社会科学与教育 2026年第10期
ISSN: 3079-4420

辽宁省困境儿童保障体系构建研究

程显扬
辽宁社会科学院，辽宁沈阳，中国

【摘要】困境儿童保障是未成年人权益保护与儿童福利事业的重要内容。本文立足辽宁省困境儿童保障实践，梳理该省困境儿童综合保障建设现状：辽宁省已构建多层级制度框架，实现未成年人救助保护机构全覆盖，依托“辽蕾计划”“开门办院”“白海豚爱心妈妈” 等项目，加大财政与福彩公益金投入，引导多元社会力量参与，初步形成物质帮扶与专业服务相结合的关爱保护模式。但实践运行中仍然存在困境儿童识别存在困难、尚未完全聚焦个体，残障儿童身份鉴定存在现实阻碍，乡村基层儿童保护岗位多为兼职、人员经费保障不足，风险预防能力薄弱等现实短板。据此，提出通过大数据平台建设实现科技赋能主动发现，建立第三方参与的专业化风险识别评估体系，完善基层考核激励与人才培养机制，强化农村地区风险预防等优化路径，以期为辽宁省困境儿童综合保障体系提质增效提供地方参考。

【关键词】困境儿童；保障体系；问题分析；发现与识别

【基金项目】本文为 2024 年度辽宁省社会科学规划基金一般项目“辽宁省困境儿童综合保障体系构建研究”（编号：L24BGL027）阶段成果

1.辽宁省困境儿童保障体系基本现状

辽宁省高度重视困境儿童相关工作，坚决落实中央工作部署，出台相应专项保障政策，持续完善保障措施，逐步提升保障标准。当前，辽宁省县级以上人民政府及其民政部门根据需要已全部成立未成年人救助保护机构，儿童主任已经基本覆盖所有的村和社区，困境儿童基本信息已通过全国儿童福利信息系统初步实现动态管理。

辽宁省政府先后出台了《辽宁省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（辽政发〔2016〕57 号）、《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的实施意见》（辽民发〔2019〕70 号）、《辽宁省农村留守儿童和困境儿童关爱服务质量提升三年行动方案》（辽民发〔2024〕4 号）等一系列相关文件。2020 年至 2024 年，全省中央福彩孤儿助学项目共资助 18 周岁以上孤儿 4917 人次，省级福彩助学项目共资助事实无人抚养儿童和未满 18 周岁孤儿 3845 人次，累计发放助学金 7476 万元[1]。2021、2022 年，投入 4000 万元实施“春蕾”“蓓蕾”困境儿童助学和助医慈善项目[2]。2023 年 10 月，辽宁省民政厅启动“辽蕾计划”农村留守儿童和困境儿童关爱保护试点项目，在 14 个试点单位为农村留守儿童和困境儿童提供家庭监护能力提升、心理健康服务、安全防护教育、法律援助、社会融入、社会宣传、资源链接等社会服务。项目试点期间，共走访排查出困境儿童 14096 人，日常关爱儿童 7040 人，节日慰问儿童 4356 人，为 7595 名困境儿童解决了实际困难。同时，开展儿童集体活动 592 场、儿童社会宣传活动 826 场，参与社工人数 1000 余人次、参与志愿者 1.2 万余人次，链接各类社会资源 143 类，培育儿童类社会组织 36 家[3]。2025 年，“辽蕾计划”儿童关爱服务项目正式在全省全面实施。2022 年，为能够进一步提升对于残障儿童专业康复服务的供给能力，辽宁省民政厅联合省残联出台《关于扎实推进儿童福利机构纳入残疾儿童康复救助定点服务机构工作的通知》，开始“开门办院”的初步探索，鼓励全省市级儿童福利机构向社会残疾儿童提供康复服务。为切实保障“开门办院”改革有效推进，完成机构内功能空间的改造升级与专业设施设备配置，辽宁省累计投入福彩公益金超过 1800 万元。同时，各市级儿童福利机构通过培训帮扶的方式，以点带面不断延伸服务范围，持续壮大基层服务力量。2025 年至今，全省市级儿童福利机构累计培训困境儿童监护人、基层儿童工作者 2300 余人次[4]。

2.辽宁省困境儿童现状抽样分析

为进一步增加研究的可行性，本文选择辽宁省部分具有代表性的城市，对城乡在册困境儿童进行了访谈调查与问卷研究，了解困境儿童及其家庭的生活状况、人际交往、福利享有、

发展需求等情况，调查揭示当前辽宁省困境儿童的发展潜力、发展需求以及相关救助及救助政策的实施绩效等。

2.1 多数困境儿童及其家庭获得较好的社会支持

调查数据显示，从辽宁省困境儿童家庭目前享受的国家政策支持情况来看，低保补助占比 49.82%位居首位。其次为建档立卡户，占比 23.58%。另有 12.92%和 15.12%的受访儿童分别获得学费补贴、学费减免或补贴。同时，调查还发现，83.35%的被访者在孩子或家庭遇到困难时，村（或社区）提供了相应帮助；15.17%的受访者经常参与政府、社工机构、福利机构等开展相关活动；33.8%的受访者偶尔参与政府、社工机构、福利机构等开展相关活动（详见图 1）。总体而言，大多数受访者认为政府、家庭、学校和社区等对困境儿童提供了较好的帮助与支持。

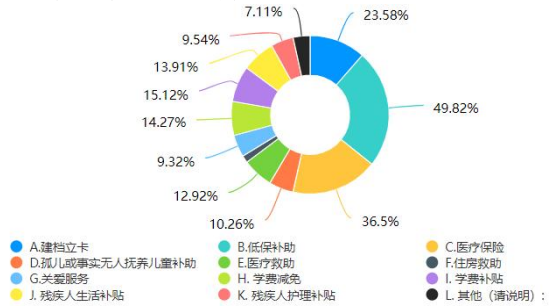


图 1.受访困境儿童家庭目前享受的国家支持状况

2.2 少部分困境儿童监护人因残疾、患病等原因客观上缺乏必要监护能力

调查数据显示，困境儿童的监护人残疾比例达 10.67%。残疾类型主要集中在肢体残疾，占比 45.57%，其次是智力残疾，占比 16.03%，视力残疾占比 12.24%，聋哑残疾占比 10.97%，精神残疾占比 9.7%等。如果没有必要的政策与服务干预，这些家庭中的的困境儿童可能得不到良好的培养与照顾，甚至可能具有发生危害生命安全事故的风险。在访谈中，部分受访者表示，相当一部分困境儿童实际监护人的健康状况同样存在一定问题。部分困境儿童父母存在其他身体失能或不良嗜好，例如重病卧床不起、吸毒、酗酒、赌博等。问卷调查数据还显示，困境儿童的监护人患病比例达 14.99%。其中，普通慢性病的占比 44.04%，严重慢性病的占比 24.21%，危重症占比 7.72%，吸毒占比 0.35%。生活在这些家庭的困境儿童，可能面临无法获得充分适当的照顾与监护的情况。

2.3 经济援助在当前困境儿童家庭的主要需求中位列第一

调查显示，在困境儿童家庭中，对于经济援助的需求排在首位，其占比超过了 40%，几乎是后三项需求的总和，可见经济层面的支持援助依旧是当前困境儿童家庭的首要需求。在经济需求之后的，则是教育、就业和医疗方面的需求，三者的占比较为接近，分别为 16.5%、16%和 15%，可见教育、就业和医疗三者的需求较为接近。同时，对于家庭教育、居住环境改善以及家庭关系改善等项目的需求也相对较强。通过对困境儿童监护人生活服务需求的分析同样发现，排在首位的是增加家庭收入（详见图 2）。结合从监护人不同身体状况与当下生活服务需求的调查看，健康的监护人更需要增加家庭收入、多一些亲子陪伴；残疾的监护人更需要增加家庭收入、给孩子开展学习辅导；患病的监护人更需要增加家庭收入、给孩子多一些学习辅导。

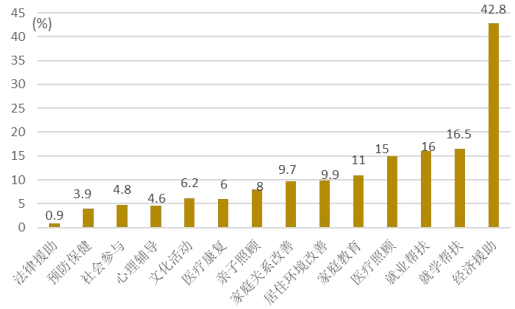


图 2.受访困境儿童家庭当前迫切需求状况

3.辽宁省困境儿童保障体系存在的主要问题分析

3.1 现有政策难以完全识别保障困境儿童

虽然现有的儿童福利政策依照儿童所处困境的类型进行多元化识别，且地方民政部门在结合工作现实的基础上，对于困境儿童的分类通常会较为灵活多元，也会适当的拓宽分类标准以扩大保障范围。尽管如此，现有的儿童救助和福利政策长期依附于成人社会的救助与福利体系，在政策设计层面大多以成人视角和权利观看待困境儿童，没有建立独立的儿童身份体系，呈现出儿童福利观“嵌入”社会福利整体中的特征。当前的政策对困境儿童的保障与救助还是以“户”为单位，还没有精准到儿童“个人”，政策设计没有单独将儿童作为救助对象来识别和统计。

3.2 困境儿童识别实践中面临一些难题

当前的困境儿童识别标准主要围绕家庭经济状况和儿童身体状况。相较而言，家庭经济状况较为容易界定衡量。同时，儿童身体状况也是一个重要标准。如广东省文件涉及因自

身残疾、疾病等原因导致康复、教育、照料、护理和社会融入等困难的儿童。四川省提出困境儿童包括因罹患重病或身体残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童，主要包括残疾儿童、重病儿童、受艾滋病影响儿童等。这类儿童经由对应的身体状况调查鉴定，纳入困境儿童政策保障中[5]。但在现实工作实践中，如何对于困境儿童的身体状况进行专业科学地鉴定，特别是存在残障问题的困境儿童，对于当前政策执行而言还存在着一些困难。例如有些家庭出于孩子未来就业、结婚等因素考虑，对孩子问题讳疾忌医或刻意隐瞒，而儿童没有残障身份，也就失去了困境帮扶的资格。

3.3 基层民政力量相对薄弱难以实现困境儿童预防

通过对基层实地访谈发现，乡、村两级基层政府均设有林业护林员，水利水管员以及动监防疫员等，但是民政部门则缺乏专职工作人员，各乡镇政府受限于经济发展水平的客观现实，往往难以聘用专职工作人员来负责困境儿童工作。当前，乡镇、街道儿童督导员和村、社区儿童主任是民政助理和社区“两委”兼任，其定岗定责、经费保障和津贴待遇等在政策层面尚不明确，相关工作人员处于身兼数职、负担较重、责任模糊、缺少专业知识且流动性较强的状态。特别是在部分地区经济社会发展水平非常有限而困境儿童数量则相对较多，人员资金之间的矛盾比较突出。负责民政工作的基层人员比较容易陷入工作收入低、工作负担重、培训机会少、责任风险高的状态。就其日常工作而言，针对困境儿童家庭的定期走访、数据更新和动态监测等具体民政日常工作的开展落实尚且存在一定的困难，而在政策宣传、教育宣讲、活动组织与重点群体预警等困境儿童预防工作的开展上更是捉襟见肘。

4.完善辽宁省困境儿童综合保障体系的对策建议

4.1 科技赋能主动发现

当前，在保证基层民政工作人员能够正常有序开展动态监测的基础上，最主要的是借助互联网、大数据与人工智能等技术，通过大数据交叉比对预测分析来主动发现困境儿童。为此，要依托数字政府发展建设基础，搭建省级困境儿童保护与支持大数据平台，以此作为困境儿童信息实现互联互通的重要端口与交互渠道[6]。对上要畅通与国家层面数据库的信息连接共享，对下要对能够确保连接到各市层面的数据库，在横向上消除各业务相关部门之间的信息壁垒以实现跨部门间的信息共享，在纵向上畅通各层级的信息流以保障省、市（县）、区、乡镇（街道）、村（社区）彼此间的信息交流，以此作为数据归集、交流、分析与保护的基础数据库与加密中心，以数据安全为核心，保障信息数据的安全性、即时性和准确性。结合基层工作实践中的反馈，增设和实现包括儿童减员手动修改、儿童身份一键转换以及事实无人抚养儿童的自动识别年龄等功能，不断完善和优化平台功能。在此基础上，打造具备监护功能、信息共享功能和服务管理功能为一体的省级困境儿童保护与支持云平台。

4.2 精准识别同步实现

在实际工作过程中，各级民政部门应当兼顾主观性与科学性，以困境儿童风险评估项目所确立的基本清单和工作指引作为制度框架，充分考虑属地儿童福利需求结构、基层服务供给能力、区域特殊风险状况等现实条件，构建与本地实际相适应的困境儿童风险评估指标体系和流程清单。一旦主动发现潜在的困境儿童时，在评估组织方对困境儿童家庭的基本情况进行确认后，通过评估执行方进行有效指标体系评估，应将困境儿童立即纳入数据库并开始救助程序，最大限度缩短救助服务与政策支持的供给时间差，从而实现困境儿童的发现与识别相同步[7]。同时，评估组织方必须是依法具有未成年人保护职能的相关部门，而执行方既可以是评估组织方本身，也可以是社工、社会组织或专业机构等第三方，在执行方面要注重科学性与专业化。考虑到困境儿童识别认定工作的复杂性与专业性，有必要引入专业力量给与辅助支持。针对实际工作过程中的所存在的特殊情况，应当允许采取灵活处理的方式，确保困境儿童权益保障[8]。

4.3 完善沟通协作机制

困境儿童综合性社会保护与支持体系各参与方要树立协作意识，互相配合协助和优势互补，因此非常需要构建完善的沟通协作机制。一方面，政府部门应当充分发挥自身的主导作用，积极牵头、统筹协调，在社区、学校、社会组织以及其他社会力量之间构建畅通有效的沟通互动机制，并搭建相应的信息交流平台。通过采取视频会议、专题会议、座谈会、工作汇报与专题讲座等线上线下相结合的方式，听取各方经验、诉求、意见与建议。另一方面，各主体间也要加强经验交流，集思广益、取长补短，互相学习实际工作中的经验和技巧。同时，政府部门也要主动担负起组织、引

导和协调作用，积极邀请吸纳具有丰富实践经验和专业技术的主体参与到政策措施制定的讨论、咨询和论证过程中，为其充分表达意见和建议提供渠道。同样地，各相关主体也应立足自身领域和专长，主动发挥优势，围绕政策制定与实施过程中的现实问题和重点需求，向有关部门提出更具针对性、专业性和可行性的建议。

4.4 完善考核评估机制

为充分调动基层工作人员参与困境儿童综合性社会保护与支持体系的积极性与稳定性，应当发挥考核评估的作用。既要防止一刀切、做好做差一个样，也要避免权责不一致，多做多错、不做不错的问题。在评估方式上要坚持专业化与多样化并重，包括建立常态化、多维度的综合考核机制，通过运用服务对象评估、自我评估、责任主体相结合的交叉评估等综合性评估方式，围绕困境儿童家庭的服务满意度、一线服务人员的工作履职态度、服务供给的专业合规水平等核心考察指标，综合评定并确定考核结果。考核的标准应依据工作的质量确定，避免单纯追求高质量所导致的检查考核过多过频、过度留痕与变相增加工作量等问题[9]。此外，还要建立与考核评估结果挂钩的奖惩机制，例如，对在工作中表现优异、成绩显著的儿童主任和儿童督导员，应当通过公开表彰、发放奖金等方式予以肯定和奖励并选取典型对其先进事迹进行报道宣传，同时选树先进模范典型以扩大示范效应，发挥激励带动作用。

4.5 加大人才培养力度

一方面，要持续加大专业人员的引进力度。困境儿童工作相关政府部门与社会力量除了常规的招聘渠道外，还应充分拓展社区志愿服务资源，实现志愿者领域的多样化，特别是高校中相关专业的学生，例如社会工作、社会保障、儿童福利等专业的学生，通过志愿者、参与课题与课外实习等方式，号召他们将课堂所学知识运用于实践当中。同时，不断提升对专业型人才的奖励补贴力度，提高专业人才的占比。另一方面，要完善培训体系和指导制度。加强相关人员岗前培训，重点聚焦政策文件解读运用，切实落实培训效果考核，实行培训合格上岗，保证工作人员熟知困境儿童监护政策及工作方法[10]。并且，还应针对负责困境儿童工作的全体业务人员定期开展知识技能培训。可借助省级困境儿童保护与支持云平台，将工作实践中的共性问题进行梳理总结，将典型范例形成经验总结与操作规范以供工作人员进行查阅和学习。同时，定期邀请专家进行专项培训与督导补充工作人员的相关法律法规、政策规章、心理疏导、专业理念和方法等方面的专业知识，并掌握和困境儿童进行沟通、相处的人际技巧，提高专业能力和对本职工作的认可度，内化服务理念和价值观，塑造和谐的服务关系，从而提高其综合工作能力与专业素养[11]。

4.6 有效强化预防农村风险

相较于城市，农村地区存在着一些独有的特殊风险。要有针对性地加强农药化肥与农业机械方面的安全使用教育，普及在不同自然环境中自身保护常识，降低儿童在相关方面发生风险或致伤致残的几率。可以直接邀请村（社区）居民中的优秀农机手和采药能手，通过进社区和进校园的方式，直接向儿童展示和普及相关安全知识。也可以通过在校园体育课程中增加游泳与溺水急救等内容，增强其自身安全意识和自我保护能力[12]。同时，加强家庭监护人的观念宣传与教育培训，转变思想观念，重视儿童社会交往与融入能力培养。完善相关强制报告制度和个人隐私信息保护，消除部分家庭因名声、观念等方面导致的刻意隐瞒问题，鼓励和倡导具有潜在较大风险或已经成为困境儿童家庭主动向村（社区）进行咨询与申报。

参考文献

[1] 关艳玲.让祖国花朵向阳而生[N].辽宁日报，2025-07-04（006）.DOI：10.28534/n.cnki.nlnrb.2025.000988.
[2] 辽宁省民政厅，聚焦儿童福祉五年砥砺结硕果[OL].https://mzt.ln.gov.cn/mzt/ywdt/2025071111054252854/.
[3] 关艳玲，任梓溪.“辽蕾计划”儿童关爱服务项目全面实施[N].辽宁日报，2025-07-07（002）.DOI：10.28534/n.cnki.nlnrb.2025.001959.
[4] 伍欣.打开院门让爱延伸[N].中国社会报，2026-09-11（001）.DOI：10.28698/n.cnki.nshhu.2026.001245.
[5] 卢玮，林宝贤.困境儿童分类保障政策成效研究[J].青年探索，2019，（6）：66-81.DOI：10.13583/j.cnki.issn1004-3780.2019.06.006.
[6] 方强.云南保山：以正确政绩观检视和优化困境儿童关爱工作[J].人民教育，2026，

（10）：23-25.
[7] 彭华民.韧性治理视角下困境儿童福利治理机制构建与实践路径[J].中州学刊，2023，（10）：75-82.
[8] 杜蒋理，王婧，付世友.基于中介模型探析困境儿童社会适应现状及影响机制[J].重庆师范大学学报（自然科学版），2023，40（3）：164-172.
[9] 谭舒予，石潇，杨昌义.重庆：创新构建困境儿童校家社协同支持体系[J].人民教育，2024，（19）：66-68.
[10]赵爽爽，张乐.我国儿童福利政策的演进脉络、动力机制与路径优化[J].社会保障研究，2026，（1）：82-98.
[11]江仿仿.多元协同视角下“监护困境儿童”社会救助研究：以广西N县为例[D].广西大学，2022.DOI：10.27034/d.cnki.ggxiu.2022.000306.
[12]冯元.我国困境儿童政策优化与精准服务策略：文化敏感与需要满足[J].吉首大学学报（社会科学版），2022，43（1）：115-124.DOI：10.13438/j.cnki.jdxb.2022.01.012.