



县级儿童福利机构将转型为未成年人救助保护机构 为更多儿童撑起制度保护伞

- 到2025年,全面完成中国儿童福利机构优化提质和创新转型,县级儿童福利机构原则上应转型为未成年人救助保护机构
- 县级儿童福利机构改弦更张、更名背后连着的不仅是简单的机构架构调整,更是孤儿养育理念升级、未成年人救助保护力度提升的“一盘大棋”
- 把面临监护风险、伤害风险,甚至是已经遭到伤害的未成年人先挑出来,分门别类,按照高危不同程度来提供服务

□ 本报记者 赵丽
□ 本报实习生 解亦鸿

近日,民政部、应急管理部、中国残联等14个部门联合出台了《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》(以下简称《意见》),要求到2025年,全面完成中国儿童福利机构优化提质和创新转型,县级儿童福利机构原则上应转型为未成年人救助保护机构。

此次转型,被业内人士认为是我国未成年人保护制度落地的一个表现。“未成年人保护其实是一个比儿童福利大得多的概念。人们在传统上认为,儿童福利指的是,少部分困境儿童的救助和保护。因此这种转型,其实是重新划分儿童福利机构的职责,是制度落地的一种体现。”中国社会保障学会秘书长、中国人民大学中国社会保障研究中心副主任鲁全说。

机构出现资源闲置 风险防范能力不足

儿童福利是我国社会保障体系的重要组成部分。儿童福利机构是指民政部门设立的,主要收留抚养由民政部门担任监护人的未满18周岁未成年人的机构。

5月25日,民政部举行儿童福利机构优化提质和创新转型工作专题新闻发布会。民政部儿童福利司副司长、一级巡视员赵泳在会上介绍,目前我国儿童福利工作有一些普遍性问题需要统筹解决,主要有以下几个方面:一是孤儿数量持续大幅下降,使儿童福利机构出现资源闲置,我国孤儿总数从2012年的57万人下降至目前的19万人,下降66%。其中,全国儿童福利机构养育儿童只有5.9万人,与2017年的86万人相比,下降30%。全国近70%的县级儿童福利机构养育儿童不到10人。

二是大多数县级民政部门设立儿童福利机构风险防范能力不足,特别是在此次新冠肺炎疫情防控工作中,暴露出此类机构在人员素质、设施设备、管理水平等方面均存在问题,是儿童福利领域疫情防控的薄弱环节。三是机构专业化水平亟须进一步提升。儿童福利机构养育的儿童已经从健康儿童为主转变为重病残儿童为主,儿童在医疗、康复、特教、社会工作等方面的专业服务需求十分迫切,但由于机构数量众多,难以集中优质资源提升专业水平,推进高质量发展。

《意见》明确,省级和地市级民政部门设立的儿童福利机构,原则上应当收留抚养本辖区由民政部门长期监护的儿童。县级民政部门已设立的儿童福利机构,原则上应当转型为未成年人救助保护机构。在民政部门长期监护儿童数量较多的地方,省级民政部门可以统筹协调,合理确定部分综合条件好、养育儿童多的县级儿童福利机构收留抚养本辖区由民政部门长期监护的儿童,相关工作到2025年前全部完成。

“原来儿童福利机构里都是一些收养的、残障的孩子,随着经济发展水平提高,家庭的支持能力不断增强,被遗弃的孩子、流浪的孩



子数量大幅下降,并且,县级儿童福利机构的抚养条件有限,供给方条件不够好,需求方的需求在下降,所以,不再需要在县这个层级设置儿童福利机构了。”鲁全分析称。据鲁全介绍,孤儿养育有几种方式,比如寄养到家庭和收养,这两种方式在国内越来越充分,满足多样化的儿童福利诉求,比如以前只是把残障儿童、孤儿集中起来,现在可能还包括面临家庭暴力的孩子等。”

改弦更张更名目 优化提质创新转型

据了解,儿童福利机构与未成年人救助保护机构,虽然都涉及儿童,功能定位却大相径庭:前者主要面向孤儿和残疾儿童,着重于“收养”,常体现为长期监护;后者覆盖范围囊括了生活无着流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护的农村留守儿童和困境儿童,侧重于关爱保护保障,常体现在临时监护上。

既然定位迥异,那为何要让县级儿童福利机构改弦更张、更名目?在业内人士看来,这背后连着的不仅是简单的机构架构调整,更是孤儿养育理念升级、未成年人救助保护力度提升的“一盘大棋”。

在鲁全看来,以前我国在儿童福利方面关注困境中的儿童,其实是补缺性质的,现在希望从补缺性质变成适度普惠的。这样一来,服务对象就从少部分儿童变成全部儿童,服务内容也要相应转变,从养护孤儿、残障儿童,变为在社会各个环节体现儿童优先,比如儿童权益保障、监护人确立、对监护人的监护监督等,这些将是未来发展的重要方向。

中国社会福利与养老服务协会儿童福利与保护服务分会会长尚晓媛认为,儿童福利机构转型的积极作用是,新机构承担了一些新的儿童保护功能。比如,组织开展未成年人保护政策宣讲;牵头开展区域内农村留守儿童、社会散居孤儿和困境儿童关爱服务,指导开展儿童督导员、儿童主任业务培训等工作。

从保生存到保发展 政策落地全面呵护

儿童福利是我国社会保障体系的重要组成部分,党中央、国务院历来高度重视儿童福利工作。2019年,民政部设立儿童福利司,更加有利于统筹推进儿童福利制度;“孤儿医疗康复明天计划”将救治对象从福利机构内残疾儿童延伸至社会散居孤儿;事实无人抚养儿童纳入国家保障,填补了儿童福利领域制度空白……一项项政策措施,有力保障了孤寡儿童的生活、教育、医疗康复等多层面需求,为儿童提供了更加立体的呵护。

目前,福利机构基础设施逐步改善,扶残救困群体的救助资金逐步上升,从“保生存”到“保发展”,由集中养育走向家庭式养育、寄养等多种方式并存,儿童福利机构的服务能力日益增强,养育方式也发生了转变。

尚晓媛认为,目前我国已确立起以国家为中心、儿童优先的儿童福利共识和儿童保护理念,确立起国家在儿童保护中的责任。

2021年4月,国务院未成年人保护工作领导小组成立,是我国儿童福利和保护事业的一个重要里程碑。

2021年是“十四五”规划开局之年,也是我国儿童福利与保护政策创新发展的第一年。特别是6月1日起实施的新的未成年人保护法,更加完善了未成年人保护法规,为未成年人送上一份暖心的礼物。

值得关注的是,新修订的未成年人保护法赋予民政部门在未成年人保护工作中更多职责任务。有人担心,基层未成年人救助保护机构的力量是否相应进行了增加,是否需要尽快提高基层机构的保障能力?

对此,鲁全的看法是,现在基层儿童保护机构的力量不够,这和民政转型有关,传统民政管的是老弱病残,即补缺性的,现在服务对象开始扩大,机构、人员、服务方式、经费都需要发生变化,现在的文件是宣示性、方向性的,是一个蓝图描绘,但机构、运营方式等都还没有跟上。

尚晓媛提出,为了提高基层保障能力,一方面要对现有的儿童福利工作者进行培训,提高待遇和专业水平;另一方面要动员和利用社会力量,开展儿童保护方面的工作,如宣传、动员、培训、受害者支持等。此外,政府购买服务也应加入儿童保护项目。

此外,尚晓媛提醒,县级儿童福利机构转为未成年人救助保护机构,成为服务广大农村留守儿童、事实无人抚养儿童、社会散居孤儿和其他困境儿童的基层阵地后,需要注意发挥枢纽作用,带动民间力量,对需要帮助的家庭和儿童提供帮助,“帮助家庭就是帮助儿童”。

推动制度化体系化 诸多挑战不容忽视

在业内人士看来,儿童福利机构转型仍面临新的挑战。

“传统意义上,儿童保护都是家庭承担责任,因此,第一个挑战就是,如何划分家庭、社会、教育机构之间儿童保护的责任边界,也就是责任主体的重新划分。”鲁全说,第二个挑战是,如何解决儿童需求多样化和供给单一之间的矛盾。

尚晓媛则提出,进一步完善未成年人保护制度还面临诸多挑战,一是社会观念转变的挑战,目前建设的儿童保护制度,将在很多方面挑战人们对儿童权利的认知,对家庭、家长和儿童之间关系的认知,对国家和家庭关系的认知等。二是专业化的挑战。儿童保护是专业性很强的工作,我国缺少儿童保护各个方面的专业人员。三是经费不足的挑战。

关于人员队伍建设,中国社会科学院大学社会学院少年儿童研究中心主任董小军建议,把面临监护风险、伤害风险,甚至是已经遭到伤害的未成年人先挑出来,分门别类,按照高危不同程度来提供服务。由于职责任务更重,除了县一级的“未保机构”开展自己的工作,董小军也提出,还要更多支持、培养、动员下面的两级,也就是我们讲的乡镇一级和村级一级人员去开展工作,所以有大量人力资源培养的工作”。

此外,董小军提出,还要进行场地升级,开展服务,就需要有场地,现在的儿童福利机构场地可以挪过来,问题是挪过来后,内部建设和设施状态是否有利于服务工作的展开?这些都需要去做一些改变。

制图/高岳

广西兴业县打响全民禁毒战役 精准管控走出禁毒治毒新路

□ 本报记者 莫小松 马艳
□ 本报通讯员 尧鹏程

今年以来,因无毒可买,广西玉林市兴业县10多个“瘾君子”陆续到公安机关自首,请求政府收治戒毒。

兴业县位于玉林市西北部,2020年,因毒品滥用问题被国家禁毒委员会列为毒品问题严重通报警示地区。一年多来,一场前所未有的全民禁毒战役在兴业县打响,该县逐渐寻出一条摧毁毒品生物链的禁毒治毒新路径。

《法治日报》记者近日走进兴业县,深入采访该县毒品整治战役。一进入兴业县境内,浓厚的禁毒宣传氛围便扑面而来。无论是在街头村庄,还是在交通要道,禁毒宣传标语随处可见。

完善禁毒治理机制 压紧压实禁毒责任

2019年12月25日,兴业县城发生一起吸毒致死事件,兴业被通报为“毒品问题严重通报警示地区”。兴业县委书记陆金学坦言,这是一起偶发事件,但偶然中有必然,说明兴业县有毒品和吸毒人员生存土壤,要彻底消灭毒品滋生的温床,坚决打赢禁毒翻身仗。

禁毒战是一项系统工程,顶层设计至关重要的一环,兴业县委、政府推出了一套禁毒治理机制:县处级领导全部包联到13个镇担任“禁毒第一责任人”,包干一切禁毒工作事务,各镇、各部门及村(社区)相应成立领导机构,禁毒工作列为县委、镇党委、村委三级“一把手”工程。

如此一来,实行县处级领导包联镇,乡镇领导包联村(社区),村委领导包联到组(屯),县直机关包联镇村责任机制,层层签订责任书,形成“有事拿你是问”的禁毒责任体系。

在用人机制上,兴业县首创委派一名干部担任镇禁毒工作专职副书记机制,禁毒领导由“分管”变“专管”,从各部门抽调精干力量成立禁毒办,配备禁毒社工,特事特管特办,效率更高,管理更到位。

走进北市镇禁毒办公室,墙上作战图赫然写着“北市镇禁毒第一责任人:何勇 县委常委、政法委书记;赵超 县人大常委会副主任”。北镇党委书记梁业锦告诉《法治日报》记者,县领导包联北镇,每月都来检查两三次,指导禁毒工作。梁业锦本人则担任北镇镇洞村禁毒第一责任人,禁毒工作都要亲力亲为。

北镇以一张“网格化”为重点,精准开展“八大活动”(大排查、大收戒、大康复、大打击、大整治、大帮扶、大宣传、大督导),推进“排查、收戒、康复、打击、整治、帮扶”每日上墙更新。

“通过健全完善禁毒治毒、管控机制,网格化管理体系,按照‘镇不漏村,村不漏户,户不漏人,人不漏项’的工作要求,我们构建了一张涉及镇村组(屯、片)三级全覆盖的大网格。”梁业锦说。

截至2020年,兴业县共创建村(社区)屯网格700多个,创建村(社区)禁毒重点整治网格化管理工作站215个、村(社区)戒毒帮教工作站215个。

开创省际合作模式 打破异地管控屏障

一组数字显示,在广东,在册登记的兴业籍吸毒人员共有930人。根据推算预算,在在册吸毒人员身边至少有3至5名隐性吸毒者。

如何打破异地管控的时空屏障,实现全链条治理是兴业禁毒战的难点和痛点。2020年12月23日,兴业县驻粤禁毒工作服务站设在佛山市顺德区容桂镇挂牌成立。由县公安局牵头,法院、检察院、司法局以及各镇选派精干力量组成工作专班,轮流到工作站驻点,与广东警方协同办案。

“工作服务站揭牌标志着兴业县吸毒人员异地管控工作迈出了新步伐,在深化粤桂间警务协作上实现了新突破,这项对外协作机制从源头上解决外流贩毒及管控难题。”何勇分析。

工作专班每周10人,每批驻站一个月。专班以服务站为驻点,加强与广东、海南等外地公安机关警务合作,主要打击外流贩毒和兴业籍在广东的吸毒人员管控,织牢织密外流贩毒整治网。

与此同时,工作专班还联合当地行业协会等组织,落实对全县外出务工人员,长期在外吸毒人员的落地管控工作,做到逐人见面,逐人毛发检测,定期尿检,安装禁毒App等。

兴业县公安局副局长罗小林已经连续在驻粤禁毒工作服务站工作3个多月了。据罗小林介绍,工作专班在日常工作中,要对在广东的兴业籍隐性人员进行详细排查,做到一人一档,每个月通知他们进行一次毛发检测、尿液检测,并做好相关记录。“如果超过3次没来检测,专班人员就会采取强制措施。”

的吸毒人员进行毛发检测、尿检等管控服务,联合外地公安机关破获涉毒案件6起,逮捕犯罪嫌疑人5人,抓获吸毒人员21人。

对外挖源头,对内打毒巢、摧网络。兴业县建立多警种合作机制,严查毒源、贩毒、吸毒窝点,对娱乐场所、物流快递等行业“三天一小查,一周一大查,一月一整治”,重拳整治重点行业。

清隐排查不漏一人 着力消除管控盲点

在后脑勺剪下一缕头发,装入一个三角形的小袋,然后拍照,动作麻利熟练。

这是今年3月5日下午,石南镇人大主席区家亮带队在南宁动物园门口,对该镇7名男子做毛发采集的情景。

当天,另外一组由石南镇政府副镇长周武带领的工作队也奔赴广东,3天时间里马不停蹄走完东莞、中山等五地,对37名人员进行毛发采集检测。

兴业县将毛发初筛作为检测社会面吸毒人员管控成效的重要手段,以此全面排查摸清吸毒人员底数,客观掌握毒品滥用情况,最大限度发现隐性吸毒人员,进一步加强社会面吸毒人员动态管控。

数据显示,2020年,兴业县共配备毛发检测仪器20套,累计采集毛发8.11万份,检测2.3万人。全县1.2万多名机关单位人员实现了毛发检测全覆盖,其中,社会面吸毒人员毛发检测2887人,检测率98.2%;戒断3年未复吸人员毛发检测率达95%以上;排查出涉毒重点关注人员2700多人。

今年,按照“不漏村、不漏户、不漏人”原则,围绕“清隐”“清库”“清零”目标,兴业县进一步加大吸毒人员排查管控打击力度,出台《兴业县毒品违法犯罪举报奖励办法》,发动人民群众积极举报,最大限度地发现管控隐性吸毒人员。

对外排查出来的重点人员,兴业县开展“1+5+N”收戒管控行动,落实对每名吸毒人员,每1名易涉毒重点关注人员,分别由镇干部、派出所民警、社区戒毒(康复)工作人员、村(社区)干部、网格员5类人员组成帮教工作组,进村入户,落实“一人一册”“一人一档”,采取N项举措精准帮教管控。

县里投资2.4亿元建成兴业县戒毒康复中心,占地52亩,床位200多个,可容纳500多人进行帮教活动,为戒毒康复人员开展体能恢复、法治教育、心理辅导、就业培训等,助其走向新生。

禁毒阵地百花齐放 形成全民抗毒大潮

兴业县是广西畜禽养殖大县,养殖户遍布全县13个镇215个村(社区)街道。今年春节前夕,一位养殖户在跟一名在外务工人员接触的过程中,发现他的身体异常,有吸毒的嫌疑,随即匿名举报。

广西春茂农牧集团有限公司禁毒领导小组接到举报,第一时间将掌握的信息向相关部门汇报,相关部门立即上门调查,确定在外务工人员是吸毒人员后,将其列入监管对象。

春茂集团是企业参与禁毒工作的典范,集团创建了禁毒宣教基地和禁毒职业技能培训中心,通过“基地+中心+养殖户”禁毒宣教模式,把养殖户发展成为禁毒志愿宣传员、义务巡防员及情报信息员,成立宣传组、巡防组、情报组、帮扶组四支队伍,使广大养殖户、职工共同参与禁毒工作。

除春茂集团外,兴业县还引导温氏家禽、和丰禽业、富民、裕辉等40家养殖企业参与禁毒。

此外,兴业县还利用“淘农村”电商物流产业链,将各村级的电商服务站建成“禁毒警示教育基地”,在快递分拣揽收的同时,将毒品预防知识宣传单张贴在货物包装上统一派送,物流快递企业已有600多名员工成为禁毒志愿者。

全民禁毒,无毒兴业的理念深入人心。去年,已经保持3年多未复吸的村民倪某走向讲台,现身说法;自愿参与禁毒的义工杨红杰把自己的一辆小型货车改装成禁毒宣传车,每天穿行于村头村尾。今年高票当选为村干部;大平山镇20多支3200多人的禁毒先锋队,禁毒宣传志愿者队伍,长期活跃在村庄、地头……

去年6月,县委书记陆金学通过“教育云平台”,给全县9.3万名中小学教师上禁毒直播课,带动教育部门发挥阵地作用,确保学校这块净土不受污染。目前,兴业县209所学校52169名适龄学生已参加禁毒知识竞赛,参与率达到100%,9万余名中小学教师无人涉毒。

工作落到实处,就能见到成效。2021年3月5日,广西壮族自治区下发了《广西壮族自治区禁毒委员会关于调整认定2021年度毒品问题严重地区的决定》(桂禁毒〔2021〕36号),自治区禁毒委考评验收组依据有关规定、程序和标准,对兴业县进行考评验收和综合评估,将该县降为重点关注。

感 念 党



▲ 近日,陕西省宝鸡市金台区人民检察院联合宝鸡市公安局金台分局蟠龙派出所辖区学校内外联合执法,开展“护苗2021”专项行动。
本报记者 孙立昊洋 本报通讯员 李子瑾 摄



▲ 为宣传新修订的未成年人保护法,5月31日,辽宁省大连市中级人民法院法官董卫将法治课堂带到大连嘉汇中学,为学生送上一堂精彩的普法教育课。
本报记者 韩宇 本报通讯员 刘源 摄

▲ “六一”国际儿童节,新疆昌吉边境管理支队大黄山队边地派出所民警将留守的牧区孩子们接到幼儿园,为他们送去益智小玩具和节日蛋糕,讲解安全小常识。
本报记者 潘从武 本报通讯员 周游 摄