

我国社区儿童保护和服务机制发展新走向

■ 贺连辉 陈涛

(湖南师范大学 公共管理学院,湖南 长沙 410081;中国社会科学院大学 社会工作学院,北京 100089)

【摘要】儿童保护是通过各种制度安排和具体行动来保护儿童免受伤害并保障其基本的正常生活,它主要涉及成年人相关责任义务的界定与行为要求。儿童保护机制则是有关这种保护的特定责任归属和保护措施办法的具体安排。在我国,长期以来儿童保护主要强调的是家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护,通过这些机制使儿童获得了一定的保护。不过,随着社会变迁和一些相关因素的变化,已有的儿童保护机制暴露出明显的缺陷与不足。近些年来,国家日益重视社区在儿童保护中的作用,有关政府部门也积极探索构建以社区为基础的儿童保护服务体系,把社区为本的儿童保护机制作为我国儿童保护机制发展的一个突出的新方向。同时,在向这个新方向迈进时还存在着某些问题,需要从制度政策到具体实施等方面做出改进和完善。

【关键词】社区服务 儿童保护机制 儿童保护走向

一、儿童保护机制及其构成要素

儿童保护概念的内涵有狭义和广义之分。狭义的“儿童保护”专指为遭受各种伤害的儿童提供保护,使其免受继续的伤害或减轻伤害。一般来说,它是一个有特定法律涵义的概念,指国家通过一系列的制度安排,包括社会救助、法庭命令、社会服务和替代性养护等措施,为受到或可能受到暴力、忽视、遗弃、虐待和其他形式伤害的儿童提供的相关救助和服务。如英国救助儿童会的定义:儿童保护这一用语一般用于描述为防止儿童虐待或受到不良待遇而采取的行动和应负的责任^[1]。

广义的“儿童保护”针对的是所有儿童,旨在通过提供一系列支持和帮助,保障他们基本的正常生活。在以儿童权利为本的理念指导下,这种“儿童保护”即指为保障儿童全面实现其各项权利^①所采取的各种措施与行动。如果说狭义的“儿童保护”只是针对儿童的受保护权提供保障,那么广义的“儿童保护”则包括为儿童的生存权、发展权、保护权和参与权之实现提供保

收稿日期:2018-03-16

作者简介:贺连辉,湖南师范大学公共管理学院博士研究生,国务院妇女儿童工作委员会办公室儿童工作处处长,主要研究中国特色社会主义、儿童保护与服务;

陈涛,中国社会科学院大学社会工作学院教授,主要研究社会工作理论与实践、社会政策。

^①按照公认的联合国《儿童权利公约》指出的儿童四大方面权利即生存权、发展权、受保护权和参与权,也就是保障儿童这四方面权利实现的所有措施和行动。

障。简言之,广义的“儿童保护”是指保障儿童的基本正常生活。

基于此,我们可以对“儿童保护”下一个综合的定义,即儿童保护是指通过各种制度安排和具体行动来保护儿童免受伤害并保障其基本的正常生活。在现实中,由于儿童自身的能力相对较弱,因而儿童保护通常涉及的是对成年人相关责任义务的界定与行为要求。

所谓“儿童保护机制”则是指有关儿童保护方面特定责任归属和保护措施办法的具体安排。例如,到底由谁具体负责发现受伤害的儿童或生活处于非正常状态的儿童?又由谁具体负责提供相应的服务或帮助,来使儿童脱离伤害或回到正常的生活状态?这些负有相关责任的主体(人或机构)具体又该怎样做,以便及时发现需要保护的對象并提供各种帮助,等等。

在西方一些国家,为使受到不当对待的儿童获得有效的保护,制定有一整套详细界定的法律程序,一般包括:报告、接受立案、调查、评估、确认、干预(个案管理)等。综合来看,儿童保护机制由四项基本要素构成^[21]:(1)儿童保护的责任主体。即国家授权的拥有法定权力和义务为儿童提供相应保护的组织机构或者公民个体。(2)强制报告的责任与途径。哪些人或组织有义务及时向儿童保护的责任主体报告所发现的受伤害儿童或处境不利的儿童,又具体通过什么途径报告。(3)专门针对儿童个案的处理程序。这是一整套从接案、调查、评估、确认到相应干预的过程及措施安排。(4)替代性的国家监护措施。即对于需要转移出原生环境的儿童,做出的短期或长期的安置照顾的具体安排。

二、我国儿童保护已有的四种机制

分析我国儿童保护的已有机制可以看出,长期以来主要强调的是家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护。《未成年人保护法》虽经历了多次修订,但无论是1991年版、2006年版还是2012年版,都是按照“家庭保护”“学校保护”“社会保护”和“司法保护”来具体阐述的。实际上,这是将儿童保护的具体责任分别归属于“家庭”“学校”“各类政府机构及社会组织”和“司法部门”,赋予各自在保护儿童中的职责。

2012年版的《未成年人保护法》虽然在“总则”第6条指出“保护未成年人,是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。”“对侵犯未成年人合法权益的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。”但是接下来,第二章就是具体阐述“家庭保护”的,其中界定了“父母或者其他监护人”的各项职责;第三章阐述“学校保护”,主要对学校、幼儿园、托儿所以及专门学校等及其有关人员做出的职责规定和行为要求;第四章讲“社会保护”,其中全面界定了各级政府、各相关行政部门以及各类企事业单位、组织等的各种相关职责和要求;第五章讲“司法保护”,其中对公安机关、人民检察院、人民法院以及司法行政部门做出了职责规定与要求^①。

可以看出,在涉及儿童保护的具体责任归属和保护措施办法的具体安排,也就是“儿童保护机制”的问题时,按照我国的基本法律制度设计,一直强调的是四种机制,即“家庭保护机制”“学校保护机制”“社会保护机制”和“司法保护机制”。“家庭保护机制”即以儿童的父母或其他监护人为具体责任主体,通过他们的各种行为确保儿童免受伤害并保障其基本的正常生活。“学校保护机制”则以各类学校及其教职工为具体责任主体,通过他们的各种行为保护儿童免

^①《中华人民共和国未成年人保护法》2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第29次会议通过,2012年10月26日中华人民共和国主席令第65号公布,自2013年1月1日起施行。

受各种伤害并能健康成长。“社会保护机制”较为宽泛,包括许多不同的具体责任主体,通过他们的各方面行为和活动使儿童免受各种伤害并保障其基本的正常生活。相比较而言,“司法保护机制”较为具体,对于各种涉法儿童有更切实有效的责任划分及措施安排;在实际工作中,许多法院设置有专门的“未成年人案件审判庭”,为涉法儿童提供了有针对性的保护。

应当说,“家庭保护”“学校保护”“社会保护”和“司法保护”这四种儿童保护机制的设计,有其合理性。就儿童的主要生活情境和遭受与保护有关的风险情况来看,抓住家庭、学校、一般的普遍社会环境、以及司法体系这四个方面,是恰当的。正因如此,相当长时期以来这些机制也发挥了一定的作用,使我国的儿童得到了一定的保护。

三、我国现有儿童保护机制的缺陷及原因

随着我国社会的迅速变迁和一些相关因素的变化,我国传统的儿童保护机制愈益暴露出一些明显的缺陷与不足,调整与转变成为一种现实需要。

这种缺陷和不足所导致的明显结果,就是近些年来一些儿童受伤害或生活陷入明显不利的状况时常发生。这说明已有的儿童保护机制未能有效地运作和为相关儿童提供有效保护。

分析背后的原因,有以下几点:一是随着人口的大规模频繁流动以及其他因素的影响,家庭结构小型化、家庭功能弱化,使得“家庭保护机制”的作用受到较大挑战,甚至常常不能很好的运作。二是人口的流动性使得像学校这样的固定机构难以更有效地起到在儿童保护中的作用,加上学校这类组织的其他一些变化,学校的保护机制愈益不能有效地发挥作用。三是社会保护机制和司法保护机制都需要起到更为基础性的支撑作用,使得各项保障儿童权益的法律法规和政策措施能够落地。应当认识到,对于儿童来讲,其生活中大部分时间是在家庭和社区中度过的,其中学龄前儿童绝大部分时间生活在家庭和社区,学龄儿童一年中大概只有一半的时间在学校学习,另外一半的时间则在家庭和社区中度过^[3]。残疾儿童、单亲、贫困家庭儿童和流动留守儿童更是对社区有较高等度的依赖,需要社区给予经常性、长效化的关注和关心。可以说,家庭和社区构成了儿童发展的第一环境,而在当前家庭结构小型化的情况下,社区环境对于儿童生存发展和保护的重要性更加凸显。但是,过去我国的儿童保护机制对于社区在儿童保护中的重要作用认识不足,在机制上未有相应的合理设计与运用,没有为家庭保护、学校保护、社会保护乃至司法保护等机制作用的有效发挥提供有力支撑。这是原有机制在某种程度上失效的一个主要原因。而这也正是我国儿童保护机制走向“社区化”、日益重视构建社区为本的儿童保护机制的重要背景。

四、新的法律法规政策对社区在儿童保护中职责作用的强调

在儿童保护机制发展上走向“社区化”、重视社区为本的儿童保护机制的构建,首先体现在国务院颁布实施的《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》^①中。

作为兼顾广义和狭义的“儿童保护”涵义的国家行动纲领,中国儿童发展纲要对于我国儿童保护事业的发展具有导航标的意义。《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》明确提出,要“强化城乡社区儿童服务功能,建立以社区为基础的儿童保护工作运行机制”。针对基层社区的相应职责,提出了“整合社区资源,完善以社区为依托、面向流动人口家庭的管理和服务网

^① 国务院《关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知》(国发[2011]24号) 2011年7月30日。

络 增强服务意识 提高服务能力。健全农村留守儿童服务机制 加强对留守儿童心理、情感和行为的指导 提高留守儿童家长的监护意识和责任”。为落实社区在儿童保护中的这些职责,明确提出了“每个街道和乡(镇)至少配备1名专职或兼职儿童社会工作者”,“90%以上的城乡社区建设1所为儿童及其家庭提供游戏、娱乐、教育、卫生、社会心理支持和转介等服务的儿童之家”的具体目标。

另一方面,近年来我国新出台的诸多法律法规和政策,例如2017年颁行的《民法总则》^①,2015年通过、2016年施行的《反家庭暴力法》^②,2016年国务院颁发的《关于加强困境儿童保障工作的意见》^③和《关于加强困境儿童保障工作的意见》^④等等,都赋予社区、包括城市居民委员会和农村村民委员会组织在有关儿童保护中的重要地位和职责。一是在人员保障和场所建设及完善方面,包括完善儿童福利机构、救助保护机构场所;利用现有公共服务设施开辟儿童之家等儿童服务活动场所;设立儿童福利督导员或儿童权利监察员;配备专职或兼职儿童保护社会工作者;动员其他人员参与儿童保护;参加儿童保护工作培训。二是在具体工作方面,包括定期走访,全面排查,建立完备的留守、困境儿童台账;评估儿童需求;与其他部门开展合作,开展家庭教育指导等针对性的服务;开展儿童保护政策法规宣传;对监护人侵害被监护人合法权益案件履行强制报告、临时照料、监护状况评估、代为申请人身安全保护令、代为提起撤销监护人资格申请、担任被撤销监护人资格的未成年人的监护人等义务。

可以说,近年来国家出台的有关儿童保护方面的法律法规和政策,都是朝着强化社区在儿童保护中的职责作用方向发展的,显示出在儿童保护的机制方面除家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护之外,对于社区保护机制的突出重视和强调。在大的政策制度层面,其走向是构建社区为本的儿童保护体系。

五、构建社区为本的儿童保护机制的相关项目实践

由于越来越认识到社区儿童保护在我国整个儿童保护体系中的重要性,近些年围绕如何把相关法律法规和政策赋予基层社区的儿童保护职能做实、构建可操作实施的社区为本的儿童保护机制,妇儿工委、民政等有关部门在全国各地开展了大量的相关实践,做出了富有成效的探索。宏观制度政策和具体项目实践这两个方面相互促进,更是显示了我国儿童保护走向社区为本的保护机制的新方向。

2012年起,国务院妇女儿童工作委员会办公室就与联合国儿童基金会合作,在我国9省的21个社区实施了“社区儿童保护与服务体系建设”项目,初步探索形成了社区为本的儿童保护机制模式:一是建立并运行以社区为基础的儿童保护工作机制。项目所在社区成立了由社区、村(居)委会、公安、民政、医疗、教育等相关部门、机构和志愿者组成的儿童保护委员会,下设社区儿童保护工作办公室(CPU),负责开展社区儿童保护的计划、组织、决策、评估等工作。同时,在试点地区也建立了社区儿童保护的监测、预防、发现、报告、调查、评估、司法干预、转介、安置一体化的运行机制。二是儿童之家成为儿童保护服务的有效平台。试点社区都建立了儿童之家,配备了专兼职工作人员,开展了体育活动、亲子游戏、知识讲座、心理支持、课业辅导、课后托

① 《中华人民共和国民法总则》2017年3月15日第十二届全国人民代表大会第五次会议通过,2017年10月1日起实施。

② 《中华人民共和国反家庭暴力法》2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过,2016年3月1日起施行。

③ 国务院《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发[2016]13号)2016年2月4日。

④ 国务院《关于加强困境儿童保障工作的意见》(国发[2016]36号)2016年6月13日。

管等服务,为儿童提供具体有效的保护服务。儿童之家还成立了儿童委员会和家长委员会以及志愿者队伍,与专职工作人员一起运行和管理儿童之家。三是组建了省级专家团队并开始发挥作用。各项目省(区)妇儿工委办充分挖掘省内专家资源,牵头成立社工、教育、心理、法律等方面专家组成的省级专家团队,对试点社区项目的运作提供技术支持。

2013年,民政部在全国选取了20个地区,积极推动未成年人社会保护试点工作,探索建立新型未成年人社会保护制度,其大的方向也是建立以社区为基础的保护体系。其具体做法包括将监护存在问题的未成年人列入救助保护范围、探索建立困境未成年人发现报告机制、积极推进健全困境未成年人及其家庭帮扶干预措施,为遭受监护人侵权的未成年人提供临时庇护等救助措施。2014年,民政部又在全国78个地区开展了第二批全国未成年人社会保护试点工作,推动未成年人保护工作向纵深发展^①。

实际上,自2010年开始,民政部还与联合国儿童基金会合作,在山西、河南、四川、云南、新疆5个省(自治区)12个县120个村开展了“中国儿童福利示范区”项目。这一项目更是明确朝着社区为本的儿童福利保障和保护机制方向推进的,并已初步构建起了以儿童信息报告监测反馈机制、儿童帮扶机制、儿童福利资源保障机制、多部门联动机制“四个机制”为核心内容,以村儿童之家为活动场所,以村儿童福利主任为村社工作力量的基层儿童福利服务体和保护机制。

2015年8月,民政部办公厅印发《关于在全国部分地区开展基层儿童福利服务体系建设试点工作的通知》,推广“示范区”项目经验,在全国百县千村开展基层儿童福利服务体系建设试点工作^②。

除上述工作外,一些地方和部门还结合实际,开展了其他一些各具特色的社区儿童保护项目试点或相关实践。

以上实践探索各有特点,共同揭示了我国社区儿童保护工作的几个发展趋势:一是儿童保护的主体和范围不断扩大,从过去的孤儿、弃婴、残疾儿童扩大到贫困家庭儿童、留守儿童等其他困境儿童,有的还把保护对象扩大到了所有儿童,使这种福利保护日益具有适度普惠的性质;二是儿童保护的链条和流程拉长,从单纯事后补救向更加注重事前、事中、事后保护和服务相结合的全流程全方面保护发展;三是儿童保护从部门各自为政到多部门合作发展,更加注重完善跨部门工作机制,整合各方资源,提高儿童保护工作的针对性和实效性。更为重要的是,它们都是较明确地朝着强化社区职责作用的方向发展的,并且已经初步形成我国特色的社区为本的儿童保护机制的雏形。

六、迈向以社区为本的儿童保护机制尚存在的问题与对策

通过前面的回顾、总结与梳理,我们看到,在我国的儿童保护领域,在各种动力因素的作用下,儿童保护机制正向着社区为本的保护机制方向发展。这种“社区为本的儿童保护机制”,即紧密依托儿童日常生活的重要社区场所,充分发挥居、村民委员会等社区组织和社区居民的职责和作用,贴近儿童和家庭,注重预防和早期发现早期干预,尽可能在社区中解决儿童保护的有关问题;同时,它也强调其他如家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护都要以社区为基础,与社区密切配合。总之,经过近些年不同层面不同地方的探索实践,这一机制已基本形成,主要包括如下几大要素。

^① 民政部《关于开展第二批全国未成年人社会保护试点工作的通知》(民函[2014]240号)2014年7月31日。

^② 民政部办公厅《关于在全国部分地区开展基层儿童福利服务体系建设试点工作的通知》(民办函[2015]298号)2015年8月1日。

一是在社区层面,由社区组织和基层政府部门及相关机构共同组成社区保护机构。无论是叫“社区儿童保护委员会”还是“社区儿童保护办公室”(CPU),其责任都是组织开展与儿童保护有关的各项工作。其下连儿童所在的千家万户,上通有关政府专门的责任机关(如未成年人社会保护中心),主要是实现在基层社区的政府跨部门和社会跨领域的合作。

二是社区中的专职儿童保护事务的工作人员。不论是居、村民委员会中的“未保专干”或者是委员兼职的“儿童福利督导员”或“儿童权利监察员”,其具体工作都是负责儿童保护的日常工作,包括监测、发现、预估和报告,以及协助安置处理等,也包括平时组织指导开展预防性工作。

三是社区中的“儿童之家”及其服务工作团队。儿童之家是在社区中供儿童进行各种活动、接受各类服务的场所,由专兼职工作人员和儿童志愿者、家长志愿者共同构成家园的服务工作团队。儿童之家及其服务工作团队能够保持与儿童及其家庭的日常广泛接触,通过各式各样的活动可有效预防儿童保护方面的问题发生,并及时发现和报告有关问题,在问题的处置中也可扮演重要的协助角色。

四是其他支持性的专业机构或社会组织。包括社区内部的各种自组织、志愿者团队,也包括进驻社区或方便为社区提供各类专业服务的机构,特别是社会工作类的社会组织。他们也是监测和及时发现、报告儿童保护有关问题的主体,更可在对问题做出反应和干预处置中发挥作用。

五是以上四者之间的有机联系和迅捷互通渠道。即儿童之家及其工作团队、社区专责人员以及其他各方面人员,从平时的预防,到及时发现、报告给社区儿童保护机构,由后者或再上报政府有关机关,及时做出评估确认,直到做出一系列有效的干预处置安排。

总的来看,虽然我国在迈向社区为本的儿童保护机制上已经初步形成了一定的模式雏形,但是,这种保护机制的构建仍然处于起步阶段,还存在着一些不足和问题。

一是缺乏必要的儿童活动场所和儿童工作载体。许多城市社区主要由高层建筑组成,而这些高层建筑的设计主要出于经济收益方面的考虑,很少考虑到社区居民与儿童的日常活动需要。近年来,部分社区开始有了固定的办公场所,但也仅仅是办公的地方而不是社区居民和社区儿童活动的地方,很少组织针对儿童的活动,缺乏必要的儿童活动场所与设备,缺乏社区儿童活动的品牌与载体,缺乏开展社区儿童活动的“领头羊”,缺少开展社区儿童活动的基本经费。在农村社区,上述“四缺问题”表现得更为突出。这些都影响到作为社区为本的儿童保护机制之重要要素的“儿童之家”的建设。

二是开展儿童工作的理念和方式有待转变。一些地方已经有了儿童之家,社区中也有了专职儿童事务的人员,但是他们在开展有关工作和服务中的理念和方式还存在问题,不能很好地发挥保护儿童的作用,突出表现在忽视儿童的主体地位上。如在社区活动中,儿童往往只是被动地参加了家长为其选择的兴趣班,儿童偶尔的交往也只是停留在固定的几个伙伴之间,很少有小组类的有组织的活动,更不用说常规性的儿童活动^[4]。这些活动实际上并不利于实现儿童保护的目。此外,对困境儿童仍然立足于经济救助,关注焦点还是家庭经济困难,注重解决经济困难,而忽视精神上的关爱和心理上的抚慰。还有很多社区在开展儿童保护工作方面缺乏积极性和主动性,很多社区工作人员停留在“被动服务”的工作模式中,即只有上级部门有任务、有指标或者居民前来求助时才会开展工作,缺乏主动保护和服务的意识。

三是社区与家庭、学校之间缺乏长效的互动机制。家庭、学校、社区是儿童最主要的生活场所。然而在实践中,三者之间缺乏长效的互动机制,致使许多工作的开展“事倍功半”。现阶段有些社区的行政管理属性仍然很强,服务职能相对较弱。在很多居民的印象中,社区仍然承担着“管理者”的职能,难以跟居民形成良性的互信和依赖。具体就儿童保护和服务工作来说,首

先,居民对社区缺乏信任,对社区的许多干预行为心存芥蒂。例如,在摸底排查过程中,有些家庭不够配合,对一些信息故意隐瞒,对社区组织的活动参与度不高,在遭遇困难或者家庭暴力时,很少向社区求助。其次,社区的许多工作和服务难以满足家庭的需求,社区的服务供给与家庭的需求之间存在错位。再次,社区在困境儿童筛查、家庭监护干预方面的作用发挥得不够好。

此外,一些社区儿童保护和服务工作的开展往往忽视与学校之间的互动与互助。除少数社区曾与学校共同开展家长课堂、假期学校等活动外,基本上未能与学校之间实现资源共享。例如,在信息台账建设和管理方面,多数社区与学校“各自为政”,重复劳动;在困境儿童救助方面出现“只顾自家门前雪”现象,使救助工作出现“断痕”。

四是社区与政府部门在衔接上机制不顺、流程不畅。社区儿童保护工作需要由政府主导下不同职能部门、家庭、社会共同参与,社区为本的儿童保护机制的运作也并非社区一方就能够保证顺畅有效,而还需要作为基础性环节的部门发挥自身作用。在整个儿童保护和服务体系中,作为最基层单位的社区只是其中的第一道防线和保障。因此,社区在儿童保护和服务方面职能的发挥有赖于当地整体的儿童保护和服务机制的健全。比如,在个案的处理中,社区更多的是承担一种发现、预警的功能,起到一种枢纽的作用,不可能所有与儿童有关的问题都能够在社区层面解决,对于社区无法处理的案件,应当及时转到有关部门。但是,目前个案的转介是困扰社区工作人员的一大难题。在许多社区中,针对未成年人权益受侵害的案件或者社区内存在的困境儿童,没有明确的工作流程和模式,社区工作人员不知该转介到哪些部门,更不知该如何转介,经常出现不同部门相互推诿的情形。

五是社会组织的发展尚不健全,专业人员匮乏。近几年来社会组织得到了迅速发展,社会组织在社区治理中发挥着越来越重要的作用,在儿童保护领域也有越来越多的社会组织介入并发挥作用。但是,社会组织的分布及其专业能力在地区间存在着极大的差异。在一些经济发展相对落后的地方,社会组织的发展水平较低,甚至没有本土的专业社会组织,心理、法律、社工等专业人才相对比较缺乏,导致在儿童保护和服务方面动力不足、专业性欠缺。

针对以上问题,笔者认为,除了一方面继续加强在社区层面的各项建设,补强社区为本的儿童保护机制的基础外,还要重视其他层面的改进完善工作,真正有效地构建起一个社区为本的儿童保护整体机制体系。笔者提出如下对策建议。

一是加大对儿童优先原则和理念的宣传倡导力度。儿童优先原则是指与儿童权利相关事务应把儿童需要作为首要考虑对象,要求立法者、决策者和法律政策的实施部门,在制定法律法规、政策规划和配置公共资源等方面优先考虑儿童的利益和需求,将儿童优先作为儿童事业、儿童工作的基本原则,这也是儿童保护的核心理念。目前,我国“儿童优先”的理念正在逐步深入人心,“儿童是祖国的未来”也得到社会的普遍认同,但“孩子是父母的私有财产”等错误观念在一些人心中仍根深蒂固。因此,要进一步加大儿童优先原则的宣传教育力度,使公众认识到针对儿童的虐待、性侵、遗弃、拐卖等暴力现象的严重性,强化全社会重视家庭、关爱儿童的高度自觉性,建立健全舆情监测预警和应对机制,理性引导社会舆论,及时回应社会关切,增强公众对儿童保护重要性的认识以及敏感度,努力营造全社会尊重和保护儿童权利、促进儿童发展的浓厚氛围。这也是社区为本的儿童保护机制的题中应有之义,并且对于其有效运作相当重要。

二是进一步完善儿童保护工作的法规政策体系。儿童政策是现代国家政策的重要组成部分,体现了国家的主导理念和核心价值,也是各国儿童工作包括儿童保护机制构建的基础^[5]。我国社区为本的儿童保护机制需要更多更明晰的法律法规与政策支撑。首先,应尽快修订未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等相关法律。应细化和完善有关法律规定及工作制度,增强儿童保护的适用性和可操作性,逐步形成较为完备的法律体系,将未成年人保护工作从立项、实施到绩效评估都纳入法制化、规范化、制度化轨道,实现儿童保护各方面有效覆盖、各环节有效

衔接;特别是应当明确社区保护的地位,明晰以社区为基础的儿童保护体系建设和机制运作的有关要求。其次,进一步完善儿童监护制度,逐步建立以家庭监护为主体,以社区、学校等有关单位和人员监督为保障,以国家监护为补充的监护制度。对于一些处于无法履行监护职责家庭中的儿童或历经监护监督、委托监护、临时监护等仍然存在监护缺失的儿童,可通过监护转移的司法程序变更为国家监护,由国家指定相关部门或儿童保护机构、福利机构等代为监护,通过福利机构抚养和家庭寄养等方式妥善安置儿童。再次,积极推进儿童福利立法。我国的儿童福利长期属于补缺型的社会福利,服务对象范围比较狭窄,主要局限于福利机构集中供养的孤儿和弃婴等,随着经济社会发展,残疾孤儿、患重病儿童、贫困家庭儿童、流浪儿童、父母服刑人员子女等越来越多的困境儿童需要救助,应树立投资儿童、受益未来的理念,从国家层面对儿童保护、儿童福利做整体制度设计,建立与国家经济社会发展状况相适应、与儿童需要相匹配、与社会福利制度相衔接的儿童福利和保护制度,扩大儿童福利覆盖面,增加儿童福利项目,提高儿童福利标准,实现由补缺型福利向适度普惠型福利的转变。最后,出台家庭支持相关政策。家庭是儿童的最佳场所,提供对儿童及家庭的支持和服务是儿童保护的重点。通过各种服务减轻父母养育照顾儿童的压力,为家庭提供支持、补充性服务,为父母更好地养育孩子提供有利条件。同时,应加大公共财政对家庭教育指导服务的投入,将对父母的家庭教育指导作为公共服务的重要内容,完善家庭教育指导机构,建立家庭教育从业人员职业培训和指导服务机构准入制度,形成完备的家庭教育指导服务体系。总之,儿童保护相关法律法规和政策的完善制定,要更加有利于整合性地保护儿童,更加明确清晰地界定城乡基层政府、社区组织在儿童保护中的职责角色,并提供相应的履责支撑,将更有利于社区为本的儿童保护机制的整体建设和有效运行。

三是建立基层儿童保护工作的部门合作机制。县(市、区)应由主要责任部门牵头建立政府主导、部门负责、社会各界共同参与的儿童保护多部门合作机制,组织、协调、指导、督促有关部门做好儿童保护工作。推动落实儿童保护相关政策法规,协调推动政府有关部门制定和实施县级儿童发展规划,协调、督促、推动政府有关部门解决儿童保护的重大问题,对本辖区发生的重大儿童保护问题进行督办和处置。民政、教育、公安、卫生、计生等部门要督促和指导中小学校、幼儿园、托儿所、医疗卫生机构、社会福利机构、救助保护机构切实履行强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等职责。要依托县级儿童福利机构、救助保护机构、特困人员救助供养机构、残疾人服务机构、城乡社区公共服务设施等,健全儿童权利服务网络,辐射城乡社区,发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能,保障儿童人身安全。

就当前来看,社区儿童保护工作机构及其运作流程的建设是我国社区为本的儿童保护机制构建中的突出薄弱之处,要尽快加强建设完善。应当按照“政府主导、部门合作、社会参与”的原则,集合基层民政、公安、卫生、教育、妇联等部门的力量组成社区儿童保护工作办公室,作为社区儿童保护的核心枢纽,负责组织、计划、管理社区日常儿童保护事务。社区儿童保护办公室可由社区居委会的负责人担任负责人,由负责社区日常工作、与社区儿童保护工作有密切关系的各个部门和专业代表组成。其主要职责是围绕儿童保护的工作目标,负责联络居民和各级儿童保护机构的沟通、协调以及管理儿童保护的日常事务,最大程度保障儿童权利的实现^[6]。

四是加快建立运行社区儿童保护的应急反应程序。在基层推进儿童保护工作的真正落实和儿童保护事业的发展,不仅需要横向的部门合作,而且需要一套从县(区、市)到乡(镇、街道)再到村(社区)纵向的完整的儿童保护组织体系,建立预防、报告、处置三大服务运行机制。预防机制是为防止儿童权利受到侵害而开展的各种工作,包括宣传、教育、培训和社区活动等,可以通过建立辖区儿童档案并及时更新、及时发现问题、及时干预、及时控制和消除一切可能导致儿童伤害事件发生的诱因,有针对性地开展工作。报告机制要求负有强制报告义务的单位和

个人及其他公民、社会组织发现正在或已经发生的儿童权利受侵害案件或疑似案件时向公安机关、社区儿童保护办公室或其他相关责任机构进行报告,它是及时发现并阻止儿童伤害案件发生的有效机制。处置机制是指处理儿童权利受侵害案件报告的工作制度和程序。它是改善儿童社会生态环境,排除儿童受伤害的可能原因,让已经受到伤害的儿童尽可能获得及时的帮助,降低或减少儿童受伤害的最后保障机制^[7]。根据这三大服务工作机制,需要建立一套细化的、可操作的工作流程,明确相关部门和机构的职责和协作程序,做好儿童保护工作各个环节的衔接,织密织牢社区儿童保护工作网底。

五是打造社区儿童保护工作的共建共享平台。目前国务院妇儿工委办公室、民政部、国家发改委等部门推动的城乡社区儿童之家建设,已经写入了《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》,列入了国民经济和社会发展规划纲要的社会关爱行动计划,正在日益引起各级政府的重视和支持。儿童之家不是一个单纯的儿童活动场所,是依托城乡社区资源建立,以保护儿童权利和促进儿童发展为宗旨,向儿童提供游戏活动、临时照料、课后托管、卫生保健、生活技能、品德与行为指导、心理支持、家庭教育指导、儿童保护等服务的社区综合服务体系。经过多年的试点和推进,儿童之家已经成为妇儿工委、民政、发改委等政府有关部门和妇联、共青团、科协等人民团体共建共享的社区儿童保护工作平台,成为社区整合和链接各种资源,开展儿童权利倡导,提高儿童公共服务水平的重要载体。实践证明,儿童之家作为以社区为基础的儿童保护体系的重要组成部分,以多种形式存在,在社区儿童保护工作中发挥了重要作用,受到儿童及其家庭的广泛认可和支持。

六是鼓励和引导社会力量参与儿童保护工作。社会力量参与对于提升儿童保护工作专业化水平,扩大儿童服务覆盖面具有非常重要的作用。要落实国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》的要求,尽快健全相关制度,明晰责权,推进专业社会组织的发展。积极引导并支持专业社会工作服务机构、慈善组织、志愿服务组织和社会工作者等专业人员和志愿者参与儿童保护和服务工作。通过政府购买服务等方式支持其深入城乡社区、学校和家庭,开展困境儿童监护指导、心理疏导、行为矫治、法律援助、课业辅导、困难帮扶、社会融入和家庭关系调适等专业服务,构建社区、社会组织、社会工作专业人才“三社”联动的社区儿童工作服务模式。加大对儿童社工人才的培养力度,扩大专业人才的数量和规模,提高工作能力和水平。加大政府购买力度,培育和引导专业化的社会组织、服务机构为儿童及其家庭提供个性化、差异化、有针对性的保护和服务。

[参 考 文 献]

- [1][2]尚晓媛 张雅桦等《建立有效的中国儿童保护制度》北京:社会科学文献出版社2011年版,第43、45页。
[3]苏凤杰《儿童友好家园工作指南》北京:北京师范大学出版社2011年版,第4页。
[4]严仲连《我国社区儿童服务的问题与对策》,载《社会科学家》2016年第1期。
[5]郑新蓉 熊和妮等《我国儿童政策的价值基础辨析——兼论儿童教育》,载《河北师范大学学报(教育科学版)》2015年第1期。
[7]国务院妇女儿童工作委员会办公室《儿童暴力伤害预防与处置工作指引》北京:中国妇女出版社2014年版,第18-20页。

(责任编辑:任天成)