

新未保法下儿童救助保护的制度理念和运行机制

◆ 邓锁

6月1日,新未保法正式施行,这是我国儿童福利与保护事业发展的里程碑事件。新未保法从以往的“四大保护”增加到“六大保护”,更加明确细化了侵害儿童权益的责任追究和处罚措施,是维护儿童权利的重要法律武器。在新未保法正式实施前夕,国务院办公厅同时成立高规格的未成年人保护工作领导小组,随后印发《国务院未成年人保护工作领导小组关于未成年人保护工作的意见》,提出加强未成年人保护工作的总体要求、重点任务和保障措施,其中在强化家庭监护责任、学校保护、社会保护等不同方面尤其强调了社会工作专业的重要角色。这也表明,随着新未保法的出台实施,我国儿童福利和保护事业将进入专业化发展的崭新阶段。

儿童福利事业发展既需要强有力的顶层制度设计,更需要在专业理念的指引下,提升儿童救助保护机制的运行效能。新未保法及相关意见的出台,体现了对儿童作为权利主体的尊重和保护,并从立法中确立了国家亲权的理念,民政部门代表国家承担着临时监护、长期监护等法定职责,这是对儿童抚育中国家与家庭边界关系的重新调整,要求政府与社会在儿童抚育、成长和发展中承担更大的责任。同时,新未保法还明确规定建立县级未成年人保护工作协调机制,镇街应当设立未成年人保护工作站,以及村居设立未成年人保护工作的专人专

岗等,这是从制度设计与执行层面,对儿童救助保护机制的治理效能提出了更高要求。

儿童救助保护的制度理念

推动新未保法的有效实施,首先需要更加全面地理解和认识儿童救助保护的制度理念。制度理念是政策和制度设计背后的价值、观念及原则基础,它与特定国家和地区的社会意识、文化观念等密切相关。儿童是家庭的未来,是国家民族的希望,儿童福利和保护的制度理念在实质意义上体现了国家、家庭与儿童的三方关系。

儿童福利与保护制度在西方发达国家和地区有较长的历史发展,其逐渐演化形成两种具有代表性的制度理念,分别是儿童保护取向与家庭服务取向。

在狭义的儿童保护取向,国家与家庭之间是一种监管和对立的关系,社会工作者首要关注的是儿童权利是否受损,父母的需求和处境则被看作是次要的。儿童社会工作者的主要任务是调查儿童在家庭监护中可能受到的伤害,并常常诉诸法律。

在家庭服务取向,儿童救助保护的焦点则放在对家庭的支持,其背后的假定是脆弱和贫困家庭的儿童更容易受到不当对待,儿童监护不当或缺失乃是家庭能力不足甚至“家庭失灵”的结果,需要提供更具针对性的家庭政策与服务支持。尽管儿童的保护性需求

是服务的关键点,但家庭服务的目标乃是建构家庭照顾以及保护儿童的能力,所以监护权的转移或剥夺决定是十分谨慎的,国家和家庭之间是一种协作支持的伙伴关系。

不同国家和地区的制度文化差异也深刻影响其儿童救助保护的制度理念特征。如英国、美国和加拿大等都倾向于建立独立的儿童保护服务体系,基于儿童权利为中心开展儿童虐待或伤害的处置干预服务;而北欧等国家则更加倾向于家庭服务为取向的儿童保护体系,强调其他的社会福利体系同时发挥增强儿童保护和家庭支持的功能。不过,随着人口结构以及家庭形态的剧烈变迁,20世纪后期以来,不同国家的儿童福利和保护制度发展体现出多元化的政策发展趋势,儿童保护和家庭服务的制度理念日益交叉融合。许多国家都强调从积极的社会政策视角来推动儿童保护,注重以儿童权利为中心,推动整合性的儿童与家庭服务体系建设。

我国的新未保法及相关意见应该说体现了广义的儿童保护理念。儿童问题与我国人口结构、家庭形态及社会文化变迁息息相关,在新的社会转型时期,儿童照顾的责任分工与社会规范也面临着结构性调整。这一方面需要通过立法来确定儿童抚育、保护相关主体的责任归属,加强对监护困境儿童的救助与托底保护;另一方面,还需要在社

会政策与社会服务体系建设中,强化国家及社会多元主体对家庭抚育儿童的广泛支持,将儿童服务置于城乡公共与社会服务均等化、高质量发展的重心。

笔者认为,我国儿童救助保护事业发展应借鉴和吸取其他国家和地区的经验教训,坚持“儿童中心、家庭为本、社会支持”的理念,推动儿童保护与家庭服务的整合,为儿童的健康成长发展创造良好的家庭与社会环境。新未保法其实充分体现了这种整合服务的理念,其中不仅强调家庭监护职责的细化落实,也明确指出政府、企业以及社会力量等在儿童保护工作中需要承担相应责任,要求社会各方在处理与儿童相关的事项中,皆应贯彻尊重和儿童权利的基本理念,发挥工作合力。这些理念应当在新未保法的具体实施中得到有效落实。

提升儿童救助保护机制的运行效能

如何充分发挥政府主导作用、建立有效的协调联动工作机制是推进新未保法实施的关键。各地尤应重视专业能力建设的引领作用,基于儿童利益最大化的原则,强化提升儿童救助保护工作机制的运行效能,其中对以下几个方面的工作应给予更大关注。

首先,应充分贯彻落实国务院关于未成年人保护工作的决策部署,推动跨部门未成年人保护协调机制的常规化与制度化运行。各地应更加明确未成年人保护相关部门的职责分工,制定完善配套的法律法规政策,也包括推进辖区内未成年人服务设施、服务阵地与人员的规划发展,以及加大宣传、营造良好的社会氛围等具体工作任务。需要指

出的是,儿童救助保护工作应与各地公共服务发展规划紧密结合,这包括推动城乡社会服务均等化,优化政府财政资源配置,推动财政资金统筹使用,加强各部门面向儿童、家庭及社区服务的资源整合等创新推进举措。建议在城乡社区搭建跨部门协作的“儿童社会工作服务平台”,有效运用政府不同部门以及社会组织的多元资源,进一步理顺分类、分层的儿童社会工作服务机制,提升儿童福利服务的整合供给能力,包括如统筹使用社区儿童之家、托幼托管、日间照料等服务设施与空间等。

其次,应切实推动未成年人救助保护机构转型升级,使其在儿童救助保护服务体系建设中发挥枢纽型作用。未成年人救助保护机构是落实未保法的重要基层阵地,但毋庸讳言,许多机构在运行中仍存在专业能力不足的困境,如机构的职能定位、责任边界、经费使用效率以及服务规范化等问题,而加强各地、各相关部门的社会工作发展能够为未成年人救助保护机构建设提供重要支撑。在转型升级进程中,各地应积极培育儿童救助保护领域内的志愿服务与专业社会组织建设,可依托乡镇(街道)社会工作站建设,形成未成年人救助保护机构与专业组织、基层专业服务协同发展的良性格局。同时,以未成年人保护热线为依托,各地还应建立健全发现报告工作机制,加强政府内部协作、内外联动等机制建设,推动设立“一门受理,协同办理”的一站式儿童保护综合服务平台,打造闭环服务流程,织牢织密儿童救助保护网络。在受暴儿童保护服务中,各地应注重儿童工作者的价值伦理敏感性,保护儿童隐私,避

免给儿童造成二次伤害。

最后,应大力促进儿童福利与保护工作人才队伍建设。近年来,我国社会工作人才数量迅猛发展,但不同地区与服务领域的社会工作人才分布还很不均衡。仅就儿童福利服务领域来看,专业社会工作者数量与儿童社会服务的需求之间仍有较大差距。据统计,在主要发达国家或地区的社会工作者领域分布中,儿童福利保护领域的专职社会工作者一般占到社会工作者总量的40%左右,社会工作者与儿童总量的比例则一般在2‰—3‰(或200—300人/10万),而我国儿童社会工作人才队伍发展与之相比显然相差甚远。从长远来看,应当根据全国及各地儿童福利与保护工作需要,确定分层级、分领域的人才发展规划,科学测算社会工作者—儿童的比例以及工作内容,大力培育专业的儿童社会工作者。也可以通过政府购买服务、高校—机构伙伴关系或社工机构“牵手计划”等,加强儿童督导员、儿童主任专业培训,逐步建立和完善儿童社会工作者专业资格认证体系。配合新一轮的儿童发展纲要制定,我国还可以出台高层次的儿童社会工作人才队伍十年规划,提供具体切实的政策支持措施。

社会工作是儿童救助保护的主体性专业力量,在新未保法的落实中理应扮演重要角色。这需要我们更加全面深入地理解儿童救助保护理念,切实提升基层儿童救助保护工作机制的运行效能,加强政策与工作创新,发挥政府、家庭与社会合力,共同推动我国儿童福利与保护事业的进步。

(作者系北京大学社会学系副教授)