

首次设“司”

儿童福利行政管理再上新台阶

■ 本报记者 高文兴

1月25日,中国机构编制网正式发布《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》(以下简称“三定”方案),其中,儿童福利司的出现引起各方关注。综观机构沿革历史,这是民政部首次单独就儿童福利设立相关司局。

此前,民政部负责的儿童福利相关工作主要集中在弃婴和孤儿的安置、收养,但从近年来社会呼声和出台政策来看,困境儿童、留守儿童等弱势儿童群体的福利工作将会是儿童福利司的重要职责。

首次设立儿童福利司

1月25日上午10时,早已放出风声的民政部“三定”方案终于正式对外发布,消息来自中国机构编制网,几乎同时,中国政府网也转发了方案全文。

此时,民政部正在召开今年第一季度例行新闻发布会,立即有敏锐的记者就“三定”方案举手提问。

当日,会议的主要内容是发布几项有关儿童福利的系列政策,王金华随即就“三定”方案中儿童福利司的设立进行了解读。王金华为民政部社会事务司司长,此前,该司设有儿童福利和收养处。

很巧,这是民政部首次设立儿童福利司,在几个新增设的司中,它引起了更多的关注。

“此次民政部机构改革设立了儿童福利司,我觉得是具有里程碑意义的重大事件。”王金华一开头就用这样的高度评价儿童福利司的出现。

行政管理级别“升格”

综观民政部的机构沿革历史,在相当长的一段时间内,儿童福利的相关职能并未得到很好地体现。

在1988年的“三定”方案中,民政部的职责只字未涉及儿童,仅令当时的社会福利司负责儿童福利院的工作。

然而,次年,全球多国首脑共同签署《儿童权利公约》,这一事件在外部推动了我国对于儿童福利制度建设的进程。

1990年8月,我国常驻联合国大使也在这一公约上签字,中

国成为第105个签约国。

三年后,民政部的再一次机构改革中,儿童福利的工作职能便大幅增加——社会事务司除负责儿童收养工作外,还负责制订有关儿童收养的政策法规并监督实施,并指导地方保护妇女儿童权益。

2008年,儿童福利的工作职责转移至新成立的社会福利和慈善事业促进司,王振耀出任该司司长。

回应社会呼声

王振耀回忆,当年,社会福利和慈善事业促进司下设有儿童福利处,“一个处就两三个人,最多四五个人,应对一个协调几十个部委的议事协调机构有些吃力,也不平衡”。

此次,儿童福利司的设立可谓顺应了社会及儿童福利领域专家的多年呼声。

自从中国加入《儿童权利公约》后,我国政府在普及公平的儿童福利服务工作方面就出台了一系列的政策。

至2014年,就有艾滋病“四免一关怀”、农村低保、城市贫困人口住房保障、免费普及义务教育、新农合、孤儿养育津贴、儿童发展纲要和艾滋病患儿补助金等8项重大措施,政策出台密度之大和覆盖领域之广都可谓史无前例。

近两年,民政部等27个部门又建立了农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度,统筹协调全国农村留守儿童关爱保护工作,旨在强化部门间的协作配合;《民法总则》则规定,没有合适监护人的未成年人主要由民政部门兜底监护;民政部还



中国签署《儿童国际公约》是推动儿童福利制度改革的外在动力之一(网络配图)

首次就未成年人保护工作设立了专门业务处……

2014年左右,为了应对愈趋严重的农村留守儿童现象,我国开始在全国范围内的乡村探索“儿童福利主任”制度。

截至去年,全国31个省份农村留守儿童关爱保护机制全面建立,设立了12.7万专职儿童主任和17.8万个儿童活动场所。此外,多地困境儿童津贴提标扩面,21个省份探索建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度,纳入孤儿、特困人员供养、最低生活保障制度范围困境的儿童达770万名;政府主导下,社会力量联合开展儿童大病医疗救助工作,全国83家慈善组织开展儿童大病救助项目160余个,为极重病儿童实行托底保障……

在新世纪的头20年,我国儿童福利工作的进展可谓突飞猛进,但其中的弊端也难以避而不视。

长期以来,我国儿童社会福利的管理职能并不统一,分散于各个职能部门中。如,国家卫生健康委员会负责儿童医疗卫生保健服务,教育部负责儿童教育福利,妇联和公安部负责儿童保护。

儿童福利缺乏一个专门负责的部门,“九龙治水”现象比较突出,仅靠民政部的一个处来协调这些单位和部门,力量显然远远不够。

11年后的今天,儿童福利行政管理级别首次升格为“司”,已身为北师大中国公益研究院院长的王振耀评价说:“政府部门的‘司’级在国家机关中相对独立,机构建制加强,能独立行使行政管理职责。”

弃婴、孤儿逐年下降

民政部作为与儿童福利关系最为紧密的行政管理机构,由于历史原因,在相当长的一段时间内,其相关职能仅限于弃婴和孤儿的安置与收养工作,更简单地说,即儿童福利机构的管理工作。

但随着我国经济的发展,家庭负担能力的不断提升,因经济困难遗弃和送养儿童的现象逐年递减,儿童福利机构的管理工作已远不如从前繁重。

据民政部的最新数据,我国目前共有孤儿34.3万人,比2012年的57万人下降了近40%。

近10年民政部收养登记数据的下降趋势也从另一个侧面给出佐证——2018年,全国办理收养登记15143例,是2009年数量的1/3。

而在全国的34.3万孤儿中,又仅有6.8万人在儿童福利机构集中供养,占不到20%,多为残疾或患病儿童。余下的大部分孤儿均散居在家庭中,对此,民政部社会事务司司长王金华分析道:“随着二孩政策的调整,随着民

生保障制度、兜底保障相关政策的出台,家庭送养意愿在降低。”

1月25日,民政部社会事务司副司长倪春霞则透露,目前全国共有儿童福利机构1217家,机构总床位已超10万张,远远满足6.8万名集中供养孤儿的需求。

此外,王金华还指出,现在越来越多的国内家庭开始收养轻度残疾儿童或病愈康复的孤弃儿童,这无疑也将进一步减轻民政部门集中供养儿童的负担。

困境、留守儿童成为工作重心

拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准,健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度,指导儿童福利、收养登记、救助保护机构管理工作。

在官方给出的儿童福利司职责中,孤弃儿童保障和收养登记工作的相关字眼仍然不少,但在集中供养孤儿日益减少的形势下,新设立儿童福利司的工作重心将不再侧重于此。

与此对应,数量日益庞大、社会事件频出的困境儿童和留守儿童将成为该司重点关注的群体。

实际上,早在2008年,民政部等15个部门联合出台的一份文件即扩大了儿童福利保障的对象,既包括集中养育的孤儿、弃婴,同时也包括社会上的散居孤儿,还包括事实上无人抚养的未成年人,即流浪儿童、服刑人员的未成年子女等困境儿童。

2016年,国务院印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》,明确困境儿童还包括三类:因自身残疾导致康复、照料、护理、社会融入困难的;因家庭贫困导致生活、就医、就学困难的;因家庭监护缺失、监护不当导致人身安全受到威胁和侵害的。这份《意见》正式标志我国儿童福利保障范围向困境儿童拓展。

同年2月,民政部在社会事务司下设未成年人(留守儿童)保护处,是国家层面政府职能部门中第一个内设的专门性未成年人保护机构;两个月后,国务院又批准设立农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度,留守儿童问题得到国家前所未有的重视。

“在总体机构和编制不增加的情况下,设立儿童福利司,是儿童福利工作一个新的里程碑。”民政部社会事务司司长王金华表示,“儿童福利司的设立有利于解决民政部相关职能碎片化问题、有利于统筹设计我国的儿童福利制度、有利于系统研究适合我国国情的儿童福利制度。”



网络配图