

“十四五”开局之年 儿童保护工作机制取得突破性进展

张柳
张央
郑红
申平康 /文

北京师范大学中国公益研究院儿童福利与保护研究中心

一、2021年儿童福利与儿童保护进展

2021年是“十四五”开局之年,儿童福利与保护事业在创新中发展。国家和地方全面规划儿童福利与保护事业,未成年人保护工作协调机制实现全国省市县全覆盖,残疾儿童康复救助和未成年人网络保护取得重大进展。

(一)未成年人保护工作机制取得突破性进展,全国省、市、县三级“未保”工作协调机制实现全覆盖

2021年,国务院未成年人保护工作领导小组成立,标志着我国未成年人保护工作机制取得突破性进展。领导小组发布《关于加强未成年人保护工作的意见》,构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六位一体”的新时代未成年人保护工作格局,提出25项重点任务。

国家层面成立未成年人保护协调机制,一方面,落实了新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》有关未成年人保护工作协调机制的法律要求;另一方面,也将有效解决未成年人保护工作职责分散重叠的现实问题,充分减少层级,提高效率。

2021年年底,全国省市县三级领导协调机制实现全覆盖。地方多措并举,推动未成年人保护工作加速发展。

(二)国家和地方系统规划儿童福利与保护事业,“十四五”发展目标与主要任务全面确定

“十四五”开局之年,国家相继出台《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》《中华人民共和国家庭教育促进法》《健康儿童行动提升计划(2021—2025年)》等一系列相关法律及政策文件。各地民政部门积极启动编制儿童福利事业发展“十四五”规划。据不完全统计,截至2021年12月底,共15个省(区)开启了编制儿童福利事业发展“十四五”规划工作。

(三)“双减”配套政策落地与家庭教育立法,家校社协同育人机制得到健全

为加强学校教育,提高学校课堂教学质量,优化作业布置,

减轻学生课余负担,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》,教育部随后出台《关于进一步明确义务教育阶段校外培训学科类和非学科类范围的通知》《关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》《关于做好校外培训广告管控的通知》《义务教育阶段校外培训项目分类鉴别指南》等一系列配套政策。

多地积极采取行动,海南、陕西、重庆等地全面停止中小学培训机构学科类培训,各地校内校外同时发力,切实把学生作业负担和校外培训负担降下来,把教育教学质量提上去,持续营造良好社会氛围。

家庭教育的重要地位进一步凸显,与学校教育实现相互配合。《中华人民共和国家庭教育促进法》于2022年1月1日起实施,我国首次就家庭教育进行专门立法,意味着家庭教育正式纳入国家教育事业发展规划和法治化管理轨道。

(四)以儿童和家庭福利为中心的人口生育配套措施逐渐完善

2021年,全国人大常委会会议表决通过了关于修改人口与计划生育法的决定,明确实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。国务院常务会议审议通过了《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》,明确完善三孩生育政策配套支持措施,包括完善以生育津贴为主的福利体系;发展托育、照护、教育“一条龙服务”;完善生育休假与生育保险制度,严格落实产假、哺乳假等制度,支持有条件的地方开展父母育儿假试点等。随后,各地政府鼓励生育措施相继出台。

(五)残疾儿童康复救助进一步落实“应救尽救”

2021年,中国残联联合民政部、国家卫生健康委员会印发《残疾儿童康复救助定点服务机构协议管理实施办法(试行)》,进一步规范残疾儿童康复救助定点服务机构管理,不断提升救助服务质量。各地残联适时提高救助标准、扩大救助范围,让更多残疾儿童得到康复救助。

2021年是“十四五”规划开局之年,各行各业迈入高质量发展变革轨道。围绕公益慈善、儿童福利与保护、养老服务、残疾人事业等民生领域,北京师范大学中国公益研究院分析梳理了对以上领域的观察,以及对未来行业趋势走向的判断。本文分享的是儿童福利与保护领域的研究成果。

截至2021年11月底,全国已有33.2万残疾儿童接受康复救助,超过2020年全年接受救助的总量(28.4万),残疾儿童受益人数明显增加。随着《“十四五”残疾人康复服务实施方案》的实施,残疾儿童康复救助制度将得到进一步贯彻落实,切实保障残疾儿童及家庭基本权益。

(六)未成年人网络保护首次立法,平台治理、信息管理、软件管理共同发力

2021年,新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》正式施行,新设“网络保护”专章,对网络信息内容管理、未成年人个人信息保护、网络欺凌以及未成年人网络沉迷等突出问题做出了全面的法律制度设计;同时明确了未成年人网络活动的利益关联方、服务提供方、监管义务方等各方职责和义务。

国务院印发《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》,纲要共设置健康、安全、教育、福利、家庭、环境、法律保护七个领域,提出70项主要目标和89项策略措施。在安全领域方面提及“要加强未成年人网络保护,预防和干预儿童沉迷网络”“落实政府、企业、学校、家庭、社会保护责任”“保障儿童在网络空间中的合法权益”。

(七)河南漯河率先创建儿童社工培训基地,66.7万儿童主任专业化体系建设取得重要实质进展

当前,我国儿童主任队伍建设进入重大战略机遇期,专职化和专业化的需求紧迫。一方面,亟需建立健全儿童主任专业化发展的培养体系,包括专业化的儿童社工知识体系、人才培养体系和师资队伍;另一方面,亟需建立健全完善儿童主任人才保障机制、督导机制等体制性保障。

2021年,河南漯河探索建立了市级建立社工学院的模式,随着儿童主任队伍发挥更重要作用,全面打造本土化儿童主任培训基地。此外,北京师范大学中国公益研究院专家团队编制了《全国儿童主任上岗培训教材》等,为新上岗的儿童主任开发“儿童主任必备十课”、社区儿童工作者抗击疫情课程、残障平等意识课程等线上课程,以及初中、高三级实地面授课程,有助于推动儿童主任岗前培训体系的健全与完善。

二、2022年儿童福利与儿童保护发展趋势

(一)0-3岁儿童托育服务体系建设将快速发展

2022年,随着三胎政策的放开和“十四五”规划实施,0-3岁儿童托育服务体系将快速发展。第七次人口普查数据显示,2020年,我国出生人口1200万,人口出生率为8.5‰,出生人口连续四年滑落,出生率为1952年该数据存在以来最低。2021年,全国人大常委会会议表决通过了关于修改人口与计划生育法的决定,明确实施一对夫妻可以生育三个子女政策及配套支持措施。“十四五”规划中明确提出:每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数(个)指标,要从2020年的1.8个提升到2025年的4.5个。支持150个城市利用社会力量发展综合托育服务机构和社区托育服务设施,新增示范性普惠托位50万个。

(二)全国未成年人保护示范创建活动将进一步有序推进

2022年,各地将通过建设未成年人保护示范区县来进一步推动未成年人保护工作,探索和发现具有本地特色和全国推广价值的未成年人保护工作模式的体系化、立体化和全面化建设。

随着2021年民政部全国未成年人保护示范创建活动的启动,广东、江苏、云南等12个省份均已开展未成年人保护示范创建活动的省级评定工作。首批示范创建命名工作将在2022年5月完成,各地区将根据示范创建的要求重点针对强制报告、监护监督、校园欺凌防控、网络保护、从业禁止、入职查询等多个方面入手,加强制度建设。此次示范创建活动首次提出未成年人保护工作的负面清单制度,可以预见到,未来各地区将会针对家长监护行为、行政部门监护考察行为等关键环节设计负面清单,进一步推进未成年人保护工作的落实。

(三)儿童福利机构将全面优化提质

2022年,我国儿童福利机构社会服务兜底能力和水平将不断提高,助力儿童福利机构实现优化提质和创新发展,进而有效防范化解儿童福利领域重大风险,推进儿童养育、医疗、康复、教育、社会工作一体化。

2021年,国家发展改革委等

四部门联合印发《“十四五”时期社会服务设施兜底线工程实施方案》,明确提出“十四五”时期,中央预算内投资将重点支持社会福利服务设施中的区域性儿童福利设施、未成年人保护设施。民政部、中央编办、发展改革委等14部门印发《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》,要求“到2025年,全面完成儿童福利机构优化提质和创新转型,省级和地市级民政部门设立的儿童福利机构全面实现优化提质,县级民政部门设立的儿童福利机构完成创新转型”。其中,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。随着政策落实,民政部门儿童福利机构以社区为中心,服务社会化和专业化转型发展将成为工作重点。

(四)儿童福利与保护加速向智能化服务转变

2022年,随着公共服务数字化智能化的全面推进,儿童福利与保护信息监测、需求分析、资源配置、日常监管智能化建设力度将进一步加大。“十四五”规划提出,“提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”。为将智能化应用到儿童福利与保护领域,2021年,民政部办公厅印发了《关于开展孤儿、事实无人抚养儿童认定申请受理“跨省通办”工作的通知》,要求自2021年6月30日起,全面实施孤儿、事实无人抚养儿童认定申请受理“跨省通办”工作,满足广大人民群众异地办事需求,有效服务孤儿、事实无人抚养儿童群体,提供更便捷、更贴心的服务。

(五)儿童友好城市建设将进入实质性推进阶段

2021年,随着国家和地方儿童友好城市建设相关规划文件的全面实施,在试点地区和示范工程典范效应带动下,全国公共场所、办公环境、城市乡镇、村居社区的儿童友好环境建设将迎来实质性推进阶段。儿童友好城市建设纳入了国家规划和新儿童发展纲要,2021年国家发改委会同22个部门出台《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》,提出将开展儿童友好城市建设试点。到2025年,通过在全国范围内开展100个儿童友好城市建设试点,推动儿童友好理念深入人心,儿童友好要求在社会政策、公共服务、权利保障、成长空间、发展环境等方面充分体现。