



专题研究：儿童保护与儿童福利

地方政府儿童保护主管机构建设研究

——基于 A 县和 B 市的儿童保护试点实践

乔东平

摘要：预防和干预儿童虐待或针对儿童的暴力是国际社会普遍关注的问题，但这种狭义的儿童保护制度在我国还没有真正建立。近年来，多起儿童受虐待和忽视导致重伤和死亡的案例凸显了我国儿童保护体系的漏洞，首要的是长期没有明确的儿童保护责任主体机构及国家监护制度。本文基于在河南和江苏的两个试点县的质性研究和行动研究，首次对县级政府儿童保护主管机构进行制度设计，包括主管机构的组织架构、理念、原则、目标、职责、机制、人员和经费配备等。本项目推动当地政府出台儿童保护的政策文件，明确儿童保护的主管机构及其职责，开展了儿童保护实践，并期望以小项目带动大政策，推动中国儿童保护制度和体系的进一步完善。

关键词：儿童保护主管机构；儿童虐待；儿童保护制度

一、研究背景与问题提出

（一）主管机构建设是儿童保护的现实需要

儿童保护主管机构是指负责儿童保护的政府部门或者得到政府或法律授权的公共机构。儿童保护制度有广义和狭义之分。^①狭义的儿童保护指国家依法救助保护受到或可能受到暴力、虐待、忽视和其他形式伤害的儿童的各种制度、措施和服务，使儿童能有安全的成长环境。这是很多国家儿童福利的重点或中心，但在我国还没有建立起预防和干预儿童虐待的狭义儿童保护制度。儿童虐待是指父母以及受委托照顾和管教儿童的人故意（作为或不作为）对儿童造成身体或心理伤害的所有行为，包括身体虐待、性虐待（性侵犯）、心理虐待和忽视四种形式。

虐待儿童已经成为一个基本的、严重的全球性问题。^②研究证明，虐待儿童在中国也是常见的社会现象。2005年，中国作为联合国儿童暴力全球调研项目参与国之一，在北京、广东、陕西、湖北、浙江、黑龙江六省市大中专学生中，采取回顾16岁前经历的形式进行问卷调查，结果显示，各种暴力侵害儿童状况很普

基金项目：本课题是儿童乐益汇“中国儿童保护项目”的子课题。

感谢中国儿童乐益汇和澳大利亚新南威尔士大学的项目资金资助，感谢试点地区政府各部门特别是民政部门的参与和协助！

作者简介：乔东平，北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授、副院长、博士生导师，研究方向为儿童保护、家庭和儿童福利、社会政策、社会工作。（北京，100875）

①尚晓媛：《中国弱势群体保护制度》，北京：社会科学文献出版社，2008。

②Pinheiro, P. S é rgio: World report on violence against Children. Geneva: by ATAR Roto Presse SA, 2006.

遍。^①中国的儿童被父母打的频率也很高,在山东省938个小学家长中,63%承认在过去的6个月里平均体罚孩子8次。^②在河北省1762名大学生中,76.2%的人在儿童期有遭受虐待经历,儿童期躯体虐待发生率为59.4%,精神虐待为61.5%,性虐待为10.2%。^③根据《2013年儿童安全教育及相关性侵案件情况报告》的统计,仅2013年被媒体曝光的性侵儿童案件就高达125起,平均2.92天就曝光一起,且受害人群呈低龄化。在风险社会中,家庭功能弱化,儿童受伤害和受虐待的风险增大,需要国家加大保护力度。

近年来,我国多起儿童受虐待和忽视导致严重伤害或死亡的案例引起政府、社会和学术界对儿童保护问题的关注。特别是2013年6月南京“饿死女童案”在多方知情,并采取了救助措施的情况下发生,说明我国对儿童虐待缺乏足够的认识,现有的制度和服务不足以提供对儿童的有效保护,凸显了我国儿童保护制度的漏洞,导致人们求助无门或求助无效。从3岁的姐姐逃出家门求救到饿死,历时3个月里,民警接警并探望,医生给做身体检查,社区居委会现金救助和送洗衣机,邻居临时照顾一周,太婆婆和太奶奶偶尔送饭,都未能有效地保护她们,主要原因是没有明确的儿童保护主管机构和国家监护制度等,使得受虐儿童没有得到替代性安置和专业服务。由于没有儿童保护主管机构,也没有任何部门为饿死女童案负责。要避免类似悲剧,政府迫切需要明确或建立儿童保护主管机构,完善儿童保护制度。

(二) 建立儿童保护主管机构是发达国家和地区的经验

不同国家的儿童保护制度各有特点,分为儿童保护导向的体系、家庭服务导向的体系、社区照护导向的体系。^④目前,前两种体系占主导地位,根据Gilbert的研究^⑤,以美英为代表的国家属于“儿童保护导向”,首要关注的是保护儿童远离来自其家庭的伤害,监督及控制高危家庭中父母的行为,法律的权威是介入家庭的最主要方法,儿童保护的职责功能一般集中在一个独立的政府部门。以瑞典为代表的国家属于“家庭服务导向”,提供对儿童及家庭的支持和服务是儿童保护的重点,且与提供给大众的服务并不区分开来,儿童保护的功能分担在几个社会福利和青少年司法部门。

美国儿童保护主管机构是最完备的、最庞大的。1974年,美国联邦《儿童虐待防治与处置法》明确了政府干预虐待儿童的责任。美国儿童保护工作组织由多个层级机构组成,包括联邦、州、市/县的相关政府部门,以及社区机构和非营利社会服务机构等。^⑥“儿童与家庭管理局”(Administration for Children & Families, ACF)是美国儿童保护和儿童福利的主管部门,隶属于卫生与人类服务部,儿童与家庭管理局的18个部门中,“儿童局”(Children's Bureau)具体负责预防和干预儿童虐待和忽视。各州的机构名称有差异,加州社会服务部“儿童与家庭服务局”下属的“儿童保护与家庭支持分部”负责回应儿童虐待或忽视问题。在市/郡层面,“儿童福利服务处”负责儿童保护事宜。

英国1989年修订和颁布新的《儿童法》,几乎将所有的关于儿童的法律结合到了一起。英国儿童保护

^① 陈晶琦、Dunne:《暴力侵害儿童状况分析:6省市3577名大中专学生儿童期虐待经历及其与心理健康和行为问题的关联研究》,人民网, <http://theory.people.com.cn/BIG5/40557/47890/47892/3393181.html>, 2005-05-17。

^② 王美芳、邢晓沛:《小学儿童父母体罚的基本特点》,《中国临床心理学杂志》,2012(2)。

^③ 王永红、陈晶琦:《1732名大中专学生童年虐待经历及影响因素分析》,《现代预防医学》,2012(118)。

^④ Freymond, N. & Cameron, G. Towards Positive Systems of Child and Family Welfare: International Comparison of Child Protection, Family Service, and Community Caring Sstems. University of Toronto Press, 2006.

^⑤ Gilbert, N. Combatting child abuse: International perspectives and trends. New York: Oxford University Press, 1997.

^⑥ 王练:《美国儿童保护工作体系及其运行特点和启示》,《中华女子学院学报》,2010(2)。

的主管机构是教育部，下属的“儿童和家事法庭顾问与支持服务处”(The Children and Family Court Advisory and Support Service)是一个非政府性质的公共机构，直接对教育部秘书长负责，该部门的主要责任是保护儿童，促进儿童福利的发展，此外还有“儿童专员办公室”。地方政府“教育与儿童处”负责儿童保护，同时，根据英国2004年《儿童法》规定，英国每个地方政府还必须成立一个由各重要部门专家组成的地方保护儿童委员会，通过监督以及提供专业指导确保地方各部门有效地执行保护儿童的职能。

瑞典儿童福利和儿童保护的工作主要由卫生与社会事务部(Ministry of Health and Social Affairs)和瑞典儿童监察专员(The Ombudsman for Children in Sweden)负责，各有侧重。儿童监察专员及办公室是代表儿童权益的政府机构，主要负责儿童保护，其相对独立，确保儿童权利以及儿童保护工作不受干预，并符合《联合国儿童权利公约》的规定。瑞典儿童保护工作主要由市级政府承担，市议会下设的“社会福利委员会”承担儿童福利和保护责任，委员会下设“社会服务办公室”和“家庭与儿童福利中心”负责儿童保护具体工作。

香港儿童福利及儿童服务主要由劳工及社会福利局下属的社会福利署承担，社会福利署下设11科，其中“家庭及儿童福利科”负责儿童福利及儿童保护具体事务。

台湾于2012年整合卫生署、内政部社会司和儿童局等部门，成立了以全人照护为职责的卫生福利部，其下属的“社会与家庭福利署”和“保护服务司”负责儿童福利和儿童保护方面的工作。

各国或地区在接到儿童受暴力、受虐待的报告后，处理虐待儿童个案都有清楚的程序指引。儿童保护的一般程序有报告、接受立案、调查、评估、确认、干预(个案管理)等几个有机的组成部分。^①负责这些工作的大多数人员都是专业社工。

值得注意的是，西方狭义的儿童保护制度包含四个基本要素^②：一是儿童保护的责任主体机构，二是儿童虐待强制报告制度，三是专门针对儿童保护的案件处理程序，四是替代性的国家监护制度。一个有法律基础的，具有这四个基本要素的制度，才可以为所有儿童提供最起码的保护。^③其中，儿童保护责任主体机构是首先需要建立或明确的，它必须有足够的权力、相应的资源和管理能力来处理受到虐待和忽视的儿童案例。

(三) 我国儿童保护主管机构建设进入探索阶段

联合国《儿童权利公约》明确了政府保护儿童、对儿童虐待进行干预的责任，并规定“缔约国应采取一切适当的立法、行政、社会和教育措施，保护儿童在受父母、法定监护人或其他任何负责照管儿童的人的照料时，不致受到任何形式的身心摧残、伤害或凌辱，忽视或照料不周，虐待或剥削，包括性侵犯。”(第19条)儿童保护主管机构建设正是一种适当的行政措施。2006年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》第七条也规定“中央和地方各级国家机关应当在各自的职责范围内做好未成年人保护工作。国务院和地方各级人民政府领导有关部门做好未成年人保护工作；将未成年人保护工作纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划，相关经费纳入本级政府预算。”未成年人保护的“有关部门”很多，但并没有明确的儿童保护责任分工，“职责范围”一直不明确，导致实践中很容易出现儿童保护“都管”或“都不管”的情况。

2013年5月，“民政部关于开展未成年人社会保护试点工作的通知”发布，民政部社会事务司在全国设

^①Bromfield, L. & Higgins, D. National comparison of child protection systems. Child Abuse Prevention Issues, 2005.

^②尚晓媛、张雅华：《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。

^③尚晓媛：《儿童保护制度的基本要素》，《社会福利》，2014(8)。

立了20个试点地区,要求政府“保护受伤害未成年人。建立受伤害未成年人发现、报告和响应机制,配合相关部门打击操纵、教唆、利用未成年人违法犯罪行为,协调相关部门对漠视、虐待、遗弃未成年人等事件进行调查核实,收集保存相关证据,评估未成年人受伤害程度,为未成年人提供及时保护、心理疏导、法律援助等服务,落实国家监护责任。”还要求“健全未成年人社会保护工作机制。明确相关部门、基层组织、社会组织、专业机构、各类志愿者的工作职责和协作程序,建立完善监测、预防、报告、转介、处置等保护体系,形成政府负责、民政牵头、部门协作、社会参与的未成年人社会保护工作机制。”2013年6月,民政部社会福利和慈善事业促进司发布“关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知”,在全国设立了第一批4个试点地区。这两个政策文件表明,尽管国家层面的立法尚未规定儿童保护主管部门,但民政部门已开始承担儿童保护主管机构职责的试点,扩大了其工作对象范围,社会事务部门由过去救助保护流浪儿童扩大到所有受伤害儿童,包括受虐儿童;社会福利部门由救助孤儿、弃婴扩大到困境儿童和困境家庭的儿童。这对促进儿童保护工作意义重大。

基于上述背景,本研究试图为地方政府建立儿童保护主管机构进行制度设计。

二、研究方法及研究对象

2013年11月至2014年5月,课题组在A县和B市(县级市)进行实地调研。这两个地区的共同点在于,儿童救助和儿童福利工作已经取得一定成效,民政部门对儿童保护制度建设有兴趣和热情,都是民政部未成年人社会保护试点或适度普惠型儿童福利制度建设的试点地区之一。两个地区的不同点在于,经济和社会发展水平及儿童的状况差异较大。A县是国家级贫困县,全县总人口48万,其中不满18岁的未成年人有13万,留守儿童和困境儿童多,当地政府把困境儿童的救助保护工作作为重点,但全县没有社工机构和政府购买服务。B市是经济发达地区,综合实力很强,该市总人口157万,其中常住人口125万,户籍人口91万,有18岁以下未成年人口约20万,当地困境儿童和留守儿童少,外来流动儿童多,全市有13家社工机构,设立了53个社工服务站,政府通过购买服务支持服务儿童的项目。我们尝试在欠发达地区和发达地区分别建设儿童保护主管机构和儿童保护制度,希望为不同经济社会发展水平的地区提供实践经验。

本研究采用质性研究的半结构式访谈、焦点小组和实地观察方法搜集资料。2013年12月,课题组在A县实地调研,并参观了2011年建成的儿童福利院。2014年4月至5月,我们在B市实地调研,并参观了儿童福利院、救助站(内设未成年人保护中心)和社工服务机构“儿童之家”。我们对A县和B市民政局主管儿童福利和儿童救助保护工作的领导、工作人员进行了半结构式访谈,访谈对象包括副局长、主管科长或股长(主任)和相关科室的负责人,了解民政局现有的与儿童福利和儿童救助保护相关的部门有哪些,各部门的职责、人财物配置、工作内容、存在的问题和困难以及对儿童保护的看法和态度等。同时,我们还访谈了公安、检察院、法院、教育、卫生、妇联、残联和共青团等部门负责人,以及儿童福利院和救助站的负责人,了解各部门或机构有关儿童福利和儿童权益保护的工作内容、人财物配备、工作程序、面临的问题以及对儿童虐待的看法和态度等。调查人员在A县还访谈了主管民政工作的副县长,了解政府对儿童保护工作的整体规划。在A县共访谈了14人,在B市访谈了民政部门6人,并与其他相关部门进行了焦点小组访谈。

本研究也是一个以改变为导向的行动研究。行动研究是为行动而研究,强调将研究者和实践者、研究过程与实践过程结合起来,在现实情境中通过自主的反思性探索,解决实际问题,重视研究成果的落实。我们一方面重视当地政府部门和社区实践者参与研究,当地民政部门和各相关职能部门、乡镇政府及社区相关工作人员均参与了儿童保护培训,并对儿童保护主管机构的设计方案、各部门职责及工作机制进行了讨论,研究者和实践者一起修改设计方案,使方案更能适合当地的实际情况;另一方面,研究的目的是进行儿童保护的试点实践,研究者与当地民政部门一起推动儿童保护主管机构及制度的建设,推动试点地区相关政策文件的制定和出台,对试点地区建设儿童保护主管机构和儿童保护实践的过程中遇到的问题进行讨论,共同寻求解决方法。

三、两地儿童救助保护工作及主管机构的现状

(一) 两地儿童救助保护工作及主管机构的特点

1. 儿童救助为主线。A县2005年开展孤儿救助,由于困境儿童较多,迫切需要解决其生存问题,2011年将孤儿救助延伸到困境儿童救助,特别是事实无人抚养的儿童救助。因此A县的儿童工作主要关注困境儿童,形成助养、助医、助困、助学、助业“五位一体”的救助体系,通过现金救助、儿童福利院集中养育以及涉外送养等多种途径安置困境儿童。B市的儿童工作也集中于儿童的经济救助,主要是对孤儿、低保儿童、流浪儿童和残疾儿童等的救助,救助力度较大,并有社工机构提供的儿童福利服务。

2. 民政部门为主体。民政作为儿童救助和福利的主要业务部门,实际上显现了儿童保护主管部门的雏形。A县民政局“救灾办”(有8名工作人员)负责救灾及儿童救助和儿童福利工作,对儿童福利院进行业务指导,对救助对象(困境儿童)进行资格审批、资金筹措和助养、助医、助困、助学、助业“五位一体”救助政策的落实。B市的社会福利与慈善事业科(有4名工作人员)负责儿童救助和福利工作,但我们实地调研时,由于该科成立不久,大多儿童救助工作还未从社会救助科转移过来。同时,B市社会事务科负责流浪儿童的救助保护工作,并计划根据民政部未成年人社会保护试点要求,把救助保护扩展到其他受伤害儿童。

3. 领导挂帅的多部门参与。A县2012年8月成立了县困境儿童救助工作领导小组,由县委书记担任组长,以保证各项工作的有力推进和顺利开展,常务副组长是县长,四大班子分管领导任副组长,领导小组办公室设立在民政局,相关部门领导作为成员。县民政、卫生、教育、残联等相关单位各自负担一些儿童救助工作,形成了多部门联动的合作机制。B市设有多个领导小组,职能重叠。

4. 三级组织支撑。为了确保困境儿童救助工作的有效贯彻落实,A县民政局建立了县、乡、村三级组织网络体系和工作机制。在各乡(镇)设立“困境儿童救助中心”负责辖区内困境儿童信息的收集、建档、汇总和向县救灾股儿童福利办公室汇报;在村一级设立“儿童福利主任”,负责辖区内困境儿童救助、儿童福利等政策宣传工作,以及困境儿童家庭的入户调查、定期随访等。B市社会事务科分管的救助站有完善的救助网络体系和救助热线,在镇(区)成立了救助指导站。社会福利科正准备在镇(区)成立儿童福利工作站和在社区设立儿童福利督导员。三级组织网络体系使得困境儿童或流浪儿童的发现和救助得以实现,为日后儿童保护工作的全面开展奠定了组织基础。

（二）两地儿童保护主管机构建设的优势和问题

研究发现，试点地区的儿童福利和救助保护工作获得了长足的发展，可以说成绩很大。但谈到预防和干预儿童虐待的狭义儿童保护工作，还存在突出的问题。

1. 狭义的儿童保护工作还没有提上政府日程，两地还未关注儿童虐待问题，没有明确的儿童保护主管机构。我国对“儿童虐待”的理解与西方不同^①，由于我国没有对儿童虐待概念的明确界定，因此受访者普遍对儿童虐待认识不清，儿童保护意识不足，认为当前“父母对孩子溺爱较多，不存在或者很少存在虐待”。未意识到虐待与溺爱是可以同时存在的。^②两地公检法部门习惯按照“虐待罪”来界定儿童虐待，对儿童虐待的普遍性和防治的必要性认识不足。

2. 机构设置不尽合理。A县民政局救灾办公室负责儿童福利工作有些名不副实，工作职责中未包括狭义的儿童保护；另有福利办公室，但不管儿童福利工作。B市民政局两位副局长分管社会福利（包括儿童福利院）和社会事务（包括救助站及未成年人保护中心），分别进行各自的试点，在儿童保护工作上缺乏统筹，容易造成人力物力的浪费，也很难确定哪个科室应该负责儿童虐待的预防和干预工作。社会福利科仅有“半个工作人员管理儿童福利”。其他各相关部门往往根据本系统的工作任务和自己的理解开展工作，在儿童保护方面缺乏科学、明晰的职责分工和相关的组织架构。

3. 干预儿童虐待缺乏依法办事的依据。当地没有政策文件规定干预儿童虐待问题，没有儿童虐待报告制度，没有儿童保护的专项资金和专业人员，缺乏儿童保护服务，受虐儿童发现难、安置难，剥夺监护权难。

4. 缺乏专业的儿童保护组织和工作人员。现有工作人员均无干预儿童虐待和忽视的经验，培训不足，无力处理相对复杂的儿童虐待案例，特别是在A县，难以找到可以转介的机构或专业人员。

四、对两地儿童保护主管机构建设的框架建议

在了解试点地区A县和B市儿童保护工作的现状和问题的基础上，研究者和实践者一起讨论如何在县级层面建立儿童保护主管机构，以小项目带动大政策，推动地方性政策的出台和弥补儿童保护制度的漏洞。

（一）儿童保护主管机构的工作理念和原则

1. 每一个未成年人都享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利，他们都有权利获得足够的照顾、保护和发展。

2. 保障每个儿童的安全，使其免受虐待或暴力伤害是政府的责任。

3. 遵循儿童优先、儿童第一的原则，在制定法律法规、政策规划和使用公共资源等方面优先考虑儿童的利益和需求。

4. 遵循儿童利益最大化原则。关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政部门或立法机构执行，应以儿童的最大利益为首要考虑。

5. 家庭是最适合儿童成长的环境，每一个儿童都应该拥有一个安全而永久的家庭。在保证安全的前提下，

^① 乔东平：《虐待儿童：全球性问题的中国式诠释》，北京：社会科学文献出版社，2012。

^② Qiao D. P. & Chan, Y. C. Myths of child abuse in China: findings based on a qualitative study in Beijing. China Journal of Social Work, 2008, 1(3): 263-275.

尽量让儿童生活在家庭环境中。

6.对遭遇困难的父母/家庭提供帮助支持或依法介入。如果经过协助与支持,大部分可以扮演良好的父母角色,社会责任提供父母所需要的服务,来帮助他们提升家庭功能;如果父母没有能力或者拒绝履行其职责,或者虐待未成年人,儿童保护主管机构有权以保护儿童的目的介入家庭。

(二) 儿童保护主管机构的工作目标

儿童保护主管机构的基本工作目标:预防对儿童的虐待、暴力和忽视伤害事件,当儿童在家庭、幼儿园、学校、儿童福利机构等受到暴力伤害和虐待时,担负政府责任,与社区和非政府组织合作,进行干预和处理,并提供儿童保护服务,旨在保护儿童安全和健康发展。其具体的工作目标有下列几项:

- 1.建立本地儿童保护制度,除了儿童保护主管机构以外,还有儿童虐待报告制度、国家监护制度和儿童保护工作程序等基本要素,按照儿童保护的工作程序开展工作;
- 2.提升居民儿童保护意识,从源头预防儿童虐待,减少儿童遭受虐待和暴力伤害的风险;
- 3.依法预防和干预各种针对儿童的虐待、暴力和忽视伤害,保护儿童合法权利,保障儿童能有一个安全和健康成长的环境;
- 4.建立能有效发挥作用的多部门、多专业合作的工作机制,并加强政府与社会组织在儿童保护方面的合作;
- 5.建立针对儿童和家庭的专业服务体系,确保在儿童受到虐待或者可能有受虐危险的情况下,能获得安全且持续性的照顾和服务。

(三) 县级儿童保护主管机构及组织架构

调研发现,要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。课题组最初设计的民政局某个科室作为儿童保护主管机构的建议未被完全地采纳,原因是民政部门协调其他政府部门的权力不足。民政部门认为,只有上级主管领导(最好是县市一把手)亲自挂帅的领导小组才有权威统筹和落实儿童保护工作。因此,我们设计了县市主管领导负责的“儿童福利和儿童保护工作领导小组”及其办公室作为当地儿童保护和儿童福利的主管机构。组织架构如图1所示,形成儿童保护多部门、多层次合作的工作机制。

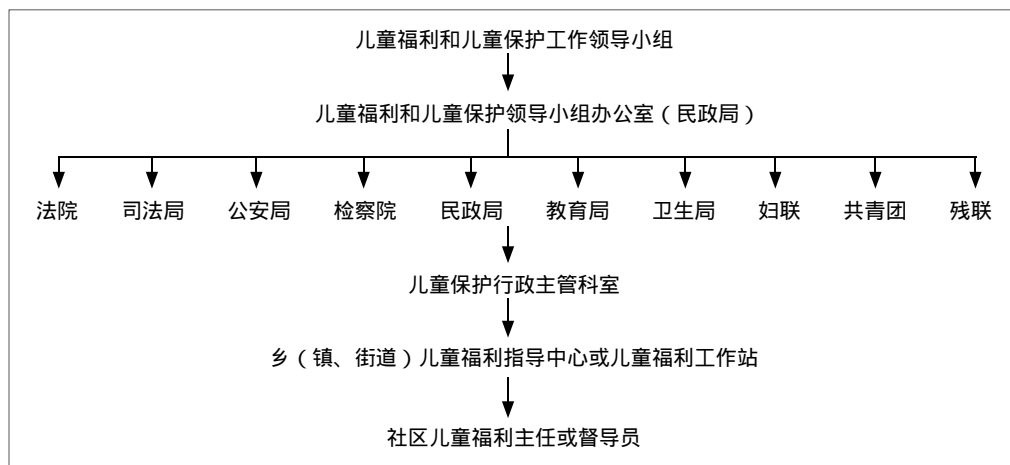


图1 县级儿童保护主管机构组织架构图

(四) 县级儿童保护主管机构的职责

1. 领导小组的职责

儿童福利和儿童保护工作领导小组由县(市)主要领导担任小组组长,四大班子分管领导任副组长,小组成员包括民政、卫生、教育、公安、司法、法院、检察院、人力资源和社会保障、财政、人民团体(妇联、共青团、残联)等儿童保护相关单位负责人。此外,关心下一代委员会(关工委)的工作也与儿童保护相关。领导小组有助于整合各方力量和资源,统一思想,协同推进儿童保护工作的真正落实。调研时,试点地区已经成立或准备成立与困境儿童救助或儿童福利相关的领导小组,有一定的组织基础,我们在领导小组中增加了儿童保护的制度设计和工作职责。根据国内外经验,领导小组在儿童保护方面的职责包括以下三点:

(1) 负责制定本县儿童福利和儿童保护的重要政策文件和实施方案,并向县(市)委和政府汇报,使儿童保护有明确的政策依据和行动指引;

(2) 负责领导和协调儿童福利、儿童保护相关政府部门和人民团体的多部门合作,明确并落实联动工作机制;必要时,组织多部门联席会议讨论发生的严重儿童保护个案如何处理;

(3) 负责宣传、督促、检查全县(市)儿童福利和儿童保护政策执行和工作落实的情况,推动各部门儿童保护相关专业人员的培训。

领导小组下设办公室,负责领导小组的日常工作,领导小组办公室设在该县(市)民政局。

2. 民政部门的职责

民政局需要明确负责儿童保护工作的行政科室,这在不同地区可能是不同的。当时,A县一直由救灾股(救灾办)负责困境儿童救助保护工作,建议把儿童保护和儿童福利工作从救灾股中独立出来,使其名正言顺。B市社会福利和慈善事业科负责儿童福利工作,在儿童福利院设立了儿童福利指导中心,同时,社会事务科在救助站设立了未成年人保护中心。儿童福利和儿童保护如果能由一个部门管理将更有效率,无论儿童保护归口哪个科室,民政部门作为儿童保护的执行和管理部门具有以下职责。

(1) 负责处理儿童福利和儿童保护工作领导小组(或委员会)的日常事务,起草相关的政策文件和实施方案,协调、指导全县做好儿童福利和儿童保护的宣传教育、法规解释、政策落实、经费预算、人员培训、制度建设、工作考核、数据统计和对外发布信息等工作。

(2) 设立、指导和管理24小时儿童保护热线(可以设在儿童福利院或者未成年人保护中心),配备2名接线员,24小时接听热线电话,接受针对儿童的暴力、虐待和忽视等各类侵犯儿童合法权益的报告,并初步判断这些报告是否成案,然后根据儿童保护工作程序处理。

(3) 落实联动工作机制,建立政府正式系统之间以及与社会非正式系统的合作,组织、协调多部门个案会议和多学科专家会议,讨论评估已经发生的高危个案,提出干预方案,形成决议。

(4) 在儿童福利院或未成年人保护中心设立儿童庇护中心,接受严重受虐儿童的临时庇护,为其提供照顾、教育、医疗和心理辅导等服务,或者安排家庭寄养等。根据多部门个案会议或多学科专家会议的决议,以及受暴力伤害儿童家庭功能恢复情况,协助家外安置的儿童返家,或者必要时依法代理受虐儿童向法院申请“人身保护令”和撤销(变更)施虐者的监护权。

(5) 负责制定儿童保护工作程序和儿童家庭服务计划,定期对儿童保护工作人员进行儿童保护的专业培训,提供儿童和家庭保护服务和救助。

(6) 指导、检查乡镇(街道)政府的儿童保护工作和社区儿童福利主任(督导员)的工作,支持和督导基层社区进行定期家访、高风险家庭筛查和宣传教育,做好针对儿童的暴力、虐待和忽视伤害事件的源头预防。

(7) 依法做好全县(市)儿童社会福利机构、儿童保护机构、社会服务机构的监管和统筹工作,各机构接到受暴力伤害和虐待忽视儿童的报告或者在工作中发现这样的儿童,及时转介给儿童保护热线,由后者根据规定的程序汇总上报。

(8) 负责儿童保护数据、资料的收集汇总和建档,做好受暴力、虐待和忽视伤害的高危儿童及家庭的个案管理。

(9) 大力培育社会组织,特别是专业的社工服务机构,推动政府购买社会组织的儿童福利和儿童保护服务。

此外,课题组也制定了领导小组其他成员单位各自的儿童保护职责,受本文篇幅所限,这里无法赘述。

(五) 县级儿童保护主管机构建设的政策保障

儿童保护主管机构建设的最终目的是为了更加有效地保护儿童。因此,不能落入“衙门”思维,仅仅关注机构本身的建立,更重要的是关注这个机构的有效运行,使之能用、管用。为此,一些关键性的支撑政策的出台至关重要。在国家立法滞后的情况下,借鉴其他国家和地区的儿童保护经验,结合本地实际,A县和B市根据课题组的设计和建议,在2014年6月和2015年1月分别出台了政策文件。^①

首先,该政策文件明确规定了儿童福利和儿童保护工作的主管机构及工作机制、领导小组及各部门在儿童福利和儿童保护方面的职责、儿童安全报告制度、儿童保护工作内容及程序或机制,使儿童保护主管机构的建设和运行走上了法制化和现实性的路子。

其次,儿童保护主管机构的运行需要配备工作人员,县级层面有两种选择,一是专门成立领导小组办公室,建议工作人员配备3人,负责领导小组的日常工作,包括儿童福利和儿童保护工作;二是原有行政科室兼领导小组办公室,具有儿童保护和其他的行政职能,可配备2人负责儿童保护工作(和儿童福利工作)。在乡镇(街道)层面,每个儿童福利指导中心(工作站)或未成年人保护工作站的人员配置至少需要2人,一人专门负责儿童保护工作,一人负责儿童福利工作。严重的儿童虐待个案需要工作人员到现场调查,除了儿童福利主任或督导员和警察,乡镇(街道)的工作人员也需要参与。在村(社区)层面,需要配备一名儿童福利主任(督导员)或儿童保护主任,具体负责配合从风险筛查、儿童虐待的发现和报告,到对儿童和家庭的调查评估、处置和服务等工作。初步的人员配备见表1。

表1 儿童保护工作人员配置表

层级	名称	人员配备
县(市)	儿童福利和儿童保护工作领导小组办公室	新成立的专门机构3人,兼职机构2人,至少1人具备社工背景
乡镇、街道	儿童福利指导中心(工作站)或未成年人保护工作站	每个中心2人,至少1人具有社工背景
村、社区	儿童福利主任(督导员)	每个村或社区1人,经过专门培训

①A:《关于在全县建立儿童福利和儿童保护制度的通知(试行)》;B:《适度普惠型儿童福利制度建设试点工作方案》。

最后，经费保障是儿童保护主管机构及儿童保护制度运行的基础。应该通过专项财政预算来保障儿童保护主管机构及相关工作人员的工资及办公经费、热线运行经费、儿童保护信息数据收集经费、咨询专家费用、受虐儿童安置和养护费用、风险家庭筛查经费、儿童保护宣传教育经费、医疗检查和行政司法程序的费用、购买社会组织服务经费等。

A县和B市包括狭义儿童保护制度内容的政策文件的出台，儿童保护热线的开通，社区风险儿童及家庭的筛查，少量个案的被报告和干预，国家监护制度的确立，显示具备四个基本要素的狭义儿童保护制度初见雏形，这是我国儿童保护试点的重大进展。现有政策还需要进一步完善，建议明确儿童保护工作问责制度，切实增强儿童保护工作的“刚性”；明确儿童保护的人员和经费安排；加强社工专业机构的培育和儿童保护专业人员的培养；发展以预防为本，以社区为基础的儿童保护模式，提高儿童保护工作的实效。我国的儿童保护工作任重道远，面临不少困难，但试点地区的实践为我们提供了可供借鉴的经验。

Construction of Child Protection Authorized and Responsible Organizations of Local Government

—Based on Child Protection Pilot Practice in A County and B City

QIAO Dong-ping

Abstract: Prevention and intervention of child abuse or violence against children is an common concerned problem around the world. However, the strict child protection system has not been established in China. In recent years, increasing number of child abuse and neglect cases with serious injuries and deaths highlight the loopholes in child protection system in China. The main reason is that China does not have a clear child protection authorized and responsible organization and national monitoring system for a long time. Based on the qualitative research and action research conducted in the field of two pilot counties in Henan and Jiangsu, this article, for the first time, designed a system of county-level child protection authorized and responsible organizations, including organization structure, notion, objectives, responsibilities, mechanisms and allocation of human resources and funds. We have pushed forward the government to release child protection policy and clearly point out the child protection authorized and responsible organizations and their responsibilities, as well as to practice child protection, In addition, we hope that Chinese child protection system can be greatly improved by releasing related policies based on the small pilot project or interventions.

Key words: child protection authorized and responsible organizations; child abuse; child protection system

(责任编辑：袁小平)