

《中国儿童福利与保护政策报告 2019》发布 基层儿童社会服务体系基本实现全覆盖

■ 本报记者 皮磊

5月28日,由联合国儿童基金会指导、北师大中国公益研究院主办的“聚焦技术支持,助力专业化儿童服务——中国儿童福利与保护宣传周(2019)”在北京启动。当天,北京师范大学中国公益研究院发布了《中国儿童福利与保护政策报告 2019》。报告显示:过去一年我国儿童生存健康和教育发展状况得到显著改善,基本公共服务水平明显提升,制度体系建设不断完善。

这也是北京师范大学中国公益研究院自2010年以来第十次发布儿童福利与保护年度政策报告。通过对2018年儿童福利与保护领域重大政策进展和重要事件的扫描,报告分别从生活保障、教育发展、医疗健康、儿童保护、社会服务等方面主要进展进行了回顾,并深入剖析了现阶段我国儿童福利与保护体系建设面临的迫切挑战与发展趋势。

儿童生存健康与教育发展获得显著改善

报告显示,自新中国成立以来儿童福利与保护制度建设取得了巨大成就,儿童生存状况得到显著改善。婴儿死亡率从1949年前的200‰下降至6.1‰,5岁以下儿童死亡率下降至8.4‰。五岁以下儿童死亡中,有半数以上是由通过可负担得起的简单干预措施得到预防和治疗的疾病所致,营养相关因素对5岁以下儿童死亡的贡献率达到约45%。而2017年全球平均婴儿死亡率和5岁以下儿童死亡率分别为29.4‰和39.1‰。

中国自1978年开始在全国范围内普及儿童计划免疫工作,一直是非常成功和极具成本效益的公共卫生干预举措,有效地降低了相应传染病的发病率和死亡率。1990年以来儿童营养状况显著改善,5岁以下儿童生长迟缓患病率从33.1%下降至2013年的8.1%。

2018年,全球每5个儿童中有1个绝对贫困(每天1.9美元以下),近二分之一的儿童处于多维度贫困,儿童贫困率大约是成人贫困率的2倍。中国在儿童减贫方面取得突出成就,极端贫困发生率从88.38%下降到1.7%,农村儿童贫困发生率仅为3.9%。

报告显示,我国儿童教育优先发展,九年义务教育巩固率达93.8%,预期受教育年限超过世界平均水平。教育是实现儿童发展、打破贫困代际传递的关键。我国小学学龄儿童入学率由1949年前的20%左右提高到99.9%,九年义务教育巩固率达到93.8%,高中阶段毛入学率从1992年的26%提高到88%。2017年中国学生预期受教育年限接近14年,超过世界平均水平。

儿童享有的基本公共服务设施和水平总体提升

报告显示,我国86%的儿童生活在人均地区生产总值和人均可支配收入均中等以上的地区。根据2017年人均地区生产总值、人均可支配收入和人口抽样数据0-14岁儿童数测算,22%的儿童生活在两项指标均较高的8个东部省份,64%的儿童生活在中等水平的18个省份。

随着我国基本公共服务支出稳步提升,常住儿童基本公共服务可及性持续改善。基本公共服务是最基本的民生需求,包括公共教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、文化体育、残疾人服务等多个领域。2002年以来用于三项基本公共服务(包括教育、医疗卫生和计划生育、社会保障和就业)的公共预算支出占GDP的比重从2002年的4.7%稳步增至2017年的8.4%。

2018年,满足基本饮用水服务标准和基本环境卫生标准的人口比重分别达96%和75%,饮水服务城乡差异基本消除,儿童生活环境整体提升。常住人口城镇化率58.52%,居住证制度全面落实,以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制进一步健全,对未落户常住人口及儿童的基本公共服务保障持续改善。

儿童福利与保护制度体系建设逐步完善

新中国成立以来,我国儿童福利保护制度体系经历了从初步建立、重建改善、规范发展和整体提升四个阶段。新中国成立至改革开放之前的计划经济阶段,《宪法》《婚姻法》等法律制度和以集体为责任主体为儿童生活、

教育和发展提供了基本保障。

改革开放之后,随着经济社会结构转型,儿童的责任主体回归到家庭,《义务教育法》优先对儿童受教育权予以法律保障,生活水平提高,儿童福利保护水平获得更多改善。进入20世纪90年代,随着联合国《儿童权利公约》的签署,儿童福利保护制度体系建设逐步走上与国际接轨的规范化发展阶段。《未成年人保护法》《母婴保健法》《残疾人保障法》等多项法律出台,两轮《中国儿童发展纲要》制定,儿童生存、健康、教育、保护和参与等多项儿童权利获得全方位保障。

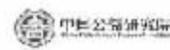
2010年被称为中国儿童福利元年,儿童福利与保护体系建设进入全面提升阶段。《中国儿童发展纲要(2011-2020)》明确了到2020年儿童发展的总体目标和要求。近十年来,儿童各项权利得到了综合保障:儿童发展城乡差距进一步缩小;以现金为支持的孤儿保障制度全面普及;儿童福利范围不断扩大、福利水平不断提升;多项儿童福利保护法律制度陆续出台;儿童保护行政管理体制逐步健全,儿童优先成为国家战略。

报告指出,2018年,国家层面出台儿童福利与保护相关政策文件47份,3岁以下婴幼儿照护服务首次纳入政策视野,以18岁以下儿童全年龄段发展为视角的政策设计路径逐渐清晰,我国儿童福利与保护制度建设专业化和普惠型特征更加凸显。

儿童福利救助机构数量增加逐步向社会开放

2018年儿童福利救助机构数量较上年略有增加。2009年至2014年,我国儿童福利机构和未成年人救助保护中心数量逐年增加,2014年达到历史最高值(890个)。2015年以来,儿童福利机构和未成年人救助保护中心数量逐年减少,2018年较2017年略有增长,达到664个。

2018年,民政部出台《儿童福利机构管理办法》,明确了儿童福利机构收留抚养儿童范围扩大到无法查明生身父母或监护人、父母没有监护能力且没有其他依法具有监护资格的人等五类困境儿童。早在2016年,北京市儿童福利院已经开始将服务对象扩展到残疾儿童,探索“开门办院、服务社会”的服务模式;2017年北京市房山区儿童福利院开始收住服刑人员子女;山东滨州、河南洛宁等地的儿童福利院都逐渐向社会多类困境儿童开放。儿童福利机构接收社会散居孤儿、社会残疾儿童、临时监护困境儿童,为更多家庭儿童提供低偿甚至无偿的日托照料、



推进专业化普惠型儿童福利与保护体系建设

PROFESSIONAL AND UNIVERSAL CHILD WELFARE AND PROTECTION SYSTEM



中国儿童福利与保护政策报告 2019

CHILD WELFARE AND PROTECTION POLICY STOCK TAKING

残疾康复、特殊教育等服务内容,最大化发挥资源优势,将推动普惠型儿童福利服务体系建设步伐。

儿童社会服务体系建设的进一步完善

2018年是儿童社会服务快速发展的一年。从政策层面看,儿童社会服务综合政策引领、专项政策保障、地方政策回应的制度框架已基本建成;从实务层面看,政府购买服务多样、社工人才队伍壮大、儿童主任全国普及。现阶段,儿童社会服务队伍仍存在专业化程度不高的挑战,儿童社会工作者队伍专业化建设成为未来发展方向。一方面,应通过扩大专业教育培养社会工作者,鼓励社会工作专业人才加入儿童福利服务队伍;另一方面,应由政社学合力加速职业教育和培训,转化基层服务人员成为具备专业知识和技能的专业社会工作者。儿童社会服务将迎来巨大发展机遇。

基层儿童社会服务体系基本实现全覆盖。2016年国务院第36号文件《关于加强困境儿童保障工作的意见》中提出,村(居)民委员会要设立由村(居)民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等担任(兼)任儿童主任。截至2018年底,全国儿童主任共计61.53万人,已经基本覆盖全国所有村和社区。

社会工作机构和设施数近8年来持续增长。2017年社会工作机构和设施数从2016年42.33万

个增长到44.41万个,增长4.91%。社会工作人才队伍壮大。我国社会工作者和助理社会工作者人数持续增长,从2010年4.4万人增长至2018年43.9万人,增长达9.98倍。社会工作者从1.1万人持续增长至2017年的10.7万人,增长9.72倍;助理社会工作者从3.3万人持续增长至2017年的33.2万人,增长10.06倍。2018年社会工作者和助理社会工作者总人数上涨11.3万人,相较2017年社会工作者和助理社会工作者的数量分别增长2.4万人和8.9万人,是近年增长较快的年份之一。

专业化不足以及发展不平衡不充分

此外,报告也指出了当前我国儿童发展面临的最紧迫问题,即基层儿童福利服务与保护体系专业化不足以及发展不平衡不充分的问题。为此,报告提出,建立专业化普惠型现代儿童福利与保护体系,将成为发展趋势:

一是制度顶层设计将进一步强化,专门立法有望提上议程;二是儿童福利范围将进一步扩大,覆盖对象向全体儿童拓展;三是儿童服务专业化需求将迅速释放,社会工作发展潜力无限;四是儿童早期发展扶持力度将持续加大,义务教育有望向前三年延伸;五是分级诊疗成未来趋势,儿童基层卫生服务可及性将有所提高;六是儿童保护社会支持网络将逐步完善,发现举报机制或成突破。



居住证制度全面落实改善常住儿童基本公共服务保障 (本版图片均来自文中报告)