

我国儿童福利保障范围由弃婴、孤儿向困境儿童拓展——

各方良性互动 施助困境儿童

本报记者 韩秉志

近年来，我国保障儿童权益的法律体系逐步健全，广大儿童合法权益得到有效保障，生存发展环境进一步优化。与此同时，也有一些儿童因家庭经济贫困、自身残疾、缺乏有效监护等原因，面临生存发展和安全困

境。日前，国务院印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》，强调综合运用社会救助、社会福利和安全保障等政策措施，分类施策、精准帮扶，为困境儿童健康成长营造良好环境



在贵州省安龙县万峰湖镇纳赖村，留守儿童们放学回家，走在一段湿滑的崖壁上。这些孩子每天步行约半个小时上学，一路都是陡坡、山路和悬崖。 卢志佳摄(新华社发)

国务院日前印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》，决定针对困境儿童面临的突出困难和保障工作中存在的突出问题，加强困境儿童分类保障，建立健全困境儿童保障体系。

专家指出，《关于加强困境儿童保障工作的意见》在我国儿童福利制度发展史上具有继承性、拓展性意义，标志着我国儿童福利保障范围由弃婴、孤儿向困境儿童拓展。

首次全面规划困境儿童保障制度

《意见》强调，要以促进困境儿童全面发展为出发点和落脚点，坚持问题导向，优化顶层设计。对此，中国青年政治学院教授陆士桢表示，长期以来，我国的社会观念往往将儿童单纯地看作是受教育对象。《意见》的出台，从基本原则、保障内容等方面，搭建了一个比较完整的困境儿童保障体系。在理念上突出坚持以儿童权利为本的思想，强调儿童本身的权利和人格意义，强调儿童的生存和发展，强调儿童的全面需求。

北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长乔东平认为，《意见》是我国目前面向困境儿童最全面的儿童福利政策文件，整合了现有与困境儿童相关的儿童福利服务、社会救助、医疗保险、医疗救助、教育保障、监护等政策，是一种综合性的制度安排，且重视各项制度的衔接。

据介绍，近年来，我国落实困境儿童生活保障，建立了孤儿基本生活保障制度，有效保障了全国50多万名孤儿和艾滋病病毒感染儿童的基本生活，并将符合条件的儿童纳入城乡低保和特困人员救助供养制度予以保障。同时，建立了城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、大病医疗救助制度，积极引导慈善资源，为困境儿童提供医疗保障。

政府主导与社会参与良性互动

北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华认为，目前我国在困境儿童保障方面仍然面临着政策落实方面的现实挑战，不仅需要资金支持，更需要服务支持，但目前基层乡镇政府和村(居)委会相关专业服务人员严重不足，特别是困境儿童较多的欠发达地区缺少社会服务机构和社工，其社区工作人员的力量也较薄弱。

对此，《意见》针对困境儿童生存发展面临的突出困难和问题，从保障基本生活、保障基本医疗、强化教育保障、落实监护责任、加强残疾儿童福利服务5个方面提出具体措施。

“儿童保护领域适合大力发展专业社会组织。”佟丽华指出，在《慈善法》为中国社会组织发展带来空前机遇的背景下，《意见》进一步强调了社会力量参与困境儿童保护的重要意义，明确提出要积极培育孵化相关社会组织，建立政府

主导与社会参与良性互动机制等具体举措，这将有助于促进社会力量参与困境儿童保护，尽快培育现代社会组织。

《意见》指出，构建县(市、区、旗)、乡镇(街道)、村(居)三级工作网络，在县一级建立强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等机制，在乡镇一级建立困境儿童信息台账，在村(居)民委员会设立儿童福利督导员或儿童权利监察员。乔东平认为，《意见》使地方政府在儿童福利的人财物配置方面有了政策依据和要求，从而解决“最后一公里”的服务递送问题，有利于促进社工机构的发展和基层儿童福利服务的落实。

“困境儿童家庭可能面临多种困境导致难以尽责，各地政府需要在儿童福利服务方面投入更多资源，鼓励社会力量参与，特别是每个县至少有一家服务困境儿童的专业社会组织，在该社会组织至少有10名专业工作人员，以此为基础，逐步发展‘百千万’的志愿者。”佟丽华说。

家庭监护责任不可替代

《意见》指出，要强化家庭是抚养、教育、保护儿童，促进儿童发展第一责任主体的意识，大力支持家庭提高抚养监护能力，形成有利于困境儿童健康成长的家庭环境。

“政府加大对困境儿童的保障力度固然重要，但是家庭需要承担的责任同样不可替代。现代监护制度的关键是平衡父母和国家的权利与责任。有条件的父母必须积极履行监护职责。在国家加大对困境儿童保障力度的同时，对于那些侵害孩子权益或者怠于履行职责的父母也要加大追责力度，这是儿童权益保障的两个方面，缺一不可。”佟丽华说。

《意见》明确，对于失去父母、查找不到生父母的儿童，纳入孤儿安置渠道；父母被行政拘留或涉嫌犯罪被采取刑事拘留等限制人身自由的儿童、服刑人员或强制隔离戒毒人员的缺少监护人的儿童，有关执行机关要协助委托亲属或机构为其提供临时监护；生父母或收养关系已成立的养父母不履行监护职责或者侵害儿童合法权益，要依法追究其责任；此外，父母没有监护能力且无其他监护人的儿童或者父母被撤销监护人资格、法院指定民政部门担任监护人的儿童，要由民政部门设立的儿童福利机构承担监护职责。

佟丽华指出，此次《意见》从上述4个层面强化和完善了困境儿童的监护制度，在强调家庭尽责基础上，进一步强化了政府对困境儿童的监护职责，对保护困境儿童合法权益具有重大意义。

《意见》明确规定了政府部门、群团组织、社会力量对困境儿童的职责，也明确了替代监护的责任主体和相应程序，各部门的工作内容和路径写得比较具体实在，针对性和可操作性加强。”乔东平认为，《意见》强调资金保障与服务保障相结合，这将有利于困境儿童保障工作的进一步落实，特别是可以做好预防工作，避免有关极端事件发生。

现场

一大早，西藏自治区拉萨市尼木县吞巴乡吞普村捆组的村民贡桑家就做好了准备。今天，国家电网拉萨供电公司负责农村电网改造的工作人员将上门为他家电表。

农村电网改

本报记者

代玲

捆组是吞普村的一个自然村，仅有22户人家，离县城20多公里，却被高山阻隔。要进入捆组须翻越一座海拔近5000米的高山，20多公里的路需要开1个多小时的车。因为偏僻，2013年这里才用上太阳能照明。

长期以来，西藏以电力为代表的基础设施建设相对滞后。近年来，国家不断加大对西藏电力建设的投入，去年又确定了18个农村电网建设项目，对农牧区电网进行改造。

“有了电，我就能买冰箱、洗衣机了。”贡桑盘算着说，以前虽然可以用太阳能解决照明问题，但是看电视和打酥油茶不能同时进行，否则就会跳闸。电不够用还要看太阳，像连续的阴雨天就只能点油灯。“我们也想过更好的生活，想和山外的人一样。”贡桑说。

西藏地域辽阔，农牧民居住相对分散，为了一两户人家用电，就要架几十公里的线路。“从山顶到捆组一共8公里，每公里大约要花16万元。前几年我们将线架设到了山顶，因为到捆组的路不通，所以一直无法安装过去。”国家电网拉萨供电公司建设部工程管理高级主任伍虎说。

在捆组的半山腰上，散落着2户人家，尽管分散，但是电力线路一样架设到了他们的家门口。

位于日喀则市桑珠孜区江当乡雪琼村的卡巴洛砖厂里，工人们正在打制砖头。

江当乡制砖原料非常丰富，很多村民早就想开办砂石厂、砖厂等来增加收入，无奈电力供应一直跟不上。7个月前，听说村里即将进行农村电网升级改造，村民加参就开始筹备建砖厂的事。终于，一个多月前，砖厂正式开始运营，而且当月就实现收入5万元。

“以前江当乡电压等级和主变容量都无法满足村民建房使用动力电的需求。这一轮的农村电网改造给江当乡提升了电压等级，扩大了主变容量，村里终于能够安心安全地使用动力电了。”国家电网日喀则供电公司副总经济师兼发展建设部主任洛桑介绍说。

加参的父亲米次也因电力供应问题的解决加入了创业大潮：在自家开办了一个磨面坊，为村民磨制糌粑、小麦等。

“糌粑是我们长期食用的主要食物之一。糌粑加工在村里有市场，我开办磨面坊不仅能满足自家磨制糌粑的需要，还能给村里人服务，增加收入。”米次说，以前由于没有动力电，即使买回了加工机器也无法使用。米次一家需要一次性把全年食用的糌粑运到日喀则市统一加工，大约需要3天时间，同时还要花费高昂的运输成本，特别不方便。

“现在随时都可以加工，想吃多少就加工多少，非常新鲜。同时我还能挣点钱。有电真好，不仅照亮了我们的生活，还让我们有了更多赚钱的机会，点亮了我们的未来。”米次说。

“十三五”时期，西藏将进一步加大农村电网改造升级力度，力争到2017年底，完成由国家电网西藏电力有限公司承担的涉及全区61个县约3100个小城镇和中心村的电网改造升级，估算投资119亿元，进一步解决和改善西藏全区过半人口的用电安全可靠问题。

甘肃：

城镇公共服务向农村延伸

本报记者 陈发明

学前教育免保教费、有需求的建制村幼儿园全覆盖、9000名医生下基层、标准化村卫生室全覆盖、全面建立农村“三留守”人员动态信息库……为推动城乡协调发展，甘肃省委、省政府日前出台一系列政策措施，着力提高农村公共服务水平。

据了解，“十三五”时期，甘肃省将把社会事业发展的重点放在农村和接纳农业转移人口较多的城镇。在教育领域，将完善县城乡学前教育与义务教育资源均衡配置机制，公办民办并举，加快发展农村学前教育。建立城乡统一的义务教育经费保障机制，完善县域内教师、校长交流轮岗和农村教师培养培训机制。从2016年起，甘肃省对学前教育学生免保教费，2020年基本实现有需求的建制村幼儿园全覆盖、县域内城乡义务教育均衡发展。

为统筹和优化城乡、区域间卫生资源公平配置，甘肃省将建立上下级医疗机构之间的多点执业新机制，鼓励上下级医疗机构之间建立双向联动转诊制度。加大全科医生为主的农村医疗卫生人才队伍建设，提高贫困村卫生室执业乡村医生定额补助标准。加快整合城乡居民医疗保险制度，推进医保异地就医结算，完善大病保险制度，适当提高政府补助标准、个人缴费和受益水平。2016年，将选派9000名省市县医院医生到基层医疗机构多点执业；建成标准化村卫生室565个，2017年实现全覆盖。

同时，甘肃省将逐步提高农村社保补助标准，2016年五保供养省级补助标准提高15%，孤儿基本生活补助实现城乡统一，集中供养标准达到1000元/月，分散供养标准达到640元/月，并全面实施城市居民大病保险制度，切实加大对农村残疾人生产扶助和生活救助力度。全面建立农村“三留守”人员动态信息库，充分利用农家大院、闲置公共服务设施等资源，每年建设1000个以上农村日间照料中心。

此外，甘肃省还将整合各类资源，加快实施“乡村舞台”工程，推动县城乡公共文化服务一体化，2017年基本实现全省乡镇综合文化站、建制村综合文化服务中心、农村本地广播电视节目全覆盖，2020年基本实现乡镇固定电影放映点全覆盖的目标。

贷款给予50%贴息，发放一次性就业补贴和求职创业补贴等

江苏精准发力高校毕业生就业创业

本报记者 薛海燕

促进高校毕业生就业创业

又是一年毕业季。2016年江苏省高校毕业生总数为54.8万人，同比减少0.4万人，降幅0.8%。然而，就业压力仍不减往年。对此，江苏省人力资源和社会保障系统在4至6月联合开展了“全省高校毕业生就业政策宣传月”和“全省高校毕业生就业促进月”活动，分类施策，精准发力，帮助高校毕业生实现早就业、快就业、就好业。

近年来，江苏省为促进高校毕业生就业创业，在引导高校毕业生到基层就业、鼓励企业吸纳就业、扶持自主创业、实施就业援助、提供就业服务等方面，构建了一套全面覆盖、较为完备的政策体系。

今年江苏省鼓励企业吸纳高校毕业生就业方面的帮扶政策举措主要包括：

对科技型小微企业和劳动密集型小微企业，当年吸纳毕业年度高校毕业生并与其签订1年以上劳动合同并依法缴纳社会保险费的，按每人不超过10万元、期限不超过2年、最高不超过200万元额度发放贷款，并由财政按基准利率给予50%的贴息；对小微企业新招用毕业年度内的高校毕业生，签订1年以上劳动合同并依法缴纳社会保险费的，按企业为其实际缴纳部分给予1年社会保险补贴；对吸纳就业困难人员和高校毕业生并与其签订1年以上劳动合同、足额缴纳社会保险费的初创企业，有条件的地方政府可给予一次性就业补贴；对见习人员见习期满留用率达50%以上的见习单位，按每留用1人补贴1000元的标准，给予一次性见习补贴等。

在引导高校毕业生到基层就业方面，江苏省也有一系列帮扶政策举措，比如，到中西部地区和苏北指定的县以下(不含县政府驻地)基层单位就业，服务期达3

年以上(含3年)的全日制普通高校毕业生，可享受相应的学费资助和国家助学贷款代偿政策，国家助学贷款代偿和学费资助的标准为本专科学生每人每年最高不超过8000元、研究生每人每年最高不超过12000元。

江苏省在加强高校毕业生就业援助方面，同样实惠多多。对毕业年度享受城乡居民最低生活保障家庭的高校毕业生、残疾高校毕业生、已获得国家助学贷款高校毕业生，给予每人1500元一次性求职创业补贴；对毕业年度内离校未就业高校毕业生实现灵活就业，并按规定办理就业失业登记、缴纳社会保险费的，给予不低于其实际缴费的1/2、不超过2/3的社会保险补贴，社保补贴期限最长不超过2年。

同时，高校毕业生见习期间，每月提供不低于上年见习基地所在地区最低工资标准60%的生活补助；为毕业生办理人身意外伤害保险；由县级以上人力资源和社

会保障部门为见习人员办理城镇居民医疗保险；免费提供人事档案托管服务；见习期间或期满后被见习单位正式录用的，在该单位的见习时间可作为工龄计算。

据了解，2014年以来，江苏省组织实施了大学生创业引领计划，两年多来，共支持5.3万名大学生成功创业。今年前4个月，全省共支持8000名大学生创业，同比增长27%，今年，江苏全省将确保全年引领大学生创业1.6万人，完成大学生创业培训4万人。

今年在支持高校毕业生自主创业方面，江苏省也推出了不少帮扶政策举措：符合条件的高校毕业生自主创业的，可在创业地申请期限不超过2年、额度最低10万元的创业担保贷款，由申请创业担保贷款从事微利项目的，由财政据实全额贴息，对从事非微利项目的，给予50%贴息。在电子商务网络平台开办网店的高校毕业生，可按高校毕业生自主创业政策规定享受创业担保贷款和贴息补助。鼓励对信用社区推荐的自主创业高校毕业生降低或取消反担保要求。毕业两年以内的高校毕业生初次自主创业，经营6个月以上，能带动其他劳动者就业且正常申报纳税的，给予一次性创业补贴。

日前，江苏省已收集适合高校毕业生的见习岗位需求14404个，组织见习对接洽谈活动267场，排出了184场毕业生现场招聘活动。已组织6204人到见习基地参加见习，完成预定目标任务的155%。