

# 我国儿童主任制度升级：结构需求与发展思路

闫晓英 张柳\*

【摘要】2010年，民政部与联合国儿童基金会合作开展中国儿童福利示范项目，在豫、川、晋、滇、新等5省（区）12个县的120个村中进行试点，并设立儿童福利主任一职，即每个村子都设一位专职儿童福利主任，督促和帮助当地儿童完成注册户口、接种疫苗、上学就读、就医保健、申请社会救助和参与儿童活动等事项。之后，该制度通过行政化推动实现全国铺开，进入全面、均衡、融合的全新发展阶段。我国儿童主任制度的核心，是以此为支点推动各级、各部门履行责任，通过外部环境和社会系统再造实现全社会对儿童福祉尽责。本文从国家治理与制度建设角度出发，系统梳理该制度出台过程、制度建设核心问题，并尝试提出发展思路。

【关键词】儿童主任 结构需求 专业化

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.06.010

## 一、问题的提出：儿童服务“最后一公里”

民政工作服务对象在基层，工作重心在基层，政策落实在基层，成效体现在基层，增强基层民政服务能力对做好民政工作至关重要。如何打通服务群众“最后一公里”，是新时代民政工作高质量发展的关键问题。儿童主任制度的建立与发展，恰恰是总结和推广村（社区）儿童工作人才队伍建设项目经验、努力破解基层民政力量薄弱难题、打通为民服务“最后一公里”的创新典范。深入剖析我国儿童主任制度建设进程，探索其加快发展的制度密码，有

助于深入贯彻落实习近平总书记对加强民政工作重要批示指示精神，为打造新时代加强基层民政工作的人力支撑和专业支撑提供有益参考。

学界已有研究普遍对儿童主任制度寄予厚望，认为儿童主任制度在全国范围内的实施，是将我国儿童福利服务落实到“最后一公里”的重要举措<sup>①</sup>。我国儿童主任人才队伍是新时期儿童福利工作的重要践行者<sup>②</sup>，被视为具有生命力和效率的服务制度案例<sup>③</sup>，在困境儿童保护走向职业化、专业化发展中发挥重要作用<sup>④</sup>。但与此同时，儿童主任队伍仍面临多重困境。例如，在身份上，儿童主任身份和职责不清

\* 闫晓英，民政部政策研究中心副研究员；张柳，北京师范大学中国公益研究院儿童研究中心主任、社会发展与公共政策学院博士研究生。

晰<sup>⑤⑥</sup>。在人员能力上,大部分为兼职、高中及以下、无社会工作证书的儿童主任<sup>⑦⑧</sup>。在保障上,经费和激励机制缺乏<sup>⑨</sup>。

整体上看,目前学界关于儿童主任相关研究相对有限,尽管制度建设与政策落实问题被反复提及<sup>⑩⑪</sup>,也有学者进行了政策运行机制方面的调查研究<sup>⑫</sup>,但是缺乏公共政策视角下的儿童主任制度分析。本文从国家治理与制度建设角度出发,系统梳理制度出台过程、制度建设核心问题,并尝试提出发展思路,具有一定的研究意义与创新价值。

## 二、制度建立:本土实践的行政化推动

(一) 诞生与发展。建立健全儿童福利服务递送体系是保障儿童权利和促进儿童全面发展的重要举措,也是衡量社会发展和进步的重要标志。随着中国社会逐步从传统的经济增长型社会转向社会分享型社会,社会保障领域进入转型发展新阶段,但由于社会保障体系结构失衡,导致社会福利尤其是儿童福利成为现实短板<sup>⑬</sup>。被联合国儿童基金会称之为“赤脚社工”的中国儿童主任制度,从2010年开始示范性试验,到国家以文件治理的方式迅速在全国铺开,经历了项目示范、建设试点、国务院聚焦、全国实施4个不断升级的过程<sup>⑭</sup>。由需求的满足触发,通过制度的结构化实现,成为我国儿童主任制度建立的主要特征。

中国儿童福利示范项目与儿童主任制度的诞生。具有生命力和效率的服务模式往往来源于基层实践。2010年,在初步建立起孤儿基本生活保障制度之后,为探索解决受艾滋病影响儿童的关爱保护问题,民政部和联合国儿童基金会合作开展“中国儿童福利示范项目”,选取山西省、河南省、四川省、云南省和新疆维吾尔自治区5省(区)12个县的120个行政村创设“儿童福利主任”。儿童福利主任制度设计伊始,就突出管理体制的协调性与业务工作的专

业化。在县级层面,建立起由县政府领导牵头包括民政、公安、司法和群团等有关部门和组织参加的领导小组,办公室设在县民政局,乡镇民政部门负责联络。儿童福利主任基本上由年轻妇女担任,实行半专职化,每月给予800元补贴。每村要求建立“儿童之家”,以供儿童展开活动。南开大学、华东理工大学等高校专家责任到人,直接联系到村开展专业督导。儿童福利主任主要开展以家庭和社区为基础的儿童福利服务,探索以国家为主导、以社区为基础、以家庭为依托、以儿童为中心、以村“儿童福利主任”为主干力量的儿童福利服务模式<sup>⑮</sup>。2015年,该项目被联合国儿童基金会肯定为“赤脚社工”经验而编入《世界儿童状况报告》,向全球进行推广<sup>⑯</sup>。

拓展项目至百县千村并纳入政策范畴。2015年10月,民政部启动全国基层儿童福利服务体系建设,将“中国儿童福利示范项目”升级为“全国基层儿童福利服务体系建设试点工作”,拓展至全国百县千村,为50余万名儿童提供福利服务。与此同时,中国扶贫基金会、中国发展基金会、爱佑慈善基金会等社会组织也积极响应。2016年2月,国务院印发《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》提出,各地区、各有关部门要加强农村留守儿童关爱保护工作队伍建设,配齐配强工作人员,确保事有人干、责有人负。同年6月,国务院出台《关于加强困境儿童保障工作的意见》,要求构建县、乡、村三级工作网络,在村(居)民委员会设立儿童福利督导员或儿童权利监察员,负责困境儿童保障政策宣传和日常工作,通过全面排查、定期走访及时掌握困境儿童家庭、监护、就学等基本情况,指导监督家庭依法履行抚养义务和监护职责,并通过村(居)民委员会向乡镇人民政府(街道办事处)报告情况。2019年4月,民政部等十部门联合印发《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》,明确提出在全国范围内的村

表 1 我国儿童主任制度主要内容

方面	相关规定
目标	基层儿童工作事有人干、责有人负。((《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》))
原则	选优配强,有能力、有爱心、有责任心。((《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》))
配置标准	每个村(社区)至少设立一名儿童主任,儿童数量较多的村(社区)要增设补充儿童主任。((《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》))
聘任条件	由村(居)民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等人员担任,优先由村(居)民委员会女性委员或村(社区)妇联主席兼任。((《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》))《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》
培训要求	县级民政部门负责培训儿童主任,每年至少轮训一次;加强儿童主任专业化建设,鼓励其考取社会工作职业资格。((《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》))《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》
资金来源	纳入本级预算。((《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》))

(居)民委员会设立儿童主任职位,由村(居)委会委员、大学生村官、专业社会工作者担任或兼任,在乡镇人民政府(街道办事处)设立“儿童督导员”,标志着村(社区)设儿童主任的做法得到国家的认可,成为一项重要制度。

成为当前我国基层儿童福利服务的重要递送机制。2020年新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》,从法律上确认了儿童主任制度,为加快推进基层儿童关爱保护服务体系建设,特别是基层儿童工作队伍建设,提供了重要法律依据。在“社会保护”章节第四十三条第一款中,规定了“居民委员会、村民委员会应当设置专人专岗负责未成年人保护工作,协助政府有关部门宣传未成年人保护方面的法律法规,指导、帮助和监督未成年人的父母或者其他监护人依法履行监护职责,建立留守未成年人、困境未成年人的信息档案并给予关爱帮扶”。在“政府保护”章节第八十一条第二款明确提出:“乡镇人民政府和街道办事处应当设立未成年人保护工作站或者指定专门人员,及时办理未成年人相关事务;支持、指导居民委员会、村民委员会设立专人专岗,做好未成年人保护工作”。这标志着儿童主任制度从行政文件上升到国家立法。2021年6月,关于印发《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》的通知,指导村

(居)民委员会落实专人专岗负责未成年人保护工作的法定要求,每个村(社区)至少设立一名儿童主任,优先由村(居)民委员会女性委员或村(社区)妇联主席兼任,儿童数量较多的村(社区)要增设补充儿童主任。从儿童主任诞生与发展过程不难看出,项目实践中始终注重我国的体制和文化独特性,依靠本土固有工作体系并注重家庭生活文化的策略打开基层儿童工作新局面,最终通过一系列行政文件和法律法规将其固化为重要的儿童福利服务递送机制。

(二)目标转向。我国儿童主任制度来自于项目实践,以满足儿童及家庭现实需求为出发点,努力建构本土化的儿童服务递送模式。在行政化推动下,儿童主任制度从残补、非均衡、分散的状态,转向全面、均衡、融合的全新发展阶段。

服务对象转向促进全体儿童发展与家庭赋能并重。儿童主任制度要求积极回应儿童紧迫需求,精准高效服务全体儿童。一是服务领域下沉至村(社区),服务网络由被动受理向主动发现转变。儿童主任通过主动上门家访,收集村居所有儿童信息建立档案,为困境儿童提供“一对一”关爱服务,确保任何一名儿童不遗漏在保护之外。二是服务对象从孤儿向全体儿童拓展,服务内容从生活保障向关爱保护延伸。

儿童主任推动儿童福利政策进村入户，着力解决儿童在生活、监护、成长过程中遇到的各类困难和问题，重视对侵害儿童合法权益行为的预防，从物质和精神层面全方位呵护儿童成长。三是服务资源协调配置，服务方式从简单粗放向精准对接推进。困境儿童个案具有特殊性、复杂性、多面性，儿童主任可有效整合辖区资源，通过一对一帮扶有需求的儿童及家庭，使其真正享受到政策福利。特别是在应对突发事件时，儿童主任可在应急处置、监护干预、后续保障等各个阶段及时介入，确保儿童个案服务对接的精准化。价值选择转向服务体系再造与全社会尽责。我国儿童主任制度的核心，不仅是建立一支工作队伍，而是以此为支点推动各级、各部门履行责任，通过外部环境和系统再造实现全社会对儿童福祉尽责。经过多年探索实践建立起来的儿童主任制度，是一个纵贯联动的服务网络，以县级民政部门为核心，以儿童主任为基础，纵向形成县（市、区、旗）、乡镇（街道）、村（居）三级工作网络，横向建立多部门无缝衔接机制，专家提供专业技术支持，专业社会组织参与互动联动，多部门分工明确、多主体共同参与的基层儿童福利服务体系基本建立。

工作格局转向基层治理体系和治理能力现代化。新时代儿童工作已上升为国家战略新高度，但基层社区职能繁杂，工作涉及面较广，缺乏专业和社会力量的有效介入，导致儿童福利等政策落实情况大打折扣。儿童主任的出现，使得基层社会迅速形成一批专门对接儿童工作的专岗队伍，为其提供基本的社会公共服务，有效保障困境儿童群体基本生活和安全，实现社区治理的专业化；儿童主任积极动员更多居民投身儿童事业，营造社区居民关爱保护儿童的良好氛围，实现社区治理的自主化；儿童主任有效整合行政、社会和专业力量等资源，搭建服务型社区治理平台，创新基层治理模式，促进基层治理能力现代化。

### 三、结构需求：我国儿童主任制度建设的核心问题

我国儿童主任制度针对具体社会问题，从儿童需求入手，进行服务设计、规则制定、政策推广，完成相应制度建构，随后自上而下迅速建立并推动铺开。但短时间快速建立起来的儿童主任队伍并非从基层自然生长和孕育孵化，实践发展在一定程度上落后于制度要求，在人员队伍、服务供给、经费保障、技能培训等方面还存在诸多问题亟待破解。

**（一）人员队伍薄弱。**一是专职率较低。2010年以来，我国儿童主任队伍规模由试点探索阶段的120人，历经数年全国范围内的推广普及，已发展到2021年的66.7万人，实现全国村（社区）全覆盖。但他们当中9成以上为民政工作人员或者村（居）民委员会成员，在负责社保、民调、社会服务、残联、妇联等工作的同时，兼顾儿童主任工作，行政性事务负担重，职责无法充分履行，高标准达到政策目标要求困难。二是配套管理体系尚未形成。儿童主任选拔录用标准和程序不规范。目前很多儿童主任未经过选拔程序，大多数是直接任命或是村（居）委成员兼职。同时对于儿童主任岗位考核和评价体系特缺乏可操作性标准，考核评价标准不规范、考核方式不清楚、考核者不明确，不利于对儿童主任工作内容的全面考量和客观评价。三是协调监督机制不健全。儿童工作需要多方合力。目前儿童主任队伍建设动力不足，仅依靠民政部门推动难以聚力，建立儿童关爱与保护基层服务网络更需要多个部门联动，打破部门之间的壁垒，完善政府部门之间联合协作的工作机制。随着乡村振兴战略的全面实施，儿童关爱保护工作被提上新高度，建立适应国家发展战略要求的儿童主任队伍迫在眉睫。

**（二）服务供给有限。**在人口结构转型的背景下，我国儿童福利和保护的范围不断扩大，

儿童群体尤其是农村地区的儿童需求多样性、复杂性持续增加。一是儿童安全保护需求迫切。有调查显示,全国有74.8%的儿童在成长过程中遭受过暴力侵害,主要来自父母,打骂孩子被普遍认为是正常的家庭教育方式<sup>⑧</sup>。儿童主任不仅是侵害未成年人案件强制报告责任主体之一,还负有督促家庭依法履行抚养义务和监护职责的工作职责。二是家庭照顾缺失现象普遍。中国有9560万即超过三分之一的儿童因为种种原因没能和父母双方一起居住,主要包括农村留守儿童、城镇留守儿童,以及流动儿童中不能和父母双方一起居住的儿童<sup>⑨</sup>。三是儿童心理健康问题不容忽视。《中国国民心理健康发展报告(2019~2020)》发现,我国整体青少年抑郁检出率为24.6%,其中,轻度抑郁17.2%,重度抑郁7.4%<sup>⑩</sup>。而实践中,我国儿童主任队伍普遍学历层次较低,73.0%儿童主任的教育程度在专科以下,69.1%的儿童主任无专业背景,81.5%的儿童主任未获得社会工作专业资格,与儿童相关的知识储备不足,开展政策信息搜集、进行资源整合和政策对接能力不足,难以有效回应儿童及其家庭的复杂需求。且目前儿童主任所发挥的作用大多只停留在解决儿童短期困难的层面,对加强家庭教育、提高监护主体责任等着眼于儿童发展长期性的资源支持型、能力建设型的工作还十分欠缺。

**(三) 经费保障不足。**一是缺乏必要的工作经费和薪酬保障。我国尚未完全建立儿童主任津贴制度,大部分地区儿童主任是义务上岗或由其他干部兼任,工作任务增加但缺乏薪酬保障。目前,湖南、广西、宁夏等部分省份已建立省级层面儿童主任津贴制度,补贴标准分别是每人每月200元、100元、300元,津贴水平较低。二是缺乏激励机制。没有相应的奖励激励手段,儿童主任凭借着责任感和爱心提供服务,难以保障对儿童的服务质量。三是缺乏晋升渠道。对于儿童主任而言,干得好与不好都一样,没有相应的评价指标,没有奖惩制度,

没有晋升渠道和未来职业发展空间,这使得他们的工作中缺乏职业认同感和归属感,难以保持工作热情和积极性,主观能动性不足。

**(四) 技能培训碎片化。**一是专门培训基地(院系)建设不足。目前,全国有66.7万名儿童主任队伍,但专门的业务培训基地(院系)却是寥寥无几,海量的、高质量的培训需求与服务提供能力不相适应。二是教材体系尚未形成。因我国儿童主任服务专业标准和质量要求尚未形成,故针对儿童主任的业务培训大部分借鉴儿童社工专业知识,没有结合实际情况建立本土儿童主任教育体系,也缺乏针对实际场景运用和专业理论知识的相关指导教材。三是人才培训计划有待健全。尚未形成国家级儿童主任人才培养方案与提升规划,特别是儿童主任骨干力量培养存在短板,针对不同能力阶段的儿童主任也缺乏进阶式培养机制。四是专业化督导体系尚未建立。针对儿童主任工作内容的具体督导任务与督导标准尚未出台,督导主管部门和具体职责也未明晰。

#### 四、发展思路：新时期儿童主任制度发挥重要作用

儿童主任制度的建立是新时代我国儿童工作纳入政府治理和国家战略需要的重要体现。当前我国儿童主任制度建设处在重大战略机遇期,需要统筹规划从中央到地方各个层面工作,汇集政府部门、专业机构和社会组织、志愿服务等多方面力量,努力构建具有中国特色的儿童主任制度体系,切实承担起儿童福利和保护职责。


**(一) 重构知识体系：本土与专业再平衡。**尊重本土知识和技能,建构儿童主任上岗与岗位培训教育体系是当前最紧迫任务。一方面,建设一批儿童主任培训基地(院系)。结合各地院校的社会工作专业,设置儿童福利、儿童社会工作实务、儿童主任等方向,将院校培养人才和现行的儿童主任制度相衔接,针对儿童主任、儿童督

导员岗位职责进行专门培养。另一方面,研发系统的专业化培训教材。建立全国专业化培训教材开发专家委员会,结合专业理论知识与本土实务经验,持续开发儿童主任岗前培训教材、儿童主任初、中、高级专业理论和实务运用教材、经典特殊案例集等培训教材。

**(二) 完善人才管理:结构化与全面嵌入。**现代社会发展依赖于有机的职业分工体系,如果一个外来的新职业不能嵌入社会分工体制之中,该职业将很难持续发展。根据实际制定具有指导性和可操作性的儿童主任选拔标准和程序体系,明确准入门槛。探索建立与社工职称体系结合的儿童主任专业职称体系,加强职业伦理建设,提高责任意识。建立儿童主任薪酬待遇和表彰奖励制度,激发广大儿童主任的工作热情和创造潜能。建立合理的人才流动制度,将儿童关爱保护工作纳入乡镇(街道)人民政府(办事处)年度绩效考核,强化职责履行监管。

**(三) 强化行政职能:整体治理与制度优化。**儿童主任制度要与承担儿童福利和保护工作的行政部门协调合作,实现整体治理,优化各项政策与制度。一方面,加快完善顶层设计,出台儿童主任专项规划或者政策文件,进一步规范儿童主任身份,落实未成年人保护法配套政策和重点任务,制定儿童主任服务事项清单,明确儿童主任工作时间范围和重点任务。另一方面,将儿童主任的津贴补助纳入每年财政支出预算范畴,鼓励中央和地方根据地区经济发达水平按比例统筹儿童主任报酬,对欠发达地区给予更多倾斜。

**(四) 加大政府购买:结构外支持与激励。**儿童主任制度发挥更大作用,需要外在结构的稳定支持。加强政府与专业化社会组织的合作。鼓励政府购买专业化社会组织服务,多渠道增加儿童主任资金支持、专业服务支持,建立基层民政工作和儿童主任培养的有效衔接和良性互动机制,促进儿童主任专业能力提升。与此同时,探索专业社会组织与儿童主任互动

机制。通过培育和引进专业儿童福利服务社会组织,帮助儿童主任链接资源,增加儿童福利服务供给,为儿童及家庭提供监护指导、医疗救治、心理疏导、行为矫治等专业服务。

- ① 赵芳、关秋洁:《儿童主任政策实施现状及影响因素研究——基于地区和城乡的比较分析》,《社会工作》2021年第1期。
- ② 伍宗云、纪拓:《儿童主任职业现状与能力提升研究——以河南巩义、北京房山、新疆伊宁、内蒙古赤峰四地儿童主任为例》,《社会福利(理论版)》2020年第6期。
- ③ 葛道顺:《社会工作转向:结构需求与国家策略》,《社会发展研究》2015年第4期。
- ④ 赵学慧、赵川芳:《我国儿童主任现状探析——以北京地区儿童主任为例》,《社会福利(理论版)》2020年第7期。
- ⑤ 郑广怀、马铭子:《农村儿童主任何以从“赤脚”走向“工匠”》,《杭州师范大学学报(社会科学版)》2021年第5期。
- ⑥ 黄君:《身份、能力与保障:儿童主任政策运行的困境和出路》,《社会工作》2020年第4期。
- ⑦ 同②。
- ⑧ 同④。
- ⑨ 同⑥。
- ⑩ 同①。
- ⑪ 同⑥。
- ⑫ 同①。
- ⑬ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第5期。
- ⑭ 同①。
- ⑮ 高玉荣:《缩小差距 推进公平 让困境儿童福利零距离——“中国儿童福利示范项目”实施情况介绍》,《中国民政》2015年第19期。
- ⑯ 联合国儿童基金会:2015年《世界儿童状况——重新构想未来:为每个儿童创新》, <https://www.unicef.org/reports/state-worlds-children-2015>, 2014年11月。
- ⑰ 联合国儿童基金会:《暴力侵害儿童状况分析3577名大中专学生童年期虐待经历及其与心理健康和行为问题的关联研究》, <https://www.unicef.cn/reports/analysis-violence-against-children>, 2005年5月。
- ⑱ 国务院妇女儿童工作委员会办公室、国家统计局、联合国儿童基金会:《中国儿童发展指标图集》, <https://www.unicef.cn/atlas-2018-cn>, 2018年。
- ⑲ 傅小兰、张侃:《中国国民心理健康发展报告(2019-2020)》,社会科学文献出版社,2021年版。

(责任编辑:杨婷)