

政协论坛

构筑未成年人保护坚实防线

□ 本报记者 吴向正

核心提示

□ 我市积极开展未成年人保护工作，但此项工作任重道远，需要社会各方面齐心协力、共同参与。
□ 市政协共青团界在市政协十四届四次会议上提出了构筑未成年人保护坚实防线的一系列对策建议。

孩子们是祖国的花朵，他们的安全和健康需要家庭、学校、政府和社会各界的悉心呵护。一直以来，我市积极开展未成年人保护工作，早在1992年就成立了未成年人保护委员会，目前有28个部门共同参与，工作基础不断夯实。然而，随着经济社会发展，未成年人保护工作面临着十分严峻的形势，迫切需要社会各界凝聚共识，齐心协力，共同做好未成年人保护工作。为此，市政协共青团界对当前我市未成年人保护工作情况进行了专题调研，提出了许多有价值的意见建议。

——编者



开展“一踏红色之旅，放飞快乐梦想”祭扫先烈活动。
(胡建华 摄)

“孩子代表着未来和希望。孩子的安全和健康成长，不仅关系到千家万户的幸福，也关系到社会的和谐稳定。”在市政协十四届四次会议上，市政协共青团界委员代表作了大会书面发言，呼吁各级各部门进一步重视未成年人保护工作，要优化环境、多方联动，积极构筑未成年人保护的坚实防线。

据有关部门统计，至2014年底，全市本地户籍人口共有18周岁以下未成年人84.18万，占全市户籍人口总数的14.5%。外来人口中未成年人达103.7万，占外来人口数的24.6%。

1992年起，我市成立了市未成年人保护委员会，目前已有28个部门共同参与工作，全市所有的县(市)区、94%的乡镇(街道)、73%的村(社区)建立了相应的未保组织，基本形成了“党政主导、部门联动、社会参与”的未保工作组织网络。然而，随着经济社会发展，未成年人保护工作出现不少问题。

市政协共青团界课题组围绕我市未成年人保护现状和存在的问题开展了深入的调研。课题组分析指出，当前我市未成年人保护工作中存在的主要问题有以下几个方面：一是未成年人犯罪案件频发。2011年至2013年，未成年人犯罪率分别为6.8%、5.52%、4.29%。其中，外来子女和农村未成年人犯罪问题突出。二是针对未成年人侵权案件多发。据市检察院数据显示，2013年11月至2014年11月，我市共办理未成年人审查案件621件，起诉1987人，涉及拐

卖、遗弃、虐待、伤害、性侵、吸毒等案件类型。未成年人安全状况不容乐观。三是未成年人安全状况不容乐观。每年未成年人溺水等意外死亡事故均有发生。四是保护机构协同和保障不足。当前，未成年人保护工作存在重复覆盖与保护盲区并存的问题。工作保障与实际需求有差距。目前，只有检察院、法院、妇联、团委等针对未成年人保护的专职工作机构。全市未成年人保护工作预算内经费处于全省下游水平。四是社会认知和专业水平不高。家庭、学校、社会、政府还没有真正形成有机合作的系统认知，角色错位，协作缺乏，未能产生综合效应。同时，专业队伍力量严重不足。据调查，目前全市从事青少年事务社工107人，其中有社工证的只有57人，社工专业毕业仅有12人。五是有关未成年人保护的制度建设明显滞后。关于未成年人保护的法律法规散见于《民法通则》、《婚姻法》、《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》、《收养法》等，法规虽多但不成体系。有的偏于原则性

描述，责任主体和罚则不清晰，实施起来弹性大。同时，执法力度不强，一些领域存在着重打击、轻预防等问题。

如何才能更好地做好未成年人保护工作，让他们幸福地成长？这是社会各界高度关注的问题。在调查研究的基础上，市政协共青团界“对症下药”，有针对性地提出了一系列对策建议：

完善法规体系 优化大保护法制网络

坚持最低限度的容忍和最高程度的保护，推进保护工作的法制化。借鉴上海、广州等地的做法，制定相关法规，进一步明确未成年人保护委员会和各相关职能部门的权责，明确建立信息共享、个案转接、协调联动、预警通报等工作制度，形成城乡无缝对接及政府、社会、学校、家庭“四位一体”的未成年人预防和保护工作网络。同时，加强执法检查，进一步完善保护措施，增强保护力度，提高保护能力，编织起更加严密的法律保护之网。

强化组织保障 构筑大保护工作格局

明确各级地方政府领导本行政区域内的未成年人保护工作，将保护工作纳入国民经济和社会发展规划及年度计划，并建立与各级财政增长相适应的经费保障机制。加强共青团作为日常办事机构的相关职责，探索建立“预防、发现、报告、评估、处置”联动保护工作链条。联合开展突出领域专项整治，坚持不懈地开展校园周边环境、未成年人上网等专项行动，严厉打击各类侵害未成年人权益的重大恶性违法犯罪活动，净化未成年人成长环境。

推进综合治理 形成大保护工作合力

构筑未成年人成长的保护伞，家庭监护是第一道防线，要不断推进家长学校工作，推广科学的家庭教育理念，强化家庭的监护和教育职责。学校保护是重要环节，要不断推进学校思想品德、法制教育工作，推广心理健康服务站、检察工作室、专业社工驻校等保护措施，增强未成年人法治和自我保护意识。社会关爱必不可少，要强化媒体责任，确立未成年人保护宣传周，同时，积极引导高等院校、公益慈善机构、志愿者等社会力量参与保护工作。政府救助发挥“托底”作用，要向社区和农村基层前移延伸保护工作，通过明确强制报告制度，完善临时监护程序，确保陷于困境的未成年人得到监护救助。司法保护坚守最后一道防线，要建立预防违法核心指标评估体系，形成有效的超前预防、临界预防和再犯预防机制。

引进专业力量 培育大保护工作队伍

借鉴北京、上海的做法，编制青少年事务社工发展规划，建立青少年事务社工队伍。开发青少年事务社工岗位，将预防和减少犯罪工作体系的青少年社工与重点青少年群体按1:100比例配置，实现专职社工进社区、进学校、进场所，开展发现和处置保护等工作。推动社会专业力量参与，通过政府购买服务等方式，委托社会组织开展公益保护项目，培育孵化民办保护机构。培育青少年事务社工服务机构，开展社工招募、工作指导、考核评估、技能培训和资金筹措等工作，不断壮大专业保护队伍。

保护未成年人 亟须全社会形成共识和合力

日前，网上一段“浙江庆元初中生殴打残害一小学生”的视频引发广泛关注。近年来，侵害未成年人权益案件多发，涉及未成年人的安全事件一桩接一桩，未成年人违法犯罪案件数量也不少，部分相关视频还在互联网上快速传播，其内容触目惊心，有的甚至骇人听闻，给当事人和家庭带来无比的伤痛。其原因何在？问题何在？有识之士为之焦虑、为之反思。

《中华人民共和国未成年人保护法》规定，保护未成年人，是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。

然而，真实的情况不容回避，在对待未成年人保护这个问题上，社会、家庭、

学校和有关部门还没有真正形成共识和合力！众所周知，孩子是祖国的未来，中华民族的希望，保护未成年人是全社会的共同责任，亟须全社会形成共识，齐心协力，多措并举下猛药。

我市积极开展未成年人保护工作，早在1992年，就成立了市未成年人保护委员会，目前已有28个部门共同参与工作，未成年人保护工作基础不断夯实。“然而随着经济社会快速发展，我市未成年人保护工作存在着许多不足之处，迫切需要全社会携起手来，共同构筑未成年人保护的坚实防线。”市政协共青团界课题组针对存在的问题，提出许多具体的意见、建议，这些意见、建议对于对我市有关部门更好地做好未成年人保护工作具有重要的参考价值。

其实，侵害未成年人权益的案件多发的现象在许多国家也普遍存在，许多国家高度重视通过完善法律、建立社会联动机制等途径，采取多种措施加以遏制，有些做法值得借鉴。美国不断完善有关保护未成年人的法律，相关法案内容规定得很具体。早在2000年到2002年，加利福尼亚等15个州就通过了禁止校园欺凌的法案。同时，各类预防、研究欺凌的机构，很多公益组织和专家都积极参与“反欺凌”工作。日本除了立法，还实行从上到下的“反欺凌”联动机制，中小学在遭欺凌时可拨打24小时咨询热线，社工会辅导受害学生；教师要时刻注意情况；学校定期开展对学生的相关教育。

全社会都应当树立尊重、保护、教育未成年人的良好风尚，关心爱护未成年人。相信通过全社会的共同努力，我市未成年人保护工作将迈上新台阶，孩子们将更加健康幸福地成长。(记者 吴向正)

政协委员毛燕萍建议 启动户外尘霾净化项目 全面改善城市空气质量

城市尘霾污染日益严重，影响市民的身心健康。政协委员毛燕萍在市政协十四届四次会议上作书面发言，建议我市有关部门启动户外尘霾净化项目，全面改善城市空气质量，引起了较大的反响。

现有的空气净化器主要是在室内使用，将室外进入室内的空气进行净化。但这样只能使室内空气较为清新，而室外的空气仍然污染较重。目前除了落实控制、净化废气排放措施，街道清扫洒水等以外，对街道的再悬浮尘等空气污染治理有没有更好的办法？毛燕萍委员通过调研，建议市政府支持推广国家专利产品“车辆专用大气尘霾清除器”。这个设备包括尘霾接收部件和尘霾清除部件。尘霾接收部件安装在车辆前部的进风口处，车辆行驶时，从进风口吸入尘霾；待车时，利用车辆水箱冷却风扇从进风口吸入尘霾。“如果道路上行驶的每辆车都是‘吸尘器’，那么，城市的空气质量将有望大大改观。”毛燕萍委员建议，对安装该设备的车辆，给予机动车绿色环保标志，并列入年检项目，以达到社会效益最大化。

在意大利米兰，有一幢称之为“垂直

森林”的建筑物，沿着外墙种植了共730棵乔木、5000株灌木和11000株草本植物，这建筑物相当于11000公顷的绿色植被。专家指出，每一座这样的大楼绿化，能够与10平方米的森林媲美。毛燕萍委员认为，如果我们把“垂直森林”建筑作为我们城市建设的模式，那么，宁波就有望成为一座真正的都市森林。尘霾能够不断地被“森林”净化，空气相应能够得到净化。此外，毛燕萍委员认为，城市的绿化带还有待于密植和整改，许多绿化带，连泥土得不到覆盖，粉尘随风飘扬，既不美观，也不环保。

目前城市建设施工频繁是造成空气污染的重要因素之一。毛燕萍委员建议，要改善和改进城市建设施工方式。要尽快出台相应制度，倡导文明施工，根本改变施工过程中带来的空气污染问题。要改变敞开式的施工方式，改装工程车运输车辆，泥土装车不得超过翻斗高度，装土后加盖油布，以防止运输过程的尘霾污染。

(方 健)

近日，奉化市政协举行以“规范行政执法，提高执法水平”为主题的主席询价会，10多名政协委员与市府办、行政执法中心、城管局、公安局、国土资源局等10余个单位的“一把手”面对面，委员们把一个个问题抛向在座的部门“一把手”，“一把手”们认真回答，现场气氛十分热烈。

“夕阳红”敬老院西面有两幢烂尾别墅，已有好几年，影响奉化市市容貌，如果是违章建筑应该尽快拆除，如果手续合法那也要

法院作出强制执行决定，再会同所在地镇(街道)予以拆除。”

“出租车不打表现象，上个月足足整治了半个月，这种不规范行为已经得到遏制。交通局前段时间做了调查，奉化的黑车拥有量在200辆左右，我们联合城管、规划等部门实施整顿，对99辆车做了笔录，其中66辆被处以2万元以上罚款。下一步将在重点区域、重点时段，对黑车继续进行重点监控、查处。”委员们对交通局长的回答表示满意。

奉化政协举行询价会 就“规范行政执法”开展民主监督

想办法尽快把它建起来”，“奉化出租车经营不规范，有的司机从来不打表；城区黑车队伍庞大，安全隐患很多”……民革界别的政协委员毛春林第一个发言，一下子反映了5个问题。

“那两幢烂尾别墅是有些年头了，据说刚开始属于违章建筑，后来土地证批出来了，具体情况也不是很清楚，我们再了解一下。”城管局局长康建方率先回答。“我到国土局没多少时间，以前的事我不是很清楚。但《行政强制法》规定违章建筑必须由法院强制执行。”国土资源局负责人补充道。

针对国土资源局负责人的说法，当律师的政协委员志宏表达了观点：“《行政强制法》虽然规定违章建筑必须由法院强制执行，但必须由国土部门先提出申请，然后由

“奉化到溪口近10公里生态公路，有7处变速标志，过往车辆纷纷‘中枪’。请问有关部门，这么多处变速标志的设置是否合理？”政协委员单浪君的提问有点尖锐。

“生态公路上设计那么多变速标志，当初曾经邀请专家论证过。最近，不少人反映此事，我们将邀请专家再作论证。”公安局政委的回答简明扼要。半天时间的询价会，委员们提了近20个问题，相关部门一一作了回答。

奉化市政协主席王德彪认为，政协询价是奉化政协履职方式的创新和探索，是政协民主监督的有效方式。与会委员们希望政府行政执法部门在今后工作中规范行政执法行为，坚持执法事务公开，推进公正文明执法，同时要健全行政执法监督机制，切实加强依法行政。

(通讯员 王校美)

社情民意

早教市场管理 存在三大问题

“早教”一般是指为0-3周岁年龄段儿童提供的教育。近几年我市早教行业进入高速发展期，至2014年底，宁波有各类婴幼儿教育连锁机构120余家。早教市场管理中出现的三大问题急需引起关注：一是早教机构身份模糊，政府监管责任不明。二是市场准入门槛低下，服务质量良莠不齐。三是行业竞争洗牌加剧，家长权益时常受损。

为此建议，要整合监管职能，改变对早教行业“多头管理、政出多门”的情况，由教育部门统一对早教机构进行管理。要加快制定行业标准，加强行业自律。目前，江东区已出台《江东区教育局关于推进0-3岁早期教育规范化建设的意见》。对早期教育机构的硬件配置、工作人员任职条件等做了详细规定。而市早教协会也于2014年12月成立。但要规范行业，需要进一步发挥行业协会职能，出台更高规格的行业标准。要切实维护行业整合中的消费者权益，规范早教机构关闭清算流程，防止消费者利益受损。

(镇海区政协)

城市管理改革 亟须突破瓶颈

当前，我国城市管理发展面临的“六大困境”亟待破解，主要表现为：一是法律困境。缺少一个统一规范的《城市管理法》。城市管理部门只能“借法执法”、“挑法执法”。二是执法困境。城管执法公安保障机制建设阻力重重。三是体制困境。目前，城市管理没有专门的主管部门，各地均由地方政府自行确定管理体制。四是人员困境。一个城市到底要有多少城管执法人员才算科学合理，至今没有一个定论。五是经费困境。由于没有上级主管部门及相关的政策规定，城管人员无法像公安交警那样享受岗位津贴、加班补贴。

城市管理改革突破瓶颈需从以下几个方面入手：一要以城市规划的现代化引领城市管理的现代化。二要以体制机制现代化推进城市管理的现代化。从全国来看，“大城管”模式已经逐步成为全国城市管理者们的共识。三要以执法保障的现代化促进城市管理的现代化。要建立科学高效的城市管理保障体系。四要以服务管理的精细化提升城市管理的现代化。

(北仑区政协)

鼓励引导社会资本办医 面临“四重困境”

鼓励和引导社会资本发展医疗卫生事业，是我国深化医疗卫生体制改革的重要内容，对于完善医疗卫生服务体系，满足人民群众多元化的医疗服务需求具有重要意义。然而，当前鼓励引导社会资本办医面临着“四重困境”：一是卫生行政审批设置不适应行业发展需要；二是人才体制僵化制约民营医院发展瓶颈；三是医保支付制度限制民营医院差异化发展；四是行业规范化建设不完善。

对此建议：要完善规划设置。发挥政府规划导向作用，科学合理制定卫生事业“十三五”规划和区域医疗机构设置方案。要加大扶持力度。各级政府应出台鼓励和引导民间资本举办医疗机构的文件，落实各项优惠政策，推动公立医院和民营医院公平竞争。要倡导民办办医。鼓励公立医院与民办医疗机构之间通过技术合作、联合办医、托管和集团化等方式加强合作，搭建医疗共享平台。要提升行业自律，引导民营医疗机构规范执业。

(江北区政协)

科学开展海洋增殖放流

增殖放流是指用人工方法向海洋投放鱼、虾、贝、藻等幼体(或成体、卵等)，以增加种群数量，改善海洋群落结构，从而达到增殖渔业资源、改善海洋环境、保持生态平衡等目的。

这项工作最早于上世纪八九十年代在我国黄渤海海域开展。2006年国务院颁发了《中国水生生物资源养护行动纲要》，把增殖放流和海洋牧场建设作为养护海洋生物资源的重要措施之一。之后，各地积极开展增殖放流活动。然而，海洋增殖放流过程中也出现了一些问题，主要表现在：增殖放流的投资主体与获利主体分离；增殖放流相关科学研究不配套；对跨海域捕捞缺乏有效监管，抢先捕捞严重影响增殖放流效果；近岸生态系统的失衡、海床破坏与海洋环境污染影响增殖放流效果。

为进一步提升增殖放流效果，建议在坚持公益性基础上引导社会资金参与增殖放流；改善对增殖放流的管理；加强增殖放流技术研究；加大近海海洋生态环境保护和修复力度。

(民盟宁波市委)