如何走出“救火”式解困之路？

专家建议上海率先立法 完善配套并建立系统救助体系

□法治报记者 胡蝶飞

2 月 27 日起，本报推出“大调研大走访”关注困境儿童系列报道。

在前两篇报道中，我们分别调研走访了两名困境儿童乐乐和朵朵的现状，梳理了目前困境儿童救助中存在的问题和瓶颈。

面对四大“困”镜，政府和社会该如何协调发力，加强对他们的保障？如何才能帮助他们真正走出“困”境？记者采访了参与调研的法官、专家，寻求解“困”之路。

建议上海主动跨前 率先出台地方立法

“要想从根本上解‘困’，还是要单独立法。”上海政法学院访问学者滕洪昌说。近年来，上海在儿童福利保障方面，稍显乏力，创新探索不足。

滕洪昌认为，困境儿童的保障牵涉到方方面面，只有单独立法，从体制、机制上捋顺，才能从真正意义上解开“困”境。

上海市妇儿工委原副主任田熊亦认为，上海作为国际化都市，法律和保障机制都应该更加完善，走在前面，“就像《未成年人保护条例》，当初上海就是主动作为，在全国率先出台地方性法规。不久后，国家出台了《未成年人保护法》，上海再予以修订。”

因此，田熊建议，上海应主动跨前一步，率先出台地方性儿童福利条例，全面保障包括困境儿童在内的儿童福利。

在已经专注困境儿童研究工作长达 8 年的华东理工大学教授范斌看来，“国家是儿童的最终监护人，当儿童遇到困境时，必须要有机制能给予保护。”但是，她认为，目前这一理念尚未形成足够的共识，监护儿童的责任更多被认为在家庭。

“目前，我们对困境儿童的福利保障还属于补缺性，缺乏普惠性，上海应该尽快形成共识，率先出台地方立法。”范斌说。

“当然，这样的情况并非只有上海存在。”范斌坦言，从全国层面来说，相关部委一直在努力推动儿童福利方面的立法，前期也做了大量调研、起草工作。范斌认为，“不管是在未成年人保护法中新增并单列一章，还是单独立法，都迫在眉睫。”

出台操作细则完善配套 建立系统救助体系

长宁区人民法院少年家事综合审判庭副庭长顾薛磊在调研走访涉诉困境儿童时发现，一部分困境儿童的后续保障问题，解决起来“耗时很长”，“有的跟踪了七八年都没有完全解决，还会一直有新的问题出现。”他认为，当务之急，是应该尽快完善和细化相关配套，将救助机制捋顺。

为何协调起来如此困难？

“他们（各部门、单位）不是不想，可能更多还是‘不敢’。”范斌告诉记者，尽管政策、大体分工已经有了，但各部门权责还不足够明晰。“最关键没有相应的配套资源来支撑。”目前，困境儿童的救助并没有专项经费，财政上还没有保障，没有真正“兜底”。

范斌建议，应出台更加完善的操作细则，“比如，具体流程上，哪个部门具体负责到哪个程度，儿童服务机构要提供哪些支持等。”同时，专项经费方面，政府层面应该有相应的顶层设计支撑。

“目前，上海对于困境儿童的服务体系还没有建立起来。”范斌说，困境儿童“最后一公里”的递送问题没解决。“现在还是‘救火’式的，发现一例解决一例。”因此，她建议，上海应尽快建立困境儿童救助保障体系，形成更加完善的机制，包括困境儿童发现机制、干预机制、跟踪机制等。

上海市高级人民法院未成年人案件综合审判庭庭长包晔弘调研后认为，“从长远来看，还是要成立专门的儿童福利机构，作为一个职能部门来全面保障。”

这一建议与滕洪昌不谋而合。滕洪昌认为，困境儿童的机制问题要自上而下解决。“应该成立专门的儿童福利保障机构，赋予该部门更多权责，全面保障困境儿童福利。”

在现有联席会议制度下，滕洪昌则建议，应进一步完善细则，对各部门、各单位职责予以进一步明晰，同时建立相应的考核机制、监督追责机制等。避免出现“九龙治水”，各部门都从自己利益出发，主动作为“动力不足”等情况。

尽快建立数据库 因地制宜建立监护照料机构

针对本市儿童庇护机构不足的问题，滕洪昌建议，短期内，可以在现有资源基础上进行整合。

去年出台的《关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见》明确：各区要设立专门场所或在区属社会福利机构中设置专门区域，承担困境儿童的临时监护、照料工作。“每个区情况不太一样，有的区是在现有救助站的基础上进行扩建。”滕洪昌认为，这样的解燃眉之急未尝不可。范斌亦指出，这样的“因地制宜”可以作为一个过渡。

“其实还有一条路，就是借鉴养老机构发展模式，更多运用社会资源和社会力量。”滕洪昌说。范斌指出外地就有类似的做法，“比如苏州就将基层的困境儿童保护中心放在救助站，更多依托社区和社会组织来参与。”但滕洪昌和范斌均表示，尽快梳理并建立困境儿童数据库，再有的放矢，根据供需情况做“顶层设计”。

此外，针对参与困境儿童专业社会组织、专业社工比较匮乏的情况，滕洪昌建议：“可以积极探索、发挥社会组织作用，运用政府购买服务的方式来解决。”未来还应注重参与困境儿童福利保障的社工类人才培养。

【进展】

记者截稿前获悉，针对像朵朵和乐乐这样因监护缺失或监护不当遭受侵害而陷入困境的儿童，本市各相关部门已起草并制定了相关安全保护机制的具体操作规程（试行），目前正在征求意见中。未来将把包括发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、护送转接等环节在内的安全保护机制逐步覆盖到所有儿童。

我们期待，不久将来，乐乐和朵朵可以真正走出“困”境。本报也将持续关注后续进展。

保监会：保险公司分4类区别监管

昨起试行保险资产负债管理监管规则

□记者 夏天

本报讯 记者昨天从中国保监会获悉，该会于近日发布了保险资产负债管理监管主干技术标准共五项监管规则（以下简称“《规则》”）并于昨起试行。《规则》进一步防范保险业资产负债错配风险，加强资产负债管理监管，提升保险公司资产负债管理能力。保监会表示，待《规则》正式运行后，保监会将根据管理能力和匹配状况将保险公司划分为四类，根据各自能力、匹配度情况，分别给予支持性或有针对性的监管政策。

保监会表示，《规则》是继偿二代之后保监会制定的又一重要监管工具，也是支持提高偿付能力监管效能的重要手段，有利于引导保险资金稳健审慎配置，有利于推动行业回归本源，充分发挥长期稳健风险管理和保障功能，为实体经济发展提供有力支持。

《规则》主要包括能力评估规则、量化评估规则和管理报告规则。《规则》具有三大特点，一是立足行业实际，针对我国保险市场特点和重点风险领域创新设计了量化评估指标，能够有效识别公司面临的再投资风险和现金流错配风险；二是实现公司可比，在兼顾公司类型、发展阶段和风险偏好等不同特征的基础上，通过定性与量化相结合的方式形成一套标尺，客观衡量公司资产负债匹配状况和管理能力高低；三是强调资产负债联动，将资产端与负债端的协调联动贯穿于公司决策经营全过程，引导公司建立持续、双向的沟通协调机制，鼓励公司进行组织创新和技术创新，督促提升资产负债管理能力。

保监会表示，《规则》自发文之日起试运行。在试运行期间，继续征求相关方面意见，及时评估完善，暂不针对各保险公司的评级结果采取监管措施。正式运行后，保监会将根据管理能力和匹配状况将保险公司划分为 A、B、C、D 四大类，对于能力高、匹配好的 A 类公司，适当给予支持性的监管政策，对于能力较低或匹配较差的 C 类、D 类公司，实施针对性的监管措施，逐步构建业务监管、资金运用监管和偿付能力监管协调联动的长效机制。

保监会表示将加强沟通交流和评估，根据试运行情况进一步完善监管规则，加快出台《保险资产负债管理监管暂行办法》。

（上接A8版）

上海国际商品拍卖有限公司

受上海市高级人民法院委托，本公司自 2018 年 4 月 9 日至 12 日在“公拍网”（www.gpai.net）、上海市公共资源拍卖中心（黄浦区乔家路 2 号）举行拍卖会。现公告如下：

公司地址：上海市黄浦区福州路 108 号（线下接待）

咨询电话：021-63392120

本次拍卖分为：在线 72 小时竞价和网络现场同步拍卖两个阶段

在线竞价阶段：2018 年 4 月 9 日 13：30 至 2018 年 4 月 12 日 13：30，竞买人资格及出价带入网络现场同步拍卖，其最高出价为网络现场同步拍卖的起拍价

网络现场同步拍卖阶段：2018 年 4 月 12 日 13：30 开始至拍卖会结束

一、拍卖标的：（【 】内为保证金，单位万元）

上海市青浦镇公园路 220 弄 19 号 205 室（建面：61.54 平方米）店铺 【10】

二、注意事项：（详见《拍卖特别规定》）

1、公告之日起接受咨询，预约看样。

2、竞买人应为具有与竞买标的相适应资质的企事业单位或个人。

3、竞买人申请参拍，可通过以下三种方式：

（1）竞买人网上申请参拍，通过银联在线方式支付保证金（不接受其他方式支付），可在参拍标的拍卖结束前，获得线上参拍权限。

（2）竞买人网上申请参拍，并通过其他网上支付方式支付保证金（除银联在线外的其他网上转账、银行转账方式），保证金均须在 2018 年 4 月 8 日 16：00 前到账。

（3）竞买人线下报名并支付保证金（除银联在线外的其他网上转账、银行转账、POS 方式），保证金均须在 2018 年 4 月 8 日 16:00 前到账。

4、**保证金汇入账户：**

户 名：司法拍卖资金监管专户 01

账 号：11015025795003

开户行：平安银行上海市北支行

5、享有优先购买权人须提出申请，经委托方确认后，须于 2018 年 4 月 8 日 16：00 前到福州路 108 号现场办理竞买登记并支付拍卖保证金(保证金均须于 2018 年 4 月 8 日 16：00 前到账)，方可参加竞拍。未到拍卖现场参加竞拍的，视为放弃优先购买权。

上海东方国际商品拍卖有限公司

公司地址：上海市长寿路 728 号（线下接待）

咨询电话：021-62989807 62988144

拍卖会时间：2018 年 4 月 8 日 -4 月 11 日

本次拍卖分为：在线 72 小时竞价和网络现场同步拍卖两个阶段。

在线竞价阶段：2018 年 4 月 8 日 15：00 至 4 月 11 日 15：00，竞买人资格及出价带入网络现场同步拍卖，其最高出价为网络现场同步拍卖的起拍价。

网络现场同步拍卖阶段：2018 年 4 月 11 日 15：00 开始至拍卖会结束，拍卖地址：上海市黄浦区乔家路 2 号 2 号拍卖厅。

拍卖标的：（【 】内为保证金，单位万元）

1、 徐汇区钦州南路 8 弄 18 号 101 室新工房，建面 141.87 平方米 【100】

注意事项：（详见《拍卖特别规定》）

1、公告之日起接受咨询，咨询时间：2018 年 3 月 5 日至在线竞价开始前，预约看样。

2、竞买人在标的拍卖结束前，可在公拍网上申请参拍并使用银联在线支付保证金，获得参拍权限（银联在线支付对银行有限额的，竞买人须自行了解，可选择线下报名）。

3、竞买人线下报名及交付保证金（银行转账、POS 机、支票等）截止时间为 2018 年 4 月 10 日 16:00，保证金须在截止时间前到账。

4、**保证金汇入账户：**

户 名：司法拍卖资金监管专户 02

账 号：1101501881300

开户行：平安银行上海市北支行

5、享有优先购买权人须经委托方确认后，到拍卖现场参加竞拍。未办理竞买登记手续的或未到拍卖现场参加竞拍的，视为放弃优先购买权。

6、每名竞买人最多可携带 2 名随同人员进入拍卖会场，随同人员须在公拍中心一楼凭有效证件办理实名登记，领取入场券后方能入场。

7、网络登记报名的竞买人只可在线出价，前往拍卖现场的网络竞买人自行解决在线出价设备，不可领取竞拍号牌。 （完）