

# 一文读懂 14 年间民政 如何托底未成年人国家保护

2006年，未保法第一次修订，2020年未保法第二次修订。14年间，儿童福利工作取得了长足发展，尤其是保障对象从孤儿向农村留守儿童、困境儿童、事实无人抚养儿童、监护缺失未成年人等未成年人群体拓展，儿童福利由补缺型向适度普惠型发展。

## 2006：如何满足 10 倍于供给的救助需求

2006年是“十一五”开局之年，伴随经济体制转轨和社会转型，流浪未成年人数量逐年增加、犯罪率不断上升。当时我国流浪未成年人达100万~150万人，其中很多曾有违法行为。

为了预防未成年人犯罪、保护未成年人权益，当年1月18日，民政部等19部门印发了《关于加强流浪未成年人工作的意见》，其中明确提出：民政部门是流浪未成年人工作的政府职能部门。那一年，无论是“十一五”规划完善流浪未成年人救助制度，抑或是1月20日召开的全国保护流浪未成年人工作会议、12月29日修订出台的未保法，都从更高层级对民政部门作为流浪未成年人工作的政府部门的职责进行了明确。

截至2005年底，全国共建成130个流浪未成年人救助保护机构，每年仅能提供11.4万人次的不超过16天的简单吃住服务。如何满足10倍于供给的救助需求，建机构、塑管理，成了最紧迫的事。

为此，民政部出台了《流浪未成年人救助保护机构基本规范》《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》《流浪未成年人救助保护中心建设标准》等一系列文件，对救助保护机构在设施设备、服务内容、内部管理和人员队伍做出了详细规定。与此同时，部门协调联动的主动救助保护工作机制也在探索中。2009年，民政部、公安部、财政部等出台《关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人解救保护工作的通知》，进一步明确了各部门的职责。

“十一五”期间，中央投资7亿元、地方配套12.2亿元，建设了387个未成年人救助保护机构，改建、新增4.1万张床位，实现了90%以上地级市和部分重点县级市拥有流浪未成年人救助保护设施。

## 2011：抓住源头预防这个关键

2011年，是流浪未成年人救助保护工作迎来重要转折的一年。8月15日，国务院印发《关于

加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》，明确了未成年人权益保护优先、救助保护和教育矫治并重、源头预防和综合治理兼顾、政府主导和社会参与结合的原则和工作措施，建立了流浪未成年人救助保护制度。在各级民政系统和相关部门的共同努力下，当年，流浪未成年人数量大大减少。以广东省中山救助站为例，2011年1~9月他们共救助未成年人179人，而2010年同期为316人。

2012、2013年，民政部联合多部门开展了“接送流浪孩子回家”“流浪孩子回校园”专项行动，基本实现城市街面无流浪乞讨未成年人。2013、2014年，民政部在98个地区300个市县开展未成年人社会保护试点，探索建立“以家庭监护为基础，以社会监督为保障，以国家监护为补充”的监护制度。

但此时有个问题始终存在：未成年人监护权的撤销转移。1986年出台的《民法通则》、2006年修订的未保法都对此进行了明确规定，但全国没有一例剥夺监护权案件进入司法程序。症结就在于：谁提起诉讼，谁来监护？

2014年12月18日，最高人民法院、最高人民检察院、民政部、公安部四部门《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》出台，明确了民政部门申请撤销监护人资格以及承担临时监护的责任。15天后，江苏省徐州市铜山区民政局申请撤销监护人资格诉讼得以立案，破冰由此而开始。

同时，儿童福利服务体系也在探索中。2010年，民政部与联合国儿童基金会开展了中



2月2日，兰州市儿童福利院对院内儿童及全体工作人员开展新一轮核酸检测工作

国儿童福利示范区项目，以儿童信息报告监测反馈、儿童福利台账、儿童帮扶、多部门联动为核心内容，以村儿童之家为活动场所，以村儿童福利主任队伍为村（社）工作力量，打通了“最后一公里”。

## 2016：国务院就儿童工作两次发文

2016年，无疑是儿童关爱保护工作的大年——2月4日，国务院印发《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，6月13日印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》。前者以农村留守儿童关爱保护为切入点，首次从国家层面系统性地明确未成年人保护、特别是农村留守儿童关爱保护的政策措施和工作机制，为完善未成年人保护制度，落实未保法提供了有力的政策遵循。后者则明确了以促进困境儿童全面发展为出发点和落脚点，要求加快形成家庭尽责、政府主导、社会参与的困境儿童保障工作机制，建立健全困境儿童分类保障制度，困境儿

童服务体系更加完善。

意见对建立农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，提出了有针对性的政策安排和系统性的顶层制度设计，并在很多方面有所突破：一是强化家庭监护主体责任，二是依法设计了包括强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等环节在内的救助保护机制，三是依次明确家庭、政府、学校和社会责任，构建家庭、政府、学校、社会齐抓共管的关爱服务体系。

两个意见印发后，民政部推动地方出台了有针对性、操作性的具体工作措施。各省建立了农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系、部门协调机制，工作队伍大大充实。截至2018年底，全国共有61.53万名儿童主任，基本覆盖所有村（社区）。

## 2019：设立儿童福利司，完善行政管理体系

民政部门在未成年人保护工作中职能界定经历了由分散到统一的过程。2016年2月，民政部社会事务司设立未成年人（留守儿童）保护处，负责未成年人保护和留守儿童关爱服务工作。同时，流浪未成年人工作在救助管理处，孤残儿童以及儿童福利机构管理等相关工作仍在社会福利和慈善事业促进司。

2019年，经中央批准，民政部单独设立儿童福利司，实现了多头管理归口整合，儿童福利工作焕发出新的活力。4月，民政部等10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》，进一步明确了未成年人救助保护机构和儿童福利机构的职能定位和发展方向，进一步明确了加强基层儿童工作队伍建设的总体

要求，进一步明确了多方力量共同参与的儿童关爱服务工作格局，进一步明确了儿童关爱服务工作保障措施。

“进一步”体现在哪里？以未成年人救助保护机构和儿童福利机构为例，儿童福利院主要承担长期监护责任，而未保中心主要承担临时监护责任和组织开展农村留守儿童和困境儿童关爱服务职责；推广区域性养育，对于已经将孤儿转出的县级儿童福利机构，推进其设立儿童福利指导中心或向未成年人救助保护机构转型……这在机构改革前是无法实现的。

同时，各地民政部门也加大儿童福利职能整合，2019年底，全国已有23个省（自治区、直辖市）、1个计划单列市设立了儿童福利处。

2019年6月，民政部等12个部门联合印发《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》，首次将事实无人抚养儿童纳入国家保障，参照孤儿标准发放基本生活费。2020年底，民政部联合公安部、财政部印发《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》，进一步扩大保障范围，细化认定标准，25.3万名事实无人抚养儿童得到保障。

在新冠肺炎疫情暴发后，各级民政部门切实做好因疫情影响造成监护缺失的儿童救助保护工作，并在此基础上将救助保护工作范围扩大到所有受突发事件影响的未成年人，联合国家发改委、应急管理部等部门印发《关于做好因突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护工作的意见》，进一步明确保障范围、处置措施和保障条件等。

（据《中国民政》）



（新华社发 商海春/作）