

善暖社区：广州慈善携手战疫情

“孩子们成长得更好，是我们最大的心愿”“全社会都要了解少年儿童、尊重少年儿童、关心少年儿童、服务少年儿童，为少年儿童提供良好的社会环境，对损害少年儿童的权益、破坏少年儿童身心健康的言行，都要坚决地防止和依法打击”……未成年人保护工作涉及千家万户，关系广大群众切身利益，党中央、国务院历来高度重视未成年人保护工作，习近平总书记多次对未成年人保护工作作出重要指示批示。

2021年6月1日，新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未成年人保护法》）正式实施。民政部门重任在肩，在政府保护方面，要承担未成年人保护上的兜底责任；作为未成年人保护工作协调机制牵头部门，既要推动、指导机制建立，也要在统筹、协调、督促和指导上挖潜创新。



宁夏儿童福利院宝宝区的老师与孩子们一起游戏

全力协调省级机制全覆盖

2020年10月17日，新修订的《未成年人保护法》颁布，首次明确提出建立未成年人保护工作协调机制，并由民政部门承担。民政部的首要任务是推动建立国家层面未成年人保护工作协调机制，同时指导省市县各级尽快建立相应协调机制。

在这方面，民政部门是有工作经验、工作基础的。2016年开始，民政部牵头、27个部门参加的农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作部际联席会议制度建立，31个省（区、市）建立了由政府分管负责同志担任牵头人或召集人的领导协调机制。而国务院未成年人保护工作领导小组政治规格更高、服务对象更广、承担任务也更重，充分体现了党中央对未成年人保护工作的重视程度。当时《未成年人保护法》颁布距2021年6月1日实施不足7个月，可谓时间紧、任务重。

2021年4月21日，国务院未成年人保护工作领导小组成立，国务院副总理孙春兰任组长，进一步加强对未成年人保护工作的统筹、协调、督促和指导，更好地保护未成年人身心健康、保障未成年人合法权益。

5月28日，领导小组召开第一次全体会议，提出加强《未成年人保护法》的普法宣传、严厉打击侵害未成年人的犯罪行为、加强未成年人网络空间治理、关爱农村留守儿童和困境儿童等。

6月6日，领导小组成立后制发的首份政策文件《关于加强未成年人保护工作的意见》印发，从家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护六个方面出发，提出25项重点任务。

与此同时，各省抢抓时机，全力推动成立省级未成年人保护工作协调机制。全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团全部建立未成年人保护工作领导小组（委员会），办公室均设在民

政厅（局），实现省级层面未成年人保护工作协调机制全覆盖。其中，天津、河北、内蒙古等19个省（区、市）和新疆生产建设兵团建立了未成年人保护工作领导小组，北京、山西、吉林等12个省（区、市）建立了未成年人保护工作委员会。全国共有10个省（区）和新疆生产建设兵团由党委常委同志担任主要负责人，其中，山西、四川由省政府主要负责同志担任，内蒙古、西藏由自治区政府常务副主席担任，安徽、江西、山东、陕西、青海由省政府常务副省长担任，贵州由省委政法委书记担任，新疆生产建设兵团由副政委担任，其他21个省（区、市）由省级政府分管民政工作的负责同志担任。

市县各级相应协调机制也相继建立。2018年，广西灵山县成立未成年人保护委员会，是全国首个建立未成年人保护工作协调机制的县，《未成年人保护法》颁布后，牵头任务从团委转移到民政局。而在山东汶上县，成立了由县委书记、县长任组长的县级未成年人保护工作领导小组，15个乡镇（街道）和360个村（居）相应成立了未成年人保护工作领导小组，形成了“三级书记”抓未成年人保护的工作格局；明确了35个部门未成年人保护工作职责，持续整合部门、社会等资源，建立了议事协调、个案会商、考核奖惩三项机制，持续推动未成年人保护工作向基层延伸、向需求延伸。

谋求机构高质量发展

《中华人民共和国民法典》和《未成年人保护法》赋予民政部门更多职责任务，服务对象拓展到了全体未成年人。其中，《未成年人保护法》直接明确民政部门职责的有8条15处，重点对民政部门履行国家监护法定职责、开展家庭监护监督指导、受理侵害未成年人权益个案、开展救助保护等提出要求；与民政业务直接相关的有38条40多处，重点对社会组织、村（居）委会、儿童福利机构、未

成年人救助保护机构等职责进行了规范。可以说，既有传统职责，又有新的任务。

相比法律的要求，基层未成年人救助保护机构的人员力量、保障能力相差甚远，要将《未成年人保护法》切实落地落实落好，必须紧紧抓住未成年人保护机构这个重要阵地和工作抓手，民政部已将未成年人保护机构建设已纳入“十四五”规划。

2021年5月11日，民政部等14个部门联合印发《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》。意见提出：省级和地市级民政部门设立的儿童福利机构，原则上应当收留抚养本辖区由民政部门长期监护的儿童；县级民政部门已设立的儿童福利机构，原则上应当转型为未成年人救助保护机构。到2025年，全面完成儿童福利机构优化提质和创新转型工作，儿童福利机构高质量发展态势不断巩固。

2018年，江西九江市儿童福利院迎来一群新主人——26名来自各县市社会福利机构的孤儿，这些孩子此前大多处于长期卧床状态，由于养育、康复跟不上，导致肌肉萎缩，自理能力差。进入九江市儿童福利院后，通过一段时间的精心照顾、康复训练和心理疏导，他们的身体状况和精神面貌发生了翻天覆地的变化，3个孩子可以借助辅具走路，3个孩子可以自己坐，2个孩子可以翻身，1个孩子被收养，8个孩子上了特教班。当年，江西省民政厅等五部门印发《关于开展孤儿区域性机构养育工作的通知》，在全国率先实施孤儿区域性机构养育工作。

九江市的情况非常具有代表性。我国共有儿童福利机构1217家，其中市级以上336家、县级881家。近年来，儿童福利事业取得长足进步，但也有一些普遍性的问题需要统筹解决，如孤儿数量持续大幅下降使儿童福利机构出现资源闲置、大多数县级民政部门设立的儿童福利机构风险防范能力不足、机构专业化水平亟须进一步提升。

2019年6月，在长沙召开的全国儿童福利工作会议就提出，持续推进不同层级儿童福利基础设施建设。在地市一级，至少要打造1-2个集养、治、教、康于一体的区域性儿童福利机构，集中养育本区域内的孤弃儿童。在区县一级，区县级民政部门要确保有一个开展儿童福利工作的实体机构，养育儿童数量少且基础设施条件差的县级儿童福利机构可将其养育的孤弃儿童向地市级儿童福利机构转移，同时与县级未成年人救助保护机构进行人员、资源整合，作为实体机构对外开展工作。

如果说市级儿童福利机构的目标是“精”，那么县级儿童福利机构则要开拓一条“新”路，服务群体、职责任务、工作方式等有所不同。

在实践中，县级儿童福利机构的探索早已有之。2015年民政部启动“百县千村”基层儿童福利服务体系建设试点，浙江宁波市该项工作即由儿童福利院牵头，与儿童福利指导中心合署办公，为全市孤儿和困境儿童提供模拟家庭式养育、康复训练、特殊教育、社会工作等综合服务，平均每年服务1260人次。

全国儿童福利工作会议后，安徽、甘肃、江苏等省也印发了关于推进儿童福利机构转型发展的意见。2020年7月，安徽定远县将儿童福利机构转型升级为县儿童福利指导中心。2岁的小畅智力三级残疾，母亲因痴呆而走失，父亲于2020年5月死亡，爷爷奶奶也去世多年。在县儿童福利指导中心协调下，小畅被转到市级儿童福利院，生活得到有效保障。

此次印发的意见基本延续了2019年关于不同层级儿童福利机构发展方向，但更加具有灵活性、可操作性，职责也更加清晰明确。更重要的是，县级儿童福利机构向未成年人保护机构转型升级，可以说是我国未成年保护制度建设的战略性调整，而意见为转型过程中人员、资源的整合调配提供了顶层支持，保证了制度真正落地。

值得一提的是，近年民政部相继发布了《儿童福利机构管理办法》《民政部关于切实保障儿童福利服务对象合法权益防范化解重大风险的通知》《儿童福利机构业务档案管理办法》《儿童福利机构社会工作服务规范》等文件，在规范管理上下足功夫，为儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展提供保障。

既要坐而论道也要起而行之

根据《未成年人保护法》要求，未成年人保护工作协调机制要统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。作为牵头单位的民政部门，要在36家成员单位之间做到互通有无，各部门发挥优势，形成合力。

2021年6月1日，教育部颁布《未成年人学校保护规定》，自2021年9月1日起施行。规定落实《未成年人保护法》中关于“学校保护”的规定，全面构建了学校保护制度体系，就社会关注的热点问题，如学生欺凌、校园性侵害等建立完善了相应专门制度。

同时，公安部门也展开了行动。《未成年人保护法》对旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住的安全保护义务作了规定，公安部对旅馆经营者接待未成年人入住提出“五必须”要求。

此外，民政部门要运用督查督办手段，运用总结经验、表彰奖励等手段，充分调动地方工作的积极性。江苏兴化市有23万未成年人，其中农村留守儿童9000多名、困境儿童近4000名，兴化市把未成年人保护工作纳入全市推进市域现代化考核重点工作，成立分别由政法委、检察院、民政局、教育局、妇联、团市委牵头的六个督查组，协调解决所挂钩乡镇（街道）工作中堵点、难点问题，对发现的问题进行督办预警。

“统筹、协调、督促、指导”八个字背后还有很多工作边界需要探讨很多创新实践有待挖掘，既要坐而论道，也要起而行之。

未来，为落实《未成年人保护法》以及推进未成年人保护工作，民政部计划分三步走：到2021年年底，建立机制，继承此前做法、经验；2022年，形成战斗力，以问题为导向破解实际工作中的难点；在以后更长时期内，努力逐步构建起有中国特色的未成年人保护工作体系。民政部儿童福利司司长郭玉强说：“我们一步一步扎扎实实走下去，既要有远景的目标，同时也不能好高骛远。要‘眼高手低’，眼睛要看得高，手要低下来，一件事一件事抓下去。”

（据《中国民政》）