

我国未成年人监护制度:实施困境与完善路径

闫晓英 陈政军

【摘要】未成年人监护制度是未成年人保护工作的制度基础。当前我国未成年人监护制度取得了长足的发展,法律政策不断健全、内容框架日益完善、实践探索逐步丰富。然而,目前仍面临以下问题:一是制度发展相对滞后,法律碎片化严重,缺乏细节规定,理念未能深入人心;二是制度落实难度较大,在强制报告、能力评估、监护安置、监护监督等方面存在困难;三是制度实施基础薄弱,表现在程序规定不清晰、支持体系尚薄弱、专业力量待提升、服务资金无来源等问题。这些问题严重制约未成年人保护工作的健康发展。针对上述问题,文章提出应在坚持“国家亲权”和“最有利于未成年人保护”的原则上,综合统筹部署推进多元共治,明确监护价值取向,健全部门协同机制;从坚持预防为主、强化强制报告、做实监护能力评估、落实妥善安置、加强监督督促等方面着手优化制度设计促进政策落地;通过加强建设、扩大社会参与、增强数字赋能、加大财政支持等措施夯实制度基础强化支撑保障,多渠道并进完善未成年人监护制度。

【关键词】未成年人保护;监护困境;监护制度;国家亲权

【作者简介】闫晓英,博士,民政部政策研究中心研究三室主任,副研究员;陈政军,浙江省宁波市鄞州区民政局工作人员。

【原文出处】《青年探索》(广州),2023.5.66~74

未成年人是家庭的希望,更是国家和民族的未来。监护对未成年人健康成长具有基础性、根本性意义。构建符合我国国情的未成年人监护制度关系到2亿多未成年人的健康成长,是履行联合国《儿童权利公约》的庄严承诺,也是我国推进适度普惠型儿童福利和保护体系建设的制度性安排。近年来,尽管我国未成年人监护制度相关的法律条文和政策法规正逐步完善,2021年6月1日《中华人民共和国未成年人保护法》修订案正式实施,具有定位更加明确、六大保护系统完整、重要原则明确入法、舆论关切逐一回应、成熟制度及时吸收等重大进步,标志着我国未成年人保护进入了新时代^[1]。但不容忽视的是,未成年人遭受监护困境的情况依然严峻。2016年至2020年,全国法院依法审理侵害未成年人合法权益刑事案件24035件,一审审结的涉及未成年人抚养、监护、探望等民事案件就达到了120多万件^[2]。可见,建立健全未成年人监护制度,推进适度普惠型儿童福利体系建设,是当前一个亟待解决的突出问题。

具体来说,我国未成年人监护困境一般可分为

三类:一是监护缺失。主要是指未成年人没有监护人,或者虽有监护人但因某种原因不能实际履行监护职责的情形。2021年,民政部联合九部委颁发了《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》,考虑到了突发公共卫生安全事件对未成年人的影响,将“监护缺失未成年人”定义为“父母或者其他监护人因突发事件影响导致下落不明、接受治疗、被隔离医学观察、被行政拘留或者被依法采取限制人身自由的刑事强制措施等情形,或因参与突发事件应对工作暂时不能履行监护职责的未成年人”。二是监护不当。主要是指监护人未完全履行监护职责导致儿童处于危险境地或得不到有效监护。三是监护侵害。2014年最高人民法院等颁发的《关于依法处理监护侵害未成年人权益行为若干问题的意见》首次明确地提出了监护侵害行为的概念,指父母或者其他监护人性侵害、出卖、遗弃、虐待、暴力伤害未成年人,教唆、利用未成年人实施违法犯罪行为,胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨,以及不履行监护职责严重危害未成年人身心健康等

行为。可见,未成年人监护困境是指未成年人因家庭监护缺失、监护不当或监护侵害导致无人照料、身心健康或合法权益受到威胁和侵害的危险情况。

一、研究现状

监护是保护无民事行为能力人或者限制民事行为能力人的合法权益,弥补其民事行为能力不足,协助其通过民事法律行为实现自身利益的法律制度。根据范畴差异,可将未成年人监护制度划分为广义和狭义两类。广义的未成年人监护制度是指以未成年人的合法权益保障为目的,由监护人对未成年人的人身、财产和其他合法权益依法进行的监督和保护的法律制度^[3]。狭义的未成年人监护制度则是指国家借助公权力对监护不当、监护失职或监护缺失等状态下的未成年人进行“国家代位监护”的行为^[4],聚焦未成年人人身监护。尽管两者定义不尽相同,但也有共识之处,即都强调监护的国家介入和监督保障。

学界普遍认为,监护制度的历史最早可以追溯到罗马法。早在公元前450年,古罗马就在《十二铜表法》中对“监护与继承”问题作了专门规定。近年来,我国学者对于未成年人监护制度开展研究,形成了一系列成果,主要集中在未成年人监护制度的基本原则、进路推进、存在问题、改善举措四个方面。

“国家亲权”和“最有利于未成年人”原则是学界研究未成年人监护制度的焦点。“国家亲权”原则认为国家居于未成年人最终监护人的地位,在未成年人无监护人时,负有保护未成年人的职责,并应当积极行使这一职责;同时强调“国家亲权”高于“父母亲权”,即便未成年人的监护人健在,但是如果其无能力履行或不尽职履行监护职责,国家可以越过监护人而对未成年人进行强制性干预和保护。受传统“家本位”观念影响,“父母亲权”在我国长期存在,它以血缘关系为纽带在父母与子女之间建立天然关系,而“国家亲权”被视为其功能替代物^[4]。事实上,未成年人利益事关国家利益,二者利益高度一致,因而从本质上讲,国家监护是对家庭个体监护的监督和补充^[5]。“最有利于未成年人”原则是在联合国《儿童权利公约》所规定的“儿童利益最大化”原则基础上国内法化而来的,为《民法典》和《未成年人保护法》首次提及的新表述。该原则将未成年人视为独

立权利主体,是“儿童利益最大化”原则在我国本土化表达^[1],蕴涵了未成年人利益优先和未成年人利益最大化等理念,进一步扩大延伸了未成年人权益保护的立体维度。具体来说,《儿童权利公约》中的儿童为18周岁以下,这与中国语境中的儿童概念不同,国内与之对应的更为贴切的概念是未成年人,在这个意义上“最有利于未成年人”原则与我国具体实际更为符合。但有研究者注意到,该原则本身具有抽象性、灵活性,仍存模糊地带,国家在履行监护职责时,还需准确处理好未成年人复杂价值冲突,把握好“一案一策”,灵活判断何为“最有利”,切实维护未成年人合法权益^[6]。

相关学者就未成年人监护制度的进路推进作了诸多有益探索,主要包括理论阐释和实务应用两大方面。前者主要从法理视角出发阐释未成年人监护制度的理论基础,后者侧重从经验视角切入分析未成年人监护制度现实状况^[7]。法理视角涉及民事研究、刑事研究和行政研究等内容。民事研究以与未成年人相关的人身关系和财产关系为研究对象,涉及撤销监护权、监护人范围、收养制度、代孕问题、信托制度、“禁治产”制度、诉讼程序等方面的内容。刑事研究以未成年加害人与未成年刑事被害人为研究对象,包括主体层面的严格限制逮捕措施的适用、涉罪未成年人的教育处分和家庭教育和受体层面的性侵、虐待和拐卖未成年人犯罪^[8-10]。行政研究以未成年人利益实现过程的行政干预机制为研究对象,可以概括为政府监理论,涵盖政府承担监护监督义务、民政部门承担长期监护与短期监护职责、多部门之间的协同联动和社会公众参与^[11-12]。经验视角关注未成年人监护制度实践应用过程中的举措、难点和经验等方面的内容,既包括对域外两大法系的译介,也包括对国内具体制度的程序操作、职责分工、执行落地等方面的研究。在域外研究方面,国内学者注重对域外实践经验进行批判性、借鉴性研究。大陆法系国家中比较典型的是德国和法国的未成年人监护制度,明确区分了亲权和监护权,规范了父母对子女享有的权利与义务,也明确了国家应当承担的保护未成年人健康成长的责任,有着浓厚的国家干预氛围。英美法系国家中比较典型的是英国和美

国的未成年人监护制度,其特点主要是不区分亲权和监护权,而是大监护理念。以跨国收养案件为例,域外学者探究监护关系、收养关系纠纷,从国际化视角加强法律制度与机制衔接研究。在对我国实践研究方面,经验研究相对有限,学者从留守儿童、困境儿童、事实无人抚养儿童等特殊未成年人群体在监护上面临的困境出发,对具体法律法规提出完善建议。比如,王贞会以308名涉罪未成年人为样本,呈现家庭监护功能缺位的实践表征^[13],自正法通过对未成年人刑事特别程序中特殊监护、优先保护、修复关系三种模式的分析,提出通过实证方式推动我国未成年人刑事特别程序迈向“福利兼正当程序模式”^[14]。尚晓援等分析受害者对性侵犯事件的隐瞒原因与部分事件揭露后面临的状况,探索中国儿童自我揭露性侵犯事件的阻碍性因素^[15]。

此外,研究也关注到当前我国未成年人监护制度存在的诸多问题与短板。这突出表现在监护职责和监护监督两方面。在监护职责上,目前的监护职责内容不够具体。一方面,法律虽有法定顺位规定,却无监护能力确认程序规定,实践中也没有办法强制要求其承担监护责任,司法机关更缺少追究责任力度,导致无法有效实现对未成年人的家庭保护,从而将更多问题推向了社会和政府^[16]。另一方面,受各条块部门间的信息区隔、沟通联络缺少抓手、激励举措不足等因素影响,未成年人保护工作的一些方面功能架构欠合理、政策举措碎片化、基层权责不对等、职能部门难协同等问题比较突出,比如面向困境儿童的强制报告制度难以有效落实^[17]。在监护监督上,我国目前没有统一明确的监护监督定义,欠缺对其制度功能的探究,体系化、制度化建设待完善^[12]。同时,在监护实施主体上,未成年人保护的社会组织和社工队伍分布不均、体量不足、能力不够,在规范其参与、监督其成效方面尚需努力^[18]。

针对上述问题,学界提出了许多富有建设性的措施建议。归纳起来,可大致分为监护预防、监护介入与监护发展三种类型。在监护预防上,有学者提出应当进一步扩大强制报告的责任主体并完善细节,例如最晚报告的时间和对未履行报告义务的具体惩戒措施,建立各部门和社区保护网络的联络机

制,编制严密的儿童保护网和应急网,同时建立责任到人机制,鼓励公民参与,弱化监督举报上的经济激励,强化对非故意错报的宽容免责^[19]。同时,针对家庭监护缺失问题,应在婚姻登记时开展家庭观念和家庭教育辅导^[20]。在监护介入上,完善监护监督制度成为学者关注重点,比如夏吟兰建议采取多层次监护监督模式,从被监护人的近亲属或好友中指定监护监督人,或者将特定机构如村委会、居委会指定为监护监督人^[21]。在监护发展上,强调关注影响未成年人可持续发展的重点问题,例如在临时性或长期剥夺父母监护权的情况下,对儿童的安置(替代性养护或照料)以及安置经费保障机制,如强制性的家长抚养费支付、将儿童保护后期支持的经费列入财政预算、建立未保基金等^[22]。

上述研究对于我国完善未成年人监护制度具有启示性作用,但也存在以下缺陷:一是对系统化全过程的监护制度探究不足。未成年人监护制度涉及多类主体、多个环节和多个内容,但既有文献多为碎片化、零散化研究,系统化、类型化和专业化有待提升^[23],如行政类研究仅关注强制亲职教育、社会矫正等内容,且现有研究多为法律文本解读,聚焦性和针对性偏弱,这为本文探究未成年人救助保护与福利实现留下了空间。二是对制度设计的可操作性分析不足。监护制度如何落地见效是关键,当前针对政策制度的模糊性、笼统性问题作出专门阐释的研究比较欠缺,且少见提出行之有效的程序性和可行性制度方案。三是对监护制度的本土性和时代性关注不足。既有文献中对域外未成年人监护制度的经验借鉴类不少,但极少有对其本土适用性、契合性有过深入分析,也即缺少对我国未成年人监护制度现状的针对性分析。同时,由于《民法典》和《未成年人保护法》修订案于2021年正式施行,围绕这些法律规定进行系统研究还有待深入推进,与当前我国未成年人监护制度的现状不相符,迫切需要基于当前现状给予制度建议,而这正是本文阐述的重点内容之一。

二、我国未成年人监护制度的发展现状

我国未成年人监护制度起步较晚,但发展较快,尤其是党的十八大以来,呈现出快速发展趋势,初步形成一套具有中国特色的制度体系,从多维度、多方

面发挥着保护未成年人合法权益的作用。

(一)法律政策不断健全。1986年颁布的《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)首次对未成年人监护进行了法律条文上的描述。随着实践发展,由《民法通则》衍生出很多与监护制度相关的法律条文。1991年颁布的首部《未成年人保护法》以及加入联合国《儿童权利公约》,标志着我国未成年人保护工作迈上了新的台阶。2006年和2012年《未成年人保护法》历经了两次修改。2014年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合发布《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》,对《民法通则》《未成年人保护法》进行了细化和补充。2017年施行的《民法总则》更新了监护制度的理念,明确了监护制度的基本框架、根本原则与基本内容,进一步完善了监护制度。2021年1月《民法典》正式施行,从更为综合、系统的角度对我国未成年人监护进行法律方面的阐述,最终确立了“以家庭监护为基础,监护支持、监督和干预为保障,国家监护为兜底”的体系架构。同年6月,新修订的《未成年人保护法》正式实施,作为我国未成年人保护领域的综合性法律,为未成年人的健康发展提供了全方位、多角度的保障。整体来看,《民法典》中未成年人监护相关内容多是一般规定,而《未成年人保护法》则是特殊规定,是对《民法典》相关内容的进一步细化、拓展和修正。

(二)内容框架日益完善。经过多年实践,我国未成年人监护制度呈现出由起步、发展逐步转向深化的过程,特别是《民法典》的出台和《未成年人保护法》的修订,强化了父母或者其他监护人的第一责任,明确了国家对家庭监护进行指导、支持、帮助和监督的责任,确立了“以家庭监护为基础,社会监护为补充,国家监护为兜底”的基本制度架构,并拓展完善了相关制度设计与具体规定。其突出亮点包括:强化了家庭监护主责,加大了对父母或其他监护人的处罚力度;确立了国家监护制度,明确了国家的监督、指导和帮助责任,建立国家亲权理念;规定县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制,确立了民政部门公职监护人的法律地位和法定职责;“家庭、学校、社会、网络、政府、司法”六大保护

主体各司其职、各负其责、相互补充;将社会工作专业机构等社会力量纳入其中,为国家兜底保护提供专业保障。

(三)实践探索逐步丰富。近年来,各地积极开展未成年人监护制度实践探索,充分发挥监护制度对儿童权益的保障作用。一是监护平台逐步完善。2020年7月,重庆市九龙坡区试点上线了全国首个强制报告APP,具有举报方便、受案快捷、查处及时、监督同步等特点。到2020年9月,各地通过强制报告立案并审查起诉的案件近500件^[24]。同时,各地普遍设立未成年人保护热线,主要提供政策法规咨询、心理疏导和情绪抚慰、个案帮扶与转介、受理侵害未成年人权益事件线索等相关服务,搭建起未成年人、社会各方与政府及其职能部门、社会资源之间的桥梁。二是监护实践不断探索。2021年6月,上海市发布全国首个关于家庭监护能力评估地方标准《未成年人家庭监护能力评估指南》,通过评估主体、评估内容、评估流程、评估方法以及评估结果使用等多方面的规范,回应与满足未成年人对于家庭监护的多方面需求,从而进一步压实家庭监护责任、监督家庭监护职责的履行,促进家庭监护能力的提升^[25]。此外,多地检察机关通过发出“督促监护令”的方式,对失职监护人进行监督和督促。三是社会力量积极参与。大量社会组织、社会工作者、志愿者等群体积极参与未成年人监护制度建设,已成为未成年人保护不可或缺的重要力量。如上海市委托社会组织为本市监护缺失、监护不当的义务教育阶段困境儿童开展“爱伴童行”家庭监护能力支持项目^[26],有针对性地为困境未成年人提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照护、心理疏导等个性化关爱陪伴服务。

三、我国未成年人监护制度存在的主要问题

随着各项法律政策的逐步完善,目前我国未成年人监护制度已经有了很大程度的优化,但在制度发展、贯彻落实和实施基础等方面还面临诸多困境,难以支撑相关作用的充分发挥。

(一)制度发展相对滞后。一是法律碎片化严重。当前,包括《民法典》《未成年人保护法》等在内的多部法律对未成年人监护作出的相关规定及描述,虽然涉及面广,但综合性、系统性不够,相对比较

分散,缺乏统一指引,且大部分是原则性规定,可操作性相对较低,给实际工作造成很多问题和障碍。二是缺乏细节规定。虽然我国的未成年人监护制度取得了很大进展,但在理论上和实践中许多规定仍需进一步细化和完善。例如,家庭监护与国家监护、社会监护的切换时间、情形、程序等问题有待明确。国家、社会和家庭三者均为未成年人监护责任主体,只有明确职责和义务边界才能有效实现相互补位。但未成年人监护问题既是家事也是国事。一旦出现问题,国家和社会何时介入、如何介入、介入程度都需要明确界定和慎重操作。还有长期监护和临时监护的性质、特点、内容、启动程序、期限、转换如何理解和具体化,长期监护和送养收养如何衔接等关键性、复杂性问题尚未完全理顺。三是理念仍未深入人心。从实践操作来看,目前全社会还没有形成对国家亲权的普遍认同。中国传统观念认为养育子女是家庭的私事,普遍存在“棍棒底下出孝子”“不打不成才”等观念。这种崇尚绝对自然亲权的观念造成国家亲权制度在实施过程中遭遇很多阻力,缺乏强有力的社会支持体系。

(二)制度落实难度较大。一是强制报告难。发现报告是国家介入未成年人监护困境的首要环节,目的是让政府相关职能部门能够及时发现监护困境未成年人并采取危机干预措施。但从实践看,强制报告机制的落实主要存在发现难、报告难、识别难、取证难等障碍,在报告意识、报告主体、报告时限、报告方式、受理部门以及处理方式、奖惩措施、协作机制等方面还存在诸多不清晰、不明确之处,亟需统筹协调。二是能力评估难。科学、全面的监护能力评估对于保护未成年人在监护干预过程中的利益最大化起着至关重要的作用。但目前我国法律条文和政策法规虽有“监护能力评估”的要求,但未有实质性的监护能力评估内容,包括评估人员、评估方式、评估流程、评估指标、具体实施、结果反馈等方面,更缺乏评估后的分流管理、分级服务等相关规定,不利于将不同程度的个案分流给不同权限或专业的部门和人员进行跟进。三是监护安置难。在监护能力评估之后,未成年人监护困境个案将面临监护安置过程。但目前我国在实践中还缺乏明确监护人的确认

程序,其结果是,要么政府缺乏明确合适监护人的依据,要么监护困境未成年人由不合适的监护人领回后照看,安全隐患仍然存在。而在具体安置时,有些县区没有儿童福利机构或者虽然有儿童福利机构但专业人才配备不足,无法为有需要的儿童提供专业服务。同时,村(居)委会是委托照料主体之一,但其不是实体组织,在有效履行临时监护责任方面也有一定现实困难。四是监护监督难。设立监护监督机制的必要性在于通过监督监护人积极履行监护职责,以维护监护困境未成年人的监护落实。但目前关于监护监督的大多数法律条文和政策法规既没有对负责监护监督的主体及其责任进行明晰,也缺乏对监护监督的实施过程、规范及服务保障加以具体规定,更没有专门的机构和人员负责落实监护监督的工作,监护监督面临执行不力或流于形式的困境。

(三)制度实施基础薄弱。一是程序规定不清晰。从国际经验看,未成年人保护政策中涉及到对家庭监护和养育过程的监督、支持和临时或永久替代,整个过程的有效执行离不开程序化的权限规定、细致的工作指南和跨部门之间的协调配合。我国未成年人监护制度关涉职能部门众多,但部门职责不够清晰、联动机制不够健全、统筹协调不够高效,且已有的许多政策规定往往形式大于内容,可操作性不强,相关服务程序或指引不科学或不符合实际,责任被稀释,政策执行成效往往大打折扣。二是支持体系尚薄弱。实践表明,在未成年人保护方面对家庭的干预支持越充分,越能减少行政及司法支出的成本。但是目前我国在对家庭的帮助和支持方面的有效措施较少,且分散于不同部门不同规定之中,覆盖面十分有限,面对家庭多样化的需求很难形成跨部门全方位的服务和帮助。三是专业力量有待提升。为更好地保障未成年人权益,在监护制度实施过程中,政府部门或相关服务机构应系统掌握关于儿童发展、亲职、亲子关系、监护权等方面的专业知识与技能,并明确操作规范。但实践中,许多相关机构和工作人员的专业理念、知识技能等方面与实际工作需要还存在较大差距,无法为处于监护困境家庭或者未成年人提供专业服务,尤其是心理、精神等层面。四是服务资金无来源。目前各地的财政预算

当中普遍没有设立与未成年人监护有关的项目,因此各级财政落实相关工作经费的难度较大。同时,各地大多数项目是通过政府购买服务的方式进行,受到行政管理体制约束,未成年人监护领域政府购买服务体系化程度较低,各部门之间都是独立进行,资源整合度不够,使得原本就有限的资金使用效率更低、服务力量分散、服务流于形式,一直在低水平徘徊。

四、完善我国未成年人监护制度的具体路径

保护好未成年人的合法权益,让未成年人共享经济社会发展成果,是扎实推进共同富裕的重要一环。未成年人监护制度是一项综合性、系统性工程,需要从提升未成年人监护制度的理念、优化设计和夯实基础等多角度全方位立体式推动,确保监护不缺位、关爱不缺失。

(一)综合统筹部署推进多元共治。一是明确监护价值取向。真正树立国家亲权和最有利于未成年人理念,进一步明晰亲权制度与监护制度的界限,从事前、事中、事后为未成年人提供全面积极的监护。同时,监护问题与未成年人的切身利益密切相关,成年人视角的未成年人监护与儿童自身视角存在差异。因此,在一定程度上要让未成年人参与相关问题的商议与决策,充分听取未成年人本身的意见和意愿,赋予其一定的自我决定权,使最终结果更加符合儿童的真实需要。二是健全部门协同机制。充分发挥国务院未成年人保护工作领导小组统筹协调作用,出台专门意见,构建系统完善的“以家庭监护为主,以监护支持、监督和干预为保障,以国家监护为兜底”的未成年人监护制度,为儿童权利保驾护航。同时,进一步破解未成年人监护跨部门联动难的困境,明确各部门的具体职责和交接程序,增设部门联络员制度,提高会商、协同的效率效能,为未成年人监护制度的实施创造良好条件。三是营造良好社会氛围。强化宣传意识,加大宣传力度,创新宣传举措,提高宣传质量,提升空间环境、制度环境与人文环境的儿童友好程度,营造全社会关心、尊重和保护儿童权利的良好氛围。

(二)优化制度设计促进政策落地。一是坚持预防为先。维护未成年人的合法权益,父母是第一责

任人。对监护人履行监护职责可能出现的问题给予早期预防和监督,是预防发生严重损害未成年人权益问题的有效措施。因此,要关口前移,在婚姻登记、孕期时就要加入相关教育和服务培训,学校、社区等可以通过专题讲座、法治讲座、家庭教育研讨会等方式,提升监护人对孩子的保护意识和能力,推进家教家风建设,帮助家庭赋能。二是强化强制报告。借助网络、热线等方式,强化各方报告义务,有利于侵害未成年人犯罪的早发现、早干预、早惩治,及时阻断对未成年人的持续伤害。建立报告人隐私保护制度,避免报告内容泄露和传播,防范报告人被打报复。建立强制报告制度的刚性约束机制,明确相关责任。同时,可增设“主动摸排”“定期或不定期走访”环节,压实发现报告责任,做到“险情”早预警、早发现、早干预。三是做实监护能力评估。建立健全监护评估机制,明确评估原则,出台评估标准,形成监护能力行政确认制度。根据评估结果,建立标准化的分级风险管控机制,对应采取不同措施和提供不同服务,同时明确和规范相应工作程序,为监护服务体系的建构提供制度保障。四是妥善安置为要。建立委托照料、临时监护、长期监护、收养等安置方式的职责、界线、程序和保障等制度,形成服务的有效闭环。村(居)委员会要充分认识并理解未成年人监护工作的重要性,并掌握一些基本的工作方法,在平时就对临时生活照料的场所、物资、人员等有所准备,在问题出现时才能不忙乱。五是加强监督督促。从比较法上来看,大陆法系国家大都建立了国家机关监督与监护监督人监督相结合的监护监督机制,英美法系国家主要通过法院对监护人进行监督。对我国而言,建立一体化的未成年人监护监督机制,需对司法、政府、社会力量进行沟通与协调,从监督主体、介入条件、监督内容及监督措施等方面进行具体构建,探索符合实际信息高效互通、工作及时转介的融合式监护监督机制。

(三)夯实制度基础强化支撑保障。一是加强阵地建设。根据需要,合理确定本辖区承担未成年人保护职责的实体机构,通过新建、改建、推动县级儿童福利机构创新转型以及加快推进各级未成年人保护机构建设等方式,抓紧补齐机构缺口。不断拓展

丰富监护服务内容,在街(镇)层面打造汇聚各方资源、保护未成年人身心健康和合法权益的枢纽平台。充分发挥基层社区作用,有效整合基层服务力量,为监护服务体系的建构夯实基础,确保未成年人监护相关职责任务有人落实、有场所落实。二是扩大社会参与。重视社会组织、社工、慈善等社会力量作用,鼓励支持社会力量广泛参与未成年人监护相关的养育、医疗、教育和心理健康辅导等服务。通过专业的人才培养、训练和激励机制,培养有未成年人保护视角的儿童主任、儿童督导员、社会组织相关人员、社会工作者、志愿者、法官等,提升其专业服务规范化水平和监护照料质量,更有效保护未成年人的合法权益。三是增强数字赋能。进入数字时代,数字技术为解决各类治理难题提供了新思路新方法新手段。未成年人监护领域也应充分利用数字智能技术,建立未成年人监护信息数据库,提升监护效率、破解监护瓶颈、化解监护困局。可依托各地的未成年人保护机构,建立民政和相关职能部门联动响应的一体化平台,形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的治理机制,通过科技赋能,促进部门联动和有效衔接,让未成年人免于或减少陷入监护困境的可能。四是加大财政支持。继续加大政府购买社会服务力度,使优秀的社会组织可以稳定地提供未成年人监护服务。同时,还要整合各部门政府购买服务资金的整体设计,采取“物质+服务”相结合的方式,形成系统服务体系,充分回应儿童需求,扭转“九龙治水”局面。

参考文献:

- [1]姚建龙,陈子航.《未成年人保护法》的修订、进步与展望[J].青年探索,2021(5):5-17.
- [2]人民法院报.未成年人保护:让“少年的你”沐浴在法治阳光下[EB/OL].(2021-03-08)[2022-10-23].<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/289541.html>.
- [3]张素丽.未成年人监护制度的完善[J].人民论坛:中旬刊,2016(32):46-48.
- [4]许文丽.我国未成年人国家监护制度的立法完善[D].济南:山东大学,2023.
- [5]楼建波,刘杰勇.未成年人财产保护信托:域外经验与中国实践[J].当代青年研究,2022(1):114-121.
- [6]林建军.论国家介入儿童监护的生成机理与生成条件[J].中国法律评论,2019(3):193-202.
- [7]金眉.未成年人父母的监护人资格撤销制度比较研究[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2016(6):68-78.
- [8]毕宪顺,杨岭.强制性亲职教育的法理依据和法律保障[J].烟台大学学报(哲学社会科学版),2018(5):48-56.
- [9]付立庆.负有照护职责人员性侵罪的保护法益与犯罪类型[J].清华法学,2021(4):72-86.
- [10]李钢,薛淑艳,马雪瑶,等.中国儿童非正常迁移的时空分异及综合机制——拐卖与抱养对比视角[J].人口研究,2020(3):102-117.
- [11]张露.论我国未成年人监护监督制度的完善——以国家监督为导向[J].广西社会科学,2019(6):108-115.
- [12]谢芳.完善我国未成年人监护监督制度的原则及路径[J].中国青年社会科学,2021(1):126-132.
- [13]王贞会.家庭监护功能缺位的实践表征及其治理路径——以308名涉罪未成年人为样本的分析[J].政法论坛,2018(6):181-188.
- [14]自正法.互联网时代未成年人刑事特别程序的模式及其改革面向[J].法制与社会发展,2018(3):70-90.
- [15]尚晓援,田甜,谈子敏.他们为什么不说话:性侵犯受害儿童自我揭露的实证研究[J].济南大学学报(社会科学版),2019(5):121-132+160.
- [16]张雪梅.《未成年人保护法》修订草案关于监护制度的规定与完善建议[J].中华女子学院学报,2020(6):36-41.
- [17]冷园园,乔东平.困境儿童强制报告制度的认识和实践——基于社工视角[J].山东青年政治学院学报,2021(2):14-21.
- [18]苑宁宁.怀着使命感做未保工作[J].中国民政,2021(1):9-10.
- [19]黄晨熹,陈婷.基于福利三角理论的监护困境儿童保护政策研究——以上海市为例[J].社会工作与管理,2021(3):88-96.
- [20]林艳琴.我国未成年人监护法律制度现状检讨与完善构想[J].东南学术,2013(2):173-182.
- [21]夏吟兰.民法典未成年人监护立法体例辩思[J].法学家,2018(4):1-15.
- [22]尚晓援,佟丽华.全国首批儿童保护案件的经验分析及政策建议[J].社会福利,2017(2):24-26.
- [23]李世刚.《民法总则》关于“监护”规定的释评[J].法律适用,2017(9):18-24.
- [24]林平,陈姝君.最高检第九检察厅:深化未成年人全面综合司法保护[EB/OL].(2021-03-10)[2022-11-20].https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/202103/t20210310_511936.shtml.
- [25]霍一夫.上海发布《未成年人家庭监护能力评估指南》[EB/OL].(2021-06-03)[2022-08-09].<https://m.gmw.cn/baijia/2021-06/03/1302337196.html>.
- [26]上海:推进超大城市未成年人保护工作[EB/OL].(2021-06-03)[2022-08-09].<https://www.scf.org.cn/cs/jjh/n3421/n3424/n3427/ulai274895.html>.