

# 合力护航“未”你而来

## ——全国政协“加强未成年人权益的综合保护”专题调研综述

文 图/本报记者 孙金诚

未成年人是祖国的未来，是中华民族的希望，是建设社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的主力军。给孩子们一个更安全、更温馨的成长环境，是全社会的共同心愿。

今年6月1日是新修订的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法颁布实施一周年。一年来，各相关部门、单位各司其职、各尽其责、相互支持、紧密配合，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6个方面全方位构建未成年人保护工作体系，上下衔接贯通、部门协调联动的未成年人保护工作体制机制正在形成，与未成年人保护法相衔接的法律法规体系不断完善，全社会关心关注未成年人健康成长的氛围越来越浓。

然而，目前未成年人保护面临的形势依然严峻，侵害未成年人犯罪仍有所上升，家庭监护缺位仍比较突出，网络对未成年人的影响巨大，未成年人心理健康问题突出，校园安全、社会环境治理等仍然存在薄弱环节，未成年人健康成长的社会环境还需优化，未成年人保护依然任重道远。

面对新问题、新情况，如何更好地维护和保障未成年人的权益、促进他们身心健康发展，成为全社会共同关注的焦点。6月13日，全国政协副主席、民盟中央常务副主席陈晓光率全国政协社会和法制委员会专题调研组，通过视频会议，同山东、江西省政府、省政协，以及有关部门负责同志和基层代表等在线讨论交流，聚焦地方实践、分析现实问题、研提对策建议，以期汇聚各方力量，不断织密未成年人权益保护网。

### 完善工作机制 凝聚保护合力

“天地苍苍，乾坤茫茫，中华少年，顶天立地当自强……”日前，在山东省济南市历下创意园，清脆的童声朗诵吸引人们驻足。当天，山东省未成年人保护工作领导小组与济南市未成年人保护工作领导小组共同启动山东省暨济南市“未成年人保护工作宣传月”活动。

启动仪式上，济南市未成年人保护工作宣讲团成员在现场发出倡议：共建良好环境，呵护未成年人健康成长。

据第七次全国人口普查显示，山东省有未成年人2223万人，约占人口的21.9%。

近年来，山东省积极推动未成年人保护法施行，省、市、县三级均高标准建立未成年人保护工作协调机制，16市依托12345政务热线开通未成年人保护热线，实现1825多个乡镇(街道)未成年人保护工作站全覆盖，7.9万余名乡镇(街道)儿童督导员和村(居)儿童主任配备全覆盖，聚焦家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六大保护”，初步形成了政府主导、民政牵头、部门协同、社会参与的未成年人保护工作格局。

从调研情况看，山东省未成年人保护工作机构建设和服务管理已居全国前列。但是，山东省副省长孙继业毫不讳言，“未成年人保护工作体制机制建设还需进一步加强。”

作为首个将未成年人保护工作列入省级绩效考核指标的省份，江西省副省长孙菊生表示，江西未成年人保护工作中也存在部门联系沟通不顺畅，协调机制力量不足等问题。

近年来，在江西省委、省政府的高度重视和有力推动下，江西各地各部门坚持最有利于未成年人原则，努力在建机制、夯基础、促合力、添氛围上下功夫，积极构建“六位一体”的未成年人综合保护体系。省市县三级成立未成年人保护委员会，把未成年人保护工作作为一项社会保障宏大工程写入省“十四五”规划，列为防范化解重大风险和基层社会治理重要内容。在全国率先制定《江西省儿童福利事业发展和未成年人保护“十四五”规划》，加快推进《江西省未成年人保护条例》修订工作。

截至目前，江西全省已建成18个区域性儿童福利机构，11所招收有网瘾等不良习惯少年的专门学校，117个妇女儿童维权法律服务所、县一村一队、8600多个村(社区)儿童关爱服务场所。开通民政部门“12345”江西省未成年人保护热线、团委“12355”青少年成长服务热线、“12348”法律援助热线平台，全省设立乡镇(街道)儿童督导员1867名，配有村(居)儿童主任21985名。

孙菊生表示，虽然江西省未成年人保护工作取得一定成绩，但也存在一些问题和薄弱环节，与广大未成年人的美好期盼相比还有一定差距。

抓好未成年人权益保护工作，是关系千家万户切身利益的民心工程，也是全社会的共同责任。调研组表示，新修订的未成年人保护法细化和完善了原来的“四大保护”，形成了“六大保护”既各有侧重又交叉融合的一体化格局。认真贯彻落实未成年人保护法是做好新时代未成年人保护工作的重要抓手，是家庭、学校、社会和国家共同的责任，需要多元主体的共同参与，也需要建立相关部门和组织之间的合作与协调制度。

据了解，2021年底，全国省、市、县三级未成年人保护工作协调机制已实现全覆盖，县级以上人民政府全部建立未成年人保护工作领导小组(委员会)，办公室均设在民政部门。

建立未成年人保护工作协调机制就是赋予未成年人“守护者”一个大脑，来统筹、协调、督促和指导做好未成年人保护工作。委员们表示，新修订的未成年人保护法首次明确规定：“县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制。”调研组发现，由于未成年人权益保护的职责任务分散在多个职能部门，工作量大，牵涉面广，加之各级未成年人保护工作协调机制成立不到一年时间，自身能力建设以及部门间的协作配合还有待加强，各部门建立的协作配合机制还需



调研组在山东省举行视频会议时的北京现场



调研组在江西省举行视频会议时的北京现场

要进一步落实。同时，随着未成年人保护工作的进一步加强，基层对相关专门机构的需求也越来越迫切。

调研组表示，未成年人保护机构要想更好发挥作用，应尽快建立健全相关配套政策，科学界定不同层级未成年人保护机构的职能职责，加强人员力量配备，分类制定服务标准。参与未成年人保护的各成员单位之间应提升资源链接整合能力，串联起未成年人保护的需求端和供给端，逐步形成部门联动、资源共建共享的关爱机制。提升政策宣传和执行能力，通过不断创新宣传方式、扩大宣传覆盖面、丰富宣传内容，向全社会广泛宣传未成年人保护政策法规，凝聚未成年人保护工作合力。

未成年人保护既要统筹协调政府各部门参与，也要整合用好各方面资源。全国政协委员、中国社会科学院语言研究所句法语义研究室主任王灿龙注意到，各地都建立了未成年人保护电话热线，但是分别由不同的部门负责，推出由不同的部门做工作支撑，建议“把热线合并一下，只要涉及青少年保护，一打这个电话，哪些部门管、哪些人管，一下子就能接通。”

### 重视心理教育 筑牢“心”防线

“您好，这里是济南市学生心理关爱热线，请问有什么可以帮您？”

在济南市有这样一条“爱的热线”，不管你是学生、老师，还是家长，只要你觉得自己有心事无处诉说，有苦闷无法表达，有情绪不知如何释放，有困扰不懂怎样破解，或者感觉自己在学习或工作上遇到了困难，在过去与未来的规划中迷失了方向……只要你有心理困惑，都可以拨打87-525-525(寓意：拨起-我爱我-我爱我)这条心理关爱热线寻求帮助。

据了解，自2020年6月23日济南市学生心理关爱热线开通至今，60多位心理工作者24小时不打烊，一直默默守候在电话的另一端，为学生的心理健康保驾护航。

开通心理关爱热线只是济南市服务全市大、中、小学心理健康的举措之一。新冠肺炎疫情防控期间，济南市还创新形式，推出精品，先后发布了《归来时，你已成长——济南市教育局致全市中小学生一封信》《特殊时期，你可以做得更好——写给济南市学生家长的六条建议》《复学期孩子心理健康守护10句话》《写给家长的10个预防提醒》等4封信，引发家长和社会广泛赞誉，每封阅读量均突破“10万+”。

与济南孩子通过心理热线寻求帮助不同，在江西乐安县，孩子们更愿意和“刘莹姐姐工作室”的“姐姐”们分享自己的“小秘密”。

“刘莹姐姐工作室”以乐安县人民检察院司法警察大队大队长刘莹的名字命名，是该县为创新推进市域社会治理现代化、保护未成年人身心健康而精心搭建起的一个未成年人保护工作平台。

2020年8月成立至今，“刘莹姐姐”们煞费苦心，筹办了线下宣讲、送戏下乡、全县同一堂课等丰富多彩的活动，独创并研发了针对幼儿、青少年、教师、家长版本的未成年人自护操和宣讲课件。两年时间，她们走遍了全县200个行政村(社区)、181所学校，开展各类法治宣讲1100余场次，覆盖了全县31万人次，依法办理未成年人性侵案件和司法救助案件多起，帮教和心理辅导260余人。截至2021年底，乐安县未成年人被性侵犯罪发案率同比下降71.4%。

面对分数排名的压力、课外培训的负担、电子产品的依赖……近年来，未成年人心理健康问题凸显。2021年3月由中国科学院心理研究所发布的2020版“心理健康蓝皮书”——《中国国民心理健康发展报告(2019-2020)》显示，2020年中国青少年的抑郁检出率为24.6%，其中轻度抑郁17.2%，重度抑郁7.4%。从时间来看，小学阶段的抑郁检出率约10%，初中阶段约30%，高中阶段接近40%。

未成年人的心理健康直接关系到孩子的未来。委员们表示，焦虑和抑郁等心理问题越来越成为现代

社会的健康隐患，对未成年人的健康影响极大。从整体社会环境来看，社会对存在心理问题的未成年人态度是友好宽容的，但是，对学生心理问题的认知明显不够或者不够重视。学校内，老师对学生心理问题关注不够；家长更多关心的是孩子的学习成绩和在家里、在学校的表现；学生缺少维护自身心理健康的知识和方法，出现心理问题时往往求助无门。

关爱未成年人首先要从家庭做起，孩子存在的很多问题都可能是家庭的问题。全国政协委员、中央党校原教育长罗宗毅建议，加大对未成年人家长的宣传培训，普及不同年龄段儿童成长规律和心理特征相关知识，提高家长对孩子心理健康问题的关注度和识别能力，引导家长和社会重视未成年人的心理健康。

未成年人是家庭和社会的未来，更是国家和民族的希望，除了家长的理解、安慰、支持之外，更需要社会和学校给青少年及家长提供专业的心理卫生知识，促进青少年身心健康全面发展。有委员建议深化教育改革，营造积极健康的学校教育环境，鼓励中小学特色化发展，做到因材施教，淡化学校教育环境中过度的个体竞争氛围，引导学生在群体合作中实现自身发展。营造积极健康的校园环境，用青少年喜闻乐见的方式培育社会主义核心价值观，引导青少年的自我认同和价值认同。

预防、干预是解决未成年人心理健康问题的三个关键环节。还有委员认为，教育部门应出台抑郁症筛查学生体检细规程，加强早期筛查，加大人工智能辅助筛查技术的研究投入，建立健全一个由教育主管部门、学校、卫生健康部门等部门共同参与的心理健康服务体系，形成全国统一的中小学生心理危机预警和干预机制，更好帮助孩子塑造阳光心态和人格。

长期从事残疾儿童康复救助工作的全国政协委员、中国听力语言康复研究中心原主任龙墨建议，加强中小学心理健康教育建设，在各中小学设立专职的心理健康教育教师，及时了解未成年人的心理状况和面临的问题，给予协调、疏导。

当前我国中小学心理健康教育还面临专职教师总体缺口大、考评机制匮乏等问题。全国政协委员、社会和法制委员会副主任张雪建议，制定中小学心理健康教育教师标准，试点推行心理健康教育教师的培训标准、认定标准，并严格按照真正解决中小学生学习心理健康问题的角度来形成课程体系、培训师资。

虚拟的网络平台成长至今，已然超越了纯娱乐功能，不仅成为青少年社交、学习、成长的重要空间，也让一些未成年人找到了倾吐现实烦恼的“树洞”。如何让互联网成为孩子们的“渡舟”，及时回应青少年的心理需求，引导未成年人心理健康发展，是当前亟待解决的问题。全国政协委员、中国社会科学院

世界历史研究所原所长张顺洪建议，国家、社会、学校和家庭加强未成年人网络素养教育，培育未成年人网络安全意识、文明素养、行为习惯和防护技能，增强未成年人科学、合理使用网络的意识和能力。

### 借助社会专业力量 提高基层保护能力

有一群人，他们以守护儿童的成长为职责，在孩子与家庭、学校之间架起一座座爱的桥梁。他们有一个共同的名字——“儿童主任”。

“儿童主任”一词，最早出现在2019年民政部等十部门发布的《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》中。其规定，由村委会、居委会安排人员担任“儿童主任”，专门负责留守儿童、困境儿童关爱保护。

2021年6月，国务院未成年人保护工作领导小组印发《关于加强未成年人保护工作的意见》，要求“每个村(社区)至少设立一名儿童主任”，并首次提出要实现专人专岗。

36岁的黄琼是江西省石城县琴江镇西外村儿童主任，从事儿童工作13年。

“我是专业社工，希望发挥所长，给村里的孩子们带来转变。”黄琼表示，作为劳务输出大省，江西是全国五个农村留守儿童密集地区之一。这些留守儿童整天的活动不是在村口和泥巴就是在大树下眼巴巴地望着村口，盼望着外出打工的爸妈能突然出现。

我国目前有大量的留守儿童，他们的健康成长，成为全社会关心的话题。

“儿童主任”虽然不能代替父母照顾孩子，但能让他们在成长路上不会孤立无援。调研组表示，儿童主任是未成年人健康成长的守护者。儿童主任能够整合辖区内的各种资源和政策，帮助有需求的未成年人和家庭真正享受到政策实惠，让未成年人成长和保护政策的执行和监管有了物质保证，让国家和社会对未成年人的爱心和关心落到实处。儿童主任的全面推行，不仅明确了村(社区)在未成年人成长和成长保护方面的功能定位，把村(社区)与家庭紧密联系在一起，而且打通了基层未成年人成长和成长保护制度建设的“最后一公里”，助推未成年人保护形成新格局。

数据显示，截至2020年底，全国已建成5.5万名乡镇(街道)儿童督导员、66.7万村(社区)儿童主任的基层儿童工作队伍，基层儿童工作服务实现全覆盖，成为关爱农村644万留守儿童和各类困境儿童群体的主力军。

如果说儿童主任是基层解决未成年人问题的关键，那么他们如何看待儿童、看待儿童生活中遇到的问题，采取什么样的方式解决问题，将会对他们所服务的未成年人产生极大的影响。委员们认为，儿童主任是基层未保工作网络的重要力量。面对大环境的挑战，儿童主任遇到的问题越来越多、越来越复杂，这既需要儿童主任提升自身能力，也需要建立转介机制——儿童主任发现复杂难题后上报，后续由专业的社会工作机构等提供专业服务，形成专业服务链条系统。

有委员提出，我国儿童主任队伍建设进入重大战略机遇期，专职化和专业化的需求紧迫。一方面，亟须建立健全儿童主任专业化发展的培养体系，包括专业化的儿童社工知识体系、人才培养体系和师资队伍；另一方面，亟须建立健全完善儿童主任人才保障机制、督导机制等体制性保障。建议各地常态化地对儿童主任进行专业培训和督导，或引进专业社会工作者，建立一支专业化的儿童主任人才队伍，并鼓励有条件的地方向儿童主任发放工作补贴，提高基层儿童工作者待遇，激发未成年人保护工作活力。

调研中，有儿童主任反映，村(社区)的资源始终有限，而孩子们的需求呈现出多元化的特点，心理咨询师、教师、社工、慈善组织都应该有所作为，“这远远不是一个社区儿童主任能以一己之力完成的”。

调研也发现，当前，各地正在尝试建立起“儿童主任—儿童督导员—社工站社工—公检法司、学校等社工”相互支撑的保护体系。

未成年人保护是一项综合性、系统性工程，除了家庭、学校、政府、司法部门，也离不开社会各界的支持和努力。全国政协委员、社会和法制委员会副主任吕忠梅表示，希望国家能够更好地培育专业化的社会组织、社会工作者，参与到未成年人保护中，并且可以全过程提供服务。

全国政协常委、国务院参事甄贞建议，相关职能部门在充分调研的基础上，根据未成年人服务需求和工作性质，设计购买社会工作服务的方法和途径。此外，通过吸收退休法官、检察官、警官以及律师、公证员、基层法律服务工作者等担任村(社区)志愿者，并将其与“时间银行”相结合，指导儿童督导员、儿童主任常态化开展工作，合力做好未成年人保护。

### 调研组名单

- 率队：陈晓光 全国政协副主席，民盟中央常务副主席
- 组长：张季 全国政协委员，社会和法制委员会副主任，中共中央政策研究室原副主任
- 成员：吕忠梅 全国政协常委、社会和法制委员会驻会副主任，中国法学会副会长
- 甄贞 全国政协常委，国务院参事
- 王灿龙 全国政协委员，中国社会科学院语言研究所句法语义研究室主任
- 龙墨 全国政协委员，中国听力语言康复研究中心原主任

- 杨克勤 全国政协委员，原国家行政学院副院长
- 张华荣 全国政协委员，全国工商联常委，江西省工商联副主席
- 张顺洪 全国政协委员，中国社会科学院世界历史研究所所长
- 陈义兴 全国政协委员，福建省政协原副主席
- 罗宗毅 全国政协委员，原中央党校校务委员会委员、教育长
- 孟庆丰 全国政协委员，公安部副部长、党委委员
- 段余应 全国政协委员，原中共中央直属机关工委副书记
- 凌振国 全国政协委员，人口资源环境委员会原驻会副主任



未成年人身心发育尚不成熟，自我保护能力较弱，辨别是非能力和自我控制能力不强，容易受到不良因素的影响和不法侵害，需要给予特殊保护。网络、学校、社会、网络、政府、电话“六大保护”，合力守护孩子健康成长。今天让我们一起来了解这些措施吧！

#### 加强家庭保护

父母或者其他监护人是保护未成年人的第一责任人，家庭是未成年人最先开始生活和学习的场所

突出家庭教育，细化家庭监护职责，具体列举监护人应当履行的行为、禁止性行为和抚养注意事项

增加监护人的报告义务

针对农村留守儿童等群体的监护缺失问题，确立了委托照护制度

#### 细化学校保护

学校是未成年人成长过程中至关重要的场所

从教书育人和安全保障两个角度规定学校、幼儿园的保育职责

“教书育人” 完善学校、幼儿园的教育、保育职责

“安全保障” 规定校园安全的管理制度以及突发事件的应急预案，明确了学生欺凌及校园性侵害的防控与处置措施

#### 充实社会保护

社会环境是未成年人成长的大背景，影响着未成年人的健康成长

增加居民委员会、村民委员会的保护责任

拓宽未成年人的福利范围

对净化社会环境提出更高要求

强调公共场所的安全保障义务

为避免未成年人遭受性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等侵害，创设了密切接触未成年人行业的从业查询及禁止制度

#### 增强网络保护

随着信息技术的快速发展，网络空间作为家庭、学校、社会等现实世界的延展，已经成为未成年人成长的新环境

“网络保护” 专章对网络保护的理念、网络环境管理、相关企业责任、网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治等作出全面规范，力图实现对未成年人的线上线下全方位保护

#### 强化政府保护

政府在未成年人保护工作中承担着主体责任

明确国务院和县级以上地方人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，细化政府及其有关部门的职责，并对国家监护制度作出详细规定

#### 完善司法保护

公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当依法履行职责，保障未成年人合法权益

未成年人司法保护主要涉及四个方面：

- 司法活动中对未成年人保护的共性要求
- 特定类型民事案件中未成年人的保护
- 刑事案件中对未成年被害人的保护
- 对涉罪未成年人的保护