



上海政法学院学术文库

困境儿童保障研究

——主要以上海市为例

姚建龙 主编



中国政法大学出版社



上海政法学院学术文库

困境儿童保障研究

——主要以上海市为例

姚建龙

主 编

滕洪昌 颜湘颖

副主编



中国政法大学出版社

2018·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

困境儿童保障研究/姚建龙主编. —北京:中国政法大学出版社, 2018. 4
ISBN 978-7-5620-8212-5

I. ①困… II. ①姚… III. ①贫困—家庭—儿童—社会保障制度—研究—上海
IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第079435号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	17.75
字 数	360 千字
版 次	2018 年 4 月第 1 版
印 次	2018 年 4 月第 1 次印刷
定 价	66.00 元

大学者，大学问也。唯有博大学问之追求，才不负大学之谓；唯有学问之厚实精深，方不负大师之名。学术研究作为大学与生俱来的功能，也是衡量大学办学成效的重要标准之一。上海政法学院自建校以来，以培养人才、服务社会为己任，坚持教学与科研并重，专业与学科并举，不断推进学术创新和学科发展，逐渐形成了自身的办学特色。

学科为学术之基。我校学科门类经历了一个从单一性向多科性发展的过程。法学作为我校优势学科，上海市一流学科、高原学科，积数十年之功，枝繁叶茂，先后建立了法学理论、行政法学、刑法学、监狱学、民商法学、国际法学、金融法学、环境与资源保护法学、诉讼法学等一批二级学科。我校 2016 年获批法学一级学科硕士点，为法学学科建设的又一标志性成果，法学学科群日渐完备，学科特色日益彰显。以法学学科发端，历经数轮布局调整，又生政治学、社会学、经济学、管理学、文学、哲学，再生教育学、艺术学等诸学科，目前已形成以法学为主干，多学科协调发展的学科体系，学科布局日臻完善，学科交叉日趋活跃。正是学科的不断拓展与提升，为学术科研提供了重要的基础和支撑，促进了学术研究的兴旺与繁荣。

学术为学科之核。学校支持和鼓励教师特别是青年教师钻研学术，从事研究，如建立科研激励机制，资助学术著作出版，设立青年教师科研基金，创建创新性学科团队等。再者，学校积极服务国家战略和地方建设，先后建立了中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地、最高人民法院“一带一路”司法研究基地、上海市高校“一带一路”安全研究院、上合组织研究院人文社科重点研究基地和智库、上海教育立法咨询与服务研究基地等，为学术研究提供了一系列重要平台。以这些平台为依托，以问题为导向，以学术资源优化整合为举措，涌现了一批学术骨干，取得了一批研究成果，亦促进了学科的不断发展与深化。在巩固传统学科优势的基础上，在国际政治、国际司法、国际贸易、国家安全、海洋法、教育法、体育法等领域开疆辟土，崭露头角，获得了一定的学术影响力和知名度。

学校坚持改革创新、开放包容、追求卓越之上政精神，形成了百舸争流，百花齐放之学术氛围，产生了一批又一批科研成果和学术精品，为人才培养、社会服务和文化传承与创新提供了有力地支撑。上者，高也。学术之高，在于挺立学术前沿，引领学术方向。“论天下之精微，理万物之是非。”潜心学术，孜孜以求，探索不止，才能

产出精品力作，流传于世，惠及于民。政者，正也。学术之正，在于有正气，守正道。从事学术研究，需坚守大学使命，锤炼学术品格，胸怀天下，崇真向美，耐得住寂寞，守得住清贫，久久为功，方能有所成就。

好花还须绿叶扶。为了更好地推动学术创新和学术繁荣，展示上政学者的学术风采，促进上政学者的学术成长，我们特设立《上海政法学院学术文库》，旨在资助有学术价值、学术创新和学术积淀的学术著作公开出版，以褒作者，以飨读者。我们期望借助《上海政法学院学术文库》这一学术平台，引领上政学者在人类灿烂的知识宝库中探索奥秘、追求真理和实现梦想。

3000年前有哲人说：“头脑不是被填充的容器，而是需要被点燃的火把。”那么，就让《上海政法学院学术文库》成为点燃上政人学术智慧的火种，让上政学术传统薪火相传，让上政精神通过一代一代学人从佘山脚下启程，走向中国，走向世界！

愿《上海政法学院学术文库》的光辉照亮上政人的学术之路！

上海政法学院校长 刘晓红

致 谢

本书能够出版，首先要感谢上海市民政局社会福利处信任委托我承担“上海市困境儿童保障办法研究”课题，并要感谢上海政法学院所提供的出版经费支持。

在本课题研究过程中，课题组先后到广东省、上海市等省市的相关机构进行课题调研，并召开了由上海市多个部门参加的座谈会，得到了很多专家、领导在课题论证、资料提供、调研安排等方面提供的帮助。对于下列同志，特致以诚挚的谢意，如有不慎遗漏也请谅解（排名不分先后）：

北京师范大学刑事法律科学研究院副院长 宋英辉

民政部社会事务司副司长 倪春霞

上海市公安局原副局长 江宪法

上海市教育委员会青保处处长 朱 坚

上海市民政局法规处处长 史雅民

上海市民政局社会福利处副处长 朱海燕

上海市民政局社会福利处副主任科员 刘芳均

上海市救助管理站站长 刘 晨

上海市救助管理站副站长 刘德才

上海市儿童福利院副院长 张奕婷

上海市杨浦区救助管理站站长 李福强

上海市儿童临时看护中心主任 凌 伟

上海市婚姻（收养）登记中心科长 何 琼

上海市徐汇区民政局社会科科长 王红霞

上海市徐汇区儿童福利指导服务中心 梁晓春

上海市嘉定区新春学校校长 高 明

广东省民政厅社会事务处处长 容锡宏

广东省少年儿童救助保护中心主任 黄锦清

广东省广州市番禺区民政局局长 金丹华

山东省德州市武城县人民检察院检察长 智 广

湖北省襄阳市团市委书记 武义泉

还要特别感谢参加座谈会的上海市相关部门与单位，名单如下：市医保局、市红十字会、市财政局、市残联、市检察院未检处、市公安局刑侦总队、市公安局人口办、市公安局治安总队、市公安局法制办、市教委、市妇儿工委办、市妇联、市高院少年庭、市人社局、市发改委、市卫计委、团市委青少年服务保护办、市慈善基金会、市城管局、市住建委、市民政局科研中心、长宁民政局、浦东民政局、闵行民政局、虹口民政局、徐汇民政局、普陀曹杨街道等街镇、村（居）委会。

姚建龙

2017年5月15日

2016年5月,承蒙上海市民政局社会福利处信任,委托我作为负责人承担“上海市困境儿童保障办法研究”的课题,就上海市困境儿童保障的现状与问题进行调研,并借鉴国内其他省市的做法和国外对困境儿童保障的经验,起草《上海市困境儿童保障办法(专家建议稿)》。

接到任务后,我迅速成立了课题组,组织课题组成员对相关研究文献和法律法规进行梳理;先后到广州市番禺区民政局、广东省少年儿童救助保护中心、山东省德州市武城县人民检察院、湖北省襄阳市未成年人保护中心、上海市救助管理站、上海市儿童福利院、上海市儿童临时看护中心、上海市婚姻(收养)登记中心、上海市杨浦区救助管理站、上海市嘉定区新春学校进行课题调研;并召开了由上海市财政局、公安局、检察院等20多个部门工作人员,以及区民政、镇(街)和村(居)委会代表参加的研讨会。通过多方的共同努力,我们克服种种困难如期结题。

本书分为四篇共二十章。第一篇是困境儿童保障的基本问题,包括九章,涉及的内容包括儿童福利政策的演变,困境儿童的概念与形成,困境儿童保障的理论基础,困境儿童保障的基本制度与完善,吸毒人员未成年子女监护缺失与干预,监护侵害与未成年人监护权转移,留守儿童犯罪,基层组织在困境儿童保障中的作用与补足,困境儿童保障中的社会组织参与。第一篇主要对一些基本理论问题进行了探讨,梳理了制定困境儿童保障规章需要厘清的相关理论问题。

第二篇是困境儿童保障的上海实践,包含九章,涉及的内容包括上海市困境儿童保障现状,上海市困境儿童保障的地方性立法,上海市户籍对困境儿童保护的影响及对策建议,上海市儿童福利机构,上海市徐汇区儿童保护实践,上海市的医院内滞留儿童、病残儿童、流浪儿童、孤儿等典型困境儿童的救助保障。在这一篇中,不仅分析了上海困境儿童保障的基本状况,而且针对困境儿童中的特殊群体进行了调研和分析,专门探讨了上海等大城市普遍存在的户籍问题对困境儿童保障的影响。

第三篇是完善困境儿童保障的机制与政策建议,包括关于建立“六位一体”的未成年人保护综合反应平台的建议与设想、《上海市困境儿童保障办法(专家建议稿)》及其说明。针对困境儿童保护所存在的六大突出难题,提出了应该以“未成年人保护委员会”牵头并整合资源,依托12355平台建立“六位一体”的未成年人保护综合反应平台,建立融监测预防、发现报告、应急处置、研判转介、帮扶干预、督查追责六

大功能为一体的儿童保护综合反应平台的建议。《上海市困境儿童保障办法（专家建议稿）》分为总则、工作机制和分类救助三部分。总则部分规定了该办法的目的、依据、实施主体、保障对象以及保障机制；工作机制部分包括发现报告、认定审核、信息建设、舆论宣传导向、群团组织参与、社会力量参与、监护责任落实和异乡关爱行动八个机制；分类救助规定了保障工作的内容，也就是“从哪些方面来实施保障”。该办法提出了一些有特色的规定，比如，构建市、区、镇（街）、居（村）委会四级工作网络；成立专门领导小组，对各部门进行任务划分、协调与考核工作；建设区级层面的儿童福利机构等。而且专门列出了相关部门的职责，将有助于解决各部门在困境儿童保护问题上职责不清、出现交叉重复救助以及无部门救助等问题，使各部门各司其职、通力合作，确保困境儿童救助保障工作切实有效完成，为困境儿童营造健康、良好的成长环境。

对困境儿童的保障是构建整个社会福利制度和体系的重要组成部分，已经成为备受关注的社会问题，党和国家也越来越重视对困境儿童的保障工作。做好困境儿童保障工作，关系儿童切身利益和健康成长，关系千家万户安居乐业、和谐幸福，关系社会稳定和文明进步，关系全面建成小康社会大局。因此对于困境儿童的保障进行研究，其意义是重大的。2016年6月1日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，部署加强困境儿童保障工作，强调要对儿童的成长给予更多关爱帮助。2016年6月13日又发布了《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》，要求根据困境儿童自身以及家庭的不同状况，采取一一对应的方式，提出解决问题的政策。本书的选题，紧扣政府的要求，总体来看，本书具有以下特点：

第一，在理论层面，对前人基本没探讨的问题进行了深入分析，比如，困境儿童的概念、困境儿童保障的政策演变、监护权转移制度、留守儿童污名化反思、基层组织的作用、社会组织的参与等。

第二，在实践层面，对相关部门进行调查和访谈，收集了一手的数据，基本掌握了上海市目前困境儿童保障的现状和问题，并对沪籍、福利机构、医院内滞留儿童、病残儿童、流浪儿童、孤儿等典型困境儿童的救助保障进行了深入分析，为上海市政府出台相关规章提供了重要参考。

第三，在政策促进方面，拟定的《上海市困境儿童保障办法（专家建议稿）》有较强的针对性和可操作性，并且已被上海市作为决策参考，对上海市及类似上海的特大城市的政府做好困境儿童保障工作具有重要意义，在一定程度上也会促进国家对儿童福利的重视，促进儿童福利相关立法工作的开展。

本书的写作分工如下：第一章由朱冬卿撰写；第二章由滕洪昌、姚建龙撰写；第三章由颜湘颖撰写；第四章由王夏菁撰写；第五章由姚建龙撰写；第六章由姚建龙、李乾撰写；第七章由姚建龙、常怡蓉撰写；第八章由颜湘颖撰写；第九章由邓林撰写；第十章由朱冬卿撰写；第十一章由唐红云撰写；第十二章由林需需撰写；第十三章由滕洪昌撰写；第十四章由姚建龙、张善根、田相夏等撰写（其中附录二由王娜提供）；

第十五章由韩一师撰写；第十六章由耿献勇撰写；第十七章由王盼盼撰写；第十八章由张丹撰写；第十九章由姚建龙、滕洪昌撰写；第二十章由滕洪昌撰写。

本书由我确定研究与写作思路并拟出大纲，滕洪昌在研究中承担了大量具体组织工作，常怡蓉和朱冬卿承担了较多协助工作，我所带的2016级研究生协助进行了全书校对工作。尽管我力图对各位作者的稿子尽可能进行修改完善，但由于能力所限仍不可避免会存在一些问题甚至错误，敬请各位读者批评指正。

需要说明的是，本书也将2013年~2014年上海市妇联委托我主持做的“医院内滞留儿童”课题研究成果整合其中。这一课题研究也推动上海市卫计委在2015年出台了《关于本市医疗机构滞留未成年人处置办法（试行）》这一文件，并且采纳了我所提出的用“滞留”一词表述这一特殊群体状态的观点。此外，本书也整合了本人之前的一部分相关研究成果，尽管有的成果因为完成时间较早，由于法律的修改而在一些表述上略显陈旧，但一些观点仍不乏参考价值。

在本书付梓出版之际，收到上海市人民政府的发布《关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见》的消息，以及这样一条来自上海市民政局社会福利处的致谢短信：

“请转告姚老师，非常感谢去年课题组的辛勤工作，课题报告及专家建议稿给了我们很大的启示，局领导也多次提起，高度称赞，谢谢！”

虽然课题成果曾经获得上海市民政局2016年度优秀课题奖，但这样的鼓励才真正令人感觉到课题组的功夫没有白费，也许这才是学术研究的真正价值和意义吧。

姚建龙

2017年6月1日

序	1
致 谢	3
前 言	5
第一篇 困境儿童保障的基本问题	1
第一章 儿童福利政策的演变与困境儿童保障的提出	3
一、补缺型儿童福利政策	3
二、适度普惠型儿童福利政策	8
三、顺应时代的困境儿童保障制度	11
第二章 困境儿童概念的形成与界定	18
一、困境儿童概念的形成过程	18
二、概念界定的特点与问题	21
三、困境儿童的构成要素	23
四、对困境儿童保障的启示	28
第三章 困境儿童保障的理论基础：国家亲权	30
一、国家亲权理念在中西方不同阶段之比对	30
二、国家亲权理念在我国实施中的困境	32
三、我国强化国家亲权理念的突破口及基本思路	33
第四章 困境儿童保障的基本制度与完善	36
一、国家对困境儿童的基本保障	36

二、困境儿童保障的实施与特点	41
三、困境儿童保障的不足与完善	42
第五章 吸毒人员未成年子女监护缺失与干预	45
一、问题与困境	45
二、社会干预的基本思路：支持与重建	48
三、几点建议：在理想与现实之间	49
第六章 监护侵害与未成年人监护权转移	52
一、监护侵害案件现状	52
二、监护权转移制度问题分析	56
三、监护权转移制度发展建议	58
第七章 留守儿童犯罪：污名化反思与修正	61
一、值得警惕的留守儿童“污名化”	61
二、污名化的影响与反思	63
三、留守儿童犯罪分析的理性视角	66
第八章 基层组织在困境儿童保障中的作用与补足	69
一、现有的留守儿童社会保障机制	69
二、H村留守儿童社会保障的现状	70
三、基层组织在留守儿童社会保障中的乏力	71
四、基层组织在留守儿童社会保障中的补足	72
第九章 社会组织参与困境儿童保障分析	74
一、社会组织的概念界定	74
二、我国社会组织参与困境儿童保障工作的现状	75
三、我国社会组织参与困境儿童保障工作所面临的问题	76
四、构建完善的社会组织参与困境儿童保障工作机制	78
第二篇 困境儿童保障的上海实践	81
第十章 困境儿童及保障现状分析	83
一、上海市困境儿童的统计分析	83

二、上海市困境儿童保障制度现状	90
三、上海市困境儿童保障面临的主要困难	93
四、完善困境儿童保障的有关建议	94
第十一章 上海市困境儿童保障相关法规与规章研究	101
一、主要法规与规章解读	101
二、成绩与不足	106
三、完善和发展的建议	108
第十二章 儿童福利机构分析	111
一、上海市儿童福利机构概述	111
二、上海市儿童福利机构存在的主要问题	112
三、关于进一步完善上海市儿童福利机构的建议	115
第十三章 户籍对困境儿童保护的影响及对策建议	119
一、沪籍和非沪籍儿童所享受权利的比较	119
二、儿童无法获得沪籍的原因分析	120
三、对策建议	122
第十四章 典型困境儿童研究：医院内滞留儿童现状与对策	125
一、研究的缘起	125
二、上海市医院内滞留儿童问题的现状与态势分析	126
三、解决医院内滞留儿童问题所存在的制度障碍	131
四、上海市医院内滞留儿童的解决对策与建议	134
附录一 上海市医疗机构滞留儿童摸底调查报告	139
附录二 应对“弃婴”问题之法律制度比较	144
第十五章 典型困境儿童研究：残疾儿童保障分析	152
一、上海市残疾儿童现状	152
二、上海市残疾儿童存在的实践性问题	153
三、上海市残疾儿童保障措施政策的实施	154
四、加强残疾儿童福利保障之建议	156

第十六章 典型困境儿童研究：流浪儿童保障分析	160
一、上海市流浪儿童现状	160
二、流浪儿童救助程序	162
三、流浪儿童救助存在的困难	162
四、对策和建议	164
第十七章 典型困境儿童研究：孤儿保障分析	170
一、上海市孤儿统计分析：以散居孤儿为例	170
二、上海市孤儿保障现状	174
三、上海市孤儿保障面临的问题及原因	177
四、完善孤儿保障制度的建议	181
第十八章 徐汇区困境儿童社会保护实践分析	187
一、未成年人社会保护的基本情况	187
二、案例分析	191
三、未成年人社会保护试点工作开展中存在的问题	193
四、完善未成年人社会保护工作的意见和建议	194
第三篇 完善困境儿童保障的机制与政策建议	197
第十九章 “六位一体”未成年人保护综合反应平台的构建	199
一、问题提出	199
二、国内代表性实践	201
三、已有探索的经验与不足	209
四、设想与建议	212
第二十章 《上海市困境儿童保障办法（专家建议稿）》及说明	218
一、专家建议稿	218
二、专家建议稿说明	229
附录一 调研纪要	234
纪要（1）	234
纪要（2）	240
纪要（3）	245

纪要（4）	247
纪要（5）	249
纪要（6）	250
 附录二 成果转化	 252
上海市人民政府关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见 （沪府发〔2017〕32号）	 252
关于本市医疗机构滞留未成年人处置办法（试行） （沪卫计妇幼〔2015〕21号）	 257
 主要参考文献	 260

困境儿童保障的基本问题

