

儿童福利法治化建设的重大突破

——解读《国务院办公厅关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》

苑宁宁

2025年5月，国务院出台《国务院办公厅关于进一步加强困境儿童福利保障工作的意见》，标志着我国儿童福利事业迈入了一个法治化、系统化发展的全新阶段。其核心贡献在于，首次在国家政策层面，将过去受关注但保障相对分散的多个特殊困难儿童群体统一整合纳入困境儿童这一清晰的概念框架进行全面保障。以此为基础，系统构建了六大核心保障体系，为身处困境的儿童撑起了更为坚实可靠的保护网。

对象统一

对“困境儿童”概念的法治整合

《意见》最根本的突破，在于终结了以往针对不同困难类别儿童群体孤立保障的模式，开创性地将它们统一在“困境儿童”这一法定保护概念之下。具体体现为三个关键层面——

保障覆盖空前全面，《意见》明确将上述列举的核心群体纳入保障范围，彻底消除因群体标签不同而可能产生的政策盲区或差异；权益内涵实现标准化界定，这不仅仅是名称的集合，更是依托精心构建的六大保障体系，为困境儿童应享有的生存权（基本生活与身体健康）、发展权（教育与心理健康）及受保护权（人身安全）等核心权利设立了清晰标准；识别机制强调精准科学，文件提出加强科学分类、强化

精准识别的要求，为后续政策有效落地执行铺垫了翔实的数据基础。这种统合至关重要，既避免了不同困境群体间保障不公的可能性，更为未来在国家层面制定儿童福利法，提供了权威、明确且具备操作性的标准参考。

制度升级

六大支柱体系的法治保障

《意见》的核心价值在于构建了六大支柱性保障体系，每一项设计都蕴含着深刻的法治理念，旨在将儿童权利固化为可执行的公共服务——

在基本生活保障方面强化托底功能。《意见》着力拓展并深化对困境儿童基本生存权的保障层级。这项具有里程碑意义的举措是将最低生活保障边缘家庭中的重病、重残儿童参照单人户纳入最低生活保障范围，这极大地填补了特定类型困境儿童在基本温饱线上的制度保障漏洞。同时，政策导向明确要求保障内容从单纯物质供给向“物质+服务”的多元格局延伸，强调在满足生存必需的同时，融入精神关爱、维护合法权益的综合关怀。

在医疗康复服务方面致力于突破制度限制。《意见》在健康权保障方面的关键突破在于直击因户籍等制度因素造成的壁垒。其明确规定要稳妥推进流动儿童在居住地参加基本医疗保险，并强化异地就医直接结算服务，从政策层面消解了流动儿童异地就医难、报销难的痛点。在医疗救助层面，采取精细化、分类施救方针，如明确全额资助

孤儿参加基本医疗保险，并要求地方根据基金承受能力，对困境儿童的医疗救助额度与比例适度倾斜。

在教育公平保障方面确立居住地保障原则。为守护困境儿童的发展权，《意见》在教育服务方面确立居住地保障原则，明令要求以公办学校为主将流动儿童纳入居住地义务教育保障范围，并明确提出加快将流动儿童纳入居住地普惠性学前教育保障范围。这为流动儿童平等融入当地教育体系扫除了制度障碍，提供了坚实的政策支撑。

在心理健康保护方面实现制度化构建。《意见》开创性地在国家层面对困境儿童心理健康问题进行全面、系统的制度设计。这一新型体系构建了三个层级的闭环干预机制：在前端预防教育层面，要求学校配足心理教师、开好相关课程，鼓励为困境儿童提供个性疏导；在中端监测评估层面，要求建立健全的儿童心理健康监测评估标准，运用符合困境儿童特点的专业工具，通过入户走访和学校日常观察实现常态监测，核心目标是及时发现风险；在后端干预支持层面，强调畅通从家庭、学校、社区向精神卫生专业机构的转介通道，建立专业协作网络。

在人身安全保护方面强化法律刚性执行。在保障儿童免受侵害方面，《意见》着重于推动现有保护儿童法律法规的实质落地。它将激活并严格落实强制报告制度置于核心位置，明确要求加大执行力度并强化监督检查，这是确保侵害困境儿童的线索能被及时发现的关键法定机制。对于已经遭受侵害的儿童，构建了包含法律援助、司法救助、心理疏导以及在必要时进行妥善安置的综合性救助保护链。

在监护责任体系方面厘清国家法定角色。关于儿童的成长监护，《意见》进一步健全清晰的权责框架：家庭尽责为基础、国家监护为兜底、机构支撑为骨干。《意见》要求强化家庭首要责任，通过构建普惠性家庭教育服务体系提升监护能力。最具法治突破性的是，《意见》正式提出依法健全民政部门临时监护和长期监护措施。与此同时，《意见》还对儿童福利机构的角色进行了系统性升级，推动从县级向地市级及以上机构的优化整合，构建层级分明、资源均衡的服务网络。

实施保障

政策落地的三重支撑

为确保六大支柱体系有效转化为基层服务，《意见》构建了三大保障机制——

筑牢基层服务能力根基。解决服务“最后一公里”问题是个关键，《意见》要求在基层建立健全与人口变化相适应的公共服务机制，强化“儿童之家”、服务驿站等基层服务阵地的功能。在至关重要的队伍建设方面，《意见》明确要求完善儿童主任等基层儿童工作者激励保障措施，加大培训力度，推动基层服务走上规范化、专业化道路。同时，高度关注稳定和发展专业队伍，规定需合理保障儿童福利机构内关键岗位人员的薪酬待遇、职称评定，实质性地推动人力、财力和其他必要资源向服务一线倾斜。

强化数据赋能与规范管理。精准施策依赖于信息支撑，隐私保护则体现法治精神。《意见》一方面要求完善困境儿童精准监测摸排机

制，健全数据库和工作台账，加强部门间数据信息共享，以实现高效率、低成本的精准服务管理；另一方面，极其醒目地强调要规范困境儿童个人信息使用，保护个人信息安全，为数据的收集、分析与应用划定了清晰的法治边界，力求在精准帮扶与保障儿童个体隐私权利之间达成科学平衡。

引导和规范社会有序参与。社会力量是困境儿童保护的重要补充，推动其参与需要法治引领。《意见》明确要求充分发挥共青团、妇联、残联等群团组织的传统优势，同时专门指出要深入实施“爱心妈妈”结对关爱行动，强调提升这些志愿服务的精准化、规范化水平；重视培育和规范专门领域的社会组织发展，推动困境儿童的个性化需求与慈善项目资源、服务能力实现有效对接。

法治意义

从政策到制度的历史性跨越

《意见》不仅仅是一份常规的政策文件，而且在我国推进儿童福利事业法治化的进程中具有里程碑意义——

统一了立法根基。《意见》的首要贡献是成功地将纷繁复杂的困难儿童群体统整于“困境儿童”这一清晰的法律概念框架之内。这解决了儿童福利领域长期存在的对象界定模糊与碎片化问题，为将来制定统一、完备的儿童福利法奠定了至关重要的理论基础。

确立了国家保护权责。《意见》最为深远的法治化宣示在于明文完善国家监护制度，这标志着国家作为儿童生存发展的终极责任人与

最后守护者角色的全面确立，在儿童监护领域完成了从法定义务向具体行动的跨越，具有深刻的法理价值和实践意义。

形成了权利保障清单。通过构建覆盖生存、医疗、教育、心理、安全、监护的六大保障体系，《意见》以清单化的方式，全面勾勒了困境儿童作为权利主体在当代中国应享有的基本权利谱系，为权利保障提供了清晰的操作指南。

这份以法治精神为核心的文件，承载着对困境儿童尊严的深切守护。其最大价值不仅在于提供切实保障，更在于推动中国儿童福利完成了从补缺向权利保障的历史性跃升。当这些法治化的原则和措施真正融入实践，转化为每一个孩子的获得感和安全感之时，便是我们迈向所有儿童平等发展、共享阳光之未来的坚实一步。

（本文来源：《中国社会报》2025年7月16日，作者系中国政法大学未成年人事务治理与法律研究基地副主任、民政部专家咨询委员会委员）