《困境儿童社会服务规范》编制说明

一、文件编制的背景和意义

改革开放的40多年间，我国有关保障儿童权利、维护儿童福利、促进儿童发展的制度建设取得了重大进步。1991年，中国加入世界《儿童权利公约》，随之制定了第一部《中华人民共和国未成年人保护法》及其他有关儿童保护的专门法律和法规。特别是党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，中国儿童权利保护的政策与实践更是长足发展：尤其在贫困儿童基本生活保障、儿童医疗保障和教育保障、儿童保护等领域，中央和地方各级政府陆续出台了更多实惠和精准的政策措施，实施了多项效果显著的关爱儿童工程，中国儿童生存与发展的条件与环境得到根本的改善。

但也应该看到，我国儿童保护和服务事业，也还存在一些因发展不平衡不充分导致的问题和不足。特别是受经济贫困、监护缺失、家庭暴力、教育失当等影响，处在生存困难、监护困境和成长障碍的困境儿童数量还十分庞大。为困境儿童提供专业规范的服务，尽快改善他们的生存与发展环境，是我国儿童保护与发展事业的重要任务。

与此同时，以民政系统为代表的各级党政部门，在进行制度设计和规划管理之外，还通过购买社会服务等形式，组织和推动众多的社会组织参与实务工作，为困境儿童提供各类保护与服务，形成新时期中国儿童福利事业的重要要工作样式。但从发展的角度来看，目前我国的困境儿童社会服务事业，还处在着重解决儿童保护与服务的价值理念、法律制度、制度框架、综合管理等宏观性问题，在儿童保护的实务操作层面，尚未形成成熟的规范和标准。从根本意义上讲，为儿童提供的一线服务，是各种理念、法律、制度的最终落脚点，是国家关爱儿童政策真实直接的体现。因此，加快探索和建立困境儿童社会服务规范，为各级各类儿童社会服务组织和相关群体，提供适用性强的标准要求和工作指南，就成为儿童保护与福利事业发展的一个必然要求。

其次，从现实意义来看，其需求更为迫切。除去留守儿童外，还有大量因残障、疾病、监护缺失等类型的儿童急需救助解困。即便是在经济发达的江苏，甚至在南京、苏州这些城市的主城区里，需要帮扶的困境儿童数量也十分可观。因此，急需改善诸多社会服务组织规范不统一、制度不健全、专业素养不高等状况，为困境儿童提供高质量的社会服务。

最后，本规范填补了一项困境儿童社会服务工作的空白。通过建立科学合理、严谨规范的管理和操作规则，能够有效提高困境儿童社会服务工作的社会公信力，减少资源重复投入、降低管理成本，改善政府管理和社会组织服务的水平，推动这项事业逐步走向科学化、现代化。

二、任务来源

《困境儿童社会服务规范》，2019年通过民政部政策法规司行业标准立项审查，列入民政部标准研制计划，计划编号MZ2019-T-032。

本规范由民政部儿童福利司归口，由江苏省南京市玄武区民政局和南京同心未成年人保护与服务中心共同发起承制。联合协助起草单位有：江苏省民政厅儿童福利处、南京市民政局儿童福利处、南京市玄武区民政局、南京同心未成年人保护与服务中心、南京市益民社会服务中心、复旦--东芬儿童保护研究中心、南京财经大学法学院社会工作系、南京市玄武区益童基金会。

三、主要起草过程

2019年9月，通过民政部专家委员会审核批准立项，正式启动民政部行业标准《困境儿童社会服务规范》项目研制起草工作。

2019年10月 两制承单位多次召开工作部署会议，完成项目实施总体规划和实施计划，组建工作团队。

2019年11月-2020年4月 组织专家和社会组织座谈会，听取需求建议；组织一线调研。受疫情影响，会议和调研工作无法顺利开展，部分会议改为线上讨论。

2020年5月-6月 文件第一稿框架和主体内容完成。

2020年7月 疫情影响，该项目计划在年初因故有所停滞。第一稿出来以后，专家讨论建议调整思路，不以困境儿童分类的列项来做，因为很难就某一类困境儿童的服务做简要的标准归总。在听取专家意见后，项目组开始重新列框架，做计划。在充分调研和论证的基础上，邀请有关专家加入各起草工作小组，确定分工撰写计划。

2020年9-12月 疫情影响，项目进展无法如期结项，加上国家新修订的《未成年人保护法》即将于2021年6月1日发布实施，项目组在汇报民政部法规司获得同意后，决定再后延一年。新法的内容需要纳入到该文件中。

2021年4月 初稿完成，开始向政府职能部门、相关社会组织、合作媒体等征求修改意见。

2021年5月 召开修改版本专家论证会。

2021年6-10月 根据初步成果，集中开展省内外的听取意见工作。先后赴广西和省内扬州、盐城、镇江等地座谈交流，听取政府和社会组织等，对文件的意见建议，征求当地主管部门领导和社会组织同行的修改意见。

多次与来访的四川、陕西、甘肃、山东、云南等地的社会组织和业内专家交流座谈，吸收了相关经验和宝贵意见，进一步丰富和完善了阶段性成果。

2021年10月 对草案再次进行修改，形成最新版本。

四、文件编制原则及主要技术内容确定

1、文件编制原则

1）协调性。文件技术指标和内容应与国家行业政策保持一致，与国家行业标准相协调。

2）适用性。依据各类困境儿童服务机构及所承接项目，编制适用性强，易于操作的困境儿童标准化服务，确保提供优质的服务。

3）规范性。本文件按GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》要求进行编写。

2、主要技术内容确定

文件主要技术内容如下：

1）服务目标

本部分介绍了困境儿童社会服务的三个目标，具体包括预防性目标、治疗性目标、发展性目标。

2）服务原则

本部分介绍了针对困境儿童服务的七个原则，具体包括最有利于未成年人原则、国家责任原则、社会协同原则、依法服务原则、个别化原则、专业伦理原则、儿童参与原则。

3）服务内容

本部分介绍了针对困境儿童及其家庭提供的社会服务内容，具体包括保护性服务、援助性服务、支持性服务、社会倡导服务。

4）服务流程

本部分介绍了提供困境儿童社会服务的工作流程，包括：发现识别和强制报告、应急处置、预估与接案、计划与介入、督导与评估、结案、跟踪与回访。

5）服务方法

本部分介绍了困境儿童社会服务的方法，困境儿童服务运用整合社会工作方法开展，包括直接服务方法和间接服务方法。直接服务方法包括：个案管理、小组工作、社区工作。间接服务方法包括：社会工作行政、社会工作督导、社会工作研究。

6）服务管理

为提升困境儿童社会服务水平，本部分给出了困境儿童社会服务的管理规范，包括服务组织管理、服务人员管理、服务质量管理、服务档案管理、服务资金管理。

五、采用国际、国内标准情况

本文件制定中未采用国际标准，但参考了以下的国家标准和行业标准：

GB/T 28224-2011 流浪未成年人救助保护机构服务

MZ 010-2013 儿童福利机构基本规范

MZ/T 058—2014 儿童社会工作服务指南

六、与现行法律法规或强制性标准的关系

本文件与现行有关法律法规和强制性标准相协调一致。

七、重大分歧意见处理

无。

八、文件作为强制性或推荐性标准发布的意见

本文件建议作为推荐性行业标准发布。

本文件是一项方法类规范，规定了困境儿童社会服务工作的术语和定义、服务目标、服务原则、服务内容、服务流程、服务方法、服务管理，为进一步提升困境儿童服务效果提供支撑。

九、贯彻标准的建议

本文件的制订，有利于促进困境儿童保护与服务规范化，能有效指导困境儿童服务机构的工作，提升主管机关的管理水平。

本文件起草单位南京市玄武区民政局和南京同心未成年人保护与服务中心，将对本文件进行释义和研讨工作；在文件发布以后，组织宣贯、培训。

十、其他应予以说明的事项

无

困境儿童社会服务规范起草小组

2021年11月23日