

上海市民政局
上海市高级人民法院
上海市人民检察院
上海市公安局
上海市教育委员会
上海市卫生健康委员会
上海市财政局
共青团上海市委员会
上海市妇女联合会
上海市残疾人联合会

沪民规〔2022〕7号

关于印发《上海市未成年人特别保护
操作规程》的通知

各区民政局，区人民法院、检察院，区公安局、教育局、卫生健康委、财政局、团委、妇联、残联，市社会福利中心，各有关单位：

为切实做好因监护缺失或监护不当情形陷入困境的未成年人的

特别保护工作，根据《上海市未成年人保护条例》和《上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见》（沪府规〔2022〕4号）等相关规定，市民政局、市高院、市检察院、市公安局、市教委、市卫生健康委、市财政局、团市委、市妇联、市残联联合制定了《上海市未成年人特别保护操作规程》。现印发给你们，请遵照执行。

上海市民政局

上海市高级人民法院

上海市人民检察院

上海市公安局

上海市教育委员会

上海市卫生健康委员会

上海市财政局

共青团上海市委员会

上海市妇女联合会

上海市残疾人联合会

2022年7月1日

(此件主动公开)

上海市未成年人特别保护操作规程

第一章 总 则

第一条（目的和依据）

为了规范本市未成年人特别保护工作，根据《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国家庭教育促进法》《最高人民法院 最高人民检察院 公安部 民政部〈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〉的通知》（法发〔2014〕24号）、《上海市未成年人保护条例》《上海市人民政府关于深化推进困境儿童保障工作的实施意见》（沪府规〔2022〕4号）等规定，结合本市实际，制定本操作规程。

第二条（适用范围）

本市行政区域内对因监护缺失或监护不当情形陷入困境的未成年人，给予应急处置、临时监护和保障、家庭监护能力评估、监护干预等特别保护措施，适用本操作规程。

第三条（定义）

本操作规程所称的监护缺失或监护不当情形，包括因未成年人父母双方或其他监护人同时存在监护缺失情形，或者一方存在监护不当情形，导致未成年人处于无人照料或者人身安全受到威胁等危险状态。

本操作规程所称的监护缺失，包括下列情形：

- （一）因死亡（宣告死亡）、失踪（宣告失踪）、失联、重残、

重病、被执行限制人身自由的刑罚和措施、被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境等原因，无法履行监护职责的；

（二）因突发事件等紧急情况正在接受治疗、被隔离观察或者参与相关应对工作，无法履行监护职责的；

（三）法律规定的其他情形。

本操作规程所称的监护不当，包括下列情形：

（一）性侵害、出卖、遗弃、虐待、暴力伤害未成年人的；

（二）放任、教唆、利用未成年人实施违法犯罪行为的；

（三）胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨的；

（四）监护人拒绝或者怠于履行监护职责，导致未成年人处于无人照料的状态；

（五）法律规定的其他情形。

第二章 发现报告

第四条（发现报告）

任何组织或者个人发现未成年人存在或疑似存在监护缺失情形的，都有权向民政部门或者居（村）民委员会报告。

任何组织或者个人发现未成年人存在或疑似存在监护不当情形的，都有权劝阻、制止，或者向公安、民政、教育等有关部门检举、控告。

具备先期核实条件的相关单位、机构、组织及人员，可以对未成年人疑似遭受监护缺失、监护不当的情况进行初步核实，并在检举、控告、报告时将相关材料一并提交前述部门或单位。

第五条（强制报告义务）

国家机关、居（村）民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员，在工作中发现未成年人处于、疑似处于监护缺失或监护不当的情形，或者面临危险的，负有强制报告义务。发现监护缺失情形的，应当立即向民政部门报告。发现监护不当情形或者面临危险的，应当立即向公安、民政、教育等有关部门报告。

第六条（信息共享）

市民政局牵头建立本市未成年人特别保护信息交换平台。各级公安、民政、教育、卫生健康、法院、检察院等部门和共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等群团组织应当依法及时将涉及未成年人特别保护的信息录入该平台，实现信息共享。

第三章 应急处置

第七条（分类响应）

居（村）民委员会或者民政部门发现未成年人有监护缺失情形或者接到有关报告的，应当立即介入，调查了解未成年人家庭监护情况。居（村）民委员会还应当及时报告所在地的街道办事处、乡镇人民政府。

公安部门发现未成年人有监护不当情形或者接到有关报告的，应当立即出警处置，制止正在发生的侵害行为。符合刑事立案条件的，应当立即立案侦查，并按照有关规定调查取证、协助就医、鉴定伤情。有关单位和个人认为公安部门应当立案而不立案的，可以

向检察机关申请监督。

公安、民政、教育及其他部门和居（村）民委员会在工作中发现未成年人存在监护缺失或者监护不当情形，或者接到有关报告，但不属于本单位处理权限的，按照本条前两款规定，区分监护缺失和监护不当的情形，及时转交给相应的民政、公安部门，或者告知相关居（村）民委员会。

第八条（对监护缺失情形的应急处置措施）

对监护缺失的未成年人，居（村）民委员会或者民政部门应当及时与未成年人父母或其他监护人联系，听取未成年人意见，并与相关部门做好衔接。必要时，应当于发现或接报后十二小时内确定合适的临时照料人；一时难以找到合适的临时照料人的，原则上经未成年人父母或其他监护人同意，签署委托照料协议书，街道办事处、乡镇人民政府应当指导督促居（村）民委员会落实临时生活照料措施，并提供相关支持保障。

无法联系到未成年人父母或其他监护人的，街道办事处、乡镇人民政府应当及时通报公安部门查找。

没有居住场所或因客观原因无法在社区照料的，由街道（乡镇）的未成年人保护工作站提供临时生活照料等庇护措施。街道（乡镇）的未成年人保护工作站不具备庇护条件的，应当及时转送至区未成年人救助保护机构。对于需要医疗救治、体检或医学隔离观察的未成年人，应当先送至定点医疗机构或隔离观察点救治或观察。

第九条（对监护不当情形的应急处置措施）

公安机关在工作中发现未成年人受到侵害，需要由未成年人救

助保护机构负责临时生活照料的，应当将其送到当地卫生健康部门指定的医疗机构体检或救治，并根据需要开展对该未成年人其他监护人的查找工作。

公安部门、定点医疗机构和未成年人救助保护机构应当建立闭环工作机制，及时办理移送交接手续，确保未成年人得到及时、妥善的保护。

第十条（对监护人的查找）

对父母或者其他监护人下落不明的未成年人，公安部门应当立即核查未成年人身份，全力查找其父母和其他监护人。必要时应当及时采集其 **DNA**，录入数据库比对，六个月内查找不到的，公安部门应当向承担未成年人临时监护职责的居（村）民委员会或者民政部门提供查找结论，并协同开展后续处置工作。

第十一条（对监护人的后续处理措施）

公安部门在接到报告或者在办理案件过程中，发现未成年人的父母或者其他监护人存在监护不当情形、违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

对存在监护不当情形，但情节特别轻微，或者符合其他情形依法不给予治安管理处罚的监护人，接报公安部门应当视情形对实施加害行为的监护人进行批评教育或者出具告诫书。告诫书应当送交实施加害行为的监护人、受害人，并可以通知临时照料未成年人的其他监护人、未成年人临时生活照料场所。

公安部门在对实施加害行为的监护人作出批评教育、出具告诫书或作出治安管理处罚后，应当将相关情况及时通报居（村）民委

员会或者区民政部门。公安部门和居（村）民委员会应当及时对实施加害行为的监护人、未成年人进行查访，监督实施加害行为的监护人不再实施加害行为。

人民检察院、人民法院在办理案件过程中，发现因监护缺失或监护不当导致未成年人违法犯罪或受到侵害时，可以依法向监护人发出督促监护令、家庭教育指导令，并可以责令其接受家庭教育指导。

第四章 临时监护与相关保障

第十二条（临时监护）

依法需要临时监护的，居（村）民委员会或者区民政部门应当及时落实临时监护措施。临时监护一般不超过一年。

对临时监护的未成年人，可以采取委托亲属抚养、家庭寄养、邻里照护等方式，或者交由未成年人救助保护机构、儿童福利机构收留、抚养。

具体承担临时监护职责的机构和个人应当按照有关规定，做好未成年人生活照料、医疗救治和预防接种、教育、心理疏导、情感抚慰等工作，保护未成年人人身安全，不得侵害未成年人合法权益。必要时，可以依法向未成年人住所地、监护人住所地或侵害行为地人民法院申请人身安全保护令。

第十三条（临时监护的终止）

临时监护期间，监护人重新具备履行监护职责条件，或者已依法重新确定其他监护人的，临时监护职责终止。

父母或者其他监护人因治愈出院、结束隔离等原因重新具备履行监护职责条件的，应当在提供相关医疗卫生机构出具的出院证明、相关健康医学证明等材料的前提下，及时接回未成年人，终止临时监护。

与父母或者其他监护人失散的未成年人，其父母或者其他监护人提出认领的，能够确认监护关系且适龄未成年人能够辨认的，可由父母或者其他监护人领回。因未成年人年幼无法辨认父母或者监护人的，应当通过采集 DNA 鉴定方式予以确定。

临时监护期间，其他依法具有监护资格的人要求照料未成年人的，经公安部门或者居（村）民委员会确认其身份后，履行临时监护职责的居（村）民委员会或者民政部门可以将未成年人交由其照料。

履行临时监护职责的居（村）民委员会或者民政部门委托亲友等其他人员临时照料的，应当办理书面交接手续，并书面告知临时照料人有权依法向人民法院申请人身安全保护令和撤销监护人资格。

第十四条（保障支持措施）

对于未成年人家庭经济困难且符合有关社会救助、社会福利政策的，街道办事处、乡镇人民政府，居（村）民委员会或者民政部门应当指派专门人员协助其提出相关保障申请。符合本市困境儿童基本生活保障对象认定条件的，应当及时将其纳入困境儿童基本生活保障范围。

卫生健康部门应当指导医疗卫生机构做好未成年人的救治工作。定点医疗卫生机构、临时治疗点或集中医学观察点应当设立专门区域，及时安置需要治疗或医学观察的未成年人，针对未成年人特殊需求配备专门的护理人员，条件允许的可以安排亲子照料陪护。

教育部门和学校应当加强适龄未成年人的就学保障指导和服务。

第十五条（市区协同）

承担临时监护职责的区民政部门，不具备对三周岁以下未成年人照料条件或有其他特殊情况的，经报请市民政局同意后，可以书面委托市未成年人救助保护机构或市儿童福利院代为临时照料，期限一般不超过三个月。委托临时照料期间，未成年人的保障费用和其他监护责任仍由相关区承担。

协议到期后因场地、查找不到父母或其他监护人等客观条件所限不能接回未成年人的，相关区民政局可以向市民政局申请延长临时照料期，临时照料期的延长不超过六十日。延长期满仍不接回未成年人的，市民政局应当书面督促责任区有关部门加快采取监护干预等措施。

第五章 家庭监护能力评估

第十六条（家庭监护能力评估的启动情形）

对于存在监护缺失或者监护不当情形的下列家庭，民政部门、公安部门、人民法院、人民检察院等拟采取监护干预措施的，应当根据需要及时启动对该未成年人家庭的监护能力评估：

（一）经应急处置，由居（村）民委员会、民政部门承担临时监护职责的；

（二）被公安部门给予治安处罚、出具告诫书或训诫的；

（三）被人民检察院训诫或出具督促监护令的；

(四) 被人民法院训诫或出具家庭教育指导令的;

(五) 其他存在监护能力不足或监护侵害行为的。

第十七条 (家庭监护能力评估机构)

家庭监护能力评估可以由相关部门委托市、区未成年人救助保护机构或委托社会工作服务机构等专业机构(以下简称评估机构)实施。

评估机构应当同时具备下列条件:

(一) 依法登记成立;

(二) 组织机构健全, 内部管理规范;

(三) 业务范围包含社会调查或者评估, 或者具备评估相关经验;

(四) 有五名以上具有社会工作、法学、医学、心理学等专业背景或者从事相关工作两年以上的专职工作人员;

(五) 开展评估工作所需的其他条件。

第十八条 (家庭监护能力评估工作要求)

评估机构应当按照本市家庭监护能力评估有关地方标准, 选派两名以上具有相关专业背景或者从事相关工作两年以上的专职工作人员组成评估小组, 对未成年人的家庭开展监护能力评估。

评估机构应当在十个工作日内出具评估报告。评估结果分为低风险、中风险、高风险三个等级, 作为监护能力认定、监护干预或者恢复监护人监护资格的参考依据。

第六章 监护干预

第十九条 (督促监护人领回)

经家庭监护能力评估，评估结论为低风险，或通过其他方式认定监护人重新具备履行监护职责条件的，承担临时监护职责的居（村）民委员会或民政部门应当及时通知父母或其他监护人领回未成年人。

父母或其他监护人应当在三日内领回未成年人并办理书面交接手续。因特殊情况不能及时领回未成年人的，父母或其他监护人可与承担临时监护职责的机构或个人另行约定接回时间。期间，需要探望的，应当凭身份关系证明和个人有效身份证件进行探望。在约定时间内未领回未成年人的，承担临时监护职责的机构和个人应当报请民政部门协助未成年人返回家庭，必要时公安部门应予协助。

父母或其他监护人领回未成年人后，民政部门应当将相关情况向未成年人所在学校以及公安部门、居（村）民委员会通报，相关部门和单位应当对通报内容予以保密。居（村）民委员会应当对监护人的监护情况，未成年人的学习、生活等情况进行随访。

第二十条（会商启动干预）

对存在监护不当情形的未成年人，被临时监护满三个月，但其父母或其他监护人继续拒绝、怠于或不宜履行监护职责的，或者存在监护缺失情形的未成年人被临时监护满一年，应当启动会商程序，由民政部门牵头，会同公安部门、检察机关、教育部门、妇联、居（村）民委员会、所在学校、未成年人亲属以及监护能力评估机构等进行会商，研究后续处置措施。对未成年人实施故意伤害、性侵等严重犯罪行为的，自认定犯罪判决生效之日起，即可启动监护干预会商程序。

各会商单位根据案件侦办查处情况说明、家庭监护能力评估结

果和监护人悔改、接受教育辅导等情况，并征求有表达能力的未成年人本人意见，形成书面会商结论。

第二十一条（提起撤销监护人资格的诉讼）

根据会商，认定监护人继续拒绝或者怠于履行监护职责，或者仍然存在使未成年人面临严重人身安全威胁或者处于危险状态情形的，承担临时监护职责的机构和个人可以根据人民检察院的书面建议或自行决定向人民法院申请撤销监护人资格，也可以建议其他监护人、本市户籍的监护人所在居（村）民委员会等有关组织和个人向人民法院申请撤销监护人资格。

涉嫌遗弃等刑事犯罪的，公安部门应当予以刑事立案侦查。认为公安部门应当立案而不立案的，有关单位和个人可以向检察机关申请监督或者向检察机关提出立案监督申请。

第二十二条（判后安置）

根据人民法院的判决，指定由民政部门担任监护人的，由市属儿童福利机构收留抚养。承担抚养职责的儿童福利机构可以依法送养未成年人，送养未成年人一般应当在人民法院做出撤销监护人资格判决一年后进行。监护人因对未成年人实施故意犯罪被人民法院撤销监护人资格的，不受一年后送养的限制。

第七章 工作保障与监管

第二十三条（分级承担与保障）

按照“事权与支出责任相匹配”原则，市、区两级根据职责分

工，分别由同级财政部门承担未成年人特别保护工作的相关经费。

区级未成年人救助保护机构负责本辖区户籍未成年人、父母双方或一方是本辖区户籍或持有《上海市居住证》以及无法查找生父母但已事实生活在本辖区未成年人特别保护工作，统筹建设和管理本区困境未成年人照料床位，用于满足本区未成年人应急保护、临时监护等服务保障需求。

市级未成年人救助保护机构负责非本市户籍或难以界定区级责任的未成年人的特别保护相关工作，承担非本市户籍困境未成年人的跨省协调和转介工作。

定点医疗机构对特别保护的未成年人体检及医疗救治费用，按照疑似弃儿救治费用渠道予以保障。

第二十四条（监护监督制度）

人民检察院依法对未成年人保护工作等进行监督，会同相关职能部门建立监护监督制度，针对家庭监护能力状况评估等级为中、高风险的未成年人及家庭，会同相关部门选任一名或数名监护监督员对监护人进行监督。

监护监督员应当对监护人不履行或怠于履行监护职责的行为进行监督和督促，加强对监护人监护行为的指导和帮助，紧急情况下对监护人的监护行为、监护状况进行临时调查，根据调查情况申请对监护人采取相应的教育和惩戒措施，并根据调查情况申请提高或降低监护状况的风险等级。

对怠于履行监护职责、侵害未成年人合法权益的监护人，人民检察院可以根据工作需要或者依监护监督员、有关参与单位的申请，

结合具体情况，依法决定对怠于履行监护职责、侵害未成年人合法权益的监护人采取下列一种或多种教育惩戒措施：

- （一）训诫或督促公安部门训诫；
- （二）责令接受家庭教育指导；
- （三）建议公安部门治安处罚；
- （四）其他法律法规规定的措施。

第八章 附 则

第二十五条（参照适用）

被拐卖未成年人的特别保护参照适用本操作规程。

第二十六条（事发地牵头职责）

本操作规程中规定的各项工作措施，应当按照属地原则，由事发地的居（村）民委员会、街道办事处、乡镇人民政府和相关区级部门按照职责分工负责实施。未成年人或未成年人父母一方为本市户籍的，事发地在作应急处置后，可以转至户籍地后续处置。

第二十七条（实施日期）

本操作规程自 2022 年 7 月 6 日起实施，有效期至 2027 年 7 月 5 日。

上海市民政局办公室

2022 年 7 月 4 日印发
