

《家庭教育促进法》与《未成年人保护法》 视域下的未成年人监护责任研究

吴小钰

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年3月28日; 录用日期: 2026年4月14日; 发布日期: 2026年5月12日

摘要

《中华人民共和国家庭教育促进法》的颁布与《中华人民共和国未成年人保护法》的修订修正, 推动我国未成年人监护责任法律体系实现系统性建构, 标志着未成年人监护从传统“家庭私事”向“国家要事”的转型, 正式迈入国家责任与社会共治的新阶段。两法以“最有利于未成年人”为核心原则, 共同确立了以家庭监护为基础、国家监护为保障、社会力量为协同的多元主体协同监护制度框架。本文从两法的规范体系出发, 界定未成年人监护责任的现代内涵, 梳理两法中多元监护责任主体的权责配置, 分析多元主体的协同机制, 结合实践指出当前监护责任落实过程中存在的家庭监护支持悬浮化、国家监护启动模糊化、跨部门协同碎片化、司法干预平衡难及家庭教育指导形式化等问题, 并针对性提出路径, 以期推动法律文本的制度优势转化为未成年人监护保护的治理效能, 为未成年人健康成长筑牢法治基础。

关键词

《家庭教育促进法》, 《未成年人保护法》, 监护责任, 多元主体协同

Research on the Guardianship Responsibility of Minors from the Perspectives of *The Law on Family Education Promotion* and *The Law on the Protection of Minors*

Xiaoyu Wu

College of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: March 28, 2026; accepted: April 14, 2026; published: May 12, 2026

文章引用: 吴小钰. 《家庭教育促进法》与《未成年人保护法》视域下的未成年人监护责任研究[J]. 法学, 2026, 14(5): 50-58. DOI: 10.12677/ojls.2026.145131

Abstract

The promulgation of the “Law of the People’s Republic of China on Family Education Promotion” and the revision of the “Law of the People’s Republic of China on the Protection of Minors” have promoted the systematic construction of the legal system for the guardianship responsibility of minors in China, marking the transformation of the guardianship of minors from a traditional “family private matter” to a “national concern”, and officially entering a new stage of national responsibility and social co-governance. Both laws take “what is most beneficial to minors” as the core principle, jointly establishing a multi-subject collaborative guardianship system framework based on family guardianship, with state guardianship as a guarantee and social forces as a complement. This article starts from the normative systems of the two laws, defines the modern connotation of the guardianship responsibility of minors, sorts out the rights and responsibilities configuration of the multi-subject guardianship responsibility in the two laws, analyzes the collaborative mechanism of the multi-subjects, and points out the problems existing in the implementation of guardianship responsibility in the current practice, such as the suspension of family guardianship support, the ambiguity of the initiation of state guardianship, the fragmentation of cross-departmental collaboration, the difficulty in balancing judicial intervention, and the formalization of family education guidance. It also puts forward targeted solutions, with the aim of converting the institutional advantages of the legal text into the governance efficiency of the guardianship protection of minors, and laying a solid legal foundation for the healthy growth of minors.

Keywords

The Law on Family Education Promotion, The Law on the Protection of Minors, Guardianship Responsibility, Collaboration of Multiple Entities

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

未成年人监护责任是保障未成年人生存、发展、受保护和参与权利的核心法律义务，其制度设计与实践成效直接关系到未成年人的合法权益保护，也关系社会治理现代化水平。从我国儿童权益保护的法治化演进来看，《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未成年人保护法》)自 1991 年颁布以来，先后于 2006 年首次修订、2012 年首次修正、2020 年二次修订、2024 年二次修正，逐步确立了家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六位一体”的保护格局。《中华人民共和国家庭教育促进法》(以下简称《家庭教育促进法》)于 2021 年颁布，标志着我国儿童权益保护法治化进入深化拓展期，将儿童保护立法扩展至家庭领域。

两法的出台与完善共同构筑了新时期未成年人监护责任的规范体系，赋予司法机关适度干预家庭教育的权力，推动监护责任主体从传统的家庭单一主体，拓展至国家、社会多元主体。然而，在法律实施过程中，两法在监护责任的主体界定、职责分工、衔接机制等方面仍存在有待厘清的问题，同时多元主体共治在避免“监护真空”的同时，是否会引发“责任稀释”？实践中如何准确理解和适用两法相关规定，破解多元主体协同不畅的难题，让监护责任真正落地见效，成为当前未成年人保护法治实践的重要课题。

2. 两法中未成年人监护责任的规范体系

2.1. 未成年人监护责任的概念界定

监护作为一项起源于罗马法的古老法律制度，其设立初衷在于保护未成年人等无民事行为能力人和限制民事行为能力人的合法权益([1], pp. 523-524)。我国民法学通说认为，监护是指对未成年人、精神病人等的人身、财产及其他合法权益进行监督和保护的一种民事法律制度。在这一制度框架下，“监护责任”通常被理解为监护人不履行监护职责，或侵害被监护人合法权益时，应当承担的法律后果([1], p. 526)。

然而，随着《民法总则》(现被《民法典》吸收)及后续《未成年人保护法》《家庭教育促进法》的颁布与修订，我国监护制度的内涵发生了一定变革。有学者指出，原《民法总则》扩大了监护制度的适用范围，强化了政府的监护职责，重视父母担任监护人的特殊性[2]，从而确立了以家庭监护为基础、国家监护为兜底、社会监护为协同的监护原则。在此背景下，“监护责任”的内涵已突破传统民法中监护人个体民事职责的范畴，演变为涵盖家庭、国家、社会多元主体的复合概念。具体而言，此处探讨的“未成年人监护责任”包含三层核心内涵：一是坚守传统民法核心要义，明确父母及其他监护人作为监护第一责任主体，依法对未成年人承担全方位监护职责；二是吸纳“国家亲权”理论核心精神，即强制亲职教育，明确国家作为未成年人最终的监护人¹，对家庭监护负有监督、支持和补充的兜底责任；三是融入现代社会协同治理理念，明确社会组织、社区、学校等社会力量在监护支持体系中的参与责任与协作义务。

2.2. 《未成年人保护法》中的多元监护责任主体

2020年修订的《未成年人保护法》确立的“六位一体”保护格局是我国未成年人监护责任体系的核心框架，其中“网络保护”和“政府保护”为本次修订新增专章，精准回应了互联网时代与社会治理现代化背景下未成年人保护的新挑战、新需求。这六大保护并非简单的平行并列，而是围绕未成年人成长环境，形成了由内向外、由常态到非常态的差序化责任体系，各有侧重、相互配合。

(一) 家庭保护：监护责任的基础与核心

家庭保护是六大保护的核心与起点。《未成年人保护法》第七条明确“未成年人的父母或者其他监护人依法对未成年人承担监护职责”。第二章“家庭保护”专章(第十五条至第二十四条)系统规定了家庭监护的具体内容：第十六条以列举方式规定了十项监护职责，涵盖生活保障、身心健康、教育引导、安全保护、财产管理、法律代理等多个维度；第十七条规定了监护人的十一项禁止行为；第十八条特别强调了安全保障义务；第二十一条至第二十三条建立了委托照护制度。家庭保护作为核心与起点，其职责具有原生性与不可替代性，决定了其在整个监护体系中的基础地位。在未成年人合法权益未遭受实质性损害的前提下，应充分尊重家庭监护的自主性与差异性，同时也通过禁止性规定和委托照护制度划定了其行为边界。

(二) 学校保护：监护责任的延伸与配合

学校是未成年人成长的重要场所，学校保护承担着监护责任延伸与配合的重要功能。第三章“学校保护”专章(第二十五条至第四十一条)规定了学校的教育、管理、保护职责。其中，第二十七条规定教职员工“不得对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为”；第三十九条建立了学生欺凌防控工作制度，规定学校发现学生欺凌行为应当立即制止，并“对相关未成年学生的父母或者其他监护人给予必要的家庭教育指导”。学校是家庭监护在时间与空间上的延伸，学校保护是监护责任的常态化延伸，这些规定让学校成为家庭监护的重要配合力量，实现了校园场景下监护责任的有效衔接，弥补了家庭监护在未成年人在校期间的监管盲点。

¹https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202005/t20200529_463507.shtml

（三）社会保护：监护责任的协同与支持

社会保护为家庭监护提供广泛的资源和支持。第四章“社会保护”专章中第四十二条规定全社会应当树立关心、爱护未成年人的良好风尚；第四十三条赋予居民委员会、村民委员会重要职责，要求其“指导、帮助和监督未成年人的父母或者其他监护人依法履行监护职责，建立留守未成年人、困境未成年人的信息档案并给予关爱帮扶”。各类社会力量的参与，是家庭监护的重要补充，社会提供资源与情感支持，通过为家庭提供家庭教育指导、心理疏导、生活帮扶等专业服务，能有效为监护能力不足的困境家庭提供支持，助力监护责任的落实。

（四）网络保护：新增领域中的监护延伸

网络保护是 2020 年修订新增的专章，直面互联网时代未成年人保护的新挑战。第五章“网络保护”（第六十四条至第八十条）对网络沉迷预防、网络信息内容管理、个人信息保护等作出规定。第七十一条特别强调：“未成年人的父母或者其他监护人应当提高网络素养，规范自身使用网络的行为，加强对未成年人使用网络行为的引导和监督。”这一规定将监护责任从现实生活延伸至虚拟空间，扩展了监护场域，属于专项强化，要求监护人履行网络环境下的教育、引导和监督职责，适应数字时代未成年人的健康发展。

（五）政府保护：国家监护职责的系统规定

政府保护同样是 2020 年修订新增的专章，系统规定了国家在未成年人保护中的职责。第六章“政府保护”（第八十一条至第九十九条）规定了县级以上人民政府及其部门的保护职责。其中，第九十一条至第九十六条系统规定了国家监护制度；第九十二条列举了民政部门应当进行临时监护的七种情形；第九十四条规定了长期监护的五种情形；第九十六条进一步明确多部门配合职责。从规范分析的角度，政府监护制度的设立体现了国家对家庭监护的“补位”功能。有研究指出，政府监护从其本意上讲是对家庭监护的监督和补充，具有兜底性和权威性^[3]。国家公权力的适度干预应以最有利于未成年人原则为基点，根本目的在于优化监护、弥补家庭监护的不足，政府保护系统规定了国家监护的启动条件和程序，是“国家亲权”从理念到制度的关键跃迁。

（六）司法保护：监护责任的司法保障

第七章“司法保护”明确了司法机关在未成年人保护中的特殊职责，是监护责任落实的最后一道法律保障。其中，第一百零八条确立的撤销监护人资格制度，是司法保障的核心内容，规定对于不依法履行监护职责或严重侵犯未成年人合法权益的监护人，人民法院可以根据有关人员或单位的申请，撤销其监护人资格。这一制度设计体现了国家亲权理论的内在要求，司法机关作为未成年人权益的最后守护者，通过司法程序对严重失职的监护行为进行干预和矫正，以强制手段保障未成年人合法权益不受持续侵害。与政府保护的行政属性不同，司法保护作为最后的法律救济与终局裁决层，具有被动性、终局性的特点，其并非主动介入家庭生活，而是在发生严重监护失职或权益侵害时，通过个案裁判实现对监护责任的法律监督和司法救济，撤销监护人资格制度是国家干预家庭最严厉的手段，其审慎适用体现了对家庭完整性的尊重。

2.3. 《家庭教育促进法》对监护责任的深化与拓展

《家庭教育促进法》以家庭教育主体责任为核心，对监护责任在家庭教育维度进行具体化、精细化深化与拓展，将家庭监护中最为核心的家庭教育职责从原则性规定转化为可操作的具体规范，明确了家庭、国家、社会在家庭教育领域的权责边界，让家庭监护责任的落实更具针对性。

（一）家庭责任的细化规定

《家庭教育促进法》第十四条明确父母或者其他监护人承担家庭教育的主体责任，强调“家庭是第

一个课堂、家长是第一任老师”。第十六条以六项内容指引家庭教育方向，涵盖家国情怀、道德品质、成才观、身心健康、安全教育和劳动观念。第十七条则规定了亲自养育、共同参与、相机而教、潜移默化等九种家庭教育方式方法。这些规定将抽象的家庭教育职责进行了具体化和可操作化，将其转化为具体内容与方法，使“如何做家长”有了基本遵循。

(二) 国家支持的制度安排

第三章“国家支持”专章规定了国家在家庭教育中的职责方向：第二十四条要求国务院组织制定全国家庭教育指导大纲；第二十五条规定省级以上人民政府统筹建设家庭教育信息化共享服务平台；第二十七条要求县级以上地方人民政府组织建立家庭教育指导服务专业队伍；还要求建立非营利性的家庭教育指导机构并提供服务；还鼓励各机关企事业单位及社会组织支持家庭教育服务活动等等。这些制度安排体现了国家对家庭教育的赋能，旨在通过提供指导大纲、服务平台、专业队伍和指导机构，试图构建一套可及的家庭教育公共服务体系，帮助家庭提升监护能力，而非简单替代家庭功能。

(三) 社会协同的具体规定

第四章“社会协同”明确了社会力量参与家庭教育支持的制度通道：第三十八条规定居民委员会、村民委员会可以设立社区家长学校等指导服务站点；第三十九条至第四十二条规定中小学校、幼儿园应当将家庭教育指导服务纳入工作计划，建立家长学校；第四十三条规定学校发现未成年学生严重违反校规校纪的，应为其父母或者其他监护人提供有针对性的家庭教育指导服务；第四十四条至第四十六条规定了婴幼儿照护服务机构、医疗保健机构、公共文化服务机构等在家庭教育指导中的职责。这些规定明确了社区、学校、医疗机构等社会力量的具体参与路径，在家庭教育领域转化为具体的协同机制，使社会协同从原则性呼吁变为制度性安排。

(四) 法律责任的专门落定

第五章“法律责任”为家庭教育领域设置了专门的责任条款。第四十八条规定，对拒绝、怠于履行家庭教育责任的监护人，居民委员会、村民委员会、妇女联合会、监护人所在单位以及中小学校、幼儿园等有关单位应当予以批评教育、劝诫制止，必要时督促其接受家庭教育指导。这一规定将《未成年人保护法》中社会力量“劝诫、制止”的职责，在家庭教育领域进行了具体化。第四十九条规定，公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中，发现未成年人存在严重不良行为或实施犯罪行为，或监护人不正确实施家庭教育侵害未成年人合法权益的，可以责令其接受家庭教育指导。与前者的柔性劝诫相比，后者具有更强的法律约束力。但两部法律对拒不接受家庭教育指导的后续法律后果未作明确细化，实践中家庭教育指导令的执行效果仍有赖于司法机关的个案跟进。

2.4. 两法监护责任的关联与定位

两法在监护责任设定上遵循共同的基本原则。其一，均以未成年人最大利益为最高准则，《未成年人保护法》第四条明确“保护未成年人，应当坚持最有利于未成年人原则”，《家庭教育促进法》第五条要求尊重未成年人身心发展规律、个体差异、人格尊严。其二，均体现了国家对家庭监护的支持与监督，《未成年人保护法》第七条与《家庭教育促进法》第四条形成规范呼应，都明确国家社会将指导、支持、帮助和监督监护人履行监护职责与开展家庭教育。

在功能定位方面，两法各有侧重。《未成年人保护法》搭建起未成年人监护的基础性、全面性制度框架，依托“六位一体”保护格局，将监护的设立、履行、监督以及干预等各个环节全部纳入规范范围，如同一张横向覆盖、全面兜底的“安全网”，为未成年人权益保护筑牢底线。《家庭教育促进法》则聚焦家庭教育这一特定领域，对监护责任作出更为细致的规定，重点围绕教育维度的培育、引导和影响展开，像是纵向深入、精准发力的“助推器”。《未成年人保护法》的核心作用在于守住未成年人权益保护的底

线,《家庭教育促进法》则致力于提升家庭监护的能力与效果,两者相互衔接、功能互补,共同构成了未成年人监护责任的完整规范体系。

3. 两法视域下多元监护责任主体的协同机制

3.1. 家庭监护的基础地位与国家、社会的协同角色

两法均确认家庭监护的基础性地位。同时,两法明确在家庭监护不足或缺失时,国家和社会的介入具有正当性和必要性。这种“国家支持、社会协同、家庭负责”的多元共治理念,旨在通过明确各主体的权责边界与衔接方式,形成保护合力,其有效性已在地方治理创新中得到验证。例如,哈尔滨就构建了家庭、校园、社会、行业、司法、就业、法治“七维”协同保护未成年人体系,正是通过整合23个职能部门力量,推动了12项重点任务和134项常态任务落地落实²,从而在实践层面诠释了从家庭监护到国家、社会力量有序介入与协同的责任链条。这表明我国未成年人保护已从原则性的“多元共治”理念,走向注重机制化、可操作的协同治理实践。

3.2. 国家干预措施的梯次配置与程序衔接

两法规定的国家介入方式呈现梯次结构,从支持性措施到监督性措施再到干预性措施,形成完整的制度链条。综合两法及相关法律规定,我国未成年人监护责任体系包含了多种责任承担方式:劝诫、制止、训诫、接受家庭教育指导、责令管教、人身安全保护令、强制报告、撤销监护人资格、赔偿损失、治安管理处罚、追究刑事责任等,形成了从柔性劝诫到刑事追责的梯次配置。这种梯次配置的制度设计,体现了对家庭监护干预的审慎态度——只有穷尽了家庭自治、社会帮扶、行政监督等力量仍然无法保护未成年人合法权益的,方可开展司法干预。

3.3. 社会力量参与监护支持的通道

两法为社会力量参与监护支持提供了多元制度通道,一是社区参与通道,二是学校参与通道,三是群团组织参与通道,四是社会服务参与通道。山西朔州“爱心妈妈工作站”的“三工联动”模式是帮扶留守儿童、事实无人抚养儿童成功的地方实践³,制度的支持就是希望个案能变为全国辐射。同时应发挥社会组织对监护失责情节较轻者的劝诫作用,通过司法机关与社工组织的协作,对于不利未成年人的行为,应先从社会力量对其监护人进行劝告、诫勉、干预,再推进至法律层面。

4. 监护责任落实的实践问题与成因分析

4.1. 家庭监护能力不足,家庭教育指导服务供需错位

当前,我国家庭教育有出现生而不养、养而不当等现实问题^[4],流动家庭、留守儿童家庭等因亲子分离,难以履行日常监护的情况较为突出,同时部分城市双职工家庭也面临工作压力大、育儿时间不足的现实困境,使得在家庭教育上投入相对不足。这些情况表明,家庭监护能力薄弱并非个别家庭问题,而是具有一定普遍性的社会现实。虽然两法规定了国家支持和家庭教育指导服务,但实践中外部支持与家庭需求之间仍存在专业性不足、可及性不高、形式化明显等问题,与这些真实、迫切的家庭需求之间出现显著“错位”,导致支持政策难以落地生效。这种“供需错位”首先体现在服务供给的专业性不足与形式化。许多地区的家庭教育指导队伍建设滞后,人员多属兼职且缺乏系统培训,导致服务内容同质化、方法单一,难以应对复杂多样的个性化需求,使得社区家长学校等活动易流于形式,实际效果有限。其

²http://www.hljzfw.gov.cn/Grassroots_dynamics/content/2025-11/17/content_9291354.html

³<https://www.nwccw.gov.cn/2025/10/20/99746999.html>

次，错位表现在服务资源的可及性障碍，家庭教育指导资源出现城乡分布失衡问题，同时对留守、流动儿童家庭的介入有限，根据学者的调研统计显示，31.4%的家长因对家庭教育指导服务认知不足、身边缺乏便捷的服务机构，从未接触过相关指导服务[5]。因此，我国家庭教育指导服务在初步解决“有没有”的基础问题后，“好不好”的专业质量问题与“能不能触达”的资源覆盖问题已成为现阶段亟待突破的关键议题。

4.2. 国家监护标准模糊，困境儿童处于保护灰色地带

实践中，事实无人抚养儿童、监护人因故暂时无法履职的困境儿童，往往处于监护的“灰色地带”。例如，监护人因突发疾病、被采取强制措施等原因暂时无法履行监护职责，但又不完全符合临时监护的法定情形；部分监护人因智力、精神障碍等原因监护能力严重不足，但“丧失监护能力”的认定缺乏明确标准，导致长期监护难以启动。这揭示出问题的深层症结不仅在于法律条款偏原则性，更在于配套操作机制空缺。在实践中，我国国家监护的启动大多依赖个案举报或发生危机后才被动介入，缺少主动发现、专业评估、分级处置的标准化流程，导致未成年人保护工作往往呈现滞后、分散、碎片化的特征。此外，对于民政部门作为监护人应当如何履行监护职责，也没有法律作出具体规定，导致实践中民政部门一旦将被监护人交由儿童福利机构便不再跟进，并没有很好的履行完全的监护职责[6]。这些本质上是国家的兜底监护责任因标准模糊、程序不彰而面临的困境，导致部分最需要保护的未成年人未能及时获得国家保障。

4.3. 跨部门协同机制碎片化，多元共治出现责任稀释风险

在未成年人保护实践中，学校、社区、医疗机构、公安等部门往往各自掌握未成年人家庭状况的碎片化信息，但信息共享机制不健全，导致风险隐患难以及时发现。学校了解学生在校表现及情绪异常，但其对学生家庭状况的认知仅能通过家长单方面提供，无处核实真伪；社区网格员熟悉住户家庭关系与邻里纠纷，却难掌握该家庭未成年人的在校表现；医疗机构接诊过家庭成员伤害病例，却少渠道将该信息与教育、社区系统关联。这种各部门信息不互通的“信息孤岛”问题，强制性报告制度性参与不足等情况[7]，导致分散在不同部门的监护风险线索无法相互印证、全面整合，难以形成对未成年人监护状况的完整认知，原本可以早期介入化解的监护隐患，往往被拖延到事态恶化后才得以处理。深究背后原因，虽然法律明确了相关主体的强制报告义务，但并未同步建立跨部门的信息汇总平台和风险分析研判机制，这就使得未成年人监护保护工作，始终没能形成完整的信息流转闭环和高效的处置流程，影响了保护工作的及时性和有效性。而2024年修正后的《未成年人保护法》第九条，明确县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构承担未成年人保护工作的组织、协调、指导、督促职责，正是试图从立法上确立一个强有力的“中枢协调机构”来破解此难题，但在实践过程中受制于权利与资源，尚未形成顺畅的作用发挥。

4.4. 司法干预中的惩戒与保护平衡问题

司法层面针对监护失职的干预措施，面临惩戒刚性与家庭修复柔性的平衡难题。社会舆论对监护失职行为往往倾向于严厉谴责，要求追究监护人法律责任的呼声较高。然而，简单粗暴的惩戒可能带来新的问题，例如撤销监护人资格可能使未成年人失去原生家庭的照料环境，而治安处罚可能加剧家庭经济困难，从而加剧生活的不稳定。如何既压实监护责任，又最大限度维护未成年人成长环境，实现惩戒与修复并重，成为司法实践中的突出难题。例如，《家庭教育促进法》第四十九条规定司法机关可以责令“推定失职”“实质失职”的监护人接受家庭教育指导，我国公安机关、检察机关、审判机关也有尝试通过推行“训诫书”“督促监护令”“家庭教育令”“家庭教育指导令”等不同形式展开[8]，但具体适用

中仍存在诸多待解问题，一方面缺少法律规定司法机关在实施家庭教育指导的统一性、针对性与可操作性[9]，另一方面司法干预如何在惩戒失职与保护家庭之间找到平衡点，让家庭教育指导从“一纸令状”转化为真正改善监护状况的实质性帮助。

5. 结论与建议

5.1. 结论

《家庭教育促进法》与《未成年人保护法》协同发力，共同构建起以家庭监护为基础、国家监护为保障、社会力量为协同的未成年人监护责任体系，标志着我国未成年人权益保护法治化水平进入了新的深化发展阶段。在规范内容上各有侧重又相互呼应，《未成年人保护法》提供全面性、基础性的监护制度框架，《家庭教育促进法》在家庭教育领域进行精细化规定；在责任主体上多元分工又协同配合，形成家庭、国家、社会多元主体协同参与的治理格局；在实施机制上梯次配置又有机衔接，从支持性措施到监督性措施再到干预性措施，形成完整的制度链条。但法律制度的真正生命力在于落地实施，结合当前实践，未成年人监护领域的主要矛盾已经从“无法可依”转向“有法难依”，突出表现在：面向家庭的支持政策可及性低、供需错位；国家监护启动标准模糊；跨部门协同碎片化与多元共治责任稀释；司法干预在惩戒与修复之间失衡。多元共治在有效填补监护真空的同时，需通过强统筹、明清单、严督办避免责任稀释，确保保护效能不衰减。因此，未来的工作重点必须从制度构建转向机制锻造与能力建设，才能将两法所蕴含的“最有利于未成年人”原则，从精美的法律文本，转化为覆盖每一个孩子、坚实而温暖的现实保护，真正筑牢其健康成长的法治基石。

5.2. 建议

为有效应对前述实践挑战，推动《家庭教育促进法》与《未成年人保护法》协同落地，将多元共治的制度优势转化为坚实的治理效能，提出相关建议：

（一）制定分级指引，推动家庭教育指导精准化

针对家庭监护能力差异大、指导服务供需错位的问题，需要从法律层面、政策层面、机制层面共同发力[10]，例如建议由教育部门牵头，研究制定《家庭教育指导服务分级分类实施指引》，基于家庭结构、监护能力评估结果及未成年人具体需求，明确不同层级、不同类型指导服务的目标、内容、频次与提供方式。可通过“线上资源普惠 + 线下个案深入”相结合的模式，一方面建设家庭教育数字资源库，另一方面依托社区、学校设立家庭教育指导服务站，确保专业支持能够精准触达有需要的家庭，特别是留守、流动儿童家庭。

（二）出台评估工具，明晰国家监护启动标准

针对国家监护启动标准模糊的问题，建议民政部门会同相关部门，研制并推广“未成年人监护能力评估工具包”等可衡量的参照，对“监护缺失”“监护不当”等情形进行明确定义。同时，建立好“强制报告 - 专业评估 - 分级干预”的标准化流程，确保对困境儿童的干预及时、必要且于法有据，消除保护灰色地带。

（三）构建信息平台，破解跨部门协同碎片化

针对跨部门协同机制碎片化的问题，关键在于技术赋能与机制建设。应推动未成年人保护风险监测与协同响应一体化平台的搭建，基于统一标识整合跨部门信息，实现风险智能研判与闭环处置。同时，必须通过地方立法或行政授权，实质性强化县级以上未成年人保护工作协调机制的权威与资源，使其能有效打破部门藩篱，统筹监督与考核，从根本上防范责任稀释。

(四) 细化司法程序，平衡干预中的惩戒与保护

针对司法干预中的平衡难题，建议出台《关于责令接受家庭教育指导的实施细则》，明确好家庭教育指导中司法机关介入的适用情形，从程序、内容、规范、强制力四方面完善训诫意识^[8]，通过前置评估、效果评估衡量效果，并设定清晰拒不履行的后果。此举旨在为司法机关提供清晰裁量指引，使干预既有刚性约束力，又能联动专业力量实现家庭功能修复，达成保护未成年人的最终目的。

参考文献

- [1] 魏振瀛, 徐学鹿, 郭明瑞. 北京大学法学百科全书·民法学·商法学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [2] 李世刚. 《民法总则》关于“监护”规定的释评[J]. 法律适用, 2017(9): 18-24.
- [3] 陈菲菲, 王太高. 论政府监护理论在我国的确立及其制度构建[J]. 南京社会科学, 2017(7): 105-111.
- [4] 刘宗珍. 依法带娃: 家庭教育的法律规制和实施路径[J]. 中国青年研究, 2022(11): 52-60.
- [5] 边玉芳, 袁柯曼, 张馨宇. 我国学校家庭教育指导服务体系的现状、挑战与对策分析——基于我国9个省(市)的调查结果[J]. 中国教育学刊, 2021(12): 22-27+78.
- [6] 李燕. 论《民法总则》对未成年人国家监护制度规定的不足及立法完善[J]. 河北法学, 2018, 36(8): 111-120.
- [7] 徐富海. 中国儿童保护强制报告制度: 政策实践与未来选择[J]. 社会保障评论, 2021, 5(3): 95-109.
- [8] 张鸿巍, 朱洪源. 未成年人违法犯罪防治视阈下的“父母参与责任”——兼议《家庭教育促进法》第49条的实施[J]. 中国青年社会科学, 2022, 41(6): 115-125.
- [9] 邱格屏, 牛智辉. 论家庭教育中司法机关的角色定位[J]. 青少年犯罪问题, 2022(6): 4-14.
- [10] 李国丙, 夏泽岩, 杨川. 家庭教育中的父母: 权义构造与优化路径[J]. 荆楚学刊, 2024, 25(2): 95-101.