

钦州市人民政府
办公室文件

钦政办〔2017〕141号

钦州市人民政府办公室印发关于
加强困境儿童和留守儿童保障
关爱工作实施方案的通知

各县、区人民政府，各开发区、管理区管委，市直各委、办、局：

经市人民政府同意，现将《关于加强困境儿童和留守儿童保障关爱工作的实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



关于加强困境儿童和留守儿童 保障关爱工作的实施方案

为贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(国发〔2016〕13号)、《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》(国发〔2016〕36号)、《广西壮族自治区人民政府关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》(桂政发〔2016〕49号)和《广西壮族自治区人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》(桂政发〔2016〕73号)精神,维护困境儿童和留守儿童合法权益,保障其健康成长,结合实际,制定本实施方案。

一、指导思想

按照党中央、国务院和自治区的决策部署,以促进儿童全面发展为出发点和落脚点,坚持问题导向,强化家庭履行抚养义务和监护职责的意识和能力,综合运用社会救助、社会福利和安全保障等政策措施,整合拓展保障资源,加大保障力度,为困境儿童和留守儿童健康成长营造良好环境。

二、总体目标

建立健全与我市经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障制度、留守儿童关爱保护制度,加快形成家庭尽责、政府主导、部门协作、社会参与的困境、留守儿童关爱保障工作格局。

到 2018 年，基层儿童服务工作网络覆盖所有贫困村；到 2020 年，全市建立覆盖城乡、上下联动、协调配合的基层儿童福利服务体系，全社会关爱保护困境儿童、留守儿童的意识明显增强，困境儿童数量明显减少、困境程度明显减轻，留守儿童得到更多关爱、安全更有保障，儿童成长环境更加优化。

三、保障范围

（一）困境儿童

1. 因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，主要包括城乡低保家庭儿童、城乡低收入家庭儿童等。

2. 因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害的儿童，主要包括孤儿、社会弃婴、事实无人抚养儿童、流浪儿童等。

3. 因罹患重病或身体残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童，主要包括残疾儿童、重病儿童、受艾滋病影响儿童等。

4. 因其他特殊原因导致陷入临时困境的儿童，主要包括打拐解救儿童、临时失去家庭依靠的儿童等。

（二）留守儿童

指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满 16 周岁的未成年人。

留守儿童中符合困境儿童条件的，纳入困境儿童保障范围。

四、主要任务分工

(一) 加强困境儿童和留守儿童监护工作

1. 强化留守儿童家庭监护主体责任。父母要依法履行对未成年子女的监护责任和抚养、教育义务。外出务工人员要携带未成年子女共同生活或父母一方留家照料，暂不具备条件的应当委托有监护能力的亲属或其他成年人代为监护，不得让不满 16 周岁的儿童脱离监护单独生活。外出务工人员要与留守未成年子女常联系、多见面，给予更多亲情关爱。父母或者其他监护人不依法履行监护职责的，由其所在单位或者村（居）民委员会予以劝诫、制止；情节严重或造成严重后果的，公安等有关部门要依法追究其责任。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市中级人民法院、市检察院，市教育局、市公安局、市民政局、市司法局）

2. 落实困境儿童监护职责。对纳入孤儿安置渠道的困境儿童，按照有利于孤儿健康成长的原则，采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养和依法收养等方式妥善安置。对于父母没有监护能力且无其他监护人的儿童，以及人民法院指定由民政部门担任监护人的儿童，和查找不到生父母或其他监护人的打拐解救儿童，由儿童福利机构收留抚养。公安部门发现未成年人身体受到严重伤害、面临严重人身安全威胁或处于无人照顾等危险状态的，应当将其带离实施监护侵害行为的监护人，就近护送至其他监护人、

亲属、村（居）民委员会或者未成年人救助保护机构；对于儿童生父母或收养关系已成立的养父母不履行监护职责且经公安机关教育不改的，公安部门护送至未成年人救助保护机构临时监护，并办理书面交接。未成年人有表达能力的，应当就护送地点征求未成年人意见，并依法追究生父母、养父母法律责任。对于决定执行行政拘留的被处罚人或采取刑事拘留等限制人身自由刑事强制措施犯罪嫌疑人，公安机关应当询问其是否有未成年子女需要委托亲属、其他成年人或救助保护机构、儿童福利机构监护，并协助其联系有关人员或民政部门予以安排。对于服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女，执行机关应当为其委托亲属、其他成年人或救助保护机构、儿童福利机构监护提供帮助。对于多重困境儿童的监护问题要重点关注，为儿童及其家庭提供综合帮扶。（牵头单位：各县区人民政府、管委；责任单位：市中级人民法院、市检察院，市公安局、市民政局、市司法局）

3. 发挥基层政府和村民自治组织作用。镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会要加强对监护人的法制宣传、监护监督和指导，督促其履行监护责任，提高家庭监护意识和监护能力。指导外出父母与受委托监护人在村（居）民委员会的监督下签订委托监护协议，明确双方责任和义务，并加强对委托监护情况的监督。切实掌握儿童家庭监护情况，镇、村级建立翔实完备

的困境儿童和留守儿童信息台账，实行动态管理、精准施策。（牵头单位：各县区人民政府、管委）

4. 加强对家庭监护工作的引导。各级各有关部门要采取有效措施，加强对困境儿童、留守儿童家庭监护的培训与指导。要把对困境儿童、留守儿童家访帮扶工作作为驻村干部、村（居）民委员会干部工作任务之一，通过党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等方式，对重点对象进行核查，确保困境儿童、留守儿童得到妥善照料。县级民政部门及救助管理机构要对镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会开展的监护监督提供政策指导和技术支持。建立以监护人抚养监护能力为核心的收养评估制度，强化被收养儿童抚养监护状况跟踪评估。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市民政局）

（二）建立健全困境儿童和留守儿童救助保护机制

1. 源头预防。村（居）民委员会要设立兼职儿童福利督导员，配备相对独立的办公场所，落实相关待遇。儿童福利督导员负责儿童保障政策宣传和日常工作，通过全面排查、定期走访及时掌握困境、留守儿童家庭、监护、就学等基本情况，指导监督家庭依法履行抚养义务和监护职责，并通过村（居）民委员会向镇人民政府（街道办事处）报告情况。村（居）民委员会对于发现的儿童及其家庭，属于家庭经济贫困、儿童自身残疾等困难情形的，要告知或协助其申请相关社会救助、社会福利等保障；属

于家庭监护缺失或监护不当导致儿童人身安全受到威胁或侵害的,要落实强制报告责任;并积极协助镇人民政府(街道办事处)、民政部门、妇儿工委办公室、教育、卫计、人社等部门及公安机关、残联组织开展儿童保障相关工作。(牵头单位:各县区人民政府、管委)

2. 强制报告。教育机构、医疗机构、村(居)民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员负有强制报告责任,在工作中发现困境儿童、留守儿童脱离监护单独生活或失踪、监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力、疑似遭受意外伤害或不法侵害等情况,应当在第一时间向公安机关报告,并给予应急帮助。负有强制报告责任的单位和人员未履行报告义务的,其上级机关和有关部门要严肃追责。要动员社会公众通过110指挥中心、微博微信公众号、新闻热线、救助电话等各类渠道途径,主动报告处于困境或遭受侵害的儿童有关信息。其他公民、社会组织向负有强制报告责任的单位和人员或直接向公安机关投诉、反应或举报的,有关单位和人员应积极受理,及时给予帮助。(牵头单位:各县区人民政府、管委;参加单位:市教育局、市公安局、市民政局、市文新广电局、市卫计委)

3. 应急处置。公安机关要及时受理有关报告,第一时间出警调查,采取应急处置措施,负有强制报告责任的单位和人员要

协助公安机关做好调查和应急处置工作。对不满 16 周岁的儿童单独居住生活或将低龄儿童置于监护照料、安全保护范围之外的，要责令其父母立即返回或确定受委托监护人，要对父母或监护人进行训诫教育，责令改进。监护人丧失监护能力或不能充分履行监护责任的，要协助落实委托监护，必要时可由救助管理机构、福利机构临时照料。属于失踪的，要按照儿童失踪快速查找机制及时开展调查。属于遭受家庭暴力的，要依法制止，必要时通知并协助民政部门就近护送至临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构实施保护；属于遭受其他不法侵害、意外伤害的，要依法制止侵害行为、实施保护。公安等有关部门要依法追究其责任。构成犯罪的，依法追究刑事责任。公安部门要将相关情况及时通报镇人民政府（街道办事处）。（牵头单位：市公安局；参加单位：市中级人民法院、市检察院，市民政局、市司法局，团市委、市妇联，各县区人民政府、管委）

4. 评估帮扶。镇人民政府（街道办事处）接到公安机关通报后，要会同民政部门、公安机关在相关组织及个人的协助下，对儿童安全处境、监护情况、身心健康状况等进行调查评估，有针对性地安排监护指导、紧急庇护、医疗救治、心理疏导、行为矫治等专业服务，或协助申请社会救助、社会福利、法律援助等待遇。对于监护人家庭经济困难且符合有关社会救助、社会福利政策的，民政及其他社会救助部门要及时纳入保障范围。民政部

门可通过政府购买服务或组织志愿服务等形式，引入法律、社会工作、心理咨询、教育、医疗、康复等领域专业力量，同时组建有资质的帮扶师资队伍，共同开展儿童帮扶工作。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市教育局、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市卫计委、市扶贫开发和移民工作局）

5. 监护干预。对长期疏于儿童监护、实施或放纵他人实施侵害儿童行为或遗弃儿童的父母或受委托监护人，公安机关应当给予批评教育，必要时予以治安管理处罚，情节恶劣构成犯罪的，要依法立案侦查。对于监护人将儿童置于无人监管和照看状态导致其面临危险且经教育不改的，或者拒不履行监护职责6个月以上导致儿童生活无着的，或者实施以及放纵他人实施侵害儿童行为、遗弃儿童导致其身心健康严重受损的，其近亲属、村（居）民委员会、县级民政部门、检察机关等有关人员或者单位要依法向人民法院申请撤销其监护人资格，另行指定监护人。没有合适人员和其他单位担任监护人，人民法院指定民政部门担任监护人的，由儿童福利机构等机构收留抚养。（牵头单位：市公安局；参加单位：市中级人民法院、市检察院，市民政局、市司法局，团市委、市妇联，各县区人民政府、管委）

6. 义务教育控辍保学。各县区教育部门、镇人民政府（街道办事处）要指导中小学校健全辍学学生登记制度、辍学失学生

劝返复学制度、辍学学生书面报告制度。中小学校发现困境儿童、留守儿童逃学旷课、辍学失学、存在监护缺失或不良行为等风险隐患的，应当及时与其父母或其他监护人取得联系，提醒督促家长履行教育养育责任。对于劝返无效的辍学学生，中小学校要在中小学电子学籍系统中进行标识，并及时书面报告县级教育部门和镇人民政府（街道办事处），县级教育部门和镇人民政府（街道办事处）要依法采取措施，需要其他部门配合的，应及时书面报告县级人民政府，由县级人民政府协调督促做好相关工作。村（居）民委员会要协助镇人民政府（街道办事处）做好控辍保学工作。各镇人民政府（街道办事处）干部要加强对辍学和不入学的困境儿童、留守儿童的监控工作。适龄困境儿童、留守儿童父母或其他监护人不依法送其入学接受义务教育，经批评教育无效并造成严重后果的，应依法追究。（牵头单位：各县区人民政府、管委，市教育局；参加单位：市综治办、市民政局、市财政局）

（三）建立困境儿童分类保障制度

1. 加强基本生活保障。对于无法定抚养人或查找不到生父母的儿童，纳入孤儿保障范围。对于无劳动能力、无生活来源、法定抚养人无抚养能力的未满 16 周岁儿童，纳入特困人员救助供养范围。对于法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的儿童，符合最低生活保障条件的纳入保障范围并适当提高救助水平。对

于遭受突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按规定实施临时救助时要适当提高对儿童的救助水平。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市民政局、市财政局）

2. 加强医疗康复保障。整合保险、应急救助及慈善援助等资源，形成困境儿童医疗保障合力。对于困难的重病、重残儿童，城乡居民基本医疗保险和大病保险给予适当倾斜。对符合医疗救助范围的困境儿童，适当提高报销比例和封顶线。按规定将小儿行为听力测试、儿童听力障碍语言训练等医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。对于低保家庭儿童、重残儿童参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予补贴。对于纳入特困供养人员救助供养范围的儿童参加城乡居民医疗保险的个人缴费部分给予全额资助。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市民政局、市财政局、市人社局、市残联）

对于0—6岁视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童和孤独症儿童，加快建立康复救助制度，逐步实现免费得到手术、康复辅助器具配置和康复训练等服务。纳入基本公共服务项目的残疾人康复等服务要优先保障残疾儿童需求。社会散居孤儿纳入“残疾孤儿手术康复明天计划”保障范围。鼓励引导慈善力量开展针对困境儿童的慈善医疗救助项目，提供医疗、康复等服务。支持儿童福利机构面向社会残疾儿童提供服务。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市民政局、市财政局、市卫计

委、市残联)

3. 完善教育保障。发挥家庭教育主体作用，指导、支持、监督家长履行教育职责。各级政府要广泛开展适合困境儿童和留守儿童特点和需求的家庭教育指导服务和关爱帮扶，培育家庭教育社会支持体系；村（居）民委员会要将儿童社区教育活动经常化，促进儿童与家庭的社区学习与交流互动。

对学前教育阶段、基础教育阶段的困境儿童提供分类教育资助。支持特殊教育学校、取得办园许可的残疾儿童康复机构和有条件的儿童福利机构开展学前特殊教育，并适当提高孤儿和残疾儿童资助标准和比例。支持有条件的儿童福利机构设立特教班，在做好机构内残疾儿童特殊教育的同时，为社会残疾儿童提供特殊教育。对于家庭经济困难的儿童，要落实教育资助政策。对家庭经济困难的残疾儿童、孤儿提供包括义务教育、高中阶段教育在内的12年免费教育。建立残疾儿童随班就读支持保障体系，对不适合在普通学校就读的中重度、生活可以自理的残疾儿童，帮助到特殊学校就读；对确实不能到校就读的重度残疾儿童提供送教上门或远程教育。将随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范围，落实在流入地参加升学考试政策和接受中等职业教育免学费政策。将困境儿童保障工作列入市人民政府教育督导评估的重要内容。（牵头单位：各县区人民政府、管委，市教育局；参加单位：市民政局、市财政局，市妇联、市残联）

（四）健全困境儿童和留守儿童保障关爱工作体系

1. 健全工作网络。构建市、县区、镇（街道）、村（居）委会四级儿童福利与保护工作网络。

市、县区人民政府（管委）要依托本级儿童福利机构、社会福利机构设立儿童福利服务指导中心，发挥枢纽平台作用，统筹做好儿童保障培训、示范和服务工作。县级人民政府要建立政府领导，相关部门参与的协调联动工作机制，统筹做好困境儿童、留守儿童政策落实和指导、协调、督查等工作。建立面向困境儿童、留守儿童包括强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等在内的安全保护机制。要依托市、县区儿童福利机构、救助保护机构、特困人员救助供养机构、残疾人服务机构、城乡社区公共服务设施等，健全儿童服务网络，辐射城乡社区，发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。

镇人民政府（街道办事处）要设立儿童福利服务工作站，采取“专业社会工作者+志愿者”模式，指导儿童福利督导员开展工作，面向本地区儿童提供服务；及时办理困境儿童、留守儿童及其家庭社会救助、社会福利、安全保护等事务。要依托“一门受理、协同办理”工作机制和服务窗口，及时受理、初审困境儿童、留守儿童有关保障政策的申请，协助做好申请批准和资金发放工作。统筹设置临时庇护场所，探索开展儿童就近庇护工作。

各级政府要完善县镇文化馆（站）、图书馆（室）以及村级

公共服务中心、农家书屋、知识共享工程服务点、村村通广播电视覆盖工程、公益电影固定放映点等各级文化基础设施，为困境儿童和留守儿童提供文化精神食粮。

村（居）民委员会要结合实际，设立具有儿童娱乐、学习等功能的儿童家园（之家），以儿童福利督导员为主体，面向社区内儿童及家庭开展活动、提供服务。逐步健全服务功能，增强服务能力，推进功能拓展和转型升级，满足困境儿童和留守儿童监护照料等需要。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市民政局、市财政局，市编办、团市委、市妇联、市残联）

2. 加强部门协同。民政、教育、司法、人社、卫计、住建等部门要进一步完善政策措施，健全“一门受理、协同办理”等工作机制，确保符合条件的困境儿童和留守儿童及其家庭得到有效帮扶。民政、教育、卫计部门和公安机关要督促和指导教育机构、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务机构、救助保护机构、儿童福利机构及其工作人员切实履行困境儿童和留守儿童救助保护机制赋予的强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等职责，保障困境儿童和留守儿童人身安全。（牵头单位：市民政局、市妇儿工委办公室；参加单位：市教育局、市公安局、市司法局、市人社局、市住建委、市卫计委，各县区人民政府、管委）

3. 充分发挥群团组织作用。各级群团组织要充分利用职工

之家、妇女之家、儿童家园（之家）、家长学校、家庭教育指导中心、青少年综合服务平台等活动场所，广泛开展困境儿童和留守儿童及其家庭关爱、帮扶和维权活动。工会组织要重点开展对进城务工人员的人文关怀，为其探视留守子女提供便利。共青团组织要积极动员青年志愿者，开展多种形式的关爱服务和志愿服务活动。妇联组织要加强对困境儿童和留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导和宣传引导。残联组织要落实残疾儿童政策，组织实施残疾儿童康复救助项目，做好残疾儿童教育服务和心理疏导等工作。关工委要组织动员广大老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等离退休老同志，协同做好困境儿童、留守儿童关爱服务工作。（牵头单位：团市委、市妇联；参加单位：市教育局，市关工委、市总工会、市残联，各县区人民政府、管委）

4. 鼓励支持社会力量有序参与。加快孵化培育专业社会工作服务机构、慈善组织、志愿者服务组织，引导其围绕困境儿童、留守儿童基本生活、教育、医疗、照料、康复等需求，捐赠资金物资、实施慈善项目、提供专业服务。落实国家有关税费优惠政策，通过政府和社会资本合作（PPP）等方式，支持社会力量成立困境儿童、留守儿童托养照料、康复训练等服务机构。支持社会工作者、法律工作者等专业人员和志愿者针对困境儿童留守儿童不同特点提供心理疏导、精神关爱、家庭教育指导、权益维护

等服务。鼓励爱心家庭依据相关规定，为有需要的困境儿童和留守儿童提供家庭寄养、委托代养、爱心助养等服务。倡导企业履行社会责任，通过一对一帮扶、慈善捐赠、实施公益项目等多种方式，为困境儿童和留守儿童提供帮助。（牵头单位：各县区人民政府、管委；参加单位：市教育局、市民政局、市财政局，市关工委、市文明办、市总工会、团市委、市妇联，市国税局、市地税局）

5. 强化激励问责。贯彻执行《钦州市贯彻落实社会治安综合治理领导责任制实施细则》（钦办发〔2017〕11号），各级政府要建立和完善工作考核和责任追究机制，对农村留守儿童、困境儿童关爱保护工作认真履责、工作落实到位、成效明显的，要按照有关规定予以表扬和奖励；对工作不力的地方政府及有关部门负责人进行约谈，督促整改落实，对认识不到位、工作不力、措施不实、失职渎职、问题严重的地方政府和部门要严肃问责，对造成严重后果和影响的，要依法追究有关领导和人员责任。对贡献突出的社会组织和个人，要按照有关规定适当给予奖励。（牵头单位：市、县、区人民政府、管委；参加单位：市综治办，市教育局、市民政局、市司法局、市财政局、市住建委、市卫计委，团市委、市妇联）

五、组织保障措施

（一）强化组织领导。各级政府要高度重视困境儿童和留守儿童关爱保障工作，建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室

牵头，教育、公安、司法、人社、卫计等部门和共青团、妇联、残联等群团组织信息共享、协调联动的工作机制，统筹做好困境儿童和留守儿童关爱保障政策落实和指导、协调、督查等工作。要按照儿童福利事业优先发展的要求，纳入重要议事日程和经济社会发展等规划，健全工作机制，及时研究解决重大问题，统筹推进困境儿童、留守儿童保障关爱工作。要把困境儿童保障工作列入绩效考核内容，制定督查考核办法，明确督查指标，建立常态化、经常化的督查考核机制。每个镇（街道）配备1名兼职儿童社会工作者，每个村（居）民委员会配备1名兼职儿童福利督导员。要落实各级儿童保障服务工作网格的人员、办公场所和工作经费，确保做到有岗位承担职能、有人落实任务、有经费开展工作。

（二）建立部门协作联动机制。各级民政部门、妇儿工委办公室要发挥牵头作用，做好综合协调、指导督促等工作，会同教育、公安、司法、财政、卫计、人社、住建等有关部门和工会、团委、妇联、残联组织，推动各方面共同做好困境儿童留守、儿童保障关爱工作。加强各级各部门困境儿童留守、儿童信息共享和动态监测。

（三）落实资金保障。各地要多渠道筹措资金，建立稳定的经费保障机制，支持做好困境儿童、留守儿童保障关爱工作。要充分调动社会力量、慈善资源积极参与，引导社会资金投入，为

困境儿童、留守儿童保障工作提供更加有力支撑。

（四）加强宣传引导。加强儿童权益保障法律、困境儿童保障、留守儿童关爱等政策宣传，开展形式多样的宣传教育活动，推动政策进社区、进学校、进家庭，强化全社会保护儿童权利意识，强化家庭履责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识，营造全社会共同关心儿童健康成长的浓厚氛围。大力弘扬社会主义核心价值观和中华民族恤孤慈幼的传统美德，鼓励、倡导、表彰邻里守望和社区互助行为，宣传报道先进典型，发挥示范带动作用。建立健全舆情监测预警和应对机制，及时妥善回应社会关切。

各县区要依据本实施方案，结合实际，制定具体工作方案，抓好贯彻落实。市人民政府督查室将适时组织开展落实情况专项督查。

公开方式：公开

抄送：市委各部门，钦州军分区，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市检察院。

中直、区直驻钦各有关单位。

各民主党派钦州市委员会，市工商联。

钦州市人民政府办公室

2017年10月30日印发
