

关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见

云民规〔2019〕3号

各州、市民政局、教育体育局、公安局、司法局、财政局、人力资源和社会保障局、卫生健康委、妇儿工委办、团委、妇联、残联：

为深入贯彻习近平总书记关于儿童工作的重要指示精神，落实民政部等十部委《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》（民发〔2019〕34号），把儿童工作融入全省建设民族团结示范区和打赢脱贫攻坚战大局，进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，确保全省农村留守儿童和困境儿童在脱贫攻坚中不掉队，与其他儿童一起进入全面小康社会，共享发展成果。提出如下实施意见。

一、提升未成年人救助保护机构和儿童福利机构服务能力

（一）明确两类机构功能定位。未成年人救助保护机构是指县级以上人民政府及其民政部门根据需要设立的，对生活无着的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护等未成年人实施救助，

承担临时监护责任，协助民政部门推进农村留守儿童和困境儿童关爱服务等工作的专门机构，包括按照事业单位法人登记的未成年人保护中心、未成年人救助保护中心和设有未成年人救助保护科（室）的救助管理站（具体职责见附件1）。儿童福利机构是指民政部门设立的，主要收留抚养由民政部门担任监护人的未满18周岁儿童的机构，包括按照事业单位法人登记的儿童福利院、设有儿童部的社会福利院等。各地要采取工作试点、业务培训、定点帮扶、结对互学等多种方式，支持贫困地区尤其是深度贫困地区未成年人救助保护机构、儿童福利机构提升服务能力。

（二）推进未成年人救助保护机构转型升级。要对照未成年人救助保护机构职责，健全服务功能，规范工作流程，提升关爱服务能力。各地已设立流浪未成年人救助保护机构的，要向未成年人救助保护机构转型。县级民政部门尚未建立未成年人救助保护机构的，要整合现有资源，明确救助管理机构、儿童福利机构等具体机构承担相关工作。县级民政部门及未成年人救助保护机构要对乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会开展监护监督等工作提供政策指导和技术支持。未成年人救助保护机构抚养照料儿童能力不足的，可就近委托儿童福利机构代为养育并签订委托协议。

（三）拓展儿童福利机构社会服务功能。各地要因地制宜

优化儿童福利机构区域布局，推动将孤儿数量少、机构设施差、专业力量弱的县级儿童福利机构抚养的儿童向地市级儿童福利机构移交。已经将孤儿转出的县级儿童福利机构，应当设立儿童福利指导中心或向未成年人救助保护机构转型，探索开展农村留守儿童、困境儿童、散居孤儿、社会残疾儿童及其家庭的临时照料、康复指导、特殊教育、精神慰藉、定期探访、宣传培训等工作。鼓励有条件的县级以上儿童福利机构不断拓展集养、治、教、康于一体的社会服务功能，力争将儿童福利机构纳入定点康复机构，探索向贫困家庭残疾儿童开放。

二、加强儿童关爱服务队伍建设

（四）强化基层儿童工作力量。各地要加强基层儿童工作队伍建设，配齐配强工作人员，乡镇人民政府（街道办事处）负责民政工作的机构至少要明确 1 名工作人员担任儿童督导员，村（居）委会要尽量在村（居）委会委员、村级民政事务员、社会救助协理员等有固定劳动报酬的基层工作人员中，选取 1 名思想素质好、文化程度高、责任心强、熟悉当地情况且愿意长期从事儿童工作的女性担任儿童主任。要建立完善工作考核和奖惩机制，督促儿童督导员、儿童主任根据工作职责认真履职，依托系统实行实名制管理。

（五）提升基层儿童工作水平。各地要加强村（居）儿童主

任队伍建设，加大业务培训，切实提升专业工作能力。要按照“分层级、多样化、全覆盖、可操作”的要求，采取集中授课、分点分片、委托专业机构等灵活多样的形式，每年至少开展一次儿童督导员、儿童主任轮训。原则上，地市级民政部门负责培训到儿童督导员，县级民政部门负责培训到儿童主任，初任儿童督导员和儿童主任经培训考核合格后方可开展工作。培训内容要突出儿童督导员和儿童主任职责（见附件 2、附件 3），突出家庭走访、信息更新、强制报告、政策链接、强化家庭监护主体责任及家庭教育等重点。要从培训资金、培训对象、培训层级、培训地点等方面加大对贫困地区培训支持力度。

（六）落实基层属地责任。各地要提升基层服务供给能力，充分利用现有服务平台，以学校、家庭、村（社区）为支点，构建城乡社区、社会组织、社会工作者联动的基层儿童服务模式。在学校放假期间，要充分发挥“儿童之家”等服务平台的作用，组织公益性农村留守儿童假期活动。民政部门要指导村（居）委会通过实地走访、电话核实等方式对辖区儿童开展排查，无人监护、父母一方外出另一方无监护能力、委托监护人监护能力不足或者履职不到位、失学辍学、残疾患病农村留守儿童和困境儿童每次排查必须 100% 走访，走访排查情况要记录到全国农村“三留守”人员信息管理系统。乡镇人民政府（街道办事处）每季度

至少要开展一次巡查，重点巡查核实村（居）委会每季度走访排查情况、重点对象定期随访情况、村（居）儿童主任履职情况、儿童之家作用发挥情况、系统数据时效性情况等。

（七）鼓励和引导社会力量广泛参与。各地民政部门及未成年人救助保护机构可以通过政府委托、定点扶持、项目合作、重点推介、当地孵化等多种方式，积极培育儿童服务类的社会工作服务机构、公益慈善组织和志愿服务组织，在提供场地、水电优惠、食宿保障、开通儿童保护热线电话等工作和生活方面提供便利条件。要积极争取将农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障等工作纳入当地政府购买服务目录范围，重点购买走访核查、热线运行、监护评估等基础服务及人际调适、心理疏导等专业服务。引导承接购买服务的社会组织优先聘请村（居）儿童主任协助开展工作。支持社会工作者、法律工作者等专业人员和大学生志愿者，针对农村留守儿童和困境儿童不同特点提供心理疏导、精神关爱、权益维护等志愿服务。积极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，引导企业督促员工依法履行对未成年子女的监护职责。

三、加强部门协作

（八）完善救助保护机制。各地民政部门要会同公安、教育等部门，以农村留守儿童和困境儿童为重点，推动建立闭环运行

的救助保护机制，建立完善强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”的关爱服务体系，加大对强制报告主体的指导和培训力度，推动建立以评估帮扶为重点的个案会商机制，持续开展“合力监护相伴成长”关爱保护专项行动，并向困境儿童延伸，合力解决农村留守儿童和困境儿童无人监护或监护情况较差、辍学等问题。司法行政部门要依法为农村留守儿童和困境儿童提供法律援助，推动落实“谁执法谁普法”责任制，加强相关法律法规宣传。共青团组织要会同未成年人救助保护机构开通12355未成年人保护专线，探索“一门受理、协同处置”个案帮扶模式，联动相关部门提供线上线下服务。

（九）保障儿童基本生活。各级民政部门要切实抓好孤儿等特困儿童重点群体的基本生活兜底保障，统筹孤儿保障、特困供养、最低生活保障等政策。加强对不同类型儿童生活兜底保障需求的研究，分类施保、分类施策，实施更有针对性、更适合儿童身心发展需要的基本生活兜底保障政策。强化相关资金的监督管理，严禁将中央、省提高的孤儿基本生活资金用于冲抵地方财政支出，对于截留、套取、冒领、虚报等违法违规行为，要依法严肃追究责任。

（十）推动落实家庭主体监护责任。各地人力资源社会保障部门要推动落实国务院关于支持农民工返乡创业就业系列政策

措施，加强农村劳动力就业创业培训。妇联组织要发挥妇女在社会生活和家庭生活中的独特作用，将倡导家庭文明、强化家庭监护主体责任纳入家庭教育工作内容，引导家长特别是新生代父母依法履责。公安部门要依法追究失职父母或侵害人的法律责任，加大对失职父母的批评教育、训诫、处罚力度，严厉惩处各类侵害农村留守儿童和困境儿童的犯罪行为。民政部门要指导未成年人救助保护机构依法接收公安机关护送来的受监护侵害的未成年人，超过1年仍无法查明父母及其他监护人或监护人拒不履行监护责任6个月以上的，要依法向人民法院申请撤销监护权。

（十一）强化学校教育保障措施。各地教育部门要强化适龄儿童控辍保学、心理教育等工作措施，为儿童福利机构内的儿童就近入学提供支持。做好对重点群体的常态监控，因地、因家、因人精准施策。建立完善涉性侵害违法犯罪教职人员从业限制制度，加强班主任和宿舍管理人员素质和能力培训。指导流入地政府全面落实“以流入地政府为主，以全日制公办中小学为主”的随迁子女就学政策，认真执行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，简化入学流程，为随迁子女在流入地入学提供便利，从源头减少留守儿童现象。

（十二）促进儿童健康成长。各地教育部门要加强对留守儿童和困境儿童的心理健康关爱，在学校安装视频设备，设立亲情

电话。卫健部门要强化医疗救治及保障管理，建立由省级定点医院牵头，各级定点医院共同参与的儿童血液病诊疗服务网络，实行定点集中救治管理，实施肿瘤患儿化疗、手术、放疗等多学科协作诊疗，构建罕见病诊疗协作网络。卫健部门要会同民政、妇联等部门和单位做好出生缺陷三级防治。残联组织要积极维护残疾儿童权益，大力推进残疾儿童康复、教育服务，提高康复、教育保障水平。

四、强化保障措施

（十三）加强组织领导。各地要积极推进农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系建设，推动政府将其纳入重要议事日程和经济社会发展等规划，纳入脱贫攻坚和全面建成小康社会大局，明确建设目标，层层分解任务，压实工作责任。要切实发挥农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议作用。民政部门要牵头推进农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系建设，推动健全领导协调机制和部门内部沟通协调机制。要协调相关部门加大贫困地区农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系建设支持力度，帮助深度贫困地区解决特殊困难和薄弱环节，尽快补齐短板，提升服务水平，推动各项工作落到实处。

（十四）加大资金投入。财政部门要结合实际需要，做好农村留守儿童和困境儿童关爱服务经费保障，在现行民生政策的基

础上，研究加强农村留守儿童和困境儿童关心关爱资金保障措施，明确支出范围，强化绩效管理。加大对贫困地区儿童工作的支持力度，将“贫困发生率”和财政困难系数作为重要因素，向贫困地区倾斜并重点支持深度贫困地区开展儿童关爱服务工作。

（十五）严格督查落实。妇儿工委办公室要督促各级地方人民政府落实儿童发展纲要要求。民政部门要建立农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系建设动态跟踪机制，了解工作进度，总结推广经验，将农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系建设纳入年度重点工作考核评估重要内容强化落实。

- 附件：1. 未成年人救助保护机构工作职责
2. 儿童督导员工作职责
3. 儿童主任工作职责

云南省民政厅
云南省教育厅
云南省公安厅
云南省司法厅
云南省财政厅

云南省人力资源和社会保障厅
云南省卫生健康委员会
云南省妇儿工委办公室
共青团云南省委
省妇联
省残联
2019年12月11日

(此件公开发布)

附件 1

未成年人救助保护机构工作职责

未成年人救助保护机构在本级民政部门领导下，组织开展以下工作：

1. 负责对生活无着的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护等未成年人实施救助，承担临时监护责任。

2. 负责定期分析评估本地区农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作情况，有针对性地制定工作计划和工作方案。

3. 负责为乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会开展的监护监督等工作提供政策指导和技术支持，为乡镇人民政府（街道办事处）推进农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作提供政策支持。

4. 负责指导开展农村留守儿童和困境儿童基本信息摸底排查、登记建档和动态更新。

5. 负责协调开通未成年人保护专线，协调推进监护评估、个案会商、服务转介、技术指导、精神关怀等线上线下服务，针对重点个案组织开展部门会商和帮扶救助。

6. 负责组织或指导开展儿童督导员、儿童主任业务培训。

7. 负责支持引进和培育儿童类社会组织、招募志愿者或发动其他社会力量参与农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作，并为其开展工作提供便利。

8. 负责组织开展农村留守儿童、困境儿童、散居孤儿等未成年人保护政策宣传。

9. 负责对流浪儿童、困境儿童、农村留守儿童等未成年人依法申请、获得法律援助提供支持。

10. 负责协助司法部门打击拐卖儿童、对儿童实施家暴以及胁迫、诱骗或利用儿童乞讨等违法犯罪行为。

附件 2

儿童督导员工作职责

儿童督导员在乡镇人民政府（街道办事处）领导和上级民政部门指导下，组织开展以下工作：

1. 负责推进农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障等工作，制定有关工作计划和工作方案。
2. 负责儿童主任管理，做好选拔、指导、培训、跟踪、考核等工作。
3. 负责农村留守儿童、困境儿童、散居孤儿等信息动态更新，建立健全信息台账。
4. 负责指导儿童主任加强对困境儿童、农村留守儿童、散居孤儿的定期走访和重点核查，做好强制报告、转介帮扶等事项。
5. 负责指导村（居）民委员会做好儿童关爱服务场所建设与管理。
6. 负责开展农村留守儿童、困境儿童、散居孤儿等未成年人保护政策宣传。
7. 负责协调引进和培育儿童类社会组织、招募志愿者或发动其他社会力量参与儿童工作。

8. 负责协助做好农村留守儿童、困境儿童、散居孤儿社会救助、精神慰藉等关爱服务工作。

附件 3

儿童主任工作职责

儿童主任在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会指导下，组织开展以下工作：

1. 负责做好农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障日常工作，定期向村（居）民委员会和儿童督导员报告工作情况。

2. 负责组织开展信息排查，及时掌握农村留守儿童、困境儿童和散居孤儿等服务对象的生活保障、家庭监护、就学情况等基本信息，一人一档案，及时将信息报送乡镇人民政府（街道办事处）并定期予以更新。

3. 负责指导监护人和受委托监护人签订委托监护确认书，加强对监护人（受委托监护人）的法治宣传、监护督导和指导，督促其依法履行抚养义务和监护职责。

4. 负责定期随访监护情况较差、失学辍学、无户籍以及患病、残疾等重点儿童，协助提供监护指导、精神关怀、返校复学、落实户籍等关爱服务，对符合社会救助、社会福利政策的儿童及家庭，告知具体内容及申请程序，并协助申请救助。

5. 负责及时向公安机关及其派出机构报告儿童脱离监护单

独居住生活或失踪、监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力或不法侵害等情况，并协助为儿童本人及家庭提供有关支持。

6. 负责管理村（居）民委员会儿童关爱服务场所，支持配合相关部门和社会力量开展关爱服务活动。