

上海市长宁区人民政府文件

长府〔2017〕59号

上海市长宁区人民政府印发《关于加强 本区困境儿童保障工作的实施意见》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处，新泾镇政府：

《长宁区人民政府关于加强本区困境儿童保障工作的实施意见》已经2017年7月31日区政府第25次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

上海市长宁区人民政府

2017年8月21日

长宁区人民政府关于加强本区困境儿童保障工作的实施意见

为进一步贯彻落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号，以下简称“国务院《意见》”）、《上海市人民政府关于加强本市困境儿童保障工作的实施意见》（沪府发〔2017〕32号，以下简称“市政府《实施意见》”），做到保障措施因地制宜、切实可行，更好地保障本区儿童生存权、发展权，提出以下实施意见。

一、充分认识做好困境儿童保障工作的重要意义

长宁区高度重视儿童权益保障工作，在经济社会发展过程中，坚持“儿童优先”原则，促进儿童身心健康发展。但仍有少数儿童由于种种原因面临生活、发展和安全困境。本区困境儿童包括因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童，以及因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。做好困境儿童保障工作，关系到儿童切身利益和健康成长，关系到家庭和谐幸福，关系到社会稳定和文明进步。各部门、各街道（镇）要充分认识加强困境儿童保障工作的重要性和紧迫性，进一步统一思想，提高认识，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，优化顶层设计，完善政策措施，形成政府主导、社会支持、多方参与的运行机制，为困境儿童健康成长营造良好环境。

二、明确工作目标和基本原则

工作目标是：依托上海市困境儿童分类保障制度，建立健全本区困境儿童工作体系，增强全社会关爱保护儿童的意识，困境儿童成长环境更为改善、安全更有保障。

在贯彻国务院《意见》、市政府《实施意见》提出的基本原则基础上，把握以下工作原则：

一是贯彻儿童优先。以儿童的最大利益为首要考虑，加强部门协作，建立安全保护机制，不断完善儿童福利制度的治理结构，充分发挥政府在危急状况下的监护兜底作用。

二是坚持分类施策。以保障困境儿童人身安全为核心，围绕儿童成长需求，落实基本生活保障、基本医疗保障、教育保障、司法保障、福利服务等保障措施，构建“家庭尽责、政府主导、社会参与”的良好格局。

三是开展精准帮扶。重点聚焦因监护缺失或监护不当导致陷入困境的儿童，注重补齐短板。对因贫、因病、因残等陷入困境的儿童，依托社会救助、社会福利制度框架，充分用足和不断完善相关政策，落实困境儿童保障。

四是强化属地责任。以困境儿童户籍、长期居住地、事发地为属地划分依据，街道（镇）及时落实辖区内困境儿童的救助保障，负责困境儿童Ze常工作的具体实施。

三、落实保障措施

（一）保障基本生活。将家庭条件符合低保条件的儿童纳入最低生活保障。将无劳动能力、无生活来源、无法定抚养人或其

法定抚养人无抚养能力的未满 16 周岁困境儿童，纳入特困人员救助供养范围。落实散居孤儿保障政策，对父母无抚养能力，由其祖辈、亲属朋友、相关单位和组织日常托养的困境儿童，纳入社会散居孤儿基本生活保障范围。对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，在按照规定实施临时救助、节日帮困时，适当提高对儿童的救助水平。

（二）保障基本医疗。进一步做好本区儿童参加城乡居民基本医疗保险、大病保险和少儿住院基金的工作。对符合本市医疗救助条件的低保、低收入家庭儿童、特困人员、散居孤儿，及时给予救助。为符合本区“四医联动”一站式医疗救助条件且自愿提出申请的困境儿童落实保障。积极推进小儿行为听力测试等医疗康复项目纳入基本医疗保障范围。针对身患大重病的困境儿童，鼓励支持区慈善基金会、红十字会、惠民综合帮扶服务社、残疾人联合会等组织救助帮扶，进一步发挥社会组织在救助帮困中的拾遗补缺作用。

（三）强化教育保障。对于家庭经济困难儿童，要继续落实和完善教育资助政策。对残疾儿童，实施学前教育、义务教育、高中阶段的免费教育。支持特殊教育学校、普通幼儿园、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残疾儿童早期教育。完善义务教育控辍工作机制，确保困境儿童入学和不失学，依法完成义务教育。

（四）落实司法保障。对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，在由民政部门设立的

儿童福利机构、救助保护机构对儿童提供临时监护、照料的同时，依法追究生父母、养父母的法律责任。对决定执行行政拘留的被处罚人或采取限制人身自由刑事强制措施犯罪嫌疑人、被告人，办案机关应当询问其是否有未成年子女需要委托临时照料。对因监护人前两种情形以及服刑、强制隔离戒毒等而缺少监护人的未成年人，办案机关及执行机关应当为其委托临时生活照料提供帮助（包括委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构等给予临时照料）。

（五）优化儿童福利。

1、提升儿童福利服务水平。每年“六一”儿童节为低保家庭儿童发放贫困家庭儿童文化福利补贴。积极开展“爱心传递”等系列公益活动，合理利用周末、寒假、暑假等未成年人课余时间，通过购买服务、志愿服务等方式，带领困难家庭儿童参与学习辅导、参观游览、技能培训、礼仪养成、体能锻炼等活动。

2、加强残疾儿童福利服务。对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。将社会散居残疾孤儿纳入“残疾孤儿手术康复明天计划”对象范围。支持儿童福利机构在做好机构内孤残儿童服务的同时，为社会残疾儿童提供替代照料、养育辅导、康复训练等服务。

四、完善安全保护

进一步整合资源，搭建困境儿童服务平台，建立困境儿童临时监护工作机制，为困境儿童提供有效保障。

（一）严抓强制报告职责

中小学校、幼儿园、医疗机构、居委会、社会服务机构、救助保护机构、福利机构及其工作人员在工作中发现儿童脱离监护单独居住生活或失踪、监护缺失或疑似遭受家庭暴力、意外伤害或其他不法侵害等情况的，要在第一时间向公安机关报案或向所在街道（镇）报告。上述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。

（二）及时开展应急处置

公安机关接到涉及侵害行为的报案、举报后，要立即出警处置，有针对性地采取应急处置措施。对因监护侵害导致儿童身体受到严重伤害、面临严重人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，公安机关联系其他监护人、亲属、居委会进行妥善安置，并办理书面交接手续；儿童有表达能力的，要就护送地点征求其本人意见。凡无法找到其他监护人、亲属或其他监护人、亲属、居委会都无临时照料的意愿或条件，公安机关要联系并协助街道（镇）将困境儿童妥善安置于临时监护、照料机构。对上述情形，要按照有关规定调查取证，为进一步采取干预措施、依法追究相关法律责任打下基础。

（三）妥善落实临时监护

街道（镇）要会同公安机关对困境儿童的家庭处境、监护情况、身心健康状况等进行调查评估，统筹辖区内养老机构、福利设施、酒店等社会资源，根据受助儿童的个人意愿、健康状况、居住地址、学校情况等有针对性地将受助儿童安置到临时看护站

点，展开短期临时性监护。原则上，短期临时监护时间不超过1个月。对因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害，父母、其他近亲属等抚养义务人难以确定的困境儿童，在公安部门查找无果、开具相关书面证明后，由民政部门安排该儿童入住专业儿童福利机构进行中长期临时性监护，中长期临时监护原则上不超过6个月。同时，民政、法院、公安等部门要加强联动，做好受助儿童监护人的查找。对监护人无法履行监护责任、且本市无其他可委托监护的非本市户籍困境儿童，其中符合条件的，可借助流浪乞讨人员护送转接机制，将其护送至户籍地民政部门，由当地民政部门提供相关保障。

（四）全面呵护受助儿童

临时监护期间，为保证受助儿童的健康成长和合法权益，各相关部门、困境儿童所属街道（镇）要落实相关政策，为受助儿童提供监护指导、医疗救治、心理疏导、行为矫治、法律服务等专业服务。

1、做好看护照顾。对于纳入短期临时监护的困境儿童，由所在街道（镇）委托居委会、专业服务机构等照顾儿童的日常生活。区教育局负责指导受助儿童所在学校解决好儿童临时监护期间的上学读书问题，根据需要委派老师、志愿者等上门辅导功课。

2、加强心理干预。区妇联要依托妇女之家、家庭文明建设指导中心等妇女儿童活动场所，为受助儿童提供假期日间照料、情感抚慰、心理疏导等关爱服务，加强对困境儿童父母、受委托监

护人的家庭教育指导,引导他们及时关注困境儿童身心健康状况,切实维护未成年人合法权益。

3、提供法律支撑。对于父母或受委托监护人对儿童实施家庭暴力、虐待或遗弃情节较轻,依法不给予治安管理处罚的,由公安机关对监护人给予批评教育或者出具告诫书;在公安机关批评教育或出具告诫书后,监护人仍存在对儿童实施不法侵害违法行为的,依法给予行政处罚;涉嫌犯罪的,依法移送司法机关。对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,或者实施家庭暴力、虐待或遗弃儿童导致其身心健康严重受损的,以及存在其他可以撤销监护人资格的情形的,其近亲属、居委会、民政局、学校、医疗机构、妇联、残联等有关人员或单位要依法向法院申请撤销监护人资格,另行指定监护人。

五、健全工作体系

(一)明确部门职责

根据国务院《意见》、市政府《实施意见》规定,建立长宁区困境儿童保障工作联席会议制度,健全政府领导,民政、妇儿办、公安、财政、教育、卫生、人社、司法、房管、残联、团委、妇联等部门信息共享、协调联动的工作机制,健全区、街道(镇)、居民区三级工作网络。

区级层面,由区政府全面负责本区户籍困境儿童、父母双方或一方是本区户籍或持有《上海市居住证》,以及无法查找生父母但长期事实生活在本区的困境儿童保障工作。全面建立落实包括

强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预以及临时监护、照料终止后的后续保障等在内的困境儿童安全保护机制，加强辖区内困境儿童保障政策落实和协调督查。区级各相关部门依据部门职能，共同做好困境儿童保障工作。

区民政局要牵头开展困境儿童保障工作，加强基本生活保障与教育、医疗、监护安置等政策的衔接，指导困境儿童所属街道（镇）实现对困境儿童的综合施策、有效保障。要指导临时监护、照料机构及时接收公安机关护送来的因监护缺失或监护不当遭受监护侵害的困境儿童，做好临时监护、照料工作。

区妇儿办要依托妇儿工委工作机制，协调和督促各成员单位、联络员单位按照困境儿童保障相关文件精神和中国儿童发展纲要、本市儿童发展规划的要求，配合民政部门共同做好困境儿童保障工作。

区发展改革委要将困境儿童工作纳入国民经济和社会发展规划，统筹协调困境儿童保障相关设施建设。

区新闻办要协调指导新闻媒体关注困境儿童保障工作，坚持正确导向，加大正面宣传力度，引导未成年人父母履行监护责任，重视报道未成年人权益保护先进典型，审慎报道困境儿童事件，营造家庭、学校、政府和社会齐抓共管的关爱保护氛围。

区教育局要督促和指导中小学、幼儿园认真履行困境儿童安全保护机制赋予的强制报告职责，协调解决困境儿童的就近入学问题。

区公安分局要及时受理儿童遭受家庭暴力、意外伤害或不法侵害等报案，依法追究失职父母或侵害人的法律责任，严厉惩处各类侵害儿童的犯罪，配合做好困境儿童家庭处境、监护情况等调查评估工作。

区司法局要积极引导法律服务人员为合法权益受到侵害的困境儿童及其家庭提供法律援助和法律服务等专业服务。

区人社局要进一步做好本区儿童参加城乡居民基本医疗保险、大病保险和少儿住院基金的工作。健全就业救助制度，对困境儿童家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，提供就业救助和就业服务，落实就业扶持政策。

区房管局要将符合住房保障准入条件的困境儿童家庭成员纳入保障范围。

区财政局要加强困境儿童保障工作资金保障，将承担困境儿童临时监护、照料的日常工作经费纳入相关单位部门预算。将困境儿童保护等未成年人保护工作列入本区政府购买服务范围。指导区民政局及其他相关部门通过政府购买服务的方式做好困境儿童保障工作。

区卫生计生委要指导医疗机构及时接收救治遭受侵害或意外伤害的困境儿童，协助做好困境儿童伤情鉴定、身心健康状况评估等工作。指导临时监护、照料机构开展医疗保健工作。

区税务分局要落实相关的税收优惠政策，支持社会组织、爱心企业依托学校、社区综合服务设施举办困境儿童托管服务机构。

区政府法制办要为开展包括困境儿童在内的未成年人保护工作提供法制支持和保障。

街道（镇）层面，要做好困境儿童日常工作，形成应急处置、评估帮扶、监护干预以及临时监护等困境儿童保障工作机制，切实履行属地责任。建立详实完备的困境儿童信息台账，做到一人一档案，实现动态管理。整合政策资源、社区资源，及时办理困境儿童及其家庭的社会救助、社会福利、安全保护等事务，落实分类保障政策。配备困境儿童保障社区工作者队伍，指导辖区内各居民区及其困境儿童保障社区工作者开展好困境儿童保障相关工作。

居民区层面，要明确社区工作者负责困境儿童保障政策宣传和日常工作，及时掌握困境儿童基本情况，指导监督家庭依法履行监护职责，协助困境儿童及其家庭申请相关社会救助、社会福利等保障。

（二）发挥群团组织作用

各级群团组织要发挥自身优势，依托职工之家、妇女之家、儿童之家、家长学校、家庭教育指导中心、青年中心等，广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、维权等服务。残联组织要加强残疾儿童康复训练、特殊教育等工作，加强残疾儿童康复机构建设和康复服务专业技术人员培训培养，组织实施残疾儿童康复救助项目。

（三）鼓励支持社会力量参与

要通过政府委托、购买服务、项目合作等方式，依托和动员社会服务机构、慈善组织、志愿者等社会力量参与对困境儿童的临时照料、教育辅导、医疗康复、精神关爱、权益维护等服务。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，为困境儿童及其家庭提供更多帮助。

（四）加强宣传引导

要加强儿童权益保障法律法规和困境儿童保障政策宣传。加强舆论引导和宣传，强化家庭监护的责任意识，引导全民关爱。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。

本实施意见自发布之日起实施，有效期至2022年7月31日。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各民主党派、各人民团体。

上海市长宁区人民政府办公室

2017年8月21日印发
