

菏泽市民政局文件

菏民发〔2023〕47号

菏泽市困境儿童监护干预工作指引

第一章 总则

第一条 为规范困境儿童监护干预工作，保障困境儿童健康成长，结合我市实际工作，根据《中华人民共和国民法典》《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》和《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）、《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕36号文件加强困境儿童保障工作的实施意见》（鲁政发〔2017〕5号）、《关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（菏政〔2017〕28号）等有关法律、法规和文件规定，制定本指引。

第二条 工作原则。开展困境儿童监护干预工作坚持依

法保护、最有利于被监护人和尊重被监护人真实意愿的原则，最大程度确保困境儿童合法权益受到保护。

（一）依法保护原则。被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护，任何组织或者个人不得侵犯。

（二）最有利于被监护人原则。处理监护事项时，给予被监护人特殊、优先保护，尊重被监护人人格尊严，保护被监护人隐私权和个人信息，适应被监护人身心健康发展的规律和特点。

（三）尊重被监护人真实意愿原则。处理监护事项时，尊重被监护人的真实意愿，凡是被监护人能够表达自己真实意愿的，应听取其真实想法并予以尊重。

第三条 适用范围。本市行政区域管辖范围内开展的困境儿童监护干预工作。

第四条 术语定义。

（一）监护干预。未满 18 周岁的未成年人因监护人监护缺失、监护不当或监护侵害导致人身安全受到威胁或者处于无人照料等危险状态时，需村居委会、民政部门介入明确监护人的行为。

（二）协议监护。具有监护人资格的人之间协议确定监护人的过程。

（三）指定监护。对监护人的确定有争议的，由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者县（区）民政部门

指定监护人的行为。

第五条 监护人。父母是未成年子女的监护人。未成年人的父母已经死亡或者没有监护能力的，由下列有监护能力的人按顺序担任监护人：（一）祖父母、外祖父母；（二）成年兄、姐；（三）其他愿意担任监护人的近亲属、其他个人或者组织，但须经未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者县（区）民政部门同意。

第六条 组织实施。市民政部门依托市未成年人保护工作领导小组联席会议，牵头协调本市困境儿童监护干预工作。县（区）民政部门依托本级未成年人保护工作领导小组，共同协调相关部门，按规定开展监护干预工作。

第二章 监护困境类型

第七条 监护缺失。监护缺失是指父母或者其他监护人由于重残（病）、失联、失踪（宣告失踪）、死亡（宣告死亡）、在押服刑、强制戒毒或被采取限制人身自由的强制措施等原因无法履行监护职责或弃养，导致被监护人无人监护或失去有效监护的状况。

第八条 监护不当。监护不当是指由于监护人未完全履行监护职责导致儿童处于危险境地或得不到有效监护的状态。

第九条 监护侵害。监护侵害是指监护人性侵害、出卖、

遗弃、虐待、暴力伤害被监护人，教唆、利用被监护人实施违法犯罪行为，胁迫、诱骗、利用被监护人乞讨，以及不履行监护职责严重危害被监护人身心健康等行为。

第三章 监护干预流程

第十条 确定法定监护人。被监护人处于监护困境需采取监护干预时，首先确定其法定监护人。

被监护人的父母是被监护人的监护人。被监护人的父母失联或失踪的，由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会到公安机关、法院查找并确定其真实状况，公安机关、法院无法确定真实情况的，应由县（区）民政部门报本级未成年人领导小组，共同召开个案会商会，确定监护人状况，个案会商应形成会议纪要。

确定法定监护人过程中，发现被监护人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者其他合法权益受到侵犯的，及时了解情况并采取保护措施；情况严重的，立即进行强制报告，将被监护人带离危险境地，送往县级未成年人救助保护中心进行紧急庇护。

确定法定监护人的过程中，县级未成年人救助保护中心应发挥临时监护、社会调查、监护评估等专业作用。

第十一条 家庭监护评估。

（一）家庭监护现状评估。被监护人处于监护困境需对

被监护人家庭监护现状进行评估。

1. 评估被监护人的困境类型及监护状态。
2. 评估被监护人家庭内部关系，主要调查其他家庭成员与被监护人的关系亲密程度、感情亲密程度。
3. 评估被监护人受侵害情况，包括受侵害事件发生的原因与过程、受侵害的类型、受侵害的频次、受侵害的严重程度、监护人对受侵害问题的认识和理解等情况。
4. 评估被监护人对监护人的评价，包括对监护人履行监护职责情况的评价、对监护人的信任程度和关系亲密程度、对继续接受监护人监护的意愿等情况。

（二）拟定监护人评估。经家庭监护现状评估，需采取家庭监护干预时，需对拟定监护人进行评估。

1. 评估被监护人主要亲属情况，包括祖父母、外祖父母、已成年兄姐、叔伯姑舅等主要亲属的监护意愿、经济状况、监护能力。
2. 评估拟定监护人的育儿态度、知识与能力，包括对被监护人的期望与关心程度，教育方法是否科学合理，在照料未成年人方面是否有不良记录，是否存在重病、重残等健康问题，是否长期吸毒、酗酒或赌博成瘾，是否有稳定的工作和经济收入等情况。
3. 拟定监护人家庭成员概况。主要包括拟定监护人及其所有未成年子女的性别、年龄、民族、文化程度、就业情况等。

（三）评估主体。具备条件的居民委员会、村民委员会可独立开展家庭监护评估；居民委员会、村民委员会不具备条件的，应由县（区）民政部门开展家庭监护评估，县（区）民政部门也可以委托县级未成年人救助保护中心或第三方开展家庭监护评估，评估后应出具评估报告（附录一）。委托县级未成年人保护中心或第三方开展家庭监护评估时，居民委员会、村民委员会应予以配合。

受委托的第三方机构应当同时具备下列条件：具有法人资格；组织机构健全，内部管理规范；业务范围包含社会调查或者评估，或者具备评估相关经验；有5名以上具有社会工作、医学、心理学等专业背景或者从事相关工作2年以上的专职工作人员；具备开展评估工作所需的其他条件。

（四）评估原则。坚持被监护人参与、多元评估、科学公正、隐私保护等原则。对被监护人的父母、祖父母、外祖父母、其他亲属、居住地或户籍所在地的村（居）民委员会工作人员、学校教室、办案民警、医务人员、邻居等知悉情况的人员及利益相关方进行调查。在选择拟定监护人时，应当征询被监护人本人的意愿，并将该意愿形成书面材料予以记录。

（五）评估期限。自启动未成年人监护干预之日起，应在10个工作日内完成评估。

第十二条 开展协议监护。

（一）经家庭监护评估认为符合协议监护的，居民委员

会、村民委员会应指导和监督依法具有监护资格的人之间协议确定监护人。

（二）协议确定监护人应尊重被监护人的真实意愿，被监护人为限制民事行为能力人，应当征求被监护人的意见；被监护人为无民事行为能力人的，应遵循最有利于被监护人原则，确定由能够尊重被监护人的真实意愿的人担任监护人。

（三）开展协议监护期间，被监护人的人身、财产权利和其他合法权益处于无人保护状态的，居民委员会、村民委员会应采取临时监护措施，居民委员会、村民委员会不具备条件的，由县（区）民政部门担任临时监护人，采取临时监护措施。

（四）协议监护应签订协议监护文书（附录二）；协议监护生效后，村（居）儿童主任应定期走访，评估被监护人的监护状况，并及时上报乡镇（街道）儿童督导员。

第十三条 开展指定监护。对监护人确定有争议的，由居民委员会、村民委员会根据监护评估情形指定监护人。

（一）居民委员会、村民委员会应尊重被监护人的真实意愿，按照最有利于被监护人的原则在依法具有监护资格的顺位监护人中指定监护人，与顺位监护人签订指定《监护协议书》（附录三）。

（二）经家庭监护评估，顺位监护人没有监护能力或监护意愿的，由居民委员会、村民委员会指定其他愿意且具有

监护能力的近亲属、其他个人或者组织担任监护人，并与顺位监护人签订《委托监护协议书》（附录四），进行委托监护公证。

（三）指定监护人有争议的，县（区）民政部门应予以指导协调。

（四）指定监护人确定前，被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益处于无人保护状态的，由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会担任临时监护人；被监护人住所地的居民委员会、村民委员会不具备临时监护条件的，由县（区）民政部门担任临时监护人。

（五）监护人被指定后，不得擅自变更；擅自变更的，不免除被指定的监护人的责任。

第十四条 公职监护。没有依法具有监护资格的，监护人由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会担任；居民委员会、村民委员会不具备监护职责条件的，应遵循最有利于被监护人原则，由县（区）民政部门担任监护人。

第十五条 撤销监护人资格。法定监护人、经协议确定的监护人或者指定的监护人实施严重损害被监护人身心健康的行为、怠于履行监护职责，或者无法履行监护职责且拒绝将监护职责部分或者全部委托给他人，导致被监护人处于危困状态、实施严重侵害被监护人合法权益的其他行为，居民委员会、村民委员会或者县（区）民政部门经评估后，应向法院申请撤销其监护人资格；居民委员会、村民委员会未

及时向人民法院申请撤销监护人资格的，县（区）民政部门应当向人民法院申请。在人民法院撤销原监护人之前，县（区）民政部门应安排必要的临时监护措施。

第四章 监护支持

第十六条 监护指导。被监护人处于监护困境时，居民委员会、村民委员会应给予监护指导；居民委员会、村民委员会不具备监护指导条件的，县（区）民政部门应委托县级未成年人救助保护中心或第三方开展监护指导工作，监护指导包括家庭教育指导、日常照料指导、心理疏导、行为矫治和社会融入等。

第十七条 跟进帮扶。对处于临时监护的被监护人，县（区）民政部门应委托县级未成年人救助保护中心或第三方定期跟进，确保其合法权益受到保护。

协议监护、指定监护确定后，居民委员会、村民委员会应定期跟进被监护人的监护状况，帮助监护人履行监护职责；居民委员会、村民委员会不具备条件的，县（区）民政部门应委托县级未成年人救助保护中心或第三方开展跟进帮扶工作。

跟进帮扶包括办理各类救助、心理疏导、行为矫治、法律服务等专业服务。

第十八条 临时监护管理。困境儿童临时监护照料原则

上不超过 12 个月。确需送往市级未成年人救助保护中心的，由县（区）民政部门继续承担该困境儿童的保障责任，并负担相应费用。

第五章 附 则

第十九条 本指引自 2023 年 8 月 1 日起实施，有效期 3 年。

附录一：《监护评估》

附录二：《协议监护文书》

附录三：《指定监护协议书》

附录四：《委托监护协议书》

附录一：

表 1.1 家庭监护评估表

编号：

一、被监护人基本信息					
姓名		性别		年龄	
教育状况		健康状况		联系电话	
家庭住址				备注	
二、主要监护人基本信息					
姓名		性别		年龄	
文化程度		健康状况		婚姻状况	
联系电话		与被监护人关系			
三、家庭监护现状评估					
1. 被监护人的困境类型及监护状态					
2. 被监护人家庭内部关系					
3. 被监护人受侵害情况					
4. 被监护人对监护人的评价					
5. 监护人的监护能力					
四、评估结论					
工作人员签字： 年 月 日					
五、评估意见					
出具意见单位盖章 年 月 日					

附录一：

表 1.2 拟定监护人评估表

编号：

一、被监护人基本信息					
姓名		性别		年龄	
教育状况		健康状况		联系电话	
家庭住址				备注	
二、拟定监护人基本信息					
姓名		性别		年龄	
文化程度		健康状况		婚姻状况	
联系电话		与被监护人关系			
三、拟定监护人评估					
1. 被监护人主要亲属的监护意愿、经济状况、监护能力					
2. 拟定监护人的基本情况, 包括育儿态度、知识与能力, 不良记录及工作收入等情况					
3. 拟定监护人家庭成员概况及监护能力					
四、评估结论					
工作人员签字： 年 月 日					
五、评估意见					
出具意见单位盖章 年 月 日					

附录二：

协议监护书

依照相关法律法规规定，就被监护人_____（身份证号_____）的协议监护事宜作出协议规定。

在尊重被监护人真实意愿的基础上，经依法具有监护资格的人协议确定其监护人为_____（身份证号_____），其与被监护人的关系为协议监护关系。其他具有监护资格的人对此无异议。

协议监护人应按照最有利于被监护人的原则履行监护职责，代理被监护人实施民事法律行为，保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益。协议监护人除为维护被监护人利益外，不得处分被监护人的财产。协议监护人在作出与被监护人利益有关的决定时，应当根据被监护人的年龄和智力状况，尊重被监护人的真实意愿。

协议监护人依法履行监护职责产生的权利，受法律保护。协议监护人不履行监护职责或者侵害被监护人合法权益的，应当承担法律责任。

因发生突发事件等紧急情况，协议监护人暂时无法履行监护职责，被监护人的生活处于无人照料状态的，被监护人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门应当为被监护人安排必要的临时生活照料措施。

其它补充条款：_____

本协议未作规定的，按照相关法律法规的规定执行。

被监护人：

协议监护人：

其他依法具有监护资格的人：

居民委员会、村民委员会：

年 月 日

附录三：

指定监护协议书

依照相关法律法规规定，就被监护人_____（身份证号_____）的指定监护事宜作出协议规定。

在尊重被监护人的真实意愿的基础上，按照最有利于被监护人的原则在依法具有监护资格的人中指定监护人为_____（身份证号_____），其与被监护人的关系为指定监护关系。有关当事人对指定不服的，可以向人民法院申请指定监护人。

指定监护人应按照最有利于被监护人的原则履行监护职责，代理被监护人实施民事法律行为，保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益。指定监护人除为维护被监护人利益外，不得处分被监护人的财产。指定监护人在作出与被监护人利益有关的决定时，应当根据被监护人的年龄和智力状况，尊重被监护人的真实意愿。

指定监护人依法履行监护职责产生的权利，受法律保护。指定监护人不履行监护职责或者侵害被监护人合法权益的，应当承担法律责任。监护人被指定后，不得擅自变更；擅自变更的，不免除被指定的监护人的责任。

指定监护人前，被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益处于无人保护状态的，由被监护人住所地的居民委员会、村民委员会、法律规定的有关组织或者民政部门担任临时监护人。

其它补充条款：_____

本协议未作规定的，按照相关法律法规的规定执行。

被监护人：

协议监护人：

其他依法具有监护资格的人：

居民委员会、村民委员会：

年 月 日

附录四：

委托监护协议书

委托人：
身份证号：

受托人：
身份证号：

双方经协商一致就被监护人_____（身份证号_____）的监护事宜达成如下协议：

委托人因_____，自愿委托受托人代为履行监护职责，委托期限为_____。

受托人应按照最有利于被监护人的原则履行监护职责，代理被监护人实施民事法律行为，保护被监护人的人身权利、财产权利以及其他合法权益。受托人除为维护被监护人利益外，不得处分被监护人的财产。受托人在作出与被监护人利益有关的决定时，应当根据被监护人的年龄和智力状况，尊重被监护人的真实意愿。委托人不允许受托人将监护职责转委托给第三者，受托人有将履行职责情况向委托人报告的义务。

受托人依法履行监护职责产生的权利，受法律保护。受托人不履行监护职责或者侵害被监护人合法权益的，应当承担法律责任。

其它补充协议：_____

本协议未作规定的，按照相关法律法规的规定执行。

委托人：

受托人：

居民委员会、村民委员会（盖章）：

民政部门（盖章）：

年 月 日

菏泽市民政局办公室

2023年7月28日印发
