

构建社会化支持体系 预防和减少未成年人违法犯罪

——以四川省巴中市基层检察院数据为参考

巴中市法学会 罗之琼

习近平总书记强调，当代中国少年儿童既是实现第一个百年奋斗目标的经历者、见证者，更是实现第二个百年奋斗目标、建设社会主义现代化强国的生力军。为此，强化对未成年人的保护，预防和减少未成年人违法犯罪是实现伟大中国梦的必经之路，是提高社会综合治理效能的必然要求，更是中国法治发展的应然之路。新出台的《未成年人保护法》构建了以检察院与民政部门为双引擎驱动保护机制，搭建了家庭、学校、政府、社会、司法、网络六位一体的保护网，充分证实了构建社会支持体系是预防未成年人违法犯罪和帮教犯罪未成年人的重要手段和途径。为此，笔者将通过走访调研、考察学习和基层检察院的实际，通过分析构成构建社会支持体系前后未成年人的犯罪案件数量分析构建社会化支持体系的重要性，并就构建社会化支持体系提出建议。

关键词：

社会支持体系 预防违法犯罪 一般预防 特殊预防

一、构建社会化支持体系与预防和减少未成年人违法犯罪之间的关系

2021年6月最高人民检察院发布《未成年人检察工作白皮书(2020年)》，显示2020年全国受理审查逮捕、审查起诉未成年犯罪嫌疑人分别下降21.95%、10.35%，为五年来最低，其主要原因就是全国各地均在不断完善社会支持体系，强化未成年人综合保护。课题组通过赴上海闵行区检察院、四川武侯区检察院、雅安市检察院等实地调研考察后，发现调研的各地未成年人犯罪数量均与当地的社会支持体系完善程

度成反比关系。笔者所在的巴中市某基层检察院，通过构建社会化支持体系，未成年人犯罪案件数由2015年至2017年108件183人下降至2016年至2020年74件107人，案件数量降低了31.5%，人数降低了41.5%，亦证实了构建社会支持体系与预防未成年人违法犯罪之间成反比关系。

（一）构建多维度的一般预防体系，实现普法网格化。一是建立党委政府统一领导下的预防大格局，印发《关于建立预防未成年人犯罪工作体系的实施方案》，着力构建“党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责、社会共同参与、检察机关法律监督”的未成年犯罪预防工作体系。二是实现司法预防一条龙。与公安、法院、司法局联合印发《未成年人刑事指定辩护工作暂行办法》，规定办案人员及指定辩护人在不同诉讼阶段对涉罪未成年人的预防重点，充分发挥司法人的温情感染涉案人员，防止涉案人员再犯。健全未成年人被害人关爱救治机制，推进一站式询问制度，与民事、刑事执行等部门密切配合，形成共振合力，推进未成年人综合保护。三是搭建四位一体的预防模式。充分运用学校资源、社区资源、家庭资源和司法资源，创建家庭直管、学校引导、社区配合、司法指导的四位一体预防模式，实现普法教育无死角。

（二）构建联动立体式特殊预防体系，防止涉案未成年人再犯。一是以案入手开展特殊帮教。严格落实合适成年人到场、社会调查、心理干预等特殊制度，有针对性的开展个案帮扶。制定《关于规范合适成年人参与刑事诉讼的意见》，由熟悉未成年人的老师、妇联、社区等工作人员担任合适成年人，明确帮教义务和职责，及时弥补法定代理人的空缺，与司法人员一起做好帮教工作。同时利用审查逮捕、审查起诉、审判等环节，制作不同帮教方案，坚持少捕慎诉的司法理念，落实专人专办工作机制，充分运用亲情会见、家庭教育指导、不起诉宣告训诫仪式、庭审教育等环节，对涉案未成年人开展法治教育，引导其真心悔悟，树

立法纪观念，远离犯罪和侵害。**二是充分借助社区力量。**与司法局联合印发《附条件不起诉社区观护帮教实施办法》《关于强加和规范未成年人社区矫正工作的意见》等机制，将取保候审、附条件不起诉和被判处缓刑的未成年人纳入社区网格化管理，由社区指定网格员进行具体观护帮教。开展“法治进社区”，将社区干部作为预防未成年人犯罪的主要力量，联合社区开展家庭回访、家长课堂、亲职教育等，将家长纳入孩子普法的第一主体，营造家庭法治氛围。**三是丰富帮扶救助手段。**针对涉罪未成年人、未成年被害人不同特点以及案件所处的不同阶段，有针对性的提供法律援助、学习指导、就业帮扶等，提升帮扶效果。**四是构建特色的矫治机制。**将地域红色文化纳入特殊预防范畴，与志愿者协会搭建公益劳动机制，让附条件不起诉、不起诉的未成年人及其法定代理人参加公益劳动，引导其艰苦奋斗、脚踏实地，以达到预期的矫正效果。

（三）完善普法平台，开展多元化法治宣传，预防无死角。打造未成年人检察品牌，打造规范化、专业化、精准化普法团队，定期开展预防青少年犯罪法治宣讲，做到宣教有平台、宣教有主题、宣教有针对。**一是坚持传统宣教方式。**采用动画、图片、实体演练等方式为在校学生普及法律知识，提高在校学生自我保护意识和自我保护能力。**二是创新预防宣教形式。**结合网上网下活动，辅以图文、视频等多种形式普及法律，并通过与网友互动、“心语热线”交流，打造灵活多样、直接的立体宣传教育阵地；充分运用两微一端公众平台，采用以案释法、图文并茂的解说、动态视频等方式激发未成年人学法、懂法、知法、守法；借助电视、微视频等，开展“检察官以案释法”栏目，拓宽普法渠道。**三是加强对家长的法治教育。**在对未成年人开展法治教育的同时，与学校、社区联手，开设“家长法治课”、社区普法等，将家长全面纳入法治宣教范围，自主撰写“致家长的一封信”，引导家长如何与孩子进行交流、沟通等，形成健康的亲子关系。同时通过案件办理，对涉罪未成年人的

法定代理人、监护人进行法治教育及家庭教育指导，增强涉案人员的法治意识，融洽家庭关系。**四是强化教职员法治引导。**将教职员工的师德师风纳入老师晋升考核，定时开展专题法治教育，督促教职员工依法履行强制报告制度；要求学校对即将入职或者已入职人员全面开展入职查询，避免有侵害未成年人合法权益的人员进入。

二、构建未成年人社会化支持体系困境

构建未成年人社会化支持体系，并非一朝一夕之力，所面临的难题不容小视。目前，仍存在政府治理体系发展不平衡、个人非公组织形式十分缺乏、司法参与主体较多缺乏规范统一、社区力量薄弱等问题，严重影响了未成年人社会化支持体系建设与发展。

（一）预防体系不规范，缺乏统一性

1. 尚未形成党委政府牵头，其他部门积极参与的工作机制。各级党委政府均成立了市域治理领导小组，将未成年人工作纳入相关考核，但是涉及未成年人工作的职能部门繁多导致相互推诿，如团委、妇联、关工委、公安、检察、法院等部门均有相关职责，但在实践中各部门履职并不理想，导致出现普法不均，维权不到位等问题。

2. 法治教育主体缺乏统筹。根据七五普法“谁执法谁普法”的要求，公安、检察、法院、司法局等单位均是普法责任单位，目前各单位均将法治教育工作重心倾向于学校，城区大部分学校配备了由司法行政工作人员兼职的法治副校长，但实际上并未真正履行法治副校长的普法、协助学校完善管理机制等职责，使得法治教育流于形式；而乡镇、村小没有专职或者兼职的法治副校长，使得学生无法享受法治教育，进而引发各种违法犯罪或者遭受不法侵犯的案件。

3. 法治教育内容不具有针对性。经调查，大部分普法人员在宣讲之前并没开展调研或征求学校、学生、家长等人群的需求或根据不同年龄阶段、社会群体、普法需求制作课件或者备课，而是自己拟定普法内

容，加之宣讲形式单一，导致普法缺乏针对性和实效性。**四是**法治宣讲质量参差不齐。目前，选拔法治副校长人选时缺乏择优机制，法治副校长水平参差不齐，导致法治课教育效果不佳、影响不好。

（二）特殊预防不健全，缺乏持续性

1. 缺乏专门帮教机构。我国立法没有明确规定专门负责涉罪未成年人帮教的机构，《社区矫正法》规定由社区矫正机构负责未成年人的矫正工作，但《刑事诉讼法》由人民检察院负责附条件不起诉未成年人考察期间的考察帮教工作，由于缺乏专门的帮教机构，目前，检察院、法院以及社区矫正机关采取了各自立法、分段负责的模式处理未成年人犯罪问题，执法标准不同、多元的处置体系导致各职能部门责任感弱化，没有形成充分合力。

2. 缺乏专业化队伍。目前帮教方式仍然以传统的文件到文件、会议到会议、谈心或电话联系方式为主。帮教人员多身兼数职，新的《社区矫正法》规定，社区矫正机构应当根据未成年社区矫正对象的年龄、心理特点、发育需要、成长经历、犯罪原因、家庭监护教育条件等情况，采取针对性的矫正措施。确定矫正小组，但是据调查，目前社区人员较少、矫正力量有限，无法针对涉罪未成年人制定一对一有针对性的帮教方案，帮教工作缺乏持续性和有效性。

3. 帮教依据缺乏可操作性。目前我国的刑法、刑罚执行等均是以成年人为基准制定的，关于未成年人违法犯罪的相关规定只散见于《刑法》《刑事诉讼法》《预防未成年人犯罪法》等法律中，虽然《社区矫正法》专章对未成年人矫正进行了规定，但也只是原则性规定，缺乏具体性和可操作性，导致特殊预防效果不佳。

（三）矫正体系不完善缺乏有效性

社区矫正作为一种非监禁刑事执行制度，2020年7月1日修订的《社区矫正法》对未成年人社区矫正工作虽进行专章规定，要求对未成

年人与成年人分别进行社区矫正，采取针对性的矫正措施，但该规定过于原则，缺乏具体的操作流程及帮教细则。

1. 相关配套机制滞后性。未成年人的社区矫正工作是一项专业性较强的特殊工作，从事未成年犯罪人社区矫正的工作人员必须是熟悉未成年人的身心特点、善于教育感化并接受过法律学、社会学、心理学等内容专门训练的专业人员。目前，专门的未成年犯罪人社区矫正机构、队伍等建设还相对滞后，基层司法所人员紧张、专业化水平不够，一定程度上制约着社区矫正工作有效开展。

2. 矫正措施单一。未成年犯罪人的生理和心理发育特点有其特殊性，需要将未成年犯罪人与成年犯罪人分开进行有针对性的分类矫正，才能适应未成年犯罪人社区矫正的现实需要。目前矫正项目内容较为单一，普遍停留在心理辅导、思想教育浅层面，针对未成年犯罪人的社区矫正项目较少，没有实行差别管理，也没有根据未成年人的身心特点制定针对性矫正方案。

3. 回归社会存在障碍。目前社会大众对未成年犯罪人社区矫正还存在偏见，社会认同度不高，部分学校、企业对未成年犯罪人的入学、就业存在抵触，未成年人重新回归社会仍存在障碍。

三、构建社会化支持体系的必要性和紧迫性

（一）构建社会化支持体系是中国特色少年司法发展的必然

《联合国儿童权益公约》《联合国少年司法最低限度标准规则》《联合国预防少年犯罪准则》等一系列保护儿童和青少年权益法律文件都要求各国整合人力、物力、社区等资源，以减少未成年人违法犯罪，而社会支持便是贯穿其中的红线。近年来，中国的少年司法日趋凸显，从1986年上海长宁区检察院第一个未成年人起诉组诞生到1992年未成年人检察机关如雨后春笋般建立，到2016最高人民检察院设立未成年人检察办公室到司改后成立的第九检察厅，由检察机关牵头的少年司法正在稳

步推动中国少年司法的变革和发展。少年司法之所以要区别于成年司法，这是由未成年人的身心特点而定的，为此，少年司法更加注重儿童利益最大化，对涉罪的未成年人，我国《刑事诉讼法》规定了“教育、感化、挽救”的原则和教育为主、惩罚为辅的方针，要求办案机关落实社会调查、心理疏导、合适成年人到场等特别司法制度，其目的就是为了通过司法、社会等途径帮助涉罪未成年人健康回归社会，所遵循的司法理念实际上就是儿童利益最大化，这也是中国作为成员国在少年司法上坚持的司法宗旨。为此，全方位构建未成年人社会化支持体系是中国特色少年司法制度发展的必然，也是中国特色少年司法自成体系的必经之路。

（二）构建社会化支持体系是社会治理现代化和治理能力的体现

习总书记说，法律是治国理政最大最重要的规矩。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，要求国家治理体系要制度化、科学化、规范化、程序化，国家管理者要善于运用法治思维和法律制度治理国家，为此，完备的法治体系和健全的法律制度是运用法治思维的前提，而构建未成年人社会化支持体系则是国家建立完善司法体系和法律的重要体现，通过构建社会化支持体系预防遏制和减少未成年人违法犯罪以及防止涉罪未成年人再犯和免遭侵害，这也是国家治理现代化和治理能力的集中体现。同时着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦的长远考虑，高效的司法是法治在国家治理中的体现，也是把社会主义法治优势转化为国家治理效能，法治兴则国家兴，法治衰则国家乱，治国理政须臾离不开法治，所以构建多元化的社会支持体系，既是治理体系现代化应有之义，也是治理能力现代化必由之路。

（三）构建社会化支持体系是人民对新时代司法获得感的新需求

党的十九大报告中明确提出“中国特色社会主义进入了新时代”，对我国坚持法治道路提出了更高的要求，而这些重要决定和举措是对“人民为中心”这一价值目标的践行，不断推进立法、执法、司法和守法工作，是人民在新时期司法获得感的重要途径。加强青少年法治教育，把法治教育纳入国民教育体系已经成为增强全社会法治观念的重要举措，法治从孩子抓起，让孩子从小树立法治意识，养成崇法、学法、尊法、用法、守法的习惯，这需要社会各个部门充分履行普法职责，而构建未成年人社会支持体系则将全民守法同科学立法、严格执法、公正司法相互衔接、相互适应，法治社会建设同法治政府建设相互依托、相互配合。未成年人工作不仅是司法工作，更是社会工程，它需要全社会共同参与，合力推进，只有让社会公众参与司法，参与社会治理，公平正义才能看得见、摸得着，人民群众的获得感、幸福感、安全感才能得到提高。

四、构建未成年人社会化支持体系的几点思考

新的《未成年人保护法》系统修订，搭建了未来一个时期未成年人保护工作的“四梁八柱”¹，逐步形成了具有中国特色的检察与民政双引擎共同带动的局面，构建“家庭、学校、政府、社会、司法、网络”六位一体的未成年人保护工作格局已经明确，要建立家庭、学校、司法、社会为主体的预防体系，防止未成年人违法犯罪；对未达刑事责任年龄的违法未成年人要坚持保护、管束、教育并重，做好社区跟踪回访工作，防止出现新的违法行为；针对涉罪的未成年人，要坚持教育挽救为主，惩戒为辅的原则，做好帮扶回归工作，防止再犯。既坚持源头治理，又注重事中矫正，更要防止事后再犯，逐步建立健全及时发现、依法办理、妥善救助、有效预防的长效机制，努力创造未成年人健康成长的良好社会环境。

¹ 四梁八柱：四梁即统筹协调、共同责任各尽其职、最有利于未成年人原则、统计调查分析和加强研究；八柱：监护制度、人身安全保障制度、受教育保障制度、友好社会环境促进制度、网络权益保障制度、福利保障制度、全面综合司法保护制度、权利保护报告制度。

（一）打造六位一体的大预防格局，营造预防违法犯罪大保护圈

1. 加强家庭保护，强化监护职责，突出家庭教育。家庭是未成年人正确观和价值观形成中最原始、最重要的环境，新修订的《未成年人保护法》、即将实施的《家庭教育促进法》明确了家庭监护职责、家庭教育的内容、方式方法及责任等，促进监护人选择适合未成年人生活和成长的人居环境、强化家庭教育知识学习，接受家庭教育指导，规范家庭教育行为，树立良好的家规家风正确有效履行监护职责，关注未成年人的生理、心理状况和情感需求等，以健康的思想、文明的言行，影响和管束未成年人或被监护人，为未成年人提供生活、健康、安全等方面的保障。

2. 强化学校保护，严格教育管理，发挥主阵地作用。学校是未成年人系统学习的唯一环境，也是未成年人三观塑造的重要途径，建立校园欺凌、性侵害防控等制度，是构建和谐平安校园的必然要求。**一是**全面贯彻国家教育方针，坚持立德树人，实施素质教育，提高教育质量，注重培养未成年学生认知能力、合作能力、创新能力和实践能力，促进未成年学生全面发展。**二是**加强对学生的安全意识和法治意识教育，按照校园安全管理制度及突发事件预案机制做好安全保障工作，建立和完善校园安全措施。**三是**严格准入机制，从源头上防止校内教职员工侵害学生的案件发生。严格学校教师及培训机构、托管机构从业人员入职查询准入条件，在录用、招聘教职工时将犯罪记录查询尤其是性犯罪记录查询作为审核的必经程序，严禁聘用涉嫌性侵、虐待等严重违法犯罪记录的人员。落实强制报告制度，学校教职工发现未成年人遭受不法侵害或者疑似遭受不法侵害的问题线索，应当立即报告。**四是**严格管控制度，从基础设施上防止校内侵害学生的意外事件发生。学校要建立健全学校安全管理制度，定期开展安全自查工作，教育部门应积极加强与市场监督管理部门、公安、卫生等行政部门联系，定期开展校园及周边安全隐

患排查，突出对寄宿制、边远山区、城乡结合部等学校的安全管理。

3. 完善社会保护，明确责任义务，突出合力作用。一是加强公共场所的管控，禁止未成年人进入娱乐等复杂场所，严格限制烟、酒、彩票销售网点的设置与销售行为，禁止向未成年人提供、销售危险器具等。二是严厉打击胁迫、引诱、教唆未成年人参加黑社会性质组织或者从事违法犯罪活动。三是创设密切接触未成年人行业的从业查询及禁止制度，将学校、幼儿园、校外培训机构、未成年人救助保护机构等作为义务主体，筑牢未成年人保护“防火墙”。

4. 净化网络保护，细化防治规范，维护网络权益。一是加强宣传教育，增强未成年人科学、文明、安全、合理使用网络的意识和能力，保障未成年人在网络空间的合法权益；全面保护未成年人的隐私，严禁网络欺凌。二是加大防控未成年人沉迷网络。建立共管机制，禁止任何机构向未成年人提供诱导其沉迷的产品和服务；针对未成年人网上学习与学校课堂教育深度融合的特点，以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务不得插入网络游戏链接，不得推送广告等与教学无关的信息；国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统等。三是规范管理网络直播乱象，不得为未满 16 周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务；为年满 16 周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务时，应进行身份认证并征得其父母或者其他监护人同意。

5. 强化政府保护，细化职责分工，突出国家亲权。一是保障校园安全、维护校园周边的治安和交通秩序。公共场所履行安全保障义务，突发事件时优先救护未成年人，为处理未成年人在公共场所受到伤害的各类案件提供法律依据。二是实现国家兜底政策。在未成年人的监护人不能履行监护职责时，民政部门承担临时监护或者长期监护职责，有效避免现实生活中部分未成年人由于监护人缺失而陷入无人照料的困境。

6. 完善司法保护，细化工作机制，突出依法履职。未成年人司法

与成人司法存在较大差异，司法机关建立专门机构或者指定专门人员负责办理涉及未成年人案件，由熟悉未成年人身心特点，具备心理学、教育学、社会学等专业背景知识的人员组成专业化队伍，依法履行职责，保障未成年人合法权益。一是司法机关应充分考虑未成年人的身心特点和健康成长的需要，明确专门机构或者指定专门人员负责办理涉及未成年人案件，实行专门培训、专门评价，深化“捕、诉、监、防、教”一体化工作机制；加强对未成年人的特殊保护，依法为未成年人提供法律援助或司法救助。二是人民检察院对涉及未成年人的诉讼活动等依法监督，涉及公共利益的，有权提起公益诉讼。人民法院审理继承、离婚等涉未成年人案件，应尊重未成年人的真实意愿，保护未成年人的继承权、受遗赠权等合法权益。三是加强对未成年被害人和证人的保护，对未成年人遭受性侵害或者暴力伤害的案件，要求采取一些保护措施，避免“二次伤害”；司法机关与其他有关政府部门、人民团体、社会组织对遭受性侵害或者暴力伤害的未成年被害人及其家庭保护工作相互配合，实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施。四是司法机关强化在法治宣传教育和监督等方面职能，实施教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则，努力为未成年人健康成长提供有力司法服务和保障，为未成年人营造出一个茁壮成长、健康成长、安全成长的环境。

（二）建立特殊预防社会支持体系，促进涉案人员社会回归

1. 司法机关应充分发挥情感、心理帮教职能，进行再犯罪预防。

一是对已涉罪的未成年人开展司法温情教育。未成年人犯罪中有很大部分是因为心理情感缺失，渴望被认同和获得存在感。所以对于这部分未成年人单纯给予从轻、减轻或免除处罚是不够的，必须有一套持续不间断的科学的矫正措施，有针对性地开展帮教挽救工作，才能真正做到预防犯罪。司法机关办理案件过程中应利用讯问、庭审、亲情会见以及

不诉后跟踪、判后回访等环节适时对未成年人开展成长教育、矛盾纠纷应对教育、同龄群体辨识教育、择友价值矫正教育等内容，消除其违法犯罪后存在的消极、冷漠心理。**二是探索建立心理矫治机制。**建立心理矫治专家、教育专家、犯罪学专家、社会学专家等作为成员的帮教专家库，对于存在心理障碍的涉罪未成年人实行诉前、诉中、诉后的全程心理干预，使未成年人能够真正认识到犯罪的原因，促使其深刻认识自己的错误给社会、家庭及个人所带来的严重后果，树立改过自新的决心；同时对正在接受矫正的未成年人，通过心理疏导、技能培训、经济帮扶、社会观护等工作，努力帮助涉罪未成年人恢复正常的生活和学习，不断推动社会化支持体系的发展和完善。

2. 坚持大力采用非羁押方式，促进涉罪未成年人回归。实践证明，对于犯罪的未成年人进行谅解和引导性教育，要比对其监禁和惩罚性教育更有效。从实践看，近八成重新犯罪的未成年人前次犯罪被判处一年有期徒刑以下刑罚，这些未成年人属于轻微犯罪，系“教育、感化、挽救”工作的重中之重，羁押、监禁方式使得未成年人与社会隔绝，与家庭疏离，难以重新融入社会。司法机关应当依据“教育为主，惩罚为辅”的原则，对轻罪未成年人尽可能采用非羁押强制措施，提高取保候审率，扩大不起诉适用范围，符合附条件不起诉条件的多适用附条件不起诉，符合适用非监禁刑条件的多适用非监禁刑，采用社区矫正方式，帮助未成年人建立正确的价值观和人生观，以健康的心态顺利融入社会。

3. 建立健全对刑满释放未成年人的社会保障制度。英美国家有“国家是儿童最高监护人”的理论。但从社会责任的现实来看，未成年人犯罪更多的是学校、家庭、社会等各个方面的责任。从某种意义上说，未成年人本身就是受害者。反观未成年人重新犯罪，大都因为刑满释放后生活无着落，得不到家庭和学校的有效教育，并受到社会的歧视，导致不能树立生活的信心，无法融入社会。因此，应该设立对刑满释放未成

年人的社会保障制度，强化家庭或者政府对他们的监护责任，使他们能够顺利回归社会，不致再次成为受害者。

（三）建立健全留守儿童及困境儿童社会支持体系，促进留守儿童及困境儿童健康成长

1. 建立留守儿童及困境儿童信息数据库。民政、妇联组织开展摸底排查，建立留守、困境未成年人基本信息档案。建立信息共享、线索移送制度。

2. 落实留守儿童及困境儿童救助机制。司法机关对未成年被害人应当坚持“一次询问”原则，建立“一站式”取证、询问，减少二次伤害。对符合条件的应当积极开展法律援助、司法救助；民政部门要做好留守、困境未成年人生活兜底保障工作；卫计部门要确定定点救助医院，提供绿色医疗救助通道，做好医疗救助；教育部门应落实教育资助政策，对符合条件的纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系；区妇联、团区委应提供心理干预、维权、转移安置、技能培训、经济帮扶等综合救助工作。

3. 建立留守儿童及困境儿童国家监护人制度。新的《未成年人保护法》明确了国家是未成年人的最终监护人，民政部门加强未成年人救助保护机构和儿童福利机构建设，对于监护不力或受委托监护人无监护能力状态的留守儿童，要及时给予临时监护。扩大民政部门临时监护范围，规范临时监护生活安置措施。同时要实现临时监护与长期监护无缝对接，规定民政部门进行收养评估后，可以依法将其长期监护的未成年人交由符合条件的申请人收养，使未成年人能够尽快实现回归家庭，解决了无人抚养儿童长期滞留在机构中抚养的问题。居民委员会、村民委员会应当协助监督未成年人委托照护情况，发现被委托人缺乏照护能力、怠于履行照护职责等情况的，应当及时报告。