

# 许昌市人民政府办公室文件

许政办〔2017〕38号

---

## 许昌市人民政府办公室 关于加强困境儿童保障工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区管委会，市人民政府各部门：

为贯彻落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）和《河南省人民政府办公厅关于加强困境儿童保障工作的意见》（豫政办〔2017〕47号）精神，优化困境儿童生存发展环境，维护困境儿童合法权益，推进困境儿童分类保障制度建设，经市政府同意，现结合我市实际，提出以下实施意见。

### 一、指导思想

全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会

精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，坚持问题导向，优化顶层设计，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，健全儿童福利保障制度，完善儿童福利服务体系，分类施策，精准帮扶，使改革发展成果更多、更公平惠及困境儿童，为困境儿童健康成长营造良好环境，确保每个困境儿童都能享受到党和政府的关怀和温暖。

## 二、基本原则

坚持家庭尽责。抚养教育未成年人是父母的法定义务，强化家庭是抚养、教育、保护儿童，促进儿童发展第一责任主体的意识，大力支持家庭提高抚养监护能力，形成有利于困境儿童健康成长的家庭环境。

坚持政府主导。落实政府责任，积极推动完善保障儿童权益、促进儿童发展的相关配套政策措施，健全工作机制，统筹各方资源，加快形成困境儿童保障工作合力。

坚持社会参与。积极孵化培育相关社会组织，动员引导广大企业和志愿服务力量参与困境儿童保障工作，营造全社会关心关爱困境儿童的良好氛围。

坚持分类保障。针对困境儿童监护、生活、教育、医疗、康复、服务和安全保护等方面的突出问题，根据困境儿童自身、家庭情况分类施策，促进困境儿童健康成长。

坚持政策衔接。与我市现行孤儿保障、特困人员救助以及残疾人两项补贴等制度相衔接，用好、用足现有政策资源。

### **三、工作目标**

加快形成家庭尽责、政府主导、社会参与的困境儿童保障工作格局。力争到2020年底，建立健全与我市经济社会发展水平相适应的涵盖生活、医疗、康复、教育、社会参与、安全保护和权益维护等领域的困境儿童分类保障制度。逐步构建满足全体儿童成长需要、适应我市经济社会发展水平的适度普惠型儿童福利服务体系。全社会关爱保护儿童的意识明显增强，困境儿童成长环境更为改善、安全更有保障。

### **四、保障对象**

（一）孤儿。失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人。

（二）特困儿童。无劳动能力，无生活来源，法定抚养人无抚养能力的未满16周岁的未成年人。

（三）重病重残儿童。因自身患重大疾病（病种参照我市城乡医疗救助制度相关重大疾病名录）、残疾（残疾等级为二级及以上）导致医疗、康复、照料、护理和社会融入等困难的未满18周岁的未成年人。

（四）贫困家庭儿童。符合城乡低保条件的家庭中就医、就学、维持正常基本生活面临困难的未满18周岁的未成年人，包括符合低保条件的农村建档立卡贫困家庭儿童。

(五) 其他困境儿童。遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难、监护缺失或监护不当伤害的未满18周岁的未成年人，包括打拐解救儿童、服刑人员子女、强制隔离戒毒人员子女、受虐待儿童、被恶意弃养儿童等需临时救助庇护的儿童。

## 五、保障任务

### (一) 明确基本生活分类保障标准。

1. 对符合孤儿基本生活保障条件的儿童，纳入孤儿基本生活保障范围，保障标准按照现行政策文件标准执行，保障经费从原经费渠道解决，艾滋病病毒感染儿童保障标准参照孤儿保障标准执行；

2. 对符合特困人员救助供养条件的儿童，纳入特困人员救助供养范围，保障标准按照特困人员救助供养标准执行，保障经费从原经费渠道解决；

3. 对符合条件的重病重残儿童、贫困家庭儿童，纳入低保救助范围，并适当提高救助标准，具体标准按照当地最低生活保障标准执行，所需资金从困难群众基本生活资金中列支；

4. 对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按规定由当地民政部门实施临时救助，并适当提高救助标准；

5. 由各级民政部门及其所属儿童福利机构收留抚养或临时监护的其他困境儿童，参照机构养育孤儿基本生活最低养育标准全额执行，保障经费由同级政府财政解决。

以上困境儿童认定条件和程序按照现行有关法规政策执行。

要规范审批程序，严格审批行为，实行困境儿童救助保障动态管理，形成应保尽保、应退尽退的动态管理机制，确保公平、公正。加强政策衔接，按照不叠加、就高不就低享受基本生活保障政策的原则，统筹做好困境儿童基本生活保障。同时符合最低生活保障条件、特困人员救助供养条件和孤儿认定条件的困境儿童，或同时符合上述两种对象条件的，要纳入救助保障标准最高的对象范围，基本生活保障标准择高享受，不得重复认定，不得重复享受。

（二）完善基本医疗康复保障体系。加强城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助、疾病应急救助和慈善救助的有效衔接，实施基本公共卫生服务项目，形成困境儿童医疗保障合力。对困难的重病、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，医疗救助对符合条件的适当提高报销比例和封顶线，将符合条件的困境儿童纳入我市困难群众大病补充医疗保险保障范围。落实小儿行为听力测试、儿童听力障碍语言训练等医疗康复项目纳入基本医疗保障范围政策。对最低生活保障家庭儿童、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。对纳入特困人员救助供养范围的儿童参加城乡居民基本医疗保险给予全额资助。

（三）强化教育保障支持措施。自2017年秋季学期起，实现困境儿童从义务教育到高中阶段12年免费教育。对建档立卡的学前教育阶段3—6岁困境儿童，按照年生均600元标准补助保教费，

并按照年生均400元的标准发放生活补助费。对建档立卡的义务教育阶段困境儿童，免除学杂费、教科书费，按照年生均小学生1000元、初中生1250元的标准补助生活费，并纳入农村义务教育学生营养改善计划实施范围。对建档立卡的普通高中阶段困境儿童，免除学费、住宿费，按照年生均2000元的标准发放国家助学金。对建档立卡的职业教育阶段困境儿童，免除学费，按照年生均2000元的标准发放国家助学金、年生均2000元的标准发放“雨露计划”扶贫助学补助。对未建档立卡的困境儿童，由当地根据自身财力，参照建档立卡贫困家庭学生有关政策执行。对残疾儿童，要建立随班就读等支持保障体系。对农业转移人口及其他常住人口随迁子女，要将其义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，全面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。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教育，支持儿童福利机构特教学校或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。完善义务教育控辍保学工作机制，确保困境儿童入学和不失学，依法完成义务教育。

（四）依法规范落实监护责任。父母家庭是抚养监护儿童的第一责任人。对失去父母、查找不到生父母的儿童，纳入孤儿安置渠道，采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养和依法收养方式妥善安置。对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，由民政部门设立的儿童

福利机构收留抚养。对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部门教育不改的，经司法部门裁定后由民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构临时监护，并由司法部门依法追究生父母、养父母法律责任。对于监护人不履行监护职责严重危害未成年人身心健康的，按照《最高人民法院最高人民检察院公安部民政部印发关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见的通知》（法发〔2014〕24号）的相关规定进行处理。对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，公安部门要询问其是否有缺少监护人的未成年子女需要委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构监护，并协助其联系有关人员或签署委托代养协议后由民政部门予以安排。对服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女，执行机关要为其委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构监护提供帮助并履行手续。对于由民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构临时监护的儿童，其法定监护人可以重新履行监护责任或找到其他监护人的，公安机关和执行机关应及时将儿童送返家庭抚养，儿童福利机构、救助保护机构应做好配合工作并履行手续。对依法收养儿童，民政部门要完善监护人抚养监护能力评估制度，落实妥善抚养监护要求。切实增强全社会对监护人依法履行监护职责的监督意识，学校、医院、村（居）民委员会、社会工作服务机构等单位及其工作人员，其他单位及其

工作人员、个人发现未成年人受到监护侵害的，应当及时向公安机关报案或举报。

**(五)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。对社会散居残疾孤儿，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工作的同时，为社会残疾儿童提供替代照料、养育辅导、康复训练等服务。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。

## **六、工作体系**

落实《许昌市儿童发展规划（2011—2020年）》，着力构建政府主导、部门协同、家庭尽责、社会参与的困境儿童保障工作格局。强化基层政府部门职责，充实基层力量，提升基层工作能力，充分发挥群团组织优势，广泛动员社会力量参与，建立健全覆盖城乡、上下联动、协同配合的困境儿童保障工作体系。

**(一)构建县、乡、村三级工作网络。**坚持政府主导，严格履行政府职责，县（市、区）政府要健全困境儿童保障工作机制，分管领导专门负责和协调困境儿童保障工作，建立民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、公安、司法行政、卫生计生、人力资源社会保障等部门和残联、妇联、共青团等群团组织参加的困境儿童工作协调小组，定期召开联席会议，着力解决跨部门重大问



题，合力推进困境儿童保障工作。要参照农村留守儿童救助保护机制，建立面向城乡困境儿童包括强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等在内的困境儿童安全保护机制。要依托儿童福利机构、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，全面推进基层儿童福利关爱保护服务体系建设，健全困境儿童服务网络，辐射城乡社区，发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。

乡镇政府（街道办事处）要畅通与县级政府及其民政部门、妇儿工委办公室，教育、司法行政、卫生计生、人力资源社会保障等部门，以及残联、妇联、共青团等群团组织的联系，并依托上述部门（组织）在乡镇（街道）的办事（派出）机构，及时办理困境儿童及其家庭社会救助、社会福利、安全保护等事务。乡镇政府（街道办事处）负责民政工作的机构要建立翔实完备的困境儿童信息台账，一人一档案，实行动态管理，为困境儿童保障工作提供信息支持。

村（居）民委员会要结合“一编三定”工作法，设立由村（居）民委员会委员、大学生村官或专业社会工作者等担（兼）任的儿童福利主任或儿童福利督导员，负责困境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）民委员会向乡镇政府（街道办事处）报告情况。村（居）民委员会对发现的困境儿童及其家庭，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。村（居）民委员会要积极协助乡镇政府（街道办事处）、民政部门、妇儿工委办公室和教育、卫生计生、人力资源社会保障、公安等部门以及残联、妇联、共青团等群团组织开展困境儿童保障工作。

（二）建立部门协作联动机制。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。民政、教育、卫生计生、司法行政、人力资源社会保障、住房城乡建设等社会救助管理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及其家庭及时得到有效帮扶。民政、教育、卫生计生和公安部门要督促和指导中小学校、幼儿园、托儿所、医疗卫生机构、社会福利机构、救助保护机构切实履行强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等职责，保障困境儿童人身安全。教育部门要发挥关爱救助困境儿童的独特作用，把做好困境儿童保障工作纳入日常考核管理范围和年终考核目标，并作为一项重要指标对各学校进行考核；做好各类学校活动场所整合工作，加强寄宿制学校建设，将在校困境儿童心理疏导工作纳入教师职责，认真做好在校困境儿童的登记、建档、开展活动、爱心家园和儿童之家的规范管理等工作。公安部门要承担对困境儿童的安全保护责任，依法严厉打击侵害困境儿童的

违法犯罪行为。检察机关要依法履行法律监督职能，预防和打击侵害困境儿童的违法犯罪行为，查处有关职能部门的渎职行为，保障困境儿童合法权益。人民法院要承担依法维护困境儿童合法权益的责任，开设“绿色”通道帮助困境儿童办理相关法律手续。司法部门要积极引导法律服务人员为困境儿童提供法律服务，依法为困境儿童提供法律援助。人力资源社会保障部门要完善奖励政策，鼓励引导更多单位和个人参与帮扶困境儿童工作。各级财政部门要足额落实应分担资金，形成各级负担合理、财政支出结构优化、筹措资金多元的困境儿童保障经费机制。

（三）充分发挥群团组织作用。各级群团组织要发挥自身优势，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，发挥示范带动作用。工会、共青团、妇联要广泛动员广大职工、团员青年、妇女等开展多种形式的困境儿童关爱服务，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、青少年综合服务平台等，加强对困境儿童及其家庭的教育指导和培训帮扶。残联组织要依托残疾人服务设施加强残疾儿童康复训练、特殊教育等工作，加快建立残疾儿童康复救助制度，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，提高康复保障水平和服务能力。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，协同做好困境儿童关爱服务工作。

（四）引导支持社会力量参与。建立政府主导与社会参与良

性互动机制。加快孵化培育专业社会工作服务机构、慈善组织、志愿服务组织，引导其围绕困境儿童基本生活、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等方式，支持社会力量举办困境儿童托养照料、康复训练等服务机构，并鼓励其参与承接政府购买服务。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提供家庭寄养、委托代养、爱心助养等服务，帮助困境儿童得到妥善照料和家庭亲情。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。

## **七、保障措施**

（一）**强化组织领导**。各级政府要将困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展等规划，完善政策措施，健全工作机制，及时研究解决工作中的重大问题。市民政局、市政府妇儿工委办公室、市教育局、公安局、法院、卫生计生委、人力资源社会保障局等有关部门和市妇联、残联、团市委要积极推动制定完善儿童福利、儿童保护和家庭教育、儿童收养等政策，为困境儿童保障工作提供有力制度保障。加强各级、各部门困境儿童工作信息共享和动态监测，建立困境儿童服务管理“绿色”通道，形成协同有效的部门联动工作机制。

**（二）强化能力建设。**统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会作用，逐步完善儿童福利机构或社会福利机构儿童部、救助保护机构场所设施，健全服务功能，增强服务能力，满足监护照料困境儿童需要。落实儿童福利机构、救助保护机构内特教教师和医护人员相关待遇，鼓励符合条件的专业技术人员参加教育、卫生系列职称评审。加强孤残儿童护理员队伍建设，做好职业资格鉴定工作。利用现有公共服务设施开辟儿童之家等儿童活动和服务场所，将面向儿童服务功能纳入社区公共服务体系。各地在保障财政支持的基础上要积极引导社会资金投入，为困境儿童保障工作提供更加有力的支撑。要加强困境儿童保障工作队伍建设，通过政府购买服务项目、志愿帮扶等多种形式，2020年实现每个村（居）民委员会设立一名儿童福利主任或儿童福利督导员。制定儿童福利主任或儿童福利督导员工作规范，明确工作职责，强化责任意识，提高服务困境儿童能力。

**（三）强化宣传引导。**加强儿童权益保障法律、法规和困境儿童保障政策宣传，开展形式多样的宣传教育活动，强化全社会保护儿童权利意识，强化家庭尽责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识。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。

**（四）强化检查问责。**各级政府要加强工作考核，强化激励问责，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，定期通报工作情况，及时总结推广先进经验。各级各部门要落实职责分工，强化责任担当，做到守土有责、守土尽责，坚持有责必履、失责必问，确保困境儿童保障制度落到实处。对因工作不力导致重大失误、发生恶性事件等造成不良后果的单位和人员，将依纪依规实施责任追究。

县级政府应根据本实施意见，结合实际情况，制定本地具体实施方案。

2017年8月8日

---

主办：市民政局

督办：市政府办公室三科

---

抄送：市委各部门，市人大、市政协办公室，军分区。

市法院，市检察院，驻许有关单位。

---

许昌市人民政府办公室

2017年8月9日印发

---