HSDR－2018－00011

益赫政发〔2018〕18号

益阳市赫山区人民政府

关于加强困境儿童保障工作的实施意见

各乡、镇人民政府，街道办事处，园区管委会，区直及驻区各单位：

为完善困境儿童保障机制，推动儿童福利事业持续健康发展，切实维护困境儿童的合法权益，根据《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）、《湖南省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（湘政发〔2016〕26号）和《益阳市人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（益政发〔2017〕19号）文件精神，结合我区实际，现就加强全区困境儿童（主要指具有我区户籍，年龄未满18周岁，因家庭经济贫困、自身残疾、缺乏有效监护等原因，面临生存、发展和安全困境的儿童。主要包括孤儿、特困救助供养儿童、低保家庭儿童、残疾儿童、事实无人抚养儿童和需要临时救助的儿童）保障工作明确如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义重要思想，按照中央和省、市决策部署，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，坚持问题导向，强化家庭责任，综合运用社会救助、社会福利和社会保障等政策措施，分类施策，精准帮扶，为困境儿童健康成长营造良好环境，有效保障困境儿童生存、发展、安全权益。

（二）基本原则。

坚持家庭尽责。强化家庭是抚养、教育、保护儿童和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，建立完善保障儿童权益、促进儿童发展的政策措施，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，营造全社会关爱困境儿童的良好氛围。

坚持分类保障。根据困境儿童不同需求特点，分层次统筹推进，分类型执行相关标准，分标准实施保障。

（三）目标任务。构建家庭尽责、政府主导、社会参与的困境儿童保障工作格局，力争到2020年，建立健全与我区经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障制度，使困境儿童生活保障更加有力，医疗康复保障更加健全，教育保障政策更加完善，监管保护制度更加科学，儿童关爱机制更加优化，困境儿童成长环境更为改善、安全更有保障。

二、工作措施

针对困境儿童生存发展面临的突出问题和困难，完善落实社会救助、社会福利等保障政策，合理拓展保障范围和内容，实现制度有效衔接，形成困境儿童保障政策合力。

（一）加强困境儿童分类保障

1.强化基本生活保障。对无法定抚养人、查找不到生父母、符合孤儿身份认定条件的儿童，纳入孤儿保障范围，按孤儿生活保障市定标准发放基本生活费。孤儿年满18周岁后，仍在高中（含中等职业教育）就读的，可继续按标准享受基本生活补助。对艾滋病病毒感染儿童，参照社会散居孤儿保障标准全额发放基本生活费。对无劳动能力、无生活来源、法定抚养人无抚养能力的未满16周岁的儿童，纳入特困人员救助供养范围，按照我区特困人员救助供养标准按时足额发放供养资金。对法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的儿童，符合最低生活保障条件的，纳入最低生活保障范围，按照我区城乡低保补助标准按时足额发放基本生活保障资金。因父母重残或重病、长期服刑在押或强制戒毒、弃养或被人民法院依法剥夺监护权，父母一方死亡或失踪、另一方因其他情况无法履行抚养义务和监护职责的事实无人抚养儿童，根据情况分别纳入特困人员救助供养范围和最低生活保障范围。遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童需临时救助的，或者因父母被羁押而遭遇特殊困难，暂时无法得到家庭支持，导致基本生活陷入困境的儿童需临时救助的，纳入临时救助范围。对流浪未成年人，要做好主动救助、生活救助、医疗救助、教育矫治、返乡救助和临时安置相关工作。符合条件的残疾儿童，可以申请困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴，享受孤儿基本生活保障政策的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴，可享受重度残疾人护理补贴。

2.强化基本医疗康复保障。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，实施好基本公共卫生服务项目，引导和鼓励慈善组织开展补缺型和补充型医疗援助项目，形成困境儿童医疗康复保障合力。对于困难的重病、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，符合条件的适当提高报销比例和封顶线；其年度住院治疗费用在医疗保险报销、医疗救助后，个人负担较多严重影响基本生活的，符合条件的优先为其办理临时救助。对于纳入孤儿保障范围儿童、纳入特困人员救助供养范围儿童参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分给予全额资助，最低生活保障家庭儿童个人缴费部分给予部分资助。对患急危重症困境儿童的医疗救治，实行首诊负责制和先救治后结算，按规定通过疾病应急救助资金补助等渠道支付费用。针对特殊需求，加快推进医疗费用支付、异地就医制度等改革，让困难的重病、重残儿童看病就医更加便利。积极为孤儿投保重大疾病和意外伤害等商业健康保险或补充保险，通过多种渠道解决孤儿医疗费用问题。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。对于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。继续实施“启聪扶贫”聋儿人工耳蜗康复救助等省级重点康复项目。对于社会散居残疾孤儿，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。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。

3.强化基础教育保障。按学前教育、义务教育、普通高中、中等职业教育分门别类把各项资助政策精准到人，保障困境儿童就学。对于家庭经济困难儿童，全面落实就学资助、教育帮扶和义务教育阶段“两免一补”政策。建立残疾儿童特殊教育支持保障体系，鼓励全纳教育，通过进入特教学校、特教班、随班就读、送教上门等方式解决困境残疾儿童就学问题，做到“零拒绝、全覆盖”。对家庭经济困难的残疾儿童提供包括义务教育、高中阶段教育在内的12年免费教育。免学杂费对象为公办普通高中建档立卡家庭经济困难学生、非建档立卡家庭经济困难残疾学生、农村低保家庭学生、农村特困救助供养学生。孤儿成年后仍在校就读的，继续享有相应政策，学校为其优先提供勤工俭学机会。对特殊教育学校中3—6周岁的困境残疾儿童，学前教育阶段给予助学资金补贴。对于农业转移人口及其他常住人口随迁子女，将其义务教育纳入教育发展规划和公共财政保障范围，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。为确实不能到校就读的重残困境儿童提供送教上门服务，并将送教对象纳入特殊教育学籍管理，按特殊教育生均标准核拨公用经费，切实做好保障工作。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。完善助学金制度，扩大困境儿童资助面，保障困境儿童的受教育权利。对滞留在我区救助管理机构内尚未在我区落户的儿童，基于保护其接受教育的权利，同等享受上述教育保障政策。对寻亲无着的流浪乞讨未成年人和打拐解救儿童，符合长期安置条件的，依法及时办理落户、入学等手续，帮助其正常生活和入学。

4.强化监护责任保障。民政部门举办的儿童福利机构和救助管理机构要发挥托底保障作用。对于失去父母、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。对于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，由户籍所在地民政部门设立的儿童福利机构收留抚养，民政部门也可采取亲属抚养、机构托养和家庭寄养方式妥善安置。对于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机关教育不改的，公安机关要及时联系儿童其他法定监护人，暂时查找不到其他法定监护人的，由户籍所在地民政部门设立的儿童福利机构、救助管理机构临时监护，并由公安机关依法追究生父母、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，按照最高人民法院等四部门《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》（法发〔2014〕24号）的相关规定进行处理。对于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的犯罪嫌疑人，公安机关应当询问其是否有未成年子女需要委托亲属、其他成年人或户籍所在地民政部门设立的儿童福利机构、救助管理机构监护，并协助其联系有关人员或民政部门予以安排。对于服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女，执行机关应当为其委托亲属、其他成年人或户籍所在地民政部门设立的儿童福利机构、救助管理机构监护提供帮助。对于由民政部门设立的儿童福利机构、救助管理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、救助管理机构应做好配合工作。健全流浪乞讨未成年人和打拐解救儿童寻亲工作机制，推动其第一时间回归原来家庭。对寻亲无着的流浪乞讨未成年人和打拐解救儿童，依法临时安置在流入地或解救地的未成年人救助保护机构或儿童福利机构，同时畅通收养渠道，对符合条件、一年内寻亲无着的打拐解救儿童，依法开展国内收养工作。对被依法收养儿童，民政部门要组织开展收养评估，确保被收养儿童得到妥善抚养监护。

5.强化关爱和安全保护保障。建立健全困境儿童关爱安全保护“强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预”四位一体反应机制，加强各部门工作衔接，及时监测、发现、处理困境儿童权益受侵害事件，根据实际情况为困境儿童提供行政保护、司法干预、替代照料、教育帮扶、医疗救治、心理疏导、精神慰藉等保护服务。学校、幼儿园、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员在工作中发现困境儿童脱离监护单独居住生活或失踪、疑似遭受家庭暴力、疑似遭受意外伤害或不法侵害的，要及时向公安机关报案，公安机关要及时受理并有针对性采取应急处置措施。对属于困境儿童单独居住的，要责令其父母立即返回或确定受委托监护人；对属于失踪、失联的，要按照儿童失踪快速查找机制及时开展调查；对属于遭受家庭暴力的，要依法制止，必要时将其安置到救助管理机构或儿童福利机构进行临时保护；对遭受其他不法侵害、意外伤害的，要依法制止侵害行为，实施有效保护，并协助就医、鉴定伤情，为进一步采取干预措施、依法追究相关法律责任打下基础；对组织、强迫、教唆流浪未成年人乞讨和违法犯罪的幕后操纵者、组织者要依法从严从重处理。

6.强化成年后持续保障。困境儿童成年后，教育、人社、住建、民政等部门应在继续就学及就业、住房、安置等保障方面给予大力支持，使其尽快步入社会、融入社会、回报社会。强化孤儿成年后就业帮扶，按照“劳动者自主择业、政府促进就业”原则，鼓励和帮扶有劳动能力孤儿成年后实现就业。孤儿成年后符合就业困难人员条件的，按规定优先安排到政府开发的公益性岗位就业，享受相应补贴政策。通过优先资助农村孤儿危房改造，优先保障城市孤儿公共租赁住房和发放租赁补贴等方式满足其家庭基本居住需求。

（二）建立完善困境儿童保障工作责任体系。强化和落实基层政府及部门职责，提升基层工作能力，着力构建区乡村三级工作为支撑、部门联动机制为关键、群团组织为纽带、社会力量为补充的困境儿童保障工作责任体系。

1.构建区、乡、村三级工作网络。区人民政府建立政府领导，民政、妇联牵头，教育、卫计、人社、公安、残联等部门信息共享、协调联动的工作机制，统筹做好困境儿童保障政策落实和指导、协调、督查等工作。参照农村留守儿童救助保护机制，建立包括强制报告、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。依托民政部门儿童福利机构、救助管理机构、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，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；依托专业社会工作服务机构，指导儿童福利督导员和儿童权利监察员开展相关工作。

各乡镇（街道、园区）和村（社区）要建立详实完备的困境儿童信息台账，按困境儿童类别分类统计，一人一档，实行动态管理，为困境儿童保障工作提供信息支持。

各乡镇（街道、园区）要畅通与区人民政府及民政、妇联、教育、卫计、人社、公安、残联等部门联系，并依托上述单位在乡镇（街道、园区）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。

村（社区）负责困境儿童保障政策宣传和收集、登记、上报辖区内困境儿童及家庭信息，帮扶困境儿童落实保障政策等日常工作。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（社区）向乡镇（街道、园区）报告情况。村（社区）对于发现的困境儿童及其家庭，属于庭经济贫困、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。要积极协助乡镇（街道、园区）和民政、妇联、教育、卫计、人社、公安、残联等部门开展困境儿童保障工作。

2.建立部门协作联动机制。民政、妇联等部门要发挥牵头作用，做好综合协调、指导督促等工作，会同发改、教育、卫计、人社、公安、残联等有关部门，推动各有关方面共同做好困境儿童保障工作。发改部门要积极支持儿童福利机构、未成年人救助保护机构、社区儿童活动场所、康复特教服务机构等儿童服务设施建设。卫计、教育、人社部门要落实好困境儿童医疗康复、教育保障政策，加大困境儿童保障服务专业人才培养力度，落实相关职称评定政策。公安部门要积极会同民政等部门做好困境儿童信息核查、打拐解救儿童寻亲等工作，并依法依规出具相关证明和办理困境儿童落户手续。民政、教育、卫计、人社、住建等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、卫计、公安等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、救助管理机构切实履行困境儿童安全保护机制赋予的强制报告、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。

3.充分发挥群团组织作用。群团组织要发挥自身优势和示范带动作用，广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、救助、维权等服务。区总工会、团区委、区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。区残联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。区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。

4.鼓励支持社会力量参与。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，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。加强对服务机构的监管，明确机构的准入门槛，推进机构的规范化、专业化建设。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。

5.建立信息共享管理机制。发挥电子信息管理功能，健全信息报送机制，建立困境儿童信息数据库。要依托现有的民政部门困境儿童管理信息系统和救助管理信息系统、教育部门中小学生学籍管理系统、卫计部门妇幼卫生信息系统、公安部门人口基础信息系统，完善困境儿童信息管理功能，实现信息在省、市、区、乡四级间纵向贯通，在民政、教育、公安、司法、共青团、妇联等部门间横向互联。各乡镇（街道、园区）要结合农村留守儿童关爱保护工作设立统一的关爱保护热线电话，畅通困境儿童诉求渠道，落实好跟踪处置工作。将个案受理、转接处置、心理援助、家庭监护指导等纳入其中，对困境儿童的求助申请实行即时在线接听和登记受理。通过两个信息平台的建设，实现对困境儿童的动态管理和全天候服务，做到精准定位到村（社区）、精准识别到户，不留死角、不漏一人。

三、保障措施

（一）强化组织领导。将困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展规划，完善政策措施，健全工作机制，结合农村留守儿童关爱保护工作建立统一的部门联席会议制度，统筹做好困境儿童和留守儿童保障政策落实和指导、协调、督查等工作。完善工作考核，强化激励问责，制定督查考核办法，明确督查指标，建立常态化督查考核机制，定期通报工作情况，及时总结推广先进经验。民政、教育、公安、卫计、妇联、残联等有关部门要制定完善儿童福利、保护、收养和家庭教育等政策措施，为困境儿童保障工作提供制度保障。加强各级各部门困境儿童工作信息共享和动态监测。

（二）加强基础设施建设。各乡镇（街道、园区）要依托救助管理机构设立未成年人保护中心，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、救助管理机构场所设施，尽快形成布局合理、资源整合、功能完备管理规范的基层儿童福利设施网络，满足监护照料困境儿童需要。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，确保困境儿童活动有场地，儿童福利督导员、儿童权利监察员、专业社会工作者、志愿者服务有平台和阵地。

（三）加强基层工作能力建设。村（社区）要设立儿童福利督导员或儿童权利监察员。儿童福利督导员或儿童权利监察员可由村（居）民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等担（兼）任。制定儿童福利督导员或儿童权利监察员工作规范，明确工作职责，强化责任意识，提高服务困境儿童的能力要建立儿童福利督导员和儿童权利监察员管理制度，明确岗位职责及考核奖惩制度，定期开展各类业务培训，提高业务素质；建立健全激励机制，提高工作热情和积极性。大力培养困境儿童保障服务专业人才，支持中等职业学校增设儿童服务相关专业和课程。加强孤残儿童护理员队伍建设，做好职业资格鉴定工作。

（四）强化资金保障。区财政部门要优化财政支出结构，切实保障困境儿童基本生活等支出需求。孤儿因不再享受特困人员救助供养和最低生活保障待遇的，财政部门要相应调整预算、补足缺口，确保其基本生活费足额、及时发放。要合理安排基层工作经费，困境儿童保障工作所经费纳入区级财政预算。要创新思路，通过加大政府购买服务力度、聘用专业社工等多种措施解决人员和经费不足问题。

（五）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，强化家庭履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、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。

各乡镇（街道、园区）、区直各有关单位要根据实际情况和职责分工制定具体措施。强化激励问责，将困境儿童保障工作纳入乡镇（街道、园区）和各相关单位社会服务综合考核范围。区民政局、区妇联要加强对本意见执行情况的监督检查，贯彻执行情况及时向区人民政府报告。

益阳市赫山区人民政府

2018年9月20日

（此件主动公开）

抄送：区委，区人大，区政协。

益阳市赫山区人民政府办公室 2018年9月20日印发