

# 银川市人民政府办公厅文件

银政办发〔2018〕65号

## 银川市人民政府办公厅关于印发加强 困境儿童保障工作实施意见的通知

各县（市）区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《关于加强困境儿童保障工作的实施意见》已经市人民政府第25次常务会议研究同意，现予印发，请认真贯彻落实。



（此件公开发布）

# 关于加强困境儿童保障工作的实施意见

为深入贯彻落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）和《自治区人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》精神，切实加强我市困境儿童保障工作，结合市情实际，提出以下实施意见。

## 一、总体要求

### （一）总体目标。

认真学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，按照党中央、国务院、自治区关于加强困境儿童保障工作的决策部署，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，综合运用社会救助、社会福利和社会保障等政策措施，建立健全与我市经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障制度。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，使我市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，监护保护制度更加有效，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）基本原则。

1.政府主导，家庭尽责。落实政府责任，完善儿童权益保障政策法规，制定配套措施，健全工作机制，整合各方资源，形成困境儿童保障工作合力。强化家庭是抚养、教育、保护儿童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。

2.分类保障，关爱并重。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，实施分类保障。加大关爱保护力度，为困境儿童提供更多的精神关爱，促使其身心健康成长。

3.立足基层，部门协作。坚持基层作为困境儿童保障工作的重心和服务主体，落实基层政府和村（居）委会工作职责，建立健全牵头部门负责、相关部门配合的协调联动推进机制，确保困境儿童保障政策落实到位和困境儿童服务工作做实做细。

4.社会参与，专业服务。支持培育发展相关社会组织，鼓励专业机构运用社会工作等专业理念和方法为困境儿童提供专业服务，引导广大企业和志愿服务力量参与困境儿童保障工作，在全社会营造关爱困境儿童的良好氛围。

## 二、保障范围

困境儿童是指由于自身、家庭和外界原因，陷入基本生存、发展和受保护危机，需要政府和社会关心帮助的年龄未满 18 周岁的未成年人。主要包括以下四类：

（一）经民政部门认定的孤儿，包括父母双亡的孤儿和事实无人抚养的孤儿。

（二）低保、低收入家庭和农村建档立卡贫困家庭中的儿童。

（三）因残疾（需持有残联核发的二代残疾人证）或身患重大疾病，导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童。

（四）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。

### 三、实施困境儿童分类保障

#### (一) 强化基本生活保障。

1.建立健全孤儿养育津贴标准动态调整机制。自2018年起,对机构养育孤儿、父母双亡的孤儿和事实无人抚养的孤儿养育津贴标准,分别参照上一年度银川市农村居民人均可支配收入增长额的80%、60%、50%进行调整提高。提标新增资金,除自治区补助外,由市财政与三区财政按照1:1比例配套。两县一市自筹解决。

责任单位:市民政局 市财政局 各县(市)区政府

2.适度扩大保障范围。对儿童福利机构临时监护照料的困境儿童,按照机构养育孤儿标准发放养育津贴。在现行事实无人抚养孤儿认定标准的基础上,对父母双方失踪、父母双方重残、父母一方失踪另一方重残或服刑、父母一方重残另一方服刑等原因导致生活无靠的困境儿童,按照事实无人抚养孤儿标准发放养育津贴。对低保家庭中的儿童,根据困难程度增发应发低保金的10%—30%。对流浪儿童,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等相关工作。

责任单位:市民政局 市财政局 市公安局 各县(市)区政府

3.加强政策衔接,同时符合特困供养人员条件和孤儿认定条件的,按照就高原则,纳入相应的保障范围,不重复享受。

责任单位:市民政局 各县(市)区政府

#### (二) 强化医疗保障。

1.对农村建档立卡贫困人口中因病致贫返贫、重病重残的儿童，大病保险起付标准下调至3000元，报销比例进一步提高。将小儿行为听力测试、儿童听力障碍语音训练等残疾儿童医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。

责任单位：市人力资源社会保障局 市财政局 市扶贫办 各县（市）区政府

2.孤儿的医疗救助按照特困人员医疗救助政策执行。对低保、低收入家庭和农村建档立卡贫困家庭中的儿童参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分给予一定补贴。对符合医疗救助条件的儿童，各项救助比例在已有基础上提高10%。

责任单位：市民政局 市财政局 市扶贫办 各县（市）区政府

3.探索开展为孤儿，低保、低收入家庭和农村建档立卡贫困家庭中的儿童购买商业保险工作。鼓励引导慈善力量开展针对困境儿童的慈善医疗救助项目，提供医疗、康复等服务。

责任单位：市民政局 市财政局 市扶贫办 各县（市）区政府

### （三）强化教育保障。

1.完善义务教育控辍保学工作机制，确保困境儿童依法完成义务教育。

责任单位：市教育局 各县（市）区政府

2.在儿童福利机构集中养育或社会散居的适龄孤儿，采取就近就便的方式就学，保障其免费享受学前教育、义务教育、高中阶段教育。适度扩大教育救助范围，为在经县级以上教育行政部门审批设立的幼儿园接受教育的残疾适龄儿童和低保、低收入家庭以

及农村建档立卡贫困家庭中的适龄儿童免除保教费并每生每年补助 900 元伙食费。对在普通高中和中等职业学校就读的残疾学生和低保、低收入家庭以及农村建档立卡贫困家庭中的学生免除学费、课本费和住宿费。

责任单位：市教育局 市财政局 各县（市）区政府

3.建立完善残疾儿童随班就读支持保障体系。为低保、低收入家庭以及农村建档立卡贫困家庭中的残疾儿童提供包括学前教育、义务教育、高中阶段教育在内的 15 年免费教育。对不适合在普通学校就读，生活可以自理的残疾儿童，帮助其到特殊教育学校学习。对无法进入校园的重度残疾适龄儿童，由县（市）区教育部门组织辖区学校就近实施送教上门，并纳入相关保障体系，每生每年公用费用不低于 6000 元。

责任单位：市教育局 市财政局 各县（市）区政府

4.对农业转移人口及其他常住人口随迁未成年子女，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围。

责任单位：市教育局 各县（市）区政府

#### （四）强化监护责任。

1.将失去父母、查找不到生父母的儿童，纳入孤儿安置保障渠道，采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养和依法收养等方式妥善安置。对父母没有监护能力且无其他监护人的儿童和人民法院判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。

责任单位：各县（市）区政府 市民政局

2.对实施家庭暴力、虐待或遗弃儿童的父母或受委托监护人,公安机关应当给予批评教育,情节恶劣的予以治安管理处罚,构成犯罪的,依法立案侦查。对于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,或者拒不履行监护职责六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,由其近亲属、村(居)民委员会、县级民政部门等有关人员或者单位依法向人民法院申请撤销监护人资格,另行指定监护人。法院、检察院应及时受理监护人侵害留守儿童案件,依法裁定转移监护权。

责任单位:各县(市)区政府 市公安局 市中级人民法院 市检察院 市民政局

3.对服刑人员、被执行强制措施人员(包括决定执行行政拘留的被处罚人、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、强制隔离戒毒人员等)未成年子女缺少监护人的,由办案单位委托服刑人员、被执行强制措施人员亲属或民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构提供临时监护照料,并由办案单位、未成年子女监护人和临时监护机构(人)共同签订三方临时监护协议。

责任单位:市公安局 市司法局 市民政局 各县(市)区政府

4.对于依法收养儿童的家庭,民政部门要完善和强化监护人抚养监护能力评估制度,落实妥善抚养和监护要求。

责任单位:各县(市)区政府 市民政局

(五)强化残疾儿童康复服务。

建立完善残疾儿童康复救助制度，优先保障残疾儿童残疾康复需求，实施好残疾儿童抢救性康复项目，为0—6岁残疾儿童免费适配康复辅助器具，逐步实现为有需求的0—6岁残疾儿童免费提供手术、康复训练和辅助器具全覆盖。拓展7—14岁残疾儿童康复项目内容，切实提高残疾儿童生活自理能力。

责任单位：市残联 市财政局 各县（市）区政府

#### （六）强化流浪儿童救助保护。

1.建立流浪儿童发现保护机制。民政、公安、城管等部门要建立健全联动工作机制，协同配合开展更加积极主动的救助保护，做到第一时间发现、第一时间救助。公安机关发现流浪儿童，应当及时进行调查、甄别，核实其真实身份后，护送到救助保护机构接受救助，由成年人携带流浪乞讨的，应当加大查处力度；城管部门发现流浪儿童，应当告知公安部门，并将其护送到救助保护机构接受救助；民政部门要积极开展主动救助，引导护送流浪儿童到救助保护机构接受救助。

责任单位：市公安局 市城市管理局 市民政局 各县（市）区政府

2.公安部门要始终保持严打高压态势，严厉打击暴力致残强迫乞讨和拐卖儿童违法犯罪行为，对来历不明的流浪乞讨和被强迫从事违法犯罪活动的儿童，要做好解救工作，综合运用人口管理信息系统、全国打拐DNA信息库等方式，及时查找流浪儿童父母或其他监护人。

责任单位：市公安局 各县（市）区政府

3.民政部门要切实加强未成年人保护机构监督管理，做好流浪儿童救助管理工作，对经过2年以上仍查找不到父母或其他监护人的，要按规定及时协调公安部门办理户口登记手续，并在儿童福利机构进行安置。

责任单位：市民政局 市公安局 各县（市）区政府

#### （七）强化安全保护。

1.教育、卫生计生、民政和公安部门要加强对中小学校、幼儿园、托儿所、医疗卫生机构、社会福利机构、救助保护机构督导工作力度，推动上述机构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，切实保障困境儿童人身安全。

责任单位：市教育局 市卫生计生委 市民政局 市公安局 各县（市）区政府

2.村（居）民委员会对因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，并积极协助相关部门或组织做好困境儿童保护工作。

责任单位：各县（市）区政府

3.公安机关要及时受理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案（事）件，并有针对性的采取应急处置措施，必要时要通知并协助民政部门将困境儿童安置到救助管理机构或福利机构进行临时保护。

责任单位：市公安局 市民政局 各县（市）区政府

#### 四、建立完善困境儿童保障工作体系

##### (一) 着力构建县、乡、村三级工作网络。

1.县(市)区人民政府要充分发挥未成年人社会保护工作领导小组职责作用,参照农村留守儿童救助保护机制,建立困境儿童安全保护机制,统筹做好强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等各项工作。县(市)区有关部门要与乡镇人民政府(街道办事处)和村(居)委会做好相关工作衔接,及时监测、发现、处置困境儿童权益受侵害事件,采取有针对性的保护措施。要依托自治区、市或县级儿童福利机构、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,健全困境儿童服务网络,辐射城乡社区,充分发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。

2.乡镇人民政府(街道办事处)要切实承担困境儿童保障服务工作职责,指导村(居)委会做好困境儿童保障服务工作。要建立翔实完备的困境儿童信息台账,一人一档案,登记造册,及时更新信息,为有关部门和社会力量参与困境儿童保障工作提供信息支持。加强与相关部门的工作衔接,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。要依托社会救助“一门受理、协同办理”工作机制和服务窗口,及时受理、审核困境儿童及家庭有关保障政策的申请,协助做好申请批准和资金发放工作。

3.村(居)委会要积极协助乡镇人民政府(街道办事处)开展困境儿童保障工作。民政协理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、教育义务和监护责任，并通过村（居）委会向乡镇人民政府（街道办事处）报告情况。村（居）委会对于发现的困境儿童及其家庭，属于家庭经济贫困、儿童自身残疾等情形的，要及时告知或协助其申请相关社会救助、社会福利等保障政策，并做好跟踪指导，直到政策落地得到妥善救助。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，积极协助乡镇人民政府（街道办事处）、有关部门和组织开展困境儿童保障工作。

## （二）建立健全部门协作联动机制。

各级妇儿工委办公室、民政部门要发挥牵头作用，做好综合协调、指导督促等工作，会同财政、教育、卫生计生、人力资源社会保障、公安、司法、城市管理等部门和团委、残联、工会等群团组织，共同建立部门协作联动机制，及时研究解决困境儿童保障工作中的困难和问题。要依托全国留守儿童和困境儿童信息管理系统，建立健全困境儿童信息动态管理机制，实现信息资源共享。要督促和指导中小学校、幼儿园、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。

## （三）充分发挥群团组织作用。

充分运用各级群团组织自身优势，广泛开展针对困境儿童的关爱、帮扶、维权等服务。各级工会组织要依托帮扶中心，对建

档困难职工子女进行救助帮扶；依托职工之家、职工教育培训示范点等，加强对困境儿童及其家庭的教育指导和培训帮扶，引导企业和职工中的志愿者参与困境儿童救助工作。各级共青团要积极引导团属青年社会组织，参与开展多种形式的困境儿童关爱服务，并将其纳入困境儿童社会工作购买项目中。各级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。各级关工委要充分发挥关心下一代基金会和各地助学协会的作用，组织动员广大离退休老同志，协同做好困境儿童关爱服务工作，带动更多社会资源投入困境儿童保障工作。

#### （四）鼓励支持社会力量参与。

1.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，并鼓励其参与政府购买服务。要将困境儿童服务列入政府购买服务目录，市财政每年预算安排专项资金用于购买困境儿童社会工作服务项目，各县（市）区也应根据各自实际安排一定的财政资金，用以培育、支持专业社会工作服务机构、慈善组织、志愿服务组织，为困境儿童提供心理疏导、精神关爱、家庭教育指导、成长辅导、权益维护、资源链接、社会融入等专业服务，从而推动建立政府主导与社会参与的良性互动机制。

2.积极倡导企业履行社会责任，通过慈善捐赠、对口帮扶、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。

3.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。

## 五、加强工作保障

(一)加强组织领导。各县(市)区、各部门要高度重视困境儿童保障工作,将其纳入重要议事日程和经济社会发展等规划,进一步完善儿童福利保障政策,健全工作机制,制定考核办法,及时研究解决工作中的重大问题,强化困境儿童工作信息共享和动态监测机制,定期通报工作情况,统筹推进困境儿童保障工作。

(二)强化能力保障。各县(市)区政府要将困境儿童服务功能纳入社区公共服务体系,充分利用现有公共服务设施建立儿童之家等服务场所。财政部门要优化和调整支出结构,多渠道筹措资金,支持困境儿童保障工作。共青团、妇联、工会等群团组织要发挥自身优势,积极参与困境儿童保障服务体系建设。

(三)推进队伍建设。可通过择优选拔大学生村官、志愿者,聘请专业社工人才等,充实困境儿童保障队伍,协助开展困境儿童保障工作。民政部门要协同有关部门制定民政协理员工作规范,明确工作职责,强化责任意识。卫生计生、教育部门和残联组织要大力培养困境儿童服务保障专业人才,提升从业医护人员、特教教师、社会工作者、康复师等人员的职业化和专业化水平。人力资源社会保障部门要将专业技术职称评定工作分别纳入民政、教育、卫生系统职称评聘体系。

(四) 加大宣传引导。各县(市)区、各部门要加强儿童权益保障法律法规和困境儿童保障政策宣传,广泛开展以儿童优先和未成年人权益保护为主题的宣传教育活动,营造全社会共同关心儿童健康成长的浓厚氛围,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,鼓励倡导和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。推动困境儿童保障政策进社区、进学校、进家庭,切实维护困境儿童的合法权益。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。

---

抄送: 市委各部门, 市人大常委会办公厅, 市政协办公厅。

银川经济技术开发区, 银川综合保税区, 银川滨河新区,  
市中级人民法院, 市人民检察院, 银川警备区。

各人民团体, 各民主党派银川市委员会。

---

银川市人民政府办公厅

2018年4月17日印发

电发: 200份