

海南省人民政府文件

琼府〔2017〕85号

海南省人民政府关于 加强困境儿童保障工作的实施意见

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

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）精神，加强我省困境儿童保障工作，有效保障困境儿童的生存、发展、安全等各项权益，推动儿童福利事业持续健康发展，结合我省实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

困境儿童保障工作，关系儿童切身利益和健康成长，关系千家万户安居乐业、和谐幸福，关系社会稳定和文明进步，关系全

全面建成小康社会大局。全省各级政府、各有关部门要充分认识加强困境儿童保障工作的重要性和紧迫性，增强责任感和使命感，加大工作力度，采取有效措施，将困境儿童保障工作落到实处。

（一）指导思想。

全面深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，紧密结合我省实际，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，完善制度设计，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，分类施策，精准帮扶，不断提高我省困境儿童保障水平，为困境儿童健康成长营造良好环境。

（二）基本原则。

坚持家庭尽责。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。积极发挥政府在困境儿童保障工作中的主导作用，完善政策措施，健全工作机制，统筹各方资源，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，鼓励倡导社会力量广泛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。针对困境儿童生活、教育、医疗、康复、服务、监护和安全保护等方面的突出问题，制定分类保障政策，加

大关爱保护力度，促进困境儿童身心健康成长。

（三）总体目标。

加快构建家庭尽责、政府主导、社会参与的困境儿童保障工作格局，建立健全与我省经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障制度。到2020年，全省困境儿童基本生活、医疗、教育、安全等保障体系更加健全，困境儿童监护制度更加完善，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。

二、困境儿童分类

困境儿童包括因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童，以及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。

（一）家庭困境儿童。主要指父母一方重残、重病且属于低保家庭中的儿童（重残：根据《残疾人残疾分类和分级》（GB/T26341—2010）规定的一级、二级残疾；重病：根据《海南省民政厅 海南省财政厅 海南省人力资源和社会保障厅 海南省卫生厅关于开展重特大疾病医疗救助工作的通知》（琼民救助〔2013〕7号）规定的重特大疾病范围或经县级以上人民政府认定应当救助的重大疾病）。

（二）自身困境儿童。主要指残疾等级被评定为一级、二级的导致治疗、康复、照料、护理和社会融入等困难儿童。

(三) 监护困境儿童。主要指父母一方死亡、失踪、服刑、强制隔离戒毒，另一方服刑、强制隔离戒毒、改嫁等不能履行抚养义务，导致家庭监护缺失的儿童。

(四) 临时困境儿童。是指遭遇突发事件、意外伤害或其他特殊困难陷入困境的儿童。包括受侵害和虐待的儿童、打拐解救儿童、失足儿童、长期在外流浪儿童等。

(五) 孤儿。是指失去父母、查找不到生父母的未成年人。

三、实施分类保障

各市县政府、各部门要针对困境儿童生存发展面临的突出问题和困难，进一步完善落实社会救助、社会福利等保障政策，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，全面提升保障能力。

(一) 加强基本生活保障。

1. 对于无法定抚养人的儿童，纳入孤儿保障范围。对艾滋病病毒感染儿童，按照社会散居孤儿生活保障标准发放基本生活费。

2. 对于无劳动能力、无生活来源、法定抚养人无抚养能力的未满 16 周岁儿童，纳入特困人员救助供养范围。

3. 对于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，并适当提高救助水平。

4. 对因遭受突发事件、意外伤害或其他特殊原因导致基本

生活陷入困境的儿童，给予应急性、过渡性临时救助。

5. 对监护困境儿童、自身困境儿童按照当地城乡最低生活保障标准发放生活补贴，已享受最低生活保障的监护困境儿童、家庭困境儿童、自身困境儿童，再按照每人每月 100 元标准发放生活补贴，并建立生活补贴自然增长机制，经费由省、市县两级政府各承担 50%。

（二）完善医疗保障。

1. 对低收入家庭中重病、重残的 14 周岁以下（含）儿童，救助比例和年度最高限额按照对应类别标准增加 10%。

2. 对孤儿和特困供养人员、最低生活保障对象、农村建档立卡贫困人口及低收入家庭中的未成年人，参加城镇居民医疗保险或新型农村合作医疗个人缴费部分给予全额财政补贴。

3. 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。

4. 加强城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、大病保险、医疗救助和疾病应急救助等的有效衔接，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。实施好基本公共卫生服务项目，形成困境儿童医疗保障合力。

（三）强化教育保障。

1. 对于家庭经济困难儿童，要落实教育资助政策和义务教育阶段“两免一补”政策。对于残疾儿童，要建立随班就读支持保障体系，为其提供包括义务教育、高中阶段教育在内的 12 年

免费教育。

2. 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增设附属幼儿园或幼教班，开展学前教育。

3. 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。

4. 完善控辍保学工作协调机制，依法保障困境儿童入学和不失学，依法完成义务教育。

（四）落实监护责任。

1. 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。

2. 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。

3. 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机关教育不改的，由民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构临时监护，并依法追究生父母、养父母法律责任。

4. 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的犯罪嫌疑人，公安机关应询问其是否有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民政部门

予以安排。

5. 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，执行机关应为其委托亲属、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。

6. 对依法收养儿童，民政部门要完善和强化监护人抚养监护能力评估制度，落实妥善抚养监护要求。

（五）加强残疾儿童福利服务。

1. 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，依托民政部门和残联下设的康复机构、康复救助项目，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。

2. 扩大“残疾孤儿手术康复明天计划”救治对象和救治范围，将社会散居孤儿纳入救治范围，将手术救治拓展到医疗救治。

3. 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。

4. 纳入基本公共服务项目的残疾人康复等服务要优先保障自身困境儿童需求。

四、建立健全保障工作体系

按照“属地管理、分级负责”的原则，强化市县、乡镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会职责，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）构建市县、乡镇（街道）、村（居）三级工作网络。

市县政府要依托农村留守儿童关爱保护暨流浪未成年人救助保护工作领导小组，统筹做好困境儿童保障政策落实和指导、协调、督查等工作。要参照农村留守儿童关爱保护机制，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。要充分发挥儿童福利机构、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临时庇护、收留抚养、福利服务等功能，健全困境儿童服务保障网络。

乡镇政府（街道办事处）负责建立翔实完备的困境儿童信息台账，根据困境儿童的具体情况，分类统计，逐个建档立卡，实施动态管理，为困境儿童精准保障工作提供信息支持。要畅通与县级人民政府及其民政、教育、公安、司法、人力资源社会保障、卫生计生等部门以及共青团、妇联、残联组织等的联系，并依托上述部门在乡镇（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。

村（居）民委员会要设立由村（居）民委员会委员、大学生村官或者专业社会工作者等担（兼）任的儿童福利督导员或儿童权利监察员，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、生活、上学等基本情况，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)民委员会对于发现的家庭困境儿童和自身困境儿童，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；积极协助乡镇政府(街道办事处)、民政和教育、公安、司法、人力资源社会保障、卫生计生等部门以及共青团、妇联、残联组织开展困境儿童保障工作。

(二) 建立部门联动机制。

全省各级有关部门要认真履行职责，加强协作联动，共同推进困境儿童保障工作。民政部门、妇工委办公室要发挥牵头作用，履行综合协调、指导督促职责，推动各部门共同做好困境儿童保障工作。民政、教育、公安、司法、卫生计生、人力资源社会保障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、卫生计生部门和公安机关要督促和指导社会福利机构、救助保护机构、中小学校、幼儿园、托儿所、医疗卫生机构和公安派出所切实履行强制报告、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。

充分发挥群团组织自身优势，广泛开展针对困境儿童的关爱、帮扶、维权等服务。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、

女职工培训示范学校等，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。共青团、妇联要广泛动员团员青年、妇女等开展多种形式的困境儿童关爱服务，依托妇女之家、儿童之家、家庭教育指导中心、青年综合服务平台等服务平台，加强对困境儿童及其家庭的教育指导工作。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）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。加快孵化培育发展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，鼓励和规范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。大力发展困境儿童社会工作服务，积极培育组织专业社会工作力量，运用专业社会工作理念、方法和技巧，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。将困境儿童服务列入政

府购买服务目录，鼓励支持社会组织积极参与。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。

五、做好保障工作

(一) 加强组织领导。全省各级政府要把加强困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展、社会福利事业发展规划，不断完善政策措施，健全工作机制，及时研究解决工作中的重大问题。要完善工作考核，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、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。省民政厅、省政府妇工委办公室、省教育厅、省公安厅、省司法厅、省卫生计生委等有关单位和团省委、省妇联、省残联要积极推动制定完善儿童福利、儿童保护和家庭教育、儿童收养等政策措施，为困境儿童保障工作提供有力制度保障。加强全省各级各部门困境儿童工作信息共享和动态监测。

(二) 加强设施建设。全省各级政府要统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会作用，逐步完善儿童福利机构、救助保护机构场所设施，完善服务功能，提升服务能力，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、专业社会工作者、志愿者服务有平台和阵地。

(三) 加强队伍建设。民政部门要协同有关部门制定儿童福利督导员工作规范，明确工作职责，强化责任意识。全省各级卫生计生、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。将儿童福利机构、救助管理机构中设立的特教班或特殊教育学校教师和医护工作人员的专业技术职称评定工作分别纳入教育、卫生系统职称评聘体系。

(四) 强化资金保障。财政部门要优化和调整财政支出结构，多渠道筹措资金，建立政府投入和社会投入相结合的资金保障机制，切实保障困境儿童基本生活等支出需求。各市县政府要将困境儿童保障工作经费纳入市县财政预算，给予保障安排。

(五) 加大宣传引导。全省各级政府、各有关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。

各市县人民政府要根据实际情况制定具体实施办法，各部门要根据职责分工明确具体落实措施。省民政厅和省政府妇儿工委办公室要加强对本实施意见执行情况的监督检查，重大情况及时向省政府报告，省政府将适时组织专项督查。



(此件主动公开)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2017年10月23日印发