

楚雄彝族自治州人民政府文件

楚政发〔2017〕33号

楚雄州人民政府关于加强 困境儿童保障工作的实施意见

各县市人民政府，州直各部门，楚雄开发区管委会：

为认真贯彻落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）和《云南省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（云政发〔2016〕103号）精神，建立与我州经济社会发展水平相适应的困境儿童保障制度，保障困境儿童合法权益，现提出以下意见。

一、全面把握困境儿童保障的总体要求

（一）指导思想。深入贯彻党的十九大关于民生工作的决策部署，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，坚持问题导向和

目标导向，坚持顶层设计和基层首创，综合运用社会救助、社会福利、慈善捐助、志愿服务和安全保护等政策措施，分类保障，精准帮扶，不断提升全州困境儿童保障服务水平，实现儿童利益最大化，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、政府主导、社会参与，加快形成困境儿童保障工作合力；坚持分类保障、兜牢底线、适度普惠，根据不同困境儿童自身、家庭情况和需求特点分层次统筹推进，分类型设置标准，分标准实施保障；坚持特殊保护、倾斜保护、优先保护，在制定惠民政策、提供福利救助等方面，优先考虑困境儿童的利益和需求。

（三）工作目标。到2020年，基本形成家庭尽责、政府主导、社会参与的困境儿童保障工作格局，建立与我州经济社会发展水平相适应的困境儿童分类保障体系，困境儿童保障服务政策更加完善、保障服务机制更加健全，困境儿童成长环境更加优化，困境儿童生活得更加幸福、更有尊严。

二、准确界定困境儿童保障的分类标准

根据不同困境儿童自身和家庭经济状况、受监护情况确定保障类别，摸清底数，建档立卡。主要包括：

（一）孤儿。指父母双方死亡、失踪或一方死亡、另一方失踪的未满18周岁的未成年人。

（二）艾滋病病毒感染儿童。指携带艾滋病病毒及患有艾滋病的未满18周岁的未成年人。

(三)事实无人抚养儿童。指父母无法履行监护职责的儿童，按照列表分以下几种情况：

父母双方				父母一方死亡另一方				父母一方查找不到另一方			父母一方重残另一方		父母一方重病另一方
重残	重病	查找不到	服刑	重残	重病	查找不到	服刑	重残	重病	服刑	重病	服刑	服刑

(四)重残儿童。指经残联部门认定的一、二级残疾儿童。

(五)重病儿童。指患有对患儿健康危害大、消耗医疗资源多、疾病诊治难度高的重大疾病儿童。

(六)贫困家庭儿童。指城乡最低生活保障家庭的儿童。

(七)流浪儿童。指脱离监护人有效监护，在街头依靠乞讨、捡拾等方式维持生活的儿童。

(八)家庭监护缺失或监护不当儿童。指遭受虐待、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、切实做好困境儿童分类保障

(一)落实基本生活保障。全面落实孤儿基本生活保障政策和残疾人两项补贴制度，对于孤儿、艾滋病病毒感染儿童、事实无人抚养儿童按照孤儿保障标准发放基本生活费；落实困难残疾儿童生活补贴和重度残疾儿童护理补贴。对于法定抚养或扶养人有抚养或扶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保障范围，并适当提高救助水平。对于遭遇突发性、紧

迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按照规定实施临时救助、特别救助，并适当提高救助标准。对于流浪儿童、家庭监护缺失或监护不当儿童，要保障其基本生活并根据不同情况妥善做好协调处置工作。困境儿童救助资金和基本生活补助资金要按照各年度标准按时足额发放到位。

（二）加强医疗康复保障。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在起付线上给予倾斜，并简化医药费结算报销手续。对于纳入特困人员救助供养范围的儿童、最低生活保障家庭儿童、重度残疾的儿童参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分，由财政给予补贴。落实小儿行为听力测试、儿童听力障碍语言训练、脑瘫儿童康复等医疗康复项目纳入基本医疗保障范围政策。医疗救助对符合条件的儿童，适当提高报销比例和封顶线。对0岁—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。建立健全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衔接机制，形成困境儿童医疗保障合力。

（三）提高教育保障水平。坚持公办为主体民办为补充，加

大政府学前教育投入，完善学前教育资助制度，通过政府购买服务和动员社会力量参与，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，为学前教育提供更多资源，确保困境儿童接受普惠型学前三年教育。落实教育资助政策和义务教育阶段“两免一补”政策，建立残疾儿童随班就读、增加随迁子女入公办学校数量及提高困境儿童九年教育巩固率等支持保障体系，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，确保困境适龄儿童有条件接受九年义务教育。加快中等职业学校发展，为困境儿童提供更多就近就便、易学实用、灵活多样的职业教育，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，为困境儿童发展提供更多帮助。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。

（四）扶持成年后就业创业。鼓励和帮扶有劳动能力的困境儿童成年后实现就业，按照规定落实好职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、免费职业介绍、职业介绍补贴和社会保险补贴、岗位补贴等政策，积极提供就业服务和就业援助，及时将成年后就业困难且符合条件的困境儿童纳入就业援助范围。对困境儿童成年后有自主创业意愿的，作为重点援助对象，按照规定享受创业担保贷款、税费减免等创业扶持政策。困境儿童成年后未就业可比照零就业家庭成员待遇，纳入公益性岗位援助政策范围，优先安排其到政府投资开发的公益性岗位就业。

（五）优先解决住房问题。妥善解决困境儿童成年后的住房问题。对居住在农村的无住房的困境儿童成年后，符合条件的，其家庭优先纳入农村危房改造等农村困难群众住房救助体系，在政策和资金补助上予以倾斜。乡镇人民政府和村（居）民委员会要积极鼓励、动员社会力量及居住地村民帮助其建房。居住在城市困境儿童成年后，符合条件的，其家庭优先安排公共租赁住房、发放住房租赁补贴，并在政策和资金补助上给予倾斜。

（六）健全监护关爱机制。强化家庭监护主体责任，对问题家庭进行排查梳理和监护干预，对监护人不履行监护职责或者侵害儿童合法权益的，按照《最高人民法院最高人民检察院公安部民政部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）进行处理。乡镇人民政府和村（居）民委员会要加强对监护人的法治宣传、监护监督和指导，督促其履行监护责任，帮助其提高监护能力。

发挥救助保护机构和儿童福利机构兜底作用。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，民政部门设立的儿童福利机构要做好收留抚养工作。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，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。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。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。

完善困境儿童法律援助和司法救助机制，除《法律援助条例》规定的未成年人刑事案件和请求给付抚养费案件外，将未成年人请求人身损害赔偿案件和未成年人维权案件，一并纳入法律援助范围。鼓励和支持社会组织、企事业单位等参与困境儿童法律援助活动。加强侵害青少年儿童案件的侦破工作，严肃查处违反法律法规使用童工现象，严厉打击非法使用童工行为，有效维护儿童合法权益。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。加大对困境儿童的精神关爱，提供专业社会工作和心理咨询服务，培养健康心理和健全人格。

四、不断提升服务保障水平

（一）加强服务机构建设。各县市要根据“十三五”民政储备项目情况，积极会同发改部门，向上申报争取儿童福利机构和救助管理机构（未成年人救助保护中心）建设项目，依托现有社会福利中心设立相对独立的儿童福利设施，尽快形成布局合理、资源整合、功能完备、管理规范在基层儿童福利设施网络。有条件的儿童福利机构要加快设立儿童福利指导中心和残疾儿童康复中心，对开展困境儿童保障工作提供政策指导和技术支持，向

机构内和社会残疾儿童提供康复训练服务。各级政府要进一步加大财政支持力度，充分发挥政府、市场、社会作用，多渠道筹措资金，支持儿童福利机构和救助管理机构建设，健全服务功能，增强福利能力，满足监护照料困境儿童需要。

加强特殊教育学校、儿童福利机构特教班建设，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。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。

（二）加大资源整合力度。要充分挖掘闲置社会资源，按照规定，将城镇中废弃厂房、事业单位改制后腾出的办公用房、乡镇行政区划调整后的办公楼，转型中的党政机关和国有企事业单位举办的培训中心、疗养院等机构，以及农村集体经济组织可依法盘活本集体建设存量用地、为本集体经济组织内部成员兴办的非营利性活动场所和服务设施，整合改造成儿童之家等福利机构，增加服务供给，努力改善困境儿童的生产发展环境。要进一步深化“放管服”改革，加大简政放权力度，简化审批手续、缩短审批时限、提供便利服务。

（三）构建基层服务网络。县级人民政府要建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、卫生计生、财政、住房城乡建设、人力资源社会保障、司法等部门和公安机关、残联组织信息共享、协调联动的工作机制，统筹做好本地困境儿童保障政策落实和指导、协调、督查等工作。进一步压实责任，建立强

制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等困境儿童安全保护机制。要通过政府购买服务等形式配备工作人员，安排必要的工作经费，统筹做好困境儿童保障政策落实和指导、协调、督查等工作。依托政府政务服务中心或儿童福利机构成立儿童福利指导中心，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、城乡社区公共服务机构等，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。

乡镇人民政府要通过政府购买服务或设置公益性岗位等形式，配备儿童福利工作站专职人员，建立协调联动机制。依托儿童福利服务工作站建立困境儿童信息台账，一人一档案，动态管理，为困境儿童保障工作提供信息支持。要畅通与县市儿童福利指导中心的联系，并依托各部门在乡镇的办事（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）民委员会要将困境儿童的管理与服务纳入村（居）民委员会建设与管理的议事日程，强化村（居）民委员会在保障困境儿童中的基础作用。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，并向乡镇人民政府报告情况。对于发现的困境儿童及其家庭，属于家庭经济贫困、儿童自身残疾等困难情形的，要告知或协助其申请有关社会救助、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，并积极协助乡镇人民政府和各部门开展困境儿童保障工作。要充分利用城乡社区现有条件及设施设备，整合有效资源，开展好村（居）儿童之家建设。

儿童福利督导员。各县市要将儿童之家作为服务困境儿童的新平台，通过政府购买服务或设置公益性岗位形式，做到每个村（居）民委员会至少选配1名村（居）民委员、大学生村官或专业社会工作者担任儿童福利督导员（儿童之家管理人员），依托儿童之家负责本区域内儿童的日常工作。儿童福利督导员负责收集汇总上报本区域内儿童信息，掌握儿童及其家庭基本状况，对儿童进行动态管理，发现问题及时处理并向乡镇人民政府报告；定期开展探访、政策宣传，为有需要的儿童提供咨询、转介等服务，解决儿童福利工作“最后一公里”的问题；广泛吸纳志愿者，特别是儿童青少年志愿者，为本区域内儿童及家庭开展服务。

（四）加强专业队伍建设。大力培养和健全困境儿童保障服务专业队伍，提升从业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，在职称评定、工资福利、社会保险、培养培训、教学研究等方面享受同等待遇。鼓励各级人民政府购买医疗康复、特殊教育、社会工作、心理疏导等专业服务，充实到儿童保障服务机构。

五、建立健全工作机制

（一）强化政府主导作用。各级人民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规划及部门专项规划，作为创新社会治理和打赢脱贫攻坚战的重要内容统筹推进，健全领导协调机制和困境儿童保障联席会议机制，及时研究解决工作中的重大问题。要强化激励问责，将困境儿童保障工作纳入县市科学发展综合考核范围，明确考核指标。

民政、妇儿工委办公室要发挥牵头作用，会同妇儿工委各成员单位共同做好困境儿童保障工作综合协调、指导督促等工作。民政、教育、卫生计生、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、卫生计生部门和公安机关要督促指导中小学校、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。

（二）发挥群团组织优势。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“五老”（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。

（三）鼓励社会力量参与。鼓励现有的困境儿童托养照料、救助保护、康复训练等设施在确保公益性质前提下，通过公开招投标形式实现公办民营。支持采取政府和社会资本合作（PPP）等方式兴建困境儿童保障服务设施。

加大社会组织扶持培育力度，积极引导社会组织围绕困境儿童基本生活、教育、医疗、照料、康复等需求，实施慈善项目、提供专业服务。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，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。

鼓励各类慈善组织和爱心人士加强对困境儿童的经济和精神援助，为困境儿童成长提供更多的服务和帮助。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。

（四）加大宣传引导力度。各县市要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。加大困境儿童保障政策的宣传力度，

通过多种宣传形式，推动政策进社区、进学校、进家庭，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。

各县市、各部门要根据实际情况和职责分工制定具体政策和措施。州民政局、州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，贯彻执行情况及时向州人民政府报告。州人民政府将适时组织专项督查。

附件：重点任务分工（州直部门和单位）



（此件公开发布）

附件

重点任务分工（州直部门和单位）

序号	工作任务	责任单位
1	对符合条件的困境儿童进行救助，保障其基本生活。救助资金和基本生活保障补助资金按照各年度标准按时足额发放到位。	州民政局、财政局（列首位的为牵头单位，下同）。
2	对符合条件的困境儿童开展医疗救助。加强城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助、疾病应急和慈善救助的有效衔接，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。	州人社局、州民政局、州卫计委、州财政局。
3	对符合条件的困境儿童开展教育救助。	州教育局、州民政局、州残联。
4	根据困境儿童的不同情况妥善做好协调处置工作，落实抚养监护要求。	州民政局、州公安局、州妇联。
5	对照有关政策，落实残疾儿童福利服务要求。	州卫计委、州残联、州民政局。
6	依托政府政务服务中心或儿童福利机构成立儿童福利指导中心，配备工作人员，并进一步明确各部门在儿童福利指导中心的责任人，建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、卫生计生、财政、住房城乡建设、人力资源社会保障、司法等部门和公安机关、残联组织信息共享、协调联动的工作机制；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；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、城乡社区公共服务机构等，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。	州民政局、州妇儿工委办公室、州妇儿工委有关成员单位。

序号	工作任务	责任单位
7	乡镇人民政府通过政府购买服务或设置公益性岗位等形式，配备儿童服务工作站专职人员，建立协调联动机制。依托儿童福利服务工作站建立困境儿童信息台账，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。畅通与县市儿童福利指导中心的联系，依托各部门在乡镇的办事（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。	州民政局、州妇儿工委办公室、州妇儿工委有关成员单位。
8	从 2017 年起，充分利用城乡社区现有设施设备，整合有效资源，按照每年不低于 20% 的社区建立儿童之家，到 2020 年，实现 50% 以上的城乡社区至少建立 1 所儿童之家，通过政府购买服务或设置公益性岗位等形式，做到每个村（居）民委员会至少选配 1 名村（居）民委员、大学生村官或专业社会工作者担任儿童福利督导员，依托儿童之家负责本区域内儿童的日常工作。	州民政局、州妇儿工委办公室、州妇儿工委有关成员单位。
9	落实儿童福利指导中心、儿童福利服务指导站和儿童之家的有关工作。	州妇儿工委办公室、州民政局、州人社局、州妇儿工委有关成员单位。
10	建立部门协作联动机制。民政部门、妇儿工委办公室发挥牵头作用，会同妇儿工委各成员单位共同做好困境儿童保障工作综合协调、指导督促等工作。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。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。	州民政局、州妇儿工委办公室、州妇儿工委有关成员单位。

序号	工作任务	责任单位
11	建立科学的评价机制。将困境儿童信息统计纳入现行《云南儿童发展规划（2011—2020年）》统计制度；建立儿童信息统计、监测、反馈报告制度和儿童福利台账制度，为困境儿童建立专门档案和联系卡，做好困境儿童信息统计工作。完善儿童成长与福利需求监测与发现机制，明确监测和发现的主体、内容、渠道和方式，并根据当地自然地理、联络条件等情况，制定有关的信息递送制度。建立健全帮扶制度，根据本地的资源供给现状，综合考量困境儿童的数量、需求情况，及时给予切实可行的帮助。建立儿童福利督导员督导管理制度，将儿童福利督导员的工作纳入当地年终考核范围。	州妇儿工委办公室、州统计局、州民政局。
12	充分发挥群团组织作用。各级群团组织发挥自身优势，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。	州总工会、团州委、州妇联、州残联、州关工委。
13	鼓励支持社会力量参与。	州民政局、州妇儿工委各成员单位。
14	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。	州民政局、州妇儿工委各成员单位。
15	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。	州妇儿工委各成员单位。

抄送：州委各部门，州人大常委会办公室，州政协办公室，州纪委办公室，州法院，州检察院，楚雄军分区，武警楚雄州支队，州公安消防支队，各群团组织。

楚雄州人民政府办公室

2017年11月30日印发