

# 东莞市人民政府办公室文件

东府办〔2019〕7号

## 东莞市人民政府办公室关于印发《东莞市关于加强困境儿童保障工作的实施方案》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

《东莞市关于加强困境儿童保障工作的实施方案》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市人民政府办公室  
2019年1月31日

# 东莞市关于加强困境儿童保障工作的 实施方案

为建立健全困境儿童保障制度，确保困境儿童生存、发展、安全权益得到有效保障，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）和《广东省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（粤府〔2016〕129号）精神，结合我市实际，特制定如下实施方案。

## 一、指导思想和总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，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，为困境儿童健康成长营造良好环境，力争到2020年底，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，使困境儿童服务体系更加完善，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、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。**落实政府责任，积极制定和完善保障儿童权益、促进儿童发展、加强儿童安全保护的配套政策措施，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。

### 三、困境儿童分类

本方案中的儿童是指不满 18 周岁的未成年人。困境儿童是指由于儿童自身和家庭原因而陷入生存、发展和安全困境，需要政府和社会予以关心帮助的儿童。主要包括孤儿（弃婴）、自身困境儿童、家庭困境儿童、安全困境儿童和临时困境儿童等五类儿童。

（一）**孤儿（弃婴）。**是指失去父母或查找不到生父母的未成年人。

(二) 自身困境儿童。是指因自身残疾、疾病等原因导致康复、教育、照料、护理和社会融入等困难的儿童。主要包括我市艾滋病病毒感染儿童、残疾儿童、重病儿童等。

1. 艾滋病病毒感染儿童，是指目前携带艾滋病病毒及患有艾滋病的未成年人。

2. 残疾儿童，是指取得《中华人民共和国残疾人证》的未成年人。本方案自身困境儿童中的残疾儿童，是指非最低生活保障对象的残疾儿童（最低生活保障对象中的残疾儿童列入家庭困境儿童类别）。

3. 重病儿童，是指患有重大疾病的未成年人。本方案自身困境儿童中的重病儿童，是指儿童出生就患有重大疾病的儿童（重大疾病以纳入城乡居民大病保险报销范围为准）。

(三) 家庭困境儿童。指因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，以及父母双方不能履行抚养义务的儿童。主要包括我市的最低生活保障家庭儿童、父母双方不能履行抚养义务的儿童。

1. 儿童所在家庭为最低生活保障家庭、建档立卡贫困户。

2. 父母双方弃养（父母不履行抚养义务1年以上，下同）、重病（重大疾病以纳入城乡居民大病保险报销范围为准）或重残（一、二级残疾和三、四级智力残疾、精神残疾，下同）、

在押服刑（含强制隔离戒毒，剩余期限不少于1年及以上，下同）。

3. 父母一方死亡或失踪，另一方弃养、重病、重残或在押服刑。

4. 父母一方弃养，另一方重病、重残或在押服刑。

5. 父母一方在押服刑，另一方重病或重残等。

（四）安全困境儿童。是指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。

（五）临时困境儿童。是指遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊困难陷入困境的儿童。本方案的临时困境儿童中的重大疾病儿童，是指具有临时性、突发性特征的重大疾病的儿童（重大疾病以纳入城乡居民大病保险报销范围为准）。

#### 四、分类保障任务

（一）保障基本生活。符合条件的困境儿童按政策分别纳入孤儿基本生活保障、最低生活保障、特困人员救助供养和临时救助等范围。

对于失去父母或查找不到生父母的未成年人，纳入孤儿基本生活保障范围，由市财政给予孤儿基本生活保障金，全市统一保障标准为2019年每人每月1685元，2020年每人每月1820

元。我市保障标准参照不低于全省集中供养孤儿最低基本生活保障标准确定并适时调整。

对于艾滋病病毒感染儿童，按照我市艾滋病病毒感染儿童基本生活保障制度执行，参照孤儿基本生活保障的标准发放基本生活费。

对于符合条件的残疾儿童，落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策。

对于低保家庭中的儿童（含父母双方不能履行抚养义务的儿童），继续享受低保待遇。对于非低保家庭的父母双方不能履行抚养义务的儿童，以个人为单位纳入低保范围，享受低保待遇。同时，上述儿童的个人收入不计入家庭收入（如该儿童的家庭收入计算方式与现行低保政策所规定的不一致，以本方案的计算方式为准），实行增发孤儿基本生活保障标准和低保标准差额部分，并按照市、镇两级财政 5:5 的分担比例执行。

对于由公安、法院等部门转送至市社会福利中心的打拐解救儿童，由市社会福利中心参照孤儿基本生活保障的标准进行替代性养护安置。

对于在市社会福利中心抚养的身体残疾且无独立生活能力和劳动就业能力的孤儿成年后，符合特困人员救助供养条件的，纳入特困人员救助供养范围，享受特困人员供养待遇。

其他类型的困境儿童由职能部门按照有关规定，做好困境儿童基本生活保障工作。上述标准按照不叠加、就高不就低的原则实施。

（二）保障基本医疗。孤儿（弃婴）的医疗救助标准参照特困人员医疗救助政策执行。将最低生活保障家庭和低收入家庭儿童、特困供养儿童纳入医疗救助对象范围，对其参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予全额资助；对于最低生活保障家庭和低收入家庭儿童、特困供养儿童以及因病致贫家庭重病儿童等人员分别按照省、市低保医疗救助、特困人员医疗救助和临时救助等有关规定给予医疗救助，以上医疗救助按照不叠加，就高不就低原则享受。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。各园区、镇（街）可多方募集资金为困境儿童购买意外伤害保险及重大疾病保险等商业健康保险。加强社会基本医疗保险、重大疾病医疗保险、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，形成困境儿童医疗保障合力。

（三）强化教育保障。继续实施对义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书和家庭经济困难儿童补助生活费的“两免一补”政策。加大力度推进我市低保家庭和低保边缘家庭在校学生助学项目的助学工作。鼓励和支持特殊教育学校、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（部），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。教育部门和民政部门共同完善义务教育控辍保学工作机制，强化困境儿童入学保障，依法完成义务教育。

（四）扶持成年后就业创业。通过市、园区（镇街）、村（社区）三级公共就业服务平台，就近就便免费向成年后困境儿童提供政策咨询、职业指导、职业介绍、就业援助、补贴申请等“一站式”公共就业服务。将符合就业困难认定条件的成年后困境儿童列为就业困难人员，纳入重点援助范围，优先安排其到政府投资开发的公益性岗位就业。落实职业技能晋升培训补贴、就业困难人员工资差额补助、灵活就业人员工资补助、灵活就业人员社保补贴、招用就业困难人员社保补贴、企业就业安置基地奖励等政策，帮扶成年后困境儿童实现稳定就业。落实免费创业培训、小额创业贷款、一次性创业资助、创业场地租金补贴等政策，促进有意愿的困境儿童成年后成功创业。对于在市社会福利中心集中供养，具有独立生活自理能力（含提供一定辅助设施和器材后，也具有生活自理能力的）、劳动就业能力或部分劳动就业能力的成年孤儿，由 32 个镇街轮流安置，帮助其实现就业。对于分散在各镇街的孤儿成年后，由所在镇街按属地管理原则，落实入户、就业扶持等各项工作。

(五) 落实监护责任。对于失去父母、查找不到生父母的未成年人，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和人民法院指定由民政部门担任监护人的儿童，以及查找不到生父母或其他监护人的打拐解救儿童，由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。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仍不悔改的，由公安机关将儿童护送至民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构进行临时监护，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，公安机关应当协助其查找其他监护人，并按法律规定的监护人顺序安排监护。对其监护人的行政拘留或限制人身自由刑事强制措施开始执行，但公安机关仍未能协助落实亲属、其他成年人监护的儿童，公安机关应及时联系民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构安排临时监护。对于服刑人员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。对于依法收养儿童，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。

(六) 加强残疾儿童福利服务。加强 0—6 岁残疾儿童抢救

性康复工作，加快完善残疾儿童康复救助制度，完善残疾儿童康复服务网络和服务体系。逐步提高视力、听力、言语、智力、肢体残疾和孤独症儿童的康复救助补贴标准。将福利机构内儿童的非手术类救治和体检、康复治疗纳入“残疾孤儿手术康复明天计划”资助范围；将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，参照福利机构内儿童的救治政策和做法，实施医疗康复。

（七）加强流浪儿童救助保护。要切实做好流浪儿童的救助保护工作，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，应当护送到救助保护机构接受救助，其中由成年人携带流浪乞讨的，应当进行调查、甄别；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；城管部门发现流浪儿童，应当告知并协助公安或民政部门将其护送到救助保护机构接受救助。各级公安机关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，要及时利用验血采集DNA等手段尽快查明真实身份并做好解救工作。健全流浪儿童寻亲工作机制，帮助流浪儿童及时回归家庭，对经过2年以上仍查找不到父母或其他监护人的，按规定及时办理户口登记手续，并进

行妥善安置。

## 五、建立健全困境儿童保障工作体系

（一）完善基层儿童福利服务体系。加快基层儿童福利服务体系建设，构建市、园区（镇街）、村（社区）三级工作网络。市政府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。市有关部门要与各园区、镇（街）和村（居）民委员会做好相关工作衔接，及时监测、发现、处理困境儿童权益受侵害事件，采取有针对性的保护措施。各园区、镇（街）要切实承担困境儿童保障服务工作职责，指导村（居）民委员会做好困境儿童保障服务工作。村（居）民委员会要设立由村（居）民委员会担（兼）任的儿童福利督导员，负责困境儿童保障工作的监督、指导和宣传等工作，并通过村（居）民委员会向园区管委会、镇（街道）人民政府（办事处）报告情况。

（二）加强部门协作联动。各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、妇儿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、公安、教育、人力资源和社会保障、医疗保障、卫生健康、住房城乡建设等部门要进一步完善政策措施，健全协商机制，确保符合条件的困境儿童及其家庭及时得到有效帮扶。

（三）加强困境儿童救助机构建设。儿童福利机构、救助保护机构、社区儿童活动场所等是开展困境儿童保障的工作阵地和重要载体。要统筹各方资源，进一步完善儿童福利机构、救助保护机构场所的设施，增强服务能力，满足困境儿童监护照料需要。要统筹发挥城乡社区公共服务设施、学校、儿童福利院、未成年人保护中心和工、青、妇、残联组织以及社会力量举办的儿童活动场所的作用，开辟儿童之家等儿童活动和服务场所，将困境儿童服务纳入社区公共服务体系，让困境儿童活动有场地，专业社会工作者、志愿者等有服务平台和阵地。

（四）引导社会力量参与。各级工会、共青团、妇联、残联、关工委等要发挥群团组织优势，广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、教育培训、维权等帮扶服务，加强对困境儿童及其家庭的教育指导。根据省妇联的有关文件要求，妇联要大力推进儿童之家（儿童友好社区）创建工作，发挥基层妇联组织的作用，为困境儿童提供关爱服务。残联组织要大力推进残疾儿童康复服务，提高康复保障水平和服务能力。关工委要充分发挥老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等城乡“五老”优势，组织“五老”义工队伍开展关爱困境儿童服务活动。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，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。

## 六、保障措施

(一) 加强组织领导。各园区、镇（街）要高度重视，把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。要建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、公安、司法、财政、人力资源和社会保障、医疗保障、卫生健康等部门和残联、工会、共青团等群团组织参加的困境儿童保障工作机制，及时研究解决重大问题，统筹推进困境儿童保障工作。各园区、镇（街）、各有关部门要加强困境儿童保障队伍建设，配齐配强工作人员，确保责任落实、工作到位。

(二) 落实资金保障。要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，建立政府投入与社会力量参与相结合的资金保障机制。各级财政部门要为困境儿童在儿童福利机构、救助保护机构监护或临时监护期间产生的相关费用提供经费保障。

(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，主动借助新兴媒体，广泛运用各类阵地，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问题。

(四) 加强督查落实。各园区、镇(街)要加强对困境儿童保障工作的督查,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,确保困境儿童保障工作落到实处、取得实效。市民政局将会同有关部门适时对各园区、镇(街)贯彻落实情况组织专项督查。

## 七、其他事项

本实施方案自 2019 年 1 月起实行,有效期 3 年。

公开方式: 主动公开

---

抄送: 市委直属各单位, 市人大办, 市政协办, 市纪委监委, 市中级人民法院, 市检察院, 省属有关单位。

---

东莞市人民政府办公室综合一科

2019 年 1 月 31 日印发

---