

# 广东省人民政府文件

粤府〔2016〕129号

---

## 广东省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

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），完善我省困境儿童分类保障制度，切实维护困境儿童的合法权益，现提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）总体目标。全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，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，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、社会福利和儿童保护等政策措施，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、教育等保障体系更加健全，困境儿童监护制度更加完善，儿童福利服务体系建设进一步加强，全社会关爱保护儿童的意识普遍增强，困境儿童成长环境更为改善、安全更有保障。

## （二）基本原则。

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、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五类。

（一）孤儿。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。

（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，包括父母双方弃养、重病或重残、在押服刑（含强制隔离戒毒，下同）；父母一方死亡或失踪，另一方弃养、重病、重残或在押服刑；父母一方弃养，另一方重病、重残或在押服刑；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。

## 三、实施困境儿童分类保障

(一) 落实基本生活保障。对于无法定抚养人的儿童，纳入孤儿保障范围，进一步完善孤儿基本生活保障制度。将符合条件的困境儿童按政策分别纳入最低生活保障、特困人员救助供养和临时救助范围。父母不能履行抚养义务的儿童以个人为单位全部纳入最低生活保障，并按低保标准全额享受低保。为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。鼓励各地针对其他类型的困境儿童建立基本生活保障制度。加强政策衔接，按照不叠加、就高不就低享受基本生活保障政策的原则，统筹做好困境儿童基本生活保障。

(二) 健全医疗保障。孤儿的医疗救助按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、特困供养儿童纳入重特大疾病医疗救助范围，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按规定给予医疗救助，同时逐步提高对重病、重残儿童的救助支付比例。对于符合条件的困境儿童，下调大病保险起付标准，提高报销比例，不设年度最高支付限额。开展为享受最低生活保障儿童和特困供养儿童购买商业保险工作。按有关规定将残疾儿童医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。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。

(三) 完善教育保障。继续实施对全省城乡义务教育学生免除学杂费、免费提供教科书和对家庭经济困难儿童补助生活费的

“两免一补”政策。资助建档立卡贫困户子女，对义务教育阶段、普通高中和中等职业学校就读的贫困户学生给予生活费补助。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。将农业转移人口及其他常住人口随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，完善和落实随迁子女义务教育就学和流入地参加升学考试政策，为符合条件的随迁子女落实中等职业教育免学费政策。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。

（四）强化监护责任。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，按照有利于孤儿健康成长的原则，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

应当询问其是否为未成年子女唯一监护人并是否需要委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构临时监护，并协助其联系有关人员或民政部门予以安排。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。

**（五）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，加快建立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。对生活不能自理的特困供养残疾儿童给予包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。继续实施“广东省出生缺陷综合防控项目”，为欠发达地区新生儿疾病筛查服务提供补助。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。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。

**（六）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。要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，要按规定及时办理户口登记手续，并进行妥善安置。

#### **四、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，构建县（市、区）、乡镇（街道）、村（居）三级工作网络。

县（市、区）人民政府要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、处理困境儿童权益受侵害事件，采取有针对性的保护措施。要依托地级以上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等，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。

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。

村（居）民委员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。要设立由村（居）民委员会委员担（兼）任的儿童福利督导员或儿童权利监察员，负责困境儿童保障工作的监督、指导和宣传等工作，并通过村（居）民委员会向乡镇人民政府（街道办事处）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、儿童自身残疾或重病等困难情形的，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。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，协助开展保障工作。

**（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、卫生计生、人力资源社会保障、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。各地要统筹各方资源，进一步完善儿童福利机构、社会福利机构儿童部、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。要加快县级儿童福利机构转型和能力建设，逐步拓展完善功能，辐射城乡社区，为困境儿童提供专业的替代照料、养育辅导、专业康复和矫治等福利服务。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。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。

落实国家有关税费优惠政策，通过政府和社会资本合作（PPP）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。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。各地要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。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帮助。

## **五、加强工作保障**

**（一）加强组织领导。**各地要高度重视，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、人力资源社会保障、卫生计生等部门和残联、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。各地、各有关部门要加强困境儿童保障工作队建设，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。**各地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。各地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）强化督查落实。**各地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。

**（四）加强宣传引导。**要通过广播、电视、报纸、互联网等媒体，广泛开展儿童权益保障法律法规和困境儿童保障政策宣传活动，推动政策进社区、进学校、进家庭，增强全社会保护儿童权利意识。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，宣传报道正面典型，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。

各地要结合实际制定具体实施方案。省民政厅要会同有关部

门适时对各地贯彻落实国发〔2016〕36号文和本实施意见的情况组织专项督查。



**公开方式：**主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院，中直  
驻粤有关单位。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2016年12月15日印发

