

# 山东省人民政府文件

鲁政发〔2017〕5号

---

## 山东省人民政府 关于贯彻国发〔2016〕36号文件 加强困境儿童保障工作的实施意见

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

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。长期以来，省委、省政府高度重视儿童福利事业发展，十分关心孤儿等

困境儿童的健康成长，先后出台了一系列政策措施，强化社会救助、社会福利和安全保障，全省儿童福利事业有了长足发展。但目前仍有一些困境儿童因家庭经济贫困、自身残疾、缺乏有效监护等原因，面临生存、发展、安全困境，亟需妥善解决。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），进一步改善困境儿童的生存、发展条件，解决困境儿童面临的突出困难和问题，提升困境儿童的基本保障水平，现提出以下实施意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻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，坚持问题导向，强化家庭尽责，分类施策，精准帮扶，为困境儿童营造安全、舒适、温暖、健康的成长环境。

### （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，督促家庭履职尽责，支持家庭提高抚养监护能力，形成有利于儿童成长发展的和谐友好型家庭环境。

**坚持政府主导。**落实政府责任，推动完善儿童保障立法，制定配套措施，健全工作机制，统筹资源，形成困境儿童保障工作合力。

**坚持社会参与。**孵化培育儿童相关社会组织，动员引导企事业单位参与困境儿童保障工作，培育完善志愿服务队伍，营造有

利于困境儿童生存发展的良好社会氛围。

坚持分类保障。以困境儿童健康成长和发展为出发点，着力解决涉及困境儿童监护、生活、教育、医疗、康复、服务和安全保护等方面的困难和问题。

(三) 总体目标。“十三五”时期，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，完善儿童服务保障体系，增强全社会关爱保护儿童的意识，营造关心、关爱困境儿童健康成长的社会氛围，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。

## **二、完善困境儿童分类保障措施**

(一) 加强生活保障。对于无法定抚养人的儿童，纳入孤儿基本生活保障范围。其他因自身、家庭等原因陷入困境的儿童，符合《山东省民政厅山东省财政厅关于建立困境儿童基本生活保障制度的意见》(鲁民〔2014〕56号)规定的困境儿童基本生活保障条件的，纳入保障范围。长期在外流浪儿童及其他需要帮助的儿童，根据不同情况分类保障，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；符合最低生活保障条件的，纳入最低生活保障范围；遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按规定实施临时救助。对于其他情况的困境儿童，各地也要做好保障工作。孤儿等困境儿童成年后仍在全日制学校就读的，继续享受基本生活费等相应福利保障待遇。具备劳动能力和完全民事行为能力且未在全日制学校继续就读的孤儿等困境儿童年满18周岁的，发放不低于6个月的基本生活费后，

自下月起停止困境儿童福利保障待遇。已享受其他生活救助政策的孤儿等困境儿童按照“就高不就低”的原则，不重复享受补助。稳步开展适度普惠型儿童福利制度建设，鼓励家庭依法收养残疾孤儿、弃婴，并为被收养儿童按社会散居孤儿发放生活补贴至被收养儿童年满18周岁。

（二）提升医疗保障。完善城乡医疗救助制度，提高困境儿童医疗救助水平。对符合贫困人口条件的重病、重残儿童，居民大病保险起付标准减半，分段报销比例提高5个百分点，封顶线提高到50万元。对于社会散居孤儿，纳入“残疾儿童手术康复明天计划”对象范围。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。对于最低生活保障家庭儿童和特困供养救助范围的儿童住院治疗的，限额内的合规医疗费用医疗救助比例不低于政策规定范围内个人自付费用的70%。县级以上人民政府应当制定重特大疾病医疗救助政策，对符合医疗救助条件的困境儿童适当提高报销比例和封顶线。对最低生活保障家庭儿童、重度残疾儿童参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予补贴。对于纳入特困人员救助供养范围的儿童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。完善居民医疗保险信息系统，加强居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助、疾病应急救助和慈善救助的有效衔接，实施好基本公共卫生服务项目，将困境儿童优先纳入家庭医生签约服务，形成困境儿童医疗保障合力。

（三）完善教育保障。进一步推进义务教育“两免一补”政

策实施，落实教育资助政策，为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。对我省城乡居民最低生活保障家庭中参加当年全国普通高等教育入学考试，经山东省教育招生考试院正式录取的全日制本科教育大学新生，可以申请不低于4000元的一次性新生入学救助，考取师范、军校等专业免交学费以及升入我省高校免除学费按“绿色通道”办理入学手续的学生不享受此项救助。对于农业转移人口及其他常住人口随迁子女，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畴，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。保障流动和留守儿童接受学前教育，建立残疾儿童随班就读（随园保教）支持保障体系。深入推进特殊教育提升计划，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，支持有条件的儿童福利机构为社会残疾儿童提供特殊教育。完善义务教育控辍保学工作机制，确保困境儿童及时入学和不失学，依法完成义务教育。

（四）强化康复服务保障。进一步做好0—6岁残疾儿童的抢救性康复工作，有条件的地区可将康复训练扩大到9周岁残疾儿童。对已参加居民基本医疗保险符合条件的0—6岁（含6周岁）听力残疾、脑瘫、智力残疾、孤独症、肢体残疾、低视力和因接种一类疫苗引起的异常反应导致的残疾儿童，经二级以上医疗机构诊断证明符合康复治疗条件的，根据医保基金承受能力，逐步将符合规定的康复、医疗费用纳入基本医疗保险支付范围，逐步实现免费手术、康复辅助器具配置和康复训练等。儿童福利机构

要加快转型升级，拓展服务职能，积极向社会残疾儿童开展替代照料、养育辅导、特殊教育、康复训练等服务。建立残疾儿童筛查信息共享机制和残疾报告制度，推进卫生计生、教育、民政、人力资源社会保障、残联等部门间信息共享，确保残疾儿童能够得到早筛查、早发现、早诊断、早康复。

（五）促进就业住房保障。县级以上人民政府应当建立健全就业救助制度，对法定劳动年龄内且有劳动能力并处于失业状态的困境儿童，通过提供免费公共就业服务、促进企业单位吸纳就业、鼓励灵活就业和自谋职业等办法，给予就业救助。要积极提供有针对性的公共就业服务，加强职业技能培训。对有困境儿童的农村危房户，要优先纳入农村危房改造计划；居住在城市的困境儿童成年后，符合城市廉租房保障条件或其他保障性住房供应条件的，当地政府要优先安排，应保尽保。对于有房产的困境儿童，监护人要帮助其做好房屋维修和保护工作，不得侵害未成年人财产权益。

### 三、健全工作机制

（一）构建儿童福利服务体系。整合各类优势资源，构建市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（居）四级联动工作体系，构筑横向到边、纵向到底、覆盖城乡的困境儿童保障服务网络。各市、县（市、区）要建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、公安、卫生计生、人力资源社会保障、住房城乡建设及妇联、残联等部门信息共享、协调联动的工作机制。县级人民政府要参照农村留守儿童救助保护机制，建立面向城乡困境儿

童的包括强制报告、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、城乡社区公共服务设施等，充分发挥其临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。乡镇人民政府（街道办事处）要明确儿童关爱保护专业干事，建立翔实完备的困境儿童信息台账，一人一档案，实行动态管理；畅通与县级人民政府及有关部门的联系，并依托有关部门（组织）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）民委员会要设立儿童关爱联络员、儿童福利督导员或儿童权利监察员，强化困境儿童保障工作队伍建设，制定儿童关爱联络员、儿童福利督导员或儿童权利监察员工作规范，负责困境儿童保障政策宣传和日常工作，强化责任落实。

（二）强化监护责任机制。对于失去父母、查找不到生父母的儿童，纳入孤儿安置渠道，推行适合孤儿身心发育的养育模式，建立替代养护制度，完善孤儿收养制度，规范家庭寄养，倡导社会助养。对于父母没有监护能力且无其他监护人的儿童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。全面开展未成年人行政保护和司法保护工作，对问题家庭进行排查摸底和监督干预，对于监护人不履行监护职责或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。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、村（居）民委员会、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、未成年救助保护机构监护，并协助其联系有关人员或民政部门予以安排，办理书面交接手续。负责接收未成年人的单位和人员应当对未成年人予以临时紧急庇护和短期生活照料，保护未成年人的人身安全，不得侵害未成年人合法权益。对于父母服刑（在押）、强制隔离戒毒而缺少监护人的儿童，执行机关应当为其委托亲属、村（居）民委员会、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、未成年人救助保护机构提供帮助，并办理书面交接手续。对于依法收养的儿童，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。

（三）优化儿童关爱机制。深入贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》（国发〔2016〕13号），建立救助保护机制，及时救助保护处于监护缺失或监护不力等危险处境的儿童。鼓励党政机关、企业、社会组织等开展联系帮扶困境儿童活动，及时帮助困境儿童排忧解难。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。鼓励通过政府购买服务的方式，为困境儿童开办“四点半课堂”和“暑期护航航班”等爱心课堂。各级工会、共青团、妇联、残联、关工委等部门要发挥自身优势，依托妇女儿童家园、妇女之家、儿童之家等各类活动阵地，开展多种形式互助活动，积极为困境儿童提供

假期日间照料、课后辅导、心理疏导等关爱服务。大力培育引导专业社会工作服务机构、慈善组织、志愿服务组织，捐资赠物、实施慈善项目、提供专业服务。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。引导社会各界共同关心、关爱困境儿童，营造适合困境儿童生存发展的良好社会氛围。

#### **四、强化组织保障**

**（一）加强组织领导。**各级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等规划，健全困境儿童保障体系，及时研究解决工作中存在的困难和问题。要根据当地经济社会发展水平，逐步拓展困境儿童保障范围，稳步提升困境儿童保障水平。要积极引导社会力量、慈善资源参与，多渠道筹措资金，通过政府购买服务、社工岗位开发等措施解决困境儿童保障工作的人员和经费问题，逐步建立以政府投入、福彩公益金支持及社会力量共同参与的保障机制。民政部门、妇儿工委办公室要发挥牵头作用，做好综合协调、指导督促等工作。民政部门要统筹运用好社会福利、社会救助、社会服务、社会组织管理等相关政策措施，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得到及时、有效帮扶。财政部门要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，支持做好困境儿童保障工作。教育部门要充分落实困境儿童教育保障政策，加强对各学校和儿童福利机构中特殊教育工作的指导和支持。人力资源社会保障部门要落实孤儿及困境儿童参加城乡居民医疗保险政策。公

安部门要严厉打击拐卖、遗弃、虐待儿童等违法犯罪行为，负责弃婴（儿）法定监护人的查找，及时出具弃婴（儿）捡拾证明，依法办理户口登记等工作。司法行政部门要对有需要的儿童及时提供法律援助或者司法救助。住房城乡建设部门要落实困境儿童住房保障政策，解决好城乡困境儿童的住房问题。卫生计生部门要落实困境儿童医疗康复保障制度。残联组织要持续加大对困境儿童的康复救助工作。

（二）强化阵地建设。逐步完善儿童福利机构或社会福利机构儿童部、救助保护机构、残疾人康复服务机构及基层儿童关爱服务平台建设，健全服务功能，增强服务能力，充分发挥基层阵地的服务辐射作用，为有需求的困境儿童提供照护、临时监护、康复服务等。到“十三五”末，基本实现每个设区的市拥有1所功能完备、设施齐全、服务良好的儿童福利机构、未成年人救助保护机构或残疾人康复服务机构，推动人口数量较大或孤残儿童较多的县（市、区）建设儿童福利机构、未成年人救助保护等服务机构。各级儿童福利机构要加快转型升级步伐，在确保院内孤残儿童养、治、教、康基础上，逐步向社会儿童辐射，充分发挥专业和资源优势，为有需求的困境儿童及其家庭提供替代养护、康复救助、特殊教育、心理辅导、职业培训、养育指导等服务。有条件的地区儿童福利机构可以向社区有需求儿童提供有偿、低偿或无偿服务。充分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。

（三）注重宣传引导。各地要通过报刊、网络、微信、政务

公开栏、明白纸等多种形式加强对儿童权益保障法律法规和困境儿童保障政策的宣传，及时总结推广先进经验，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，在全社会营造共同关心、关爱和呵护困境儿童健康成长的浓厚氛围。强化对优秀工作人员的激励力度，将从事儿童福利工作的社会工作者纳入“齐鲁和谐使者”选拔范围，充分发挥先进典型的示范带动作用。

（四）跟进督导检查。要加大督导力度，明确督查指标，强化激励问责，建立常态化督导机制。利用山东省未成年人关爱保护信息管理平台，整合数据资源，建立电子档案，实现困境儿童动态管理，并定期通报工作情况。省有关部门要实现互通信息、共享资料，建成并完善部门有效互动的动态监测模式。

各市、各有关部门要根据实际情况和职责分工制定具体实施意见。省民政厅、省妇儿工委办公室要加强对本意见执行情况的监督检查，重大情况及时报告省政府。

山东省人民政府

2017年2月27日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。  
各民主党派省委。

---

山东省人民政府办公厅

2017年2月28日印发

---

