

# 西安市灞桥区人民政府办公室文件

灞政办发〔2018〕9号

---

## 西安市灞桥区人民政府办公室 关于转发《西安市人民政府办公厅关于加强 困境儿童保障工作的实施意见》的通知

各街道办事处，区政府各工作部门、各直属机构：

现将《西安市人民政府办公厅关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（市政办发〔2017〕116号）转发给你们，请结合自身实际，认真抓好贯彻落实。

西安市灞桥区人民政府办公室

2018年3月5日

# 西安市人民政府办公厅

## 关于加强困境儿童保障工作的实施意见

(市政办发〔2017〕116号)

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、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)和省政府《关于加强困境儿童保障工作的实施意见》(陕政发〔2017〕38号)，建立健全困境儿童保障体系，切实维护困境儿童合法权益，结合我市实际，制定如下实施意见。

### 一、困境儿童保障范围

具有我市户籍、未满18周岁且符合以下条件的儿童，纳入困境儿童分类保障范围。

第一类：因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童，包括无劳动能力、无生活来源、法定抚养人无抚养能力的儿童；遭遇突发性事件，或因其他特殊原因导致家庭基本生活陷入困境的儿童。

第二类：因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入困难的儿童。

第三类：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，包括事实无人抚养儿童：父母双方长期服刑在押或强制戒毒的；父母一方死亡或失踪，另一方长期服刑在押或强制戒毒的；父母双方重

残、重病的；父母一方死亡或失踪，另一方因重残或重病无力抚养的。

## 二、建立困境儿童分类保障体系

按照权益优先、分类保障、城乡并重、属地管理的原则，坚持问题导向，优化顶层设计，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，实施困境儿童分类施策，精准帮扶，建立与我市经济社会发展相适应的困境儿童分类保障体系，为困境儿童健康成长营造良好环境。

### （一）建立基本生活保障体系。

对于第一类困境儿童中无劳动能力、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；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保障范围并予以分类保障；对于遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按规定实施临时救助，救助标准上浮不低于 10%。

对于第二类困境儿童中符合残疾人两项补贴政策的残疾儿童，及时发放困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。

对于第三类困境儿童中事实无人抚养儿童按照社会散居孤儿养育标准发放生活补贴（其中已纳入最低生活保障范围的，在分类保障的基础上采取补差的办法，落实生活补贴）。

### （二）建立基本医疗保障体系。

困难重度残疾、重病儿童基本医疗保险报销比例提高 5%，大病保险起付线降低 50%。

符合医疗救助条件未满 14 周岁的困境儿童，救助比例上浮 10%，年累计封顶线 20 万元。

将小儿行为听力测试、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。

孤儿、属于特困人员类的儿童、法定抚养人无抚养能力的未满 16 周岁儿童、事实无人抚养儿童，参加基本医疗保险的个人缴费部分从医疗救助资金中给予全额资助。

加强城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助、疾病应急救助和慈善救助的有效衔接。建立健全弃婴和流浪乞讨未成年人疾病患者的发现、护送、救治机制，开辟医疗救治绿色通道，实行首诊负责制和先救治后结算。落实好基本公共卫生服务项目，建立儿童健康档案，实施孕产妇健康管理、新生儿预防接种、疾病筛查，加强结核病、艾滋病等传染病防治，做好儿童营养改善试点工作，到 2020 年，实现儿童营养改善全覆盖，促进儿童早期发展。

### （三）强化教育保障，建立控辍保学机制。

将困境儿童纳入相应的教育资助范围，享受学前 1 年免费、义务教育阶段“两免一补”和高中免学费政策。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。

建立和完善残疾儿童随班就读支持保障体系，确保视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童少年义务教育入学率在规定时限内实现达标，对不能入学接受义务教育的残疾儿童，根据实际情况提供送教上门、远程教育或者其他适合残疾儿童特点的服务。

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。

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）强化监护主体责任，健全救助保护网络。

父母或监护人应依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。

对于失去父母、查找不到生父母的儿童，纳入孤儿保障体系，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，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。

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后仍不改正的，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妥善安排。

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。

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，妥善落实抚养监护要求。

对于生活无着流浪乞讨的、无法查找到亲属的未成年人，救助管理机构应当按照有关规定，及时交由儿童福利机构照料，有户籍的由流出地人民政府安置，无户籍的由流入地人民政府安置。

#### （五）完善残疾儿童福利服务体系。

对于符合规定的残疾儿童，落实残疾人两项补贴。

对 0—6 岁视力、听力、言语、智力、肢体残疾儿童和孤独症儿童开展康复救助。

对于社会散居残疾孤儿，纳入“残疾人孤儿手术康复明天计划”。

儿童福利机构在做好机构内孤残儿童服务的同时，有条件的

应为社会残疾儿童提供替代照料、养育辅导、康复训练等服务。

推进基本公共服务均等化，按照儿童优先原则，纳入基本公共服务的残疾人康复项目要优先保障残疾儿童需求。

### 三、建立健全困境儿童保障工作体系

#### （一）构建区（县）、镇（街道）、村（居）三级工作网络。

区县政府要建立政府领导，民政部门、妇儿工委办公室牵头，教育、卫计、人社等部门和公安机关、残联组织信息共享、协调联动的工作机制，统筹做好困境儿童保障工作。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。加强区县儿童福利、救助管理等各类救助服务机构设施建设，依托儿童福利指导中心、未成年人保护中心和残疾人服务机构，以及城乡社区公共服务设施，发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。

镇政府(街道办事处)要将困境儿童保障的申请受理纳入“一门受理、协同办理”工作机制，及时办理困境儿童及其家庭社会救助、社会福利、安全保障等事务。镇政府（街道办事处）要完善困境儿童档案，实行信息化和动态管理，实现与区县政府相关部门的信息共享，并依托各部门（组织）的办事（派出）机构，及时为困境儿童及其家庭办理社会救助、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、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，并通过村（居）民委员会向镇政府（街道办事处）报告情况。村（居）民委员会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。

## （二）建立部门协作联动机制。

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，会同教育、卫计、人社等有关部门和公安机关、残联组织，推动各有关方面落实困境儿童各项福利救助政策，共同做好困境儿童保障工作。民政、教育、卫计部门和公安机关要督促和指导中小学校、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。

## （三）充分发挥群团组织作用。

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，工会、共青团、妇联要开展多种形式的关爱服务。残联组织要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，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。

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，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（PPP）等方式，支持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。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。

### 四、困境儿童补助资金申领程序

（一）属于低保类的困境儿童按照《西安市最低生活保障工作规程》（市民发〔2016〕112号）的规定、标准和程序办理、发放；

（二）属于临时救助类的困境儿童按照《西安市临时救助办法（试行）》（市民发〔2015〕326号）的规定、标准和程序办

理、发放；

（三）属于残疾类的困境儿童按照《西安市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴实施细则》（市政办发〔2016〕66号）的规定、标准和程序办理、发放；

（四）属于事实无人抚养儿童纳入社会散居孤儿范围，参照西安市孤儿基本生活费发放有关规定、标准和程序办理发放；

（五）属于特困人员类的困境儿童按照民政部《特困人员认定办法》（民发〔2016〕178号）的规定、标准和程序办理发放。

以上各类规定如有变动，执行最新标准。

以上各类困境儿童（含符合条件的残疾儿童）年满18周岁仍在普通高中、中等职业学校、高等职业学校或普通本科高校就读的，可继续享受最低生活保障待遇，直至毕业。

以上各类困境儿童因类别划分存在交叉、重合的，可按照择高原则申请本市困境儿童生活保障待遇和其他相关生活补助待遇，不重复享受。

纳入困境儿童生活保障范围的儿童，不再适用特困人员救助供养政策。

享受城乡低保分类救助待遇的事实无人抚养儿童，按照事实无人抚养儿童生活费标准，在其本人享受的分类救助资金额度基础上补齐。

## **五、建立困境儿童保障工作退出机制**

困境儿童实行动态管理，有下列情形之一的，应退出保障范

围：

年满 18 周岁的（18 周岁前已纳入保障范围，18 周岁后仍在高中、职高、中专和大学专科、本科阶段就读的，继续享受保障政策直至毕业）；依法被收养的；父（母）重新履行抚养义务的；父（母）一方刑满释放或强制戒毒结束的；家庭生活状况改善有抚养能力的；儿童自身疾病或其父（母）疾病治愈的；其他应退出的情形。退出后将不再享受相应保障。

## 六、工作要求

### （一）加强组织领导。

各区县政府、相关开发区管委会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，完善政策措施，健全工作机制，定期通报工作情况，及时研究解决工作中的困难和问题。要完善工作考核，强化激励问责，制定督查考核办法，建立常态化督查考核机制。相关部门要增强责任意识、协作意识，主动参与做好困境儿童服务保障工作，形成分工明确、责任到位、齐抓共管、合力推进的工作机制。

### （二）强化能力建设。

各有关部门和组织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，加强困境儿童动态监测。民政、教育、卫计、人社等部门要进一步完善政策措施，确保符合条件的困境儿童及其家庭及时得到有效帮扶；公安机关要依法严厉打击侵害困境儿童的违法犯罪行为，确保困境儿童人身安全；

司法行政机关要做好困境儿童法制、安全教育宣传工作，为困境儿童提供法律援助；财政部门要将困境儿童保障资金和工作经费纳入年度财政预算；人社、卫计部门要做好困境儿童的医疗保障工作。各区县政府、相关开发区管委会要制定具体工作方案，加强儿童福利服务指导中心建设，完善儿童福利服务指导体系。

### （三）抓好政策落实。

各区县政府、相关开发区管委会要掌握本辖区困境儿童及家庭的基本情况，严把审核关，按照程序规定办理发放和停发困境儿童生活补贴手续，严禁弄虚作假和虚报冒领；要强化档案资料管理，做到困境儿童及家庭基础信息完整、申请审核手续完善、相关证明材料齐全。

### （四）加大宣传力度。

要加强宣传教育和舆论引导工作，广泛宣传儿童权益保障法律法规和困境儿童保障政策，强化政府主导、全民关爱的责任意识 and 家庭自觉履行监护主体责任的法律意识。要建立健全舆情监测预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时回应社会关切，宣传报道先进典型，营造良好社会氛围。

本方案自下发之日起施行，有效期至 2021 年 12 月 31 日。

西安市人民政府办公厅

2017 年 12 月 11 日



---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室；

区法院，区检察院，各人民团体。

---

西安市灞桥区人民政府办公室

2018 年 3 月 5 日印发

---