

郑州市人民政府文件

郑政〔2018〕43号

郑州市人民政府 关于加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童 保障工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实《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）、《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）、《中共河南省委 河南省人民政府关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》（豫发〔2016〕12号）和《河南省人民政府办公厅关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（豫政办〔2017〕47号）精神，维护农村留守儿童和困境儿童合法权益，保障其健康成长，结合我市实际，

现提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

全面落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，以促进儿童全面发展为出发点和落脚点，坚持问题导向，优化顶层设计，强化家庭履行抚养义务、监护职责意识和能力，综合运用社会救助、社会福利和安全保障等政策措施，健全儿童福利保障制度，完善儿童福利服务体系，分类施策，精准帮扶，为农村留守儿童和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。抚养教育未成年人是父母的法定义务，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，形成有利于农村留守儿童和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，积极推动完善保障儿童权益、促进儿童发展的相关配套政策措施，健全工作机制，统筹各方资源，加快形成合力。

坚持分类保障。针对困境儿童生活、教育、医疗、康复等方面的突出问题，分类施策，促进困境儿童健康成长。

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，营造全社会关心关爱农村留守儿童和

困境儿童良好氛围。

坚持政策衔接。与我市现行孤儿保障、特困人员救助、残疾人两项补贴及儿童关爱保护等制度相衔接，用好、用足现有政策资源。

（三）工作目标

加快形成家庭尽责、政府主导、社会参与的工作格局。建立与我市经济社会发展水平相适应的农村留守儿童关爱保护体系和困境儿童分类保障制度。到 2020 年全面建成覆盖市、县、乡、村四级儿童福利服务体系，未成年人救助保护机制更加健全，适度普惠型儿童福利制度更加完善，儿童得到更多关爱、生活更有保障，成长环境更加优化。

二、保障对象

（一）农村留守儿童

指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满 16 周岁的未成年人。

（二）困境儿童

指具有郑州市户籍的困境儿童，主要包括：

1. 孤儿。失去父母、查找不到生父母的未满 18 周岁的未成年人。

2. 特困儿童。无劳动能力，无生活来源，法定抚养人无履行抚养义务能力的未满 16 周岁的未成年人。

3. 重病重残儿童。因自身患重病（病种参照河南省城乡居

民重特大疾病医疗保障门诊及住院病种目录)、重残(残疾等级为二级及以上)导致医疗、康复、照料、护理和社会融入等困难的未满18周岁的未成年人。

4. 监护人无力监护或监护缺失的儿童。父母双方重残(残疾等级为二级及以上)、重病(同上)、长期服刑在押、强制戒毒,或父母一方死亡、失踪(人民法院宣判或公安机关证明,下同)、另一方因上述原因无法履行抚养义务和监护责任的未满18周岁的未成年人。

5. 贫困家庭儿童。符合城乡低保条件的家庭中就医、就学、维持正常基本生活面临困难的未满18周岁的未成年人。

6. 其他困境儿童。遭遇突发性、紧迫性、临时性生活困难或监护不当受到伤害的未满18周岁的未成年人,包括打拐解救儿童、受虐待儿童、被恶意弃养儿童等需临时救助庇护的儿童。

农村留守儿童符合困境儿童条件的,纳入困境儿童保障范围。

三、保障任务

(一) 加强农村留守儿童和困境儿童监护工作

1. 强化农村留守儿童家庭监护主体责任。督促家庭依法履行对未成年子女的监护职责和抚养、教育义务,增强家长作为第一监护人的责任意识。鼓励外出务工人员带未成年子女共同生活或父母一方留家照料,或委托有监护能力的亲属代为监护。外出务工人员要与留守未成年子女常联系、多见面,给予更多亲情关

爱。父母或受委托监护人不履行监护职责的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门要及时予以劝诫、制止。

2. 落实困境儿童监护职责。对于失去父母、查找不到生父母的儿童，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等方式妥善安置。对于父母没有监护能力且无其他监护人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部门教育不改的，经司法部门裁定后由民政部门设立的儿童福利机构、救助保护机构临时监护，并由司法部门依法追究生父母、养父母法律责任。对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，公安部门要询问其是否有缺少监护人的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签署委托代养协议后由民政部门予以安排。对服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女，执行机关要为其委托亲属、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并履行手续。对依法收养儿童，民政部门要完善监护人抚养监护能力评估制度，落实妥善抚养监护要求。

（二）建立健全农村留守儿童和困境儿童救助保护机制

1. 源头预防。发挥村（居）民委员会作用，儿童福利主任定期走访农村留守儿童和困境儿童家庭，掌握儿童家庭监护情

况，加强对儿童监护人的监督，督促农村留守儿童父母做好外出务工前子女监护安排。对可能陷入困境的儿童及其家庭，要及时调查核实情况，做好预防服务工作。

2. 强制报告。教育机构、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务机构、救助保护机构、福利机构及其工作人员要履行强制报告责任。对儿童脱离监护单独居住生活、监护缺失或疑似遭受家庭暴力、意外伤害或不法侵害等情况，要在第一时间向公安机关报案或向所在乡镇（街道办事处）报告。负有强制报告责任的单位和人员未履行报告义务的，其上级机关和有关部门要严肃追责。其他公民、社会组织向负有强制报告责任的单位和人员或直接向公安机关投诉、反映或举报的，有关单位和人员应积极受理，及时处置。

3. 应急处置。公安机关接到涉及侵害行为的报案、举报后，要立即出警处置，有针对性地采取应急处置措施。对因监护侵害导致儿童身体受到严重伤害、面临严重人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，公安机关联系其他监护人、亲属、村（居）委会进行妥善安置，并办理书面交接手续；儿童有表达能力的，要就护送地点征求其本人意见。凡无法找到其他监护人、亲属或其他监护人、亲属、村（居）委会都无临时照料意愿或条件，公安机关要联系并协助民政部门将农村留守儿童和困境儿童妥善安置于儿童福利机构或救助机构（县级综合福利中心）。对上述情形，要按照有关规定调查取证，为进一步采取干预措施、

依法追究相关法律责任打下基础。

4. 评估帮扶。乡镇（街道办事处）接到公安机关通报后，要会同民政部门、公安机关在相关组织及个人的协助下，对儿童安全处境、监护情况、身心健康状况等进行调查评估，有针对性地安排监护指导、紧急庇护、医疗救治、心理疏导、行为矫治、法律服务、法律援助等专业服务。对符合有关社会救助、社会福利政策的，民政及其他社会救助部门要及时将其纳入社会救助范围。

5. 监护干预。对长期疏于儿童监护、实施或放纵他人实施侵害儿童行为或遗弃儿童的父母、受委托监护人，公安机关应当给予批评教育，必要时予以治安管理处罚，情节恶劣构成犯罪的，依法立案侦查。对于监护人将儿童置于无人监管和照看状态导致其面临危险且经教育不改的，或者拒不履行监护职责6个月以上导致儿童生活无着的，或者实施以及放纵他人实施侵害儿童行为、遗弃儿童导致其身心健康严重受损的，要依法撤销监护人资格，并另行指定监护人。

6. 护送转接。对监护人无法履行监护责任、且本市无其他可委托监护的非本市户籍困境儿童，其中符合条件的，可借助流浪乞讨人员护送转接机制，将其护送至户籍地民政部门，由当地民政部门提供相关保障。

（三）建立困境儿童分类保障制度

1. 明确基本生活分类保障标准。

对符合孤儿基本生活保障条件的儿童，纳入孤儿基本生活保障范围，保障标准按照现行政策文件标准执行，保障经费从原经费渠道解决，艾滋病病毒感染儿童保障标准参照孤儿保障标准执行；

对符合特困人员救助供养条件的儿童，纳入特困人员救助供养范围，保障标准按照特困人员救助供养标准执行，保障经费从原经费渠道解决；

对符合城乡低保条件的贫困家庭儿童和重病重残儿童，纳入城乡低保救助范围，享受全额低保，具体标准按照当地最低生活保障标准执行，所需资金从困难群众基本生活资金中列支；

对符合残疾人两项补贴条件的残疾儿童，纳入残疾人两项补贴保障范围，残疾人两项补贴不计入家庭收入，具体标准按照当地残疾人两项补贴标准执行，保障经费从原经费渠道解决；

对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的儿童，按规定由当地民政部门实施临时救助，并适当提高救助标准；

由各级民政部门临时照顾和由儿童福利机构收留抚养或临时监护的其他困境儿童，参照机构养育孤儿基本生活最低养育标准全额执行，保障经费由同级政府财政解决。

以上困境儿童认定条件和程序按照现行有关法规政策执行。要规范审批程序，严格审批行为，实行困境儿童救助保障动态管理，形成应保尽保、应退尽退的动态管理机制，确保公平、公正。同时符合最低生活保障条件、特困人员救助供养条件和孤儿

认定条件的困境儿童，或同时符合上述两种对象条件的，要纳入救助保障标准最高的对象范围，基本生活保障标准择高享受，不得重复认定，不得重复享受。

对年满 18 周岁的困境儿童仍在高中、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，保障经费从原经费渠道解决，保障资金差额部分，市、县财政按照 1：1 比例负担。

2. 完善基本医疗康复保障体系。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，实施基本公共卫生服务项目，形成困境儿童医疗保障合力。落实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。对参加城乡居民基本医疗保险的农村贫困儿童，即建档立卡人口（含贫困残疾人）、农村低保对象、农村特困人员救助供养对象中的贫困儿童，城乡居民基本医疗保险和大病保险给予适当倾斜，医疗救助对符合条件的适当提高报销比例和封顶线，将符合条件的困境儿童纳入我市困难群众大病补充医疗保险保障范围，对经民政部门认定确实无力缴纳城乡居民基本医疗保险费的困境儿童等人员，其个人年度缴费部分所需财政补助资金由市、县两级财政各承担 50%。对于最低生活保障家庭儿童、重残儿童住院医疗救助部分按照 80% 比例给予报销，封顶线提高至 2.2 万元。对具有手术适应症的社会散居孤儿，纳入“残疾孤儿手术康复明天计划”保障范围。有条件的县（市、区）和慈善

组织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。

3. 强化教育保障支持措施。自 2018 年秋季学期起，实现困境儿童从义务教育到高中阶段 12 年免费教育。建档立卡家庭的学前教育阶段 3—6 岁困境儿童，按照年生均 600 元标准补助保教费，对孤儿、残疾儿童、低保家庭及父母残疾的学前教育阶段的困境儿童，按照年生均 1000 元的标准发放生活补助费。对建档立卡或低保家庭的义务教育阶段的困境儿童，免除学杂费、教科书费，按照年生均小学生 1000 元、初中生 1250 元的标准对寄宿生发放生活补助费，将建档立卡困境儿童纳入农村义务教育学生营养改善计划实施范围。对建档立卡、非建档立卡家庭经济困难残疾、特困救助供养及低保家庭的普通高中阶段困境儿童免除学费、住宿费，对建档立卡或低保家庭普通高中阶段的困境儿童按照年生均 2000 元的标准发放国家助学金。对建档立卡或低保家庭的困境儿童在职业教育阶段民办学校就读的，按照当地同类型同专业公办中等职业学校标准免除学费，按照年生均 2000 元的标准发放国家助学金，对建档立卡家庭的困境儿童，按照年生均 3000 元的标准发放“雨露计划”扶贫助学补助。符合国家及省免学费、住宿费资助条件的普通高中阶段困境儿童，保障经费从原经费渠道解决；其他普通高中的困境儿童，保障经费由市、县财政按照 1：1 比例负担解决。对未建档立卡的困境儿童，由当地根据自身财力，参照建档立卡贫困家庭学生有关政策执行。

对残疾儿童，要建立随班就读等支持保障体系。对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学校或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。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。

4. 加强残疾儿童福利服务。对0—14岁听力、智力、脑瘫、孤独症、肢体（术后）和精神残疾儿童提供康复救助和辅助器具补贴，逐步提高残疾儿童康复救助的补贴标准，建立残疾儿童“新发生一例、救助一例”的长效机制。支持儿童福利机构在做好机构内孤残儿童服务工作的同时，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。

四、工作体系

（一）构建农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作体系

县（市、区）政府要加强农村留守儿童关爱保护工作和困境儿童保障工作的组织领导和统筹协调，强化部门之间协调配合，要拓展农村留守儿童关爱保护工作领导小组职责任务，将困境儿童保障工作纳入领导小组职责范围，定期召开联席会议，着力解

决跨部门重大问题，合力推进农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作。要依托儿童福利机构、社会福利机构儿童部、救助保护机构、残疾人服务机构、城乡社区公共服务设施等，全面推进基层儿童福利关爱保护服务体系建设，健全农村留守儿童和困境儿童服务网络，辐射城乡社区，发挥临时庇护、收留抚养、福利服务等功能。县级民政部门依托县级儿童福利机构、未成年人保护中心或负责儿童工作的部门设立儿童福利指导中心，负责辖区内农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作，统筹做好儿童保障培训、示范和服务工作。督促指导乡镇（街道办事处）宣传贯彻各项涉及儿童的法律法规政策措施。定期开展孤残儿童巡查巡访，为有特别监护支持需求的儿童家庭提供服务和支持。建立农村留守儿童和困境儿童动态数据库并实行动态管理。

乡镇人民政府（街道办事处）要认真履行农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作职责，设立儿童福利工作站，配备儿童福利督导员。熟悉掌握农村留守儿童和困境儿童情况，建立翔实完备的信息台账，做到一人一档，实行动态管理，精准施策；要畅通与县级政府及相关部门的联系，并依托其在乡镇（街道）的办事（派出）机构，及时办理儿童及其家庭社会救助、社会福利、安全保护等事务；督促指导村（居）民委员会做好农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作。

村（居）民委员会要配备由村（居）民委员会委员、大学生村官或专业社会工作者等担（兼）任的儿童福利主任，负责儿童

政策宣传和日常工作。通过全面排查、定期走访及时掌握农村留守儿童和困境儿童家庭、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）民委员会向乡镇政府（街道办事处）报告情况。村（居）民委员会对发现的农村留守儿童、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。村（居）民委员会要积极协助乡镇政府（街道办事处）及相关部门开展农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作。

（二）建立部门协作联动机制

民政部门要发挥牵头作用，做好综合协调、指导督促等工作。民政、教育、卫生计生、司法行政、人力资源和社会保障、住房和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，确保符合条件的农村留守儿童和困境儿童及其家庭得到有效帮扶。民政、教育、卫生计生和公安部门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强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等职责，保障农村留守儿童和困境儿童的人身安全。教育部门要发挥关爱救助农村留守儿童和困境儿童的独特作用，把做好农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作纳入日常考核管理范围和年终考核目标，并作为一项重要指标

对各学校进行考核；做好各类学校活动场所整合工作，加强寄宿制学校建设，将在校农村留守儿童和困境儿童心理疏导工作纳入教师职责，认真做好在校农村留守儿童和困境儿童的登记、建档、开展活动、爱心家园和家长学校的规范管理等工作。公安部门要承担对农村留守儿童和困境儿童的安全保护责任，依法严厉打击侵害农村留守儿童和困境儿童的违法犯罪行为。检察机关要依法履行法律监督职能，预防和打击侵害农村留守儿童和困境儿童的违法犯罪行为，查处有关职能部门的渎职行为，保障农村留守儿童和困境儿童合法权益。人民法院要承担依法维护农村留守儿童和困境儿童合法权益的责任，开设“绿色”通道帮助农村留守儿童和困境儿童办理相关法律手续。司法部门要积极引导法律服务人员为农村留守儿童和困境儿童提供法律服务及援助。人力资源和社会保障部门要完善奖励政策，鼓励引导更多单位和个人参与帮扶农村留守儿童和困境儿童关爱帮扶工作。

（三）充分发挥群团组织作用

各级群团组织要发挥自身优势，广泛开展适合农村留守儿童和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。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，加强对农村留守儿童和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，协同做好农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作。

（四）引导支持社会力量参与

建立政府主导与社会参与良性互动机制。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，引导其围绕农村留守儿童和困境儿童基本生活、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等方式，支持社会力量举办农村留守儿童和困境儿童托养照料、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、委托供养、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，为农村留守儿童和困境儿童及其家庭提供更多帮助。

五、保障措施

（一）加强组织领导

各县（市、区）政府要高度重视，将农村留守儿童关爱保护

和困境儿童保障工作纳入重要议事日程，完善政策措施，健全工作机制，及时研究解决工作中的重大问题。要加强工作考核，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。市民政、妇儿工委办公室、教育、公安、法院、卫生计生委、人力资源和社会保障等有关部门和妇联、残联、团市委要积极推动制定完善儿童福利、儿童保护和家庭教育、儿童收养等法规，为农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作提供有力法律保障。加强信息共享和动态监测，建立服务管理“绿色”通道，形成协同有效的部门联动工作机制。

（二）强化阵地建设

统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会作用，逐步完善儿童福利机构或社会福利机构儿童部、救助保护机构场所设施，健全服务功能，提升服务能力，满足监护照料儿童需要。村（居）民委员会要结合实际设立“儿童之家”，为儿童提供学习、娱乐、关爱、帮助等服务。“儿童之家”建设，本着谁建设谁管理的原则，由建设单位负责管理，已建成的“儿童之家”，村（居）民委员会要加强管理与使用，要实现资源共享，完善功能配套，避免重复建设，造成浪费；尚未设立“儿童之家”的，要积极整合资源，有计划、有步骤地推进建设，依托四点半课堂、活动中心、居家养老服务中心等公共服务设施设立，切实将儿童服务功能纳入社区公共服务体系。

（三）落实资金保障

各级财政部门要足额落实应分担资金，形成各级负担合理、财政支出结构优化、筹措资金多元的农村留守儿童和困境儿童保障经费机制。县级财政部门要将“儿童之家”运行经费及儿童福利主任薪酬待遇列入财政预算，结合本地实际，制定薪酬标准。可采取增设专职、兼职补贴或政府购买服务形式，解决基层儿童福利主任待遇，保障“儿童之家”开展活动。各地在保障财政支持的基础上要积极引导社会资金投入，为农村留守儿童和困境儿童关爱服务提供更加有力的支撑。

（四）加强队伍建设

各县（市、区）要加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作队伍建设，通过多种形式，到2018年底实现每个村（居）民委员会配备一名儿童福利主任。制定儿童福利主任工作规范，明确工作职责，强化责任意识，提高服务能力。建立儿童福利主任管理制度，明确岗位职责及考核奖惩制度，定期开展业务培训，提升业务素质；建立健全激励机制，提高工作热情和积极性。

（五）做好宣传引导

要进一步加大农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作力度，开展内容丰富、形式多样的宣传活动。充分发挥媒体的宣传作用，倡导社会关爱农村留守儿童和困境儿童，强化家庭监护主体责任，形成全社会关心关爱儿童健康成长的良好社会氛围。建

立健全輿情监测预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时妥善回应社会关切。

2018年9月25日

主办：市民政局

督办：市政府办公厅七处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2018年9月25日印发

