

上海市人民政府文件

沪府规〔2022〕4号

上海市人民政府关于深化推进本市 困境儿童保障工作的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为进一步完善本市困境儿童保障体系，更好地保障困境儿童生存权、发展权、参与权和受保护权，根据《中华人民共和国未成年人保护法》《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）和《上海市未成年人保护条例》等规定，现就深化推进本市困境儿童保障工作提出实施意见如下：

一、明确本市困境儿童及重点保障对象

本实施意见所称困境儿童，包括符合下列情形未满十八周岁的未成年人：

- （一）因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的；
- （二）因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的；

(三)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。

本市困境儿童保障工作重点聚焦因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困境儿童(以下简称“监护缺失或监护不当的困境儿童”),保障其基本生活,并加强其教育、医疗和康复等保障工作。监护缺失或监护不当的困境儿童具体包括:父母双方均符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联、被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境情形之一的儿童;父母一方死亡或失踪,另一方符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联、被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境情形之一的儿童;因遭受监护人虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等监护不当情形导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。

对因家庭贫困、自身残疾等陷入困境的儿童,依托本市社会救助、社会福利制度体系,不断完善和充分用足相关政策,落实相关保障工作。

二、巩固深化困境儿童保障措施

(一)加强基本生活保障。对本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿保障标准,给予基本生活保障;年满18周岁后,在学制规定年限内,仍在全日制高中阶段(普通高中教育、中等职业教育)和全日制大学阶段(大专、本科、高等职业教育)就读的,可继续享受基本生活保障。

对无劳动能力、无生活来源、无法定抚养人或法定抚养人无抚

养能力的儿童,可纳入特困人员救助供养范围予以救助;但选择申请困境儿童基本生活保障的,不再享受特困人员救助供养政策。对法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的困境儿童,家庭符合最低生活保障条件的纳入保障范围并适当提高对其救助水平。对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的困境儿童,在按照规定实施临时救助时,适当提高对其救助水平。

(二)加强医疗和康复保障。将本市户籍的监护缺失或监护不当的困境儿童,参照社会散居孤儿医疗保障政策,纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院互助基金、城乡医疗救助制度等覆盖范围实施综合保障。符合条件的监护缺失或监护不当的困境儿童,可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策。进一步做好本市户籍其他困境儿童参加城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险和少儿住院互助基金的工作。对符合本市医疗救助条件的低保、低收入家庭中的困境儿童,及时给予救助。

(三)完善教育资助和救助。支持特殊教育学校、普通幼儿园、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残疾儿童早期教育。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。对本市户籍监护缺失或监护不当的困境儿童,参照孤儿教育资助政策给予相应的教育资助。对残疾的困境儿童,通过特殊教育学校就读、普通学校随班就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式,实施学前教育、义务教育、高中阶段的免费教育。对就读高中阶段(含普通高中及中职学校)的困境儿童,根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。

(四)完善残疾困境儿童和其他身心障碍儿童保障措施。对视力、听力、言语、智力、肢体重度残疾的困境儿童和患有精神疾病等的儿童,进一步完善康复救助制度,逐步实现免费得到手术、康复辅助器具配置和康复训练等服务。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。支持儿童福利机构在做好机构内孤残儿童服务的同时,不断拓展集养、治、教、康于一体的社会服务功能,探索面向社会残疾儿童提供特殊教育服务,为社会残疾儿童提供替代照料、养育辅导、康复训练等服务。鼓励和支持社会力量举办重度残疾儿童养护服务机构。纳入上海市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。建立孤独症儿童关爱服务体系,完善康复救助等保障措施,培育发展为孤独症儿童提供服务的社会组织和从业人员队伍。

三、健全完善困境儿童保护工作机制

对监护缺失或监护不当的困境儿童,政府相关部门要及时介入,保护儿童人身安全。

(一)完善安全保护机制。进一步健全和完善监测预防、发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等安全保护体系,教育、卫生健康、民政、公安等部门要加大对学校、幼儿园、医疗机构、村(居)民委员会、儿童福利机构等强制报告义务主体的指导和培训力度,依法严厉打击侵害儿童以及教唆、诱骗、组织、胁迫、利用儿童从事违法犯罪活动等各类违法犯罪行为,健全工作联动机制,推进完善闭环运行、严密有效的安全保护机制。

(二)建立家庭监护能力评估机制。对存在监护缺失或监护不

当等情形的家庭,民政、公安等部门可委托未成年人救助保护机构或专业社会工作服务机构,按照有关标准和规范,对未成年人的父母或其他监护人开展家庭监护能力评估。评估结果作为监护能力认定、监护干预帮扶或恢复监护人监护资格的参考依据。

(三)落实监护支持与干预机制。对具有监护意愿但缺乏监护能力的家庭,民政部门可会同乡镇政府、街道办事处和专业社会工作服务机构,为其家庭提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照料、心理疏导、社区矫正和社会融入等个性化支持服务。对存在监护不当情形的家庭,教育部门和妇联组织等要为其提供家庭教育指导服务。对存在监护缺失或监护不当情形需要予以临时监护的儿童,儿童住所地的村(居)民委员会或民政部门要依法履行临时监护职责;临时监护期间,经家庭监护能力评估,监护人重新具备履行监护职责条件的,可将儿童送回监护人抚养。对严重侵害儿童权益的,民政部门及有关方面应依法向人民法院提起申请人身安全保护裁定、申请撤销监护人资格或变更监护人、追索抚养费等,必要时可提请人民检察院支持起诉。

(四)完善监护职责督促机制。对困境儿童父母或其他监护人不履行监护职责或侵犯儿童合法权益的,公安机关接到报告或在办理案件过程中发现存在上述情形的,应根据实际情况对父母或其他监护人予以训诫,并责令其接受家庭教育指导;对致使儿童处于不安全状态或造成其人身伤害的,依法追究父母或其他监护人的法律责任。对决定执行行政拘留的被处罚人或采取限制人身自由刑事强制措施犯罪嫌疑人,公安机关应询问其是否有未成年

子女需要委托临时照料；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，执行机关应为其委托临时生活照料提供帮助（包括委托亲属、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等给予临时照料）。

四、强化儿童福利和保护机构监护职责

（一）市属儿童福利机构承担长期监护职责。市属儿童福利机构履行长期监护职责，收留抚养经人民法院指定由民政部门监护、市属儿童福利机构收留抚养或人民法院指定市属儿童福利机构代表民政部门担任监护人的困境儿童。

（二）市、区两级未成年人保护机构承担临时监护职责。加强市级未成年人保护机构建设，为本市区域内发现的身份不明的困境儿童提供临时监护和照料服务，承担非本市户籍困境儿童的跨省协调和转介工作。加快区级未成年人保护机构建设，统筹建设本区困境儿童照料床位，用于满足本区户籍或长期居住本区的困境儿童应急保护、临时监护需求。市民政部门要制定困境儿童照料床位设置和服务规范。各区困境儿童照料床位不少于 25 张，可在区未成年人保护机构内设置，可依托现有的区属综合性社会福利设施设置，也可在街镇未成年人保护工作站分散设置。依托区属综合性社会福利设施设置的，儿童照料区域应独立分区，并配备专门人员。

对需临时监护的困境儿童，民政部门也可采取委托亲属抚养、家庭寄养等方式进行安置。

五、落实保障措施

（一）强化责任落实。做好困境儿童保障工作是各级政府的重

要职责。各区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规划,依托市、区未成年人保护委员会工作机制,进一步完善政策措施,优化工作流程,及时研究解决工作中的重大问题。要研究制定落实任务的分工方案,明确路线图、时间表,责任到岗到人。

(二)发挥群团组织作用。各级群团组织要发挥自身优势,广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、维权等服务。残联组织要加强残疾儿童康复训练、特殊教育等工作,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。

(三)建立基础数据库。要通过及时摸底排查,全面掌握困境儿童数量、分布和结构,掌握困境儿童的家庭组成、生活照料、教育就学等基本信息,建立困境儿童信息库,并健全信息报送机制,实现精准动态管理。要依托本市未成年人保护信息管理系统,通过数据共享、大数据分析、人工智能辅助等形式,对困境儿童实施精准帮扶和个案干预措施。

(四)加强人才队伍建设。各区政府要进一步加强街镇儿童督导员、居村儿童主任队伍建设,加强业务培训,不断提升困境儿童服务保障工作能力。民政部门要会同政府相关部门通过购买服务、对接公益资源等方式,加强培育发展困境儿童服务类的社会组织和专业社会工作者,引导社会专业力量参与困境儿童保障服务,提高本市儿童福利保障队伍专业化水平。

(五)加大财政保障力度。各级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。

(六)加强宣传引导。加强与未成年人权益保障相关的法律法规和政策宣传,开展形式多样的宣传教育活动,强化全社会保护儿童权益意识,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,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。

(七)注重督促检查。市、区民政部门要加强工作督查,将困境儿童保障工作纳入市、区未成年人保护工作落实情况的评价指标体系,并会同未成年人保护委员会成员单位建立常态化的督查考核机制,确保各项工作落到实处。

本实施意见自2022年5月20日起施行,有效期至2027年5月19日。

2022年5月16日

(此件公开发布)

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2022年5月17日印发
