

索引号：	11220000013544496H/2009-02437	分类：	儿童福利;意见
发文机关：	吉林省民政厅	成文日期：	2019 年 11 月 13 日
标题：	关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见		
发文字号：	吉民发〔2019〕47 号	发布日期：	2019 年 11 月 15 日

关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见

吉民发〔2019〕47 号

各市（州）、长白山管委会、各县（市、区）民政局、人民法院、人民检察院、教育局、公安局、司法局、财政局、医保局、政务服务和数字化建设管理局、团委、妇联、残联：

根据民政部等 12 部委《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》（民发〔2019〕62 号），提出以下实施意见。

一、保障对象

事实无人抚养儿童是指父母双方符合重残、重病、失联情形之一的儿童（如父母有一方不符合以上任一情形的，则不在保障对象范围内）；或者父母一方符合重残、重病、失联情形之一的，另一方符合死亡、失踪、非法入境被遣送、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施情形之一的儿童。以上儿童指未满 18 周岁的自然人。

（一）重残：指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾，提供由残联组织发放的相关证明材料。

（二）重病：依据卫健部门地方病目录和医疗卫生机构出具的诊断确定；以及根据医保部门大病保障范围确定。

（三）失联：指失去联系且未履行监护抚养责任 6 个月以上。失联时间以向公安机关报告时起算，满 6 个月后，提供由公安机关出具的未联系到失联人员相关手续。

（四）非法入境被遣送：提供由公安机关出具的相关证明材料。

（五）服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施：指期限在 6 个月以上，提供由人民法院、公安机关或司法部门作出的生效法律文书或出具的相关证明材料。

（六）死亡：提供由人民法院、公安机关或医疗卫生机构作出的生效法律文书或出具的相关证明材料。

（七）失踪：提供由人民法院作出的生效法律文书。

二、认定流程

（一）申请。事实无人抚养儿童监护人或受监护人委托的其他人填写《事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》（见附件），向儿童户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出申请。情况特殊的，可由儿童所在村（居）民委员会提出申请。

（二）查验。由乡镇人民政府（街道办事处）实施，县级民政部门给予必要的指导和支持。

1. 乡镇人民政府（街道办事处）受理申请后，应当以部门信息比对或审核相关材料的形式，对事实无人抚养儿童父母重残、重病、失联、死亡、失踪、非法入境被遣送、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施等情形进行查验。县级民政部门应当对部门信息比对工作给予支持。

2. 相关佐证材料不全且不能通过部门信息比对核实的，可以请事实无人抚养儿童本人或其监护人、近亲属协助提供必要补充材料。

3. 乡镇人民政府（街道办事处）应当在自收到申请之日起 15 个工作日内作出查验结论。对符合条件的，连同申报材料一并报县级民政部门。对有异议的，可根据工作需要采取入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议等方式再次进行核实。

4. 为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

（三）确认。县级民政部门应当自收到申报材料及查验结论之日起 15 个工作日内做出确认。符合条件的，从确认的次月起纳入保障范围，同时将有关信息录入“全国儿童福利信息管理系统”。不符合条件的，应当书面说明理由。

（四）终止。规定情形发生变化的，事实无人抚养儿童监护人或受委托的亲属、村（居）委员会应当及时告知乡镇人民政府（街道办事处）。乡镇人民政府（街道办事处）、县级民政部门要加强动态管理，对不再符合规定保障情形的，应当及时终止其保障资格。规定情形发生变化一般是指：

1. 事实无人抚养儿童的父或母恢复监护能力的。

2. 事实无人抚养儿童超过 18 周岁的。

3. 事实无人抚养儿童应征入伍的。

4. 事实无人抚养儿童服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施的。

5. 其他由县级民政部门认定为不再适合发放事实无人抚养儿童基本生活补贴情形的。

三、保障内容

（一）基本生活保障。对事实无人抚养儿童发放基本生活补贴。

1. 补贴标准。事实无人抚养儿童基本生活补贴标准与社会散居孤儿保障标准相同且同步调整。对于已获得最低生活保障金、特困人员救助供养金或者困难残疾人生活补贴且未达到事实无人抚养儿童基本生活补贴标准的进行补差发放，其他事实无人抚养儿童按照补贴标准全额发放。已全额领取事实无人抚养儿童基本生活补贴的儿童家庭申请最低生活保障或特困救助供养的，事实无人抚养儿童基本生活补贴不计入家庭收入，在享受低保或特困救助供养待遇之后根据人均救助水平进行重新计算，补差发放，确保事实无人抚养儿童足额领取生活补贴。已全额领取事实无人抚养儿童基本生活补贴的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴。符合儿童福利机构收留抚养条件的事实无人抚养儿童，可由儿童福利机构集中养育，纳入孤儿保障范围。

2. 发放方式。县级民政部门将事实无人抚养儿童基本生活补贴纳入最低生活保障金发放渠道，统筹发放。对于监护人有能力支配保障金的，补贴发放至其监护人，并由监护人管理和使用；监护人没有能力支配的，补贴发放至儿童实际抚养人或抚养机构，并明确其对儿童的抚养义务。

3. 资金保障。

（1）中央财政比照孤儿生活保障资金测算方法，通过困难群众救助补助经费渠道对生活困难家庭中（建档立卡贫困户家庭和城乡最低生活保障家庭）和纳入特困人员救助供养范围的事实无人抚养儿童给予适当补助，不足部分由省和县财政按照现行孤儿养育标准确定的分担方式进行安排。

（2）不在中央财政补助范围内的事实无人抚养儿童，其生活补贴所需资金，按照现行孤儿养育标准确定的分担方式由省和县财政分别负担。其中，中央补助资金部分由省财政通过省级困难群众救助补助资金统筹安排。

（3）各地可以结合实际适当提高补贴标准，由地方财政给予补助。

（二）医疗康复保障。加大对事实无人抚养儿童医疗康复的保障力度。

1. 基本保障。符合条件的事实无人抚养儿童按照对应类别享受医疗救助政策，对城乡最低生活保障家庭、建档立卡贫困户家庭和纳入特困人员救助供养范围的事实无人抚养儿童分类落实资助参保政策。

2. 重点保障。对于生活困难家庭的重病、重残事实无人抚养儿童，通过医疗救助、社会慈善救助等，进一步加大救助力度。符合条件的事实无人抚养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。

3. 加强政策衔接。加强与城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助、临时救助、社会慈善救助以及其他社会福利制度的有效衔接，实施综合保障，梯次减轻费用负担。

（三）教育资助救助。将事实无人抚养儿童参照孤儿纳入教育资助范围，享受相应的政策待遇。

1. 优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系。将接受普惠性学前教育的事实无人抚养儿童纳入相关政府资助政策范围，并优先享受幼儿园资助和社会资助；将义务教育阶段事实无人抚养儿童列为享受免住宿费的优先对象；将就读高中阶段（含普通高中及中职学校）的事实无人抚养儿童纳入地方政府资助、学校资助范围，优先享受社会救助；对接受中等职业教育的事实无人抚养儿童按政策享受免学费；继续接受本专科教育、高等职业教育和研究生教育的事实无人抚养儿童，纳入国家助学贷款、绿色通道、学费减免、学校资助等政策范围，优先安排勤工助学和享受社会资助。

2. 加强特殊教育保障。对于残疾事实无人抚养儿童，通过特殊教育学校就读、普通学校就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式，做好教育安置。

3. 完善义务教育控辍保学工作机制。加强部门协作配合，采取综合性措施，加强控辍保学工作，帮助事实无人抚养儿童依法完成义务教育。符合条件的，可申请进入吉林省孤儿职业学校就读，并享受相应保障政策。

（四）督促落实监护责任。加强对家庭监护和委托监护的督促指导，落实家庭监护主体责任，确保事实无人抚养儿童得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

1. 人民法院、人民检察院和公安机关等部门应当依法打击故意或者恶意不履行监护职责等各类侵害儿童权益的违法犯罪行为，根据情节轻重依法追究其法律责任。对符合最高人民法院、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）规定情形的，应当依法撤销监护人监护资格。

2. 对有能力履行抚养义务而拒不抚养的父母，民政部门可指导儿童所在乡镇人民政府（街道办事处）或村（居）民委员会依法追索抚养费，因此起诉到人民法院的，人民法院应当支持。

3. 民政部门应当加强送养工作指导，畅通信息对接渠道，在充分尊重被送养儿童和送养人意愿的前提下，鼓励支持有收养意愿的国内家庭依法收养。

4. 加大流浪儿童救助保护力度，并将其纳入重点关爱对象，及时帮助儿童寻亲返家，教育、督促其父母及其他监护人履行抚养义务，当地未成年人救助保护机构每季度应当至少组织一次回访，防止其再次外出流浪。

（五）优化关爱服务机制。依托农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，及时帮助解决日常生活、学习和成长中遇到的问题。

1. 县级民政部门要组织儿童主任、社工、志愿者定期探访事实无人抚养儿童家庭和学校，了解掌握监护情况，协助提供监护指导、返学复学、落实户籍等关爱服务。

2. 完善法律援助机制，加强对权益受到侵害的事实无人抚养儿童的法律援助工作。

3. 维护残疾儿童权益，大力推进残疾事实无人抚养儿童康复、教育服务，提高保障水平和服务能力。

4. 充分发挥儿童福利机构、未成年人救助保护机构、康复和特教服务机构等服务平台作用，提供政策咨询、康复、特教、养护和临时照料等关爱服务支持。

5. 加强精神关爱，通过政府购买服务等方式，发挥共青团、妇联等群团组织的社会动员优势，引入专业社会组织和青少年事务社工，提供心理咨询、心理疏导、情感抚慰等专业服务，培养健康心理和健全人格。

四、工作措施

（一）加强组织领导。各地各部门要充分认识推进事实无人抚养儿童保障工作的重大意义，将其作为保障和改善民生的重要任务，纳入农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，及时研究解决事实无人抚养儿童保障工作中存在的实际困难和问题。要加强对村（居）民委员会的指导，帮助事实无人抚养儿童及其家庭及时进行申报，深入细致做好事实无人抚养儿童认定工作，做到应保尽保、不漏一人。各相关部门要密切协作配合，加强相关社会福利、社会救助、社会保险等制度的有效衔接，进一步加强对事实无人抚养儿童的保障力度。要制定便于操作的具体保障措施和办法，落实工作责任，明确职责分工，细化业务流程，健全跟踪调研和督促落实机制，确保事实无人抚养儿童保障工作顺利推进。

（二）加强部门协作。民政部门应当履行主管部门职责，做好资格确认、生活补贴发放、综合协调和监督管理等工作。对认定过程中处境危急的儿童，应当实施临时救助和监护照料。县级民政部门要及时把事实无人抚养儿童信息与相关部门分享，协调落实综合保障措施。人民法院应当对宣告儿童父母失踪、死亡及撤销父母监护权等案件设立绿色通道，及时将法律文书抄送儿童户籍地县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处），实现信息实时共享。人民检察院应当对涉及儿童权益的民事诉讼、行政诉讼实行监督，必要时可以支持

起诉维护其合法权益；对有关部门不依法履行相关职责的应当提出依法履职的检察建议。公安机关应当加大对失联父母的查寻力度，对登记受理超过6个月仍下落不明的，通过信息共享、书面函复等途径，向民政部门或相关当事人提供信息查询服务。财政部门应当加强资金保障，支持做好事实无人抚养儿童保障等相关工作。共青团应当充分动员青年社会组织和青少年事务社工，指导少先队组织，依托基层青少年服务阵地，配合提供各类关爱和志愿服务。妇联组织要依托妇女之家、儿童之家等场所，提供家庭教育指导、关爱帮扶及权益维护等服务。公安、司法、刑罚执行机关在办案中发现涉案人员子女或者涉案儿童属于或者可能属于事实无人抚养儿童的，应当及时通报其所在地民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）。民政、公安、司法、医疗保障、残联等部门和组织应当加强工作衔接和信息共享，为开展查验工作提供支持，切实让数据多跑路、让群众少跑腿。

（三）加强监督管理。健全信用评价和失信行为联合惩戒机制，对于存在恶意弃养情形或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的相关人员的失信行为，县级民政部门要将其记入信用记录，由政务服务和数字化建设管理局纳入信用综合服务平台，并对失信主体实施联合惩戒。财政、民政部门要加强资金使用管理，提高财政资金绩效，防止发生挤占、挪用、冒领、套取等违法违规现象，对存在违法违规行为的，按照相关规定进行处理。县级民政部门对事实无人抚养儿童每半年组织一次全面核查，省民政厅和（州）民政局每年组织抽查。

（四）加强政策宣传。充分利用报纸、电台、电视、网络等新闻媒体，大力开展事实无人抚养儿童保障政策宣传，使社会各界广泛了解党和政府的爱民之心、惠民之举，帮助事实无人抚养儿童及其监护人准确知晓保障对象范围、补助标准和申请程序。积极动员引导社会力量关心、支持事实无人抚养儿童帮扶救助工作，为儿童及其家庭提供多样化、个性化服务，营造良好的社会氛围。

各地各部门要依据本实施意见精神，自2020年1月1日起全面实施保障政策，确保事实无人抚养儿童基本生活补贴及时足额发放。对本实施意见的执行情况，省民政厅将会同省财政厅等相关部门适时组织抽查检查。

附件：事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

吉林省民政厅	吉林省高级人民法院
吉林省人民检察院	吉林省教育厅
吉林省公安厅	吉林省司法厅
吉林省财政厅	吉林省医疗保障局
吉林省政务服务和数字化建设管理局	共青团吉林省委

吉林省妇女联合会

吉林省残疾人联合会

2019 年 11 月 13 日

[政策解读：《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》的
政策解读](#)