

四川省民政厅 四川省高级人民法院等 12 部门关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实
施意见

川民发〔2019〕99 号

各市(州)民政局、人民法院、人民检察院、发展改革委、教育局、公安局、司法局、财政局、医
保局、团市(州)委、市(州)妇联、市(州)残联：

为认真落实习近平总书记关于民政工作的重要指示精神，推动落实《国务院关于加强困境儿
童保障工作的意见》(国发〔2016〕36 号)要求，进一步加强事实无人抚养儿童保障工作，根据
民政部等 12 部门联合印发的《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)，提出如下实施意见。

一、保障对象

事实无人抚养儿童是指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、失联情形之一的儿童;或者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、失联情形之一的儿童。

以上重残是指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾，申请时应持有关部门或组织发放的
有效证件;重病由各地根据当地大病、地方病等实际情况确定;失联是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，由公安部门出具查找无
果的书面材料;服刑在押、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由的措施是指期限在 6 个月以
上，由人民法院、公安部门或司法行政部门出具相关材料;死亡是指自然死亡或人民法院宣告死

亡，失踪是指人民法院宣告失踪。宣告死亡和宣告失踪由人民法院依法审查利害关系人申请，对符合相关法律规定的自然人作出宣告死亡或宣告失踪的民事判决书。

二、工作流程

(一)申请。事实无人抚养儿童监护人或受监护人委托的近亲属可向儿童户籍所在地乡镇人民政府(街道办事处)提出救助申请。情况特殊的，可由儿童所在村(居)民委员会提出申请。申请时如实填写《事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》(附件)，并提交以下父母双方或其中一方的相关材料：

- 1.属重残的，提供残联部门颁发的《残疾人证》。
- 2.属重病的，提供县级及以上医疗卫生单位出具的病历、诊断证明或出院证明。
- 3.属服刑的，提供人民法院刑事判决书。
- 4.属被强制戒毒的，提供县级及以上公安或司法行政部门出具的强制隔离戒毒决定书。
- 5.属死亡的，提供《居民死亡医学证明(推断书)》或公安机关出具的死亡注销户口证明。
- 6.属失踪的，提供人民法院宣告失踪的民事判决书。
- 7.属失联的，提供当地公安机关查寻无果的信息材料。

(二)查验。乡镇人民政府(街道办事处)受理申请后，应当对事实无人抚养儿童的保障情形进行查验。查验一般采取部门信息比对的方式进行。因档案管理、数据缺失等原因不能通过部门信息比对核实的，可请事实无人抚养儿童申请人协助提供必要补充材料。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后回复申请人。为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

(三)确认。县级民政部门应当在自收到申报材料及查验结论之日起 15 个工作日内作出确认。符合保障条件的，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”。不符合保障条件的，应当说明理由并告知当事人。

(四)终止。具有以下情形的，县级民政部门应当终止其保障资格，并在“全国儿童福利信息管理系统”中作减员处理。

- 1.事实无人抚养儿童死亡的(享受基本生活费补贴的，从其死亡的次月停止发放);
- 2.事实无人抚养儿童年满 18 周岁的(享受基本生活费补贴的，从其年满 18 周岁的次月停止发放。继续在校就读的参照孤儿基本生活保障相关规定执行);
- 3.失联、失踪父母出现的;
- 4.父母服刑、戒毒期满，恢复人身自由等情形的;
- 5.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;
- 6.事实无人抚养儿童户籍迁出本辖区的(享受基本生活费补贴的，迁出地县级民政部门从次月停止发放，出具身份认定材料后转为迁入地县级民政部门发放，并做好档案和信息系统的相关衔接工作);
- 7.其他不再符合规定保障情形的。

事实无人抚养儿童监护人或受委托的亲属、村(居)民委员会对上述终止情形应当及时报告乡镇人民政府(街道办事处), 乡镇人民政府(街道办事处)须及时报告县级民政部门。县级民政部门应主动加强动态管理, 发现应当取消的情形后, 经查证属实后终止保障资格。

三、保障内容

(一)落实基本生活保障。对生活困难家庭和纳入特困人员救助供养范围的事实无人抚养儿童应给予基本生活补贴。生活困难家庭是指建档立卡贫困户家庭、城乡最低生活保障家庭(下同)。各地按照孤儿基本生活保障标准和发放方式发放事实无人抚养儿童基本生活补贴。省级财政比照孤儿基本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的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。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保障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时, 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。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴。

(二)加强医疗康复保障。对符合条件的事实无人抚养儿童按规定实施城乡医疗救助, 分类落实资助参保政策。加强城乡居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助有效衔接, 实施综合保障, 减轻费用负担。对生活困难家庭的重病、重残事实无人抚养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, 对纳入特困救助供养范围的事实无人抚养儿童参加城乡居民基本医疗保险给予全额资助。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和残疾儿童康复救助等相关政策。

(三)落实教育资助政策。将事实无人抚养儿童参照孤儿保障政策纳入教育资助范围，优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系，落实助学金、学费减免政策。对于残疾的事实无人抚养儿童，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落实教育保障。为符合条件的事实无人抚养儿童，在义务教育阶段“三免”基础上，提供生活补助，并列为享受免住宿费的优先对象；在高中阶段(含普通高中及中职学校)按规定免除学费，提供国家助学金。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的，按照国家和省有关规定享受相应政策。

(四)督促落实监护责任。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。对有能力履行抚养义务而拒不抚养的父母，民政部门可依法追索抚养费。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事实无人抚养儿童，由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。民政部门应当加强送养工作指导，创建信息对接渠道，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。加大流浪儿童救助保护力度，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，并将其纳入重点关爱对象，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。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。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。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。加强家庭探访，协助提供监护指导、返校复学、落实户籍等关爱服务。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。完善救助保护机制,落实强制报告、应急处置、评估帮扶和监护干预的保护措施,不断提升关爱服务水平。

四、保障措施

(一)加强组织领导。各地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重要议事日程和经济社会发展总体规划,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,结合工作实际明确职责分工,细化业务流程,落实工作责任,健全工作机制,确保事实无人抚养儿童保障工作顺利推进。

(二)明确部门职责。民政部门履行主管部门职责,做好事实无人抚养儿童资格确认、生活补贴发放、兜底监护、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;人民法院对申请宣告儿童父母失踪、死亡及撤销父母监护权等案件,应当设立绿色通道,及时将法律文书抄送儿童户籍地县级民政部门和乡镇人民政府(街道办事处),实现信息实时共享;人民检察院依法惩处遗弃、虐待等侵害儿童合法权益的犯罪行为,对涉及儿童权益的民事诉讼活动进行监督,必要时支持起诉维护儿童合法权益,对相关部门不履行职责及时提出检察建议并督促落实;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。对实施家庭暴力、遗弃、虐待、暴力伤害等严重侵害儿童的案件,要及时介入依法打击,特别是对故意不履行监护责任的监护人要严厉打击。配合民政部门深入开展追索抚养费、儿童关爱等事宜;教育部门要做好控辍保学工作;司法行政部门要加大儿童方面的普法工作,加大对儿童案件的法律援助力度;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儿童关爱保护相关工作;医疗保障部门要按规定对事实无人抚养儿童分类落实资助参保政策;共青团应当充分动员青年

社会组织和青少年事务社工，依托现行实施的关爱保护项目，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；妇联组织应当发挥村（居）妇联主席和妇联执委作用，完善家庭教育指导服务体系，发挥县级以上妇女儿童活动中心作用，提供家庭教育指导、关爱帮扶及权益维护等服务；残联要协调相关部门做好残疾儿童等级确定和残疾儿童医疗康复工作；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。

（三）强化监督管理。健全信用评价和失信行为联合惩戒机制，将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、物资或服务的父母及其他监护人失信行为记入信用记录，纳入全国信用信息共享平台，实施失信联合惩戒。对监护人恶意逃避抚养责任，民政部门发现后要及时报案并对发放金额进行追索。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。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，要按照相关规定进行处理。各地要按照儿童利益最大化原则，切实加强与其他社会福利、社会救助、社会保险等制度有效衔接，科学界定保障对象，落实保障标准，做到应保尽保、不漏一人。

（四）加强政策宣传。各地要充分利用传统媒体和新型媒体，大力开展事实无人抚养儿童保障政策宣传，倡导正确的政策导向，使社会各界广泛了解党和政府的爱民之心、惠民之举，确保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。动员引导社会力量关心和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，营造全社会共同关心关爱事实无人抚养儿童健康成长的良好氛围。

本文件自 2020 年 1 月 1 日起施行，有效期 5 年。

附：事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表(略)

四川省民政厅 四川省高级人民法院 四川省人民检察院

四川省发展和改革委员会 四川省教育厅 四川省公安厅

四川省司法厅 四川省财政厅 四川省医疗保障局

共青团四川省委 四川省妇女联合会 四川省残疾人联合会

2019 年 10 月 31 日