

泉州市鲤城区民政局  
泉州市鲤城区人民法院  
泉州市鲤城区人民检察院  
泉州市鲤城区发展和改革局  
泉州市鲤城区教育局  
泉州市公安局鲤城分局  
泉州市鲤城区司法局  
泉州市鲤城区财政局  
泉州市医疗保障局鲤城分局  
共青团鲤城区委员会  
泉州市鲤城区妇女联合会  
泉州市鲤城区残疾人联合会

文件

泉鲤民函〔2020〕24号

---

**泉州市鲤城区民政局等 12 部门关于印发  
《进一步加强事实无人抚养儿童保障  
工作实施意见》的函**

各街道办事处、区直相关单位：

为全面贯彻上级关于加强困境儿童保障工作的决策部署，进一步加强我区事实无人抚养儿童保障工作，切实维护事实无人抚

养儿童合法权益，我区结合实际，研究制定了《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》，现印发给你们，请认真贯彻实施。

泉州市鲤城区民政局

泉州市鲤城区人民法院

泉州市鲤城区人民检察院

泉州市鲤城区发展和改革局

泉州市鲤城区教育局

泉州市公安局鲤城分局

泉州市鲤城区司法局

泉州市鲤城区财政局

泉州市医疗保障局鲤城分局

共青团鲤城区委员会

泉州市鲤城区妇女联合会

泉州市鲤城区残疾人联合会

2020年3月13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

为推动落实《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）和民政部、最高人民法院等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》（国发〔2019〕62号）、《福建省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（闽政〔2016〕53号）、福建省民政厅等12部门《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》（闽民童〔2019〕131号）和《泉州市人民政府办公室关于加强困境儿童保障工作的通知》（泉政办〔2017〕113号）、泉州市民政局等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》（泉民福〔2020〕3号）要求，进一步加强我区事实无人抚养儿童保障工作，切实维护事实无人抚养儿童合法权益，现提出如下实施意见：

## 一、保障对象

父母双方不能完全履行抚养和监护责任及义务，且未满18周岁的未成年人，符合以下情况之一的，即可认定为事实无人抚养儿童：

（一）父母双方重残、重病，服刑在押、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由措施，失联、失踪的；

（二）父母一方重残、重病，另一方服刑在押、强制隔离戒

毒或被执行其他限制人身自由措施的；

（三）父母一方重残、重病，另一方失联、失踪的；

（四）父母一方失踪、失联，另一方服刑在押、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由措施的；

（五）父母一方死亡，另一方重残、重病的；

（六）父母一方死亡，另一方服刑在押、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由措施的；

（七）父母一方死亡，另一方失踪、失联的；

重残：指一级、二级残疾或三级四级精神、智力残疾。

重病：根据地方政府或有关部门公布的大病、地方病病种确定。

失联：指失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上。

服刑在押：指根据法院的刑事判决书，被依法押送监狱、看守所执行刑罚，期限在6个月及以上。

强制隔离戒毒：指被司法或公安部门强制戒毒所强制隔离戒毒，期限在6个月及以上。

被执行其他限制人身自由的措施：期限在6个月及以上。

死亡：指自然死亡或人民法院宣告死亡。

失踪：指人民法院宣告失踪。

## 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近

亲属填写《事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》，向儿童户籍所在地街道办事处提出申请。情况特殊的，可由儿童所在社区居民委员会提出申请。申请的同时应出具以下证明材料：

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省级以上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民事判决书。
7. 属失联的，提供当地公安机关的查寻信息材料，或社区居委会、街道办事处证明材料。

以上情形中，对急需保障，又无法及时提供证明材料的，可先予保障，申请人或受委托申请人作出书面承诺后，应于1个月内补充相关材料。

**（二）查验。**街道办事处受理申请后，应当对事实无人抚养儿童父母情况进行查验。查验一般采用部门信息比对的方式进行。因档案管理、数据缺失、向有关部门申请证明存在困难等原因，无法进行部门信息比对核实的，由事实无人抚养儿童本人或其监

护人、近亲属、社区居委会协助提供证实材料。街道办事处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区民政部门。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。为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

**（三）确认。**区民政部门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，由区民政部门书面说明理由。

**（四）终止。**事实无人抚养儿童保障实行实名制登记动态管理，坚持“应保尽报、应退尽退”原则。规定保障情形发生变化的，事实无人抚养儿童监护人或受委托的近亲属、社区居民委员会应当及时告知街道办事处。街道办事处、区民政部门对不再符合规定保障情形的，应当及时终止其保障资格。

规定保障情形发生变化后，为体现儿童利益最大化原则，落实社会公平可及，设置 3 个月过渡期限。3 个月后，父母双方或一方有抚养能力的，从第 4 个月开始终止原事实无人抚养儿童的各项保障待遇。若家庭仍然存在困难的，按困境儿童有关政策进行分类施保。事实无人抚养儿童年满 18 周岁后，仍就读高中（含中等职业教育）的，参照孤弃儿童保障方式继续发放基本生活补贴至其毕业。

### 三、保障内容

**(一)基本生活保障。**事实无人抚养儿童发放基本生活补贴，按照当地散居孤儿保障标准执行，参照孤儿基本生活费发放办法进行发放。符合儿童福利机构集中供养条件且有意愿的，送福利机构集中供养，其基本生活保障标准同机构集中供养孤儿。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散居孤儿保障标准全额发放。已全额领取事实无人抚养儿童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。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的残疾儿童不再享受困难残疾人生活补贴。

**(二)医疗康复保障。**及时将事实无人抚养儿童纳入医疗救助对象范围，对其参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予全额资助，重点加大对生活困难重病、重残事实无人抚养儿童救助力度，符合条件的优先列入医疗救助第一类、第二类救助对象和重特大疾病救助范围，其年度住院治疗费用在医疗保险报销、医疗救助后，个人负担较多严重影响基本生活的，优先为其办理临时救助，递次减轻费用负担。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，但不得重

复享受同类性质的救助政策。强化各项救助制度的互补联动，引导和鼓励慈善组织开展补缺型和补充型医疗援助项目。对患急危重症的事实无人抚养儿童医疗救治，实施首诊负责制和先救治后结算，按规定通过疾病应急救助资金补助等渠道支付费用。

**（三）教育资助保障。**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。优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系，落实助学金、减免学费政策。对残疾事实无人抚养儿童，通过特殊教育学校就读、普通学校附设特教班或随班就读、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。对就读高中阶段（含普通高中及中职学校）的事实无人抚养儿童，根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。完善义务教育控辍保学工作机制，依法完成义务教育。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的，按国家有关规定享受相应政策。

**（四）监护责任落实。**各街道要强化监督保护责任，建立强制报告制度，对未满 16 周岁的事实无人抚养儿童脱离监护、单独居住的，要及时向公安部门报告。对长期失去联系的父母，也应及时向公安部门进行报案，并按规定作为失踪人口登记。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。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，因此起诉到人民法院的，人民法院应当支持。民政部门应当加强事实无人抚养儿童送养工作指导，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。加大流浪乞讨事实无人抚养儿童等的救助保护力度，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，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）关爱服务保障。**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。完善残疾事实无人抚养儿童康教保障机制，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。完善机

构关爱保障机制，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。完善日常探望机制，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。完善群团组织关爱服务机制，发挥共青团、妇联等群团组织的社会动员优势，积极组织引导青少年事务社工等社会组织开展学习辅导、精神关爱等服务。完善政府购买服务机制，引入专业社会组织和儿童事务社工，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、保障措施**

**（一）加强组织领导。**各街道、区直相关单位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，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。要切实贯彻与当地孤儿保障标准相衔接的原则要求，加强与相关社会福利、社会救助、社会保险等制度有效衔接，做到应保尽保、不漏一人。

**（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。人民法院应当对申请宣告儿童父母失踪、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民政部门、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活动进行监督，必要时可以支持起诉维护合法权益，对有关部门不履行相关职责的应当提出依法履职的检察建议。公安部门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查寻信息服务。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。妇联组织应当发挥社区妇联主席和妇联执委作用，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等被监护人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，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，依法依规实施失信联合惩戒。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。

**（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。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，营造良好氛围。

# 事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

编号：

姓 名		性 别		近期 免冠 照片		
出生日期		民 族				
户籍状况		户籍所在地				
申请日期		身份证号				
儿童现住址						
儿童父母情况	关系	姓名	身份证号码	现 状 况	联系电话	
	父亲			<input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> 失踪 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 重残 <input type="checkbox"/> 失联 <input type="checkbox"/> 服刑在押 <input type="checkbox"/> 强制隔离戒毒 <input type="checkbox"/> 被执行其他限制人身自由的措施 <input type="checkbox"/> 其他_____		
	母亲			<input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> 失踪 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 重残 <input type="checkbox"/> 失联 <input type="checkbox"/> 服刑在押 <input type="checkbox"/> 强制隔离戒毒 <input type="checkbox"/> 被执行其他限制人身自由的措施 <input type="checkbox"/> 其他_____		
儿童身体状况	<input type="checkbox"/> 健康 <input type="checkbox"/> 视力残疾 <input type="checkbox"/> 听力残疾 <input type="checkbox"/> 言语残疾 <input type="checkbox"/> 智力残疾 <input type="checkbox"/> 肢体残疾 <input type="checkbox"/> 精神残疾 <input type="checkbox"/> 多重残疾 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 其他：_____					
儿童工学情况	<input type="checkbox"/> 学龄前 <input type="checkbox"/> 小学 <input type="checkbox"/> 初中 <input type="checkbox"/> 高中或职业高中 <input type="checkbox"/> 技校 <input type="checkbox"/> 中专 <input type="checkbox"/> 大专 <input type="checkbox"/> 失学 <input type="checkbox"/> 特教 <input type="checkbox"/> 无就学能力 <input type="checkbox"/> 待业 <input type="checkbox"/> 就业 <input type="checkbox"/> 其他：_____					
履行监护责任 人员情况	姓名	性别	关系	身份证号码	工作单位或家庭住址	联系电话
其他主要社会 关系	姓名	性别	关系	身份证号码	工作单位或家庭住址	联系电话

基本生活补贴发放情况					
领取方式	<input type="checkbox"/> 现金领取 <input type="checkbox"/> 银行转账		起领年月		保障金额
开户人		领取人		领取人与儿童 关系	
开户银行			银行账号		
其他救助情况					
诚信承诺情况	<p>(我保证以上所有信息真实、准确、有效，如有不实，自愿退还已领取的所有生活费并承担失信后果)</p> <p style="text-align: right;">(签名)</p>				
街道办事处 查验意见	<p>经查验，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，建议予以确认。</p> <p>经办人：                    查验人：                    负责人：                    (单位盖章)</p> <p style="text-align: right;">查验日期：_____年____月____日</p>				
区民政部门 确认意见	<p>经复核，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，予以确认，</p> <p>从_____年____月起发放基本生活费补贴。</p> <p>经办人：                    复核人：                    确认人：                    (单位盖章)</p> <p style="text-align: right;">确认日期：_____年____月____日</p>				

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、街道办事处、区民政部门各存一份。