

榆林市民政局
榆林市中级人民法院
榆林市人民检察院
榆林市发展和改革委员会
榆林市教育局
榆林市公安局
榆林市司法局
榆林市财政局
榆林市医疗保障局
共青团榆林市委
榆林市妇女联合会
榆林市残疾人联合会

文件

榆政民发〔2019〕109号

关于进一步加强事实无人抚养儿童 保障工作的实施意见

各县市区民政局、人民法院、人民检察院、发改委、教体局（教体局）、公安局、司法局、财政局、医保局、团委、妇联、残联：

为贯彻落实省民政厅、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意见》（陕民发[2019]70 号）精神，完善保障和服务体系，保障事实无人抚养儿童基本生活，提出如下实施意见。

一、切实增强责任感、使命感和紧迫感

事实无人抚养儿童是困境儿童中最困难的群体，在自身利益表达、诉求主张、权益维护等方面都处于弱势地位，需要社会为他们提供基本生活保障和关爱服务才能摆脱困境。近年来，全市积极开展事实无人抚养儿童保障工作，对事实无人抚养儿童健康成长起到了积极作用，但还存在着关爱服务体系不完善、保护机制不健全、监护不力、生活保障水平低等问题和薄弱环节，需要用更高水平和更富有成效的工作来满足事实无人抚养儿童对美好生活的向往。各县市区、各有关部门要充分认识加强事实无人抚养儿童保障工作的重大意义，切实增强做好事实无人抚养儿童保障工作的责任感、使命感和紧迫感，将其作为保障和改善民生的重要任务，加大工作力度，推动全面建立健全事实无人抚养儿童生活保障、医疗康复保障、教育资助救助、监护责任落实、关爱服务优化等体系，进一步健全完善党委领导、政府主导、民政牵头、部门配合、社会力量参与的工作机

制，为事实无人抚养儿童营造安全无虞、生活无忧、充满关爱、健康发展的成长环境。

二、准确把握相关要求

（一）保障对象

准确把握事实无人抚养儿童认定条件，即父母双方不能完全履行抚养和监护责任的儿童。包括两大类：第一类：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；第二类：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；重病是指参照各县市区重特大疾病救助办法规定且需要长期治疗的；失联是指失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上的；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；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。除上述情形外，各县市区还可根据儿童生活保障实际需要和本地区经济社会发展水平，适当拓展保障范围。

（二）保障重点

1. 强化监护责任落实。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履行的父母，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且符合收养条件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。

2. 加强基本生活保障。全市事实无人抚养儿童生活补贴与孤儿基本生活最低养育标准相衔接，按照孤儿基本生活最低养育标准进行发放，所需资金在省级补助后，不足部分由市、县分担，配套比例继续按照《榆林市民政局 榆林市财政局关于进一步做好困境儿童基本生活保障工作的通知》（榆政民发〔2017〕142号）规定执行，发放方式参照孤儿基本生活最低养育标准发放办法确定。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，按照社会散居孤儿养育标准发放补贴，通过中省困难群众救助补助经费渠道给予适当补助。

生活困难家庭是指未脱贫建档立卡贫困户家庭、城乡最低生活保障家庭。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应不低于现有补贴标准发放。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。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。

3. 健全医疗康复保障。对符合条件的事实无人抚养儿童按规定实施医疗救助，分类落实资助参保政策。重点加大对生活困难家庭的重病、重残儿童救助力度。加强城居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助有效衔接，实施综合保障，梯次减轻费用负担。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、儿童福利机构康复服务、“孤儿医疗康复明天计划”等相关政策。

4. 完善教育资助救助。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。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。对于义务教育阶段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。将义务教育阶段的事实无人抚养儿童列为享受免住宿费的优先对象，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，按照陕西省教育厅、民政厅等 7 部门《关于印发陕西省家庭经济困难学生认定工作实施办法的通知》(陕教规范[2019]15 号)执行。

5. 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。各级儿童福利机构、未成年人救助保护机构，康复和特教服务机构，要充分发挥服务平台作用，提供政策咨询、康复、特教、养护和临时照料等关爱服务。儿童督导员负责指导儿童主任定期走访和重点核查，做好强制报告，转介帮扶等事项，协助做好社会救助、精神慰藉等关爱服务。儿童主任负责开展信息排查，及时将工作情况和信息报送村(居)委会、儿童督导员和乡镇人民政府(街道办事处)，协助提供监护指导、精神关怀、返校复学等服务，对符合社会救助、社会福利政策的儿童及家庭协助申请救助，对儿童监护不力或不履行监护责任等及时向公安机关报告。发挥共青团、妇联等群团

组织的社会动员优势，通过政府购买服务等方式，引导专业社会组织、青少年社会工作者，对事实无人抚养儿童加强精神关爱，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。

（三）认定和发放程序

1. 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》（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，并如实提供以下材料：

- （1）儿童身份证或户口簿，儿童近期免冠照片；
- （2）监护人身份证或户口簿及资格文件，监护人为单位的提供法人代码证；
- （3）儿童父母不履行监护抚养责任，失去联系的，应当提供公安部门出具的受案查询信息结果，或人民法院关于监护权确认（变更）的法律文书；
- （4）儿童父母死亡或失踪的，应当提供公安部门或医疗卫生机构出具的死亡材料，或人民法院出具的宣告死亡或宣告失踪法律文书；
- （5）儿童父母服刑，强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施的，应当提供人民法院的裁判文书或公安等执行机关

出具的被执行限制人身自由措施的决定书;

(6) 儿童或其父母重残的, 应当提供户籍地县级以上残联部门出具的残疾人证;

(7) 儿童或其父母重病的, 应当提供省内医疗保险定点三级医疗机构出具的重大疾病诊断证明书;

(8) 需要出具的其他资料。

2. 查验。 乡镇人民政府(街道办事处)受理申请后对材料不全或不符合要求的应当一次性告知需补充内容, 明显不符合申请条件的应当场告知申请人, 并说明理由。对材料齐全、符合要求的应当立即受理。受理申请后应当对事实无人抚养儿童父母重残、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、失联以及死亡、失踪等情况进行查验。查验可以依托县级民政部门或相关部门, 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, 可以请事实无人抚养儿童本人或其监护人、亲属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, 安排 2 名或以上由儿童督导员、儿童主任等相关人员组成的查验小组, 采取入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议等方式作出查验结论。情况较为复杂的, 可以适当延长审核期限, 但延长期限最多不超过 15 个工作日。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 再次进行核实。 为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

3. 确认。县级民政部门应自收到申报材料及查验结论之日起，组织未成年人救助保护机构进行调查核定，于15个工作日内作出确认。未成年人救助保护机构应同时开展监护监督指导工作。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，应当书面说明理由。

4. 资金发放。社会散居事实无人抚养儿童基本生活补贴按月通过“一卡(折)通”等社会化形式发放，县级或镇级财政部门根据同级民政部门提出的支付申请，及时足额将款项划拨到儿童 或其监护人账户。临时抚养在儿童福利机构的事实无人抚养儿童基本生活补贴，由各县市区财政部门直接拨付至儿童福利机构的集体账户。

5. 终止。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亲属、村(居)民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)、县级民政部门要建立完善电子档案和相应纸质档案，采取多种形式，深入调查了解事实无人抚养儿童保障及困境程度变化情况，对新增符合保障条件的，及时纳入保障范围;对凡儿童死亡的，依法被收养的， 查找到失踪父母或父母重新履行监护抚养责任的，父

母刑满释放、解除强制隔离戒毒或其他强制措施期满 3 个月等不再符合保障条件的，以及其他应当停止发放基本生活费补贴情形的，自次月起终止基本生活补贴的发放。

各县市区要将事实无人抚养儿童基本生活费查验、确认、发放工作与农村留守儿童、困境儿童信息更新结合起来，每半年复核一次，加强动态管理。

三、持续强化工作措施

（一）抓好工作落实。各县市区要按照中、省、市相关要求，抓紧落实政策措施，切实贯彻与孤儿基本生活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。要落实工作责任，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）明确部门职责。各县市区民政部门应当履行主管部门职责，做好事实无人抚养儿童的资格确认、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。妇联组织应当发挥村(居)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。发改部门要健全信息评价和失信行为联合惩戒机制，将民政等部门提供的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员提供给发改部门，由发改部门将失信行为计入信用记录，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。市、县级民政部门要加强信息核查，每年对事实无人抚养儿童基本信息及其资金项目情况核查比例分别不低于 10%、80%，逐步达到全覆盖，市级民政、财政部门将不定期组织抽查。

（四）加大宣传力度。各县市区要充分利用媒体、网络、新闻发布会、吹风会等形式宣传和解读事实无人抚养儿童保障政策和工作情况，使社会准确知晓事实无人抚养儿童保障对象范围和相关工作程序要动员社会力量广泛参与、关爱、帮扶事实无人抚养儿童，满足他们多样化、个性化服务需要，营造良好氛围。各县市区根据实际情况，制定本地加强事实无人抚养儿童保障工作的实施细则或办法，确保实施意见从 2020 年 1 月 1 日起执行。

附件：事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表





榆林市人民检察院



榆林市发展和改革委员会



榆林市教育局



榆林市公安局



榆林市司法局



榆林市财政局



榆林市医疗保障局



共青团榆林市委



榆林市妇女联合会



榆林市残疾人联合会

2019年12月5日