

西安市中级人民法院
西安市人民检察院
西安市发展和改革委员会
西安市教育局
西安市公安局
西安市司法局
西安市医疗保障局
西安市妇联
西安市残疾人联合会

文件

市民发〔2019〕262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

各区县民政局、西咸新区人社民政局、高新区社会管理局、国际港务区社会事业局，法院、检察院、发改委、教育局、公安局、

司法局、财政局、医保局、团委、妇联、残联：

为全面贯彻落实省民政厅等 12 部门《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》（陕民发〔2019〕70 号）、《西安市人民政府办公厅关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（市政办发〔2017〕116 号）文件精神，认真做好我市事实无人抚养儿童保障工作，现结合实际，制定如下实施意见。

一、目标原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于民政工作的重要指示精神，按照党的十九届四中全会提出“要坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，健全幼有所育、弱有所扶的基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性和兜底性民生建设”的要求，努力解决事实无人抚养儿童生存发展面临的问题和困难，在全市建立起与经济社会发展水平相适应的事实无人抚养儿童保障制度。

坚持兜底保障。强化政府兜底保障职责，为事实无人抚养儿童提供基本生活、医疗康复、教育资助和关爱服务等方面的保障，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。

坚持部门协作。构建横向协作、纵向联动的事实无人抚养儿童保障工作网络，形成民政牵头负责、相关部门配合的权责一致、规范有序、信息共享、运行高效的协调联动工作机制。

坚持社会参与。鼓励、引导、支持社会力量通过承接政府购

买服务、慈善捐赠以及提供志愿服务等方式，为事实无人抚养儿童提供服务和帮扶，形成全社会关心、支持、参与事实无人抚养儿童保障工作的良好氛围。

二、保障对象

事实无人抚养儿童是指父母双方不能完全履行抚养和监护责任的儿童。包括三大类。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；第三类：父母一方死亡或失踪，另一方重组家庭且无力抚养的儿童。

以上重残是指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾；重病是指参照各地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，各区县、开发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。

三、保障内容

（一）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，并追究法律责任。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。民政部门应当履行临时监护责任，对于公安机关、人民检察院、人民法院护送的、监护人监护不力或出现无监护能力状态的事实无人抚养儿童，要安排到未成年人救助保护机构、儿童福利机构进行临时监护；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。

（二）落实生活保障。各区县、开发区对事实无人抚养儿童发放基本生活补贴，应当按照与孤儿基本生活最低养育标准相衔接的原则确定，参照孤儿基本生活最低养育标准发放办法确定发放方式。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。

（三）落实医疗康复保障。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，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。

（四）落实教育资助救助。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。

（五）落实关爱服务。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。

四、申请审批程序

（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》（见附件），向儿童户籍所在地镇人民政府（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. 重组家庭且无力抚养的，提供再婚证明和重组家庭享受低保证明或在册贫困户证明，或有上述情况的相关材料。

9. 需要出具的其他资料。

（二）查验。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。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。

（三）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。

（四）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，由各区县、开发区财政部门直接拨付至儿童福利机构的集体账户。

（五）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镇人民政府（街道办事处）。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。

各区县、开发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。

五、工作要求

（一）抓好工作落实。各区县、开发区要按照中、省、市相关要求，抓紧落实政策措施，与当地孤儿基本生活保障标准相衔接，加强与相关社会福利、社会救助、社会保险等制度有效对接，做到应保尽保、不漏一人。要把事实无人抚养儿童工作中遇到的困难、问题纳入农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议议事内容，及时研究解决。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）密切部门协同。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、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。民政部门要扎实做好事实无人抚养儿童生活补贴发放工作，严格申请审核程序，严把审批关，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。对弄虚作假、虚报冒领事实无人抚养儿童生活补贴的，应追回虚报冒领资金，并视情节轻重依法依规处理。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。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达到全覆盖，市民政、财政部门将不定期组织抽查。财政、民政部门要做好资金保障和监督工作，加强资金使用管理，提高财政资金绩效。

(四) 加大宣传力度。各级各部门要加强对儿童权益保障法律法规和事实无人抚养儿童保障政策的宣传,开展形式多样的宣传教育活动,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,强化全社会保护儿童权利意识,强化政府主导、全民关爱的责任意识。要建立健全舆情监测预警和应对机制,理性引导社会舆论,及时回应社会关切。要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。

本意见自 2020 年 1 月 1 日起执行。如有与本意见不一致的,按照本意见执行。

附件: 事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

西安市民政局

西安市中级人民法院

西安市人民检察院

西安市发展和改革委员会

西安市教育局

西安市公安局

西安市司法局

西安市财政局

西安市医疗保障局

共青团西安市委

西安市妇女联合会

西安市残疾人联合会

2019 年 12 月 24 日

附件

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			☐ 死亡 ☐ 失踪 ☐ 重病 ☐ 重残 ☐ 失联 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被执行其他限制人身自由的措 ☐ 其他：		
	母亲			☐ 死亡 ☐ 失踪 ☐ 重病 ☐ 重残 ☐ 失联 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被执行其他限制人身自由的措施 ☐ 其他：		
儿童身体 状况	☐ 健康 ☐ 视力残疾 ☐ 听力残疾 ☐ 言语残疾 ☐ 智力残疾 ☐ 肢体残疾 ☐ 精神残疾 ☐ 多重残疾 ☐ 重病 ☐ 其他：					
儿童工学 情况	☐ 学龄前 ☐ 小学 ☐ 初中 ☐ 高中或职业高中 ☐ 技校 ☐ 中专 ☐ 大专 ☐ 失学 ☐ 特教 ☐ 无就学能力 ☐ 待业 ☐ 就业 ☐ 其他：					
履行监护 责任人情况	姓 名	性 别	关 系	身份证号码	工作单位或家庭住址	联系电话
	机构名称	法人代表	入院时间	机构代码	单位地址	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	☐ 现金领取	☐ 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	（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） （签名）：					
镇人民政府 （街道办事处） 查验意见	经查验，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，建议予以确认。 经办人（儿童主任）：_____ 查验人（儿童督导员）：_____ 负责人：_____ （单位盖章） 查验日期：_____年_____月_____日					
县级民政部门 确认意见	经复核，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，予以确认，从_____年_____月起发放基本生活费补贴。 经办人（未成年人救助保护机构）：_____ 复核人：_____ 确认人：_____ （单位盖章） 确认日期：_____年_____月_____日					

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、镇人民政府（街道办事处）、县级民政部门各存一份。

