

近亲抚养家庭寄养等多方式安置 生活医疗教育等多方位进一步救助

我市关爱孤儿和困境儿童工作再上新台阶

孤儿和困境儿童是特殊群体，一直受到各级党委、政府的高度重视。这几年，我市制订出台了孤儿基本生活保障制度，孤儿的生活得到了改善，但因家庭、自身残疾等困境儿童的保障服务体系还不够健全，为推进孤儿和困境儿童社会福利体系建设，维护孤儿和困境儿童基本权益，日前，市政府办公厅发布了《关于加快发展孤儿和困境儿童社会福利体系建设的意见》（以下简称《实施意见》），该《实施意见》自2015年12月11日起施行。



孤儿和困境儿童界定 有详细的规定

按照《实施意见》，孤儿是指本市户籍中失去父母或查找不到生父母的未满18周岁的未成年人。

困境儿童是指本市户籍中父母双方不能完全履行抚养和监护责任，导致生活失去依靠以及因家庭或自身原因导致生活困难的儿童。

事实无人抚养儿童属于困境儿童。第一类：父母双方服刑（服刑1年以上，含强制戒毒等，下同）、失踪（失踪2年以上，下同）、残疾（残疾等级为一、二级或精神、智力残疾，下同）或长期重病（《宁波市医疗救助办法》以及相关医疗救助政策确定的特殊病种和重病，患重病1年以上，下同）；第二类：父母一方死亡，另一方失踪、服刑、残疾或长期患重病；第三类：父母一方失踪，另一方服刑、残疾或长期患重病；第四类：父母一方服刑，另一方残疾或长期患重病；第五类：父母一方残疾，另一方长期患重病。

受监护人侵害儿童属于困境儿童。受监护人侵害儿童是指被父母或者其他监护人侵害、出卖、遗弃、虐待、暴力伤害，或被监护人教唆、利用实施违法犯罪行为，或被监护人胁迫、诱骗、利用乞讨，以及由于监护人未履行监护职责，身心健康被严重危害的未成年人。

困难家庭儿童属于困境儿童。困难家庭儿童是指低保家庭中未满18周岁的未成年人。各县（市）区可结合当地实际，将困难家庭儿童范围扩大到最低生活保障边缘家庭儿童。

自身困境儿童属于困境儿童。自身困境儿童是指自身残疾或长期患重大疾病，且家庭收入在低保标准150%以内的未满18周岁的未成年人及流浪未成年人。

可采用多种方式安置

《实施意见》要求各级各部门有效拓展安置渠道，坚持有利于孤儿和困境儿童身心健康成长的原则，采取多种途径、多种形式，帮助孤儿和困境儿童更好地融入社会。各级各部门可以采用以下方式安置孤儿和困境儿童：

近亲抚养。孤儿的祖父母、外祖父母、兄姐要依法承担抚养义务、履行监护职责；鼓励关系密切的其他亲属、朋友担任孤儿监护人，并由县级民政部门与之签订抚养监护协议。

机构养育。对没有亲属和其他监护人抚养的孤儿，经依法公告后由民政部门设立的儿童福利机构集中养育。

家庭寄养。孤儿父母所在单位或者孤儿住所地的村（居）民委员会或者民政部门担任监护人的，可由监护人对其有抚养意愿和抚养能力的家庭进行评估，选择抚养条件较好的家庭开展委托监护或者家庭寄养。

合法收养。对国内居民收养的孤儿，依法办理登记等相关手续；对寄养家庭有意愿收养寄养孤儿的，应优先为其办理收养手续。积极稳妥开展涉外收养工作，规范涉外收养程序，维护孤儿合法权益。

《实施意见》对事实无人抚养儿童安置作出了规定：对父母服刑、强制戒毒等事实无人抚养的未成年子女，应将监护职责部分或全部委托给他人，并签订书面委托协议。对拒绝将监护职责部分或者全部委托给他人，致使未成年人处于困境或者危险状态的，民政部门以及其他有监护资格的人或者单位有权向人民法院申请撤销监护人资格。各级司法、公安、街道（乡镇）和社区（居）村组织以及父母所在单位，应积极协助签署监护权转移协议，并落实有关援助政策。

《实施意见》对受监护人侵害儿童安置作出了规定：公安机关发现未成年人人身受到严重伤害、面临严重人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态

的，应当将其带离实施监护侵害的监护人，就近护送至其他监护人、亲属、村（居）民委员会或者未成年人救助保护机构。负责接收未成年人的单位和人员应当对未成年人予以临时紧急庇护和短期生活照料，并办理书面交接手续。受监护人侵害儿童有表达能力的，应当就护送地点征求其本人意见，保护其人身安全和合法权益。

《实施意见》要求未成年人救助保护机构应当接收公安机关送来的受监护人侵害的儿童，履行临时监护责任（一般不超过1年）。未成年人救助保护机构可以采取家庭寄养、自愿助养、机构代养或者委托政府指定寄宿学校安置等方式，对受监护人侵害儿童进行临时照料，并为其提供心理辅导、情感抚慰等服务。

《实施意见》对流浪未成年人保护提出了规定：对暂时查找不到父母或其他监护人的，可视情延长其在流浪未成年人救助保护机构的救助和教育时间；确实无法查明身份的，通过救助保护机构照料、社会福利（儿童）机构代养、家庭寄养等多种方式予以安置。对经过2年以上仍查找不到父母或其他监护人的，公安机关应按户籍管理有关政策法规规定为其办理户口登记手续，以便于其就学、就业等正常生活。

要求建立完善基本生活保障制度

《实施意见》要求各级各部门按照“分类施保”的原则，建立完善孤儿和困境儿童基本生活保障制度，规范申请审批程序，孤儿和困境儿童基本生活费不计入监护人的家庭收入。

福利机构养育的孤儿儿童最低养育标准按不低于当地上年度城镇居民家庭人均消费性支出的70%确定，社会散居孤儿最低养育标准按不低于当地福利机构养育标准的60%确定，并建立自然增长机制。其中持国家二级以上（含二级）残疾证的散居孤儿，每人每月增发生活补助金100元，其他残疾散居孤儿每人每月增发生活补助金50元。

对抚养社会散居孤儿并履行监护责任的家庭，每月发放孤儿抚养、监护补助金200元；对依法收养残疾孤儿的家庭，每月发放养育补助金200元。上述补助发至孤儿18周岁。

孤儿成年后，具备劳动能力和完全民事行为能力而非在校学生，一次性发给6个月孤儿基本生活费，不再纳入孤儿保障范围；孤儿成年后，不具备劳动能力、无民事行为能力或限制行为能力的，各地要做好相关政策制度的衔接，符合城乡特困人员条件的，按照有关政策法规妥善安置。

事实无人抚养儿童，参照散居孤儿的养育标准补差发放基本生活费，按照价格补贴联动机制给予物价补贴，并列入医疗救助及其他社会救助政策范围。

受监护人侵害儿童抚养费费用和因监护人侵害行为产生的各项费用，由撤销监护人资格的原具有监护资格的父、母承担；符合救助条件的纳入社会救助和相关保障范围。

已享受低保和贫困重度残疾人生活保障的困境儿童，参照散居孤儿养育标准补差发放基本生活费。其中持国家二级以上（含二级）残疾证的，每人每月增发生活补助金100元，其他残疾人每人每月增发生活补助金50元。

要求完善医疗教育等保障制度

《实施意见》要求，孤儿和符合条件的困境儿童参加城乡居民基本医疗保险（含城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗），其个人缴费部分由各级财政承担。孤儿和事实无人抚养儿童，基本医疗保险费用经基本医疗保险、大病保险补偿及其他各类补助后，个人负担部分在医疗救助资金中全额解决。

受监护人侵害儿童身体受到严重伤害需要治疗的，应当先行送医救治，医疗救治费用由监护人依法承担。其他亲属和未成年人救助保护机构等垫付医疗救治费用的，有权向监护人追偿。

《实施意见》要求，落实适龄孤儿、



恩美儿童福利院

事实无人抚养儿童在其监护人所在地就近入学。受监护人侵害儿童因临时监护需要转学、异地入学接受义务教育的，教育行政部门应当予以保障。适龄孤儿和困境儿童在公办幼儿园接受教育的，免收保育费；在义务教育学校就读的，免除住宿费，免费提供爱心营养餐；在高中段学校就读的，免除学费、代管费。将高等院校全日制在读的孤儿纳入教育资助体系，优先享受学费减免、国家助学金、困境补助和国家助学贷款贴息等政策待遇，切实保障孤儿和困境儿童接受教育的权益。

《实施意见》要求各级各部门着力解决住房困难。福利机构养育或城镇散居的无房孤儿成年后，统筹纳入当地住房保障体系。居住在农村的无住房的成年孤儿，各级政府要将其纳入农村困难群众住房救助体系，乡镇人民政府、街道办事处和村民委员会要积极鼓励、动员社会力量帮助其建房。儿童福利机构家庭式寄养所需用房，由各级政府按照属地需求给予解决。

《实施意见》要求各级各部门大力支持就业创业。各级政府要大力支持和帮助孤儿、困境儿童成年后自谋职业和自主创业，在创业启动资金扶持、小额贷款及创业服务等方面给予优惠扶持。孤儿成年后就业困难的，各级政府要将其作为就业援助重点对象，提供就业服务和就业援助，落实好职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、职业介绍补贴等政策，优先安排到政府开发的公益性岗位就业。

要求提高专业化服务能力

《实施意见》要求各级各部门加强儿童福利机构建设。贯彻实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，重点推动50万人口以上的县（市）区设立适度规模，具备养护、医疗、康复、特教功能的综合性儿童福利机构，其他县（市）区要依托社会福利院设立相对独立的儿童部；继续抓好流浪未成年人救助保护中心建设。改善儿童福利机构的工作条件，配备抚育、康复、特教必需的设备器材。建立和完善儿童福利机构孤儿接收、救治、康复、教育和生活管理标准，健全以岗位目标责任制为核心的管理制度，推进儿童福利机构规范化建设。

《实施意见》要求各级各部门加强儿童福利院指导工作。市和县（市）区要进一步强化儿童福利机构（儿童部）的指导职责，配备必要的人员力量，落实

办公场所和经费，加强孤儿和困境儿童的养育管理，开展对亲属抚养和家庭寄养工作的培训指导和评估监督，为孤儿和困境儿童成长提供必要的服务和支撑。要建立城乡社区儿童福利督导员制度，做到人员、职责明确。同时，依托全国儿童福利信息管理系统，加强孤儿和困境儿童的动态管理，切实提高孤儿和困境儿童保障能力。

《实施意见》要求各级各部门建立困境儿童主动发现机制。各地要加快建立困境儿童主动发现机制，依托居（村）委会等基层组织，发挥驻村（社区）干部、儿童福利督导员的作用，结合日常走访、邻里访问等，及时了解、掌握、核实辖区内困境儿童的基本情况和救助需求，主动帮助其提出生活保障申请并协助落实，做到早发现、早救助、早干预。要动员支持社区（村）公共服务机构、社会组织、志愿者服务队等人员走村入户，及时发现困境儿童。各级民政、公安、教育、人社等部门要建立联动机制，拓宽主动发现困境儿童渠道，确保困境儿童一个不漏一个不少。

《实施意见》要求各级各部门加快专业人才培养。大力培养医疗康复、特殊教育和社会工作方面专业技术人才。建立完善残疾儿童康复护理人员职业资格制度，孤残儿童康复护理人员参加培训并通过职业技能鉴定的，按规定享受政府补助。对儿童福利机构中取得执业资格证书并从事孤残儿童康复护理工作的人员（事业单位在编人员除外），参照养老护理员特殊津贴标准发放，有条件的地区可适当提高比例。对入职本市儿童福利机构，直接从事孤残儿童服务、康复护理和管理等工作的大中专院校毕业的聘用人员，参照民办养老机构入职奖补标准发放入职奖补。儿童福利机构康复护理人员专业技术职务评定工作纳入卫生系统职称评聘体系。同时，要积极引入专业社会工作人才，逐步提高工作人员的工资福利待遇，确保人员队伍稳定。

《实施意见》要求各级各部门支持儿童福利机构“医教融合”发展。市恩美儿童福利院要积极推进“医教融合”发展，加强教育和社会工作服务机构建设，设立残疾儿童康复服务机构，对院内残疾儿童提供文化教育、康复指导、训练服务，并不断向社会残疾儿童延伸，实现教育与康复有机结合。县（市）区规模较大且具有条件的儿童福

利院（部）要设立特殊幼儿园或特殊教育点，儿童福利机构教学人员专业技术职务评定工作纳入教育系统职称评聘体系。具有一定规模的儿童福利机构可引入康复服务资源，建立残疾儿童康复服务中心。规模较小的儿童福利院（部）可设立特殊教育点，鼓励与周边医院、社区卫生服务机构合作，实现资源共享。儿童福利机构内设医疗机构具备康复服务功能的可申请纳入医保定点范围。

《实施意见》要求各级各部门鼓励社会组织参与困境儿童服务工作。积极培育和专业的社会组织，运用专业社会工作理念、方法和技巧，为困境儿童提供心理疏导、精神抚慰、关系调适、资源链接、社会融入等方面的服务，帮助困境儿童增强生活信心。各级政府要鼓励和支持社会力量兴办困境儿童特教服务机构，在运营、服务和保障等方面给予支持。要积极探索政府购买困境儿童服务目录、形式和方法，将困境儿童社会工作服务列入政府购买服务目录，推动困境儿童社会工作服务发展。

要求进一步完善工作机制

《实施意见》指出，加快发展孤儿和困境儿童福利体系是改善民生的一项重要任务，各级党委、政府要将孤儿和困境儿童福利体系建设列入重要议事日程和政府年度目标任务考核体系，加强对孤儿和困境儿童保障工作的领导，建

立健全政府主导、民政牵头、部门协作、社会参与的儿童福利工作机制；加大对孤儿和困境儿童保障责任追究，对不落实、假落实、互相推诿，致使孤儿和困境儿童得不到及时救助的，造成严重后果的，要依纪依法追究。

《实施意见》指出，民政部门要切实履行牵头协调职责，建立健全孤儿和困境儿童基本生活保障机制，加强对儿童福利工作的指导。市和县（市）区财政部门要建立稳定的经费保障机制，将孤儿和困境儿童保障所需资金纳入年度资金预算，通过公共财政预算、福利彩票公益金以及残疾人就业保障金等多渠道安排资金，切实保障好孤儿和困境儿童的基本生活。共青团、妇联、残联、红十字会等人民团体要发挥各自优势，积极参与孤儿和困境儿童的服务保障工作。

《实施意见》指出，各类慈善组织要加强对孤儿和困境儿童的生活和精神援助，为孤儿和困境儿童成长提供更多的服务和帮助。各有关部门要充分履行职责，加强协同配合，合力推进儿童福利工作持续健康发展。要充分发挥新闻媒体舆论导向作用，加强预防和打击拐卖儿童犯罪、保护未成年人合法权益的法制宣传教育，倡导社会依法收养、依法行善、依法援助，推动社会文明进步，营造全社会关心关爱孤儿和困境儿童的良好氛围。

本版撰稿 杨静雅 邓天武

相关链接

我市儿童福利工作情况

基本情况：据统计，全市共有儿童福利机构5家，孤儿526名；困境儿童16185人，其中低保家庭儿童8668人，低收入家庭儿童804人，自身困境儿童2554人，家庭困境儿童2835人，事实无人抚养儿童1325人。

部分相关政策文件：《关于发放孤儿基本生活费的通知》（甬民计〔2011〕17号）、《关于发放艾滋病病毒感染儿童基本生活费的通知》（甬民计〔2013〕17号）、《宁波市人民政府办公厅关于加快发展孤儿和

困境儿童社会福利事业实施意见》（甬政办发〔2015〕210号）。

孤儿保障情况：2015年4月起，市区福利机构养育的孤儿生活标准由原来的每人每月1360元调整为每人每月1630元；社会散居孤儿养育标准由原来的每人每月820元调整为每人每月980元，根据2015年10月统计，全市共有526名孤儿享受了基本生活保障，其中机构养育337名，社会散居189名，支出保障资金736.1745万元。切实做到孤儿养育保障目标人群覆盖率100%。