

# 中共舟山市定海区委 舟山市定海区人民政府 办公室文件

定党政办发〔2014〕54号



## 中共舟山市定海区委区政府办公室 关于转发《舟山市人民政府办公室关于加快发展 孤儿和困境儿童福利事业的意见》的通知

各镇（街道）党委（党工委）、政府（办事处），区属各单位：

经区政府同意，现将《舟山市人民政府办公室关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》（舟政办发〔2013〕188号）转发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

中共舟山市定海区委 办公室  
舟山市定海区人民政府

2014年2月27日

（此件公开发布）

# 舟山市人民政府办公室文件

舟政办发〔2013〕188号

---

## 舟山市人民政府办公室关于 加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见

各县（区）人民政府，市政府直属各单位：

为进一步促进我市儿童福利事业发展，切实维护孤儿和困境儿童的合法权益，根据国务院办公厅《关于加强孤儿保障工作的意见》（国办发〔2010〕54号）和省政府办公厅《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》（浙政办发〔2011〕60号）精神，经市政府同意，现就加快发展孤儿和困境儿童福利事业提出如下意见：

### 一、基本原则和工作目标

（一）基本原则。一是坚持以人为本、孤有所抚的原则。采取多种方式，妥善安置孤儿和困境儿童，使他们回归家庭、融入社会。二是坚持全面保障、适度普惠的原则。保障孤儿和困境儿童在生活、医疗、康复、教育、住房、就业等方面的基

本权益，并与经济社会发展水平相适应。三是坚持政府主导、社会参与的原则。强化政府主体责任，鼓励引导社会力量参与发展孤儿和困境儿童福利事业。

（二）工作目标。到 2015 年全市基本建立以家庭教育为基础、机构服务为骨干、社区照顾为依托，城乡一体化、组织网络化、服务专业化、保障制度化的适度普惠的孤儿和困境儿童福利体系。

## 二、建立健全孤儿和困境儿童福利保障体系

各县（区）人民政府要加大对孤儿和困境儿童的保障力度，建立与舟山经济社会发展水平相一致、覆盖全体困难儿童的适度普惠的儿童福利体系。

（一）分层分类，合理界定。孤儿和困境儿童是社会最弱小、最困难的群体，需要政府和社会更多的关爱和呵护。需合理界定孤儿和困境儿童，以便政府相关部门和社会各界根据其实际情况，给予更多帮助。

1. 孤儿。是指失去父母、查找不到生父母的未满 18 周岁的未成年人，由县（区）级以上民政部门依据有关规定和条件认定。共分两类：第一类为福利机构养育的孤儿；第二类为社会散居的孤儿。

2. 困境儿童。是指流浪未成年人和其他原因暂时失去生活依靠的未成年人。主要有以下几种：

（1）事实无人抚养儿童。是指父母因各种原因不能履行抚养义务和监护职责，而由其他监护人抚养的未满 18 周岁的未成年人。共分五类：第一类为父母双方失踪，暂时无法履行

抚养义务和监护职责的儿童；第二类为父母一方死亡，另一方失踪等客观原因无法履行抚养义务和监护职责的儿童；第三类为父母有严重虐待子女行为，导致儿童身心健康受到严重伤害，现由其他监护人抚养且家庭经济困难的儿童；第四类为父母双方服刑在押的儿童；第五类为父母双方被强制戒毒的儿童。

（2）困难家庭中的病残儿童。是指低保、低保边缘家庭中有残疾或疾病等困难，亟需保障的未满 18 周岁的未成年人。共分两类：第一类为残疾儿童；第二类为患有城乡居民基本医疗保险制度规定的特殊病种儿童。

（3）其他低保家庭儿童。是指除事实无人抚养儿童、困难家庭中的病残儿童、困境家庭儿童以外其他困难家庭里未满 18 周岁的未成年人。共分两类：第一类为低保家庭儿童；第二类为低保边缘家庭儿童。

（4）困境家庭儿童。是指家庭遇到困难的未满 18 周岁的未成年人。共分两类：第一类为父母双方残疾等级为国家残疾标准二级以上的儿童；第二类为父母双方患有城乡居民基本医疗保险制度规定的特殊病种的儿童。

（二）拓宽渠道，妥善安置。各地各有关部门要按照有利于孤儿和困境儿童身心健康成长的原则，采取亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养、社会助养等多种方式，帮助孤儿和困境儿童更好融入社会。

1. 亲属抚养。孤儿的祖父母、外祖父母、兄、姐要依法承担抚养监护职责；鼓励关系密切的其他亲属、朋友担任孤儿监护人；对没有前述监护人的，由其父母所在单位或其住所地的

社区（村、居）或民政部门担任监护人，县（区）政府做好妥善安置工作。

2. 机构养育。由民政部门监护的孤儿，可以在儿童福利机构集中安置，也可以实施家庭寄养，其中重度残疾儿原则上实行机构集中养育。

3. 家庭寄养。由孤儿父母生前所在单位或孤儿住所地的社区（村、居）担任监护人的，可由监护人对有抚养意愿和抚养能力的家庭进行评估，选择抚育条件较好的家庭开展委托监护或者家庭寄养，养育费用按社会散居孤儿基本生活保障标准由当地政府酌情给予补助。监护人不履行监护职责或侵害被监护人合法权益的，应当承担相应的法律责任。

4. 依法抚养。积极开展孤儿国内收养工作，依法办理登记及相关手续。对寄养的孤儿，寄养家庭有收养意愿的，应优先为其办理收养手续。积极稳妥开展涉外送养工作，完善涉外送养工作规范。

5. 社会助养。积极倡议和组织社会各界人士开展定期走访、捐款捐物、结对帮扶、周日家庭寄托、院内外照顾、义工或助残等形式多样的志愿活动。

6. 加强流浪未成年人保护。对于暂时查找不到家庭的流浪未成年人，可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，按孤儿养育办法妥善安置。

7. 建立服刑人员未成年子女的替代养护制度。对无法履行监护责任的服刑人员的未成年子女，服刑人员应将监护职责部分或全部委托给他人（包括近亲属、关系密切的其他亲属、朋

友、服刑人员所在单位或服刑人员未成年子女所在地的社区（村、居）、民政部门），并签订书面委托协议。各级司法行政部门及乡镇（街道）和社区（村、居）组织，应积极协助委托协议的签订，落实有关援助政策。

（三）分类施保，保障生活。按照孤儿和困境儿童基本生活水平不低于当地平均生活水平和城乡一体化的原则，建立孤儿和困境儿童基本生活保障制度和养育标准自然增长机制。

1. 孤儿基本生活保障。福利机构养育的孤儿年基本生活费标准不低于当地上年度城镇居民家庭人均消费性支出的 70%；社会散居孤儿基本生活费标准不低于当地福利机构孤儿养育标准的 60%，并按月发放。同时按照省政府《关于进一步建立健全困难群众基本生活价格补贴机制的通知》（浙政发〔2008〕86号）规定给予动态价格补贴。

2. 困境儿童的基本生活保障。共分为以下几种情况：

（1）事实无人抚养儿童基本生活保障。对事实无人抚养儿童按月补助基本生活费，帮助改善儿童的抚养状况，在福利机构养育的按机构养育的标准给予补助，亲属或个人寄养的补助标准为社会散居孤儿基本生活费的 80%。

（2）困难家庭中的病残儿童基本生活保障。对低保和低保边缘家庭中的病残儿童按月补助基本生活费，帮助改善儿童的抚养状况，标准分别为社会散居孤儿基本生活费的 70%和 60%。

（3）其他低保家庭儿童基本生活保障。对享受低保和低保边缘家庭的儿童按月补助基本生活费，帮助改善儿童的抚养

状况，标准分别为社会散居孤儿基本生活费的 50%和 20%。

(4) 困境家庭儿童基本生活保障。对困境家庭儿童按月补助基本生活费，帮助改善儿童的抚养状况，标准为社会散居孤儿基本生活费的 20%。

上述保障对象同时具有低保对象身份的，其每月享受的低保金和困境儿童基本生活费之和不得超过社会散居孤儿基本生活费标准。保障对象的基本生活费由民政部门审核批准并实行社会化发放，由儿童监护人领取并按照儿童成长需求合理使用，同时接受相关部门的监督和评估。

(5) 流浪儿童临时救助制度。对民政部门救助的流浪未成年人，在求助期间相关机构要妥善安排其基本生活，标准不低于社会散居孤儿基本生活费的 50%。

(6) 残疾儿童家庭护理补助制度。对残疾等级为国家残疾标准二级以上儿童的低保、低保边缘家庭，残疾人联合会每月发放家庭护理补助费 100 元。

(7) 社会散居孤儿监护人补助制度。对抚养社会散居孤儿并履行监护责任的家庭，民政部门每月发放社会散居孤儿抚养、监护补助费 100 元。

(8) 家庭收养残疾儿童补助制度。对依法收养残疾儿童的家庭，民政部门每月发放收养残疾儿童补助费 150 元。

(四) 加强医疗康复保障。充分发挥国家医疗康复保障政策对孤儿和困境儿童基本需求的保障与支持，积极构建舟山群岛新区医疗康复保障与服务体系。

1. 建立健全孤儿医疗保险制度。福利机构集中养育和社会

散居的孤儿应当参加城乡居民基本医疗保险，其个人缴费部分由财政承担。个人承担部分的医疗费用按《舟山市贫困群体医疗救助实施办法》中城镇“三无”、农村五保对象的救助政策予以救助。

2. 建立残疾儿童康复训练补助制度。对有康复需求和适应指征的听力、言语、肢体、智力和孤独症等残疾儿童提供康复训练及补助。具体由残疾人联合会按《舟山市残疾人康复工程实施方案》（舟残联〔2012〕50号）的有关规定组织实施。

（五）完善教育保障制度。切实保障孤儿和困境儿童接受义务教育的权利。健康适龄孤儿接受普通教育，轻度残疾适龄孤儿随班就读，中度残疾适龄孤儿集中接受特殊教育，重度残疾适龄孤儿接受送教上门。任何学校不得拒绝接受适龄孤儿入学。适龄孤儿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，免收住宿费，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，相关费用由当地政府给予补助。将高等院校全日制在读的孤儿纳入资助体系，优先享受学费减免、国家助学金、困难补助和国家助学贷款补贴等政策待遇。

（六）大力扶持就业创业。孤儿成年后，要按照“社会自主择业，政府促进就业”的原则，坚持自食其力。政府大力支持和帮助孤儿成年后自谋职业和自主创业。有关部门要将符合条件的成年孤儿认定为“零就业家庭”成员和“就业困难人员对象”，作为就业援助重点对象，提供重点就业服务和就业援助，按规定给予社会保险补贴、岗位补贴、职业培训补贴等政策。



孤儿成年后就业困难的，优先安排到公益性岗位就业。

（七）帮助解决住房困难。将孤儿住房纳入城乡困难群众住房保障体系。福利机构养育或城镇散居的无房孤儿成年后，符合保障性住房申请条件的，优先给予解决。居住在农村的无住房孤儿，优先纳入农村困难群众住房救助体系，乡镇（街道）政府和社区（村、居）要组织动员社会力量和当地居民帮助其建房。监护人应当帮助有房产的孤儿做好产权维护工作。

### 三、切实提高对孤儿和困境儿童的专业化服务水平

（一）加快儿童福利机构建设。加快市社会福利中心二期项目中儿童福利楼的建设进度，县（区）要依托综合性社会福利院设立、完善儿童部，也可将孤儿集中到市儿童福利院养育。努力改善儿童福利机构的工作条件，为其配备养育、康复、特教必需的设备器材等。加强儿童福利机构规范化建设，严格按照民政部《儿童社会福利机构基本规范》要求，制定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。充分发挥儿童福利机构的专业优势，加强对亲属抚养和家庭寄养工作的监督、指导和评估。继续抓好市流浪未成年人救助保护中心建设，充分发挥其作用。

（二）大力发展康复特教服务。鼓励和扶持社会力量兴办残疾儿童康复特教服务机构，当地政府应保障其合理用地需求，在运营资金等方面给予支持；积极开展社区残疾儿童康复特教服务，孤儿、残疾儿童较多的社区应建立社区康复工作站，并依靠儿童福利机构、残疾人康复机构、特教学校、社区卫生服

务中心及有关专业社会志愿者服务队伍，加强对社区康复特教工作的指导，组织开展残疾儿童家长培训，及时提供康复特教服务和技术支持，建立健全以残疾儿童家庭为基础、社区康复工作站为骨干、儿童福利机构和专业性残疾人康复机构为示范的社区康复教育训练模式，为残疾儿童提供系统完整的康复教育训练。

（三）加快专业服务人才培养。大力培养医疗康复、特殊教育和社会工作方面的专业技术人才，建立和完善儿童福利专业社会工作者职业水平评价、残疾儿童康复护理技术人员职业资格制度，逐步实现服务队伍职业化、专业化。加强儿童福利机构工作人员培训，不断提高服务水平，逐步提高工作人员的工资福利待遇，确保人员队伍稳定。积极推进孤残儿童护理员职业资格制度建设，引导鼓励大中专院校开发孤残儿童护理员教材，设置孤残儿童护理员专业，加强对孤残儿童护理员的培训。积极开发儿童福利机构社工志愿者服务岗位，引入专业社会工作者，为孤儿健康成长提供良好的专业服务。

#### **四、进一步完善发展孤儿和困境儿童福利事业工作机制**

（一）强化组织领导。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组织体系。民政部门要充分发挥职能作用，会同有关部门加强调查研究，完善政策措施，抓好工作落实。财政部门要建立稳定的经费保障机制，将孤儿和困境儿童所需资金纳入社会福利事业发展资金预算，切实保障孤儿的基本生活和儿童福利专项工作经费。采取多渠道筹措资金的办法，鼓励社会力量支持儿童福利事业，加大福利彩票公益金

对儿童福利事业的投入。发改部门要统筹安排儿童福利机构、康复特教服务机构设施建设项目。公安部门要及时出具弃婴(儿童)捡拾报案证明,积极查找弃婴和儿童的生父母或者其他监护人;对确认为孤儿的,儿童福利机构应及时为其办理集体户口。教育、卫生、人力社保、司法、建设、共青团、妇联、残联、慈善总会等相关部门和组织要在各自的职责范围内做好相关工作。市、县(区)设立儿童福利指导中心;乡镇(街道)设立儿童福利服务工作站;社区(村、居)设立专(兼)职儿童福利督导员;形成横向到边纵向到底的儿童福利组织体系。

(二)加强基础建设。要加强孤儿服务工作的规范化管理。乡镇(街道)要与社会散居孤儿监护人签订协议,并报上级民政部门备案。协议要明确对监护人领取、使用孤儿基本生活费以及孤儿养育状况提出相应要求,明确监护人依法履行的监护职责和抚养义务。各县(区)民政局要建立保障对象公示制度,进一步完善儿童福利信息系统的管理程序。要定期对孤儿进行普查,及时建立孤儿和困境儿童档案,为儿童福利事业发展提供决策支持和技术保障。

(三)实行动态管理。对依法被收养的孤儿,自被收养的下个月起不再纳入政府孤儿供养福利保障范围。对查找到父母或父母重新履行抚养义务的孤儿,自查找到父母或父母重新履行抚养义务的下个月起不再纳入政府孤儿供养福利保障范围。孤儿成年后,具备劳动能力和完全民事行为能力,在校学生则继续为其供养福利,非在校学生则一次性发放6个月孤儿基本生活费后不再纳入政府孤儿供养福利保障范围。对孤儿成年

后不具备劳动能力、无民事行为能力或限制行为能力的，符合低保条件的则纳入最低生活保障，符合城镇“三无”和农村五保条件的则按照有关法规政策妥善安置。由社会福利机构抚养、具备劳动能力和完全行为能力的成年孤儿，就业成家后应及时将户口转出集体户口，单独立户。要以优待孤儿为原则，做好相关政策制度的衔接，确保孤儿保障不低于原有水平。建立困境儿童基本生活保障进退机制，及时将符合条件的困境儿童列入保障范围，对不符合条件的要及时予以注销。

（四）加大宣传力度。要充分发挥新闻媒体的作用，大力弘扬中华民族慈幼恤孤的传统美德，广泛宣传先进事迹和先进典型，营造全社会关心关爱孤儿和困境儿童的良好舆论氛围。要通过慈善捐赠、实施公益项目、提供服务等形式，进一步引导社会力量广泛参与孤儿和困境儿童福利事业。要大力加强未成年人思想道德教育，加强法制宣传教育，有效遏制和打击拐卖孤儿、遗弃婴儿（儿童）等违法犯罪行为。同时要引导社会依法收养、依法行善，全面保护儿童权益，推动社会文明进步。

舟山市人民政府办公室

2013年12月2日

---

中共舟山市定海区委区政府办公室

2014年2月28日印发

---