

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

**关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的  
实施办法关于进一步加强事实无人抚养儿  
童保障工作的实施办法**

攀民政〔2019〕158号

各县（区）民政（扶贫开发）局、人民法院、人民检察院、发改局、教育和体育局、公安局、司法局、财政局、医保局、团委、妇联、残联：

为认真落实习近平总书记关于民政工作的重要指示精神，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）要求，根据省民政厅等12部门联合印发的《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》（川民发〔2019〕99号），结合我市实际，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办法》（以下简称《办法》），现印发你们，请遵照执行。

### 一、保障对象

事实无人抚养儿童是指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；或者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。

重残是指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾，申请时应持有残联发放的有效证件；重病由卫生健康部门确定；失联是指失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上。失联时间以向公安机关报告时起算，满6个月后，由公安部门出具查找无果的书面材料；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，由人民法院、公安部门或司法行政部门出具相关材料；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。宣告死亡和宣告失踪由人民法院依法审查利害关系人申请，对符合相关法律规定

的自然人作出宣告死亡或宣告失踪的民事判决书。

## 二、工作流程

(一) 申请。具有攀枝花市户籍的事实无人抚养儿童的监护人或受监护人委托的近亲属向儿童户籍所在村(居)民委员会提出申请。情况特殊的,可由儿童所在村(居)民委员会提出申请。申请时如实填写《事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》(附件1),并提交以下父母双方或其中一方的相关材料:

1.属重残的,提供残联颁发的第二代《残疾人证》。

2.属重病的,提供二级及以上定点医疗机构出具的门诊诊断证明及病历或出院证明及住院病历。重病是指卫生健康部门认定的各类恶性肿瘤;慢性肾功能衰竭;器官移植术后的抗排异药物治疗;慢性白血病;再生障碍性贫血;精神分裂症;糖尿病(合并心、脑、肾及神经系统慢性病变);脑卒中后遗症(脑出血、脑栓塞、脑血栓引起);肝硬化(肝功能失代偿期);肺结核病;系统性红斑狼疮;原发性高血压病(合并有心、脑、肾损害);冠心病(合并心肌梗塞、心力衰竭、严重心律失常、心脏扩大);支气管哮喘;慢性支气管炎肺气肿(合并肺心病、呼吸衰竭);甲亢(浸润性突眼、严重心律不齐、心脏扩大、心力衰竭);血友病。

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的民事判决书。

7.属失联的，提供当地公安机关查寻无果的信息材料或《不立案决定书》。

（二）核实。村（居）民委员会受理申请后，应通过入户、邻里访问等方式，整个过程要注意保护儿童隐私，且不设置公示环节。对不符合条件的，要对其监护人作出书面回复；对符合条件的，在《审批表》上提出明确意见，报乡镇人民政府（街道办事处）审核。

（三）审核。乡镇人民政府（街道办事处）受理后，应对事实无人抚养儿童的资料进行查验，查验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，要求事实无人抚养儿童申请人或监护人提供必要补充材料。乡镇人民政府（街道办事处）应当在自收到申请之日起15个工作日内作出查验结论。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后回复申请人。对符合条件的在《审批表》上提出明确意见并及时报送县（区）民政局。为保护儿童隐私，不设置公示环节。

（四）确认。县级民政部门应当在自收到申报材料之日起15个工作日内作出确认。符合保障条件的，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，应当说明理由并告知当事人。

（五）终止。具有以下情形的，县级民政部门应当终止其保障资格，并在“全国儿童福利信息管理系统”中作减员处理。

1.事实无人抚养儿童死亡的（享受基本生活费补贴的，从其死亡的次月停止发放）；

2.事实无人抚养儿童年满18周岁的（享受基本生活费补贴的，从其年满18周岁的次月停止发放。继续在校就读的参照孤儿基本生活保障相关规定执行）；

3.失联、失踪父母出现的（从父母出现后的次月停止发放）；

4.父母服刑、戒毒期满，恢复人身自由等情形的（从恢复自由的次月停止发放）；

5.事实无人抚养儿童服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由措施的（从被限制自由的次月停止发放）；

6.事实无人抚养儿童户籍迁出本辖区的（享受基本生活费补贴的，迁出地县级民政部门从次月停止发放，出具身份认定材料后转为迁入地县级民政部门发放，并做好档案和信息系统的衔接工作）；

7.其他不再符合规定保障情形的。

事实无人抚养儿童监护人或受委托的亲属、村（居）民委员会对上述终止情形应当及时报告乡镇人民政府（街道办事处），乡镇人民政府（街道办事处）须及时报告县级民政部门。

县级民政部门应主动加强动态管理，发现应当取消的情形后，经查证属实后终止保障资格，并对资金多发部分进行追索。

### 三、保障内容

（一）落实基本生活保障。事实无人抚养儿童基本生活补贴按照我市社会散居孤儿基本生活保障标准执行。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，其享受的分类施保金不计入核算。已全额领取事实无人抚养儿童基本生活补贴的家庭，申请最低生活保障或特困救助供养时，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享受困难残疾人生活补贴。（责任单位：市财政局、市民政局）

（二）加强医疗康复保障。将事实无人抚养儿童纳入医疗保障范围，充分发挥基本医疗保险、大病保险、医疗救助政策合力，提高保障水平。对事实无人抚养儿童，通过医疗救助全额资助参加城乡居民医疗保险，享受城乡居民基本医疗保险政策有关待遇。对符合医疗救助条件的事实无人抚养儿童住院按照医疗救助有关规定办理。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和残疾儿童康复救助等相关政策。（责任单位：市医保局、市财政局、市民政局、市残联）

（三）落实教育资助政策。将事实无人抚养儿童参照孤儿

保障政策纳入教育资助范围，优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系，落实助学金、学费减免政策。事实无人抚养儿童，可在户籍地学校就读，也可凭户籍所在地村（居）委会出具证明，到承担临时监护职责的亲属户籍所在地片区学校就读；对于残疾的事实无人抚养儿童，通过特殊教育学校就读、普通学校随班就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式落实教育保障。为符合条件的事实无人抚养儿童，在义务教育阶段“三免”基础上，提供生活补助；在高中阶段（含普通高中及中职学校）按规定免除学费，提供国家助学金。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的，按照国家和省有关规定享受相应政策。（责任单位：市教育和体育局、市民政局、市财政局、市残联）

（四）督促落实监护责任。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，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，人民法院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。对于父母没有监护能力且无其他监护人的儿童，以及人民法院指定由民政部门担任监护人的事实无人抚养儿童，由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养，抚

养费由户籍所在地的县级人民政府全额承担。（责任单位：市法院、市检察院、市司法局、市公安局、市民政局）

（五）优化关爱服务机制。司法部门完善法律援助机制，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。残联部门维护残疾儿童权益，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。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。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。加强精神关爱，通过政府购买服务等方式，发挥共青团、妇联等群团组织的社会动员优势，引入专业社会组织和青少年事务社工，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。（责任单位：市民政局、市司法局、市财政局、团市委、市妇联、市残联）

#### **四、保障措施**

（一）加强组织领导。各县（区）要将事实无人抚养儿童保障工作作为保障和改善民生的重要任务纳入重要议事日程和经济社会发展总体规划，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，结合工作实际明确部门职责分工，细化业务流程，落实工作责任，健全工作机制，确保事实无人抚养儿童保障工作顺利推进。乡镇人民政府（街道办事处）要加强事实无人抚养儿童保障工作，对每名事实无人抚养儿童



建立档案，实行动态管理。村（居）民委员要完善救助保护机制，对监护缺失或监护不当导致儿童人身安全受到威胁或侵害的，要落实强制报告责任，应急处置、评估帮扶和监护干预的保护措施，不断提升关爱服务水平。

（二）明确部门职责。县级民政部门履行主管部门职责，做好事实无人抚养儿童资格确认、生活补贴发放、兜底监护、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；人民法院对申请宣告儿童父母失踪、死亡及撤销父母监护权等案件，应当设立绿色通道，及时将法律文书抄送儿童户籍地县级民政部门和乡镇人民政府（街道办事处），实现信息实时共享；人民检察院依法惩处遗弃、虐待等侵害儿童合法权益的犯罪行为，对涉及儿童权益的民事诉讼活动进行监督，必要时支持起诉维护儿童合法权益，对相关部门不履行职责及时提出检察建议并督促落实；公安机关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。对实施家庭暴力、遗弃、虐待、暴力伤害等严重侵害儿童的案件，要及时介入依法打击，特别是对故意不履行监护责任的监护人要严厉打击。配合民政部门深入开展追索抚养费、儿童关爱等事宜；教育部门要做好控辍保学工作与事实无人抚养儿童关爱和救助工作；司法行政部门要加大儿童方面的普法工作，加大对儿童案件的法律援助力度；

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儿童关爱保护相关工作；医疗保障部门要按规定对事实无人抚养儿童分类落实资助参保政策；共青团应当充分动员青年社会组织和青少年事务社工，依托现行实施的关爱保护项目，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，完善家庭教育指导服务体系，发挥县级以上妇女儿童活动中心作用，提供家庭教育指导、关爱帮扶及权益维护等服务；残联要协调相关部门做好残疾儿童等级确定和残疾儿童医疗康复工作；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）。县级民政、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。

（三）强化监督管理。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，对监护人恶意逃避抚养责任，民政部门发现后要及时报案并对发放金额进行追索。对于监护人有能力支配保障金的，补贴通过攀枝花市惠民惠农财政补贴资金社会保障卡“一卡通”发放监管平台发放至其监护人，并由监护人管理和使用。监护人没有能力支配的，补贴通过“一卡通”发放监管平台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。民政部门要及时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进行记录，并报送发展改革部门纳入全国信用信息共享平台，实施部门联合惩戒。各县（区）要按照儿童利益最大化原则，切实加强与其他社会福利、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。

（四）加强政策宣传。各县（区）要充分利用传统媒体和新型媒体，大力开展事实无人抚养儿童保障政策宣传，倡导正确的政策导向，使社会各界广泛了解党和政府的爱民之心、惠民之举，确保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和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，营造全社会共同关心关爱事实无人抚养儿童健康成长的良好氛围。

本文件自 2020 年 1 月 1 日起施行，《攀枝花市民政局 攀枝花市财政局关于开展事实无人抚养儿童特别关爱帮扶行动的实施办法》（攀民政〔2014〕165 号）自 2020 年 1 月 1 日起废止。

- 附：1.事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表  
2.事实无人抚养儿童监护协议书

攀枝花市民政局

攀枝花市中级人民法院

攀枝花市人民检察院

攀枝花市发展和改革委员会

攀枝花市教育和体育局

攀枝花市公安局

攀枝花市司法局

攀枝花市财政局

攀枝花市医疗保障局

共青团攀枝花市委

攀枝花市妇女联合会

攀枝花市残疾人联合会

2019年12月31日

## 附件 1

## 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		
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				学校名称及班级		
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		
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			
儿童身体	<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					
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	
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>				
村（居）民委员会初审意见	<p>经查验，符合事实无人抚养儿童保障条件，资料齐全，建议乡镇（街道）予以查验。</p> <p>经办人：                                查验人：                                负责人：</p> <p style="text-align: right;">（单位盖章）申报日期： 年 月 日</p>				
乡镇人民政府（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，资料齐全，建议县（区）民政局予以确认。</p> <p>经办人：                                查验人：                                负责人：</p> <p style="text-align: right;">（单位盖章）查验日期： 年 月 日</p>				
县（区）民政局确认意见	<p>经复核，符合事实无人抚养儿童保障条件，予以确认，从 年 月起发放基本生活费补贴。</p> <p>经办人：                复核人：                确认人：</p> <p style="text-align: right;">（单位盖章）                确认日期： 年 月 日</p>				

备注：此表一式四份，分别由儿童监护人、村（居）民委员会、乡镇人民政府（街道办事处）和县级民政部门各存一份

## 附件 2

# 事实无人抚养儿童监护协议书

甲方：

法定代表人（授权代理人）：

联系电话：

乙方：

职业：

性别：

民族：

联系电话：

身份证号码：

户口所在：

根据《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）参照孤儿基本生活费发放办法确定发放方式。因此为保障事实无人抚养儿童基本权益得到保障，参照散居孤儿签订本协议。县（区）民政部门要认真审核认定事实无人抚养儿童身份，按程序发放基本生活费，并与事实无人抚养儿童的监护人签订协议，指导和监督监护人履行监护义务。协议应对监护人领取、使用事实无人抚养儿童基本生活费以及事实无人抚养儿童养育情况提出相应要求，明确监护人应依法履行的监护责任和抚养义务。为了进一步明确事实无人抚养儿童监护人（乙方）的监护权，确认甲乙双方的权利义务，确保事实无人抚养儿童基本权益得到保障，双方同意签订本协议，并共同遵守。



事实无人抚养儿童\_\_\_\_\_，性别\_\_\_\_，现年\_\_岁，出生于年\_\_月\_\_日。经查明，事实无人抚养儿童父已（死亡□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□失踪□失联□），母已（死亡□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□失踪□失联□），事实无人抚养儿童随乙方生活，乙方每月给抚养费不低于\_\_\_\_\_元，乙方领取事实无人抚养儿童基本生活保障金社会保障卡账号：\_\_\_\_\_。

一、监护与抚养。乙方应履行我国法律所规定的监护人所应履行的监护和抚养责任，对事实无人抚养儿童的人身、财产以及其他一切合法权益依法进行监督和保护。

二、抚养费。乙方须每月在地方民政部门规定的时间内领取事实无人抚养儿童最低生活保障补助，并用于事实无人抚养儿童包括伙食、衣物、日常用品、教育、医疗、康复等经费在内的开支，不包含儿童大病医疗救助费和寄养家庭劳务费等。

三、违约责任。甲方有权对乙方履行监护责任和使用事实无人抚养儿童生活保障金进行监督指导，如乙方未能切实履行监督、抚养义务，甲方有权追回乙方领取的事实无人抚养儿童基本生活保障金或提请当地人民法院依法强制执行；乙方拒不履行监护职责的，甲方有权解除此协议并与新的监护人重新签订监护协议。

五、附则。本协议由双方签字后生效，如有争议可凭此协议共同到当地人民法院，请法官按本协议制作调解书。

本协议一式叁份，乡镇（街道）一份，甲、乙双方各一份。

甲方签字（盖章）：

乙方签字（盖章）：

年 月 日

年 月 日