

临沂市人民政府办公室文件

临政办发〔2012〕79号

临沂市人民政府办公室 关于加强孤儿保障工作的意见

各县区人民政府，市政府各部门、各直属机构，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，各县级事业单位，各高等院校：

为建立与我市经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度，使孤儿生活得更加幸福、更有尊严，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）和山东省人民政府办公厅《关于加强孤儿保障工作的意见》（鲁政办发〔2011〕47号）精神，结合我市实际，现就加强孤儿保障工作提出如下意见：

一、充分认识加强孤儿保障工作的重要意义

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。孤儿是社会最困难、最弱小的群体，最需要呵护和关爱。市委、市政府历来高度重视孤儿保障工作，相继制定了一系列保障孤儿权益的政策措施，孤儿生活状况得到了明显改善，孤儿福

利事业取得了长足进展。但总体来看，我市孤儿保障体系还不够完善，保障水平有待进一步提高。加强孤儿保障工作，使孤儿切实享有生存权、发展权、受保护权和参与权，实现“生有所养、病有所医、住有所居、学有所教、壮有所用”，是维护社会公平正义、促进社会和谐的迫切需要，是保障和改善民生的重大举措，是加强社会福利体系建设、完善社会保障体系的重要内容。各级各有关部门一定要充分认识加强孤儿保障工作的重要意义，按照有利于孤儿身心健康成长的要求，全面落实各项孤儿保障政策，促进孤儿健康成长。

二、建立完善孤儿保障体系，维护孤儿基本权益

孤儿由市民政部门依据有关规定和条件认定，并发放儿童福利证。因父母失踪、精神病、重度残疾、服刑等事实上无人抚养儿童以及民政部《关于进一步加强受艾滋病影响儿童福利保障工作的意见》（民发〔2009〕26号）规定的受艾滋病影响儿童，可参照本意见享受孤儿待遇。

（一）妥善安置孤儿。各级要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取多种方式，拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿。

1. 亲属抚养。孤儿的监护人依照《中华人民共和国民法通则》等法律法规确定。监护人不履行监护职责或者侵害孤儿合法权益的，应承担相应的法律责任。

2. 机构养育。对没有亲属或其他监护人抚养的孤儿，查找不到父母的弃婴、流浪未成年人、在打拐过程中被解救且查找不到父母或其他监护人的儿童等事实上无人抚养儿童，由民政部门设立的专业儿童福利机构收留抚养。对于分散在敬老院、老年公寓等其他机构的孤儿，应集中到专业儿童福利机构养育。

3. 家庭寄养。民政部门等单位担任监护人的孤儿可选择抚育

利事业取得了长足进展。但总体来看，我市孤儿保障体系还不够完善，保障水平有待进一步提高。加强孤儿保障工作，使孤儿切实享有生存权、发展权、受保护权和参与权，实现“生有所养、病有所医、住有所居、学有所教、壮有所用”，是维护社会公平正义、促进社会和谐迫切需要，是保障和改善民生的重大举措，是加强社会福利体系建设、完善社会保障体系的重要内容。各级各有关部门一定要充分认识加强孤儿保障工作的重要意义，按照有利于孤儿身心健康成长的要求，全面落实各项孤儿保障政策，促进孤儿健康成长。

二、建立完善孤儿保障体系，维护孤儿基本权益

孤儿由市民政部门依据有关规定和条件认定，并发放儿童福利证。因父母失踪、精神病、重度残疾、服刑等事实上无人抚养儿童以及民政部《关于进一步加强受艾滋病影响儿童福利保障工作的意见》（民发〔2009〕26号）规定的受艾滋病影响儿童，可参照本意见享受孤儿待遇。

（一）妥善安置孤儿。各级要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取多种方式，拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿。

1. 亲属抚养。孤儿的监护人依照《中华人民共和国民法通则》等法律法规确定。监护人不履行监护职责或者侵害孤儿合法权益的，应承担相应的法律责任。

2. 机构养育。对没有亲属或其他监护人抚养的孤儿，查找不到父母的弃婴、流浪未成年人、在打拐过程中被解救且查找不到父母或其他监护人的儿童等事实上无人抚养儿童，由民政部门设立的专业儿童福利机构收留抚养。对于分散在敬老院、老年公寓等其他机构的孤儿，应集中到专业儿童福利机构养育。

3. 家庭寄养。民政部门等单位担任监护人的孤儿可选择抚育

条件好、有爱心的家庭寄养，当地政府应为寄养孤儿发放基本生活费并酌情给予寄养家庭劳务补贴。每个家庭寄养孤儿不得超过2名。重度残疾儿童不得安排家庭寄养。寄养家庭应选择在方便残疾孤儿接受福利机构康复服务的地方。

4. 依法收养。鼓励公民依法收养孤儿。中国公民依法生育子女后，依法收养的孤儿，不影响收养人按照人口和计划生育奖励政策享受有关待遇。按照有关规定，继续稳妥开展涉外收养。

(二) 建立孤儿基本生活保障制度。为满足孤儿基本生活需要，各级要建立孤儿基本生活保障制度，为孤儿发放基本生活费。孤儿成年后仍在全日制学校就读的，继续享受基本生活费。因父母失踪、精神病、重度残疾、服刑等事实上无人抚养儿童以及民政部《关于进一步加强受艾滋病影响儿童福利保障工作的意见》(民发[2009]26号)规定的受艾滋病影响儿童，可以享受基本生活费。

各县区要在市里规定的孤儿最低养育标准基础上，按照不低于当地平均生活水平的原则，合理确定孤儿养育标准。孤儿养育标准由市和各县区参照统计部门公布的上年度城镇居民人均消费支出的一定比例确定并逐步提高。有条件的地方，可依照不同年龄阶段孤儿的养育需求，分段确定最低养育标准。

民政、财政部门要建立严格的孤儿基本生活费管理制度，完善儿童福利信息管理系统，实行动态管理、社会化发放。要加强监督检查，确保孤儿基本生活费按时、足额发放到孤儿或监护人手中。

(三) 提高孤儿医疗保障水平。各地要将孤儿纳入城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助等制度保障范围，适当提高救助水平，参保参合个人承担费用通过城乡医疗救

助制度解决；将符合规定的残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保险范围，稳步提高待遇水平；将孤儿优先纳入“惠民医疗服务”制度保障范围。对孤儿的住院和大病医疗费用，经城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗报销后，其个人负担部分由当地政府承担。弃婴入住福利机构前的体检、救治费用由当地政府解决。

各级卫生部门要对儿童福利机构设置的医院、门诊部、卫生所（室）给予支持和指导。儿童福利机构设置的医疗机构符合条件的，优先纳入城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗定点范围。疾病预防控制机构要加强对儿童福利机构防疫工作的指导，及时调查处理机构内发生的传染病疫情。要重视和关心孤儿心理健康问题，为有需要的孤儿提供心理卫生援助。基层医疗卫生机构应优先为孤儿建立健康档案，定期对孤儿进行上门访视，开展健康体检，确保孤儿“病有所医”。有条件的地方，当地政府和慈善组织可为孤儿投保意外伤害保险和重大疾病保险等商业健康保险或补充保险。

（四）落实孤儿教育保障政策。学龄前孤儿接受学前教育的，由当地政府予以资助。对义务教育阶段的孤儿应就近就地入学，学校免收其杂费、课本费和住宿费，将孤儿寄宿生全面纳入生活补助范围。在市内全日制普通高中、中高等职业院校、技工院校和普通本科高校就读的孤儿，纳入国家资助政策体系优先予以资助，学校免收其学费、住宿费、服务性费用，优先为孤儿提供勤工助学机会，毕业时优先推荐就业。在市外全日制高等院校就读的孤儿，优先纳入我市城乡低保家庭高等教育新生入学救助项目给予资助，在读期间缴纳学费、住宿费有困难的，由原户籍地民政部门酌情给予救助。孤儿成年后仍在校就读的，继续享受相应政策。

切实保障残疾孤儿受教育的权利，具备上学条件的，就近安排在普通学校随班就读，学校不得拒收；不适合在普通学校就读的，安排到特殊教育学校就读；不能到特殊教育学校就读的，鼓励和扶持儿童福利机构为孤残儿童设立特殊教育班或特殊教育学校，为其提供特殊教育。

鼓励学校开展师生结对帮扶和“小手拉小手”活动，加强情感关爱和社会帮扶。

（五）扶助孤儿成年后就业创业。孤儿成年后具有劳动能力的，各级政府应积极采取有效措施，鼓励帮扶他们实现就业创业。人力资源和社会保障部门要积极向成年后的孤儿提供有针对性的公共就业服务，免费开展职业介绍和职业指导，加强孤儿职业技能培训，按规定落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、职业介绍补贴和社会保险补贴等扶持政策。孤儿成年后就业困难的，要纳入就业援助范围，符合条件的要优先安排到政府开发的公益性岗位或福利企业就业；孤儿成年后有创业意愿和创业能力的，各级人力资源和社会保障等部门要在创业能力培训、场地安排、税费减免、小额担保贷款及贴息、创业服务等方面给予优惠扶持。符合条件的成年孤儿，可优先推荐入伍。

散居或集中供养的孤儿满18岁后，具有劳动能力和完全民事行为能力而非在校学生，可一次性发给不低于6个月的基本生活费，用于保障其待业期间基本生活或扶持就业。孤儿成年后，不具备劳动能力和完全民事行为能力的，由市级社会福利院或县级社会福利中心集中供养。

（六）加强孤儿住房保障和服务。居住在农村的无住房孤儿成年后，乡镇政府和村民委员会要组织社会力量和当地村民帮助其建房。对农村孤儿居住的危房，要优先纳入农村危房改造计划

优先予以资助。居住在城市的孤儿成年后，符合城市廉租房保障条件或其他保障性住房供应条件的，当地政府要优先安排、应保尽保。对有房产的孤儿，监护人要帮助其做好房屋的维修和保护工作。

三、加强儿童福利机构建设，提高专业服务保障水平

(一)完善儿童福利机构设施。“十二五”期间，继续实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，孤儿较多的县区可独立设置儿童福利院，其他县（区）要依托民政部门设立的社会福利机构建立相对独立的儿童福利院，并根据实际需要，为其配备抚育、康复、特殊教育必需的设备器材和救护车、校车等，完善儿童福利院养护、医疗康复、特殊教育、技能培训、监督评估等方面的功能。儿童福利机构的设施建设、维修改造及有关设备购置，所需经费由财政预算、福利彩票公益金、社会捐助等多渠道解决。海关在办理国（境）外无偿捐赠给儿童福利机构的物资设备通关手续时，给予通关便利。

(二)加强儿童福利机构工作队伍建设。科学设置儿童福利机构岗位，合理确定人员编制和专业人员结构，在保障基本人员编制的基础上，通过设置公益性岗位、购买服务和社会化用工等形式，充实儿童福利机构的工作力量。严格按照国家职业标准，积极推进孤残儿童护理员职业资格制度建设，加强孤残儿童护理员、医护人员、特教教师、社工、康复师等专业人员培训，提高服务水平。教育、卫生部门要主动吸收儿童福利机构工作人员参加相关教育和业务培训。逐步建立健全孤残儿童护理员持证上岗制度。按照国家和省、市有关规定，落实儿童福利机构工作人员的工资倾斜政策。将儿童福利机构中的特教教师、医护人员专业技术职务评定工作纳入教育、卫生系统职称评聘体系，在结构比

例、评价方面给予适当倾斜。

(三) 充分发挥儿童福利院的作用。要充分发挥专业儿童福利院在孤残儿童养护、医疗、康复、教育等方面的重要保障作用。对社会上无人监护的孤儿、弃婴，儿童福利院要及时收留抚养，确保他们居有定所、生活有着落。要不断提升医疗康复水平，积极为脑瘫、自闭症等孤儿实施康复训练，帮助他们恢复身体机能。要对视力、听力、语言、智力、心理缺陷的孤儿，实施早期干预和特殊教育，促进其生理、心理和人格健康发展，为其回归家庭、走向社会奠定基础。要发挥儿童福利院的专业优势，有针对性地为亲属抚养、家庭寄养的孤儿以及其他困境儿童提供预防、医疗、康复、特殊教育、心理辅导、职业培训等方面的指导和服务，发挥对社区儿童的辐射功能。

四、加强领导，健全机制，促进孤儿福利事业健康发展

(一) 加强组织领导。各县区政府要高度重视孤儿保障工作，切实加强对孤儿保障工作的领导，把孤儿福利事业纳入当地国民经济和社会发展规划、相关专项规划和年度计划。要健全“政府主导，民政牵头，部门协作，社会参与”的孤儿保障工作机制，及时研究解决孤儿保障工作中存在的困难和问题。要根据当地经济社会发展水平，逐步拓展儿童福利保障范围，推进儿童福利由补缺型向适度普惠型转变。

(二) 落实部门职责。民政部门要发挥牵头作用，积极协调各级各有关部门完善、落实各项孤儿保障政策，加强对儿童福利机构的监督管理。财政部门要把孤儿保障所需资金纳入预算，通过财政拨款、民政部门使用的彩票公益金等渠道安排资金，不断加大儿童福利资金投入，并保障开展儿童福利所需工作经费。发展改革部门要充分考虑儿童福利事业发展需要，统筹安排儿童福

利机构建设项目，逐步改善儿童福利机构的养育条件。卫生部门要加强对医疗保健机构的监督管理，医疗保健机构发现弃婴，应及时向所在地公安机关报案，不得转送他人。公民捡拾弃婴的，一律到当地公安部门报案，公安部门要积极查找弃婴父母，查找不到生父母和其他监护人的，及时送交市儿童福利院或当地社会福利中心抚养，同时要依法及时为弃婴捡拾人出具《弃婴捡拾报案证明》，并为其办理社会福利机构集体户口。教育、司法、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、农业、人口计生等部门要将孤儿保障工作列入职责范围和目标管理，认真落实履行相关职责。

（三）切实保障孤儿合法权益。各级有关部门要积极引导法律服务人员为孤儿提供法律服务，为符合条件的孤儿依法提供法律援助。要严厉打击虐待孤儿、侵占孤儿合法财产、拐卖孤儿、遗弃婴儿以及组织、威逼、利诱孤儿进行扒窃、盗窃、乞讨牟利等违法犯罪行为，切实维护孤儿合法权益。

（四）加强宣传引导。各县区要采取多种方式，加大宣传力度，引导社会力量广泛开展救孤恤孤活动，大力发展慈善事业，弘扬中华民族传统美德，推动孤儿慈善事业不断发展。

二〇一二年八月二十四日

主题词：民政 儿童 意见

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，临沂军分区。各人民团体。

临沂市人民政府办公室

2012年8月29日印发