

郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2011〕75号

郑州市人民政府办公厅 关于加强孤儿保障工作的意见

各县(市、区)人民政府,市人民政府各部门,各有关单位:

为进一步加强孤儿保障工作,建立与我市经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度,切实保障孤儿享有生存权、发展权、受保护权和参与权,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《河南省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的意见》(豫政办〔2011〕59号)精神,经市政府同意,现提出以下意见,请认真贯彻执行。

一、拓展安置渠道,妥善安置孤儿

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，由县级以上民政部门依据有关规定和条件认定。全市各级政府要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，拓展孤儿安置渠道，选择合适方式妥善安置孤儿，推动孤儿回归家庭融入社会。

(一)亲属抚养。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；没有前述监护人的，孤儿父、母生前所在单位或者孤儿住所地的村(居)民委员会、民政部门担任监护人。强化家庭在孤儿安置中的基础性地位，按照《中华人民共和国民法通则》规定的顺序，依次确定孤儿的监护人，最大限度维系孤儿原有的血缘、亲缘和地缘关系，为孤儿成长营造正常的家庭环境。县(市、区)民政部门要与监护人签订指导养育协议，加大对监护人的帮扶和指导力度，提高孤儿养育水平。监护人不履行监护职责或者侵害孤儿合法权益的，要承担相应的法律责任。

(二)机构养育。发挥机构养育的兜底作用，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收留抚养。对流浪儿童、因父母服刑等原因失去生活来源又无亲属抚养的未成年人，可比照孤儿由儿童福利机构暂时安置抚养。鼓励有条件的儿童福利机构在社区购买、租赁房屋，或者在机构内部建造单元式居所，为孤儿提供家庭式养育。各地原有艾滋病致孤人员集中抚养机构可以拓展功能，养育社会孤儿。

(三)家庭寄养。由孤儿父、母生前所在单位或者孤儿住所地的村(居)民委员会、民政部门担任监护人的，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。逐步完善家庭寄养管理办法，科学选择评估委托监护或者开展寄养的家庭。民政部门要加强与寄养家庭的联系，强化指导，提高家庭寄养质量。孤儿基本生活费的 25% 作为寄养家庭养育费用补贴。有条件的地方可酌情增加寄养家庭劳务补贴。

(四)依法收养。鼓励收养孤儿。国内收养孤儿按照《中华人民共和国收养法》的规定办理。对中国公民依法收养的孤儿，需要为其办理户口登记或者迁移手续的，户口登记机关应及时予以办理，并在登记与户主关系时注明子女关系。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。有关部门要严厉打击查处拐卖孤儿、遗弃婴儿等违法犯罪行为，及时发现并制止公民私自收养弃婴和儿童行为。医疗保健机构或者村(居)民委员会发现弃婴，要及时将弃婴送交儿童福利机构，不得转送他人，并向所在地公安部门报案。同时，鼓励儿童福利机构积极稳妥地开展涉外收养。

二、建立健全孤儿保障体系，维护孤儿基本权益

(一)建立孤儿基本生活保障制度。为满足孤儿基本生活需要，建立孤儿基本生活保障制度，制定全市孤儿基本生活最低养育标准：从 2011 年 1 月 1 日起，全市城区社会散居孤儿每人每月不低于 850 元，六县(市)城镇户籍社会散居孤儿每人每月不低于 750 元，六县(市)农村户籍社会散居孤儿每人每月不低于 650 元；

鉴于儿童福利机构中残疾儿童比例高、残疾程度高、营养康复和医疗需求大的特点，机构养育孤儿每人每月不低于 1300 元。孤儿基本生活最低养育标准支出范围包含：孤儿基本生活费、教育费、基本医疗费、康复经费、寄养家庭劳务费等。孤儿现有救助保障标准高于全市孤儿基本生活最低养育标准的各县(市、区)可适当提高保障标准。同时，鼓励有条件的县(市、区)在保障孤儿群体基本生活的基础上，逐步将受艾滋病影响儿童、事实上无人抚养儿童、残疾儿童等处于特殊困境的儿童纳入保障范围。

孤儿养育保障资金由四部分组成，即中央财政安排专项资金 300 元；省财政安排专项资金 50 元；城乡低保 180 元(六县市农村低保) - 340 元(城市低保)，以及五保等特殊群体专项救助资金；前三项不足部分，市、县(市、区)财政按照 1:1 比例共同承担。随着经济社会发展和人民群众生活水平的提高，建立孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制，逐步提高全市孤儿基本生活最低养育标准。自然增长机制主要分为两部分：一是中央财政和省财政安排的孤儿保障及特殊群体的专项救助资金提高部分；二是我市城乡低保标准自然增长机制提高部分。各县(市、区)人民政府要按现行筹资渠道和保障方式，统筹安排中央、省、市级财政补助资金以及从城乡低保(五保)等专项资金中安排的孤儿基本生活保障经费，不足部分通过地方财政预算安排，确保孤儿基本生活费及时足额发放到位。

各县(市、区)要强化资金监管，规范核拨和发放程序，严格建

立孤儿基本养育保障监督机制。各级民政部门要认真核定孤儿身份，提出资金需求，经同级财政部门审核后拨付，并推行社会化发放。各级财政部门要建立稳定的经费保障机制，将孤儿基本生活费纳入社会福利事业发展资金预算，单独列支“儿童福利”科目，对孤儿基本生活费实行专项管理、专账核算，专款专用，严禁挤占、挪用。同时，从地方财政预算资金中安排必要的工作经费，用于孤儿保障工作的表证印制、调研、培训、核查、建档等。国内外公益组织或爱心人士对儿童福利机构的慈善捐赠款物要直接用于儿童养育支出，不得抵扣儿童福利机构养育孤儿的基本生活费和行政事业经费。

(二)提高孤儿医疗康复保障水平。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覆盖范围，适当提高救助水平，参保(合)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障范围，稳步提高待遇水平。全面开展新型农村合作医疗儿童重大疾病医疗保障工作。使用市级彩票公益金或者慈善捐赠款为全市孤儿投保重大疾病商业保险，多渠道解决孤儿医疗救助难题。卫生部门要对儿童福利机构设置的医院、门诊部、诊所、卫生所(室)给予支持和指导；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；政府兴办的医疗机构应当为孤儿提供基本的医疗卫生服务，要定期了解和掌握本地孤儿接受健康管理情况，保障孤儿享有安全、有效、方便、价廉的基本医

医疗卫生保健服务；鼓励、支持医疗机构采取多种形式减免孤儿医疗费用。继续实施“残疾孤儿手术康复明天计划”。

(三)落实孤儿教育保障措施。家庭经济困难的学龄前孤儿到学前教育机构接受教育的，由当地政府予以资助。对义务教育阶段的孤儿全面实行“两免一补”(免杂费、免书本费、补助寄宿生生活费)政策。对在普通高中、中等职业学校、高等职业学校和普通本科高校就读的孤儿，纳入现有资助政策体系，比照特困学生给予资助。孤儿成年后仍在校就读的，继续享有相应资助政策，学校为其优先提供勤工助学机会。养育家庭和学校要注重对孤儿学生的心理辅导和教育，加强家校互动，为孤儿学生提供更多情感关爱。各级教育部门要加大合理配置教育资源的力度，条件较好的寄宿制学校优先免费满足孤儿需要，将教育捐款、捐赠及公益性资助优先向孤儿倾斜。切实保障残疾孤儿受教育的权利，具备条件的残疾孤儿，在普通学校随班就读；不适合在普通学校就读的视力、听力、言语、智力等残疾孤儿，安排到特殊教育学校就读；不能到特殊教育学校就读的残疾孤儿，鼓励并扶持儿童福利机构设立特殊教育班或者特殊教育学校，为其提供特殊教育。

(四)扶持孤儿成年后就业。认真贯彻落实国家、省和我市关于促进就业工作的规定，进一步落实孤儿成年后就业扶持政策，提供针对性服务和就业援助，鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后就业。按规定落实职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、免费职业介绍、职业介绍补贴和社会保险补贴等政策。孤儿成年后就业困难

的，优先安排其到政府开发的公益性岗位就业。鼓励自主创业，对符合条件的成年孤儿给予场地安排、税费减免、小额担保贷款及贴息、创业服务和培训等方面优惠政策。

(五)加强孤儿住房保障和服务。充分考虑孤儿对住房的需要，充分体现“优先安排解决”的原则。居住在农村的无住房孤儿成年后，按规定纳入农村危房改造计划优先予以资助，在资金补贴、建设标准、施工组织、质量安全监管、技术服务等方面给予倾斜。充分利用自然灾害倒损农房恢复重建、贫困残疾人危房改造、扶贫安居等政策，通过政府补助、银行信贷、社会捐助等渠道筹措孤儿建房资金。乡镇政府和村民委员会要组织动员社会力量和当地村民帮助其建房，确保住房安全。居住在城市的孤儿成年后，符合城市廉租住房保障条件或者公共租赁住房、经济适用房等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，在楼层、户型挑选等方面给予适当照顾；符合领取廉租住房租赁补贴条件的孤儿家庭，当地政府在发放租赁补贴时优先安排。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、提高儿童福利机构的专业保障水平

(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(市)可独立设置儿童福利机构，其他县(市)要依托民政部门设立的社会福利机构建设相对独立的儿童福利设施，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，完善儿童福利机构养护、

医疗康复、特殊教育、技能培训、监督评估等方面的功能。儿童福利机构设施建设、维修改造及有关设备购置,所需经费通过财政预算、民政部门使用的彩票公益金、社会捐助等多渠道解决。

(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,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。在整合现有儿童福利机构从业人员队伍的基础上,积极创造条件,通过购买服务和社会化用工等形式,充实儿童福利机构工作力量,提升服务水平。按照国家有关规定,落实对儿童福利机构工作人员的工资倾斜政策。将儿童福利机构中设立的特殊教育班或特殊教育学校的教师、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。教育、卫生部门举办的继续教育和业务培训要主动吸收儿童福利机构相关人员参加。积极推进孤残儿童护理员职业资格制度建设,支持开发孤残儿童护理员教材,设置孤残儿童护理员专业,对孤残儿童护理员进行培训。

(三)发挥儿童福利机构的作用。儿童福利机构是孤儿保障的专业机构,在孤儿保障体系建设中具有重要作用。对社会上无人监护的孤儿,儿童福利机构要及时收留抚养,确保孤儿居有定所、生活有着。要发挥儿童福利机构在孤儿保障工作中的辐射作用和专业优势,为亲属抚养、家庭寄养的孤儿提供有针对性的指导和服务。

四、健全工作机制，促进孤儿福利事业健康发展

(一)各级政府要加强组织领导。各级政府要高度重视孤儿保障工作，把孤儿福利事业纳入国民经济和社会发展总体规划、相关专项规划和年度计划。要加强对孤儿保障工作的领导，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实际困难和问题。要建立工作责任制，将孤儿保障各项任务分解到具体部门，加强督查督办。

(二)民政部门要充分发挥牵头协调作用。各级民政部门要以高度的责任感和使命感，积极发挥职能作用，并加强与其他部门的协调沟通。要在孤儿基本生活费发放和管理工作中规范操作，完善制度，坚持发放标准，严格发放程序，加强监督管理，确保应保尽保。要加强孤儿保障工作能力建设，充实儿童福利工作力量，强化对儿童福利机构的监督管理。要及时向党委、政府汇报，积极主动地与相关部门协调配合，推动各项政策落实。

(三)明确工作职责。财政部门要建立稳定的经费保障机制，将孤儿保障所需资金纳入社会福利事业发展资金预算，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，切实保障孤儿的基本生活和儿童福利专项工作经费。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设施建设项目，在福利机构立项方面给予支持。司法部门要依法保护孤儿的人身、财产权利。司法行政机关要积极引导法律服务人员为孤儿提供法律服务，为符合条件的孤儿提供法律援助。公安部门要对符合条

件的儿童办理申请认定手续积极予以配合。要严厉打击查处拐卖孤儿、遗弃婴儿等违法犯罪行为，及时出具弃婴捡拾报案证明，积极查找弃婴和儿童的生父母或者其他监护人，做好收养办理相关登记手续。人口计生部门要协助公安部门妥善做好幼小无身份证明孤儿认定手续办理工作；与民政部门配合严肃查处非法办理并骗取收养证明行为。卫生部门要在健全孤儿医疗保障体系中发挥积极作用，提供公共医疗服务，制定优惠、减免政策，加强对医疗保健机构的监督管理，并为儿童福利机构提供必要的医疗技术支持。教育部门要在健全孤儿教育保障体系中发挥积极作用，优先将在校孤儿纳入各项补助和资助范围，加强学校教育教学管理和孤儿心理关怀。人力资源社会保障部门要完善孤儿就业保障体系，加强孤儿医疗保险服务，按照国家有关规定，完善儿童福利机构人员工资待遇政策。住房城乡建设部门要进一步完善孤儿住房保障相关制度，切实落实优惠政策；对儿童福利机构的规划、建设等给予支持。国土资源部门要对儿童福利机构的用地给予支持。法制办等部门要研究拟订有关儿童福利的地方性法规、规章。各有关部门对孤儿及孤儿家庭在身份认定、收养手续办理及生活费发放等环节收取的费用要酌情给予减免优惠。

(四)社会各界广泛参与，营造健康良好氛围。各县(市、区)、各有关部门要进一步加大对孤儿保障工作的宣传力度，弘扬中华民族慈幼恤孤的人道主义精神和传统美德，积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围。大力发展孤儿慈善事业，鼓励、引导社会力量通

过慈善捐赠、实施公益项目、提供各类服务等多种方式，广泛开展救孤恤孤活动。



主题词:民政 社会保障 意见

主办:市民政局

督办:市政府办公厅七处

抄送:市委各部门,郑州警备区。

市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市法院,市检察院
院。

郑州市人民政府办公厅

2011年9月30日印发