郑州市民政局
郑州市中级人民法院
郑州市人民检察院
郑州市发展和改革委员会
郑州市教育局
郑州市公安局
郑州市司法局
郑州市财政局
郑州市卫生健康委员会
郑州市医疗保障局
共青团郑州市委员会
郑州市妇女联合会
郑州市残疾人联合会

文件

郑民文〔2020〕1号

关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见

各县（市、区）民政局、人民法院、人民检察院、发改委、教育局、公安局、司法局、财政局、卫健委、医保局、团委、妇联、残联:

为贯彻落实河南省民政厅、省高级人民法院等13部门《关

于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》（豫民文〔2019〕174号）、《郑州市人民政府关于加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作的实施意见》（郑政〔2018〕43号）精神，认真做好我市事实无人抚养儿童保障工作，现结合实际，制定如下实施意见。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于民政工作的重要指示精神，努力解决事实无人抚养儿童生存发展面临的问题和困难，建立与我市经济社会发展水平相适应的事实无人抚养儿童保障制度。

（二）基本原则

坚持托底保障。强化政府托底保障职责，为事实无人抚养儿童提供基本生活、医疗康复、教育资助和关爱服务等方面的保障，为事实无人抚养儿童营造安全无虞、生活无忧、充满关爱、健康发展的成长环境。

坚持部门协作。构建横向协作、纵向联动的事实无人抚养儿童保障工作网络，形成民政牵头负责、相关部门配合的权责一致、规范有序、信息共享、运行高效的协调联动工作机制。

坚持社会参与。鼓励、引导、支持社会力量通过承接政府购买服务、慈善捐赠以及提供志愿服务等方式，为事实无人抚养儿童提供服务和帮扶，形成全社会关心、支持、参与事实无人抚养

儿童保障工作的良好氛围。

二、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；

重病是指患病种类在省级有关部门公布的重特大疾病、大病、地方病病种目录中；

失联是指失去联系且未履行监护抚养责任6个月以上（含6个月），失联时间自向公安机关报案时起算；

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被采取上述措施期限在6个月以上（含6个月）；

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。

三、认定流程

（一）申请

事实无人抚养儿童监护人或受监护人委托的近亲属填写《事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》（见附件1），向儿童户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）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。

申请时须提交以下父母双方或其中一方的相关材料:

1.属重残的，提供残联部门颁发的《残疾人证》。

2.属重病的，提供二级以上医疗机构出具的病历、诊断证明或出院证明。

3.属服刑的，提供人民法院刑事判决书。

4.属被强制隔离戒毒的，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，提供火化证明、居民死亡医学证明（推断书）、公安机关出具的死亡注销户口证明、人民法院宣告死亡判决书等材料之一。

6.属失踪的，提供人民法院宣告失踪民事判决书。

7.属失联的，提供当地公安机关的查寻信息材料。

（二）查验

乡镇人民政府（街道办事处）受理申请后，应对事实无人抚养儿童父母重残、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、失联以及死亡、失踪等情况进行查验。

查验一般采取部门信息比对的方式进行，相关职能部门要及时进行信息比对。在具备网络共享条件的地区，相关职能部门要即时反馈；在暂不具备网络共享条件的地区，相关职能部门要在5个工作日内反馈比对结果。

查验时，由乡镇人民政府（街道办事处）向相关县级职能部门发出《信息比对协查单》，相关职能部门应在规定时限内回复

《信息比对回执单》。重残由县级残联部门比对信息，重病由县级医保部门比对信息，失联由县级公安部门比对信息，服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施分别由公安、人民法院、司法行政机关等部门比对信息，自然死亡由民政、卫生健康、公安部门比对信息，宣告死亡、宣告失踪由人民法院比对信息。

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，可以请事实无人抚养儿童本人或其监护人、亲属、村（居）儿童主任、所在村（居）民委员会协助提供必要补充材料。乡镇人民政府（街道办事处）应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，乡镇人民政府（街道办事处）可根据工作需要采取入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议等方式再次进行核实。为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

（三）确认

县级民政部门应在自收到申报材料及查验结论之日起15个工作日内作出确认。符合条件的，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，应书面说明理由。

（四）终止

建立事实无人抚养儿童探视巡访制度，村（居）民委员会每

月、乡镇人民政府（街道办事处）每季度、县级民政部门每半年对事实无人抚养儿童探视巡访一次，了解事实无人抚养儿童生活、学习等各方面情况。规定保障情形发生变化的，事实无人抚养儿童监护人或受委托的亲属、村（居）民委员会应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）、县级民政部门要加强动态管理，对不再符合规定保障情形的，应及时终止其保障资格。

以下几类应终止保障资格:

1. 事实无人抚养儿童死亡的。

2. 事实无人抚养儿童年满 18 周岁的（继续在校就读的除外）。

3. 失联、失踪父母出现的。

4. 父母服刑、戒毒期满、恢复人身自由等情形之一的。

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。

6. 事实无人抚养儿童户籍迁出本辖区，迁出地县级民政部门从次月停止发放，转为迁入地县级民政部门发放，并做好档案和信息系统的相关衔接工作。

7. 其他不再符合规定保障情形的。

四、保障内容

（一）强化基本生活保障。自 2020 年 1 月 1 日起，我市事实无人抚养儿童基本生活保障补贴按照孤儿基本生活养育标准

和发放方式进行发放。补贴资金应发放给监护人、实际抚养人、抚养机构账户或儿童本人账户，并明确相关人员、机构对儿童的监护、抚养义务。中央和省级财政比照孤儿基本生活保障资金测算方法，通过困难群众救助补助经费渠道对建档立卡贫困户家庭、城乡最低生活保障家庭中和纳入特困人员救助供养范围的事实无人抚养儿童给予适当补助。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，其他事实无人抚养儿童按照补贴标准全额发放，所需资金由市、县财政按照 1:1 配套解决。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的儿童家庭申请最低生活保障或特困救助供养的，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。事实无人抚养儿童满 18 周岁后，仍在普通高中（职业高中）、中等职业学校、高等职业学校、高等专科学校、普通本科高校就读的，可延续享受基本生活费。

（二）加强医疗康复保障。对符合条件的事实无人抚养儿童按规定实施医疗救助，分类落实资助参保政策。参加城乡居民基本医疗保险的事实无人抚养儿童个人缴纳部分给予全额资助，所需补助资金由市、县两级财政各承担 50%。重点加大对生活困难家庭的重病、重残儿童救助力度。加强城乡居民基本医疗保险、

大病保险、医疗救助有效衔接，实施综合保障，梯次减轻费用负担。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及康复救助等相关政策。强化各项救助制度的互补联动，引导和鼓励慈善组织开展补缺型和补充型医疗援助项目。

（三）完善教育资助救助。参照孤儿资助标准，将事实无人抚养儿童纳入教育资助范围和教育帮扶体系，享受相应政策待遇。对于残疾事实无人抚养儿童，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、送教上门等多种形式，做好教育安置。将义务教育阶段的事实无人抚养儿童列为享受家庭经济困难生活补助费的优先对象，对就读高中阶段（含普通高中和中职学校）的事实无人抚养儿童，根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。压实属地政府履行义务教育控辍保学法定职责，完善部门协同配合的联控联保工作机制，保障事实无人抚养儿童依法完成义务教育。事实无人抚养儿童成年后仍在学校就读的，按国家有关规定享受相应政策。

（四）督促落实监护责任。人民法院、人民检察院和公安机关、司法行政机关等部门应依法打击故意或者恶意不履行监护职责、性侵害、家庭暴力、校园欺凌等各类侵害儿童权益的违法犯罪行为，根据情节轻重依法从严从重从快追究其法律责任，最大化保护儿童的合法权益。对涉及事实无人抚养儿童权益的案件应优先立案、优先排期、优先审理、优先执行。对符合条件的案件依法减免诉讼费和执行费。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，应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，因此起诉到人民法院的，人民法院应支持。民政部门应加强送养工作指导，创建信息对接渠道，在充分尊重被送养儿童和送养人意愿的前提下，鼓励支持有收养意愿的国内家庭依法收养。加大流浪儿童救助保护力度，及时帮助儿童寻亲返家，教育、督促其父母及其他监护人履行抚养义务，并将其纳入重点关爱对象，当地未成年人救助保护机构每季度应至少组织一次回访，防止其再次外出流浪。

（五）优化关爱服务机制。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，开辟“绿色通道”，对事实无人抚养儿童提供免费的法律咨询服务。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。指导督促儿童督导员和儿童主任加强家庭探访，协助提供监护指导、返校复学、落实户籍等关爱服务。儿童督导员每季度要检查儿童主任巡访工作记录，儿童主任要定期全面巡访儿童有关情况，发现儿童父母存在失联情形的，协助儿童及时到当地公安部门登记报案。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。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各地要充分认识推进事实无人抚养儿童保障工作的重大意义，将其作为保障和改善民生的重要任务，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。抓紧制定政策措施，切实贯彻与当地孤儿保障标准相衔接的原则，加强与相关社会福利、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。要健全工作机制，把事实无人抚养儿童工作中遇到的困难、问题纳入农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作协调小组议事内容，及时研究解决。落实工作责任，明确职责分工，细化业务流程，健全跟踪调研和督促落实机制，确保事实无人抚养儿童保障工作顺利推进。

（二）加强部门协作。民政部门应履行主管部门职责，做好资格确认、生活补贴发放、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，应实施临时救助和监护照料。人民法院应对申请宣告儿童父母失踪、死亡及撤销父母监护权等案件设立绿色通道，及时将法律文书抄送儿童户籍地县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处），实现信息实时共享。人民检察院应对涉及儿童权益的民事诉讼活动进行监督，必要时可以支持起诉维护合法权益，对有关部门不履行相关职责的应提出依法履职的检

察建议。公安部门应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。财政部门应加强资金保障，支持做好事实无人抚养儿童保障等相关工作。共青团应充分动员青年社会组织和青少年事务社工，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。妇联组织应发挥村（居）妇联主席和妇联执委作用，提供家庭教育指导、关爱帮扶及权益维护等服务。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，应及时通报其所在地民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）。民政、公安、司法、卫生健康、医疗保障、残联等部门和组织应加强工作衔接和信息共享，为开展查验工作提供支持，切实让数据多跑路、让群众少跑腿。

（三）加强监督管理。健全信用评价和失信行为联合惩戒机制，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记入信用记录，纳入全国信用信息共享平台，实施失信联合惩戒。对于监护人有能力支配保障金的，补贴发放至其监护人，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。

（四）加强政策宣传。充分利用报纸、电台、电视、网络等新闻媒体，大力开展事实无人抚养儿童保障政策宣传，使社会各界广泛了解党和政府的爱民之心、惠民之举，帮助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、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，营造良好氛围。

附件：1. 事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

2. 事实无人抚养儿童信息比对协查单（范本）

3. 事实无人抚养儿童信息比对回执单（范本）

郑州市民政局　　郑州市中级人民法院　　郑州市人民检察院

郑州市发展和改革委员会　　郑州市教育局　　郑州市公安局

郑州市司法局　　郑州市财政局　　郑州市卫生健康委员会

郑州市医疗保障局　　共青团郑州市委员会　　郑州市妇女联合会

郑州市残疾人联合会

2020年1月8日

附件 1

事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

编号：

<table>
<tr><td>姓　　名</td><td colspan="2"></td><td>性　　别</td><td></td><td rowspan="4">近期
免冠
照片</td></tr>
<tr><td>出生日期</td><td colspan="2"></td><td>民　　族</td><td></td></tr>
<tr><td>户籍状况</td><td colspan="2"></td><td>户籍所在地</td><td></td></tr>
<tr><td>申请日期</td><td colspan="2"></td><td>身份证号</td><td></td></tr>
<tr><td>儿童现住址</td><td colspan="5"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">儿童父母情况</td><td>关系</td><td>姓名</td><td>身份证号码</td><td>现状况</td><td>联系电话</td></tr>
<tr><td>父亲</td><td></td><td></td><td>☐死亡 ☐失踪 ☐重病 ☐重残 ☐失联 ☐服刑在押 ☐强制隔离戒毒 ☐被执行其他限制人身自由的措施 ☐其他____。</td><td></td></tr>
<tr><td>母亲</td><td></td><td></td><td>☐死亡 ☐失踪 ☐重病 ☐重残 ☐失联 ☐服刑在押 ☐强制隔离戒毒 ☐被执行其他限制人身自由的措施 ☐其他____。</td><td></td></tr>
<tr><td>儿童身体状况</td><td colspan="5">☐健康　☐视力残疾　☐听力残疾　☐言语残疾　☐智力残疾
☐肢体残疾　☐精神残疾　☐多重残疾　☐重病　☐其他：_____</td></tr>
<tr><td>儿童工学情况</td><td colspan="5">☐学龄前　☐小学　☐初中　☐高中或职业高中　☐技校　☐中专
☐大专　☐失学　☐特教　☐无就学能力　☐待业　☐就业
☐其他：_____。</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="3">履行监护责任人员情况</td><td>姓名</td><td>性别</td><td>关系</td><td>身份证号码</td><td>工作单位或家庭住址</td><td>联系电话</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">其他主要社会关系</td><td>姓名</td><td>性别</td><td>关系</td><td>身份证号码</td><td>工作单位或家庭住址</td><td>联系电话</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td colspan="7">基本生活补贴发放情况</td></tr>
<tr><td>领取方式</td><td colspan="2">□现金领取 □银行转账</td><td>起领年月</td><td></td><td>保障金额</td><td></td></tr>
<tr><td>开户人</td><td></td><td>领取人</td><td></td><td>领取人与儿童关系</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>开户银行</td><td colspan="2"></td><td>银行账号</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>其他救助情况</td><td colspan="6"></td></tr>
<tr><td>诚信承诺情况</td><td colspan="6">（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）　　（签名）</td></tr>
<tr><td>乡镇人民政府（街道办事处）查验意见</td><td colspan="6">经查验，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，建议予以确认。

经办人：　　查验人：　　负责人：　　（单位盖章）

查验日期：_____年____月____日</td></tr>
<tr><td>县级民政部门确认意见</td><td colspan="6">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。

经办人：　　复核人：　　确认人：　　（单位盖章）

确认日期：_____年____月____日</td></tr>
</table>

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、乡镇人民政府、县级民政部门各存一份。

附件 2

（信息比对通知单编号：　　）

事实无人抚养儿童信息比对协查单（范本）

————————（负责信息比对单位名称）：

鉴于_____（儿童姓名）申请事实无人抚养儿童身份认定，请贵单位协助比对该儿童父□、母□（打钩）的基本情况，并将《事实无人抚养儿童信息比对回执单》于 5 个工作日内反馈我单位。

	关系	姓名	身份证号码	申请状况（打钩）	是否属实
儿童父母情况	父亲			□死亡 □失踪 □重病 □重残 □失联 □服刑在押 □强制隔离戒毒 □被执行其他限制人身自由的	
	母亲			□死亡 □失踪 □重病 □重残 □失联 □服刑在押 □强制隔离戒毒 □被执行其他限制人身自由的	

联系人：

联系电话：

*** 乡镇人民政府（街道办事处）

（盖章）

*年*月*日

附件 3

（信息比对通知单编号：　　）

事实无人抚养儿童信息比对回执单（范本）

————乡镇人民政府（街道办事处）：

经信息比对，现将_____（儿童姓名）父□、母□（打钩）的有关情况反馈如下：

	关系	姓名	身份证号码	申请状况（打钩）	是否属实
儿童父母情况	父亲			□死亡 □失踪 □重病 □重残 □失联 □服刑在押 □强制隔离戒毒 □被执行其他限制人身自由的	填写属实或不属实
	母亲			□死亡 □失踪 □重病 □重残 □失联 □服刑在押 □强制隔离戒毒 □被执行其他限制人身自由的	填写属实或不属实

联系人：

联系电话：

信息比对相关单位

（盖章）

*年*月*日

注：1．信息比对协查单编号规则：行政区划代码+年度+自然序号（四位）。

2．信息比对回执单编号规则：行政区划代码+区别码+年度+自然序号（四位），区别码分别是：县级残联部门为 0，县级卫生健康部门为 1，县级医保部门为 2，县级公安部门为 3，县级人民法院为 4，县级人民检察院为 5，县级司法行政机关为 6，县级民政部门为 7。

郑州市民政局办公室　　2020年1月8日印发