

广东省进一步加强孤儿保障工作若干措施

(征求意见稿)

为进一步改进和加强孤儿保障工作，切实维护孤儿合法权益，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《广东省人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（粤府〔2016〕129号），制定以下措施。

一、健全孤儿保障体系

1. 精准认定保障对象。孤儿是指失去父母、查找不到生父母的未成年人。集中供养孤儿的认定，由所在机构向所属民政部门提出申请；分散供养孤儿的认定，由本人或监护人向户籍所在地乡镇人民政府或街道办事处提出申请，由县级民政部门认定。已认定为孤儿的，发放《儿童福利证》，不再认定为特困供养对象。对无户口的，公安机关要先按规定登记常住户口，尔后按程序进行认定。孤儿年满18周岁仍在全日制义务教育阶段学校、普通高中、中等职业技术学校、高等职业学校和普通本科高校就读的，继续纳入孤儿保障范围。

2. 科学确定养育标准。省人民政府每年4月底前根据上一年全省城乡居民消费性支出增长幅度调整制定省集中供养和分散供养孤儿基本生活最低养育标准，并向社会公布。各地级以上市人民政府在省孤儿基本生活最低养育标准公布1个月内，制定并公布本地孤儿基本生活保障标准。事实无人抚养儿童、艾滋病病

毒感染儿童基本生活保障按照当地分散供养孤儿标准执行。当地启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制时，参照城市低保对象补贴标准为孤儿、事实无人抚养儿童、艾滋病病毒感染儿童发放价格临时补贴。

3. 提高医疗保障水平。将孤儿纳入城乡居民基本医疗保险，对个人缴费部分给予全额资助。下调孤儿大病保险起付标准，提高报销比例，不设年度最高支付限额。医疗救助按照特困人员政策执行，逐步提高重病、重残孤儿救助支付比例。鼓励有条件的地方政府和社会力量，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。集中供养孤儿入院后尚未办理医疗保险发生的医疗费用，可进行追溯报销。继续实施“孤儿医疗康复明天计划”。

各级医疗机构要按照“应治尽治”“先救治再结算”的原则，做好孤儿医疗救治工作，对患病孤儿积极予以抢救；鼓励、支持医疗机构采取多种形式减免孤儿医疗费用。卫生健康部门要指定医疗机构与儿童福利机构建立定点合作机制，开辟“绿色通道”，为危重孤儿实施救治。儿童福利机构要建立每日医疗巡诊制度，做好日常医疗护理记录，随时观察患儿病情变化，按照诊疗技术规范实施救治，对于危重患儿要及时送往综合性医疗机构进行救治。要建立孤儿突发疾病抢救流程，有条件的要先行抢救并同步呼叫 120，做好抢救记录。

4. 拓展康复救助范围。有条件的地区要扩大残疾孤儿康复救

助年龄范围，对手术、辅助器具适配和康复训练等提供补助，逐步提高残疾孤儿康复救助标准。按规定将残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保险支付范围。残联会同卫生健康行政部门共同指定医疗机构为有需要的残疾孤儿上门评残，残联要为有需要的残疾孤儿上门办理残疾人证。残联要将符合条件的儿童福利机构优先纳入定点康复机构，对暂不具备条件的，要协调解决机构内残疾儿童的康复服务问题。

5. 落实教育保障政策。完善控辍保学工作机制，确保适龄孤儿及时入学和不失学，保障就近入学。全面落实残疾孤儿 12 年免费教育，推动全面实施 15 年免费教育。通过特殊教育学校就读、普通学校就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式，提高残疾儿童义务教育普及水平。加大教育资助力度，对在公办和普惠性民办幼儿园就读的孤儿，免收保教费并给予生活费补助；落实全省城乡义务教育学生“两免一补”政策，对在义务教育阶段学校就读的孤儿给予生活费补助；对在普通高中和中等职业学校就读的孤儿给予国家助学金、减免学杂费或课本费；对在普通高校就读的孤儿给予国家助学金、提供国家助学贷款、勤工助学或大学新生资助。对孤儿年满 18 周岁后仍在普通全日制本科学校、全日制专科学校、高等职业学校等高等院校及中等职业学校就读的中专、大专、本科学生和硕士研究生，按“福彩圆梦孤儿助学工程”规定发放助学金。推动实施“南粤扶残助学工程”，切实保障残疾人接受高等教育的权利。

6. 依法落实监护责任。按照《民法总则》要求分类落实孤儿监护责任。对集中供养孤儿，各级民政部门指导儿童福利机构履行国家监护职责，不得跨地级市托养、不得托养到民办机构；对在儿童福利机构外接受手术医治、康复训练、特殊教育的，要派人陪同，确需跨地级市以上行政区域的，报所属民政部门批准同意，不能派人全程陪同的，要与当地市级以上民政部门达成书面委托协议，由其代为履行监护职责。对分散供养孤儿，要压实家庭和监护人抚养、教育和保护职责，县级民政部门要与分散供养孤儿监护人签定孤儿养育协议。孤儿监护人发生变化的，应重新办理有关手续。民政、教育、妇联、共青团等部门和团体，要加强对孤儿的监护指导，至少每月实地走访一次，将其生活保障、家庭监护、就学、就医、资金发放等探访记录存入档案，发现问题及时报告，公安部门要严厉打击不履行监护义务的违法行为。

二、做好孤儿安置保障工作

7. 依法开展收养登记。按照有利于儿童健康成长的原则，鼓励和支持依法收养活动，促进孤儿回归家庭。收养登记机关要优先委托具备资质的第三方机构开展收养能力评估，所需经费列入同级政府财政预算。当地没有具备资质机构的，由收养登记机关组织公务人员或具备专业资质的聘用人员自行评估。儿童福利机构要按照“应送尽送”“先国内后国外”的原则，积极开展孤儿送养工作。严禁利用送养孤儿谋利，严禁将送养与捐赠挂钩，严禁向收养人索要捐赠，严禁收养登记前收受捐赠。严禁遗弃、买

卖或者借收养名义买卖孤儿，严禁公民、组织捡拾弃婴不报案私自收养、转送他人。一经发现，公安机关要依法查处，直至追究刑事责任。

8. 稳妥组织家庭寄养。县级以上民政部门和儿童福利机构分别负责家庭寄养监督管理和组织实施。儿童福利机构要优先委托有资质的第三方机构开展寄养评估，所需经费列入同级政府财政预算。当地没有具备资质机构的，由儿童福利机构指派 2 名以上工作人员进行。儿童福利机构要与寄养家庭签订《家庭寄养协议书》，每个家庭寄养的孤儿不得超过 2 名，每半年对主要照料人进行培训，每月至少组织一次家访。寄养期满或者孤儿年满 18 周岁，解除家庭寄养协议，接回儿童福利机构进行分类安置。开展跨县级或设区的市级行政区域的家庭寄养，要经过共同上一级民政部门同意。不得跨省开展家庭寄养。

9. 妥善做好集中供养孤儿成年后安置。集中供养孤儿年满 18 周岁后，儿童福利机构要组织生活自理能力和劳动能力评估，将安置意见上报所属民政部门，民政部门审核后提出安置方案报同级人民政府，同级人民政府召集相关部门妥善做好分类安置工作。地级以上市人民政府要根据本地实际，制定儿童福利机构孤儿成年后安置办法。

对有一定独立生活和劳动就业能力的，积极做好社会安置，鼓励支持其融入社会。社会安置要设立过渡期，过渡期内，财政部门要安排适当资金对其日常生活进行保障，并明确补贴用途和

给付方式；人社部门要提供免费就业培训，根据其实际情况推荐就业岗位，对就业困难的优先提供公益性岗位；符合当地公共租赁住房保障条件的，当地政府要优先安排、应保尽保。过渡期长短和补贴标准由各级人民政府根据本地实际情况确定。过渡期满后，能够融入社会的，要将其户口迁出儿童福利机构，人社部门按规定为其办理社会保险，民政部门按规定落实低保、特困等基本生活保障政策，医疗保障部门按规定落实医疗保险和医疗救助政策；对无独立生活和劳动就业能力的，纳入特困供养人员保障，安置到特困人员集中供养机构；尚未建立特困人员集中供养机构的，安置到社会福利机构成人区。

三、提升儿童福利机构建设水平

10. 加强设施设备建设。新建、改建、扩建儿童福利机构，要参照《儿童福利院建设标准》执行。稳步推进区域性集中养育，地级以上市要至少打造 1-2 所设施设备齐全、功能完善的区域性儿童福利机构；县级儿童福利机构要逐步向承担分散供养孤儿、事实无人抚养儿童和其他困境儿童关爱服务职能转型。儿童福利机构要根据实际需要，设置隔离区、医务室等功能区域，配备抚育、医疗康复、特殊教育必需的设备器材和救护车、校车等。落实食品、消防等安全工作强制标准，加强信息化基础设施建设，配齐设施器材、配备专业人员，增强风险防范功能。发展改革部门要将儿童福利机构建设工作纳入当地国民经济和社会发展规划，财政部门要逐年加大建设资金保障力度，逐步实现建设质量

水平走在全国前列。

11. 加强工作队伍建设。各地要按照工作人员与孤儿 1:1 的比例，为儿童福利机构配备充足人力资源，其中护理人员与孤儿比例至少达到 1:3。要按照《广东省民政事业单位岗位设置管理指导意见》合理设置管理、专业技术和工勤技能岗位，其中社会工作专业技术岗位为主系列专业技术岗位。从事医疗卫生、特殊教育等准入类职业的专业技术人员，应持国家职业资格证书上岗；将儿童福利机构内设医疗卫生机构的医护人员专业技术职务评定工作纳入卫生系列职称评聘体系，将儿童福利机构内的特殊教育教师专业技术职务评定工作纳入教育系统职称评聘体系，享受对应待遇。持社会工作者职业水平证书的社工，参照当地专业技术人员待遇执行。推动孤残儿童护理员职业技能等级与薪酬待遇挂钩，建立薪酬标准自然增长机制。支持和鼓励工作人员参加继续教育和技能培训，开展经常性的职业道德教育。要通过增加编制、政府购买服务、设置公益岗位等方式加强工作队伍建设。

12. 加强机构内部管理。儿童福利机构要完善孤儿弃婴接收程序，协调公安机关加强 DNA 采集、发布公告等寻亲工作。细化养育、医疗、康复、教育等服务内容、程序，建立科学合理的服务管理体系，提高规范化、标准化水平。完善死亡管理制度，孤儿正常死亡的，要取得正规合法的《居民死亡医学证明（推断）书》，于死亡后 1 周内将死亡情况书面报告所属民政部门；非正常死亡的，要报请公安机关调查和出具死亡证明，于死亡后 2 小

时内上报所属民政部门。殡葬机构凭孤儿死亡证明火化遗体、开具火化证，儿童福利机构要将火化证及时归档，同时注销户口、进行系统减员。儿童福利机构要按照财务管理规定使用财政资金和捐赠财产，设立专用账户，统一管理、专款专用，接受审计和社会监督，不得套取、挪用、截留、贪污。

四、规范宗教界收留孤儿活动

13. 加强收留主体管理。宗教界收留孤儿弃婴的主体必须是依法登记的宗教团体、宗教活动场所和经认定备案的宗教教职人员及上述三类主体兴办从事收留孤儿弃婴的机构，且必须具有稳定的人力、财力资源，符合国家消防安全和卫生防疫标准，具备《儿童福利机构管理办法》要求的条件。宗教界收留孤儿弃婴应由收留主体先报请宗教主管部门，由宗教主管部门核查并出具宗教团体、宗教活动场所依法登记或宗教教职人员按要求认定备案的证明材料后，再向民政部门提出申请，经民政部门评估审查并同意后，按相关要求签订代养协议或合办协议。宗教教职人员个人已收留孤儿弃婴的，要按照《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》，依法依规处理。2014年10月29日后，宗教界和任何机构、个人不得私自收留孤儿弃婴。

14. 妥善做好分类保障。公安、民政、教育、医保等有关部门要为宗教界收留的孤儿弃婴查找监护人、办理户籍登记、落实基本生活保障、教育保障和医疗保障。对宗教界收留抚养的儿童，符合孤儿认定条件的，按规定将其纳入孤儿基本生活保障范围，

按照当地孤儿保障标准发放基本生活费；其他儿童按政策分别纳入事实无人抚养儿童、最低生活保障、特困人员救助供养和临时救助范围。符合残疾人两项补贴发放条件的，及时按规定落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策。

15. 严格收留活动监管。加强对宗教界法治宣传力度，宗教界发现孤儿弃婴后，要第一时间向所辖社区居委会或村民委员会通报，及时依法向当地公安部门报案，不得自行收留和擅自处理，同时报告所属宗教管理部门。对符合条件且已合办或签订代养协议的，民政、宗教主管部门要加强监管服务，强化抚育责任，派驻工作人员现场监督指导，每月巡查回访不少于一次。对既不合办又不签订代养协议，以及经整改仍不具备条件的，宗教主管部门要责令其停止收留活动，并将其收留的孤儿弃婴按程序移交民政部门。

五、完善孤儿保障工作机制

16. 强化组织领导。各级要按照“属地管理、分级负责”原则，将孤儿保障工作列入重要议事日程，建立“党委领导、政府负责、部门协作、社会参与”的孤儿保障工作机制，健全联席会议、信息共享、重大事项报告等制度机制，形成工作合力，持续解决重点难点问题，坚持做到孤儿基本生活、监护责任“两兜底”，分类实施孤儿教育、医疗、康复、住房“四保障”。发展改革、教育、民族宗教、公安、民政、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、医疗保障等部门和共青团、妇联、残联等

群团组织，要将孤儿保障工作列入职责范围和目标管理。

17. 加强资金保障。各级要完善政府投入机制，多渠道筹集资金，不断提高孤儿保障标准。要建立稳定并逐年提升的经费保障机制，将儿童福利机构建设、运营及孤儿基本生活、护理、能力评估等所需资金，纳入各级政府财政预算予以全额保障，切实保障孤儿的基本生活和儿童福利专项工作经费。各级要加大对财政资金使用的监管力度，提高使用绩效。

18. 聚合社会力量。强化城乡社区儿童服务功能，充分挖掘和合理利用社区资源。鼓励各地孵化和培育为儿童服务的专业社会组织，提供多样化关爱服务。鼓励专业人员和志愿者深入城乡社区、学校和家庭，开展心理疏导、亲情关爱、权益维护等服务。引导社会资金投入，开展儿童福利领域公益慈善项目，鼓励通过设立慈善信托，在公益慈善类社会组织设立专项基金等方式，加强孤儿关爱保障和帮扶救助。做好社会力量参与儿童保障工作的指导规范、培训支持、社会监督和第三方评价工作，实现更好资源整合和服务供给。

19. 压实各级责任。省政府及有关部门统筹组织全省孤儿保障工作，研究、拟订政策措施和工作规划，协调、指导孤儿保障工作，督促、检查工作落实。

各地级以上市人民政府要落实政策托底责任，抓好本行政区域内孤儿保障工作的组织协调、检查排查、衔接落实等工作。依法承担本级儿童福利机构的建设、管理责任，通过多种方式提高

机构建设水平和专业服务能力，及时组织监督和检查。

县（市、区）人民政府是孤儿保障工作的责任主体，要统筹抓好相关政策制度落实，督促指导乡镇政府（街道办事处）按规定做好孤儿保障工作。要强化风险防范意识，健全完善发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等工作机制，及时排除化解安全隐患。严格按政策做好孤儿审批工作，执行不低于所在地级以上市政府确定公布的保障标准。依法承担本级儿童福利机构的建设、管理责任。指导乡镇（街道）加强社会工作服务站建设，切实做好孤儿认定、政策落实、专业服务、能力支持等工作。

乡镇人民政府（街道办事处）要按规定受理孤儿保障申请，做好孤儿审核工作，建立翔实完备的孤儿信息台账，做好政策宣传。指导村（居）民委员会落实发现报告、实地核查、定期走访等制度，开展有针对性的关爱服务。选准配强儿童督导员、村（居）儿童主任，指导开展孤儿保障相关工作。

20. 重点督查监管。各级政府对本地区孤儿保障工作负总责。本级政府及有关部门的主要负责人是本行政区域、本部门职责范围内孤儿保障工作第一责任人，负全面领导责任；其他相关负责人对分管业务工作范围内的孤儿保障工作负直接领导责任。各级要将孤儿保障工作列为政府重点督查督办事项，落实定期反馈情况、限期完成工作任务等责任机制，对在孤儿保障工作中失职、失责等问题的单位、个人按规定问责。