

江西省人民政府办公厅文件

赣府厅发〔2011〕12号

江西省人民政府办公厅 关于加强孤儿保障工作的实施意见

各市、县(区)人民政府,省政府各部门:

为贯彻落实《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)精神,建立健全与我省经济社会发展水平相适应的孤儿保障体系,使孤儿生活得更加幸福、更有尊严,经省政府同意,现结合我省实际,提出如下实施意见:

一、充分认识加强孤儿保障工作的重要性

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。孤儿是社会

上最困难、最弱小的特殊群体，他们最需要得到呵护和关爱。建立健全孤儿保障体系，维护他们的生存权、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”，是坚持以人为本、贯彻落实科学发展观的必然要求，是构建社会主义和谐社会的迫切需要，也是各级政府义不容辞的责任。长期以来，省委、省政府十分关心孤儿的健康成长，全省孤儿福利事业取得长足发展，孤儿成长条件得到不断改善。但总体来看，我省孤儿保障体系还不够健全，保障水平有待提高。各级政府和有关部门一定要充分认识加强孤儿保障工作的重要意义，切实履行工作职责，抓好任务落实，维护孤儿的合法权益。

二、明确指导思想、基本原则和主要任务

（一）指导思想

坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观为统领，进一步拓展孤儿安置渠道，健全孤儿保障体系，营造保障孤儿合法权益、关爱孤儿健康成长的良好社会氛围，推进孤儿保障工作制度化、规范化，促进城乡孤儿福利事业健康有序发展。

（二）基本原则

1. 坚持以人为本，切实为孤儿排忧解难，创造孤儿健康成长的良好条件。

2. 坚持与经济发展水平相适应，实现孤儿保障水平随经济社会发展不断提高。

3. 坚持城乡统筹，加快推进孤儿保障城乡一体化进程。

4. 坚持孤儿保障与培养孤儿自立能力相结合,扶持成年孤儿自主生存,自我发展,融入社会。

5. 坚持政府主导和社会参与相结合,不断强化政府的主体责任,鼓励社会力量参与孤儿福利事业。

(三)主要任务

全面加强孤儿保障工作,健全亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养和社会助养等多种养育模式,完善孤儿生活、医疗、康复、教育、就业、住房等保障制度,基本建立以家庭养育为基础、社区福利服务为依托、儿童福利机构为保障的孤儿保障服务网络,确保孤儿得到良好养育、健康成长。

三、采取多种方式,妥善安置孤儿

各级政府和有关部门要按照有利于孤儿身心健康成长的原则,采取多种方式,发挥亲属抚养的主渠道作用、儿童福利机构养育的兜底作用和家庭寄养、依法收养、社会助养的重要作用,妥善安置孤儿,推动孤儿回归家庭、融入社会。

(一)亲属抚养。孤儿的监护人依照《中华人民共和国民法通则》等法律法规确定。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;鼓励有监护和抚养能力的其他亲属、朋友担任孤儿监护人;没有前述监护人的,未成年人的父、母所在单位或者未成年人住所地的村(居)民委员会或者民政部门担任监护人。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。

(二)机构养育。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或审批的儿童福利机构集中安置。对于监护人确实无能力抚养的孤儿,经其监护人提出申请、签订协议后,也可安置到民政部门设立或审批的儿童福利机构养育。儿童福利机构应切实做好孤儿养育、医疗、康复、特殊教育、技能培训等工作。有条件的儿童福利机构可在社区购买、租赁房屋,或在机构内部建造单元式居所,为孤儿提供家庭式养育。公安部门应及时为孤儿办理儿童福利机构集体户口。

(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)民委员会或者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,选择有爱心、负责任、抚育条件较好的家庭开展委托监护或者家庭寄养,并给予养育费用补贴,当地政府可适当给予劳务补贴。儿童福利机构要为孤儿寄养家庭和散居家庭提供抚育技术支持和专业咨询等方面的服务。按照民政部《家庭寄养管理暂行办法》的有关规定,每个寄养家庭安置被寄养儿童不能超过3名,对需要长期依靠技术性照料的重度残疾儿童不宜安排家庭寄养。

(四)依法收养。按照《中华人民共和国收养法》的规定,规范有序地开展孤儿收养工作。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。鼓励中国公民收养孤儿,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。

继续稳妥开展涉外收养工作。

(五)社会助养。积极倡导和组织社会各界人士开展定期走访、捐款捐物、结对帮扶、周日家庭寄托、院外照顾、义工等志愿者活动,为孤儿成长提供帮助。按照有关规定,开展与国(境)外非政府组织、社会团体、慈善机构之间的交流合作,争取技术、资金、设备援助和人员交流。

四、建立健全孤儿保障体系,切实维护孤儿基本权益

(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。我省孤儿基本生活费的发放对象为:城乡福利机构抚养的孤儿和抚养人或监护人为贫困家庭的社会散居孤儿。我省孤儿基本生活最低养育标准为:城乡福利机构抚养孤儿每人每月1000元;城市散居孤儿每人每月570元,农村散居孤儿每人每月400元,散居残疾孤儿每人每月再增加100元。有条件的地方,可适当提高孤儿养育标准。建立孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制。各市、县(区)政府要在坚持现有救助制度不变的前提下,按现行筹资渠道和保障方式,统筹安排好各级财政安排的孤儿基本生活保障经费,以及城乡低保资金、农村五保供养资金、社会福利补助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、彩票公益金等多渠道筹集,确保孤儿基本生活费及时足额发放到位。社会各界捐赠儿童福利机构的款物要直接用于孤儿养育支出,不得冲抵儿童福利机构的事业经费。各地要强化资金监管,规范经费拨款和基本生活费发

放程序,严格建立孤儿养育保障监督机制。各级民政部门要认真核定孤儿身份,提出资金需求意见,经同级财政部门审核后拨付。孤儿基本生活费原则上实行按月发放。发放给个人的孤儿基本生活费全部实行社会化发放。孤儿基本生活保障资金纳入财政社会保障资金专户或专账,实行专项管理,专账核算,专款专用,严禁挤占挪用。

(二)提高孤儿医疗康复保障水平。将所有孤儿纳入城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助等制度覆盖范围,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;鼓励有条件的市、县(区)政府和社会慈善组织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;结合实施贫困家庭儿童大病医疗救助政策,对孤儿的大病医疗费用,经城镇居民基本医疗保险或新型农村合作医疗补偿后,对其个人自负费用实施全额救助,取消报销年封顶线限制,所需资金在医疗救助基金中解决。继续实施“残疾孤儿手术康复明天计划”。

(三)落实孤儿教育保障政策。凡符合入学条件的孤儿,当地学校都要准许就读。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。保障孤儿从6周岁起接受九年义务教育,免收杂费,免费提供教科书和补助寄宿生生活费。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,纳入国家资助政策体系优先予以资助,减收或免收部分学费、

书本费、住宿费,对困难家庭孤儿发放助学金,学校为其优先提供勤工助学机会。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特殊教育学校,为其提供特殊教育。

(四)扶持孤儿成年后就业。孤儿成年后,要按照“面向社会自主择业”的原则,积极参加生产劳动。鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后实现就业,按规定落实好职业培训补贴、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、岗位补贴等政策,积极提供就业服务和就业援助,及时将成年后就业困难且符合条件的孤儿纳入就业援助范围,纳入当地的就业工作规划。就业困难的城镇失业孤儿可作为重点援助对象,享受自主创业、小额担保贷款等城镇下岗失业人员再就业扶持政策。未就业成年孤儿可比照零就业家庭成员待遇,享受公益性岗位援助政策,优先安排其到政府投资开发的公益性岗位就业。

(五)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,按规定纳入农村危房改造计划优先予以资助。要利用自然灾害倒损农房恢复重建、农村贫困残疾人危房改造、抗震安居、深山区库区移民搬迁等政策,将符合项目改造条件的孤儿优先纳入,在政策和资金补助上予以倾斜。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。居住在城市的孤儿成年后,

符合廉租住房、公共租赁住房、经济适用房等保障性住房供应条件的,各地政府要优先安排,并在政策和资金补助上给予倾斜。鼓励和倡导物业部门减免孤儿的住房物业费用。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。

五、加强儿童福利机构建设,提高专业化服务水平

(一)提升儿童福利机构设施水平。“十二五”期间,继续实施“儿童福利机构建设蓝天计划”,本着“优化布局、适度集中、集约建设、提升水平”的原则,综合考虑人口和实际需求等因素,孤儿较多的县(市)可独立设置儿童福利机构,其他县(市)要依托县级社会福利中心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,所需经费由财政预算、福利彩票公益金、社会捐助等多渠道解决。集中供养的孤儿原则上全部进入专业的儿童福利机构,床位不足的,可选择转移到养育条件较好的儿童福利机构,所需经费采取“异地养育、原地出资”的办法从孤儿基本生活费中解决。

(二)加强儿童福利机构工作队伍建设。要针对机构集中供养孤儿残疾率高、治疗康复任务重的现状,科学设置岗位,加强孤残儿童护理员、医护人员、特教教师、康复师、社工等专业人员队伍建设。根据工作需要,合理配备基本人员编制。要积极创造条件,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。

适时提高儿童福利机构工作人员薪酬和福利待遇。积极推进孤残儿童护理员职业资格制度建设,加大孤残儿童护理员培训力度。

(三)规范儿童福利机构内部管理。儿童福利机构要秉承家庭化、人性化、亲情化、规范化服务理念,不断完善以岗位责任制为核心,涵盖膳食、护理、医疗、康复、心理、教育等环节的管理制度、服务规范、工作标准、考核办法和岗位责任,不断提高儿童福利机构管理服务水平。

六、落实相关部门职责

(一)民政部门。发挥牵头协调作用,认真研究政策措施,会同有关部门落实孤儿保障政策,维护孤儿的合法权益。全面掌握本地区孤儿基本情况,做好登记造册,及时发放《儿童福利证》,逐步建立完善全省儿童福利信息管理系统。将孤儿纳入城乡医疗救助制度体系,在保障孤儿基本生活的基础上,为孤儿提供必要的医疗救助。认真组织实施儿童福利机构设施建设,进一步完善孤儿、弃婴接收、救治和以岗位责任制为核心的管理制度,加强从业人员队伍建设,规范对儿童福利机构养育、家庭寄养、亲属抚养的监督管理,做好依法收养、社会助养的服务工作。

(二)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。

(三)发展改革部门。将儿童福利设施建设纳入国民经济和社

社会发展总体规划,加大投入力度,统筹安排儿童福利机构设施建设项目,加强对儿童福利设施建设项目的管理。

(四)教育部门。督促落实孤儿就学的各项政策。支持民政部门发展儿童福利机构孤儿学前教育和特殊教育事业,加强业务指导。对儿童福利机构中设立的特教班或特殊教育学校的老师在继续教育、业务培训、职称评聘等方面给予照顾和倾斜。

(五)人力资源和社会保障部门。负责指导儿童福利机构进行岗位设置,将儿童福利机构中的特教教师、医护人员纳入教育、卫生系统职称评聘体系,在结构比例、评价方面给予照顾和倾斜。督促落实成年孤儿培训、就业、社会保险的有关政策,创造良好的成年孤儿就业环境。

(六)卫生部门。制定和落实孤儿医疗救治政策。支持医疗机构对孤儿就医给予优惠,减免患病孤儿治疗费用。支持儿童福利机构开展孤儿医疗服务工作,对其设置的医院、门诊部、诊所、卫生所(室)给予必要的业务指导和帮扶,在医护人员继续教育、业务培训、职称评聘等方面给予照顾和倾斜。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。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。

(七)住房和城乡建设部门。落实孤儿住房的有关保障政策,并在政策和资金上给予孤儿家庭倾斜,改善孤儿居住条件。督促指导物业服务企业为居住在物业服务范围内的孤儿做好服务,及

时受理报修,尽可能提供居住便利条件。

(八)农业部门。督促指导农村集体经济组织依法保障农村孤儿的土地承包权益。孤儿依法被收养后,所在农村集体经济组织应将其视同本组织成员,孤儿有权同其他成员一样平等获得土地承包经营权。

(九)机构编制部门。对建成的儿童福利机构或内设儿童部的综合性福利机构,加强工作人员配备,落实人员编制。

(十)公安部门。对孤儿安置需办理常住户口登记或者迁移手续的,依法及时予以办理。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。对遗弃婴儿、儿童和利用孤儿从事非法活动的违法犯罪行为严肃查处。

(十一)司法行政部门。依法保护孤儿的人身、财产权利,积极引导法律服务人员为孤儿提供法律服务,为有需要的孤儿提供法律服务和法律援助。

(十二)人口和计划生育部门。协助做好收养当事人生育情况的认定及提供相关证明材料,大力宣传普及优生优育和预防出生缺陷的知识,积极配合民政部门妥善解决“事实收养”问题。

(十三)工会、共青团、妇联。协助政府开展孤儿权益的保护工作,把孤儿保障纳入“春蕾计划”、“希望工程”、“安康计划”等各项活动的总体规划,广泛开展帮扶孤儿的各项活动,促进孤儿健康成长;协助政府有关部门落实下岗失业成年孤儿和进城务工成年孤儿的就业再就业政策。

(十四)残联。负责协调相关部门做好残疾孤儿的权益保障工作,将散居残疾孤儿和福利机构的残疾孤儿的康复服务、特殊教育、法律援助、分散按比例就业保障等需求,纳入各项救助、援助、资助残疾人活动的总体计划,帮助残疾孤儿克服困难,解决实际问题,切实保障残疾孤儿的合法权益。

(十五)海关。在办理国(境)外无偿捐赠给儿童福利机构的货物通关手续时,给予通关便利。

七、加强对孤儿保障工作的组织领导

(一)各级政府要高度重视孤儿保障工作,将其列入重要议事日程,纳入国民经济和社会发展规划、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遇到的实际困难和问题。

(二)各有关部门要各司其职,按照孤儿保障工作的责任分工,不断完善和细化各项孤儿保障政策,将孤儿保障有关工作列入目标管理,进一步明确职责,加强协调,密切配合,切实保障孤儿的基本生活和合法权益。

(三)进一步加大孤儿保障宣传工作力度,大力弘扬中华民族慈幼恤孤的传统美德,广泛宣传救孤恤孤的先进事迹和模范人物。积极发展孤儿慈善事业,着力培育儿童福利领域的社会慈善组织,引导社会力量通过慈善捐赠、实施公益项目、提供福利服务等多种形式,广泛开展救孤恤孤活动。发展壮大孤儿保障志愿者队伍,号

召社会各界奉献爱心,关爱孤儿,为孤儿生存发展创造良好的社会舆论环境,使孤儿在祖国的同一片蓝天下健康幸福成长。



二〇一一年二月十六日

主题词：民政 孤儿保障△ 意见

抄送：省委各部门，省纪委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区，省法院，省检察院，群众团体，新闻单位。

江西省人民政府办公厅秘书处

2011年3月17日印发

共印 220 份

