

潜江市人民政府
潜江市人民法院
潜江市人民检察院
潜江市发展和改革委员会
潜江市教育局
潜江市公安局
潜江市司法局
潜江市财政局
潜江市医疗保障局
共青团潜江市委
潜江市妇女联合会
潜江市残疾人联合会

文件

潜民政发〔2021〕12号

关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的 实施方案

各管理区、镇人民政府、街道办事处，市直相关单位：

为贯彻落实《省人民政府办公厅关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（鄂政办发〔2016〕103号）、省民政厅等12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》(鄂民政发〔2019〕17号)和省民政厅、省财政厅《关于转发<民政部、公安部、财政部关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知>的通知》(鄂民政发〔2021〕5号)文件精神，建立完善事实无人抚养儿童关爱保护救助机制，结合实际，制定本实施方案：

一、总体要求

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，按照儿童权益优先、儿童利益最大化原则，建立和完善适度普惠型儿童福利体系，形成“政府主导、部门协调、社会参与、家庭尽责”工作格局，实现政策措施、组织保障、工作网络、服务力量等方面的统筹协调和有效衔接，努力解决事实无人抚养儿童生存发展面临的问题和困难，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，全面推动我市儿童福利事业持续健康发展。

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、被撤销监护资格、被遣送(驱逐)出境8种情形之一的儿童；或者父母一方死亡、失踪或查找不到，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、被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境 8 种情形之一的儿童。以上儿童是指户籍在本辖区未满 18 周岁的未成年人。

以上重残是指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾；重病是指达到城乡居民大病保险的赔付条件；失联是指失去联系且未履行监护抚养责任 6 个月以上；服刑在押、强制隔离戒毒或执行其他限制人身自由的措施是指期限在 6 个月以上；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；查找不到是指公安机关查找不到儿童父母身份信息；被撤销监护资格的情形是指人民法院依法判决撤销监护人资格；被遣送（驱逐）出境的情形是指外籍人员与内地居民生育子女后被依法遣送（驱逐）出境且未履行抚养义务。

三、申请审批程序

（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》（一式三份，见附件 1），向儿童户籍所在地的乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请。情况特殊的，可由儿童所在村（居）民委员会提出申请。

申请时提交以下相关材料：

1. 儿童本人及其法定监护人或法定抚养、扶养人的户口簿、身份证，或统一社会信用代码证书（申请人为单位的提供）原件

和复印件；

2. 受监护人委托的近亲属等提出申请的，需提交受委托证明及受委托人身份证原件和复印件；

3. 事实无人抚养儿童近期 1 寸免冠照片 3 张；

4. 属重残的，提供残联部门颁发的《残疾人证》和复印件；

5. 属重病的，提供医疗机构出具的票据结算单、诊断证明、出院证明、医保报销结算单等材料；

6. 属失联或查找不到的，提供当地公安机关的查询证明材料，当地村（居）委会、镇人民政府（街道办事处）均应加注意见并加盖印章；

7. 属失踪的，提供人民法院宣告失踪民事判决书；

8. 属服刑的，提供人民法院刑事判决书；

9. 属被强制隔离戒毒的，提供市级及以上公安或司法部门出具的强制隔离戒毒决定书；

10. 属死亡的，提供《居民死亡医学证明》或公安机关出具的死亡注销户口证明或民政部门提供的火化证明；

11. 已经享受最低生活保障金或特困人员救助供养金的人员应当提供低保证明或特困供养证明复印件；

12. 事实无人抚养儿童已年满 18 周岁仍在普通全日制本科、普通全日制专科、高等职业学校及中等院校、普通（职业）高中等就读的高中、中专、大专、本科学生和硕士研究生，需提供学

校出具的在校就读证明。对因不具备查询条件导致公安部门难以接警处置查找的，可采取“个人承诺+邻里证明+村（居）证实+乡镇人民政府（街道办事处）查验+市民政部门确认”的方式，形成《儿童父母失联情况认定表》（附件3）进行认定。对上述方式仍无法认定的其他复杂情形，可采取“一事一议”的方式，由村（居）民委员会提出方案，经乡镇人民政府（街道办事处）查验后报市民政局研究确认。

（二）审核。乡镇人民政府（街道办事处）受理申请后，应当对事实无人抚养儿童父母的实际情况进行查验。查验一般采取信息比对、入户调查和邻里访问等方式进行。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，由事实无人抚养儿童本人或其监护人、近亲属、村（居）委会协助提供证实材料。乡镇人民政府（街道办事处）应当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市民政部门审批。对有异议的，可根据工作需要采取信函索证、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。市民政部门应当自收到申报材料及查验结论之日起于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，同时将事实无人抚养儿童信息录入“全国儿童福利信息管理系统”；不符合条件的，应当书面说明理由。

（四）终止。保障对象及其家庭情况发生变化的，事实无人

抚养儿童监护人或受委托的亲属、村（居）民委员会应当及时告知镇人民政府（街道办事处）；福利机构应当及时报告主管民政部门。镇人民政府（街道办事处）、市民政部门要建立详实完备的事实无人抚养儿童信息台账，一人一档，实施动态管理。对有因事实无人抚养儿童死亡的、依法被收养的、查找到失踪父母或父母重新履行监护抚养责任的，父母刑满释放的、解除强制隔离戒毒或其他强制措施期满 3 个月等不再符合保障条件的，以及其他应当停止发放基本生活补贴情形的，自次月起终止其保障资格。

四、明确保障内容

（一）强化基本生活保障。全面落实事实无人抚养儿童发放基本生活补贴制度，补贴标准按照本地孤儿保障标准执行，并随孤儿基本生活保障标准同步调整（事实无人抚养儿童临时在福利机构抚养的，按孤儿集中养育标准发放生活补贴；社会分散生活的，按散居孤儿供养标准发放生活补贴），参照孤儿基本生活费发放办法确定发放方式。中央、省级财政通过困难群众救助补助经费渠道对生活困难家庭中的和纳入特困人员救助供养范围的事实无人抚养儿童给与适当补助。生活困难家庭是指建档立卡贫困户家庭、城乡最低生活保障家庭。已获得最低生活保障金、特困人员救助供养金或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。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的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。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的，继续享受基本生活补贴。

（二）加强医疗康复保障。对符合医疗救助条件的事实无人抚养儿童按照孤儿救助标准实施救助，事实无人抚养儿童参加城乡居民基本医疗保险，分类落实资助参保政策。重点加大对生活困难家庭的重病、重残儿童的救助力度。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。将家庭困难的事实无人抚养残疾儿童纳入“明天计划”康复治疗范围。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。

（三）完善教育资助救助。将事实无人抚养儿童参照孤儿纳入教育资助范围，享受相应的政策待遇。优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系，落实义务教育阶段“两免一补”政策（免杂费、免书本费、补助生活费），高中阶段落实助学金、减免学费政策，开展结对帮扶和慈善救助。对于残疾事实无人抚养儿童，通过特殊教育学校就读、普通学校就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式，做好教育安置。根据家庭困难情况开

展结对帮扶和慈善救助。完善义务教育控辍保学工作机制，依法保障完成义务教育。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的，按国家、省孤儿保障有关就学规定享受相应政策。

（四）督促落实监护责任。民政部门应当督促指导监护人切实履行家庭监护责任，充分发挥协调指导督促作用，指导乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会和儿童督导员、儿童主任有效开展好走访核实工作，开展相关法律法规和儿童安全防护等知识的宣传教育。履行临时监护责任，对于公安机关、人民检察院、人民法院护送的、监护人监护不力或出现无监护能力状态的事实无人抚养儿童，要安排到未成年人救助保护机构、儿童福利机构进行临时监护。要加强送养工作指导，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，未成年人救助保护机构和乡镇人民政府（街道办事处）每季度应当至少组织一次回访，防止再次外出流浪。

（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。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。乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当加强家庭探访，协助提供监护指导、返校复学、落实户籍等关爱服务。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、强化保障措施

（一）加强组织领导。各地各部门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，落实工作责任，强化工作措施，健全跟踪调研和督促落实机制，切实做好与孤儿保障标准相衔接，加强与社会福利、社会救助、社会保险等制度有效对接，做到应保尽保、不漏一人。

（二）加强部门协作。各有关部门要认真履行职责，加强协作，共同推进事实无人抚养儿童保障工作。民政部门应当履行主管部门职责，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，应当实施临时救助和临时照料。财政部门要加强资金保障，支持做好事实无人抚养儿童保障等相关工作。人民法院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镇人民政府（街道办事处），实现信息实时共享。人民检察院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当提出依法履职的检察建议。儿童监护人、受监护人委托的近亲属或儿童所在村（居）民委员会可向儿童户籍所在地公安部门报警，申请查找失联父母，公安部门受理后，应当加大对失联父母的查找力度，对登记受理超过6个月仍下落不明的，出具《儿童失联父母查找情况回执单》（附件4），并通过信息共享等途径，向乡镇人民政府（街道办事处）、民政部门提供信息查询服务。发改委负责将事实无人抚养儿童保障纳入基本公共服务范围，支持儿童福利设施建设。团市委要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。妇联组织要发挥村（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涉案儿童属于或者可能属于事实无人抚养儿童的，及时通报其所在地镇人民政府（街道办事处）。人民法院、人民检察院和公安机关等部门应当依法打击故意或恶意不履行监护职责等各类侵害儿童权益的违法犯罪行为，根据情节轻重依法追究其法律责任。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，应当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，人民法院应当支持。民政、公安、司法、医疗保障、残联等部门和组织应当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。健全信息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、伪造等手段骗取基本生活补贴、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。对于事实无人抚养儿童本人或其监护人有能力支配基本生活补贴的，基本生活补贴可发放至事实无人抚养儿童本人或其监护人，并由事实无人抚养儿童本人或监护人管理和使用；事实无人抚养儿童本人或其监护人没有能力支配或监护人不履行监护义务时，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。各镇人民政府（街道办事处）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，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、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(附件 1)
2. 事实无人抚养儿童终止保障登记表（附件 2）
3. 儿童父母失联情况认定表（附件 3）
4. 儿童失联父母查找情况回执单（附件 4）



市民政局



市人民法院



市人民检察院



市发改委



市教育局



市公安局



市司法局



市财政局



市医疗保障局



团市委

潜江市委委员会



市妇联



市残联

2021 年 5 月 13 日

附件 1

事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表

编号：

姓 名		性 别		近期 免冠 照片		
出生日期		民 族				
户籍状况		户籍所在地				
申请日期		身份证号				
儿童现住址						
儿 童 父 母 情 况	关系	姓名	身份证号码	现 状 况		联系电话
	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措施 ☐ 查找不到 ☐ 其他_____		
	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措施 ☐ 查找不到 ☐ 其他_____		
儿童身体 状况	☐ 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：_____					
儿童工学 情况	☐ 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：_____					
履行监护 责任人员 情况	姓名	性别	关系	身份证号码	工作单位或家庭住址	联系电话
其他主要 社会关系	姓名	性别	关系	身份证号码	工作单位或家庭住址	联系电话

基本生活补贴发放情况					
领取方式	☐ 现金领取 ☐ 银行转账		起领年月		保障金额
开户人		领取人		领取人与儿童关系	
开户银行			银行账号		
其他救助情况					
诚信承诺情况	（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）				
乡镇人民政府 （街道办事处） 查验意见	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				
县级民政部门 确认意见	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				

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、乡镇人民政府、市民政部门各存一份。

附件 2

事实无人抚养儿童终止保障登记表

编号：

姓 名		性 别	
出生日期		民 族	
户籍状况		户籍所在地	
儿童现住址			
纳入事实无人抚养儿童保障日期			
终止事实无人抚养儿童保障情形 (在相应栏内打√)	☐ 事实无人抚养儿童年满 18 周岁 ☐ 重病父母经医疗康复恢复健康 ☐ 服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的父母服刑、隔离等期满 ☐ 失联、失踪父母重新出现 ☐ 父母死亡符合孤儿身份认定条件 ☐ 其他应当终止的情形		
乡镇人民政府 (街道办事处) 意 见	经核实，_____符合事实无人抚养儿童终止保障情形。 经办人：_____ 负责人：_____ (单位盖章) 年 月 日		
县级民政部门 意 见	经复核，_____符合事实无人抚养儿童终止保障条件， 从_____年_____月起停发基本生活费补贴。 经办人：_____ 负责人：_____ (单位盖章) 年 月 日		

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、乡镇人民政府、市民政部门各存一份。

附件 3

儿童父母失联情况认定表

一、个人承诺			
承诺人（监护人）		身份证号	
儿童姓名		身份证号	
承诺人与该儿童关系		联系方式	
为保障该儿童基本生活权益，办理事实无人抚养儿童基本生活补贴，现承诺如下：该儿童生父/母：（身份证号：），自 年 月起即与该儿童家庭失去联系，至今未履行监护抚养责任，已达 个月。该情况属实，如有故意捏造、隐瞒事实等欺骗行为的，本人愿承担相应责任，并退还已发放的生活费。 承诺人签字： 承诺日期： 年 月 日			
二、邻里证明情况			
该承诺人承诺情况属实。其他补充情况或意见：_____ _____。 证明人签字（3 人以上）：			

三、村居证实情况	
经村（居）委会走访查证，并按规定进行群众评议，该个人承诺及邻里佐证情况属实。其他补充情况或意见：_____	
_____。	
村（居）委会（公章） 年 月 日	
四、乡镇人民政府（街道办事处）查验情况	
经乡镇人民政府（街道办事处）查验，上述情况属实。其他补充情况或意见：_____。	
联系人：	联系电话：
乡镇人民政府（街道办）（公章） 年 月 日	
五、县级民政部门确认情况	
经审核，上述情况属实。其他补充情况或意见：_____	
_____。	
联系人：	联系电话：
县级民政部门（公章） 年 月 日	

此认定表一式四份，承诺人、村（居）委会、乡镇人民政府（街道办事处）、县级民政部门各存一份，仅用于办理事实无人抚养儿童认定。

备注：此表失联人员身份信息不全的，可在相关处填“不详”。

附件 4

儿童失联父母查找情况回执单

编号：_____

_____（相关当事人）：

我单位于____年__月__日接到儿童（姓名：____，身份证号：____）关于查找其失联父（姓名：____，身份证号：____）、母（姓名：____，身份证号：____）情况报案后，依据民政部、公安部、财政部《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》（民发〔2020〕125号）规定及相关要求，经多方查找已满6个月，目前没有查找到其失联父/母。

联系人：

联系电话：

公安机关（公章）

年 月 日

此单同时抄送儿童户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处），仅用于办理事实无人抚养儿童认定。

备注：失联人员身份信息不全的，可在相关处填“不详”。

潜江市民政局办公室

2021 年 5 月 13 日 印发
