

中共北京市委社会工作委员会
北京市民政局
北京市高级人民法院
北京市人民检察院
北京市发展和改革委员会
北京市教育委员会
北京市公安局
北京市司法局
北京市财政局
北京市医疗保障局
北京市监狱管理局
共青团北京市委
北京市妇女联合会
北京市残疾人联合会

文 件

京社委儿福发〔2019〕36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

各区委社会工委、区民政局、区人民法院、区人民检察院、区发展改革委、区教委、区公安分局、区司法局、区财政局、区医保局、团区委、区妇联、区残联，市社会福利事务管理中心：

事实无人抚养儿童自 2011 年纳入我市孤儿保障制度以来，保

障范围逐步扩大，政策制度不断完善，但也存在综合保障水平不高、监护责任落实不力、关爱保护机制不健全等问题。为认真学习贯彻习近平总书记关于民政工作的重要指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，完善我市困境儿童保障体系，更好维护事实无人抚养儿童合法权益，根据民政部等十二部委《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》（民发〔2019〕62号）有关部署和工作实际，现就进一步加强我市事实无人抚养儿童保障工作提出如下意见。

一、扩大保障范围

在《关于建立北京市困境儿童分类保障制度的意见》（京民福发〔2016〕228号）有关认定范围的基础上，将事实无人抚养儿童扩大至未满18周岁，并符合下列情形之一的本市户籍儿童：

1. 父母双方均符合残疾、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或失联的；
2. 父母一方死亡或失踪，另一方符合残疾、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或失联的；
3. 父母双方被撤销监护人监护资格，且没有其他监护人抚养的。

其中，死亡包括自然死亡和人民法院宣告死亡；失踪是指人民法院宣告失踪；残疾包括一至二级各类残疾或三级四级精神、智力残疾；重病是指纳入我市重大疾病救助范围或其他导致丧失监护能力的病种；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、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由的措施的期限在6个月及以上。

二、提高保障水平

（一）加强生活保障

按照不低于全市居民平均生活水平的原则，确定事实无人抚养儿童生活费标准。自 2019 年 7 月 1 日起，事实无人抚养儿童生活费参照孤儿生活费标准发放，并根据我市经济社会发展水平和事实无人抚养儿童实际需求，适时调整。

事实无人抚养儿童已纳入生活费保障范围的，不再享受本市特困人员供养待遇和残疾人生活补贴，其生活费不计入其监护人家庭收入；已享受城乡低保政策的，按照事实无人抚养儿童生活费标准，在本人低保救助金额的基础上补齐。事实无人抚养儿童年满 18 周岁后仍在普通高中、中等职业学校、高等职业学校或普通本专科院校就读的，可继续享受生活费直至毕业。

对于父母死亡、失踪、残疾、重病等情形查验确认前，或服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施或失联等情形不足 6 个月的，以及父母双方被撤销监护人监护资格前，经区民政部门调查核实，儿童确实处于无人监护抚养状态的，可认定为临时无人抚养儿童。对临时无人抚养儿童，参照事实无人抚养儿童政策享受临时生活保障。

（二）加大医疗康复力度

事实无人抚养儿童按照我市城乡居民基本医疗保险制度和有关医疗康复政策规定，享受参保缴费财政补贴和其他基本医保待遇，同时享受门诊、住院和重大疾病医疗费用再报销等待遇，有关报销比例和相应年度报销金额封顶线随我市医疗救助政策同步调整。

事实无人抚养儿童及年满 18 周岁后仍在校就读的，纳入我市“困境儿童医疗康复明天计划手术”资助范围。符合条件的事实无人抚养儿童享受我市残疾儿童康复和辅助器具服务、残疾人护理补贴保障待遇。

（三）完善教育资助政策

事实无人抚养儿童参照孤儿，纳入我市教育资助范围，享受有关费用减免、补助，奖学金、助学金、助学贷款等资助政策。

同时建立事实无人抚养儿童专项教育资助政策。对年满 3 周岁、在公办幼儿园或普惠性民办幼儿园接受学前教育的事实无人抚养儿童给予一次性 6000 元入园补贴；对事实无人抚养儿童及年满 18 周岁后仍在接受全日制中等职业教育或本专科高等教育（含高等职业教育）的，给予每人每学年 8000 元生活补贴。其中，对已享受国家助学金、困难家庭子女教育资助、残疾人学生和生活困难残疾人子女学生助学补贴等待遇的，按照不重复原则，在已享受助学金等的额度基础上，予以补齐。学前教育一次性入园补贴、中等职业教育和高等教育生活补贴具体实施办法由市民政局商有关部门另行制定。

事实无人抚养儿童生活费、医疗康复保障所需资金按照我市困境儿童分类保障相关政策规定执行。专项教育资助等项目所需资金纳入各区财政预算管理，列入儿童福利支出。

三、健全关爱保护机制

各区民政部门 and 街道办事处（乡镇人民政府）在居（村）民委会配合下，要对事实无人抚养等困境儿童家庭监护、学习和生活费使用等情况定期开展入户探访和评估，提供针对性家庭监护指导、

法律宣传和资源链接等服务。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者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。

对没有依法具有监护资格的人的事实无人抚养儿童，区民政部门担任监护人的，由户籍所在地区属儿童福利机构（儿童救助保护机构）抚养照料。对临时无人抚养儿童需要紧急庇护或生活照料的，由儿童家庭住所地区属儿童福利机构（儿童救助保护机构）实施临时救助，提供临时照料。对服刑在押、强制隔离戒毒以及采取其他限制人身自由措施等的人员，公安、检察、司法行政等机关在办案中应当询问其是否有未成年子女需要委托亲友、儿童福利机构（儿童救助保护机构）抚养照料，并协助其联系有关人员或民政部门予以安排，其中需委托监护的，应签署委托监护协议或出具委托监护书。

对父母无法履行监护责任，且没有祖父母、外祖父母、兄姐等监护人的事实无人抚养儿童，经其住所地居（村）民委员会或民政部门评估同意，可以由当地具有合法资质和良好信誉的社会组织或其他有监护意愿、能力和条件的个人担任监护人。其中，担任监护人的个人存在一定经济困难的，经事实无人抚养儿童户籍地区民政部门评估后，可适当发放家庭监护津贴。民政部门作为事实无人抚

养儿童监护人，委托有关个人和家庭照料的，可适当发放照料津贴。

四、规范认定和申领流程

落实“放管服”改革要求，按照便民原则，简化认定程序。

（一）申请与发起。申请享受事实无人抚养儿童保障待遇的，原则上由事实无人抚养儿童实际监护人向儿童户籍所在街道办事处（乡镇人民政府）申请，填写并提交《事实无人抚养儿童申请登记表》（附件1）。

居（村）民委员会可协助或受委托代为申请。教育、公安、检察等部门在工作中发现儿童处于事实无人抚养状态并向所属街道办事处（乡镇人民政府）反映情况的，街道办事处（乡镇人民政府）应主动联系、指导儿童实际监护人或居（村）民委会提出申请。

（二）查验与确认。街道办事处（乡镇人民政府）应当自受理申请之日起5个工作日内完成查验工作，提出确认意见，并向区民政部门备案。对不符合条件的，要书面告知申请人并说明理由。查验工作一般采取部门信息比对的方式，对儿童父母重病、失联等原因导致丧失抚养能力和不具备监护条件以及其他存在异议等情况，也可采取入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议等方式进行。为保护儿童隐私，不设置公示环节。

（三）备案与管理。街道办事处（乡镇人民政府）按时将当月申报材料、确认情况及申请登记人员花名册向区民政部门备案，由区民政部门按程序从确认之日次月起发放生活费至儿童个人“民政一卡通”银行账户。对儿童监护（照料）人发放监护（照料）津贴的，同步发放至监护（照料）人银行账户。区民政部门10日内将事实无人抚养儿童数据信息录入儿童福利相关信息系统，并动态更

新。

对儿童确实处于无人抚养照料状态，需要紧急庇护或生活照料的，应坚持“先救助后确认”的原则，先行救助保障，再补办确认手续。对经调查评估，确认父母没有监护能力且没有其他依法具有监护资格的人的事实无人抚养儿童，住所地民政部门予以临时监护，并在7日内完成指定监护或协助办理委托监护手续；区民政部门担任监护人、需要儿童福利机构（儿童救助保护机构）抚养照料的，15日内完成体检和接收入院手续，其生活费同步调整为由儿童福利机构（儿童救助保护机构）统一管理和使用。

（四）复核与终止。街道办事处（乡镇人民政府）要开展定期与不定期相结合的家庭走访，掌握动态信息，做好半年一次资格复核工作，并对享受临时生活费的临时无人抚养儿童进行及时复核。事实无人抚养儿童有关情况发生变化不再符合保障条件的，其实际监护人、居（村）民委员会、儿童福利机构（儿童救助保护机构）等应主动告知街道办事处（乡镇人民政府），经街道办事处（乡镇人民政府）核实确认，及时终止相关保障待遇和服务。街道办事处（乡镇人民政府）应将复核结果当月内向区民政部门备案。

五、工作要求

（一）加强组织领导。各单位要充分认识推进事实无人抚养儿童保障工作的重大意义，将其作为践行“不忘初心、牢记使命”主题教育活动的重要措施和保障改善民生的重要任务，落实工作责任，明确职责分工，细化业务流程，注重政策衔接，跟踪督促落实，确保工作顺利推进。

（二）加强部门协作。各区民政部门应履行好牵头统筹和协调

落实职责，指导街道办事处（乡镇人民政府）和街乡儿童督导员开展儿童身份查验确认、结果复核、建立台账等工作，并做好政策培训、资金发放、监督检查、审核备案和儿童福利相关信息系统的数据录入与更新维护等工作。指导村（居）民委会和社区（村）儿童主任做好预防服务、监护指导、信息排查、情况报告、家庭帮扶等工作。在工作中发现监护人实施严重侵害儿童合法权益行为的，应及时向人民法院提起申请撤销监护资格的诉讼。

公安部门应做好失联父母的查询和儿童监护案事件的应急处置、监护干预等工作。人民法院应当对申请宣告儿童父母死亡、失踪及撤销父母监护资格等案件设立绿色通道，及时将法律文书抄送儿童户籍地区民政部门、街道办事处（乡镇人民政府）。人民检察院应当对涉及儿童权益的民事诉讼、行政诉讼活动进行监督，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。司法行政部门应当依法做好儿童侵权案件的法律帮助工作。

发展改革部门应当支持推进全市儿童福利机构（儿童救助保护机构）基础设施建设。教育部门应落实好各项教育资助政策。财政部门应当加强资金保障，足额编制有关资金预算，并确保资金及时拨付到位。医保部门应当配合落实好有关医疗保障政策。

共青团、妇联和残联等群团组织应当支持配合民政等部门并发挥各自优势，做好家庭教育指导、关爱帮扶、权益维护、康复保障、志愿服务等工作。

（三）加强监督管理。健全信用评价和失信行为联合惩戒机制，将恶意弃养、拒不承担抚养费或者采取虚报、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。各区财政和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，对违法违规行为按照相关规定进行处理。对有关儿童福利机构（儿童救助保护机构）及其工作人员存在推脱、拒绝承担临时无人抚养临时照料或事实无人抚养儿童监护照料责任等行为的，主管部门要给予行政处分；有关单位和个人因玩忽职守等构成犯罪的，依法处理。

- 附件：1. 事实无人抚养儿童申请登记表
2. 父母和其他具有监护资格的人的情况报告

中共北京市委社会工作委员会



北京市民政局



北京市高级人民法院



北京市人民检察院



北京市发展和改革委员会



北京市教育委员会



北京市公安局



北京市司法局



北京市财政局



北京市医疗保障局



北京市监狱管理局



共青团北京市委员会



北京市妇女联合会



北京市残疾人联合会



2019年11月18日

附件 1

事实无人抚养儿童申请登记表

编号: _____ 区第 _____ 号

儿童基本情况	姓名		性别		民族		(照片)
	出生日期		身份证号				
	户籍地址						
	家庭住址						
	民政一卡通或银行账户						
就学情况	未入园 ☐ 幼儿园 ☐ 小学 ☐ 初中 ☐ 高中 (中职) ☐ 大专 (高职) ☐ 本科及以上 ☐						
儿童父母基本情况	父亲	死亡 ☐ 失踪 ☐ 失联 ☐ 残疾 ☐ 重病 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被采取其他限制人身自由措施 ☐ 被撤销监护资格 ☐ 其他 (请注明): _____					
	母亲	死亡 ☐ 失踪 ☐ 失联 ☐ 残疾 ☐ 重病 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被采取其他限制人身自由措施 ☐ 被撤销监护资格 ☐ 其他 (请注明): _____					
监护人 (照料人) 信息	姓名		身份证号		与儿童关系		
	居住地址				联系电话		
	监护人银行账户	开户行:			账号:		
实际监护人信息	单位名称						
	单位地址						

(单位)	照料人姓名		职务		联系电话	
儿童已享受救助、 补助情况		城乡居民低保待遇□，额度为每月____元；寄宿生生活补助□，额度为每月____元；残疾人护理补贴□额度为每月____元；残疾儿童康复服务补贴□，额度为每月____元；国家助学金□，额度为每学年____元；高等教育入学救助金，额度为____元；残疾人学生和生活困难残疾人子女学生救助金，额度为每学年元；其他□，（请注明：____ 额度为每月____元）。				
申请人诚信 承诺情况		（本人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、临时生活费、教育补助金或监护津贴，并承担失信后果） 承诺人： 年 月 日				
街道（乡镇）查验 和确认意见		经调查核实，____符合我市□事实无人抚养儿童□临时无人抚养儿童保障条件，予以确认。 1. 从 年 月 日起，为该儿童发放□事实无人抚养儿童生活费，发放额度为____元/月；□临时生活费，发放额度为____元/月。 2. 为该儿童监护人或主要照料人发放□监护（照料）津贴，发放额度为____元/月。 3. 该事实无人抚养儿童需要委托他人监护□指定监护□，委托民政部门临时监护或监护□，由民政部门临时监护或监护，并由区儿童福利机构（儿童救助保护机构）接收照料□ 承办人： 审核人 确认人： （单位盖章） 查验日期： 年 月 日				
复核情况 （可单独加页）		复核 时间	复核 情况	复核意见		复核人 （签字）

	复核 时间	复核 情况	复核意见	复核人 (签字)
	复核 时间	复核 情况	复核意见	复核人 (签字)

备注：本表一式三份，分别由儿童实际监护人（主要照料人）、街道办事处（乡镇人民政府）、区民政部门各留存一份。

附件 2

父母和其他具有监护资格的人的情况报告

_____区民政局:

_____ (儿童姓名), ____ (性别), ____ (年龄), ____ (身份证号码)。

经调查核实,并综合评估相关客观因素后认定:

儿童父亲: _____ (姓名、身份证号), 因死亡 ☐ 失踪 ☐ 失联 ☐ 残疾 ☐ 重病 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被采取其他限制人身自由措施 ☐ 被撤销监护人资格 ☐ 没有监护能力 ☐ 或因其他客观情形暂不具备监护能力和条件 ☐;

儿童母亲: _____ (姓名、身份证号), 因死亡 ☐ 失踪 ☐ 失联 ☐ 重残 ☐ 重病 ☐ 服刑在押 ☐ 强制隔离戒毒 ☐ 被采取其他限制人身自由措施 ☐ 被撤销监护人资格 ☐ 没有监护能力 ☐ 或因其他客观情形暂不具备监护能力和条件 ☐.

☐ 经与公安部门核实,该儿童没有或暂未查找到其祖父母、外祖父母、兄弟姐妹。同时,没有其他符合条件的个人或者组织提出愿意担任该儿童的监护人。

☐ 经综合考虑身体健康状况、精神状况以及与儿童在生活上联系状况等因素,认定该儿童的祖父母 _____ (姓名、身份证号)、外祖父母 _____ (姓名、身份证号)、兄 _____ (姓名、身份证号)、

姐_____（姓名、身份证号）均没有监护能力。

基于以上情形认定，该儿童没有☐临时缺失☐依法具有监护资格的人。

街道办事处/乡镇人民政府

（盖章）

年 月 日

（反映儿童父母和相关人员死亡、失踪、失联、身体健康、精神、人身自由状况、经济能力等证明材料和具体情况调查评估报告附后）

北京市民政局办公室

2019 年 11 月 19 日印发
