



重庆市民政局
重庆市高级人民法院
重庆市人民检察院
重庆市发展和改革委员会
重庆市教育委员会
重庆市公安局
重庆市司法局
重庆市财政局
重庆市医疗保障局
共青团重庆市委
重庆市妇女联合会
重庆市残疾人联合会
关于进一步加强事实无人抚养儿童
保障工作的实施意见

渝民发〔2019〕18号

各区县（自治县）民政局、人民法院、人民检察院、发展改革委、教委、公安（分）局、司法局、财政局、医保局、团委、妇联、残联，两江新区、重庆高新区、万盛经开区有关部门：

为深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会

精神，加强事实无人抚养儿童保障工作，根据民政部等 12 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）精神，结合我市实际，提出如下实施意见：

一、保障对象

事实无人抚养儿童是指具有重庆市户籍，且父母因下列情形无法履行监护抚养职责的未满 18 周岁未成年人；已满 18 周岁、在全日制中学或中等职业学校就读的学生参照执行。

（一）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；

（二）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。

以上重残是指一级、二级残疾或三级、四级精神和智力残疾；重病是指患有我市医疗救助重特大疾病，造成家庭经济困难无力抚养的；失联是指失去联系后向当地公安机关报案查寻且未履行监护抚养责任 6 个月以上；服刑在押是指被法院宣判且正在监狱服刑 6 个月以上；强制隔离戒毒是指在戒毒场所被强制隔离戒毒期限在 6 个月以上；被执行其他限制人身自由的措施是指被逮捕、刑事拘留在押，法院尚未判决刑期，且拘押期在 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。

二、保障重点

(一) 基本生活。一是向事实无人抚养儿童发放基本生活补贴，补贴标准按照与我市孤儿保障标准相衔接的原则确定。2020年补贴标准为1204元/月·人。符合儿童福利机构集中供养条件且有意愿的，其基本生活保障标准同机构集中供养孤儿。对集中养育、分散供养者分别由福利机构统一和社会化形式按月发放。二是市以上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各区县（自治县，以下简称区县）建档立卡贫困户家庭、城乡最低生活保障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予适当补助。三是已获得最低生活保障金、特困人员救助供养金（含照料护理补贴）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。四是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。五是已全额领取事实无人抚养儿童补贴的残疾儿童不再享受困难残疾人生活补贴；同时符合事实无人抚养儿童、艾滋病病毒感染儿童两种认定条件的，不能同

时享受。

(二) 医疗康复。一是将符合条件的事实无人抚养儿童纳入医疗救助保障对象范围,对其参加城乡居民基本医疗保险按规定享受缴费资助和就医医疗费用救助,就医实行基本保险、大病保险、医疗救助费用“一站式”结算。二是将事实无人抚养儿童纳入“惠民济困保”参保对象范围,由财政全额支付购买,享受保障待遇。三是事实无人抚养儿童中的重度残疾儿童可申请重度残疾人护理补贴,符合市残疾儿童康复救助制度或其他救助项目救助标准的事实无人抚养的残疾儿童可申请康复救助。四是对事实无人抚养儿童参照孤儿医疗康复“明天计划”项目实施范围、流程、标准予以资助。

(三) 教育保障。一是将事实无人抚养儿童参照我市孤儿纳入学生资助范围,享受相关学生资助政策。二是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。三是对就读高中阶段(含普通高中及中职学校)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。四是完善义务教育控辍保学工作机制,依法完成义务教育;升入高中阶段学校就读的,按国家、市有关规定享受相应政策。五是事实无人抚养儿童18周岁后仍在普通全日制中等及以上学校就读的,民政部门参

照“福彩圆梦·孤儿助学”项目实施流程、标准予以确认和资助，其助学金由市、区县两级福彩公益金解决。

（四）落实责任。一是司法机关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》规定情形的，应当依法撤销监护人监护资格。对涉及儿童法律援助案件应简化受理程序、缩短审查时间。要联合相关部门推动建立事实无人抚养儿童遭受或疑似遭受侵害的强制报告制度，完善防范机制，办案中如发现涉案人员子女或者涉案儿童属于或可能属于事实无人抚养儿童的，应及时通报其户籍所在地乡镇政府（街道）。与政府相关部门及群团组织加强信息共享，及时将事实无人抚养儿童相关证明材料反馈至儿童户籍所在地乡镇政府（街道）。二是人民法院要通过专业化审判有效落实对事实无人抚养儿童的特殊优先保护。对有能力抚养而拒不抚养的父母，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，优先受理并及时将法律文书抄送儿童户籍所在地乡镇政府（街道）。应积极开展庭审直播，发布参考性、典型性案例。三是人民检察院应当对涉及儿童权益的民事诉

讼活动加强监督，必要时支持事实无人抚养儿童向生父母索要抚养费等案件起诉，维护其合法权益。对不履行相关职责的部门提出依法履职的检察建议。四是发展改革、民政等部门要健全信用评价机制，将存在恶意、故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（重庆），建立本领域失信黑名单供有关部门和单位共享，联合开展失信惩戒工作。五是教育部门要做好事实无人抚养儿童教育资助及保障工作。六是公安部门要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，以信息共享、书面函复方式，向儿童户籍地乡镇政府（街道）或相关当事人提供信息查询服务。对父母等法定监护人不履行法定职责的行为，予以教育训诫，对构成违反治安管理行为的，依法给予行政处罚。七是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监护照料。加大社会救助、社会福利、社会事务、慈善社工、社会组织工作整合，培育孵化儿童专业服务社会组织，承接、实施事实无人抚养儿童服务项目。加强送养工作指导，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当至少组织一次回访，防止其再次外出流浪。八是司法行政主管部门要完善法律援助机制，放宽相关法律援助和法律救助经济困难标准和事项范围。及时做好与乡镇政府（街道）就事实无人抚养儿童父母戒毒、服刑等期满释放的对接工作。要联合开展教育矫治和亲职教育，促进不良行为事实无人抚养儿童回归家庭正常生活。九是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。十是医疗保障部门要做好事实无人抚养儿童基本医保和医疗救助保障工作。十一是共青团要充分利用少先队、共青团的组织优势，动员指导青年志愿者、青少年事务社工、青年社会组织，依托基层青少年服务阵地，开展各类关爱和帮扶活动。十二是妇联要依托“儿童之家”等设施，充分发挥村（居）妇联主席和妇联执委作用，提供家庭教育指导、关爱帮扶、法治教育及权益维护等服务。十三是残联要加强残疾事实无人抚养儿童康复、教育、权益保障等工作，提升惠残政策保障水平和服务能力。

（五）关爱服务。充分发挥市、区县和乡镇政府（街道）三级公共法律服务中心作用，优先为事实无人抚养儿童法律援助提供便利。充分发挥儿童福利机构、未成年人救助保护机构提供康复、养护和临时照料等关爱服务支持作用。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。加强精神关爱，通过政府购买服务等方式，发挥群团组织的资源、社会动员优势，引入专业社会组织和社工为事实无人抚养儿童提供心理咨询和疏导、情感抚慰、陪伴成长等专业服务，培养其健康心理和健全人格。

三、保障措施

（一）组织领导。各区县要充分认识加强事实无人抚养儿童保障工作的重大意义，聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，将其作为保障和改善民生的重要任务抓实、抓好。各部门要充分结合工作职责，落实工作责任、完善政策措施、细化工作流程、加强制度衔接、健全跟踪调研和督促落实机制，确保事实无人抚养儿童应保尽保、不漏一人。

（二）协作监督。各部门要根据事实无人抚养儿童认定流程（见附件1、附件2）等明确的职责，加强协调配合，健全“一门受理、协同办理”工作机制，形成各司其职、齐抓共管工作局面。要强化工作监管，对存在违法违规行为的，按照相关规定进行处理。财政、民政部门要加强资金使用管理，提高财政资金绩效，健全完善进入、退出动态管理机制，防止发生挤占、挪用、冒领、套取等违法违规现象，并自觉接受审计监督。

（三）宣传引导。各区县、各部门要充分利用报纸、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，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。要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。

本实施意见自 2020 年 1 月 1 日起执行。市民政局将会同市财政局等部门督促各地认真贯彻落实。

- 附件：1.事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表
2.事实无人抚养儿童认定流程

重庆市民政局
重庆市高级人民法院
重庆市人民检察院
重庆市发展和改革委员会
重庆市教育委员会
重庆市公安局
重庆市司法局
重庆市财政局

重庆市医疗保障局
共青团重庆市委
重庆市妇女联合会
重庆市残疾人联合会
2019年11月18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			<input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> 失踪 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 重残 <input type="checkbox"/> 失联 <input type="checkbox"/> 服刑 在押 <input type="checkbox"/> 强制隔离戒毒 <input type="checkbox"/> 被执行其他限制人身 自由的措施 <input type="checkbox"/> 其他_____		
	母亲			<input type="checkbox"/> 死亡 <input type="checkbox"/> 失踪 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 重残 <input type="checkbox"/> 失联 <input type="checkbox"/> 服刑 在押 <input type="checkbox"/> 强制隔离戒毒 <input type="checkbox"/> 被执行其他限制人身 自由的措施 <input type="checkbox"/> 其他_____		
儿童身体 状况	<input type="checkbox"/> 健康 <input type="checkbox"/> 视力残疾 <input type="checkbox"/> 听力残疾 <input type="checkbox"/> 言语残疾 <input type="checkbox"/> 智力残疾 <input type="checkbox"/> 肢体残疾 <input type="checkbox"/> 精神残疾 <input type="checkbox"/> 多重残疾 <input type="checkbox"/> 重病 <input type="checkbox"/> 其他：_____					
儿童工学 情况	<input type="checkbox"/> 学龄前 <input type="checkbox"/> 小学 <input type="checkbox"/> 初中 <input type="checkbox"/> 高中或职业高中 <input type="checkbox"/> 技校 <input type="checkbox"/> 中专 <input type="checkbox"/> 大专 <input type="checkbox"/> 失学 <input type="checkbox"/> 特教 <input type="checkbox"/> 无就学能力 <input type="checkbox"/> 待业 <input type="checkbox"/> 就业 <input type="checkbox"/> 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



重庆市民政局规范性文件

基本生活补贴发放情况						
领取方式	<input type="checkbox"/> 现金领取 <input type="checkbox"/> 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	<p>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。</p> <p style="text-align: center;">履行监护责任人签名（手印）：</p>					
儿童户籍地乡镇人民政府（街道办事处） 查验意见	<p>经查验，_____符合事实无人抚养儿童保障条件，建议予以确认。</p> <p>经办人： 查验人： 负责人： （单位盖章）</p> <p style="text-align: right;">查验日期：____年__月__日</p>					
儿童户籍地区县（自治县）民政局确认意见	<p>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。</p> <p>经办人： 复核人： 确认人： （单位盖章）</p> <p style="text-align: right;">确认日期：____年__月__日</p>					

备注：此表一式三份，分别由儿童监护人、乡镇人民政府（街道办事处）、区县（自治县）民政局各存一份。

附件 2

事实无人抚养儿童认定流程

一、申请

按照儿童户籍所在地管理原则，事实无人抚养儿童监护人或受监护人委托的近亲属填写《市事实无人抚养儿童基本生活补贴申请表》，并携带申请儿童户口本原件、儿童监护人身份证原件等资料，向儿童户籍所在乡镇政府（街道）提出书面申请。情况特殊的，可由临时监护人、村（居）委会等提出申请。

二、查验

乡镇政府（街道）受理申请后，需对父母情况进行查验。查验内容包括：

（一）重残或精神、智力残疾的需有残联部门颁发的第二代或第三代《中华人民共和国残疾人证》；

（二）重病的需有本市二级甲等以上医院诊断证明和原始病例资料复印件（加盖医院公章）；

（三）服刑在押的需有人民法院判决（决定）书等；

（四）强制隔离戒毒的需有公安部门《强制隔离戒毒决定书》等；

(五)被执行其他限制人身自由措施的需有公安等部门限制人身自由的法律文书或相关证明材料;

(六)失联的需有公安部门失联函件或其他证明材料;

(七)失踪的需有人民法院宣告失踪的法律文书;

(八)死亡的需有死亡证明或人民法院宣告死亡的法律文书等;

(九)其他。

查验由乡镇政府(街道)儿童督导员负责向有关部门查取相关资料和内容情况,查验一般采用部门信息比对方式,人民法院、检察院、公安、司法等要及时依照乡镇政府(街道)申请,通过信息共享、书面函告等形式配合查验工作。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,乡镇政府(街道)儿童督导员要及时通知村(居)儿童主任和申请人,由村(居)儿童主任上门入户联系儿童本人或其监护人、亲属协助提供必要补充材料等工作,20个工作日内完成。

三、复核

乡镇政府(街道)应当自收到申请之日起15个工作日内进行复核。对符合条件的,连同申报材料一并报区县民政局。对有异议的,根据工作需要采取入户调查、邻里走访、信函索证、群众评议等方式进行核实。为保护儿童隐私,不宜设置公示环节。

四、确认

区县民政局应当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，从确认次月起纳入事实无人抚养儿童保障范围，同时将申请儿童有关信息录入“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。

五、其他

(一)对符合事实无人抚养儿童认定条件，但不能完善相关资料的，经书面申请，由儿童主任和儿童督导员入户调查、填写《入户调查事实无人抚养儿童情况记录》并签注意见，递交乡镇政府(街道)。乡镇政府(街道)组织纪检干部、社会事务办(科)、儿童督导员、村(居)委会负责人召开审核会，形成初评意见记录，经主要负责人签字加盖公章后，报区县民政局。区县民政局收到材料后，派 2 名工作人员入户核查，形成核查报告，经集体研究形成审批意见，存入儿童档案。

(二)已认定为事实无人抚养儿童的，不再认定为特困人员。

六、终止

有下列情形之一的，儿童主任及相关部门应及时报告乡镇政府(街道)或区县民政局，从次月起终止其保障资格，并从“全国儿童福利信息管理系统”中作减员处理：

(一)事实无人抚养儿童死亡的；



(二) 18 周岁后未在全日制中学、中等职业学校就读的，或毕业于全日制中学、中等职业学校的；

(三) 儿童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、提前释放等原因恢复监护抚养能力的；

(四) 父母重新履行抚养义务的；

(五) 被依法收养的；

(六) 父母死亡或失踪，符合孤儿身份认定条件的。

