

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2020〕10号

上海市人民政府办公厅关于 加强孤儿保障和关爱服务工作的意见

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为进一步贯彻落实《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),建立与上海经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度,使生活在上海的孤儿更加幸福,经市政府同意,现就加强孤儿保障和关爱服务工作提出如下意见:

一、拓展保障渠道,妥善安置孤儿

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。各区、各相关部门要按照有利于孤儿身心健康成长的原则,拓展孤儿保障渠道,妥善安置孤儿。

(一)亲属等抚养。孤儿的监护人依照法律法规确定,有监护

能力的本市户籍孤儿的祖父母、外祖父母和成年兄、姐应依法承担孤儿的抚养义务、履行监护职责；鼓励关系密切的其他亲属、朋友等担任孤儿的监护人。对没有前述监护人的，由其户籍所在地区政府根据相关规定妥善安置。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。此类孤儿统称为“社会散居孤儿”。

(二)机构养育。经查找无法找到法定监护人，被公安部门确认为弃婴、弃儿身份的未成年人，由市级儿童福利机构集中养育。

(三)家庭寄养。对由户籍所在地区政府妥善安置的社会散居孤儿和市级儿童福利机构集中养育的未成年人，可通过评估，选择抚育条件较好的家庭开展寄养，并给予寄养家庭孤儿养育费用补贴和劳务补贴等。

(四)依法收养。对依法收养孤儿的，收养登记机关应及时予以办理。户口登记机关应按照规定，及时办理户口登记或者迁移手续。符合收养条件的寄养家庭对被寄养的孤儿有收养意愿的，可依法优先收养被寄养孤儿。对由市级儿童福利机构集中养育的孤儿年满18周岁后，且已完成学业，经综合评估具备回归社会生活能力的，按照本市有关规定，实行回归社会安置。经综合评估，生活不能自理、无劳动能力的残疾孤儿成年后，转入本市相关社会福利机构，由政府继续供养。

二、完善孤儿保障和关爱服务体系，维护孤儿基本权益

(一)继续落实孤儿基本生活保障制度。按照不低于当地平均

生活水平要求,依据市统计局公布的城市居民家庭人均消费支出,合理确定孤儿基本生活保障标准,列入财政预算,及时核拨,并建立孤儿基本生活保障标准自然增长机制。所需资金,除中央财政补助部分按照实际拨付至市级儿童福利机构和各区外,其余资金分别由同级财政予以保障。对社会散居孤儿已获得最低生活保障金或困难残疾人生活补贴且未达到社会散居孤儿基本生活保障标准的,进行补差发放;对其他社会散居孤儿,按照标准全额发放。社会散居孤儿所在家庭申请最低生活保障时,社会散居孤儿基本生活费不计入家庭收入。已全额领取社会散居孤儿基本生活费的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴。孤儿年满18周岁后,在学制规定年限内,仍在全日制高中阶段(普通高中教育、中等职业教育)和全日制大学阶段(大专、本科、高等职业教育)就读的,可继续享受基本生活费。孤儿成年后,因无民事行为能力或残疾丧失劳动能力,生活有困难的,按照相关政策予以救助。

(二)提高孤儿医疗和康复保障水平。进一步做好将孤儿纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院医疗互助基金、城乡医疗救助等制度覆盖范围的衔接工作。社会散居孤儿参加城乡居民医保的个人缴费和门急诊起付线费用、参加少儿住院医疗互助基金费用、住院自负医疗费用等,参照本市低保家庭成员直接给予医疗救助,不再核定其监护人家庭实际经济收入,所需资金由医疗救助资金承担。符合条件的社会散居孤儿可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策。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,稳步提高保障水平。机构养育孤儿参保及医疗费用,列入同级财政预算。有条件的区和慈善组织可以为孤儿投保意外伤害保险和重大疾病商业健康保险。机构养育孤儿的常见病治疗、日常保健和康复,由机构内设医疗机构负责,急、危、重症由市级定点医院救治。

(三)落实孤儿教育保障政策。将在籍在读孤儿全面纳入各教育阶段的资助范围,资助办法按照本市中小学幼儿园和普通高等学校学生资助的有关规定实施,高校为本科及以上教育阶段确有困难的孤儿优先提供勤工助学机会。孤儿年满18周岁后在普通全日制本科学校、专科学校、高等职业学校及中等职业学校就读的中专、大专、本科生和硕、博士研究生等可按照有关规定,申请助学补贴。切实保障残疾孤儿受教育的权利,按照“就近、便捷”的原则,根据残疾孤儿入学入园综合评估结果,将残疾孤儿分类安置在普通幼儿园、中小学随班就读或者在特殊学校、特教班就读。符合条件的残疾孤儿,可享受残疾儿童康复救助和残疾人学生助学补贴政策。

(四)扶持孤儿成年后就业创业。鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后实现就业,按照规定落实职业培训补贴、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等政策;孤儿成年后就业困难的,按照规定安排其到政府开发的公益性岗位就业;孤儿成年后自主创业符合条件的,给予场地安排、创业担保贷款贴息、创业服务和培训等优惠政策扶持。

(五)加强孤儿住房保障和服务。对城市孤儿及其抚养家庭或孤儿成年后单独居住,符合本市廉租住房、共有产权保障住房或公共租赁住房申请条件的,由户籍所在地的社区事务受理服务中心或区公共租赁住房运营机构及时受理申请,按照规定程序,落实相应的住房保障待遇;对农村孤儿及其抚养家庭经济困难且住房系危房的,所在村委会和乡镇政府要主动关心,及时将孤儿住房纳入农村低收入户危旧房改造计划;对农村孤儿成年后无自住房的,按照《上海市农村村民住房建设管理办法》和所在区的相关规定,组织村民和当地社会力量帮助其改造或新建。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。机构养育孤儿成年后回归社会安置的,按照本市关于孤儿成年后回归社会申请住房保障有关规定执行。符合本市住房保障条件的,计划安置区住房保障部门要及时将他们纳入住房保障范围,落实好相应的住房保障待遇。

(六)加强孤儿社会关爱服务。发展壮大孤儿保障志愿者队伍,支持儿童福利社会工作者、法律工作者、心理咨询工作者等专业人员,为孤儿提供心理疏导、亲情关爱、权益维护等服务。倡导企业履行社会责任,通过“一对一”帮扶、慈善捐赠、实施公益项目等多种方式,引导社会力量积极参与孤儿关爱保障。持续关心孤儿成年后的生活和工作情况,孤儿所在的街道(乡镇)、居(村)委会要通过上门走访、电话等方式,保持与孤儿的联系,关心其生活、学习、工作情况,依法依规及时解决其生活中的合理诉求。

三、加强儿童福利机构建设,提高专业服务保障水平

(一)完善儿童福利机构设施建设。加强儿童福利机构建设,按照孤儿养育要求,不断完善儿童福利机构设施功能。推进市第五社会福利院项目(市级综合性福利设施)落地,进一步保障孤残儿童及成年后的集中供养需求。

(二)加强儿童福利机构工作队伍建设。加大社工、特殊教育、康复等专业人才的培养和引进的力度,提升儿童福利机构专业化水平。将儿童福利机构内设立的特殊教育班或特殊教育学校教师、儿童福利机构内设医疗机构中医护人员专业技术职务评定,纳入教育、卫生系统职称评聘体系。推进孤残儿童护理员队伍建设。

(三)充分发挥市社会福利中心指导作用。市社会福利中心对孤儿养育状况进行定期巡查和监督评估,对监护人进行指导和培训,做好孤儿权益保障相关事务,指导各区和市级儿童福利机构落实孤儿基本生活费、教育、医疗康复、就业、住房保障等优惠政策。加强孤儿保障工作能力建设,做好儿童福利信息管理系统的数据维护,协助推进儿童福利领域大数据建设,加强孤儿基本信息和动态信息管理。

四、加强领导,健全机制,促进孤儿福利事业健康发展

(一)强化组织领导。各区政府、各有关部门要高度重视孤儿保障工作,把孤儿福利事业纳入国民经济和社会发展规划及年度计划,在制定公共政策时,按照“儿童利益最大化”原则,统筹考虑孤儿保障和关爱服务需求。要进一步健全“政府统一领导,部门各

负其责,民政业务指导,社会广泛参与”的管理体制和运行机制,共同营造孤儿健康成长的良好环境。

(二)明确职责分工。各区政府、各有关部门要明确职责,密切配合,形成孤儿保障工作合力。

1.民政部门:作为孤儿保障工作的业务主管部门,发挥好牵头作用,切实加强对孤儿保障工作的指导,会同有关部门,不断完善政策措施,维护和保障孤儿合法权益。

2.发展改革部门:将孤儿福利事业纳入国民经济和社会发展规划,协调推进儿童福利设施建设。

3.公安部门:积极开展弃婴(儿)法定监护人的查找和弃婴(儿)身份的确认工作,严格出具弃婴(儿)捡拾报案证明和身份证明;根据户口管理相关规定,为弃婴(儿)、孤儿收养及孤儿成年后安置等情况办理相关户口事宜;对经调查已查清生父母的弃婴(儿),依据打拐解救、遗弃未成年人等有关规定处理;对拐卖孤儿、遗弃未成年人和利用孤儿从事非法活动的违法犯罪行为予以严肃查处、坚决打击。

4.卫生健康部门:负责孤儿医疗康复保障工作,加强对儿童福利机构内设医疗机构的支持和指导;组织疾病预防控制机构加强对儿童福利机构卫生防疫工作的指导;做好儿童福利机构内设医疗机构中的医护人员专业技术职称评定工作。加强医疗机构发现弃婴(儿)处置工作的管理,发现弃婴(儿),及时向公安机关报案,不得转送他人。

5.医保部门:加强孤儿基本医疗保险服务,将孤儿纳入城乡居民基本医疗保险制度和医疗救助覆盖范围;对社会散居孤儿及时给予医疗救助,做好相关的资助和报销减免。

6.教育部门:负责孤儿的教育保障工作,进一步完善政策,指导、监督各级教育部门合理配置教育资源,保障孤儿接受教育的权利。建立孤儿入学教育的工作协调机制,确保孤儿得到优先安排。加强扶持,为孤儿就学提供各类资助;探索适合孤儿特点的教育模式,加强对儿童福利机构特殊教育工作的指导和支持,做好儿童福利机构中设立的特殊教育班或特殊教育学校的教师专业技术职称评定工作。

7.人力资源社会保障部门:加强孤儿成年后的就业扶持和职业技能培训,落实各项就业创业扶持政策和服务,积极为孤儿成年后就业创造条件。按照国家规定,落实对儿童福利机构工作人员的工资倾斜政策;根据儿童福利机构特点,进一步完善专技人员职称评聘政策,在结构比例、评价方面给予倾斜。

8.房屋管理部门:做好孤儿住房保障工作,及时受理孤儿申请廉租住房、共有产权保障住房、公共租赁住房等保障性住房,对符合条件的对象及时予以安排;会同建设、规划资源部门共同做好农村孤儿的住房保障工作,将孤儿住房优先纳入农村危房改造计划,落实扶持政策和危房改造及住房建造;督促物业服务企业按照相关政策规定和合同约定,做好孤儿住房及其附属设施设备的维修保养工作。

9.财政部门:建立稳定的经费保障机制,将孤儿保障所需资金纳入财政预算,通过一般公共预算、政府性基金等渠道统筹安排资金,切实保障孤儿基本生活和儿童福利工作经费。

10.区政府:落实各项孤儿保障政策,妥善安置孤儿,保障孤儿基本生活、医疗康复、教育、就业、住房等基本需求;加快儿童福利机构的建设和发展,逐步改善儿童福利机构条件;督促各街道(乡镇)做好孤儿基本生活费发放、社会散居孤儿日常关爱等工作,维护和保障孤儿的基本权益。

11.司法、新闻宣传、统计等部门和工会、共青团、妇联、残联、红十字会等单位。按照各自职责,共同做好本市孤儿保障和关爱服务工作。

(三)强化监督管理。健全失信联合惩戒机制,将存在恶意弃养、虐待、暴力伤害等严重危害孤儿身心健康和生命安全的行为或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的失信信息记入信用记录,纳入市公共信用信息服务平台,并依法实施联合惩戒。民政、财政部门对孤儿基本生活费保障资金实行专项管理,专款专用,防止发生挤占、挪用、冒领、套取等违法违规现象,加强资金抽查监管。

(四)加强宣传引导。进一步加大孤儿保障和关爱服务工作的宣传力度,积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围。特别是利用“六一”儿童节、“助残日”“慈善日”和专项慈善活动等,通过媒体广泛开展宣传,弘扬中华民族扶幼恤孤的传统美德,为孤儿生存、发展

创造良好的氛围。

经人民法院判决剥夺父母监护权,指定由民政部门监护、儿童福利机构集中收留抚养或者人民法院指定儿童福利机构代表民政部门担任监护人的未成年人,参照本意见规定的机构养育孤儿有关政策执行。

本意见自 2020 年 9 月 1 日起实施,有效期至 2025 年 12 月 31 日。

2020 年 8 月 25 日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，
市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2020年8月26日印发
