

山西省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见(晋政办发〔2011〕66号)

各市、县人民政府，省人民政府各委、厅，各直属机构：

建立孤儿保障制度，保障孤儿健康成长，是维护儿童权益、完善社会保障体系的重要内容。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，健全和完善我省孤儿福利保障制度，经省人民政府同意，现就加强孤儿保障工作提出以下实施意见：

一、建立孤儿保障制度，促进孤儿健康成长

（一）孤儿基本生活保障。为保障孤儿基本生活和成长发育的需要，建立我省孤儿基本生活保障制度，按照保障孤儿基本生活不低于当地平均生活水平的原则，我省社会散居孤儿养育标准确定为每人每月600元，其中，中央财政补助270元、省级财政补助130元、市县财政补助200元，市及县的负担比例由各市确定。社会（儿童）福利机构供养孤儿养育标准确定为每人每月1000元，其中，中央财政补助270元、省级财政补助130元、社会（儿童）福利机构所属市县财政补助600元。以后将按市县民政部门审核的上年度孤儿人数及孤儿基本养育需求逐年测算，安排年度专项补助资金，并建立孤儿基本生活养育标准自然增长机制。

孤儿基本生活费发放范围：父母双亡、查找不到生父母和一方死亡另一方失踪等事实上无人抚养的未满18周岁的未成年人，包括亲属抚养、独居、机构养育、家庭寄养或以其他方式养育的孤儿。对已



满 18 周岁的孤儿，在终止养育时，按照不低于 6 个月的孤儿基本生活养育标准一次性发给基本生活费用；对 18 周岁以上在读全日制学校上学的孤儿，按照孤儿基本生活费养育标准发放至毕业，在终止养育时，按照不低于 6 个月的孤儿基本生活养育标准一次性发给基本生活费用。

（二）孤儿医疗保障。将所有孤儿纳入城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助制度体系，参保（合）费用可通过城乡医疗救助制度解决。继续实施残疾孤儿手术康复“明天计划”，对社会散居孤儿、各类福利机构接收的弃婴（孤儿），具有手术康复适应症的应全部给予手术治疗康复，凡在第一时间内发现需要急救的弃婴，公安、民政、儿童福利机构应及时送至当地指定公立医疗机构进行救治，弃婴经治疗康复后，由当地民政部门或儿童福利机构负责接回安置。政府举办的非营利性医疗机构应当为孤儿提供基本的卫生医疗服务；鼓励、支持医疗机构采用多种形式自愿减免孤儿医疗费用；卫生部门要对儿童福利机构设置的医院、门诊部、诊所、卫生所（室）给予支持和业务指导，会同有关部门共同做好儿童福利机构中医护人员的职称评审工作。妇幼保健机构负责儿童福利机构儿童保健工作的指导；疾病预防控制机构负责加强对儿童福利机构防疫工作的指导和监督，及时处置所发生的传染病疫情，指导本行政区预防接种单位对适龄孤儿有计划地进行预防接种。

（三）孤儿教育保障。对于学龄前孤儿，在学前教育机构接受教育的，由当地人民政府安排并予以资助；对在义务教育阶段的孤儿接



受教育的，应由监护人提出申请、民政部门或福利机构出具证明，可就近优先安排入学；对于入读寄宿制学校的孤儿，应全部纳入生活补助范围，不受户籍和学区限制；对在普通高中、中等职业学校、高等学校就读的孤儿，应纳入国家资助政策体系优先给予资助；对成年后仍在校就读的孤儿，应继续享有相应政策，学校要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，对不适合在普通学校就读的视力、听力、言语、智力障碍的残疾孤儿，应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，可在福利机构内设立特殊教育班对其提供特殊教育。鼓励教育机构将教育捐款、捐赠及公益性资助资金优先向孤儿倾斜。

（四）孤儿职业技能培训和就业服务。针对孤儿实际需求，开展多种形式的职业培训，强化实际操作能力和职业素质培训，着力提高孤儿就业率。落实好孤儿职业培训补贴、职业技能鉴定补贴等政策。鼓励和帮助有劳动能力的孤儿成年后实现就业，及时将就业困难且符合条件的孤儿纳入就业援助范围，优先安排其到政府开发的公益性岗位就业，按规定落实好社会保险补贴。鼓励自主创业，对符合条件的成年孤儿，要给予场地安排、税费减免、小额担保贷款及贴息、创业服务和培训等方面优惠政策。

（五）孤儿住房保障。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。对居住在农村无住房的孤儿成年后，符合农村危房改造政策的，要优先将其列为农村危房改造计划予以补助，并在



补助标准、建设标准、施工组织、质量安全监管、技术服务等方面给予倾斜，确保住房安全；其余农村无住房孤儿，各县住房城乡建设部门要在当地人民政府的统一领导下，积极与民政、财政等部门配合，整合相关项目和资金，充分利用抗震安居、自然灾害倒损农房恢复重建、贫困残疾人危房改造、扶贫安居等政策，通过政府补贴、银行贷款、社会捐助等措施，落实建房补助资金，并做好建房技术指导与服务，乡（镇）人民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。对居住在城市的孤儿成年后，符合当地城市廉租住房保障条件或其他保障性住房供应条件的，当地人民政府应优先为其提供廉租住房或发放租赁补贴，做到应保尽保。

二、加强福利设施建设，提高福利机构保障水平

（一）完善儿童福利设施。继续实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，在孤儿相对较多的县（市）要单独设立集生活养育、医疗康复、特殊教育、技能培训等多功能于一体的儿童福利机构，或依托县级福利服务中心设立儿童部，完善儿童福利机构设施建设。儿童福利机构要为残疾孤儿提供养育、医疗、教育、特教和技能培训、就业等服务，同时要面向社会，为社区残疾儿童提供必要的康复服务。要为儿童福利机构配备抚育、康复、特教、救护车、校车等必需的装备器材。儿童福利设施建设及有关设备购置所需经费由地方财政预算、民政部门管理使用的福利彩票公益金、社会捐助等多渠道筹资解决。省级应建立儿童福利康复指导中心，负责指导市、县儿童福利机构开展儿童医疗康复工作，并为其提供专业技术和服务保障。



（二）加强专业人员队伍建设。针对儿童福利机构残疾儿童比例高、且多为残疾和重度残疾的特点，要加强孤残儿童护理员、医护人员、特教教师、社工、康复师等工作人员的培训。在保障基本人员编制的基础上，通过政府购买服务和社会化用工的形式解决专业人员不足的问题。要按照国家有关规定对儿童福利机构工作人员实行工资倾斜政策。儿童福利机构在编正式职工的特教补贴按照人事部、财政部《关于民政部门举办的儿童福利机构教职工享受特教津贴问题的复函》（人薪发〔1989〕2号）精神执行。在对福利机构医护人员、特教教师进行专业技术职务聘用时，应对福利机构岗位结构比例、评价标准方面给予适当倾斜支持。社区中的专兼职社工人员应关注散居、寄养家庭、助养家庭中的孤儿以及大龄孤儿的心理健康，并为他们提供有针对性的指导服务。

（三）完善孤儿服务体系。进一步完善孤儿保障和服务体系建设，市、县（市）民政部门要依托福利机构建立儿童福利指导中心，有条件的应独立设立儿童福利指导中心。儿童福利指导中心可受民政部门委托，负责为孤儿建档、造册，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，负责代理孤儿权益的相关事务，协助所属民政部门与财政、卫生、教育、人力资源和社会保障、住房城乡建设等部门，落实孤儿医疗康复、教育、住房及成年后就业等相关优惠政策，为孤儿成长提供必要的服务和支持。

三、拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿



各地人民政府应按照有利于孤儿身心健康成长的原则，进一步拓展孤儿安置渠道，以多种方式妥善安置孤儿。

（一）亲属抚养。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；鼓励关系密切的其他亲属、朋友担任孤儿的监护人，或者对事实上无人抚养的孤儿进行临时监护。孤儿的监护人应当依法履行监护职责，维护孤儿合法权益。监护人不履行监护职责或者侵害被监护人合法权益的，应当承担相应的法律责任。人民法院可以根据有关人员或者有关单位的申请，依法撤销监护人的监护资格，孤儿由民政部门妥善安置。

（二）机构供养。对于没有亲属和其他监护人抚养的孤儿、查找不到生父母的弃婴，经依法公告后，由县级以上政府举办的儿童福利机构集中安置供养。对集中供养孤儿要积极做好养育、医疗康复、特殊教育、技能培训、就业服务等工作。有条件的儿童福利机构可在社区内购买、租赁房屋或在机构内建造单元式居所，为供养孤儿提供家庭式养育。

（三）家庭寄养。由民政部门或儿童福利机构担任监护人的，在家庭寄养安置前，应对有抚养意愿和抚养能力的家庭进行评估，选择具备较好抚育条件的家庭开展家庭寄养，并将政府发放的孤儿基本养育费用转付寄养家庭，当地人民政府根据实际情况可酌情给予劳务补贴。严禁将孤儿（弃婴）寄养在各类社会组织和个人私自举办的收养机构内。



（四）鼓励收养。各市、县民政部门及儿童福利机构，要本着孤儿利益最大化的原则，引导、鼓励家庭根据《中华人民共和国收养法》收养孤儿，促进孤儿回归家庭，融入社会。对于中国公民依法收养的孤儿，儿童福利机构应积极为其办理户口迁移手续，户口登记机关应及时予以办理户口登记，并在登记与户主关系时注明子女关系。对寄养在家庭的孤儿，寄养家庭有收养意愿的，经评估后优先安置收养。积极稳妥开展涉外收养。

（五）社会助养。鼓励社会团体和个人通过民政部门、儿童福利机构以捐资或其他方式为孤儿提供服务，进行“一对一”、“一对多”或者“多对一”的帮扶养育活动，促进更多孤儿享受家庭温暖和社会关爱。

四、健全孤儿保障工作机制，促进儿童福利事业健康发展

各地人民政府要高度重视孤儿保障工作，把儿童福利事业纳入国民经济和社会发展规划、相关专项规划和年度计划，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，定期召集有关会议，及时研究解决孤儿保障工作中存在的实际困难和问题。充实儿童福利行政管理力量，保障各级儿童福利服务指导中心工作人员的编制和专项工作经费。

民政部门是孤儿福利保障工作的政府职能部门，要做好孤儿福利保障工作的发展规划，组织制定儿童福利等相关政策法规和工作规范，加强孤儿保障工作能力建设，强化对儿童福利机构的监督管理。要根



据保障对象的范围，认真核实孤儿身份，做好孤儿基本生活费的发放工作，为孤儿提供福利服务和相关保障。

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。各级财政要通过政策引导，动员社会捐助儿童福利事业。

发展改革部门要将儿童福利事业发展纳入国民经济和社会发展规划。在研究制订社会福利公益项目时，应优先考虑儿童福利事业发展需求，统筹安排儿童福利设施建设，逐步改善儿童福利机构养育条件。

教育部门要积极支持民政部门开展特殊教育工作，对进入特殊教育学校的孤儿应予以免费就读，鼓励并扶持儿童福利机构附设成立特教学校或特殊教育班，并对其加强业务指导。对儿童福利机构中设立的特殊学校或特教班的教师，其专业技术职务评定工作应纳入教育系统职称评聘体系，教育部门承办的继续教育和业务培训要主动吸收儿童福利机构相关人员参加。

公安部门应依据有关规定及时为弃婴出具捡拾人捡拾报案证明，积极查找弃婴和儿童的生父母或者其他监护人；依据有关法律法规及县级以上民政部门的孤儿认定，及时做好户口登记；依法严厉打击拐卖孤儿、遗弃婴儿等违法犯罪行为。

司法部门应当依法保护孤儿的人身、财产安全，对孤儿财产实行信托保护措施。司法行政部门要积极引导法律服务人员为孤儿免费提



供法律服务和法律援助，协助民政部门做好无法履行监护职责的服刑人员的未成年子女帮扶工作。人民法院要坚持未成年人利益优先原则，及时受理并依法办理涉及孤儿权益保护的案件。

人力资源和社会保障部门要进一步加大岗位开发，提升职业培训水平，为孤儿提供针对性就业服务。支持帮助孤儿参加社会保险。

住房和城乡建设部门要将孤儿家庭纳入城市住房保障和城乡住房救助制度，整合资源逐步实施农村孤儿家庭危房改造项目。

卫生部门要积极引导农村孤儿参加新型农村合作医疗，医疗保健机构发现弃婴，应及时向所在地公安机关报案，不得私自转送他人或收养。

机构编制部门对儿童福利服务指导中心要给予大力支持，科学合理核定机构规格和人员编制。

人口和计划生育部门对无亲生子女但依法收养了孤儿、弃婴的家庭，可继续执行《山西省人口和计划生育条例》的有关规定。

共青团组织要组织社会力量，积极开展关爱孤儿献爱心活动，要利用大专院校及其他社会资源，深入儿童福利机构、寄养家庭开展多种形式的帮扶活动，为孤儿提供教育、康复、心理咨询等服务。

妇联组织要积极利用社会资源，为孤残儿童提供有针对性的指导服务，协助开展家庭助养帮扶活动，关注散居孤儿、家庭寄养孤儿的健康成长。

防艾部门要落实中央“四免一关怀”政策，督促和协助民政、卫生、教育等部门，做好受艾滋病影响孤儿的社会关爱和救助工作，摸



清查受艾滋病影响孤儿的底数和生活状况，加大社会关爱和医疗、救助力度，推动开展各类社会公益和慈善活动，动员全社会共同理解和关爱受艾滋病影响孤儿。

五、加强宣传引导，积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围

各级民政部门要采取多种形式加大关爱孤儿的社会宣传活动，特别要加强对孤儿福利保障政策的宣传。弘扬中华民族慈幼恤孤的人道主义精神和传统美德，积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围和人文环境，使孤儿生长得更幸福，生活得更有尊严。大力发展孤儿慈善事业，鼓励并引导社会力量通过慈善捐赠、实施公益项目等多种方式，扩大孤儿保障受助面，进一步提高孤儿保障水平，推动儿童福利事业健康发展。

山西省人民政府办公厅

二〇一一年八月十日

