

# 黑龙江省人民政府办公厅文件

黑政办发〔2011〕23号

---

## 黑龙江省人民政府办公厅 关于加强孤儿保障工作的意见

各市（地）、县（市）人民政府（行署），省政府各直属单位：

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，加强我省孤儿保障工作，维护孤儿合法权益，经省政府领导同意，现提出如下意见：

### 一、充分认识加强孤儿保障工作的重要意义

加强孤儿保障工作，建立健全我省孤儿保障制度，使孤儿切实享有生存权、发展权、受保护权和参与权，实现“生有所养、病有所医、住有所居、学有所教、壮有所用”，是落实科学发展观的必然要求，是维护社会公平正义、构建社会主义和谐社会的迫切

需要，是党和政府关注民生、改善民生的重大举措，是加强社会福利体系建设、完善社会保障体系的重要内容。

## 二、加强孤儿保障的基本任务和基本原则

(一) 孤儿保障工作的基本任务。以科学发展观为指导，全面加强孤儿保障工作，进一步实施亲属抚养、机构养育、家庭寄养、依法收养等多种安置方式，建立和完善孤儿生活、医疗、康复、教育、住房、就业等保障体系，不断提高保障水平，形成全方位保障、多部门合作、动态监管的保障服务体系，确保孤儿幸福生活、健康成长。

### (二) 做好孤儿保障工作的基本原则。

1. 坚持有利于孤儿身心健康成长的原则。采取多种方式，拓宽孤儿安置渠道，妥善安置孤儿，真心实意地为孤儿排忧解难，努力为孤儿的健康成长创造良好条件。

2. 坚持孤儿保障标准与经济发展相适应的原则，不断提高孤儿的保障标准和生活水平。

3. 坚持城乡并重的原则，逐步实现城乡孤儿保障一体化。

4. 坚持政府保障与人才培养相结合的原则，加强对孤儿的教育、智力开发和技能培训，扶持成年孤儿走向社会、服务社会。

5. 坚持政府主导、民政牵头、部门协作、社会参与的原则，不断强化政府的主体责任，鼓励社会力量关注、参与发展儿童福利事业。

### 三、建立孤儿最低养育标准制度，多渠道妥善安置孤儿

(一) 严格明确监护责任，拓宽孤儿安置渠道。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，由地方县级以上民政部门依据有关规定和条件认定。孤儿的监护人应当依照《中华人民共和国民法通则》等法律法规确定，履行监护职责，维护孤儿的合法权益。监护人不履行监护职责或侵害被监护人的合法权益的，应当承担相应的法律责任。依法大力开展国内(外)家庭收养、家庭寄养、机构内家庭养育、社会助养等多种养育模式，让孤儿回归家庭，融入社会，健康成长。各级政府要扶持当地孤儿成年后就业。

(二) 落实孤儿最低养育标准，按时足额发放养育费。建立全省孤儿最低养育指导标准制度。机构供养的孤儿最低养育指导标准为每人每月不低于 1000 元(含伙食费、服装费、日常用品费、教育费、基本医疗费和康复费，不包括儿童大病救助费、寄养家庭劳务费)。城乡散居孤儿最低养育指导标准每人每月不低于 600 元。发放孤儿基本生活费所需资金由市、县同级财政负担，中央和省级财政给予适当补助。各市(地)、县(市、区)可在上述标准的基础上，根据当地城乡生活水平、儿童成长需要和经济财力状况，科学合理确定本地孤儿生活养育标准。机构养育孤儿标准应高于社会散居孤儿养育标准。孤儿养育标准经费采取社会化发放，专项管理，专账核算，及时足额到位，严格监管，确保经费用于孤儿。

(三) 建立孤儿养育标准的自然增长机制。各地要根据当地城乡居民收入、支出变动情况以及就业、教育、卫生等社会福利提高因素，建立孤儿养育标准自然增长机制，适时提高孤儿最低养育标准。要通过财政预算安排、民政部门使用福利彩票公益金资助和社会捐助等多渠道筹集资金，保障孤儿养育所需资金及时足额到位。

#### 四、加强儿童福利机构建设，提高专业保障水平

(一) 完善儿童福利机构设施。“十二五”期间，继续实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，孤儿较多的县（市）可独立设置儿童福利机构，其他县（市）要依托民政部门设立的社会福利机构建设相对独立的儿童福利设施。要根据实际需要，为其配备抚育、康复、特殊教育必需的设备器材和救护车、校车等，完善儿童福利机构养护、医疗康复、特殊教育、技能培训、监督评估等方面的功能。儿童福利机构设施建设、维修改造及有关设备购置经费由各地财政预算、民政部门使用的彩票公益金、社会捐助等多渠道解决。

(二) 加强儿童福利机构工作队伍建设。科学设置儿童福利机构岗位，加强孤残儿童护理员、医护人员、特教教师、社工、康复师等专业人员培训。在整合现有儿童福利机构从业人员队伍的基础上，积极创造条件，通过购买服务和社会化用工等形式，充实儿童福利机构工作力量，提升服务水平。按照国家有关规定，落实对儿童福利机构工作人员的工资倾斜政策。将儿童福利机构中

设立的特殊教育班或特殊教育学校的教师、医护人员专业技术职务评定工作纳入教育、卫生系统职称评聘体系，在结构比例、评价方面给予适当倾斜。教育、卫生部门举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。积极推进孤残儿童护理员职业资格制度建设。

(三) 发挥儿童福利机构的作用。儿童福利机构是孤儿保障的专业机构，要发挥其在孤儿保障中的重要作用。对社会上无人监护的孤儿，儿童福利机构要及时收留抚养，确保孤儿居住有定所、生活有着落。要发挥儿童福利机构的专业优势，为亲属抚养、家庭寄养的孤儿提供有针对性的指导和服务。有条件的儿童福利机构可在社区购买、租赁房屋，或在机构内建造单元式居所，为孤儿提供家庭式养育。各市（地）要单独设立或依托当地儿童福利机构设立儿童福利指导中心，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，并代理孤儿权益的相关事务，协助民政部门落实孤儿各项保障政策，为孤儿成长提供必要的支持和服务。

#### 五、明确各部门职责任务，切实维护孤儿各项权益

各有关部门要认真履行职责，制定和落实优惠政策，切实维护好孤儿的基本权益。

##### (一) 民政部门工作职责。

1. 加强协调指导，充分发挥牵头作用。要在地方党委、政府的领导下，与有关部门密切协作，发挥好牵头作用。要针对孤儿

成长过程中遇到的实际困难和问题，认真研究对策措施，不断完善法规政策。要加强与有关部门协调，共同落实孤儿各项保障工作，切实维护孤儿的合法权益。

2. 依法做好孤儿身份认定和信息采集录入工作。充分利用好全国儿童福利信息管理系统，实行动态管理。要依据有关规定和条件严格做好孤儿身份认定工作，采集和录入辖区内孤残儿童信息，并做好审核上报工作。

3. 做好孤儿安置工作。指导开展好福利机构集中供养、家庭寄养、国内依法收养，稳妥开展涉外收养。

4. 落实孤儿生活保障标准，完善监督管理制度。要建立严格的孤儿基本生活费发放管理制度，加强监督检查，确保专款专用，按时发放。

5. 加强孤儿保障能力建设，充实儿童福利工作力量，强化对儿童福利机构的监督管理。指导儿童福利机构结合实际设立特殊教育学校（班），开展自闭症治疗、语言训练等服务项目。搞好儿童护理职业技能教育培训，提高持证上岗率。积极协调相关部门按规定落实和提高专业医护（康复、特教）人员、专业社工人员的工资福利待遇。

6. 实施“残疾孤儿手术康复明天计划”等救助项目。建立“明天计划”脑瘫儿童康复训练基地。搞好对孤儿救助与慈善工作，要将非定向的社会捐赠资金优先用于残疾孤儿的治疗和康复。

7. 指导符合条件的社会散居孤儿纳入城乡医疗救助制度；已

经开展新型农村合作医疗的地区，要资助农村孤儿参加新型农村合作医疗，其救治费用按照当地新型农村合作医疗制度规定报销后仍有困难的，由民政部门在医疗救助基金中解决。

8. 妥善安置成年孤儿。孤儿成年后，凡具有劳动能力和完全民事行为能力，不再属于政府供养对象；对考入大学继续求学深造的，由所在的福利机构继续提供生活保障直至毕业；凡不具备劳动能力和无行为能力或限制行为能力的，按“三无”对象供养政策规定，妥善安置到社会福利机构。

9. 协调海关在办理国（境）外无偿捐赠给儿童福利机构的物资设备通关手续时，给予通关便利。

## （二）财政部门工作职责。

1. 建立稳定的经费保障机制，将孤儿保障所需各项资金纳入社会福利事业发展资金预算。通过财政拨款、民政部门使用的福彩公益金和社会捐赠等渠道安排资金，切实保障孤儿的基本生活和儿童福利专项工作经费。

2. 要会同民政部门加强孤儿保障资金的监督检查，确保专款专用、按时足额发放。

## （三）发改部门工作职责。

1. 充分考虑儿童福利事业发展需要，统筹规划儿童福利设施建设和流浪未成年人救助保护实施建设项目，逐步改善儿童福利机构条件。

2. 积极争取国家对全省儿童福利机构设施和流浪未成年人

救助保护设施给予支持。

#### （四）医疗卫生部门工作职责。

1. 做好孤儿参加新型农村合作医疗的服务管理工作，加强对定点医疗机构的监管；组织政府举办的非营利性医疗机构为孤儿提供基本的医疗卫生服务，制定孤残儿童医疗优惠政策措施，鼓励支持医疗机构采取多种形式自愿减免孤儿医疗费用。

2. 落实受艾滋病影响的孤儿在治疗过程中的各项优惠政策。

3. 积极支持符合条件的儿童福利机构开展医疗、康复训练服务工作。要将儿童福利机构设置的门诊部、诊所、卫生所（室）纳入管理并给予业务和技术指导，并采取多种途径给予必要的帮扶。

4. 对儿童福利机构中医护人员在晋级、技术职称评定、工资待遇等方面，与社会医疗机构享有同等待遇。

5. 加强对医疗保健机构的监管，医疗保健机构发现弃婴，应及时向所在地公安机关报案，不得转送他人。疾病预防控制机构要加强对儿童福利机构卫生防疫工作的指导和监督，及时调查处理机构内发生的传染病疫情。

6. 指导社会慈善组织为孤儿投保意外伤害保险和重大疾病保险等商业健康保险或补充保险。

#### （五）教育部门工作职责。

1. 落实孤儿教育保障政策。家庭经济困难的学龄前孤儿到学前教育机构接受教育的，由当地政府予以资助。将义务教育阶段的孤儿寄宿生全面纳入生活补助范围。帮助孤儿接受高中、中等



职业学校和高等院校教育，对在普通高中、中等职业学校、高等职业学校和普通本科高校就读的孤儿，纳入国家资助政策体系优先予以资助；孤儿成年后仍在校就读的，继续享有相应政策；学校为其优先提供勤工助学机会，并在介绍就业时给予优先照顾；教育捐助资金的使用要优先向孤儿倾斜。

2. 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；不适合在普通学校就读的视力、听力、言语、智力等残疾孤儿，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，指导和帮助儿童福利机构解决其教育问题，确保所有孤儿受教育的权利得到落实。

3. 积极发展儿童福利机构中的特殊教育事业，支持并扶持儿童福利机构设立特殊教育学校（班），教育部门给予业务指导，支持儿童福利机构开展孤儿学前教育。

#### （六）人力资源社会保障部门工作职责。

1. 落实孤儿医疗保障水平。将孤儿纳入城镇居民基本医疗保险制度范围。将符合规定的残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保险范围，稳步提高待遇水平。

2. 认真贯彻落实国家有关促进就业的法规政策，鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后实现就业；对城镇登记失业或符合就业困难人员条件的适龄孤儿提供职业培训补贴、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。

3. 对就业困难的成年孤儿，当地政府优先安排到政府开发的

公益性岗位就业，为孤儿落实就业扶持政策，提供针对性服务和就业援助；鼓励和帮助有能力的成年孤儿自谋职业和自主创业，对符合条件的落实好场地安排、税费减免、小额担保贷款及贴息、创业服务等方面的优惠政策；积极扶持法定劳动年龄内有劳动能力但未就业的农村孤儿从事农业生产活动，或引导和帮助其进城务工，按规定落实相关就业服务政策。

#### （七）住房城乡建设部门工作职责。

1. 居住在农村的无住房孤儿成年后，按规定纳入农村危房改造计划优先予以资助，乡镇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。

2. 居住在城市孤儿成年后，符合城市廉租住房保障条件或其他保障性住房供应条件的，当地政府要优先安排、应保尽保。

3. 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。

#### （八）公安部门工作职责。

1. 及时出具弃婴（儿）的捡拾报案证明，负责查找弃婴和儿童的生父母或者其他监护人。

2. 及时为无户口孤儿办理户口登记手续。对已办理收养登记手续的，及时办理户口迁移。同时，要优先做好涉外收养孤儿的出国护照审批工作。

3. 严肃查处遗弃儿童、虐待孤儿及侵占孤儿合法财产的违法犯罪行为，保护儿童的合法权益。依法惩治组织、威逼、利诱孤

儿进行扒窃、盗窃、乞讨牟利的违法犯罪行为，及时解救被胁迫、诱骗、利用的孤儿。

(九) 司法部门工作职责。

1. 协助做好服刑人员未成年子女监护委托协议的签订工作。
2. 依法保护孤儿的人身、财产权利，积极引导法律服务机构及其从业人员积极参与涉及孤儿的诉讼活动、非诉讼协调及调解活动。

3. 对孤儿本人或者法定代理人申请法律援助的，法律援助机构可免于审查其经济困难标准，简化程序，快速办理；对孤儿本人或法定代理人申请的事项不属于法律援助范围的，应积极引导其通过其他途径解决。

4. 对孤儿的监护人不履行监护职责或侵害被监护人的合法权益的，可根据有关人员或有关单位的起诉，判决由监护人承担相应的法律责任。有关人员或者有关单位申请撤销监护人资格或者要求变更监护关系的，法院应根据对被监护人有利的原则作出裁决。对孤儿提起的诉讼，符合司法救助条件的，法院应酌情减、免诉讼费用，并优先安排保护孤儿利益案件的执行。

(十) 农业部门工作职责。

指导督促农村基层组织依法保障农村孤儿的土地承包权益，各种强农惠农政策在同等条件下优先享有。

(十一) 人口计生部门工作职责。

1. 协助做好收养当事人的认定及提供相关证明材料。

2. 宣传普及优生优育知识，预防和降低因出生缺陷而导致弃婴发生。

3. 对孤儿等特殊家庭开展关怀关爱。

(十二) 共青团和妇联工作职责。

负责把孤儿纳入“希望工程”、“春蕾计划”、“安康计划”等总体计划，广泛组织青少年、妇女通过开展多种形式的活动，为孤儿提供及时有效的服务，并对女童和艾滋病致孤儿童给予特殊关爱，保障孤儿的合法权益。

## 六、健全工作机制，促进儿童福利事业健康发展

(一) 加强对孤儿保障工作的领导。各级政府及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、相关专项规划和年度计划。要切实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，及时研究解决孤儿保障工作中存在的实际困难和问题。各相关部门要认真履行本部门孤儿保障工作职责，切实落实好、维护好孤儿的合法权益。要加强沟通，密切配合，形成齐抓共管的工作局面，确保孤儿福利各项政策不断完善和落实。

(二) 加大对孤儿保障工作的宣传力度。利用元旦、春节等重大节日，走访慰问孤儿，把党和政府的温暖送到孤儿群体中。要利用“六一”儿童节、“助残日”和专项慈善活动等时机，通过各种媒体广泛开展宣传，号召社会各界奉献爱心、帮助孤儿。要鼓励民间组织、企业事业单位、公民和外商等社会力量支持参与儿

童福利事业，为孤儿生存、发展创造良好的舆论氛围和社会环境。



主题词：民政 儿童 意见

---

抄送：省委各直属单位，省军区、驻军，哈铁，各大专院校。  
省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

---

黑龙江省人民政府办公厅

2011年5月19日印发

---

共印 800 份。