

上海市普陀区民政局

普民〔2023〕15号

普陀区民政局关于加强孤残儿童、事实无人抚养 未成年人救助帮扶和关爱服务工作的意见

各街道办事处、镇人民政府：

为进一步加强本区孤残儿童、事实无人抚养未成年人救助帮扶和关爱服务，根据《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》（国发〔2016〕36号）、《上海市人民政府关于加强孤儿保障和关爱服务工作的意见》（沪府办规〔2020〕10号）和《上海市人民政府关于深化推进本市困境儿童保障工作的实施意见》（沪府规〔2022〕4号）等规定，现就相关工作提出意见如下：

一、明确本区重点保障对象

1、本意见所称孤儿是指本区户籍失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人。

2、本意见所称事实无人抚养儿童，包括符合下列情形未满十八周岁的未成年人：因家庭监护缺失或监护不当遭受虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等导致人身安全受到威胁或侵害的

（以下称“事实无人抚养儿童”）。

事实无人抚养儿童具体包括：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、被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境情形之一的儿童；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、被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境情形之一的儿童；因遭受监护人虐待、遗弃、意外伤害、不法侵害等监护不当情形导致人身安全受到威胁或侵害的儿童。

二、巩固深化基本保障措施

（一）拓展保障安置渠道。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。

1、亲友抚养。孤儿的监护人依照法律法规确定，有监护能力的本区户籍孤儿的祖父母、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”。

2、市级机构养育。经查找无法找到法定监护人，由人民法院宣告父母死亡或失踪的、或确认为弃婴、弃儿身份等符合孤儿身份认定情况的孤儿，由公安移送至上海市儿童福利院集

中收养安置。

3、依法收养安置。对符合条件依法提出收养申请的，由普陀区婚姻收养登记中心及时办理。对由上海市儿童福利院集中养育的孤儿，在年满18周岁，已完成学业并经综合评估具备回归社会生活能力后，按照上海市民政局下发安置计划，根据一定顺序，由本区相关街镇落实回归社会安置任务。

（二）落实基本生活保障制度。对本区户籍的事实无人抚养儿童和社会散居孤儿，根据上海市民政局标准给予基本生活保障；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保障。

对无劳动能力、无生活来源、无法定抚养人或法定抚养人无抚养能力的儿童，可纳入特困人员救助供养范围予以救助；但选择申请困境儿童基本生活保障的，不再享受特困人员救助供养政策。对法定抚养人有抚养能力但家庭经济困难的困境儿童，家庭符合最低生活保障条件的纳入保障范围并适当提高对其救助水平。对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的困境儿童，在按照规定实施临时救助时，适当提高对其救助水平。

（三）加强医疗和康复保障。对本区户籍的事实无人抚养儿童和社会散居孤儿，纳入城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险、少儿住院互助基金、城乡医疗救助制度等覆盖范围

实施综合保障。符合条件的本区户籍的事实无人抚养儿童和社会散居孤儿，可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策。进一步做好本区户籍其他困境儿童参加城乡居民基本医疗保险、城乡居民大病保险和少儿住院互助基金的工作。对符合本区医疗救助条件的低保、低收入家庭中的困境儿童，及时给予救助。

（四）完善教育资助和救助。对本区户籍的事实无人抚养儿童和社会散居孤儿给予相应的教育资助。对就读高中阶段（含普通高中及中职学校）的本区户籍事实无人抚养儿童和社会散居孤儿，根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。

（五）加强社会关爱服务。发展壮大事实无人抚养儿童和社会散居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，提供心理疏导、亲情关爱、权益维护等服务。引导社会力量积极参与事实无人抚养儿童和社会散居孤儿关爱保障。孤儿方面，持续关心孤儿成年后的生活和工作情况，孤儿所在的街镇、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、健全完善保护工作机制

对本区户籍的事实无人抚养儿童和社会散居孤儿，各相关单位要及时介入，保护儿童人身安全。

（一）完善安全保护机制。进一步健全和完善监测预防、

发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等安全保护体系，教育、卫生健康、民政、公安等单位要加大对学校、幼儿园、医疗机构、居（村）委会等强制报告义务主体的指导和培训力度，依法严厉打击侵害儿童以及教唆、诱骗、组织、胁迫、利用儿童从事违法犯罪活动等各类违法犯罪行为，健全工作联动机制，推进完善闭环运行、严密有效的安全保护机制。

（二）建立家庭监护能力评估机制。对存在监护缺失或监护不当等情形的家庭，民政、公安等单位可委托未成年人救助保护机构或专业社会工作服务机构，按照有关标准和规范，对未成年人的父母或其他监护人开展家庭监护能力评估。评估结果作为监护能力认定、监护干预帮扶或恢复监护人监护资格的参考依据。

（三）落实监护支持与干预机制。对具有监护意愿但缺乏监护能力的家庭，民政可会同街道办事处、镇人民政府和专业社会工作服务机构，为其家庭提供家庭监护指导、教育帮扶、日常照料、心理疏导、社区矫正和社会融入等个性化支持服务。对存在监护不当情形的家庭，教育部门 and 妇联组织等要为其提供家庭教育指导服务。对存在监护缺失或监护不当情形需要予以临时监护的儿童，儿童住所地的居（村）委会或民政要依法履行临时监护职责；临时监护期间，经家庭监护能力评估，监护人重新具备履行监护职责条件的，可将儿童送回监护人抚养。对严重侵害儿童权益的，民政及有关方面应依法向人民法院提

起申请人身安全保护裁定、申请撤销监护人资格或变更监护人、追索抚养费等，必要时可提请人民检察院支持起诉。

（四）完善监护职责督促机制。对困境儿童父母或其他监护人不履行监护职责或侵犯儿童合法权益的，公安机关接到报告或在办理案件过程中发现存在上述情形的，应根据实际情况对父母或其他监护人予以训诫，并责令其接受家庭教育指导；对致使儿童处于不安全状态或造成其人身伤害的，依法追究父母或其他监护人的法律责任。对决定执行行政拘留的被处罚人或采取限制人身自由刑事强制措施犯罪嫌疑人，公安机关应询问其是否有未成年子女需要委托临时照料；对服刑人员、强制隔离戒毒人员的缺少监护人的未成年子女，执行机关应为其委托临时生活照料提供帮助（包括委托亲属、其他成年人或民政部门设立的儿童福利机构、未成年人救助保护机构等给予临时照料）。

四、强化未成年人保护机构监护职责

加快区级未成年人保护机构建设，统筹建设本区困境儿童照料床位。各街镇可依托现有的区属综合性社会福利设施设置，也可在街镇未成年人保护工作站分散设置。

照料床位不少于 25 张，用于满足本辖区户籍或长期居住本辖区的儿童应急保护、临时监护需求。对需临时监护的儿童，民政部门也可采取委托亲属抚养、家庭寄养等方式进行安置。

五、落实保障措施

（一）强化责任落实。做好困境儿童保障工作是各职能部门、街道办事处、镇政府的重要职责。各单位要将困境儿童保障工作纳入重要议事日程和经济社会发展规划，依托区未成年人保护委员会工作机制，进一步完善政策措施，优化工作流程，及时研究解决工作中的重大问题。要研究制定落实任务的分工方案，明确路线图、时间表，责任到岗到人。

（二）发挥群团组织作用。各群团组织要发挥自身优势，广泛开展适合困境儿童特点和需求的关爱、帮扶、维权等服务。残联组织要加强残疾儿童康复训练、特殊教育等工作，加强残疾儿童康复机构建设和康复服务专业技术人员培训培养，组织实施残疾儿童康复救助项目。

（三）建立基础数据库。要通过及时摸底排查，全面掌握困境儿童数量、分布和结构，掌握困境儿童的家庭组成、生活照料、教育就学等基本信息，实现精准动态管理。

（四）加强队伍建设。要进一步加强街镇儿童督导员、居（村）儿童主任队伍建设，加强业务培训，不断提升困境儿童服务保障工作能力。民政要会同政府相关单位通过购买服务、对接公益资源等方式，加强培育发展困境儿童服务类的社会组织和专业社会工作者，引导社会专业力量参与困境儿童保障服务，提高本区儿童福利保障队伍专业化水平。

（五）加大财政保障力度。财政部门要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，支持做好困境儿童保障工作。

(六) 加强宣传引导。加强与未成年人权益保障相关的法律法规和政策宣传，开展形式多样的宣传教育活动，强化全社会保护儿童权益意识，强化家庭履责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识。大力弘扬社会主义核心价值观和中华民族恤孤慈幼的传统美德，宣传报道先进典型，发挥示范带动作用。建立健全舆情监测预警和应对机制，及时妥善回应社会关切。

(七) 注重督促检查。区民政要加强工作督查，将困境儿童保障工作纳入区未成年人保护工作落实情况的评价指标体系，并会同未成年人保护委员会成员单位建立常态化的督查考核机制，确保各项工作落到实处。

上海市普陀区民政局

2023年3月17日

普陀区民政局办公室

2023年3月17日印发

(共印20份)