

淮南市民政局 淮南市财政局 文件

淮民〔2020〕42号

关于印发《淮南市孤儿基本生活保障实施办法》和《淮南市生活无着人员社会救助实施办法》的通知

各县、区民政局、财政局，经开区社会发展局、财政局，高新区社会事业局、财政局：

现将《淮南市孤儿基本生活保障实施办法》和《淮南市生活无着人员社会救助实施办法》印发给你们，请遵照执行。



2020年4月14日

淮南市孤儿基本生活保障实施办法

为进一步规范我市城乡孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障制度，维护其合法权益，根据《安徽省人民政府关于进一步加强困境儿童保障和农村留守儿童关爱保护工作的意见》（皖政办〔2020〕1号）《民政部 最高人民法院 公安部等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）《淮南市人民政府关于2020年实施33项民生工程的通知》（淮府〔2020〕33号）要求，制定本办法。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，树立“民政为民、民政爱民”理念，坚持“儿童优先”、“儿童利益最大化”原则，对孤儿、事实无人抚养儿童，采取政府补助的方式增强儿童家庭养育能力，以最大限度地维系儿童原有家庭环境，保障其生存、保护和发展权益。

二、保障对象

（一）孤儿，指失去父母、查找不到生父母且未被依法收养的未满18周岁的未成年人。包括：机构集中养育（含家庭寄养）、社会散居孤儿（含亲属抚养、独立生活等）。年满18周岁，但仍在普通高中、中等职业学校、高等职业学校、全日制普通高校就读、正在服义务兵役的孤儿可继续享受孤儿基本生活保障。

（二）事实无人抚养儿童，指父母因重大困难无法履行抚养和监护责任的儿童。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、患有精神性疾病及完全丧失劳动能力情形之一的儿童；或者父母一方死亡、失踪或失联，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、患有精神性疾病及完全丧失劳动能力的家庭中，未满18周岁的未成年人；未满18周岁的感染艾滋病病毒的未成年人。

重残是指二级以上（含二级）重度残疾或四级以上（含四级）精神、智力残疾；失踪是指失踪两年以上，人民法院宣告失踪；失联是指失去联系未履行监护抚养责任6个月以上；服刑在押、强制隔离戒毒或被执行其他限制人身自由措施期限在6个月以上；死亡是指自然死亡或人民法院宣告死亡。

三、保障标准

社会散居孤儿每人每月基本生活费标准不低于1050元，福利机构集中供养孤儿每人每月不低于1450元，事实无人抚养儿童参照上述孤儿保障标准执行，鼓励有条件的县（区）适当提高供养标准。

各县区应努力拓宽资金渠道，采取多种方式落实孤儿基本生活保障经费，建立自然增长机制。对于已纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员救助供养政策。开展委托监护或者家庭寄养的劳务补贴标准，由市、县（区）民政部门会同同级财政部门制定，所需经费由市、县（区）财政另行安排。劳务补贴不得从基本生活费中列支。孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费、重度残疾人护理补贴不计入家庭收入，不影响其家庭成员继续享受城乡低保等社会救助政

策。

四、办理程序

1. 社会散居孤儿和事实无人抚养儿童申请基本生活费，履行以下程序：

(1) 申请。由孤儿和事实无人抚养儿童或其监护人向儿童户籍所在地的乡(镇)人民政府或街道办事处提出申请，申请时应提供：

①属于父母死亡的，提供公安机关或医疗机构出具死亡证明或法院宣告死亡的法律文书；属于父母患精神性疾病，提供国家医疗卫生机构开具的医学鉴定材料；属于父母正在服刑、被强制戒毒、二级以上重度残疾或三级四级精神、智力残疾的，提供法院、公安、司法部门相关的法律文书以及残联部门颁发的残疾人证复印件；属于父母患重病而导致无能力抚养未成年人的，提供列入病种目录的重特大疾病救助报销凭证；属于被执行其他限制人身自由在6个月以上，提供法院或公安机关的法律文书；属于失联未履行监护抚养责任6个月以上，提供公安机关登记受理书面意见(或报案记录)，或村(居)委会走访评估材料(盖章)，并有2-3名邻里访问签字记录；属于父母失踪两年以上，查找联系不到父母信息的，提供人民法院出具的宣告儿童父母失踪的法律文书，或向公安机关的报案记录；属于父母完全丧失劳动能力的，提供由户籍所在地市级人社部门的劳动能力鉴定委员会出具的鉴定材料(工伤伤残等级达四级以上，非因工伤残或因病丧失劳动能力程度为完全丧失劳动能力)。

②孤儿和事实无人抚养儿童的身份证、户口簿；

③孤儿和事实无人抚养儿童的本人近期免冠照片；

④ 申请人填写的《安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表》(见附件)。

(2) 审核。乡(镇)人民政府、街道办事处在收到申报材料后,应在10个工作日内,对申请人情况进行核实。对符合条件的,在《安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表》上签署意见,负责人签字并盖单位章,连同相关材料复印件一并报县级民政部门审批;对审核不符合条件的,要书面通知申请人,并告知其原因。

(3) 审批。县(区)级民政部门接到申报材料后,应及时开展入户走访和调查核实,要在10个工作日内完成对申报对象材料的审批工作。符合条件的,在《安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表》上签署意见,民政部门负责人签字盖章,自提出申请之月起,发放孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费;对不符合条件的,要书面通知申请人,并告知其原因。

孤儿和事实无人抚养儿童监护人发生变化的,应按照以上程序重新办理有关手续。乡(镇)人民政府、街道办事处和民政部门应采取实地走访、入户调查等方式核实了解孤儿和事实无人抚养儿童有关情况。为保护孤儿和事实无人抚养儿童的隐私,应避免以公示、评议等方式核实了解情况。

2. 社会(儿童)福利机构集中供养的孤儿申请基本生活费,由福利机构负责汇总孤儿信息及相关材料,直接向主管民政部门提出申请,由主管民政部门审批。

3. 感染艾滋病病毒的儿童申请基本生活费,由其监护人持国家医疗卫生机构开具的医学鉴定材料,直接向感染儿童户籍所在地县(区)级民政部门提出申请,并由县(区)级

民政部门核定，审批。为保护感染儿童的隐私，不得以公示等形式核实了解情况。

五、资金发放

1. 孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费发放实行“动态管理、应保尽保”，按月发放。乡（镇）人民政府、街道办事处和县（区）级民政部门要采取多种形式，深入调查了解孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费使用和保障等情况。及时按照程序 and 规定办理增发或停发孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费的手续。

2. 孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请和发放情况由市、县（区）民政部门或委托所属的区域和非区域儿童福利机构负责汇总整理。有条件的地市，可委托市级区域儿童福利机构负责本市辖区（含各类开发区、实验区）孤儿和事实无人抚养儿童基本情况的汇总整理。汇总整理后，由民政部门于每月25日前向同级财政部门提出支付申请。

福利机构集中供养孤儿，由福利机构负责汇总孤儿信息、相关材料和《安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表》，经主管民政部门审核同意后，于每月25日前向同级财政部门提出支付申请。

3. 各县（区）财政部门对孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费实行“专账核算”，根据同级民政部门提出的支付申请，将孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费直接拨付到孤儿和事实无人抚养儿童（或其监护人）个人账户或福利机构集体账户。

由孤儿和事实无人抚养儿童父、母所在单位或村（居）委会担任监护人的，孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费拨

付到孤儿和事实无人抚养儿童本人账户。孤儿和事实无人抚养儿童在户籍地以外的地方就学、服役的，孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费由原户籍地财政部门直接拨付到孤儿和事实无人抚养儿童本人账户。

六、监督管理

1. 发放孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费前，县（区）级民政部门与孤儿和事实无人抚养儿童监护人要签订相关协议，对孤儿和事实无人抚养儿童监护人领取、使用孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费及孤儿和事实无人抚养儿童养育状况要提出具体要求；明确孤儿和事实无人抚养儿童监护人的监护义务和责任。

2. 市级民政部门应定期或根据季节情况及时对辖区的儿童福利机构、社会散居孤儿、事实无人抚养儿童和寄养家庭进行监督和巡查工作；县（区）级民政部门要适时对社会散居孤儿、事实无人抚养儿童和儿童福利机构的儿童监护、养育、心理等情况要深入开展入户走访评估等工作，或委托第三方社会服务机构进行走访评估或开展绩效评价工作，督促监护人切实履行监护与养育责任。民政部门或区域、非区域儿童福利机构对社会散居孤儿、事实无人抚养儿童以及家庭寄养儿童养育走访评估内容应按照《安徽省儿童福利机构工作规程》填写附件5、4有关记录，并存入该儿童档案。

3. 孤儿和事实无人抚养儿童档案实行“分级管理、一人一档”原则。市、县（区）级民政、财政部门应依托《全国儿童福利信息管理系统》和《安徽省孤儿档案管理办法》为孤儿和事实无人抚养儿童建立纸质和电子档案，乡（镇）人民政府、街道办事处应为孤儿和事实无人抚养儿童建立纸质

或电子档案。孤儿和事实无人抚养儿童档案尤其是姓名、照片、地址、家庭信息等隐私信息不得向社会公开，不得用于宣传或其他商业用途。各级区域、非区域儿童福利机构负责本级基础信息数据库的日常管理。

孤儿和事实无人抚养儿童纸质档案主要包括：（1）《安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表》；（2）孤儿和事实无人抚养儿童相关材料复印件；（3）孤儿和事实无人抚养儿童的养育状况（含监护、健康、学习、家庭以及周围环境等情况）；（4）社会散居孤儿和事实无人抚养儿童的走访记录以及相关评估等材料；（5）县（区）级民政部门与孤儿和事实无人抚养儿童监护人签订的相关协议。福利机构内孤儿纸质和电子档案应按照民政部《儿童福利机构管理办法》《安徽省孤儿档案管理办法》《安徽省儿童福利机构工作规程》等规定执行。没有设立儿童福利机构的民政部门应参照《安徽省孤儿档案管理办法》做好孤儿和事实无人抚养儿童档案管理工作。

4. 孤儿和事实无人抚养儿童死亡、被依法收养或年满18周岁的，自次月起，停发基本生活费。服刑、被强制戒毒和被执行其他限制人身自由的人员子女，自服刑、被强制戒毒人员解除刑期、解除强制和限制人身自由的，自次月起，停发基本生活费。父母被宣告失踪、死亡或失联，但又查找到下落的，自查找到下落次月起，停发基本生活费。父母重病的，未提供重特大病救助报销凭证的，自次月起，停发基本生活费。

5. 因年龄原因被取消孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费的，民政部门须提前三个月告知孤儿和事实无人抚养儿

童或其监护人。取消发放时，有条件的地方可视情发给孤儿一定的一次性生活补贴。

6. 加强信用评价和失信行为联合惩戒建设，将存在恶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，实施失信联合惩戒。

七、资金筹集

每年初，市、县（区）民政、财政部门要根据孤儿和事实无人抚养儿童数量、供养标准和近年内支出变化规律，科学合理测算当地年度孤儿和事实无人抚养儿童保障资金总额，编制年度预算。预算总额扣除上级财政补助金额后的差额部分，由市、县（区）通过财政拨款足额安排落实。推进孤儿和事实无人抚养儿童保障与社会救助资金统筹使用，盘活财政存量资金，优化财政支出结构，提升资金使用效益。各级财政、民政部门要加强资金使用管理情况检查，提高财政资金绩效，防止发生挤占、挪用、冒领、套取等违法违规现象，对存在违法违规行为的，要按照相关规定进行处理。

八、附则

本方案由市民政局、市财政局会同有关部门共同解释。

本方案自发布之日起施行。以往有关规定与本方案不一致的，以本方案为准。

附件：安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表（式样）

(式样)

安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费

申 请 表

姓名：

福利机构孤儿 社会散居孤儿 事实无人抚养儿童

归档单位：

归档日期： 年 月 日

安徽省民政厅儿童福利处制

附件：

安徽省孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费申请表

编号：

姓名		性别		近期免冠照片 (粘贴处)		
出生日期		民族				
户籍状况		户籍所在地				
申请日期		身份证号				
类型	<input type="checkbox"/> 孤儿 <input type="checkbox"/> 事实无人抚养儿童 <input type="checkbox"/> 其他					
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"/> 精神疾病 <input type="checkbox"/> 完全丧失劳动能力 <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"/> 精神疾病 <input type="checkbox"/> 完全丧失劳动能力 <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：结合()		
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"/> 本科 <input type="checkbox"/> 研究生 <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

基本生活补贴发放情况						
领取方式	<input type="checkbox"/> 银行转账 <input type="checkbox"/> 现金领取	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>孤儿或监护人签名(按手印): _____ 日期: _____ 年 月 日</p>					
乡镇人民政府 (街道办事处) 审核意见	<p>经查验, ---符合---、-----保障条件, 建议予以审核。</p> <p>经办人: _____ 查验人: _____ 审核人: _____ (单位盖章)</p> <p>审核日期: _____ 年 月 日</p>					
县级民政部门 审批意见	<p>经复核, ---符合---、-----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: _____ 审批人: _____ (单位盖章)</p> <p>审批日期: _____ 年 月 日</p>					
市级民政部门 审批意见	<p>经复核, ---符合---机构供养保障条件, 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: _____ 审批人: _____ (单位盖章)</p> <p>审批日期: _____ 年 月 日</p>					

备注: 此表一式三份, 分别由儿童监护人、乡镇(街道)、县级民政部门各存一份。福利机构集中养育的孤儿, 由本级机构存档。

淮南市生活无着人员社会救助实施办法

根据《安徽省生活无着的流浪乞讨人员救助办法》（安徽省人民政府令第269号）、《安徽省人民政府办公厅关于解决无户口人员登记户口问题的实施意见》（皖政办〔2016〕32号）、《安徽省民生工作领导小组办公室关于进一步加强民生工程项目化精细化申报管理的通知》（民生办〔2019〕12号）和《安徽省困难人员救助暨困难职工帮扶实施方案——生活无着人员社会救助实施方案》等文件精神，为切实做好我市生活无着的流浪乞讨人员（以下简称流浪乞讨人员）等流动遇困群众救助工作，制定本方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，按照兜底线、织密网、建机制的要求和以人为本、政府负责、严格监管、协同配合、标本兼治的基本原则，深化体制机制改革，完善制度措施，健全责任体系，加强监督管理，切实维护流浪乞讨人员合法权益。

二、工作目标

通过推进强化地方党委和政府属地管理领导责任，完善救助管理工作监管责任体系，加强区域和部门救助联动，引导社会力量参与，积极与其他社会保障政策相衔接，加强源头治理和综合施策，预防和减少外出流浪乞讨现象，不断加强和改进我市流浪乞讨人员救助管理工作，及时有效救助流

流浪乞讨人员，实现流浪乞讨人员应救尽救，切实保障好流浪乞讨人员人身安全和基本生活。

三、实施内容

（一）救助范围。离家在外、自身无力解决食宿、正在或即将处于流浪或乞讨状态的人员，包括生活无着的流浪人员和生活无着的乞讨人员。

（二）救助内容。根据救助对象实际需求，按照自愿、无偿原则，提供主动救助、生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置、源头预防、反家庭暴力庇护和未成年人社会保护等救助服务。

（三）经费筹措。年初，市、县级民政、财政部门根据救助管理工作情况，科学合理测算年度流浪乞讨人员救助资金总额，编制年度预算，预算总额扣除上级财政补助后的差额部分由县（区）统筹解决。同时，应根据实际需要，安排必要的资金确保市（县）救助管理机构正常运转。

四、工作要求

（一）完善领导协调机制。按照属地管理、分级负责工作要求，全面建立和完善县（区）政府负责同志牵头的流浪乞讨人员救助管理领导协调机制，有效发挥协调机制作用，明确部门职责，加强部门联动，定期召开会议，研究解决辖区内救助管理工作中存在的困难和问题，重大事项和决策向地方党委报告。民政部门承担协调部门职责，其他有关部门按照各自职责做好相关工作，纵到底、横到边地织密编牢流浪乞讨人员救助管理的救助网络和责任体系。

（二）强化街面巡查和转介处置机制。公安机关、城市管理部门和其他有关行政机关要按照职责分工履行街面巡查职责，发现流浪乞讨人员的，应告知其到救助管理机构接受救助。对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便人员，应护送至救助管理机构，并履行书面交接手续，护送完全民事行为能力人的，应征得其同意。对突发急病人员，应立即通知急救机构，必要时可直接护送至医疗机构进行救治，并及时通知属地救助管理机构到医疗机构甄别其身份。对不愿接受救助的，应告知其救助管理机构联系方式和求助方式，并视情记录劝导情况。对违反治安管理、城市管理规定的行为，要依规依法处理。

（三）优化救助服务供给。救助管理机构应按要求采取在全国救助寻亲网、今日头条发布寻亲公告，报请公安机关采集DNA比对、采用人像识别等方式方法，切实做好无法查明身份受助人员身份查询和寻亲服务工作。对于在站长期滞留人员，应充分利用现有设施开展照料服务。受助人员需要医疗救治的，医疗救治费用由救助管理机构据实结算。

（四）强化源头治理机制。综合采取社会救助、社会治理手段，做好流浪乞讨现象源头预防工作，衔接社会救助政策解决返乡受助人员存在的困难。返乡受助人员符合特困供养条件的，应及时纳入保障范围；返乡受助人员因残疾、年老、疾病等造成生活困难的，应及时纳入最低生活保障范围；返乡受助人员因长期外出流浪、被注销户籍的，当地公安部门应恢复其被注销的户籍。

（五）强化落户安置机制。对无法查明身份受助人员在救助管理机构滞留超过3个月的，由救助管理机构提出申请，民政部门提出安置方案报请同级政府安置。对已办理户口登记手续、符合特困人员供养条件的，及时纳入救助供养范围，由救助管理机构转移至当地政府设立的具备相应供养条件和能力的供养服务机构集中供养；属于未成年人的，必须转到儿童福利机构供养，并纳入孤儿基本生活保障范围。

五、保障措施

（一）加强组织领导。各级党委和政府要高度重视流浪乞讨人员救助管理工作，把流浪乞讨人员救助管理工作作为困难群众保障工作的一项重要内容，履行属地领导管理责任并强化监管，加强对各部门的组织领导，凝聚合力，因地制宜做好本地区流浪乞讨人员救助管理工作。要根据各地具体情况、具体研究，积极解决流浪乞讨人员救助管理中存在的突出问题，切实做到流浪乞讨人员弱有所扶。

（二）强化部门监管。市县两级民政部门对所辖的救助管理机构承担主要监管责任，完善负责人定点联系制度，定期深入救助管理机构、托养机构、合作医疗机构，开展监督检查和业务指导。对于救助管理机构，公安机关、消防机构根据部门职责，依法对其治安、消防工作进行监管；卫生健康部门对其疾病防控和内设医疗机构提供的医疗服务、医疗康复及护理进行监管，根据需要确定定点医疗机构；市场监管部门对其内设食堂的餐饮服务、食品安全和药品安全管理进

行监管。财政、审计、人力资源社会保障等部门根据各自职责履行监管责任。

（三）做好宣传引导。各级各部门要积极宣传生活无着人员社会救助民生工程政策，注重有效引导社会预期，展现救助管理工作兜底线、救急难的惠民实效。民政部门要密切关注流浪乞讨人员救助管理工作动态和发展趋势，积极组织实施救助管理机构“开放日”活动，主动接受社会监督，听取多方评价，吸取意见建议，探索建立第三方监督机制。救助管理机构要积极引导社会各方力量参与救助服务，进一步优化救助公共服务供给侧结构。

（四）强化责任追究。对相互推诿、不履行救助职责，造成流浪乞讨人员未能及时得到救助服务的，要追究相关部门负责人和直接责任人的责任；对负有强制报告义务而未履行报告义务，造成遭受家庭暴力人员和受监护人侵害未成年人死伤等严重后果的，要追究负有强制报告义务的相关机构和人员的责任；对救助管理机构滞留人员站外托养和医疗救治工作疏于监督管理，造成被委托照料人员或医疗救治人员非正常死伤的，要追究有关负责人和工作人员责任；对因源头预防和治理工作不力、流浪乞讨人员返乡后救助管理不到位，造成外出流浪、乞讨现象严重的地区，要追究该地区相关领导责任。

项目各职能部门等同时配合开展相关工作。其中，根据《管理行

业规范》

项目各职能部门等同时配合开展相关工作。其中，根据《管理行