

# 广西壮族自治区民政厅

桂民函〔2018〕728号

## 自治区民政厅关于对自治区政协十二届 一次会议第20180255号提案的答复

苏元东委员：

您提出的《关于在我区建立“事实无人抚养儿童”基本生活保障制度的建议》提案，由我厅主办，自治区教育厅、自治区财政厅、自治区人力资源社会保障厅、自治区卫生计生委、团区委会办。经综合各会办单位意见，现答复如下：

### 一、目前我区事实无人抚养基本情况

（一）关于“事实无人抚养儿童”概念的界定。目前国家层面出台的政策文件，尚未对“事实无人抚养儿童”的概念进行具体明确和界定。据了解，在部级层面的文件中，明确提到这个名词的只有2006年出台《民政部中央综治办最高人民法院发展改革委公安部司法部财政部劳动和社会保障部建设部农业部卫生部人口计生委共青团中央全国妇联关于加强孤儿救助工作的意见》（民发〔2006〕52号），文件具体表述如下：据不完全统计，全国现有失去父母和事实上无人抚养的未成年人（以下简称孤儿）57.3万名，他们失去父母，无人抚养，处于生存、发展的困境，是社会福利事业和社会救助工作的重点对象。

目前，绝大多数国家部委相关文件将这类儿童统称为“困境儿童”。一些省外对“事实无人抚养儿童”的界定比较清晰，如《广东省民政厅关于建立事实无人抚养儿童基本生活保障制度的通知》（粤民发〔2016〕45号）对该类儿童作如下界定：（1）父母双方弃养（父母不履行抚养义务1年以上，下同）、重病（参照各地重特大疾病医疗救助办法规定，下同）或重残（一、二级残疾和三、四级智力残疾、精神残疾，下同）、在押服刑（含强制隔离戒毒，剩余期限不少于1年及以上，下同）；（2）父母一方死亡或失踪，另一方弃养、重病、重残或在押服刑；（3）父母一方弃养，另一方重病、重残或在押服刑；（4）父母一方在押服刑，另一方重病或重残。

目前，我区尚未出台针对事实无人抚养儿童相关政策文件。2016年12月，自治区出台《广西壮族自治区人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》（桂政发〔2016〕73号），将困境儿童分为三类：一是因家庭贫困导致生活、就医、就学等困难的儿童；二是因自身残疾导致康复、照料、护理和社会融入等困难的儿童；三是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儿童。根据事实无人抚养儿童的性质，可将这类儿童划归到监护缺失类困境儿童。

（二）我区“事实无人抚养儿童”的基本情况。2016年9月，我厅对困境儿童进行统计，根据各地上报的数据，全区共有困境儿童27.88万人。其中，父母双方重病、重残的儿童13500

人；父母一方死亡、失踪、服刑（含强制戒毒），另一方死亡、失踪、服刑（含强制戒毒）的儿童 11864 人；父母一方死亡、失踪、服刑（含强制戒毒），另一方重残、重病的儿童 9366 人；父母一方死亡、失踪、服刑（含强制戒毒），另一方再婚的儿童 11181 人。这类事实无人抚养儿童共 45911 人。

## 二、对提案所提建议的意见

（一）关于建立数据库并进行动态管理，以达到精准帮扶的效果的建议。

2017 年 10 月，民政部正式启用全国农村留守儿童和困境儿童信息管理系统，要求各地对农村留守儿童和困境儿童进行排查和录入。信息系统设置了儿童基本信息、父母基本信息、其他监护人信息和帮扶建议几大板块。其中，儿童基本信息板块设置了较为详细的个人信息，如健康情况、社会福利、救助和扶贫落实情况，以及有无发生遭受监护人侵害情形等基本信息。为我区掌握包括事实无人抚养在内的困境儿童提供了实时监管的平台，逐步建立有效的动态管理机制。目前，我区已经完成农村留守儿童的信息排查录入工作，困境儿童各地正在抓紧排查录入，我厅要求各地于 2018 年 7 月底前全部完成。截至目前，我区共排查录入农村留守儿童 31.4 万人，已完成录入困境儿童 16.7 万人。

下一步，我区将参照外省先进经验做法，适时对包括事实无人抚养儿童在内的困境儿童进行细化和界定。同时，我厅将以目前开展的孤弃儿童养育大排查工作为契机，对全区事实无人抚养儿童进行摸底了解，符合孤儿基本生活费发放标准的，积极引导

各地及时纳入保障范围；对不符合孤儿认定标准的，积极指导各地与公安、法院等部门沟通协调，完善相关法律文书和证明材料，尽可能将这类儿童纳入孤儿保障范围。

## （二）关于建立针对事实孤儿救助的保障制度政策的建议。

2016年我区出台的《广西壮族自治区人民政府关于加强困境儿童保障工作的实施意见》明确，要加强困境儿童的基本生活保障、医疗康复保障、教育保障，强化监护责任，完善儿童关爱机制。同时，鼓励全区各地针对其他困境儿童建立基本生活保障制度。各地积极贯彻落实自治区关于加强困境儿童保障工作相关精神。崇左凭祥市于2018年1月出台《凭祥市人民政府办公室关于印发凭祥市加强孤儿帮扶救助工作方案的通知》（凭政办发〔2018〕2号），将全市53名孤儿、93名“事实孤儿”纳入保障范围，针对符合孤儿认定标准的发放每人每月600元生活补助；针对父母双亡或其中一方虽然没有死亡或失踪，但是事实上不能提供经济支持和照料的未满18周岁的未成年人每人每月发放300元生活补助。同时，该市财政局将孤儿帮扶救助专项资金35万元/年列入年初财政预算，并建立机制，用于孤儿生活、教育、就医、就业等方面开支。

由于目前“事实无人抚养儿童”的认定标准在全国范围内尚未统一。下一步，我区将继续鼓励各地针对其他困境儿童建立基本生活保障制度，同时借鉴其他先进省份做法，不断为全区事实无人抚养儿童的保障措施积累经验。我厅将积极开展相关调研工作，并争取联合各有关部门共同制定符合我区实际的事实无人抚

养儿童认定标准，为这类儿童提供生活、教育、医疗等保障。

（三）关于完善事实孤儿保障措施，建立多部门联动机制的建议。

2017—2018年，自治区财政厅累计投入143亿元用于落实困难群众救助政策，其中对符合条件的事实无人抚养儿童纳入最低生活保障范围并给予补助，对遭遇突发性、紧迫性、临时性基本生活困难家庭的事实无人抚养儿童，按规定提供临时救助。2017—2018年累计投入8.09亿元，用于实施建档立卡贫困户子女免保教费和建档立卡等家庭经济困难学生普通高中免学杂费政策，支持对符合条件的事实无人抚养孤儿等家庭经济困难学生实行15年免费教育。针对事实无人抚养儿童的就业问题，一方面是对未满十八周岁的事实无人抚养儿童在其初中或高中毕业后未能继续升学的，纳入“两后生”职业技能培训对象范围，其参加职业技能培训可从就业补助资金中享受职业技能培训补贴和在校期间的生活补贴。另一方面是对于已满十八周岁的事实无人抚养孤儿未实现就业的纳入就业困难人员扶持对象，按政策规定享受各项就业补助政策，通过职业技能培训、公益性岗位等就业援助措施促进其就业，自主创业或灵活就业的给予创业补贴和社会保险补贴。

下一步，自治区财政厅将进一步发挥财政职能作用，积极支持做好事实无人抚养儿童等困难群众兜底保障工作。民政部门将会同有关部门，进一步完善包括事实无人抚养儿童在内各类困难群体的兜底保障政策，逐步提高信息化建设水平，提高救助精准

性、及时性和有效性。团区委将充分发挥未成年人保护委员会的作用，激活现有救助资源的活力，完善救助措施，畅通救助渠道，更好保护包括事实无人抚养儿童在内的广大未成年人。自治区人力资源社会保障厅将法定劳动年龄范围内有劳动能力且未就业的事实无人抚养儿童纳入就业援助对象范围。加强技工教育宣传工作，主动将 18 周岁以下事实无人抚养儿童优先纳入教育资助体系，切实保障其受教育的权利，对选择到技工院校学习的事实无人抚养儿童给予免费补贴，对符合条件的给予资助金补贴。同时，大力开展职业技能培训，对于达到劳动年龄或预劳动年龄（15 周岁以上），且有培训意愿的事实孤儿，全部纳入培训对象。

#### （四）关于充分调动社会力量，实现多元化帮扶救助的建议。

近年来，全区各地以精准关爱、精准帮扶、精准保护为目标，通过政府购买服务，积极鼓励和引导社会力量参与未成年人保护工作。2016 年以来，自治区财政安排 3600 万元用于支持各地开展政府购买针对包括事实无人抚养儿童在内的困境儿童等未成年人保护社工服务项目，全区共实施关爱保护项目 60 多个，开展各类服务、宣传活动 1585 场，受益儿童达 6.9 万人次。各地积极通过引进社会力量开展未成年人关爱保护工作模式，积极推进未成年人关爱保护工作项目化和社会化。截至 2017 年底，全区青少年事务社会工作服务机构已达 130 余家。同时，全区各地积极作为，大胆探索，形成了专业社工+儿童福利督导员+志愿者骨干的服务模式，积极发挥专业社工的作用，积极开展专业服务、

社区活动、小组工作和个案工作，为包括事实无人抚养儿童在内的困境儿童等未成年人在心理辅导、安全教育、自我认知和亲情培养方面等方面提供更多的帮助。柳州市投入 300 多万元，引入 8 家专业社工机构，在全市五县五城区及两个开发区建立 12 个社工服务站，和儿童福利督导员密切配合，着重解决流浪乞讨、监护缺失、失学辍学、家庭暴力、重病重残、家庭贫困、权益维护等困境未成年人问题，从源头上减少未成年人安全事件的发生。钦州市灵山县联合民政部门、专业社工和儿童福利督导员开展暑期安全教育活动、母亲节感恩回馈活动、防溺水宣讲活动、消防安全体验活动等 20 多场集体活动，收到了良好的服务效果。

下一步，我区将积极推行政府向社会力量购买服务等方式，为包括事实无人抚养孤儿在内各类困难群体提供个性化、差异化、有针对性的救助和服务，充分发动公益慈善组织等社会力量，统筹各方资源形成合力，增加社会救助服务供给，提高服务质量和效率。

感谢您对我区事实无人抚养儿童的关注，希望您继续关心支持我们民政工作！

广西壮族自治区民政厅

2018 年 6 月 28 日

签发人：张光廷

承办提案工作人员姓名和联系电话：韦征，0771-2620140

抄送：自治区政协提案委员会办公室，自治区政府督查室

公开选项：主动公开