附件2

深圳市困境儿童基本生活费补贴发放办法

（修订征求意见稿）起草说明

一、起草背景

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）、《民政部关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》（民函〔2013〕206号）和《广东省民政厅、省财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）等规定，为保障儿童生存与发展需要，加强对困境儿童的帮扶，提高困境儿童生活保障水平，我市印发了《深圳市困境儿童基本生活费补贴发放办法》（深民规〔2016〕4号），建立起深圳市困境儿童基本生活费补贴制度。

2019年以来，民政部等12部门印发了《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），民政部公安部财政部印发了《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》（民发〔2020〕125号），广东省民政厅印发了《广东省加强儿童保障体系建设的意见的通知》（粤民规字〔2020〕5号），明确了事实无人抚养儿童保障标准，并进一步扩大了事实无人抚养儿童保障范围。

二、起草的必要性

**（一）新出台的文件扩充了困境儿童保障范围**

民政部公安部财政部《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》（民发〔2020〕125号）规定：事实无人抚养儿童是指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；或者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。

而我市2016年印发的《深圳市困境儿童基本生活费补贴发放办法》（深民规〔2016〕4号），其中关于事实无人抚养儿童保障对象的范围和标准均已与上级部门有关要求不符，有关定义和概念需要各区结合部、省相关文件执行，容易混淆有关规定，对各区在实际经办中造成不便。

**（二）我市困境儿童基本生活费补贴办法到期**

深圳市民政局 深圳市财政委员会于2016年9月29日印发《深圳市困境儿童基本生活费补贴发放办法》（深民规〔2016〕4号），其中第二十四条规定“本办法自印发之日起施行，有效期五年”，即2021年9月29日到期。但办法中涉及“低保或低保边缘家庭中的重残重病儿童或者父母一方重残重病儿童”两类对象的保障仍有现实意义，因而本办法需要修订并继续使用，从而更好地指导各区做好困境儿童基本生活保障。

三、起草的主要内容

**（一）扩大保障对象**

1.民政部等12部门《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）规定“事实无人抚养儿童是指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、失联情形之一的儿童；或者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、失联情形之一的儿童。以上重残是指一级二级残疾或三级四级精神、智力残疾；重病由各地根据当地大病、地方病等实际情况确定；失联是指失去联系且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的措施是指期限在6个月以上；死亡是指自然死亡或人民法院宣告死亡，失踪是指人民法院宣告失踪。”

将“弃养”的类型删除，新增了“失联”类型。

2.民政部公安部财政部《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》（民发〔2020〕125号）规定“一、扩大保障对象范围。根据各地工作实际，在民发〔2019〕62号文件规定情形的基础上补充增加被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境两种情形。被撤销监护资格的情形是指人民法院依法判决撤销监护人资格；被遣送（驱逐）出境的情形是指外籍人员与内地居民生育子女后被依法遣送（驱逐）出境且未履行抚养义务；其他情形按照民发〔2019〕62号文件进行界定。”

补充增加被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境的情形，进一步扩大了事实无人抚养儿童保障范围。

结合部、省文件规定修改后，本办法**第七条**事实无人抚养儿童包括：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、被撤销监护资格、被遣送（驱逐）出境情形之一的儿童，或者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。

**（二）明确相关定义**

1.民政部等12部门《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）规定“重病由各地根据当地大病、地方病等实际情况确定”。

2.广东省民政厅等14部门《印发<关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作实施意见>的通知》（粤民规字〔2019〕10号）规定“重病参照《广东省最低生活保障家庭经济状况核对和生活状况评估认定办法》有关规定”。

3.深圳市民政局等10部门（含市医保局）《关于印发<深圳市困境儿童分类保障工作指引（试行）>的通知》（深民〔2021〕6号）认定说明规定“重病：指经我市指定诊断医院确认审核患有我市综合门诊大病及患有《重大疾病保险的疾病定义使用规范（2020年修订版）》规定的28种重度疾病。”

因而，根据部、省文件要求，结合重病概念频繁更新的实际，将重病概念定义为“重病指国家、广东省以及本市有关主管部门规定的大病病种”。重残、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）出境等概念，依据部、省有关规定执行。

**（三）调整补贴标准**

1.民政部等12部门《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）规定“强化基本生活保障。按照与当地孤儿保障标准相衔接的原则确定补贴标准，参照孤儿基本生活费发放办法确定发放方式”。《广东省民政厅等14部门印发<关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作实施意见>的通知》（粤民规字〔2019〕10号）规定“强化基本生活保障。全省事实无人抚养儿童基本生活补贴标准按照当地散居孤儿基本生活养育标准执行，实行社会化发放。”部、省均明确了事实无人抚养儿童基本生活补贴标准参照当地散居孤儿最低养育标准执行。

2.深圳市民政局 深圳市财政局《关于调整我市孤儿最低养育标准的通知（深民〔2019〕78号），自2020年起，我市集中供养孤儿和社会散居孤儿最低养育标准调整为统一标准，因而“散居孤儿”表述统一修改为“孤儿”。

据此，本办法修改为第八条 第一款我市事实无人抚养儿童基本生活补贴标准按照孤儿基本生活养育标准执行。“第二款和第三款低保家庭和低保边缘家庭的重残儿童、重病儿童或父母一方重残、重病的儿童保障标准”参照孤儿养育标准的一定比例执行（分别为70%、60%、50%、40%），参照比例不变。

**（四）做好相关政策衔接**

1.民政部等12部门《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）规定“已获得最低生活保障金、特困人员救助供养金或者困难残疾人生活补贴且未达到事实无人抚养儿童基本生活保障补贴标准的进行补差发放，其他事实无人抚养儿童按照补贴标准全额发放。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的儿童家庭申请最低生活保障或特困救助供养的，事实无人抚养儿童基本生活补贴不计入家庭收入，在享受低保或特困救助供养待遇之后根据人均救助水平进行重新计算，补差发放。已全额领取事实无人抚养儿童补贴的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴。”

2.《深圳市最低生活保障办法》（深圳市人民政府令第339号）第二十二条规定“区民政部门按照家庭成员月人均收入与本市当年最低生活保障标准的差额或者分档发放方式，确定获得最低生活保障家庭每月可以领取的最低生活保障金额度。

最低生活保障家庭中有以下人员的，可以领取生活扶助金：（一）未成年人；（二）六十周岁以上的老年人；（三）在校接受本科及以下学历全日制教育学生；（四）一、二级残疾人和三、四级精神、智力残疾人；（五）患有重特大疾病的人员。

生活扶助金按月发放，额度为本市当年最低生活保障标准的百分之三十，每名符合规定的人员只能领取一份生活扶助金。”

第二十三条规定“最低生活保障金和生活扶助金（以下统称最低生活保障待遇）从区民政部门批准或者调整之日的次月起按月发放。”

基于生活扶助金发放前置条件为已经认定为最低生活保障家庭的成员，属于福利政策叠加。按照“困境儿童认定和基本生活费补贴发放制度坚持‘分层次、分类型、分标准、保基本’的原则”，在困境儿童基本生活费政策衔接时应予以扣除。同时，困境儿童按照规定认定为低保对象的，已按相关规定发放低保保障待遇，低保待遇发放需按照低保相关规定对家庭进行核对和综合评估，省低保业务系统按照评估结果核定待遇，困境儿童补贴待遇高于低保标准的，低保资金无法列支，需从困难群众救助补助资金发放。

根据民政部有关规定，结合我市实际，将**原表述**“如困境儿童同时符合上述补贴类型的，按就高不就低的原则享受其中一项生活补贴待遇。对于已经享受低保对象救助的困境儿童，其基本生活费补贴标准高于其家庭月人均补差标准的，差额部分由低保资金补齐，并按低保对象统一发放；其基本生活费补贴标准低于其低保对象补差标准的，按低保补差标准发放”**修改为**“如困境儿童同时符合上述补贴类型的，按就高不就低的原则享受其中一项生活补贴待遇。对于已经享受最低生活保障金、生活扶助金、特困人员救助供养金或者困难残疾人生活补贴且未达到困境儿童基本生活保障补贴标准的进行补差发放，差额部分由困难群众救助补助资金列支；其他困境儿童按照补贴标准全额发放。

已全额领取事实无人抚养儿童基本生活补贴的儿童家庭申请最低生活保障或特困救助供养的，事实无人抚养儿童基本生活补贴不计入家庭收入，在享受低保或特困救助供养待遇之后根据人均救助水平进行重新计算，补差发放。

已全额领取困境儿童基本生活补贴的残疾儿童，不享受困难残疾人生活补贴，但符合条件的可申请残疾人重度护理补贴。”

**（五）优化补贴发放程序**

结合政策变化，本办法将原第三章“补贴申请发放和终止”分为**第三章**“补贴申请发放”和**第四章**“补贴调整和终止”。根据民政部等12部门《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），优化我市困境儿童认定流程：

**1.申请。**困境儿童本人或监护人填写《深圳市困境儿童基本生活补贴申请表》，向儿童户籍所在地街道办事处提出申请。对无能力提出申请的，街道办事处或居民委员会应当主动帮助其提出申请。

**2.查验。**街道办事处受理申请后，应当对困境儿童自身重残重病或其父母重残、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、失联以及死亡、失踪等情况进行查验。查验一般采取部门信息比对的方式进行。因档案管理、数据缺失等原因不能通过部门信息比对核实的，可请困境儿童本人或其监护人、亲属协助提供必要补充材料。街道办事处对申请人提交的申请材料进行审查，材料不齐全的应当场或在5个工作日内一次性告知申请人补齐材料，并应当在自收到完整的申请材料之日起15个工作日内作出查验结论。对符合条件的，连同申报材料一并报区民政部门审批。对有异议的，可根据工作需要采取入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议等方式再次进行核实。对不符合规定的，不予受理并告知申请人。为保护儿童隐私，不宜设置公示环节。

**3.确认。**区民政部门应当在自收到街道办事处上报的申请材料及查验结论之日起15个工作日内作出确认。符合条件的，从确认的次月起纳入保障范围，同时将事实无人抚养儿童有关信息录入“全国儿童福利信息管理系统”。低保及低保边缘家庭困境儿童保障情况，协调相关业务科室进行信息录入。区民政部门确认不符合保障条件的，应当书面说明理由。

**4.终止。**规定保障情形发生变化的，困境儿童监护人或受委托的亲属、居民委员会应当及时告知街道办事处。市、区民政部门要建立定期核查机制，核查发放对象保障条件是否发生变化，生活补贴是否及时足额发放到位。街道办事处要定期核查发放情况，及时将困境儿童的变化情况报区民政部门审批决定调整或者终止补贴的发放。

**第四章中新增第十五条**“为保护儿童隐私，在对困境儿童申请材料审核查验程序和结果确认程序中不得进行公示”、并在**第十六条**中增加“街道办事处应与困境儿童监护人签订困境儿童基本生活补贴使用协议书（附件1-5），确保困境儿童基本生活权益得到保障。协议书应报区民政部门备案。”

同时，由于民政部搭建“全国儿童福利信息管理系统”，由儿童业务口径负责录入的困境儿童为孤儿、事实无人抚养儿童。低保及低保边缘家庭困境儿童为我市适度普惠型儿童福利制度下的产物，无需“全国儿童福利信息管理系统”，可协调其他业务科室录入低保有关系统。本办法在**第十四条中**增加“将事实无人抚养儿童有关信息录入‘全国儿童福利信息管理系统’要求。