



农村事实孤儿生存状况调查报告

陕西妇女儿童发展基金会

目录

- 一、 调查背景
- 二、 相关研究文献综述
- 三、 研究目的及意义
- 四、 研究方法
- 五、 事实孤儿生存状况调查及结果分析
- 六、 事实孤儿存在的急需救助的问题
- 七、 原因分析
- 八、 建议

二零一四年十二月二十日

一、调查背景



2011年9月,国家民政部社会福利和慈善事业促进司下发的《关于开展事实无人抚养儿童数据统计的通知》中指出,父母没有双亡,但家庭没有能力、或没有意愿抚育的儿童,均被界定为“事实无人抚养儿童”。本研究涉及的事实无人抚养儿童(简称事实孤儿)主要是指在农村因父母弃养、服刑、重病或重残等原因造成的无父母监护人或父母无能力抚养的儿童。这些儿童由于失去父母的经济抚养,在各类儿童中是接近于孤儿的边缘群体,也属于生活最艰难、处境最困苦的,最需要得到制度性救助的群体。

本调查报告是陕西省妇女儿童发展基金会承担的课题,邀请西北大学公共管理学院教师联合一起在陕西7个县(淳化、南郑、岐山、蒲城、汉阴、丹凤、洋县)开展的有关事实孤儿的调查。就这个弱势群体的生活、学习、心理、家庭、社会支持等方面进行问卷调查和对相关人员进行访谈,详细掌握了陕西农村事实孤儿的生存现状及存在的问题,深入分析造成农村事实孤儿现存状态的原因,探究我国现有的儿童救助体系中存在的问题,为促进救助政策的改进,完善救助体系,向政府提供有价值的建议。

二、相关研究文献综述

这两年,学术界关于事实孤儿的研究不断增多,搜理文献发现有关事实孤儿的研究主要集中在以下几个方面:事实孤儿的人数、生存现状、救助政策、救助机构等。

(一)国内有关事实孤儿的人数研究

据北京师范大学儿童福利研究中心的数据显示,截至2011年12月,全国事实无人抚养儿童的总数为57万(不包括父母双重残儿童)或58万(含父母双重残的儿童)。其中父亲去世、母亲离家改嫁的儿童,占91%。以各省、市、县的新闻报道、政策文件或议案建议中的数据显示来看,河南全省共有事实无人抚养儿童43213人;山东全省社会福利机构所收养的孤儿、社会散居孤儿和父母重残、服刑及受艾滋病影响的三类事实上无人抚养的儿童,目前共有1.9万余名;^[10]汕头市民政局局长陈镇坤告诉南都记者,根据摸排的情况,汕头市的“事实孤儿”933人;^[11]文山市民政局、乡镇、街道民政管理所经严格甄别后,显示该市事实无人抚养儿童262人;^[12]截止2014年4月底,重庆奉节县已确定533名事实无人抚养儿童和孤儿,其中孤儿226人,事实无人抚养困境儿童307人;^[13]济南市现有机构养育孤儿、社会散居孤儿和父母重残、服刑及受艾滋病影响的三类事实上无人抚养儿童共934名,其中机构集中供养435人,社会散居499人;^[14]记者从市民政局了解到,目前,青岛全市共有孤儿和事实无人抚养儿童803人,其中在市儿童福利院集中养育283人,社会散居孤儿和事实无人抚养儿童有520人;^[15]而来自瑞欧公益相关调查显示,新疆至少有5000个这样的孩子,而接受帮助的只有163人。这些孩子大多处于上小学或初中的年纪,无父有母,但母亲都已失踪,少部分双亲尚在,或者一方尚在,但都没有劳动能力,有的还有严重的精神疾病。^[9]

(二)事实孤儿的生存状况的相关研究



事实无人抚养儿童由于失去父母的经济抚养，在各类儿童中是接近于孤儿的边缘群体，也属于生活最艰难、处境最困苦的，最需要得到制度性救助的群体。关于他们生存现状的系统研究较少，主要是由新闻报道的个案等呈现。如，周洪宇（2014）在“关于将事实无人抚养儿童纳入孤儿基本生活保障制度的建议”中，具体阐述了事实孤儿的生存现状。他认为，目前，事实无人抚养儿童的生存发展状况堪忧，亟需国家提供基本生活保障。根据北京师范大学儿童福利研究中心的调查显示，百分之九十的孤儿和事实无人抚养儿童家庭生活贫困。在中国的乡村社会里，父亲为家庭的主要赡养人，母亲主要从事家务，照料儿童，没有独立的经济能力，这是非常普遍的现实。爹死娘嫁人的儿童，被普遍承认为孤儿。主要赡养人去世（或服刑）之后，整个家庭陷入贫困，不利于儿童成长。因此，事实无人抚养儿童生活极度贫困。经济贫困会导致其他方面的问题，如精神压力过大，儿童的教育滞后，健康得不到保障，社会歧视，外出乞讨流浪等等。此外，服刑人员未成年子女生存发展情况堪忧。司法部2006年对服刑人员及其子女的福利状况进行了调查。结果显示，这些儿童的生存、发展状况堪忧，权利得不到保障，且易受到社会歧视。服刑人员未成年子女中辍学的人数占被调查服刑人员未成年子女总数的13.1%，其中82.43%的辍学儿童是在父（母）入狱后辍学的。服刑人员子女生计无着，流浪、乞讨的比重很高。调查还显示，监狱服刑人员未成年子女犯罪率远远高于全社会未成年人犯罪率。如广东省司法厅调查显示，广东省未成年管教所收押的未成年服刑人员中有15%是父（母）服刑和有家庭缺陷的。^[16]

孟超(2013)对河南省事实孤儿的状况进行调查分析后，认为事实无人抚养儿童面临的主要困难有：一是缺乏保障或保障标准偏低，生活较为困难；二是部分无人抚养儿童安置及替代性养护问题比较突出；三是教育、就业和医疗困难；四是缺乏精神关注。虽然各级妇联、慈善组织也有针对困境儿童精神和心理关爱的项目或活动，但缺乏长效机制和长期项目，没有形成制度化的心理帮扶措施。

黄晓燕，许文青（2013）从社会支持的视角分析了事实孤儿的生存状况，认为事实孤儿的社会支持系统非常脆弱。目前亲属和家族仍然承担着事实孤儿照顾的最主要责任，邻里和村民的社会支持是事实孤儿社会支持网络的最重要辅助方式之一，而政府和集体组织的社会支持无论是在制度运行还是在资助力度上都出现了显著的不足。^[17]

（三）事实孤儿的救助政策研究

事实孤儿的救助研究是在参照孤儿和留守儿童的社会救助研究基础上进行的。然而，通过查阅资料显示，“全国尚有20余万，即接近总数的三分之一的孤儿没有得到经常性的制度救助”。“全国六成以上的涉及农县（市、区）的低保儿童，即使享受了全额待遇，其生活也处于国定贫困县之下。西部地区的比例更超过八成”（张时飞、唐钧，2009）。^[19]“我国农村孤儿的救助目前还停留在社会救助的初级阶段”（黎昌珍，2006），虽然2006年，民政部、国家发改委、财政部等15个部委联合印发了《关于加强孤儿救助工作的意见》，但对儿童救助的制度安排上，并没有对一些相关部门提出明确要求，也缺乏相应的问责机制。另外，“广大农村孤儿的救助机构非常缺乏，农村迫切需要此类救



助机构。然而民政部门近期的《大中城市将建130个儿童福利机构、省会城市将建33个流浪未成年人教育、救助中心》的工作计划中，却没有涉及到农村的救助机构建设。”^[20]

目前，我国在政策上已经对孤儿进行了较为广泛的覆盖，通过政府、福利机构、集体组织、志愿部门、家庭组成了孤儿社会支持网络。然而，对于**事实孤儿**的供养，我国尚缺乏明确的供养策略，不但在制度上没有形成针对事实孤儿的覆盖，且临时救助的频率和金额也存在不足。但各地还是做了最大的努力，也积极制定了相关救助政策，力图保障事实孤儿的生活水平。如安徽省民政厅在2014年2月10日公布了最新制定的《生活无着人员社会救助实施办法》，从当年开始，因父母一方被强制戒毒、正在服刑、患精神疾病、二级以上重度残疾或完全丧失劳动能力，另一方失踪、弃养等情况而导致的事实无人抚养的儿童，首次被纳入为基本生活保障对象。^[21]2013年7月汕头公益基金会决定启动对“事实孤儿”（又称困境儿童）的帮扶救助，每个月给予200-300元/人的帮扶，连续3年，先“解决基本的生存问题”。^[22]2011年6月28日，经省政府同意，浙江省政府办公厅印发了《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》，这是该省第一个比较系统的儿童福利政策，并在新闻发布会上，省民政厅副厅长万亚伟首次明确提出“困境儿童”概念：流浪的未成年人，因其他原因暂时失去生活依靠的未成年人，包括事实无人抚养儿童、受艾滋病影响的儿童、父母服刑或戒毒期间的儿童、贫困家庭患重病和罕见病儿童等。这些在人们观念中“比较可怜”的孩子，都属于“困境儿童”范畴。^[23]2014年4月，浙江省民政厅、财政厅联合下发了《关于推进困境儿童分类保障制度的通知》，标志着全国首个困境儿童分类保障制度在浙江落地。^[24]在2011年发布的《上海儿童发展‘十二五’规划》中明确了“十二五”期间，上海在儿童发展工作的指导方针上要坚持贯彻“儿童优先”原则，在总体目标上要“实施与上海国际大都市地位相匹配的儿童优先发展战略，将儿童发展融入上海发展整体战略和社会建设管理架构、将儿童优先惠及每一个儿童。”其中，特别提到要“研究探索儿童监护权暂时转移制度，为遭受家庭暴力、事实上无人抚养等特殊状况下的儿童提供照料和保护”。^[25]文山市民政局、乡镇、街道民政管理所通过实地查看、走访群众等形式，对全市的340名孤儿进行了全面排查，查阅每一名领取孤儿基本生活费的儿童信息证明材料，严格按政策规定认定孤儿身份和事实无人抚养儿童，分别建立《孤儿档案》和《事实无人抚养儿童档案》，使孤儿档案与录入《全国儿童福利信息管理系统》的孤儿一一对应，做到一人一档、登记入册、专柜保管。^[26]此外，2014年，廊坊、海盐、山东等地也在孤儿救助方面做了很大的努力。

就在我们调研工作进行期间，陕西省民政厅于2014年12月1日发布了《陕西省民政厅关于开展困境儿童分类保障制度建设试点工作的通知》（陕民办发[2014]113号），并研究在陕西兴平开展困境儿童分类保障制度建设试点工作。该通知把“困境儿童”分为两类：“事实无人抚养儿童”和“贫困儿童”进行了明确界定。并提出对于失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人以及因父母重度残疾或服刑等事实无人抚养的儿童，其基本生活补助费参照《陕西省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见》（陕政办发〔2011〕5号）执行。对上述所指贫困儿童基本生活补助标准为每人每月不低于300元。并指出该工作自2015年开始实施。



（四）事实孤儿的救助机构研究

救助机构在事实孤儿的救助过程中起着极其重要的作用。目前的儿童救助机构主要包括各类慈善机构、政府民政部门及各种相关（非）政府组织等，如救助站、孤儿院、爱心社区、基金会、儿童福利院等多种多样的组织形式。其中影响较大的救助机构有壹基金、中国红十字会、中华慈善总会、中国青年志愿者协会、中国扶贫基金会、中国残疾人联合会、宋庆龄基金会、中国青少年发展基金会、嫣然天使基金、中国儿童少年基金会、公益时报等。但专门的事实孤儿救助机构很少，而且现存的儿童救助机构也存在诸多问题。如杜静，范召全（2007）基于西安儿童村的调查报告，认为该机构存在以下困境及缺陷：1. 机构的建设经费不足；2. 政府支持和监管力度不够；3. 国内社会力量的参与度不高，参与渠道不畅；4. 专业化社会工作者缺乏；5. 机构内部管理机制存有缺陷。

[18]

综上所述，国内有关事实孤儿的研究还是比较薄弱，儿事实孤儿存在的现实问题又非常迫切，因此本研究在实际调查的基础上，将进行深刻的分析，为事实孤儿的救助工作提供有价值的借鉴。

三、研究目的及意义

（一）研究目的

了解陕西省部分县事实孤儿群体的生存状况；掌握他们在生活、学习、心理、家庭、社会救助等方面的详实资料和数据；深入分析产生农村事实孤儿生存问题的原因；向政府提供事实孤儿社会救助的对策和建议。

（二）研究意义：

1、理论意义

目前关于孤儿的研究主要集中在城市孤儿、对孤儿抚养模式以及城市儿童福利机构等问题的探讨上，对农村事实孤儿的生存状态和救助调查研究比较少。本研究重点关注农村事实孤儿。这为我国孤儿救助的保障政策和救助体系的完善都具有重要的理论意义。另外，通过对事实孤儿的心理发展和社会支持环境的分析也将丰富和推进儿童心理发展理论。

2、实践意义：

事实孤儿的出现是在新时期城乡一体化进程中孕育出来的。他们是留守儿童中的弱势群体，他们生活中发生的各种问题体现了多种社会矛盾和冲突，也反映了未成年人在特殊时期的身心健康教育问题。要构建和谐社会，建设社会主义新农村，不仅要致力于改善农村经济发展状况，还要关注进城务工人员的生存现状，同时也不能忘记下一代的教育问题。因此，全面了解事实孤儿的生存现状，寻找有效的解决途径，对于农村事实孤儿的身心健康以及农村教育的可持续发展和今后的城镇化建设都有着重要的现实意义。



四、研究方法

为使本研究资料来源详实可靠,调查结果真实有效。陕西妇女儿童发展基金会与西北大学公共管理学院的师生一起深入这 7 个县进行乡野调查。从 2013 年 10 月——2014 年 4 月,在县妇联和教育部门的帮助下,顺利完成了乡野调查的基本任务。具体调查方法包括文献研究法、问卷调查和访谈法。

(一) 文献研究法

文献研究法主要指搜集、鉴别、整理文献,以对即将进行研究的主题形成科学的认识。因此,我们收集、查阅与本论文研究相关的论文、图书馆馆藏书籍及网络(知网)相关的资料,从这些已有的研究成果中提炼出有参考价值的信息和资料,在分析、整理前人研究成果的基础上,形成了关于农村事实孤儿的最新研究文献综述。

(二) 问卷调查法

本研究在借鉴留守儿童调查研究的基础上,设计了关于农村事实孤儿的调查问卷。问卷主要包括两大部分,分别是小学生版和中学生版。问卷涉及的内容包括学生的衣食住行、人际交往、在校学习、社会支持等方面 60 个问题。发放问卷 300 份,回收问卷 254 份,回收率 84.7%。其中初中回收 78 份,有效问卷 74 份,男生 36 人占总人数的 48.6%,女生 38 人占总人数的 51.4%。小学回收 176 份,有效问卷 163 份。其中男生 80 人占总人数的 49.1%,女生 83 人占总人数的 50.9%。年龄分布在 5—14 岁之间。

(三) 访谈法

本调查的访谈是通过事先准备的访谈提纲(分别针对监护人、老师、邻里、县妇联等几个方面设计的访谈内容)对 120 名事实孤儿个案以及现有的相关人展开调查,为本次调研的深度研究提供第一手资料。

问卷调查是从整体上反映事实孤儿的儿童一般情况的,然而,还有隐藏在现象背后的本质性问题却无法通过问卷调查反映出来。因此有必要与事实孤儿的监护人、邻里及同伴、相关教师和妇联人员做进一步的深度访谈,以探究问题的实质。我们运用半结构访谈的方法,每到一个村子,课题组全体成员便分成若干小组深入到样本家庭进行访谈。从观察事实孤儿的家庭环境开始,访谈他们的实际生活、学习、心理状况、家庭环境等,感受家庭成员之间的互动情况,从而深刻揭示他们的困难及其成因等。

五、事实孤儿生存状况调查及结果分析

(一) 基本信息



陕西妇女儿童发展基金会

1、被调查儿童的性别与年龄信息

表5-1 初中阶段事实孤儿性别及年龄情况统计表

性别			年龄组		
性别	人数	百分比 (%)	年龄	人数	百分比 (%)
男	36	48.6	11-13	23	31.1
女	38	51.4	14-15	39	52.7
			16-17	12	16.3

表5-2 小学阶段事实孤儿性别及年龄情况统计表

性别			年龄组		
性别	人数	百分比 (%)	分组	人数	百分比 (%)
男	80	49.1	5-8	66	40.5
女	83	50.9	9-12	81	49.7
			13-15	16	9.8

由上表可以看出，初中和小学的事实孤儿女生比男生都多一些，小学阶段有一定比例的孩子年龄应该是上中学的，但因智力、家庭等多因素，导致孩子留级或不能正常升级到中学上学。

2、被调查儿童的父母现在状况

表5-3 初中阶段事实孤儿的父母的现在状况统计表

父亲状况			母亲状况		
现在状况	人数	百分比 (%)	现在状况	人数	百分比 (%)
死亡	38	51.4	死亡	17	23.0
失踪	3	4.1	失踪	5	6.8
服刑	3	4.1	服刑	1	1.4
身患重病	6	8.1	身患重病	3	4.1
下落不明	9	12.2	改嫁或离家出走	40	54.1
其他	15	20.3	其他	8	10.8

由上表可知，约51.4%的儿童父亲死亡，父母双方死亡的约占10.8%，但是由于没有父母双方的死亡证明，他们无法享受孤儿的补贴。父亲死亡，母亲改嫁或离家出走的约51.4%。

表5-4 小学阶段事实孤儿的父母的现在状况统计表

现在状况	父亲状况		母亲状况	
	人数	百分比 (%)	人数	百分比 (%)
死亡	61	37.4	16	9.8
失踪	3	1.8	21	12.9



陕西妇女儿童发展基金会

服刑	12	7.4	1	0.6
身患重病	25	15.3	10	6.1
下落不明	17	10.4	96	58.9
其他	45	27.6	19	11.6

统计上表数据显示,父亲身患重病死亡,且母亲改嫁或离家出走的约占48.5%。父母双方均死亡或父母双方均失踪的约占10.4%。父母一方死亡或身患重病,另一方无能力抚养,或父母双方均无抚养能力(如父母双方均是智力障碍患者)的约占30.7%。

3、被调查儿童的抚养人情况

表5-5 初中阶段事实孤儿的抚养人统计表

对象	人数	百分比 (%)
爷爷或奶奶	58	78.4
外公或外婆	10	13.5
爸爸或妈妈	8	10.8
兄弟姐妹	10	13.5
叔伯或姑姑	16	21.6
舅舅或姨妈	5	6.8

由表5-5可知,被调查的初中儿童与爷爷或奶奶一起共有58名,占总数的78.4%,而与自己的爸爸或妈妈生活在一起的仅有8名,占调查总数的10.8%。经我们了解,即使爸爸妈妈或其中一方在世,也往往是由于残疾、重病、智障等原因使他们丧失了劳动能力,难以承担抚养孩子的责任。

表5-6 小学阶段事实孤儿的抚养人统计表

对象	人数	百分比 (%)
爷爷或奶奶	123	75.5
外公或外婆	6	3.7
爸爸或妈妈	27	16.6
兄弟姐妹	15	9.2
叔伯或姑姑	15	9.2
舅舅或姨妈	1	0.6

由上表可知,小学生中约75.5%的被调查者与自己的爷爷奶奶生活在一起,与自己爸爸或妈妈生活在一起的仅占16.6%。与上述初中阶段的孤儿情况相似,即使父母或其中一方在世,他们也往往已经丧失了劳动能力,无法提供给孩子正常的经济支持。深入访谈了解到,这些与孩子居住在一起的爷爷奶奶多都年龄在70左右,没有多少文化,有小学2年文化学习的居多,显然他们在孩子的学习、交流及生活照应方面难以承担。

(二) 事实孤儿的生活费用、衣、食、住、行、医疗等情况



1、家庭收入

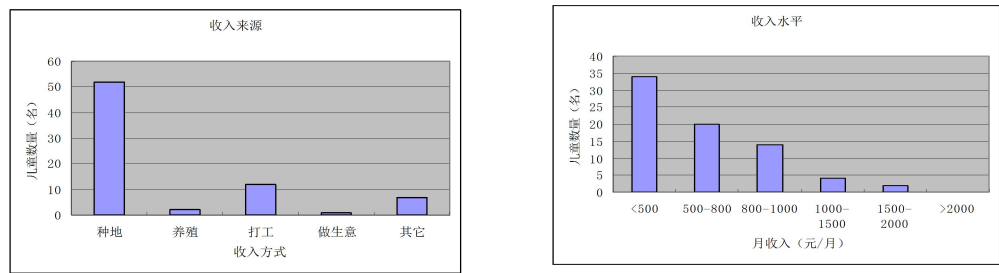
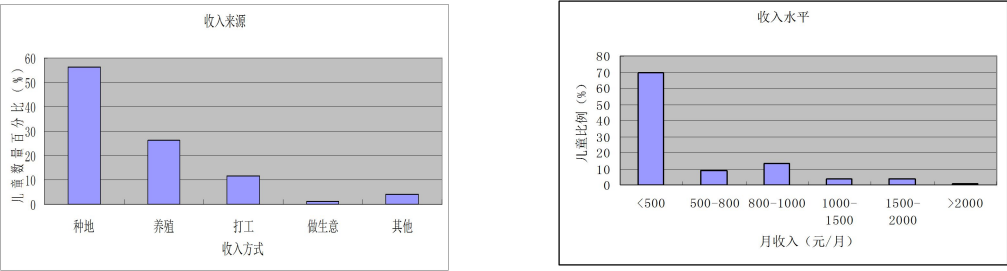


图5-1 初中阶段事实孤儿的家庭收入来源和收入水平统计图



5-2 小学
阶段事实
孤儿的家
庭收入来

源及收入水平

由图4-7可知，约有52名儿童的家庭是依靠种地为生，占了近70.3%，选择“其他”的儿童中，主要是指依靠爷爷奶奶的低保来负担生活。每个月的家庭收入在500元以下的有34名，占调查总数的45.9%，月收入在500-800之间的有20人，占总数的27%，月收入在800-1000之间的约占总数的18.9%，也就是说，事实孤儿所在的家庭，月收入不足1000元的占调查总数的91.8%。

图4-8也显示，被调查的小学生中约占56.4%的家庭靠种地维持生计，而家庭每个月收入不足500元的，占总数的69.3%，月收入低于1000元的占92.0%。由此可以看出，事实孤儿家庭物质生活的贫困与窘迫。

2、饮食情况

表5-7 初中阶段事实孤儿的饮食状况统计表

蔬菜来源			副食		
来源	人数	百分比 (%)	种类	人数	百分比 (%)
买	7	9.4	新鲜蔬菜	47	63.5
自种	61	82.4	水果	2	2.7
亲戚赠送	2	2.7	咸菜	20	27.0
邻居或朋友赠送	3	4.1	其他	5	6.8
其他	1	1.4	种类		

由上表可知，大部分事实孤儿家庭的蔬菜来源主要是自种的，占总数的82.4%，而自种蔬菜种类



陕西妇女儿童发展基金会

非常有限且带有季节性，很难保证儿童生长发育所需要的必须营养。而且，他们每天吃饭的副食中，回答有水果的仅占2.7%，这更加使我们为其能否健康成长而担忧。

另外，由调查知，觉得每天吃饭“吃得很好”的初中生仅占37.8%，而其余的被调查者大都觉得能吃饱但是不可口，而表示“偶尔吃不饱”或“经常吃不饱”的占17.7%。

表5-8 小学阶段事实孤儿的饮食状况统计表

蔬菜来源			主食			副食		
源于	人数	百分比 (%)	种类	人数	百分比 (%)	种类	人数	百分比 (%)
买	39	23.9	馒头	36	23.3	新鲜蔬菜	102	62.6
自种	127	77.9	米饭	87	53.4	水果	25	15.4
亲戚赠送	4	2.5	面条	71	43.6	咸菜	24	14.7
邻居或朋友赠送	2	1.2	土豆	4	0.3	其他	20	12.3
其他	0	0	其他	2	1.2			

由上表可知，和初中阶段的事实孤儿情况极其相似，大部分小学阶段的事实孤儿家庭的蔬菜来源主要也是自种的，占总数的77.9%，，他们每天吃饭的副食中，回答有水果的占15.3%。

3、穿衣情况

表5-9 初中阶段事实孤儿的衣着情况统计表

新衣服		
频次	人数	百分比 (%)
每个季节买	12	16.2
偶尔买	32	43.2
只有过年买	28	37.8
一年内没买过	2	2.7

由上表知，每个季节都买新衣服的事实孤儿仅占总数的16.2%，表示“只有过年才买衣服”或“一年内没买过”的占了40.5%。对于“冬天是否有棉衣/棉鞋”的问题，大多数被调查者回答是“有”。但在我们访谈的家庭中发现，多数孩子穿着破旧，虽有棉衣，但不保暖，一些孩子手有冻疮。

表5-10 小学阶段事实孤儿的衣着情况统计表

买新衣	冬天是否有棉衣	冬天是否有棉鞋
-----	---------	---------



陕西妇女儿童发展基金会

频次	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
每个季节买	16	9.8	有	105	64.4	有	112	68.7
偶尔买	33	20.3	没有	7	4.3	没有	15	9.2
只有过年买	92	56.4	有, 但很旧	51	31.3	有, 但很旧	36	22.1
一年内没买过	22	13.5						

由上表可以看出, 相比初中阶段的事实孤儿, 小学生的情况更加糟糕, 对于“你多长时间买一次新衣服”的回答中, 每个季节都买新衣服的仅占总数的9.8%, 表示“只有过年才买衣服”或“一年内没买过”的占了69.9%。对于“冬天是否有棉衣/棉鞋”的问题, 30%左右的被调查者表示“有, 但是很旧”。

4、住房条件

表5-11 初中阶段事实孤儿的住房条件统计表

住房条件	人数	百分比 (%)	房间数	人数	百分比 (%)
很好	1	1.3	1	8	10.8
比较好	18	24.0	2	16	22.5
一般	35	46.8	3	33	44.6
比较差	20	26.7	4	17	23.9
很差	0	0	>4	0	0

由上表可知, 认为自己家的住房条件“一般”或“比较差”的, 占总数的73.3%, 这说明, 大多数被调查者对自己的居住条件不够满意。家里的房间数在1-3间的占总数的76.1%, 并且大多数事实孤儿没有自己独立的房间, 有自己独立房间的有24人, 占调查总数的32.4%。

表5-12 小学阶段事实孤儿的住房条件统计表

房间数目	人数	百分比 (%)	独立房间	人数	百分比 (%)
1	18	11.0	有	32	19.6
2	52	31.9	无	131	80.4
3	65	39.9			
≥4	28	17.2			

由上表知, 家里的房间数目3间或以下的约占82.8%。而无自己独立房间的占80.4%, 这说明绝大多数事实孤儿没有自己独立自由的空间。在问道是否有独立房间, 只有19.6%的孩子有独立房间。

5、零花钱的使用

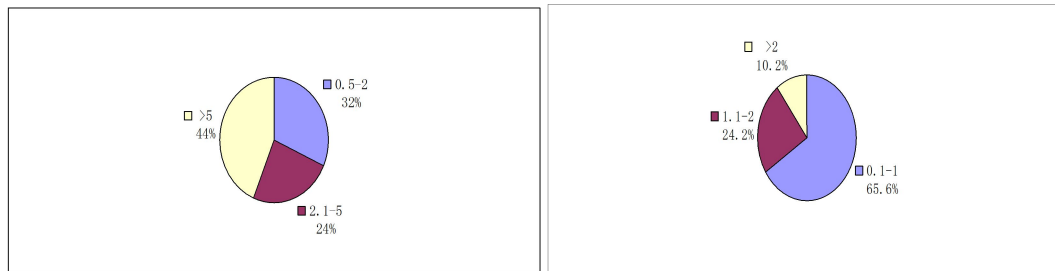


图5-3 初中阶段事实孤儿的零花钱状况 图5-4 小学阶段事实孤儿的零花钱状况统计

由上图可知，有44.4%的初中生和占61.4%的小学生没有零花钱，这说明，约有一半的孩子没有机会买自己喜欢或需要的东西。对于有零花钱的孩子，他们的零花钱数额也不多，每天零花钱在5元以下的占了56.1%，有65.1%的小学生每天的零花钱低于一元钱。而且他们的零花钱也多用于买零食。

6、生活费用

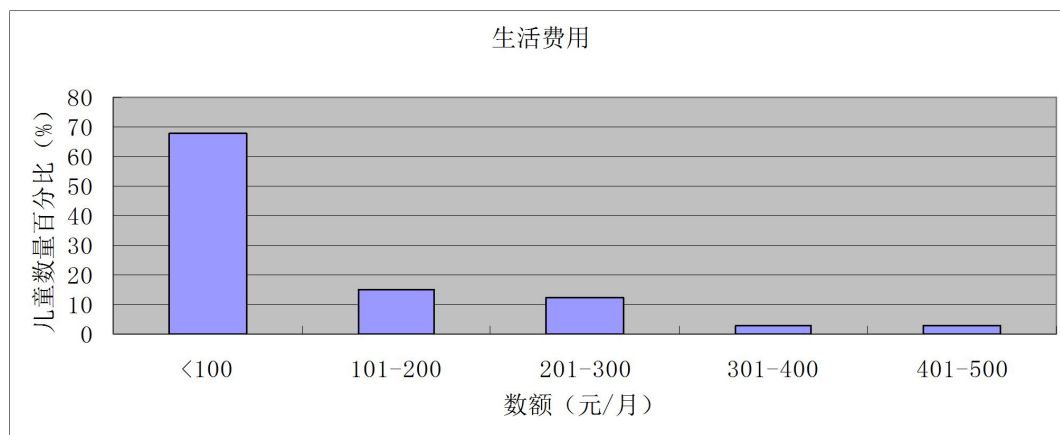


图5-5 初中阶段事实孤儿的生活费用统计表

由图4.4可以看出，每个月的生活费用在100以下的被调查者占总数的一半以上，约有67.6%。大部分事实孤儿的生活费最多只能使他们刚刚吃饱。

7、家用产品与取暖

表5-13 初中阶段事实孤儿的家用产品及取暖方式调查表

家用产品	人数	百分比 (%)
电风扇	34	45.3
电视机	63	84.0
VCD	15	20.3



陕西妇女儿童发展基金会

洗衣机	25	33.8
电冰箱	8	10.8
摩托车	14	18.9
自行车	41	55.4

由上表可知，家用产品最普及的是电视机，占总数84%，这也是他们了解外面世界最重要的媒介。而对于家里常用的产品洗衣机、电冰箱等，只有少部分家里才有。

8、交通状况

表5-14 初中阶段事实孤儿上学的交通情况统计表

家距学校	人数	百分比 (%)	上学交通	人数	百分比 (%)
远	31	43.7	走路	48	64.0
中等	28	37.3	骑自行车	18	24.0
不远	15	20.0	坐公交车	4	5.3
			坐农用车	1	1.3
			其他	2	2.7

由上表可知，家离学校距离较远的约占43.7%，大部分学生选择走路去上学。在我们的访谈中得知，他们每天行走上学的路程3-4公里的是普遍现象，常常早上5点左右就起床赶路了。

9、医疗健康状况

表5-15 初中阶段事实孤儿的医疗状况调查表

生病时，是否去医院看病			看病花销		
	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
会	37	50.0	主要抚养人	62	83.3
一般不会	12	16.3	亲戚拼凑	8	10.8
非常严重时	22	14.9	政府救助	4	5.4
没有人管	3	29.7	邻居	0	0
			没有人管	0	0

上表显示，一半的孩子生病时一般不会去医院看病，只有非常严重的病才会去医院，而看病的花销绝大部分是由主要抚养人和亲戚拼凑的。访谈得知多数孩子有病后，监护人都主要去附件的小诊所给孩子抓药。



陕西妇女儿童发展基金会

表5-16 小学阶段事实孤儿的医疗状况调查表

生病时，是否去医院看病			看病花销		
	人数	百分比 (%)	负责人	人数	百分比 (%)
会	89	54.6	主要抚养人	136	83.4
一般不会	36	22.1	亲戚拼凑	21	12.9
非常严重时	37	22.7	政府救助	3	1.8
没有人管	1	0.6	邻居	1	0.6
			没有人管	2	1.2

由上表知，在看病方面小学生与中学生情况相似。他们看病的花销绝大部分都是由主要抚养人和亲戚拼凑的。

（三）学习状况

1、学习成绩

表5-17 初中阶段事实孤儿的学习状况调查表

学习成绩			学习困难			是否有因缺钱退学的想法		
	人数	百分比(%)		人数	百分比(%)		人数	百分比(%)
优秀	13	17.3	困难	36	49.3	经常有	4	6.4
良好	26	34.7	不困难	38	50.7	有过	30	38.5
中等	32	42.7				没有	40	51.3
较差	4	5.3						

由上表知，学习成绩优秀的事实孤儿只有约17.3%，约有一半的孩子感觉学习困难。“有过或经常有因为家里缺钱而辍学想法”的孩子占了49.7%。这些数据足以看出，家庭的不完整和经济困难给事实孤儿造成了很大的心理负担。

表5-18 小学阶段事实孤儿的学习状况调查表

学习成绩			是否有过没钱读书的情况		
	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
优秀	48	29.4	是	65	39.9
良好	38	23.3	否	98	60.1
中等	61	37.4			
较差	16	9.8			

小学生中表示自己学习成绩优秀的有29.4%的孩子，大部分孩子没有学习困难的问题，因为是农村小学，要求不高，所以多数孩子还没有感到学习有困难。但访谈中也有事实孤儿学习吃力或者明显弱智的情况，但因经济困难不能去弱智学校学习。虽然小学阶段的学校花费很少，但还是有39.9%的孩子出现了没钱读书的想法。



2、学习态度

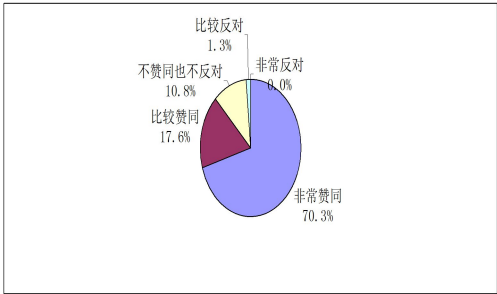


图5-6对“我喜欢读书”的赞同程度

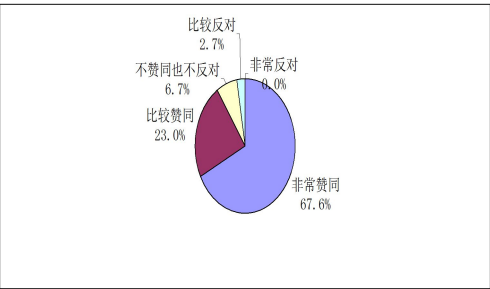


图5-7 对“读书是改变现状的唯一出路”的赞同程度

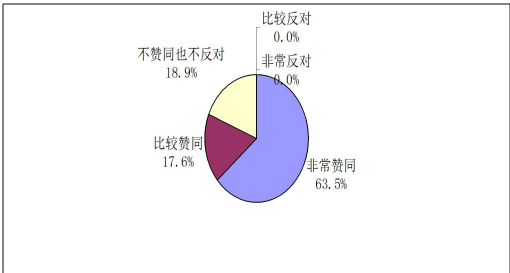


图5-8 对“即使没有钱也会想办法读书”的赞同程度

由以上三图可以看出，对“我喜欢读书”这一观点表示“非常赞同”或“比较赞同”的约占87.9%， “读书是改变现状的唯一出路”这一观点表示“非常赞同”或“比较赞同”的约占90.6%，对“即使没有钱也会想办法读书”这一观点表示“非常赞同”或“比较赞同”的约占90.1%。这三者说明，事实孤儿热爱学习，并且相信通过学习可以改变他们的现存状况。

3、师生关系

表5-19 初中事实孤儿的师生关系调查表

喜欢老师			老师喜欢自己		
程度	人数	百分数（%）	程度	人数	百分数（%）
喜欢	56	75.7	喜欢	37	50.0
一般	16	19.0	一般	22	29.7
不太喜欢	2	3.4	不太喜欢	13	17.6
不喜欢	0	0	不喜欢	2	2.7

在师生关系的调查中，认为老师喜欢自己的占50%，喜欢老师的约占75.7%。比起家里的爷爷奶奶，老师更能理解儿童的心理和需要，大部分事实儿童都表示喜欢自己的老师，这表示，事实孤儿愿意和老师交流，老师在事实孤儿的教育中起到重要作用。

表5-20 小学阶段事实孤儿的师生关系状况调查表

老师是否喜欢你	你是否喜欢老师
---------	---------



陕西妇女儿童发展基金会

	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
喜欢	103	63.2	喜欢	144	88.3
一般	52	31.9	一般	17	10.4
不太喜欢	3	1.8	不太喜欢	0	0
不喜欢	5	3.1	不喜欢	2	1.2

认为老师喜欢自己的孩子约占63.2%，而喜欢老师的孩子占了88.3%，和初中生的情况相似，小学阶段的孩子也是很愿意和老师交流的，老师应该意识到这一点，给予事实孤儿更多的关爱，让孩子在学校有一种归属感。

（四）社会支持与心理健康

1、情绪状态及倾诉对象

表 5-21 初中事实孤儿的情绪状态及倾诉对象调查表

情绪状态	人数	百分比 (%)	倾诉对象	人数	百分比 (%)
经常不开心	10	13.5	抚养人	26	35.1
偶尔不开心	59	79.8	老师	6	8.1
没有不开心	5	6.8	同学或朋友	33	44.6
			家里其他人	6	8.1
			谁都不说	10	13.5

由上表可知，心情不好时，只有35.1%的孩子选择向抚养人也就是爷爷奶奶倾诉，一半以上的孩子选择向同学或朋友倾诉。尤其是对年龄稍大的孩子，他们的倾诉对象往往不会是爷爷奶奶，因为爷爷奶奶的知识与观念的滞后，会让祖孙两代产生“代沟”。在我们的访谈中也明显能够感到，多数事实孤儿不善言谈，甚至一直缄默不语，缺少父母的关爱，这些孩子明显存在自卑和自闭的倾向。

表5-22 小学阶段事实孤儿的情绪状态及倾诉对象调查表

情绪状态	人数	百分比 (%)	倾诉对象	人数	百分比 (%)
经常不开心	11	6.7	抚养人	62	38.0
偶尔不开心	103	63.2	老师	14	8.6
没有不开心	49	30.1	同学或朋友	91	55.8
			家里其他人	7	4.3
			谁都不说	11	6.7

和初中生情况类似，心情不好时，只有38%的事实孤儿选择向抚养人也就是爷爷奶奶倾诉，一半以上的孩子选择向同学或朋友倾诉。

2、人际交往

表 5-23 中事实孤儿的人际交往状况调查表

感觉孤独	愿意和同学交往还是自己呆着
------	---------------



陕西妇女儿童发展基金会

	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
经常	15	20.3	和同学交往	53	71.6
偶尔	50	67.6	自己呆着	14	18.9
从不	9	12.1	都可以	7	9.5

表中的数据显示,经常感到孤独的事实孤儿约有20.3%,有18.9%的儿童表示更愿意自己呆着而不是和同学交往。这两个数据看起来不算很大,但是对于处于青春期的初中生来说,他们的情感及其敏感、脆弱,如果长期处于孤独、封闭的状态,则很容易引起各种心理问题。

表5-24 小学阶段事实孤儿的人际交往状况调查表

感觉孤独			是否经常跟小朋友一起玩		
	人数	百分比 (%)		人数	百分比 (%)
经常	35	21.5	经常	96	58.9
偶尔	73	44.8	偶尔	50	30.7
从不	55	33.7	极少	17	10.4

表中的数据显示,经常感到孤独的事实孤儿约有21.5%,有41.1%的儿童表示偶尔或极少跟别的小朋友一起玩。由于父爱母爱的缺失,爱和归属的需要往往处于匮乏状态,容易引起心理上的压力,产生孤独、敏感等不良情绪,所以他们一边感觉孤独一边又不愿意和别人交往。

3、自我认同

表5-25 初中事实孤儿的自我认同状况调查表

频次	感觉和别的孩子不同		羡慕别的同学能见到父母	
	人数	百分比 (%)	人数	百分比 (%)
经常	20	27.0	30	40.5
偶尔	43	58.1	37	50.0
没有	11	14.9	7	9.5

上表数据显示,约有85.1%的事实孤儿经常或偶尔感觉自己 and 别的孩子不同,并且约有90.5%的事实孤儿经常或偶尔羡慕别的同学能见到自己的父母。另外,约37.8%的事实孤儿会因为家里贫困的状况而受到同学的嘲笑。这些不良的情绪无疑会使事实孤儿感到自卑,不利于他们形成积极向上、乐观豁达的性格。

表5-26 小学阶段事实孤儿的自我认同状况调查表

感觉和别的孩子不同	羡慕同学能见到父母	有没有因家里贫困被同学嘲笑
-----------	-----------	---------------



陕西妇女儿童发展基金会

	人数	百分比(%)	人数	百分比(%)		人数	百分比(%)
经常	34	20.9	65	39.9	有	49	30.1
偶尔	43	26.4	51	31.3	没有	114	69.9
没有	86	52.8	47	28.8			

数据显示,约有47.3%的事实孤儿经常或偶尔感觉自己和其他的孩子不同,并且约有71.2%的事实孤儿经常或偶尔羡慕别的同学能见到自己的父母,另外,约30.1%的事实孤儿会因为家里贫困的状况而受到同学的嘲笑。

4、安全感

表5-27 初中生事实孤儿的安全感状况调查表

睡眠情况			是否经常有恐惧感		
	人数	百分比(%)		人数	百分数(%)
经常难以入睡,做恶梦	5	6.8	经常	9	12.2
偶尔睡不好,偶尔做恶梦	47	63.6	偶尔	43	58.1
睡得很好	22	29.8	没有	22	29.7

由上表的数据可以看出,约有70.0%的事实孤儿会经常或偶尔感觉恐惧,32.4%的孩子经常或偶尔觉得活着没意思。造成这一结果的原因主要是绝大多数事实孤儿的父母不在身边,他们严重缺少父爱母爱以及父母给予的安全感和归属感。约56.8%的事实孤儿表示,他们经常想念爸爸妈妈。每当我们问及孩子的父母情况时,这些孩子都会避开不语,或者眼含泪珠。

表5-28 小学阶段事实孤儿的安全感状况调查表

睡眠情况			是否经常有恐惧感		
	人数	百分比(%)		人数	百分数(%)
经常难以入睡,做恶梦	13	8.0	经常	38	23.3
偶尔睡不好,偶尔做恶梦	49	30.1	偶尔	58	35.6
睡得很好	101	62.0	没有	67	41.4

由上表的数据可以看出,约有58.9%的事实孤儿会经常或偶尔感觉恐惧,造成这一结果的原因和初中阶段事实孤儿是一样的,也是由于父爱母爱的缺失所导致的没有安全感和归属感。

六、事实孤儿存在的急需救助的问题

(一) 经济匮乏,生活困难

在调查中,我们发现,事实孤儿中的大部分儿童原来都是留守儿童,也就是说,他们的家庭本



来就很贫穷，需要父母外出打工来支撑家庭的生活开支。具体来自以下几种家庭：第一是父亲身患重病或在打工过程中发生意外致死，母亲改嫁或离家出走。在调查的初中生中，这部分群体约占 51.4%，小学生约占 48.5%。第二是父母双方均死亡，或在外打工过程中，父母双方均失踪。但是他们又没有父母双方的死亡证明，因此他们不被认定为孤儿，自然无法享受国家每个月给予孤儿的补贴，此次调查中，此类儿童在初中生中约占 10.8%，在小学生中约占 10.4%。第三是父母一方死亡或身患重病，另一方改嫁或无抚养能力，或父母双方均无抚养能力（如父母双方均是智力障碍患者）。这种情况在初中生中约占 20.3%，在小学生中约占 30.7%。

父母的缺位或无能力抚养，使这些事实孤儿大部分由父母以外的人来抚养。数据显示在被调查对象中与爷爷或奶奶一起生活的初中生占总数的 78.4%，小学生约占 75.5%。而爷爷奶奶年迈，家里的经济收入不稳定且极其微薄，数据分析结果说明，初中生中约 70.3% 的儿童家庭是依靠种地为生，每个月的家庭收入在 500 元以下的占调查总数的 45.9%，月收入不足 1000 元的占调查总数的 91.8%。调查的小学生中，约 56.4% 的家庭靠种地维持生计，而家庭每个月的收入不足 500 元的，占总数的 69.3%，月收入低于 1000 元的占 92.0%。

家庭的贫困必然会限制家里的每一项支出，自然事实孤儿的生活费用也会非常低，调查数据显示，初中生生活费用在 100 元以下的占调查总数的一半以上，约有 67.6%。众所周知，初中生大多处于青春期正是身体生长发育的关键期，也是最需要充足的事物营养的时期，但是，由于家庭的贫困，大多数事实孤儿每个月的生活费用仅仅能满足“吃饱”的需要。另外，大部分事实孤儿家庭的蔬菜来源主要是自种的，占蔬菜来源总数的 82.4%，而自种蔬菜种类非常有限且带有季节性，很难保证儿童生长发育所需要的必须营养。而且，他们每天吃饭的副食中，回答有水果的仅占 2.7%，这更加使我们为其能否健康成长而担忧。同样的问题在小学生身上也一样存在，还好小学学校每天中午会有营养餐，事实孤儿的食物营养问题因此会有很大的改善。

在对事实孤儿买新衣服的频次调查中，“只有过年才买衣服”或“一年内没买过”的初中生占了 40.5%，小学生约占 69.8%。初中生处于青春期，对自己的个人形象及其在意，但是为了体恤贫困的家庭，年迈的爷爷奶奶，他们只能默默羡慕别的同学穿着漂亮的新衣服，舒适的鞋子，而一次次压抑自己的渴望。

所以，对事实孤儿的救助最急需解决的问题之一就是对其经济的救助。经济匮乏所造成的生活条件和环境的差异给事实孤儿增添了非常大的心理压力，只有适当的经济满足，他们才有可能摆脱窘迫的困境。

（二）父母缺失，心理缺爱

小学和初中阶段的儿童在生活上需要家人的照顾，在心理上需要家人的呵护和关爱，学习上需要家长的指点和帮助。正常家庭的孩子在这种照顾和关爱下对他人容易产生信任感，乐于与他人交往。反之，他们内心会充满压力，负担沉重，缺乏安全感，容易产生不信任感。



心理学家埃里克森的心理发展理论把人一生的发展分为八个阶段，哪一个阶段发展不顺利或缺失，都会产生心理危机，并会影响后面几个阶段的正常发展。所以，我们应该关注事实孤儿在现阶段的心理发展特点，及时给予心理疏导和救助，让他们得以健康的成长和发展。

对事实孤儿的心理现状进行调查，结果显示，初中生经常感到孤独的事实孤儿约有 20.3%，有 18.9% 的儿童表示更愿意自己呆着而不是和同学交往。小学生中，经常感到孤独的事实孤儿约有 21.5%，有 41.1% 的儿童表示偶尔或极少跟别的小朋友一起玩。

对于“你是否感觉你和别的孩子不同”这一问题，初中生约有 85.1% 的事实孤儿经常或偶尔感觉自己和别的孩子不同，小学生中约有 47.3% 的事实孤儿经常或偶尔感觉自己和别的孩子不同。并且初中阶段的事实孤儿约有 90.5% 经常或偶尔羡慕别的同学能见到自己的父母。小学阶段的事实孤儿约有 71.2% 经常或偶尔羡慕别的同学能见到自己的父母。这样我们就能明白为什么很多事实孤儿不愿意和别的同学交往，主要是因为自己家庭情况的特殊性，让他们觉得自己和别的孩子不同。他们羡慕别的孩子能够见到自己的父母，就是这样一件对于很多孩子来说最简单的事情却让他们感到最痛苦。另外，初中生里约 37.8% 的事实孤儿会因为家里贫困的状况而受到同学的嘲笑，小学生中约 30.1% 的事实孤儿会因为家里贫困的状况而受到同学的嘲笑。对于事实孤儿来说，这无疑是他们自卑的另一个重要原因，尤其是对初中生来说，青春期正是自我认同形成的重要时期，家庭经济的负担，他人的嘲笑很容易使他们形成不合理的自我认知，变得缺乏自信、孤僻、抑郁。

（三）缺乏社会支持

广义的社会支持包括家庭支持、学校支持、政府支持和社会支持。此次调查，我们主要对事实孤儿的家庭支持和学校支持进行调查了解。

家庭支持。上文中已经提到，大部分事实孤儿与年迈的爷爷奶奶生活在一起，家里收入主要靠种地维持，初中生在校每个月的生活费也只能解决“温饱”问题。显而易见，家庭能够给与事实孤儿的物质支持是远远不够的。而在情感支持上，事实孤儿的主要抚养人，也就是爷爷奶奶，大多是 60 多岁到 70 几岁的老人，他们的文化水平较低，一般是小学文化水平或文盲。他们的思想观念和教育方式都明显滞后，意识不到情感交流对于儿童尤其是对于父母缺位的事实孤儿的重要性，再加上他们忙于地里的农活和家务，根本没有太多时间与事实孤儿交流，甚至有的孩子还要承担帮助爷爷奶奶的事务。数据显示，当心情不好时，初中阶段的事实孤儿只有 35.1% 的孩子选择向爷爷奶奶倾诉，小学阶段的有 38% 的倾诉对象是爷爷奶奶。

孩子由于遭到父母弃养等特殊经历，经常会听到老人或周围人对他们（她）可怜遭遇的议论，甚至有老人会把怨气撒在孩子身上。对于爸爸去世或身患重病，妈妈改嫁或离家出走的家庭，有的奶奶往往会当着孩子面毫不避讳的埋怨他们的妈妈，这无疑会在孩子的心中留下阴霾和黑暗。在调查中，对于“你最讨厌的人是谁”一题中，很多孩子写的是“妈妈”。



学校支持。在对事实孤儿的班主任访谈过程中，我们了解到，无论小学还是初中学校都没有专门的老师针对事实孤儿进行的心理疏导和教育。学校的老师也没有接受过针对事实孤儿等特殊群体孩子的相关培训。老师只能凭借自己的经验选择合适的方式来和这些孩子沟通。一些老师反映，这些事实孤儿的孩子在学校里常常一个人独处，不愿与人交往，有的学生学习状态明显不好，感觉孩子不知在想什么，注意力不在学习上。由于不懂心理学，多数班主任表示不知道怎样帮助这些孩子。当然，多数孩子还是很愿意与老师交流的，调查结果显示，初中生中喜欢老师的约占 75.7%，小学生中约占 88.3%，这是一个很好的现象，老师可以充分利用这一点，多和他们沟通，给予他们一些缺失的关爱。

（四）医疗健康没有保障

虽然现在我国新型合作医疗制度在各农村地区开始普及，但是由于事实孤儿家庭的特殊性，访谈中了解到有很大一部分事实孤儿并未加入农村合作医疗保险。即使有的事实孤儿加入了农村合作医疗保险，但由于农村合作医疗保险有很多的规定，在乡、县、市级医院看病治疗所报销费用的比例不同，而且还有很多药品不在报销之内。所以，多数孩子生病后一般就在附近的小诊所抓些药，严重的才送往医院。

由于家庭的贫困，很多事实孤儿生病时是没有得到抚养人的足够重视的。调查结果显示，约一半的事实孤儿生病时，一般不会去医院看病，只有非常严重才会去医院，而看病的花销绝大部分都是由主要抚养人和亲戚拼凑的。这是非常不利于事实孤儿的健康成长的，所以事实孤儿的医疗救助的问题应该得到充分重视。

七、原因分析

1、社会转型，农村大量劳动力外出打工

近年来，随着城镇化建设的步伐加快，大量农村剩余劳动力开始进入城市打工，2003 年中国流动人口超过 1.2 亿，其中从农村流进城镇的占 74%，即在城镇就业的农村转移劳动力达 8800 多万人，同时每年以 500 万人的速度增长。城市化建设需要大量的劳动力，尤其是建筑行业。而农民工在为城市建设付出的过程中还承担一定的风险，比如，各种意外、伤害、重病等等。在我们的访谈过程中发现，多数事实孤儿的父亲是在外打工过程中，发生意外事故不幸身亡的，母亲因此改嫁或离家出走；也有外出打工过程中，年轻的夫妻因感情不和，缺乏责任感，双方均失踪，留下孩子给老人照顾，长年联系不上。尤其独生子女政策贯彻好的家庭状况更糟，因为有多子女的家庭，兄弟姐妹们之间还可以轮换帮助照顾老人和孩子，但只有一个儿子的家庭，一旦儿子去世或者失踪，两个孤寡老人还要承担照顾孙子的责任，境况很是令人伤感。

2、社会救助政策的缺失

几乎是与留守儿童的问题同步，事实孤儿的现象从上世纪八十年代就已经出现了，但是至今，



事实孤儿的问题都没有像留守儿童一样得到重视。如今，随着事实孤儿数量的增加，事实孤儿面临的生活保障问题、心理教育问题、医疗保障问题和生存安全问题等越来越突出。

留守儿童的社会救助问题已经得到社会和政府的关注，并有相应的救助措施。但事实孤儿是留守儿童中的弱势群体，他们的生存困境、心理障碍、成长苦恼等还没有引起足够的重视，如果没有有效的针对性的救助政策和措施的话，若干年后，这批苦难中成长起来的孩子，有些就会成为社会犯罪团伙争取的对象，有些也会因为成长的缺失而出现严重的心理问题，形成反社会心态，影响社会的稳定安全。

在对相关民政部门和妇联了解到，有关事实孤儿的救助政策几乎是空白的。有些官员认为主要原因是事实孤儿的断定较难，担心出台救助政策后，一些人会冒充事实孤儿的名分领取救助金。但我们不能因此而迟迟不解决这些孩子的问题。因此还希望政府尽早出台相关政策帮助事实孤儿。

3、相关研究缺失

据网上的资料显示，“事实孤儿”这一群体首先是由汕头市公益基金会发现的。汕头市基金会是由一些从机关岗位退下来的老干部牵头组织的，他们凭借自己以往积累的人脉资源向汕头企业家筹集公益资金去帮助社会上的弱势群体。2012年8月份，基金会着手做一项叫做“恤孤圆梦”的活动，然而深入基层之后，他们偶然发现了“事实孤儿”这样一个群体。这个群体自从被发现后并没有引起社会足够的关注，目前关于事实孤儿的研究很少。即使有一些关于事实孤儿的研究，也仅仅停留在表面的描述阶段，真正进入这个群体进行实证研究的组织很少。由于缺乏深入的调查研究，关于“事实孤儿”的界定以及如果排查这类儿童等就难以进行。同时关于事实孤儿的生存状况、救助政策与措施等也需要进行大量的研究。

八、建议

（一）落实救助政策，使事实孤儿的福利救助的应然状态归位

各级组织，应该把对事实孤儿的救助落在议事日程上，应该意识到这类群体的一般性和特殊性。相对孤儿和农村留守儿童，事实孤儿在人们的头脑中是一个新的概念，他们的生存处境不容乐观，但却容易被忽视。同时又不能简单照搬留守儿童的救助策略。由于这三类群体的儿童是有差异的，甚至有着本质的区别。所以针对孤儿和留守儿童的救助政策对于他们不能完全适用，因此政府出台的相关救助政策正是维护这些儿童利益的举措。合理之处如下：

第一，他们完全符合国家对孤儿救助政策的要求。判断一个儿童是否受到救助不应只看其父母或监护人的存在状态，而是要分析儿童的生存状态是否得到保证的状态。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）中明确指出，“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。地方各级政府要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取多种方式，拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿。”由此看来，



事实无人抚养儿童是属于该范围的人群。

第二，我国是《联合国儿童权益公约》的缔约国。《儿童权利公约》共 54 条，实质性条款 41 条，其中被提到的儿童权利多达几十种，如姓名权、国籍权、受教育权、健康权、医疗保健权、受父母照料权、娱乐权、闲暇权、隐私权、表达权等。但其最基本的权利可以概括为四种，即：1.生存权——每个儿童都有其固有的生命权和健康权。包括有权接受可达到的最高标准的医疗保健服务。2.受保护权——不受危害自身发展影响的、被保护的权力包括保护儿童免受歧视、剥削、酷刑、虐待或疏忽照料，以及对失去家庭的儿童和难民儿童的基本保证。3.发展权——充分发展其全部体能和智能的权利。儿童有权接受正规和非正规的教育，以及儿童有权享有促进其身体、心理、精神、道德和社会发展的生活条件。4.参与权——参与家庭、文化和社会生活的权利。儿童有参与社会生活的权利，有权对影响他们的一切事项发表自己的意见（表达权）。由此说明，关注事实无人抚养儿童的生存与发展是我国维护儿童权利的必须内容。

第三，为了避免临时救助对儿童造成的不良影响以及对政府公信力的影响。一些机构或者爱心人士会偶尔去农村关爱留守儿童，搞一些活动，但多数行为具有宣传成分多，实质帮助成分少的现象。这样不仅不利于儿童健康快乐成长，反倒造成心理落差，使他们更加敏感、自卑，同时给农村基层管理工作也造成负担。

第四，国务院总理李克强在 10 月 29 日主持召开的国务院会议中，就确定发展慈善事业的举措中明确指出：发展慈善事业，补上社会建设的“短板”；以扶贫济困为重点；积极探索金融支持慈善事业的发展政策；增强慈善事业的公信力，让社会爱心的暖阳照耀困难群众、助力民生改善。社会建设的“短板”实际上就包括改革开放之后带来的一系列贫困人群的问题，其中贫困儿童救助问题是体现我们国家民生改善问题的重要问题之一。

第五，人口学和犯罪心理学研究的多数数据显示，事实孤儿救助缺失可能造成危害社会的事实。有学者研究，家庭缺陷与青少年犯罪成正比关系，家庭缺陷愈多，青少年犯罪的可能性愈大（《家庭缺陷与青少年犯罪》，宁波市公安局张应力）；中国科学院心理研究所关于《关注农民工子女心理健康》显示：“留守儿童”犯罪率增长到总数的 60%。其中主要原因有留守儿童由于“养”、“教”分离的教育模式导致监护不力，使得儿童成长过程出现变形；隔代监护由于监护人与被监护人年龄差距在 40 岁以上，且监护人文化程度不高，难以达到正常家庭结构所给予的监护效果。如此等等儿童出现人格缺失，犯罪率上升。

由于上述种种理由，加之政府的全盘考虑，近期出台了相关救助政策。有了政策关键是如何落实。通过基层调研我们认为，基层组织要首先了解事实孤儿的群体特征以及生存状态，达到对这类弱势群体的重视和共识，不能进行简单归类，从而造成忽视。应严格按照政府的相关救助政策切实完成救助任务的落实。

（二）借鉴国外儿童救助理念和救助模式，改进我国儿童救助机制，完善救助体系。



社会救助，是指国家和社会对依靠自身能力无法维持基本生活的公民以及遇到紧急、突发和特殊困难的公民提供基本物质帮助和相应服务的制度安排。社会救助体系，是指国家为保障城乡贫困人口的基本生活并帮助解决各种特殊困难而建立的相关法律法规、规章制度，以及为保证这些政策法规顺利实施的管理体制、运行机制、工作网络、物质条件和技术支撑等要素有机结合而形成的统一整体。按照上述解读，目前农村事实孤儿的社会救助还存在很多问题，有必要借鉴国外经验并不断完善。

学者刘继同认为，儿童时期既是人的生理、心理发展的关键时期，又是身心脆弱和易受伤害的时期。儿童是社会中最需要帮助、关爱和保护的弱势社群，是社会依赖人口的主要组成部分。世界各国无不高度重视少年儿童问题，将儿童问题置于社会经济政策议程的优先领域，作为关系国家兴旺发达的战略性问题考虑³³。

欧洲国家的儿童救助基于发展阶段不同和救助理念的不同，有四种典型的范式：**社会救助型**是指国家和社会对那些因个人因素与结构性因素而遭遇不幸事故，从而导致儿童及其家庭成员劳动能力或生活能力暂时或永久性丧失，而必须由国家和社会予以救济救助，以便保障其基本生活需要满足的福利性政策与服务体系。社会救助型儿童福利萌芽于人类社会早期的儿童照顾，起源于13—14世纪欧洲国家宗教团体的慈善服务和儿童救助活动。**教养取向发展型**儿童福利是第二种儿童福利典范，是社会救助型儿童福利的发展与提高。教养取向发展型儿童福利产生于近现代社会早期阶段，普遍存在于发达国家和发展中国家，具有相当的广泛性与普遍性。教养取向发展是指以所有儿童为服务对象，以儿童的启蒙教养和发展为目标的儿童福利体系。**社会保护型**是第三类儿童福利典范，是教养取向发展型儿童福利的发展与提高，主要发生于已经工业化和都市化，特别是家庭功能结构和社会经济结构变迁的欧美国家社会中。社会保护是指国家和社会机构针对受虐待、疏忽、剥夺、剥削或处于不健康或不道德情境中儿童提供服务的社会福利体系。**社会参与式整合型**儿童福利是最高层次的儿童福利典范，是现代儿童福利的未来发展方向与发展趋势，是儿童福利事业的理想模式。社会参与式整合性儿童福利是指儿童是儿童福利事业的主体和中心，儿童不是消极被动地接受救助、教养、发展和社会保护，而是积极主动和广泛参与家庭生活、文化生活和社会生活的儿童福利体系。我国可以根据各省市经济和社会工作发展状况，合理借鉴国外的儿童救助模式。

（三）建立社会救助支持环境（培养和扶持农村学校、社区社工救助专业支持，使事实孤儿切实得到关爱，缓解心理问题的发生）

我国的弱势群体救助体系相较于国外还并不完善，尤其是救助组织的建立相对较少，而专项针对农村事实孤儿的救助组织更是凤毛麟角，国家政府部门无法顾及到所有细节的实施，只能在大的方针政策上进行制定，具体的方法操作还是要靠基层的救助组织来完成，因此建立足够的救助组织是保护农村事实孤儿的必要的措施。这些救助组织可以是物质救济，也可以是心理帮扶，也可以是社区救助形式或者学校救助形式等。



从儿童的成长发展过程来看，除了身体健康成长外，心理的健康同样是至关重要的。农村事实孤儿不仅是生活条件十分艰苦，他们的心理成长也出现了很多问题，心灵受到很多创伤，这些问题和创伤会严重影响他们今后生活的质量和幸福感，因此，我们除了在经济，教育等方面给予他们足够的帮助外更需要给他们足够的心理救助。

目前，针对事实孤儿的心理救助方案有待于研发；心理救助的专业人士缺乏；能够下乡去这些儿童所在的学校开展心理教育的也不多。不是大家没有爱心，而是缺乏联络的组织和对事实孤儿心理需求的客观认识。

（四）充分发挥社会组织的功能，积极配合政府做好救助工作

我国新型社会救助体系的基本框架是：以城乡居民最低生活保障、农村五保供养、城市生活无着流浪乞讨人员救助和灾民救助为基础，以教育、医疗、住房、就业和法律等专项救助为支柱，各种救助项目有机衔接、相互协调，各类优惠政策全面整合、相互配套。这种新型城乡社会救助体系的主要特征和发展方向是：救助项目法定化、覆盖范围全民化、施救标准科学化、操作程序规范化、监督管理民主化、工作手段现代化、服务方式社会化。

由此可见，社会救助是一个系统工程，在我们国家转型之后，多元的社会救助氛围已经逐渐开始。各种公益类社会组织如雨后春笋般迅速发展起来，有些社会组织发展状态非常好，它们的各种研究、倡导活动、服务效果得到了政府和社会的极大认可，取得了很好的社会公信力。甚至有些组织已经开始在政府购买服务项目，出现了“政府搭台子，民间组织演戏”的大好局面。事实孤儿救助特别需要这样的救助格局，因为政府在社会救助体系中的角色是政策制定者，妇联及各级社会组织等是政策落实的行动执行者，只有各自扮演好自己的角色才能有序完成救助任务。

（五）加强救助可持续性研究，避免临时救助造成的不良影响

国政协委员、北京市金诚同达律师事务所创始合伙人律师刘红宇介绍说，对流浪儿童的救助，我们国家目前主要是设立救助保护站，对流浪儿童进行临时性的救助保护后将流浪儿童送回原籍，但这些救助主要侧重于生存保障方面缺乏对后续救助的跟踪，存在很大的局限性。

农村事实孤儿的救助不是一时的帮助和关心，而是一个长期的关注和关怀的过程，从幼年的成长，童年的教育，青少年的疏导，直到青年的自立，都需要得到关怀和救助。怎样让对农村事实孤儿的救助可持续地进行下去，这需要我们进行深刻的研究和思考。在政策出台的前提下，救助机构的完善非常必要，这是可持续的必要手段。同时鼓励社会各界关注并支持这一研究和救助活动的持续进展。

参考文献：

[1] 孙曙峦.保障“事实孤儿”应落实细节问题[J].农村工作通讯,2013(24)).



- [2]孟超.河南省事实无人抚养儿童面临的困难及政策建议[J].中国民政,2013(7).
- [3]刘祖强, 谭淼. 农村留守儿童问题研究: 现状与前瞻[J]. 教育导刊, 2006(6) : 62- 65.
- [4]江荣华. 农村留守儿童心理问题现状及对策[J]. 成都行政学院学报, 2006(2) : 71- 72.
- [5]丁杰, 吴霓. 农村留守儿童问题调研报告[J]. 教育研究, 2004, 297(10) : 15- 18.
- [6]郭玲.KIPP:对留守儿童实施教育救助的启示[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版),2013,26(6).
- [7]段成荣,周福林.我国留守儿童状况研究[J].人口研究,2005,29(1).
- [8]张海鹰.社会保障词典[M].北京: 经济管理出版社, 1993.
- [9]“事实孤儿”何以为家[Z].天山网, 2014-03-18.
- [10]山东省民政厅开展民政干部职工联系孤儿活动[Z].办公厅, 2014-04-14.
- [11]关注“事实孤儿”[N].南方都市报,2013-07-28.
- [12]文山市认真做好孤儿基本生活费发放工作[Z].市民政局,2014-04-15.
- [13]重庆奉节新认定 36 名事实无人抚养困境儿童和孤儿[Z].重庆新闻网,2014-04-22.
- [14]934 名孤儿将添新亲戚,民政职工结对[Z]. 中国青年网,2014-04-25 .
- [15]青岛家庭寄养儿童多为中度残疾人,虐童可追刑责[N].半岛都市报,2014-05-12 .
- [16]周洪宇.关于将事实无人抚养儿童纳入孤儿基本生活保障制度的建议[Z]. 2014 年议案建议,2014.
- [17]黄晓燕,许文青. 事实孤儿社会支持研究:基于三类主体的分析——四川省凉山州的实地调查[J].南开学报(哲学社会科学版),2013 年第 1 期.
- [18]杜静范,召全. 服刑人员未成年子女民间救助机构的现状研究——基于西安儿童村的调查报告[J].《社会工作》学术版,2007 年第 1 期下半月.
- [19]张时飞,唐钧.中国贫困儿童救助: 问题与对策[J].政策研究, 2009 (6) .
- [20]黎昌珍.从西方儿童福利范式的演变看我国农村孤儿救助制的转型[J], 学术论坛 2006 (12) .
- [21]救助“事实孤儿”,政府按月出钱[N].合肥晚报,2014-02-10.
- [22]关注“事实孤儿”[N].南方都市报,2013-07-28.
- [23]首次明确提出“困境儿童”概念[N].今日早报(杭州), 2011-08-11 .
- [24]全国首个困境儿童分类保障制度在浙落地[N].中国社会报,2014-04-29.
- [25]寻找制度突破口,救助“事实孤儿”[N].联合时报,2011.
- [26]文山市认真做好孤儿基本生活费发放工作[Z].市民政局,2014-4-15.
- [27]山东省民政厅开展民政干部职工联系孤儿[Z].活动办公厅,2014-04-14.
- [28]清风明月冷. 国外生活社会救助对我国的启示 [EB /OL]. [2007-06-20]. [http: /
/blog. sina. com. cn /s /blog_4b54eebe01000ajn. html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_4b54eebe01000ajn.html).
- [29]杨光富. 国外流浪儿童的预防与救助 [EB /OL]. [2012-11-21]. [http: //phtv. ifeng. com/project
/special /hz /detail_2012_11 /21 /19399163_0..shtml](http://phtv.ifeng.com/project/special/hz/detail_2012_11/21/19399163_0.shtml).
- [30]宣飞霞, 王玥.国外儿童福利模式及孤儿、弃婴救助经验评价[J], 广东工业大学学报, 2013 (2) .
- [31]施勤.我国孤儿社会救助现状分析[J].吉林农业大学.2013(28)



[32]周宗奎、孙晓军、刘亚、周东明：《农村留守儿童心理发展与教育问题》，载《北京师范大学学报(社会科学版)》，2005年第1期。

[33][法]罗兰·巴特著，许蔷蔷、许绮玲译：《神话—大众文化诠释》（M），上海人民出版社 1999 年3月版，第15页、第128页。

[34]刘继同. 儿童福利的四种典范与中国儿童福利政策模式的选择。《青年研究》2002.6

附件 1：陕西省民政厅关于开展困境儿童分类保障制度建设试点工作的通知

来源：陕西民政 时间：2014-12-01 10:00

陕民办发[2014]113 号

咸阳市民政局：

根据省委、省政府《省级有关部门贯彻实施党的十八届三中全会（决定）重要举措分工方案》及《民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》精神，经研究，在兴平市开展困境儿童分类保障制度建设试点工作，现将有关事项通知如下：

一、指导思想

以党的十八大和十八届三中全会精神为指导，健全困境儿童分类保障制度，充分发挥政府作用，探索建立与经济社会发展相适应、与儿童发展需要相匹配、与社会福利制度相衔接的儿童福利制度，以点带面，为全面推进我省困境儿童分类保障制度积累经验。

二、基本原则

坚持分层推进、分类保障，适应经济社会发展，逐步扩大儿童保障范围，根据不同儿童群体需求，建立惠及不同类型儿童的补贴制度，分类给予保障。

三、困境儿童分类

困境儿童指：在出生、发育和成长过程中遇到特殊困难境遇或失去父母照顾的未满 18 周岁的儿童。主要包括：

（一）事实无人抚养儿童

1.父母双方同时具有重残、重病、服刑、被强制戒毒或被人民法院依法剥夺监护权等任一情形的事实上无人抚养的儿童；

2.父母一方死亡或失踪，另一方有前款情形之一的事实上无人抚养的儿童；

（二）贫困儿童



陕西妇女儿童发展基金会

- 1.父母一方死亡或失踪，另一方经济困难无法履行抚养义务的儿童；
- 2.经诊断身体重残、患有大病或罕见病需长期治疗的贫困家庭的儿童。

四、基本生活补助标准

对于失去父母、查找不到生父母的未满 18 周岁的未成年人以及因父母重度残疾或服刑等事实无人抚养的儿童，其基本生活补助费参照《陕西省人民政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见》（陕政办发〔2011〕5 号）执行。对上述所指贫困儿童基本生活补助标准为每人每月不低于 300 元。

五、资金保障

试点工作自 2015 年开始实施。困境儿童基本生活补助费所需资金，由省、市、县三级共同负担，省级福彩公益金列专项资金予以扶持。

困境儿童基本生活补助资金实行专账管理，专款专用。对弄虚作假、虚报冒领困境儿童基本生活补助费的，应追回虚报冒领资金，并视情节轻重依法依规处理。

六、相关要求

咸阳市民政局要负责试点工作的总体协调，适时组织跟踪评价，指导督促试点工作。兴平市要按照本通知要求，结合全国适度普惠性儿童福利制度建设试点工作，健全工作机制和评估认定体系，扎实搞好调查摸底工作，科学制定具体发放办法，采取有效措施抓好落实，确保试点工作顺利开展。

陕西省民政厅办公室

附件 2： 陕西省政府办公厅关于加强孤儿保障工作的实施意见

来源：安康宁陕民政 时间：2012-02-29 10:05

各市、县、区人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

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），建立健全我省孤儿保障制度，切实保障孤儿合法权益，确保孤儿生活得更加幸福、更加尊严，经省政府同意，现提出以下实施意见：

一、拓展安置渠道，妥善安置孤儿



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，由县级以上民政部门根据有关规定和条件认定。各级政府要按照有利于孤儿身心健康成长的原则，采取多种方式，拓展孤儿安置渠道，妥善安置孤儿。

（一）亲属抚养。孤儿的监护人依照《中华人民共和国民法通则》等法律法规确定。孤儿的祖父母、外祖父母、兄、姐要依法承担抚养义务、履行监护职责；鼓励关系密切的其他亲属、朋友担任孤儿监护人；没有前述监护人的，未成年人的父、母所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门担任监护人。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。

（二）机构养育。对没有亲属和其他监护人抚养的孤儿，经依法公告后由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。有条件的儿童福利机构可在社区购买、租赁房屋，或在机构内部建造单元式居所，为孤儿提供家庭式养育。公安部门应及时为孤儿办理儿童福利机构集体户口。

（三）家庭寄养。由孤儿父母生前所在单位或者孤儿住所地的村（居）民委员会或者民政部门担任监护人的，可由监护人对有抚养意愿和抚养能力的家庭进行评估，选择抚育条件较好的家庭开展委托监护或者家庭寄养，并给予养育费用补贴，县（市、区）财政部门给予寄养家庭每月 300 元的劳务补贴。

（四）依法收养。鼓励收养孤儿。收养孤儿按照《中华人民共和国收养法》的规定办理。对省内依法收养的孤儿，需要为其办理户口登记或者迁移手续的，公安部门户口登记机关应及时予以办理，并在登记与户主关系时注明子女关系。对寄养的孤儿，寄养家庭有收养意愿的，应优先为其办理收养手续。继续稳妥开展涉外收养，进一步完善涉外收养办法。

二、建立健全孤儿保障体系，提高孤儿基本保障水平

（一）建立孤儿基本生活保障制度。为保障孤儿基本生活需要，我省按照不低于当地平均生活水平的原则，确定孤儿基本生活最低养育标准并建立自然增长机制。目前福利机构孤儿最低养育标准为每人每月 1000 元，社会散居孤儿最低养育标准为每人每月 800 元。省级财政安排专项资金，对各地孤儿基本生活费按照一定标准给予补助。市、县（市、区）财政要安排专项资金，确保孤儿基本生活费及时足额发放到位。民政、财政部门要建立严格的孤儿基本生活费管理制度，加强监督检查，确保专款专用、按时发放，确保孤儿基本生活费用于孤儿。

（二）提高孤儿医疗康复保障水平。将孤儿纳入城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助等制度覆盖范围，参保（合）费用可由各级民政部门通过城乡医疗救助制度解决。残疾孤儿医疗康复项目纳入基本医疗保障范围，稳步提高待遇水平。农村孤儿按现行农村五保户对待，参加新农合并享受相应保障政策。各级政府可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。各级卫生部门要对儿童福利机构



设置的医院、门诊部、诊所、卫生所（室）给予业务指导；疾病预防控制机构要加强对儿童福利机构防疫工作的指导，及时调查处理机构内发生的传染病疫情；鼓励、支持医疗机构采取多种形式减免孤儿医疗费用。继续实施“残疾孤儿手术康复明天计划”。

（三）落实孤儿教育保障政策。学龄前孤儿到学前教育机构接受教育的，免收保教费。义务教育阶段的孤儿寄宿生全面纳入生活补助范围。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。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，鼓励并扶持儿童福利机构设立特殊教育班或特殊教育学校，为其提供特殊教育。

（四）扶持孤儿成年后就业。认真贯彻落实《中华人民共和国就业促进法》和《国务院关于做好促进就业工作的通知》（国发〔2008〕5号）等精神，鼓励和帮扶有劳动能力的孤儿成年后实现就业，按规定落实好职业培训补贴、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；孤儿成年后就业困难的，优先安排其到政府开发的公益性岗位就业。各地人力资源社会保障部门要进一步落实孤儿成年后的就业扶持政策，提供针对性服务和就业援助，促进有劳动能力的孤儿成年后就业。

（五）加强孤儿住房保障和服务。居住在农村的无住房孤儿成年后，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。居住在城市的孤儿成年后，纳入廉租住房保障或其他保障性住房范围，各地住房城乡建设部门要优先安排、应保尽保。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。

三、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、区）可独立设置儿童福利机构，其他县（市、区）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，并根据实际需要，在儿童（社会）福利机构内建设康复、特殊教育中心，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。各级民政部门要会同发展改革部门，充分考虑我省儿童福利事业发展需要，统筹安排儿童福利机构设施建设项目和特教、康复建设项目，逐步改善儿童福利机构条件。儿童福利机构设施建设、维修改造及有关设备购置，所需经费由财政预算、福利彩票公益金、社会捐助等多渠道解决。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）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。按照民政部关于儿童福利机构儿童数量及人员配备标准，通过政府购买服务、设立公益性岗位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，落实儿童福利机构的教师、护士及其他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，设置孤残儿童护理员专业，对孤残儿童护理员进行培训。

（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，确保孤儿居有定所、生活有着。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。

四、强化组织领导，健全孤儿保障工作机制

（一）加强组织领导。各级政府要高度重视孤儿保障工作，把孤儿福利事业纳入当地经济和社会发展规划。要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。民政部门要发挥牵头作用，加强孤儿保障工作能力建设，充实儿童福利工作力量，强化对儿童福利机构的监督管理，建设好全省儿童福利信息管理系统。要安排专人负责本级儿童福利系统的录入、维护工作，为孤儿建档造册，为社会散居孤儿发放基本生活补贴，对孤儿养育状况进行定期巡查和监督评估，对监护人开展指导培训等相关工作。财政部门要建立稳定的经费保障机制，将孤儿保障所需资金纳入各级财政预算，通过财政拨款、福利彩票公益金等渠道安排资金，切实保障孤儿的基本生活费和儿童福利专项工作经费。发展改革、教育、公安、司法、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生、人口计生等部门要将孤儿保障有关工作列入职责和目标管理范围，进一步明确责任，强化措施，共同做好孤儿保障工作。

（二）保障孤儿合法权益。依法保护孤儿的人身、财产权利，积极引导法律服务人员为孤儿提供法律服务，为符合法律援助条件的孤儿依法提供法律援助。积极开展孤儿法制教育，提高孤儿法律意识。严厉打击查处拐卖孤儿、遗弃婴儿等违法犯罪行为，及时制止公民私自收养弃婴和儿童的行为。公安部门应及时出具弃婴捡拾报案证明，积极查找弃婴和儿童的生父母或者其他监护人。卫生部门要加强对医疗保健机构的监督管理，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。

（三）加强宣传引导。进一步加大宣传工作力度，弘扬中华民族慈幼恤孤的人道主义精神和传统美德，积极营造全社会关心关爱孤儿的氛围。大力发展孤儿慈善事业，引导社会力量通过慈善捐赠、实施公益项目、提供服务等多种方式，广泛开展救孤恤孤活动。

二〇一一年四月二十五日