

中国孤儿 基本状况及救助保护 研究报告

ZHONGGUO GUER

JIBENZHUANGKUANGJIJIUZHUBAOHU

YANJIUBAOGAO

中华少年儿童慈善救助基金会

中国青少年研究会

编



YZLI0890174201



中国人民公安大学出版社

中国孤儿基本状况及救助 保护研究报告

中华少年儿童慈善救助基金会 编
中国青少年研究会



YZLI0890174201

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国孤儿基本状况及救助保护研究报告/中华少年儿童慈善救助基金会、中国青少年研究会编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5653 - 1048 - 5

I. ①中… II. ①中… III. ①儿童—社会救济—研究报告—中国
IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 246606 号

中国孤儿基本状况及救助保护研究报告

中华少年儿童慈善救助基金会 编
中国青少年研究会

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2013 年 1 月第 1 版

印 次: 2013 年 1 月第 1 次

印 张: 14.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 287 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 1048 - 5

定 价: 38.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.poreclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

法律图书分社电话: 010 - 83905745

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

前言

截至2008年年底,中国(不含港澳台地区,下同)0~18岁儿童的总数是2.78亿人,占中国人口总数的20.93%。从人口分布来看,0~14岁的儿童中有34.9%分布在东部地区,中部和西部地区的儿童比例分别为33.0%和32.2%,没有显著的地区差异。但是,在少年儿童抚养比方面,儿童数量相对较少的西部地区,抚养比却高达29.0%,意味着每100个15~65岁的人口就需要抚养29名0~14岁儿童,而东部地区这一比例仅为19.25%。将儿童人口分布与中、东、西部经济发展水平结合来看,不难发现,人均国内生产总值越低的地区,少年儿童抚养比反而越高。这说明中国越是经济不发达的地区,儿童的生存与发展状况越需要改善。^①

根据2006年全国残疾人抽样调查的结果测算,中国0~17岁的各类残疾儿童共计503.3万人,约占残疾人总数的6.08%;0~14岁的残疾儿童有386.78万人,占该年龄段儿童总数的4.66%。其中,0~6岁5类残疾现患率依次为智力残疾7.47‰,肢体残疾1.38‰,言语残疾1.80‰,视力残疾0.68‰,听力残疾0.39‰。孤儿中残疾儿童所占的比例较大,尤其是有先心病、唇腭裂、脑瘫的孩子在出生伊始即被遗弃的比例较高,这样的孩子占到机构内抚养儿童总数的80%以上,有的机构甚至达到95%以上。这些儿童由于身患残疾,未能得到有效的康复和治疗,而被亲人遗弃。500万残疾儿童的手术治疗和日常康复,需要国家的大量投入和关注,将儿童纳入城镇居民基本医疗保险与新型农村合作医疗范围,是实现儿童享有基本医疗保障的重大举措。目前,各地陆续出台了面向本地全体儿童的医疗保障政策。城市地区主要通过推行儿童医保政策,逐步将儿童纳入基本医疗保险覆盖范围,以有效缓解儿童的“就医难”及贫困家庭“因病致贫”、“因病返贫”等问题;农村地区则依托新型农村合作医疗,为农村地区儿童的基本医疗利用提供保障支持。

在我国,散居孤儿比例超过80%,家庭是孤儿抚养的主要场所,一直发挥着主导作用,特别是在养育、照料、医疗、非义务教育阶段。改革开放三十年间,国家在义务教育方面逐渐承担起更多的责任。但在其他方面,特别是在基本医疗保障、儿童早期教育和高等教育方面,国家的作用在减少,市场的作用在增加。进入“十一五”之后,这个趋势得以逆转,国家在儿童的医疗保障方面,

^① 北京师范大学壹基金公益研究院:《中国儿童福利政策报告》(2011),第12页。

开始承担起主导作用。

2010年10月12日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,审议并原则通过《关于加强孤儿保障工作的意见》(国办发[2010]54号,以下简称《意见》),认为加强孤儿保障工作,是改善民生、建设和谐社会的重要任务,要建立与我国经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度,使孤儿生活得更加幸福、更有尊严。同年11月16日,《意见》正式下发,对孤儿安置、基本生活、教育、医疗、就业、住房等政策措施作了全面安排和系统规范。民政部与财政部也随之联合下发了《关于发放孤儿基本生活费的通知》(民发[2010]161号),规定由中央财政安排25亿元专项资金对各地发放孤儿基本生活费进行补助。《意见》的出台,标志着国家对孤儿基本生活的保障真正从福利院内扩大到院外,从以实物救助为主转向以现金救助为主。中国政府第一次面向全体孤儿承担起养育的主要经济责任,以机构孤儿每人1000元/月,散居孤儿每人600元/月的补助标准进行财政投入。在民政部门登记的孤儿人数至2011年末,已经达到50.9万人。

2010年12月30日,国务院召开了全国加强孤儿保障工作电视电话会议。在会议中,回良玉副总理强调,加强孤儿保障工作,建立与我国经济社会发展水平相适应的孤儿保障制度,是党中央、国务院顺应时代发展做出的一项重要制度安排,是保障和改善民生的一项重大任务。其后,各省市积极出台了各自的孤儿保障政策。例如,北京市2011年3月21日下发《北京市人民政府办公厅关于进一步加强本市孤儿保障工作的意见》(京政办发[2011]13号),贯彻了国办《意见》的精神。至此,我国对孤儿的福利保障体系初步建立。2011年3月,中国收养中心正式更名为“中国儿童福利和收养中心”,将业务领域拓展到孤儿教育、困境儿童保护和儿童养育等方面,逐步实现战略转型。

本课题由中华少年儿童慈善救助基金会和中国青少年研究会联合开展,中国社会福利协会妇女儿童福利服务工作委员会予以协助,于2011年1月正式启动,在3月~7月间对全国主要类型的儿童福利机构进行调研。课题主要采用文献研究、问卷调查、个案访谈和实地观察的研究方法。在前期阶段,课题组采用文献研究的方法,通过检索文献收集整理相关资料,梳理不同观点,了解已有研究成果以备后续研究,逐步形成研究思路。调查对象包括部分省市儿童福利机构内的孤儿和散居孤儿。在实地调研中,课题组运用非概率抽样的问卷调查方法。抽样总体是民政系统的儿童福利院、SOS儿童村和孤儿学校,抽样框的选择综合了地理位置分布、工作开展情况、当地散居孤儿状况以及调研的方便性等因素,最终选择了天津、石家庄、宝鸡、吴江、大连、长春、重庆、成都、郑州、广州10个城市。由于福利院内孤儿的残疾率较高,无法采用严格的概率抽样,因此只在一定的时间范围内,对所有能够填答问卷的孤儿进行问卷调查。为形成本次调查的样本,课题组总共调查孤儿543名、工作人员258名。同时,本次调查还通过电话访问、入户访问方式调查了323名散居孤儿家庭。个案访谈人员包括:福利

院负责人、民政部门分管儿童福利工作的官员、SOS 儿童村负责人、抚养孤儿的亲属、孤儿所在学校老师、孤儿本人、福利院工作人员、SOS 儿童村妈妈、孤儿问题研究专家等。实地观察也是本次调查的一个重要方法，为获得第一手宝贵的资料奠定了基础。

目 录

前 言	1
-----	---

总 报 告

第一章 中国孤儿状况调查主报告	3
一、孤儿概念界定	3
二、孤儿群体的分类	5
三、我国孤儿的概况	6
四、孤儿权益保护和发展中面临的挑战	24
五、加快推进儿童救助保护体系和福利制度构建	27

调 查 篇

第二章 孤儿需求的主要特征、问题及对策	35
一、总体需求评述	35
二、孤儿需求的主要特征	36
三、孤儿需求的原因分析	41
四、孤儿需求满足的应对之策	46

第三章 国家儿童福利机构的专业化发展路径及功能

——以重庆市为例	52
一、国家儿童福利机构的发展历程	52
二、国家儿童福利机构的现状及功能	53
三、建立医疗服务的专业化发展路径	56
四、国家儿童福利机构面临的新对象——散居孤儿及困境儿童	58
五、国家儿童福利机构未来展望	62

专 题 篇

第四章 孤儿养育模式的探讨	69
一、孤儿养育模式的介绍和特点	69

二、孤儿养育模式案例分析·····	73
三、孤儿养育模式的思考·····	87
第五章 当前我国孤儿的主要类型·····	91
一、艾滋孤儿·····	91
二、地震孤儿·····	101
三、机构养育的社会孤儿·····	104
四、社会散居孤儿·····	105
第六章 孤儿心理健康问题探讨·····	108
一、导言·····	108
二、孤儿的一般心理状态及其原因分析·····	109
三、孤儿心理健康问题的应对·····	126

借 鉴 篇

第七章 国外孤儿救助与保护的政策变迁与制度安排·····	133
一、国际儿童发展状况的简要介绍·····	133
二、国际社会孤儿救助模式的发展历史·····	136
三、国外孤儿救助与保护政策概述·····	142
四、结语·····	153
附 录·····	155
后 记·····	214

总 报 告

第一章 中国孤儿状况调查主报告

一、孤儿概念界定

关于孤儿的定义，众说纷纭，实务部门和学界始终无法统一，他们分别从不同的角度界定孤儿，旨在更加准确、客观地划定该群体的界线，便于这部分弱势儿童得到应有救助，保障其权利。在两个儿童发展纲要中，孤儿被纳入到困难儿童和问题儿童的大范畴之中。1992年国务院颁布的《九十年代中国儿童发展规划纲要》，界定的“处于困难条件下的儿童”包含了孤儿群体。^①《中国儿童发展纲要（2001~2010年）》将“问题儿童”范围扩大到社会孤儿问题，使之成为公共政策与社会政策议程的热点议题。

孤儿概念的界定随着实际情况的不断变化，开始逐步清晰明确。1992年8月颁布的《民政部关于在办理收养登记中严格区分孤儿与查找不到生父母的弃婴的通知》规定：“我国《收养法》中所称的孤儿是指其父母死亡或人民法院宣告其父母死亡的不满十四周岁的未成年人。”这种解释对孤儿的界定是非常明确的，即孤儿是指14周岁以下的父母双亡（包括宣告死亡）的未成年人。2006年3月颁布的《关于加强孤儿救助工作的意见》不仅将“失去父母”的“未满十八周岁的公民”称为孤儿，而且将父母俱在或者仅父（母）在，但“事实上无人抚养”的“未满十八周岁的公民”也纳入了孤儿的范围之内。2007年，民政部在《全国孤残儿童信息系统用户使用说明》的第二章“术语解释”中就专门规定：本系统所称“孤儿”包括：1. 父母双亡或法院宣告父母死亡的0~18岁儿童；2. 父母一方死亡，另一方未履行监护照料义务1年以上的0~18岁儿童；3. 查找不到生父母的0~18岁儿童；4. 父母双方未履行监护照料义务1年以上的0~18岁儿童。由此可见，这里的“孤儿”已经不再是简单意义上的失去父母的未成年人了。在这种定义中，孤儿实际上包括父母双亡（包括被宣告死亡）的未成年人、父母难以查找（包括宣告失踪）的未成年人、未得到父母监护1年以上的未成年人。

学者汪自成认为对“孤儿”的界定需要考虑以下因素：第一，符合联合国《儿童权利公约》对“儿童”定义的要求，将“孤儿”的年龄上限设定为18周岁；第二，结合我国《未成年人保护法》对未成年人的特殊保护要求，将成年

^① 国务院：《中国儿童发展纲要（2001~2010年）》，中国法制出版社2001年版，第3页。

人排除在孤儿的范围之外,与《儿童权利公约》的年龄要求相一致;第三,将同时失去父母作为认定孤儿的必要条件,即使父或母一方死亡,也不符合孤儿身份的认定;第四,将实际丧失抚养机会作为认定孤儿的实质要件,具体包括父母双亡、父母均被宣告死亡、父母均被宣告失踪,实际上已经没有履行抚养义务。^①

根据国务院办公厅《关于加强孤儿保障工作的意见》(国办发[2010]54号)的规定,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,并经地方县级以上民政部门依据有关规定和条件认定。课题通过调查发现,在实际中被纳入孤儿保障范围的未成年人情况复杂,一些能够找到父母,但是父母不履行抚养义务、生活陷入贫困状态的未成年人亦被纳入到孤儿救助的范畴内。例如,在我国农村社会,未成年人父母一方死亡,另一方另娶、改嫁或流动到城市打工,将单亲儿童留给祖父母(外祖父母)或其他亲属照料的情形相当普遍。^②北京市在发放孤儿生活补贴时规定:“孤儿基本生活费只向具有北京市户籍、未满18周岁的孤儿发放,发放范围包括失去父母和查找不到生父母的未成年人;父母双方同时出现死亡、失踪、服刑、重度残疾等任意一种情况的未成年人,同样视同孤儿。”^③民政部在第十二个五年规划中提到的关于儿童福利的工作目标是:建立困境儿童分类保障制度,逐步将受艾滋病影响儿童,重病、重残、罕见病儿童和在押服刑人员子女等事实上无人抚养儿童纳入保障范围;加强孤残儿童护理员职业化建设。孤儿概念的外延在不同的政策环境下可以有不同的解释空间,孤儿属于困境儿童的范畴,其本身的特点往往与其他类别的困境儿童属性相交织,如残疾、贫困、流动等。同时,从《意见》的定义中可以看出,地方民政部门有认定孤儿的裁量权,这使得孤儿的界定存在一定的地方差异。本次课题研究发现各地确认孤儿的标准不一,综合而言,是在吸纳了《意见》精神的基础之上,将孤儿的外延在一定程度上进行扩大,形成广义上的孤儿概念。因此,本课题在孤儿概念使用上,希望既能考虑到政策的规定内容,又能照顾到各地的实际情况,将孤儿定义界定在更为可行、合理的解释范畴之内。在本书中,孤儿一方面包括失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人。具体为父母双亡或法院宣告其父母死亡、父母失踪的未成年人。另一方面也涵盖其父母实际丧失抚养能力的未满18周岁的未成年人。具体为父母一方死亡,另一方因病残(如患有精神疾病等)无劳动能力、在押服刑等原因无法履行抚养义务或放弃监护权的未成年人;父母双方因病残无劳动能力、在押服刑等原因无法履行抚养义

① 汪自成:《孤儿之辩——由汶川地震灾后人员安置所引发的思考》,载《南京工业大学学报》(社会科学版)2008年第2期,第15页。

② 邹明明:《孤儿保障对象界定及监护权的思考》,载《社会福利》2010年第9期,第25页。

③ 北京市民政局、北京市财政局:《关于发放孤儿基本生活费有关事项的通知》(京民福发[2011]173号)。

务或放弃监护权的未成年人。上述定义的第一个方面界线清晰，在实际操作中认定程序相对简单；第二个方面情况复杂，弹性相对较大，如果父母恢复了劳动能力或是刑满释放等，能够重新履行抚养义务的，其未成年子女应该停止享受针对孤儿的救助措施，确实存在生活困难的，可通过城乡低保救助制度等享受相应政策。

二、孤儿群体的分类

对孤儿群体的认识和思考应有更广阔的视角和基础，既要考虑到我国的国情，又要与联合国的宗旨相吻合。人类发展的过程是一种在日益复杂的水平上连续不断地认识和建构其生存环境的过程。孤儿的分类也很难用完全一致的标准加以区别，从不同的角度加以划分会得到不同类别的孤儿群体，如孤儿的成长环境、致孤原因以及成为孤儿的年龄等，都是不同的区分标准。这些标准往往交织在一起，他们之间的彼此作用还会影响到孤儿成年后的生活、心理、人格等方面问题，如图 1-1 所示：

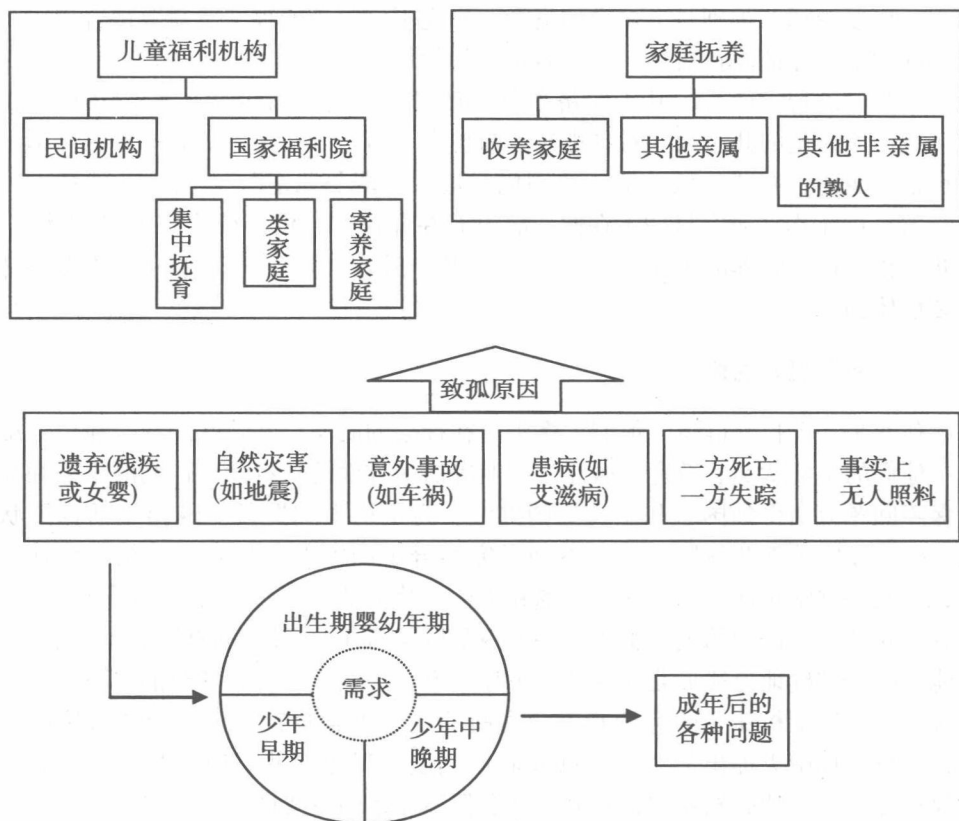


图 1-1 孤儿分类图示

孤儿的抚养方式可以划分为两大类，即儿童福利机构和家庭形式的抚养方式。具体而言，儿童福利机构可分为民间儿童组织和民政部门主办的儿童福利机构。家庭形式的抚养方式较为特殊，其中大部分为散居孤儿，由孤儿的其他亲属或者朋友抚养。还有一部分为收养家庭抚养的孤儿，这部分儿童严格意义上讲已经不属于孤儿的范畴，他们经过正规的法律程序，办理了收养手续，已经拥有了法律意义上的父母。第三类家庭形式的抚养方式是国家福利机构抚养方式的派生，由儿童福利院招募或者与志愿家庭签订抚养协议，让孤儿生活在有“父母”的家庭中，这类家庭是短期的、暂时的，家庭的生活方式、生活资金、养育儿童数量和原则都有一定约束，儿童的监护权仍然在福利院，这些家庭只是在福利院的指导和监督下拥有抚养孩子的自由权。成为孤儿的原因是多种多样的，有的是相互交织在一起，我们常听到的“艾滋孤儿”、“地震孤儿”等都是由于某种特殊因素造成的，这些孤儿有的被福利机构收养，有的则由亲属抚养，并没有特别的规律。与此同时，在哪个年龄段、因为何种原因成为孤儿，都对儿童的认知、心理、行为的发展有一定的影响因素，所以，孤儿的分类不能简单以一条标准来划分。可以说孤儿类别是个多维的概念，研究不同类别的孤儿，需要综合考虑各方面的因素，才能真正对这一群体做全面的剖析。

6 就我国的现实而言，基于经济条件的改善，各种困境儿童的范围在逐步扩大，我们所讨论的儿童福利对象也在不断扩大。但是，在儿童福利对象的称谓上存在很多叫法，有“失依儿童”、“困境儿童”、“弱势儿童”、“孤儿”、“孤残儿童”等，由于本文研究目的不在此，故没有在此深究，借鉴政府官方经常使用、且儿童福利机构收养的主要对象，本书使用“孤儿”这一词语作为对该类特殊儿童群体的统一称谓。

三、我国孤儿的概况

孤儿是一个特殊群体，他们大多生活在社会的底层，其特殊的社会地位，决定了他们的生活状况、教育、医疗、就业等诸多方面的独特性。他们的生存和社会保障问题应当得到国家和全社会的关注。为了切实掌握孤儿现实生活保障状况，进一步完善孤儿保障工作，本项研究结合了国家发布的各项政策、统计数据，以及课题组对部分省市的儿童福利机构和社会散居孤儿进行的专题调研。通过分析儿童福利机构的主要工作和基本规范以及孤儿生活所面临的具体问题，尽可能全面、准确地论述孤儿在养育、医疗、康复、教育等各个环节的状况，以期系统、深刻地剖析孤儿的生活状态、当前的儿童福利政策、未来亟待解决的问题，尽早实现中央提出的“完善孤儿救助制度，保障孤儿健康成长，是提高儿童权益保障水平的必然要求，是完善社会保障体系的主要内容”的指示精神。

（一）孤儿数量及生活保障

改革开放以来，我国经济社会快速健康发展，社会保障体系逐步完善，未成

年人各项权益得到了相应保障。社会工作紧紧围绕保障和改善民生，各项社会服务各项指标稳步攀升（详见表 1-1）。国家对社会事业的投入大幅度提高，截至 2011 年底，中央财政共向各地转移支付社会服务事业费 1808 亿元，比上年增长 34.7%，占社会服务事业费比重的 56%，比上年增加了 6.2 个百分点。特别在儿童福利方面，截至 2011 年底，全国共有儿童福利机构 397 个，比上年增长 62 个，床位 6.0 万张，比上年增长 20.0%。全国有流浪儿童救助保护中心 241 个，床位 0.8 万张，全年救助生活无着流浪乞讨未成年人 17.9 万人次。^①

表 1-1 1978 年 - 2010 年社会服务指标

社会服务	1978	1980	1990	2000	2009	2010
社会服务床位（万张）				113.0	326.5	349.6
社会福利企业单位（个）	920	1309	41827	40670	22783	22226
城市居民最低生活保障人数（万人）				402.6	2345.6	2310.5
农村居民最低生活保障人数（万人）					4760.0	5214.0
社区服务设施数（个）			84757	187888	146673	152941
社会服务经费（亿元）	13.7	17.5	51.9	229.7	2181.9	2697.5
社会服务经费占财政支出的比重（%）	1.3	1.4	1.5	1.5	2.9	3.0

资料来源：《中国社会统计年鉴 2011》表格 1-1 社会发展主要指标。

在国民经济稳步前进和社会服务事业系统逐步完善的同时，我国儿童福利事业也取得了飞跃性发展。根据民政部发布的社会服务发展统计公报，近三年来，我国孤儿数量逐年下降，儿童福利机构数量逐年上升；各类社会福利机构收养儿童数量逐年上升，社会散居孤儿数量和家庭收养登记数量都呈下降趋势。具体见表 1-2；

表 1-2 2009 年 - 2011 年我国孤儿概况

内容	2009 年	2010 年	2011 年
孤儿数量	71.2 万人	65.5 万人	50.9 万人
儿童福利机构数量	303 个	335 个	397 个
福利机构收养儿童数量	7.1 万人	10 万人	10.8 万人
社会散居孤儿数量	64.1 万人	55.5 万人	40.1 万人
家庭收养登记数量	4.4 万人	3.5 万人	3.1 万人

注：以“万人”为单位的数量均采用四舍五入的方法计算。

资料来源：民政部《2011 年社会服务发展统计公报》、《2010 年社会服务发展统计报告》、《2009 年民政事业发展统计公报》。

^① 《民政部发布 2011 年社会服务发展统计公报》。

一直以来,面向孤儿群体的保障制度尚不健全,孤儿保障水平偏低、难以满足其成长需求,儿童福利机构护理人员短缺且专业化程度低,孤儿在医疗康复、教育、住房及成年后的就业等方面的完善上还有很多困难。由政府发放孤儿基本生活费迫在眉睫,是维护孤儿合法权益、保障孤儿健康成长的客观要求,是完善社会福利体系的重要内容。

2010年被称为中国的儿童福利“元年”。在贯彻落实《意见》的基础上,2010年11月,民政部、财政部联合下发《关于发放孤儿基本生活费的通知》(民发[2010]161号,以下简称《通知》)提出要科学制定标准,全面落实孤儿保障资金,自2010年1月起为全国孤儿发放基本生活费。儿童是弱势群体,孤儿则是弱势中的弱势。儿童福利体系是整个国民福利的重要组成部分,也是最为关键的环节,体现了政府关注民生的责任感与公益心。《通知》明确了中央责任,即“中央财政2010年安排25亿元专项补助资金(笔者注:2011年该资金增加至36亿),对东、中、西部地区孤儿分别按照月人均180元、270元、360元的标准予以补助”。强调了地方义务,即“各省(自治区、直辖市)要根据城乡生活水平、儿童成长需要和财力状况,按照保障孤儿的基本生活不低于当地平均生活水平的原则,合理确定孤儿基本生活最低养育标准”。规定了机构供养和散居孤儿的养育标准,“机构供养孤儿养育标准应高于散居孤儿养育标准”(具体标准见表1-3)。提出孤儿生活费的来源,“地方各级财政要将孤儿基本生活费列入预算,省级财政要进一步加大投入,保障孤儿基本生活费所需资金。以后年度按民政部审核的上年孤儿人数及孤儿基本养育需求,逐年测算安排中央财政补助金额。各地财政部门要统筹安排中央补助和地方资金,建立孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制”。并对孤儿基本生活费来源予以保障,“孤儿基本生活保障资金实行专项管理,专账核算,专款专用,严禁挤占挪用”。

针对福利机构儿童残疾比例高、残疾种类多、营养康复和医疗需求大的特点,民政部门从伙食费、服装被褥费、日常用品费、教育费、医疗费和康复费等几个方面测算了儿童养育的最低标准。测算结果显示,儿童每月最低养育费用超过1100元。经过论证,民政部建议福利机构儿童最低养育标准为每人每月1000元(不包含儿童大病医疗救助费、寄养家庭劳务费等)。详见表1-3:

表 1-3 福利机构儿童养育费用支出参照表 (均值)

项目	0-1 岁人均 月消费 (元)	1-3 岁人均 月消费 (元)	3-6 岁人均 月消费 (元)	6-14 岁人均 月消费 (元)	14 岁以上人均 月消费 (元)
伙食费	511.0	386.0	417.0	505.0	631.0
服装被褥费	96.0	112.0	123.0	148.0	165.0
日常用品费	108.0	108.0	60.0	57.0	71.0
教育费	21.0	68.0	68.0	178.0	178.0
基本医疗费	230.0	230.0	230.0	230.0	230.0
康复费	204.0	204.0	204.0	204.0	204.0
合计	1170.0	1108.0	1102.0	1322.0	1479.0

资料来源:《民政部关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》(民发[2009]77号)

各地在孤儿生活费发放工作中都制定了具体操作步骤,有的省市制定了明显高于民政部要求的生活费标准。例如,《北京市民政局、北京市财政局关于发放孤儿基本生活费有关事项的通知》(京民福发[2011]173号)确立的北京市孤儿的基本生活费标准,应按照保障孤儿基本生活不低于本市居民平均生活水平的原则确定,并建立自然增长机制。社会福利机构集中养育孤儿基本生活费标准为每人每月1600元,社会散居孤儿基本生活费标准为每人每月1400元。孤儿领取基本生活费后,不再享受原城乡低保救助待遇,基本生活费不计入其监护人家庭收入。享受农村五保供养待遇的散居孤儿,按照每人每月1400元的标准,在五保供养标准基础上补齐,其他供养内容不变。青岛市政府提出,自2010年1月1日起,机构供养的孤儿最低养育标准从现行的每人每月690元提高到1400元,所需经费由市财政负担;城乡散居孤儿分别由每人每月510元、270元统一提高到1100元。辽宁省民政厅、财政厅联合下发了《关于进一步提高孤儿基本生活最低养育标准的通知》(辽民发[2012]12号),将该省孤儿基本生活最低养育标准由机构集中供养孤儿(含省孤儿学校)每人每月1000元、社会散居孤儿每人每月600元分别提高到1300元和800元。

有的省市明确了孤儿生活费各级政府的分担比例。例如,《四川省民政厅、四川省财政厅关于发放孤儿基本生活费的通知》(川民发[2011]42号)提出孤儿养育标准,应按照不低于社会散居孤儿每人每月600元、机构供养孤儿每人每月1000元的标准,在中央补助360元后的差额部分、省级财政按25%的标准进行补助,即散居孤儿每人每月60元,机构供养孤儿每人每月160元;市级财政按25%的标准进行补助,即散居孤儿每人每月60元,机构供养孤儿每人每月160元;区县财政承担50%,即散居孤儿每人每月120元,机构供养孤儿每人每