

利津县人民政府文件

利政发〔2017〕36号

利津县人民政府 印发关于加强农村留守儿童关爱保护工作的 实施意见的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、单位：

《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》已经县政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

利津县人民政府

2017年12月7日

利津县人民政府

关于加强农村留守儿童关爱保护工作的 实施意见

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、单位：

为贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》（国发〔2016〕13号）、《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕13号文件加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》（鲁政发〔2016〕17号）、《东营市人民政府关于加强农村留守儿童保护工作的实施意见》（东政发〔2016〕26号）文件精神，加强做好全县农村留守儿童关爱保护工作，确保农村留守儿童得到妥善监护照料和更好关爱保护，制定本意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实国务院、省市部署要求，以促进未成年人健康成长为出发点和落脚点，坚持问题导向，坚持家庭尽责、政府主导、全民关爱、标本兼治，依法强化家庭监护主体责任，健全完善关爱保护体系和救助体系机制，加大关爱保护力度，逐步减少农村留守儿童现象，有效保障农村留守儿童合法权益，创造农村留守儿童健康成长良好环境。

（二）工作目标。在2016年全面摸排全县农村留守儿童现状，

建立健全完善的信息档案的基础上，2017年开展“合力监护，相伴成长”活动；到2018年，全县农村留守儿童关爱保护工作体系基本建成，农村留守儿童救助保护机制有效运行；到2020年，全县未成年人保护制度体系更加健全，全社会关爱保护农村留守儿童意识普遍增强，儿童成长环境更为改善、安全更有保障、农村儿童留守现象明显减少。

二、基本原则

（一）家庭监护主体责任的原则。父母或其他监护人在家庭发展中首先要考虑儿童的利益，依法履行监护责任。做到父母监护，家庭尽责，确保儿童利益。加强对家庭监护和委托监护的督促指导，确保农村留守儿童得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

（二）政府主导地位的原则。各级政府要把农村留守儿童关爱保护工作纳入社会发展的重要工作内容，与各项社会事业发展同研究同部署同考核。落实县、镇（街道）属地管理责任，逐步建立起政府主导的农村留守儿童关爱保护服务体系和救助保护机制，切实保障农村留守儿童合法权益。

（三）履行部门职能的原则。农村留守儿童关爱保护工作是一项系统工程，各部门按照各自职能，协同配合，承担相应的职责，做到分工负责，资源共享，相互配合。强化民政、教育、公安等有关部门关爱保护和监督指导责任，落实农村留守儿童的基本保障。

（四）社会力量参与的原则。整合和发展社会力量，积极吸引

专业社会组织、基层组织、慈善和志愿者等社会力量参与到农村留守儿童关爱保护工作中来。通过政府购买服务等方式激发社会组织的活力，建立政府部门负总责，社会力量提供干预支持服务的关爱保护模式。

（五）标本兼治的原则。制定落实支持农民工返乡创业政策，为返乡农民工提供就业岗位，优先扶持发展特色种养加工项目。落实外来务工人员子女同城待遇，推进外来务工人员市民化进程，逐步使其享受与城市居民同等待遇，为更好的监护照料未成年子女创造条件，从根本上解决农村留守儿童在生活监护、成长过程中的困难和问题。

三、主要任务

（一）完善农村留守儿童关爱保护体系

1、强化家庭监护主体责任。父母或其他监护人在家庭发展中首先要考虑儿童利益，依法履行对未成年子女的监护职责和抚养义务。父母外出务工要尽量携带未成年子女共同生活或一方留家照料，暂不具备条件的应当委托有监护能力的亲属或其他成年人代为监护，不得让不满 16 周岁的儿童脱离监护单独居住生活。父母双方外出务工不能履行监护职责交由祖父母、外祖父母、成年兄姐监护的，村（居）民委员会应当对其监护能力进行评估，不具备监护能力的，及时督促家长更换监护人。对委托非直系亲属、朋友承担监护责任的，须经村（居）民委员会同意，在监督人监督下，由监

护人和受委托监护人签订委托监护协议，明确双方责任义务，监护人在协议上签字后在乡镇政府（街道办事处）和村（居）民委员会备案。对自身无法确定委托监护人的，由乡镇政府（街道办事处）指定有意愿、有能力的近邻或热心群众担任监护人，依法完善相关手续并明确监护报酬。对纳入最低生活保障范围无力支付监护报酬的，县级政府、乡镇政府（街道办事处）可给予适当补助。外出务工人员要与留守未成年子女经常联系，及时了解掌握子女的生活、学习和心理状况，给予更多的亲情关爱。发挥村规民约作用，督促监督家长安排适龄儿童及时入学，监督和约束家长履行监护责任和抚养义务。父母或受委托监护人不履行监护责任的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门应当及时予以劝诫、制止；情节严重或造成严重后果的，公安等有关机关要依法追究其责任。

2、落实属地关爱保护责任。农村留守儿童关爱保护工作实行属地管理，县政府承担主体责任，乡镇政府（街道办事处）和村（居）民委员会承担具体责任。县政府要加强统筹协调和督促检查，根据农村留守儿童分布及工作进展情况，制定农村留守儿童关爱保护工作方案，认真组织开展关爱保护工作，确保关爱保护工作覆盖本行政区域内所有农村留守儿童；通过政府购买服务方式，在乡镇（街道）设立农村留守儿童关爱保护专业干事，在村（居）民委员会设立农村留守儿童关爱联络员。乡镇政府（街道办事处）要建立翔实完备的农村留守儿童信息台账，一人一档案，实行动态管理、精准

施策，为有关部门和社会力量参与农村留守儿童关爱保护工作提供支持；加强对监护人的法治宣传、监护监督和指导，督促其履行监护责任，提高监护能力；通过党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等方式，对重点对象进行核查，确保农村留守儿童得到妥善照料。民政部门及救助管理机构要对乡镇政府（街道办事处）、村（居）民委员开展的监护监督等工作提供政策指导和技术支持。

3、加强部门协调联动。各有关部门要认真履行职责，共同建立农村留守儿童关爱保护工作网络。民政部门要履行监督指导责任，牵头做好农村留守儿童关爱保护具体工作，协调有关部门落实相关任务，要加强基层儿童福利服务体系建设，完善县社会福利中心功能。切实强化对符合条件农村留守儿童的生活保障和社会救助。发展改革部门要加大对儿童福利机构、未成年人救助保护机构纳入相关专项规划，推动农村留守儿童关爱保护工作纳入国民经济和社会发展规划。教育部门要落实免费义务教育和教育资助政策，确保农村留守儿童不因贫困而失学；支持和指导中小学校加强心理健康教育，促进学生心理、人格积极健康发展，及早发现并纠正心理问题和不良行为；加强对农村留守儿童相对集中学校教职工的专题培训，着重提高班主任和宿舍管理人员关爱照料农村留守儿童的能力；会同公安机关指导和协助中小学校完善人防、物防、技防措施，加强校园安全管理，做好法制宣传和安全教育，帮助儿童增强

防范不法侵害的意识、掌握预防意外伤害的安全常识。公安机关要严厉打击拐卖农村留守儿童和组织、胁迫、诱骗、利用农村留守儿童乞讨以及教唆、利用农村留守儿童实施违法犯罪等行为，进一步加大打击性侵害农村留守儿童违法犯罪行为力度，切实保护农村留守儿童的人身安全。司法部门要加强县镇（街道）村三级法律服务工作网络建设，为农村留守儿童提供司法保护服务。财政部门要多渠道筹措资金，支持做好农村留守儿童关爱保护工作。人力资源社会保障部门要加大查处违法招用农村留守儿童做童工行为的力度。其他部门要在职责范围内配合做好相关工作。

4、发挥群团组织关爱优势。妇联要将农村留守儿童关爱保护工作纳入家庭教育工作的总体规划，通过实施“春蕾计划”，开展“爱心妈妈”等活动，给予帮扶关爱。加强对农村留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导，帮助农村留守儿童家庭提升家庭抚养和教育能力。共青团要广泛动员和组织青年志愿者、青少年社会工作者等群体，依托“青年之家”“社区志愿服务站”“萤火虫学堂”等阵地，采取“结对+接力”工作方式，扎实开展“萤火虫助学计划”“牵手关爱行动”“社区青少年社会工作服务示范工程”，重点开展心理疏导、亲情陪护、课业辅导等关爱活动，积极参与农村留守儿童关爱保护工作。关工委要组织动员老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等离退休老同志，协同开展思想引导、文化辅导、心理疏导、行为指导和困难帮扶等农村留守儿童关爱与服务工作。工会要积极开展

送温暖、“金秋助学”等帮扶活动，帮助有农村留守儿童且符合政策的困难职工家庭享受有关帮扶政策；动员广大职工开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动。残联要做好残疾农村留守儿童康复和救助工作。慈善总会要积极参与农村留守儿童的关爱帮扶工作，开展“牵手关爱行动”和“为了明天 关爱儿童”等活动。

5、引导社会力量共同参与。加快推进社会组织孵化基地建设，培育一批社会工作专业服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织。要通过政府购买服务等方式，支持社会组织深入城乡社区、学校和家庭，开展农村留守儿童监护指导、心理疏导、行为矫正、社会融入和家庭关系调适等专业服务。引导和规范社会组织、爱心企业等社会力量，依托学校、社区综合服务设施举办农村留守儿童托管服务机构，依法落实税费优惠政策。

（二）健全农村留守儿童救助保护机制

1、实行动态管理机制。在摸底排查的基础上，建立农村留守儿童台账，准确掌握农村留守儿童家庭情况、监护情况、就学情况、行为情况等。实行动态管理，对父母或一方已返乡承担监护责任的，及时取消，对新增的及时建档立卡，落实好监护人，纳入农村留守儿童关爱保护范围，决不允许监护缺失现象发生。

2、建立强制报告机制。学校、幼儿园、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构及其工作人员，在工作中发现农村留守儿童脱离监护单独居住生活或失踪、

监护人丧失监护能力或不履行监护责任、疑似遭受家庭暴力、疑似遭受意外伤害或不法侵害等情况的，应当在第一时间向公安机关报告。负有强制报告责任的单位和人员未履行报告义务的，其上级机关和有关部门要严肃追责。其他公民、社会组织积极向公安机关报告的，应当给予表扬和奖励。

3、健全应急处置机制。公安机关要及时受理有关报告，第一时间出警调查，有针对性地采取应急处置措施。强制报告责任人和有关单位要协助公安机关做好调查和应急处置工作。属于农村留守儿童单独居住生活的，要责令其父母立即返回或确定受委托监护人，并对父母进行训诫；属于监护人丧失监护能力或不履行监护责任的，要联系农村留守儿童父母立即返回或委托其他亲属监护照料；上述两种情形联系不上农村留守儿童父母的，要就近护送至其他近亲属、村（居）民委员会或救助管理机构、福利机构临时监护照料，并协助通知农村留守儿童父母立即返回或重新确定受委托监护人。属于失踪的，要按照儿童失踪快速查找机制及时开展调查。属于遭受家庭暴力的，要依法制止，必要时通知并协助民政部门将其安置到临时庇护场所、救助管理机构或者福利机构实施保护；属于遭受其他不法侵害、意外伤害的，要依法制止侵害行为、实施保护；对于上述两种情形，要按照有关规定调查取证，协助其就医、鉴定伤情，为进一步采取干预措施、依法追究相关法律责任打下基础。公安机关要将相关情况及时通报乡镇人民政府（街道办事处）。

4、健全评估帮扶机制。乡镇政府（街道办事处）要会同县级民政、教育、公安、司法、人力资源社会保障、卫生计生、共青团、妇联等部门、单位，在村（居）民委员会、中小学校、医疗机构、社会工作专业服务机构以及亲属的协助下，对留守儿童的安全处境、监护情况、身心健康状况等进行调查评估。委托监护人较好履行监护职责，农村留守儿童生活、教育、身心健康等方面得到较好保障的，评估结果为较好；委托监护人能基本履行监护职责，农村留守儿童生活、教育、身心发展等方面得到基本保障，但未成年人有不良行为、心理失当等情况的潜在风险的，评估结果为一般；无人监护、父母一方外出务工另一方无监护能力（即留守在家的父亲或母亲因重病、重残等原因丧失监护能力）或委托监护人监护教育能力不足，农村留守儿童生活、教育、身心发展得不到有效保障，极易或已经出现心理失当、辍学、严重不良行为、外出流浪乞讨等非正常情况的，评估结果为差。评估每年进行2次，重点对象随时评估。对农村留守儿童评估结果为较好的采取关心式帮扶，经常联系、定期走访，重点关注农村留守儿童生活学习娱乐等情况；对评估结果为一般的实行关爱式帮扶，重点关注农村留守儿童心理健康和日常行为；对评估结果为差的实行保护式帮扶，重点解决农村留守儿童生活、学习、医疗、健康等方面的实际困难，有针对性地组织落实监护指导、医疗救治、心理疏导、行为矫治、法律服务、法律援助等专业服务。

5、健全监护干预机制。对实施家庭暴力、虐待或遗弃农村留守儿童的父母或受委托监护人，公安机关应当给予批评教育，必要时依法予以治安管理处罚，情节恶劣构成犯罪的，依法立案侦查。对于监护人将农村留守儿童置于无人监管和照看状态导致其面临危险且教育不改的，或者拒不履行监护职责6个月以上导致农村留守儿童生活无着的，或者实施家庭暴力、虐待或遗弃农村留守儿童导致其身心健康严重受损的，其近亲属、村（居）民委员会、乡镇政府（街道办事处）、县级民政部门等有关人员或者单位要依法向人民法院申请撤销监护人资格，另行指定监护人。

6、完善源头预防机制。一是落实农民工返乡创业就业政策。结合各地实际，制定和落实支持农民工返乡创业的各项政策措施。依托当地资源优势和种养习惯，通过结对帮扶、资金支持、技术服务、订单收购等方式，扶持农村留守儿童家庭发展投资少、见效快、风险小的特色产业。采取以奖代补、先建后补、财政贴息等方式，扶持“农家乐”、特色采摘、农耕体验、休闲养生、旅游产品制作等乡村旅游业。对吸纳农村留守儿童家庭成员就业30人以上或带动10户以上的各类经营主体，在用地保障、财政政策、银行贷款等方面给予重点支持。通过政府购买部分公益岗位，安排农村留守儿童困难家庭成员就业。支持建档立卡贫困户的农村留守儿童困难家庭，利用特色产业扶贫基金、小额贷款扶贫担保基金等发展特色种养和加工业。做好农村留守儿童家庭外出务工人员摸底排查工作，

为精准制定农民工返乡创业就业政策提供依据。二是落实外来务工人员子女同城待遇。大力推进外来务工人员市民化进程，为其更好地监护照料未成年子女创造条件。公安机关要结合户籍制度改革，研究完善外来务工人员随行未成年子女的落户政策，逐步使其享受与城市居民同等待遇，为外来务工人员照料子女创造条件。教育部门要结合当地实际，完善随迁子女入学（入园）办法，坚持以全日制公办中小学（普惠性幼儿园）为主、相对就近原则，在调查摸底的基础上，提前公布空余学位，接受随迁子女入学（入园）申请，简化入学（入园）手续，进一步做好外来务工人员随迁子女平等接受义务教育、学前教育工作，完善符合条件的外来务工人员随迁子女接受义务教育后在流入地参加升学考试的政策措施。卫生计生部门要将辖区内居住半年以上的外来务工人员及其子女纳入当地基本公共卫生服务范围。住房城乡建设部门要研究制定外来务工人员房屋租赁政策和购买普通商品住房的支持政策。人力资源社会保障部门要统筹解决外来务工人员及其子女养老、医疗、工伤、生育等社会保险问题。三是开展农村留守儿童家庭脱贫帮扶行动。加大教育扶贫、智力扶贫、健康扶贫、能力扶贫力度，纳入脱贫攻坚工作内容，使贫困地区农村留守儿童上升有通道、就业有技能、发展有希望。鼓励企业等社会力量积极参与扶贫，构建全社会结对帮扶机制，引导和鼓励外来务工人员参加职业技能培训。完善外来务工人员社会保险关系转移接续，扩大参保覆盖面。组织实施健康扶贫工

程，从源头上防止因病致贫、因病返贫。将农村留守儿童关爱保护工作纳入“三农”工作重要内容，纳入新农村建设大局和美丽乡村建设规划。坚持精准扶贫、精准脱贫，切实解决好“扶持谁、谁来扶、如何扶、怎么退”的问题，确保提前完成脱贫攻坚任务，确保农村留守儿童家庭同步迈入小康社会，为彻底解决阶段性农村留守儿童问题打下基础。

7、强化激励问责机制。要建立和完善工作考核和责任追究机制，对认真履责、工作落实到位、成效明显的，要按照国家有关规定予以表扬和奖励；对工作不力、措施不实、造成严重后果的，要追究有关领导和人员责任。对贡献突出的社会组织和个人，要适当给予奖励。

（三）加强农村留守儿童救助、教育和司法保护。

1、救助保护。发挥民政部门牵头职责，做好监护责任缺失、遭受家庭暴力、被虐待、流浪乞讨等农村留守儿童救助工作。对监护人家境经济困难且符合有关社会救助、社会福利政策的，民政等社会救助部门要及时纳入保障范围。对遭遇重大突发事件导致基本生活陷入困难、生存面临困境的农村留守儿童及其家庭实施临时救助。要统筹社会救助、社会福利、社会组织、社区建设、社会工作等资源，扎实做好农村留守儿童救助保护工作。强化农村留守儿童医疗保护，建立健全农村留守儿童医疗救助制度，做好基本医疗保险、居民大病保险与医疗救助制度的有机衔接，落实重特大疾病医

疗救助政策和计生帮扶政策，做好疾病应急救助工作，提高农村留守儿童医疗保障水平。

2、教育保护。教育部门要认真做好农村留守儿童入学管理工作，全面了解农村留守儿童学籍变动情况，将保障农村留守儿童按时入学作为控辍保学工作的重要内容。依托山东省未成年人（留守儿童）关爱保护信息管理平台，建立在校农村留守儿童信息台账，准确掌握农村留守儿童家庭情况、监护现状、身心健康等基本信息，及时将农村留守儿童的辍学、失学、逃学等情况通报其家长或监护人，学校、父母和监护人共同做好劝学、返学工作。加大心理健康教育专业队伍建设力度，到 2017 年，每所义务教育阶段学校至少配备 1 名心理健康辅导教师或接受过心理健康指导培训的兼职教师，实现心理健康辅导常态化、全覆盖。建立农村留守儿童教育资助制度，免除困难农村留守儿童学杂费用。加大农村寄宿制学校建设力度，力争实现有需求的农村留守儿童全部住校。实施“乡镇幼儿园建设项目”，每个乡镇至少办好 1 所公办中心幼儿园，每个社区建设 1 所达到省定办园标准的幼儿园，或按照“大村独办、小村联办、服务半径 1.5 公里”的原则建设村办幼儿园，实现公共学前教育资源全覆盖，满足适龄儿童就近接受学前教育的需求。农村中小学和教学点，专门建设或结合现有功能室设立农村留守儿童关爱活动室，配备图书、计算机、电话等，为农村留守儿童开展阅读、亲情联络等活动提供场所和条件。

3、司法保护。全面开展农村留守儿童司法保护，对问题家庭进行排查梳理和监护干预。落实和完善农村留守儿童中社区服刑人员的权益保护和教育帮扶制度，指导、督促各级法律援助机构做好农村留守儿童法律援助工作。通过以案释法、社区普法、针对重点对象开展法制宣传教育等多种形式，深入宣传未成年人保护法律法规和政策措施，引导未成年人父母自觉履行监护责任，强化强制报告主体的法律意识。积极引导法律服务人员为合法权益受到侵害的农村留守儿童及其家庭提供法律援助和法律服务。依法惩处各类侵害农村留守儿童权益的犯罪行为，依法追究失职父母以及其他侵害人的法律责任。

四、工作保障

（一）加强组织领导。建立利津县农村留守儿童关爱保护工作联席会议制度，统筹协调指导全县农村留守儿童关爱保护工作，及时研究解决工作中遇到的重大问题。县级政府要明确相应工作机构，统筹协调做好农村留守儿童关爱保护工作。乡镇政府（街道办事处）要具体抓好农村留守儿童日常帮扶工作。按照“谁主管、谁负责”和属地管理的原则，各级政府和相关部门要细化实化工作任务，明确实施步骤和保障措施，制定时间表和路线图，形成各司其职、各负其责、密切配合、责任到人、齐抓共管的工作格局。

（二）加强能力建设。加快农村寄宿制学校和县区、乡镇（街道）、村（居）未成年人（留守儿童）关爱保护服务体系建设。财

政部门要多渠道筹措资金，支持做好农村留守儿童关爱保护工作。鼓励企事业单位、公益慈善组织提供帮扶资金，引导社会资金、爱心捐款投向农村留守儿童关爱保护工作。实行政府购买服务，引导社工人才、社会志愿者、社会组织等社会力量积极参与，不断提升专业能力，切实解决基层工作人手少、任务重等难题，补齐“最后一公里”短板。

（三）完善信息平台。依托山东省未成年人（留守儿童）关爱保护信息管理平台，建成纵向贯通县、乡镇（街道）、村（居），横向联接民政、教育、公安、司法、人力资源社会保障、卫生计生、扶贫办、共青团、妇联、残联等部门、单位的全县农村留守儿童关爱保护工作网络，综合利用云计算、大数据、物联网、移动互联网等现代信息技术，为各级各部门信息共享、协同办公提供技术支撑，形成信息共享、协同办公、处置及时的工作格局。要整合现有资源，开通全县农村留守儿童关爱保护热线，了解农村留守儿童诉求，及时受理农村留守儿童求助申请，有针对性地做好农村留守儿童帮扶工作。

（四）加强宣传引导。加大对农村留守儿童权益保护法律法规宣传力度，开展形式多样的宣传教育活动，强化家庭自觉履责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识。大力弘扬社会主义核心价值观和中华民族恤孤慈幼的传统美德，鼓励和倡导邻里守望和社区互助行为，宣传报道先进典型，发挥示范带动作用。建立健全與

情监测预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时妥善回应社会关切，共同营造良好社会氛围。

附件：利津县农村留守儿童关爱保护工作联席会议组成人员名单

附件

利津县农村留守儿童关爱保护工作 联席会议制度单位名单

县委组织部、县委宣传部、县委政法委、县编办、县扶贫办、县文明办、县综治办、县人大、县人民法院、县人民检察院、县发展改革委、县教育局、县公安局、县民政局、县司法局、县财政局、县人力资源社会保障局、县住房城乡建设局、县农业局、县卫生计生委、县国税局、县地税局、县新闻出版广电局、县统计局、县审计局、县法制办、县总工会、团县委、县妇联、县残联、县机关工委。

利津县人民政府办公室

2017年12月7日印发
