

# 安康市人民政府文件

安政发〔2016〕36号

---

## 安康市人民政府关于 加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见

各县区人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为加强农村留守儿童关爱保护工作，切实解决农村留守儿童的困难和问题，根据《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）和《陕西省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》（陕政发〔2016〕32号）精神，结合我市农村留守儿童关爱保护工作实际，现提出如下实施意见。

### 一、重要意义

做好农村留守儿童关爱保护工作，关系未成年人健康成长，关系家庭幸福与社会和谐稳定，关系脱贫攻坚和全面建成小康社会大局。党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府高度重视，对做好农村留守儿童关爱保护工作提出了明确要求。据不完全统计，目前全市约有3万农村留守儿童，随着外出务工人员增多，农村留守儿童权益保障问题日益突出。近年来，各县区、各有关部门做了大量卓有成效的工作，对促进广大农村留守儿童健康成长起到了积极作用，但仍存在家庭监护缺乏监督指导、关爱服务体系不完善、救助保护机制不健全等薄弱环节，农村留守儿童关爱保护工作制度化、规范化建设亟待加强。各县区、各有关部门要充分认识加强农村留守儿童关爱保护工作的重要性和紧迫性，切实增强责任感和使命感，加大工作力度，采取有效措施，确保我市农村留守儿童得到妥善监护照料和更好关爱保护。

## 二、总体要求

**（一）指导思想。**全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照国务院和省委、省政府以及市委、市政府的决策部署，以促进未成年人健康成长为出发点和落脚点，坚持依法保护、儿童优先、儿童利益最大化，进一步推动《中华人民共和国未成年人保护法》等法律法规的实施；坚持问题导向，强化家庭监护主体责任，加大关爱保护和农村工作力度，加快扶贫攻坚进程，逐步减少儿童

留守现象，确保农村留守儿童安全、健康、受教育等权益得到有效保障。

**（二）基本原则。**坚持家庭尽责。落实家庭监护主体责任，监护人要依法尽责，在家庭发展中首先考虑儿童利益；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。

坚持政府主导。把农村留守儿童关爱保护工作作为各级政府的重要工作内容，落实县、镇两级政府属地责任，强化民政、教育等有关部门的监督指导责任，健全农村留守儿童关爱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。

坚持全民关爱。充分发挥村（居）民委员会、群团组织、社会组织、专业社会工作者、志愿者等各方面积极作用，着力解决农村留守儿童在生活、监护、成长过程中遇到的困难和问题，形成全社会关爱农村留守儿童的良好氛围。

坚持标本兼治。既立足当前，完善政策措施，健全工作机制，着力解决农村留守儿童监护缺失等突出问题；又着眼长远，统筹城乡发展，从根本上解决儿童留守问题。

**（三）总体目标。**家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系全面建立，强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等农村留守儿童救助保护机制有效运行，关爱保护农村留守儿童的宣传教育活动深入持久，侵害农村留守儿童权益的事件得到有效遏制。到 2020 年，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的意识普遍增强，农村留守儿童成长环境更为改善、安全更有保障，农村留守儿童数量明显减少。

### 三、完善农村留守儿童关爱服务体系

**（一）强化家庭监护主体责任。**家庭监护是保障儿童健康成长的基础，儿童监护主体责任在家庭，父母必须依法履行对未成年子女的监护职责和抚养、教育义务。外出务工人员要尽量携带未成年子女共同生活或父母一方留家照料，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，不得让不满十六周岁的儿童脱离监护单独居住生活。父母双方外出务工前应将务工地点、联系方式和委托监护等基本信息主动告知村（居）民委员会和未成年子女就读学校，增强与农村留守儿童教师或委托监护人的联系。外出务工人员要与留守的未成年子女常联系、多见面，及时了解掌握他们的各项成长状况，给予更多亲情关爱，重视假期农村留守儿童的生活学习。镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会要加强对父母或受委托监护人的法制、家庭教育责任和监护指导，强化家长作为第一监护人的主体责任意识，确保农村留守儿童得到妥善照顾和有效管护，用工企业、单位要提醒、督促务工人员履行家庭监护责任。父母、受委托监护人不履行监护职责或侵害未成年人合法权益的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门要及时予以劝诫、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。

**（二）强化县、镇两级政府和村（居）民委员会职责。**农村留守儿童关爱保护工作实行属地管理、分级负责制。县、区人民政府要结合本地实际，制定切实可行的农村留守儿童关爱保护政策措施，组织开展关爱保护行动，确保关爱保护工作覆盖本行政区域内所有农村留守儿童。镇人民政府（街道办事处）要加强对农村留守儿童家长、亲属和其他监护人的法治宣传、监护监督和指导，督促其履行监护责任。要建立本辖区内农村留守儿童基础信息库，一人一档案，实行动态管理、精准施策，为开展农村留守儿童关爱保护工作提供详实的基础信息，隐瞒、谎报、误报档案信息的要严肃追责。要采取党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等方式，对重点农村留守儿童家庭进行核查，确保农村留守儿童得到妥善照料。村（居）民委员会要定期走访、全面排查，及时掌握农村留守儿童的家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息，掌握父母或其他监护人对未成年人的监护情况，并向镇人民政府（街道办事处）报告；对受委托监护的农村留守儿童要专人进行监护走访，指导帮助监护人妥善照料农村留守儿童。发现农村留守儿童单独居住生活的情况，要及时采取措施予以关爱保护。要为农村留守儿童与外出务工父母联络沟通提供便利条件。对父母或受委托监护人不履行监护职责的，村（居）民委员会要协同公安机关等相关部门及时予以纠正，情节严重或造成严重后果的，及时报知公安等有关机关要依法追究其责任。

**（三）强化教育部门和学校关爱保护力度。**全市各级教育部门要严格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对农村留守儿童心理健康教育，积极引导、全面促进农村留守儿童心理、人格健康发展；加强对农村留守儿童相对集中学校教职工专题培训工作，提高班主任和宿舍管理人员关爱照料农村留守儿童的综合能力；协调公安部门在中小学建立法制辅导员制度，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，做好法治宣传和安全教育；将农村留守儿童管理工作纳入学校年终目标考核内容，与校长、教师的绩效考核挂钩。各中小学校要建立农村留守儿童管理工作机制，对农村留守儿童受教育情况实施全程管理，建立与家长、受委托监护人定期联系制度，定期向家长或受委托监护人介绍学生在校表现和学习等情况，提升监护人的责任意识和教育管理能力；及时了解无故旷课农村留守儿童情况，落实辍学学生登记、劝返复学和书面报告制度，对经多次劝返无效的，应书面报告县级教育行政部门和镇人民政府（街道办事处），依法采取有效措施劝返复学；寄宿制学校要加强对寄宿留守儿童全方位管理，丰富校园文化生活，为农村留守儿童健康成长创建良好环境和条件。

**（四）强化群团组织关爱服务优势。**各级工会要广泛动员、组织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，为农村留守儿童提供假期日间照料、心理疏导等关爱服务。

共青团和少先队组织，要广泛动员广大团员、少先队员、青少年社会工作者、青年志愿者等，依托青年社会组织机构和活动阵地，为农村留守儿童提供假期日间照料、课后辅导、心理疏导等关爱服务。各级妇联要发挥在农村留守儿童关爱保护工作中的特有优势，依托妇女之家、儿童之家等活动场所，为农村留守儿童和其他儿童提供关爱服务，加强对农村留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导。各级残联要组织开展农村留守残疾儿童心理辅导、康复、教育等工作。各级关工委要组织动员广大离退休老同志协助做好农村留守儿童关爱与服务工作。

**（五）强化社会力量积极参与。**全市各级民政部门要通过政府购买服务、提供场所、组织志愿者服务等方式支持其社会工作服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织深入城乡社区、学校和家庭，开展农村留守儿童家庭教育指导、心理疏导、行为矫治、社会融入、家庭关系调适等专业服务。积极开展结对帮扶活动，鼓励和倡导与农村留守儿童结对子，实行“一对一”关爱。各县区要支持社会组织、爱心企业依托学校、社区综合服务设施举办农村留守儿童托管服务机构，为农村留守儿童提供委托监护照料服务。各级财税部门要依法落实税费减免优惠政策。

#### **四、建立健全农村留守儿童救助保护机制**

**（一）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，应当在第一时间向属地公安机关及时报告。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，应及时给予表扬和奖励。

**（二）建立应急处置机制。**各县区要制定完善农村留守儿童突发事件应急预案，形成统一指挥、信息畅通、流程清晰、职责明确、转接有序、快速响应、处置有效的反应和处置机制，强化信息化、精细化、规范化管理调度，对行政区域内发生的侵害儿童行为第一时间发现、快速处置、实时公布信息、不留盲区。涉及农村留守儿童的案（事）件，公安机关要第一时间处置应对，报警求助要第一时间接警受理，风险隐患要第一时间通报有关部门，强制报告责任人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，公安机关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，公安机关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，公安机关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，公安机关要启动儿童失踪快速查找机制迅速开展调查。属于遭受家庭暴力的，公安机关要依法制止，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，公安机关要依法制止侵害行为、实施保护；对于上述两种情形，公安机关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、依法追究法律责任打下基础。公安机关要将有关情况及时通报镇人民政府（街道办事处）。

**（三）建立健全评估帮扶机制。**各县区要采取严密措施综合干预农村留守儿童意外伤害，加强监护人预防和控制儿童伤害的安全宣传，增强农村留守儿童自我防范意识。有关部门要特别加强重点时段、重点环节、重点隐患点的排查，建立安全责任制和隐患报告制度，有效防控、消除农村留守儿童溺水、跌伤、交通事故、烫伤、坠落、中毒等伤害因素，督促用工单位准确掌握外来务工人员未成年子女的随迁或留守情况。镇人民政府（街道办事处）要在有关部门、组织、专业机构的协助下，定期对行政区域内农村留守儿童的安全处境、监护情况、身心健康状况等方面进行调查评估，分类动态管理，特殊对象跟踪监管，有针对性地安排监护指导、医疗救治、心理疏导、行为矫治、健康检查、法律服务、法律援助等专业服务，做到特殊农村留守儿童发现、报告、转接、救助保护工作无缝对接。各县区以及有关部门要保障农村留守儿童的基本生活，完善城乡低保、慈善关爱、儿童福利等综合性保障措施，健全农村留守儿童各项分类社会保障、社会救助制度，不断加强社会保险体系建设。

**（四）落实监护干预机制。**未成年人的父母已经死亡或者没有监护能力的、因特殊原因不能履行监护职责委托其他监护人的，要按照《中华人民共和国民法通则》规定处理，签订委托监护协议等法律手续。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经教育不改的，或者拒不履行监护职责六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、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。

## **五、进一步从源头上逐步减少儿童留守现象**

**（一）为农民工家庭提供更多帮扶支持。**各县区要大力推进农民工融入城镇，为其监护照料未成年子女创造更好条件。公安部门对符合落户条件的农民工，要有序推进其本人及家属落户。住房城乡建设部门对符合住房保障条件的要纳入保障范围，通过实物配租公共租赁住房或发放租赁补贴等方式，满足其家庭的基本居住需求。各县区对不符合落户条件或住房保障条件的农民工，要在生活居住、日间照料、义务教育、医疗卫生等方面提供帮助。公办义务教育学校要对农民工未成年子女开放，通过政府购买服务等方式支持农民工未成年子女接受义务教育，有效解决

务工人员未成年子女上学、随迁生活等后顾之忧。

**（二）促进农民工返乡创业就业。**大力发展县域经济，落实关于支持农民工返乡创业就业的系列政策措施。加快农村社区建设和发展特色小镇，辐射带动新农村建设。提高农村各种公共服务资源投放规模和利用效率，使农村留守儿童享受更多的公共服务。准确掌握农村留守儿童家庭成员就业、创收情况，为引导和鼓励农村劳动力就近就地转移就业、家庭劳动力返乡工作积极创造条件。将农民工返乡就业政策、岗位信息宣传作为关爱帮扶措施的重要内容，结合企业用工需求和个人意愿，有针对性地为农村留守儿童家庭劳动力提供就业指导、岗位推荐和职业技能培训、劳动维权、农村实用技术提升、保险等信息和服务。加快发展地方优势特色产业，大力扶持农民工创业，制定和落实财政、金融等激励政策，落实定向减税和普遍性降费政策。

## **六、强化农村留守儿童关爱保护工作保障措施**

**（一）加强组织领导。**各县区、各有关部门要把农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程、纳入脱贫攻坚和全面建成小康社会大局，一级抓一级，层层抓落实。各县区政府要建立农村留守儿童关爱保护部门联席会议制度，及时通报情况，研究解决工作中的重大问题；县级政府要结合本地实际，制定切实可行的农村留守儿童关爱保护工作方案，加强统筹协调和督促检查，工作不力、措施不实的要限期整改，对造成严重后果的，要追究有关领导和人员责任。县级民政部门及救助管理机构要对镇人民政

府(街道办事处)、村(居)民委员会开展的农村留守儿童监护监督等工作提供政策指导和技术支持。

**(二) 细化实施方案。**2016年11月底前,各县区、各有关部门要结合实际,制定具体实施方案。要认真学习借鉴省内外经验和做法,进一步完善政策规定和保障措施,细化业务流程和工作要求,明确部门职责和任务分工,确保关爱保护措施因地制宜、切实可行。要强化关爱服务和救助保护的有效衔接,区分安全处境、监护情况、身心健康、生活照料等情况和类型,明确重点对象,因人施策、按需帮扶,确保农村留守儿童得到妥善照料和有效关爱。要着眼长远,加快统筹城乡发展,推进基本公共服务均等化,从根本上解决农村留守儿童问题。

**(三) 强化精细管理。**要加快构建全市上下衔接、条块互动的农村留守儿童信息监管平台。2016年底,基本形成市、县、镇、村四级联动监管网络,实现农村留守儿童精准定位到村、精准识别到户、精准建档到人。各县区人民政府要对行政区域内农村留守儿童进行全面摸底排查,准确掌握农村留守儿童数量规模、分布区域、家庭组成、监护照料、教育就学等基本信息。镇人民政府(街道办事处)要建立详实完备、动态更新的农村留守儿童信息库,每个季度向县级民政部门报送农村留守儿童更新信息。县级民政、教育部门和公安机关要建立健全农村留守儿童基本信息动态管理机制,加强信息共享,确保民政部门社会事务管理、教育部门中小学学籍管理、公安机关户籍管理有关信息精准衔接。

**（四）加强保障能力。**各县区政府要加大财政投入，多渠道筹措资金，支持做好农村留守儿童关爱保护工作。要积极引导社会资金投入，为农村留守儿童关爱保护工作提供更加有力的支撑。各级财政、审计、监察等部门要加强对专项资金审计监督和管理，确保资金安全。要通过整合现有机构、内部调剂编制的办法，切实加强农村留守儿童关爱保护机构建设，配齐配强工作人员，保障必要的工作条件，确保事有人干、责有人负。加快孵化培育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，加快社会工作专业队伍建设，为开展留守儿童关爱服务提供支持。

**（五）强化激励问责。**各县区要建立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，按照有关规定予以表扬和奖励；对重视不够、措施不实、落实不力，尤其是风险隐患防控不扎实、突发事件处置不力、失职渎职、关爱帮扶流于形式的，要严肃问责、严肃处理。对骗取、挪用、挤占、侵吞涉及农村留守儿童资金物资构成犯罪的要追究法律责任。对贡献突出的社会组织和个人，要适当给予奖励。

**（六）加强宣传引导。**加强未成年人保护法律法规和政策措施宣传工作，开展法律讲座、家长学校、道德讲堂等形式多样的宣传教育活动，加大农村法制、禁毒、防艾等方面宣传工作力度，增强政府主导、全民关爱的责任意识 and 家庭自觉履行监护责任的法律意识，改善有益于农村留守儿童健康成长的农村社会文化环

境。大力挖掘农村留守儿童积极向上、健康快乐、自强自立、自尊自信的优秀事迹和关爱工作典型事例，及时总结关爱救助保护工作的经验和做法，发出好声音，凝聚正能量，努力营造全社会关注、关心、关爱农村留守儿童的良好氛围。对侵犯儿童合法权益的反面案例要及时曝光。构建舆论引导机制，积极利用互联网等平台广泛收集社情民意，加强舆情预警，掌握苗头性、倾向性问题，及时将矛盾化解在萌芽状态，及时发布突发事件信息，主动回应社会关切，正确引导社会舆论。

各县区要结合实际，制定具体实施方案，明确职责分工和工作任务。市民政局、市教育局、市公安局等部门要加强对本实施意见执行情况的监督检查，重要情况及时向市政府报告。对本实施意见的执行情况，市政府将适时组织专项督查。

安康市人民政府

2016年10月11日

---

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

---

安康市人民政府办公室

2016年10月11日印发

---