



阜新市人民政府关于 加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见

阜政发〔2016〕57号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属单位：

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）和《辽宁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》（辽政发〔2016〕43号）精神，切实加强我市农村留守儿童关爱保护工作，依法维护未成年人的合法权益，确保农村留守儿童健康成长。现提出如下实施意见。

一、总体要求

农村留守儿童是指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、留在农村生活的不满十六周岁的未成年人。无监护能力是指留守在家的父亲或母亲因重病、重残等原因丧失监护能力。做好农村留守儿童关爱保护工作，是各级政府的重要职责，也是家庭和社会的共同责任。各县区、有关部门和单位要充分



认识加强农村留守儿童关爱保护工作的重要性和紧迫性，增强责任感和使命感，加大工作力度，采取有效措施，确保农村留守儿童得到妥善监护照料和更好的关爱保护。

（一）指导思想。

全面落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神，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，不断健全法律法规和制度机制，坚持问题导向，强化家庭监护主体责任，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。按照儿童利益最大化原则，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重要工作内容，落实县区、乡镇人民政府（街道办事处）属地责任，强化民政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）工作目标。

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，建立健全强制报告、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，形成“政府主导、部门联动、家庭尽责、社会参与”的工作格局。到 2020 年，全市未成年人救助保护政策和制度更加健全，全社会关爱保护儿童的意识普遍增强，儿童成长环境更为改善，安全更有保障，儿童留守现象明显减少。

二、工作任务

（一）建立健全农村留守儿童关爱服务体系。

1. 强化家庭监护主体责任。父母要依法履行对未成年子女的监护职责和抚养义务。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。外出务工人员要与留守未成年子女常联系、多见面，及时了解掌握他们的生活、学习和心理状况，给予更多亲情关爱。父母或受委托监护人不履行监护职责的，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，公安等有关部门要依法追究其责任。（市公安局、市民政局、市中法、市检察院、团市委、市妇联。列第一位者为牵头单位，其他有关部门按照职责分工负责，下同）

2. 落实政府责任。各县区、乡镇政府（街道办事处）要把农村留守儿童关爱保护工作作为重要内容，纳入议事日程，强化基层政府和农村基层组织的职责。各县区人民政府要切实加强统筹协调和督促检查，结合本地实际制定切实可行的农村留守儿童关爱保护措施，认真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。乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会要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。村（居）民委员会要每月至少走访一次留守儿童家庭、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，并向乡镇人民政府（街道办事处）报告；要为农村留守儿童通过电话、视频等方式



与父母联系提供便利。乡镇人民政府（街道办事处）要全面开展农村留守儿童的摸底排查工作，建立详实完备、动态更新（每季度至少更新一次）的农村留守儿童信息台账，并每个季度向县区民政部门报送农村留守儿童信息，并抄报县区教育部门和公安部门；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；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。（各级人民政府、市教育局、市公安局、市民政局）各级民政部门及救助管理机构要对乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会开展的监护监督等工作提供政策指导和技术支持。（市民政局）

3. 加大教育保护力度。各县区人民政府要完善控辍保学部门协调机制，督促监护人送适龄儿童、少年入学并完成义务教育。（各级人民政府、市教育局）教育行政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，开展好法治宣传和安全教育，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。中小学校要对农村留守儿童受教育情况实施全程管理，利用电话、家访、家长会等方式加强与家长、受委托监护人的沟通交流，了解农村留守儿童生活情况和思想动态，帮助监护人掌握农村留守儿童学习情况和在校生活情况，提升监护人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，劝返无效的，应书面报告县区教育行政部门和乡镇人民政府（街道办事处），依法采取措施劝返复学。县级教育行政部门和中小学校、幼儿园要全面建立留守儿童档案，逐一登记其父母外出务工和监护人变化情况（每季度至少更新一次），并在学籍管理信息系统中进行标识。中小学校、幼儿园要建立学校领导、班主任、任课教师与留守儿童结对帮扶制度，确保所有留守儿童都有结对帮扶教师，及时了解留守生活情况和思想动态，并给予必要支持；帮助农村留守儿童通过电话、视频等方式加强与父母的情感联系和亲情交流。寄宿制学校要完善教职工值班制度，落实学生宿舍安全管理责任，丰富校园文化生活，引导寄宿学生积极参与体育、艺术、社会实践等活动，增强学校教育吸引力。（市教育局、市公安局、市司



法局)

4. 发挥群团组织关爱服务优势。各级工会、共青团、妇联、残联、关工委等群团组织要发挥自身优势，积极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；在开展活动或工作中发现农村留守儿童脱离监护单独居住生活、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，应当第一时间向公安机关报告。工会、共青团要广泛动员广大职工、团员青年、少先队员等开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动。妇联要依托妇女、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，引导他们及时关注农村留守儿童身心健康状况，加强亲情关爱，依法履行监护和教育职责。残联要组织开展农村留守残疾儿童康复等工作。关工委要组织动员广大老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等离退休老同志，通过老少携手、实名结对帮扶活动，充分利用农村关工委活动阵地，开展日间照料、课业辅导、心理疏导等各项关爱活动，协同做好农村留守儿童的关爱与服务工作。（市总工会、团市委、市妇联、市残联、市关工委分别牵头，市公安局）



5. **推动社会力量积极参与。**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，民政等部门要通过政府购买服务等方式支持其深入城乡社区、学校和家庭，开展农村留守儿童监护指导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等专业服务。充分发挥市场机制作用，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，财税部门要依法落实税费减免优惠政策。（市民政局、市财政局、市国税局、市地税局、团市委、市妇联）

（二）建立健全农村留守儿童救助保护机制。

6. **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个人未履行报告义务的，其上级机关、本级政府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。（市教育局、市公安局、市民政局、市卫生计生委，各级人民政府）



7. 完善应急处置机制。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，对因家庭暴力身体受到严重伤害、面临人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，应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。公安机关要将受理报告及应急处置等相关情况及时通报乡镇人民政府（街道办事处）。（市公安局、市民政局、市卫生计生委、市妇联、市中法、市检察院）



8. 健全评估帮扶机制。 乡镇人民政府（街道办事处）接到公安机关通报后，要会同民政部门、公安机关等部门在村（居）民委员会、中小学校、医疗机构以及亲属、社会工作专业服务机构的协助下，对农村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，建立评估档案，有针对性地安排监护指导、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。对于监护人家庭经济困难且符合有关社会救助、社会福利政策的，民政及其他社会救助部门要及时纳入保障范围。（各级人民政府、市教育局、市公安局、市民政局、市司法局、市卫生计生委、市检察院、团市委、市妇联）

9. 强化监护干预机制。 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落的，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、县区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。（市公安局、市民政局、

市中法、市检察院、团市委、市妇联)

(三) 从源头上逐步减少儿童留守现象。

10. 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市民化，为监护照料未成年子女创造更好条件。(各级人民政府、市公安局)符合落户条件的要有序推进其本人及家属落户。

(市公安局)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。(市住建委、市财政局)不符合上述条件的，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。倡导用工单位、社会组织和专业社会工作者、志愿者队伍等社会力量，为其照料未成年子女提供便利条件和更多帮助。(市民政局、市教育局、市卫生计生委)公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放，要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；完善和落实符合条件的农民工子女在输入地参加中考、高考政策。(市教育局、市财政局)

11. 引导扶持农民工返乡创业就业。各县区要大力发展县域经济，落实国务院和省政府关于支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施。要加快发展地方优势特色产业，加强基本公共服务，制定和落实财政、金融等优惠扶持政策，落实定向减税和普遍性



降费政策，为农民工返乡创业就业提供便利条件。（各级人民政府、市金融发展局、市财政局、市人社局、市国税局、市地税局）人力资源社会保障等有关部门要广泛宣传农民工返乡创业就业政策，加强农村劳动力的就业创业技能培训，对有意愿就业创业的，要有针对性地推荐用工岗位信息或创业项目信息。（市人社局）

三、保障措施

（一）加强组织领导。各县区要将农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程，建立健全政府领导，民政部门牵头，教育、公安、司法行政、卫生计生等部门和共青团、妇联等群团组织参加的农村留守儿童关爱保护工作领导小组机制，及时研究解决工作中的重大问题。（各级人民政府、市教育局、市公安局、市民政局、市司法局、市卫生计生委、团市委、市妇联）市政府成立农村留守儿童关爱保护工作领导小组，统筹协调农村留守儿童关爱保护工作的重大事项和难点问题。领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，承担领导小组的日常工作。民政部门作为关爱保护农村留守儿童的牵头部门，应将关爱保护农村留守儿童与未成年人救助保护等工作统一整合，配备专职人员。（市民政局、领导小组各成员单位）民政部门要会同有关部门依托现有信息系统完善



农村留守儿童信息管理功能，健全信息报送机制。（市教育局、市公安局、市民政局）各级妇儿工委和农民工工作领导小组要将农村留守儿童关爱保护作为重要工作内容，统筹推进相关工作。

（市妇儿工委办公室、市人社局）各地民政、公安、教育等部门要强化责任意识，督促有关方面落实相关责任。要加快推动完善未成年人保护相关法规政策，进一步明确权利义务和各方职责，特别要强化家庭监护主体责任，为农村留守儿童关爱保护工作提供有力法律保障。（市教育局、市公安局、市民政局、团市委、市妇联）

（二）加强能力建设。各县区要加强救助管理机构基本建设，依托救助管理机构成立未成年人救助保护场所。（各级人民政府、市民政局）各级发展改革部门要统筹规划，将新建、改扩建救助管理设施纳入国民经济和社会发展规划中，按照分级管理的原则予以支持。（市发展改革委、市民政局）要统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会的作用，逐步完善救助管理机构、福利机构场所设施，满足临时监护照料农村留守儿童的需要。（市民政局、市财政局）各级财政部门要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，支持做好农村留守儿童关爱保护工作。（市财政局、市民政局）各级人力资源社会保障部门要加强救助管理机构岗位设



置的管理工作，科学合理设置救助管理机构工作岗位，根据《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》（国办发〔2011〕39号）精神，落实好救助管理机构的工作人员工资倾斜政策。（市人社局、市民政局）各县区要加强农村寄宿制学校建设，促进寄宿制学校合理分布，满足农村留守儿童入学需求。利用现有公共服务设施开辟儿童活动场所，提供必要托管服务。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。（市教育局、市发展改革委、市财政局）各县区、各有关部门要加强农村留守儿童关爱保护队伍建设，配齐配强工作人员，各级人民政府可通过购买服务等方式为乡镇（街道办事处）配备未成年人（农村留守儿童）关爱保护专职人员，确保事有人干、责有人负。（各级人民政府、市民政局、市财政局、市人社局、市妇联）

（三）强化激励问责。各县区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。（各级人民政府、市综治办、市民政局、市人社局、团市委、市妇联）



（四）做好宣传引导。加强未成年人保护法律法规和政策措施宣传工作，充分发挥广播电视、报刊杂志和手机、微博、微信等新媒体优势，开展形式多样的宣传教育活动，强化政府主导、全民关爱的责任意识和家庭自觉履行监护责任的法律意识。建立健全舆情监测预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时回应社会关切，宣传报道先进典型，营造良好社会氛围。（市文广新局、市综治办、市民政局、市司法局、团市委、市妇联）各县区要结合本地实际，制定具体实施方案。对本实施意见的执行情况，市政府将适时组织专项督查。

附件：阜新市农村留守儿童关爱保护工作领导小组成员名单

阜新市人民政府

2016 年 9 月 22 日

（此件公开发布）



附件：

阜新市农村留守儿童关爱保护工作 领导小组成员名单

组 长： 李志成 市政府副市长

副组长： 张 帆 市政府副秘书长

包凤林 市民政局局长

成 员： 刘 焱 市委政法委副书记、市综治办副主任

张绍斌 市政府法制办副主任

孙文韬 市发展改革委副主任

包 峰 市教育局副局长

黄永强 市公安局副局长

咎国春 市民政局副局长

赵 刚 市司法局副局长

丛长山 市财政局副局长

敦树良 市人社局党委副书记

徐 强 市住建委副主任

王立辉 市文广新局副局长



梁 鸣 市卫生计生委副主任
贾瑞梧 市中法副院长
张诚尧 市检察院副检察长
李 瑛 市总工会常务副主席
杨简旭 团市委副书记
陶淑华 市妇联副主席
范志伟 市残联副理事长
孙凤阳 市关工委副主任

领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，办公室主任由咎国春同志兼任。