



# 淮南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

淮府〔2016〕131号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为全面贯彻落实《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)、《安徽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》(皖政〔2016〕69号)精神，切实加强农村留守儿童关爱保护工作、维护未成年人合法权益，结合我市实际，现提出如下实施意见：

## 一、指导思想

全面落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻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出发点和落脚点，坚持依法保护，建立健全“政府领导、民政牵头、部门联动、家庭尽责、社会参与”的农村留守儿童关爱服务体系，不断健全相关法规和制度机制，坚持家庭尽责、政府主导、全民关爱、标本兼治的原则，强化家庭监护主体责任，加大关爱保护力度，逐步减少儿童留守现象，确保



我市农村留守儿童安全、健康、受教育等权益得到有效保障。

### 二、总体目标

到 2020 年，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关爱保护机制有效运行，侵害农村留守儿童权益的事件得到有效遏制，未成年人保护法规政策体系更加健全，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。

### 三、实施内容

#### （一）不断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。**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、不满 16 周岁的未成年人。农村留守儿童监护主体责任在家庭，父母应当依法履行对子女的监护职责、抚养义务和教育义务。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居家照料，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 周岁的未成年人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，公安等有关机关要依法追究其责任。

**2. 落实县（区）、乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会职责。**按照“属地管理、分级负责”的原则，强化县（区）人民政府，经开区、高新区管委会，乡镇人民政府（街道办事处），村（居）民委员会职责。县（区）人民政府，经开区、高新区管委会要结合当地实际制定切实可行的农村留守儿童关爱保护工作措施，落实统筹协调、经费保障和督促检查等责任，全面组织落实好本行政区域农村留守儿童关爱保护相关工作，确保关爱保护工作覆盖所有农村留守儿童。乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行留守儿童情况排查、台账建立、发现报告、救助保护等职责，通过加强对监护人的法治宣传、培训、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，并向乡镇人民政府（街道办事处）报告。由父母委托其亲属或其他成年人监护的，村（居）民委员会要对被委托人监护能力进行评估，经评估确不具备监护能力的，应予以纠正。乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会要建立包保责任制，对重点对象要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进行核查，确保农村留守儿童



得到及时、有效的关爱保护。

**3. 加大教育部门和学校关爱保护力度。**县(区)人民政府，经开区、高新区管委会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。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；督促指导中小学校、幼儿园及其工作人员树立强制报告意识，开展强制报告工作；加强对农村留守儿童相对集中的学校教职工开展专题培训，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、幼儿园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，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)级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；依



托农村留守儿童之家，帮助农村留守儿童通过电话、视频等方式加强与外出务工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。

**4. 发挥有关部门职能作用。**农村留守儿童关爱保护工作内容多、涉及面广，在充分发挥各级教育、民政、公安部门作用的同时，还应积极发挥法院、检察院、人大内司委、网信、综治、发改、司法、财政、人社、建委、房管、农委、卫生计生、文广新、统计、国税、地税等部门的作用。应切实加强统筹协调，及时研究解决工作中的重大问题，制定考核、评估、奖励、问责办法，形成工作合力。各相关部门要把农村留守儿童关爱保护工作纳入本部门、本系统工作总体安排予以部署和落实，在农村留守儿童家庭监护监督指导、摸底排查、教育关爱、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、跟踪回访等关键环节和工作任务中积极承担责任、发挥作用。各有关部门要相互配合、相互支持，加强资源统筹、信息沟通、工作协调和优势互补，形成各司其职、分工协作、齐抓共管、整体推进的良好工作格局。

**5. 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，整合政策资源，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。工会、共青团要广泛动员广大职工、团员青年、少先队员、青年志愿者、大学生村官等开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动。妇联要依托妇女之家、关爱之家、留守儿童活动室等活动场所，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。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，协同做好农村留守儿童的关爱与服务工作。

**6. 推动社会力量广泛参与。**将农村留守儿童关爱保护工作纳入政府购买公共服务目录，支持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，通过监护指导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等多种形式开展留守儿童关爱服务活动。鼓励企事业单位、社会组织和个人开展爱心捐赠。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、农村闲置公用设施举办农村留守儿童托管服务机构。加强对托管服务机构的监管，明确机构的准入门槛，推进机构的规范化、专业化建设。财税部门积极落实农村留守儿童托管服务机构税费减免优惠政策。



### （二）建立健全关爱保护工作机制。

**1. 建立信息台账制度。**县（区）级民政部门指导乡镇人民政府（街道办事处）全面开展摸底排查工作，督促乡镇人民政府（街道办事处）指导村（居）民委员会开展摸底排查并及时接收汇总摸底排查信息，建立详实完备的农村留守儿童信息台账，一人一档，动态管理，季度核查，及时更新。县（区）级教育部门和中小学校、幼儿园按照摸底排查口径，提供在校在园农村留守儿童有关信息、数据。县（区）级公安机关及派出机构对乡镇人民政府（街道办事处）汇总提供的农村留守儿童排查资料，核实户口登记信息。

**2. 建立强制报告制度。**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要切实履行强制报告义务，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，应及时给予表扬和奖励。

**3. 完善应急处置机制。**公安机关要及时受理有关报告，第



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，并对其父母进行训诫；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所属乡镇人民政府（街道办事处）。

**4. 建立评估帮扶制度。**乡镇人民政府（街道办事处）接到公安机关通报后，要立即会同民政部门、公安机关、司法行政机关在村（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，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。

**5. 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 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、县（区）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。

### （三）从源头上逐步减少农村儿童留守现象。

**1. 为农民工家庭提供更多帮扶支持。**大力推进农民工市民化，在农业转移人口城镇落户、就业能力提升、住房供应保障体系、基本公共服务均等化等方面积极探索，进一步落实土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产收益分配权，初步建立农民工市民化促进机制，为其监护照料未成年子女创造更好条件。有序推进符合条件的农民工及其家属落户。改善农民工居住条件，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。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，逐步推动农民工平等享受城镇基本公共服务。公办义务教育学校要普遍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；按照“两为主、两纳入、三个一样”要求，全面消除随迁子女就学障碍，保障随迁子女接受义务教育同等待遇。完善和落实好符合条件的农民工子女在输入地参加中考、高考政策。

**2. 引导扶持农民工返乡创业就业。**落实支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施，降低返乡创业门槛，健全返乡创业公共服务，为农民工返乡创业就业提供便利条件。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。

### 四、保障措施

**(一) 加强组织领导。**县(区)人民政府，经开区、高新区管委会要参照市级建立的加强农村留守儿童关爱保护工作部门联席会议制度建立本级联席会议制度，并将农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程，健全由政府领导，民政部门牵头，教



育、公安、司法行政、卫生计生等部门和妇联、共青团等群团组织参加的农村留守儿童关爱保护工作领导机制，及时研究解决工作中的重大问题。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。民政、教育、公安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。

**(二) 加大资金投入。**要建立稳定的经费保障机制，将农村留守儿童关爱保障经费纳入市、县(区)财政预算。鼓励和支持有条件的县、区、经开区、高新区要对农村留守儿童关爱保护实行政府购买服务，积极引导社会资金投入和社会力量参与，为农村留守儿童关爱保护工作提供更加有力的支撑。

**(三) 健全保护网络。**县(区)级民政部门要依托救助管理机构或儿童福利机构加强对农村留守儿童关爱保护工作，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。乡镇人民政府(街道办事处)要整合民政、教育、卫生计生和妇联、共青团等单位的资源，明确专人担任儿童保护督导员(儿童福利主任)，负责辖区内留守儿童关爱保护工作。村(居)民委员会要指定村(居)委会成员担



任儿童保护专干。学校应安排教师兼任留守儿童关爱保护辅导员。

(四) 加强能力建设。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。统筹农村少儿活动场所等设施资源，丰富农村留守儿童的校内外生活。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。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，为农村留守儿童开展专业服务。

(五) 强化激励问责。县(区)人民政府，经开区、高新区管委会要将农村留守儿童关爱保护工作成效纳入有关工作考核指标体系，建立健全工作考核和责任追究机制。有关部门要定期对农村留守儿童关爱保护工作开展情况进行督查。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；对措施不落实、执行不到位的，督促限期进行整改；对因工作不力、措施不实造成严重后果的，要追究有关负责人和人员责任。对贡献突出的社会组织和个人，要适当给予奖励。

(六) 广泛宣传引导。加大对未成年人保护法律法规、政策措施和农村留守儿童关爱保护工作的宣传力度，充分利用广播、电视、报纸、杂志等传统媒体和短信、微信、微博、网络等新兴媒体，开展形式多样的宣传教育活动，强化政府主导、全民关爱



## 淮南市人民政府行政规范性文件

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。

县（区）人民政府，经开区、高新区管委会要结合本地实际，制定具体实施方案，实施情况于每年底前报市农村留守儿童关爱保护工作联席会议办公室，市政府将适时组织专项督查。

淮南市人民政府

2016年12月27日