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

（征求意见稿）

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

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、无法与父母正常共同生活的不满十六周岁的未成年人。农村留守儿童问题是经济社会和城镇化发展中的阶段性问题，是城乡发展不均衡、公共服务不均等、社会保障不完善等问题的深刻反映。留守儿童与父母长期分离，缺乏亲情关爱和有效监护，极易出现心理健康问题甚至极端行为，容易遭受意外伤害甚至不法侵害。农村留守儿童和其他儿童一样是祖国的未来和希望，他们的健康成长关系到自身的前途命运，关系到家庭的幸福，关系到社会的和谐，关系到全面建成小康社会大局。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）和民政部、教育部、公安部《关于开展农村留守儿童摸底排查工作的通知》（民发〔2016〕42号）要求，认真做好农村留守儿童摸底排查工作，进一步加强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，现提出以下意见。

一、总体要求

深入贯彻落实党的十八大、十八届二中三中四中五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，根据国务院统一部署，以促进未成年人健康成长为出发点和落脚点，将留守儿童关爱保护工作纳入经济社会发展总体规划，纳入社会综合治理、精神文明和思想道德建设考评体系，纳入社会民生建设的重要内容。坚持家庭尽责、政府主导、全民关爱、源头预防原则，落实家庭监护主体责任，强化县（市、区）、乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会属地职责，履行政府监督指导职责，构建政府领导、民政牵头、部门联动、家庭尽责、社会参与的关爱保护组织体系，建立健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预的工作机制，建设集发现报告、任务转介、关爱服务、救助保护、持续跟踪为一体的协同办理工作平台。2016年，部署开展农村留守儿童摸底排查工作。2017年，建成全省农村留守儿童关爱保护工作平台。到2020年，全省未成年人保护地方性法规和制度体系更加健全，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，形成全社会关爱留守儿童的良好格局。

二、主要任务

（一）建立农村留守儿童精准识别机制

农村留守儿童父母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。农村留守儿童年龄计算时间截止到2016年7月31日。

1.摸底排查建档。摸底排查工作以县（市、区）为基础，县级民政部门牵头负责，同级教育部门、公安机关协助配合。2016年上半年，乡镇人民政府（街道办事处）组织开展一次留守儿童摸底排查工作，将农村未成年人家庭全部纳入摸底排查范围，对有不良行为和严重不良行为的未成年人重点排查。通过摸底排查，精准采集数据信息，认真填写《山东省农村留守儿童基本情况登记表》，准确掌握留守儿童家庭情况、监护情况、就学情况、行为情况等，建立健全留守儿童档案和帮扶台账；及时录入山东省未成年人（留守儿童）关爱保护信息管理平台，建立详实完备、动态更新的全省农村留守儿童信息库。教育部门和公安机关要为摸底排查工作提供相关数据支持，确保摸底排查工作不留死角、不漏一人。另外，按照民政部、教育部、公安部《关于开展农村留守儿童摸底排查工作的通知》（民发〔2016〕42号）要求，各地要同步开展农村留守妇女、留守老人摸底排查工作，将农村留守妇女、留守老人基本信息录入山东省未成年人（留守儿童）关爱保护信息管理平台。

2.强化动态管理。乡镇人民政府（街道办事处）要对留守儿童及家庭情况进行评估。委托监护人较好履行监护职责，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，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或委托监护人监护教育能力不足，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。评估每年进行两次，重点对象随时评估。村（居）民委员会要建立健全留守儿童动态监测报告制度，经常与留守儿童联系，定期进行家访。新增留守儿童应及时更新台账和工作平台，父母外出返乡的要实行退出制度。

3.提升信息化管理水平。统筹依托现有资源，建设山东省未成年人（留守儿童）关爱保护信息管理平台，纵向贯通省、市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（居），横向联接民政、教育、卫生计生、公安、司法、人力资源社会保障、扶贫、共青团、妇联、残联等部门，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。要创造条件开通留守儿童关爱保护热线，及时了解留守儿童诉求，有针对性地做好留守儿童帮扶工作。

（二）建立农村留守儿童关爱保护体系

加强农村留守儿童关爱保护工作，是各级政府的重要职责，也是家庭和全社会的共同责任。各级各部门和全社会要共同努力，全面建立家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的关爱服务体系，有效运行强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等保护机制，建立健全不良行为和严重不良行为留守儿童特别关爱保护制度，确保各项帮扶措施落到实处。

4.强化留守儿童家庭保护。家庭要履行留守儿童监护主体责任，父母或其他监护人在家庭发展中首先要考虑儿童利益，依法履行对未成年人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。父母双方外出务工又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，监督人在协议上签字后在乡镇人民政府（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，由乡镇人民政府（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，县级人民政府、乡镇人民政府（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。

5.强化属地保护职责。留守儿童关爱保护工作实行属地管理，县级人民政府承担主体责任，乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会承担具体责任。县级人民政府要加强统筹协调和督促检查，建立健全留守儿童关爱保护制度，制定政策措施，认真组织开展关爱保护工作。通过政府购买服务方式，在乡镇（街道）设立留守儿童关爱保护专干，在村（居）设立留守儿童关爱联络员。乡镇人民政府（街道办事处）要建立党员干部、学校教师等“一对一”的关爱帮扶制度，形成以留守儿童为中心、监护人为主体、帮扶人为补充的全方位关爱服务格局。对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。村（居）民委员会要全面排查、定期走访、及时掌握留守儿童家庭、监护、上学、教育等情况，做好发现报告、动态管理、政策宣传等工作，发现重大线索及时向乡镇人民政府（街道办事处）反映报告。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。发挥村（居）基础设施作用，为留守儿童与父母通过电话、视频等方式联系提供便利。

6.强化留守儿童救助保护。发挥民政牵头职责，做好监护责任缺失、遭受家庭暴力、被虐待、流浪乞讨等留守儿童救助工作。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。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，扎实做好留守儿童救助保护工作。强化留守儿童医疗保护，建立健全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，提高留守儿童医疗保障水平。

7.强化留守儿童教育保护。认真做好农村留守儿童入学管理工作，全面了解留守儿童学籍变动情况，将保障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，建立在校留守儿童信息台账，准确掌握留守儿童家庭情况、监护现状、身心健康等基本信息，及时将留守儿童的辍学、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年底，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专门培训的兼职教师，实现心理健康辅导常态化、全覆盖。建立留守儿童教育资助制度，免除困境留守儿童学杂费用。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”，每个乡镇至少建设1所公办中心幼儿园，每个社区建设1所达到省定办园条件标准的幼儿园，依托农村定点小学和教学点附设幼儿园，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留守儿童关爱活动室，配备图书、计算机、电话等，为留守儿童开展阅读、亲情联络等活动提供场所和条件。

8.强化留守儿童司法保护。全面开展留守儿童司法保护，对问题家庭进行排查梳理和监督干预，对监护人不履行监护职责或者侵害儿童合法权益的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门要及时予以劝诫、制止；经教育不改的，按照最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》，有关单位和个人可以依法向人民法院申请撤销其监护人监护资格。推进司法制度改革，通过地方立法强化留守儿童监护人的监护责任。落实和完善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。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认真履行责任，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，并协助公安机关做好调查和应急处置工作。公安机关要及时受理有关报告，第一时间出警调查，并将相关情况及时通报乡镇人民政府（街道办事处）。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，公安机关应当视情节轻重，依法予以治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。构建行政保护和司法保护协作机制，建立未成年人行政保护制度。依法惩处各类侵害农村留守儿童权益的犯罪，依法追究失职父母以及其他侵害人的法律责任。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。

9.发挥群团组织关爱服务优势。妇联要将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。加强对留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导，帮助留守儿童家庭提升家庭抚育和教育能力。共青团要动员、组织青年志愿者、青少年社会工作者开展“牵手关爱行动”、“社区青少年社会工作服务示范工程”，采取“结对+接力”工作方式，开展心理疏导、亲情陪护等关爱活动，积极参与留守儿童关爱保护工作。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“牵手关爱行动”、“四点半学校”等农村留守儿童关爱与服务工作。工会组织要积极开展送温暖、“金秋助学”等帮扶活动，帮助符合政策有留守儿童的困难职工家庭享受有关帮扶政策。残联要做好残疾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。

10.发挥社会力量关爱帮扶作用。整合和发展社会力量，构建政府部门负责政策制定、资金保障、监测评估，专业社会组织、基层组织和志愿者等社会力量提供干预支持服务的关爱保护工作模式。通过政府购买服务等方式，加大志愿者招募和培训，建立志愿者服务队伍，倡导志愿者与留守儿童结对爱心帮扶。探索“类家庭”关爱留守儿童服务模式，让留守儿童感受到家的温暖。积极引导社会组织承接政府购买公共服务，通过法律援助、亲情陪伴、心理疏导、困难帮扶、日间照料、课业辅导等多种形式开展留守儿童关爱服务活动。

11.发挥新闻媒体宣传教育和舆情引导作用。加强对留守儿童父母依法履行监护职责的宣传引导，加大《中华人民共和国未成年人保护法》和留守儿童关爱保护政策宣传力度，发动全社会监督家长依法履行主体责任。宣传普及家庭育儿知识，引导父母树立正确的教育理念，掌握科学的教育方法，提升教育子女的能力和素质。大力挖掘留守儿童积极向上、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，发出好声音，凝聚正能量，营造全社会关心、关爱留守儿童的良好氛围。

（三）建立农村留守儿童源头预防机制

12.落实农民工返乡创业就业政策。按照中央和省委、省政府部署要求，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，安排留守儿童困难家庭成员就业。支持建档立卡贫困户的留守儿童困难家庭，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科学依据。

13.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，为其更好的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，研究外来务工人员随行未成年子女的落户政策，逐步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，制定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子女养老、医疗、工伤、生育等社会保险问题。

14.开展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，纳入脱贫攻坚格局，使贫困地区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，确保留守儿童家庭同步迈入小康社会，为彻底解决阶段性留守儿童问题打下基础。

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立农村留守儿童关爱保护工作机制，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。各市、县（市、区）人民政府要建立相应的工作机制，各乡镇人民政府（街道办事处）也要明确相应的机构和人员，具体负责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，各级人民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、协调配合、责任到人、齐抓共管的工作合力。

（二）加强能力建设。在省、市、县三级民政部门明确负责未成年人关爱保护工作的机构，负责统筹协调留守儿童关爱保护工作，确保事有人干、责有人负。加快农村寄宿制学校和市、县、乡镇（街道）、村（居）未成年人（留守儿童）关爱保护服务体系建设。各级应结合福彩公益金多渠道筹措资金，支持做好农村留守儿童关爱保护工作。要鼓励企事业单位、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）强化督查考核。建立完善督查机制，采取明察暗访、定期督查、随机抽查等方式，加强留守儿童关爱保护工作的督查。建立健全考核机制，将留守儿童关爱救助保护工作纳入社会治安综合治理工作考核内容，将因关爱救助保护工作措施不落实，发生较大以上案（事）件，影响社会稳定的地区和单位，通过通报、约谈、警示、挂牌督办等方式督促其限期整改，造成严重后果的，依法依规进行一票否决，并严肃追究所在地区和领导干部的责任。教育部门要将控辍保学目标作为教育考核的重要内容，实行一票否决。审计部门要加强对留守儿童专项资金管理使用情况的审计监督，对截留、挤占、挪用资金的，依法严肃处理。各级民政部门要认真履行牵头职责，对关爱保护工作进行指导、督查、通报和跟踪问效，切实发挥统筹协调、监督指导作用。

附件：1.山东省农村留守儿童基本情况登记表

2.山东省农村留守妇女基本情况登记表

3.山东省农村留守老人基本情况登记表

2016年4月23日