

滨州市人民政府文件

滨政发〔2016〕12号

滨州市人民政府 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,各市属开发区管委会,市政府各部门、各直属事业单位,市属各大企业,各高等院校,中央、省驻滨各单位:

为贯彻落实《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)要求,切实做好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,现制定如下实施意见:

一、总体要求和工作目标

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,将农村留守儿童关爱保护工作纳入经济社会发展总体规

划,纳入科学发展、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(区)、乡镇政府(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,建立四个体系,强化三项保障,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,建成全市农村留守儿童关爱保护工作平台。到2020年,全市未成年人保护法律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氛围。

二、主要任务

(一)建立健全监测预防体系。

1. 建立农村留守儿童动态管理台账。以县(区)为单位进行农村留守儿童摸底排查工作,并同步开展农村留守妇女、留守老人摸底排查工作。乡镇(街道)、村(居)要建立农村留守儿童、留守妇女、留守老人纸质档案,并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、动态更新的农村留守儿童信息库。同时要建立健全农村留守儿童动态监测报告制度,通过定期走访、全面排查、重点核查等方式,及时掌握农村留守儿童的情

况变化,每个季度更新报送农村留守儿童信息,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。(牵头单位:市民政局、市教育局、市公安局,责任单位:各县区政府、管委会)

2. 建立农村留守儿童分类评估制度。乡镇政府(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,但未成年人有产生行为偏差、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,极易或已经出现行为偏差、心理失当、辍学、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,每月至少与留守儿童联系一次,每半年至少进行一次家访。(责任单位:各县区政府、管委会)

3. 建立农村留守儿童强制报告制度。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负有强制报告责任,要认真履行职责,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。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反映情况的,应及时给予表扬或奖励。(责任单位:各县区政府、管委会)

(二) 建立健全监护保护体系。

1. 落实农村留守儿童监护责任。严格落实父母或其他监护人的监护责任,督促其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人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。要采取电话联系、深入集中务工区域实地动员等方式,引导留守儿童父母返乡履行监护责任,或劝导携子女外出共同生活。经劝导不愿返乡也不愿携带子女外出的留守儿童父母,要责成其委托好监护人,委托祖父母、外祖父母、成年兄姐监护的,村(居)民委员会应当对监护人监护能力进行评估,不具备监护能力的,及时督促更换监护人。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,监督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(区)、乡镇政府(街道办事处)可给予适当补助。要确保留守儿童与受委托监护家庭共同生活,防止留守儿童受歧视、虐待甚至其他恶性侵害。对拒绝履行和落实子女监护责任的留守儿童父母,要依法采取强制措施,促使其落实监护责任。要求2016年底完成留守儿童监护协议签定,之后每季度新增留守儿童要随即完善委托监护手续。(责任单位:各县区政府、管委会)

2. 落实农村留守儿童属地保护责任。留守儿童关爱保护工作实行属地管理,县级政府承担主体责任,乡镇政府(街道办事处)和村(居)民委员会承担具体责任。县级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，设立儿童活动中心，为留守儿童与父母通过电话、视频等方式联系提供便利。(责任单位:各县区政府、管委会)

3. 落实农村留守儿童应急处置机制。有关单位和个人向公安机关报告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后，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,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,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政府(街道办事处)。(牵头单位:市公安局、市民政局、市司法局、市法院、市检察院,责任单位:各县区政府、管委会)

(三)建立健全关爱保护体系。

1. 构建全社会关爱农村留守儿童的舆论氛围。加强对留守儿童父母依法履行监护职责的宣传引导,加大对《未成年人保护法》《妇女儿童权益保障法》《义务教育法》和留守儿童关爱保护政策的宣传力度,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。(牵头单位:市委宣传部、市文明办、市网络办、市司法局、市文化广电新闻出版局,责任单位:市未成年人社会保护联席会议各

成员单位)

2. 加强农村留守儿童司法保护。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,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》(法发〔2014〕24号),撤销其监护人监护资格。加大执法力度,依法强制留守儿童监护人履行监护责任。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。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。(牵头单位:市人大法工委、市综治办、市司法局、市公安局、市政府法制办、市法院、市检察院,责任单位:各县区政府、管委会)

3. 加强农村留守儿童救助保护。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。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。对监护权被撤销没有新的监护

人的,要及时纳入儿童福利机构或未成年人(留守儿童)保护中心集中供养。(牵头单位:市民政局,责任单位:各县区政府、管委会)

4. 加强农村留守儿童教育保护。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,提升管理服务水平,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。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。(牵头单位:市教育局,责任单位:各县区政府、管委会)

5. 加强农村留守儿童关爱帮扶。开展“牵手关爱行动”“七彩假期”“积分圆梦”“为了明天”“手拉手”“共青团联系服务农村青年月”“缤纷夏日·快乐童年”“春暖童心”“流动少年官”“金秋助学”“农民工平安返乡”“爱心妈妈”“结对帮扶”“邻里互助”“五老助成长”“中小学放心食堂工程”和全国“残疾儿童康复救助项目”等多种形式的公益活动或公益项目,建设儿童之家等农村留守儿童关爱服务阵地,改善农村留守儿童成长环境,为农村留守儿童和其他儿童提供假期日间照料、课后辅导、心理疏导等关爱服务,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。(牵头单位:市教育局、市总工会、市妇联、市妇儿工委、团市委、市残联、市关工委,责任单位:各县区政府、管委会)

(四)建立健全源头预防体系。

1. 引导农村留守儿童父母返乡创业就业。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。设立特色产业扶贫基金,重点扶持发展特色种养和加工业的留守儿童困难家庭。设立小额贷款扶贫担保基金,重点为留守儿童家庭发展生产提供贷款担保。组织开展返乡留守儿童父母就业招聘会,积极发动本地企业为其提供就业岗位。采取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。(牵头单位:市人力资源社会保障局、市农业局、市国税局、市地税局,责任单位:各县区政府、管委会)

2. 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。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。（牵头单位：市公安局、市人力资源社会保障局、市住建局、市卫生计生委，责任单位：各县区人民政府、管委会）

3. 开展留守儿童家庭脱贫帮扶行动。将农村留守儿童关爱服务工作纳入扶贫攻坚工作的重要内容，建档立卡，实施精准帮扶，在劳动力转移就业、资产收益扶贫等项目中给予倾斜，为农村留守儿童贫困家庭落实帮扶责任人。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。（牵头单位：市委农工办、市扶贫办，责任单位：市教育局、市人力资源社会保障局、市卫生计生委，各县区政府、管委会）

三、保障措施

(一)加强组织领导。充分发挥滨州市未成年人社会保护联席会议作用,及时研究解决工作中的重大问题。各县(区)政府要建立相应的工作机制,各乡镇政府(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。在市、县级民政部门明确负责未成年人关爱保护工作的机构,负责统筹协调农村留守儿童关爱保护工作。加快市、县未成年人(留守儿童)社会保护中心、农村寄宿制学校和乡镇(街道)、村(居)留守儿童关爱服务中心建设,设立农村社区关爱站(点)。开通市、县两级农村留守儿童关爱保护热线,及时了解农村留守儿童诉求。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。各级要在福彩公益金中拿出一部分资金,保障关爱保护留守儿童工作开展。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。建设未成年人(留守儿童)关爱保护信息管理平台,不断提升信息化管理服务水平。各级要拿出专门资金实行政府购买服务,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督导考核的重要内容,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。

滨州市人民政府

2016年9月12日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，市中级人民法院，市检察院，滨州军分区。

滨州市人民政府办公室

2016年9月13日印发
