

# 寿县人民政府关于加强农村“三留守”人员 关爱保护工作的实施意见

寿政秘〔2016〕278号

各乡镇人民政府，县政府有关部门、有关直属机构：

为做好我县农村留守儿童、留守妇女、留守老人（以下简称“三留守”人员）关爱保护工作，维护其合法权益，建立农村“三留守”人员新型社会保护体系，推动社会各界共同参与农村“三留守”人员关爱保护工作，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）精神，结合我县实际，现提出如下实施意见：

## 一、充分认识做好“三留守”人员关爱保护工作的重要意义

农村留守儿童、留守妇女、留守老人是三个特殊群体，为切实改善他们的生存发展状况，我县在加强农村留守人员关爱服务方面做了大量工作，取得了明显成效。但“留守”使农村实际生活人口结构性失衡，引发了农村家庭的不和谐，留守儿童的教育管理及老人赡养等也出现诸多问题，农村“三留守”人员服务体系不完善、机制不健全、服务不到位的问题仍比较突出，这些问题严

重影响着农村经济社会的发展，已经成为高速城镇化背后一个不容忽视的社会问题和亟待解决的难题。破解农村“三留守”难题，关系到广大农村家庭、广大农民群众的切身利益，关系到美丽乡村和城镇化建设的成败，关系到整个社会的和谐与稳定。

全县各乡镇、各部门要充分认识加强农村“三留守”人员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，按照国务院、省、市、县决策部署，坚持精准识别、精准界定，坚持家庭尽责、依法保护，坚持政府主导、强化监督，坚持社会参与、全民关爱，坚持因地制宜、标本兼治，建立健全新时期农村“三留守”人员关爱保护体系，形成“家庭、政府、社会”三位一体的关爱保护工作格局，依法优先保护“三留守”人员权益，加大关爱保护力度，不断健全制度机制，确保我县农村“三留守”人员权益得到有效保障。

## **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，按照国务院决策部署，坚持依法保护，不断健全制度机制，坚持问题导向，强化家庭监护主体责任，加大关爱保护力度，逐步减少留守现象，确保农村“三留守”人员安全、健康、受教育等权益得到有效保障。

## （二）基本原则

**1.坚持家庭尽责。**落实家庭监护、赡养主体责任，监护、赡养人要依法尽责，在家庭发展中首先考虑儿童、老人、妇女利益；加强对家庭监护和委托监护的督促指导，确保农村“三留守”人员得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

**2.坚持政府主导。**把农村“三留守”人员关爱保护工作作为各级政府重要工作内容，落实属地责任，强化民政等有关部门的监督指导责任，健全农村“三留守”人员关爱服务体系和救助保护机制，切实保障农村“三留守”人员合法权益。

**3.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“三留守”在生活、监护、赡养、成长过程中遇到的困难和问题，形成全社会关爱农村“三留守”人员的良好氛围。

**4.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“三留守”人员监护、赡养缺失等突出问题；又着眼长远，统筹城乡发展，从根本上解决“三留守”问题。

## （三）总体目标

家庭、政府、部门尽职尽责，社会力量积极参与的农村“三留守”人员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“三留守”人员关爱保护机制有效运行，

侵害农村“三留守”人员权益的事件得到有效遏制。到2020年，“三留守”保护关爱制度体系更加健全，全社会关爱保护“三留守”人员的意识普遍增强，“三留守”人员生活、成长环境更为改善，安全更有保障，“三留守”现象明显减少。

### 三、主要任务

#### （一）健全完善农村留守儿童关爱保护制度

**1.强化家庭监护主体责任。**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。父母双方外出务工前应当将务工地点、联系方式和委托监护等基本信息告知村（居）民委员会和儿童就读学校。外出务工期间，委托代为监护的，父母应和子女经常沟通交流，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。受委托监护人应切实负起责任，努力养护，力戒漠不关心，杜绝暴力伤害，助力留守儿童健康、阳光成长。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，对经过劝诫仍无视监护责任，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。

**2.落实乡镇政府和村（居）民委员会属地监督责任。**乡镇人民政府要切实落实属地责任，制定切实可行的农村留守儿童关爱保护政策措施，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，并向乡镇人民政府报告；要督促外出务工父母落实留守儿童监护人，加强对委托监护的业务指导和受委托监护人的监护能力评估，指导外出务工父母与受委托监护人签订委托监护协议，明确权利、责任和义务；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。乡镇人民政府建立详实完备的农村留守儿童信息台账，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留守儿童关爱保护工作提供支持；要建立乡镇、村（居）、村民小组（小区）三级监督网络，明确具体责任人，定期进行家访、探访，对留守儿童监护情况进行核查，确保农村留守儿童得到妥善照料。

**3.加大教育部门和学校关爱保护力度。**进一步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。县教育部门要做好在校（园）农村留守儿童的关爱保护工作，

会同县公安部门指导和协助中小学校、幼儿园加强校园安全管理，完善人防、物防、技防措施，加强安全教育和法治宣传，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；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、幼儿园加强心理健康教育，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的学校教职工专题培训，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；加大寄宿制学校建设力度。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，应书面报告县级教育部门和乡镇人民政府，依法采取措施劝返复学；建立结对帮扶制度，发动校（园）教职员工与农村留守儿童结对，建立班主任与结对帮扶教职员工沟通反馈机制，为农村留守儿童提供与外出务工父母的情感联系和亲情交流等服务。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。

**4.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，在工作中发现农村留守儿童脱离监护单独居住生活、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。

**5.强化应急处置机制。**各乡镇人民政府、村（居）民委员会及有关部门、单位要建立联络员制度，设立并公布农村留守儿童关爱保护热线电话，建立健全信息畅通、流程清晰、职责明确、及时发现、统一指挥、衔接有序、快速响应、处置有效的应急处置机制，制定留守儿童突发事件应急预案，实现信息化、精准化、规范化管理，及时公布信息、不留隐患。县公安部门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，报告责任人要协助公安部门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。县公安部门要将相关情况及时通报乡镇人民政府。

**6.建立评估帮扶制度。**乡镇人民政府接到县公安部门通报后，要立即会同县民政部门、公安部门、司法部门在村（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，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，县民政及其他社会救助部门要及时纳入保障范围，做到应保尽保、应救尽救。对遭遇重大突发事件致生活陷入困境、生存面临危机的留守困境儿童实施急难救助。



**7.强化监护干预机制。**父母或受委托监护人不履行监护职责的，乡镇政府、村（居）民委员会和有关部门应当及时予以劝诫、制止。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，县公安部门应当给予批评教育，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。

## （二）健全完善农村留守老人关爱保护制度

**1.落实赡养义务人主体责任。**留守老人照护、赡养主体责任在家庭，子女或其他赡养义务人要依法履行对老人的照护、赡养义务。子女因外出务工等原因不能履行照护义务的，应委托亲属等其他有能力的人代为照顾并妥善安排老人生活，同时向村（居）民委员会及时、如实报告去向、联系方式等信息。对患有严重疾病、已经丧失自理能力老年人，家庭内部应协商至少留下1名子女在家照料。留守老人子女或其他赡养义务人不依法履行照护、赡养义务或虐待老人，构成违反治安管理行为的要依法给予治安

处罚，构成犯罪的要依法追究刑事责任。对赡养人长期未履行责任的要进行劝诫，对实施劝诫无效的，由村（居）民委员会代当事人提起公益诉讼，采取法律手段，惩戒或强制要求法定赡养人履行法定义务。

**2.加强农村基层老年人协会规范化建设。**积极推进基层老年协会建设，提升基层老年协会覆盖面，增强基层老年协会服务能力，充分发挥基层老年协会的积极作用，开展留守老人邻里互助服务，解除留守老人孤独寂寞等精神方面的问题，帮助留守老人检查家中水、电、煤等安全情况，排除安全隐患，并时时提醒留守老人，增强其安全防范意识。

**3.健全监测评估应急处置机制。**各乡镇人民政府和村（居）委会要根据留守老人经济收入、赡养、健康等情况，定期组织开展留守老人风险等级评估，及时采取有针对性措施排除隐患、实施救助关爱。县公安、城管、妇联、残联、扶贫、医院和村（居）民委员会、农村老年协会等发现留守老人外出流浪乞讨、遭受非法侵害、发生危重病情、严重精神疾患、面临重大困境等情况时要及时向老年人户籍（或常住地）所在乡（镇）人民政府或县民政部门反映，乡（镇）人民政府、县民政部门要及时了解情况并实施关爱救助。

**4.加快农村养老服务设施建设，确保老有所养。**加强农村敬老院基础设施建设并提高服务水平，在满足农村五保对象集中供养需求的同时，向有需求的农村留守老人开放，对经济困难的失能半失能农村留守老人提供低收费照料服务。加快推进农村社区养老服务设施建设，为农村老年人特别是低收入、独居、空巢、高龄和失能老年人提供就近便利的日间照料服务或开展互助式养老。积极探索创新居家养老模式，鼓励、支持社会力量建设民办社会养老机构，开展社会化养老。

**5.完善救助医疗保障，确保老有所医。**医疗卫生机构要定期为辖区农村留守老人开展免费健康体检，建立健康档案，并提供健康指导。

**6.加强农村文化建设，确保老有所乐。**依托各乡镇综合文化站、农民文化乐园、农家书屋、敬老院等，添置老年文体、健身活动相关设施，组织农村留守老人开展文体娱乐等群体活动。

**7.健全留守老人社会福利制度。**进一步建立、完善高龄补贴、经济困难失能老年人补贴等制度及老年人优待政策，积极为老年人提供各种形式的照顾、优先和优待服务。

**（三）健全完善农村留守妇女关爱保护制度**

**1.积极扶持农村留守妇女创业致富。**对有创业意愿、创业能力的留守妇女，优先安排农村妇女创业小额担保贷款支持发展。在扶贫等项目安排中，优先向建档立卡贫困户家庭留守妇女倾斜。

**2.大力提高农村留守妇女综合素质。**以提高妇女自我发展能力为重点，对农村留守妇女开展现代信息、农村实用技术、创业就业技能、法律维权、家庭教育等培训，不断提升农村留守妇女的整体素质。

**3.创新开展互助帮扶活动。**探索建立农村留守妇女互助小组，采取联户关照、邻里关照、村组关照等关爱模式，帮助留守妇女开展以助耕、助收、助销、助贷等为主要内容的生产生活互助，努力实现“邻里互帮、农活互助、技能互学、情感互通、安全互保”目标。

**4.帮助留守妇女提升健康水平。**卫生医疗机构要以保障留守妇女身心健康为重点，开展送医送药送健康进村活动；针对留守妇女长期夫妻两地分居、情感缺失的现状，定期开展对留守妇女进行心理咨询疏导和抚慰活动。

**5.丰富农村留守妇女精神生活。**组建由文体骨干、文艺积极分子组成的文体活动队伍，利用镇文化站、村“妇女之家”、农家书屋等场所，组织和引导农村留守妇女参加读书看报、健身健体、

文体娱乐等活动，丰富留守妇女精神文化生活，缓解留守妇女产生生活压力。

**6.维护留守妇女合法权益。**加强农村社会治安综合治理，落实好联防制度，严厉打击侵害留守妇女合法权益的违法犯罪活动，增强留守妇女安全感。健全留守妇女维权网络，切实帮助农村留守妇女依法维护自身权益和人身安全。开展法律法规宣传、安全防范教育、心理情绪疏导、婚姻家庭关系调试、法律咨询援助等指导和服务，切实加强对她们的关怀，不断优化农村留守妇女生存、保护和发展的法制环境。

#### （四）建立完善“三留守”人员信息库

各乡镇人民政府要依托村（居）全面开展农村“三留守”人员信息采集和录入信息库工作，实现一人一档，动态管理，每季度进行核查，并予以及时更新。认真开展“三留守”人员排查建档工作，是做好关爱服务的前提和基础。各乡镇要实行乡镇干部包村（居）、村（居）委和村民小组干部要包组到户，确保排查工作不漏一村、不漏一户、不少一人、不留死角、不走过场，确保精准定位到村、精准识别到户、精准建档到人、精准填写各项信息。各乡镇要将初步排查结果送县教育和公安部门进一步核实，核实后录入相关信息管理系统，并及时报县民政部门。县教育和公安

部门要根据中小学生学籍管理系统、户籍管理系统认真核实相关信息，做到相关信息不重报、不漏报、不错报。

#### **（五）发挥群团组织关爱服务优势**

县总工会、共青团、妇联、残联、关工委、老龄委等群团组织要发挥自身优势，积极为农村“三留守”人员提供关爱服务。

#### **（六）动员和凝聚社会力量参与**

将农村“三留守”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人员关爱服务活动。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、村（社区）综合服务设施、农村闲置公用设施举办农村留守人员托管服务机构。积极倡导邻里互助，关心照料农村留守人员，坚决防止农村留守人员生病、辍学无人过问、无人照看和无人管理等情况发生。

#### **（七）从源头上逐步减少农村“三留守”现象**

大力发展县域经济，不断壮大农村经济，实现城乡一体化，促进农村剩余劳动力就地或就近就业；落实国务院关于支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施，为农民工返乡创业就业提供便利条件；大力推进户籍制度改革，逐步把符合条件的农业转移

人口转为城镇居民，尽量从源头上减少农村“三留守”人员的产生。公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放，采取政府购买服务等方式支持困难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。

#### 四、保障措施

（一）加强组织领导。县建立农村“三留守”人员关爱保护工作部门联席会议制度，进一步完善政府主导、民政牵头、部门负责、社会参与的农村“三留守”人员关爱保护工作机制，统筹指导、协调、督查全县农村“三留守”人员关爱保护工作。乡镇政府及村（居）委会主要负责人是农村“三留守”人员关爱保护工作第一责任人，分管领导是直接责任人。各乡镇、各部门要切实提高思想认识，将农村“三留守”人员关爱保护工作纳入重要议事日程，纳入工作目标管理，把关爱保护工作任务和责任分解落实到具体单位、具体人员，切实做好农村“三留守”人员关爱保护工作。

（二）健全保护网络。进一步建立完善农村“三留守”人员关爱保护督导服务网络，解决“三留守”人员关爱保护“最后一公里”的问题。县成立“三留守”人员关爱保护指导中心，依托救助管理机构、福利机构加强对农村“三留守”人员的关爱保护工作，对乡镇人民政府、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。乡镇人民政府要整合民政、教育、卫计和妇联、

共青团、关工委、老龄委等单位的资源，明确专人担任“三留守”人员关爱保护督导员，负责辖区内“三留守”人员的关爱保护工作。村（居）民委员会要指定村（居）委会成员担任“三留守”人员关爱保护专干。学校应安排教师兼任留守儿童关爱保护辅导员。积极探索整合资源，加大信息技术手段的运用，实现“三留守”人员信息在家庭、学校、专干、督导员、指导中心之间有效递送。

（三）加强能力建设。加强完善救助管理机构、福利机构、农村少儿活动场所、日间照料中心、妇女之家等场所设施，不断提高农村留守人员关爱保护服务能力。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。县财政部门要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，对农村“三留守”人员关爱保护工作给予必要的经费保障。鼓励通过政府购买服务的方式，积极引导社会资金投入和社会力量参与，为农村留守人员关爱保护工作提供更加有力的支撑。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，为农村留守人员开展专业服务。

（四）强化激励问责。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，要按照国家有关规定予以表扬和奖励；对重视不够、措施不实、工作不力、任务不落实的，严肃追究责任，特别是对底数不清、风险隐患排查不实、



突发事件处置不及时、关爱帮扶流于形式的，采取约谈、挂牌督办、诫勉谈话、通报批评等方式进行问责，对因工作不力造成严重后果和影响的要依法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。

（五）做好宣传引导。加强未成年人、老年人、妇女保护法律法规和政策措施宣传工作，开展形式多样的宣传教育活动，积极营造全社会关心关爱“三留守”人员的良好氛围，强化政府主导、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。建立健全舆情监测和应对机制，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。

各乡镇、各部门要结合实际，制定具体实施方案，并及时报告工作进展情况，县政府将适时组织开展专项督查。

2016年9月6日