

# 枣庄市人民政府文件

枣政发〔2018〕6号

---

## 枣庄市人民政府 关于加强农村留守儿童关爱保护工作 的实施意见

各区（市）人民政府，枣庄高新区管委会，市政府各部门单位，各大企业：

为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和更好关爱保护，根据《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）精神，结合我市实际，现提出以下意见。

## 一、总体要求

根据上级统一部署，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，落实区（市）、镇（街道）和村（社区）属地职责，强化民政等部门监督指导职责，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。进一步完善集发现报告、任务转介、关爱服务、救助保护、持续跟踪为一体的工作平台。到2020年，全市未成年人保护制度体系更加健全，全社会关爱保护农村留守儿童的意识普遍增强，农村留守儿童成长环境得到改善、安全更有保障，形成全社会关爱农村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

1. 建立动态管理台账。以区（市）为单位开展农村留守儿童摸底排查，民政部门牵头负责，同级教育、公安机关协助配合，并同步开展农村留守妇女、留守老人摸底排查工作。镇（街道）、村（社区）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。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情况，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。

2. 建立分类评估制度。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农村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。

## （二）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。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 16 周岁的儿童脱离监护单独居住生活。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，区（市）政府、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。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职责和抚养义务。

2. 强化属地关爱保护职责。农村留守儿童关爱保护工作实行属地管理，区（市）政府承担主体责任，镇政府（街道办事处）和村（居）民委员会承担具体责任。区（市）政府要加强统筹协调和督促检查，建立健全农村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，在镇（街道）设立农村留守儿童关爱保护专业干事，在村（社区）设立农村留守儿童关爱联络员。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，形成以农村留

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。对农村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，重点关注农村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，重点关注农村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，重点解决农村留守儿童生活、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、及时掌握农村留守儿童家庭、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镇政府（街道办事处）反映报告。发挥村（社区）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。

3. 强化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，全面了解农村留守儿童学籍变动情况，将保障农村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，建立在校农村留守儿童信息台账，准确掌握农村留守儿童家庭情况、监护现状、身心健康等基本信息，及时将农村留守儿童的辍学、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，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培训的兼职教师，实现心理健康辅导常态化、全覆盖。建立农村留守儿童教育资助制度，免除困境农村留守儿童学杂费用。加大农村寄宿制学校建设力度，力争实现有需求的农村留守儿童全部住校。实施“乡镇幼儿园建设项目”，每个镇至少建设 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。农村中小学校和教学点，专门建设或结合现有功能室设立农村留守儿童关爱活动室，配备图书、计算机、电话等，为农村留守儿童开展阅读、亲情联络等活动提供场所和条件。

4. 发挥群团组织关爱服务优势。妇联要将农村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。加强对农村留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导，帮助农村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，积极参与农村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，帮助有农村留守儿童且符合政策的困难职工家庭享受有关帮扶政策。残联要做好残疾农村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。

5. 引导社会力量共同参与。加快培育社会工作专业服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织等，构建政府部门负总责，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，倡导志愿者与农村留守儿童结对爱心帮扶。探索“类家庭”关爱农村留守儿童服务模式，让农村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农村留守儿童关爱服务活动。鼓励支持社会工作服务机构依法参与农村留守儿童危机干预、家庭监护随访、家庭教育指导、监护情况和监护能力评估等工作。引导和规范社会力量举办农村留守儿童托管服务机构，按规定落实税费优惠政策。

### （三）完善农村留守儿童源头预防机制

1. 落实农民工返乡创业就业政策。制定和落实支持农民工返

乡创业的各项政策措施。依托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，扶持农村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。对吸纳农村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，安排农村留守儿童困难家庭成员就业。支持建档立卡贫困户的农村留守儿童困难家庭，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。做好农村留守儿童家庭外出务工人员摸底排查工作，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。

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，为其更好地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，研究完善外来务工人员随行未成年子女的落户政策，逐步使其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。卫生计生部门按规定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。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。

3. 开展农村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，纳入脱贫攻坚工作内容，使贫困区域农村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，确保农村留守儿童家庭同步迈入小康社会，为彻底解决阶段性农村留守儿童问题打下基础。

#### （四）健全农村留守儿童救助保护机制

1. 实行强制报告制度。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。

2. 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，并将相关情况及时通报镇政府（街道办事处）。属于农村留守儿童单独居住生活、监护人丧失监护能力或不履行监护责任的，要会同村（居）委会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，联系不上农村留守儿童父母的，要就近交给其他近亲属、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的，要依法制止侵害行为并实施保护；对于上述两种情形，要视情节轻重，依法予以处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任，并按照有关规定调查取证，协助其就医、鉴定伤情，进一步采取干预措施、依法追究相关法

律责任。

3. 健全评估帮扶机制。镇政府接到公安机关通报后，会同民政部门和公安机关，在村（居）委会、中小学校、医疗机构及其亲属、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，有针对性安排监护指导、医疗救治、心理疏导、法律服务等专业服务。对于监护人家庭经济困难且符合享受有关社会救助、社会福利政策条件的，民政及其他社会救助部门应及时将其纳入保障范围。对遭遇重大突发事件导致基本生活陷入困难的农村留守儿童及其家庭实施临时救助。建立健全农村留守儿童医疗救助制度，落实重特大疾病医疗救助政策和计生帮扶政策，提高农村留守儿童医疗保障水平。

4. 强化监护干预机制。对拒绝履行和落实子女监护责任的留守儿童父母，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，公安机关等要依法追究其责任。对于监护人存在《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合法权益行为若干问题的意见》（法发〔2014〕24号）第35条规定情形之一的，其他依法具有监护资格的人、村（居）委会、区（市）民政部门等可依法向法院申请撤销监护人资格，另行指定监护人。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。充分发挥各级农村留守儿童关爱保护工作联席会议作用，及时研究解决工作中遇到的重大问题。市、区（市）民政部门要明确负责未成年人关爱保护工作机构，负责统筹协调农村留守儿童关爱保护工作。镇政府（街道办事处）要明确相应机构和人员，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、齐抓共管的工作格局。

（二）加强能力建设。加快市、区（市）未成年人（留守儿童）社会保护中心，农村寄宿制学校和镇（街道）、村（社区）留守儿童关爱服务中心建设，设立农村社区关爱站。财政部门要多渠道筹措资金，在福彩公益金中拿出部分资金，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、爱心捐款投向农村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）强化督导考核。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，影响社会稳定的区（市）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，严肃追究所在区（市）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，强化责任落实。审计机关要加强对农村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，发挥统筹协调、监督指导作用，切实把各项工作落到实处。

枣庄市人民政府

2018年2月23日

（此件公开发布）

---

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，  
市检察院，枣庄军分区战备建设处。

---

枣庄市人民政府办公室

2018年2月23日印发

---