

# 沈阳市人民政府办公厅文件

沈政办发〔2017〕74号

---

## 沈阳市人民政府办公厅关于印发沈阳市加强农村留守儿童关爱保护工作实施方案的通知

各区、县(市)人民政府,市政府有关部门、有关直属单位:

经市政府同意,现将《沈阳市加强农村留守儿童关爱保护工作实施方案》印发给你们,请结合实际,认真贯彻落实。

沈阳市人民政府办公厅

2017年9月1日

(此件公开发布)

# 沈阳市加强农村留守儿童关爱保护 工作实施方案

为贯彻落实《辽宁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》(辽政发〔2016〕43号)精神,进一步加强我市农村留守儿童关爱保护工作,切实解决农村留守儿童的困难和问题,为农村留守儿童健康成长创造更好的环境,结合我市实际情况,特制定本方案。

## 一、工作对象

农村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周岁的农村户籍未成年人。农村户籍是指在农村有土地、宅基地,属于村(居)民委员会且居住当地属于农村低保覆盖范围。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,重病、重残范围可参照重大疾病医疗救助确定的重病范围和残联确定的重残范围。

## 二、工作目标

将所有农村留守儿童纳入有效监护范围,杜绝农村留守儿童无人监护现象,有效遏制监护人侵害农村留守儿童权益行为,切实守住农村留守儿童人身安全底线。到2017年年底,基本形成“家庭主责、政府主导、部门联动、群团协同、社会参与”的农村留守儿童关爱保护体系。到2020年,全市未成年人保护体系更加健全,

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、工作措施

#### (一)建立健全农村留守儿童关爱服务体系。

1. 落实家庭监护主体责任。各地区要加大对未成年人保护法律法规的宣传力度,强化家庭监护责任意识,监督未成年人父母或监护人依法履行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,应委托有监护能力的亲属或其他成年人代为监护,双方外出务工或一方外出务工另一方监护能力缺失的父母要与村(居)民委员会签订监护责任书,落实监护责任,不得让不满16周岁的儿童脱离监护单独居住生活。外出务工人员要与留守子女加强沟通交流,及时掌握他们的生活、学习和社会交往情况,让留守儿童感受到父母的关爱,增进家庭亲情。发现无人监护、父母一方外出另一方无监护能力或受委托监护人不履行监护责任的,公安机关应及时会同村(居)民委员会联系外出务工的留守儿童父母,责令其立即返回或重新确定受委托监护人,并对其进行教育、训诫,要求其依法履行监护职责。公安机关要将联系情况和教育、训诫情况及时通报乡镇政府(街道办事处)。乡镇政府(街道办事处)、村(居)民委员会要根据公安机关通报情况,再次进行入户调查,核实家庭监护责任落实情况。对农村留守儿童父母暂时无法返家的,乡镇政府(街道办事处)、村(居)民委员会要督促和指导其选择具备较强监护能力和监护意愿的亲属、

朋友担任受委托监护人,落实委托监护责任。父母或受委托监护人不履行监护责任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相应责任。(牵头单位:各区、县(市)政府及市公安局;配合单位:市民政局、团市委、妇联)

2. 强化政府主导作用。我市各级政府要切实将农村留守儿童关爱保护工作列入当地经济社会发展规划和政府重要工作内容,建立完善农村留守儿童关爱服务保护制度,加强统筹协调和督促检查,确保关爱保护工作覆盖本行政区域内所有农村留守儿童。民政部门及救助管理机构要对乡镇政府(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。乡镇政府(街道办事处)和村(居)民委员会要加强对监护人的法治宣传、监督指导,督促其履行监护责任;定期对受委托监护人的监护能力进行初步评估,对不具备监护能力的,及时督促留守儿童父母确定其他受委托监护人,提高监护能力。村(居)民委员会要定期走访、全面排查,准确掌握农村留守儿童的数量、家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息,并向乡镇政府(街道办事处)报告;建立农村留守儿童家庭信息档案;强化村规民约,依法制定监护人责任清单;指导外出父母与受委托监护人签订委托监护协议,明确双方责任和义务,并加强对委托监护情况的监督;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。乡镇政府(街道办事处)要依托村(居)民委员会对本行政区域内的农村留守儿童开展集中摸排,重点排查义务教育阶段辍学在家、家庭生活困难、监护人

缺失、事实无人抚养、残障等农村留守儿童,建立翔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,每季度至少更新1次,及时准确地将农村留守儿童信息录入民政部农村留守儿童信息系统,每季度向区、县(市)级民政部门报送农村留守儿童信息,并抄报同级教育、公安部门。(牵头单位:各区、县(市)政府及市民政局;配合单位:市教育局、公安局)

3. 落实控辍保学责任。各区、县(市)政府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;加强对农村留守儿童相对集中学校教职工的专题培训,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,推进留守儿童关爱工程;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,帮助儿童特别是农村留守女童增强防范不法侵害的意识和自我保护意识,掌握预防意外伤害的安全常识。中小学校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 and 教育管理能力。区、县(市)级教育部门和乡镇政府(街道办事处)要指导中小学校、村(居)民委员会采取电话沟通、入户家

访等方式,逐一核查因故失学辍学的农村留守儿童,及时联系并督促失学辍学农村留守儿童父母或其他监护人依法送适龄留守儿童入学接受义务教育;对学生无故不到校的,中小学校要及时了解原因,对超过1周不到校的,要及时组织劝返;劝返无效的,中小学校要在全国中小学生学籍信息管理系统中进行标识,并及时书面报告区、县(市)级教育部门和乡镇政府(街道办事处)。教育部门要依法采取措施,确保适龄失学辍学留守儿童返校复学。适龄留守儿童的父母或其他监护人不依法送其入学接受义务教育,经批评教育无效并造成严重后果的,应依法追究法律责任。中小学校、幼儿园要全面建立在校、在园留守儿童档案,逐一登记其父母外出务工和监护人变化情况,每季度至少更新1次,并在学籍管理信息系统中注明;帮助农村留守儿童通过电话、视频等方式加强与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,落实学校法律责任。(牵头单位:各区、县(市)政府及市教育局;配合单位:市公安局、司法局)

4. 落实强制报告责任。中小学校、幼儿园、医疗机构、村(居)民委员会、社会工作服务机构、群团组织、救助管理机构、福利机构及其工作人员要树立强制报告意识,依法落实强制报告责任,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

伤害或不法侵害等符合规定的强制报告情形的,应第一时间向公安机关报告,提供侵害类型、案情经过、严重程度等具体线索。乡镇政府(街道办事处)要指导村(居)民委员会按照“边排查、边发现、边报告”的原则,随时将父母一方外出另一方无监护能力或无人监护的农村留守儿童等重点对象有关情况向公安机关报告。负有强制报告责任的单位和人员未及时履行报告义务,造成严重后果的,其上级主管部门或本单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依规给予处分,构成犯罪的,依法追究其刑事责任。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。公安机关应依法保护报告人的隐私和人身安全。(牵头单位:各区、县(市)政府及市公安局;配合单位:市教育局、民政局、卫生计生委、综治办、团市委、残联、关工委)

5. 发挥群团组织关爱服务优势。我市各级工会、共青团、妇联、残联、关工委等群团组织要发挥自身优势,利用课后、周末、节假日、寒暑假等重点时段,依托各类农村留守儿童关爱服务场地、基地和设施,积极为农村留守儿童提供假期日间照料、课后辅导、自护教育、心理疏导等关爱服务。共青团、少先队要积极发挥青少年综合服务平台等青少年活动基地作用。工会要积极发挥职工文化基地作用,广泛动员职工志愿者队伍、社会公益爱心人士等社会各方面力量,以志愿服务方式开展农村留守儿童关爱服务和互助活动。外来务工人员集中的行业工会要广泛开展促进职工关爱留守儿童的活动,引导留守儿童家长及时关注子女的身心健康,切实

担负起教养子女的责任和义务。妇联要依托妇女之家、儿童之家，建立关爱儿童志愿者队伍，开展农村留守儿童关爱服务，加强对农村留守儿童父母、受委托监护人的家庭教育指导。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，通过老少携手、实名结对帮扶活动，充分利用农村关工委活动阵地，开展日间照料、课业辅导、心理疏导等各项关爱活动，协同做好农村留守儿童的关爱服务工作。（牵头单位：各区、县（市）政府及市总工会、团市委、妇联、残联、关工委；配合单位：市教育局、民政局、财政局、卫生计生委）

6. 引导社会力量积极参与。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，民政等部门要通过政府购买服务等方式支持其深入城乡社区、学校和家庭，开展农村留守儿童监护指导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等专业服务。在留守儿童居住的村（社区）中，引入优质社会工作机构，配备专业社会工作者开展服务。坚持全民关爱，充分发挥社会工作专业服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织作用，鼓励其依法开展农村留守儿童家庭结对帮扶、家庭监护随访、家庭教育指导等活动，引导其充分利用村（社区）综合服务设施为农村留守儿童提供临时托管、课后辅导、心理疏导等服务，防止农村留守儿童生病辍学无人过问和放学后无人管理等情况发生。倡导企业履行社会责任，通过“一对一帮扶”、慈善捐赠、实施公益项

目等多种方式,为农村留守儿童及其家庭提供更多帮助。鼓励社会组织、爱心企业举办农村留守儿童托管服务机构,财税部门要依法落实税费减免优惠政策。(牵头单位:各区、县(市)政府及市民政局;配合单位:市财政局、国税局、地税局、团市委、妇联)

## (二)建立健全救助保护机制。

7. 完善应急处置机制。公安机关要依法打击侵害农村留守儿童的各类违法犯罪活动,及时受理农村留守儿童脱离监护单独居住生活或失踪、(疑似)遭受家庭暴力、意外伤害或不法侵害的案(事)件,第一时间出警调查,有针对性地采取应急处置措施。属于失踪的,要按照儿童失踪快速查找机制及时开展调查。属于因家庭暴力身体受到严重伤害、面临人身安全威胁或处于无人照料等危险状态的,应通知并协助民政部门将无人监护的农村留守儿童安置到市儿童福利院或救助保护机构进行临时保护。对于上述情形,要按照有关规定进行调查取证,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。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,公安机关应及时会同村(居)民委员会联系农村留守儿童父母并责令其立即返回或重新确定受委托监护人,联系不上其父母的,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,并继续采取多种方式联系其父母,及时向临时监护照料主体通报联系情况。公安机关要将受理报告及应急处置等相关情况及时通报乡镇政府(街道办事处)。司法部门要维护

农村留守儿童合法权益不受侵害,优先提供法律援助。(牵头单位:各区、县(市)政府及市公安局;配合单位:市民政局、司法局、团市委、妇联)

8. 构建评估帮扶机制。乡镇政府(街道办事处)接到公安机关有关农村留守儿童问题的通报后,应及时会同民政、公安、教育、卫生计生、司法等部门和妇联、共青团等群团组织,在村(居)民委员会、中小学校、医疗机构及亲属、群团组织、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,建立评估档案,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。民政及其他社会救助部门要将符合条件的农村留守儿童纳入儿童福利保障范围,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,也要及时纳入保障范围。(牵头单位:各区、县(市)政府及市民政局;配合单位:市教育局、公安局、司法局、财政局、卫生计生委、扶贫办、团市委、妇联)

9. 强化监护干预机制。对于遗弃没有独立生活能力留守儿童的监护人,公安机关要依法予以治安管理处罚,情节特别轻微不予治安管理处罚的,应给予批评教育并通报当地村(居)民委员会。对于实施家庭暴力或虐待留守儿童的父母或受委托监护人,公安机关要给予批评教育和训诫,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

不履行监护责任6个月以上导致农村留守儿童生活无着落的,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遭受严重伤害的,其近亲属、村(居)民委员会、区县(市)级民政部门等有关人员或单位要依法向人民法院提请撤销监护人资格,另行指定监护人。上述个人、组织和机关应提出撤销监护资格申请而未提出的,检察机关应依法建议、督促、支持其向人民法院提出申请。(牵头单位:各区、县(市)政府及市公安局;配合单位:市民政局、团市委、妇联)

### (三)从源头上逐步减少儿童留守现象。

10. 积极推进农民工市民化。要积极推进户籍制度改革,加快城乡统筹发展。支持和帮助农民工带子女进城定居,使农民工在落户、住房保障、医疗卫生、社会福利、子女入学等方面享受与城市居民相同待遇。对于符合落户条件的,公安机关要及时办理落户手续。对于符合住房保障条件的,房产部门要将其纳入保障范围,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。卫生计生部门要将符合条件的纳入当地基本公共卫生服务范围。人力资源社会保障部门要解决好农民工及其子女养老、医疗、工伤、生育等社会保险问题。教育部门要以全日制公办中小学为主接收农民工随迁子女入学,简化农民工子女入学手续,切实保障农民工随迁子女平等接受义务教育;不断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,从源头上减少或消除留守儿童群体。不符合上述条件的,也要在生活居

住、日间照料、义务教育、医疗卫生等方面提供帮助。倡导用工单位、社会组织和专业社会工作者、志愿者队伍等社会力量,为其照料未成年子女提供便利条件和更多帮助。(牵头单位:各区、县(市)政府及市民政局;配合单位:市教育局、公安局、财政局、人力资源社会保障局、房产局、卫生计生委、团市委、妇联、妇儿工委)

11. 支持农民工返乡创业就业。各地区要大力发展县域经济,特别是乡村经济,积极落实国家和省、市关于支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施,促进有条件、有能力的农民工返乡创业就业。大力发展地方优势特色产业,积极承接发达地区产业转移,加快产业集聚区发展,充分发挥产业集聚区吸纳农民工就业的主渠道作用。完善返乡农民工创业扶持优惠政策,落实财税等扶持政策和定向减税和普遍性降费政策。加大对返乡农民工项目、技术、资金、信息等方面的支持力度,开展就业和创业技能培训。强化农村基本公共服务,提高农村各种公共服务资源投放规模和利用效率,吸引更多的农村外出务工人员返乡创业就业。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。(牵头单位:各区、县(市)政府及市人力资源社会保障局;配合单位:市财政局、国税局、地税局)

#### **四、保障措施**

(一)加强组织领导,落实部门责任。各地区要充分认识开展农村留守儿童关爱保护工作的重要性和紧迫性,将其纳入重要议事日程,及时进行安排部署。建立健全政府领导、民政部门牵头,

教育、公安、司法、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小组机制,统筹协调农村留守儿童关爱保护工作中的重大事项和难点问题。各地区、有关部门要强化责任意识,明确专人负责,加强部门沟通协作,做好政策衔接和工作对接,督促检查相关工作落实。认真贯彻执行相关法律、法规、政策,以法治思维和法治方式做好农村留守儿童关爱保护工作,增强全社会关爱保护农村留守儿童的法治意识。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。(牵头单位:各区、县(市)政府及市民政局;配合单位:市农村留守儿童关爱保护工作领导小组成员单位)

**(二)加强能力建设,统筹各方资源。**各地区要切实加强农村留守儿童关爱保护场所建设,依托救助管理机构建立未成年人救助保护中心。发展改革部门要统筹规划,将新建、改扩建救助管理设施纳入国民经济和社会发展规划,逐步完善救助管理机构、福利机构场所设施。各地区要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。农村留守儿童较多的乡镇(街道办事处)、村(居)民委员会要利用现有的教育、民政、文化公共服务场所,建立农村留守儿童服务工作站等活动场所,大力支持社会力量兴办农村留守儿童关爱服务场所,为农村留守儿童提供必要的托管服务。财政部门要优化和调整支出结构,积极引导社会资金投入,为农村留守儿童关爱保护工作提供有力支撑。人力资源社会保障部门要加强救助管理机构岗位设置的管理工

作,落实救助管理机构工作人员工资倾斜政策。各地区、有关部门要加强农村留守儿童关爱保护工作队伍建设。(牵头单位:各区、县(市)政府及市发展改革委、教育局、民政局、财政局、人力资源社会保障局;配合单位:市农村留守儿童关爱保护工作领导小组成员单位)

(三)强化激励问责,确保工作成效。我市各级政府要切实加强统筹协调和工作调度,认真落实属地责任。各地区、有关部门要将农村留守儿童关爱保护工作职责分解落实到具体单位、具体人员,将农村留守儿童关爱保护工作纳入对相关单位的综合考评,建立和完善工作考核和责任追究机制。对于认真履责、工作落实到位、成效明显、贡献突出的,要按照国家有关规定予以奖励;对于工作不力、措施不实、失职渎职、造成严重后果的,要追究有关领导和人员责任。对于贡献突出的组织和个人,要依据有关规定给予奖励。要将农村留守儿童关爱保护工作纳入脱贫攻坚和全面建成小康社会大局,与实施经济社会发展总体目标相衔接,推动农村留守儿童关爱保护工作顺利开展。(牵头单位:各区、县(市)政府及市综治办;配合单位:市民政局、人力资源社会保障局、团市委、妇联)

(四)做好宣传引导,营造良好氛围。充分发挥广播电视、报纸杂志等传统媒体和网站、微博、微信等网络新媒体的优势,利用公益广告、微电影等形式,积极宣传农村留守儿童关爱保护工作,强化“政府主导、全民关爱”的责任意识和家庭主体监护责任的法律意识,营造全社会关爱保护农村留守儿童的浓厚氛围。吸引更多

多的企业、公益组织和爱心人士等参与关爱农村留守儿童行动。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。(牵头单位:各区、县(市)政府及市网信办;配合单位:市文广局、民政局、司法局、综治办、团市委、妇联)

各地区要按照“属地管理、分级负责”的原则,结合本地区实际,认真制定农村留守儿童关爱保护工作具体方案,细化职责分工、进度安排、组织保障等要求,严格按照既定时限完成各项工作任务。市政府将对本实施方案执行情况适时组织专项督查。

---

抄送：市委、市纪委、市人大常委会、市政协办公厅，沈阳警备区，市法院、检察院，市各人民团体、新闻单位。

---

沈阳市人民政府办公厅

2017年9月1日印发

---

