

海南省人民政府文件

琼府〔2016〕92号

海南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

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

为认真贯彻落实《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）精神，切实做好我省农村留守儿童关爱保护工作，结合我省实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

农村留守儿童是指居住和生活在农村、父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满十六周岁的未成年人。农村留守儿童是我省经济社会发展过程中的阶段性现象，同其他未成年人一样是国家的未来和希望。做好留守儿童关爱保护工作，

确保他们健康成长，关系到家庭幸福和社会和谐，对我省经济社会持续健康发展、全面建成小康社会和基本建成国际旅游岛具有十分重要的意义。

（一）指导思想。

深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，贯彻落实《中华人民共和国未成年人保护法》、《海南省未成年人保护条例》等法律法规，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，建立健全留守儿童关爱保护体系，加大关爱保护力度，逐步减少留守现象，确保农村留守儿童安全、健康、受教育等权益得到有效保障。

（二）基本原则。

坚持家庭尽责。落实家庭监护主体责任，监护人要依法尽责，在家庭发展中要把儿童的发展放在第一位，确保农村留守儿童得到妥善照料、亲情关爱和家庭温暖；要加强对家庭监护和委托监护人的督促指导，确保监护责任得到有效落实。

坚持政府主导。全省各级政府要把关爱保护留守儿童作为重要工作内容，落实市县、乡镇政府（街道办事处）属地管理责任，强化民政等有关部门的监督指导责任，健全农村留守儿童关爱服务体系和救助保护机制，切实保障农村留守儿童合法权益。

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、志愿者等各方面的作用，合力解决农村留守儿童在生活、监护、成长过程中遇到的困难和问题，形成全社会关爱农村留守儿童的良好氛围。

坚持依法保护。健全农村留守儿童关爱保护法规制度，依法

维护农村留守儿童合法权益，加大对侵害农村留守儿童违法犯罪行为的打击力度，为农村留守儿童健康成长提供法律保障。

坚持标本兼治。既立足当前，完善政策措施，健全工作机制，着力解决农村留守儿童监护缺失等突出问题；又着眼长远，统筹城乡发展，从根本上解决儿童留守问题。

（三）总体目标。

全面建立家庭尽责、政府主导、部门联动、社会参与的农村留守儿童关爱保护体系，建立完善强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、考核问责等救助保护机制，有效遏制侵害农村留守儿童权益行为，坚决杜绝冲击社会道德底线事件发生。到2020年，我省未成年人保护制度体系更加健全，全社会关爱保护儿童的意识普遍增强，儿童成长环境明显改善，安全保障水平明显提高，农村儿童留守现象明显减少。

二、主要工作任务

各市政府、各部门要进一步明确农村留守儿童关爱保护工作任务，统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会的作用，完善关爱保护设施，配齐配强工作人员，做好源头预防帮扶，提升农村留守儿童关爱保护能力。

（一）加强关爱服务设施建设。各市政府要将农村留守儿童关爱服务设施建设纳入当地经济社会整体发展规划，加大资金投入力度，切实提高农村留守儿童关爱服务保障水平。一是加大农村寄宿学校和公办幼儿园建设力度。在留守儿童较为集中的乡镇和农村社区改建、扩建和新建一批农村中小学寄宿制学校和公办幼儿园，并配备必要的专兼职管理人员，为留守儿童住校留

宿、集中照看、教育管理创造条件。留守儿童之家、爱心家园等关爱服务设施要按照有统一标牌、有固定场所、有完善设备、有人员管理、有儿童档案、有活动计划和台账、有经费保障的要求，强化建设和使用管理，确保正常运行、发挥作用。二是加强农村社区关爱服务设施建设。统筹农村社区服务站、养老服务中心、妇女之家等资源，积极推进“儿童之家”“爱心家园”等社区儿童关爱服务设施建设。三是加强未成年人救助保护机构、儿童福利机构建设。“十三五”期间，凡是没有未成年人救助保护中心、儿童福利院的市县，要各建设一家未成年人救助保护中心和儿童福利院；已有未成年人救助保护中心和儿童福利院的市县，要根据需要配备工作人员、安排运行经费，充分发挥救助保护机构的功能作用。

（二）加强关爱服务队伍建设。加强农村留守儿童关爱保护工作队伍建设，县级以上民政部门要明确责任单位及责任人，乡镇政府（街道办事处）要安排专人负责，村（居）委会要指定一名村干部担任管理人员。农村中小学校要配齐配强教职工队伍，优化教师结构，提高心理学教师比例；选拔优秀教职工担任农村留守儿童生活管理员，对于兼职管护人员给予适当补助。加强志愿组织建设，壮大志愿者队伍，引导和组织志愿者深入农村社区、农村中小学校、留守儿童家庭开展形式多样的关爱服务活动。充分发挥社区党员、大学生村官、专业社会工作者、专家学者、离退休干部的作用，鼓励和支持他们以各种方式为留守儿童送温暖、献爱心。

（三）推动农民工均等享受公共服务。深化户籍制度改革，

放宽农民工在城镇落户的条件，简化登记审批程序，支持和帮助有条件的农民工举家进城定居。要完善教育、医疗、福利、住房保障等政策，确保符合条件的农民工享受与城市居民同等待遇；对暂时不符合条件的，要在公租房、日间照料、义务教育、医疗卫生等方面提供支持和帮助。要大力发展义务教育，加强城市中小学校建设，全面落实外来务工人员子女在当地就近入学政策，支持符合条件的农民工子女在当地参加中考、高考。

（四）支持农民工返乡创业就业。落实国务院关于支持农民工返乡创业就业的意见精神，大力发展县域经济，推进产业集聚区发展，充分发挥产业集聚区吸纳农民工就业的主渠道作用；实施“百千工程”，着力打造百个特色产业小镇、千个美丽乡村，吸引中小企业、传统手工业、农副产品加工业、电商企业等在乡镇落地；大力发展热带高效农业、休闲观光农业、乡村旅游和特色种植、规模养殖等特色经济园区，为农民工返乡创业就业创造条件。完善返乡农民工创业扶持优惠政策，落实金融、财税扶持政策，加大对返乡农民工项目、技术、资金、信息等方面的支持力度，吸引更多的农村外出务工人员返乡创业就业。

（五）加大兜底保障工作力度。要把家庭困难的农村留守儿童纳入兜底保障范围，对符合条件的，要给予生活、医疗、教育救助；要把关爱保护工作纳入当地脱贫攻坚计划，实施精准扶贫、精准脱贫，确保农村留守儿童家庭不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障。对分散居住在贫困山区、生活条件恶劣的农村留守儿童家庭，要通过整体搬迁等方式进行帮扶，逐步减少农村儿童留守数量。

三、落实关爱保护工作责任

(一) 落实家庭监护主体责任。农村留守儿童家庭应依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务。

1. 落实抚养义务。外出务工人员要按时支付未成年子女养育经费，确保留守儿童生活、教育、医疗等方面所需，其标准可参照我省散居孤儿养育标准。

2. 落实监护责任。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，并及时将委托情况告知未成年人所在学校、村（居）民委员会，不得让未成年子女脱离监护单独居住生活。

3. 落实关爱责任。外出务工人员要通过信件、电话、视频等与留守未成年子女经常联系，充分利用工休、法定节假日等回乡探亲见面，了解掌握他们的生活、学习和心理状况，及时解决生活、学习、医疗、心理及监护等方面存在的困难和问题。

4. 对村（居）委会、就读学校等单位反映的有关其子女养育方面的问题，要及时妥善处理，确保留守儿童健康成长。

(二) 落实市县、乡镇政府和村（居）民委员会属地责任。按照“属地管理、分级负责”的原则，强化市县、乡镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会职责。

1. 县级人民政府要把农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程，结合本地实际制定切实可行的农村留守儿童关爱保护措施，切实履行统筹协调、经费保障和督促检查等责任，全面组织落实好本行政区域农村留守儿童关爱保护相关工作，确保关爱

保护工作覆盖本行政区域内所有农村留守儿童。

2. 乡镇政府（街道办事处）要切实履行留守儿童情况排查、台账建立、发现报告、救助保护等职责，熟悉、掌握农村留守儿童及其家长外出务工情况，建立翔实完备、动态更新的农村留守儿童信息台账，一人一档，确保不漏一户、不错一人；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；组织开展党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等活动，对重点对象进行核查，确保及时发现问题，分类进行救助保护。

3. 村（居）民委员会对外出务工人员 and 留守儿童情况要经常走访、定期排查，及时掌握外出务工人员 and 农村留守儿童基本信息和动态，并向乡镇政府（街道办事处）报告；要经常与外出务工人员交流留守儿童家庭监护情况，督促外出务工父母或其他监护人依法履行养育义务，帮助农村留守儿童加强与父母的联系，及时发现和纠正留守儿童心理问题和不良行为，协助相关部门做好心理健康教育等工作。

（三）发挥民政部门的牵头作用。市县民政部门要督促指导各有关部门、乡镇政府、村（居）民委员会以及人民团体、社会组织等共同做好农村留守儿童关爱保护工作。

1. 指导和督促乡镇政府、村（居）民委员会对留守儿童进行排查，建立健全留守儿童档案，依法开展家庭监护干预工作，确保农村留守儿童得到妥善照料监护。

2. 协助教育、公安机关做好调查和应急处置工作，督促有关部门对侵害儿童权益的违法行为进行查处。

3. 指导救助管理机构、福利机构、公办养老机构及时接收公安机关护送来的无人监护或遭受监护侵害的农村留守儿童，做好临时监护照料工作。

4. 发挥兜底保障作用，对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，要及时纳入保障范围。

5. 指导社工组织、社会组织等开展留守儿童专业服务工作，协调推动志愿服务进社区、进学校、进留守儿童家庭。

(四) 发挥教育部门及学校的阵地作用。中小学校、幼儿园是关爱保护农村留守儿童的重要阵地，在关爱保护工作中发挥特殊的作用。

1. 全省各级教育部门要把农村留守儿童关爱保护纳入目标管理和绩效考核范围，作为评奖评级、争先创优的重要条件。

2. 落实义务教育“两补一免”政策，查处借口节假日补课、购买学习资料等乱收费行为，确保农村留守儿童不因贫困和监护缺失产生心理障碍和辍学、失学。

3. 进一步完善相关政策，简化农民工子女入学条件，确保公办义务教育学校接收农民工未成年子女就近入学。

4. 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。

5. 在中小学校设立心理健康教育课程，预防和校正留守儿童心理问题和不良行为。

6. 督促中小学校、幼儿园落实强制报告制度，并及时采取相应的干预处置措施，确保留守儿童在校期间健康成长。

7. 加强校园安全管理，提高中小学校人防、物防、技防水

平；开展经常性法治宣传和安全教育，普及预防意外伤害安全常识，增强儿童防范不法侵害能力。

8. 建立农村留守儿童档案、定期联系制度和结对帮扶制度，通过电话、家访、家长会等方式与家长、受委托监护人进行沟通联系，帮助监护人掌握农村留守儿童学习情况，督促监护人依法履行监护责任。

9. 落实辍学学生登记制度，对无故旷课、逃学的农村留守儿童，要通过家访、与家长沟通、帮助解决生活困难等方式劝其复学；对劝返无效的，要书面向县级教育部门和乡镇政府书面报告。

10. 建立假期教师关爱服务机制，利用寒暑假组织教师走访农村留守儿童，开展送温暖、献爱心关爱服务，重点预防农村留守儿童意外伤害和发生安全事故。

11. 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，建立外出请销假制度，组织寄宿学生积极开展文体活动。

12. 建立帮扶贫困学生长效机制，为家庭困难的农村留守儿童提供包括高中阶段在内的 12 年免费教育，确保农村留守儿童不失学。

（五）发挥公安机关的安全保障作用。全省各级公安机关要充分发挥职能作用，依法严厉打击、严密防范侵害农村留守儿童的违法犯罪行为，切实保障儿童人身安全。

1. 狠抓校园安全工作，在具备条件的学校或学校附近安排值班警力，确保及时处置针对学生的违法犯罪行为，对条件不具

备的农村学校要安排警力进行定期巡查，有效威慑不法人员。

2. 对侵害农村中小學生案件，要及时出警、果断处置、快速侦破，坚决打击震慑违法犯罪分子。

3. 对经村（居）民委员会、学校劝戒，仍拒不履行监护人义务的法定监护人、委托监护人，要及时予以劝诫、制止，对于情节严重或者造成严重后果的，要依法追究其责任。

4. 对监护人死亡、失踪和确无监护能力的，要就近护送至其他监护人、亲属、村（居）民委员会或者未成年人救助保护机构。

5. 选派优秀民警担任中小學校法制辅导员，深入开展对农村留守儿童的法制安全宣传教育，提高其法治意识和自我防范能力。

（六）发挥相关部门职能作用。农村留守儿童关爱保护工作内容多、涉及面广，各地在充分发挥民政、公安、教育部门职能作用的同时，还应积极发挥综治办、法院、检察院、发展改革、司法、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业、卫生计生、税务、法制办、扶贫办等部门的职能作用。

1. 各部门应切实加强统筹协调，及时研究解决工作中的重大问题，制定考核、评估、奖励、问责办法，形成工作合力。

2. 要把农村留守儿童关爱保护工作纳入本部门、本系统工作总体安排予以部署和落实，在农村留守儿童家庭监护监督指导、摸底排查、教育关爱、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、跟踪回访等关键环节和工作任务中积极承担责任、发挥作用。

3. 各部门要相互配合、相互支持，加强资源统筹、信息沟通、工作协调和优势互补，形成各司其职、分工协作、齐抓共管、整体推进的良好工作格局。

(七) 推动群团组织和社会力量开展关爱服务。强化政府部门、各群团组织之间的横向协作机制，发挥妇联、共青团、工会、残联、关工委等组织的关爱服务作用，充分调动社会各界关爱保护农村留守儿童的工作积极性。

1. 妇联要依托妇女之家、儿童之家等服务阵地，加强对农村留守儿童家庭和其他监护人及外出务工人员的法治宣传和家庭教育指导，引导他们及时关注农村留守儿童身心健康和生活学习情况，加强亲情关爱。

2. 共青团要广泛动员广大团员青年、少先队员、青年志愿者等开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动，为农村留守儿童提供假期日间照料、课后辅导、心理疏导等关爱服务。

3. 工会、关工委等组织要积极动员广大职工、大学生村干部、“五老”志愿者等发挥所长，开展丰富多样的农村留守儿童关爱服务活动。

4. 残联要依托残疾人综合服务设施，为农村留守残疾儿童提供假期日间照料、心理疏导等关爱服务。

5. 充分发挥社会组织、爱心企业和爱心人士、专业社会工作者、志愿者等各方面的积极性，利用寒暑假组织留守儿童开展读书学习、心理疏导、城市体验等活动，为农村留守儿童奉献爱心。

四、建立健全救助保护机制

认真贯彻落实《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》，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）要求，着力建立健全农村留守儿童救助保护机制。

（一）建立强制报告机制。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履行报告责任，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情况的，应当在第一时间向当地公安机关报告。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，要及时给予表扬和奖励。

（二）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，有针对性地采取应急处置措施，强制报告责任人和有关单位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，并对其父母进行训诫；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）民委员会或救助保护机构、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、救助保护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。公安机关要将相关情况及时通报乡镇政府（街道办事处）。

（三）健全评估帮扶机制。乡镇政府（街道办事处）要会同县级民政、公安、人力资源社会保障、教育、卫生计生、司法等有关部门和妇联、共青团等群团组织，在村（居）民委员会、中小学校、医疗机构、专业服务机构以及亲属的协助下，对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。对于监护人及留守儿童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将其纳入救助范围。

（四）强化监护干预机制。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，公安机关应当给予批评教育，必要时依法予以治安管理处罚，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教育不改的，或者拒不履行监护职责6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，要依法撤销监护人资格并另行指定监护人。

(五) 落实考核问责机制。各市县政府要将农村留守儿童关爱保护工作成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，健全农村留守儿童关爱保护工作责任制，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，要按照有关规定予以表彰奖励；对工作不力、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。鼓励支持社会组织和个人自愿参加留守儿童关爱保护工作，对贡献突出的，市县政府要给予表彰和奖励。

五、强化关爱保护工作保障

(一) 加强组织领导。全省各级政府要将农村留守儿童关爱保护工作纳入重要议事日程，及时研究解决人员、经费、处罚奖励、工作分工等重大问题。全省各级民政部门要切实发挥好牵头作用，各职能部门、群团组织要按照分工和职能做好相关工作，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。

(二) 推进依法保障。以法治思维和法治方式做好农村留守儿童关爱保护工作，认真贯彻执行《中华人民共和国未成年人保护法》和《海南省未成年人保护条例》，开展立法调研，加强执法检查，进一步明确家长对未成年子女的教育监护义务，强化家庭监护主体责任。健全未成年人保护法规制度，增强全社会关爱保护农村留守儿童的法治意识。开展各种形式的法律维权服务，维护农村留守儿童合法权益。

(三) 强化督查落实。全省各级政府、各有关部门要通过明察暗访、跟踪问效等方式对关爱保护农村留守儿童工作进行督查检查，指导和督促乡镇政府、村（居）委会、学校以及留守儿童

家庭落实关爱保护责任，对措施不落实、工作不到位的，要限期整改；对整改不到位，造成严重后果和恶劣影响的，要依据相关规定追究责任。

（四）营造关爱保护氛围。要加强宣传，充分发挥广播电视、报纸杂志等传统媒体和网络新媒体的优势，利用公益广告、微电影、爱心捐赠等形式，积极宣传农村留守儿童关爱保护工作，营造浓厚社会氛围，吸引更多的企业、公益组织和爱心人士关爱农村留守儿童。建立健全舆情监测预警和应对机制，正确引导舆论，及时回应社会关切。加强网络管理，尊重和保护农村留守儿童及其家庭隐私。宣传推广留守儿童关爱保护先进典型，全面提高我省农村留守儿童关爱保护工作水平。

各市县县政府要结合本地实际，制定具体实施方案，省政府将适时组织开展专项督查。



（此件主动公开）

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，驻琼部队，省高级法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位，各人民团体，各高等院校，各民主党派省委，各新闻单位。

海南省人民政府办公厅秘书处

2016年10月8日印发