

# 重庆市人民政府关于 加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见

渝府发〔2016〕27号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

为切实做好农村留守儿童关爱保护工作，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），结合我市实际，提出如下实施意见。

## 一、充分认识做好农村留守儿童关爱保护工作的重要意义

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、不满十六周岁的未成年人。农村留守儿童问题是我国经济社会发展中的阶段性问题，是我国城乡发展不均衡、公共服务不均等、社会保障不完善等问题的深刻反映。近年来，我市各区县（自治县）人民政府、市政府有关部门积极开展农村留守儿童关爱保护工作，有效促进了农村留守儿童健康成长，但工作中还存在一些薄弱环节，突出表现在家庭监护缺乏监督指导、关爱服务体系不完善、救助保护机制不健全等方面，农村留守儿童关爱保护工作制度化、规范化、机制化建设亟待加强。

做好农村留守儿童关爱保护工作，关系到未成年人健康成长，关系到家庭幸福与社会和谐，关系到全面建成小康社会大局。党中央、国务院和市委、市政府高度重视农村留守儿童关爱保护工作。加强农村留守儿童关爱保护工作、维护未成年人合法权益，是各级政府的重要职责，也是家庭和社会的共同责任。各区县（自治县）人民政府、市政府有关部门要充分认识加强农村留守儿童关爱保护工作的重要性和紧迫性，增强责任感和使命感，加大工作力度，采取有效措施，确保农村留守儿童得到妥善监护照料和更好关爱保护。

## **二、总体要求**

（一）指导思想。全面落实党的十八大和十八届二中、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特别是视察重庆重要讲话精神以及市委四届历次全会精神，按照国务院、市政府决策部署，以促进未成年人健康成长为出发点和落脚点，坚持依法保护，不断健全法律法规和制度机制，坚持问题导向，强化家庭监护主体责任，加大关爱保护力度，逐步减少儿童留守现象，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，在家庭发展中首先考虑儿童利益；加强对家庭监护和委托监护的督促指导，确保农村留守儿童得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

坚持政府主导。把农村留守儿童关爱保护工作作为各级政府重要工作内容，落实区县（自治县）、乡镇人民政府（街道办事处）属地责任，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、志愿者等各方面积极作用，着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。健全完善家庭、政府、学校履职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系，促进工作制度化、规范化、常态化。坚持问题导向，突出重点，全面落实强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等救助保护措施，使未

成年人合法权益得到有力保障，侵害农村留守儿童权益的事件得到有效遏制。到 2020 年，农村留守儿童关爱保护工作体系全面建立，家庭监护责任全面落实，未成年人保护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，儿童成长环境不断改善、安全更有保障，儿童留守现象明显减少。

### **三、完善农村留守儿童关爱服务体系**

（一）强化家庭监护主体责任。父母要依照民法通则、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等规定，切实履行对未成年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。外出务工人员要与留守未成年子女多联系、多见面，加强与学校老师和其他监护人的沟通交流，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。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；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责任。

（二）落实区县（自治县）人民政府、乡镇人民政府（街道办事处）和村（居）民委员会职责。区县（自治县）人民政府要切实加强统筹协调和督促检查，结合本地区实际制定切实可行的

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（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，准确掌握农村留守儿童及家庭基本信息，建立本村（居）农村留守儿童家庭信息档案；要强化村规民约，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；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（街道办事处）要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、精准施策，为有关部门和社会力量参与农村留守儿童关爱保护工作提供支持；通过党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等方式，对重点对象进行核查，确保农村留守儿童得到妥善照料。区县（自治县）民政部门及救助管理机构要对乡镇人民政府（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。

（三）加大教育部门和学校关爱保护力度。区县（自治县）人民政府要完善控辍保学部门协调机制，落实控辍保学责任，督促监护人送适龄儿童、少年入学并完成义务教育。教育行政部门

要建立学校（幼儿园）农村留守儿童普查登记制度，健全农村留守儿童档案，定期核实更新，并在学籍管理系统中进行标识；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；实施学生营养改善计划，不断提高农村留守儿童营养水平；总结和探索有效的农村留守儿童培养照顾模式，促进农村留守儿童健康成长；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；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，帮助儿童增强防范不法侵害的意识、掌握预防意外伤害的安全常识；通过优化校点布局等措施最大限度解决农村留守儿童上学、放学交通问题。

中小学校、幼儿园是农村留守儿童关爱保护的主阵地，要完善学校领导、班主任、任课教师与农村留守儿童的结对帮扶制度；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，帮助监护人掌握农村留守儿童思想动态及在校学习、生活情况，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，

应书面报告区县（自治县）教育行政部门和乡镇人民政府（街道办事处），依法采取措施劝返复学；帮助农村留守儿童通过电话、视频等方式，加强与父母的联系和交流。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。

（四）发挥群团组织关爱服务优势。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，突出课后、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阵地，为农村留守儿童提供日间照料、课后辅导、自护教育、心理疏导等关爱服务。工会要广泛动员广大职工开展多种形式的农村留守儿童关爱服务和互助活动。共青团要组织广大团员、少先队员和青年志愿者，依托城乡社区市民学校实施“四点半课堂”“七彩假期”“流动少年宫”等项目，开展“手拉手”“欢乐星期六”等活动；通过“青少年维权在线”“12355”青少年服务平台，开展农村留守儿童心理干预和个案帮扶。妇联要组织爱心父母、志愿者团队等，开展“结对帮扶”“恒爱行动”“春蕾圆梦行动”等关爱活动；依托“家庭教育流动学校”“重庆家庭教育网”等载体开展家庭教育服务，提升留守儿童父母和监护人家庭教育水平；通过“12338”妇女儿童维权热线和法律服务团队，为农村留守儿童及家长提供心理咨询和维权服务；通过牵头与其他群团

组织联手打造“爱心童享筑梦行动”，实现需求与服务有效对接。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，协同做好农村留守儿童的关爱与服务工作。

（五）推动社会力量积极参与。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。充分发挥市场机制作用，支持社会组织、爱心企业依托学校、社区综合服务设施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。

#### **四、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，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。



（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，强制报告责任人要协助公安机关做好调查和应急处置工作。督促强化家庭监护主体责任，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人民政府（街道办事处）。

（三）健全评估帮扶机制。乡镇人民政府（街道办事处）接到公安机关通报后，要会同区县（自治县）民政部门、公安机关在村（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,排除风险隐患,做到发现、报告、转介、干预、帮扶工作有效衔接,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。对生活困难农村留守儿童、残疾农村留守儿童、农村留守女童等重点对象,要随时跟踪掌握情况,及时实施救助保护。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。

(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。对于监护人将十六周岁以下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、区县(自治县)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。

## **五、从源头上逐步减少儿童留守现象**

（一）积极推进农民工市民化进程。各区县（自治县）人民政府要大力推进农民工市民化，为其监护照料未成年子女创造更好条件。要深入推进户籍制度改革，对符合落户条件的要有序推进其本人及家属落户。符合住房保障条件的要纳入保障范围，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。不符合上述条件的，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。公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放，不得收取择校费、赞助费或变相收费；通过政府购买服务等方式支持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。

（二）引导扶持农民工返乡创业就业。各区县（自治县）人民政府要按照产业布局要求，大力发展地方经济，落实市政府关于促进农民工返乡创业就业的一系列政策措施，加快发展区域特色产业，完善产业链条，加强基本公共服务，制定和落实财政、金融等优惠扶持政策，落实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。加强农村劳动力的创业就业技能培训，大力开展“春风行动”等对接活动，广泛宣传农民工返乡创业就业政策，对有意愿创业就业的，要有针对性地推荐用工岗

位信息或创业项目信息。通过吸引农民工返乡创业就业，尽量减少农村留守儿童。

## **六、强化农村留守儿童关爱保护工作保障措施**

（一）加强组织领导。市政府建立由民政、综治、教育、公安、司法、人力社保、卫生计生、共青团、妇联等单位参加的重庆市农村留守儿童关爱保护工作协调机制，统筹协调解决工作中的重大问题。各区县（自治县）人民政府要相应建立农村留守儿童关爱保护工作协调机制，切实加强统筹协调和督促检查，明确农村留守儿童关爱保护工作目标和职责，确保农村留守儿童关爱保护工作措施落到实处。各级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。要加快推动完善未成年人保护相关法规，进一步明确权利义务和各方职责，特别要强化家庭监护主体责任，为农村留守儿童关爱保护工作提供有力法律保障。

（二）加强能力建设。各区县（自治县）人民政府要统筹各方资源，充分发挥政府、市场、社会的作用，加大政府投入，逐步完善救助管理机构、福利机构场所设施，满足农村留守儿童临时照料的需要；加强农村幼儿园、寄宿制学校建设和薄弱学校改造，完善农村留守儿童服务功能，满足农村留守儿童入学入园需求；利用科技馆、博物馆、乡镇（街道）和村（居）便民服务中

心等现有设施，开辟儿童活动场所，完善关爱服务功能。各级财政部门要优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，将农村留守儿童关爱保护工作经费纳入财政预算，确保工作正常开展。各级政府各部门要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更加有力的支撑；加强农村留守儿童关爱保护工作队伍建设，配齐配强工作人员，充实工作力量，明确落实村（居）民委员会专职、兼职工作人员，确保事有人干、责有人负。

（三）强化激励问责。各级政府要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、措施不力、任务不落实的单位或个人，要追究责任，特别是对底数不清、风险隐患排查不扎实、突发事件处置不及时、关爱保护工作流于形式的，要严肃处理。对贡献突出的社会组织和个人，要适当给予奖励。

（四）做好宣传引导。加强未成年人保护法律法规和政策措施宣传工作，主动借助新兴媒体，广泛运用各类阵地，宣传农村留守儿童关爱保护理念、方法和作用，开展形式多样的宣传教育活动，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。建立健全舆情监测预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时回应社会关切，宣传报道先进典型，营造全社会关爱农村留守儿童的良好氛围。

 **重庆市人民政府行政规范性文件**

---

各区县（自治县）人民政府要结合本地实际，制定具体实施方案。对本实施意见的执行情况，市政府将适时组织专项督查。

重庆市人民政府  
2016年6月30日