

宁夏回族自治区民政厅
宁夏回族自治区公安厅
宁夏回族自治区司法厅
宁夏回族自治区财政厅
宁夏回族自治区人力资源和社会保障厅
宁夏回族自治区文化旅游厅
宁夏回族自治区卫生健康委员会
宁夏回族自治区扶贫开发办公室
宁夏回族自治区老龄工作委员会办公室

文件

宁民发〔2018〕105号

关于加强农村留守老年人关爱服务 工作的实施意见

各市、县（区）民政局、公安局、司法局、财政局、人力资源社

会保障（劳动保障）局、文化局、卫生计生委（局）、扶贫办、老龄办：

为贯彻落实民政部等 9 部门《关于加强农村留守老年人关爱服务工作的意见》（民发〔2017〕193 号）精神，加快建立健全我区农村留守老年人关爱服务体系，构建养老、孝老、敬老的政策制度和社会氛围，现制定如下实施意见。

一、重要意义

农村留守老年人是指因子女全部离开县域范围外出务工或经商等半年以上，留在农村生活、身边没有赡养人或者是赡养人没有赡养能力的 60 周岁以上老年人。随着经济社会发展和城镇化进程加快，我区农村进城务工和外出务工人员不断增多，农村留守老年人也呈增长态势，由于子女长期不在身边，留守老人依然承担着繁重的农务劳动或抚育孙辈的义务，不同程度存在生活缺乏照料、安全缺乏保护、精神缺乏慰藉、失能缺乏护理等问题，农村留守老年人关爱服务工作制度化、规范化、机制化建设亟待加强。党中央、国务院高度重视农村留守老年人关爱服务工作，党的十九大报告明确要求加快建立健全农村留守老年人关爱服务体系。建立健全关爱服务体系关乎广大农村留守老年人的晚年幸福生活，关系到脱贫攻坚的目标实现，关系到社会和谐稳定和全面建成小康社会大局。各地、各有关部门要充分认识加强农村留守老年人关爱服务工作的重要性和紧迫性，加大工作力度，采取有效措施，使农村留守老年人得到更好的关爱服务。

二、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，以促进农村留守老年人安享晚年幸福生活为落脚点，建立健全农村留守老年人关爱服务体系，着力完善关爱服务网络，提升关爱服务能力，建立农村留守老年人联络人和定期探访制度，推广互助和志愿服务活动，使农村留守老年人得到基本生活照料和更好关爱服务。

（二）基本原则。

坚持基层主导、家庭尽责。把农村留守老年人关爱服务工作作为各级政府重要工作内容，落实县、乡（镇）人民政府属地管理责任，强化民政、公安、司法、老龄等有关部门的监督指导责任。强化家庭和子女在赡养、扶养农村留守老年人中的主体责任和法定义务，为农村留守老年人给予生活照料、精神慰藉等关爱服务；加强对家庭监护和委托监护的督促指导，确保农村留守老年人得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

坚持统筹协调、社会参与。统筹发挥村民委员会、老年协会、群团组织、社会组织、志愿者等各方面积极作用，建立社会化关爱服务工作机制，着力解决农村留守老年人在生活中遇到的困难和问题，形成全社会关爱农村留守老年人的良好氛围。

坚持突出重点、强化服务。加强资源统筹，以防范留守生活安全风险为重点，以经济困难的高龄、失能留守老年人为重点对

象，强化生活照料、精神慰藉、安全监护、权益维护等基本服务，有针对性地开展农村留守老年人关爱服务。

坚持整合资源、综合施策。将农村留守老年人关爱服务体系纳入养老服务体系统筹设计，做好政策衔接；与城乡一体化、基本公共服务均等化和农业现代化发展相适应，与信息化、智能化等现代技术推广应用相同步，从城市和农村两端发力逐步解决农村老年人留守问题。

（三）工作目标。

力争到 2020 年，我区农村留守老年人关爱服务工作机制和基本制度全面建立，关爱服务体系初步形成，关爱服务普遍开展，养老、孝老、敬老的乡村社会氛围更加浓厚，全区农村贫困留守老年人全部脱贫。

三、主要任务

（一）排查掌握农村留守老年人基本情况。乡镇、村（社区）要全面排查掌握辖区留守老人的数量规模、经济来源、家庭结构、健康状况、照料情况、存在困难及监护人联系方式等基本信息，重点排查经济困难家庭的高龄、失能留守老年人情况，建立动态管理机制，及时更新。

（二）建立农村留守老年人关爱服务体系。

1. 强化家庭的主体责任。家庭是农村留守老年人赡养和关爱服务的责任主体。子女或其他赡养人要依法履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，扶养人要依法履行扶养

义务。子女或其他赡养人、扶养人应当经常看望或者问候留守老年人，不得忽视、冷落老年人。支持家族成员和亲友对留守老年人给予生活照料和精神关爱，鼓励邻里乡亲为留守老年人提供关爱服务。子女因外出务工等原因不能履行赡养义务的，在尊重老年人意愿的前提下，赡养义务人可与亲属或其他有能力的人签订委托照顾协议并妥善安排老人生活，同时向村民委员会如实报告去向、联系方式等信息。对患有严重疾病、已经丧失自理能力的老年人，家庭内部应协商至少留下1名子女在家照料。建立多部门联合惩戒机制，将扶贫领域诚信纳入国家信用监管体系，把不履行赡养义务、虚报冒领扶贫资金、严重违反公序良俗等行为人列入失信人员名单，在信用信息共享平台公开。对赡养人、扶养人不履行赡养、扶养义务的，村(居)民委员会、老年人社会组织或者赡养人、扶养人所在单位应当监督其履行；情节严重的，相关部门要依法追究其法律责任。

2. 发挥村民委员会基础作用。村民委员会要在县乡两级政府的统筹领导和协调组织下，加强留守老年人关爱服务工作。要协助做好辖区内留守老年人基本信息摸排，定期探访留守老年人，及时了解其生活情况，将存在安全风险和生活困难的留守老年人作为重点帮扶对象，及时通知并督促其子女和其他家庭成员予以照顾，同时报告乡镇人民政府。将关爱服务纳入村规民约，增强村规民约对家庭赡养义务人的道德约束，发挥孝亲敬老典型的示范引导作用。推动形成孝敬父母、尊重老人、互帮互助的良好

乡村社会风尚。加强农村消防基础设施建设，在农村留守老年人集中居住、消防安全等级低的场所安装简易喷淋、独立式报警等装置。

3. 发挥农村老年人协会的独特作用。农村老年协会是农村留守老年人关爱服务工作中的一支重要力量。要进一步加强基层老年协会建设，支持乡镇、村建立老年协会或其他老年人组织，鼓励和引导农村老年协会积极参与和组织留守老年人关爱服务，开展老年人喜闻乐见的文体娱乐、教育培训、知识讲座等活动，提供权益维护、互助养老等服务。鼓励留守老年人入会互助养老，鼓励会员之间采取“一帮一”、“多帮一”、“一帮多”等形式，广泛开展低龄健康老人扶助高龄、失能老人的互助关爱活动。鼓励各地将农村互助幸福院等养老服务设施委托交由老年协会等社会力量运营管理，面向留守老年人提供服务，把具备资质的老年协会纳入政府购买服务承接主体。

4. 发挥农村特困人员供养服务机构和养老服务设施的重要作用。鼓励有条件的农村特困人员供养服务机构在满足特困人员集中供养需求的基础上，发挥辐射功能，为经济困难家庭的高龄、失能留守老年人提供服务。继续推进农村互助幸福院和农村老饭桌建设，为农村老年人特别是经济困难的高龄、失能农村留守老年人提供就近便利的服务。有条件的地方，可将日常运行维护费用纳入财政预算支持范围。

5. 发挥农村各类公共服务设施的支持作用。充分发挥农村各

类公共服务设施在留守老年人关爱服务中的支持作用。支持农村卫生服务中心为农村留守老年人提供健康管理、基本医疗和长期护理等服务。支持农村综合文化服务中心、农村社区综合服务设施、老年学校、党员活动室等公共服务设施建设，鼓励各有关部门和组织下沉基层的公共服务项目面向留守老年人开展服务。

6. 动员社会力量开展关爱服务。广泛开展关爱农村留守老年人志愿服务。鼓励农村基层组织组建为老服务志愿者队伍。引导志愿者和志愿服务组织与留守老年人结对帮扶，提供内容丰富、形式多样、符合需要的志愿服务。探索推动社会工作专业力量参与农村留守老年人关爱服务。加大农村社会工作专业人才培养力度，支持农村基层组织、为老服务组织根据需要配备使用社会工作专业人才。发挥社会工作人文关怀、助人自助的专业优势，通过向乡、村延伸设立社会工作站点和政府购买服务等方式，及时为留守老年人提供心理疏导、精神慰藉、家庭关系调适、社会融入等服务。支持社会组织为留守老年人提供关爱服务。鼓励有条件的地区统筹辖区为老服务资源，探索建立留守老年人关爱服务清单制度，定期梳理并发布留守老年人关爱服务项目内容和资源获取渠道，通过购买服务形式开展留守老年人关爱服务。落实税费减免等优惠政策，加快孵化培育专业化为老社会服务机构，提升其开展农村留守老年人安全防护、生活照料、紧急援助、康复护理等专业服务的能力。鼓励农村经济合作社、农村电商组织等其他社会力量参与关爱留守老年人。

（三）建立健全救助保护机制。以县为单位，乡镇人民政府统筹指导，村民委员会协助实施，建立农村留守老年人定期巡访制度。村民委员会要落实专人通过电话问候、上门访问等方式，及时了解或评估农村留守老年人生活情况、家庭赡养责任落实情况，将相关信息及时更新到留守老年人信息台账，并为留守老年人提供相应援助服务，切实防范留守生活安全风险。推进家庭医生签约服务，为农村留守老年人提供连续性的健康管理和医疗护理服务。要充分发挥“三留守”督导员的作用，做好农村留守老人关爱服务和救助工作。对特殊困难留守老年人要随时跟踪掌握情况并及时实施关爱救助，发现留守老年人外出流浪乞讨、遭受非法侵害、发生危重病情、患有严重精神疾病、面临重大困境等情况时，要及时向村委会、乡镇人民政府或民政部门报告，紧急处置后，由乡镇人民政府依据有关要求和分工实施关爱救助。

四、保障措施

（一）**加强组织领导。**各地要建立健全党委领导下的政府支持保障、部门协同配合、村民委员会和老年协会发挥骨干作用、社会力量广泛参与的农村留守老年人关爱服务工作机制。各级老龄工作委员会、养老服务业发展领导小组要将农村留守老年人关爱服务纳入统筹指导范围，推进留守老年人关爱服务与老龄工作、养老服务协调发展。各地要建立健全工作考核、责任追究和奖惩机制。

（二）**明确责任分工。**民政部门牵头做好工作协调，培养壮

大农村养老服务和社会工作专业队伍，加强农村养老服务设施建设，将农村留守老年人关爱服务纳入养老服务体系统筹推进。公安部门要依法严厉打击侵害留守老年人合法权益的违法犯罪行为。司法行政部门要做好法治宣传教育工作，依法为留守老年人提供法律援助服务。财政部门要积极支持农村留守老年人关爱服务工作，完善政府购买服务制度。人力资源和社会保障部门要建立健全覆盖城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等社会保障公共服务体系，逐步提升社会保障水平。文化旅游部门要依托基层综合性文化服务中心，为农村留守老年人提供丰富多彩的文化服务，丰富老年人精神文化生活。卫生健康部门要落实基本公共卫生服务项目，为65岁以上农村留守老年人提供健康管理服务，积极推进医养结合工作。扶贫部门要落实脱贫攻坚政策，坚持应扶尽扶，精准识别农村贫困人口，将符合条件的农村留守老年人全部纳入建档立卡范围，给予政策扶持，帮助其脱贫增收。老龄工作机构要统筹协调农村留守老年人关爱工作，培育和发展老年协会，维护留守老年人合法权益，加强孝亲敬老社会宣传与人口老龄化国情教育。

（三）做好宣传引导。大力宣扬积极老龄化理念，倡导健康生活理念，开展健康生活知识教育，引导农村留守老年人保持身心健康。加强《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律法规宣传，提高子女或其他赡养人守法意识，督促落实赡养义务。加强孝亲敬老传统美德宣传，形成互帮互助、助老爱老的良好

风尚，营造全社会正确对待、积极接纳、关心关爱留守老年人的友好环境。

（四）加强督促检查。县、乡两级政府要切实落实在维护留守老年人权益中的基本职责，适时对工作落实情况开展督促检查并通报情况，对底数不清、风险隐患排查不扎实、突发事件处置不及时、关爱服务流于形式的要严肃处理。自治区民政厅等有关部门将及时研究解决工作推进中的问题和矛盾，引导各地创新工作方法。

各地民政部门要根据本实施意见，主动向当地党委、政府汇报，会同有关部门抓紧制定和出台具体工作方案并组织实施，加快建立健全农村留守老年人关爱服务体系。





宁夏回族自治区
人力资源和社会保障厅



宁夏回族自治区
文化和旅游厅（代章）



宁夏回族自治区
卫生健康委员会（代章）



宁夏回族自治区
扶贫开发办公室



宁夏回族自治区
老龄工作委员会办公室

2018年11月13日

宁夏回族自治区民政厅办公室

2018年11月13日印发
