

厅厅厅厅厅厅厅会室
政安法政保障障员公室
民公司财和社会化育委公室
省省省省省省省资源和文育委公室
宁宁宁宁宁宁宁人省力省省资源和计划生公室
辽辽辽辽辽辽辽辽宁省卫生和计划生公室
辽辽宁省扶贫开发领导委公室
辽宁省老龄工作委公室

辽民发〔2018〕90号

省民政厅 省公安厅 省司法厅 省财政厅
省人力资源和社会保障厅 省文化厅 省卫生计生委
省扶贫办 省老龄办关于加强农村留守老年人
关爱服务工作的实施意见

各市民政局、公安局、司法局、财政局、人力资源和社会保障局、文化局、卫生计生委、扶贫办、老龄办：

为贯彻落实民政部等 9 部委《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，加快建立健全我省农村留守老年人关爱服务体系，构建养老、孝老、敬老的乡村社会氛围，结合我省实际，现提出如下实施意见。

一、重要意义

随着我省工业化、城镇化、市场化和经济社会发展，农村留守老年人正成为不断扩大的特殊群体。这些农村留守老年人不少仍承担着繁重的农务劳动或担负着抚养、教育孙辈的重任，不同程度地存在着生活缺乏照料、安全缺乏保护、精神缺乏慰藉、失能缺乏护理等问题。农村留守老年人问题是城乡发展不平衡、公共服务不均等、社会保障不完善等问题的深刻反映。农村留守老年人关爱服务是农村养老服务体系建设的重要组成部分。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。

农村留守老年人是指因子女离开农村户籍地（县域）务工、经商或从事其他生产经营活动一年以上，自己留在户籍地居住生活，身边没有赡养人或赡养人没有赡养能力的 60 周岁以上的农村户籍居民。党中央、国务院高度重视农村留守老年人关爱服务工作，党的十九大报告中明确要求加快建立健全农村留守老年人关爱服务体系。全省各地各有关部门

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，增强责任感和使命感，加大工作力度，采取有效措施，强化家庭的主体责任，统筹各类政策和资源，进一步加强农村留守老年人关爱服务工作。

二、总体要求

（一）指导思想

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以促进农村留守老年人安享幸福晚年生活为落脚点，着力完善关爱服务网络，提升关爱服务能力，健全关爱服务体系机制，使农村留守老年人得到更好的生活保障和关爱服务。

（二）基本原则

一是明确职责，完善机制。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，子女或受委托监护人要依法尽责，为农村留守老年人给予妥善照料、亲情关爱和家庭温暖；落实县乡两级政府在维护留守老年人权益中的基本职责，强化公安、民政、司法、财政、人力资源社会保障、文化、卫生计生、扶贫、老龄等有关部门的监督指导责任；充分发挥老年人组织、村民互助服务组织、社会工作服务机构作用，建立健全家庭尽责、基层主导、社会协同、全民行动、政府支持保障的农村留守老年人关爱服务工作机制。

二是突出重点，强化服务。加强资源统筹，以防范留守生活安全风险为重点内容，以经济困难家庭的高龄、失能留守老年人为重点对象，切实履行关爱职责，增强生活照料、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，防止冲击社会道德底线的问题发生。

三是因地制宜，改革创新。结合当地经济社会发展水平，结合当地人文风俗文化习惯，结合当地人口老龄化形势趋势，深入研究、开拓创新，找准工作切入点和着力点，积极探索有效管用的农村留守老年人关爱服务政策措施与实践模式。

四是加强统筹，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，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，全省农村贫困留守老年人全部脱贫。

三、主要任务

（一）建立农村留守老年人信息管理制度

乡镇人民政府要明确人员和工作制度，定期组织排查，对农村留守老年人进行摸底，及时更新农村留守老年人信息台账（见附件1、附件2），掌握辖区农村留守老年人的家庭结构、经济来源、健康状况、照料情况、存在困难问题等动态信息；重点排查经济困难家庭的高龄、失能留守老年人，做到精准到村、到户、到人。县级民政部门定期汇总辖区内各乡镇人民政府所掌握的农村留守老年人台账信息，与有关部门建立起信息共享和动态管理机制，实现省市县级层面均掌握辖区留守老年人的数量规模、基本分布、主要特征等总体信息。省市县三级民政部门要层层明确专人负责农村留守老年人信息统计工作。

（二）健全农村留守老年人关爱服务体系

1. 强化家庭在农村留守老年人赡养与关爱服务中的主体责任。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、冷落留守老年人。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，避免让生活不能自理的老年人单独居住生活。在尊重老年人意愿的前提下，赡养义务人可与亲

属或其他人签订委托照顾协议（参考附件3、附件4），相关情况应向村民委员会报备。提高子女或其他赡养人的守法意识，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。对赡养人、扶养人不履行赡养、扶养义务的，村民委员会、老年人组织或者赡养人、扶养人所在单位应当监督其履行；情节严重的，相关执法部门要依法追究其法律责任。

2. 发挥村民委员会在农村留守老年人关爱服务中的权益保障作用。村民委员会要在县乡两级政府的统筹协调和组织引导下，加强留守老年人关爱服务工作。协助做好辖区内留守老年人基本信息摸查；以电话问候、上门访问等方式，定期探访留守老年人，及时了解留守老年人生活情况，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，村民委员会要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，推动形成孝敬父母、尊重老人、互帮互助、邻里相亲的良好乡村社会风尚。鼓励乡贤人士、社会爱心企业和个人资助开展留守老年人关爱服务。

3. 发挥为老组织和设施在农村留守老年人关爱服务中的独特作用。一是增强农村老年协会对留守老年人的关爱服务能力。支持村建立基层老年协会或其他老年人组织，鼓励留守老年人入会互助养老。鼓励和引导农村老年协会积极参

与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。二是发挥农村特困人员供养服务机构、常年病人托管机构等养老服务设施在留守老年人关爱服务中的重要作用。农村特困人员供养服务机构、常年病人托管机构要在满足供养（托管）服务对象集中供养（托管）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。推进农村互助幸福院建设，可将日常运行维护费用纳入地方财政预算支持范围。三是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提升服务能力，拓展服务范围，为农村留守老年人提供健康管理、基本医疗和长期护理服务。支持农村综合性文化服务中心、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。各有关部门和组织要下沉基层的公共服务项目面向留守老年人开展服务。

4. 促进社会力量广泛参与留守老年人关爱服务。一是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志愿者队伍，为志愿服务活动开展提供场所和其他便利条件，完善志愿服务信息网络，建立健全农村志愿服务体

系。引导城市和农村志愿者、志愿服务组织为留守老年人提供内容丰富、形式多样、符合需要的志愿服务。鼓励低龄健康老年人为高龄、失能留守老年人提供力所能及的志愿服务，探索建立志愿服务互助循环机制。二是探索推动社会工作专业力量参与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，通过设立社会工作站点、政府购买服务等方式，及时为留守老年人提供心理疏导、情绪疏解、精神慰藉、代际沟通、家庭关系调适、社会融入等服务。三是支持社会组织为留守老年人提供关爱服务。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农村留守老年人工作。

（三）实行定期探访制度。以县为单位参照农村留守儿童救助保护机制，由乡镇人民政府统筹指导，由村民委员会协助实施，建立农村留守老年人定期探访制度，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。有条件的地区要探索建立留守老年人风险评估制度，制定风险等级标准，对风险等级高的留守老年

人及时进行干预，实施关爱救助。落实《辽宁省民政厅 财政厅 人力资源和社会保障厅关于进一步加强基层民政工作的意见》（辽民发〔2017〕36号）要求，加强村民政联络员队伍建设，做好农村留守老年人定期探访工作。

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、群团组织积极参与、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、养老服务产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。鼓励各地建立健全工作考核、责任追究和奖惩机制。

（二）明确职责分工。民政部门要牵头做好工作协调，培养壮大农村养老服务和社会工作专业人才队伍，加强农村养老服务设施建设，将农村留守老年人关爱服务体系纳入农村养老服务体系统筹考虑。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，指导农村养老机构和服务设施做好安全防范工作。依法开展消防监督检查，并督促、指导、协助有关单位做好消防宣传教育工作。司法行政等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。卫生计生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，会同民政等部门推进医养结合工作。扶贫部门要落实脱贫攻坚政策，支持做好贫困留守老年人脱贫工作。老龄工作机构要统筹协调留守老年人关爱工作，培育和发展基层老年协会，做好留守老年人权益维护，加强孝亲敬老社会宣传与人口老龄化国情教育。

（三）加强资源支持。各级财政部门要优化和调整支出结构，支持做好留守老年人关爱服务工作。有条件的地区要通过购买服务形式开展留守老年人关爱服务。不断完善基本医疗、基本养老、社会救助、社会福利等社会保障制度，落实相关社会保障政策，切实维护农村留守老年人基本权益。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。有条件的地区要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。有条件的地区要将村集体收入按一定比例用于农村留守老年人关爱服务。支持利用移动互联网、物联网等现代科学技术，依托城乡社区为老

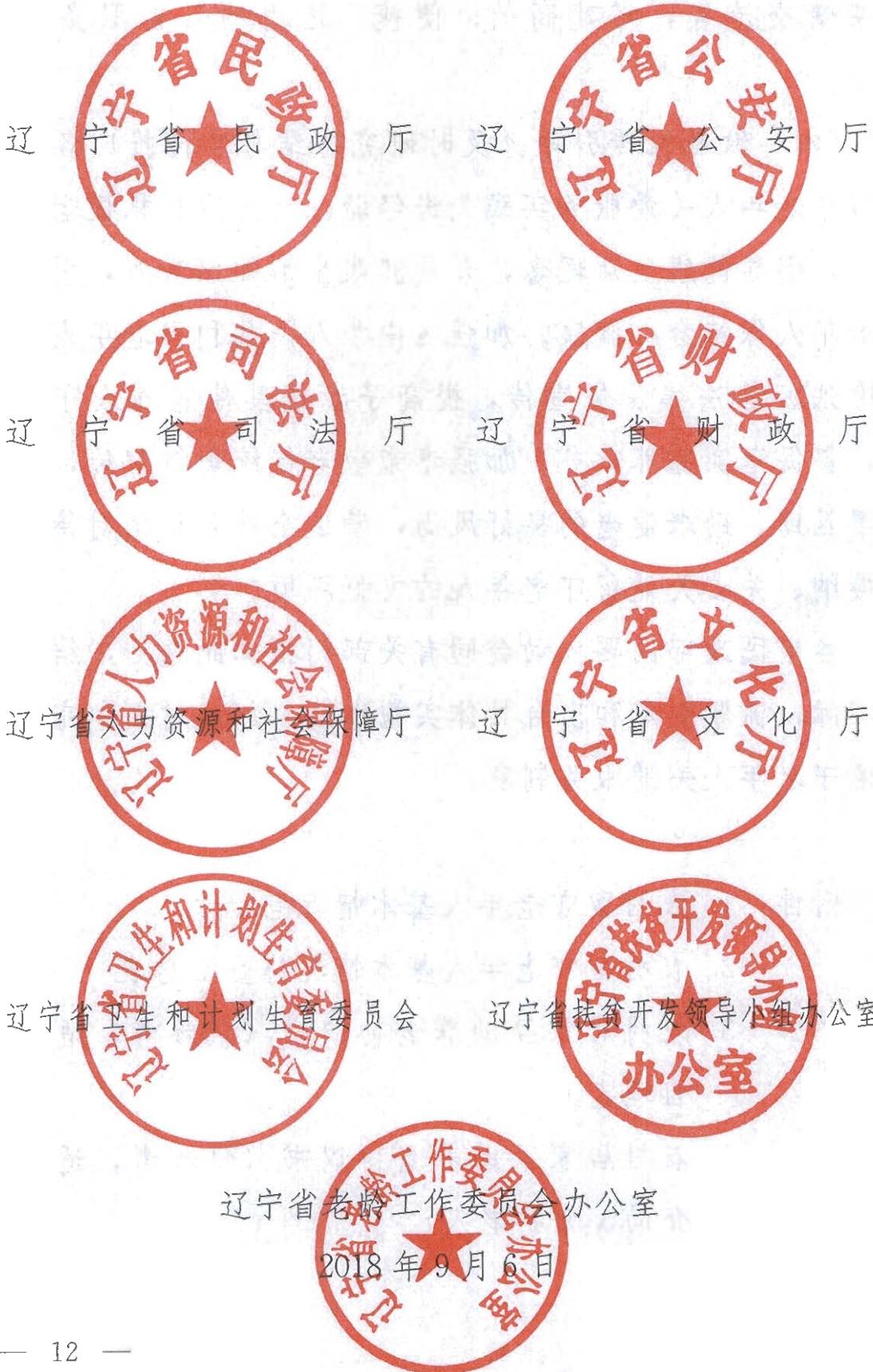
服务设施，为留守老年人获取有关服务以及与其外出工作子女亲情交流等，搭建高效、便捷、适用的智能服务网络平台。

(四) 做好宣传引导。及时研究总结与宣传推广各地农村留守老年人关爱服务实践先进经验。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。

各市民政部门要主动会同有关部门根据此意见，结合当地实际，抓紧制定和出台具体实施办法，加快建立和完善农村留守老年人关爱服务制度。

- 附件：1. 农村留守老年人基本情况登记表
2. 农村留守老年人基本情况排查汇总表
3. 农村居家互助养老协议书（供参考，适用于自理老人）
4. 农村居家互助养老协议书（供参考，适用于介助\介护老人）

(此页无正文)



附件 1

农村留守老年人基本情况登记表

填报单位（盖章）：

填报日期：

基本情况	姓名		出生日期	
	民族		身份证号码	
	户籍所在地			
	现居住地址			
	身体情况	健康（ <input type="checkbox"/> ） 残疾（ <input type="checkbox"/> ） 患病（ <input type="checkbox"/> ）		
	残疾类别及等级		患病类型	
文化程度	文盲（ <input type="checkbox"/> ） 小学（ <input type="checkbox"/> ） 初中（ <input type="checkbox"/> ） 高中及以上（ <input type="checkbox"/> ）			
家庭情况	夫妻情况	双方健在（ <input type="checkbox"/> ） 一方健在（ <input type="checkbox"/> ）		
	子女情况	子女数量：（ <input type="checkbox"/> ）个 出生日期分别为：（ <input type="checkbox"/> ）年		
	子女外出务工情况	外出务工年限：（ <input type="checkbox"/> ）年		
		最近一次回家探望时间：（ <input type="checkbox"/> 年 <input type="checkbox"/> 月） 每年团聚次数：（ <input type="checkbox"/> ）次，平均天数：（ <input type="checkbox"/> ）天		
家庭经济来源情况	打工（ <input type="checkbox"/> ） 种养殖业（ <input type="checkbox"/> ） 政府救助（ <input type="checkbox"/> ） 亲朋救济（ <input type="checkbox"/> ） 其他（ <input type="checkbox"/> ） 以上选项可多选			
照料情况	有人照料（ <input type="checkbox"/> ） 无人照料（ <input type="checkbox"/> ）			
养老需求				
存在困难问题				

单位负责人（签名）： 复核人（签名）： 填表人（签名）：

- 注：**
1. 农村留守老年人，是指因子女离开农村户籍地务工、经商或从事其他生产经营活动一年以上，自己留在户籍地居住生活，身边没有赡养人或赡养人没有赡养能力的60周岁以上的农村户籍居民。
 2. 农村留守老年人年龄计算截止时间为2017年12月31日。
 3. 患病：指患有重特大疾病。
 4. 每年团聚次数：最近五年内平均每年团聚次数。
 5. 身体情况、文化程度、夫妻情况、家庭经济来源情况、照料情况选择项目在（）中划“√”。

附件 2

— 14

农村留守老人基本情况排查汇总表

单位(盖章):

填报时间：

单位负责人(签名):

填表人(签名):

复核人(签名):

注：1. 此次排查指标填报数据均为 60 周岁以上的农村留守老人人数，排查对象年龄计算时间为 2017 年 12 月 31 日。
2. 表间勾稽关系：1 列 = 2 列 + 3 列 + 4 列 = 5 列 + 6 列 = 7 列 + 8 列 + 9 列 = 10 列 + 11 列 + 12 列 + 13 列 = 14 列
15 列 + 16 列 = 17 列 + 18 列 = 19 列 + 20 列 + 21 列 + 22 列 = 23 列 + 24 列 + 25 列 + 26 列 + 27 列。

附件 3

农村居家互助养老协议书

(供参考，适用于自理老人)

甲方（委托人）：

身份证号码_____与被助养老人关系_____

家庭住址_____联系方式_____

乙方（受托人）：

身份证号码_____

家庭住址_____联系方式_____

被助养老人（留守老人）：

家庭住址_____联系方式_____

村民委员会（监督见证代表）：

为加强农村留守老年人的关爱服务工作，本着服务老人、互助互利的原则，满足老年人“老有所养、老有所乐”的需要，在村委会派员见证并监督下，经过甲、乙双方友好协商，就对居家助养_____老人事宜，自愿达成以下协议条款，供各方遵照履行：

一、居家助养期限、地点

1. 服务期限：_____年。

自 年 月 日起至 年 月 日止。

2. 服务地点：

二、甲方的权利和义务

1. 积极配合乙方开展助养服务工作。
2. 出具被助老人身体状况证明材料。
3. 按时向乙方交纳须承担的服务费。
4. 及时提供助养服务所需各种证件。
5. 每周至少一次电话向乙方了解被助老人状况，与乙方商讨被助老人助养事宜。

6. 在服务期间，被助老人如需就医，产生的费用应由甲方承担。

7. 如发现乙方服务有损害甲方或被助老人权益的行为，或乙方不胜任助养服务工作时，甲方有权解除协议。

三、乙方的权利和义务

1. 每日提供助养服务时间：从 时至 时或每天小时。

2. 主动关心老人的需求，提供相应服务：
 - (1) 帮助打扫室内外卫生；
 - (2) 每月洗涤被罩、床单、枕套一次；
 - (3) 观察老人身体状况，代为买药，必要时送医治疗；
 - (4) 陪老人聊天，提供心理慰藉；
 - (5) 按照老人需求，提供其他合理服务。

(6) 非因乙方的过失所造成事故（如被助养老人自己在日常生活中，外出活动时发生人身伤害）的赔偿费用与乙方无关，应由相应责任人来承担。

3. 每月一次电话告知甲方被助养老人状况，与甲方商讨有关助养事宜。

四、村委会职责

_____村民委员会派出工作人员_____，负责监督和见证甲方、乙方实施本协议：

1. 负责监督管理乙方开展日常助养服务
2. 每周至少一次电话或者走访、征求被助养老人意见，了解乙方实施助养服务情况，核实甲方、乙方提出的问题，及时予以协调沟通。
3. 及时协调解决甲方、乙方及被助养老人在服务过程中出现的矛盾纠纷。

五、解除协议

1. 协议期满、协议内容变更、终止等，甲方应及时与乙方到所在村民委员会协商，愿意继续签订助养协议的，继续签订新一轮协议。

2. 协议期未满，甲方、乙方任意一方无过错要求解除协议的，应提前 15 日通知对方。

3. 甲方逾期一个月不交纳服务费，乙方有权提出解除协议。甲方应在解除协议 10 日内，在村民委员会监督见证

下，付清乙方所有应得的服务费用。

4. 乙方应在协议约定服务期限内，尽心尽力为被助养老人提供居家养老服务，如果乙方没有尽职尽责，甲方有权随时要求解除协议。

5. 由于宗教信仰、性格脾气等因素影响，在容易产生各种纠纷而影响服务质量或引发伤害事件情况下，乙方有权提出及时解除协议。

六、其他约定：

例如，费用支付数额、支付方式、支付时间等

本协议一式四份，自签订之日起生效，甲乙双方、被助养老人、村委会各执一份

甲方（签字）：

乙方（签字）：

被助养老人（签字或指印）：

村委会（代表）签字：

年 月 日

附件 4

农村居家互助养老协议书

(供参考，适用于介助\介护老人)

甲方（委托人）：

身份证号码_____与被助养老人关系_____

家庭住址_____联系方式_____

乙方（受托人）：

身份证号码_____

家庭住址_____联系方式_____

被助养老人（留守老人）：

家庭住址_____联系方式_____

村民委员会（监督见证代表）：

为加强农村留守老年人的关爱服务工作，本着服务老人、互助互利的原则，满足老年人“老有所养、老有所乐”的需要，在村委会派员见证并监督下，经过甲、乙双方友好协商，就对居家助养_____老人事宜，自愿达成以下协议条款，供各方遵照履行：

一、居家助养期限、地点

1. 服务期限：_____年。

自 年 月 日起至 年 月 日止。

2. 服务地点：

二、甲方的权利和义务

1. 积极配合乙方开展助养服务工作。
2. 出具被助老人身体状况证明材料。
3. 按时向乙方交纳须承担的服务费。
4. 及时提供助养服务所需各种证件。
5. 每周至少一次电话向乙方了解被助老人状况，与乙方商讨_____被助老人助养事宜。
6. 在服务期间，被助老人如需就医，产生的费用应由甲方承担。
7. 如发现乙方服务有损害甲方或被助老人权益的行为，或乙方不胜任助养服务工作时，甲方有权解除协议。

三、乙方的权利和义务

1. 每日提供助养服务时间：从 时至 时或每天 个小时。
2. 主动关心老人的需求，提供相应服务：
 - (1) 督促和帮助老人保持个人整洁；
 - (2) 打扫室内外卫生；
 - (3) 每月洗涤被罩、床单、枕套一次；
 - (4) 代为买菜、做饭、烧水等；
 - (5) 代为配药、买药；

- (4) 观察老人身体状况，帮助老人及时就医；
- (5) 陪老人聊天，提供心理慰藉；
- (6) 按照老人需求，提供其他合理服务。

3. 每月至少一次电话告知甲方被助养老人状况，与甲方商讨有关助养事宜。

4. 非因乙方的过失所造成事故的赔偿费用与乙方无关。

四、村委会职责

_____村委会派出工作人员_____，负责监督和见证甲方、乙方实施本协议：

- 1. 负责监督管理乙方开展日常助养服务
- 2. 每周一次电话或者走访、征求被助养老人意见，了解乙方实施助养服务情况，核实甲方、乙方提出的问题，及时予以协调沟通。
- 3. 及时协调解决甲方、乙方及被助养老人在服务过程中出现的矛盾纠纷。

五、解除协议

1. 协议期满、协议内容变更、终止等，甲方应及时与乙方到所在村民委员会协商，愿意继续签订助养协议的，继续签订新一轮协议。

2. 协议期未满，甲方、乙方任意一方无过错而要求解除协议的，应提前 15 日通知对方。

3. 甲方逾期一个月不交纳服务费，乙方有权提出解除

协议。甲方应在解除协议 10 日内，在村民委员会监督见证下，付清乙方所有应得的服务费用。

4. 乙方应在协议约定服务期限内，尽心尽力为被助养老人提供居家养老服务。如果乙方没有做到，甲方有权随时要求解除协议。

5. 由于宗教信仰、性格脾气等因素影响，在容易产生各种纠纷而影响服务质量或引发伤害事件情况下，乙方有权提出及时解除协议。

六、其他约定：

例如，费用支付数额、支付方式、支付时间等

本协议一式四份，自签订之日起执行，甲乙双方、被助养老人、村委会各执一份

甲方（签字）：

乙方（签字）：

被助养老人（签字或指印）：

村民委员会（代表）签字：

年 月 日

主动公开

辽宁省民政厅办公室

2018年9月18日印发
