

烏海市人民政府

# 乌海市人民政府办公厅文件

乌海政办发〔2016〕71号

## 乌海市人民政府办公厅 关于印发《关于加强农区留守儿童关爱 保护工作的实施方案》的通知

各区人民政府，市府各部门，各企事业单位：

现将《关于加强农区留守儿童关爱保护工作的实施方案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。



2016年11月23日

# 关于加强农区留守儿童关爱保护 工作的实施方案

为进一步加强农区留守儿童关爱保护工作，为广大农区留守儿童健康成长创造良好环境，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）和《内蒙古自治区人民政府关于加强农村牧区留守儿童关爱保护工作的实施意见》（内政发〔2016〕75号）精神，结合我市实际，特制订本方案。

## 一、加强农区留守儿童关爱保护工作的重要意义和总体目标

农区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、不满十六周岁在农区居住的未成年人。扎实做好留守儿童关爱保护工作，关系未成年人健康成长，关系家庭幸福与社会和谐，对乌海市经济社会持续发展、脱贫攻坚和全面建成小康社会具有重要意义。

加强农区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，也是每个家庭和全社会的共同责任。各级政府要充分认识加强农区留守儿童关爱保护工作的重要性和紧迫性，采取有力措施，加大工作力度，坚持构建“家

庭、社会、政府”三位一体的工作格局，形成家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的农区留守儿童关爱保护工作体系。确保强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等农区留守儿童救助保护机制有效运行，切实防范侵害农区留守儿童权益事件的发生。到 2020 年，未成年人救助保护机构实现全覆盖，未成年人公共服务保障能力得到进一步加强，法规和制度体系更加完善，全社会关爱保护儿童意识普遍增强，儿童成长环境更为改善、安全更有保障，农区留守儿童现象明显减少。

## 二、建立完善农区留守儿童关爱保护体系

### （一）落实家庭主体责任。

父母要依法履行对未成年子女的监护责任和抚养义务。外出务工应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。父母双方外出务工前应当将务工地点、联系方式和委托监护等基本信息告知村（居）民委员会和子女就读学校。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、监护监督和指导，督促其履行监护责任，提高监护能力。对委托监护的留守儿童，镇政府（街道办事处）和村（居）民委员会要落实专人定期进行家庭监护走访，指导帮助监护人妥善照

料留守儿童；村（居）民委员会要协助镇政府（街道办事处）做好相关工作。县级民政部门及救助管理机构要对镇政府（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。外出务工父母或受委托监护人不履行监护责任的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门应当及时予以劝诫、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）建立覆盖城镇救助保护体系。

各级要严格履行职责，协调指导留守儿童关爱保护工作，推动部门间沟通与协作，加强政策衔接和工作对接，切实将国家、自治区和乌海市各项决策部署落到实处。市级要切实加强统筹协调和督促检查，结合乌海市实际制定农区留守儿童关爱保护工作方案，细化农区留守儿童关爱保护政策措施，认真组织指导所属区开展关爱保护行动。各区要健全农区留守儿童关爱保护体系和救助保护机制，分管领导专门负责协调农区留守儿童关爱保护工作，统筹整合各方面资源，充分发挥职能部门作用，做到各负其责、相互配合，确保各项具体政策的落实和工作任务的完成。创新管理方式，实施农区留守儿童关爱保护工作台账式管理，健全留守儿童关爱保护工作责任制和监督问责机制，及时解决工作中存在的突出矛盾和问题。对镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会开展的摸底排查和监护监督等

工作要提供政策指导和技术支持。镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会要熟悉和掌握农区留守儿童和其家长外出务工情况信息，建立翔实完备的农区留守儿童信息台账，一人一档，实行动态管理，一季度检查核查一次，精准施策；同时要加强对外出务工人员和其他监护人员的法制宣传和指导，组织开展法律知识培训，督促其履行监护职责，提高监护能力。通过党员干部、社工人员家访、走访、随访等方式，对重点对象进行核查，确保留守儿童得到妥善照料。发挥村（居）民委员会自治作用，细化责任，指定专人负责留守儿童关爱保护和未成年人社会保护工作，定期走访留守儿童家庭，全面排查、及时掌握留守儿童家庭状况、监护情况、就学情况等基本信息，并向镇政府（街道办事处）报告。

### （三）加大教育部门和学校关爱保护力度。

各区要建立完善控辍保学部门协调机制，由镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会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留守儿童的能力，会同公安部门、共青团组织指导协助中小学校加强校园安

全管理，做好法治宣传和安全教育，帮助儿童增强防范校园欺凌等不法侵害的意识，掌握预防意外伤害的安全常识；中小学校要对留守儿童受教育情况实施全程管理，利用多种方式加强与受托监护人的沟通交流，帮助监护人掌握留守儿童学习情况，提升监护人责任意识和教育能力；及时了解无故旷课留守儿童情况，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区教育部门和镇政府（街道办事处），依法采取措施劝返复学；寄宿制学校要完善教职工值班制度，落实学生宿舍管理责任，丰富校园文化生活，引导学生积极参加体育、艺术、社会实践活动，增强学校教育吸引力；帮助留守儿童通过电话、视频等方式加强与外出务工家长间的联系沟通，形成学校、家长、委托监护人共同关爱培育的合力。

#### （四）发挥群团组织优势参与关爱服务。

工会、共青团、少先队、妇联、残联等群团组织要充分发挥自身优势，依托妇女儿童之家、职业培训和介绍机构等为留守儿童及其父母创造条件，提供心理疏导、日间照料、课后辅导、就业指导等服务。工会、共青团、少先队要广泛动员广大职工、团员青年、少先队员等开展多种形式的留守儿童关爱服务和互助活动；加快推进“红领巾梦想号”少先队社区服务中心创建工作，有效发挥少先队组织在维护留守儿童权益中的作用；逐步探索、建立观护制度，为遭受家庭暴力、虐待、侵害的留守儿童和其他儿童提供心理辅导和测评服务；妇联要依托

妇女儿童之家，为留守儿童和其他儿童提供关爱服务。残联要组织开展残疾留守儿童康复等工作。关工委要组织老干部、老战士、老专家、老教师、老模范等离退休老同志，协同做好农区留守儿童的关爱与服务工作。

#### **（五）推动社会力量参与留守儿童保护。**

健全“三社联动”机制，充分发挥村（社区）、社会组织、专业社会工作者在农区留守儿童关爱保护工作中的作用。加快专业社会组织培育，积极引入社会工作服务组织、心理咨询机构、公益律师机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织等参与留守儿童关爱服务工作，民政部门要通过购买服务的方式支持其深入农区、学校和家庭，开展留守儿童监护指导、心理疏导、法律咨询、行为矫治、家庭暴力预防保护、社会融入和家庭关系调适等专业服务和相关未成年人社会保护知识培训，运用专业社工方法进行预防、评估、干预等工作。发挥市场机制作用，支持社会组织、爱心企业依托学校、村（社区）综合服务设施举办留守儿童托管服务机构，为农区留守儿童提供假日照料、课后辅导、心理疏导等关爱服务，财税部门要依法落实税费减免优惠政策。

### **三、构建农区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、福利机构等及其工作人员要切实

履行报告责任，在工作中发现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个人未履行报告义务的，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，应及时给予表彰奖励。

## （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，救助保护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。发现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；属于受委托监护人丧失监护能力或不履行监护责任的，要联系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镇政府（街道办事处）。法律援助机构应当依法为遭受家庭暴力、虐待、侵害的留守儿童提供法律援助。留守儿童因遭受侵害等原因需要转学、异地入学接受义务教育的，教育部门应给予保障。

### （三）健全评估帮扶机制。

对受到家庭暴力、虐待、侵害的留守儿童，镇政府（街道办事处）在接到公安机关相关情况通报后，要及时会同民政部门、公安机关在村（居）民委员会、中小学校、幼儿园、医疗机构及亲属、社会工作专业服务机构的协助下，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将其纳入保障范围。

### （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，并移送司法机关追究刑事责任。对于监护人将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留守儿童生活无着落的，或者实施家庭暴力、虐待或遗弃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、区级民政部门等有关人员要依法向人民法院申请撤销监护人资格，另行指定监护人。同时，要发挥好村（居）民委员会作用，协助做好入户查访。对实施家庭暴力、虐待儿童等行为情节较轻，依法可不予治安管理处罚的，由公安机关对加害人给予批评教育或出具告诫书。告诫书应在送交加害人、受害人的同时，通知村（居）民委员会做好入户跟踪查访工作；对申请人身保护令的留守儿童，在人身保护令送达申请人、被申请人、公安机关及村（居）民委员会后，公安机关及村（居）民委员会应当协助执行；对协查中发现告诫书、人身保护令不能很好落实与执行的，村（居）民委员会应及时向有关部门进行报告，确保农区留守儿童得到及时、有效救助保护。

#### （五）构建减少留守现象预防机制。

各区要加快推进新型城镇化建设，鼓励、支持农区居民带着子女进城定居，为其监护照料未成年子女创造更好条件。公安部门要着力解决在城镇就业居住时间长和举家迁徙农业转移人口的落户问题，符合落户条件的要有序推进其本人及家属落户。住建城乡建设部门要将符合住房保障条件的农民工家庭纳入当地住房保障范围，通过实物配租公共租赁住房或发放租赁补贴等方式，解决农民工家庭的基本居住需求。教

育部门要督促指导公办义务教育学校普遍向农民工未成年子女开放，通过政府购买服务等方式支持农民工未成年人子女接受义务教育，实现小学、初中阶段就近入学，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。其他有关部门、群团组织以及用工单位、社会组织、专业社会工作者、志愿者队伍等社会力量，要为农民工照料未成年子女提供便利条件和更多帮助。

各区要大力发展区域经济，落实自治区关于支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施，推动大众创业、万众创新，加快发展地方优势产业和特色经济，促进农区居民就地就近就业，从源头上减少儿童留守现象。人力资源社会保障等有关部门要加强农区劳动力就业创业技能培训，对有意愿就地就业的农区居民，有针对性地提供就业指导、用工岗位信息等公共就业服务；对有意愿有能力返乡创业的农民工，按照政策积极提供创业指导、创业信息和创业担保贷款等创业服务。财政、税务、工商等部门要制定财政、金融等优惠扶持政策，依法落实定向减税和普遍性降费政策，加大返乡创业资金扶持力度，降低返乡创业门槛。其他有关部门要采取有效方式为返乡创业人员提供全方位公共服务。

#### **四、强化农区留守儿童关爱保护工作保障措施**

##### **（一）统筹协调，加强组织领导。**

市、区两级要建立健全政府领导、民政部门牵头、相关部

门和群团组织广泛参与的留守儿童关爱保护工作领导小组机制，统筹协调，及时研究解决工作中的重大问题。要认真落实职责分工，加强协调配合，充分发挥职能作用。各区要将农区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建设大局，列入经济社会发展“十三五”规划，主要负责同志亲自过问，分管负责同志具体部署，一级抓一级，层层抓落实。民政、公安、教育、法院、检察院等部门要落实工作责任，加强督察与指导，围绕个案解决发挥应有作用。各有关部门要注意对包括留守儿童在内的未成年人案件处置的整理与总结，摸索应对规律，梳理处置之道，总结工作经验，形成工作合力。

### （二）调查摸排，实现精准帮扶。

根据本实施意见和市民政局、教育局、公安局印发的《乌海市开展农区留守儿童摸底排查工作实施方案》要求，各区要结合当地农区留守儿童关爱保护和未成年人社会保护工作实际，认真组织开展留守儿童和困境未成年人摸底调查，开发留守儿童和困境未成年人信息管理系统，建立一人一档动态统计台账。与学校合作，依托全市“三留守”人员（留守儿童、留守妇女、留守老人）和困境未成年人摸排工作，开展调查分析研究，为实施精准帮扶提供有力支持。

### （三）整合资源，加强能力建设。

充分发挥政府、市场、社会的作用，整合各方资源，完善

救助管理机构（未成年人保护中心）、福利机构场所设施建设，统筹利用社区养老设施、青年服务设施、妇女儿童活动设施等福利服务场所，提供紧急庇护场所。加强寄宿制学校管理，满足留守儿童入学需求。利用现有公共设施发挥社工机构、志愿者作用，为留守儿童托管提供服务。各级财政部门要积极优化和调整支出结构，多渠道筹措资金，支持做好农区留守儿童关爱保护工作；积极探索以购买服务方式推进农区留守儿童保护工作；合理使用中央财政补助资金，加强监管与评估；注重社会资金的引导投入，为工作开展提供有力支撑。各区、各有关部门要加强农区留守儿童关爱保护队伍建设，配齐配强工作人员，通过设置公益岗位、招聘专业社工、吸纳志愿者灵活用工等途径，完善救助管理和福利机构、镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会的关爱保护力量。

#### （四）完善考核，强化激励机制。

建立和完善工作考核和责任追究机制。将农区留守儿童关爱保护工作列入各级领导班子和领导干部考核之中，对认真履职、工作落实到位、成效显著的，按照有关规定予以表扬和奖励；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。对贡献突出的社会组织和个人，适当给予奖励。同时，要加强对引入专业社会工作服务组织的评估，建立服务竞争淘汰机制，对贡献突出的社会组织和个人，适当给予表彰奖励。

(五) 抓好宣传，做好舆论引导。

各区、各有关部门要加强农区留守儿童关爱保护工作政策、未成年人权益保护法律法规等宣传报道工作，开展形式多样的宣传教育活动，强化家庭履责的法律意识和政府主导、全民关爱的责任意识；建立健全舆情预警和应对机制，理性引导社会舆论，及时妥善回应社会关切。通过宣传报道关爱保护先进典型，发挥示范引领作用，动员引导社会各方面力量积极参与农区留守儿童关爱保护工作。

农区留守儿童关爱保护工作政策性强、涉及面广、任务重，各区、各有关部门要高度重视，精心组织，周密部署，主动作为，抓好落实。各区政府和市级有关部门要根据本实施意见精神，结合实际，抓紧研究制定配套政策措施。市民政局要会同有关部门加强对本实施意见执行情况的监督检查，及时向市政府报告。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，军分区、市纪委，市中级人民法院、检察院。

各人民团体，新闻单位，驻市单位。

---

乌海市人民政府办公厅

2016年11月23日印发

---