

# 上海市人民政府文件

沪府规〔2020〕29号

---

## 上海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

各区人民政府,市政府各委、办、局:

为全面贯彻《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,以下简称《意见》),为农村留守儿童健康成长创造更好的环境,现提出加强农村留守儿童关爱保护工作实施意见如下:

### 一、统一思想认识

农村留守儿童(以下简称“留守儿童”)是指生活在本市郊区农村地区,父母双方均为本市农业户籍或父母一方为本市农业户籍、另一方为非本市户籍但持有《上海市居住证》,因父母双方外出务

工或一方外出务工,另一方无监护能力,不满 16 周岁的本市户籍未成年人。留守儿童是本市儿童群体的重要组成部分。加强留守儿童关爱保护工作,是各级政府的重要职责,也是家庭和社会的共同责任。各区、各有关部门要充分认识加强留守儿童关爱保护工作的重要性,增强责任感和使命感,采取有效措施,确保留守儿童得到妥善监护照料和更好的关爱保护。

## **二、明确工作目标和基本原则**

### **(一)工作目标**

全面建立以家庭切实履行监护职责为基础,政府主导、社会参与的留守儿童关爱服务体系;建立完善强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等救助保护机制,切实维护和保障留守儿童的各项权益。

### **(二)基本原则**

一是坚持家庭尽责。父母是儿童的法定监护人。落实家庭监护主体责任,监护人必须依法尽责。建立家庭监护支持系统,积极开展家庭监护和委托监护的督促指导,确保留守儿童得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖。

二是加强政府履职。将留守儿童关爱保护工作纳入各级政府重要工作内容,落实区、街镇属地责任,加强相关政府部门的监督指导责任,建立健全留守儿童关爱服务体系和救助保护机制,切实

保障留守儿童合法权益。

三是倡导社会参与。贯彻“儿童优先”的理念，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、志愿者等积极力量，共同参与留守儿童关爱保护工作，形成全社会关爱留守儿童的良好氛围。

四是强化统筹兼顾。对留守儿童中的困境儿童，要结合本市困境儿童保障体制机制，统筹安排落实好关爱保护和保障等政策措施。

### **三、建立留守儿童关爱服务体系**

（一）指导和监督家庭履行监护主体责任。父母要依法履行对未成年子女的监护职责和抚养义务，政府要指导和监督家庭切实履行主体责任。充分利用各类载体和渠道，对外出务工的本市农村户籍人员进行《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国未成年人保护法》《上海市未成年人保护条例》等法律法规和政策文件的宣传教育，教育父母履行照顾、保护未成年子女的法定义务。对父母或其他监护人不依法履行监护职责，或侵害未成年人合法权益的，村（居）民委员会、公安机关和有关部门要及时予以劝诫、制止；对情节严重或造成严重后果的，要依法追究其责任。同时，工会、妇联等群众团体根据本市作为外来务工人员流入地的特点，在外来务工人员集中的建筑安装、家政服务、医院护工、养老护理、美

容健身等相关行业,开展法治宣传和家庭教育指导,引导未成年人父母自觉履行监护责任,督促未成年人父母与留守子女常联系、多见面,及时了解掌握留守子女的生活、学习和心理状况。

(二)落实区、乡镇政府(街道办事处)和村(居)民委员会属地责任。各区、乡镇政府(街道办事处)要结合区域实际,认真组织开展留守儿童关爱保护行动,因人施策、按需帮扶,确保留守儿童关爱保护工作覆盖本行政区域内所有留守儿童。村(居)民委员会要定期走访、全面排查,及时掌握留守儿童的家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息。对因发生突发事件等紧急情况,监护人暂时无法履行监护职责,留守儿童的生活处于无人照料状态的,被监护人住所地的村(居)民委员会或者民政部门应当为被监护人安排必要的临时生活照料措施,由村(居)民委员会提供生活照料的,乡镇政府(街道办事处)要给予支持。乡镇政府(街道办事处)要建立翔实完备的留守儿童信息台账,做到一人一档案,动态管理。区民政部门要对乡镇政府(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,会同乡镇政府(街道办事处)对重点对象进行核查,必要时,接受留守儿童监护人的委托,依托未成年人救助保护机构、儿童福利机构等,对重点对象进行妥善照料。

(三)加大学校关爱保护力度。中小学校和幼儿园要全面贯彻

国家的教育方针,遵循教育规律和未成年人的身心发展规律,充分发挥在留守儿童关爱保护中的重要作用。对所有留守儿童安排校领导、班主任、任课教师进行结对帮扶,及时了解留守儿童生活情况和思想动态,并给予必要的关心支持。要通过电话、家访、家长会、家长学校等方式,加强与家长、受委托监护人的沟通交流。要加强校园安全管理,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。积极开展校园文化体育活动,加强心理健康教育,及早发现留守儿童心理问题和不良行为并予以疏导和纠正。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。要加强关心关爱,防止因留守儿童学习困难而辍学。

(四)充分发挥群团组织关爱服务优势。各级工会、共青团、妇联、残联等群团组织要进一步发挥自身优势,积极为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。外来务工人员集中的行业工会、共青团、妇联要广泛开展促进职工关爱留守儿童的活动,引导留守儿童家长及时关注孩子的身心健康,切实担负起教养子女的责任和义务。各级残联要组织开展留守残疾儿童康复等工作。

(五)支持引导社会力量积极参与。要通过孵化培育、政府购买服务、引导志愿服务等方式,鼓励和支持社会工作服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织等深入社区、学校和家庭,开展

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。支持社会组织、爱心企业依托学校、社区综合服务设施,开展留守儿童托管服务。

#### **四、健全救助保护机制**

(一)建立强制报告机制。国家机关、法律法规授权行使公权力的各类组织和法律规定的公职人员,以及依法对未成年人负有教育、看护、医疗、救助、监护等特殊职责,或者虽不负有特殊职责但具有密切接触未成年人条件的企事业单位、基层群众自治组织、社会组织及其从业人员,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,要在第一时间向公安机关报告。负有报告义务的单位及其工作人员未履行报告职责,造成严重后果的,由其主管行政机关或者本单位依法对直接负责的主管人员或者其他直接责任人员给予相应处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。相关单位或者单位主管人员阻止工作人员报告的,予以从重处罚。其他公民、社会组织积极向公安机关报告有关情况的,应当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。属于留守儿童单独居

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,要联系留守儿童父母立即返回或委托其他亲属监护照料;有前述两种情形,但联系不上留守儿童父母的,要将留守儿童就近护送至其他近亲属、村(居)民委员会或未成年人救助保护机构、儿童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,要依据《中华人民共和国反家庭暴力法》以及本市有关规定及时处置,必要时,通知并协助民政部门将其安置到未成年人救助保护机构、儿童福利机构实施保护;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;对前述两种情形,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)接到公安机关相关情况通报后,要会同民政部门、公安机关在村(居)民委员会、幼儿园、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，公安机关要给予批评教育和训诫，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。对监护人存在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6个月以上导致留守儿童生活无着的，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等严重侵害被监护人合法权益行为的，其他具有监护资格的人、村(居)民委员会、学校、医疗机构、妇女联合会、残疾人联合会、未成年人保护组织、民政部门等个人或组织可以向人民法院申请撤销监护人资格，安排必要的临时监护措施，并按照最有利于被监护人的原则，依法指定监护人。前述规定的个人和民政部门以外的组织未及时向人民法院申请撤销监护人资格的，民政部门应当依法向人民法院申请。

## **五、落实保障措施**

**(一)加强组织领导，发挥统筹协调机制作用。**充分依托市社会救助工作联席会议，进一步加强组织领导和统筹协调。各有关部门和单位要落实职责分工，加强协作配合，形成工作合力。各区要继续发挥现有工作机制作用。各级妇儿工委和农民工工作领导

小组要将留守儿童关爱保护作为重要工作内容,统筹推进相关工作。

(二)制定具体实施方案。各区、各有关部门要根据职责分工,制定具体实施措施。要强化关爱服务和救助保护政策措施的有效衔接,区分情况和类型,体现“因人施策、按需帮扶”,确保留守儿童得到妥善照料和有效关爱。

(三)强化基层基础能力建设。各级政府要安排保障留守儿童关爱保护必需的工作经费。要逐步完善未成年人救助保护机构、儿童福利机构建设,满足临时监护照料留守儿童的需要。要依托现有信息系统,充分运用留守儿童信息管理功能,健全信息报送机制。要利用现有公共服务设施,开辟儿童活动场所,提供必要托管服务。每个乡镇政府(街道办事处)配备儿童督导员,每个村(居)民委员会配备儿童主任,负责留守儿童关爱保护工作。同时,探索通过设置公益岗位、吸纳志愿者、灵活用工等途径,充实未成年人救助保护机构、儿童福利机构、乡镇(街道)和村(居)的关爱保护工作力量。

(四)强化督查问责。进一步完善“控辍保学”机制,中小学校要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,对劝返无效的,要书面报告区教育行政部门和乡镇政府(街道办事处),相关部门要依法采取措施,劝返复学。各区

要制定留守儿童关爱保护工作督查考核办法,定期通报工作情况。对认真履职尽责、政策落实到位、工作成效明显的,要及时给予表扬激励;对工作不力、措施不实的,要督促整改落实;对因推诿扯皮、玩忽职守等造成严重后果的,要严肃问责。

(五)营造良好氛围。各区、各有关部门要加强未成年人保护法律法规和政策措施的宣传解读,在充分利用传统媒体的同时,善于通过新媒体和网络公益平台等,开展宣传教育活动,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。要建立健全舆情监测预警和应对机制,理性引导社会舆论,及时妥善回应社会关切。要宣传报道关爱保护工作先进典型,发挥示范带动作用,营造良好氛围。

本实施意见自2021年1月1日起实施,有效期至2025年12月31日。

2020年12月14日

(此件公开发布)



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2020年12月14日印发

---