

全国共摸排排查出农村留守儿童 902 万人

“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动开始实施

■ 本报记者 王会贤

2016年11月9日,农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议第二次全体会议暨“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动视频会议在京召开,民政部党组书记、部长黄树贤主持会议并讲话。会议发布《关于农村留守儿童摸排排查工作基本情况的通报》,并对“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动作了说明。

摸排排查怎样开展?

民政部副部长高晓兵代表联席会议办公室通报农村留守儿童摸排排查工作基本情况,并就即将组织开展的“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动作了简要说明。

2016年3月,民政部、教育部、公安部印发通知,在全国范围内组织开展农村留守儿童摸排排查工作。县级民政部门及乡镇(街道)组织指导村(居)委会干部和相关工作人员,加班加点,根据摸排口径逐村逐户进行入户调查、甄别确认,逐人填写登记表和花名册。县级民政部门会同教育部门和公安机关对乡镇(街道)报送的摸排数据进行比对核实,形成本县(区、市、旗)摸排汇总数据,主要负责同志签字确认并逐级上报。这次摸排排查工作总体比较扎实,质量比较高。

根据《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》规定的留守儿童定义,这次摸排排查的对象是“父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、无法与父母正常共同生活的不满十六周岁农村户籍未成年人”。全国各地摸排数据基本情况如下:

从总体规模看,全国共摸排排查出农村留守儿童 902 万人,其中由(外)祖父母监护的 805 万人,占 89.3%;由亲戚朋友监护的 30 万人,占 3.3%;无人监护的 36 万人,占 4%;一方外出务工另一方无监护能力的 31 万人,占 3.4%。另外,近 32 万由(外)祖父母或亲朋监护的农村留守儿童监护情况较差。少数农村留守儿童辍学或尚未登记户口。

从区域分布看,主要集中在中西部地区,东部省份农村留守

儿童 87 万,占全国总数的 9.65%;中部省份农村留守儿童 463 万,占全国总数的 51.33%;西部省份 352 万,占全国总数的 39.02%。70 万人以上的有江西、四川、贵州、安徽、河南、湖南和湖北等省,占全国总数的 67.7%。

从年龄结构看,0~5 周岁、6(含)~13 周岁、14(含)~16 周岁的农村留守儿童分别为 250 万人、559 万人和 92 万人,各占 27.8%、62.0%和 10.2%。

从家庭经济来源情况看,农村留守儿童家庭主要经济来源是外出务工和种养殖业。

为什么是 902 万?

此前研究报告推算全国有 6102 万农村留守儿童,对于数据为何不同,民政部有关负责人解释:

近年来,在党中央、国务院坚强领导下,各地高度重视留守儿童关爱保护工作,采取了一系列措施,尤其是随着新型城镇化建设、脱贫攻坚、户籍制度改革、随迁子女就地入学、返乡创业等系列政策和工作的有效实施,为减少农村留守儿童数量创造了有利条件,这是数量变化的主要原因。

此外,在留守儿童定义方面也有所区别。之前对留守儿童的定义是“父母一方外出务工、不满十八周岁”,这次,国务院《意见》将留守儿童定义为“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”,主要是依据:

《预防未成年人犯罪法》第十九条“未成年人的父母或者其他监护人,不得让不满十六周岁的未成年人脱离监护单独居住”;

《民法通则》第十一条第二款规定“十六周岁以上不满十八周岁的公民,以自己的劳动收入为主要生活来源的,视为完全民事行为能力人”;

《劳动法》第五十八条第二款规定“未成年工是指年满十六周岁未满十八周岁的劳动者”,因此,将农村留守儿童界定为十六周岁以下符合法律规定的。

另外,我国《民法通则》明确“未成年人的父母是未成年人的监护人”。现实中,父母一方外出



2016年11月9日,农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议第二次全体会议暨“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动视频会议在京召开。

务工而另一方只要具备监护能力,是能够履行监护责任、照料好未成年子女的,因此从父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力的角度界定留守儿童,也是符合法律规定和中国国情的。

关爱保护专项行动

为切实保护留守儿童,民政部、中央综治办、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、公安部、财政部、卫生计生委联合发布了《关于在全国开展农村留守儿童“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动的通知》(以下简称《通知》),决定从现在起至2017年底,在全国联合开展农村留守儿童“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动。

关爱保护专项行动的总体要求是:坚持儿童权益优先,把实现和维护好农村留守儿童合法权益作为首要任务,不断完善农村留守儿童救助保护机制,确保措施到位、责任到位,不走过场、不留隐患。坚持分类施策、精准保护,及时响应并解决当前部分农村留守儿童面临的无人监护、父母一方外出另一方无监护能力、失学辍学、无户籍等现实问题,确保留守儿童得到妥善监护照料。通过开展专项行动,力争到2017年底将所有农村留守儿童纳入有效监护范围,杜绝农村留守儿童无人监护现象,有效遏制监护人侵害农村留守儿童权益行为,切实兜住农村留守儿童人身安全底线。

关爱保护专项行动的具体任务包括:

任务一,落实家庭监护责任。

对于无人监护、父母一方外出另一方无监护能力的农村留守儿童,公安机关应当及时会同村(居)民委员会联系外出务工的留守儿童父母,责令其立即返回或确定受委托监护人,并对其进行教育、训诫,要求其依法履行监护职责。

对农村留守儿童父母暂时无法返家的,乡镇人民政府(街

道办事处)、村(居)民委员会要督促和指导其选择具备较强监护能力和监护意愿的亲属、朋友担任受委托监护人,并指导受委托监护人签订《农村留守儿童委托监护责任确认书》。

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,民政部门及其他社会救助部门要及时纳入保障范围。

任务二,落实强制报告责任。

《通知》要求,各级教育、卫生计生、民政部门要指导学校、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树立强制报告意识,依法落实强制报告责任。

强制报告责任主体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等符合《意见》规定的强制报告情形的,应当第一时间向公安机关报告,提供侵害类型、案情经过、严重程度等具体线索。

强制报告责任主体未及履行报告义务,造成严重后果的,其上级主管部门或本单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依规给予处分。构成犯罪的,依法追究其刑事责任。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。公安机关应当依法保护报告人的隐私和人身安全。

任务三,落实临时监护责任。

对正处于无人监护、父母一方外出另一方无监护能力状态,且暂时联系不上外出务工父母的农村留守儿童,公安机关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,并继续采取多种方式联系留守儿童父母,及时向临时监护照料主体通报联系情况。

各地民政部门要指导救助管理机构、福利机构及时接收公安机关护送的农村留守儿童,按照最有利于儿童利益的原则,采

取机构内养育、爱心家庭寄养等方式,为其提供临时照料服务。

《通知》还要求,落实控辍保学责任,确保适龄的失学辍学留守儿童返校复学;落实户口登记责任;依法打击遗弃行为。2016年11月至12月为行动动员部署阶段,2017年1月至2017年9月开展集中行动,2017年10月至2017年12月巩固深化,形成长效机制。

专家:数据是为行动做准备的

对于许多公益人士提出疑问的 902 万与 6000 万的区别,北京师范大学中国公益研究院常务副院长高华俊接受《公益时报》记者采访时表示,6000 万是根据抽样调查得出的数据,根据统一标准登记是另外一回事,而且排查中的统计口径小了。

“902 万这部分,是困难群体中最困难的部分,是工作重点,是第一步需要解决的问题。”高华俊表示,“这个排查数据是为实际行动做准备的,不需要太纠结概念问题。”

在今年 6 月国务院发布的《关于加强困境儿童保障工作的意见》中,要求村(居)民委员会要设立由村(居)民委员会委员、大学生“村官”或者专业社会工作者等担(兼)任的儿童福利督导员或儿童权利监察员。这是对此前民政部与北京师范大学中国公益研究院等机构试点的“儿童福利主任”制度的全面推广,同样对留守儿童问题的解决意义重大。

“国家推广的步伐超出了我们的预期。”高华俊说,“儿童安全是儿童保护的底线,留守儿童最可怕的是出了事情没人管。解决这个问题一定需要贴近的、持续的服务,儿童福利主任起到的就是替代监护的作用,他们经过专业培训指导、有制度规范,不仅可以零距离陪伴儿童,还帮助孩子反映和解决问题,这种专职照护比其他各种临时性措施都有效果。”

