

解读国务院留守儿童保护政策

■ 佟丽华

(中致社会发展促进中心,北京 100071)

【摘要】2016年2月14日,国务院发布了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》这是中央政府第一次发布全面关爱农村留守儿童问题的政策。大量的留守儿童面临的最直接问题是无法获得有效的监护。构建有效的监护制度是保障农村留守儿童健康成长的基石,是预防其受到伤害或者实施违法犯罪行为的根本途径。《意见》通过明确相关部门、机构以及人员的责任,为建立留守儿童的有效监护机制提出了系统化而且分层次的路径。《意见》也重申了近这些年来国家有关部门颁布实施的儿童保护相关规定。这些规定共同为留守儿童获得有效监护提供了指导并提出具体要求。

【关键词】农村留守儿童 监护 保护政策

全国妇联2013年发布的《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》显示,根据《中国2010年第六次人口普查资料》样本数据推算,全国有农村留守儿童6102.55万,占农村儿童37.7%,占全国儿童21.88%。与2005年全国1%抽样调查估算数据相比,五年间全国农村留守儿童增加约242万^[1]。随着我国经济社会的发展和城镇化的推进,城乡流动的现象在一定时期内仍将长期存在,留守儿童的保护也是一项紧迫而又长期的工作。不管是作为保护的主体还是犯罪预防的主体,留守儿童都是难以回避的重点群体。近些年来,留守儿童权益遭受侵害或者实施的严重违法犯罪行为引起了整个社会的高度关注,例如,2015年6月9日,贵州省毕节市七星关区4名留守儿童服农药中毒死亡;2015年10月18日,湖南邵阳市邵东县发生小学女教师被入室抢劫杀害案,当地3名中小學生有作案嫌疑,3人均是留守儿童,年龄分别只有13岁、12岁和11岁等。在此背景下,为了加强对农村留守儿童的保护,推进我国完善儿童保护体系,避免此类悲剧的再次发生,2016年2月14日,国务院发布了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》(以下简称《意见》)。这是中国中央政府第一次发布全面关爱农村留守儿童问题的政策。《意见》从完善农村留守儿童关爱服务体系、建立健全农村留守儿童救助保护机制、从源头逐步减少儿童留守现象以及强化保障措施等方面构建了比较全面的保护体系,对解决当前留守儿童问题具有重大意义。《意见》的有效实施将对推进中国儿童保护事业尤其是农村留守儿童的保护发挥重要作用。

收稿日期:2016-04-25

作者简介:佟丽华,中致社会发展促进中心主任,北京青少年法律援助与研究中心主任,全国律师协会法律援助委员会副主任和未成年人保护专业委员会主任,主要研究未成年人权益保护等。

留守儿童作为单独一类的保护对象被重点提出,是因为他们很难获得正常的有效监护。《意见》指出“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、不满十六周岁的未成年人”。因此《意见》最重要的意义在于通过明确责任,为实践中落实对留守儿童的有效监护指明了清晰的路径。通过解决留守儿童监护存在的问题,构建了留守儿童保护的基础制度。《意见》主要从以下方面分层次、立体化地构建了确保留守儿童得到有效监护的保障制度。

一、规定了外出务工父母有效履行监护职责的方式

家庭内的父母监护是保障儿童健康成长的最基础制度,符合儿童利益的最大化。我国《民法通则》《婚姻法》《未成年人保护法》以及《预防未成年人犯罪法》等均对监护人有效履行监护职责做出了规定。联合国《儿童权利公约》明确规定“缔约国应尽其最大努力,确保父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任得到确认。父母或视具体情况而定的法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任。儿童的最大利益应是他们主要关心的事。”但在当前城镇化的大背景下,农民工的频繁流动不仅影响了家庭的稳定,也弱化了很多父母的责任意识,导致很多留守儿童处于缺乏父母关爱、得不到有效监护的状态。《未成年人保护法》规定“父母因外出务工或者其他原因不能履行对未成年人监护职责的,应当委托有监护能力的其他成年人代为监护。”但实践中,大部分的儿童被委托给没有监护能力的祖父母或者外祖父母,难以获得有效监护,容易受到伤害或者产生不良行为。根据媒体报道,毕节市民政局统计,该市有0-18周岁的留守儿童374 187人,其中0-14周岁的留守儿童330 695人,在0-14周岁的留守儿童中有11 160人的监护状况较差,其中3 009人处于事实上无人监护照料状态^[2]。父母对未成年人子女的监护职责是其法定义务,即使父母需要外出务工,仍然需要依法履行其监护职责。《意见》在“强化家庭监护主体责任”部分明确提出了父母外出务工时应当对未成年子女予以妥善安置。

根据《意见》的规定,父母外出务工时,应当对未成年子女通过以下三种方式予以安置:(1)携带未成年子女共同生活;(2)父母一方留家照料;(3)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。《意见》依据《预防未成年人犯罪法》的规定,明确要求不得让不满十六周岁的儿童脱离监护单独居住生活。父母作为孩子的监护人,其监护职责不仅仅包括提供吃穿住行等保障孩子的基本生活,还应当承担管理、照顾、保护、教育等职责,因此《意见》要求,“外出务工人员要与留守未成年子女常联系、多见面,及时了解掌握他们的生活、学习和心理状况,给予更多亲情关爱”,通过定期联系,促进外出父母加强对子女关心,有利于留守儿童的身心健康成长。

二、列出了相关单位和人员的监护帮扶责任

绝大部分的留守儿童及其家庭在社会整体中处于弱势地位,家庭的经济水平不高,在服务的可获得性方面较差,留守儿童与父母一般又有地理上的分隔,因此有效监护职责的履行,仅仅依靠父母具有一定的难度。针对这一问题,《意见》明确了相关人员和单位在留守儿童不同安置方式下的监护帮扶责任,体现了政府在确保弱势儿童获得有效监护方面的决心。

1. 明确提出了农民工流入地政府的责任

留守儿童和流动儿童是一体两面的问题,父母外出打工没有携带未成年子女的,这些孩子成为了留守儿童,而如果父母带着这些未成年子女一起打工,这部分孩子就是流动儿童。

全国妇联2013年发布的《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》指出,根据《中

国2010年第六次人口普查资料》样本数据推算,0-17岁城乡流动儿童规模为3581万,在2005年基础上增加了41.37%,且有增长的趋势。在这些流动儿童中户口性质为农业户口的流动儿童占80.35%,据此全国有农村流动儿童应达2877万。农民工进城务工,为城市发展做出了重要贡献,农民工流入地也要担负起关爱保护农民工及其子女的责任。对于留守儿童的关爱应当打破地域的限制而形成合力,不应当仅仅限于流出地,流入地也应当承担起相应的责任。中央政府已经意识到这点,并在《意见》中明确了流入地政府应当采取措施,提供包括在落户、住房保障、照料、就学等方面的帮扶措施,确保未成年人子女能够和父母生活在一起,并接受正常的教育以及获得相关服务。具体来说,《意见》列举出了农民工流入地政府的以下职责:(1)符合落户条件的要有序推进其本人及家属落户;(2)符合住房保障条件的要纳入保障范围,通过实物配租公共租赁住房或发放租赁补贴等方式,满足其家庭的基本居住需求;(3)不符合落户以及住房保障等条件的,应在生活居住、日常照料、义务教育、医疗卫生等方面提供帮助;(4)倡导用人单位、社会组织和专业社会工作者、志愿者队伍等社会力量,为其照料未成年子女提供便利条件和更多帮助;(5)公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放,要通过政府购买服务等方式支持农民工未成年子女在公益性民办学校、普惠性民办幼儿园接受义务教育、学前教育;(6)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。

2. 规定了采取措施加强未成年子女与父母的联系,帮助其获得相关服务

第一,农村地区的学校在加强未成年子女与外出务工的父母联系方面可以发挥重要作用。从留守儿童的心理需求看,对父母的情感依附对其健康成长是至关重要的。面对城镇化进程中农民工流动现状,外出务工父母应当从未成年子女需求出发同时满足其物质以及情感的需求。加强联系,及时了解子女现状,也是父母有效履行监护职责的重要环节。未成年人健康成长的两个主要场所,首先是家庭,其次就是学校。学校的职责不仅是传授知识,还应当加强对未成年学生的关心和爱护。留守儿童父母不在身边,学校作为重要场所,应当尽量在保障其健康成长方面发挥重要作用。《意见》指出,中小学校可以在留守儿童保护方面发挥重要作用,如通过学校加强未成年子女与外出务工父母的联系,了解未成年人的监护状况。具体来说,根据《意见》的规定,学校在这方面应当采取下列措施:(1)利用电话、家访、家长会等方式加强与家长、受委托监护人的沟通交流,了解农村留守儿童的生活情况和思想动态,帮助监护人掌握农村留守儿童学习情况,提升监护人责任意识和管理能力;(2)帮助农村留守儿童通过电话、视频等方式加强与父母的情感联系和亲情交流。

第二,加强对困境家庭的帮扶,完善留守儿童所在地的基层儿童服务体系。《意见》指出,对于留守儿童的监护人家庭经济困难、符合有关社会救助和社会福利政策的,当地民政及其他社会救助部门要将其纳入保障范围。除了经济方面的基本保障外,在儿童保护领域,服务体系的建立和完善至关重要,因为除了基本的生活和教育保障,儿童多方面的需求,只有通过服务的渠道才能得以满足。《意见》规定了建立和完善针对留守儿童的服务体系,从机构、人员以及服务类型等方面提出了要求,要求民政等部门通过政府购买服务等方式,加快孵化培育社会工作专业服务机构、公益慈善类社会组织、志愿服务组织,支持其深入城乡社区、学校和家庭,开展农村留守儿童监护指导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等专业服务。对于基层的乡镇人民政府(街道办事处)和村(居)民委员会,《意见》也要求其加强对监护人的法制宣传和指导,提升监护能力,为农村留守儿童通过电话、视频等方式与父母联系提供便利。

专业服务的规定意义重大,目前不论是基层民政部门,还是乡镇政府、居(村)委会,都缺乏熟悉法律、社会工作、心理等专业的儿童保护专业人员。然而,留守儿童保护的工作开展需要专业化,具有儿童视角,符合儿童的最大利益,因此,专业的服务人员队伍是有效实施《意见》的保

障。尽管《意见》对很多人员和单位都提出了在保护留守儿童健康成长方面的具体要求,但如果缺乏专业的服务人员,这些规定难以在实践中得以落实。所以《意见》明确提出了民政等部门要通过政府购买服务等方式,加快孵化专业社会组织,依托社会组织培养专业服务人员。

第三,流出地政府积极引导农民工返乡创业,确保儿童能够与父母共同生活。对于儿童来说,最理想的成长环境是和父母生活在一起,生活在比较完整的家庭中,能够时时得到父母的有效监护。《意见》提出了“从源头上逐步减少儿童留守现象”,既包括流入地政府为农民工监护照料携带的未成年子女创造更好的条件,也包括引导农民工积极返乡创业就业,从而有条件在当地对子女予以有效监护,减少留守儿童的现象。

三、明确了相关机构和人员的监护监督职责

实践中发生的很多留守儿童权益遭受侵害的案件,都是事发后通过媒体的报道,社会才知晓。家庭是相对比较封闭的场所,发生在家庭内的儿童权益被侵害案件在实践中往往缺乏外部及时了解的途径,因此,较难做到防患于未然,导致无法在早期对困境或问题家庭进行干预。《意见》主要从以下两个方面提出了监护监督职责,一是建立开展有效履行监护监督职责的基础信息制度,二是通过走访等方式了解监护状况。

1. 完善留守儿童信息管理制度

监护监督的基础是留守儿童信息台账的建立和信息管理制度。《意见》要求民政部要牵头建立农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度,会同有关部门在2016年上半年开展一次全面的农村留守儿童摸底排查,依托现有信息系统完善农村留守儿童信息管理功能,健全信息报送机制,建议各地也由民政部门牵头成立当地的农村留守儿童关爱保护工作部门联席会议制度,以统筹推进所在地农村留守儿童的关爱保护工作。2016年4月6日,民政部牵头组织在北京召开了农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议第一次全体会议。建立联席会议制度,一方面因为留守儿童的保护工作需要多方面的参与,有利于民政部门协调开展工作,另一方面也能够从不同的侧面了解到农村留守儿童的基本情况,从而为数据库建立和摸底调查提供有效路径。对全国留守儿童的摸底调查,能够使中央政府更全面地了解留守儿童的状况,从而为有针对性地采取保护措施提供基础信息。

对于实践中留守儿童的信息台账建立以及信息管理方法,《意见》也提出了明确的方法:(1)村(居)民委员会要定期走访、全面排查,及时掌握农村留守儿童的家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息,并向乡镇人民政府(街道办事处)报告;(2)乡镇人民政府(街道办事处)要建立翔实完备的农村留守儿童信息台账,一人一档案,实行动态管理,有针对性地开展工作。

2. 通过探访方式对重点对象予以核查

《意见》强化了基层乡镇人民政府和村、居委会的监护监督职责,除了建立台账和信息动态管理制度外,还规定了重点对象的重点核查。《意见》要求村(居)民委员会要定期走访、全面排查,及时掌握农村留守儿童的家庭情况、监护情况、就学情况等基本信息,通过党员干部上门家访、驻村干部探访、专业社会工作者随访等方式,对重点对象进行核查,确保农村留守儿童得到妥善照料。

根据《意见》的要求,留守儿童关爱保护工作由政府领导、民政部门具体牵头,所以对民政部门而言,要有效发挥统筹协调的作用,同时,在监护指导和监督方面也有重要职责。《意见》要求县级民政部门及其设立的未成年人救助保护中心要对乡镇人民政府(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。

四、突出了针对留守儿童特点的监护干预制度

2014年12月最高人民法院、最高人民检察院、公安部以及民政部联合发布的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》，系统地规定了处理监护人侵权案件的具体程序。此次中央政府在《意见》中重申两高两部发布的意见的相关规定，针对留守儿童监护状况面临的特殊问题，如单独居住、受托监护人缺乏监护能力等，提出构建针对留守儿童的有效救助保护机制。针对留守儿童的监护干预，综合两高两部发布的意见以及此《意见》，主要包括以下核心内容。

1. 规定了相关人员和单位针对留守儿童监护状况的强制报告义务

《意见》要求学校、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，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、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。为了有效督促上述人员和单位履行报告义务，《意见》指出其未履行报告义务的，其上级机关和有关部门要严肃追责。同时鼓励其他公民、社会组织积极报告，对其积极向公安机关报告的行为，应及时给予表扬和奖励。

2. 突出了公安部门在留守儿童监护干预方面的重要职责

公安机关负有保护人民群众人身安全、维护社会安全稳定的重要职责，其在保障权利易受侵害的弱势儿童群体尤其是留守儿童健康成长方面负有不可替代的重要职责。国务院的《意见》明确了公安机关在保护留守儿童方面的具体职责，要求其在实践中积极履行职责，保障留守儿童的人身安全以及健康成长。《意见》明确的公安机关具体职责包括：

第一，接受留守儿童权利受侵害的报告。《意见》首先明确了强制报告的受理机关是公安机关，公安机关要及时受理有关儿童权利受到伤害的报告，第一时间出警调查。

第二，对于单独居住生活的留守儿童，公安机关要积极主动联系父母，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，要联系农村留守儿童父母立即返回或委托其他亲属监护照料。

第三，开展对儿童的临时安置。联系不上农村留守儿童父母的，要将农村留守儿童就近护送至其他亲属、村(居)民委员会或未成年人救助保护中心、儿童福利院、特困人员供养机构临时监护照料，并协助通知农村留守儿童父母立即返回或重新确定受委托监护人。

第四，属于失踪的，要按照儿童失踪快速查找机制及时开展调查。该机制在2011年6月1日开始实施，其核心是公安机关接到儿童失踪警情后，立即启动查找工作，打破警种界限和常规做法，调动治安、派出所、巡警、交警等一切警务资源，刑侦部门也要按刑事案件立案侦查。《意见》再次对这一机制予以强调，有助于推动公安机关加大对农村儿童失踪案件的调查力度。

第五，属于遭受家庭暴力的，公安机关要依法制止，“必要时通知并协助民政部门将其安置到救助管理机构或者福利机构实施保护。”对此问题，笔者认为2014年12月规定的更为具体。该意见明确规定了公安机关对遭受家庭暴力侵害儿童的紧急安全安置制度：“公安机关在出警过程中，发现未成年人身体受到严重伤害、面临严重人身安全威胁或者处于无人照料等危险状态的，应当将其带离实施监护侵害行为的监护人，就近护送至其他监护人、亲属、村(居)民委员会或者未成年人救助保护机构，并办理书面交接手续。”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。

第六，不论未成年人受到来自父母或其他任何人的伤害，公安机关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。

第七,对虐待或遗弃农村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,情节恶劣构成虐待罪或遗弃罪的,要立即立案侦查。

第八,公安机关在接到儿童权利受到侵害的报告并调查处理后,要将相关情况及时通报乡镇人民政府(街道办事处)。

3. 乡镇人民政府(街道办事处)接到公安通报后的评估帮扶职责

《意见》在“建立健全农村留守儿童救助保护机制”部分提出“健全评估帮扶机制”,要求乡镇人民政府(街道办事处)作为有效的责任主体落实该项机制。乡镇人民政府(街道办事处)接到公安机关通报后,要会同民政部门、公安机关在村(居)民委员会、中小学校、医疗卫生机构以及亲属、社会工作专业服务机构的协助下,对农村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。

4. 对于符合撤销监护资格案件,在无人提出申请的情况下,民政部门应及时提起

《意见》指出,如果父母的行为符合一定的情形,有关人员或者单位可以提出撤销父母监护资格的申请。《意见》列举的情形包括:将农村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农村留守儿童生活无着的,或者实施家庭暴力、虐待或遗弃农村留守儿童导致其身心健康严重受损的。对于上述情形,在没有近亲属、村(居)民委员会等个人或者单位提起诉讼的情况下,民政部门及其设立的未成年人救助保护中心应及时提起撤销监护人资格的诉讼。

系统化和完整性的解读《意见》对相关人员和单位在留守儿童保护中的职责,可以清晰地看出《意见》立体化地呈现出了如何确保农村留守儿童获得有效监护的具体方法。笔者认为不管是对一般儿童群体的保护,还是对留守儿童的加强保护,应当始终强调并贯彻其中的两个核心理念:父母是未成年子女的监护人,对未成年人的健康成长负首要责任,是保障未成年人健康成长的第一责任人,实践中发生的影响比较大的未成年人权益被侵害案件,父母都难辞其咎,如南京两个女童被饿死的案件,贵州毕节四个儿童自杀的案件等;孩子不仅是家庭中父母监护的对象,国家对于未成年人的监护也负有相应责任,包括积极支持和帮助父母有效履行监护职责,在家庭监护出现问题时,依法监督监护人的监护情况,对侵害孩子权益或者不履行监护责任的情况积极干预,相关部门积极追究其法律责任,在家庭监护缺位的情况下对儿童的最终直接监护职责。政府及司法机关应当积极承担起上述职责。在留守儿童保护制度设计及实施构成中,上述两个指导理念相互补充缺一不可。

结语:农村留守儿童的关爱保护工作既紧迫又长期,是我国儿童保护制度发展过程中需要重点解决的难点问题。2016年国务院就留守儿童问题发布专门政策,具有重大意义,体现了国家对农村留守儿童的关心和爱护。政策只有有效实施才能发挥实质性作用,我们期待这些政策得到有效落实,为孩子们健康成长夯实基础。

[参 考 文 献]

[1]全国妇联:《中国农村留守儿童、城乡流动儿童状况调研报告》,http://acwf.people.com.cn/n/2013/0510/c99013-21437965.html

[2]《毕节4兄妹自杀村:43个留守儿童“妈妈”跑了》,http://news.qq.com/a/20151215/047790.htm?pgv_ref=aio2012&ptlang=2052

(责任编辑:王建敏)