

## 试论儿童收养中存在的问题及对策

赵川芳

(民政部 社会工作研究中心, 北京 101601)

**【摘要】**目前,由于我国儿童收养法律政策不够完善,官办福利机构设施比较缺乏,民间收养合法性难以确认,造成了儿童权利难以有效落实,孤弃儿童的生命难以得到有效保障,使得儿童优先、儿童利益最大化原则流于形式。需通过优化法律政策与体制环境,扩大民间收养空间,加强福利机构建设力度等举措,使需收养儿童和已被收养儿童能够得到最大保护,同时推动儿童收养向制度化、专业化方向更快迈进。

**【关键词】**儿童收养 收养政策 民间收养

儿童收养应该是一个充满慈爱仁心的过程,收养方与送养方通过履行法定的收养程序达到对被收养对象的爱心传递的合法化,收养当事人的权益也通过这个程序得以保护。笔者结合当前儿童收养立法政策及体制环境,秉承儿童优先、儿童利益最大化的理念,对儿童收养制度设置方面存在的不足进行分析,并提出相关建议,希望相关机构扩大收养范围,保护被收养儿童的权益,在实践层面更好地践行儿童利益最大化原则。

### 一、儿童收养相关立法政策

1991 年 12 月,中国加入《儿童权利公约》并积极践行公约规定,从法规政策、制度体制、机构设施、文化环境等方面实施了有效措施,以确保儿童各项权利能够实现,儿童各项权益不受侵害,儿童利益最大化原则能够实现。2005 年 4 月 27 日,我国加入《跨国收养方面保护儿童及合作公约》。

国内法律政策环境方面,1991 年,我国制定了《中华人民共和国收养法》(1998 年修订,以下简称《收养法》),规范了儿童收养送养行为,以保护合法的收养关系,维护收养关系当事人的权利。自此,儿童收养有了法律依据。1999 年 5 月,民政部发布《中国公民收养子女登记办法》《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》《华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民办理收养登记的管辖以及所需要出具的证件和证明材料的规定》,对中国公民收养送养子女的流程、条件,外国人在中国境内收养子女的流程、条件以及华侨、港澳台居民在境内收养所需证件及证明材料作了规定,儿童收养在操作层面有了依据。目前,对儿童收养主要的依据是上述的“一法”和“两办法”。2003 年 12 月,民政部、国家档案局联合发布了《收养登记档案管理暂行办法》,以加强收养登记档案的规范化管理。2008 年,民政部制定《收养登记工作规范》,

收稿日期:2014-06-04

作者简介:赵川芳,民政部社会工作研究中心讲师,硕士,主要研究儿童福利。

对收养登记工作流程作了规范。此外,关于规范福利机构的相关政策文件,如2013年5月,民政部、发改委等7部委联合下发的《关于进一步做好弃婴相关工作的通知》也成为儿童收养政策体系中的组成部分。

## 二、儿童相关行政管理及福利机构设置

儿童收养相关行政管理机构主要涉及民政、公安、人口、卫生等部门。各部门具体分工如下:民政部门主要负责办理收养及解除收养登记,收养登记前须为查找不到生父母的弃婴、儿童公告查找其生父母。公安机关一方面负责为收养儿童办理户口登记或者迁移手续,另一方面负责为弃婴出具捡拾证明、孤儿的生父母死亡或者宣告死亡的证明及相关证明。若子女由三代以内同辈旁系血亲收养的,还需公安机关出具与收养人有亲属关系的证明。计划生育部门出具收养人无子女证明。县级以上医疗机构出具未患有在医学上认为不应当收养子女的疾病的身体健康检查证明。被收养人是残疾儿童的,还应当提交县级以上医疗机构出具的该儿童的残疾证明。

儿童收养福利机构主要是官办的儿童福利院、社会福利院以及一些民间儿童福利机构。根据民政部2013年初的统计,儿童福利机构多设在地区一级,独立的儿童福利机构在地一级有三百多家,县一级仅有64家,另据民政部公布的2012年第三季度社会服务季报显示,为儿童提供收养服务的床位数仅为6.8万张,就我国现有六十多万孤儿,其中五十多万为民间收养而言,床位数明显不足。从2013年开始,民政部“儿童福利机构建设蓝天计划”开展了县级儿童福利机构建设,以改善孤儿福利设施不足的现状,努力推进儿童福利机构体系建设。

此外,民政部下属事业单位中国儿童福利和收养中心则负责涉外收养的具体事务,承担社会福利机构儿童养育和国内收养部分的具体工作。

基于以上的立法政策及相关行政及服务机构设置,儿童收养有了运作的法律依据与实践平台,孤弃儿童有了重温亲情的途径。但在目前儿童收养中,因存在着收养门槛过高、收养程序复杂、民间收养合法性不明等问题,很多有意收养孤弃儿的个人、家庭及组织被迫止步,难以收养。另外,由于官办福利院资源有限,使数量众多的孤弃儿游离于福利院之外,民间收养组织因其收养对象的社会敏感性,其合法性面临考验,尴尬处境也使其难以对这些孤弃儿施以援手。一些从事收养、送养的网络组织则和法律打着擦边球,在满足一些收养送养家庭需求的情况下,打着“营养费”、“感谢费”的旗号,收取钱财,在合法和非法收养之间游走,诸多问题暴露出儿童收养在制度建设、政策环境、实际操作方面存在的不足。

## 三、目前儿童收养中存在的问题

### (一) 合法收养程序复杂,民间收养送养组织较多,而其合法性面临质疑

根据《中国公民收养子女登记办法》,在通常情况下,一个家庭若要收养孩子需符合无孩、年满30岁、有抚养能力等条件,在收养硬件条件满足后,还需要准备一系列材料,如子女情况证明、捡拾报案证明、送养协议等,这一系列材料在实际办理过程中则是一件耗时耗力之事,其中会涉及收养人是否违反计划生育、办理捡拾报案证明是否及时、是否有送养人、福利院如何签订送养协议等具体问题,需找各部门办证明、盖章、找证人,这其中更难跨越的是各种以“赞助费”、“社会抚养费”名目存在的经济门槛。花费大量时间、精力、金钱,经历漫漫无期的等待且还不一定收养成功,因此,很多家庭不得不放弃通过福利院收养孩子这一途径。

与此同时,随着需收养儿童及收养家庭数量的增多,一些自发形成的民间收养送养组织却渐成规模,这些组织借助于网络能迅速满足收养送养双方的需求,虽然其中会涉及到以营养费为名的金钱交易,根据最高人民法院的《关于依法惩治拐卖妇女儿童犯罪的意见》,此举属于贩卖人口的违法行为,收养当事人权益也难以保证,但是这种“满意就抱走”的收养方式却能更快更便捷地满足收养送养双方的意愿,因此,很多家庭愿意铤而走险,通过这些组织去收养儿童。

## (二) 民间收养空间狭小,举步艰难

### 1. 现有立法政策给民间收养预留的空间小

《收养法》及《中国公民收养子女登记办法》中并没有明确提出民间收养这一概念,但对民间个人、家庭等收养孤弃儿童,生父母因特殊困难无力抚养的子女的条件、流程等做了规定,对于民间收养孤儿予以默认。同时,《未成年人保护法》也规定“对孤儿、无法查明其父母或者其他监护人的以及其他生活无着的未成年人,由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。”从以上立法政策来看,对于孤儿到底是由民政部福利机构收养,还是民间也可以收养存在矛盾之处。如果说以上立法政策对民间收养孤弃儿童还留置一定空间的话,2013年5月,民政部、发改委等7部委联合下发的《关于进一步做好弃婴相关工作的通知》则进一步缩小了民间收养范围,明文规定严禁任何机构和个人私自收留弃婴,明确了民间收养弃儿这一行为在政策上是不允许的。那么,现有的民间收养也就仅限于对孤儿及生父母因特殊困难且无力抚养的子女的收养。对于孤儿的收养则分两种情况,一种是福利院收养的孤儿,需向福利院提出申请,满足一定的收养条件即可收养。目前福利院中的孤儿多是残疾儿童,就大部分家庭想收养健康孩子这一状况而言,福利院收养不能满足其意愿。另一种是收养散落在民间的孤儿,需要孤儿监护人作为送养人提供孤儿身份证明,民间收养的孤儿有一些为弃儿,寻找孤儿监护人、办理孤儿身份证明是一件很难操作的事情,孤儿身份难以证明,民间收养孤儿这一行为也就难以合法化。此外,现有法律中对于民间收养生父母因特殊困难无力抚养的子女这一行为并没有相关条款加以细化,没有相应的指标去衡量生父母在经济、身体、生活等方面存在的困难程度以及是否达到了无力抚养子女的程度,这一条款因缺乏落实细则,实施的随意性很大,不利于对儿童的保护,阻碍了收养行为的达成,也使得一些确实存在困难而需送养子女的父母缺少送养子女的法律依据,在不得已的情况下选择遗弃自己的亲生骨肉。

### 2. 民间收养组织生存不易,合法性难以确认

民间收养组织具有自发性、非营利性、志愿性、草根性等特点,能够整合民间资源,发动民间力量,满足收养儿童多方面的需求,特别是情感归属方面的需求。但当前我国民间组织相关法规政策体系、行政管理体系、评估监控体系还没有完整地建立起来,政府扶持和监管缺位,对民间收养组织的人、财、物投入力度不够,导致民间收养失范和无序。另外,民间收养组织绝大部分专业化、组织化、透明化程度不高,资金和人力不足,收养条件和环境差,收养人和被收养人权益得不到充分保障,存在着诸多潜在风险,其中更为致命的一点是民间收养组织收养孤弃儿又具有特殊性和社会敏感性,其组织身份合法性难以辨析,收养孤弃儿这一行为大多没有经过法定收养程序,这就意味着民间收养得不到法律上的认可,民间收养组织实际上处于合情合理但不合法的尴尬地位。

## (三) 官办福利机构成为合法收养的唯一渠道

《关于进一步做好弃婴相关工作的通知》要求个人或者机构若想收养社会弃婴,只能通过与官办福利机构签订代养或者寄养协议,以寄养或者代养的方式救助社会弃婴,严禁任何机构和个人私自收留弃婴。“通知”下发的初衷在于规范民间收养机构的行为,保护民间收养机构的儿童,但实质上则是强化了官办福利院为孤儿、弃儿收养的唯一合法渠道这一现状。在公立

福利资源严重紧张甚至缺失的情况下,将孤儿、弃儿全部纳入公立福利机构收养,强制垄断了民政以外的收养送养渠道及资源,形成不通过社会福利机构收养,即为非法收养这种局面,显然不切实际。更为重要的是,这样做会将对政府福利资源不足的有力补充力量——民间收养组织及有收养意愿的个人和家庭排斥出去且将其收养行为非法化。这样,一方面,官办福利机构容纳孤弃儿数量超过了机构的承载限度,只能通过降低抚养标准、照料水平等手段以保障最基本的生存需要;另一方面,大量未能进入福利院的孤儿、弃儿无人收养,只能任其自生自灭,孤儿、弃儿的生存权都难以保障,谈何发展权、参与权、受教育权等其他各项权利的落实!

#### (四) 未体现儿童优先、儿童利益最大化原则

《收养法》第二条规定“收养应当有利于被收养的未成年人的抚养、成长,保障被收养人和收养人的合法权益。”但这仅仅是原则性、宣告性的表述,在具体条文设置中并没有贯彻体现。《收养法》第六条规定“收养人须无子女。”首先,对收养人无子女的限制,实质是,要依附于计划生育这一基本国策,满足了人口控制的社会利益,儿童利益最大化原则要让位于计划生育国策。《收养法》第九条规定“无配偶的男性收养女性的,收养人与被收养人的年龄应当相差四十周岁以上”,从表面上看是为了防止男性收养女性在伦理道德上出现问题,但当一个人过了40岁,是否有足够精力把孩子照看好?其次,该法条仅是对未成年女性的保护,却忽略了对未成年男性的保护,这是否有违男女平等的基本原则?《收养法》虽然严格规定收养人年龄的下限,但对收养人年龄上限却没有规定。当收养人是七八十岁的老人时,自己已成为受别人照顾的对象,收养一个嗷嗷待哺的婴儿或者蹒跚学步的幼儿,孩子的安全、健康、成长都会成问题。《收养法》还规定除了收养三代以内同辈旁系血亲的子女外,被收养人须满足未满14周岁的条件,这样,孤弃儿童满14岁以后,已不能再获得法律上承认的家庭式的父母亲情慰藉,只能通过代养或寄养的方式得以替代性满足。此外,《收养法》第二十二条规定的“收养人、送养人要求保守收养秘密的,其他人应当尊重其意愿,不得泄露”仅限于原则性表述,并没有相关约束性条款以严格保护被收养儿童的隐私权。

同时,现有关于收养的法律政策主要是对送养收养程序、条件等作了规定,关于儿童被收养后的一些后续事宜,如儿童是否能够在收养家庭健康成长,收养家庭是否能够给予被收养儿童足够的亲情与关怀,收养家庭是否会虐待被收养儿童,收养家庭是否会放弃收养等,现在的立法政策并没有设置相关规范条款以保护被收养儿童免受伤害。

#### (五) 孤残儿童收养缺乏医疗经费保障

对于既是孤儿又是残疾儿的儿童来说,其收养家庭面临的不仅仅是抚养问题,还有医疗问题,而庞大的医疗开支则会让许多有意收养孤残儿童的家庭为之却步。目前,关于孤残儿童的医疗保障主要依据以下几个文件:民政部2009年下发的《关于制定孤儿最低养育标准的通知》《关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见》。文件中规定除孤残儿童大病医疗救助费用外,其医疗费和康复费包括在养育费用之内,全国统一的社会散居孤儿最低养育标准为每人每月600元,福利机构儿童最低养育标准为每人每月1000元。因这两个文件为民政部独立行文,没有明确资金来源,该养育新标准在不少省市无法落实,导致了孤残儿医疗费用始终难以保障。2010年6月,卫生部发布《关于开展提高农村儿童重大疾病医疗保障水平试点工作的意见》,该意见主要针对农村儿童展开试点,并且在保障病种上有所限制,并不能使城乡所有孤残儿童受益。2004年民政部启动的“明天计划”,主要是针对生活在社会福利机构中的脑瘫孤残儿童开展医疗救助,虽然近年来也逐步开展了面部严重畸形、安装耳蜗等大病救助试点,但也是限制病种的一种医疗救助方式。虽然孤残儿童作为普通的城乡居民享受城乡医疗救助、新型农村合作医疗以及城市居民基本医疗保险,但是对于孤残儿童来说,这种针对普通城乡居民的医

疗救助及医疗保险并不足以保障孤残儿童数额巨大的医疗开支。

#### (六) 收养登记流于形式

2011年1月,民政部正式启用“全国收养登记管理信息系统”,收养登记实现全国联网,收养人想收养儿童,必须将收养人、被收养人的信息输入收养登记系统中,全面登记收养人的经济、健康、婚姻状况、抚养能力以及家庭住址等信息,信息录入成功,才能办理相关手续。无疑,该系统的应用提升了收养登记的规范化、制度化、标准化程度。同时,也应该注意到,通过此收养登记信息系统,所掌握的仅仅是收养人提供的书面材料,对于书面材料的真实性、来源的可靠性等实际状况并没有真正地去核查了解。同时,现有法律法规对被收养人的能力和医学上认为不应当收养子女的疾病并没有明确界定,使得收养登记机关和出具证明的单位缺乏判断依据,加上收养还需符合计划生育政策,判断弃婴和捡拾儿童的来源非常复杂,现有收养登记机关一是没有设立对收养成立的实质性要件进行调查核实的业务;二是收养登记机关若真想去核实情况,也会遇到诸如此类的难题。

### 四、对策与措施

#### (一) 优化现有立法政策及体制环境,为民间收养留置更多空间

据民政部2013年初统计,我国有被认定的孤儿61.5万人,其中由民政部门举办的儿童福利机构养育的有10.9万名,由亲属养育、其他监护人和一些个人、民间机构抚养的孤儿有50多万名<sup>[1]</sup>。将近90%的孤儿被民间收养,这还不包括民间收养中无法认定孤儿身份的弃儿以及没有被纳入统计范围内的孤弃儿童。官办福利资源有限,民间收养力量作为传递儿童福利的重要载体,能够有效弥补政府在弱势儿童福利服务中的某些空白,尤其是在孤弃儿童收养方面。因此,要将民间收养孤弃儿童这一行为的合法性,在《收养法》《未成年人保护法》中以相关条款加以明确,在实施《中国公民收养子女登记办法》时对民间收养需办理的相关手续应予以简化,在相关收养政策中应有鼓励扶持民间收养的相关条款。

在此基础上,应给予民间收养组织相关的扶持和监督,具体可通过简化民间组织登记管理程序、加大政府购买民间组织服务力度、提高对公益组织税收优惠和资金扶持、建立民间组织监管体系等措施,促进政府与民间组织的合作,为民间收养组织的发展创造一个较为适宜的环境。

对于民间存在的收养送养双方普遍借助于网络、以合意要约形式形成的收养送养行为也应在相关立法政策中加以规范,使之既符合法律规定的形式要件,如收养送养网络平台的建立在形式上应属于民间非营利组织,符合民间非营利组织成立的条件及运作规则,该网络平台所进行的儿童收养送养行为需通过民政部门的收养登记才能具有合法性,又要尽量简化其合法化过程中的实质要件,如简化收养登记程序,降低收养人与被收养对象的年龄限制,对收养人取消无孩限制等。同时,为防止收养送养网络平台出现现金交易、贩卖儿童婴儿等现象,需对其运作进行严格监管。可由公安、信息、民政等部门组成联动监督机构对网络收养送养行为进行严格监管。

#### (二) 设立试养期及收养回访制度,加强对收养人及收养家庭的核查力度

儿童收养不只是收养者要给儿童一个良好的成长环境,更重要的一点在于收养者与被收养儿童之间能否建立一种无隔阂的亲情关系,而这种关系的建立需要双方花费一定的时间去磨合、适应和融入,在正式收养之前设立试养期,可以定为3个月或者6个月的期限,能够让收养与被收养双方有一个了解适应的过程。同时,儿童被收养后,并不能保障儿童从此以后就能得到百分之百的关爱,有些收养家庭或许会出现忽视、虐待、遗弃被收养儿童等情况,因此还需建

立对收养家庭的跟踪回访制度,在此过程中,需兼顾到不影响收养家庭正常生活及对收养信息保密的原则,以免对被收养儿童造成不必要的心理伤害。

需要加大对收养人及收养家庭实际条件的核查力度。现有的收养登记流程仅限于对收养的书面材料的审查,对于书面材料是否与实际情况相符合并未查证。因此,需要在书面审查的基础上加强实质性的调查力度,对收养人和收养家庭的经济情况、家庭成分、社会关系、抚养能力等进行全面细致的评估,并需注重对收养人性格、品性及收养动机等精神层面的考察。

### (三) 简化收养条件,降低收养门槛

对于收养人可适当放宽条件。例如,就收养人年龄而言,可基于《婚姻法》规定的结婚年龄男不低于22周岁,女不低于20周岁作为收养人年龄的下限,参照《未成年人保护法》中关于未满18岁为未成年人的年龄设置被收养人的年龄界限。关于收养人须无子女这一条的设立原本是为了遵循计划生育政策,计划生育政策的设置是防止超生,而收养则是针对已出生的孩子,两者并不矛盾,而且现有的医学鉴定手段很容易鉴别出收养人收养的孩子是否为自己亲生,以排除超生的可能。因此,收养人须无子女这一条款实则没有必要设定。

### (四) 加大儿童福利机构建设力度,加强资金扶持力度

国家作为儿童福利的责任主体,在儿童收养上,除了在立法政策方面进行规范引导外,还应在具体的收养行为,特别是对既是孤儿又是重残儿童的收养上有所担当。这就需要进一步加大儿童福利机构的建设力度,除了在省、地一级设立独立的儿童福利院以外,在县、乡、镇也需逐步设立专门的儿童福利机构。对现有的社会福利院兼儿童福利院的一套人马、一套班子、两块牌子的做法也应依据《儿童福利机构基本规范》使之在软硬件环境方面达到儿童福利机构规范标准,最好能单另分设。同时,应加大儿童福利机构建设资金投入力度,在中央及地方财政上设置儿童福利事业专项经费,结合民政部“儿童福利机构建设蓝天计划”,支持地方儿童福利机构建设。

### (五) 建立职业化、专业化的儿童收养社会工作者队伍

社会工作者以其专业的方法技术和崇高的价值理念在儿童福利领域中发挥着极大的作用。社会工作者介入儿童收养工作,其作用不仅表现在收养政策和儿童权益的宣传、倡导上,更为重要的是体现在对收养家庭的事前评估和收养后的跟踪回访、收养对象的心理调适、收养送养信息的有效沟通等具体的实务性工作当中,其秉承的平等、尊重、保密、关怀的伦理准则能够将儿童收养这种生硬的行政流程运作转变为一种更具有人文关怀气息的对儿童的爱心传递。通过在县级以上民政部门设立专职的儿童收养社会工作岗位,能够促使收养工作向着人性化、专业化的方向迈进。

### (六) 建立针对残疾儿童收养的收养补助金制度

针对收养孤残儿童的家庭或者组织,应建立收养补助金制度,收养补助金应列入各级财政部门残疾儿童救助专项基金支出科目,财政部、民政部应出台相关规定,对补助金的适用条件、发放标准、发放程序、资金管理、监督等做出具体规定。民政部门应根据补助金领取申请,通过书面审查、入户调查等形式审核收养补助金的领取资格、核定领取条件,并提供相关的咨询服务。

## [ 参 考 文 献 ]

[1]卫敏丽《民政部:我国现有孤儿61.5万名 政府收养不到11万名》,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/09/c\_114311006.htm

(责任编辑:邢 哲)