

许多需要的东西我们可以等待
但是儿童不能等
她的骨骼正在形成
血液正在生成
心智正在发育
对儿童我们不能说明天
她的名字是今天！

——题记

(作者:诺贝尔文学奖获得者、智利诗人加里艾尔拉·米斯特拉尔
《她的名字是今天》)

在困境中前行

聚焦我国的孤儿收养制度

文 ■ 本刊记者 李华斌



1月4日上午8点多钟,一场大火吞噬了袁厉害收养那些弃婴的小楼。在短短的20多分钟内,4个孩子在被消防官兵救出火海时就已经离世,3个孩子在救治的过程中因伤过重死亡。在过去的27年里,袁厉害是河南省兰考县远近闻名的“弃婴妈妈”,收养了近百名有缺陷的弃婴。在这次大火发生前,她的小楼里正收养着27个孩子。被大火夺去生命的7个孩子,据官方公布的情况是:五孩,小儿麻痹症、智障,约20岁;小雨,先天性心脏病,约5岁;扎根,兔唇,4岁;傻妮,脑瘫,3岁;小哑巴,聋哑,2岁;男婴,脑瘫,1岁;男婴,脑瘫,7个月。

大火已经远去,伤痛远未平息。

当我们还没有从2012年的贵州毕节流浪儿童在垃圾箱中取暖窒息而死的悲剧中平静下来,今年元旦假期刚刚过去,河南兰考县一场大火吞噬了7个被收养的孤儿的生命。一时之间,媒体、网络、民间和官方的目光全部聚焦于此,而事件的主角袁厉害也处于风口浪尖之上。对于这些事件的关注和评论,主要集中在弃婴收养制度和流浪儿童的救助等福利制度管理的缺失方面。

时光无法倒流,火灾现场也无法还原,对于7个弃儿来说,他们的幸与不幸,都已经结束了。而袁厉害也不是收养这些孤残弃儿的一个特例,河北的

“爱心妈妈”王小芬28年收养了30余名弃婴,山西的“爱心妈妈”杨云仙收养的残障孤儿也有40多名。面对二连三的孤残弃儿的不幸,人们不禁要认真追问:对于这些无辜的可爱的幼小的生命,我们该采取什么好的措施更加有效地给予最大的保护,让他们有一个安全、健康、温暖的成长环境呢?

针对这一问题,我们力图对目前有关我国孤儿收养等儿童福利政策的现状、相关管理制度进行一番梳理,通过对有关政府部门、法律实务部门官员和有关学者、律师的采访,并对有关国家在这方面的状况和相关制度作一点推介,进而为我国建立由政府主导为主、



袁厉害和她收养的孤儿

民间补充为辅的制度健全、覆盖全面、权责清晰的孤儿收养制度提供借鉴。

孤儿的法律保护状况

一场大火,7条生命,人们不禁要问:我们有什么样的法律法规来保护这些被遗忘的孤儿呢?

从世界范围看,为了让世界各国的儿童权利得到良好的保障,1989年11月20日,联合国大会通过《儿童权利公约》,详细阐述应赋予儿童的基本人权:生存的权利;充分发展其全部体能和智能的权利;保护他们不受危害自身发展影响的权利;参与家庭、文化和社会生活的权利。1990年9月,联合国在

纽约召开世界儿童首脑会议,通过《儿童生存、保护和发展世界宣言》和《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》两个文件,指出“儿童幸福需要最高一级的政治行动”,要求各国政府在1991年底前拟定儿童发展国家行动方案。

与此相适应,1992年2月,国务院妇女儿童工作协调委员会编制了中国首个国家级儿童发展十年规划纲要:《九十年代中国儿童发展规划纲要》,规划九十年代中国儿童生存、保护和发展的主要目标,战略意义和规划原则,发展策略和政策措施,将儿童发展置于社会发展的优先领域。这是我国第一部以儿童为主体,坚持“儿童优先”原则,促进儿童发展的国家级行动计划,标志儿童福利时代来临。经过十年的不懈努力,全国基本实现《九十年代中国儿童发展规划纲要》提出的主要目标,中国儿童生存、保护和发展状况取得了历史性进步,也为制订实施儿童发展规划积累经验。2001年5月22日,国务院发布第二个儿童发展十年规划:《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》,从儿童与健康、儿童与教育、儿童与法律保护、儿童与

环境四个领域,提出儿童发展目标,基本搭建中国现代儿童福利制度框架与儿童福利政策框架,为儿童福利发展指明方向。2011年7月30日,国务院颁布了第三个儿童发展十年规划:《中国儿童发展纲要(2011-2020年)》,确定了健康、教育、福利、社会环境、法律保护五个发展领域及各领域的主要目标和策略措施,以保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利,缩小儿童发展的城乡区域差距,提升儿童福利水平和身心健康水平,提高儿童整体素质。

在立法方面,对于儿童权益的保护,除了宪法之外,在民法、刑法、婚姻法等法律中,都有诸多条文予以明确规定,而未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、义务教育法、收养法等专门法律更是对于儿童的保护和救济从法律上作了明确规定。特别是对于孤儿的保护和救助等问题,我国在1992年就出台了《中华人民共和国收养法》,对于弃婴和孤儿等的收养、送养等在法律上进行了明确;同年3月26日,最高人民法院迅即向各省、自治区、直辖市高级人民法院和解放军军事法院下发了《关于学习宣传贯彻执行〈中华人民共和国



火灾发生后,袁厉害痛不欲生

收养法的通知》，为地方各级法院审理与儿童收养有关的案件提供了明确的法律依据。事实上，在《收养法》出台之前，我国有关民事法律对于儿童的保护也设置了专门的条款。早在1984年8月30日，最高人民法院就发布了《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》，其中第四条专门谈到了弃婴和孤儿等的收养问题。

同时，为了更好地解决收养法的实际操作问题，民政部在1992年4月1日专门颁布了《中国公民办理收养登记的若干规定》（已于2006年5月27日失效）；为了解决国内公民私自收养子女的问题，由民政部牵头以民发〔2008〕132号文件的形式发布了《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》。2006年3月29日，由民政部、中央综治办、最高人民法院等15个中央部门共同发布了《关于加强孤儿救助工作的意见》，明确提出了高度重视孤儿救助工作、采取多种形式妥善安置孤儿、保障孤儿基本生活和合法权益、民政部门要积极开展职能作用、广泛动员社会力量关心和帮助孤儿等5个方面的工作要求，其中明确提出“各级政府，特别是地方各级政府要切实加强领导，采取有效措施，完善社会救助制度，提高社会福利水平，为保障孤儿的基本生活和健康成长创造条件。要建立政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的孤儿救助保护工作机制，明确部门责任，制定优惠政策，加大资金投入，广泛动员社会力量，满足孤儿生活、教育、康复、医疗和就业等方面的基本需求，营造保障孤儿合法权益、有利孤儿健康成长的良好社会环境”。

此后，国务院专门召开会议专题研究孤儿问题，并形成了《关于研究孤儿问题的会议纪要》（国阅〔1996〕54号）。

为了落实这次会议纪要的精神，民政部、国家计委、财政部、国家教委、卫生部、交通部在1997年1月21日以民福发〔1997〕3号文件发布了《关于进一步发展孤残儿童福利事业的通知》，要求各级政府将孤残儿童福利事业列入国民经济和社会发展规划，促进孤残儿童福利事业的发展水平与当地国民经济和社会发展水平相适应；并要求“加强基础设施建设，增加对儿童（社会）福利院的资金投入”。

从中不难看出，上述法律法规和有关部委的文件对于孤儿无论是官方还是民间的收养都作出了严格规定，对于儿童福利保障建立了一套相对完善的法律法规和政策体系。然而，兰考大火夺去7个孤儿生命的残酷现实，无情地告诉我们关于弃婴和孤儿的收养，我们还有很多地方做得不够。

孤儿救助的现状

根据民政部的统计，我国现有失去父母、查找不到生父母的未满18周岁的未成年人（即“孤儿”）61.5万名。而这个数字显然是动态变化的，每年都会增加新出现的孤儿，也会有一批孤儿被收养，还有孤儿成年后不在统计之列。民政部有关部门负责人告诉记者：“其中，由民政部门举办的儿童福利机构养育的有10.9万名。这部分孩子是查找不到任何监护人、监护人无力抚养或未被家庭收养的孤儿、弃婴，绝大多数患有疾病或残疾，儿童福利机构发挥着兜底保障的作用，为他们提供抚养、康复、医疗、特教等照料和福利服务。”不过，有关专家认为，民政部门公布的这个孤儿数据并不全面，因为还有众多的“黑户”孤儿并没有纳入统计。因此，真实的孤儿人数恐怕远超61.5万这个数字。

除了由政府所属的儿童福利机构

养育的10.9万名孤儿外，由亲属养育、其他监护人抚养和一些个人、民间机构抚养的孤儿有50多万名。这部分孤儿，绝大多数是按照未成年人保护法和《民法通则》的规定，由具有监护能力的监护人，即孩子的祖父母、外祖父母、兄、姐和其他关系密切的亲属、朋友抚养。民政部的这位部门负责人说，近些年，国家建立了孤儿保障制度，对孤儿的养育、教育、医疗、康复和成年后的就业、住房做了制度安排。2010年，国务院下发了《关于加强孤儿保障工作的意见》，从2011年起国家每月向孤儿发放生活补贴，“这意味着基本的孤儿保障制度已经建立”。

但在另一方面，一些如袁厉害之类的草根人士并无抚养孩子的能力。从火灾发生后媒体披露的情况看，“袁厉害四处搬迁，简易房、窝棚，到后来被人熟知的‘花园’，那是两间铁皮房子，后来又翻建成了平房，最后才是楼房。孩子越来越多，条件确实很差，家里四处堆满杂物，臭气熏天……”“袁厉害睡觉从来不脱衣服，一回到家坐下，身上就爬满了孩子，头一歪就能睡着。而孩子们往往一个星期才洗一次澡，婴儿一天只换一次尿片……”旁人也充满同情地说，她有那么多孩子，能做到这些已经不容易了。”（《京华时报》2013年1月9日）人们不禁要问：在现代



火灾后，孤儿们被转移安置



火灾前, 孤儿们的生活场景

火灾发生后, 病床上的袁厉害



文明如此发达的时代, 但是对弃婴的收养, 为何还处于如此原始自发的状态? 为何只能取决于“善人”“善心”? 草根人士的收养, 也只能管得着孩子的温饱、延续生命, 而快乐、安全的成长环境只能是那些孤儿们成为遥不可及的梦……

对此, 民政部的这位部门负责人告诉记者, 对于个人和民办机构收留孤儿的情况, 相关法规规定, 社会组织和个人兴办以孤儿、弃婴为服务对象的社会福利机构, 应与当地县级以上人民政府民政部门共同举办。在实践中, 社会上一些爱心人士和民间机构出于善意和爱心主动收留抚养一些孤儿、弃婴, 一些捡拾人发现了孤儿、弃婴后也向这些集中收留孤儿的个人和民办机构移送, 有的渐渐形成规模。对这类个人和机构如果与民政部门合办, 由民政部门履行监护责任, 既符合法律规定, 又能满足个人和民间机构的愿望和要求。民政部门通过发放孤儿基本生活费, 积极引导慈善资源和社会捐赠, 帮助其解决困难, 提高养育条件。

记者了解到, 目前, 我国省一级有

独立的儿童福利机构9家, 地一级有独立的儿童福利机构333家, 县一级有独立的儿童福利机构64家, 800多家社会福利机构设立了儿童部。但多数县(市、区)没有专门的儿童社会福利机构。这就意味着仍然有大多数的弃婴、孤儿游离于国家的福利政策之外, 除了部分被个人或者其他机构领养之外, 仍然有一部分会成为生活无着落的流浪儿。

据民政部统计, 2011年, 全国有流浪儿童救助保护中心241个, 床位0.8万张, 全年救助生活无着流浪乞讨未成年人17.9万人次。这只是得到救助的儿童, 实际存在的流浪儿童数量远不止于此。新华网曾在2012年5月份报道引用国务院妇女儿童工作委员会办公室2003年抽样调查数据称, 全国每年存在的流浪未成年人数应在100万至150万之间, 且以每年约15万人的数量递增。

民政部有关部门负责人在接受本刊记者采访时指出, 从儿童的身心健康需要出发, 国内外孤儿养育的经验都表明, 机构养育并不是对孩子最好的方式, 回归家庭符合孩子的最大利益。一方面, 国家通过按月给孤儿发放基本生

活费, 补贴孤儿的亲属或其他监护人, 将孤儿尽可能留在原有的亲缘家庭抚育照料, 促进孤儿回归家庭健康成长。另一方面, 近年来, 各地的福利机构也在探索家庭寄养方式, 将孤儿寄养在有条件的家庭, 使孩子们享受到家庭温暖、父母亲情。

尽管民政部门的这一探索还在进行中, 但在另一方面, 根据世界卫生组织(WHO)的统计数据显示, 不孕不育率在全球平均发生率在10%左右, 对于在某些环境污染严重的地区, 概率还要高于这个平均值。以10%左右的不孕不育率乘以中国庞大的人口基数, 仅据此保守计算, 在中国也有超过百万的家庭有收养孩子的需要。从理论上讲, 绝大部分的弃婴孤儿都是可以进入被收养人的家庭过上正常生活的, 但为何现实并未如此呢?

面对这一拷问, 专家们的意见都直指目前的儿童救助保护体系。

孤儿救助体系的漏洞

针对兰考大火导致7名孤儿丧生的事故, 许多专家和学者指出, 从贵州毕

观点 VIEWPOINT 热点观察

节流浪儿童死亡到兰考火灾,都暴露出了我国目前对于儿童救助保护体系的漏洞:有些法规需要修订,如公民收养条件过高;相关法规宣传普及不够;孤儿、弃婴的发现、报案、移送的网络体系不够健全;多数县(市、区)没有专门的儿童社会福利机构等。

2012年6月初,由北京师范大学中国公益研究院撰写、联合国儿童基金会和中国政府合作问世的《中国儿童福利政策报告》显示,中国每年约有10万名儿童被遗弃,被福利院收养的只是很小一部分,大部分孩子仍然散落在社会上,由民间家庭或机构收养。面对被遗弃的大量弃婴尤其是那些残疾弃婴,中国缺乏一整套全面完整的救助保障制度。

北京师范大学公益研究院院长、民政部社会福利和慈善事业促进司司长王振耀指出,不仅是在一些中小城市和乡村,部分大城市的儿童福利事业也一样面临“三缺”现象:缺立法、缺资金、缺执行。相当一部分专家认为,一场火灾、七条生命,直接暴露出政府部门主导的儿童福利设施供给不足。

据了解,我国绝大部分的省、市近年来已相继出台儿童发展五年规划,其中涉及尽量降低弃婴、孤残儿童、流浪儿童数量,加强社会管理等内容,但具体执行起来却不容易。王振耀说,我国一直鼓励家庭收养弃婴孤儿,但政府部门在儿童福利方面的“欠账”依然太多:“连儿童发展规划也是妇联等工青妇组织在承担主要责任,而这些组织在运用公权力解决收养弃婴和孤儿问题时很难有所作为,导致好的理念和规划也会变成‘一纸空文’。”

华东政法大学教授、上海市法学会未成年人法研究会会长姚建龙认为,首先应当肯定民间慈善力量对政府儿童



冬天,一个孤儿在巷口里行走

福利体系是一种重要补充;其次,应该对全社会“有爱心、有行动,但实际能力不足”的“爱心妈妈”们提供必要的法律辅导和硬件支持,由政府 and 民间共同努力缓解儿童福利的“三缺”难题。

中国政法大学法治政府研究院副院长王敬波说,对孤残儿童进行救助,应考虑多元渠道,鼓励符合条件的家庭对孤残儿童进行收养。家庭式收养一方面对于孩子的成长有利,另一方面也可以解决财政资金有限的问题。但其中一个关键问题是,政府部门应该对家庭式收养加强监管,这是政府部门救助孤残儿童的一项重要责任。

中国社会科学院社会政策研究中心秘书长唐钧表示,从目前的现实出发,可以考虑对收养法进行修改,并作

出配套规定,严格规范家庭收养的程序。

“不过,在鼓励家庭收养等民间救助模式的同时,政府部门必须要承担自身的义务。”唐钧说。

厦门大学人文学院院长周宁认为,在中国,一方面个人正式申请收养可能很危险,但另一方面私自收养大量存在,这些成为法理上的灰色地带,给执法造成困难。他说,中国的社会慈善机构没有起到应有的作用,政府也没有放开民间开办这类慈善机构,如果有合理、健全的慈善机构,他们的公信力能够保证善意合法的收养。要想保障孤儿的福利,关键是中国社会要进一步健全机制,使儿童收养等社会活动实践能够在正常合法的秩序下进行。

多位专家指出,现行的《未成年人





保护法》和《收养法》很难完全覆盖民间自发收养弃婴孤儿的权利和义务范围。而且在中国想要收养孩子还有几条硬性指标和一些“潜规则”，必须满足了才能收养。根据1991年颁布、1998年修订的《收养法》规定，收养人应当同时具备下列条件：无子女；有抚养教育被收养人的能力；年满30周岁，未患有医学上认为不应当收养子女的疾病。这几项指标本意是使收养家庭能给孩子一个健康的成长环境，但由于在执行层面是由民政部门自办自管，在现实中就出现了一些问题，引人诟病。据《凤凰周刊》报道，2005年，湖南衡阳6家福利院给买来的婴儿伪造虚假资料，向当地派出所报案谎称婴儿是捡到的，得到派出所开具的弃婴证明，并顺利通过儿童来源公证，取得护照。浙江金华市民政局的相关管理人员认为，收取高昂费用是各地福利院的领养惯例，而收费标准则主要是参照国家收养中心对外国人领养中国孩子收取3.5万元人民币的额度。可见在不少地方，收养甚至成了赤裸裸的买卖。

《收养法》最后一次修订是在1998年，15年后社会经济和环境已经发生了很大的变化。因此相关法律法规能否与时俱进，已经成为保障儿童生命安全的重要“关卡”。在世界上，许多国家和地区很早就已建立了针对儿童福利

的立法，英国1946年就通过了《家庭补助法》，为多子女家庭提供津贴，1948年还出台了专门的《儿童法案》，并不断修订；日本1947年就通过了《儿童福利法》；瑞典1960通过了《儿童及少年福利法》；挪威1992年通过了《儿童福利法》。我国香港地区则于1951年开始实行《保护中国儿童福利政策报告》和《儿童及少年条例》；我国台湾地区1973年即通过了专门的《儿童及少年福利法》……

因此，多位专家呼吁，为遏制近年来频发的孤残儿童、流浪儿童受伤害之类事故，应加快出台《儿童福利法》，将袁厉害这类民间收养行为纳入社会救助的大范畴进行规范，确保孤残儿童和流浪儿童的生命安全不被忽视，生活能够有保障，全面完善社会福利制度体系已刻不容缓。

民政部社会福利司副司长徐建中在接受中央电视台的采访时说，在兰考大火发生之后，民政部要求全国各地民政部门对各级福利机构和社会收养孤残儿童进行全面排查。“对于符合条件的，和民政部门合作开办的，将在一段时间内予以保留；对于不具备条件的，我们将弃婴和个人收养的孩子，送到儿童福利机构来收养；另外，具备爱心或者具备条件的，虽然没有合作的，通过这个大排查建立合作关系；对于一些利

用收留孩子来谋取利益的，我们将配合公安部门进行严厉打击。”

徐建中介绍说，下一步，民政部将积极推动修订完善相关法律制度，进一步鼓励公民收养；推动出台儿童社会福利条例，健全儿童福利保障体系；继续实施“儿童福利机构建设蓝天计划”，在人口大县建设一批儿童福利机构，其他县在社会福利中心建设儿童福利部，全面提高孤儿收留养育能力。

塞林格在《麦田里的守望者》中有这么一段话：“我们确实活得艰难，既要承受种种外部的压力，更要面对自己内心的困惑。在苦苦挣扎中，如果有人向你投以理解的目光，你会感到一种生命的暖意，或许仅有短暂的一瞥，就足以使我感奋不已。”对于诸如兰考袁厉害这样的民间草根人士收养的众多孤儿及袁厉害们来说，我们每个人特别是我们有关的政府部门，应该投入怎样的“一瞥”、使这些孤儿及收养孤儿的草根人士感受到“生命的暖意”呢？

对于兰考事件中袁厉害的法律追究和此次事件中凸显的制度缺失、管理缺位和道德困境的争论，已经无法挽回已经在大火中逝去的无辜的生命。兰考的这次火灾已经给我们敲响了警钟：政府部门、民间组织和社会力量，均应多一些作为，改变草根慈善的原始状态，共同给孩子构筑一个温暖的巢穴。这些可怜的生命被亲人所弃已是大不幸，不能再被文明社会所遗弃。有关部门惟有从此次事件中真正吸取教训，完善有关制度，强化政府管理者的行政管理、法律风险和道德等责任，确保类似事故不再发生，让每一个无助的孩子有一个温暖的、有一个安全、温暖的可以健康成长的社会环境，才是我们关注这一事件的终极意义所在。🔪



1\2.云南富源，3个孤儿无助地坐在家徒四壁房子里准备迎接新年（赵彦摄）

3.被人收养的孤儿