

欠缺法定要件收养关系的法律规制

——以浙江省为样本

雷春红

摘 要:欠缺要件的收养称谓极不统一,称为私自收养更为确切。由于各种原因,我国民间社会存在为数不少的私自收养情形,产生诸多社会问题。应修改和完善收养法律制度,放宽收养条件,简化收养登记的程序,促进民众积极办理收养登记。欠缺要件收养的存在原因复杂,短期内难以消除,民政、公安、计生等部门应长期开展排查私自收养和动员民众办理收养登记的工作,采取有效的法律规制措施。

关键词:收养 私自收养 法律规制

2013年1月4日,河南兰考袁厉害收养的残障儿童火灾事件,暴露出我国民间社会私自收养存在的诸多问题和隐患。私自收养具有很大的社会危害性:被收养人的户口、健康、安全、入学、就业,以及收养人将来的赡养、财产继承等合法权益难以保障;损害收养法律的严肃性和权威性;不利于计划生育政策的推行;弱化政府部门的职能;产生拐卖儿童、恶势力控制残疾儿童乞讨等违法犯罪行为;影响社会安定等。本文考究欠缺法定要件收养的成因,有针对性地提出法律规制措施。浙江省是我国东南沿海经济发达省份,对私自收养法律规制方面有成功经验,但也存在一些不足。本文以浙江省为样本加以分析和阐述,理论联系实际,可为解决实际问题提供参考和借鉴。

一、欠缺法定要件收养的各种称谓与含义界定

根据我国《收养法》的规定,收养关系的成立必须符合收养的实质要件和形式要件,1992年《收养法》实施后,即使符合收养的实质要件,没有办理收养登记的,不具有收养的法律效力。但由于各种原因,我国民间仍存在为数不少的欠缺法定要件的收养关系,学术界、实践部门以及各地法规对欠缺法定要件的收养称谓不统一,造成一定的混乱,有必要加以界定。

(一)事实收养

事实收养的使用频率很高,多地有关部门出台的意见采用“事实收养”一词,例如:《关于解决

作者简介:雷春红,浙江工业大学副教授,法学博士。

基金项目:2013年度浙江省民政政策理论研究规划课题:《欠缺法定要件收养关系的法律规制——以浙江省为样本》(项目编号:ZMYB201310)的研究成果。

北京市公民事实收养有关问题的意见》、上海市《处理公民事实收养问题的意见》、江苏省《关于解决我省公民事实收养问题的意见》等。上述意见规范的不仅包括符合收养实质要件但未办理收养登记的情形,也包括不符合收养实质要件和程序要件的情形。然而,事实收养在法律意义上具有特定的含义,即符合法律规定的实质要件,当事人以父母子女关系长期共同生活,周围群众也认为是父母子女关系,但未办理收养手续的收养。^{〔1〕} 如果不具备法定收养实质要件,即使发生在1992年《收养法》实施以前,收养关系也不能得到法律的认可。正如事实婚姻,根据最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(一)》第8条的规定,未办理结婚登记而以夫妻名义共同生活的男女,在1994年民政部《婚姻登记管理条例》实施以前,双方已经符合结婚实质要件的,按事实婚姻处理;在该条例实施后形成的,不具有婚姻效力,按同居关系处理。也就是说,1994年民政部《婚姻登记管理条例》实施前,男女双方未办理结婚登记,即以夫妻名义共同生活的,须具备结婚的实质要件,才能按事实婚姻处理,具有婚姻的效力。与之相同,1992年《收养法》实施前,以父母子女关系共同生活的,须具备收养的实质要件,才能被认定为事实收养,具有收养的法律效力。

(二)私自收养

私自收养的使用频率也高,民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》、浙江省杭州市《关于解决杭州市公民私自收养子女有关问题的实施意见》、宁波市《关于认真做好解决我市公民私自收养子女工作的通知》、慈溪市《关于解决我市公民私自收养子女有关问题的实施意见》等,均采用“私自收养”的称谓。从规范内容看,既包括符合收养实质要件的处理办法,也包括不符合收养实质要件的处理措施。因此,私自收养一词涵盖面广,能较全面地概括欠缺法定要件收养的各类情形。

(三)事实抚养

有观点认为,事实收养或私自收养只是一种假命题。“收养”是公民按照法律规定与他人建立父母子女关系的民事法律行为,收养关系的建立必然导致权利义务关系的变更,因此只存在法定收养一种形态。当事人自愿将弃婴或儿童进行抚养教育,其性质属于事实抚养关系。^{〔2〕} 此观点有一定的道理,但将收养界定为只存在法定收养一种形态过于片面。收养是一个中性词,包括符合收养要件的合法收养和欠缺法定要件但公民有收养意愿的情形。事实抚养无法体现当事人的收养意愿,因为抚养本身是一种事实,而且包括很多情形,例如,父母对未成年子女的抚养;父母因故不能亲自抚养子女,由祖父母、成年兄姐或亲戚朋友抚养。因此,“事实抚养”一词不能准确反映欠缺法定要件的收养关系。

(四)民间收养

民间收养多出现在新闻报道中,泛指在民间社会存在的,没有办理登记的收养。民间收养是俗称,并非法律专业术语,指称过于宽泛。

(五)非法收养

“非法”一词是贬义词,将不具备法定要件的收养被称为“非法”,过于偏颇,这将打击社会爱心之举。应当将弄虚作假骗取收养登记,或者借收养之名拐卖儿童等违法犯罪行为认定为非法,但此类行为并非收养,因此,非法收养的称谓不妥当。

(六)非正常收养

〔1〕 蒋月:《婚姻家庭与继承法》,厦门大学出版社2007年版,第192页。

〔2〕 许立阳:《澄清事实抚养问题 切实保护儿童权益》,载《社会福利》2010年第9期。

还有观点将具备法定实质要件,没有办理登记的收养称为非正常收养。^{〔3〕}非正常收养的称谓不严谨,收养是一项法律行为,不宜用正常与非正常加以限定。

(七)准收养关系

有观点认为,虽然具备“收养”外观,但是既不具备法定实质要件又不具备法定形式要件的收养关系,暂且称为准收养关系。^{〔4〕}笔者认为,相较而言,私自收养的称谓更直观、明了,易于理解。

综上,将欠缺法定要件的收养统称为私自收养更为准确。

二、欠缺法定要件收养关系存在的原因分析

(一)民众收养弃婴的传统观念和意识

尽管随着我国社会经济的发展,出现了一些不良的社会风气,但绝大多数普通民众仍保持朴实、善良的美德。不少人即使经济能力很有限,在拣到弃婴后,出于爱心、怜悯,愿意收养抚育这个孩子。但收养人没有办理收养登记观念和意识,在民众看来,既然是善事,就没有必要履行法律程序。

(二)人们法制观念淡薄

“养儿防老”、“多子多福”的传统观念在不少人头脑中仍根深蒂固。民间有“立嗣”的习惯,“私证”即可,无需到政府有关部门办理登记手续。许多人不知道收养必须办理登记,以为落户就确认收养关系,也不了解《收养法》规定的收养条件,更谈不上遵守。

(三)《收养法》关于收养要件的规定存在缺陷

《收养法》关于收养实质要件的规定过于严格,收养程序复杂,不利于收养关系的成立。具体而言:

1. 被收养人的范围限定过于狭窄。根据《收养法》第4条和第7条的规定,除了收养三代以内同辈旁系血亲的子女之外,被收养人必须是未满14周岁的未成年人,且是丧失父母的孤儿,或是查找不到生父母的弃婴和儿童,或是生父母有特殊困难无力抚养的子女。如此规定,是出于扶助贫弱和被收养人易融入收养家庭的考虑,以及防止公民违反计划生育政策随意送养,逃避履行抚养义务的情况发生。但是,这也将已满14周岁不满18周岁的未成年人排除在被收养人范围之外,而这些未成年人大都仍需要家庭的经济供给和父母精神上的抚慰。有些人出于各种原因,收养远房亲戚(不属于三代以内同辈旁系血亲)的子女,由于不符合《收养法》第4条的规定,而无法办理收养登记,构成私自收养,却能给被收养人完整、幸福的家庭。

2. 收养人无子女且只能收养一名子女的限制不合理。根据《收养法》第6条和第8条的规定,收养人须年满30周岁且无子女,只能收养一名子女。收养孤儿、残疾儿童或者社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童,可以不受收养人无子女和收养一名的限制。如此规定,是出于执行计划生育政策,和收养人能全心全意履行抚养义务的考虑,但实际上并非绝对。不少经济条件好的夫妇想养育几个子女,通过收养完成心愿,会尽心尽力养育。

3. 无配偶的男性收养女性,收养人与被收养人的年龄相差40周岁以上的规定执行难。民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》的规定:“单身男性私自收养非社会福利机构抚养的查找不到生父母的女性弃婴和儿童,年龄相差不到40周岁的,由当事人常住

〔3〕 漳州师范学院课题组:《云南/广西籍非法/非正常收养儿童调研报告》,载《浙江学刊》2006年第1期。

〔4〕 靳羽:《要件欠缺收养关系的法律规制》,载《人民司法》2010年第3期。

户口所在地的乡(镇)人民政府、街道办事处,动员其将弃婴和儿童送交当地县(市)人民政府民政部门指定的社会福利机构抚养。”有观点认为,这在实践中执行困难。其实在农村,三代同堂的居住现象非常普遍,特别是未婚大龄男性绝大部分与父母居住,被收养女婴由祖辈帮助抚养照顾的居多,而收养人与被收养女婴的年龄差距小一点,祖辈的年龄相对也会年轻一些,这样会有更多的时间和更充沛的精力实际抚养。^{〔5〕}

4. 收养程序过于复杂。这主要体现在孤儿的认定难,收养弃婴和儿童要求的证明材料多且由不同的部门出具。根据民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》的规定,收养人符合《收养法》规定的条件,私自收养非社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童,须提交《捡拾弃婴(儿童)情况证明》、收养人《子女情况证明》、《捡拾弃婴(儿童)报案证明》,而这些证明由不同部门出具。收养人已有子女后私自收养弃婴和儿童,或先私自收养后又生育子女的,须首先由弃婴和儿童发现地的县(市)人民政府民政部门公告查找其生父母,并由发现地社会福利机构办理入院登记手续,登记集体户口。被认定为查找不到生父母的弃婴、儿童,按照收养社会福利机构抚养的弃婴和儿童办理收养手续。这就增加了由社会福利机构办理入院登记手续,登记集体户口这一道程序。而私自收养弃婴和儿童,尤其是残疾儿童的,大多是经济条件差、文化水平低,但富有爱心的普通居民或村民,有的收养多名。要求他们按照上述程序跑各个部门,办理各项证明以确定收养关系,不切实际。有的还因为所在地村委会的拒绝,无法出具相关证明,多年不能办理收养登记。^{〔6〕}

(四) 社会福利机构的职能有限

根据民政部公布的数据,截至2012年底,全国共有孤儿57.0万人,其中,集中供养孤儿9.5万人,社会散居孤儿47.5万人;各类社会福利机构收养儿童10.4万人。^{〔7〕} 各类社会福利机构收养的儿童仅占孤儿总数的18.2%,社会散居孤儿,即由亲属养育、其他监护人抚养和个人、民间机构抚养的孤儿多达47.5万人,占孤儿总数的83.3%。根据浙江省民政厅公布的数据,截至2012年底,浙江省共有孤儿5872名,其中:福利机构养育孤儿2980名,社会散居孤儿2892名。另有已经比照孤儿救助的事实无人抚养的儿童5811名。^{〔8〕} 与全国水平相比,浙江省福利机构养育孤儿占全省孤儿总数的比例较高,达50.7%,社会散居孤儿占全省孤儿总数的49.2%,事实无人抚养的儿童还可以比照孤儿获得救助。但是,儿童福利机构的吸纳能力仍然有限,远不能满足收养需要。专业人员短缺是瓶颈问题,浙江省民政厅儿童福利和慈善事业促进处处长陈小德表示:当前福利机构面对最大的难题就是人才队伍建设,“儿童福利院的服务人员数量比较少,相对来说专业化的水平比较低,福利机构专业化服务有待加强。”^{〔9〕}

(五) 政府相关部门的监管和执法力度不够

由于欠缺要件的收养情况复杂,散落于民间,有些具有隐蔽性,难以取证和统计,政府相关部门人力、物力有限,在监管和执法方面存在滞后性,往往是事后补救。对弃婴行为的打击力度不够,对私自收养缺乏有效的监督和干预,就会给不法分子有可乘之机,有些捡拾人、医护人员私自转卖、转送弃婴以谋利。社会福利机构送养存在“潜规则”,民政部门在孤儿收养安置过程中存在

〔5〕 翁学俊:《谈谈事实收养公证》,载《中国公证》2011年第1期。

〔6〕 孙莹:《收养弃婴遇上户难题》,载《法律与生活》2006年第6期。

〔7〕 2012年社会服务发展统计公报, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.shtml>.

〔8〕 2012年浙江省民政事业发展统计公报, <http://www.zjnz.gov.cn/il.htm?a=si&key=main/10/xxgkml/tjbg&id=4028e4814100c39401411646d1d002ed>.

〔9〕 浙江在册3600余名孤儿,约1400人在家庭寄养, <http://www.jfdaily.com/a/4948787.htm>.

“行业垄断”。收养人首选外国人,国内公民收养的,首选经济富裕的家庭,以收取高额捐赠款物。送养后缺乏长效的跟踪机制,难以保障孤儿被收养后的生活状况和各项合法权益。

(六)对弃婴的行为惩罚不严

遗弃子女是违法行为,情节恶劣的构成遗弃罪。但是,遗弃罪属于自诉案件,被害人要有证据证明有遗弃行为的,直接向人民法院起诉,由人民法院依法受理。父母遗弃婴幼儿的,婴幼儿根本没有能力向法院起诉,因此现实生活中极少有遗弃婴儿的父母被追究刑事责任。

三、规制欠缺法定要件收养关系的法律措施

针对上述导致欠缺法定要件收养关系产生的原因,本文建议完善收养法律制度,并采取法律措施加以规制,具体而言:

(一)将“儿童最大利益”原则贯穿于完善收养法律制度的全过程

随着福利国家观念和儿童人权观念的兴起,“儿童最大利益”已成为《儿童权利公约》和世界各国处理未成年子女监护事件的最高指导原则。联合国《儿童权利公约》规定:“在所有寄养和跨国收养过程中,应首先考虑儿童的最大利益。”1993年《跨国收养方面保护儿童及合作公约》第1条在阐明公约宗旨时强调:“保证跨国收养的实施符合儿童最大利益”。这些均反映出现代国际收养立法以保护儿童最大利益为目的和宗旨。我国《收养法》第2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,遵循平等自愿的原则,并不得违背社会公德。”这是《收养法》确立的“儿童最大利益”原则,在修改和完善收养法律制度的过程中,应始终贯彻该原则,将充分保障未成年人的利益作为收养工作的根本宗旨。

(二)放宽收养实质条件,简化收养程序

1. 取消被收养人最高年龄14周岁的限制。从域外立法情况看,大部分国家和地区法律没有限制被收养人的年龄。例如,《法国民法典》将收养分为完全收养和简单收养(也称不完全收养),完全收养的被收养人为年龄不满15周岁的未成年人;简单收养则无论被收养人的年龄。《法国民法典》第364条第1款规定,收养人与被收养人建立父母子女关系的同时,被收养人仍留在原家庭内并保留其全部权利,尤其是继承人的权利。《德国民法典》第1767条规定,成年人可以被收养,但以该收养在道德上是正当的为限。美国近23个州的法律没有对被收养人的年龄作出限制。如前所述,年满14周岁不满18周岁的未成年人同样需要家庭的经济供给和父母的抚慰。年龄在15至23周岁的青少年仍处在受教育阶段,大部分不具备独立生活的能力。将这部分人排除在被收养人范围之外,不利于他们获得全面帮助。随着我国人口老龄化时代的到来,将成年人纳入被收养人范围,有利于解决我国社会老龄化产生的各种社会问题。因此,应取消被收养人最高年龄14周岁的限制,不规定被收养人的年龄,可借鉴法国立法,设置简单收养制度。同时规定,收养成年人的,收养人与被收养人应有年龄差距,相差18周岁为宜。

2. 取消收养人无子女且只能收养一名子女的限制。世界大部分国家和地区法律没有收养人无子女和只能收养一名子女的限制。实际上,收养人是否已经有子女,收养多少名子女,并不会增加人口的数量,人口增长与否与计划生育政策的执行和社会民众生育观念的转变有关。有经济能力的家庭收养多名子女,可以分担国家和政府抚育困难儿童的压力。收养人是否全心全意履行抚养义务,关键在于收养人的责任心,民政部门可以通过有效的收养跟踪机制,监管收养行为。

3. 规定无配偶男性收养女性,收养人与被收养人年龄相差30周岁以上。实践中,有无配偶男性收养抚育女性弃婴,二人相差38周岁,以父女相称共同生活了12年的案例。如果严格按照

《收养法》的规定,动员其将女孩送到社会福利机构抚养,不尽人情,也无法动员成功。^{〔10〕}适当放宽无配偶男性收养人与女性被收养人的年龄差距,不会造成太大的社会和家庭问题,本文认为可考虑将年龄差距确定为30周岁以上。民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》已有变通性规定:夫妻双方在婚姻关系存续期间私自收养女性弃婴和儿童,后因离婚或者丧偶,女婴由男方抚养,年龄相差不到40周岁,抚养事实满一年的,可凭相关证明材料,到县(市)人民政府民政部门申请办理收养登记。

4. 简化收养程序,提高办理收养登记的效率。放宽收养的实质条件,相应会减少办理收养登记需要提交的材料,例如,收养人不受无子女且只能收养一名子女的限制,则无需开具收养人《子女情况证明》。而且,民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》所规定的收养人先有子女,后又私自收养非社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童,或者先私自收养非社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童,后又生育子女的,没有必要经由社会福利机构这道程序。经民政部门公告确认查找不到生父母的弃婴和儿童,即可认定为孤儿,这样有利于及时给予他们供养和帮助,避免由于过于繁杂、刻板的行政程序阻碍了救助的进行。办理收养登记过程中,如果村(居)民委员会出于各种利益考虑,拒绝开具相关证明的,收养人可申请当地公安机关出具,公安机关应予以配合。总之,为了使申请人成功办理收养登记,有关部门应提供便利,根据具体情况适当变通,提高办理收养登记工作的效率。有条件的地区可以开展政府部门局部连网办公,实现公民基本信息数据共享。这样收养人无需为出具各种证明材料奔波于民政、公安、村(居)民委员会、人口计生等部门。

(三)规定收养关系适用时效取得制度

欠缺法定要件的收养还产生以下两个难题:其一,收养人是否可以随意“抛弃”被收养人而不承担任何法律责任?其二,收养人与被收养人亲生父母的权利冲突如何解决?对于第一种情况,民政部等五部委《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》规定:“私自收养发生后,收养人因经济状况,身体健康等原因不具备抚养能力,或者收养人一方死亡、离异,另一方不愿意继续抚养,或者养父母双亡的,可由收养人或其亲属将被收养人送交社会福利机构抚养(被收养人具备完全民事行为能力的除外)。其亲属符合收养人条件且愿意收养的,应当依法办理收养登记。”收养人因客观原因不具有抚养能力,这样处理是妥当的,但收养人一方死亡、离异,另一方不愿意继续抚养则有随意“抛弃”之嫌。由于没有办理收养登记,收养不具有法律效力,很难追究收养人的法律责任。对于第二种情况,由于收养关系不成立,即使收养人付出多年心血,与被收养人培养了深厚的感情,却难以对抗被收养人亲生父母的亲权。如果被收养人的亲生父母强行将其领回,不仅收养人的经济和情感付出难以补偿,由于生活环境、社会关系变动太大,也不利于被收养人的健康成长。

为此,建议借鉴国外立法,规定收养关系适用时效取得制度。时效取得制度一般在财产法领域适用,是财产取得的一种方式。但有些国家法律亦规定身份关系适用时效取得制度,例如,《智利民法典》第271条第1款第3项规定,至少连续10年公开占有特定人之子女身份的人,可以取得父母地位。《法国民法典》第317条规定依占有身份而确立亲子关系。笔者认为,有必要规定以下条件的收养关系时效取得制度:(1)收养人年满30周岁,身体健康,具有收养能力;(2)收养人具有抚育被收养人,将被收养人当作自己子女的真实意愿;(3)抚养教育必须是公开的,即对外以父母子女相称;(4)抚养教育的事实经过一段时间,以5年为宜;(5)排除拐卖、盗窃婴幼儿的可

〔10〕 同前引〔5〕。

能。具备上述要件的,可认定收养人与被收养人拟制血亲关系成立,适用父母子女权利义务关系的法律规定,被收养人与亲生父母之间的法律关系解除。据此,即使收养人一方死亡、离异,另一方也不能拒绝履行抚养义务。未经收养人的同意,被收养人的亲生父母无权将被收养人领回。

(四)强化社会福利机构的公益职能

政府应加大对社会福利机构的人力和物力投入,建设基础设施,提高社会福利机构服务人员的工资待遇,培养和引进专业人才,打造具有专业知识和技能的福利机构服务人员队伍。据浙江省民政厅公布的数据,2012年浙江省民政事业基本建设完成投资总额11.17亿元,比上年增长30.95%,其中收养性单位投资5.05亿元,占投资总额的45.2%,居各项投资的首位。浙江省全省福利彩票公益金资助儿童福利机构和“残疾孤儿手术康复明天计划”、贫困残疾儿童抢救性康复项目3838.89万元。可见,浙江省对社会福利机构建设的资金投入和资助力度较大。^{〔11〕}加大投入的同时,审计机关要对社会福利机构的专项经费、接受捐赠款物等的使用情况进行审计和监管,禁止挪作他用。2012年,浙江省民政厅会同财政厅制定《孤儿基本生活费专项资金管理办法》,规范完善孤儿基本生活费发放、管理、使用和监督检查工作。此外,应制定完善的社会福利机构送养制度和标准,规定确定收养人的考量因素,包括收养人的年龄、经济状况、学历、身体状况、社会评价、收养的原因和目的等。在送养过程中贯彻“儿童最大利益”原则,而不应基于福利院因送养所获利益的多少来选定收养人。

(五)建立弃婴、孤儿收养跟踪机制,定期巡访收养家庭

民政部门应加大对收养的监管力度,重点对弃婴、孤儿的收养采取跟踪调查,与社区、村(居)委会建立长效合作机制,定期巡访收养家庭,了解被收养人的生活情况,及时预防和制止损害被收养人权益的行为。发现有虐待、遗弃等侵犯被收养人合法权益的行为,协同社区、村(居)委会对收养人加以劝阻和教育。如果屡教不改,民政部门、福利机构、社区、村(居)委会可向法院起诉,解除收养关系,将被收养人送至社会福利机构抚养。收养人的亲属符合收养条件且愿意收养的,应依法办理收养登记。浙江省的儿童福利督导制度值得推广,根据浙江省政府办公厅《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》(浙政办发〔2011〕60号)和浙江省民政厅《关于建立城乡社区儿童福利督导制度的通知》(浙民儿慈〔2012〕194号),富阳、金华、台州、湖州等市、县(区)已建立了儿童福利指导中心或儿童福利督导制度,在城乡社区配备儿童福利督导员,其中一项工作是协助调解孤儿监护人和其他类困境儿童家庭纠纷,维护孤儿和其他类困境儿童权益,防止虐待和欺侮儿童行为发生。

(六)应长期开展排查私自收养和动员民众办理收养登记的工作

欠缺要件的收养会产生诸多社会问题,但同时收养弃婴是爱心之举,不能认定为非法行为予以打击和取缔。2009年,杭州市民政等五部门联合下发了《关于解决杭州市公民私自收养子女有关问题的实施意见》,集中处理2009年4月1日之前发生的杭州市公民私自收养子女的有关问题。2009年4月1日后,公民捡拾弃婴的,一律到当地公安部门报案,查找不到生父母和其他监护人的,一律由公安部门送交当地社会福利机构或民政部门指定的抚养机构抚养。公民私自收养子女的,按照有关法律法规规定严肃处理。公民申请收养子女的,应向社会福利机构提出申请。笔者认为,以2009年4月1日为界,在此之后的私自收养将被严肃处理不甚妥当,私自收养形成的原因复杂,不可能在短期内杜绝,严肃处理反而挫伤好心收养人的感情,或者让私自收养行为更加隐蔽,埋下更多后患。在公共福利资源有限的情况下,民间机构和爱心人士的收养是必

〔11〕 同前引〔8〕。

要的补充,但应控制在合理范围内。民政部门应将排查私自收养和动员民众进行收养登记当做一项长期工作,坚持不懈地开展下去。主动“出击”,协同公安、计生、村(居)委会等部门为当事人办理收养登记提供便利,解决被收养人的户口、教育、医疗等问题,而不是消极等待人们来办理收养登记。

同时,加大普及《收养法》的宣传力度,提高民众法制意识,促进人们捡拾弃婴后积极报案,对捡拾弃婴主动送到有关部门的人给予经济奖励。此外,笔者建议,办理户口登记时应保护收养人的隐私,应收养人的要求,不在户口簿上注明“养父母”字样,只在派出所保存的户口档案中写明收养情况即可。

(七)严厉打击弃婴和拐卖婴幼儿等违法犯罪行为

由于被遗弃婴儿不可能提起诉讼保护自己的合法权益,社区、村(居)委会应承担起维权职责。发现弃婴的,公安机关应查找其亲生父母,由社区、村(居)委会向人民法院起诉,遗弃行为情节恶劣构成犯罪的,予以刑事处罚。严厉打击捡拾弃婴不报案,私自转送或转卖;医护人员、福利机构有转卖弃婴等违法犯罪行为的,追究相关人员的刑事责任。