

未成年人屡受侵害 福利立法亟待提速

完善监护制度为儿童权利兜底

7月14日,浙江杭州警方发布警情通报,淳安县9岁女孩章子欣的遗体在宁波象山石浦海域海面上被发现,令关注章子欣命运的无数网民痛心难受,唏嘘不已。

在这个“人人都有麦克风”的众媒时代,未成年人的安全问题引起社会的极大关注。也有网民认为,犯罪分子固然可恨,但我国在对未成年人监护方面的漏洞不容忽视。

有专家告诉记者,虽然我国已经构建了儿童保护的基本制度框架,义务教育法、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法等法律对督促和帮助父母履行监护职责作出了一些规定。然而,目前这些法律法规不仅分散,而且对措施的实施主体、程序等都缺乏具体明确的规定。因此,需要构建系统完善的国家监护制度,呼唤已经启动7年之久的《儿童福利条例》尽快出台,填补儿童福利的立法空缺。



C 困难儿童亟需救助 普惠福利尽快覆盖

另外一个不容忽视的问题是,我国的儿童福利长期属于补缺型的社会福利,服务对象比较狭窄,通常局限于儿童福利机构集中供养的孤儿和弃婴。随着经济社会发展,残疾孤儿、贫困家庭儿童、流浪未成年人、父母服刑的未成年人……越来越多的“特殊困难儿童”需要救助。

2013年6月27日,民政部下发《关于开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》,将儿童群体分为孤儿、困境儿童、困境家庭儿童、普通儿童4个层次,提出分层次、分类型、分标准、分区域,逐步建立覆盖全体儿童的普惠福利制度。

记者采访得知,我国虽然出台了多项法律和政策,加入了《儿童权利公约》等国际条约,制定了《中国儿童发展纲要》(2011—2020),但迄今尚缺乏统一的综合性法律,来指导和推动儿童福利事业的发展。

1989年,第44届联合国大会通过《儿童权利公约》,这是第一部有关保障儿童权利且具有法律约束力的国际性公约,1990年9月2日生效。

截至1997年1月1日,《儿童权利公约》的缔约国有188个,其中包括中国。

宪法第49条第一款也规定:“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护”。根据宪法规定,国家应当切实采取措施保护儿童的健康成长。

有专家因此认为,制定《儿童福利条例》,既是中国作为《儿童权利公约》缔约国的责任,也是我国宪法的要求。

在2012年3月举行的十一届全国人大五次会议期间,巴福荣等34名代表提出议案,建议制定儿童福利法。议案提出,因理念、制度设计、机构设置和资源投入等原因,我国的儿童福利事业还比较落后,与经济社会发展水平不相适应。建议制定儿童福利法,进一步保障儿童福利。

全国人大内务司法委员会随后认为,代表提出制定儿童福利法的议案很重要,建议国务院有关部门抓紧制定儿童福利条例,并在立法中认真研究代表议案中提出的问题和意见。

据相关媒体报道,在民政部社会福利和慈善事业促进司儿童福利处的组织下,众多专家经无数次讨论、修改,在2012年下半年完成了儿童福利体系的草案。

2013年4月,民政部在北京召开《儿童福利条例》框架论证会,组织专家研究论证制定《儿童福利条例》的原则、框架和基本内容等,旨在通过立法解决儿童保护和儿童福利领域的突出问题,进一步维护广大儿童,特别是困境儿童的基本权益。

2014年3月,周洪宇等14位湖北团代表联名提交了一份关于尽快制定并实施《儿童福利条例》的建议。周洪宇认为,目前的儿童福利工作主要是通过分散的政策文件予以规范,针对分散的群体出台相应的政策,“头痛医头,脚痛医脚”。同时,涉及儿童福利的部门由于互不隶属,政出多门,各自为政,遇到棘手的问题好像谁都可以不管,因而无法对困境儿童问题予以根源上的解决。

“只有在具备机构和专人的情况下,才能更好地开展儿童工作。”有专家建议,《儿童福利条例》中,首先应明确在各层级建立儿童机构,推动人员专业化、体制化,包括社区、区县等层级,最低一级设在社区或村庄,名为儿童服务中心,开展儿童福利服务。

2017年8月,民政部社会事务司专家组到张家港市开展《儿童福利条例》立法调研,分别调研了镇(区)儿童福利指导站、村(社区)儿童福利载体以及儿童社工服务组织。

2018年9月14日,民政部在对李丰代表“关于尽快推进困境儿童保障机制及立法的建议”作出答复时称:近些年来,民政部与最高人民法院等部门多次召开联席会议,积极推进儿童福利立法,致力于构建儿童福利案件处理程序完善工作。2015年、2016年、2017年连续3年,民政部向国务院法制办申请,将《儿童福利条例》的制定工作列入了国务院研究类立法计划。

然而,一部关于儿童福利的综合性法律至今尚未出台。因此,也有专家呼吁:“家庭是儿童成长的摇篮,但儿童的健康成长不能单纯依靠家庭,需要构建系统完善的国家监护制度。同时,呼唤已经启动7年之久的《儿童福利条例》尽快出台,从根源保障儿童福利。”

(王阳)

A 儿童悲剧频频发生 监护人须担责任

儿童是祖国的未来、民族的希望。为了防止未成年人因为脱离监护遭受侵害,我国的民法总论、未成年人保护法和预防未成年人犯罪法都规定了监护人的责任,除了供吃、穿、住、医疗等条件以保障未成年人得以生存和身体的健康,还包括采取有效措施以保护未成年人的安全。不过,由于法律对监护人不履行监护职责缺乏具体的、可操作性的惩戒措施,近年来,侵害儿童基本权益的事件时有发生。

7月3日下午,有地方媒体报道称,上市公司新城控股董事长王振华因猥亵9岁女童,在上海被采取强制措施。

据报道,犯罪行为发生于6月29日下午,地点为上海大渡河路一家五星级酒店。被猥亵的女童事后向母亲打电话哭诉,其母随即报警。

目前,女童已验伤,阴道有撕裂伤,构成轻伤。

记者查阅相关资料得知,新城控股总部设在上海,经营范围有住宅开发、商业开发与商业管理运营。犯罪嫌疑人王振华为江苏人,曾获长江商学院工商管理专业硕士学位。除了担任上海市政协委员,还是江苏省人大代表,并在全国工商联、上海市房地产商会、江苏省工商联等担任一定职位,获得过中华慈善突出贡献人物等荣誉。

据涉案女子周某向警方供述,女童的母亲为其朋友。事发当天,周某谎称带其两个女儿去上海迪士尼玩,将两个女孩从江苏带至上海后,入住酒店。当天王某对9岁女童实施犯罪,事后给付周某现金1万元。

预防未成年人犯罪法规定:“未成年人的父母或者其他监护人,不得让不满12周岁的未成年人脱离监护,不得让不满16周岁的未成年人脱离监护单独居住。”有网民认为,犯罪嫌疑人王振华、周某固然可恨,但女童的母亲作为监护人的责任也不容忽视。

无独有偶。家住杭州淳安县千岛湖镇青溪村的章子欣,常年和爷爷奶奶住在一起。7月4日,家中两名租客梁某华、谢某芳谎称带孩子赴上海当婚礼花童,但两人并未按约定带回孩子。7月8日,梁某华、谢某芳二人被发现在宁波东钱湖投湖自杀。7月13日下午,章子欣尸体被发现。

有专家认为,未成年人的认知能力、自我保护能力等极为有限,看似安全无虞的孩子,在成长过程中充满了太多隐患,其合法权益保护和安全保障,更多地需要监护人负起责任,作出担当。

据相关专家介绍,目前未成年人监护制度采取亲属监护为主,组织监护为辅的理念。由于过分依赖家庭私权自治,而忽视了国家公权力的介入,“现实情况却是,家庭生活占据了未成年人的大部分时间,对其施暴的往往正是其父母”。

B 监护制度逐步完善 实现形式多种多样

生而不养,养而不教,是家庭责任的缺失。而现代社会的进步在于,家庭是儿童成长的摇篮,但儿童的健康成长却不能单纯依靠家庭,政府和社会也负有扶助、保障之责。

此前,杭州市萧山区人民检察院办理过一起性侵女童案。萧山区人民检察院在办理此案时,并没有就案办案,而是把视角放在如何及时发现和打击侵害未成年人违法犯罪上,他们联合公安、卫计局建立了侵害未成年人案件强制报告制度,旨在第一时间发现犯罪,第一时间开展保护救助工作,避免未成年被害人遭受二次伤害。这个个案曾被最高人民检察院列入未成年人司法保护十大典型案例。

随后,杭州市人民检察院在推广萧山区人民检察院做法的基础上,又联合10多个部门出台侵害未成年人案件强制干预制度。

其实,早在1986年出台的民法通则中,就出现了“监护权撤销”的法律概念,但全国剥夺监护权案件并进入司法程序的数量屈指可数。业内人士认为,造成这种现状的一个重要原因就是剥夺未成年人监护人的监护权很容易,谁来接力却是一个难题。

依据民法通则的规定,除亲属监护外,还规定了组织监护人,即未成年人的父母所在单位,未成年人住所地的居民委员会、村民委员会或者民政部门。

有专家告诉记者,在计划经济条件下,由父母所在单位担当未成年人监护人尚有可行性,但在市场经济条件下,单位与职工仅是劳动雇佣关系,再由单位担任监护人已不切实际。同样,居委会和村委会担任监护人,既无专门经费也无专门人员,很难保证被监护人健康成长。“民政部门倒可以成为合格的监护人,但法律对此规定过于笼统,既没有规定民政部门担任监护人的具体条件,也没有规定相应的程序,导致这一规定流于形式。”

2015年,最高法、最高检、公安部、民政部四部门出台的《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》实施,“监护权撤销”的案件才慢慢多了起来。

日前,一起由北京市西城区民政局提出申请的撤销监护人资格案,引起了社会的广泛关注。未成年人小芳的养母因长期殴打辱骂小芳,强迫小芳捡拾废品,法院因此判决撤销养母作为小芳监护人的资格,并指定西城区民政局为小芳的监护人。

北京律师肖东平认为,上述判决正是2017年10月1日实施的民法总则的一大亮点,即强调国家监护职责。“与民法通则相比较,删去了未成年人父母所在单位,而改为民政部门。此规定明确了民政部门的监护资格,有利于民政部门发挥对监护人履行监护职责的兜底性监督,有利于保障未成年人的合法权益。事实上,只有由国家出资,确立国家监护制度,才符合立法精神和时代要求。”

有专家建议,国家担任未成年人的监护人,可以有多种实现形式,包括民政部门直接设立儿童福利机构承担监护职责;委托具有监护能力并愿意承担监护职责的人进行监护,民政部门对监护行为进行监督,并承担相关监护费用;委托合格的民间组织承担监护职责。