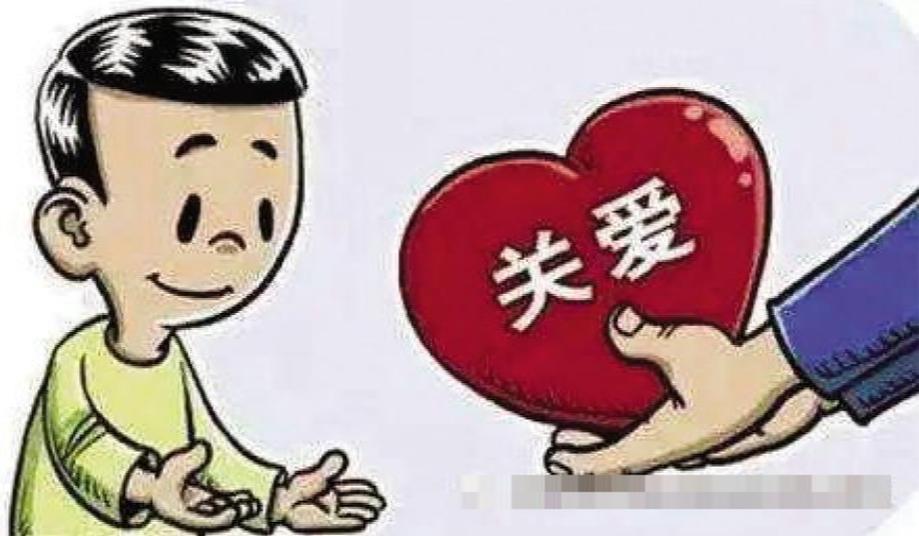


织密社会保障网 把法律法规落到实处

## 我国 25.3 万名“事实孤儿”被纳入保障范围

截至 2020 年底,全国已有 25.3 万名事实无人抚养儿童被纳入保障范围,保障标准参照孤儿,目前平均每人每月可领取 1140 元。2021 年春节前,民政部公布的这组数字温暖了民心。

在现实生活中,一些孩子因为“不靠谱”的父母而缺乏监护,受到身心伤害甚至失去生命,让人心痛;一些孩子在无人照顾的情况下艰难生存,在本应无忧无虑的年龄承担起生活重担,让人心疼;一些未成年人步入错误的人生轨道甚至走向犯罪,监护缺失或“一言难尽”的家庭难辞其咎,让人心忧……生活在被遗忘角落里的他们,面临多种多样的困难。如何帮助他们,成为越来越重要的社会议题。



### 儿童福利范围扩大 事实孤儿获得保障

2021 年的这个春节,对于贵州省的秋雨来说是全新的,她在“新家”感受到了家的温馨与亲人的爱抚。瘦小单薄的秋雨生长在一个贫穷的单亲家庭,从小跟随父亲一起长大。5 年前,秋雨的父亲因病离世,重新组建家庭的母亲无法承担生活重担,爷爷常年不在家,患有精神疾病的奶奶便成了秋雨唯一的监护人。一家人的收入来源是政府按月发放的低保金和几分薄地的收成。

半年前一个盛夏的夜晚,奶奶犯病后将秋雨赶出了家门。

“孩子平时一边读书一边干农活,家务活也全是她在承担,奶奶犯病时,常常将她赶出家门。”当地村妇联主席龙宽香在日常走访工作中,与秋雨建立了深厚的感情。每次秋雨被赶出家门,她都会向龙宽香求助。

最终龙宽香将这个事实孤儿接回自己家。2 月 9 日是 15 岁的秋雨来到新家庭的第 190 天。而今,与龙宽香一家生活在一起的小秋雨变得开朗了许多。这个春节,新家里的爷爷奶奶给她买了新衣,当地妇联也给她送来了毛毯、书包、文具盒、画板、衣服、裤子和鞋子等慰问品。

查阅资料,记者注意到,近年来和秋雨一样的事实孤儿们获得越来越多的政策保障。

事实孤儿,即事实无人抚养儿童,是指父母双方均符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联情形之一的儿童;或者父母一方死亡或失踪,另一方符合重残、重病、服刑在押、强制隔离戒毒、被执行其他限制人身自由的措施、失联情形之一的儿童。加强事实孤儿保障,是健全儿童福利保障体系的重要内容。

民政部的摸底排查数据显示,据不完全统计,目前全国事实孤儿约有 50 万名。其中属于上述第一类情形的约有 22 万名,属于第二类情形的约有 28 万名。

“在我国古代,传统观点认为抚养未成年人是私事、家事。未成年人监护是家庭内部的事,范围顶多扩大到家族。我国在 1986 年颁布的民法通则中对于未成年子女的监护人也还是主要限定在父母、(外)祖父母和兄姐的范围内。”据孟强介绍,后来民法总则扩大了未成年子女监护人的范围,任何愿意担任监护人的个人或者组织

经过未成年人所在地的居(村)委会、民政部门的同意,都可以担任其监护人,“这表明目前我国已经出现了监护人社会化扩大的趋势”。

“国家对此的介入恰恰是国家治理能力现代化的一种体现,当父母不能够或者不适合担任未成年子女监护人的时候,由国家机关介入,具体体现在村委会、居委会和民政部门几大工作部门中。”孟强说,但国家介入未成年子女的监护问题,需要耗费大量财力和人力、物力,这就对国家提出了较高的要求,即国家必须有丰富的财力,同时要雇佣具有专业技能的国家工作人员,或者聘请社会上的义工、心理辅导专家等。

2019 年,民政部、司法部等 12 部委联合发布《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》,从 2020 年 1 月 1 日起,全面实施事实无人抚养儿童保障制度。这是我国首次就加强事实孤儿保障工作出台专门意见。

“上述文件是民政部儿童福利司成立以来一个最重要的儿童福利政策。这个政策最重要的意义就是首次把儿童最低的生活养育标准扩大到了事实孤儿这个群体。”北京大学公共卫生学院教授刘继同说,而事实孤儿与民政系统管理的孤残儿童、弃婴最大的不同,就在于他们有家庭。但是这个家庭如果没有能力发挥作用,就无法对未成年人起到监护作用,“这就是它最重要的意义,儿童福利的范围历史性地扩大了”。

### 不能简单发钱了事 心理健康至关重要

2020 年底,民政部会同相关部门印发了《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》,重点在拓展保障对象范围、优化父母失联认定程序、加强监护指导等方面进行了规定。

“这个文件的提出标志着我国将要开展现代普惠型儿童福利制度,同时以家庭福利为基础的儿童福利制度开始萌芽。”刘继同说。

不过,刘继同也指出,我国现在最大的问题是还是缺乏“儿童福利”的理念,我国两部关于儿童的法律都是从刑法角度提出来的,现在迫切需要继续扩展对于儿童的福利。

“父母失联认定”是基层反映较多的突出难题。对此,《关于进一步做好事实无人抚养儿童保障有关工作的通知》提出了三

种认定方式:

一是先报案,由公安部门接警处置查找,出具查找情况回执单。

二是对公安部门难以出警处置查找的,采取“个人承诺+邻里佐证+村(居)证实+乡镇(街道)查验+民政部门确认”的方式认定。

三是对其他复杂情形,采取“一事一议”的方式解决。即村(居)提方案,乡镇(街道)查验,最后由县级儿童保护协调机制研究确定。

不能简单地“发钱了事”,要给予儿童和家庭更多关心关爱。这也是民政部儿童福利司副司长倪春霞在谈到事实孤儿工作中专门强调的内容。

孟强对此深表赞同,他认为“发钱了事”是懒政的体现,“对未成年人的保护不是花钱就能解决的。第一,未成年人是限制民事行为能力人,自己不一定有能力妥善运用这笔钱;第二,未成年人的行为能力是受到限制的,很多情况下他花不出去钱,很多事情必须由他的监护人来完成。所以,‘发钱了事’肯定是不可以的。直接发给他的监护人也不行,因为无法查究监护人如何使用这笔钱。对事实孤儿的救助,必须要有一个合理的开支用途和常态的监督机制”。

“更重要的是,对事实孤儿的保护不只是保障他们的生存问题,还必须全方位介入医疗、教育甚至心理辅导等各个方面,以及对指定监护人进行监督等。以上各方面都要全面落实,才能够比较好地完成对事实孤儿的救助。”孟强说。

### 多地探索救助机制 顶层设计值得期待

今年 1 月,民政部、国家发展改革委、教育部、公安部等 10 部委联合发布《关于做好因突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护工作的意见》,进一步明确保障范围、处置措施和保障条件等。

在孟强看来,上述意见为事实孤儿撑起了一片政策天空。首先,该意见由 10 部门联合发布,将有可能涉及事实孤儿保护的方方面面都全面考虑到了,避免造成九龙治水、各管一片最后踢皮球或者是三不管的局面;其次,这些相关的政策意见所考虑的情况都是在实际调研中形成的,内容全面。从事实孤儿的成因、如何应对到生活、衣食住行的保障医疗和接受教育甚至心理辅导等各方面都有所考虑,所以这对于事实孤儿的保护很有利;再次,该意

见强化了相关部门的职责,将后续对于相关工作人员的监督也纳入政策范围内。这就保证了这样的政策不会变成一次性的事情,后续会有专门的人员对他们进行持续考察监督。

据倪春霞介绍,突发事件中,未成年人相对处于弱势,自救能力差,需要能接触到他们的有关人员主动发现、及时报告。谁来报告、向谁报告、怎么报告、谁来照料成为亟待解决的“四个难题”。

“现在很多相关政策文件也都规定了‘强制报告制度’,这个制度要求基层工作部门及时发现及时报告。”刘继同指出,将上述报告工作交给居委会、村委会以及公益组织是比较困难的,“因为居委会等基层组织本身的任务已经很重了,而且仅有以上颁布的一系列政策,缺乏独立专项的服务体系、服务机构是远远不够的,现在迫切需要建立一个服务体系。比如目前农村针对留守儿童主要采用临时妈妈或者儿童福利主任制度,而城市里是不是需要专职的儿童福利工作者呢?这些是现在急需考虑的问题”。

同时,记者注意到,近年来,北京、重庆将事实无人抚养儿童纳入助学工程,陕西等地实行全额医保资助,甘肃等地探索优化认定程序……各地在政策创新上纷纷开动脑筋。

但目前这些操作仍止步于各地的“自选动作”。为此,一旦时机成熟,地方“选择”能否被考虑上升统一为国家行为,成为一个关键问题。

“我们现在需要儿童福利制度的顶层设计。到 2050 年,我们第二个百年目标中最核心的就是要建成‘中国特色的现代社会福利制度’,这个社会福利制度中最核心的、处于最优先发展的应该是儿童福利和家庭福利。”刘继同说。

孟强也认为,时机成熟后,可以考虑将地方好的做法变为国家的行为。

“但我国地域广阔,各地发展不均衡,现在要求‘一刀切’不太现实。所以,只能有条件的地方先探索实施全额医保自助,对事实孤儿的医疗、教育、心理辅导提供更加完善的帮助。发展稍微落后一点的地带,至少也要在最基本的层面上给事实孤儿提供保障,比如大病救助、地方住宿等。等时机成熟、总体条件具备的时候,可以考虑通过修改未成年人保护法等其他相关法律的形式,让它拥有国家统一的标准,这样才能从总体上提高我们对于未成年人的保护。”孟强对记者说。

(赵丽 顾小妍)