

全国共有事实无人抚养儿童约 50 万

12 部门将联合对该群体进一步加强保障

■ 本报记者 高文兴

“目前据不完全统计,全国事实无人抚养儿童大约 50 万左右。”2019 年 7 月 10 日上午,民政部党组成员、副部长高晓兵在民政部新闻发布会上第一次透露了这个数字。

所谓“事实无人抚养儿童”,就是通常所说的“事实孤儿”,简单来讲,即儿童父母双方或一方仍然在世,但无法、无力或不适合同时抚养儿童。

2013 年夏天,南京某吸毒女性的两名幼女被饿死家中的惨剧在令人叹息之余,更让这类特殊的儿童群体开始吸引更多关注。

而在 2011 年第四季度,民政部和北京师范大学中国公益研究院的儿童福利中心课题组就曾对这类儿童的全国数量进行推算,结果在 58 万左右。当时,该课题组还做了另一个测算——如对所有“事实无人抚养儿童”给予全额的基本生活保障,每年所需资金 41 亿元。

今年 6 月 18 日,民政部等 12 部门联合出台《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》(以下简称《意见》),从生活保障、医疗康复保障、教育资助救助、监护责任和关爱服务机制等五个方面全面落实对事实无人抚养儿童的权益保障,该《意见》将从明年起实施。

首次明晰界定标准

此前,虽然各省份已经纷纷先行探索事实无人抚养儿童的权益保障制度,但在国家层面对该群体作出界定标准还属首次。

据北京师范大学中国公益研究院统计,截至 2017 年 11 月,全国已有 19 个省份将事实无人抚养儿童纳入制度保障范围,其中 17 个省份更是明确了该群体的基本生活保障标准。但其中仅有湖南和河南两省将因虐待、弃养等主观因素包含在内,大部分省份仍以父母服刑、重残、强制戒毒、重病、失踪、死亡等客观因素来界定事实无人抚养儿童。

实际上,在 2011 年的那次数据统计中,民政部社会福利和慈善事业促进司下发的《关于开展事实无人抚养儿童数据统计的通知》里就曾指出,“父母没有双亡,但家庭没有能力、或没有意愿抚育的儿童”,均属事实无人抚养儿童。

而这次《意见》则对这一群体的界定标准有了更明晰的解释。事实无人抚养儿童分两类,第一类是指“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”;第二类是指“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”。

民政部儿童福利司司长郭玉强表示:“我们去年在摸底排查的基础上,大概掌握全国有 50 万左右(事实无人抚养儿童),第一类情况父母双方都出现不能正常履行监护义务的大概 22 万左右,第二类大概是 28 万左右。由于各地投入的力量不一样,采用的技术手段也不一样,所以说中间是有一些误差的。我们也会在下一步的工作中,进一步精确我们掌握的数字。”

“这些儿童的生活保障标准相对比较低,很难得到有效的监护,一些孩子出现了心理问题。”郭玉强进一步归纳了这类群体此前的面貌。

五方面保障“破局”困境

而此次《意见》出台后,事实无人抚养儿童的上述面貌或将迎来较大改观。

《意见》重点明确了对这一群体基本生活保障的强化,要求各地对事实无人抚养儿童发放生活补贴,并特别指出,这类儿童的家庭在申请最低生活保障或特困救助供养时,事实无人抚养儿童基本生活补贴并不计入家庭收入。

此外,《意见》还规范了对事实无人抚养儿童的基本生活补贴从申请、查验、确认到终止等一系列资格认定和资格终止的流程。

在医疗康复保障方面,《意见》指出将对这类儿童实施医疗救助,分类落实资助参保政策,重点加大对生活困难家庭的重病、重残儿童救助力度,并且规定这类儿童可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助。

在教育资助救助方面,《意见》将这类儿童纳入教育资助范围,参照孤儿享受相应政策待遇,并优先纳入国家资助政策体系和教育帮扶体系。事实无人抚养儿童成年后仍在校就读的,也将按国家有关规定享受相应政策。

本次《意见》还规定了人民法院、人民检察院和公安机关等部门对于这类儿童监护责任

的保护职责,指出这些部门在督促监护人履行义务、依法撤销监护人资格、追索抚养费等方面的责任。

出席新闻发布会的最高人民法院研究室副主任周加海表示:“有一部分服刑或者被依法采取强制措施的父母没办法照顾未成年子女,以前在民政部门协助下解决孩子的临时监护问题,缺乏制度性的安排,做起来难度很大。现在 12 个部门共同会签《意见》,把相关工作要求和衔接做了制度性安排,对于整体的提升对事实无人抚养儿童的保护水平和效果,应该会取得非常好的效果。”

周加海还表示,除了依法撤销监护人资格外,人民法院下一步将延伸审判职能,在案件审理过程中“为事实无人抚养儿童提供必要的心理咨询、心理疏导、情感抚慰等服务”。

《意见》也将优化关爱服务机制作为事实无人抚养儿童的保障重点之一。

针对事实无人抚养儿童容易遭受侵害的这一现象,最高人民检察院第九检察厅副厅长李峰则表示,检察机关将推动建立惩防侵害这类儿童的长效机制。“一是推动建立案件发现和防范机制,联合相关部门建立强制报告制度,要求教育、医疗、救助管理、福利等机构,发现未成年人遭受或疑似遭受侵害的必须及时报告。二是加强事实无人抚养儿童的安全管理,检察机关将重点关注涉及事实无人抚养儿童的案件办理情况,注意分析新情况新问题,及时发现社会管理风险点,通过发出检察建议,向党委政府专题报告,发布未检工作白皮书等方式,促进事实无人抚养儿童的安全管理。三是面向事实无人抚养儿童,深入开展法治宣传和自护教育活动,提高他们的法治观念和安全感。”李峰说。

民政部儿童福利司副司长倪春霞也指出,事实无人抚养儿童不仅需要经济上的支持,也非常需要情感等各方面的关爱。其中包括,通过政府购买,引入专业社会组织和社工,为事实无人抚养儿童提供心理抚慰;指导儿童督导员和儿童福利主任为事

实无人抚养儿童提供监护指导等服务;联合司法等部门加大对事实无人抚养儿童的法律援助力度;帮助流浪儿童及时寻亲、返家,督促监护人履行抚养义务;鼓励支持有收养意愿的家庭依法进行收养。

故意不履责父母将被惩戒

在此次发布的《意见》中,还提出了组织领导、部门协作、监督管理、政策宣传等四项强化保障措施,其中,颇引人注目的一条是提出“健全信用评价和失信行为联合惩戒机制”,将监护人的失信行为记入信用记录,纳入全国信用信息共享平台,实施联合惩戒。

对此,民政部党组成员、副部长高晓兵表示该机制主要对三类人员进行失信惩戒。

“第一类,恶意、故意弃养孩子的父母,这类父母是有条件抚养孩子的情况下,不履行抚养和监护的责任;第二类是长期不与家庭和孩子联系的父母,这一类情况我们经常在一些新闻媒体的报道当中可以看到;第三类是采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障的资金、物资和服务的父母及其监护人。”高晓兵说,“对这三类人员实行联合惩戒,我们认为有利于教育引导和警示失职父母依法履行责任的义务,有利于督促失职父母及时与家庭联系,有利于保证各方面的资助支持不折不扣地落实到事实无人抚养儿童身上。这些措施不是唯一的处罚措施,如果以上三类人员违反了儿童保护的法律法规,还将同时受到相关法律法规的制裁。”

此外,对于《意见》的具体落实,高晓兵表示在长沙的全国儿童福利工作会议上已做了一次全面的部署。

她说:“各省、自治区、直辖市要在 2019 年 10 月底之前把所有的政策制定完毕,市、县一级则是在 12 月底之前要具体落实。在保障对象上,意见已经明确的保障对象,各地必须不折不扣地落实,也不得减少保障的范围,同时我们鼓励各地根据实际经济状况,社会发展水平,来适当地拓宽保障的范围。在保障标准上,要落实与当地孤儿保障标准相衔接的原则。在基本生活、医疗康复、教育资助等方面把各项政策要用好、用足。”

“民政部将对各地政策出台的情况,以及研究进展情况,每个月调度一次,我们还有半年的时间做这项工作的准备。从 2020 年 1 月 1 日起,全面实施事实无人抚养儿童保障制度,切实把党和政府的温暖送到每个符合条件的孩子的身边。”高晓兵说。

保障重点

- 1. 提高基本生活保障水平: 落实基本生活补贴, 落实特困救助供养, 落实最低生活保障, 落实孤儿基本生活费, 落实事实无人抚养儿童基本生活补贴。
- 2. 落实医疗康复保障: 落实医疗救助, 落实分类落实资助参保政策, 落实重度残疾人护理补贴, 落实康复救助。
- 3. 落实教育资助救助: 落实教育资助, 落实教育帮扶, 落实职业技能培训, 落实职业技能鉴定, 落实职业技能等级认定, 落实职业技能等级证书。
- 4. 落实监护责任和关爱服务: 落实监护责任, 落实关爱服务, 落实心理抚慰, 落实法律援助, 落实社会救助, 落实慈善救助, 落实志愿服务, 落实社会工作, 落实社会工作专业人才, 落实社会工作专业人才队伍建设, 落实社会工作专业人才队伍管理, 落实社会工作专业人才队伍考核, 落实社会工作专业人才队伍激励, 落实社会工作专业人才队伍保障, 落实社会工作专业人才队伍发展, 落实社会工作专业人才队伍壮大, 落实社会工作专业人才队伍壮大工程, 落实社会工作专业人才队伍壮大工程实施方案, 落实社会工作专业人才队伍壮大工程实施方案。
- 5. 落实联合惩戒机制: 落实联合惩戒, 落实失信行为联合惩戒, 落实失信行为联合惩戒机制, 落实失信行为联合惩戒机制。

保障措施

- 1. 组织领导
- 2. 部门协作
- 3. 监督管理
- 4. 政策宣传

民政部发布新媒体出品