

### 我国25.3万名事实无人抚养儿童被纳入保障范围 专家认为

# 救助事实孤儿不能简单发钱了事

- 事实孤儿,即事实无人抚养儿童,加强事实孤儿保障,是健全儿童福利保障体系的重要内容
- 对事实孤儿的保护不仅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
- 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”



□ 本报记者 赵丽  
□ 本报实习生 顾小妍

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。

“近年来,针对事实无人抚养儿童问题,从部门规范、部门规章,到国务院的意见,再到基本的民事法律、民法典都作出了相应的回应。”北京理工大学法学院民法典研究中心主任孟强说,为事实无人抚养儿童撑起一片政策天空,是健全儿童福利保障体系的重要内容,也是织密社会保障网的重要一环,但关键在于要把目前的法律和政策落到实处。

#### 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”感受到了家的温暖与亲人的爱抚。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,《法治日报》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时,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,但国家介入未成年人的监护问题,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儿儿童,弃婴最大的不同,就在于他们有家属,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,才能够较好地实现对事实孤儿的救助。”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,《法治日报》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。

“但我们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资助,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方,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《法治日报》记者说。

制图/高岳

□ 本报记者 侯建斌

2020年初的新冠肺炎疫情,让消费维权形势出现了新的变化。

中国消费者协会日前发布的《2020年全国消协组织受理投诉情况报告》(以下简称《报告》)显示,2020年全国消协组织共受理消费者投诉982249件,解决749317件,投诉解决率76.29%,为消费者挽回经济损失156393万元,其中,部分领域涉疫类投诉大幅攀升,医疗器械投诉比2019年涨幅较大。

与此同时,涉及家政、健身、教育培训等预付类消费纠纷显著增加,《报告》认为,办卡等预付式消费已成为投诉顽疾。尤其是,个别培训机构在明知出现重大风险且难以恢复正常经营的情况下,仍然持续宣传、招生,收取高额费用,涉嫌合同诈骗。

中消协呼吁,国家加强预付式消费立法,从收取预付费的经营者资质、合同要求、履约担保、资金管理、信息披露、费用退还、冷静期、退市要求、法律责任等方面进行规制,防范后续风险;同时修改完善企业公示暂行条例,严重违法失信企业名单管理暂行办法,加强对企业注册信息变化,如法人变更,终止经营,合并转让等重大事项监管,加大退市审核力度,强化经营者退市责任。

对于个别企业在“跑路”前搞促销圈钱的行为,中国消费者协会秘书长朱剑桥建议,对恶意圈钱跑路行为要加强联合执法,加大信用惩戒力度,实施从业禁入,追究法定代表人刑责。

#### 预付消费领域乱象频现 跑路前搞促销涉嫌诈骗

当前,“先交费后消费”的预付式消费模式已经渗透到人们的日常生活,从最初的办卡、买券,到如今的各类付费会员卡、充值满减等,各行各业的商家都在不断拓展预付式消费的应用场景。不过,预付卡消费乱象频现。办卡前未告知重要条款,实际消费限制多;设置不公平格式条款,前期交费容易,后期退款难;商品或服务质量与承诺不符;商家转让、倒闭,债权债务不做妥善处理;甚至有部分商家以低价优惠为诱饵,诈骗钱财,卷款跑路。

校外教育培训机构预存学费,也成为预付消费领域的一大槽点。

受新冠肺炎疫情影响,2020年线下教育培训机构受到较大冲击,在线教育培训机构发展加速的同时,消费者投诉问题开始增多,而今年最引人关注的是,企业“跑路”前还在搞促销。

2020年9月,橄榄球运动培训机构巨石达阵传出资金困难,多个城市的校区大面积停课,而就在该机构停课前的一个月,还有课程顾问在大力推荐课程,让家长陆续续费。

“跑路前还在搞促销,可能涉嫌诈骗。”专家认为,企业经营出现困难,多渠道筹款回款原本情有可原,但是有意隐瞒经营状况,持续投放广告来吸引消费者进行资金回笼,这样的营销方式显然不可取。

中消协舆情监测显示,近年来在运动健身领域甚至出现一种“健身房充卡”的骗局。朱剑桥透露,一般套路是,经营团伙事先租用某个场地声称要开办健身房,装修时有意拉长装修周期,延迟设备进场时间;与此同时雇佣临时人员或兼职人员散发传单,招揽客户预付充值会员卡;等到消费者想要去健身时发现场地仍在装修中,但健身房老板已经卷款“跑路”。

朱剑桥说,部分不法经营者通过预付式消费模式恶意套取资金“跑路”的趋势愈演愈烈,不仅损害广大消费者的合法权益,而且容易引发群体投诉,对经济秩序和社会稳定造成严重危害。

为此,朱剑桥呼吁,相关主管部门应以严厉打击,通过企业开办审核,资金账户监管、信用审查、批评约谈、追究刑事责任等手段,加大对欺诈骗行为和不良营商手法的约束和惩处力度,保障消费者资金安全和合法权益。

#### 经营者盲盒营销适度 消费者购买盲盒勿沉迷

盲盒的兴起,在给消费者带来惊喜的同时,假劣、“三无”产品等一些乱象如影随形。2020年12月,辽宁铁岭的一位消费者在网上购买5个盲盒,收到快递后发现,5个盲盒中有一个商品已明显损坏,还有两个存在质量瑕疵。

质量问题、售后服务缺失一直是消费者投诉最多的。2020年7月,来自河北衡水的李女士在网上购买一只盲盒,收到后发现盲盒里的是假币。于是李女士联系商家客服要求退货,客服称是帮忙处理,联系李女士等了

## 去年预付类消费纠纷显著增加 中消协呼吁

# 预付卡消费乱象亟须立法规制

一周也没有等到任何处理结果。中消协指出,从消费者反映的情况来看,有的产品可能不符合有关国家标准安全性指标;有的可能是假冒的山寨品或者二次销售品;有的是没有生产日期、质量合格证以及生产厂家的“三无”产品;还有的存在划痕、掉漆、污渍等质量瑕疵。

朱剑桥坦言,盲盒与普通商品相比,具有很强的信息不对称性,消费者只能依靠商家的广告宣传来选购,很容易被商家的夸大商品价值、虚构中奖概率、颜色款式不符等虚假宣传所误导。

“有些经营者的产品本身并没有过硬的竞争力,只想着蹭盲盒的营销热度;有的经营者将盲盒当做是清库存的工具。”朱剑桥分析说,这些行为不仅损害了消费者的合法权益,也扰乱了市场秩序,不利于行业的健康发展。

中消协提醒经营者,尽管盲盒销售中关于产品的款式等存在一定的保密性,但关系产品质量和服务的信息,如产地、成分、生产日期、保质期、使用存储条件、安全警示、价格、“三包”等均应当充分告知,保证真实全面,不得作出虚假、夸大或者引人误解的宣传,让盲盒在物理上的商品价值、出现概率、分布方式等关键信息真实透明,保障消费者的知情权。

“无论盲盒是按照正品销售还是附属品销售,盲盒本身都是商品,经营者都必须承担法定的质保责任。”中消协有关负责人强调,一方面,要保证产品来源可靠、链条完整,杜绝“三无”产品和仿冒品;另一方面,要积极履行退货、更换、修理等经营者义务,不得以“附赠品”“抽奖品”等借口免除应当承担的质量保证和售后服务义务。

“盲盒营销适度。”朱剑桥说,要把精力放在提升主营产品和服务的质量上,过度依靠盲盒营销的噱头误导消费者冲动购买,用一些粗制滥造的产品糊弄消费者,只能产生短期的吸引力,会很快消耗消费者的信任,损害自身商业信誉。

朱剑桥提醒,消费者要认识到盲盒具有不确定性的本质,认清并防范商家过度营销的套路,拆开盲盒既有可能因高于预期而惊喜,也有可能因低于预期而失望,不能只抱着投机或者中彩票的心理购买盲盒,不应过分沉迷。

#### 直播带货乱象备受诟病 平台监管责任务必强化

2020年,直播带货异军突起,不过平台责任意识、品质意识缺失的现象也受到社会关注。

2020年7月,中国消费者协会发布的《“6·18”消费维权舆情分析报告》显示,“6·18”促销活动期间消费维权负面信息中,“直播带货”类负面信息较为集中,共收集有关“直播带货”类负面信息超过11万条。

消费者反映的问题主要有:直播带货商家未能充分履行证照信息公示义务;部分主播特别是“明星主播”,在直播带货过程中涉嫌存在宣传产品功效或使用极限词等违规宣传问题;产品质量货不对板,平台主播向网民兜售“三无”产品、假冒伪劣商品等;直播刷粉丝数据,销售量刷单造假“杀猪”;售后服务难保障。

2020年10月21日,有消费者通过某网红直播间购买某公司销售的24小时定制无面粉粉底液,并承诺购买该产品会赠送价值400元烟花夜妆粉底,但该名消费者收到的是价值99元的普通粉底。

事实上,直播带货乱象贯穿全年,直播带货中,选择性介绍产品,回避关键信息;承诺的优惠、赠品不兑现;诱导私下转账等乱象,同样备受诟病。

中消协透露,网购协议暗藏不公平格式条款。首次注册或软件更新后,都需要消费者同意经营者的协议,否则无法登录,消费者往往未加关注或不能完全理解协议的具体内容,导致后期维权陷入被动。

《报告》显示,2020年在具体服务投诉中,投诉量居前五位的分别为经营性互联网服务、餐饮服务、远程购物、培训服务及交通运输投诉。

中消协指出,当前,直播带货等新消费模式不断涌现,网络游戏、在线视频等娱乐消费日渐增多,由于交易参与主体多,法律关系复杂等原因,相关投诉亟须引起各方重视。

朱剑桥建议,有关政府部门加大对直播平台、主播、经营者的审核、监管力度,明确直播带货视频的保存期限,相关主体的证据提供义务,防止有关经营者混淆经营业态,逃避法律规制;强化直播平台责任,加强对不法直播行为的查处,完善信用惩戒措施,对严重违法的责任主体实施市场禁入。

朱剑桥表示,消费者在直播购物时要谨慎选择,冷静面对秒杀、劝诱,避免盲目下单,拒绝私下转账、慎用支付宝链接,留存直播视频,防范网购骗局。

### 就地过年 暖在身边

# “守好国门便是最好的新年礼物”

□ 本报记者 翟小功  
□ 本报通讯员 蒙绪顺

“HX169次航班已到达,机组5人……”2月6日19时05分,海口出入境边防检查总站凤凰边检站民警鲁鲁身着防护服,在停机坪执行出入境航班的接机任务,并向指挥中心报告情况。

这是一架满载进口免税商品的飞机,由于商品来自国外,负责航班检查的民警需要提高防护等级。

受新冠肺炎疫情影响,2021年春节对于凤凰边检站的民警来说显得格外不平凡,他们承担的执勤任务也更加繁重。

鲁鲁最早在海南当兵,后来考入移民管理机构,至今已经有5年没回安徽阜阳老家过年了。去年,因为疫情暴发,他没能回

家过年;今年,为了响应就地过年的号召,鲁鲁还是决定留在三亚。

“这个春节,相信很多人像我一样停止了回家的脚步,就地过年。我相信,短暂的分隔是为了更好的相聚。”鲁鲁说。

华灯初上,上勤途中,凤凰边检站执勤四队副队长杜俊辰偶然发现,卖年货的小哥正在热情地招揽生意,路边也挂起了火红的灯笼,他恍然大悟,春节马上了。

杜俊辰已经6年没有回贵州老家过年了,他原本计划今年带着妻子回家,没想到国内疫情反复,便积极响应号召,选择就地过年,并参与春节值班。

“我们执勤队里许多兄弟姐妹的老家都在外省,由于值班、疫情防控原因,多数同志和我一样已经几年没回家过年了。”杜俊辰告诉《法治日报》记者。

“常思奋不顾身,而殉国家之急。”杜俊辰说,“总有人要在需要的时候冲上去,心安处是家乡,只要我的国,我的家乡平安,不论身在何处,都是最幸福的中国人。”

大年初一,正好轮到杜俊辰值班。妻子杨丽没有一句怨言,她早就计划好了,要把吃团圆饭的时间错开,定在大年初二。

“祖国的每一班岗都要有人来站,我们全家人愿意留在三亚,陪老公一起过年,让他安下心来,为祖国口岸站好岗,守好门!”杨丽对《法治日报》记者说。

民警刘浩是执勤队里年龄最小的,去年刚考入凤凰边检站,今年,他毫不犹豫地留下来就地过年,据他介绍,单位专门安排了春节特色菜谱、新春文体活动等,“十分暖心,凤凰站就是我们的家”。

《法治日报》记者在停机坪还见到了正在执勤的民警刘浩和正在辅助消毒的民警吴佳良,他们对于就地过年都有自己的看法。

“春节期间,国内外疫情形势依然严峻,作为今年春节期间的值班人员,我严格按照勤务规范和疫情期间出入境航班检查防疫要求,身着‘白甲’临阵,奋战在登机检查的一线,守好国门,做好疫情境外防输入,便是给大家最好的新年礼物。”刘浩说。

“既然选择了边检这份职业,也就选择了一份坚守,征途漫漫,唯有奋斗。愿与驻守在南海国门、坚守国门一线边检民警一起,严防境外疫情输入,打击口岸违法行为,迎来胜利的曙光。”吴佳良坚定地说。