

# 袁厲害之痛

# 拷問兒童福利之殤



■袁厲害收養的棄兒中，部分是天生畸形。網上圖片



■因為沒有政府的援助，袁厲害收養的棄兒生活環境惡劣。網上圖片

■重慶森森孤學院因「未經審批不合法」而無奈解散。網上圖片



本報近日連續追蹤報導的愛心媽媽袁厲害收養棄兒事件，雖然發生在河南蘭考，卻撼動了整個中國社會的神經，成為對中國棄兒救助體系改革乃至整個社會管理水平提升產生重大影響的標誌性事件。連日來，袁厲害經受了政府調查、民眾讚賞與質疑、媒體採訪，委屈、痛苦、徬徨，她迷茫與疑惑的目光，亦向中國社會發出了「袁厲害之問」，拷問棄嬰安置與兒童福利制度之殤。

■香港文匯報記者 軼璋、海巖

## 一問：政府為何長期缺位失職？

蘭考愛心媽媽袁厲害身家並不富裕，卻20多年來收留了100多名棄嬰，在內地，還有不少「袁厲害們」，面對生命，不顧自身條件，收養着流落在街頭的孤兒棄嬰，比如散落在內地各地的「太陽村」，相當一部分仍是「非法」身份。

### 體制設施財力均欠缺

對於中國的兒童福利制度，北京師範大學公益研究院院長、曾任民政部社會福利和慈善事業促進司司長的王振耀11日接受本報訪問時評價稱「處於三無狀態」。第一是無兒童福利法，第二是無兒童福利行政指導體系，第三是無基層的兒童福利設施。

政府之所以難以承擔起兒童福利工作的責任，王振耀說，內地體制內管理兒童工作的工作人員人數僅1萬餘人，還不及美國紐約一個市從事兒童的工作人員數量。內地省級民政部門未設專門管理兒童福利工作的部門，很多地方將兒童福利工作穿插在別的業務領域裡，在沒有足夠財力、人力支撐的情況下，很多有關兒童福利的工作無法開展。

兒童福利工作的經費更是捉襟見肘。王振耀透露，2009年以前中央財政對孤兒收養是沒有任何補助經費的，地方也少有預算，當時全國福利院就幾百個，很多孤兒不得不送到敬老院、養老院。從2009年開始中央財政每年下撥25億元作為孤兒養育金，但總體救助水平仍很低。

### 業界倡設兒童發展局

王振耀表示，正是過去政府在體制、人力、財力上的欠缺，類似袁厲害這樣的愛心人士收養行為就是一個非常有力的補充。但光靠愛心人士是不夠的，必須從國家層面對兒童福利工作作出部署，出台保障兒童福利的專門法律，明確責任建立相應機制，從財力人力上給予支撐。

還有業內人士建議，在國務院主管社會福利的部委中，成立副部級兒童發展局，主管全國性的兒童福利工作，負責兒童福利的發展構架、政策制定執行監管、法律倡導，及部分直接服務。

### 資金問題須首先解決

王振耀還指出，首先解決資金問題，盡快建立棄嬰、孤兒養育的基本管理標準。另外，目前對孤兒的界定過嚴，不利於棄嬰獲取補貼及資助。如果能把棄嬰納入孤兒補助體系中，就可把資金渠道打通。

對於目前像袁厲害這樣不符合收養條件的個人和組織，王振耀建議，在愛心人士養育兒童的地方，民政部門應與之建立聯繫，並與福利院建立工作聯繫，對其進行指導和培訓等。如有條件能把孩子轉移到福利院或更好的地方當然更好。

## 二問：社會組織緣何無施展空間？

不僅蘭考「愛心媽媽」袁厲害的收養孤兒行為被認為「非法」，早前在山東壽光，以救助聾啞或父母雙亡的失學兒童為目標的義工組織，先是義演籌款被壽光民政局協同城管等多部門中止，隨後未經註冊的這個組織又被依法解散；兩年前，重慶森森孤學院，也因「未經審批不合法」而無奈解散，導致該院收養的孤兒流浪街頭。

### 門檻高 民間力量難進入

實際上在發達國家，基本建有完善的兒童社工體系和社區保護機制。社區裡發現了棄嬰，或者哪家撿到了棄嬰，會有專業的社工介入，提供幫助和政策諮詢。而現在內地面臨的尷尬局面是，官方的兒童福利機構體系不足，民間力量的進入卻面臨高門檻。根據1992《社會福利機構管理暫行辦法》，社會組織和個人與辦以孤兒、棄嬰為服務對象的社會福

利機構，必須與當地縣級以上人民政府民政部門共同舉辦。

中民慈善捐助信心中心副主任劉佑平11日接受本報訪問時表示，中國內地實行的孤兒救助制度一直是政府唱主角，幾乎包辦整個流程，但實際上不可能確保每位孤兒都能獲得救助的陽光，近年政府雖也有意開放社會組織進入孤兒救助領域，但基本都只停留在中央高層領導的一些講話上，未形成制度，尤其是下到地方滯後性就更為明顯。

### 予合法地位 勿動輒封殺

劉佑平認為，無論山東壽光義工組織、重慶森森孤學院，或是此次蘭考火災事件第一責任人袁厲害，他們「非法」收養孤兒是事實，但在這些組織或個人非法收養過程中，如果政府部門給予一定的幫助和培育，使之「合法」並不難，可遺憾的是，

這些服務相關部門都沒有做。

業內人士認為，政府應該要做的，是給予民間組織以合法地位，了解他們的實際困難，通過購買服務、公建民營、提供培訓等方式幫助民間孤兒院改善條件，並實施監督、評估。

劉佑平認為，政府應從政策上對兒童福利事業支持體系進行整合，放手讓社會組織參與進來，給公眾參與一個法制化的途徑，而不應社會力量當成「冤家對頭」，動輒就以「非法」予以封殺。

他還建議提出三項建議。首先，政府盡快出台《孤兒救助保障法》，進一步明確各個社會團體、組織及個人參與的合法主體地位，對各個主體參與的程序作出明確規定。其次，強化對孤兒救助工作的監管，對社會募集的慈善資金的來源及用途，進行有效監督，確保「愛心資金」切實合理的使用到孤兒救助上。第三，通過行政等手段，保證政府各個部門對社會性慈善組織的工作提供相互協作、互相配合，切實幫助孤兒救助機構落地生根，從孤兒入學與就業等方面給予政策性優惠，促使這些機構實現管理規範透明化和隊伍職業化。

## 三問：法律漏洞如何彌補？

蘭考「愛心媽媽」袁厲害因自身經濟條件、能力有限，她能給孩子們創造的生活條件也十分有限。由於袁厲害對孩子們的收留行為存於當前的收養制度框架之外，事發後，蘭考民政部門曾表態，稱「袁不具備收養資格」是「非法收養」，後改口為「私自收養」。是袁厲害「違法」，還是法律本身存有漏洞？

### 盡快出台兒童福利法

業內人士指出，中國在兒童福利方面的法律可以說是「整體缺位」，目前還沒有針對兒童福利保障的專門法律；一些棄兒因為孤兒認定程序繁瑣，無法獲得法律意義上「孤兒」的認定，也就未能獲得附屬在「孤兒」身份上的救濟資金；地方性政府對龐大散居在民間的孤兒提供的多是臨時性救助，對需要長期性救助的孤兒來說可謂杯水車薪。而現在在《兒童福利法》已成當務之急，讓兒童獲得法律更好的保護。

現在中國對於兒童福利的規劃和制度設置幾乎是一片空白，而英國、瑞典、挪威等國家以及台灣、香港地區早在上世紀就出台了兒童福利專門法案，並成立了兒童福利局等專門機構。民政部近日也承認，近年內地雖建立了孤兒保障制度，對孤兒的養育、教育、醫療、康復和成年後的就業、住房作了制度安排，並

從2011年起每月向孤兒發放基本生活費。但目前兒童救助保護體系還不盡完善；有些法規需要修訂，如公民收養條件過高；相關法規宣傳普及不夠；孤兒、棄嬰的發現、報案、移送的網絡體系不夠健全；多數縣(市、區)沒有專門的兒童社會福利機構等。

### 設多部委共同參與網絡

北京師範大學公益研究院院長王振耀提出，保障兒童福利工作牽涉部門眾多，遠非民政部門一家單獨可以解決，必須加快立法，只有通過立法才能明確各部門責任，落實相關財力、人力，各部門也不會再推諉。

王振耀呼籲，國家有關部門要拿出搞經濟建設的勁頭，盡快出台兒童福利法以明確責任，最後建立由多部委共同參與的專業化工作網絡，主動做好兒童福利工作，而非被動等孩子扔到跟前才去解決。



■被遺棄的孩子需要政府和社會伸出援手。

## 四問：地方官何時學會主動道歉？

蘭考火災發生至今，包括蘭考縣民政局長在內的當地6名官員已被停職，政府官員雖在社會輿論壓力下開口道歉，但事件處理過程推卸責任之辭頻現。長期從事國內孤兒收養工作的權威專家將問題歸結為現行的官員考核機制。在目前考核機制下，不鼓勵官員積極主動的謀事，出了問題後更讓官員逃避責任，因為主動擔責就意味着「下課」。

### 建鼓勵積極謀事考核機制

北京師範大學公益研究院院長王振耀指出，現有的官員考核機制，決定了官員害怕做錯事害怕擔責，未來要

建立一種鼓勵幹部為民眾積極謀事，不怕做錯事，做錯事勇於擔責改正的一套考核機制，做到有過必究，有錯必罰，這才是促進社會進步的動力之源。

王振耀認為，只有各項制度完善了，用制度管理社會，官德也就更能發揮實質效應。現行社會管理體制急需改革創新，國家必須在此捨得投入。以社會福利工作為例，政府層面要改變過去那種動員型、由群團組織管理的模式，要形成專業化機構，如果政府部門不能適應，那就要積極轉型，將大門向社會團體組織敞開，做好相關服務工作。

### 發展兒童服務民間機構

業內人士指出，一項成熟的社會福利服務體系，離不開政府和社會的協作。兒童作為家庭的重要組成部分，家庭必然應該在兒童福利中發揮主要角色。故此，應該建立政府、社會和家庭三方組成的兒童福利體系組織構架。只有政府、社會和家庭三方的共同努力，才能確保兒童在最好的環境中成長、發展和參與。此外，大力發展兒童服務的社會團體和民間機構。要根據國家和地方的有關政策，建立公立和民間的兒童社會服務機構，為兒童，特別是特困兒童提供教育、醫療、特殊照顧、保護、托育等直接服務。按照社區人口比例，設置一定的兒童綜合服務中心。



■蘭考縣民政局長楊佩民(右)已被停職檢查。資料圖片