

民政部等十二部门出台意见保障事实无人抚养儿童权益

为事实无人抚养儿童找到安身之所

从2020年1月1日开始,事实无人抚养儿童将迎来一张权益“保护网”,因为由民政部、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、公安部等12部门联合出台的《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》)将于那天起正式实施。

近段时间以来,河南省、湖南省、四川省、贵州省等多个地方陆续出台相关文件,以切实保障事实无人抚养儿童权益。

接受记者采访的专家认为,《意见》填补了儿童福利领域制度的空白,是适度普惠性儿童福利制度建设的重大拓展,各地纷纷出台相关文件,能够确保《意见》落到实处。



保障标准相对偏低 心理问题比较常见

所谓事实无人抚养儿童,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。

据不完全统计,全国有事实无人抚养儿童约50万,这些儿童普遍存在基本生活保障标准相对较低、很难得到有效监护、部分孩子存在心理问题等方面的问题。

民政部儿童福利司司长郭玉强曾表示,以前对于事实无人抚养儿童缺乏明晰的认定,国家一般通过低保、临时救助、建档立卡、贫困家庭这样的救助对这类孩子进行关

爱、帮扶,但是没有形成政策合力,导致保障标准相对较低以及监护没有完全履行。

应雨(化名)是一名在校大学生,在做志愿者时曾接触过事实无人抚养儿童这一群体。她深切地感知到,与来自普通家庭的儿童相比,事实无人抚养儿童在某些时候更需要精神上的关怀与帮助,但这又往往被实际监护人忽视。

“长期以来,我国儿童福利制度关爱对象主要集中在孤儿群体,国家从2011年就开始实施系统的政策,全面保障其生活、教育、医疗等各方面的权益。事实无人抚养儿童虽然并非准确意义上的孤儿,但因其缺少父母有效抚养和监护,使得这一儿童群体的实际生活状况并不乐观。”上海社会科学院

研究员程福财说。

程福财认为,对事实无人抚养儿童来说,父母教育依然是缺失的。接受隔代教育的孩子比较敏感,实际监护人也可能因为觉得辛苦而有所疏忽。家庭教育如果有欠缺,会给孩子带来心理创伤。

北京师范大学中国公益研究院儿童福利与保护研究中心高级分析员熊泰松告诉《法制日报》记者,在《意见》出台之前,没有专门政策来保障事实无人抚养儿童。2010年出台的孤儿保障意见,保障的儿童范围仅限于失去父母或者查找不到生父母的未成年人,事实无人抚养儿童不包括在保障范围之内。而实际上,事实无人抚养儿童的生存状况其实和孤儿比较相似,生活上贫困,教育和医疗保障也有待进一步加强。儿童的父母或者主要抚养人一旦丧失了劳动力,家庭就失去了经济支柱,剩下的老人和孩子都没有劳动力。如果儿童父母重病重残,家庭经济状况就会更加恶化。



儿童福利不断拓展 制度体系日趋完善

熊泰松认为,《意见》是国家层面首次出台的专门意见,将事实无人抚养儿童正式纳入政府制度性救助体系,填补了儿童福利领域制度的空白,对于促进我国现代化儿童福利体系建设具有重要意义。

据熊泰松分析,《意见》重点解决了五个方面的突出问题:一是强化基本生活保障,事实无人抚养儿童将参照当地孤儿保障标准享受补贴;二是加强医疗康复保障,符合条件的事实无人抚养儿童可同时享受重度残疾人护理补贴及康复救助等相关政策;三是完善教育资助的救助,将事实无人抚养儿童参照孤儿纳入教育资助的范围;四是督促落实监护的责任,将存在恶意弃养情形或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资和服务的父母及其他监护人失信行为纳入全国信用信息共享平台;五是优化关爱服务机制,政府通过购买服务的方式,引进专业社会组织、社工机构,为事实无人抚养儿童提供心理咨询、社会工作专业服务。

记者梳理发现,近段时间以来,河南省、湖南省、四川省、贵州省、海南省、黑龙江省等多地纷纷出台了保障事实无人抚养儿童权益的相关文件,进一步完善事实无人抚养儿童保

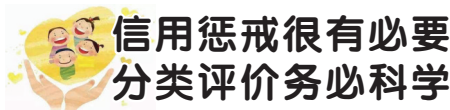
障政策,维护事实无人抚养儿童合法权益。

程福财分析称,《意见》是适度普惠性儿童福利制度建设的重大拓展,各地纷纷出台相关文件,能够确保《意见》落到实处。

此外,根据《意见》有关规定,教育方面,将事实无人抚养儿童参照孤儿纳入教育资助范围,落实助学金、减免学费政策。对于残疾事实无人抚养儿童,通过特殊教育学校就读、普通学校就读、儿童福利机构特教班就读、送教上门等多种方式,做好教育安置。将义务教育阶段的事实无人抚养儿童列为享受免住宿费的优先对象,对就读高中阶段的事实无人抚养儿童,根据家庭困难情况开展结对帮扶和慈善救助。

程福财认为,《意见》从生活救助到教育救助,保障事实无人抚养儿童的生活,确保他们和其他孩子一样有受教育的机会,具有十分积极的意义。尤其在义务教育阶段,每个孩子都有接受教育的权利。《意见》对这一问题予以切实保障,与国家相关法律制度也是保持一致的。

“不仅要重视事实无人抚养儿童自身的教育,还应该指导实际监护人如何更好地教育事实无人抚养儿童。”程福财说。



信用惩戒很有必要 分类评价务必科学

《意见》还提出,要健全信用评价和失信行为联合惩戒机制,将存在恶意弃养情形或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的父母及其他监护人失信行为记入信用记录,纳入全国信用信息共享平台,实施失信联合惩戒。明确对有能力履行抚养义务而拒不抚养的父母,民政部门可依法追索抚养费。上述惩戒措施在一些地方出台的相关文件中也有所体现。

四川省民政厅等12部门联合出台的《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》提出,要健全信用评价和失信行为联合惩戒机制,将存在恶意弃养情形或者采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取保障资金、物资或服务的父母及其他监护人失信行为记入信用记录,纳入全国信用信息共享平台,实施失信联合惩戒。

中国人民大学法学院教授杨建顺认为,出台这样的规定很有必要,但需要建立在科学分类和评价的基础之上。也就是说,在实施信用惩戒时,要进一步规范认定流程、退出机制、保障措施和部门职责等。

杨建顺还认为,针对恶意弃养等个别情形,运用信用惩戒具有一定作用,但不宜期望太高。“因为这类人本身的信用就需要外力助推才能建构起来。对这部分人适用信用惩戒,实际威慑作用有待进一步观察。”

“保障事实无人抚养儿童的权益,更多还是要靠相关部门切实采取保障措施。所谓恶意、故意弃养孩子的父母,是指在有条件抚养孩子的情况下而不履行抚养和监护的责任,还有一类是长期不与家庭和孩子联系的。诚信机制对这些人的威慑作用有限。在这一领域建立联合惩戒等诚信机制,主要是针对那些采取虚报、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。但是从这种意义上看,信用惩戒与事实无人抚养儿童权益保障缺少直接联系。”杨建顺说。

熊泰松认为,长期来看,还可以拓宽保障对象范围,可参考国外的的监护人津贴或特殊儿童抚养津贴等。

“因为现金救助发到家庭,不能保证完全花费在儿童身上。因此,可以采取现金保障和服务相结合。在教育、医疗和就业创业方面加强保障力量。教育教学方面,加强事实无人抚养儿童入、入学的就学资助,以及给予18岁后仍在接受中、高等教育的事实无人抚养儿童生活补助,帮助儿童获得接受高等教育的机会;医疗康复方面,可参考孤儿保障标准;创业就业方面,为事实无人抚养儿童提供成年后就业、创业的服务和援助。”熊泰松说。

(杜晓 郭会)

据《法制日报》



迎多项重要进展 全国统筹提速 养老保险

养老保险全国统筹再提速,迎来多项重要进展。记者获悉,距离2020年全面实现养老保险省级统筹目标渐近,目前十余省份已实现基金省级统筹收支,不少地方加快出台新政,明确2020年养老金省级统筹任务书。此外,人社部透露,2020年养老保险基金中央调剂比例还将进一步提高。

据人社部消息,目前全国13个省份已实现养老保险基金省级统筹收支,2020年将在全国全面建立起更加规范的省级统筹制度。养老保险省级统筹加快推进,不少地方正积极部署。山东省政府近日印发《关于实行企业职工基本养老保险基金省级统筹收支的意见》,确定自2020年1月1日起,启动企业职工基本养老保险基金省级统筹收支,实现全省基金统一管理使用。同时,建立基金缺口责任的统筹分担机制,明确省、市、县三级政府责任,确保离退休人员基本养老金按时足额发放。

随着基本养老保险省级统筹步伐加快,并有望于2020年全面收官,养老保险全国统筹提速也被置于更重要位置。

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,适当加强中央在养老保险方面的事权,减少并规范中央和地方共同事权。中央经济工作会议明确提出,加快推进养老保险全国统筹。业内认为,这明确了加快建立基本养老保险全国统筹制度的基本要求。

人社部部长张纪南日前表示,加快建立基本养老保险全国统筹制度,将从体制机制上进一步增强我国社会保障制度的可持续性,这是一项立足当前、着眼长远的重大措施。

养老保险基金中央调剂制度作为重要的过渡手段,也将进一步加码。张纪南表示,按照党中央、国务院的统一部署,我国已经建立实施基金中央调剂制度,迈出了全国统筹的第一步。调剂比例从2018年的3%起步,2019年提高到3.5%。2020年养老金调剂比例还将进一步提高。

中国宏观经济研究院社会所副研究员关博对记者表示,提高中央调剂金的上解比例,意味着有更多养老金筹资用于地区间调剂,能够在更大程度上实现基金的地区间平衡,凸显制度的再分配和共济功能,为养老金按时足额发放提供更加可靠的制度保障。

“我国已经进入人口老龄化加速期,夯实应对人口老龄化的社会财富储备,离不开强大的基本养老保险制度。应加快推进养老保险全国统筹步伐,扩大基金风险池,增加制度积极应对人口老龄化的韧性和内生平衡能力。”关博说。(班娟娟)

据《经济参考报》