

以社会治理导向设计收养制度改革

邓丽 中国社会科学院法学研究所

我国现行《收养法》自1992年开始实施、1999年修改生效以来，以六章34条的精短内容在规范收养行为、保护合法收养关系方面发挥了重要作用。近年来，先后发生的汶川大地震收养热潮、打拐解救儿童难以安置等新闻事件，引起社会各界对收养法律制度利弊得失的强烈关注和深刻反思。尤其是在全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策的新形势下，深入贯彻独生子女政策的《收养法》在很多方面已落后于实践需求和时代潮流，亟须重新进行顶层设计，改革完善具体制度。

收养门槛过高，难以有效调剂供需

《收养法》区分不同主体、不同情形对收养的条件和程序进行了细致的规定，但由于考虑因素众多、价值导向不明，在具体条件的设计上存在繁复、苛刻之弊，人为地抬高了收养的门槛，使得收养需求与收养资源不能有效对接。具体后果表现为：一是浪费收养资源。汶川大地震造成600多名儿童失去亲人，此后全国范围内曾有8万多人提出收养意愿，但最终只有12名孤儿被成功收养。这一结果背后必然存在没有得到满足的收养需求和没有充分利用的收养资源。导致收养需求和收养资源无法对接的重要原因就在于，《收养法》对被收养人、收养人、送养人的资格和条件有非常严格的限定，同时满足各方条件从而能够成功申请收养的比率因之大幅降低。另一佐证是，由于《收养法》规定父母在世而脱离父母监护的被收养人必须是“弃婴和儿童”，由此导致为数甚多的打拐解救儿童在找不到生父母的情形下无法通过合法收养程序融入收养家庭，只得长期滞留在社会福利机构和救助保护机构。二是私自收养失控。1999年修改生效的《收养法》在未改变整体制度框架的基础上，试图通过放宽收养人年龄（从年满35周岁降至30周岁）、统一收养登记程序等改变私自收养泛滥的局面。2013年兰考县“爱心妈妈”袁厉害收留无家可归儿童的处所发生火灾，暴露出存在大量缺乏支持和监管的私自收养。紧接着民政部披露，当时由亲属养育、其他监护人抚养和一些个人、民间机构抚养的50多万孤儿中，有相当一部分属于脱离政府视野、法律关系和法律责任均不明晰的私自收养。

执行政策机械，导致法律条文过时

《收养法》的制定有着深深的时代烙印，其中一个重要表现就是从原则到规则全面贯彻执行独生子女计划生育政策。如《收养法》第3条明确规定，收养不得违背计划生育的法律、法规。在具体规则方面，《收养法》第6条、第8条和第19条规定：一般情况下，收养人必须年满30周岁、无子女，且只能收养一名子女，除非法律另有规定；送养人不得以送养子女为理由违反计划生育的规定再生育子女。从法条的表述方式来看，那些概括援引计划生育法律法规的条文具有较强的包容性和适应性，仍可应用于当前社会形势，而那些直接体现独生子女要求的条文则因人口政策的变化而显得不合时宜，必须修改。

在更深层次上，需要厘清收养制度与计划生育政策之间的关系，在制度独立性的基础上把握两者的关联性，以免陷入法律价值观的混乱。如再婚夫妇一方已有成年子女，两人可否收养无人认领的婴童？由于此种情形下《收养法》要求夫妻双方无子女，此夫妇难以符合收养人的条件，一旦执意收留该婴童则会陷入一面是民政机关拒绝收养登记、另一面是计生部门追缴社会抚养费的困境。然而自情理言，此再婚夫妇本可获得计划生育指标而由于能力或意愿等原因放弃，转而助力解决儿童孤苦的社会问题，或者虽无计划生育指标却愿“幼人之幼”，法律理念上应以支持

和鼓励为宜。

以社会治理为导向校正收养制度理念

以上种种弊端都表明收养法律制度必须改革，首当其冲的是收养制度理念的校正。20世纪90年代初，《收养法》的出台除了规范收养法律行为、保护收养主体合法权益之外，也明确地指向打击规避计划生育违法行为和惩治拐卖儿童犯罪行为等。当前，虽然不法收养行为甚至违法犯罪行为仍未绝迹，但整个社会的人口结构、经济形势、社会观念乃至国家治理模式均已发生巨大改变。修改收养法律制度，应以当前及未来社会生活的现实需求为基础，从社会治理的角度深刻认识收养的社会意义，重新定位收养制度理念。

收养制度影响所及并不限于单个的收养家庭或若干的收养主体，通过收养重构家庭关系能够将失孤失养、脱离家庭环境或家庭成员不足的个体重新凝聚在家庭单元中，使孤单的个体融入家庭、残缺的家庭恢复完整，促进代际伦理关系和代际群体融合，有利于整个社会的和谐与稳定。如果说传统公私法域的划分使收养法律制度聚焦于私法领域身份关系的调整并因之受到局限，那么突破公私法域的社会法视野已将现代收养法律制度植入更加广阔的时代背景和社会愿景。据民政部披露，截至2015年底，全国共有孤儿50.2万人，其中集中供养孤儿9.2万人，社会散居孤儿41.0万人，85%左右的孤残儿童散居在农村。相较之下，公办福利机构的供养能力显得严重不足，且供养水平有限，无法满足残疾儿童的营养康复及医疗需求。另外，收养门槛高企，大量民间收养不被法律认可也不受法律规制，导致侵害儿童权益事件频发。疏导民间收养、降低收养门槛直接关系到救助孤残儿童的整体成效和法治民政建设进程。

从当前儿童福利的深入推进、社会治理的提出与实践、人口政策的重大转向、慈善公益意识的普及和高涨来看，收养法律制度作为运用社会资源解决社会问题的社会治理路径适逢其时，理应担当更加积极的历史使命并发挥更加突出的社会效应。具体而言，新形势下收养法律制度应转而以鼓励、促进的立场取代保守、抑制的立场，以实质审查、注重监督的机制取代形式审查、注重门槛的思维，充分发挥收养法律制度在儿童福祉、家庭建设、代际融合等方面的积极效应。

《收养法》的重点修改方向

第一，彰显未成年人最佳利益原则之主导地位。建议未来的改革以保障未成年人利益和促进收养规范有序进行为主线构建规范体系，谨慎避免过多价值追求带来的低效之弊。体现在法条设计上，可在收养法律制度基本原则中以“有利于实现未成年被收养人的最佳利益”取代“有利于未成年人的抚养、成长”，从而与《儿童权利公约》的“儿童最佳利益”原则相衔接，同时根据新的人口政策为收养机制松绑，将原来的计划生育指导原则转化为禁止借收养规避计划生育政策的具体规范。

第二，修改收养条件，适当降低收养门槛。建议在辩证理解计划生育政策与收养法律制度两者关系的基础上，去除收养人须“无子女”且“只能收养一名子女”的要求，从而吸纳更多的收养资源。此外，建议摒弃现行《收养法》关于被收养人条件中带有歧视性的“弃婴”用语，消除打拐解救儿童无人认领时收养受阻的法律障碍。

第三，疏导私自收养，区分不同情形进行分流。在放宽收养条件的基础上，对于符合实质收养条件的情形，应尽快理顺工作机制进行收养登记，将其纳入法律收养的范畴；对于确有必要保持民间人士及机构抚养现状的情形，应通过寄养、助养等形式给予支持和帮助，建立起公共福利与民间慈善的衔接机制；在国力所及的范围内，尽快提升社会福利机构的数量和质量，尽职履行国家监护责任，减少儿童流离失所的现象。

第四，增设试收养和收养监督机制。收养制度的首要目标是建立法律拟制的亲子关系，为未成年人提供良好的成长环境。这一目标能否在个案中实现取决于收养家庭的重构和整合是否顺利，进程不顺的情况下可能会发生被收养人遭受家庭暴力或虐待等恶性事件。为尽量避免不良收养关系的产生、确保收养关系有利于实现未成年人最佳利益，有必要在确立收养关系之前通过试收养进行专业评估、在收养关系成立之后进行回访监督。