

《建立儿童保护热线及相关制度的议案》

儿童希望救助基金会

2012年2月24日

议案主题：

“妈妈，我很累！”上海市宝山区四岁“小康康”在连续遭受父亲张少斌3小时不间断殴打之后，临死前对妈妈说的最后一句话。

目前我国儿童保护领域存在严重的法律层面、制度层面以及组织结构和机构的缺失。许多未成年人遭受监护人虐待、忽视，甚至死亡。这一现状已经引起全社会的极大关注，广大舆论大声呼吁完善儿童保护的法治建设，建立儿童保护具体措施制度，建立**国家级政府儿童保护职能部门**。切实关心保护儿童权益，建造和谐社会。此议案提出了**如何通过建立儿童保护热线，预警，强制报告，允许无过错放弃监护权以及如何剥夺监护权的一些具体实施方法**，来建立和完善我国的儿童保护制度。

案由：

我国几千年封建制度给人们留下很多错误的观念需要以现代的儿童观和儿童权益在全社会的纠正：

- 1) “孩子不仅是家庭的，也是社会的、国家的。孩子有权利得到保护，社会和国家也有义务保护孩子健康成长。”
- 2) “大人无权以为孩子好的名义随意打骂孩子”
- 3) “男女平等”
- 4) “应尊重儿童意愿，不能打骂孩子，反对不打不成材，棍棒之下出孝子”

我国未成年人保护法亟待完善，急需加强在未成年人的监护人对其造成危害时的法律，制度监管。

很多未成年人因病，父母离异，父母心理问题等主客观原因，被父母虐待，忽视，剥夺治病，上学甚至生存等权利时，在现有法律体制下，是“民不举，官不究”，造成未成年人被严重伤害甚至死亡。这现代全社会关心儿童以及国际上的全民儿童保护理念相违悖。更不符合我国建立和谐社会，关心儿童的主旋律。通常情况下，父母和子女的利益是一致的。但是，在父母虐待儿童案件中，儿童的利益与父母的利益是有冲突的。依照刑法的有关规定，虐待儿童的案件属于自诉案件，告诉的才处理。受到虐待的儿童要自行到法院提起诉讼控告父母犯罪，或者由其他近亲属代为告诉。但是，在司法实践中，受能力、亲情等因素的影响，儿童或者其近亲属一般不会到法院控告父母犯罪。“这一法律规定直接导致很多受虐待儿童难以获得司法救济，其父母不能受到应有的法律制裁，甚至还会继续虐待儿童。”绝大部分儿童在遭受虐待时没有反抗成人或保护自己的能力。当儿童遭遇虐待时，有极大可能会处于危险境地。因此，对儿童的法律保护必须单独提出，以强调其特殊性。

与虐待儿童相关的法律处罚条例为：《刑法》第二百六十条虐待家庭成员，情节恶劣的，处二年以上有期徒刑、拘役或者管制。

犯前款罪，致使被害人重伤、死亡的，处二年以上七年以下有期徒刑。我国目前既没有一个完善的儿童保护制度，也没有一个保护儿童的强有力的综合权力机构，执法主体不明确，没有突出政府的作用。

除了加强法律建设，我国目前也急需专门设立国家一级的具体实施未成年人保护权力的职能部门，建立儿童保护的专业社工队伍。

（一）建立儿童保护，预警，强制报告及相关制度的重要性

保护儿童的权益及满足其发展的需要历来被认为是政府和社会的责任。作为儿童福利制度重要组成部份的儿童保护制度在发达国家及一些发展中国家，政府通过制定一系列的法案、相应的报告制度以及一系列的防治干预措施来保护儿童，并设有政府专门机构或政府授权的专门组织负责儿童保护制度的运行与监管。

虽然各个国家的儿童保护制度不同，但是为了对受到虐待的儿童提供有效的保护，有一些最基本的要素。这些基本元素包括：第一，国家指定儿童保护机构：为了对儿童提供有效的保护，必须有一个国家组织（或国家授权的组织）负责儿童保护的有关事宜。这个组织必须有足够的权力、相应的资源和管理能力来处理

儿童的不当对待案例，并对儿童提供保护性监护。同时也是大力宣传，发展儿童保护事业主要机构。第二，强制报告制度，为了对儿童提供有效的保护，首先必须保证儿童虐待的现象被揭露出来。因此，报告制度是国家干预的第一步。在很多国家，都有儿童保护热线，从事和儿童有关工作的人员，如教师、医生等，发现儿童有受到虐待的迹象时，有义务向儿童保护机构进行报告，这就是强制报告制度。

一个健全的社会，应该树立全民保护儿童权益不受侵犯的意识，在儿童遭遇各种形式的虐待行为之前，之时或之后，都应当有专职机构和相关组织对此进行教育，干预，对父母进行辅导和采取其他有效的强制措施，以有效的进行干预和避免虐待事件或行为的发生，并有专职机构负责处理儿童虐待案件。

我国儿童保护制度的现状

1. 一系列警示数据

联合国儿童基金会与中国全国妇联等机构（2005）联合进行的一次大规模的调查显示，中国 74.8%的儿童在成长过程中遭受过虐待，家庭虐待是威胁孩子健康成长的重要因素。一项在中国 4 省、25 个市利用“中国 3~6 岁城区儿童忽视常模”的抽样调查则显示，中国 3~6 岁城区儿童总忽视率为 28%，忽视度为 42.2%。北京师范大学一项关于教师群体在保护受虐及受忽视儿童中作用的研究发现（2008），在所调研的学校中，存在 1 名且至少 1 名受到虐待或忽视的儿童，如按照最小的基数，每所学校中仅存在 1 名受虐或受忽视的学龄儿童，并依据教育部 2007 年教育事业统计公报中的小学 32.01 万所与普通初中数 5.91 万所（减去职业初中 0.03 万所后）之和进行估算，目前全国在家庭内受虐与受忽视学龄儿童最小基数为 37.92 万人。已有的报道认为，中国家庭中儿童躯体虐待多集中在学龄儿童。这些数据足以引起我们的深思。我们该如何有效地发现这些在家庭中受到虐待与忽视的孩子？又应当如何保护这些受到伤害儿童呢？

2. 儿童保护在中国的现状

根据中国 2000 年人口普查数据显示，全国 0~17 岁儿童的总人口为 3.49 亿，占全国总人口的 27.79%，我国 0~14 岁的少年儿童有 2.9 亿人，占总人口的 22.89%。我国虽然颁布了一系列有关儿童保护的法律法规，明确规定了保护儿童权利的内容，规定了儿童在生命、健康、人格尊严、接受教育等方面的权利。但我国的现实情况是，现行法律缺乏惩戒性，新颁布的《未成年人保护法》虽可用于保护儿童不受虐待，如第 10 条规定“禁止对未成年实施家庭暴力，禁止虐待、遗弃未

成年人，禁止溺婴和其他残害婴儿的行为，不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人”。《预防未成年人犯罪法》第 49 条也仅“象征性”的规定：“对未成年人的父母或其他监护人未能履行监护责任。放任未成年人有本法规定的不良行为或严重不良行为的，公安机关对他们仅仅是‘予以训诫，责令其严加管教’”。但由于**相关实施条例**不健全，以及有关“轻微的伤害和虐待案只有在受虐者控告施虐者时，司法机关才能介入”等规定，只采用“不告不理”的原则，使得保护受虐儿童的内容形同虚设。我国刑法和刑事诉讼法在制度设计上忽视了虐待儿童犯罪的特殊性。

通过对我国有关儿童保护法律法规的归纳与整理，可以看出：

- 1) 中国目前并没有明确的、专门的儿童保护机构；
- 2) 目前没有制定**强制报告制度**，在虐待儿童事件的干预机构和措施上，没有预警报告热线，更没有保护儿童免受家庭内虐待与忽视的制度与措施，以及相关的法律保障；
- 3) 目前没有针对儿童案件的处理程序，目前所有案件的处理程序都相同；

4) 没有国家**监护权**的相关规定。法律虽然也规定了未成年人的监护人的权利范围和责任，但除了民事领域的责任承担，国家几乎没有任何法律法规对监护人不履行监护职责进行行政处罚。因此，我们有必要站在保护儿童的立场上，努力让这些孩子免受来自家庭内部的虐待与忽视，并提出相应的预防与干预对策。

(二) 建立全国儿童保护热线， 预警，强制报告及相关制度的作用

国外以及我国港台地区的经验表明，解决儿童保护很重要的问题就是建立良好的**儿童保护报告与具体保护实施措施**。尽管世界上没有任何两个国家由于受到文化、历史、地理和社会发展等因素的影响，拥有完全相同的儿童保护制度，但在任何一个儿童保护制度中，都有一个**政府相关机构为主要责任主体或政府授权的专门机构**来为受到不当对待的儿童提供保护，也为整个儿童保护机制的运行起到关键的主导作用。很多国家都有**社工、警署**共同接听的儿童保护报告热线，一经报告，马上由警署和社工共同出面处理案件。警署拘留当事人，社工转接孩子到救助机构进行帮助。如果这些缺失，这些儿童很难得到真正有效的保护。如果中国能建立儿童保护强制报告，不仅可使我国在儿童保护方面实现与国际水平接轨，而且对内减少部分上访与舆论的压力，对外树立良好的国际形象，最终体现社会主义的优越性。

（三） 建立全国儿童保护热线，预警，强制报告制度的可行性

1) 目前各级民政以及未成年人保护组织的工作

民政部是对儿童福利最有权限的政府部门，负责儿童福利相关制度及政策的制定和实施。但对于如何保护受到不当对待的儿童，并没有明确的职能定位。目前民政部门救助的儿童群体集中在残疾儿童、孤儿和流浪儿童。现有的儿童福利制度中，对受到不当对待的弱势儿童群体，并没有明确的救助方式以及救助程序和管理办法。（比如有一些救助站就有妇女和儿童庇护中心，比如徐州，就接收被虐待和家暴的妇儿。可否在现有救助体制框架内加入儿童庇护中心，聘请社工。因为基本上救助站也是和公安合作去接收流浪儿童和被虐待妇女）

而在实践中，城市居民委员会和村民委员会却能够在发现、保护受虐及受忽视儿童过程中发挥巨大的作用。基层民政部门（县（市\区）、镇）也起到了一定干预和保护受虐及受忽视儿童的作用。如果在这些基层职能部门加入如何进行儿童保护教育，宣传，报告的工作职能，就能起到极大效果。（据了解，现在街道办现在也是在招社工的，并且是国家编制，如果街道办的社工能发挥作用的话，也能直接干预到虐待和家暴当中）

2) 在全国范围内推广儿童保护预警，强制报告制度的可行性

法律对人们的观念和行爲具有强制约束性。根据北京师范大学一项关于教师群体在保护受虐及受忽视儿童中作用的研究，强制报告制度在一定程度上可以改变教师目前不报告的倾向或行为。在假定存在强制报告制度的情形下，大多数教师选择报告。可见，在法律责任的约束下，人们出于对法律义务的履行，会向有权机构报告受虐或受忽视儿童事件。这样，受虐或受忽视儿童就能够及时被相关部门所发现。因此，在全国范围内推广儿童保护热线和强制报告制度具有可行性和可操作性。

可行性建议：

1) 儿童保护热线的建立和强制举报

- 建立由民政部门和公安部门共同组成的儿童保护制度和职能部门，共同设立儿童保护报告热线。并在全国设立分支下属机构。与当地政府，法院，等机构大力合作。由专业社工在儿童保护中心及各级机构

专门从事儿童保护工作。在全国范围内宣传儿童保护的理念并介绍如何通过儿童保护热线来强制举报公众所发现的儿童虐待或忽视事件。

- 街道，社区委员会，从事儿童工作者，包括幼儿园，学校，医院，早教，心理咨询师等从业人员，负责宣传，教育儿童保护知识，法律，并随时注意所在部门儿童保护现状，发现可疑迹象时要及时拨打热线，启动预警制度和措施，在事件发生前及时教育当事人，保护人员互相通告并合作，将怀疑事实记录在案，并准备上报，预防伤害的发生。确实做好保护儿童的工作。
- 所有从事儿童工作者，包括幼儿园，学校，医院，早教，社工，咨询师等从业人员，街道，社区工作人员，都有义务在发现儿童有被伤害的时候，第一时间向民政儿童保护部门及时报告。如果因不作报告或报告不及时造成儿童伤害的情况，任何人都有权报告并向法院提出诉讼，追究其法律责任。

2) 儿童保护的制度建设以及相关配套

- 国家层面以及地方层面的制度建设，组织架构这些需要再讨论后给出可行性建议。
- 社工与公安局：当儿童权益受到侵害时，儿童保护部门接到报告之后，保护部门的社工，和公安人员在第一时间内到达儿童所在场所，救孩子脱离危险环境。公安人员同时对伤害儿童的人予以拘捕，然后根据调查结果追究其法律责任。社工将受害儿童及时带离受害家庭，进入福利救助机构进行临时庇护救助。社工负责案件调查、儿童安置、心理介入、配合律师起诉施暴父母、剥夺监护人资格。并寻找寄养或收养家庭，或于结案时，对施虐父母进行心理评估，重新确定监护人的资格。
- 福利院与儿童庇护所：在各地儿童福利院或其他机构设立儿童庇护所。警方接到侵害儿童案件的举报后，应当在对案情做基本核对后，第一时间将受侵害儿童带离危险环境，护送至儿童庇护所进行临时安置。
- 无过错放弃免责制度：为了减少虐待，保护儿童权益，婴儿出生一年内，经社工鉴定监护人确实无力抚养，决定放弃监护权的，允许其将儿童移交儿童福利院，儿童监护权转移至政府，监护人不需承担法律责任。
- 细化监护权剥夺(变更)制度。

《未成年人保护法》第五十三条 父母或者其他监护人不履行监护职责或者侵害被监护的未成年人的合法权益，经教育不改的，人民法院可以根据有关人员或者有关单位的申请，撤销其监护人的资格，依法另行指定监护人。被撤销监护资格的父母应当依法继续负担抚养费。

(1) 明确申请资格，即明确“有关人员和有关单位”，须具备何种资格和条件。

(2) 剥夺监护人资格后，根据孩子情况由社工选择符合条件的新监护人，监护职责由政府承担，具体由福利机构履行。

(3) 新监护人的资格的确立与法律程序。

(4) 鼓励和扶持社会力量开办儿童救助机构和收养机构。补充国家福利机构的力量，帮助所有需要的儿童，建立针对受虐儿童保护的专项法律。

案例：

在生死线上苦苦挣扎了 61 小时之后，2010 年 1 月 31 日 12 时，2 岁男童小金良带着满身伤痕离开了这个对他而言充满了苦难的世界，凶手不是他人，而是孩子的父亲、27 岁的河南省郑州市新郑农民李海龙。

据西安博爱儿童虐待预防救助中心统计资料显示：2009 年 1 月至 8 月，救助的受虐儿童共 146 名，其中受父母虐待的儿童 131 名。

以下有份 00 年到 11 年儿童受虐至死和重伤的不完全名单：

北京被母亲虐待至死的 6 岁女孩张雨欣

安徽来安县被母亲烫死后抛尸的 4 岁女孩小雪

北京昌平被母亲活活撞死的新生儿

北京丰台被养母虐待至死的 3 岁女孩小娜

广东东莞被母亲打死的两岁女孩莫菊香

广东雷州被母亲活活溺死的 6 岁女孩小丽

广东廉江因啼哭被母亲活埋的两月龄女婴黄小妹

广东汕头被父亲暴打致死的 5 岁女孩单单

广东顺德被父亲活活打死的 3 岁男孩李梓彬

河北沧州被父亲掐死的 9 岁男孩小诚

河北石家庄被养母虐待至死的 2 岁女孩小雪

河南荥阳被养母虐待致死的 9 岁女孩范萍

黑龙江大庆被抑郁症母亲砍死的 6 岁男孩杨光

广东被父亲继母打断四肢，阴道撕裂的三岁女童艺艺

广东被家人打伤脑部昏迷不醒两岁男童宇航

陕西宝鸡被父亲汽油烧身的三岁女童妞妞

还要多少孩子的生命，身体才能换来中国儿童保护法律和制度的进步？