

系列报道  
聚焦特殊困境儿童保护

# 江苏：推动实现事实孤儿精细救助精准保障 让事实孤儿不孤独

**编者按** 做好未成年人保护工作,是送给孩子们最好的礼物。近年来,党中央、国务院高度重视农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作,习近平总书记多次就农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作作出重要指示批示。“六一”国际儿童节来临之际,本报特推出“聚焦特殊困境儿童保护系列报道”,展现检察机关保护事实孤儿、农村留守儿童、残障儿童、涉罪未成年人等群体的努力和成效,敬请关注。



代表声音

全国人大代表、江苏省靖江市新桥镇德胜中心村党委书记 杨恒俊

江苏省检察机关从一个个案件开始探索,一步步推动事实孤儿保障制度化、实质化,在实现各项保障工作常态化、精细化的基础上,还不断调研实践中的新问题、新情况。希望江苏省检察机关继续主动与民政、教育、卫健等有关部门加强沟通协作,建立健全线索移送、信息共享等工作机制,同步做好司法救助、心理疏导等工作,推动解决事实孤儿临时照料、就医、入学等问题,依法做好事实孤儿监护监督工作,确保国家对事实孤儿的保障政策落实到位,让他们不再孤单。

## “应救尽救”:事实孤儿保障常态化

2021年8月,泗洪县检察院在办案中发现,两名幼儿的母亲因案身亡,父亲被关押,两个孩子符合事实孤儿标准。该院及时将线索移送该县民政局,促使两个孩子被纳入事实孤儿保障。同时,检察机关为两个孩子发放了15万元司法救助金,并开设联名账户监督救助资金使用。结合该案办理,2022年3月,泗洪县检察院和该县民政局会签了《关于开展未成年人保护深度合作的意见》,进一步畅通事实孤儿线索双向移送渠道,实现未成年人保护“1+1>2”的效果。目前,该院已推动将办案中发现的9名未成年人纳入困境儿童范畴,其中事实孤儿7名。如今,在落实《意见》过程中,江苏省检察机关已将“应救尽救”作为基本原则,实现事实孤儿保障常态化。江苏省检察院第八检察部主任毛建忠告诉记者,《意见》实施以来,该省检察机关通过办案发现、移送并确认事实孤儿线索187人,通过检察建议、支持起诉等方式办理监护缺失监督案件118件。事实孤儿保障的前提是及时发

现线索。泰州市检察院在全市4家看守所开展在押人员未成年子女监护情况问卷调查,全面搜集被羁押人员子女信息,发现并向民政部门移送事实孤儿线索;常州市检察院联合团市委、市民政局等部门开展事实孤儿权益保障情况专项清查行动,对排查出的163名事实孤儿逐一跟踪调查,发现民事维权线索后支持相关部门起诉,办理变更监护权、宣告失踪等民事案件。事实孤儿保障一般实行户籍地属地管理。2020年2月,苏州市检察院联合民政、公安等12个部门出台文件,把非苏州户籍的事实孤儿纳入临时监护,规定由儿童发现地的未成年人救助保护机构作为临时监护人,提供一般不超过三个月的临时照料。苏州市虎丘区检察院在办理一起贩卖毒品案中,针对非本地户籍的服刑人员子女,及时启动儿童救助联动机制,妥善将其安置在苏州市福利总院进行临时监护。同时,该院加强异地协作,督促落实涉案儿童长期监护责任,协助办理事实无人抚养证明并获取相应补贴。

事实孤儿保障涉及户籍、身份认定、监护人、教育等方面,需要多方协作,形成合力。2021年底,南京市秦淮区检察院接到上海市长宁区检察院移交的线索,王某因刑事案件在上海被羁押,她两个年幼的孩子被遗弃在上海。经查,王某不符合取保候审条件,孩子的生父失联,外祖父母拒绝将孩子领回照顾。发现两个孩子成为事实孤儿后,两地检察机关联合向秦淮区民政局发出检察建议,督促开展托底救助帮扶。在王某拒绝提供孩子出生信息的情况下,秦淮区检察院检察官查找到孩子的出生记录,协调区公安、教育等部门,为两个孩子办理了落户、入学。在检察机关的努力下,孩子的外祖父母同意接回两个孩子。2022年8月,秦淮区检察院支持孩子外祖父母向法院起诉,申请撤销王某监护人资格,指定外祖父母为孩子监护人,最终获法院判决支持。两地检察机关还共同制定家庭教育指导方案,如今,两个孩子与老人相处融洽,在校表现优异。



右图:2022年8月,常州市金坛区检察院开展困境儿童追索抚养费支持起诉调查工作,听取困境儿童的意愿。王珏摄

左图:无锡市梁溪区检察院联合区民政部门,通过招募爱心家庭方式,妥善解决服刑人员子女的临时监护问题。图为检察官在办案场所与困境儿童互动交流。范曾摄

## 办案中发现新问题

记者在采访中了解到,江苏省各地检察机关在落实《意见》过程中,还不同程度存在着线索发现难、事实孤儿父母“失联”认定难、事实孤儿认定范围窄等问题。事实孤儿线索发现难是保障工作首先遇到的难题。盐城市检察院第四检察部副主任尹彩、宿迁市检察院第七检察部主任沈晓明认为,事实孤儿的身份状态具有一定的隐蔽性,儿童的自救能力相对较弱,检察机关在办案中不易发现,且通过办案发现线索存在滞后性、局限性。淮安市检察院第七检察部副主任韩雪娇说,因执法司法数据信息不共享,民政部门除依户籍乡镇人工排查和当事人自主申请外,很难及时掌握服刑在押、强制隔离戒毒等被执行限制人身自由措施人员的子女状况,可能有部分事实孤儿被遗漏在保障之外。韩雪娇和常州市检察院第七检察部主任朱红霞建议研发数字化应用场景,协同民政、公安等部门加强工作协作和信息共享,通过大数据精准发现事实孤儿。事实孤儿父母“失联”认定难也是多地遇到的难题。无锡市梁溪区检察院第六检察部主任李晓艳等检察官反映,《意见》对于父母一方服刑、另一方失联或身份不明的情况下,困境儿童父母“失联”的认定标准不明,导致基层不会或不敢认定。如,该院在办案中发现,4岁女孩洋洋(化名)系非婚生子,父亲身份不明,母亲因贩毒被判刑,系洋洋的唯一抚养人。对于洋洋是否属于困境儿童,民政部门存在疑惑。该院经与民政部门多次专题会商,达成了国家兜底监护的共识,并将洋洋寄养在爱心家庭,有效解决临时监护问题。朱红霞表示,进一步明确失联的标准和如何证明失联的操作方法,既能使事实无人抚养儿童及时获得保障,也能避免出现一些父母为了获得经济补助而“假失联”的情况。一些检察官通过办案还发现,事实无人抚养儿童认定范围较窄。苏州市检察院第八检察部主任杨梅认为,8岁至18岁“大小孩”的长期监管是个难题。民政部门可以承担监管责任的机构一般为儿童福利院、未成年人保护中心,前者收养未成年人的年龄范围为8岁以下儿童,后者则主要救助流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护等未成年人。而对于服刑人员8岁至18岁的子女长期监护问题常常难以解决。无论是线索发现还是后续救助保障,都需要多部门加强协同。但实践中,还不同程度存在着部门间信息共享不够、职责衔接不畅等问题。异地协作问题如何解决?事实孤儿的保障资金由谁管理,谁来监管?在保障事实孤儿基本生活的同时,如何更多关爱他们的心理健康?……这些问题,检察官们一直在思考着、探索着。

## “有进有退”:事实孤儿保障精准化

“小雨(化名)已经上初中了,弟弟也上小学了,两个孩子都长高了不少,也能和大家正常交流了。”近日,徐州市云龙区检察院第四检察部主任于睿收到了事实孤儿小雨兄弟俩的最新消息。小雨的父亲是一名精神病人,精神病发作时将妻子杀害。父亲被强制医疗后,照顾小雨和弟弟的重担落在了年近70岁的奶奶身上,每人每月200多元的低保是三人的主要生活来源。2020年6月,云龙区检察院发现这一情况后,主动发放2万元司法救助金,并提示小雨奶奶申请事实孤儿救助。但相关部门认为父母被强制医疗情形未在《意见》中明文列举,像小雨这类儿童不在保障范围内。云龙区检察院经过梳理,发现全市有6个类似情况的孩子,申请事实孤儿救助均未通过。该院认为,强制医疗应属《意见》中“其他限制人

身自由的措施”,遂于2020年12月启动行政公益诉讼程序,促使职能部门重新认定。2021年1月,几个孩子均被纳入事实孤儿保障范围。由此,江苏省民政厅在该省开展了强制医疗领域事实无人抚养儿童清查及保障行动。事实孤儿的情况是动态的,有“进”就有“退”。随着孩子长大,“失联”的父母归来或犯罪的父母刑满释放,原有的需要保障情形消失,就要退出事实孤儿保障。据统计,2020年以来,江苏省已有72名事实孤儿退出保障。2021年6月,涟水县检察院在办案中发现15岁的聪聪(化名)父亲因病去世,母亲张某失联,遂建议民政部门将他纳入事实孤儿保障。今年4月,在外生活多年、经济有所好转的张某回家,聪聪应受保障的情形随之消失。检察官

与村儿童主任针对聪聪退出事实孤儿保障、过渡性保障等问题进行商讨后,5月10日,民政部门终止了聪聪的保障资格。“有序进退才能确保政策惠及更多儿童。”涟水县检察院第四检察部副主任朱美君告诉记者,该院与县民政局在3个较大的乡镇共建未成年人保护工作机制,精准对接全县400余名村(居)儿童主任,有效解决事实孤儿认定、清退中的重点难点问题。3年来,该县享受事实孤儿保障的儿童新增126人、减退65人,实现了动态化、精准化、规范化管理。



□本报记者 卢志坚

5月26日,在“六一”国际儿童节即将来临之际,江苏省泰兴市检察院第四检察部副主任杨蓉正忙着举办检察开放日小学生专场,其中有3名特殊的参观者——该院发现、救助并持续关注的事实孤儿。泰兴市检察院很早就关注并探索事实孤儿保障工作,也积攒了不少经验。在总结各地经验的基础上,2019年6月,民政部、最高法、最高检等12部门联合印发《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》(下称《意见》),于2020年1月1日开始实施。《意见》明确规定,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,属于事实无人抚养儿童,即“事实孤儿”。

如今,《意见》实施已经三年多,检察机关落实得怎么样?实践中又遇到什么新问题?记者就此对江苏省检察机关进行了深入采访。

下图:2023年春节前,靖江市检察院开展困境儿童集中关爱行动,上门走访了解困境儿童学习生活情况。图为在困境儿童家中,检察官与小朋友一起贴年画。程琳华摄



# 求极致守护公平正义 用匠心记录法治中国

