唤醒“沉睡”的剥夺监护权制度

——从司法保护到后续安置抚养，重庆在全国率先探索建立剥夺监护权全流程保护链

□本报记者 陈波

今年，璧山区先后有3名孩子的父母因严重失职，被璧山区人民法院依法剥夺了监护权。“剥夺监护权制度‘沉睡’了太久，该到彻底‘唤醒’这一制度的时候了。”12月1日，参与办案的璧山区检察院检察长孟卫红感慨地说。

此前，璧山区检察院联合该区民政、公安等部门在全国率先出台《关于剥夺不履行或怠于履行抚养义务的未成年人父母监护权暨解决监护缺失未成年人抚养问题的工作办法》，填补了一系列剥夺监护权之后的法律监督、社会监管等空白。

今年全国检察机关社会治理类优秀检察建议评比中，璧山区检察院基于该制度提出的剥夺监护权检察建议，被评为全国检察机关社会治理类优秀检察建议。

最高检对此评价：“检察机关在办理刑事案件中，能够做到刑事追究与民事维权并重，切实加强未成年人保护，是对民法典特殊监护规定的生动实践。”

《中华人民共和国民法典》虽已经全国人大通过，但正式施行是2021年1月1日。这也就意味着，最高检对该案的评价具有超前意义。

疫情期间，璧山区检察院检察官看望因父母被剥夺监护权而暂时生活在福利院的孩子。（璧山区检察院供图）

亲生母亲拒养儿子 被法院依法剥夺监护权

“当严重失职的父母拒绝抚养孩子时，检察机关必须担负起应有的职责。”12月1日，璧山区检察院二部副主任张瀚尹回忆协调第一起剥夺监护权案中孩子的抚养问题时，依旧心绪难平。

今年4月23日，一场汇集璧山区民政、检察、法院、公安、司法、乡镇等单位的特殊协调会，在璧山区民政局召开。

协调会气氛异常凝重，会议主题是关于一名男童王欣童（化名）安置等系列问题。年仅10岁的王欣童并非孤儿，却是“事实孤儿”。

原来，去年9月23日，一名毒贩在被收监时，突然声称自己儿子手臂骨折无人监护。

张瀚尹紧急核实，发现这个叫王欣童的男孩与该罪犯并无血缘关系。孩子生父早年去世，其母王兰（化名）2017年以“送养”为名将王欣童交给这名毒贩。

再寻王兰，张瀚尹发现一年前她也因犯罪被收监，且这位母亲长期无业、无固定居所、吸毒、患艾滋病。

检察院联系福利机构暂时安置王欣童。今年3月7日王兰刑满释放，却拒不抚养儿子。彼时刚过完自己10岁生日的王欣童，就此沦为“事实孤儿”。

协调会上，璧山区民政局和王兰原户籍地福禄镇政府介绍，王兰出狱后居无定所，且经过工作人员反复做工作也不愿抚养儿子，而儿子王欣童也害怕与母亲相处。

“现在哪怕强制王兰履行对王欣童的监护责任，也无法改变孩子的困境。”与会者的一句话，让所有参会人一度陷入沉默。

最后经参会各部门反复协商，确认在各种方式都无效的情况下，建议启动依法剥夺王兰监护权的司法程序。

剥夺监护权只是开始 破解孩子未来成长难题才是重点

“真到着手启动剥夺监护权司法程序时，我们才发现困难重重。”张瀚尹说，与其他案件不同，办理剥夺监护权案件是一项牵涉众多领域的系统工程。

司法层面之内，需确认王兰是否已达被剥夺监护权程度，还须逐一落实具有王欣童监护资格的主体，如果仍旧没有，就需要适格主体来承担监护义务。

司法层面之外，无论由谁监护孩子，都须考虑其健康成长、教育、医疗，以及随之而来的居住地、资金等庞杂的问题。

“这一系列问题远远超出法律范畴，涉及伦理、道德、教育等方方面面。”璧山区检察院检察长孟卫红拿到该案系列报告后，深感棘手。

事实上，从1986年第一次被纳入《中华人民共和国民法通则》以来，剥夺监护权就已经被纳入多部法律，但囿于种种原因，这项旨在保护未成年人合法权益的法律条款“沉睡”近30年，直到2015年我国才出现首例剥夺父母监护权案例。

此后，因后续监护体系尚不完善，全国范围内剥夺监护权案例依旧很少，各地法院在判决剥夺监护权案件时都十分谨慎。

孟卫红深知，针对那些完全丧失责任心的父母，剥夺监护权是唯一能有效保护孩子的手段。但剥夺监护权一直难以落地的根源，是未成年人抚养和教育等问题，这并非简单的法律条款能解决。

鉴于此，孟卫红深度介入该案，先后协调民政、乡镇、公安等部门，提前做好王欣童的安置工作。

7月22日，璧山区民政局向法院申请撤销王兰监护人资格，璧山区检察院支持起诉。8月18日，璧山区法院依法判决撤销王兰监护人资格，指定璧山区民政局为王欣童监护人。

“剥夺监护权只是开始，远非结束。”张瀚尹说，实际从办理该案时，检察机关就在酝酿如何破解未成年人后续保护难题。

保障与处罚并行 探索构建未成年人后续监护体系

就在审理剥夺王兰监护权一案时，另外一起高度类似的案子引起了孟卫红的注意。

年仅3岁的赵莎莎（化名）是一个非婚生女孩，出生不久曾被生母钱莉（化名）“送养”他人，后又被生父赵军（化名）寻回抚养。今年1月，生父因贩毒被捕，同样吸毒的生母也不知所踪。

璧山区检察院寻找到钱莉，但其不仅不愿抚养女儿，甚至连为女儿上户口也不配合，导致孩子无户籍、无医保。

两起惊人相似的案件，两个孩子都有直系亲属却沦为“事实孤儿”。孟卫红意识到，亟须有更切实可行的制度措施，为未成年人撑起一把监护伞。

“因两起案件时间较为接近，所以我们在办案中，就在同步酝酿起草剥夺监护权有关细化制度。”张瀚尹回忆。

为最大限度地延伸未成年人保护领域，彼时尚在酝酿之中的制度，就确定了长达46字的文件名——《关于剥夺不履行或怠于履行抚养义务的未成年人父母监护权暨解决监护缺失未成年人抚养问题的工作办法》（下称《办法》）。

剥夺监护权制度真正的难点，也恰是司法程序外的未成年人安置抚养问题。

国务院儿童工作智库专家、重庆市法学会少年法学研究会会长、西南政法大学教授高维俭认为，我国剥夺监护权条款之所以近30年才判决首个案例，主要难点就在于剥夺监护权之后，未成年人后续监护体系的缺失和不完善。

璧山区检察院等部门出台的《办法》，从名称上显然就把构建后续监护体系作为这一探索性制度的重要组成部分。

《办法》分“制度编”“责任编”和“保障编”三部分，但“保障编”却占据了一半篇幅。

“保障篇”涉及到监护人被剥夺监护权后，未成年人未来生活、学习等方方面面的保障制度构建。这项庞大的系统工程，绝非检察机关可包揽，而是需要多部门、多体系的合力协作。

看护、成长、教育 联合民政“兜底”孩子健康成长

“作为民政部门，保护未成年人合法权益和健康成长，我们责无旁贷。”璧山区民政局相关负责人在接到璧山区检察院的意见征集后，当即表达全力支持的态度。

事实上，2015年由最高法、最高检、公安部和民政部联合印发的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》，首次明确民政部门可作为适格主体申请撤销监护人资格。

璧山区民政局副局长荣莉表示，民政部门一个重要职责就是开展儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助等工作。但因权责所限，面对拒不履行监护职责的父母，以及认定“事实孤儿”身份等系列难题，民政部门却无能为力。

但司法部门的介入，则系统性解决了民政部门在儿童监护权转移、救助方式等方面面临的一系列困扰。

此后，璧山区民政局与检察机关联合细化民政部门承担的职责，即依法判决由民政部门担任监护人后，民政局负责实行一对一看护，使未成年人和看护人员能够建立长期、稳定的相互信任关系，后续安排未成年人到氛围融洽、关系和睦且得到未成年人认可的家庭进行寄养，安排适龄未成年人就读幼儿园、学校，接受正规教育，并为未成年人购买必要的社会保险等。

“坦率地说，没有民政部门的‘兜底’，剥夺监护权很难真正实施。”《办法》起草者之一、璧山区检察院二部检察官助理颜桂元认为，唯有妥善解决好未成年人抚养、教育等各方面问题，剥夺监护权制度才能切实起到保护未成人的作用。

让失职父母付出应有代价 剥夺监护权制度亮出刚性制约底线

令人意外的是，璧山区三部门在联合制定《办法》的过程中，璧山区检察院再次接到一起父母拒绝抚养未成年子女的案件。

“一年内出现三起类似案件，这让我们警省，剥夺监护权制度若无强有力的惩处手段作支撑，反而极可能助长不称职父母进一步的遗弃、虐待等行为，会起到反作用。”孟卫红敏感地意识到，《办法》仍缺乏一项法治闭环措施，即被剥夺监护权的失职父母，本应承担的责任不应无条件转移。

此后，《办法》纳入一项重要条款，即“被剥夺监护权的父母，子女不再履行对其赡养、扶助义务，但不免除其对未成年子女的抚养、教育义务。”

同时，被剥夺监护权的父母，须按时向民政部门支付生活费、教育费、医疗费等未成年人成长所必需的费用。

拒不支付或怠于支付的，民政部门应向人民法院提起诉讼，检察机关支持起诉；对于经法院判决仍拒不支付的，应当申请强制执行，并依法纳入社会征信体系。

这一条款立即被用于实际案例。

7月17日，璧山区民政局起诉要求赵军、钱莉支付抚养费，璧山区检察院支持起诉，要求已被剥夺监护权的二人，支付其未成年子女赵莎莎每月抚养费1404元及已产生的医疗费249.28元，并据实支付其后的医疗费、教育费。

在办理赵军、钱莉一案中，璧山区检察院认为钱莉对其女儿赵莎莎负有抚养义务而拒绝抚养，涉嫌遗弃罪，于9月23日向璧山区公安局发出线索移交函，请公安机关依法处理。

10月1日，璧山区公安局下达立案决定书，依法决定对钱莉遗弃案立案侦查。

因该案在当地有一定影响，消息传开后，当地居民拍手称快。一位老者听说此事后情绪激动地表示：“就要让那些遗弃子女的父母知道，法律是铁打的！”

剥夺监护权目的在于实现更有效监护

□饶思锐

璧山区法院在今年剥夺了三个家庭严重失职父母对孩子的监护权。在司法实践中，璧山区检察院联合民政、公安等部门，在全国率先出台了《关于剥夺不履行或怠于履行抚养义务的未成年人父母监护权暨解决监护缺失未成年人抚养问题的工作办法》，此举对于解决剥夺父母监护权后孩子后续监护问题、切实保护未成年人权益，具有十分深远的意义。

长久以来，个别父母将子女视为自己的私有物、附属品，肆意呼来喝去，打骂苛责，甚至虐待遗弃，旁人加以规劝，就以这是自己的家事为由，叫旁人不要多管闲事。在很多时候，旁人也理所当然地认为这是别人私事，外人不容置喙。但怎么抚养孩子、怎么教育孩子，真的只是一个家庭的私事吗？

虽说父母的监护权天然具有，但并不意味着父母可以对孩子肆意妄为，其权利也不是一成不变的。相关法律对此早有规定，对于不合格父母的监护权是可以予以剥夺的。然而，剥夺不合格父母监护权后，又该如何让孩子获得更有效的监护？相关问题不仅制约了剥夺监护权的司法实践，也阻碍了后续监护权的转移。

骨肉分离，是情非得已；转移监护，显法外温情。要知道，剥夺不合格父母的监护权很容易，但剥夺监护权不是目的，实现更有效的监护才是目的。如果没有配套的解决方案，就将父母监护权一剥了之，那不是保护孩子，而是对孩子的极度不负责任。只有系统性思量，妥善解决随之而来的问题，才能不负法律初衷。璧山区检察院民事维权与刑事追究并重的相关实践，并不是僵化地执行某一法条，而是本着未成年人利益最大化的立场，妥善解决了剥夺监护权后的善后事宜，其意义不仅在于填补了一系列剥夺监护权之后的法律监督、社会监管等空白，更在于切实加强了未成年人保护，生动践行了民法典中的特殊监护规定。

“法律之明了，不尽在其条文之详尽，乃在其用意之明显，而民得其喻也。”尽管上位法中只有剥夺监护权的相关条文，而无转移监护权的具体指南，但其保护未成年人最佳利益的用意不言而喻。只有相关部门携手合作，对每一个具体案例都具体问题具体分析，坚持保障与处罚并行，探索构建、完善未成年人后续监护体系，对相关未成年人监护权实行动态管理，才能妥善解决好未成年人成长过程中各方面基础性工作，破解相关未成年人面临的成长难题。

专家访谈>>>

发挥司法智慧和社会智慧 让未成年人获得妥善监护权最佳利益

——专访国务院儿童工作智库专家、西南政法大学教授高维俭

□本报记者 陈波

《重庆日报》：剥夺监护权旨在保护未成年人最核心的监护权益，此前为何会在长时间里都没有真正的司法实践？

高维俭：一方面，未成年人依法享有获得妥善监护的权利，这不仅是未成年人健康成长的精神方面的需要，包括安全感的获得、爱与被爱的亲情关怀、文化教育、品德养成等，还是未成年人健康成长的经济或物质保障，因而监护制度的设计具有显著的顺位性，即首选父母的监护，其次为其他血亲的监护，再次为相关社会组织的监护，最后以国家（政府）监护为兜底。另一方面，剥夺监护权的强力措施从来都不是解决未成年人监护困境的首选，而是在不得已的情况下方才适用的措施。

《重庆日报》：剥夺监护权制度得到切实执行的关键点在哪？

高维俭：剥夺监护权的法律程序启动之前和之中，相关机构或人员需要在儿童最佳利益原则的指导下，重点考虑如下两个问题：其一，原监护人客观的监护能力和主观的监护意愿是否已经无以为继或难以为继，无法或难以补足完善；其二，如何基于未成年人监护的顺位以及儿童最佳利益原则，妥善落实该未成年人的监护人，并保障其监护条件。

《重庆日报》：璧山区检察院出台的剥夺监护权细化措施制度，还需要注意哪些方面？

高维俭：剥夺监护和落实监护是一个问题的两个基本面，且该问题具有很强的个别性，需要个别化的处理。

即每个案件、每个未成年人的相关情况可能千差万别，唯有秉承儿童最佳利益原则，具体问题具体分析，相关法律不可能给出一定之规，而需要相关机构或人员发挥司法智慧和社会智慧去成就儿童享有获得妥善监护权的最佳利益。

重庆市公共资源交易中心国有建设用地使用权公开出让公告

2020—74

根据国家和重庆市相关规定，经重庆市人民政府批准，重庆市规划和自然资源局决定公开出让以下国有建设用地使用权，并委托重庆市公共资源交易中心负责公开出让交易环节的组织实施。现将有关事项公告如下：

一、基本情况

商住类

序号	宗地位置	地块规划编号	土地用途	土地出让面积（㎡）	总计容建筑面积（㎡）	建筑密度	绿地率	出让年限	出让价款起始价（万元）	竞买保证金（万元）	备注
20159	北碚区蔡家组团F标准分区	F16-1-2/06地块	二类居住用地	31637	≤47455.5	≤35%	≥30%	住宅50年 商业40年 办公40年	185299	37060	1.该宗地总计容建筑面积为449403平方米（住宅280557平方米，商业103542平方米、商务65304平方米）。2.开竣工时间：交地后3个月内开工，开工后3年内竣工。
		F17-1/05地块	二类居住用地	30250	≤45375	≤35%	≥30%				
		F17-2/05地块	二类居住用地	38820	≤58230	≤35%	≥30%				
		F18-1/05地块	二类居住用地	37527	≤56290.5	≤35%	≥30%				
		F19-2-1/05地块	二类居住用地	25070	≤37605	≤35%	≥30%				
		F19-2-2/05地块	二类居住用地	23734	≤35601	≤35%	≥30%				
		F19-1-1/06地块	商业用地、商务用地	38512	≤77024	≤50%	≥20%				
		F19-1-2/06地块	商业用地、商务用地	26792	≤53584	≤50%	≥20%				
		F19-1-3/06地块	旅馆用地	19119	≤38238	≤50%	≥20%				
		小计	/	271461	≤449403	/	/	/			
20160	两江新区龙兴组团K分区	K13-1地块	二类居住用地	22117.03	≤33175.55	≤35%	≥30%	住宅50年 商业40年	103362	20673	1.该宗地总计容建筑面积为190469.43平方米（住宅186238.23平方米、商业4231.2平方米）。2.开竣工时间：交地后3个月内开工，开工后2年半内竣工。
		K14-1地块	二类居住用地	15043.51	≤22565.27	≤35%	≥30%				
		K14-3地块	二类居住用地	11847.79	≤13032.57	≤35%	≥30%				
		K14-6地块	二类居住用地	12926.46	≤15511.75	≤35%	≥30%				
		K15-1地块	二类居住用地	20653.02	≤22718.32	≤35%	≥30%				
		K15-9地块	商业用地	4231.2	≤4231.2	≤35%	≥15%				
		K16-6地块	二类居住用地	16558.7	≤19870.44	≤35%	≥30%				
		K17-1地块	二类居住用地	8881.43	≤9769.57	≤35%	≥30%				
		K18-1地块	二类居住用地	30138.65	≤33152.52	≤35%	≥20%				
		K18-6地块	二类居住用地	14947.49	≤16442.24	≤35%	≥30%				
		小计	/	157345.28	≤190469.43	/	/	/			

备注：土地面积以实测为准。

二、报名期限

2020年12月2日12时－2020年12月22日12时。

三、申请人资格

申请人应具备的竞买资格要求详见竞买须知。

四、出让资料查阅、下载

申请人可在报名期限内到重庆市公共资源交易中心领取出让资料（《国有建设用地使用权公开出让竞买须知》、宗地规划条件、宗地规划附图、《国有建设用地使用权出让合同》（示范文本）以及其他相关文件），也可在报名期限内登录重庆市公共资源交易网（网址：http://www.cqggzy.com），进入重庆市国有建设用地使用权和矿业权网上交易系统（网址：https://td.cqggzy.com/），查阅、下载出让资料。

五、报名方式和程序

本次公开出让的国有建设用地使用权可采取现场报名或网上报名方式：

（一）现场报名：申请人可于报名期限内足额交纳竞买保证金到指定账户，并持报名资料到重庆市公共资源交易中心提交报名申请。经审查通过的，重庆市公共资源交易中心确认其竞买资格。

（二）网上报名：申请人可于报名期限内登录重庆市国有建设用地使用权和矿业权网上交易系统，按规定提交竞买申请，在报名期限内足额交纳竞买保证金，提交报名资料电子档。经审查通过的，重庆市公共资源交易中心确认其竞买资格。

六、交易方式

报名期限内只有1家申请人取得竞买资格的，采用挂牌方式出让；报名期限内有2家以上（含2家）申请人取得竞买资格的，将采用现场拍卖方式出让。

本次国有建设用地使用权公开出让按照价高者得原则确定竞得人。若申请人在拍卖环节均未竞价，竞买保证金最先到账的申请人将确定为竞得人，并以起拍价作为成交价。

七、竞买保证金交纳

（一）现场报名：申请人在持报名资料到重庆市公共资源交易中心提交报名申请前，须在报名期限内交纳保证金至指定保证金账号。

（二）网上报名：申请人在报名期限内登录重庆市国有建设用地使用权和矿业权网上交易系统并提交竞买申请后，交易系统自动生成随机保证金账号。申请人应在报名期限内交纳竞买保证金至随机保证金账号。

（三）竞买保证金可用人民币、港元、美元、欧元、新加坡币、日元支付。使用外币交纳竞买保证金的境内或境外申请人，应选择对应保证金交纳账号，并按保证金到账当日的外汇买入价等值竞买保证金的外币交入外币专用账户。采用外币或境外人民币交纳竞买保证金的申请人需提前与重庆市公共资源交易中心联系，确认交款方式和账号。

（四）保证金账户只接受银行转账或电汇方式，不接受现金或现金汇款，不得代交。

八、联系方式

（一）出让人及联系方式

出让人：重庆市规划和自然资源局。

联系地址：重庆市渝北区龙山街道龙山大道339号，联系人：朱先生，联系电话：023-63878281。

（二）承办机构及联系方式

承办机构：重庆市公共资源交易中心。

联系地址：重庆市渝北区青枫北路6号渝兴广场B9、B10栋，联系人：王先生，联系电话：023-63628117。

重庆市公共资源交易中心

2020年12月2日