把收养行为纳入法制轨道

（全国人大常委会副委员长　　彭珮云

收养法自 1992 年 4 月实施以来，对保护合法的收养关系，规范收养行为发挥了积极的作用。民政、司法等部门为贯彻落实收养法做了大量工作，取得了一定成绩。但是，在实践中也遇到了一些问题。1998 年 11 月九届全国人大常委会第五次会议通过关于修改收养法的决定，适当放宽了收养条件，进一步完善了收养程序。修改后的收养法已于今年 4 月 1 日实施，这对依法做好收养工作必将发挥重要作用。

充分认识收养工作的重要意义和作用

收养法是一部重要的民事法律。它将收养这一民事法律行为纳入法制轨道，使收养子女有法可依，这不仅可以保护当事人的权利，维护合法的收养关系，而且对促进家庭和睦和社会稳定具有重要意义。

收养工作的开展，使那些失去父母和家庭的孤儿、弃婴能够回归家庭，在正常的家庭环境中得到抚育，从而有利于孩子们的健康成长。我国已婚妇女中约有几百万对夫妇不能生育，其中绝大多数愿意有个孩子。通过收养子女，可以使一些不能生育和没有子女又希望有孩子的家庭更加完美。收养工作的开展也有利于弘扬中华民族“尊老、扶弱、助残、爱幼”的传统美德，促进社会主义精神文明建设。一些愿意为孤残儿童奉献爱心的家庭，通

需要全本请访问 www.ertongbook.com

过收养子女实现了他们良好的愿望，也减轻了社会福利机构的负担。根据国际跨国收养有关公约精神，结合我国的实际情况，允许适量的跨国收养，有利于中外民间交往。几年来，一些收养了中国孩子的外国家庭，已成为发展中外民间友好关系的重要力量。实践证明，制定收养法，用法律的形式来规范收养行为，是现代文明进步的体现和要求。

各有关部门要密切配合，依法做好收养工作

收养是变更身份关系的重要民事法律行为，涉及对未成年人的抚养、教育，对老年人的赡养扶助、财产继承等一系列民事关系。贯彻收养法，民政部门责无旁贷，但仅仅靠一个部门是不行的，各有关部门必须积极配合，共同努力，才能保证收养法的贯彻落实。

各有关部门，要在本级政府的统一领导下，认真履行自己的职责，充分发挥应有的作用。民政部门要切实担负起收养登记管理职能。收养登记是建立收养关系的重要法定程序，是一项严肃的法律制度。收养法赋予民政部门依照法定条件对申请建立收养关系的当事人进行审查登记的职责，责任重大。这就要求各级民政部门树立严格执法的意识，认真组织专门从事这项工作的同志系统学习有关收养的法律、法规，不断提高自身素质和执法水平，严格依法登记。对违反收养法弄虚作假的登记人员一经查出，要严肃查处。民政部门还要加强对社会福利机构的监督和管理。在充分利用现有条件，安置、抚育好孤儿和弃婴的同时，严格依法做好送养工作，防止损害被收养儿童的合法权益。公安部门在收养关系依法成立后,要按照国家有关规定为被收养人办理户口,做好外国人收养的子女出国护照的审批工作。要严厉打击拐卖儿童的犯罪活动，严防犯罪分子以收养为名贩卖儿童。如发现收养的

儿童系公安机关正在查找的被拐卖或失踪的儿童，应立即解除收养关系，并将儿童无条件地遣送回原籍。司法部门要认真做好收养法的宣传教育工作，管好收养公证工作，公证机关要根据收养当事人的申请及时办理公证事宜。计划生育部门要抓紧抓好计划生育工作，大力宣传男女平等、生男生女都一样，注意保护合法的收养关系，同时防止有人借收养冲击计划生育。人民法院和人民检察院也要在各自的职责范围内保证收养法的贯彻实施。

加强综合治理，严格查处弃婴行为

弃婴现象在各地不同程度地存在，有些地方还比较突出。从近几年社会福利机构提供的统计数据看，社会福利机构收养的弃婴增长很快，大大超过了无依无靠、无生活来源、无法定义务抚养人的孤儿的人数。弃婴中女婴多，病残儿多。弃婴问题已成为一个不容忽视的社会问题。

全国人大常委会在讨论修改收养法时,对弃婴问题很重视,修改后的收养法在法律责任一章中对遗弃婴儿、出卖亲生子女的行为明确规定了法律责任；刑法对这方面的犯罪行为也专门规定了刑罚，最高可处 5 年以下有期徒刑。但是，由于形成弃婴问题的原因是复杂的，要解决这个问题需要各级政府和有关部门高度重视，动员社会各方面的力量，实行综合治理。

民政部门和计划生育部门要密切配合，依法做好收养弃婴的工作。要认真执行收养法第三条关于“收养不得违背计划生育的法律、法规”和第十九条关于“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”的规定。卫生、公安部门要按照有关规定做好接生、出生登记工作，防止在医院里遗弃女婴和病残儿童。

据有关统计，现在全国共有福利院 1200 多所，平均还达不到

两个县有一个福利院，其中儿童福利院仅有 90 多所，远远不能满足社会实际需要。过去有些地方，特别是交通不便的边远农村，群众捡拾到弃婴不知道哪里有福利院，或距离太远不能送往福利院，这也是形成大量私下“事实收养”的一个原因。地方各级政府要将儿童福利事业列入当地国民经济和社会发展计划，加快社会福利机构的发展。除政府办以外，要动员、鼓励全社会都来关心和支持儿童福利事业的发展，以便为弃婴提供更好的生存保障。

在宣传贯彻《收养法》座谈会上的讲话

民政部副部长　　杨衍银

同志们：

根据彭珮云副委员长、司马义·艾买提国务委员的指示，在新的《收养法》即将实施之际召开这次座谈会,是十分必要的。下面我代表民政部先作个发言。

一、贯彻《收养法》的基本情况

1991年12月29日，第七届全国人民代表大会常务委员会第23次会议审议通过了《中华人民共和国收养法》，这是我国第一部全面调整公民收养行为的法律。《收养法》的实施，对于完善我国收养制度，保护合法的收养关系，规范公民的收养行为，维护当事人的合法权益，发挥了重要的作用。

《收养法》实施以来，在各级党委、人大、政府的领导、重视和支持下，民政、司法、公安、外交、计划生育等部门做了大量工作，主要是：

（一）各部门以《收养法》为依据，认真履行职责，充分发挥职能部门的作用，保证了《收养法》的顺利实施。司法部门依法办理收养公证，为做好收养工作发挥了重要作用；公安部门认真办理被收养人的出证、户籍登记、出国护照的审批，保证了收养工作的正常进行；外交部从外事工作和对外关系的角度，对处理

需要全本请访问 www.ertongbook.com

涉外收养中的有关问题，提出了许多好的意见和建议；计划生育部门采取一系列措施，使“收养不得违背计划生育的法律、法规”的规定落到了实处；民政部门依法办理收养登记 9.1 万余件，其中中国公民收养登记 7 万余件,外国人收养登记 2.1 万余件。除此之外还有一大批经司法部门公证和当事人协议成立的收养关系。

(二)加强了收养法规建设。为了保证《收养法》的贯彻执行，经国务院批准，司法部、民政部联合发布了《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法》,民政部制定了《中国公民办理收养登记的若干规定》及一系列政策性文件，各地根据本地的实际情况，制定了一些地方法规和政策性文件，基本形成了具有中国特色的收养法规体系，使收养工作逐步纳入了法制化的轨道。

(三)积极稳妥地开展涉外送养。1996 年 5 月，国务院领导同志主持召开会议，决定涉外收养工作由民政部主管。根据国务院的决定民政部组建了中国收养中心。由于国务院领导的重视及司法部、外交部、公安部等有关部门的大力支持，涉外收养工作取得了较大的进展。大家的认识逐步统一，部门间的关系逐步理顺，法规逐步健全,工作逐步规范化。《收养法》实施以来,已有 2 万多名儿童送养到国外。从目前的情况看，来我国收养儿童的外国人 90％以上是社会中上层人士,经济条件较好,文化层次较高,我国被收养儿童绝大多数生活在条件较为优越的家庭环境中，受到比较好的抚养和教育。涉外收养增进了中外民间友好往来，得到了国际社会有关方面的赞誉。我国与各收养国建立了良好的合作关系。

总得来看,《收养法》贯彻执行的情况是好的。收养工作的开展，使一大批孤残儿童回归家庭，得到良好养育，同时满足了一大批乐于收养子女家庭的愿望。减轻了社会福利机构的压力。

但是，在贯彻执行《收养法》中，还存在一些问题。主要有两点：第一，对收养条件规定得过严，使一些愿意收养儿童又有抚养能力的人难以收养，一些孤儿和查找不到生父母的弃婴和儿童得不到家庭的温暖，只能由社会福利机构抚养，同时，社会上形成了大量不合法的事实“收养”。比如，1997 年北京对全市公民私下收养情况进行了调查，共走访 15 万户，查出公民私下收养 5615 件。第二，收养程序不统一，原《收养法》对收养关系的成立规定了 3 种程序：一是，中国公民收养查找不到生父母的弃婴和儿童以及社会福利机构抚养的孤儿，向民政部门登记；二是，中国公民收养查找不到生父母的弃婴和儿童以及社会福利机构抚养的孤儿以外的孩子，由收养人、送养人订立书面协议，并可以办理收养公证；三是，外国人在中华人民共和国收养子女，除应当与送养人订立书面协议并亲自向民政部门办理收养登记以外，还必须到指定的公证处办理收养公证，收养关系自公证证明之日起成立。由于收养程序不统一，在实践中产生了一些问题，特别是民间协议成立收养关系，随意性较大，容易造成收养关系不稳定，收养当事人的权益难以得到法律的保护。因此，修改《收养法》是十分必要的。

二、修改后的《收养法》更加符合我国的实际

为了更加合理地确定收养条件，规范收养程序，保护合法的收养关系，最大限度地维护收养当事人特别是被收养儿童的权益，1998 年 11 月 4 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第 5 次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国收养法〉的决定》,对收养法作了必要的修改。

(一)适当放宽了收养条件

第一，放宽了收养社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃

婴和儿童的条件。原《收养法》规定收养人应当无子女，除收养孤儿和残疾儿童外，只能收养 1 名子女。为了使更多的儿童能够得到家庭的温暖，减轻社会福利机构的压力，这次将上述规定修改为“ 收养孤儿、残疾儿童和社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童，不受收养人无子女和只能收养 1名的限制 ”。

第二，降低收养人的年龄下限。原《收养法》规定收养人必须年满 35 周岁，这在世界各国规定的收养人年龄中是比较高的。按照我国《婚姻法》规定的婚龄，未生育子女的夫妻要在婚后 10 多年才有可能收养子女，这不符合人们的一般养育心理。据上海市和北京市对公民私下“ 收养 ”的调查，夫妻双方或一方不满 35 周岁的分别占 56％和 62％。这次修改，从实际出发，将收养人的年龄下限降到 30 周岁。

(二)进一步完善了收养程序

这次修改统一了收养程序，收养应当向县级以上人民政府的民政部门登记；外国人来华收养子女亲自向省级人民政府的民政部门登记，收养关系自登记之日起成立。收养关系当事人各方或一方要求公证的，应当办理收养公证。

此外，修改后的《收养法》还增加和补充了有关保护收养关系当事人，特别是被收养的未成年人的合法权益内容。增加了收养查找不到生父母的弃婴和儿童，办理登记的民政部门应当在登记前予以公告的规定。加大了对遗弃婴儿和出卖亲生子女的处罚力度。

《收养法》修改后，收养条件更加合理，收养程序更加科学，更有利于保护收养当事人的合法权益，保护合法的收养关系。

三、认真学习、宣传、贯彻修改后的《收养法》

收养不仅是一种民事法律行为,而且是造福孤残儿童的儿童

福利事业。通过收养可以使失去父母的儿童，或因某些原因无法随父母生活的儿童,在养父母的抚养教育下,享受家庭的温暖,得以健康成长 ;也可以使那些没有子女的人,得到感情上的慰藉,在年老时得到养子女的照料；同时，还可以满足人们向孤残儿童献爱心的愿望，促进社会主义精神文明建设。因此，收养有利于儿童的抚养教育、老年人的赡养扶助，对收养人、被收养人以及社会都是有益的。由于儿童没有自我保护能力，所以在收养工作中，必须把维护被收养儿童的利益放在首位。《收养法》规定“ 收养应当有利于被收养的未成年人的抚养、成长 ”,联合国《儿童权利公约》也规定 “ 在所有的寄养和跨国收养过程中，应首先考虑儿童的最大利益 ”。这表明无论是国内收养还是涉外收养,都必须充分考虑儿童利益，把一切为了孩子作为收养工作的根本宗旨。

贯彻落实《收养法》需要各有关部门密切配合，共同努力。民政部门是收养的主管部门，但要做好这项工作，需要有关部门的支持。希望各有关部门在各自的职责范围内，继续协调配合，共同做好收养工作。

贯彻落实《收养法》,必须做好宣传工作。江泽民同志在十五大的报告中指出：“ 依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。”九届人大二次会议通过的宪法修正案,也将依法治国写入了宪法。知法、懂法是守法的前提，让广大干部群众了解、掌握《收养法》是依法收养的基础,是宣传贯彻好《收养法》的重要内容。因此，要充分利用报刊、广播、电视等新闻媒体，采取多种形式,宣传《收养法》,把《收养法》的宣传和《婚姻法》、计划生育政策的宣传有机结合起来，通过广泛、深入地宣传，使公民了解《收养法》的基本精神，提高公民的法律意识，增强公民依法收养的自觉性。

《收养法》修改后,民政部门的任务加重了,工作难度增大了，

各级民政部门要充分认识这项工作的重要性，增强责任感，保证修改后的《收养法》的顺利实施：（一）积极协助国务院法制办公室，抓紧完成《中国公民收养登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法》的修改工作。待这两个办法出台后，我们将召开全国性的专门会议，重点研究、全面部署贯彻落实修改后的《收养法》的有关问题，提出贯彻《收养法》的具体意见。（二）组织民政部门的工作人员认真学习《收养法》，做好收养登记人员的培训工作。（三）严格执法，依法做好收养登记工作，从事收养登记工作的同志，要不断提高法律意识和执法水平，严格按照《收养法》的规定办事。（四）加强对社会福利机构的管理，严格依法送养。

同志们，收养工作是一项严肃的执法工作，关系到儿童权益的保护。我们要以强烈的责任感，认真学习贯彻《收养法》，为《收养法》的顺利实施做出应有的贡献。

在《中国公民收养子女登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》颁布实施新闻发布会上的讲话

民政部副部长　　杨衍银

1998年11月4日全国人民代表大会常务委员会通过了《关于修改（中华人民共和国收养法）的决定》。为了保证修改后的《收养法》的顺利实施,规范收养登记行为,经国务院批准,民政部发布了《中国公民收养子女登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》。

一、关于制定《中国公民收养子女登记办法》和修改《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法》的必要性

修改后的《收养法》统一了收养程序，扩大了中国公民收养子女登记的范围，将原来中国公民收养查找不到生父母的弃婴和儿童以及社会福利机构抚养的孤儿须办理收养登记，改为中国公民收养子女须办理收养登记。根据这一修改，有必要制定中国公民收养子女登记的具体办法。

修改后的《收养法》对涉外收养程序作了重大修改，将“收养关系自公证之日起成立”改为“收养关系自登记之日起成立”，收养公证由法定公证改为当事人自愿公证。按照修改后的《收养法》,需要对1993年11月3日经国务院批准,同年11月10日由

需要全本请访问 www.ertongbook.com

司法部、民政部发布的《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法》（以下简称《实施办法》）作相应的修改，进一步规范涉外收养行为。因此，民政部以《中国公民办理收养登记的若干规定》为基础，总结实践经验，依据修改后的《收养法》的有关规定,起草了《中国公民收养登记办法(草案)》(送审稿)。在征求有关部门意见的基础上，起草了《外国人在中华人民共和国收养子女实施办法(修订草案)》(送审稿)。并报国务院法制办。国务院法制办收到民政部的报告后，在进一步征求有关部门的意见、深入调查研究的基础上，会同民政部反复研究、修改，形成了报请国务院审批的《中国公民收养子女登记办法（草案）》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法（修订草案）》。国务院与1999年 5 月12 日批准了《中国公民收养子女登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》。

考虑到华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民在内地收养子女的登记管辖及所需要出具的证件和证明材料的特殊性，根据《中国公民收养子女登记办法》的规定，民政部制定了《华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民办理收养登记的管辖以及所需要出具的证件和证明材料的规定》。

《中国公民收养子女登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》的发布，对于贯彻实施修改后的《收养法》，规范收养登记行为，保证收养工作依法、有序、健康发展，对于保护合法的收养关系和收养当事人的合法权益，特别是保护被收养儿童的权益具有十分重要的意义。

二、关于《中国公民收养子女登记办法》几个主要问题的说明

1. 关于收养登记机关和收养登记管辖

《中国公民收养子女登记办法》根据《收养法》的规定,结合目前绝大多数地方的实际做法，对收养登记的适用范围和登记机关作了规定“:中国公民在中国境内收养子女或者协议解除收养关系的,应当依照本办法的规定办理登记。”办理收养登记的机关是县级人民政府民政部门。”(第二条)

关于收养登记的地域管辖,《中国公民收养子女登记办法》根据收养当事人的不同情况，按照有利于保护被收养人合法权益和有利于登记机关进行审查的原则,规定由社会福利机构所在地、弃婴和儿童发现地、被收养人生父母或者监护人常住户口所在地(组织作监护人的,在该组织所在地)的收养登记机关分别承担不同情况的收养登记。(第三条)

2. 关于收养关系当事人应当出具的证明材料

收养登记机关办理收养登记，主要的依据是收养关系当事人提交的证件和证明材料。收养登记机关就是通过审查收养关系当事人提交的证件和证明材料，确定收养人、被收养人、送养人是否符合《收养法》规定条件的。为此,《中国公民收养子女登记办法》根据收养关系当事人的不同情况，具体列举了收养人、送养人分别应当提交的证明材料。双方提交的证明材料相互制约、相互印证,有利于收养登记机关进行审查,及时发现问题。(第五条、第六条)

为了保证收养的真实性，对收养查找不到生父母的弃婴和儿童的，除要求收养人、送养人分别提交有关证明材料外，还要求收养人提交经常居住地计划生育部门出具的生育情况证明或者无子女的证明。(第五条)

3. 关于出证机关和收养关系当事人的法律责任

鉴于如实出具证明材料是保证收养关系依法登记的前提和基础,《中国公民收养子女登记办法》规定“:为收养关系当事人出

具证明材料的组织，应当如实出具有关证明材料。出具虚假证明材料的，由收养登记机关没收虚假证明材料，并建议有关组织对直接责任人员给予批评教育,或者依法给予行政处分、纪律处分。”（第十一条）“收养关系当事人弄虚作假骗取收养登记的，收养关系无效，由收养登记机关撤销登记，收缴收养登记证。”（第十二条）

4. 关于华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民的收养登记

华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民在内地收养子女的，原则上适用《中国公民收养子女登记办法》。考虑到华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民在内地办理收养登记的管辖同内地居民办理收养登记的管辖有所不同，而且他们需要提交的有关证明材料是由华侨居住国或者香港、澳门、台湾地区的有关部门出具的，与内地居民办理收养登记所需提交的证明材料的来源和形式都有较大区别，《中国公民收养子女登记办法》规定：“华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民在内地收养子女的，申请办理收养登记的管辖以及所需要出具的证件和证明材料，按照国务院民政部门的有关规定执行。”（第十四条）为此民政部规定，华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民在内地收养子女的，应当到被收养人常住户口所在地的直辖市、设区的市、自治州人民政府民政部门或者地区（盟）行政公署民政部门申请办理收养登记。

三、《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》主要作了哪些修改

1. 增加了涉外收养法律冲突的解决途径

在跨国收养中，收养国与送养国的法律冲突是一个普遍存在

的问题。为了保护被收养的我国儿童的权益，《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》在原《实施办法》有关规定的基础上加以补充，规定“外国人在华收养子女，应当符合中国有关收养法律的规定，并应当符合收养人所在国有关收养法律的规定；因收养人所在国法律的规定与中国法律的规定不一致而产生的问题，由两国政府有关部门协商处理。”（第三条）。这样规定，为我国政府有关部门依据我国的收养法律与有关国家磋商，解决法律冲突，提供了法律依据。

2. 增加了涉外收养登记机关的审查职责

修改后的《收养法》对收养关系的成立程序作了修改，规定收养经民政部门登记即成立。为了及时、有效的审查被收养人及送养人的有关材料，《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》规定：送养人应当向省、自治区、直辖市人民政府民政部门提交本人和被收养人的证件和证明材料，由省、自治区、直辖市人民政府民政部门对送养人提交的有关材料进行审查(第五条、第六条)。

3. 将向外国收养人收取的被收养儿童的抚育费改为捐赠

原《实施办法》规定“收养人可以与送养人协商支付被收养人的抚育费。”为了满足收养人支持发展儿童福利事业，向在院孤残儿童献爱心的意愿，《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》借鉴一些国家的作法，将收取抚育费改为捐赠，并规范了捐赠的使用，健全了有关的监督机制，规定“为抚养在社会福利机构生活的弃婴和儿童，国家鼓励外国收养人、外国收养组织向社会福利机构捐赠。受赠的社会福利机构必须将捐赠财物全部用于改善所抚养的弃婴和儿童的养育条件，不得挪作它用，并应当将捐赠财物的使用情况告知捐赠人。受赠的社会福利机构还应当接受有关部门的监督，并应当将捐赠的使用情况向社会公布。”（第

十四条）

4. 对有关涉外收养公证的规定作了修改

根据修改后的《收养法》,《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》将原《实施办法》关于涉外收养公证的规定修改为：“收养关系当事人办理收养登记后,各方或者一方要求办理收养公证的，应当到收养登记地的具有办理涉外公证资格的公证机构办理收养公证。”（第十二条）

四、认真学习、宣传、贯彻执行两个《登记办法》

《中国公民收养子女登记办法》和《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》是规范收养登记的行政法规，是收养登记机关以及收养关系当事人办理收养登记的基本准则。收养登记是法律赋予民政部门的一项重要工作，各级民政部门应当充分认识到这项工作的重要性，增强责任感，认真做好收养登记工作，保证《收养法》的顺利实施：

（一）《中国公民收养子女登记办法》是一部新的行政法规,修改后的《外国人在中华人民共和国收养子女登记办法》与原《实施办法》相比变化较大。因此，各级民政部门要组织有关的工作人员,认真学习两个《登记办法》,掌握两个《登记办法》的立法精神，了解收养登记的规定和要求，严格执行《登记办法》的规定，努力提高执法水平，保证收养登记工作严格依法进行。

（二）各级民政部门要结合当地的实际情况,与有关部门密切配合，广泛、深入地开展宣传活动，使公民了解、遵守两个《登记办法》,提高公民的法律意识,增强公民依法办理收养登记的自觉性。

同时，我也希望两个《登记办法》发布后，新闻单位及社会各界能够继续支持民政部门的工作，采取各种形式，广泛、深入

的宣传这两个《登记办法》,让更多的公民了解与收养有关的法律、法规，使有关当事人能依法建立收养关系，使他们认识到只有依法登记成立的收养关系，才能得到法律的保护。

最后，我代表民政部对大家参加今天的新闻发布会表示衷心的感谢。

需要全本请访问 www.ertongbook.com