

· 中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组办公室 中国青少年研究中心 ·
· 预防青少年违法犯罪专题研究报告(2003) ·

家庭抚养和监护 未成年人责任履行的 社会干预研究报告

郝杰英 鞠青 主编



中国人民公安大学出版社

中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网
中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网 中国社会工作网

家庭监护调查监督 未成年人品行不良的 社会干预研究报告

陈磊 著 陈磊 王磊



中国社会工作出版社

中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组办公室 中国青少年研究中心
预防青少年违法犯罪专题研究报告（2003）

家庭抚养和监护未成年人 责任履行的社会干预研究报告

郝杰英 鞠青 主编

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

家庭抚养和监护未成年人责任履行的社会干预研究报告/郝杰英, 鞠青主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2003. 12

ISBN 7-81087-586-8

I. 家... II. ①郝... ②鞠... III. 青少年保护—研究报告—中国

IV. D922.183.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 115309 号

家庭抚养和监护未成年人责任履行的社会干预研究报告

JIATINGFUYANG HE JIANHUWEICHENGNIANREN
ZERENLUXING DE SHEHUIGANYU YANJIUBAOGAO
郝杰英 鞠青 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

经 销: 新华书店

邮政编码: 100038

印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 1 月第 1 次

印 张: 19.25

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 370 千字

印 数: 0001 ~ 2000 册

ISBN 7-81087-586-8/D·446

定 价: 45.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

本书编委会

主任：杨 岳

副主任：胡增印 郝杰英

委员：（以姓氏笔画为序）

王 军 牛 凯 邓 丽 关 颖

刘玉红 杨 岳 邹丽琴 陈 晨

郝杰英 胡尹庐 胡增印 姜新波

鞠 青

主 编：郝杰英 鞠 青

撰 稿：（以姓氏笔画为序）

王 军 邓 丽 关 颖

刘玉红 邹丽琴 鞠 青

目 录

前 言.....	(1)
一、抚养、监护未成年人的首要责任在家庭	(1)
二、社会干预的必要性	(2)
第一章 家庭抚养和监护责任履行的危机报告	(4)
一、无奈的抚养和监护缺失——抚养、监护责任履行的客观障碍	(4)
1. 没爹没妈的孩子谁来管	(4)
2. 家庭贫困：最大的受害者是孩子	(5)
3. 罪犯子女的悲惨境遇	(7)
二、制造悲剧的“教育”和“关爱”——监护责任履行方法不当	(9)
1. 无形的伤害：监护人品行不端	(9)
2. 给孩子的“最可怕的礼物”	(11)
3. 物极必反：管教过严的恶果	(13)
4. 单亲家庭的教育缺憾	(15)
三、对儿童权益的恶性侵害——抚养、监护责任的盲目背离	(17)
1. 忽视：不作为的严重后果	(17)
2. 狠心父母：幼小生命遭遗弃	(21)
3. 残忍的家庭暴力	(22)

4. 性侵害：父亲的禽兽之举 (24)
5. 童工：少小离家多伤悲 (25)
6. 早婚：断送了孩子的童年 (27)
7. 未成年人的财产权被侵犯 (28)

第二章 救助贫困家庭儿童的现状、问题及对策建议 (30)

- 一、我国目前对贫困家庭儿童的各项救助制度和救助措施 (30)
 1. 以国家和集体为主的救助制度和救助措施 (30)
 2. 以社会团体、民间组织（NGO）为主的救助措施 (35)
- 二、上述救助制度和救助措施存在的问题 (39)
 1. 对生活在贫困家庭的儿童并没有做到应保尽保 (40)
 2. 对农村和城镇贫困家庭儿童的低保救助没有做到一视同仁 (43)
 3. 低保制度缺少针对贫困家庭儿童的具体救助措施 (43)
 4. 救助贫困家庭儿童的多元合作体系尚未形成 (44)
 5. 规范管理的问题 (45)
- 三、对策与建议 (50)
 1. 目前应当大力倡导民间的救助贫困儿童项目 (50)
 2. 商业保险、社会保险改革逐步推进，为儿童保障开辟一席之地
..... (50)
 3. 政府向贫困儿童提供“最低保障”责无旁贷 (51)
 4. 设立基层救助贫困儿童的协调组织 (51)

第三章 指导家庭教育的现状、问题及对策建议 (56)

- 一、我国目前指导家庭教育的现状 (56)
 1. 社会指导家庭教育的形式多种多样 (56)
 2. 接受家庭教育指导的人群日益广泛 (60)
 3. 家庭教育指导工作出现了多种组织管理模式 (60)

二、家庭教育指导工作存在的问题	(65)
1. 家教指导工作没有切实贯彻和落实	(65)
2. 家教指导工作的科学性和有效性存在问题	(68)
3. 缺少法律规范	(70)
三、对策与建议	(74)
1. 把家庭教育指导纳入终身教育体系, 形成纵横交错的家庭教育 指导网络	(74)
2. 加强队伍建设, 实现家庭教育指导的正规化、专业化	(76)
3. 加大家庭教育知识的普及力度, 采取多种方式开展家庭教育 指导工作	(77)
4. 进行家庭教育立法和相关制度建设, 使家庭教育指导工作有法 可依、有章可循	(78)

第四章 监督抚养和监护责任履行的现状、问题及对策建议

.....	(81)
一、我国对有关未成年人的抚养和监护行为进行监督的具体情况	(81)
1. 对遗弃行为的监督	(81)
2. 对暴力和虐待行为的监督	(83)
3. 对性侵害行为的监督	(83)
4. 对侵害教育权、允许童工行为的监督	(84)
5. 对侵犯财产行为的监督	(84)
6. 对其他不利于被监护人行为的监督	(84)
7. 被监护人造成他人伤害时对监护人的责任追究和监督	(85)
二、我国目前对抚养和监护行为的监督存在的问题	(88)
1. 尚未确定适当的监督主体	(89)
2. 家庭内部侵害未成年人权益的案件难以被发现	(91)
3. 社会干预问题家庭的标准不明确	(92)

4. 缺少具体而有效的干预措施	(93)
5. 法律规范零散而缺乏协调性	(98)
三、对策与建议	(101)
1. 对父母行使监护权的监督	(101)
2. 对父母以外的人行使监护权的监督	(105)

第五章 救助脱离家庭儿童的现状、问题及对策建议

(114)

一、社会对脱离家庭的儿童进行救助的具体情况	(114)
1. 对孤儿和被遗弃儿童的救助	(114)
2. 对流浪儿童的救助	(119)
3. 对罪犯子女的救助	(121)
二、对脱离家庭儿童的救助工作中存在的问题	(126)
1. 需要救助的儿童的数量超过了提供救助的机构的收容量	(126)
2. 已有的救助机构普遍面临资金、设备、人力不足的问题	(127)
3. 集体养护造成儿童身心健康和社会适应性问题	(127)
4. 具体工作环节探索和完善问题	(128)
5. 法律法规不健全的问题	(129)
三、对策与建议	(136)
1. 关于救助孤儿和被遗弃儿童	(136)
2. 关于救助流浪儿童	(137)
3. 关于救助罪犯子女	(141)

第六章 建立社会干预体系的总体建议

(144)

一、社会干预的基本原则	(144)
1. 儿童最佳福利原则	(144)
2. 维护和促进家庭的原则	(145)

3. 政府与民间力量相互协调、配合, 鼓励民间参与的原则	(146)
二、针对具体问题的对策和建议	(147)
1. 救助贫困家庭儿童的对策和建议	(147)
2. 家教指导的对策和建议	(147)
3. 监督抚养和监护的对策和建议	(149)
4. 救助脱离家庭儿童的对策和建议	(150)
三、建立儿童福利事务的协调机制, 设立专门的儿童福利工作机构	(151)
 附录1 中国传统法中的亲权和监护制度及其社会干预	(163)
一、中国传统法中有关亲子关系的规范	(164)
1. 从道德规范到法律规范与道德规范并存的演变	(164)
2. 中国传统法中亲子关系法律规范的基本精神和原则	(165)
3. 中国传统法中有关亲子关系的基本内容	(167)
二、中国传统法中的监护制度	(172)
1. 监护制度最早的规范	(172)
2. 监护制度的内容	(173)
三、社会干预的制度和措施	(173)
1. 以国家法司等机关为中心的国家干预	(173)
2. 以家族亲属间的救助为主要辅助的社会干预	(176)
3. 由地方官、绅、商等设立的幼儿慈善机构的社会救助	(177)
4. 收养	(177)
四、结语	(179)
 附录2 西方历史中的亲权和监护制度及其社会干预	(180)
一、古罗马文明中的家子	(180)

1. 家父的至高权力与良苦用心	(180)
2. 完备的监护制度	(185)
3. 收养与认领	(189)
二、文化汇合与发展中的儿童状况	(191)
1. 早期基督教中：默默无闻的儿童	(192)
2. 盎格鲁萨克逊人：各种文化的混杂	(193)
3. 中世纪英国家庭：从儿童到学徒	(194)
4. 16 世纪以来的英国家庭：注重教养	(195)
三、进入工业化时期后欧洲父母子女关系的变迁	(196)
1. 国家力量的强大——亲族制的消解	(196)
2. 家庭职能的限缩——家长权的衰落	(197)
3. 社会形势的发展——子女身处社会	(197)
四、结语	(198)
 附录3 英美国家的监护制度及其社会干预	 (199)
一、美国的监护制度及其社会干预	(199)
1. 绪论	(199)
2. 美国有关儿童监护方面的制度框架	(201)
3. 美国主要的处理儿童事务的机构与组织	(204)
4. 美国干预儿童监护问题的制度与措施	(205)
二、英国的监护制度及其社会干预	(212)
1. 绪论	(212)
2. 英国有关儿童监护方面的制度框架	(214)
3. 英国主要的处理儿童事务的机构与组织	(216)
4. 英国干预儿童监护问题的制度与措施	(216)
三、结语	(220)

附录4 德国的亲权和监护制度及其社会干预 (222)

- 一、绪论 (222)
 - 1. 立法模式 (222)
 - 2. 与儿童和青少年保护有关的政策和法律框架 (222)
- 二、亲权和监护制度 (226)
 - 1. 亲权制度 (226)
 - 2. 监护制度 (229)
- 三、社会干预的主体 (234)
 - 1. 以地方青少年局为主体的政府干预 (234)
 - 2. 以家庭法院和监护法院为主体的司法干预 (236)
 - 3. 以非政府的自愿性社会团体和个人的救助为主体的社会性干预
..... (238)
- 四、社会实践中采用的具体干预措施 (239)
 - 1. 对贫困家庭的干预 (240)
 - 2. 对问题家庭的干预 (241)
 - 3. 注重儿童与青少年的参与 (243)
- 五、结语 (243)

附录5 挪威的亲权与监护制度及其社会干预 (245)

- 一、绪论 (245)
- 二、亲权与监护权的规定 (247)
- 三、机构介绍 (248)
 - 1. 政府部门的纵向分工 (248)
 - 2. 寄养家庭和儿童收养机构 (249)
 - 3. 儿童调查官制度 (250)

四、社会干预的具体措施	(250)
1. 儿童补贴——帮助家庭承担养育费用	(250)
2. 《儿童福利措施法案》——对问题家庭的干预	(251)
五、结语	(254)
 附录6 港澳台地区的亲权和监护制度及其社会干预	(256)
一、香港特别行政区	(256)
1. 监护制度	(256)
2. 儿童服务机构	(260)
3. 社会干预的具体措施	(261)
二、澳门特别行政区	(264)
1. 亲权制度	(264)
2. 监护制度	(267)
3. 社会福利	(271)
三、台湾地区	(271)
1. 亲权制度	(272)
2. 监护制度	(273)
3. “政府”主管机关和未成年人福利机构	(275)
4. 具体干预措施	(276)
四、结语	(279)
 附录7 联合国有关监护及社会干预的建议与规定	(280)
一、联合国的《儿童权利公约》	(280)
1. 《儿童权利公约》的历史沿革及发展	(280)
2. 《儿童权利公约》对监护制度的影响及意义	(281)
二、《儿童权利公约》有关监护和社会干预的一般概要	(282)

1. 《儿童权利公约》的主要内容	(282)
2. 对《儿童权利公约》序言的理解	(284)
3. 《儿童权利公约》的行使原则	(285)
三、《儿童权利公约》解决具体监护问题的有关规定	(286)
1. 解决问题的一般性原则	(286)
2. 对贫困儿童的保护	(287)
3. 对父母教育方式的指导	(289)
4. 对受家庭虐待或忽略的儿童的保护	(289)
四、2002 年联合国关于儿童特别会议对监护制度的建议	(290)
1. 保护儿童的第一防护线是家庭	(290)
2. 脱离家庭的儿童有权利受到特殊保护、救助以及可以替代家庭的 照料	(291)
3. 单独建立增进和保护儿童权利的机构	(292)
后 记	(293)

前言

一、抚养、监护未成年人的首要责任在家庭

纵览人类历史，家庭是最基本的社会存在形式，它的功能曾一度包括生育、教育和社会化、经济、宗教、情感交流等诸多方面，时至今日，尽管诸如教育、宗教、经济等功能逐渐外化，部分或全部从家庭中剥离出去，家庭功能有所萎缩，但对未成年人的抚养和监护几乎一直是家庭的基本功能，是其他社会设置所无法取代的。这一点已经为国际社会所肯定，《儿童权利公约》中明确规定：“父母或视具体情况而定的法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任，儿童的最大利益是他们主要关心的事。”

中国传统的家族文化更加强化了家庭的这一功能，当前家庭抚养和监护未成年人的责任已经为多部法律所确认。

有关抚养的规定：《中华人民共和国婚姻法》（以下简称《婚姻法》）第21条规定，“父母对子女有抚养教育的义务”。第28条规定，“有负担能力的祖父母、外祖父母，对于父母已经死亡或父母无力抚养的未成年的孙子女、外孙子女，有抚养的义务。”第29条规定，“有负担能力的兄、姐，对于父母已经死亡或父母无力抚养的未成年的弟、妹，有抚养的义务。”

有关监护的规定：《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）第16条规定，“未成年人的父母是未成年人的监护人。未成年人的父母已经死亡或者没有监护能力的，由下列人员中有监护能力的人担任监护人：（一）祖父母、外祖父母；（二）兄姐；（三）关系密切的其他亲属、朋友愿意承担监护责任，经未成年人的父、母的所在单位或者未成年人住所地的居民委员会、村民委员会同意的。”第18条原则性规定了监护人的责任，“监护人应当履行监护职责，保护被监护人的人身、财产及其他合法权益。”

具体而言，关于人身的保护，《未成年人保护法》第8条规定，“父母或其他监护人应当依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务，不得虐待、遗弃未成年人；不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人；禁止溺婴、弃

婴。”《预防未成年人犯罪法》第16条规定，“未成年人擅自外出夜不归宿的，其父母或者其他监护人、其所在的寄宿制学校应当及时查找，或者向公安机关请求帮助。”第19条规定，“未成年人的父母或者其他监护人，不得让不满十六周岁的未成年人脱离监护单独居住。”第20条规定，“未成年人的父母或者其他监护人对未成年人不得放任不管，不得迫使其离家出走，放弃监护职责。未成年人离家出走的，其父母或者其他监护人应当及时查找，或者向公安机关请求帮助。”

关于教育，《未成年人保护法》第9条规定，“父母或者其他监护人应当尊重未成年人接受教育的权利，必须使适龄未成年人按照规定接受义务教育，不得使在校接受义务教育的未成年人辍学。”第10条规定，“父母或者其他监护人应当以健康的思想、品行和适当的方法教育未成年人，引导未成年人进行有益身心健康的活动，预防和制止未成年人吸烟、酗酒、流浪以及聚赌、吸毒、卖淫。”《预防未成年人犯罪法》第10条规定，“未成年人的父母或者其他监护人对未成年人的法制教育负有直接责任。”第15条规定，“未成年人的父母或者其他监护人和学校应当教育未成年人不得吸烟、酗酒。任何经营场所不得向未成年人出售烟酒。”

关于就业，《禁止使用童工规定》第3条规定，“不满16周岁的未成年人的父母或者其他监护人应当保护其身心健康，保障其接受义务教育的权利，不得允许其被用人单位非法招用。”

关于婚姻，《未成年人保护法》第11条规定，“父母或者其他监护人不得允许或者迫使未成年人结婚，不得为未成年人订立婚约。”

关于财产，《民法通则》第18条规定，“除为被监护人的利益外，不得处理被监护人的财产。”

二、社会干预的必要性

尽管家庭承担抚养和监护责任有先天的优越条件，同时也是其不可推卸的法律责任，但是实际情况是，有相当多的家庭因为种种原因，并不能切实履行抚养和监护的责任。

首先，是有心无力的家庭，即因为客观困难导致无奈的抚养和监护缺失。有的家庭父母双亡，未成年的孩子成了孤儿；有的家庭生活困难，父母奔波劳苦也难以让孩子吃饱穿暖，进入学堂；有的家庭父母双双入狱，年幼的孩子流浪社会……这些家庭主观上并没有懈怠责任的故意，但是，客观的事故与困难，让他们无奈于孩子的处境。

其次，是心有力方法不当的家庭，即因为不懂科学方法，对孩子的“教育”和“关爱”反倒酿成悲剧。这种情况是目前我国家庭存在的主要问题。有的父母对孩子娇生惯养，结果“蜜罐子”里泡出的往往是自私自利、没有独立生活能力的“冤家”；有的父母对孩子严厉管教，束缚孩子的自由，结果遏制了孩子的创造力，甚至使之产生逆反心理，叛逆行为；有的父母对孩子采取“放羊政策”，放任自流，不加管教，忽略了孩子的需要；有些父母离异后，利用孩子做武器，在孩子心里培育仇恨，结果使孩子成了婚姻夹缝中的牺牲品……这些家庭主观上也没有懈怠责任的故意，客观上具备抚养和监护的物质条件，也能够投入精力对孩子施以教育，但是，因为不懂科学的教育方法，善良意愿却得不到预期的效果。

再次，是有力无心的家庭，即主观恶意侵害孩子的权益，使得本该是幸福港湾的家庭成了罪恶的巢穴。有的家庭遗弃，甚至残害幼小的孩子，特别是残疾孩子和女孩；有的家长心理变态，对孩子常年施以肉体和精神虐待；有的家长把孩子作为赚钱的工具，本该读书的孩子成了童工……这些家庭完全缺少对孩子权益的尊重，缺少对孩子起码的关爱心和责任感，缺少道德良知和法律意识，本该是最爱孩子的人反倒成了伤害他们最深的人。

基于家庭中存在的上述诸多问题，我们不得不提出社会干预这一主题。家庭中存在的这些问题是他们自身所难以解决的，深陷困境的家长只有无奈，不懂教育方法的家长只有困惑，而恶意侵害孩子的家长则心安理得，甚至逍遥法外，社会作为外界力量的介入和干预在此时此刻已经是必不可少的了。给家庭以支持、救助、指导和监督，是维护家庭功能发挥所不可或缺的，否则，任其发展，问题家庭走出的很可能是问题儿童、问题少年、问题青年，带来的将是盗窃、抢劫、强奸、吸毒、卖淫等一系列社会问题。

因此社会干预是必要的，我们的研究也因此得以开展。作为中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组办公室与中国青少年研究中心联合设立的“预防青少年违法犯罪”专项课题组，我们的任务正是就相关主题开展深入系统的研究。多年的研究经验使我们认识到，预防青少年违法犯罪的首要环节在于为他们提供一个稳定、安全、健康、温馨的家庭环境，我们因此将注意力集中于此，探讨我国目前家庭中存在的隐患和问题。

世界各国以维护儿童福利为宗旨进行着相似的扶助和监督家庭的工作，在我国，这项工作进行得怎样呢？困难家庭是否得到了切实的救助？家长是否得到了教育方法的科学指导？不合格的监护人是否得到了应有的约束和制裁？我们是否已做得很好，或者可以做得更好？就这些问题，本书将一一进行分析和阐述，希望能够对您有所裨益。