

论我国收养制度改革

——基于“非亲属”落户困境的视角

■ 陈容香

摘要 本文基于基层户籍管理实践，聚焦于被捡拾儿童以“非亲属”关系落户所折射出的事实收养合法化困境研究发现，公安机关为此类儿童办理“非亲属”落户，虽解决了其户口与基本权益保障问题，但因法律身份缺失，易导致家庭长期面临身份认同模糊、监护人行使权利受阻及财产继承无保障等多重风险。究其根源，主要源于合法收养渠道供给不足、评估标准僵化、程序设计与基层现实脱节。应构建以“儿童利益最大化”为核心的改革路径，具体包括建立事实收养转化机制、重构以抚养效果为导向的评估体系、探索监护权司法确认程序等。从而在尊重既成事实的基础上，推动事实收养关系走向阳光化与合法化，实现儿童权益保障与家庭和谐稳定的统一。

关键词 非亲属 事实收养 收养制度改革 儿童权益保护 户籍管理

事实收养，是指未办理法定收养登记手续，但收养人和被收养人已公开长期共同生活，并形成事实上的抚养、教育关系的行为。在解决无户口人员户籍问题的实践中深切体会到，尽管国家法律政策明令禁止私自收留弃婴（下述被捡拾儿童、被捡拾抚养人、被抚养人均指弃婴，捡拾抚养人即指抚养人），但因现实原因复杂，以私自收留这类儿童为表现的民间事实收养现象仍广泛存在，屡禁不止。在此背景下，公安机关为保障儿童最基本的落户权益和生存发展需要，不得不依据现有规定，将大量被抚养人

以“非亲属”关系落户至抚养人家庭户籍中。这一做法虽解决了户口“从无到有”的迫切问题，但却易引发一系列更为深远的法律与社会困境，包括身份认定模糊、双方权益保障缺失，以及家庭伦理与社会道德层面的新挑战。这些问题亟待上级部门高度重视，并从根本上探索系统性解决方案。本文立足基层实际，坚持“儿童最大利益”与维护家庭和谐稳定的原则，旨在剖析我国民间事实收养所面临的法律政策困境与现实成因，并据此提出合法收养制度的改革建议。

作者：福建省宁德市周宁县公安局礼门派出所所长、一级警长

一、我国收养行为法律适用和政策法规规定的历史沿革

（一）法律适用

我国 1992 年 4 月 1 日起实施的《中华人民共和国收养法》（以下简称《收养法》）首次对收养关系的成立作出了系统规定。该法第十五条确立了“双轨制”的成立程序：对于收养查找不到生父母的弃婴、儿童以及社会福利机构抚养的孤儿，必须向民政部门办理登记，登记是此类收养关系成立的法定要件；而对于其他情形的收养，则以收养人与送养人订立书面协议为成立要件，办理登记并非强制性要求。由此可见，在 1992 年《收养法》的框架下，民政部门登记尚未成为所有收养关系成立的普遍要件，其适用范围具有特定性。

1999 年 4 月 1 日经修订实施的《收养法》确立了以登记作为收养关系成立的一般原则。其第十五条明确规定：“收养应当向县级以上人民政府民政部门登记。收养关系自登记之日起成立。”也就是说，自 1999 年修订后的《收养法》施行之日起，原则上未经民政部门登记，收养关系不能成立，这标志着我国正式确立了以“登记成立主义”为核心的收养制度。

为配合收养登记制度的实施，民政部于 1999 年 5 月 25 日颁布《中国公民收养子女登记办法》（2019 年修订），对收养登记的申请、审查、公告、办理等具体程序作出了详尽规定，确保了登记制度的可操作性。

2021 年 1 月 1 日起实施的《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）进一步巩固并完善了以国家监督为主导的收养登记成立主义模式。首先，其在第一千零九十三条和第一千零九十四条明确了收

养关系的实质要件，分别规定了可以被送养的未成年人范围（包括查找不到生父母的未成年人、丧失父母的孤儿、生父母有特殊困难无力抚养的子女）以及送养人的范围（包括孤儿的监护人、儿童福利机构、有特殊困难无力抚养子女的生父母）。继而，第一千一百零五条确立了登记作为收养关系成立的形式要件，明确规定“收养关系自登记之日起成立”，并针对查找不到生父母的未成年人设置了公告前置程序和收养评估的强制性要求。这些条款共同构成了更为严密的法律框架，体现了国家公权力对收养行为从资格审查至最终确认的全过程监督，旨在最大限度保障被收养未成年人的合法权益。

为进一步落实全新的法定要求，民政部于 2021 年同步实施了《收养评估办法（试行）》，建立了统一的评估标准和 workflows，对收养申请人的抚养、教育、履约等能力进行全面评估，标志着我国收养审查进入了实质化阶段。

在收养制度的法律体系发展进程中，2021 年 6 月 1 日实施的《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未成年人保护法》）起到了夯实底线保障的关键作用。县级以上人民政府及民政部门应当设立未成年人救助保护机构、儿童福利机构，负责对生活无着的未成年人承担临时监护和收留抚养职能，从而构建起国家监护兜底的基本保障体系，为无法通过收养回归家庭的未成年人提供了最终归宿。与之相配套，民政部《家庭寄养管理办法》作为早已实施的配套规章，对无法立即收养的未成年人提供了另一种法定抚养模式的具体规范，明确了寄养、服务与监管要求，确保了未成年人在回归家庭或社会安置过程中的安全与权益稳

定。同时,《未成年人保护法》第五十四条明确规定“禁止非法收养未成年人”,从反向划定了合法收养的边界,与《民法典》中有关收养的程序性规定相辅相成,共同构筑了正反两方面的制度约束,彰显了国家公权力对未成年人权益的全面干预和保护。

(二) 政策规定

回顾我国收养制度的历史沿革,在1992年《收养法》出台之前,司法实践主要依赖于政策性文件进行调整。1984年8月30日最高人民法院《关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见》中,第二十八条规定尤为关键,它确立了“事实收养”的司法认定原则:“亲友、群众公认,或有关组织证明确以养父母与养子女关系长期共同生活的,虽未办理合法手续,也应按收养关系对待。”这一规定充分体现了当时国家对既成事实和社会习惯的尊重与认可。

在我国收养制度从传统的“事实主义”向现代“登记主义”转型的初期,为妥善处理《收养法》实施前已经形成以及现实中大量存在的法律身份不明的“事实收养”关系,司法部于1993年出台了《关于办理收养法实施前建立的事实收养关系公证的通知》。该文件明确规定:凡当事人能够证实双方确实共同生活多年,以父母子女相称,建立了事实上的父母子女关系,且被收养人与其生父母的权利义务关系确已消除的,可以为当事人办理收养公证。收养关系自当事人达成收养协议或因收养事实而共同生活时成立。

2008年9月5日,国家五部委联合下发了《关于解决国内公民私自收养子女有关问题的通知》,要求各地集中处理本行政区域内2009年4月1日之前发生的国内公民私自收养问题。并明确规定:自本通知下发之日起,公民捡拾弃婴的,一律到当地公

安部门报案;查找不到生父母和其他监护人的,一律由公安部门送交当地社会福利机构或者民政部门指定的抚养机构抚养。公民申请收养子女的,应依法向民政部门申请办理收养登记。这一政策的出台,在一定程度上说明,尽管1999年修订的《收养法》早已确立“登记成立主义”,但在其后近十年间,民间私自收养行为仍未停止,导致形成了大量新的、不受法律承认的事实收养关系。国家希望通过此次集中清理、一次性彻底解决在法律生效后持续积累的各类私自收养问题(包括1999年前后形成的存量案例),并以“两个一律”的强制性规定,从根本上扭转局面,确保未来所有弃婴(儿)的处置流程被严格纳入国家监管轨道,杜绝新的私自收养行为再次发生。

2013年5月,国家七部委联合下发《关于进一步做好弃婴相关工作的通知》。该文件规定,公民发现弃婴后,要第一时间向所辖社区居民委员会或村民委员会通报,并依法及时向当地公安机关报案,不得自行收留和擅自处理。对于已私自收留弃婴的个人,若收留人有收养意愿且符合《收养法》及相关法律政策规定的,依法办理收养登记;若收留人有收养意愿但不符合相关法律政策规定的,则应由其常住户口所在地的乡(镇)人民政府、街道办事处动员其将弃婴送交当地儿童福利机构抚养,同时为收留人看望弃婴、奉献爱心、开展志愿服务提供优先和便利条件;若收留人坚持自行抚养又符合家庭寄养条件的,当地儿童福利机构可与其签订家庭寄养协议,并参照民政部《家庭寄养管理暂行办法》进行指导与监管。通知再次明确,严禁任何机构和个人私自收留弃婴,且此禁令自文件下发之日起生效。这说明,尽管国家自2008年起已明令严禁私自收养并

设定了集中处理的最后期限，但并未彻底根除该社会问题。因此，主管部门又不得不面对现实，一方面为已存在的违规行为创设了“动员送交抚养”“家庭寄养”等精细化疏导方案，另一方面也再次严厉重申“严禁任何机构和个人私自收留弃婴”，体现了原则性和灵活性相结合的政策导向。

《国务院办公厅关于印发中国反对拐卖人口行动计划（2021—2030 年）的通知》明确要求，“严厉打击非法收留抚养行为”“整治网络非法送养”“严禁任何形式非法收留抚养”，以及“严厉打击以收养为名买卖儿童的行为”。这表明国家将“非法收留抚养”视为拐卖犯罪链条中的重要一环或潜在风险，并纳入系统性治理范畴。

国家发展改革委、商务部《关于印发〈市场准入负面清单〉（2022 年版）的通知》在其“禁止准入类”清单中明确将“除民政部门设立的儿童福利机构以外的其他组织和个人私自收留抚养孤儿、无法查明父母或者其他监护人以及其他生活无着落的儿童”（第 133 项）列为禁止或许可准入的例外事项。这不仅再次确认了私自收留抚养行为的非法性，更从国家经济治理基础制度层面（即市场准入管理制度）划定了这一社会行为的禁区，凸显出国家对该问题的高度重视与多维监管的态势。

综合上述分析可以看出，我国收养制度的演变，是一部国家公权力不断深入干预、试图将收养行为从“民间私事”转变为“国家监护下的公共事务”的历史。这一过程在规范收养流程、打击拐卖儿童、保障儿童权益方面的成效固然显著，但法律法规与政策的迭代与强化现象本身，却反映出单纯的“登记主义”等刚性规定与复杂的社会现实之间始终存在持续且难以调和的张力。

二、从“非亲属”落户的实践困境窥见收养制度与民间现实的巨大鸿沟

依法登记户口是公民的基本权利。为彻底解决无户口人员这一历史遗留问题，国务院办公厅于 2015 年出台《关于解决无户口人员登记户口问题的意见》，公安部及各省市市政府也相继制定了具体政策。针对被捡拾儿童的户口问题，多数省份通常将其登记为“非亲属”关系。福建省依据《福建省户口居民身份证管理工作规定》第六十九条规定：在抚养人坚持自行抚养并拒绝移送社会福利机构的前提下，若被捡拾儿童与抚养人共同居住生活满三年，可随其以“非亲属”关系落户。公安机关的这一做法，是在不违反国家严禁私自收养刚性制度的前提下，以迂回方式解决了被捡拾儿童最急迫的户口与生存权问题，体现出一定的政治智慧，却意外凸显出国家严禁私自收养的法律政策与民间事实收养现状之间难以调和的深层矛盾。

（一）以“非亲属”关系落户的民间事实收养大量存在，反映出政策执行中面临的现实挑战

“非亲属”落户现象的普遍，折射出民间事实收养关系的广泛存在。数据显示，2015 年至 2025 年，福建省周宁县有 300 余名被捡拾儿童通过“非亲属”方式完成落户，而在宁德市范围内，此类落户人员更高达几千。在网络平台搜索“无户口人员”“入户公告”“寻亲公告”等关键词，可发现全国各地公安机关按规定发布相关公告、征集线索的信息屡见不鲜，最终以“非亲属”关系落户已成为常见处理方式。在实际工作中可以感受到，许多捡拾抚养人与被捡拾儿

童之间虽无法定亲属关系，却长期以父母子女相称、共同生活，并建立起深厚情感，形成了稳固的事实收养关系。然而，与此民间广泛存在的现实形成鲜明对比的是官方登记的合法收养数据。根据民政部《社会服务发展统计公报》统计，2015年至2022年间，全国累计办理的家庭收养约为121197件，其中中国公民收养约为103017件（占比88.5%）。将宁德一市近10年近7000例的“非亲属”落户规模，与全国八年间仅10万余例的合法收养数量置于同一维度观察，合法途径与事实途径之间的数量级差距清晰可见。这一巨大反差表明，严禁私自收养的相关禁令在执行中未能达到预期效果，与民间实际状况存在显著差距。

（二）“非亲属”关系落户的潜在风险

在实际工作中，被捡拾儿童与抚养人之间已形成亲密无间的父母子女、祖孙关系，却被户口本上冰冷的“非亲属”三个字所界定。这种名实之间的割裂，不仅反映出制度与现实的脱节，更隐藏着长远的家庭伦理冲突与法律风险。该类非血缘亲子关系本身具有脆弱性，一旦身份真相在未来被揭开，原本牢固的情感联结可能面临动摇甚至崩塌。

1. 家庭身份认同危机

对抚养人而言，“非亲属”标签，是一种持续性的否定。他们倾尽心血、视如己出，却无法获得法律与社会正式承认，长期处于“名不正言不顺”的压抑与不公之中，形成难以消解的心理负担。

对被抚养人来说，这一身份犹如一颗“定时炸弹”。即便在关爱中成长，一旦知悉非血缘真相，仍可能引发自我认同断裂与归属感崩塌。血缘的缺失易导致心理隔阂，甚至动摇其对家庭的根本信任。实践中发现，正处于高中阶段的被抚养人孙某发现自己

的“非亲属”身份后，行为变得更加叛逆，同时因害怕遭遇老师同学的异样眼光，没有勇气向学校出示户口本。

2. 法律关系保障缺失

被抚养人权益缺乏系统保障。首先是监护权悬置。因户口本上标注为“非亲属”，抚养人在办理如社保、医疗签字等须法定监护人参与的手续时屡屡受阻。例如，抚养人叶某在为被抚养人办理社保时，因关系受质疑而多方奔波；另有抚养人陈某在处理被抚养人交通事故时，也因户口显示“非亲属”陷入窘境，凸显其权益行使之困。其次是继承权缺失。双方无法确定继承关系，若抚养人未立遗嘱，被抚养人不仅难以继承财产，还可能面临抚养人亲属排斥驱离，最终无处可依。三是社会监督缺位。被收养人处于法律保护的灰色地带。因无民政部门正规收养那般的定期回访与监护监督机制，一旦遭遇虐待、遗弃，被抚养人极易陷入孤立无援、救助滞后的困境。四是社会污名化。“非亲属”标签隐含“来历不明”的猜测，易使被捡拾儿童在就学、就业等社会场景中遭受歧视。一抚养人陈某为即将入初中的被抚养人办理入学手续时，因“非亲属”字样遭老师质疑，只得尴尬解释并恳请保守秘密。

抚养人权益同样缺乏保障。首先是赡养期待无法律支持。由于缺乏法定亲子身份，被抚养人并不承担法定赡养义务。因此，抚养人年老的赡养期待缺乏法律支持。即便双方情感深厚，赡养能否实现也完全取决于被抚养人的道德自觉与经济能力，存在显著不确定性。其次是抚养权不稳定。若被抚养人生父母或其他权利人突然出现并提出抚养主张，基于血缘优先原则，原有抚养家庭往往处于法律上的弱势地位。如若抚养家庭分裂发生抚养权争夺等争议，被抚养人与抚

养家庭均可能陷入情感、道德与法律的多重困境。

综上所述，仅解决户口问题而不赋予合法身份，实为治标而非治本。因此，很有必要探索将已形成稳定事实收养关系的家庭纳入合法化路径，使其走出灰色地带，从根本上保障儿童权益，维护家庭和谐。

三、法律政策与现实矛盾的深层成因剖析

当前收养制度与民间实践之间的张力并非单一因素造成，而是社会需求、供给瓶颈与制度设计等多重因素交织形成的系统性困境。

（一）现实需求迫切

“养儿防老、传宗接代”的传统观念与现实中存在的不孕不育、失独等无子家庭状况，共同形成了庞大的潜在收养需求群体。调研发现，许多家庭因信息壁垒对正规收养渠道“知之甚少”，或因感知门槛过高而“望而生畏”。即便提出申请，也有大量家庭因不符合硬性条件而“被迫受挫”。在强烈的情感需求等因素驱动下，部分家庭最终转向私自收养，形成庞大的“非亲属”落户群体。对这一群体的多数人而言，民间事实收养是在正规渠道闭塞后的无奈选择。

（二）公共供给缺失

以福建某地福利机构的调研为例，发现正规收养面临明显的结构性供给不足。福利院内健康、低龄的待收养儿童数量稀缺，与社会巨大需求形成强烈反差，导致“无孩可领”。与此同时，我国部分儿童福利机构仍存在承载力弱、专业水平有限等问题，这不仅影响了照料质量，也降低了生父母或亲属将婴儿送交官方机构的意愿。不少人因非婚

生育、经济困难等原因遗弃婴儿时，出于对机构照料能力的担忧或个人复杂心理，更倾向于将孩子直接送交私人抚养，从而绕过福利体系，加剧私自收养。

（三）治理效能有待提升

现行政策对非法收留采取严格禁止，并为合法收养设置了较高门槛，这在客观上抬高了合法化转轨的难度，阻碍了部分事实收养家庭进入法定程序，影响了整体治理效果的实现。

刚性执法面临现实挑战。基层实践表明，对已形成稳定共同生活关系的事实收养家庭实施强制分离，不仅可行性低，且成本高昂、后果消极。一是直接侵害儿童权益，易对其造成严重心理创伤；二是容易激化社会矛盾，引发当事人激烈对抗；三是耗费大量行政执法资源，最终治理效能却不理想。

“疏”的渠道不畅。现行公共服务体系难以对事实收养家庭提供有效的替代路径和转化机制。福利保障体系与合法收养渠道在资源、容量与服务能力等方面仍存在明显不足，无法妥善承接和消化因事实收养关系解除所产生的突发性和规模化安置需求。

（四）制度设计与现实需求不相协调

《民法典》确立的收养评估制度旨在保障儿童权益，但在实施中，由于制度设计与复杂现实之间存在落差，其执行效果受到明显制约，主要体现在以下两方面：

评估标准刚性过强，难以真实反映“儿童利益最大化”。现行各省市采用的评估办法大多依赖量化评分，偏重考查经济收入、住房条件、学历背景等硬性指标，而对情感支持、家庭氛围及稳定性等软性要素关注不足。这种“重物质条件、轻情感关怀”的倾向，导致不少能够为孩子提供健康成长环境但经济条件普通的家庭被排除在合法收养程

序之外。例如,《福建省收养评估实施办法》要求评估分数达 80 分以上才具备收养资格。实践中发现,许多已形成稳定事实抚养、孩子成长状态良好的家庭无法达到该分数线,无法完成合法登记。这不仅挫伤了这些抚养家庭的积极性,也在实质上偏离了以儿童真实福祉为核心的制度初衷。

程序机制缺乏弹性,阻碍事实收养的合法化转轨。一方面,送养人身份限制与实际状况脱节。《民法典》仅允许三类主体作为送养人,而如“非亲属”等所表现的大量事实收养中的送养人身份缺失,导致家庭必须先将孩子送至福利机构再申请收养,这一流程不仅程序繁琐,还使家庭面临孩子无法被顺利返还的重大风险。另一方面,征求被收养人同意的规定在现实情境中难以落实。依据《民法典》的规定,收养八周岁以上未成年人须征得其本人同意。随着 2015 年以来无户口人员落户政策的推进,如要申请民政登记,许多事实收养儿童已超过八周岁,须被告知非亲生事实并表达同意与否,这对于在情感上已视抚养人为亲生父母、家庭关系稳固的孩子可能造成心理冲击。不少家庭因担心影响亲子关系或孩子心理健康,最终选择维持现状而不申请登记。

现行制度中“先送后收”的操作要求与“征得八周岁以上儿童同意”的刚性规则,未充分考虑事实收养家庭的实际情境与情感状态,缺乏适当的包容机制和转圜空间,导致大量事实收养关系长期滞留于法律边缘。

(五)文化观念与制度理念存在深层冲突

我国现行收养制度建立在“国家监护”理念基础上,强调通过民政登记实现程序合法和政府监督,以期规范收养行为,保障儿童权益。然而,笔者观察发现,该制度理念

与民间长期形成的认知传统间存在张力。社会观念更倾向于认同以血缘、地缘、亲情和熟人信任为纽带的事实抚养,注重既成事实的情感认同和关系互信,而非依赖行政程序的官方认可。这一文化层面的观念差异,是导致许多收养政策在基层实践中遭遇理解不足、执行阻力较大的深层原因。

(六)实践中“儿童利益最大化”原则的执行偏离

尽管“儿童利益最大化”是法律与政策层面公认的基本原则,但在具体执行过程中,该原则常未得到充分落实,往往让位于行政管理的便利性和风险控制需求,主要表现在以下两方面:

政策审慎性与现实复杂性不匹配。现行制度出于防范风险的考虑,设立了严格的经济与背景审查标准,旨在建立保护性的监管机制。然而,在大量民间事实收养的实际情境中,不少家庭未完全满足硬性条件(如经济状况普通、住房有限、学历不高或存在程序瑕疵),却能够为孩子提供情感支持充分、家庭气氛稳定的成长环境。调研显示,这些儿童在既有家庭中身心发展良好,与抚养人建立了深厚的情感联结。若机械执行现有标准,反而可能导致这些已在事实上实现“儿童利益最大化”的家庭无法获得法律承认。

执行手段单一,忽视儿童情感需求。当前对事实抚养关系的处置存在“一刀切”倾向,即“将儿童送交福利机构”和“征得八周岁以上儿童同意”。该举虽程序合规,却可能严重损害儿童心理健康。许多儿童已在长期共同生活中与原家庭建立了稳定的情感依恋和心理安全。强行将其分离,并骤然告知非亲生真相,粗暴打破了其生活的连续性和稳定性,实质上是为满足程序要求而牺牲其最深层的情感利益,最终背离了“儿童

利益最大化”的根本原则。

（七）政策制定的根源性视角偏差

评估僵化、程序复杂与执行异化等现象，根源在于政策设计的基本视角存在偏差。现有制度总体上以防范风险、便于管理和监督为核心，体现出明显的“管理本位”思维，而非真正立足于“儿童利益最大化”的“儿童本位”理念。其结果是，一方面无法回应社会真实存在的收养需求，另一方面也难以吸纳那些经长期实践检验、确实有利于儿童健康成长的事实收养家庭。

“孩子们成长得更好，是我们最大的心愿”，习近平总书记的这句话集中体现了党和国家对少年儿童成长与全面发展的深切关怀。儿童权益保障是儿童工作的重大问题，当前和今后一个时期内，儿童权益保障工作的工作布局是坚持统筹推进儿童权益保障法律法规内部与外部的体系化建设。在此背景下，政策与制度的优化尤须坚守“儿童利益最大化”原则，同时注入更多人文关怀并增强制度弹性。对于已形成稳定抚养关系、且实践证明有益于儿童成长的“非亲属”落户等家庭，制度层面应致力于构建合法的转化通道并提供包容性支持，而非简单忽视或排斥。这不仅是积极回应复杂现实需求的必然选择，更是实现实质意义上儿童利益保护的深刻体现。

四、推动事实收养阳光化与合法化的改革建议

为从根本上化解由“非亲属”落户所折射出的民间事实收养关系潜在风险，并回应大量既成事实及可预见的未来收养需求，建议转变治理理念、创新管理模式，通过简化和优化收养政策，将已形成稳定事实收养关

系的家庭纳入国家法律保护体系，使其走出法律灰色地带。

（一）建立“事实收养”合法转化机制，承认既成事实

建立联合审核机制。建立“事实收养”合法化转化机制是解决存量问题的关键。具体而言，建议由民政部门牵头，联合公安机关，对已在公安机关以“非亲属”关系完成落户的事实收养家庭启动普查与审核，全面掌握底数、精准核实情况。审核应重点围绕以下方面展开：是否已严格排除被抚养人为被拐儿童（以 DNA 信息录入打拐库为必需条件）；抚养人与被抚养人是否形成稳定的共同生活关系（可通过共同生活年限，并结合家庭走访、社区及学校调查等方式综合评估实际融合程度）；抚养人是否存在虐待、遗弃等劣迹行为，以及是否存在抚养权纠纷等。对经审核无异议的家庭，承认其既定收养事实，并纳入正式收养登记流程。

豁免“送交福利机构”前置程序及“征求被收养人意见”程序。家庭是社会化的起点，为成员提供着不可或缺的情感支持与关爱。在收养领域，国际上一个常见的做法是为已形成稳定关系的家庭提供保护性保密措施。无论是许多大陆法系国家还是美国的部分州，都对收养信息保密有明确规定，其核心目的在于免除收养家庭的后顾之忧，确保被收养儿童能在安定无扰的环境中成长——这实质上是“儿童利益最大化”原则在特定情境下的体现。为此，建议对经联合审核认定已形成稳定事实收养的家庭，应采取原则性与灵活性相结合的特殊处理方式。其一，免除“必须先将被抚养人送交福利机构”的强制要求；其二，豁免“征求被收养人意见”的程序。此举可有效消除抚养人因担忧孩子“有去无回”而拒绝办理手续的

核心顾虑，并避免对已融入家庭的被抚养人造成不必要的心理干扰。从某种意义上说，这也是一种基于现实关怀的“善意的谎言”。此类家庭通过审核后，可直接进入收养评估流程。

（二）重构收养评估体系：从“材料审核评估”转向“实际养育效果评估”

改革现行偏向量化打分的评估标准，增强其现实适应性与灵活性，建立真正以“儿童利益最大化”“最有利于儿童成长”及“家庭融合度”为核心的新型评估体系。评估重点应从过度关注经济收入、住房面积、学历等硬性条件，转向综合考察实际抚养能力、情感投入、亲子关系质量、被抚养人身心健康与教育状况等真实养育效果，尤其注重观察被抚养人的情感状态与心理感受。评估过程应摒弃生硬的纸面审核，转为实施动态化、实地化的评估方式，例如通过社区走访、邻里访谈、学校反馈等途径，深入了解家庭的日常生活与情感融合情况。若确认被抚养人是在充满爱与关怀的家庭环境中成长，实际养育效果良好，则应予以评估通过，进入民政收养登记，实现合法化。

（三）构建长期动态监督与指导体系

事实收养家庭通过民政登记实现合法化，并非终点，而是国家将这些实际被收养人正式纳入规范化保护体系的新起点。对于通过此类特殊程序完成登记的家庭，应参照常规收养家庭，设立合理的观察期。期间，由民政部门联合社区、妇联等相关组织，采取灵活、非干扰的方式定期回访，持续跟踪被抚养人的生活与学习状况，并提供必要指导，切实防范虐待、失学等风险，保障被抚养人身心健康成长。

（四）探索设立“监护权司法确认”的过渡机制，实现双向权益保障

推动制度创新，建立行政与司法协同的救济通道。针对实践中存在的隔代收养、继嗣收养等特殊情形（即双方形成祖孙等非父母子女式共同生活关系），或因故暂不具备收养条件，但事实上已形成稳定抚养关系且难以分离的家庭，经民政部门调查评估并出具事实抚养关系确认后，可允许当事人向法院申请司法确认，以获得特定范围的监护权。法院经审查，可通过裁定形式明确监护关系，赋予抚养人在就学、就医等日常事务中的合法监护资格。该机制虽不创设完全收养关系，但能够有效回应被抚养人亟待解决的身份与监护需求，同时为未来主张赡养权利提供依据，实现儿童权益和抚养人责任与权益的“双向保障”。

（五）优化户籍登记关系称谓，突出监护关系的法律确认与人文关怀

在现有户籍管理中，对已合法登记为收养关系的，公安机关可依据相关规定将户口簿中的“非亲属”关系变更为“养父母子女”关系。为进一步体现对事实抚养关系的法律认可与人文关怀，建议对经民政确认抚养关系或司法确认监护权的家庭，允许将户籍关系从“非亲属”变更为“被监护”。此项变更旨在从行政登记层面明确并保障事实监护人的法律地位，是对现有政策空白的重要填补。这样，既是对长期形成的稳定家庭事实的充分尊重，也是有效增强被抚养人的身份认同感与社会归属感，同时体现了行政管理与法治精神的深度融合，无疑是对特殊家庭群体最实质、最有温度的认可。

（六）构建“源头预防与规范管理并重”的长效治理机制

国家在打击拐卖儿童、整治非法送养和私自抱养等方面已建立严格机制并取得显著成效，例如DNA信息打拐库的建设和运

用极大提升了源头治理能力。为从根本上遏制非法收养行为新增、逐步消化既存事实收养问题，应推动治理模式从“侧重打击”向“防管协同”转变，将规范化管理与打拐防非工作深度融合。在国家层面牵头开展专项研究，汇聚公安、民政、司法等部门力量，探索“疏堵结合、标本兼治”的系统方案，尽快出台既坚守儿童权益与安全底线，又具现实操作性与人文关怀的管理制度和措施。通过制度化、规范化疏导合理收养需求，压缩非法行为空间，实现治理模式的长效化与法治化，切实提升法律政策的实效性 with 公信力。

五、关于为捡拾儿童落户及事实收养合法化的答疑解惑

当前存在这样一种质疑，关于公安机关为捡拾儿童依程序落户、民政部门对事实收养予以认定，并将户籍“非亲属”关系变更为“养父母子女”或“监护和被监护”关系是否会助长非法买卖儿童或变相鼓励民间非法收养的关切，简论如下：

（一）正视现实困境，坚持儿童权益优先原则

当前实践中，公安机关确实面临一个现实难题：在为被捡拾儿童办理落户时，尽管要求申请人如实申报并履行了调查程序，但仍难以完全排除申请人隐瞒真实情况（如私自抱养等）的可能性。在现有技术和社会条件下，彻底核实每一名儿童的真实来源存在客观困难。

因此，现行做法是在履行公告、走访、DNA 比对等必要调查程序且无证据表明存在违法犯罪的前提下，依据“有利于未成年人”原则，依法先行办理落户。这实质上是

在无法绝对溯源的情况下，为保障儿童基本权利而采取的一种必要且合理的权宜之策。其核心是在平衡安全风险与儿童权益时，优先防止儿童因无法落户而丧失其作为公民所应享有的基本权利。

（二）现行机制以“防拐打非”为坚实前提，具有强大的犯罪震慑与发现能力

公安机关已建立严格的多环节审查与风险控制机制，包括制作详尽的询问笔录、发布征集违法犯罪线索公告，特别是强制采集被捡拾儿童的生物信息并录入全国打拐 DNA 数据库进行比对。该机制对于排查和打击拐卖儿童犯罪成效显著，构成了“发现—核查—打击”的动态治理闭环。即使个别隐匿情形在落户初期未被识别，后续仍可通过数据库的终身追溯功能使其“浮出水面”。一经查实，公安机关将坚决打击，并依法追究法律责任。因此，程序本身非但不会助长拐卖犯罪，反而是遏制和发现此类犯罪的重要工具。

（三）对部分非法行为发现存在局限，凸显“疏堵结合”治理必要性

必须客观承认，现行技术手段对于双方自愿、无外部报案的非法送养或私自买卖行为，其发现能力确实面临挑战。这类行为高度隐蔽，且当事人常形成利益共同体，难以主动暴露。这反映了治理复杂民间收养问题的艰巨性，也恰恰说明，不能因部分违法行为难以彻底根除，就否定整个保障儿童权益的落户与认定程序的正当性。正因存在此类隐患，才更需通过“疏堵结合”的方式，将事实收养纳入规范管理，从而实施更有效、更持续的国家监督。

（四）关系变更绝非“简单合法化”，而是加强监管的新起点

将“非亲属”关系变更为法律确认的“养

父母子女”或“监护和被监护”关系，并非程序的终点，而是国家强化监督、明确法律责任的新起点。法律确认后，抚养人须依法承担更清晰的责任与义务，其行为也将持续受到法律框架的约束。民政、公安等部门的后续监管也因此更具操作性，这相比于让大量儿童处于隐匿的“非亲属”状态，更有利于保护儿童权益、及时发现并制止违法行为。

（五）拒绝“因噎废食”，坚持“以人为本”的积极治理观

若因担忧潜在风险而拒绝落户或否认事实收养，实为因噎废食。正如一座存在危险的水库，若因担心配备救生设备会助长下水行为而拒绝配备，一旦有人“溺水”（被抚养人沦为黑户或抚养双方陷入权益真空）时，我们只能被动地目睹悲剧发生——这种治理思维既冷漠，更无效。

真正负责的做法是：一方面，明确设置“禁止游泳”警示（即严禁非法收养，严厉打击拐卖与非法送养），加强巡逻宣传（完善源头防控制度），从根本上防止擅自“下水”；另一方面，也须配备救生设备（即为现存事实收养家庭提供合法化途径），救助已“在水中”的生命。

尽管以“非亲属”名义落户是一种权宜之计，却是公安机关经慎重权衡后作出的、体现社会责任感的制度安排。它保障了儿童的基本人权，也体现了程序正义与社会公平。试问，若不允许“非亲属”落户、民政政策亦不调整，民间事实收养就会消失吗？答案显然是否定的。更值得警惕的是，放任不管将导致问题不断积累。应聚焦于如何构建严密完善的审查与监管机制，将既有事实收养纳入规范轨道，同时强化源头治理，杜绝拐卖、非法送养等行为——而非困于“落户是否助长非法”这类缺乏实证的忧虑。因

此，解决问题的方向不应是否定落户与合法化，而应是通过持续完善监管制度、规范收养流程，实现儿童权益保护与打击违法犯罪的双重目标。这正是法治精神在实践中最深刻、最务实的体现。

公安机关以高度的社会责任感，为捡拾儿童点亮了享有户口、避免沦为“黑户”的“第一盏灯”，切实保障了每位公民的基本权利，展现出法治进程中难能可贵的人文温度，更值得称道的是政策中深具现实关怀的细节。在民政部门完成收养登记后，公安机关可应家庭申请，将户口簿中的关系直接登记为“父母”与“子女”，隐去可能带来区别看待的“养”字。这一细微却关键的调整，真切体察了收养家庭对情感认同与家庭尊严的深层需求，不仅是一项行政程序，更是对家庭亲情的温柔护佑。

参考文献：

- [1]联合国大会. 儿童权利宣言 [Z]. 1959. 11. 20. 第1386(XIV)号决议
- [2]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国收养法 [Z]. 1991. 12. 29
- [3]全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国收养法 [Z]. 1998. 11. 4
- [4]全国人民代表大会. 中华人民共和国民法典 [Z]. 2020. 5. 28
- [5]全国人民代表大会. 中华人民共和国未成年人保护法 [Z]. 2021. 6. 1
- [6]最高人民法院. 关于贯彻执行民事政策法律若干问题的意见 [Z]. 1984. 8. 30
- [7]司法部. 关于办理收养法实施前建立的事实收养关系公证的通知 [Z]. 1993. 12. 29
- [8]国家七部委（民政部、发展改革委、公安部、司法部、财政部、卫生计生委、宗教局）. 关于进一步做好弃婴相关工作的通知. 2013. 5. 14
- [9]国务院办公厅. 国务院办公厅关于印发中国反对拐卖人口行动计划（2021—2030年）的通知. 2021. 4. 28
- [10]国家发展改革委、商务部. 关于印发《市场准入负面清单》（2022年版）的通知. 2022. 3. 12
- [11]福建省公安厅. 福建省户口居民身份证管理工作规定. 2021. 11. 8

责任编辑 韩笑尘