

“无户籍”、“没上学”、“街道办不管”、“私自收养”……每个关键词都牵动一个社会之痛

小兄妹跪求葬父的五个反思

本报记者 王梦婕
实习生 许文苗 吴琪

“大嘴100元,小胖50元,厨子100元……”5月底,陕西咸阳街头出现辛酸一幕,一名9岁男孩和4岁的妹妹跪在马路边,祈求好心人捐钱安葬他们病逝的父亲。孩子面前摆着一个放钱的纸箱,身后高桌上摆放着父亲遗照和香炉。但凡有人捐钱,就由一位大人帮孩子记录在一张大大的“爱心捐款”单上。

相比这幕,小兄妹的成长经历也许更令人唏嘘:由于父亲的户口不在本地,母亲为智障人士,家庭贫困,居无定所,小兄妹一直没有上户口,街道办称“没法管”,9岁的哥哥尽管早过了上学年龄,却一直没机会接受义务教育。

此事经媒体报道后,引起极大关注。日前,咸阳市委及民政部门已介入,最新通报显示,母亲的户口将落实,兄妹俩被送往了福利院,下周即将上学。

但与温馨的结局一同抵达的,仍是“户籍”、“流动人口”、“教育公平”等绕不开的话题。“这也许只是个极端个案,但个案解决了,才能出体制。”民政部救灾救济司原司长、北师大壹基金公益研究院院长王振耀向中国青年报记者表示,面对咸阳小兄妹,我们更应反思。

反思一:“无户籍-无权益”连续剧何日休

如果说小兄妹的“遭遇”有个原点,这个原点大概是:父亲蒋全作为一个30年前辗转来到咸阳谋生的重庆人,没有一纸本地户口。

在现有的户籍制度安排下,这意味着,蒋全一家在很多权益上,都会“低本地人一等”。而这也是很多人的“痛”。

“户籍制度本身,没有规定哪些权益与户口相关,但各地政府在公共管理中,只要认为有必要,可以随意把某些涉及公民权益的政策与户口挂钩。”长期研究户籍制度的中国人民大学社会学教授陆益龙这样向记者表示,“本地户籍,目前依然是个人获得各种权益的法律凭证。”

教育、医疗、基本社会保障、就业、居住,乃至购房令、购车令……在本地户口上“捆绑”权益,自我国有户籍始,似乎就是个连续剧。据国家统计局公布的第6次全国人口普查数据,我国流动人口总数已达到2.21亿人,占总人口的17%。今年5月国家统计局的数据还显示,其中的7成已“举家”迁移,一半以上在流入地居住满3年以上,超过9成愿意落户在目前的居住地。

但“无户籍-无权益”不休,这17%中的每一个,都可能继续置身并不美好的连续剧中。

“户口只能作为证明个人身份的权威信息,未来《户籍法》应该明确以‘方便百姓的生活’为原则,不能用‘是否本地户口’作

为获得民生权益的依据。”陆益龙说。

说起来容易做起来难。中国青年报记者了解到,自户籍改革启动始,广东、浙江、山西等地也颇多尝试。它们先后出台政策,规定外来人口在本地居留超过5年的,可以申请落户本地,享受与本地人同等的社会福利。然而,像小兄妹的父亲这样靠修表为生的“非技术人才”,如多数农民一样,并不在被地方政府欢迎之列。新政策伊始,就有沿海发达城市担心,此举会“消耗改革开放的经济积累”、“不利于本地产业的创新升级”。

“由于城市管理成本增加,社会资源不够用,试点往往流于形式,或不了了之。”中国人民大学社会与人口学院重建中教授告诉中国青年报记者,社会福利作为一种资源,其“僧多粥少”的问题一日不解决,连续剧便无法落幕。

反思二:“黑户”等于社会管理“真空”吗

9岁的哥哥自出生起,就跟父母住在咸阳市两区交界处,一个公厕旁的废弃房子里。于是“黑户”,连该区街道办也称“没法管”。

中国青年报记者了解到,作为区一级政府的派出机构,全国共有近千个街道办事处。根据《街道办事处组织条例》,它们的职责是“上传下达”,管理社区事物,组织和兴办社区事业。

其中,做好社区内的社会救助,应该是街道办职责的一部分。但在小兄妹身上,他们却遇到了一个现实尴尬——不在“社区之内”。

“按照1954年的《街道办事处组织条例》,街道办管理和服务的对象,主要是有户籍的本地居民,近年来才添了办暂住证的外来人口。”重建中教授告诉记者,如果兄妹的父亲既没有本地户口,也没办暂住证,“假如街道办不想管,的确能以‘不在管辖范围之内’来推脱”。

但两不靠的“黑户”,就等于社会管理“真空”吗?

重建中教授不这么看。“从公民权的角度说,是公民权大,还是户籍权大呢?”他指出,只要两个孩子属于我国公民,遇到困难,就有权要求政府提供帮助。“总得有人给他们提供基本的服务,比如‘养父’,不管这个提供者是街道办还是居委会。”

目前我国共有多少像小兄妹一家一样的“黑户”?难以统计,但重建中教授认为,“以户籍为基础”的街道办管理思路,仍是50多年前的产物,“该有所突破了”。

“在立法暂时没变的情况下,应该有个‘权益之计’。”他指出,虽然因资源有限,不苛求对街道内的“黑户”与本地居民在福利上“整齐划一”,“但街道办或民政部门,应该对这些‘黑户’有所了解,摸清其大致数量和基本状况,并在需要时帮助联系政府相关部门。”

目前,据咸阳市民政局副局长王安介绍,鉴于蒋全与老人失去联系,在征得其妻子屈美玲姐姐的同意后,小兄妹父亲的后事,由咸阳市救助站参照流浪乞讨人员相关规定予以处理。5月30日,蒋全遗体已送往咸阳市殡仪馆火化。

反思三:救助“准流浪人口”难在哪

咸阳小兄妹一家,由于父亲职业飘摇、居无定所,在咸阳算是“准流浪人口”。而在跪求葬父的新闻曝出前,这家人似乎处于“自生自灭”的状态。

民政部门怎么发现、救助“准流浪人口”呢?说到这个,咸阳市民政局王安副局长却也一肚子苦水。

“对(准)流浪人口,目前国家实行的政策是《流浪乞讨人员救助办法》,以自愿求助、无偿救助为原则。我们设了救助站,一旦求助,可以来站里吃饭、洗澡,愿意返乡的还提供免费车。但主要问题是,自愿到救助站求助的人太少。”王安副局长告诉中国青年报记者。

记者向咸阳市民政局获悉,去年,主动向咸阳市救助站求助的只有600多人次,有些“熟脸”可能一年几次,相当部分仍游离在外。

“资金、人力不是问题,主要是(准)流浪人口的构成比较复杂。”王安副局长表示,“很多以乞讨为谋生手段,由于‘挣得比老家多’,当工作人员劝说他们去救助站时,经常遇到‘怎么劝都不去’的尴尬。”无奈下,咸阳市民政局只有不定期上街,带些棉衣、食物来分发。

“自2003年国务院公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》之后,过去的强制收容站,就变成了如今的社会救助中心。但这一救助体制,目前效果一般。”王振耀院长向中国青年报记者坦诚。

在王振耀院长看来,民间组织介入不够,只靠政府“一条腿”,让(准)流浪人口救助“力不从心”。“大家都认为‘准流浪’有多危险,要消灭它,其实这种观念需要纠正。”他说,“全世界都有(准)流浪人口,只是需要更好的网络来管理,我国的管理还没铺开,不够柔性。”

他告诉记者,很多发达国家对(准)流浪人口“发证”,进行规范管理,由政府 and 民间组织共同介入。“比如说通过登记,知道这一带流浪人口的概况,然后定时、定点供应食品,大家过来排队领,有些还提供住房。”王振耀说,“这样,慢慢地柔性地将这个社会管理起来了。”

反思四:谁来保障“黑户”儿童本地上学

没有户口加上家庭贫困,9岁的哥哥一直没有上学,“适龄儿童却无法受教育”刺痛了很多人的心。

我国《义务教育法》规定,适龄儿童必

须接受义务教育,无关乎户籍。“但在现实中,一些学校和地方政府屡屡让户口超越了法律,对非本辖区户口的儿童入学,采取拒绝和排斥的做法。”陆益龙教授说。

记者了解到,比如,农民工子女要进入本地的公立学校读书,往往会遇到很多“拦路虎”,工作证、身份证、固定住所证明……很多打工父母拿不出来,就只有被拒之门外,到民办小学或打工子弟小学上学。“而如果这些学校都不接收,只有辍学。”21世纪教育研究院副院长、教育问题专家熊丙奇告诉记者。

在陆益龙教授看来,哥哥一直没上学,除户籍外,还有父母的失职和管理的真空。“户口政策不必然导致失学,只要父母尽责努力,向政府和有关部门反映,问题也会得到解决。”他说,“可惜孩子的母亲是位智障人士,无能为力尽责,“这时,义务教育的管理又存在一些真空,就酿成了悲剧。”

目前,小兄妹已被送往咸阳市福利院,上学手续也正在办理当中,但咸阳市民政局王安副局长向记者坦诚,民政部门权限毕竟有限,“更难的是与公安、学校间的协调。”

“在国外,由于秉承‘多一所学校就少一所监狱’的理念,即使是非法移民的孩子,当地的学校也一定要让你上学。”熊丙奇表示,如果政府明知失学事实的存在,却没有做任何事情,就是政府的严重失职。



一方面环境污染事件频发,一方面环保法庭无案可审

环保法庭如何走出“无米下锅”困境

黄涛 本报记者 张文凌

2011年6月的云南省曲靖市铬渣污染事件过去整整一年后,两家民间环保组织针对造成污染的两家企业提起的环境公益诉讼终于有了新进展。据悉,原被告双方日前进行了庭前证据交换。

面对一直以来公益诉讼所遭遇的起诉难、举证难、审理难、执行难的困扰,不少草根环保组织都曾提起公益诉讼,但往往都过不了法院“立案”这一关。此案是国内首例由草根环保组织提起并被法院受理的环境公益诉讼。

民间环保组织当原告首获立案

去年6月的铬渣污染事件发生后,2011年8月,两家环保组织与部分环境公益律师对铬渣污染事件进行了调查。调查发现,2003年12月陆良县环境监测站在对云南省陆良县工业实业有限公司(以下简称陆良化工——记者注)、云南省陆良和平科技有限公司(以下简称和平科技——记者注)的新建项目1万吨铬粉建设项目作建设项目环境影响评价时,该项目产生的“废渣”“主要是生产维生素K3过程中产生的”,“但该废渣全部用于铬粉生产,故该工艺无废渣排放”。

2004年1月7日,陆良县环境保护局签署审查意见:“经研究同意该项目新建,但应注意以下几点:严格执行环保三同时制度;废水必须循环利用,严禁外排,并防止跑冒滴漏渗现象;废气必须做到达标排放;保护周边环境,搞好厂区绿化美化工作;该项目竣工验收合格后方可正式投入生产。”

但是,两被告并没有按照陆良县环保部门的要求,对于生产过程中产生的铬渣全部用于铬粉生产,被告不仅外排废渣,而且已经堆存近15万吨的铬渣。更为严重的是,在该铬渣堆放场下游几十米的南盘江边,有一个养殖场,该养殖场从该段南盘江抽水灌溉铬渣堆放场周边的农田,灌溉的作物包括水稻和玉米。被告对南盘江的污染已经扩大到附近的农田和农民。经陆江委调查组取样分析,在黄泥堡水库、南盘江下桥闸上下游等敏感点水体检出六价铬污染;

被告铬渣堆场范围内,六价铬检出超标。

为此,2011年9月,两家环保组织向曲靖市中级人民法院提起公益诉讼,要求法院判令被告“立即消除危险并赔偿因铬渣污染造成的环境损失(暂定为人民币1000万元,具体金额以司法鉴定评估报告为准)。这笔赔偿款付至第三人(即曲靖市环境保护局)专门设立的铬渣污染环境生态恢复专项公益金账户,在原告等环境保护组织、法院和第三人的共同监管下,用于治理和恢复被告所损害的生态环境。并同时承担原告因本案诉讼和执行而发生的调查取证费、评估鉴定费、聘请专家费等费用(暂定为人民币50000元,以实际发生额为准)。”

公益诉讼中谁作原告更合适

虽然多地规定社会组织可提起环境公益诉讼,但在以往的案例中,获得立案的都是由有关机关、检察院和半官方的环保组织提起的诉讼。

公益诉讼中到底谁作为原告更合适?我国现有诉讼法中将原告资格限于“直接利害关系人”,依据这一原则,环境民事侵害的受害人在很多情况下不能成为适格原告,有专家表示,立法的缺失,原告主体范围的限制,直接影响了环境公益诉讼的发展。

人民检察院成为原告,争议依然较大。赞成者认为,在国家和社会公共利益受到侵害时,作为国家法律的监督机关,检察机关应忠实地维护国家和社会公共利益,震慑环境污染者。在大量公共利益受害无人提起诉讼的现实面前,有义务成为环境公益诉讼的先锋。而且检察机关对某些公益诉讼案件向法院提起诉讼,是世界上最比较通行的做法。反对者则认为,检察机关作为原告与其作为国家法律监督机关的角色存有冲突。对簿公堂有输有赢,检察机关作为法律监督者具有抗诉权,它自己败诉,到底是提出上诉还是抗

诉?在诉讼过程中,检察机关作为原告的身份极易异化为监督者身份。原被告地位不平等和原告身份的异化,容易引发裁判的不公正,影响到法院的中立立场。

2009年,云南省高院和昆明市相关部门出台规定,确定由检察机关、环保部门和有关社会团体提起公益诉讼。在云南高院审结的首例环境公益诉讼案件中,昆明市检察院就是作为支持起诉人的身份出现。

然而,由行政机关作为公益诉讼的原告也备受争议。有司法人士指出,环境行政机关是实施环境保护监督管理工作的法定机关,对本应通过行政执法处理的违法行为主张民事诉讼请求,背离了环境行政机关履行环境保护的职责,身兼“执法者”与“起诉者”双重身份,会产生行政权力和民事权利的混同,导致行政权力的弱化,授予行政机关原告资格,可能导致自身又作为被告被提起诉讼的尴尬情形出现。

在首例云南环境公益诉讼中,昆明市环保局能否作为原告就引来了质疑,但在多次行政处罚无效的情形下,提起诉讼得到了支持。

云南省高级人民法院副院长田成有说:“在行政手段能解决纠纷时,应优先选用行政手段,环境行政机关应在穷尽行政手段后仍不足以保护公共环境利益时才可提起环境公益诉讼。”

昆明市首例环保公益诉讼案后,一些市民希望个人可以作为环境保护诉讼的原告提起诉讼。对此,田成有认为,环境损害具有群体性、流动性、综合性、潜伏性等特征,受害对象的不特定性,应当按照民法诉讼的理念,最大限度地调动社会积极因素。我国非讼传统比较浓厚,司法实践中很少有滥诉,更多是不愿诉、不敢诉、不能诉,过高抬高门槛、苛刻限制不利于推进环境保护。公民既是环境公共利益的权利主体,也是环境保护最直接的监督者,应该赋予其环境公益诉讼权,鼓励公民提起诉讼方式参与环境保护。但是,为防止恶意诉讼、滥诉诬诉,也要有合理的条件限制和程序设置。

“环保基金专户”补助诉讼费用

然而,提起环境公益诉讼还有一道高

高的门槛,那就是环境污染或破坏案件的诉讼标的往往很大,提起诉讼者要缴纳高额的诉讼费用。高额的诉讼费用成本和得不偿失的迟后收益,极大的掣肘了环境司法保护。

“环境公益诉讼的目的是为了社会公共利益,诉讼利益当然归属于社会,最能代表社会环境公共利益的主体,就是建立‘环境公益诉讼基金’。”昆明市环保局一位负责人告诉中国青年报记者,昆明市多年前就建立了“环境公益诉讼救济资金专户”,环保基金的来源,一是以政府公共财政投入为主,二是面向社会公开接受捐赠,三是从环境违法案件的行政处罚款中,从胜诉案件所处的罚金中抽取一定比例预留。救济资金主要用于环境公益诉讼案所涉及到的调查取证、鉴定评估、诉讼费用、环境恢复和执行救济等合理费用。通过专项救济,可以帮助诉讼者解决诉讼过程中资金短缺等困难。

记者了解到,在云南的首例环境公益诉讼案件中,就判决确定将赔偿金430多万元支付给昆明市环境公益诉讼救济专项资金。

“环境民事公益诉讼不是赔偿之诉,而是公益诉讼。”田成有说:“公益诉讼的目的不是使个人受损的利益得到赔偿,而是使不特定的多数人受损的利益得到救济,使被污染和破坏的环境得到补救。原告不能要求被告赔偿任何个人利益的损失,无论是环境损害赔偿还是惩罚性赔偿金,均属公共财产,应当归公,专款专用或者纳入公益基金,由公共机构管理、监督其使用。”

田成有认为,目前有必要调整环境诉讼的案件受理费,对提起环境公益诉讼的公民实行诉讼费缓交。即原告胜诉的由被告方承担全部诉讼费用,原告败诉的可考虑由“环保基金”补助部分合理的诉讼费用。在云南首例环境公益诉讼案中,一审和二审的案件受理费40176.80元,法院均判由被告承担就体现了这样的理念。

破解环境司法保护困局刻不容缓

一位司法界人士指出,目前,刚刚起航的环境公益诉讼面临着大量难题。

最后的高三生活

6月3日,北京,四中501自习室,离大门很近,有时会比较嘈杂,有的学生用运动服盖住头,获得安静的效果。

李飞/CFP

其次,环保体制存在弊端,行政执法力度减弱。按照我国环保体系的体系,上下级之间只是一种工作上的指导关系,环保部门直接受地方政府领导。环保执法很容易受到地方保护主义掣肘,更困难的还在于,环境行政执法的经费不足,装备落后,自动化环境监控能力差,环境执法科技含量低,这在一定程度上也影响了行政执法的效果。此外,执法形式单一,缺乏必要的强制执行。实践中,对于执法过程中必须采取的断电断水、吊销执照、查封拆毁设备等相应措施,往往又不在环保部门的职权范围之内,仅靠环保一家之力难以做到。

这样的局面造成了,被寄予很大期望环境法自设立以来,几乎无案可审,面临“等米下锅”的尴尬,公益诉讼遭遇起诉难、举证难、审理难、执行难的困扰,环保法庭的审判承受着“改头换面”、“换汤不换药”、“专业化不专”的指责。

目前,云南已有3家中级人民法院和16家基层法院成立了环境保护法庭,是全国成立数量最多的省份。司法界人士认为,无论目前司法保护环境如何艰难,环保法庭的成立依然是全国环境司法专门化积累经验的最佳途径。

比如,云南一些法院环保法庭实行的民事、刑事、行政环境司法“三合一”审判模式,不是简单地将传统三大诉讼体制中涉及及环境保护的案件进行糅合,而是基于现实环境发展的考量,有一定的环境案件数量为基础,它有助于解决环境诉讼案件司法标准不统一的问题,克服因涉及的受害人较多、环境专业知识要求高、受害人无法举证等原因引起的诉讼困难。专门法庭的成立,对环境案件的处理尤其是在针对跨区域性的污染问题的处理,发挥了作用。

同时,“成立环保法庭的积极意义在于,在行政职能受限、行政效率不高的情况下,必须借助国家强制力予以司法救济,必须借助专业的司法保障。强调环境司法的专门化也是由环境案件本身固有的复杂性、长期性和隐蔽性等特点决定的。”田成有说:“环境的生态功能、环境损害的认定等都相当专业,对案源、程序、法官水平的特殊要求,决定了环境案件审理必须专业化。”

幼童溺水身亡,责任谁担?

李蕾俊 本报记者 董碧水

一群孩子结伴玩水,其中有人不幸溺亡,这样的悲剧并不少见,但责任由谁承担?浙江省金华市金东区人民法院近日对一起此类案件作出一审判决,受到各界关注。

去年7月22日下午,金华市金东区江东镇年仅7岁的小达由18岁的小■带着,与一群小朋友来到流经相邻村的河边玩耍。一群小朋友在溪中的一处水泥浇筑的拦水坝斜坡处溜滑,见小朋友们玩得开心,按捺不住的小达也加入溜滑行列。最后,小达和另外两个小朋友一起手拉手溜滑,至中途时,一位小朋友因故松手,另一位小朋友和小达相继落入水中。后落水的小朋友被拉上岸,而在岸上的小■听到呼救后,没有施救,小达不幸溺水死亡。

去年10月,小达的父母将小■及一起溜滑的两位小朋友及其家长,还有拦水坝所在的村委会告上法庭,要求各被告连带赔偿死亡赔偿金、丧葬费、误工费、精神损害抚慰金等23万余元。在去年12月和今年4月的两次开庭审理后,金东区人民法院于今年5月10日作出一审判决,判决由小■赔偿原告因儿子死亡的死亡赔偿金、丧葬费总和的20%计49362.50元及精神损害抚慰金1万元。驳回原告的其他诉讼请求。

金东区人民法院认为,小达等3人一起在拦水坝处溜滑,在溜滑过程中,造成小达滑入水中溺水死亡,主要过错在于小达的父母作为监护人没有尽到监护、管理之责。被告小■作为有完全民事行为能力成年人,将小达等无民事行为能力人带至河边玩耍,对小达等负有保障其人身和财产安全的附随义务,而在小达落水后,小■没有及时救助,应承担相应的赔偿责任。

法院最后判决,小达父母对小达的死亡承担80%的责任,小■承担20%。