关于《中华人民共和国收养法（草案）》的说明

　　──1991年6月21日在第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上　　司法部副部长　金鉴　　我受国务院的委托，现就《中华人民共和国收养法（草案）》（以下简称《草案》）作如下说明：　　一、关于制定本法的意义　　收养子女涉及公民的人身关系和财产关系，是一种重要的民事法律行为，而且数量较多。从1981年到1990年的10年间，仅到公证处办理收养公证的，全国就有184691件。随着我国对外开放政策的进一步贯彻实施，外国人要求到中国，海外侨胞、港澳同胞和台湾同胞要求到内地收养子女的也越来越多。　　但是迄今为止，我国仅在《中华人民共和国婚姻法》中规定“国家保护合法的收养关系”，尚未制订收养子女的专门法律，收养关系成立的条件、收养的效力等还没有明确的规定，只有一些部门从本部门工作角度出发，对涉及收养的问题作过某些规定，但这些规定是零散的，不具有普遍的法律约束力。由于没有法律规定，因收养而产生的子女上学、就业、迁移户口、继承财产等许多问题得不到解决。社会上还出现了一些搞假弃婴，以达到多生育子女的现象。一些人甚至利用部分公民急于收养子女的心理，进行拐卖人口、买卖儿童等犯罪活动。1979年恢复公证制度以来，许多收养当事人为了明确收养关系，使自己的正当权益受到法律保护，自愿到公证机关办理公证。一些部门和单位在工作中也要求收养子女的当事人提供收养公证书，以明确其收养关系的合法性。为了适应工作需要，司法部根据婚姻法和户籍管理、计划生育等政策，于1982年制定了《办理收养子女公证试行办法》，对于做好收养子女公证工作，维护正当的收养关系起到了一定作用。但试行办法是办理收养公证的行政规章，不可能对收养的条件、效力、程序等重要法律问题做出规定。因此，公证机关办理收养公证时，许多问题无法可依，难以保障当事人的正当权利，也难以适应涉外收养需要。因此，迫切需要制定一部适合我国国情的收养法律，以利于维护公民的人身权利和财产权利，促进家庭和睦、稳定和社会安定。　　二、收养关系的设立应当履行一定的手续　　收养子女是一种变更人身权利义务关系的比较重大的民事行为，收养关系的设立应履行一定的法律程序。经与有关部门协商，根据我国国情和多年来的实践，应当把公证证明作为收养关系设立的必要条件，以有利于维护公民的权利，预防纠纷、减少诉讼。这样做，符合10年多来公民收养子女一般都到公证机关办理公证的习惯。因此，《草案》规定，收养当事人自愿建立和解除收养关系的，必须亲自到公证处办理公证证明；因收养或解除收养发生纠纷的，当事人可以向人民法院起诉。这样规定明确了公证机关和人民法院的职责，有利于法制的健全和完善。　　三、关于收养关系当事人的条件　　（一）对被收养人年龄的限制。《草案》第五条规定：“收养他人子女，以收养一名不满十四周岁的未成年人为限”。过去一些部门的规定只许收养七周岁以下儿童，特殊情况可以收养成年子女。但对于能否收养八岁到十三岁的未成年人没有作出规定，而在实际生活中，由于各种原因要求收养八至十三岁的人是很多的。许多国家对被收养人年龄都作了限制性规定。根据我国国情，《草案》规定，被收养人限于不满十四周岁的未成年人，这一年龄界限是较合适的。　　（二）收养人应具备的条件。《草案》对收养人应具备的条件，按收养人有无配偶分别规定了不同条件。对于有配偶的人，一般要求：　　1、夫妻双方必须共同收养，一方不同意或未作同意的意思表示，另一方不得单独收养子女。　　2、无子女。无子女是收养子女的一项重要条件，因此《草案》规定夫妻一方无生育能力或婚后五年以上无子女者才允许收养子女。婚后五年以上无子女，是指因生理上的原因或各种疾病引起的不能生育，以及虽有生育能力，但本人不愿意生育的情况。　　3、收养人要有抚育被收养人的能力，包括有抚养和教育被收养人的经济条件、身体条件和教育能力，能够履行父母的职责，使少年儿童健康成长。　　4、养父母与养子女的年龄差距。收养是建立拟制血亲的父母子女关系，因此养父母子女间应有合理的年龄差距。我国婚姻法规定的最低结婚年龄为男二十二周岁、女二十周岁。《草案》规定收养人夫妻双方均与被收养人相差二十三周岁以上，比最低婚龄高一至三岁，符合晚婚晚育的要求。许多国家的收养法规，对收养人与被收养人的年龄差距的规定，一般与法定婚龄相接近。　　（三）送养人。除了被收养人的生父母可以作送养人以外，其他人，如有监护权的亲友，以及民政部门主管的社会福利机构，也可作送养人。送养人不同，应具备的条件也不同。为有利于计划生育政策，《草案》规定生父母作送养人的，不得以送养子女后无子女或子女少为理由再生育子女。养父母确因特殊困难无力抚育养子女时，为有利于儿童的健康成长，《草案》规定也可以送养。为维护父母子女的权利和利益，《草案》对父母均已死亡，以及父母均为无民事行为能力或限制行为能力的未成年人的送养问题，作了限制性规定。　　（四）特殊收养：　　1、无配偶者收养子女。无配偶者是指因未婚、离婚或丧偶而无配偶的人。一些无配偶的人为使自已老有所养，有要求收养子女的。为维护这些人的切身利益，《草案》也对无配偶者收养子女应具备的条件作了规定。　　2、收养继子女。《中华人民共和国婚姻法》第二十一条第二款规定：“继父或继母和受其抚养教育的继子女间的权利和义务，适用本法对父母子女关系的有关规定。”实践中，生父（母）再婚后，如生父（母）先于继母（父）死亡，往往发生继母（父）或继子女不尽义务等纠纷。为减少纠纷的发生，避免因双重权利义务而互相推诿，《草案》作了可以由继父或继母单方收养继子女的规定。当事人可以根据双方意愿和家庭的实际情况，将继子女收养为养子女。收养后养子女与其生父或生母的权利和义务即行消除。这一规定是对婚姻法的补充，有利于家庭关系的和睦、稳定。　　3、弃婴的收养。目前，社会上存在着弃婴现象。与弃婴现象作斗争，保护弃婴，是全社会的责任。经与有关部门研究认为，捡到弃婴后原则上应送民政机关主管的社会福利机构养育，但单靠社会福利机构包揽下来是困难的，应该发挥社会的力量。为此，《草案》规定，经当地公安或民政部门出具证明的，可以由符合收养条件的人收养弃婴。　　四、关于收养关系的解除　　收养子女是变更人身权利义务关系的严肃的法律行为，收养关系成立后一般不得解除。但由于收养关系是一种拟制血亲，可能因各种原因导致收养关系的恶化和事实上的解体，因此，《草案》规定可以解除收养关系，并对收养关系解除的几种情况和形式，以及解除收养后的效力作了规定。　　五、涉外收养　　实践中，一些外国人提出收养中国儿童的申请。为维护我国儿童的利益，《草案》用专章对涉外收养作出了规定。这一章规定了涉外收养关系成立的实质要件，适用被收养人住所地法律，同时不得违背收养人住所地法律。涉外收养关系成立的形式要件，适用收养时的行为地法律。涉外收养的效力适用收养人住所地法律。并规定了被收养人的国籍等问题。　　六、关于华侨回国和港澳台同胞回内地收养子女　　华侨回国收养子女，因涉及到华侨在居住国的利益，《草案》规定参照涉外收养的有关规定办理。港澳台同胞回内地收养子女，不作特殊规定。　　七、关于对本法公布实施前形成的收养关系的确认　　由于过去没有收养的专门法律，没有规定收养关系的成立要履行何种法律手续。为维护收养当事人的利益，促进家庭的安定、和睦，对于本法公布实施以前所形成的收养关系应予承认。一些当事人为避免因收养关系设立时未履行法律手续而出现各种问题，要求补办公证证明的，可以在本法生效后两年内补办收养公证。补办公证证明的收养关系，自当事人达成收养协议，或者自当事人共同生活之日起成立。本法公布施行后，建立收养关系应当办理公证。　　我的说明完了，请予审议。　　全国人大法律委员会　　1991年12月13日