

我国少年家事审判制度的构建

■ 方 芳

(最高人民法院研究室少年法庭工作办公室副主任)

2016年5月11日,最高人民法院召开会议,在全国范围选择108个中基层法院,开展为期两年的家事审判改革试点工作。至此,酝酿多年的家事审判改革拉开帷幕。由于未成年人案件与家事案件理念相通、审判方式相近,此次试点方案提出,试点法院可以根据情况自行确定少年审判与家事审判合并试点或分头试点两种模式,并提出着力打造家事审判与少年审判的强强联合。笔者拟从少年家事审判的机构设置、人员配备以及法律制度完善三个方面,谈一谈对构建我国少年家事审判制度的粗浅看法。

一、我国少年家事审判机构的设置

(一)少年家事审判机构的现状

1984年上海市长宁区法院成立我国第一家少年法庭以来,少年法庭的机构建设得到了长足的发展。目前,全国四级法院均已建立少年审判专门机构或者指定专人审理,共设立少年法庭两千二百多个,组织机构呈现多元化发展格局,有“合议庭模式”、“综合审判庭模式”和“指定管辖、集中审判模式”等。但随着近年来未成年人犯罪案件不断减少,少年民事案件受案范围一直不规范且数量不足,很多少年法庭都不得不审理大量其他案件,少年法庭的地位和作用有被逐渐削弱的趋势。

家事审判改革自20世纪90年代末开始,在一些基层法院进行了尝试。1997年,湖北襄樊市中级人民法院成立了婚姻家庭合议庭,1999年在各基层法院进行推广,四川、河北、北京等省市都有相关的改革举措;2010年3月,广东省高级人民法院宣布在省内7个法院试点组建家事审判合议庭^[1];2012年5月,徐州市贾汪区法院家事审判庭正式成立。可以说,在最高人民法院家事审判改革试点之前,全国家事审判机构以在民庭设立合议庭为主,还有部分少年综合审判庭更名为少年家事审判庭。家事审判改革会议之后,各地法院纷纷成立独立建制的少年家事审判庭。此外,一些省市根据条件,自行开展省内试点工作。家事法庭呈现蓬勃发展之势。

(二)家事法院(法庭)与少年法院(法庭)的关系

从一些国家家事法院(法庭)的发展历史来看,家事法院实际上是从少年法院(法庭)演变而来的。18世纪以后,西方国家少年犯罪的处理理念从惩罚主义、报应主义演变为保护主义,少年司法机构应运而生。少年法院的审理对象,最初主要是涉及少年犯罪的案件,后来逐步扩展到包括少年犯罪在内的少年违法不良行为案件,又逐步延伸到问题少年的家庭,少年法院发展成为独立的家事法院提上了日程。20世纪60年代以后,西方国家出现了大规模创建独立家

事法院的情况,在美国、德国、日本和中国台湾地区,家事诉讼专业化制度都比较成熟。

我国家事审判实践也反映出,由于婚姻危机不能得到及时挽救,引发了未成年人成长环境恶化,逃学厌学甚至违法犯罪不断出现。正是基于全面保护未成年人的现实需要,我国少年法庭从单纯的刑事审判庭发展到少年综合审判庭,不仅审理少年刑事案件,还审理涉及未成年人权益的民事、行政案件。少年审判经过三十多年的探索,取得了令人瞩目的成就,也积累了丰富的经验,积极影响并推动了如今的家事审判改革,二者“强强联合”已成为发展趋势。

(三)少年家事审判机构的发展方向

我国幅员辽阔,经济发展很不平衡,各地司法资源和案件数量差异非常大,因此,设置少年家事审判机构一定要符合国情,因地制宜。

第一,中基层法院的机构设置。绝大多数少年家事案件在中基层法院,中基层法院可以根据当地案件数量、审判力量以及机构设置情况,灵活掌握成立少年家事庭或者分设少年庭和家事庭。案件量大、司法资源较为充足的地区,可以分设少年综合审判庭和家事法庭;案件量小、司法资源不足的地区,则可以成立少年家事庭。在分设少年庭和家事庭的地区,少年法庭受案范围应当维持最高人民法院有关未成年人综合审判庭的受案范围不变,即包括未成年人犯罪案件,受害人为未成年人的刑事案件,涉及未成年人权益的民事、行政案件。而家事法庭则审理确定身份关系的案件及基于身份关系而产生的家庭纠纷,包括婚姻案件及其附带案件、抚养、扶养及赡养纠纷案件、亲子关系案件、收养关系纠纷案件、同居关系纠纷案件、继承和分家析产纠纷案件等。在成立少年家事审判庭的地区,为避免家事审判吞没少年审判的危险,要设立少年综合审判合议庭和家事合议庭,保证少年审判和家事审判的相对独立性;合理分配案件,明确少年合议庭受理未成年被告人、被害人刑事案件以及少年民事、行政案件和部分涉少家事案件,保证少年合议庭的案源,避免少年审判因为案件少被边缘化;同时,在指导和培训中突出少年司法的特色,强化未成年人保护的理念,在家事改革中加强少年审判。

第二,最高人民法院和高级人民法院的机构设置。少年家事审判具有独特的司法理念,是兼具司法、行政和社会色彩的综合审判方式,这些都尚在探索之中,没有完善的制度建设,因此,顶层的设计和引导至关重要。最高人民法院和高级人民法院应当成立独立的少年家事指导机构,统一指导少年和家事审判工作,将少年家事审判理念、工作机制、特色制度自上而下贯彻落实,并及时总结经验,不断推动立法和各项制度的完善。

第三,少年家事法院的未来设置构想。完善的少年司法制度是一个国家司法文明进步的重要标志,其中少年法院是骨干工程。遗憾的是,我国少年法院虽经多方努力推动,却迟迟未能提上日程。笔者认为,在中国设立少年法院是可以期待的目标,因为我国少年法庭三十多年的探索,早已为少年法院的成立打下了良好的工作基础;而国内国际已经形成的未成年人保护的大好环境,也为少年法院的成立奠定了良好的社会基础。当前推动少年与家事案件的整合,尽快形成家事审判和少年审判理念共通、机制协调、资源共享、相互促进的高水平融合模式,更符合国际少年家事司法发展的趋势,也更有利于赢得社会各界的认同和支持。

二、我国少年家事司法人员的配备

少年家事审判不仅仅是审判,还是司法人权保障的重要体现,这一特殊性决定了专业、敬业的少年家事审判队伍尤为重要,他们是做好少年家事审判工作的根本保障。

第一,配备足够的少年家事员额法官。少年家事审判大量的延伸工作,需要更多的司法人力保障,在本轮司法改革中应当为少年家事审判保留足够的员额法官。少年家事审判队伍的建

设,应当以法官员额制和法院人员分类管理制度改革为契机,推进家事少年审判人员正规化、专业化、职业化建设,建立少年家事审判法官的选拔机制,选任熟悉婚姻家庭案件审判业务、具有一定社会阅历、掌握相应社会心理学知识和热爱家事审判的人担任从事家事审判的法官;选拔业务能力强、熟悉未成年人身心特点、热爱未成年人权益保护工作的法官办理未成年人案件。

第二,探索配备各类司法辅助人员。家事少年审判的司法辅助人员除了法官助理和书记员外,还应当包括家事调查员、社会调查员、家事事务员、心理测验员、心理辅导员等。人民法院需要探索各类人员职能清单,建立符合家事少年审判的特殊员额比例标准,还要探索通过引入社工、社会团体工作人员和政府向社会购买服务等方式充实司法辅助人员。定期对从事家事少年审判的法官及司法辅助人员进行包括家事审判、调解技能、心理学等多方面的系统培训,确保家事少年审判团队的适岗性。

第三,积极争取政府和社会力量的支持。少年家事审判机构并非是简单地判断是非的司法机构,其所处理的案件都与社会大众日常生活密切相关,因此,少年家事审判工作需要政府和社会多种力量鼎力支持。人民法院需要推进建立和完善社会联动机制,形成少年家事纠纷处理合力,要强化与公安、检察和司法行政机关的协调配合,加强与民政、妇联、教育、共青团、社区等有关部门的沟通联系,完善联动机制,建立工作网络,加大宣传教育力度,不断提高少年家事审判工作的社会参与程度,齐心协力推进家事少年审判工作向纵深拓展。

三、我国少年家事法律制度的完善

少年刑事司法在我国刑事诉讼法中已有专章规定,并且也出台了配套司法解释,相对比较成熟,而低龄未成年人违法行为的教育矫治和未成年人监护问题则需要完善。同时,家事审判改革刚刚起步,更需要总结经验,推动法律制度完善,以更好地指导家事审判工作。

(一) 未成年人保护相关法律法规的完善

1. 修改未成年人保护法,完善未成年人监护制度

监护制度无疑是未成年人保护的核心内容。全国人大法工委已启动民法典编纂工作,其中,民法总则部分将对监护问题作出修改,但初步草案似乎仍然不够具体,操作性不够强。据悉,全国人大也将对未成年人保护法进行修改。修改未成年人保护法,应当更加明确监护制度的内容,使其更具操作性。具体建议:一是增加政府保护章节,明确民政部门代表政府作为未成年人国家监护的责任主体,同时赋予民政部门一定的执法权。二是明确强制报告义务,明确每个社会成员和单位都有对监护侵害行为的监督和举报义务。三是明确监护人无法履行、无力履行或不能正确履行监护职责时的处理程序和救助方式,2014年两高、公安部、民政部联合发布的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为的意见》已有相关规定,有必要上升到立法层面。

2. 推动低龄未成年人违法行为的教育矫治司法化

当前,低龄少年严重违法案件频发,且许多都是恶性事件,引发社会强烈关注,降低刑事责任年龄的争论也越来越激烈。而现有司法体制对未成年人缺乏应有的管理和矫治,亟须进一步完善。一段时间以来,媒体公开报道的严重校园暴力事件,过半案例由教育机构内部处理,由公安机关处理的事件中,多数也是作为治安案件,实际上涉事学生最终未受到任何实质性惩戒。如何教育矫治这些未成年人,是国家治理的重要课题。

建立健全未成年人矫治干预体系和刑罚替代性措施,对未达刑事责任年龄或行为尚未触犯刑法的未成年人进行矫治、保护,是少年司法体系的重要一环。将未成年人严重不良和违法行为纳入司法程序,构建真正意义上的少年司法,体现司法的预防性、教育性、保护性和人文关怀,

既是保护未成年人健康成长的客观需要,也符合司法规律:一是未成年人严重违法不良行为的教育矫治,与未成年人犯罪的“教育、感化、挽救”结合起来,才能构成少年司法的完整体系,世界许多国家和地区都将少年犯罪和少年违法不良行为纳入少年司法体系,值得我们借鉴。二是司法机关处理此类事件在法理上更有依据,特别是针对未成年人人身作出的矫治和处理决定,本属于司法权的一部分,而行政机关的处罚则会有侵犯人权的嫌疑,特别是长期限制人身自由的决定。三是司法机关的处理更专业、更多元,不必拘泥于行政机关的行政处罚措施,能够满足对少年教育矫治的多样化需求。

建立未成年人特殊处罚体系,妥善处理低龄少年严重不良和违法行为,最重要的是完善收容教养和专门学校制度,并且作为少年司法的转处措施。具体设想:一是明确适用对象。根据未成年人身心特点,收容教养制度适用于10岁以上16岁以下具有严重不良行为或者违法行为的少年。二是明确决定机关。对于少年严重不良行为或者违法行为的案件,由公安机关立案办理,检察机关审查,符合收容教养条件的,移送人民法院裁判。三是明确适用条件。人民法院根据少年行为的严重程度和人身危险性,决定教育矫治的方式:对于少年具有不良、违法行为且监护人有监管能力的,可以决定家庭监管,教育部门、民政部门配合开展家庭教育的指导工作;对于少年有严重不良、违法行为且监护人监护能力不足或者监护失当的,决定送工读学校就读;对于少年违法行为特别严重,人身危险性很大的,决定送专门的收容教养场所执行。四是明确执行场所、执行机关和执行期限。建立专门的执行场所,具体执行工作可以由公安机关负责,也可以由司法行政部门负责;改革并大力发展专门学校,充分利用现有的失足未成年人“观护基地”;执行期限一般为半年至三年;执行应当注重对少年的心理矫治、品行矫正和文化教育。五是完善社会调查制度。公安机关、检察机关和人民法院应当根据需要,对被收容教养少年的社会背景、成长经历、生活环境、实施违法行为前后的表现等进行调查,形成调查报告,为科学的收容教养决定提供参考。

(二)家事程序法的制定

随着家庭纠纷种类的日益增多、案情日趋复杂化,家事法庭将进一步拓宽受案范围,符合家事审判规律的审理程序和相关实体法的出台则显得非常重要。家事审判改革的推进必然伴随着制定家事特别程序法的需求,家事程序法也是建立符合家事少年审判规律的工作机制、提升家事少年审判专业化水平的目标和保障。

家事程序法应当包括以下几个方面的主要内容:一是规范家事案件受理范围,确定身份的事件及基于身份关系而产生的家庭纠纷为家事案件^[2]。二是完善家事审判中的多元化纠纷解决机制,构建家事纠纷综合调解模式。三是加大依职权调查取证工作的力度,人民法院发现可能存在婚姻不成立或者无效、可撤销等情形,应当主动依职权进行调查取证;对于当事人难于举证又影响案件审理结果的,人民法院应当根据当事人的申请及提供的线索,依职权调查取证,或者通过走访群众查清案件事实。四是合理分配举证责任,除适用“谁主张,谁举证”的一般举证责任分配原则外,应当合理分配举证责任。五是坚持未成年人最大利益原则,充分尊重未成年人的意愿,还要通过走访了解未成年人的实际生活情况,根据条件组织专业社会工作者、儿童心理问题专家等专业人员为离婚案件当事人双方与未成年子女提供心理辅导和测评服务。六是推进建立和完善社会联动机制,设立专业咨询和辅导机构,协助家事少年案件的审理;建立家事少年案件案后跟踪、回访及帮抚制度,延伸家事少年审判的社会辐射功能。

[参 考 文 献]

[1] 泽 园:《泽州法院被最高法确定为试点法院》,载《太行日报》,2016年6月20日。

[2] 方 芳:《我国未成年人监护制度存在的问题及建议》,载《中国民政》,2015年第10期。

(责任编辑:王建敏)