

韩国儿童保护法律制度的特色与启示

■ 易 谨

(长沙民政职业技术学院 民政与社会工作学院 湖南 长沙 410001)

【摘要】韩国自2003年第一个“儿童安全年”以来,在预防和反对学校暴力、预防性交易和远离有害环境方面制定了详细的行政计划,建立了以儿童福利法为基本法律的一个层次多样、完备健全的儿童保护法律体系;形成了中央政府、地方政府、非政府组织、社区、儿童保护机构以及公众共同参与的儿童保护网络;采取建立预防儿童虐待和忽视综合体系、提供全面的儿童虐待受害者的支持服务、提高父母亲职能力、建设有利于儿童成长的社会环境等儿童保护措施。韩国儿童保护制度对我国健全儿童保护法律体系和建立职责明确、协调一致的儿童保护工作体系有一定借鉴作用。

【关键词】韩国儿童保护 法律制度 社会环境 儿童成长

近年来,韩国的社会变迁快速,家庭的照顾功能逐渐缩小,以至于有些家长在响应儿童及少年的成长需求上有些力不从心,有些家长的行动甚至危害了儿童及少年的身心健康。随着社会对儿童及少年权益的日益重视,韩国政府采取了一系列的政策介入家庭,以保护少年儿童身心的健康发展。

一、全面长远的保护计划

自2003年以来,韩国政府充分利用现有资源保障儿童生活和发展的权利,宣布2003年为第一个“儿童安全年”,并建立儿童安全综合措施以避免儿童安全事故的发生、减少儿童死亡人数。儿童安全综合措施涉及到虐童、校园暴力、交通安全、坠落、溺水、吸毒成瘾等12项,特别是在预防和反对学校暴力、预防性交易和远离有害环境方面制定了详细的行政计划。

1. 预防和反对学校暴力五年计划

为了预防校园暴力,以此保护学生的权利,2004年韩国政府颁布了《校园暴力防治法》。根据该法的规定,校园暴力是指校园内外由于殴打、恐吓,或学生之间的排挤而导致学生生理、心理或身体损害的行为。该法要求教育科学技术部设置预防校园暴力的目标和政策,每隔五年制定一次铲除校园暴力的基本计划。2005年制定了《预防和应对校园暴力五年计划》,要求通过

收稿日期:2018-03-18

作者简介:易 谨,长沙民政职业技术学院民政与社会工作学院副教授,主要研究儿童福利和儿童保护。

有关政府机构、民间组织、专业人士、教师或教师团体、家长和教育办公室的参与,有效预防和处理校园暴力事件,该计划旨在创造一个“零容忍”(Zero-tolerance)环境,打击校园暴力,尊重学生权利和自治。2006年9月宣布把每年的3月和9月的第三个星期一定为“无校园暴力日”(No to School Violence Day),全国共有10 000所学校、16个市级或省级教育服务处以及181个地区教育办事处举办这项纪念活动。

2. 预防儿童性交易全面计划

2004年韩国制定和实施了《预防性交易全面计划》,以防止针对妇女和儿童的商业性性侵犯,并保护受害者。该计划旨在提高公众对性交易的认知,修改相关的法律法规,制定针对不同类型的色情交易和受害者的行动计划,并惩治雇用未成年人的违法企业。计划实施三年后,2007年12月对该计划进行了修改,原因在于当时侵犯人权现象和红灯区(Red-light districts)的数量减少、性交易活动出现了新类型。为了保护和救助性交易中的未成年受害者,帮助这些受害者远离性交易场所,政府修订了《保护青少年免受性剥削法》,该法规定向未成年受害者提供临时和紧急支持、法律和医疗援助以及职业培训。此外,建立了提供“一站式服务”(a one stop service)制度,有效地预防在性犯罪和性剥削过程中的儿童再受伤害。政府设立了一个部际委员会,以监督和协调预防性交易相关政策的实施。地方各级市政当局与防止性交易委员会联合警察机构和民间团体共同合作、共享信息资源,防止色情交易,并保护受害者的人身安全。

3. 保护未成年人远离有害环境全面计划

2005年韩国政府制定了《保护未成年人远离有害环境全面计划》,为青少年创造安全的环境。该计划加强了对有害的媒体和机构的打击,建立了对有害的环境中药物滥用的预防和监控系统。年轻人被邀请参与青少年保护和扶持政策的制定,形成了一个由家庭、学校和当地社区组成的网络,以帮助处于危险中的青少年。

二、健全的法律保护体系

综观各国有关儿童福利与儿童保护相关法律的规定,儿童福利与儿童保护的关系并不完全一致,其原因在于现阶段各国在理论上没有完全厘清儿童福利与儿童保护的概念,韩国儿童法律保护体系是以《儿童福利法》为基本法,与儿童救助与矫治、儿童免遭虐待暴力、儿童安全和治理有害环境等方面的单行法律形成了一个多层次多内容的儿童保护法律体系。

1. 《儿童福利法》

韩国1961年制定的《儿童福利法》设置了儿童保护的专门条款,2000年修改的《儿童福利法》规定了虐待和忽视儿童的预防、强制报告、调查、干预和处置等程序,这标志儿童保护进入了一个新时代。历经1981年、2000年和2012年的三次全面修订和十几次局部修改完善的《儿童福利法》,规定了儿童保护性服务的内容包括:儿童保护措施、丧失亲权制度、预防儿童虐待措施和儿童安全制度。儿童保护措施包括:保护措施种类、终止保护、保护期限延长和禁止有伤害儿童的行为;丧失亲权制度包括:丧失亲权的申请与判决、申请选择儿童监护人、儿童监护人的选择和法律援助人的选择;详细规定了儿童虐待预防措施,包括:儿童虐待预防日、预防儿童虐待的宣传影像品的制作、分发与传播、儿童虐待强制报告人员的培训、儿童虐待的报告、禁止拒绝对受虐待儿童的紧急监护、专门儿童保护机构的管理职责、儿童虐待信息系统、对受虐待儿童及其家庭成员的援助、建议向被虐待儿童提供必要的咨询、教育和心理治疗等方面的援助、限制有虐待儿童犯罪前科的人员在儿童相关机构工作;涉及儿童安全的制度包括:设立安全标准、儿童安全教育、儿童保护区域监控设备的安装、儿童安全保护职员的设置、儿童应急避难场所的

设计与运营^[1]。

2. 儿童救助与矫治方面

韩国最早的儿童保护性法律主要是儿童救助与矫治方面。1958年颁布了《青少年感化法》(2007年更名为《受保护未成年人处置法》),为需要保护的未成年人提供有关治疗和矫正教育等事项,规定少年感化院和少年分类审查委员会(Juvenile Classification Review Boards)的组织、职能和管理。1988年颁布《未成年人法》,该法的目的是通过实施必要的措施,如环境调适和有反社会行为的青少年的性格矫正等保护性措施,以及规定有关刑事处分的特殊措施,确保良好地培育未成年人。2005年5月颁布《流浪儿童救助法》,其目的是通过预防儿童失踪、促进流浪儿童得到保障回归家庭和康复,以及帮助流浪儿童在回家后能适应社会等事项,使得流浪儿童及其家庭的福利得到保障。

3. 免于暴力与虐待方面

儿童保护是保护儿童免于来自于家庭、学校、社会的暴力与虐待。1997年韩国颁布了《家庭暴力防治法》,以预防家庭暴力,保护受害者。2004年颁布了《校园暴力防治法》,以保护受害学生,引导和教育施暴学生,调停受害学生与施暴学生,保护学生的人权,把学生培养成为健康的社会成员。2009年6月颁布了《儿童和青少年免遭性虐待保护法》,目的是规定有关性侵儿童与青少年(19岁以下)特殊案件的处罚规则与处罚程序、救济和帮助受害儿童与青少年的初步程序,系统地管控针对儿童或青少年的性罪犯。2014年颁布了《关于虐待儿童犯罪处罚的特殊案件法》,目的是规定对虐待儿童的犯罪的惩罚和处罚程序的特殊规则、规范受虐儿童保护程序,使之成为儿童免受虐待的保护伞。

4. 儿童安全方面

虽然韩国宣布2003年为第一个“儿童安全年”,要求建立儿童安全综合措施,减少儿童死亡人数,但直到2007年才颁布相关法律。2007年颁布了《儿童游乐设施安全管理法》和《学校食品安全法》,以协调和系统化管理儿童的游乐设备和设施,并为学校饮食设置卫生和安全标准。2008年颁布了《儿童饮食生活安全管理特别法》,该法规定必须提供安全和营养均衡的食品,使孩子们养成健康的饮食习惯。

5. 治理有害环境保护方面

1997年金融危机爆发后,韩国社会矛盾日益加剧,青少年犯罪、学校暴力和离家出走等问题日益凸显,引起社会的关注。为了帮助青少年成长为具有健全人格的人,韩国制订法律禁止有害媒介产品、毒品在青少年中传播、散布和使用,限制青少年进入有害娱乐场所。

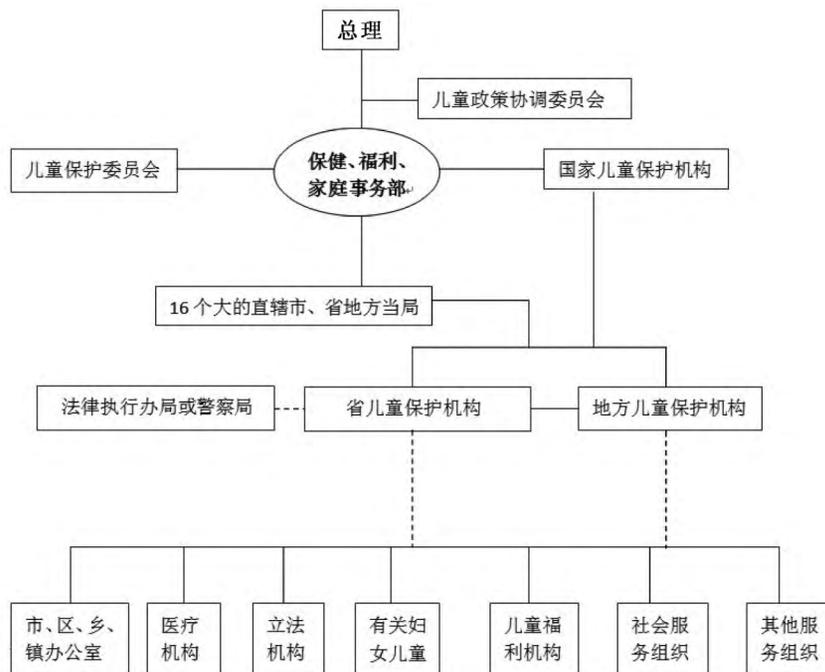
三、高效运行的保护网络

韩国儿童保护从90年代初开始,短短二十多年已形成了中央政府、地方政府、非政府组织、社区、儿童保护机构、公交共同参与的儿童保护网络,如下图所示(见下页)。

1. 中央政府机关和地方政府机关

(1) 儿童政策协调委员会。为了保护儿童的权利、促进儿童健康成长,韩国设立了总理直接领导的儿童政策协调委员会,其职责是制订儿童整体政策,对有关部委、机构之间关于儿童政策的意见进行调整,并监督和评价儿童政策的执行情况。委员会负责审议和协调有关儿童政策的改善、支持预算的事项、有关部委与机构之间关于儿童政策的相互合作事务、关于儿童问题的国际条约的执行情况,并实施评价和调整有关事项。

(2) 保健福利家庭部。保健福利家庭部具体负责儿童保护工作,维护儿童和青少年的权



韩国儿童保护机构示意图

利,并制定和执行政策以确保他们在瞬息万变的环境得到照顾,从防治饮酒、吸烟、吸毒、虐待和性犯罪等方面入手,营造一个有利于儿童健康成长的环境。在部长领导下建立青少年保护委员会,保护青少年免受环境伤害,审议和决定危害青少年的媒体信息、药物、文章、商业行为;审议与决定非法出版或进口非法期刊的罚金的判处。保健福利家庭部下设青少年保护中心,临时保护青少年免遭暴力、虐待以及环境对他们的伤害,青少年保护中心有专门从事青少年事务的律师提供法律帮助和咨询。保健福利家庭部还下设青少年康复中心,帮助遭受暴力、虐待、吸毒伤害的青少年得到康复。

2. 民间组织

(1) 韩国儿童基金会。韩国儿童基金会成立于1948年,作为国际儿童基金会在韩国的一个办事处,目的是帮助战争孤儿。1986年成为国际儿童基金会支持的独立机构,并发展成为韩国最大的社会福利机构,现已被公认为韩国国内最早和最可靠的社会福利机构。1989年韩国儿童基金会和韩国福利基金会共同创办了韩国“防止虐待儿童和忽视协会”。该协会针对儿童暴力和儿童虐待制定了《儿童权利实施办法》。韩国儿童基金会共开办了362个托幼机构、19个社会福利中心、10个寄养中心、8个预防儿童保护中心、1个儿童中心和4个精神病患者康复中心。

(2) 好邻居组织。自1996年以来,该组织在全国范围内扩展其预防和治疗虐待儿童项目,为全国预防虐待儿童中心实施教育计划和宣传活动,以提高公民对虐待和忽视儿童的严重性的认识和理解。该组织与相关组织建立合作机制,创办了18个预防虐待儿童中心(由市政府委托),进行虐待儿童个案管理,提供实地考察、咨询、医疗、社会工作服务,对谁是负责虐待案件报告人进行宣传;建立了9个受虐待儿童暂时保护避难所,为受虐待儿童提供暂时保护、医疗、咨询和教育;设置防止虐待及疏忽照顾儿童研究所,加强对防止虐待儿童项目的研究,及时出版相关研究成果。

(3) 韩国儿童保护基金会。1983 年韩国儿童保护基金会创建儿童之家,并于 1999 年成立了专门的受虐待和忽视儿童之家,开通了 24 小时的虐待儿童问题咨询热线,为儿童受害者开设了临时保护设施,并致力于表达儿童和青年的心声,以及保护那些受虐待的儿童。

此外,韩国在 1991 年和 1992 年分别成立儿童组织委员会和儿童福利协会,致力于倡导和提高儿童的生活质量。青少年暴力预防基金会于 1995 年成立。1997 年由教授、研究和开发儿童权利方案的专业人士及指导员等创办了韩国儿童权利协会。

3. 社区青年安全网络

由于家庭破裂和在学习上遇到困难的青少年越来越多,对社会服务的需求也显著增加,但是分散在各地的服务机构缺乏合作,使得青少年社会支持网络已经不适应新需求。为了有效解决困境中青少年的各种问题,2005 年政府建立了社区安全网络,以整合社区青少年支持服务。截止 2008 年已有 16 个省、市、80 个市镇区的青少年咨询中心开始了社区安全网络行动。社区安全网络项目的目的是帮助困境中的青少年全面发展,通过建立社区青少年服务机构网络,使他们能够获得常规的一站式服务,包括电话咨询、提供救助、保护和治疗服务,促进他们自立和获得教育机会。2005 年政府合并 1388 青年热线和 1588-0924 离家出走青年救助电话为 1388 青少年帮助电话,作为社区安全网络的门户电话,全年每天 24 小时为青少年相关事务提供一站式服务。

4. 儿童保护机构

到 2008 年韩国共有 44 家儿童保护机构,这些机构通过卫生、福利、家庭事务局的 129 电话呼叫中心、1577-1391 儿童咨询热线、警察局、电子邮件、书信和访问等方式受理虐待儿童的报告。儿童保护机构参与处置虐待儿童案件,以给受虐待儿童提供适当的服务,包括个人或小组治疗、住院病人和出院病人治疗、娱乐和艺术治疗、家庭治疗等。受虐待儿童的家庭可以接受家庭支持服务和其他福利服务,如获得社会福利中心的支持和基本生活保障津贴。

2004 年以来,韩国开办了 3 家“太阳花”儿童中心,帮助 13 岁以下的儿童和遭受性虐待的精神有问题的儿童。精神病专家、儿童心理学家、律师、性咨询专家为这些中心提供援助。国家警察局和性别平等部在全国创办了 15 家一站式援助中心,为学校暴力受害者提供一站式援助。“太阳花”儿童中心和“一站式”儿童援助中心给包括身体和心理上受到伤害的受害者提供咨询、治疗、调查、法律等方面的全面服务。

四、系统的儿童保护措施

1. 建立预防儿童虐待和忽视的综合体系

1991 年以前,虐待儿童在韩国是一个陌生的名词。1991-2000 年,韩国政府正式承认虐待儿童的社会问题,但由于传统的“儿童从属于成人”观念和社会普遍盛行的权威意识,政府尚未制定全面的政策保护儿童免受暴力行为,并仍允许在家庭和学校中可以体罚儿童。2000 年韩国修改的《儿童福利法》规定,儿童虐待与忽视指包括保护者在内的成年人可能损害儿童健康、福利或妨害儿童正常发展的生理、心理或性暴力和虐待,以及保护者遗弃与忽视儿童的行为。并且建立了儿童虐待与忽视的报告制度:任何人发现儿童虐待与忽视的事实都应向有关机关与儿童保护机构报告。2006-2007 年试点、2008 年在全国全面实行儿童虐待、忽视预防和早期干预综合措施,并作为政府政策与项目规划。

2. 提供全面的儿童虐待受害者支持服务

根据 2012 年的国家报告,韩国健康和福利部开办了各种保护设施以接待和保护受虐儿童,

运行各种项目帮助家庭预防虐待事件的再发。2012 年国家报告还指令性别平等与家庭部建立了儿童性虐待受害者服务中心——“太阳花”儿童中心和“一站式”儿童援助中心,为儿童性虐待受害者提供咨询、治疗和法律帮助等服务。

3. 提高父母亲职能力

父母的能力是解决家庭中儿童受虐待和被忽视问题的关键,韩国采取扩大正规和非正规的措施开展有关儿童保健、生长发育、心理、健康、营养和其他育儿技巧的亲职教育。作为一个社会安全网,社会保险和公共救助人员对增强家长能力起着关键作用。不仅为了困境中的家庭与儿童,也为了所有的易受伤害的家庭和全体儿童的健康成长,地方政府当局制定了配套制度以提高家长培育儿童的能力。父母也会参加一部分志愿活动,以保护自己和社区中的孩子。

4. 建设有利于儿童成长的社会环境

韩国建立的预防伤害青少年项目包括:12 所禁毒学校的试点工作、电视剧中饮酒场景的监控、青少年吸烟预防措施和无烟校园建设等。韩国政府还委任当红歌星担任青少年禁烟大使,在全国 265 所学校实施禁烟试点学校工程,严格禁止向青少年出售香烟,通过各种宣传渠道引导青少年远离吸烟的危害。根据《青少年保护法》的规定,设置和运行“青少年巡逻”项目以监测和清理有害青少年的环境。为调动全社会保护青少年,青少年保护委员会与社会团体联合成立“青少年有害环境监视团”,推出“1388”青少年保护热线电话,在汉城等 3 个地方建立有害环境监视网络,并在全国评选自律监视和清除、治理有害环境的试点学校,为沉迷于网络的青少年提供治疗和辅导服务。青少年保护委员会不断加强对各类媒体的督导以及对青少年经常浏览的网站、聊天室的监督,并组织家长和专家组成监视小组对网络上的有害信息加以甄别^[2]。

五、对我国儿童保护的启示

近几年,我国儿童保护问题已成为严重的社会问题,频频发生的教师、亲属、邻居等性侵、猥亵儿童,父母、监护人、幼儿园教师虐待、忽视儿童以及拐卖儿童、利用儿童乞讨、校园欺凌等触目惊心的儿童受侵害案件,让人愤怒、心痛。儿童食品安全、校车安全、网络安全让人担心、无奈。人们不禁要问,我们的法律、政府为什么不能保护儿童。他山之石,可以攻玉,我们可以从同属于东亚文化、同受儒家思想的影响的韩国的儿童保护制度中得到启发。

1. 健全儿童保护法律体系

目前,我国有关保护儿童安全、流动儿童、拐卖儿童、受暴力和虐待儿童、流浪乞讨儿童的规范性文件有七十多部,但法律体系单一,缺乏系统性,而且立法层级低。专门性的保护未成年人的法律只有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》,有关规制儿童家暴、虐待的法律规范淹没于成人立法《反家庭暴力法》之中,有关儿童涉毒法律规范也淹没于成人立法《禁毒法》之中;行政法规只有《校车安全管理条例》《禁止使用童工规定》,行政规章只有《学生伤害事故处理办法》《中小学幼儿园安全管理办法》,其他有关流浪乞讨人员救助、监护人侵害未成年人权益、被拐卖儿童保护、校园食品卫生防疫与安全、校园欺凌等方面的规章多为教育部、民政部等行政部门发布的规范性文件。而且已有的儿童保护法律规范更多的是干预和禁止,涉及预防、对受害儿童的救助、康复等方面的制度较少。笔者认为,我国现有的《未成年人保护法》已实行多年,虽存在原则性强、缺乏可操作性等问题,但已发挥了其应有的作用,可以修改完善为儿童保护(即未成年人保护)法律体系的基本法,以此为基础制定包含预防未成年人犯罪、儿童虐待预防与处置、限制有害儿童的媒介产品(包括互联网安全与预防网瘾)的传播、禁止吸食毒品和滥用药物、儿童与青少年免遭性侵犯、贩卖儿童、禁止使用童工等方面的儿童保护法律体系。

2. 建立职责明确、协调一致的儿童保护工作体系

应对儿童受虐问题的首要任务是建立儿童保护工作体系,明确划分儿童保护主管机关与有关儿童保护事务分管机关的职责,以及建立儿童保护工作协调机制。

第一,建立中央、省、市、县、乡、村儿童保护行政工作体系。我国1991年制定《未成年人保护法》并于2006年、2012年两次修改,却被喻为“没有牙齿的法律”,其原因之一是没有主管机关和具体的实施部门。可喜的是2016年2月民政部为了更好地开展未成年人保护工作设立了专门业务处——未成年人(留守儿童)保护处,隶属民政部社会事务司,负责拟定未成年人保护发展规划、工作方针、政策,建立未成年人社会保护制度,推进农村留守儿童关爱保护和农村留守妇女关爱服务工作,指导未成年人保护机构管理并拟订建设、服务标准及管理规范,开发管理未成年人保护和留守儿童、留守妇女信息系统,协调未成年人保护国际合作项目。有些遗憾的是,该处有专为留守儿童而设之嫌,五项职责中有两项保护对象为留守儿童,而且其成立也是为了贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》。笔者认为,不仅民政部应设立专门的儿童保护机关,各省、市、县也应设立相应的机构,专门负责该区域儿童保护工作,乡与村的儿童保护工作可以与儿童福利工作合并为一个机构实施,负责乡、村一级的儿童工作,形成中央、省、市、县、乡、村儿童保护行政工作体系。

第二,明确划分主管机关与分管机关的职责。目前,只有民政部的未成年人保护处可算是全国性的儿童保护机关,民政部为儿童保护工作主管机关。更重要的是要明确规范儿童保护事务的分管机关的职责,以及主管机关与分管机关工作如何实现分工合作。比如,公安部负责儿童虐待、拐卖儿童、利用流浪儿乞讨、儿童安全、失踪儿童等儿童保护相关事宜;人力资源和社会保障部负责消除非法使用童工、未成年工的特殊劳动保护政策;交通部负责校车安全;新闻出版广电总局负责有害儿童健康的图书、报刊、音像制品、电子出版物以及网络信息等相关事宜;等等。

第三,建立儿童政策协调机制。目前,我国有关儿童工作由多个部门实施,不但责任不明确,更重要的是缺乏协调与合作机制,儿童工作出现重复与缺失、儿童政策目标分散甚至互相冲突,应对之策是设置儿童政策协调机关并规范其职责、组成和工作规则。2016年民政部已尝试在农村留守儿童关爱保护工作中加强组织领导和统筹协调,强化部门间协作配合,建立部际联席会议制度,部际联席会议由27个成员单位组成,由民政部负责召集,原则上每年召开一次会议。借鉴韩国经验及考虑我国实情,应提升规范部际联席会议为儿童政策协调委员会,由国务院副总理担任委员会主任,减少部际成员,增加儿童福利、儿童保护方面的学者、专家、民间机构、团体的代表为委员并达到一定的比例,详细规定儿童政策协调委员会职责为专司包括儿童福利、儿童保护等儿童工作的协调与统筹。

[参 考 文 献]

[1] 《韩国儿童福利法》, http://elaw.kiri.re.kr/kor_service/main.do

[2] 《综述:韩国重视青少年保护工作》, http://news.xinhuanet.com/world/2004-05/27/content_1493936.htm

(责任编辑:王俊华)