

# 新中国70年来青少年权益保护变迁与发展

■ 王建敏

(中央团校(中国青年政治学院) 科研部,北京 100089)

**【摘要】**新中国成立70年来,党和政府一贯重视和关怀青少年的健康成长,青少年权益保护工作历经了自发萌芽、发展探索、框架构建、规划建设、发展完善等阶段。目前,青少年权益保护工作取得了显著成效:青少年权益保护意识增强;青少年权益保护法律体系日臻完善,基本形成了“家庭、学校、政府、社会”共同参与的维权体系;法治化维权、组织化维权、专业化和社会化维权等青少年权益保护的工作模式不断创新;青少年的生存权、发展权、受保护权、参与权等基本权利得到有效保障。为了更好地维护青少年权益,党团组织应将青少年权益保护工作嵌入到自己的职能之中,政府应多措并举加大保护青少年权益的力度,立法机关及相关部门要适应新时代要求,创新理念,进一步促进有关青少年权益保护的立法,司法机关应进一步完善少年司法体制。

**【关键词】**新中国70年 青少年权益保护 保护意识 法律体系 权益维护

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2019.03.017

青少年时期是人生成长的重要阶段。青少年在生理上待发育、心理上待成熟、阅历上待丰富、思想上待定型,需要社会予以特殊保护。当今,青少年权益保护状况是衡量一个国家文明程度和法治化水平以及人权保护状况的重要指标。青少年权益保护工作直接关系到青少年的健康成长和全面发展,直接关系到中国特色社会主义事业可靠接班人和合格建设者的培养。新中国成立以后,青少年权益得到前所未有的尊重和保护,尤其是党的十八大以来,青少年工作理念不断更新,青少年的生存、保护和发展的环境显著改善。

## 一、青少年权益保护的变迁

新中国成立70年来,尤其是改革开放后,党和国家高度重视青少年权益保护工作,出台了一系列相关的法律法规和政策措施,有力地促进了我国青少年权益保护工作的发展。按照时间及发展进程,青少年权益保护工作70年的历史可分为以下几个阶段。

收稿日期:2019-04-15

作者简介:王建敏,中央团校(中国青年政治学院)科研部教授,主要研究青少年权益保护及青年问题。

基金项目:本文系国家社会科学基金项目“新时代中国‘两岸四地’青年认同问题研究”(课题编号:18BZZ021)、共青团中央青年发展蓝皮书《中国青年发展报告》课题(课题编号:TZYP2018-2)、北京市哲学社会科学重点项目“两岸民意代表交流机制研究”(课题编号:15JDKDA007)、泰和泰(济南)律师事务所委托课题“高校管理中的法律问题研究”的阶段性研究成果。

第一,1978年改革开放前的自发萌芽阶段。1954年第一届全国人民代表大会第一次会议通过的中国第一部社会主义宪法《中华人民共和国宪法》以及后来的婚姻法等,对青少年教育、权益保护以及劳动就业、婚姻等作了一系列规定。新中国成立后颁布的宪法以及一系列的法律法规,也大都涉及青少年的内容<sup>[1]</sup>。但由于受到历史的、社会的、家庭的如子女众多等原因的影响,社会、家庭对青少年权益保护的理念跟不上、认识不到位。尤其是“文革”十年给党、国家和人民造成严重灾难的内乱,社会秩序受到巨大破坏,包括青少年法制建设在内的社会主义法制建设遭受践踏。由此,有关青少年(当时很少见“未成年人”这一表述)权益保护的规定是零星的、分散的,总体上处于自发的状态。

第二,1978-1990年的探索阶段。随着改革开放的不断深入,党和国家开始重视青少年工作,青少年权益保护工作向着法制化、规范化、组织化的方向积极探索、努力推进。1982年修改后的《宪法》规定:儿童受国家保护。之后,国家陆续出台有关青少年的法律法规以及政策、措施,比如,在以《宪法》为依据制定的《民法通则》(1986年通过)、《义务教育法》(1986年通过)、《刑法》(1979年通过)以及有关诉讼程序的法律中,都有保护青少年权益的相关规定,这是青少年权益保护工作得以进一步发展的重要基础。

第三,1991-1999年的框架构建阶段。随着青少年权益保护工作的发展,在实践中面临的问题也越来越多,特别是受独生子女政策的影响,社会和家庭更加重视和关注青少年的健康成长,亟待对未成年人保护进行专门立法。因此,1991年我国制定了《未成年人保护法》,这是未成年人保护事业最具里程碑意义的事件,同年,全国人大常委会批准《儿童权利公约》在中国生效。随后,众多的包括《收养法》《母婴保健法》《九十年代中国儿童发展规划纲要》等在内的法律、政策相继被制定、修改。1999年我国制定了《预防未成年人犯罪法》。《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》是我国未成年人保护史上里程碑式的两部专门性法律。至此,未成年人权益保护法律体系的框架逐渐清晰起来。

第四,2000-2012年的规划建设阶段。进入21世纪,重视青少年工作的理念更加深入人心,青少年权益保护工作迅速发展。从2001年开始,我国将未成年人保护工作列入国民经济与社会发展规划。2006年、2012年两次修订《未成年人保护法》,2012年修改《预防未成年人犯罪法》《刑事诉讼法》《监狱法》,这些都为青少年权益保护工作和预防青少年犯罪打下坚实的基础,提供了基本的法律保障。

第五,2013年至今的发展完善阶段。十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,党、国家、社会创新青少年工作思路,调整青少年权益保护体制机制,已基本形成了以《宪法》为根本,以《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》为核心,以《民法总则》《侵权责任法》等法律为重要来源,以行政法规、地方性法规和国际条约为有益补充的青少年权益保护法律体系<sup>[2]</sup>,构建了家庭、学校、政府、社会共同参与的维权机制。

## 二、青少年权益保护工作取得的成效

新中国70年虽经曲折,但是我们党、国家和整个社会的性质都没有改变。历史证明,党和社会主义制度具有强大的生命力。我们党具有自我革命的能力,努力排除动乱造成的严重干扰,尤其是改革开放以来,我国不仅积极签署了与青少年发展相关的国际公约,还制定和发布了大量有利于青少年德智体全面发展的法律、法规和政策。中共中央、国务院印发的《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《青年发展规划》)是新中国历史上第一个青年发展规划,在中国青年发展事业中具有里程碑的意义。党的十九大报告把青年发展问题提升至一个新

的高度,从实现中国梦的高度对全党及广大青年提出了要求。习近平总书记指出“青年兴则国家兴,青年强则国家强。青年一代有理想、有本领、有担当,国家就有前途,民族就有希望。中国梦是历史的、现实的,也是未来的;是我们这一代的,更是青年一代的。中华民族伟大复兴的中国梦终将在一代代青年的接力奋斗中变为现实。全党要关心和爱护青年,为他们实现人生出彩搭建舞台。广大青年要坚定理想信念,志存高远,脚踏实地,勇做时代的弄潮儿,在实现中国梦的生动实践中放飞青春梦想,在为人民利益的不懈奋斗中书写人生华章!”<sup>[3]</sup>

### (一) 青少年权益保护意识增强

第一,党和政府高度重视青少年权益保护工作。毛泽东早在1957年11月17日对留苏学生的演讲中就指出“世界是你们的,也是我们的,但是归根结底是你们的。”“中国的前途是属于你们的。”<sup>[4]</sup>这充分说明毛主席等革命先辈对青少年寄予厚望。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视青少年和共青团的工作,亲切关怀青少年健康成长,习近平总书记指出“全面建成小康社会,广大青年是生力军和突击队。希望我国广大青年充分展现自己的抱负和激情……不断书写奉献青春的时代篇章。”<sup>[5]</sup>“为了中华民族的今天和明天,我们要教育引导广大少年儿童树立远大志向、培育美好心灵,让少年儿童成长得更好。”<sup>[6]</sup>“全社会都要关心少年儿童成长,支持少年儿童工作。对损害少年儿童权益、破坏少年儿童身心健康的言行,要坚决防止和依法打击。”<sup>[7]</sup>

第二,多措并举增强青少年自身的保护意识。(1)青少年主体意识不断增强。各类学校的法治课老师、专业教师、辅导员、党团组织等大力进行法治宣传教育活动;未成年人保护委员会、社区未成年人保护服务站等机构经常举办法律知识竞赛、以案说法、文艺演出、系列讲座、现场咨询等多项活动;报刊、广播、电视、网络等新闻媒体以不同的形式丰富青少年的法律知识,增强青少年主体意识。(2)青少年参与意识增强。青少年以合法的渠道参与立法活动,表达利益诉求;共青团作为政府与青少年沟通的桥梁,充分利用12355维权热线以及走访调研等方式,加强与青少年的沟通与交流,了解青少年的需求,努力把带领青少年积极有序地参与政治生活与维护青少年的合法权利两者结合起来。

第三,相关的理论研究得以重视和加强。党和政府通过多种方式组织了一批既具有法学、犯罪学、教育学、社会学、青年学等复合型学科背景,又具有青少年权益保护理念和情怀的研究人员,从理论上厘清了青少年权利、利益、权益的概念和相互关系,研究和解析了青少年权益的基本理论、权利的实现方式、权益的保障方式等问题,为青少年合法权益保护提供正确的观念、意识,提出得力的、可操作的方法。

### (二) 法律体系趋于完善,形成多元主体合力的维权机制

第一,家庭保护方面。《宪法》提出了国家培养青年、少年、儿童全面发展和儿童受国家保护的基本原则,《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《义务教育法》《民法总则》《婚姻法》《合同法》《继承法》《收养法》《教育法》《残疾人保障法》等分别从家庭角度做出相关保护性的规定,如保护未成年人的监护权、受教育权、发表意见权、个人隐私权等,尤其是《未成年人保护法》把“家庭保护”设为专章,说明家庭保护的重要性。这里需要特别指出,《未成年人保护法》《义务教育法》都有父母及其他监护人“不得加重未成年人学习负担”的相关规定。

第二,学校保护方面。《义务教育法》《未成年人保护法》《精神卫生法》等都存在有关“学校的教育职责”条款。学校最主要的教育职责就是保障未成年人(包括残疾儿童、拥有不良习性的未成年人)依法接受义务教育。一切未成年人都享有平等的受教育权,《教育法》《义务教育法》规定了学校、教师在未成年人教育工作中的法定义务,未成年人的父母或其他监护人的教育配合义务;《教育法》《教师法》《工会法》都有“加强师德建设”的相关内容,《侵权责任法》规定了教育机构对

未成年人的教育管理职责以及补充责任。《未成年人保护法》明确规定了教育机构侵犯未成年人权益的责任。另外,《校车安全管理条例》明确了相关部门及人员的法律责任<sup>[8]</sup>。

第三 政府保护方面。《民法总则》完善了国家监护兜底的监护制度和撤销监护制度。《教育法》要求促进教育公平,推动教育均衡发展,加快普及学前教育,构建覆盖城乡特别是农村的学前教育公共服务体系。《反家庭暴力法》提出了家长不应进行暴力管教,同时要求家长应教育未成年人不得实施家庭暴力,并明确规定了加害人的法律责任及追究程序。《刑法》加大对拐卖妇女儿童犯罪的收买方的刑事处罚力度,明确规定虐待被监护、看护的未成年人,情节恶劣的,依法追究刑事责任。《青少年法治教育大纲》强调把法治教育纳入国民教育体系,并明确了相关部门和人员对青少年法治教育的责任。《青年发展规划》对青少年法治教育提出一系列具体而又有创意的要求。《中国儿童发展纲要》提出,充分发挥政府机构对家庭教育工作的组织与服务作用。《未成年人保护法》规定:国家应采取措施,预防未成年人沉迷于网络。《网络安全法》规定:国家支持研究、开发有利于未成年人健康成长的网络产品与服务,依法惩治运用网络从事危害未成年人的身心健康的活动<sup>[9]</sup>。

第四 社会保护方面。《劳动法》规定“禁止用人单位招用未满十六周岁的未成年人。”《禁止使用童工规定》也有相类似的规定。《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》要求加强教育预防、依法惩戒和综合治理,严厉打击和防治校园欺凌、校园暴力事件。《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》提出:把安全教育纳入国民教育体系,落实学校安全管理主体责任,完善事故责任追究和处理制度。《关于开展“法治进校园”全国巡讲活动的方案》的出台,充分说明司法机关对“校园欺凌与暴力”现象也高度重视。《未成年人保护法》规定:禁止出版、出售、出租危害未成年人身心健康的出版物,禁止在中小学校周边开设营业性的歌舞厅等不适宜未成年人进入的场所,禁止向未成年人销售烟酒<sup>[10]</sup>。《残疾人保障法》规定:普通小学、初级中等学校必须招收能适应其学习生活的残疾儿童入学。《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》《残疾人康复服务“十三五”实施方案》的相继出台,为残疾儿童康复提供了有力的保障。

### (三) 青少年权益保护的工作模式不断创新

第一 法治化维权。完善的青少年维权体系需要落到实处。(1) 大力进行法治宣传教育,使青少年自觉尊法学法守法,依法维权<sup>[11]</sup>。伴随着法治国家建设的进程,在青少年中广泛开展以宪法为核心、以公民基本权利和义务和未成年人相关法律法规为重点的法治宣传教育,让青少年不仅掌握了平等、自愿、诚实守信等法律基本原则,也明确了基本的法律底线和行为边界。(2) 加大对未成年人司法保护的力度。2018年12月14日,经批准,最高检增设第九检察厅,专门负责未成年人检察工作。这体现了党和国家对未成年人司法保护的高度重视。少年法庭在保护未成年人合法权益方面功不可没:以审判为引领协同相关部门成功矫治了一大批未成年犯,推动了中国特色少年司法制度的建立和立法完善,首开未成年人案件专业审判及司法保护之先河,为树立我国司法保障人权的良好国际形象发挥了积极作用。

第二 组织化维权。各级党委、各级政府积极支持青少年权益保护工作,及时提供青少年维权所需要的人力、物力及财力。未成年人保护机构以及各级预防青少年违法犯罪专项组充分发挥作用,积极协调、努力推进青少年的权益保护和犯罪预防工作。“共青团与人大代表、政协委员面对面”活动,及时倾听和回应青少年的利益诉求。司法机关及其工作人员充分发挥其职业优势,定期组织法官、检察官、行政执法人员、律师等进行以案释法、以案说法的法治宣传活动,积极推进普法责任制。学校、家庭、社会及政府分工负责、相互配合,协同并进、有组织地维护青少年权益。

第三,专业化、社会化维权。共青团是我国青少年权益保护工作的重要主体,各级共青团组织积极推进基层青少年权益保护综合服务平台的建设,依托专业资源把青少年权益保护工作的触角延伸到学校、企业、社区等青少年较为集中的场所,并注意加强青少年权益保护工作专业人才培养。未成年人维权社会组织依托专业人才为青少年提供心理、法律、自护、家庭教育等服务。不断壮大的青少年事务社工队伍,大力加强青少年维权在线平台建设,及时应对青少年权益保护的典型个案和热点事件。最高检和团中央积极探索社会力量参与未成年人司法保护机制。2018年最高检和团中央签署的《关于构建未成年人检察工作社会支持体系合作框架协议》提出:共青团组织要依托综治委预防青少年犯罪专项组、未成年人保护工作委员会,积极参与社会治理创新,与检察机关合作构建未成年人检察工作社会支持体系。2019年4月11日,共青团中央维护青少年权益部、最高人民检察院第九检察厅经过前期的联合评审论证和综合考虑,确定在全国40个地区开展首批未检工作社会支持体系建设试点,积极推动未成年人案件专业化办案与社会化保护相配合、相衔接。

#### (四) 青少年基本权利得到有效保障

第一,青少年生存权保障的发展进步。(1)法律体系日趋完善。生存权是青少年享有的首要权利,涵盖生命权、健康权和基本生活保障权。我国相继通过了《精神卫生法》《食品安全法》《中医药法》《职业病防治法》等相关法律,对青少年生存权的保护起着重要作用。(2)保护力度明显加大。未成年人的生命质量不断提高,死亡率逐年下降;青少年的体质健康水平呈上升趋势。(3)青少年(包括流动青少年)的预防保健和健康教育进一步加强。(4)深入开展“阳光体育运动”,促进青少年改善体质。

第二,青少年发展权保障的发展进步。(1)青少年的受教育权。涉及青少年受教育权保护的法律法规政策主要有《教育法》《关于进一步推进社区教育发展的意见》《民办教育促进法》《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》《监狱法》《残疾人教育条例》《职业教育法》等。青少年受教育权保护的发展进步主要体现在:教育经费逐年大幅提升;义务教育全面覆盖;高中阶段教育水准迅速提高,覆盖率逐年攀升;增加高等教育投入,提升高等教育普及率;继续教育、网络远程教育和民办教育进一步发展,多渠道地保障了青少年受教育权的实现;关注和保障家庭经济困难学生、残疾青少年、农民工随迁子女等弱势群体享有平等的受教育权。(2)青少年的劳动权。涉及劳动权保护的法律法规主要有《劳动合同法》《安全生产法》《就业促进法》《职业病防治法》《女职工劳动保护特别规定》《关于实施高校毕业生就业创业、促进计划的通知》等,保护青年劳动权益的法律日臻完善。青少年的劳动权得到进一步的保护,体现为党和政府积极为青年就业创业提供各类服务:开展青年职业技能培训,注重解决结构性就业矛盾,鼓励创业带动就业;提供全方位公共就业服务,促进青年群体、农民工就业创业,推进青年就业创业见习基地建设<sup>[12]</sup>。由于法律完善、措施得力,青年的就业状况持续改善,就业质量不断提升。

第三,青少年受保护权保障的发展进步。(1)青少年受保护权的法律日趋完善。《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等相关的法律法规,保护了未成年人免受校园欺凌、家庭暴力、拐卖等不法侵害。《关于做好预防少年儿童遭受性侵工作的意见》《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》要求依法严惩校园性侵、性侵幼女等犯罪行为,强化对未成年被害人隐私权利的保护。《民法总则》构建了以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底的监护制度。《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》《加强中小学生欺凌综合治理方案》的发布,建立校园欺凌的预防和处置等综合治理机制。《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》加强了对农村留守儿童的关爱保护工作。《关于加强困境儿童保障工作的意见》确保了困境儿

童的生存、发展、安全权益得到有效保障。《网络安全法》有力保障未成年人上网安全。(2) 青少年受保护权保护力度明显加大。建立撤销监护人资格制度、校园欺凌治理机制;有效预防和依法严惩性侵未成年人犯罪;确立未成年人犯罪(轻罪)记录封存制度;严厉打击毒品犯罪,预防青少年吸食毒品成效显著;重点保护农村留守儿童、闲散青少年、流浪未成年人、服刑人员未成年子女等特殊青少年群体的权益;涉罪未成年人的司法保护进一步加强;深入开展“净网”“护苗”等专项行动,网络环境进一步净化。

第四,青少年参与权保障的发展进步。(1) 青少年参与权保护的立法完善。《立法法》拓宽公民参与立法的途径,《慈善法》保障青年志愿者的合法权益,《公共文化服务保障法》提出公共文化设施免费开放,各级政府根据未成年人、残疾人和流动人口的特点和需求提供相应的公共文化服务,《电影产业促进法》鼓励和保障电影产业的发展,《公共图书馆法》丰富了公共文化服务内容,保障青少年的文化权益。(2) 加大青少年参与活动的保障力度。党团组织引导青年理性有序地参政议政,如通过人大、政协表达利益诉求,通过听证会和村委会、居委会等基层群众性自治组织等形式参与民主决策,管理与自己相关的事务,促进青年进行政治参与;通过农民工子女志愿服务行动、大学生志愿服务西部计划、中国青年志愿者海外服务计划等活动形式,拓展青年志愿服务的内容,促进青年进行社会参与;通过网络、公共图书馆、文化馆(站)、博物馆服务等方式和途径促进青年进行广泛的文化参与。

### 三、青少年权益保护工作的展望

#### (一) 将青少年权益保护工作嵌入到党团组织的职能之中

第一,各级党组织应高度重视和大力推动青少年权益保护工作。青少年权益保护工作是党的群众工作的重要内容。(1) 将青少年权益保护工作纳入党的群团工作之中,构建服务青年的青年工作体系,巩固、扩大党执政的青年群众基础。(2) 各级党委应该始终坚持党管青年原则,积极支持开展青少年权益保护工作,发挥党组织的把方向、管大局、保落实的重要作用,关注、关心、关爱青年成长与发展。此外,党组织需强化对社会组织的培育与扶持力度,鼓励其在青少年权益保护中发挥更大的作用。(3) 大力开展活动,倾听青少年群体利益诉求,努力帮助其解决在人生成长和发展过程中面临的问题,促进青少年身心健康和成长进步。

第二,各级共青团组织应协助党和政府做好青少年权益保护工作。共青团应进一步明确青少年权益保护的权责和领域,加强青少年权益保护工作平台和专业队伍建设,有效介入青少年权益受侵害事件的处置和跟进,积极为青少年权益发展代言建言,为广大青少年搭建安全、全面和长期的权益保护平台。

#### (二) 政府需进一步加大力度保护青少年权益

##### 1. 政府各部门履行职责与部门之间协同治理并重

第一,政府各部门需明确职责。(1) 教育部门要切实承担起加大教育投入、优化教育环境、提升青少年教育质量、推动各阶段教育公平等方面的核心主体责任。(2) 各级人力资源和社会保障部门要在技能培训、引导广大青年基层就业、岗位信息提供、政策扶持、就业市场公平性建设、扩大公共就业服务等方面持续加强力量;同时要加大对失业青年、未就业的高校毕业生等重点人群就业问题的关注力度。(3) 财政部门充分发挥其资金保障职能。财政投入是开展青少年权益保护工作的物质基础,各级政府应建立健全相关的经费保障机制。(4) 民政部门要建立健全青少年社会保障体系,从现有的补缺式社会保障体系转变为适度普惠型社会保障体系;同时针对特殊青少年群体要开展必要的社会救济。(5) 住房与城乡建设部门要回应青年对住房的刚性需求,加大保障

性住房建设、规范住房市场秩序 积极探索多主体供给、多渠道保障、租购并举的实施路径。(6) 卫生计生部门需加大服务力度,引导青年形成正确的恋爱观、婚姻观和家庭观;同时要联合教育部门、群团组织等加大对生育健康知识的普及与宣传力度,提升青年健康生育水平。

第二 政府部门之间需通力协作,维护青少年的合法权益。在青少年健康领域,不仅需要卫生部门扩大基本医疗投入,改善公共卫生服务,还需要各层级教育部门的倡导与教育,帮助青少年形成正确的健康观念,鼓励其积极参与体育运动;在预防青少年犯罪方面,公安和司法部门的主要责任是对潜在犯罪青少年和犯罪青少年进行法律教育与矫正,对于青少年犯罪的预防还有赖于教育部门对其进行法治观念的宣传与引导;在青年就业方面,劳动就业部门是主要的维权力量,但就业技能的提升还有赖于教育培训部门的积极配合。

## 2. 创新青少年公共服务供给模式

有效地整合社会各方力量,鼓励社会资金投入各类青少年权益维护事业之中,通过完善政府购买社会服务的机制,逐步形成政府职能部门委托、共青团组织承接管理、专业社会组织运作实施、第三方机构评估考核的青少年公共服务供给模式,最大限度地保障青少年的合法权益。

(1) 各级政府部门应根据自身工作定位和职责,明确各类服务的购买主体。(2) 各级政府部门在购买青少年权益维护公共服务时,要突出购买重点,从青少年最基本、最紧迫的需求出发,优先在青少年教育、身心健康、青年就业创业、婚恋等方面确定购买内容,并逐步拓展购买领域和范围。(3) 要出台相应的政策法规,完善政府购买服务的机制。政府购买过程中要按照公开透明、竞争有序的原则,建立项目申报、预算编报、信息发布、组织购买、项目监管、绩效评价的规范化工作流程。(4) 政府还应该建立健全服务购买的监管和评估机制。

## 3. 构建青少年舆情监测体系

第一 加大社会风险研判力度。青少年具有很强的求知欲和探索欲,也敢于表达自己的意见和看法,尤其随着互联网的普及,青少年在享受着网络带来的便利与自由的同时,也会受到风险社会的复杂性和不确定性带来的威胁。各级政府应加强对青少年权益保护的舆情研判,建立健全青少年权益保护舆情的监测工作,准确迅速地向党委、政府反映青少年的利益诉求和愿望,减少风险社会对青少年权益的损害。

第二 突出青少年权益保护舆情监测的工作重点。在大数据时代政府应建立高效的舆情疏导机制,及时将青少年舆论重点引导到健康有序的轨道上来;完善青少年利益需求表达机制,及时化解因不利舆情带来的社会危机;建立公开透明、权威的信息发布平台,利用互联网、微信等引导网络舆论及青少年思想走向,为青少年权益保护创造健康正确的舆论氛围;政府在进行舆情监测工作时,要以《青年发展规划》所提到的十大领域为青少年权益保护舆情监测的工作重点,通过信息收集和持续关注,及时发现青少年发展动向和切身需求,进而给予积极回应。

第三 加强舆情人才队伍建设。舆情监测体系的建立除了必要的硬件设施、制度框架、工作流程等之外,人才梯队建设必不可少。建议各级政府等相关部门组建搭配合理、经验丰富、由专家团队和网络意见领袖构成的舆情人才队伍。

## (三) 开展维护青少年权益的相关立法

第一 借鉴域外经验,促进青少年立法与国际法律相衔接。我国应遵循国际公约、国际惯例,加强与国际合作,完善青少年权益保护的法律法规;参照国际上“未成年人利益最大化”原则,对青少年加以特殊保护、优先保护;着力保护青少年的发展权与参与权,注重对其融入社会的能力培养。另外,应充分运用互联网技术,让青少年充分了解其权利、义务和责任,提高其参与社会治理和民主法治的积极性。

第二 细化相关法律法规条款,理顺未成年人法律与其他法律法规的关系。(1) 完善《未成年人

保护法》。应对未成年人保护委员会做出明确规定,并赋予“社工”以监督与协助职能;细化有关未成年人的隐私权、名誉权的法律条款;增加规定“幼儿园、托儿所的教职员工或受托临时照看儿童的人员,有虐待、遗弃未成年人行为的,公安机关应对行为人处以训诫、罚款、拘留等处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任,并可根据情节适当从重处罚”等等。应理顺《未成年人保护法》与其他法律、法规之间的关系。如《学生伤害事故处理办法》规定学校对未成年学生不承担监护职责,这与《未成年人保护法》立法精神相悖。(2)完善《预防未成年人犯罪法》。应构建对未成年人不良行为的分级干预体系,细化未成年人社区矫正制度,完善未成年犯管教所的定位及其教育矫治举措,健全促进未成年人回归社会的帮教跟踪机制。应厘清《预防未成年人犯罪法》与包括《刑法》《刑事诉讼法》《监狱法》《社区矫正法》等的刑事法律和《治安管理处罚法》、国务院关于工读教育、收容教育方面的规定在内的行政法规之间的关系。将针对未成年人“违法”行为的干预制度和措施从《治安管理处罚法》中抽离出来,作为《预防未成年人犯罪法》的内容和调整对象。应建立规范化的未成年人交往限制制度。限制交往的对象应当涵盖严重犯罪者、性犯罪者、吸毒贩毒制毒者、卖淫嫖娼者、拐卖妇女儿童者,以及其他有不良习性、可能影响未成年人心身发育健康者。需要强调的是,在完善《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等法律的同时,应出台配套的实施细则和司法解释,以增强其可操作性。

另外,应修改与完善《义务教育法》,适当扩大义务教育范围;《治安管理处罚法》《行政处罚法》应设立符合未成年人身心特点、具有教育矫治功能的特殊处遇措施;《刑事诉讼法》应进一步完善有关未成年人刑事案件诉讼程序、逮捕程序以及羁押替代措施,扩大附条件不起诉的适用范围和对象,规定收容教养程序。

第三,加强重点领域立法。为防治校园欺凌和校园暴力,应制定《校园欺凌法》;为振兴青少年体育事业、增强青少年体质,应制定《青少年体育宏观调控法》;为了更好地保护未成年人的网络合法权益,应制定《未成年人网络保护法》,目前《未成年人权益保护法》《网络安全法》仅做了原则性的规定。为了使青少年拥有更为健康的成长环境,提高其自我维权意识,应制定包括亲职教育、亲子教育、两性教育等内容的《家庭教育法》。应在修订和扩充《收养法》《民法总则》监护相关内容的基础上,制定《未成年人福利法》。应制定《专门教育法》,专门规范执行收容教养的教养学校、在未管所挂牌设立的管教学校。应在借鉴国外相关制度的基础上制定《社区矫正法》,以完善未成年人社区矫正法律制度。

#### (四) 进一步完善青少年司法体制以及其他工作机制

第一,完善青少年司法体制。(1)完善少年司法检察制度。在刑事检察方面,应完善未成年人犯罪记录封存制度,主要包括:明确犯罪记录封存的主体,加强封存的监管,增设权利救济的渠道;由公安部门开具相应的无罪证明,设立严格保密的专门档案管理制度,未经许可任何主体不得再进行启封等。完善未成年人附条件不起诉制度,扩大未成年人附条件不起诉的适用范围;根据实践需要提高未成年人犯罪案件附条件不起诉制度的刑期幅度;明确什么是属于“有悔罪表现”;建立健全未成年人附条件不起诉的帮扶考察机制;建立健全捕诉监防一体化办案机制。在民事检察方面,应根据《民事诉讼法》的规定,同级检察院以提起检察建议的方式促使法院启动审委会审查程序,而上级检察院则以抗诉的形式启动再审。(2)确立少年法庭的独立地位。2010年以来,我国对少年法庭全面深化改革,未来应进一步扩大少年法庭的覆盖面和影响力;应确立少年法庭的独立地位;辩证看待少年审判与家事审判间的关系,坚持贯彻未成年刑事案件的特殊审判程序,例如,社会调查制度、不公开审理、提供法律援助辩护、犯罪记录封存等;对于未成年人犯罪坚持教育为主、惩罚为辅的原则,对有条件不判实刑的罪犯尽量不判实刑,利用社区矫正或者工读学校等方式对问题少年进行教育与矫正。



第二 建立健全侵害未成年人的性犯罪者信息公开制度。(1) 明确规定侵害未成年人的性犯罪者的身份信息公开的范围和时间。(2) 建立分级管理体制。要对犯罪人的危险程度进行判断,依据其危险程度适用不同的公告制度,危险程度越高,公开的信息越详细,时间就要越长。此外,还要对性侵未成年人的犯罪人分别规定应当公开、取消公开、不得公开、终生公开的各种情形。对于危险性较大的,适用严格的执行标准。(3) 区分信息公开的方式。信息查询与信息公告应作区别。(4) 完善性犯罪登记制度,建立核查制度。(5) 依照近距离责任原则,实现信息精准公告。

第三 加大对“校园贷”的规制力度。“校园贷”问题严重危害青少年的健康成长,对其进行规制已迫在眉睫。(1) 如果“校园贷”的借款人是无民事行为能力或者限制行为能力人,借款人可以此为由,主张借贷行为无效。(2) 针对“裸贷”的问题,借款人可以要求法院认定借贷行为无效。不少放贷者为了获得收益,强迫女性以“裸条”的方式作为放款条件,对此行为,借款人可以要求法院认定其无效;对于情节严重的,可以要求追究校园放贷者的刑事责任。由于“裸贷”中涉及借贷人的隐私权和人格权等,当其无法还款被放贷者予以故意传播、泄露时,受害人既可以通过主张侵犯人格权、隐私权来获得民法上的救济,使对方承担民事责任,也可以要求追究其刑事责任。另外,如果以欺骗、恐吓的手段或者暴力的手段进行放贷或者收取贷款,情节严重的,则构成诈骗罪、敲诈勒索罪甚至是抢劫罪。“校园贷”依托的网络平台,如果在资金的来源上吸收了大量人员的投资,也有可能构成非法吸收公众存款罪。

第四 完善未成年人帮教基地建设。(1) 整合力量,建立基地。政府应以财政拨款的形式设立专项帮教基金,并给予参与帮教基地建设的企业以政策支持;以司法机关特别是检察院为主导,在附条件不起诉的考察过程中,检察机关应发挥指导和带头作用,具体的工作由委托的帮教基地、专业人士来完成;应科学选择帮教基地,选择人口较为密集的较大城镇作为帮教区域,选择服务好、信誉优的机构为需要帮教的未成年人提供服务。(2) 明确帮教基地的权利和责任,加强对帮教基地的监督管理,培养专门的帮教队伍。(3) 高效进行管理,形成常态模式。规范日常工作的交接和沟通;落实帮教管理;完善帮教评估。

第五 明确工读学校的地位。(1) 工读学校必须区别于普通学校,工读教育为少年司法的保护处分中的一种重要处遇措施,类似于德国的促进学校、香港地区的群育学校,旨在通过特殊的教育矫治措施对学生进行矫正和提前干预。(2) 建立自愿与强制工读教育并行的工读教育矫治机制。(3) 工读教育适用的对象应当是实施了严重不良行为的未成年人。(4) 工读学校的工作内容不仅仅包括义务教育,还包括职业教育和心理、行为矫治。(5) 建立完善的第三方评估机制,对工读教育的招生和教育矫治后的转出进行综合评估。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1]王明学 舒弘毅 等《我国未成年人保护工作的发展和思考——〈未成年人保护法〉施行20周年之际》,载《当代青年研究》2011年第6期。
- [2][8][9][10]王建敏 于文健 等《新时代我国青少年权益保护法律体系的完善》,载《青年发展论坛》2018年第3期。
- [3][12]习近平《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2017年10月28日。
- [4]毛泽东《毛主席在苏联的言论》,北京:人民日报出版社1957年版,第14-15页。
- [5]《习近平在知识分子、劳动模范、青年代表座谈会上的讲话》,北京:人民出版社2016年版,第10页。
- [6]习近平《从小积极培育和践行社会主义核心价值观》,载《人民日报》2014年5月31日。
- [7]《习近平在同全国各族少年儿童代表共庆“六一”国际儿童节时的讲话》,载《人民日报》2013年5月31日。
- [11]王建敏《新时代思想政治教育的特征及实现路径》,载《马克思主义与现实》2018年第5期。

(责任编辑:刘向宁)