

论我国青少年法治体系之完善

■ 王 新

(中央团校(中国青年政治学院) 研究生部,北京 100089)

【摘要】对于青少年法治体系问题,我国现有的研究成果大多是围绕着青少年法律规范体系的分析与完善而展开的,这些研究成果体现的是对“静态”法律规范体系的研究而非“动态”法治体系的研究。为此,应当在对我国青少年法律规范体系特点进行精准把握的基础上,科学确定青少年法治体系完善的起始环节,充分发挥青少年法治监督体系的支持作用和结构优势,加快健全法治保障体系,善于在实践中发现“真问题”,完善青少年法治体系。仅仅完善青少年法律规范体系是不够的,还应当将青少年法律规范体系的完善成果再落实到青少年法治实施体系中,并在实践中予以检验,最终实现我国青少年法治体系的整体性完善。

【关键词】青少年 法治体系 全面依法治国

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2019.03.018

对于中国法治40年的轨迹,有学者从“法制”到“法治”、从建设“法律体系”到建设“法治体系”等方面进行了总结,认为十八届四中全会正式将“建设中国特色社会主义法治体系”作为全面推进依法治国的总目标、总抓手,完成了从“法律体系”到“法治体系”的升级,体现了中国共产党对法治建设规律认识的重大突破^[1]。由此,我们有理由认为,“青少年法治体系”应当是“中国特色社会主义法治体系”的重要组成部分和下位概念。

中国特色社会主义法治体系在全面推进依法治国战略中承载着重要的保障功能。2017年中共中央、国务院印发了《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《青年规划》),这是新中国历史上第一个全国性的青年发展规划,是我国青年发展事业驶入规范的快车道的里程碑式标志^[2]。按前述逻辑,无论是“树人”还是“做事”,青少年法治体系也应当为《青年规划》的顺利实施,以及其他青少年工作的开展,发挥重要法治保障功能。因此,在新时代全面依法治国大背景下,深入研究和探讨“青少年法治体系”问题,不仅具有极其重要的理论价值,而且颇具实践指导意义。

一、我国青少年法治体系研究现状及其发展方向

目前我国学界对于青少年法治体系问题并无丰富而深入的研究。相关的研究成果主要围

收稿日期:2019-03-27

作者简介:王新,中央团校(中国青年政治学院)研究生部副主任,副教授,主要研究青少年法学。

基金项目:本文系中央团校(中国青年政治学院)2018年一般课题“全面依法治国思想引领下的青少年法治体系之完善”(课题编号:666050113)的阶段性研究成果。

绕着“青少年法治保护体系”和“青少年法律体系”,以及“青少年权益保护法律体系”等主题^[3]展开,且普遍具有以下两点共性:(1)由于我国在立法上未对“青少年”的法定年龄进行明确规定,所以,现有研究成果很难对“青少年”与“未成年人”做明确区分。(2)侧重于针对我国青少年法律规范体系展开研究。尽管在用语上有“青少年法律体系”和“青少年权益(法律)保护体系”等差异,但具体研究内容的关注点相似,均围绕着梳理我国青少年法律规范体系分析现有法律规范存在的问题及不足、有针对性地提出一些完善建议等内容进行研究。

“法制是静态的,法治则是动态的,法治包容了法制,涵盖面更广泛、更丰富。”^[4]目前学界的研究主要是针对“法制”而非“法治”问题。但是我们不能因为研究的关注点不同而忽视青少年法治体系的客观存在。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)明确提出,建设中国特色社会主义法治体系,要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。上述表述已经非常形象地描述了“中国特色社会主义法治体系”所应具有“动态”特征。作为一个下位概念,青少年法治体系无论在理论上还是逻辑上,亦应具有上述“动态体系”特征,并且该特征对于今后的研究方向和研究方法,也极具启发意义。所以,目前亟待加强针对“青少年法治”这种“动态体系”的描述和研究。

二、青少年法律规范体系特点

“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”探讨法治体系的基础性前提,是对我国现有法律规范体系的特点以及青少年法治体系与法律规范体系之间的关系有一个清晰、准确的认识。有学者认为,我国青少年法律规范体系是相当不完善的,并提出应当制定“专门的青少年法典”以形成完备的青少年法律制度^[5],或者至少“逐步构建一套相对独立的符合未成年人身心特点的法律制度”^[6]。也有学者认为“在中国特色社会主义法律体系中,青少年法律是指确认和保障青少年特别是未成年人这一特殊社会群体的权益、规范其活动的综合法律部门……存在多个部门法的交叉,民法、刑法、诉讼法等均会从不同侧面涉及对青少年权益的确认、保护以及对青少年行为的法律规范……”^[7]显然,这两种观点在我国青少年法律规范体系的描述及其完善方向,尤其是应否按照“独立成典”或“自成体系”等方面存在差异。究其原因,主要是由于青少年法律规范体系调整对象之年龄特性,以及囿于从传统“部门法”角度看待问题所致,故而对我国青少年法律规范体系特点缺乏精准把握。从综合性角度分析,我国青少年法律规范体系具有以下主要特点:

第一,青少年法律规范体系是作为一个整体性概念而客观存在的。虽然学界曾尝试采用不同的描述方式,比如按照传统的“法的效力渊源”体系,或者以“专门立法”和“相关部门法”相结合等方式,对我国青少年法律规范体系进行归纳总结,但似乎都很难对我国青少年法律规范体系有一个相对精炼、精准、形象的概括。然而,这种研究现状并不影响青少年法律规范体系作为一个整体为我国青少年工作提供规范依据这一客观事实的存在。而且,“静态”的青少年法律规范体系是“青少年法治”这种“动态体系”能够正常运转的规范基础和前提,并在实践中处于持续丰富和完善状态。

第二,青少年法律规范体系具有明显的“散在性”,且呈现出一种“网状”结构特点。列举与“青少年”相关的法律规范,从行政到司法,从实体到程序,可谓“应有尽有”,“散在性”地分布于几乎所有传统意义上的“部门法”中。而且不同的立法、行政、司法或者其他相关主体,均依照

相应规范所赋予的权利或职责,以及相应的职能管辖和程序,处理着各种与青少年相关的问题,并且这些主体之间还存在极为复杂的业务联系或交集,呈现为一种“网状”结构。如果做一个形象的比喻,上述庞杂规范体系中所涉及的、具有相应管辖职能的主体,更像是前述“网状”结构中的“网格结点”,而相应的实施程序等规范体系则是“网格”。

第三,青少年法律规范体系是关于“未成年人”和“成年人”两部分的法律规范之“集合体”。我国法律对“青少年”之法定年龄虽无明确规定,但明确了“未成年人”系未满十八周岁之公民。由此,我们不妨从年龄角度将青少年群体分为“未成年人”和“成年人”两部分。

(1) 适用于未成年人群体的规范部分。尽管“未成年人”的法定年龄已非常明确,但此部分规范的“边界”仍很难予以精确定义^[8];不过其中与家庭监护、教育、社会保护、司法保护等有关的规定,即属笔者所称的“重点领域”部分,在以《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》等专门性法律规范为核心的未成年人法律规范体系中相对比较集中,且有比较明确体现。

(2) 适用于青少年中“成年人”群体的规范部分。此部分规范所表现出来的“无确切边界”之特征更为明显。以《青年规划》对“青年”的年龄界定为例,其范围是14-35周岁,仅就18-35周岁的“青年”群体而言,尤其是其中的“低龄青年”群体,同时也属于我们通常所称的“青少年”。而这部分人群在法律上是典型的成年人,故而针对该部分“青少年”群体的法律规范,与我国总体法律规范体系在绝大多数程度上必然是竞合的,且定然会呈现出“多个部门法的交叉”之状态。但对于那些与“青年成长与发展”相关的规范,诸如涉及教育、婚姻、劳动、社会保障、健康医疗等方面的规范,即属笔者所称的“重点领域”部分,在《青年规划》所列明的十大“发展领域”中对此亦有相当明确之体现。

因此,我国现有青少年法律规范体系是一个“既有重点领域又无确切边界”的“规范集合体”。它在整体意义上是客观存在的,且“散在性”地分布于我国总体法律规范体系之中,同时又具有相对重点领域,并在长期实践中不断积累和丰富。更为关键的是,在客观上庞杂的管辖职能和规范实施程序导致了无论哪一个工作部门,或者哪一个甚至几个传统意义上的“部门法”规范体系,均无法完全替代该体系所承载的规范职能的局面。

三、青少年法治体系构建思路

基于前文对青少年法律规范体系特点的分析不难发现,欲通过完善“静态”法律规范体系达到建设“动态”法治体系之目的,并不符合我国国情,且不具有可行性。而且,如果我们过分关注“静态”法律规范体系本身的完善,就很难摆脱“法定年龄”和“部门法”等传统研究方法和研究方向的束缚,也不能从根本上解决问题。应当将研究方法和研究方向转向青少年法治体系的动态运行过程,包括以法律规范体系为基础的法治实施、法治监督和法治保障体系以及各组成部分相互之间的关系。

(一) 明确青少年法治体系在运行过程中解决问题的起始环节

《决定》明确指出“建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行。”但不能由此而机械地将“坚持立法先行”作为青少年法治体系运行的必然起始环节。习总书记曾指出“事业越前进、越发展,新情况新问题就会越多,面临的风险和挑战就会越多,面对的不可预料的事情就会越多。”^[9]随着社会的发展,新问题会不断涌现并需要予以妥善解决,这种现象在更善于接受新鲜事物的青少年群体中尤为明显。比如前不久媒体曝出的“抄作业神器”^[10]问题,等等。

其中有的问题需要从传统的“立法源头”层面加以解决,并由此进入青少年法治体系的运行过程。但对绝大部分问题而言,其解决之道恐并不必然始于对现有法律规范体系进行完善,而是需要法治实施体系的严格运行。比如,即使存在一个相对完善的法律规范体系,但如果缺乏有效的程序启动机制,或者不同职能管辖之间无法做到有效衔接和协调,而是固守于一种“自运行”的封闭状态,甚至相互推诿,那么法治实施体系的工作目的仍然很难实现。以我国对未成年人(严重)不良行为的处理为例,该问题在我国预防未成年人违法犯罪法律规范体系为基础的法治实施体系运行过程中,比较具有代表性。显然,对于该领域中的很多问题,公安司法系统无法一力承担。因为青少年法治体系在解决这类问题时,必涉及民事监护、教育(尤其是专门教育)、治安行政管理、刑事司法、社区矫正等多领域的规范体系的联动,需要家庭和学校,司法、民政等行政机关,以及基层自治组织等,严格按照相应的规范进行积极有效参与、协同配合,其参与主体之丰富、实施程序之庞杂与错综,是非常明显的。试想在此过程中,某一环节未按规范要求有效地启动程序,或者相关职能部门间没有做到紧密衔接和密切配合,那么“法治实施体系的严格运行”恐难实现,依赖该体系所要解决的问题也会很容易被误认为是一个“无法解决的问题”,甚至转而指责法律规范体系不健全。

当然也不乏学者指出,以未成年人保护和预防未成年人犯罪法为代表的众多规范,带有明显的“宣示性”或者“号召性”特点,故前文所述之“程序启动”“部门间协作”“严格执法”等问题,均明显缺乏可操作性,因此自然将目光投向“完善立法”。这种观点具有一定合理性,但必须先排除一种可能性,即有的问题仍属不需从完善法律规范体系层面加以解决者,而是按现有规范,通过青少年法治监督和保障体系发挥支持作用,最终由青少年法治实施体系即可解决问题。由此可见,明确青少年法治体系在运行过程中解决问题的起始环节,意义重大。

(二) 充分认识青少年法治监督和保障体系的支持作用

1. 青少年法治监督体系对青少年法治体系有效运行的支持作用

我国青少年法律规范体系特点决定了,如果我们寄希望于建立一个相对独立的青少年(或曰“儿童”)法治实施监督部门或者系统,并在青少年工作领域中专司“监督”职责,恐怕并不符合我国法治发展实际。以2018年12月31日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》为例,我国决定在中华人民共和国民政部内设儿童福利司。值得注意的是,该机构主要职责是拟订儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准,健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度,而非专门的青少年法治实施监督机构。

在青少年法治实施工作中我们不难发现,有相当部分案件或事例,其所涉及的多为“家事法”这类传统的“私法”问题,或者是“教育法”这类不典型的“公法”问题,国家公权力体系在法治实施体系中往往持“不过多干预”的态度,相应的法律规范体系以及管辖和处理程序虽然存在,但却因为缺乏一种有效程序启动机制而发生“程序性失灵”。比如,我国《预防未成年人犯罪法》第49条明确规定“未成年人的父母或者其他监护人不履行监护职责,放任未成年人有本法规定的不良行为或者严重不良行为的,由公安机关对未成年人的父母或者其他监护人予以训诫,责令其严加管教。”对此,我们先不要急于诘问“训诫”或“责令其严加管教”的实际效果如何,仅就如何在实际工作中有效启动这种“训诫程序”,恐怕就是个相当棘手但却非常值得深入研究的问题,也是法治监督体系要重点解决的问题。

2. 青少年法治保障体系对青少年法治体系有效运行的支持作用

在实践工作中,青少年法律规范难以实施,很多是因为缺乏相应的保障支撑。对此以下三

个方面的问题尤其值得关注。

(1) 法治保障体系中的重点领域。该重点领域既非以国家机关为代表的公权力领域,亦非以家庭和学校联合组成的监护教育领域,而是位于二者之间的一个“缓冲地带”,主要定位于社区及基层自治组织。它们的作用非常重要但力量最为薄弱,是目前我国健全青少年法治保障体系中最亟需解决的问题。“缓冲地带”的优势在于可以用一种相对温和的方式,化解从监护教育领域溢出的“社会问题”。“缓冲地带”的人才和物质保障越充分,其能够发挥的作用就越强大,从而可以最大限度地避免国家公权力的强力干预。对于青少年群体而言,这种在“缓冲地带”中处理问题的模式,显然更有利于青少年成长和(严重)不良行为矫正,由此,既解决了监护教育失灵所带来的“社会问题”,又最大限度地避免了公权力干预的问题。

(2) 法治保障体系中的人才保障问题。笔者认为这部分工作的重心,不在于从事青少年工作的队伍能否获得“独立编制”,而在于这支队伍的人才结构,尤其是能够真正为青少年群体解决法律问题、为青少年工作提供法治服务。

(3) 法治保障体系工作中的物质保障问题。党和国家历来重视这方面的工作,比如《青年规划》中“组织实施”部分明确要求,“各级政府将本规划实施所需经费纳入财政预算。动员社会力量,多渠道筹集资金,支持青年发展”等等。

(三) 发现“真问题”是完善青少年法治体系的关键

2018年10月11日,教育部针对“小学老师用手机微信和QQ对学生及家长布置和提交作业”问题,发布了一则文号为“教提案[2018]第396号”的建议提案办理答复函,明确说明“教育部将进一步强化师德建设,完善管理,规范教师教育教学行为,明确教师不得通过手机微信和QQ等方式布置作业”。该答复函所涉及的问题是在法治监督体系和法治实施体系运行过程中发现的“真问题”,是必须通过完善青少年法律规范体系加以解决的典型事例。而前文所提及的“抄作业神器”问题,在笔者看来却并非“真问题”,因为如果教师严格按照相关规范制度履行职责,很容易发现学生作业系“抄作业神器”所书写,进而按教学常规予以处理即可。故而该问题其实并不需要从完善青少年法律规范体系层面加以解决,而是一个纯粹的法治实施体系问题。所以,发现“真问题”是决定我们能否成功地开展青少年法治体系完善工作的关键所在。

四、我国青少年法治体系完善路径

通过对青少年法治体系构建思路的梳理,应该从以下四个方面开展青少年法治体系的完善工作。

(一) 要科学确定青少年法治体系完善的起始环节

完善青少年法治体系的终极目的,在于通过动态的法治体系妥善地解决青少年工作中所遇到的问题,而非完善青少年法律规范体系本身。因此要科学确定青少年法治体系完善的起始环节。该环节绝大多数始于法治实施体系的实践操作,亦可能始于法治监督体系的运行,或者在法治保障体系中发现了无法解决的问题。而试图通过纯粹的“规范分析”指出“立法缺陷”,继而将法律规范体系作为青少年法治体系完善起始环节,其存在的可能性恐微乎其微。

(二) 要充分发挥青少年法治监督体系的支持作用和结构优势

随着社会主义法治建设的不断推进,以党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督为重要组成部分的权力运行机制和监督体系日益完善。这种

综合性的监督体系与我国青少年法律规范体系的总体特征尤为契合,通常也能够为我国青少年法治体系之完善提供强大的支持作用。尽管我国青少年法治监督主体多元化特征明显,但规制其发挥监督职能的法律规范体系也日臻完善,而且很多规范程序一经有效启动,实施效率往往要受到制约和严密监督,则法治实施体系的工作实效会更加明显。多元化的监督主体还可以从立法、执法、司法、守法等多层面、多角度,形成一种综合性的监督和制约机制,这也是我国青少年法治监督体系的结构优势,其中以基层自治组织和群团组织为代表的社会力量,尤其应当在基层实际工作中充分发挥社会监督和舆论监督职能,这样可能更容易形成严密的青少年法治监督体系,进而加速形成高效的青少年法治实施体系。

(三) 要加快健全法治保障体系

健全的法治保障体系主要包括有力的政治保障和组织保障、坚实的人才保障和物质保障、完备的制度保障等方面。具体到青少年法治保障体系,党的领导是社会主义法治最根本的保证,在政治保障、组织保障和制度保障等方面,未来我国青少年法治保障体系必将更为有力。其中在人才保障方面,不仅需要来自于专门的法治队伍^①中的高素质人才,还包括那些在“缓冲地带”、真正为青少年群体解决法律问题、为青少年工作提供法治服务的“基层工作者”。而在物质保障方面,除了应切实落实党和国家所制定的相关方针政策,以共青团组织为代表的群团组织还应当根据自身的职责使命,按照相关规定积极协调各方资源,为青少年搭建各种服务平台,无论从形式上还是内容上,最大限度地丰富青少年法治体系顺利运转所需的物质保障。

(四) 要善于发现“真问题”并积极完善青少年法治体系

通过纯粹的规范分析来完善青少年法律规范体系的做法,不符合我国工作实际,更不符合全面依法治国的基本理念。只有在青少年法治实施体系、监督体系和保障体系的运行中,才能通过实践不断发现“真问题”,并对其进行精准定位,继而有针对性地从事相应环节对青少年法治体系进行完善,包括对相关法律规范体系的完善。而对青少年法律规范体系的完善,不是青少年法治体系完善工作的结束,应当将相应的规范体系的完善成果再落实到法治实施体系中,由此在一种不断螺旋上升的过程中,实现我国青少年法治体系的整体性完善。

[参 考 文 献]

- [1][4]张文显《中国法治40年:历程、轨迹和经验》载《吉林大学社会科学学报》2018年第5期。
[2]邓希泉《为青年发展做好中长期规划》,载《中国党政干部论坛》2017年第5期。
[3]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。
[5]虞 浚《我国青少年法制建设必须与时俱进》,载《青少年犯罪问题》2004年第1期。
[6][8]宋英辉、苑宁宁《完善我国未成年人法律体系研究》,载《国家检察官学院学报》2017年第4期。
[7]王 雷《论青少年民法学体系的构建》,载《中国青年政治学院学报》2014年第1期。
[9]中共中央宣传部《习近平总书记系列重要讲话读本》,北京:学习出版社、人民出版社2016年版,第43页。
[10]《抄作业“神器”走红 业内人士称只是机械臂“雏形”》,http://yn.people.com.cn/n2/2019/0227/c378440-32689037.html

(责任编辑:王建敏)

^①我国专门的法治队伍,主要包括“在人大和政府从事立法工作的人员,在行政机关从事执法工作的人员,在司法机关从事司法工作的人员”。引自中共中央文献研究室编《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,北京:中央文献出版社2015年版,第108页。