

doi:10.3969/j.issn.1672-4348.2014.02.007

完善未成年人权益保障制度的若干法律问题思考

官玉琴

(福建工程学院 法学院, 福建 福州 350118)

摘要: 未成年人权益应当受到法律保护,权益保障制度难以落实往往会成为引发未成年人犯罪的直接或间接原因,完善未成年人权益保障制度可以减少未成年人犯罪的发生。加强权益保护、明确监护职责、规范童工制度以预防未成年人犯罪;健全刑事立法、推行低监禁和高缓刑制度、完善社区矫正制度,以有效挽救罪错未成年人。

关键词: 未成年人;权益保障;预防犯罪;拯救罪犯

中图分类号: D923.9

文献标志码: A

文章编号: 1672-4348(2014)02-0131-05

Considerations on legal issues of improving rights and interests protection of adolescents

Guan Yüqin

(School of Law, Fujian University of Technology, Fuzhou 350118, China)

Abstract: The legal rights and interests of adolescents must be protected by law. The dysfunction of the legal rights and interests protection system of the adolescents would result in or may directly cause the crimes of the adolescents. The article elaborates the protection system improvement of the legal rights and interests of the adolescents, which include enhancing the protection of the legal rights of the adolescents, defining guardianship and enforcing child labour prohibiting regulations to prevent the crimes of the adolescents. Proposals to save the delinquent adolescents are proposed, which involve improving criminal law, implementing low imprisonment and increasing suspended sentence, and upgrading community correction system.

Keywords: adolescent; rights and interests protection; crime prevention; criminals saving

一、问题提起

笔者作为刑事案件辩护律师,2012年至2013年上半年在福建省福州市基层人民法院连续代理3起未成年人犯罪案,涉及故意伤害案、抢夺案、盗窃案。犯罪人年龄在14~15周岁之间,他们有一个共同的特点,均来自农村的贫困家庭,初中阶段辍学,到城市加入务工人员队伍。由于年幼,或在工作中受人欺负,产生报复心理,持刀故意伤害年长同事,构成故意伤害罪;或由于涉世未深,受

成年人诱惑,加入抢夺、盗窃团伙,走上犯罪道路。^①

案件虽已审结,但留给我们的思考却无法停息。在他们成长的道路上,错在哪里?谁应当对此承担责任?我们的未成年人权益保障制度完善了吗?我们的学校九年义务教育落实了吗?我们的家长监护责任履行了吗?我们的童工用工制度规范了吗?我们的未成年人司法保护制度发挥作用了吗?只有不断健全和完善我国未成年人权益保障体系,才能最大限度的避免类似悲剧的发生。

收稿日期:2013-09-26;修回日期:2014-01-15

作者简介:官玉琴(1965-),女(汉),福建福州人,教授,研究方向:婚姻家庭法学。

① 黄某,15岁,犯故意伤害罪,判处有期徒刑3年,缓刑4年。李某,14岁,犯盗窃罪,判处有期徒刑2年零6个月。陈某,15岁,犯抢夺罪,判处有期徒刑4年零6个月。

二、未成年人犯罪主要原因

权益保障制度难以落实往往会成为引发未成年人犯罪的直接或间接原因。这是因为未成年人自身认知水平和自救能力有限,当其权利和利益遭受侵害时,难以依靠自己知识水平和自身能力来抵御外界因素对权益的侵害,此时,需要社会、学校、家庭的帮助和保护,如果权益保障制度落实不到位,未成年人就容易因权益受侵害而采取极端手段“自救”,最终导致犯罪行为发生。如:笔者文中谈到的伤害案,被告人不到15周岁,在一家小餐饮店当“童工”,受人欺负,心生怨气,他难以排遣心中的郁闷,终于下决心“自救”,考虑到对手比自己高大,决定购买一水果刀,在必要时使用。两人争执中,他被对方从身后掐住脖子,为挣脱对手,抽出水果刀向后捅向对方腹部,弃之跑走。过了几天,又独自返回小餐饮店询问同事伤情,被公安干警当场抓获。而此时,他居然还不知道自己已触犯刑律。笔者认为:假如父母多一分关爱、老板多一分关心,这场悲剧就不会发生。犯罪是社会、学校、家庭教育的缺陷,是教育失败的结果,是未成年人权益保障制度没有落实到位的结果。

可见,未成年人犯罪,皆为权利侵害所引发。如:多数未成年人犯抢夺罪、盗窃罪是由于生存权得不到应有保障而引发。当未成年人基本生存条件无法得到满足或受到严重威胁时,他们就有了盗窃、抢夺的动机。当未成年人失去生活环境的安全保障时,就会产生危机感,而主动伤害对方以保护自己免受威胁。当未成年人得不到家庭和社会的关心,得不到爱的满足时,就会导致心理扭曲、性格孤僻,甚至产生人格障碍而走上犯罪道路。当未成年人受尊重的权益被他人侵害,自尊心受到伤害时,就会伤害他人以“挽回”自己的尊严。当未成年人自我发展和自我实现的权益受到侵害,即:受教育权、参加社会劳动和社会活动权等受到侵害时,就会产生敌视社会心理和报复社会心理,从而走上犯罪道路。如:近年来发生的大学生马加爵、药家鑫杀人案等。

我国现行《未成年人保护法》明确指出,未成年人权益保障制度指实现未成年人应当享有的法定权利和利益的各种法律保障措施。何为权益?有的学者认为,权益就是权利;也有的学者认为,

权益是权利与利益之和,是权利人享有的权利和相应可获得的现存利益和将来利益的抽象概括;还有的学者认为,权益是权利与保障措施之和,是指应该享受的不容侵犯或不可剥夺的权利和保障权利的措施。^[1]笔者认为:权益是一种法定的利益,是法律赋予人们所享有的权利属性基础上的利益需求。未成年人权益指未成年人应该享有的法定权利和利益。马斯洛需要层次理论告诉我们,人的需要包括生存需要、安全需要、爱的需要、尊重的需要和自我实现的需要。基于此,笔者认为,相对应的,未成年人的法律利益需求也应当包括生存权、安全保障权、爱的权利、受人尊重的权利、自我发展与自我实现的权利。生存权是未成年人最基本的需求,是生活条件的保障;安全权是未成年人有要求生活在和平稳定安全的环境中的权利;爱的权利是未成年人有得到家庭和社会关爱的权利;受人尊重的权利是未成年人有受到他人尊重的权利;自我发展和自我实现的权利是未成年人有受教育权、参加社会劳动和社会活动权等。

只有不断健全和完善未成年人权益保障制度并加以贯彻实施,才能减少未成年人犯罪行为的发生。

三、加强人身权益保护,预防未成年人犯罪

我国专门的未成年人保护法律有1991年颁布的《未成年人保护法》和1999年颁布的《预防未成年人犯罪法》。2007年我国对《未成年人保护法》做了修订,进一步明确了未成年人权利、保护未成年人的基本原则及政府社会学校家长的职责,但只是原则性的规定,不够具体,还需要制定相关配套的政策法规和实施方案,形成完善的未成年人权益保障体系。对此,笔者针对目前农民工子女犯罪不断增多这一社会问题,提出以下两方面建议:

1. 进一步明确监护职责

根据国家统计局2010年公布的农民工就业情况调查报告显示:到2009年我国共有1.45亿外出务工的农民工,随父母进入城市的农民工子女有1400多万人,留守在农村的有5800多万人。^[2]随迁子女虽在父母身边,但由于父母忙于生计,无暇顾及,不少随迁子女难以就地入学,或

难以适应当地教育环境而辍学在家,或外出做童工。笔者从福州基层人民法院少年庭了解到,目前,在城市未成年人犯罪中,进城务工子女犯罪比率有逐年上升趋势。留守子女更是无法得到父母的关爱,与祖父母或其他亲友生活在一起,监护人缺位,无人照看、管教、保护,极易产生性情孤僻、道德失范、行为失控。笔者办理的3起未成年人犯罪案,2例属于随迁子女,1例属于在校初中生未征得父母同意独自与同学结伴前往城市务工的未成年人。其中,有2例被刑事拘传时,其父母才得知案情;还有1例已经在看守所呆了1个多月,进入刑事审讯阶段,其父母才得知孩子已深陷“牢狱”。作为父母,对15岁孩子身在何处都不知道,如何履行监护职责?因此,完善监护制度,保护未成年人权益,是预防犯罪的重要措施。

笔者建议,以公权手段和社会公共机制介入未成年人监护中,改变原有的认为未成年人监护只是个人家事的陈旧观念,坚持以“儿童及少年之最佳利益为优先考虑”原则。针对农民工随迁子女和留守子女大量存在这一社会问题,进一步强调家长的监护职责,及随迁地公立学校的国家义务教育责任。对于农村留守儿童,建议由政府主导建立“寄宿制”学校,由学校实施监护权,履行监护职责。社会团体组织可积极配合,设置“家长代理制”,发挥社会力量,由爱心“妈妈”代为行使监护职责。借鉴台湾地区《儿童及少年福利与权益保障法》规定之精神,完善我国未成年人监护制度,增设委托监护制度,明确监护人责任及监护人报酬之请求权;明确不履行监护责任情形,追究不履行监护职责或侵害被监护人合法权益的监护人责任;对不履行监护职责的监护人,经有关部门和人员申请可依法撤销其监护人资格,包括怠于履行监护职责的未成年人父母的监护人资格。^[3]

2. 进一步规范童工制度

我国2002年颁布的《禁止使用童工规定》及1994年颁布的《未成年工特殊保护规定》指出童工为16周岁以下劳动者,未成年工为年满十六周岁、未满十八周岁的劳动者,同时明确规定未成年工禁止从事的工种,对违反相关规定者,依法追究用人单位、监护人的民事责任,情节严重的,追究刑事责任。尽管我国有立法方面的强制规定,但由于边远地区经济相对落后,进城务工人员不断

增多,随迁子女的教育问题一时难以得到很好解决,失学儿童流落到城市自然就成了童工的“后备军”。这些失学童工多在非正规部门从事生产劳动,国家相关部门难以监管,他们的劳动权益无法得到法律的有效保护。当他们身心健康、劳动权益受到侵害时,如:被老板体罚、拖欠工资、薪金少于其他成年员工、无故被辞退等,都无法求助于社会和法律的帮助。在这种情况下,就有可能导致他们采取“自救”手段求“生存”,从而走上犯罪道路,如组成抢劫团伙、盗窃团伙等。笔者办理的2起盗窃案、抢夺案,均是失学未成年人在城市难以找到合适工作,迫于生计,受成年人诱惑,参加抢夺、盗窃团伙。可见,童工现象的存在,多是出于家庭的贫困;参加盗窃抢劫团伙,多是因为贫困家庭的孩子无法从正常的劳动就业渠道中获得生存保障,受他人诱惑引发犯罪。基于此,笔者认为,我们应当重新审视现行童工制度,结合实际情况,借鉴国外立法,参照我国参加的国际公约,重新界定准予就业最低年龄,并加强未成年工权益保护,以减少进城务工的未成年人违法犯罪行为的发生。

1991年联合国颁布的《儿童权益公约》,1999年国际劳工组织颁布的《准予就业最低年龄公约》(第138号)及2002年颁布的《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》规定,准予就业或工作的最低年龄不得低于完成义务教育的年龄,对于不会危害未成年人的身心健康,不影响他们上学,参加主管部门批准的职业培训,国家法律或条例可以允许13~15岁的未成年人从事此类工作;但对于很可能有害未成年人健康、安全或道德的任何职业或工作类别,最低就业年龄不得低于18岁。^[4]比照国际劳工组织规定,我国就业最低年龄为16岁,明显高于国际劳动公约。且我国国民经济生活水平并不高,尤其是边远的农村,依然存在贫苦的家庭。为此,笔者建议,我国可适当降低就业年龄到15岁。理由有三:一是我国九年义务教育6~15岁,不会影响儿童正常学习的时间要求;二是我国还存在大量的贫困家庭,他们需要提早就业以维持家庭生活,社会拒绝他们就业,只会使他们陷入生存、健康、继续受教育等权利更加无法实现的境地;三是法律明文禁止使用16岁以下童工,并不能消除贫困家庭孩子就业求生存的欲望,反而使大量童工转入隐蔽无法受法

律监控的状态。童工的劳动条件更加恶劣,劳动权益更加难以得到应有的保障。当然,在适当降低就业年龄的同时,为保障未成年工的身心健康,在立法上应当进一步明确未成年工的工作范畴。根据国际劳工组织关于《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》规定之精神,在我国原有的法律规定,不得从事具有较高危险性,如高空、井下、放射性、剧毒、易燃易爆、超过四级体力劳动强度等工作基础上,增加最恶劣形式的童工禁止条款,如禁止使用、招收或提供儿童从事非法活动、制作色情作品、进行色情表演、贩卖毒品等一些性质或是工作环境可能损害儿童健康、安全或道德的工作,以维护未成年工的合法权益,保障其身心的健康成长。

四、加强司法权益保护,拯救罪错未成年人

我国《未成年人保护法》明确规定,对违法犯罪的未成年人,实行教育、感化、挽救的方针,坚持教育为主、惩罚为辅的原则。2012 年修订的《刑事诉讼法》新增规定:对未成年犯罪嫌疑人、被告人没有委托辩护人的,人民检察院、公安机关应当通知法律援助机构指派律师,提前介入为其提供法律帮助和刑事辩护。2012 年颁布的《社区矫正实施办法》明确指出:对未成年人的社区矫正应当与成年人分开进行,区别对待,加强犯罪未成年人的身心健康保护。虽然立法加强了未成年犯罪人的司法保护,但并没有相应的配套措施,没有形成一个完整的法律体系,犯罪的未成年人司法权益依然得不到有效保护。笔者认为应加强未成年人司法权益保护,拯救罪错未成年人,构建和谐家庭、和谐社会。

1. 健全刑事法

2012 年颁布的《刑事诉讼法》第五编特别程序中对未成年刑事案件审理作了专章规定。明确未成年人犯罪案件须有法律援助律师参加;人民检察院决定是否逮捕,应当听取辩护律师意见;讯问和审判时,应当通知其法定代理人到场;未成年人轻微犯罪记录,应当予以封存等规定,并增设了“附条件不起诉制度”。但在司法实践中依然存在不少办案人员在讯问未成年犯罪嫌疑人,尤其是外籍户口的犯罪嫌疑人时,没有及时通知其法定代理人到场;不少未成年犯罪嫌疑人在侦查阶

段、审讯阶段无法得到援助律师的帮助,即使有援助律师参加了审判活动,但还存在一些敷衍了事现象。因此,我们必须在司法系统内大力宣传,贯彻执行新《刑事诉讼法》精神;增设少年刑事审判程序,少年刑事案件调解制度及庭审前社会调查制度;不断健全相关法律法规,更好维护未成年人司法程序权。

同时,根据《未成年人保护法》基本原则之精神,对现行《刑法》中关于未成年人犯罪相关法律规定进行修改和补充,在确定未成年人犯罪的处罚原则基础上,具体规定适用的刑罚种类、量刑标准;进一步强化和落实未成年人刑罚执行的特殊规定,如:将未成年人与成年人犯罪后受到法律追诉、审判和实施监管的方式、方法区别开来,以维护未成年人司法保护权。

2. 推行低监禁与高缓刑制度

众所周知,未成年罪犯多为初犯偶犯,存在不良的行为习惯,但尚未形成稳定的错误思想意识。适用监禁,对未成年罪犯来说,不仅难以矫正其不良行为,反而使其在成长的道路上脱离父母关爱、脱离社会生活,形成性格孤僻,行为怪异;在看守所受成年罪犯影响,或在少管所相互影响,恶习丛生,出狱后难以适应社会生活,再犯可能性增大,达不到应有的教育、挽救效果。为此,世界各国司法均不主张对未成年犯适用监禁,如:前西德和柏林未成年人刑事统计显示:2006 年未成年人定罪 105 902 人,监禁 16 886 人,占有所有未成年人违法案件的 15.9%。且该监禁量刑还包含缓刑的案件,2006 年的监禁案件判处缓刑的占有所有未成年人违法的 10%,那么,2006 年德国的未成年人刑事违法案件中,仅有 6% 的人被监禁。再如:加拿大统计显示,2009 年共有 34 434 件判刑,判处监禁 5 307 件,监禁适用率为 15.4%。^[5]这些数据表明多数国家对未成年罪犯适用监禁比率较低,相对而言,我国适用监禁比率较高。虽然 2006 年实施的最高人民法院《关于审理未成年人刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、2007 年最高人民检察院颁布的《办理未成年人刑事案件的若干规定》就未成年犯适用非监禁刑、缓刑等做了规定,但内容过于笼统,没有具体的实施细则,在司法实践中容易造成工作人员认识上分歧,表现为我国不同地区司法部门适用非监禁刑条件存在明显差异的现象,有的地区非监禁刑适用比率高达

40%~50%,如湖南省;有的地区非监禁刑适用比率不到10%,如江西省。

笔者建议,借鉴国外司法实践经验,降低监禁率提高缓刑率,完善相关法律规定,对罪错未成年适用不起诉、免于起诉、取保候审、管制、缓刑、假释等条件做具体规定,明确规范非监禁刑使用程序、适用标准。同时,地方政府可根据当地实际情况,制定行之有效的地方性法律。如:广东省针对外籍户口未成年人犯罪比率高现象,于2011年由综治委会同公安、检察、法院、司法、团委等六部门联合签署《关于进一步建立和完善办理未成年人刑事案件适用非监禁刑工作体系的实施细则(试行)》,该实施细则明确了非监禁刑适用对象范围;明确了外籍户口未成年罪犯使用非监禁刑规定;进一步落实了审理未成年犯庭前社会调查制度;建立了未成年罪犯非监禁刑档案保密制度,等等。这些做法值得我们学习和推广,只有这样,才能更好的促使未成年人顺利回归社会,降低刑罚执行成本,提高刑罚执行效率,维护社会和谐与家庭稳定。

3. 完善社区矫正制度

社区矫正是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内,由专门的国家机关在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者的协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,矫正其犯罪心理和行为恶习,并促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行方式。2011年通过的《刑法修正案(八)》规定:对判处管制、宣告缓刑、假释的犯罪分子依法实行社区矫正,这标志着我国已正式将社区矫正纳入刑罚规定。2012年《社区矫正实施办法》颁布,对社

区矫正工作的顺利开展提供了法律保障,该实施办法明确规定对成年罪犯与未成年罪犯应区别对待,分别教育。但该办法只做原则性规定,对未成年罪犯如何区别对待,如何开展有针对性的帮教工作并没有明确;司法实践中也存在着负责实施部门分散,公安、司法、社区等部门分工不明确等现象,致使未成年罪犯社区矫正工作无法统一规划管理,难以达到应有的效果。

对此,笔者建议,加强社区矫正管理队伍建设,由司法部门负责组织专职人员参与管理工作,其他部门协同配合,共同实施未成年罪犯的帮教工作,包括参加无偿社区劳动、接受心理治疗服务、参加社区中心活动、学习必要生活和工作技能等,根据未成年罪犯心理特点,做好教育改造工作,拯救罪错未成年人,提高其适用社会生活能力。

总之,让未成年健康成长是我们全社会的共同任务。本文仅从律师实务角度对完善我国未成年人权益保障制度进行法律思考。进城务工子女犯罪的主要根源在于其人身权益遭受侵害,因此要完善未成年人监护制度,尤其是随迁的进城务工子女和留守子女的监护权制度,完善我国现行未成年人用工制度,并从完善刑事立法、落实社区矫正制度等方面对罪错未成年进行有效的拯救。未成年人问题就是社会问题,随着我国市场经济的不断发展,城镇化进程的不断深入,进城务工子女问题,尤其是进城务工子女的犯罪问题将成为突出的社会问题,值得我们进一步研究。

参考文献:

- [1] 苏羊本. 青少年权益保障视野中的和谐社会建设[J]. 攀登, 2007(2): 15-18.
- [2] 王明学, 舒弘毅, 刘闯. 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[J]. 当代青年研究, 2011(12): 1-7.
- [3] 徐美贞. 亲属法: 2010年最新版[M]. 台北: 五南图书出版股份有限公司, 2010.
- [4] 宋玥. 我国禁止童工的立法及其完善——从国际劳工标准的角度[J]. 中国青年政治学院学报, 2013(1): 18-22.
- [5] 熊谋林. 比较视角: 未成年人违法与矫正措施略考[J]. 青少年犯罪问题, 2012(2): 76-89.

(责任编辑: 许秀清)