

对中国儿童权利保护现状的思考

——从立法不足及完善谈起

周虹

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

摘要:儿童,一直是社会所公认的一个弱势群体,对儿童的权利予以特殊保护也一直是世界人权保护的一个重要课题。在当前世界各国,儿童权利的保护却面临着严峻现实,特别是在我国,长期重视义务而忽略权利的立法模式,使得我们必须对保护儿童权利给予特殊的重视。只有明确儿童权利保护的涵义与内容,改革落后的立法观念,形成完备的未成年人权益保护法律体系,才能真正地保护好儿童的权利。

关键词:儿童;儿童权利;法律体系

中图分类号:D923.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-9093(2008)-04-0076-05

一、我国儿童权利保护的涵义

《儿童权利保护公约》第一条指出:“为本公约的目的,儿童指18岁以下的人。此规定只为本公约。”由此可以看出,尽管公约在年龄上对儿童给出了一个年龄性的界定,但这个定义只是用于参考,不具有强制效力。也就是说,儿童的定义在不同的法律制度和国家中却可以是不一致的。根据中国法律规定,未满18岁的男女均为未成年人。因此从广义上说,18岁以下的未成年人,都属于我国的儿童的范围。儿童应受国家的保护,保护未成年人的合法权益是全社会的共同责任。这个原则已经为我国宪法和法律所确认。

根据我国2007年6月1日新修订施行的《未成年人保护法》第三条第一款明确规定:“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利,国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护,保障未成年人的合法权益不受侵犯。”在这一规定的基础上,参考十届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》和《中国儿童发展纲要(2001—2010)》的表述以及国际《儿童权利公约》的规定,可以认为我国对儿童权利保护的主要内容就是对其生存权、发展权、受保护权及参与权的保护。

同时,参照联合国《儿童权利公约》和我国法律规定,所谓对儿童权利的法律保护,应当有两层涵义:其一,是指国家以法律形式,根据儿童身心发展的需要及特点,把全国人民关于保护儿童权利的愿望与意志集中起来,固定下来,从而转化为国家的意志,用以调整家庭、学校、社会各个方面及公民个人同儿童权利保护组织之间的关系。其二,是指对儿童权利负有义务的组织和个人必须

【收稿日期】2008-08-04

【作者简介】周虹(1985-),女,福建莆田人,厦门大学法学院民商法专业2006级研究生。

严格遵守国家法律关于儿童权利保护的各项规定,按照作为或不作为的要求,以确保儿童权利法律保护的实现。^[1]

二、我国儿童权利保护的内容与缺陷

我国历来十分重视儿童问题。1989年,我国参与了《儿童权利公约》的起草工作,并作为第44届联合国大会通过该公约决议草案的起草国之一,提出过数项提案,对该《公约》给予了极高评价。1990年9月,中国政府总理李鹏参加了在美国纽约召开的“世界儿童问题首脑会议”,这是历史上第一次专门讨论儿童问题的首脑会议。1991年3月18日,李鹏总理在此会议上通过的《儿童生存、保护和发展世界宣言》和《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》这两个文件上签了字,代表中国正式签署和批准加入了该公约。而后还根据《儿童权利公约》制定了一系列的《中国儿童发展规划纲要》,将公约所规定的各项基本标准在全国实施,体现了对儿童权利的重视。

在国内立法上,更是以宪法确定的原则为基础,以专门的未成年保护法律及各类基本法律中的相关规定为内容,以行政规章、地方性的法规及最高人民法院、最高人民检察院的规范性文件为补充,构建起整个的儿童权利保护体系。

首先是在宪法这一基本法律中,明确了对儿童进行特殊保护的基本原则。《中华人民共和国宪法》第四十六条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青少年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”第49条规定“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。……父母有抚养教育未成年子女的义务,……禁止破坏婚姻自由,禁止虐待老人、妇女和儿童。”《中华人民共和国宪法》的上述规定,以国家根本大法的形式确立了国家对青少年的培养目标和对未成年人合法权益予以保护的根政策,为其他法律、法规规定对青少年的保护提供了法律依据和指导。^[2]

其次是专门的未成年保护法律。法律层次的保护青少年的专门性规定主要有两个:《未成年人保护法》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》。《未成年人保护法》是我国保护儿童权利的专门法律,该法从家庭、学校、社会、司法等方面对儿童权利作了全面的保护性规定。而《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》是对《未成年人保护法》的补充特别保护性规定,是保护儿童不受社会不良因素影响的专门法。同时,在各类基本法律中,也对儿童权利进行了各方面的保护,如《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国收养法》等。通过专门性法律的针对规定与一般性法规中对涉及方面的具体规定,构建起一个相对完善的法律保护网,将绝大多数的常见儿童保护问题容纳于其中。

最后是各类法规、规章与规范性文件的补充。国务院及国务院各部委发布了大量内容涉及到未成年人保护的行政法规和部门规章,如《禁止使用童工规定》、《未成年犯管教所管理规定》、《互联网服务经营场所管理条例》、《幼儿园管理条例》、《学校卫生工作条例》、《中小学勤工俭学暂行工作条例》、《国家教委关于严格控制中小学生流失问题的若干意见》、《文化部、公安部关于加强台球、电子游戏机娱乐活动管理的通知》等。我国最高人民法院、最高人民检察院为了规范和建立少年司法制度,也颁布《关于办理少年刑事案件的若干规定》和《关于办理少年刑事案件建立互相配套工作体系的通知》的青少年保护规范性文件。而在《未成年人保护法》制定施行之前,我国已有17个省、自治区、直辖市制定并施行了地方性的专门保护青少年的法规,这些地方性未成年人保护条例无一例外地确定了对未成年人合法权益进行保护的主旨。

但是,尽管有着如此诸多的内容,我们还必须看到我国对儿童权利的保护尚处于如何艰难的境地。让我们来看看一些数据:二十年来孩子们的体质持续下降、近三成贫困农村幼儿生长迟缓、

一项产品检验发现 1/3 儿童食品无营养成分、全国 27.5 万适龄贫困残疾儿童尚未入学、272668 块银幕无一专对孩子、未成年人犯罪的年龄平均下降 2 岁,由 17.6 岁变为 15.7 岁、1998 年至 2007 年,全国法院判处未成年罪犯总数 59.8 万余人,平均每年递增 11.22%、2008 年连续发生的四川汶川大地震、三鹿奶粉等事件,使得儿童的权利保护缺失问题成为全社会、乃至全世界关注的焦点。这一切只能说明我国法律对儿童权利的保护从观念、体系到具体规定都存在不完善之处。那么问题到底是在哪里呢?

首先是立法观念的落后,儿童的权利主体地位没有在法律中充分体现。我国在对儿童权利保护的法律规定上,一向是强调成人在法律上对儿童所承担的保护义务。然而,我们必须看到,“儿童不仅是保护的對象,也应该是积极主动的权利主体”,^[3]对儿童权利的保护不应该停留在成人中心的模式上,儿童需要形成自我保护的意识,而这一方面的规定却恰恰是我们所欠缺的。

其次是没有形成完备的未成年人权益保护法律体系。根据法理学的一般观点,法律体系是指由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的整体。^[4]而我国有关儿童权利保护的法律规定,虽然数量众多,内容丰富,却远没有形成科学完备的权利保护法律体系。我国专门的未成年人保护法律数量极少,规定粗糙,仅有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》,后者还仅仅是对前者的补充。这就必然导致在内容上的法律空白。至于穿插、分散在不同门类、不同层次的法律中有关未成年人权益保护的法律规定,虽然能对儿童权利的保护范围加以一定的补充,但是却重复众多且缺乏逻辑上的联系,也达不到内容上的充分协调与衔接。立法上的欠缺,必然导致司法实践的困境,从而使诸多问题无法得到解决。同时,虽多方提倡却久久未建立起来的独立少年司法制度的缺位,使得司法实践中在处理未成年人有关的案件时无法摆脱对成人模式的依附,客观上造成了我国未成年人刑事法律规定的简单、模糊与缺乏科学性,不利于对未成年人司法权利的维护。

最后是法律规定过于原则笼统,导致对未成年人权益的保护缺乏操作性和执行力度。譬如我国现行的未成年人保护法第 26 条规定“儿童食品、玩具、用具和游乐设施,不得有害于儿童的安全和健康”,可是对于该如何处理与责任承担却一无所提,因“三鹿奶粉事件”而提起的诉讼到现在还没有确切的判决,企业到底有没有责任,有什么责任,这些都是迫切需要解决的问题。而至少到现在为止,还没有任何赔偿的消息。没能落到实处的法律条文,就恍若虚幻美丽的空中楼阁,可望而不可及。责任主体概括,执法部门与罚则的不明确,配套措施落后,法律监督欠缺,执法与保障脱节,以上的任何一个问题都可能导致在具体操作中产生巨大的困难,使法律对侵犯未成年人权益的行为缺乏约束力,不仅收不到立法时所预期的效果,还会造成一些不良影响,使法律的尊严和实效大打折扣。

三、完善我国儿童权利保护法律体系

未成年人的健康成长与社会各方面紧密联系,涉及众多复杂的社会关系,因此我们需要调整不同社会关系的一整套法律法规进行全方位的法律保护,即形成覆盖所有类型的未成年人成长所涉及的各个领域的未成年人权益法律保护体系。在立法上,应当进一步构建纵横交错、相互衔接配套的,保障儿童生存、健康和发展的立法体系,完善有关的法律、法规。同时,进一步提高执法水平,建立完善的监督机制,建立以政府为主导,家庭和学校为基础,社会各方参与,依法开展儿童权利保护工作的机制。^[5]具体而言,主要可以从以下几方面进行完善:

(一)完善立法保护

1、贯彻儿童最大利益的立法原则。《儿童权利公约》的基本原则之一就是:儿童的“最大利益”,

包括儿童的健康、幸福和尊严,是决策者考虑一切问题的重要出发点。这一原则要求凡是涉及儿童的事宜,应当一切以有利于儿童的生存、保护和发展为首要考虑。儿童最大利益原则是处理儿童有关问题应当遵守的根本原则,也是制定保护儿童权利法律的指导思想。在我国,尽管确立了“儿童优先”原则,但是由于种种原因,这一原则却没有得到全面落实,突出表现在非常态亲子关系中的儿童权利保护上。如离婚后的监护、离婚后抚养费的确定与给付、探望权、非婚生子女、收养等问题中的儿童权利。确立对这些问题处理的儿童最大利益原则尤为重要。因此我们应当考虑将儿童最大利益原则直接规定在《未成年人保护法》的总则中,做为单独的一条列出,加以强调。

2、制定新法,建立配套的儿童权利法律体系。目前我国的儿童立法缺乏系统性,没有配套的规定和执行部门加以细化。我国应当尽快建立起一个包括实体法、程序法、组织法和非刑罚处理方法的法律体系,并使之与其它法律相协调。同时调整现有的法律规定,对于拖沓重复及相互矛盾的法条进行修改,重点是要整理现在诸多单行法中的重叠规定,使法律专门化与体系化,解决实践应用中的难题。还需要建立一个专门的儿童工作部门,对相关执行问题进行监督。

3、完善婚姻家庭中的儿童权利保护制度。婚姻家庭法是与儿童权利保护息息相关的一门法律,婚姻家庭中的许多制度都直接关系到儿童的切身权利。家庭是保护未成年人权益的起点,而当今社会的发展使离婚变得频繁,也使得离婚后儿童权利的保护成为了现实问题。为了切实保障儿童的权利,就必须对婚姻家庭的相关制度进行完善。对此可以从三方面着手:第一、建立和完善婚生子女推定制度和非婚生子女认领制度。前者可以保证稳定的父母子女关系,使儿童享受抚养与教育的权益不因父母婚姻关系的变故而受到影响。后者则可以解决非婚生子女在确认生父问题上所存在的执行困难,从而真正避免对非婚生子女的歧视;第二、规范监护制度。要对正确、完全履行监护职责的一般范围与标准进行明确,并建立父母责任制度,对不履行、不完全履行、不正确履行监护职责的父母,采取切实可行的措施引导、规范与制裁,包括剥夺监护权;第三、完善抚养制度。重点是要保证父母切实履行对子女的抚养义务,避免出现离婚双方将孩子推来推去,不愿抚养的现象,造成对儿童心理上的二次伤害。

(二)完善相关法律解释

对于法律操作性不强的问题我们可以通过司法解释来解决。法律的普遍性决定法律必须简洁概括,而不能过于具体;法律的稳定性决定法律无法频繁修改,但是适用法律的环境却不是停滞的,而是一直在变化,在当今信息化时代,发展变化就更快,立法者不可能预料到所有的情况、预见将来的需要。因此,法律没有缺陷是不可能的,所以发现法律的问题不是一件了不起的成就,将有缺陷的法条根据实践的需要解释得没有缺陷才是智慧。^[6]换句话说,当我们发现在实际操作中法律存在缺陷、又不能立即通过立法、修改等途径纠正时,不是简单、消极地批评,而是应该主动积极地运用科学的法律解释方法,满足实践的需求、达到目的。所以当我们在未成年人司法保护面临实践中的操作性问题时,也可以在一定程度上通过法律解释来达到目的。

(三)建立独立的少年司法制度

司法是法律运行的重要环节,没有完善的司法制度,则再完美的立法也无法发挥作用。要切实保护儿童权利,就必须建立严密而易行的司法制度。少年司法制度应区分少年刑事司法程序和少年事件的专门司法程序。首先,要增设少年事件的专门司法程序。根据我国的具体情况以及参考有关国家少年司法的经验,建立我国的正当的少年司法程序,必须制定少年法并明确规定少年事件的定义(主体年龄)及少年事件的提起、调查、立案、收押、审理、处理和执行等程序。其次,要完善少年刑事司法制度。把未成年人的特别司法程序延伸至侦查起诉阶段。对未成年人犯罪案件实行酌定

不正式程序处理。

我们要注意,少年司法制度必须强调少年的幸福,并确保对少年犯作出的任何反应均应与罪犯和违法行为情况相称;刑事责任年龄的起点不应规定得太低。在诉讼的各个阶段,应当有保证基本程序方面的保障措施,诸如假定无罪、指控罪状通知本人的权利、保持沉默的权利、委托律师的权利、要求父母或监护人在场的权利、与证人对质和盘诘证人的权利、向上级机关上诉的权利等。少年司法程序的过程应当始终贯穿着缓和气氛,避免过于严厉的情形发生。

(四)补充自我保护规定

缺少自我保护的未成年人保护是不完整的。只有提高儿童自身辨别是非、自我约束控制、抵制不良影响等方面的自我保护能力,才能使其在复杂的社会环境中筑起保护的防线,使各种保护手段相互结合、相互作用,发挥最大功效。而由法律来做出明确的规定,将极大地促进儿童自我保护观念的形成与推广,这对儿童合法权益的保护具有重要意义。因此我们不妨设立在《未成年人保护法》中增加规定:未成年人具有自我保护的权利,包括安全的权利、保护自己身体的权利、在对抗暴徒时获得帮助的权利、讲真话的权利、拒绝触摸的权利、与陌生人不打交道的权利、紧急避险的权利、被相信的权利及不遵守诺言的权利等。^[7]同时还要要求社会帮助儿童提高自我保护意识和能力,对相关教育机构加以一定的强制要求,使得自我保护的权利能真正的为儿童所理解与掌握。

四、结语

对儿童权利的保护强度一直是衡量一国人权保护发展水平的一个重要标准。儿童权利法律保护的状况如何,更是一国法制文明发展程度的标志,甚至反映出一国的经济文化发展程度。而无论是对我国还是对世界而言,要真正实现对儿童权利的完善法律保护,都将是一个需要不断探索的漫长过程。法律必然需要面对实践中不断出现的问题的挑战,并在实践中得到不断的改进与补充。在儿童权利保护的这条道路上,我们应当站稳脚跟,从我国的实际情况出发,逐步建立与完善我国的儿童权利保护体系,从而实现真正地保护好儿童权利的目标。

参考文献:

- [1] 郭翔.把爱带入世纪[M].上海:科学技术文献出版社,1997:68.
- [2] 刘金霞.我国青少年权益法律保护制度体系研究[J].北京青年政治学院学报,2004(12):18.
- [3] 王雪梅.儿童权利保护的“最大利益原则”研究(下)[J].环球法律评论,2003(3):114.
- [4] 张文显.法理学[M].北京:高等教育出版社、北京大学出版社,1999:78.
- [5] 宋戈.加强对儿童权利的法律保护[J].江西教育科研,2002(5):35.
- [6] 陈兴良.刑法格言的展开[M].北京:法律出版社,1999:2
- [7] 曹文嘉,闫硕,姜彦艳,李志刚.儿童自我保护九大权利[N].新文化报,2007-05-14(3).

(责任编辑:王魏红)