

QINGSHAONIAN LIFALUN



康树华 著

青少年立法论

黑龙江教育出版社

青少年立法论

康树华 著

黑龙江教育出版社

1990年·哈尔滨

青少年立法论

康树华 著

责任编辑：华 盛

封面设计：董勤朴

黑龙江教育出版社出版（哈尔滨市道里森林街42号）
黑龙江新华附属印刷厂印刷·黑龙江省新华书店发行
开本 850 × 1168 毫米 1/32 · 印张 10.75 · 插页 2 · 字数 220 千
1990 年 4 月第 1 版 · 1990 年 4 月第 1 次印刷
印数：1—4,390

ISBN 7-5316-1035-3/D · 34 定价：4.80 元

目 录

制定中国青少年法规的概论·····	(1)
-------------------	-------

第一编 青少年立法的产生

第一章 青少年立法的产生·····	(8)
第一节 青少年立法的概念·····	(8)
第二节 西方国家青少年立法的实质·····	(9)
第三节 青少年立法产生的历史阶段·····	(12)
第二章 世界上第一部青少年法—美国伊利诺斯 州少年法庭法·····	(18)
第一节 少年法庭法产生的历史背景·····	(18)
第二节 少年法庭法产生的理论基础·····	(21)
第三节 少年法庭法的主要内容·····	(24)

第二编 青少年立法现状

第三章 按内容区分青少年法规的类型·····	(28)
第一节 处罚型·····	(28)
第二节 多元型·····	(31)
第三节 福利型·····	(36)
第四节 保护型·····	(43)
第五节 政策型·····	(47)

第四章 按法系区分青少年法规的类型·····	(52)
第一节 英美法系的青少年法规·····	(52)
第二节 大陆法系的青少年法规·····	(60)
第三节 日本式英美与大陆法系混合型的青少年法规·····	(64)
第四节 北欧型的青少年法规·····	(66)
第五章 外国青少年法规的法例·····	(69)
第一节 发达国家的青少年法规·····	(69)
第二节 发展中国家的青少年法规·····	(109)
第三节 社会主义国家的青少年法规·····	(129)
第六章 青少年立法的发展趋势及基本特征·····	(143)
第一节 青少年立法的发展及其趋势·····	(143)
第二节 青少年立法的基本特征·····	(151)

第三编 我国的青少年立法

第七章 我国有关青少年法规概述·····	(165)
第一节 我国古代有关青少年犯罪问题的法律规定·····	(165)
第二节 党和政府制定的有关青少年的法律条文·····	(171)
第三节 香港地区有关青少年犯罪问题的法律规定·····	(231)
第四节 台湾省有关少年犯罪问题的法律规定·····	(241)
第八章 制定与完备我国青少年法规的必要性·····	(257)
第一节 制定青少年法规的必要性·····	(259)
第二节 我国制定青少年法规应当坚持的基本	

原则	(262)
第三节 我国少数民族地区制定青少年法规应坚持的原则	(276)
第九章 评介我国已制定的几部地方性《未成年人保护条例》	(279)
第一节 立法的指导思想及基本原则	(280)
第二节 保护对象及保护的主要内容	(283)
第三节 在保护未成年人健康成长中社会各方面应负的责任	(289)
第四节 保护措施及其手段	(297)
第十章 关于我国未成年人教育保护法的构想	(302)
第一节 性质与指导思想	(303)
第二节 名称与年龄	(304)
第三节 结构与内容	(312)
第四节 建立我国青少年法规体系	(322)
第十一章 青少年立法的技术	(326)
后 记	(336)

制定中国青少年法规的概论

在我国11亿人口中，据共青团中央统计，14至28岁的青年约3.1亿，7至13岁的少年儿童约1.8亿，大体上说，我国的青少年约占全国人口的一半。青年已成为今天我国社会主义现代化建设的生力军，少年则是我们明天各项事业的接班人。未来是属于青少年的，中国的振兴，中华民族的兴衰，社会主义现代化建设的实现，归根结底，要依靠广大青少年。同时，青少年时期正是一个人从未成年人向成年人过渡时期；正是一个人由不成熟到逐渐成熟的青春发育期。处于这个时期的青少年，朝气蓬勃，最有生气，最少保守思想，但也存在许多先天性的弱点，其中最突出的就是经验不足，辨别是非能力差，模仿性强，易于感情用事。因此，全社会都应该高度重视教育、保护青少年这个人数众多的特殊的社会群体。

当前青少年中存在着许多新问题。有些青少年面对社会上出现的丑恶现象，陷入了迷惘与困惑之中，从而意志消沉，冷漠沉闷，精神不振，甚至以“打麻将”、“跳舞”打发日子，形成了所谓“麻派”和“旋派”等等，而我们的思想政治工作，在过去的一段期间，跟不上形势发展的需要，以致造成某些青少年缺乏远大

理想和奋斗的热情。与此同时，一些侵犯青少年权益的事情也经常发生，往往又得不到认真的处理，有时甚至连一般的处理也不能落实。例如，失学、童工现象日益严重，两者互为因果，恶性循环愈演愈烈。农村和沿海开放地区中小學生流失数量惊人，仅1988年就达715万。有的省失学率高达18——20%。从福建省来看，目前尚缺800所中学，要全部解决需要有个过程。全省高中升学率1987年为31.94%；初中升高中为47.25%。我国每年大约有200万新文盲产生，其中相当一部分为辍学的中小學生，全国现有2.3亿文盲中青少年几乎占了一半。显而易见，失学、童工严重地影响了青少年的身心健康和中华民族未来的素质。有的学校个别老师体罚、摧残学生，有些家长恣意打骂、虐待子女，甚至致伤、致残。不仅买卖婚姻、换亲、转亲、娃娃亲、童养媳等死灰复燃，而且拐卖儿童、妇女等等，皆时有发生。面对这些侵害青少年合法权益的现象，令人发指，令人担忧，不能不引起人们极大愤怒和关注，迫切要求制定保护青少年法规，使人人都有一个共同遵守的准则。

另一方面，自从文化大革命以来，我国青少年违法犯罪也日益严重。为此，党中央1979年转发了中央宣传部等八个单位《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》的通知，1985年党中央又发布了《关于进一步加强青少年教育，预防青少年违法犯罪的通知》，尽管在这些通知中，党中央强调指出：“从现在起，各级党委都要把加强对青少年的培养教育，包括解决其中极少数的违法犯罪问题，放到重要议事日程上来，”以及要求“全社会都要关心和教育青少年”。但这毕竟是党内的通知，仍没有形成一个人人都必须遵守的法律文件，因而我国青少年案犯（14——25岁）一直持高不降，并明显增多。据统计，青少年案犯占查获案犯总数的比例，1985年为71.3%，1986年为72.5%，1987年为74.3%，

1988年我国在押犯人约为120万，其中80%是青少年。青少年违法犯罪已成为我国一个严重的社会问题，我们必须设法加以防治。

二

青少年中存在的诸多问题，特别是青少年违法犯罪的原因是综合性污染。也就是说，它是本人因素、家庭环境、社会环境、学校教育等问题，互相结合的结果。而就青少年本身来说，他们正处在长身体、长知识和逐步形成世界观、人生观的重要时期，也正是好学善仿、可塑性很大、易受外界影响的时期。因此，无论从保护青少年健康成长、保障青少年合法权益，或者是从预防控制青少年违法犯罪以及完备社会主义法制来说，都迫切需要国家制定专门法律予以教育和保护青少年，使他们成为有理想、有道德、有文化、有纪律的一代新人。

目前，全国已有上海、福建、湖南、北京、辽宁、河南、广东、山西等8个省（市）通过或实施了青少年（或未成年人）保护条例。贵州、江西、天津、黑龙江、内蒙古等地的《条例》也已经或将要进入人大审议阶段。这些地方的青少年立法为全国青少年立法工作积累了丰富的经验。

共青团中央继1980年组织起草《青少年保护法(草案)》之后，自1988年起，根据中央办公厅、原中央政法委和全国人大法工委的批复精神，正式牵头起草有关青少年的法律。经国务院法制局协调，团中央与国家教委共同组成的全国青少年立法办公室起草的《中华人民共和国未成年人保护法（草案）》已历时一年多，七易其稿，发往各地共青团和教育系统进一步组织讨论，并在20多个有关系统广泛征求意见。

在我国制定青少年法规，应该说是一个创举，也是法制观念

上的更新。它填补了我国法制建设上的一大空白，实现了多年来许多同志为之呼吁的愿望，它具体体现了党所提出的社会治安综合治理的方针。

首先，我国制定的青少年法规，其名称为《未成年人教育保护法》，较为妥当。之所以将其局限于“未成年人”。是因为青少年“是一个外延较大的社会学概念，而不是法律用语。法律用语应十分确切，不能含糊不清，否则无法执行，或者在执行时造成混乱；我之所以主张叫做“教育保护法”是因为未成年人正处于成长过程，保护他们健康成长虽非常必要，但教育培养他们更是不可缺少的，而且从实际效果看，保护总归是带有消极意义，而教育则更具有积极的意义。因为只有教育未成年人，使他们自身具备了优良品德，才能更好地抵御外界的不良影响。

其次，未成年人教育保护法从内容到形式，均应突破一个法只规定一个方面内容的传统立法观念。例如，刑法所规定的内容，只是对犯罪者如何定罪，怎样量刑的问题，刑事诉讼法主要规定的内容是诉讼程序和证据等方面的问题，等等。而未成年人教育保护法所规定的内容，不仅规定实体法方面的内容——家庭、学校、社会各方面如何教育未成年人健康成长，保护他们的合法权益不受侵犯，防止资本主义腐朽思想对青少年的引诱和腐蚀以及对未成年人犯罪如何审理、处置和如何改造教育等等内容，甚至还规定有关机构设置及程序方面的一系列问题。在一部法律之内，容纳了实体法、程序法、组织法等内容，不仅是一个创举，更是法制观念上一大飞跃。

第三，未成年人教育保护法，既包括了教育与保护（对未成年人），也包括表彰与惩罚（对认真贯彻执行未成年人教育保护法卓有成绩者予以表彰，对违反者视情节轻重分别予以不同处罚。目前，我国正制定的地方性未成年人保护条例，大多数是只有处

罚而无表彰)；既包括实体法内容，也包括程序法和组织法方面一些规定。未成年人教育保护法包括了如此广泛的内容，因此，它在制定过程中，必然既要注意到现实的可行性，又要预见到未来发展的方向性，因而它也必然有一些号召性词句。这就突破了“法律不是计划，而是现实生活已有经验的总结”的传统立法观念。

综上所述，可以清楚地看出，未成年人教育保护法的性质，既不是未成年人刑法，也不是未成年人刑事诉讼法与少年法院或庭的组织法，更不是未成年人改造教育法和未成年人教育法，它是一部综合性的行政管理法规。

三

搞好青少年立法，还必须解决态度、方法和途径问题。

第一，坚持以马列主义、毛泽东思想为指导思想。指导我们事业的理论基础，是马克思列宁主义，当然解决青少年立法的态度、方法和途径问题，也必须以马列主义、毛泽东思想为指导，植根于中国土壤之中，从我国的实际情况出发，以现有的经验为基础，才能制定出符合我国实际需要的未成年人教育保护法。

第二，坚持实事求是的态度，用以研究青少年立法问题。坚持以实事求是的态度来研究青少年立法问题，就要实事求是地研究和评价历史的和现实的、国外的和国内的青少年立法，给予它们以应有的历史地位和客观反映。本书设有专章研究和评价历史的和现实的国外的和国内的青少年立法。例如，本书对外国青少年法规的法例和我国有关青少年法规概述等等，绝不因为许多外国青少年法规是资产阶级国家制定的青少年法规，就全盘否定它们在历史上应有的地位，拒绝从中汲取有益的东西。本书认为即

即使是剥削阶级类型的青少年立法，在弄清它的本质的同时，也要看到它们之所以出现在一定的社会，总有一定的原因。因此，它们到出现就不是偶然的社会现象，是有一定道理的。本书在分析世界上第一部青少年法规——美国伊利诺斯州少年法庭法时，着重指出：“由于它体系新颖（既包括了实体法，又有程序法和组织法等内容的规定），内容比较切合实际，特别是它在社会生活中起了不可忽视的作用，因此，世界上绝大多数国家都先后效仿，制定了自己的青少年法规……。”另一方面，本书绝不因为是我国制定的有关青少年规定，就全盘肯定。本书采取的态度是，不管哪种青少年立法，都是人类历史行程中来去过客，都是要进历史博物馆的。例如，本书在写《我国有关青少年法规概述》时，一方面指出：“中国共产党和人民政府一贯重视青少年在革命和建设中的地位和作用。为了保护青少年健康成长，在各个不同历史时期，制定了一系列的方针、政策和有关法律条文，保障青少年的合法权益，反对一切压制、摧残、歧视、迫害和腐蚀青少年的行为。”在党和政府的教育保护下，我国广大青少年一代健康地成长，在革命和建设作出了可贵的贡献。同时，在另一方面，本书也着重指出：“这些规定都还是一些分散的法律条款和规定，一直没有形成针对青少年特点的专门性的法规，很不完备，特别是由于林彪、四人帮的干扰破坏，过去的成功经验被批评，历史上的规定，有的不宣而废，有的在实际工作中虽然仍在执行，但是界线不清，问题很多。”

第三，必须大力进行调查研究。同坚持实事求是的态度相联系的是，在制定我国青少年法规时，首先应当大力进行调查研究。调查我国青少年现状、研究青少年中以及我们工作中存在的问题，以及调查研究青少年违法犯罪的原因等等。只有如此，才能制定出有针对性的教育与保护青少年的条款，才能制定出具有中

国特色的青少年法规，否则的话，实难免千篇一律。其次是尽可能搜集和研究古今中外有关青少年立法的法律文件，马克思主义经典作家关于青少年以及立法问题的论述等等，借以开拓视野，启迪我们思考有关青少年立法问题。

第四，我们还必须确立这样一种观念，这就是制定青少年法规的途径，不仅是法学家、立法理论工作者的职责，而且应该是立法实际工作者应负担的任务，特别是青少年立法涉及面非常广泛——家庭、学校、社会各个方面，更必须到立法实际部门去，到立法实际中去，进行调查，广泛认真地听取意见，把他们请进来，大家一道参加青少年立法工作。

此外，随着科学的发展而不断出现的新方法，诸如系统论、控制论、信息论等，都可以用来研究青少年立法问题。

第一编 青少年立法的产生

第一章 青少年立法的产生

第一节 青少年立法的概念

青少年立法，顾名思义，它是指有关青少年的立法。有关青少年立法，最早出现在西方国家。国际上大多数学者公认，1899年美国伊利诺斯州制定的少年法庭法（一译少年法院法），是世界上第一部青少年立法。到了1920年，美国几乎所有的州都制定了少年法庭法。不仅如此，世界上许多国家都先后效仿制定了各自的青少年法规。自此之后，在世界范围内掀起了一股青少年立法高潮。青少年立法，可以区分为狭义的青少年立法和广义的青少年立法，早期制定的青少年法规，一般地说，都是狭义的青少年法。所谓狭义的青少年法，就是说这种立法专指青少年刑法和青少年刑事诉讼法而言，它所审理的对象，除违法犯罪少年之外，还包括被放任少年、需要保护的少年。西方国家最早的青少年立法，总起来说，是由于这些国家随着经济的发展，社会制度日趋腐败，青少年犯罪这一无法制止的社会病也日益严重的情况下产生与发展起来的，因此，它的目的在于治理和预防青少年犯罪。随着时间的推移，特别是实践证明，单纯的司法性治理与预防已应付不了日益增多的青少年犯罪，因而由狭义的青少年立法向广

义青少年立法发展，寻求社会性的治理与预防青少年违法犯罪，乃成为青少年立法的一种发展趋势。本书所说的青少年立法，是广义青少年立法。它的外延非常广泛，是一个十分庞杂的系统。它不仅指处理青少年违法犯罪的刑事法典、少年院法、青少年犯教养法，还包括青少年保护法、儿童福利法、义务教育法以及各种有关青少年问题的法律条文。从其内容看，可以说是包罗万象，从对青少年提起刑事诉讼、定罪量刑的规定，到采取各种保护措施与福利政策，甚至关于学生守则之类，均属青少年立法所包揽的内容。从对违法犯罪少年及危害青少年权益的个人、单位所采取的措施来看，既有刑事处罪措施，也有民事的、行政的、经济的制裁方式，以及各种保护处分、帮助、培育和教育等措施。从对违法犯罪少年所采取的矫正与预防犯罪的方法来看，那就形式更加多样化，什么寄养家庭，森林之家，以及保护观察等等。从司法队伍来看，既有警察、检察官、法官以及矫正系统的司法人员，也有社会工作者；既有受过法律教育和训练的专门人员，也有没有受过法律训练的，如社会学家、心理学家、精神病专家、教育专家等等；既有政府机构的工作人员，也有包括私营机构、慈善机构、赡养家庭的人员以及各种自愿为矫治青少年犯而工作的自愿者。但是，不管其内容如何繁多，队伍如何庞杂，措施如何多样，制定青少年法的目的却是一致的，都是为了预防和减少青少年犯罪，保护青少年健康成长。

第二节 西方国家青少年立法的实质

从表面上看，青少年立法的宗旨来源于罗马法的“国王亲权”的说教，强调国家和政府应对全体青少年担负起保护和培养的职责。在整个少年法的内容中，通篇充满了“福利”的思想，

其实，少年法和别的法律一样都是充满阶级性的。

在少年法思想的萌芽阶段，12、13世纪英国监护法诞生之初，就是为了那些在生活上不能照顾自己，继承了一定的财产而自己却没有能力进行管理的未成年贵族聘请监护人，使之对少年本人及其财产进行管理。后来，这一内容则成为大法官法庭所管辖的重要内容之一。而对既没有财产又没有社会地位的广大劳动人民的子女，是不适用这一规定的。

从法律产生的过程来看，无论是古代对有关少年的内容有所规定的《十二铜表法》、《查士丁尼安法典》，以及近代、现代所产生的少年法，无一不是在特定的历史条件下阶级斗争的产物。

从世界上第一部少年法——美国伊利诺斯州于1899年制定的《少年法庭法》诞生的前后过程来看，19世纪末，随着生产力的发展，工人阶级队伍也不断发展壮大，对作为统治阶级的资产阶级的斗争也就加剧。1886年5月1日，芝加哥市的20万工人进行总罢工，举行了声势浩大的示威游行。这次事件就成了以后“五一”国际劳动节的来源。国际“三八”妇女节也是为了纪念相隔不久的芝加哥市女工英勇斗争的行为而规定的。另一方面，伊利诺斯州的工业发展当时在美国是处于领先地位的，但是，由于资产阶级发展生产的目的是为了追求利润，因此，工业的发展并没有为广大劳动人民带来福音，相反，却引起了一些社会问题的出现，以至于导致了青少年犯罪的急剧增长，给资产阶级的统治带来了很大的威胁。因此，统治阶级一方面采取对策，在对无产阶级的反抗进行镇压的同时，也采取有条件的收买、让步的办法；另一方面，着手解决各种社会问题，以缓和同无产阶级的阶级矛盾，维护和巩固资产阶级的统治。并且，由于工业的发展，当时的历史条件也是允许资产阶级采取这些对策的。青少年立法和少年司法制度就是在这样一种特定环境和特定时期诞生的。西方各国都有这种

类似的情况。

在法律的适用方面，少年司法制度的阶级性则更为突出。由于资产阶级的法官、检察官等司法人员都是按照资产阶级的原则训练和培养出来的，或者直接来自资产阶级，“因此他们都袒护自己的同类，都是穷人的死对头”，所以在资本主义国家，“法律的运用比法律本身还要不人道得多。”^①美国防止暴力委员会于1969年指出，违法犯罪的少年绝大多数是穷人、黑人和未受过良好教育的人。这些人是少年司法系统所真正管教的对象。在美国和日本等国家，警察在处理违法犯罪少年时的自决权都是很大的，在一些贫民区和少年犯罪率高的地区，不论与警察接触的是不是真正的少年犯，警察都有可能对他们采取任意的措施，其处理也是非常严厉的。因此，即使在一些资产阶级学者的调查报告中也不得不承认：警察成了贫民区的敌人。一个属于上层社会的少年犯，法律的规定给予了很多机会，其中最明显的就是罚款，由于罚款被广泛使用，使上层社会的少年犯有可能避免进一步进入少年审判系统。而如果是下层社会的少年，则大多数难免进入少年审判系统。美国一个17岁的黑人少年因为违反宵禁规定，就被警察送交少年法庭；由于他无钱聘请律师为自己辩护，期限不定。在美国，穷人的孩子被送交少年法庭后，由于无钱支付保释金，则被监禁在拘留中心，或者因为无钱聘请律师为其辩护，即使法庭为其指定了辩护律师，而这些律师也不是那么尽心尽力为穷人辩护的。因此，穷孩子在法庭往往得不到较公正的处理，或者因为无钱支付罚款，穷孩子就得被判处监禁性质的劳动赔偿的处理。总之，在资本主义私有制的社会里，金钱就是一切，法律当然也是有钱人的法律，法律的阶级性是非常突出的。

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第703页。