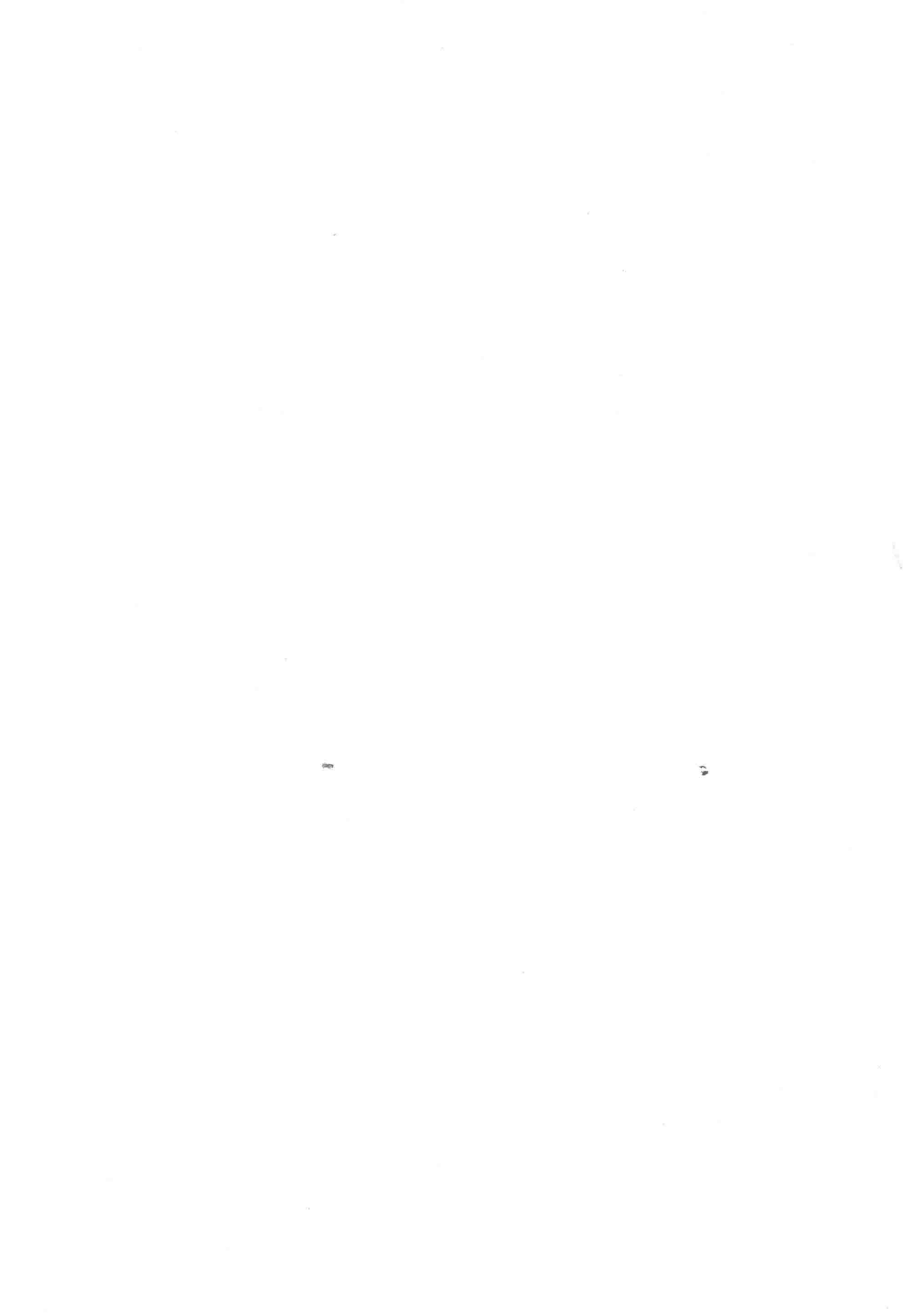


第一编

近代历史与现代社会



倾听儿童的呼唤

——苏格兰儿童听证制度的原则与实践

丰华琴

关于儿童权利与地位的问题，人们倾向于这样的观点，即将儿童群体含糊地等同于成人，在法律上承认儿童是社会共同体中的一员，他们与成年人一样，拥有同样的社会地位，享受同样的国家福利。但是长期以来，在世界上大多数国家和地区，儿童基本上处于一种被动和接受控制的状态，他们不能表达自己的观点和愿望，或儿童的观点和愿望不受重视，他们只能服从成年人的规范和权威。这就是说，作为一个群体，儿童只是一个法律意义上身份的确认，其作为国家公民的地位并没有明确地规定，因而儿童权益得不到公正与合理地保护。直到20世纪70年代，苏格兰建立了儿童听证制度，从而实现了儿童权益和保护的重大突破，成为处理困境儿童（children in trouble）^{〔1〕}问题的典范。苏格兰儿童听证制度旨在通过一个名叫儿童座谈委员会（the Children's Panel）的仲裁议事庭，来裁夺困境儿童是否需要通过“强制性的”社会照顾来解决其所面临的问题，它给予儿童参与并表达自己愿望的权利，保障了弱势儿童的安全福祉与合法权益。那么，苏格兰为什么会建立这种与众不同的儿童听证制度？如何合理而有效地对儿童实施保护？它是否真正实现了保护儿童权益的预期目的？国外学者对这一问题的研究已经有40余年，产生了大量的研究成果，但是国内的

作者简介：丰华琴，女，南京晓庄学院教授。

〔1〕关于困境儿童，主要是指过失犯罪儿童，受虐待或受忽视儿童，不服父母管教的儿童，逃学的儿童，问题家庭的儿童等。

研究才刚刚起步，且侧重于司法角度，缺少儿童福利和权利的相关研究。^{〔1〕}本文则从苏格兰儿童听证制度产生的背景出发，阐述这一制度所遵循的基本原则、制度特征及其实施过程，并对其实施的效果进行简要的评价。

苏格兰儿童听证制度的产生，与20世纪60年代出现的社会问题息息相关。这些社会问题主要集中于儿童社会服务之上，尤其是与之相关的青少年犯罪问题。据统计，20世纪50年代，苏格兰青少年犯罪率有所下降，但是好景不长，1957年，送达法院的儿童犯罪比率再次攀升。到1962年，青少年犯罪占犯罪儿童人口（指8~16岁的儿童，因为追究儿童刑事责任的年龄是从8岁开始，有些案例的实际年龄是18岁以下）的4.2%，1950年只占2.4%。10年间青少年犯罪率增长了近1倍。^{〔2〕}通过研究发现，当时法院所接受的困境儿童是一个多元化的群体，包括犯罪的儿童、受到忽视和虐待的儿童以及问题家庭的儿童，如父母无法管教的儿童或逃学儿童（“persistent truants”）等，有些儿童所犯下的罪行是微不足道的（或无关紧要的事，如偷盗），处理这类问题的法官和陪审团成员都认为不能做出“符合犯罪”的惩罚，因而不愿意定罪，结果不了了之。研究表明，这种将这类困境儿童交给法院的处理方式，不仅不能满足儿童的真正需求，相反却给那些还未真正走向犯罪的儿童贴上了耻辱的标签，这对儿童未来的成长和发展极为不利；其次，在20世纪60年代，人们开始从社会学的角度来分析儿童或青少年犯罪问题，产生了新的儿童和青少年犯罪理论，该理论认为儿童或青少年犯罪是社会制度的失灵造成的，他们可能由于缺乏社会制度的关怀和照

〔1〕国外学术界关于英国儿童权利与儿童听证制度的研究，起步很早，目前相关权威学者的成果有：George Moore, *A Guide to the Children's Hearings*, Edinburgh, W. Green & Son Ltd. 1989; Cleland, A. and E. Sutherland, eds., *Children's Rights in Scotland*. Green Sweet & Maxwell, 1996; Claire McDiarmid, "Welfare, Offending and the Scottish Children's Hearings System", *Journal of Social Welfare and Family Law*, Vol. 27, No.1 等的主要研究成果。国内学者的相关研究成果主要有，施义慧：《童年的转型——19世纪英国下层儿童生活史》，南京大学出版社，2012年版；孙艳艳：《儿童与权利：理论建构与反思》，山东大学博士学位论文，2014年4月；谢京杰：《中英儿童权利保护立法与司法实践的比较研究——以家庭法的相关规定为视角》，西南政法大学硕士学位论文，2005年；舒曼：《20世纪苏格兰少年司法制度研究——以儿童听证制度为视角》，2011年4月，华东政法大学硕士学位论文；刘莉：《儿童权利保护的实践：苏格兰儿童听证制度》，载《新西部》（下），2007年4月25日。

〔2〕Joan D. Cooper, *the Creation of the British Personal Social Services, 1962—1974*, Heinemann Educational Book, 1983, p.33.

顾，以及缺少家庭和社区的看护和教育，或者在家庭中遭受了虐待和忽视，而走向歧路。因此，解决儿童和青少年犯罪问题，应把注意力集中在家庭及其预防性的工作之上，尤其不能将其扩大化，应该根据儿童和青少年身心发展的需要，采取符合儿童身心发展的策略和措施。这种就需要一个专门处理儿童需求的机构或组织，来关心和维护弱势儿童的合法权益。^[1]

1961年，苏格兰成立了一个由杰出法官凯尔布兰迪（Kilbrandon）为首的特别委员会，并于1964年1月出台了《凯尔布兰迪报告》。根据该委员会的调查显示：在苏格兰，许多过失和困境儿童都有一种共同的特征，即缺乏正常成长的环境和经历，其社会的和心理方面的需求得不到满足。该委员会建议，要想从根本上解决儿童犯罪等问题，必须将儿童家庭教育与社会政策结合起来，把家庭的缺失作为处理青少年犯罪问题的一部分，因而提出建立一个综合性的社会服务的建议。它强调国家的教育和教化作用，弱化了法院处理儿童问题的程序，即根据儿童的实际需要来处理儿童问题，主张不应在犯罪的儿童与需要照顾和保护的儿童之间进行严格法律意义上的区分，而应该把所有困境儿童放在一个福利框架下进行统筹安排。为此，《凯尔布兰迪报告》建议专门成立一个中途处理机构，即儿童座谈委员会来达成其目标。随后根据1968年出台的《苏格兰社会工作法》（*The Social Work Act 1968, Scotland*），苏格兰在1971年4月15日建立了儿童听证制度，并通过颁布《苏格兰儿童法》（*The Children's Act 1995, Scotland*）和《苏格兰儿童听证法》（*the Children's Hearings Act 2011, Scotland*），使这一制度得到了进一步完善。由于这种制度安排，儿童的听证会接管了原来由法院办理的大部分儿童案件，将8~16岁以下犯了过失的儿童从司法体系中转移出来，交给儿童座谈委员会来裁决，儿童座谈委员会的成员根据儿童或青少年的最佳利益，做出有利于他们发展的、合理的解决办法，从而使之得到应有的照顾和保护。

二

苏格兰儿童听证制度是一种非常实际且具有创新精神的制度设计。它既是苏格兰青少年司法体系的重要组成部分，又是苏格兰儿童照顾体系的重要内容。在处理困境儿童问题上，具有突出的特色。其运作程序主要有四个步骤。

（一）发现“困境儿童”

当儿童处于困境时，如何发现之？早在20世纪60年代，苏格兰建立了儿童报告

[1] Adrian Leonard Webb, *Social work, Social care, and Social planning, the Personal social services since Seebohm*. Longman Group UK. Ltd., 1987, p.40.

人制度。根据《苏格兰社会工作法》(1968年)第37节第1款的规定,“任何人,只要有充足的理由,相信该儿童有被强制照顾的需要,就可以向儿童报告人提交他所发现的关于该儿童的信息”。^[1]这里的“任何人”,包括该儿童的父母、照顾者、家庭成员、邻里,或者一名可能会关心儿童或青年人的公众成员。这些人都可以成为推荐人,甚至儿童自己也可以自我报告。也就是说,一旦发现儿童处于困境或出现过失行为,可推荐(或称转介)给苏格兰儿童报告人(1996年之后,提交给新成立的“苏格兰儿童报告人管理局”)。而在实际生活中,大多数被转介或推荐的儿童来自警察部门、社会工作部和教育部门。据1992年统计显示,由警察推荐的儿童占有被推荐儿童的73%(2013年这个比例为75%),社会工作部占11%,教育部门占9%。^[2]被推荐的儿童主要包括以下10种情况:(1)由于缺乏父母的照顾,在健康与发育方面可能遭受严重损害的儿童;(2)性犯罪的受害者或与之相关联的儿童;(3)可能受到虐待或伤害,或他们的健康、安全和发展受到严重不利影响的儿童;(4)可能与实施家庭虐待的人有着密切关系的儿童;(5)需要特殊照顾的儿童;(6)犯罪的儿童;(7)滥用药物和酒精的儿童;(8)其行为方式,已经或可能对自己或他人的健康、安全或成长构成了不良影响的儿童;(9)不接受父母或监护人的管控的儿童;(10)逃学的儿童等。^[3]

据统计,在20世纪70年代儿童听证制度建立初期,提交听证会的过失犯罪儿童比例较高,约占75%以上。但是从20世纪80年代起,提交听证会接受照顾和保护的儿童人数稳步上升。而在2013—2014年度,提交给听证会的儿童中,有约92%的儿童属于非犯罪原因^[4]。在考察被推荐儿童的原因时,最有效和最感人的工作是对儿童虐待和忽视问题的处理,主要包括以下三种情况:一是由于父母亲的生活方式导致对儿童照顾的影响,如父母吸毒或者酗酒、变更居住地点而不考虑对儿童的影响;二是儿童居住条件的不良状况,使儿童的健康和安全处于严重的危险境地,如未加保护的火灾现场、污浊的环境、尿液浸湿床单、拥挤的家庭条件、无光照或取暖的手段等;三是父母亲晚上外出,将儿童单独留在家中,或者把儿童交给一个不会照顾儿童的人,

[1] *Social Work (Scotland) Act 1968*, London, Her Majesty's Stationery Office, Reprinted 1975, S.37(1).

[2] William Veitch, "Rights and the Children's Hearings System", *Children & Society*, 1995: 93, pp.99-120.

[3] *Social Work (Scotland) Act 1968*, London, Her Majesty's Stationery Office, Reprinted 1975, S.32(2).

[4] <http://www.chscotland.gov.uk/about-chs/national-standards/>

或者将儿童遗弃而没有做其他照顾安排。^[1]在苏格兰，各个地方政府均设有“儿童报告人管理局”，接受被推荐的儿童。“儿童报告人管理局”通过任命专职的报告人来处理各类儿童问题。

（二）儿童报告人及其职责

根据苏格兰儿童法1995年规定，儿童听证制度的核心人物是儿童报告人，它被称为该制度的“守门人”。^[2]不论被提交接受听证儿童（即推荐人）的本质如何，首先必须提交给报告人。儿童报告人要兼具律师、社会工作者和管理者的角色，具体任务包括以下三个方面：

（1）具备日常事务管理与决策的能力，他需要收集可能会提交给儿童座谈委员会的案件的各​​种信息，并能够对儿童的重大问题做出恰如其分的决定，即确定该儿童或青少年是否需要进入儿童听证程序。（2）具备管理儿童座谈委员会事务的能力，包括发布座谈会会议通知给儿童和家庭，参与座谈会并做记录，提供会议最后裁判时需要的书面报告等。（3）具备与法律和社会工作人士进行沟通，以及做出符合法律和社会工作要求的能力。报告人最重要的职责是收集各种证据，进而形成与该儿童背景相关的系列报告，以支撑该儿童作为推荐人接受听证的详细理由。与听证会相关的材料来自三个方面：第一，来自学校，儿童所在的学校应报告该儿童在学校的表现、日常行为和健康状况；第二，来自地方政府的社会服务部，主要是由社会工作者所进行的调查，进而形成关于该儿童社会行为的综合性信息；第三，儿童报告人自己所做的调查，他可能会找一名社会工作者谈话（如果该儿童有的话），或是儿童的老师、全科医生、警官或其他参与该儿童生活的人，也可直接与该儿童和家人进行交流。在这一过程中，他可以向地方当局的律师、地方检察官和社会工作者咨询相关事宜。

儿童报告人根据这些调查与研究，经过自由裁量可以做出两个方面的决定^[3]，一是不需要对该儿童进行听证。这可分为两种情况，第一种是该儿童所涉及问题不太严重，没有必要召开听证会。如该儿童盗窃价值20便士的糖果，或者一些有效的证据证明该儿童已经接受父母亲的足够的养育，不必要通过官方介入来解决。另一种情况是，该儿童或青少年可以交给地方当局，通常是交给一位社会工作者，为之提供一些咨询、指导和援助的信息。二是安排该儿童进行听证。因为儿童报告人认为，对于该

[1] Malcolm Schaffer, "The Children's Hearing System in Scotland in Relation to Case of Child Abuse and Child Neglect", *Child Abuse and Neglect*, vol. 3, 1979, pp.323-326.

[2] *Children (Scotland) Act 1995*, S.56(6).

[3] *Children (Scotland) Act 1995*, S.54(3).

儿童或青少年而言，有必要通过儿童座谈委员会，来颁布“强制性的监管令”来处理这一问题。那么，报告人应为儿童座谈委员会成员提供相关的报告，根据这些报告和座谈委员会的讨论，来确定对该儿童的监管，因此报告人制度是儿童听证制度的基石。一旦做出这种决定，儿童报告人应写信给该儿童和他（她）的父母或其他相关人员，告诉他们这一决定。^[1]

（三）儿童听证委员会及其职责

儿童听证会是一个裁决法庭，其重要机构是儿童座谈委员会，它是由3名从社区选拔的志愿的、非法庭系统成员组成，最初是由苏格兰座谈咨询委员会（CPAC）招募和选拔，由苏格兰国务大臣任命。2011年首次建立了“全国召集人”组织和“地方支持小组”，负责招募、培训和任命儿童座谈委员会的成员。该委员会提前收到所有关于儿童背景相关报告的副本（一般提前一周时间）。在听证会上，他们与儿童、儿童父母、社会工作者和其他任何可能相关的人员，就儿童所面对的困境与问题，进行充分的讨论，从而做出符合儿童成长和发展的决定，即确定是否对该儿童采取“强制性的照顾措施”，如果是的话，他们应该采取什么样的措施。如果不是的话，或者解除该案例，或者将儿童交由治安法官或由家庭照看，由社会工作者实施监督和控制。虽然儿童座谈委员会是以一种非正式形式召开的，但是其所做出的决定（实际上就是“监管令”），具有法律效力和权威，并由地方政府社会服务部负责执行和监督。

儿童听证会上可以做出的决定包括：

（1）撤销对该儿童的听证，简言之即不采取任何行动。其中包含四个方面的安排：或者是由社会工作者为之提供日常的照顾；或者是对该儿童实施一定程度的监督与管理；或者是对儿童的父母亲进行必要的辅导；或者是给该儿童所在的家庭提供资金方面的援助。

（2）做出“强制性照顾（或监管）（the compulsory measures of care）”的决定。所谓“强制性照顾措施”，这个术语的意义是指对儿童的保护、控制、指导以及治疗，这是对儿童进行控制的手段，而非惩罚措施。^[2]可分为三种情况：第一，将该儿童置于一个指定的机构之中长期居住，直到该儿童的需求发生改变为止，该儿童处于“公开监管”之下，最普遍使用的是居所照顾设置，如地方政府的“儿童之家”，或者是为那些有特殊困难和问题的儿童，如语言障碍、阅读障碍和身体残疾儿童设立的专门设施，包括一些特殊学校，可对儿童进行教育和劝导；第二，如果该儿童需要采取心

[1] George Moore, *A Guide to the Children's Hearings*, Edinburgh, W. Green & Son Ltd, 1989, p.18.

[2] *Children (Scotland) Act 1995*, S.52(3).

理健康法所规定的措施，或者通过医院法令或者监护人法令，将之转给心理健康官员，这个官员将有责任把此案例交给地方的治安官来处理；第三，将该儿童置于地方当局的照顾之下，由一位社会工作者负责监管，该儿童则仍可留在家里，与父母亲居住在一起，并“要按着规定入学”；第四，将该儿童置于一种安全的机构之中接受照顾，让儿童免于受到虐待或者忽视，确保对该儿童的保护没有受到耽搁，还可安排寄宿家庭进行照顾。

不论儿童是在社区中还是在政府建立的儿童机构中接受照顾，社会工作者都有权对已经做出的“监管”令进行复审，复审大多是因为儿童的情况已经发生了变化，希望通过复审改变或者更新监管的类型，如由居所监管转移到由社区监管，或者是相反。

根据法令，在对儿童实施监管期内，地方当局有责任提供资金、生活物品（包括衣物和鞋子等），或者提供与该儿童需求相适应的服务，或者根据总体评估的要求提供相应的资金。对于一个逃学的儿童，社会工作者不是简单地让这个孩子进入学校，更不可采取威胁或者恐吓的手段逼迫该儿童入学。社会工作者必须找出该儿童拒绝或者不想去学校的原因，并与儿童的家长一起来寻求解决这一问题的办法，如通过让儿童进入“社区网络学校”学习来达成目标。

（四）其他机构及其职责

在苏格兰儿童听证制度中，除了儿童报告人之外，还有两个重要的职务，即苏格兰的地方检察官（the Procurator Fiscal）和郡治安法官（the Sheriff）与困境儿童问题直接相关。前者即地方检察官通常处理年龄在8岁以上的、因犯有严重过失（如杀人）而被起诉（通常是与成人一起）的儿童，也包括一些违反道路交通法的儿童，一般对之进行警告或吊销其驾驶执照的处罚。郡治安法官隶属于高等法院，处理所有严重的犯罪行为，包括谋杀、叛国罪和非常严重的经济犯罪，诸如抢劫银行和大型的诈骗案例等。此外，如果提交给听证会的儿童否认参与了犯罪，或者不赞成将自己推荐给听证会进行听证处理的话，那么该儿童应交由郡治安法官来处理 and 做出裁判。与儿童听证制度不同的是，交由治安法官处理的儿童或青少年，其犯罪行为会记录在案，虽然治安法官对于某些儿童犯罪处以从轻发落或者免受处罚，但是并不能消除其犯罪的记录。^[1]

[1] George Moore, *A Guide to the Children's Hearings*, Edinburgh, W. Green & Son Ltd, 1989, pp.20-21.

三

苏格兰儿童听证制度是一种天才的制度构想，有人将之比喻为一种“特殊的教育部门”。它遵循的原则是“不为昨天而惩罚，却为了明天而救助”^{〔1〕}。该制度自1971年建立，历经40余年的社会变迁，仍然具有强盛的生命力，长时间保持其稳定的发展。

苏格兰儿童听证制度在儿童权利和利益上实现了两个重大突破：即给予儿童和青年人“参与和表述个人愿望与建议”的机会和“满足儿童基本需要”的福利原则。前者强调儿童参与决策过程、儿童表达自己意愿和在决定自身命运的问题上有选择（或放弃）权，同时考虑其年龄和成熟的情况，为之提供相关的法律指导和帮助；而后者是指在决定儿童重大事务中，要将儿童的全部福利作为首要考虑的因素，为之提供最佳的照顾和服务，目的是使之健康地成长。这两个重大突破，将儿童作为一个特殊社会群体，表达了当今世界人们对待儿童的基本态度。正如《儿童权利公约》^{〔2〕}（*Convention on the Rights of the Child*）中规定的那样，儿童群体不仅需要法律的界定，更需要给予他们社会的认同和诉求的空间与机会。儿童作为一个特殊群体，“应独立于家庭，拥有独特个性和相应的人权”，“缔约国应该确保儿童在所有影响他们的问题上能够自由地表达他/她的观点，儿童观点的重要性要视儿童的年龄和成熟度来判断”。^{〔3〕}显然，苏格兰儿童听证制度真正实现了《儿童权利公约》中提出的基本原则，它比《儿童权利公约》整整提早了20年之久，且经久不衰，至今仍具有强大的影响力和生命力。

在《苏格兰儿童法》（1995年）和《苏格兰儿童听证法》（1996年）中，既充分考虑了儿童及其家庭成员的参与和选择的权利，同时也将困境儿童问题的处理，与儿童福利制度结合起来，做出了严肃的法律规定和合情合理的制度性安排：

首先，在听证会的安排上，保证了儿童参与权的运用和有效性。确保儿童及其家庭：（1）有权收到关于听证会的书面通知，且要求至少提前7天，即听证会召开之前7天告知。（2）有权了解将儿童提交给听证会的理由，并提供律师咨询服务，如果该儿童的家庭收入较低，或者该儿童的父母亲接受国家福利供给的话，可以享受免费的“法律咨询和法律援助”，或者以低价格获得某些法律咨询和援助。（3）有权参与听证

〔1〕 R. Adler, *Taking Juvenile Justice Seriously*. Scottish Academic Press, 1985, p.77.

〔2〕 该公约于1989年11月20日第44届联合国大会第25号决议通过，1990年9月2日生效。

〔3〕 联合国《儿童权利公约》，第12条。

会的全过程，并向听证会陈述个人情况，以及就相关报告的内容进行提问，还可以在不需要争得他人的赞同或支持的情况下，有权邀请一位朋友出席听证会（如家庭的朋友或老师）。（4）对听证会上做出的决定（或称“判决”）和报告有知情权。如果认为听证会的“裁判”不合理，儿童及其父母均有权依据法律，向郡治安法官提起上诉，任何上诉应以书面形式提交给郡法院的郡治安法官，且必须在“判决”出台后的21天内进行。郡治安法官将会倾听申诉人的陈述，也倾听儿童报告人的意见，以及有可能听取儿童和其他任何相关人员或守护人的意见，然后做出维持或更改原来“判决”的决定。^[1]（5）在听证会上，如果人们存在不同意见，或者需要更多信息，可以任命一位儿童监护人（safeguarder），帮助儿童座谈委员会成员，就儿童的利益做出正确的决定，以及帮助儿童对其未来做出合理的规划。

第二，听证会的安排充分考虑到儿童的年龄因素和该儿童对事物认知和个性成熟的情况。儿童听证会被设计成一种非正式性的和非法院性质的仲裁机构，它以儿童自主性和自由地表达自己的愿望为原则，确保听证会是在有利于儿童利益的环境下进行的：（1）根据《儿童听证法》（1996年）的规定，儿童听证会的主席确保听证会出席人数为最低数额。听证会主要由儿童座谈委员会的3名成员、1名儿童报告人、1名社会工作部的代表、儿童及其父母亲 and 任何一个可以提供帮助的“朋友”组成。不允许公众参与听证会活动。（2）儿童听证制度，充分尊重儿童个人的意愿和选择。如果该儿童愿意的话，就给予他/她机会，如果不愿意，可由一名合适的代理人代替他/她来行使权力。（3）儿童听证会开会的地点，是一个非常轻松的环境，通常是在一个极为普通的房间进行，没有任何法庭的装饰。所有与会者坐在一张圆桌面前，愉快地交谈。其目的是保持听证过程是在非常轻松和非正式的情况下进行，消除了法院和法律专业人士在裁判过程中的影响。听证的过程，不是发布命令，而是通过协商、沟通，充分尊重儿童的意见，做出有利于儿童的“判决”。（4）儿童听证会中起重要作用的是儿童座谈委员会，其成员不是专业人员，而是儿童所在社区的志愿者，他们接受专业培训，不取任何报酬，一般要为儿童提供3年的服务。

第三，儿童听证会在处理困境儿童问题时，将儿童福利最大化作为重要原则，为之提供各种相应的保护和服务。根据1968年苏格兰社会工作法的规定，由苏格兰国务大臣负责对困境儿童问题保持有限的、间接的、最低程度的指导，鼓励各个地方当局采取积极而有效的方式来改善儿童的社会地位和生活状况。^[2]“每个地方政府的职责

[1] George Moore, *A Guide to the Children's Hearings*, Edinburgh, W. Green & Son Ltd, 1989, pp.44-45.

[2] *Social Work (Scotland) Act 1968*, London, Her Majesty's Stationery Office, Reprinted 1975, S.49(12).

是通过可行的劝告、指导和帮助，来促进社会福利的开展。”^{〔1〕}每个地方当局通过设立社会工作部进行统一管理，这样地方当局就将教育、法律、医疗和社会工作领域中已经建立起来的福利服务整合在一起，根据儿童的不同需求，对儿童进行合理的安置。如包括通过收养和机构安置对儿童实施有效的保护（由官方、志愿部门和私人组织提供，如各类“儿童之家”），通过定期的会见对留在家中的儿童实施监督，以及对于有心理问题或受虐待的儿童采取相应的处理与治疗办法。此外，每个地方当局都设有“地方儿童保护委员会”，负责地方跨部门儿童保护工作的战略规划。同时苏格兰设有全国儿童保护委员会的协调员，为苏格兰的儿童保护提供多方面的资源，包括与儿童保护所有工作相关的咨询、专门知识、训练和研究性工作。在2006年，苏格兰还以立法的形式出台了儿童保护联合检查制度（Joint inspection of child protection in Scotland），它涵盖了教育、社会工作、警察、社区社会照顾和健康服务，它的实施机构是一个新的统一的独立机构，即苏格兰社会照顾和社会工作改革机构（the Social Care and Social Work Improvement Scotland, SCSWIS），即著名的关怀视察制度（the Care Inspectorate）。^{〔2〕}

综上所述，苏格兰是大不列颠岛第一个创立了综合性的儿童服务的地区，19世纪60年代，整个大不列颠岛都面临着共同的社会问题，而青少年犯罪问题尤为突出。借助这一契机，苏格兰政府从儿童的实际需要出发，制定独特而又切实可行的儿童听证制度，把解决困境儿童的重点集中在家庭服务及其预防性的社会工作之上，为此进行了一系列相关的制度设计，并在实践中加以不断完善。

该制度整合了两类困境儿童，即将犯有过失的儿童与逃学的儿童、受到虐待和忽视的儿童以及身心健康受到损害儿童的问题放在一起处理，通过一个名叫“儿童座谈委员会”的中途机构来进行裁决和划分，最终为困境儿童找到了一条合理的救助方式。“儿童座谈委员会”这一组织，既不属于法院机构，也不是地方当局的委员会，而是一种全新的、具有协商性质的仲裁机构，它确保儿童的权利和利益得到了有力的伸张。因此，这是解决困境儿童和青少年问题以及过失犯罪儿童问题的重大立法改革，它为与儿童利益相关的各种政治的，职业的，学术的和行政部门之间的合作提供了机会，即通过把16岁以下过失儿童和青少年，从以前的成人司法体系中转移出来，

〔1〕 Joan Cooper, *The Creation of the British Personal Social Services, 1962—1974*, Heinemann Educational Book, 1983, p.41.

〔2〕 NSPCC (2015) Annual Report, *How safe are our children? The most comprehensive overview of child protection in the UK*, <http://www.childprotection.ed.ac.uk/>.

将之与儿童社会福利和社会工作政策结合在一起进行处理，实现对儿童和青少年进行最大化社会照顾的目的。

从20世纪70年代该制度创建以来，至今已经形成了比较完善的制度体系。它是由跨部门的、多机构组成的综合性的制度体系。与儿童听证制度相关的制度包括儿童报告人制度、人员培训制度、上诉权力与制度，以及相应的机构设置。最初，与儿童听证制度相关的机构主要有地方性儿童座谈委员会、儿童听证咨询委员会、儿童报告人管理局（Scottish Children's Reporter Administration, SCRA）等，根据2011年出台的《苏格兰儿童听证法》的规定，创建了全国召集人制度（the National Convener，仅指苏格兰地区，下同）、全国儿童座谈委员会（the National Children's Panel）、儿童地区援助小组（Area Support Teams, AST）等机构，并辅之以地方当局的社会服务部、卫生服务机构、公安部门、各级各类的志愿组织机构、国家和私人创办的学校、教会、住房部门、缓刑服务部门、家庭照顾和社区照顾以及居所照顾等等，构成了综合性的儿童福利和照顾制度。尤其是把儿童听证制度与社会福利制度结合在一起，如儿童收养与管理、居所照顾制度等，解决了对困境儿童的安置、特殊教育以及治疗等问题。在苏格兰，儿童听证会制度是由多种职业人士共同参与和管理的制度，其从业者不仅包括专业的社会工作者，也包括其他更为广泛的职业人员，诸如医生（包括心理医生和专家）、护士、警察、法官、公务人员以及教师等。体现了综合性的服务的特点。此外，儿童听证制度设计周密，程序规范，公正合理，听证会上所做出的决定，同法院做出的决定具有同样的法律效率。

当然，任何制度设计都不是完美无缺的，儿童听证制度也面临一系列的挑战和问题。如在对待儿童犯罪问题的处理上，是否需要严格界定儿童违法和儿童保护问题，怎样合理地认识儿童严重违法和保护的分界，从而在它们之间划定清晰的界线，存在较多的疑问；而在儿童听证过程中，儿童座谈委员会的成员以及提供社会服务的专业人员，实际上运用了较大的自由裁量权，这一问题存在着较大的争议；也有人提出当儿童没有自我陈述的能力时，儿童的代理人是否真正能够代表该儿童行使了权利，这里也存在一些不确定因素。^[1]

[1] William Veitch, "Rights and the Children's Hearings System", *Children & Society*, 1995 (93), pp.99-

“美国梦”与“家国情”

——19世纪末20世纪初美国“移民回流”现象探析

王雅红

众所周知，美国是一个移民国家，移民为美国的经济社会发展做出了不可磨灭的贡献。自北美殖民地建立以来，就陆续有欧洲人迁移到美洲，但真正的移民高潮开始于19世纪。先是西欧、北欧，随后是东南欧，夹杂着拉美、亚洲等地的移民，从1820年到1920年间，美国接纳的移民总数达到了3350万人。然而，在大量移民涌入的同时，从19世纪后半期开始，出现了一股移民离开美国返回故土的潮流，这一现象被称为“移民回流”。

以往对美国移民史的研究，对于移入美国并永久定居的移民关注较多，而对那些没有在美国扎根又返回故土的“回流移民”的研究较少。本文即以这些回流的移民为研究对象，试图对他们的成因和影响做一些分析和总结。

一、19世纪末20世纪初美国的“移民回流”现象

“移民回流”是国际人口迁移中的现象之一，指移居外国的人居住一段时间后返回本土的现象。美国的“移民回流”早在殖民地时期即已存在，只是当时移入人口总量较少，因此回流现象也并没有引起关注。但是，随着19世纪美国移民高潮的到来，“回流移民”也开始形成规模，成为美国历史中引人关注的现象。

由于1908年以前美国政府还没有对移出美国的外国人进行登记，因此1908年以前的“回流移民”的统计资料主要来自输出国的签证统计、输出国和美国港口的出入境登记等。美国学者马克·怀曼（Mark Wyman）根据上述资料进行了研究，认为从1880年到1930年，从美国返回欧洲的移民总数约为400万人，占同期美国接纳的欧洲

移民总数的30%~40%^[1]。

1908年以后，美国政府开始对“移入居民”和“移出居民”进行双向统计。当年的统计资料表明，不同国家的移民回流率分别为：巴尔干地区接近70%，希腊63%，意大利58%，奥匈34%，德国22%，英国12%^[2]。

英国是最早向美国移民的国家。由于英国移民没有语言和文化障碍，能比较容易地融入当地社会，因此英国移民的回流率在所有外国移民中是最低的。但是，英国的移民回流现象始终贯穿在移民美国的历史中。1896年，英国贸易委员会在一份报告中指出，在过去30年中，从美国归来的移民数量很多，仅1889年移民回流率就达30%左右。^[3]

意大利人开始向美国移民是在19世纪初。有资料表明，1850年，居住在美国的意大利人还不超过4000人。然而从1880年开始，随着国内经济形势的恶化，意大利人开始大规模地向海外迁移，当年美国的意大利人就猛增到了44000人，1900年，这个数字又上升到了484027人。^[4]与移民美国的热潮相适应，同期回流移民的数量也逐步增加。表1为1897—1906年间移入和移出美国的意大利人的人数统计，从表中我们可以看出19世纪末到20世纪初的10年间，美国的意大利移民回流率约为36%。

表1 1897—1906年意大利人移入移出美国统计表^[5]

时间	移入美国(人)	从美国回流移民(人)	回流率(%) [*]
1897	59431	22292	37.5
1898	58613	24735	42.2
1899	78730	31289	39.7
1900	101662	31966	31.4
1901	137807	24678	17.9

[1] Mark Wyman, *Round-Trip to American: The Immigrants Return to Europe, 1880—1930*, Cornell University Press, 1993, p.15.

[2] Max Paul Friedman, “Beyond ‘Voting With Their Feet’: Toward a Conceptual History of ‘America’ in European Migrant Sending Communities, 1860s to 1914”, *Journal of Social History*, 2007(40), p.565.

[3] Parliamentary, Papers, House of Commons, 1896, XCIII. 转引自潘兴明：《试论英国的回流移民》，载《史学月刊》，1997第3期，第93页。

[4] Robert F. Foerster, “A Statistical Survey of Italian Emigration”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1908, 23(1), p.67.

[5] Robert F. Foerster, “A Statistical Survey of Italian Emigration”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1908, 23(1), pp.67—102.

续表 1

时间	移入美国(人)	从美国回流移民(人)	回流率(%) [*]
1902	180535	52216	28.9
1903	233546	78233	33.5
1904	196028	129231	65.9
1905	226320	68821	30.4
1906	286814	96210	33.5
平均	-	-	36.09

*此栏数据系根据前两项计算得出。

波兰从1860年以后开始了大规模向美国移民。从1880年到1924年,大约有160万波兰人移居美国,他们很快成为美国工矿业部门的主要劳动力。根据美国政府的统计资料,从1908年到1924年,约有32万波兰移民离开美国。与同期到达美国的波兰移民相比(约81万人),移民回流率为39.5%^[1]。

与其他欧洲国家相比,芬兰人向美国移民开始得较晚。出于国内人口增长的压力,芬兰人从19世纪中期就开始向外国移民,但把美国作为移民的主要目的地却是在19世纪70年代的后期,1882年前后形成了芬兰人移民美国的高潮。有资料显示,从1860年到1930年的70年间,芬兰到美国的移民总数为38万人,其中约有20%最终返回了芬兰^[2]。

以上分别列举了19世纪末20世纪初几个主要欧洲国家的美国移民情况。可以看出,这一时期,在大量移民涌入美国的同时,“移民回流”现象也十分普遍,回流移民在某些时段还占有移民总量的较大份额。按照美国政府的相关统计资料,从1908年到1924年间,共有990万外国人移入美国,与此同时,也有350万外国移民移出美国,移民回流率在这一时期平均为35%。350万回流的移民中,约88%为欧洲人^[3]。

[1] J. Zubrzycki, “Emigration From Poland in the Nineteenth and Twentieth Centuries”. *Population Studies*, 1953, 6(3), p.250.

[2] Keijo Virtanen, “Finnish Migrants (1860—1930) in the Overseas Return Migration Movement”, Published in *Labor Migration in the Atlantic Economies: The European and North American Working Classes During the Period of Industrialization*. Ed. by Dirk Hoerder, Westport: Greenwood Press, 1985, p.207.

[3] Hans Storhaug, “Return Migration: Numbers, Reasons and Consequences: A European Overview”, *AEMI Journal*, 2003(1), p.115.

二、“移民回流”的原因

造成移民回流的原因是多种多样的。通过对19世纪末20世纪初美国移民历史的考察，我们发现移民回流规模的大小与美国经济的发展有着密切的联系。根据统计资料，1893年整个美国的移民回流率仅为28%，但随着经济危机爆发，1894年移民回流率猛增至61%，1895年更进一步增加到79%。1907年的金融危机也造成了同样的影响。从1907年的6月1日到1908年的6月30日，共有135000意大利人进入美国，而移出美国的意大利人达到了167000人^[1]。

上述资料表明，“移民回流”首先是一种经济现象，是经济环境发生变化的结果。满怀梦想的人们背井离乡来到美国，获得更多的收入和更好的生活条件是其迁移的主要原因。19世纪美国大规模的工业化进程为这些移民提供了丰富的就业机会，虽然大多是一些没有技术含量、工作条件艰苦的工作，但对移民来说，能够获得高于祖国几倍的工资就是他们来到这里的最好的理由。19世纪上半期美国的工业发展迅速，经济状况良好，外国移民就业容易，收入有保证，因之移入美国的外国人的数量也不断增加。但经济危机的到来使情况发生了改变，铁路停修，工矿倒闭，失业人数大量增加，移民面临着就业和生活的双重困难，于是一些人离开美国返回家乡，形成了“移民回流”的高峰。1907年，一个在密歇根州的芬兰移民写信给他在芬兰老家的兄弟，记述了经济危机到来时移民面临的窘境：

“我在这里很好，希望你也很好。Flambo矿区在11月中就停产了，我用了一周的时间从一个矿区走到另一个矿区但仍然找不到一份工作。所有的矿区都挤满了找工作的人……我不确定圣诞节前我能否找到工作，我本来计划圣诞节前回去看你的，但现在……Jussi Mikola已经于11月26号离开这里返回芬兰了，我却得在这待到圣诞节。圣诞节过后如果矿区重新开工，我得工作上两到三个月，才能攒够回家的路费。因为现在我只能躺在床上躺着，白白花钱。”^[2]

社会环境的变化是造成移民回流的第二个原因。出于大规模工业化对劳动力的大量需求，19世纪早期美国对外来移民还持有欢迎的态度。但大量移民的到来也使一部

[1] Hans Storhaug, "Return Migration: Numbers, Reasons and Consequences: A European Overview", *AEMI Journal*, 2003(1), p.116.

[2] Keijo Virtanen, "Finnish Migrants (1860—1930) in the Overseas Return Migration Movement", Published in *Labor Migration in the Atlantic Economies: The European and North American Working Classes During the Period of Industrialization*. Ed. by Dirk Hoerder, Westport: Greenwood Press, 1985, p.211.