

十年磨一剑

王汉斌题

《中华人民共和国未成年人保护法》创制实录



全国青少年立法工作办公室
全国人大常委会法工委国家行政法室

法律出版社

十年磨一剑

《中华人民共和国未成年人 保护法》创制实录

共青团中央立法工作办公室 编
全国人大常委会法工委国家行政法室

法律出版社

(京)新登字 080 号

十年磨一剑

《中华人民共和国未成年人保护法》创制实录

共青团中央立法工作办公室 编
全国人大常委会法工委国家行政法室

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

一二〇二印刷厂印刷

新华书店经销

787×1092 毫米 32 开本 11.25 印张 241,000 字

1992 年 12 月第一版 1992 年 12 月第一次印刷

印数 00,001— 2,500

ISBN 7-5036-1255-X/D · 1016

定价 10.00 元

十年磨一剑(前言)

早在 1953 年 6 月 30 日,毛泽东同志就指出,总之,要使青年身体好,学习好,工作好。理由很充分,就是为了保护青年一代更好地成长。现在新中国要把方针改一改,要为青少年设想。古往今来,世界上没有什么东西比生命更宝贵,人世间没有什么比保护孩子更神圣。这一点在建设有中国特色社会主义的宏伟事业中尤其明显,是因为青少年是祖国的、民族的、事业的希望与未来,我们要把青少年一代培养造就成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义接班人。

青少年立法功在千秋,利在当前。用法律保护青少年的健康成长已成为世界潮流,大势所趋,人心所向。我国党和政府历来重视与关心青少年的健康成长,给予青少年立法工作极大的支持。宪法和其他法律、法规直接涉及保护青少年的规定就有 100 多条。自改革开放以来,党中央、国务院就下达了 30 多个有关保护青少年健康成长的文件。这些都为青少年专门立法提供了坚实的理论基础,指明了正确的前进方向。

我国青少年专门立法开端于 80 年代的第一春,再起于 1987 年,经历了两个重要的发展阶段,呈现出从无到有、地方立法与国家立法齐头并进的可喜势头。1991 年 9 月 4 日《中华人民共和国未成年人保护法》的通过,标志着我国青少年事业开始进入法制化的轨道,为青少年专门立法树立了第一个

里程碑。如果法律象征利剑的话，这正好应验了我国的一句俗语：十年磨一剑。《未成年人保护法》的出台，充分体现了党和政府对青少年的关怀和爱护，凝聚着亿万人民共同的智慧与心血。全国人大常委会副委员长王汉斌欣然为本书题写了书名。中国青少年发展基金会对本书的出版给予了热情的支持和帮助。抚今追昔，我们谨向所有为青少年立法做出贡献的有识之士表示衷心的感谢和谢忱。

《〈中华人民共和国未成年人保护法〉创制实录》与《〈中华人民共和国未成年人保护法〉讲话》、《中华人民共和国未成年人保护法规汇编》堪称为姊妹篇。《创制实录》忠实地反映了《未成年人保护法》酝酿、起草、审议等过程的工作轨迹，收录了大量的资料，编选了有关宣传、施行的重要讲话的报刊文章。它对于全面深入地理解《未成年人保护法》的精神实质，促进《未成年人保护法》的贯彻实施、研究青少年法律体系的建立和完善，是一部不可多得的历史纪录。随着时间的推移，它的价值将愈显珍贵。

本书由团中央青少年立法工作办公室、全国人大常委会法工委国家行政法室的有关同志编写，张若飞、郝杰英、余海宁、黄新华统稿。我们真诚地把这本书推荐给广大读者，希望您能从中得到一些启示，也期待您能提出批评指正意见。

编 者

1992年3月1日

目 录

十年磨一剑(前言).....	1
----------------	---

(一)

青少年保护法座谈会纪要.....	1
青少年保护法座谈会上部分同志的发言摘要.....	7
我国青少年立法的第一次尝试	19
现行地方未成年人保护法规的特色	22
地方性未成年人保护法规一览表	29

(二)

共青团中央关于建议制定青少年法律的报告

(摘要)	33
中共中央和全国人大有关部门的批复	40
正确认识和处理青少年立法工作中的几个关系	41
《中华人民共和国未成年人保护法(草案)》的 起草构想	50
细微之处见精神	56
共同创造美好的明天	68
努力把我国青少年立法工作推向新阶段	72
制定《未成年人保护法》势在必行	79
青少年立法功在千秋利在当前	81
保护青少年是全人类的神圣伟业	85

(三)

国务院关于提请审议《中华人民共和国未成年人保护法(草案)》的议案	89
关于《中华人民共和国未成年人保护法(草案)》 的说明	90
《中华人民共和国未成年人保护法(草案)》	97
我国未成年人若干基本情况	105
我国地方性法规关于未成年人保护的规定	107
我国青少年犯罪的一些情况	118
国外关于制定青少年法规的情况	121
国外未成年人保护法律拾零	126
润物无声 情深意长	138
第七届全国人大常委会第二十次会议分组审议 未成年人保护法(草案)的意见	154

(四)

各省、自治区、直辖市和中央有关部门对《未 成年人保护法(草案)》的意见	166
中央有关部门、法律专家和基层教育工作者对 《未成年人保护法(草案)》的意见	179
现行法律、法规中有关未成年人保护的规定	186
台湾的少年保护与法律	197
全国人大法律委员会对《中华人民共和国未 成年人保护法(草案)》审议结果的报告	203
《中华人民共和国未成年人保护法(草案)》(修 改稿)	208
全国人大内务司法委员会对《中华人民共和国	

未成年人保护法(草案)》审议结果的报告	219
全国人大教科文卫委员会对《未成年人保护法 (草案)》审议意见的报告	224
关于对三个法律草案修改意见的汇报(节选)	232
由衷的期望 殷切的关怀	234
中华人民共和国主席令(第五十号)	260
《中华人民共和国未成年人保护法》	261

(五)

保障未成年人的健康成长是全社会的责任

(《法制日报》社论)	272
未成年人健康成长的法律保障(《中国青年报》 评论员)	275
依法维护妇女儿童的权益(《中国妇女报》社论)	278
依法保护青少年健康成长(《中国青年》言论)	281
保护未成年人健康成长的重要法律	284
依法保护青少年健康成长	287
保护未成年人 培育祖国未来	291
共青团中央号召全团掀起学习宣传未成年人保 护法热潮	294
《未成年人保护法》宣传周宣传口号	297
《未成年人保护法》宣传周活动宣传纲要	299

(六)

学习贯彻《中华人民共和国未成年人保护法》

座谈会出席人员名单	304
动员全社会的力量保护未成年人健康成长	308
共青团义不容辞的责任	312

培养社会主义接班人的法律保障·····	315
认真履行保护未成年人健康成长的职责·····	318
进一步完善少年司法制度 依法履行法律职责·····	321
充分发挥审判职能作用 切实保障未成年人 合法权益·····	325
学习、宣传、贯彻《未成年人保护法》·····	327
认真学习《未成年人保护法》维护未成年工的 合法权益·····	329
充分发挥家庭保护未成年人的作用·····	331
贵在必行 重在普及·····	334

(七)

全国青少年立法工作大事记(1979—1991)·····	336
------------------------------	-----

(一)

青少年保护法座谈会纪要

团中央研究室

一九八〇年三月二十日至二十五日，共青团中央在北京召开了“青少年保护法座谈会”。参加会议的有：人大常委会法制委员会、最高人民检察院、最高人民法院、司法部、教育部、全国总工会、全国妇联、中国社会科学院法学研究所、中国人民大学、北京大学、北京政法学院、北京师范大学、复旦大学、华东政法学院以及京、津、沪共青团组织、公检法部门的负责人、工作人员和有关社会科学工作者，共六十余人。法制委员会副主任陶希晋、团中央书记胡启立到会讲了话。会议第一阶段，着重分析研究了我国当前青少年犯罪的情况、特点和原因，讨论了对青少年进行思想教育、道德教育以及在党委领导下组织各方力量进行综合治理的经验和问题。第二阶段，讨论了加强青少年教育和解决青少年犯罪问题的对策，研究了制定青少年法规或条例的客观依据、指导思想、基本内容等问题，并介绍了外国有关青少年立法、司法的情况。大家一致认为，座谈会讨论的问题很重要，提出制定有关青少年保护法规，体现了党、国家和社会各方面对青少年一代的关心和爱

护。

—

青少年是我们的希望，是祖国的未来。按照德、智、体全面发展的要求，把我国青少年培养成为有社会主义觉悟的、掌握现代文化科学知识的一代新人，是全党在新时期的战略任务，也是全国人民的共同心愿。会议以高度的责任心讨论了青少年教育问题，首先充分肯定了我国青少年的主流，同时又估计到当前仍然存在争夺青少年的问题。在我国国内阶级斗争已发生深刻变化的情况下，政治犯罪相对减少，刑事犯罪大量增加，而刑事案件中，青少年犯罪所占比例明显上升，已达百分之七十至八十。青少年犯罪已经严重破坏了社会秩序，影响了安定团结，干扰了社会主义现代化建设，引起了广大群众的深切关注。

会议分别研究了不同年龄青少年以及中学生、女青年犯罪的特点，认为青少年犯罪的原因是多方面的，有主观的和客观的原因，有当前社会关系中经济的、政治的、文化的、教育的诸种因素，也有社会的历史的根源。其中一个根本原因，是林彪、“四人帮”在十年大动乱中，对我国政治、经济、文化、教育、法制、道德、社会风气等的全面破坏。这种破坏造成的恶果，都直接、间接地在这代青少年身上表现出来，而且不是短期能够迅速消除的。粉碎“四人帮”以后，党坚定地拨乱反正，实行工作重点的转移，经济和政治形势发生了巨大的变化，全国人民正处于一个新的伟大的历史转折关头，不仅各项工作需要迅速跟上，人们的思想也要有一个适应的过程；在加强国际交往

与引进一些先进的科学技术和文化知识的同时，资产阶级意识形态及其腐朽的生活方式，又通过电影、歌曲、旅游、电台、宗教、广告等渠道，乘机渗透进来。“四人帮”的流毒，剥削阶级腐朽意识的影响，通过各种形式，对我国青少年起着腐蚀的作用。人们已经越来越清楚地看出，剥削阶级的意识形态正和我们争夺青少年。斗争的实质仍然是把青少年培养成什么样的接班人的问题，就是能不能坚持四项基本原则，最终建成社会主义的现代化强国，并向共产主义过渡的大问题。如果不看到这场斗争的严重性和长期性，我们就要犯绝大的错误。

对青少年犯罪的调查研究，已经有了良好的开端。为了更好地提出对策，对这一新课题的研究还需要大大加强。首先是要通过周密系统的调查，占有第一手材料，在马列主义、毛泽东思想指导下，运用社会学、法学、伦理学、教育学、心理学知识，作深入的、系统的、科学的研究和探讨，掌握其固有的规律，为确保青少年的健康成长提供理论的指导。

二

青少年违法犯罪，既是一个严重的社会问题，又是一个复杂的社会现象；决不单是一个社会治安或经济问题，也不单是一个教育问题。正如中央在去年五十八号文件中指出的：绝不能就事论事。孤立地去对待，“要统一组织宣教、政法、财经等部门和工会、妇联等人民团体齐心协力”，切实做出成绩。中央提出的在党委统一领导下，动员整个社会的力量打总体战，实行综合治理的方针，是发挥社会主义制度的优越性，来医治创伤，抵制侵蚀，改造社会风气，促进青少年健康成长的英明决

策。在这个方针指导下,全国已有十六个省市的党委召开了青少年教育会议,九个省和十个大城市在党委领导下建立了青少年教育领导小组,下设办公室。今年元月统计,全国约有八百个以上的县市开展了加强共产主义道德教育的活动,而且正在向城乡铺开,一个规模空前的全党抓道德教育的局面开始形成。

在这场教育活动中,群众有很多创造,如:制定一些体现道德规范的守则,耐心帮助后进青年转化,自己动手开辟文化活动场所,广开门路解决就业等青年的实际困难,等等。但是,随着工作的开展,也遇到了一些涉及面很广、需要统筹解决的问题。其中包括:(一)改革教育体制,多办中等专业学校。使大多数中学生不致于因为考不上大学而失去信心,或自暴自弃。工读学校也应办成半工半读的职业学校。(二)家庭教育是薄弱环节。有些家长教育方法不当,双职工没有时间和精力教育子女。有同志建议减少女职工工作时间或提前退休,以加强家庭教育。宣传、妇联等单位要加强指导,提高家庭教育的水平。(三)劳动就业要通盘考虑。既要坚持择优录取的原则,又要广开门路,加强就业前的培训,尽量做到各得其所。建议改革目前老年上前线,青年待业的现象。另外,对劳改、劳教、少管期满的青少年就学就业也应作出政策规定。(四)文化娱乐要加强管理。建议成立电影评议委员会,不适于青少年看的电影应严加控制。进口影片、音乐录音带等不能只讲利润,不顾社会效果。商品展销中也要注意同样问题。(五)对有学不上、有家不归的流浪儿,学校、家庭和民政部门应协作动员他们回校回家。无家可归的应组织社会救济,以避免他们染上坏习惯。(六)少年管教所、劳改、劳教场所的管教队伍,目前数量

少,质量也急需提高,应培养特殊的教育家,否则,劳教场所、少管所成了犯罪经验交流所。公安司法工作的侦察、拘留、审判中,也有如何适合青少年特点的问题。(七)当前广泛开展的道德教育活动,急需理论的指导。有关道德的理论研究,涉及整个意识形态的领域,也急需加强领导,组织力量,作为意识形态工作的重要问题提上日程。

诸如此类的问题,需要综合治理。不互相埋怨,不互相指责,而是共同研究矛盾的各个侧面,找出规律,提出对策,拿出实干精神,改革工作中那些不利于实现四化、不利于青少年健康成长的部分,各有关部门互相协调,共同行动,使上层建筑积极地为经济建设服务,以促进生产力的迅速发展。为了充分发挥社会主义制度的优越性,有的同志建议,在中央和地方都设立“青少年保护委员会”,作为政府的一个部门。中央一级由副总理挂帅,协调宣传、教育、劳动、政法、人民团体等各部门有关青年的工作,研究和提出教育保护青少年的方针、政策、措施。

三

为了改造社会风气、促进青少年的健康成长,在加强思想教育的同时,还应发挥法制的作用,制定有关青少年的法规。

法是体现统治阶级意志,由国家制定必须强制执行的人们行为规范。在争夺青少年的斗争仍然存在,党和人民强烈要求青年一代能够健康成长的情况下,法律应体现党和人民的这种意志,对于青少年的基本行为准则,对于社会各方面在保护青少年成长所应尽的基本义务,对于根据青少年基本特点

去预防和处理青少年犯罪问题，都应作出明确的规定。我国有环境保护法、森林保护法，在国家生活中，青少年比自然环境和森林不是更为重要吗？现有的刑法及其他法规，虽有关于青少年教育保护的某些条款，但是没有专门的青少年法规。世界上不少国家，不论政治制度如何，都有青少年法。根据我国社会主义法制必须日趋完备的要求，需要制定青少年的单项法规。有了保护青少年的专门法，不仅可以保证宪法及其他法律中关于青少年的条款得到更好的实施，而且能补充其不足，更加符合青少年的特点，为培养社会主义新人做出积极贡献。由于全党当前对解决青少年问题十分重视，做了大量的工作，又积累了丰富的经验，已为制定青少年法规创造了更好的条件，现在是着手进行这项工作的时候了。

制定青少年法规的指导思想应该是：以马列主义、毛泽东思想为指针，从我国的实际情形出发，以已有的经验为基础，着眼于保护广大青少年的健康成长，教育、挽救、改造违法犯罪的青少年，以便把我国广大青少年培养成为社会主义的一代新人。青少年法的基本内容，应符合综合治理的要求，明确提倡什么，禁止什么。如规定一定年龄以下的青少年不准抽烟、不准喝酒、不准看色情电影、书刊等。在立法的步骤上，有的同志建议，可以先仿照党内生活准则的形式，针对青少年中当前急需解决的问题搞出一个条例，依法定程序颁布施行，然后逐步完善，制定我国的青少年法。

会议除建议成立全国性的青少年科学研究机构外，还通过了“关于建立青少年保护法起草小组的建议”，建议由团中央同人大常委会法制委员会、司法部等单位共同筹备，并商借有关人员，尽快组成起草小组，开始起草工作。

怎样保护青少年健康成长 怎样防止青少年违法犯罪

青少年保护法座谈会上 部分同志的发言摘要

编者按 在团中央发起召开的青少年保护法座谈会上，各有关方面热心做青少年工作的同志和法律科学工作者，就怎样防止青少年犯罪、怎样保护青少年健康成长问题发表了很多宝贵的意见，提出不少有益的建议和设想，这对制定有关保护青少年的法规条例是一个很大的促进。现摘要发表部分同志的发言，并欢迎广大读者就保护青少年的问题，发表看法、意见和建议。

人大常委会法制委员会副主任陶希晋：

是制定青少年法规的时候了

解决青少年犯罪问题，应该进一步把道德教育与法制措施密切结合起来，两个方面不可偏废。我们的法律过去对保护青少年立法注意不够。在去年和前年起草刑法、刑事诉讼法的时候不是没有考虑到这个问题。但是那个时候的气氛，还没有

象现在这个样子。我看制定有关青少年的法律，现在是到时候了。在执法上也同样存在一些问题。我们的法律规定，十四岁到十八岁同成年人的犯罪有所区别，但是在实际执行过程中没有多少区别。比如，把劳改的青少年犯和成年犯放在一起，甚至拘留也搞在一起。结果，有的不但没有得到改造，反而变得更坏了。外国有好几个国家都有少年法院或少年法庭。我认为，我们也可以考虑设少年法庭。要选择懂得青少年心理的青年审判员。这样做国家可能要多化点钱，我认为是化得来的。

赞成团中央提出的搞点青少年保护法的意见。不搞法，搞条例也行。有些国家法律规定青少年不准抽烟，不准喝酒，不准看色情书刊。我们也搞出若干条来。我看，关于党内生活准则十二条就写得很好，解决问题。我们十二条不够，来个二十四条嘛。粗一点也好，总之要反映实际问题，解决实际问题。法是统治阶级意志的表现，有了这个就好办了。现在是解决这个问题的时候了。

天津市高级人民法院副院长郝双禄：

各方协力 综合治理

林彪、“四人帮”十年浩劫，使我国经济建设濒临崩溃，教育事业一派混乱，社会风气极不正常，青少年无学可上，无业可就，有的最后走上犯罪道路。现在，粉碎“四人帮”虽已三年多，但十年浩劫的“后遗症”仍然存在，在青少年身上反映得尤为突出。当前青少年犯罪成为严重的社会问题，就是这一“后