

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

中国青少年的基本权利及相关保护政策

“中国青少年政策研究”课题组 | 最后更新: 2005-3-20

中国青少年的基本权利 及相关保护政策

“中国青少年政策研究”课题组

一、青少年的基本权利

(一) 概述

青少年是社会发展的重要人力资源,在社会发展及变革中,青少年不仅担当着重要角色,也起着非常重要的作用。青少年作为自然人群的组成部分,他们的权利与人权的内容是相切合的,既包括生存权、平等权,也包括政治、经济和文化等方面的权利和自由。所谓权利是个人行为的资格及合法依据,是个人利益得以实现的前提。但这些权利都是由体现国家意志的法律所保障的,这些权利只有得到国家法律的保障,人们的行为才能有资格、才会有依据,个人的利益才能得以实现。同时,这种保障无论是对国家,还是对公民都具有约束力,国家在公民的权利遭受非法阻挠或侵犯时,有责任以强制手段保护和帮助公民实现其权利。

(二) 基本内容

青少年作为自然人群的组成部分,他们所享有的基本权利与公民所享有的基本权利是相同的,是指国家通过宪法和法律所保障的,公民实现某种愿望或获得某种利益的资格。在我国公民实现某种愿望或获得某种利益的资格由《中华人民共和国宪法》和其他相关法律所确认,这些基本权利的内容包括:

1. 参与政治方面的权利

这类权利是国家保障公民直接参与国家政治生活的可能性。我国是实行人民代表大会制度的国家,国家权利由人民代表大会行使,而公民个人享有参与政治的权利是国家权力属于人民的体现,这些参与

政治方面的权利体现为：

(1) 平等权。平等权是指公民在法律面前一律平等。我国公民不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住年限，都一律平等地享有宪法和法律规定的权利；任何人的合法权益一律平等地受到法律的保护；在法律面前，不允许任何人享有法律规定以外的特权。

(2) 选举与被选举权。《中华人民共和国宪法》第34条规定：“中华人民共和国年满18周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住年限，都有选举权和被选举权”。从我国宪法这条规定来看，在我国只要年满18周岁的人都享有选举权和被选举权，而未满18周岁的人则不享有此种权利。这条规定并非是有意剥夺少年和部分青年人的权利，原因在于年龄未满18周岁的少年和青年尚属未成年人，他们的身心发育尚未达到可以享有和行使选举权和被选举权的要求，为了防止选举权和被选举权被乱用和严肃国家的政治生活才如此规定。

(3) 政治自由。《中华人民共和国宪法》第35条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。在法律上，自由是指人可以做法律所许可的一切事情的权利。自由在某种法律意义上讲与权利是同质的，或者说是权利的另一种表现形式。上述自由依我国的宪法规定不仅是年满18周岁以上的公民享有，未年满18周岁的青少年同样享有。

(4) 批评、申诉、控告或检举的权利。根据我国宪法的规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向国家机关提出申诉、控告或者检举的权利”。批评权是指公民对国家机关和国家机关工作人员在工作中的错误和缺点提出批评意见的权利；建议权是指公民对国家机关及国家机关工作人员的工作提出建设性意见的权利；申诉权是指当公民的合法权益受到国家机关和国家机关的工作人员的行为侵害时，向有关机关提出申诉理由，要求重新处理的权力；控告权是指公民作为受害人对于任何国家机关和国家机关工作人员违法失职的行为，向有关机关揭发和指控的权利；检举权是指公民对于任何有违法失职行为的国家机关和国家机关工作人员，向有关机关揭发事实、请求依法处理的权利。

2. 人身自由和信仰自由

公民的人身自由和信仰自由是公民参与社会活动的前提条件，它主要包括：

(1) 人身自由。即公民的人身不受非法限制、搜查、拘留和逮捕的权利。

(2) 人格尊严不受侵犯。人格尊严是人身权利的重要组成部分。为了保障人格尊严不受侵犯，我国宪法规定：“中华人民共和国公民的人格尊严不受侵犯。禁止用任何方法对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害”。

(3) 住宅不受侵犯。这是指任何机关、团体或个人，未经法律及本人许可，不得随意侵入、搜查或者查封公民的住宅。

(4) 通信自由和通信秘密受法律保护。我国宪法规定：“中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密”。

(5) 宗教信仰自由。宗教信仰自由是指每个公民都有按照自己的意愿信仰宗教的自由，也有不信仰宗教的自由；有信仰这种宗教的自由，也有信仰那种宗教的自由；在同一宗教里，有信仰这个教派的自

由，也有信仰那个教派的自由；有过去不信教而现在信教的自由，也有过去信教而现在不信教的自由；有按宗教信仰参加宗教仪式的自由，也有不参加宗教仪式的自由。

3. 社会经济、教育和文化方面的权利

社会经济、教育和文化方面的权利是指个人参与国家政治生活的物质保证和文化条件的保证，这些权利享有的越充分，获得享有其他权利和自由的可能性越大。其具体表现为：劳动权、休息权、获得物质帮助权、受教育权、科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。

（三）青少年基本权利的历史演变

青少年基本权利作为青少年权利体系中最基本的权利，是一种宪法性权利，它须由宪法予以规定。早在建国以前的中国共产党的宪法性文件，如《中华苏维埃共和国宪法大纲》、抗日战争时期的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》中就有对青少年基本权利如受教育权、生存权等的零散规定。而对青少年基本权利做出比较完善、具体规定的则来自奠定新中国成立基础的法律文件——《中国人民政治协商会议共同纲领》。

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》作为新中国历史上的第一个宪法性文件规定的公民基本权利有（依条文顺序）：①选举权和被选举权；②言论、出版、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由；③男女平等、婚姻自由；④受教育权；⑤真实新闻报道的自由等。并对青少年问题专门规定：“提倡国民体育，推广卫生医药事业，并注意保护母亲、婴儿和儿童的健康。”但由于《共同纲领》只是临时的宪法性文件，在篇章体例上也只是以“某某政策”冠名，并非严格意义上的法律，所以其对青少年基本权利的规定显得零散而单薄。尽管如此，它也揭开了我国对青少年的基本权利确认及保护的首页，成为我国对青少年基本权利保护的起点。

1954年9月通过的《中华人民共和国宪法》是我国历史上第一部社会主义性质的宪法，也是一部比较成熟的宪法。该部宪法在体例上分为五个部分：序言、总纲、国家机构、公民基本权利和义务、国旗、国徽、首都。它第一次将公民基本权利专列为一章，并做了具体详细的规定。公民的基本权利包括：①平等权；②选举权和被选举权；③言论、出版、集会、结社、游行示威自由；④宗教信仰自由；⑤人身自由；⑥住宅通讯秘密、居住和迁徙自由；⑦劳动权；⑧休息权；⑨获得社会物质帮助权；⑩受教育权；⑪、进行科学研究、文艺创作和其他文化活动的自由；⑫男女平等权；⑬控告权和要求国家赔偿权等，并对青少年问题专门规定：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”该部宪法首次将公民基本权利单列为一章，并做出系统规定，表明了我国对公民基本权利的重视和保护，在实践中也取得了良好的效果。

1975年1月通过的《中华人民共和国宪法》是一部在“左”倾思潮影响下的充满错误的宪法，它虽在篇章体例上沿袭了1954年宪法，但在公民基本权利的规定上却一反常态地将公民基本义务置于基本权利之前，同时对公民基本权利做了大量删节，只保留了如下基本权利：①选举权；②受教育权；③获得社会物质帮助权；④控告权；⑤男女平等权；⑥言论、通信、集会、结社、游行、示威游行罢工自由、宣传无神论的自由，而像劳动权、休息权、人身自由等重要的公民基本权利则付之阙如。这部宪法将公民义务置于公民权利之前，明显表示了对公民权利的漠视，而它的实施后果就是公民权利的被肆意践踏。

列为一章，具体规定为：①选举权和被选举权；②言论、通讯、出版、集会、结社、游行、示威、罢工自由；③宗教信仰自由；④人身自由；⑤劳动权；⑥休息权；⑦获得社会物质帮助权；⑧受教育权；⑨进行科学研究、文艺创作和其他文化活动的自由；⑩男女平等、婚姻自主；(11)申诉、控告权等。对青少年问题特别规定：“国家特别关怀青少年健康成长”“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家保护。”这部宪法基本恢复了1954年宪法的传统，增强了对公民权利的保护，但由于它并不能纠正“文革”以来的错误，而且对公民权利的规定并不十分完善，因此为开创新的社会建设局面，这部宪法仍需修改。

1982年通过的《中华人民共和国宪法》（即现行宪法）是在我国改革开放新形势下制定的一部充满浓厚时代气息的宪法。它在体例上沿用了1954年宪法，但在体例安排上却有质的变化，即将公民基本权利，置于总纲之后，国家机构之前，作为第二章。这一结构性大的变化绝非文字游戏，而是标志着我国政府在经历了“文革”的惨痛教训后对公民的基本权利、对人权的重新认识，它标志着人的权利的提提高，标志着我国对公民基本权利的法律确认及保护达到了一个新层次。该部宪法对公民基本权利的规定前已叙及，此处不作重复。对于青少年保护，1982年宪法规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”“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，虐待儿童”等。

从《共同纲领》到1982年宪法，对公民基本权利的规定由分散到集中，在体例排序上由居后到提前，权利内容也由抽象、单薄到具体完善，这标志着我国宪法对公民基本权利保障的日臻成熟。而且在历届宪法中都对青少年基本权利做出特别强调，这充分表明了我国宪法在赋予其他公民平等保护的的同时，也注意到了青少年这一群体的特殊性，对其权利做出了特殊的保护，当然这一任务落实到了各个部门法中去了。总之，通过对我国宪政文件的梳理，我们可以看出，我国宪法对青少年基本权利在给予平等保护的同时，又根据青少年群体的特殊性给予特殊保护。

（四）青少年基本权利有关立法的政策评析

虽然我国宪法对青少年基本权利做了完善、细致的规定，并在给予青少年平等保护的同时施以特殊保护，但仍存在以下不足：

1. 立法上未形成专门的青少年保护体系

我国实行人民代表大会制度，人大掌握立法权，宪法在我国法律体系中具有最高效力，是“母法”，其他法律都必须以宪法为根据，但同时我国宪法具有不可诉性，不可能通过具体的宪法诉讼来保护青少年基本权利。因此青少年基本权利作为一种宪法性权利只能落实到各个专门法中，如《未成年人保护法》、《义务教育法》、《收养法》等。虽然我国针对青少年保护已有较多专门法，但他们之间仍然是较为分散的，零乱。有些仅是法规文件，层次不高，尚未像某些国家和地区那样形成专门的青少年法律法规，这些法律法规构成了一个具有稳定、完整、独立性的群体专适性法律体系。

2. 执法上尚未建立专业、统一、权威的执法机构，法律实施效果不理想

当前青少年保护领域最突出的问题是有法不依，执法不严。当然这一方面归咎于有关青少年权益立法及法律保护等方面形式色彩浓重，可操作性差。另一方面，专业权威的执法机构未建立起来也是重要

原因。我国现行的青少年法律保护执行机构分散且权力相互交叉，这导致政出多门，互相扯皮，致使青少年保护法律执法效果不理想。如何弥补纸面上法律与现实中的法律的差距，将纸面上的权利转变为现实的权利，将是青少年法律保护面临的最突出的问题。

二、青少年的特殊权利

青少年作为一个生理、心理上有特殊之处的社会群体，在社会生活中居于特殊地位，并形成一个“弱势群体”。一方面由于其身心尚未成熟，面临适应社会问题，另一方面，也需要社会为之提供福利帮助，即通过教化和控制使之完成社会化进程。从政治学角度看，二战后现代国家职能面临一次根本性转变，从消极行政转变为积极行政，即国家对公民基本权利不仅负有保护其不受侵犯的责任，还负有采取一切政治、经济、文化措施使之实现的义务。这与二战后，多数国家对青少年保护从以教化和控制为重点到以提供福利照顾为重点的转变是吻合的。结合我国实际和当今时代潮流，我们认为以下六种基本权利是攸关青少年健康成长的，也是国家提供福利照顾的重点。

1. 受教育权

受教育权指公民享有在各类学校，各种教育机构或通过其他方式学习科学知识，提高自己业务文化水平的权利。青少年由于正处于生理、心理发育由不成熟走向成熟的过渡阶段，因而急需学习各种知识以促进自身健康成长。在我国，国家主要通过义务教育、高等教育、职业教育、成人教育等形式保证青少年受教育权的实现。

2. 就业权

又称劳动权，是指有劳动能力的公民有获得工作及取得相应报酬的权利。劳动权是公民其他权利的基础，是人们赖以生存的权利。而青少年多数没有社会经验，又急于在社会上立足，为之提供一份稳定的工作就成为国家义不容辞的责任。在我国，未成年人、青年女工、大学生的就业问题需予以特殊关注。

3. 居住权

居住权是指青少年拥有适当住房的权利。住房是一个人生活起居之所，我国宪法规定公民住宅自由不受非法侵犯，虽未对住宅权做出明确规定，但保护公民住宅自由已包含了公民享有居住权的本意。在1994年通过的《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展》的白皮书中提出“向所有人提供适当住房”“享有适当住房的权利属于基本人权。”而随着青少年独立性增强，婚姻家庭的组建，青少年对住房的需求日益明显，我国政府也采取了积极的房改措施，以改变青少年在住房问题上所受到的不平等待遇。

4. 健康权

健康权是指公民有维护生命安全、身体健康、机能完整，并予以支配的权利，是公民享有其他权利的基本前提。青少年正处于人生中从不成熟逐渐成熟的不断发育成长时期，其健康权利是青春期生理、心理和社会需求的综合反映，而这一特点也决定了青少年在健康、休息、娱乐等方面有与成年人和老年人所不同的特殊利益，需要国家予以特殊保护。家庭、学校、社会是青少年生长的主要场所，因此这三

个方面都需要加强对青少年健康权的保护。

5. 社会保障权

社会保障权是指公民因年老、疾病和丧失能力而发生生活困难时从国家和社会获取物质帮助的权利，通常包括社会保险、社会福利、社会救济、社会优抚。青少年作为一个迅速走向成熟的社会自立群体而面临着现实和未来的双重生存危机，因而青少年的社会保障更是现代社会的一个突出问题。

6. 社会福利权

社会福利权是指公民藉由政府所采取的措施增加其实际收入，减免其生活费用，从而提升其生活水平的权利。在此特指除青少年在教育、劳动就业、居住、社会保障以外的、针对青少年群体特有的利益需要提供的社会福利，它包括对特殊青少年群体的福利和一般青少年群体的福利。前者如对“三无儿童”、残疾儿童的福利，后者以休闲、娱乐、婚姻家庭服务和矫治服务等为主要内容。

三、中国青少年司法保护政策

（一）概述

青少年处于成长发育的早期阶段，特别需要在身心和社会发展方面得到照顾和帮助，并且需要在和平、自由、尊严和安全情况下获得法律保护。法律制度作为规范社会成员权利和义务的准则，对于弱势群体尤其需要予以特别的保护。对于青少年的司法保护，普遍地存在于各种法律规定之中，其中，民事司法保护和刑事司法保护是其中最为重要的规范内容。民事权利是青少年作为社会关系中的主体存在所享有的最为基本的权利，青少年在中国民事司法制度中享有广泛的权利，并得到了切实保护。同时，刑事法律制度作为法律制度中最能够体现一个社会人道、文明程度的规范核心，并且作为人权保障的最后屏障，它对于青少年的保护是所有法律制度中最为核心、最为根本的最后性、底线式的保护，因此应当被视为是在对所有青少年实行社会正义的全面范围内最为重要的一个组成部分，同时也应被视为是有助于保护青少年和维护社会安定秩序的最为一个组成部分。也正是基于这一原因，在中国，对于青少年刑事司法保护的相关规定要比民事司法保护的相关规定来的更为体系化、全面化，因而在未成年人保护法第五章“司法保护”中，总共有8个条文，而其中7个条文均涉及在刑事司法领域中的保护措施，而只有一个条文涉及了人民法院在审理离婚、继承案件中应当注意对于未成年人的保护措施。

在总体意义上，我国基于以下目的和原则而对上述主体实施了保护：

创造青少年的幸福，使其适应正常社会规范。我国政府对青少年的福利予以重点关注，在司法中保护未成年人的身心健康，保障未成年人的合法权益，促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展，把他们培养成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义事业接班人。

第一，在民事领域中对于其权利予以特殊关注，而在刑事司法领域，在司法实践中避免只采用惩罚性的手段，而采取教育和保护相结合的手段，并且注重在涉及青少年的刑事法律中，注意到青少年特殊生理、心理阶段的特点，而强调教育感化的重要性以及教育感化在其复归社会过程中所能起到的现实作用，尊重其人格尊严。我国法律规范中有关的权利义务的设定都以此为目标，从而保证青少年能够在社会中渡过有意义的生活，并确保在其最易遭受侵犯或者接受不良行为污染的时期，使其生长和发展尽可

能不受或不再受犯罪和不良行为的影响。无论是将青少年作为权利的主体还是义务的主体，都应当以此为最终目的。

第二，相称原则。对于青少年的民事司法保护措施，是同其在民事领域中的弱者地位和一定程度上其权利的实现或其地位的依附性相称的。同时，《联合国少年司法最低限度标准规则》之规则五指出，少年司法应确保对少年犯做出的任何反应均应与罪犯和违法行为情况相称。因此在刑事司法领域中，我国政府尽可能限制单纯的惩罚性处分，对于违法行为和犯罪行为的严重性进行了公正的估量。刑法中的个别化原则在此具有特殊的意义，即不仅仅针对青少年的行为，还适当考虑青少年身心发育特点以及其所处的家庭、社会环境、社区背景、教育环境等情况，做出综合判断，从而能够采取相称措施，以助于青少年的矫正改造。

（二）中国青少年司法保护政策的基本内容

1. 民事司法保护

按照民法通则第9条规定，公民从出生时起到死亡时止，具有民事权利能力，依法享有民事权利，承担民事义务；第10条规定，公民的民事权利能力一律平等；第11条规定，18周岁以上的公民是成年人，具有完全民事行为能力，可以独立进行民事活动，是完全民事行为能力人；16周岁以上不满18周岁的公民，以自己的劳动收入为主要生活来源的，视为完全民事行为能力人；第12条规定，10周岁以上的未成年人是限制民事行为能力人，可以进行与他的年龄、智力相适应的民事活动；其他民事活动由他的法定代理人代理，或者征得他的法定代理人的同意，不满10周岁的未成年人是无民事行为能力人，由他的法定代理人代理民事活动。虽然按照第58条规定，无民事行为能力人实施的民事行为无效，但是按照最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见（试行）》第6条规定，无民事行为能力人、限制民事行为能力人接受奖品、赠与、报酬，他人不得以行为人无民事行为能力、限制民事行为能力为由，主张以上行为无效。同样在对以上主体进行监护过程中，如果监护人不履行监护职责，或者侵害了被监护人的合法权益，应当要求其承担民事责任。

未成年人保护法第5条规定，国家保障未成年人的人身、财产和其他合法权益不受侵犯。同时，在民事方面，又规定父母或者其他监护人应当依法对未成年人履行监护职责和抚养义务，不得虐待、遗弃未成年人；不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人；禁止溺婴、弃婴；父母或者其他监护人不得允许或者迫使未成年人结婚，不得为未成年人订立婚约；父母或者其他监护人不履行监护职责或者侵害被监护的未成年人的合法权益的，应当依法承担责任。学校、幼儿园的教职员应当尊重未成年人的人格尊严，不得对未成年学生和儿童实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为；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；任何组织和个人不得披露未成年人的个人隐私；对未成年人的信件，任何组织和个人不得隐匿、毁弃，除因追查犯罪的需要由公安机关或者人民检察院依照法律规定的程序进行检查，或者对无民事行为能力的未成年人的信件由其父母或者其他监护人代为开拆外，任何组织或者个人不得开拆；国家依法保护未成年人的智力成果和荣誉权不受侵犯；人民法院审理继承案件，应当依法保护未成年人的继承权；人民法院审理离婚案件，离婚双方因抚养未成年子女发生争执，不能达成协议时，应当根据保障子女权益的原则和双方具体情况判决。对此，在婚姻法中，具体

规定了一些对女方从而也是对未成年人所做的保护措施，例如女方在怀孕期间和分娩后一年内，男方不得提出离婚；父母与子女的关系，不因父母离婚而消除，离婚后，子女无论由父方或母方抚养，仍是父母双方的子女；离婚时，夫妻的共同财产由双方协议处理。协议不成时，由人民法院根据财产的具体情况，按照照顾女方和子女权益的原则判决；关于子女生活费和教育费的协议或判决，不妨碍子女在必要时向父母任何一方提出超过协议或判决原定数额的合理要求。在相关的司法解释中则更进一步规定，夫妻离婚后，与子女共同生活的一方无权取消对方对该子女的监护权。但是与该子女共同生活的一方认为对方对该子女有犯罪行为、虐待行为或者对该子女明显不利的，人民法院认为可以取消的除外。

同时，在收养领域，收养法基于有利于被收养的未成年人的抚养、成长原则，遵循平等自愿的原则，详细规定了收养的条件、效力及其解除。

2. 刑事司法保护

(1) 对作为侵害对象的青少年的刑事法律保护。青少年作为弱势群体而更易遭受违法犯罪行为的侵害，因此我国刑事法律制度中对此存在着大量相关的保护性规范。讨论青少年的保护，主要应当提到的就是这方面的规定，仅仅讨论对作为违法犯罪人的青少年在司法上如何进行保护，显然是无视青少年首先在刑事司法上处于独特的权利主体地位的做法。这些规范体系主要包括：刑法对于有关的犯罪行为的惩罚和其他青少年法规中的有关规定。

①青少年法规中的有关规定。在各个历史时期，都存在着类似的保障青少年的规定。例如在第二次国内革命战争期间，中华苏维埃共和国制定的《宪法大纲》、《劳动法》、《婚姻法》等法律中，就有保护青少年生存、劳动、学习等项权利的规定。在抗日战争期间和解放战争期间，解放区政府也十分重视运用法律武器保护青少年的健康成长，尤其是重视禁止虐待青少年的行为。在新中国成立后，国家在一系列有关法律、法令、条例、指示、通令、通告等规范性文件中都有大量保护青少年免受违法犯罪行为侵害的规定，但是这些规定并不系统，而且往往虚置，没有相应的配套规定，因此还不是一个完整的青少年法律体系。

较为成熟的规定是指《未成年人保护法》。它同各地广泛适用的青少年地方规定相配合，逐步形成了我国完整的青少年法律体系。在这一法律体系中，被保护对象具有广泛性和具体性。相对于国外的相关法律往往仅仅以年龄为标准将青少年作为一般保护对象的做法，这一法律体系将保护对象划分为一般保护对象和特殊保护对象，更加体现了保护手段和方针的个别化和针对性。前者是指对于不满18周岁的男女未成年人，不论其民族、家庭出身、文化程度一律受到保护；而后者是指对有特殊天赋或者有突出成就的未成年人，社会、家庭和学校应当为他们的健康发展创造有利条件，以及对女性未成年人、孤儿、离婚家庭子女、非婚生子女等特殊未成年人的保护。

上述未成年人的类型化对于保护措施的类型化具有前提性的意义。而且，这一做法同刑事法律中青少年保护对象的类型化也有着一定的对应性。显然这些规定即使在世界范围内也具有先进性。在这一法律中，按照保护主体的不同，对于家庭、学校、社会等都提出了不同的要求。例如，父母或者其他监护人应当依法履行对未成年人的监护职责和抚养义务，不得虐待、遗弃未成年人；不得歧视女性未成年人或者有残疾的未成年人；禁止溺婴、弃婴。学校、幼儿园的教职员应当尊重未成年人的人格尊严，不得对未成年学生和儿童实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严的行为等等。

②刑事法律中对于青少年的保护。有关规定早在1979年刑法中就有多处，此后大量的单行刑法均涉及相应规定。在1997年刑法中，有关明确的针对性罪名设置有：奸淫幼女罪、猥亵儿童罪、拐卖妇女儿童罪、收买被拐卖儿童罪、聚众阻碍解救被收买的儿童罪、虐待罪、遗弃罪、拐骗儿童罪、引诱未成年人聚众淫乱罪、引诱幼女卖淫罪、嫖宿幼女罪等等。另外还有一些罪名虽然在整体上并非为未成年人特别设置，但是在其适用中立法规定如果涉及到被害人为未成年人时，应当从重处罚的，例如刑法第253条第3款规定，引诱、教唆、欺骗或者强迫未成年人吸食、注射毒品的，从重处罚。还有一些罪名，例如故意杀人罪，虽然在规定上甚至连从重处罚的规定也没有，但是在司法实践中，对于弱势群体的侵害往往会引起更大的社会公愤，而证明犯罪人具有更恶劣的主观恶性和社会危害，因此通常作为酌情的从重处罚情节加以考虑而在司法运作中发挥实际作用。还需要特别指出的是，刑法第29条第1款中“教唆不满18周岁的人犯罪的，应当从重处罚”的规定，可以被认为是青少年的特殊保护。因为通常认为，在教唆案件中，被教唆的未成年人既是施害者（在实施犯罪情况下），同时又是受害者，而由于其易受感染性，因此必须对此类教唆行为予以更严重的处罚。

对于实体法的分析，不能脱离有关的实际司法运作，在此，应当对司法解释中所体现出来的对被害未成年人的保护思想予以充分地肯定。例如，早在1957年，最高人民法院和司法部《关于城市中当前几类刑事案件审判工作的指示》即规定，在偷窃犯罪中，对“一贯教唆和组织未成年人、儿童进行偷窃的犯罪分子，必须依法严惩。”对于奸淫幼女行为、绑架、拐卖儿童行为、虐待行为等等，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等均做出过多次有关解释。同时，作为对被害青少年的全面保护工作，也应当提及《治安管理处罚条例》的相应规定。

(2)对作为违法犯罪主体的青少年的保护。青少年在参与社会活动和个人发展中，由于其特殊的生理、心理原因，加上社会发展和体制转轨本身所导致的规范的多样化、管理的失控等多种原因，导致其易于出现越轨和偏差行为，并进一步构成严重违法和犯罪。实事求是地讲，我国对于青少年问题的重视，主要的是缘于对作为违法犯罪主体的青少年问题的重视，而这一问题是一个世界性的问题。

需要指出的是，由于青少年的特殊性，其行为的越轨性和偏差性，在犯罪学意义上经常同所谓的犯罪难以明确界分，而且出于对问题青少年整体的复归之目的以及相对而言易于矫正的特点，可能需要一定程度的司法意义上的提前介入或干预，因此在此所指的刑事法律制度概念通常是在广义范围内使用，即其对象并不局限于构成刑法意义上犯罪的青少年，而同样需要适用于仅仅作为犯罪行为的前奏的违法行为。当然，这需要在其和刑法所被要求的最后性和限缩性，从而保证其不至于过分侵犯公民主体的权利和生活之间，确定一定的合理限度，显然这种提前干预也仍然以增进青少年幸福为目标。另外，在保护青少年的权利和保护社会整体秩序和公正之间也需要有一定平衡。

在一定意义上，由于刑法应当具有限制国家动用刑罚权从而保护公民私人生活和正当权益不受侵害的机能，因此通常认为刑法应当具有手段的最后性和范围的限缩性等特征。但是在青少年刑法领域，普遍存在着对并不构成犯罪的青少年或者实施了对于成年人而言并不被处罚的行为的青少年，却可能采用刑事的处理措施或者类似强制处理手段。这主要是因为青少年违法行为的易传染性、青少年的易于教育和改造特性以及在犯罪学意义上，青少年的不法行为和犯罪行为通常在阶段上并非明确可分，而且不法行为往往成为犯罪行为的前奏等原因所决定。因此，尽可能地采用一些相称的不同于成人的刑事处理或

者类刑事的带有一定强制性的处理，仍然是出于对其加以保护的，并不违背法律的根本宗旨。这一点在《联合国少年司法最低限度标准规则》即得到表明，该规则并未在严格的刑法意义上使用犯罪和不法的概念区分，并且明确表示“本规则的有关规定不仅是用于少年犯，而且也适用于可能因犯有对成年人不予惩处的任何具体行为而被起诉的少年”，并且各国“应致力于将规则中体现的原则扩大应用于所有受到保护福利和教管程序对待的少年”。这一点，在各国的立法中均得到了体现。例如，美国所称的犯罪少年、需要监管的少年、需要帮助的少年、忽视教养和受虐待的少年、无依靠的少年，或日本的虞犯少年、触法少年、犯罪少年等等。

虽然我国刑事立法中并没有规定对上述违法或者严重违法主体的实体性的处罚措施，但是最近施行的《预防未成年人犯罪法》体现了这一思想。虽然立法文件的名称是针对犯罪，但是其内容包括预防未成年犯罪的教育、对未成年人不良行为的预防、对未成年人严重不良行为的预防、未成年人对犯罪的自我防范、对未成年重新犯罪的预防等。很明显，为了预防犯罪，对于不良行为甚至严重不良行为的预防是首当其冲的。正是如此，我们理解该法的重点首先是要规范对不良行为的预防工作，确定各方的权利和义务。这是一部完整体现我国提前介入思想的法律。在这一法律中，具体规定了社会、学校、社区、家长等对预防青少年犯罪所负有的义务以及青少年被赋予的权利，尤其是有关教育的权利被进一步予以规范，而司法上的权利也被予以重新强调，尤其是少年法庭的设置规定对于解决少年法庭的法律依据问题以及目前多数法院少年法庭名存实亡甚至根本未曾设立的局面，会有极大帮助。这些都有助于青少年防止违法犯罪的的影响，包括再犯，而使青少年受到较好的矫治，避免在青少年犯罪之后才进行干预，利用刑罚进行改造教育这种滞后的做法。该法规定对于实施其所规定的严重不良行为的未成年人，应当予以及时制止。其父母或者其他监护人和学校应当互相配合，采取措施严加管教，也可以送工读学校进行矫治和接受教育。工读学校对就读的未成年人应当严格管理和教育。未成年人有相关严重不良行为，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法予以治安处罚。因不满14周岁或者情节特别轻微免于处罚的，可以予以训诫。其第38条和刑法第17条第4款同时规定，因不满16周岁不予刑事处罚的，责令其父母或者其他监护人加以管教；在必要的时候，也可以由政府依法收容教养。

①刑事实体法对作为违法犯罪主体的青少年的保护。这些规定主要体现在刑法之中。实体法对于作为违法犯罪主体的青少年的保护主要表现在刑事责任年龄和量刑方面。这是涉及青少年犯的刑事责任大小问题的主要方面。例如，刑事责任年龄的规定，这是对青少年的人道关怀的首要体现。刑法第17条规定，已满14周岁不满16周岁的人，只有犯故意杀人、故意伤害致人重伤或死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投毒罪的，才负刑事责任。上述规定显然符合《北京规则》中所说的“在承认少年负刑事责任的年龄这一概念的法律制度中，该年龄的起点不应规定的太低，应考虑到情绪和心智成熟的实际情况，根据孩子本人的辨别和理解能力来决定其是否能对本质上反社会的行为负责”。同1979年刑法相比，现行刑法的上述规定的确定性显然要比前者高，也更符合罪刑法定原则。1979年刑法的有关规定在司法实践中曾经引起了很多争论，导致在各地曾经出现了对于青少年刑事责任年龄规定的一些混乱理解，而使最高人民法院不得不对此进行多次解释和批复。虽然对于现行刑法的规定在实践中也有过一些争论，但是这些问题在罪刑法定原则指导之下，基本都能够得到正确解决。

在量刑方面，刑法第17条规定，已满14周岁不满18周岁的人犯罪，应当从轻或者减轻处罚。同时在

死刑方面，此次刑法修订的主要进步即表现为对犯罪时不满18周岁的人，不适用死刑，包括死刑立即执行和死刑缓期执行。而原刑法对于上述主体规定可以在特定情况下适用死刑缓期执行，因此在死刑的限制适用上仍然是不彻底的做法。同时，《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》均规定，对犯罪的未成年人追究刑事责任，实行教育、感化、挽救方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则。《治安管理处罚条例》同时也规定，对于已满14周岁不满16周岁的违法青少年，从轻处罚；不满14岁的人违反治安管理处罚条例的，免于处罚。

②刑事程序法对作为违法犯罪主体的青少年的保护。《未成年人保护法》在其司法保护规定中，对司法机关办理未成年人案件中需要特别予以注意的方面进行详尽规定，而使其同其他法律相配合。《未成年人保护法》及《预防未成年人犯罪法》都规定司法机关办理未成年人犯罪案件，应当保障未成年人行使其诉讼权利，保障未成年人得到法律帮助，并根据未成年人的生理、心理特点和犯罪的情况，有针对性地进行法制教育。我国刑事程序法规基本体现了这一特点。

A. 侦查中的特殊保护。《未成年人保护法》规定公安机关应当尊重违法犯罪的未成年人的人格尊严，保障他们的合法权益，对于审前羁押的未成年人，应当与羁押的成年人分别看管。《看守所条例》也规定对未成年人犯和成年人犯应当分别羁押。《预防未成年人犯罪法》规定对被拘留、逮捕的未成年人与未成年人应当分别关押、分别管理、分别教育，并且对于被采取刑事强制措施的未成年学生，在人民法院的判决生效之前，不得取消其学籍。而在《刑事诉讼法》中，规定“对于不满十八岁的未成年人犯罪的案件，在讯问时可以通知犯罪嫌疑人的法定代理人到场”等等。

B. 审判中的特殊保护。有关内容主要规定于《刑事诉讼法》以及相关的解释和通知中，例如，最高人民法院《关于办理少年刑事案件的若干规定（试行）》以及最高人民法院，最高人民检察院、公安部、司法部《关于办理少年刑事案件建立互相配套工作体系的通知》，最高人民法院、国家教委、共青团中央委员会、中华全国总工会、中华全国妇女联合会《关于审理少年刑事案件聘请特邀陪审员的通知》等文件中。在未成年人的刑事审判工作中，应当遵循教育、改造、挽救的方针。

在我国有关未成年人刑事审判的规定中，首要的就是有关少年法庭的建立。虽然刑事诉讼法并无此类规定，但是《未成年人保护法》明确规定，人民法院办理未成年人犯罪案件，应当照顾未成年人的身心特点，并可以根据需要设立专门机构或者确定专人办理；而《预防未成年人犯罪法》更进一步规定人民法院审判未成年人犯罪的刑事案件，应当由熟悉未成年人身心特点的审判员或者审判员和人民陪审员依法组成少年法庭进行。自1984年12月上海市长宁区人民法院成立全国第一个少年犯合议庭以来，至1996年全国已经建立少年法庭3000个，少年法庭审判人员已经达到1.5万余名，从社会上聘请的特邀陪审员已经达1万多名。后者使少年法庭的成立有了更为明确的规定。同样，1991年最高人民法院《关于办理少年刑事案件的若干规定（试行）》规定，除了轻微的刑事案件和法律另有规定的以外，审判第一审少年刑事案件应由审判员或者审判员和人民陪审员组成合议庭进行审判。而在《预防未成年人犯罪法》中，这一做法被规定为必须的做法。

上述司法解释规定，在少年案件审理之前，审判人员应当认真阅卷，进行必要的调查和家访，了解被告人的出生日期、生活环境、成长过程、社会交往以及被指控犯罪前后的表现等情况，审查掌握被指控的犯罪事实和动机，并提请召开预备庭对少年犯罪案件进行审查。

关于审理问题，《刑事诉讼法》、《预防未成年人犯罪法》、《未成年人保护法》等立法规定以及相关司法解释均规定，14岁以上不满16岁的未成年人犯罪的案件，一律不公开审理；16岁以上不满18岁的未成年人犯罪的案件，一般也不公开审理。而《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》更进一步规定，对未成年人犯罪案件，新闻报道、影视节目、公开出版物不得披露该未成年人的姓名、住所、照片及可能推断出该未成年人的资料。公开审理会对未成年人造成难以在社会立足的压力，对于其复归社会及其成长都会带来不利影响。少年法庭在审理过程中，应当根据少年被告人的智力发育程度和心理状态，注意和缓法庭气氛，做到因案审理，因人施教，审判人员的态度既要平缓，又要不失严肃，不得对少年被告人进行训斥、讽刺和威胁。

关于辩护问题，刑事诉讼法规定被告人是未成年人而没有委托辩护人，人民法院必须为他指定辩护人，从而切实保证其辩护权，保障未成年司法公正得到具体体现。最高人民法院、最高人民检察院、司法部、公安部《关于办理少年刑事案件建立相互配套工作体系的通知》中更进一步指出，少年刑事案件必须有律师参加辩护，有条件的律师事务所应有专人承担少年被告人的辩护工作。

在审判中，仍然注意到了在定罪量刑过程中，必须对青少年主体进行个别化的分析。这主要是指在定罪时，应当对青少年主体的一些违法行为审慎地认定其是否构成犯罪，这在有关的司法解释，例如，关于盗窃罪的司法解释中就有类似规定。同时，在量刑时，有关缓刑的司法解释也指出，对于青少年犯罪人应当依法尽可能地多判处缓刑。而实践证明，缓刑对于青少年犯的复归、矫正以及再犯率有着重大影响。在宣告有罪判决时，应当对少年被告人进行认罪伏法、接受改造、悔过自新的教育。

C. 行刑中的保护问题。在此主要指剥夺自由的监禁处分系统内的保护措施，主要规定于《刑事诉讼法》、《监狱法》等相关规定中。《刑事诉讼法》第213条和《监狱法》第74条都规定，对未成年犯应当在未成年犯管教所执行刑罚。《监狱法》规定监狱对成年男犯、成年女犯、未成年犯施行分开关押和管理，对未成年犯的改造，应当照顾其生理、心理特点。对于这一原则，《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等都做了相同规定。《监狱法》同时规定，对未成年犯执行刑罚应当以教育改造为主，未成年犯的劳动应当符合未成年犯的特点，以学习文化和生产技能为主，监狱应当配合国家、社会、学校等教育机构，为未成年犯接受义务教育提供必要的条件。《预防未成年人犯罪法》更进一步规定，未成年犯在被执行刑罚期间，执行机关应当加强对未成年犯的法制教育，对未成年犯进行职业技术教育，对没有完成义务教育的未成年犯，执行机关应当保证其继续接受义务教育。而对于没有被剥夺自由的未成年犯而言，《预防未成年人犯罪法》规定，未成年人的父母或者其他监护人和学校、城市居民委员会、农村村民委员会，对因不满16周岁而不予刑事处罚、免于刑事处罚的未成年人，或者被判处非监禁刑罚、被判处刑罚宣告缓刑，被假释的未成年人，应当采取有效的帮教措施，协助司法机关做好对未成年人的教育挽救工作。城市居民委员会、农村村民委员会可以聘请思想品德优秀、作风正派、热心未成年人教育工作的离退休人员或者其他人员协助做好对上述未成年人的教育、挽救工作。上述人员在复学、升学、就业等方面与其他未成年人享有同等权利，任何单位和个人不得歧视。

同时，在最高人民法院有关假释、减刑的司法解释中，对于未成年犯均做了相应的从宽认定的规定。

在过去长期的实践中，我国政府已经形成了一整套行之有效的对未成年犯的教育、挽救和改造措

施，建立了一套教育和挽救犯罪未成年人的设施和手段，这些设施主要包括工读学校、未成年犯管教所。改造的手段主要是指社会帮教。经验证明，通过这些措施和设施，总体上，对未成年犯的教育起到了十分良好的作用。2000年5月，最高人民法院提供的数字表明，我国目前未成年犯的重新犯罪案仅占未成年犯总数的千分之三点五左右，不少地方，未成年人的重新犯罪率始终低于千分之一。

在此，应当研究上述有关问题和国际公约，例如《联合国少年司法最低限度标准规则》、《儿童权利公约》、《联合国保护被剥夺自由少年规则》、《联合国预防少年犯罪规则》等的接轨问题。

（三）评论与前瞻

1. 应当进一步关注立法规范的科学性和可操作性，而不是停留在宣言式立法阶段；进一步注重规范在实践中的落实和配套

在上述规定之中，未成年人保护法作为青少年法体系中的核心法律，仍然存在着大量问题。主要的是：未成年人保护法本身的不周延，某些内容规定不具备可操作性，或者因为相应规定并没有配套措施加以落实，致使这一法律在实践中无法执行，造成规范虚置。同时，由于该法律本身存在着大量的呼吁性规范，往往使某些规定成为并不具备相应处罚的单纯号召性的应然规范。而且，作为未成年人保护法，自身并不具有充分的保护措施，而满足于仅仅是对其他部门法已经加以明确规定的内容予以强调或者引用，在一定程度上这一法律仅仅是青少年保护规定的综合化，使规范重复而缺乏独立的立法意义，致使青少年保护法的独立地位受到怀疑。因此，对于这一部分的内容，仍然有十分重要的工作需要认真加以研究。

应当指出，在规范制定的意义上，我国对于作为被害人的青少年的保护工作已经有了历史性的进步，在保护的全面性或者说打击相关行为的全面性上，既使同国外的类似规定相比也并不逊色。而且在执法中，应当承认党和政府对于这一工作无论是在指导思想，还是在具体措施上，都是非常重视的，并且已经动用了大量社会资源，力求达到预期目标。例如，从1992年至2000年4月，我国各级人民法院共审结传播犯罪方法案件183件；审结制作、贩卖、传播淫秽物品案件7900件；审结绑架妇女儿童案件6400多件；审结拐卖妇女儿童案件4万多件；审结贩卖被拐卖妇女儿童案件600多件；审结奸淫幼女案件6.6万余件。从1997年新刑法实施后，人民法院依照新刑法的规定，审结猥亵儿童案件200件；审结遗弃儿童案件500多件，共惩处上述各类犯罪分子14.5万多人，其中判处5年以上有期徒刑、无期徒刑、死刑的为9.1万余人约占判处人犯总数的63%。但是，在实践中，仍然存在着很多问题，例如溺婴问题在实践中仅仅是原则上被视为构成故意杀人罪，而在很多乡村迄今仍是一个普遍问题，因其行为的普遍性而使司法机关无法严格依法处理；又如拐卖儿童行为，在有些地方仍然非常猖獗，甚至有些农村发展到组织化的程度，最近有关的大要案件也十分猖獗。对此，应当予以足够的重视。

而在预防青少年违法犯罪领域，其法律规范仍然非常粗糙，大量规范还是停留在呼吁性阶段，仅停留在宣言的地步。有一些条款缺乏可操作性或者并不具有实际意义，例如对监护人的训诫规定，以及对所谓含有诱发未成年人违法犯罪等危害未成年人身心健康内容的认定以及不准向未成年人出售烟酒等等，尤其是后者，这种违法行为是一种公然的现象。上述规范的执行机关也存在着一定程度上的混淆不清，导致职责不清，出现规范实施的真空。

刑事实体法作为刑事法律制度中的主要组成部分，虽然不可能对青少年犯罪主体问题做过多的规定。但是，其中问题仍然值得我们注意，例如有些规范，即使对未成年人的刑事责任年龄规定在司法实践中也存在着大量争论，因此需要在综合考量的情况下做出最有利于未成年人成长和复归社会的解释和运用，同时是否可以考虑设置一些专门针对青少年犯的刑事处理措施，以及现有刑种的执行和实现问题，在实践中争论较多的，例如青少年犯的财产刑判处、执行问题等。这些问题，应当参考西方有些国家的立法规定和司法经验，加以解决。这一问题引起了诸多单位的关注，如，无论是最高人民法院还是最高人民检察院都在其工作指导中将其作为未来工作的重点之一。例如，最高人民检察院在其三年工作指导纲要中明确提出，在以教育、挽救、改造原则指导之下，不断研究改革关于未成年刑事案件批捕、起诉的规则等。尤其是有关的审理工作仍存在着一些需要改进的问题。例如立法上，不少条款过于笼统，可操作性差，某些条款自相矛盾，条款的规定仅仅是只言片语，并且过多地依赖于司法解释以及各机关的通知，在法律效力上显然过低。在实践中，大量的有关人员缺乏《北京规则》所要求的“行使处理权的人应具有特别资历或经过特别训练，能够根据自己的职责和权限明智地行使这种处理权”。专业条件和培训专家的重要性对于确保明智地处理青少年问题是必要的手段。而现实是，掌握有关青少年的生理学、心理学、社会学、法学知识的人过少，以至于无法正确地审理青少年犯罪案件，更无法积极教育、感化青少年。并且，少年法庭的建设，目前遇到大量阻力，导致在实践中名存实亡，甚至干脆取消。同时，比照2000年5月最高人民法院提供的数据，目前最高人民法院和高级人民法院均设立了少年法庭指导小组，全国共设立少年法庭2500多个，从事少年审判工作的审判人员有7500多人，特邀人民陪审员9000多名。显然，上述数据均比以前有一定减少，但是少年犯罪总数却仍然持续增多，在这种情况下，人民法院的少年审判工作不得不受到一定影响。另外，有些规定虽然在应然的角度十分完美，但是必须注意到其实际的运作。例如，办理青少年案件的“政法一条龙”、社会帮教的“社会一条龙”制度均存在着职责不清、分工不明，各机关存在着观念和行为的差距，预防机制并未建立等问题。

2. 青少年司法的非刑化、轻刑化、社会化和司法外的转向问题

对于青少年犯罪问题，不应过分地依赖刑法学对于犯罪的严格定义，而应该更多地在犯罪学意义上使用青少年犯罪这一概念，从而扩大相应的适用范围，同时相对应地注意到在存在着提前介入的背景之下，更多地应当注意到非刑事化问题和轻刑化以及处理的社会化、多样化问题，应当明确把少年投入监禁机关始终是万不得已的处理办法，其期限是尽可能的必要短时间。注意到处理机构和处理办法的社会化，即转变观念，在不影响社会安全的前提下，尽量更多地将青少年违法犯罪主体交由社会机构进行监督或采取其他处理办法，以使其不进入同成年犯相同的刑事诉讼程序。在处理上完全可以采取多种形式，例如照管、监护和监督的裁决，社区服务的裁决，罚款、补偿和赔偿、中间待遇和其他待遇的裁决，参加集体辅导和类似活动的裁决，有关寄养、生活区或其他教育措施的裁决，工读教育、管制、青少年劳动教养、收容教养、社会帮教等措施，使处罚对象和惩罚预防体系相应地配套，并使其成为一个十分广泛的范围。社会治安综合治理政策的思想同这一趋势存在着共同之处。

3. 注重青少年立法的统一化、综合化

目前青少年刑事立法存在着依附性、散在性等特点，而且过分依赖于司法解释以及通知等在法律层次和效力上过低的文件，同时大量条款并不具备可操作性，仅仅是一些呼吁性规范或宣言式规范，因此

应当使青少年刑事立法成为一个独立的立法体系，尤其是一个独立的包括广泛处理范围、多样处理办法、相称处理程序等内容在内的青少年法，包括实体法和程序法，并相应地构建一系列青少年违法犯罪行为处理制度系统。这已经成为无论是成文法系国家还是普通法系国家的共同趋势，例如日本、美国、英国、德国乃至我国台湾、香港地区均建立了相应的系统性的青少年违法犯罪事件处理制度法规。对此，必须尽快地促进青少年法，尤其是关于青少年违法犯罪审判、处理的立法。在此过程中，青少年研究机构、管理机构应当予以特殊重视，团组织在此应当注意在适当时机，在相应的立法研究和立法建议中担当起主要作用。

自1986年《义务教育法》颁布实施以来，义务教育在法制化、正规化的道路上不断发展，这一时期是义务教育发展最快最好的时期。到1997年，全国共有小学62.88万所，初中6.62万所，小学在校生13995万人，小学适龄儿童入学率为98.9%，在校学生辍学率为1.01%，小学毕业生升学率为93.7%，初中阶段入学率达到78.4%。1997年底，全国已有1882个县（市区）、65%人口的地区普及了九年义务教育和基本扫除青壮年文盲。

高中阶段教育是义务教育后的教育，是基础教育的最高学历，它具有“双重任务”，即培养的毕业生一部分通过高考升入高等学校继续学习，一部分没能通过高考直接进入社会参加生产实践。初中毕业生通过“中考”进入高中。国家在高中阶段实行高中学生档案制度和高中会考制度。

高中学生档案制度是为了更好地贯彻党的教育方针，加强学生的思想政治教育和学校管理，更好地了解 and 考察培养学生，有利于高校招生、解放军征兵、社会招工等而实行的制度。档案内容包括：学生评语表；考试（考查）成绩登记表；体质测试表，体育锻炼情况表；健康检查表；毕业生登记表；高中学生家庭情况调查表。

高中会考制度是与高考性质不同的两种考试，高中会考是国家承认的省级普通高中文化课毕业水平考试。实行这一制度是为了全面贯彻教育方针，大面积提高教学质量，改变多年来用高考这种选拔性考试的成绩评价普通高中毕业学生的不合理现象，给中学教学正确的导向。它使人们从只重视升学率转向了重视合格率，从只面向少数学生转向了面向全体学生，使所有学生都受到较好的教育。它使学校的教学克服偏科的现象，高考升学无望的学生能够获得全面的高中文化教育，为日后工作奠定文化基础。高中会考由各省市自治区统一组织实施，有完整的实施办法。高中学生毕业会考成绩合格，体育考核合格、德育考核合格就能获得由省教委印制、地（市）教育行政部门验印的高中毕业证书，成为合格高中毕业生。实际上是建立了高中毕业文凭制度。

国家提出要进一步调整高中阶段教育。按照《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》，“要在确保‘两基’的前提下，积极发展包括普通教育和职业教育在内的高中阶段教育，为初中毕业生提供多种形式的学习机会。在城市和经济发达地区要有步骤地普及高中阶段教育。”

注：中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组的《中国青少年政策报告》，为共青团中央2000年度青少年和青少年工作研究立项课题，由中国青年出版社2000年12月出版。该文为此书的“第二章”。



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

