

未成年人受保护权的内涵及其时代展望

孙 平

西北政法大学法治学院, 陕西 西安

收稿日期: 2023年2月24日; 录用日期: 2023年3月7日; 发布日期: 2023年3月31日

摘 要

我国未成年人受保护权的立法保障迈上了一个新的台阶。《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的重新修订, 进一步严密了未成年人合法权益保护网。未成年人受保护权的基本内涵, 主要包括平等保护、优先保护、全面保护以及困境未成年人特殊保护等四个方面。结合存在的问题, 按照最有利于未成年人原则, 未成年人受保护权应当就其主体地位提升、权益保护以及健康权保障等提出时代展望, 以期强化未成年人受保护权全面落实, 从而保障未成年人健康成长。

关键词

未成年人, 受保护权, 最有利于未成年人, 主体地位, 合法权益

The Connotation of Minors' Right to Be Protected and Its Time Prospect

Ping Sun

Law School, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an Shaanxi

Received: Feb. 24th, 2023; accepted: Mar. 7th, 2023; published: Mar. 31st, 2023

Abstract

The legislative security of minor protection right has stepped to a new stage in our country. With the revision of the Law on the Protection of Minors and the Law on the Prevention of Juvenile Delinquency, the legal rights and interests of minors were further protected. The basic connotation of minors' right to protection mainly includes four aspects: equal protection, priority protection, comprehensive protection and special protection for children in difficulty. In accordance with the principle of most beneficial to minors, the protection of minors' right to protection should put forward the outlook of The Times regarding the promotion of their principal status, the protection of their rights and interests, and the protection of their right to health, in order to strengthen the

full implementation of the right to protection of minors, so as to protect the healthy growth of minors.

Keywords

Minors, Right to Protection, Most Beneficial to Minors, Subject Status, Legal Rights and Interests

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

未成年人是社会发展的决定性力量，保障未成年人身心健康发展是国家的根本大计。在中央政策层面，2021年3月，国家“十四五”规划纲要发布，对于未成年人基本权益保障工作作出重要部署，明确要求提升未成年人关爱服务水平，并对女童、残疾儿童、留守儿童等特殊儿童群体的保护工作提出专门要求，体现出儿童权益保护工作在国民经济和社会发展中的关键性地位。在立法层面，新修订的两部未成年人专门立法的适时修订，严密了未成年人权益保护网，形成的未成年人受保护权立法保障新格局。其中，《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未成年人保护法》)全面围绕“未成年人利益最大化”基本原则进行制度设计，在原有保护体系基础上，进一步完善了政府保护、网络保护等制度规范。《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)则通过对未成年人问题行为进行分级干预和矫治，达到培育良好品行，预防违法犯罪的目的。《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》等规范性文件进一步推进有关政策制度落实落地。虽然有关规范和制度在一定程度上缓解了未成年人权益保护工作面临的现实困境但因城乡发展不平衡等因素带来的未成年人权益保护还存在薄弱环节，未成年人权益保护工作任重道远。因此，研究未成年人受保护权的内涵及其时代展望具有重要的现实意义。

2. 未成年人受保护权的主要内涵

受保护权是《未成年人保护法》所规定的未成年人所享有的基本权利之一，与未成年人生成权、发展权以及参与权并列。在联合国《儿童权利公约》(以下简称《公约》)中规定了各缔约国于立法、行政、社会和教育措施方面的保障义务，体现了儿童最大利益的基本原则。明确受保护权的内涵特点及其体系定位，是构建合理有效的规范制度体系的根本前提。早在1959年联合国通过的《儿童权利宣言》中就明确了未成年人应受到特别保护的基本权利。而被称为未成年人权利保护的“国际大宪章”——1989年通过的《公约》中进一步丰富了未成年人受保护权的权利内容。未成年人受保护权的内容较为宽泛，一般包括平等保护、优先保护、全面保护以及困境未成年人特殊保护等。

2.1. 平等保护

平等保护有正反两个面向，从正向角度而言，包括地位平等以及资源配置平等。地位平等强调未成年人的自主性角色地位，未成年人应当被当作权利主体而非对象。《公约》特别强调对未成年人权利主体地位的尊重，共有十个条文涉及了该内容，包括了身份地位、家庭关系、人格尊严、言论自由、宗教信仰、文化生活与艺术活动参与等各个方面，并将尊重未成年人意见作为四大基本原则之一。资源配置

平等以教育资源配置为首要,“十四五”规划将“推进基本公共教育均等化”作为建设高质量教育体系的核心任务,而义务教育阶段的资源均衡配置更是实现社会公平的基石。当前,我国义务教育还存在着较为明显的城乡差异、地区差异以及校际差异,如何切实保障每个未成年人平等受教育权,成为未来一段时间内需要重点解决的问题。从反向角度而言,平等保护权意味着反对歧视。《儿童权利宣言》将反对差别对待或歧视作为宣言的第一原则,《公约》则进一步明确了禁止一切形式的歧视和差别对待,同时规定了缔约国在反儿童歧视方面的相应义务。我国于1991年加入了《公约》并将《公约》基本原则和要求转化为国内法予以贯彻落实。在反歧视方面,我国1991年颁布的《未成年人保护法》强调对于女性未成年人、残疾未成年人、成绩不良者、工读学校未成年人、罪错未成年人等特殊(困境)未成年人的歧视禁止;2006年《未成年人保护法》修订,新增了未成年人平等权的内容。为解决未成年人保护工作出现的新问题,2020年《未成年人保护法》再次进行全面修订,进一步细化了反未成年人歧视的有关条文,特别是针对罪错未成年人明确要求“在升学、就业等方面不得歧视”。

2.2. 优先保护

《公约》所规定的未成年人最大利益原则,体现了对未成年人的优先保护。作为《公约》的一项基本原则,未成年人最大利益原则要求在关于儿童的一切行动中,均应以未成年人的最大利益为首要考虑,这就从基本原则的层面,给予了未成年人权益保护在一切事务上的优先地位,“未成年人有权享受特别照料和协助”更是被写入了序言之中。《民法典》充分体现了未成年人最大利益以及优先保护的基本理念,在诸多制度中都充分考虑到了儿童的优先保护问题,如法典中规定的监护制度中最有利于被监护人、婚姻家庭制度中最有利于未成年子女、收养制度中最有利于被收养人等原则。可以说,“最有利于未成年人原则贯穿《民法典》始终”^[1]。新修订的《未成年人保护法》更是在多个领域体现了对未成年人的优先保护理念,特别是在基本原则部分,明确纳入了最有利于未成年人的原则,将处理涉未成年人事项过程中“给予未成年人特殊、优先保护”作为第一要求,并从程序上增设了未成年人的公益诉讼制度。最高检有关负责人对此强调,在未成年人公益诉讼案件的办理上,检察机关应当充分体现未成年人的特殊保护、优先保护政策^[2]。这体现出了在司法实践工作中,也需要积极贯彻儿童权益优先的基本理念。2021年6月,国务院未成年人保护工作领导小组印发了《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》,将“最有利于未成年人”作为基本原则,明确要求“在处理未成年人事务中始终把未成年人权益和全面健康成长放在首位,确保未成年人依法得到特殊、优先保护。”

2.3. 全面保护

《民法典》的制定进一步织密了未成年人保护网,在保护起点上将“人”受保护的时间前移至胎儿时期。同时强化对未成年人的司法保护,涉及未成年人的监护、代理、抚养、收养、继承、教育等方方面面,以全面保障未成年人的健康成长。而《未成年人保护法》的修订,在未成年人权益保护范围上进行了大幅度扩张,建构了家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护以及司法保护等“六大保护”为一体的全面的未成年人保护系统。在此基础上,最高人民法院发布了《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》,确立了司法审判方面,对未成年人权益要坚持全面保护的基本原则,既要加强对未成年人的刑事保护,又要加强对未成年人的民事、行政权益的保护,努力实现全方位对未成年人权益的保护,同时还要求人民法院在审理涉未成年人的案件时,要做好相关的延伸工作。《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》则进一步加强落实了《未成年人保护法》“六大保护”有关条款,致力于推进上下衔接贯通、部门协调联动的未成年人保护工作体制机制以及健全的未成年人保护工作体系形成。

2.4. 特殊保护

新修订的《未成年人保护法》加强了对困境未成年人的特殊保护,表现为在学校保护部分于第 29 条新增了学校对于家庭困难学生提供关爱,以及在留守未成年学生、困境未成年学生的关爱帮扶方面应当履行的职责。于政府保护部分,新增政府部门采取措施保障留守未成年人、困境未成年人、残疾未成年人接受义务教育的职责任务,以及对困境未成年人实施分类保障,采取措施满足其各方面基本需要的职责要求。目前,对于困境儿童的特殊保护的顶层设计仍显不足,有关工作还需要进一步加强,并作为未成年人权益保护的主要抓手。有论者进一步提出了未成年人立法应当侧重于困境儿童保护的观点,并提出“将《未成年人保护法》立法重心定位为主要保护‘困境儿童’和未成年人‘受保护权’,既与该法的名称相符,也与我国目前未成年人保护领域的问题导向相符”[3]。

3. 未成年人受保护权存在的问题

以未成年“两法”为代表的未成年人受保护权立法保护体系日益完善的同时,未成年人受保护权仍然存在一些问题,一定程度上影响了未成年人权益的完整性。如何解决这些缺陷,成为未成年人受保护权工作的重要现实问题。

3.1. 家长与未成年人关系紧张

法律家长主义强调政府在一定情况下可以出于维护公民利益之考量而限制其一定的自由或者自治,包括“软家长主义”与“硬家长主义”两个类型[4]。软家长主义认为当公民自主选择的内容有瑕疵之时,如受到威胁、重大误解等情形下,此时个人的行为并非基于意思自由而实施,国家得以进行干预和制止。而硬家长主义则不考虑个人的意愿如何,“只要是为了保护行为人的利益免于损害,国家就应当对其行为加以干预”[5],这体现出一种控制思维。我国现有的涉未成年人受保护权的相关立法条文,或多或少内含着硬家长主义的色彩。尊重未成年人主体地位是未成年人平等保护的重要内容,这就要求保障未成年人个性与自由充分和谐地发展。《儿童权利公约》特别强调儿童的主体性地位,并非父母的附属品[6]。我国未成年人立法中的法律家长主义价值取向,与未成年人主体地位之间存在一定的紧张关系,制约了未成年人的平等保护,难以指导司法实践,不利于未成年人权利的全面保护。

3.2. 受保护权与区域发展不均衡

受保护权中的教育权在我国城乡区域发展存在差距,尤其表现在基本公共服务水平的不平衡,并以教育资源配置不平衡为首要体现。高等教育资源配置的不均衡,省内高校对本区域考生的招生倾向性导致学生升学机会的不平等。“十四五”新时期,推进基本公共教育均等化再次被提上议程,并作为一项重点任务。然而,讨论的焦点着眼于义务教育阶段,对于如何推进高等教育资源配置的合理化未有充分关注,如何在当前经济环境背景下,实现“十四五”所提出的“保障未成年人公平受教育权利”的任务目标,是目前亟待解决的现实问题。

3.3. 健康权保障中出现的新问题

在传统教育评价方式的引导以及激烈的教育竞争下,越来越多的未成年人家长以及学校将成绩提升视为唯一教育培养目标,逼迫子女参加各种各样的辅导班,却严重忽视了未成年人成长过程中面临的心理情感需求、身体健康等问题,“鸡娃”家长们自身也深陷教育资源投入的“黑洞”。据中国教育在线发布的《2018 年基础教育发展报告》的调查数据显示,大部分家长认为孩子负担过重,但为了升学只能坚持且只有非常少的家长支持减负。可见,在现实背景下,如何有效保障未成年人的健康权,维护未成年人健康成长需要认真思考。

4. 未成年人受保护权的时代展望

进入“十四五”新发展阶段，未成年“两法”的全面修订极大推动了未成年人保护工作发展进步，为净化未成年人成长环境、预防未成年人违法犯罪提供了系统全面的立法保障。针对于未成年人受保护权存在的问题，需调整工作思维，确立“未成年人自主地位保障为核心，法律家长主义为补充”的工作理念，加强困境儿童的资源保障、紧急状态下的受教育权保障以及心理帮扶，促进家长对减负工作予以充分的理解和支持，全面保障未成年人健康成长。

4.1. 推进未成年人主体地位提升

《儿童权利公约》以尊重和维护儿童主体地位为重点，规定了缔约各国在儿童个性发展、儿童独立生活能力培养等方面的义务。其中，特别要求缔约各国要对儿童的意见根据其年龄及心智发展状况，予以适当的对待。未成年“两法”在修订过程中顺应《公约》的上述理念要求，《未成年人保护法》新增“听取未成年人的意见”作为未成年人保护基本原则^[7]，《预防未成年人犯罪法》则针对未成年人的不良行为，新设了分级预防的处遇原则，以及分设了“干预”和“矫治”两种处遇方式，蕴含着对儿童行为自我修复的能动性的肯定，学校仅加以必要的引导和最低限度的干预。可见，对未成年人主体地位的尊重正逐渐引起立法部门的关注，只是有待迈开步伐实现同《公约》的实质对接。在未来的未成年人保护实践工作中，应当更新保护理念。在涉未成年人事务的处理上，确立“儿童自主地位保障为核心，法律家长主义为补充”的工作理念，充分培养儿童可在社会上独立生活的能力，提升儿童的自我保护的意识、能力和水平，推进未成年人意思自治。对未成年人的意见按照其年龄和成熟程度给以充分考虑，从控制思维为核心的硬家长主义转向尊重思维为核心的软家长主义，当且仅当未成年人因强制、虚假信息、兴奋或冲动等因素而做出了对自身不利的决定时，才启动限制和干预。

4.2. 加强困境未成年人权益保护

新修订的《未成年人保护法》夯实了困境未成年人保护的各方面责任，为困境未成年人构筑关爱“防护墙”。其中，在学校保护方面，增加了学校对于留守未成年学生、困境未成年学生的关爱帮扶责任。在政府保护方面，明确要求要采取措施保障留守未成年人、困境未成年人的受教育权，同时，对困境未成年人实施分类保障制度，满足儿童在生活、安全、教育等方面的基本需求。《未成年人保护法》的上述规定，也是对于近些年来国家就困境未成年人帮扶工作的各项政策的总结升华。同时，自2021年1月起民政部门进一步将事实无人抚养未成年人纳入财政保障范围，费用发放标准参照孤儿标准^[8]。未来在困境未成年人权益保护实践工作中，需要进一步加强对困境未成年人的资源保障，特别是紧急状态下困境未成年人的受教育权保障问题。明确困境未成年人救助工作程序，建立并强化困境未成年人保护的联动机制。同时，鉴于当前立法围绕困境未成年人物质帮扶规定的局限性，实践中还应当加强对困境未成年人的心理帮扶，针对以农村留守困境儿童群体为代表的困境未成年人普遍存在的亲情关怀缺失、心理疏导缺失的现状，对其开展形式多样的心理健康服务，使困境未成年人保护工作内容更为全面。

4.3. 强化未成年人健康权保障

《未成年人保护法》就未成年人学习“减负”作出了努力，要求学校不得在法定节假日、寒暑假期间组织学生补课，幼儿园也不得提前开展小学阶段的课程教育。通过上述立法完善，未成年人休息权保障机制更为健全。顺应立法新变化，2021年6月15日教育部召开会议，成立校外教育培训监管司，目的在于对校外培训机构进行监管，以规制提前教学、超纲教学等校外补课乱象，从而有效维护家长和学生的合法权益。但是就实际情况而言，家长对校外培训的需求仍然很大，很多家长对政府部门近年来推

行的减负政策态度消极。可见,在现实背景下,还需要加强政策宣传和引导,促进家长对减负工作予以充分的理解和支持,有效保障未成年人的休息权。同时,积极探索“双减”政策背景下儿童教育的创新路径,拓展形式多样的体美劳教学活动,推进学生综合素质测评,完善教育教学质量评价体系,提升素质考核在学生考试考核中的比重,加强校外培训机构治理和规范化管理,维护未成年人健康成长和保障未成年人全面发展。

5. 结语

未成年人受保护权的全面保障是未成年人保护工作的重心,在未成年人各项权利中处于首要地位。进入“十四五”发展新阶段,我国围绕未成年人受保护权展开了系列立法完善工作,形成了一体化立法新格局,回应了实践热点需求,未成年人权益保护内容日渐丰富。与此同时,未成年人保护的法律家长主义理念与未成年人主体地位之间存在一定的紧张关系,制约了未成年人的自主发展。区域发展不平衡带来的教育均等化障碍尚未得到有效解决,现代教育背景下未成年人健康权的充分保障尚未引起足够重视。新时代背景下如何密织未成年人权利保护网,净化未成年人健康成长环境,还有待进一步研究。

基金项目

最高人民法院 2020 年度检察理论研究重点课题“未成年人检察社会支持体系研究”(GJ2020B17)。

参考文献

- [1] 郭开元. 论《民法典》与最有利于未成年人原则[J]. 中国青年社会科学, 2021, 40(1): 118-125.
- [2] 韩颢. 最高检: 未成年人检察公益诉讼体现对其特殊、优先保护政策[N]. 中国青年报, 2021-05-31(01).
- [3] 姚建龙. 未成年人法的困境与出路——论《未成年人保护法》与《预防未成年人犯罪法》的修改[J]. 青年研究, 2019, 424(1): 1-15.
- [4] 孙笑侠, 郭春镇. 美国的法律家长主义理论与实践[J]. 法律科学, 2005, 23(6): 110-118.
- [5] 张帆. 法律家长主义的两个谬误[J]. 法律科学, 2017, 35(4): 3-12.
- [6] 牛帅帅, 赵越. 《未成年人保护法》的国际法评析: 以《儿童权利公约》为视角[J]. 中华女子学院学报, 2021, 33(1): 43-50.
- [7] 李楠楠. 法工委介绍: 未成年人保护法修订近两万未成年人参与[N]. 中国教育报, 2019-12-21(02).
- [8] 王国菁. 民政部: 价格补贴覆盖 24.2 万名孤儿和约 19 万名事实无人抚养儿童[N]. 人民日报, 2020-04-11(04).