



犯罪“低龄化”趋势下青少年法治教育新探

徐爽* 陈泽宇**

摘要：青少年犯罪问题一直是世界各国关心的重大问题。近年来我国刑事犯罪领域出现犯罪“低龄化”趋势，青少年犯罪问题严峻，青少年法治教育具有很强的现实紧迫性。本文选取城市地区、农村地区及少数民族地区青少年法治教育的个案，分析当下青少年法治教育存在的问题，提出以学校为主体的青少年法治教育应当“下沉”到小学低年级，从小开展并持续推行；针对青少年犯罪的地域性、群体性分布不均衡的情况，因地、因时制宜，在坚持标准化、统一化的同时，实施更灵活有效的方案。学校要加强能力建设，完善法治教育体系、丰富法治教育手段、营造校园法治文化，在家长和社会的共同努力下，通过多种途径培养青少年的法治素养，为青少年健康成长创造良好的环境。

关键词：青少年；预防犯罪；法治教育

一、引言

2018年12月，湖南沅江市发生一起未成年人杀母案。凶手吴某某年仅12岁，在家抽烟被母亲发现，遂与母亲发生激烈冲突。吴某某被愤怒冲昏头脑，对其母疯狂砍杀20多刀，致母亲当场死亡。^①这一案件引发社会各界震惊。《预防未成年人犯罪法》《未成年人保护法》两部法律开始修订

时，正值全国人大常委会审议两法修正草案期间，大连市又发生一起13岁男孩蔡某某强奸杀人案。多次尾随女性的蔡某某残杀10岁女孩并将其抛尸，被收容教养三年，再次触痛全社会的神经。^②

青少年是祖国的未来，是民族的希望，承担着建设国家、实现中华民族伟大复兴的重任。青少年应当严格要求自己，努力成长，实现自我的人生价值。如何教育和培养好青少年，这是社

* 徐爽，中央民族大学法学院副教授。

** 陈泽宇，中央民族大学法学院宪法学与行政法学研究生。

项目信息：本文系中国青少年研究中心2020年度课题“青少年法治教育研究”（20GH10）、中央民族大学校级一流专业（法学）建设项目（XJYLZY201914）的阶段性成果。

①《12岁少年杀母后漠然问道：学校不能不让我上学吧？》，参见 http://www.dzwww.com/xinwen/shehuixinwen/201812/t20181210_18164161.htm，最后访问时间2020年2月25日。

②计为民：《低龄化犯罪倒逼立法与时俱进》，载《人民之声》2019年第11期。

会、家庭和学校需要共同思考的问题。但在现实中,青少年“低龄化”犯罪的趋势引起社会各界高度关注。尤其近几年,青少年犯罪不仅呈现出“低龄化”特征,而且恶性程度增强,涉及包括故意杀人、强奸等在内的严重犯罪。

要遏制这一苗头,对青少年进行法治教育具有重要价值。青少年法治教育是预防青少年犯罪工作的重要组成部分。青少年正处在世界观、人生观、价值观形成的关键时期,在青少年教育中加入法治教育内容,使他们初步掌握法律知识,形成“尊重法律、遵守规则”的意识,培养“知法守法用法”的能力,并最终转化为日常自觉行为,这是现代社会全人教育的组成部分,^①也是有效预防、遏制青少年犯罪的重要途径。法国文豪雨果曾说,“多建一所学校,就少建一间监狱”。这固然是一种形象的说法。从青少年培养和教育的角度看,来自学校、家庭和社会各界的守法引导与法治教育贯穿于青少年群体的成长过程,普及法律知识、渗透规则意识,使得青少年群体具备法治素养,将法治内化为自身的行为方式,成为理性、宽容、守法、负责的一代新人,这是从源头上预防和减少犯罪的“治本”之途。法律素养是现代社会公民健康成长、参与社会、幸福生活核心要素之一。^②而青少年群体的法治素养,本身也是衡量社会文明程度和法治建设进程的重要标志。

党的十九大报告指出,全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。党的十八届四中全会强调,要推动全社会树立法治意识,深入开展法治宣传教育。根据《青少年法治素养评价体系》课题组在全国大中学生中展开的调查,86.25%的青少年是从学校课堂获得法治知识的。^③这印证了一个基本事实,即学校、尤其

中小学校是对青少年开展法治教育的最重要的基地。十八届四中全会决议要求“把法治教育纳入国民教育体系,从青少年抓起,在中小学设立法治知识课程”。^④目前,我国多地中小学校都开设了法治教育课程或开展了相关的教育活动,青少年法治教育体系正在逐渐形成。然而,这一体系还存在着一些问题,比如相关主体分工不明确、学校法治教育主题活动部分流于形式,对在校生遇到的法律疑难问题缺乏专业解答等。这些问题影响了青少年法治教育应当发挥的成效,制约了青少年法治素养的形成。

面对严峻的犯罪“低龄化”态势,如何整合青少年法治教育资源,提高教育质量,以有效地培育青少年法治素养,减少青少年犯罪的发生,是本文探讨的主题。本文将简要分析近年来我国青少年犯罪“低龄化”现象及特征;进而检索现行法律政策规定,理清青少年法治教育的规范依据;结合我国城市、乡村及少数民族地区青少年法治教育的典型个案分析当下青少年法治教育体系建设的问题,提出完善青少年法治教育的一些新思路,探索提升法治教育质量、有效预防青少年犯罪的进路。

二、我国刑事犯罪领域“低龄化”的趋势及特点

(一) 犯罪“低龄化”成为新趋势

青少年作为一个国家人口的重要组成部分,对国家和民族的发展起着至关重要的作用。青少年犯罪问题一直都是世界各国关心的重大问题。^⑤近年来,青少年犯罪问题受到国际社会普遍关注,被列为继吸毒、环境污染后的第三大公害。

犯罪低龄化,是青少年犯罪中出现的一种现象。青少年是指处于少年儿童到青年这一过

① 参见刘宝存:《全人教育思潮的兴起与教育目标的转变》,载《比较教育研究》2007年第9期。

② 教育部、司法部、中央综治办、共青团中央、全国普法办:《关于进一步加强青少年学生法制教育的若干意见》(教政法〔2013〕12号)。

③ 马抗美、袁芳:《当前中国青少年群体法治素养的整体图景》,《光明日报》2020年5月8日,第011版。

④ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(中国共产党十八届四中全会)。

⑤ 张戈曦:《青少年犯罪现状及预防探讨》,载《犯罪研究》2019年第3期。

渡阶段的特定群体,既包括我国法律规定的14至18周岁的未成年人,也包括18至25周岁刚刚成年不久的青年人。根据我国刑事政策及青少年犯罪研究,青少年犯罪主要指已满14周岁但不满25周岁的人员实施的犯罪行为,^①具体可细分为不满18周岁青少年犯罪和18至25周岁青少年犯罪。对国家统计局、最高人民法院、公安部等部门的数据进行梳理后,我们发现:虽然最近十年来我国青少年犯罪的人数、在犯罪总人数的比重略微下降,但青少年犯罪类型向多样化发展,^②且暴力型犯罪更加集中,呈现严重化趋势^③,可以说是“量降质升”。以校园暴力案件为例,2015-2017年间,校园暴力案件中有57.5%为故意伤害案件,11.59%的案件受害人死亡,31.87%的案件受害人重伤,38.54%的案件受害人轻伤。^④这就是说,青少年犯罪中典型的在校生暴力案件,有超过一半是故意为之,且导致接近一半的受害人重伤或死亡。这样的犯罪危害程度是相当大的。从2016年到2017年,未成年人涉及寻衅滋事罪与聚众斗殴罪的数量亦有所上升。^⑤更为严峻的是,2019年,全国检察机关共受理审查起诉涉未成年人犯罪106614人,其中未成年人犯罪61295人,同比上升5.1%,^⑥这个上升的变化势头应予以重视。

此外,还需注意的是,由于目前实行的司法分流刑事政策,尽量将未成年人非犯罪化处理,

这种做法还可能减少了未成年罪犯的统计数量。比如,从2013年至2015年,全国检察机关决定附条件不起诉1.1万多未成年犯罪嫌疑人。^⑦2018年至2019年4月,全国检察机关对涉嫌轻微犯罪的未成年犯罪嫌疑人依法从宽处理,不批准逮捕1.27万人,不起诉1.42万人。^⑧但这仅仅是对未成年罪犯数量的影响,不会影响到事实上未成年人违法犯罪问题的严重程度。

(二) 青少年犯罪呈现的特点

1. 犯罪主体低龄化态势明显

在青少年犯罪中,犯罪低龄化趋势尤为明显。14-18周岁青少年犯罪的规模和比重在青少年犯罪总体中不容小视,且犯罪手段、方法等倾向暴力化、多样化。最高人民检察院的统计数据显示,从2018年至2019年4月,全国检察机关共对罪行较重的未成年犯罪嫌疑人批准逮捕3.89万人,起诉3.17万人。^⑨从未成年人首次犯罪年龄来看,自上世纪90年代以来,青少年违法犯罪的初始年龄比70年代提前了2至3岁,^⑩这个态势一直在向更低年龄蔓延。对比前面所述弑母案,统计显示:最近二十年内,未成年犯罪者平均年龄从17岁下降到13岁左右,尤其在近三年来,年龄下降趋势尤其明显。李玫瑾、靳高风团队对当前我国未成年人犯罪形势所作的调查表明:未成年犯罪人年龄集中在15-17岁,犯罪青少年化、而青少年犯罪进一步向低龄化

① 谭鹏阳:《青少年犯罪的新特点及其法律成因分析》,载《法制博览》2020年第9期。

② 衣力努尔·艾则孜:《青少年犯罪现状、成因和防治措施》,载《法制博览》2019年第9期。

③ 管伟康:《未成年人犯罪防治研究》,载《预防青少年犯罪研究》2019年第2期。

④ 参见最高人民法院司法数据《校园暴力司法大数据专题报告》, <http://www.court.gov.cn/fabu-gengduo-21.html>, 最后访问日期2020年5月11日。

⑤ 参见最高人民法院司法数据《校园暴力司法大数据专题报告》, <http://www.court.gov.cn/fabu-gengduo-21.html>, 最后访问日期2020年5月11日。

⑥ 最高人民检察院:《2019年全国检察机关主要办案数据》, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202006/t20200602_463796.shtml#1, 最后访问日期2020年6月2日。

⑦ 彭波、马文静:《如何避免迷途少年一错再错》,载《人民日报》2016年8月24日,第019版。

⑧ 彭波、朱战缘:《检察机关积极推动建立罪错未成年人临界预防机制》,载《人民日报》2019年5月27日,第011版。

⑨ 参见北京市人民检察院:《预防未成年人犯罪,北京市人民检察院做了这件事》 <http://www.bjjc.gov.cn/bjoweb/mtbd/104854.jhtml>, 最后访问日期:2020年5月11日。

⑩ 鞠青:《我国青少年犯罪演进的定量分析》,载《青少年犯罪问题》2007年第5期。

转移的态势十分明显。^①

2. 犯罪手段暴力化、“成人化”和“专业化”

在未成年人犯罪呈现低龄化趋势的同时,还表现在犯罪暴力化方面。^②造成未成年人犯罪暴力化特征的原因是多方面的,随着社会快速发展,青少年在生理、心理上早熟,渴望人格上的独立和自主,部分青少年不愿受管束,这种心理随年龄的增长会越来越强烈,特别是当他们具有一些不良行为而被管教时,轻则反感对抗抵触,重则予以报复。^③与此同时,由于青少年处于快速成长、尚未定型的时期,易受外部环境影响,模仿同化很快。近年来网络媒介飞速发展,一些严重刑事犯罪案件以及影视作品、网络游戏中的严重犯罪手段、情节不断被暴露被传播,在一定程度上助长了青少年犯罪手段的“升级”。除了常见的酗酒等越轨行为及盗窃等无被害人的轻罪,青少年严重犯罪的趋势在增长,暴力化特征明显。

北京市第一中级人民法院2017年发布的《未成年人案件综合审判白皮书》显示:在犯罪类型上,未成年人刑事犯罪的类型较为集中,故意杀人罪等暴力犯罪案件占案件总数的40%以上;抢劫罪等财产型犯罪以及强奸罪等性侵犯犯罪案件分别占案件总数的20%以上。^④如本文前述所引案件,年仅12岁的吴某某只为母亲的严厉管教,竟亲手杀害了自己的母亲。经法医鉴定,其母每处刀伤都命中要害部位。13岁蔡某某奸杀受害者后抛尸一案中,作案过程非常流畅,用时很短,抛尸地点选择也极其隐蔽,可见其对整个局势把控自如,犯罪手段和流程完全逼近于成人化,甚至超

过了成人。

3. 犯罪呈现明显的地域性和群体性

青少年犯罪在地区分布和群体分布上存在很大的差异性。根据最高人民法院司法数据研究院2018年6月公布的《从司法大数据看我国未成年人权益司法保护和未成年人犯罪特点及其预防》,在2015-2016年的未成年人犯罪案件中,初中生占比达到62.63%,为高发群体。^⑤在2016-2017年农村地区未成年人犯罪占未成年犯罪总数的82.06%,除此之外,流动、离异等家庭的未成年人犯罪也占有较大比重。^⑥由此得知,青少年犯罪在地区、群体和所属家庭类别方面的分布是很不均衡的,犯罪率较高的地域在农村,而初中生和流动、离异家庭的青少年则是犯罪的主要群体。这样一些特点增加了预防青少年犯罪工作的复杂性,法治教育也更需要因地、因时、因人制宜,在坚持标准化、统一化的同时,实施更灵活有效的方案。

三、青少年法治教育的法律政策依据及实施状况

(一) 实施青少年法治教育的法律政策依据

一直以来,全国人大及其常委会十分重视未成年人保护工作,形成了较为完备的法律制度,为未成年人健康成长提供了法律保障。^⑦目前已建立起以《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《义务教育法》等专门立法为主,以《校车安全管理条例》《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪

① 李玫瑾、靳高风主编:《未成年人犯罪与少年司法制度创新》,中国人民公安大学出版社2015年版,第5页。

② 胡燕华:《犯罪低龄化的冷思考》,载《人民论坛》2017年第29期。

③ 傅涛:《青少年犯罪心理成因分析及对策探究》,载《河西学院学报》2009年第4期。

④ 参见《北京一中院发布未成年人案件综合审判白皮书显示遭性侵未成年人低龄化明显》, http://www.legaldaily.com.cn/index_article/content/2017-06/19/content_7209373.htm?node=5955,最后访问日期2020年5月16日。

⑤ 参见司法大数据研究院、司法案例研究院《司法数据专题报告:未成年人犯罪》, http://www.court.gov.cn/upload/file/2019/11/22/11/04/20191122110454_15048.pdf,访问日期2020年5月11日。

⑥ 参见最高人民法院司法数据《从司法大数据看我国未成年人权益司法保护和未成年人犯罪特点及其预防》, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-99402.html>,最后访问日期2020年5月11日。

⑦ 阙珂:《未成年人保护已形成较为完备的法律制度》,载《民主与法制时报》2014年1月23日,第002版。

的意见》《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》等法规规章、司法解释为具体支撑,辅以《民法典》《刑法》《刑事诉讼法》等相关规定的未成年人法律保护体系,使得未成年人保护和预防未成年人犯罪工作有法可依。^①

我国《未成年人保护法》把未成年人保护分为家庭保护、学校保护、社会保护、司法保护四种类型,在第6条第3款规定:“国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自己的合法权益,增强自我保护的意识和能力,增强社会责任感。”这明确了国家、社会、学校和家庭教育未成年人维护自身权益的义务,体现了法律对于保护和教育未成年人的重视。而对于如何履行这一义务?《预防未成年人犯罪法》第9条和第10条作出了具体规定:“学校应当聘任从事法制教育的专职或者兼职教师,学校根据条件可以聘请校外法律辅导员”;“未成年人的父母或其他监护人对未成年人的法制教育负有直接责任”。这两条规定对进行青少年法治教育的主要主体作了界定,即:学校和父母。尤其是作为青少年教育主责机构的学校来说,需要专门聘请教职人员或辅导员开展法治教育。不仅如此,《预防未成年人犯罪法》还对开展青少年法治教育作出了禁止性规定:“制止有害于学生的行为或者其他侵犯学生合法权益的行为,批评和抵制有害于学生健康成长的现象”。

为此,教育部、司法部和全国普及法律常识办公室于2016年联合印发了《青少年法治教育大纲》,对青少年法治教育进行了总体规划,并且从小学低年级(1-2年)、小学中高年级(3-6年)、初中、高中到大学阶段作出了分学段要求和指导,使学生通过持续性的法治教育,逐步了解公民的基本权利义务、法治理念与原则,了解个人成长和参与社会生活必需的基本法律常识,具备以法治思维和法治方式维护自身权利、参与社会

公共事务、化解矛盾纠纷的能力。这为以学校为主导的青少年法治教育提供了系统化、科学化的政策依据、目标定位和行动指南。

(二) 青少年法治教育的实施状况

《青少年法治教育大纲》中明确规定了以宪法教育为核心,把法治教育融入学校教育的各个阶段,全面提高青少年法治观念和法律知识,使尊法学法守法用法成为青少年的共同追求和自觉行动的总体规划。^②目前我国青少年法治教育取得长足进展,学生尊法学法守法用法意识明显增强,依法维权的自觉性和能力进一步提升。^③由于我国幅员辽阔,城乡发展较不平衡,东西部经济社会发展差距较为明显,而西部多是少数民族的主要聚居地,为全面准确掌握我国青少年法治教育的实施状况,我们分别选择J省N市、H省Y区和G省X县作为城市地区、农村地区及民族地区的个案,来考察我国青少年法治教育的实施状况。

1.N市:青少年法治教育的实施

N市作为我国东部地区较发达的城市,一直高度重视青少年普法教育工作。该市人大常委会在2014年即通过了《关于进一步加强法制宣传教育的决议》及《法治宣传教育行动计划》,对青少年普法提出重点目标要求。市司法局联合普法责任单位,利用多种形式推进法治进校园、进课堂、进家庭,构建全方位、多渠道、立体式的青少年法治教育网络。^④在网课等新型课堂不断推出的情况下,N市研发、推广青少年网上学法软件。根据不同年龄青少年身心特点采取分段普法,用活泼生动、寓教于乐的形式吸引青少年学法。目前已有615所学校5.1万多名学生参与其中。该市在小学设立了青少年法治宣传教育基地,用以案说法的形式,指导青少年学法用法,帮助他们增强法治意识;又在高校举办大学生模拟法庭大赛,从最初4所高校辐射影响了省内外42所高校共同参与。法治微创大赛吸引了近千名大学生参

①田相夏、王志民:《我国未成年人法律体系的现状、问题及完善构想》,载《南昌大学学报(人文社会科学版)》2019年第6期。

②教育部、司法部、全国普法办:《青少年法治教育大纲》,2016年6月28日。

③马楠:《新时代青少年法律意识现状以及法治思维培养的重要性》,载《法制博览》2018年第34期。

④N市司法局:《2014年法制宣传教育工作要点》,2014年2月18日。

加,征集法治微电影、小说共400部。^①

N市青少年法治教育在取得一系列创新成果的同时,也存在一些带有普遍性的问题,比如:不少学校在升学压力及教育功利化思想影响下,法治教育课程并未有效开展。^②在教育方式上,中小学法治教育上课形式单一和机械化,忽略法治思维的培养。此外,家庭、学校、社会之间未能形成合力,降低了法治教育的效率。

2.Y区:农村青少年法治教育的实施

Y区是H省在2016年“撤县改区”设立的新区,青少年法治教育的基础还是过去县上农村学校的底子。Y区青少年法治教育是从中学阶段铺开的,目前未开设专门的法治教育课程,也没有专门法学教师师资,教育内容主要置于常设的思想品德课程中。为加强对青少年的法治教育工作,自“七五”普法工作开展以来,Y区教育局、检察院、法院等相关部门与本地农村中学不定期联合开展法治讲座、模拟法庭等青少年普法活动,开展预防校园犯罪法律知识讲座、法治文化电影进乡村等活动。但从法治教育采取的方式来看,相关课外法治教育开展不够活跃,法治讲座举办的次数较少。2020年春季开始,为落实《H省中长期青少年发展规划工作要点及实施方案》,Y区教体局聘任区法院48名干警兼任中小学法治副校长,^③为构建学校、家庭、社会“三结合”青少年法治教育网络作出实质性推动。

3.X县:少数民族地区青少年法治教育的实施

X县位于G省西南部,是一个藏族、回族、蒙古族、汉族等多民族聚集的农牧县,藏族人口占绝大多数。因其特殊的地理位置和宗教影响,当地开展了“双语”(汉语和藏语)青少年法治教育。虽然《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出要“加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设”,但X县在“双语”

教学中,教育经费投入不够,“双语”教学过程中的法治教育课程设计也不尽合理,青少年法治教育水平参差不齐,法治教育资源体系配置有待完善。从家庭方面来看,X县当地部分家长观念较为陈旧,认为孩子上学需要不断投入人力、物力和财力,而法治教育则会花费大量时间,“不合算”,法治教育的价值难以得到认同。从语言环境上看,双语授课老师寥寥无几,当地学校使用的“双语”教材中藏语教材是汉语的“翻译”版本,法治教育部分内容很长时间没有更新,^④由于教材容量的限制使得法治教育大打折扣。

(三)实施状况小结

从上述地区来看,从城市到农村、尤其是民族地区,青少年法治教育实施还未达到理想的效果,需要改进的地方还有很多。总的来说,通过以上对比可知,城市地区开展青少年法治教育的条件要好于农村和民族地区。以N市为例,全方位青少年法治教育活动已有序开展,形式多样,参与人数较多,但学校迫于升学压力,一定程度上使得法治教育流于形式,家庭和社会的参与度不够。而以Y县为例的农村地区法治教育形式问题则比较突出,法治讲座的举办次数远未满足学生的需求,没有形成系统化、常态化的工作机制。但最近司法机关与学校展开的法治教育合作共建举措显出可喜的发展。在以X县为例的民族地区青少年法治教育中,学校重视程度不够,教材编写不到位,很多学校没有专门的法治教育课程教师,政治教师兼任法治教育课程教师情况较多。

三、青少年法治教育实施中存在的问题

(一)学校法治教育力量较为薄弱,教育方式流于形式

1.缺乏专门化师资

①N市《“六五”普法工作情况及“七五”普法规划思路》,2016年7月13日。

②罗震宇、黄仕军、金乐乐、陈文慧:《N市青少年法治宣传教育实践与探索》,载《中国司法》2017年第5期。

③参见《区法院与区教体局共同举行法治副校长聘任仪式》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1666735989909225036&wfr=spider&for=pc>,最后访问日期2020年6月2日。

④石鹏飞、李迎财、陈磊:《民族地区青少年法治教育融入“双语”教学的路径探讨——以甘南州夏河县“双语”教学开展情况的调研为视角》,载《预防青少年犯罪研究》2017年第6期。

我国青少年法治教育在师资上严重不足,专业素养较低。实践中,中小学和一般高校法治老师普遍由思想品德教师兼任。^①在一些中小学,即使开设了法治课程,授课老师往往是思想品德老师或其他文史老师,或者“半路出家”、或者因陋就简,缺乏专业的法学老师进行授课。

2. 法治教育机械化,效果不理想

全国各地中小学都应开设法治教育课程,但目前部分学校法治教育主要是采取教师满堂灌、学生被动接受的方式,^②单一枯燥的说教形式只是把法治教育局限在课堂内,与青少年日常生活联系不够密切,未能充分考虑学生生理、心理的特点和接受能力。^③如果长此以往,会造成学生学习兴趣的丢失,法治教育难以达到理想的成效。

实践中,不少中小学校把法治教育的内容安排在思想品德课中讲授,法治教育课没有独立的教材。^④部分学校只重视学生的成绩和升学,对法治教育课以敷衍、应付的手段为主,法治教育课时不多且份量极为有限,无法保证青少年系统学习相关的法律知识。^⑤

3. 校园“法治文化”尚待培育

中小学法治教育最为关键的,是让学生明白自己享有什么权利,如何在法律允许的范围内行使权利,以及法律规定哪些行为是禁止的,学会用法律的思维方式去看待和分析生活周遭的各种现象,接受一个更加包容、多样、相互合作并解决冲突的自己和社会,以正确的理念培养正确的认知,以正确的认知塑造正确的行为,从而更有效地预防学生走上违法犯罪的道路。而这些都需要学校给学生予以明确的教育,并且通过多元化的途径和方式来传导、渗透。学校不光要提升法治教育课程本身的质量,还要注重营造校园法治文化,让学生置身其中即可感受理性、宽容、尊

重、友善的氛围。但现实中,很多学校校园法治文化元素、特色展现不够,导致学生对法律学习感到乏味,难以真正在内心认同法治精神,最终储存在头脑里的只是理论上的法律知识,“润物细无声”的教育理想难以实现。

(二) 政府、学校和家庭三方的管理教育未能协同

1. “罪错青少年”缺乏足够的家庭法治教育

对于大多数未成年犯而言,追溯他们的犯罪原因,不可无视其家庭教育、尤其法治教育方面的影响。家庭是孩子的第一课堂,对孩子的影响是潜移默化的。儿童会吸收父母传导的法律观、行为表现,加工转化为自己的法律观、行为选择。在这一方面,如果来自家庭的经验是负面或者病态的,容易导致青少年行为偏差甚至更恶劣的后续反应。

尤其值得注意的是,近年来,随着城市化进程和人口流动的加速,打工家庭和留守儿童家庭现象日益突出。流动儿童、留守儿童的家庭教育、法治教育与青少年犯罪率之间的关系问题引起越来越多研究者、青少年工作者的重视。2015年,研究者在对江苏省预防未成年人犯罪条例进行立法论证所作的跟踪调研中,发现在该省A市所有的未成年人犯罪原因分析中都能找到不健康家庭的影响因素。并且,有接近一半的未成年人犯罪案件受到流动打工家庭或留守儿童家庭的影响。^⑥在流动儿童的家庭,父母自身的文化素质、生存压力和工作负担等严重影响了他们对子女进行必要的法治教育,为流动儿童可能出现的行为示范埋下隐患。中国青少年研究中心于2016年在北京市打工子弟学校开展的一项调查研究中,受访的流动儿童父母中,有74%“希望对孩子进行法治教

① 滕长江、周亮亮:《青少年法治教育问题探析》,载《河北青年管理干部学院学报》2019年第4期。

② 关爱:《两岸青少年法治教育比较研究》,载《吉林省教育学院学报》2019年第6期。

③ 韩文强:《让宪法精神走进青少年心灵》,载《中国德育》2014年第22期。

④ 张登科:《切实增强青少年法治教育的实效性》,载《甘肃农业》2019年第9期。

⑤ 王键:《海南青少年法治宣传教育的实践与思考》,载《中国司法》2018年第3期。

⑥ 刘艳红、李川:《江苏省预防未成年人犯罪地方立法的实证分析——以A市未成年人犯罪成因和预防现状为调研对象》,载《法学论坛》2015年第2期。

育,但是不知如何着手”。^①这反映出相当比例的流动儿童父母对家庭法治教育是有心无策的。有学者多次呼吁,对于出现轻微行为问题的少年,应当令其父母去读“家长学校”,因为只有改变他们的行为,才可能改变孩子的行为。^②

2.政府部门、学校和家庭的监管教育缺乏协调配合

目前我国尚未出台《预防未成年人犯罪法》的实施条例或解释,对于各级政府如何统一组织领导、由政府哪个具体部门负责未成年人犯罪预防没有法律规定。^③法治教育和犯罪预防工作涉及部门众多,公安机关、法院、检察院、教育行政部门、社区居(村)委会等都有义务对青少年进行法治教育,对罪错青少年进行重点帮扶,但上述部门中缺少一个青少年犯罪预防的专门管理机构,部门之间怎样进行资源共享和工作配合在法律中没有明确规定,在实践中尚未形成有效的协同机制。无论是教育行政部门还是司法机关多是按照自身的经验去管理,没有明确、统一的管理标准,甚至会出现互相推卸责任的情况,造成法治教育和犯罪预防工作的漏洞。从技术上讲,各预防主体间没有共享统一的数据平台、通道,各主体的预防工作彼此脱节。目前,我国青少年法治教育和犯罪预防工作正在摸索一套多元化的分工管理体系,建立由教育部门牵头,司法部门、共青团和有关部门、组织等共同参与的青少年法治教育工作机制,联合制定青少年法治教育发展规划,明确责任分工,确定工作步骤,协同推进青少年法治教育。^④

四、加强青少年法治教育的新思路及建议

(一)青少年法治教育要“下沉”到小学低年级段

犯罪“低龄化”和青少年犯罪“低龄化”的双重态势,增加了加强青少年法治教育的紧迫性;并且,也提出了从小开展法治教育的必要性。人都有善恶之心,随心智增长逐渐习得判断是非曲直、处理个人与他人与社会关系的能力。但法治素养并非天生就能形成,需要家庭、学校、社会长期持续地教育与渗透,使受教育者产生尚法守法的自觉意识,并最终固化为行动。这一过程主要是一个“由外而内”的社会化过程。说到底,法律观念、法治素养是培养出来的。在儿童进入学校教育体系之初即开展法治教育,这是一个关键时期。如果这一阶段没有种下法律观念的“种子”。那么长大以后,他的平时表现可能是选择性地为适应社会需要而“演戏”,法律难以真正对他的内心起约束作用。这样的人较自小受过法治教育的人更容易犯罪。

《青少年法治教育大纲》对于义务教育制定了分学段的教育目标、内容和要求。明确指出,在小学低年级(1-2年级)就需介入法治教育,以受教育者能够理解和接受的方式,使其“初步建立对家庭关系的法律认识。初步建立规则意识,初步理解遵守规则、公平竞争、规则公平的意义与要求。初步建立法律面前人人平等的观念”,做“遵守交通规则、节约资源、保护环境”等力所能及的事。这些守法守规则、融入社会共同体的基础内容,可以通过“道德与法治”课程、班群活动或者班主任早会等多种方式融入到课堂和校园活动中,为受教育者一进入系统化的国民教育即设下良好的“初始”程序。

低幼年级的法治教育目标和内容对于农村地区、民族地区的教育行政管理和实施者团队的要求更加必需且紧迫。考虑到我国现阶段教育资源和程度发展不均衡的现状,农村地区、民族地区

① 郭开元:《社会化视野下的流动儿童家庭法治教育》,载《预防青少年犯罪研究》2017年第2期。

② 李玫瑾:《构建未成年人法律体系与犯罪预防》,载《预防青少年犯罪研究》2006年第1期。

③ 张小华、梁敏、陈立毅、马岩:《家庭教育对未成年人违法犯罪行为的影响——反社会倾向和心理健康的中介作用》,载《预防青少年犯罪研究》2019年第5期。

④ 教育部、司法部、全国普法办:《青少年法治教育大纲》,2016年6月28日。

小学撤校并校的变动,使当地小学更为集中且数量缩减,学校教育的影响对于受教育者更为重大。本地教育行政管理者和实施者团队从低年级即开展法治教育的责任亦更为重大,需要明确的意识到这是本地;教育现代化中不可或缺的部分。

(二) 持续推进以宪法为核心的法治宣传教育

法治教育的内容庞杂,层次多样,从宪法到法律到各级规范性法律文件,在这么复杂的内容中,必须提纲挈领、找到重心。法治教育的重心就是宪法。宪法是我国的根本法,是一切国家机关、公民团体的最高行为准则。对青少年进行宪法普及教育,最重要的是提升青少年的宪法认同感,做到内心崇尚宪法、遵守宪法。为此,教育部发起了第四届全国学生“学宪法讲宪法”活动。^①广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育,推动宪法教育全面覆盖,组织引导青少年诵读和学习宪法原文,普及宪法常识。“学宪法讲宪法”活动以“弘扬宪法精神,礼赞我的祖国”为主题,面向广大教师 and 高校学生征集“我与宪法”微视频,宣传我国现行宪法的基本内容、主要精神和重大意义,宣传新中国社会主义法治建设取得的重要成就。除此之外,这一活动期间,全国学校举办“学宪法、讲宪法”演讲比赛、开展国家宪法日晨读。

全国人大宪法和法律委员会成立以后,扩展了推动宪法实施、开展宪法解释、配合宪法宣传等职责。由此,全国人大宪法和法律委员会也成为对青少年进行法治教育的指导和主责单位。在广泛组织宪法学习的基础上,各地区学校根据实际情况,围绕宪法、结合诚信规则意识、交通安全、校园欺凌、毒品犯罪、自我保护等内容开展知识竞赛,组织开展青少年法治知识竞赛,履行好自身的宪法普及和宣传的职责。

(三) 学校要加强法治教育能力建设

青少年法治教育、尤其是中小学学段开展的

教育,不同于法律专业的职业教育或法学学科的研究型教育,它是一个多主体、多形式、多途径合力作用的综合性教育工程。作为教育工程主体的学校要不拘一格、善用各种手段来提升自身的法治教育能力,始终以培养健全的、优秀的人才为目标,逐步使法治文化成为校园文化的有机组成部分,让学生在课堂内外都能获得知识的增长与法意的指引。

1. 完善青少年法治教育体系

法治教育不是片面地进行法律知识的传授、行为习惯的规范和法律常识的普及,而是一个由浅入深、循序渐进、潜移默化,从一般的守法活动到学校教育,从观念认同到尊法学法守法用法的自觉行动的过程;更是从传授法律知识到培育法治观念,培养青少年自觉守法、依法解决问题意识,养成依法解决问题行为习惯的过程。^②对于学校来说,要从教育体系和制度层面去加强青少年法治宣传和教育的,根据青少年身心发展的特点去编制符合其理解能力的教材,增强教材的适用性和生动性,使得青少年使用时易于理解,易于记忆,防止出现偏难的内容,另外在课时上还要单独分配法治课时。

2. 配备专业的法学教师、用好法治副校长制度

优秀的教育来自优秀的教育提供者。为强化中小学法治教师的专业能力,聘任的法治老师应当具有法学专业背景,让学生接受全面、准确的法律知识及理念资源,为师生提供一个良好的校园法治环境的目标。《教育部办公厅关于全面加强教师法制教育工作的通知》中确立了将法治教育纳入“国培计划”,省级教育行政部门组织专门的法治课骨干教师、专任教师培训班。^③除此之外,法治副校长制度正在全国中小学校逐渐铺开。据2020年最高人民检察院工作报告,去年全国检察系统计有3万余名检察官担任中小学法治副校长。^④法治副校长可发挥其

① 教育部办公厅:《关于举办第四届全国学生“学宪法 讲宪法”活动的通知》,2019年4月25日。

② 陈昭娣:《对创新青少年法治教育的几点认识》,载《宁夏教育》2019年第2期。

③ 邵望玉:《基层中小学的法治教育探讨》,载《科教文汇》2016年第3期。

④ 张军:《最高人民法院工作报告》, http://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202006/t20200601_463798.shtml, 最后访问日期 2020年6月2日。

“活教材”的专业优势,逐步引导青少年树立规则意识、契约精神,尊崇公序良俗,让法治观念和法治精神的种子在广大青少年心中萌芽生长。^①

3.丰富法治教育手段、提升校园法治文化

教师应用形象的“案例展示法”来提升受教育者的学习兴趣,通过分组进行法律情景模拟展示,学校可考虑举办“法律漫画展示大赛”为比赛设置奖项,举办法治知识黑板报比赛,并进行统一评估,或出版法治小报。教育团队亦可以案释法、因材施教,开发编写符合青少年认知特点,实用性强、趣味性足的法治教育读本、课件、音像资料等教学资源。^②

另外,学校应广泛开展法律法规宣传、校级班规宣传等法治宣传教育活动,加强校园橱窗、宣传栏、电子显示屏等固定宣传阵地建设,举办“法律知识讲座”,邀请法学专家进校园进行普法宣传,走进课堂,近距离和学生沟通,解答法律疑难问题。

2020年初,新冠病毒疫情期间,很多学校采取了线上教学模式。宪法及法律教育也抓住网络课程的机会,整合推送网络优质资源。^③这样的网络教育为教育方式的多样性提供了新的途径。另外,我们可以借鉴国外的宪法教育模式,根据宪法内容让儿童做填字游戏,印刷“儿童适用版人权法案”,为中小学生提供明白易懂的宪法法律解释。^④

(四) 加强家庭法治教育

父母是孩子的第一任老师,也是终身老师。父母对未成年子女的法治教育意识影响着青少年法治素养水平。因此,加强家庭法治教育,是提升青少年法治教育水平的重要举措。本文认为,

加强家庭法治教育,应从以下几个方面着手进行。

首先,本着“教育者应受教育”的原则,要提高父母的法治意识,转变家庭教育方式。父母作为未成年子女的监护人,应充分了解未成年子女应当享有的权利,家长不仅要注重自我法律素养提升,更要以身作则,知法、懂法、守法、护法,给孩子以榜样示范力量。^⑤其次,父母的教育是子女法律知识的重要来源。^⑥父母应当告知子女法律的性质和功能,向子女进行法律知识的普及,教育其子女将法律和自身生活紧密结合起来,在做到自身守法的同时更要学会保护自我,采取未成年人易于接受的方式,从而使得家庭法治教育得以顺利展开。最后,未成年子女合法权益受侵害时,父母应积极引导,并通过合法途径维护子女合法权益。

(五) 开放的法治教育场所和技术

1.有效开展青少年法治教育实践和培训

美国纽约市在开展青少年法治教育时创建的特色项目值得借鉴,比如:暑期青少年警校(The NYPD Summer Youth Police Academy)。本地警察分局与学校联合开办青少年警校,利用暑期就执法、行为科学、抵制毒品、防范校园凌霸等,进行讲授、角色扮演、操作展示。对参与活动的青少年,由警察分局提供午餐、制服衬衫以及外出考察参观;参加活动的青少年学员也要进行军事训练,安排到警察实战部门考察参观。^⑦上述费用全部由政府财政开支,这样的公益活动能让青少年深度接触、参与执法活动,对于社会法务运作形成客观而实际的认识,更能在日常行为中理性选择、防止失范并增强对社会的责任感。

① 本报评论员:《法治副校长为青少年法治教育提供新助力》,载《惠州日报》2018年10月22日。

② 陈秀蓉、肖莹:《新形势下青少年法治宣传教育工作现状的调查与思考——以福建省福州市为例》,载《中国司法》2018年第10期。

③ 杨金勇、裴文云、刘胜峰、张东淑、张湘、姜卉、姜莉杰、于瑞利:《疫情期间在线教学实践与经验》,载《中国电化教育》2020年第4期。

④ 叶卿:《青少年宪法教育,从何处着手》,载《亚太教育》2015年第3期。

⑤ 姚建涛、牟昱凝:《青少年法治教育:现实考察与理性回归》,载《社科纵横》2020年第3期。

⑥ 郭开元:《社会化视野下的流动儿童家庭法治教育》,载《预防青少年犯罪研究》2017年第2期。

⑦ 浦建兴、吴杰丽:《浅析纽约市校园安全防范工作和青少年法治教育》,载《当代教育实践与教学研究》2020年第5期。

上海市自上世纪90年代至今,走出了一条由政府提供资金,聘请具有专业教育资质、受过专业训练的法律工作者建立社会工作站,为青少年校外社会生活提供咨询、训练、矫治等帮助的发展道路。其他地区可借鉴“上海经验”在城乡设立“青少年心理咨询站”,对遇到心理问题的青少年给予专业化解答,帮助其化解成长中遇到的困惑、障碍;另外,站点工作人员根据平日咨询的问题总结青少年涉法诉求,开展法律讲堂,进行专门的讲解。国家亦要求有关部门在履职过程中切实关注青少年成长动态,做好包括法治教育在内的青少年权益保障工作。^①

2. 推动青少年法治教育数据化发展

在大数据时代,打造创新“移动客户端”之下的新型普法传播模式可以突破学校、家庭等物理空间的限制,拓展“开放教育”的可能。^②比如:进行青少年线上法律知识竞赛,定期开展名师法律讲堂的直播互动,充分利用网络法治教育资源,丰富教学形式和内容,利用学校网站、官方微博、微信等平台及教师、班主任或辅导员的个人社交平台进行法治宣传,增强网络法治教育的吸引力,引导学生正确理解法律规范,理性思考和正确认识法治事件、现实案例,构建学校、社会、家庭共同参与的立体教育网络。^③

五、结语

总体来说,当前我国青少年法治教育虽然已经铺开,也取得了一定成效,但还是有很多不足之处,比如学校对法治教育重视度不够充分、宪法和法律的普及不够、社会主体分工不明确、推进不力等。青少年法治教育是一个巨大而长期的系统工程,不能寄望取得立竿见影的成果,必须要在《青少年法治教育大纲》的部署之下,以各级学校为主体,家庭、社会各方配合协同,解决好前述问题才能促进青少年法治教育体系的整合与发展,培养出一代具有法治素养、具有健全的社会观念与社会行动能力的新人,使社会继续朝着和谐稳定的方向发展。

而在学校普及青少年法治教育方面,除了前述的思路和建议,做好“加法”之外,也需要注意适当做“减法”,整合已有的课内、课外教育资源,通过优化法治教育方法来提升法治教育的时效性,减轻学生的学业负担,^④取得长效机制。不管是大的社会环境,还是小的家庭环境,我们都有责任和义务对青少年进行教育和引导,为他们的成长之路营造一个健康的外部支持环境,助力他们的成熟与成才。^⑤

(责任编辑/刘宗珍)

^① 参见《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》(国发〔2017〕9号)、《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》等。

^② 林凌:《新媒体普法传播模式创新研究》,载《当代传播》2018年第5期。

^③ 教育部、司法部、全国普法办:《青少年法治教育大纲》,2016年6月28日。

^④ 何树斌:《青少年法治教育:目标定位、实施原则与路径》,载《青少年犯罪问题》2016年第2期。

^⑤ 刘永飞:《当前形势下青少年犯罪的成因及预防对策》,载《法制博览》2019年第24期。