

摘 要：

党和国家历来高度重视未成年人健康成长，习近平总书记发表的一系列重要论述，为加强未成年人审判工作指明了前进方向，提供了根本遵循。我们要不忘少年审判改革初心，牢记儿童保护历史使命，坚定国家治理创新信念，勇攀少年法庭建构巅峰。

构建新时代少年法庭的再思考(上)

——兼评《最高人民法院关于加强新时代未成年人审判工作的意见》

王建平

1月20日，最高人民法院召开新闻发布会，向社会公开发布《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》。在少年审判改革步入瓶颈面临方向性选择的历史关头，《意见》的发布可谓深入学习贯彻习近平法治思想，全面落实新制定的《中华人民共和国民法典》和新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》，努力做好未成年人权益保护和犯罪预防工作，加快完善中国特色社会主义少年司法制度的重要举措。笔者认为，少年法庭应乘势而为，担当作为，才能大有可为，在做好新时代未成年人审判及其改革工作中至少在以下三个方面下功夫。

一、在加强未成年人审判工作机制建设上下功夫

自1984年10月上海市长宁区法院建立第一个专门审理未成年人刑事案件的合议庭以来，最高人民法院始终高度重视未成年人权益保护和犯罪预防工作，始终大力推进未成年人审判工作的改革发展，使未成年人审判工作在理念创新、制度创新、方法创新、专业创新和成果创新等方面取得了巨大成就，走出了一条有中国特色、时代特征、地方特点的少年审判之路。少年法庭由此成为人民法院的重要审判机构和“金字招牌”，未成年人保护成为我国司法人权保障的一大亮点。

1988年5月，最高法院在上海召开全国法院审理未成年人刑事案件经验交流会，明确提出“成立少年法庭是刑事审判制度的一项改革，有条件的法院可以推广”。此后，少年法庭在全国各地纷纷建立。截至2014年10月，全国法院共有少年法庭2253个（其中合议庭1200多个）。开展未成年人综合审判试点的49家中级法院，以上海和北京为代表，大部分成立了独立建制的少年审判机构。北京、河南和甘肃等高级法院至今仍保留指导全省（市）少年审判工作的独立建制的少年审判机构，从而推动了未成年人审判工作的进一步发展。

近年来，受未成年人犯罪接受审判的人数持续下降等多种因素影响，未成年人审判专门机构发展遇到许多困难，少年审判发展面临十字路口，一些地方在司法改革内设机构调整后机械地撤销了少年法庭建制，未成年人犯罪刑事案件重新归入刑事审判庭审理，涉少民事案件回归民事审判庭审理，少年法庭与刑事审判庭合署办公，这不符合少年法庭改革初衷。如今，少年法庭的萎缩，极易导致少年审判各自为战，缺乏合力；遇到难题，缺些对策；顶层设计，缺少指引；未来发展，缺失方向，不利于未成年人司法保护工作的深入开展。

以审判为中心的少年司法制度的发展，必然要以少年审判机构专门化、法官职业化、审判专业化为基础。为此，《意见》第11条指



资料照片

出：“坚持未成年人审判的专业化发展方向，加强未成年人审判工作的组织领导和业务指导，加强审判专业化、队伍职业化建设”。少年审判，只能加强不能削弱，只能前进不能倒退，这是新时代未成年人司法保护工作赋予少年法庭机制建设的历史使命。如果没有工作机制，少年审判便不会有所建树。为此，《意见》第13条进而指出：“最高人民法院设立未成年人审判领导工作机制，加大对全国法院未成年人审判工作的组织领导和统筹协调、调查研究、业务指导。高级人民法院相应设立未成年人审判领导工作机制，中级人民法院和有条件的基层人民法院可以根据情况和需要，设立未成年人审判领导工作机制。地方各级人民法院要结合内设机构改革，充实未成年人审判工作力量，加强未成年人审判组织建设”。由此可见，建立健全少年审判领导工作机制，可以便于人民法院与其他政法机关工作对口，有利办案；便于政府社团联系对口，有利协调；便于上下级法院审判对口，有利案件管理、业务指导、专业培训和业绩考核；便于最高法院顶层设计，有利统筹兼顾，向专业化方向发展。

二、在加强未成年人审判工作机构建设上下功夫

建立健全未成年人审判领导工

作机制，应当以机构建设为依托。机构建设是司法体制改革的重要内容，开展少年法庭改革的人民法院，应当根据《意见》规定，通过内设机构设置，落实《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》关于应当确定专门机构或者指定专门人员办理涉及未成年人案件、负责未成年人权益保护和预防未成年人犯罪工作的要求，提高未成年人审判工作专业化水平。为此，《意见》第15条指出：要“探索通过对部分城区人民法庭改造或者加挂牌子的方式设立少年法庭，审理涉及未成年人的刑事、民事、行政案件，开展延伸帮教、法治宣传等工作”。这是少年法庭成立三十六年来，最高法院对进一步加强少年法庭建设首次提出的新要求，也是人民法院加强新时代未成年人审判工作，积极参与国家治理、有效回应社会关切的必然选择。对此，应当准确理解，细化研究成果，落实具体方案，重塑少年法庭。

笔者认为，对第15条的理解与贯彻，可以从以下五个方面加以把握和落实。一是在地域上，“部分城区人民法庭”不是指在全国所有城市中只是选择部分城市设立少年法庭，而是指在不同城市中选择部分法院成立少年法庭。二是在改革中，对“人民法庭加以改造”，使其成为独立的少年法庭。三是在方法上，可以在原人民法庭基础上，采取“加挂牌子的方式”设立

少年法庭，赋予其涉少刑事、民事和行政审判职能，以及刑事帮教、民事观护、法治宣传等延伸工作。四是在编制上，借助人民法庭建立的少年法庭，理应不受本院机构编制限额限制。五是在目标上，初次建立少年法庭的，要鼓励其积极探索；已经成立少年法庭的，不能停留在“探索”中，而要不断完善，继续创新和发展，使少年法庭永葆青春和活力。

按照新时代少年法庭设置新思路，少年法庭机构建设应当区分不同情况拟定设置方案并加以落实。

首先，应当设立并重构少年法庭。各省、自治区、直辖市高级人民法院，直辖市、省会城市、副省级市（包括计划单列市）中级法院，有条件的地级市中级法院应当成立独立建制少年审判专门机构。有条件的基层法院，根据未成年人案件审判工作需要，在机构数量限额内应当设立专门审判庭。不具备单独设立未成年人案件审判机构条件的基层法院，可以通过改造人民法庭的方法设置少年法庭；或者通过在原人民法庭加挂牌子的方式设立少年法庭，少年法庭与人民法庭合署办公。没有人民法庭的，或者不适宜在人民法庭设置少年法庭的，应当在相关审判庭内指定或设立专门合议庭、审判团队或者员额法官审理涉及未成年人刑事、民事、行政案件。少年审判专门机构如果需要全面受理家事案件的，应当下设少年

审判合议庭和家事审判合议庭，保持少年审判和家事审判相对独立，融合发展。如果在少年审判而立之年以后还不能建立健全全国法院少年法庭，我们将难以完成历史赋予的未成年人司法保护工作。

其次，积极推进少年刑事审判指定管辖制度。我们应该清醒地看到，少年检察制度的产生虽晚于少年审判制度，但近几年未检机构的独立、机制的创新、“捕、诉、监、防”一体化改革等，表明未成年人刑事检察制度的完善已经明显显示出赶超未成年人刑事审判制度的趋势。为此，人民法院应当积极应对未成年人刑事检察制度改革，积极推动未成年人刑事审判制度的发展，努力使未成年人保护工作向长久化和专业化的方向发展。

1998年起，江苏省连云港和上海等全国部分法院开始对未成年被告人刑事案件实行指定管辖集中审理制度，将涉少刑事案件由犯罪地人民法院管辖改由上级法院指定某一法院审理。接受指定管辖的法院保留或者成立少年法庭，非指定管辖法院撤销少年法庭，不再设置。该制度后被最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第四百六十五条现第五百五十二条规定吸收。该条规定：“对未成年人刑事案件，必要时，上级人民法院可以根据刑事诉讼法第二十六条的规定，指定下级人民法院将案件移送其他人民法院审判”。但是，该制度至今仍未在全国其他直辖市以及省会城市、副省级市（包括计划单列市）中级法院和有条件的地级市中级法院下辖基层法院全面推行，这不利于实现未成年人司法保护工作的集约化和专业化，不利于推动未成年人司法保护综合体系建设。如果实行指定管辖集中审理制度，可以将分散审理的未成年人犯罪案件集中分配给部分法院审理，向专门法院即少年法院的建立迈出探索步伐，同时可以摆脱各个受案法院少年法庭收案数明显减少、工作量严重不足的困境。所以，研究少年法庭机构改革，要将推广指定管辖集中审理制度列入重要内容同步考虑。切忌所有基层法院全部成立少年法庭之一刀切做法，这同样不利于少年法庭健康发展。

在总结涉少刑事案件指定管辖集中审理制度经验和研究如何进一步推广该项制度时，我们要结合司法体制改革中内设机构改革，努力使人民检察院未检机构改革与人民法院少年审判机构改革同步运行，对应设置，改变有的地方交错设置的不利做法。

据悉，在人民法院试行指定管辖集中审理制度时，海南省海口市、宁夏回族自治区银川市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、安徽省合肥市等省会城市以及山西省大同市、安徽省马鞍山市和芜湖市、甘肃省庆阳市、吉林省辽源市等地级市又向前迈出了一步，各建立了由基层检察院和基层法院对应的指定管辖集中起诉集中审理制度。这为检法两家合力开展以社会调查为主线的法庭审理、系列帮教和犯罪预防工作，将“政法办案一条龙”机制向纵深延伸奠定了基础，值得加以推广。

（作者单位：上海市长宁区人民法院）