

《未成年人保护法》修订的基本思路 和重点内容

■宋英辉 刘铃悦

(北京师范大学:未成年人检察研究中心;刑事法律科学研究院,北京100875)

【摘要】少年儿童是人类的未来,是社会可持续发展的重要资源。此次修订的《未成年人保护法》遵循了科学的修改思路,切实回应了社会广泛关注的现实问题,合理吸收了实践中行之有效的工作经验,充分体现了联合国《儿童权利公约》的实质精神,较好地协调了与其他部门法律的关系,适度增强了法律的刚性和可操作性。作为未成年人保护领域基础性、综合性的法律,修订后的《未成年人保护法》确立了未成年人保护的基本原则,构建了完整的未成年人监护制度,完善了未成年人身心健康保障措施,健全了未成年人网络保护体系,完善、充实了未成年人保障工作体系。

【关键词】未成年人保护法 最有利于未成年人原则 国家责任原则
监护制度 强制报告

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.06.015

2020年10月17日,十三届全国人大常委会第二十三次会议表决通过修订后的《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》)。该法自2021年6月1日起实施。《未成年人保护法》制定于1991年,在2006年、2012年曾做过部分条文修改。在这期间,未成年人保护方面出现了许多新情况、新问题。此外,原来的《未成年人保护法》多为宣示性、倡导性条款,可操作性不强。为了解决这些问题,需要全面修改《未成年人保护法》^[1]。根据未成年人保护工作发展需要,全国人大常委会2018年立法工作计划将《未成年人保护法》的修订列入预备审议项目,修订工作正式启动。此后,《未成年人保护法》历经3次审议,并广泛征求社会意见。

修订后的《未成年人保护法》补齐了许多制度短板,条文由原来的72条增加到132条,细化了监护人责任,新增了政府保护和网络保护,明确了未成年人保护的主责部门,针对家庭监护缺位和国家对家庭监护的支持、干预、替代作出了具体规定。在学校保护中针对校园欺凌这一社会广泛关注的问题,从预防到处置作出了专门规定。确立了性侵害未成年人等违法犯罪人员从业查询和禁止制度。针对未成年人使用网络问题,明细了政府主责部门、网络企业等应尽义务。为使各方责任主体切实履责,还完善了法律责任,以增强法律的刚性,具有颇多亮点。鉴于我国

收稿日期:2020-10-20

作者简介:宋英辉,北京师范大学教授,未成年人检察研究中心主任,主要研究刑事诉讼法学;
刘铃悦,北京师范大学刑事法律科学研究院博士研究生,主要研究未成年人法学。

《未成年人保护法》所涉及的内容较多,以下仅就法律修订的基本思路和重点内容进行论述。

一、《未成年人保护法》修订的基本思路

法律是治国之重器,良法是善治之前提。此次《未成年人保护法》修订立足于我国当前未成年人保护存在的薄弱环节和现实问题,在总结现有未成年人保护经验的基础上,及时把成熟的实践做法上升为法律,并将本土实际与联合国《儿童权利公约》相对接,同时注重与相关法律法规的配套衔接,对未成年人保护工作作出详细、科学的规定,全面确认和保护未成年人的合法权益。

(一) 针对现实问题,回应社会关切

法律的生命力在于实施。要保障法律的有效性和有用性,必须立足现实问题。此次修订的《未成年人保护法》从解决未成年人保护工作面临的现实问题出发,针对当前监护不力情况严重甚至存在监护侵害现象、校园安全和学生欺凌问题频发,密切接触未成年人行业的从业人员性侵害、虐待、暴力伤害未成年人问题时有发生,未成年人沉迷网络特别是网络游戏问题突出,对刑事案件中未成年被害人缺乏应有保护等社会广泛关注的问题^①,《未成年人保护法》在此次修订中均作出了积极回应。修订后《未成年人保护法》在总则中强化家庭监护的首要责任,完善国家监护的兜底责任,在家庭保护中对委托照护制度予以完善和细化。针对近年来性侵害未成年人和校园欺凌问题,此次修订的《未成年人保护法》建立了系统性的长效工作机制,综合运用强制报告、从业查询和禁止等制度,并辅之以心理干预、法律援助等保护措施。又如,为防止未成年人网络沉迷带来的负面效应,此次修订的《未成年人保护法》增设网络保护专章,由国家、社会、学校、家庭多主体共同治理,从现实场域到虚拟场域进行全方位预防和干预,加大对网络沉迷的防控力度。总的来说,此次《未成年人保护法》的修订,更好适应了未成年人保护工作的现实需要,从制度保障上解决了新时期未成年人保护不平衡、不充分的问题。

(二) 总结实践经验,吸收有益成果

近年来,国家专门针对留守、困境儿童陆续出台多项政策,并采取了一系列有力措施。中央部委在各自职责范围内出台了保护未成年人的相关规定,地方立法机关根据本地实际制定了未成年人保护条例,实务部门在保护未成年人方面进行了许多有益探索,积累了丰富经验。修订后的《未成年人保护法》在认真研究论证的基础上,将被实践证明符合我国国情且行之有效的实践做法写入法律,既包括实践工作经验的强化,也有对原来制度的创新发展。2016年国务院陆续出台了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》和《关于加强困境儿童保障工作的意见》,此次修订的《未成年人保护法》进一步加强留守、困境儿童关爱保护工作,以便为留守、困境儿童保护提供良好的制度支持。2018年4月,浙江省杭州市萧山区人民检察院率先在全国建立侵害未成年人犯罪案件强制报告制度。此后,江苏、广东、江西等地也都建立了相关制度。2020年,最高人民法院等9家单位联合出台了《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》,要求性侵、虐待、欺凌、拐卖等9类未成年人遭受不法侵害情形,有关单位和个人须立即报案,确保及时干预、严厉惩治、有效预防侵害未成年人犯罪。此次修订的《未成年人保护法》将实践中的成熟做法和有益经验通过法律形式固定下来,明确了侵害未成年人行为的发现报告制度。

^① 2019年10月21日,全国人大社会建设委员会主任委员何毅亭在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上作了《关于〈中华人民共和国未成年人保护法〉(修订草案)的说明》。《中华人民共和国未成年人保护法(修订草案)》于2019年10月第一次审议、2020年6月第二次审议、2020年10月第三次审议通过。

(三) 立足实际,对接国际公约

法律是一种不断完善的实践。域外在未成年人法律制度方面积攒了大量经验,其中许多共识形成了联合国准则。我国作为联合国《儿童权利公约》的签约国和批准国,履行和落实公约内容是义不容辞的国际义务。此次《未成年人保护法》的修订,立足我国国情,按照国家经济社会发展的总体目标和要求,合理并创造性地吸收了联合国《儿童权利公约》中的有关内容,总结了其中规律性、普遍性的制度和做法。根据 Best interest of the child 的内在精神实质,将联合国《儿童权利公约》确立的儿童最大利益原则转化落实为国内法时^①,将其概括提炼为最有利于未成年人原则,并明确了6项具体的子原则^②。在监护制度方面,联合国《儿童权利公约》明确了监护制度的基本原则,即父母或其他法定监护人负首要责任,国家对家庭监护给予适当协助^③。结合我国实际,修订后《未成年人保护法》在第7条中突出父母或者其他监护人对未成年人承担首要的监护职责,国家负指导、支持、帮助和监督的兜底责任。再如,联合国《儿童权利公约》第31条第1款规定“缔约国确认儿童有权享有休息和闲暇,从事与儿童年龄相宜的游戏和娱乐活动,以及自由参加文化生活和艺术活动。”作为此次《未成年人保护法》修改的亮点之一,在学校保护中新增“学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假,组织义务教育阶段的未成年学生集体补课,加重其学习负担”“幼儿园、校外培训机构不得对学龄前未成年人进行小学课程教育”,依法保障未成年人休息、娱乐和体育锻炼的时间。此外,修订后的《未成年人保护法》中有关尊重儿童真实意愿、保护儿童免遭性侵害、性骚扰、大力发展职业教育、明确受雇最低年龄等相关规定,也体现了联合国《儿童权利公约》的精神内涵。

(四) 保持相对独立,协调与其他部门法的关系

此次修订的《未成年人保护法》延续了以往的立法架构和章节体例,通过细化各方责任主体的保护义务,进一步凸显未成年人的主体地位。作为未成年人保护领域中基础性、综合性的法律,《未成年人保护法》引领了这一时期乃至未来未成年人法律保护体系的发展方向。不过,单靠一部《未成年人保护法》并不能解决未成年人保护工作的所有问题,还需要形成以《中华人民共和国宪法》为根本依据,以《未成年人保护法》为统领,多部未成年人专门立法为核心支柱,部门法中未成年人的特殊章节或条款为重要来源,行政法规、部门规章、司法解释、地方立法等规范性法律文件为细化配套规定的法律体系格局^[2]。一方面,在修订后的《未成年人保护法》的统领下,未成年人法律体系将进一步完善。此次法律修订细化了原有制度规范,也为相关专门法律法规的制定、修改预留了空间。另一方面,与其他以成年人为适用对象的部门法律相比,《未成年人保护法》是专门法、特别法。在《未成年人保护法》和其他部门法律发生冲突或竞合时,应当首先适用《未成年人保护法》的规定,如果其他法律没有明确规定,则应当按照《未成年人保护法》的规定,将最有利于未成年人的原则贯穿始终。为了避免与其他法律的交叉重复,凡是其他法律有明确规定的,此次修订《未成年人保护法》只作原则性、总体性规定;其他法律没有规定或者规定不够完善的,《未成年人保护法》尽可能作出明确的具体的规定。

① 该原则主要体现在联合国《儿童权利公约》中第3条、第9条、第18条、第20条、第21条等条文中。其中,第3条第1款最为典型地描述了这一原则,该条款规定“关于儿童的一切行动,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”

② 根据修订后的《未成年人保护法》第4条,这6项原则具体包括“给予未成年人特殊、优先保护”“尊重未成年人人格尊严”“保护未成年人隐私权和个人信息”“适应未成年人身心发展的规律和特点”“听取未成年人的意见”“保护与教育相结合”。

③ 联合国《儿童权利公约》第18条第1款和第2款规定“缔约国应尽其最大努力,确保父母双方对儿童的养育和发展负有共同责任的原则得到确认。父母、或视具体情况而定的法定监护人对儿童的养育和发展负有首要责任。儿童的最大利益将是他们主要关心的事。为保证和促进本公约所列举的权利,缔约国应在父母和法定监护人履行其抚养儿童的责任方面给予适当协助,并确保发展育儿机构、设施和服务。”

(五) 增强法律刚性 注重法律规范的可操作性

此次修订前,《未成年人保护法》许多规定过于原则,缺乏刚性和可操作性,难以作为判案的依据或者执法的援引条文。另外,由于实体法和程序法没有完全匹配,缺乏明确的罚则和健全的配套措施,导致许多规定被虚置。修订后的《未成年人保护法》细化了有关规定,增强了法律的可操作性。尤其在法律责任一章中细化了罚则,丰富了处罚措施,扩大了处罚主体,根据不同情节设置相应的处罚幅度,规定了相关主体违反法律所承担的具体法律后果和实现方式,增强了法律的刚性和实用性。例如,对于学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构及其教职员工侵害未成年人合法权益的情形,修订后的《未成年人保护法》将处罚主体由原来的“教育行政部门或者其他有关部门”扩大到“公安、教育、卫生健康和市场监管等部门”,增强了处罚的中立性和针对性,防止因同一部门审查,导致处罚走过场的现象。此外,修订前的《未成年人保护法》规定了很多行政处罚措施,但没有明确到底适用哪一种行政处罚,导致实践中有的适用标准不统一,有的处罚措施形同虚设。修订后的《未成年人保护法》明确了行政处罚的种类,设置了相应的处罚幅度。对于一般违法情节,通常优先适用“责令限期改正,给予警告,没收违法所得”等处罚措施;对于拒不改正或者情节严重的情形,可以“责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证”。

二、确立了未成年人保护的基本原则

《未成年人保护法》作为未成年人保护领域的统领性法律,应当对未成年人保护的基本原则作出明确规定。修订前的《未成年人保护法》中,一些重要法律原则缺失,比如儿童利益最大化原则和国家亲权原则,导致执法过程中理念滞后,理解出现偏差,许多措施落实不到位。此次修订的《未成年人保护法》明确规定了最有利于未成年人原则和国家责任原则。

最有利于未成年人原则是“儿童利益最大化原则”的中国化表达。儿童最大利益的提法最早出现于18世纪末,起源于英美法系收养制度,后来发展成为少年司法制度中的一项基本原则^[3]。法国《民法典》第375(1)条规定,法官裁判涉及处于危境状态的儿童时,必须严格依据儿童利益行事^①。德国法律制度将实现儿童最大利益作为一项指导原则,父母履行监护责任和国家保护未成年人都应当遵守^②。修订后的《未成年人保护法》在总则第4条中明确规定“保护未成年人,应当坚持最有利于未成年人原则”,在处理涉及未成年人事项时,在原来的基础上新增“给予未成年人特殊、优先保护”“保护未成年人隐私权和个人信息”“听取未成年人的意见”等规定,并在分则中予以完善和细化。修订后的《未成年人保护法》在社会保护中新增新闻媒体报道规则,要求“采访报道涉及未成年人案件应当客观、审慎、适度,不得侵犯未成年人的名誉、隐私和其他合法权益”,在司法保护中要求讯问未成年犯罪嫌疑人、被告人,询问未成年被害人、证人时,办案机关应当采取适当方式,在适当场所进行,并采取保护作证的方式,最大限度地保障未成年人的隐私权和其他合法权益。为严格落实听取未成年人意见这一要求,修订后的《未成年人保护法》在家庭保护中明确未成年人的父母或者其他监护人在作出与未成年人权益有关的决定前,如委托照护中委托监护人的确定,离婚案件中涉及抚养、教育、探望、财产等事宜,应当听取未成年人的意见,充分考虑其真实意愿。

^① France. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States Parties due in 2007, p. 32.

^② Germany. Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third and fourth periodic reports of States Parties due in 2009, p. 23.

国家亲权主义起源于中世纪的英国,由其衍生的一项重要制度是通过司法干预和补充自然亲权,具体表现为衡平法院代表国家来保护和照管“身心发生障碍孤苦无依之儿童”^[4],或者充当代理父母履行监护职责,或者制定或监督监护人履行职责。国家亲权意味着国家是未成年人最高和最后的监护人,得以父母般角色依儿童最大利益原则行事。一方面,未成年人得不到父母适当的保护和照顾时,国家可以超越父母亲权,采取适当的措施进行强制干预和保护,必要时由国家代为监护;另一方面,国家为儿童的利益积极行事,促进儿童福利事业,保障他们的教育、医疗、就业等权益,避免特殊儿童陷入困境^[5]。正如联合国《儿童权利公约》强调,缔约国应采取立法在内的一切措施,确保儿童享有其幸福所必需的保护和照料。修订后的《未成年人保护法》在总则第3条第1款中确立了国家责任原则,为了更好地与联合国《儿童权利公约》相衔接,将原来的《未成年人保护法》中规定的“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”修改为“国家保障未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”。针对困境儿童生存发展面临的突出问题和困难,《未成年人保护法》要求政府实施分类保障,采取措施满足其生活、教育、安全、医疗康复、住房等方面的基本需要,完善落实社会救助,提高儿童福利水平,合理拓宽保障范围和内容。

三、构建了完整的未成年人监护制度

此次修订的《未成年人保护法》构建了以家庭监护为主、国家监护为辅的监护制度。在未成年人的父母或者其他监护人无法履行监护职责或无法有效履行监护职责时,由国家进行补位,对家庭监护予以指导、支持、帮助和监督。

修订后的《未成年人保护法》明确了家庭监护的首要责任。具体内容包括:(1)突出家庭教育。为保证良好、和睦、文明的家庭环境,提高父母或其他监护人的履职能力,《未成年人保护法》第15条第1款规定,未成年人的父母或者其他监护人应当“学习家庭教育知识,接受家庭教育指导,创造良好、和睦、文明的家庭环境”。对存在监护意识薄弱、监护认知不足或者监护方法不当等监护问题的父母,可以要求他们参加相应的亲职教育项目^[6]。第15条第2款强调了其他家庭成员的监护责任,要求“共同生活的其他成年家庭成员应当协助未成年人的父母或者其他监护人抚养、教育和保护未成年人”。(2)强化监护职责。一方面,《未成年人保护法》细化了未成年人的父母或其他监护人的监护职责,采用列举加兜底的方式明确了应当履行的监护职责和禁止实施的行为,同时强调了父母或者其他监护人对未成年人的安全保障义务。另一方面,为进一步压实监护职责,《未成年人保护法》加大了对未成年人的父母或其他监护人的处罚力度,细化了处罚方式,对于未成年人的父母或监护人不依法履行监护职责或者侵犯未成年人合法权益的情形,采取相应的处罚措施,将家庭监护职责落到实处。(3)完善委托照护制度。针对农村留守儿童得不到适当照护、缺乏亲情关爱的问题,完善了委托照护制度,第22条第1款新增“无正当理由的,不得委托他人代为照护”,即父母或其他监护人应当亲自履行监护职责,不得随意推卸监护责任,只有因外出务工等正当理由,才能委托他人代为照护。即便委托他人代为照护,在委托照护期间也应当履行监护责任。此外,第22条第2款和第3款增加规定父母或其他监护人在确定委托人时应当考虑的因素,以及委托监护人的资格认定问题,对于“曾实施性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪行为”“有吸毒、酗酒、赌博等恶习”,以及“曾拒不履行或者长期怠于履行监护、照护职责”等情形,不得作为委托监护人。

国家监护是国家责任理念的实现形式。国家监护既是对家庭监护功能缺位的一种替代和补充责任,也是为未成年人合法权益提供保护的最终责任,是高于家庭监护的一种制度保障。

此次修订的《未成年人保护法》通过国家对家庭教育进行指导、支持、帮助和监督,完善落实国家监护的兜底责任。具体内容是:(1)国家对家庭监护的指导和支持。《中国儿童发展纲要》(2011-2020年)中指出,要“开展家庭教育指导和宣传实践活动”“确保儿童家长每年至少接受2次家庭教育指导服务,参加2次家庭教育实践活动”。为使这项要求落到实处,国家应当建立相应的配套机制。修订后的《未成年人保护法》在政府保护中明确要求,“各级人民政府应当将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系,开展家庭教育知识宣传,鼓励和支持有关人民团体、企业事业单位、社会组织开展家庭教育指导服务。”这一规定有利于更多主体参与到家庭教育指导的公共服务当中,发挥各主体的优势,充实家庭教育指导的内容,丰富家庭教育指导的形式。(2)国家对家庭监护的干预。我国法定代理人制度限制了未成年人独立行使诉讼权利,如果法定代理人是加害人,面临着法定代理人与未成年人诉讼利益冲突的困境。为破解监护利益冲突,此次修订的《未成年人保护法》新增检察机关督促、支持起诉制度和公益诉讼制度。第108条规定,“未成年人的父母或者其他监护人不依法履行监护职责或者严重侵犯被监护的未成年人合法权益的,人民法院可以根据有关人员或者单位的申请,依法作出人身安全保护令或者撤销监护人资格”;第105条规定,“人民检察院通过行使检察权,对涉及未成年人的诉讼活动等依法进行监督”,确保案件及时进入司法程序,补足了未成年人在诉讼中的力量。(3)国家对家庭监护的替代。为解决实践中监护缺失、监护侵害等现实问题,修订后的《未成年人保护法》新增了临时监护制度和长期监护制度,包括第92-96条,共5个全新条文。相较于《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)的规定,此次修订的《未成年人保护法》提前了临时监护的启动时间,取消了《民法典》“法院受理撤销监护人资格申请”这一前置条件。在《民法典》的基础上,增加规定“近亲属抚养、家庭寄养”等安置方式,将家庭作为临时监护的首要选择。吸收新冠肺炎疫情防控实践经验,增加“监护人因自身客观原因或者因发生自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件不能履行监护职责,导致未成年人监护缺失”等情形,体现了国家的责任与担当,也为疫情防控常态化提供了有力的法律保障。法律将民政部门作为临时监护的启动主体,有利于统筹协调临时监护工作的开展。修订后的《未成年人保护法》第94条规定了长期监护的适用对象,包括“查找不到未成年人的父母或者其他监护人”“监护人死亡或者被宣告死亡且无其他人可以担任监护人”“监护人丧失监护能力且无其他人可以担任监护人”“人民法院判决撤销监护人资格并指定由民政部门担任监护人”,以及“法律规定的其他情形”。同时,第95条规定了长期监护的程序,即“民政部门进行收养评估后,可以依法将其长期监护的未成年人交由符合条件的申请人收养。收养关系成立后,民政部门与未成年人的监护关系终止”。

四、完善了未成年人身心健康保障措施

未成年人面临的安全风险主要包括性侵害、学生欺凌、意外伤害等,不仅对未成年人的身体造成直接伤害,还有可能影响其心理、性格、智力发育和认知能力,造成的伤害和阴影往往伴随其一生,有些甚至会使整个家庭陷入不幸。为最大限度地保障未成年人身心健康,修订后的《未成年人保护法》要求国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自身合法权益,增强自我保护的意识和能力。此次修订的《未成年人保护法》在家庭保护中要求未成年人的父母或者其他监护人应当及时排除引发触电、烫伤、跌落等伤害的安全隐患,在学校保护中规定学校应当建立安全管理制度,在社会保护中明确生产、销售用于未成年人的产品,应当符合国家或行业标准,在政府保护中规定地方人民政府及其有关部门应当保障校园安全,依法维护校园周边的治安和交通秩序,就保护未成年人的身心健康进行了较为全面的规定。特别是以下制度的

确立,将对未成年人身心健康保护发挥重要作用。

(一) 规定了强制报告制度

针对侵害未成年人犯罪案件发现难、报案不及时等问题,此次修订的《未成年人保护法》在总结实践经验的基础上,在总则中确立了强制报告制度,要求“国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员,在工作中发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的,应当立即向公安、民政、教育等有关部门报告”。为充实和细化总则规定,修订后的《未成年人保护法》还强调了家庭、学校、社会等主体的报告义务。特别是在学校保护中,规定“对性侵害、性骚扰未成年人等违法犯罪行为,学校、幼儿园不得隐瞒,应当及时向公安机关、教育行政部门报告,并配合相关部门依法处理”。为使这一制度得以落实,修订后的《未成年人保护法》还在法律责任中规定了相应的法律后果,增强了法律的可操作性,“未履行报告义务造成严重后果的,由上级主管部门或者所在单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”。强制报告制度的确立,有助于尽早发现侵害未成年人的案件,及时完善固定相关证据和线索,使未成年被害人得到及时、有效的心理干预和司法救助,从而切实维护未成年人身体健康和其他合法权益。

(二) 确立了性侵害未成年人案件的预防机制

近年来,性侵害未成年人案件数量逐年上升。为预防和减少性侵未成年人案件的发生,修订后的《未成年人保护法》增加规定,“学校、幼儿园应当建立预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度”,还用“性教育”取代了原来的“青春期教育”。青春期教育一词的使用反映了我国性教育历史发展的时代烙印,但并不能有效揭示出性教育的完整内容和丰富内涵。将性教育写入《未成年人保护法》,首次在法律上确定了性教育的地位,有利于性教育在中国的发展和普及,对于提升未成年人防范性侵害意识有着重要作用,具有里程碑式的意义。鉴于性侵害未成年人犯罪重犯率高、熟人作案比例高的特点,修订后的《未成年人保护法》新增了从业查询和禁止制度,以便在从业上剥夺这些违法犯罪分子接触未成年人的机会,是从源头预防性侵害的一项重要举措。虽然《中华人民共和国刑法修正案(九)》新增了从业禁止制度,2009年《中华人民共和国教师法》也规定了教师资格制度,但由于一些配套措施不完善,如信息查询制度不健全,导致一些人成为漏网之鱼。对此,修订后的《未成年人保护法》第62条规定了录用查询和定期查询制度,即“密切接触未成年人的单位招聘工作人员时,应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录;发现其具有前述行为记录的,不得录用。密切接触未成年人的单位应当每年定期对工作人员是否具有上述违法犯罪记录进行查询。通过查询或者其他方式发现其工作人员具有上述行为的,应当及时解聘”。与查询制度相对应,修订后的《未成年人保护法》第98条还规定,“国家建立性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统,向密切接触未成年人的单位提供免费查询服务。”

(三) 对学生欺凌予以专门规定

近年来媒体曝光的学生欺凌事件频发,产生了恶劣的社会影响,引起社会各界广泛关注。2018年9月,最高人民法院在其发布的《校园暴力司法大数据专题报告》中指出,相对于校园暴力案件,校园霸凌问题受重视程度不够高,但其对学生的伤害,同样十分严重。部分受到霸凌的学生因此产生自卑、抑郁、报复等心理,造成自残、自杀等悲剧,进而引发严重的校园暴力案件。为完善学生欺凌防治工作长效机制,有效遏制学生欺凌事件发生,此次修订的《未成年人保护法》在学校保护中对学生欺凌予以专门规定。主要体现在以下几点:(1)明确学生欺凌的含义。即“学生欺凌,是指发生在学生之间,一方蓄意或者恶意通过肢体、语言及网络等手段实施欺压、侮辱,造成另一方人身伤害、财产损失或者精神损害的行为。”对此可以作如下解读,一是学

生欺凌是基于蓄意或者恶意实施;二是学生欺凌只能发生在学生和学生之间,学生和教职工之间不属于学生欺凌的范围;三是学生欺凌的场域既包括现实场域中物理和言语上的伤害,也包括网络等虚拟场域中的伤害;四是学生欺凌表现为通过肢体、语言及网络等手段实施欺压、侮辱,以强凌弱、以大欺小;五是学生欺凌的后果不仅包括人身伤害和财产损失,也包括精神损害。

(2) 要求学校建立学生欺凌的防控和处置机制。修订后的《未成年人保护法》第39条规定,“学校应当建立学生欺凌防控工作制度,对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训。学校对学生欺凌行为应当立即制止,通知实施欺凌和被欺凌未成年学生的父母或者其他监护人参与欺凌行为的认定和处理;对相关未成年学生及时给予心理辅导、教育和引导;对相关未成年学生的父母或者其他监护人给予必要的家庭教育指导。对实施欺凌的未成年学生,学校应当根据欺凌行为的性质和程度,依法加强管教。对严重的欺凌行为,学校不得隐瞒,应当及时向公安机关、教育行政部门报告,并配合相关部门依法处理。”对于学生欺凌行为,新法强调学校要注重加强与司法、民政、卫生等相关部门和未成年人保护组织的联系与协作,推动落实心理疏导、身体康复、法律援助等综合救助工作,既要努力帮助被侵害的未成年人恢复正常的生活和学习,也要对未成年加害人进行教育矫治。

(四) 强调了公共场所的安全保障义务

社会环境是未成年人成长的大背景大环境,影响着未成年人的健康成长。为防止未成年人在公共场所发生意外事件,保障未成年人的身心健康,修订后的《未成年人保护法》第56条规定,“未成年人集中活动的公共场所应当符合国家或者行业安全标准,并采取相应安全保护措施。对可能存在安全风险的设施,应当定期进行维护,在显著位置设置安全警示标志并标明适龄范围和注意事项;必要时应当安排专门人员看管。大型的商场、超市、医院、图书馆、博物馆、科技馆、游乐场、车站、旅游景区景点等场所运营单位应当设置搜寻走失未成年人的安全警报系统。场所运营单位接到求助后,应当立即启动安全警报系统,组织人员进行搜寻并向公安机关报告。公共场所发生突发事件时,应当优先救护未成年人。”

(五) 完善了未成年被害人的保护

司法办案实践中,未成年人遭受犯罪侵害后,为查明真相,固定证据,常常在侦查、检察、审判等阶段接受多次询问、反复询问,容易给未成年被害人造成二次伤害。最高人民检察院在其发布的《最高人民法院关于加强新时代未成年人检察工作的意见》中明确要求,2020年底各地市(州)要至少建立一处集未成年被害人接受询问、生物样本提取、身体检查、心理疏导等功能于一体的“一站式”办案场所。这对于保护救助未成年被害人,有力惩治侵害未成年人犯罪具有重要意义。此外,最高人民检察院发布的《检察机关加强未成年人司法保护八项措施》中规定,对于性侵未成年人等刑事案件,有条件的地方检察机关可以会同公安机关建立询问未成年被害人同步录音录像制度。此次修订的《未成年人保护法》在总结实践经验的基础上,将有关规定上升为法律,增加规定“公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件,在询问未成年被害人、证人时,应当采取同步录音录像等措施,尽量一次完成;未成年被害人、证人是女性的,应当由女性工作人员进行”。

五、健全了未成年人网络保护体系

随着新一代通信技术的快速发展和广泛普及,在提高未成年人使用网络意识和能力的同

时,也给未成年人网络保护工作带来了新的困难和挑战^①。此次修订的《未成年人保护法》顺应了数字时代互联网发展的趋势,针对当前未成年人网络保护工作的短板进行了一系列制度设计,为保障未成年人网络空间的合法权益提供了坚实的法律基础。

(一) 明确家庭等在培养未成年人良好网络素养及监督未成年人使用网络方面的责任

人类社会正在快速实现互联网以致物联网化,未来一代的生活和工作都将越来越离不开网络。必须清醒地认识到,当下未成年人是否具备健康的网络素养,不仅影响他们参与未来社会竞争的能力,也会影响一个国家的核心竞争力。我国目前尚未形成统一、标准的网络素养教育体系,亟须进一步完善和扩充^②。修订后的《未成年人保护法》明确提出加强未成年人网络素养宣传教育,强调国家、社会、学校和家庭共同肩负培养和提高未成年人网络素养的责任。为打造良好的外部环境,除了提高未成年人自身网络素养外,还应当规范学校和监护人等主体的网络行为,发挥其对未成年人的教育和引导作用。学校为未成年人提供的上网设施,应当安装未成年人网络保护软件或者采取其他安全保护技术措施。在开展教学活动时,也应当合理使用网络。未成年人的父母或者其他监护人应当提高网络素养,规范自身使用网络行为,加强对未成年人使用网络行为的引导和监督。

(二) 全面保护未成年人隐私和个人信息

国家网信办2019年8月发布的《儿童个人信息网络保护规定》规定了保护未成年人个人信息的一些基本制度。但该规定只保护不满14周岁未成年人的个人信息,并不包括对已满14周岁不满18周岁的未成年人个人信息的保护。相比《儿童个人信息网络保护规定》,此次修订的《未成年人保护法》将个人信息特殊保护的主体覆盖到所有未成年人,是未成年人网络保护领域的重大发展和完善。除了保护对象的全覆盖,修订后的《未成年人保护法》对未成年人隐私和个人信息的网络保护还体现在以下方面:一是明确了信息处理者通过网络处理未成年人个人信息的基本要求,即应当遵循合法、正当和必要的原则。二是规定了信息处理者的通知义务和未成年人及其监护人的更正、删除权。信息处理者处理不满14周岁未成年人个人信息时,首先应当征得未成年人的父母或者其他监护人同意。未成年人及其父母或者其他监护人有权要求信息处理者更正、删除未成年人个人信息,信息处理者应当及时采取措施予以更正、删除。三是规定了网络服务提供者的提示义务。修订后的《未成年人保护法》第73条规定,“网络服务提供者发现未成年人通过网络发布私密信息的,应当及时提示,并采取必要的保护措施。”

(三) 加大网络沉迷防控力度

网络游戏可能是诱发未成年人网络沉迷的影响因素之一^③。虽然国家新闻出版署制定的《关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》中明确规定了网络游戏用户实名注册制度,严格控制未成年人使用网络游戏的时间段,切实加强行业监督,并探索实施适龄提示等制度。但由于法律位阶较低,影响了制度运行的效果。此次修订的《未成年人保护法》对未成年人网络沉迷的预防和干预作出了全面规定,旨在加大网络沉迷防控力度。具体表现在:一是明确了政府有关部门对网络沉迷的共管机制,明确了新闻出版、教育、卫生健康、文化和旅游、网信等部门的主

^① 2020年5月13日,共青团中央维护青少年权益部、中国互联网络信息中心(CNNIC)联合发布《2019年全国未成年人互联网使用情况研究报告》(以下简称《报告》)。《报告》显示,2019年未成年网民规模为1.75亿,未成年人互联网普及率达到了93.1%。未成年人学龄前触网比例显著提升,互联网对于低龄群体的渗透能力持续增强,32.9%的小学生网民在学龄前就开始使用互联网。与此同时,我国未成年人网络素养教育体系尚未健全,网络素养教育亟须完善,未成年人网络操作技能、网络防沉迷知识有待提高。此外,我国留守和流动儿童存在网络使用技能偏低、手机游戏偏好明显、更易遭遇不法侵害。

^② 《报告》显示,65.6%的未成年网民主要通过自己摸索来学习上网技能,通过学校学习获得上网技能的为25.7%。

^③ 据调查发现,未成年网民上网经常从事的各类活动中,排在前三位的是网上学习(89.6%)、听音乐(65.9%)、玩游戏(61.0%)。

体责任;二是明确了学校和家庭的引导、教育责任,特别是父母或者其他监护人应当合理安排未成年人使用网络的时间;三是明确禁止向未成年人提供诱导其沉迷的产品和服务,要求网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者应当针对未成年人使用其服务设置相应的时间管理、权限管理、消费管理等功能;四是针对未成年人网上学习与学校课堂教育深度融合的特点,明确规定了以未成年人为服务对象的在线教育网络产品和服务,不得插入网络游戏链接,不得推送广告等与教学无关的信息;五是对网络游戏予以重点监督,比如规定了网络游戏的审批制度,要求国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统,对游戏产品进行分类,作出适龄提示,禁止网络游戏服务者在每日22时至次日8时提供网络游戏服务。

(四) 优化网络欺凌处置机制

网络欺凌可能给未成年人身心健康带来严重伤害。一方面,网络欺凌的方式包括但不限于利用电子邮件、即时通信工具、社交媒体等渠道,传播他人的流言蜚语、令其难堪的图片和视频,或者擅自将他人的个人信息、隐私公之于众,导致被欺凌者的信息被大肆泄露。另一方面,网络传播不受时空限制,很容易在短时间内大范围传播,后果难以控制。未成年人正处于成长发育的重要阶段,网络给其造成的伤害后果往往更为严重和持久,也更容易发生学业表现差、自我认同感低以及其他生理和心理健康问题。针对这一现状,此次修订的《未成年人保护法》对网络欺凌作出了专门规定,主要包括以下几个方面:第一,明确了网络欺凌的含义和实施主体。修订后的《未成年人保护法》第77条第1款规定,“任何组织或者个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式,对未成年人实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。”第二,规定了网络欺凌的救济途径。修订后的《未成年人保护法》第77条第2款规定,“遭受网络欺凌的未成年人及其父母或者其他监护人有权通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开链接等措施。网络服务提供者接到通知后,应当及时采取必要的措施制止网络欺凌行为,防止信息扩散。”

六、完善、充实了未成年人保障工作体系

未成年人保护是一项系统性工程,涉及面广,专业性强,应当建立跨部门协作机制,加强未成年人保护工作队伍建设,鼓励社会力量广泛参与。

(一) 建立跨部门协作机制

为促进政府保护与家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、司法保护的紧密衔接,形成保护未成年人合法权益的工作合力,此次修订的《未成年人保护法》第9条规定,县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制,发挥统筹、协调、督促和指导作用,要求有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。2019年民政部单独设立儿童福利司,为统筹协调未成年人保护工作提供了契机。民政部门在未成年人保护工作中要发挥牵头作用,统筹财政、教育、卫生健康、人力资源社会保障等有关部门和组织。考虑到全国各地实际情况的差异,修订后的《未成年人保护法》规定,省级人民政府也可以根据本地实际情况确定由其他有关部门承担。为落实国家监护的兜底责任,加强未成年人保护工作的顶层设计,民政部门承担临时监护或者长期监护职责,财政、教育、卫生健康、公安等部门应当根据各自职责予以配合。此外,修订后的《未成年人保护法》还明确了检察机关的监督职责,有助于推动各个责任部门既各司其职,又相互协作,为未成年人保护工作提供了坚实的法律保障。

(二) 加强未成年人保护工作队伍建设

为实现对未成年人的特殊、优先保护,在涉及未成年人保护工作时,应当配备专业化的工作

队伍,由熟悉未成年人身心特点,具备心理学、教育学、社会学等专业背景知识的人员办理,着力推进未成年人保护专门机构建设,提升专业化水平。对此,修订后的《未成年人保护法》在政府保护中要求承担未成年人保护工作的政府部门应当明确内设机构或专门人员,设置专人专岗。由于未成年人司法在司法理念、内在规律、职责任务、诉讼程序、评价标准等方面都与成年人司法有着显著区别,修订后的《未成年人保护法》还在司法保护中规定,公安司法机关应当明确专门机构或者指定专门人员负责办理涉及未成年人案件,经过专门培训,实行专门的考核标准,深化“捕、诉、监、防、教”一体化工作机制。构建县乡二级工作网络机制也是加强未成年人保护队伍建设的一个重要方面,修订后的《未成年人保护法》强化和落实了基层政府和有关部门职责,要求县级人民政府承担未成年人保护工作的协调机制,乡镇人民政府负责未成年人相关事务的具体办理,充实和提高了未成年人保护基层工作能力。

(三) 鼓励社会力量广泛参与

未成年人保护涉及社会生活的方方面面,需要社会各体系予以大力支持。修订后的《未成年人保护法》鼓励和支持社会力量广泛参与涉及未成年人案件中的心理辅导、法律援助、社会调查、教育矫治等工作,开展有利于未成年人健康成长的社会活动和服务。修订后的《未成年人保护法》规定,地方人民政府应当培育、引导和规范有关社会组织、社会工作者参与未成年人保护工作。民政部门及未成年人救助保护机构可以通过政府委托、项目合作、孵化扶持等多种方式,积极培育未成年人保护服务机构和组织,支持相关社会组织开展专业化、制度化服务能力建设。考虑到未成年人保护工作的复杂性,修订后的《未成年人保护法》将共产主义青年团、妇女联合会、工会、残疾人联合会、关心下一代工作委员会、青年联合会、学生联合会、少年先锋队以及其他人民团体、有关社会组织纳入未成年人保护工作主体,协助各级人民政府及其有关部门、人民检察院、人民法院做好未成年人保护工作,维护未成年人合法权益。为鼓励社会力量广泛参与未成年人保护工作,修订后的《未成年人保护法》还规定了国家对保护未成年人有显著成绩的组织和个人给予表彰和奖励。

[参 考 文 献]

- [1]陈慧娟《弥补短板、增强刚性,新修订未成年人保护法通过审议》,载《光明日报》2020年10月18日。
- [2]宋英辉 苑宁宁《完善我国未成年人法律体系研究》,载《国家检察官学院学报》2017年第4期。
- [3]Claire Breen. *The Standard of the Best Interests of the Child: A Western Tradition in International and Comparative Law*, Berlin: Springer 2002, p. 39.
- [4]朱胜群《少年事件处理法新论》,台北:三民书局1976年版,第33页。
- [5]Natalie Loder Clark. *Parens Patriae and a Modest Proposal for the Twenty - First Century: Legal Philosophy and a New Look at Children's Welfare*. *Michigan Journal of Gender & Law*, 2000, (6).
- [6]王贞会《家庭监护功能缺位的实践表征及其治理路径——以308名涉罪未成年人为样本的分析》,载《政法论坛》2018年第6期。

(责任编辑:崔伟)