



朱慧卿作(新华社发)

家庭、学校、社会、政府齐上阵——

# 为“少年的你”撑起一片天

本报记者 史志鹏

未成年人是祖国的未来、民族的希望，肩负着实现中华民族伟大复兴的历史重任。他们的健康成长，直接关系到国家和民族的前途命运。由于其生理和心理上的特殊性，现实生活中侵害未成年人合法权益和未成年人实施违法犯罪行为的事件时有发生。未成年人保护面

临诸多新问题、新挑战。6月，十三届全国人大常委会第二十次会议对未成年人保护法修订草案进行第二次审议，对监护责任、校园安全、网络保护、学生减负等作出进一步规定。此前，十三届全国人大常委会第十四次会议对预防未成年人犯罪法修订草案进行

了第一次审议，实行分级预防、细化教育矫治措施。两部专门保护未成年人的法律修订直面问题，及时回应人民群众的关切，各具特色，反响热烈，有助于更好保护未成年人健康成长、推动未成年人保护法治化走向更高水平。

## 未成年人保护引关注

从电影《少年的你》去年热映，到日前网剧《隐秘的角落》热播，影视题材中有关未成年人的话题总能触动观众的敏感神经，引发社会热议。一方面，这是由于情节的精巧设置给人留下深刻印象。另一方面，剧情背后折射出的现实问题让人深思。

未成年人身心发育不成熟，认知、辨别能力不强，在现实生活中易受侵害，也易受外界不良环境影响而走上违法犯罪道路。近年来，未成年人保护问题复杂多样。校园欺凌、校车安全问题频现，密切接触未成年人行业的从业人员性侵害、虐待未成年人案件时有发生，不良信息充斥泛滥，未成年人沉迷网络现象日益凸显……

最高人民检察院近期发布的《未成年人检察工作白皮书（2014—2019）》（简称《白皮书》）显示，近年来，侵害未成年人犯罪呈现出多发高发态势，性侵害、暴力伤害未成年人问题突出。

值得注意的是，未成年人在有时是受害者，有时也是侵害者。如何保障他们身心健康、有效预防其违法犯罪、让已经违法犯罪的未成年人更好地回归社会，同样是保护未成年人的重要内容。

《白皮书》指出，当前未成年人犯罪总体形势趋稳向好，未成年人重新犯罪率整体平稳。但稳中有变，好中有忧。一段时间以来，低龄未成年人严重暴力犯罪引起各界广泛关注。

“发展的不平衡不充分在未成年人保护上体现较为突出，不同群体之间的差距拉大，比如，留守儿童、困境儿童、流动子女等弱势群体的权利保障问题。”中国政法大学未成年人事务治理与法律研究中心执行副主任苑宁宁坦言。

究其原因，监护缺失是首要因素。“做好监护是未成年人保护的基础性工作，也是解决相关社会问题的根本之策。”苑宁宁说。监护人在未成年人成长中起到保护引导作用，不可或缺，而现实中父母未尽监护职责的情形屡见不鲜。

学校安全风险防控体系尚未健全。上海市法学会未成年人法研究会会长姚建龙认为，对风险人群、空间和时间的管理存在薄弱环节，负责维护校园安全的人员存在懈怠等问题，引发校园里一些恶性事件。



江西省宜春市上高县交警大队南港中队民警正在对幼儿园校车进行安全检查。周亮摄(人民视觉)

“网络已成影响未成年人身心健康的重要因素。”中国刑事诉讼法学研究会副会长、北京师范大学未成年人检察研究中心教授宋英辉谈到。2019年中国未成年人网民规模为1.75亿，未成年人互联网普及率达93.1%。不良信息在网上传播或非法出版极易侵蚀未成年人思想认识，若沉迷于此，会使其社会认知产生偏差。

缺乏高效的统筹协调部门。“未成年人保护面广且杂，牵扯多个部门。长期以来存在九龙治水的现象，难成合力。”北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华指出。

## 各方责任更明确

在家庭监护方面，未成年人保护法修订草案二审稿明确委托照护“应当委托具有照护能力的完全民事行为能力人代为照护”“听取有表达意愿能力未成年人的意见”。“实践中存在监护人因外出务工等原因在一定期限内不能完全履行监护职责的情况。”宋英辉说，这样可使监护人委托他人监护、照护未成年人时更加审慎，更尊重未成年人意见。

委托照护并不意味着监护人不再履行监护职责，未成年人的父母或其他监护人“与未成年人和被委托人至少每月联系和交流一次”的规定，可使监护人了解委托照护及未成年人生活、学习、心理等状况并及时解决问题。

“政府保护和网络保护分别独立设章，是这次修法在结构上的最大亮点。”佟丽华说，政府保护单独列出，既凸显了政府的责任与担当，也是履行联合国《儿童权利公约》的重要体现。

家庭监护出问题，国家监护来补位。二审稿结合今年疫情防控实践，在临时监护中增加了“监护人因自身原因或者发生自然灾害、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。

网络保护由一审稿11条增至18条，文字增加近一倍。“这种完善不仅对未成年人及其家长具有重大意义，还会对互联网行业产生积极影响。”佟丽华表示。二审稿明确了政府、家庭、学校、网络产品和服务提供者等在保障未成年人正常使用网络、避免网络不良影响等方面的责任，并通过安装网络保护软件、控制上网时间、保护个人隐私和信息、网络游戏电子实名认证、鼓励举报等举措，增强未成年人对网络不良信息的免



江苏省海安经济技术开发区东城社区志愿者指导孩子们制作“绿书签”主题书签，自觉抵制不良信息，营造健康向上文化氛围。翟慧勇摄(人民视觉)

疫力。

二审稿还明确了学校4项积极义务和6项消极义务。比如，学校应当建立健全校车安全管理制度，预防教职员工性骚扰未成年人，不得占用节假日和假期集体补课，不得隐瞒严重的学生欺凌行为，幼儿园不得提前进行小学课程教育等。

在社会保护方面，二审稿将禁止吸烟、饮酒的场所扩大为“学校、幼儿园”，并明确包括电子烟。增加了新闻媒体报道采访的限制性规定和旅馆、宾馆、酒店接待未成年人入住时的注意义务，并将密切接触未成年人单位录用人员的禁止范围扩大到有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录的人员。“以上规定都有极强的现实意义。”苑宁宁指出，入住宾馆的条款，列举的通常都是未成年人受侵害或实施违法犯罪活动的场所。

预防未成年人犯罪法修订草案一审稿针对不同行为严重性和未成年人心理行为偏差程度，设立不良行为、严重不良行为、犯罪行为三个等级，并根据不同等级的行为性质和危险程度，规定相应的干预或矫正措施。宋英辉表示，未成年人实施犯罪行为之前，多有不良行为或违法行为。坚持早期预防、专业干预，设置分级干预体系很有必要。

## 相关立法仍需完善

未成年人保护法修订草案二审稿增加了未成年人的交通福利，“这条规定初衷很好，但较为笼统。面对现实中存在片面以身高为标准决定是否优惠的情形，建议进一步明确享受福利的年龄段和优惠力度。”佟丽华说。

随着私家车增多，很多儿童在道路交通事故中伤亡。如果不进行有效预防，会有更多家庭陷入痛苦。因此，应当根据未成年人的年龄、身高或体重配备并正确使用儿童安全座椅，因身体、疾病等原因无法使用的除外。

佟丽华还提到，“二审稿加入了禁止对未成年人实施性骚扰的规定，但还不够。”伴随网络发展，针对未成年人的性引诱日益成为严重威胁其身心健康及安全的行为。“与性骚扰不同，性引诱一般先通过观察了解未成年人的喜好，从而获取其信任和依赖，家长不易察觉。建议增加禁止对未成年人实施性引诱条款。”

就低龄未成年人严重暴力犯罪现象，有人呼吁降低未成年人刑事责任年龄，有人主张对降龄之事慎重对待。

宋英辉认为，在现有法律体系下，降低未成年人刑事责任年龄可能会带来诸多问题和隐患。“如果对低龄未成年人实施刑罚，短期看解决了个案，但由于监禁使其难以学会正确处理人际关系、缺乏谋生技能，甚至形成反社会人格。若刑罚执行后再犯，社会付出的成本更高。”

“通过完善收容教养制度可以对公众关切予以回应。该制度针对的就是那些严重暴力犯罪但又不用追究刑事责任的低龄未成年人。”苑宁宁说。目前，刑法关于收容教养的规定较为简单，预防未成年人犯罪法修订草案一审稿也删除了收容教养的规定。“建议对收容教养制度予以保留，并从适用条件、程序、期限、场所、方式上予以细化，使罪错分别干预制度链条更加完善有效。”

对具有严重不良行为的未成年人，草案规定可以送专门学校进行矫治教育。他认为，现在送专门学校是由公安机关提出建议或父母、学校申请。为及早预防，体现专门教育的保护性和强制性，建议可由公安机关决定送专门学校。

在采取强有力措施的同时，专家建议不走极端。让违法犯罪的未成年人回归社会永远是出发点和落脚点，不能因为强制性措施，就忽视其后续融入社会的问题；使用机构化待遇措施应保持谦抑性，若用心理辅导、观护帮教等能达到目的，就不应送专门学校或收容教养。

立法之外，我们还能做些什么？“当前社会组织难以满足未成年人保护与犯罪预防需求。”佟丽华表示，未成年人保护需要更多社会力量参与。

“法律不可能解决所有问题。”苑宁宁呼吁，全社会要树立儿童优先理念。“我们经常缺乏儿童视角，比如小区里很少预留供儿童玩耍的空间，公共场所也少见为儿童准备的设施。”

成年人要学会站在未成年人的角度思考问题、处理关系。“有的父母总打着为孩子好的名义，让他们从小当童星，从事各种商业活动，这里面可能就掺杂着大人的私心。”每个人都从孩童走来，如果多想想当时希望成年人如何对待自己，也许会当下的未成年人保护带来启发。

## 新视角

近期，未成年人保护法修订草案二审稿提交全国人大常委会审议。与现行法律及一审稿相比，二审稿则部分增加了“人民检察院应当通过审判权、检察权的行使，依法保护未成年人的合法权益”的规定，后面“司法保护”章节就具体方面进行了修改补充。司法保护是保护未成年人合法权益的最后一道防线，意义重大。

司法保护，既保护刑事案件未成年受害者及离婚、抚养、收养、监护、探望等民事家庭纠纷所涉及未成年人的合法权利，也对违法犯罪的未成年人坚持依法惩治与安置帮教相结合，预防和制止其继续犯罪，并帮助他们顺利回归社会。总的来看，对未成年人的司法保护覆盖了刑事、民事、行政等案件办理的全过程。

对未成年人实施司法保护的目的一，是尽可能地降低司法程序及后续结果对未成年人身心健康造成的消极影响。近年来，侵害未成年人犯罪呈多发高发态势。社会上离婚率不断攀升，婚姻家庭类案件涉及的未成年人数量也在不断增加。未成年人心智尚未完全成熟，情绪调节能力有限，极易受到外部环境变化影响。基于此，在案件办理过程中充分保障他们的知情权、参与权、隐私权等合法权利，采取一定的经济救助、心理干预、转学安置等保护措施十分必要。

司法保护的对象同样包括违法犯罪的未成年人。当前，检察机关秉持教育为主、惩罚为辅原则，依法对主观恶性不大、犯罪情节较轻，属于初犯、偶犯的未成年人附条件不起诉、从轻或减轻处罚，安排教育矫治、跟踪帮教等措施，为其回归社会预留通道。考虑到公开审理案件可能会对未成年人带来心理创伤，刑事司法解释规定，审判的时候被告人不满十八周岁的案件，不公开审理，以充分保障其隐私权。

但司法保护并非“法外开恩”，宽容不是纵容，依法从宽与依法惩戒并行。最高检最近发布的《未成年人检察工作白皮书（2014—2019）》中提到一起案例，重庆市某区人民检察院办理周某飞、卢某等6人抢劫同学案，卢某仅15岁，但因其系主犯且有多次抢劫、殴打被害人等情节，检察机关依法对其提起公诉。由此可见，司法保护对未成年人而言，并不是一把无差别普适的“保护伞”，涉嫌犯罪的未成年人一旦被法院定罪判刑，终将面临法律制裁。对于涉嫌犯罪但未达到刑事责任年龄的未成年人，也会依法予以惩戒和矫治。这警示未成年人切莫心存侥幸而走上违法犯罪的歧路。

未成年人的健康成长关系着中国的当下和未来，如何更好地发挥司法在未成年人保护中的作用，值得认真思考，也须付出更多努力。用好司法保护的双向保护原则，集家庭、学校、政府、社会等各方力量共同参与，相信未成年人一定能够享受其应有权利，茁壮成长。

# 为保护未成年人合法权益筑牢防线

王晶珺

## “两高两部”发布意见从重处罚利用未成年人实施黑恶势力犯罪

最高人民法院4月23日召开新闻发布会，发布最高法、最高检、公安部、司法部《关于依法严惩利用未成年人实施黑恶势力犯罪的意见》

记者从发布会上获悉

2018年1月至2020年3月  
全国检察机关共受理审查批准或者决定逮捕黑恶势力犯罪案件62247件180854人  
经审查批准和决定逮捕46173件135865人  
其中涉未成年人3841人  
包括涉黑案件392人、涉恶案件3449人

意见明确了

“利用未成年人实施黑恶势力犯罪”的五种行为  
利用未成年人实施黑恶势力犯罪应当从重处罚的九种情形

明确要求

对利用未成年人实施犯罪的黑恶势力首要分子、骨干成员、纠集者、主犯和直接利用者五类人员从重处罚

要求在侦查、起诉、审判、执行各阶段，全面体现依法从严惩处积极参与社会治理，实现对犯罪未成年人的标本兼治

法纪红制图(新华社发)

## 延伸阅读

### 最高法发布依法严惩侵害未成年人犯罪典型案例

5月，最高人民法院发布近年来审理的7起依法严惩侵害未成年人犯罪、依法保护未成年人权益典型案例。其中，既有强奸未成年人等刑事案件，也有撤销监护权、侵犯未成年人健康权、侵犯受教育权等民事、行政案件，还有对被害人的未成年子女开展跨司法救助的案件。

2013年至2019年，全国法院依法审理拐卖儿童、猥亵儿童、组织儿童乞讨等侵害未成年人合法权益的刑

事案件28975件，惩处罪犯29787人；依法审理涉及未成年人抚养、抚养、监护、探视等民事案件共计713671件，同比增长34.18%。

近年来，最高人民法院会同有关部门，先后出台《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》《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》《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》等一系列文件。

### 最高检印发加强新时代未成年人检察工作的意见

4月，最高人民检察院印发《最高人民检察院关于加强新时代未成年人检察工作的意见》。

《意见》要求，依法惩处危害校园安全、监护侵害、侵害农村留守儿童和困境儿童犯罪。坚持依法从严提出量刑建议，积极建议适用从业禁止、禁止令。

《意见》指出，对未成年人涉黑涉恶案件要准确理解刑事政策和案件本质，认真全面审查事实证据，

从严把认定标准。要深入贯彻落实未成年人特殊检察制度。准确适用认罪认罚从宽制度。在依法提出量刑建议的同时，探索提出有针对性的帮教建议。

《意见》明确，要有序推进统一集中办理工作，完善统一集中办理工作长效机制。争取自2021年起，未成年人检察业务统一集中办理工作在全国检察机关全面推开。

(本报记者 史志鹏整理)