两部未成年人法律修订草案征求意见结束

找准未成年人保护与惩治平衡点

本报记者 **彭训文**

11月29日，两部未成年人法律——未成年人保护法修订草案和预防未成年人犯罪法修订草案征求意见结束。一共约有4.7万人提出超过5.7万条意见，其中来自未成年人的意见占了近一半。

自未成年人保护法和预防未成年人犯罪法颁布实施以来，两部法律在保护未成年人合法权益、预防未成年人违法犯罪工作方面发挥了重要作用。但随着中国经济社会快速发展和形势变化，近年来未成年人保护不足、犯罪呈现低龄化趋势等问题引起广泛关注，对两部法律进行修订成为社会的共同呼声。

此次两法同时大修有何亮点？如何找准未成年人保护和惩治之间的平衡点，更加有效地保护和关爱未成年人？

近年来，河北省廊坊市安次区积极推进未成年人保护网络构建，建成社区未成年人校外心理辅导站，为孩子们健康成长“阳光护航”。图为11月28日，小朋友在安次区馨语社区选择做沙盘心理测评用的模型。　新华社记者 **王　晓**摄

中国已成为世界上未成年人犯罪率最低的国家之一

2013至2017年，涉未成年人权益保护案件呈总体上升趋势，年均增长率达10.46%；2009年至2017年，全国未成年人犯罪连续9年持续下降。其中，近5年犯罪人数降幅较大，平均降幅超过12%，中国已成为世界上未成年人犯罪率最低的国家之一。

中国司法大数据研究院的这组数据清晰证明：法律是保护和关爱未成年人的有力武器。其中，未成年人保护法和预防未成年人犯罪法在保护未成年人合法权益、预防未成年人违法犯罪方面的作用不言而喻。此次两法同时大修，凸显了该问题的紧迫性。

未成年人保护法被誉为未成年人法律体系中的“小宪法”。该法于1991年实施，2006年进行过一次较大幅度修改，2012年与其他法律一起做过一揽子修改。但是随着中国经济社会的快速发展，这部法律部分条款已经不适应未成年人保护工作的现状。

全国人大社会建设委员会副主任委员陈斯喜总结了该法本身及其在实施过程中存在的突出问题：一是近些年来连续发生一系列未成年人受侵害的恶性案件，引发社会广泛关注。二是行为恶劣的校园欺凌事件时有发生，因为缺乏相关法定处置措施，这些事件中的受害者未得到应有保护、加害者未受到相应矫治。三是部分未成年人沉迷网络特别是网络游戏，并因此自杀或犯罪等。

现行预防未成年人犯罪法于1999年实施，为动员全社会参与预防未成年人违法犯罪起到积极作用。但是，全国未成年人犯罪绝对数量仍很高，近年来还出现犯罪低龄化趋势，一些犯罪动机、手段、方法越来越倾向于暴力化。

“不良社会环境、不良家庭环境、不正确的教育方式、权益保护不到位、自控能力较差，是导致未成年人犯罪的五大因素。”陈斯喜表示，现行预防未成年人犯罪法规定的预防思路、预防手段和处置措施等，缺乏有效针对性和可操作性，亟须修改完善。

十三届全国人大常委会立法规划已明确将未成年人保护法和预防未成年人犯罪法修改一并考虑，并对两部法律重合、错位的内容进行修正，避免界限不清、相关规定交叉重复等问题。

“这两部法律，一个注重未成年人保护，一个立足未成年人犯罪预防与矫治，很难分开。两个修订草案及时回应了社会关切，无论是全方位保护未成年人，还是更好进行法律制度统筹协调，此时一同修订都非常有必要。”北京师范大学刑事法律研究院副院长宋英辉说。

惩治网络损害未成年人健康成长行为

如何防治校园欺凌？怎么加强网络保护？谁来进行委托照护？孩子网络沉迷怎么办？未成年人保护法修订草案对社会广泛关注的这些热点问题作出积极回应，并将部分被实践证明符合中国国情且行之有效的做法和经验写入草案。

强化保护成为一大亮点。比如，鉴于未成年人认知及自我保护能力不足，草案规定了特定组织及人员发现未成年人遭受侵害或者面临危险时的强制报告制度；明确列举家庭监护的应当及禁止行为，补充规定国家临时监护和长期监护的情形；为了让未成年人免受“周围人”侵扰，规定了从业资格查询和禁止制度，等等。

随着中国未成年人互联网普及率不断提高，未成年人网络安全和生态治理日益成为焦点问题。针对未成年人沉迷网络问题，十三届全国人大常委会委员吕薇建议，由教育行政主管部门对网络素养、家庭教育指导等展开专门研究，完善家庭和学校培养和提高未成年人网络素养的制度，完善监护人义务体系。宋英辉建议，完善细化罚则，惩治网络损害未成年人健康成长的行为，对于情节严重的法律追究刑事责任，进一步压实网络游戏开发商、服务商、网络平台的责任。

未成年人保护法（修订草案）专门增设“网络保护”一章，对网络保护理念、网络环境管理、网络企业责任、网络信息管理、个人网络信息保护、网络沉迷防治、网络欺凌及侵害的预防和应对等作出全面规范，力图实现对未成年人的线上线下全方位保护。

“对未成年人加强网络保护非常必要。”完美世界股份有限公司首席执行官萧泓表示，游戏企业应该从技术和制度上完善未成年人保护体系，打造游戏精品，回归产品本质，坚持生产绿色健康的游戏内容，重视并介入功能游戏领域。“以游戏为媒培养新时代未成年人，注重游戏对传统文化和当代先进文化的融合，让未成年人主导游戏而不是相反。”萧泓说。

应建立低龄犯罪的教育矫治制度

“我是一名9岁的小学生。我怀着很忐忑的心情给您们写这封信。头段时间，我在电视上看到央视节目讲，大连市一位13岁的男孩把一位10岁的女孩给杀死，并扔到树丛中，但最终只给了男孩收容教养3年的惩罚。我觉得这样的处罚特别不公平。为什么把小姐姐杀死了，小哥哥却不用进监狱呢？”

这是一封来自北京的学生来信。信中，这名小学生对正在修订的预防未成年人犯罪法修订草案提出了很多期待：希望法律修改后，不再有那么狠心的哥哥；希望小学开设法律课，让小朋友知道犯罪后会受到严重惩罚。

家庭、学校该如何在日常教育中预防未成年人违法犯罪？这些问题在预防未成年人犯罪法修订草案有了答案。草案明确了各相关主体责任：强化家庭监护责任，充实学校管教责任，夯实国家机关保护责任，将未成年人的偏常行为分为不良行为、严重不良行为和犯罪行为等由轻及重的3个等级，并分别规定了相应的干预或矫治措施。

宋英辉认为，预防未成年人犯罪法（修订草案）针对未成年人成长过程中可能出现的问题进行干预或矫治。除了一般性预防工作，如对未成年人进行法制教育、规则教育、尊重他人权益、尊重生命教育外，主要围绕偏常行为进行教育矫治这个主线展开。

法律规定14岁以下青少年不负刑事责任，主要是考虑到这个年龄的青少年心智不成熟，判断是非能力欠缺。对未成年人过多适用刑罚，会导致正常的学习中断，监禁环境对低龄未成年人影响更大，更容易造成反社会人格，在一定程度上增加再次犯罪的可能性。“这在国外已有很多教训。”宋英辉说。

“除了一般不良行为、严重不良行为外，对低龄犯罪的教育矫治制度要建立起来。这样在刑法之前有一个分级干预体系，能和刑法很好衔接。”宋英辉认为，应通过完善家庭监护、学校教育、政府保护、社会保护来改善未成年人生存状况、成长环境。当未成年人出现问题时，要采取心理和行为的专业干预方式，而不是简单的定罪判刑。

社会、学校、家庭要各负其责

未成年人犯罪的背后往往存在监管缺失、教养不当、关爱缺乏、保护不力等共性问题。因此未成年人保护问题和预防未成年人犯罪问题实际上是一个系统的综合治理工程。那么，这个系统工程该如何搭建？

政府应承担重要责任。未成年人保护法（修订草案）新增政府保护专章，将现行法中散见在各个章节的政府职责整合，特别是明确规定国务院及县级以上地方人民政府设立未成年人保护工作协调机制，解决当前存在的“九龙治水”问题。预防未成年人犯罪法修订草案明确规定，预防未成年人犯罪需在各级政府组织领导下，实行综合治理。

“未成年人工作是一个日常管理工作，从中央到地方都应该有统筹协调机制。”宋英辉表示。

发挥社会、学校、家庭本身的职能、完善和修改未成年人犯罪事前事后处置机制更加重要。此次两法修订都对社会、学校、家庭等各方责任进行了细化，但如何确保各方做到各负其责、相互配合是难点之一。

中国司法大数据研究院发布的报告显示，在2016年至2017年间，全国法院审结的未成年人犯罪案件中，来自流动家庭的未成年人最多，其次是离异、留守、单亲和再婚家庭。

筑牢家庭“防线”，及时培养基本规范、道德判断能力及法治意识，是防范“问题儿童”出现的关键。十三届全国人大常委会委员郑功成建议，适当强化家庭责任，更加明确父母及监护人的责任，并有相应的法律责任加以约束；在未成年人保护法中应该赋予学校应有的管教权力。

互联网企业履行好社会责任很重要。萧泓表示，将对照落实两部法律中对网络保护提出的要求，进一步完善防沉迷系统建设，推广游戏适龄提示，并在产品研发上严格把关，生产出更多适合青少年的精品游戏。

“互联网企业要与社会各界展开更紧密协作，丰富网络治理的‘工具箱’，努力成为汇集产业力量的‘连接器’，并加强与家长、专家、第三方机构的长期合作，做专业的‘生态共建者’。”腾讯公司首席运营官任宇昕说。

多方合力让未成年人健康成长

李　贞

“初中生用砖头击打教师头部致重伤”“10岁女孩惨遭杀害，疑犯未满14周岁”……这些涉及未成年人违法犯罪的新闻报道，闻之令人痛心疾首。这些孩子本该天真烂漫、对未来满怀梦想，却走上歧途，一生为此所累，不得不让人扼腕叹息。如何科学有效地治理未成年人违法犯罪，是摆在社会公众面前一道急需解决的难题。

今年11月，《中华人民共和国未成年人保护法（修订草案）》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法（修订草案）》开始征求社会公众意见。此次两部法律的修订，无疑备受期待。在法律条文背后，要更好地让未成年人健康成长，还需各方共同努力。

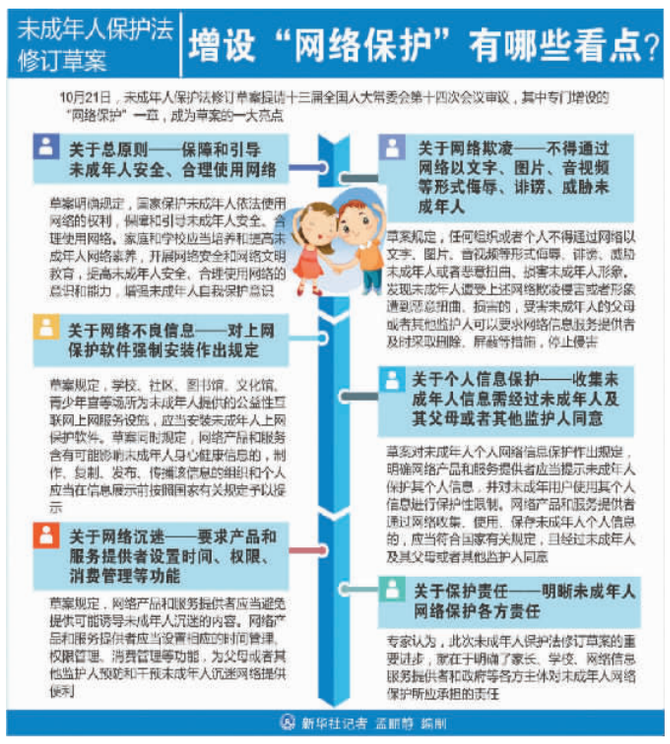
父母和老师首先应该更加重视孩子的普法教育。对于青少年进行法律教育，不仅是对孩子的成长负责，更是对全社会负责。尤其是利用互联网进行普法教育。当前，在中国8.5亿多网民中，19岁以下网民占比已超过20%。如何更好地利用互联网向青少年普及法律常识，是值得全社会共同探索的课题。

针对涉嫌违法犯罪的未成年人，社会应秉持教育与惩罚相结合的理念。未成年人身心发展尚不成熟，如果对违法犯罪的未成年人简单予以报应性惩罚，或者完全套用成年人的监禁措施，会更容易将其推向社会的对立面，还可能导致其成年后对社会造成更大危害。一些恶性案件被报道出是未成年人犯罪后，网络上有些声音会简单地进行过激批判，这实际上并不利于对违法犯罪未成年人的教育矫治。教育、感化、挽救一个违法犯罪的未成年人，并使之转变成对社会有用的人，远比粗暴地谴责、惩罚更有价值。

冰冻三尺，非一日之寒。未成年人踏入犯罪的深渊，往往有迹可循。从最开始的逃学、打架，到小偷小摸，再到更严重的犯罪，当未成年人出现不良行为的苗头时，家长、学校乃至社会力量的尽早干预十分必要。越早介入，对未成年人教育矫治的难度越小，收益越大。如果能有专业心理咨询师、专门公益组织的帮助，会更有效果。

设立专门学校也是矫治违法犯罪未成年人的重要措施之一。专门学校可以通过专业方式方法对具有严重不良行为、轻微犯罪行为的未成年人进行心理辅导、行为矫正和法治教育等；阻断未成年人的不良社会交往，在一定程度上弥补家庭监护的缺陷或不足。有专家调研发现，专门学校对教育矫治违法犯罪的未成年人效果显著，转化成功率平均在90%以上，有些可达98%以上。保障专门学校的健康发展，对违法犯罪的未成年人教育意义重大。

以上种种，都需汇聚多方合力。未成年人是社会和国家的未来，保障他们的健康成长，每个成年人责无旁贷。



漫说未成年人保护

漫画均由新华社发