

# 撑起未成年人法律保护伞

## 未成年人保护法再迎大修 条款拟扩容近一倍

新华社记者 罗沙 白阳

### 1. 对偏常行为实施分级预防

从未成年人旷课、逃学等不良行为到违法犯罪，如何进行预防、干预和矫治？21日提交十三届全国人大常委会第十四次会议审议的预防未成年人犯罪法修订草案拟实施分级预防，细化教育矫治措施。

据悉，大量案件表明，未成年人实施犯罪行为之前，多有不良行为或违法行为，且其早期不良行为或违法行为多数没有得到及时有效的干预。对此，修订草案明确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三个等级，并分别规定了相应的干预或矫治措施。

修订草案明确，不良行为是指不利于未成年人身心健康成长，不予干预会日益严重的行为，包括吸烟、饮酒；多次旷课、逃学；无故夜不归宿、离家出走；沉迷网络以至于影响正常学习和生活等9种。

严重不良行为指严重危害社会的违法行为。修订草案对此规定了公安机关可以采取的8项教育矫治措施，同时规定，对严重不良行为情节恶劣或拒不配合、接受教育矫治措施的未成年人，可以送专门学校进行矫治和接受教育。

在预防未成年人重新犯罪方面，修订草案统筹考虑了与监狱法、刑事诉讼法等有关规定的关系，丰富了诉讼中的教育、程序分流后的矫治、社区矫正期满和刑满释放后的安置帮教等措施，进一步明确了未成年人及其家庭、学校、政府、司法机关、社区等各方的预防职责。

修订草案强调，未成年人的父母或者其他监护人对未成年人的预防犯罪教育负有直接责任，发现未成年人有心理或者行为异常的，应当及时进行教育、引导、劝诫，帮助其改正，不得放任不管、放弃监护职责。

(新华社记者 孙少龙 白阳)

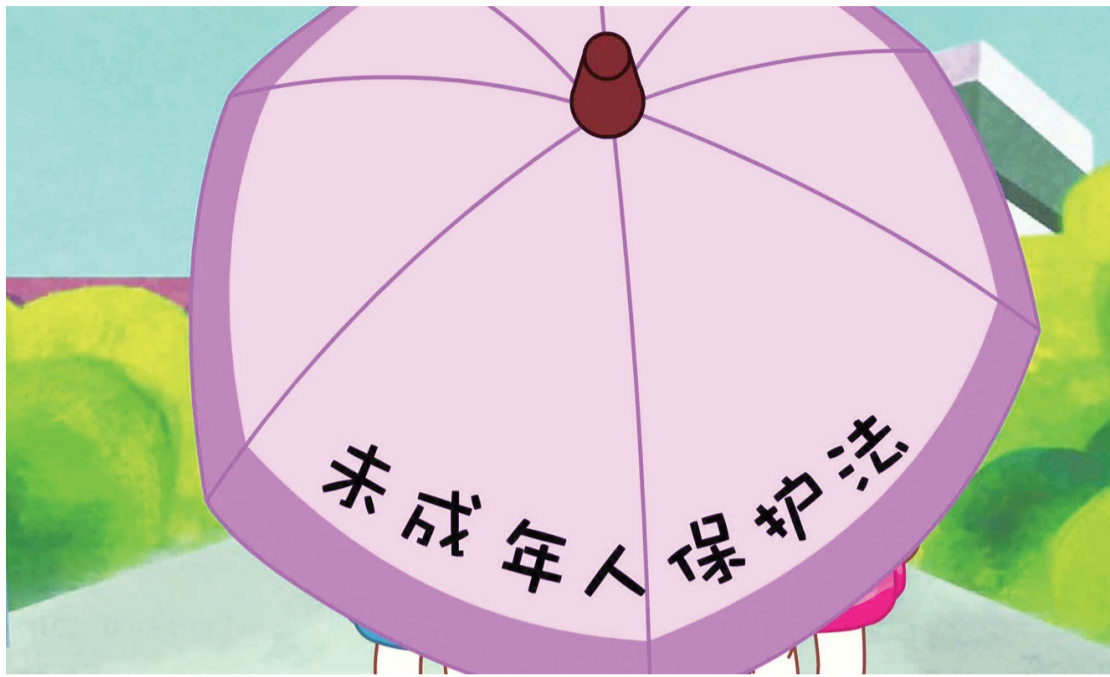
未成年人保护法修订草案21日提请十三届全国人大常委会第十四次会议审议。与现行未成年人保护法相比，修订草案的条文从72条增加到130条，新增了网络保护 政府保护 两章。

未成年人保护法定于1991年，于2006年进行了较大幅度的修订。全国人大常委会主任委员何毅亭在作关于修订草案的说明时表示，总体看，该法确立的原则和制度仍然是适用的，因此修订草案在保留基本框架和主要内容的前提下，根据党中央的精神和现实需要补充新的内容，对已不符合新情况的规定作出修改。

据悉，当前未成年人保护工作面临的主要问题有：监护人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触目惊心，对刑事案件中未成年被害人缺乏应有保护等。修订草案对这些问题均作出积极回应，着力制定和完善相关制度和措施。

在内容上，修订草案新增最有利于未成年人原则，确立国家亲权责任；加强家庭保护，细化了家庭监护职责；完善学校保护，从教书育人和安全保障两个角度规定学校、幼儿园的保护义务；充实社会保护，强调了公共场所的安全保障义务；新增网络保护，力图实现对未成年人的线上线下全方位保护；强化政府保护，对国家监护制度作出详细规定；完善司法保护，实现司法环节的未成年人保护全覆盖。



### 2. 增设 网络保护

21日，未成年人保护法修订草案提请十三届全国人大常委会第十四次会议审议，其中专门增设的网络保护一章，成为草案的一大亮点。

全国人大常委会主任委员何毅亭在作关于修订草案的说明时介绍，修订草案增设网络保护一章，对网络保护的理念、网络环境管理、网络企业责任、网络信息管理、个人信息保护、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。

【看点一】关于总原则 保障和引导未成年人安全、合理使用网络

草案明确规定，国家保护未成年人依法使用网络的权利，保障和引导未成年人安全、合理使用网络。家庭和学校应当培养和提升未成年人网络素养，开展网络安全和网络文明教育，提高未成年人安全、合理使用网络的意识和能力，增强未成年人自我保护意识。

中国互联网信息中心今年8月30日发布的《第44次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2019年6月，我国网民规模达8.54亿，其中19岁以下网民占比超过20%。

网络已经成为当代青少年无法回避的生活现实，不少父母、老师对青少年使用网络表示忧虑，不少学校限制或禁止学生带手机入校，也反映出相关法律法规亟待完善。中国传媒大学传播研究院副研究员张洁说，此次草案针对这些问题作出规定，及时回应了社会需求。

【看点二】关于网络不良信息 对上网保护软件强制安装作出规定

针对暴力、色情、涉毒等不良网络信息问题，草案明确提出：国家鼓励和支持有利于未成年人健康成长的网络内容的创作与传播，鼓励和支持专门以未成年人为服务对象、适合未成年人身心发展特点的网络技术、设备、产品的研发、生产和使用。

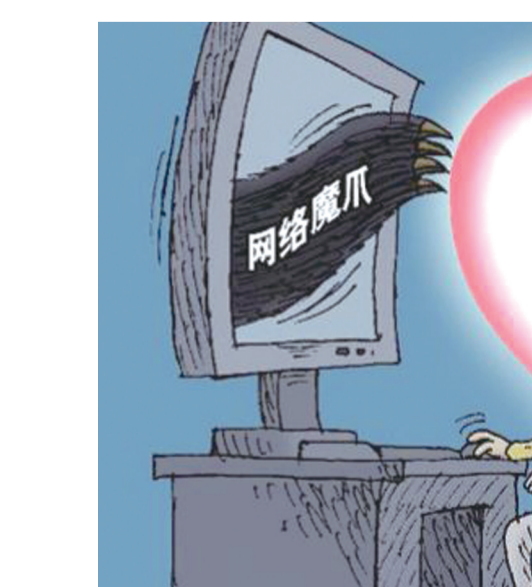
草案规定，学校、社区、图书馆、文化馆、青少年宫等场所为未成年人提供的公益性互联网上网服务设施，应当安装未成年人上网保护软件。草案同时规定，网络产品和服务含有可能影响未成年人身心健康信息的，制作、复制、发布、传播该信息的组织和个人应当在信息展示前按照国家有关规定予以提示。

调查显示，大量涉及未成年人的犯罪案件背后，都存在未成年人在不正常接触不良网络信息的问题。陕西省律师协会常务理事王浩说，草案的规定有利于动员全社会参与未成年人网络保护。特别是对未成年人吸引力较强的平台和产品，相关部门应积极入驻，主动发挥监管作用。

【看点三】关于网络沉迷 要求产品和服务提供者设置时间、权限、消费管理等功能

近年来，未成年人沉迷网游、直播等网络产品和服务不能自拔造成悲剧的事件时有发生。草案规定，网络产品和服务提供者应当避免提供可能诱导未成年人沉迷的内容。网络产品和服务提供者应当设置相应的时间管理、权限管理、消费管理等功能，为父母或者其他监护人预防和干预未成年人沉迷网络提供便利。

在网络游戏方面，草案规定，对未成年人使用网络游戏实行时间管理，具体办法由国务院规定。网络游戏服务提供者应当按照国家有关规定和标准，对游戏产品进行分类，作出提示，并采取技术措施，不得让未成年人接触不适宜其接触的游戏或者游戏功能。



中国政法大学副教授苑宁宁表示，草案回应近年来社会普遍关注的未成年人网络成瘾、网游沉迷等问题，作出制度性设计。按照国家有关规定和标准对网络游戏产品进行分类，有利于促进我国未成年人网络信息分类管理制度的形成。张洁认为，草案对网络沉迷防治和网络游戏管控作出的相关规定，仍需进一步明确概念，例如可能诱导未成年人沉迷的内容 不适宜青少年接触的游戏或者游戏功能 的标准等，使法律更具可操作性。

【看点四】关于网络欺凌 不得通过网络以文字、图片、音视频等形式侮辱、诽谤、威胁未成年人

草案规定，任何组织或者个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式侮辱、诽谤、威胁未成年人或者恶意扭曲、损害未成年人形象。发现未成年人遭受上述网络欺凌侵害或者形象遭到恶意扭曲、损害的，受害未成年人的父母或者其他监护人可以要求网络信息服务提供者及时采取删除、屏蔽等措施，停止侵害。

中国互联网络信息中心发布的《2018年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示，截至2018年7月31日，我国未成年网民规模达1.69亿，15.6%的未成年人表示曾遭遇网络暴力。

专家表示，与现实中的欺凌相比，网络欺凌更加难以调查取证，也加大了打击、中国此类行为的难度。草案作出相关规定，有利于未成年人的父母及时采取措施制止侵害行为。另一方面，有关部门也应对网络平台加强监管，及时发现和惩治网络欺凌行为。

【看点五】关于个人信息保护 收集未成年人信息需经过未成年人及其父母或者其他监护人同意

草案对未成年人个人信息保护作出规定，明确网络产品和服务提供者应当提示未成年人保护其个人信息，并对未成年用户使用其个人信息进行保护性限制。网络产品和服务提供者通过网络收集、使用、保存未成年人个人信息的，应当符合国家有关规定，且经过未成年人及其父母或者其他监护人同意。

未成年人信息泄露极易让未成年人处在被侵害的风险之中，比如被拐卖、被实施网络侵害等。苑宁宁说，未成年人的个人信息关系到其切身利益和健康成长，因此有必要对未成年人的个人信息安全专门作出特别保护。

【看点六】关于保护责任 明晰未成年人网络保护各方责任

专家认为，此次未成年人保护法修订草案的重要进步，就在于明确了家长、学校、网络信息服务提供者和政府等各方主体对未成年人网络保护所应承担的责任。

值得注意的是，草案还专门规定，网络产品和服务提供者应当结合本单位提供的未成年人相关服务，建立便捷的举报渠道，通过显著方式公示举报途径和举报方法，配备与服务规模相适应的专职人员，及时受理并处置相关举报。

实践中，当孩子受到网络侵害，家长常常会遇到举报途径不畅、处理效果不理想等问题。草案的这一规定，有望督促网络企业提供便捷的举报途径，并通过专业的方式及时解决相关问题，具有较强的现实意义。北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华说。

(新华社记者 罗沙 王思北 高蕾)



### 4. 防欺凌防性侵 强化校园 护苗

校园欺凌、性侵未成年人等问题危及校园安全，侵害未成年人合法权益。21日提交十三届全国人大常委会第十四次会议审议的未成年人保护法修订草案，对于防欺凌、防性侵等作出针对性规定，筑牢校园安全保护网。

增设强制报告制度 在校园欺凌和性侵害案件中，受害者和知情人常常选择沉默，给问题的发现和治理带来困难。

为此，修订草案明确要求，任何组织和个人发现不利于未成年人身心健康或者侵犯未成年人合法权益的情形，都有权劝阻、制止或者向有关部门提出检举、控告。国家机关、法律法规授权行使公权力的各类组织及法律规定的公职人员，以及密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员，在工作中发现未成年人身心健康受到侵害或者面临其他危险情形，应当立即向有关部门报告。

这是从强制报告的角度，希望解决 发现难 的问题。北京青少年法律援助与研究中心主任佟丽华说，比如像学校、医院、儿童福利机构、培训机构等，都是密切接触未成年人行业的组织。

严格相关行业准入资格 北京市第一中级人民法院不久前发布的《未成年人权益保护创新发展白皮书（2009-2019）》显示，过去十年，在该院审理的未成年人受侵害案件中，性侵害类犯罪的受害人数占到一半以上。教育从业人员等与未成年人密切接触人员犯罪增加。

把有性侵、虐待、暴力伤害等前科的人员 阻隔 在诸如教师、学校保安、培训机构从业人员等特殊职业之外，对于预防和减少这类犯罪至关重要。修订草案提出用工查询和禁止制度，要求招聘密切接触未成年人行业的从业人员时，用人单位应当向公安机关查询应聘者是否具有性侵害、虐待、暴力伤害等严重侵害未成年人的违法犯罪记录；查询发现其具有前述行为记录的，不得录用。密切接触未成年人行业的各类组织应当定期对本单位在职人员是否具有性侵害、虐待、暴力伤害等严重侵害未成年人的违法犯罪记录进行核查；查询发现其具有前述行为记录的，禁止其继续从业。

建立校园欺凌防控制度 多年来致力于校园欺凌防治的青岛市教育局法律顾问邵守刚律师认为，此次未成年人保护法修订草案的另一个亮点，就是要求学校建立学生欺凌防控制度。

未成年人保护法修订草案提出，学校应当建立学生欺凌防控制度，对教职员工、学生开展防治学生欺凌的培训和教育。学校对学生欺凌行为应当及时制止和处理，并通知被欺凌和欺凌行为的未成年学生的父母或者其他监护人；对相关未成年学生，应当给予及时的心理辅导和教育引导；对相关未成年学生的父母或者其他监护人，应当给予必要的家庭教育指导。学校应当配合有关部门，根据欺凌行为性质和严重程度，依法对实施欺凌行为的未成年人予以教育、矫治或者处罚。

避免未成年被害人遭受二次伤害 未成年人保护法修订草案中，增加了对未成年被害人的特殊保护条款，要求公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人遭受性侵害或者严重暴力伤害的案件时，应当采取适当措施，避免对未成年被害人造成再次伤害。询问遭受性侵害的女性未成年被害人，应当由女性工作人员进行。

修订草案还提出，公安机关、人民检察院、人民法院可以联合政府有关部门、社会团体以及有关社会组织，对遭受性侵害或者严重暴力伤害的未成年被害人及其家庭实施必要的经济救助、心理干预、转学安置等综合保护。

(新华社记者 胡浩 孙少龙 王子铭)

### 3. 拟明确国家监护制度

21日提交十三届全国人大常委会第十四次会议审议的未成年人保护法修订草案，对未成年人的国家监护制度进一步明确，事实孤儿、监护人侵害未成年人权益等问题有望得到解决。

与现行未成年人保护法相比，草案增设 政府保护 一章，对国家监护制度作出详细规定。修订草案提出，国务院和县级以上地方人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，统筹、协调、督促、指导有关部门做好未成年人保护工作。

草案拟确立国家亲权责任，明确在未成年人的监护人不能履行监护职责时，由国家承担监护职责。对于符合法定情形的未成年人，由县级以上人民政府代表国家进行监护。各级民政部门承担临时或者长期监护职责，教育、卫生健康、公安等部门应当根据各自职责予以配合。

修订草案规定，监护人不履行或者因故不能履行监护职责，且短期内无法指定或者不适合委托其他人代为照料导致未成年人无人照料的；遭受监护人严重侵害需要被紧急带离等情形的未成年人，应当由国家对其进行临时监护。临时监护期限一般不超过一年。临时监护期满后仍无法查明或者确定监护人的，由国家进行长期监护。

此外，草案还针对农村留守儿童等群体的监护缺失问题，完善了委托照料制度；细化中止和撤销监护人资格制度，并对刑事案件中未成年被害人的保护措施等内容作出进一步规定。

(新华社记者 高蕾 白阳)

## 增改删之间尽显 未成年人保护要义

新华社记者 梁建强 白阳

整体 扩容 近一倍、根据党中央精神和现实需要补充大量新内容、对不符合新情况的规定作出修改

21日，未成年人保护法修订草案提请全国人大常委会会议审议，这是该法自1991年制定以来的又一次重大修改。纵观整个修订草案，增改删之间，体现了实事求是、与时俱进的法治精神，更在构建更加全面的保护体系中尽显未成年人保护要义。

这是一次鲜明体现问题导向、积极回应公众关切的修订。随着社会的发展，未成年人保护中的问题与28年前相比更加复杂多样，校园安全和学生欺凌问题、监护人监护不力甚至监护侵害问题、未成年人沉迷网络等问题频发，一桩桩触目惊心的案件屡屡牵动公众的心，社会各界对于强化未成年人法治保障的呼声日益强烈。此次提请审议的未成年人保护法修订草案，对这些热点问题作出了积极、全面的回应，必将有力推动我国未成年人保护制度体系的完善。

这是一次细化责任、强化综合保护的修订。从现行法律的72条到修订草案的130条，修订草案处处彰显着综合保护的观念，其中不仅强化了父母或者其他监护人的第一责任，还确立国家亲权责任，对国家监护制度作出详细规定，并对学校保护、社会保护、网络保护、司法保护等方面作出全面规范。这将有助于明晰各个主体在未成年人保护工作中的具体职责，实现对未成年人生活等各方面进行全方位保护。

这是一次体现民主立法、科学立法的修订。据了解，此次修法过程中，有关部门进行了广泛深入的调查研究，书面征求全国31个省、自治区、直辖市人大的意见，广泛听取各级人大代表、有关党政部门、司法机关、群团组织和专家学者、律师、学校教师、未成年人及家长、互联网企业等的意见建议，让民意、民愿、民智等得到最大限度的尊重和吸纳，让修法成为一次深孚众望的成功实践。

举事必循法以动，变法者因时而化。少年儿童是祖国的未来，是民族的希望。本届全国人大代表提出修改完善未成年人保护相关法律法规的议案16件、建议11件，政协委员提出相关提案5件，彰显了公众对于强化未成年人保护工作的强烈期盼。人们期待，法律修订后的相关规定在现实生活中能够得到卓有成效的贯彻和执行，推动未成年人保护的法治化走向更高水平，切实为未成年人健康成长提供更为坚强的司法后盾。