

# 《中华人民共和国未成年人保护法》迎7年以来首次大修 七年之变，让保护孩子的法律“长出牙齿”

今日女报/凤网首席记者 李立

留守儿童、乞讨儿童、校车事故、校园欺凌、网络成瘾……近年来，未成年人犯罪及针对未成年人的犯罪等事件屡成热点，《未成年人保护法》也成为被热议的法律。

熟悉法律的朋友都知道，自1991年9月4日第一部《中华人民共和国未成年人保护法》通过以来，我国的《未成年人保护法》经历过三次修订。而如今，随着社会转型及电子网络的普及，未成年人保护遇到的新问题层出不穷。

为了更大力度地保护未成年人，今年10月21日至26日，在北京举行的十三届全国人大常委会第十四次会议将审议“关于提请审议未成年人保护法修订草案”的议案和“预防未成年人犯罪法修订草案”的议案——这也是《未成年人保护法》自2012年10月26日公布后，7年以来的首次大修。

相比原有的法律，本次大修有怎样的意义？今日女报/凤网记者特别邀请权威人士对此进行解析。



关键词：政府保护

**修订内容：**“明确各级政府应当设立未成年人保护工作委员会，办事机构由同级相关职能部门承担，增加各级政府开展未成年人保护工作机制的规定……”

“把保护未成年人权利同时视为政府的责任和义务，是现代国家的法律惯例。”万薇介绍，以往的《未成年人保护法》对此虽有原则性表述，但没有明确“政府保护”的法律责任，“未成年人保护工作协调机制的建立，能够细化相关部门的职责，加强政府保护力度”。

今日女报/凤网记者发现，针对公众较为关注的校园欺凌现象，此次《未成年人保护法（修订草案）》也增加了许多具体措施。比如，规定学校应当建立学生欺凌防控制度；学校对学生欺凌行为应当及时制止和处理，并通知被欺凌和实施欺凌行为的未成年学生的父母或者监护人；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学生予以教育、矫治或者处罚等。

近年来，未成年人犯罪表现出低龄化趋势，呈现组织化、成人化和暴力化倾向。有不少公众呼吁将刑事责任年龄起点从原来的14周岁下降到13周岁或12周岁甚至更低，网络上甚至有质疑《未成年人保护法》成了“未成年人渣保护法”的声音。

针对这一情况，万薇认为，从儿童利益最大化的视角考量，即使少年有违法甚至犯罪，也不构成剥夺少年享受利益、受国家保护和教育权利的足够理由，对儿童的教育和保护也必须优先于惩罚。未成年人犯罪不能由其负全部的责任，如果仅仅通过降低刑事责任年龄的办法来扩大打击面、制裁未成年人，则有转嫁责任之嫌。因此降低刑事责任年龄下限，并不能有效预防未成年人犯罪。

“更重要的问题在于完善少年司法制度，针对这类未成年人，国外有警告令、养育令、抓逃学令、宵禁令、服务令等。一旦孩子出现危害行为，就有相关的机构启动背景调查、制定保护计划、或予以警告等专门用于少年的保护或处罚的法令。我们现在唯一的办法就是单一的收容教育。”蒋海松表示，我国《未成年人保护法》确定的保护未成年人的工作应当遵循的原则是：尊重未成年人的人格尊严；适应未成年人身心发展的规律和特点；教育与保护相结合，“只有依法保障未成年人健康成长的基本权利，才能‘少年强中国强’，从而实现中华民族的伟大复兴”。

关键词：网络保护

**修订内容：**“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。”

此次修法，在家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护的基础上，增加了网络保护和政府保护两章。

《2018年全国未成年人互联网使用情况研究报告》显示，我国未成年网民规模为1.69亿，未成年人的互联网普及率达93.7%。与之相对应的是，网络侵害时刻威胁着孩子们的上网安全。15.6%的未成年人表示曾遭遇网络暴力。而大多未成年人缺乏全面的自我保护意识，遇到网络威胁不知道如何处置。

北京市第一中级人民法院2019年发布的《未成年人权益保护创新发展白皮书》从近10年审理的4175个案件中分析发现，其中近七成未成年人犯罪案件与近六成的未成年人被害刑事案件中，都存在未成年人不正常接触网络不良信息的问题。

针对这一现象，北京青少年法律援助与研究中心从2018年3月启动了未成年人保护法修订草案专家建议稿的起草工作。

“我们在专家建议稿中专门写了‘网络保护’一章，建议在传统的家庭保护、学校保护、社会保护、司法保护篇章基础上，增加政府保护和网络保护专章。”

该中心主任佟丽华表示，立法政策建议主要集中在四个方面，包括加大对发布、传播不良信息行为的处罚力度；在刑法中规定对持有儿童色情信息行为的处罚；对涉及未成年人网络欺凌的资料采取阻断传输、删除等措施以及对实施网络欺凌的行为进行处罚。



关键词：行业准入

**修订内容：**“招聘密切接触未成年人行业的从业人员时，用人单位应当在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。”

万薇告诉今日女报/凤网记者，多年来，针对未成年人的性侵犯案件一直居高不下，其中，不少性侵者利用其所从事的职业易与未成年人接触的便利作案，“性侵者从业限制制度可以有效限制、剥夺有性侵犯前科者从事相关职业的机会，甚至可以从一开始就将他们直接拒之于某些职业的大门之外，从职业源头减少未成年人遭遇性侵犯的威胁和隐患”。

上海市曾出台《关于建立涉性侵害违法犯罪人员从业限制制度的意见》，这是全国省级层面首个涉性侵害违法犯罪人员从业限制制度。之后，深圳、江苏、广州等地都先后探索试行建立了性侵害未成年人犯罪信息库。

“《刑法》中本身就有从业禁止制度规定，期限为三年至五年。”蒋海松说，对于其他行业领域的职业犯罪而言，三到五年的禁业期可以成为一个悔改期或安全期。“但性侵犯的再犯率极高，三到五年的禁业期不足以让性侵者痛改前非。所以《未成年人保护法》构建从业限制制度，能弥补《刑法》从业禁止制度的不足，给未成年人划出一个职业保护圈”。

蒋海松

湖南省人大常委会立法咨询专家、湖南大学法学院院长助理



万薇

湖南省妇联妇女儿童法律援助中心律师



关键词：强制报告

**修订内容：**“发现未成年人身心受侵，应立即向有关部门报告。”

近年来，“涉未成年性侵案件”成为社会各界关注的焦点。针对此类案件发现机制薄弱的问题，此轮修法将未成年人受侵害的强制报告制度纳入，为未成年人撑起保护网。

湖南省人大常委会立法咨询专家、湖南大学法学院院长助理蒋海松副教授告诉今日女报/凤网记者，《未成年人保护法》更多是宣示了保护的导向，但责任主体不够明确，操作性有限，相比《刑法》等法律，震慑力较低，甚至被称为“没有牙齿的法律”。

湖南省妇联妇女儿童法律援助中心律师万薇也认为，原有的《未成年人保护法》条款过于抽象、可操作性低，导致法院在审理相关案件时适用的法条极少。而此次大修在现行法律基础上增加了许多内容，其中的重要一项，就是发现未成年人受侵害时的强制报告制度。

“所有与未成年人有密切接触的机构和个人，都有保护未成年人不受侵害、在其受到侵害时，及时制止侵害并报告的权利和义务，这种机制被称为强制报告制度。”万薇表示。

蒋海松认为，侵害未成年人的犯罪行为，特别是涉性犯罪，大都隐蔽性强、取证困难，建立起强制报告制度很有必要。

目前，全国已有多地建立起未成年人强制报告制度。比如，湖北省人民检察院联合该省多部门出台了《关于建立侵害未成年人权益案件强制报告制度的工作办法》，建立起全国首个省级层面保护未成年人的强制报告制度。湖南省长沙市岳麓区和常德市也曾于2016年出台未成年人遭受家庭暴力强制报告制度。

在万薇看来，未成年人的监护人、看护人，警察、律师、医护人员、老师，卫生、民政等部门及其工作人员，村（居）委会、儿童救助福利机构等单位及其工作人员，都应该成为强制报告的主体责任人，“此前我曾代理过一件女童被伤害案，就是为女童诊治的医护人员发现了疑点，最终公安部门查清，女童确实遭受了暴力伤害，才将罪犯绳之以法”。