

我国未成年人保护体系的构建分析

■ 刘宇轩

【摘要】 未成年人是国家的未来、民族的希望，维护好未成年人的合法权益，促进未成年人健康全面成长是我们共同的责任。未成年人保护工作应当走规范化、制度化道路，《未成年人保护法》的修订为我国未成年人保护体系的构建从立法层面作出了顶层设计，但是应当认识到，现阶段我国未成年人保护体系依然不够完善，侵害未成年人权益的事情时有发生。应当以《未成年人保护法》规定的家庭、学校、社会、网络、政府、司法六个保护维度为框架构建我国的未成年人保护体系，以国家监护责任、最有利于未成年人原则、前置性赋权保护为构建基底。当前六个维度的保护各有进展又有不足，家庭保护初成体系任重道远、学校保护内容庞杂需要清晰定位、社会保护要形成社会共识、网络保护亟待细化、政府保护要做好行政支持、司法保护应做好法律衔接，基于上述现状，本文对我国未成年人保护体系的构建路径从完善法律体系、加强统筹协调、搭建内部链接机制、做好未成年人素养培育、构建统计监测指标体系等方面给出了对策建议。

【关键词】 未成年人保护法；保护体系；构建路径；未成年人权益

中图分类号：D922.7

文献标识码：A

文章编号：1004-3780（2022）01-0060-11

DOI：10.13583/j.cnki.issn1004-3780.2022.01.006

一、问题的提出

习近平总书记一直关心未成年人的健康成长，强调“孩子们成长得更好，是我们最大的心愿”。培养好少年儿童是一项战略任务，事关长远。2020年，习近平总书记在给全国少年儿童“六一”国际儿童节的寄语中说到，“各级党委和政府、全社会都要关心关爱少年儿童，为少年儿童茁壮成长创造有利条件。”营造关心关爱少年儿童的社会氛围，建立和完善我国未成年人保护体系，是政府、家庭乃至全社会共同责任。

未成年人保护体系构建是指建立保护未成年人身心健康，维护未成年人合法权益、促进未成年人全面发展的综合性法律和制度体系。我国的未成年人保护体系以《未成年人保护法》所规定的未成年人权益和保护维度为依据而建立。2020年10月，《中华人民共和国未成年人保护法》修订案

作者简介：刘宇轩，博士，中国青少年研究中心助理研究员，主要研究方向：青少年权益保护。

(以下简称《未保法》)审议通过,于2021年6月1日起生效。法治是国家治理的重要手段,是未成年人保护的重要方式,未成年人保护法治建设是未成年人保护体系构建的有力保障。探讨新时代我国未成年人保护体系,首先应当从《未保法》出发。《未保法》作为一部法律,效力等级仅次于宪法,其他所有与未成年人保护相关的法规、行政规章都应当与其相适应。可以说,《未保法》是未成年人保护体系构建的总指挥。《未保法》规定了未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等,未成年人保护体系的构建应当包含家庭、学校、社会、网络、政府、司法六个维度,从而为我国未成年人保护体系的构建搭建了框架,本文以《未保法》明确提出的六种保护为分析对象,探讨当前我国未成年人保护体系的现状及新时代背景下的发展方向。

此次《未保法》的出台可以说给建立未成年人保护体系描画出了框架,但尚难认定我国已建立起了完备的未成年人保护体系。从立法层面看,此次《未保法》修订改动较大,丰富了对未成年人保护的维度,是法治的进步,但是,我国还没有独立的未成年人司法法,在许多专项领域也存在着立法缺失的境况;从机制建立层面看,2021年4月,为贯彻落实《未保法》,保护未成年人身心健康、维护未成年人合法权益,国务院成立未成年人保护工作领导小组。截至2021年7月底,未成年人保护工作领导小组或委员会已经在省级层面全部建立完成,省级未成年人保护工作协调机制实现全覆盖,未成年人保护的工作机制初步建立。但也要看到,未成年人保护工作是具体细致的,基层建制同样重要,在基层建制的同时也要保证机制有效运转。从未成年人保护效果看,近年来,侵害未成年人权益的恶性事件仍时有发生,社会舆论对未成年人社会热点问题的讨论居高不下,未成年人保护的提前介入仍有不足。

二、我国未成年人保护体系的构建基底

1. 确立国家监护责任

《未保法》第七条规定了国家对未成年人的父母或者其他监护人履行监护负有指导、支持、帮助和监督的责任,第九十二条、第九十四条规定了民政部门对符合条件的未成年人进行临时监护和长期监护。我国已经事实上建立起了“以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底”的监护制度。国家监护在整个监护体系乃至整个未成年人保护法中都发挥着至关重要的作用,是未成年人保护体系的定心石。国家监护责任的背后是国家亲权理论。亲权是指父母对未成年人的人身和财产所享有的权利义务,亲权是基于血缘和生育而形成的,具有天然性,父母相较于其他近亲属总会付出更多的情感和精力,给予未成年人更多的爱护,因此在法律中谈及监护权均采用“父母或者其他监护人”的说法。监护权可以看作是父母亲权的功能替代物^[1]。国家亲权是指当未成年人出现监护缺位时国家充当未成年人监护人以行使监护权;在未成年人的监护人作出不利于监护人的行为时予以制止或剥夺其监护权;并监督未成年人的监护人履行监护职责。未成年人监护缺位可以是长期的也可以是暂时的,可以是由于父母或者监护人客观上难以或不能行使监护权,也可以是作出了严重损害未成年人合法权益的行为而被剥夺了监护权。在此情形下,国家对未成年人行使监护权可以确保未成年人保护不出现真空地带,以致未成年人的合法权益遭受损害。国家承担监护责任不是父母亲权的让渡,而是国家对未成年人成长的兜底,体现的是国家担当。依据我国当前法律,亲权不是一个独立的概念,亲权是完全融入监护制度中的,国家监护责任可以看作是国家亲权的体现。

新时代我国的国家监护责任不仅仅是监护权，而更倾向于国家亲权的内涵。国家监护不仅要在未成年人危难之时承担养育责任，更应当竭力避免未成年人出现危难状况；不仅要保障未成年人成长，更要创造良好环境实现未成年人德智体美劳全面发展。国家监护不能仅是物质的给予，更要有如父母般的情感爱护，让未成年人保护工作更有温度。

2. 最有利于未成年人原则

早在20世纪50年代，联合国大会通过的《儿童权利宣言》，公布了儿童权利十大原则，首次提出了“应以儿童的最大利益为首要考虑”。《儿童权利公约》第三条也指出，关于儿童的一切行动也应当以儿童最大利益为首要考虑，并且指出公私社会福利机构、法院、行政当局、立法机构几大执行主体均应遵守这一原则。儿童最大利益原则被我国吸收后在法律中表述为最有利于未成年人原则。《未保法》第四条将原特殊、优先原则进一步发展、明确为最有利于未成年人原则^[2]。民法典中也有多个条文都体现这一原则，例如，监护人应当按照最有利于被监护人的原则履行监护职责，收养应当遵循最有利于被收养人的原则等。之所以出现用语上的转变，一是因为我国在立法上习惯将儿童表述为未成年人，二是因为这一原则已经不单是福利角度的表述，更应当从未成年人发展的角度理解^[3]。因此，从未成年人全面保护、促进未成年人健康发展的角度出发，我国采取最有利于未成年人原则这一说法。最有利于未成年人原则在我国法律中的确立，标志着它不仅仅是立法层面的原则，更是整个未成年人保护体系运行各个环节的原则。《儿童权利公约》中的“关于儿童的一切行动”可以说覆盖了最广的范围，我国《未保法》总则中的“保护未成年人”就是给未成年人保护体系设置了最根本的原则。未成年人作为权利主体，其在成长不同阶段的不同特点理应被认真对待，未成年人不是依附于成年人而存在的，针对未成年人的特性保护未成年人，作出符合未成年人特点的处遇是承认未成年人独立性的体现。在最有利于未成年人原则的指导下，未成年人应当获得法律、政策、制度上的特别保护、优先保护，有权在社会治理中获得更好的资源来支持和保障自身发展。

3. 前置性赋权保护

未成年人保护体系的构建初衷不是被动触发式的，而是积极主动式的，就是要尊重未成年人的基本权利，保护未成年人的成长尽可能地避免危险因素。《儿童权利公约》规定了缔约国应当确保儿童的生存和发展，儿童有权受到法律保护，儿童有权对影响自己的一切事项发表意见等。我国作为《儿童权利公约》的缔约国，2006年将保护未成年人的精神内化为生存权、发展权、受保护权和参与权写入了《未保法》，随着我国未成年人保护事业的发展，在践行赋权未成年人、实现前置性保护方面不断作出努力。修订后的《未保法》对未成年人的前置性保护更加全面，六大保护都是围绕未成年人的四项权利展开的，旨在为未成年人的健康成长营造良好环境。生存权和发展权是基本人权，生存权是个体生而享有的权利，但是随着人类的进步和社会的发展，生存权不仅仅停留在生存本身，还被赋予了追求尊严和自由的内涵^[4]。国家保障生存权就是要为弱者提供基本的生活保障，保护他们的尊严与自由。未成年人是当然的弱势群体，1986年12月，联合国通过了《发展权利宣言》，发展是经济、社会、文化和政治的全面进程，发展的目的是为了改善全民和个人的福利。宣言第二条指出人是发展的主体，每个人都应当成为发展的参与者和受益者。构建完备的未成年人

保护体系就是未成年人享有发展权的重要体现。依据《儿童权利公约》第16条,未成年人有权受到法律保护。受保护权的规定说明了未成年人应当享有超过成年人的受保护力度,包括在司法程序过程中的专属程序设置以及相关政策的制定。未成年人的参与权是指为未成年人参与关涉其自身权益事项的决策过程,并表达意见、提出异议的权利^[5]。参与权是人的重要权利,作为社会中的个人,未成年人能够行使参与权也是保障生存权、发展权和受保护权的武器,未成年人有权为事关个人权益的事项发表意见,无论其是否年满18周岁,民法典的婚姻家庭篇也有尊重未成年人个人意愿的规定。未成年人保护体系的构建必须要以保障未成年人基本权利为基底,对未成年人的保护要更注重前置性赋权保护,该理念的确立能够给相关司法制度的建立提供原则遵循,实现倾斜保护^[6],这样才能更大程度地保障未成年人健康成长。

三、我国未成年人保护体系的六大维度探析

1. 家庭保护初成体系又任重道远

《未保法》中家庭保护的规定可以分为三个主要方面:一是保证未成年人接受良好的家庭教育;二是未成年人的父母或其他监护人依法行使监护权,既列举了强制性的监护职责又规定了禁止行为;三是保证未成年人的安全、尊重未成年人的个人意愿,不得损害未成年人的合法权益,也不得使未成年人陷入无人看护或其他危险状态。

关于家庭保护,党和国家一直保持高度重视,民法通则就制定了相对完善的监护制度。国家对于未成年人监护权的撤销、变更也做出了说明。2016年,最高人民法院发布《关于侵害未成年人权益被撤销监护人资格典型案例》,2019年,全国监护权关系变更案件共收案3183件^[7]。2020年颁布的《民法典》进一步完善了监护权的相关规定,增加了临时生活照料措施;2021年5月,最高人民检察院、全国妇联、中国关心下一代工作委员会共同印发了《关于在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的意见》。2021年10月,《中华人民共和国家庭教育促进法》正式公布,于2022年1月1日起施行。可以说,我国未成年人家庭保护体系初步建立。

习近平总书记指出,“家庭是社会的基本细胞,是人生的第一所学校”“我们要重视家庭建设,注重家庭、注重家教、注重家风”“家庭的前途命运同国家和民族的前途命运紧密相连”。家庭对未成年人成长的重要性不言而喻,但是当前未成年人所处的家庭环境仍存在不少问题。从世界范围内看,联合国教科文组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会等联合发布的《2020年关于预防暴力侵害儿童行为全球状况报告》显示,全球范围内有三分之一的儿童受到情感暴力的影响,有四分之一的儿童与遭受亲密伴侣暴力的母亲生活在一起^[8]。而我国检察机关也有数据显示,2020年流动未成年人犯罪在未成年人犯罪中所占比例超过一半。性侵害未成年人犯罪被害人中,单亲家庭、隔代监护、留守儿童占比超过20%^[9]。家庭是未成年人健康成长的最主要环境,未成年人家庭保护体系的建立远不止如此,我们的家庭保护任重而道远,除了基本制度的建立外,法律和政策想要传达的建立良好家风的精神内核仍需加强。

2. 学校保护内容庞杂需清晰定位

《未保法》在学校保护章中要求学校应当尊重未成年学生,保障未成年学生的受教育权,除传授知识外,还要对未成年学生进行青春期教育、生命教育、劳动教育、安全教育、性教育等。此

外,要关心爱护未成年学生,保障未成年学生的身心健康;还对学校提出建立各项未成年人保护制度的要求,如安全管理制度、校车安全管理制度、学生欺凌防控工作制度、预防性侵和性骚扰未成年人工作制度及强制报告制度等。2021年6月,《未成年人学校保护规定》经教育部第1次部务会议审议通过后向全社会公布,细化了未成年人保护法学校保护的相关规定,分八章。第一章总则限定了未成年人学校保护的范 围、目的、原则和工作机制等;第二章一般保护着眼于未成年人的基本权利、保护学生安全和学生管理制度;第三章专项保护进一步细化了学校欺凌防控和预防性侵害、性骚扰制度;第四章管理要求侧重学生管理制度等;第五章保护机制确立了由专人负责未成年人学校保护,在未成年人合法权益受到侵害时作出处置;第六章是支持与监督,教育行政部门承担支持和监督责任;第七章责任和处 理,当学校或教师没有尽到学校保护义务的时候,应当视不同情况予以不同处罚。第八章附则明确幼儿园、特殊教育学校对未成年人施以学校保护参照该规定。

可以看出,学校保护包括的内容相当广泛,学校需要承担除教学以外的大量工作,近些年随着校园欺凌、性侵等事件接连发生,学校的法定职能不断增加,学校的社会角色愈加丰富。这就给学校提出了挑战——如何在如此庞杂的保护义务中理出头绪,明确学校保护与学校教育的关系,明确学校保护在整个未成年人保护体系中的定位与边界。有学者认为,学校保护不应当与学校教育杂糅,更不应当把学校管理看作是学校保护,因为学校管理本身可能成为侵犯未成年人合法权益的风险来源^[10]。学校是教育的载体,教书育人是学校的主要职能,这是社会的共识。但是,未成年人保护体系中的学校保护的目的是促进未成年学生的全面发展,学校保护应当超脱出学校教育、学校管理的维度,从维护未成年人的合法权益、保障未成年人学校成长环境的角度厘清学校的保护义务,而不是将所有与未成年人、学校有关的内容都装进学校保护的筐内。《未保法》中学校保护篇章的内容与《义务教育法》有不少重叠之处,这可能导致学校方面对相关内容的忽视,使学校保护体系不能很好地顺畅有序运转。学校是家庭和社会的纽带,肩负着承上启下的作用,是未成年人保护体系的重要一环,保护内容具有复杂性。因此,学校保护应当找准自身定位,理顺思路,不囿于学校教育和学校管理,从更高的视野来实施学校保护工作。

3. 社会保护要形成社会共识

社会保护是指作为保护责任主体的社会各部门和个人都要以适合儿童特点的形式和措施,从各个方面对未成年人进行全方位的保护^[11]。《未保法》着眼于全社会,社会保护的第一个要求就是在村居两委设置专门岗位由专人负责未成年人保护工作,并协助政府监护未成年人的委托照护情况。作为基层自治组织,居委会、村委会发挥社会保护作用可以看作是政府保护的前线阵地。《未保法》要求各有关方面为未成年人的成长创造良好的社会氛围,对未成年人德智体美劳发展有帮助的公共文化类场馆除对未成年人免费或优惠开放外,还应当有针对性地提供服务。企事业单位要为未成年人主题教育、社会实践、职业体验等提供支持,公共场所、公共交通等要为未成年人提供福利性、便利性和安全性保护,特别规定了在公共场所发生突发事件时,应当优先救护未成年人。传媒、出版、广告等要营造积极的文化环境,禁止严重侵害未成年人权益的行为,生产未成年人相关产品要符合标准,住宿经营场所接待未成年人入住时要确认其父母或监护人的联系方式,并对有违法犯罪嫌疑的有报告义务。禁止未成年人接触烟、酒、彩票、管制刀具等不良物品,禁止未成年人

进入营业性娱乐场所等,禁止未成年人从事有害身心健康的工作,尽可能隔绝可能影响未成年人健康成长的不利因素。还对与未成年人有密切接触的行业作了从业禁止的规定,并明确保护未成年人的通讯隐私权等。《未保法》还在第八章规定了对部分责任主体违反未成年人保护义务行为的处罚措施。

新修订的《未保法》将社会各方促进未成年人全面发展的责任义务作了充分整合,保护主体包括个人、基层自治组织、企事业单位等,明确了现已存在的相关法律法规政策背后的未成年人社会保护理念,对于形成未成年人保护社会共识有推动意义。同样地,社会保护的进一步发展完善也需要社会共识的形成,只有在全社会范围内形成最有利于未成年人的保护理念,社会各界才会在制定规则、管理办法和实际执行中不折不扣地贯彻未成年人保护,切实有效地为未成年人健康成长构建良好社会环境。

4. 网络保护应运而生且亟待细化

截至2020年12月,6~18岁未成年网民达1.83亿,未成年人互联网普及率高达94.9%^[12]。网络已经成为未成年人获取信息、了解世界的主要窗口,终端设备的普及和相对易得性使得未成年人难以抵御网络的诱惑,网络成为未成年人成长的不确定因素。网络保护是此次《未保法》的新增章节,是对当前网络不良信息不断侵蚀未成年人健康成长现状的法律回应。网络保护是一项综合保护,它不同于其他五项保护从责任主体的角度对未成年人保护提出要求,而是需要各主体协作。国家、社会、学校、家庭各司其职,保护未成年人个人信息安全,从网络内容生产、网络信息处理到终端内容审核,每一个环节都应贯穿未成年人保护这一理念。网络游戏、网络直播、短视频、社交软件是未成年人网络保护的重要规制对象,预防未成年人网络沉迷、网络欺凌是未成年人网络保护的重要目标。正因为未成年人网络保护牵涉责任主体众多,多方利益错综复杂,《未保法》中网络保护的原则性规定仅能起到指导性的作用,未成年人网络保护相关立法又呈稀少散落之态,尚难认定未成年人网络保护已成体系。

2016年10月,《未成年人网络保护条例(送审稿)》向社会公开征求意见,该征求意见稿共计36条,依然没能涵盖未成年人网络保护的方方面面,且至今未能审议通过。2019年10月,国家互联网信息办公室发布的《儿童个人信息网络保护规定》,对14岁以下未成年人的网络信息安全作了规定。这与未成年人的年龄定义有差异,难以衔接。此外,针对网络游戏、短视频、网络直播等立法方面,我国也作出尝试。2017年,中共中央宣传部、中央网信办等八部委联合印发了《关于严格规范网络游戏市场管理的意见》,这可以看作是针对网络游戏市场的专项整治活动。2016年,国家广电总局《关于加强网络视听节目直播服务管理有关问题的通知》,2017年,国家互联网信息办公室发布《互联网直播服务管理规定》,这两项文件是对网络直播方面的约束规范,但是对未成年人来说针对性不强。2019年,中国网络视听节目服务协会制定了《网络短视频平台管理规范》和《网络短视频内容审核标准细则》,中国网络视听节目服务协会作为行业协会制定的管理规定,与法律、政府规章相比,在效力上有不小的差距。总体来看,未成年人网络立法存在立法等级不高、立法范围不广、法律后果不足等问题。与欧洲国家相比,我国的立法完备性仍有不足^[13]。从各部门协作效果来看,还缺乏具有高度管控力的协调机制。此外,要充分了解未成年人可能面对的网络风险,

尽量减少立法、政策制定的滞后性。

5. 政府保护要做好行政支持

政府保护也是此次《未成年人保护法》的新增保护章节，可以说，政府保护体现了政府社会治理能力的提升，是新时代我国打造共建共治共享社会治理格局的必然要求，传达了党和国家对未成年人保护工作的支持态度。首先，进一步区分了政府保护与社会保护。在此次《未保法》修订之前，政府保护与社会保护一同放在社会保护章节，如政府承担临时监护责任就规定在社会保护中。实际工作中也是这样，早在2013年，民政部就开展了对未成年人社会保护的试点工作，2014年开展了第二批试点。民政部发起的社会保护试点主要工作对象是困境未成年人，主要解决的是困境未成年人监护缺失问题，应当视为政府保护的范畴。社会保护与政府保护在保护主体上明显不同，社会保护的责任主体是个人、基层组织、企事业单位等，政府保护的责任主体是人民政府及其部门，在保护方式、保护情形、保护力度上均有差异，理应划分为不同的保护维度。其次，以政府行政权力保障未成年人保护工作顺利进行。《未保法》中对政府保护未成年人提出了许多制度性要求，这是其他保护维度无法做到的。例如在政府内设机构或专门人员，在基层行政机关设未成年人保护工作站或专门人员，将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系，开通全国统一的未成年人保护热线，等等。这意味着未成年人保护工作已经纳入了政府社会治理体系，对未成年人保护工作的推动实施效果是巨大的。国家还出台了许多政策性要求和出台相关管理办法，如建立性侵害、虐待、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统，保障密切接触未成年人相关行业的从业查询及禁止制度的主动、有效实施。再次，正式确立了国家监护责任，体现了国家兜底的决心。《未保法》明确规定了各级人民政府及有关部门对困境未成年人实施分类保障，规定了临时监护和长期监护的适用情形，将国家亲权理念落到实处，正式确立了国家监护责任。不仅如此，国家兜底还体现在各级人民政府对前述保护主体监督、指导、支持、服务等方面，保障各类未成年人享有受教育权，卫生健康部门保证未成年人身体健康，教育部门保障校园安全、心理健康等，公安机关及其他有关部门承担维护治安、预防青少年违法犯罪的责任。因此，此次政府保护以国家之身行使亲权责任，以行政之力保护未成年人，不论是在未成年人保护体系层次的完善上，还是未成年人保护体系运转的保障上，都起到了极大的促进作用。

6. 司法保护应做好法律衔接

《未保法》中的司法保护是指未成年人进入司法程序后，司法机关为适应未成年人心身特点，保障未成年人权益免受损害而作出的必要保护措施。此处司法机关主要指公安机关、人民法院、人民检察院和司法行政机关。司法保护相较于其他保护，会更多地牵涉到与其他法律衔接的问题。

《未保法》中的司法保护与多部法律相衔接，如由熟悉未成年人心身特点的人办理涉及未成年人的案件、合适成年人到场、社会调查、提供法律援助等规定均与《刑事诉讼法》中未成年人刑事案件特别程序一致；而人民法院审理离婚案件，涉及未成年子女抚养问题应当尊重年满8周岁未成年子女的真实愿望也与《民法典》中规定一致；如此等等。

但是，在与其他法律衔接方面，《未保法》做得还不够。我国立法上与未成年人司法保护相关的法律还有《预防未成年人犯罪法》《反家庭暴力法》《社区矫正法》《监狱法》中对未成年犯

的教育改造的专章等。《预防未成年人犯罪法》作为我国事关未成年人的另一部重要法律,在《未保法》中鲜有体现,预防未成年人违法犯罪与未成年人司法保护总是结伴出现,但是未成年人司法保护应当将预防未成年人违法犯罪涵盖其中,一是预防未成年人违法犯罪是在司法保护理念指导下的法律活动,且《预防未成年人犯罪法》中对有严重不良行为的未成年人作出矫治教育措施的决定机关是公安机关,该条例中还规定了未成年人触犯刑法而被施以专门矫治教育等规定,理应管控在司法保护的范畴之内;二是《未保法》司法保护中规定开展未成年人法治宣传教育工作,本身也是预防犯罪的一部分。此外,关于依法作出人身安全保护令或者撤销监护人资格的规定,也是基本衔接了《民法典》与《反家庭暴力法》,但是在表述上与这两部法律不完全相同,《未保法》未提及“导致被监护人处于危困状态”这一后果,事实上扩大了撤销监护权的范围;《反家庭暴力法》中人身安全保护令的适用条件是“遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险”,且不限制为未成年人,这也在事实上扩大了未成年人人身安全保护令的适用范围。适用范围的扩大并不绝对等同于保护力度的增强,且表述上的不同也会带来适用的混乱,反而减弱了未成年人保护的效果。还有,《未保法》在司法保护章的最后提到了“社区矫正”,但是却未对《社区矫正法》中未成年人社区矫正有更多的呼应。作为司法活动的最后一环,监狱也是司法行政机关,《未保法》未提及未成年犯的教育改造,也是一个缺失。

司法保护是未成年人保护体系的最后防线,与其他保护维度密切相关,其他维度的保护都可能最终进入到司法保护的范畴。现有《未保法》中司法保护的范畴远没有学界所认为的范畴大,在法律衔接上做得还不够,在用语规范统一上也存在不足。还需要进一步的做好法律衔接,整合指导思想,促进未成年人司法保护的体系化进程。

四、我国未成年人保护体系的构建路径

1. 进一步完善未成年人法律体系,注意各法衔接

完整的国家未成年人法律体系应当包含福利法、保护法和司法法^[14]。此次《未成年人保护法》的修订增加了政府保护、网络保护两章,极大地充实了未成年人保护的内容,提高了未成年人保护的力度。但是,我国目前还没有专门的儿童福利法和未成年人司法法。一直以来,学界、社会大众对两法制定的呼声很高,儿童福利立法已经在路上,未成年人司法却迟迟未果。未成年人法律体系的不够完善给未成年人的司法保护带来了一些困扰,例如法律用语上的不统一、不规范,适用主体的不明确等。《未保法》与其他法律衔接不足的问题,使得对未成年人的司法保护还不够全面和成体系。而法律用语的不统一,也给法律适用带来困扰,《未保法》中关于“委托他人代为照护”的规定是对《民法典》监护制度的突破。《民法典》并没有规定此种监护方式,“委托他人代为照护”单从用语上也难以认定等同于监护权转移。虽然于法理上说得通,但是在具体适用上不够清晰,对于监督主体以及权利救济都没有作出规定,这也是未成年人法律体系需要进一步完善的一个体现。还有《儿童个人信息网络保护规定》中保护对象是不满14周岁的未成年人,明显与其他法律的保护范围不同,容易出现保护漏洞。

此外,还应当积极推动专项立法,提升未成年人保护专项立法的层级。如未成年人网络保护中,不仅存在大量立法空白,而且立法层级不够高,多是规定、办法或者行业规章等,保护效果难

以保证。针对社会反响较大,且较难处理的未成年人保护问题可以考虑专项立法。例如校园欺凌问题,学校保护要求建立学生欺凌防控工作制度,但是对于达到何种程度的欺凌认定为校园欺凌,何种程度的欺凌违反治安处罚法或者刑法均没有细化,只依靠学校认定、处理,是否移交其他部门也基本由学校决定。此类问题可以考虑专项立法,同理,校园性侵、性骚扰问题也可以考虑专项立法。

2. 做好未成年人保护工作的统筹协调

未成年人保护是一个社会问题,未成年人的全面保护需要社会各界的参与,如果只是各自为政、自说自话,那么既做不到资源整合,也难以取得良好效果。可见,一个高效的统筹协调机制对于未成年人保护工作来说至关重要。在国务院未成年人保护工作领导小组成立之前,全国妇联、共青团中央已经做出了尝试,也取得了很好的效果,值得借鉴。全国妇联从20世纪90年代起就制定了《中国儿童发展纲要》,积极推动建立我国儿童福利和保护体系,在国务院妇女儿童工作委员会这一议事协调机构的统筹协调下,为我国儿童福利和保护工作的发展进步做出了巨大贡献。2017年,中共中央、国务院印发的《中长期青年发展规划(2016—2025年)》,在联席会议协调机制的作用下,为维护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪做出了许多突破。如最高人民检察院与团中央签署了《关于构建未成年人检察工作社会支持体系的合作框架协议》,联合发布了《未成年人司法社会工作服务国家标准》,这都成为新时代我国未成年人保护体系的重要组成部分,也为今后的统筹协调工作机制打下良好基础。因此,我们对国务院未成年人保护工作领导小组的成立抱以极高的期待。一是作为国务院议事协调机构,对于涉及全社会的未成年人保护工作是极为有利的。以未成年人网络保护为例,网络保护不同于其他维度的保护,它不是以保护主体而是以空间为分类标准,所以仅未成年人网络保护就需要协调多个部门,除网信办外,还涉及文旅、新闻出版、广播电视、公安等部门,在网络游戏、网络短视频、网络直播等问题上牵涉到与互联网企业的错综复杂的关系,只有高规格的领导小组才能稳步推进未成年人保护工作^[15]。二是确定民政部是未成年人保护工作的主责部门,这就避免了职责不清的问题。希望在今后的工作中,各部门能改变以往各自为政的局面,将与自己本职工作相关的未成年人保护内容都纳入到领导小组的领导之下,坚持国家责任、最有利于未成年人原则、前置赋权保护,把未成年人保护的理念纳入到工作中去,既职责清晰又相互协作。三是确保地方贯彻落实未成年人保护工作。做好未成年人保护的基层建设,做好理念传达和培育,鼓励地方依照地方特点做好本地区的未成年人保护工作,确保工作有针对性,落到实处。

3. 构建未成年人保护体系运行的内部联结机制

从六大保护内部来看,家庭、学校、社会、政府这四个维度的保护是按照从私域到公域、从基础保护到国家保护的逻辑排列,网络保护是综合保护,司法保护可看作特殊保护。各个维度之间的联结与合作是确保未成年人保护体系有效运转的制度保障。一是加强家校合作、家社合作。家庭保护中要求当未成年人的父母或其他监护人在将未成年人委托给他人照护时,需要将委托照护的情况书面告知学校、幼儿园和居住地的村委会或居委会;学校保护要求学校掌握未成年学生的家庭情况,与未成年学生的父母或者其他监护人配合,合理安排未成年学生的时间。需要说明,家庭保护不是一座孤岛,它在对未成年人成长起到基础性保护的同时,也联结着学校与社会,将未成年人的

监护情况、学习生活情况与学校、社会等组织沟通,以达到最有利于未成年人发展的目的。在《未保法》的落实过程中,家校合作、家社活动可以是更加紧密的。在“双减”背景下,家庭将深度参与未成年人的学习教育活动,家庭和学校也会更加融合,以未成年学生为中心互通有无。《中华人民共和国家庭教育促进法》第四章“社会协同”详细规定了社会对家庭教育的指导方式、内容等,学校也将家庭教育纳入到工作计划,给家校合作、家社合作指明了新方向。二是明确学校在学生欺凌防控工作制度中的主导作用,公安机关、教育行政部门在预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度中的主导地位。《未保法》将两项工作制度规定在学校保护章中,但是学校在此两项工作中的地位和作用是不同的。在学生欺凌防控工作制度中,学校担负着制止、认定和处理的责任,还承担着心理辅导、教育和引导、给予必要家庭教育指导的责任,只有当出现严重欺凌行为时,才应当向公安机关、教育行政部门报告。这意味着,学生欺凌防控工作的度掌握在学校的手中,学校应当发挥最主要的作用来做好这项工作。而在预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度中,学校一旦发现违法犯罪行为,就应当及时向公安机关、教育行政部门报告,学校没有认定性侵害、性骚扰的权限,《未保法》也未规定学校有自行处置的权限。学校在与政府部门对接时,应当注意区分具体情况,不能一概而论。三是社会保护应当在政府保护的指导之下进行,并由国家强制力保证实施。社会保护的诸多方面需要政府提供基础条件才得以顺利开展,如未成年人集中活动的公共场所需符合国家或行业标准,入住酒店需核实身份信息,对密切接触未成年人工作的人员进行入职查询等。在实际运行中,监管往往带有滞后性,依靠国家强制力才能保证未成年人保护体系的有效运转。因此,社会各方在依据《未保法》开展社会保护时,也要充分关注政府相关政策和管理办法,使自身经营运转不违背政府保护的要求。

4. 做好未成年人素养培育,提高其抵御风险的能力

《未保法》在总则中要求对未成年人进行理想教育、道德教育、科学教育、文化教育、法治教育、国家安全教育、健康教育、劳动教育,加强爱国主义、集体主义和中国特色社会主义的教育,在学校保护中要求加强青春期教育、生命教育、安全教育和性教育,在网络保护中要求定期开展预防未成年人沉迷网络的宣传教育,在司法保护中要求对未成年人开展法治教育。教育作为提高未成年人自身素养、抵御成长风险的重要手段,也成为未成年人保护的重要工作方式。可以看到,《未保法》所提倡的教育种类,不是完全意义上的知识教育,更多地是思想培育和能力培养。未成年人所处的成长阶段决定了他们的心智发育和思想认识是不完全、不深刻的,而这个阶段又是他们世界观、价值观、人生观形成和能力养成的重要时刻,要想实现未成年人“德智体美劳”全面发展,就必须做好未成年人的素养培育。

加强对未成年人的思想引领,充分发挥家庭、学校、社会、网络保护的作用,为未成年人健康成长营造良好思想、舆论氛围,把牢未成年人的思想观。要将思想教育、道德教育等一系列素养培育融入义务教育体系中来,不能用讲座代替讲课。建立科学的教育评价体系和激励机制,改变以往单纯以成绩评价学生、以升学率评价学校的传统标准,制定更全面科学的评价标准,对未成年人素养培育效果良好的地方或学校予以奖励,并推广好的可复制的经验做法。加强未成年人法治教育,培育未成年人法治素养,提高其明辨是非的能力,学会用法律手段维护自身合法权益,真正使未成年人从保护客体转化为权利主体。鼓励、引导未成年人社会参与,为事关自身利益的事情合理有序

发声,培养未成年人独立、自主、积极的生活态度。

5. 构建未成年人保护的统计监测指标体系

《未保法》总则中要求,国家要建立健全未成年人统计调查制度。统计监测工作既是未成年人保护体系的构建基础和方向指引,也是一种工作评价方式。目前,统计监测运用于多个领域,《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》和《中长期青年发展规划(2016—2025年)》均采用统计监测作为组织实施方式,这两个政策性文件与未成年人保护体系的构建也有相当的关联。但可惜的是,无论是中国儿童发展纲要还是中长期青年发展规划的统计监测工作,在未成年人保护方面都做得不够。中国公益研究院在《中国儿童福利与保护政策报告2020》中指出,儿童社会保护仅有4项指标,分别为:地级以上城市和重点县儿童救助保护机构覆盖率、18岁以下儿童伤害死亡率、未成年人社会保护工作机制县级层面覆盖率、城乡社区儿童之家覆盖率,仅第二项是“即将实现”的状态,第一、第四项还需“努力实现”,第三项最新数据缺失。儿童保护领域的发展相比儿童健康、教育、福利等领域呈滞后状态。《中长期青年发展规划(2016—2025年)》的统计监测指标中有关未成年人保护仅有未成年人获得法律援助人次和专门学校情况,未成年人的违法、犯罪人数作不公开处理。可见,依照现有监测制度、监测指标无法衡量我国未成年人保护体系的运转情况,急需建立专门的未成年人保护的统计监测指标体系,通过实地调研、听取基层经验、开展专家论证等方式制定客观、可量化的未成年人保护评价指标,利用指标动态监测未成年人保护体系的运转状况,指明改进方向,评价保护效果,切实使未成年人保护落到实处,发挥实效。

参考文献

- [1] 朱广新. 未成年人保护的民法问题研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021: 24.
- [2] 姚建龙, 陈子航. 《未成年保护法》的修订、进步与展望[J]. 青年探索, 2021(5): 5-17.
- [3] SEE NUNO FERREIRA. Fundamental Rights and Private Law in Europe: The Case of Tort Law and Children[M]. London, New York: Routledge, 2011: 123.
- [4] 胡玉鸿. 习近平法治思想中生存权理论研究[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021(2): 28-38.
- [5] 但淑华. 离婚案件中未成年人子女的参与权[J]. 中华女子学院学报, 2021(1): 35-42.
- [6] 刘艳红, 阮晨欣. 新法视角下罪错未成年人司法处遇保护理念的确立与展开[J]. 云南社会科学, 2021(1): 83-91.
- [7] 2019年全国法院司法统计公报[EB/OL]. [2021-07-31]. <http://gongbao.court.gov.cn/Details/fcadfe71e8d5a54acd8f840f768e65.html>.
- [8] 联合国教科文组织, 世界卫生组织, 联合国儿童基金会, 等. 2020年关于预防暴力侵害儿童行为的全球状况报告[R/OL]. [2021-07-31]. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332395/9789240007093-chi.pdf>.
- [9] 强化家庭教育指导和帮助 切实维护未成年人合法权益——最高检、全国妇联、中国关工委有关负责人就《关于在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的意见》答记者问[N]. 检察日报, 2021-07-11(01).
- [10] 姚建龙. 论学校保护——以未成年人保护法学校保护章为重点[J]. 东方法学, 2020(5): 117-130.
- [11] 郭林茂. 中华人民共和国未成年人保护法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 138.
- [12] 共青团中央维护青少年权益部, 中国互联网信息中心. 2020年全国未成年人互联网使用情况研究报告[R/OL]. (2021-07-20) [2021-07-31]. <http://cnnic.cn/hlwzfyzj/hlwxyzbg/qsnbg/202107/P020210720571098696248.pdf>.
- [13] 鞠仁德. 域外未成年人保护法的特点[N]. 人民法院报, 2021-06-04(08).
- [14] 孙谦. 关于建立中国少年司法制度的思考[J]. 国家检察官学院学报, 2017(4): 3-18.
- [15] 宋英辉. 适时建立统筹协调机制 助推新时代未成年人保护工作创新发展[N]. 中国社会报, 2021-06-16(04).

(责任编辑: 罗飞宁)