

# 推动新时代未成年人权益司法保护迈向更高水平

——全国政协“促进未成年人权益的司法保护”双周协商座谈会发言摘登(二)

## 政协委员发言

全国政协委员,原国家行政学院副院长杨克勤:

### 进一步完善家庭监护 和国家监护制度

调研发现,每一个问题少年背后往往有一个问题家庭。民法典和未成年人保护法确立了以家庭监护为主、国家监护为兜底的未成年人监护制度安排。建议尽快出台相关配套政策,加强对家庭监护的监督引导,夯实家庭监护主体责任,细化临时监护和长期监护工作制度,充分发挥国家监护兜底作用,实现二者的无缝对接。

在实践中,不依法履行家庭监护责任的情况往往不能及时发现,事先防范和监督监管的措施也不够明确具体,惩戒力度不足。针对这种情况,提出三方面建议:

一是加强对家庭监护的宣传教育、监督引导。在全社会大力宣传父母有抚养教育未成年人的义务,父母对未成年人负有第一责任。发挥民政部门等行政机关以及“儿童之家”、儿童主任等机构和人员作用,通过加强家庭监护的指导、建议和约谈等方式,鼓励、帮助和提醒监护人积

极、有效、依法履行监护职责。对于父母吸毒、有犯罪前科或留守儿童家庭等,探索设立监护监督人,对监护人是否有监护能力、抚养能力实时监管,避免恶性事件发生。建立健全督促监护令制度,对因管教不严、监护缺位等情形导致未成年人违法犯罪或受到侵害的,由检察机关向监护人发出督促监护令。对出现严重问题的家庭,依法撤销监护权,交由民政部门或其他组织行使。

二是加大对不依法履行家庭监护职责的惩戒力度。在现有惩戒机制基础上,可以考虑将不依法履行家庭监护职责纳入治安处罚范围和失信联合惩戒机制之中;对情节恶劣、造成严重后果的,给予刑事处罚。

三是研究建立监护评估制度。在监护资格变更、抚养权变更、探望权中止与恢复中引入评估机制,从年龄、精神心理、经济能力、品行道德等方面,对拟任监护人开展科学专业的评估,并提交监护权评估报告,为保护未成年人提供科学依据。

全国政协委员,四川省人民检察院副检察长罗春梅:

### 充分发挥专门学校作用 完善矫治教育功能

最新修订的刑法修正案(十一)将收容教养制度修改为专门矫治教育制度。预防未成年人犯罪法从国家法律层面规定,由专门学校承担教育矫治的职责。教育矫治的对象主要是三类:有打架斗殴等严重不良行为的未成年人,不满刑事责任不予刑事处罚的未成年人,有轻微犯罪行为的罪错未成年人。这三种不同类型的未成年人行为性质不同,教育矫治措施不同,作为专门学校是否有资源、有能力采取相应的强制教育矫治措施,需要配套的法规予以明确。另外,专门学校的功能定位、层级、责任等内容,也需要进一步明确和规范。

预防未成年人犯罪法规定“专门学校建设和专门教育具体办法,由国务院规定”。建议尽快研究出台配套法规,明确专门学校的教育矫治功能定位,对需要教育矫治的三种不同类型的未成年人设置分级分类的矫治措施,并为专门学校建设指

明方向。

一是明确专门学校管理体制。当前专门学校的主管部门不一致,实践中分别由不同层级的政法委、教育行政部门、司法行政部门进行管理,运行中也缺乏统一的教学模式和评价标准,导致各个学校在招生范围、管理模式和学校建设等方面存在很大差异。建议明确教育部门主管、司法机关参与的专门学校管理体制,同时鼓励和支持社会力量发挥积极作用。

二是建立行之有效的“离校”评估机制和后续跟踪监管机制。目前,专门学校矫治教育缺乏“离校”后的规划和指导,部分学生“离校”后面临监护人无力监管、社区不愿接收、学校拒绝回校的“尴尬”境地。建议明确专门学校的学生离校或转回普通学校的标准细则和动态评价机制,增强与其他矫治教育措施的衔接使用,引导和促进未成年人逐步适应并重新回归学校、家庭和社会。

全国政协委员,民革广东省委会副主委,中山大学国际金融学院企业国际化与公司治理研究中心主任兼企管系主任吴培冠:

### 全社会共同努力 提高未成年人心理健康水平

中国科学院心理研究所发布的《中国国民心理健康发展报告(2019-2020)》显示,我国青少年抑郁检出率为24.6%,其中重度抑郁的检出率为7.4%,检出率随着年级的升高而升高。

联合国儿童基金会和世界卫生组织发布的数据显示,全球大约每5个青少年中就有1人遭受心理健康问题的困扰,10至19岁青少年群体遭受的疾病和伤害中,约16%是由心理健康问题引发。

未成年人心理健康问题是国内外共同难题,应该得到家庭、学校、政府、社会各方面高度重视。教育部连续出台文件要求加强学生心理健康工作,规定了按照比例配置心理教师,提高心理教师待遇等举措。但是,目前缺乏专职心理教师和专业心理健康辅导的问题依然突出。为此,建议:

一是建立健全经常性的社会心理服

务疏导和预警干预机制,构建政府负责、教育部门牵头、各方支持、公众参与、学校落实的工作格局,强化家校共育,推进社区、社会组织、社工三社联动,形成工作合力。突出关注关心青少年特殊群体,加大对未成年人心理健康研究,为未成年人心理危机干预和不良心理问题化解打好理论基础。未成年人的心理健康问题预防重于治疗,要鼓励引导全社会正视心理健康问题,遇到问题主动及早寻求帮助。

二是发挥学校主阵地主渠道作用,配强心理辅导老师,提升班主任、任课老师心理辅导责任和水平。改进学校心理健康教育的方式方法,在各学科课程教学中有效融入心理健康教育、生命教育、挫折教育内容。在学校目前师资不足情况下,支持和引导社会力量参与学校心理健康辅导工作。密切家校协作,畅通家校沟通渠道,指导家长科学开展家庭教育和家庭心理疏导。

全国政协委员,青海民族大学师范学院副教授李莉娟:

### 加强未成年人司法社工队伍建设

实践中,在涉未成年人案件中开展社会调查、心理疏导、社会关怀、教育矫治、回归社会等方面,司法社工的介入能够有效提高相关未成年人复学、复工率,减低罪错未成年人的再犯率。但这种积极作用还未充分释放,需在几方面加强:

一是尽快出台未成年人司法社工服务的国家标准。目前尚没有统一国家标准,一方面,社工或组织因为没有工作规范、标准指导,导致提供的服务参差不齐;另一方面,司法部门因为缺乏评估标准和依据,很难有效评价服务质量和效果。2020年,最高人民检察院、民政部、团中央部署在7省份开展《未成年人司法社会工作服务国家标准》试行工作并在今年扩大试点范围,建议在及时总结试点经验的基础上制定未成年人司法社工国家标准,明确其具体职责、工作流程、实施路径等。

二是将司法社工纳入公共法律服务体系。建议出台政策,开展专职司法社工试点工作,有条件地区率先在公共法律服务中心等机构配备专职司法社工,待试点经验成熟后推广。以司法社工人才库为依托,在公共法律服务大平台内,建立统一的司法社会服务转介平台,为司法部门提供高效便捷的转介服务,解决当前公检法司各找资源的困境,提高工作质效。

三是加强司法社工队伍职业化与专业化建设。专门人才的培养与职业化推动是目前本领域最迫切需要重视、解决的问题,这与高校学科设置、机构孵化、经费统筹、人才吸引与激励等系列措施相关。建议高校在司法社工人才培养方面加强与法院、检察院等部门的衔接与合作,使人才培养更加“供需匹配”;完善司法社工职级晋升薪酬体系和表彰奖励制度;加强东西部人才培养交流,鼓励东部地区提供培训援助,促进地域平衡。

全国政协委员,厦门市政协副主席,民革厦门市委会主委国桂荣:

### 进一步推动中小学 未成年人的法治教育进程

加强未成年人保护,其中一个重要内容就是从小培养未成年人遵纪守法观念和依法自我保护意识。学校是法治教育宣传的重要阵地。为此,建议:

一是进一步优化中小学法治教育教材和法治师资力量。建议统一规范法治教育课程,修订《道德与法治》教材及教学大纲,充实未成年人司法保护内容,使之作为主课的教学要求落到实处;在教材中分年级(年龄)逐步阶梯式增加未成年人司法保护等法律法规的相关内容,还要增加公检法司等最新出台的关于未成年人司法保护的司法解释及指导规范并酌情附上分类精品案例的解读。

二是在中小学增设专职法治教师。建议在师范类高校开设“法治教育”专业,把中小学法治教师培养纳入“教师国家级培训计划”。成立法治教育师资培训专业委员会,加大从事法治教育岗位

师资的岗前岗后培训力度。教育部门在中小学教师资格考试中增加法治教育的内容,把中小学法治教育情况设置为示范校重要指标,来指导、引导学校更加重视未成年人的法治教育。

三是进一步推动法治资源“引进来”和学生法治教育“走出去”。建议法治副校长按照“分级选任、就近就地、双向择优”原则,由各地政法委统筹安排,并会同当地教育部门联合发文任命及考核;扩大人选范围,除公检法外,还可吸纳律师、法学家以及司法所、法律援助中心、人民调解组织中的优秀法律人才。组建“法治教育讲师团”,根据专长制订分类规划,在教学片区定期进行巡回专题演讲和视频授课,增强法治教育实效。充分利用法治教育基地,通过开展沉浸式法治教育实践活动,精准开展全方位法治教育,最终达到弘扬社会主义法治精神的成效。

## 特邀代表发言

中国社会科学院社会学研究所经济与科技社会学研究室主任吕鹏:

### 共筑未成年人网络保护的“同心圆”

当前,我国未成年人网络保护的舆情热点是防游戏沉迷。随着一系列政策的出台,尤其是被称作“史上最严”的未成年人防沉迷新政取得了明显效果。但第三方平台监管的“天花板”,实际反映了法律法规、行政监管、司法实践、企业自律和社会共治的责任边界问题。实践中,互联网企业发现侵害行为,如何合法报告涉及未成年人个人信息,还需要司法机关进一步明确指引。

对平台过度收集未成年人敏感个人信息的担忧,只是技术手段强化带来的新问题之一。未成年人网络保护,应该有一个优先顺序,更加突出隐私和个人信息保护、网络欺凌防范、网络沉迷、支付能力和风险防范、不良信息内容管理、网络犯罪防范与治理等内容。

人们都同意要加强国家、平台、社会的协同治理,但其实责任导向的管制模式依然是主导。现在,平台在内容上承担首

位责任,但家庭是网络保护的第一责任人。未成年人网络保护的最大短板表面在家庭,真实短板是没有支撑体系。应转向对监管主体赋能的指引模式,积极指引主体行为。尤其要高度重视脆弱家庭、初中阶段两个关键。

促进未成年人获得自我保护的能力,要更加重视未成年人参与。应从科技创新角度,妥善处理保护未成年人和培养科技创新能力的关系。考虑到未成年人网络行为的复杂性,应建立科学分类监管机制、完善场景化区分原则。人们在网络信息应“分类管理”上有共识,但在合法信息、非法信息之外,哪些是“可能影响未成年人身心健康的信息”,却不是总能达成共识。虽然关于社会规范、伦理,已有了很多宣言和原则,但如何把这些理念真正转化为“代码”,仍然存在着制度和技术障碍。要把社会科学引入互联网产品设计,培养更多“社计师”人才。

## 部委回应

教育部副部长郑富芝:

关于委员提出的出台专门学校建设和专门教育的具体办法非常有必要。一是新修订的预防未成年人犯罪法更加明确了专门学校建设和专门教育的要求。教育部已会同司法部、公安部、最高法、最高检等部门进行专题研究。下一步将开展深入调研,特别要明确专门学校建设,以及专门教育和专门矫治教育的区别和侧重点,加快文件制定进度。二是专门教育和专门矫治教育在适用对象、实施方式、管理模式、场所设置等方面有很大不同,目前做法是分类管理,但在实施过程中相关部门作用不能分割。下一步,教育部将与司法部、公安部相互配合,发挥各自职能和优势,构建良性工作机制,开展综合性的教育和矫治。三是关于孩子离校后的评估和跟踪监测工作,下一步将积极完善评估安置制度,对经评估适合转回普通学校就读的适龄学生,由教育行政部门统筹安排。同时,指导地方进行有效探索实践,采取更加周到的关爱举措,会同司法部、公安部等部门全程跟踪管理。

关于委员提出亟待进一步推动未成年人法治教育进程的建议,非常赞同。下一步,一是要把《道德与法治》教材修订好。课程标准已基本修订完毕,明年年初启动教材修订,将修订法治教育专册,进一步强化法治教育内容。二是将法治教育内容纳入国培计划、省培计划,让所有任课教师接受法治教育,具备法治教育的知识和能力。三是规范中小学法治副校长制度。教育部与公安部、司法部起草的《中小学法治副校长聘任与管理办法》即将印发,教育部将推动各地抓好落实。

关于委员提出的未成年人心理健康问题,原因复杂,有家庭原因,有社会原因,也有学校原因。下一步,一是要把中央“双减”政策要求落地,解决孩子们学业负担、校外培训负担过重问题。二是要开展中小学心理健康专项行动,组织研制符合我国青少年儿童特点的心理测评工具,及时了解到孩子们心理上是否出现问题、出现什么问题,有针对性早干预、早介入,把心理健康教育做得更加科学、更加规范。

民政部副部长高晓兵:

关于进一步完善部门协作机制,切实形成未成年人保护合力的建议,民政部认领,这是我们的责任。今年4月,国务院成立了未成年人保护工作领导小组,明确了成员单位职责分工,就涉及落实未成年人保护法的工作内容由成员单位按职责分工负责。随后,领导小组出台了《关于加强未成年人保护工作的意见》,对法律中有规定但不够细化且急需解决的问题作出规定。目前主要在两方面工作:一是建立基本制度,比如研究制定督查督办制度,牵头推动对未成年人保护法执行情况开展督查。二是推动解决当前一些群众反映突出的问题,比如未成年人人身治理问题,我们正在会同相关部门研究。

完善落实密切接触未成年人有关工作人员违法犯罪记录查询制度,是我们正在抓紧做的一件事。去年,最高人民检察院、教育部、公安部出台《关于建立教职人员准入查询性侵害违法犯罪信息制度的意见》,反响非常好。目前我们正在借鉴地方工作经验,牵头研究起草关于建立密切接触未成年人有关工作人员违法犯罪记录查询制度的相关办法。

未成年人网络保护是一项重要工作。今年,民政部分别与中央网信办、团中央举办了两场论坛,专门研讨未成年人网络保护工作,起到了一定社会效果。培养更多“社计师”人才的建设拓展了我们的思路,我们将和有关部门沟通,讨论如何将社会工作与网络技术工作结合起来,取得好的效果。

关于进一步完善家庭监护和国家监护制度的建议,是我们一定要解决而且要解决好问题。从国家保护角度来说,目前对困境儿童临时监护、长期监护的资源是充足的,问题是怎样及时发现,并且让全社会意识到发生后,首先要做的就是送到未成年人保护机构或者儿童福利院。民政部出台了《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的意见》,解决了事实无人抚养儿童保障的问题。保护未成年人,需要建立监护评估标准体系,包括家庭监护能力的评估标准,在制定过程中可能会遇到障碍,但是我们将坚定不移推动国家标准的出台。