



家事法苑™ 未成年人保护专题法律资讯简报

导 语

我们都曾经是儿童。我们都希望孩子们幸福。这一直是并将继续是人类最普遍珍视的愿望。儿童问题在国家和全球政治议程中被列入重要位置。

然而，现实中未成年人保护问题仍十分突出，来自互联网、来自成人的侵害经常见诸报端，离婚诉讼中“争抢”的现象时有发生，我国加入海牙《国际诱拐儿童民事方面公约》还未被提到议事日程……

为更好地维护未成年人的权益，传递对未成年人的关爱，家事法苑™团队于 2018 年 5 月正式创办《家事法苑™ 未成年人保护专题法律资讯简报》。该专题简报两月一期，在日常点滴即时分享涉及儿童的法律资讯基础上，每月对日常资讯分类、汇总而成。

点滴推进未成年人保护问题，促进儿童福祉，让我们共同努力。

资讯简报获取：

- ①家事法苑™家事律师网 <http://www.famlaw.cn> 首页“资料下载”
- ②网址 <http://www.famlaw.cn/download.aspx?id=1> 直接在咨询简报页面下载

日常分享途径：微信公众订阅号



微信号：家事法苑（famlaw） 涉外家事法苑（foreignfamlaw） 继承法苑（InheritanceLaw）

简报电子版下载启事：由于群发邮件受限，不能保证发送成功，请需要简报电子版的朋友今后可直接从网站下载，原则上每月 5 日前上传。如邮件给您带来不便，请回信 xiaolinvshi@vip.sina.com 或来电 13366156089，立即在列表中取消。

善意提醒：简报仅供学术研讨交流用。尊重智力劳动成果，简报编辑需日复一日耗费相当时间与精力，未经许可，不得整体利用本简报或经常性取材上传网络（个人网站、博客）或其他非研究用途使用，个别使用时亦应注明转自本简报。欢迎对《家事法苑™ 未成年人保护专题法律资讯简报》提出好的建议。

家事法苑™团队主办，编委：杨晓林、段凤丽、邓雯芬、陈贝贝、李凤影



目录

一、立法动态.....005

《中国儿童发展纲要（2021—2030）》（全文）.....	原创	2021-09-08	全国妇联女性之声
【意见全文】关于推进儿童友好城市建设的指导意见.....	原创		发改委
全文发布 《中华人民共和国家庭教育促进法》.....			少年司法专业委员会 专委会

二、理论动态.....027

刘艳红 法秩序统一原理下未成年人保护制度的刑民衔接适用.....	原创	2021-09-08	现代法学
徐剑锋 崔倩如：未成年人保护处分的基层实践研究.....	原创	2021-09-26	法治研究社 徐剑锋 崔倩如
徐富海 中国儿童保护强制报告制度：政策实践与未来选择.....			中国社会保障学会 社会保障评论
杨无意 德国儿童福利的发展及其对中国的启示.....			中国社会保障学会 社会保障评论

三、审判动态.....066

养了多年的孩子发现非亲生，如何救济？ 中国司法案例研究中心.....		2021-9-13	判例研究
张寒玉 王英：制作未成年人社会调查报告需要注意的问题.....	原创		人民检察 张寒玉 王英 2021-09-13
判了！处分了！小学生被父亲和奶奶殴打致死，学校曾发现异常却未报告.....		2021-09-16	中国妇女报
黑龙江哈尔滨强奸幼女罪犯被执行死刑！.....		2021-09-18	检察日报正义网
辽宁抚顺6岁女童遭亲妈及其男友虐待案，判了！.....			法治日报
抚顺虐童案一审宣判：女童父亲不满判决结果，女童仍在做整形治疗.....			重案组37号 薄其雨
为群众办实事 支持起诉变更监护权，为困境孩童扣紧监护安全锁.....			广西检察院
江苏法院少年庭受案范围将统一.....			江苏高院
铜川夫妻离异 母亲探视孩子 父亲阻挠被起诉至法院.....			民众信息网

四、媒体视点.....93

最严网络游戏新规出台，如何防止未成年人绕过“防沉迷”？.....		2021-09-01	新京报
校园霸凌中的“恶之平庸”：被欺负时，他们都“假装没看见”.....	原创	2021-09-01	新京报书评周刊
离婚后孩子查出自闭症，父亲却拒付抚养费，结果孩子的一个举动.....		2021-09-06	浙江法制报
一线调查：“孩子被他爸爸抢走了，我该怎么办”.....			法制日报 张守坤 赵丽
千千案例 未成年子女抚养权执行之痛——夏某家暴离婚及子女抚养权纠纷案.....	原创		北京市千千律师事务所



【法治热点早知道】女子怀孕期间以 5 万元价格“预售”腹中胎儿，生出儿子被买家抱走后又反悔报警，结果大快人心！……………中国普法普法君

当好未成年人的国家监护人——儿童福利领域政策体系和工作体制机制建设进展综述……………中国民政

一切为了孩子 | 庭前独角兽……………庭前独角兽王雨桢

新“两纲”解读 | 促进儿童健康发展筑牢健康中国根基……………[\[原创\]](#) 全国妇联女性之声

【发布会实录】国家发展改革委新闻发布会 介绍关于推进儿童友好城市建设有关情况……………[\[原创\]](#) 发改委

代表建议结婚生子需持“家庭教育合格证” 官方回应……………澎湃新闻 2021-10-15

全国人大常委会法工委：未成年人犯罪，拟责令监护人接受家庭教育指导……………[\[原创\]](#) 政事儿

张雪梅：生父性侵未成年女儿获刑受严惩，生母申请撤销监护人资格获支持……………致诚儿童 张雪梅

立法专家苑宁宁：如果因家庭教育失责，导致孩子出现问题，国家就要干预了……………[\[原创\]](#) 政事儿

[表决通过！这项法律明确家庭教育应做到→](#)……………北京新闻

深化儿童法律保护 夯实儿纲法治根基……………中国妇女报 佟丽华

五、典型案例……………142

兴法动态 | 大兴法院召开“涉未成年人纠纷案件审理情况及典型案例”新闻通报会……………2021—09-17 北京大兴法院

民政部门报案、司法机关追责——新修订《未成年人保护法》实施后安徽省首例遗弃案宣判……………中国儿童福利

六、书籍推荐……………148

《依法维护妇女儿童权益典型案例》即将出版……………[\[原创\]](#) 2021-09-26 最高人民法院 姜佩杉

【新书推荐】《中国未成年人司法制度研究》……………2021-09-23 中国检察出版社

附件：

附件一：“家事法苑”家事法实务交流系列微信群群规则

附件二：“家事法苑”家事法主题 QQ 群入群须知



【特别声明】

简报编辑：家事法苑™ 团队

简报顾问：杨晓林 执行主编：段凤丽

编委会成员：李凤影、邓雯芬、陈贝贝

①家事法苑™ 家事律师网：<http://www.famlaw.cn>

②家事法苑™ 团队官方博客：<http://blog.sina.com.cn/jiashifayuan>

③家事法苑™ 团队离婚协议自助网：<http://www.91lihun.com>

④简报订阅、意见反馈邮箱：xiaolinlvshi@vip.sina.com

⑤简报电子版获取：家事法苑™ 家事律师网<http://www.famlaw.cn> 首页“资料下载”

⑥家事法苑™ 家事法实务交流微信群、继承法实务交流微信群、涉外家事法实务交流微信群：

家事无小事。真诚欢迎对婚姻家庭继承及相关领域感兴趣的律师、法官、检察官、学者、公证员、房管、民政、妇联等政府公务人员、法务工作者及其他法律从业者、学生、媒体朋友加入，共建阳光下专业领域内法律职业共同体业务探讨交流的和谐平台。

本系列群主题为婚姻家庭继承相关问题，群内分享资讯及交流范围原则上应限于与主题相关的实体及诉讼与非讼程序理论与实务问题。

群友入群由群管理员专人统一审查、邀请新人入群。

1. 请拟申请加入“家事法苑实务交流微信群”者先添加以下任一群管理员个人好友：李凯文律师（微信号：13240475703）、陈贝贝律师（微信号：18817836410）；2. 请拟申请加入“继承法苑实务交流群”者添加陈贝贝律师（微信号：18817836410）管理员个人好友；3. 请拟申请加入“涉外家事法苑实务交流群”者添加李凯文律师（微信号：13240475703）管理员个人好友。

申请信息务必请注明：“城市+单位简称+姓名，家事法苑实务交流微信群/继承法苑实务交流群/涉外家事法苑实务交流群”。

⑦家事法实务交流QQ 群：

即时分享交流中国婚姻家庭法制信息动态，须以“城市+单位+姓名”实名申请、交流，只接纳法律职业共同体专业人士。

⑧“家事法苑”电影·音乐休闲主题微信群

群内每天不定时分享电影及音乐最新资讯，群友围绕电影和音乐主题交流互动，丰富法律人的业余生活；

不定期组织群友线下集体观影、电影资料分享、电影原声音乐视听鉴赏沙龙。

有意愿加入者应以“城市+单位简称+真实姓名，加电影音乐群”，申请添加管理员：陈贝贝律师（微信号：18817836410）

家事法苑™是杨晓林律师自2008年11月开始在先拥有、使用的具有唯一性的法律服务商标。

家事法苑™是杨晓林律师2011年6月1日在中华人民共和国工信部备案注册、使用的<http://www.famlaw.cn>的网站专用名称（京ICP备10218255号-1），并实际在先拥有、使用且具有唯一性的法律服务商标。未经特别许可，任何人不得擅自使用、仿冒，违者必究。

一、立法动态

《中国儿童发展纲要（2021—2030）》（全文）

2021-09-08 全国妇联女性之声

<https://mp.weixin.qq.com/s/MvaPXCZGHrvvmD6YkrMUKQ>

中国儿童发展纲要 (2021—2030年)

前 言

儿童是国家的未来、民族的希望。当代中国少年儿童既是实现第一个百年奋斗目标的经历者、见证者，更是实现第二个百年奋斗目标、建设社会主义现代化强国的生力军。促进儿童健康成长，能够为国家可持续发展提供宝贵资源和不竭动力，是建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。党和国家始终高度重视儿童事业发展，先后制定实施三个周期的中国儿童发展纲要，为儿童生存、发展、受保护和参与权利的实现提供了重要保障。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把培养好少年儿童作为一项战略性、基础性工作，坚持儿童优先原则，大力发展儿童事业，保障儿童权利的法律法规政策体系进一步完善，党委领导、政府主责、妇女儿童工作委员会（以下简称妇儿工委）协调、多部门合作、全社会参与的儿童工作机制进一步巩固，儿童发展环境进一步优化。截至2020年底，婴儿、5岁以下儿童死亡率分别从2010年的13.1‰、16.4‰下降到5.4‰、7.5‰；学前教育毛入园率从2010年的56.6%上升到85.2%，九年义务教育巩固率从2010年的91.1%上升到95.2%，高中阶段毛入学率从2010年的82.5%上升到91.2%；农村留守儿童、困境儿童等弱势群体得到更多关爱和保护。儿童发展和儿童事业取得了历史性新成就。

受经济社会发展水平制约，我国儿童事业发展仍然存在不平衡不充分问题。贯彻儿童优先原则的力度需要进一步加大，儿童思想引领需要进一步增强，保障儿童权利的法治建设需要持续推进，儿童发展的城乡、区域和群体之间差距需要进一步缩小，基层儿童保护和服务机制需要进一步健全，科技进步和生活方式变革给做好儿童工作带来新挑战，儿童事业发展使命艰巨、任重道远。

当前，我国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，推进国家治理体系和治理能力现代化，构建人类命运共同体，为儿童事业发展提供了重大机遇、擘画了美好前景。站在新的历史起点上，需要进一步落实儿童优先原则，全面提高儿童综合素质，培养造就德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，引领亿万儿童勇担新使命、建功新时代。

依据宪法和未成年人保护法等有关法律法规，按照国家经济社会发展的总体目标和要求，结合我国儿童发展的实际情况，参照联合国《儿童权利公约》和2030年可持续发展议程等国际公约和文件宗旨，制定本纲要。

一、指导思想、基本原则和总体目标

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚定不移贯彻新发展理念，坚持以人民为中心的发展思想，坚持走中国特色社会主义儿童发展道路，坚持和完善最有利于儿童、促进儿童全面发展的制度机制，落实立德树人根本

任务,优化儿童发展环境,保障儿童生存、发展、受保护和参与权利,全面提升儿童综合素质,为实现第二个百年奋斗目标、建设社会主义现代化强国奠定坚实的人才基础。

(二) 基本原则。

1. 坚持党的全面领导。把握儿童事业发展的政治方向,贯彻落实党中央关于儿童事业发展的决策部署,切实把党的领导贯彻到儿童事业发展的全过程和各方面。

2. 坚持对儿童发展的优先保障。在出台法律、制定政策、编制规划、部署工作时优先考虑儿童的利益和发展需求。

3. 坚持促进儿童全面发展。尊重儿童的人格尊严,遵循儿童身心发展特点和规律,保障儿童身心健康,促进儿童在德智体美劳各方面全面发展。

4. 坚持保障儿童平等发展。创造公平社会环境,消除对儿童一切形式的歧视,保障所有儿童平等享有发展权利和机会。

5. 坚持鼓励儿童参与。尊重儿童主体地位,鼓励和支持儿童参与家庭、社会和文化生活,创造有利于儿童参与的社会环境。

(三) 总体目标。

保障儿童权利的法律法规政策体系更加健全,促进儿童发展的工作机制更加完善,儿童优先的社会风尚普遍形成,城乡、区域、群体之间的儿童发展差距明显缩小。儿童享有更加均等和可及的基本公共服务,享有更加普惠和优越的福利保障,享有更加和谐友好的家庭和社会环境。儿童在健康、安全、教育、福利、家庭、环境、法律保护等领域的权利进一步实现,思想道德素养和全面发展水平显著提升,获得感、幸福感、安全感明显增强。展望2035年,与国家基本实现社会主义现代化相适应,儿童优先原则全面贯彻,儿童全面发展取得更为明显的实质性进展,广大儿童成长为建设社会主义现代化强国、担当民族复兴大任的时代新人。

二、发展领域、主要目标和策略措施

(一) 儿童与健康。

主要目标:

1. 覆盖城乡的儿童健康服务体系更加完善,儿童医疗保健服务能力明显增强,儿童健康水平不断提高。

2. 普及儿童健康生活方式,提高儿童及其照护人健康素养。

3. 新生儿、婴儿和5岁以下儿童死亡率分别降至3.0%、5.0%和6.0%以下,地区和城乡差距逐步缩小。

4. 构建完善覆盖婚前、孕前、孕期、新生儿和儿童各阶段的出生缺陷防治体系,预防和控制出生缺陷。

5. 儿童常见疾病和恶性肿瘤等严重危害儿童健康的疾病得到有效防治。

6. 适龄儿童免疫规划疫苗接种率以乡(镇、街道)为单位保持在90%以上。

7. 促进城乡儿童早期发展服务供给,普及儿童早期发展的知识、方法和技能。

8. 5岁以下儿童贫血率和生长迟缓率分别控制在10%和5%以下,儿童超重、肥胖上升趋势得到有效控制。

9. 儿童新发近视率明显下降,小学生近视率降至38%以下,初中生近视率降至60%以下,高中阶段学生近视率降至70%以下。0—6岁儿童眼保健和视力检查覆盖率达到90%以上。

10. 增强儿童体质,中小学生学习国家学生体质健康标准达标优良率达到60%以上。

11. 增强儿童心理健康服务能力,提升儿童心理健康水平。

12. 适龄儿童普遍接受性教育,儿童性健康服务可及性明显提高。

策略措施:

1. 优先保障儿童健康。将儿童健康理念融入经济社会发展政策，儿童健康主要指标纳入政府目标 and 责任考核。完善涵盖儿童的基本医疗卫生制度，加强儿童医疗保障政策与公共卫生政策衔接。加大对儿童医疗卫生与健康事业的投入力度，支持革命老区、民族地区、边疆地区和欠发达地区的儿童健康事业发展，逐步实现基本妇幼健康服务均等化。建设统一的妇幼健康信息平台，推动妇幼健康信息平台与电子健康档案的互联互通和信息共享，完善妇幼健康统计调查制度，推行“互联网+妇幼健康”服务模式，完善妇幼健康大数据，加强信息互联共享，实现儿童健康全周期全过程管理和服务的信息化、智能化。开展“儿童健康综合发展示范县”创建活动。

2. 完善儿童健康服务体系。构建国家、区域、省、市、县级儿童医疗保健服务网络，以妇幼保健机构、儿童医院和综合医院儿科为重点，统筹规划和配置区域内儿童健康服务资源。省、市、县级均各设置1所政府举办、标准化的妇幼保健机构，每千名儿童拥有儿科执业（助理）医生达到1.12名、床位增至3.17张。建立完善以区县妇幼保健机构为龙头，乡镇卫生院、社区卫生服务中心为枢纽，村卫生室为基础的基层儿童保健服务网络，每所乡镇卫生院、社区卫生服务中心至少配备1名提供规范儿童基本医疗服务的全科医生，至少配备2名专业从事儿童保健的医生。完善儿童急救体系。加快儿童医学人才培养，提高全科医生的儿科和儿童保健专业技能，提高儿科医务人员薪酬待遇。

3. 加大儿童健康知识宣传普及力度。强化父母或其他监护人是儿童健康第一责任人的理念，依托家庭、社区、学校、幼儿园、托育机构，加大科学育儿、预防疾病、及时就医、合理用药、合理膳食、应急避险、心理健康等知识和技能宣传普及力度，促进儿童养成健康行为习惯。构建全媒体健康知识传播机制。发挥健康科普专家库和资源库作用。推进医疗机构规范设置“孕妇学校”和家长课堂，鼓励医疗机构、医务人员、相关社会组织等开展健康科普活动。预防和制止儿童吸烟（含电子烟）、酗酒，保护儿童远离毒品。

4. 保障新生儿安全与健康。深入实施危重新生儿筛查与评估、高危新生儿专案管理、危急重症救治、新生儿死亡评审等制度。加强新生儿规范化访视工作，新生儿访视率保持在90%以上。完善医疗机构产科、新生儿科质量规范化管理体系，加强新生儿保健专科建设。依托现有机构加强危重新生儿救治中心建设，强化危重新生儿救治保障。

5. 加强出生缺陷综合防治。建立多部门联动防治出生缺陷的工作机制，落实出生缺陷三级防治措施，加强知识普及和出生缺陷防控咨询，推广婚姻登记、婚育健康宣传教育、生育指导“一站式”服务。强化婚前孕产保健，提升产前筛查和诊断能力，推动围孕期、产前产后一体化和多学科诊疗协作，规范服务与质量监管。扩大新生儿疾病筛查病种范围，建立筛查、阳性病例召回、诊断、治疗和随访一体化服务模式，促进早筛早诊早治。加强地中海贫血防治。健全出生缺陷防治网络，加强出生缺陷监测，促进出生缺陷防治领域科技创新和成果转化。

6. 加强儿童保健服务和管理。加强儿童保健门诊标准化、规范化建设，提升儿童保健服务质量。扎实开展0—6岁儿童健康管理，3岁以下儿童系统管理率和7岁以下儿童健康管理率保持在90%以上。推进以视力、听力、肢体、智力及孤独症等五类残疾为重点的0—6岁儿童残疾筛查，完善筛查、诊断、康复、救助相衔接的工作机制。提高儿童康复服务能力和水平。增强学校、幼儿园、托育机构的常见病预防保健能力，按标准配备校医、幼儿园及托育机构卫生保健人员和必要保健设备。加强对孤儿、流动儿童、留守儿童和困境儿童等重点人群的健康管理。

7. 强化儿童疾病防治。以早产、低出生体重、贫血、肥胖、心理行为异常、视力不良、龋齿等儿童健康问题为重点，推广儿童疾病防治适宜技术，建立早期筛查、诊断和干预服务机制。加强儿童口腔保健，12岁儿童龋患率控制在25%以内。加强儿童重大传染性疾病、新发传染病管理以及艾滋病、梅毒、乙肝母婴阻断工作。完善儿童血液病、恶性肿瘤等重病诊疗体系、药品供应制度、综合保障制度，开发治疗恶性肿瘤等疾病的特效药。科学合理制定罕见病目录，加强罕见病管理。推广应用中医儿科适宜技术。

8. 加强儿童免疫规划疫苗管理和预防接种。扩大国家免疫规划,维持较高水平的国家免疫规划疫苗接种率。支持多联多价等新型疫苗研制。加强疫苗研制、生产、流通和预防接种管理。完善预防接种异常反应补偿相关政策。

9. 加强儿童早期发展服务。建立健全多部门协作的儿童早期发展工作机制,开展涵盖良好健康、充足营养、回应性照护、早期学习、安全保障等多维度的儿童早期发展综合服务。加强对家庭和托育机构的婴幼儿早期发展指导服务。促进儿童早期发展服务进农村、进社区、进家庭,探索推广入户家访指导等适合农村边远地区儿童、困境儿童的早期发展服务模式。

10. 改善儿童营养状况。关注儿童生命早期1000天营养,开展孕前、孕产期营养与膳食评价指导。实施母乳喂养促进行动,强化爱婴医院管理,加强公共场所和工作场所母婴设施建设,6个月内婴儿纯母乳喂养率达到50%以上。普及为6月龄以上儿童合理添加辅食的知识技能。开展儿童生长发育监测和评价,加强个性化营养指导,保障儿童营养充足。加强食育教育,引导科学均衡饮食、吃动平衡,预防控制儿童超重和肥胖。加强学校、幼儿园、托育机构的营养健康教育和膳食指导。加大碘缺乏病防治知识宣传普及力度。完善食品标签体系。

11. 有效控制儿童近视。加强0—6岁儿童眼保健和视力检查工作,推动建立儿童视力电子档案。减轻学生学业负担,指导监督学生做好眼保健操,纠正不良读写姿势。保障学校、幼儿园、托育机构室内采光、照明和课桌椅、黑板等达到规定标准。指导家长掌握科学用眼护眼知识并引导儿童科学用眼护眼。教育儿童按需科学规范合理使用电子产品。确保儿童每天接触户外自然光不少于1小时。

12. 增强儿童身体素质。推进阳光体育运动,开足开齐体育与健康课。保障儿童每天至少1小时中等及以上强度的运动,培养儿童良好运动习惯。全面实施《国家学生体质健康标准》,完善学生健康体检和体质监测制度。鼓励公共体育场馆设施免费或优惠向周边学校和儿童开放,落实学校体育场馆设施在课余和节假日向学生开放政策,支持学校向体育类社会组织购买课后体育服务。进一步加大户外运动、健身休闲等配套公共基础设施建设力度。合理安排儿童作息,保证每天睡眠时间小学生达到10小时、初中生达到9小时、高中生达到8小时。

13. 加强儿童心理健康服务。构建儿童心理健康教育、咨询服务、评估治疗、危机干预和心理援助公共服务网络。中小学校配备心理健康教育教师。积极开展生命教育和挫折教育,培养儿童珍爱生命意识和自我情绪调适能力。关注和满足孤儿、事实无人抚养儿童、留守儿童和困境儿童心理发展需要。提高教师、家长预防和识别儿童心理行为异常的能力,加强儿童医院、精神专科医院和妇幼保健机构儿童心理咨询及专科门诊建设。大力培养儿童心理健康服务人才。

14. 为儿童提供性教育和性健康服务。引导儿童树立正确的性别观念和道德观念,正确认识两性关系。将性教育纳入基础教育体系和质量监测体系,增强教育效果。引导父母或其他监护人根据儿童年龄阶段和发展特点开展性教育,加强防范性侵害教育,提高儿童自我保护意识和能力。促进学校与医疗机构密切协作,提供适宜儿童的性健康服务,保护就诊儿童隐私。设立儿童性健康保护热线。

15. 加强儿童健康领域科研创新。围绕儿童重大疾病的预防、诊断、治疗、康复和健康管理开展基础研究和应用研究。加强儿科科技创新基地、平台建设,发挥儿科医学领域国家临床医学研究中心重要作用。鼓励儿童用药研发生产,加快儿童用药申报审批工作。完善儿童临床用药规范,药品说明书明确表述儿童用药信息。扩大国家基本药物目录中儿科用药品种和剂型范围,探索制定国家儿童基本药物目录,及时更新儿童禁用药品目录。推动儿童健康科技国际交流合作。

(二) 儿童与安全。

主要目标:

1. 减少儿童伤害所致死亡和残疾。儿童伤害死亡率以2020年数据为基数下降20%。
2. 排查消除溺水隐患,儿童溺水死亡率持续下降。
3. 推广使用儿童安全座椅、安全头盔,儿童出行安全得到有效保障。

4. 减少儿童跌倒、跌落、烧烫伤和中毒等伤害的发生、致残和死亡。
5. 儿童食品安全得到有效保障。
6. 提升儿童用品质量安全水平。
7. 预防和制止针对儿童一切形式的暴力。
8. 提高对学生欺凌的综合治理能力，预防和有效处置学生欺凌。
9. 预防和干预儿童沉迷网络，有效治理不良信息、泄露隐私等问题。
10. 儿童遭受意外和暴力伤害的监测报告系统进一步完善。

策略措施：

1. 创建儿童安全环境。树立儿童伤害可防可控意识，通过宣传教育、改善环境、加强执法、使用安全产品、开展评估等策略，创建有利于儿童成长的家庭、学校、社区安全环境。开展安全自护教育，提高儿童及其看护人的安全意识，帮助其掌握安全知识技能，培养儿童安全行为习惯。落实学校、幼儿园、托育机构等安全管理主体责任，开展儿童防伤害、防暴力、避灾险、会自救等教育活动。

2. 建立健全儿童伤害防控工作体系。加大儿童伤害防控领域立法和执法力度。构建完善多部门合作的儿童伤害防控工作机制，鼓励社会力量参与儿童伤害防控。制定实施国家、地方儿童伤害防控行动计划，探索创新并大力推广儿童伤害防控适宜技术，优先制定实施针对流动儿童、留守儿童、困境儿童的伤害防控措施。

3. 预防和控制儿童溺水。加强看护，保证儿童远离危险水体。隔离、消除家庭及校园环境的溺水隐患，加强农村地区相关水体的防护隔离和安全巡查，加强开放性水域、水上游乐场所、船只等安全管理并配置适用于儿童的应急救援装备。加强预防溺水和应急救援知识技能教育，普及儿童游泳及水上安全技能，引导儿童使用安全游泳场所。

4. 预防和控制儿童道路交通伤害。完善交通安全立法。提高儿童看护人看护能力，培养儿童养成良好交通行为习惯。推广使用儿童安全座椅、安全头盔和儿童步行及骑乘非机动车反光标识。完善儿童道路安全防护用品标准，加强生产和销售监管。道路规划建设充分考虑儿童年龄特点，完善校园周边安全设施，严查严处交通违法行为。落实校车安全管理条例。

5. 预防和控制儿童跌倒、跌落、烧烫伤、中毒等伤害。消除环境危险因素，推广使用窗户护栏、窗口限位器等防护用品，减少儿童跌倒、跌落。教育儿童远离火源，引导家庭分隔热源，安全使用家用电器，推广使用具有儿童保护功能的家用电器，预防儿童烧烫伤。推广使用儿童安全包装，提升儿童看护人对农药、药物、日用化学品等的识别及保管能力，避免儿童中毒。预防婴幼儿窒息，提升看护人对婴幼儿有效照护能力。规范犬类管理及宠物饲养，预防动物咬伤。加强防灾减灾教育，提高儿童及其看护人针对地震、火灾、踩踏等的防灾避险技能。

6. 加强儿童食品安全监管。完善儿童食品安全标准体系。强化婴幼儿配方食品和婴幼儿辅助食品安全监管，加大婴幼儿配方乳粉产品抽检监测及不合格食品处罚力度。落实学校、幼儿园、托育机构食品安全管理主体责任，消除儿童集体用餐各环节食品安全隐患，加强校内及周边食品安全监管。严肃查处食品安全违法违规行为。

7. 预防和减少产品引发的儿童伤害。强化产品质量安全监管。健全儿童用品强制性国家标准体系，完善产品安全警示标识。建立健全儿童玩具强制性国家标准，加强儿童用品行业自律，鼓励制定技术先进的团体标准。对部分儿童用品依法实施强制性产品认证管理。持续开展儿童用品质量安全守护行动，严厉查处制售假冒伪劣产品的违法行为，鼓励消费者依法投诉举报产品安全问题。加强对产品造成儿童伤害的信息监测、分析、监督检查和缺陷产品召回工作。杜绝“毒跑道”、“毒校服”，保障游戏游艺设备及大型游乐设施安全，引导儿童安全使用电动扶梯、旋转门等设施设备。

8. 预防和控制针对儿童的暴力伤害。宣传倡导对儿童暴力零容忍理念，提升公众的法治意识和儿童保护意识，增强儿童的安全意识和自我保护能力。强化国家、社会、学校、家庭保护责任，建立防控针对

儿童暴力伤害的部门合作工作机制，健全各级未成年人保护工作平台，落实针对儿童暴力伤害的发现、报告、干预机制。落实密切接触未成年人的机构和人员的强制报告责任。鼓励公众依法劝阻、制止、检举、控告针对儿童的暴力行为。依法严惩针对儿童的暴力违法犯罪行为。

9. 加强对学生欺凌的综合治理。完善落实学生欺凌综合治理的部门合作工作机制。营造文明安全校园环境，加强思想道德教育、法治教育和心理健康教育，培养学生的健全人格和社会交往能力。严格学校日常安全管理，健全学生欺凌早期预警、事中处理、事后干预等工作机制，提高教职员工、家长、学生对欺凌的预防和处置能力。依法依规调查和处置欺凌事件，发挥教育惩戒作用。强化校园周边综合治理，将学生欺凌专项治理纳入社会治安综合治理工作。

10. 加强未成年人网络保护。落实政府、企业、学校、家庭、社会保护责任，为儿童提供安全、健康的网络环境，保障儿童在网络空间中的合法权益。加强网络监管和治理，完善和落实网络信息监测、识别、举报、处置制度，依法惩处利用网络散布价值导向不良信息、从事危害未成年人身心健康的行为。网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等网络服务提供者，针对未成年人使用其服务依法设置相应的时间管理、权限管理、消费管理等功能，不得为未满十六周岁儿童提供网络直播发布者账号注册服务。加强网络语言文明教育，坚决遏阻庸俗暴戾网络语言传播。实施国家统一的未成年人网络游戏电子身份认证，完善游戏产品分类、内容审核、时长限制等措施。加强儿童个人信息和隐私保护。

11. 提高对儿童遭受意外和暴力伤害的紧急救援、医疗救治、康复服务水平。广泛宣传儿童紧急救援知识，提升看护人、教师紧急救援技能。完善公共场所急救设施配备。完善国家紧急医学救援网络，加强儿童伤害院前急救设施设备配备，实现院前急救与院内急诊的有效衔接，加强康复机构能力建设，提高儿童医学救治以及康复服务的效率和水平。

12. 完善监测机制。建立健全国家和地方儿童遭受意外和暴力伤害监测体系，通过医疗机构、学校、幼儿园、托育机构、社区、司法机关等多渠道收集儿童伤害数据，促进数据规范化。建立多部门、多专业参与的数据共享、分析、评估和利用工作机制。

（三）儿童与教育。

主要目标：

1. 全面落实立德树人根本任务，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。
2. 适龄儿童普遍接受有质量的学前教育，学前教育毛入园率达到并保持在90%以上。
3. 促进义务教育优质均衡发展和城乡一体化，九年义务教育巩固率提高到96%以上。
4. 巩固提高高中阶段教育普及水平，高中阶段教育毛入学率达到并保持在92%以上。
5. 孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童、农业转移人口随迁子女、留守儿童、困境儿童等特殊群体受教育权利得到根本保障。残疾儿童义务教育巩固水平进一步提高。
6. 儿童科学素质全面提升，科学兴趣、创新意识、实践能力不断提高。
7. 以提高儿童综合素质为导向的教育评价体系更加完善。
8. 加强校园文化建设，营造友善、平等、相互尊重的师生关系和同学关系。
9. 学校家庭社会协同育人机制进一步完善。

策略措施：

1. 全面贯彻党的教育方针。坚持社会主义办学方向，健全立德树人落实机制，实施素质教育，完善德智体美劳全面培养的教育体系。提高思想道德素质，引领学生坚定理想信念，热爱祖国、热爱人民、热爱中国共产党、热爱社会主义，培育和践行社会主义核心价值观。提升智育水平，发展学生终身学习能力，促进思维发展，激发创新意识。坚持健康第一，深化体教融合，帮助学生磨练坚强意志、锻炼强健体魄。改进美育教学，提升学生审美和人文素养。加强劳动教育，引导学生树立正确的劳动观，形成良好劳动习惯，培养勤俭、奋斗、创新、奉献的劳动精神。

2. 全面落实教育优先发展战略。经济社会发展规划上优先安排教育，财政资金投入上优先保障教育，公共资源配置上优先满足教育。优化教育经费支出结构，把义务教育作为教育投入重中之重。依法落实各级政府教育支出责任，完善各教育阶段财政补助政策。支持和规范社会力量办学。

3. 培养儿童良好思想道德素质、法治意识和行为习惯。加强理想教育、道德教育、法治教育、劳动教育，养成良好道德品质、法治意识和行为习惯，形成积极健康的人格和良好心理品质。中小学、幼儿园广泛开展性别平等教育。完善德育工作体系，深化课程育人、文化育人、活动育人、实践育人、管理育人、协同育人。创新德育工作形式，丰富德育内容，增强德育工作吸引力、感染力和实效性。

4. 全面推进教育理念、体系、制度、内容、方法创新。严格落实课程方案和课程标准，提高教学质量。完善教材编写、修订、审查、选用、退出机制。遵循教育规律和学生身心发展规律，尊重个体差异，因材施教，推行启发式、探究式、参与式、合作式教学。探索具有特殊才能学生的培养体系。提升校园智能化水平，提高信息化服务教育教学和管理的能力水平，推动优质教育资源在线辐射农村和边远地区薄弱学校，加快发展适合不同学生的信息化自主学习方式，满足个性化发展需求。提高民族地区教育质量和水平，加大国家通用语言文字推广力度。深化民族团结进步教育。

5. 逐步推进学前教育全面普及。继续实施学前教育行动计划，重点补齐人口集中流入地、农村地区、欠发达地区、民族地区以及城市薄弱地区的普惠性资源短板，基本实现学前教育公共服务体系全覆盖。加强学前幼儿普通话教育，推进学前学会普通话。严格落实城镇小区配套幼儿园政策，鼓励国有企事业单位、街道、村集体举办公办幼儿园。健全普惠性学前教育成本分担机制，建立公办园收费标准动态调整机制，加强非营利性民办园收费监管，遏制过度逐利行为。注重科学保教，建立健全幼儿园保教质量监测体系，坚决克服和纠正“小学化”倾向，全面提升保教质量。

6. 推进城乡义务教育一体化发展。科学规划布局城乡学校建设，落实新建居住区配套建设学校规定，合理有序扩大城镇学校学位供给，解决城镇大班额问题。全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，进一步改善农村学校办学条件，加强乡村教师队伍建设，提升农村义务教育质量，推进义务教育优质均衡发展。健全精准控辍保学长效机制，提高义务教育巩固水平。保障女童平等接受义务教育。推进义务教育学校免试就近入学全覆盖，全面实行义务教育公办民办学校同步招生，支持和规范民办义务教育发展。

7. 进一步普及高中阶段教育。加快普通高中育人方式改革，推动高中阶段学校多样化有特色发展，满足学生个性化、多样化发展需要。推进中等职业教育和普通高中教育协调发展，建立中等职业教育和普通高中统一招生平台，深化职普融通。大力发展中等职业教育，建设一批优秀中职学校和优质专业，放宽中职招生地域限制。完善高中阶段学生资助政策。

8. 保障特殊儿童群体受教育权利。完善特殊教育保障机制，推进适龄残疾儿童教育全覆盖，提高特殊教育质量。坚持以普通学校随班就读为主体，以特殊教育学校为骨干，以送教上门和远程教育为补充，全面推进融合教育。大力发展残疾儿童学前教育，进一步提高残疾儿童义务教育巩固水平，加快发展以职业教育为重点的残疾人高中阶段教育。推进孤独症儿童教育工作。保障农业转移人口随迁子女平等享有基本公共教育服务。加强家庭经济困难学生精准资助，完善奖学金、助学金和助学贷款政策。加强对留守儿童和困境儿童的法治教育、安全教育和心理健康教育，优先满足留守儿童寄宿需求。在特殊教育学校大力推广国家通用手语和国家通用盲文。

9. 提高儿童科学素质。实施未成年人科学素质提升行动。将弘扬科学精神贯穿教育全过程，开展学前科学启蒙教育，提高学校科学教育质量，完善课程标准和课程体系，丰富课程资源，激发学生求知欲和想象力，培养儿童的创新精神和实践能力，鼓励有创新潜质的学生个性化发展。加强社会协同，注重利用科技馆、儿童中心、青少年宫、博物馆等校外场所开展校外科学学习和实践活动。广泛开展社区科普活动。加强专兼职科学教师和科技辅导员队伍建设。完善科学教育质量和未成年人科学素质监测评估。

10. 建立健全科学的教育评价制度体系。树立科学的教育质量观，建立健全以发展素质教育为导向的科学评价体系。落实县域义务教育质量、学校办学质量和学生发展质量评价标准。针对不同主体和不同学

段、不同类型教育特点，改进结果评价，强化过程评价，探索增值评价，健全综合评价，克服唯分数、唯升学倾向。完善初高中学生学业水平考试和综合素质评价制度。高中阶段学校实行基于初中学业水平考试成绩、结合综合素质评价的招生录取模式，落实优质普通高中招生指标分配到初中政策，健全分类考试、综合评价、多元录取的高校招生机制。

11. 加强教师队伍建设。完善师德师风建设长效机制，引导教师自觉践行社会主义核心价值观，提升职业道德修养，坚守教书育人职责。完善教师资格准入制度，着力解决教师结构性、阶段性、区域性短缺问题。加强教师进修培训，提高基本功和专业能力。弘扬尊师重教的社会风尚。培养造就一支有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的高素质专业化创新型教师队伍。

12. 开展民主、文明、和谐、平等的友好型学校建设。加强校风、教风、学风建设，开展文明校园创建，构建尊师爱生的师生关系和团结友爱的同学关系。保障学生参与学校事务的权利。美化校园环境，优化学生学习、生活条件，推进校园无障碍环境建设和改造，为学生提供安全饮用水、卫生厕所和适合身高的课桌椅，改善学校用餐和学生寄宿条件。培育和丰富积极向上、健康文明的校园文化。

13. 坚持学校教育与家庭教育、社会教育相结合。加强家园、家校协作，推动教师家访制度化、常态化。加强中小学、幼儿园、社区家长学校、家长委员会建设，普及家庭教育知识，推广家庭教育经验。统筹社会教育各类场地、设施和队伍等资源，丰富校外教育内容和形式，鼓励儿童积极参与科技、文化、体育、艺术、劳动等实践活动，参与日常生活劳动、生产劳动和服务性劳动，帮助学生深入了解国情、社情、民情。增强校外教育公益性。加强校外教育理论研究。规范校外培训，切实减轻学生课外培训负担，严格监管面向低龄儿童的校外网络教育培训。充分发挥中小学校课后服务主渠道作用，完善中小学课后服务保障机制和措施，课后服务结束时间原则上不早于当地正常下班时间。发挥共青团、少先队、妇联、科协、关工委等组织的育人作用，形成学校、家庭、社会协同育人合力。

（四）儿童与福利。

主要目标：

1. 提升儿童福利水平，基本建成与经济社会发展水平相适应的适度普惠型儿童福利制度体系。
2. 面向儿童的基本公共服务均等化水平明显提高，城乡、区域和不同群体儿童的公共服务需求得到公平满足。
3. 巩固提高基本医疗保障水平，保障儿童基本医疗权益。
4. 构建连续完整的儿童营养改善项目支持体系。
5. 加快普惠托育服务体系建设，托育机构和托位数量持续增加。
6. 孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童、流浪儿童生存、发展和安全权益得到有效保障。
7. 留守儿童关爱服务体系不断完善，流动儿童服务机制更加健全。
8. 城乡社区儿童之家覆盖率进一步巩固提高，服务能力持续提升。
9. 监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“五位一体”的基层儿童保护机制有效运行。县级以上人民政府开通并有效运行全国统一的儿童保护热线。
10. 基层儿童福利工作阵地和队伍建设进一步加强。
11. 为儿童服务的社会组织和儿童社会工作专业队伍明显壮大。

策略措施：

1. 完善儿童福利保障和救助制度体系。积极推进儿童福利立法。逐步建成与国家经济社会发展水平相适应、与相关福利制度相衔接的适度普惠型儿童福利制度体系。完善困境儿童分类保障政策，加大困境儿童保障力度。完善儿童福利政策，合理提高儿童福利标准。合理制定低保标准和特困人员救助供养标准并建立动态调整机制，提升儿童生活质量。

2. 提高面向儿童的公共服务供给水平。提高基本公共服务均等化和可及性水平，将儿童教育、医疗卫生、福利保障事项优先纳入基本公共服务清单，提高服务智慧化水平。完善面向儿童的基本公共服务标

准体系，推动基本公共服务向欠发达地区、薄弱环节、特殊儿童群体倾斜。扩大公共服务覆盖面，全面落实儿童乘坐公共交通工具和游览参观票价优惠政策，推进采取年龄标准优先、身高标准补充的儿童票价优待政策。

3. 做好儿童医疗保障工作。强化基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重保障功能，巩固提高儿童参加城乡居民基本医疗保险覆盖率。健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，完善医保目录动态调整机制。做好低收入家庭儿童城乡居民医保参保工作。做好符合条件的家庭经济困难患儿医疗救助。促进各类医疗保障互补衔接，支持商业保险机构开发并推广适宜不同年龄阶段儿童的大病和意外伤害险产品，统筹调动慈善医疗救助力量，支持医疗互助有序发展，合力降低患儿家庭医疗费用负担。

4. 推进实施儿童营养改善项目。巩固脱贫地区儿童营养改善项目实施成果。稳妥推进农村义务教育学生营养改善计划，完善膳食费用分摊机制。加强3—5岁学龄前儿童营养改善工作，实施学龄前儿童营养改善计划，构建从婴儿期到学龄期连续完整的儿童营养改善项目支持体系。

5. 发展普惠托育服务体系。将婴幼儿照护服务纳入经济社会发展规划，研究编制托育服务发展专项规划，强化政策引导，综合运用土地、住房、财政、金融、人才等支持政策，扩大托育服务供给。大力发展多种形式的普惠托育服务，推动建设一批承担指导功能的示范托育服务机构和社区托育服务设施，支持有条件的用人单位为职工提供托育服务，鼓励国有企业等主体积极参与各级政府推动的普惠托育服务体系建设，支持和引导社会力量依托社区提供普惠托育服务，鼓励和支持有条件的幼儿园招收2—3岁幼儿，制定家庭托育点管理办法。加大专业人才培养培训力度，依法逐步实行从业人员职业资格准入制度。制定完善托育服务的标准规范，加强综合监管，推动托育服务规范健康发展。

6. 加强孤儿和事实无人抚养儿童保障。落实孤儿和事实无人抚养儿童保障政策，明确保障对象，规范认定流程，合理确定保障标准。畅通亲属抚养、家庭寄养、机构养育和依法收养孤儿安置渠道。落实社会散居孤儿、事实无人抚养儿童监护责任。完善儿童收养相关法规政策，引导鼓励国内家庭收养病残儿童。健全收养评估制度，建立收养状况回访监督制度，加强收养登记信息化建设。推动收养工作高质量发展。

7. 落实残疾儿童康复救助制度。完善儿童残疾筛查、诊断、治疗、康复一体化工作机制，建立残疾报告和信息共享制度。提高残疾儿童康复服务覆盖率，为有需求的残疾儿童提供康复医疗、康复辅助器具、康复训练等基本康复服务，促进康复辅助器具提质升级。完善残疾儿童康复服务标准，增强残疾儿童康复服务供给能力，规范残疾儿童康复机构管理。支持儿童福利机构面向社会残疾儿童开展替代照料、养育教育辅导、康复训练等服务。

8. 加强流浪儿童救助保护工作。落实流浪儿童街面巡查和转介处置职责，依法依规为流浪儿童提供生活照料、身份查询、接送返回等服务。流出地县级政府建立源头治理和回归稳固机制，落实流浪儿童相关社会保障和义务教育等政策，教育督促流浪儿童父母或其他监护人履行抚养义务。依法严厉打击遗弃、虐待未成年人违法犯罪行为。

9. 加强留守儿童关爱保护。进一步完善留守儿童关爱保护工作体系。强化家庭监护主体责任，提高监护能力。强化县、乡级政府属地责任，落实关爱帮扶政策措施。常态化开展寒暑假特别关爱行动，充分发挥群团组织以及社会组织、社会工作者、志愿者等作用，加强对留守儿童心理、情感、行为和安全自护的指导服务。积极倡导企业履行社会责任，为务工人员加强与留守未成年子女的联系沟通提供支持。落实支持农民工返乡就业创业相关政策措施，从源头上减少留守儿童现象。

10. 完善流动儿童服务机制。深化户籍制度改革，健全以居住证为载体、与居住年限等条件挂钩的基本公共服务提供机制，推进城镇常住人口基本公共服务均等化，保障儿童平等享有教育、医疗卫生等基本公共服务。健全以社区为依托、面向流动儿童家庭的管理和服务网络，提升专业服务能力，促进流动儿童及其家庭融入社区。

11. 提高儿童之家建设、管理和服务水平。健全政府主导、部门统筹、多方参与、共同建设儿童之家的格局，巩固提高儿童之家覆盖率。完善儿童之家建设标准、工作制度和管理规范，配备专兼职工作

人员,发挥社区儿童主任和妇联执委作用,提升管理和使用效能。保证儿童之家服务时长,拓展服务内容,确保服务安全,通过购买服务、项目合作等方式引入有资质的相关社会组织为儿童提供专业化、精细化服务,充分发挥儿童之家在基层社会治理和儿童保护中的作用。

12. 建立健全基层儿童保护机制。完善县(市、区、旗)、乡镇(街道)、村(社区)三级儿童保护机制。督促学校、幼儿园、托育机构、医疗机构、儿童福利机构、未成年人救助保护机构、村(居)民委员会等主体强化主动报告意识,履行困境儿童和受暴力伤害儿童强制报告义务。开通全国统一的儿童保护热线,及时受理、转介侵犯儿童合法权益的投诉、举报,探索完善接报、评估、处置、帮扶等一体化工作流程,明确相关部门工作职责和协作程序,形成“一门受理、协同办理”的工作机制。

13. 提升未成年人救助保护机构、儿童福利机构和基层儿童工作队伍服务能力。推进承担集中养育职能的儿童福利机构优化提质,推进儿童养育、康复、教育、医疗、社会工作一体化发展。整合县级儿童福利机构和未成年人救助保护相关机构职能,为临时监护情形未成年人、社会散居孤儿、留守儿童和困境儿童等提供服务。加强未成年人救助保护中心建设,制定完善未成年人救助保护机构工作标准。进一步落实未成年人救助保护机构、儿童督导员、儿童主任的工作职责,加大儿童督导员、儿童主任等基层儿童工作者培训力度,提高服务能力。

14. 支持引导社会力量参与儿童保护和服务工作。通过政府委托、项目合作、重点推介、孵化扶持等方式,积极培育为儿童服务的社会组织和志愿服务组织。将更多符合条件的儿童保护和服务事项纳入政府购买服务指导性目录,积极引导为儿童服务的社会组织面向城乡社区、家庭和学校提供服务。加强儿童社会工作专业队伍建设,提高服务技能水平。引导社会资源向欠发达地区倾斜,扶持欠发达地区为儿童服务的社会组织发展。

(五) 儿童与家庭。

主要目标:

1. 发挥家庭立德树人第一所学校作用,培养儿童的好思想、好品行、好习惯。
2. 尊重儿童主体地位,保障儿童平等参与自身和家庭事务的权利。
3. 教育引导父母或其他监护人落实抚养、教育、保护责任,树立科学育儿理念,掌握运用科学育儿方法。
4. 培养儿童成为好家风的践行者和传承者。
5. 增强亲子互动,建立平等和谐的亲子关系。
6. 覆盖城乡的家庭教育指导服务体系基本建成,指导服务能力进一步提升。95%的城市社区和85%的农村社区(村)建立家长学校或家庭教育指导服务站点。
7. 支持家庭生育养育教育的法律法规政策体系基本形成。
8. 提升家庭领域理论和实践研究水平,促进成果转化应用。

策略措施:

1. 将立德树人落实到家庭教育各方面。父母或其他监护人应将立德树人作为家庭教育的首要任务,将思想品德教育融入日常生活,帮助儿童开拓视野、认识社会,通过身边人、身边事,培养儿童的好思想、好品德、好习惯,引导儿童树立正确的世界观、人生观、价值观。教育引导儿童践行社会主义核心价值观,学习中华优秀传统文化,厚植爱党爱祖国爱社会主义情怀。增强法治意识和社会责任感,从小学会做人、学会做事、学会学习,扣好人生第一粒扣子。

2. 尊重儿童主体地位和权利。引导父母或其他监护人以儿童为本,尊重儿童的身心发展规律和特点,保障儿童休息、锻炼、闲暇和娱乐的权利,合理安排儿童的学习和生活,增加体育锻炼、劳动实践、休息娱乐、社会实践、同伴交往、亲子活动等时间。尊重儿童的知情权、参与权,重视听取并采纳儿童的合理意见。教育引导儿童增强家庭和社会责任意识,鼓励儿童自主选择、自我管理、自我服务,参与力所能及的家务劳动,培养劳动习惯,提高劳动技能。

3. 增强监护责任意识 and 能力。创造良好家庭环境,满足儿童身心发展需要,培养儿童良好行为习惯和 healthy 生活方式,提高安全意识和自救自护能力。加强宣传教育培训,帮助父母或其他监护人学习家庭教育知识,树立科学育儿理念和正确成才观,掌握科学育儿方法,尊重个体差异,因材施教。禁止对儿童殴打、虐待等一切形式的家庭暴力。加强对家庭落实监护责任的支持、监督和干预,根据不同需求为家庭提供分类指导和福利保障。

4. 用好家风培养熏陶儿童。发挥父母榜样和示范作用,教育引导儿童传承尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦、勤俭持家、亲子平等、邻里团结的家庭美德,践行爱国爱家、相亲相爱、向上向善、共建共享的社会主义家庭文明新风尚。广泛开展内容丰富、形式新颖、富有教育意义的好家风宣传弘扬活动,推出系列家风文化服务产品。引领儿童养成文明健康的生活方式和消费模式,杜绝浪费。

5. 培育良好亲子关系。引导家庭建立有效的亲子沟通方式,加强亲子交流,增加陪伴时间,提高陪伴质量。鼓励支持家庭开展亲子游戏、亲子阅读、亲子运动、亲子出游等活动。指导帮助家庭调适亲子关系,缓解育儿焦虑,化解亲子矛盾。鼓励支持各类教育、科技、文化、体育、娱乐等公益性设施和场所以及城乡社区儿童之家等为开展家庭亲子活动提供条件。加强亲子阅读指导,培养儿童良好阅读习惯。分年龄段推荐优秀儿童书目,完善儿童社区阅读场所和功能,鼓励社区图书室设立亲子阅读区。

6. 构建覆盖城乡的家庭教育指导服务体系。依托现有机构设立家庭教育指导服务中心,统筹家庭教育指导服务工作,依托家长学校、城乡社区公共服务设施、妇女之家、儿童之家等设立家庭教育指导服务站点。建设家庭教育信息化共享平台,开设网上家长学校和家庭教育指导课程。中小学、幼儿园健全家庭教育指导服务工作制度,将家庭教育指导服务纳入学校工作计划和教师业务培训。社区(村)支持协助家庭教育指导服务站点开展家庭教育指导服务。鼓励支持公共文化服务场所开展家庭教育指导活动,利用多种媒体开展家庭教育知识宣传。

7. 强化对家庭教育指导服务的支持保障。推进实施家庭教育工作规划,推动家庭教育指导服务普惠享有,并纳入政府购买服务指导性目录,培育家庭教育服务机构。加强对家庭教育服务机构和从业人员的管理,规范家庭教育服务市场。加强家庭教育服务行业自律,研究制定服务质量标准,建立行业认证体系。鼓励机关、企事业单位和社会组织面向本单位职工开展家庭教育指导服务。支持社会工作机构、志愿服务组织和专业工作者依法依规开展家庭教育指导服务。

8. 完善支持家庭生育养育教育的法律法规政策。推进家庭教育立法及实施。完善三孩生育政策配套措施。促进出生人口性别比趋于正常。提高优生优育服务水平,增加优质普惠托育服务供给,推进教育公平与优质教育资源供给,落实产假制度和生育津贴,探索实施父母育儿假。推动将3岁以下婴幼儿照护服务费用纳入个人所得税专项附加扣除,加强住房等支持政策,减轻生育养育教育负担。将困境儿童及其家庭支持与保障作为家庭支持政策的优先领域。加快完善家政服务标准,提高家庭服务智慧化和数字化水平。鼓励用人单位创办母婴室和托育托管服务设施,实施弹性工时、居家办公等灵活的家庭友好措施。

9. 加强家庭领域理论和实践研究。充分发挥学术型社会组织作用,鼓励有条件的高校和科研机构开设家庭教育专业和课程,建立家庭领域研究基地,培养壮大家庭领域研究队伍,提升研究水平。坚持问题导向,聚焦家庭建设、家庭教育、家风培树等开展研究,及时推进研究成果转化,为家庭领域相关工作提供理论支撑。

(六) 儿童与环境。

主要目标:

1. 将儿童优先理念落实到公共政策制定、公共设施建设、公共服务供给各方面,尊重、爱护儿童的社会环境进一步形成。

2. 提供更多有益于儿童全面发展的高质量精神文化产品。

3. 保护儿童免受各类传媒不良信息影响。提升儿童媒介素养。

4. 儿童参与家庭、学校和社会事务的权利得到充分保障。

5. 建设儿童友好城市和儿童友好社区。
6. 增加公益性儿童教育、科技、文化、体育、娱乐等校外活动场所，提高利用率和服务质量。
7. 减少环境污染对儿童的伤害。农村自来水普及率达到90%，稳步提高农村卫生厕所普及率。
8. 提高儿童生态环境保护意识，帮助养成绿色低碳生活习惯。
9. 预防和应对突发事件时充分考虑儿童的身心特点，优先满足儿童的特殊需求。
10. 儿童事务国际交流与合作广泛开展，在促进全球儿童事业发展中的作用进一步彰显。

策略措施：

1. 全面贯彻儿童优先原则。建立和完善促进儿童优先发展的制度体系，提高政府部门和社会公众对儿童权利的认识，增强保障儿童权利的自觉性。在出台法律、制定政策、编制规划、部署工作时优先考虑儿童利益和需求。鼓励企事业单位、各类公共服务机构和社会组织参与儿童发展和权利保护服务。在城乡建设规划和城市改造中提供更多适合儿童的公共设施和活动场所。

2. 提升面向儿童的公共文化服务水平。制作和传播体现社会主义核心价值观、适合儿童的图书、电影、歌曲、游戏、广播电视节目、动画片等精神文化产品，培育儿童文化品牌。支持儿童参与民族优秀传统文化的保护、传承和创新。探索在网络空间开展儿童思想道德教育的新途径、新方法，增强知识性、趣味性和时代性。支持儿童题材作品参加国家舞台艺术精品创作扶持工程等重大项目 and 重要展演节庆活动。鼓励社会组织、文化艺术机构为儿童文化艺术活动提供专业指导和场地支持。公共图书馆单设儿童阅览区，公共图书馆盲人阅览区为盲童阅读提供便利，鼓励社区图书室设立儿童图书专区。

3. 加强新闻出版、文化等领域市场监管和执法。加强对儿童出版物的审读、鉴定和处置，深化“扫黄打非”工作，清除淫秽色情低俗、暴力恐怖迷信等有害出版物及信息。清理校园周边非法销售出版物和涉及低俗内容的儿童文化用品、玩具。严格网络出版、文化市场管理与执法，及时整治网络游戏、视频、直播、社交、学习类移动应用软件传播危害未成年人身心健康的有害信息。严格管控诱导未成年人无底线追星、拜金炫富等存在价值导向问题的不良信息 and 行为。加强互联网营业场所和娱乐场所执法，查处违规接纳未成年人、提供含有禁止内容的曲目和游戏游艺设备等违规行为。落实互联网企业主体责任，在产品开发、内容审核、用户管理、保护措施、举报处置等环节完善治理手段。

4. 规范与儿童相关的广告和商业性活动。规范与儿童有关的产品（服务）广告播出。在针对儿童的大众传播媒介上不得发布医疗、药品、医疗器械、保健食品、化妆品、酒类、美容广告，以及不利于儿童身心健康的网络游戏广告。禁止在大众传播媒介、公共场所发布声称全部或部分替代母乳的婴儿乳制品、饮料和其他食品广告。加大对相关虚假违法广告案件的查处力度。规范和限制安排儿童参加商业性展演活动。

5. 加强儿童媒介素养教育。保障儿童利用和参与媒介的权利。丰富儿童数字生活体验，提高数字生活质量。通过学校、幼儿园、家庭和社会等多种渠道，提升儿童及其监护人媒介素养，加强对不同年龄阶段儿童使用网络的分类教育指导，帮助儿童掌握网络基本知识技能，提高学习交流的能力，养成良好上网习惯，引导儿童抵制网络不文明行为，增强信息识别和网上自我保护能力，防止沉迷网络。为欠发达地区儿童、残疾儿童、困境儿童安全合理参与网络提供条件。

6. 保障儿童参与和表达的权利。尊重儿童参与自身和家庭事务的权利，培养儿童参与意识和能力。涉及儿童的法规政策制定、实施和评估以及重大事项决策，听取儿童意见。将儿童参与纳入学校、校外教育机构、社区工作计划。支持共青团、少先队、妇联等组织开展社会实践及体验活动。加强学校班委会和学生会建设，畅通学生参与学校事务的渠道。广泛开展儿童参与的宣传、教育和培训活动。

7. 开展儿童友好城市和儿童友好社区创建工作。鼓励创建社会政策友好、公共服务友好、权利保障友好、成长空间友好、发展环境友好的中国特色儿童友好城市。建立多部门合作工作机制，制定适合我国国情的儿童友好城市和儿童友好社区标准体系和建设指南，建设一批国家儿童友好城市。积极参与国际儿童友好城市建设交流活动。

8. 加大儿童校外活动场所建设和管理力度。将儿童活动场所建设纳入地方经济社会发展规划, 加强各类爱国主义教育基地、党史国史教育基地、民族团结进步教育基地、科普教育基地、中小学生研学实践教育基地等的建设, 加大对农村地区儿童活动场所建设和运行的扶持力度, 推进儿童活动场所无障碍建设和改造。规范儿童校外活动场所管理, 各类公益性教育、科技、文化、体育、娱乐场所对儿童免费或优惠开放, 根据条件开辟儿童活动专区。在具备条件的校外活动场所普遍建立少先队组织。发挥校外活动场所的育人优势, 打造特色鲜明、参与面广的儿童主题活动品牌。

9. 优化儿童健康成长的自然环境和人居环境。控制和治理大气、水、土壤等环境污染以及工业、生活和农村面源污染, 加强水源保护和水质监测。加强铅等重金属污染防治和监测。推进城市饮用水水源地规范化建设。实施农村供水保障工程, 提高农村集中供水率、自来水普及率、水质达标率和供水保证率。深入开展爱国卫生运动, 持续改善村容村貌和人居环境, 分类有序推进农村厕所革命, 统筹农村改厕和污水、黑臭水体治理, 因地制宜建设污水处理设施。

10. 创新开展面向儿童的生态文明宣传教育活动。把生态文明教育纳入国民教育体系, 融入课堂教学、校园活动、社会实践等环节。推进生态环境科普基地和中小学环境教育社会实践基地建设, 在世界环境日、全国低碳日、全国科技活动周等节点开展丰富的儿童环保主题活动, 依托自然保护区等建设儿童自然教育保护基地, 开展儿童自然教育。培养儿童生态文明意识, 树立珍惜资源、保护自然、珍爱生命、与自然和谐相处的观念, 自觉养成健康文明、绿色低碳、垃圾分类的良好生活习惯。

11. 在突发事件预防和应对中加强对儿童的保护。在制定突发事件应急预案时统筹考虑儿童的特殊需求。制定儿童防护用品标准, 应急处置期间, 优先保证儿童食品、药品、用品供给。学校、幼儿园、托育机构、校外教育机构和社区开展形式多样的安全教育和应急演练活动, 提高教职工、儿童及其监护人识别灾害事故风险和应对灾害事故的能力。公共场所发生突发事件时, 应优先救护儿童。在灾后恢复与重建阶段, 针对儿童特点采取优先救助和康复措施, 将灾害事故对儿童的伤害降到最低程度。

12. 开展促进儿童发展的国际交流与合作。认真履行联合国《儿童权利公约》等国际公约和文件, 落实与儿童发展相关的可持续发展目标, 扩大多边、双边特别是与共建“一带一路”国家的交流与合作, 吸收借鉴国际社会在儿童领域的有益经验, 积极宣介促进儿童发展的“中国故事”, 在推动构建人类命运共同体、促进全球儿童事业发展中贡献中国智慧、彰显中国担当。

(七) 儿童与法律保护。

主要目标:

1. 完善保障儿童权益的法律体系。
2. 加强保障儿童权益的执法工作。
3. 完善司法保护制度, 司法工作体系满足儿童身心发展特殊需要。
4. 儿童法治素养和自我保护意识进一步提升, 社会公众保护儿童的意识 and 能力进一步提高。
5. 依法保障儿童的民事权益。
6. 落实儿童监护制度, 保障儿童获得有效监护。
7. 禁止使用童工, 禁止对儿童的经济剥削, 严格监管安排儿童参与商业性活动的行为。
8. 依法严惩性侵害、家庭暴力、拐卖、遗弃等侵犯儿童人身权利的违法犯罪行为。
9. 依法严惩利用网络侵犯儿童合法权益的违法犯罪行为。
10. 预防未成年人违法犯罪, 对未成年人违法犯罪实行分级干预。降低未成年人犯罪人数占未成年人人口数量的比重。

策略措施:

1. 完善落实保障儿童权益的法律法规。健全保障儿童生存权、发展权、受保护权、参与权的法律法规体系。推动加快家庭教育、学前教育、儿童福利、网络保护等立法进程, 适时修订相关法律法规、出台

司法解释。增强立法工作的科学性和可操作性。加强未成年人保护法实施，落实法律监督、司法建议和法治督察制度。加强保障儿童权益的法学理论与实践研究。

2. 严格保障儿童权益执法。全面落实保障儿童权益主体责任。加大行政执法力度，及时发现和处置监护侵害、家庭暴力、校园及周边安全隐患、食品药品安全隐患等问题。探索建立保障儿童权益多部门综合执法制度，探索建立儿童救助协作制度，强化部门间信息沟通和工作衔接，形成执法、保护、服务合力。

3. 健全未成年人司法工作体系。公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当确定专门机构或者指定专门人员负责办理涉及未成年人案件。完善未成年人司法保护工作评价考核标准。加强专业化办案与社会化保护配合衔接，加强司法机关与政府部门、人民团体、社会组织和社会工作者等的合作，共同做好未成年人心理干预、社会观护、教育矫治、社区矫正等工作。

4. 加强对未成年人的特殊司法保护。依法保障涉案未成年人的隐私权、名誉权以及知情权、参与权等诉讼权利。落实未成年人犯罪案件特别程序关于严格限制适用逮捕措施、法律援助、社会调查、心理评估、法定代理人或合适成年人到场、附条件不起诉、不公开审理、犯罪记录封存等规定。增强未成年人社区矫正实施效果。落实涉案未成年人与成年人分别关押、分别管理、分别教育制度。

5. 依法为儿童提供法律援助和司法救助。依托公共法律服务平台，为儿童提供法律咨询等法律援助服务，推进法律援助标准化、规范化建设，推进专业化儿童法律援助队伍建设。保障符合司法救助条件的儿童获得有针对性的经济救助、身心康复、生活安置、复学就业等多元综合救助。

6. 加强儿童保护的法治宣传教育。完善学校、家庭、社会共同参与的儿童法治教育工作机制，提高儿童法治素养。扎实推进青少年法治教育实践基地、法治资源教室和网络平台建设，运用法治副校长、以案释法、模拟法庭等多样化方式深入开展法治教育和法治实践活动。提高社会公众的法治意识，推动形成依法保障儿童权益的良好氛围。引导媒体客观、审慎、适度采访和报道涉未成年人案件。

7. 全面保障儿童的民事权益。依法保障儿童的人身权利、财产权利和其他合法权益。开展涉及儿童权益纠纷调解工作，探索父母婚内分居期间未成年子女权益保护措施，依法保障父母离婚后未成年子女获得探望、抚养、教育、保护的權利。依法保障儿童和胎儿的继承权和受遗赠权。依法保护儿童名誉、隐私和个人信息等人格权。完善支持起诉制度。对食品药品安全、产品质量、烟酒销售、文化宣传、网络传播等领域侵害儿童合法权益的行为，开展公益诉讼工作。

8. 完善落实监护制度。强化父母或其他监护人履行对未成年子女的抚养、教育和保护职责，依法规范父母或其他监护人委托他人照护未成年子女的行为。督促落实监护责任，禁止早婚早育和早婚辍学行为。加强对监护的监督、指导和帮助，落实强制家庭教育制度。强化村（居）民委员会对父母或其他监护人监护和委托照护的监督责任，村（居）儿童主任切实做好儿童面临监护风险或受到监护侵害情况发现、核实、报告工作。探索建立监护风险及异常状况评估制度。依法纠正和处理监护人侵害儿童权益事件。符合法定情形的儿童由县级以上民政部门代表国家进行监护。确保突发事件情况下无人照料儿童及时获得临时监护。

9. 严厉查处使用童工等违法犯罪行为。加强对使用童工行为的日常巡视监察和专项执法检查。严格落实儿童参加演出、节目制作等方面国家有关规定。加强对企业、其他经营组织或个人、网络平台等吸纳儿童参与广告拍摄、商业代言、演出、赛事、节目制作、网络直播等的监督管理。严格执行未成年工特殊保护规定，用人单位定期对未成年工进行健康检查，不得安排其从事过重、有毒、有害等危害儿童身心健康的劳动或者危险作业。

10. 预防和依法严惩性侵害儿童违法犯罪行为。加强儿童预防性侵害教育，提高儿童、家庭、学校、社区识别防范性侵害和发现报告的意识能力，落实强制报告制度。建立全国统一的性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统，完善落实入职查询、从业禁止制度。探索建立性侵害儿童犯罪人员信息公开制度，严格落实外籍教师无犯罪证明备案制度。加强立案和立案监督，完善立案标准和定罪量刑标准。依法严惩对儿童负有特殊职责人员实施的性侵害行为，依法严惩组织、强迫、引诱、容留、介绍

未成年人卖淫犯罪。建立未成年被害人“一站式”取证机制，保护未成年被害人免受“二次伤害”。探索制定性侵害儿童案件特殊证据标准。对遭受性侵害或者暴力伤害的未成年被害人及其家庭实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施。

11. 预防和依法严惩对儿童实施家庭暴力的违法犯罪行为。加强反家庭暴力宣传，杜绝针对儿童的家庭暴力以及严重忽视等不利于儿童身心健康的行为。落实强制报告制度，及时受理、调查、立案和转处儿童遭受家庭暴力案件。出台关于反家庭暴力法的司法解释、指导意见或实施细则，充分运用告诫书、人身安全保护令、撤销监护人资格等措施，加强对施暴人的惩戒和教育。对构成犯罪的施暴人依法追究刑事责任，从严处理重大恶性案件。保护未成年被害人的隐私和安全，及时为未成年被害人及目睹家庭暴力的儿童提供心理疏导、医疗救治和临时庇护。

12. 严厉打击拐卖儿童和引诱胁迫儿童涉毒、涉黑涉恶等违法犯罪行为。坚持和完善集预防、打击、救助、安置、康复于一体的反拐工作长效机制，继续实施反对拐卖人口行动计划。有效防范和严厉打击借收养名义买卖儿童、利用网络平台实施拐卖人口等违法犯罪行为，加大对出卖亲生子女犯罪的预防和打击力度，完善孕产妇就医生产身份核实机制，完善亲子鉴定意见书和出生医学证明开具制度，落实儿童出生登记制度。妥善安置查找不到亲生父母和自生自卖类案件的被解救儿童。禁止除公安机关以外的任何组织或者个人收集被拐卖儿童、父母和疑似被拐卖人员DNA数据等信息。实施全国青少年毒品预防教育工程，开展对引诱、教唆、欺骗、强迫、容留儿童吸贩毒犯罪专项打击行动。依法严惩胁迫、引诱、教唆儿童参与黑社会性质组织从事违法犯罪活动的行为。

13. 严厉打击侵犯儿童合法权益的网络违法犯罪行为。加强对网络空间涉及儿童违法犯罪的分析研究，以案释法，提高公众对儿童网络保护的意识和能力。禁止制作、复制、发布、传播或者持有有关未成年人的淫秽色情物品和网络信息。依法严惩利用网络性引诱、性侵害儿童的违法犯罪行为。禁止对儿童实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。严厉打击利用网络诱骗儿童参与赌博以及敲诈勒索、实施金融诈骗等违法犯罪行为。

14. 有效预防未成年人违法犯罪。加强对未成年人的法治和预防犯罪教育。落实未成年人违法犯罪分级干预制度，依法采取教育矫治措施，及时发现、制止、管教未成年人不良行为。及时制止、处理未成年人严重不良行为和未达刑事责任年龄未成年人严重危害他人及社会的行为。完善专门学校入学程序、学生和学籍管理、转回普通学校等制度。对涉罪未成年人坚持依法惩戒与精准帮教相结合，增强教育矫治效果，预防重新犯罪。保障涉罪未成年人免受歧视，依法实现在复学、升学、就业等方面的同等权利。强化预防未成年人犯罪工作的基层基础。

三、组织实施

（一）坚持党的全面领导。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以人民为中心的发展思想，坚持走中国特色社会主义儿童发展道路，把党的领导贯穿于纲要组织实施全过程。贯彻党中央关于儿童事业发展的决策部署，在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局中推进纲要实施。

（二）落实纲要实施责任。完善落实党委领导、政府主责、妇儿工委协调、多部门合作、全社会参与的纲要实施工作机制。国务院及地方各级人民政府负责纲要实施工作，各级妇儿工委负责组织、协调、指导、督促工作，各级妇儿工委办公室负责具体工作。有关部门、相关机构和人民团体结合职责，承担纲要相关目标任务落实工作。在出台法律、制定政策、编制规划、部署工作时贯彻落实儿童优先原则，切实保障儿童权益，促进儿童优先发展。

（三）加强纲要与国民经济和社会发展规划的衔接。在经济社会发展总体规划及相关专项规划中贯彻落实儿童优先原则，将纲要实施以及儿童发展纳入经济社会发展总体规划及相关专项规划，结合经济社会发展总体规划部署要求推进纲要实施，实现儿童事业发展与经济社会发展同步规划、同步部署、同步推进、同步落实。

（四）制定地方儿童发展规划和部门实施方案。省级人民政府依据本纲要，结合实际制定本级儿童发展规划。市、县级人民政府依据本纲要以及上一级儿童发展规划，结合实际制定本级儿童发展规划。省、市、县级规划颁布后1个月内报送上一级妇儿工委办公室。中央及地方承担纲要（规划）目标任务的有关部门、相关机构和人民团体结合职责，按照任务分工，制定实施方案并报送同级妇儿工委办公室。

（五）完善实施纲要的工作制度机制。健全目标管理责任制，将纲要实施纳入政府议事日程和考核内容，将纲要目标分解到责任单位并纳入目标管理和考核内容。健全督导检查制度，定期对纲要实施情况开展督查。健全报告制度，责任单位每年向同级妇儿工委报告纲要实施情况和下一年工作安排，下级妇儿工委每年向上一级妇儿工委报告本地区规划实施情况和下一年工作安排。健全议事协调制度，定期召开妇女儿童工作会议和妇儿工委全体会议、联络员会议等，总结交流情况，研究解决问题，部署工作任务。健全纲要实施示范制度，充分发挥示范单位以点带面、示范带动作用。健全表彰制度，对实施纲要先进集体和先进个人按照有关规定进行表彰。

（六）加强儿童发展经费支持。各级人民政府将实施纲要所需工作经费纳入财政预算，实现儿童事业和经济社会同步发展。重点支持革命老区、民族地区、边疆地区、欠发达地区儿童发展，支持特殊困难儿童群体发展。动员社会力量，多渠道筹集资源，共同发展儿童事业。

（七）坚持和创新实施纲要的有效做法。贯彻新发展理念，坚持问题导向、目标导向，构建促进儿童发展的法律法规政策体系，完善儿童权益保障机制，实施促进儿童发展的民生项目。通过分类指导、示范先行，总结推广好做法好经验。通过政府购买服务等方式，发挥社会力量推动纲要实施的作用。开展国际交流合作，交流互鉴经验做法，讲好中国儿童发展故事。

（八）加强纲要实施能力建设。将习近平总书记关于儿童和儿童工作的重要论述以及儿童优先原则有关内容、相关法律法规政策纳入各级干部学习内容，将实施纲要所需知识纳入培训计划，举办多层次、多形式培训，增强政府有关部门、相关机构和人员实施纲要的责任意识和能力。以政治建设为统领，加强各级妇儿工委及其办公室能力建设，促进机构职能优化高效，为更好履职尽责提供必要的人力物力财力支持，为纲要实施提供组织保障。

（九）加大纲要宣传力度。大力宣传习近平总书记关于儿童和儿童工作的重要论述，宣传在党的坚强领导下儿童事业发展的成就，宣传儿童优先原则和保障儿童权益、促进儿童发展的法律法规政策，宣传纲要内容和纲要实施的经验、成效，努力营造关爱儿童、有利于儿童发展的社会氛围。

（十）加强儿童发展调查研究。充分发挥各级妇儿工委及其办公室作用，加强儿童工作智库建设，依托高校、研究机构、社会组织等建设儿童发展研究基地，培育专业研究力量，广泛深入开展理论与实践研究，为制定完善相关法律法规政策提供参考。

（十一）鼓励社会各界广泛参与纲要实施。健全学校、家庭、社会“三位一体”教育网络，鼓励企事业单位、社会组织、慈善机构和公益人士参与保障儿童权益、促进儿童发展等工作。鼓励儿童参与纲要实施，提高儿童在参与纲要实施中实现自身全面发展的意识和能力。

四、监测评估

（一）加强监测评估制度建设。对纲要实施情况进行年度监测、中期评估、终期评估。落实并逐步完善儿童统计监测方案。各级统计部门牵头组织开展年度监测，各级妇儿工委成员单位、有关部门、相关机构向同级统计部门报送年度监测数据，及时收集、分析反映儿童发展状况的相关数据和信息。各级妇儿工委组织开展中期和终期评估，各级妇儿工委成员单位、有关部门、相关机构向同级妇儿工委提交中期和终期评估报告。通过评估，了解掌握纲要实施进展和儿童发展状况，系统分析评价纲要目标任务完成情况，评判纲要策略措施的实施效果，总结经验做法，找出突出问题，预测发展趋势，提出对策建议。监测评估工作所需经费纳入财政预算。

（二）加强监测评估工作组织领导。各级妇儿工委设立监测评估领导小组，由同级妇儿工委及相关部门负责同志组成，负责监测评估工作的组织领导、监测评估方案的审批、监测评估报告的审核等。领导小组下设监测组和评估组。

监测组由各级统计部门牵头，相关部门负责纲要实施情况统计监测的人员参加，负责监测工作的组织、指导和培训，制定监测方案和指标体系，收集、分析数据信息，向同级妇儿工委提交年度、中期和终期监测报告，编辑出版年度妇女儿童统计资料等。监测组成员负责统筹协调本部门纲要实施监测、分析、数据上报、分性别分年龄指标完善等工作。

评估组由各级妇儿工委办公室牵头，相关部门负责纲要实施的人员参加，负责评估工作的组织、指导和培训，制定评估方案，组织开展评估工作，向同级妇儿工委提交中期和终期评估报告。评估组成员负责统筹协调本部门纲要实施自我评估工作，参加妇儿工委组织的评估工作。支持评估组相关部门就儿童保护与发展中的突出问题开展专项调查、评估，结果可供中期和终期评估参考。

来源/中国政府网

编辑/陶寅生

【意见全文】关于推进儿童友好城市建设的指导意见

原创 发改委

https://mp.weixin.qq.com/s/u1epneU6L9wDu_5x9_Lfag

关于推进儿童友好城市建设的指导意见
发改社会〔2021〕1380号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团：

儿童友好是指为儿童成长发展提供适宜的条件、环境和服务，切实保障儿童的生存权、发展权、受保护权和参与权。建设儿童友好城市，寄托着人民对美好生活的向往，事关广大儿童成长发展和美好未来。为落实党中央、国务院决策部署，推进儿童友好城市建设，让儿童成长得更好，经国务院同意，提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，坚持以立德树人为根本，坚持儿童优先发展，从儿童视角出发，以儿童需求为导向，以儿童更好成长为目标，完善儿童政策体系，优化儿童公共服务，加强儿童权利保障，拓展儿童成长空间，改善儿童发展环境，全面保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利，让儿童友好成为全社会的共同理念、行动、责任和事业，让广大儿童成长为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，不断为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。

（二）基本原则

——儿童优先，普惠共享。坚持公共事业优先规划、公共资源优先配置、公共服务优先保障，推动儿童优先原则融入社会政策。坚持公益普惠导向，扩大面向儿童的公共服务供给，让广大适龄儿童享有公平、便利、安全的服务。

——中国特色，开放包容。立足国情和发展实际，促进儿童参与，探索中国特色儿童友好城市建设路径模式。结合推进“一带一路”建设，坚持世界眼光，借鉴有益经验，强化交流互鉴，以儿童友好促进民心相通。

——因地制宜，探索创新。适应城市经济社会发展水平，结合资源禀赋特点，因城施策推进儿童友好城市建设。鼓励有条件的城市改革创新，先行先试，探索建设模式经验，积极发挥示范引领作用。

——多元参与，凝聚合力。坚持系统观念，强化儿童工作“一盘棋”理念，发挥党委领导、政府主导作用，健全完善多领域、多部门工作协作机制，积极引入社会力量，充分激发市场活力，形成全社会共同推进儿童友好城市建设的合力。

（三）建设目标

到2025年，通过在全国范围内开展100个儿童友好城市建设试点，推动儿童友好理念深入人心，儿童友好要求在社会政策、公共服务、权利保障、成长空间、发展环境等方面充分体现。展望到2035年，预计全国百万以上人口城市开展儿童友好城市建设的超过50%，100个左右城市被命名为国家儿童友好城市，儿童友好成为城市高质量发展的重要标识，儿童友好理念成为全社会共识和全民自觉，广大儿童享有更加美好的生活。

二、推进社会政策友好，推动全社会践行儿童友好理念

（四）推动儿童优先发展。制定城市经济社会发展规划优先考虑儿童需求，推进公共资源配置优先满足儿童需要。健全推进儿童优先发展工作协调机制，重点在政策协调、资金投入、项目实施等方面形成合力。在城市发展重大规划、政策、项目决策中引入儿童影响评价。探索应用数字化手段创新儿童工作方式方法。

（五）城市规划建设体现儿童视角。引入“1米高度看城市”儿童视角，推进儿童友好理念融入城市规划建设。制定城市各类儿童友好空间与设施规划建设标准，完善城市功能布局，优化公共空间设计，推进城市建设适应儿童身心发展，满足儿童服务和活动需求。

（六）推动儿童全方位参与融入城市社会生活。建立健全儿童参与公共活动和公共事务机制，畅通儿童参与渠道，涉及儿童的重大事项事先听取儿童及监护人意见。在制定社会政策、发展公共服务中尊重儿童的独立人格，全面保障儿童在社会生活、社区发展、家庭事务中的知情权、表达权和参与权。

（七）发动全社会力量共同致力儿童发展。坚持以普惠为导向，鼓励政府、企事业单位、家庭和个人参与，整合全社会资源增进儿童福祉。积极培育为儿童服务的社会组织、专业社会工作者、少先队校外辅导员和志愿者队伍，发展儿童公益慈善事业。

三、推进公共服务友好，充分满足儿童成长发展需要

（八）支持发展普惠托育服务。鼓励支持企事业单位和社会组织、社区等提供普惠托育和婴幼儿照护服务。探索实施父母育儿假制度，加强家庭科学育儿指导服务。

（九）促进基础教育均衡发展。完善普惠性学前教育保障机制，进一步提高普及普惠水平，严格落实城镇小区配套幼儿园政策，补齐资源短板，提高保教质量。完善义务教育免试就近入学制度，精准做好控辍保学，保障流动儿童平等接受教育权利。加强特殊教育资源建设，“一人一案”做好适龄残疾儿童入学安置。落实政府举办义务教育的主体责任，强化学校教育主阵地作用，提高学校课堂教学质量，全面压减作业总量和时长，提升学校课后服务水平，全面规范校外培训行为，进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担。开展儿童友好学校建设。

（十）加强儿童健康保障。关注生命早期1000天健康保障，加强婚前、孕前、孕产期保健和儿童早期发展服务。推进实施出生缺陷综合防治、母乳喂养促进行动，提高优生优育服务水平，建设母婴友好医院。建设儿童保健服务网络，做好儿童健康管理，规范预防接种和防治龋齿，降低近视及肥胖发生率。关注儿童心理健康，开展儿童生命教育、性教育，培养珍爱生命意识，提升自我情绪调适能力。

（十一）服务儿童看病就医和医疗保障。以儿童医院、妇幼保健机构、综合医院儿科、乡镇卫生院、社区卫生服务中心为重点，以儿科和儿童保健科为支撑，加强儿童医疗服务网络建设，提供优质诊疗服务。加强新生儿科等儿科医师培训，完善相关人才发展激励机制。强化基本医保、大病保险与医疗救助三重制度综合保障功能，做好儿童基本医疗保障工作。开展儿童友好医院建设。

（十二）丰富儿童文体服务供给。合理规划文体设施布局和功能，推进图书馆、文化馆、美术馆等向儿童免费开放，推动有条件的公共体育设施向儿童低收费或免费开放，组织面向儿童的阅读推广、文艺演出、展览游览等活动。制修订面向儿童的体育设施器材等标准，加强儿童体质监测，丰富儿童体育赛事活动，加强从业人员队伍建设。

四、推进权利保障友好，完善公益普惠儿童福利体系

（十三）关爱孤儿和事实无人抚养儿童。深化孤儿助医助学项目，探索推进事实无人抚养儿童助医助学，优化完善社会散居孤儿、事实无人抚养儿童家庭走访、监护评估、家庭培训和监护保护制度。完善儿童收养登记管理，推进实施收养评估制度。推进儿童福利机构优化提质，支持建造家庭式居所，推广家庭式养育模式。

（十四）推进残疾儿童康复服务。协同推进儿童残疾预防、早期筛查、诊疗康复，鼓励有条件的地方扩大残疾儿童康复救助项目及年龄范围，提高救助标准，鼓励公办机构开展康复业务，支持社会力量举办康复机构，加强康复救助定点服务机构管理。

（十五）加强困境儿童分类保障。建立健全困境儿童信息台账，落实定期上门查访，加大对困难家庭的重病、残疾儿童基本生活保障和专项救助力度。落实孤儿、留守儿童、困境儿童基本医疗保障政策，实施分类救助。加强流浪未成年人救助保护。

五、推进成长空间友好，提升城市空间品质和服务效能

（十六）推进城市公共空间适儿化改造。加强城市街区、社区、道路以及学校、医院、公园、公共图书馆、体育场所、绿地、公共交通等各类服务设施和场地适儿化改造。建设适合儿童的服务设施和标识标牌系统，推动公共场所建设母婴室、儿童厕位及洗手池、儿童休息活动区等。加强儿童友好街区建设。

（十七）改善儿童安全出行体验。完善慢行交通体系，加强人行道、自行车道规划建设，优化校园周边步行线路规划和人行设施，保障儿童出行安全。加快完善城市公共交通场站、过街无障碍设施。加强交通安全教育，增强儿童安全出行能力。

（十八）拓展儿童人文参与空间。拓展儿童阅读空间，在公共图书馆设置儿童阅览区，鼓励设置少儿图书馆，提供适宜残疾儿童的阅读资源，开展儿童友好图书馆建设。扩充儿童美育资源，鼓励学校与美术

馆、博物馆、音乐厅等共建校外教育基地。增加儿童校外活动空间，加强儿童劳动教育、课外实践、科技体验、素质拓展等校外活动场所设施建设。

（十九）开展儿童友好社区建设。建设社区儿童之家等公共空间，为儿童提供文体活动和阅读娱乐场所。增加社区儿童“微空间”，鼓励社区打造儿童“游戏角落”，提供适龄儿童步行路径和探索空间，合理增设室内外安全游戏活动设施。

（二十）开展儿童友好自然生态建设。建设健康生态环境，推动开展城市儿童活动空间生态环境风险识别与评估评价。推动建设具备科普、体验等多功能的自然教育基地。开展儿童友好公园建设，推进城市和郊野公园设置游戏区域和游憩设施，合理改造利用绿地，增加儿童户外活动空间。

（二十一）提升灾害事故防范应对能力。推动落实儿童密集场所安全主体责任和行业监管责任，有效防范应对各类灾害事故风险。强化防灾减灾安全教育，增强儿童防灾减灾意识和自救互救能力。储备面向儿童需求的重要应急物资。

六、推进发展环境友好，优化儿童健康成长社会环境

（二十二）推进家庭家教家风建设。深入实施家家幸福安康工程，建设文明家庭、实施科学家教、传承优良家风。构建学校家庭社会协同育人体系，加强家庭教育指导服务，增强家庭监护责任意识，建立良好亲子关系，培养儿童良好思想品德和生活习惯。

（二十三）培养健康向上的精神文化。鼓励创作符合儿童特点的优秀文化产品，加强社会主义核心价值观教育。组织开展优秀传统文化进校园、进课堂活动，深入开展共青团、少先队实践活动。普及发展青少年健身运动，让更多儿童经常性参与体育锻炼。

（二十四）持续净化网络环境。加强网络环境保护，聚焦网络直播、网络游戏等儿童上网重点环节和应用，及时发现处置危害儿童身心健康的不良信息，严厉查处违法违规行为。加大儿童用户量集中的网络平台日常监管，规范涉儿童相关网站管理，压实互联网企业维护网络环境责任。

（二十五）筑牢安全发展屏障。开展中小学生安全教育日活动，深化少年警校建设，推进“护校安园”专项行动，加强校园、校舍和校车安全管理。落实食品安全校（园）长负责制，保障在校学生安全营养用餐。强化儿童用品安全监管，加强监督检查，及时向社会公示。

（二十六）防止儿童意外和人身伤害。健全儿童交通、溺水、跌落、烧烫伤、中毒等重点易发意外事故预防和处置机制。做好学生欺凌防治工作，有效防范性侵、家暴事件，严格落实侵害未成年人案件强制报告制度，保障儿童合法权益。及时受理、依法查处儿童失踪案事件，严厉打击拐卖儿童等犯罪行为。

（二十七）积极预防未成年人犯罪。推进实施未成年人违法犯罪分级干预机制，及时发现、制止未成年人不良行为和严重不良行为。对涉罪未成年人坚持依法惩戒与精准帮教相结合，增强教育矫治效果，预防重新犯罪。

七、组织实施

（二十八）加强组织领导。国家发展改革委、国务院妇儿工委办公室、住房城乡建设部等统筹协调儿童友好城市建设工作。建立健全儿童友好城市建设、认定、评估、监测等机制，研究儿童友好城市认定办法。行业主管部门按职能开展相关领域儿童友好行动，制定标准体系或建设指南。省级政府有关部门制定本地区儿童友好城市建设实施方案。城市政府履行建设主体责任，整体制定落实建设方案。

（二十九）完善政策支持。中央财政统筹利用现有资金渠道，发挥中央预算内投资的引导和撬动作用，对儿童友好城市建设予以积极支持。对价格普惠且具有一定收益的儿童服务设施项目，符合条件的可纳入地方政府专项债券支持范围。地方要统筹中央相关转移支付资金和自有财力，强化政策支持。强化公益普惠类儿童服务项目规划用地保障。鼓励地方政府以购买服务、租金减免等方式发展普惠性儿童服务。

（三十）分批推进建设。制定实施国家儿童友好城市建设行动方案，支持有建设意愿、基础较好的城市先行探索，分批分期滚动推进实施。对于不具备整体建设条件的城市，鼓励从儿童友好社区建设起步，以点带面夯实基础。对建设成效突出的城市命名为国家儿童友好城市。支持有条件的城市发起“一带一路”儿童友好城市联盟。

（三十一）加强监测评估。组织制定儿童友好城市建设评估指标体系，适时调整完善政策措施。开展儿童友好建设的城市及时收集、整理、分析儿童数据信息，对本地方儿童发展整体情况实施动态监测，探索制定符合地方特点的儿童友好城市建设标准和分领域建设指南，开展建设情况评估。

（三十二）强化宣传交流。开展儿童友好城市公益宣传，提高公众知晓度和参与度，把儿童友好的理念向全社会推广。总结国内城市建设经验，推广具有重大示范效应的建设模式。借鉴国际有益做法，加强对外交流合作，全面提升中国儿童友好城市国际影响力。

国家发展改革委
国务院妇儿工委办公室
住房和城乡建设部
中央宣传部
中央网信办
教育部
公安部
民政部
财政部
自然资源部
生态环境部
交通运输部
文化和旅游部
国家卫生健康委
应急部
市场监管总局
广电总局
体育总局
国家医保局
国家林草局
共青团中央
全国妇联
中国残联
2021 年 9 月 30 日

全文发布 | 《中华人民共和国家庭教育促进法》

少年司法专业委员会 专委会

https://mp.weixin.qq.com/s/v_kLnrLoENuJY4TfR4MpsA

目 录

第一章	总 则
第二章	家庭责任
第三章	国家支持
第四章	社会协同
第五章	法律责任
第六章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了发扬中华民族重视家庭教育的优良传统，引导全社会注重家庭、家教、家风，增进家庭幸福与社会和谐，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，制定本法。

第二条 本法所称家庭教育，是指父母或者其他监护人为促进未成年人全面健康成长，对其实施的道德品质、身体素质、生活技能、文化修养、行为习惯等方面的培育、引导和影响。

第三条 家庭教育以立德树人为根本任务，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进未成年人健康成长。

第四条 未成年人的父母或者其他监护人负责实施家庭教育。

国家和社会为家庭教育提供指导、支持和服务。

国家工作人员应当带头树立良好家风，履行家庭教育责任。

第五条 家庭教育应当符合以下要求：

- （一）尊重未成年人身心发展规律和个体差异；
- （二）尊重未成年人人格尊严，保护未成年人隐私权和个人信息，保障未成年人合法权益；
- （三）遵循家庭教育特点，贯彻科学的家庭教育理念和方法；
- （四）家庭教育、学校教育、社会教育紧密结合、协调一致；
- （五）结合实际情况采取灵活多样的措施。

第六条 各级人民政府指导家庭教育工作，建立健全家庭学校社会协同育人机制。县级以上人民政府负责妇女儿童工作的机构，组织、协调、指导、督促有关部门做好家庭教育工作。

教育行政部门、妇女联合会统筹协调社会资源，协同推进覆盖城乡的家庭教育指导服务体系建设，并按照职责分工承担家庭教育工作的日常事务。

县级以上精神文明建设部门和县级以上人民政府公安、民政、司法行政、人力资源和社会保障、文化和旅游、卫生健康、市场监督管理、广播电视、体育、新闻出版、网信等有关部门在各自的职责范围内做好家庭教育工作。

第七条 县级以上人民政府应当制定家庭教育工作专项规划，将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系和政府购买服务目录，将相关经费列入财政预算，鼓励和支持以政府购买服务的方式提供家庭教育指导。

第八条 人民法院、人民检察院发挥职能作用，配合同级人民政府及其有关部门建立家庭教育工作联动机制，共同做好家庭教育工作。

第九条 工会、共产主义青年团、残疾人联合会、科学技术协会、关心下一代工作委员会以及居民委员会、村民委员会等应当结合自身工作，积极开展家庭教育工作，为家庭教育提供社会支持。

第十条 国家鼓励和支持企业事业单位、社会组织及个人依法开展公益性家庭教育服务活动。

第十一条 国家鼓励开展家庭教育研究，鼓励高等学校开设家庭教育专业课程，支持师范院校和有条件的高等学校加强家庭教育学科建设，培养家庭教育服务专业人才，开展家庭教育服务人员培训。

第十二条 国家鼓励和支持自然人、法人和非法人组织为家庭教育事业进行捐赠或者提供志愿服务，对符合条件的，依法给予税收优惠。

国家对在家庭教育工作中做出突出贡献的组织和个人，按照有关规定给予表彰、奖励。

第十三条 每年 5 月 15 日国际家庭日所在周为全国家庭教育宣传周。

第二章 家庭责任

第十四条 父母或者其他监护人应当树立家庭是第一个课堂、家长是第一任老师的责任意识，承担对未成年人实施家庭教育的主体责任，用正确思想、方法和行为教育未成年人养成良好思想、品行和习惯。

共同生活的具有完全民事行为能力的其他家庭成员应当协助和配合未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育。

第十五条 未成年人的父母或者其他监护人及其他家庭成员应当注重家庭教育，培育积极健康的家庭文化，树立和传承优良家风，弘扬中华民族家庭美德，共同构建文明、和睦的家庭关系，为未成年人健康成长营造良好的家庭环境。

第十六条 未成年人的父母或者其他监护人应当针对不同年龄段未成年人的身心发展特点，以下列内容为指引，开展家庭教育：

（一）教育未成年人爱党、爱国、爱人民、爱集体、爱社会主义，树立维护国家统一的观念，铸牢中华民族共同体意识，培养家国情怀；

（二）教育未成年人崇德向善、尊老爱幼、热爱家庭、勤俭节约、团结互助、诚信友爱、遵纪守法，培养其良好社会公德、家庭美德、个人品德意识和法治意识；

（三）帮助未成年人树立正确的成才观，引导其培养广泛兴趣爱好、健康审美追求和良好学习习惯，增强科学探索精神、创新意识和能力；

（四）保证未成年人营养均衡、科学运动、睡眠充足、身心愉悦，引导其养成良好生活习惯和行为习惯，促进其身心健康发展；

（五）关注未成年人心理健康，教导其珍爱生命，对其进行交通出行、健康上网和防欺凌、防溺水、防诈骗、防拐卖、防性侵等方面的安全知识教育，帮助其掌握安全知识和技能，增强其自我保护的意识和能力；

（六）帮助未成年人树立正确的劳动观念，参加力所能及的劳动，提高生活自理能力和独立生活能力，养成吃苦耐劳的优秀品格和热爱劳动的良好习惯。

第十七条 未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育，应当关注未成年人的生理、心理、智力发展状况，尊重其参与相关家庭事务和发表意见的权利，合理运用以下方式方法：

（一）亲自养育，加强亲子陪伴；

（二）共同参与，发挥父母双方的作用；

（三）相机而教，寓教于日常生活之中；

（四）潜移默化，言传与身教相结合；

（五）严慈相济，关心爱护与严格要求并重；

（六）尊重差异，根据年龄和个性特点进行科学引导；

（七）平等交流，予以尊重、理解和鼓励；

（八）相互促进，父母与子女共同成长；

（九）其他有益于未成年人全面发展、健康成长的方式方法。

第十八条 未成年人的父母或者其他监护人应当树立正确的家庭教育理念，自觉学习家庭教育知识，在孕期和未成年人进入婴幼儿照护服务机构、幼儿园、中小学校等重要时段进行有针对性的学习，掌握科学的家庭教育方法，提高家庭教育的能力。

第十九条 未成年人的父母或者其他监护人应当与中小学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构、社区密切配合，积极参加其提供的公益性家庭教育指导和实践活动，共同促进未成年人健康成长。

第二十条 未成年人的父母分居或者离异的，应当相互配合履行家庭教育责任，任何一方不得拒绝或者怠于履行；除法律另有规定外，不得阻碍另一方实施家庭教育。

第二十一条 未成年人的父母或者其他监护人依法委托他人代为照护未成年人的，应当与被委托人、未成年人保持联系，定期了解未成年人学习、生活情况和心理状况，与被委托人共同履行家庭教育责任。

第二十二条 未成年人的父母或者其他监护人应当合理安排未成年人学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间，避免加重未成年人学习负担，预防未成年人沉迷网络。

第二十三条 未成年人的父母或者其他监护人不得因性别、身体状况、智力等歧视未成年人，不得实施家庭暴力，不得胁迫、引诱、教唆、纵容、利用未成年人从事违反法律法规和社会公德的活动。

第三章 国家支持

第二十四条 国务院应当组织有关部门制定、修订并及时颁布全国家庭教育指导大纲。

省级人民政府或者有条件的设区的市级人民政府应当组织有关部门编写或者采用适合当地实际的家庭教育指导读本，制定相应的家庭教育指导服务工作规范和评估规范。

第二十五条 省级以上人民政府应当组织有关部门统筹建设家庭教育信息化共享服务平台，开设公益性网上家长学校和网络课程，开通服务热线，提供线上家庭教育指导服务。

第二十六条 县级以上地方人民政府应当加强监督管理，减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担，畅通学校家庭沟通渠道，推进学校教育和家庭教育相互配合。

第二十七条 县级以上地方人民政府及有关部门组织建立家庭教育指导服务专业队伍，加强对专业人员的培养，鼓励社会工作者、志愿者参与家庭教育指导服务工作。

第二十八条 县级以上地方人民政府可以结合当地实际情况和需要，通过多种途径和方式确定家庭教育指导机构。

家庭教育指导机构对辖区内社区家长学校、学校家长学校及其他家庭教育指导服务站点进行指导，同时开展家庭教育研究、服务人员队伍建设和培训、公共服务产品研发。

第二十九条 家庭教育指导机构应当及时向有需求的家庭提供服务。

对于父母或者其他监护人履行家庭教育责任存在一定困难的家庭，家庭教育指导机构应当根据具体情况，与相关部门协作配合，提供有针对性的服务。

第三十条 设区的市、县、乡级人民政府应当结合当地实际采取措施，对留守未成年人和困境未成年人家庭建档立卡，提供生活帮扶、创业就业支持等关爱服务，为留守未成年人和困境未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育创造条件。

教育行政部门、妇女联合会应当采取有针对性的措施，为留守未成年人和困境未成年人的父母或者其他监护人实施家庭教育提供服务，引导其积极关注未成年人身心健康状况、加强亲情关爱。

第三十一条 家庭教育指导机构开展家庭教育指导服务活动，不得组织或者变相组织营利性教育培训。

第三十二条 婚姻登记机构和收养登记机构应当通过现场咨询辅导、播放宣传教育片等形式，向办理婚姻登记、收养登记的当事人宣传家庭教育知识，提供家庭教育指导。

第三十三条 儿童福利机构、未成年人救助保护机构应当对本机构安排的寄养家庭、接受救助保护的未成年人的父母或者其他监护人提供家庭教育指导。

第三十四条 人民法院在审理离婚案件时，应当对有未成年子女的夫妻双方提供家庭教育指导。

第三十五条 妇女联合会发挥妇女在弘扬中华民族家庭美德、树立良好家风等方面的独特作用，宣传普及家庭教育知识，通过家庭教育指导机构、社区家长学校、文明家庭建设等多种渠道组织开展家庭教育实践活动，提供家庭教育指导服务。

第三十六条 自然人、法人和非法人组织可以依法设立非营利性家庭教育服务机构。

县级以上地方人民政府及有关部门可以采取政府补贴、奖励激励、购买服务等扶持措施，培育家庭教育服务机构。

教育、民政、卫生健康、市场监督管理等有关部门应当在各自职责范围内，依法对家庭教育服务机构及从业人员进行指导和监督。

第三十七条 国家机关、企业事业单位、群团组织、社会组织应当将家风建设纳入单位文化建设，支持职工参加相关的家庭教育服务活动。

文明城市、文明村镇、文明单位、文明社区、文明校园和文明家庭等创建活动，应当将家庭教育情况作为重要内容。

第四章 社会协同

第三十八条 居民委员会、村民委员会可以依托城乡社区公共服务设施，设立社区家长学校等家庭教育指导服务站点，配合家庭教育指导机构组织面向居民、村民的家庭教育知识宣传，为未成年人的父母或者其他监护人提供家庭教育指导服务。

第三十九条 中小学校、幼儿园应当将家庭教育指导服务纳入工作计划，作为教师业务培训的内容。

第四十条 中小学校、幼儿园可以采取建立家长学校等方式，针对不同年龄段未成年人的特点，定期组织公益性家庭教育指导服务和实践活动，并及时联系、督促未成年人的父母或者其他监护人参加。

第四十一条 中小学校、幼儿园应当根据家长的需求,邀请有关人员传授家庭教育理念、知识和方法,组织开展家庭教育指导服务和实践活动,促进家庭与学校共同教育。

第四十二条 具备条件的中小学校、幼儿园应当在教育行政部门的指导下,为家庭教育指导服务站点开展公益性家庭教育指导服务活动提供支持。

第四十三条 中小学校发现未成年学生严重违反校规校纪的,应当及时制止、管教,告知其父母或者其他监护人,并为其父母或者其他监护人提供有针对性的家庭教育指导服务;发现未成年学生有不良行为或者严重不良行为的,按照有关法律规定处理。

第四十四条 婴幼儿照护服务机构、早期教育服务机构应当为未成年人的父母或者其他监护人提供科学养育指导等家庭教育指导服务。

第四十五条 医疗保健机构在开展婚前保健、孕产期保健、儿童保健、预防接种等服务时,应当对有关成年人、未成年人的父母或者其他监护人开展科学养育知识和婴幼儿早期发展的宣传和指导。

第四十六条 图书馆、博物馆、文化馆、纪念馆、美术馆、科技馆、体育场馆、青少年宫、儿童活动中心等公共文化服务机构和爱国主义教育基地每年应当定期开展公益性家庭教育宣传、家庭教育指导服务和实践活动,开发家庭教育类公共文化服务产品。

广播、电视、报刊、互联网等新闻媒体应当宣传正确的家庭教育知识,传播科学的家庭教育理念和方法,营造重视家庭教育的良好社会氛围。

第四十七条 家庭教育服务机构应当加强自律管理,制定家庭教育服务规范,组织从业人员培训,提高从业人员的业务素质和能力。

第五章 法律责任

第四十八条 未成年人住所地的居民委员会、村民委员会、妇女联合会,未成年人的父母或者其他监护人所在单位,以及中小学校、幼儿园等有关密切接触未成年人的单位,发现父母或者其他监护人拒绝、怠于履行家庭教育责任,或者非法阻碍其他监护人实施家庭教育的,应当予以批评教育、劝诫制止,必要时督促其接受家庭教育指导。

未成年人的父母或者其他监护人依法委托他人代为照护未成年人,有关单位发现被委托人不依法履行家庭教育责任的,适用前款规定。

第四十九条 公安机关、人民检察院、人民法院在办理案件过程中,发现未成年人存在严重不良行为或者实施犯罪行为,或者未成年人的父母或者其他监护人不正确实施家庭教育侵害未成年人合法权益的,根据情况对父母或者其他监护人予以训诫,并可以责令其接受家庭教育指导。

第五十条 负有家庭教育工作职责的政府部门、机构有下列情形之一的,由其上级机关或者主管单位责令限期改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以处分:

- (一)不履行家庭教育工作职责;
- (二)截留、挤占、挪用或者虚报、冒领家庭教育工作经费;
- (三)其他滥用职权、玩忽职守或者徇私舞弊的情形。

第五十一条 家庭教育指导机构、中小学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构、早期教育服务机构违反本法规定,不履行或者不正确履行家庭教育指导服务职责的,由主管部门责令限期改正;情节严重的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以处分。

第五十二条 家庭教育服务机构有下列情形之一的,由主管部门责令限期改正;拒不改正或者情节严重的,由主管部门责令停业整顿、吊销营业执照或者撤销登记:

- (一)未依法办理设立手续;
- (二)从事超出许可业务范围的行为或作虚假、引人误解宣传,产生不良后果;
- (三)侵犯未成年人及其父母或者其他监护人合法权益。

第五十三条 未成年人的父母或者其他监护人在家庭教育过程中对未成年人实施家庭暴力的,依照《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国反家庭暴力法》等法律的规定追究法律责任。

第五十四条 违反本法规定,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第五十五条 本法自 2022 年 1 月 1 日起施行。

编辑:钱文鑫

二、理论动态

刘艳红 | 法秩序统一原理下未成年人保护制度的刑民衔接适用

2021-09-08 原创 现代法学

https://mp.weixin.qq.com/s/mzBf3PKPvIB_26YBa1FHeQ

作者简介

刘艳红(1970),女,湖北武汉人,中国政法大学刑事司法学院教授,博士生导师。

一、《民法典》未成年人监护人制度与刑法的衔接适用

二、《民法典》未成年人收养制度与刑法的适用衔接

三、《民法典》未成年人诉讼时效保护制度与刑法的适用衔接

四、结语

摘 要:对《民法典》《刑法修正案(十一)》中有关未成年人规定的理解,应在法秩序统一原理下结合新《未成年人保护法》的精神进行民刑衔接适用研究。在监护制度的典型场域,父母滥用监护权是否构成犯罪应在区分亲权与监护权的基础上,结合民事责任追究的效果和刑法相关罪名的规定进行实质判断。在收养制度的典型场域,区分民事送养行为与拐卖儿童犯罪时应明确拐卖儿童罪的成立需要同时具备“以出卖为目的”和“非法获利目的”的条件。在性侵未成年人特殊诉讼时效的典型场域,对民法中“性侵害”的理解应参照刑法之规定,前者在范围上广于后者;相较于刑法中诉讼时效的规定,《民法典》第191条在有效性上更多地体现出象征性立法的色彩。未成年人保护制度的刑民衔接适用应遵循刑民共治规律。在刑民责任界分中,应充分重视主观要件的作用,并在现行刑法的罪名体系框架内基于刑民一体化视野和最有利于未成年人原则,对行为是否构成犯罪予以实质考量,避免刑法在民事领域的过度介入。通过坚持民法优先原则,恪守刑法谦抑主义,最大限度地实现人性民法与物性刑法的融合发展。

关键词:民法典;刑民衔接;未成年人保护法;未成年人监护;拐卖儿童;性侵未成年人;特殊时效

本文载《现代法学》2021年第4期

2020年10月17日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议第二次修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称“新《未成年人保护法》”)第4条规定,“保护未成年人,应当坚持最有利于未成年人的原则”,并且对未成年人权益的保护修改了内容加大了力度。如何结合新《未成年人保护法》的精神和原则,将民法未成年人保护制度与刑法未成年人犯罪的规定在适用上相衔接,“贯彻实施民法典,提高国家治理现代化水平”,无疑是公法和私法融合发展的法秩序一体化时代下的新课题。为此,本文拟围绕民法未成年人监护人制度与刑法的适用衔接、未成年人送养的特殊规定与刑法的衔接适用以及未成年人诉讼时效保护制度与刑法的适用衔接三个未成年人民刑衔接适用典型场域予以展开,以期推动未成年人保护制度的刑民责任衔接研究。

一、《民法典》未成年人监护人制度与刑法的衔接适用

涉及未成年人相关刑民衔接适用问题的首要典型场域是围绕未成年人监护制度形成的刑民分界问题。

《民法典》吸收了《民法总则》关于未成年人的监护制度,同时也确立了相关亲权制度、社会监护、国家监护的新规定,这既对刑法相关犯罪的适用有稳定促进作用,同时也存在着对刑法适用的挑战,特别是监护人滥用监护权是否构成犯罪的刑民边界问题上,需要结合《民法典》对未成年人监护人制度的规定探讨与刑法虐待、遗弃等相关犯罪的衔接适用。

《民法典》确立了父母对子女的抚养义务与监护责任,从而为刑法遗弃罪与虐待罪的适用再次从《民法典》的高度确立了其不作为的义务来源。《民法典》第26条、第27条、第31条和第32条的规定,确立了对未成年人的家庭监护、社会监护与国家监护一体的完备的监护制度,它充分体现了最有利于未成年人原则。针对滥用未成年人家庭监护权的行为,《刑法》也规定了系列犯罪,如第260条规定了虐待罪,第261条规定了遗弃罪,第260条之一规定了虐待被监护、看护人罪等。对于未成年人而言,父母的“抚养一般不附加任何条件,是父母与子女基于血缘家庭关系而产生的、自觉自发的关系,在物质层面,如果父母对

子女不尽到抚养义务,导致子女处于被虐待、遗弃状态的……严重的,则违反了《刑法》的相关罪名,构成虐待罪或者遗弃罪。”可以说,《民法典》家庭监护之于刑法的意义,在于它强化了家庭生活中父母子女之间的法定监护义务,并成为刑法中虐待罪和遗弃罪尤其是虐待被监护、看护人罪的坚实法律与伦理基础,为这些罪名的不作为行为提供了法定的义务来源。《民法典》确立了“家庭监护是我国监护制度的主要形式”,实践中父母监护是家庭监护的主要形式,只有在父母已经死亡或者没有监护能力时经未成年人所在地有关部门同意后其祖父母等才能顺位监护。在父母或其他家庭监护人滥用监护权时,涉及民法上亲权的行使与刑法上犯罪的界限问题时,尤其复杂。

(一)父母滥用监护权的行为是否构成犯罪应联系民法亲权理论进行分析

基于民法领域中的亲权实施的行为,不应涉及刑法中的犯罪。易言之,讨论滥用监护权的行为是否构成犯罪,应联系父母所具有的亲权进行。

未成年人的近亲属作为监护人实施的滥用监护权的行为屡屡发生,但因为家庭监护权人的监护权并非纯属法律的后天赋予,而是根植于亲权亦即父母先天具有的自然权利。因此,父母对子女的抚养、教育和保护义务,虽然是我国监护制度的主要形式即家庭监护的重要内容,但是它和真正意义上的监护还是有一定差别的,因为“父母与子女之间的权利义务不完全等同于其他监护人与被监护人之间权利义务”,而属于亲权的内容,“父母基于身份关系对未成年人子女进行教养、保护等权利义务的总和称为‘亲权’”。家庭监护权所具有的亲权性质,导致实务中发生的家庭监护人滥用监护权的行为如何确定法律责任问题,刑民之间界限如何划分,比较敏感和特殊。亲权的存在意味着“父母作为亲权人可以自主决定、处理有关保护教养子女的事项。”我国民法虽然采用的是大监护制度因而没有亲权的概念,但相关立法在这一方面也有所明确,《民法典》第1068条规定,“父母有教育、保护未成年人的权利和义务”。该规定是以往《婚姻法》《民法通则》相关规定的延续。这表明,即便我国立法没有直接使用“亲权”二字,但父母和子女之间基于血缘与身份产生的亲权在事实上是无法否定的。甚至可以认为,亲权是监护权的基础和核心。亲权的存在使得父母对于未成年人子女具有一定的支配性,因为源于古罗马法的家父权的亲权其本身就带有支配权的性质。因此,未成年人的父母对于子女具有一定支配权。《法国刑法典》第277-5条至第227-11条还专门规定了“妨碍行使亲权罪”,它体现了《法国民法典》亲权制度对刑法相关犯罪立法的强大影响。以“佩琪案”为例,该案中佩琪父母网络直播佩琪吃饭的行为本身不需质疑,直播作为一种网络娱乐类的行为,本身并非滥用监护权,而是父母行使亲权的结果;构成滥用监护权的行为是,引导和喂食佩琪超量食物的行为。新《未成年人保护法》第16条规定:“未成年人的父母或者其他监护人应当履行下列监护职责:……(六)保障未成年人休息、娱乐和体育锻炼的时间,引导未成年人进行有益身心健康的活动;……”作为监护人本该对无民事行为能力人的精神和身体健康负责,否则就是滥用监护权。仅仅基于亲权而实施的中性行为如直播并不违法,只有滥用监护权侵害未成年人法益的行为才涉及是违法还是犯罪的问题。在讨论父母滥用监护权是否构成犯罪的的问题上,必须明确基于亲权实施的行为和监护权的滥用之间的界限。

(二)父母滥用监护权的行为是否构成犯罪应根据现有刑事立法的规定予以判断

对于父母滥用监护权的行为是否构成犯罪,不应看我国刑法中是否有专门的滥用监护权或者违背监护权义务的罪名,而应根据刑法中滥用监护权实施不同行为的罪名定罪量刑。有观点认为,我国“刑法未将滥用监护权的行为规定为犯罪”,因而主张“将监护人滥用监护权的行为入罪”。据此观点,滥用监护权的行为在当下阶段不用讨论是否构成犯罪的的问题,因为我国刑法没有将滥用监护权的行为规定为犯罪。这种观点值得商榷。

滥用监护权的行为是否构成犯罪,在各国刑事立法上有两种不同的做法,一种是像德国刑法或瑞士刑法一样,就监护权滥用的行为专门定罪。《德国刑法典》第171条规定:“严重违背对未满16岁之人所负监护和教养义务,致使受监护人身心发育受到重大损害,或致使该人进行犯罪或卖淫的,处3年以下自由刑或罚金刑。”该条罪名为违背监护和教养义务罪。《瑞士刑法典》第219条规定:“违背对未成年人的照料或教养义务,或者疏于此等义务的履行,因而使得未成年人的身心发育受到危害的,处监禁刑。”该条罪

名为违背照料或教养义务罪,它与德国刑法中的违背监护和教养义务罪类似。德国和瑞士刑法中的这两个罪名,对于不当行使监护权、滥用监护权、违背监护义务等行为致使受监护人身心发育受到重大损害的行为,作为犯罪处理,有效维护了民法未成年人的合法权益,刑法对于家庭监护权的行使起到了有效的最后保障法的作用。另一种是刑法中并没有规定专门的违背对未成年人监护义务罪,只有针对婚姻家庭和未成年人的相关罪名。比如,我国《刑法》第244条之一规定的“雇用童工从事危重劳动罪”、第260条规定的“虐待罪”、第260条之一规定的“虐待被监护、看护人罪”、第261条规定的“遗弃罪”、第262条规定的“拐骗儿童罪”、第262条之一规定的“组织残疾人、儿童乞讨罪”、第262条之二规定的“组织未成年人进行违反治安管理活动罪”,以及第236条之一规定的“负有照护职责人员性侵罪”。当实践中发生监护人滥用监护权的行为时,可根据具体行为内容决定所适用的罪名,比如父母滥用监护权以暴力、胁迫手段让自己的子女当街乞讨的,就可能构成组织残疾人、儿童乞讨罪;如果家庭成员以外的监护人滥用监护权虐待被监护人的,则可定虐待被监护、看护人罪;滥用监护权性侵害被监护人的,则可定强奸罪或负有照护职责人员性侵罪等等。

将滥用监护权的行为规定为犯罪,并不等于在刑法中直接规定一个像德国或瑞士刑法中违背监护和教养义务罪的概括式罪名,像我国刑法这样根据滥用监护权的行为类别分别适用不同的具体式罪名,也是将滥用监护权的行为入罪的一种方式。事实上,也有国家没有直接规定违背监护义务罪,而是和我国一样采用的是具体式罪名的立法方式。《波兰刑法典》第二十六章妨害家庭与监护罪第207条规定了虐待罪,即“任何人对其关系亲近的人、永久或者暂时依附于其的其他人、未成年人、由于其精神或者心理状态而处于易受伤害状态的人,实施精神的或者肉体的虐待的,处剥夺3个月至5年的自由”。《匈牙利刑法典》第十四章危害婚姻、家庭、未成年人、性道德罪第195条规定了危害未成年人罪,即“有义务对某一未成年人进行教育、监督、照料的人,严重地违反由这些义务产生的职责,因此危害该未成年人的身体发育、智力发展与道德培养的,构成重罪,处1至5年监禁”。据此,违背监护职责滥用监护权的行为,构成危害未成年人罪。

总之,根据我国刑事立法与刑法理论,滥用监护权的行为虽然没有专门的罪名,但是,可以根据滥用监护权实施的行为类型予以定罪处罚。滥用监护权的行为如果构成犯罪的,根据其行为是滥用监护权雇用童工劳动、虐待或是组织儿童乞讨、未成年人进行违反治安管理活动、性侵受保护的未成年人,即可适用相应的罪名予以处理。

(三)父母滥用监护权的行为构成何种犯罪应根据刑民责任的性质予以界析

滥用监护权的行为是否构成刑法中不同行为类型的罪名,必须基于刑民一体化视野以及刑民责任的性质予以分析。尤其要警惕将基于亲权的家庭监护权之滥用行为动辄入刑。

不同于大监护制度中其他监护主体滥用监护权的行为性质可能涉及多种犯罪,父母滥用监护权的行为只涉及是否构成虐待罪,而不可能构成其他针对未成年人的罪名。虐待罪传统的行为方式是进行肉体和精神上的摧残和折磨,如“殴打、冻饿、强迫过度劳动、有病不予治疗”“侮辱、咒骂、讽刺、不让参加社会活动等”。如果遇到新型的虐待方式,比如“佩琪案”中的虐待行为并不是传统的摧残和折磨,而是诱导鼓励孩子无节制地食用各类高热量垃圾食品并导致未成年人体重过于肥胖。过于肥胖将会造成儿童下肢压力过重,骨骼生长变形,钙化程度加剧并影响身高发育,心理上也会造成压抑和不自信以及一些老年病的年轻化,比如糖尿病、脂肪肝等,严重的伤害到儿童身心健康。因此,新型虐待行为并非传统的挨饿受冻,而可能是过饱过暖,但二者异曲同工,都严重侵害了未成年人的健康法益。然而,在是否构成犯罪的问题上,还需基于民刑一体化思维予以进一步分析。在追究父母滥用监护权行为的民事责任不足以实现对此种损害行为的惩罚和预防效果时,才应进一步考虑对其刑事责任的追究。而且,即便作为监护人的父母滥用监护权,也应当在民事领域内,先根据《民法典》第36条的规定给被监护人“换父母”,即撤销监护人的监护资格,由法院依法指定监护人。

总之,“刑罚制裁是一种特殊的方式,具有剥夺性、限制性和污名效应性特征,而其具有的这 些特征导致对其施加之人,必然会产生严重影响”。如果用之不当,则未成年人和家庭均则会两受其害。基于亲权基础上的家庭监护决定了民事责任的追责即可有效预防其损害行为再次发生。在家庭监护中,不必动辄使用刑事入罪,否则将会违背最有利于未成年人的原则,不利于父母对未成年人后续民事监护权的行使,以及保护被监护人的合法权益。

二、《民法典》未成年人收养制度与刑法的适用衔接

涉及未成年人刑民衔接适用的另一个典型场域是围绕收养关系展开的刑民界分问题。《民法典》第五编“婚姻家庭编”第五章“收养”,以专章的形式对收养关系的成立与解除、收养人与被收养人条件、收养效力等做了详细规定,该章基本上将1991年12月29日《中华人民共和国收养法》(1998年修正)(以下简称《收养法》)内容都予以了吸收;同时,第1044条规定了收养的基本原则,即“收养应当遵循最有利于被收养人的原则,保障被收养人和收养人的合法权益。禁止借收养名义买卖未成年人”。司法实务中,未成年人的父母或者监护人在送养子女时,存在有偿送养或者有偿收养的情况,此种行为究竟是民法上的合法有效的收养,还是刑法中的拐卖儿童的犯罪,一直是实践中争议的焦点,典型存在着民刑之间的适用衔接问题。

与所有的民事行为与刑事犯罪的区分相似,比如诈骗罪与民间借贷之间的界限、合同诈骗罪与民事纠纷之间的界限等,均以行为人主观上是否具有非法占有的目的来判断一样,区分借收养之名买卖未成年人的犯罪行为与民间送养之间的界限,应该根据行为人是否具有“非法获利目的”来认定。但是,这一目的并非规定在《刑法》第240条之中,这意味着在第240条“以出卖为目的”之外还要添加“非法获利目的”,通过这两个目的准确判断有偿送养亲生子女的行为是民事送养还是刑事犯罪。然而,在已有(准法定)目的之外再添加非法法定犯罪目的是否合适和必要,是确定本罪是否应该具备“非法获利目的”所需要回答的问题。

(一) 出卖亲生子女的行为存在着有无“非法获利目的”之分

出卖行为存在着有“非法获利目的”和无“非法获利目的”两种情形,这意味着,即便存在着“以出卖为目的”,但是对于出卖亲生子女的行为,由于和出卖他人子女在性质上有所不同,针对这种特殊情况,必须在原有“以出卖为目的”的基础之上,添加“非法获利目的”,以此来限缩出卖亲生子女行为的处罚范围,否则,就应认定为民事送养而非刑事犯罪。

出卖行为存在着有无“非法获利目的”之分,这在相关司法解释中已得到认可。1999年10月27日最高人民法院印发的《全国法院维护农村稳定刑事审判工作座谈会纪要》(以下简称《纪要》)指出,“买卖至亲的案件,要区别对待:以贩卖牟利为目的‘收养’子女的,应以拐卖儿童罪处理;对那些迫于生活困难、受重男轻女思想影响而出卖亲生子女或收养子女的,可不作为犯罪处理”。该条将贩卖牟利作为同一目的予以了规定,但与此同时,“对那些迫于生活困难、受重男轻女思想影响而出卖亲生子女或收养子女的,可不作为犯罪处理”的规定又表明,迫于生活困难将子女有偿送养的行为是“出卖亲生子女”的行为,但为何“可不作为犯罪处理”,《纪要》没有说明。这为后续的司法解释埋下了伏笔。2000年3月20日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、中华全国妇女联合会下发的《关于打击拐卖妇女儿童犯罪有关问题的通知》(以下简称《通知》)第4条规定,“以营利为目的,出卖不满十四周岁子女,情节恶劣的,借收养名义拐卖儿童的,以及出卖捡拾的儿童的,均应以拐卖儿童罪追究刑事责任。出卖十四周岁以上女性亲属或者其他不满十四周岁亲属的,以拐卖妇女、儿童罪追究刑事责任。”《通知》明确规定“以营利为目的”是区分出卖亲生子女行为是否构成犯罪的行为。这意味着,实务中还有着不是以营利为目的的出卖亲生子女的行为;如果不是以营利为目的的出卖亲生子女的,就不构成犯罪。同时,《通知》实际上也回答了《纪要》为什么规定迫于生活困难将子女有偿送养的行为是“出卖亲生子女”以及“可不作为犯罪处理”的原因,那就是,这种行为虽然也是“出卖”,但它不是以营利为目的,故不构成犯罪。实务中,出卖行为确实有以营利为目的和不以营利为目的之分。比如,在“张某拐卖儿童案”中,张某两次怀孕生子后

都收钱将孩子送养给他人,其送养行为并非经济窘况或者有其他特殊情况,纯属因为乡下男婴比较有市场,因为张某曾反复表示自己如生女孩就自己养,若生男孩就给别人,此种行为不仅仅是出卖,而且其出卖是以非法获利为目的的,理应构成拐卖儿童罪。再如,在“陈某甲夫妇拐卖儿童案”中,虽然陈某拿了董某3万多元钱,但是陈某甲因家贫无力抚养,且孩子多疾,且在得知孩子在董家治病花费较大之后还退还董某15000元用于孩子治病,可见,虽然同样属于以孩子换钱的出卖行为,但陈某甲的行为并不以营利为目的。2010年3月15日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合出台的《关于依法惩治拐卖妇女儿童犯罪的意见》(以下简称《意见》)第17条规定:“要严格区分借送养之名出卖亲生子女与民间送养行为的界限。区分的关键在于行为人是否具有非法获利的目的。”《意见》的出台,终结了“牟利为目的”“营利为目的”等各种不统一的表述,而是统一称之为“非法获利目的”,从而正式确立了拐卖妇女、儿童罪的双重目的,也意味着,进一步认同了实务存在着以非法获利和不以非法获利为目的的两种不同目的的出卖行为。

较之于非法获利目的的出卖行为,没有非法获利目的的出卖行为往往危害性更低,因此,一经出卖就构成犯罪将会造成打击面过宽的现象,尤其针对出卖亲生子女的情况,亲情交织着利益,自私交织着爱心,本身极难区分究竟是拐卖儿童犯罪还是民间送养。也正因如此,刑法中的其他犯罪如果是针对危害公共安全等性质严重的违法犯罪行为,往往只要求有出卖行为即可构成。比如《刑法》第126条规定的违规制造、销售枪支罪,并不要求营利目的,只要是非法销售目的,就可以构成本罪。对于侵害法益主要是经济秩序且危害性相对较轻的犯罪,则要求必须以营利为目的。比如《刑法》第218条规定的销售侵权复制品罪,只有“以营利为目的”销售侵权复制品时才可能构成犯罪,如果不以营利为目的,即便有以出卖亦即销售为目的,也不构成犯罪。对于出卖亲生子女的行为而言,被出卖的儿童并非属于被拐卖的儿童,其情形与拐骗他人儿童并予以出卖有明显区别,而且出卖亲生子女的父母往往对收养家庭有着一定要求且有对自己子女的人身安全的基本把握,即便其有偿送养行为存在着以孩子换钱的做法,但是其行为的危害性明显低于拐骗他人儿童并予以出卖的行为。因此,对于出卖亲生子女的行为,不能仅仅以具备“出卖目的”就认定犯罪,只有在同时具备“非法获利目的”的情况下,加之客观上同时也获得了利益,综合其客观违法性和主观有责性,才能说明其行为具备了值得处罚的法益侵害性,构成拐卖儿童罪;反之,单纯以“出卖目的”而不存在“非法获利目的”的出卖亲生子女的行为,则不构成犯罪。

(二)借送养之名出卖亲生子女与民间送养行为的界限应以“非法获利目的”来区分

既然出卖亲生子女的行为存在着有“非法获利目的”和无“非法获利目的”之分,而且后者的危害性更低,由此一来,在“以出卖为目的”之外再添加一个“非法获利目的”也就不难理解了,同时也不存在任何理论障碍。通过在形式上的“以出卖为目的”之外添加实质上的“非法获利目的”可以合理限定出卖亲生子女行为的处罚范围以及有效区分人口贩卖与民事送养之间的界限。

拐卖儿童罪从最初的立法开始便未在刑法条文中规定特殊目的,但是在司法实务中认定本罪的实践需求使得后来的立法和司法解释逐渐确立了本罪应该有特定目的即“以出卖为目的”;与此同时,作为出卖亲生子女的行为,有别于出卖他人子女的行为,在既有的“以出卖为目的”之外,还应具有“非法获利目的”。“以出卖为目的”的认定容易因为形式上的买卖行为存在而被误判,在此目的之外添加“非法获利目的”,可以对形式上的出卖通过是否有“非法获利目的”予以实质判断。

《刑法》第240条拐卖妇女、儿童罪由1979年《刑法》第141条拐卖人口罪演化而来,后者规定“拐卖人口的,处五年以下有期徒刑;情节严重的,处五年以上有期徒刑。”这一规定并没有要求有特殊目的。随着我国计划生育政策的推行和改革开放的发展,1991年9月4日全国人民代表大会常务委员会《关于严惩拐卖、绑架妇女、儿童的犯罪分子的决定》(以下简称《决定》)第1条规定了拐卖妇女、儿童罪,并规定“拐卖妇女、儿童是指以出卖为目的,有拐骗、收买、贩卖、接送、中转妇女、儿童的行为之一的”。“在之后的刑法修订研讨中,立法工作机关取消了1979年刑法典中原来规定的拐卖人口罪,转而以《决定》的上述规定为蓝本”,“最终形成了1997年《刑法》第240条的规定”,亦即,修改了1979年《刑法》第141条的拐卖人口罪,将其对象修改为妇女、儿童,同时,继承了《决定》第1条第2款的内容,将之写在《刑

法》第240条第2款中,使得本罪虽然在第1款中没有特定目的,但是在第2款罪中却通过定义的方式解释其应该具有“以出卖为目的”,从而使本罪的目的犯地位通过单独条款立法得以确定。这种立法形式是比较特殊的,因为刑法条文中的目的犯,基本上都是直接在条文的罪状中加以规定,比如《刑法》第192条规定的集资诈骗罪、第193条规定的贷款诈骗罪、第217条规定的侵犯著作权罪等均为适例。因此,可以将《刑法》第240条第2款的“以出卖为目的”称之为法定目的犯,它和《刑法》第363条规定的“以牟利为目的”、第152条规定的“以牟利或者传播为目的”等真正的法定目的犯是不同的。也许正是因为这种独特的立法方式,所以在司法实践和司法解释中,在区分借收养之名买卖未成年人的犯罪行为与民间送养之间的界限时,没有考虑到第240条第2款已经对该罪规定了“以出卖为目的”,而是仅针对第240条第1款该罪的简单罪状之规定,在拐卖妇女、儿童的行为之外又增加了一个目的,即“非法获利目的”,以此区分借收养之名出卖亲生子女的拐卖儿童罪与民间送养之间的界限。

《意见》第2款规定,“行为人具有非法获利目的的‘送养’行为”,“可以认定属于出卖亲生子女,应当以拐卖妇女、儿童罪论处”,“不是出于非法获利目的,私自将没有独立生活能力的子女送给他人抚养,包括收取少量‘营养费’‘感谢费’的”,“属于民间送养行为,不能以拐卖妇女、儿童罪论处。”《意见》的规定,相当于在之前的以出卖为目的之外又添加了一个“非法获利目的”;“以出卖为目的”和“非法获利目的”这两个目的,共同制约着对借收养之名出卖亲生子女的拐卖儿童罪与民间送养的界限。对于有偿送养等看似出卖自己亲生子女的行为来说,这些行为因为涉及收了一定数额的感谢费营养费等,似乎已经实现了出卖的目的,换言之,出卖目的的判断通过“一手交人一手交钱”很容易得出肯定结论,但是在面对有偿送养等与出卖行为看似表现相同因而极难区分其性质的情况下,难以有效区分拐卖儿童罪与民间送养之间的界限。此时,在“以出卖为目的”之外,添加“非法获利目的”,可以起到有效甄别哪些是实质上具有出卖目的的作用,从而区分拐卖儿童罪与民间送养行为。有学者认为,“迫于生活困难,或者受重男轻女思想影响,私自将没有独立生活能力的子女送给他人抚养,包括收取少量‘营养费’‘感情费’的,属于民间送养行为”,“但是这种行为之所以不成立拐卖妇女、儿童罪,是因为其本身就不是出卖行为,而不是因为没有获利目的”,因此,“在法定的出卖目的之外,另外添加获利目的,并无必要。”然而,在司法实务中,正因为将亲生子女送给他人的行为存在收取感情费或营养费等,亦即存在着“一手交人一手交钱”的行为,常常被认定为拐卖儿童罪。仅仅适用第240条,基本上有偿送养的都可以被当作拐卖儿童罪处理。比如,在“陆某甲夫妇拐卖儿童案”中,尽管检察院以拐卖儿童罪指控,但法院则认为,“陆某甲的行为不是出于非法获利目的,将没有独立生活能力的子女送给他人抚养,且陆某甲与李某之间的送、收养没有涉及买卖和获利的内容,属于民间送养行为,不以拐卖妇女、儿童罪论处”。分析本案,陆某甲的行为表面上符合刑法条文的文字意义,可以做到对其形式入罪,但是否最终能定罪则要看是否有实质出罪通道。拐是欺骗,卖是出卖;拐卖的意思是“采用欺骗、利诱等非强制性手段将儿童卖给第三者换取钱财的行为”,但这并不意味着拿儿童换钱就是出卖儿童。“法的解释是指确定条文的意义内容。其中,出发点是对条文的用语进行国文学上的文字性解释,被称为文理解释。例如,如果不是毁灭了‘人’,就不成立杀人罪,当毁灭他人饲养的狗,由于狗非人,因此不成立杀人罪。但是,大部分的情形都不能仅仅依靠这种文理解释就能够解决,此外,如果仅仅执着于文理解释,有时可能就埋没了作为纠纷解决手段的法的意义。”在本案中,陆某甲夫妇怀孕时年龄不小,且二人又要添孙子,此种情况再生下胎儿确实压力太大,但是其身体和年龄状况又不允许其做引产手术,无奈之下只好生下小孩;李某给了陆某甲夫妇住院花费营养费奶粉费等共计3万余元,发生了“一手交人一手交钱”的交易事实,这种“人与钱”“钱货两讫”的交易行为看似出卖,但并不具有“非法获利目的”,可以否定其构成实质上的出卖行为,因而不构成犯罪。可见,形式上出卖可以通过是否有“非法获利目的”予以实质上的判断,最终决定构成犯罪与否。

当然,像《刑法》第240条这样在既有犯罪目的之外,通过司法解释或者对不成文构成要件要素理论的运用而再确立一个“非法获利目的”,这在刑法分则条文中是很少见的。送养自己亲生子女的行为本身具有特殊性,它天然具有在民事和刑事之间打擦边球的性质。“与其他人拐卖妇女、儿童的主观要件不完全相同,父母贩卖子女的行为是否构成本罪更强调主观上的营利或者非法获利的目的。因为从客观的行为来看,现实生活中存在某些家庭迫于生活压力等诸多原因私自将子女送给他人抚养的情形,有时还会从对方收取一定的钱财,这和出卖亲生子女的行为具有一定的相似性。考虑到父母出卖子女的情况复杂,具有一定的特殊性,处理此类案件时必须全面考察,尤其是行为人的主观要件。”由此一来,在“以出卖为目的”

之外再添加一个“非法获利目的”也就不难理解了;以“非法获利目的”作为区分借送养之名出卖亲生子女与民间送养行为的界限,也不存在任何问题。

(三) 未成年人收养制度的刑民衔接适用必须考虑国家人口与收养政策

在区分民事送养与拐卖儿童罪之间的界限时,还应该结合我国的人口政策和收养政策加以分析。计划生育是我国的基本国策,对我国人口发展起到了重要的积极作用。但由于我国广大农村地区存在“不孝有三无后为大”等生男生女不一样的落后观念,在曾经的一孩政策之下,一些未能生男的家庭便有意收买男童,以男童为对象的人口买卖也因此开始出现。可以说,中国“不孝有三无后为大”的风俗传统和曾经的一孩政策,在一定程度上催生了拐卖儿童犯罪。如果忽视犯罪产生的社会原因,动辄使用刑法尤其是重刑化打击拐卖儿童犯罪,并且将拐卖儿童犯罪的打击扩大化,将一些可以认定为民事送养的行为也当作犯罪处理,则无异于将人口治理问题简单转化为刑法问题。重刑主义的主张“认同国家将刑法作为社会治理的主要手段,这些主张所蕴含的侵犯人权的风险应当说是非常明显的。”事实上,2016年国家实行全面二胎政策以后,实践中的买卖儿童犯罪也随之下降。在中国裁判文书网检索2012年1月1日至2019年12月31日的拐卖儿童罪判决书,2012年是93件,2013年是179件,2014年是614件,2015年是570件,2016年是540件,2017年是487件,2018年是403件,2019年是420件。这一变化说明,治理拐卖儿童犯罪应重在消除外因,而不是一味入罪入刑打击。此外,我国的收养制度一直对儿童收养持非常严格的立场,这在一定程度上也导致了拐卖儿童罪高发。比如《收养法》第6条规定,“收养人应当同时具备下列条件:(一)无子女……”,然而实践中有子女的家庭具有抚养、教育和保护被收养人的能力想收养的,却不能收养,这对已有女童而想收养男童的家庭造成了很大障碍。《民法典》第1098条修改了《收养法》的内容,并将之改为“无子女或者只有一名子女”均可以收养,从而扩大了收养范围,有利于维护家庭的健康发展。再如,《收养法》第8条规定,收养人只能收养一名子女,而《民法典》第1100条则规定,“无子女的收养人可以收养两名子女;有子女的收养人只能收养一名子女”。这一修改根据当时实施的全面二胎的人口政策进行了收养人数方面的有效调整,使得收养制度更加合理化。如果以往的《收养法》在收养条件、收养人数、收养范围等规定上放得更宽一些,拐卖儿童罪无疑也会减少很多。

总之,“强制性地相关行为定义为拐卖儿童并予以犯罪化处理,未必符合儿童的最大利益”,“‘买卖’亲生子女的犯罪化、重罪化折射出我国社会治理的刑法依赖倾向,该倾向隐含着破坏法治的巨大风险。”实践中区分民事送养与拐卖儿童罪的界限时,除了根据《刑法》拐卖儿童罪的构成要件尤其是主观上非法获利目的等之外,还应根据新《未成年人保护法》确立的最有利于未成年人的原则,以及我国的人口政策与《民法典》收养制度等规定来综合判断。“在出卖亲子的情况下,收买者向出卖的父母或者其他监护人支出了费用,父母或者其他监护人其实是让渡了监护权给收买者,虽然这种让渡活动未经过国家的许可,无法确保儿童权益不受侵害,但也不能随意予以否定。”在《民法典》未成年人送养的特殊规定与刑法的衔接适用中,要把好入罪关,勿将形式上有收取“感谢费”等的行为一律认定为拐卖儿童犯罪。

三、《民法典》未成年人诉讼时效保护制度与刑法的适用衔接

《民法典》修改还直接形成了涉及未成年人相关刑民衔接适用问题的新的典型场域,即以对性侵害未成年人诉讼时效的理解体现出的刑民衔接适用问题。《民法典》第191条规定:“未成年人遭受性侵害的损害赔偿请求权的诉讼时效期间,自受害人年满十八周岁之日起计算。”该条规定是将《民法总则》第191条原文纳入法典。那么,《民法典》对未成年人遭受性侵害的损害赔偿请求权诉讼时效起算时间的特别规定,给予未成年人诉讼时效特别保护,这一规定,对于刑法而言,会有怎样的影响;民法和刑法在这一问题上,应该如何衔接适用,对此必须予以专门探讨。

(一) 理解适用《民法典》第191条必须借鉴刑法有关规定合理界定何为“性侵害”

理解《民法典》第191条,必须准确界定该条规定的“性侵害”。基于“未成年人受到性侵害首先是一个刑法问题”,建议由作为保障法的刑法“反哺”民法,即借鉴刑法有关性侵害犯罪的规定合理界定民法中的性侵害。

“性侵害”一词出现在很多法律文件中,包括国际与国内的,刑法与其他法律的,法律以及司法解释之中的,但是,这些文件对性侵害并没有一个明确的定义,至多也只是列举式的规定。首先,新《未成年人保护法》第41条规定,“禁止拐卖、绑架、虐待未成年人,禁止对未成年人实施性侵害。”但是该法并未对性侵害行为进行定义。其次,为切实预防性侵犯少年儿童案件的发生,进一步加强少年儿童保护工作,2013年9月16日教育部、公安部、共青团中央、全国妇联联合颁发了《关于做好预防少年儿童遭受性侵工作的意见》,但是其中并没有对什么是性侵下一个定义。再次,1989年11月20日第44届联合国大会第25号决议通过了《儿童权利公约》(以下简称《公约》),我国也已于1991年12月29日批准认可。《公约》第34条规定:“缔约国承担保护儿童免遭一切形式的色情剥削和性侵犯之害,为此目的,缔约国应采取一切适当的国家,双边和多边措施,以防止:(A)引诱或强迫儿童从事任何非法的性生活;(B)利用儿童卖淫或从事其他非法的性行为;(C)利用儿童进行淫秽表演和充当淫秽题材。”尽管《公约》也没有规定什么是“性侵害”,但通过其列举的三种行为,表明性侵害主要是在涉及性行为领域对儿童实施的侵害行为。

《公约》第1条规定:“为本公约之目的,儿童系指18岁以下的任何人,除非对其适用之法律规定成年年龄低于18岁。”因此,公约所指的性侵害儿童的行为,也就是我国法律所说的性侵害未成年人。最后,性侵害犯罪,真正作为一个完整的概念出现的,当然是刑法领域;该种犯罪行为也是犯罪学领域尤其是青少年犯罪领域中的重要问题。对于何为性侵害犯罪,刑法司法解释作出了相对明确的界定,只不过,这个界定是列举式而非定义式的。2013年10月23日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》(以下简称《性侵害意见》)第1条指出:“本意见所称性侵害未成年人犯罪,包括刑法第二百三十六条、第二百三十七条、第三百五十八条、第三百五十九条、第三百六十条第二款规定的针对未成年人实施的强奸罪,强制猥亵、侮辱妇女罪,猥亵儿童罪,组织卖淫罪,强迫卖淫罪,引诱、容留、介绍卖淫罪,引诱幼女卖淫罪,嫖宿幼女罪等。”这里的“等”字,指的是那些与性行为有关系的犯罪,如协助组织卖淫罪、传播性病罪、组织淫秽表演罪等。2015年《刑法修正案(九)》将强制猥亵、侮辱妇女罪修改为了强制猥亵、侮辱罪,删去了《刑法》第362条第2款的嫖宿幼女罪,嫖宿幼女的行为自此之后一律按照强奸罪处理,且从重处罚。因此,结合《性侵害意见》和《刑法修正案(九)》的规定,性侵害未成年人犯罪主要包括:强奸罪,强制猥亵、侮辱罪,猥亵儿童罪,组织卖淫罪,强迫卖淫罪,引诱、容留、介绍卖淫罪,引诱幼女卖淫罪,传播性病罪,组织淫秽表演罪等涉性犯罪。总之,性侵害未成年人首先而且主要是刑法问题,这也是为何前述全国人大立法讨论过程中一致认为“未成年人受到性侵害首先是一个刑法问题”的原因。

当然,这也可能因为,如果性侵未成年人不是刑事案件,那么根本得不到社会的关注;而且,性侵未成年人的刑事案件都还有相当一部分因为取证难曝光难等原因没有被查处,轻微的性侵未成年人的民事案件自然更是乏人关注。但是,从法秩序统一原理分析,基于民刑前置法与保障法的先后关系,《民法典》规定的性侵害行为,不应该等同于刑法领域里的性侵害犯罪,前者应该在范围上广于后者,它应该更接近于《公约》所列举的三种形式及其揭示的内涵。刑法领域的性侵害犯罪,应该在民法领域性侵害行为基础上质量的递进性变化,后者更为严重,前者则不一定达到刑法的犯罪性。

那么,究竟该如何定义《民法典》第191条中规定的“性侵害”?有民法学者指出,应对“‘性侵害’做‘侵害性自主决定权’解释”,“《民法典》第191条得以适用的前提是,该侵权行为构成对性自主决定权的侵害;适用的具体对象是,由侵害性自主决定权及同时侵害的其他人身权益产生的损害赔偿请求权。”这样的看法存在疑问。无论民法或是刑法,性的自主决定权也就是性自由,其基本内容是人们按照自己的意志决定性行为的权利。对于未成年人来说,尤其是幼年儿童,他们缺乏决定性行为的能力;对于其中的精神病患者,也缺乏性行为包括其他行为的能力。如果将性侵害限定为侵害性自主决定权,将会导致很多侵害了未成年人性权益的行为无法得到规制,“年幼者对与性相关的事项一般不具有足够的判断能力”,他们往往缺乏性的自主决定权,即便决定了,这样的选择的真正自主性也难以作为法律定性的依据,这也是刑法对于奸淫或嫖宿幼女的行为,哪怕是幼女同意的,但其同意不能阻却犯罪人的违法,反而要以强奸罪从重处罚

的原因。将性侵害定义为侵害性自主决定权的行为,既与现实生活中性侵害的事实相违背,也和《民法典》“为了更好地保护受性侵害的未成年人的利益”的立法原意相违背。另有民法学者认为:“性侵害是指加害者以威胁、权力或暴力控制、金钱或甜言蜜语等手段,引诱、胁迫或者强迫他人与其性交或者实施类似的以他人身体为侵害对象,以性欲满足为目的的行为,并在性方面造成受害人的身体、精神(心理)损害。”然而,性行为不仅限于以性欲满足为目的之行为。性侵害行为不是仅仅侵害性的自由或满足性欲,还包括性的健康情感在内,即侵害“普通人的正常的性的羞耻心、违反善良的性道德观念”;从刑法法益保护角度,类似强奸罪猥亵罪等性侵害的犯罪行为,其侵害的应该只是性的自主决定权,而不包括与性的羞耻心等性情感联系在一起的性道德观念。但是民法与刑法不同。民法的重点在于其第1条规定的“弘扬社会主义核心价值观”,营造良好的社会道德风气,淳风化俗,树立社会新风和正气。因此,《民法典》中的性侵害行为不能仅仅停留在性自由,还应包括侵犯普通人正常的性羞耻心、违反善良的性道德观念的行为。

综上所述,根据《公约》对未成年人性侵害的规定,以及刑法司法解释对性侵害的列举,更参考刑法中涉性犯罪的相关罪名的侵害法益与构成要件,再考虑民法作为前置法的性质,宜将《民法典》第191条规定的“性侵害”定义为:为满足性欲或者其他目的,以暴力、胁迫、欺骗、引诱或者其他方法,在性方面造成未成年人身体、精神受损害的行为。

(二)应根据性侵害案的刑案性质及刑法诉讼时效规定分析《民法典》第191条实际效果

理解《民法典》第191条,还必须准确分析第191条的实际效果。根据以往民法通则关于时效的规定,分析性侵害案主要为刑事案件的性质以及刑法诉讼时效的规定,规定未成年人遭受性侵害发生的损害赔偿请求权诉讼时效期间的特殊起算规则,并无实际效果。

《民法典》第188条规定,向人民法院请求保护民事权利的诉讼时效期间为三年,其期限自权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算。实践中未成年人遭受性侵害的现象时有发生,如果他们提起损害赔偿请求权的诉讼时效,按照《民法典》第188条的规定,即自权利人知道或者应当知道权利受到损害以及义务人之日起计算,不利于保护他们的合法权益,“因其未成年,不能行使损害赔偿请求权,而只能由法定代理人代为行使。但若其法定代理人没有代理向法院行使该请求权,则受害人自可于具有完全民事行为能力时主张请求损害赔偿的权利”,即自他们年满18周岁才开始计算时效,这一规定有力地保护了未成年人的合法权益。

仔细分析民法与刑法有关诉讼时效的规定,可以发现,实际情况并非如此;以往既有规定已能很好地保护性侵害未成年人的诉讼时效问题;对性侵害未成年人保护不利的,不是刑民两法关于诉讼时效的规定有问题,而是性侵害未成年人案件的特殊性导致的。

《民法通则》对诉讼时效有明确规定。《民法通则》第137条规定:“诉讼时效期间从知道或者应当知道权利被侵害时起计算。但是,从权利被侵害之日起超过二十年的,人民法院不予保护。有特殊情况的,人民法院可以延长诉讼时效期间。”这表明,民法对未成年人遭受性侵害诉讼时效的起算,不是根据案发时的实际时间这一客观标准,而是根据未成年人的心智发育及其认识和追诉意识等主观标准,既然如此,在未成年人成年之后再起算追诉时效,无疑使得法定诉讼时效大为延长。对于性侵害未成年人的案件,“人民法院可推定当事人在未成年之时并不能知道其权利遭受了侵害,因而诉讼时效应从其成年之后开始计算”,总之,“《民法通则》第一百三十七条的立法智慧不应轻视,中国法官的适法能力不应怀疑。”

我国《刑法》对诉讼时效也有明确规定。《刑法》根据罪责刑相适应原则,以犯罪的法定最高刑为标准,规定了四个档次的追诉时效。第87条规定:“犯罪经过下列期限不再追诉:(一)法定最高刑为不满五年有期徒刑的,经过五年;(二)法定最高刑为五年以上不满十年有期徒刑的,经过十年;(三)法定最高刑为十年以上有期徒刑的,经过十五年;(四)法定最高刑为无期徒刑、死刑的,经过二十年。如果二十年以后认为必须追诉的,须报请最高人民检察院核准。”另根据2015年7月3日最高人民检察院《关于印发最高人民检察院第六批指导性案例的通知》,对于犯“故意杀人、抢劫、强奸、绑架、爆炸等严重危害社会的犯罪,

经过 20 年追诉期限, 仍然严重影响人民群众安全感, 被害方、案发地群众、基层组织等强烈要求追究犯罪嫌疑人刑事责任, 不追诉可能影响社会稳定或者产生其他严重后果的, 对犯罪嫌疑人应当追诉。”前述强奸罪等涉性犯罪, 其法定刑最低者为 5 年以下, 最高者为强奸罪的死刑。这意味着, 对于性侵害未成年人的犯罪, 追诉期限最低 5 年, 最高 20 年, 特殊情况的, 不受 20 年追诉期限限制。由此可见, 如此长的诉讼时效期限, 对于性侵未成年人的违法犯罪行为的打击完全可以有力实现。与此同时, 前已述及, “未成年人受到性侵害首先是一个刑法问题”, 性侵害未成年人的往往都是强奸等重罪, 至少也是猥亵等轻罪, 如果有不构成犯罪的性侵害行为, 那要么是未经曝光的, 要么是事实轻微难以定性为刑案的。虽然实践中确实存在后一种情况, 但是, 在性侵未成年人案件日益增多, 刑事案件的取证困难定性不易的情况下, 加之我国司法资源匮乏, 对于那些未进入刑事案件立案程序的性侵未成年人案件, 根本无人重视, 其民事赔偿也难以到位。中国传统文化重刑轻民的诉讼传统在性侵未成年人案件中可以说体现得淋漓尽致。这也是为什么在我国公布的性侵案件几乎都是刑案的原因。既然“未成年人受到性侵害首先是一个刑法问题”, 而且应该说主要是一个刑法问题, 同时刑事追诉时效的期限从 5 年到 20 年, 以及特殊情况还可以延长, 这表明“受害人完全可以得到现行法律的保护, 无须民法总则对此予以特殊规定”, “由民法来调整未成年人性侵害的法律关系有越俎代庖之嫌。”总之, 从以往民事立法以及现行刑事立法有关性侵未成年人的时效规定, 《民法典》第 191 条的规定并没有实际意义; 而之所以仍然规定, 是因为从实践看, 做出该规定十分必要。2015 年全年媒体公开报道的未成年受性侵害的案例总计 340 起, 其中七成以上是熟人加害, 有 29 起是家庭成员加害。在这种严峻的形势下, 《民法典》“仍然规定了未成年人遭受性侵害所发生损害赔偿请求权诉讼时效期间的特殊起算规则。”

由此可见, 《民法典》第 191 条的规定, 是鉴于性侵害未成年人是一个非常普遍而严重的社会问题从而通过第 191 条的注意性规定, 再次强调对受性侵未成年人的保护而已; 它传递的是在当下对未成年人权益保护备受社会关注的时代背景下对公众情绪的安抚, 其实并没有什么实质的法律效果, 更多是形式意义的存在, 立法者只是或者说更多的是为了满足社会对严惩性侵害未成年人的心理期待, 而这是典型的象征性立法的特征。也因此, 社会各界对这一规定赞誉有加, 认为“保护遭受性侵未成年人的合法权益, 给他们成年后寻求法律救济保留一线机会”; 《民法典》“给予未成年人诉讼时效特别保护”, “是完全有必要的”等等。这些赞誉也表明, 作为一个象征性条款的立法, 《民法典》第 191 条得到了良好的回应, 满足了社会公众的期待, 但可能缺乏实际效果, 其对刑法的发展, 不会产生实际影响。

《民法典》给予未成年人诉讼时效特别保护之规定, 应该由刑法“反哺”民法, 结合刑法有关性侵害犯罪的规定准确界定第 191 条中的性侵害; 鉴于第 191 条立法的象征性, 将不会对刑法的发展产生实际影响, 并反衬出刑法时效规定的完备性。

四、结语

未成年人保护制度的刑民衔接适用, 应遵循新《未成年人保护法》最有利于未成年人原则并以之贯通民法和刑法, 分析监护制度、收养制度与诉讼时效制度等涉民事领域未成年人保护制度的各自特性, 在现行法的立法和框架内, 坚持民法优先原则, 恪守刑法谦抑主义, 最大限度地实现人性民法与物性刑法的融合发展, 从而为涉及未成年人相关刑民衔接适用的典型问题提供有效的解决机制: 一方面为民事监护权、收养制度、性侵未成年人特殊诉讼时效等未成年人保护制度的实施提供刑法的有效镜鉴与有力保障; 另一方面为刑法虐待罪、遗弃罪等规定的具体适用提供民法领域的全新参照与合理标准, 以免对刑法相关未成年人犯罪的罪名片面地理解和适用。

尤其需要注意的是, 在公法与私法融合发展的时代, 对于未成年人制度等涉及刑民衔接适用的问题, 应该遵守刑民共治规律予以研究。在民法典时代以及刑事立法活性化时代, 未成年人保护制度、个人信息保护、数据权益等诸多问题都涉及刑民适用衔接; 今后对未成年人保护制度等跨公私法问题的研究应在刑民一体化视角下进一步拓展, 为刑民衔接适用提供样本机制。首先, 对于刑民责任界分, 主观要件往往起着非常重要的作用, 如同诈骗罪中非法占有的目的发挥着区分刑事诈骗与民事诈骗的作用一样, 故应充分发挥涉未成年人犯罪中行为人主观要件的作用。其次, 对于违背民法未成年人保护或者其他民事制度且后果严

重的行为,如欲追究刑事责任,不应生硬对接民法之规定在刑法中增设新罪,而应根据刑法规定在现行罪名体系之下寻求解决方案。再者,对于涉及民刑责任衔接适用的未成年人制度问题,除了形式化地根据刑法犯罪构成要件,还应基于刑民一体化视野以及民事责任追究的效果,并遵循最有利于未成年人的原则,实质性地考虑行为是否构成犯罪。最后,对于刑民责任衔接适用的问题,刑法应放弃过分家长主义的刑法立场,在保障民事权利如未成年人家长监护权有效行使的前提之下,弱化相关行为的犯罪性,突出其民事违法性,实现刑法在民事监护领域的适度而非过度介入。民法是私法,刑法是公法,民法追究民事责任,刑法追究刑事责任。民事责任“具有弥补已经发生的损害这种向后看的机能”,刑事责任“具有对将来所能预想到的同种法益侵害或者危险进行事前预防的”向前看的机能。二者一前一后,共同完成对损害行为的惩罚和预防。这意味着,如果在确定刑事责任之前,追究侵权行为人的民事责任同时能实现“向后看”和“向前看”的机能时,不一定非要追究刑事责任。

责任编辑:李晓锋 学术编辑:张永强 审核:林士平

张力 | 婴幼儿照护服务立法：目标定位、问题与路径 公法与政策研究 1 周前

公法与政策研究 张力

<https://mp.weixin.qq.com/s/disZGjK2IV06ywssg4Rm4w>

• 摘要：

未成年人保护处分是面向问题未成年人针对其身心特点展开的特殊处遇，在英美日等国已经取得长足发展。我国虽已初步形成未成年人保护处分制度体系，但是存在对象有待周延、措施相对滞后、专业机构不够明晰、协同机制尚未落地等具体技术性问题亟待解决。未来我国的未成年人保护处分制度建设与发展应当从科学化处分对象、主体、手段以及责任机制等方面着手，特别是要善于利用现代信息技术最新成果，持续推动未成年人保护处分数字化变革。

• 目录：

一、未成年人保护处分制度概述（一）内涵（二）特征（三）意义二、我国和其他地区保护处分制度的实践（一）日本的保护处分制度（二）英美的保护处分制度（三）我国台湾地区的保护处分制度（四）我国的保护处分制度三、我国涉未罪保护处分制度中存在问题（一）保护处分对象有待扩展，困境儿童及被害者成制度漏洞 1. 困境儿童未纳入适用主体 2. 被害未成年人未纳入适用主体（二）保护处分措施与客观需求不符，工读教育办学困难重重 1. 拘禁措施易交叉感染 2. 软性措施致复发率高 3. 工读学校遇办学困境（三）司法机关专业机构尚未完全设立，帮教责任难落实（四）社会力量各管一段，信息采集难开展四、我国保护处分制度的改善路径（一）明确保护处分对象 1. 建立“七位一体”保护处分适用主体 2. 突出对困境儿童的保护和数据收集（二）健全保护处分类型 1. 保护观察 2. 非羁押监管 3. 节假日辅导或安置 4. 移送专门学校（三）细分保护处分司法主体 1. 公安和法院应建立专门机构 2. 发挥检察机关主力军作用（四）协调保护处分责任主体 1. 检警协同前置节点 2. 数字化处遇码动态评估

文章来源：《法治研究》2021 年第 5 期

最高人民检察院发布的《2018—2022 年检察改革工作规划》要求深化涉罪未成年人教育感化挽救工作，探索建立罪错未成年人临界教育、家庭教育、分级处遇和保护处分制度。新修订的《未成年人保护法》构建起家庭、学校、社会、网络、政府、司法等多重保护网，对于没有达到刑事责任年龄的罪错未成年人，各级机关应落实好教育矫治、严加管束，建立起一整套“宽容但不能纵容”的未成年人保护处分制度。

一、未成年人保护处分制度概述

未成年人保护处分制度主要是对青少年采取的非刑法处置措施，体现了预防青少年犯罪功能，其内涵和特征也随着社会逐步完善。

（一）内涵

未成年人保护处分制度，就是指针对未成年人的，兼具保护和处罚功能的教育方式，是一种代替刑法的措施，是从青少年健康成长的角度出发所采取的必要保护。最典型的的就是日本《少年法》所规定的保护观察、移送教养院或养护设施、移送少年院等。保护处分源于保安处分理论和国家亲权思想，两者都主张将视阈扩展到有人身危险性的青少年，而不只是罪错青少年，同时更加关注临界预防。

（二）特征

保护处分的主要目的是实现特殊预防和临界预防，在惩罚未成年人犯罪的基础上，更加注重防止未然犯罪的可能性，即常说的教重于罚。在青少年步入犯罪深渊前进行干预和矫正。保护处分的作出机关通常为公检法三家中专门负责未成年案件的部门，如法院的少年法庭，依据法律做出处分，从而使之更具有公

信力和强制力。其最重要的特点是优先于刑法适用。考虑到未成年人处遇个别化原则，一般会先使用保护处分，只有在万不得已时才考虑施以刑罚。保护处分具有先进性，随着社会发展会注入新的内涵，如社区服务令就是随着社区建制的发展而逐步产生的一种保护处分措施。

（三）意义

从统计数据来看，我国未成年人犯罪情况总体趋于稳定，数量较多。仅2019一年检察机关受理审查逮捕未成年人犯罪48275人，受理审查起诉未成年人犯罪61295人；14岁至16岁的低龄犯罪现象仍多有存在，2014年至2019年共有40966名低龄未成年人涉嫌刑事犯罪；未成年人重新犯罪率除2017年有所下降外，其余年份均呈增长趋势。但2019年上海市对361名罪错未成年人开展保护处分后，无一再犯。因此，探索未成年人保护处分制度势在必行，提前分级处遇，预防青少年犯罪，有利于进一步降低未成年犯罪人数和再犯可能性。



二、我国和其他地区保护处分制度的实践

国际上针对罪错未成年人，适用刑罚的比例很低。联合国《少年司法最低限度标准规则》第19条更是规定了“对少年不到万不得已不能监禁”的原则。保护处分制度比较典型的有日本、英国、美国和我国台湾地区。

（一）日本的保护处分制度

日本主要将保护处分制度的对象分为三类：即犯罪少年、触法少年和虞犯少年，常统称为“少年非行”。其中，触法少年指的是年龄不到14周岁，虽然已经违法，但按照日本的刑法规定不负刑事责任的未成年人。虞犯少年则是指当前并无违法犯罪行为，但认为其存在犯罪可能性的未成年人，具体如品行恶劣、不服管教、出入不正当场所、认识不当的朋友等情形。

日本保护处分制度的具体形式分为三种：第一，保护观察。即交由保护观察所进行，将上述少年放置于各自的家庭环境或就业环境中，不影响其正常生活的前提下对其进行监督指导或辅导援助。根据日本《犯罪者预防更生法》第39条规定，该类监督人员称为“保护观察员”，是具有心理学等专业知识的公务人员，其主要职责分为两类，一是督促孩子的父母履行好监护职责，二是对未成年人进行管束，一旦发现孩子有逾矩行为，情节较为严重，可以申请将该未成年人收容处分。第二，移送自立设施或养护设施。保护观察针对的是一些有潜在犯罪可能性或已经有不良行为的少年，是一种开放性收容处分，有专人对这些未成年人进行指导，且生活在一起。而移送自立设施针对的是困境儿童，如缺少监护人的孩子、被虐待的孩子等，也有保育阿姨等与孩子们一起生活。第三，移送少年院。这是国家设立的机构，专门收容矫正未成年人，原则上封闭管理，在其中要接受相关学习和教育改造。细分的话又可以分为初级少年院、中级少年院、特别少年院和医疗少年院，分别收容教育12至16岁的正常青少年、16至20岁的正常青少年、16至23岁的虞犯少年和身心有缺陷的12至26岁的青少年。

日本保护处分制度的执行机构主要由矫治机构、儿童福利机构、保护机构和司法机构组成。而司法机构中专门处理未成年人犯罪的部门叫做家庭裁判所，负责除重罪少年外的一切案件，体现了对未成年人的特殊保护。

（二）英美的保护处分制度

英国对未成年人体现出轻刑化特征。主要的保护处分内容有两种：一是社区判决，即让犯罪少年重新回归日常社会，由社区统一管理，是一种非监禁的保护处分，其下又分为罚款、社区服务、有条件释放、活动计划、补偿等多种法令。二是拘禁判决，也就是将犯罪少年放置于特定的机构予以管理，针对的是被法院判处监禁的未成年人。

美国的保护处分主要有四种：保护观察、交付亲属或寄养家庭、原家庭外的安置和拘禁于公立训练学校等方式。其中，最常用的是保护观察，即通过家长对罪错少年进行管教，只有在保护观察效果不好时，才会考虑将未成年人予以拘禁。

（三）我国台湾地区的保护处分制度

我国台湾地区将少年的偏差行为分为触法行为、虞犯行为、不良行为三类。对于情节轻微的不良行为，一般由警察当场进行教导，并通知其父母带回家严加管教，如果是严重不良行为或者达到虞犯的程度，则将该未成年人直接移送少年及家事法庭，法庭配备相关专业人员如少年法庭法官、心理测评员和家庭调查员等，专业处理少年事件，对罪错少年给予较为宽松的矫治处分。

我国台湾地区最典型的处分措施为少年观护制度，涵盖了整个未成年人事件处理的审前、审中、审后三大阶段，体系复杂，有专门的少年观护官对未成年人进行观察、监督和矫正。该制度兼具司法、行政、社会矫治、犯罪预防等价值功能。

一是审前观护。主要包括审前调查、急速辅导、收容辅导与转介辅导。急速辅导是在审前调查后，对无收容必要的未成年人进行的管教，辅导内容包含学业、工作、情绪、法律等，由少年调查官出具辅导报告，为法官提供参考。收容辅导就是针对收容于少年观护所的未成年人进行监督教育的方式，除了少年调查官，还会有专业的医生和鉴定人员运用科学方法进行鉴别，辅导内容与急速辅导雷同。转介辅导是为了避免司法程序对未成年人造成创伤而设立的观护方式，对于情节轻微罪错少年，不再诉至法院，而从司法程序中转介出来，交由相关的福利性机构进行短时间的辅导，如团辅、营队和访问活动。二是审中观护。在法院开庭审理后，对少年观护有不付保护处分、应付保护处分以及暂缓保护处分而裁定交付观察三种处

置。其中,最后一种交付观察是指当法官在审理案件时对未成年人该如何处分不置可否时,可征询调查官的建议,裁定对该未成年人交付适当的机构和团体进行3到6个月的观察期,从而激励未成年人产生自我约束,类似检察院的附条件不起诉帮教程序。三是审后观护。又分为假日生活辅导、保护管束、留置观察和亲职教育辅导四种。假日辅导,指的就是在法官训诫以后,交由少年保护官或其他机构,在未成年人的空余时间执行三到十次的道德、法律、学习等辅导和劳动服务。保护管束期限在3年以下,适用于21周岁以下少年,在此期间,未成年人要服从保护官的命令,保持良好作风、改变不良行为、不逃学、不抽烟、不赌博、不进入特定场所,并按时报告。留置观察是指当未成年人违反规定,如无正当理由不接受辅导等,将被置于少年观护所5日的处分,是一种短暂的警惕性处分。亲职教育辅导是指为加重未成年人父母的管束责任,法院可以让父母接受8到50个小时的亲职教育,如果法定代理人拒绝,法院将连续对父母处以罚款直到接受为止。

(四) 我国的保护处分制度

目前,我国尚未正式建立起系统完备的具有中国特色的未成年人保护处分制度,只有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》两部法律将未成年人分为四类,分别是一般青少年、有不良行为的青少年、有严重不良行为的青少年和已经触犯法律的青少年。而从现行法律法规来看,当前可以适用于罪错少年的各类措施主要包括以下几种:警告、罚款、拘留、强制医疗、专门学校教育,还有一些非刑罚的处理如训诫、赔礼道歉、赔偿损失和具结悔过等。而具体实践中法官仍主要使用刑罚作为主要处置手段,这也导致了很多人“交叉感染”和“二进宫”等问题,无法真正做到预防和矫正青少年犯罪的目的。因此,我国需要尽快建立起独立完善的少年保护处分制度,真正实现临界预防和分级处遇。

三、我国涉未罪保护处分制度中存在问题

我国类似保护处分制度的规定零散见于各类法律法规中,立法位阶不够清晰,行政色彩较为浓厚,缺乏立法的系统性、稳定性,故而没有真正形成科学、系统、精准的保护处分体系。同时,惩罚性较强,标签效应明显,社区矫正专业化程度不够等都是学者常提及的弊端。本文将着重通过对保护对象、工读教育、司法机关和社会力量四方面的分析来探讨临界预防和保护处分中具体存在的问题。

(一) 保护处分对象有待扩展,困境儿童及被害人成制度漏洞

笔者认为,两部未成年人法规定的四类未成年人分类仍不够完善,应进一步细化。

1. 困境儿童未纳入适用主体

实际办案中,我们发现很多未成年人涉嫌刑事犯罪往往是被逼无奈,处于极度困境状态,或是经济拮据,或是没有父母管束,或是由于父母管束太过严厉导致心理存在问题,而我国针对困境儿童国家监护制度又不够健全,导致困境儿童成为犯罪高发人群。困境儿童的本质特征是家庭无法庇护,根据国家亲权理论需要国家介入管理,但我国目前对困境儿童的保护形势仍较为严峻。

同时,困境儿童的信息该如何掌握也存在障碍,由谁来收集整理困境儿童的信息;该如何干预、如何帮扶;该做哪些辅导教育工作,由谁来做专业的干预工作;涉及多部门协调时由谁主导,从而避免责任稀释,最大限度给予困境儿童以心理上和经济上的支持;当困境儿童处于犯罪临界状态时,又由谁来监督,由谁来负责。以上都是具体实施过程中会产生问题,需要建立有步骤的长效机制,才能将这些困境儿童纳入保护处分和临界预防的对象。

2. 被害未成年人未纳入适用主体

办案中还发现,许多案件的犯罪分子系由被害人的身份转化而来,很多人由于在幼年曾遭受迫害,长大后反而成为了施害者。如2019年杭州市拱墅区人民检察院办理的谭某某、袁某某等人组织卖淫案,袁某某原先是被组织的卖淫女,之后其不仅自己继续卖淫,还成为了“老鸨”,管理组织一批卖淫的未成年少女。还有一些在家庭暴力中遭受伤害的孩子,长大以后转而殴打他们的孩子,如盛某某故意杀人案。从心理学上究其原因,一方面是由于强者认同,一个人被勒索了,他就会勒索其他的弱者;还有一方面是孩子年幼时受到的伤害如果没得到正确的引导,往往会引发一系列的心理问题。而现有的保护处分和分级

管理中,缺少对此类潜在犯罪者的关注,对于案件中受到迫害的未成年人,我们通常出于保护和防止二次侵害的目的,不对他们作过多打扰,甚至信息不详。

(二) 保护处分措施与客观需求不符,工读教育办学困难重重

我国零散在各部法律中的一些保护处分措施已经跟不上少年司法发展的客观需求,具体包括以下三个方面:

1. 拘禁措施易交叉感染

公安机关在发现未成年人犯罪时,常常先行拘留7日或延长30日,之后报检察院批准逮捕,这段期间对未成年人实行拘留,虽然一般采取单独关押的措施,但实质也是一种变相的短期监禁,具有浓厚的少年监狱色彩,容易让未成年人在看守所里受到不良影响,形成抱团效应,增加对社会的反叛,导致离开后走上更严重的犯罪道路,并可能产生标签效应,不利于对青少年的挽救和特殊教育,也和全世界推行对罪错未成年人实行非监禁化的处分原则相违背,因此应当慎用。

2. 软性措施致复发率高

软性措施主要包括《预防青少年犯罪法》中规定的训诫、道歉、赔偿、责令具结悔过、不得进入特定场所、不得与特定人员交往、不得实施特定行为等,这些措施趋于表面化和短期化,很多未成年犯罪分子或者严重不良行为的少年为了逃脱法律的惩戒,愿意赔礼道歉并在短期内表现得“乖巧”,但很多未成年盗窃惯犯往往在之后又“重操旧业”,因为来钱快、对他们的惩罚力度小,他们往往在一段时间的帮教以后仍继续去偷盗财物。另外,对于一些有不良行为的青少年,检察机关还会对家长进行亲职教育,要求家长严加管教,但成效不明显,换言之,很多未成年人之所以会有这些行为,很大程度上也是由于监护人管束不力的结果,在法律后果发生以后,继续交由家长进行管教,无疑是一种逃避司法责任的表现,另一个悖论是,如果家长平时能好好管束孩子,未成年人也就不会实施违法犯罪行为了。

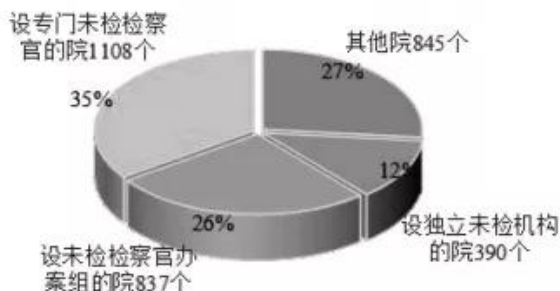
3. 工读学校遇办学困境

实践证明,工读教育对罪错少年的挽救曾发挥过巨大作用,一方面可以让已经辍学的未成年人有继续接受教育的权利,另一方面也能通过半工半读的方式培养孩子未来求生的技能,只要这些未成年人在社会上能获得认同和肯定,有一技之长,能够自食其力,重新回归社会,其再次从事犯罪活动的几率就会几何式下降。但随着时代的变迁,社会的发展,现阶段我国工读学校的办学面临较为严峻的形势:招生难、师资弱、经费少成为“三座大山”,政策投入倾斜力度小,在很多地区,由于缺乏基本的保障,工读教育连维持日常的生存都十分困难,更难言进一步发展了。

(三) 司法机关专业机构尚未完全设立,帮教责任难落实

一般认为,1984年上海成立的首个少年法庭,是我国少年司法制度的雏形。现在的《未成年人保护法》也要求公检法设立相对独立的未成年人案件办理机构。但实践中,只有检察机关初步建成了贯穿四级的未成年人检察组织体系,到2019年底,四级检察院共有1566个院成立独立的未成年人检察机构和未检检察官办案组,占检察院总数的45.36%,最高检、各省、自治区和直辖市人民检察院均设置了独立未检部门。基层检察院中,有1108个基层院有专门的未检检察官,有837个院设置了未检办案组,有390个已具备独立的未检机构。

全国基层检察院未成年人检察办案组织情况



但公安机关内部没有处理未成年人案件的专门人员,缺少预防未成年人犯罪的工作板块,法院也缺少统一的少年法庭,一般刑事案件均是由刑庭统一不公开开庭进行了审理处理,而不分专人审理。公检法和其他机构缺乏统一对接的部门进行未成年人信息保密处理,导致一些本应封存的犯罪记录存在泄露可能性。

另一方面,在针对未成年人的帮教工作中,公检法司四部门缺少统一合作,导致帮教流于形式。从目前四部门的具体情况来看:司法局自身力量有限;法院将主要精力放于审判和执行工作,没有更多的时间参与庭外帮教;检察机关虽然有专门的未检部门,但干警人员数量配备较少;公安机关的基层民警自身工作千头万绪,难以将警力投入到未成年人工作中去。上述情况导致四部门无法形成合力。

(四) 社会力量各管一段,信息采集难开展

《未成年人保护法》确立了保护未成年人的共同责任原则。但实践中,学校老师、父母、社会各管一端,共同责任最终导致责任分配不清,谁都可以对未成年人工作进行指导,但谁都没有将罪错青少年的教育职责列为专门的业务,最终导致出了问题也不知道该向谁问责。从学校分析,老师的主要目标放在学生的升学上,无暇顾及帮教工作;从社区来看,各区虽然有团委、妇联、教育局等机构负责青少年工作,但通常负责人均身兼数职,处理本职工作已经捉襟见肘,要去主抓不良青少年的帮扶教育工作基本不现实,导致社区帮教工作也被虚置。具体来说,虽然各基层政府已经陆续成立了未成年人保护委员会,但实际上却处于工作岗位基本系其他部门兼任,没有固定工作流程,没有固定工作部门、工作地点、工作人员的尴尬局面,亦没有实施具体的保护措施。破解责任稀释困境,需要细化具体分工,构建完善的职责保护机制。

未成年人信息采集工作也存在障碍。以困境儿童为例,虽然新修订的《未成年人保护法》第29条和第43条规定,学校、居委会、村委会要建立留守儿童、困境儿童的信息档案。但从目前实践来看,教育部门不太愿意提供数据,一方面出于保护孩子隐私的考虑,另一方面由于多头索要数据,没有统一平台共享信息档案,导致渠道不畅;而居委会、村委会上门调查情况又缺乏权威性和时效性,家长往往不愿意配合或调查不到真实的数据。具体操作层面而言,现今查询困境儿童信息,可能要跑民政、妇联、教育、关工委等部门,查询行政违法前科的未成年人,可能要跑派出所,信息不全又没有统一管理的数据库,离实现数字化统筹还存在差距。

四、我国保护处分制度的改善路径

要解决上述问题,还要从四方面着手,即明确保护处分对象、健全保护处分类型、细分司法主体、协调责任主体等,构建起七位一体的保护处分对象体系。

(一) 明确保护处分对象

1. 建立“七位一体”保护处分适用主体

第一,涉嫌犯罪的未成年人,即已经构成刑事犯罪的人员;第二,罪错未成年人,就是14周岁或16周岁以下具有犯罪行为,但不负刑事责任的青少年;第三,临界未成年人,是具有严重不良行为的青少年,针对一些接受过治安处罚的未成年人,要与派出所加强合作,增加与公安机关联动,要求数据线索共享,发现未成年人涉嫌行政违法应及时将情况通报给检察院,并进行跟踪回访,着重临界预防;第四,未成年被害人,指的是性侵和故意伤害等案件中的未成年被害人;第五,不良少年。尤其是在学校受过处分的孩子,可加强预防犯罪的针对性,并进行家庭周边环境等社会治理;第六,困境儿童,如残疾儿童、监护权丧失的、服刑在教子女和经济困难、留守儿童等,进行数据排摸;第七,普通青少年,如外来务工子女,体现一般预防功能,进行定期法治宣讲,法治进校园等活动,普及法律知识,避免很多年轻人由于不懂法不知法而触犯法律。

2. 突出对困境儿童的保护和数据收集

2016年,国务院出台了涉及留守和困境儿童的两个《意见》,明确了国家在保护困境儿童中的责任。而针对困境儿童数据收集难的问题,应当建立网格化帮教平台,由专门主体整合数据,重点监测预防和研判,发现情况及时移交和干预,平台通过各项数据汇总,如父母是否离异、家庭是否具备监管条件等及时预警,引入第三方专业机构综合评估,并及时跟踪回访,纳入网格化监管,以避免未成年人犯罪和侵害未

成年人犯罪恶性案件的发生。同时,对该类未成年人进行数据收集和管理时,一定要注重保护他们的隐私,做好数据保密工作。不然极易侵害未成年人应有的权益,也容易对孩子产生标签效应。尤其对再次犯罪、被害人未成年人、困境儿童等的预防,要建立统一的数据库,定期跟踪回访。

(二) 健全保护处分类型

未成年人犯罪是“错”,不是“恶”,我们需要对其引导矫治,而非单纯的惩罚。借鉴其他国家和地区的保护处分类型,丰富种类,增强非监禁的硬性措施,以帮助未成年人自我矫治,重新适应家庭和社会生活,并促使工读学校向专业机构进一步转型更新。

1. 保护观察

保护观察是最重要的社区性保护处分措施,在日本和美国实施效果良好。该措施旨在让罪错少年回归到原先的家庭生活环境中予以矫治,使未成年人尽量减少与社会的隔离,减少对其原先学习和成长的影响。在罪错青少年未成年前,需要设立专门的保护观察员对该未成年人进行监督和教育,直到18周岁终止。在此期间,保护观察员可以根据相关法律要求未成年人遵守和履行何种义务,当观察员觉得未成年人有严重不良行为时,可以向法院申请对其重新考虑监禁措施或送至专门学校进行统一管理。

2. 非羁押监管

杭州地区自主研发的非羁押人员数字监控系统,称为“非羁押”,可用于实时监控罪错未成年人的行踪。具体操作是以非羁押APP为载体,通过外出提醒、违规预警、定时打卡、禁入地点监控等多项功能,对被监管的未成年人进行动态监管,一定程度上限制罪错未成年人进入某些不宜进入的场所,结交不良朋友等。一旦发现未成年人违反相关规定,系统会及时预警并通知到对口的公安干警、检察官和法官,由这些司法人员重新考量其行为和法律后果。

3. 节假日辅导或安置

节假日辅导和安置是一种中间保护处分措施,指的是未成年人在平时工作学习时,仍放在家庭中完成,但到了节假日,则要到专门的机构中完成学习和辅导,很多国家和地区有类似的措施。其共同的特点是,节假日辅导不影响这些罪错少年的正常学业,只在放假时对他们进行集中教育,把他们安置在较为封闭的收容机构进行学习教育和辅导。

4. 移送专门学校

移送专门学校就是把犯罪的未成年人放到全封闭的收容机构进行一段时间的学习矫正。国际上很多国家和地区都采取了该种保护措施,但名称不同,有的叫做少年院、感化院,有的叫做专门学校和训练学校。新修订的《预防未成年人犯罪法》也将该类学校重新定义为“专门学校”,并提出国家要对严重不良行为的未成年人加强专门学校教育,成立专门教育指导委员会。未来,国务院和专门教育指导委员会要建立具体细则,形成一整套临界预防管理模式,逐步向专业化职业化模式转变,增加国家财政投入,汇集各方力量增加师资,完善教育内容。同时,专门学校也可以借鉴日本少年院进行功能分化,根据未成年人身心是否存在障碍、年龄差异等特征分为初等、中等、特别和医疗专门学校。

(三) 细分保护处分司法主体

1. 公安和法院应建立专门机构

公安机关尤其是派出所办案人员,囿于基层治安案件数量庞大,人力有限,长期以来办理未成年人案件的人员和力量与普通案件存在完全重叠。应当在市级公安机关层面建立专门的未成年人公安部门,由女性警官参与其中,并聘请第三方专业人员,针对未成年人的心理和身体状况进行评估。同时,对未成年人实施拘留要谨慎,尽量取保候审,但可以考虑使用非羁押等方式限制未成年人进入特定场所。

我国法院审理未成年人案件的机构长期以来附属于普通法院,但也有部分地区试点少年法庭,如上海长宁的少年法庭,试点以后教育矫治了许多未成年犯罪人员,但由于缺少自上而下的少年审判机构,导致每逢改革节点该少年法庭就会面临转型冲击。应当看到,建立专门的少年法庭,建立专业的队伍,形成独立的审判评价体系,是符合世界潮流和时代发展的,可以挽回更多罪错少年。

2. 发挥检察机关主力军作用

检察机关是公检法中唯一一个有专门未成年人案件办理部门的机构，并有一系列针对未成年人的特别程序：如聘请第三方进行心理干预、附条件不起诉、6个月的帮教考察期等，对罪错未成年人起到了良好的教育矫治作用。根据《预防未成年人犯罪法》第7条规定，检察机关的专门人员应当经过专业培训。现在各基层检察院主要还是通过政府购买服务的方式，将专业性较强的心理辅导和帮教外包给心理咨询室和社工团体，未来未检工作人员要成为“多面手”，取得相关培训资质，持证上岗进行专业的未检辅导工作，掌握心理学、教育学和社会学等综合性知识，准确把握未成年人的性格特征，培养起一批少年观护员和调查员。同时，检察机关还要加强与共青团、妇联等社会团体的合作和联系，构建起全方面的社会支持体系。

（四）协调保护处分责任主体

1. 检警协同前置节点

针对多头共管导致的责任稀释问题，可由检察机关牵头落实好监督职责，形成全社会齐抓共管的大格局。一方面，检察机关作为法律监督机关，积累了丰富的未成年人刑事检察实践，能够满足涉罪未成年人多元矫正的需要。另一方面，检察机关作为公安和法院之间的桥梁，发挥着承上启下的重要作用，能够保证矫正措施衔接顺畅。在基层检察院实践中，杭州多地检察院和公安分局建立了检警协同机制，不断加强在涉未成年人刑事、治安案件中的配合与协作，形成工作合力，共同推动建立未成年人司法保护大格局。具体举措包括在公安局建立起检察官办公室，依法开展涉未成年人刑事、治安案件的信息共享、侦查监督、帮教跟踪、分级处遇等工作，并就以下五类未成年人信息建立共享机制：（一）涉罪未成年人，即已经构成犯罪的未成年人。（二）罪错未成年人，即已经触犯刑法但因未达到刑事责任年龄而不被追究刑事责任的未成年人。（三）临界未成年人，即被行政处罚的未成年人。（四）未成年被害人，主要指刑事、治安案件中的未成年被害人。（五）困境未成年人，即因父母服刑、重病等原因造成监护缺失的未成年人。同时，建立联络员制度，区公安分局由法制大队派员担任总联络员，各派出所法制员担任具体联络员，将罪错未成年人信息及时互通、同步共享。区检察院对区公安分局作出的涉未案件撤案、不予立案、治安处罚等处理决定进行监督。对未成年人犯罪案件，区检察院应当视情、视时提前介入、引导侦查。

2. 数字化处遇码动态评估

检察机关还应当监督保护处分制度的落实情况，加强对涉罪未成年人保护处分措施的司法化审查，能够有效防止权力膨胀及滥用，以维护各方主体的合法权益。同时，可以充分利用公益诉讼对相关行政单位不履职的行为提出检察建议，如校园周边的食品安全等，从而不断加强对未成年人的保护工作。再者，应当牵头建立数字化平台，将罪错未成年人的信息在平台上集中统计，并根据涉罪、罪错、临界未成年人的违法犯罪行为轻重、危害行为后果、日常品行、家庭监护能力等进行综合评定，根据情况编发红色、橙色、黄色三类“处遇码”，设定考察期，并定期根据观护帮教情况重新评定，实现“处遇码”动态管理，必要时可邀请心理专家等共同参与。考察期结束，经评定可以结束帮教的，转为“绿码”，若有必要继续考察帮教，可视情延长考察期。数字化平台同时向家长、妇联、教育局、关工委等部门有权限地开放查询端口，家长和相关部门全程参与、监督、反馈帮教效果，形成司法保护与家庭保护、社会保护有效衔接。

徐富海 | 中国儿童保护强制报告制度：政策实践与未来选择

社会保障评论 中国社会保障学会

<https://mp.weixin.qq.com/s/7m2rw26ktggEoFepClhZpw>

摘要摘要：儿童虐待和忽视是世界各国普遍存在的问题。但由于其具有隐蔽性、隐私性及个体性等特点，很多国家通过建立未成年人保护强制报告制度及时发现、防治儿童虐待。由于我国“多一事不如少一事”的传统文化、“管孩子是父母个人事”的家庭观念与未成年人保护机制不完善等因素，强制报告在实施中还存在一些问题，其社会参与性、操作性、强制性和系统性没有发挥出来。因此，突破传统文化观念及家庭观念，明确强制报告制度框架及实施流程，完善强制报告制度的配套设施，加强宣传提高意识，是健全和落实我国未成年人保护机制、完善我国儿童福利体系的重要内容。

关键词：儿童虐待；强制报告；儿童保护

一、研究背景及问题

（一）儿童虐待问题无论国内还是国外，儿童虐待现象都普遍存在，是一个影响严重、备受世界各国关注的社会问题。由于我国儿童福利制度建设刚刚起步，儿童保护机制还不完善，仍然存在一些儿童监护不到位、虐待忽视、人身安全等问题。据全国妇联和联合国儿童基金会调查显示，我国74%的儿童在成长过程中有遭受家庭虐待的经历。甚至有研究认为我国儿童虐待总体发生率高达54%，其中城市儿童遭受身体虐待的发生率为41.2%—67.3%，农村为32.4%—39.4%；女童遭受性虐待的发生率为14.2%—25.5%。据初步统计，2011年1月到2013年6月期间，媒体报道儿童遭受侵害事件共约240万篇，其中性侵害、虐待和监管不力占比一半以上。近年来，我国侵害儿童的案件越来越多，呈明显增长趋势。纳入我国司法程序审理的儿童性侵案件，从2013年666例上升至2018年2479例，增长27倍。检察机关提起公诉侵害未成年人犯罪人数显著增长，2017年至2019年分别为4.75万人、5.07万人和6.29万人，2018年和2019年比前一年分别增长6.8%和24.2%（图1）。虽然纳入司法程序的儿童侵害案件逐年增加，但与实际发生侵害儿童事件总数相比占比仍然很小。由于儿童伤害事件具有很强的隐蔽性和隐私性，儿童本身不敢或不善于表达等特点，因此在侵害儿童案件的发现环节存在很大的困难。

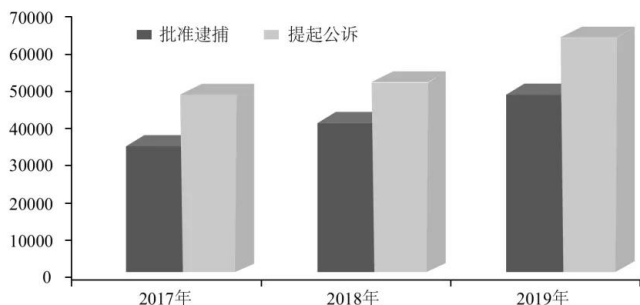


图1 2017—2019年办理侵害未成年人犯罪案件情况（人）

资料来源：最高人民检察院2020年6月发布的《未成年人检察工作白皮书（2014—2019）》。

侵害儿童事件发现不及时严重影响了打击犯罪和救助未成年人的效果。即使有些案件后来被发现，由于时过境迁，给侦查取证、打击犯罪带来很大困难，有的甚至因为证据灭失，让犯罪分子得以逃避应有惩罚。有些侵害儿童的案件没有及时发现和干预，长期积聚发展成极端恶性事件。例如，贵州毕节4名留守儿童自杀案、南京饿死女童案、广州亲生母亲长年虐待亲生女儿致死案等多起极端伤害儿童事件频频出现，暴露了我国儿童保护中报告和发现机制失灵的问题。因此，研究如何尽早发现被侵害的儿童，如何构建有效的儿童保护及防御机制，是当前未成年人保护工作的重中之重，也是政府与社会各界迫切需要解决的现实问题。

（二）已有研究概述近年来，我国非常重视儿童权益保护，研究较多地集中在儿童权益保护、儿童医疗、儿童教育及儿童救助等方面。根据《儿童权利公约》，将儿童权利分为生存权、受保护权、发展权及自由权四类，其中受保护的权力包括免受身体或精神的伤害、虐待或忽视。一些学者认为建立未成年人保护强制报告制度是儿童虐待干预介入的第一步，有助于政府及时发现虐童行为，提高全社会的儿童保护意识，促进儿童虐待防治体系的完善。对于强制报告主体，大多数学者认为应该包括医务人员（含医生、护士等）、教师、居（村）民委员会工作人员、儿童福利机构人员等。对于儿童报告的执行，尚

晓媛在研究澳大利亚儿童保护制度后认为,受到虐待的儿童得到保护的基本要素包括一个拥有必要权威的儿童保护机构、儿童保护程序和国家监护制度/替代性监护制度。在执行部门方面,一些学者认为应该由公安部门接受报告并出警,更多学者建议在政府部门中设置保护儿童权益的专门行政机构,由该机构专门负责强制报告制度的执行。为推动强制报告实施,学者普遍认为特定人员没有履行报告义务或履行报告义务不及时应承担行政责任或法律责任,恶意举报应该承担相应责任。

国外关于未成年人保护强制报告制度的研究主要包括四个方面:一是关注儿童虐待的概念及危害。美国学者 Alfred Kadushin 认为,儿童虐待包括身体侵害、营养不良、照顾不足、缺乏基本医疗、儿童失学、剥削儿童劳力、性虐待、精神虐待等。在实践中,美国《儿童虐待预防和处理法》规定构成儿童虐待行为的最低标准,指由于父母或其他照料者实施不当的或者未履行职责的行为,导致儿童死亡或者遭受严重的肉体或心理侵害、性侵害或者剥削,或使儿童面临受到严重伤害的危险。虐待和忽视不仅对儿童和儿童家庭造成痛苦,需要花费大量费用治理,还有可能产生行为失范、情感障碍、身体残疾、精神失常或报复社会等不良后果。例如,有研究计算出儿童虐待所造成的直接和间接损失,美国每年损失 940 亿美元,相当于其国内生产总值的 1%。根据儿童虐待的发生率计算虐待儿童行为对社区、卫生、福利和司法体系造成的损失,澳大利亚 2003 年损失约为 49 亿澳元。二是关注强制报告制度的历史及发展。主要研究强制报告的起源、目的及发展过程。三是关注强制报告制度的内容及流程,多数学者认为强制报告制度的构成要素包括报告的责任主体、报告方式和内容、未能报告的责任、保护报告主体的规定以及报告后的处置等措施。对于受理的报告,各国法律通常规定了调查与评估、服务与安置、处置与惩戒等具体的工作内容。第四,关注强制报告执行的效果。主要涉及强制报告取得的成效,打击了侵害行为。同时也有专家提出强制报告的负面影响,比如对家庭事务任意干涉、将儿童带离家庭的不利影响等。还有一些学者认为强制报告责任主体缺乏对制度的了解,没有掌握如何分辨虐待的知识,在强制报告执行中报告人不愿卷入是非、对虐待儿童的父母过度宽容等问题,影响了强制报告的效果。以上研究很有意义,但缺少对我国未成年人保护强制报告的理论分析和实践研究,有必要从强制报告的起源分析,总结强制报告的特征和类别,结合我国强制报告的司法实践和行政实践,采用政策分析和案例分析的方法,探讨如何通过强制报告制度进一步完善我国儿童保护体系建设。

二、儿童强制报告制度的理论分析强制报告制度(Mandatory Reporting)是指从事和儿童有关工作的教师、医生、社会工作者等人员,发现儿童有受到虐待的迹象时,有义务向有关机构进行报告,由相关权威机构采取干预及安置等措施。接受报告的机构要为报告人保密,如果知情不报将承担相应的法律责任。以现代儿童观为理论基础,强制报告制度有助于政府及时发现虐童行为,提高全社会的儿童保护意识,促进儿童虐待防治体系的完善。强制报告制度起源于美国,主要是应对严重儿童侵害问题,目的是把儿童从所处的存在问题的家庭和社区中拯救出来,避免继续遭受自身家庭或周边不利环境的侵害。1962 年,美国儿童局制定了《示范报告法》(Model Reporting Law),引导各州建立强制报告制度。1974 年,美国国会通过《儿童虐待预防和处理法》(CAPTA),要求各州建立儿童保护服务处,设立覆盖全国的儿童救助热线。这种做法很快得到其他国家认可和效仿,加拿大、澳大利亚、南非、菲律宾、印度、沙特阿拉伯、爱尔兰等通过立法建立了强制报告制度,其迅速发展成为保护儿童权利、减少虐童现象的有力武器。据预防虐待忽视儿童国际协会统计,欧洲地区的强制报告制度覆盖率达到 86%,美洲为 90%,非洲和亚洲则为 72%;有些国家强制报告制度不仅针对儿童虐待或忽视,还包括被怀疑受到虐待或忽视的老人及其他无自理能力者。

从起源与实践分析,强制报告制度具有多元性、强制性、操作性及系统性特点。第一,多元性。政府是儿童保护的主体,是建立和完善强制报告制度主要推动力量,但强制报告参与主体多元,需要社会各方面广泛参与。一般情况下,强制报告参与主体是最有可能接触未成年人和发现未成年人受侵害的人,如医生、教师、儿童工作者等与儿童相关的公共机构、公职人员及儿童福利相关人员。在欧洲,奥地利、希腊、芬兰、意大利、葡萄牙等规定强制报告的义务主体是社会工作者或教师等特定专业群体;然而,法国、丹麦、匈牙利、爱尔兰、立陶宛、瑞典和英国等规定强制报告的主体涵盖全体专业人员。强制报告制度的实践显示,邻居、店员、路上行人等是报告儿童虐待和忽视的主体。例如美国接收的儿童虐待报告大部分来自“爱管闲事”的邻居、店员以及偶遇的陌生人。第二,强制性。强制性表明上报儿童侵害情况是法定义务,对于不报告造成严重后果的视情形予以行政或刑事追究。强制性是强制报告的突出特点,也是落地实施的制度保障。中国、美国、加拿大等多数国家要求报告正在受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险的情形,与此不同,部分欧洲国家规定只对已经发生或正在发生的虐待行为进行报

告,而对于潜在的虐待行为没有做出规定。这些差异不仅与各国历史、文化、观念、理论、政治、经济等多种因素相关,还与儿童保护的理念、法律制度、社区以及家庭密切相关,这些因素影响并决定强制报告的制度设计及运行特点。第三,操作性。强制报告必须由权威的政府机构主导,明确强制报告的内容和干预流程,使其具有可行性。在执行上,各国都根据本国政治社会情况,制定了相应的措施办法。比如,2000年日本《儿童虐待防治法》规定居民在发现儿童受到虐待时必须及时地向相关机构通报,机构获悉后则必须迅速采取相应的措施,包括在2日内当面确认儿童状态、在确认有虐待行为后对儿童进行临时保护等。第四,系统性。多数国家意识到只有政府、社会协调,才能保障保护儿童的综合效果。强制报告制度不仅在于发现儿童受到侵害,而且重点在于发现之后采取的一系列干预行动,包括信息接收、立案、调查、评估、确认、干预等环节。这些干预措施涉及多部门、多领域,只有多方协调、统筹推进才能使遭受侵害的儿童得到及时的人身保护、心理治疗、司法救助等。虐待事件发现之后的介入和安置,是强制报告制度的核心和关键。总之,强制报告制度存在参与性、操作性、强制性和系统性,只有在制度建设中突出这些特点,才能进一步健全和完善强制报告制度,充分发挥强制报告的作用,达到预期的效果。

三、我国儿童强制报告制度的实践

(一) 儿童保护及发现机制的政策分析在我国儒家文化和宗法制度影响下,传统社会巧妙地将养育和保护儿童的责任转嫁到家庭,儿童养育成为家庭的私事。直到1949年新中国成立之后,才正式从法律上确定了儿童的合法权益。例如,1950年《婚姻法》废除了漠视子女利益的封建制度,规定父母和子女相互有抚养教育、赡养扶助的义务,双方均不得虐待或遗弃,并严加禁止溺婴或其他类似的犯罪行为。之后在《婚姻法》1980年和2001修正案中,不仅延续了以上规定,还进一步明确了保护儿童合法权益。最早防治儿童伤害的专门法律是1991年通过的《未成年人保护法》,明确要求任何组织和个人对侵犯未成年人合法权益的行为都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。较早涉及儿童伤害报告的单行法是1998年《执业医师法》,要求医师上报与患者相关的伤害事件或者非正常死亡事件。虽然该法不是专门针对儿童侵害的法规,但包括了儿童被侵害致伤致死需要上报的情况。随着我国对未成年人保护和儿童权益的重视,在实践领域进行了一些未成年人保护探索和试点。2010年,民政部、联合国儿童基金会合作开展了中国儿童福利示范区项目,在示范区每个村设儿童福利主任,监测和发现儿童情况,探讨建立起儿童福利递送体系。在“中国儿童发展纲要(2011—2020年)”中,明确提出了建立受暴力伤害儿童问题的预防、强制报告、反应、紧急救助和治疗辅导工作机制。2013年5月,民政部下发《关于开展未成年人社会保护试点工作的通知》,在20个地区开展未成年人社会保护试点工作,要求建立受伤害未成年人发现、报告和响应机制,协调相关部门对漠视、虐待、遗弃未成年人等事件进行调查核实,收集保存相关证据,评估未成年人受伤害程度,为未成年人提供及时保护、心理疏导、法律援助等服务。虽然该通知没有明确提出强制报告制度,但是已经具备了强制报告的一些因素,可以作为我国强制报告制度的萌芽。为了贯彻落实国家对儿童保护的要求,各地民政部门进行了一些实践探索。例如,2013年8月北京市民政局下发通知,在北京3个区县开展未成年人保护工作,要求建立家庭、学校、社会和司法保护的联动衔接机制,建立监测、预防、发现、报告和干预机制。21世纪初,虽然我国开始重视儿童保护和权益维护,但是对于侵害儿童的行为更多地采取“号召”相关机构和人员以“检举”“举报”“报案”等方式上报情况的措施。如2012年《未成年人保护法》(修订)提出“对侵犯未成年人合法权益的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。”该法提出了一般性原则,但没有明确“检举或者控告”的具体部门,也没有明确具体流程及奖惩措施。为了落实《未成年人保护法》,2014年年底最高人民法院等联合出台了《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》,规定学校、医院、村(居)民委员会、社会工作服务机构等单位及其工作人员,发现未成年人受到监护侵害的,应当及时向公安机关报案或者举报。该文件具有了强制报告的初步含义,但仅仅关注监护人侵害儿童的情况,不能适用于未成年人在家庭外如在学校或社会上遭受虐待的情形,而且缺少有关报告时限、报告具体内容与方式、知情不报的法律责任等规定。这个时期,相关儿童保护的规定还比较原则化、模糊化,更多属于授权性规范而非强制性规范。未成年人保护涉及多方面,其中一部分体现在反家庭暴力上,反家庭暴力运动推动了儿童保护和强制报告的发展。2015年3月,最高人民法院等联合印发《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》,规定被害人及其亲属、朋友、邻居、同事以及村(居)委会、学校、幼儿园等单位或组织,发现家庭暴力后有权利也有义务及时向公安机关、检察院或法院报案、控告或举报。与以前的规范性文件相比,该规定比较详细。虽然将朋友、

邻居、同事等作为报告的主体有待商榷，但是明确提出了报告主体的范围。反家庭暴力运动极大程度地推动了儿童保护的发展，我国通过扩大儿童保护促进家庭功能和社会关系的维系。2015年12月的《反家庭暴力法》规定报告责任主体为学校、医疗机构、居民委员会、村民委员会、福利机构及其工作人员，报告事项为在工作中发现遭受或者疑似遭受家庭暴力的行为，接受报告的行政机构为公安机关。该法具体规定了举报主体和举报内容，但聚焦于“家庭暴力”，没有涉及儿童家庭之外等领域或陌生人的侵害。而且反家暴的法规在内容上还是使用“报案”的方式，没有规定报案后干预及安置等内容，缺乏明确具体的流程和操作办法，且存在执行主体不清、执法力度不强、协调不足等问题。正式使用并提出“强制报告机制”的全国规范性文件是2016年2月国务院颁布的《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，其不仅明确提出了强制报告一词，而且还规定了强制报告行为的主体、报告内容和奖励措施。随后，一些部门制定了强制报告制度的实施办法或贯彻落实的通知，如2018年12月，教育部办公厅发布《关于进一步加强中小学（幼儿园）预防性侵害学生工作的通知》，将中小学（幼儿园）作为强制报告主体部门。2019年，民政部主办的“全国农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作部际联席会议联络员会议”着重强调了落实强制报告制度。该年12月，北京市通州区民政局联合区检察院、区公安分局、区司法局、区法院等单位联合印发了《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，具有了强制报告的很多特征。以上法规政策促进了强制报告制度的发展，然而由于宣传不够，操作性稍显不足，贯彻落实情况并不够理想。强制报告制度建设的关键一年是2020年，3项重要的儿童保护制度设计相继出台。一是该年5月最高人民检察院等九部门联合发布《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，明确国家机关、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，密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员对侵害未成年人案件有报告的义务，规定了性侵、虐待、欺凌、拐卖等9类应当报告情形，对于发现这些情形的，相关责任主体应当报告。二是民政部办公厅下发《关于开展全国统一的儿童救助保护热线试点申报工作的通知》，确定了5个省（区）、14个市为全国统一的儿童救助保护热线试点，提出“统一平台、一号对外、集中受理、分级介入、限时办理、统一回复”的原则，目标是打造服务流程闭环化、服务体系网络化、资源链接高效化、系统功能智能化的“一站式”困境儿童救助保护热线服务综合平台。三是2020年10月修订《未成年人保护法》，从法律层面规定报告的责任主体为国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员，报告事项为在工作中发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形，报告的部门是公安、民政、教育等。以上文件及法律的修订，具有里程碑式的意义，标志着儿童保护强制报告制度在我国全面实施。为贯彻中央政策，地方积极推动强制报告制度落实。浙江省杭州市萧山区人民检察院会同相关部门出台《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见》，是我国较早出台侵害未成年人案件强制报告制度的县区。随后，浙江杭州、江苏无锡、扬中及江西广昌、河南省舞阳县等都建立相应制度。据统计，强制报告制度获得民政、教育、司法、公安等部门高度重视，2020年社会关注度达50万左右。强制报告的关注程度与政策出台密切相关，例如关注度提升最高的2020年和2016年（图2），

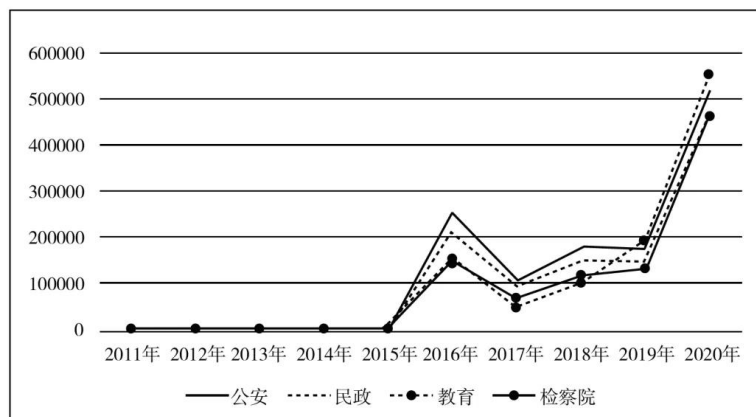


图2 未成年人保护强制报告关注程度

资料来源：根据百度搜索结果整理所得。

都有重要政策出台。

（二）我国强制报告的运行机制

经过探索与试点,我国强制报告制度初步形成,并在司法与行政实践中形成了两种不同但又相互补充的类型。在司法上,最高人民检察院牵头建立侵害未成年人案件强制报告制度,以公安、检察院和法院等政法系统为主,以少年法庭为载体,通过司法审判与法律援助搭建司法保护体系。在行政上,民政部门推出了儿童救助保护热线(后并入政务服务便民热线),以未成年人保护中心为主体,通过联席会议搭建起儿童救助保护和关爱的服务体系。这两种类型与我国行政部门设置、主要职责及与协作方式相关。两者在基本原则、报告主体、报告事项和干预流程等方面,存在一些相似点,但也有一些不同。

第一,在基本原则方面,强制报告制度在司法领域和行政领域都是针对儿童帮扶诉求发现难、报告难、干预难、联动难、监督难问题,目的是加强对未成年人保护,有效防范、救助或惩治侵害未成年人的行为,保护未成年人身心健康,保障未成年人合法权益,这与世界大多数国家建立强制报告的目的相似。在同样的诉求之下,在司法上,强制报告侧重于及时有效惩治侵害未成年人违法犯罪行为,目的是对未成年人进行全面综合的司法保护;在行政上,强制报告侧重于拓宽儿童救助保护工作渠道,目的在于建立促进儿童全面发展的福利体系。这种侧重点不同,形成了我国强制报告在不同领域中的不同运行方式。与中国儿童强制报告制度不同,西方国家儿童保护大体可以分为医学模式与社会-法律模式,前者认为儿童虐待具有隐私性和不易发现的特点,需要医护人员临床调查以确定其特征并报告给儿童保护机构。但因为这种模式范围狭窄,预防儿童虐待的作用有限,所以强制报告从医学取向转为法律和证据取向,强调司法介入、保护及惩处。从20世纪90年代开始,社会-法律框架也受到质疑,认为儿童保护制度不仅仅要依据客观证据来制定,也应该考虑具体的文化习惯、社会伦理以及家庭关系,应该从更广泛的视角保护儿童合法权益,采取更具文化敏感性和更主观的方法,充分发挥政府、儿童家庭及社会的主体性。

第二,在报告主体方面,在司法上,强制报告明确规定报告主体为国家机关、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及密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员。比如,2018年,杭州市检察院、杭州市公安局、杭州市教育局、杭州市卫计委四家单位牵头联合制定了《关于侵害未成年人案件强制报告制度的意见》,规定报告主体为国家机关、教育、医疗机构等单位及其工作人员。与此不同,在行政上,强制报告以热线方式,面向社会公布,任何人、单位都可以通过热线报告,报告主体广泛,但因为报告主体不明确,体现不出“强制性”的特点,也没有建立相应的责任义务机制,更没有涉及惩处和追责机制。这种方式与英国儿童保护干预相似,遵循的基本原则是人人有责和儿童中心主义,任何人都可以通过警察局、热线电话、儿童服务机构举报儿童伤害事件。但在地方民政部门探索建立儿童救助保护机制时,却对报告主体进行了规定。例如,湖南省政府发布《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的实施意见》中提出建立农村留守儿童救助保护强制报告机制,明确了学校、幼儿园、医疗机构、村(居)民委员会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构对农村留守儿童受侵害行为要履行强制报告职责;深圳市宝安区在反对家庭暴力措施中,增加网格员、楼栋长以及物业管理员作为报告主体。大多数国家与我国司法领域的侵害未成年人案件强制报告制度相似,明确强制报告的责任主体包括学校工作人员、心理医生、邻居、儿童照护人士等。

第三,在报告事项方面,与大多数国家一样,我国强制报告关注未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形。在司法上,以“列举+兜底”的形式规定了应当报告未成年人遭受或疑似遭受性侵、虐待、欺凌、拐卖等9类不法侵害以及面临不法危险的情形,规定对报案人、涉案未成年人身份、案情等信息资料予以严格保密,严禁通过互联网或者以其他方式进行传播。与此不同,在行政上,强制报告确定了六类受理内容,不仅包括各类侵害未成年人权益案件线索,还包括儿童相关政策法规咨询、心理问题疏导和情绪抚慰、帮扶转介服务、生活困难救助受理以及其他儿童救助保护情形。两者相比,前者规定的详细具体,具有可操作性;后者规定的范围广,涉及儿童虐待、救助、服务及心理支持等内容。值得肯定的是,我国从强制报告制度建设开始,就包括了“疑似受到侵害”的报告。“怀疑即报告”指社会成员有义务在怀疑儿童受到虐待时,向儿童保护服务处报告。

第四,在干预流程方面,我国强制报告制度主张依法及时受理、处置,强调未成年人保护工作协调机制和多方联动机制。但对于怎样多方联动,两种类型有不同的表述。例如在牵头部门上,在司法上,提出人民检察院负责联席会议制度的日常工作安排;在行政上,要求充分发挥农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障领导协调机制作用,该机制由民政部门牵头。前者认为协调主体是公安机关、人民检察院,由其承担牵头的任务,委托或者联合民政部门或共青团、妇联等实施必要保护措施;后者强调民政部门要建立或明确专门机构及团队负责热线运行工作,除了民政系统上下联动机制之外,还提出加强与其他

相关部门的沟通协调,积极争取公安、教育、司法、共青团、妇联等单位和组织的支持和配合。为贯彻落实侵害未成年人案件强制报告,我国有些地方制定并出台了更为细化的工作流程,努力在司法和行政领域融合。比如,2019年12月,北京市通州区民政局联合区检察院、区公安分局、区司法局、区法院等单位联合印发了《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》,明确提出建立区级层面的多部门协同转介机制,并对基层派出所、街道乡镇和社区落实强制报告事项的报告标准、及时受理和快速出警程序进行了明确规定。2020年,嘉兴市人民检察院等部门联合印发《侵害未成年人合法权益强制报告工作指引》,提出发现已经发生的未成年人遭受或者疑似遭受侵害的情形,应当在24小时内进行报告,规定了询问阶段和处理阶段的具体做法,比如,经核实认为存在未成年人遭受或者疑似遭受侵害情形的,应当及时向所在单位专门联络员报告;由专门联络员及时向公安机关报案,同时在民政部门联络员处备案。

四、我国儿童强制报告制度的问题及其成因建立未成年人保护强制报告制度,是防止虐待儿童的重要方式。但由于我国强制报告建立不久,还不成熟,在参与性、操作性、强制性和系统性等方面还存在一些问题和阻碍因素。

(一) 存在问题

第一,强制报告制度参与性不足。目前,我国强制报告社会力量介入较少,报告案例不多。一方面,强制报告制度宣传不足,公众报告意识不强;另一方面,强制报告制度缺乏支持制度与环境,报告主体对报告后的自身安全颇为担忧。如果没有健全的保护措施,报告人有可能会担心遭受打击报复而不愿主动报告。调查发现,当伤害责任主体是单位或机构时,影响强制报告的主要因素是担心报告会影响所在机构或单位声誉、内部考核、平安项目建设等。例如,对杭州市部分小学老师的调研发现,26%的调查对象发现未成年人受到家庭暴力、虐待、性侵的情况会选择报警,33.3%的调查对象选择报告上级主管部门;对于报告的后果,80%的老师认为报告上级主管部门、报警会扩大事态的严重性,带来不利影响。可见,报告责任主体的一些观念和意识不利于强制报告制度的推进。

第二,缺乏强制报告权威部门。由于还没有建立统一的强制报告体系,我国存在不同的工作方式,以致于在防治儿童虐待时难以做到有效整合。因此,在实践中相关机构协调统筹难度大,各部门之间资源与报告共享机制较弱。例如,当前农村留守儿童受侵害强制报告的主要受理单位是公安部门,但广大农村地区公安干警力量较为薄弱,无法直接对接每个农村留守儿童。

第三,奖惩机制不完善。虽然我国法律涉及了强制报告制度,但对于报告时限、报告方式、受理部门没有统一规定,对于不履行强制报告义务的法律后果规定比较原则化,所以强制报告制度的“强制性”没有体现出来。很多处罚措施并没有被严格执行,即使执行了,也仅仅是简单批评教育或训诫,未必能起到应有作用。

第四,制度体系不够完备。我国没有制定强制报告的流程和标准,相关规定散落于不同的法规政策文件中,协调难度大,执行力较弱。近年来,虽然各地陆续进行了一些制度化的探索,但受理的部门不统一,职责不清晰。比如,2020年最高人民检察院等九部门颁布的《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》,没有对协同部门职责范围作出解释,缺少对通报程序的规定,很难为儿童保护强制报告制度提供有力支持。

(二) 原因分析目前我国强制报告制度存在参与性不足,操作性不强,缺乏奖惩措施,系统性不高,协调性较弱等问题,分析产生这些问题的原因,就不得不承认社会政策是在一定环境中确立和实施的,所以研究强制报告制度,要分析该环境中的基本理念、目标群体、执行主体与实施条件等因素。

第一,儿童虐待的认识问题。受传统文化、教育和儿童观念不同等因素的影响,人们对于“儿童虐待”的含义有不同的理解,对儿童虐待包含的范围也存在一定的争议。根据儿童最大利益原则,综合和比较各种理解,儿童虐待至少应包含四类主要情形:身体虐待(如殴打)、精神虐待(如恐吓、羞辱)、性虐待(如性侵犯、性剥削)和忽视(包括生理忽视、情感忽视、健康和医疗忽视、教育忽视、安全忽视等)。目前,我国对儿童身体虐待和性虐待已经给予了高度重视,但精神虐待和忽视现象并没有引起足够的重视。例如,在贵州毕节留守儿童集体自杀案中,4名儿童缺乏有效监护,长期独自生活,遭受长期忽视而没有引起基层社会组织和儿童福利机构的关注,甚至一些农村居民并不认为忽视是一种虐待。在基层调研中发现,儿童主任知道社区或村里存在忽视现象时,一般不会立即报告并采取措施。正是由于对儿童忽视问题的认识不足,导致一些忽视或精神虐待问题长期存在并引发冲击道德底线的极端事件。可以说,儿童利益优先、儿童权益最大化原则还没有在社会上普遍树立起来,这是保护儿童权益

的最大阻碍。

第二，传统文化的不利影响。一是受到儒家文化和家本位思想的影响，不少人认为家庭是保障儿童福利的主要单元，家长统筹负责孩子管教、成长、教育等各方面的事情，普遍认为家长对于子女有一定惩罚的权利，有些家长认为自己打骂孩子是天经地义的事情。二是在我国传统的观念中，存在“清官难断家务事”的观念，家庭事务很难判断，使报告责任主体对家庭暴力和儿童虐待事件视而不见。三是教育文化因素的影响。受传统教养习惯和观念（如“棍棒底下出孝子”“不打不成才”）的影响，很多家长使用暴力管教孩子，认为这是纠正孩子的不良习惯、避免孩子走上歪路的“好办法”。甚至在一些家长眼中，“打骂”被视为教育、纠正孩子的行为的方式。这种教育理念，导致社会对一些儿童虐待现象习以为常，不认为其是一种社会问题。比如，在2015年南京虐童案中，此前校方虽然发现男童身体伤痕，判断曾经遭受过殴打，但认为只是家庭教育观念的不同而没有过多干涉，没有及时制止虐待情况的持续发生。该案例反映出我国传统社会观念认为管教孩子是父母的权力和个人的“家务事”，不容外人置喙。这种观念影响了人们干预父母及亲属虐待孩子的行为，形成了不利于预防儿童虐待问题的环境。

第三，家庭功能的缺失。贵州毕节5名有父母的儿童在垃圾桶内中毒身亡，正是父母与子女分离造成的后果。在现代社会，随着家庭能力和功能的弱化，家庭保护能力不足、保护儿童失效成为一种可能的严重问题。比如，由于户籍等政策的影响，数量庞大的流动人口、异地夫妻、留守儿童造成儿童得不到全方位的照看。国家与社会存在诸多弱化家庭功能的潜在因素，若这些问题得不到有效解决，家庭越来越难承担起保护儿童的重任。

第四，未成年人保护和福利不完善。我国未成年人保护机构比较分散，力量比较薄弱，没有形成完善的评估体系、介入机制和协调机制。与此同时，当前我国强制报告制度分散在民政、公安、检察院、法院等部门，在很大程度上影响到了强制报告制度的连续性服务与成效。同时，一些政策性因素阻碍了儿童权益的实现，比如，生活在城市中的农村人口在购房、劳动报酬、教育、医疗等方面难以享受与城市居民同等的待遇，不能很好地解决流入地子女教育、日常照护、教育医疗等问题。第五，社会组织参与不充分。社会工作、社会组织在儿童保护中具有不可替代的重要性，然而我国还没有充分发挥这些专业社会组织的作用，导致相关服务社会化发展滞后。此外，民间儿童保护组织还面临专业性不足、资源匮乏等问题，可能影响强制报告中社会力量的有效发挥。与此不同，西方国家非常强调以社区为本的儿童服务整合模式，如英国在2005年更新《儿童福利法案》，要求在地区层面加强儿童福利机构与其他社区社会组织之间的伙伴关系，加强与医院、学校等公共服务部门的有效连接与合作。

五、完善我国儿童强制报告制度的对策

在西方国家，儿童虐待问题从引起关注到给予解决经历了一个多世纪的时间。例如19世纪末美国在虐待儿童事件频频发生后才展开大讨论，意识到儿童保护缺乏力度，在明确政府在保护困境儿童方面责无旁贷的主体责任的基础上于20世纪下半叶建立强制报告与反馈机制。因此，构建强制报告制度是长期性的、系统性和整体性的过程，不仅需要构建理论基础，更新观念，健全法律法规，还需要在充分运用现代信息技术的基础上优化强制报告的运行机制、流程及标准。

（一）改变传统观念，达成儿童优先的共识强制报告建立在现代儿童观基础上，认为儿童拥有作为独立主体的权利，与成人一样享有基本的人权与尊严。但不同于其他群体，儿童还未发育成熟，处于弱势地位，在身体、生活、情绪、心理等方面存在特殊的需求，应该受到特别的照顾和保护。现代西方国家确立了儿童最大利益原则和“国家亲权”理念，普遍认为儿童的成长与健康与国家命运密切相关，政府和父母一样要对儿童负有责任。例如，随着少子化危机加深，日本政府开始积极主动地承担儿童照顾责任。设立强制报告制度，预防儿童遭受虐待是国家对儿童的责任的一个具体体现，其做法是赋予与儿童接触密切的专业人员监督的权利与义务，并在父母未尽养育职责时向国家报告，在父母对儿童存在不当行为时介入干预，甚至剥夺父母的监护权，提供替代性照顾服务。可见，在儿童遭到虐待时，政府介入父母子女关系，承担起了保护儿童和监管家庭的责任。基于以上理论和逻辑，为了预防和发现儿童虐待现象，保证政府和社会的干预介入及时有效，需要改变传统观念，确定政府主导的理念，这是强制报告制度有效运行的前提。

（二）加强统筹协调，打通强制报告运行环节促使强制报告制度落地并发挥实效，离不开部门协作与各环节的顺畅运行。目前我国强制报告受理机构主要有公安部门、民政部门和教育部门，所以在儿童保护工作实践中形成了多种报告渠道，如人民检察院牵头公安部门公布了110未成年人举报热线，民政部门设立了12349儿童救助保护热线（有些省份并入了12345政府服务热线），全国妇联开通了玫瑰凯

反家暴热线：16838198，还有地方开通了未成年人保护热线或性侵害电话。而且，在司法领域与行政领域形成了两种系统与运行方式，存在信息未共享、缺乏统一评估标准、部门衔接不畅等问题，影响了强制报告的效能。为避免多头治理导致部门之间职责不清和相互推诿，推动强制报告有效运行，一是明确建立强制报告的主管单位、内容、主体、奖惩及协作机制。在法律中明确儿童虐待不仅包含身体虐待和性虐待，而且也要把精神虐待和忽视纳入伤害儿童的范围。二是明确儿童保护的责任主体机构

(Responsibility of Child Protection)，通过立法授权儿童保护责任主体机构必要的职责、足够的权力、相应的资源和管理能力来帮助受到不当对待的儿童。三是有效衔接司法与行政系统，协调统一行动。协调合作是大多数国家的做法，如美国《儿童虐待预防和处理法案》规定法律执行部门与儿童保护机构为报告的受理部门，需要警察、儿童福利机构或儿童社工协调共同出动进行现场评估。我国台湾地区强调以整合性福利机制保护儿童权益。因此，需要通过统一协作，进行报告登记、评估规范、分类救助，在接受报告初步判断的基础上联合现场察看评估、联动干预，以充分发挥强制报告的发现与预防功能。

(三) 扩大社会参与，明确强制报告的主体与责任儿童虐待不仅仅是家庭的内部事务，而且是一个需要政府、儿童福利机构、社会组织、基层组织等机构和人员广泛介入和参与的社会问题。只有动员和鼓励与儿童密切联系的人员及时向相关机构报告，才能及时发现儿童遭受或可能遭受来自家庭、学校或社会的虐待。所以，国外强制报告的主体范围经过了一个不断扩大的过程。例如，在美国早期的规定中，只有医务人员是强制报告的主体，之后幼教、警察、社会服务人员等与儿童接触密切的专业人员也被纳入义务主体的范围，一些州甚至规定商业摄影、制片等行业的从业人员也负有报告的责任。而日本《虐待儿童防治法》规定，邻居等虐童事件的知情人亦有报告的义务。考虑到目前我国全社会的儿童保护意识还比较淡薄，民众对强制报告制度不太熟悉的情况，对报告情况进行区分，规定强制报告与自愿报告两类主体。一方面将医生、教师、儿童社工等机构工作人员列为强制报告主体，如果没有尽到应报告的责任，将受到相应的处罚；另一方面将邻里、朋友、店员等列为自愿报告的主体，鼓励他们承担报告的义务。虽然这两类报告主体都有可能接触儿童和发现虐童现象，但前者负有保护、照管或救助儿童的责任，后者没有管理和照顾儿童的法定义务。这样，在确定奖惩机制时，对具有强制报告责任的主体，没有按规定报告的，追究违反报告义务者的法律责任，这是“强制报告”的应有之义。例如，美国大多数州规定，未能报告和故意虚假报告为一种轻罪，一些州甚至把未能报告导致严重后果的、多次违反报告义务或故意虚假报告的行为规定为重罪。此外，未能报告的责任人在部分州还应承担民事赔偿责任。报告主体如果能够证明自身没有过错，则无须承担责任。通过强调报告主体责任，扩大社会参与，是强制报告制度良性运行的保障。

(四) 细化操作流程，明确强制报告制度的执行机制报告制度是儿童保护的第一步，围绕“谁报告、什么情况报告、向谁报告、报告什么内容、报告后如何处理”等环节，建立专门针对儿童保护的案件处理程序，以便充分发挥强制报告的作用。强制报告制度要与儿童保护结合起来，明确报告、接受立案、调查、评估、确认、干预(个案管理)等是其有机的组成部分。例如，英国一旦发生了涉及儿童的诉讼，儿童社会福利机构必定介入，不仅为儿童提供服务，还为家事法庭提供相关咨询和后期回访数据，再结合法官亲自对儿童的回访，确保对儿童权益的保护。无论是美国抑或是其他国家的强制报告制度，都不仅仅只是针对虐童行为发生时的报告行为，还包括了虐童行为发生后的调查、取证、处理和委托监护等流程。强制报告制度具有依法建立起来的完整组织结构，配备了相应的工作人员，其活动经费纳入了政府财政预算，这些条件保障了强制报告体系顺利运行。在我国强制报告制度建设中，最高检察院牵头，强调了儿童保护的司法部分，但进入司法的毕竟是少数，大部分儿童保护的内容需要在进入司法之前解决，这个就需要建立家庭和社区支持政策。通过项目资助、政府购买服务等形式，由专业儿童机构或社会工作者来提供服务。比如，通过其与社区居委会、学校建立密切关系，及时发现处于困境的儿童，并为之开展有针对性的个人服务和家庭服务，通过提升其家庭能力，最终保障儿童的权益。

(五) 注重培训与宣传，营造良好的社会氛围一是进一步加强报告责任主体的法律意识，通过培训宣传，使报告主体能够准确判断未成年人是否遭受不法侵害、是否有犯罪情况发生、及时有效固定证据等。二是加强强制报告制度的专项培训，让报告责任主体进一步认识到强制报告的重要性，知晓立法上的隐私保护，打消顾虑，明确报告方式及途径，提高责任主体的职业敏感性和报告的效率、效果。三是做好社会公众的普法宣传。由各级未成年人保护机构牵头，通过报纸、新闻、互联网等途径全面宣传强制报告制度，让人民群众理解强制报告制度的立法原意，培养人民群众的社会意识，让全社会都成为保

护未成年人的发声者、监督者，只有人人伸出援助之手，才能保障儿童人身安全和健康成长。最后，充分利用现代信息技术。建立强制报告信息管理平台，开发便捷的报告方式，如 APP、专用信箱和网站等，扩大受理渠道并保持渠道畅通。相较于传统的线下举报方式，线上程序即搜即用，渠道更便捷，大大降低了群众参与未成年人保护的门槛，同时还可以使举报反映的情况更清晰，以最快效率达到整合。

注：本文转自《社会保障评论》2021 年第 3 期，作者系民政部政策研究中心、民政部社会福利与社会进步研究所副研究员徐富海。

中国社会保障学会是经国务院批准、民政部注册，由全国社会保障及相关领域专家学者自愿组成、共同建设的学术家园。公平正义、共建共享是学会的核心价值取向，促进理论繁荣、助力制度建设、推动学科发展、参与国际交流是学会成员的共同使命。让我们为建设一个可以维系国家长治久安和不断提升人民福祉的社会保障体系而做出积极有益的贡献！

——中国社会保障学会会长 郑功成

杨无意 | 德国儿童福利的发展及其对中国的启示

社会保障评论 中国社会保障学会

https://mp.weixin.qq.com/s/9_F9cA-4IOUaUEN3vj4CZQ

摘要：第七次人口普查数据显示我国人口出生率持续下降，加快构建完善的儿童福利制度体系以减轻育儿家庭负担，提升人口生育意愿已经迫在眉睫。本文梳理了德国儿童福利的历史演变，对其基本规律与现状特征进行了剖析。由于制度体系完善健全、国家大力支持、社会积极参与以及政策设计充分考虑儿童与家庭需要，德国儿童福利在改善儿童发展状况、帮助父母实现工作家庭平衡、提升人口生育意愿等方面发挥了积极的影响效应。德国儿童福利的发展经验特别是有效减轻父母时间成本与精神压力等方面值得我国借鉴。

关键词：德国；儿童福利；生育行为；启示

第七次全国人口普查数据显示，我国人口增长速度不断下降；2020年我国出生人口规模为1200万，与往年相比大幅下降；总和生育率为1.3，低于更替水平；65岁及以上人口占比为13.5%，人口老龄化程度进一步加深。综合第五次、第六次人口普查数据，可以发现，近20年来我国人口生育率始终处在1.5以下，发生低生育率陷阱的风险加剧。经济负担固然是人们做出生育决策时的一个重要考量，但抚养、教育子女的时间成本与精神压力也越来越成为影响人口生育意愿的突出因素。近年来“鸡娃式”育儿在社会引发热议，折射出当下中国家长所面临的深刻的育儿焦虑。因此，通过发达的儿童福利事业降低家庭的育儿负担，特别是减轻父母的时间成本与精神压力，从而提升人口生育意愿，实现人口均衡发展，无疑是必要且紧迫的。

在这方面，德国可以为我国提供重要的参照。一方面，德国是世界上人口老龄化程度最高的国家之一，超过1/5的人口在65岁以上，其人均预期寿命在2010年达到了80岁，女性人均预期寿命更是早在20世纪90年代中期就超过了80岁，较我国现在的形势更加严峻。另一方面，德国通过发达的儿童福利事业为育儿家庭提供有力支持，有效减轻了育儿家庭的经济成本、时间成本与精神压力，使人口生育意愿得到明显提升。特别是随着近年来对育儿家庭的支持力度和支持方式不断优化，德国的人口生育率经过20世纪90年代的低谷后，开始逐渐回升，近几年来始终保持在1.5以上。德国案例表明，尽管人口负增长趋势在总体上不可逆转，但通过有效的儿童福利措施予以积极应对，实现人口生育率的回升并非没有可能。因此，德国儿童福利的发展经验值得我国借鉴。

一、德国儿童福利制度的发展历程纵观德国儿童福利制度的发展，可以发现其与德国社会保障建设基本同步，也经历了一个长期的演进过程，并随着社会整体福利的发展而发展。以德国历史上具有重要影响的儿童福利法律政策及其实践为基本依据，大致可以将德国儿童福利的发展过程划分为三个阶段。

（一）残补型制度发展阶段（19世纪末—二战前）19世纪末至第二次世界大战前，伴随德国在全球率先建立社会保险制度的脚步，国家作为责任主体正式介入以往由民间力量主导的儿童福利事业。1878年出台《强制教育法》应当是一个开端，该法规定由国家对犯罪儿童进行替代性安置，安置场所为教养院或寄养家庭，所需资金来源于公共济贫系统，从而是社会救助制度的一项内容。1900年，德国颁布《关怀教育法》，规定国家对被忽视儿童进行保护和教育，以避免因父母未尽到教养义务而导致儿童进一步的道德败坏。1922年，魏玛共和国颁布首部儿童福利专门立法——《帝国青少年福利法》，标志着德国儿童福利事业进入了系统设计并整体推进的阶段，该法规定在各州和市统一设立儿童福利事务行政主管部门——青少年事务局，将以往分散在济贫系统、司法系统、行政执法系统的儿童救助、儿童寄养、儿童公共监护、儿童强制教育等事务集中到一起，统归青少年事务局管辖。可见，德国的儿童福利从最初的特定项目走向相对系统的政策体系，经历了近半个世纪，这一阶段的儿童福利事业具有明显的残补取向，福利对象主要是孤儿、非婚生儿童、犯罪儿童等特殊儿童群体。

（二）普惠型制度确立阶段（二战后—20世纪90年代）首先，应当加快儿童福利制度体系的构建。德国在20世纪90年代中期人口生育率降到历史最低点1.24时，政府开始意识到发展儿童福利事业的重要性和紧迫性，密集地出台了一系列措施帮助育儿家庭减轻负担，增强人们组建家庭、生养子女的意愿，近几年已经看到了生育率回升的效果。我国早已进入世界低生育水平国家行列，2000年第五次人口普查总和生育率为1.22，2010年第六次人口普查总和生育率为1.18，今年第七次人口普查总和生育率为1.3，这意味着人口负增长趋势已不可逆转。在这样的背景下，如果不加紧建立健全的儿童福利制度，生育意愿还会因育儿成本居高不下而进一步降低，届时因人口结构的进一步失衡将面临一系列重大社会问题。而德

国的经验表明,通过有效的儿童福利措施是可以实现人口生育率适度回升的。因此,我国已到了需要全面加快构建儿童福利体系的时候了。

(三) 制度调整转型阶段(20世纪90年代至今) 20世纪90年代至今,德国儿童福利制度开始调整转型,不仅加大对儿童的直接救助与服务,而且更加强调父亲和母亲之间、国家和家庭之间在儿童照顾问题上的责任共担。1996年修订《儿童与青少年福利法》,赋予3—6岁儿童法定入托权;同年对儿童津贴进行结构性改革,引入最低生存标准并大幅提高待遇水平。2005年开始实施针对低收入家庭的儿童补助金政策,弥补因削减低收入家庭的失业救济而给儿童造成的福利减损;同年出台《儿童日托扩大法》,规定到2010年10月前在全国范围内增加23万个日托场所。2007年对育儿津贴进行整体改革,以与收入相挂钩的父母津贴替代此前低水平定额给付的育儿津贴,并引入两个月的“父亲配额假”。2008年出台《儿童促进法》,规定自2013年8月起,所有1岁以上儿童享有法定入托权。2014年在父母津贴的基础上新增附加父母津贴和合作育儿奖金,让父母可以进行更多灵活组合。2019年出台《儿童日托优化法》,规定联邦政府在2022年之前投入55亿欧元支持各州提升儿童托育服务的质量。这一阶段,德国政府不仅向育儿家庭提供更加优厚的福利待遇,政策重心也转向支持父母工作-家庭平衡,儿童福利政策成为积极劳动力市场政策的一部分。时至今日,德国儿童福利已是一个面向全体儿童的完整的福利制度体系,它作为德国社会保障体系的重要组成部分,在增进儿童福祉和助力人口增长方面发挥着不可替代的重要作用。

二、德国儿童福利制度的发展规律从历史制度分析视角来看,制度变迁是时间与空间相统一,是结构、历史和制度体系的整合,是情境变量、行动者和制度在制度框架之间的互动形成的多重的综合的制度过程,德国儿童福利制度的变迁历程揭示了这一规律。在考察中发现,宏观背景的改变构成了德国儿童福利制度变迁的诱因和外部压力;儿童福利理念的转变对行动者的政策选择产生深刻影响,进而构成行动者进行制度建设、调整和转变的重要影响因素;国家(政府)是儿童福利政策制定、执行及实践的关键行动者,通过理性选择与价值判断过程中的角色转变,以儿童福利法律政策为工具,内生驱动儿童福利制度的发展变迁。

(一) 理念演化:从消极管控到积极赋权理念是行动的先导。在德国儿童福利发展进程中,儿童福利理念作为影响儿童福利制度发展的宏观影响因素,间接而深刻地影响着国家对儿童福利制度目标、内容、对象、供给与保障等的决策。早期的儿童福利主要是基于近代西方儿童观使人们开始认识到儿童身心的特殊性和脆弱性,工业革命和社会转型则凸显出儿童作为社会公民及儿童工作作为社会公共产品的重要性,这些观念促使德国政府开始扮演儿童终极监护人角色。然而,儿童是被动、消极的权利主体,家庭是照顾、保护和教育儿童的完全责任人,国家只对孤儿、非婚生儿童、犯罪儿童等家庭功能失灵的特殊儿童进行补缺性保障,福利提供通常带有附加条件且具有一定的污名化效应。随着社会文明的进步和现代儿童权利观的逐渐确立,德国政府开始在儿童福利事业中承担更加积极的责任,儿童福利的对象逐渐扩大到全体儿童,儿童生存、发展、受保护和参与权利受到重视,普惠型的儿童福利成为保障和实现儿童权利的重要制度安排。可见,理念的进步是儿童福利事业发展的重要推动力。

(二) 外在诱因:制度变化适应环境变化历史制度主义认为,宏观背景的改变贯穿了制度变迁的整个过程,而政策变迁只是宏观背景改变中的一个片段,外部环境变化是政策变迁的诱因和外部压力。德国儿童福利制度发展遵循着适应环境变化的同构性逻辑。社会因素的发展变化决定包括儿童福利在内的社会保障制度的有无。在工业化时代,儿童贫困、流浪乞讨、犯罪问题激增以及尖锐的劳资矛盾,决定了这一时期以缓和阶层矛盾、维护社会稳定和秩序为主要功能定位的儿童救助的出现。二战以后,家庭功能的普遍弱化,呼唤制度化的育儿家庭支持措施。20世纪90年代以来,人口老龄化、人口出生率下降以及妇女工作家庭冲突等新的社会风险出现,客观上需要帮助父母平衡工作-育儿冲突,促进人口均衡增长的制度安排。同时,经济发展为儿童福利的发展创造了条件。德国儿童福利初建之时,保障对象和待遇水平都都很有限。随着经济的持续增长,特别是二战之后经济发展黄金期的到来,德国政府可以提供更多的财力来发展儿童福利,其覆盖对象也很快扩展到全体儿童,项目安排日趋丰富,各个项目的待遇水平也在不断提高。在德国儿童福利发展中,还可以发现,其筹资机制和管理体制同德国联邦制的政治制度相适应,联邦和各州在儿童福利方面的权限和任务有着相对明确的划分。特别是在儿童福利服务上,基于联邦制政体的分权结构,地方政府在儿童福利服务政策中具有决定权,也导致了各地儿童福利服务的实践差异。

(三) 内生驱动:国家行动者的理性选择从俾斯麦统一德意志到魏玛共和国,从东西德并存到东西德统一,德国政府在儿童福利制度建设过程中的责任是不断加强的,所体现的即是政府职能的深化以及决策者依据特定制度环境和社会经济条件所作出的理性选择和价值判断。19世纪下半叶,工业化进程的加速和

社会的急剧转型导致传统保障网络解体及家庭养育功能的弱化，儿童犯罪、非婚生儿童激增、青少年劳工运动等现象成为工业社会的结构性问题，迫使政府不得不扩大福利提供责任，国家开始通过立法、行政干预以及组织保障主导儿童福利制度建设。二战以后，随着社会经济的进一步发展，以及社会主义市场经济体制的确立，国家在儿童福利中的责任进一步加大，干预对象从以往的边缘儿童群体扩大到全体儿童及其家庭，国家通过税收、社会保险、社会福利、社会救助等多种措施进行社会利益再分配，儿童福利资源由国家垄断和支配。儿童福利制度为调节群体收入分配差距、回应女性主义者社会诉求、维护社会稳定与秩序的政治工具，构建以国家为责任主体，以全体儿童家庭为对象的政策支持体系是德国政府基于政策的投资回报而进行的理性选择。20世纪90年代以来，人口老龄化进程的加速以及人口生育率的持续走低给福利国家可持续发展带来严峻挑战，经济增长乏力、大规模结构性失业等问题也迫使德国政府考虑更加积极的儿童福利政策。通过加大对儿童直接投资改善儿童的发展机会，改革儿童照顾政策以鼓励女性进入劳动力市场，大力发展公共托幼服务以减轻父母时间成本与精神压力，并鼓励社会组织、企业雇主等多元主体积极参与儿童福利供给，成为德国政府激活劳动力市场、维护人口长期均衡增长的理性选择。

（四）外部驱动：国际组织的推动随着经济全球化、区域一体化进程的持续推进，一国的儿童福利事业也越来越受到国际立法及政策倡导活动的影响，国际因素构成德国儿童福利制度发展的外部驱动力。特别是1989年联合国《儿童权利公约》的通过，使维护儿童生存权、发展权、受保护权和参与权等基本权利成为明确的法律原则，儿童福利与儿童权利保障日益紧密地联系在一起，儿童福利事业成为彰显一国国际责任、提升国际影响力的重要途径。德国在1990年签署并于1992年批准通过了该公约，儿童权利公约正式成为德国法律体系内的成文法。作为儿童权利保障体系的重要组成部分，儿童福利在维护和实现儿童权利方面的作用也越来越受到重视。此外，知识经济时代的来临和国际竞争的加剧，也使得德国政府越来越重视对儿童的人力资本投资。经合组织实施的国际学生评估项目（PISA）、欧盟2002年提出的“巴塞罗那目标”等国际组织的行动，也成为德国政府对儿童福利制度进行调整改革的重要驱动力。

三、德国儿童福利现状的解析结合既有文献和笔者在德国研修期间的调研实践，可以对德国儿童福利现状做出如下解析：

（一）制度体系完备经过多年的发展，德国的儿童福利制度体系已经相当完善。从表1可见，当前德国儿童福利能够覆盖到全体儿童及其家庭；项目安排涉及基本生活、教育、医疗、住房、社会参与等多种需求的满足；福利支付形式包括现金、实物、服务、假期以及税收优惠等多种形式；从母亲怀孕到孩子出生，直至儿童年满18周岁，儿童及其家庭能够享受到一系列福利及服务，几乎涵盖了儿童成长周期中的各种需求，在一些特殊情形下，相关福利待遇的享受甚至可以延长到子女年满27周岁。

表1 德国主要儿童福利项目

项目	主要内容
儿童津贴 / 儿童免税金	对所有儿童发放现金补贴，或对儿童家庭进行税收豁免，两项待遇择其更优者向家庭发放
孤儿年金	如果儿童的父母一方或双方去世，18岁以下儿童可以获得孤儿年金；如果年满18岁但仍在接受教育或职业培训，或者由于身体、精神或心理障碍而无法自食其力，可以发放到其27岁
预支养育金	向单亲家庭儿童发放。当有义务支付抚养费的一方不支付儿童抚养费时，单亲家长可以向政府申请预支养育金给付，作为对单亲家庭的临时生活救助
儿童补助金	向低收入家庭儿童发放的现金补助，当父母收入低于一定标准时，就可以申请
育儿津贴	父母双方可以在子女出生后的头一年里，领取父母津贴，津贴水平为子女出生前12个月内平均净劳动收入的67%，范围在每月300—1800欧元之间
儿童保育费免税	每名儿童每年保育费用的2/3可以免税，最高可达4000欧元/年
公共托幼服务	儿童从1岁至6岁可以进入不同形式的托儿所，托幼服务由公共财政补贴
儿童养育支援服务	家庭寄养、家庭收养、儿童与青少年寄宿教养服务等
家庭教育促进服务	家庭培训、家庭咨询、家庭休养、父母分居和离婚咨询等
儿童与青少年社会服务	教育性儿童与青少年保护工作、儿童校外教育、业余生活与体育活动、青少年职业发展教育等
儿童健康照料	儿童免交医疗保险费，住院治疗完全免费。此外，如果家中有生病儿童需要照顾，父母可以休每年最长10天的病童照顾假，并可以领取一定的儿童疾病补贴
其他	多子女家庭住房补贴、儿童教育免费、公共交通优惠等

（二）国家干预有力

在德国儿童福利发展进程中，从行政机关到立法机关再到司法机关，均会积极介入，因此，国家对儿童福利的干预力度是很强的。不同国家机关对儿童福利的组织和管理严格按照法定职责分工进行。其中，联邦议会负责儿童福利法律的制定和修改，儿童福利政策的出台都经过全社会不同利益群体之间的讨论、协商进而取得共识，再以法律的形式加以确认。在司法系统中，社会法院和行政法院负责处理儿童福利权

益相关的争议纠纷，联邦宪法法院也会对涉及到宪法条款的儿童福利相关争议作出裁决并具有最高效力。比如 1996 年儿童津贴结构化改革就是依据联邦宪法法院 1990 年的裁决，认为儿童最低生活水平支出必须完全免税。行政体系中对于儿童福利政策的执行也有相应的分工：联邦家庭部负责监督、规划和协调全国性儿童家庭福利政策的实施，并且联邦家庭部还是参与儿童福利立法的主要政府部门，根据政府施政纲领或立法需求起草法案并提交立法机关；财政部门负责儿童福利相关项目拨款；联邦劳动与社会部下属的联邦劳动局负责儿童津贴和儿童补助金的发放；各州和市的青少年事务局负责当地儿童福利事业规划，提供相关服务，与社会伙伴开展合作以及进行监督管理；等等。德国儿童福利治理结构如图 1 所示。

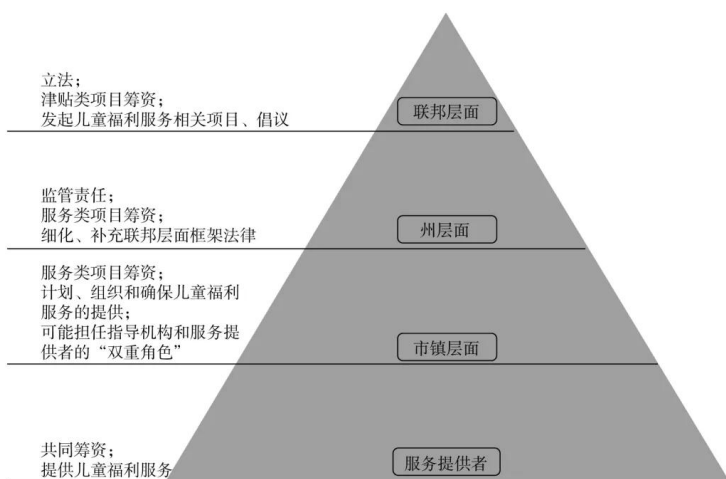


图 1 德国儿童福利治理结构

（三）政策内容丰富

根据吉尔伯特的社会福利政策分析框架，可解析德国儿童福利政策的基本特征。1. 政策对象：平等普及、关怀弱势，普及式与选择式原则相结合。由于社会福利政策并不能平等地协助每个人，因此必须使用一定的标准来决定谁是符合资格的受益者，而社会分配的基础就是在探讨社会福利政策中的“谁”，是福利资格标准操作性定义的指导方针。按照传统的普及式与选择式福利二分法，普及式福利是指所有人口基于人权都能享有的福利，比如生存的权利；选择式福利则往往会设定福利范围，也就是要对福利获得者进行选择，对已证明需要协助的家庭或个人优先给予救助。为实现不同人群间最大限度的平等，德国儿童福利制度安排形成了较为典型的双层构架——普惠性福利+特惠性福利。其中，儿童津贴、儿童教育、儿童保健、儿童保育等普惠性福利是所有儿童基于其基本权利都能享受到的福利，确保所有儿童的基本需求都能得到满足。另一方面，特惠性福利，包括针对单亲家庭儿童的预支养育金、面向低收入家庭的儿童补助金、针对精神残障儿童的社会融入服务等，则是基于选择式原则来确定福利对象，选择的标准或是根据家庭经济状况，或是根据儿童及其家庭的人口学特征，以确保有需要的儿童能够优先得到帮助。此外，在一些普惠性儿童福利项目中也适当加入选择性原则的元素，以让某些弱势儿童得到优先照顾。比如，残疾儿童领取儿童津贴的年龄上限更长，接收残疾儿童、贫困儿童、有移民背景儿童的托幼机构将获得高出标准补贴系数的公共财政补贴，低收入家庭的育儿津贴替代率更高等，这种安排符合罗尔斯所说的“有利于最少受惠者的最大利益”的差别原则，体现着社会公平正义。2. 给付内容：津贴、时间、服务等多种形式，有效减轻家庭负担。社会福利有多种形式，从促进个人权利到具体的实物都是社会供给的形式。不同形式的福利待遇往往会在可转移性上存在差异。可转移性的大小实际上意味着受助者在福利待遇获得中具有多大的选择自由。以提供的形式与可转移性来区分，社会供给的形式可概略分为六种：机会、服务、实物、福利券与抵扣税额、现金、权力。经济学家在以何种形式作为主要福利内容上争执不下，其争论缘起在于价值观的差异。而根据吉尔伯特的观点，社会供给通常直接反映政策目标。因此，在理解社会供给维度的具体选择时，往往需要结合政策目标进行分析。德国儿童福利政策自 20 世纪 90 年代以来的一个明显导向是帮助家庭，特别是母亲平衡工作和育儿，减轻父母的时间成本与精神压力。为此，德国政府通过津贴、休假、公共服务以及税收减免等多种形式帮助父母分担育儿压力。其中津贴和税收减免是货币形式的福利待遇，可自由支配，具有较高的可转移性，这也是德国政府在 20 世纪 90 年代之前所倚重的待遇形式，希望以此减轻育儿家庭的经济成本，并鼓励妇女留在家中照顾儿童。然而，随着人口老龄化进程的加速和生

育率的持续走低,津贴类给付项目在减轻育儿家庭负担,提升人口生育意愿方面的有效性越来越受到质疑,特别是育儿家庭面临的时间成本与精神压力,仅仅依靠津贴类项目似乎难以得到有效缓解。为此,德国政府通过更加灵活、人性化的亲职假设计,让父母可以根据需要进行自由组合;通过改革育儿津贴待遇机制、引入“父亲配额假”等举措,引导父亲更多地参与育儿活动,分担母亲的育儿压力;同时全力发展公共托幼事业,鼓励、支持社会力量和企业雇主积极参与托幼服务的提供。目前,德国政府在儿童福利现金待遇、公共服务和税收福利等三个方面的支出水平几乎相当,通过多种福利给付形式,在子女照顾问题上给予家庭更多选择权,有效减轻父母的时间成本与精神压力。第二次世界大战后至20世纪90年代,面向全体儿童的普惠型儿童福利制度在德逐步得到确立。1949年,西德政府推出针对育儿家庭的儿童免税金政策。1953年,联邦家庭事务部成立,主管全国儿童与家庭福利。1954年开始实施儿童津贴,向就业家庭第三个及之后的孩子发放现金补贴,资金来源于雇主缴费;1961年扩大到每个家庭第二个孩子;1964年通过新的《儿童津贴法》,儿童津贴自此完全由联邦财政筹资;1975年起儿童津贴扩大到每个家庭第一个孩子。1979年推出母育假政策,规定就业母亲可以在子女出生后享受最长达6个月的产假,且禁止雇主在女性雇员产假期间解雇她们,在产假期间母亲可以领取津贴。1980年开始实施预支养育金,作为对单亲家庭儿童的临时生活救助。1986年颁布育儿休假法,规定父母可以在子女出生后休育儿假并领取育儿津贴。从上述线索可见,二战后的儿童福利已经成为普遍惠及全体儿童的制度安排,并呈现出以津贴类项目为主的特征,其政策目的更偏重于减轻育儿家庭的经济负担。

3. 福利输送:社会参与、分工协作,最大程度调动社会力量。社会福利的输送系统是指在地方社区中服务提供者之间及服务提供者与消费者之间的组织安排。服务提供者可以是专业人士、自助组织、专业团体或是公私立机构。在德国,社会组织参与福利提供有着悠久的历史渊源。自19世纪初普鲁士地方行政改革以来,地方教会、慈善机构、非营利部门等传统自治力量就成为地方政府的合作对象和地方自治的重要主体,在儿童福利领域发挥着重要作用,并在辅助性原则之下享有自治管理权。目前,自由型机构是德国儿童福利服务的最主要提供者,以儿童保育服务为例,2016年,自由型机构占据了64%的市场份额,公立机构占33%,营利机构仅占3%。国家的职责主要在于立法、资助与监督。只要已被认可的自由型机构有能力创办合适的机构或是能及时提供相关服务,公共部门就应当在服务提供上让位于自由型机构而退守到“社会服务协调者和资助者”的位置。此外,自由型机构的代表还参与地方儿童福利事务的行政管理。根据《社会法典》第8部/《儿童与青少年福利法》,青少年事务局由两部分组成——行政组织和青少年福利委员会。其中青少年福利委员会掌握着地方儿童福利事务的行政决策权,负责地方儿童福利事业的整体规划和建设。青少年福利委员会中2/5成员需由自由型机构建议提名产生。可以看到,公共部门和社会力量在儿童福利事业中有着相对明确的分工,这种分工协作有利于充分调动和利用社会资源,促进了儿童福利事业的可持续发展。

4. 如何筹资:国家主导、政府负担,较高的福利水平。对任何社会福利项目而言,经费都是一个至关重要的因素,有多少钱可以用、从哪里来、支出结构,都对福利供给产生重要影响。对儿童福利项目筹资的考察,可以考虑两个方面的指标:一个是公共财政用于儿童福利的支出在国民收入中的比重,这一指标反映了国家对于儿童福利的总体供款责任;一个是个人需要支付的服务费用水平,这代表了公民个人使用相关服务的成本。儿童福利水平越高,个人使用服务支付的费用就会越低。德国儿童福利的保障资金和各类社会服务费用,基本由德国政府承担。津贴类项目的资金主要来源于联邦财政,旨在确保全国范围内保障标准的相对公平。其中,儿童津贴、儿童补助金和育儿津贴完全由联邦财政筹资,预支养育金的筹资责任由联邦和州共同分担,出资比重分别为40%和60%。服务类项目的资金主要来源于地方政府,州和联邦财政也会有相应的补贴。由于公共财政承担了儿童福利服务的大部分费用,儿童家庭在使用服务时通常只需要支付很少的费用甚至完全免费。以托幼服务为例,市和州的财政筹资比重合计超过80%,联邦政府也以专项基金和投资项目的形式提供资金支持。各地家长自付比不等,但基本不超过家庭收入的10%,低收入家庭可以免除日托费用。还有一些地方(如柏林、汉堡)已实现所有儿童免费入托,家长只需支付餐费。这表明,德国儿童福利极大地减轻了家庭负担,具有较高福利性。2017年,德国对儿童家庭福利的公共支出占GDP的比重达3.17%,高于欧盟的平均水平(2.57%)。

(四)良好的实践效应由于制度体系完善健全,国家干预有力,社会积极参与以及政策设计充分考虑儿童与家庭需要,德国儿童福利取得了良好的实践效应。首先,健全的儿童福利制度极大地促进了儿童发展境况的改善。德国不仅通过完善的儿童福利有效降低了儿童的贫困风险,而且不同儿童群体之间发展机会不公平也明显缩小。根据德国政府的报告,对儿童家庭的现金转移支付措施使处于贫困风险的儿童数量减少了近一半。儿童健康状况得到明显改善,婴幼儿死亡率从20世纪90年代的7%下降到2018年的3.2%;

儿童教育资源获得不平等程度（麦克卢恩指数）也在持续降低。这反映出儿童福利在改善儿童境况和促进社会公平方面的积极效应。其次，完善的儿童福利服务有效缓解了儿童父母，特别是母亲的工作-家庭冲突，并有助于性别就业平等的实现。1996—2018 年，德国母亲的劳动参与率从 59.1% 提高到 73.9%，年幼儿童母亲的劳动参与率上升趋势尤为显著（表 2）。这一趋势与公共托幼服务的发展有着密切联系。研究发现，德国近年来公共保育服务覆盖范围的扩大，3—6 岁儿童获得法定入托权利等举措，使妇女的劳动参与率平均提高了 1.6%，工作时间增加了 2.4%。法定入托权扩大到 1 岁儿童，母亲的每周工作时间增加了

表 2 母亲劳动参与率的变化

时间	总体 (%)	最年幼子女年龄				
		3 岁以下	3—6 岁	6—10 岁	10—15 岁	15—18 岁
1996	59.1	43.3	51.1	63.7	69.3	69.9
2001	64.3	48.8	58.9	66.9	73.3	75.4
2006	63.9	43.4	59.7	67.7	73.2	77.1
2011	70.3	51.4	68.2	75	79.3	80.4
2016	73.1	55	72.1	78.3	82.5	83.4
2017	73.3	55.2	73	78.6	82.8	83.9
2018	73.9	55.5	74.6	79.9	82.9	83.6

资料来源：德国联邦统计局数据库，<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1624676632512&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12211-0608&auswahltext=&werteabruf=Value+retrieval>。

3.1%。

此外，完善健全的儿童福利体系能够显著减轻育儿家庭的经济负担、时间成本以及精神压力，提升人口的生育意愿。近几年来，德国在儿童福利领域的一系列改革对提高人口出生率发挥了积极的影响。慷慨的儿童津贴极大地降低了家庭的育儿成本，增强了人们生养子女的意愿，如果没有这项措施，人口生育率将降低 6%。儿童照顾津贴每增加 1000 欧元，人口出生率提高了 2.1%。公共保育服务覆盖率每提高 10 个百分点，人口出生率提高 2.8%。自 2010 年以来，德国人口生育率开始逐渐回升（图 2），特别是 2016 年一度接近 1.6，达到了近 30 年来的最高水平，各项儿童福利措施在其中发挥的积极影响不容忽视。

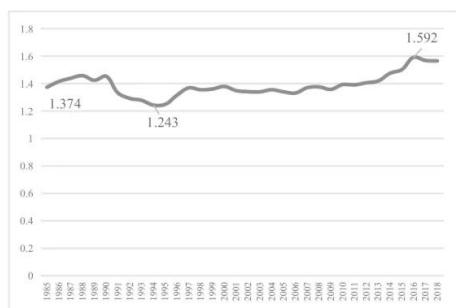


图 2 德国人口生育率（1985—2018 年）

资料来源：德国联邦统计局数据库，<https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1624676817284&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswahlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12612-0009&auswahltext=&werteabruf=Value+retrieval#abreadcrumb>。

四、德国经验对中国的启示

德国儿童福利的发展历程与实践效果证明，发达的儿童福利事业不仅能够使儿童的生存境况得到明显改善，而且可以有效降低家庭的育儿负担，为促进人口生育和实现人口均衡增长做出积极贡献。在我国少子老龄化加速发展的条件下，德国的做法至少能够给我国带来如下启示。其次，应当通过多种给付形式切实减轻父母的时间成本与精神压力。经济负担固然是人们进行生育决策时的一个重要考量，但抚养、教育子女的时间成本与精神压力也越来越成为影响人口生育意愿的突出因素。德国不仅向父母提供慷慨的津贴、休假以及税收支持，还通过公共托幼、儿童托管、亲子疗养等服务帮助父母减轻育儿压力。参考德国经验，除了向育儿家庭提供经济支持，还需要考虑通过完善的公共服务切实帮助父母分担育儿压力，并且，需要明确学校与家庭的分工定位，让孩子在学校学习知识，在家中愉快玩耍，让亲子时光不被课外补习、作业辅导等活动挤占，减轻父母的时间成本与精神压力。再次，应当形成国家主导、多方参与的儿童福利

事业发展格局。儿童是家庭的希望与民族的未来，家庭、国家和社会都应当承担起儿童福利和儿童保护的责任。德国政府不仅重视对儿童福利事业的投入，同时也鼓励和支持社会组织、企业雇主等多元主体参与到儿童福利提供当中，合理的分工协作促成了德国儿童福利事业的可持续发展。借鉴德国经验，一方面，应当鼓励和引导社会组织、市场主体对儿童福利事业的参与，通过加大财政投入带动社会投入，并给予相应的政策支持。与此同时，政府应当在儿童福利事业中承担主要责任，加强顶层设计，进一步理顺管理体制，并加大对儿童福利的公共投入。最后，儿童福利发展水平应当与国家发展阶段相适应。德国儿童福利的保障层次随着经济社会发展而不断提升，在满足儿童基本物质需要的基础上，还向儿童提供校外教育、文体与社交活动、心理咨询、职业训练以及社会融入等服务，关注儿童健全人格的培养和社会能力的发展。当前我国已经进入新发展阶段，新时代的社会福利事业应当满足人民对美好生活的需要，因此有必要同步推进面向儿童的物质保障与精神保障，通过发展各种蕴含人文关怀与精神要素的社会服务，注重培养儿童的健全人格、阳光心理、追求真善美的品性，以及积极主动参与的取向，发掘儿童发展的潜质，促进儿童身心全面发展。

注：本文转自《社会保障评论》2021 年第 3 期，作者系中国人民大学劳动人事学院/中国社会保障研究中心博士研究生杨无意。

中国社会保障学会是经国务院批准、民政部注册，由全国社会保障及相关领域专家学者自愿组成、共同建设的学术家园。公平正义、共建共享是学会的核心价值取向，促进理论繁荣、助力制度建设、推动学科发展、参与国际交流是学会成员的共同使命。让我们为建设一个可以维系国家长治久安和不断提升人民福祉的社会保障体系而做出积极有益的贡献！

——中国社会保障学会会长 郑功成

三、审判动态

养了多年的孩子发现非亲生，如何救济？ | 中国司法案例研究中心

判例研究

<https://mp.weixin.qq.com/s/-lhcwrIwq8syWghZxd02CA>

编者按 家庭是社会的细胞，平等和睦的婚姻家庭关系着社会的有序发展。在婚姻关系存续期间，夫妻双方应当互相忠实，互相尊重，互相关爱。不可否认，伴随着社会的多元化以及科学技术的进步，因DNA亲子关系鉴定所引发的家庭矛盾日益凸显。本文旨通过一则案例，简要阐述欺诈性抚养以及被欺诈一方的权利救济等问题。



正文字数：3286 字

阅读时间：11 分钟

一、案情

陈某 1 与施某某原系夫妻关系，于 2007 年 10 月登记结婚，于 2011 年 3 月 23 日生育一女名陈某 2，于 2012 年 12 月 18 日办理离婚登记。

离婚当日，双方签订离婚协议，其中第一条子女抚养约定：（陈某 2）随男方陈某 1 共同生活，生活费、教育费、医疗费、保险费由男方陈某 1 承担，直至付到年满十八岁为止，年满十八岁之后的费用由双方另行协商。第二条财产分割约定：双方离婚后将上述房地产（即东波路房屋）归女方施某某所有，上述房地产剩余的贷款由女方施某某负责偿还；双方共同共有机动车壹辆，双方离婚后将上述机动车归男方陈某 1 所有，剩余的上述购车贷款由男方陈某 1 负责偿还。2012 月 12 月至 2019 年 8 月期间，陈某 2 随陈某 1 共同生活并由陈某 1 负担抚养费。

2019 年 7 月 8 日，复旦大学上海医学院司法鉴定中心出具《司法鉴定意见书》，鉴定意见为：依据现有资料和 DNA 分析结果，排除陈某 1 为陈某 2 的生物学父亲。据此，陈某 1 要求依法重新分割陈某 1 与施某某婚姻存续期间夫妻共同财产，并判令施某某赔偿陈某 1 抚养陈某 2 的支出、亲子鉴定费用及精神抚慰金。一审法院判决施某某支付陈某 1 财产分割款 80 万元、返还陈某 1 所支付的抚养费 30 万元、支付精神损害抚慰金 4 万元及亲子鉴定费 2400 元。施某某、陈某 1 均不服一审判决，向上海市第二中级人民法院提起上诉。

二、裁判

案件信息

审理法院：上海市第二中级人民法院

审理程序：二审

案号：（2020）沪02民终11030号

案由：离婚后财产纠纷

裁判年份：2021年

文书类型：民事判决书

当事人信息

上诉人（原审原告）：陈某1

被上诉人（原审被告）：施某某

争议焦点

夫妻共同财产是否需要重新分割？一审确定的返还抚养费及精神抚慰金金额是否合理？

裁判理由

上海市第二中级人民法院二审认为：

双方共同财产不宜重新分割。首先，陈某1无论主张因重大误解或对方欺诈而要求撤销离婚协议，均应受到除斥期间的约束。2012年12月18日双方签订了离婚协议，直至2020年5月，陈某1才起诉要求撤销该协议，已经超过最长的除斥期间，故撤销权业已消灭。其次，从双方实际共同的财产分割结果来看，双方所分得的财产并未明显失衡，尚难以看出陈某1对施某某进行了财产让步，亦难以看出孩子血缘对双方的离婚财产分割具有重大影响。综合以上两点，陈某1要求重新分割双方共同财产的请求不能成立。

因陈某1与陈某2并无血缘关系，其对陈某2没有抚养义务，故陈某1有权要求施某某返还孩子抚养费，即施某某应当将婚姻关系存续期间负担的一半抚养费以及离婚后全部抚养费返还给陈某1。至于抚养费返还数额，一审法院结合陈某1收入水平及孩子生活所需，参考上海市城镇居民人均消费支出，酌定陈某1为陈某2支付的抚养费总额为30万元，尚属合理，本院予以认可。关于精神抚慰金，因施某某在离婚时未告知其曾与他人发生关系，陈某1误以为陈某2为其亲生，在离婚后独自抚养陈某2，直至多年后才发现陈某2与其并无血缘关系，施某某的行为确对陈某1造成了极大的精神打击，陈某1有权要求施某某支付精神损害赔偿金。一审法院酌定精神损害赔偿金为4万元，尚属合理，本院予以认可。

三、评析

一、欺诈性抚养的界定

对于欺诈性抚养这一概念，我国现行法律体系并未正式出现过。1992年最高人民法院曾就类似问题有一复函，即《关于夫妻关系存续期间男方受欺骗抚养非亲生子女离婚后可否向女方追索抚养费的复函》（〔1991〕民他字第63号）。该复函指出：“在夫妻关系存续期间，一方与他人通奸生育了子女，隐瞒真情，另一方受欺骗而抚养了非亲生子女，其中离婚后给付的抚育费，受欺骗方要求返还的，可酌情返还；至于在夫妻关系存续期间受欺骗方支出的抚育费用应否返还，因涉及的问题比较复杂，尚需进一步研究。就你院请示所述具体案件而言，因双方在离婚时，其共同财产已由男方一人分得，故可不予返还”。

杨立新教授于上世纪九十年代初率先提出了“欺诈性抚养”的概念，其认为欺诈性抚养系“在婚姻关系存续期间乃至离婚以后，妻明知其在婚姻关系存续期间所生子女为非婚生子女，而采取欺诈手段，称其为婚生子女，使夫承担对该子女的抚养义务”。根据该定义，欺诈性抚养关系只能发生在婚姻存续期间或者离婚以后，而婚前期间则不能成立欺诈性抚养。伴随着对此问题研究的不断深入，对欺诈性抚养这一问题的认定，学者们有了进一步扩充。第一种观点，欺诈性抚养关系发生时间应该包括非婚同居期。第二种观点，欺诈性抚养应为“在婚姻关系存续期间或非婚姻关系存续期间，关系人双方中的一方（欺诈方）明知或应知该期间所出生的子女与另一方（欺诈方）没有血缘关系，仍使其信其为亲生子女而履行了抚养义务”。第三种观点，欺诈性抚养关系为“受害者系具有法定抚养义务的男方，或者在男女双方均死亡或无抚养能力时，具有法定抚养义务的被抚养者的祖父母和不具有血缘关系的兄弟姐妹，且受害者基于对亲子血缘关系的认识错误，已实际履行其法定抚养义务”。结合抚养期间、欺诈性抚养的主体及欺诈者的过错状态等因素，笔者较为赞同第三种观点。

二、受欺诈者权利救济性质及路径

1、受欺诈者财产处分之撤销权。在欺诈性抚养纠纷的实践中，绝大多数撤销权行使的对象系受欺诈者处分重要财产的行为，集中体现为两种情形：一是在婚姻关系存续期间将房屋、车辆或其他贵重物品赠与被抚养人的行为；二是离婚协议中约定将这类贵重物品赠与被抚养人的行为。受欺诈者在知晓被抚养人并非其亲生子女后，可以依据《民法典》第一百四十七条之规定，以重大误解为由主张撤销之前基于认为被抚养人系亲生子女的情况下所为的民事法律行为，也可以依据《民法典》第一百四十八条、第一百四十九条，以被抚养人生父生母对其实施欺诈为由，主张撤销因受到欺诈而进行的民事法律行为。上述撤销权在法律性质上均属于形成权，适用《民法典》第一百五十二条中关于撤销权除斥期间的规定。

2、受欺诈者损害赔偿之请求权。关于受欺诈者损害赔偿请求权的性质历来存在着较大的争议，主要有四种观点：行为无效说、不当得利说、无因管理说以及侵权行为说。受欺诈者请求权所指向的对象为被抚养人的生父与生母，所包含内容主要有抚养费和精神损害抚慰金两种，故而相应的请求权的性质应分而论之。（1）受欺诈者要求支付抚养费的权利系请求权竞合。抚养费的支出可以解释为生父生母因受欺诈者之误养行为而获得的不当得利，亦可解释为受欺诈者因受到生父生母的欺诈而遭受的损失，故受欺诈者要求给付抚养费的请求权系不当得利请求权与侵权损害赔偿请求权的竞合。（2）受欺诈者要求给付精神损害抚慰金的请求权系侵权损害赔偿请求权。精神损害抚慰金是民事主体在人身权益遭受侵害并因此遭受严重精神损失的情况下，向侵权行为人所主张的赔偿。精神损失并无确切数额且相对方亦不会因此获益，故精神损害赔偿宜认定为侵权之债。

三、赔偿数额的认定标准

司法实践中，欺诈性抚养案件赔偿数额该如何认定是一个热点问题。被欺诈人往往不会保留在抚养过程中所产生的单据，故其一般无法直接提供证据证明所支付抚养费的数额。该赔偿数额主要依靠法官根据日常生活经验进行酌定，不同法官认定赔偿数额差距也较大，精神损害赔偿更是如此。

关于抚养费赔偿数额，原则上是以实际损失为标准。可以参考被欺诈者的收入水平、被抚养人日常开销数额，对于抚养时间长的，还需考虑历年收入水平的变化因素，或者参照当事人经常居住地统计局发布的历年人均消费性支出的统计数据，并结合被抚养人实际情况进行酌定，酌定的数额不应当低于全部抚养费费用的二分之一。关于精神损害抚慰金，根据《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》第五条之规定，精神损害的赔偿数额应综合侵权人的过错程度、侵权行为的目的等具体情节、侵权行为所造成的后果、侵权人的获利情况、侵权人承担责任的经济能力、受诉法院所在地平均生活水平等因素予以确定。不同地区的赔付标准不一，不少高级法院也出台了辖区内精神损害抚慰金赔付标准的意见，法院可以结合受欺诈人的年龄、生育能力、抚养时间、当地生活水平和相对方的经济能力等因素酌定。

参考文献：【1】杨立新：“论婚生子女否认与欺诈性抚养关系”，载《江苏社会科学》1994年第4期。【2】王钰：“以欺诈性抚养关系透视我国婚生子女否认制度的构造”，载《湘江青年法学》2016年第2期。【3】景春兰：“欺诈性抚养的损害赔偿及其原权利探究”，载《山西省政法管理干部学院学报》2011年6月第24卷第2期。【4】鲍伊帆：“欺诈性抚养关系之认定与救济”，载《山西省政法管理干部学院学报》2021年4月第36卷第2期。【5】吴国平：“欺诈性抚养的认定及其侵权赔偿责任研究”，载《东方法学》2014年第6期。【6】胡哲：“欺诈性抚养中受欺诈者的权利救济路径”，载《人民司法（案例）》2020年第2期。

四、结语

有道是，百年修得同船渡，千年修得共枕眠。夫妻间互相忠诚，不仅是传统美德，也是法定义务。对婚姻不忠，不仅破坏夫妻关系，拆散家庭，伤及无辜的子女，败坏社会风气，更会因此承担法律责任。

（本文仅代表作者个人观点）

张寒玉 王英：制作未成年人社会调查报告需要注意的问题

原创 人民检察 张寒玉 王英

https://mp.weixin.qq.com/s/Mv94E_hHuy1PrrkJEgZ3DA

社会调查制度是《联合国少年司法最低限度标准规则》（因1985年我国参与在北京制定，又称《北京规则》）所确立的一项基础性少年司法制度。少年司法是建立在少年身心的特殊性和犯罪原因、背景的特殊性基础之上的，少年刑事司法中对这些特殊性的掌握，主要不是靠犯罪事实调查，而是靠社会调查。对少年刑事案件实施个案性质的社会调查，是各国少年司法制度中普遍规定的一种做法，被作为未成年人刑事案件处理的必经程序。“许多国家的法律甚至明文规定，少年案件非经社会调查，并提出调查报告，不得宣告刑罚。”我国刑事诉讼法第二百七十九条规定：“公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人刑事案件，根据情况可以对未成年犯罪嫌疑人、被告人的成长经历、犯罪原因、监护教育等情况进行调查。”社会调查报告就是对未成年犯罪嫌疑人、被告人进行社会调查后所作的书面报告。2020年5月最高人民检察院印发《人民检察院刑事诉讼法律文书格式样本（2020年版）》，对未成年人社会调查报告的格式、内容等进行了进一步规范，笔者就其制作中需要注意的问题说明如下。

一、关于社会调查报告的属性

目前，对社会调查报告的法律属性是否为证据，还存在争论，但对其在处理未成年人犯罪案件中的重要作用是有共识的。如，持“否定论”的学者认为，社会调查报告不是证据，但属于重要的参考意见；持“肯定论”的学者认为，社会调查报告属于证据。但具体观点又各不相同，存在证人证言、“品格证据”、量刑证据、专家证据等多种观点。“实质上，在审查逮捕阶段，社会调查报告是逮捕必要性证据，在起诉阶段是起诉必要性证据，在判决阶段是量刑证据，在执行阶段是开展社区矫正的证据。”最高检《人民检察院刑事诉讼规则》第四百六十一条规定：“人民检察院根据情况可以对未成年犯罪嫌疑人的成长经历、犯罪原因、监护教育等情况进行调查，并制作社会调查报告，作为办案和教育的参考。”最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》第五百七十五条规定：“对未成年被告人情况的调查报告，以及辩护人提交的有关未成年被告人情况的书面材料，法庭应当审查并听取控辩双方意见。上述报告和材料可以作为办理案件和教育未成年人的参考。”可见，虽然刑事诉讼法第五十条列举的八大证据种类中没有包含社会调查报告，但在现有法律框架下，社会调查报告要么是以证据的综合表现形式呈现，要么是在证据概念下实际发挥着一定的证明作用，在强制措施适用必要性审查、检察机关是否起诉和法院的量刑等环节都发挥着非常重要的作用，社会调查报告具有一定的证据属性。

二、关于社会调查报告的制作主体及称谓

社会调查的本质要求是在收集资料、分析资料的基础上，找出导致未成年人犯罪的风险因素和未成年人回归社会的需求，评估其再犯的可能性。为保障评估结果的客观性和准确性，需要具有相关专业知识的社会学、心理学、犯罪学、教育学等，接受过专业方法训练，具有广阔社会视角的人员来开展社会调查工作。从刑事诉讼法第二百七十九条的规定看，公安机关、检察机关、法院办理未成年人刑事案件时都可以进行社会调查。当然，前提是刑事诉讼法第二百七十七条第二款规定的未成年人刑事案件“由熟悉未成年人心身特点的审判人员、检察人员、侦查人员承办”能够得到切实落实，这样，由从事未成年人司法工作的人员承担社会调查职责才能保证专业性要求。最高检《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》第八条对从事未成年人检察工作人员提出的具体要求是：“各级人民检察院应当选任经过专门培训，熟悉未成年人心身特点，具有犯罪学、社会学、心理学、教育学等方面知识的检察人员承办未成年人刑事案件，并加强对办案人员的培训和指导。”但是，目前我国还没有专门的少年司法学科，从事少年司法工作的人员大多未受过社会学、心理学等方面的严格专业培训，因此，《人民检察院刑事诉讼规则》第四百六十一条第二款规定：“人民检察院开展社会调查，可以委托有关组织和机构进行。”也就是说，司法机关可以通过委托的形式，使有关组织和机构的专业人员成为社会调查的主体。相应地，未成年人社会调查报告制作说明中指出，本文书为检察机关对未成年犯罪嫌疑人进行社会调查时使用，有关组织和机构接受检察机关

委托进行社会调查的，可以参照适用。为此，检察机关委托有关组织和机构进行社会调查时，应当同时提供未成年人社会调查报告格式样本和制作说明，供其制作社会调查报告时参照。另外，从格式样本中的签名和制作说明看，社会调查主体称为调查员，且“调查人员不得少于二人，并在报告中署名”。格式样本还要求加盖印章，指的是进行社会调查的单位印章，意指调查员系受单位指派。

三、关于社会调查的方式和过程

格式样本要求写明“社会调查方式：走访谈话（走访居委会、村委会、家庭、学校、工作单位、派出所等）、查询档案、电话联系等”，并要求“附：（走访座谈的相关调查笔录或谈话记录等）”。如前文所述，社会调查报告具有一定的证据属性，因此，必须通过规范的程序来保证其客观、准确。格式样本要求写明社会调查方式并附能够印证社会调查程序、社会调查报告内容的调查笔录或谈话记录等材料，便是出于这样的考虑。为此，对调查的方法、过程，如每次会谈的时间、地点及内容等，有关人员与机构的名称、住址等，应当如实、准确、详细记载。一般而言，能够印证社会调查程序、社会调查报告内容的材料包括以下几个方面：一是反映未成年犯罪嫌疑人家庭环境、成长情况的材料，如法定代理人、亲属和未成年本人的相关陈述以及户籍档案、医疗档案等；二是反映未成年犯罪嫌疑人在学校、工作单位表现情况的材料，如教师、同学、同事的相关陈述及学校档案、单位档案等；三是反映未成年犯罪嫌疑人社区表现情况的材料，如邻居、伙伴的相关陈述等；四是反映未成年犯罪嫌疑人个性特征、心理状况等方面的材料，如心理测评报告、相关人员的分析评估等。

四、关于社会调查的内容

格式样本列举了社会调查报告应当反映的具体社会调查内容，包括未成年犯罪嫌疑人的家庭背景、个性特点等五项内容。社会调查涉及的面比较广，涵盖了个人因素、自然因素和社会因素；既有纵向维度的成长历程，主要包括简要经历、不良行为史、性格及优缺点的形成演化等；又有横向维度的社会环境因素，包括未成年犯罪嫌疑人与家庭成员之间的关系，与社区、单位、学校等社会生活场域其他成员之间的人际交往关系。通过分析这些因素，结合社会成员对其评价，可以有效反映其是否能及时为社会所接纳，融入社会正常生活。这部分的每一项调查内容中对于未成年犯罪嫌疑人有利和不利材料均应完备，才能使“该内容与未成年犯罪嫌疑人再犯可能性的联系程度评估”更为客观。

（一）关于“家庭背景”

格式样本列举的“家庭背景”方面需要调查的内容有：1. 父母的基本情况。一般包括父和母的姓名、年龄、公民身份证号码、民族、党派、宗教信仰、文化程度、职业、住址、健康状况、个人喜好、文化娱乐休闲情况、受过何种奖励、是否受过行政、刑事处罚等。2. 未成年犯罪嫌疑人的家庭情况。一般包括家庭成员人数、家庭成员之间的关系、家庭成员对未成年人教育保护的观念、家庭经济状况、家庭消费情况、家务承担情况、作息时间安排等。3. 父母对未成年犯罪嫌疑人的监护情况。一般包括父母的抚养照料情况、安全保护情况、亲情呵护情况、行为养成情况、学业教育辅导情况、家庭教养的方式，如属于放养型、骄纵型、控制型、民主型、虐待型等多种情形中的哪种，与未成年人的学校、教师沟通情况等。4. 未成年犯罪嫌疑人对家人的态度，包括未成年犯罪嫌疑人对家人礼貌、体贴、理解、热爱还是无礼、蛮横、疏远、反感等。5. 未成年犯罪嫌疑人居住情况，即未成年犯罪嫌疑人的居住条件、居住环境、是单独居住还是与家庭成员共用房间等。6. 与未成年犯罪嫌疑人最有感情的人基本情况。一般包括姓名、年龄、公民身份证号码、民族、党派、宗教信仰、文化程度、职业、住址、联系电话、与该未成年人的关系、健康状况、个人喜好、文化娱乐休闲情况、受过何种奖励、是否受过行政、刑事处罚等。

实践中，绝大多数未成年人违法犯罪都与父母（家庭）养育方式、监护、教育意识和能力存在着种种密切而复杂的联系。因此，这部分内容的调查尤其是“父母对未成年犯罪嫌疑人的监护情况”，与未成年

犯罪嫌疑人再犯可能性的联系程度非常密切，需引起调查人员的足够重视。关于未成年犯罪嫌疑人家庭情况与其再犯可能性的联系程度评估，首先，需评估家庭结构是否完整，系单亲家庭、双亲家庭还是隔代抚养。双亲家庭的监护、教育能力一般高于单亲家庭或者隔代抚养，相应的再犯风险会显著降低。其次，需评估家庭功能是否健全，父母的监护、教育意识和监护、教育能力如何，如果父母没有监护、教育意识和能力，再犯风险会显著升高。再次，需评估亲子关系和亲子沟通模式，需要从帮教对象和父母双方的自评和他评入手评估，如果缺少温暖和谐的亲子关系和良好的亲子沟通模式，再犯风险会显著升高。司法实践中，涉案未成年人如果是留守、流动儿童或属于隔代监护等情况，需要了解与未成年人情感密切联系的他人（如爷爷奶奶或外公外婆等），因为这是能够感化教育未成年人的重要因素。

（二）关于“个性特点”

格式样本列举的“个性特点”方面需要调查的内容有：1. 未成年犯罪嫌疑人健康状况及有无不良行为、嗜好。如果未成年犯罪嫌疑人在成长发育过程中罹患重大疾病，或者本身有抽烟、酗酒等不良行为和嗜好，都会对其情绪控制能力、正确认识能力和行为能力等造成危害，无疑会增大其人身危险性。2. 未成年犯罪嫌疑人的心理情况。包括情绪状态（案发前后对比）等，会对帮教难度和再犯可能性造成一定影响，如愤怒情绪较多、心理不稳定会使其攻击性增强，容易犯故意伤害、聚众斗殴、寻衅滋事等暴力冲动型犯罪，如果不良情绪管理难以及时矫治到位，再犯风险会增高。3. 未成年犯罪嫌疑人受教育情况。未成年犯罪嫌疑人受教育程度与其看待问题的单一视角或多元思维有一定的关联，如果受教育程度低，其对毒品危害性的认识、对被别人欺凌后应以正当方式防卫的认识等就会受局限，再犯风险会增高。4. 未成年犯罪嫌疑人的思维及行动情况。未成年犯罪嫌疑人的思维模式和行为模式往往与认知偏差和行为偏差有关，影响再犯风险。5. 未成年犯罪嫌疑人社会交往情况。13岁至18岁的未成年人最容易受不良朋辈的影响，或被教唆或被引诱实施犯罪，如果其身边有不良朋辈，再犯可能性会增高。6. 未成年犯罪嫌疑人个人爱好及是否受过表彰情况。未成年犯罪嫌疑人的个性特征与是否曾受过表彰等情形，对其是内向还是外向、是否合群、是否容易被感化和矫治等有一定的影响，如果其曾受过各种表彰，人身危险性和再犯风险一般会降低。社会调查的关键在于收集相关资料认定未成年犯罪嫌疑人的人身危险性和主观恶性，从而评判其人格特点，对其再犯的可能性进行预测；调查的内容也就应当围绕能够有效反映未成年犯罪嫌疑人人格的因素进行。罪犯人格是由罪犯的性格、心理特征、家庭与社会环境等各方面因素共同决定的犯罪倾向。因此，有时需要由心理专家对涉罪未成年人进行心理测评，评估其社会人格健康状况，并提出相应的心理疏导和矫治的对策建议。心理测评的情况，可在此部分表述。

（三）关于“与案件有关情况”

格式样本列举的“与案件有关情况”方面需要调查的内容有：1. 未成年犯罪嫌疑人受处罚情况，包括其曾经受过所有刑事、行政、纪律处罚的种类，并应当写明受处罚的时间、原因等。2. 未成年犯罪嫌疑人此次涉案主观因素，主要指其系故意还是过失，动机、目的是什么。3. 未成年犯罪嫌疑人此次涉案客观行为。一般包括行为方式、手段、情节等。这部分主要侧重于调查未成年犯罪嫌疑人的一贯行为表现，有无前科劣迹，实施本次行为的动机、目的、手段，这些是评估其人身危险性和再犯可能性的重要依据，也是开展精准帮教工作的重要起点。未成年犯罪嫌疑人涉案情况与其再犯可能性的联系程度主要体现在以下几个方面：一是曾受刑事处罚或者行政处罚的未成年犯罪嫌疑人，人身危险性和再犯风险会加大，因为其习惯于漠视规则。二是未成年犯罪嫌疑人此次涉案的主观因素方面如果是故意，则其人身危险性和再犯可能性无疑都会比过失要高。如果是侵财类犯罪，主观动机是牟利或者为生活所迫或者为其他情形（如为女友还债等）就直接关系到帮教难度和帮教方向性选择；如果是故意伤害类犯罪或者聚众斗殴、寻衅滋事等聚众型犯罪，主观动机是出于哥们义气还是报复心强，也关系到其人身危险性和再犯可能性的高低。三是未成年犯罪嫌疑人此次涉案客观行为主要考量涉案行为的后果、犯罪前后的行为变化等，从而对未成年犯罪嫌疑人的悔过自新等有所把握，判断其再犯可能性大小。

（四）关于“对涉案行为的认识”

格式样本列举的“对涉案行为的认识”方面需要调查的内容有：1. 未成年犯罪嫌疑人对涉案的消极认识情况。主要需要调查未成年人在涉案后对于自己和家庭、对被害人和社会造成的影响和危害性后果有无认识，自身是否存在自杀、自伤、他杀、他伤的想法，这对评估其人身危险性有很高价值。2. 未成年犯罪嫌疑人对涉案的积极认识情况。主要需要调查未成年人在涉案后是否存在改过自新的积极愿望和行动，对于未来是否抱有希望和乐观想法，是否能够从多个角度思考自身行为对自己、被害人及其家庭、社会的影响和后果，具有上述情况的，有助于降低其人身危险性和再犯可能性。

（五）关于“帮教条件”

格式样本列举的“帮教条件”方面需要调查的内容有：1. 未成年犯罪嫌疑人自身生活、学习、工作情况。主要需要调查未成年犯罪嫌疑人是否正在坚持学习和工作，或者有积极的意愿入学和坚持工作自食其力的想法，符合这种情况的再犯风险会显著降低。2. 未成年犯罪嫌疑人家庭帮教条件情况。主要指父母、家庭成员赔偿、和解的态度和努力，以及有无监护能力和监护意愿，平时和未成年犯罪嫌疑人联系是否紧密、关系是否和谐、沟通是否顺畅等。3. 未成年犯罪嫌疑人所处环境情况。主要指未成年犯罪嫌疑人周围的生活环境如何，是否存在不良诱惑或者致罪因素，是否存在不良朋辈圈子等。4. 受害者的态度。主要反映受害者是否获得情感和经济抚慰、获得赔偿后是否表示谅解，是则会显著降低未成年犯罪嫌疑人的再犯可能性和人身危险性。需注意的是，对于帮教条件，除了注意家庭监护条件，还应注意家庭监护意愿和监护能力等实质因素，未成年犯罪嫌疑人自身存在的对于改过自新的愿望和向往、个性特征中的喜欢和擅长等，外部朋辈群体和社区、学校、工作环境中有利帮教因素和不利帮教因素的收集。

五、关于“其他需要说明的情况”

此部分主要是未成年人社会调查报告其他部分无法涵盖而调查员认为需要说明或者报告的事项。如，调查人员意见不一致的，应当在这部分中报告。一份社会调查报告的调查员一般为数人，各调查员就调查事项和内容进行讨论，共同作出一份统一的报告。当意见不一致时，应如实在社会调查报告中记载并说明。再如，对未能调查的事项，应在此部分说明未能调查的原因等。

六、关于“综合评价意见”

综合评价意见是指调查员在社会调查后，根据调查的情况，基于自己的专业知识和经验，运用科学的方法，对未成年犯罪嫌疑人进行全面、综合、客观、公正的评价，一般包括对犯罪原因、回归社会的需求、再犯可能性以及回归社会的有利条件、不利因素等进行综合、深层次、专业的分析判断，找出教育、感化和挽救未成年人的“感化点”和“矫治点”，从而能够对未成年犯罪嫌疑人的处遇和帮助教育产生较大的参考价值。未成年人的犯罪原因一般应当从认知偏差、行为偏差、不良情绪管理、不良人际关系管理、心理创伤等五大方面查找，这实际上也是“矫治点”，当存在多个“矫治点”时，需要指出主要“矫治点”。“感化点”实际上也是未成年人回归社会的需求，如基本物质生活条件的满足，就学、就业方面的愿望和目标的实现，以及学业进步、劳动技能提升等。未成年人回归社会的有利条件和不利因素需要从未成年人自身、家庭、同伴群体、学校和社区等多个层面进行综合分析。社会调查关注的是未然之罪，即涉罪未成年人的人身危险性，因此不能仅停留于对相关信息的收集，否则难以为司法处理提供真正有价值的评估结论。

社会调查报告

未成年犯罪嫌疑人姓名：xx，曾用名 xx

性别：x

出生年月：xx 年 xx 月 xx 日

公民身份证号码：xx

电话号码（家庭、手机、工作单位）：xx

户籍地：xx

户籍地所在街道和居（村）委会：xx

实际居住地：xx

实际居住地所在街道和居（村）委会：xx

涉嫌案由：xx

社会调查方式：

走访谈话：1. xx 年 xx 月 xx 日到 xx 看守所与未成年犯罪嫌疑人 xx 面谈；2. xx 年 xx 月 xx 日走访居委会，向负责未成年人保护工作的 xx 了解情况；3. xx 年 xx 月 xx 日访问未成年犯罪嫌疑人 xx 的父母；4. xx 年 xx 月 xx 日走访 xx 小学，向 xx 老师了解情况、查询档案材料；5. xx 年 xx 月 xx 日走访 xx 中学，向 xx 老师了解情况、查询档案材料；6. xx 年 xx 月 xx 日访问未成年犯罪嫌疑人 xx 的姐姐 xx；7. xx 年 xx 月 xx 日到 xx 派出所查询档案材料；8. xx 年 xx 月 xx 日访问未成年犯罪嫌疑人 xx 的外祖母 xx；9. xx 年 xx 月 xx 日对未成年犯罪嫌疑人 xx 进行心理测评。

一、家庭背景

1. 父母的基本情况

父亲，xx，xx 岁，曾在 xx 城市打工，后因调查对象经常生病需要照顾回老家工作。现在老家镇上的门窗店里上班。三岁丧父，家里人说他无业，不爱说话，性格内向。

母亲，xx，xx 岁，曾与丈夫在 xx 城市打工十多年，现在老家务农，照顾生病的母亲，不时做些建筑短工。

2. 未成年犯罪嫌疑人的家庭情况

（1）父母之间关系：据姐姐讲述，父母关系不怎么好，在其小的时候经常吵架，近几年吵架少了，但交流比较少，评爸妈关系 5 分，因为爸妈比较缺乏沟通，一沟通就容易吵架。母亲自述夫妻关系不好也不坏，现在很少吵架。

（2）家庭成员之间关系：父亲不爱说话，很少和家人沟通，姐姐和调查对象的关系一直比较好，但从去年年底开始，调查对象对姐姐的信息回复变得很少，今年被逮捕前偶尔会告诉姐姐自己的生活和工作情况。因调查对象自小生病，母亲对调查对象自小较为宠爱。

（3）家庭教育模式：据姐姐讲述，因为调查对象自小生病，因此母亲一直比较宠爱调查对象，如……，但也会有打骂调查对象的情况。如，……。父亲与调查对象的接触较少，也很少交流，但犯了错就会打骂。

3. 父母对未成年犯罪嫌疑人的监护情况

(1) 父亲对调查对象的教育非常少，不怎么管调查对象的事情，知道调查对象被逮捕后也没有说话。

(2) 母亲和外婆对待调查对象的态度比较溺爱。母亲和调查对象交流比较多，但调查对象会嫌烦。

4. 未成年犯罪嫌疑人对家人的态度

(1) 与父亲关系：调查对象自述与父亲没什么话说，据母亲讲述，其父亲很少和调查对象交流，两人几乎从不打电话聊天。

(2) 与母亲关系：调查对象自述与母亲关系比较好，说母亲会比较痛快给自己钱。姐姐认为调查对象与母亲关系一般，因为母亲虽然宠爱调查对象，但是也会经常打骂、唠叨调查对象，调查对象内心可能有一些怨气。据母亲讲述，与调查对象一周至少通话一次，自评与调查对象的关系很好，说自己太爱调查对象了，调查对象也很爱自己。

5. 未成年犯罪嫌疑人居住情况

(1) 做焊接学徒时在表哥家里居住。(2) 搬出表哥家后自己租住一个单房，面积约20平方米。

6. 与未成年犯罪嫌疑人最有感情的人基本情况

外祖母，xx，xx岁。今年未成年犯罪嫌疑人xx曾两次回过老家看望生病的外婆。

未成年犯罪嫌疑人家庭情况与其再犯可能性的联系程度评估：第一，未成年犯罪嫌疑人xx的家庭结构完整；第二，从监护意识和监护能力来看，父亲监护意识较差，母亲监护意识较强，父母的监护能力中等，有利于监护、教育未成年犯罪嫌疑人xx；第三，未成年犯罪嫌疑人xx和父亲亲子关系一般、交流不多，和母亲关系较好、沟通较多，但交流模式不够顺畅。未成年犯罪嫌疑人xx与外祖母感情深厚。综合考量以上因素，xx的家庭情况对其帮教有利有弊，再犯风险为6分（满分10分）。

二、个性特点

1. 未成年犯罪嫌疑人健康状况及有无不良行为、嗜好

未成年犯罪嫌疑人xx有蚕豆病（表现为进食蚕豆后引起溶血性贫血），不能吃豆类，容易发高烧、过敏。此病具有遗传性，出生便有这个病，6岁时才确诊，经常会发烧、感冒。xx初中阶段，病情开始有所好转。

未成年犯罪嫌疑人xx不良行为、嗜好包括：抽烟、纹身、打耳洞、染发、飙车。无吸毒史、滥药史。

2. 未成年犯罪嫌疑人心理情况

(1) 性格特征：有点内向，不喜与陌生人说话，但熟悉以后就和同伴很亲密，且讲义气。

(2) 精神状态：精神良好。

(3) 心理测评情况: PDS 量表存在中等程度心理创伤(童年生病和被父亲打); BDI 抑郁量表分值提示有心境低落情形; 15 道人格测试显示个性温和, 渴望有温暖的家庭氛围或同伴关系, 性格攻击性较低, 存在难以拒绝他人邀请, 缺乏主见等特质。

3. 未成年犯罪嫌疑人受教育情况

据姐姐和妈妈讲述, 未成年犯罪嫌疑人 xx 在小学阶段性格内向, 比较乖, 经常要请假看病甚至住院, 因此学习成绩一直不好。初二时曾和同学打过架, 较为严重。初中时喜欢开摩托车出去和同村的同学玩。初二时开摩托车摔伤了膝盖, 后来一直没有开车, 直至来到 xx 城市打工以后和认识的新朋友飙车。

4. 未成年犯罪嫌疑人思维及行动情况

初中毕业后, 未成年犯罪嫌疑人 xx 在表哥朋友的工厂当焊接学徒, 工资收入由表哥管理, 与表哥一家同住, 时间持续三个月。三个月后, xx 主动离职, 离职前半个月从表哥家搬出去自己租房居住。后进某电子厂上班, 两个月后离职。据表哥讲述, 自从 xx 打篮球认识一些社会朋友以后, 开始抽烟、打耳洞、染发、纹身、飙车等; 去年还打过架。xx 思维方式比较简单, 讲义气是最重要的特征。

5. 未成年犯罪嫌疑人社会交往情况

未成年犯罪嫌疑人 xx 自述初中时有五六个好朋友; 一起打篮球的朋友都是未成年人, 但只有两三个是好朋友。

6. 未成年犯罪嫌疑人个人爱好及是否受过表彰情况

兴趣爱好: 喜欢飙车, 会经常发飙车的快手视频; 打篮球; 手游, 如吃鸡等。没有受过表彰。

未成年犯罪嫌疑人个性特点与其再犯可能性的联系程度评估: 第一, 未成年犯罪嫌疑人 xx 由于身体患有较为特殊的疾病, 母亲较为溺爱、纵容, 导致与同龄人交往不多, 性格内向, 渴望同龄人温暖与链接; 第二, 被父母打骂存在一定的心理创伤; 第三, 和不良朋辈的关系较为密切, 在不良朋辈中寻找温暖, 且在一起容易有越轨行为。综合考虑上述因素, xx 再犯可能性为 7 分(满分 10 分)。

三、与案件有关情况

1. 未成年犯罪嫌疑人受处罚情况

无。

2. 未成年犯罪嫌疑人此次涉案主观因素

对涉罪行为的严重后果认识不清, 以为自己不动手就没事, 对不良朋辈的盗窃邀请无法拒绝。深层次原因是渴望温暖, 但家庭监护、教育不力, 缺乏温暖和情感链接。

3. 未成年犯罪嫌疑人此次涉案客观行为

据未成年犯罪嫌疑人 xx 自述: (1) 第一次盗窃, 林 xx 叫其过去 xx 城市玩, 到后林 xx 提议偷车, 未成年犯罪嫌疑人 xx 自述劝过他别偷; 林 xx 在偷车时, 未成年犯罪嫌疑人 xx 在旁边等他, 偷来的车子林 xx 自己在开, 直到后来警察找上门。(2) 第二次盗窃, 老梁叫未成年犯罪嫌疑人 xx 出去玩并一起偷车, 但未成年犯罪嫌疑人 xx 没有过去帮忙, 在 10 米外的地方等待老梁, 偷车完成后老梁和另一个未成年

犯罪嫌疑人 xx 不认识的人一起开着偷来的车和自己一起离开现场。(3) 第三次盗窃, 未成年犯罪嫌疑人 xx 刚好路过, 见到老梁在偷车, 于是帮着推了一下车, 就离开了。

未成年犯罪嫌疑人涉案情况与其再犯可能性的联系程度评估: 第一, 未成年犯罪嫌疑人 xx3 次涉嫌盗窃均系和不良朋辈一起, 且主要是望风, 主观恶性和谋财动机不大; 第二, 未采用破坏性手段盗窃; 第三, 父母在案发后已经赔偿被害人损失并达成谅解, 但远离不良朋辈还难以做到。综合上述因素, xx 再犯可能性为 6 分 (满分 10 分)。

四、对涉案行为的认识

1. 未成年犯罪嫌疑人对涉案的消极认识情况

第一, 不清楚对他人盗窃自己即使不动手在旁边望风也构成犯罪; 第二, 不清晰自己结交不良朋辈和犯罪行为之间的关联, 认为愿意和自己玩的朋友就是好朋友, 好朋友之间应该讲义气。

2. 未成年犯罪嫌疑人对涉案的积极认识情况

愿意讲述涉罪行为经过, 有一定的悔罪态度; 现在觉得自己当时太傻了, 不应该过去和他们一起玩。自述因为不懂法而犯错了, 如果知道望风也是违法的就不会做望风的事。

未成年犯罪嫌疑人对涉案行为的认识与其再犯可能性的联系程度评估: 第一, 未成年犯罪嫌疑人 xx 对自己的行为涉嫌违法犯罪存在错误认识和侥幸心理; 第二, 未成年犯罪嫌疑人 xx 能够供述全部犯罪事实, 有认罪悔罪态度。综合上述因素, 未成年犯罪嫌疑人 xx 再犯可能性为 5 分 (满分 10 分)。

五、帮教条件

1. 未成年犯罪嫌疑人自身生活、学习、工作情况

(1) 在做焊接学徒时工资收入每月 2000 元, 吃住无需花钱, 工资由表哥管理, 每月能从表哥手上陆续拿到零花钱 300 元至 500 元; (2) 不做焊接学徒后多次变换工作, 从事工厂临时工、酒吧服务员等短期工作, 平均工资每月 3000 元至 4000 元; (3) 会向姐姐、妈妈要钱, 未成年犯罪嫌疑人 xx 自述向妈妈和姐姐每月要钱 500 元至 600 元。

2. 未成年犯罪嫌疑人家庭帮教条件情况

父亲有稳定工作收入, 母亲偶尔做短工, 收入不多, 姐姐在上班, 有工资收入; 父亲在未成年犯罪嫌疑人 xx 涉嫌犯罪被抓后没有说一句话, 母亲、姐姐和外婆对未成年犯罪嫌疑人 xx 较为关心, 愿意从经济上、精神上帮助未成年犯罪嫌疑人 xx。

3. 未成年犯罪嫌疑人所处环境情况

工作期间周围不良朋辈较多, 工作中能接受表哥和雇主的约束。

4. 受害者的态度

妈妈代为赔偿了被害人全部损失, 被害人表示谅解, 愿意签订和解协议, 但要求未成年犯罪嫌疑人 xx 的父母对其严加管教。

未成年犯罪嫌疑人帮教条件与其再犯可能性的联系程度评估：第一，未成年人犯罪嫌疑人 xx 的母亲、外婆、姐姐、表哥均愿意监护和教育未成年犯罪嫌疑人 xx，未成年犯罪嫌疑人 xx 的父亲没有太多监护、教育意识；第二，未成年犯罪嫌疑人 xx 有工作意愿且能坚持，逐步可以做到自食其力；第三，被害人对于未成年犯罪嫌疑人 xx 表示谅解。综上，未成年犯罪嫌疑人 xx 再犯可能性在 4 分以下（满分 10 分）。

六、其他需要说明的情况

1. 未成年犯罪嫌疑人 xx 回归社会需求：喜欢做汽车维修工作，也渴望能学会一技之长，能够自立。

2. 父母监护意识和监护能力都需要提升，应当联合公安机关和相关社会组织进行强制亲职教育；亲子交流模式需矫正。

3. 不良朋辈管理和行为偏差矫正需同时进行。

七、综合评价意见

第一，从未成年犯罪嫌疑人 xx 的家庭背景来看，其家庭结构完整，父母有一定的监护、教育意识，目前母亲是帮教的主要有利因素；第二，从个性特点看，未成年犯罪嫌疑人 xx 有一定的心理创伤，性格内向，精神状态良好，性格特征附随性比较显著，渴望与同伴的交往和情感链接，为司法社工的帮教介入也打下基础；第三，从其涉案行为来看，基本处于望风的情况，主观恶性和谋财动机不强，帮教难度较小，再犯可能性显著降低；第四，其对自己的行为认识来看，目前已经认罪悔罪，且有重新做人的愿望和行动；第五，从帮教条件来看，家庭监护、未成年人改过自新的愿望和行动、被害人的谅解都可以有效降低再犯风险。

综上，调查对象的主要精准矫治点为认知偏差，对自己行为的危害性缺乏认识，存在侥幸心理；同时对不良朋辈的邀约难以拒绝的背后，存在与家庭链接不足、缺乏有效家庭监护和温暖的情况。目前再犯风险在 6 分（满分 10 分），如果能够强化亲职教育，并修复亲子关系，对未成年犯罪嫌疑人 xx 开展行为偏差矫正，引导其找到自己喜欢的工作并坚持 180 天，同时辅之以不良朋辈管理，再犯可能性会降低到 2 分以下。

调查员：xx xx

xx 年 xx 月 xx 日

（印章）

附：（走访座谈的相关调查笔录或谈话记录等）

第一作者系最高人民检察院第九检察厅二级高级检察官；第二作者单位：浙江省宁波市海曙区人民检察院。

编辑、制作：张倩

判了！处分了！小学生被父亲和奶奶殴打致死，学校曾发现异常却未报告

中国妇女报

https://mp.weixin.qq.com/s/vbVqM5fU_NQD9UyrZrySGA

小学生脸部被家人打得青紫
学校掌握了相关情况后
却未按规定向公安机关报告
孩子最终不幸被家人联手打死...

学生被家暴学校视而不见
终被家长联手打死

2020 年，山西省晋中市榆次区某小学班主任发现被害人脸部有青紫，经了解，系该学生被其父及奶奶殴打所致，但针对此情况学校却未按规定向公安机关报告。

2020 年年底，被害人在家中被其父和奶奶殴打致死。

2021 年，该案经检察机关批准逮捕、提起公诉、法院公开审理。最终，两名被告人因犯故意杀人罪一审分别被判处死刑立即执行、死刑缓期二年执行。

2

未按规定履行强制报告义务
学校两人被处分

案件办理中，晋中市榆次区检察院未成年人检察办公室发现涉案学校相关负责人未按规定履行强制报告义务的情况后，立即向检察长汇报了相关问题。检察机关与榆次区监察委员会进行沟通，将涉案学校违纪违法线索移送监委问责。

“学校如果积极履行强制报告义务，警方便可以及时介入，这起悲剧也就可能避免。”

检察官表示，案件发生后，榆次区检察院对被害人所在学校、校外培训机构就强制报告制度的培训落实情况进行了走访调查，并针对调查中发现的具体问题，向学校、教育局制发并公开送达了检察建议。

近日，榆次区监察委员会对该小学副校长、安保主任未依照《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》相关规定及时向公安机关报案或举报，最终发生未成年人被家暴致死的严重后果，决定给予该校副校长政务警告处分、给予安保主任政务记过处分。

据介绍，本案是山西省首例因相关责任人未履行强制报告制度被监委给予处分的案件。

检察机关

郑重提醒广大教育从业者



新修订的《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》于今年“六一”国际儿童节正式施行，在新修订的“两法”中，侵害未成年人案件强制报告制度在立法层面进行了明确，此举也织牢织密了未成年人保护网。

为此，相关从业人员在发现相关线索时一定要及时向公安机关报案或举报。

推荐阅读

- ◆ 8 位女科学家获第三届“科学探索奖”，为三年来最多
- ◆ “全网最小美妆博主”？“跟着萌娃学化妆”？此歪风当刹！
- ◆ 她们仨获奖了，故事让人泪目→

来源/山西晚报

编辑/陈晓冰

审核/志飞



中国妇女报

全国唯一女性主流大报。女人的知己，男人的朋友。

1420 篇原创内容

公众号

黑龙江哈尔滨强奸幼女罪犯被执行死刑！

检察日报正义网

<https://mp.weixin.qq.com/s/A0qLpTV3F-RXSuMh1M4XoQ>

2021 年 9 月 18 日，遵照中华人民共和国最高人民法院下达的执行死刑命令。黑龙江省哈尔滨市中级人民法院依法将刘维国验明正身，押赴刑场，执行死刑。

法院经审理查明——

2020 年 8 月 29 日 18 时 30 分许，被告人刘维国将一名邻居家 4 岁幼女骗至哈尔滨市道里区城乡路某工地西侧一排水沟内，对其实施奸淫。致被害人身体三处重伤二级，其中一处九级伤残、二处十级伤残。

法院认为，被告人刘维国以暴力手段奸淫幼女，其行为已构成强奸罪，犯罪性质恶劣，致幼女身体三处重伤二级，情节、后果特别严重，且刘维国曾有两次强奸的前科，主观恶性极深，人身危险性极大，应依法从重处罚。

2020 年 12 月 2 日，黑龙江省哈尔滨市中级人民法院经开庭审理，认定被告人刘维国犯强奸罪，判处死刑，剥夺政治权利终身。

据此，最高人民法院核准黑龙江省高级人民法院维持第一审以强奸罪判处被告人刘维国死刑，剥夺政治权利终身的刑事裁定。

哈尔滨市中级人民法院在执行死刑前，依法安排罪犯刘维国会见了近亲属，充分保障了被执行罪犯的合法权利。

下一步，哈尔滨市两级法院将充分发挥审判职能，依法打击刑事犯罪，重视未成年人保护，对侵害未成年人合法权益的违法犯罪案件，以“零容忍”高压态势，坚决依法严惩，绝不姑息，为未成年人健康成长创造良好的法治环境。

新闻回顾

哈尔滨市中级人民法院
依法不公开审理并当庭宣判
刘某国奸淫幼女案
被告人被依法判处死刑



2020 年 12 月 2 日上午，哈尔滨市中级人民法院依法不公开开庭审理了被告人刘某国奸淫幼女案。哈尔滨市中级人民法院院长金银墙担任审判长主持庭审，哈尔滨市检察院检察长王金力出庭支持公诉。



哈尔滨市中级人民法院审理查明，2020 年 8 月 29 日晚，刘某国将四岁女童周某某从周某某家门口骗走，挟持到哈尔滨市道里区城乡路汇智东方悦工地西侧彩绘宣传围挡下排水沟内，不顾周某某的反抗，采用暴力手段猥亵并强奸周某某，致其身体三处重伤二级，其中一处九级伤残、二处十级伤残。

经合议庭评议、审判委员会讨论，法庭当庭进行了公开宣判。哈尔滨市中级人民法院认为，刘某国使用暴力手段奸淫幼女，其行为构成强奸罪。检察机关指控的事实和罪名成立。刘某国曾因犯故意杀人罪、

强奸罪两次被判处有期徒刑，刑满释放后不思悔改，使用特别残忍手段奸淫年仅四岁的幼女，造成被害人三处重伤的特别严重后果，严重损害被害幼女身心健康，主观恶性极深、人身危险性极大、罪行极其严重、社会影响极其恶劣。依法以强奸罪判处刘某国死刑，剥夺政治权利终身。



检察日报正义网

检察日报、正义网官方账号。立足法治，面向社会，点赞检察好声音，传播法治正能量。

95 篇原创内容

公众号

来源：哈尔滨市中级人民法院微信（ID：hebzjfy）编辑：刘茜

辽宁抚顺 6 岁女童遭亲妈及其男友虐待案，判了！

法治日报

https://mp.weixin.qq.com/s/R2ILrZW_k6wF0BeR_ZisfA

2021 年 10 月 13 日，辽宁省抚顺市新抚区人民法院公开开庭审理了被告人陈某威、刘某彦（女）故意伤害、虐待一案，并于当日进行了宣判。

经一审审理查明，2020 年 2 月至 5 月，被害女童佟某某（时年 6 岁）在与被告人刘某彦（佟某某母亲）及被告人陈某威（刘某彦男友）共同生活期间，频繁遭到陈某威采用各种暴力等手段实施的伤害及虐待。刘某彦身为佟某某的法定监护人，未有效阻止陈某威，不仅一再放任陈某威的行为，而且时而参与殴打、虐待佟某某。2020 年 5 月中旬的一天，陈某威给佟某某洗澡时，故意将水温反复调至最高和最低档位浇淋佟某某，将佟某某烫伤，直至伤口感染严重，二被告人才将佟某某送往医院救治。经鉴定，佟某某身体损伤程度为一处重伤二级、五处轻伤一级、五处轻伤二级、一处轻微伤。

抚顺市新抚区人民法院认为，被告人陈某威使用暴力等手段多次故意伤害被害女童身体，致被害女童一处重伤、十处轻伤，且经鉴定构成多处伤残，其行为确已构成故意伤害罪；陈某威与被告人刘某彦系同居关系，其在与刘某彦及被害女童共同生活期间，以殴打、体罚、冻饿等方式，长期、频繁对被害女童进行摧残、折磨，情节恶劣，其行为亦构成虐待罪，应依法数罪并罚。刘某彦身为被害女童的法定监护人，虽曾带被害女童躲避陈某威施暴，但终未采取有效措施阻止、防范，而是放任陈某威伤害、虐待并时而参与其中，其行为亦分别构成故意伤害罪、虐待罪，应依法数罪并罚。在共同伤害犯罪中，陈某威起主要作用，系主犯，虽其认罪悔罪，但陈某威故意伤害犯罪手段特别残忍，情节特别恶劣，后果特别严重，且主观恶性深，人身危险性大，不足以对其从宽处罚。在共同伤害犯罪中，刘某彦起次要作用，系从犯，到案后如实供述犯罪事实，真诚悔罪，认罪认罚，依法可以对其减轻处罚。综合考量二被告人的犯罪对象、犯罪动机、手段、情节、后果、社会危害性及主观恶性和人身危险性等，为切实保护未成年人合法权益，依法惩处侵害未成年人人身权利的犯罪，经合议庭评议和院审判委员会讨论，依法作出判决：被告人陈某威犯故意伤害罪，判处有期徒刑十五年，犯虐待罪，判处有期徒刑二年，决定执行有期徒刑十六年；被告人刘某彦犯故意伤害罪，判处有期徒刑二年，犯虐待罪，判处有期徒刑一年六个月，决定执行有期徒刑三年。被告人陈某威赔偿附带民事诉讼原告人佟某某人民币 202767.35 元。

宣判后，被告人陈某威、刘某彦当庭均表示服从判决，不上诉。

相关报道：严惩虐童，以法律之名！

作者 | 法治日报全媒体记者 韩宇

来源 | 法治日报

编辑 | 韩玉婷 常煜 丁兆汝

抚顺虐童案一审宣判：女童父亲不满判决结果，女童仍在做整形治疗

重案组 37 号 薄其雨

<https://mp.weixin.qq.com/s/QPbKuJ4AtQ6xsPeJIhJI2g>

法院一审判决，被告人陈某威犯故意伤害罪，判处有期徒刑十五年，犯虐待罪，判处有期徒刑二年，决定执行有期徒刑十六年；被告人刘某彦犯故意伤害罪，判处有期徒刑二年，犯虐待罪，判处有期徒刑一年六个月，决定执行有期徒刑三年。



▲童童曾经的样子。受访者供图

全文 2658 字 阅读约 5 分钟

10 月 13 日，辽宁省抚顺市新抚区人民法院开庭审理了 6 岁女童受虐案。女童生母刘某彦及其男友陈某威被控故意伤害罪、虐待罪。

法院一审判决，被告人陈某威犯故意伤害罪，判处有期徒刑十五年，犯虐待罪，判处有期徒刑二年，决定执行有期徒刑十六年；被告人刘某彦犯故意伤害罪，判处有期徒刑二年，犯虐待罪，判处有期徒刑一年六个月，决定执行有期徒刑三年。被告人陈某威赔偿附带民事诉讼人民币 20 余万元。

宣判后，被告人陈某威、刘某彦当庭均表示服从判决，不上诉。

庭审结束后，被害人童童父亲佟先生告诉新京报记者，他对判决结果并不满意，认为刘某彦和陈某威的刑期都太短，他将在收到法院判决书后向检察院提出抗诉申请。

■■■

女童父亲：不满判决结果，将申请抗诉

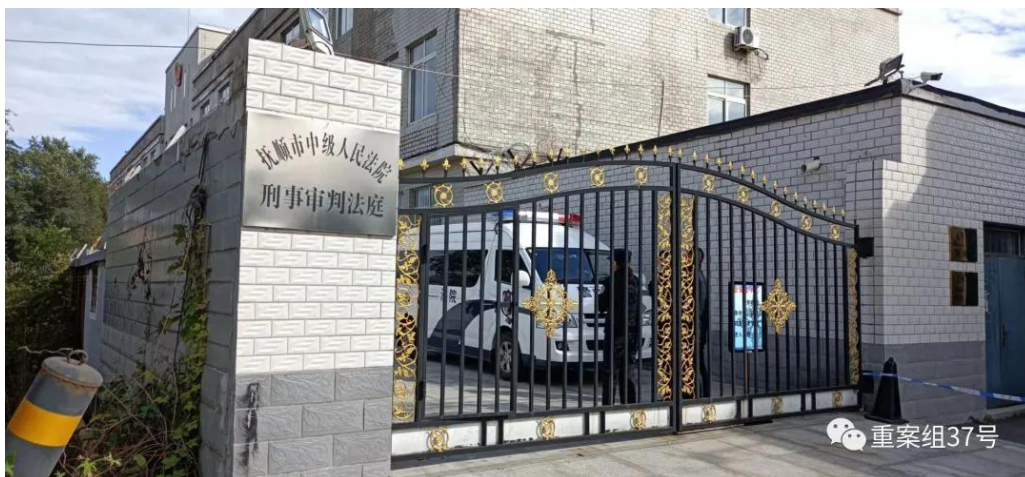
佟先生称，在此次庭审过程中，他再次听到孩子的受虐细节心里非常难受，孩子生母刘某彦也当庭落泪后悔，并表示认罪认罚，“而陈某威一会儿承认，一会儿又不承认，推卸责任。”佟先生表示不会原谅二人，将坚决抗诉，“她妈现在哭也没有用，她给孩子造成的伤害是一辈子的，已经不可逆转了。我为孩子也要抗诉到底，维护孩子的尊严和权利。”

童童姥姥在得知判决结果后表示可以接受，但同时会尊重佟先生的意见，支持佟先生的诉求和决定。

辽宁必达律师事务所负责人杜振家律师介绍，他的律所在去年10月左右受司法机关指派对佟先生父女进行法律援助，其律所有两位律师作为佟先生一方的代理律师为其提供法律服务。

杜律师透露，在陈某威的供述中显现了他的作案动机，“他认为他与刘某彦分手是因为孩子，所以把气撒到孩子身上，他看到孩子跟佟父视频不高兴，也会把气撒到孩子身上。”律所的代理律师从情感和孩子角度出发对陈某威从重量刑的意见做了相关陈述。

杜律师称，庭审过程中，刘某彦的辩护律师大部分是从亲情的角度进行辩护，另外检方在对刘某彦的量刑意见中也提到了“亲情”和“母爱”，而且案件卷宗和庭审中都没有直接证据证明孩子身上的伤有刘某彦所为，这些都成为法院量刑的一大因素，“从法律角度讲，法院的此次判决是可以接受的，但对于孩子父亲来讲可能于情理上会有不满，毕竟他是父亲，他要考虑的是他女儿的一辈子。”



▲抚顺市中级人民法院刑事审判法庭庭外。新京报记者 白德彰 摄

整形医生：治疗时间起疤痕原因，孩子会生气烦躁

庭审前，佟先生向新京报记者表示，此前他已向法院提出申请撤销女童生母监护权，事发至今，他们一直未收到被告人陈某威家属的道歉。

佟先生称，经过一年多的治疗，目前女儿已经从完全不能动恢复到可以行走但尚未完全恢复，走路还是需要看护，有些地方骨头还没长好，现在孩子还是要定期参加心理疏导课，定期去整形医院接受治疗，“孩子现在胆子变得特别小，有人在她旁边大声说话，她都会吓一跳。”

爱心市民马女士已经帮扶童童一年多了，除了接送童童上下学，还会带童童画国画。马女士介绍，目前童童走路速度还是较慢，疤痕还是很痒，在画画班自己不敢一个人去上厕所，但和同学的相处状况不错，性格特别招人喜欢，“不过有时候也能感觉到她经历这些事后，有一些刻意讨好他人的行为。在别的小朋友提起妈妈的时候，她都会回避不讲话。”

一直在为童童做整形治疗的医生史灵芝表示，关于诊疗方案，目前首先解决的还是童童头发毛囊的问题，让她能正常生长头发，其次就是在她的疤痕稳定后每周进行疤痕激光消除。因为童童年龄还小，对童童的手术整体大约在 18 岁之前可以完成，主体部分将争取在小学阶段完成，让童童有一个乐观的心理状态。

史医生称，在为童童进行治疗期间，和童童接触过的医生普遍表示，童童要比同龄人更成熟懂事，她会主动跟医生联系，说“阿姨，我想你了”之类的，她特别需要表扬和鼓励，“一开始她会特别抵触男医生的接触，特别怕男性，经过慢慢相处，她才可以接受，但我们问起她疤痕的原因时，她会生气、烦躁。”



▲2021 年 3 月，童童爸爸正在给童童发炎的伤口上药。受访者供图

■■■

一审判决：生母依法减轻处罚被判 3 年，生母男友系主犯被判 16 年

经一审审理查明，2020年2月至5月，被害女童（时年6岁）在与被告人刘某彦（女童母亲）及被告人陈某威（刘某彦男友）共同生活期间，频繁遭到陈某威采用各种暴力等手段实施的伤害及虐待。刘某彦身为佟某某的法定监护人，未有效阻止陈某威，不仅一再放任陈某威的行为，而且时而参与殴打、虐待佟某某。

2020年5月中旬的一天，陈某威给佟某某洗澡时，故意将水温反复调至最高和最低档位浇淋佟某某，将佟某某烫伤，直至伤口感染严重，二被告人才将佟某某送往医院救治。经鉴定，佟某某身体损伤程度为一处重伤二级、五处轻伤一级、五处轻伤二级、一处轻微伤。

抚顺市新抚区人民法院认为，被告人陈某威使用暴力等手段多次故意伤害被害女童身体，致被害女童一处重伤、十处轻伤，且经鉴定构成多处伤残，其行为确已构成故意伤害罪；陈某威与被告人刘某彦系同居关系，其在与刘某彦及被害女童共同生活期间，以殴打、体罚、冻饿等方式，长期、频繁对被害女童进行摧残、折磨，情节恶劣，其行为亦构成虐待罪，应依法数罪并罚。

刘某彦身为被害女童的法定监护人，虽曾带被害女童躲避陈某威施暴，但终未采取有效措施阻止、防范，而是放任陈某威伤害、虐待并时而参与其中，其行为亦分别构成故意伤害罪、虐待罪，应依法数罪并罚。

在共同伤害犯罪中，陈某威起主要作用，系主犯，虽其认罪悔罪，但陈某威故意伤害犯罪手段特别残忍，情节特别恶劣，后果特别严重，且主观恶性深，人身危险性大，不足以对其从宽处罚。在共同伤害犯罪中，刘某彦起次要作用，系从犯，到案后如实供述犯罪事实，真诚悔罪，认罪认罚，依法可以对其减轻处罚。

最终法院依法作出判决：被告人陈某威犯故意伤害罪，判处有期徒刑十五年，犯虐待罪，判处有期徒刑二年，决定执行有期徒刑十六年；被告人刘某彦犯故意伤害罪，判处有期徒刑二年，犯虐待罪，判处有期徒刑一年六个月，决定执行有期徒刑三年。被告人陈某威赔偿附带民事诉讼原告人佟某某人民币202767.35元。宣判后，被告人陈某威、刘某彦当庭均表示服从判决，不上诉。

新京报记者 薄其雨 白德彰 高照

编辑 刘倩

校对 吴兴发

为群众办实事 | 支持起诉变更监护权，为困境孩童扣紧监护安全锁

广西检察院

<https://mp.weixin.qq.com/s/A7UAtOntftxoOumABRgA9A>

近日，南宁市邕宁区检察院首例支持起诉变更监护权案获法院判决支持。

案情回顾

2021年8月，邕宁区检察院在办理一起贩卖毒品案件中，发现犯罪嫌疑人潘某（女）的两名子女处于监护缺失状态，于是将案件线索移送该院未检部门。未检部门干警接到线索后，立即开展多方调查。

经核实：潘某因犯贩卖毒品罪被邕宁区法院判处有期徒刑三年十一个月，处于羁押状态。而潘某与他人非婚生育有一子一女，其中儿子小锋（化名）不满4周岁，女儿小君（化名）不满2周岁，两名小孩生父不明且从未尽过抚养义务，现暂由潘某年迈的父母养育，属监护缺失状态。其中，小锋已到上幼儿园年龄，因外祖父母不是法定监护人，其入园上学事宜遭遇诸多不便，同时两名小孩因母亲潘某犯罪而被停发低保救助金，故两名孩童学习、生活陷入困境。

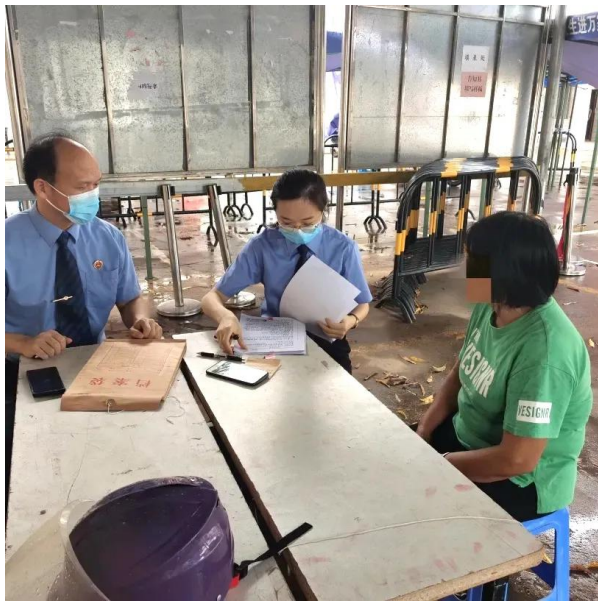
深入走访，多方调查取证



邕宁区检察院未检干警多次实地入户走访，并深入当地派出所、村委会、潘某曾务工的单位等进行调查取证，了解到小锋、小君、其母亲潘某及外祖父母家庭情况，并就外祖父母的经济条件、收入来源、精神状况、抚养意愿、抚养能力等情况进行详细调查取证。

经查实，小锋、小君生父不明，作为法定监护人的母亲潘某因服刑无法履行监护职责，而小锋、小君自幼与外祖父母生活，已形成感情依恋，且外祖父母属于未成年人法定监护人范畴。邕宁区检察院经研究后认为，虽然小锋、小君看似有外祖父母照看，但是从实际执行层面已经是监护缺失和空白状态，检察机关应积极进行监护干预。

支持起诉，变更监护权



为有效保障小锋、小君二人享有教育、医疗救助、生活补助等民事合法权益，邕宁区检察院干警多次前往小锋、小君住处，就变更监护权的相关规定向其外祖父母进行详尽的释法说理。在充分考虑之后，其外祖父母向法院提起民事诉讼申请指定其二人为小锋、小君监护人，并向邕宁区检察院提出申请支持起诉。

因外祖父母年岁较大、语言不通、文化程度较低、交通不便等原因无法取证支持诉讼，故邕宁区检察院干警接申请后积极作为，调取庭审所需证据并依法支持起诉。最终，经开庭审理，邕宁区人民法院采纳检察机关意见，依法判处小锋、小君监护人变更为其外祖父母。由于监护权类案件属于适用特殊程序，此案一审判决即为终审判决。

审核 | 邓铁军

编辑 | 唐秋榕

校对 | 黄胜良

来源 | 邕宁检察

江苏法院少年庭受案范围将统一

江苏高院

<https://mp.weixin.qq.com/s/9HLXKXHxM312ZZ-82gDk-w>

江苏省高级人民法院关于统一
全省法院少年庭受案范围的通知

全省各中级人民法院、基层人民法院、本院各部门：为实现全省少年审判工作的上下统一归口管理、监督和指导，根据《最高人民法院关于加强新时代未成年人审判工作的意见》《中华人民共和国刑事诉讼法》司法解释等有关规定，结合我省法院少年法庭机构设置实际情况，经省法院党组研究决定，确定我省少年庭受案范围（试行）如下：一、【刑事诉讼】下列刑事案件由少年庭审理：1. 被告人实施被指控的犯罪时不满十八周岁，且人民法院立案时不满二十周岁的刑事案件；2. 人民法院立案时不满二十二周岁的在校学生犯罪案件；3. 强奸、猥亵等性侵未成年人犯罪案件；4. 杀害、伤害、绑架、拐卖、虐待、遗弃等侵犯未成年人人身权利的犯罪案件；5. 其他涉及未成年人权益，由少年庭审理更为适宜的刑事案件。未成年人与成年人共同犯罪案件，一般应当分案审理。共同犯罪案件有未成年被告人的或者其他涉及未成年人的刑事案件，是否由少年庭审理，由院长（分管院领导）根据实际情况决定。二、【民事诉讼】下列民事案件由少年庭审理：1. 涉及未成年人的抚养纠纷、监护权、探望权纠纷案件（含监护权特别程序案件，不包括离婚纠纷）。2. 涉及未成年人的人身安全保护令案件。3. 涉及未成年人权益保护的其他民事案件，是否由少年法庭审理，由院长（分管院领导）根据实际情况决定。三、【行政诉讼】当事人为未成年人的行政诉讼案件由少年庭审理。四、【技术要求】上述案件由各级人民法院立案庭负责在立案时标注案件标识



，交由少年庭审理。涉少案件的司法统计，由省法院技术部门开发软件实现单独自

动统计。五、【延伸工作】各级人民法院审理涉及未成年人案件，应当根据案件情况开展好社会调查、社会观护、心理疏导、法庭教育、家庭教育、司法救助、回访帮教等延伸工作，提升案件办理的法律效果和社会效果，切实保护未成年人合法权益。其他部门在案件审理中如发现与未成年人权益保护和犯罪预防相关事项，应会同少年庭共同开展相关工作。六、【归口管理】上级法院应当加强对辖区内下级法院少年庭工作的监督、指导和协调，实现少年审判工作的上下统一归口管理。

江苏省高级人民法院 2021 年 10 月 25 日

铜川夫妻离异 母亲探视孩子 父亲阻挠被起诉至法院...

民众信息网

https://mp.weixin.qq.com/s/ZEM92FiRIC_eNlFtUiyBxw

展执行力度 显司法温情—耀州区法院巧执结探视权案件

耀州区人民法院不断探索涉民生案件执行方式方法，善用法律措施和执行技巧，实现群众合法权益。10月25日，他们充分利用“三巧”政策，即巧嘴、巧方法、巧对策，执结完毕一起探视权案件，充分保障了未成年孩子和母亲的探视权。

申请人张某某与被执行人孟某某于2010年11月10日在铜川市耀州区民政局申请登记结婚，2013年5月生一子张某，后因在共同生活期间，双方常为生活琐事发生争执，2014年8月张某某向法院提出了离婚诉讼。后经法院调解，双方达成一致调解协议：一、张某某与孟某某离婚，婚生子由张某某自行抚养，孟某某探视孩子，张某某不得阻拦，应提供必要的便利。二、孟某某婚前个人日用品归自己所有，张某某自愿给付孟某某经济帮助人民币15000元。调解生效后，由于矛盾激烈，张某某以种种理由阻挠孟某某行使探视权，孟某某特申请耀州区法院依法执行。



接到案件后，承办案件的高级四级法官王向锋法官分析了案件情况，梳理出案件存在的主要问题。被执行人张某某不让看孩子的心理症结，主要是对孟某某感情破裂，心存嫉恨。要执行这个案件，必须打开张某某的心结。遂通知来了被执行人张某某，他的父亲也来到了法院，我们向被执行人张某某送达了执行通知书等相关法律文书，并告知了有关不配合履行法律义务的后果，张某某有些动摇了。他父亲说道：“孩子一直和我生活在一起，由我照看，他爸一直在外打工，我拉扯孙子也不容易，他妈一

直就没管过孩子，孙子现在在上三年级，平时也没时间让看，只有放学时和双休节假日才有时间……”。执行法官王向锋又叫来了申请人孟某某，孟某某称：“我一直身体不好，想见孩子，他爸家人不让，我每次去都是把给娃买好的东西放在邻居处，让邻居转交，我也想尽一个母亲应尽的义务，但是我身体不允许，现在我身体能好点，就想让我能在每月把娃见见，随后泪水涌了出来……。”

考虑到种种情况，承办法官王向锋制订出了一个计划，计划分为二部分：一是先去被执行人张某某所在的村上让其配合做协调工作；二是和申请人孟某某的家人，即她的父母、她的弟弟一家人谈谈心、说说知心话，做些开导工作。

在这些计划全部实施后，10月25日中午下班时间，即孩子刚放学，王法官没有来得及吃午饭，带领执行人员把申请人孟某某、她的父母、她的弟弟和弟媳、被执行人张某某的父亲（因被执行人张某某在外打工回不来）和孩子张某通知到法院，他们坐在了一起，互说衷肠，但是效果不明显，双方越说越激动，场面一度控制不住。

承办法官王向锋见状，立即进行了说法教育，从家庭、从社会、从人知常情，渐渐的，场面变得有温度了起来，孩子的舅妈、孩子的外婆、孩子的妈妈分别到孩子身边家常里短说了起来。

很高兴的是，在最终孩子探视权的问题上双方也达成了一致，每月看孩子一次，以后双方也会把关系处理好，共同把娃照顾好。

处理完案件，已是下午1点50分，王法官和执行人员才吃午饭。

探视权案件是特殊案件，双方当事人关系特殊，为了避免对孩子身心影响，不能用强制措施，这就要求执行法官用执行技巧，强化法律宣传，妥善依法执行。耀州法院在执行该案时，考虑到了种种不利因素，制定周密计划，顺利执结这起涉民生探视权案件，达到了双方都满意的双赢效果。

来源：耀州区政法委 耀州法院 铜川网

四、媒体视点

最严网络游戏新规出台，如何防止未成年人绕过“防沉迷”？

2021-09-01 新京报

<https://mp.weixin.qq.com/s/8400DpR2GbRwJmAuS4W18Q>

新京报贝壳财经记者 罗亦丹 孙文轩 编辑 宋美璐 校对 柳宝庆

8月30日，国家新闻出版署在官方网站发布《关于进一步严格管理 切实防止未成年人沉迷网络游戏的通知》（下称“通知”），通知要求所有网络游戏企业仅可在周五、周六、周日和法定节假日每日20时至21时向未成年人提供1小时服务，此外通知还要求严格落实网络游戏用户账号实名注册和登录要求等。

通知发布后，腾讯、网易等头部企业纷纷发文表示将响应通知要求。不过，对于仍然想要“沉迷游戏”的未成年人来说，是否有方法“绕过”防沉迷规定呢？

8月21日至31日，贝壳财经记者通过暗访黑灰产卖家以及采访未成年人玩家发现，未成年人想要绕过实名认证系统的方式并不复杂，只要填写父母亲戚的身份证信息即可，但绕过人脸识别则颇为麻烦：若刷家长的脸就免不了一顿“质问”，若不想刷家长的脸则需要花费80到100元不等在网上找人“解封”，且解封后每次一旦触发人脸识别认证都得再找相同的人士重复解封，每次都要花钱。

“此前《未成年人保护法》的修订新增了网络保护专章，该通知是新闻出版署行业管理的部门规章，从法律到部门规章一脉相承下来，体现了国家对未成年人成长教育引领环境改善的要求，符合国家需要和时代要求。另外一方面，对于未成年人‘绕过’防沉迷的行为，需要说明的是包括严控网络游戏在内，青少年的成长环境也需要多方面共同努力，不是单靠一条政策就能做好的。”8月31日，长江学者特聘教授、青少年网络心理与行为教育部重点实验室主任周宗奎对贝壳财经记者表示。

新规对游戏行业影响几何？

通知下发当天，腾讯、网易、哔哩哔哩、完美世界、游族网络等各大拥有游戏业务的公司均发声表示将积极响应通知要求。如游族网络表示除规定时间外，“不在其他任何时间、以任何形式向未成年人提供网络游戏服务。”

8月31日上午，新京报贝壳财经记者以未成年人账号登录梦幻西游、三国杀等热门游戏APP发现，还可以正常登录并进行游戏。对此，有游戏行业从业者表示游戏公司响应政策有一个落地时间，“需要对游戏版本进行更新，更新之后未成年人账户应该就不能在平日登录了。”

“这个政策影响没有外界想象的那么严重，未成年人的登录时间变少，登录活跃数据肯定会有一定影响，但基本不影响到收入。”某头部游戏公司从业人士李宇（化名）告诉记者，“个人觉得锤子落地总是好的，其实比预期要乐观一些，新政策带来的损失是大部分游戏可以承受的。”

李宇解释称，未成年人对于大部分游戏产品的营收贡献很低，作为游戏公司肯定希望尽全力配合未成年人的防沉迷建设工作，从而希望争取减轻对于整个行业的卡脖子的限制。“玩游戏的未成年人中大约90%以上都是‘白嫖’的，不会付费。因为未成年人身上并没有多少钱，付费能力远远比不过大人。在大部分游戏产品上，未成年人的营收贡献都不到10%，或者至多是百分之十几，个别主要用户是未成年人的产品除外，不过这部分游戏在市场上可能不到2%。”

现有数据或能佐证李宇的说法。8月18日，腾讯在其第二季度财报中首次披露12岁以下玩家的游戏流水占比。腾讯表示，在2021年第二季度，16岁以下未成年人对其在中国网络游戏流水的占比为2.6%，其中12岁以下未成年人的占比仅为0.3%。

但对此，资深游戏玩家老牛表示不能完全根据数据说话。“据我了解，未成年人对网游贡献的营收很低，可能不到5%，但未成年人贡献的游戏活跃用户数量并不少。虽然总有玩家抱怨遇到了‘小学生队友’，影响游戏体验，但当这些队友是对手的时候，反而能增加游戏的‘虐菜’快感。换句话说，免费用户存在的价值，就是让付费用户高兴，因此如果免费用户的数量减少了，对游戏整体运营和环境来说肯定也不是好事。”

此外，李宇坦言，因为未成年人的防沉迷问题，整个游戏行业受到了非常多的限制。“比如版号限制，导致原本每年可发行的游戏锐减至一千余款，大量的游戏项目研发完成后却无法付费上线，且无法预知版号获取时间。只能选择养着团队，或先发行海外市场。在这一过程中，大量的中小公司被耗死。”

8月30日通知下发当日，网易开盘跌逾8%，此后跌幅收窄，截至收盘股价下跌3.39%，哔哩哔哩收跌5.61%。

“我认为对一个行业来说不能只看是不是限制了服务提供时间，减少了收益，而要从长远和基础的层面来看待。因为一个行业的发展肯定有多种因素，持续健康的发展对行业反而是有利的影响，相对于把行业或者企业的发展寄托在模糊不清的灰色领域，有一个明确的方向和规则引导，对行业发展也是健康的基础性支持。”周宗奎表示。

应用商店前列网游均接入实名验证系统
可通过输入成人身份信息“绕过”防沉迷

“除去统计数据外，还应该看到有一部分未成年人玩家其实隐藏在成年人的账号之下，不能忽视这一部分群体。”老牛告诉贝壳财经记者。

据了解，目前识别未成年人玩家身份的主要方式就是身份信息实名验证。在今年的China Joy大会上，中宣部出版局副局长杨芳表示，目前国家层面的防沉迷实名认证平台已建成，接入企业5000多家、游戏超万款，初步达成了防沉迷工作的基础性目标。

8月21日至31日，新京报贝壳财经记者下载了华为手机应用市场游戏榜上排行前列的游戏APP，如王者荣耀、和平精英、梦幻西游、迷你世界、斗罗大陆、问道等，发现所有游戏全部接入了实名验证系统，必须输入满18岁成年人的身份信息，并且身份证号和姓名匹配才能进入游戏。其中，王者荣耀等腾讯旗下游戏还开启了对可疑账号进行人脸筛查的“全天巡查”机制。

贝壳财经记者注意到，此前曾有记者调查显示有未成年人通过上网下载公开的身份信息以及随意输入身份证号就能登录网游。但据贝壳财经记者实测，若在游戏中输入目前市面上已经暴露了的实名身份信息时，多款游戏均显示该身份信息“已经被注册”。如记者在梦幻西游实名认证环节中输入网上泄露的一份身份证信息发现，其注册界面显示“同一身份证已认证，或认证中的账号超过5个上限”。

“2017年我们开始试验防沉迷的时候，发现只要买一个身份证号，姓名随便输入都能通过验证，这是因为实名信息都在公安部，后来我们接了公安部的系统，杜绝了这样的可能性，正常来说小朋友以自己身份证注册，我们都会要求做监护人的信息验证。”某知名游戏公司员工晓倩（化名）告诉贝壳财经记者。

那么，实名验证能够“挡住”未成年人打游戏吗？从事游戏租号业务多年的郑毅（化名）告诉贝壳财经记者，每年的暑假都是买号和租号业务最繁忙的时候。“以某游戏举例，大概 V8 号 100 皮肤左右租一个月能卖 300 块，V9 到 V10 组一个月能卖 800 块。”

贝壳财经记者调查发现，在交易猫、租号玩等账号买卖、租售平台上，“本账号已过防沉迷，永久使用，无限制时间”等信息是不少商品的噱头之一。例如，20 元可以购买到已经过防沉迷的王者荣耀账号；有梦幻西游账号显示“已认证身份证”；有 CF 手游账号显示“绑定防沉迷”为“否”（绑定的身份证已满 18 岁，没有触及防沉迷）。

不过，交易猫、租号玩两家游戏账号买卖平台也需要进行实名认证才可买卖，经记者验证，这两个平台上也必须输入真实的身份信息才能进行账号买卖，若输入网上公开的身份信息会显示“账号绑定数量已超上限”。此外，平台内有“禁止未成年人交易”的免责条款。

需要注意的是，目前在黑灰产买卖平台上可以花钱购得身份证实名信息，未成年人只要购买未注册过的身份信息，即可“绕过”上述实名验证流程。

但贝壳财经记者通过采访未成年人游戏玩家发现，相比于花钱在黑市上购买身份信息这样难度较大的事，相比之下，拿到自己父母或亲属的身份证信息，甚至直接用父母的手机玩游戏更为容易，如华为手机账号只要绑定了成年人的身份信息就可以通过其他游戏厂商的防沉迷测试。

8 月 30 日，小学二年级的小满告诉贝壳财经记者，他的游戏账号没有时间限制，原因是“用的爷爷的账号”。而初中一年级的白白也告诉记者，她自己的游戏账号一天只能玩 1.5 小时，但如果时间到了，“换一个身份证登录就行。”

对此，小满的爷爷告诉贝壳财经记者，他不太清楚游戏防沉迷的规章制度，“他要手机，如果是正当理由我就会给他玩。”但照此推测，如果成年人配合未成年人经过了首次身份注册，那么后续再打开游戏，游戏厂商就会视该账号为成年人账号，不会再施加防沉迷限制。

“我知道游戏有防沉迷设置，但孩子会有别的方法（绕过），比如用成年人账户。”高中学生家长王女士告诉贝壳财经记者，“如果孩子能够沟通，玩游戏有时间限制，我认为还不算是真的沉迷，真的沉迷无论用什么手段都没有办法限制住孩子。”

人脸识别是有效手段？

黑产：过验证首次 80 元 后续一次 40 元

通过对未成年游戏玩家的采访，贝壳财经记者发现，技术手段上，人脸识别或是目前为止最有效的途径。

“想解决孩子拿父母身份证的事情比较困难，因为有时候父母对孩子监管不严，而且有时候父母会配合孩子做这个事情，而且爷爷奶奶更可能被孩子骗了去配合孩子。其实开通人脸识别我认为是一个非常必要的手段，尤其是背后身份信息的匹配，而且人脸识别不能是一次性的，在游戏过程当中也需要采集人脸识别信息，需要多次验证才能确定他究竟是不是一个未成年人的账户。”中国社科院社会发展战略研究院研究员田丰对贝壳财经记者表示。

截至目前，首个试水人脸识别验证的游戏公司是腾讯。2021 年 7 月 5 日，其健康系统正式上线“零点巡航”功能，凡是拒绝或未通过人脸验证的，将被当成未成年人，纳入腾讯游戏健康系统的防沉迷监管并踢下线。根据 2021 年 6 月数据，平均每天有 580 万个账号在登录环节、2.8 万个账号在支付环节触发了人

脸识别验证，其中因拒绝或未通过验证，登录环节有91.4%的账号被纳入防沉迷监管，支付环节有87%的账号被拦截了充值行为。8月3日，腾讯还将原来的“零点巡查”升级为“全天巡查”，可疑账户全部重新认证。

需要注意的是，该功能也并非“万无一失”。8月26日，贝壳财经记者联系到一位从事“代过人脸”业务的黑灰产人士，对方表示微信用户只要支付80元（QQ用户120元），让“料子”（即尚未注册的成年用户）将自己的身份信息绑定至游戏账户中，就可以过人脸识别验证。

但一旦绑定上“料子”的身份信息，游戏账号的后续人脸识别就只能再由“料子”进行验证了，且每次服务都需要收费，该黑灰产人士表示，如果后续再弹出人脸验证，他会以40元一次的价格提供后续服务。

实际上，即便未成年人通过特殊手段“上号”，人脸识别也会大大增加其游戏成本。“如果说身份证实名认证系统是一道门，那么人脸识别系统就是一堵墙。你只要配一把钥匙就能开门，但面对一堵墙，虽然一两次可以翻过去，但如果次次都翻墙，成本就太高了。”8月24日，郑毅决定不再接游戏中的“过人脸”业务，理由是成本太高且违法。

据了解，目前教育界支持刷脸游戏的声音并不少。“建立防沉迷系统，1，必须国家强制实行，2，必须各游戏平台联网，统一实施，否则，用户换一个游戏就可继续玩，3，每次玩游戏都进行人脸识别，或者其他可验证本人身份的方式验证，就如现在高考志愿填报系统，为避免被他人使用，每次登录都需要验证。”21世纪教育研究院副院长熊丙奇告诉贝壳财经记者。

在他看来，每次玩游戏都要通过人脸识别或其他可验证本人身份的方式验证，“从技术手段上来说，这完全可以实施。事实上，今后针对成人用户，也必须建立防沉迷系统，现在已有这方面的建议，成人沉迷游戏也是严重的社会问题。有可实施的防沉迷技术不用，能解释的理由，就是纵容。”

但另一方面，人脸识别也催生了新的问题。

郑毅告诉记者，人脸验证打击最大的其实并不是未成年玩家，反而是买号的成年玩家。“许多成年玩家为了追求游戏快感，购买了游戏等级高、装备好的账号。后来跳出人脸识别时被识别出不是本人，结果被上了防沉迷，一天只能玩几个小时，得不偿失。”网友“动漫路人乙”表示，“游戏玩了一半突然就弹出了人脸识别，弄得弄不好还得重新登录，每次都一样，体验极差。”

防沉迷究竟要怎么做？

专家：需要多方面共同努力

贝壳财经记者发现，过度的人脸识别行为也可能会为隐私保护带来隐患。根据8月20日通过的《个人信息保护法》，生物识别和不满十四周岁未成年人的个人信息被列为了需要“单独同意”的敏感信息。

“用人脸识别抽查是否是本人在玩对于未成年人沉迷游戏是很有效的预防手段，当然这也是一把‘双刃剑’：正常玩游戏的成年玩家也会被抽查，目前人脸识别需要用户的单独同意，在法律法规和政策层面还缺少有强制执行力的要求，执行过程中也要找到恰当的技术方法。”中国电子技术标准化研究院网安中心测评实验室副主任何延哲对贝壳财经记者表示。

他认为，厂商对采用人脸识别鉴定是否是本人的技术一定要严加控制，甚至要对这类技术做一定的检测、评估和备案保证，使得该过程不会过度采集和留存未成年人的人脸信息。“如果我们排除了游戏厂商想赚未成年人钱的想法，有没有什么更好的办法不让未成年人玩游戏？最好的办法只能是把游戏直接停

掉，当然这不现实，所以希望公众能提出更好的意见，未成年人保护是一个非常复杂的问题，有必要让所有公众了解这里面的难度，矛盾点在哪里，群策群力。”

李宇告诉记者，他挺支持用人脸识别技术防沉迷，“这是唯一更有效的办法了。并且只要上级希望我们加强防沉迷管控，我们游戏公司非常愿意配合。”

不过这项技术也并不是单个主体可为。他表示除了游戏公司自身外，这项技术也需要游戏渠道商配合，以及接入政府有关部门的数据系统。“据我了解，华为渠道已经内置了摄像头验证。”而谈到一些孩子使用大人的身份证绕过防沉迷系统，他表示，对于这个问题，人脸识别的摄像头可以解决一部分问题，但是如果，想要效果更多，就还是需要全社会的努力，比如，验证之后要给父母手机发短信验证等。“但是这个就需要多部门的配合。”

游戏玩家王信（化名）觉得，之所以现在大量小孩玩游戏，是因为他们没有别的东西可玩，“就跟小时候没手机游戏，就千方百计看电视一样。”他认为大人只想他们读书学习，但是一直这样是不可能的。”家长应该多带孩子出来，看看外面的世界，开阔一下眼界。“另一位观察人士表示，“对于男孩来说，家庭氛围好的，爸爸能陪伴孩子经常互动和运动的，一般不会沉迷游戏。”

在一些家庭里，家长的亲身示范确实起到了一些效果。一位妈妈告诉记者，她的大孩子今年五年级升六年级，老二一年级升二年级，但是现在两个人都不打游戏，也不看电视，“因为我也不看不玩。”她表示，如果家长控制不住自己，那就比较麻烦。

除了家庭氛围以及家长的引导，学校的管理风格也会影响未成年人在这方面的习惯。20多岁的李蓝（化名）告诉贝壳财经记者，她弟弟现在天天在家打游戏。“不上学的时候就是疯玩”。但是一去学校就能控制住自己。另外一位年轻姑娘也表示，她弟弟在家也玩游戏，但是平时住校，学校管理严格，不让带手机，学习也紧张，自然没有玩游戏的机会，“（学生吃饭）都是跑着去食堂”。

在周宗奎看来，过去数字化和电子化的普及程度没有现在这么大，孩子的生活成长方式是不一样的。“尽管手机和网络游戏对孩子的影响还在探讨之中，但有一点是肯定的，就是过分沉迷，使用时间过长，达到成瘾，肯定对未成年人发展不利，此时需要成年人去引导。”

“包括网络游戏在内，青少年成长的环境需要多方面共同去努力，不是单靠一条政策和一家企业的社会责任就能做好。已有研究表明，不是说上网就是不好的，上网也有学习咨询，而如果上网娱乐的时间冲击了线下时间，就会对学习生活造成不利影响。在对未成年人提供把关引导上，需要家长责任和企业承担社会责任的共同努力，家长和学校也要注意，新一代儿童成长要增长对未来信息的适应能力，要有网络素养，锻炼自控能力，对于上网的健康保证，需要大家共同努力，也取决于整个网络生态环境的优化改善。如果我们用健康、丰富多彩的内容取代了单一、让人沉迷的网络环境，让孩子找到学习的乐趣，建立密切愉悦的交往关系，这样网上沉迷行为自然而然就少了。”周宗奎对贝壳财经记者表示。

值班编辑 花木南 康嘻嘻

校园霸凌中的“恶之平庸”：被欺负时，他们都“假装没看见”

2021-09-01 新京报书评周刊

https://mp.weixin.qq.com/s/jdvlsmu7snuqcbxbA0_aIA

不知不觉，从现在起，我们就进入了九月开学季。我们有多种方式打开“开学第一课”，从新学期学习计划、预防沉迷游戏到防疫安全教育，都是不可少的基础内容。而在这其中，如何减少甚至杜绝校园霸凌（或“校园欺凌”）事件的发生，实际上也越来越受到关注。对其关注的，是家长、教师，当然尤其是担心被欺负的学生。即便我们不再是中小學生，上了大学或已经工作多年，只要一提起校园霸凌就不禁会愤怒，如果曾经有过被欺负的经历，回想起来还依然忘不掉那份耻辱、恐惧。

可是，校园霸凌却偏偏在中小学校从未消失过，一些极端的恶性霸凌还会时不时出现在社交媒体或新闻报道中，诸如“xx地一女厕所内遭围堵霸凌”“xx岁男孩遭霸凌重度抑郁休学”此类的消息反复提醒着站在校园内外的人们，永不可低估校园霸凌的伤害程度。

何况与其他暴力不同，校园霸凌发生在特定的年龄阶段，一个孩子对它可能完全没有任何应对经验，终然是学会了技巧，却已经上了高年级，霸凌原本也少了。而受过的伤未必都能顺利地消失。

没有一个国家或地区能彻底根除校园霸凌，学生换了一届又一届，暴力问题一直存在。比如在25年前的日本，就有一位叫梅田俊作的绘本作家在当时看到日本多起惨痛的校园霸凌悲剧，特别是有的受害学生走不出阴影最终自杀，他受到极大触动，随后和妻子梅田佳子完成了绘本《假装没看见》，影响至今，其间曾被改编为动画片《视而不见》。



由绘本改编制作的动画片《视而不见》（2012）剧照。

绘本讲述了“阿钝”被霸凌的故事，就像是没有征兆的事件，“阿钝”莫名其妙地被欺负了，此后遭遇各种各样的不幸，包括被扒下短裤、被逼吃废纸。而周围的同学担心惹火上身，各自按部就班学习、上学、回家，假装什么也没有看见，像是出现在校园中的“恶之平庸”（The Banality of Evil）。而同学或其他班级的学生原本是第一见证者啊。要知道，校园霸凌发生在学生之间，是教师和家长看不见的地方。今年，国内引进翻译了《假装没看见》，新京报记者就此专访了梅田俊作，在进入前，我们先去看看“阿钝”的遭遇，我们不会陌生的。

01

他们假装没看见

一个下雨天，在去学校的路上，老实巴交的阿钝打了一个大大的喷嚏……和所有的校园霸凌事件一样，就因为这样一件微不足道的事情，阿钝遭受到了种种无情、阴险的欺负。



动画片《视而不见》（2012）剧照。

阿钝的写生课画板被涂抹得乱七八糟，阿钝被迫跳起奇怪的舞蹈，阿钝被抓住了腿抡了起来，阿钝的额头出血了……慢慢地，阿钝变得总是一个人。欺负他的人甚至还强迫阿钝去超市偷东西。

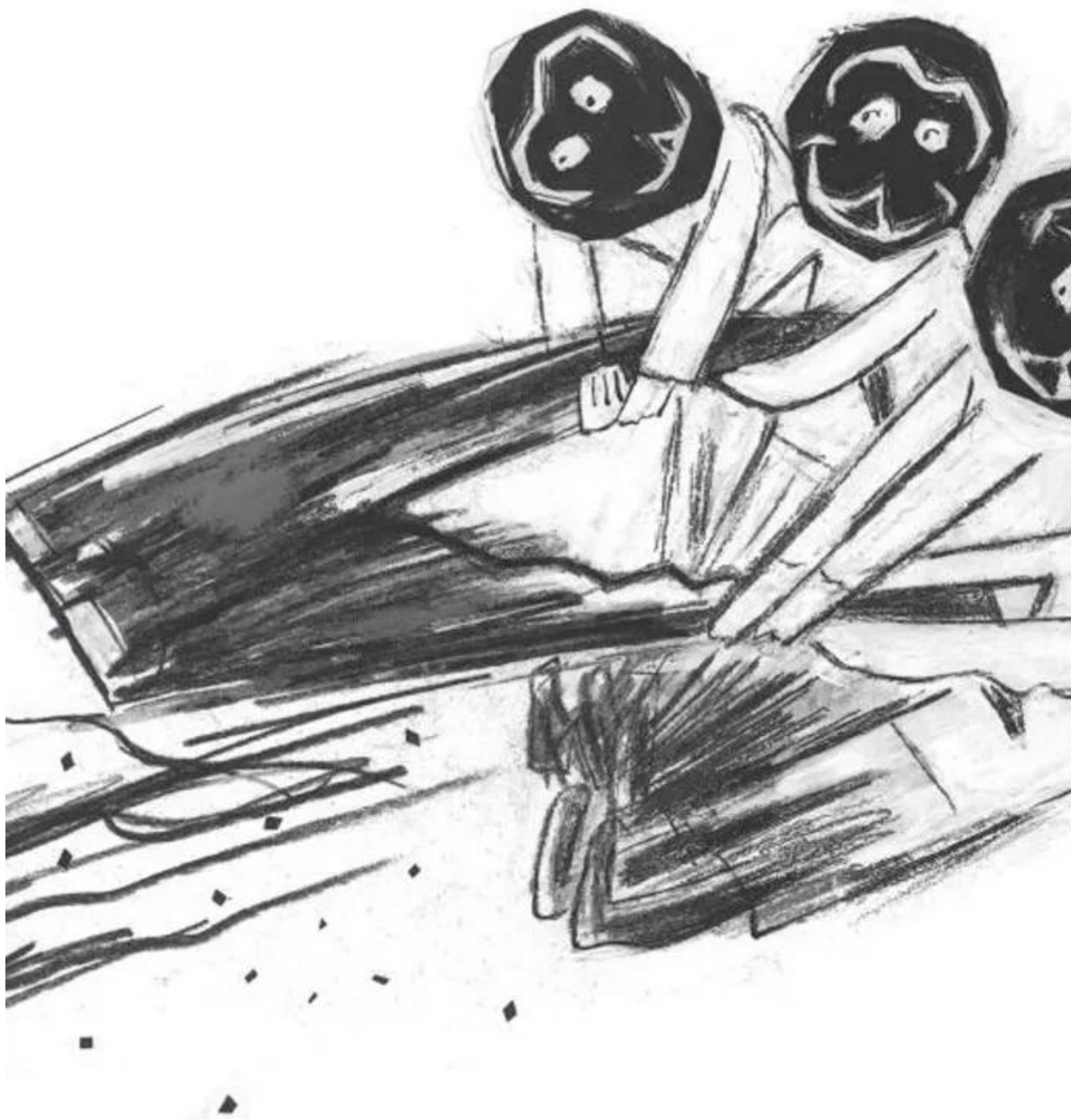


讨厌鬼四人组将阿钝的画胡乱画成了一团，他们谎称这是艺术大爆炸。



慢慢地，阿钝变得总是一个人了。

各种各样不幸的事情发生在阿钝的身上，不是被揍得眼圈乌青，就是被扒下短裤；不是有人用水管朝他喷水，就是有人将废纸扔进他的菜里，还逼他吃下去。迟钝的老师没能察觉阿钝的异常，即便他向周围的人求助，大家也担心惹火烧身，总是假装什么也没有看到，什么也没做。



排练戏剧时，他们以排练为由，光明正大地对阿钝施以暴力。阿钝的头受伤了，裤子也被拉了下来。

第二学期的最后一天，阿钝转学了。转学后的阿钝，依然有不少传闻，“……从车站厕所里走了出来”“……一起走进了游戏厅”……

即便是这样，作为朋友和同学的“我”和其他旁观者们，依然假装不知道，没有人选择站出来为阿钝说话，或者为他做些什么，就如同他们当初假装没看见一次又一次发生的霸凌一样。



动画片《视而不见》（2012）剧照。

当然，这只是一个故事，阿钝不过是一个出自《假装没看见》中的绘本人物，但发生在阿钝身上的遭遇，在现实生活中却并不鲜见。每隔一段时间，就会有这样那样的霸凌事件登上热搜，成为人们谈论的焦点：

xx地一女孩厕所内遭围堵霸凌，xx岁男孩遭霸凌重度抑郁休学，xx地女孩遭集体霸凌被轮流打耳光饮料浇头，xx自曝童年曾遭霸凌退学……

面对校园霸凌，你会做些什么？

类似于“恶作剧”“学生之间的争执”“小题大做”“不过是个玩笑”的评价，类似于“大事化小，小事化了”的态度，类似于“息事宁人”“视而不见”的处理方式绝非个例。面对霸凌，那些被逼入绝境的孩子，无法与父母、老师、同学，或者任何其他人交谈。而在另外一面，被欺负的孩子，往往也很容易成为新的欺负人者。

如何维护孩子作为人的尊严？



电影《蚯蚓》（2017）剧照。片中，得了脑瘫的父亲元苏和女儿子若相依为命。元苏为女儿考上首尔的贵族艺术高中兴奋不已，和女儿开心搬家到首尔，不料噩梦也就此开始。子若很快在学校崭露头角，也因此被以惠善为首的女同学们嫉恨。子若坚强好胜，反抗着校园暴力，却不断遭到更加残酷的回击，最后受不了无休止的折磨而自杀。

有一位叫梅田俊作的绘本作家对孩子有着超乎寻常的关怀之情，接连发生的“好几件孩子们因为遭受霸凌而自杀的悲惨事件”，以及身边孩子因此感到的烦恼和痛苦都令他想要做些什么。《假装没看见》的故事正诞生于此，这是一个发生在阿钝、讨厌鬼四人组、“我”和关东煮大叔之间的故事。

《假装没看见》，[日]梅田俊作 著，[日]梅田佳子 绘，千寻 Neverend | 晨光出版社，2021 年 1 月。
（点击书封可购买）

你为何要冷眼旁观？

“他被人欺负，你们总是假装没看见，是吧？”“……”“你们为什么不帮他？”“因为要是帮了他，下次就轮到 we 被欺负了。”“假装没看见，就是欺负人的人的同伙，就等于是大家联合起来伤害那个孩子。这你们也不在乎吗？”“……”

面对梅田俊作通过“关东煮大叔”之口的拷问，我们应该如何去做？当校园霸凌事件发生，并非霸凌者和被霸凌者的我们，真的可以置身事外吗？

为了回答这些真实且沉重的问题，1997 年，作为绘本作家的梅田俊作和夫人梅田佳子共同创作出版了《假装没看见》，将他们对孩子的观察与思考形成故事，通过孩子们愤怒和颤抖的胸膛，揭露了日益严重的霸凌现实。在出版后二十余年的时间里，这本书在日本长盛不衰，引发了众多读者的共鸣和思考。有读者在留言中表示，这本书写出了校园霸凌背后，旁观者对被报复的恐惧和人性的软弱。



我以为，只要假装没看见，我就可以和这些事无关。我发现，我错了。在我去超市那天，我被迫成了“小偷”，与讨厌鬼四人组成了“同伙”。为什么我和大家做了同样的事情——假装没看见，倒霉的却是我呢？

在一次讲座中，梅田俊作曾表示，孩子周边的人要学会如何帮助处于困境中的孩子们，这一点对孩子来说非常重要。在梅田俊作看来，校园霸凌虽然发生在孩子之间，却是成年人的问题——因为复兴和拯救人类的心灵，本就是成年人的职责。对梅田俊作的采访中，他几度表示，面对霸凌，一定要大声说出来，因为只有这样，才是一个正确的开始，“大人们常会对自己不利的事情选择漠视，或者拖延着不去解决，‘假装没看见’的病毒就这样蔓延开来。我认为，这就是数十年来霸凌现象仍未见收敛的罪魁祸首。”

——专访梅田俊作——



梅田俊作，画家，绘本作家。1942 年生于日本京都府丹后半岛。

02

“假装没看见”是病毒

新京报：听说书中被霸凌的主人公“阿钝”，他的名字有一些特殊的含义？书里的故事是真实发生过的吗？

梅田俊作：这要从我上幼儿园的时候说起。每次大家一起跟着节奏敲手鼓、活动身体的时候，我总是跟不上，拼命跟着做也越来越糟，搞得老师很恼火，最后大声说：

“你这孩子真迟钝，滚出去！”

不过现在想想，“钝”也是一个有深度的字眼，里面包含着人生的哲理呢。

就像“运、钝、根”（译者注：日本俗语，意思是成功需要有好运、不易受挫的迟钝劲儿和不轻言放弃的韧性）所说的。



彭懿 V

2020-7-14 17:08 来自 iPhone客户端

这恐怕是我十几年来译到的最震撼的一本图画书了，黑白，超厚，219页，直面小学生的霸凌话题：假装没看见，就是欺负人的人的同伙，就等于是大家联合起来伤害那个孩子。这你们也不在乎吗？

《假装没看见》（梅田俊作/梅田佳子），禹晨文化最快10月出版！

为了准确无误地译出书中的霸凌者及被霸凌者的名字，先是跟日本国立国会图书馆国际儿童图书馆的馆员反复考证，最后又通过蒲蒲兰的好友江崎肇找到了日本白杨社的责任编辑，责任编辑又拿着书，专门求见了78岁的作者梅田俊作，先生亲自告诉了书中霸凌者及被霸凌者的名字来由——ヤラガセ ← いやがらせ，ドンチャン ← どんくさい……

我是不是太认真了？

因为一本讲述霸凌的书，不能出现任何的歧义。

我也要写一本这样的图画书，写我小时被霸凌的故事，只是不知道会不会有人出版？[收起全文](#) ^



作为该书译者的彭懿在微博中讲述了翻译霸凌者与被霸凌者名字的过程。

说一件我小学六年级时发生的事情吧。

毕业典礼彩排结束后，我们准备从充当会场的体育馆返回教室，突然有人叫着：“等一下！请大家稍微等一下！”走上讲台。

那个人是跟我不同班的L君。

L君站在我们全校学生面前，从远处也能看出来，他努力大声说话时，还哆哆嗦嗦的。

“我想，如果不把我心里想的、真心的话说出来，就这样毕业，上中学，当上中学生……”接下来的话却被哄堂大笑的声音盖过，听不见了。

原来，L君裤子前面的拉链大开着呢。

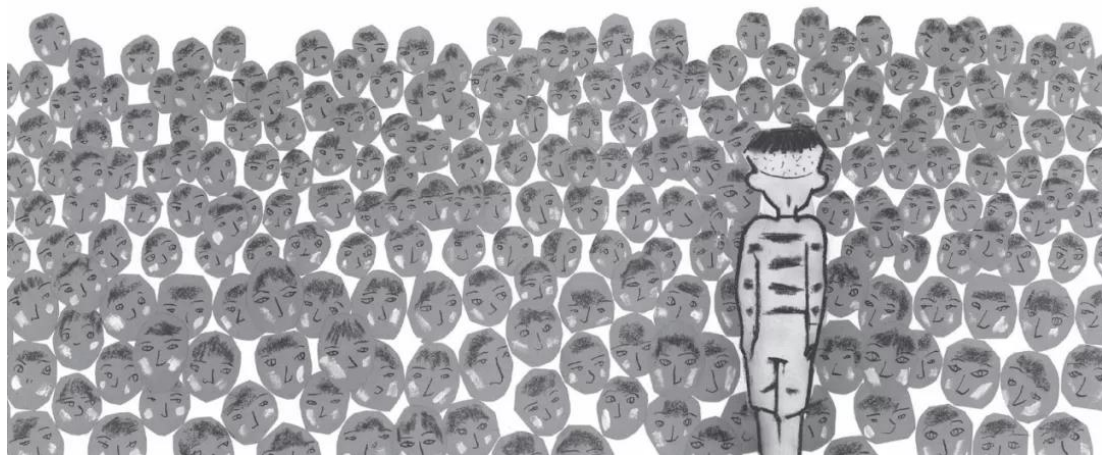
那可能是他下定决心实现自己的想法后，因为太紧张而去过很多次厕所的缘故。

当时，双眼盈满泪水而看不清L君的身影的人，应该也不止我一个……虽然我不知道到底发生了什么事，但当时努力发声的L君的样子很美，直到现在也会让我心生温暖，给我力量。

在图画书《假装没看见》的最后，写着“一切都结束了（对我来说，这才开始！）”。

大声说出来……这才是开始。

新京报：所以在这个故事中，主人公“我”最终决定打破沉默，不再假装没看见，而是在毕业典礼的时候站出来，说出：“被人欺负，就只能转学……这不是太奇怪了吗……我不想继续假装下去，然后毕业……”这样的话语。



“被人欺负，就只能转学……这不是太奇怪了吗……我不想继续假装下去，然后毕业……我不想带着这种心情成为中学生……我不要……所以……”

梅田俊作：大人们常会对自己不利的事情选择漠视，或者拖延着不去解决，“假装没看见”的病毒就这样蔓延开来。

我认为，这就是数十年来霸凌现象仍未见收敛的罪魁祸首。



延伸阅读：《我们为什么被霸凌？》，陈岚 著，江苏凤凰文艺出版社，2017年7月。

我们作为养育下一代的成年人，必须从自身寻找根源，制作“疫苗”，以根除这种病毒为目标不懈行动。

新京报：你小时候有过类似的经历吗？比如在学校里被霸凌，或者目睹过霸凌的发生。

梅田俊作：充其量就是打架打输了而已，那时候净是打成一团，每人头上鼓起个大包算平手了事……

在我小的时候，既没有“霸凌”这个词，也没有这个意识，每天就那样打打闹闹。

现在回头想想，那是被霸凌了呢？还是霸凌别人了呢？

实在搞不清楚。

03

曝光“霸凌”：一定要大声说出来

新京报：卖关东煮的大叔是故事里非常特别的角色。在书中，受到讨厌鬼四人组霸凌的阿钝，以及后来也受到霸凌的“我”，在遭受霸凌之后，身边却没有什么人可以站出来为自己说话，每个人都在若无其事地“假装没看见”，甚至连绿藻老师，以及父母也视而不见。只有卖关东煮的大叔没有选择“看不见”，反而成为了孩子可以倾诉，得到帮助的对象。为什么会设计这样一个角色呢？

梅田俊作：我从东京那座信息过载的工作室搬迁到只有七户人家的寥落村庄后，开始了《假装没看见》的创作。

那时，我有幸认识了好几位跟书中那位卖关东煮的大叔一样的大叔、大婶。有百人渔村的大叔大婶，有分校的校长，还有在稻田开办素质教育学校的大叔老师、垦荒农民大叔，以及整夜用推土机运土，把我工作室前的庭院变成菜地的邻居大叔……



“昨天，就是在这里，我看见一群中学生在打一个人。我过去阻拦，他们竟然对我说‘跟你没关系’！我火气一下就上来了……”

五年后，也就是《假装没看见》出版时，也正好发生了几次霸凌引起的大事件，仿佛图画书和现实交融，在我周围也引起了一些话题。以此为契机，一些受霸凌问题困扰的孩子，家长和老师会来我的工作室造访。

他们不惜长途跋涉，花费数小时、乃至数十小时来到我所在的偏远地区，这本身也可以看作是面对霸凌这一现实踏出一两步的努力。而在他们背后有力地推一把、为他们引航的，正是“卖关东煮的大叔”们。

来访的人们会在稻田里跌倒，露出沾满泥巴的笑脸；乘着渔船放声高喊；有时也有在渔村留学见习的家庭。偶尔，也有孩子或家庭在我开放的工作室里住上一两夜，这时我就会扮演“卖关东煮的大叔”的角色。他们在我工作室前的小河上钓鱼、划船，夜里围着篝火阅读讨论《假装没看见》，天南海北地闲聊，为今后做打算……



“最近怎么没有看见那个孩子，出什么事了吗？”

在画完《假装没看见》后，我就这样随波逐流地自在生活，不知不觉就在村庄里生活了二十多年。不知道是沉迷享乐的后果还是惩罚，我身染疾病，马上就要重返东京，一如从龙宫重返人间的浦岛太郎。

新京报：关于如何面对校园霸凌这一问题的图书有很多，但直接写给孩子们，要求孩子们勇敢站出来，大声说出来的图画书我其实是第一次看到。这本书采用了黑白两色作为主体色彩，呈现了一种类似拓印的效果，在童书中也非常少见。为何会选择这样一种创作风格？

梅田俊作：关于这件事，我深深地感到中国版《假装没看见》的封面、护封和环衬设计都忠实地再现了我的意图。

人常说“儿童是成人之镜”。我想，霸凌的问题也与我们大人的表现深切相关。

因此，我认为，不论大人、孩子，“霸凌”是每个人都要设身处地思考的问题。

要把“霸凌”这种见不得光的行为暴露在光天化日之下。



延伸阅读：《少年江湖——校园欺凌的预防和应对》，宗春山 著，华东师范大学出版社，2018年1月。

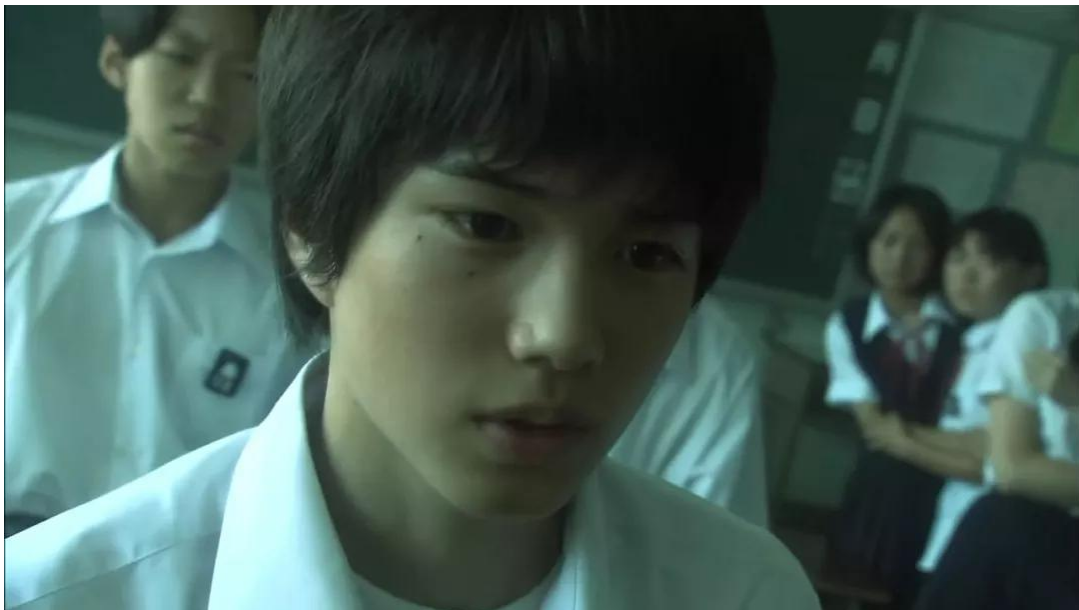
其中，在众多听众面前大声朗读绘本，也是一种方式。

因此就要采用从远处也能看清的大开本，表现手法要简洁、直接，能够呈现较长的故事。

实际上，我也从家人，以及教学一线的老师那里听到了许多令人振奋的消息。

其中最让我备受鼓舞的，是一个由于霸凌而休学在家的男孩子的来信。

他把《假装没看见》当作自己的心声，推荐给为他休学而忧虑的老师，这位班主任老师理解了男孩子的真实想法，在班里朗读、讨论了这本书。最终，讨论甚至扩散到整个学校、整个地区……



电影《关于莉莉周的一切》剧照。片中，莲见雄一与母亲、继父、弟弟生活在一个幽静的小城里。他跟同班同学星野修介同在剑道部，两人成为好朋友。星野本来是一个品学兼优的学生，却遭到了同学的嫉妒。当暑假时一群同学自冲绳回来以后，星野变了一个人似的。接着星野开始以欺负同学为乐，而且手段残忍，雄一也不能幸免。

不过，我也收到过批评的来信。

比如说，在班里朗读《假装没看见》的时候，书本太沉，压得手麻，一个没拿住，书掉下来把小脚趾砸骨折了……这是一个当老师的熟人告诉我的事，不知道是真是假。说实话，随着年纪增长，我每次拿起《假装没看见》，也越来越感觉到胳膊使不上劲儿……

新京报：距离《假装没看见》的首次出版已经过去了25年。在日本，与25年前相比，孩子们在校园里的情况更好（或更差）了吗？

梅田俊作：随着时代的发展，霸凌变得更加复杂了（比如，通过手机、网络进行霸凌），今后也绝无消亡的迹象。

即使如此，也只能坚定不移地一步步向前。

（面对霸凌）一定要大声说出来（这就是我的首要霸凌对策）！

离婚后孩子查出自闭症，父亲却拒付抚养费，结果孩子的一个举动…

2021-09-06 浙江法制报

<https://mp.weixin.qq.com/s/6CjFNxZ5SSnBDond84Xo-A>

父母离婚后，孩子被诊断出患上自闭症，父亲按离婚协议拒绝承担抚养费，但法官的一席话与孩子的一个举动，让他的态度彻底发生了转变。近日，湖州市南浔区法院调解了一起特殊的离婚后子女抚养费纠纷案。

今年 2 月，4 岁男孩童童（化名）的父母因感情不合协议离婚。根据离婚协议，童童跟随童妈共同生活，童妈自愿承担童童的全部抚养费用。当时，他们并不知道，童童是一个“特别”的孩子。

“童童出生后，身体一直不太好，常常会发烧，语言能力也不及同龄的孩子，不愿意和别人说话。但我们觉得这没什么，孩子的成长有自己的规律，童童只是发育慢而已。”直到今年 3 月，童童因高烧被送往医院，童妈才得知童童患上的是“孤独症谱系障碍”。

在医生的建议下，童妈为童童找了一家专门针对孤独症、发育迟缓等特殊儿童的康复训练机构进行特殊培训。每个月 4000 多元的康复费用，95% 以上由国家补贴，但因康复课程的特殊性，作为监护人的童妈需要全程陪同。

童妈为此辞去工作，没有了收入来源，也无法再履行离婚协议中所约定的“自愿承担全部抚养费用”。于是，她找到童爸，要求共同承担抚养费。

童爸冷漠地拒绝了，甚至连电话也不愿再接。无奈之下，童妈以童童的名义将童爸诉至南浔法院。立案后，承办法官第一时间联系童爸，但他依旧以无工作收入为由拒绝。

面对童爸的“冷处理”，承办法官向他送达副本及证据材料，告知他根据法律规定，关于子女生活费、教育费的协议，并不妨碍子女在必要时向父母任何一方提出超过或者违背协议的合理要求。童童在父母离婚时并未确诊为孤独症，确认患病后，相应的支出尤其是治疗费、康复训练费用势必会增加。

“家庭破裂，孩子已经不能享有正常的亲情，如果父亲缺位，对孩子的成长和治疗更是雪上加霜。”在法官的劝说下，童爸终于同意与母子面对面调解。

温暖的一幕发生了。在南浔法院温暖工作室，见到爸爸的童童一下子扑到了童爸的怀里，法官欲言又止。在一段充满温馨的沉默后，童爸主动表示愿意承担孩子的抚养费，并愿意抽出时间陪伴孩子康复与成长。

双方于当日达成一致协议，由童爸支付孩子每月抚养费 1000 元，医疗费用凭发票各半承担。

来源：浙江法制报（记者 李琪桢 通讯员 茹玉）

一切为了孩子 | 庭前独角兽

庭前独角兽 王雨莛

https://mp.weixin.qq.com/s/m15tUh3t-GNhjzX_Tp2H4w



顾薛磊庭长通过他所办理的数以千计高质量的案件，生动诠释了什么是最有利于未成年人的原则。

推荐人：姚建龙 上海市社会科学院法学研究所所长、上海市法学会未成年人法研究会会长、上海市预防青少年犯罪研究会会长



他的故事

从个案办理到机制创新，为实现未成年人利益最大化，顾薛磊带领自己的团队在实践中不断探索、思考。

撰文 | 王雨莛

全国维护妇女儿童权益先进个人、全国优秀法官、上海市优秀共产党员、上海市十大杰出青年……相比于这些荣誉称号，顾薛磊最熟悉也最喜欢的还是“法官爸爸”这个称呼。他的办公室里悬挂着许多照片，与人们刻板印象中法官的威严克制不同，照片中他和孩子们的笑容明朗生动，极富感染力。

长期以来，但凡与他接触过的孩子和当事人，心目中的顾庭长就是这么一副乐呵呵的“法官爸爸”形象。然而，很多人不知道的是，作为上海长宁法院未成年人与家事案件综合审判庭（以下简称未家庭）的庭长，办公桌后的他常常是眉头紧锁——从个案办理到机制创新，为实现未成年人利益最大化，顾薛磊带领自己的团队在实践中不断探索、思考。

他说，“为了孩子，做再多也不为过。”



从心出发：一切为了孩子

“我相信，爱心、付出和向上的力量是会传递的。温暖并点亮一个孩子的内心，我想这就是对我工作最好的肯定！”

1984年，中国第一个专门审理未成年人刑事案件的合议庭在上海长宁法院成立，开创了中国大陆少年司法的先河。教育、感化、挽救，是少年法庭初创时法官们最朴实的心声。

1997年，顾薛磊大学毕业进入法院工作。刚进少年法庭就听到了“口罩蚊帐”的故事：一个未满18周岁的男孩触犯刑法，接受行为矫正。炎炎夏日，举目无亲的他住进条件简陋的临时安置基地，办案老法官回访时发现孩子住处蚊子很多，当场就地取材拆了几十只卫生口罩，为男孩缝制了一个细孔的“口罩蚊帐”。

多年来，顾薛磊一次次把这个故事讲给庭里新进的年轻人听，“时代在变，条件也好了很多，但这种把每一个孩子都当作自己孩子一样对待的使命感，会一直传承下去。”

然而，对那些小小年纪就铸成大错的孩子，付出的爱心真的有意义吗？

外界的疑惑始终存在，如今的顾薛磊内心已十分笃定。他拿出手机向我们展示了这样一段消息——“顾法官您好，今年我顺利参加高考，考取了理想的师范大学，我想今后成为一个老师，像您一样，帮助许许多多的孩子……”后面还附有录取通知书的照片。

留言的孩子小王曾是一起刑事案件的被告人。当年正在甘肃读高三的他偶然在QQ群里看到一个外挂软件，据称可以直接获取某金融平台上的资金，就出于好奇尝试了一次，发现竟然真的能轻松套现。尝到甜头的小王想着可以通过这种方式减轻家庭经济负担，于是伙同几个朋友一起使用该软件从上海某金融网站窃取了数万元。警方很快侦破了该起网络盗窃案，将小王抓获并关进了看守所。

案件起诉至法院后，主审法官顾薛磊仔细研究了案情，并委托社工对小王的生活背景、学习情况进行调查。社会调查报告显示，小王一直以来品学兼优、表现良好。“我初步判断他只是一念之差误入歧途，出发点相对单纯，是可以教育、挽救的对象。”

顾薛磊多次前往看守所提审，工作人员也说小王和其他在押人员“不一样”。“这孩子，都关在里面了，还说要读书、要高考呢，这不是天方夜谭吗？”这一番话引起了他的注意，询问小王后得知，案发前已有一所艺术类院校表达了初步录取意向，但因涉嫌刑事案件，这一计划只能搁浅。

“顾法官，我不想放弃，我要争取参加今年的高考！”

顾薛磊瞬间就被小王眼神中那股乐观向上、坚韧顽强的信念感“击中”了。他自掏腰包为小王购买了书籍和考试辅导资料。看守所内，捧着书籍的小王被他这一举动深深触动，流下热泪。

不久后，小王刑满释放，回归校园。顾薛磊没有忘记他想要参加高考的心愿，帮忙联系学校协商报名事宜，但可惜已错过当年的报名时间。为了避免小王因沮丧再一次走上歧途，顾薛磊和他保持着密切的联系，关心他的生活日常，鼓励他积极备考。

“我想我会永远记得这个孩子，他没有因为人生一次不经意的挫折而沉沦，而是选择去做一名教师，教育、帮助更多的孩子。我相信，爱心、付出和向上的力量是会传递的。温暖并点亮一个孩子的内心，我想这就是对我工作最好的肯定！”顾薛磊欣慰地笑了。



动足脑筋：为了孩子的一切

“为了这个案子，我多少个晚上没睡好觉。现在看到孩子生活有保障了，我心里一块大石头也就放下了！除了“迷途的羔羊”，一些因家庭破裂被迫陷入困境的孩子也让顾薛磊十分揪心，同时也考验着法官多方面的智慧。

几年前，小赵的父母协议离婚，约定小赵随母亲林某共同生活，父亲赵某每月支付抚养费，但赵某仅支付了两个月后就销声匿迹，于是林某将赵某诉至法院。然而这起看似简单的抚养费纠纷案件直到开庭都未能联系上赵某，顾薛磊考虑再三决定亲自送达。

实地走访多处后顾薛磊终于通过赵某的奶奶联系上了赵某，他也答应按时出庭应诉。然而，开庭当天赵某还是没有出现。考虑到抚养费案件的特殊性，强判的法律效果不佳，后期执行也有难度，顾薛磊决定无论如何要让赵某出庭一次，所以暂时不作缺席判决。

“我和书记员到他小区跑了好几次，白天去没人，傍晚去也没人。最后我心一横，就在小区蹲点等他，半夜他终于回来了！”千呼万唤始出来的赵某终于到庭，当事双方剑拔弩张，在顾薛磊的耐心劝解下，赵某提出由自己抚养女儿，并且不要抚养费，林某表示可以考虑。

庭后不久，顾薛磊从检察院了解到，林某早已重组家庭，一直将小赵交给外公抚养，且对小赵存在家庭暴力，外公去世后，林某将小赵一个人丢在外公留下的房屋内不管不顾。

根据多方信息汇总，顾薛磊感到林某确已不再适合担任小赵的监护人。然而，当他再次联系赵某来法院变更抚养关系时，之前的电话竟成了空号，于是，顾薛磊第三次上门蹲守堵人！面对执着的法官，赵某或许也被触动，长谈之后，小赵的生活终于有了着落。

当问到做当事人思想工作的“秘诀”，顾薛磊表示，这或许就是未家庭法官的“基本功”——“首先对弱者要有很强的同理心，然后运用自己掌握的心理学知识进行有效沟通。赵某的经济条件和生活状态都还不错，我把小孩被殴打的照片拿给他看，我说大家都是父亲，你怎么忍心自己有温暖的家，任由小孩一个人被丢在空房间饿肚子、喝自来水？”

“他当时心疼又气愤，也对我卸下了心防，说前面几次躲着我是想报复前妻这些年不让自己见孩子，以后一定不会再让孩子受苦了！”

最终，双方签下调解协议，小赵改由父亲抚养，其所在的学校送来锦旗，感谢法官“心系学童解困境，司法护苗暖人心”。顾薛磊感慨地说：“为了这个案子，我多少个晚上没睡好觉。现在看到孩子生活有保障了，我心里一块大石头也就放下了！”



传承创新：为了一切孩子

“少年司法是未成年人保护工作的重要组成，功在当代，利在千秋，我们会一直坚持下去”

多年前，顾薛磊还是一位到处求人、到处碰壁的“化缘法官”，为了困境儿童的生活问题跑民政、跑居委，从个案着手，努力推动各部门形成共识和合力。

顾薛磊坚信，实践才能出机制。

作为庭室负责人，他带领大家不断探索未成年人与家事案件审判方式与工作机制的创新，始终走在维护弱势群体合法权益的第一线：审理全国首例第三人对未成年人财产监管案件，一篇案例入选最高人民法院公报案例，四篇案例入选最高人民法院保护未成年人权益相关典型案例和司法创新典型案例；牵头设立上海首个性侵未成年人案件被告人从业禁止查询库和上海首个探望监督人场所“青梓荟”、创设完善强制亲职教育机制、专业心理咨询师干预机制……他还积极参与《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的立法工作，从法律和制度层面建言献策，努力为未成年人织好保护网。

“如今，未成年人利益最大化和国家监护的兜底职责已经成为全社会的共识，民政、妇联、青保办、教委、社工等各个组织和群体都有了较为成熟的工作机制，能够为未成年人提供全方位的保护。”顾薛磊说。

有人说，少年审判和未成年人保护工作就像在一条永远没有终点的道路上不断奔跑，但顾薛磊觉得自己就像“阿甘”，心无旁骛，每一步都坚定而充实。

他记得一次开庭后，一位风尘仆仆的阿姨在外等候。原来，她的独生子毕业后因抑郁倾向不愿出门也不愿工作，自己担心却又毫无办法，偶然间看到媒体上关于“法官爸爸”的报道，于是决定来上海求助，“从克拉玛依到上海，整整坐了三天火车！”这份信任让顾薛磊感动之余更感责任重大。他当即联系了当地民政局，在对方的支持下，很快安排了社工、心理咨询师与这位阿姨会面并初步拟定了帮扶方案。最终，在专业人员的帮助下，阿姨的儿子逐步克服了心理障碍，回到了工作岗位上，阿姨一家的生活也回归平静。

这件事让顾薛磊回忆起当年邹碧华任上海长宁法院院长时，鼓励、指导他参评上海市十大杰出青年的场景。“当时我本来没太大信心，但他说‘你一定要选，一定要选上！这不是为你自己，而是为了所有需要帮助的孩子。少年审判事业仅靠一个法官、一家法院是不够的，除了办精品案、建好机制，更需要全社会的关注和支持！’”

在他的带领下，上海长宁法院未家庭先后获得了“全国未成年人思想道德建设工作先进单位”“全国维护妇女儿童权益工作先进集体”等多项荣誉。

而在这位“阿甘”身边，也聚集了越来越多的人一起奔跑在守护未成年人健康成长这条“幸福大道”上：除了调查、开庭、回访等工作，顾薛磊带领的 20 人团队每年都要跑十几所学校，大约覆盖 5 千名学生，努力实现“教育一课，帮助一片”的效果，让法治理念深深植根在孩子们的心中，让他们学会正确使用法律武器来保护自己。

“少年司法是未成年人保护工作的重要组成，功在当代，利在千秋，我们会一直坚持下去。”顾薛磊说。



推荐人 姚建龙

上海市社会科学院法学研究所所长、上海市法学会未成年人法研究会会长、上海市预防青少年犯罪研究会会长

业务精湛，胸怀仁心。

作为全国少年审判系统的知名法官，顾薛磊庭长通过他所办理的数以千计高质量的案件，生动诠释了什么是新时代法官对党和人民事业的忠诚和担当，什么是最有利于未成年人的原则。

人民群众在他所办理的每一个案件中，不仅感受到了公平与正义，更感受到了司法的温度与温暖。

我与邹碧华同志相交多年，在顾薛磊庭长身上，我看到了邹碧华同志的影响与印记，更看到了邹碧华精神的传承与弘扬。

新“两纲”解读 | 促进儿童健康发展 筑牢健康中国根基

原创 全国妇联女性之声

https://mp.weixin.qq.com/s/dzuHrzv2feSpTwr6_dxUvA

促进儿童健康发展 筑牢健康中国根基——解读《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》
中国医学科学院医学信息研究所研究员，国务院妇儿工委办公室儿童工作智库专家王芳

儿童健康是全民健康的重要基础，是经济发展的重要保障，是社会文明与进步的重要体现。我国儿童健康工作已转向高质量发展阶段，人民群众对儿童医疗保健服务呈现出多样化和差异化需求，这对我国儿童健康事业发展提出了新要求。《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》（以下简称“新儿纲”）的颁布实施，对指引未来十年我国儿童健康事业发展方向、推动儿童健康事业与经济社会同步高质量发展、进一步促进儿童全面发展具有重要意义。具体来看，新儿纲“儿童与健康”领域主要体现了三个方面的特点。

一、主要目标设立坚持问题导向，切实谋划解决人民群众最关心、最直接、最现实的期盼

新儿纲“儿童与健康”领域主要目标围绕当前我国儿童面临的突出健康威胁设立，包括降低儿童死亡、防控主要健康问题、提高健康素养和儿童体质、改善儿童健康服务公平性及可及性等方面内容。在降低儿童死亡方面，虽然我国婴儿和5岁以下儿童死亡率已明显降低，且已经优于中高收入国家水平，但下降速度趋于缓慢且与高收入国家仍然存在一定差距，同时存在新生儿死亡在5岁以下儿童死亡中占比较高比例的特点。针对这种情况，新儿纲在要求持续降低婴儿和5岁以下儿童死亡率的基础上，专门对新生儿死亡率提出了具体目标。在防控主要健康问题方面，当前我国出生缺陷病例数量相对较多，常见疾病持续威胁儿童健康，儿童恶性肿瘤发病呈上升趋势，儿童生长迟缓和贫血问题依然存在且超重肥胖问题不断凸显，儿童视力不良影响广泛且低龄化、重度化问题严重，儿童心理行为问题日益突出，纲要针对这些主要健康问题也分别设置了防控目标。在提高健康素养和儿童体质方面，纲要关注到个体健康素养和体质对儿童健康成长乃至对其一生都有重要影响作用，在新儿纲中特别强调要普及儿童健康生活方式，提高儿童及其照护人健康素养水平，促进城乡儿童早期发展服务供给，并提出中小学生体质健康达标优良率要达到60%以上的主要目标。在改善服务公平性及可及性方面，我国不同地区经济发展不平衡、儿童健康资源分布不均衡，儿童健康状况在城乡、区域及人群之间仍然存在差异，因此纲要在首个目标中明确提出，未来十年覆盖城乡的儿童健康服务体系更加完善，儿童医疗保健服务能力明显增强，儿童健康水平不断提高，以促进儿童健康服务的公平可及。

二、策略措施坚持过程导向，构建起上下贯通，左右协同的儿童健康工作格局

新儿纲“儿童与健康”领域的策略措施紧扣主要目标，从宏观、中观和微观三个层面整体布局、各有侧重，考虑到了决定儿童健康的社会经济、公共政策、卫生系统、物质环境、社会支持、社会心理以及行为生活方式等多方面因素，促进齐抓共管、综合施策的发展环境形成。在宏观政策层面，纲要提出完善儿童基本医疗卫生制度、加强儿童医疗保障政策与公共卫生政策衔接、加大对儿童医疗卫生与健康事业的投入力度、加快儿童医学人才培养、加强儿童健康领域科研创新等具体措施，为落实儿童健康优先发展战略、协调机构部门间协作关系、指导儿童健康资源优化布局、促进医学科学技术进步等方面指引了方向。在中观儿童健康服务层面，提出建设统一的妇

幼健康信息平台，推行“互联网+妇幼健康”服务模式，构建国家、区域、省、市、县儿童医疗保健服务网络，推广婚姻登记、婚育健康宣传教育、生育指导“一站式”服务，推动围产期、产前产后一体化和多学科诊疗协作，加强新生儿筛查、评估、管理、救治和访视，推广儿童疾病防治适宜技术，开展儿童生长发育监测和评价，加强0~6岁儿童眼保健和视力检查工作，推进0~6岁儿童残疾筛查，构建儿童心理健康教育、咨询服务、评估治疗、危机干预和心理援助公共服务网络，提供适宜儿童的性健康服务等具体措施，明确了未来十年儿童健康服务的重点。在微观个体行为生活方式层面，纲要强化了健康第一责任人的理念，提出预防和制止儿童吸烟、酗酒，引导科学均衡饮食、吃动平衡，指导监督学生做好眼保健操，纠正不良读写姿势，指导家长掌握科学用眼护眼知识，确保儿童每天接触户外自然光不少于1小时，推进阳光体育运动，合理安排儿童作息等具体措施，有助于促进儿童建立科学的健康价值观，养成健康行为习惯，形成对个人有益、对家庭负责、为社会所倡导的健康生活方式。

三、纲要整体坚持新发展理念，不断将儿童健康事业推向高质量发展

一是体现了系统观念和“将健康融入所有政策”的卫生与健康工作方针。习近平总书记指出，系统观念是具有基础性的思想和工作方法。“坚持系统观念”是我国“十四五”时期经济社会发展必须遵循的五个原则之一。作为保障儿童合法权益、促进儿童与经济社会同步协调发展的国家行动计划，新纲要注重坚持系统观念，明确提出将儿童健康理念融入经济社会发展政策，将儿童健康主要指标纳入政府目标和责任考核，为构建政府统筹、多部门齐抓共管的工作机制，共同提升我国儿童健康治理能力和治理水平提供抓手。

二是强调儿童健康事业高质量发展的方向。经过几十年的发展，我国儿童健康事业已从“量的累积”转向“质的提升”。推动儿童健康事业实现高质量发展，是满足日益增长的儿童健康需求的必由之路。纲要强调了未来十年高质量发展的主基调和方向，针对儿童健康服务体系、儿童健康服务模式、儿童健康科研创新、儿童健康管理创新等方面提出了更高的要求。

三是明确“共建共享”的基本路径。纲要从供给侧和需求侧两端发力，统筹政府、社会和个人三个层面，既明确了政府在政策制定、投入等方面优先保障儿童健康的职责，也强调了妇幼健康服务机构、家庭、社区、学校、幼儿园、托育机构等多方联动的机制，更强化了父母或其他监护人是儿童健康第一责任人的理念，推动建立“健康第一责任人”的全民意识，提出实现政府牵头负责、社会积极参与、个人体现健康责任，将健康中国“共建共享”的基本路径落到实处。

“一分部署，九分落实”。纲要为今后十年儿童健康事业的发展擘画了蓝图，而如何实现这一蓝图，需要全社会、各级政府、相关部门共同发力，特别是要将纲要的主要目标和策略措施纳入当地党委和政府的工作安排，广泛开展社会动员，建立健全及时有效的监测、评估与监督机制，确保各项政策措施落地落实。

来源/中国妇女报

作者/王芳（中国医学科学院医学信息研究所研究员，国务院妇儿工委办公室儿童工作智库专家）

编辑/廖芸卿

【发布会实录】国家发展改革委新闻发布会 介绍关于推进儿童友好城市建设有关情况

原创 发改委

<https://mp.weixin.qq.com/s/KDfv4zN7MuCuqFhc-cQgWA>

各位媒体朋友，大家上午好！欢迎参加今天的专题新闻发布会。儿童工作深受社会各界广泛关注。为深入学习贯彻习近平总书记关于儿童工作的系列重要指示批示精神，落实“十四五”规划《纲要》任务部署，经国务院同意，我委会同有关部门研究制定了《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》，并于今天上午正式发布。为便于社会各界更好了解《指导意见》有关情况，今天我们非常高兴地邀请到：国家发展改革委社会发展司司长 欧晓理先生；国务院妇儿工委办公室副主任 贺连辉先生；住房和城乡建设部建筑节能与科技司副司长 汪科先生；教育部基础教育司一级巡视员 姜瑾女士；民政部儿童福利司副司长 李婉丽女士；国家卫生健康委妇幼健康司副司长 沈海屏女士；请他们介绍《指导意见》有关情况，并回答大家关心的问题。下面先有请欧司长作介绍。

欧晓理：儿童是国家的未来，民族的希望。我国是人口大国，也是儿童人口大国，根据最新的“七普”数据，0-17 周岁儿童约有 2.98 亿人。“让孩子们成长得更好，是我们最大的心愿。”今年正值中国共产党成立 100 周年和“十四五”开局之年，在这个重要的历史节点，经国务院同意，国家发改委会同 22 个部门研究制定《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》，目的就是促进广大儿童健康茁壮成长，共享美好未来。

建设儿童友好城市是贯彻落实党中央国务院决策部署的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把培养好少年儿童作为重大战略任务，强调当代中国少年儿童既是实现第一个百年奋斗目标的经历者、见证者，更是实现第二个百年奋斗目标、建设社会主义现代化强国的生力军。为贯彻落实中央决策部署，国家“十四五”规划《纲要》明确将儿童友好城市建设列入重大工程。建设儿童友好城市，为儿童成长发展创造更好的条件和环境，并以此推动儿童友好成为全社会的共同理念、行动、责任和事业，培养造就担当民族复兴大任的时代新人，是各级政府和全社会的责任所在、使命所系。

建设儿童友好城市是为了更好满足人民群众美好生活需要。城市不是成年人独享的活动空间，也是事关广大儿童成长、身心健康发展的关键空间。目前，我国城镇化率已突破 60%，城市正成为越来越多儿童成长发展最重要的外部环境。在快速城镇化进程中，一些地方习惯于将儿童发展作为城市发展的附带问题考虑，城市建设主要基于成年人群的活动模式、使用需求，面向儿童的服务供给、设施配备、空间规划等存在缺位，“一些城里孩子，缺的不是营养，缺的是运动”。随着新时代我国社会主要矛盾转化，人民群众在“幼有所育”“学有所教”“弱有所扶”等方面的美好生活需要日益增长，亿万家庭期盼孩子们成长得更好，享受到更好的教育、托育、卫生健康等公共服务，有更多“让孩子们跑起来”的公共空间，有更加安全舒心的成长和发展环境。我们的城市要让人民生活更美好，首先要对儿童更友好。

《指导意见》明确了儿童友好城市建设的指导思想、基本原则和主要目标，从社会政策、公共服务、权利保障、成长空间、发展环境等 5 个方面提出 24 条重点举措，围绕托育、教育、医疗卫生、文化体育、人身安全、福利保障、交通出行、城市空间、社会环境等领域提出不少具有含金量的具体措施。

一分部署，九分落实。习近平总书记强调，“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。”儿童友好城市建设涉及行业多、领域广。下一步，国家发改委将坚持多部门合作、宽领域推进，促进形成党委领导、政府主导、部门协同、社会支持、人人参与的工作格局，凝聚全社会推进儿童友好城市建设的合力。

一是坚持共建共享推进实施，让儿童友好成为全社会共识和全民自觉。坚持系统观念，强化儿童工作“一盘棋”理念。发挥党委领导、政府主导作用，健全完善多领域、多部门工作协作机制，充分发挥公共事业规划、公共资源配置、公共服务保障方面的职能，推动儿童优先原则融入社会政策。同时，积极引入社会力量，充分激发市场活力，共同推进儿童友好城市建设。

二是坚持“条块结合”抓好落实，确保各项政策措施务实管用。为确保儿童友好城市建设各项任务能够真正落地见效，《意见》在“纵向”与“横向”推进上都进行了精心设计。压实部门责任，瞄准群众急难愁盼的教育、卫生、文化、体育、安全、环境等领域多点发力，由行业主管部门按职能开展儿童友好行动。比如，为推进成长空间儿童友好，开展儿童友好街区、社区、学校、医院、图书馆、公园等建设。压实地方责任，层层分解任务，国家层面建立健全建设、认定、评估、监测等机制，省级政府和城市政府结合实际制定落实方案，扎实开展儿童友好城市试点。

建设儿童友好城市是一项有温度的事业。相信有全社会的共同参与、共同关注、共同推进，一定能够汇聚众智、凝聚共识，共同把儿童友好城市建设好、把儿童的事业发展好。我就先介绍这些，谢谢大家！

新华社中经社记者：《指导意见》提出了儿童友好这一新的理念，请问欧司长，如何理解“儿童友好”理念的内涵？

欧晓理：感谢提问。《指导意见》提出推进儿童友好理念融入城市规划建设，把儿童友好的理念向全社会推广，推动儿童友好理念深入人心，儿童友好要求在社会政策、公共服务、权利保障、成长空间、发展环境等方面充分体现，主要是把握好“5个友好”维度。一是社会政策友好，就是要在制定公共政策、配置公共资源、规划城市建设中，坚持儿童优先、体现儿童视角、注重儿童参与。二是公共服务友好，就是要立足儿童成长发展实际需求，健全完善面向儿童的公共服务体系，促进普惠共享、优质均衡。三是权利保障友好，就是要关爱保护特殊困难儿童群体，构建适度普惠儿童福利体系，织密兜牢儿童社会保障网。四是成长空间友好，就是要让城市空间适应儿童身心发展特点，做到安全、便利、亲近自然，为儿童成长营造良好外部环境。五是发展环境友好，就是要聚焦儿童日常学习生活等场景，塑造健康文明向上的社会人文环境。

21世纪经济报道记者：我们注意到，建设儿童友好城市已经纳入了国务院刚刚颁布实施的《中国儿童发展纲要（2021-2030年）》，可否请妇联工委办公室贺主任介绍一下《指导意见》与《纲要》之间的关系？

贺连辉：感谢您的提问。国务院刚刚颁布实施的《中国儿童发展纲要（2021-2030年）》，规划了我国儿童在健康、安全、教育、福利、家庭、环境、法律保护领域的目标任务，是指导未来十年我国儿童事业发展的纲领性文件。新儿纲通篇贯穿儿童优先理念，将“坚持对儿童发展的优先保障”作为纲要基本原则之一，强调保障儿童生存、发展、受保护和参与权利，强调在出台法律、制定政策、编制规划、部署工作时优先考虑儿童的利益和发展需求，强调将儿童优先理念落实到公共政策制定、公共设施建设、公共服务供给各方面。这与《指导意见》提出的儿童友好城市“五个友好”的内涵高度契合。

正如您提到的，新儿纲与国家“十四五”规划《纲要》相衔接，同时回应社会关切，明确提出了“建设儿童友好城市和儿童友好社区”的目标，并相应提出了建立多部门合作工作机制、制定适合我国国情的标准体系和建设指南、积极参与国际儿童友好城市建设交流活动等策略措施。这与《指导意见》有关工作部署是一致的。

下一步，国务院妇儿工委办公室将结合推进新儿纲实施，贯彻落实《指导意见》要求，统筹推进儿童友好城市建设，以儿童友好城市建设为抓手推进新儿纲实施，以新儿纲实施的成效促进儿童友好城市建设。具体来说，我把它概括为“四个抓好”：

一是抓好宣传倡导。思想是行动的先导，我们将结合新儿纲的宣传，广泛宣传儿童优先原则和儿童友好理念，宣传儿童友好城市建设的重大意义、主要内涵和创建路径，提高公众知晓度和参与度，力争形成儿童友好城市建设的最广泛共识，凝聚最广泛力量。

二是抓好课题研究。组织开展《儿童友好城市建设指南》课题研究，进一步提出建设中国特色儿童友好城市的思考建议，为各地推进儿童友好城市建设提供参考，同时为后续开发监测评估指标体系打好基础。

三是抓好交流培训。近年来，深圳、上海等城市结合实际进行了建设儿童友好城市的积极探索，积累了一定经验。各地妇儿工委发挥职能优势，积极主动作为，发挥了应有作用。我们将继续支持指导地方建设儿童友好城市的有益探索，适时开展妇儿工委系统儿童友好城市建设交流培训，同时配合国家发展改革委做好 100 个儿童友好城市建设试点工作。

四是抓好儿童友好社区建设试点。持续推进社区儿童之家建设，建立健全监测预防、强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“五位一体”的基层儿童保护机制，夯实儿童友好城市建设的基层基础，提高广大儿童和家庭的获得感幸福感安全感。谢谢。

瞭望周刊社记者：《意见》提出“进一步提高普及普惠水平，严格落实城镇小区配套幼儿园政策，补齐资源短板”，随着“三孩”政策的实施，一些城市依然会面临学前教育资源不足问题，产生新的“入园难”，



请问教育部姜司长，下一步将采取哪些措施解决这一问题？

姜瑾：学前教育是儿童公共服务的重要方面，也是人民群众关心的重大民生问题。党中央国务院高度重视学前教育，2010 年以来，连续下发了两个重大文件，对学前教育改革发展做了顶层设计和全面部署，明确了公益普惠的基本发展方向。各地以县为单位连续实施了三期学前教育行动计划，实施了一系列工程项目，多渠道扩大普惠性资源，十年来，全国学前教育普及普惠水平快速提升。到 2020 年，全国幼儿园总数达到 29.2 万所，在园幼儿达到 4818.3 万人，全国学前三年毛入园率达到 85.2%，普惠性幼儿园覆盖率达到 84.7%，顺利实现了“十三五”的规划目标。

由于基础薄弱、欠账较多，总体看学前教育资源总量还不足，随着生育政策的调整、人口的快速流动和城镇化推进，一些城市普惠性资源不足、布局不合理、幼儿园“大班额”等问题还会更加突出，这些问题都需要通过持续地扩大学前教育资源来逐步进行化解。

目前，教育部正在会同国家发改委、财政部等部门研究制订第四期学前教育行动计划，“十四五”期间将进一步采取切实可行的措施，推动各地进一步提高学前教育普及水平，巩固普惠成果，补齐学前教育资源短板，完善普惠性学前教育保障机制，提高学前教育保育教育质量。在增加城市学前教育资源配置方面，要着重解决好几个问题：一是完善幼儿园规划布局。推动各地以区县为单位来完善幼儿园布局规划，按照《意见》提出的“公共事业优先规划、公共资源优先配置、公共服务优先保障”，切实把幼儿园建设纳入城市公共管理和公共服务设施统一规划，列入本地区控制性详细规划，确保幼儿园科学规划，布局合理。结合本地实际，充分考虑出生人口变化和城镇化发展趋势，及时修订和调整城市居住区人口配套学位标准，逐年做好入园需求测算，努力满足就近入园需求。二是建设和管理好居住区配套幼儿园。推动各地严格落实国家和地方关于城镇小区配套园建设管理的相关政策，老城改造、新城开发和居住区建设、易地扶贫搬迁都要按照标准配套建设与人口规模相适应的幼儿园，确保配套幼儿园与首期建设的居民住宅区同

步规划、同步设计、同步建设、同步验收和同步交付使用，移交当地政府，确保提供普惠性服务。三是继续实施幼儿园建设工程项目。十四五期间，国家发改委实施教育提质扩容工程和教育强国推进工程，中央财政支持学前教育发展资金继续重点支持中西部地区扩大资源，各地实施的幼儿园建设项目，将继续新建改扩建一批公办幼儿园，支持国有企事业单位、高校、军队、街道举办公办园，积极扶持民办园提供普惠性服务，努力满足家长对接受普惠性学前教育的需要。

通过以上三个方面的举措，努力解决好城市人口增长和流动带来的入园需求，做到有园上、上得起、就近方便。

澎湃新闻记者：《指导意见》提到“十四五”在全国范围内开展100个儿童友好城市建设试点，请问欧司长，关于试点建设有何考虑？

欧晓理：我国不同城市经济社会发展和儿童工作基础条件各不相同，推进儿童友好城市建设，必须因地制宜、因城施策。《指导意见》提出，鼓励有条件的城市改革创新，探索建设模式经验，积极发挥引领作用。我们认为应该做好“两个坚持”。

坚持试点先行，通过试点创新儿童友好城市建设路径模式。为有序推进儿童友好城市建设，确保建设质量和效果，将在人口超过100万的城市中选取改革意愿强、经济基础实、建设条件成熟的100个左右城市作为试点城市，先行开展儿童友好城市建设试点。在建设过程中，一方面要充分发挥地方政府的主体作用，注重个性化探索、差异化建设路径和建设模式。另一方面又要注重提炼总结共性制度建设、标准构建成果，上升为全国性制度安排，以便在更大范围内复制推广。同时，还将发挥中央预算内投资“药引子”作用，对建设成效突出的地方予以引导激励支持。

坚持系统观念，将儿童友好融入到新型城镇化和公共服务均等化。结合推进新型城镇化建设，在市政建设、公共建筑等方面明确儿童空间、设施等“硬标准”，在教育、医疗、文化体育等方面提升服务质量“软标准”。创新城市公共设施建设，重点要规划建设提供儿童学习、游戏、体育锻炼、劳动实践、科技体验等寓教于乐的儿童活动场地设施，拓展亲近自然的户外空间，加强城市空间和服务设施适儿化改造。创新公共服务供给模式，要在坚持公益性定位前提下，积极引导社会资本进入可以市场化的领域，参与开发和提供多样化、多层次服务项目，不断丰富扩大有效供给，既要让孩子享受得好，又要让家长承受得起。

下一步，国家发展改革委将联合相关部门完善政策措施，既发挥好中央顶层设计、科学规划、统筹指导作用，又充分落实地方属地主体责任和主观能动性，着力推动《指导意见》落实落地，进一步提高人民生活品质、促进儿童优先发展提供坚强保障。

中国社会报记者：我们关注到，在儿童权利保障方面，《指导意见》重点提到对孤儿、事实无人抚养儿

童、残疾儿童等特殊儿童群体的保障，这些都是民政部门的传统服务对象。请问民政部李司长，下一步结



合儿童友好城市创建有什么工作举措？

李婉丽：孤儿、事实无人抚养儿童、残疾儿童以及其他困境儿童等的生活情况时常牵动着大家的心，是需要党和政府给予特殊关爱、兜底保障的最弱势群体。建设儿童友好城市，保障好这些特殊儿童群体的权利，是儿童友好城市建设中最基础、最重要的一个“友好”，关系到每个孩子切身权益。近年来，各级民政部门积极推进儿童福利事业发展，建立困境儿童分类保障制度，加强对农村留守儿童关爱服务，有效保障了困境儿童的基本生活权益。今年4月，国务院成立未成年人保护工作领导小组，办公室设在民政部，承担保障未成年人权益牵头职责。下一步，我们将凝聚民政力量、发挥民政优势，会同各地各部门在儿童友好城市建设中做好以下工作：

一是完善儿童福利保障制度。指导各地民政部门以儿童友好城市建设为契机，进一步完善困境儿童分类保障政策，推进建立孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障标准按照经济发展水平动态增长机制，加强对困难家庭的重病、残疾儿童基本生活保障和专项救助，提升困境儿童福利保障水平。推进儿童福利机构养育、医疗、康复、教育和社会工作一体化发展，实现优化提质，造福孤残儿童。鼓励各地结合实际，完善公益普惠儿童福利保障制度，将更多儿童纳入制度保障范围，享受政策福利。

二是健全儿童保护工作网络。加强市、县两级未保机构、乡镇（街道）未保工作站机构能力建设，选配强儿童督导员、儿童主任这支基层工作队伍，织密织牢儿童的“保护网”。畅通和规范社会工作者参与儿童友好城市建设的途径，支持慈善组织围绕关爱儿童设立慈善项目，凝聚全社会关爱保护儿童的合力。

三是提升农村留守儿童和困境儿童关爱服务。在做好日常的定期探访、动态管理等关爱服务的基础上，重点加强对农村留守儿童和困境儿童家庭监护责任落实的督促指导，建立风险排查和干预机制，加强心理健康关爱和法治教育宣传，为农村留守儿童和困境儿童健康成长创造温暖成长环境。

四是进一步加强未成年人保护工作。指导各级民政部门积极发挥协调机制办公室作用，逐步健全与本地相适应的未成年人权益保障制度体系。大力推进全国未成年人保护示范县（市、区、旗）创建，补足增强权利保障方面存在的短板弱项，加快形成全国未成年人保护示范创建和儿童友好城市建设相得益彰、互促互进的良好格局。

真诚希望社会各界对特殊儿童群体多一份关注、多一份关爱，让友好之花在每一个角落尽情绽放，让每一个孩子在友好家园中健康茁壮成长。

红星新闻记者：建设儿童友好社区是增加儿童的安全感、提升家庭的幸福感的重要载体。请问住建部汪司长，在城市居住社区建设中落实儿童友好理念方面，重点开展了哪些工作？

汪科:感谢您的提问。大家知道,儿童生活在城市有一个步行半径和生活圈,儿童的大部分时间是在居住社区内度过的,居住、上学、游玩等基本上是在社区完成。住房和城乡建设部坚持儿童优先的发展理念,按照儿童生理特征和日常生活需求,推进居住社区建设和改造,力争给儿童打造一个安全、宜居且有趣味的生活空间和生活环境。这里介绍4个方面的工作:

一是做好顶层设计。一方面,指导各地落实国务院办公厅印发的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,将改造或增建幼儿园等设施纳入城镇老旧小区改造范围。另一方面,会同12个部门印发《关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》,指导各地结合城市更新、深入推进,统筹小学、幼儿园、托儿所、儿童活动场地等设施建设,全面推进无障碍环境建设,方便儿童生活。

二是完善标准体系。近些年,住房和城乡建设部围绕儿童成长空间和发展环境需要,贯彻新发展理念,陆续发布了《城市居住区规划设计标准》、《完整居住社区建设标准》、《托儿所、幼儿园建筑设计规范》、《城市社区足球场地设施建设技术指南》等多个标准规范和技术指南,强调将儿童可步行距离作为配套建设儿童服务设施基本依据,总结国内实践经验,借鉴国外成功做法,明确了相关设施的规划设计、建设规模、服务功能、活动场地等要求,指导各地项目实施建设。

三是开展专项工作。2019年以来,住房和城乡建设部与教育部共同开展了城镇小区配套幼儿园治理工作,指导和督促各地严格落实相关规划设计和标准规范要求,将幼儿园与住宅主体同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用,即,“四同步”。同时,针对居住社区活动场地空间不足问题,指导武汉、大连等9市开展社区足球场地设施建设试点工作,建成社区足球场地779片,依托足球场地举办健身活动440余场,为儿童提供了举步可达的活动场地,探索推动社区足球场地设施建设的制度机制和支持政策。

四是组织有关活动。近年来,组织指导部属单位和学协会开展儿童友好城市系列学术研讨活动,总结推广地方的好经验好做法。如,在重庆举办“儿童友好中国实践”学术论坛,发布《儿童友好型城市规划手册》及倡议书;在北京举办中国儿童友好行动研讨会,支持成立中国儿童友好协同创新中心等。此外,我们还支持大专院校开展儿童友好城市专题研究,出版了一批面向儿童的读物。

党的十九届五中全会和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》对实施城市更新行动作出重要部署,下一步,我们将贯彻落实党中央、国务院决策部署要求,加强城市规划建设管理统筹,优化空间布局,完善城市功能,提升公共空间设计水平,加快既有文体设施等公共服务设施的改造,推进宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市建设,特别是按照“1米高度看城市”儿童视角,推动儿童友好城市建设,进一步加快推进老旧小区改造、完整居住社区建设等工作,让儿童在社区生活得更安全、更快乐、更幸福,让城市建设得更健康、更安全、更宜居。

中宏网记者:我们看到《指导意见》中提出,推进儿童友好城市建设要优化儿童公共服务。请问卫健委沈司长,在优化儿童医疗服务、促进儿童健康方面做了哪些工作?取得了哪些成效?下一步有哪些打算?

沈海屏:儿童健康关系到家庭幸福与社会和谐,关系到经济社会可持续发展和民族未来。国家卫生健康委高度重视儿童健康,不断加大工作力度,大力推进儿童健康事业发展,取得了明显成效。主要体现在以下几个方面:

一是儿童健康服务能力得到加强。持续实施妇幼健康保障工程、妇幼保健机构能力建设项目,贯彻落实推动公立医院高质量发展的意见,不断提升儿童健康服务能力。目前,全国共有妇幼保健机构3052家,儿童医院151家,儿科医师有15.9万人,儿科医师数量比2015年增加34.1%。从事儿童健康服务的医疗机构和医务人员数量有了明显增加。

二是儿童健康服务更加公平可及。落实母婴安全五项制度,强化危重新生儿转诊和救治服务,降低婴儿死亡率。将预防艾滋病、梅毒和乙肝母婴传播项目扩展到全国所有县(市、区),落实婚前、孕前、孕期、新生儿等关键阶段出生缺陷防治措施。为儿童提供生长监测、营养指导、发育评估、眼保健等儿童保

健服务。落实儿童常规免疫、提高接种率。全国3岁以下儿童系统管理率和7岁以下儿童健康管理率分别达到92.9%、94.3%。适龄儿童免疫规划疫苗接种率以乡（镇、街道）为单位维持在90%以上。

三是全力做好儿童新冠肺炎防治。坚持人民至上、生命至上，在新冠肺炎疫情防控工作周中周密部署儿童健康保障。动态监测儿童疫情发生发展，加强儿童病患定点救治，提供心理支持和人文关怀。不断完善儿童诊疗建议，纳入国家《新型冠状病毒肺炎诊疗方案》，及时向全球分享。

经过不懈努力，我国儿童健康状况得到明显改善。2020年，全国婴儿死亡率、5岁以下儿童死亡率分别下降至5.4%、7.5%。6岁以下儿童生长迟缓率降至7%以下，低体重率降至5%以下。艾滋病母婴传播率从干预前的34.8%下降至2020年的3.6%，先天梅毒报告病例数下降幅度超过70%，5岁以下儿童乙肝病毒感染率下降至1%以下，摘掉了乙肝大国的帽子。我国儿童健康核心指标持续向好，优于全球中高收入国家平均水平。

下一步，国家卫生健康委将继续贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持儿童优先，推进儿童健康事业高质量发展。主要做好以下几个方面工作：

一是继续完善儿童医疗卫生服务体系。健全以儿童医院、妇幼保健机构和综合医院儿科为核心，以基层医疗卫生机构为基础，以大中型综合医院和相关科研教学单位为支撑的儿童医疗卫生服务体系。强化国家儿童医学中心和国家儿童区域医疗中心示范引领和辐射带动作用。推进儿科分级诊疗体系建设，促进优质儿童医疗资源上下贯通，实现儿童大病不出省，一般病不出县，头疼脑热在乡镇社区解决。

二是持续加强儿童保健服务和重大疾病防治。以贫血、肥胖、视力不良、孤独症、听力障碍等儿童健康主要问题为重点，推广适宜技术，落实早筛查、早诊断、早治疗的防控策略。做实出生缺陷三级防治措施，建立多部门联动的防治机制。加强儿童重大传染病、新发传染病防治。完善儿童血液病、恶性肿瘤等重病和罕见病诊疗体系，加强医疗救治服务。

三是以信息化手段方便儿童看病就医。加强妇幼健康信息平台建设，推进儿童健康信息互联互通。开展线上儿童健康评估和指导，推进预约诊疗、诊间结算、移动支付、检验检查结果线上推送与查询等智慧服务，提高就医体验。推进远程会诊、线上转诊，促进优质医疗资源下沉，方便儿童看病就医。

四是探索推进儿童友好医院建设。开展儿童友好城市建设，其中一项重要的内容就是儿童友好医院建设。我们将按照《指导意见》精神，以环境符合儿童心理特点，设施符合儿童生理需求，建筑符合儿童安全要求，医疗保健服务更加优质高效为重点，以妇幼保健机构、儿童医院、综合医院儿科、基层医疗卫生机构为主体，建设儿童友好医院，为儿童提供有情感、有温度、有人文的医疗保健服务。

北京青年报记者：《指导意见》提出支持有条件的城市发起“一带一路”儿童友好城市联盟，请问欧司长，能否介绍一下有关考虑？

欧晓理：我们在研究制定《指导意见》过程中，有一个突出的感受，儿童友好城市建设必须遵循“中国特色，开放包容”的重要原则。

建设儿童友好城市必须彰显中国特色。联合国《儿童权利公约》呼吁将儿童权利作为城市发展的核心要素考虑。作为《儿童权利公约》缔约国，不断实现好、维护好、发展好广大儿童权利，是我国肩负的大国责任。2019年，习近平总书记在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式讲话中提出“要发起‘关爱儿童、共享发展，促进可持续发展目标实现’合作倡议”，提倡让孩子们在儿童友好城市环境下成长。作为世界人口和儿童大国，建设中国特色儿童友好城市，照抄照搬、简单套用国外经验行不通，必须立足国情，加强政策统筹支持，完善组织协调机制，紧密结合我国儿童发展需要和城市建设实际，构建中国特色、以我为主的建设机制，积极探索符合我国实际的道路模式。

建设儿童友好城市必须秉持开放包容精神。自联合国发起儿童友好城市倡议以来，儿童友好在世界多国已形成共识共为，世界范围内38个国家，3000多个城市和社区积极响应。我们将坚持世界眼光，认真

学习借鉴世界各国建设儿童友好城市的有益经验。同时，我国是世界上最大的发展中国家，我国建设儿童友好城市的实践和道路，将为全球特别是广大发展中国家尤其是共建“一带一路”国家提供重要经验参考。提出支持有条件的城市发起和参与“一带一路”儿童友好城市联盟，目的就是要结合“一带一路”建设，强化交流互鉴，努力为世界各国特别是广大发展中国家提供重要模式和经验参考，以儿童友好促进民心相通，让中国特色的儿童友好城市成为促进民心相通的“国家名片”，努力在全世界儿童友好城市建设中贡献中国智慧、提供中国经验。

孟玮：谢谢！正如刚才 6 位发布人所说，儿童是国家的未来，民族的希望，儿童事业需要社会各界共同参与。衷心希望各位媒体朋友能够宣传好儿童友好城市建设，让儿童友好城市理念真正落地生根。

代表建议结婚生子需持“家庭教育合格证” 官方回应

澎湃新闻 2021-10-15

<https://ishare.ifeng.com/c/s/v006EyHi5nqkeEjIGuhxWFGZLw--RwxmI5Q40M4mo5FTbobYyxVcPN5CT--tOuNCgT0IIc?spss=np&channelId=&aman=876a320737N1ffxc08v6afB7947b4eM29eale8w7b1&gud=41k003T877>

重庆市梁平区政府网站近日消息，梁平区民政局答复区人大代表朱孝琼关于“办理结婚证、生育证，先取得家庭教育合格证”的建议称，相关法律法规及文件精神均未提及家庭教育合格证，故不能作为办理结婚证、生育证的前置条件。

针对人大代表朱孝琼《关于加强未成年人家庭教育的建议》中关于“办理结婚证、生育证，先取得家庭教育合格证”的建议，重庆市梁平区民政局答复称，根据《重庆市生育服务证管理办法》《重庆市人民政府办公厅关于贯彻落实婚姻登记条例和婚姻登记工作暂行规范有关问题的通知》等法律法规及文件精神，均未提及家庭教育合格证，故不能作为办理结婚证、生育证的前置条件。

据澎湃新闻此前报道，浙江省教育厅 6 月 30 日答复浙江省人大代表丁杭缨《关于在浙江省推广“父母持证上岗”的杭州上城经验的建议》称，浙江一些地方借鉴杭州市上城区“星级家长执照”做法，基于数字家长学校学习数据，对“父母持证上岗”进行了有效探索，省级层面也在做积极尝试，浙江数字家长学校自 2020 年在“之江汇”教育广场平台开通以来，已向全省参与数字家长学校学习的家长发放学习电子证书 22 万份。计划 2021 年秋季学期开始，将在浙江数字家长学校试行家长学习积分制，待时机成熟时在全省推行。

对于加强未成年人家庭教育的建议，重庆梁平区民政局在前述答复中表示，梁平区已加大力度开展家庭教育活动，包括创建家校社共育阵地，形成示范引领；法治先行，为家庭和谐护航；凝聚合力，多方力量推进家庭教育等。梁平区民政局已开展“家庭和谐计划”，对婚姻登记申请人进行家庭教育宣传指导。

重庆梁平区民政局在答复中表示，经各单位的努力，家庭教育取得了一定成绩，但离人民群众对家庭教育的期待仍有差距。下一步区民政局、区教委、区卫健委、区妇联、团区委等单位将依托城乡社区综合服务设施、儿童之家、青年之家、家长学校等活动阵地，整合社会资源，开展家庭教育。制作发放家庭教育有关的宣传视频、宣传册，加大家庭教育的宣传力度。邀请家庭教育专家到村（社）、乡镇学校开展专题讲座，引导家长进一步重视家庭教育，营造家校社共同参与的氛围。

责任编辑：叶知秋 PN302

全国人大常委会法工委：未成年人犯罪，拟责令监护人接受家庭教育指导

政事儿

<https://mp.weixin.qq.com/s/MFXywhJyHTqNQ58XBoM6dg>

10月19日至23日，十三届全国人大常委会第三十一次会议将在京召开。届时将三审备受关注的家庭教育促进法草案。

10月18日，全国人大常委会法制工作委员会举行记者会，全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟表示，对比今年8月的二次审议稿，三次审议稿作出以下七大修改。



全国人大常委会法工委发言人臧铁伟介绍立法工作有关情况并回答记者提问（图片来源：中国人大网）

其一，完善有关家庭教育概念和家庭教育内容的规定，进一步厘清家庭教育和学校教育的界限，更加充分地体现家庭教育的特点。

其二，针对有的家长对未成年子女施加过重的学习负担，有的家长对未成年子女沉迷网络等行为疏于管教的突出问题，增加有关规定，明确父母或者其他监护人的相关职责。

其三，落实中央有关文件对减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的明确要求，补充完善家庭教育、学校教育相协同等内容。

其四，考虑到留守儿童和困境儿童的家庭教育面临较多困难，增加相关规定，对这些未成年人的家庭加大扶持力度，提供更多帮助。

其五，贯彻习近平总书记重要讲话精神，进一步明确妇联在家庭教育工作中的作用。

其六，进一步明确委托照护情形下被委托人不依法履行家庭教育责任的法律责任。

其七，进一步做好与未成年人保护法、反家庭暴力法等法律的衔接，防止不采用正确的家庭教育方法，对子女实施家庭暴力的问题。

“青少年出现不良行为的原因是多方面的，其中家庭教育缺失或者不当是重要原因”，臧铁伟表示，为此，家庭教育促进法草案明确父母或者其他监护人承担对未成年人实施家庭教育的主体责任，细化监护人相关职责：在家庭教育内容上，强调教育未成年人崇德向善、遵纪守法，培养其良好社会公德、家庭美德、个人品德意识和法治意识；在家庭教育实施上，要求关注未成年人生理、心理、智力发展状况，尊重其参与相关家庭事务和发表意见的权利，合理运用各种方式方法；在具体职责上，要求监护人树立正确家庭教育理念，掌握科学方法，提高家庭教育能力，在父母分居或者离异、委托照护等情形下，依法履行好家庭教育职责。同时，在法律责任中，除了规定父母或者其他监护人不履行、不正确履行家庭教育责任的法律后果外，还规定公检法机关办理案件过程中，发现未成年人存在严重不良行为或者实施犯罪行为的，要根据情况对监护人予以训诫，并可以责令其接受家庭教育指导。

臧铁伟强调，当前家庭教育服务机构良莠不齐，对此，家庭教育促进法作出一些针对性规定：明确省级人民政府或者有条件的市级人民政府应当制定相应的家庭教育指导服务工作规范和评估规范；明确教育、民政、卫生健康、市场监督管理等有关部门应当在各自职责范围内，依法对家庭教育服务机构及从业人员进行指导和监督；明确家庭教育服务机构应当加强自律管理，制定家庭教育服务规范，组织从业人员培训，提高从业人员的业务素质和能力。

不过，家庭教育促进法草案未对从事家庭教育工作人员的准入要求作出明确规定。“有关部门、地方或者行业可以结合实际，依据相关法律法规，进一步明确对从事家庭教育工作人员的管理规范或者要求”。臧铁伟说。

此外，家庭教育促进法草案还拟帮助缓解父母在家庭教育中的“焦虑症”。

“当前一些家长在家庭教育中存在一定焦虑情绪，有的是对未成年子女施加过重的学习负担，有的是对未成年子女沉迷网络等行为疏于管教或者不知如何管教等”。臧铁伟说，对于这些问题，需要从学校教育、家庭教育、社会教育等多方面综合施策，共同推动解决。家庭教育促进法也从家庭教育角度作出一些规定，帮助缓解父母的焦虑：在家庭教育内容上，突出家庭教育的特点，强调立德树人，引导父母在家庭教育中更多关注未成年子女品德、科学探索精神和创新意识的培养，以及良好学习习惯、行为习惯、生活习惯的培养；在家庭教育方法上，引导父母树立正确家庭教育理念，掌握科学的家庭教育方法，提高家庭教育能力，为未成年人健康成长营造良好家庭环境；明确父母应当合理安排未成年人学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间，避免加重未成年人学习负担，预防未成年人沉迷网络；明确县级以上地方人民政府应当采取措施，减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担，畅通学校家庭沟通渠道，推动学校教育和家庭教育相互配合；从国家、社会多角度，进一步明确各方面为父母或者其他监护人实施家庭教育提供支持协助的责任。

张雪梅：生父性侵未成年女儿获刑受严惩，生母申请撤销监护人资格获支持

致诚儿童 张雪梅

https://mp.weixin.qq.com/s/KYHQn6UgcBjMFAKI6_ZgWQ

近日，北京市某区人民法院受理了一起由母亲申请撤销父亲对孩子监护权的案子，这是该区法院受理的首例由未成年人母亲提出的申请撤销监护人资格案件。该案获得检察院支持起诉并委托北京青少年法律援助与研究中心提供法律援助。此案中，受害女童六年来受到亲生父亲猥亵、强奸，告知母亲后，母亲报警，最终父亲被判犯强奸罪、猥亵儿童罪，判处有期徒刑十六年六个月，剥夺政治权利五年。

此案判决量刑之重在全国范围来看比较少见，充分体现了《刑法修正案》（十一）关于严惩性侵害未成年人犯罪的立法精神和司法机关对性侵害犯罪零容忍的司法态度，值得宣传推广。亲生父亲对未成年人子女实施性侵害，是对孩子的严重犯罪，更是社会不能容忍的犯罪，社会应当严厉谴责亲生父亲对未成年子女的性侵害，法律也更应当严惩这种违背人伦和儿童权利、严重损害未成年人身心健康的犯罪行为。

未成年人遭受性侵害案件中，两个明显的特点是受害人数多或持续时间长。从司法实践的数据看，与小花有类似经历的未成年人还不在少数，她们通常因慑于父亲的威胁和特定身份与职权而不敢声张，或者是即使告诉了母亲，母亲也可能基于“家丑不可外扬”这一旧的落后思想禁锢或担心失去家庭经济支柱、迫于生计而不想声张导致不了了之。这种情况下，受害未成年人很有可能继续面临被侵害风险，从而造成极其严重的心理伤害，不利于及时获得保护和身心健康成长。

因此，有必要告知孩子、让孩子了解，当性侵发生后要勇敢面对、及时求助，及时勇敢告诉母亲等身边信任的人，同时注意不洗澡、保留衣物等证据。如果母亲隐忍或不及时报警保护自己，孩子也要坚强面对，不绝望放弃，及时向外界信任的人或学校、社区及儿童福利主任和妇联等组织求助。

作为母亲是孩子最亲密、信任的监护人，平时一定要保护好孩子，得知孩子受到侵害后立即报警，否则将可能造成无法逆转的伤害和后果。本案中，小花的母亲得知小花被侵害后，不仅立即报警，还在检察院、民政部门等有关单位支持和法律援助等组织的帮助下主动向法院申请撤销父亲的监护人资格，积极担负起保护和抚养小花的责任，既是身为母亲的天职更是监护人的法律责任。

修订后的《未成年人保护法》明确民政牵头建立政府未成年人保护协调机制，社区和妇联、共青团等组织也负有维护未成年人合法权益的职责，发现未成年人权益受到侵害的任何人都可向村（居）委、妇联、社工等机构寻求帮助以及咨询指导、心理辅导、康复救助、评估帮扶、法律援助等专业服务。《未成年人保护法》等法律法规还规定了强制报告制度，国家机关、村（居）委、密切接触未成年人的单位及其工作人员，在工作中发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的，应当立即向公安、民政、教育等有关部门报告。

立法专家苑宁宁：如果因家庭教育失责，导致孩子出现问题，国家就要干预了

原创 政事儿

<https://mp.weixin.qq.com/s/qrxIHW121IDzxhMhFwqoUQ>

10月23日，全国人大常委会表决通过了家庭教育促进法。这部事关所有未成年人父母的法律，有哪些亮点？立法过程中有哪些讨论焦点？对此，参与家庭教育法草案起草的中国政法大学副教授苑宁宁，接受了“政事儿”专访。

苑宁宁，中国政法大学未成年人事务治理与法律研究基地副主任，法学博士，未成年人保护法、预防未成年人犯罪法修订草案起草组成员，家庭教育立法专家顾问、起草工作领导小组办公室成员，国务院妇女儿童工作委员会办公室专家智库成员。研究领域为未成年人法学、诉讼法学、法律职业伦理。



苑宁宁（受访者提供）

他表示，家庭教育促进法第一大亮点就是首次以法律的方式，界定了家庭教育的内容，提出了一些可供父母使用的家庭教育的方法。不论父母教哪些内容、使用什么样的方法，都不能触碰底线，不能因为家庭教育不当导致未成年人出现不良行为。如果因为家庭教育失责，导致孩子出现了问题，这时国家就要干预了。国家对家庭教育干预是有一个标准的，就是如果因为父母不履行家庭教育职责，导致未成年人健康成长方面出现了问题，那么国家就会干预。

“从家庭教育法到家庭教育促进法，法律名称体现了三方面的变化”

政事儿：二次审议时，法律名称由家庭教育法草案，调整为家庭教育促进法草案，增加了“促进”两个字，如何看待法律名称更名？

苑宁宁：法律名称的调整，其核心就是家庭教育立法到底要解决哪些问题，着重解决哪些问题？家庭教育法草案和家庭教育促进法草案的立法思路和着重点不同。家庭教育法草案是从家庭关系、家庭教育的实施、家庭教育的促进和干预，构建家庭教育的法律关系，它不仅仅侧重于“促进”，还侧重于父母如何实施家庭教育；父母实施家庭教育过程中如果有违法行为，国家如何进行干预。国家干预的范围是比较大的，涉及的主体也比较多，因此立法难度比较大，现阶段就制定这样的家庭教育法律，时机还不太成熟。所以一审后，形成了这样一种意见，家庭教育立法还是应当从现有的实际问题出发。

那么当前家庭教育的最大问题是什么？有人认为，最大问题是中国父母缺乏家庭教育意识，有的父母不认为家庭教育是自己的一项职责；有的父母虽然认识到家庭教育是自己的职责，但是觉得家庭教育是自己家庭内部的私事儿，国家不能干预。

还有人认为，最大的问题是政府提供的家庭教育方面的公共产品和公共服务满足不了实际需求，家庭教育的指导、培训等相关途径欠缺，当公民成为父母或监护人，不需要经过任何的学习、培训就可以“上岗”。解决这个问题，就要求政府从促进的角度，创造各种各样的家庭教育服务体系和服务产品，满足家庭教育的需求。

针对第二种观点，大家认为，这是当前最急需要做的，政府首先应从促进的角度，把家庭教育指导服务的供给体系建立起来。

从家庭教育法到家庭教育促进法，法律名称体现了三方面的变化：立法理念从全面规制家庭教育法律关系，到着重规制政府对家庭教育的促进有哪些职责；立足解决的问题更加聚焦，范围更具有针对性；涉及的主体范围变小了，家庭教育法草案涉及的主体不仅包括家庭内部成员，还包括政府、社会组织等，家庭教育促进法则主要是“家庭负责、国家支持、社会协同”。

“父母教育孩子不能使用家庭暴力，这并不是家庭教育促进法立下的新规矩”

政事儿：自从一审稿明确指出“家庭教育不得以任何形式家庭暴力”以来，不少人关注一个问题，还能不能打孩子了？不少家长认为，教育孩子适当的惩戒手段在所难免，比如打几下骂几句，这不能归为违法行为。

苑宁宁：这里存在一个误区，父母教育孩子不能使用家庭暴力，这并不是家庭教育促进法立下的新规矩。我国制定反家庭暴力法时，就已经明确禁止使用任何家庭暴力。反家庭暴力法将家庭暴力界定为家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为。按照表现形式划分，可分为身体暴力、情感暴力、性暴力和经济控制。

打几下骂几句这种“小打小骂”，属不属于暴力？《未成年人保护法》从学校层面，作出了非常明确的规定，就是不能实施体罚和变相体罚。那么在家庭教育中，家长能不能采用一些轻微的体罚或变相体罚？

现行法律对此没有明确规定，也就是说法律原则上没有禁止。虽然法律没有禁止，但是这不并不是法律所鼓励的家庭教育方式，而且随着全社会儿童友好理念的深入，我们不建议父母或监护人采取这种惩戒的方式去教育孩子。

为什么很多父母觉得这种惩戒的方式有必要保留，就是因为他们在引导孩子成长的过程中，简单粗暴，觉得惩戒这个办法更好用，教育手段、教育能力匮乏。这正是家庭教育的症结所在。我们现在需要做的就是要通过法律的引导，让父母树立正确的家庭教育观念，通过政府的各种支持、各种公共服务，提高他们的家庭教育能力。

“‘家庭教育’概念一再调整，主要目的就是厘清家庭跟学校的界限在哪里？”

政事儿：从一审到三审，“家庭教育”的概念一波三折，一直再调整，你觉得一再调整的原因是什么？

苑宁宁：“家庭教育”概念一再调整的目的是什么呢？其实想用一种更加具象的方式、更加具体的方式来表述什么是家庭教育？家庭教育跟社会教育、跟学校教育有什么区别？比如一审稿中，“家庭教育”的概念定位为“父母或者其他监护人对未成年人实施的、以促进其健康成长为目的的引导和影响”。这个概念与学校教育只是主体上不一样，学校教育也是学校及其教师对未成年人实施的、以促进其健康成长为目的的引导和影响。所以这个概念没有体现出学校教育跟家庭教育之间的界限在哪里？没有体现家庭教育的独特之处。为了更加具象、更加具体地阐释家庭教育的独特之处，二审稿、三审稿进一步细化家庭教育的概念，特别是三审稿，将“知识技能”调整为“生活技能”，知识技能更多的是学校要解决的问题，家庭教育更多的是在行为养成方面实施引导和影响，包括遵守规则、行为习惯、生活方面的一些基本常识等。

“家庭教育”概念的一再调整，主要目的就是厘清家庭跟学校的界限在哪里？以往困扰各方的一个问题就是学校教育跟家庭教育的边界模糊，不清晰，甚至出现了混同。例如有的老师布置完作业，要求家长批改，将学校该干的工作转移到了家庭。

“如果因为家庭教育失责，导致孩子出现了问题，这时国家就要干预了”

政事儿：一审稿提出，未成年人的父母或者其他监护人违反公安机关、人民检察院、人民法院作出的责令接受家庭教育指导决定的，由公安机关予以警告，责令其改正。拒不改正的，可以根据情节轻重处以一千元以下罚款、五日以下拘留。二审稿删除了上述有关罚款、拘留等处罚措施。你怎么看这样的修改？

苑宁宁：父母责任这方面，二审稿比一审稿相对弱化。司法实践中存在一个问题，如果公检法对父母进行训诫，然后决定让其接受家庭教育指导，如果父母拒不履行，公检法怎么办？没有后续手段和后续措施。对此，一审稿试图做一些突破，规定了罚款、拘留等处罚措施。但是，考虑到避免公权力对家庭的过度干预，二审稿删除了有关罚款、拘留等处罚措施。删除之后，问题还是存在，其实《未成年人保护法》也存在这个问题。我认为，对于恶意不履行相关决定和恶意不履行监护职责的监护人，还是应当制定一些后续手段和后续措施。

政事儿：在你看来，从草案一审到三审，最大亮点是什么？

苑宁宁：我觉得，第一大亮点就是首次以法律的方式，界定了家庭教育的内容，提出了一些可供父母使用的家庭教育方法。我们注意到，草案当中不惜笔墨地把家庭教育的内容和方法列举出来，列举的都是指引性的规定，不是强制性的。如何教育孩子是家庭内部的私事儿，教哪些内容？使用哪些方法？原则上国家和社会是不干预的。但是不论父母教哪些内容、使用什么样的方法，都不能触碰底线，不能因为家庭教育不当导致未成年人出现不良行为。如果因为家庭教育失责，导致孩子出现了问题，这时国家就要干预了。国家对家庭教育干预是有一个标准的，就是如果因为父母不履行家庭教育职责，导致未成年人健康成长方面出现了问题，那么国家就会干预。

第二大亮点是要构建一套覆盖城乡的线上线下的家庭教育指导服务体系，要开通家庭教育指导服务网络平台，要出台家庭教育指导大纲读本以及建立家庭教育指导服务中心。

第三大亮点是呼应了“双减”要求，家长要树立正确的成才观，不能强迫孩子违规去接受校外培训，要保证孩子的休息权、娱乐权。

政事儿：主要的讨论焦点有哪些？

苑宁宁：到底是叫家庭教育法，还是叫家庭教育促进法？对法律名称还是有不同意见的，法律名称的争议背后，是这部法律的属性到底是什么？是社会法，还是行政法？如果是行政法，是以政府干预、政府介入为主导的；如果是社会法，就是包括政府、社会、家庭在内，多方参与。

“法律通过之后，要把它贯彻落实执行好，才能真正解决问题”

政事儿：这部法律对于解决家庭教育暴露出的各种各样的问题，会起到多大作用？

苑宁宁：从修改《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》，到《刑法修正案(十一)》对刑事责任年龄的调整以及性侵儿童犯罪的调整，近年来，我国未成年人保护的法律体系不断完善、不断健全，家庭教育促进法就是这个法律体系中非常重要的一块拼图。“生而不养”和“养而不教”是我国未成年人家庭监护方面的两大薄弱环节。“生而不养”由未成年人保护法和民法典去努力解决；“养而不教”“教而不当”由家庭教育促进法解决，所以家庭教育促进法这部法律的针对性很强。解决家庭教育的一系列社会问题，除了立法之外还涉及到执法、司法以及全民法治理念等，是一个系统的工程。所以破解家庭教育暴露出的问题不能一蹴而就，也不能只靠立法，法律通过之后，要把它贯彻落实执行好，才能真正解决问题。

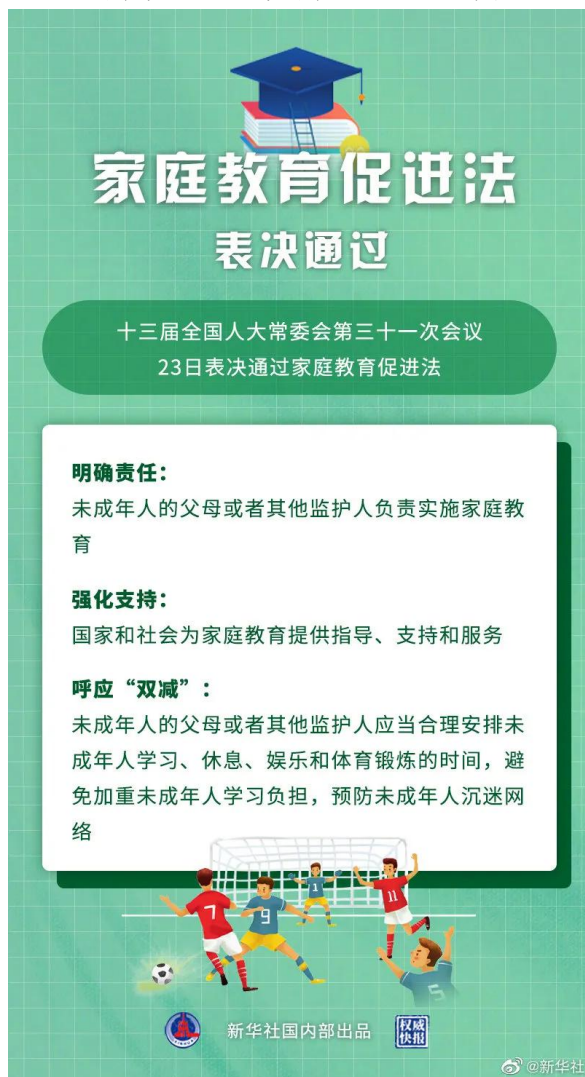
“政事儿”（xjbzse）撰稿/ 王姝 校对 刘军

表决通过！这项法律明确家庭教育应做到→

北京新闻

<https://mp.weixin.qq.com/s/5WyYxGpYaX3k1GMnuGEiGg>

十三届全国人大常委会第三十一次会议 23 日表决通过了**家庭教育促进法**。



法律明确，未成年人的父母或者其他监护人负责实施家庭教育。国家和社会为家庭教育提供指导、支持和服务。

为呼应减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的“双减”要求，法律规定，县级以上地方人民政府应当加强监督管理，减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担，畅通学校家庭沟通渠道，推进学校教育和家庭教育相互配合。未成年人的父母或者其他监护人应当合理安排未成年人学习、休息、娱乐和体育锻炼的时间，避免加重未成年人学习负担，预防未成年人沉迷网络。

深化儿童法律保护 夯实儿纲法治根基

中国妇女报 佟丽华

http://epaper.cnwomen.com.cn/html/2021-10/28/nbs.D110000zgfnb_1.htm#nw.D110000zgfnb_20211028_7-3.htm?time=1635406165869

2021年9月，国务院颁布实施了《中国儿童发展纲要（2021—2030年）》（以下简称新儿纲）。制定儿童发展纲要并督导、监测其实施，是党和政府高度重视儿童保护事业、认真落实联合国《儿童权利公约》的重大举措，对我国儿童保护事业的发展具有重大现实意义。相比《中国儿童发展纲要（2011—2020年）》，新儿纲“儿童与法律保护”部分目标更为明确，策略措施更为具体。概括起来，主要有以下五个特点。

一、以习近平法治思想为根本遵循，全面反映了党的十八大以来我国依法治国的改革成果。党的十八大以来，习近平总书记就依法治国发表了一系列重要论述。党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确了实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的法治改革方向。新儿纲“儿童与法律保护”领域以习近平法治思想为根本遵循，严格依据国家依法治国的发展方向，在“主要目标”部分确立了完善保障儿童权益的法律体系、加强保障儿童权益的执法工作、完善满足儿童身心发展特殊需要的司法保护制度、有效提升儿童法治素养和自我保护意识等目标，在“策略措施”部分结合上述主要目标规定了具体、可操作的策略措施，为“儿童与法律保护”领域夯实了依法治理的根基。

二、全面反映了过去十年来中国儿童保护法治改革的成就，为下一步立法的完善提出了方向。过去十年，我国儿童保护的相关法律进一步完善。2012年全国人大修订的刑事诉讼法增设了未成年人保护专章，对办理涉嫌犯罪的未成年人案件增设了很多新的制度；2015年全国人大制定反家庭暴力法，在我国历史上第一次以专门立法的形式全面反对家庭暴力，为保护儿童免受家庭暴力提供了法律支撑；全国人大2015年通过的《刑法修正案（九）》和2020年通过的《刑法修正案（十一）》，都加强了对儿童的刑事司法保护；民法典全面加强了对未成年人民事权益的保护；2020年10月全国人大同步修订完成未成年人保护法和预防未成年人犯罪法。纲要“儿童与法律保护”部分不仅依据上述相关法律确立主要目标以及策略措施，以更好落实上述相关法律的具体要求，还就未来十年完善儿童保护法律体系提出了具体的方向，比如在策略措施部分明确提出，“加快家庭教育、学前教育、儿童福利、网络保护等立法进程，适时修订相关法律法规，出台司法解释”。相信随着新纲要的实施，我国儿童保护的法律体系一定更加健全。

三、既关注涉及儿童法律保护的普遍性问题，又重点关注儿童法律保护的重点、难点问题。儿童法律保护关系到每个儿童的权益，新儿纲既明确提出关于完善立法、加强执法、公正司法、全民守法的具体策略，关注每个儿童的生存权、发展权、受保护权、参与权问题，关注每个儿童的民事权益保障等问题。同时每十年的儿童发展纲要还要回应特定时期儿童保护的重点、难点问题。当前社会各界高度关注儿童监护以及性侵、拐卖、家庭暴力等问题，所以本轮纲要特别关注落实监护制度以保障每名儿童获得有效监护、禁止使用童工和保护未成年工、预防和依法严惩性侵害儿童违法犯罪行为、预防和依法严惩对儿童实施家庭暴力的违法犯罪行为、严厉打击拐卖儿童和引诱胁迫儿童涉毒、涉黑涉恶等违法犯罪行为，以及依法严惩利用网络侵犯儿童合法权益的违法犯罪行为，专门提出目标并制定相应策略措施。相信随着纲要的实施，在相关司法机关进一步依法严惩上述侵害儿童人身权益违法犯罪行为的基础上，中国儿童将获得更加全面的法律保护。

四、进一步强调了落实相关法律制度的策略措施。过去十年，我国相关法律确立了很多新制度，新儿纲特别强调了落实这些重大法律制度的具体策略措施，比如纲要强调，要落实未成年人犯罪案件特别程序关于严格限制使用逮捕措施、法律援助、社会调查、心理评估、法定代理人或合适成年人到场、附条件不起诉、不公开审理、犯罪记录封存等规定，建立全国统一的性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统，完善落实入职查询、从业禁止制度，落实强制报告制度，及时受理、调查、立案和转处儿童遭受家庭暴力的案件等。纲要明确了落实上述法律制度的策略措施，通过加强纲要实施的督导、监测和评估，有助于更好落实上述相关法律制度。

五、创新提出了一些新的制度及具体策略措施。新儿纲不仅强调落实已有法律制度，还提出一些新的制度及措施，以加强儿童的法律保护。比如，新纲要明确提出探索六项新的制度及措施：探索建立保障儿童权益多部门综合执法制度；探索建立儿童救助协作制度；探索父母婚内分居期间未成年子女权益保护措施；探索建立监护风险及异常状况评估制度；探索建立性侵害儿童犯罪人员信息公开制度；探索制定性侵害儿童案件特殊证据标准。除上述制度及措施外，新儿纲还提出很多具体举措，比如，为了保护儿童的民事权益，要开展涉及儿童权益纠纷的调解工作；完善支持起诉制度，对食品药品安全、产品质量、烟酒销售、文化宣传、网络传播等侵害儿童合法权益的行为，开展公益诉讼工作。上述所要探索实施的制度以及需要开展的具体措施都具有明确的针对性，对各地创新开展儿童法律保护工作具有重大指导意义。

法律是国家强制力保障实施的规则。法律保护不仅要保障所有儿童的基本权利，也要重点解决当前侵害儿童权益的主要问题。儿童纲要一直高度重视对儿童的法律保护。相信随着新儿纲的有效实施，不仅将推动立法的完善，也将推动法律的有效实施，从而进一步强化对所有儿童的法律保护力度，为中国儿童健康成长奠定坚实的法治基础。

（作者系北京青少年法律援助与研究中心主任，国务院妇儿工委办公室儿童工作智库专家）

五、典型案例

兴法动态 | 大兴法院召开“涉未成年人纠纷案件审理情况及典型案例”新闻通报会

北京大兴法院 2021-09-17

<https://mp.weixin.qq.com/s/hT3xqJcd10fIDfK825DPWw>

2021 年 9 月 17 日上午，大兴法院召开“涉未成年人纠纷案件审理情况及典型案例”新闻通报会，对近两年来涉未成年人纠纷案件审理的基本情况 & 案件特点进行总结分析，并向社会发布五例涉未成年人权益保护及预防未成年人违法犯罪典型案例。



本次发布会由大兴法院党组成员、政治部主任单祖果主持，他指出，新形势下保护未成年人面临着一些新问题、新挑战，社会各界对未成年人的权益保障和犯罪预防问题倍加关切，这对人民法院处理涉未成年人纠纷案件工作提出了更高要求。



今年，我国新修订了《中华人民共和国未成年人保护法》和《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》，进一步完善了强制报告制度、未成年人保护监护制度，为解决侵害未成年人犯罪发现难、发现晚及破解家庭监护不力等难题提供了有力支持。在此基础上，大兴法院积极开展“贯彻两法 守护明天”系列司法行动，加强涉未成年人纠纷专业化审理，并探索将少年审判与家事审判相融合，创新未成年人权益保护的工作方式和工作机制，护航未成年人健康成长。



大兴法院党组成员、副院长尹凤云介绍，2019年该院审理涉未成年人纠纷案件1302件，审结1254件；2020年审理1253件，审结1058件。2021年3月，大兴法院黄村法庭开始集中受理大兴区、北京经济技术开发区内涉及未成年子女抚养的离婚纠纷、抚养纠纷、监护权纠纷、探望权纠纷、一方或双方为未成年人的人格权纠纷、被侵权人为未成年人的侵权责任纠纷案件。截至8月，已经审结涉未成年人案件642件。

新时期面临新挑战，现阶段我国互联网普及、各类风险因素增加。涉未成年人案件也呈现新的趋势和特点：

一是涉未成年人家事案件争议呈现激化趋势。涉未成年人家事案件涉及道德、情感等多层面多因素，案情大多不复杂，但双方积怨较多、矛盾争议突出。离婚纠纷中未成年子女抚养权的确定成为案件审理难点之一。

二是涉未成年人纠纷案件标的额呈现增大趋势。伴随社会财富的不断累积，人民群众权利意识、法律意识的不断增强，涉未成年人的继承纠纷、离婚纠纷、侵权纠纷案件标的额也在逐渐增大，

三是未成年人合法权益侵害原因呈多样化趋势。经统计，未成年人合法权益受侵害风险来源多样。意外伤害、交通事故、医疗损害、人身伤害等各类侵权事件均有发生，法院在审理相应案件时，也努力将涉未成年人案件纳入诉源治理范畴，减少涉未成年人案件数量。

四是涉未成年人犯罪呈现新的趋势和特点。未成年人犯罪类型集中在盗窃、寻衅滋事、聚众斗殴等几类案件中，严重暴力犯罪总体下降趋势明显；校园欺凌和暴力犯罪数量明显下降；侵害未成年人犯罪数量下降，但对未成年人的性侵害问题突出。



黄村法庭副庭长桂盼盼通报了涉未成年人纠纷典型案例

案例一

基本案情

申请人身保护令案件。妻子和孩子因为不堪忍受丈夫拳脚相加，搬离住处，寻求帮助。但丈夫仍发微信威胁妻子，用斧头损坏家电用品，并购买了前往妻子老家的火车票。情况紧急，妻子和孩子向本院申请人身保护令。本院经审查证据，协调当地派出所调取数次报警案件登记表及询问笔录，及时出具人身保护令。并在后续离婚案件处理中，因丈夫尚未超过 6 个月的人身保护令限制时间，对其探望请求未予支持。

典型意义

本案是一起典型的申请人身保护令纠纷案件以及离婚纠纷案件。反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任。国家禁止任何形式的家庭暴力。本案中，针对妻子和孩子的人身保护申请，大兴法院立即行动，核实情况，多方沟通联络，按照法律规定在 48 小时之内作出裁定，对于遭受家庭暴力的女性、儿童起到了及时保护作用。同时，在关联案件中处理夫妻共同财产、探视、抚养未成年人问题上也以最大程度保护未成年人权益为出发点，促使纠纷妥善解决。

案例二

基本案情

原告与被告系某中学同班同学。一日课间，被告对原告无故质问后动手殴打原告。自由活动期间，被告又追打原告并用利器割伤原告胳膊。报警后，被告认可是其用圆规划伤了原告。经诊断，原告为左上臂神经损伤，三角肌部分断裂，术后住院 6 天。经法官调解，被告给付原告医疗费、护理费、交通费、住院伙食补助费、财产损失等共计 1 万余元。

典型意义

本案为一起因琐事争执引发的生命权、健康权、身体权纠纷案件。审理过程中，承办人加强了涉未成年人案件调解解决纠纷力度，经批评教育，被告充分认识自身错误，向原告赔礼道歉，被告父母同意赔偿原告相应费用。同时，建议教育机构应关注伤害性文具的保管使用，可采取集中存管、统一发放的方式使用。

案例三

基本案情

原告与被告是某小学四年级学生。双方因小事产生肢体冲突，被告将原告推倒，造成原告下唇挫裂伤，两颗牙齿牙冠折断。后原告将被告以及该小学诉至法院，要求赔偿医疗费、护理费、误工费、精神损失费等共计一万六千余元。诉讼中，该小学提交三位老师的证人证言，欲证明当时的事发经过以及学校对于此次事故的处理方式合理。但原告认为学校没有及时送医导致了后期不得不进一步对原告伤口进行缝合处理的结果。后本院结合查明案情，认定被告承担 80% 责任；学校因未尽到教育、管理职责，承担 20% 责任。

典型意义

本案是一起校园伤害导致人身损害赔偿的典型案件。同学间发生争执应及时妥善处理，避免矛盾激化，更要杜绝暴力解决问题。在校期间，老师发现学生发生冲突后应立即制止，及时教育指正，履行法定的教育、监管、保护未成年人义务。本案中，校方承担相应责任的主要原因在于未能在发生人身伤害后第一时间将原告送医救治，并及时联系双方家长。建议教育机构设置课间活动校园巡视员，并健全医务室、急救室等设施应对突发事件发生。

案例四

基本案情

本案为一起强制医疗案件。被申请人持菜刀砍击六岁的邻居头颈部，欲将其杀害。致该儿童受外伤失血性休克，脑挫裂伤、左耳部分缺失，经法医鉴定为轻伤一级。被申请人在作案后主动报警并在现场等待。后经鉴定，被申请人实施违法行为时受精神病性症状影响，实质性辨认控制能力丧失，评定为无刑事责任能力人。

典型意义

针对侵害未成年人生命、健康的违法行为，司法机关应予以严厉打击，构成犯罪的依法从重处罚。本案中，被申请人被鉴定为无刑事责任能力人，依法免于承担刑事责任，但有继续危害社会的可能，故法院既要立足本职，对其进行强制医疗，更要延伸司法职能，关注被害未成年人的权益保护。本案在审理过程中，法官发现被申请人家庭困难，无赔偿被害人能力，便及时启动被害人救助程序，为其申请司法救助金用于后续治疗，同时持续关注被害人治疗情况，为其走出心理、经济困境提供支持。

案例五

基本案情

本案为聚众斗殴案件。被告人因初中时受同学甲某欺负便预谋报复。一年后的 8 月初，被告人开始打听甲某住处，被甲某得知后，二人通过 QQ、电话相约斗殴。8 月 20 日，二人约好后，各纠集两、三人在某餐厅附近发生殴斗。被告人持壁纸刀前往并现场使用。经法医鉴定，此案造成三人轻微伤。鉴于被告人犯罪时尚未成年，且当庭认罪，具有悔罪表现，社区矫正机构提供的社会调查评估报告显示，其系在校学生，因初中时受到欺负心里不满情绪没有及时化解，加之法律知识缺乏，法律意识淡薄，才实施了犯罪行为，其家庭愿意接纳并监管，认为对其社区矫正不存在重大不良影响。

典型意义

本案是典型的由校园欺凌、校园暴力引发的在校生校外暴力案件。被告人虽然是聚众斗殴的纠集人，是犯罪实施者，但也是校园欺凌、校园暴力受害人。在审理此案时，考虑到被告人实施犯罪时特殊的心理动因，法官通过与其本人、家长就案件本身、学业等问题进行了专门的讨论，让被告人反思自己存在的问题并化解其负面情绪，收到了良好效果。



王艳超法官结合审判实际作出关于未成年人保护的法律提示：

一是强化家庭监护主体责任，搭建未成年人与社会的桥梁。家庭是未成年人的堡垒，法定代理是未成年人行为能力的延伸。家庭应尽到对未成年人的监护、教育、监管责任，给予未成年人充分的陪伴和关爱。同时，家庭也应充分发挥引导教育的功能，“通过感情的途径，将年轻的心理引向道德”，实现对未成年人潜在犯罪行为的有效控制，使其远离犯罪。

二是强化未成年人意见表达，实现未成年人利益最大化。《中华人民共和国民法典》规定，八周岁以上未成年人为限制民事行为能力人。因为八周岁以上未成年人具备一定的理解能力和表达能力。故在案件审理过程中应保障未成年人意见陈述权，对八周岁以下的未成年人意见根据其理解能力与表达能力不同分别予以考虑。

三是强化教育机构管理职责，筑牢未成年人保护屏障。幼儿园、学校等教育机构对未成年人负有教育、管理、保护职责，应切实做好各类安全风险防范措施，建立校园伤害事件预防处置协作机制，有效应对突发事件；加强课余时间的巡逻巡视，强化学生法治教育，规范学生言行，预防校园欺凌与暴力事件的发生，维护正常的校园秩序，促进未成年人身心健康发展。

四是强化未成年人网络保护，创造健康清朗网络环境。近些年利用互联网对未成年人进行侵财、实施网络犯罪的案件不断增加，如套取银行账户密码、鼓励未成年人直播打赏、虚拟充值消费、不良网课平台存在低俗链接等，故应加强对未成年人的网络安全教育，教育未成年人建立网络交友勿轻信，避免上当受骗的防范意识。

2021年5月19日，北京高院组织召开北京法院加强少年法庭工作部署会，会上大兴法院黄村法庭被授牌“少年家事法庭”。大兴法院将以加挂“少年家事法庭”为契机，不断更新家事、少年审判理念，更加注重家庭关系修复，儿童感情治愈，由保护当事人身份利益、财产利益延伸到保护人格利益、安全利益和情感利益；不断巩固审教成果，充实审判力量，惩治侵害未成年人合法权益的犯罪行为，教育拯救失足未成年人，切实保障未成年人权益。

文案：华琳

摄影：钱坤

编辑：杨盛宾

民政部门报案、司法机关追责 ——新修订《未成年人保护法》实施后安徽省首例遗弃案宣判

中国儿童福利

https://mp.weixin.qq.com/s/YCDdW0fnKgc_0MPQ1kX0pg

2021年1月1日实施的《中华人民共和国民法典》明确民政部门承担国家监护责任。2021年6月1日，修订后的《中华人民共和国未成年人保护法》（以下简称《未保法》）明确民政部门牵头未成年人保护工作。为贯彻落实《未保法》，在省委省政府重视下，安徽省在全国率先设立省级未成年人保护工作委员会，市、县（市、区）未成年人保护工作协调机制实现全覆盖，委员会办公室均设在民政部门。省、市、县未成年人保护工作协调机制建立以来，在协调机制统一推动下，各地通过主动排查、热线受理等方式，处置侵犯未成年人合法权益个案26个，有效保障了未成年人合法权益。近日，由民政部门报案、司法机关追责，《未保法》修订后全省首例遗弃案宣判。

辰辰（化名）今年7岁，定远县人，患有痴呆。2014年，辰辰父母居住在一起（未达到法定结婚年龄）。辰辰出生后，辰辰父母因家庭问题产生纠纷分手，辰辰一直与母亲共同生活。2017年11月，辰辰母亲将辰辰放在浙江省慈溪市奶奶的暂住房后离开。房东发现辰辰后立即报警，辰辰被送往慈溪市福利院暂养。2018年，辰辰转入慈溪市救助管理站临时照护。2020年8月，几经周转，辰辰回到定远，由定远县救助管理站（定远县未成年人救助保护中心）临时照护。在属地政府以及公安、民政等部门的共同努力下，辰辰的父母被找到。有关方面进行了多次劝诫，但辰辰父母仍拒不履行监护职责。2021年3月，定远县救助管理站（定远县未成年人保护中心）向范岗派出所递交刑事控告状并提交报案材料，要求依法追究辰辰父母遗弃罪。2021年8月11日，定远县人民法院作出刑事判决，判决辰辰父母犯遗弃罪，分别判处有期徒刑一年六个月。2021年8月16日，定远县民政局依法向定远县人民法院申请撤销辰辰父母监护人资格。2021年9月3日，定远县人民法院判决撤销辰辰父母的监护资格，指定定远县民政局为辰辰的监护人。2021年9月30日，辰辰转到滁州市儿童福利院，在那里他将接受更好的康复以及特教服务。

辰辰被遗弃案件是《未保法》实施后全省首个由民政部门报案依法追究监护人遗弃罪的案件，也是《未保法》实施后全省首个由法院指定民政部门担任监护人的案件。辰辰被遗弃案件得到妥善解决，充分展示了民政部门依法履职、主动作为的为民爱民工作理念，具有以下三点启示。一是切实发挥了协调机制作用，凝聚部门合力。新修订《未保法》实施后，省、市、县三级未成年人保护工作协调机制均已设立。从辰辰被遗弃案件来看，定远县民政局充分发挥未成年人保护工作协调机制办公室作用，集聚法院、检察院、公安、团委、妇联等多部门力量，合力保障未成年人合法权益，是协调机制有效运转的一次实践检验。二是切实履行了国家监护责任，呵护未成年人成长。《民法典》以及新修订《未保法》实施后，民政部门被赋予了法定的临时监护和长期监护职责。从辰辰被遗弃案件来看，民政部门不仅为其提供临时照护措施，同时落实最有利于未成年人的原则，代理辰辰实施民事法律行为，保护其合法权益，以实际行动向社会传递“孩子不仅是家庭的，也是国家的”理念。三是切实凸显了政府保护重要性，彰显法律权威。新修订《未保法》增加了政府保护专章，明确国家保障未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权等权利。从辰辰被遗弃案件来看，郭树培、周默然作为辰辰法定监护人，生而不养，拒不履行监护职责，严重威胁孩子的生命安全和身心健康，严重侵害未成年人合法权益。案件的成功处置践行了以人民为中心的发展思想，向社会传递了有关部门坚决保护未成年人合法权益的决心恒心，具有示范意义。

稿件来源：安徽省民政厅推送

责任编辑：焦旻

六、书籍推荐

《依法维护妇女儿童权益典型案例》即将出版

原创 2021-09-26 最高人民法院 姜佩杉

<https://mp.weixin.qq.com/s/CacWjYOLlcgH-kuueQXW3g>

“半边天”晴朗 让花蕾健康成长

《依法维护妇女儿童权益典型案例》即将出版



同居暴力、精神暴力是否算家庭暴力？人身安全保护令可否代为申请？对性侵未成年人犯罪零容忍、严惩处传递了怎样的信号？父母被撤销监护人资格，未成年人该如何安置？……这些事关妇女儿童权益的社会热点问题，在一本即将出版的案例集中，都能找到答案。近期，由最高人民法院联合全国妇联共同编写，人民法院出版社出版的《依法维护妇女儿童权益典型案例》（以下简称《典型案例》）即将和公众见面。

记者从书稿中获悉,《典型案例》分为两个部分,“妇女权益保护”部分精选刑事案件 14 起、民事案件 33 起,“未成年人权益保护”部分精选刑事案件 67 起、民事案件 30 起,均为近几年人民法院审理的有关妇女、儿童权益保护的大量实际案件中的典型案例,具有普遍性、代表性。刑事案件包括故意杀人、故意伤害、强奸、猥亵、寻衅滋事、聚众斗殴、绑架、非法拘禁、虐待以及校园欺凌等类型的案件;民事案件包括人身安全保护令、维护农村“出嫁女”合法权益、变更抚养关系、监护权、探望权纠纷等案件。除了案情介绍、案件办理过程及结果之外,《典型案例》还在每一起案件后附上该案的典型意义,力求既能全面系统又能突出重点地向全社会宣传相关法律知识,使社会公众能从中受到启发和教育。

一个案例胜过一打文件。司法案例是法治宣传教育的“活教材”。“结合典型案例审判，开展法治宣传教育，是巩固、扩大案件审判法律效果和社会效果的有效方式，也是培育、提升全社会尊重妇女、保护儿童的法治观念和法律意识的必然要求。”在《典型案例》的前言中，编写组这样寄语，“衷心希望本书的出版发行，能进一步增强全社会对妇女儿童权益保护的关心和重视，切实提高妇女儿童自我保护、防范风险意识和能力，进一步凝聚各方面的力量，为广大妇女儿童的健康安全和亿万家庭的幸福安宁保驾护航！”

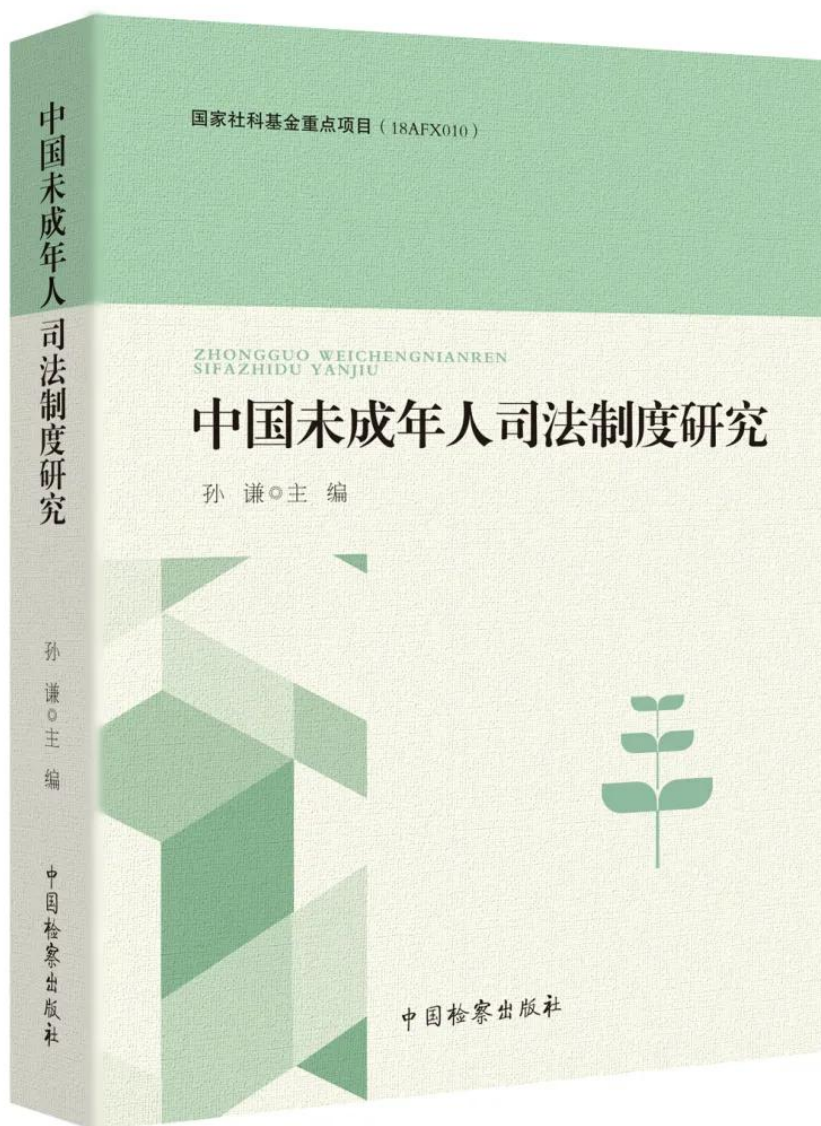
来源：人民法院报

记者：姜佩杉 | 编辑：段茜茜 王贺

【新书推荐】《中国未成年人司法制度研究》

2021-09-23 中国检察出版社

<https://mp.weixin.qq.com/s/k6JfutnfijAHXqRf0gBl-g>



“

作者：孙谦 主编

书号：ISBN 978-7-5102-2600-7

定价：118 元【点击购买】

”

“目录” 预览

目录

绪 论 / 1

第一编 中国未成年人司法制度理论研究

第一章 未成年人司法法基本问题 / 15

- 一、我国未成年人法的概念、渊源与原则 / 15
- 二、其他国家和地区未成年人司法法的基本模式 / 31
- 三、未成年人司法法的中国方案及其未来 / 44

第二章 中国未成年人司法制度架构 / 59

- 一、中国未成年人司法的发展与困境 / 59
- 二、中国未成年人司法：探索与突破 / 69
- 三、中国未成年人司法理念的总结与发展 / 87

第三章 未成年人罪错行为处置及保护处分制度 / 96

- 一、未成年人司法制度的发展历程 / 97
- 二、未成年人身心的特殊性 / 101
- 三、未成年人司法的发展趋势 / 107
- 四、未成年人罪错行为处置规律 / 113

中国未成年人司法制度研究

五、其他国家和地区未成年人罪错行为保护处分制度 / 116

六、我国未成年人保护处分的制度设计 / 125

第四章 未成年人刑事处罚制度 / 130

一、未成年人刑事处罚制度的理论政策导向 / 131

二、未成年人刑事处罚制度的问题与成因 / 138

三、未成年人刑事处罚制度的建设路径 / 144

四、我国未成年人刑事处罚制度的具体完善 / 148

第五章 未成年被害人司法保护 / 173

一、未成年被害人人身安全的临时性约束措施 / 174

二、未成年被害人询问程序 / 181

三、未成年被害人特殊的作证方式 / 188

四、未成年被害人的保护救助 / 196

五、惩治和预防侵害未成年人犯罪 / 203

第六章 未成年人民事行政司法制度 / 208

一、未成年人民事行政司法制度的基本理念 / 209

二、未成年人民事行政司法制度的内在规律 / 214

三、我国未成年人民事行政司法制度的探索和现状 / 225

四、建立健全我国未成年人民事行政司法制度的基本思路 and 主要内容 / 233

第七章 未成年人公益诉讼制度 / 239

一、未成年人公益诉讼的特殊性 / 241

二、应对未成年人权益普遍风险的现实需要 / 246

三、公益诉讼对未成年人司法综合保护体系构建的价值 / 253

»» 目 录

四、未成年人公益诉讼制度的具体设计 / 256

第八章 未成年人司法社会支持体系 / 267

一、未成年人司法社会支持体系概念的界定 / 269

二、未成年人司法社会支持体系的理论框架 / 273

三、未成年人司法社会支持体系建设的功能与价值 / 279

四、我国未成年人司法社会支持体系建设的进展状况 / 282

五、建构未成年人司法社会支持体系的实践困境与解决策略 / 289

第二编 中国未成年人司法制度实证分析

第一篇 未成年人司法融合式法律监督模式 / 303

一、未成年人检察监督概述 / 303

二、未成年人检察监督的现状与实践困境 / 305

三、未成年人检察监督的职能定位与模式重塑 / 310

四、未成年人检察融合式监督的实践展开 / 314

第二篇 罪错未成年人临界预防的资阳方案 / 333

一、罪错未成年人及临界预防的概念和范围 / 334

二、罪错未成年人的现状和特点 / 339

三、当前罪错未成年人的处遇困境 / 340

四、临界预防的实践探索和困惑 / 342

五、完善罪错未成年人临界预防的对策和建议 / 347

中国未成年人司法制度研究

第三篇 湖北省未成年被害人保护情况 / 350

- 一、未成年被害人司法保护概述 / 350
- 二、未成年被害人案件特征及保护实践
——以湖北省为例 / 357
- 三、湖北省检察机关未成年被害人保护实践 / 359
- 四、未成年被害人保护存在的突出问题 / 363
- 五、未成年被害人保护制度建设的基本路径 / 368

第四篇 性侵害儿童案件儿童证言的收集与审查研究 / 388

- 一、儿童证言收集与审查存在的问题和误区 / 389
- 二、儿童证言的收集方法 / 392
- 三、儿童证言的审查方法 / 396
- 四、完善性侵害儿童案件儿童证言收集与审查机制的思考 / 405

第五篇 未成年人民事行政检察业务的江苏样本 / 409

- 一、未成年人民事行政检察的特殊原则、范围 / 410
- 二、江苏未成年人民事行政检察司法现状分析 / 412
- 三、未成年人民事行政检察发展路径的探析 / 422

第六篇 涉法未成年人视角下强制性家庭教育指导的成都探索 / 433

- 一、开展强制性家庭教育指导的必要性论证 / 433
- 二、开展强制性家庭教育指导的合理性论证 / 436
- 三、开展强制性家庭教育指导的合法性论证 / 440
- 四、开展强制性家庭教育指导的路径 / 443
- 五、开展强制性家庭教育指导的实践与立法完善 / 446

»» 目 录

第七篇 未成年人公益诉讼试点期间福建典型个案实践 / 450

- 一、检察机关提起公益诉讼制度之溯源 / 451
- 二、未成年人公益诉讼检察之困境检视 / 453
- 三、未成年人公益诉讼检察制度设立之动因 / 455
- 四、未成年人公益诉讼检察之探索模式及案例 / 458
- 五、构建未成年人公益诉讼检察制度之具体构想 / 462

第八篇 上海未成年人检察服务体系研究 / 467

- 一、未成年人司法保护社会支持体系的理论与实践基础 / 468
- 二、未成年人司法保护社会支持体系构建的制度借鉴 / 479
- 三、未成年人司法保护社会支持体系构建的完善路径
——未成年人检察服务体系 / 485
- 四、结语 / 503

第九篇 未成年人犯罪预防的重庆“莎姐”案例 / 505

- 一、新时代未成年人犯罪预防工作呈现的新矛盾 / 506
- 二、检察机关开展未成年人犯罪预防工作的可行性分析 / 509
- 三、重庆“莎姐”未成年人犯罪预防模式的实践路径 / 512
- 四、“莎姐”未成年人犯罪预防模式的局限和展望 / 521

第十篇 未成年人刑事案件特别程序审判视角的实证分析 / 527

- 一、近五年上海少年司法工作开展的具体情况 / 528
- 二、未成年人刑事诉讼特别程序在司法实践中遇到的问题 / 532
- 三、完善未成年人刑事诉讼特别程序的意见和建议 / 540

 中国未成年人司法制度研究

第三编 《中华人民共和国未成年人司法法》立法建议稿

一、《中华人民共和国未成年人司法法》条文设计 / 549

第一章 总 则 / 549

第二章 未成年人保护处分 / 553

第三章 未成年人刑事处罚 / 558

第四章 侵害未成年人刑事案件办理 / 567

第五章 未成年人民事、行政和公益诉讼 / 571

第六章 未成年人司法社会支持体系 / 577

第七章 附 则 / 578

二、《中华人民共和国未成年人司法法》条文释义 / 579

附 录 未成年人司法制度课题阶段性成果一览表 / 610

后 记 / 612

中国未成年人司法制度研究

后 记

改革开放以来，我国未成年人司法工作逐步得到发展，特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国，着力修改完善相关法律制度，体现了对未成年人保护工作的高度重视，表明了党和国家尊重未成年人主体地位的价值观念以及履行未成年人保护国家责任的鲜明立场。

现代社会，法治是保障未成年人身心健康和合法权益的基础方式。保护未成年人的专门司法制度，则是国际社会衡量一个国家法治建设发展程度和未成年人权益保护状况的核心指标。准确把握新发展阶段的历史方位，与未成年人司法国际公约的立法要求接轨，形成与我国综合国力和国际地位相匹配的未成年人司法保护制度，是新时代司法制度建设的重要任务之一。

正基于此，我们向国家社科基金委申报了《未成年人司法法》这一课题，目的是通过课题研究的方式，推动厘清中国特色未成年人司法制度建构的一系列重大理念与制度问题。以课题研究为平台，向立法机关、司法部门和社会公众宣传未成年人司法的理念。在此，特别感谢国家社科基金委将此课题确定为国家社科基金重点项目（18AFX010）。

课题组吸收国内知名专家和实务部门的工作者组成专业团队，合力攻坚，对未成年人司法制度建构的理论、原则和具体程序等一系列问题进行了深入研究，并形成了立法建议稿初稿。恰

»» 后记

在此时，全国人大常委会对预防未成年人犯罪法、未成年人保护法两部法律进行了重大修改。情势已与课题申报时大不相同。立法修改为未成年人司法制度完善提供了更为充分的法律依据和顶层设计契机。从尊重立法和宣传、贯彻新修改的法律考虑，我们意识到此时拿出一部未成年人司法法显然不甚妥当。如何衔接“两法”修改和执行课题计划成为我们课题研究面临的问题。经过实事求是地分析，从中国特色社会主义未成年人司法制度的建构着眼，“两法”采用的局部修改完善方式确实存在前瞻性和制度化的不足，在未成年人司法的理念原则、罪错处置程序司法化改造、未成年人保护综合司法体系等重大问题上，需要继续向现代化推进。综合考虑，我们认为有必要继续坚持课题组对中国未成年人司法制度的基本立场和观点，也适时适当调整了课题研究重点，从及时完成立法建议稿转为制度专题研究，更加突出中国特色未成年人司法制度的核心理念的坚持和制度的长远谋划。立法建议稿作为一个参考材料，成为课题整体成果的一个组成部分。

本书按照如下顺序对课题的研究成果予以呈现：第一编是中国未成年人司法制度理论研究，着眼制度建构的理论、依据、重点内容等体系性问题；第二编是中国未成年人司法制度实证分析，通过对司法实践运行情况进行客观分析，为制度设计提供科学依据；第三编是《中华人民共和国未成年人司法法》立法建议稿，通过必要的条文设计，为将来立法机关完善司法制度备而待用。这些研究成果坚持司法应用与理论研究相结合，紧密围绕我国未成年人司法制度立法、司法实践和国内外最新理论展开分析和探讨，明确了我国未成年人司法制度的基本范畴，分析了我国未成年人司法实践现状，总结了我国未成年人司法制度的历史经验，对比考察域外未成年人司法模式的特点，提炼了我国未成年人司法制度的基本理念和核心原则，设计了新时代我国未成年人

 中国未成年人司法制度研究

司法制度的建构路径。

课题研究初期，最高人民检察院检察委员会委员、第四检察厅厅长郑新俭同志，时任最高人民检察院未成年人检察工作办公室主任，做了大量的组织、协调工作；课题研究过程中，卞建林教授、莫洪宪教授、王敏远教授等专家学者参加了课题论证，提出了十分宝贵的意见，课题组对郑新俭同志和各位专家致以衷心的感谢！

按照专题研究章节内容的先后顺序，撰写分工如下：

绪论：孙谦（最高人民检察院副检察长、法学博士、教授、博士生导师）；

第一章：姚建龙（上海社会科学院法学研究所所长、教授、博士生导师）；

第二章：张鸿巍（暨南大学人文学院院长、少年及家事法研究中心教授、博士生导师）；江勇（暨南大学少年及家事法研究中心讲师）；于天姿（暨南大学博士研究生）；

第三章：苑宁宁（中国政法大学副教授、未成年人事务治理与法律研究基地副主任）；

第四章：黄冬生（上海市长宁区人民检察院副检察长）；

第五章：宋英辉（北京师范大学未成年人检察研究中心主任、教授、博士生导师）；

第六章：郑新俭（最高人民检察院检察委员会委员、第四检察厅厅长、法学博士）；王海（北京市兰台律师事务所高级顾问）；

第七章：郑新俭；王广聪（最高人民检察院第三检察厅办公室主任、法学博士）；

第八章：史卫忠（最高人民检察院检察委员会委员、第三检察厅厅长、法学博士）；席小华（首都师范大学政法学院教授，

»» 后 记

北京青少年社会工作研究院执行院长)。

在专题研究的基础上,上述人员又起草了立法建议稿及说明。

全书由史卫忠、王广聪统稿,孙谦审定。

需要说明的是,课题成果整体的检察色彩较浓,既体现了近年来未成年人检察工作在未成年人司法保护中作用的凸显,也存在着视角的局限性。课题组建立时,有若干位检察系统以外的专家参加进来,但由于工作繁忙的原因,他们难以较长时间地参加研究和完成写作任务,这是留给我们这一课题研究的一个遗憾。

最后,特别感谢国家社会科学基金会的信任和科研经费资助!感谢中国检察出版社常艳副社长和编辑团队在本书出版过程中付出的辛勤劳动!

孙 谦

2021年8月

系统一区负责人：盛丹

工作电话：010-86423727

移动电话：18101137660

负责省份：北京、天津、山西、陕西、河北、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、青海、山东

系统二区负责人：董艳芬

工作电话：010-86423726

移动电话：18101137661

负责省份：河南、浙江、江苏、安徽、上海、福建、甘肃、江西、新疆、西藏

系统三区负责人：薛建娜

工作电话：010-86423728

移动电话：18101137662

负责片区：广东、广西、海南、重庆、四川、云南、贵州、湖北、湖南、宁夏

市场业务负责人：

侯书钊

工作电话：010-86423730

移动电话：18101137659

孙书伟

工作电话：010-68650016

移动电话：18101137663

附一 “家事法苑” 家事法实务交流系列微信群群规则

(2019 年 2 月版)

“家事法苑”家事法实务交流系列微信群由“家事法苑”律师团队创建，目前包括以下 11 个群：家事法苑实务交流微信群（A-H 群）、继承法苑实务交流群（A-B 群）、涉外家事法苑实务交流群。

总群主：杨晓林

其中，涉外家事法苑实务交流群分群主：赵宁宁；副群主：李丹、陆珊菁、冉维佳

各群管理员：杨晓林、段凤丽、邓雯芬、李凯文、陈贝贝、付鹏博、刘海娜；

王志锋、徐文丽、杨竹一、李琳、陈建宏、李炜、辜其坤、季凤建、严健、王钦、万薇、谷友军。

1、建群宗旨

家事无小事。真诚欢迎对婚姻家庭继承及相关领域感兴趣的律师、法官、检察官、学者、公证员、房管、民政、妇联等政府公务人员、法务工作者及其他法律从业者、学生、媒体朋友加入，共建阳光下专业领域内法律职业共同体业务探讨交流的和谐平台。

2、本系列群分享、交流的主题及范围

本系列群定位为特定专业领域主题群、学习型群。

本系列群主题为婚姻家庭继承相关问题，群内分享资讯及交流范围原则上应限于与主题相关的实体及诉讼与非讼程序理论与实务问题。继承法苑实务交流群和涉外家事法苑实务交流群分享资讯及交流范围特定于继承问题和涉外家事问题。

群内主要分享国内外婚姻家庭立法、司法及理论研究动态，如家事审判方式改革、典型婚姻家庭案例等资讯。在主题上涵盖婚姻家庭继承领域权利保护问题，如性别平等、妇女权益保护、未成年人及老年人权益保护等基础法律议题；与婚姻家庭继承有关的新型财产、新型权利等新型法律实务难题；婚姻家庭伦理方面社会学、心理学等相关社会科学议题。

本系列群无意走向综合群，如单纯刑事、商事、劳动、交通事故等其他领域话题可另行解决，但与本群主题交叉的除外。

3、入群方式

为保障本群安全、高质量及可持续发展，防止滥加群，本群对外不作任何宣传，群规则只刊发于“家事法苑”微信公众号自定义菜单及每期公号推文文末。群友入群由群管理员专人统一审查、邀请新人入群。

1. 请拟申请加入“家事法苑实务交流微信群”者先添加以下管理员个人好友：陈贝贝律师（微信号：18817836410）、李凤影助理（微信号：18734563726），申请信息务必请注明：“城市+单位简称+真实姓名，家事法苑实务交流微信群”；

2. 请拟申请加入“继承法苑实务交流群”者添加陈贝贝律师（微信号：18817836410）管理员个人好友，申请信息务必请注明：“城市+单位简称+姓名，继承法苑实务交流群”；

3. 请拟申请加入“涉外家事法苑实务交流群”者添加李凯文律师（微信号：13240475703）管理员个人好

友，申请信息务必请注明：“城市+单位简称+姓名，涉外家事法苑实务交流群”；

新群友认真阅读管理员发送的本群规、承诺将严格遵守后，管理员方可拉其入群。

家事法苑实务交流微信群（A-H 群），管理员每天统一分享资讯，群友只加一群即可，不必重复加群。

4、实名交流

本群实行实名（真实身份）交流制！

群友入群后应马上按要求修改群昵称，点击群界面右上角三个点标志，向上划动屏幕，出现“我在本群的昵称”点击即可修改：

1. 律师署名方式：省份+城市+姓名+律师，如：北京***律师、山东淄博***律师，群昵称中不得显示电话、律所名称、字号、具体部门职务、业务方向及其它带有商业营销色彩文字。

2. 公证员署名方式：省份+城市+姓名+公证员，如：上海公证员李**；

3. 学者署名方式：学校简称+姓名，如：北大王**，广西师大李**；

4. 学生署名方式：学校简称+身份+姓名，如：中科大博士生张**，吉大硕士生李**，北大本科生丁**；

5. 法官、检察官署名方式：省份+真实姓氏+法官或检察官的方式，如北京李法官、黑龙江王检察官；

6. 民政部门、妇联、媒体等其他界别群友参考前列署名方式，省份+城市+职业+姓名，如：北京妇联***，上海公司法务***，人民日报***。

群友不能接受实名规则的免入，入群后应当立即按照要求修改群昵称，经过群管理员三次提醒仍不配合的，管理员有权将其移除出群。

5、尊重群友

尊重群友，未经事先允许、不得随意添加其他群友为个人好友。

严禁违反群友意愿，发送广告等商业信息、擅拉群友加入其他主题群等不良行为，一经举报，立即移除出群。

6、温馨免打扰提示

如群消息过多，影响本人工作、学习及休息，可在手机右上角，点开群设置界面开启“消息免打扰”，定期浏览群信息、参与互动即可。

7、友善发言及禁忌

本群群友来自于法律职业共同体各界别，大家非常难得聚在一起，特别要注意自身形象，互相尊重；

群内严禁闲聊，只研讨专业问题。发言交流要注意顾及他人感受，就事论事，不要有任何人身攻击、贬低他人人格或针对其他群体的偏激言行。

严禁转发或发布招聘、推销、心灵鸡汤、拉票、优惠券信息；严禁转发涉及政治性的资讯；严禁转发律师个人及律所营销的帖子；与本群专业领域不相关的公、检、法等机关、机构及组织的纯官宣资讯同样不宜转发本群。

本群除农历大年三十、大年初一、大年初二；农历八月十五（中秋节）；公历 12 月 31 日及 1 月 1 日外，不允许在群内发红包。

8、分享注意事项

本群鼓励群友分享与本群第二条主题及范围相关的各种审判动态、典型判例及最新法律法规及地方法院审判意见等，尤其鼓励群友分享自己原创的相关实务研究文章，包括分享自己个人网站、博客、微信公众号上的文章。故本群禁止任何形式的营销行为，群友分享的文章页面上尽可能不要附有过于明显带有营销色彩的个人照片、宣传文字及过于详细的名片式联系方式。

本群谢绝分享过于简单的普法、相关问题说明性的“软文”及单纯诉讼技巧类的文章。

群内严禁功利性地推送微信个人名片及公众号名片；微网站名片及链接；个人网站链接、博客链接，严禁将相关专业资讯贴到自己的个人网站、博客或公众号上再推荐链接到微信群这样以提高点击率、博粉为目的商业推广做法。【注：“家事法苑”公众号（微信号：famlaw）已做到了去商业化，可参考】

9、交流方式建议

鼓励、提倡群友开展与群主题密切相关的理论与实务的互动交流。

本群交流问题，可由个案切入，但禁止单纯的个案办理咨询，应先概括基本事实，从中提取有理论及实务研讨价值的一个或几个问题集中深入交流，最后以旗帜鲜明的问题进行讨论。

本群交流问题的方式建议为：应先主动查找必要资料，一次性把基本案情、事实叙述清楚（不要再让群友追问事实）并注明自己的初步看法，能附上相关法律法规法条及司法解释等依据为宜，抛砖引玉，希望听取群友的意见和建议。

群友在解答问题时，也应先思考，较系统阐述自己对此问题的看法及观点，不要采用漫无边际地三言两语聊天式交流，以免造成刷屏、影响群友。

群友可在群内畅所欲言，严禁群友不管基于任何目的、未经发言群友同意、擅自截屏在群外分享、使用，如有违反，一经发现，管理员有权清理出群。

10、尊重智力劳动成果

尊重智力劳动成果，群内分享资讯仅供群友学术及实务探讨、交流及研究使用。

资讯搜索、编辑、整理需日复一日，耗费相当时间与精力。正常情况下，我团队每天收集、分享、推送的资讯信息，月底汇编起来就是每月的“家事法苑”婚姻家庭法律资讯简报（下载：<http://www.famlaw.cn/download.aspx>）！

群友不宜经常性地或整体性取材本群资讯信息，上传到网络（个人网站、博客、公号等自媒体）、转到自己或其他的微信群、QQ 群，或其他非研究用途使用。

规范使用本群资讯，应注明资讯来源于家事法苑实务交流微信群。

11、违规及处理

群友应自觉遵守本群规则并接受群主及管理者的善意提醒及劝告；

对于违反群规则的行为，群主或管理员有权、有义务即时制止。

群友违反群规则经提醒三次，不回应、不接受，管理员可直接移除本群；

群友间应友善相处，如发生争议，应保持克制，务必不要与其他群友或管理员争执、造成刷屏，影响



其他群友。建议发生争议时，建议群友及时向群主或管理员反映，由群主或管理员给出处理意见。

良好的群的氛围，需要大家共同维护、共同呵护！

希望大家共同努力，共建阳光下专业领域内律师、法官、检察官、学者、公证员、房管、民政、妇联等政府公务人员、法务工作者及其他法律从业者、学生、媒体等法律职业共同体的探讨交流的和谐平台！

“家事法苑”微信群管理员团队

2019 年 2 月 1 日

附二 “家事法苑” 家事法主题 QQ 群入群须知

(2016年3月版)

“家事法苑”家事法主题群，由“家事法苑”团队于2011年6月建立，历经100人群、200人群、500人群、1000人群、2000人群，2014年1月设新2000人群（淘汰旧群）、2015年1月群满员删500名“僵尸粉”、2015年9月再次群满员又删500名“僵尸粉”，现又再次2000人满员。现决定启动“家事法苑”家事法主题QQ群分群（群号：171337785）。

主群及分群，群主：杨晓林，管理员：段凤丽、邓雯芬、王志锋、徐文丽、李炜、杨竹一、严健。

1、建群宗旨

家事无小事，真诚欢迎对婚姻家庭继承法领域感兴趣的朋友，律师、法官、检察官、学者、公证员、房管、民政、学生、媒体、妇联等政府公务人员、法务工作者及其他法律从业者加入，即时分享最新中国婚姻家庭法制信息动态，家事审判动态、典型家事案例、立法动态、理论研究动态，共建阳光下专业领域内法律职业共同体业务探讨、正当、正常交流的和谐平台。

本群主题为婚姻家庭继承法及家事诉讼程序，交流范围仅限与主题相关的实体及联系密切的诉讼程序理论与实务问题，定位为特定专业法律领域主题群，学习型群、兴趣群。

本群无意走向综合群，其他如司法改革、法律理念等宏观话题以及刑事、商事、劳动、交通事故等其他法律专业领域话题可另行解决。群友确有需要也可在群中提出问题，如果有其他群友响应，应自觉马上转为私聊。

2、实名认证

为保障本“家事法苑”家事法主题群的安全、质量及可持续发展，防止滥加群，本群口碑相传方式，对外不作宣传，设置“只能通过群号（群号：171337785）找到这个群”，普通网友在QQ查找群时无法通过搜索关键词找到本群。

本群倡导实名交流，本群由群主负责新人审批，申请人必须先了解、承诺严格遵守本群群规，再以“城市+单位名称+姓名”实名方式提交申请，不实名或提交信息资料不全，管理员不予通过。

新群友提出申请前，应阅读群规，承诺遵守后，管理员方可拉其入群。

3、群内实名标注群名片，署名方式

群友署名基本方式：地域（省、直辖市）+城市+单位简称+姓名+职业。

入群后当天必须完成修改群名片。不接受实名规则免入，经群主或管理员一次提醒，仍不配合的，劝退！

律师及相关职业群友头像，不得显示律所（团队）字号、具体部门职务、业务方向、及其它带有商业营销色彩文字。

群名片署名示例：

1) 律师，地域（省或直辖市、市）+律所字号+姓名，如：北京天驰君泰所段凤丽律师、天津君申所王

志锋律师、山东（淄博）建仑所徐文丽律师、江苏（南京）众贤所严健律师。

群名片中不得显示电话、律所部门、职务、业务方向及其它带有商业营销色彩文字。

2) 高校学者、同学：如：“重庆西政***”或“西政-***”，如果是在读学生，应注明学生字样，以区分于学者，如北大学生***！

3) 法官、检察官，入群申请必须提供城市单位及真实姓名，但在群内如果确有顾虑可使用地域+真实姓氏+身份职业方式，以示区分身份，如“湖北王法官”、“贵州法院杨法官”、“广东李检察官”！

4) 公证员，城市+单位简称（或职业）+姓名，如“北京**公证处王**”，“杭州公证员李**”。

5) 其他司法所、房管、民政、妇联、媒体等界别朋友，城市+单位名称或简称或职业身份+姓名，如：北京**司法所**，武夷山房管李炜，山东潍坊奎文婚登刘彩霞，上海妇联***，北京法制日报赵**，山东公司法务***等。

4、尊重群友

尊重群友，未经事先允许、不得随意添加其他群友为个人好友，严禁擅拉群友、加入自己设立的其他群，一经接到举报，立即清除出群。

5、友善发言

本群群友来自于法律职业共同体各界别较广泛领域，大家非常难得聚拢在同一平台上，珍惜缘分，特别要注意维护自身形象，互相尊重，发言表述要注意顾及他人感受，特别是不要有任何人身攻击、贬低他人人格或由个案引申对其他群体的上纲上线的言行。

本专业群，除农历大年三十、初一、正月十五、八月十五中秋节这几天外，不允许在群内发红包；严禁闲聊；严禁转发招聘、推销、心灵鸡汤、投票、优惠券、政治性等帖子。

6、鼓励、提倡交流

本群鼓励、提倡群友开展与主题密切相关的理论与实务的互动交流。

本群定位为专业领域内的学术及实务交流群，非低级的当事人咨询群，严禁群友不加任何思考、只用三言两语提过于简单的问题；群友不宜就过于具体的个案展开交流，应先概括基本事实，从中提取有理论及实务研讨价值的一个或几个问题集中深入交流。

群友探讨交流问题的方式建议为，自己发现问题，先主动查找资料，一次性把基本案情叙述清楚（不要再让群友追问事实）并注明自己的看法，能附上相应的法律法规法条及司法解释等依据最佳，抛砖引玉，希望再听取群友的意见和建议！如此这样，真正达到大家共同探讨、共同交流、共同学习、共同进步的本群建群目的！

群友互动反馈也同样宜先思考，较系统阐述自己的观点，不要采用漫无边际地三言两语聊天式交流，以免影响群友。

群友可在群内畅所欲言，仅限个人观点交流，严禁群友未经发言群友同意、不管基于什么目的截屏在群外分享。

7、鼓励、提倡分享

本群鼓励群友分享与本群主题相关的各种审判动态、典型判例及最新法律法规及地方法院审判意见，鼓励分享自己原创的相关实务研讨文章，包括上传在自己个人网站、博客、微信公号上的，但页面上尽可能不要附有较为明显的营销宣传文字及联系方式；本群谢绝律师普法、营销、单纯表现诉讼技巧类文章；

群内严禁功利性的推销个人网站链接、博客链接、微信公号名片、个人微信名片、微网站名片及链接，严禁将相关资讯贴到自己的个人网站、博客上再推荐网页链接的变相以提高点击率、博粉为目的功利性商业推广做法（“家事法苑”公号 famlaw 已做到了去商业化，如果分享可参考），请群友自律！

8、尊重智力劳动成果

尊重智力劳动成果，群内资讯信息仅供群友学术实务研讨交流用，资讯搜索、编辑、整理需日复一日，耗费相当时间与精力，正常情况下，我团队每天收集、分享、推送的资讯信息，月底汇编起来就是每月的“家事法苑”婚姻家庭法律资讯简报（下载：<http://www.famlaw.cn/download.aspx>）！

希望群友不要经常性地或整体利用本群资讯信息取材上传网络（个人网站、博客、公号）、经常性转贴到其他微信群、QQ 群或为其他非研究用途使用。如确需经常性转发使用，则宜注明转自“家事法苑”家事法实务交流 QQ 群。

9、群内交流字号设置

群内交流字体不宜过大或过小，建议用宋体字，10—12 号字为宜，黑色。

10、违规及处理

群友应自觉遵守本群规则并接受群主、管理员及任一群友的善意提醒及劝告；

对于违反群规的行为，群主、管理员及任一群友均有权、有义务即时制止。

群友违反群规则经提醒一次不改，劝退，群友务必不要在群内与管理员争执、造成刷屏，影响其他群友，但允许私信方式向群主提出申诉，由群主给出最后处理意见。

良好的群的氛围，需要大家共同维护、共同呵护！

希望大家共同努力，共建专业领域内阳光下学者、法官、检察官、律师、公证员、妇联、媒体及其他所有法律职业共同体的正常、正当交流的和谐平台！

“家事法苑”家事法主题 QQ 群管理团队

2016 年 3 月 6 日