

# 中华人民共和国 未成年人保护法 理解与适用

【理解与适用】【关联规定】【典型案例】

佟丽华◎主编

佟  
丽  
华

2020年未成年人保护法修订工作顾问  
专家建议稿起草人

- 国务院妇儿工委办公室智库儿童与法律组组长
- 中国预防青少年犯罪研究会副会长
- 北京市“护苗”行动爱心大使
- 北京市法学会未成年人法学研究会会长
- 北京青少年法律援助与研究中心主任

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国  
未成年人保护法理解与适用

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国未成年人保护法》理解与适用 / 佟丽华主编. —北京: 中国法制出版社, 2021. 1

ISBN 978 - 7 - 5216 - 1405 - 3

I. ①中… II. ①佟… III. ①未成年人保护法 - 法律解释 - 中国②未成年人保护法 - 法律适用 - 中国  
IV. ①D922. 183. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 210690 号

责任编辑: 程 思 秦智贤

封面设计: 李 宁

---

## 《中华人民共和国未成年人保护法》理解与适用

《ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO WEICHENGNIANREN BAOHUFU》LIJIE YU SHIYONG

主编/佟丽华

经销/新华书店

印刷/

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2021 年 1 月第 1 版

印张/ 30 字数/ 416 千

2021 年 1 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5216 - 1405 - 3

定价: 79.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66066620

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

# 《未成年人保护法》修订的十大变化

2020年10月17日下午，全国人大三审通过了新修订的《未成年人保护法》（以下简称未保法），这是一件让我激动的事情。我从事未成年人保护工作已经21年，近年来参与了绝大多数与未成年人保护相关的立法政策改革，其中投入精力最多、最让我刻骨铭心的当数未保法。记得2004年我接受团中央委托负责起草未保法修订草案，两年多时间付出了大量心血，但最后的结果让人充满太多遗憾。2018年3月初，接受全国人大社会建设委员会委托起草未保法修订专家建议稿，再次开启这一历时两年多的伟大工程。有幸见证这部法律两次大修的过程，看到新法条文向社会公布，感触良多。

让人振奋、激动的是这次修订是一次名副其实的大修。条款以及文字数是体现一部立法质量的重要指标之一。以往大家对未保法最大的批评就是其大原则性，对很多问题缺乏具体规定，以致不具备可操作性。本次修订在解决可操作性上取得了历史性的突破。1991年未保法共56条、4000多字，2006年修订后增加到72条、文字增加到6000多字，本次修订后增加到132条、文字达到16000多字，增加了将近10000字。增加的文字对未成年人保护面临的很多新问题、复杂问题作出了明确具体的规定，有助于社会各界在日常生活和工作中落实。修订后的未保法将初步担负起中国未成年人保护“小宪法”的使命。本次修订变化很多，我将其简单归纳为十大变化，供大家参考。

## 一、初步构建起具有我国特色的未成年人保护制度体系

1991年未保法确立了“四大保护”的法律结构，也就是家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护，政府相关职责写在了“社会保护”一章。2006年未保法修订时，在我们最初起草的建议稿中，提出将政府保护单设一章，本来初期全国人大起草组赞成这个意见，后来因为争议太大而未被采纳，仍旧沿袭了原来“四大保护”的结构。本次修订将原来“四大保护”发展为“六大保护”，不仅

将“政府保护”单设一章，而且单独规定了“网络保护”一章。新的结构符合时代发展的要求，更加科学和完善。

尽管一直存在各种争议，但新法在总则部分还是明确规定县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，具体工作以民政部门承担为原则，以省级人民政府确定由其他部门承担为例外；明确规定在居委会、村委会设置专人专岗负责未成年人保护工作，这为当前民政部在全国推动儿童主任工作提供了法律依据；明确规定县级以上人民政府承担未成年人保护协调机制具体工作的职能部门应当明确相关内设机构或者专门人员，乡镇人民政府和街道办事处应当设立未成年人保护工作站或者指定专门人员负责承担未成年人保护工作；明确规定公安机关、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，将原来规定的“根据需要设立”修改为“应当确定”，尽管只是简单的文字修改，但意义重大，为将来少年警务、少年检察、少年法庭制度的发展提供了法律支撑。

新修订的未保法在总则部分还作出了很多新的重大规定，这些规定为未成年人保护事业未来的发展夯实了基础。比如，为了更好地与《儿童权利公约》衔接，将原来“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”修改为“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”。《儿童权利公约》规定的是缔约国的责任，该公约规定的儿童各项权利可以概括为上述四大权利，未保法的简单文字修改更加明确了国家在保障未成年人实现上述权利方面的责任。未保法单独规定了要发展未成年人保护学科建设以及统计调查制度。这些规定都对未成年人保护工作的未来发展具有重大意义。

还要特别提出的是，在我国的未成年人保护制度体系中，原来一直缺乏的是直接面向未成年人的服务体系，以致未成年人缺乏获得感。本次修订，在“政府保护”一章明确增加一条，要求县级以上人民政府应当开通全国统一的未成年人保护热线，及时受理、转介侵犯未成年人合法权益的投诉、举报。这看似是一项具体的工作，但其意义重大，尤其是从国家立法的高度对政府提出明确的要求，有助于政府落实这项工作，也有助于让未成年人直接感受到国家的关心和爱护。

## 二、发展完善了家庭监护制度

父母及家庭在未成年人成长中扮演着不可替代的角色，联合国《儿童权利公约》规定父母要对孩子的成长和发展承担首要责任、共同责任。但什么是父母或者其他监护人的职责？父母应当做什么、不能做什么？我国法律对此一直缺乏明确的规定，原未保法对此也只是作了笼统的规定。这次大修后的未保法不仅明确

规定了父母或其他监护人必须履行的10项具体职责，还明确规定了不得实施的11项具体行为，这些规定为未来父母或其他监护人更好履行监护职责提供了法律支撑。

本次未保法修订用3个条款创设了对未成年人的代为照护制度。在“家庭保护”一章主要规定了什么情况下可以代为照护、哪些人不能作被委托人、对委托人和被委托人有什么特殊要求。在“社会保护”一章规定了居委会、村委会有协助政府有关部门对代为照护者的监督责任。因为原未保法规定的是委托监护，在这次修订过程中，有专家建议还是应该规定为委托监护。我赞成以“代为照护”取代原来“委托监护”的规定，背后主要的考虑是：“委托监护”的提法淡化了原监护人的责任，以致有些委托人似乎忘记了自己的监护人身份，对孩子的成长不管不顾。“代为照护”强调的只是代为照顾、看护的职责，监护人的很多具体监护职责，比如承担抚养费、教育、情感联系等都是不可能对外委托的。“代为照护”是父母或其他监护人履行职责的其中一种方式，但父母或其他监护人仍然要承担起很多具体监护职责。

本次修订后的未保法在“家庭保护”部分强调了父母或其他监护人对儿童安全的保障义务，不仅明确规定不得使未满8周岁或者由于身体、心理原因需要特别照顾的未成年人处于无人看护状态，更是专门用一条规定了父母或其他监护人在保障儿童安全方面的具体义务。根据2008年世界卫生组织和联合国儿童基金会联合发布的《世界预防儿童伤害报告》，全世界每天有2000多个家庭因非故意伤害或“意外事故”而失去孩子。据中新网报道，记者从中国公安部交通管理局获悉，2018年全国共发生涉及学龄阶段少年儿童的伤亡交通事故2万余起，造成2200多名少年儿童死亡。修订后的未保法明确规定父母或其他监护人应当为未成年人提供安全的家庭生活环境，及时排除引发触电、烫伤、跌落等伤害的安全隐患；采取配备儿童安全座椅、教育未成年人遵守交通规则等措施，防止未成年人受到交通事故的伤害；提高户外安全保护意识，避免未成年人遭受溺水、动物伤害等事故。这种规定具体明确，有助于更多父母或其他监护人来落实。

### 三、创新发展了强制报告制度

强制报告制度有助于及早发现未成年人遭受侵害的案件，也有助于预防案件发生或者避免严重后果。西方很多国家立法明确规定了这种制度，我国早在2013年最高人民法院牵头制定的《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》中规定了这一制度，明确规定负有特殊职责的人发现未成年人遭受性侵害的，有义务向司法机关报告。后来这一制度在《反家庭暴力法》、国务院关于关爱保护留守儿童

的政策中都有体现。为了推进这一制度的落实，最高人民检察院、公安部等九部门在2020年六一前夕发布了《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》，明确规定特定职业的从业人员在工作中发现性侵、虐待、欺凌、遗弃、拐卖等9类未成年人遭受不法侵害情形，应当立即向公安机关报案或举报。本次未保法全面确立了这一制度。在总则部分就明确规定：“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，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。”相比全国人大的二审稿，本次未保法将二审稿中的“负有未成年人保护职责的国家机关”修改为“国家机关”，明显扩大了范围，增加规定了居（村）民委员会的强制报告义务。

要特别说明的是，除了总则中明确的负有报告义务的三类主体以外，修订后的未保法还具体规定了其他主体的一些报告义务：1. 在“家庭保护”一章，规定了父母或其他监护人发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者其他合法权益受到侵犯，情况严重的，应当立即向公安、民政、教育等部门报告。2. 在“学校保护”一章，规定了对严重欺凌行为和性侵害、性骚扰未成年人等违法犯罪行为，学校应当及时向公安机关、教育行政部门报告。3. 在“网络保护”一章，规定了互联网企业发现用户发布、传播含有危害未成年人身心健康内容信息的，应当向网信、公安等部门报告，发现用户利用其网络服务对未成年人实施违法犯罪行为的，应当向公安机关报告。尤其是规定互联网企业的强制报告义务，在当前互联网快速发展的背景下具有特别重大的意义。

#### 四、创新发展了侵害人身权益违法犯罪人员信息查询制度

在学校以及教育培训机构等与未成年人密切接触的单位发生的侵害未成年人权益案件更为隐蔽、更难发现，很多这类案件进入公众视野往往都是因为偶发因素或者情节极其恶劣、后果特别严重。为了从根本上预防和减少这类“身边大人”的伤害，未保法在“政府保护”一章明确规定：“国家建立性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪人员信息查询系统，向密切接触未成年人的单位提供免费查询服务。”

那么这种查询系统有什么作用呢？与该条相对应，未保法在“社会保护”一章具体规定了“密切接触未成年人的单位”录用查询以及每年定期查询两项具体制度。该条规定：密切接触未成年人的单位招聘工作人员时，应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录；发现其具有前述行为记录的，不得录用。密切接触未成年人的单位应当每年

定期对工作人员是否具有上述违法犯罪记录进行查询。通过查询或者其他方式发现其工作人员具有上述行为的，应当及时解聘。

未保法在“法律责任”部分明确规定了违反上述义务要承担的法律后果，新法规定：密切接触未成年人的单位违反本法第六十二条规定，未履行查询义务，或者招用、继续聘用具有相关违法犯罪记录人员的，由教育、人力资源和社会保障、市场监督管理等部门按照职责分工责令限期改正，给予警告，并处5万元以下罚款；拒不改正或者造成严重后果的，责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证，并处5万元以上50万元以下罚款，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

### 五、明确预防和处置校园欺凌的基本制度

从2016年开始，校园欺凌问题在我国受到社会广泛关注。2016年4月国务院教育督导委员会办公室发布《关于开展校园欺凌专项治理的通知》，这是在国家层面的政策文件中第一次鲜明提出防治校园欺凌问题。2016年11月，教育部等九部委发布《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》，对防治校园欺凌问题提出了系统性的解决措施。2017年11月，教育部等十一部门发布《加强中小学生欺凌综合治理方案》，继续推动防治校园欺凌工作。尽管国家就此发布了多项政策，天津为此制定了地方法规，但在国家立法中还没有关于防治校园欺凌问题的专门规定。

本次未保法在附则部分明确规定了什么是学生欺凌，在“学校保护”一章对学校如何预防和处置校园欺凌具体规定了8项内容：1. 学校应当建立学生欺凌防控工作制度；2. 学校要对教职员工、学生等开展防治学生欺凌的教育和培训；3. 学校发现学生欺凌行为后应当立即制止；4. 学校应当通知欺凌者和被欺凌者双方的父母或者其他监护人参与学生欺凌行为的认定和处理；5. 学校应当对欺凌者和被欺凌者甚至严重案件的旁观者及时给予心理辅导、教育和引导；6. 学校应当对相关未成年学生的父母或者其他监护人给予必要的家庭教育指导；7. 对实施欺凌的未成年学生，学校应当根据欺凌行为的性质和程度，依法加强管教；8. 对严重的欺凌行为，学校应当及时向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。

尽管上述规定还显得简单笼统，但教育行政部门以及中小学校如果能够认真落实上述相关规定，必将对更好预防和处置校园欺凌问题产生积极影响。

### 六、建立和完善预防、处置性侵案件相关制度

性侵是未成年人权益保护领域面临的最复杂问题。根据世界卫生组织2016



年数据，每5名女性和13名男性中就有1人被报告在童年时期遭受性虐待。性侵不仅给儿童身体造成直接伤害，更关键是影响其心理、性格、智力发育、认知和后来教育，伤害阴影往往影响其一生。本次未保法修订，就预防和处置性侵未成年人案件增加规定了一些新的具体制度。

为了预防和减少发生在学校的性侵未成年人案件，全国人大二审后在“学校保护”一章增加了一条，明确规定：学校、幼儿园应当建立预防性侵害、性骚扰未成年人工作制度；发现类似案件后要向公安机关、教育行政部门报告；要对未成年人开展适合其年龄的性教育，提高未成年人防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力；对遭受性侵害、性骚扰的未成年人，学校、幼儿园应当及时采取相关的保护措施。在“社会保护”一章禁止对未成年人实施性侵害内容后专门增加规定禁止“性骚扰”，在禁止制作、复制、发布、传播有关未成年人的淫秽色情物品和网络信息基础上，特别增加禁止“持有”。尽管只增加两个字，但这是一个重大变化。在一些国家，持有、浏览以未成年人为对象的色情制品，将构成犯罪，我国原来对此缺乏明确规定。本次未保法修订，明确禁止“持有”以未成年人为对象的色情制品，应当引起社会的关注。

在“司法保护”一章专门为处理此类案件增加了两条。一是为了避免“二次伤害”，增加规定了同步录音录像制度，明确规定司法机关办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件，在询问未成年被害人、证人时，应当采取同步录音录像等措施，尽量一次完成；未成年被害人、证人是女性的，应当由女性工作人员进行。二是强化了对被害人的特别关爱和帮助。孩子受到性侵或者其他暴力伤害后，往往要忍受来自家人、邻居、同学等身边人的歧视，还要承受各种压力；基本难以获得有效民事赔偿；缺乏专业法律、社工、心理背景的人员对其提供帮助，以致有些孩子感到绝望。为此法律特别规定：公安机关、人民检察院、人民法院应当与其他有关政府部门、人民团体、社会组织互相配合，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。

## 七、进一步发展和完善了国家监护制度

原未保法对国家监护制度的规定并不多，第五十三条有关撤销监护人资格制度因无法落地而被称为“沉睡的条款”。2014年底发布、2015年初正式发布的《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部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》系统规定了有关国家监护的内容。此后，《民法总则》从国家法律层面明确了国家监护制度。本次未保法与《民法典》进行有

效衔接，结合多年司法实践，发展和完善了具有我国特色的以家庭监护为基础、国家监护为兜底的监护制度。其中，“家庭保护”一章具体规定了父母或者其他监护人应当履行的监护职责；“社会保护”部分规定了居委会、村委会的监护监督职责；“司法保护”和“法律责任”部分规定，司法机关有权要求家长接受家庭教育并依法作出人身安全保护令、撤销监护人资格等内容，未成年人的父母或者其他监护人应当接受训诫以及家庭教育指导。

特别强调的是，在“政府保护”一章关于国家监护制度的7条内容都是新增加的，其中具体规定了两项监护服务的内容：第八十二条明确规定“各级人民政府应当将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系”，这为当前全国人大正在制定的《家庭教育法》打下了良好的法治基础。第九十一条规定，各级人民政府及其有关部门对困境未成年人实施分类保障，采取措施满足其生活、教育、安全、医疗康复、住房等方面的基本需要，这条规定与国务院关于困境儿童保障的政策相衔接，对政府为各类困境儿童提供特殊关爱保护提供了明确要求。新法在第九十二条至第九十六条明确了国家要承担临时监护职责以及进行长期监护的情形以及具体承担方式，具体规定需要国家承担临时监护的7种情形以及需要进行长期监护的5种情形，有助于民政部门在实际工作中落实。这些新增加的条款第一次细化、发展了我国的国家监护制度，为民政部门、司法机关以及社会各界处理相关案件提供了法律依据。

## 八、特别加强对未成年人的安全保障

安全无小事，每年发生的安全事故以及各种伤害都令人触目惊心。家庭、学校和社会都是未成年人生活学习的重要场所，此次未保法修订对未成年人的人身安全问题作出了具体规定，努力织密、织细未成年人的安全保障网。在“家庭保护”一章特别强调了父母或其他监护人对儿童安全的保障义务，在“学校保护”一章修改了原有的相关条款，明确提出了在学校要“配备安保人员”等多项具体要求，在“政府保护”一章用两条规定地方人民政府及其有关部门和公安机关应当保障校园安全、维护校园周边的治安和交通秩序。在此基础上，还在“社会保护”一章专门增加两条，创造性地发展了新的制度。

新增第五十六条明确规定了公共场所对未成年人的安全保障义务，在明确“公共场所发生突发事件时，应当优先救护未成年人”这一基本原则基础上，对未成年人集中活动的公共场所明确提出了7项具体要求：1. 应当符合国家或者行业安全标准；2. 应当采取相应安全保护措施；3. 应当对可能存在安全风险的设施，定期进行维护；4. 应当在显著位置设置安全警示标志并标明适龄范围和注意

事项；5. 必要时应当安排专门人员看管；6. 大型的商场、超市、医院、图书馆、博物馆、科技馆、游乐场、车站、码头、机场、旅游景区景点等场所运营单位应当设置搜寻走失未成年人的安全警报系统；7. 场所运营单位接到求助后，应当立即启动安全警报系统，组织人员进行搜寻并向公安机关报告。未保法规定的上述内容将为处理未成年人在公共场所受到伤害的各类案件提供法律依据，相关场所没有尽到上述义务的，将为发生的相关伤害事故承担民事责任。

第五十七条是本次修订新增加的内容，在全国人大二审后又进行了修改。该条规定：“旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住，或者接待未成年人和成年人共同入住时，应当询问父母或者其他监护人的联系方式、入住人员的身份关系等有关情况；发现有违法犯罪嫌疑的，应当立即向公安机关报告，并及时联系未成年人的父母或者其他监护人。”本条新增加的宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人或者未成年人和成年人共同入住时应当询问相关内容的制度，对住宿经营者提出了新的要求，有助于及早发现成年人带未成年人到酒店开房性侵以及拐卖等案件，对预防性侵、拐卖等侵害未成年人人身权益的犯罪具有重要意义。

### 九、创新发展了未成年人网络保护制度

未成年人网络保护单设一章，应该说初步构建起我国未成年人网络保护的法治基础。未保法规定了国家、社会、学校和家庭要形成合力，培养未成年人的网络素养；规定了网信、公安、教育等政府部门的具体职责；规定了网络保护软件等技术措施的应用；规定了互联网企业要建立便捷、合理、有效的投诉和举报渠道等，这些规定都具有现实意义。

网络沉迷是当前未成年人保护领域的一个焦点问题，社会高度关注。虽然国家新闻出版署2019年专门发布了《关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》，但在法律制度层面缺乏具体规定。本次未保法修订从八个角度对此作出了具体规定：1. 明确了教育、卫生健康、新闻出版、文化旅游、网信等政府部门的具体责任；2. 对容易导致未成年人沉迷网络的内容作出了规定；3. 网络游戏、网络直播、网络音视频、网络社交等所有网络服务针对未成年人使用其服务时要设置相应的时间管理、权限管理、消费管理等功能；4. 明确了网络游戏要经过特殊批准的制度；5. 为了综合实现对未成年人的网络保护及保护其隐私权，明确规定了国家建立统一的未成年人网络游戏电子身份认证系统，这是本次法律创设的一项新的重大制度，对于预防未成年人网络游戏沉迷以及这个领域的未来发展有重大意义；6. 明确规定了对游戏产品的分类管理制度；7. 对网络游戏服务的时间作出了特别规定；8. 明确规定了学校的教育和引导功能。

未保法还就当前网络保护中的一些热点问题作出回应，主要内容是：1. 明确规定未经学校允许，未成年学生不得将手机等智能终端产品带入课堂，带入学校的应当统一保管。这种规定与全国人大二审稿有所区别，主要是将具体管理权限赋予学校。2. 强化了对未成年人隐私和个人信息的保护。在网络上未成年人信息泄露的问题越来越成为未成年人保护领域的重大问题，这不仅涉及未成年人隐私权保护的问题，个人信息泄漏还导致孩子容易成为网络欺诈、网络欺凌、线上性引诱等侵害的目标。所以法律明确规定，处理不满14周岁未成年人个人信息的，应当征得未成年人的父母或其他监护人同意；未成年人或者其父母、监护人任何一方都有权提出更正、删除未成年人的个人信息。3. 未成年人能否参与网络直播是个争议很大的问题。法律对此明确规定：网络服务提供者不得为未满16周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务，为年满16周岁的未成年人提供网络直播发布者账号注册服务时，应当对其身份信息进行认证，并征得其父母或者其他监护人同意。也就是说，企业在为年满16周岁的未成年人提供网络服务直播时，要符合真实身份认证和父母同意这两个条件。4. 网络欺凌给未成年人身心带来严重的伤害。联合国儿童基金会在2019年2月发布警告称，全球70.6%的15岁至24岁年轻网民正面临网络暴力、欺凌和骚扰的威胁。对此，法律明确规定：任何组织或者个人不得通过网络以文字、图片、音视频等形式，对未成年人实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为；遭受网络欺凌的未成年人及其父母或者其他监护人有权通知网络服务提供者采取删除、屏蔽等措施。网络服务提供者接到通知后，应当及时采取必要的措施制止网络欺凌行为，并消除影响。

#### 十、强化法律责任，让未保法长出“牙齿”

在2004年给团中央写的未保法修订调研报告中，我写道，“《未成年人保护法》颁布以来，虽然社会各界在广泛宣传，但在司法实践中却很难根据该法的某一条来有效保障未成年人的各项权利。这部法律更像是一种道德宣言，在表明一种态度，缺乏有效的执行标准和处罚手段。可以说该法没有单独制定任何一项处罚措施。在‘法律责任’一章共有9条，全部是对其他法律法规的重复。法律最根本的特征也是法律与道德的本质区别是法律有强制执行力，违反法律要受到处罚，而违反道德至多受到舆论的谴责。法律一旦没有了处罚措施，执行与否要依赖人们的自觉，那么法律的作用就等同于道德”。其实不仅是未保法，我国保护妇女、老年人权益等社会领域的立法，都存在上述问题。2006年修订的未保法未能解决这个问题。但这次未保法修订，颠覆了社会法领域的这一传统，在“法律

责任”一章明确规定了很多罚则，使这部法律有了力量，“长出了牙齿”。

以我一直关注的烟草对未成年人伤害问题为例，考虑到世界各国都日益关注电子烟对未成年人的伤害，本次未保法明确所指“烟”包含了电子烟，这是保障孩子远离电子烟伤害的重大立法发展，增加规定学校周边不得设置烟、酒、彩票销售网点，增加规定任何人不得在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的场所吸烟、饮酒。这些规定都非常好，但违反了上述规定怎么办呢？2006年未保法修订增加了有关控烟的两个条款，但由于法律责任规定得笼统模糊，所以实践中根本无法落实。本次未保法在“法律责任”部分具体规定了执法主体以及法律责任：售烟给未成年人不仅可以处5万元以下罚款，拒不改正或者情节严重的，还可以责令停业整顿或者吊销营业执照、吊销相关许可证；在学校、幼儿园和其他未成年人集中活动的公共场所吸烟的，可以处500元以下罚款，场所管理者未及时制止的，可以对其处1万元以下罚款。

针对违反法律的互联网企业，未保法第一百二十七条规定了明确具体的法律责任。不仅可以没收违法所得或者处违法所得一倍以上十倍以下罚款，对直接负责的主管人员和其他责任人员处1万元以上10万元以下罚款；对拒不改正或者情节严重的，还可以责令其暂停相关业务、停业整顿、关闭网站、吊销营业执照或者吊销相关许可证。可以说，本次法律修订在“法律责任”部分所增加的相关规定，必将有效督促社会各界学习、贯彻这部法律，将对我国未成年人保护事业的发展产生深远的影响。

当然，这部法律还有很多其他的亮点，也还有很多不足。有人说缺憾是一种美，我并不赞同。我认为缺憾就是缺憾，历史总是存在缺憾的，缺憾是我们未来工作的动力。

佟丽华

2020年10月18日

# 缩略语表

## 一、法律、有关法律问题和重大问题的决定

1. 《宪法》：《中华人民共和国宪法》（根据 2018 年 3 月 11 日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》修正）

2. 《预防未成年人犯罪法》：《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》（2020 年 12 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议修订）

3. 《教师法》：《中华人民共和国教师法》（根据 2009 年 8 月 27 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》修正）

4. 《教育法》：《中华人民共和国教育法》（根据 2015 年 12 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议《关于修改〈中华人民共和国教育法〉的决定》第二次修正）

5. 《义务教育法》：《中华人民共和国义务教育法》（根据 2018 年 12 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国产品质量法〉等五部法律的决定》第二次修正）

6. 《民办教育促进法》：《中华人民共和国民办教育促进法》（根据 2018 年 12 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国劳动法〉等七部法律的决定》第三次修正）

7. 《刑法》：《中华人民共和国刑法》（根据 2020 年 12 月 26 日《中华人民共和国刑法修正案（十一）》修正）

8. 《刑事诉讼法》：《中华人民共和国刑事诉讼法》（根据 2018 年 10 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》第三次修正）

9. 《民法典》：《中华人民共和国民法典》（2020 年 5 月 28 日第十三届全国

人民代表大会第三次会议通过)

10. 《民事诉讼法》:《中华人民共和国民事诉讼法》(根据2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》第三次修正)

11. 《反家庭暴力法》:《中华人民共和国反家庭暴力法》(2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过)

12. 《旅游法》:《中华人民共和国旅游法》(根据2018年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉等十五部法律的决定》第二次修正)

13. 《国家安全法》:《中华人民共和国国家安全法》(2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

14. 《网络安全法》:《中华人民共和国网络安全法》(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

15. 《广告法》:《中华人民共和国广告法》(根据2018年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议《关于修改〈中华人民共和国野生动物保护法〉等十五部法律的决定》修正)

16. 《食品安全法》:《中华人民共和国食品安全法》(根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国产品质量法〉等五部法律的决定》修正)

17. 《烟草专卖法》:《中华人民共和国烟草专卖法》(根据2015年4月24日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议《关于修改〈中华人民共和国计量法〉等五部法律的决定》第三次修正)

18. 《治安管理处罚法》:《中华人民共和国治安管理处罚法》(根据2012年10月26日第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议《关于修改〈中华人民共和国治安管理处罚法〉的决定》修正)

19. 《劳动法》:《中华人民共和国劳动法》(根据2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国劳动法〉等七部法律的决定》第二次修正)

20. 《体育法》:《中华人民共和国体育法》(根据2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国体育法〉等十二部法律的决定》第二次修正)

21. 《基本医疗卫生与健康促进法》:《中华人民共和国基本医疗卫生与健康

促进法》(2019年12月28日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过)

22. 《疫苗管理法》:《中华人民共和国疫苗管理法》(2019年6月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

23. 《人民检察院组织法》:《中华人民共和国人民检察院组织法》(2018年10月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议修订)

24. 《行政诉讼法》:《中华人民共和国行政诉讼法》(根据2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》第二次修正)

25. 《公务员法》:《中华人民共和国公务员法》(2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议修订)

26. 《电影产业促进法》:《中华人民共和国电影产业促进法》(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

27. 《关于加强网络信息保护的決定》:《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》(2012年12月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过)

## 二、司法解释及司法解释性质文件

1. 《关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(一)》:《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(一)》(法释〔2004〕11号)

2. 《关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(二)》:《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用互联网、移动通讯终端、声讯台制作、复制、出版、贩卖、传播淫秽电子信息刑事案件具体应用法律若干问题的解释(二)》(法释〔2010〕3号)

3. 《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》:《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2013〕12号)

4. 《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》:《最高



人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2017〕10号）

5. 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉婚姻家庭编的解释（一）》（法释〔2020〕22号）

6. 《关于人身安全保护令案件相关程序问题的批复》：《最高人民法院关于人身安全保护令案件相关程序问题的批复》（法释〔2016〕15号）

7. 《关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》：《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》（法释〔2012〕21号）

8. 《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》：《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2020〕20号）

9. 《关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》：《最高人民法院关于建设一站式多元解纷机制一站式诉讼服务中心的意见》（法发〔2019〕19号）

10. 《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》：《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》（法发〔2013〕12号）

11. 《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》：《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部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》（法发〔2014〕24号）

12. 《关于进一步加强少年法庭工作的意见》：《最高人民法院印发〈关于进一步加强少年法庭工作的意见〉的通知》（法发〔2010〕32号）

13. 《关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见》：《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发〈关于依法办理家庭暴力犯罪案件的意见〉的通知》（法发〔2015〕4号）

14. 《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见》：《最高人民法院关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》（法发〔2018〕12号）

15. 《关于开展家事审判方式和工作机制改革试点工作的意见》：《最高人民法院关于开展家事审判方式和工作机制改革试点工作的意见》（法〔2016〕128号）

16. 《关于依法严惩利用未成年人实施黑恶势力犯罪的意见》：《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于依法严惩利用未成年人实施黑恶势力

犯罪的意见》（高检发〔2020〕4号）

17. 《关于进一步加强未成年人刑事检察工作的决定》：《最高人民法院关于进一步加强对未成年人刑事检察工作的决定》（高检发诉字〔2012〕152号）

18. 《关于进一步加强未成年人刑事检察工作的通知》：《最高人民法院关于进一步加强对未成年人刑事检察工作的通知》（高检发诉字〔2014〕28号）

19. 《关于建立未成年人检察工作评价机制的意见（试行）》：《最高人民法院关于印发〈关于建立未成年人检察工作评价机制的意见（试行）〉的通知》（高检发未检字〔2017〕4号）

20. 《未成年人刑事检察工作指引（试行）》：《最高人民法院关于印发〈未成年人刑事检察工作指引（试行）〉的通知》（高检发未检字〔2017〕1号）

21. 《关于加强新时代未成年人检察工作的意见》：《最高人民法院关于加强新时代未成年人检察工作的意见》（2020年4月21日）

22. 《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》：《最高人民法院、国家监察委员会、教育部、公安部、民政部、司法部、国家卫生健康委员会、中国共产主义青年团中央委员会、中华全国妇女联合会关于印发〈关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）〉的通知》（2020年5月7日）

### 三、行政法规、规章、规范性文件等

1. 《关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》：《中共中央、国务院关于全面加强新时代大中小学劳动教育的意见》（2020年3月20日）

2. 《关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》：《中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》（中发〔2004〕8号）

3. 《“健康中国2030”规划纲要》：《中共中央、国务院关于印发〈“健康中国2030”规划纲要〉的通知》（2016年10月）

4. 《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》：《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》（2019年6月23日）

5. 《关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》：《中共中央、国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》（2019年6月23日）

6. 《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》：《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见〉》（2016年8月21日）



更多法律电子书尽在 [docsriver.com](http://docsriver.com) 商家巨力书店

7. 《关于进一步净化社会文化环境促进未成年人健康成长的若干意见》：《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步净化社会文化环境促进未成年人健康成长的若干意见》（中办发〔2009〕6号）

8. 《法律援助条例》（国务院令 第385号，2003年7月21日）

9. 《行政机关公务员处分条例》（国务院令 第495号，2007年4月22日）

10. 《价格违法行为行政处罚规定》（根据2010年12月4日《国务院关于修改〈价格违法行为行政处罚规定〉的决定》第三次修订）

11. 《烟草专卖法实施条例》：（根据2016年2月6日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第二次修订）

12. 《出版管理条例》（国务院令 第732号，根据2020年11月29日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》第五次修订）

13. 《禁止使用童工规定》（国务院令 第364号，2002年10月1日）

14. 《旅馆业治安管理办法》（国务院令 第732号，根据2020年11月29日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》第二次修订）

15. 《娱乐场所管理条例》（国务院令 第732号，根据2020年11月29日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》第二次修订）

16. 《互联网上网服务营业场所管理条例》（国务院令 第710号，根据2019年3月24日《国务院关于修改部分行政法规的决定》第三次修订）

17. 《互联网信息服务管理办法》（国务院令 第588号，根据2011年1月8日国务院令 第588号《国务院关于废止和修改部分行政法规的决定》修订）

18. 《博物馆条例》（国务院令 第659号，2015年2月9日）

19. 《中国儿童发展纲要（2011-2020年）》：《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知》（国发〔2011〕24号）

20. 《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》：《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》（国发〔2016〕13号）

21. 《关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》：《国务院办公厅关于加强中小学幼儿园安全风险防控体系建设的意见》（国办发〔2017〕35号）

22. 《国家人口发展规划（2016-2030年）》：《国务院关于印发国家人口发展规划（2016-2030年）的通知》（国发〔2016〕87号）

23. 《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》：《国务院办公厅关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》（国办发〔2019〕15号）

24. 《关于实施健康中国行动的意见》：《国务院关于实施健康中国行动的意见》