



中国未成年人保护机制研究

张文娟 主编




法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国未成年人保护机制研究

张文娟 主编




法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国未成年人保护机制研究 / 张文娟等编著. —北京:
法律出版社, 2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8985 - 7

I. 中… II. 张… III. 未成年人保护法—研究—中国
IV. D922. 183. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 171887 号

©法律出版社·中国

责任编辑 / 霍爱华	装帧设计 / 贾丹丹
出版 / 法律出版社	编辑统筹 / 法规出版社
总发行 / 中国法律图书有限公司	经销 / 新华书店
印刷 / 北京中科印刷有限公司	责任印制 / 吕亚莉
开本 / A5	印张 / 9.5 字数 / 230 千
版本 / 2008 年 12 月第 1 版	印次 / 2008 年 12 月第 1 次印刷
法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件 / info@lawpress.com.cn	咨询电话 / 010 - 63939796
网址 / www.lawpress.com.cn	传真 / 010 - 63939622
中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
销售热线 / 010 - 63939792/9779	传真 / 010 - 63939777
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店 / 010 - 63939781/9782	西安分公司 / 029 - 85388843
重庆公司 / 023 - 65382816/2908	上海公司 / 021 - 62071010/1636
北京分公司 / 010 - 62534456	深圳公司 / 0755 - 83072995
书号: ISBN 978 - 7 - 5036 - 8985 - 7	定价: 26.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

编委会组成

主编:张文娟

课题组成员:佟丽华 张文娟
陈 苏 韩晶晶

序言

由张文娟牵头的我国未成年人综合保护机制研究要出版了，回顾研究的内容以及我们所面临的挑战，既有振奋，又感心情沉重。

这应当是我国第一本系统梳理、研究未成年人保护综合机制的专著。本书不仅从横纵两个角度对我国国家和地方未成年人保护机制的立法和实践进行了研究，介绍了美国、澳大利亚、挪威和英国的未成年人保护制度，而且还提出了很多可操作的具体建议，这让人振奋。期望这本书对推动国家层面未成年人保护机构的建设、推动很多省正在进行的未成年人保护立法工作尤其是地方未成年人保护机构的建设发挥积极作用。

坦率地说，我对这个问题关注已久。2002年，北京市人大决定修订《北京市未成年人保护条例》，作为该条例修订主要承办单位的北京团市委让我负责起草修订草案。为了把未成年人保护委员会这样一个虚置的单位通过立法而具体化，我在草案中增写了六个具体条款，其中三个条款是涉及资金和编制。资金和编制是制约目前未成年人保护委员会发挥作用的最大“瓶颈”，没有专业、专职人员，没有经费怎么可能发挥作用呢？

另外，我写了三个条款期望规范未成年人保护委员会的职权和主要工作制度。其中两条规定，“各委员单位对于本领域发生的重大事件或者个案，应当在24小时内向未成年人保护委员会汇报。各委员单位每个月都要向未成年人保护委员会汇报自己部门开展未成年

人保护工作的具体情况。”我知道这两条规定是具体工作层面的事情,即使没有法律规定,如果委员会强有力,这些问题也能解决,但以往的教训是委员会没有能力解决这个问题,即使是“蓝极速”网吧这样的恶性案件,案件侦破后公安机关也不会想到尽快向委员会汇报。既然以往工作层面没有解决这个问题,那么通过立法来解决就显得必要了。

同时我写了至今我都认为非常有意义的一个条款:“市人民代表大会每年就未成年人保护委员会工作开展情况进行审议。未成年人保护委员会在接受审议时要具体汇报各政府部门开展未成年人保护工作的情况。”对这个条款我当时做的书面说明是:“这一规定表面看来加重了未成年人保护委员会的责任,使其每年都要接受人大的公开审议。但是加上本条希望起到这样几点作用:1. 由于每年都要接受人大的公开审议,并且未成年人保护委员会的工作主要是各个委员单位工作的汇总,而条例又明确规定接受人大审议时要汇报各个委员单位的工作情况,所以能够促使各个委员单位重视未成年人保护委员会的作用,使其可以接受协调。2. 可以促使人大重视和了解这项工作。北京市未成年人总数是275万多,未成年人是真正的弱势群体,作为权力机关,有责任关注这一领域的状况。3. 明确地位的同时也明确了未成年人保护委员会的职责。现代立法设置任何机构,都要明确规定其责任、权力。没有责任就很难有效行使职权和发挥作用,为了接受每年人大的公开审议,未成年人保护委员会不得不认真开展各项工作。”

但遗憾的是,2003年12月北京市人大通过的经过修订的《北京市未成年人保护条例》只保留了上述六条中关于资金的一条,这导致的结果就是目前的未成年人保护委员会还不足以担负起未成年人保护的重任。

2003年全国人大决定启动未成年人保护法的修订工作,全国人大授权团中央负责起草建议草案。团中央权益部委托我起草最初的

建议草案。在最初的建议草案中,我不仅就“未成年人保护委员会”写了专门的一章,而且将上述在北京修订条例时所写的六个条款重新写上。目的还是不仅要在国家层面设立未成年人保护委员会,而且要使该委员会有人、有资金、有权威。这样的意见在后来团中央组织的各种讨论中都受到欢迎。即使到了全国人大阶段,很多专家、学者以及来自实践部门的同志也一直就未成年人保护机构的设置提出各种意见。当时意见可以简单归纳为三类:设立具有执法权的强有力的未成年人保护机构;改革目前的国务院妇女儿童工作委员会,仍就是一个委员会,但下设两个工作部门:一个专门针对妇女,一个专门针对未成年人(儿童);只规定国家未成年人保护委员会,仍就是一个综合协调机构。我当时认为第一种意见虽然好,但目前肯定不会被采纳。希望退而求其次,在后两种意见的基础上立法。但遗憾的是,漫长的讨论终究是讨论,尽管全国人大未成年人保护法起草组的大多数人对这个问题都高度关注,但最终2006年全国人大通过的修订后的未成年人保护法没有就这个问题做出任何具体规定。

现实情况是,国家层面未成年人综合协调机构是国务院妇女儿童工作委员会,委员会办公室设在全国妇联。这个机构在保护儿童方面做了大量卓有成效的工作。但问题是,该机构内设在全国妇联,导致其缺乏权威性,况且资金和人员都严重匮乏。团中央一直在努力推动成立国家级未成年人保护委员会,但即使成立了结果会是怎样呢?在各省妇女儿童工作委员会和未成年人保护委员会两个综合协调机构同时运转的局面并未强化当地的未成年人保护工作。未成年人保护法关于保护未成年人是所有国家机关、企事业单位和成年公民责任的规定成了一种道德宣示,导致的结果似乎有很多人都在谈未成年人保护工作,但很少有单位和个人真正需要为其负责。以致面对各地发生的父母虐待未成年人案件,我们不得不以“为什么这些父母如此嚣张”为标题来探讨;四年前导致阜阳等地出现“大头娃娃”的劣质奶粉事件还清晰在目,就又发生了以河北三鹿为罪魁祸首

的、范围如此之广的毒奶粉事件。那么怎样保障中国的未成年人能够健康成长？每次面对那些受到伤害的未成年人，我都会思考中国未成年人保护机制，并心情沉重。

思考问题的症结，主要还是很多党政主要领导虽然嘴上说重视未成年人保护工作，但实际上根本不重视。很多地方未成年人保护委员会都是年初一次工作部署、年底一次工作总结，而作为委员会主任的当地副省长、副市长的讲话稿也都是事先准备好的；即使这样应付场面的两次会议，很多时候也由于领导太忙，比如为了所谓招商引资或者发展经济要到企业考察、要和有钱的老板喝酒等等，会议一拖再拖，还可能干脆压缩为一次会议。我记得某次我在一个地方参加未成年人保护委员会的活动，讲话的未成年人保护委员会主任突然问坐在身边的团委负责人，未成年人是指不满 18 岁吗？连这个问题都要确认，足见其对这项工作麻木不仁到了何种程度。

当然，道德化的立法纵容了政府领导的这种不负责任。尽管这些年来我深入参与了未成年人保护的立法工作，我也总是站在善意的角度在媒体上、在各地讲课时强调未成年人保护法修订后的变化和意义，但那种呼吁是多么脆弱。1991 年未成年人保护法在“法律责任”一章共有 9 条，可以说全部是对其他法律法规的重复，2006 年修订后“法律责任”一章增加三条有 12 条，但可以说仍旧没有创设一条有用的对侵害未成年人权利可以进行处罚的法律责任。这导致司法实践中处理未成年人权利受到侵害的案件时，似乎很多案件都能在未成年人保护法中找到依据，但却无法找到一条有效的解决案件的依据。如一直广受社会关注的未成年人购买香烟问题，1999 年《预防未成年人犯罪法》第十五条规定：“禁止任何经营场所向未成年人出售烟酒。”但是在法律责任部分没有规定任何处罚措施，事实上也没有人来执行这条法律规定，孩子可以轻松购买到香烟。2004 年、2005 年修订未成年人保护法时，我多次提出这个问题，其他很多专家以及基层人大也都很关注这个问题，修订后的法律似乎给这个

问题以足够重视,在第37、67两个条款专门规定了这个问题,尤其是第67条规定了法律责任,该条规定:“向未成年人出售烟酒,或者没有在显著位置设置不向未成年人出售烟酒标志的,由主管部门责令改正,依法给予行政处罚。”这似乎是进步,但问题是:主管部门是谁?依法给予行政处罚依据的是哪一部法律?未成年人保护法没有规定处罚的措施和标准,其他法律也没有规定,依法就是不能处罚。当我以北京市人大代表的身份就这个条款的实施向北京市相关部门提出专门建议时,工商部门、卫生部门都明确答复由于法律没有明确规定是他们的责任,他们不能承担这个责任。他们的答复是可以理解的,有时问题的根源是立法问题,而不仅仅是执法问题。

尽管我们还面临着那么多的挑战,但总有一些人,在各自的岗位上做着不懈的努力,这就是希望。国务院妇女儿童工作委员会办公室在人手非常紧张的情况下努力推动《中国儿童发展纲要》的落实;最高人民法院少年法庭指导小组多年来努力推动少年司法制度的发展,正在推动的以未成年人刑事和民事审判专业化为主要内容的综合少年司法改革让人振奋;上海多年来在少年司法改革以及未成年人维权体制方面的创新都让人赞赏。这本书为大家介绍了大量有关我国在未成年人保护机制方面制度创新和发展的信息。

党的十七大报告提出要深入贯彻落实科学发展观,正如报告所明确指出:“科学发展观,第一要义是发展,核心是以人为本。”如果真的要贯彻落实科学发展观,作为特殊人群的未成年人必将受到关注。有关党政领导在学习贯彻科学发展观的时候,最好不要只是长篇大论地讲空话、讲大话,那不仅是对中央的不负责任,而且是对人民、对社会的最大不负责任。未成年人是祖国的未来和希望,这不仅是一种理念,更迫切的是需要一些制度来推动一些人去开展实践。

这本书只是中国未成年人保护制度建设的一个阶段性总结,北京青少年法律援助与研究中心将一如既往地致力于体系化推动我国未成年人保护工作。我们衷心感谢那些带着感情来关注和推动未成

年人保护工作的人,感谢有关方面多年来对北京青少年法律援助与研究中心的支持,感谢国际计划对出版这本书给予的资金支持,感谢法律出版社王晓增女士对中心工作的一贯支持。

中华全国律师协会未成年人保护专业委员会主任

佟丽华

北京青少年法律援助与研究中心主任

2008年10月7日

目录

第一章	中国未成年人综合保护机制国家性规定及分析	1
第二章	地方立法对未成年人保护机构和机制的规定情况	31
第三章	近看未成年人保护综合协调机构 ——妇女儿童工作委员会和未成年人保护 委员会	57
第一节	妇女儿童工作委员会的设置和运作情况	57
第二节	未成年人保护委员会实际设置和运作情况	75
第四章	近看少年司法制度中的跨部门合作	97
第五章	律师行业推动的未成年人综合保护机制的经 验和问题	126
第六章	联合国儿童基金会推动的未成年人综合保护 机制试点	151
第七章	美国的儿童保护机构和机制经验介绍	177
第一节	美国联邦儿童保护机构介绍	177
第二节	美国地方儿童保护机制经验 ——新泽西州和加利福尼亚州儿童保护机构 和跨部门合作介绍	188
第八章	挪威儿童权益监察专员制度	200
第九章	从英国儿童、学校与家庭部的成立看英国 儿童综合保护机制的若干经验	218

第十章 澳大利亚的儿童保护机制

239

第十一章 中国设计未成年人综合保护机制的十大建议

261

后记

288

第一章 中国未成年人综合保护机制国家性规定及分析

一、相关的全国性立法概述

目前我国的法律体系中,全国性立法主要表现为以下三类:

第一类是在 2000 年《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)中规定几种立法形式,其中全国性立法包括法律、行政法规和国务院部门规章。其中法律是由全国人民代表大会及其常务委员会制定、修改的,其不能与宪法相抵触;行政法规由国务院根据宪法和法律制定,其内容主要是为执行法律的规定或根据宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权事项;国务院部门规章是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定的法律文件。

第二类是最高人民法院和最高人民检察院在司法实践工作中出台的司法解释,具有普遍司法效力,其中也有关于未成年人保护机构和机制的规定。

第三类是其他规范性文件,最高人民法院 2004 年发布的《关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》中,对其他规范性文件进行了界定,即“有关部门为指导法律执行或者实施行政措施而作出的具体应用解释和制定的其他规范性文件,主要是:国务院部门以

及省、市、自治区和较大的市的人民政府或其主管部门对于具体应用法律、法规或规章作出的解释;县级以上人民政府及其主管部门制定发布的具有普遍约束力的决定、命令或其他规范性文件”。在国家级层面,规范性文件是国务院及其各部门根据宪法规定的职权,制定发布的有普遍约束力的命令、决定。具体而言,一是根据宪法第 89 条规定,国务院行使“根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令”的职权时,制定的除行政法规之外的有普遍约束力的决定、命令;二是根据宪法第 90 条规定,国务院“各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限内,发布命令、指示和规章”,其中除国务院各部、委规章之外的有普遍约束力的决定、命令。

我们对目前我国未成年人保护机构和机制相关立法进行了梳理,按照不同的制定、发布机关,分为法律、国务院行政法规和规范性文件、部门规章和规范性文件、司法解释四类进行阐述。

(一) 法律

在法律这一层面,我们主要考察了 1991 年通过、2006 年修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未保法》)和 1999 年《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)这两部关于未成年人保护的综合性专门立法,以及 1982 年的《中华人民共和国国务院组织法》、2004 年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、2006 年《中华人民共和国义务教育法》和 1994 年《中华人民共和国母婴保健法》等规定了未成年人保护相关机构和机制的法律。

(二) 国务院行政法规和规范性文件

在关于机构设置方面,国务院行政法规和规范性文件主要有 1997 年《国务院行政机构设置和编制管理条例》、1998 年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》、2003 年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》(国发[2003]10 号)和

2008年《国务院关于议事协调机构设置的通知》(国发[2008]13号)等;在未成年人保护相关机制方面,主要有2002年《禁止使用童工规定》、2004年《中国共产党中央委员会、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》(以下简称《思想道德建设若干意见》)和《中国儿童发展纲要(2001~2010年)》(以下简称《儿童发展纲要》)。

(三) 国务院各部门规章和其他规范性文件

各部门制定的规章及其他规范性文件主要有:2003年劳动和社会保障部《关于贯彻落实〈禁止使用童工规定〉的通知》,2007年团中央、中宣部、中央文明办、中央综治办等22部门^①联合发布的《关于贯彻未成年人保护法实施“未成年人保护行动”的意见》(以下简称《“行动”意见》),2006年民政部等15部门^②联合发布的《关于加强孤儿救助工作的意见》,2006年民政部等19部门联合下发的《关于加强流浪未成年人工作的意见》,2004年9月文化部等12部委联合印发的《关于公益性文化设施向未成年人免费开放的实施意见》,1996年司法部和共青团中央联合发布的《关于保障未成年人合法权益做好未成年人法律援助工作的通知》,2006年新闻出版总署、中央文明办、教育部等联合发布的《关于保护未成年人身心健康实施网络游戏防沉迷系统的通知》,2005年7月新闻出版总署、教育部、共青团中央、中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室、全国“扫黄打非”工作小组办公室《关于开展以未成年人为主要对象的有害出版物专项治理的通知》,2007年5月

① 这些部门包括:共青团中央、中宣部、中央综治办、中央文明办、最高人民法院、最高人民检察院、国家发展和改革委员会、教育部、公安部、民政部、司法部、财政部、劳动和社会保障部、文化部、卫生部、国家工商行政管理总局、新闻出版总署、国家食品药品监督管理局、国务院法制办、全国妇联、中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组。

② 另外14个部门是:中央综治办、最高人民法院、发展改革委、教育部、公安部、司法部、财政部、劳动和社会保障部、建设部、农业部、卫生部、人口计生委、共青团中央以及全国妇联。

国家发改委办公厅、民政部办公厅《关于编报 2007 年和 2008 年社区服务设施、流浪未成年人救助保护设施和儿童福利设施建设项目建议方案的通知》，2006 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强和改进未成年人校外活动场所建设和管理工作的意见》，2004 年 6 月国家发展和改革委员会办公厅《关于落实爱国主义教育基地对未成年人实行门票减免政策的通知》，2000 年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、全国妇联《关于打击拐卖妇女儿童犯罪有关问题的通知》，2006 年 6 月教育部《中小学幼儿园安全管理办法》，1995 年公安部《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》等。

(四) 司法解释

最高人民法院、最高人民检察院关于未成年人司法制度的司法解释主要有：2006 年《最高人民法院关于审理未成年人刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，2001 年《最高人民法院关于审理未成年人刑事案件的若干规定》以及 2006 年《最高人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》。

二、国家层面立法对未成年人保护机构的规定

(一) 协调机构

1. 国务院妇女儿童工作委员会

1997 年《国务院行政机构设置和编制管理条例》第十一条规定：“国务院议事协调机构的设立、撤销或者合并，由国务院机构编制管理机关方案，报国务院决定。”根据这一规定，1998 年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》和 2003 年《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》（国发〔2003〕10 号）中，明确将国务院妇女儿童工作委员会确立为“国务院议事协调机构和临时机构”之一，2008 年的《国务院关于议事协调机构设置的通知》（国发〔2008〕13 号）文件中，将国务院妇女儿童工作委员会的性质明确为“国务院

议事协调机构”。在这些文件中,都规定了委员会的工作由全国妇联承担。

《儿童发展纲要》在“组织与实施”和“监测与评估”两个部分中,规定了国务院妇儿工委负责纲要的组织实施和监测评估,并规定了相应的机构设置。

在组织实施方面,规定国务院妇儿工委负责纲要的组织实施,国务院各有关部门和社会团体每年要向国务院妇儿工委报告实施《儿童发展纲要》的工作情况。同时还规定,各地各级妇儿工委也要建立相应的机制,发挥相应的组织实施作用。

在监测评估方面,委员会下设立监测评估领导小组,负责审批监测评估方案,根据监测评估结果提出相应对策。在领导小组下设统计监测组和专家评估组。统计监测组由国家统计局牵头,相关部门共同组成,负责制定《纲要》分性别的统计监测指标体系,提出监测的重点指标;确定监测方法,收集监测数据,建立和完善分性别数据库;向国务院妇女儿童工作委员会提交全国儿童状况统计监测报告;指导各地区对《纲要》的统计监测工作。专家评估组由国务院妇女儿童工作委员会办公室牵头,相关部门推荐专家组成。负责制定检查评估方案;审评监测报告,并对重点、难点问题的解决提出意见和建议;开展阶段性评估,向国务院妇女儿童工作委员会提交评估报告;指导各地区对实施《纲要》的检查评估工作。同时规定,各地各级妇儿工委也要建立相应的机构和机制。

2. 中央精神文明建设指导委员会

1997年中共中央发布《关于成立中央精神文明建设指导委员会的通知》(中委[1997]53号),决定成立中央精神文明建设指导委员会(下简称文明委)。该《通知》指出,文明委是党中央指导全国精神文明建设工作议事机构,其设立根据是党的十四届六中全会通过的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决