

全国青少年立法工作委员会/编著

中华人民共和国 未成年人保护法 讲话



法律出版社

中华人民共和国未成年人 保护法讲话

全国青少年立法工作办公室编著

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

中华人民共和国未成年人保护法讲话

全国青少年立法工作办公室编著

法律出版社出版

(北京市宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

一二〇二工厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.125印张 17,3000字

1992年 1 月第一版 1992年 3 月第二次印刷

印数: 10,101—30,100

ISBN 7-5036-1086-7/D·853

定价:3.80 元

写在前面

1991年9月4日，第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《中华人民共和国未成年人保护法》，并决定于1992年1月1日起正式施行。这是我国人民，尤其是我国亿万青少年社会生活中的一件大事。她的诞生，填补了我国青少年专门立法的一项空白；她的实施，必将促进我国青少年健康成长。

为了进一步掀起学习、宣传《未成年人保护法》的高潮，使青少年保护工作家喻户晓、落在实处，在全国人大常委会法工委国家法行政法室、国务院法制局政法教科文卫司、国家教委政策法规司和共青团中央的支持下，在短短的一个多月时间里，我们组织参加过本法起草和修改的部分同志撰写了这本讲话。

按讲话顺序，各讲的作者分别是：第一讲（李连宁，国家教委政策法规司）、第二讲（胡尹庐，团中央立法办）、第三、四讲（黄新华，团中央立法办）、第五讲（杜佐东，国务院法制局政法教科文卫司）、第六讲（杜佐东，关晓鹏，团中央立法办）、第七讲（胡尹庐）、第八讲（李连宁）、第九讲（张建华，国务院法制局政法教科文卫司）、第十讲（陈启，国家教委政策法规司）、第十一讲（杨兆业，全国人大常委会法工委国家法行政法室）、第十二讲（黄新华、关晓鹏）。

全书由张若飞(团中央立法办)、李连宁、余海宁(全国人大常委会法工委国家行政法室)、黄新华负责拟纲和统稿。法律出版社领导和蔡国江、张波等为本书的尽早问世给予了大力的支持和帮助。

由于我们水平有限,加之时间仓促,书中难免有不当和遗漏之处。所以,当书呈献在你手中时,还望你多多提出宝贵意见,以便在本书再版时作适当的修订。

全国青少年立法工作办公室

1991年10月20日

目 录

写在前面

第一讲 《未成年人保护法》概述	(1)
第一节 什么是未成年人保护法	(1)
第二节 《未成年人保护法》的特征	(7)
第三节 《未成年人保护法》的法律地位	(11)
第二讲 制定《未成年人保护法》的目的和依据	(16)
第一节 我国未成年人的现状	(16)
第二节 制定《未成年人保护法》的必要性	(18)
第三节 制定《未成年人保护法》的目的	(23)
第四节 制定《未成年人保护法》的法律依据	(27)
第三讲 国外未成年人法律的产生与发展	(30)
第一节 处罚型的青少年法律	(31)
第二节 多元型的青少年法律	(33)
第三节 福利型的青少年法律	(34)
第四节 保护型的青少年法律	(36)
第五节 政策型的青少年法律	(37)
第六节 国际青少年法律性文件	(38)
第四讲 我国未成年人法律的规定和进展	(42)
第一节 国家有关青少年法律的主要内容	(43)
第二节 我国未成年人专门立法的实践	(48)

第三节	台湾省有关未成年人的法律规定·····	(56)
第四节	港澳地区有关未成年人的法律规定·····	(59)
第五讲	保护未成年人工作的基本原则·····	(62)
第一节	保障未成年人合法权益原则·····	(63)
第二节	尊重未成年人人格尊严的原则·····	(66)
第三节	适应未成年人身心发展特点的原则·····	(69)
第四节	教育与保护相结合的原则·····	(72)
第六讲	保护未成年人是全社会的共同责任·····	(77)
第一节	全社会都有责任保护未成年人·····	(77)
第二节	国家机关的责任·····	(80)
第三节	企业事业组织和城乡基层群众性自治 组织的责任·····	(82)
第四节	社会团体的责任·····	(83)
第五节	对未成年人的要求·····	(86)
第七讲	家庭保护·····	(91)
第一节	家庭保护的地位和作用·····	(91)
第二节	监护和抚养·····	(99)
第三节	教育和引导·····	(107)
第八讲	学校保护·····	(116)
第一节	学校保护的地位和作用·····	(116)
第二节	全面贯彻国家的教育方针·····	(119)
第三节	保护未成年学生的受教育权·····	(125)
第四节	保护未成年学生和儿童的人身权·····	(128)
第五节	工读学校保护·····	(132)
第六节	幼儿教育保护·····	(136)
第九讲	社会保护·····	(140)

第一节	社会保护的特点、地位和作用	(140)
第二节	保护未成年人的安全与健康	(147)
第三节	保护未成年人在心理上和思想上健康成长	(156)
第十讲	司法保护	(165)
第一节	司法保护的地位和作用	(165)
第二节	办理未成年人犯罪案件的特殊制度	(172)
第三节	对违法犯罪未成年人的教育改造	(179)
第四节	社会帮教和安置	(184)
第五节	对未成年人继承权、抚养归属的规定	(189)
第十一讲	法律责任	(195)
第一节	申诉与诉讼	(195)
第二节	民事责任	(197)
第三节	行政责任	(202)
第四节	刑事责任	(209)
第十二讲	全面实施《未成年人保护法》	(218)
第一节	认真学习 提高认识	(218)
第二节	积极普法 扩大宣传	(221)
第三节	齐抓共管 优化环境	(225)
第四节	严格执法 综合治理	(229)
第五节	加强领导 建立机构	(233)
第六节	逐步完备我国的青少年法规体系	(237)
附:	中华人民共和国未成年人保护法	(241)

第一讲 《未成年人保护法》概述

第一节 什么是未成年人保护法

一、未成年人保护法的概念

所谓未成年人保护法,简单地说,就是对未成年人进行保护的**法律**。一般有两种含义,一种是指国家最高权力机关制定的调整国家、社会、学校、家庭及公民对未成年人进行保护的**各项活动的专门法律**。在我国即是指《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未成年人保护法》)。这是狭义的未成年人保护法。另一种是指国家机关在各自的权限范围内制定的调整对未成年人进行保护的**各项活动的法律规范的总和**,包括国家权力机关、国家行政机关、国家司法机关制定的有关未成年人保护的**法律、法规及其他具有法律效力的规范性文件**。在我国,不仅包括《未成年人保护法》,也包括其他法律中有关未成年人保护的**法律条款**;既包括国务院发布或批准的有关未成年人保护的**行政法规**,也包括有关未成年人保护的**地方性法规**,还包括最高人民法院、最高人民检察院的有关司法规范性文件**和司法解释**,以及国务院有关部门和地方人民政府依法制定的有关未成年人保护的**规章**。这是广义的未成年人

保护法。本《讲话》着重介绍狭义的未成年人保护法,即《中华人民共和国未成年人保护法》。

1991年9月4日,第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议通过了《中华人民共和国未成年人保护法》,并经中华人民共和国第50号主席令公布,自1992年1月1日起施行。这是我国建国以来第一部未成年人保护的重要法律。

二、《未成年人保护法》的保护对象

《未成年人保护法》,顾名思义,是保护未成年人的。那么,哪些人是未成年人呢?我国《未成年人保护法》第2条规定:“本法所称未成年人是指未满18周岁的公民。”这一规定明确了《未成年人保护法》的保护对象,即从出生之日起至未满18周岁的全体公民。未成年人,从其年龄阶段上划分,可分为婴儿、幼儿、儿童、少年、青年。从其各自的特征和所处的状况来看,不仅包括普通的未成年人,还包括有残疾的未成年人,违法犯罪的未成年人,有特殊天赋或有突出成就的未成年人;既包括男性未成年人,又包括女性未成年人。有在学校学习的未成年学生,也有按照国家规定从业的已满16周岁不满18周岁的未成年职工,等等。总之,无论其年龄、特征和所处的境况如何,凡是已出生至未满18周岁的未成年人,都是《未成年人保护法》的保护对象。

在我国《未成年人保护法》调研起草过程中,在确定保护对象的问题上,曾有不同的看法和意见。一是将年龄下限定为6周岁,上限定为25周岁,并把保护法的名称定为《青少年保护法》。二是将年龄限定为6周岁至未满18周岁。经过反复

比较、研究,并广泛征求有关部门、团体和专家学者的意见,将保护对象的年龄限定在未满 18 周岁的公民。这是因为:(一)“未成年人”是一个完整的法律概念,不宜将其分割肢解;(二)将保护对象的年龄上限定为未满 18 周岁,与我国《宪法》、《刑法》、《民法通则》等法律中有关未成年人的选举权的行使、民事行为能力、刑事责任能力的年龄规定相一致;(三)婴幼儿的人身权利受侵害的现象还较突出,更应给予特别的保护,把 6 周岁以下的婴幼儿包括在《未成年人保护法》的保护对象范围之内,可以避免对未成年人这一对象的重复立法。因此,最终把保护对象定为未满 18 周岁的公民,把法的名称定为《未成年人保护法》。

那么,未出生的胎儿是否也是《未成年人保护法》的保护对象呢?一般来说,胎儿在未出生之前不具有权利能力,还不是权利义务的主体,因而也不享有法律规定的权利。我国《民法通则》第九条规定:“公民从出生时起到死亡时止,具有民事权利能力,依法享有民事权利,承担民事义务。”当然这并不是说法律一点也不保护胎儿的利益。我国《继承法》第 28 条就规定:“遗产分割时,应当保留胎儿的继承份额。胎儿出生时是死体的,保留的份额按照法定继承办理。”在这里法律所保护的并不是胎儿的权利,而是保护胎儿出生以后应享有的权利。因此,虽然法律对胎儿的利益予以保护,但由于胎儿在出生之前还未具有权利能力,还不是公民,因而胎儿在出生之前也就不属于《未成年人保护法》的保护对象。同样胎儿在出生时为死体的,也不属《未成年人保护法》的保护对象。

对那些由于违反计划生育或者其他原因没有进行户口登记的未成年人,是不是也不属于《未成年人保护法》的保护对

象之列呢？我们认为，不能把这些未成年人排除在《未成年人保护法》的保护对象之外。虽然这些未成年人没有进行户籍登记，会影响到他们的某些利益。但不影响他们作为一个公民的法律资格。只要他们是未满 18 周岁的中国公民，都应当是我国《未成年人保护法》的保护对象。

此外，在我国境内居住或旅游的外国或无国籍的未成年人，是否也属于《未成年人保护法》的保护对象呢？对此我国的《未成年人保护法》并没有作出直接的规定。但《中华人民共和国宪法》第 32 条的规定：“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益”。根据《宪法》这一规定的原则精神，在我国境内的外国或无国籍的未成年人，同样也应根据我国《未成年人保护法》的规定受到应有的保护。

还需说明的一个问题是，未满 18 周岁的未成年人，也是公民。有些人以为，年满 18 周岁才能取得公民资格，未满 18 周岁便不算是公民。这种认识是一个误解。根据我国《宪法》和有关法律的规定，年满 18 周岁的公民享有选举权和被选举权；同时具有完全的民事行为能力，可以独立地进行民事活动。并不是指年满 18 周岁的人才是公民。而按照我国《国籍法》的有关规定，凡是依法具有中国国籍的人，都是中国公民。因此，未满 18 周岁的未成年人当然也是公民。

三、《未成年人保护法》的主要内容和体例

（一）《未成年人保护法》的主要内容

《未成年人保护法》究竟保护什么呢？从总体上说，《未成年人保护法》把未成年人的身心健康的保护作为主要内容。这是因为未成年人在其成长过程中需要的保护是多方面的，涉

及到政治的、经济的、文化的、社会的、家庭的、福利的等各个方面,要想仅仅通过一部专门法律来解决全部问题,是难以做到的。同时,由于我国现在还处在社会主义的初级阶段,生产力水平还不够发达,对未成年人提供全面的保护,目前尚不具备充分的物质保障条件。尤其是从现阶段未成年人保护工作的现状来看,侵害未成年人权益造成严重影响的问题集中地反映在未成年人身心健康受到侵害,严重妨害了未成年人的健康成长,影响了未成年人在品德、智力、体质等方面的全面发展。因此《未成年人保护法》着重从保护未成年人合法权益和教育培养未成年人这两个大的方面,对未成年人的身心健康进行保护。

我国《未成年人保护法》第5条规定:“国家保障未成年人的人身、财产和其他合法权益不受侵犯。”同时,在该法的条款中,对涉及未成年人身心健康保护的生命健康权、人格权、名誉权、荣誉权、休息娱乐权、个人隐私权等人身权,以及被抚养权、受教育权、劳动保护权;对未成年人维护身心健康和合法权益而行使的诉讼权、申请行政复议权,以及要求行政处理权等都作了明确规定;对涉及未成年人生活的财产所有权、继承权等财产权也作了规定。

我国《未成年人保护法》第3条规定:“国家、社会、学校和家庭对未成年人进行理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育,进行爱国主义、集体主义和国际主义、共产主义的教育,提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德,反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的侵蚀。”对未成年人的教育培养也是保护未成年人身心健康成长的重要方面。在具体条文中,无论是对未成年人的父母或其他监护

人、对学校 and 教职员,还是对社会的有关组织、团体和公民的要求上,都作出了教育培养未成年人,有利于促进未成年人身心健康成长的有关规定。

(二)《未成年人保护法》的结构体例

为了明确未成年人保护的社会分工,切实有效地使有关方面承担未成年人保护的职责和义务,我国《未成年人保护法》在法的体例结构上,突出了保护主体的地位。整部法律共分7章56条。除了“总则”、“附则”及“法律责任”3章外,其余各章分别为家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护。

家庭保护,主要是父母或其他监护人对未成年的家庭成员进行的保护。家庭是未成年人生活成长的基地,对未成年人的成长影响很大。为了使未成年人有一个良好的家庭环境,我国《未成年人保护法》第8条至第12条专门规定了父母或者其他监护人在教育、培养和保护未成年的被监护人方面的责任。

学校保护,是学校及其他教育机构对在校的未成年学生和入园儿童实施的教育和保护。学校是教育保护未成年人的重要主体,对未成年人的成长起着重要的作用。为使未成年人在学校和其他教育机构中受到良好的教育和保护,我国《未成年人保护法》第13条至第19条对学校、幼儿园及其教职员在教育培养和保护未成年人的责任作了明确的规定。

社会保护,是指各级人民政府及其有关部门和社会团体、企业事业组织、其他组织和公民依法对未成年人实施的保护。社会保护是未成年人保护的重要方面,涉及面较宽。为此,我国《未成年人保护法》第20条至第37条以及第18条的条文对社会保护的有关内容作了有重点的具体规定。

司法保护,是指公安、检察、审判、劳改等国家司法机关依法对未成年人实施的保护。司法保护不仅是对违法犯罪的未成年人合法权益进行的保护,而且包括对一般未成年人在民事、继承、抚养等方面的司法保护。我国《未成年人保护法》第38条至第45条对有关未成年人的司法保护作了规定。

第二节 《未成年人保护法》的特征

《未成年人保护法》是一部具有中国特色的未成年人保护法。它区别于其他国家未成年人保护法律的最根本的特征,就在于它的立法宗旨和指导思想不仅是停留在一般的保护未成年人身心健康、保障未成年人合法权益上,更重要的是促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展,把他们培养成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义事业的接班人。这充分体现了我国《未成年人保护法》鲜明的社会主义性质。除此之外,《未成年人保护法》还具有以下的主要特征。

一、保护对象的特定性

保护对象的特定性,是《未成年人保护法》的基本特征。普通法律一般是保护全体公民的权利和利益的。我国的《民法通则》、《继承法》、《刑法》、《行政诉讼法》等法律,都是保护全体公民的权益的。而《未成年人保护法》则是只保护一部分公民,即未成年公民的合法权益。《未成年人保护法》在保护对象的这一特定性,是区别《未成年人保护法》与其他保护全体公民权益的普通法律的一个重要标志。同时《未成年人保护法》保护对象的特定性,还是区别于其他保护特定群体的立法的标

志。近年来对特定群体的权益进行保护,是我国立法的一个重要趋势。目前已制定的群体权益保护方面的法律有《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国归侨、侨眷权益保护法》、《中华人民共和国教师法(草案)》还提交七届全国人大常委会审议。不同的群体权益保护法,有着不同的保护对象。《未成年人保护法》所保护的未成年人这一特定的保护对象,使《未成年人保护法》与其他的群体权益保护方面的法律得以区别开来。

二、保护主体的广泛性

保护主体的广泛性,是我国《未成年人保护法》的又一重要特征。未成年人生活在广阔的社会环境中,对未成年人的保护涉及全社会的各个方面,这就决定了《未成年人保护法》在保护主体上的广泛性这一特征。我国《未成年人保护法》第5条第2款规定:“保护未成年人,是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。”在具体条文中,不仅规定了国务院和地方各级人民政府及其有关的教育、卫生、劳动、新闻出版、广播电影电视、民政、文化、工商行政管理等部门的职责,而且规定了公安机关、检察机关、审判机关、劳改、劳教机关等司法机关的职责,还规定了共青团、妇联、工会、青联、学联、少先队及其他有关的社会团体的保护职责;不仅规定了学校、幼儿园、托儿所等未成年人集中活动的单位对未成年人保护的职责,而且规定了企业、事业组织、个体工商户对未成年人保护的职责;不仅规定了博物馆、纪念馆、科技馆、文化馆、影剧院、体育场(馆)、动物园、公园等场所对未成

年人优惠开放的职责,而且还规定了营业性舞厅等不适宜未成年人活动的场所对未成年人保护的职责;不仅规定了父母或其他监护人的保护职责,而且还规定了教职员、司法工作人员、作家、科学家、艺术家及其他公民对未成年人保护的权利和义务。因此可以说,《未成年人保护法》是在法律条文中涉及义务主体较多的法律之一。

三、保护内容的综合性

保护内容的综合性,是我国《未成年人保护法》的又一特色。建国以来,党和国家对未成年人保护十分关心,制定了一系列的有关政策和法律法规。但对未成年人保护的有关问题,没有从立法上作出集中统一的规定。有关未成年人保护的法律法规分散在各个法律和法规之中,显得十分零散,不利于对未成年人的法律保护。《未成年人保护法》的制定,把未成年人保护的有关问题集中地规定在一个法中,同时补充和完善其他法律中对未成年人保护规定的不足,对未成年人保护工作的开展无疑将起到积极的作用。保护内容的综合性,体现在《未成年人保护法》对家庭保护、学校保护、社会保护和司法保护分别作出规定,形成对未成年人保护的综合性的社会系统工程,有利于提高对未成年人保护的整体效益。保护内容的综合性,还体现在对未成年人享有的各种基本权利,如人身权、财产权、受教育权、劳动保护权、健康权、荣誉权、智力成果权、被抚养权等各方面的基本权利得以集中规定在《未成年人保护法》中。保护内容的综合性,还体现在《未成年人保护法》不仅包括行政法的内容,而且还包括民法、婚姻法,以至刑法等方面的内容;不仅包括实体法规范,还包括程序法的规范。