未成年人保护实证研究

——以广东省为样本

黄立 吴芷琪 余君龙 林洁嫦 王琼◎著

WEICHENGNIANREN BAOHU SHIZHENG YANJU

YI GUANGDONGSHENG WEI YANGBEN

出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

未成年人保护实证研究

——以广东省为样本

黄立 吴芷琪 余君龙 林洁嫦 王琼◎著

广东省人民代表大会常务委员会专题调研委托课题

法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

未成年人保护实证研究:以广东省为样本 / 黄立等著. —北京:法律出版社,2014.7
ISBN 978-7-5118-6629-5

Ⅰ. ①未… Ⅱ. ①黄… Ⅲ. ①青少年保护—研究—广东省 Ⅳ. ①D927.650.218.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 160160 号

ⓒ法律出版社·中国

责任编辑/许 睿　　**装帧设计**/李 瞻

出版/法律出版社　　**编辑统筹**/法规出版分社
总发行/中国法律图书有限公司　　**经销**/新华书店
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司　　**责任印制**/吕亚莉

开本/787 毫米×1092 毫米 1/16　　**印张**/17　　**字数**/394 千
版本/2014 年 9 月第 1 版　　**印次**/2014 年 9 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/xr@lawpress.com.cn　　**销售热线**/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn　　**咨询电话**/010-63937329

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
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　**上海公司**/021-62071010/1636
北京分公司/010-62534456　　**深圳公司**/0755-83072995　**重庆公司**/023-65382816/2908

书号:ISBN 978-7-5118-6629-5　　**定价**:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前　言

为了加强对未成年人的保护，预防未成年人犯罪，我国先后制定了《中华人民共和国未成年人保护法》、《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》。广东省也先后制定了《广东省未成年人保护条例》和《广东省预防未成年人犯罪条例》（以下简称“两法两条例”）。“两法两条例”的贯彻落实，不仅使我国和广东省未成年人保护工作得到了很大的提升，也在全社会形成了保护未成年人的良好氛围。

然而，“两法两条例”颁布实施以来，政府有关部门、司法机关、社会团体、学校、家庭的执行情况究竟如何？各部门、团体、单位建立了哪些保护未成年人、预防未成年人犯罪的工作机制？“两法两条例”实施中存在哪些问题与不足？如何进一步加强和落实好“两法两条例”？都是值得认真总结和很好研究的。

为全面了解广东省贯彻落实“两法两条例”的实际情况，受广东省人民代表大会内务司法委员会委托，广东省法学会犯罪学研究会在全省范围内开展了专题调查研究。

本次调研以“两法两条例”实施状况为基本内容，以相关省级机关和有代表性的地级以上市为调研对象。广东省内各高等院校的二十多位专家学者和近百名学生利用暑假辛勤工作，通过走访省妇联、团省委、省教育厅、省文化厅、省司法厅、省公安厅、省检察院、省法院、省监狱管理局等省级单位，通过深入广州、深圳、东莞、佛山、汕头、梅州、湛江、潮州八个地级以上市，采取召开座谈会、发放问卷、电话采访、个别交流等多种方式开展调研工作。形成近十万字的初稿后，在多方听取意见和建议的基础上，经过八次修改，最终完成调研报告。

在调研中我们了解到，“两法两条例”颁布实施后，各级各地党委、政府高度重视未成年人保护工作，加强组织领导，认真履行法定职责。按照“两法两条例”的要求，在行政措施上，制定了《广东省儿童发展规划（2011—2020）》，明确规定政府为实施主体，以政府的行政措施将法律的规定量化为具体目标指标和策略措施，划分到政府有关职能部门，确保“两法两条例”执行落到实处；在组织设置上，建立和不断完善由34个成员单位组成、承担省政府管理妇女儿童事务的省妇女儿童工作委员会，逐级设立了由教育、文化、公安、司法等行政部门和人民法院、人民检察院及共青团组织等23家单位为成员单位的预防青少年违法犯罪专项组及办事机构，通过完成《广东省儿童发展规划》的具体任务和指标，协调、指导、组织、督促“两法两条例”的实施，确保儿童的生存权、发展权、被保护和参与权得到较好落实，其工作成效显著，实施水平位居全国前列。近年，共青团积极发挥其维护青少年权益的作用，成立专

门机构，进一步强化和延伸了省妇儿工委保护儿童的职能作用；在落实法规上，各地把保护未成年人的合法权益、预防和减少未成年人犯罪作为一项基础工程来抓，结合本地实际情况，相继制定了配套的规章制度，对预防未成年人犯罪的具体要求和措施作了明确和细化的规定。各地预防办、行政、检察和审判机关为加强对未成年人的教育和保护，发挥在预防未成年人犯罪工作中的职能作用，制定了一系列预防未成年人犯罪的教育、管控制度和办理未成年人刑事和涉及未成年人民事案件的规则，有力促进了未成年人保护工作的开展；在监督考核上，省人大将未成年人保护相关法律法规的贯彻实施列入2013年执法监督项目。各市均把贯彻未成年人保护相关法律法规的情况作为预防青少年犯罪工作考核中的一项重要指标纳入综合治理考评体系，并列入各县（市、区）科学发展观实绩考核体系，切实提高了各级各单位对预防青少年违法犯罪工作的重视程度。这些制度和措施既有力地体现了广东省在保护未成年人方面的突出成效，也极大地推动了“两法两条例”的贯彻实施。

本次调研得到了来自各方面的大力支持和热情帮助。广东省人大常委会副主任雷于蓝同志多次听取汇报、指导调研工作，广东省人大内司委主任林浩坤同志批准了本次调研，内司委副主任周丽琼同志多次组织召开座谈会，亲自协调调研工作，提出指导意见和写作思路，内司委办公室张文青主任、祝伟豪副主任、刘香艳等同志直接关心、关注、帮助本次调研；省妇儿工委、团省委、省法院、省检察院、省司法厅、省监狱管理局、省文化厅、省教育厅、省公安厅等单位及相关部门的领导（尤其是王远芳秘书长、梁均达副书记、严方平巡视员、陈冰庭长、沈丙友处长、赵俊庭长、尹华飞主任、李希跃处长、刘建斌主任、张晓莉部长等同志）、深圳、东莞、佛山、汕头、梅州、湛江、潮州等八个地级以上市及相关部门的领导，都为本次调研的胜利完成提供了很大的帮助。

广东省法学界同行更是不遗余力地支持、参与了本次调研。江乐忠书记、莫逊男副书记、薛晓光副秘书长、徐松林教授、杨建广教授、邵维国教授、聂立泽教授、胡学相教授、王水明教授、张永忠教授、刘谋斌教授、欧卫安教授、胡陆生教授、方碧波副秘书长，还有刘杰教授、黄贤畅副教授、王建喜副教授、屈奇副教授、韦志明副教授、黄鹤讲师、赖沛东讲师、余创林讲师、周洲讲师、林铤讲师、郑云讲师，以及简胜君、刘晓磊、曾滢、张淑贞、黄婉冰、黄晖等一大批研究生、本科生，直接参加了本次调研，以其他方式支持、帮助本次调研的同行更是数不胜数。这次调研之所以能够顺利完成，同行们的无私帮助起到了关键性的作用。

本研究报告将从十一个方面简要归纳和总结广东省贯彻落实“两法两条例”的基本情况和主要工作，分析和研究广东省在保护未成年人和预防未成年人犯罪方面存在的问题和困难，思考和探索进一步加强和完善未成年人保护的相关对策和建议。

在专题报告之后，还选取了四个有代表性的子课题研究报告，以丰富调研成果、体现研究特色。

我们衷心希望本研究报告不仅能够为学术界提供研究未成年人保护的一手资料，更能够对全社会关心、关爱、支持、帮助未成年人，预防未成年人走上犯罪道路，教育、矫正已犯罪的未成年人，起到吸引眼球、引起重视、激发行动的有益作用，让更多的热心人士以他们的力量，为未成年人，为我们国家的未来，也为我们自己的未来奉献一份崇高的爱心！

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

前　言 / 1

专题一　开展法制宣传教育情况 / 1

专题二　保障未成年人人身安全情况 / 9

专题三　落实家庭、学校、社会三位一体监护制度情况 / 25

专题四　办理未成年人刑事案件司法制度落实情况 / 33

专题五　未成年人社区矫正工作开展情况 / 46

专题六　文化市场监管措施的落实情况 / 52

专题七　对“五类”未成年人的教育和帮扶措施落实情况 / 60

专题八　工读学校设置及教育情况 / 67

专题九　在校学生违法犯罪情况 / 77

专题十　校园周边环境治理情况 / 87

专题十一　外来工子女就学情况 / 92

子课题一　佛山市未成年人保护研究报告 / 96

子课题二　东莞市未成年人保护研究报告 / 118

子课题三　潮州市未成年人保护研究报告 / 199

子课题四　汕头市未成年人保护研究报告 / 246

专题一 开展法制宣传教育情况

一、基本情况和主要工作

“两法两条例”施行以来，广东省各地市把保护未成年人的合法权益、预防和减少未成年人犯罪作为一项基础工程来抓，对照法律的要求，适应经济社会发展的需要，制定相关配套规章、制度，从强化组织保障、广泛宣传教育、提高管控力度和落实矫治措施等多方面采取措施，积极贯彻落实未成年人保护相关法律法规的各项规定，推动未成年人保护工作取得了一定的成效。

（一）全面开展课内课外法制教育

广东省各地市坚持以课堂教学为主阵地，全面推进“法律进校园”活动，确保各中小学校的法制教育工作做到计划、课时、教材、师资“四落实”。各地中小学校普遍开设了专门的法制教育课程，对未成年人进行广泛的法制宣传、普及教育。以佛山市为例，该市共有中学132所，小学255所，学生总数为511519人；配置了专门的法制教育老师和专项的普法经费，开展法制教育课程且进行考试。法制课程教育情况见表1.1：

表1.1 佛山市中小学开展法制教育的情况

学校类型	中学	小学
年普法经费	181.5万元	306.6万元
每学期平均法制课时	5.325时	6.1时
有法律专业学位教师数	231人	435人
有专门法制课程教材的学校	55所	138所
教育大纲中法律知识内容的比例	7%	7.4%
年法律考试次数	34次	34次

除了开设法制教育课程外，广东省各地还通过编印《中小学生法律读本》、组织中小学生进行普法教育测试、开展“道德新风进校园”、“我与文明同行”、创建“红领巾示范校”等活动，引导广大未成年人树立健康向上的人生观、价值观，增强他们的法律意识、社会责任意识和自我防护意识，筑牢未成年人预防违法犯罪的思想防线。

广东省以校园法治文化宣传使者为载体，广泛传播法治精神。为推动青少年学法、守法、用法系列活动持续深入开展，2011年广东省教育厅举办全省法治演讲比赛。21名获奖

选手被省依法治省办聘请为广东省第一批“校园法治文化宣传使者”。通过法治文化宣传使者,将法治理念和学法、守法、用法的亲身经历传播给身边的人,巩固和延续法治演讲比赛取得的成果。

各中小学广泛开展“法律进校园”活动,组织丰富多彩的课外法制教育活动。如东莞市通过开展法制宣讲活动、加强法制副校长队伍建设、开展“与法同行·法治进校”法制宣传活动等工作,对有不良行为的未成年人群体进行法制宣传教育。佛山市则充分利用图片展览、法律咨询、法律知识竞赛、法制文艺演出、宣传栏等形式,开展课外法制教育。(详见图1.1)

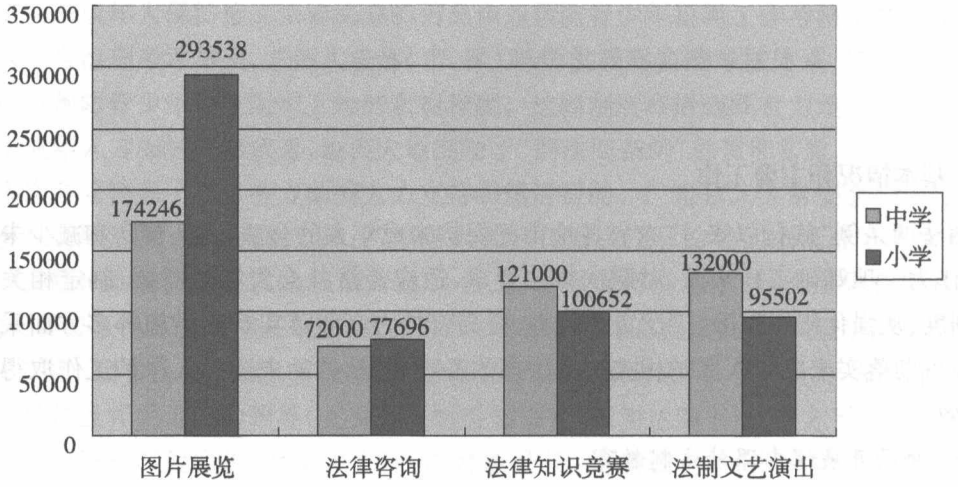


图1.1 2012年佛山市中小学生参与课外法制教育主题活动情况

除了各种上述主题活动以外,各学校还制作发放宣传资料。佛山市各中学共制作了法制宣传的手册、单张、挂图、书籍、专刊和简报每年29.26万册,图片每年86.4万张,音像制品每年12万盒。各小学共制作了手册、单张、挂图、书籍、专刊和简报每年28.73万册,图片每年8.202万张,音像制品每年2.651万盒。

这些课外法制教育活动,极大地丰富了未成年人的法律知识,也帮助他们牢固地树立了法治意识。

(二)扎实推进形式多样的安全教育

为培养未成年人的安全意识,提升他们的应急避险能力,共青团广东省委联合有关单位在全省范围内开展“小红帽”活动,内容包括编写《“小红帽”广东红领巾应急避险教育指导手册》、举办“小红帽”应急避险训练营、开展“小红帽”广东红领巾应急避险教育动漫、童谣创作大赛等。团省委还积极组织社区青年志愿者为社区少年儿童提供校园周边警戒护卫、社区重要地段安全守护、儿童自我防护安全宣讲、“四点半快乐学堂”等志愿服务,同时,推动各社区成立“稻草人”服务队,提高少年儿童的自我保护意识。

广东省教育厅和各地教育局也进一步加强了学校安全教育和安全防范工作。一是督促和指导各地各学校加强安全教育、法治教育、禁毒教育、心理健康教育等学生自我保护相关专题教育的课程、课时、教材、师资等条件保障,充分发挥中小学生综合实践基地的安全教育

场馆的教育作用，形成课上课下的学生安全教育合力。二是突出抓好交通、溺水等高发学生安全事故的专项治理工作，加强工作指导，强化监督检查，进一步落实各级政府的主体责任。三是加强资源整合，充分利用公益组织和专家力量，认真做好对受侵害学生和家庭的心理辅导与法律援助工作。

如潮州市在“全民禁毒宣传月”活动中，组织中小学生参加“‘6·26’万人签名拒绝毒品”宣传教育活动，开展“远离毒品，平安校园”等专题安全教育，发挥学校禁毒宣传教育主阵地作用。潮州团市委、市综治委联合发起的“‘成长360’——潮州市预防青少年违法犯罪暨心理健康辅导专项行动”，动员来自法院系统、检察系统、教育系统、公安系统、司法系统的一线工作人员共67人组成讲师团，与43所学校结对，围绕安全防范、心理健康等主题开展的系列活动，并将法制宣传教育和心理健康辅导送进课堂，帮助未成年人树立健康心态，提升自我保护意识，增强预防犯罪的免疫力。

（三）建立和完善法制教育网络

为了强化对未成年人的法制宣传教育效果，广东省镇级以上中小学基本上配备了由公安民警和司法人员担任的法制副校长（辅导员），配合学校开展法制宣传教育。具体形式包括开办法制讲座、法律热线、模拟法庭、情景剧、网络聊天、公益广告等多种方式，对在校学生进行法制宣传教育，用生动的案例教育未成年人遵纪守法、明辨是非，达到既有效地进行法制宣传教育，同时又减少未成年人犯罪的良好效果。

法制副校长的来源主要是各政法部门。经单位同意之后，由教育行政部门统一聘任和颁发聘书。以佛山市为例，截至2013年4月，该市共有法制副校长409人，平均兼任学校数为0.95所。佛山市各中小学法制副校长包括了公安民警、检察官、法官、司法行政工作人员和律师。具体构成见图1.2：

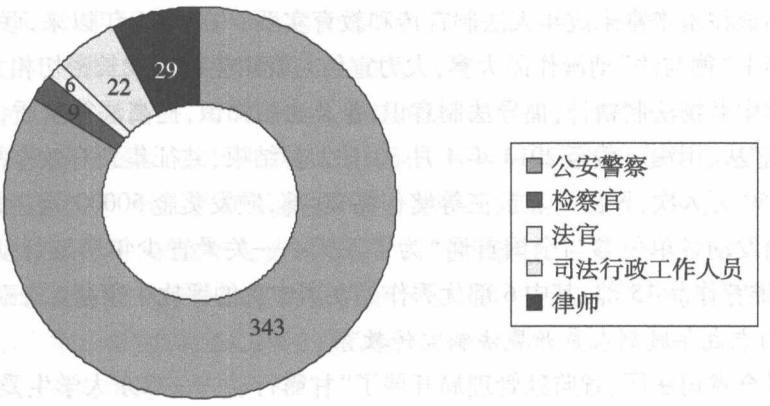


图1.2　佛山市法制副校长的具体构成

目前，广东省共有40多个青少年法制教育基地，为依法治校工作的持续开展提供了有力支持。

此外，广东省各地还积极建立和完善学校、家庭、社会“三位一体”的未成年人法制教育网络。通过举办家长学校、家长培训班、组织父母与子女共同参与法制实践活动，提高家长

的法律素质和法制意识，推动良好社会风尚的形成。

（四）利用重要节点开展普法宣传

广东省各地以“12·4”全国普法日、“6·26”国际禁毒日、“12·1”世界防艾日等重要节点为契机，利用普法阵地，为未成年人举办法律讲座、法制课，并发挥报纸、杂志、网络、新媒体等宣传舆论阵地的作用，广泛开展未成年人普法宣传教育活动。如江门市开展了“万名义工献爱心”走进社区、组织法律义工开展法制宣传、法律咨询、法律援助等活动，充分发挥“江门青少年网”、“义工网”等网络宣传阵地的作用，加强青少年法制教育宣传；梅州市开展了“法制宣传进校园”活动，组织公检法司等单位的民警到各中小学校，以授课和组织演练相结合的形式，开展青少年违法犯罪案例的剖析，提高未成年人的法律意识；汕头市则组织了专项的禁毒教育活动，利用生动的案例宣讲和班会讨论活动，提升未成年人的自律意识。汕头市龙湖区在禁毒教育方面做了大量宣传教育工作，其成果见表1.2：

表1.2

活动项目	次数
校级宣传栏	157版
班级宣传栏	2290版
宣传标语	416幅
法制讲座	263场（学生80958人次）
发放材料	22218份
主题班会	917场

（五）运用新媒体技术开展宣传教育活动

当前，包括互联网、微博、微信在内的新媒体技术在未成年人当中拥有广泛的市场。团省委充分利用该技术丰富未成年人法制宣传和教育实践。自2011年以来，联合相关单位举办了广东省网上“德与法”动漫作品大赛，大力宣传与青少年健康成长密切相关的法律法规，在广大青少年中弘扬法制精神，倡导法制意识，普及法制知识，提高法律素质，推动全省青少年自觉学法、守法、用法。截至2013年4月30日大赛结束，共征集到有效作品270部，作品总点击量达150万人次，评出一、二、三等奖作品20部，颁发奖金50000元。此外，团省委还在全省范围内发动各单位参与全国首届“为了明天——关爱青少年彩虹行动”微电影大奖赛，向组委会推荐作品15部，其中6部优秀作品在团中央的评比中荣获二、三等奖。

（六）面向未成年服刑人员开展法制宣传教育

团省委联合省司法厅、省监狱管理局开展了“甘露行动——广东大学生爱心帮教志愿服务”，组织12所大学的大学生志愿者、高校教师与省未成年犯管教所12个监区结对帮扶，形成“一监区一特色”，通过开展法制教育、心理辅导、手工制作等活动，促进失足未成年人加快改造和预防再犯罪，为他们早日回归社会，做守法公民打下坚实基础。

二、存在的问题和困难

从调研情况看，总体而言，广东省在“两法两条例”的宣传教育方面已经基本形成框架，

相关部门所开展的各种活动对保护和教育未成年人起到了积极的作用，对于保护预防未成年人犯罪也有一定的成效。但在取得成效的同时也存在一些问题，主要表现在以下方面：

（一）缺乏对“两法两条例”系统和固定的宣传教育制度

目前广东省各地对于“两法两条例”的宣传教育形式主要有三种：经常性的宣传栏和图片展示、运动式的法制宣传和第二课堂式的普法教育，各有其优劣。

经常性的宣传栏和图片展示由于摆放时间长、宣传内容丰富、表现形式新颖，很受未成年人的欢迎。但在实施中，各单位、各学校的差别很大。认真负责的单位和学校有专人负责该项工作，能够经常推出新的内容，为未成年人喜闻乐见；然而，也有一些单位和学校的宣传栏和图片展示的更新频率较慢，个别的学校甚至一个学期才换一次，基本是为了应付检查而走走形式，完全达不到应有的效果。

运动式的法制宣传教育主要是为了配合特定的主题或节日，开展有针对性的活动，如“法律进校园”、“校园拒绝毒品”等。这种形式的好处是形式隆重、场面热闹、受众面广、影响面大；不足之处是实施的主体不固定、普法活动流于形式。学校为了完成任务而组织活动，学生为了完成任务而参加活动。由于缺乏主动性、自觉性，导致在活动的过程中互动交流较少、触及思想不深。

第二课堂式的普法教育虽然以课堂教学等方式传授一些基础法律知识，但是从实践调查来看，收效也不甚理想。由于法律知识并不属于学生的考试范围，以学校第二课堂形式开展的普法教育对于学校的升学率并没有实际的帮助，因此绝大部分中、小学校将第二课堂中用于普法教育的时间转为补习文化课，以提高学生的升学率。同时，因为第二课堂的法制教育课程主要是由各个学校的任课老师自行安排授课内容和方式，没有统一的授课方式和教材，也难以保障法制宣传的力度和质量。例如，佛山市有 58.3% 的中学和 45.9% 的小学没有专门的法制课程教材，59.8% 的中学和 48.2% 的小学没有将法制教育内容列入学校考试大纲中。这样的状况难以保障法制宣传的力度和质量。

（二）学校对“两法两条例”的宣传教育重视不够，与家长互动不足，宣传教育效果有限

由于不少学校过分看重、追求升学率，对其他与升学率无关但对学生健康成长有重要影响的法制教育、德育教育、素质教育等重视不足。这些方面的教育不足又会在一定程度上导致未成年人的犯罪率升高、未成年人受到伤害的可能性增加。

学校在法制教育方面与家长的互动也明显不足。据东莞市的调查，对于学校开展法制教育是否通知学生家长参加，有 69.2% 的被调查的家长表示“有，但是较少”。由此可见，家长与学校之间的互动与沟通不足。

学校的上述态度直接影响了学生的受教育效果。据东莞市的调查，对于是否听说过“两法两条例”，被调查的学生仅有 14.6% 的表示“清楚”，而有 35.0% 的学生表示“不太清楚”，有 29.1% 的学生表示“不知道”。即在被调查的学生中，对“两法两条例”认识非常有限的学生占总体的 64.1%。对于是否听说过《未成年人保护法》，被调查的学生仅有 15.0% 的表示“清楚”，有 35.0% 的学生表示“不太清楚”，有 9.1% 的学生表示“不知道”，即在被调查的学生中，对《未成年人保护法》认识非常有限的学生占总体的 44.1%。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（三）“两法两条例”的宣传教育在覆盖面、内容和手段等方面还不够全面

在宣传教育的覆盖面方面，以东莞市为例，在本次调查中，有37.6%的被调查的学生表示其所在的学校没有进行消防演练，31.7%的被调查学生、18.1%的被调查家长表示，他们所在的社区没有关于保护未成年人的宣传教育平台。

在宣传教育的内容方面，营业性舞厅、网吧、电子游戏室等场所在保护未成年人方面的宣传教育很不到位。在本次调查中，很多被调查的学生和家长都表示，设在学校附近或社区中的营业性舞厅、网吧、电子游戏室，很多并没有设置“未成年人禁入”的显著标志，也没有采取严格措施禁止未成年人进入。这不仅违反了相关法律规定，还表明这些场所对未成年人的保护意识、保护工作做得很不够。更为严重的是，有不少被调查的学生、家长表示“不了解”这些场所对于未成年人的保护情况。这表明一般民众对这些场所的了解有限、关注度不高，关注未成年人的安全、健康成长方面的意识不够强。

在宣传教育的手段方面，静态、被动的特点较为明显，缺乏新颖性、互动性。根据东莞市的调查，对于社区开展“两法两条例”的宣传教育方式，在被调查的学生和家长中，有52.89%的学生、67.7%的家长选择“社区宣传栏”，有31.40%的学生、52.3%的家长选择“宣传册子”。由此可见，社区宣传栏和宣传册是社区进行“两法两条例”宣传教育的主要方式。这些方式都是静态的宣传教育平台，在很大程度上不能适应人们日益增长的对新颖性、互动性的宣传教育方式的需求。

（四）对于实施法制宣传教育应当配备的人员严重缺位

“两法两条例”规定了“法制副校长”制度及学校应当配备负责法制宣传的专职人员。但在“两法两条例”已经实施了若干年后的今日，“法制副校长”制度的落实和实施已远不如当初，学校本应配备的法制宣传教育专职人员很多也不能到位，对于实施法制宣传教育应当配备的人员严重缺位。

“两法两条例”规定了法制副校长的主要职责是宣传和贯彻执行国家的法律法规、参与学校管理、加强学校治安领导和管理、对学校师生进行法制教育和安全教育、负责学校周边治安治理、开设未成年人心理咨询等。但由于“两法两条例”没有详细规定法制副校长的聘任资质，导致法制副校长制度在不少地方已沦为相关部门的政绩工程。不少法制副校长只挂职不任职，或不履职，没有发挥应有的积极作用。有些学校甚至聘请不到法制副校长，对学生的法制教育和心理辅导只能求助于司法社工机构。

另外，“两法两条例”规定，学校应当配备负责法制宣传的专职人员。但在实践中，不少学校为了追求升学率，不重视未列入考试科目的法制宣传教育，没有将法制教育内容列入学校大纲，有的还将应当用于专职负责法制教育的人员编制转为招收更多的专业学科教师。

（五）应当用于法制宣传教育的经费不足、宣传设施不够

党中央、国务院转发的《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》明确规定：“各级政府要把普法依法治理工作所需经费应列入各级政府的财政预算，专款专用，根据经济和社会发展水平制定地方普法依法治理工作经费保障标准”，省委、省政府在批转的《省委宣传部、省司法厅关于在全省开展法制宣传教育的第五个五年规划》

中也做了类似的明确规定。2007 年通过的《广东省法制宣传教育条例》第 21 条也规定“各级人民政府对开展法制宣传教育所需经费应当予以保障”，但是从长期的普法实践来看，法制宣传教育经费不足、宣传设施不够，是制约法制宣传教育工作开展的一个重要因素。目前，广东省许多地方法制宣传教育经费得不到法律规定的物质上强有力保障，从而在一定程度上制约了法制宣传教育工作的深入开展。

三、相关对策和建议

（一）完善“两法两条例”的宣传教育制度

首先，学校应当建立制度，将包括“两法两条例”在内的法制宣传教育纳入教学大纲和教学计划，设置考核安排，使法制教育课程与其他学科处于同等的地位，真正做到计划、教材、课时、师资“四落实”。在教材方面，政府部门应适当给予学校一定的指导，可以组织专家针对不同年龄阶段未成年人的特点，编写关于保护未成年人和预防未成年人犯罪的法制教材。学校还可以将“两法两条例”的主要内容按照学生日常行为规范的样式设计，张贴于教室或校园，让学生经常能够看到。

其次，学校应当加强与进入学校普法单位的沟通和联系，将学校普法课程中没有涉及的部分交由这些单位承担，克服运动式普法活动流于形式的弊端，同时减少普法专题的重复，增加普法的系统性与深入性。

最后，改变主要依靠课堂教学、宣传栏和图片展示的形式，丰富法制宣传教育的形式。学校应该根据未成年人的特点，创新宣传教育形式，调动学生的积极性，如法制课程可以更加有针对性，多采用案例讨论的形式，对发生在校园或者学生身边的案例进行分析教育；法制宣传可以大力开展法制讲座、法律征文、模拟法庭、法制手抄报、法律知识竞赛等活动，使他们能真正了解和掌握“两法两条例”的内容，真正能够运用法律作为武器来保护自己的合法权益；此外，还可以更多使用生动活泼的音像制品，寓教于乐，让未成年人在愉快的气氛中接受法制的教育。

（二）落实人员配备，发挥社会力量

教育行政部门应当对学校是否配备法制宣传教育的专职人员进行监督，对学校每学期必须用于法制教育的课时数制定明确的标准，将学校法制宣传教育纳入对校长的考核机制，促使学校重视对学生的法制宣传教育工作，自觉有序地开展各项法制教育工作。

法制副校长制度应当继续推行、不断完善。政府应当明确提出符合各地实际的法制副校长选任标准、工作职责；出台评估考核机制，落实对法制副校长的要求；壮大法制副校长的队伍，增加更多有丰富司法经验的人才，使该制度确实发挥出应有的作用。

政府应当重视发挥司法社工对于未成年人法制宣传教育的作用，加大对于司法社工体系的构建，在每个行政区设置司法社工服务机构，协助学校在课外开展法制宣传教育。这方面可以参考广州市司法局创建的首个非营利性司法社工服务机构（广州市尚善社会服务中心）的经验。尚善社会服务中心与省总工会职业技术学校开展合作，负责对学生的心理辅导、校外的法制宣传教育及问题学生个案的校外跟踪。经过中心社工与校方的共同努力，在

过去一年,该校在校学生的犯罪率首次为零。

(三)落实经费和物质基础支持

各级政府对开展法制宣传教育所需经费应当予以保障,设立法制宣传教育的专项经费。一是用于各级政府购买服务,建立更多司法社工机构,保障其经费的拨付。二是用于保障学校配备相应法制宣传专职人员及宣传设施,确保营造良好法制宣传环境的物质基础得到有力保障。三是用于保障社区定期在重要节点开展法制宣传教育。

(四)做好法制宣传教育工作的考核

各地用于法制宣传教育的制度、人员、经费及法制教育工作开展的总体情况应当被纳入各地一把手的考核项目,以此提高各地对法制宣传教育工作的重视程度,保障以上措施的切实实行。

同时各级政府应当制定相关规章制度,成立专门的工作组,对教育行政部门和中小学校等教育机构的法制教育工作进行评估。具体形式如:一是由专门机构制定针对法制教育宣传工作的督导评估指标体系,通过定期开展相关督导评估活动,保证法制宣传教育工作的常规化开展。二是政府应当尽快出台针对中小学校的青少年法制宣传教育的专门性督导评估指标体系,促进法制宣传教育工作开展的体系化。

(五)发挥各种资源优势,共同参与法制宣传教育

各级政府开展法制教育宣传教育工作可以大胆创新,将各种资源整合,发挥不同方面力量的优势,创造性的进行法制宣传。由于学生家长当中不乏专业的法律从业人员、教育工作者等专业人士,教育行政部门应当密切与他们进行交流,充分发挥好专业人士的作用,组织各种家长志愿者讲师团,或组织他们参与学校组织的各类公益活动。力图通过家长志愿各校巡回演讲及家长参与学校法制教育活动,营造家校合作的良好氛围为学生层面的法制教育宣传工作贡献力量。

另外,教育行政部门和中小学校应当尝试充分调动社会其他专业群体的支持。例如,组织高校法律、心理等专业的教师为大学生等志愿群体进行普法前培训,增加相关知识储备;或者通过组织法律理论的研究机构与实务机构共建合作,为法制宣传教育探索新模式,为高校法律志愿者团体、公检法单位、律师协会等单位开展法制宣传教育工作提供有益的参考。如此一来,既能发挥团体或个人的专业特长,又能为志愿者提供社会实践的机会,实现法制宣传教育的双向共赢。

专题二 保障未成年人人身安全情况

一、主要工作和成效

（一）积极推进未成年人安全自护教育

广东省各地共青团组织在积极推进未成年人安全自护教育方面做了大量有意义的工作。

一是开展“小红帽”红领巾应急避险教育活动。团省委联合省应急办、省地震局、省教育厅、省公安消防总队等单位编写《“小红帽”广东红领巾应急避险教育指导手册》，举办“小红帽”应急避险训练营，开展“小红帽”广东红领巾应急避险教育动漫、童谣创作大赛等工作，提升少年儿童的应急避险能力。[1]

二是实行“稻草人——广东青年志愿者社区少年儿童守护计划”。组织社区青年志愿者为社区少年儿童提供校园周边警戒护卫、社区重要地段安全守护、儿童自我防护安全宣讲、“四点半快乐学堂”等志愿服务，推动各社区成立“稻草人”服务队，提高少年儿童的自我保护意识，为少年儿童打造安全、祥和的社区环境。[2]

三是刊载宣传青少年假期自护提示。在寒、暑假期间，通过团属宣传阵地刊载“寒假、暑假青少年自我保护提示”，鼓励青少年学习安全自护知识，强化安全自护意识，提高安全自护能力。

（二）严厉打击侵害未成年人人身权益的违法犯罪活动

广东省各级公安机关始终把维护未成年人人身权益作为公安机关的重要工作。

一是严厉打击拐卖儿童犯罪活动。（详见表2.1[3]）

表2.1 2012年广东省各级公安机关打击拐卖儿童犯罪活动情况

成果	拐卖儿童案件立案	拐卖儿童案件破案	解救被拐儿童	打掉拐卖犯罪团伙	抓获犯罪嫌疑人	找回走失儿童
数量	472宗	442宗	442宗	178个	1571人	500余名

二是全面组织开展校园及周边安全隐患排查、校园不安定因素排查等多项行动，广东省未发生涉校重大案件。

---

〔1〕 参见《广东省“两法两条例”实施情况工作报告》第5页。

〔2〕 参见《广东省“两法两条例”实施情况工作报告》第6页。

〔3〕 数据来源：《广东省公安厅在2013年省妇儿工委工作会议上的发言》第1页。

三是大力开展扫除“黄赌毒”专项整治行动，查破拐卖（骗）儿童案、嫖宿幼女案、猥亵儿童案413起。[1]

（三）建立青少年利益诉求倾听和反馈机制

按照《创建平安广东行动计划（2012—2022年）》要求，团省委是第六项人口服务管理工程的第18项群众诉求表达渠道建设项目的主要参加单位。团省委自2008年开始，坚持每年开展“面对面”活动，通过畅通广大青少年的利益诉求表达渠道，及时发现未成年人人身安全的普遍性隐患。2012年来，团省委围绕新生代产业工人、大学生、留守儿童等青少年群体深入开展调研，通过建立“两进三同四争先”常态化倾听机制、“倾听日”活动机制、12355微信公众平台即时互动等方式，多渠道、经常化倾听了解青少年群体的意愿诉求。[2] 在倾听过程中，注意把倾听诉求、舆情收集、政策宣讲、释疑解惑和思想引导有机结合起来。根据青少年群体的各种诉求，提出促进青少年健康成长的意见和建议，形成主题鲜明、重点突出的提案或建议，邀请有影响力和知名度的人大代表、政协委员将涉及青少年的提案、建议联名提交至省“两会”，并及时跟进提案、建议的办理进度，借助人大代表、政协委员机制，争取相关部门支持，督促相关措施落地，构建反映和推动解决青少年普遍性利益诉求的有效渠道，营造全社会关心、帮助青少年的良好氛围。

二、存在的问题和困难

广东省在保障未成年人人身安全方面工作上总体情况较好，但仍存在一些不容忽视的问题，需要在下一步工作中完善解决。

（一）法律、法规相对滞后

我国目前缺乏独立的少年法律体系，对未成年人进行司法保护的实体法多散见在各个法律规范中，也没有针对未成年人的程序机制。《未成年人保护法》更像一个提纲挈领性质的法律文件。对于当事人的责任划分并不是很明确；而且一旦出了事故之后的处罚也是比较轻的。广东省于2009年正式实施了新修订的《广东省未成年人保护条例》，条例对国家的相关规定作出了细化。但是总体而言，条例仍存在着实际可操作性不强、不够结合广东省实际等问题，不少条款无法具体落实。例如在发生家庭暴力的情形之下，大多数的未成年人并不会或者并不愿意去追诉。其中一个重要的原因是他们不知道用何种方式或者是去哪里诉讼来保护自己的权益。由于没有一个强力的制约方或实施方，法律是否能够施行得当，很大程度上取决于各职能部门的工作态度和行政措施。

（二）未成年人成长环境存在诸多不良现象

1. 家庭中的安全隐患

有的监护主体自身素质低下，父母行为不良，出现随意打骂未成年人的情况。更有甚者，少数家庭中还存在着虐待、遗弃、残害未成年人的家庭暴力现象。据有关机构对儿童和家长的调查，遭受过暴力的儿童占90.20%。暴力类型包括学校暴力、家庭暴力、同伴暴力、社区暴力

---

〔1〕 数据来源：《广东省公安厅在2013年省妇儿工委工作会议上的发言》第1页。

〔2〕 参见《广东省“两法两条例”实施情况工作报告》第6页。

四大类。其中表示曾经受过家庭暴力的儿童占74.20%，排在四类暴力之首。（详见图2.1[1]）

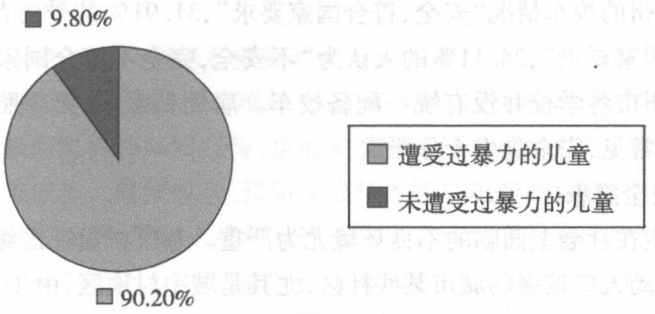


图2.1

有的家庭非常困难，未成年孩子因贫困失学，因贫困外出打工，身体未完全发育成熟而承担繁重体力劳动，导致生命健康备受威胁。此外，还有的家庭只关心子女的学习成绩，缺乏情感沟通，或简单粗暴，或放任自流，使未成年人缺少适合成年人的监护。根据广州市疾控中心死因监测科的数据显示，全市0—17岁未成年人意外死亡中，在2008—2010年，每年都有200多例。随后的2011—2012年，则每年超过300例。在所有伤害事件的死亡场所中，发生在家里的约占35%，大幅度领先于其他公共场所。根据佛山市调研报告显示，40%的家长有过将未成年孩子单独留在车里的经历。80%的家长曾经让未满十二周岁的孩子坐在汽车的副驾驶座位。在潮州市每年溺水身亡的事故中，未成年人占了很大一部分，家庭安全教育的缺失与此不无干系。可见家庭监护在保护未成年人人身安全工作中所占的重要位置。只可惜绝大部分家长对哪些是意外伤害、哪些是安全隐患，往往不是十分清楚，这些隐患往往会严重危及家庭中未成年人的生命健康权。这一切均给未成年人的健康成长造成了不可估量的负面影响。

2. 校园里的安全隐患

从理论上讲，校园应当是未成年人的乐园。但在现实中，校园安全存在一定隐患，校园暴力时有发生且逐年增加，一定程度及范围内还存在着打架、斗殴，伤害欺负同学等侵犯人身安全的情况。根据潮州市的调研报告，自1990年发生的潮州市第一宗在校学生故意伤害致人死亡案件起，近年来在校学生的犯罪率呈上升趋势，学生在校园生活中所面临的校园暴力和人身安全威胁不容忽视。如2008年至2010年间，校园暴力案件发生63起，年平均数量31.5宗。（详见表2.2[2]）

表2.2　潮州市校园暴力情况

时间	在校学生故意伤害致死案	致死学生	年平均数量	年平均人数
1990—2007年	5宗	5人	0.29宗	0.29人
2007—2010年	6宗	6人	1.5宗	1.5人

[1] 数据来源：《广东省妇联对全国妇联和联合国儿童基金会联合开展的“反对对儿童暴力”的合作项目报告（2006—2010年）》。

[2] 数据由潮州市司法局、潮州市中级人民法院提供的基础数据及由基础数据统计及问卷数据统计而构成。

需要全本请访问 www.ertongbook.com