

法治解码

学习党的二十届三中全会精神——

# 健全法治体系 呵护未成年人成长

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》部署多项改革任务，其中多处提及加强和改进未成年人权益保护，强化未成年人犯罪预防和治理，制定专门矫治教育规定等相关内容。

围绕这些改革任务，结合未成年人保护与犯罪预防和治理现状，相关领域的专家建议，要从中国特色社会主义法治体系的四个维度思考，继续完善未成年人保护的法律法规体系，重点加强法治实施体系、法治保障体系、法治监督体系建设。

## 做好法律规范衔接配套

作为中国特色未成年人保护法律体系的核心之一，未成年人保护法是一部综合性、基础性、指引性法律。2020年，该法完成第二次修订；2024年，又完成第二次修正。未成年人保护法明确的家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六大保护”是我国未成年人保护法治体系的主要脉络。2020年，另一部事关未成年人的基础性法律——预防未成年人犯罪法也完成修订。

记者了解到，围绕这两部基础性法律的修订，近年来诸多法律、法规、规章陆续完成配套衔接，“六大保护”体系日益完善。比如家庭保护涉及家庭教育促进法、民法典有关章节，学校保护涉及义务教育法以及教育部颁布的《未成年人学校保护规定》，社会保护涉及《互联网上网服务营业场所管理条例》、网络保护涉及《未成年人网络保护条例》《儿童个人信息网络保护规定》，政府保护涉及国务院《关于加强困境儿童保障工作的意见》，司法保护涉及预防未成年人犯罪法以及刑事诉讼法、社区矫正法、监狱法等相关专章。

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苑宁宁表示，响应党的二十届三中全会决定要求，需围绕未成年人保护法和预防未成年人犯罪法做好进一步衔接配套，形成更加丰富多元的法律规范体系，确保足以应对实践中出现的事关未成年人保护与犯罪预防的新问题和挑战。

苑宁宁以正在修订的治安管理处罚法为例说，比如对于未成年人的父母不履行监护职责出现严重失职的行为，可以考虑纳入治安管理处罚法的处罚范围。

全国人大常委会委员吴立新同样建议在治安管理处罚法修订中细化“责令其监护人严加管教”的规定，设置“督促监护人管教令”等，督促、引导家长依法履行监护未成年子女的法定职责；同时

明确不满十四周岁的低龄未成年人再次、多次违反治安管理的法律后果，即对监护人予以警告或者罚款的行政处罚。

针对未成年人保护与犯罪预防相关案件中涉及的具体问题，苑宁宁建议可以考虑制定相应司法解释加以明确，比如未成年人遭受性侵害之后，能否提起精神损害赔偿等。他说：“强化中国特色未成年人司法保障，未来还需要考虑研究制定未成年人司法法，来推动整个未成年人司法工作水平进一步提升。”

## 建议制定部门责任清单

未成年人保护法总结实践经验，确立家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六大保护”于一体的新时代中国特色未成年人保护大格局，多方齐抓共管，加强统筹协调，全社会携手，跨部门协作，促进系统治理、源头治理，从根本上改善未成年人健康成长环境。因此，进一步压实相关部门具体职责，落实落细法律规定，形成未成年人保护风险防控体系和依法处置机制，有助于提升法治实施质效。

“在未成年人保护和犯罪预防工作中，政府部门和司法机关的具体职责有哪些，要依据法律进一步予以明确，其中一个可行形式就是制定责任清单。”苑宁宁解释说，比如在未成年人保护法中，明确规定酒吧不得允许未成年人进入，除作出禁止性规定之外，法律还规定了相关罚则，由文化和旅游、市场监督管理等部门按照职责分工责令改正、作出处罚，但实践中依然存在部门职责不清晰的问题，急需进一步厘清、明确责任，对不利于未成年人身心健康的场所切实起到监管作用。再比如，像电竞酒店、网约房、私人影院等新业态，剧本娱乐经营场所等新行业，在接待未成年人时，经营者应该履行怎样的法律义务？应该由哪个部门进行监管？这些都需要进一步去明确部门职责。制定责任清单，有助于更好落实落细法律规定。

未成年人特别是儿童，系脆弱群体，极易受到伤害。如何设计一套快速反应机制，使得未成年人在合法权益受到侵害时能第一时间被发现并获得有效处置，直接关系到其合法权益能否得到有效保障。未成年人保护法和预防未成年人犯罪法规定的侵害未成年人案件强制报告制度，正是尝试建立未成年人合法权益受到侵害快速发现报告处置机制。根据最高人民检察院发布的《未成年人检察工作白皮书(2023)》披露，2020年以来，全国检察机关对不履行强制报告义务造成严重后果的单位和人员起诉追究刑事责任14人，制发检察建议2829份，督促行政主管部门追责1143人。2023年，检察机关通过强制报告制度发现犯罪3794件，占侵害未成年人犯罪总

数的7.5%。公众期待这一制度在实践中能够发挥更大社会效能。

## 织密县乡村三级保护网

未成年人保护法规定，地方人民政府应当培育、引导和规范有关社会组织、社会工作者参与未成年人保护工作，开展家庭教育指导服务，为未成年人的心理辅导、康复救助、监护及收养评估等提供专业服务。说到底，未成年人权益保护和犯罪预防，应该是由专业的人做专业的事，实质是为有需要的未成年人及其家庭提供精准专业服务。健全法治保障体系，加强和改进未成年人权益保护，可由政府通过购买服务的方式提供公共服务。

县域是国家治理的基础，搭建县、乡镇(街道)、村(社区)三级未成年人保护和犯罪预防工作体系，理顺三级工作职责，或待加强研究和探索。而全国范围内业已实现全覆盖的儿童主任制度被寄予厚望。2024年1月，民政部联合14部门印发《农村留守儿童和困境儿童关爱服务质量提升三年行动方案》，明确提出关爱农村留守和困境儿童的五大任务、十八项措施，在基层儿童工作队伍建设方面16次提及儿童主任，明确未来三年基层儿童关爱服务体系建设的方向，要求儿童主任队伍规范化、专业化及关爱精准化。

根据未成年人保护法规定，居民委员会、村民委员会应当设置专人专岗负责未成年人保护工作。儿童主任即由村民委员会、居民委员会安排人员担任，专门开展村居中留守儿童、困境儿童关爱服务，主要负责开展信息排查、监护指导、定期家访、侵害报告及场所管理等项工作，成为基层儿童关爱和服务递送的重要角色。在搭建县、乡镇(街道)、村(社区)三级未成年人保护和犯罪预防工作体系中，苑宁宁建议，构建更加健全的综合培训体系，进一步提升儿童主任专业能力，推动儿童主任队伍制度化建设。

未成年人保护法还规定，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。苑宁宁建议探索设立县级未成年人保护专干，既不增加机构也不增加人员，有助于落实专人负责统筹协调县域未成年人保护和犯罪预防工作。

## 加强家庭教育指导服务

未成年人保护法要求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，开展家庭教育知识宣传，鼓励

和支持有关人民团体、企业事业单位、社会组织开展家庭教育指导服务。家庭教育促进法等也对家庭责任做出明确规定。

开展家庭教育指导服务对未成年人保护乃至犯罪预防非常关键。对于父母或者其他监护人在保护孩子或履行监护职责过程中出现的问题，例如责任意识不足、育儿观念偏差、监护能力不足等，建议应从国家层面给予相应指导。若父母因监护责任失职导致严重后果的，要通过监督来提升其监护能力，也要明确监护人的法律责任。

谈及农村未成年人保护与犯罪预防工作，苑宁宁认为必须考虑其特殊性，治理措施也要放到健全推动乡村全面振兴长效机制、促进城乡共同繁荣发展的框架内去考量。

在未成年人的家庭保护方面，目前农村未成年人隔代抚养问题比较突出。从科学育人角度来说，零到六岁特别是零到三岁，是建立亲子依恋关系的关键期，对孩子身心健康影响可能会伴随一生，最好还是由父母养育，而不是隔代抚养。另外，在一些地方的农村，由于撒点并校，三年级以上小学生需要寄宿。小学阶段的儿童对家庭依赖性高，过早寄宿的话，需要从家庭生活过渡到集体生活，容易产生心理波动甚至分离焦虑。对此，苑宁宁建议，首先要加强普法，未成年人保护法、家庭教育促进法等，都对家庭责任给予明确规定，加强普法有助于督促父母履行监护责任。其次，要在乡村全面振兴工作中，积极鼓励农民工返乡创业就业、就近就业，在县域范围内尽可能提供就近就业机会。另外，建议因地制宜、慎重评估撤点并校情况，不宜“一刀切”。鉴于农村熟人社会的特点，可以考虑发挥邻里互助作用，支持家庭托育点、社区嵌入式托育等多种模式发展普惠托育服务……

党的二十届三中全会部署的事关未成年人的多项改革任务，不仅对应未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、《未成年人网络保护条例》等规定，而且对应社区矫正法、义务教育法、家庭教育促进法等相关规定，以及《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》《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》《家庭教育指导师管理办法(试行)》等政策文件要求。据此，有关专家呼吁构建积极有为的儿童福利制度，“儿童福利是一个广义概念。”苑宁宁说，包括儿童基本生活保障、教育资源供给、医疗水平提升、家庭养育和照料水平提升等全方位的制度供给，需要国家出台一系列措施加以支持，促进包括留守儿童、困境儿童在内的全体儿童的全面发展。

## 法治广角



眼下正是葡萄丰收的季节，为了帮助果农提升防范意识远离经济犯罪，山东省临朐县公安局经侦大队民警近日深入冶源街道“葡萄熟了”党建共富联盟，对果农开展精准普法宣讲。民警为果农讲解防范合同诈骗的知识，解读与生产、销售伪劣产品罪相关的法律法规，指导果农依法从事生产经营，保障农产品质量安全。  
王传永 农民日报·中国农网记者 吕兵兵 摄

# 全链条打击破坏森林资源犯罪行为

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍 见习记者 黄敬慈

近日，最高人民法院发布4起人民法院依法审理滥伐林木典型案例，为全面加强森林资源保护，提升森林生态系统多样性、稳定性和持续性提供法治保障。同时，通过森林保护法治宣传，引导人民群众正确认识林木采伐，依法依规申请采伐许可，科学合理实施修复措施。

据介绍，本次发布的典型案例主要有以下特点：

坚持全链条打击破坏森林资源犯罪行为。人民法院始终坚持依法打击破坏森林资源犯罪行为，全方位筑牢森林资源保护的司法屏障。在李某贵等滥伐林木、梁某富等非法运输滥伐的林木刑事附带民事公益诉讼案中，李某贵等人违反森林法的规定，滥伐林木数量巨大，梁某富等人明知是滥伐的林木而非法运输，情节特别严重，分别构成滥伐林木罪和非法运输滥伐的林木罪。在此类案件中，非法采伐行为和运输行为构成非法木材生意不可或缺的环节，各方也因此形成较为固定的利益链条。人民法院在对滥伐林木犯罪依法打击的同时，针对非法采伐、运输等行为构成的非法木材生意利益链进行全链条打击，扩大森林资源的“保护圈”，强化全面保护。

坚持恢复性司法理念。退耕还林是为了修复和改善生态，退耕还林者在宜林荒山荒地造林后应当履行管护义务，不应违反法律法规规定在退耕还林项目实施范围内复耕和从事滥采、乱挖等破坏地表

植被的活动。人民法院在办理破坏森林资源案件过程中，积极通过原地补植、异地修复、认购林业碳汇等方式进行生态修复，引导行为人为森林资源的“破坏者”转变为“修复者”，促进森林生态有效修复。在北京市密云区园林绿化局申请执行行政处罚案中，齐某在签订了退耕还林合同并领取了8年退耕还林补助后，仍砍伐自家退耕还林地里的板栗树，被行政处罚后也未履行行政处罚决定。人民法院裁定准予强制执行行政处罚决定的同时，考虑到树木栽种时间对成活率的影响等因素，经多轮协调，最终确定由齐某在自有土地上异地补植板栗树，并根据板栗树的生物特性，合理确定补植地点、补植时间和密度等内容，实现了总体平衡的生态保护效果。

坚持公正司法与以案说法紧密结合，增强全民守法意识。林木采伐方式和采伐量是否得当，直接关系到合理利用森林资源和森林再生产问题。为了防止滥伐林木等情况，法律规定了森林采伐限额制度和林木采伐许可制度，采伐林木必须依法进行。违反法律规定采伐林木，即便是采伐本人所有的林木，仍需承担相应的法律责任。在吴某良等滥伐林木案中，被告人违反法律规定采伐自种林木共1064株，其中杉木907株，阔叶树157株，立木蓄积量共78.4553立方米，数量较大，构成滥伐林木罪。人民法院在依法判处刑罚的同时，以该案为典型，开展“庭审下乡+送法入村”普法宣传，达到“审理一案，教育一片”的效果，让生态文明理念扎根群众心间。



日前，贵州省雷山县公安局交警大队借丹江镇脚猛村举办“葡萄节”的时机，组织干警深入活动现场开展“美丽乡村行”交通安全巡回宣讲活动，通过互动的形式“零距离”为群众讲解交通安全知识，提升群众的安全意识。  
唐光新 邵月圆 摄

## 河南温县

# “法治夜校”下乡进村

□□ 张建忠

2024年以来，河南省温县人民检察院充分利用晚上空闲时间，深入村庄、社区开展“法治夜校·与法同行”普法宣讲，将普法课堂送到群众身边。

8月12日晚，温县人民检察院检察官前往张羌街道杨沟村开展“法治夜校·与法同行”普法宣讲。检察官李晓丽围绕婚姻家庭类法律法规，聚焦结婚、个人财产和夫妻共同财产的认定、彩礼返还、离婚、子女抚养、离婚经济补偿及经济帮助等相关规定，为村民进行深入浅出地讲解。

“李检察官，我去年再婚，想知道再婚妇女该怎样维护自身合法权益？特别是涉及子女抚养和夫妻共同财产纠纷的时候该怎么办？”在普法现场，王大嫂提出心中的疑惑，李晓丽详细询问后，对具体问题逐一进行解答。针对群众提出的遗产继承问题，检察

官助理岳梦梓以遗产继承类法律法规为主题，结合真实案例围绕继承的概念、遗产的范围、继承人的范围和顺序、继承的方式及继承纠纷的处理等方面，用通俗易懂的语言为村民进行讲解。当晚，检察官仍以民法典第七编侵权责任编为主题，运用以案说法的形式，围绕监护人责任、机动车交通事故责任、饲养动物损害责任等群众关心的问题进行解答。杨沟村党支部书记高中文表示，“法治夜校”宣讲面对面、交流心连心，实实在在在普法，村民非常欢迎。“法治夜校·与法同行”普法宣讲活动自2024年1月开展以来，已深入辖区60多个村(社区)为村民讲解法律知识120场次，发放普法宣传资料3000余份，解答法律问题200多个。温县人民检察院检察长刘建华表示，“法治夜校”把普法讲堂搬到了群众家门口，下一步将常态化开展“法治夜校”活动，送法进社区、进企业、进学校、进乡村。

## 普法课堂

# 3岁女童遭遗弃，如何督促其父继续抚养？

□□ 农民日报·中国农网记者 李婧

单亲父亲郭某某将年仅3岁的女儿扔在河南省洛阳市偃师区某村村委会，并有意更换手机号，远赴上海打工，该行为已经构成遗弃罪。然而，如果只是对此人判刑，孩子又应该由谁抚养呢？怎样才能惩治犯罪者的同时，让孩子有稳定的生活环境？近日，最高人民检察院发布一批在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作典型案例，其中郭某某遗弃案发生在农村，该案件的办理对解决农村留守儿童教育难题有一定指导意义。

在该案中，检察机关因案施策，不仅推动郭某某落实监护责任，而且帮助郭某某实现家门口就业，顺利解决了被告人的困难。“我们今年6月最近一次回访郭某某，据当地村干部介绍，郭某某目前月收入4000~5000元，孩子每天上幼儿园，父女俩生活步入正轨。”偃师区人民检察院副检察长吴毅介绍。

2021年10月22日清晨，偃师区人民检察院12309热线接到区民政局工作人员的电话：“一个小孩被扔在了村委会的门口，这不是构成犯罪吗？我们该怎么办啊？”检察官迅速联系妇联，并与妇联、民政部门工作人员来到村委会，在偃师区某村村村委会办公室见到了被遗弃的女婴。小女孩大约3岁，穿着单薄的衣服正哭闹得厉害，吵着要爸爸，还说是爸爸带她过来的。经询问，小女孩说出了其父的姓名和联系方式，还断断续续说自己父母已经

离婚，她和父亲生活。但其父的手机一直无法接通。当天，女孩被偃师区社会福利中心暂时收养，警方对此案以遗弃案立案侦查。

2021年12月16日，小女孩的父亲郭某某在上海市打工时被警方抓获归案。经鉴定，小女孩名为郭某彤，其父郭某某和其母田某某于2017年9月结婚，2020年11月协议离婚。刚离婚时，两人协议郭某彤跟随田某某生活，然而田某某长年在外务工，与女儿聚少离多，根本不亲近，郭某彤一直由郭某某抚养。2021年10月12日，郭某某和田某某正式签署协议，决定由郭某某抚养郭某彤。2021年10月22日，郭某某将郭某彤带到田某某娘家所在的村委会，将孩子遗弃。郭某某认为，村委会找不到他，一定会继续联系田某某或者田某某父母，让他们把孩子接走。为了彻底“失联”，郭某某特意更换了手机号。然而，公安机关和检察机关发现，田某某和其父母都在外地打工，不在本地生活，无法抚养郭某彤。

郭某某到案后供述，他独自带郭某彤生活，不能外出务工。本来想投资生意赚取生活费，但因经营不善将十几万元积蓄赔光，生活拮据，自己也连神抑郁，“因为要抚养这个孩子，我连日子都过不下去了。我和她妈妈联系时，她妈妈居然说不要管孩子了，我很气愤，一时想不开就把孩子扔了。”

根据我国刑法的规定，对于年老、年幼、患病或者其他没有独立生活能力的人，负有扶养义务而拒绝扶养，情节恶劣的，处

五年以下有期徒刑、拘役或者管制。2022年8月23日，郭某某因涉嫌遗弃罪被偃师区人民法院提起公诉，后被判处有期徒刑十个月，缓刑一年。

已经遗弃过郭某彤的郭某某是否能继续抚养孩子呢？偃师区人民检察院检察官到郭某某居住地进行调查发现，案发前郭某某与母亲感情疏离，与父亲有较好的亲子关系基础，案发后郭某某能够认罪悔罪，有继续抚养郭某彤的意愿，该案件具备通过家庭教育指导改变郭某某监护行为的可能，于是决定对郭某某启动家庭教育指导工作。偃师区人民检察院与公安机关对郭某某开展联合训诫，向其阐明监护方面存在的问题、应当履行的监护职责。并邀请心理咨询师对其进行心理测评，了解其心理现状，制定情绪管理方案，提高情绪管理能力。

偃师区人民检察院为郭某某制发《责令接受家庭教育指导令》，责令郭某某多关注孩子的身心状况和情感需求，接受“幼儿期的心理发展”“加强亲子沟通”等家庭教育课程指导。同时，向郭某某居住地村委会发出《督促家庭教育指导函》，委托村妇联主席对郭某某监护履职情况开展日常监督，双管齐下确保郭某某依法履行监护责任。

然而，如果郭某某没有收入，父女俩的生活依然面临困境。针对郭某某因抚养郭某彤无法就业的问题，检察机关联系相关单位，安排郭某彤入读离家较近的中心幼儿园，同时协调当地人社局和行业协会对

郭某某进行针织加工培训，帮其购置两台针织机器，建立家庭作坊，由行业协会定期提供订单、回购产品，保障郭某某及郭某彤的生活来源。

“我们通过跟进回访发现，郭某某已切实履行监护责任，父女俩亲子关系融洽，家庭教育指导质效明显提升。据了解，郭某某的业务主要是编织围巾等日用品，冬季收入比夏季高，去年冬天订单量大的时候月入过万元，目前平均每个月收入大约4000元，能维持父女俩的生活。”偃师区人民检察院检察官介绍。

据介绍，在办理此案的过程中，偃师区人民检察院发现，该区大量农民以外出务工为生，本地也有不少工厂吸引农民工就业，“有的家庭父母双方都在外务工，孩子留给祖辈抚养；有的家庭父母一方在本地就业，一方在外地就业，长期两地分居，婚姻关系不稳定，给孩子带来伤害。为了落实家庭教育促进法相关内容，我们采取了一系列措施。”吴毅表示。该院联合当地妇联、关心下一代工作委员会、教体局等7家单位会签《关于在办理涉未成年人案件中开展家庭教育指导工作的实施意见》，建立“事前调查评估、事中全面指导、事后跟踪回访”工作制度；联合区妇联等部门成立家庭教育指导中心，并依托该中心在13个街道、乡镇设立家庭教育指导站，形成了多部门参与、全天候通的涉案未成年人家庭教育指导工作机制。目前，已累计对78名监护人开展家庭教育指导。