

未成年人保护中学校教育的应为与可为^①

——基于《中华人民共和国未成年人保护法》中学校保护条款变迁的分析

郭秀晶 沈永辉（北京教育科学研究院，北京 100036）

摘要 回顾《未成年人保护法》的立法、修法历程可以看出，新时代立德树人根本任务成为未成年人学校保护的方向指引，“最有利于未成年人原则”成为调节学校与未成年学生间法律关系的依据，未成年学生的权利内容随着社会变迁不断调整完善。2020年《未成年人保护法》修订后，学校在保障未成年学生受教育权、构筑适宜学生发展的安全环境、防治学生欺凌和性侵害性骚扰以及保障未成年学生发展权方面有了新任务。为此，学校需要在重塑教育理念、完善治理机制、加强师生培训、强化内外合作等方面入手，将学校保护工作落到实处。

关键词 未成年人保护法；学校保护；依法治教；学生欺凌；发展性保护

中图分类号 G63

文献标识码 B

文章编号 1002-2384 (2021) 02-0030-04



（请扫本刊二维码）

学校教育在促进未成年人成长和发展中起到不可替代的作用。2020年10月17日，十三届人大常委会第二十二次会议修订通过《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》），并公布自2021年6月1日起正式实施。新法围绕未成年人生存发展的四大场域和国家责任设置了家庭、学校、社会、网络、政府和司法六大保护。其中“学校保护”是指“在学校的保护”，更准确地说“校园保护”，即将学校视为与家庭、社会、网络并列的未成年人主要成长空间之一，^[1]包含学校对未成年人的教育、管理和保护职责。

在我国的法律体系中，中小学校与未成年学生之间的关系是中小学校依据国家的教育方针和教育教学标准依法实施教育教学活动过程中产生的关系，具有公法特

征。^[2]因此，《未成年人保护法》需要在国家教育权力和未成年人权利之间实现平衡。对于学校而言，则需要把握《未成年人保护法》的修法精神，在教育教学中保护未成年学生的合法权利，同时实现学校的教育功能。

一、理念转变：《未成年人保护法》中学校保护条款变迁的法理透视

《未成年人保护法》于1991年9月第七届人大常委会审议通过，经历了2006年修订、2012年修正以及2020年的再次修订。通过对历次立法目的、未成年人权利内容、未成年人保护原则、教育内容与培养目标等条款具体内容的对比分析，我们可以透视学校保护方面的理念转变（详见表1）。

注释：

^① 本文系北京市教育科学“十三五”规划2018年度优先关注课题“新时期依法治教的问题与对策研究”（课题编号：BECA18035）的阶段性研究成果。

表1：《未成年人保护法》中学校保护条款内容变迁

	1991年制定	2006年修订、2012年修正	2020年修订
立法目的	第一条 ……促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展，……社会主义事业接班人	第一条 ……促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展，……社会主义建设者和接班人……	第一条 ……促进未成年人德智体美劳全面发展，……社会主义建设者和接班人，培养担当民族复兴大任的时代新人……
未成年人权利内容	无明确	第三条 未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利……	第三条 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。
未成年人保护原则	第四条 保护未成年人的工作，应当遵循下列原则：（一）保障未成年人的合法权益；（二）尊重未成年人的人格尊严；（三）适应未成年人身心发展的特点；（四）教育与保护相结合。	第五条 保护未成年人的工作，应当遵循下列原则：（一）尊重未成年人的人格尊严；（二）适应未成年人身心发展的规律和特点；（三）教育与保护相结合。	第四条 保护未成年人，应当坚持最有利于未成年人的原则。处理涉及未成年人事项，应当符合下列要求：（一）给予未成年人特殊、优先保护；（二）尊重未成年人人格尊严；（三）保护未成年人隐私权和个人信息；（四）适应未成年人身心健康发展的规律和特点；（五）听取未成年人的意见；（六）保护与教育相结合。
教育内容与培养目标	第三条 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，……反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的侵蚀。	第四条 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，……反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的侵蚀。	第五条 国家、社会、学校和家庭应当对未成年人进行理想教育、道德教育、科学教育、文化教育、法治教育、国家安全教育、健康教育、劳动教育，……，抵制资本主义、封建主义和其他腐朽思想的侵蚀，引导未成年人树立和践行社会主义核心价值观。
未成年人保护目标	第五条 ……国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人运用法律手段，维护自己的合法权益。	第六条 国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自己的合法权益，增强自我保护的意识和能力，增强社会责任感。	第六条 ……国家、社会、学校和家庭应当教育和帮助未成年人维护自身合法权益，增强自我保护的意识和能力。
学校保护内容	学校教育促进未成年人发展；受教育权保障；家校配合；禁止体罚；学校安全保障；工读学校教育；幼儿教育保障。	学校教育促进未成年人发展；受教育权保障；身心健康保障；家校配合；禁止体罚；学校安全保障；严重不良行为专门教育；幼儿教育教育保障。	学校促进未成年人发展，建立保护工作制度；受教育权保障；弱势未成年人保护；身心健康保障；劳动教育；生态文明教育；家校配合；卫生保健；安全管理；校车安全；欺凌防治；性侵害、性骚扰预防；幼儿教育教育保障。

1. 立德树人根本任务成为未成年学生学校保护的方向指引

立德树人是中国特色社会主义教育事业的根本任务，“培养担当民族复兴大任的时代新人”是党的十九大提出的战略任务。“时代新人”是“社会主义建设者和接班人”在新时代的体现和要求，^[3]这一重要思想可以从《未成年人保护法》的立法目的、教育内容与培养目标的变化中得到清晰体现。

从立法目的来看，2006年、2012年版本的《未成年人保护法》将1991年版中培养“社会主义接班人”的表述扩展为“社会主义建设者和接班人”。新修订的《未成年人保护法》则明确要促进未成年人“德智体美劳全面发展”，并将“培养……社会主义建设者和接班人，培养担当民族复兴大任的时代新人”作为根本目的。同时在教育内容与培养目标上，“引导未成年人树立和践行社会主义核心价值观”也充分体现了立德树人根本任务成为未成年人学校保护的内在要求。

2. “最有利于未成年人原则”成为调节学校与学生间法律关系的依据

联合国《儿童权利公约》确立了“儿童利益最大化原则”，即“关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑”。然而，该原则在适用过程中还存在概念的高度概括性、原则属性以及缺少规范性指引等问题。^[4]在我国涉及儿童的立法和司法活动中，应当优先考虑儿童权利的实现或不受侵犯，即“儿童优先原则”逐步被确立和践行。此次《未成年人保护法》修订，将“最有利于未成年人原则”确定为未成年人保护的基本原则，并从六个方面将“儿童利益最大化原则”结合中国语境进行了本土化的适用处理，这将成为学校在履行教育、管理和保护职责中调节与未成年学生关系的法律依据。

3. 未成年学生权利内容不断与时俱进，对应的国家保障义务得以确认

联合国《儿童权利公约》提出儿童保护的基本原则包括“确保儿童的生命权、生存权和发展权”。2006年修订的《未成年人保护法》将这一国际公约原则确定为“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”。此次修订的《未成年人保护法》确认了对这些权

利进行保障的国家义务,学校尤其是公办中小学校作为行使国家教育权的机构,理应成为保护未成年学生权利的主体。值得注意的是,未成年学生的权利内容在社会变迁中会有新的内容指向和发展要求,以最大程度落实“最有利于未成年人原则”。因此,新《未成年人保护法》也在社会变迁背景下,将“科学教育、法治教育、国家安全教育、健康教育、劳动教育”纳入对未成年人的教育内容,并在学校保护章节回应了诸如欺凌、性侵害和性骚扰等侵害未成年学生权利的热点问题。

二、要点解读:新《未成年人保护法》之学校保护的具体内容分析

对比2012年修正版,新的《未成年人保护法》学校保护章节由10条扩展为17条,主要涉及以下内容变化。

1. 学校保障未成年学生受教育权的职责更加明确

首先,新法明确了学校对未完成义务教育的未成年学生的劝返报告职责。如第二十八条在明确保护未成年学生受教育权基础上,新增“学校应当对尚未完成义务教育的辍学未成年学生进行登记并劝返复学;劝返无效的,应当及时向教育行政部门书面报告”。

其次,新法进一步明确针对弱势未成年学生学校教育应积极作为。如第二十九条规定“学校应当关心、爱护未成年学生,不得因家庭、身体、心理、学习能力等情况歧视学生”。该条款还重点规定了学校对家庭困难、身心有障碍、行为异常、学习有困难、留守未成年学生等弱势未成年学生的关爱帮扶义务。

最后,新法对旧法规定的“不得加重学习负担”有了更加明确的要求。如第三十三条规定“学校不得占用国家法定节假日、休息日及寒暑假假期,组织义务教育阶段的未成年学生集体补课,加重其学习负担。幼儿园、校外培训机构不得对学龄前未成年人进行小学课程教育”。

2. 学校构筑适宜学生发展的安全环境责任更加具体

首先,新法要求建立学校安全管理制度,完善安保设施、配备安保人员。如第三十五条规定“学校、幼儿园应当建立安全管理制度,对未成年人进行安全教育,完善安保设施、配备安保人员,保障未成年人在校、在园期间的人身和财产安全”。

其次,新法将学校安全保护的责任空间从校园延伸至校车,对使用校车的学校、幼儿园的安管理制度要求予以明确。如第三十六条规定“使用校车的学校、幼儿园应当建立健全校车安全管理制度,配备安全管理人员,定期对校车进行安全检查,对校车驾驶人进行安全教育,并向未成年人讲解校车安全乘坐知识,培养未成年人校车安全事故应急处理技能”。

最后,新法对学生人身伤害事故处理程序更加明确,强化通知监护人义务。如第三十七条规定“未成年人在校内、园内或者本校、本园组织的校外、园外活动中发生人身伤害事故的,学校、幼儿园应当立即救护,妥善处理,及时通知未成年人的父母或者其他监护人,并向有关部门报告”。此外,从上述各条款的规定中还可以看出,学校构筑适宜学生发展的安全环境还包括对学生主体安全能力的培养,如开展安全教育、使学生掌握安全技能等。

3. 学校应对未成年学生保护痛点的责任更加强化

近年来,学生欺凌和未成年学生遭受性侵害事件成为社会关注的热点,也是未成年学生保护的痛点。为此,新法第三十九条、四十条做了专门规定。如针对学生欺凌,第三十九条将《加强中小学生欺凌综合治理方案》中提出的“教育为先、预防为主、保护为要和法治为基”原则上升到法律层面,为学生欺凌综合防治工作提供了法律授权和义务规制,同时从预防到处理的全过程规定凸显学校教育作为中心环节应当发挥主导作用。如当学生欺凌行为发生后,学校对未成年学生家长负有通知和必要的家庭教育指导义务,对公安机关和教育行政部门负有报告义务。更为重要的是,学校应当对相关未成年学生及时给予心理辅导、教育和引导,根据欺凌行为的性质和程度,对实施欺凌的未成年学生依法加强管教。此外,针对有关未成年学生的性侵害、性骚扰事件,新法第四十条从建立学校预防工作机制和开展学生性教育两个方面设置内容,从校园环境 and 主体能力两个维度保障未成年学生的人身权利。

4. 学校保障未成年学生发展权与教育法精神更加协调一致

未成年学生的发展权作为一项复合型权利,其规定旨在保障未成年学生的潜能能够得到最大程度的

发挥。^[5]新法结合近年来教育发展的新要求,设置了相应的学校责任,更有利于将未成年学生的发展权推向实践。

首先,明确了未成年学生的能力培养目标。如新法第二十五条要求学校全面贯彻国家教育方针,坚持立德树人,注重培养未成年学生认知能力、合作能力、创新能力和实践能力。

其次,五育并举促进未成年学生全面发展。新法总则第一条明确了促进未成年人德智体美劳全面发展的立法目的,同时第三十一条规定“学校应当组织未成年学生参加与其年龄相适应的日常生活劳动、生产劳动和服务性劳动,帮助未成年学生掌握必要的劳动知识和技能,养成良好的劳动习惯”。

最后,引领未成年学生成为现代文明公民。如新法第三十二条规定“学校、幼儿园应当开展勤俭节约、反对浪费、珍惜粮食、文明饮食等宣传教育活动,帮助未成年人树立浪费可耻、节约为荣的意识,养成文明健康、绿色环保的生活习惯”。

三、实践要求:综合施策推动未成年人学校保护有效落地

基于上述《未成年人保护法》法理变迁与内容的修订变化,建议学校从以下四个方面履行法定职责,开展具体工作,以实现对未成年学生的有效保护。

1. 变理念:将发展性保护融入学校教育教学活动

从《未成年人保护法》中新增和完善的有关规定中可以看出,学校教育应该从未成年人的发展着眼,践行发展性保护理念,并将其融入学校教育教学活动。首先,以生命教育为核心,注重未成年学生心理健康教育。其次,以培养学生的认知能力、合作能力、创新能力、实践能力为导向,注重知识传授、技能培养、思维训练和社会性发展的融通融合。最后,全面保障未成年学生受教育权,在日常教育中注重对家庭困难、身心障碍、行为异常、学习困难等弱势学生的关爱帮扶。

2. 建制度:依据新法规定完善学校治理机制

狭义的学校保护是指学校对未成年学生的安全保障义务,其保障重心是未成年学生的人身安全。^[6]新《未成年人保护法》对此项学校义务做了系统规定。学

校应该以此为契机,从完善治理机制的角度建构学校制度。首先,通过规范学生行为和创建育人环境,双向构建学校保护工作机制。其次,在防治学生欺凌和预防性侵害、性骚扰方面重点着力,并提供相关制度保障。最后,夯实学校安全保卫管理制度,健全完善岗位人员、重点空间、车辆、设备设施和危险品等管理制度,守护未成年学生生命安全底线。

3. 重培训:将保护理念与方法转化为师生行动

学校在重塑理念和构建制度后,应该以此次修法为契机,依据法律规定开展专题培训,将未成年学生保护的理念和方法转化为师生行动。首先,将未成年学生保护理念融入师德师风建设,明确未成年学生保护的教师义务。其次,围绕教育惩戒、弱势学生关爱辅导、学生欺凌防治、性教育等具体议题开展师生员工专题培训,持续提高其科学应对能力。

4. 强合作:积极参与构建未成年学生保护网络

未成年人保护是一项系统工程。新法第九条规定,县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制,由民政部门承担协调机制具体工作。为此,学校应强化与家庭和政府的合作,通过积极作为参与构建未成年学生保护网络。首先,加强家校合作,履行对未成年学生监护人的通知义务,妥善处理学生伤害事故和学生欺凌事件。其次,加强与政府职能部门的合作,在控辍保学、卫生保健以及依法处理学生欺凌和性侵害、性骚扰事件中,完善未成年学生权利侵害的救济机制。

参考文献:

- [1][6] 姚建龙.论学校保护——以未成年人保护法学校保护章为重点[J].东方法学,2020(5):117-130.
- [2] 劳凯声.教育变迁中学校与学生关系的重构[J].教育研究,2019(7):4-15.
- [3] 刘建军.论“时代新人”的科学内涵[J].思想理论教育,2019(2):4-9.
- [4] 黄振威.论儿童利益最大化原则在司法裁判中的适用——基于199份裁判文书的实证分析[J].法学适用,2019(24):58-69.
- [5] 宋丁博男.论我国儿童发展权的法律保障[D].武汉:武汉大学,2018.

(编辑 王淑清)