

焦点关注

妇女权益保障法修订——

应确保女童特别保护需求得到落实

中华女子学院“妇女权益保障法修订中加强对女童人身权利保护”课题组 刘永廷 执笔

妇女权益保障法正在立法30多年来的第一次大修。4月20日起，妇女权益保障法修订草案二次审议稿(以下简称二审稿)在人大网公布，公开征求社会公众意见。截止日期为2022年5月19日。中华女子学院法学院“妇女权益保障法修订中加强对女童人身权利保护”课题组，从儿童最大利益原则出发，已就一审稿第六章的章名，禁止侵害妇女生命权、身体权、健康权，禁止性骚扰女童，禁止学生欺凌，保护女童性权利，设立性别友善厕所，完善法律援助途径，明确相关机构法律责任等多个方面形成了立法完善建议，并报送全国人大常委会，其中部分建议已为二审稿所吸收。近日，课题组再次召开妇女儿童保护专家研讨会，充分考虑妇女权益保障法与宪法、民法、刑法等相关法律的衔接配合，综合专家的真知灼见，针对女童(本文指未满18周岁的女性未成年人)人身权利保护的不足及完善妇女权益保障立法提出建议。

女童保护缺乏细致的立法规定

通过传播男女两性平等的性别观念，可以为男女两性提供更宽广的发展空间，也为女性建立性别自信和完美人格提供一定的帮助。但是，我国相关法律中对男女平等原则落实条款不足，没有对因性别原因导致女童人身权利遭受侵害的现实问题给予充分的法律回应。

例如，女童作为未成年人的组成部分，其合法权益在未成年人保护法(以下简称未保法)中虽有较为详细规定，但是，未保法对未成年人实施平等的一体保护，基本上没有基于性别差异做出特别规定。

现实生活中，很多女童没有从家庭、学校等渠道接受过专门和正确的青春期教育指导。未保法虽已将“青春期教育”作为学校教育的重要内容做了规定，但并没有就青春期女童应当接受的具体教育内容做出规定。二审稿中，第26条、第32条虽然就生理卫生和妇女健康服务体系做出了规定，但规定内容要么过于笼统，要么关注的重点人群是成年妇女，女童的合理需要被掩盖在成年妇女的权益保障之后，难以被看到。

性侵害儿童犯罪是一个复杂的社会问题，由于受害者主要是女童，因此性侵害儿童违法犯罪实际上也是一个女童保护问题。目前我国犯罪数量整体呈下降趋势，但未成年人遭受虐待、性侵害等案件数量却不断上升。以性侵害儿童犯罪中的猥亵儿童罪为例，2013年，全国法院的审结数量为1921件，到了2017年，上升到2962件，到2019年，又上升到4159件。2019年与2013年相比，在刑事立法不断修改完善和司法机关依法严厉惩治的情形下，猥亵儿童罪审结数量翻了一番还多。这一现象表明性侵害儿童违法犯罪问题的严峻性和复杂性，也说明单纯依靠刑法、刑事诉讼法、治安管理处罚法进行事后打击的治理方式已经无法适应问题解决的需要。

建议对女童基于性别的特殊需求提供特别保护

从立法内容上看，妇女权益保障法主要是立足于对成年妇女各项合法权益的保护。女童是妇女权益保障法与未保法交叉部分覆盖的人群，因此，女童基于性别而产生的特别保护需求应当在妇女权益保障法修订中“被看见”，以确保女童的特殊优先保护原则在妇女权益保障法中得到落实。

建议把女童单列出来，对其基于性别产生的特殊需求提供特别保护。例如，二审稿第24条是禁止拐卖、绑架妇女的法律规定，建议把“女童”与“妇女”并列，强调对“女童”的特别保护；建议二审稿关注到未保法关于“青春期教育”的规定，在26条中细化青春期女童教育的具体内容，并将女童青春期衍生的校内设置经期卫生用品自取设备、宫颈疫苗接种普及等女童青春期合理的健康服务需求纳入第32条的妇女健康服务体系中；建议在二审稿中设专章对女童各项权益综合予以规定，避免二审稿因过多关注成年女性的权益，而忽略了对女童的特殊优先保护。

建议细化性侵害女童的预防机制

《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》对“儿童与法律保护”提出了一系列工作目标，预防和依法严惩性侵害儿童违法犯罪行为。由于性侵害儿童问题的实质是女童保护问题，因此，《纲要》中规定的强制报告、入职查询、从业禁止等预防犯罪制度在妇女权益保障法修订中理应给予积极回应和细化。

建议对二审稿第26条规定进行修改完善，该条规定，“学校应当建立预防性侵害、性骚扰的工作制度。对性侵害、性骚扰女学生的违法犯罪行为，学校不得隐瞒，应当及时通知受害女学生的父母或者其他监护人，向公安机关、教育行政部门报告，并配合相关部门依法处理。”对性侵害、性骚扰女学生的违法犯罪行为，二审稿不是规定第一时间通知公安机关，而是先通知受害女学生的父母或者其他监护人，这一规定可能与刑事诉讼法规定的发现犯罪及时报告司法机关产生歧义，也容易在实践中因为先通知了家长，而家长出于各种考虑或者与加害人“私了”，使得部分犯罪行为成了双方“自愿”，犯罪分子得以逃避法律制裁。

类似与国家防治性侵害儿童工作目标相关，需与其他法律协调之处，在二审稿的修订中应当特别予以关注。

建议明确规定男女平等教育内容

现实中很多虐待、遗弃、伤害、性侵害女童违法犯罪行为，归根结底是一种建立在父权制基础上的性别暴力，男尊女卑、歧视妇女儿童是这类暴力行为产生的根源。建议在二审稿中应考虑把男女平等教育内容规定进去，以弥补相关法律在男女平等原则落实上的不足，切实让包括女童在内的所有儿童自幼接受男女平等教育，积极宣传男女平等基本国策，通过标本兼治，逐步从根本上解决侵害女童人身权利的违法犯罪问题。

例如，在二审稿第26条第3款中，在“学校应当建立预防性侵害、性骚扰的工作制度”后面，增加“学校应当开展男女平等教育，积极宣传男女平等基本国策”；在第39条中，在“学校在录取学生时，除国家规定的特殊专业外，不得以性别为由拒绝录取女性或者提高对女性的录取标准”之后，补充“学校在相关课程中，应宣传男女平等基本国策，教材及课程内容中不得有歧视女性的内容”；在第66条中，“县级以上婚姻登记机关应当提供婚姻家庭辅导服务，引导当事人建立平等、和睦、文明的婚姻家庭关系”的规定里，补充“在家庭教育中，应当注重对子女进行男女平等的教育”。

另外，在妇女权益保障法修订中，亿万女童的声音也应当“被听见”。建议立法机关及其他合道渠道，充分倾听广大女童的意见和心声，使得修订后的妇女权益保障法更能体现女童的利益和诉求，未来实施后发挥更加有效的权益保障作用。

地方传真

昆明市呈贡区创建云南首个家庭风险评估体系——四色预警五级联动，建立矛盾化解智慧风控平台

中国妇女报全媒体记者 周玉林

在家庭遇到危机时，张新(化名)感受着来自“娘家人”的浓浓关爱。

张新是云南省昆明市呈贡区租房居住的流动人口，丈夫谢某从小女儿出生后，很少回来并提出离婚，既不履行丈夫责任，更不履行父亲职责。了解到这一情况后，呈贡区妇联及时会同街道妇联、社区妇联、社区治保队上门调查了解，为张新带去生活必需品，并联系其丈夫希望他能履行义务。目前，社区随访工作仍定期坚持，妇联还为张新提供了法律援助和专业心理咨询。

为助力打造平安、幸福、和谐呈贡，近年来呈贡区妇联以社区为重点，建立五级联动工作机制，综合运用家庭管理、邻里相助、社区管控、治安防控及网格化服务等多种手段，全方位、全覆盖大起底区域内50万人的家庭社会矛盾隐患。同时，在全省首创利用小程序建立智能风控平台，建立风险家庭“一户一档”工作台账，以四色分类预警风险等级，实施分级动态管理。

建立五级联动工作机制

在呈贡区，“妇联牵头、政法协同、社区主责、群防群控、一户一策”的原则，让12个部门联动，建立起五级联动工作机制(即区级—街道—社区—小组—楼栋长、网格长的五级包保维权网络)，做到“组不漏户、户不漏人”。呈贡区妇联党组书记、主任任云告诉中国妇女报全媒体记者，呈贡区委、区政府非常重视家庭矛盾纠纷调解工作，指导并支持区妇联联合区平安办制定下发了《关于开展呈贡区家庭社会矛盾纠纷排查化解工作的实施方案》，就工作原则、工作措施、部门职责、工作要求等方面作了详细规定，并对短期任务、中期任务和长期任务进行了清晰界定。同时，区妇联、政法委、公安、法院等12个部门及6个街道强强联动，建立健全组织机构，常态化开展家庭矛盾纠纷排查化解管控工作。

“为更加科学、有效、系统、精准地对呈贡区域内的家庭风险情况进行评估，呈贡区妇联联合区平安办，聘请第三方风险评估机构，制定评估指标体系。”任云对记者说，对排查出的婚姻家庭矛盾纠纷进行智慧化管理，依托小程序，建立家庭矛盾纠纷排查化解智慧风控平台，以家庭为单位，将排查风险评估采集信息进行录入，建立全区的“一户一档”。

呈贡区还积极探索由公安主导，妇联、司法配合的联调联动中心试点工作。以呈贡区龙城派出所“和谐龙城”联调联动中心为契机，从“重点攻坚除顽疾、跟进回访固成效、部门联防联控”三方面入手，不断完善由家暴引发的矛盾纠纷处置机制，实现了从“单一化解”到“多元化解”，实现了调处实效由弱到强。自2021年7月“和谐龙城”联调联动中心正式启用至今，共接案暴警情96起，调解成功79起，成功率达82%。

发挥巾帼“微调解”作用

据介绍，在呈贡区消除家庭社会矛盾隐患中，巾帼“微调解”发挥着越来越重要的作用。

呈贡区妇联组织各基层妇联在婚姻家庭矛盾纠纷中开展妇女儿童权益保护大排查工作；开展对各级妇联工作人员的培训，通过多种形式不断增强基层妇联干部的能力和素质；充分调动和发挥妇女组织和团体的作用，及时为矛盾家庭(个人)提供心理疏导、经济救助等人文关怀。同时，各级妇联组织加强对未成年人保护法、妇女权益保障法、反家庭暴力法等法律法规的宣传，多种形式开展“建设法治中国·巾帼在行动”“法入家门”“把爱带回家”“送法安全进校园、进社区”等法治宣传活动。

“四色预警”分级动态管理

据悉，呈贡区家庭矛盾纠纷排查化解专项工作正在健全风险评估档案，预计今年上半年完成全区家庭社会矛盾动态管理数据库的录入工作。

对于摸底排查出的婚姻家庭矛盾纠纷，呈贡区按“绿、蓝、黄、红”四色预警风险等级进行划分。据不完全统计，全区无风险(绿)家庭101377户，统计填表存档；低风险(蓝)家庭2739户，统计并上报领导小组办公室，提升关注家庭日常信息；中风险(黄)家庭398户、高风险(红)家庭4户，统计上报领导小组办公室，实行边排查边化解，做到不压不误，对于特别重大复杂的要“一个问题、一名领导、一套方案、一抓到底、限时办结”。

“接下来，家庭社会矛盾将直接接入公安大数据中心进行综合动态管控。如发生风险，公安部门将通过平台反馈到街道再到社区，再由社区针对风险制定解决方案并进行吹哨，各相关部门报到，共同解决问题，最后把结果反馈至平台，实施实时动态管理，形成风控、预警管理闭环，把风险控制萌芽状态。”任云说。

图片新闻



5月9日，铁路徐州站的志愿者与徐州市第三十五中学的同学进行铁路安全知识互动问答。

当日，铁路徐州站的青年志愿者来到徐州市第三十五中学进行铁路安全教育宣传进校园活动。志愿者们通过铁路安全法律法规讲堂、发放铁路安全知识读本、互动游戏、赠送安全常识文创产品等方式，给青少年普及铁路安全知识。

新华社发

安全知识进校园

中国妇女报全媒体记者 任然 乐丁

重庆市长寿区凤城街道梅村社区综治中心的两层楼并不起眼，但在下岗工人陈波眼里，这是一个温暖的家，这里有一群叫做“李大姐”的人在她在人生最灰暗的日子里，曾给予了她最温暖的阳光。

陈波是长寿化工总厂的下岗职工，一个人拖着一个残疾孩子生活，下岗后因为档案遗失退不了休，低保也没评上，生活十分困苦。2017年，家庭重担和生活不如意让她一下子陷入思想的泥沼，染上了毒瘾，还多次到社区去闹。这时候，李大姐带领调解室的工作人员主动上门关心，身怀六甲的调解室成员彭利人入户调查、递交材料、协调部门，往返六七次终于为她办理了低保、申请了公租房。阳光终于融化了坚冰，陈波性格变得

开朗，戒掉了毒瘾，积极参加社区组织的活动。“别人都这么关心我，我也要这份关心传递下去。社区有什么事情，我随叫随到。”陈波对中国妇女报全媒体记者说。

李大姐叫李洪志，今年79岁，曾获过“全国三八红旗手”称号。退休后，“爱管闲事儿”的李大姐闲不住，充分利用自己人熟、地熟、情况熟的优势到社区当上了群众义务调解员。

如今，“有事找李大姐”已成为社区居民口口相传的一句话。2013年7月，梅村社区挂牌“李大姐”调解室。调解室建立健全了大事共议、实事共办、要事共决、急事共商、难事共解，基层党组织主导的决策议事机制，在为民服务中聚民心，让纠纷调解更有温度。

李大姐不仅亲自调解，还通过“传、帮、带”方式，将调解经验传授给中青年成员。她总说：“尽管我年龄大了，但我仍然要尽

我所能为群众办好事，还要带出一支能踏踏实实干事的‘李大姐’调解队伍！”

现在，“李大姐”调解队伍已经发展到老中青三代共23人。

第二代“李大姐”的带头人叫江萍，企业破产后她做过社区主任、书记，现在是凤城街道专职调解员。处理矛盾纠纷，江萍有自己的心得，那就是站在群众的立场去倾听、坚持用群众的方法去解决。

社区党委副书记靳小微又从江萍手中接过了重任。在她的带领下，调解室成员紧紧围绕构建和谐社区，根据“预防在小、调解在早、民生为重”的原则，及时、主动、妥善地予以处置，使矛盾纠纷不激化、不上交、不失控。每个调解员均分配了联系的网格，他们不只在调解室等待工作，更是深入村社、深入群众，收集矛盾纠纷，将纠纷处置关口前移。每日收集辖区内存在的矛盾纠纷进行风险评估，每周组织研究、每月

进行分析汇总。建立矛盾纠纷台账，进行清单式管理，持续关注化解进程，逐条梳理、化解。调解室还总结出32字调解心得：晓之以法，促成互谅；换位思考，平衡利益；耐心细致，理清责任；客观公正，居中调解。

调解室还注重借力外力和使巧劲。在区妇联指导下开展家庭、家风、家教建设，从源头消除家庭纠纷。成立10年来，“李大姐”调解室一共调解了案件1300余起，挽回损失600余万元，办结率100%，调解成功率达95%。梅村社区群众评价他们“和事佬、明白人，扯皮事、搁得平”。

“区妇联将联合公安、检察院、法院、司法等相关职能部门进一步打造三级维权网络，让‘李大姐’调解室遍布全区，使家庭纠纷调解关口前移，及时妥善地化解家庭矛盾，以小家和睦促进大家和谐。”长寿区妇联主席况敬蓉对记者说。

三代“李大姐”接力，为群众“搁得平”难事