



2021年8月10日
星期二

人大视窗

LEGAL DAILY

编辑:郭晓宇
美编:李晓军
校对:张胜利
电子信箱:fzrbzwb@126.com

专家建议在家庭教育法草案中加入性教育内容

莫让性教育成为家庭教育盲区

立法眼

□ 本报记者 赵晨熙

“不好意思,刚开了个关于性教育的线上交流会。”在接受《法治日报》记者采访时,北京师范大学儿童性教育课题组负责人刘文利刚刚和一些小学教师交流了如何讲授性教育课的经验。

最近,刘文利越发感觉到,学校对性教育课程的重视程度在不断提高,这种变化主要源于6月1日起施行的修订后的未成年人保护法中正式出现了“性教育”的表述。

修订后的未成年人保护法在“学校保护”一章中明确提出,学校、幼儿园应当对未成年人开展适合其年龄的性教育,提高未成年人防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力。这意味着,性教育正式出现在我国法律之中,在法律层面获得了更有力的保障和支持。

性教育在法律层面的“破冰”让刘文利很激动,但她更关注的是法律施行后,学校如何开展性教育,家庭教育又该如何推进,共同助力未成年人提高自我保护意识,防范性侵害。

性教育写入法律

有统计数据显示,暑假期间是未成年人遭受性侵害的高发期。刘文利认为原因有多种,暑期父母对孩子监管相对放松,有时会托熟人照顾孩子,这给了一些别有用心的人可乘之机;对于年龄稍大的未成年人来说,双方“偷尝禁果”行为发生较多。

常年关注未成年人性保护的社会学专家李银河则发现未成年人被性侵案件背后大多伴随着性教育的缺失。

“孩子们对性没有正确认识,不知道什么年龄段才可以发生性关系,也不知道发生性关系后可能面临怀孕等风险。还有些孩子即使遭遇了性侵害,也不敢声张。”李银河曾接触过一起案例,一名教师对多名女生进行性侵害,且持续多年,但没有一名女生告诉家长或报警。

“性教育难以完全杜绝未成年人犯罪案件的发生,但至少可以提高未成年人自我保护的能力。”李银河说。

刘文利对此深有体会,从1988年进入性教育工作领域开始,她在这条路上奔走了33年。她说,此前未成年人保护法中也有关于性教育的规定,只是表述相对“委婉”。

1991年9月4日通过的未成年人保护法第十三条明确规定,学校要全面贯彻国家教育方针对未成年学生进行青春期教育,这一规定在2006年的修订和2012年的修正中均予以保留。

在刘文利看来,“青春期教育”的表述给公众一种青春期才开始性教育的感觉,实际上性教育从幼儿时期就应开始,因此,从2014年起,她开始撰写与性教育有关的建议,并委托全国人大代表和全国政协委员在全国两会上提交,希望法律中使用性教育的表述,这样也能直面“性”这一话题。

修订后的未成年人保护法明确了性教育这一表述,刘文利认为这是国家对性教育理念的一种肯定,是好的开始,但远非终点。

李银河指出,一直以来,性的话题在我国相对敏感,让社会对全面性教育有完整和科学的认识需要一个过程,性教育入法是重要一步,预防性侵也只是性教育中的一环,性教育还包含了生理、观念等多方面内容,未来性教育的推动既要满足公众对防性侵教育的需要,也要积极科普全面性教育的理念和内涵。

性教育要循序渐进

学校是开展性教育的重要场所,但一直以来,校园性教育情况并不乐观。

在刘文利看来,学校性教育需要“四要素”,即系统课时、专门教材、专业教师 and 效果监测。但她此前走访一些学校后发现,性教育开展情况并不理想,多数学校性教育面临无系统课程、无正规教材、无专业教师、无教学监测的“四无”局面。

“有的学校认为生物课中关于生殖系统的内容就相当于性教育,但性教育内容广泛,非生物课、心理健康课就能替代。”李银河补充说。

有些学校也尝试过性教育,刘文利就曾被邀请去学校为学生作性教育讲座,但她认为比起系统课程,讲座效果并不好,因为性教育需要持续性,有些学校要求只讲防性侵内容,这反而可能加剧孩子对性的恐惧。

修订后的未成年人保护法施行仅两个月,刘文利明显感觉想要开设性教育课程的学校越来越多,既有小学,也有幼儿园和初中,很多学校都准备拿出专门课时进行性教育。

“这是性教育入法带来的效果,目前正在为几所学校设计性教育课程。”从2007年开始,刘文利及其团队就和北京市大兴区一所打工子弟学校合作开展性教育课程,每个学期6课时,小学6年一共72课时,在每个学期结束后对课程效果进行评估,从反馈情况看,这些接受过性教育的孩子青春期过渡都较为平稳。

刘文利说,目前多数学校性教育尚处于起步阶段,设置专门性教育教师可能性不大,建议在小学低年级由班主任经过培训后承担授课任务;小学高年级和中学可由学校心理健康教师担任。

从长远看,刘文利建议将性教育课纳入幼教和师范教育的必修课程,让教师增强专业知识储备。

修订后的未成年人保护法中提到了对未成年人“开展适合其年龄的性教育”,这意味着性教育需要循序渐进,在不同年龄段教授适龄的性知识,2010年至2017年,刘文利及其团队陆续出版了《珍爱生命——小学生性健康教育读本》并推荐给学校使用,内容涉及六大主题,随着年龄增长,侧重内容不同。

但刘文利指出,这套读本只能算作辅助读物,要想让性教育真正走入校园,必须有教育部门组织编纂并审核的教材,尺度标准是什么,什么年龄段适合哪些内容,都要有后续制度的支撑。

真正实现家校联动

教育倡导家校联动,性教育也不例外,但“谈性色变”却是很多家庭的真实写照。

当代作家林奕华创作的小说《房思琪的初恋乐园》中,有句颇具代表性的话,“世界上有两种事情,父母不



会跟你谈,一个是死亡,另一个就是性”。

中国教育科学研究院曾作过一项调查,超过50%的家长从未和孩子提起过与性相关的内容。

“不是不想谈,是不敢谈。”一位家长表达了他的担忧,给孩子讲性知识不知道用什么语言去讲,担心谈论后,反而会引发孩子过度关注性,甚至发生性行为。

在李银河看来,家长在性知识上的“遮掩”反而会使孩子通过其他途径去了解,风险更大。此前发生的未成年人被性侵案例中,鲜有受害者向父母求助,也与孩子从小缺乏必要的性教育有关。

“家长对孩子进行性教育,应注意使用科学语言,不要用所谓俗称,这样有助于孩子正视性知识,像学习语文、数学一样,将性知识当作一门学科来学习。”李银河建议出版一些家长性教育读本,帮助家长开展性教育。

如今,修订后的未成年人保护法对学校性教育作了明确规定,刘文利建议,在正在制定的家庭教育法草案中加入性教育内容。在今年的全国政协会议上,全国政协委员、中国中医科学院西苑医院副院长徐凤芹提交了关于将性教育纳入家庭教育法草案的提案。

漫画/李晓军

海南省人大常委会通过实施海南自由贸易港法决议 推进重大制度安排落地

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

7月27日,海南省六届人大常委会第二十九次会议表决通过《海南省人民代表大会常务委员会关于贯彻实施〈中华人民共和国海南自由贸易港法〉的决议》(以下简称《决议》)。

《决议》提出,大力推进海南自贸港法治体系建设,大力推进海南自贸港法治明确的重度制度安排落地实施,切实加强法律实施保障,贯彻实施好海南自贸港法,进一步推动海南全面深化改革开放和高质量建设海南自贸港。

《中华人民共和国海南自由贸易港法》于6月10日起施行。贯彻实施好这一法律,对于确保高质量建设海南自贸港,如期实现党中央确定的战略目标,把海南打造成为我国新时代全面深化改革开放的新标杆,具有十分重要的意义。

《决议》要求,大力推进海南自贸港法治体系建设,全省各级人大及其常委会、各级人民政府要着眼于构建以海南自贸港法为基础,以地方性法规和商事纠纷解决机制为重要组成的自贸港法治体系,加强立法工作,推进立法改革,主动争取全国人大常委会、国务院及其有关部门依法加

快制定相关配套法律、行政法规、部门规章,规范性文件。深化对海南自贸港法律法规体系研究,明确在自贸港法律法规体系中起“四梁八柱”作用的立法项目,加快制定海南自贸港立法规划。

《决议》明确,大力推进海南自贸港法治明确的重度制度安排落地实施。全省各级人民政府要抓住海南自贸港法颁布实施的契机,着眼于打造法治化、国际化、便利化的营商环境和公平统一高效的市场环境,深化行政体制改革,转变政府职能,提高行政效能,着力构建系统完备、科学规范、运行有效的自贸港治理体系,加快海南自贸港法治确定的各项制度安排落地实施,在取得早期收获的基础上,更高质量推进海南自贸港建设。

《决议》要求,切实加强法律实施保障。全省各级人大及其常委会要紧紧围绕贯彻落实海南自贸港法依法行使监督职权,创新监督工作机制,增强监督刚性,为法律高效实施发挥好助力作用。各级监察、审判和检察机关要积极为海南自贸港建设保驾护航,深入开展对贯彻落实海南自贸港法情况的政治监督和法律监督,坚决打击扰乱市场秩序、破坏营商环境的违法乱纪行为,为高质量建设海南自贸港营造良好法治环境。

遏制无序垂钓破坏水生生物资源现象

地方立法规范长江流域休闲垂钓行为

□ 本报记者 潘晓磊

7月30日起,《重庆市人民代表大会常务委员会关于促进和保障长江流域禁捕工作的决定》(以下简称《决定》)施行。《决定》对休闲垂钓行为予以规范,明确除水生生物保护区外,其他禁捕区域可以进行休闲垂钓,但禁止收购、销售通过休闲垂钓方式在禁捕区域捕获的渔获物及其制品。

重庆大学法学院副院长秦鹏接受《法治日报》记者采访时指出,当前一些垂钓行为已超出了以休闲娱乐为目的的范围,比如垂钓中“一人多杆”,将渔获物上市交易等,“为更好保护长江流域渔业资源和引导市民垂钓行为,对于在禁捕区域超出休闲娱乐范围的垂钓活动,有必要通过立法的方式加以规范”。

农业农村部部长江办政策规划处处长衣艳荣认为,垂钓是以特定的方式方法获取渔获物的行为,本质上属于捕捞的范畴,因而在长江流域水生生物保护区和水生野生动物重要栖息地应禁止垂钓,在“一江一口两湖七河”等重点禁捕水域,除了明文公布允许垂钓的特定区域范围,应当禁止垂钓。考虑到规范的以休闲娱乐为目的的垂钓对资源破坏可控,且部分群众有一定需求,可在国家相关法律法规和政策统一要求的基础上,由各地通过地方立法性文件进一步明确允许垂钓的范围、捕捞的品种、数量和规格等,建立合法休闲垂钓的正面清单,明确违规垂钓的监管主体和惩处方式,疏堵结合有效加以规范管理。重庆立法规范休闲垂钓行为,对长江流域各地有借鉴意义。建议各地落实好长江保护法相关规定和农业农村部有关文件要求,加强地方立法,因地制宜细化管理要求,职责分工和执法依据,推动长江禁捕和水生生物保护落地落实行稳致远,把“共抓大保护,不搞大开发”的各项要求真正落到实处。

多地严厉打击非法垂钓

据统计数据显示,目前我国大约有9000万钓鱼爱好者,且正呈现年轻化、时尚化、娱乐化、创意化的发展趋势,带动休闲渔业关联产值逐年攀升。

然而,爆炸钩、串钩、可视锚钩、一人多杆、单线多钩、长线多钩、一线多钩等不规范甚至是违法的垂钓行为,对水生生物资源造成了严重破坏。

近年来,相关监管部门和地方一直在严打非法垂钓行为。

农业农村部2020年3月印发的《关于加强长江流域禁捕执法管理工作的意见》中明确指出,加强

休闲垂钓管理。其中,对于一些非法垂钓行为明确禁止——钓具数量原则上一人最多允许使用一杆、一钩,禁止在长江流域重点水域禁捕范围和时间内使用船艇、排筏等水上漂浮物进行垂钓,规范渔获物的品种、数量、规格,禁止垂钓渔获物上市交易,有条件的地方应当探索对垂钓主体实行实名备案管理或持证垂钓,允许垂钓的区域应当避开重点保护物种及其栖息地,允许垂钓的时间应当避开鱼类繁殖和洄游关键时段等,避免对禁捕管理和资源保护产生不利影响。

2020年12月,农业农村部办公厅印发《关于进一步加强长江流域垂钓管理工作的意见》,其中明确提出,长江流域部分地区无序垂钓行为成为破坏水生生物资源的重要因素,影响了禁捕后的禁渔管理秩序和水域生态保护恢复效果,需要进一步完善长江流域垂钓管理制度,建立健全垂钓管理机制。

与此同时,重庆、四川、湖北、贵州等多个省市,也在严厉打击非法垂钓行为。

“无序垂钓行为已经超出了休闲娱乐范围,影响了禁捕后的禁渔管理秩序和水域生态保护恢复效果。对于此类违法行为,必须严厉打击。”秦鹏说。

多地立法规范垂钓行为

为了规范垂钓行为,相关部门和地方也在探索制度建设。尤其是随着长江保护法的实施和长江流域重点水域“十年禁渔”的启动,相关制度建设的步伐随之加快。

《关于加强长江流域禁捕执法管理工作的意见》规定,要加强休闲垂钓管理,各地要综合考虑本地区水生生物资源情况和公众休闲垂钓合理需求,制定并发布垂钓管理办法,依法划定允许垂钓区域范围,合理控制垂钓总体规模,严格限定钓具、钓法、钓饵。

重庆市人大农业与农村委员会副主任委员孙泽均指出,全市长江干流和重要支流以及其他重点水域自今年1月1日起实行全面禁捕,但渔业法以及重庆市的实施办法有关规定无法应对长江禁捕工作的新情况、新问题,尤其是对涉渔的“三无”船舶、非法垂钓等行为难以形成强大的震慑力。

“因此,有必要从制度层面对禁捕工作进行全面系统的梳理,并通过地方立法完善制度体系,对法律的相关规定进行细化补充,确保禁捕工作在重庆市全面有效地实施,取得实效。”孙泽均说。

秦鹏认为,重庆市通过地方立法单独对垂钓进行规定,并授权市农业农村主管部门制定休闲

垂钓具体办法,既为市民留有垂钓爱好活动的空间,也对违规垂钓行为进行监管,为长江渔业资源得到有效保护提供了法治保障。

除了重庆以外,还有不少地方已经出台或者准备制定相关法规。

2020年10月1日起施行的《郑州市贾鲁河保护条例》规定,禁止在贾鲁河保护管理区域内垂钓,但同时允许市民在划定区域垂钓,增强群众的幸福感和获得感。近日公布的《石家庄市滹沱河保护条例(草案)》(征求意见稿)提出,禁止在非指定区域钓鱼,违者或被处以二百元罚款。

既留出空间也明确规则

《决定》在提及立法目的时指出,是“为了保护水生生物资源,修复水域生态环境,筑牢长江上游重要生态屏障”。

“事实上,除了长江流域,其他地方在近年来也有规范垂钓行为的需求。但相对而言,随着长江流域重点水域禁捕工作持续推进,长江流域地区的垂钓管理工作压力会越来越大。在这一背景下,通过立法的方式加强垂钓管理,变得越发紧迫和重要。”秦鹏说。

多位专家在接受记者采访时指出,平衡水生生物资源保护和公众休闲垂钓需求,是各地在开展垂钓立法时需要处理好的核心问题。

“禁捕保护的是生态利益,目的是让水生生态系统进行修复和恢复,通常针对的是商业性捕鱼或生产性捕鱼,然而,一些超出休闲娱乐范围的垂钓行为,也会对生活生态系统产生破坏,需要对其进行规范。因此,有必要通过立法的方式在两者之间实现平衡。”上海社会科学院法学研究所研究员彭峰说。

秦鹏说,《决定》对休闲垂钓既留出空间,也明确规则,有利于平衡好水生生物资源保护和公众休闲垂钓需求,这一立法经验可以为相关地区的立法提供借鉴。

“一方面,为垂钓行为留出空间,除水生生物保护区外的其他禁捕区域,市民可以依法进行休闲垂钓。另一方面,要明确垂钓规则,可以授权农业农村部门制定休闲垂钓管理办法,规范休闲垂钓活动,避免对禁捕管理和渔业资源恢复产生不利影响。”秦鹏说。

秦鹏同时指出,立法要有可操作性和威慑力,对于利用垂钓变相进行捕捞等违法行为,要明确相应的处罚措施。

天津出台院前医疗急救服务条例 守住群众生命健康防线

本报讯 记者张弛 见习记者范瑞恒 7月30日,天津市十七届人大常委会第二十八次会议表决通过《天津市院前医疗急救服务条例》(以下简称《条例》)。《条例》共8章51条,将于9月1日起施行。

为了保证院前医疗急救服务的公益性,《条例》明确了政府加强院前医疗急救服务体系建设的责任,市卫生健康委主管部门按照规定编制本市院前医疗急救服务发展规划,根据区域服务人口、服务半径、地理环境、交通状况、医疗急救需求等因素,合理布局院前医疗急救机构和急救站点。

《条例》规定,医保部门和人社部门应当符合规定的院前医疗急救费用纳入基本医疗保险基金和工伤保险基金支付范围,及时为参保人员提供院前医疗急救费用结算服务。对有身份不明或者基本生活难以维持,无力支付相应费用等情形的危急重症患者,院前医疗急救机构应当先行救治,相关费用按照本市有关规定执行。

《条例》的制定出台,将天津院前医疗急救工作的成熟经验和有效做法上升为法规,固化为标准规范的制度安排,以法治的方式坚决守住人民群众生命健康的“第一道防线”,有利于进一步保障和推动天津健全医疗急救体系,提高救治效率。

《北京市禁毒条例》10月1日起施行 不得播出吸毒人员影视作品

本报讯 记者王斌 7月30日,北京市十五届人大常委会第三十二次会议表决通过《北京市禁毒条例》(以下简称《条例》)。《条例》将于10月1日起施行,按照《条例》规定,新闻媒体、互联网媒体不得邀请吸毒人员参与节目制作。

《条例》指出,报刊、广播、电视、互联网媒体等应当通过专题专栏、公益广告等形式,宣传毒品危害,普及毒品预防知识,在面向青少

年开设的节目、栏目中有针对性地开展毒品预防教育。

《条例》规定,报刊、广播、电视、互联网媒体等应当遵守国家有关规定,坚持健康、向上的社会导向,不得邀请吸毒人员作为主创人员参与制作广播电视节目,不得播出前述人员作为主创人员参与制作的电影、电视剧、广播电视节目以及代言的商业广告节目。