

以良法善治 强化保护未成年人

□ 文 璐

我国历来高度重视未成年人保护工作。党的十八大以来，习近平总书记作出一系列重要指示。今年5月31日，在“六一”国际儿童节到来之际，习近平总书记强调，“今天的少年儿童是强国建设、民族复兴伟业的接班人和未来主力军”。党的二十大报告明确要求“加强和改进未成年人思想道德建设”“保障妇女儿童合法权益”。我国新修订的未成年人保护法和预防未成年人犯罪法如同保护未成年人的“车之两轮”，构建了具有中国特色的“家庭、学校、社会、网络、政府、司法”共同发力的未成年人保护体系和未成年人分级预防、教育矫治机制。与此同时，我国司法机关积极推动未成年人审判制度和公益诉讼制度发展，努力使未成年人保护工作向科学化和专业化方向推进。

近日，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理强奸、猥亵未成年人刑事案件适用法律若干问题的解释》出台，最高人民法院还相继发布了以未成年人综合司法保护为主题的第43批指导性案例、大数据赋能未成年人检察监督典型案例、新业态治理未成年人保护检察公益诉讼典型案例，这一系列典型案例直观展现了司法机关加强未成年人保护的工作成效。随着社会转型的加速，加上未成年人身心成长出现新特点、新特征，导致未成年人保护也面临不少新问题、新情况，需要以更完备的法律规范体系、更高效的法治实施体系、更严密的法治监督体系，不断提升未成年人保护的层次和水平。

强化配套立法，将未成年人保护措施进一步落细落实。立法是未成年人保护机制完善的基础。未成年人保护法明确了“保护未成年人，应当坚持最有利于未成年人的原则”，搭建了法治体系的主体框架；预防未成年人犯罪法将“保障未成年人身心健康”作为立法目的之一。但贯彻落实这两部法律，还需要政府及有关部门深耕细作、建章立制，协同推进未成年人保护职能、程序、责任的制度化，进一步出台配套法规规章和其他规范性文件，比如强化未成年人保护社会治理的工作规定、落实未成年人网络保护的实施细则、提升儿童福利的具体举措等。在地方立法层面，广西、贵州、上海、新疆等地均已施行未成年人保护和预防未成年人犯罪相关条例，但从制度设计的科学性和对地方特色的适应性上来看，相关条例还有

较大的完善空间，应进一步贯彻落实上位法的基本精神和制度设计，增强其可操作性和明确性，通过立法及时总结和巩固各地在未成年人保护方面的有益经验和做法。

协同综合施策，尽量从源头上防范问题。未成年人保护工作离不开家庭、学校、政府、司法机关、社会等多个主体的密切配合，需要在多部门分工负责、各司其职的基础上统筹规划、系统设计、整体推进，尤其是要注重从源头上预防问题出现。例如，在司法层面，公检法机关应秉持“教育、感化、挽救”的方针和“教育为主、惩罚为辅”的原则，一方面严厉打击该领域的各类违法犯罪，对主观恶性深、犯罪手段残忍、后果严重的未成年人犯罪坚决依法惩治，既让涉罪未成年人感受法治威严，也警示教育社会和相关责任主体；另一方面要全面落实未成年人犯罪案件特别程序，对未成年人严重不良行为进行矫治，对涉罪未成年人既须依法惩戒，更要教育帮扶，从最有利于教育挽救涉罪未成年人的角度出发，统筹落实宽严相济和少捕慎诉慎押刑事司法政策，以司法温度充分释放司法政策效果。同时，未成年人心智还不成熟、人格尚未定型，要坚持早发现、早制止、早惩治，不断完善侵害未成年人权益违法犯罪行为的预防制度。

筑牢监督体系，护航未成年人健康成长。根据未成年人保护法律法规的要求，应不断强化政府对未成年人保护工作协调机制的督导督查、人民检察院的法律监督、新闻媒体的舆论监督，建构严密的法治监督体系。其中，政府未成年人保护工作协调机制的督导督查发挥着主导作用。未成年人保护法第9条明确规定，县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制，统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。从工作手段来看，各级政府既要对该项工作组织进行全方位的综合督导，也要根据需要对未成年人保护热点难点问题和重点工作开展专项督导，对突出问题和重大事件、恶性案件进行跟踪指导、挂牌督办、限时整改。从工作方式来看，可以设立专兼职相结合的未成年人权益督查专员，强化信息技术手段应用，科学制定督导计划，对执行不力、落实不到位的追责问责，不断增强督导的针对性和实效性。

关注重点领域，尤其是涉未成年

人网络案件的依法治理。信息技术飞速发展，给学习、生活带来极大便利的同时，虚假、低俗、色情、暴力等信息充斥其间，成为诱发涉未成年人犯罪的重要因素。未成年人保护法设“网络保护”专章，力图实现对未成年人的线上线下保护。但从实际情况来看，当前未成年人科学、文明、安全、合理使用网络的意识和能力依然较为不足、网络素养有待提升，相关主体对未成年人使用网络行为的引导和监督存在不到位的情况，网络服务提供者的未成年人保护机制仍需完善，全社会保护未成年人的意识仍待加强。应当以典型个案作为突破口，定期发布未成年人网络保护公益诉讼指导性案例，推动网络保护专项治理；针对“网上性引诱，网下性侵害”突出问题，推动建立大数据筛查、发现、阻断、报告机制，推动预防未成年人网络性侵害源头治理；通过“清朗”系列专项行动，推动网络空间治理；依法打击利用电信网络侵害未成年人犯罪，从严惩处利用未成年人实施电信网络诈骗犯罪；等等。

加强法治教育，引导未成年人增强自我保护意识和能力。加强对未成年人的保护，要尤其关注法律手段和教育手段的结合。未成年人保护法在多处条款作出规定，要求政府部门、居民委员会、新闻媒体等开展未成年人法治宣传教育工作。此外，我国还通过修订义务教育法、教育法，不断加强未成年人的学校教育，2022年1月1日起施行的家庭教育促进法将家庭教育纳入法治框架中，明确规定了家庭教育的有关要求以及监护人、学校等各方责任，并支持有关部门可以依法发出家庭教育令，督促监护人积极履行其应尽的监护义务。学校、家庭与社会一方面应多渠道、多方式向未成年人开展普法教育，提高他们的法治素养；另一方面应更加重视对青少年心理的关注和辅导，并将其作为教学工作的重要组成部分，帮助未成年人扣好人生第一粒“扣子”，教育引导他们增强自我保护的意识和能力，促进他们健康成长、全面发展。



电信网络诈骗是发案最高、损失最大、群众反映最强烈的违法犯罪行为之一。近日，利用AI技术制作换脸视频、合成声音等，冒充亲友、同事的电信网络诈骗案件不断出现。例如，在有的案例中，诈骗分子通过使用他人真实姓名及照片，冒充他人身份添加被害人社交账号，再利用“AI换脸”技术和被害人进行短暂时视频通话，博取被害人信任后实施诈骗；在有的案例中，诈骗分子通过骚扰电话录音等来提取某人声音，获取素材后进行声音合成，从而用伪造的声音与被害人通话并实施诈骗；等等。在这些案例中，不法分子凭借其迷惑性极强的诈骗形式、精准的诈骗脚本、逼真的伪造音视频，让人防不胜防，引起了社会的关注与警觉，成为电信网络诈骗治理新的痛点难点。

当前，应当在深入研判AI诈骗违法犯罪行为新规律新特点的基础上，有针对性地综合施策，进一步完善法律法规、延伸行业管理范围、提高技术反制能力。

明确各方责任，强化对各类电信诈骗违法犯罪行为的监管。当前，我国反电信网络诈骗法规定了电信业务经营者、互联网信息服务提供者在防范电信诈骗方面的法律责任。今年初，国家互联网信息办公室发布的《生成式人工智能服务管理办法（征求意见稿）》也对数据合规性、生成内容合法性提出了进一步要求。但这些规定对新型电信网络诈骗的规制作用仍然存在局限。一方面，以AI诈骗为代表的新型电信网络诈骗呈现出更为明显的链条化、平台化作案特征。例如上游黑产提供各种基于人工智能技术的专用设备工具、算法，为下游电信网络诈骗源源不断地提供技术支持，危害巨大。在这个产业链中，不法分子利用互联网以提供服务的方式分工配合，使得诈骗案件发生时，位于上游的不法分子有可能以自己不知晓划定了各个犯罪节点的法律风险。另一方面，《生成式人工智能服务管理办法（征求意见稿）》作为一个行业管理办法，位阶较低，规制的

范围有限，不足以对层出不穷的涉人工智能违法犯罪行为进行全面有效的约束和管理，需要进一步为AI技术使用划定“红线”。

加大打击力度，以严厉手段惩处震慑不法分子。随着人工智能技术在电信网络诈骗领域的不断应用，不法分子实施诈骗的精准性、迷惑性、隐蔽性大大加强，直接导致公安和检察机关的侦查打击难度进一步加大，人工智能诈骗治理工作所面临的“侦查破案难、电子证据调取难、认定处理难”等一系列问题更加突出。有关部门应加大执法力度，对那些未经肖像权人同意，通过技术手段提取肖像，或利用换脸软件从事违法犯罪活动者，采取刑事责任、行政责任、民事责任并重的措施，及时追究其法律责任，并深挖其背后的黑色产业链。强化惩处力度的同时，及时总结提炼新型电信网络诈骗的新特征、新模式，通过树立一批大案、要案来震慑不法分子，彰显法律权威。

开展前端防范，切断AI诈骗的“数据喂养”。公民个人信息是电信网络诈骗的生产资料，与传统诈骗方式相比，AI诈骗还涉及人脸、声纹等生物信息。虽然科技的进步让防范电信网络诈骗的难度提升，但电信网络诈骗频出的根本原因还是信息时代用户个人隐私信息过度泄露，其本质上是不法分子掌握大量技术后，利用信息不对称来骗取钱财的行为，背后还隐藏着窃取个人信息、提供技术支持、进行转账洗钱等上下游犯罪，亟须从根子上予以斩除。要着重开展前端防范，通过不断提高拦截能力，让诈骗软件下不了、诈骗网站登不上，持续完善有关管理制度，防止违法获取个人信息。此外，可通过技术分析网络用户的行为特征、活动频率、会话长短，揪出可疑的社交机器人，对网络诈骗上游进行清理；通过在线监测报警，对网络有害信息采取风险标注、拦截提示、搜索屏蔽等措施，从源头阻断网络黑灰产触达用户；提供在线检测工具，帮助用户识别AI换脸、变声；等等。

强调协同联动，共同打造安全可靠的AI技术生态。电信网络诈骗涉及金融、通信、互联网等多个行业，要实现治理效果最大化，对各

法律和技术手段要并重 防范AI诈骗

□ 汪 洁

部门的协同配合提出了很高要求，只有通力协作、综合治理，才能堵塞监管漏洞，实现“事前发现、事中阻断、事后打击”。除进一步协调好执法机构之间的决策职能外，还需要明确金融、电信、互联网等行业的监管责任，通过建立健全安全评估、责任追究、信用惩戒等制度，共同推动打击治理工作取得更大成效。电信、互联网企业应加强内部监管，技术研发方面需要加强自律和伦理规范。在对外输出AI技术应用时，须遵循道德和法律的底线，确保技术的合法使用。同时加强投资和支持安全技术的研发，共同打击AI换脸和换声技术滥用行为，为行业健康有序发展付出努力。银行、支付机构等在反诈工作中要承担风险防控责任，建立内部控制制度和安全责任制度，共同打造安全可靠的AI技术生态，加强跨领域的合作与交流，共同研究和应对技术的潜在风险。此外，还要持续对老年人、青少年等重点人群开展防骗教育，提高人民群众识骗、防骗、拒骗的意识和能力。



（上接1版）在治理方面，ESG关注企业的商业道德、反竞争行为、股东权益保护等因素，契合人民对公平竞争、自身权益保护的诉求。

促进资本规范发展。资本扩张有其自身的逻辑。资本扩张一方面会带来经济增长，另一方面也造成资本与劳动之间的紧张，甚至产生“马太效应”，扩大贫富差距。因此，促进资本规范发展，是坚持以人民为中心的金融发展观的必然要求。需要深入推进实施公平竞争政策，使各类资本机会平等、公平进入、有序竞争；正确处理资本和利益分配问题，既保障资本参与社会分配获得增值和发展，也更加注重维护按劳分配的主体地位；依法加强对资本的有效监管，全面提升资本治理效能，促进资本规范发展。

更好服务实体经济是金融高质量发展的着力方向

党的二十大报告提出，坚持把经济发展的着力点放在实体经济上。金融要回归为实体经济服务本源，避免经济脱实向虚和过度金融化。金融创新和发展要围绕提升服务实体经济效能，着力解决发展的不平衡不充分的矛盾。更好服务实体经济是金融高质量发展的着力方

向，要坚持“两个毫不动摇”，解决好以下两大难题。

一是金融机构如何服务好实体经济。据统计，金融体系中国有金融资产占比约为90%，国有控股金融机构占比约为55%，体现出中国金融体系以国有为主导的鲜明特征。而民营经济在税收、GDP、技术创新、城镇就业以及企业数量上分别占到五、六、七、八、九成，可以说是实体经济中的重要力量。但金融机构存在所有制偏好，对于（大型）国有企业格外青睐，而对众多（中小）民营企业融资需求的匹配度较低。破解这一难题的关键在于坚持“两个毫不动摇”，突出竞争中性和，继续发展民营金融机构，推动金融领域的混合所有制改革以及金融部门治理结构的优化。

二是以银行为主导的金融体系如何更好地支持科技创新。我国以银行为主导的金融体系在承担风险以及风险识别上存在“先天不足”，导致对科创产业支持不够。因此，支持科技创新，需要“耐心资本”与“风险资本”齐头并进。一方面，需要商业银行加大对先进制造业、战略性新兴产业的中长期资金支持，发展“耐心资本”，扩大对科技型中小企业的知识产权质押融资、信用贷款等；放宽银行对股权投资的限制，支持商业银行具有投资功能的子公司、保险机构、信托

公司等出资创业投资基金、政府产业投资基金等，为科技企业发展提供股权融资；支持资产管理产品依法投资包括未上市科技企业股权及其受（收）益权在内的权益类资产，实现资管产品期限与其所投资资产期限相匹配、与科技企业成长周期相匹配。另一方面，发展多层次资本市场，全面实施注册制，健全退出机制，进一步扩大直接融资，切实发挥资本市场和风险投资在支持创新方面的重要作用。

维护金融稳定和金融安全是金融高质量发展的生命线

维护金融稳定、守住不发生系统性风险的底线是实现金融高质量发展的基本前提。我国经历了40多年的快速发展，但从没有发生过危机，这是世所罕见的奇迹。其原因并不在于中国发展模式没有积累风险，而在于我国政府一直居安思危，将不发生系统性风险作为发展的底线。当前和今后一个时期，金融领域仍处在风险易高发期。因此，要把握好稳增长与防风险的动态平衡，管好货币闸门，维护币值稳定，防止宏观杠杆率的持续快速攀升；加强重点风险监测，不断完善应对预案，加快不良资产处置，

支持商业银行补充资本，有序处置地方债、房地产、中小银行等重点领域风险，防范地缘政治紧张与金融碎片化带来的外部风险冲击，着力维护金融稳定。

维护金融安全是关系我国经济社会发展全局的一件带有战略性、根本性的大事。近期一些国际事件进一步凸显了增强金融体系韧性、维护金融安全的重要性。一是以金融高质量发展促进金融安全。通过金融体系结构的优化，提升金融服务实体经济效能，尤其是充分发挥金融在优化配置风险方面的功能，加强和完善金融监管，强化金融稳定保障体系，提升金融国际竞争力，增强金融体系韧性，以金融发展促金融安全。二是补齐金融基础设施短板。重点是完善支付清算体系，面对潜在的金融制裁风险，以人民币国际化与数字货币为抓手，加快推进支付结算手段的多元化。三是把握好金融依存性增强与金融自主化发展之间的张力。由于数字化时代的到来，数字金融的网联化特征使得各国金融之间的关联性和相互依赖性不断增强，后发国家被中心国家主导（甚至被脱钩、被制裁）的可能性进一步加大，严重损害了后发国家的金融安全，大大干扰了后发国家金融发展的自主性。从这个意义上说，我国需要在技术和标准方面赢得主动，提升网

络数据人工智能安全治理水平。一方面瞄准硬核技术，在芯片、操作系统等“卡脖子”技术上下功夫，“练好内功”；另一方面瞄准规则和标准，积极参与全球金融与数字治理，围绕全球金融安全网、跨境金融监管、跨境数据流动、市场准入、反垄断、数字货币、数据隐私保护等重大问题探索建立治理规则，提升我国在金融与数字治理领域的话语权。

坚持党的领导是金融高质量发展的根本保证

金融治理体系与治理能力现代化是中国式现代化的题中应有之义。坚持党中央对金融工作的集中统一领导，完善金融治理，既充分体现出金融发展的政治性，也是中国金融高质量发展的特色和优势所在。

首先，党对金融工作的集中统一领导对完善金融宏观调控决策机制尤为重要，这一方面有利于凝聚党内共识，提升经济金融政策的执行效率；另一方面可发挥党的领导在解决部门之间、中央和地方之间分歧的优势，将不同部门、不同层级整合到同一目标下，避免政策效果抵触或留有空白。

其次，党的集中统一领导具有维护国家信用，统领金融与财政，发挥二者协调配合作用的天然制度优势。一方面，我国开发性金融在全球范围内的异军突起，既是创造性地运用国家信用的实践成果，也是兼具财政与金融双重功能、运行于政府与市场之间的金融创新；另一方面，面对所谓的“金融风险财政化”“财政风险金融化”，加强党的领导可在制度层面压实各方责任，“谁家的孩子谁来抱”，统筹应对财政金融风险的互溢。与此同时，党的集中统一领导也有利于加强财政政策与货币政策的协调配合，在逆周期调节、稳定经济大盘中发挥1+1>2的作用。

最后，加强和完善党的领导，促进金融治理现代化。重点是将党的领导嵌入国家治理机制，协调好政府—市场—社会三者的关系，包括减少政府干预，发挥市场在风险定价和金融资源配置中的决定性作用；超越“发展型政府”、构建“创新型政府”，更好发挥政府在促进金融更好服务实体经济、规范金融发展方面的作用；注重发挥社会力量，着力加强对资本、平台经济、金融科技、通用人工智能等方面的社会监督。

（作者系中国社会科学院金融研究所所长、国家金融与发展实验室主任）