



# 破解新兴业态未成年人保护治理难题

## 最高检发布未成年人保护检察公益诉讼典型案例

□ 本报记者 张昊

近年来,点播影院、电竞酒店、密室逃脱、剧本杀等新兴业态快速发展。检察机关在办案中发现,一些侵害未成年人权益的案件背后,隐藏着新兴业态行业监管部门不明或履职不到位的问题以及行业治理难题,未成年人权益保护工作亟待加强。

近日,最高人民检察院发布新兴业态治理未成年人保护检察公益诉讼典型案例。《法治日报》记者注意到,在对新兴业态治理中,检察机关充分发挥未成年人检察业务集中统一办理优势,能动履行检察公益诉讼职能,以“我管”促“都管”,凝聚共识聚合力,更好维护未成年人合法权益、助力国家治理体系和治理能力现代化。

### 推动点播影院行业多元治理

上海市奉贤区人民检察院在办案中发现,2020年上半年,部分性侵害未成年人案件发生在点播影院内。点播影院数量增长快,同时出现未登记备案、包间高度私密、变相提供住宿、未成年人无需身份证件随意进出等形式,存在未成年人遭受性侵害或其他违法犯罪行为侵害的隐患。电影、文化执法等行政主管、监管部门未充分履行监管职责,监管治理不到位。

2021年4月,奉贤区检察院以行政公益诉讼立案,在实地摸排、走访、座谈研讨等的基础上,分别向区文化执法大队、区新闻出版和电影管理办公室制发检察建议,提出探索建立点播影院接待未成年人管理制度、开展行业专项检查、加强信息沟通形成监管合力等意见。两家单位全面采纳检察建议内容,组成联合检查小组对点播影院进行检查,并联合检察机关、公安机关出台《奉贤区未成年人出入点播影院五项规定》。

针对点播影院监管不到位问题,浦东、静安、长宁等区检察院也通过办理公益诉讼案件等方式,推动综合治理。

上海市人民检察院向上海市电影局制发检察建议书,提出深入推进点播影院市场规范整治活动、明确点播影院经营监管规范、完善未成年人保护措施、指导点播影院加强行业自治等建议,并同步抄送市文化和旅游局执法总队、市场监督管理局,推动协同履职、齐抓共管。上海市检察院举行了检察建议公开宣告送达,邀请被建议单位、被抄送单位负责人及市人大代表、政协委员等参与,听取相关单位整改方案和初步落实情况介绍,共商治理措施。

收到检察建议后,各被建议单位均采取有效措施规范点播影院行业治理。上海市电影局、文化和旅游局执法总队协同市公安局、市场监督管理局集中开展全市点播影院市场规范整治活动,市场规范程度显著提升。市电影局还指导上海市电影发行放映行业协会成立全国首个点播影院专业管理委员会,出台行业规范,就场所治安管理、

未成年人保护措施、强制报告制度落实等统一规范,引领点播影院模式法治化发展。

**【典型意义】**检察机关充分发挥上下级院一体履职的优势,在惩治性侵未成年人犯罪类案的同时,敏锐发现公益诉讼案件线索,促进相关部门明确权责,齐抓共管。推动成立点播影院专业管理委员会,出台行业自治规范,实现了未成年人保护与新兴业态健康发展的双赢共赢。

### 开展电竞酒店行业诉源治理

浙江省诸暨市人民检察院在办理未成年犯罪嫌疑人陈某某等盗窃案中发现,电竞酒店存在经营管理漏洞,存在未成年人遭受性侵害或其他违法犯罪行为侵害的隐患。

诸暨市检察院于2022年2月以行政公益诉讼立案。经调查发现,电竞酒店持有旅馆业特种行业许可证,但均以配置高端电脑、可多人玩网游等互联网上网服务为主要招揽手段;部分电竞酒店存在他人代开房、一人开房多人上网等现象,违规向未成年人出售烟酒等,亟须加强监管。

依据现有规定,电竞酒店为混业经营模式,经营性质及监管主体不明确。诸暨市检察院召开公开听证会,邀请市文化广电旅游局、市场监管局等行政机关代表、专家学者、人大代表、政协委员、公益诉讼观察员担任听证员。会上,听证员对电竞酒店应按照旅馆住宿及互联网上网服务营业场所双重管理达成共识,认为各部门应形成监管合力,对新兴业态主动加强监督管理。

随后,诸暨市检察院向市文化广电旅游局制发行政公益诉讼诉前检察建议,向市公安局制发社会治理检察建议。

相关职能部门及时督促整改,积极采纳、全面落实检察建议内容,处罚电竞酒店16家次,对电竞酒店实行“住宿+上网”双登记制度,安装上网登记管理软件,对未成年人无限制上网问题有效监管治理。

诸暨市检察院在诸暨市委政法委牵头下,推动市文广旅游局、市市场监管局等10部门出台“电竞酒店”新业态专项治理工作实施方案,建立联席会议、信息互通、线索移送、协同治理等机制;推动行业管理规范出台,促推行业长效治理。

在促推电竞酒店治理过程中,诸暨市检察院充分发掘数字检察优势,以大数据赋能未成年人保护,构建“电竞酒店新业态监督治理模型”,梳理出电竞酒店违规接纳未成年人及电竞酒店发生未成年人违法犯罪情况。通过数据碰撞梳理出经常出入电竞酒店沉迷网络、夜不归宿的罪错未成年人46名,纳入该院研发的未成年人违法犯罪预防治理平台开展分级干预,研发“电竞酒店数字化监管应用”,督促行政机关加强监管,完善“个案办理—类案监管—系统治理”的长效治理路径。

**【典型意义】**检察机关数字化应用靶向施治,一体推

进电竞酒店涉未成年人保护线索发现、调查核实、检察监督、综合治理。积极凝聚未成年人保护工作合力,将个案办理经验上升为类案治理规则,有效堵塞新兴业态监管漏洞。

### 能动履职破解剧本杀监管难

2021年8月,上海市闵行区人民检察院在办案中发现,部分涉案未成年人热衷参与密室逃脱、剧本杀活动;在法治副校长工作中,有学生反映在活动中遭遇人身侵害及内容、环境对心理产生不良影响等问题,可能存在侵犯未成年人身心健康的情况和隐患。

上海市密室逃脱、剧本杀门店选址位于学校周边的占比12%。经调查,闵行区此类场所有40余家,无须登记经营范围,无须许可审批,选址建设随意,不受娱乐场所管理条例约束;许多内部装修与消防配置不符合消防法及地方消防条例要求;有些剧本内容存在暴力、色情及封建迷信等元素;部分经营者为规避风险,要求玩家签署免责声明。面对未成年人消费群体,店家均未根据其身心特点采取特殊保护措施。对全区中小学发放问卷调查显示,部分学生反映曾在密室逃脱中跌倒、受到惊吓甚至被性骚扰。该行业内违禁内容与安全隐患违反了出版管理条例、未成年人保护法相关规定,相关行政部门未履职到位。闵行区检察院以行政公益诉讼立案。

检察机关调查发现,基于现有规定,工商登记无法明确剧本杀行业经营范围,密室逃脱、剧本杀场所是否属于娱乐场所并办理行政许可存在争议,如何落实消防监管尚不明确。

面对“弱规范”、监管难题,闵行区检察院召开专题研讨会,邀请专家学者和市区两级相关行政执法单位共同研究达成共识,同时邀请企业代表座谈,听取法治保障需求。

相关职能部门及时督促整改,积极采纳、全面落实检察建议内容,处罚电竞酒店16家次,对电竞酒店实行“住宿+上网”双登记制度,安装上网登记管理软件,对未成年人无限制上网问题有效监管治理。

闵行区检察院聚焦不同问题分类施策,向区文旅局制发磋商函,建议加强对内容监管并探索落实未成年人保护措施;建议公安机关加强对剧本娱乐经营场所的治安管理、消防监督检查及消防宣传。相关职能部门联合开展行业隐患排查治理专项活动,下架危害未成年人身心健康剧本24个,整改隐患问题53处,责令整改7家。

闵行区检察院聚焦诉源治理,牵头起草密室逃脱、剧本杀行业关于未成年人保护的倡议书,倡导企业多方面履行未成年人保护社会责任,促进行业自治。会同公安、文旅、消防等部门会签了行业规范管理工作办法,提出探索内容分级、适龄提示、查验未成年人身份等未成年人特殊保护措施。

**【典型意义】**检察机关能动履行公益诉讼检察职能,针对密室逃脱、剧本杀行业归属不明确、涉及多部门执法的困境,分类施策联合整治,督促各职能部门各司其职、同向发力。

# 陕西检察首届十大改革创新项目揭晓

本报讯 记者孙立昊洋 2月24日,陕西省检察机关改革创新项目化管理工作推进会召开,表彰全省检察机关首届“十大改革创新项目”及提名项目,部署2023年改革创新项目化管理工作,陕西省人民检察院党组书记、检察长王旭光出席。

会议强调,2023年要一以贯之地以项目化管理推进改革创新,充分认识项目化管理是推进陕西检察工作高质量发展的重要抓手,强大引擎;要聚焦落实党的二十大精神,融入、服务中国式现代化;强化角色意识、突出司法属性,体现检察特色,恪守新时代检察机关职能定位,进一步凸显主责主业;坚持“一把手”负责,构建“上下纵深推动、部门横向联动、社会各方协同”的项目化管理工作大格局。

### 袁爱平:当好民营企业法治护航人

上接第一版

袁爱平还记得,在最高法修改后的利率出台时,很多民营企业家给他发来感谢信息:“谢谢您为我们做了一件好事。”看似朴实无华的语言,却让他深切体会到为人民尽责履职的自豪感和荣誉感。

### 宣讲民法典开拓履职新视角

2020年5月28日,民法典出台后,发挥专业优势,带头学好、宣讲好民法典成为袁爱平的另一项履职重点。他先后在政府相关部门、企业进行了10余场有关民法典的宣讲,积极撰写稿件和知识普及文章,致力于让民法典深入人心。

2020年7月初,全国政协社法委开通“全国政协委员学习民法典”读书群。作为导读小组成员之一,袁爱平对物权篇的通则、所有权、用益物权的一部分内容作了导读,并和其他全国政协委员开展互动交流。

通过学习研究民法典,袁爱平的履职也找到了一些新视角。

2021年,他提交《关于完善推广“居住权养老”为核心的以房养老金融产品的建议》的提案,呼吁金融行业尤其是保险业应当借助民法典出台设立法定用益物权“居住权”的重大机遇,及时修改“老年人住房反向抵押养老保险”产品,推出以房屋所有权和居住权相分离为核心的养老金金融产品,保证老年人居有所依。同时,提交关于离休退休人员再任职取得收入以及延迟退休期间取得收入给个人所得税予以优待的提案,建议紧跟民法典最新规定,开发老龄人力资源,发展银发经济。

针对上述提案,中国银行保险监督管理委员会、人社部等部门均表示将积极采纳提案建议。

### 时刻牢记为国履职为民尽责

2020年,新冠疫情暴发。在袁爱平看来,作为一名政协委员,越是在特殊时期,越要充分发挥自身

投票、专家评审和省检察院党组研究等评审程序,全省检察机关首届“十大改革创新项目”及7个提名项目正式出炉。

会议强调,2023年要一以贯之地以项目化管理推进改革创新,充分认识项目化管理是推进陕西检察工作高质量发展的重要抓手,强大引擎;要聚焦落实党的二十大精神,融入、服务中国式现代化;强化角色意识、突出司法属性,体现检察特色,恪守新时代检察机关职能定位,进一步凸显主责主业;坚持“一把手”负责,构建“上下纵深推动、部门横向联动、社会各方协同”的项目化管理工作大格局。

### 袁爱平:当好民营企业法治护航人

价值。

跟企业打了几十年交道,袁爱平深知疫情会为企业带来合同纠纷、税费减免等一系列问题,他组织律所律师主动为企业、相关单位提供法律援助服务。在律所微信公众号上,他和团队通过“抗疫法律服务专号”形式发布了一系列涉疫法律文章,为企业在疫情期间遇到的各种法律问题支招,并借助电话、视频、邮件等形式公益助企纾困解难。

委员工作室是推动政协协商向基层延伸的具体行动,2021年以来,湖南省建成各类委员工作室几千家。2022年5月,袁爱平入驻株潭守护绿心政协委员工作室,围绕环境保护、绿色发展等开展工作。

“这使我对绿色发展理念和生态文明建设有了更直观具体的体会。”袁爱平对绿心保护、环境治理等工作进行充分的分析研判,用基层群众听得懂、愿意听、记得住的方式开展宣传活动,形成了诸多加强环境保护的共识。

“为国履职、为民尽责。”袁爱平时刻用这8个字提醒自己,成为全国政协委员是一份荣誉,更是一份沉甸甸的责任,在未来的履职路上,他将在建言资政和凝聚共识上双向发力,为不断助力企业发展、提升百姓生活水平建言发声。

### 记者手记

作为一名从业近30年的执业律师,袁爱平称得上是一位资深律师,如何更好地把履职工作与本职工作相结合,惠及更多企业和民众,是他一直思考并为之奋斗的目标。

袁爱平和很多民营企业家都成了朋友,企业遇到各类问题,大家都喜欢找他聊一聊,这也让他对企业发展中面临的种种难题经历了剥洋葱式的思考。他告诉记者,“法”护营商会是他工作持续不变的主题,要发出助力企业发展的“好声音”。

技术创新团队。

### 五、创新发展法学理论研究体系

(十三)强化法学基础理论研究。加强马克思主义法学基本原理研究,以马克思主义经典著作为基础,加强法学理论提炼、阐释,不断完善马克思主义法治理论体系。坚持把习近平法治思想的研究阐释作为首要任务,加强对习近平法治思想的原创性概念、判断、范畴、理论的研究,加强对习近平法治思想重大意义、核心要义、丰富内涵和实践要求的研究。紧紧围绕新时代全面依法治国实践,切实加强扎根中国国情、立足中国国情、解决中国问题的法学理论研究,总结提炼中国特色社会主义法治理论具有主体性、原创性、标识性的概念、观点、理论,把论文写在祖国的大地上,不做西方理论的“搬运工”,构建中国自主的法学知识体系。把握党内法规研究跨学科特点,统筹基础研究和应用研究,为加强党内法规制度建设、依法治党提供有力支撑。加强对中国新民主主义革命法制史特别是革命根据地法制史的研究,传承红色法治理论基因,赓续红色法治血脉。推动中华优秀传统法律文化创造性转化、创新性发展,支持具有重要文化价值和传承意义的法学学科发展。加强外国法与比较法研究,合理借鉴国外有益经验,服务推进全面依法治国实践。强化国家社科基金和部级法学类科研项目导向作用,推进马克思主义法治理论中国化时代化。建设一批国家重点法学理论研究基地,加大对法学学术期刊管理,牢牢把握办刊正确方向和舆论导向,推动法学学术期刊多样化、差异化、高质量发展,支持外文法学学术期刊发展,构建法学学术期刊发展长效机制。完善法学期刊评价指标体系,科学合理设置实务类期刊评价指标,不唯引用率等学术化标准,综合考虑对法治实践的贡献进行评价。

(十六)推进对外学术交流与合作。加强习近平法治思想国际传播,全面展示新时代中国特色社会主义法治理论建设取得的历史性成就,发生的历史性变革,充分彰显习近平法治思想的理论伟力、真理伟力、实践伟力。加强法学对外交流,通过开展双边多边合作研究、共同举办学术论坛、互派访问学者等形式,拓展对外交流领域和渠道。发挥中国法治国际论坛等平台作用。加强我国优秀法学研究成果对外宣传,推动专家学者对外发声,创新对外话语表达方式,提升中国特色社会主义法治理论体系和话语体系的国际传播能力。认真总结我国法治理论体系建设和法治实践经验,阐发中华优秀传统法律文化,讲好中国法治故事,提升中国特色社会主义法治理论的国际影响力和话语权。加强与共建“一带一路”国家法治学术交流与合作,完善外国法查明机制,推进世界主要国家法律法规数据库建设,注重组织搜集筛选、翻译国外法律信息资料,加强世界法学名著的汉译工作和中国法学优秀成果的外译工作。

### 六、加强组织领导

(十七)强化组织实施。坚持党对法学教育和法学理论研究工作的全面领导,中央依法治国委加强统筹规划,国务院教育主管部门和司法行政部门会同有关法治工作部门密切协作,形成合力,推动各项任务落到实处。各级党委要加强组织领导,及时研究解决重大问题,统筹推进任务落地落实。法治工作部门要加强实践资源、实践平台和实践机会供给,推动法学教育与法治实务相互融合。中国法学会要充分发挥学术团体引领作用,吸引和团结广大法学法律工作者更好服务法治中国建设。组织人事、宣传、发展改革、财政等部门要完善政策保障机制,为加强法学教育和法学理论研究创造更好环境和条件。法学院校和科研院所要履行好办学治校主体责任,切实将推进法学教育和法学理论研究各项工作举措落到实处。探索建立全国法学教育和法学理论研究资源信息网络平台,推进资源整合,实现系统集成、资源共享。

上接第一版 推动理论研究成果向课程体系、教材体系、教学体系转化,统筹整合研究力量和资源,积极推出高质量研究成果,充分展现习近平法治思想鲜明的中国特色、实践特色、时代特色,全面推进习近平法治思想进教材、进课堂、进头脑,开设习近平法治思想概论法学专业核心必修课,鼓励有条件的高等学校开设相关必修、选修课程,与法治工作部门联合开设习近平法治思想的法治实践相关课程,打造习近平法治思想专门课程模块,开展好面向全体学生的习近平法治思想教育。加强习近平法治思想师资培训,用好《习近平法治思想学习纲要》、《习近平法治思想学习问答》、《中国共产党百年法治大事记》等读物。

(五)坚持和加强党的全面领导。牢牢把握党的领导是社会主义法治的根本保证,全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,引导广大法学院校师生和法学理论工作者自觉强化党的领导意识,健全党领导法学教育和法学理论研究的体制机制,将党的领导贯彻到法学教育和法学理论研究全过程各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,坚持党的领导、人民当家作主,依法治国有机统一,引导广大法学院校师生和法学理论工作者在原则问题和大是大非面前旗帜鲜明、立场坚定,坚决反对和抵制西方“宪政”、“三权鼎立”、“司法独立”等错误观点。全面贯彻党的教育方针,坚持为党育人、为国育才,着力培养社会主义法治事业的建设者和接班人。坚持用党的创新理论引领法学理论研究,深入学习把握党领导法治建设的百年光辉历程和历史经验,教育引导广大法学院校理论工作者努力做先进思想的倡导者、学术研究的开拓者、社会风尚的引领者、党执政的坚定支持者。法学院校和科研院所党组织要从严落实好管党治党主体责任,切实把好方向,管好阵地,建好队伍。

(六)加强思想政治建设。把讲政治作为根本要求,教育引导广大法学院校教师和理论工作者提高政治敏锐性和政治鉴别力,严守政治纪律和政治规矩,把政治标准和政治要求贯穿法学教育和法学理论研究工作始终。把思想政治工作贯穿法学教育教学全过程,加强理想信念教育和社会主义核心价值观教育,强化爱国主义、集体主义、社会主义教育,深入推进法学专业课程思政建设,将思想政治教育融入课程设置、课堂教学、教材建设、师资队伍建设、理论研究等人才培养各环节,教育引导广大师生做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者,坚定捍卫者,深刻把握新时代法学理论研究的政治性,自觉围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,全面推进国家各方面工作法治化等重大理论和实践问题开展研究,增强马克思主义法治理论阵地。

### 三、改革完善法学院校体系

(七)优化法学院校发展布局。以服务国家发展大局、适应区域法治人才需求为根本,调整优化法学院校区域布局,统筹全国法学学科专业设置和学位授权点设置,推进法学教育区域均衡发展。完善法学教育准人

制度,健全法学相关学科专业办学质量预警机制,对办学条件不足、师资水平持续低下、教育质量较差的院校予以退出机制。建立法学教育质量评估制度,完善职业

教育法律相关专业教学标准。在法治工作部门支持下,建立法律专业学位研究生教育和法律职业资格衔接机制,研究探索法律专业学位研究生入学考试改革,开展法律专业学位研究生培养单位培养质量认证试点,提高培养质量。更新完善法学专业课程体系,一体推进法学专业理论教学课程和实践教学课程建设。适应“互联网+教育”新形势新要求,创新教育教学方法手段。强化法学实践教学,深化协同育人,推动法学院校与法治工作部门在人才培养方案制定、课程建设、教材建设、学生实习实训等环节深度衔接。

建立法治工作部门、法律服务机构等接收法学院校专业学生实习实训工作机制,探索法学院校专业学生担任实习法官检察官助理,积极拓宽法学院校专业学生到国际组织实习渠道。建设一批校内外法学实践教学基地。根据民族地区实际需求,培养既掌握国家通用语言文字又懂少数民族语言文字的法治人才。

(十一)完善法学教材体系。坚持以习近平法治思想为统领,通过抓好核心教材、编好主干教材,开发新形态教材等,构建中国特色法学教材体系。用好《习近平法治思想概论》等教材,巩固法学类马克思主义理论研究和建设工程重点教材在法学教材体系中的核心地位,及时组织更新修订,拓展法学类马克思主义理论研究和建设工程重点教材建设的覆盖面,提升影响力。推进中国法系教材建设,充分反映全面依法治国发展成就。严格法学教材编写人员资质条件,加强教材分级分类审核,把好政治关、学术关。

(十二)加强法学教师队伍建设。突出政治标准,落实立德树人根本任务,推进法学教师队伍建设计划,打造一支政治立场坚定、法学根底深厚、熟悉中国国情、通晓国际规则的高水平专职教师队伍。坚持教育者先受教育,把师德师风作为评价教师队伍素质的第一标准,作为教师招聘引进、职称评审、岗位聘用、导师遴选、评优奖励、聘期考核、项目申报等的首要要求。加强日常教育管理督导,加强思想政治素质考察,强化法治和纪律教育,教育引导广大法学院校教师努力成为“四有”好老师。建立完善以教学科研工作业绩为主要导向的法学教师考核制度,提高法学教师教学业绩和教学研究在各类评审评价中的分值权重,建立符合法学学科特点的教师评价与职称晋升制度,着力破除唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子倾向,弘扬“冷板凳精神”,激励引导法学教师专心治学,教书育人。推动法学院校、科研院所与法治工作部门双向交流,加大法学教师、研究人员和高等学校法务部门工作人员到法治工作部门挂职力度,在符合党政领导干部兼职等有关规定基础上,探索建立法治工作部门优秀实务专家到高等学校任教以及到智库开展研究制度,实施人员互聘计划,充分发挥全国法学会教师培训基地作用。优化法学教师队伍结构,根据法学理论体系、学科体系、课程体系建设要求,形成梯次化法学教师队伍,落实学术不端与师德失范处理联动机制,引导

教学研究人员潜心钻研、铸造精品,营造风清气正的科研环境。推动项目管理从重数量、重过程向重质量、重结果转变,实行绩效分类评价,推行科研成果代表作制度,完善将报刊理论文章、教学研究成果、决策咨询报告等纳入学术成果机制,把参与法治实践、咨政建言等纳入科研考核评价体系,提高科研考核评价工作科学性。完善法学研究成果评价奖评机制,组织好高等学校科学研究优秀成果奖(人文社会学),