

诉源治理视野下的强制报告制度研究

孙啸天

华东政法大学刑事法学院, 上海

收稿日期: 2023年11月11日; 录用日期: 2024年1月3日; 发布日期: 2024年1月12日

摘要

诉源治理, 是从源头减少刑事诉讼增量、降低犯罪发生率的有效手段, 也是新时代“枫桥经验”在法治改革领域的创新发展。作为诉源治理在未成年人保护领域的具体运用, 强制报告制度自实施以来取得显著成效, 但仍存在报告率低、责任界定不清等问题。建议坚持以检察主导为引领, 统一设立报告受理部门并分级、分类设置报告时限。立法层面, 有必要将网络平台纳入报告义务主体, 同时增设不履行侵害未成年人案件强制报告义务罪。

关键词

诉源治理, 强制报告制度, 检察主导, 未成年人司法

A Study on the Compulsory Reporting System from the Perspective of Source of Action Governance

Xiaotian Sun

School of Criminal Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Nov. 11th, 2023; accepted: Jan. 3rd, 2024; published: Jan. 12th, 2024

Abstract

Source of action governance is an effective means to reduce the increase in criminal litigation and crime incidence from the source, and it is also an innovative development of the “Fengqiao Experience” in the field of rule of law reform in the new era. As a specific application of source of action governance in the field of juvenile protection, the mandatory reporting system has achieved significant results since its implementation, but there are still problems such as low reporting rates and unclear definition of responsibilities. It is recommended to adhere to the guidance of procu-

ratorial leadership, establish a unified department for accepting reports, and set reporting deadlines by level and classification. At the legislative level, it is necessary to include online platforms as the subject of reporting obligations, and at the same time, establish the crime of not fulfilling the mandatory reporting obligation for cases involving minors.

Keywords

Source Management, Mandatory Reporting System, Prosecutor-Led, Juvenile Justice

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 强制报告制度的历史沿革

国外学术界通说认为，强制报告制度最早可追溯至英格兰普通法中的“国家亲权”(parens patriae)。这一规定是指在自然亲权得不到保障的情况下，君主作为国父对无行为能力的未成年人行使监护权的职能[1]。从表面上看，似乎只是“皇恩浩荡”，君主对身为弱势群体的未成年人给予特殊照料。借助国家亲权的制度设计，至高无上的君权如同一张保护网罩向受到虐待侵害的儿童，对他们起到直接性的保护作用。但仔细推究，其背后有着深层次的政治原因。在当时苏格兰的社会背景下，生产力水平极低、医疗条件有限，造成人口预期寿命较短。在古代的冷兵器战争中，人口的多寡在很大程度上决定了攻城略地的胜负。虐待侵害未成年人，实质上是消耗了国家的后备力量，对封建王朝的长远统治造成阻碍。因此，无论从维护封建统治的政治需要，抑或保护未成年人的道德要求，执政者推行国家亲权制度都存在一定的正当性及合理性。

尽管同时期的我国封建王朝并未孕育出强制报告制度，但类似从源头治理侵害未成年人犯罪的刑事政策仍有依据可考。例如北宋时期，宋仁宗曾下达圣旨，命令用签订雇佣契约的方式将儿童送到富人家进行抚养，以此来降低拐卖儿童犯罪的发生率。同时在孤儿财产法益保护方面，宋代开创检校制度之先河。所谓检校者，“盖身亡男孤幼，官为检校财物，度所须，给之孤幼，责付亲戚可托者抚养，候年及格，官尽给遗，此法也”。即对于父亲去世的儿童，由官府对其父亲的遗产进行申报、审核，代为管理。待其成年之后，官府将检校财产归还，从而结束检校。区别于衙门断案式的事后救济，检校制度以官府主导、事前预防为特征，对保障孤儿合法权益，防止族人诈骗、抢夺遗产具有积极作用。

改革开放以后，有学者将我国的未成年人保护工作归纳为三个阶段：1978~1990年，无意识演进阶段；1990~2009年，初步演进阶段；2009年至今，专业化建设阶段[2]。凭借几代未成年人保护工作者打下的良好基础，强制报告以“先地方试点后全国推行”的模式建立起来。从2018年杭州萧山的一件涉及未成年人的性侵害案中，办案检察官意识到报告源头对发掘犯罪线索的重要性，遂联合有关部门出台了当地的《强制报告意见》。随后一些地方借鉴杭州萧山的做法，出台关于强制报告制度的一系列规范性文件。再到2019年，湖北省人民检察院率先发布该省的《强制报告制度意见》，成为第一个推广强制报告制度的省份。最终在2020年5月，最高人民检察院在结合各地试点经验的基础上，联合相关部委发布了全国的《强制报告制度意见》，标志着强制报告制度在全国范围内予以推行。后续全国人大修订的《未成年人保护法》在总则篇进一步明确强制报告制度，并将其上升为国家法律规范。

2. 强制报告制度的体系建构

2.1. 强制报告制度的义务主体：谁来报告？

英国学者约翰·奥斯丁认为，所谓义务是指，一种命令，一种要求，一旦行为人不从这种命令或要求，可能遭受发出命令或要求一方所施加的不利后果[3]。要实现对义务的履行，首先必须明确义务的履行者。具体到强制报告制度之中，“谁来报告未成年人遭受侵害的事实”这一问题争议颇多。纵观世界各国对强制报告义务主体的规定，概括起来可分为以下三种类型。

一是列举型，即所有与未成年人密切接触的工作人员负有强制报告义务，其他人员可以自愿报告。例如美国《密歇根州儿童保护法》将强制报告的责任主体分为八类，包括医务工作者、心理咨询师、专业顾问、社会工作者、社会服务技师、司法辅助人员、校长及学校工作人员、神职人员及照料儿童的人员。目前，世界上大多数国家采用这种模式，我国在立法中对报告主体的规定也与之相似。二是全民型，即所有人都是强制报告的责任主体，其中以日本为代表，例如日本《儿童福利法》第25条规定“一旦发现需要保护的儿童，必须就近向所在的市县町报告”。第三种模式折中型，融合了以上两种模式的做法，以加拿大为代表。加拿大强制报告的责任主体分为两类：一类是列举与儿童相关职业的从业人员，负有报告义务。另一类是针对儿童色情事项，根据加拿大《儿童与家庭服务法》2008年修正案的规定，对涉及儿童色情事项的报告主体是任何人而非限于职业主体[4]。

在上述三种域外模式中，对义务主体的规定仅有个人而不包含单位，其理由是便于追究责任。然而，我国的报告义务主体中既有个人，也有单位，与之不完全相同。尽管有学者担忧将单位纳入报告义务主体可能会出现个人将责任推卸给单位集体的情形，但笔者认为鉴于我国具有党的领导优势以及数量庞大的公立学校、医院，特别是在监察体制改革后实现的“监督全覆盖”，将单位纳入报告义务的主体合情合理。此举不仅有利于发掘潜在的侵害未成年人犯罪，更有利于对未成年人的全面综合司法保护，形成一种强大的保护合力。

2.2. 强制报告制度的报告内容：报告什么？

目前，我国立法对报告内容的描述是“未成年人遭遇或者疑似遭遇不法侵害以及面临不法侵害危险”，并采用不完全列举的形式，规定了主要的八种情形。其中，前三项针对性侵害案件，主要由医院医师、学校教师承担报告职责，并以十四周岁为界限，根据报告事由区分对待。其余报告内容，有拐卖、遗弃、致伤致残等情形，与域外国家的规定相似。另外，《强制报告意见》对近年社会高度关注的利用未成年人乞讨案件给予回应，将发现未成年人被组织乞讨也纳入报告内容。从最高人民检察院发布的强制报告典型案例来看，报告内容更多地集中于刑事意义上的犯罪风险，注重避免或消除未成年人遭受的严重犯罪危险[5]。其中提及的六个典型案例均为刑事案件，罪名分别涉及强制猥亵罪、故意伤害罪、强奸罪、猥亵儿童罪和故意伤害罪。由此可见，我国当下的侵害未成年人强制报告制度重在实现最基础、最底线的保护目标，其针对的往往是危险最大的刑事案件。

除了上述具体情形规定，报告内容还以“其他严重侵害未成年人身心健康的情形或未成年人正在面临不法侵害危险”为兜底条款。对此，有学者从未成年人保护的特殊性角度出发，认为应当扩大报告内容的范围，取消“严重”一词的限制，即只要是疑似侵害未成年人身心健康的行为均应当强制报告，包括身体伤害、性侵害等[6]。站在立法学的视角，应当避免使用诸如“严重”、“身心健康”等高度抽象且难以把握的表述，增强相关法律规范的准确性和可操作性。对“侵害”一词，可以进行合理的扩大解释，为将来侵害未成年人合法权益的新情形预留充足的制度空间。

2.3. 强制报告制度的问责机制：不报、阻报、错报

考察域外国家的经验做法，建立强制报告制度的问责机制主要从两方面入手，一是对不履行、阻止

履行或不恰当履行报告义务的行为人予以惩罚，要求其承担相应的责任。二是允许对错误报告的善意行为人实行责任豁免，以避免挫伤相关主体履行报告义务的积极性。以加拿大为例，如果强制报告责任主体履行报告义务，如果被裁定构成犯罪，将被处以一千加元以下的罚款。同时，授权、准许或同意雇员不履行其报告义务的管理人员也构成犯罪。德国对不履行报告义务的主体，处以吊销执业证的行政处罚，并可能承担刑事责任。此外，根据美国密歇根州法律规定，故意谎报未成年人受到侵害也会被认定为犯罪并受到刑事处罚。这一问题牵涉到对于虚假报告追责的探讨。Joan M. Rankin 提出，基于善意作出报告、配合调查的人，主观部门应当对其作出善意推定，免除错误报告产生的民事责任、刑事责任[7]。与善意者豁免，并不要求其报告内容是未成年人遭遇实际的侵害，仅仅是潜在的危险即可达到报告标准。例如，澳大利亚纽芬兰州和拉布拉多州要求责任主体在知晓儿童目睹家庭暴力时，不论儿童是否受到伤害，均应立即向主管机关报告。

遗憾的是，由于强制报告制度在我国属于新生事物，立法层面并未明晰不履行侵害未成年人强制报告义务的法律后果。《强制报告制度意见》第 16 条和第 17 条只是笼统规定了行政处分、刑事责任、政治责任等类型的责任形态，导致实践中出现同类案件不同处理的尴尬局面。例如，时任最高检九厅厅长史卫忠曾在接受访谈时披露，湖南某小学教师强奸、猥亵学生，涉事学校负责人员隐瞒不报，检察机关对该校正副校长以涉嫌渎职犯罪提起公诉。但是，在另一起类似案件中，对瞒报的单位负责人适用了政治责任而非刑事责任。上海市某区检察院针对一起教师猥亵女学生，学校隐瞒不报的案件，及时提出处理意见。后经过该区纪委监委审查调查，对涉案学校校长、党委书记作出撤销党内职务、政务撤职、专业技术岗位等级降为 9 级的处分。可见，对未履行强制报告义务的行为，《强制报告制度意见》只能作出“中转性”的指引，很难将责任类型作统一化的处理。此外，责任大小的划分也不够明确，出现执法依据冲突的情况。尤其是针对宾馆不按规定登记姓名、身份证件的行为，治安管理处罚法、未成年人保护法、《特种行业治安管理条例》规定的处罚数额从 200 元至 10 万元不等，造成实践中不同地方对上述行为的处罚力度差距 20 倍以上[8]。

3. 强制报告制度的实践困境

3.1. 整体报告率偏低

根据最高人民检察院统计，2021 年全国检察机关通过强制报告发现犯罪线索并办理的侵害未成年人案件共 1657 件，对未履行报告义务促整改、追责 459 件。以 S 省为例，2020~2021 年该省共发生侵害未成年人案件 933 件，其中适用强制报告制度的 45 件，履行强制报告义务的 16 件，未履行强制报告义务的 29 件，整体报告率为 35.56%。在未履行报告义务的案件当中，涉及宾馆的有 15 件，学校的有 4 件。对于 29 件未履行的，有 23 件已处理相关责任人，尚有 6 件未处理。

强制报告义务主体不履行报告义务的理由五花八门，但归纳起来不外乎三个方面，即“不知报、不敢报、不愿报”。不知报：由于强制报告制度推行时间较短，民众对其知悉度还不够高。特别是在农村地区，有关强制报告制度的普法宣传尚不到位，许多密切接触未成年人的基层工作人员根本不了解应当报告的具体情形。不敢报：一些犯罪分子用威逼利诱的方式去“封口”，因为害怕遭到打击报复，相关的知情人士心理顾虑严重，不敢向公安机关报案。不愿报：受制于“家丑不可外扬”的传统文化糟粕，许多监护侵害案件中的知情近亲属不愿意上报，甚至刻意包庇实施侵害的监护人。另外，学校、宾馆等单位主体，出于息事宁人、维护声誉等动机，也不愿积极履行报告义务，下意识地选择“私了”的方式解决问题。

3.2. 网络平台未纳入报告主体

随着抖音、快手等平台的兴起，涉及儿童的网络犯罪不断涌现出来。部分视频制作者为谋取流量，

雇佣所谓的“童模”进行拍摄，强迫其超出未成年人能力承受范围长时间劳动，辱骂、殴打镜头表现欠佳的童模。更有甚者，采取暴力、胁迫或者诱骗方式让未成年人进行网络裸聊、拍摄裸照及视频，甚至以此对被害人进行要挟、控制进而在线下实施其他性侵害。该类行为严重影响未成年人身心健康，与传统接触式猥亵行为的危害性没有实质差异，且符合猥亵行为的类型性[9]。凡此种种，既是对未成年人权利的严重践踏，同时也暴露出了网络平台的监管职责缺位。遗憾的是，目前针对网络平台的规制仅仅包括警告、封号、罚款等柔性责任和“四净工作”，并不能有效发挥网络监管平台在推动侵害未成年人犯罪治理中的角色作用。再加上网络平台信息量巨大，报告主体分散，因而当前立法并未将网络平台作为强制报告的主体。

3.3. 报告时限的规定模糊不清

目前的强制报告制度关于报告时限的表述是“及时上报”，没有规定具体的时间限制，这一立法缺陷造成对报告主体是否恰当履行报告义务的评判标准出现模糊。如果对“及时”一词扩大解释为几天而非几小时，可能会出现实质上的迟延履行报告义务，造成案件的关键证据丢失。此外，从报告主体自身来看，报告时限的不确定性使得行为不具有可预期性。如果过分强调上报的及时性，会出现轻微延迟报告而被严重问责的情况，造成实质意义上的错责不相适应，这将打击报告主体日后履行报告义务的积极性。

4. 强制报告制度的优化路径

4.1. 坚持检察主导的方向

谁来主导侵害未成年人犯罪的诉源治理工作能够发挥出更好的成效？回应这一问题，对完善强制报告制度具有方向性指引的作用。笔者认为，由检察机关主导侵害未成年人犯罪溯源治理最为适宜。从过往的实践来看，若由政府主导该项工作存在以下弊端：一是有责无权现象突出。在政府主导模式下，各省市相继成立了与未成年人保护相关的委员会、领导小组等议事协调机构。其下辖的文旅局、体育局、青权办等在防治侵害未成年人犯罪中承担重要责任的部门，但在日常工作中由于缺少履职的法律依据以及实施特定执法行为的法律授权。二是机构重叠现象明显。政府内部并没有独立的预防侵害未成年人犯罪的专职部门，只是在现有常设机构设置、人员编制配置未动态调整的情况下，将防治侵害未成年人犯罪“打包”至各部门。三是工作人员流动性强、专业性弱。领导小组成员以及基层工作组人员，一人多岗较为常见。再加上行政机构内部人员流动性强的特点，相关工作人员难以长期在岗接受专业能力培训，并且既有的法律知识储备也远不如科班出身的检察官。

相比之下，检察机关本身的职能就兼具行政性、司法性和教育性特征。未检部门作为检察机关的一支重要力量，成立较早、专业性强、经验成熟，故由检察主导侵害未成年人犯罪诉源治理更具优势。这不仅有利于实现对未成年人的全面综合司法保护，还可以向前和向后延伸促进社会支持体系的建设[10]。

4.2. 网络平台纳入报告义务主体

《中国儿童发展纲要(2021~2030年)》指出，网络平台在未成年人保护方面的重要性不言而喻，主要体现在未成年人网络保护、信息保护等方面。众所周知，当今社会处于互联网技术高速发展的时期，截止2022年中国未成年网民规模持续增长至1.83亿，互联网在未成年人中的普及率高达94.9%。然而，一些互联网平台上时常出现儿童色情、虐待打骂未成年人的内容。作为网络平台的建设者和实际管理者，各大互联网公司义务采取技术手段查询图片源头、遏制犯罪苗头。同时，要加强“实名制”认证管理，以便在第一时间上报未成年人受到侵害的证据线索，以配合检察机关开展侵害未成年人犯罪溯源治理工作。另外，建议立法机关尽快出台互联网企业强制报告细则，弥补在报告主体方面的漏洞，以针对性地

预防利用网络平台实施的侵害未成年人事件。作为诉源治理主导力量的检察机关,更是要增强担当意识,充分利用当下数字检察、智慧检务的优势,在网络虚拟空间给广大未成年人织牢一张保护网。

4.3. 分级、分类设置报告时限

目前,关于报告时限问题未得到理论界和实务界的足够重视,但笔者认为解决这一问题对明晰报告责任、完善强制报告制度体系具有重要意义。可将案件由严重性程度递增顺序分级为ABC三类,然后再根据等级不同设置报告时限。具体设置可参考《突发公共卫生事件信息报告管理规范》第十九条的规定,如A类案件(情况特别危急),城镇应于2小时内、农村应于6小时内报告,B类案件(情况相对危急),城镇应于6小时内、农村应于12小时内报告,C类案件(一般情况)应当在24小时之内报告。此外,由于情况特殊或者通信困难等不可抗力因素迟延报告的可免于追究责任。对超期不报的单位或者个人,可给予警告或者通告批评,情节严重的比照适用不履行强制报告义务的责任后果进行处理。同时,检察机关也应当联合有关部门开辟绿色通道,对危重情形进行优先处理,及时做好证据收集和救助帮扶工作。

4.4. 配套家庭教育指导机制

强制报告制度指导性案例中,继父母、养父母侵害未成年子女的案件偏多。对于亲生父母缺位的儿童,遭受虐待、性侵害等不程度外界侵害的概率大大增加。其背后的原因显而易见,即血缘关系是维护亲情的重要纽带,对于没有血缘关系的拟制亲属,很难做到像亲生父母一般对子女悉心呵护。重组家庭往往存在更多的生活矛盾,容易导致父母对子女疏于照料,甚至将子女作为“出气筒”进行殴打虐待。

鉴于未成年人对成年监护人的人身依附关系,上述类型的侵害未成年人案件具有极强的隐蔽性,难以被家庭成员之外的报告义务主体察觉。针对监护侵害这一重灾区,但从强制报告制度层面严惩知情不报者远远不够,还需要配合家庭教育指导机制加以保护。

4.5. 增设不履行侵害未成年人案件强制报告义务罪

尽管现阶段的强制报告制度着眼于犯罪预防、带有浓厚的刑事色彩,但其仅限于追究国有单位主体的渎职类犯罪,很难追究其他不履行报告义务者的刑事责任,这就导致在实践中出现责任承担的不均衡性。因此,有必要增设不履行侵害未成年人案件强制报告义务罪。这一主张并非是某些刑法学者所批判的“象征性、情绪化”的形式立法,而是考虑到我国目前已经进入“轻罪时代”,在此背景下增设必要的轻罪,能够有效解决司法实践中新型危害行为“无罪可定”的尴尬局面。此举既有利于明确不履行侵害未成年人强制报告义务的后果,便于裁判机关依法定罪量刑,更有利于解决类案中渎职犯罪可适用可不适用的弊病。在主观方面,该罪的行为主体既可表现为故意,也可表现为过失,包括故意瞒报、故意阻止报告以及过失不报造成严重后果的。在主体方面,对于教师、医护人员、警察等特殊主体,应推定其对报告义务有充分的认识,排除违法性认识缺失的阻却事由。对于带有志愿服务性质的未成年人工作者,诸如“未成年人工作站”“儿童主任”等地方性公益机构人员,出于对萌芽阶段组织的激励支持,不宜将上述人员纳入该罪的主体之中。此外,也有必要对该罪设立一定的出罪机制,对情节程度达不到该罪要求的不报行为,可适用15日以下的行政拘留或者罚款等行政处罚手段。

5. 结语

诉源治理是从源头打击犯罪、保护未成年人的系统工程,是新时代检察机关参与未成年人司法保护工作的重要使命。作为检察机关参与诉源治理的有益探索,强制报告制度对构建侵害未成年人犯罪源头

预防的社会综合支持体系建设具有重要意义。推进强制报告义务的制度落地并非一日之功，必须明确强制报告的义务主体和责任形式，根据现实情况与时代变革适时调整强制报告制度的演进方向，确保少年司法中儿童利益最大化原则的贯彻落实。

基金项目

本文系湖南省人民检察院未成年人检察理论研究基地研究项目“检察主导侵害未成年人犯罪诉源治理路径优化研究——以 S 市经验为例”(项目编号: 22WJJDZC03)以及华东政法大学研究生创新能力培养专项资助项目“检察主导侵害未成年人犯罪诉源治理优化路径探究——以 S 市为例”(项目编号: 2023-3-032)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 姚建龙, 公长伟. 未成年人保护中的国家亲权理念研究——以新未成年人保护法为重点[J]. 预防青少年犯罪研究, 2021(1): 12-19, 11.
- [2] 杜雅琼, 杜宝贵. 中国儿童保护制度的历史演进[J]. 当代青年研究, 2019(3): 115-121.
- [3] 约翰·奥斯丁. 法理学的范围[M]. 刘星, 译. 北京: 北京大学出版社, 2013: 21.
- [4] 姚学宁. 网络儿童色情强制报告制度——基于中加两国儿童保护强制报告制度的比较性分析[J]. 中国应用法学, 2019(2): 112-126.
- [5] 中华人民共和国最高人民检察院. 侵害未成年人案件强制报告追责典型案例[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202205/t20220527_557995.shtml#1, 2023-11-11.
- [6] 朱本欣. 侵害未成年人案件强制报告制度的困境与破解之道[J]. 政法论坛, 2023, 41(5): 171-181.
- [7] Rankin, J.M. and Ornstein, A.E. (2009) A Commentary on Mandatory Reporting Legislation in the United States, Canada, and Australia: A Cross-jurisdictional Review of Key Features, Differences, and Issues. *Child Maltreatment*, 14, 121-123. <https://doi.org/10.1177/1077559508328781>
- [8] 江苏省徐州市人民检察院、徐州市鼓楼区人民检察院联合课题组, 陈士莉, 赵卿. 强制报告制度的适用问题与完善机制[J]. 中国检察官, 2022(21): 66-68.
- [9] 何莉, 赵俊甫. 《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》的理解与适用[J]. 中国应用法学, 2023(3): 33-41.
- [10] 狄小华. 论我国未成年人司法的“检察主导”[J]. 青少年犯罪问题, 2022(4): 112-119.