

强制报告制度的实施困境及破解

■ 兰跃军 李欣宇

(上海大学法学院,上海 200444)

【摘要】国家亲权理念和儿童最大利益原则分别为侵害未成年人案件强制报告制度提供了法理根据和人性依据。《未成年人保护法》正式确立了强制报告制度,《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》发布实施已经一年有余,但是目前强制报告的适用率还比较低,实施面临诸多困境。很多国家(地区)早已实施强制报告制度,对于我国完善该制度具有借鉴意义。我国应当将强制报告的责任主体细化到个人,适当增加报告的内容和方式,进一步明确未履行报告义务的责任,加大对报告主体的保护,并完善接到报告后的处置流程,从而破解该制度的实施困境。

【关键词】未成年被害人 强制报告 差别响应 分级评估

由于未成年人身心发育尚不成熟,被害原因复杂,且加害人大多为家庭成员或熟人,未成年人遭受犯罪侵害后,不知道或无法通过报案获得保护,许多案件由此成为隐案,这既不利于保护未成年被害人,也不利于国家控制犯罪。联合国《儿童权利公约》将保护未成年人规定为国家、社会、学校、家庭共同的责任。只有第一时间发现未成年被害人,能及时采取相应的保护措施。强制报告制度作为一种先发式保护机制,有助于及时发现侵害未成年人案件,域外许多国家(地区)已推广实施^①,积累了丰富的经验。我国历来重视未成年被害人保护,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部2013年印发《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》第9条规定了强制报告制度,《中华人民共和国反家庭暴力法》第14条和第35条规定了家庭暴力案件的强制报告制度,国务院《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》明确建立强制报告机制。2020年5月,最高人民检察院与国家监委、教育部、公安部、民政部、司法部、国家卫健委、共青团中央、全国妇联联合印发《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》(以下简称《强制报告意见》),新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》(以下简称《未成年人保护法》)第11条正式确立强制报告制度。但是,从司法实务来看,我国强制报告适用率还比较低,实施面临诸多困境。面对侵害未成年人犯罪频发的现状,落实新修订的《未成年人保护法》,推动强制报告制度有效实施,进一步强化未成年被害人保护,是亟待研究解决的一个现实课题。

收稿日期:2021-09-10

作者简介:兰跃军,上海大学法学院教授,博士生导师,主要研究刑事诉讼法、证据法、少年司法;

李欣宇,上海大学法学院硕士研究生,主要研究刑事诉讼法、少年司法。

基金项目:本文系国家社科基金项目“刑事诉讼法法律责任研究”(课题编号:16BFX034)的阶段性研究成果。

^① 据统计,实施强制报告制度的欧洲地区覆盖率已经达到86%,美洲达到90%,非洲和亚洲达到72%。参见祁占勇 王艺鑫:《国外虐童行为治理的法律透视》,载《比较教育研究》,2018年第10期。

一、强制报告制度的理论基础与实践困境

(一)强制报告制度的理论基础

与成年人相比,未成年人的生理、心理发育尚不成熟,自我保护机制尚未形成,容易遭受犯罪侵害。因此,未成年人应当受到特殊、优先保护,包括实行强制报告制度,其理论基础主要包括两个方面。

第一,国家亲权理念。国家亲权是相对父母亲权而言的,是指国家为监护能力不足以及监护行为不当的父母或者法定监护人提供支持和矫正,为失去父母或者法定监护人监护的儿童提供直接的照料和引导等。其本质上是国家公权力对父母或者法定监护人自然亲权的干预,在父母或者法定监护人不履行或不能履行责任时扮演儿童监护人^[1]。按照这一理念,未成年人的保护责任分为国家责任、社会责任和家庭责任,国家是未成年人利益的最终保障者和未成年人的终极监护人,有能力和职责保障未成年人的健康、安全和福利。联合国《儿童权利公约》有关条款对此加以明确。《未成年人保护法》第7条在规定未成年人父母或者其他监护人依法对未成年人承担监护责任的基础上,明确国家作为未成年人保护亲权责任主体所作出的自我担当^[2]。国家亲权理念目前已被广泛用于支持保护未成年人的公权力机关,为强制报告制度提供了法理根据^[3]。国家通过制定保护未成年人的法律法规、为未成年人提供福利政策、规定父母对子女的监护职责、安排相关工作人员对未成年人进行监督与救济等承担责任。《未成年人保护法》第11条正式确立了强制报告制度,并初步完善了处置流程,将国家亲权理念贯彻于家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护中,保证未成年人遭受侵害时尽可能第一时间被发现并得到帮助和保护。

第二,儿童最大利益原则。儿童最大利益原则最早由联合国《儿童权利宣言》提出,是指国家在政策的制定与执行上,均将儿童最大利益作为考量因素,切实为儿童提供福利。联合国《儿童权利公约》第3条第一款将该原则确立为儿童权利保护的基本原则。该公约虽未明确处理儿童事务时将儿童最大利益作为首要考虑的内涵和外延,但基于儿童的弱势地位,国际儿童立法与处理儿童事务时均将儿童利益最大化原则作为原则性规定,各国也将其视为对儿童权利保护的基本理念,从而为强制报告制度提供了人性依据。《未成年人保护法》第4条规定了最有利于未成年人原则,其基本精神与儿童最大利益原则一致,强调对未成年人实行特殊、优先保护。强制报告制度将未成年被害人利益置于“家丑不可外扬”的传统伦理束缚之上,不仅可以贯彻落实儿童最大利益原则,还可以促进侵害未成年人案件及时进入诉讼程序,尽快惩治犯罪分子,避免未成年被害人“二次被害”,或者发生“恶逆变”。《强制报告意见》要求对未成年人被害或疑似被害均实行强制报告,兼顾了侵害未成年人案件的事前预防与事后救济。

(二)强制报告制度的实施现状与困境

最高人民检察院第九检察厅厅长在网络访谈活动中透露,截至2020年9月,各地通过强制报告立案并审查起诉的侵害未成年人案件近五百件,其中,大量发生在家庭内部的监护侵害案件因医务人员的及时报告而被发现,如山西怀仁虐童案、北京门头沟伤童案等^①。但与全国检察机关2020年6月至9月对侵害未成年人案件决定起诉的16826人相比^②,通过强制报告立案

^① 参见 <http://live.jcrb.com/2021nian/2yue/djft/>

^② 2020年,全国检察机关1月至6月对侵害未成年人犯罪决定起诉23068人,1月至9月决定起诉39894人。分别参见 https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbh/202007/t20200720_473301.shtml#1, https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202010/t20201019_482434.shtml#2

并审查起诉的案件数量仅占侵害未成年人犯罪决定起诉案件数量的2.97%左右,这说明强制报告的适用率还比较低。笔者认为,这受多重因素影响:一是未成年人遭遇侵害时不懂、不愿甚至不知如何向他人表达自身遭受侵害,使得报告义务主体难以及时发现。二是未成年人被害案件具有隐蔽性,尤其是性侵未成年人案件、家庭内部监护侵害案件等。三是《强制报告意见》与《未成年人保护法》虽然对强制报告制度的内容、处置流程和配套措施作出规定,但仍有许多不足,这也是实践中强制报告适用率较低的主要原因。正是这些因素的影响,强制报告制度在实施中面临诸多困境,概括起来主要包括五个方面。

第一,强制报告的责任主体范围较窄。《未成年人保护法》第11条第二款将强制报告的责任主体规定为国家机关、居民委员会、村民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员。该条第一款规定,检举、控告系一般组织与个人的权利,而非义务,强制报告制度实施具有强制性,责任主体未履行强制报告义务须承担相应的法律责任。此外,根据《未成年人保护法》第130条第(一)项规定,密切接触未成年人的单位主要按照工作领域进行划分。强制报告责任重点落在有关工作机构上,而非个人,责任主体范围较窄,易产生责任主体互相推诿及相关工作人员怠于履行义务的情形,从而导致强制报告制度难以落实。

第二,强制报告的内容和方式有限。《强制报告意见》第4条明确列举了强制报告的九种情形,主要围绕身体伤害、性侵害等展开。《未成年人保护法》对强制报告的内容规定较少^①,其中,总则部分笼统概括为未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者其他危险情形。第二章“家庭保护”涉及的报告内容为未成年人身心健康受侵害、疑似受到侵害或者其他合法权益受到侵害且属于严重情况。第三章“学校保护”涉及的报告内容为严重欺凌行为、性骚扰、性侵害未成年人等违法犯罪行为。第五章“网络保护”涉及的报告内容为发现用户发布、传播含有危害未成年人身心健康内容的信息或者利用网络服务对未成年人实施违法犯罪的行为。可见,除违法犯罪行为外,《未成年人保护法》主要规定严重侵害未成年人合法权益的情形才属于应当报告,“严重”一词限缩了《强制报告意见》的报告内容。“网络保护”一章开始关注网络对未成年人的心理伤害,为强制报告内容的进一步细化奠定基础。

此外,强制报告的方式较单一,主要是到公安机关报案或控告,这也是导致强制报告适用率低的原因之一。自《强制报告意见》实施以来,重庆市九龙坡区“强制报告APP”试运行,各地也陆续开通未成年人保护专线,报告方式有所增加。

第三,未履行报告义务的法律后果规定存在虚置。《未成年人保护法》第117条规定,未履行报告义务并造成严重后果的,对直接负责的主管人员或其他责任人员给予处分。这意味着未造成严重后果时,报告主体将不被追究责任。而网络产品和服务提供者违反义务时将被责令改正,并予以警告、没收违法所得、罚款等行政处罚,甚至采取责令暂停相关业务等行政强制措施,并没有“造成严重后果”的要求。《强制报告意见》第16条明确了报告责任主体的责任,未履行报告义务造成严重后果的给予处分,与《未成年人保护法》规定一致;构成犯罪的,追究刑事责任。值得注意的是,国家机关工作人员未履行报告义务造成严重后果并构成犯罪的,实践中已有正、副校长因未履行报告义务、涉嫌渎职犯罪被提起公诉的案例^②。但对于其他非国家工作人员如何追究刑事责任,则缺乏相应规定。此外,依照《未成年人保护法》第129条,违反治安管理行为的,给予治安管理处罚。而《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)目前缺乏对应规定,导致行政法律责任缺失。

^① 详见《未成年人保护法》第11条、第20条、第39条、第40条、第80条、第118条。

^② 参见 <http://live.jcrb.com/2021nian/2yue/djtf/>

第四,对报告责任主体的保护不够完善。《强制报告意见》第13条、第15条分别从两个方面对报告主体予以保护,明确要求对报告人的信息进行保密,对因履行强制报告义务而发生的纠纷,报告人不承担法律责任。但除此之外,缺乏其他保护措施。

第五,受理部门混乱与处置流程虚化。《未成年人保护法》第11条第一款规定,强制报告的受理部门包括公安、民政、教育等部门,“学校保护”一章的受理部门为公安、教育行政部门,“网络保护”一章的受理部门为公安机关,《强制报告意见》规定的受理部门也是公安机关。公安机关担负着制止违法犯罪活动的职责,与未成年被害人保护有极大关联。但在实践中,这种不一致的规定极易导致报告主体在履行报告义务时发生混乱,使得处置流程虚化,对未成年被害人的后续保护难以落实。

二、域外强制报告制度比较考察

域外国家(地区)都面临侵害未成年人案件频发的难题,大多通过建立强制报告制度来强化未成年人保护。概括起来,该制度的主要内容包括五个方面。

(一)强制报告的责任主体

域外国家(地区)对强制报告责任主体的规定主要有三种模式。第一种模式采用列举式,将所有可能从事接触未成年人职业的工作人员列为责任主体,实行强制报告;其他人员可以自愿报告。大多数国家(地区)采取这种模式。美国《密歇根州儿童保护法》将强制报告的责任主体分为九类^[4],包括医务工作人员、婚姻及家庭治疗师、专业顾问、社会工作者、社会服务技师、法庭协助部门的专业人员、法律执行机构人员、校长及学校工作人员、神职人员及照料儿童的人员。美国其他州大多也将上述人员列为强制报告的责任主体,有的还将商业影视制作者、儿童活动的组织者和家庭暴力问题工作者等作为责任主体^[5]。第二种模式认为,所有人都是强制报告的责任主体,其中以日本为代表,美国有18个州也采取此种模式。第三种模式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:一类是与儿童相关职业的从业人员,另一类是针对儿童色情事项,所有人都是责任主体^[6]。上述三种模式的共同做法是将强制报告的责任主体规定为个人,而非单位,从而便于追究责任。

(二)强制报告的内容和方式

各国(地区)规定的强制报告内容主要针对“儿童虐待”,即联合国《儿童权利公约》第19条第一项规定的“任何形式的身心摧残、伤害或凌辱,忽视或照料不周,虐待或剥削,包括性侵犯”。各国(地区)要求责任主体在报告未成年人被害案件时,提供未成年被害人的姓名、受害类型及具体情况。美国密歇根州要求报告主体发现有或疑似有儿童虐待^①和照管不良情况时均应当立即报告^[7]。日本将疏忽照顾纳入儿童虐待范畴,即儿童虐待包括身体虐待、性虐待、疏忽照顾与精神虐待四种^[8]。澳大利亚《儿童和青少年法案》第356条第(1)款(c)项规定,强制报告的内容限于性侵犯和非意外身体伤害。随着实践中出现儿童因目睹家庭暴力而受害的问题,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^[9]。加拿大将“真实、貌似、计算机合成乃至虚拟儿童色情图像,甚至及于文字、语音形式的真实儿童色情”^[10]列入网络儿童色情强制报告的内容。

各国(地区)规定,强制报告的责任主体发现侵害未成年人案件时,主要通过未成年人保

^① 美国密歇根州认为,儿童虐待指非偶然性的身体或精神伤害、性虐待、性剥削或者其他虐待方式。

护服务热线或者网络途径向主管机关报案。美国儿童保护机构(CPS)开通24小时热线专门接听虐待儿童的举报电话^[11]。荷兰建立起专门的未成年人保护热线,由经过专业培训的接线员负责。

(三)未履行强制报告义务的责任

各国(地区)规定的责任主体未履行强制报告义务的责任,都相对轻微,责任形式是民事责任、行政责任和刑事责任并存的一种综合性法律责任^[12]。加拿大规定,强制报告责任主体未履行报告义务,一旦被裁定构成犯罪的,被判处不多于1000加元的罚款。同时,授权、准许或同意雇员不履行其报告义务的董事以及高级人员也构成犯罪^[13]。德国《儿童和青年服务法》规定,负有报告义务的主体未履行义务时,将被吊销执业证并处以刑罚。有的国家将刑罚与损害赔偿相结合,但考虑到报告主体并非直接侵害未成年人权益之人,法律责任较轻。美国密歇根州法律规定,报告义务主体因不作为使未成年人遭受损害的,需承担民事赔偿责任;报告义务主体故意不履行报告义务构成轻罪的,可单处或并处93日以下监禁或500美元以下罚款。此外,故意作不实报告的义务主体也会被认定为犯罪并受到刑事处罚^[14]。

(四)对强制报告责任主体的保护

负有强制报告义务的主体在履行报告义务时,有遭受加害人打击报复的可能,其人身安全存在一定风险。为此,各国(地区)均对强制报告的责任主体采取一定的保护措施,具体包括:(1)允许匿名报告,并对报告人的信息保密。这是各国(地区)普遍采取的保护方式,包括美国、意大利、西班牙等。(2)因泄密对报告主体造成安全隐患时,给予报告主体安全保护、心理咨询、法律援助等。(3)对善意报告错误的豁免。美国《密歇根州儿童保护法》规定,基于善意作出报告、配合调查的人或进行协助的人,主管部门应对其进行善意推定,免除因该行为所致的民事或刑事责任。(4)对报复报告人的行为进行处罚。加拿大对打击报复强制报告主体的行为人可以单处或并处不多于5000加元罚金或不超过两年的监禁^[15]。

(五)接到报告后的处理流程

各国(地区)法律规定,在接到报告后,一般按照受理报告、分级响应与核实调查、分级评估与干预处置三个流程进行处理。

首先,受理报告。在责任主体向主管部门报告未成年人被害或疑似被害的情况后,有关部门应当立即接案,并安排专人处理。美国儿童保护机构(CPS)规定,接到举报电话应立案调查。我国台湾地区规定,主管机关在接到报告后应立刻指派社工受理个案。

其次,核实调查。主要是对报告的内容进行调查核实,确认未成年人被害事实是否存在,并收集未成年人有关资料和侵害未成年人案件的事实材料,形成调查报告。美国的核实调查分为两步,先是初步审查,核实报告内容,如报告内容是否属于未成年人被害、是否可信等。初步审查结束后,即为差别响应模式^[16]。若初步审查发现未成年被害人存在高风险或为严重的侵害未成年人案件,则立即启动“调查响应”,进入调查环节,一般在接到报告后的72小时内开始,紧急情况下为接到报告的2至24小时内开始^[17]。若初步审查认定为中低风险,则为强调服务的“替代响应”^[18]。

最后,对未成年人处境进行分级评估,进而采取不同的干预措施。美国对未成年人居住安全状况进行评估后,区分不同情形按三种方式处理:一是与未成年人无血缘关系的人对未成年人造成伤害的,应搬离;二是因家长育儿能力欠缺导致的、但不危及未成年人生命安全的,实行安全监护;三是将未成年人带离家庭并安置。此外,在收到强制报告后的整个处理流程中,各国(地区)对未成年被害人还会采取各种救助措施,如医疗救助、心理辅导、就业援助、经济帮助、法律援助、转介服务等。

三、完善我国强制报告制度的具体路径

从《强制报告意见》发布实施,到《未成年人保护法》正式确立强制报告制度,针对侵害未成年人案件频发的现状,我国始终关注并强化未成年被害人保护。为了有效破解强制报告制度实施中面临的各种困境,笔者认为,我国应当适当借鉴域外做法,从以下五个方面进行完善。同时,建议国务院制定《未成年人保护法实施条例》或者各省、自治区、直辖市制定《未成年人保护法实施办法》时予以吸收、细化,从而增强该制度的可操作性。

(一) 细化强制报告责任主体,扩大强制报告责任主体范围

域外国家(地区)大都采用列举和概括相结合的方式将强制报告的责任主体细化到个人,从而有助于确定责任主体的责任,在其应当履行报告义务而未履行或不履行时进行追责。借鉴域外做法,笔者认为,我国应当进一步细化强制报告的责任主体,将其扩大到所有可能密切接触未成年人的人员,包括教师、校长、行政人员、幼儿园园长、幼师、生活老师、幼儿园后勤人员、婴幼儿照护服务机构人员、医务人员、居民委员会与村民委员会负责人以及干事、社会工作者、警察、律师、司法工作人员、心理咨询师、游乐场和儿童俱乐部的负责人及工作人员等。此外,家政服务是高接触的服务行业,尤其家庭保姆、月嫂等人会频繁接触未成年人,了解未成年人的居家情况,他们也应当成为强制报告的责任主体。

鉴于性侵害未成年人案件的隐蔽性,笔者认为,所有人对此类案件都应有强制报告的义务。此外,实践中我国已处理数个涉及线上性侵害未成年人的案件,此类案件也应当纳入强制报告范围。新修订的《未成年人保护法》专门增加了网络保护的内容。基于互联网犯罪的特殊性,笔者建议借鉴加拿大做法,规定发现未成年人参加网络色情活动的,任何人都有报告的义务,尤其未成年人的父母,应当及时关注未成年人使用网络的情况,一旦发现未成年人被侵害,应立即向公安机关报告。

(二) 适当增加强制报告的内容和方式

《未成年人保护法》分则各章规定,只有“严重”侵害未成年人合法权益的才属于应当报告,这与总则部分的规定不一致,不利于强制报告制度与《强制报告意见》的实施,也不利于对未成年被害人的保护。笔者建议取消“严重”一词的限制,只要是侵害或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。从实践看,大部分未成年人被侵害正是由于其父母或其他监护人疏忽照顾所导致的^[19]。《强制报告意见》列举的九种情形已有将“疏忽照顾”纳入强制报告内容的倾向,如“未成年人长期处于无人照料状态”“未成年人严重营养不良”。因此,我国应当借鉴域外对“儿童虐待”的分类,明确将“疏忽照顾”纳入强制报告的内容。此外,研究表明,目睹家暴的儿童在日后会出现家庭暴力的代际传递,其认知发展、情绪发展以及施暴行为的严重程度均与其童年时期目睹家暴成正相关^[20]。对未成年人目睹家庭暴力案件早发现、早干预,可以减少对未成年人的伤害,符合儿童最大利益原则。严格来说,目睹家庭暴力所带来的伤害,应当与网络色情信息给未成年人带来的伤害一样,归为精神(心理)伤害,纳入强制报告的内容。

随着现代科技在刑事司法中的运用,强制报告的方式应当多元化。口头报告、书面报告、自媒体和网络途径报告等均应许可,方便各类责任主体及时报告。这需要国家完善有关配套设施,如居民委员会、村民委员会开通未成年人保护热线,公安机关开通未成年人保护专线,有关部门开通专门的邮箱、微信、微博、私信举报等。

(三) 明确未履行强制报告义务的责任

完善责任追究机制是强制报告制度得以有效实施的保证。借鉴域外做法,主要包括三个

方面。其一,报告主体未履行报告义务与未成年被害人的民事权利损害不存在直接因果关系的,不构成我国民法意义上的侵权或违约。因此,笔者认为,在我国,报告主体未履行强制报告义务时,不应承担民事责任。其二,强制报告主体未履行报告义务,应当承担行政责任,这既是域外国家(地区)的共同做法,也是落实《未成年人保护法》的要求。即对未履行报告义务的主体给予政务处分,对因未及时报告而造成严重后果的主体,视后果的严重程度给予相应的行政处罚或政务处分,同时追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行政责任。但是,这种行政责任只是一种过错推定责任,应当允许当事人反驳。如果报告主体能够证明自己没有过错,就无须承担责任。因此,需要完善有关行政法律法规,包括《中华人民共和国公职人员政务处分法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等。其三,报告主体并不是加害人,未成年人被侵害时,不知晓报告义务主体存在,更不知道该主体是否意识到有被侵害事实发生,追究报告义务主体刑事责任,不符合我国刑法原理。况且,我国强制报告制度实施尚处于起步阶段,规定未履行报告义务的主体承担刑事责任,不仅难以被公众接受,还可能影响该制度的推广实施。因此,笔者认为,目前我国不宜明确未履行强制报告义务主体的刑事责任,可以逐步采用列举方式增加特定情形下未履行义务主体的刑事责任,待条件成熟后再作统一规定。如,针对国家机关工作人员故意瞒报侵害未成年人案件、造成严重后果的,可以探索以渎职犯罪提起公诉。

(四)加大对强制报告责任主体的保护

强制报告制度体现了未成年人保护的社会责任,在报告主体履行强制报告义务时,国家应当为其提供保护。借鉴域外做法,主要包括但不限于四个方面:其一,鼓励实名报告,允许匿名报告。匿名报告可以有效防止报告主体的信息泄露,但不利于及时保护报告主体。因此,在报告主体匿名报告时,受理部门可告知他匿名与实名的利弊,以便报告主体自己作出选择。同时,实名报告时应当对报告主体的信息严格保密。其二,对报告主体的举报作善意推定,即使经调查核实不存在未成年人被侵害的事实,也不能追究报告主体的责任或对其提起诉讼。其三,若因受理部门的原因导致报告主体的信息泄露,使报告主体遭遇安全隐患时,有关部门应当及时为报告主体提供保护,并视情况提供心理辅导、法律服务等。造成损失的,应依法列入国家赔偿或者追偿。其四,严厉处罚打击报复报告主体的行为,包括依法追究其刑事责任。

(五)完善接到报告后的处置流程

有关部门在接到报告后,应当秉承儿童最大利益原则,立刻对报告进行处理。借鉴域外做法,处置流程主要包括三个方面。

首先,受理报告并调查核实,及时反馈案件进展。目前受理报告的部门主要是公安机关。公安机关虽然担负着制止违法犯罪的职责,但警力有限,且报告主体不同,对未成年人被害程度的理解会存在偏差。因此,公安机关过早介入可能会造成资源浪费,也会给未成年人带来心理压力。可以借鉴美国强制报告初步审查中设置调查员的做法^[21],在各地居委会、村委会或者儿童权益保护部门设置调查员,负责核实侵害未成年人案件的事实,判断报告案件的风险等级以及是否需要公安机关介入。这需要设定统一的风险等级标准,由相关专业人员根据侵害未成年人案件的情况作出分类定级。同时,要定期组织专业人员学习与培训。在有关部门受理报告后,根据报告主体提供的被害类型与程度,以及描述的事实情况及紧急程度,依据风险等级标准将侵害未成年人案件初步归类,然后由有关部门安排具体人员负责调查核实案件情况,并向报告主体及时反馈。

其次,实行差别响应模式,以“存在犯罪事实”为由报案即立案。经调查员开展调查核实后进行初步分类,若认定为高风险或中风险,调查员所在部门应立即报案。公安机关接到报案

后,经审查符合管辖规定的,应当立即立案,并将立案审查标准由目前的实质标准改为形式标准,取消立案的法律条件“需要追究刑事责任”,即只要认为“有犯罪事实”即可。同时,认为“有犯罪事实”的,应解释为认为存在说明犯罪构成要件的相关证据材料,并不要求达到证据确实、充分的程度^[22],从而避免有的公安机关以立案标准审查为由,推诿或延迟立案,错失采取保护措施的最佳时机。

最后,对未成年被害人的处境进行分级评估,分别采取相应的干预措施。根据调查结果对未成年人处境作出评估,包括生活环境、受教育环境、心理状况等。进而根据评估结果采取不同的干预措施,这需要在相关部门之间建立起合作机制。笔者认为,可以对处于高风险生存环境的未成年人进行安置、医疗救助、心理辅导、亲职教育、就学帮助、法律服务、经济帮助等。

[参 考 文 献]

- [1] 童小军:《国家亲权视角下的儿童福利制度建设》,载《中国青年社会科学》,2018年第2期。
- [2] 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》,载《预防青少年犯罪研究》,2021年第1期。
- [3] 张鸿巍:《少年司法语境下的“国家亲权”法则浅析》,载《青少年犯罪问题》,2014年第2期。
- [4][14] 张鸿巍:《美国未成年人法译评》,北京:中国民主法制出版社2018年版,第161-191、161-191页。
- [5] 杨志超:《美国儿童保护强制报告制度及其对我国的启示》,载《重庆社会科学》,2014年第7期。
- [6][10][13] 姚学宁:《网络儿童色情强制报告制度》,载《中国应用法学》,2019年第2期。
- [7] Ben Mathews, Maureen C. Kenny. Mandatory Reporting Legislation in the United States, Canada, and Australia: A Cross - Jurisdictional Review of Key Features, Differences, and Issues, Child Maltreatment, 2008, (1).
- [8] 马 慧:《防止虐待儿童的法律对策——以日本为例》,载《南京广播电视大学学报》,2014年第1期。
- [9][15] Joan M. Rankin, Amy E. Ornstein. 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, 2009, (1).
- [11][17] Beverly Chia Chi Liu, Michael S. Vaughn. Legal and Policy Issues from the United States and Internationally about Mandatory Reporting of Child Abuse, International Journal of Law and Psychiatry, 2019, (64).
- [12] 杨志超:《比较法视角下儿童保护强制报告制度特征探析》,载《法律科学》,2017年第1期。
- [16] Kathryn A. Piper. Differential Response in Child Protection: How Much is Too Much? Children and Youth Services Review, 2017, (82).
- [18] 杨 晶:《美国儿童保护强制报告制度响应模式的新转向及其对中国的启示》,载《社会发展研究》,2019年第2期。
- [19] 兰跃军:《刑事被害人人权保障机制研究》,北京:法律出版社2013年版,第48-50页。
- [20] 黄保红 周春燕 等:《目睹家庭暴力对儿童认知和行为的影响》,载《中国学校卫生》,2018年第10期。
- [21] 李 环:《建立儿童虐待的预防和干预机制》,载《青年研究》,2007年第4期。
- [22] 兰跃军:《审判中心视角下的刑事立案制度改革》,载《学术界》,2019年第9期。

(责任编辑:崔 伟)