

强制报告：让孩子身边的危险立刻“浮出水面”

成长对话

【话题背景】2020年5月，最高检等九部委联合建立侵害未成年人案件强制报告制度后，同年10月新修订的未成年人保护法亦加入了强制报告内容。2021年，检察机关通过强制报告制度办理侵害未成年人案件1657件，对未履行报告义务的促整改、追责459件。本期“成长对话”聚焦强制报告制度，从不同角度进行解读和思考，致力于推动强制报告制度进一步落实落细落好，更好保护未成年人。

强制报告激励机制的当下与未来



徐菲

□徐菲 范乾卿

侵害未成年人案件强制报告制度是未成年人保护法架构中极其重要的一环，有助于解决侵害未成年人犯罪预防难、发现难、惩处难问题，对于及时、有效保护未成年人意义重大，而强制报告制度的激励机制是确保其实施质效的不可或缺的“抓手”。这里所称的激励机制，主要是指未成年人保护法和《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》（下称《意见》）中所规定的、旨在确保强制报告制度施行实效的机制，包括正向激励的奖励机制与反向激励的惩戒机制。

一、激励机制的内容与价值

从全国性规则层面看，有关奖励机制的规定主要集中于《意见》第19条：“对于因及时报案使遭受侵害未成年人得到妥善保护、犯罪分子受到依法惩处的，公安机关、人民检察院、民政部门应及时向其主管部门反馈相关情况，单独或联合给予相关机构、人员奖励、表彰。”有关惩戒机制的规定主要集中于未成年人保护法第117条、《意见》第16条至第18条，其主要内容包括：负有强制报告义务的单位和个人未履行报告义务，造成严重后果的，依法给予处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任；行使公权力的公职人员长期不重视强制报告工作，不落实相关要求的，监察机关应依法问责，对涉嫌职务违法犯罪的依法调查处理；检察机关依法对执行情况法律监督，等等。

强制报告制度自实施以来成效显著，激励机制可以说是功不可没。该机制的核心在于回应“依法报告与不依法报告的法律后果”这一命题，其既能激励、鞭策有意报告而不敢报告者，也能震慑故意不予报告、隐瞒违法犯罪事实者。对于检察机关而言，激励机制的价值还在于进一步强化法律监督，检察机关可以通过发出检察建议书等方式，更为全面、深入、多维地参与社会治理。同时，检察机关还可以强化部门协作，提升法律监督的质效。

二、激励机制实施的困难

尽管取得诸多成效，但在实施过程中，激励机制仍面临困难与挑战。

其一，意识观念较为滞后。强制报告制度施行以来，公民的意识观念有所改变，但仍有需要提升之处。此外，强制报告制度自创设至今，报告主体已经大为拓展，其中拓展的部分，应当成为宣传教育、提升认识的重点对象。

其二，相关规则较为原则。就奖励机制而言，具体应由什么部门、以何种方式予以奖励，奖励机制与既有相关机制之间如何衔接，目前大部分地区尚未出台具体的实施细则。就惩戒机制而言，如何认定相关主体是否未履行报告义务，应由哪一机关负责或牵头认定，认定的程序是什么，应当依据什么标准，等等，都是实践中十分突出的问题。

其三，机制刚性存在不足。一方面，强制报告制度施行时间不久，相关规则尚未全面细化。另一方面，对未依法履行强制报告义

务或落实强制报告制度的，检察机关法律监督的刚性也有待提升。检察机关有多种法律监督方式，其中，检察建议是相对最为常用的方式之一。然而，社会治理类的检察建议仍在一定程度上存在“文来文往”的现象。部分检察人员往往坐等被建议单位的回复，一旦收到回复，即认为检察建议已被采纳、落实。

其四，部门协作有所欠缺。某些地区的部门协作仍存在主动性不高、落实力度不强甚至流于形式、止于“文书”的情况，导致检察机关“单打独斗”。一些地方的检察机关尚未将相关规定落到实处，或尚未与相关协作部门建立起必要的衔接、共享、合作机制。对执行激励机制所需加强合作的相关部门，一些地方也尚未推出协调机制。

三、激励机制实施的对策

针对上述困难，应当有针对性地采取因应之策，以推进激励机制的实施。

其一，引导公民意识观念的转变。从引导对象上看，尤其应重视对新拓展的报告主体的引导。从引导方式上看，检察机关可通过检察开放日、法治进校园、专题培训班、线上法治栏目、检察知识竞赛、法治夏令营与冬令营等方式来加强教育宣传，还可通过改进工作机制与工作方式，在办案中引导公民意识观念的转变。此外，可利用互联网技术实现宣传教育社会效应的几何级增长，实现激励机制的传统执行手段所难以达到的目的与效果。

其二，细化激励机制的相关规则。就奖励机制而言，奖励主体应以视情由检察机关或未成年人保护委员会等机构担任。奖励对象既可以是组织或单位，也可以是负有报告义务的主体。奖励的方式可以是精神表彰、物质激励、典型案例评选等。就惩戒机制而言，从判断报告主体是否违反报告义务的层面看，应构建起科学系统的认定机制。从对违反报告义务的报告主体如何惩戒的层面看，检察机关可以建议、推动或联合相关部门建议、推动出台相关具体规定。从检察机关自身应如何行使职权、监督纠正违法行为的层面看，检察机关可以依法制发或联合相关部门制发具体的实施细则。

其三，推动惩戒机制的刚性执行。一方面，要尽快细化相关规则。另一方面，要提升检察机关法律监督的刚性。其中，检察建议刚性的提升，应从完善检察建议内容，通过联合调研、磋商会议等方式了解检察建议落实情况，采取相应措施强化跟踪监督等方面入手。

其四，强化部门之间的协作关系。强制报告制度自创设至今，与之关联的部门不断增加，他们都应当成为协作的主体。在推动强制报告制度落实落细的实践中，各部门权责应该进一步明确、相互间协作应该更为精细，杜绝“九龙治水”或推诿塞责等情况发生。各部门可借力互联网技术破除“数据壁垒”，实现信息共享、线索互通，使主管部门能够在第一时间内作出决策、妥善应对。

其五，设立专项基金保障奖励实施。基金主要由国家投入和社会募集所得资金组成。国家投入方面，可尝试将相关公益诉讼中法院判罚的赔偿金纳入专项基金，用于奖励报告主体等未成年人保护项目。社会募集方面，可通过各类主体的广泛参与实现多元协力、共建共治。检察机关可通过签订协议、推动出台相关制度等方式，督促资金的依法高效科学使用。

（作者单位：浙江省杭州市人民检察院）



□余庆

侵害未成年人犯罪案件通常具有隐蔽性较高、救济不及时等特点，这也是惩治此类犯罪面临的难点。侵害未成年人案件强制报告制度有利于尽早发现线索，精准打击犯罪，但司法实践中还存在制度失灵、运行不畅等问题，亟需解决。

一、强制报告制度运行中的难题

首先，关于“强制报告的情形”范围偏窄。未成年人保护法第11条规定，需要强制报告的情形为“发现未成年人身心健康受到侵害、疑似受到侵害或者面临其他危险情形的”。对于如何理解“身心健康”，法律并没有进一步的解释。《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见（试行）》（下称《意见》）第4条列举了“未成年人遭受或者疑似遭受不法侵害以及面临不法侵害危险”的八种具体情形，但这些规定共同指向了身体暴力、性暴力，却未将精神暴力纳入其中。对未成年人实施精神暴力的行为，对未成年人产生的持续性损害不容忽视，但目前并未将其纳入强制

报告范围。

其次，强制报告受理部门的设置缺乏统一和协调。未成年人保护法第11条规定的强制报告受理部门为公安、民政、教育等有关部门，而《意见》将公安机关列为强制报告的受理部门。多部门受理的制度安排极易导致“多头报告”，特别是在未成年人保护领域，在各个部门协同机制不够完善的情况下，多部门受理的结果可能是错失最佳救助时机。然而，将公安机关规定为唯一受理部门也存在不足。若所有情形都不加区分地向公安机关报告，可能会因基层公安机关警力不足而导致“报了白报”。而且，人们一般都认为只有产生严重后果才向公安机关报案，以公安机关为受理部门，极易错失早期介入的时机。

再次，责任规定不明确。

强制报告制度只是原则性地设定了未履行报告义务的主体责任，并未依据责任主体的性质细化责任承担。当前，强制报告义务主体包括国家机关、法律法规授权行使公权力的各类组织及法律规定的公职人员，密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员。未成年人遭受或者疑似遭受不法侵害以及面临不法侵害危险”的八种具体情形，但这些规定共同指向了身体暴力、性暴力，却未将精神暴力纳入其中。对未成年人实施精神暴力的行为，对未成年人产生的持续性损害不容忽视，但目前并未将其纳入强制

于未履行报告职责、构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。对于国家机关工作人员而言，未履行报告义务造成严重后果构成犯罪的，可依据渎职犯罪等追究刑事责任，但对于非国家机关工作人员如何追究刑事责任，则缺乏相应规定。

最后，对强制报告主体的保护措施不够完善。在保障措施上，《意见》分别从保密条款和免责条款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。同时增加奖励条款，以激发报告主体履行义务的积极性。然而，报告主体最为担心的其实是自身安全问题，《意见》对此未有涉及。如果不能解决“打击报复”的后顾之忧，制度的有效运行是不可期的。

二、优化强制报告制度的建议

首先，扩大报告适用范围。精神暴力对未成年人的伤害不亚于身体暴力，长期遭受精神暴力容易出现情绪表达障碍、性格扭曲等。世界卫生组织早已将精神暴力纳入儿童虐待的四种基本类型之一，我国反家庭暴力法亦将精神暴力纳入“家庭暴力”范围之中。因此，建议在《意见》第4条所列举的八项具体情形之外，增加一项精神暴力适用情形，如“未成年人精神上存在明显恐惧、焦虑和抑郁等情况”。

其次，明确受理部门、细化处置流程。第一，将民政部门设置为初步筛选报告的部门。民政部门原本负责儿童福

利等相关工作，对报告内容更具有处置能力。同时，民政部门能够对接儿童福利机构、未成年人救助保护机构、社会服务机构等，接受报告伊始就能救助未成年人处境施以不同的救助、保护。作为初步筛选的民政部门，其工作核心在于核实报告内容、判断案件风险等级。对于低风险情形，民政机关自行或联合居（村）民委员会、儿童福利机构、未成年人救助保护机构、社会服务机构等同步处理。对于中高风险情形，应立即移交报告的最终受理部门。第二，将公安机关作为报告的最终受理部门。这样既减少公安机关的办案压力，又能保障受理部门的权威性。对于民政部门移送的中高风险案件，公安机关采取形式审查的立案标准，即认为有犯罪事实的就立案。检察机关应当重点加强对侵害未成年人案件的立案监督。第三，建立信息共享平台。为加强民政部门和公安机关之间联动，两部门应该成立专业、专门的强制报告小组或部门，建立信息共享和业务协同机制，联合解决问题。

再次，细化未履行报告义务的责任承担。第一，对于未履行报告义务的公职人员作出警告、记过、降职等政务处分；对于未履行报告义务的社会组织，根据后果的严重程度作出罚款、吊销营业执照等行政处罚。第二，慎重追究刑事责任。报告主体并非未成年人权益的直接侵害者，追究过重刑事责任，难以被公众接受，甚至影响该制度的推广实施。对于国家机关

工作人员未履行报告义务造成严重后果构成犯罪的，可参照渎职罪等职务犯罪追究相关人员的刑事责任；对于非国家机关工作人员恶意瞒报、迟报、谎报并造成严重后果的，可采取“单位+个人”双处罚模式。

最后，加强对报告主体的人身保护。第一，允许匿名报告的方式。相比保密措施，匿名报告更具有私密性，有助于消除报告主体的疑虑。第二，增加人身安全保护规定。因履行报告义务导致报告主体面临打击报复等危险时，公安机关应提供安全保护、心理咨询、法律援助等服务。在报告主体遭受严重侵害，侵害人无法赔偿时，公安机关应联合社会服务机构提供合理的社会救助。

当然，要进一步落实强制报告制度，加强相关法律法规的衔接也是必要的。例如，可在教师法、执业医师法、居民委员会组织法等中增设关于强制报告制度的规定，如此才能形成周密的强制报告制度体系。同时，要通过宣传培训加强强制报告主体的法律意识，使其能够准确把握报告情形、报告流程以及相关的保障措施；要对受理部门及相关人员进行专门培训，使其充分掌握强制报告制度理念，积极落实好制度；要加强普法让公众了解、支持该制度，成为强制报告的参与者、监督者，共同保护未成年人合法权益。

（本文是教育部重点研究基地项目“当代西方人权理论研究”的阶段成果）

（作者单位：西南政法大学）

完善强制报告制度的发力点和创新点

报告范围。

其次，强制报告受理部门的设置缺乏统一和协调。未成年人保护法第11条规定的强制报告受理部门为公安、民政、教育等有关部门，而《意见》将公安机关列为强制报告的受理部门。多部门受理的制度安排极易导致“多头报告”，特别是在未成年人保护领域，在各个部门协同机制不够完善的情况下，多部门受理的结果可能是错失最佳救助时机。然而，将公安机关规定为唯一受理部门也存在不足。若所有情形都不加区分地向公安机关报告，可能会因基层公安机关警力不足而导致“报了白报”。而且，人们一般都认为只有产生严重后果才向公安机关报案，以公安机关为受理部门，极易错失早期介入的时机。

再次，责任规定不明确。

强制报告制度只是原则性地设定了未履行报告义务的主体责任，并未依据责任主体的性质细化责任承担。当前，强制报告义务主体包括国家机关、法律法规授权行使公权力的各类组织及法律规定的公职人员，密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员。未成年人遭受或者疑似遭受不法侵害以及面临不法侵害危险”的八种具体情形，但这些规定共同指向了身体暴力、性暴力，却未将精神暴力纳入其中。对未成年人实施精神暴力的行为，对未成年人产生的持续性损害不容忽视，但目前并未将其纳入强制

于未履行报告职责、构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。对于国家机关工作人员而言，未履行报告义务造成严重后果构成犯罪的，可依据渎职犯罪等追究刑事责任，但对于非国家机关工作人员如何追究刑事责任，则缺乏相应规定。

最后，对强制报告主体的保护措施不够完善。在保障措施上，《意见》分别从保密条款和免责条款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。同时增加奖励条款，以激发报告主体履行义务的积极性。然而，报告主体最为担心的其实是自身安全问题，《意见》对此未有涉及。如果不能解决“打击报复”的后顾之忧，制度的有效运行是不可期的。

二、优化强制报告制度的建议

首先，扩大报告适用范围。精神暴力对未成年人的伤害不亚于身体暴力，长期遭受精神暴力容易出现情绪表达障碍、性格扭曲等。世界卫生组织早已将精神暴力纳入儿童虐待的四种基本类型之一，我国反家庭暴力法亦将精神暴力纳入“家庭暴力”范围之中。因此，建议在《意见》第4条所列举的八项具体情形之外，增加一项精神暴力适用情形，如“未成年人精神上存在明显恐惧、焦虑和抑郁等情况”。

其次，明确受理部门、细化处置流程。第一，将民政部门设置为初步筛选报告的部门。民政部门原本负责儿童福

利等相关工作，对报告内容更具有处置能力。同时，民政部门能够对接儿童福利机构、未成年人救助保护机构、社会服务机构等，接受报告伊始就能救助未成年人处境施以不同的救助、保护。作为初步筛选的民政部门，其工作核心在于核实报告内容、判断案件风险等级。对于低风险情形，民政机关自行或联合居（村）民委员会、儿童福利机构、未成年人救助保护机构、社会服务机构等同步处理。对于中高风险情形，应立即移交报告的最终受理部门。第二，将公安机关作为报告的最终受理部门。这样既减少公安机关的办案压力，又能保障受理部门的权威性。对于民政部门移送的中高风险案件，公安机关采取形式审查的立案标准，即认为有犯罪事实的就立案。检察机关应当重点加强对侵害未成年人案件的立案监督。第三，建立信息共享平台。为加强民政部门和公安机关之间联动，两部门应该成立专业、专门的强制报告小组或部门，建立信息共享和业务协同机制，联合解决问题。

再次，细化未履行报告义务的责任承担。第一，对于未履行报告义务的公职人员作出警告、记过、降职等政务处分；对于未履行报告义务的社会组织，根据后果的严重程度作出罚款、吊销营业执照等行政处罚。第二，慎重追究刑事责任。报告主体并非未成年人权益的直接侵害者，追究过重刑事责任，难以被公众接受，甚至影响该制度的推广实施。对于国家机关

工作人员未履行报告义务造成严重后果构成犯罪的，可参照渎职罪等职务犯罪追究相关人员的刑事责任；对于非国家机关工作人员恶意瞒报、迟报、谎报并造成严重后果的，可采取“单位+个人”双处罚模式。

最后，加强对报告主体的人身保护。第一，允许匿名报告的方式。相比保密措施，匿名报告更具有私密性，有助于消除报告主体的疑虑。第二，增加人身安全保护规定。因履行报告义务导致报告主体面临打击报复等危险时，公安机关应提供安全保护、心理咨询、法律援助等服务。在报告主体遭受严重侵害，侵害人无法赔偿时，公安机关应联合社会服务机构提供合理的社会救助。

当然，要进一步落实强制报告制度，加强相关法律法规的衔接也是必要的。例如，可在教师法、执业医师法、居民委员会组织法等中增设关于强制报告制度的规定，如此才能形成周密的强制报告制度体系。同时，要通过宣传培训加强强制报告主体的法律意识，使其能够准确把握报告情形、报告流程以及相关的保障措施；要对受理部门及相关人员进行专门培训，使其充分掌握强制报告制度理念，积极落实好制度；要加强普法让公众了解、支持该制度，成为强制报告的参与者、监督者，共同保护未成年人合法权益。

（本文是教育部重点研究基地项目“当代西方人权理论研究”的阶段成果）

（作者单位：西南政法大学）

让强制报告制度落地生根

侵害以及面临不法侵害危险的，应当立即向公安机关报案或举报。强制报告制度实施后，眉山市检察机关联合公安、教育、民政、卫健等部门出台《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的实施办法》，对侵害未成年人案件强制报告制度的义务主体、报告情形、报告方式、报告处置、履责保障、责任追究等方面作了补充性规定，细化了接报流程，规定了处置措施，同时突出了教师、医生等重点报告义务人及其所在单位负责人员的报告主体责任，促进实践操作更加顺畅，推动强制报告制度尽快落地落实。

二、加大宣传力度，提升强制报告的知晓度

为促进相关部门和人员充分掌握和正确执行强制报告制度，并让全社会了解、支持制度落实，眉山市检察机关自2020年下半年开始，开展强制报告“四进”宣传活动。一是进学校。通过“法治进校园”活动，对全市中小学、幼儿园的教职工开展强制报告制度宣讲，通过检察官法治副校长参与学校法治行政事务，强化学校校长等行政管理人员的强制报告责任意识。二是进医院。通过在市县各级各类医院及卫生院发放宣传手册、播放宣传片等方式，向医生、护士以及就医

人员宣传强制报告制度相关内容。三是进村社。与民政、妇联等部门联合开展培训活动，通过乡镇（街道）办事处、村（社区）委会等组织儿童督导员、妇女主任、网格员等接受强制报告知识的培训。四是进机关。检察官主动走进各机关单位，通过讲授法治课的形式，将强制报告的主体、内容、义务、责任等向公职人员宣传和强调。

三、推动部门联合，扩大强制报告的触达面

未成年人保护法修订后，眉山市在四川省率先成立首个地市级未成年人保护工作委员会，对未成年人保护工作进行统筹协调、督促和指导，同时成立市未成年人保护中心，牵头全面开展工作。检察机关积极与民政部门配合协作，采用民政部门未保主任和检察机关法治主任“双主任制”运行模式，共同建立困境主动发现、侵害强制报告、分类会商解困、分片联系督导等机制，全面统筹未成年人“六大保护”工作。在实施强制报告制度的基础上，制定发现报告处置规定，实行“双报告”制度。对未成年人遭受伤害类情形，要求报案至公安机关的同时报未保中心备案，由法治主任对案件处置及立案等进行监督；对未成年人遭遇困境类情

形，要求报告至未保中心，未保主任组织个案会商协调解决。

四、整合多方资源，实现强制报告的全覆盖

推动建立完善“未保小组长”制度，构建“网格员—儿童主任—未检检察官”三方联动机制，形成强制报告的全闭环。2021年6月，眉山市建立“未保小组长”制度，由全市2590名专职网格员兼任“未成年人保护小组长”，将未成年人保护触角延伸至村（社区）一线，强制报告工作纳入未保小组长的网格服务内容。未保小组长负责定期走访农村留守儿童、困境儿童，了解情况、收集信息，如果发现未成年人遭受伤害的情形第一时间报告儿童主任。儿童主任（一般由妇女主任兼任）负责及时报告，并将该情况上报至未保中心。未保中心法治主任（未检检察官）对该案的后续处理、立案情况以及诉讼过程进行法律监督，确保强制报告案件的及时处置和责任追究。在案件处置之外，未检检察官还与儿童主任、未保小组长共同开展强制报告的宣传培训，对强制报告个案中未成年人的家长共同开展家庭教育指导。

五、强化法律监督，提高强制报告的实效性

强制报告制度实施以来，

眉山市检察机关严格履行强制报告制度的法律监督职责，除加强督促、检查之外，还实行“案件倒查制”，严格责任追究。一是查“密接者”的报告义务是否履行。在办理每一起伤害未成年人犯罪尤其是性侵未成年人案件的过程中，倒查密切接触该未成年人的相关人员是否有发现未成年人被伤害但不履行报告义务的情况。通过倒查发现，在发生一起在学生间的性侵害案件中，学生将情况告诉老师后，老师作了居间调解，没有向学校报告情况。就此，检察机关函告教育部门，并建议对该教师进行相应处分。二是查主管部门主体责任是否落实。深入分析未成年人被侵害案件发生的原因，若存在相关主管部门不重视强制报告工作以及怠于履职、疏于监管的情况，依法进行法律监督。在办理一起未成年人被性侵怀孕案件时，检察官发现未成年人就医的妇幼保健院未按强制报告制度要求向公安机关报案，遂向卫健部门发出检察建议，要求其督促医疗机构组织从业人员认真学习强制报告制度，加强对辖区医疗机构的常态化监督检查。

（作者单位：四川省眉山市人民检察院）

（版式设计：任梦媛）