

未成年强制报告制度检视与脱困路径

熊佳琪

湖南工业大学 湖南株洲

【摘要】强制报告制度基于儿童利益最大化和国家亲权理念具备其理论依据，明确其在未成年人保护体系中的核心地位，将有助于增强未成年人保护工作的预防效果。为减少针对未成年人侵害案件的发生，以及促进侵害强制报告制度的进一步完善，需系统审视现行制度的具体规定。现存的强制报告制度在报告主体、受理部门及责任追究机制等方面存在的不明确性和执行难度。通过对比国际经验，文章提出了具体的改进措施，包括细化报告义务主体范围、明确统一的受理部门、完善线上报告渠道以及健全责任追究体系等。这些措施旨在提高制度的可操作性和实效性，从而加强未成年人权益的保护，推动我国未成年人保护法治体系的健全与发展。

【关键词】强制报告；未成年人保护；国家亲权

【收稿日期】2025 年 3 月 21 日

【出刊日期】2025 年 5 月 7 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20250171

Review and improvement path of the mandatory reporting system for minors

Jiaqi Xiong

Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan

【Abstract】 The mandatory reporting system is theoretically grounded in the principles of maximizing the best interests of the child and the doctrine of state parens patriae. Clarifying its central role within the minor protection framework will contribute to enhancing the preventive effectiveness of child protection efforts. In order to reduce the incidence of offenses against minors and to further refine the mandatory reporting system, it is essential to conduct a systematic review of the current legal provisions. The existing system faces challenges in terms of ambiguity and implementation difficulties, particularly with respect to the scope of reporting entities, the responsible receiving authorities, and the accountability mechanisms. Drawing on international experience, this paper proposes specific improvement measures, including expanding and clarifying the scope of mandatory reporters, designating a unified receiving authority, improving online reporting channels, and establishing a sound accountability system. These reforms aim to enhance the operability and effectiveness of the system, thereby strengthening the protection of minors' rights and promoting the development of a sound legal system for the protection of minors in China.

【Keywords】 Mandatory reporting; Child protection; State parens patriae

1 问题的提出

未成年人作为社会典型的弱势群体之一，对于未成年被侵害案的处理思路应有区别于成人类人身权益受损害案件的应对方法及防范思路，针对该类情况，侵害未成年强制报告制度应运而生，2020 年 5 月，最高检、国家监察委与教育部等联合印发《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》），以意见的形式确立了侵害未成年人的强制报告制度。该制度正式成为国家的一项制度

体系是在 2021 年 6 月，强制报告制度被纳入到《未成年人保护法》中，标志着其以法律的形式问世，得到国家意志的认可并以国家强制力作为保障。而数据显示 2023 年，检察机关通过强制报告制度发现犯罪 3794 件，仅占侵害未成年人犯罪总数的 7.5%。表明目前我国强制报告制度的适用率低，并未在实践中动态地施行。

2 未成年强制报告制度的法理基础

2.1 国家亲权理念的实现

根据布莱克法律辞典的释义，国家亲权(parens

作者简介：熊佳琪（2000-）女，汉族，湖北武汉人，硕士在读，研究方向：法律（非法学）。

patriae)这一概念源自拉丁文,它是指国家对儿童和其他法律上无行为能力人享有一般的监护权^[1]。现代语境下的“国家亲权”主要聚焦于以未成年人等为适用对象的弱势群体保护。由于未成年人的主观能动性和客观判断能力并未发展完全,他们不能在复杂的社会化活动中做出最优选择,因此,需要国家基于未成年人的利益考量,以家长主义形式替其作出抉择^[2]。未成年人的发展与国家发展息息相关,作为国家的根本与未来,该理念将未成年人保护这一工作脱离于仅以家庭为最小单位的语境外,将其置于长远视角施以国家制度上的保障。曾有学者提出,国家亲权的行使具有一定的层次性:第一层次的国家亲权具有被动性与谦抑性,表现为对自然亲权的监督与补充,如果自然亲权的行使能够满足保护未成年人基本权利的需要,则此时国家亲权仅需轻微介入以监督自然亲权的行使即可;而第二层次的国家亲权是对自然亲权的补位乃至替代^[3]。强制报告制度则是国家亲权行使方式的具像化。

2.2 以儿童利益最大化原则为指引

早期的儿童被视为生育行为的产物,到了资本主义萌芽时期,儿童的权利才慢慢摆脱其以往的附庸性,开始经历从权利的客体向权利的主体转变的时期。儿童开始享有形式上的、法定的较为广泛的权利。权利主体隐含着对自我意志的尊重,这是儿童摆脱相较于成人而言处于弱势地位的重要体现,主体之间的人格具有平等性^[4]。1989年11月20日在第44届联合国大会上《儿童权利公约》获得一致通过。该公约第三条第一款规定:关于儿童的一切行动,不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行,均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。这是“儿童利益最大化”原则首次以书面形式确立在国际公约之中。该原则主要有两层含义:一是儿童具有独立意义的权利主体地位,其合法权益应当得到充分尊重。二是当未成年人利益与其他利益相冲突时,必须坚持以儿童利益最大化为处理原则^[5]。即确认儿童的主体性地位,及其确保本源性的权利完整性不受侵害。

3 未成年强制报告制度的规范检视

3.1 报告义务主体的范围还需再界定

《未成年人保护法》第十一条的第一款规定任何组织和个人都可对自己发现的未成年权益受侵害情形提出检举、控告的权利。此处的可报告主体被赋予的是权利而非义务。而第二款所规定的主体对于疑似受侵害的情形也应当报告,表述意为是其义务。但对比前述两款规定时可发现以下几点问题:1.从个人层面来看,

仅说明个人具有在发现未成年人合法权益受侵犯时有权提出检举控告,此处的发现推断为要求“实际发现”,但疑似发现情形未提到,结合第二款提到的报告主体遇疑似受侵害也应当向相关部门报告,所以第一款所针对的普通组织和个人在遇到疑似情形时是否也能向有关部门提出控告检举还有待确认,这也会造成普通主体在面对未成年人疑似遭受侵害的案件时会产生求证心理而迟迟不报,其对于报告责任履行的积极性也会降低^[6]。这同样关乎到受理部门针对个人或第二款所规定主体之外的其他组织报告的疑似线索是否接收与处理的问题。2.第二款的各类主体存在内涵不明的问题。若将主体按照不同标准进行划分可得出不同的解释含义,也在一定程度上会引发不一样的法律后果。

3.2 受理部门的限定存在模糊化与单一化

《意见》中的第二条表明只有公安机关可以接受有关未成年人受侵害线索的举报,《未成年人保护法》中第十一条第一款则规定的是若发生相应情形则可向公安、教育、民政等部门提出检举和控告。且我国强制报告的受理部门主要是公安、教育、行政部门三大类。让公安机关承受太多的报告受理任务会徒增其压力,不利于其打击其他已切实发生的、证据确凿的犯罪事件,这个阶段让公安介入是否会占用警力与资源的问题值得更进一步的审慎思考。如今我们身处于高速发展的数字网络时代,对于侵害事件的举报若只能受限于口头、书面等线下报告方式则为报告主体增添了不便。

3.3 责任追究机制缺乏衔接性

根据《未成年人保护法》第117条可得知义务主体被追责的前提主要来自于其未履行报告义务且因此而造成严重后果。此处的“严重后果”是否要求与前述的未报告行为存在因果关系?包括严重二字具体到未成年被侵害事件中应当如何认定?关于此项表述本法中并未做详细解释或文字性的列举。我们还需认真考虑的是,此处的表述针对于报告义务人的出罪保护,是否与保护未成年权益的初衷及强制报告制度本身存在一定矛盾性,因强制报告制度本身就是为提前发现可疑线索以避免未成年人身权利损失更进一步扩大而设立,若单纯强调只有造成严重后果才承担法律责任的话,会过分拉高责任承担的门槛,变得本末倒置。以及处分的类型未具体细化,相关的处罚规定均为停留在原则性层面的规定^[8]。

4 我国未成年强制报告制度实施的脱困路径

4.1 细化相关义务主体的类型范围

将视角转向域外,强制报告的主体在世界范围内

的规定主要表现为三种模式。第一类主要是由与未成年存在密切接触,或是对其负有看护、照护职责的专门主体来承担强制报告义务,特以德国为例。第二类即是报告主体拓展至全体组织及公民,以美国为代表。在其制定的《纽约社会服务法》第 413 条中规定了一些专业人士担任报告者,包括医务工作者、教育工作者、社会服务人员和执法专家等 28 个类别^[9]。第三类是兼采上述两种模式,加拿大在《儿童与家庭服务法》中规定强制报告制度,并将强制报告的义务主体分为两种情况:一是针对儿童受到虐待的情形,报告主体为密切接触未成年人的相关从业人员,如医务人员和教育工作者等,此时普通民众的报告义务被排除在外;二是针对涉及“儿童色情”的情形,强制报告的主体范围扩大至所有人^[10]。我国《未成年人保护法》中第十条的第一款与第二款的显著区别就在于普通组织及个人是否应当向相关受理部门报告未成年“疑似”受伤害的情形。对于此处的争议,笔者认为可以借鉴美国部分州的经验,将其余组织及个人纳入为容许报告人,此处针对于疑似情形的可报告主体应包含第一款所述对象,即任何组织及个人,赋予其权利而非法定义务,即“可以”报告,而不强调“应当”报告。另细化落实密切接触未成年人的各类组织及其从业人员,保证将强制报告的义务落实到个人。

4.2 强制报告线索受理部门的再构造

4.2.1 拓展线上报告途径

为提高未成年强制报告制度的打击覆盖面,在当今这个网络快速发展的时代也应学会利用信息网络传输的便捷特点,发挥打击优势。我国台湾地区儿童主管部门曾于 2001 年设置了“113—妇幼保护专线”提供全地区 24 小时的通报及咨询服务,并于 2007 年增加网络通报系统,通报范围覆盖家庭暴力、性侵害、性骚扰及儿童保护相关事宜^[11]。设立一个统一的、专门的报告热线、在线上建立开发强制报告 APP,也是探索拓展强制报告方式的简化路径之一。

4.2.2 固定部门线下统一受理

我国目前还未设立类似的统一受理部门去担任起统筹协调的全局性职能,但在实践中有过类似的机构设置。未成年人保护法修正案(草案)于 2024 年 4 月 23 日提请第十四届全国人大常委会第九次会议审议,值得关注的是,草案将未成年人保护工作领导小组职责调整至国务院妇女儿童工作委员会。依现状的调整,可考虑将强制报告的受理部门规定为妇女儿童工作委员会,由该部门设立专门专员来承担强制报告的初查

分流工作,缓解公安机关的现实压力,充当对所接收到的报告信息进行筛选与甄别的首要处理部门。但为了缓解资源不足而陷入难以调查的困境,对此,笔者认为可我国可适当参考有学者提出的采取“有差别的响应模式”,借鉴引入英、美等域外国家和地区,将报告分为高、中、低三种风险级别,建立综合性儿童保护强制报告响应模式。对所收到的报告进行筛选,此时的筛选目的是为了去对报告线索所描述的内容进行初步的风险判定,以便确认后续的处理步骤。

4.3 健全责任追究机制

强制报告制度的责任追究应根据主体不履行报告义务所造成的不同程度的危害后果来界定可能承担的法律类型,并通过后续的立法解释、司法解释来明确未履行强制报告义务的责任追究机制和流程。笔者个人看法是刑事责任应准确适用,不宜轻易动用。若是需动用刑法处罚,应是在其已经是犯罪化的前提下,才依法追究其因玩忽职守等行为损害未成年人合法权益从而构成犯罪的刑事责任,不宜设立以该制度为衍生的如“不履行强制报告义务罪”的罪名;于民事责任而言,有学者提出违反强制报告义务的民事责任的承担可来源于《未成年人保护法》第 129 条的规定,可看作为民事责任产生的基础,笔者认为,可适当性借鉴《民法典》中的侵权责任编里的相关规定,要求未履行报告义务人对未成年人所受损害的扩大部分承担适当的补偿责任;对于行政责任的追究,目前需要明确的就是规定行政处罚的具体类型,对于《未成年人保护法》第 11 条第 2 款规定的责任主体在其违反强制报告义务的情形下可对其作出行政责任的内部处罚,如警告或者记过等,并且不以造成严重后果为前提。

参考文献

- [1] Black,HR. *Black's Law Dictionary*(第 6 版)[M]. Saint Paul: West Publishing Company, 1990: 1114.
- [2] 肖姗姗. 少年司法之国家亲权理念——兼论对我国少年司法的启示[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2018, 39(4): 91-98.
- [3] 孙其华. 侵害未成年人案件强制报告制度的理论检视与规则形塑[J]. 少年儿童研究, 2022(1).
- [4] 冯源. 儿童监护模式的现代转型与民法典的妥当安置[J]. 东方法学, 2019(4): 150-160.
- [5] 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.

- [6] 自正法. 侵害未成年人案件强制报告制度的法理基础与规范逻辑[J]. 内蒙古社会科学, 2021, 42(2): 97-105.
- [7] 余为青, 秦鑫鑫. 侵害未成年人强制报告的规范缺陷、完善措施和未来展望[J]. 阜阳师范大学学报(社会科学版), 2023(2): 120-128.
- [8] 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.
- [9] Bell, Lorna, Tooman, Patrick. Mandatory Reporting Laws: A Critical Overview[J]. International Journal of Law and the Family, 1994.
- [10] 杨志超. 加拿大儿童保护制度演进的基本导向及启示[J]. 宁夏社会科学, 2017(6).
- [11] 陈逸青. 国小教育人员对儿童虐待责任通报制态度与经验之研究——以台中市为例[D]. 静宜大学, 2010.
- [12] 方海涛. 留守儿童法律保护: 美国的经验及启示[J]. 预防青少年犯罪研究, 2017(4).
- [13] 李雅静, 王健. 我国儿童性侵强制报告制度研究[J]. 预防青少年犯罪研究, 2019(3).
- [14] 欧阳康, 姜权权. 认识的极限及其超越: 认识论研究的一个重大前沿问题[J]. 哲学研究, 2020(2).
- [15] 顾津. 强制报告: 司法实践与未来选择[J]. 学理论, 2021(12).
- [16] 查小兰. 我国家庭中“虐童”犯罪现状及对策研究——基于 49 起判决文书的分析[J]. 青少年学刊, 2020(5).
- [17] 曹诗权. 未成年人监护制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [18] 张光杰. 法理学导论[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2006.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

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



OPEN ACCESS