

公安机关未成年人保护的功能、现状及其制度构建

陈 华

【摘要】公安机关在未成年人保护事业中主要有预防、处置、教育、惩戒、保护五项功能。公安机关未成年人保护工作存在的问题主要有:公安未成年人保护立法滞后,缺乏公安未成年人保护专门机构,未成年人保护执法制度不健全,部分涉未成年人案件执法不够规范。为构建我国的未成年人警察制度,应组建我国的“未成年人警察”机构,赋予其预防、查处涉未成年人违法犯罪,担当相关未成年人保护的法律执行工作,管理涉案未成年人档案,对未成年被害人(证人)进行保护及心理干预,以及法治宣传教育等职责;同时,还应完善未成年人警察相关法律制度,健全“未成年人警察”执法制度。

【关键词】未成年人警务;未成年人保护;未成年人犯罪;校园警务;少年警察

【作者简介】陈华(1979-),男,广西警察学院警察法学研究中心副主任,教授,硕士生导师(广西 南宁 530029)。

【原文出处】《中国人民公安大学学报》:社会科学版(京),2022.3.117~128

2020年10月17日,第十三届全国人大常委会第二十二次会议修订通过《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”);2020年12月26日,第十三届全国人大常委会第二十四次会议修订通过《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称“预防未成年人犯罪法”),这两部被特意安排于2021年6月1日(“六一儿童节”)生效的法律(以下合并简称“两无法”),既是我国未成年人保护领域的基本法,也是新时代我国未成年人保护事业法治化建设的重要成果,彰显了国家对未成年人的关爱和保护的决心。笔者统计发现,在《未成年人保护法》的132个条文中,有31条明文提及“公安”,这一现象在预防未成年人犯罪法的68个条文中是26条,占比接近4成。这些数据表明,公安机关在我国未成年人保护事业中肩负着重要使命。然而,公安机关如何实现并充分发挥其未成年人保护功能却未引起学界足够关注,公开可查的“公安机关+未成年人保护”研究成果不但少,且主要集中于学生(校园)欺凌防治、未成年人刑事案件办理领域,对“校园警察”“校园警务”“少年警察”等重要概念缺乏阐释和共识,相关研究呈现出一定程度上的随机性、滞后性和片面性。

对公安机关而言,虽然《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》等部门规范均要求在办理未成年违法犯罪案件时应“设置专门机构或者配备专职人员”,但时至今日,全国公安机关仍未能设置统一的警察未成年人保护执法部门,未成年人违法犯罪案件大多由治安和刑侦部门办理,不但未能满足相关案件办理的专业性需求,且在涉未成年人刑事案件办理上与检察机关(未检部门)、审判机关(少年法庭)存在不同程度的衔接障碍。2021年4月21日,“国务院未成年人保护工作领导小组”宣布成立。在我国未成年人保护工作日益重要背景下,有必要准确定位公安机关未成年人保护功能,梳理公安未成年人保护执法工作现状及问题,并以此为基础勾勒出公安机关未成年人保护制度的基本框架。本文将对这些问题展开探讨,以期为我国未成年人保护事业贡献公安智慧和力量。

一、基于“两无法”文本的公安机关未成年人保护功能解读

打击违法犯罪、服务人民群众是法律赋予公安机关的两项基本职责。准确把握法律设定的功能定位,是公安机关正确开展未成年人保护工作的前提,

是确保执法理念、工作方式以及制度设计规范科学的基础和保障。为此,本文首先通过对“两未法”文本进行梳理,以管窥公安机关在未成年人保护事业中的功能。

(一)预防功能

根据《中华人民共和国人民警察法》第6条规定,警察依法负有“预防、制止和侦查违法犯罪活动”“指导和监督……治安保卫工作,指导……治安防范工作”等职责,可见预防违法犯罪和维护治安秩序是人民警察的基本功能。根据“两未法”规定,公安机关负责涉及校园及其周边环境安全稳定、未成年人身心健康保护、违法犯罪案事件处置等工作,尤其在涉未成年人违法犯罪预防环节,立法赋予公安机关的权能主要表现为:(1)制定预防未成年人犯罪工作规划。根据《预防未成年人犯罪法》第5条授权,公安机关有权制定属地预防未成年人犯罪工作规划,组织属地范围内教育、民政、文旅、市场监管、网信、卫生健康、新闻出版、广电、司法行政等有关部门开展预防未成年人犯罪工作。(2)实施涉未成年人违法犯罪及校园安全事件预防措施。《未成年人保护法》第88条规定,公安机关应当依法维护校园周边的治安和交通秩序,设置监控设备和交通安全设施。(3)涉未成年人违法犯罪打防宣传。“打防结合、重在预防”理念下,宣传未成年人保护及其违法犯罪防治是法律赋予公安机关的一项重要职责,《未成年人保护法》第115条规定,公安机关应当根据未成年人案件特点,开展未成年人法治宣传教育工作。此外,立法还赋予公安机关对怠于履行未成年人保护责任的单位或个人行使督促建议权,以防止因怠于履职导致的案事件发生。

(二)处置功能

在修订后的“两未法”涉及公安机关的条文中,词频率最高的表述为“向公安机关报告”。从文本释义角度看,“向……机关报告”至少蕴含两层含义:一是该机关负有管理职责;二是接受报告机关必须做出回应或采取相应的处置措施。在“两未法”所确立的“强制报告制度”下,公安机关“接受报告”后的处置可因警情^①内容不同分为警情类和非警情类处置行为,按照法律规定和分级分类原则,公安机关可针

对不同类别采取不同的处置措施。(1)警情类信息的处置。由于警情类信息所涉及的举报、报案、报告等本就属于公安机关管辖范围,因此在接到此类警情后,公安机关应按接处警工作相关规定启动案件受理和处置程序,根据两未法规定,此类警情信息包括:对严重欺凌行为的报告;对性侵害、性骚扰未成年人等违法犯罪行为的报告;旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者发现有违法犯罪嫌疑的未成年人入住的报告;发现成年人组织或参加实施不良行为的团伙有违法犯罪嫌疑的报告;教唆、胁迫、引诱未成年人实施严重不良行为的报告等。^②公安机关在受理此类案件后,应依据法律对案件性质进行判断,属于民事侵权案件的,告知当事人协商解决、居间治安调解或依法向人民法院起诉;属于治安案件的,依照治安管理处罚法规定处理;属于刑事案件的,按照刑事案件侦办程序处理;属于依法应由其他政府部门主管或处理的,移交相关部门并通知当事人。应当注意的是,在处置上述警情时,对人身安全正在受到威胁的未成年人,公安机关应当立即采取有效措施予以保护;对校外成年人采取教唆、胁迫、诱骗等方式利用在校学生实施欺凌进行违法犯罪行为的,要根据刑法及有关法律规定,对其依法从重处罚^③。(2)非警情类信息的处置。公安机关在执法中,因职权获取了大量公民信息,依法获取、存储、使用、提供相关信息是公安机关的法定职权。为给未成年人创造安全的学习环境,《未成年人保护法》第62条第1款规定:“密切接触未成年人的单位招聘工作人员时,应当向公安机关、人民检察院查询应聘者是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录;发现其具有前述行为记录的,不得录用。”该规定不仅提升了教育行业的准入条件,而且要求公安机关在提供此类查询服务时,需定向核查是否存在性侵等特定类型违法犯罪前科,民警在办理时应掌握好尺度,既不能拒绝提供查询,也不得过度提供或泄露公民个人信息。

(三)教育功能

法律的教育功能是我国立法的重要价值取向,这一取向在未成年人保护相关立法中尤为凸显。纵观整个“两未法”,教育精神贯穿始终,涉及公安机关

内容主要包括:(1)专门教育和专门矫治教育决定权。根据《预防未成年人犯罪法》第44条、第45条授权,公安机关有权会同教育行政主管部门决定对涉事未成年人实施专门教育和专门矫治教育。法律同时规定,专门矫治教育场所(专门学校)实行闭环管理,公安机关、司法行政部门负责未成年人的矫治工作,教育行政主管部门承担未成年人的教育工作。(2)矫治教育措施实施权。依据《预防未成年人犯罪法》第41条授权,公安机关有权对有严重不良行为的未成年人采取训诫;责令赔礼道歉、赔偿损失;责令具结悔过;责令定期报告活动情况;责令遵守特定行为规范,不得实施特定行为,不得接触特定人员或者进入特定场所;责令接受心理辅导、行为矫治;责令参加社会服务活动;责令接受社会观护,由社会组织、有关机构在适当场所对未成年人进行教育、监督和管束等矫治教育措施。在采取上述措施时,公安机关可以“根据需要邀请学校、居民委员会、村民委员会以及社会工作服务机构等社会组织参与”。(3)其他教育权能。根据《预防未成年人犯罪法》第50条、51条、53条规定,公安机关应当根据未成年人的身心特点、犯罪情况以及心理测评等,有针对性地进行法治教育,还可以与教育行政部门配合,保证未成年人在拘留、逮捕以及在未成年犯管教所执行刑罚时能够继续接受义务教育,并根据实际情况对其进行职业教育和法治教育。

(四)惩戒功能

公安机关作为打击违法犯罪的主责部门,惩戒功能是其最为显著的特征,“两未法”赋予公安机关大量的惩戒职能,使其得以依法对侵犯未成年人合法权益者实施必要的惩戒措施。根据《未成年人保护法》第118条、《预防未成年人犯罪法》第61条以及《中华人民共和国家庭教育促进法》第49条规定,未成年人父母或其他监护人不依法履行监护职责或侵犯未成年人合法权益,情节严重的,公安机关有权予以训诫,^③并可责令其接受家庭教育指导。《未成年人保护法》第119条及《预防未成年人犯罪法》第62条规定,学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构及其教职员工对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严,或对未成年学生实施欺凌的,公安机关

有权依法责令改正;构成违法或犯罪的,可视违法情节和后果,依法给予治安管理处罚或按刑事诉讼程序追诉。针对公安机关管理的特种行业,《未成年人保护法》第123条规定,违反规定在学校、幼儿园周边开设娱乐场所、网吧等营业场所,非法向未成年人提供、销售管制刀具或其他可能致人严重伤害的器具等物品的,公安机关有权根据违法情节采取责令限期改正、警告、没收违法所得、罚款、责令停业整顿、吊销相关许可证等惩戒措施。针对未成年人观护^④过程中的违法行为,《预防未成年人犯罪法》第64条规定,社会观护相关社会组织、机构及其工作人员虐待、歧视接受社会观护未成年人,构成违反治安管理行为的,公安机关有权予以治安管理处罚。对于那些教唆、胁迫、引诱未成年人实施不良行为或者严重不良行为、构成违反治安管理的行为,“两未法”加大了惩处力度,授权公安机关依法予以治安管理处罚。

(五)保护功能

保护未成年人合法权益和健康成长是“两未法”的核心目的,从此意义上说,保护功能应当成为统领公安机关未成年人保护工作的出发点和归宿。在执法原则上,《未成年人保护法》第100条要求公安机关“依法履行职责,保障未成年人合法权益”。在申辩权保护上,《未成年人保护法》第102条规定,公安机关办理涉及未成年人案件时,应考虑未成年人身心特点和健康成长的需要,使用未成年人能够理解的语言和表达方式,听取未成年人的意见,以保障未成年人应有的陈述权、辩护权。在名誉权、隐私权等人格权保护上,《未成年人保护法》第103条规定,公安机关不得披露有关案件中未成年人的姓名、影像、住所、就读学校以及其他可能识别出其身份的信息(查找失踪、被拐卖未成年人等情形除外),以保障其不被过度曝光而获得安宁的学习生活环境。在诉权保护上,《未成年人保护法》第104条、第110条规定,公安机关在讯问未成年犯罪嫌疑人,询问未成年被害人、证人时,应当依法通知其法定代理人或成年亲属、所在学校代表等成年人到场;公安机关应对需要法律援助或者司法救助的未成年人提供法律援助或者司法救助。《预防未成年人犯罪法》第59条规定,除法律特别规定外,公安机关不得向任何单位或者个

人提供未成年人依法被封存的犯罪记录,且必须严格执行刑事诉讼法以及《人民检察院刑事诉讼规则》等所确立的未成年人犯罪记录封存制度。在未成年被害人权益保护上,《未成年人保护法》第111条、第112条规定,公安机关应当会同有关部门,对遭受性侵害或者暴力伤害的未成年被害人及其家庭实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施;公安机关办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件时,应当采取同步录音录像等措施且尽量一次完成;未成年被害人、证人是女性的,应当由女性工作人员进行。

事实上,除“两未法”外,公安机关执法办案的很多法律依据也对公安机关未成年人保护工作进行了专项规定,如《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》第10章第1节“未成年人刑事案件诉讼程序”等,这些法律规范与“两未法”一道,明确了公安机关未成年人保护工作的职责权限和功能定位,共同构筑起公安机关未成年人保护事业的法律与制度基础。

二、公安机关未成年人保护工作现状及其问题

围绕着未成年人保护工作的“五大功能”,公安机关在近年来的未成年人保护工作中积累了丰富的实践经验。维护校园安全稳定是公安机关未成年人保护工作的主渠道,鉴于不时发生的校园安全事件,全国公安机关将“平安校园”建设作为公安未成年人保护工作重要抓手,在健全校园安全风险防控体系、强化安全防范工作等方面做了大量工作,如设置“校园警务站”、派驻“校园警察”,加强校园安全环境,尤其是校园欺凌案(事)件治理;加强校警联动,督促学校落实安全保卫主体责任,加强校园物防技防(如智慧安防系统)开发建设;建立校园周边社会治安风险清单制度,密切查控重点行业和人员,及时清理涉校安全隐患,净化校园周边治安环境,等等。环境污染、毒品、青少年犯罪被视为当今世界“三大公害”,据2020年最高检《未成年人检察工作白皮书(2014-2019)》显示,虽然当前我国未成年人涉嫌严重暴力犯罪和毒品犯罪、校园欺凌和暴力犯罪、14至16周岁未成年人犯罪数量逐步减少,但未成年人犯罪整体数量有所回升,未成年人聚众斗殴、寻衅滋事、强

奸犯罪人数上升,严峻的未成年人犯罪形势依然是不容忽视的社会问题^[1]。在此背景下,近年公安机关针对未成年人违法犯罪行为进行大力防治,如针对未成年人经常涉足的网吧、KTV、游戏厅以及网络平台开展了“护苗行动”“净网行动”等多轮次专项治理;在制止违法犯罪上,充分考虑未成年人身心特征,依法在讯问、询问、采取行政或刑事强制措施等方面采取有别于成年违法犯罪行为人的特别措施;在惩治方面,公安机关作为实践中收容教养的“决定机关”,事实上掌握着部分罪错未成年人的“教育惩戒权”,^[5]随着立法上“专门教育”取代“收容教养”,公安机关的“决定权”实施的条件和程序也将发生变化,但在专门(矫治)教育配套制度尚未健全情况下,仍需公安机关在谨慎实施中不断探索。

尽管“两未法”等未成年人保护法律体系赋予了公安机关较大的未成年人保护权能,但囿于各种主客观因素限制,虽然公安机关未成年人保护工作取得了一定成绩,但还远未发挥出其应有功能,并且在实践中存在着以下一些问题。

(一)公安未成年人保护立法滞后

目前,公安机关涉未成年人保护法律规定散见于各个层级的法律规范中,公安机关在办理相关案件时,主要依据刑法、刑诉法、治安管理处罚法以及“两未法”等法律中涉及未成年人的特别条款,再根据公安机关内部办案程序依法进行处置。但在我国目前立法体例下,“未成年人”往往被视为一个特殊年龄群体的整体性存在,大多数法律仅以“十四周岁以下”“已满十六周岁不满十八周岁”等数字符号表征未成年人及其法定权利,并未充分考虑其身心特性、保护价值和在国家中的特殊地位,没有从特别保护制度层面进行整体性的制度设计。例如,《治安管理处罚法》仅有第12条、第21条等个别条文规定了未成年人治安处罚的适用方式,既缺乏在总则部分对未成年人特殊保护理念和价值立场的宣示,也缺乏对未成年人处罚程序的特别规定。在这样的立法模式下,民警很难具有良好的未成年人保护理念和执法素养。又如,虽然《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》目前仍然有效,但这部1995年印发的规定与后“两未法”时代许多法律规定(专门教育、

刑事责任年龄等)的内容相冲突,亟须全面修订。2020年修订的《公安机关办理刑事案件程序规定》第10章第1节专门就“未成年人刑事案件诉讼程序”进行规定,以更好地衔接检、法刑诉工作,但其同样面临的问题在于:仅仅将办理未成年人案件程序与“犯罪嫌疑人逃匿、死亡案件违法所得的没收程序”“依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗程序”并列作为技术处理上的特别程序,显然远未达到当前国家政策层面和“两未法”所欲追求的保护目标。本文认为,公安未成年人保护法规普遍存在着“重实用、轻价值”的立法倾向,缺乏从整体上反思和构建公安机关未成年人保护制度的努力和尝试,应尽快对现有相关法律规范逐一清理,以人民警察法、治安管理处罚法等法律修订为契机,确立未成年人保护价值立场,以重构的勇气全面修订、补充和完善相关法律规范,以更好地规制和保障公安未成年人保护执法行为。

(二)缺乏公安未成年人保护专门机构

公安机关是防治涉未成年人违法犯罪行为的“第一道防线”,在未成年人违法犯罪预防、处置以及司法追诉程序中发挥着不可或缺的重要作用。基于共同的理念和认识,1985年《联合国少年司法最低限度标准规则》(又称《北京规则》)第12条规定:“经常或专门同少年打交道的警官或主要从事防止少年犯罪的警官应接受专门指导和训练。在大城市里,应为此目的设立特种警察小组。”^[6]许多国家和地区设置了未成年人警察机构。例如,美国大多州都成立了未成年人警察机构,配置了未成年人警官,有的州还成立了未成年人警察协会;日本各都、道、府、县警察本部及警察署分别设置有“少年警察课”或“少年警察股”,配备包括未成年人案件承办人等在内的专职未成年人警察处理未成年人案件^[7];我国台湾地区“警务部门”也设置了“少年警察队”,专职少年犯罪侦防,同时承担校园安全维护、校园查访、少年事件处理、案职教育等职责^[8]。我国早在20世纪80年代便开始探索在公安机关内部设置专门机构或专职人员办理未成年人相关案件,如1987年《上海市青少年保护条例》第42条规定了公安机关在办理未成年人犯罪案件时“应当组织专门的预审组”;1991年“两高

两部”《关于办理少年刑事案件建立互相配套工作体系的通知》要求公安机关对未成年人案件的侦查、预审工作“应当由专门人员办理,在条件允许的情况下,成立专门机构”;1995年《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》第6条规定“公安机关应当设置专门机构或者专职人员承办未成年人违法犯罪案件”。实践中,虽然各地曾尝试设置“专门机构”,如2012年上海市公安局浦东分局在预审科成立未成年人案件专办队,2013年广西钦州市公安局钦南分局设立青少年警务工作办公室(后更名为未成年人警务科),2014年北京市公安局海淀分局预审大队挂牌成立“未成年人案件审查中队”^[9]。但截至目前,无论是专门机构还是专职人员层面,我国仍未设置全国统一的公安未成年人保护专门机构,着实令人遗憾。事实上,与禁毒、经侦、国保、网安、食药环等近年来成立的专业机构相比,涉未成年人案件执法同样具有高度专业性,需要执法民警具备与未成年人保护工作相关的心理学、教育学、犯罪学、社会学等专业知识及有关法律知识,并具有相关案件的办案经验,否则将很难胜任日益严峻的涉未成年人违法犯罪执法需要。并且,我国未成年人审判制度、检察制度早已成立并正向着规范化、专业化方向迈进,而公安机关作为刑事司法程序中的重要一环,与检察院和法院的起诉、审判工作紧密相连,在未成年人案件的执行中也发挥着监督、帮助作用,可以说,一支专业的警察队伍在未成年人保护事业中所扮演角色的重要性丝毫不亚于少年法庭和未成年人检察部门,我国未来的未成年人法律保护体系离不开未成年人警察队伍的建立。

(三)未成年人保护执法制度不健全

如前所述,公安机关在未成年人保护事业中具有预防、处置、教育、惩戒、保护等功能,但这些法定功能在转化为制度实践时却不同程度地存在障碍,现以“预防”“教育”“保护”三项功能发挥中存在的问题予以说明。

首先,校园安全风险防范制度。当前公安机关在防范校园安全风险工作中,主要采取以“学校为主、警方协助”的传统模式,侧重于排查整治校园安全隐患、监督提升校园安防能力、开展校园周边治安

环境综合治理等防范措施,校警合作的深度和广度不足,尤其缺乏有针对性的防治校园欺凌等事件的工作机制和具体措施。例如,虽然各地公安机关都落实了学校辖区派出所领导或学校责任区民警担任法治副校长制度,但由于警力不足等因素,许多地方公安机关的法治副校长长期“缺席”,能够实际履行职责的不多,造成协助学校制定校园法制安全教育计划、校园安全应急演练及法制安全防范宣传教育、协助学校培训法制课师资、协助开展后进生帮教等工作停留在制度设计层面,未能完全落实。

其次,矫治教育制度。^⑥虽然《预防未成年人犯罪法》第44、第45条规定了“专门教育”“专门矫治教育”的适用条件,但在决定程序的规定上却含糊笼统,无论是“情节恶劣”“多次实施”还是“评估”,其认定均具有较强的主观色彩,均需要立法明确其程度、次数以及标准,否则将赋予公安机关过大的自由裁量权。并且,立法对公安机关和教育行政部门这两个“决定主体”之间如何“会同决定”并未明确程序机制,尤其是在专门教育“双轨制”启动模式下(依申请决定启动和公安机关介入启动),为避免相互之间的推诿或扯皮,亟须在决定程序上明确各自职责分工、权限以及沟通联络等衔接机制,否则极易在司法实践中引发争议¹⁰⁰。此外,目前的专门教育决定程序中并未设计听证程序,但进入专门学校接受“闭环管理”无疑属于事关未成年人人身、名誉等“减损权益或增加义务”的重大事项,基于正当程序考虑,应赋予未成年当事人及其监护人必要的陈述权、申辩权以及救济权,公安机关在决定是否送入专门学校时应对这些权益予以充分保护。

再次,未成年被害人法律援助制度。当前刑事诉讼规则中的未成年人法律援助重心为犯罪嫌疑人、被告人,却忽视了同样甚至更需要保护的未成年被害人,如刑诉法第278条对未成年犯罪嫌疑人、被告人获得律师辩护法律援助进行了规定,但对未成年被害人却只字未提。^⑦在侦查阶段,根据刑诉法第34条规定,未成年犯罪嫌疑人在被侦查机关第一次讯问或者采取强制措施之日起可申请法律援助,但根据《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》第22条规定,未成年被害人及其法定代理人只有在在

民检察院审查起诉后才有权申请。事实上,侦查阶段的询问取证是未成年被害人合法权益最容易受到多方主体侵害(不当询问、嫌疑人家属胁迫等)的关键环节,如果不能将未成年被害人申请法律援助的权利前移至侦查阶段,其身心权益将很难获得实质性保护。此外,由于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第565条将“经济困难或者其他原因”作为申请法律援助的条件,不但与未成年犯罪嫌疑人、被告人可无条件获得法律援助的规定不平等,事实上提高了其获得法律援助的门槛,更何况“经济困难”的认定需要未成年被害人及其法定代理人付出额外精力准备申请材料,而如何认定“经济困难”亦很难有客观统一的标准,而审批者的主观判断更是增加了通过资格审查的不确定性和获得援助的难度。由于制度设计的不合理以及破案压力,导致公安机关在侦查阶段较少关注未成年被害人群体的救助帮扶工作,这种忽视甚至“跑偏”的未成年人保护工作现状应当尽快扭转,以给予包括未成年被害人、证人在内的未成年人更加全面的保护。

(四)部分涉未成年人案件执法不够规范

由于我国尚未成立专门的未成年人保护警察队伍,公安未成年人保护工作长期由普通民警负责,工作理念、专业能力等要素与未成年人保护工作要求不甚匹配,导致部分涉未成年人案件的处置效果不甚理想。例如,一些地方侦查人员在侦办未成年人实施的严重暴力犯罪时,受主观情绪和办案压力影响,采取对待成年人的侦办思维,“选择性忽视”法律明确规定的“讯问未成年犯罪嫌疑人时应通知合适成年人在场”相关规定,并未在第一次讯问时通知成年人到场,而是在取得未成年人主要口供后才通知其到场补录笔录,且在讯问方式方法上未充分考虑其身心特征,致使其心理健康受到较大影响。少数侦查人员仍然沿用“口供为王”的办案思维,对未成年犯罪嫌疑人实行有罪推定,将其辩解视为孩子的“抵赖”和“狡辩”,未能第一时间核实调查。少数民警对未成年人保护理念领悟贯彻不到位,在涉未成年人违法犯罪案件调查时,不注重收集能够证明其无罪、罪轻或从轻、减轻法律责任的证据。有学者在实证研究后指出,“为确保未成年犯罪嫌疑人不脱

逃,减少侦查阶段对未成年人采取非羁押强制措施可能带来的办案风险,公安机关习惯于将未成年犯罪嫌疑人移送检察机关审查批捕,这便导致侦查阶段对未成年犯罪嫌疑人直接适用取保候审的比例较低,适用监视居住的情形更为少见,不采取强制措施的情形几乎没有,大多数未成年犯罪嫌疑人被公安机关刑事拘留并移送检察机关审查逮捕。”^[1]为确保案件顺利侦破,少数民警倾向用足刑事拘留羁押期限,但这种做法对未成年人身心显然会造成更大伤害,如内心的恐惧、审前羁押的标签效应以及更易定罪判刑的实际后果^[4]。虽然法律要求对未成年人拘留、逮捕后应当与成年人“分别关押、分别管理、分别教育”,但因客观条件所限,少数地区仍然存在未成年人与成年人混押的现象,这种审前羁押极易导致“交叉感染”,给未成年被追诉人回归社会造成较大障碍^[5]。此外,部分公安机关的未成年被害人、证人询问工作也不甚规范,不同程度地存在着讯问主体不适格、询问时间不规范、询问地点不适宜、询问方式方法不当等现象,极易对未成年被害人、证人造成“二次伤害”。

三、构建我国的未成年人警察制度

2020年以来,最高检、最高院相继发布《关于加强新时代未成年人检察工作的意见》《关于加强新时代未成年人审判工作的意见》,宣示着我国未成年人司法保护已踏上新征程。在此环境下,公安机关亟须在未成年人保护工作领域推进改革,尽快兑现立法关于“设置专门机构或者配备专职人员”相关规定,适时建立专门未成年人保护执法机构,以更好地融入我国未成年人保护工作大局。

(一)组建我国的“未成年人警察”机构

1. 关于未成年人保护警察制度模式选择

围绕着未成年人保护警察制度模式问题,“校园警察”“校园警务”“少年警察”等是近年常见于学界的主张。“校园警察”模式产生于20世纪40年代的美国,指在校园内设置的警察机构及其人员。^⑧“校园警务”是指以维护校园安全为职责的警务制度,有学者认为,校园警务是社区警务的延伸,是社区警务在校园安全治理领域的体现。^⑨“少年警察”源于西方“少年司法”理念及其制度,是指专门负责处理少年

案件的警察,包括设在警察部门内的专门处理少年事务的分支机构和一般警察机关中负责处理少年事务的警察人员。有学者在理解该模式时,将其与“少年警务”混同,似乎并不做严格区分^[11]。上述模式“百花齐放”的局面不但反映出各界在该问题上的不同理解、主张甚至争议,也从某种程度上解释了为何历次公安机构改革中,在未成年人保护执法机构设置上始终未能形成共识和一致意见。

本文不赞同采取前述三种制度模式,主要是基于以下认识:

其一,美国模式下的校园警察乃校内职能部门并受学校领导,且校园警察与属地警察机关没有隶属关系。尽管有学者呼吁我国应借鉴美国经验组建“校园警察”^[12],但从文化传统、社会基础,尤其是我国当前的行政事业单位管理体制看,该模式明显缺乏可行性。本文不赞同在校园内设置(派驻)警察机构,一是由于学校为教书育人场所,应尊重教育规律,校园应当由教师而非警察治理;二是警察作为“标签化”色彩浓厚的国家强制力量,常驻校园将给学校的整体形象及教学秩序产生负面影响;三是如果仅从维护校园安全角度考虑,组建一支训练有素的安保队伍即可胜任,无须“杀鸡用牛刀”似的常驻警察,更何况各地警力早已不堪重负。

其二,“校园警务”本质上属于社区警务的延伸,是将校园作为社区中的特殊环境予以特别对待,设置“校园警务站”“法治副校长”或加强校园周边巡逻值守等做法只是当前社区警务模式的特殊表现形式。事实上,“警务”侧重于执法理念与执法方式的概括,从组织机构意义上说,“校园警务”只是在当前公安机关管理体制不变的情况下,通过微调警力配置(向校园倾斜)来实现执法目的,并未触及机构设置这一警制改革核心问题。

其三,从“少年警察”的理论渊源及制度表现形式看,是最接近本文想要实现的警务模式改革形态。但从语义层面看,“少年”与“未成年人”显然具有不同的意涵和指向,在国家立法和实务部门均已采用“未成年人保护法”“未成年人审判”“未成年人检察”等表述后,再设置我国的“少年警察”显然不合时宜。综合以上分析,“未成年人警察”应当是目前

最适合我国的制度模式选择。

2. 关于未成年人保护警察机构的设置

未来的未成年人警察制度构建中,最理想的状态是在公安机关内建立独立的未成年人警察部门。其理由在于:从国家高度重视未成年人保护、国家未成年人保护司法工作需要、未成年人违法犯罪形势以及公安职业化改革等多重视角看,仍沿袭既有警务模式很难应对未成年人保护执法实践提出的挑战。一方面,涉未成年人执法工作具有较强的专业性,需要执法者具备良好的教育学、心理学、社会学等公安专业知识之外的、与未成年人保护工作紧密相关的知识储备,需要有关爱未成年人的爱心、耐心、细心,还需要具备涉未成年人案件办理经验,绝非缺乏专业训练的普通民警就可轻松胜任。另一方面,公安机关在近年来的机构改革中积累了丰富的经验,网安、食药环等执法部门的设置经验表明,根据形势需要设置未成年人保护警察并不存在理论和制度障碍,剩下的只是重视程度以及如何推进的技术问题。例如,在纵向配置上,建议从公安部开始,按行政区划和层级在全国范围内统一成立相应机构,若暂时无法做到,也可从个别省份先行试点,在省、市、县三级公安机关分别设置未成年人警察总队、支队和大队,专职涉未成年人违法犯罪打防工作,待时机成熟后再全国铺开。在横向配置上,在做好与警队内其他部门保持科学合理的职责分工以及紧密协作的同时,应注重与检察机关、人民法院、司法行政机关、学校(专门学校)、社区等机构建立顺畅高效的衔接机制,在磨合探索中承担起法律赋予公安机关的未成年人保护功能。

需要说明的是,公安机关在办理行政案件或是刑事案件时,都可能涉及未成年人,那么设立未成年人保护专门机构时,是按照涉案主体还是按照案件性质确定管辖权限?本文认为,与禁毒、食药环、经侦等部门处置的案件具有显著的类型化特征不同,未成年人可能实施几乎所有类型的违法犯罪案件,此类案件最易于识别和把握的差异就是行为人或受害人的年龄特征。倘若以案件性质作为管辖划分标准,不但理论上难以对案件性质获得统一认识,且判断案件性质这一抽象、技术性较强的工作还可能增

加基层执法民警,尤其是接处警环节民警执法的难度。故从机构设置和职能分工角度看,最便于实操的方法是根据涉案主体的年龄判断,即凡是未成年人实施的,或是针对未成年人实施的违法犯罪行为,均应由公安未成年人保护部门管辖,其他部门受理的相关案件应及时移交未成年人保护部门处置。

3. 未成年人保护警察机构的职责范围与履职原则

未成年人警察的独特性体现在其执法内容与普通警察存在一定区别。结合未成年人保护法律体系和警察法律体系相关规定,其主要职责应包括但不限于:(1)预防涉未成年人违法犯罪。在校园安全稳定维护上,未成年人保护警察应加强校园内外安全防范,重点打击针对未成年人实施的违法犯罪行为,增强校警沟通的实时性和有效性,向科技要警力,提升校园技防物防建设等手段,切实提升涉法案件预防能力。(2)查处涉未成年人违法犯罪。制止、打击、惩戒违法犯罪是警察的基本任务,未成年人案件有着特殊的侦办和查处要求、程序和战法,需要未成年人保护警察练就更专业的技能以适应未成年人保护执法。(3)相关未成年人保护的 legal 执行工作。对被管制、缓刑、假释、保外就医等所外执行,未成年人社区矫正或是专门矫治教育等,性质上都属于对涉罪未成年人的法律执行,公安机关依法具有监督、帮教、考察、管理等职责,这些工作均应由改革后的公安机关未成年人保护部门承担。(4)涉案未成年人档案管理。虽然刑法对未成年人档案封存制度进行了原则性规定,但实践中关于封存主体是谁、如何封存等问题,各地公安机关做法各异,未来此项工作应由未成年人保护警察部门统一负责,以更好保护未成年人的人格权。(5)未成年被害人(证人)保护及心理干预。未成年人保护案件侦办中,被害人及证人的保护一直未获足够重视,未成年人保护警察作为更专业的执法力量,应当更注重发挥警察的“保护功能”,为未成年被害人(证人)提供更全面、专业的程序保护,并在必要时及时实施心理干预。(6)法治宣传教育。未成年人保护警察的法治宣传应跳出传统普法模式,发挥未成年人保护的专业性和资源优势,侧重未成年人自我保护理念塑造和技能培养,创新宣

传教育形式,以未成年人乐(易)于接受的方式开展宣传教育。

未成年人保护警察在履行上述职责过程中,除了需要遵循合法原则、比例原则、正当程序原则、权责一致原则外,还应结合未成年人保护执法的特殊性,突出预防、教育、保护三项原则在履职中的指导地位及规范要求。预防原则要求未成年人保护警察将工作重心前移至预防阶段,做实各项基础工作,全面排查校园内外涉未成年人案事件安全隐患,为未成年人创造安全稳定的学习生活环境。教育、感化、挽救是国家立法对涉法未成年人惩戒的基本立场,教育原则要求未成年人保护警察应将未成年人视为不同于普通违法犯罪行为人的特殊对象,对其施以惩戒的目的不是惩罚,而是通过必要的矫正措施帮助其更好地回归社会,故在决定实施强制措施和专门(矫治)教育时应谨慎对待。保护原则是公安机关参与未成年人保护工作的基本立场,应当贯穿未成年人保护执法工作始终,尤其是在讯问、询问、调查取证、拘留、逮捕时,秉持全面调查、最小伤害等理念,注重对涉案未成年人的批评、教育及帮扶,严格依法保护未成年人犯罪嫌疑人各项诉权,加大对未成年被害人(证人)保护力度,为其提供全面的法律帮助和司法救济。

(二)完善未成年人警察相关法律制度

未成年人保护作为公安机关所肩负的重大职责使命,需要在达成观念共识的基础上,作为基本任务确立在各层级的警察法律规范中。人民警察法作为警察法律体系的基本法,其总则部分应体现公安机关未成年人保护基本立场和原则,建议当前正在修改的人民警察法(征求意见稿)中第一章“总则”部分的第7条下增设第3款,即“公安机关办理未成年人案件,实行教育、感化、挽救的方针,坚持教育为主、惩罚为辅的原则,依法严厉打击侵害未成年人合法权益的违法犯罪行为,保护未成年人身心健康。”在总则部分将“未成年人保护”作为人民警察的基本任务、突显公安未成年人保护工作的重要性,将使修法更契合国家政策,从立法技术上为整个警察法律体系奠定未成年人保护基调。为与预防未成年人犯罪法设定的公安机关“矫治”职能保持一致和衔接,人

民警察法还应体现“矫治教育”“专门矫治教育”等新的法定职权,故建议修订时在第二章“职责和权力”部分第12条(职责范围)增加一项,即“负责未成年人矫治工作,决定、实施矫治教育、专门教育和专门矫治教育”,为基层执法提供法律依据和权力来源。

与此同时,应适时梳理警察法律体系,在“立改废”基础上制定针对性更强的公安未成年人保护执法规范。如1995年《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》虽然经过了2020年修订(仅删除收容教育内容),但仍有大量内容与上位法冲突,如该规定第8条的规定与刑法修正案(十一)后刑法第17条第3款刑事责任年龄相关规定以及第5款“专门矫治教育”规定不符;该条中仍然存在“收容教养”相关表述,与刑法、预防未成年人犯罪法相关规定不符。同样,该规定第11条、第12条、第28条、第29条等涉及内容均与“两未法”等上位法不同程度存在冲突,鉴于该规定制定已近三十年,作为公安机关未成年人保护执法的基础性规范,亟须进行大修才能满足新形势未成年人保护执法需要。又如,在《公安机关办理行政案件程序规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》这两个公安执法最常用的部门规章中,前者除总则部分第6条(保护原则)、第75条(未成年人询问规则)外,几乎再未见到未成年人保护相关条款;后者虽在特别程序中单列了“未成年人刑事案件诉讼程序”,但在总则部分却缺失未成年人保护相关原则性规定,两者在立法理念和体例上并未与《未成年人保护法》保持一致,且后者同样存在着与上位法冲突的情况,如第321条关于刑事责任年龄的规定等。为解决该问题,建议将《公安机关办理刑事案件程序规定》第10章“特别程序”第1节“未成年人刑事案件诉讼程序”单独提取出来,与《公安机关办理行政案件程序规定》中未成年人保护相关条款合并,制定《公安机关办理未成年人案件程序规定》,内容包括涉未成年人治安案件和刑事案件办案规则,侧重从程序角度规范公安未成年人保护案件执法工作,与前述《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》配套使用,^⑩共同作为公安机关未成年人保护执法的基础性法律规范。此外,鉴于公安机关在收容教养制度中扮演的角色,国家应尽快启动正式废除该制度的

法律程序,以避免实务中的适法困境和执法冲突。

(三)健全“未成年人警察”执法制度

1. 完善校园安全防范制度

从预防功能出发,未成年人保护警察应更加注重营造安全和谐的校园内外环境,以阻断涉未成年人违法犯罪产生的土壤^{[13][108]}。(1)深入挖掘现有“校园警务”制度优势,组建以公安未成年人保护部门为指导、辖区派出所为主导,以校园安保力量为主体的“校园警务室”,配齐警棍、盾牌、钢叉以及电话、网络、视频监控等装备设施,于显著位置张贴警务标志,适度增加校园“见警率”,将警务室打造成校警联合作战平台,能够快速接受指挥中心下达的指令,以就近应对和处置突发警情^[14]。进一步强化联防联控联巡机制,深化阵地控制,组织多方力量加强校园内部以及周边的网吧、游戏厅、废旧回收、快递站等场所的盘查巡控,督促辖区旅馆经营者严格执行公安部关于接待未成年人入住“五必须”要求^[15];同时,加强重点人员管控,对校园周围的社会闲散、前科劣迹人员等采取相应的管控措施。(2)将“智慧警务”引入校园,打造校园“智慧安防”平台。充分挖掘大数据、视频监控和人工智能技术,在学校重点区域(校门、操场、围墙、宿舍、教学楼等)等配备安全视频监控设备并实行24小时监控;建设校园视频图像智能综合应用平台,通过人像比对、车辆识别等技术对可疑人员及车辆实施比对并实时推送预警信息,实现平台与公安机关未成年人保护部门有效联网,确保公安机关全面掌控校园治安形势并及时做出快速反应^[16]。(3)为防范学生欺凌,各地可开设110涉未成年人强制报告专线或校园欺凌举报平台,只要拨打110专线或登录举报平台报告(举报),公安机关即可通过接警平台迅速录入并转交未成年人保护警察部门办理案件,线索还会同步向检察机关报备,便于检察机关及时开展立案监督、侦查监督和帮扶救助等工作^[17]。(4)从事校园安全防范的未成年人保护警察、社区民警以及校园安保人员,应系统学习并掌握防卫空间理论、日常行为理论等犯罪预防相关理论,积极训练未成年人保护案事件侦防思维和专业技能,将自身锻造为校园安全防范的多面手,更加积极主动地融入校园安全防范管理工作和制度建设^{[13][109]}。

2. 明确和细化矫治教育制度

由于矫治教育、专门教育、专门矫治教育这三种措施的适用对象和条件存在较大差异,这就要求公安机关在适用法律时能够准确理解立法意图并尽可能分类、精细地适用法律,将不同性质的行为与不同的处遇措施相适应^[18]。但未成年人专门教育的相关规定出台时间尚短,需尽快发布实施细则或司法解释,从程序上明确几项工作机制:(1)明确由公安机关未成年人保护部门负责矫治教育和专门矫治教育工作,以确保相关工作的统一性和专业性。(2)明确《预防未成年人犯罪法》第43至45条中“专门教育指导委员会”的组成及其工作机制,避免“评估”工作流于形式,建议“专门教育指导委员会”由属地政府“未成年人保护工作领导小组”牵头组建并领导,成员单位包括公安机关(未成年人保护部门)、教育行政机关、司法行政机关、检察机关(未检部门)、人民法院(少年法庭)、民政部门(儿童福利部门)等,同时邀请教育、心理、法学、精神病学等领域专家参与。评估意见是作出送读决定的重要依据,当事人对评估意见不服的,可申请复评一次,但无权对评估意见提起诉讼^[19]。(3)明确公安机关专门矫治教育决定工作程序,具体包括:对决定送入专门学校的未成年人开展事实调查,重点调查其涉案情况、平时表现、家庭背景、心理状况、社会评价等信息,并依据调查结论初步做出判断;公安机关在做出决定前应召开听证会,并在听证中全面听取各方意见,听证结论应作为最后决定的依据;公安机关应当保障涉事未成年人必要的救济权,使其在不服相关决定时有权提起行政复议或行政诉讼,在程序机制上实现对公安机关对此问题的决定权的监督和制约。

3. 建立未成年被害人法律援助制度

为解决前述刑法第278条在未成年犯罪嫌疑人、被告人和未成年被害人获得法律帮助问题上的区别对待问题,除应尽快完善相关法律规定外,在侦查阶段,公安机关未成年人保护部门可与辖区法律援助机构协同建立援助律师值班制度,当发现未成年被害人因监护人或适合成年人未能到场或身心健康遭受伤害需要帮助的,应通知值班律师到场并为其提供法律帮助,待未成年人家属聘请律师后,再由

法律援助律师办理案件移交手续。为及时救助未成年被害人,公安机关可联系医疗机构开辟医疗救助“绿色通道”,在案发第一时间对未成年被害人实施医疗救助,对于遭受虐待、性侵害等心理创伤较严重的未成年被害人,公安机关应主动联系专业心理咨询师对其进行心理疏导,同时应同步做好相关医学检查、生物样本提取、心理健康评估等材料收集固定,为后续侦办工作提供证据支持。此外,公安机关还应采取有效措施,为未成年被害人获得司法救助提供帮助,细化侦查阶段被害人救助方式和程序,尤其是因家庭经济困难而无力承担医疗费用且无法及时获得民事赔偿的,应主动联系法检部门提前介入,简化救助流程,“一次性”地开展司法救助。

4. 规范公安未成年人保护执法制度机制

涉未成年人违法犯罪案件办理有特殊的法律规定和办案要求,公安机关未成年人保护部门及其民警需具备良好的未成年人保护理念、专业的侦办思维和过硬的执法技能。在侦查讯问方面,为确保规范讯问和有效监督,讯问应在规定的执法办案中心进行(有条件的地方可设立未成年人羁押中心)并全程录音录像,讯问时应通知其监护人或有适合的成年人在场,讯问应耐心听取陈述或辩解,认真审核、查证与案件有关的证据和线索,注意收集无罪或罪轻的证据。在强制措施方面,应严格依照法律规定,尽量少用或不使用强制措施,必须采取强制措施的,应尽量选择使用强制性弱、非监禁性的强制措施,且在羁押时必须与成年犯罪嫌疑人隔离。在被害人询问方面,除应尽快建成使用未成年人一站式询问救助中心外,为保证言词证据的完整性和准确性,侦查人员在严格遵守法定程序的同时,还需注意在询问方式上采用符合未成年人思维和表达特征的询问规则,如尽量使用开放性和确定性提问方式,避免使用封闭式或诱导式问题^[20]。值得注意的是,为确保涉未成年人犯罪案件侦办规范化,除了检察机关应加强对未成年人保护部门上述工作的侦查监督外,纪检监察机关、司法行政机关、学校、社区、妇联、媒体等相关机构也应加入公安机关未成年人保护执法监督队伍中,共同促进公安未成年人保护执法质量。

总之,在以“两未法”为代表的未成年人保护法

律体系中,公安机关承载着重要的功能与职责,并在未成年人保护执法中全力守护着校园安全稳定和未成年人身心健康。鉴于公安未成年人保护立法、执法和制度机制等方面的不足,若仍然延续原有工作思路和执法方式,则很难获得未成年人保护工作质效的创新与突破。为此,可考虑在批判继承既有未成年人保护警察理论和制度模式基础上,构建符合我国特殊国情和实践需求的未成年人警察制度,因为无论从制度模式、机构设置、职能划分还是相关法律制度的完善与衔接,或是制度机制的实施等方面,未成年人警察制度的落地实践均具有适应性和可行性。未成年人是祖国的未来、民族的希望,在国家日益重视未成年人保护形势下,公安机关须尽快转变观念,提高未成年人保护工作站位,从机构改革的高度,厘定自身未成年人保护功能定位,组建未成年人保护执法队伍,以给予未成年人更加专业和全面地保护。

注释:

①关于“警情”的界定,各界存有争议。为求分类的规范性、可操作性和避免争议,本文以人民警察法第6条设定的警察职责作为划分依据,即凡属警察法定职责范围内的报警信息皆可算作“警情”。

②相关授权可参见《中华人民共和国未成年人保护法》第20条、第39条第3款、第40条、第56条第2款、第57条、第80条第2、第3款;《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第35条、第36条、第37条、第39条、第40条、第79条。

③目前公安机关执法依据中,涉及“训诫”的法律规范除上述三个未成年人保护法律外,还包括《拘留所条例》《看守所条例》《保安服务管理条例》《公安机关强制隔离戒毒所管理办法》等法律规范。

④未成年人观护是指对于涉罪未成年人采取非监禁措施,将其置于社会、交由社会力量组成的专门观护组织,在诉讼期间接受观护人员的辅导、监督、观察、矫正、保护、管束等措施。目前,我国社会观护制度尚未成熟,仅有“两未法”中少数条款涉及相关内容,其中很多问题需要理论和实务界开展研究。

⑤收容教养应当由公安机关或是人民法院在判决不予刑事处罚时一并决定,学界存有争议,其分歧源于收容教养性质的不同看法(行政强制措施还是刑事执行措施)。尽管有不少学者认为“两未法”以及刑法修改后,收容教养已退出历史舞台,但本文认为,收容教养领域目前尚未出台如收容教育那样《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》的标志性规定,且公安部相关收容教养相关规定尚未废止,因此很难从制度层面上得出该制度已经废除的结论。

⑥根据预防未成年人犯罪法规定,我国罪错未成年人的矫治教育手段由“矫治教育”“专门教育”“专门矫治教育”三种不同类别的矫正措施组成。“矫治教育”适用于“有严重不良行为”的未成年人。“专门教育”的适用条件为:有严重不良行为且父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效;实施严重危害社会的行为,情节恶劣或者造成严重后果;多次实施严重危害社会的行为;拒不接受或者配合矫治教育措施。而专门矫治教育措施则适用于“实施了刑法规定的行为、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚”的未成年人。本文将这三种教育统称为“矫治教育制度”。

⑦为填补刑事诉讼法的“漏洞”,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第565条、《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》第22条第3款以及《公安机关办理刑事案件程序规定》第318条、第326条补充规定了未成年被害人有权获得法律援助。

⑧在美国,校园警察机构是学校的一个职能部门,由校长直接领导,人员选任和淘汰由校长决定,经费开支由学校负担,校园警察与州和联邦警察没有隶属关系,在业务上是依法相互协作的关系。校园警察可分为有执法权和无执法权两类,前者是有权持枪的正式治安警察,配有警察证书、警徽标记、警衔、警服以及各种警具,与联邦警察或州、县、市警察具有同等执法权;后者不能持枪,只能在校区范围内按照规章制度履行安全管理和服务职责。参见:袁建华.美国校园警察制度[EB/OL].北京法院网(2011-07-19)[2022-05-14].<https://bjgy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2011/07/id/882589.shtml>.

⑨在我国社区警务治理中,“校园警务”发展出多种实践模式,如以重庆、武汉为代表的“派出所警务模式”,即公安机关在学校设立派出所,派驻民警入驻校园,学校派出所与校园保卫机构实行“一套班子,两块牌子”治理模式,学校派出所(保卫处)受学校党委与上级公安机关双重领导;以广东为代表的“校园社区警务模式”,即由派出所派驻民警到学校负责校园安保工作,一位民警管理一所学校或一个辖区;以浙江为代表的“高教园区警务模式”,即在高校集中的街园设置“警务室(站)”,与高校内的安保队伍配合,共同防治校园周边违法犯罪活动。参见:方益权,张玉.公共安全治理视野下我国学校校园警务制度研究[J].社会科学家,2017(3).

⑩一个更为彻底的建议是:将《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》与《公安机关办理未成年人案件程序规定》整合,制定《公安机关办理未成年人案件工作规定》,集实体法与程序法于一身,从理念、机制、程序、救济等方面系统规定公安机关办理未成年人案件制度机制,尽可能减少不同规范之间的冲突或衔接障碍,也便于未来修法,同时有利于实现基层未成年人保护执法“一本通”。

参考文献:

[1]教育部等十一部门关于印发《加强中小学生欺凌综合

治理方案》的通知[EB/OL].中华人民共和国教育部网(2017-12-26)[2022-05-15].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A11/moe_1789/201712/t20171226_322701.html.

[2]最高检发布《未成年人检察工作白皮书(2014-2019)》[EB/OL].中华人民共和国最高人民检察院网(2020-06-01)[2022-05-15].https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202006/t20200601_463698.shtml#1.

[3]王贞会.未成年人严格限制适用逮捕措施的现状调查[J].国家检察官学院学报,2019(4):66.

[4]宋英辉,何挺.未成年人刑事案件诉讼程序研究[M].北京:中国检察出版社,2019:135.

[5]薛向楠.未成年人刑事拘留措施严格适用问题探析[J].中国检察官,2021(9):63.

[6]联合国少年司法最低限度标准规则(北京规则)(1985)[EB/OL].联合国公约与宣言检索系统网[2022-05-15].<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-40-33.shtml>.

[7]大谷实.刑事政策学[M].黎宏,译.北京:法律出版社,2000:348.

[8]康树华.中外少年司法制度[M].上海:华东师范大学出版社,1991:332.

[9]肖姗姗.中国特色未成年人司法体系的构建[D].武汉:中南财经政法大学,2018:154.

[10]孙传浩,于阳.未成年人严重不良行为专门教育制度完善路径[J].法学论坛,2021(10):121.

[11]刘东根.试论我国少年警察制度的建立[J].北京科技大学学报(社会科学版),2008(4).

[12]吴宗宪.设立校园警察是改善校园法治状况的重要举措[J].人民法治,2017(6).

[13]何树彬.学校安全治理视阈下美国校园警察制度的实践变革[J].犯罪研究,2020(1):108.

[14]靳雷.公安视角下校园暴力现象分析及治理对策[J].法制与社会,2017(1):142.

[15]董凡超.公安机关严格督促“五必须”落实落地[N].法治日报,2021-08-13(001).

[16]赵长明.社区警务理念下的高校校园警务制度及其建设探索[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2019(4):54.

[17]卢金增.开通110涉未成年人强制报告专线,青岛黄岛督促公安部门落细落实强制报告制度[N].检察日报,2021-12-03(001).

[18]赵希.少年警务的理念更新与制度阐释——以《预防未成年人犯罪法》修订为背景[J].预防青少年犯罪研究,2021(2):56.

[19]于阳,孙传浩.罪错未成年人处遇决定机制的改革困境与合理构建[J].政法学刊,2021(4):55.

[20]赵雪莲.新时期校园暴力的特点与公安机关应对模式[J].广西警察学院学报,2018(6):43.