

# 铁路公安在未成年人保护工作中的 实践、困境和出路

## ——以上海铁路公安局为例

■ 谭 政

**摘 要** 从未成年人群体铁路出行的特点出发，系统梳理上海铁路公安未成年人保护工作的实践模式与创新案例，同时分析其存在的一系列问题。如未成年人保护工作长效协同机制不健全、涉案未成年人保护和管理不到位、涉拐数据平台不完善等，并在此基础上给出具体解决路径，即必须以习近平法治思想为指引，严格依照《未成年人保护法》和《公安机关办理未成年人违法犯罪案件的规定》等法律法规，以协同机制、数智赋能、站车查缉和机构设置等为着力点，促进铁路公安形成从单一安全保护向全面权益保障、从临时性措施向制度化安排、从人海战术的传统查缉向情报导侦的数智查缉、从单兵作战向社会共治转型的铁路公安未成年人保护新格局。

**关键词** 铁路公安 未成年人保护 未成年人问题 优化路径

### 一、引言

铁路承载着我国大规模的人口流动，其中未成年人群体占据相当比例，而这一比例也会呈逐年递增的趋势，特别是在中国城镇化进程中形成的大规模人口流动背景下，留守儿童节假日探亲、随迁子女寒暑假往返构成了独特的“候鸟式”迁徙现象。然而，因身心发育不成熟、社会经验欠缺、自我保护能力较弱，未成年群体在铁路出行过程中面

临走失、被拐卖拐骗、离家出走、受到猥亵等意外和伤害。

习近平总书记多次对未成年人工作作出重要指示，强调“对损害少年儿童权益、破坏少年儿童身心健康的言行，要坚决防止和依法打击”。铁路公安抓好未成年人保护工作是认真贯彻落实习近平法治思想、习近平总书记关于妇女儿童保护的重要论述和党的二十大精神的具体体现。近年来，上海铁路公安以习近平法治思想为指引，站稳人民立场，立足行业特点，结合工作实际，

作者：上海铁路公安局蚌埠公安处一级警员

探索出一系列具有铁路公安特色的未成年人保护创新模式，构建起多维度、立体化的保护体系，但在实践中，其在协同机制、数据共享、专业力量等问题上还有待完善，因此笔者以此为出发点为进一步完善铁路公安未成年人保护体系提供理论参考和实践指导。

## 二、上海铁路公安未成年人保护工作的实践探索创新

（一）立足铁路五大阵地，扩大法治宣传教育

车站、列车、沿线、内部单位和网络是铁路公安机关的“五大阵地”，同时，也是上海铁路公安开展未成年人保护宣传和法治教育五个最主要的宣传阵地：首先是深入沿线校园，开展多元法治课堂。如管内阜阳西所 2024 年组织志愿服务队深入辖区中小学，选取铁路安全常识、预防校园欺凌和防范不法侵害青少年易发高发违法犯罪为主题，以案说法，开展法治教育课 70 余场，发放宣传图册 1.3 万余份，其次是沉浸实践课堂，强化互动学习体验。与传统进校园的宣传教育不同的是，昆山站派出所走出校园的形式通过活动邀请小朋友入车站、上站台、看线路、进单位的创新形式，采用互动式、沉浸式、和情景式教育方法，寓教于乐，以实际案例和切身体验来宣传铁路安全知识。最后，无论是进校园抑或是邀请体验的宣传形式，最终都通过网络媒体如微信公众号、微博的形式予以推广借此扩大宣传效果和影响。由此，上铁公安形成了以铁路安全知识教育宣传、防范未成年人不法侵害和未成年人心理疏导等内容为一体，以车站、列车、沿线学校、内部单位和网络媒体为载体

的铁路公安未成年人保护法治宣传教育的新模式、新样板。

（二）创新特色党建品牌，激活协同保护动能

符合工作实际和特色的体制机制是铁路公安未成年人保护工作顺利和高效开展的重要保障。上海铁路公安局管内单位通过设立党建品牌矩阵和特色工作室的形式来推动未成年人保护工作创新性实践发展，并通过凝聚多方力量为未成年人平安出行筑起坚实屏障。如管内蚌埠处阜阳西所针对阜阳市劳务输出量大、留守儿童多的特点，打造“西枫护未”党建品牌，并与共青团阜阳市委、市民政局等五家单位在站内联合设立阜阳市未成年人救助保护中心“西枫护未”服务点，在未成年人防护方面形成联防、联控、联调的工作新模式。2024 年以来，共劝返离家出走未成年人 420 名，化解亲子矛盾 50 余起，查获涉嫌拐骗儿童嫌疑人一名。与之类似，上海松江站派出所于 2025 年创立了“平安护未”党建子品牌，通过整合女性民警柔性执法的优势与上海市女子戒毒所、上海市立达中学专职心理教师等专业力量，在上海松江站成立并运行“云间玉兰护苗工作室”，形成了“发现—干预—联动—回访”闭环机制，设置“玉兰守护点”，提供临时托管、车票垫付等暖心服务。成立以来，该工作室共帮助 32 名离家出走儿童安全返家。以上案例充分显示了党建品牌引领下的协同保护模式的优越性和创新性。

（三）构建协同合作机制，织构平安守护网络

未成年人保护离不开多家单位的协同合作，由此上海铁路公安探索构建了一批卓有成效的合作机制：一是网格化巡护机制，阜阳西所创新地将网格勤务与党建品牌深

度融合，按车站区域搭建管理网格，并实行“1+N”巡护模式，即由“西枫护未”成员单位选派1名网格长带领多名网格员在固定时段开展巡护。网格员每日发现涉未成年人情况线索并进行反馈，多家单位人员联动处置，网格长每周总结，形成“发现—反馈—处置—总结”的闭环机制。这一模式充分发挥了群防群治的力量，弥补了警力不足的限制，做到信息在网格采集、需求在网格发现、资源在网格整合、问题在网格解决。二是法治副校长机制，铁路公安的法治副校长机制是探索警校共建模式的一项重要成果，也是校园法治建设与铁路安全特色相结合的重要实践：从2022年北郊站派出所与闸北八中的警校共建协议与单警普法到2024年淮南南站派出所与玉兰小学的党建共建制度和与蓝天救援队协作的宣传教育体系，标志着法治副校长机制从“课堂普法+警校共建”到“多元宣教+多方联动”的转变。三是志愿力量和专业力量结合机制，为扩大未成年人保护力量，解决警力不足的问题，阜阳西所将“西枫护未志愿服务队”在中国志愿网上登记注册，冀以吸纳有关社会力量参与的未成年人保护工作中去，特别是在春运、暑运等未成年高峰出行时段，志愿者在车站提供专门服务，有效缓解警力压力。

（四）依托科技数智赋能，构建打拐防拐机制

牵住科技创新“牛鼻子”，方能占领先机、赢得优势；下好智慧公安“先手棋”，才能推动变革、创新发展。上海铁路公安将科技手段与专业防控相结合，以打击防范拐卖儿童为工作重点，不断探索和聚焦“专业+机制+大数据”下的未成年人保护警务新模式。上海铁路公安局管内上海铁路公安处与上海铁路运输检察院联合建立“可疑

被拐儿童乘车信息情报研判共享机制”，通过大数据模型分析购票信息、同行关系等异常数据，判断被拐可能性，达到精准识控，打拐防拐。例如：2023年8月，系统预警发现祝某某携带一名未成年人从广东赴上海，乘警在列车上将其拦截，后查明为拐骗案件，祝某某被依法判刑。该机制运行两年成功阻断6起拐骗犯罪，解救多名被拐儿童。该做法充分彰显了上海铁路公安运用大数据技术和协同机制在打击拐卖儿童上卓有成效的实践样板和亮眼突出的成绩。

### 三、上海铁路公安在保护未成年人工作上的困境

（一）未成年人保护工作长效机制和协同机制不够完善

首先，长效机制未能有效建立，无论是公安部铁路公安局出台的拐卖妇女儿童专项行动还是三打三防（涉及到侵犯未成年人合法权益的如防猥亵）专项行动，都是临时性质的打防举措，尚未形成长效机制，而运动式的专项打击行动只能形成短暂的治安效应，无法形成常态。其次，协同机制的建立不完善，以上海铁路公安为例，只在较少一部分铁路公安处与检察院、法院等建立了未成年人保护的相关协作机制，但没有在全局范围内形成一种普遍的工作模式，反观全国铁路公安系统，同样如此。

（二）涉拐数据应用和平台建设欠缺

目前仅掌握铁路系统的实名制数据信息和自身的“云搜索”平台，与民政部门的未成年人信息系统和地方公安涉拐信息系统尚未完全打通和融合，影响了未成年人被拐、离家出走等风险的识别效率和打拐效率。其次是涉拐风险数据平台建设的区域不

图 1 上海铁路公安局未成年人保护工作的实践探索创新

| 模式类型   | 代表案例                        | 核心优势                        | 适用场景特点          | 实践成效                        |
|--------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|
| 党建品牌引领 | 阜阳西站派出所“西枫护未”品牌             | 整合多方资源，形成保护合力               | 留守儿童集中城市 and 地区 | 设立服务点，帮助离家出走未成年人 420 人次     |
| 科技数据赋能 | 上海铁路公安处“可疑被拐儿童乘车信息情报研判共享机制” | 数据驱动，精准识别风险                 | 科技支撑条件好的枢纽站     | 建立了全链条防控机制，解救多名被拐儿童         |
| 法治宣传教育 | 昆山站派出所“知路爱路，护路‘童’行”主题法治宣传活动 | 通过沉浸式、互动式、情景式教育，让铁路安全知识入脑入心 | 与学校、助学部合作的教育场景  | 提升了未成年人参与度、激发学习热情和增强了安全出行意识 |
| 协同合作机制 | 淮南南站派出所法治副校长机制              | 创新性引入党建共建制度和多方协作的宣教机制       | 沿线中小学           | 形成警校共建、党建结对、多部门联动的普法与教育框架   |

平衡性问题，即只在少数经济发达地区有类似的平台建设和应用，在部分其他稍落后地区则不具备这样的条件。研究显示，拐骗流向主要由经济欠发达地区向经济发达地区流动，这表明经济欠发达地区的留守儿童人数更多，被拐骗风险更大，但科技与数据应用却不够完善。

### （三）涉案未成年人保护和管理不到位

无论是在刑事案件还是行政违法案件中的未成年人遭受伤害，其身心受到的伤害较之成年人往往更大，因此涉未成年人案件办理的程序规范显得尤为重要。实践中，询问或讯问未成年人违法嫌疑人时，往往以电话通知其监护人陪同在场询问，而其监护人或者其他法定代理人通常在外地，特别是一些站车交案件，在未成年人涉及违法犯罪行为后，往往需要交到特定的站车交接点，而铁路公安站车交接点设置数量有限，往往乘警移交的车站并不是被移交旅客的目的地，导致监护人无法及时到场或者不愿到场，这

无疑会对未成年人的身心造成一定的影响，也降低了公安机关的办案效率。

### （四）未成年人保护专门机构设置和专业人员欠缺

“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。”而部门内部普遍未能设立未成年人保护的专门机构，以上海铁路公安为例，未成年人保护工作由各个部门（主要为法制、治安和刑侦支队）分散进行，或者仅由铁路派出所的治安刑警队和一般办案队进行，缺乏专业性和针对性，而且各部门之间在协调配合上存在障碍，无法对未成年人保护工作进行系统、全面的规划和实施。

同样，在专业人员配置方面，根据《未成年人保护法》第一百零一条规定：公安机关、人民检察院、人民法院和司法行政部门应当确定专门机构或者指定专门人员，负责办理涉及未成年人案件。办理涉及未成年人案件的人员应当经过专门培训，熟悉未成年

人身心特点。而现实中铁路民警对未成年人身心特点和相关法律法规的理解不够深入，在执法过程中可能无法充分考虑未成年人的特殊需求。例如，在询问未成年被害人或证人时，没有采用合适的方式方法，可能对未成年人造成再次伤害。同时，缺乏专业的培训和学习机会，也导致铁路民警在面对一些复杂的涉未成年人案件时，由于缺少心理学等方面的知识，可能以对待成年人的办案思维和思考方式来对待未成年人。

#### 四、铁路公安保护未成年人工作的路径优化

（一）畅通铁路公安未成年人保护体系运行的长效机制和协作机制

未成年人保护是全社会共同的责任，单靠某一个部门的单兵作战以及运动式的打击防范注定效率低下。为此，从公安部、公安部铁路公安局层面应出台关于未成年人保护工作的工作规范和指导意见，将铁路公安的未成年人保护工作作为一项常态工作来抓，并逐步建立起未成年人保护协作机制体系。

首先是与专业部门的协作机制。铁路公安应与地方公安、铁路企业、民政部门、检察院和法院等建立起协作机制：第一是建立常态化的沟通机制和联席会议制度，用以通报未成年人保护工作进展、交流遇到的问题及解决方案，同时还可以针对法律适用、未成年人处理尺度等问题展开研讨。第二是明确各方职责分工，如铁路公安负责线索核查与应急处置，检察机关引导侦查取证并监督履职，铁路企业配合信息核验、线索发现和风险预警。第三是建立合作性的跟踪帮扶机制，对于未成年被害人，铁路公安民警可以

持续关注其身心恢复情况，并协调相关民政部门、未成年人保护组织等为其提供心理治疗、法律援助等服务，帮助其重新融入正常生活。

其次是与社会力量的协作机制。通过引入社会力量参与，积极引导社会组织参与铁路公安未成年人保护工作，如志愿者组织、慈善组织和社工机构等。具体可参考杭州铁路公安处与杭州市西湖区雨露社会工作服务中心等单位签订的《涉案未成年人社会支持工作协议》，充分发挥各自优势共促未成年人保护工作成效。

最后是宣传协作机制。可通过与教育部门、铁路企业和媒体等的合作，从线上到线下开展多样化的未成年人铁路安全出行和防范列车上猥亵等不法侵害的宣传教育活动。

（二）坚持传统站车查缉与新型数智赋能相结合的打拐格局

“要把大数据作为推动公安工作创新发展的大引擎、培育战斗力生成新的增长点，全面助推公安工作质量变革、效率变革、动力变革。”这是习近平总书记在2019年全国公安工作会议上的表述。具体而言，铁路部门的实名制数据，如购票信息、乘车记录等，能反映人员的行程轨迹，但缺乏人员的社会关系等信息，因此，需整合多源数据，如公安人口信息库，可获取人员基本信息、家庭关系等。民政部门的全国农村留守儿童信息管理系统，可掌握辖区内留守儿童个人信息和基本情况等，通过将以上数据互相碰撞对比，建立相关大数据模型（如建立铁路公安“被拐儿童查缉模型”）进行研判分析，有助于发现同行人员间的异常关系，从而分析确定可疑涉拐人员。因此，未来应推动铁路公安系统与各部门协作建立全国统一的未成

年人保护信息共享数据库和平台，实现数据互联互通，为风险预警和合作打拐提供信息支撑。

然而，数据具有一定的延迟性，以及嫌疑人具有冒用身份证购票的可能性。铁路公安传统的站车查缉手段同样不能被偏废，作为对大数据导侦的一种重要补充，既要在情报信息导侦的基础进行研判，又要采用车站民警和列车乘警人工巡查和摸查的方式，通过仔细核查身份信息（如车票，证件，出生证明等）、观察人员行为表现与神情举止（例如，神情紧张、焦虑，不敢与民警对视等）和分析同行人员情况（如观察与儿童之间的情感交流状态、与民警交流时回答的一致性和合理性等）以及结合“云搜索”等科技手段辅助查缉（如查询前科信息、亲属关系等）等多种途径，确定可疑涉拐人员。比如在 2025 年春运期间上海局管内南京乘警支队乘警在高铁列车巡视时就是凭借传统查堵经验发现一名疑似拐卖儿童的异常女子，成功破获了一起拐卖儿童案。因此，最终应建立起“信息共享+数据模型+人工查缉”的传统与科技相结合的打拐模式。

（三）加强和规范涉案未成年人员的保护管理

首先坚持最有利于未成年人的原则。探索构建符合铁路公安实际的未成年人一站式执法办案场所。对于未成年人违法犯罪案件，要以达到对未成年人教育、感化和挽救为根本目的，整合打击惩治、监督协作、多元救助和心理帮扶等多种职能，科学划分不同功能区域，采用适合未成年人身心特点的装修风格。设置如接待等候区，询问区、取证区、诊疗区、检查区、心理咨询室等，并且注重未成年人的隐私保护。要与检察院、法院建立紧密的协作机制，可在铁路公安

处、派出所设立专门的案件协作室，采用线上视频会议和线下实地沟通的方式，在案件办理过程中，及时与铁路检察院、法院沟通，确保证据固定等工作符合法律要求，为后续的起诉审判工作奠定基础。同样，对于未成年人被侵害（如拐卖、性侵等）案件，通过设立专门的一站式未成年人询问室，检察院可提前介入指导公安机关调查取证和询问工作，避免对未成年人造成二次伤害。

其次是争取社会力量特别是司法社工的支持。根据《刑事诉讼法》和《公安机关办理行政案件程序规定》，询问和讯问未成年人都要由适当的成年人在场，即合适成年人制度，其中成年人不仅包括监护人，还包括学校、单位、居住地基层组织或者未成年人保护组织的代表。其中，司法社工在担任合适成年人方面，有着远超其他角色的契合度，其既能满足司法专业性要求，又具备自身独有的专业优势。而铁路公安面对无法通知监护人及时到场或者法定代理人不愿到场的情形时，可推动铁路公安机关与当地具有未成年人保护工作经验的社会组织和社工机构建立协作机制，争取其派专业人员全程陪同未成年人的询（讯）问过程。

最后应加强对铁路民警开展未成年人保护相关专业培训，无论是《未成年人保护法》第一百零一条还是《刑事诉讼法》第二百七十七条，都对涉未成年人案件办理人员提出专业性的要求。因此，要通过定期开展培训班和云课堂等形式，覆盖涉未成年人案件的心理干预、取证规范、沟通技巧等课程，让铁路民警学习了解未成年人的身心特点、成长规律以及与未成年人交流的方式方法等，提高铁路民警涉未成年人案件办理中的专业性。

（四）在铁路公安机关内部设置未成年

人保护的专门机构和配置专门人员

在铁路公安机关设置未成年人保护专门机构和配置专门人员，是提升未成年人保护工作专业化、精细化水平的关键举措。

第一是明确机构定位，可在部铁路公安局、各铁路公安局、处机关设立相应的未成年人保护处、未成年人保护总队、未成年人保护支队，与反恐、治安、刑侦这些部门并列，从机构设置上提升未成年人保护的地位和重要性。

第二是确定机构职责，首先这些专门机构应负责办理涉及未成年人的案件，包括未成年人犯罪案件以及未成年人遭受侵害的案件，做到案件办理的专业化；其次是常态化开展预防未成年人违法犯罪与未成年人安全问题宣传教育工作，与学校和未成年人保护组织等建立合作。最后是作为铁路公安机关与其他未成年人保护部门、组织的联系枢纽，要进一步密切与检察院、法院、铁路企业、地方公安等部门的联系协调。

第三是配置未成年人保护的专业人才，挑选具有丰富公安工作经验、熟悉未成年人身心特点以及具有心理学等专业教育背景的民警加入专门机构，这些民警应具备较强的沟通能力、耐心和责任心，能够与未成年人建立良好的信任关系。同时，建立完善的培训体系，定期组织民警参加业务培训。培训内容包括未成年人法律法规、心理学知识、询问技巧等，从而为专门机构提供专业的心理支持、办案指导和社会调查服务。

未成年人铁路出行安全是社会保护体

系的重要缩影，“候鸟式”迁徙背景下的风险防控更考验治理智慧。上海铁路公安通过“五大阵地”宣传、党建品牌协同、数智打拐实践等创新探索，已构建起具有行业特色的保护雏形，“西枫护未”“云间玉兰护苗”等案例为全国铁路公安提供了可借鉴范式。但长效机制缺失、数据壁垒未破、专业力量不足等现实困境，仍制约着保护工作从“应急响应”向“常态保障”跨越。云南楚雄“护苗平台”的精准预警与徐州铁路“一站式服务”的效能提升，印证了“机制协同+科技赋能+专业支撑”路径的可行性。

未来铁路公安需以习近平法治思想为指引，深化跨部门数据共享与联席会议制度，完善“信息研判+人工查缉”的打拐体系，通过专门机构设置与司法社工介入筑牢专业防线。唯有推动保护工作向制度化、智能化、社会化转型，才能让每一名未成年人旅客在中国的万里铁道线上获得更坚实的安全守护，这亦是铁路公安践行民生使命的必然要求。

#### 参考文献：

- [1]毛乃佳、王翠玉.“迁徙”之忧——“小候鸟”假期生活之初探[J]. 基础教育研究. 2013. 15
- [2]石建国. 未成年人“涉铁”犯罪刑事司法机制初探[J]. 人民检察. 2006. 3
- [3]中华人民共和国未成年人保护法[M]. 法律出版社. 2023
- [4]黄冰洁. 涉未案件“一站式”办案监督保护新模式之探[J]. 检察风云. 2024. 23
- [5]肖宇桐. 司法社工介入合适成年人参与制度的困境研究——以云南省J机构为例[J]. 社会福利(理论版). 2022. 1

责任编辑 韩笑尘