

解读

落实专门矫治教育 专门学校建设亟须更专业

中青报·中青网记者 刘言

专门学校是对罪错未成年人进行干预矫治的重要一环。刑法修正案(十一)、预防未成年人犯罪法(以下简称“预防法”)规定,对实施刑法规定的行为、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的未成年人,经专门教育指导委员会评估同意,教育行政部门会同公安机关可以决定对其进行专门矫治教育。

预防法规定,省级人民政府应当结合本地的实际情况,至少确定一所专门学校按照分区、分班级等方式设置专门场所,进行专门矫治教育。现实情况是,2021年以来,我国专门学校虽然有了一定发展,但是分布不均衡,最高人民检察院第九检察厅调研数据显示,截至2022年5月,全国共有专门学校110余所,有9个省份尚无1所专门学校,贵州省有30余所专门学校,每个州市都有。

日前,多名专门学校校长对中青报·中青网记者表示,专门矫治教育落地实施存在多方面困难。

“把扣歪的第一粒扣子重新扣好”

“专门教育的发展曾长期受制于‘称谓的负效应’。”中国教育学会专门教育分会理事长王春生告诉中青报·中青网记者。自1993年起,他担任山西省太原市唯一一所专门学校——太原市明德学校的校长,直至2020年卸任。

2005年以前,这所学校的名字还是太原市工读学校。“工读”二字意为半天劳动、半天学习政治理论和文化课。自创办之初,工读学校的招生就一直由公安部门负责,采取强制入学的方式招收学生。改革开放后,各地专门学校的招生依旧采取半强制方式。随着1986年义务教育法实施,工读学校成为依法承担义务教育的学校,招生渠道由公安机关转移到教育部门。

1999年实施的预防法,规定了工读学校入学“要由父母、监护人或原所在学校提出申请”,被业界称为“三自愿”原则。事实上,在家长不同意的情况下,学校很难将学生送入工读学校。

“工读学校有被污名化和标签化的问



2023年5月,长沙市新城学校“严管区”学生参加训练。

中青报·中青网记者 刘言 摄

题,很多家长接受不了,办学认可度不高,不愿意把孩子送过来,一些地方的工读学校甚至无生可招。”王春生告诉中青报·中青网记者。随着强制入学程序的丧失,工读学校步入了发展的“寒冬”,学生数量一度锐减,截至2005年,全国范围内的工读学校仅存77所。

现行义务教育法、未成年人保护法(以下简称“未保法”)和预防法均将工读学校改称为专门学校。一些学校也将校名中的“工读”去掉,改用“育华”“新穗”“曙光”等。

但“工读”留下的阴影仍然笼罩在专门学校头上。中部某省会专门学校校长孙强(化名)告诉中青报·中青网记者,很长一段时间内,专门学校在家长的认知中,与未成年人违法犯罪“画等号”。对于出现不良行为的未成年人,部分家长宁愿选择价格高昂且无办学资质的“训练

营”“矫正营”“某书院”,也不愿意送入专门学校。孙强说,专门学校目前是按照生均经费接受财政拨款,招生难的问题一度制约了专门学校的发展。

为了吸引生源,一些专门学校开始改革办学模式,在德育课、法治课、文化课的基础上,增加特色的体育、舞蹈、美术等课程,有的学校还开办了特色的职业教育,以此增加招生的吸引力。

“很多出问题的孩子是生理发育快、心理发育滞后,在普通学校学习成绩不好、遭受批评后有些破罐子破摔,特别是在青春期,很容易被社会上的一些人带偏了。”王春生说。他任校长期间,学校开设了特色的拳击和舞蹈课程,吸引了不少学生。

“专门学校承担着使问题未成年人真正成为一个个健全的社会人的过程。”孙强说,“把他扣歪的第一粒扣子重新扣好。”

帮助基层执法机关解决“上午放,下午抓”

现行预防法从2021年6月1日起实施后,专门学校迎来了基层执法机关对打击未成年人犯罪的现实需求。

孙强是该省专门教育指导委员会的委员,他介绍,省里一所专门学校为了满足基层执法部门的需求,已于2024年进行了封闭式改造,不再接收按“三自愿”原则送来的“家送生”,只接收违法犯罪的“警送生”。

孙强曾应邀到该省一个地级市讲解专门教育,当地治安大队队长向他透露,由于没有专门学校,当地2023年第一季度打击的未成年人违法犯罪有480人次,其中重复违法犯罪10次以上的有十几人,最多的一个达30次,常常“上午

对话

应对低龄未成年人违法犯罪 专门矫治教育落实不力现状亟待扭转

存亡亡。其他一些措施比如送专门学校,由于程序设计存在问题,有些地方没有专门学校,执行效果并不理想。给公众的印象就是:对于低龄未成年人违法犯罪惩戒不力,年龄成了他们逃避法律责任的“挡箭牌”。

刑法修正案(十一)和预防法对此作了较大调整,未成年人无论年龄大小,只要违法犯罪,法律制度都有相应的处置措施,包括两部分,一是制裁体系,即治安处罚、刑罚;另一类则是矫治体系,即预防法规定的三种保护处分措施——矫治教育、专门教育和专门矫治教育。

这两大体系已经覆盖了所有年龄的未成年人实施的违法犯罪,和公众理解的朴素正义观总体吻合,也就是说,未成年人实施了危害他人、社会的行为后,都应该承担相应法律责任。

中青报·中青网记者:预防法从2021年6月1日起已实施,针对未成年人犯罪的分级预防,这部法律有哪些具体措施?

苑宁宇:预防法明确了我国对未成年人犯罪实行分级预防,从一般预防、临界预防到再犯预防,一般预防是指甄别和确定导致未成年人违法犯罪的因素,采取相应防范措施,是对所有未成年人都要开展的工作;临界预防,是对有可能发展为犯罪的问题行为进行教育矫治;再犯预防,是犯罪处置后如何预防他们再犯。

大量数据和案件表明,未成年人实施

犯罪行为之前,多有不良行为或违法行为,而且早期多数没有得到及时有效的干预。针对不良行为,预防法规定了家长、学校和社区对未成年人采取必要的管理教育措施;针对严重不良行为,预防法设计了矫治教育、专门教育和专门矫治教育三类措施,这三类措施的核心功能都是矫治,只不过矫治强度、矫治方式略有区别,按照强度依次递进。

专门矫治教育替代了之前的收容教养,针对的是未成年人触犯刑法后,不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的情形。由专门教育指导委员会评估同意之后,教育行政部门会同公安机关可以决定对其进行专门矫治教育,这是个强制性的行政决定。预防法同时要求矫治过程实行闭环管理,由公安机关、司法行政部门负责未成年人的矫治,教育行政部门承担未成年人的教育。

低龄未成年人违法犯罪难以一刀切以刑罚惩戒

中青报·中青网记者:近期发生的几起低龄未成年人严重暴力犯罪,引发了公众对于我国刑事责任年龄规定的讨论,刑法为何设置刑事责任年龄?

苑宁宇:未成年人的身心不成熟,特别是认知能力不足,是有非常明确的大脑

经科学依据和生物学基础的,“现在小孩早熟”其实是生理上的发育比较早熟,但我的心智并没有随着生理发育提前完成。从刑法理论上,他的可责难性比照成年人,应有所降低。

另外,青春期的未成年人成长离不开家庭、学校这些场所,如果这时把他监禁起来,会人为中断他的社会化进程,容易形成反社会人格和犯罪人格,等到服刑期满回归社会时,有可能给社会带来更大的安全隐患。

刑法修正案(十一)下调了部分严重犯罪的最低刑事责任年龄,对于12至14岁这个阶段,故意杀人、故意伤害致人死亡,情节特别恶劣的,经最高人民法院核准追诉的,可以追究其刑事责任,但核准追诉应依照何种程序、何种标准审查判断,亟须出台更精细的司法解释。

实施近3年的预防法亟须配套制度建设

中青报·中青网记者:预防法实施已近3年,实践中对低龄未成年人违法犯罪的处置存在哪些问题?

苑宁宇:预防法在实践执行中,面临三方面的现实困难。

一些基层执法机关执法过程中的理念和法律要求相比,还相对滞后,可能认为年龄不够、不予处罚就没事了,本应适用

放,下午抓”。

预防法规定专门矫治教育采用闭环管理,为了避免不良行为程度不同的未成年人间“交叉感染”,一些地区的专门学校开始探索“一区两区”的办学模式,将他们隔离开来。

2021年年底,湖南省长沙市新城学校开始了“严管区”建设,主要用于接收已满12周岁不满18周岁、有严重不良行为的未成年人以及因年龄原因不予刑事处罚的未成年人和检察机关决定相对不起诉、附条件不起诉的未成年人。

新城学校是长沙市唯一一所公办的专门学校,原来由长沙市司法局管理,2019年年底转隶至长沙市教育局。以往接收的基本上是“家送生”,已累计教育转化4000余人。

“严管区”则实行全封闭的管理。2023年5月,中青报·中青网记者曾进入该校“严管区”探访。长沙市公安局派驻的11名驻校干警,一部分负责外围治安管理,另一部分进班进行法治教育和矫治。学校根据“警送生”的不同年龄和学段,开齐初中义务教育所有课程,还开设心理、法治、国学教育、武术、插花、手工制作等20余门校本课程。教师、教官对学生进行全方位管理,学生每天遵规守纪、学习教育、文明礼仪、劳动卫生、队列训练等方面的表现,均被记录在案,作为评估其矫治时间增减的依据。

未保法、预防法修订实施后,长沙市设立了15个部门组成的专门教育指导委员会,2022年2月组成了专门教育评估专家委员会。“评估专家由公安局、检察院、法院、司法局、教育局、团市委和专门学校7个部门的100多人组成,每次接到公安机关提交的评估需求后,由评估团中抽出至少来自3个部门的5名专家会议,决定问题未成年人接受矫治教育的时长,到期之前,由评估团根据在校表现,决定是否需要延长。”新城学校党总支书记记邵林介绍。

长沙市公安局2023年7月给长沙市人大代表的公开回复中透露,近年来,该市地区85%以上的“两盗”(盗窃车内财物、盗窃门店财物)案件的作案人为未成年人,2023年上半年,有严重不良行为的未成年人274人被送进了专门学校,该市街面“两盗”案件数量同比、环比均有明显下降,案件多发势头得到有效遏制。

“专门矫治教育必须有教育的属性”

预防法规定,县级以上地方政府要成立由教育、民政、财政、人力资源和社会保障、公安、司法行政、人民检察院、人民法院、共产主义青年团、妇女联合会、关心下一代工作委员会、专门学校等单位,律师、社会工作者等人员组成的专门教育指导委员会,研究确定专门学校教学、管理等相关工作。

此外,对未成年人适用专门矫治教育也需要专门教育指导委员会评估同意后,由教育行政部门会同公安机关进行决定。“但是,不少地方至今尚未成立这一委员会,制约了专门学校的发展。一些地区虽使成立了,涉及十几个部门,谁来召集开会、多久评估一次都是问题。”王春生说。

“有时候未成年入案发被公安机关抓获了,但是这一阵,专门教育指导委员会没有开会评估,只能先放回去,等评估后,决定收进来,再去找他时,很可能又犯案了。”一位专门学校驻校民警向记者介绍。

一些地区的实践中,评估程序被人为简化,常常由公安机关根据案件的社会危害性大小,判断他们进入专门学校教育矫治的时长,“指导委员会成员较多,组织起来开会太麻烦。”云南省文山壮族苗族自治州一所专门学校的教师告诉中青报·中青网记者。

“管理专门矫治教育的学生难度更大,教师付出多,难出成果,所以部分学校也有抵触情绪。”王春生表示,“专门学校的教师社会认可度比较低,自己的专业发展不了,很多教师看不到职业发展的前景。”

专门学校的师资来源也是一大难题,目前,我国的普通高等学校没有设置专门教育这一专业,专门学校往往只能从学科教育的毕业生中招聘。孙强曾通过人才引进方式,为学校引进了某部属师范高校的研究生,“面试、试讲都没问题,邀请她来见习几天,结果‘压不住’学生,看到学生比较厉害就不敢讲话了。”

在缺乏专业师资和课程建设的情况下,部分新成立的以专门矫治教育为主要方向的专门学校,“有的每天只有军事训练,不像学校,像是临时的关押场所。专门矫治教育有司法属性,但也必须有教育的属性,不然‘救人一阵子,毁人一辈子’,要让他能够完成再社会化。”王春生表示。

“目前专门教育最大的问题就是个性化的东西太少。”在他心目中,好的专门教育应该像看病一样,因人施治,帮助这些特殊的未成年人找到问题根源、开出具体药方。



中国政法大学副教授苑宁宇。受访者供图

题如何解决?

苑宁宇:根据预防法的规定,有关部门已经在制定专门学校建设和专门教育具体办法,有望解决专门教育实施和专门学校建设中的诸多问题,针对专门矫治教育,还应由公安部、司法部、教育部研究制定专门矫治教育的实施办法。

目前我国还没有独立的少年警务制度,这是我国未成年人司法制度中的一个薄弱环节。在此前的司法改革中,少年审判受到一定程度冲击,出现了弱化趋势,亟须研究基层少年警务的专业化建设,按照最高人民法院提出的少年审判“三合一”机制推动少年审判与时俱进。当前,未成年人检察工作相对领先,需要进一步总结经验,优化融合履职模式,从法律监督的角度实现高质量发展。

对旧衣物回收项目的统一规范管理,才能让每一丝善意都发挥最大的能量。后续检察机关将持续关注旧衣物回收等慈善公益事业,充分发挥公益诉讼检察职能,当好公共利益的守护者,努力为百姓创造便捷、和谐、美丽的生活环境。

北京市致诚律师事务所律师何国科表示,如果回收旧衣物是以慈善的名义进行的,那么无论是回收衣物卖后进行爱心捐款还是直接进行爱心捐赠,这两者都属于慈善行为。因此,没有慈善募捐资格的组织和不能参与相关活动中的。

“无论是个人还是公司,没有公开募捐资格,也没有跟具有该资格的慈善组织合作,进行旧衣物回收是违法行为。”何国科建议,公安等相关部门应依法打击这些“三无回收箱”背后的个人或组织,查明是否有打着公益的幌子实际进行商业行为的事实,并依法进行处罚。

何国科提醒,热心群众在往爱心回收箱里投放旧衣物前,要认真审核回收箱的设置主体是否具有公开募捐资格。“大家可以在‘慈善中国’备案平台进行查询,这些设置回收箱的主体是否备案,备案项目是否包括旧衣物回收。”所有以公益为目的的慈善行为在法律的保障下才能保证阳光透明,让群众的心不被利用。

调查

江苏检察机关依法整治旧衣物回收箱乱象——

每一颗爱心都不应该被辜负

林龙关注的是,这些爱心旧物被回收后经历了怎样的管理、捐赠流程?老百姓的“爱心”究竟去了哪里?这些很少有人知晓。

结合自身经历,林龙敏锐发现,让“爱心箱”变得更放心,是一个贴近群众生活的公益诉讼案件。

“三无产品”回收箱谁来管?

2023年3月起,林龙开始在辖区内的各个街道、社区展开摸排、走访。经过相关调查后,林龙发现,这些旧衣物回收箱涉及到不同的情况。

在京口区某花园小区摆放的回收箱上,写着“镇江市×××公益环保项目”等字迹。按照回收箱上的电话,林龙顺利联系到该公益慈善组织。

一番电话交流后,林龙发现,该机构收集旧衣物的用途的确为公益目的。但是,该

机构并不具备公开募捐资格,只是与具有公开募捐资格的慈善组织进行合作,才开设了旧衣物回收箱。

“按照修改后将于2024年9月5日起实施的慈善法相关规定,由于合作方不得以任何形式自行开展公开募捐,因此,上述小区某机构设立的回收箱今后也是非法的。”林龙说。

箱体陈旧、没有标清回收流程与主办单位等信息依旧是部分回收箱存在的问题。另外,还有一些回收箱属于“三无产品”。“这些箱子,连是什么人、什么组织设立的都不知道,居民们献爱心的时候,能放心吗?”林龙充满疑问。

检察建议:依法整治旧衣物回收箱乱象

随后,林龙与同事向属地民政、住建等

部门制发检察建议。

检察建议督促相关行政机关依法履行监管职责,及时清理无资质的回收箱;对回收箱的摆放位置、箱体的标识、日常的清洁维护等进行规范;加强对旧衣物回收处理过程及最终流向的监督,依法整治旧衣物回收箱乱象。

检察建议中提到,公开募捐,应当在募捐活动现场或者募捐活动载体的显著位置,公布募捐组织名称、公开募捐资格证书、募捐方案、联系方式、募捐信息查询方法等。

得知相关情况,京口区住建局建筑工程管理处物业管理中心工作人员周伟艳立即联系各物业公司开展“换新”行动。新设置的箱体上明确标有慈善组织名称、服务电话等信息。此外,箱体上还标明文明办、

民政局、慈善总会、环保局、住建局等主办单位。在操作流程环节,箱体上也明确标有相关柱状图。

这些收集来的爱心衣物符合捐赠条件的将会分类捐赠。不符合捐赠条件的衣物则会分类、回收、再利用。

“相关信息明白白,让我们捐赠起来就更放心、安心!”王瑾说,新的回收箱设立后,她会定期带着工作人员来回收箱消毒。衣物堆积多的时候,她还会主动给慈善组织打电话,请他们尽快将爱心衣物取走。

截至今年3月,林龙又将之前摸排调研的多家街道、社区重新走了一遍。旧衣物回收箱全部焕然一新,“三无回收箱”已被清除。

让群众的爱心不被利用

“每一颗爱心都不应该被辜负,捐赠本身的精神价值更不容忽视。”林龙说,建立



视觉中国供图

中青报·中青网记者 李超

“小区里的某些旧衣物回收箱字迹模糊,显得破旧,这些回收箱正规吗?”近日,江苏省镇江市京口区人民检察院第五检察部副主任林龙听到12345政务便民热线平台中热心群众的提问,不禁陷入沉思。多年来,他一直一直在做公益诉讼等方面的工作。