

从嵌入式走向合作式： 未成年人司法社会支持体系建设的路径思考

■ 史立梅 李金珂

(北京师范大学:刑事法律科学研究院;法学院,北京 100875)

【摘要】在应对未成年人犯罪的刑事司法活动中,社会力量的参与和支持尤为重要,甚至是刑事司法发挥教育矫正功能的支点和补充。然而在以“强司法·弱社会”为特征的未成年人司法体系中,社会支持力量只能以“嵌入”的方式对未成年人司法产生有限的影响。未成年人司法改革的探究不宜脱离社会支持的母体,尤其在倡导构建未成年人司法社会支持体系的当下,需要提高社会支持力量的存在感与影响力,以合作主义理念引领司法工作与社会支持力量的融合。具体而言,即在统一的未成年人司法体系之下,明确司法与社会之间的职能分工,发挥政府在未成年人司法社会支持体系建设中的主导作用,组建多机构间的司法社会服务组织,实现未成年人司法社会支持的专业化与市场化。

【关键词】未成年人司法 社会支持体系 嵌入式发展 合作式发展

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2023.05.009

一、问题提出

对于拥有完善的未成年人保护体系的国家而言,当问题可以通过非司法方式解决时,司法力量不宜过多介入。但这样一个保护体系的形成需要长期的实践摸索,因而在初期,少年司法往往以全能司法的模式存在,社会支持力量几乎无介入空间。随着“拓荒”的推进,司法机关逐渐从一开始的积极推动者演变为中期的协作者,社会支持力量开始有了介入的空间,但仍然只能作为辅助角色“嵌入”在司法工作中^[1],起主导作用的仍然是司法机关。虽然理论界和实务界早已就社会支持在未成年人司法中的重要性达成共识,但事实上,社会支持力量很难在具体的未成年人司法案件中顺利地融入,他们时常在未成年人司法活动“排异”对象的位置上进退维谷,只能以“嵌入”的方式在司法工作体系中发挥有限的作用。嵌入式的社会支持无法成为未成年人司法体系的有机组成部分,可以尝试通过对二者共同理论基点的寻找,确立未成年人司法与社会支持力量的合作模式,以合作取代嵌入,提高社会支持力量在未成年

收稿日期:2023-07-02

作者简介:史立梅,北京师范大学刑事法律科学研究院教授,博士生导师,北京师范大学未成年人检察研究中心研究员,主要研究未成年人法学、刑事诉讼法学;

李金珂,北京师范大学法学院博士研究生,主要研究刑事诉讼法学、未成年人法学。

基金项目:本文系国家社会科学基金一般项目“非犯罪化视角下的认罪认罚从宽制度研究”(课题编号:21BFX184)的阶段性研究成果。

年人司法体系中的地位和影响力。

二、未成年人司法社会支持体系嵌入式发展路径及面临的问题

如上所述,嵌入式的司法社会支持体系在形态上以“强司法·弱社会”为特征,即司法机关充当主导者的角色,社会支持力量只能提供影响力有限的辅助。司法机关与社会支持力量不对等的格局难以确保未成年人司法工作的效果,因而有必要提高社会支持力量的地位与影响力,使其在与司法机关的合作关系中发挥积极作用。

(一)嵌入式发展路径的内容

嵌入式的未成年人司法社会支持工作以司法部门主导或司法部门推动为特点。社会资源对未成年人司法的“嵌入”强调二者之间以“契合”的方式发展,围绕涉罪未成年人,以其需求为导向,以社会工作方法为手段,通过强化多元主体对涉罪未成年人多方面回应的方式来实现对未成年人的观护帮教。

嵌入式未成年人司法工作机制可以进一步分为制度性嵌入与关系性嵌入,前者即社会支持力量以司法机关购买服务、签订多方合约等方式进入司法场域,其本质是一种协议机制;后者即社会支持力量进入司法场域后,与司法机关建立互信关系,共同推进未成年人司法社会工作,其本质是一种信任机制。在协议机制中,司法机关与社会支持力量在一纸协议的粘合下共享资源、确立各自的权责义务。司法机关购买司法社会工作服务时,一方面要明确自身的定位与职能,在监督者、购买者的范围内不越界;另一方面要明确社会支持力量需要对涉罪未成年人履行的义务,不能因为司法机关出资而只满足司法机关的需求,要围绕涉罪未成年人及其家庭的需求进行有效的资源链接。在信任机制中,第一要明确多方社会力量之间共同目标的相关性,即多元主体各自加入未成年人司法这一领域的目标是需要多方共同努力来达成的,形成互相补充的资源与策略。第二要建立信息公开机制,司法机关、社会组织、学校、企业与社区等涉罪未成年人社会支持体系的各个主体,在为未成年人服务的过程中,需要做到信息公开,对于合作的社会力量做到一定程度的透明化与可视化,以加强多方之间的信任。

(二)嵌入式发展路径面临的问题

未成年人犯罪是不同维度社会问题叠加的后果。未成年人司法从社会治理功利需要的土壤中诞生^[2],因而与生俱来地带有社会治理的功能属性,同时近乎天然地关联社会支持体系。未成年人司法社会支持的理论依据就在于未成年人刑事司法的实现要以涉罪未成年人的教育矫治和重返社会为旨归,即以未成年人为本位,而非以司法机关为本位;以提供服务为本位,而非以实施惩罚为本位。“嵌入”在未成年人司法中的社会支持无法发挥其“本位”的功能,因为不能认为只要社会力量参与其中,就可以实现司法转介。司法转介之本质是通过社会工作的方法对相关资源进行链接和融合,从而满足涉罪未成年人社会性需求的独立性工作机制,强调涉罪未成年人完成刑事司法程序转处后的社会保护功能的发挥。我国当前的未成年人司法社会支持体系之所以仍是“嵌入式”的,原因就在于刑事司法程序完结后的社会性需求工作机制尚未成熟,更未独立为一个与司法活动并驾齐驱的系统,其独立性的欠缺具体表现为内部和外部两方面的问题。

1. 内部问题

(1)缺乏明确的法律依据

一直以来,社会支持体系很难得到来自法律的强有力的支撑,究其原因是社会力量对司法的参与和介入始终缺乏明确的、不容置疑的法律依据。尽管《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)、《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》)为社会力量参与未成年人司法活动提供了一定的法律或制度依据,但在不同法律视域下社会支持的所指不尽相同,而且这些法规很少触及社会支持力量参与未成年人司法的具体方式、所需的配套政策制度等问题。在这种情况下,既有法律规定对社会力量参与未成年人司法的肯定态度有余,实际指导作用不足。

(2) 办案机关对社会支持存在“排斥”

并非所有的办案机关都对未成年人司法的社会支持表现出强烈的认同和赞许。虽然在理论上,未成年人司法社会支持的重要性早就不言而喻,但目前未成年人司法实践的重心还是落在案件的处理上,即案件事实是否查清、法律适用是否正确,这就意味着与案件处理没有直接关系的社会支持很难纳入未成年人司法工作的评价范围之内。在未成年人司法主体中,最为专业的当数检察机关,未成年人检察工作甚至具有独立的业务地位,也有专门和独立的部门,但其他非专门处理未成年人案件的部门则被认为开展社会化工作有“不务正业”之嫌。当前,未成年人司法的理论基础远算不上扎实,能否将未成年人司法工作抽离出来成为独立的司法业务,以及案外社会化工作的正当性基础从何而来,这些问题都有待更深层次理论研究的回应。总之,办案机关并未对未成年人司法的价值达成普遍共识,涉罪未成年人社会支持对司法活动的参与也并未得到足够的认同和关注,这些缺憾都是未成年人司法社会支持体系长远发展的钳制。

(3) 司法部门与社会支持的运作模式不协调

对于司法部门而言,任何决策都要以明确的法律规定为前提,重视合法性和统一性。这意味着在未成年人司法工作中,司法机关侧重的是业绩,而不是服务质量。相比之下,社会工作的理念是以人为本,侧重的是涉罪未成年人矫治和帮扶的实际效果。这样的理念与工作侧重点差异使社会支持很难真正意义上嵌入司法工作中。

此外,司法部门购买社会工作服务时期许的是借助司法社工的专业性提高涉罪未成年人的司法工作效率,以及将部分行政化的工作分割给司法社工。这样的期许带有鲜明的行政化倾向。相比之下,社会支持力量的期许是充当专业服务提供方,致力于与“人”相关的工作,带有鲜明的人文文化特征。二者期许的差异也是嵌入式社会支持机制面临的一大阻碍。

2. 外部问题

(1) 社会支持力量的专业性不足

由于公众观念、社会体制、经济基础等原因,国内的社会力量^①远达不到为未成年人司法提供有力支持的程度,尤其是具有专业背景的未成年人社会工作组织,理论上为未成年人司法社会支持体系的中流砥柱,但由于国内司法社会支持还处在实践经验和理论研究都较为薄弱的起步阶段,无论工作模式还是组织形态都具有鲜明的不成熟的特征,如社会工作者的法律地位、法律责任不够明确,社会组织的准入机制不够完善,未成年人司法社工的专业化程度低、人员储备不足,社会工作在各地发展不均衡等。

(2) 司法与社会支持的衔接渠道不畅

最为棘手的问题是未成年人司法与社会支持的衔接渠道并不通畅,国内尚未形成覆盖全域的司法社会支持转介机制,司法机关不得不亲自激活和调用社会资源,致使社会支持力量对未成年人司法的参与存在严重的地域不均,参与程度的深浅基本由各地司法机关的态度和接纳情况决定。社会支持的类型同样存在地域差异,总体来看,当前未成年人司法社会支持的类

^① 关于“社会力量”的内涵,虽然不同法律表述不一,但大致可以圈定一个开放性的指代范围。从广义角度来看,相对司法机关自身而言,其他部门、工青妇等群团组织、社会组织、企事业单位和志愿者等,都可以纳入社会力量的范围。从狭义角度来看,社会力量主要指不具有党政部门官方性质的组织和个人,其中的中坚力量是从事未成年人司法社会工作的专业组织。

型之一是落实国家法律规定、遵循未成年人诉讼程序所需的硬性工作,如附条件不起诉监督考察、社会调查、合适成年人等制度;类型之二是帮助未成年人更好地重塑自我、回归社会的非硬性工作,如亲职教育、心理疏导、就业技能培训等。硬性工作必须完成,而非硬性工作则取决于各地司法机关的能力和精力。这样的局面与未成年人司法社会支持以未成年人需求为中心的旨归相去甚远,毕竟属于“非硬性工作”的一系列支持和服务才直接关乎未成年人的身心状态和未来发展,本应是未成年人司法社会支持体系的重中之重,现在却沦为视情况去实现抑或是不实现的灵活选项。凡此种种,既有未成年人司法社会支持对司法的依附性带来的基础性问题,也有因后天资源和制度配置不足带来的技术性问题。在构建未成年人司法社会支持体系之路上,最为迫切的是理顺司法与社会支持之间的关系,强化未成年人司法社会支持的法律依据,通过更加扎实的正当性基础明确其基本立场,做好“固本培基”的工作后再循序渐进地攻克技术方面的难题。

(3) 司法社会资源的区域分布不均,跨区域发展难度大

随着实践经验的积累,我国的未成年人司法社会工作取得了一定进展,有部分地区甚至建立了良性的社会参与模式,如上海实行的未成年人保护处分制度、山东潍坊实行的观护帮教案件化办理模式、四川资阳实行的网络化临界预防样本,等等。这些具有创新性的未成年人司法社会支持工作模式为全国其他地区提供了良好的范例,但这些范例很难复制和推行,原因在于司法社会资源在各地分布不均,任何模式的跨区域推行和发展都面临着巨大的阻力。如经济滞后地区受制于社会资源的匮乏,对待未成年人犯罪问题时只能采取对资源依赖性较小的措施,自然很难达到理想的帮教效果。除此之外,人才分布不均同样是横亘在嵌入式未成年人司法社会支持体系构建之路上的“绊脚石”。社会资源、专业人才分布不均衡在一定程度上阻碍了未成年人司法社会支持体系协调发展的进程。另外,一直以来未成年人异地犯罪、流窜犯罪情形较多,导致有管辖权的机关与户籍地机关相异。有管辖权的司法机关在办理外地户籍未成年人案件时,必然面临与未成年人户籍地社会支持体系的接洽、沟通与合作。但目前各机构、各区域之间相对独立,缺少连通多方的合作机制,使得社会资源无法畅通地在各机构、各区域之间共享,这严重影响了社会参与的综合实效。因此,异地、跨区域的社会支持体系协作机制的建立也是全面建设未成年人司法社会支持体系的重点。跨区域的社会支持体系如何互通合作,司法机关如何从中统筹协调等,都需要进一步探讨。

总之,目前我国未成年人司法社会支持体系在刑事司法系统内面临缺乏明确法律依据、受到办案机关的排斥、与司法机关重业绩重效率的运作模式难协调等问题,在刑事司法系统外则面临社会支持力量专业性不足、社会资源分布不均、与司法衔接渠道不畅等障碍性因素。采取嵌入式发展路径虽属无奈之举,但从长远来看,也是一种无力之举,社会支持力量对司法的被动“嵌入”对于“强司法·弱社会”的未成年人司法形态难以有所触动,更难以有所改变。

三、未成年人司法社会支持体系合作式发展路径及其理论与现实基础

面对嵌入式发展路径的“先天不足”,且难以在短期内弥补其天然缺憾与配套制度、资源和技术等不够完备的问题,合作式模式成为未来可行性最强、最能在既有条件下满足未成年人司法价值追求的社会支持体系发展路径。

(一) 合作式发展路径的提出

未成年人司法社会支持体系建设的合作式发展路径来源于英国学者约翰·普拉特(John Pratt)提出的未成年人司法的合作主义模式。在分析未成年人司法的“福利”模式和“司法”模

式各自弊端的基础上,约翰·普拉特提出了未成年人司法的第三种模式——合作主义模式。具体而言,合作主义模式将青少年的犯罪行为视为一种非社会化的体现,为促其重返社会,合作主义模式倡导由司法机关、政府部门、社会力量采取合作的方式对该涉罪未成年人进行系统干预,即采用转处措施将涉罪未成年人从正式的法院程序或者羁押监禁状态中转出,并对其采取各种替代性照管措施或者监护项目,通过再培训使其将来能够顺利回归社会。为协调各合作方在未成年人司法过程中的利益,提高未成年人司法效率,合作主义模式倡导多机构间合作组织采取行政性决策的方式作出各种决定。合作主义模式的最终目标是促使预防青少年再犯罪等国家政策得以顺利实施^[3]。

从本质上来看,合作主义模式通过强调司法机关、政府部门与社会力量之间的合作来解决未成年人司法中的保护与惩罚、福利与司法之间的冲突。在合作主义视角下,未成年人司法领域中的司法机关与政府部门、社会力量之间并不存在主次之分,他们都是未成年人司法过程中的主体,在各司其职的基础上密切合作,共同致力于未成年人司法目的和价值的实现。换言之,合作主义模式不再立足于未成年人司法过程中的国家与个人之间的二元关系去考虑对未成年人的惩罚或保护问题,而是将关注视角转向国家与社会的关系,强调二者对于未成年人的矫治承担同等责任。具体而言,即司法机关负责未成年人案件的输入与转出,政府和社会力量负责对转出的未成年人予以照管、监护和培训,从而使司法的归司法、社会的归社会。

约翰·普拉特提出的未成年人司法合作主义模式理论对我国未成年人司法社会支持体系建设具有极大的启发意义。在嵌入式发展路径下,社会支持始终被视为司法机关的辅助,其服务对象是司法机关,服务内容主要是与司法程序有关的活动,如前述社会调查、合适成年人在场或者附条件不起诉的监督考察,服务目的是协助司法机关完成教育、感化、挽救未成年人的任务。这就导致了“司法中心主义”的倾向,致使社会支持对未成年人司法的参与始终是边缘化、非正式、可有可无的,严重影响了未成年人司法社会支持体系的构建与发展。在合作式发展路径之下,司法与社会支持都是未成年人司法体系的有机组成部分,社会支持主体与司法机关拥有平等的主体地位。司法机关负责认定事实、适用法律,社会支持力量则以帮助未成年人重塑自我、回归社会为旨归^[4],二者地位平等、职能合作、互相尊重,共同完成罪错未成年人再社会化的任务。因此,在合作式发展路径下,社会支持对于未成年人司法不再是可有可无的附属品,而是不可或缺的必需品。

(二)合作式发展路径的理论基础

未成年人司法的合作主义模式和社会支持体系建设的合作式发展路径在理论渊源上来自20世纪70年代的合作主义理论。合作主义(corporatism)也被称为统(组)合主义、社团主义或者法团主义^[5]。20世纪上半叶,尤其是在两次世界大战期间,这一词语与法西斯统治相联系,之后又成为配合独裁政治的治理形式,此时的社团主义成为实现集权控制的工具,因而最初的社团主义往往受到警惕和排斥。但20世纪70年代以后,社团主义又恢复了其在政治理论中的“名誉”,成为西方民主国家为解决自由主义与多元主义的困境而进行的尝试,通过社会团体组织介入公共决策过程,弥补了个人主义与议会政治的不足^[6]。为与以往和独裁相联系的社团主义进行区分,兴起于20世纪70年的合作主义又被称为新合作主义。

新合作主义理论由美国学者菲利普·施密特在1974年提出。根据施密特的观点,合作主义是一个利益代表系统,“这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,它们被组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中。它得到国家的认可(如果不是由国家建立的话),被授权给予本领域内的绝对代表地位。作为交换,它们的需求表达、领袖选择、组织支持等方面受到国家的一定控制”^[7]。换言之,合作主义

“意味着一方面社会中分散的利益诉求按照功能分化的原则组织起来,参与到政策形成的过程中去;另一方面从这种制度化的参与机制中,政府权力获得稳定的支持来源和控制”^[8]。总之,合作主义作为一种利益协调模式致力于解决国家和社会之间的关系问题:“在合作主义的视野中,国家与社会是一种协商、合作的关系,民间组织不但是国家整合社会利益的管道,而且国家也透过民间组织汲取社会资源”^[9]。

新合作主义思想作为一种理论观点,既是学者们对20世纪70年代以来欧洲国家在利益调整、政策制定方面不同程度存在的合作主义举措进行的理论概括和提炼,也为国家与社会关系的治理提供了一个有效模型。特别是20世纪90年代新自由主义经济政策作为欧美国家和城市治理的基本理念造成了大资本与强权政治结合而产生的行业垄断,对地方政府、中小型私营企业和各个不同利益集团的排斥,加上较高的失业率等一系列严重问题,引起社会各阶层的不满,在这种背景下,主张国家适度干预、在政府与社会之间建立互相信任的合作机制的新合作主义受到前所未有的青睐与重视,并成为欧洲许多国家和城市发展的“第三条道路”^①。以英国为例,1994年7月当选为工党主席的布莱尔就以“第三条道路”努力塑造一个新工党形象,并于1997年使工党赢得大选。值得提出的是,英国工党不仅以新合作主义作为城市治理的基本模型,而且也将其贯彻在国家与社会治理的各个方面,其中当然包括了犯罪预防和犯罪控制领域。1988年英国《犯罪与社会失序法》出台,相比之前福利导向的少年司法,该法最显著的特征是为整个少年司法体系建立了统一的法定原则和目标,即预防儿童和青少年的犯罪行为。根据该法令,地方政府具有预防少年犯罪的职责,需要制定每年的少年司法计划,并负责组建多机构合作的青少年犯罪小组(YOT)。多机构合作策略充分体现了新合作主义理念,其强调以国家与社会机构之间的合作协调来应对犯罪和社会失序问题。

由此观之,合作主义理论进入未成年人司法领域,对于解决国家司法机关、地方政府、社会机构、民间组织、社区等多方利益主体在未成年人司法中的关系,实现未成年人司法的多元目的,具有极为重要的价值。同时,合作主义在推动儿童福利制度建设以及民间组织的培育与发展方面也具有不可替代的价值^[10]。对于普惠式儿童福利制度尚不健全、社会机构和民间组织发育尚不成熟的国家或地区而言,欲建立独立的未成年人司法体系以及相配套的社会支持机制,合作主义是一条颇为有效的路径。总之,合作主义理论有利于改变未成年人司法领域的“强司法·弱社会”的基本格局,并最终实现未成年人公共事务治理的“强司法·强社会”、司法与社会良性互动合作的发展模式。

(三)合作式发展路径在我国的现实基础

如果说社会支持体系的嵌入式发展路径是未成年人司法独立性从无到有的必经阶段,那么合作式发展路径则是独立的未成年人司法体系走向成熟的必然选择。当前,我国未成年人司法虽然仍局限于刑事司法场域之内,但无论在制度上还是组织上都具备了一定的现实基础,建立独立的未成年人司法体系以及合作式社会支持体系并非无本之木、无源之水。

1. 制度基础

新修订的《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》)、《预防未成年人犯罪法》为保护未成年人合法权益、促进未成年人健康成长提供了坚实的法律依据。《未成年人保护法》明确了国家、社会、学校、家庭、政府、司法机关对未成年人的保护责任,建立起了全方位的未成年人保护体系。国家保护的提出体现了国家在未成年人保护中的托底角色,也折

^① 所谓“第三条道路”是一种介于强调“国家控制、高税收和维护生产者利益的”左派思想和“主张狭隘的个人主义和自由市场经济能够解决任何问题”的右翼自由放任主义之间的中间道路。参见英国前首相布莱尔在1998年9月27日的《华盛顿邮报》发表的题为《第三条道路是最好的道路》的文章。

射出法律法规中国家亲权的印记。《预防未成年人犯罪法》则建构了针对未成年人不良行为、严重不良行为、触法行为的分级干预和矫治体系,授权未成年人家庭、社区、学校、公安机关、教育行政部门等相关主体对上述未成年人决定采取社会化的管理矫治教育、半机构化的专门教育、机构化的专门矫治教育等措施。上述未成年人保护体系和干预矫治体系与《中华人民共和国刑法》《刑事诉讼法》中有关未成年人犯罪的规定相衔接,在我国形成了事实上的未成年人事务治理体系。与其他公共事务治理相比,未成年人事务治理有自己的独特性,其以国家亲权理念为基础,以最有利于未成年人利益为原则,以未成年人健康成长为目标,牵涉国家和社会各方面的力量和资源,伴随未成年人成长的全过程。毫无疑问,在贯彻和执行上述有关未成年人的基本法律时,未成年人司法的独立性必将日益彰显,并最终脱离传统的刑事司法轨道;而原本分散的各方面保护力量也将得以有机整合,并最终形成包含从国家到社会各个层面、全方位的未成年人支持体系。

2. 组织基础

经过法律法规的制定修改以及各地基层的经验积累,我国未成年人司法社会支持体系建设近年来取得不小的进展。2018年,最高人民检察院和共青团中央签署的《关于构建未成年人检察工作社会支持体系合作框架协议》(以下简称《框架协议》)提出了构建未成年人检察工作社会支持体系的目标,象征着国内未成年人司法社会支持体系建设迈入新纪元^[11]。根据协议,构建未成年人检察工作社会支持体系的基本架构是“指导省级以下检察机关和共青团组织实现对接,组建专门的未成年人司法社会服务机构”,接受综治委“预青”专项组的指导,逐步实现“实体化注册、专业化运作”。各级检察机关未检工作机构在办案过程中,通过委托或服务申请等形式向本地未成年人司法社会服务机构提出工作需求。社会服务机构接受委托或申请后,提供有针对性的支持服务,或转介至有关职能部门、社工机构等社会组织实施,并负责开展跟踪督导、质量评估。在上述合作框架协议的基础上,最高人民检察院和共青团中央于2019年4月在40个地区开展了首批未检工作社会支持体系建设试点,在总结试点经验的基础上,于2021年在80个地区开展了示范建设工作。

从《框架协议》对未成年人司法社会服务机构的组建方式和职能定位来看,其已经具备了机构合作的特征,不仅能够为未成年人司法提供有针对性的社会支持服务,还具有链接政府部门、社会组织等各方面社会资源的职能,可以说是为合作式未成年人司法社会支持体系的建设提供了相应的组织基础。当然,这样的组织形式对于合作式支持体系而言仅仅是初具雏形:一方面,从合作参与方来看,目前仅限于检察机关和共青团组织,与国家和社会的多机构间合作尚存在不小的距离;另一方面,从试点地区的实践情况来看,社工事务所、心理咨询中心、观护基地、12355青少年服务台、教育咨询公司等均被确定为某一地区的司法社会服务机构^[12],这些机构提供的社会服务专业化水准参差不齐,且在链接相关国家和社会资源方面的能力也较为有限。

随着未检社会支持体系建设试点探索的逐渐推行,上述局限性在一定程度上得以突破。《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》的贯彻实施使得各地未检社会支持体系的服务对象和参与主体范围不断扩大,未检社会支持体系建设已不再局限于涉罪未成年人刑事诉讼程序,服务对象从最初的未成年犯罪嫌疑人、未成年被害人,逐步扩大到涉案未成年人、严重不良行为未成年人及留守儿童、困境儿童等特殊群体;民政、教育、共青团、妇联、关工委等职能部门,居委会、村委会等群众自治组织,企业、志愿者等爱心主体也都不同程度地加入到社会支持体系之中,各自发挥相应的职能^[13]。这一发展趋势与建立独立的未成年人司法体系和合作式社会支持体系极为契合,对于后者的实现具有积极的推动作用。

四、未成年人司法社会支持体系合作式发展路径的具体实现

近年来,我国未成年人法律制度的完善和司法实践的不断探索推动了未成年人司法社会支持体系的建设,但如前文所述,受困于现有嵌入式发展路径的限制,仍存在很多难以突破的瓶颈和问题。以合作式发展路径来解决上述难题,具体可以从以下几个方面展开。

(一)建立统一的未成年人司法体系,明确司法与社会的职能分工

尽管目前我国未成年人的事务治理已经具备了独立的理念基础、基本原则和价值目标,但从现有的法律体系来看,罪错未成年人的教育矫治采取的仍然是“大社会、小司法”的模式,即司法的管辖范围仅局限于涉罪未成年人(包括未成年犯罪人和未成年被害人),而其他非刑事案件中的不良行为或严重不良行为未成年人、违法未成年人、不满刑事责任年龄的触法未成年人等均游离于司法的管辖范围之外,由家庭、学校、社区、公安机关、民政部门等社会力量或者政府部门分别予以教育帮助和矫治。一方面,导致了未成年人教育矫治“九龙治水、各管一头”的混乱局面,造成资源配置不合理、教育矫治效果难持久的不良后果;另一方面,导致了司法机关不能及时介入未成年人教育矫治措施决定的形成和实施过程,对可能出现的侵害未成年人权益的行为难以进行有效监督。欲解决上述问题,应有序扩大司法对罪错未成年人案件的管辖范围,将以往刑事案件中的未成年当事人扩充至不良行为或严重不良行为未成年人、违法未成年人、不满刑事责任年龄的触法未成年人等。此外,应当将专门教育、专门矫治教育等限制涉罪未成年人人身自由措施的决定权交给司法部门,同时辅以正当的司法程序,在确保未成年人合法权益不受侵犯的同时增强司法干预的实际效果。换言之,即建立一套以罪错未成年人教育矫治为核心的未成年人司法体系。

建立统一的未成年人司法体系的价值体现在程序和实体两个方面。从程序角度讲,可以在未成年人有需要的情况下为其提供正当程序保护,以保障其享有获得法律援助、对案件事实和证据提出异议、对临时性羁押措施提出申诉、对不利的裁决结果提起上诉等程序性权利;从实体角度讲,其有利于司法机关统一掌握罪错未成年人的干预标准,使罪错未成年人的教育矫治走上法治轨道,防止出现选择性执法、教育矫治措施适用不均衡等有损实体正义的情况出现。因此,建立统一的未成年人司法体系,并非要将所有罪错未成年人全部纳入司法轨道并通过司法裁判的方式来进行干预或者追究责任,而是在保障未成年人正当程序权利和统一司法标准的前提下,发挥司法与社会的共同作用,即采取“司法与社会并重”的模式,通过司法的介入与转介程序将大部分案件转出未成年人司法流程,交由社会支持体系对其采取适当的社会化处遇措施,只保留少部分案件(比如未成年人不承认违法犯罪事实或者涉嫌实施较为严重的违法犯罪行为并面临机构化处遇措施)通过司法审判程序加以解决。

在上述过程中,司法机关与社会支持力量之间存在着明确的职能分工。司法机关(包括公检法三机关)通过行使立案调查权、审查权、先议权、起诉权、裁判权等权力掌握着未成年人案件的具体处理方式;社会支持力量除了负责为司法机关提供社会调查、风险评估、合适成年人等程序内的服务之外,其主要职能是为获得转向处分或者司法裁判的未成年人提供社会性处遇服务,比如为未成年人提供临时性照管服务、心理疏导和行为矫治服务、社会融入服务或者社会适应力提升服务,等等。通过这种职能上的分工与合作,司法机关与社会支持力量既可以坚持各自的工作运行逻辑,又可以满足自身的专业化需求,这无疑是一种更为合理、高效的未成年人司法模式。

(二)发挥政府在未成年人司法社会支持体系建设中的主导作用

未成年人司法体系中的社会支持力量来自多元主体,因而分散性极强,如若不通过有效的统

筹协调机制,很难将分散的社会支持整合起来运用于罪错未成年人的服务中^[14]。从我国以往的实践经验来看,检察机关在未成年人司法社会支持体系建设中一直发挥着主导作用,这与检察机关在未成年人刑事司法中所承担的“捕、诉、监、防”四位一体的综合性职能及其在刑事诉讼过程中所处的承上启下环节有关。但事实上,我国检察机关在探索社会支持体系建设的过程中,经常会面临在寻求或链接社会资源时的各种困惑或者问题,比如,在没有建立观护基地的情况下,检察机关在考虑适用附条件不起诉时,往往需要检察官自己去寻找能够接收被不起诉人的考察帮教单位;而在建立观护基地的情况下,对于进入观护基地的未成年人又无法提供医疗、保险等基础保障;在观护措施方面,也存在着欠缺系统的文化教育、法治教育、生命教育、人文教育等基础教育设施,没有制度化、体系化的社交群体活动和公益活动等种种问题。这些困惑或者问题并非由检察机关自身所致。未成年人司法需要调动或者牵涉的各方面资源,来自民政、教育、医疗、文化、城市建设等政府各部门、社区基层组织、工青妇等群团组织,以及社工组织、爱心企业、志愿者、公益组织等各种社会力量,只有承担社会管理职能的政府才有能力、有条件对上述资源进行整合。因此,政府理应在社会支持体系建设中起主导作用。

《未成年人保护法》第九条规定,县级以上人民政府应当建立未成年人保护工作协调机制,统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。这实际上明确了政府在建立未成年人保护支持体系方面所应承担的职责。随着《未成年人保护法》的修订和生效,这种政府主导的多部门协调机制在部分地区已经开始实践并且取得了不错的效果。但是目前这种实践中的协调机制仍未能走出个案协调的窠臼,牵头协调的部门也不固定,有的由公安机关协调,有的则由教育部门协调,缺乏规范性和普遍性,因此即使孵化出了一些具有较好社会效果的个案,但尚不能惠及有教育矫治需求的每个未成年人。

从社会学角度来看,持续性、普遍性的社会支持对于塑造良好的、亲社会的人具有极为重要的作用,这是因为普遍的、持续的社会支持能够在接受者与提供者之间建立起一种较强的信任关系。这种信任感会成为一种较强社会关系的基础并转化为对他人的强烈道德责任,从而使利他主义而非利己主义成为个人行为的首要动机^[15]。而社会支持的个案协调模式难以提供这种普遍性、持续性的社会支持,因为个案的选择往往是办案机关基于多种因素考虑的结果,对于能够得到或者未能得到社会支持的未成年人而言,其所面临的多是建立在运气或者自我利益谋算基础上的紧张社会关系,而不是建立在信任和对他人奉献基础上的良好社会关系。因此,欲发挥政府在社会支持体系建设中的主导作用,必须走出以往的个案协调模式,实现社会力量统筹协调的规范化、常态化,以为未成年人保护和未成年人司法提供普遍、可持续的社会支持服务。

(三) 组建多机构间的司法社会服务组织

确立政府的主导作用之后,面临的首要问题就是如何建立规范化、常态化的社会资源统筹协调机制。借鉴域外国家的经验^①,由政府出面组建中央和地方层面的常设性多机构间合作组

^① 比如,美国1974年的《未成年人司法与犯罪预防法》对于联邦政府应如何引导和支持各州的未成年人司法与犯罪预防工作,尤其是未成年人司法服务工作提供了法律依据。该法律第201(a)条款要求成立联邦未成年人司法与犯罪预防办公室、第206(a)(1)条款要求成立联邦未成年人司法与犯罪预防协调委员会、第223(a)条款要求成立的联邦未成年人司法顾问委员会和州司法顾问小组,分别在联邦层面和州层面负责未成年人司法与犯罪预防服务项目的管理和运营,这些机构的组建使得整部法律所设计的未成年人司法服务项目制度得以顺畅地落地执行。又如,英国1998年的《犯罪与社会失序法》为英格兰和威尔士地区的未成年人司法服务制度的建立提供了法律依据。该法第39条要求地方政府负责组建本地的多机构合作组织——青少年犯罪小组(YOT),该小组必须包括警局、法院、社会服务、教育、医疗等机构的专门工作人员。其职能包括两个方面:一是作为协调机构,为满足当地未成年人司法服务需求进行协调;二是作为执行机构,完成当年分配给它的未成年人司法服务任务。该法案第41条还要求建立英格兰和威尔士的青少年司法委员会(YJB),以指导整个未成年人司法体系的运行,监督未成年人司法服务。参见史立梅等:《未成年人刑事司法的社会支持机制研究》,北京:中国政法大学出版社2021年版,第198-199页。

织是一种较为高效的途径。

在中央层面,2021年4月国务院设立了未成年人保护工作领导小组,作为议事协调机构,负责未成年人保护工作的统筹、协调、督促和指导。领导小组几乎囊括了与未成年人工作有关的全部30余家中央机关、政府部门和人民团体,具有明显的多机构合作特征。领导小组的设立对于解决未成年人工作条块分割、资源分散、职能碎片化具有极为重要的意义^[16]。在此基础上,还可以考虑在司法部增设未成年人司法事务管理局,下设未成年人司法服务办公室,作为全国未成年人司法服务的业务主管部门,负责指导全国的未成年人司法服务工作,具体包括研究制定未成年人司法服务的行业标准、引领开发全国适用的未成年人风险评估工具、收集汇总全国未成年人司法服务的相关信息、撰写并发布全国未成年人司法服务情况的年度报告、监督各地未成年人司法服务机构,等等。

在地方层面,地方政府也可以从领导机构和执行机构两个方面组建地方性多机构合作组织。具体而言,以《未成年人保护法》第九条为依据,由县级以上人民政府组织设立未成年人保护工作领导小组,作为本行政区域内的未成年人保护工作议事协调机构;同时,在已有的未成年人司法服务机构的基础上,组建当地的司法服务中心,其成员应包括来自教育、医疗、民政、公安、检察院、法院、团委、社区等机构的代表以及一定数量的专职社工,负责接受公安司法机关委托为罪错未成年人以及未成年被害人提供相关服务,对于需要专门心理辅导、戒瘾治疗、观护教育、职业教育等专项社会服务的未成年人,负责将其转介至相应的社会服务机构,并对服务进行监督。

多机构合作组织建立之后,可以从以下三个角度发挥其统筹功能。首先,向合作组织赋权,确保合作组织可以对其他社会支持力量进行监督、考核等,使分散的社会支持主体在统一权威的引领下各司其职;其次,盘活静态的社会资源,除了要激发官方资源的活性,也要鼓励民间资源如社会组织、企业、志愿者等参与到未成年人社会支持体系中,尽可能提高民间资源的分量与地位,一方面是避免形成未成年人司法社会支持只是官方职责的刻板印象,另一方面避免官方资源的压倒性介入造成垄断,压缩民间社会资源的参与空间;最后,在多方资源统筹协调的基础上进一步增强区域间资源的协同共享,确保异地户籍的未成年人也能平等地享有社会支持制度的“红利”。

(四)实现未成年人司法社会支持的专业化和市场化

司法社会支持需达到一定的专业化程度才能体现制度优势。目前我国的司法社会工作还处在起步阶段,相关业务的专业化程度不足,更遑论达到职业化的高度。制度上,应加快制定未成年人司法社会工作的行业标准,明确参与主体间的权责范围和合作机制;实践上,应以在个案中的实践和双向互动引领社会支持主体对自身职责、定位、功能进行准确把控,与此同时,司法部门也要善于倾听和分析社会支持主体的诉求和建议,通过良性的双向沟通共促未成年人司法社会支持工作的积极质变。合作关系中的双方或多方主体应具备较强的相互理解力,因此社会支持力量应加强自身的法律素养,以便所提供的服务能够更加契合未成年人司法工作的要求。向社会支持力量进行专业化、精准化法律培训的当数司法部门,一方面要引导社会支持力量摆正其未成年人司法工作的价值理念,另一方面要传导未成年人司法工作的实体与程序内容,包括与未成年司法工作相适配的培训内容、未成年人司法的程序和流程、未成年人享有的诉讼权利等。总之,要致力于完善社会支持力量有关未成年人司法的技术和知识架构。

在合作式未成年人司法社会支持体系中,各地司法部门和司法服务中心是委托与被委托的关系。而司法服务中心作为转介机构与其他专门社会组织之间则可以理解为契约关系,正因如此,走市场化运作的路线更能保证未成年人司法社会支持体系的稳定性和持久性。目前,

国内正陆续形成专业性的司法社会组织,基于这些组织当下的运行模式,以政府出资购买服务的方式引入社会支持力量并实施项目化运作将是中短期内的主流。出于鼓励社会支持力量不断提升自身服务水平的考量,中长期还是要将重心放在市场化运作模式的构建上。一方面,要营造良好的市场竞争环境,向适格主体敞开大门,丰富社会支持主体的类型和数量,鼓励通过正当的市场竞争实现优胜劣汰,将真正有实力、有后劲的社会支持力量沉淀下来;另一方面,要构建社会支持服务评价的长效机制,作为服务对象的未成年人、作为服务购买者的政府部门、作为重要参与主体之一的司法机关、作为信息共享与传播载体的转介平台等,都可以在各自的维度上评价社会支持力量的表现,如有必要,还可以考虑引入第三方评价机制,通过更加公允和科学的评价来敦促社会服务提供方自觉增强服务能力,提升服务效果。

结语:社会支持体系的构建绝非一朝一夕之力就可完成,需要司法机关、政府及社会的共同努力来逐步完善。在未来未成年人司法社会支持体系的构建中,政府及有关部门应切实发挥好组织协调作用,加大未成年人保护宣传力度,提供充分的资源支持;社会各方也应承担起未成年人保护的责任,积极参与未成年人的教育矫正等工作。诚然,目前我国的未成年人司法工作还稍显落后,但随着我国未成年人司法工作的迅速发展,越来越多的人开始关注并研究未成年人司法,各地司法机关在实践中也不断地进行摸索和尝试,未成年人司法发展后劲十足。在这种大的趋势下,我们应及时理顺司法与社会的关系,建立统一的未成年人司法体系,明确司法机关、政府部门与社会力量在未成年人司法中的职能定位和合作路径,以尽快形成多元主体协同共治的未成年人司法工作新格局。

[参 考 文 献]

- [1] 席小华:《社会工作在少年司法场域的嵌入性发展——以B市实践为例》,载《青年研究》,2017年第6期。
- [2] 孙 谦:《关于建立中国少年司法制度的思考》,载《国家检察官学院学报》,2017年第4期。
- [3] John Pratt. Corporationism: The Third Model of Juvenile Justice, Brit. Criminology, 1989, (3).
- [4] 井世洁:《司法社会工作的方法学检视——基于学理与实践基础的思考》,载《华东理工大学学报(社会科学版)》,2011年第3期。
- [5] [9] 翟桂萍:《社区共治:合作主义视野下的社区治理——以上海浦东新区潍坊社区为例》,载《上海行政学院学报》,2008年第2期。
- [6] 申建林:《西方社团主义的利益调整模式》,载《国外理论动态》,2010年第1期。
- [7] 张 静:《法团主义》,北京:中国社会科学出版社1998年版,第25页。
- [8] 马建斌:《新合作主义评析及其适用性》,载《党政论坛》,2008年第7期。
- [10] 史立梅 等:《未成年人刑事司法的社会支持机制研究》,北京:中国政法大学出版社2021年版,第38-41页。
- [11] 席小华:《服务型保护:未成年人司法保护的理念与实现路径》,载《社会治理》,2021年第9期。
- [12] 何 强:《最高检与团中央拟在40个地区试点未检社会支持体系建设》,载《新京报》,2019年4月11日。
- [13] 郭荣荣:《汇聚星光,为孩子照亮成长路——未成年人检察社会支持工作体系建设纪实》,载《检察日报》,2023年1月28日。
- [14] 宋志军:《论未成年人刑事司法的社会支持体系》,载《法律科学(西北政法大学学报)》,2016年第5期。
- [15] Colvin, Mark, Francis T. Cullen, Thomas V. Ven. Coercion, Social Support, and Crime: An Emerging Theoretical Consensus, Criminology, 2002, (1).
- [16] 宋英辉 刘玲悦:《新时代未成年人保护事业的新发展》,载《中国青年报》,2021年6月1日。

(责任编辑:崔 伟)