

专门教育的二元法定属性与改革进路

■ 刘悦

(上海开放大学人文学院,上海 200433)

【摘要】2020年修订的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》明确了专门教育的二元法定属性。作为国民教育体系的组成部分,专门教育具有公益性、福利性、基础性和特殊性。作为对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的保护处分措施,专门教育具有保护性、强制性、机构性及惩罚性的特点。专门教育改革应当准确把握二元法定属性,以国家教育权和保护处分作为法理基础,避免专门教育异化为司法矫治措施,推动专门教育回归特教门类;同时,完善专门教育立法,明确专门教育的强制性并确立专门教育的正当法律程序。

【关键词】专门教育 专门学校 国民教育属性 保护处分属性

专门教育的法定属性是指由《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防法》)规定的专门教育所具有的属性^①。2020年修订的《预防法》在第六条对专门教育的法定属性作出了规定,即:“专门教育是国民教育体系的组成部分,是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的重要保护处分措施。”《预防法》的规定不仅强调了专门教育的国民教育属性,也首次从法律层面明确了专门教育作为一项保护处分措施所具有的保护处分属性。然而,应当如何进一步理解《预防法》关于专门教育法定属性的规定?如何理解专门教育的国民教育属性和保护处分属性?二者分别有何特征?这些问题都亟待从法理上厘清。

依据《预防法》,国务院应当对专门学校建设和专门教育的具体办法作出规定。但遗憾的是,《预防法》实施已三年有余,相关规定仍未公布。学术界对《预防法》涉及专门教育相关条款的理解尚存争议,在教育实践中如何贯彻落实《预防法》也多有困惑。笔者认为,解决上述

收稿日期:2024-07-02

作者简介:刘悦,上海开放大学人文学院讲师,教育学博士,主要研究教育法学、专门教育。

基金项目:本文系2022年上海市教育科学研究一般项目“专门学校定位及功能的实现研究”(课题编号:C2023044)、上海开放大学新进人员科研扶持项目(课题编号:XJ2401)的阶段性研究成果。

① 本文所指的专门教育包括《预防法》规定的专门教育和专门矫治教育。专门教育的前身为工读教育,专门学校前身是工读学校。

争议与困惑的关键在于厘清专门教育的法定属性。这是因为,法定属性是专门教育理论研究的基础性问题,是构建专门教育具体制度的基石,它反映了专门教育的目的与理念,指导专门学校办学与管理。目前,学术界对《预防法》规定的专门教育的二元法定属性缺乏系统性论证。基于此,笔者拟在考察专门教育法定属性历史变迁的基础上,分析阐释专门教育的二元法定属性,剖析当前实现二元法定属性面临的困境,探讨改革进路,以期推动我国专门教育不断发展完善。

一、专门教育法定属性的历史演进

(一)教育属性的提出与质疑

1955年,北京市公安局局长提出:“在普通中小学和少管、劳教之间创建一种新的防控形式,避免强制性矫治机构的弊病,实现对‘犯罪边缘’青少年的挽救”^[1]。这一办学理念让专门教育在创立之初就具有鲜明的教育属性。

1979年,中共中央转发的《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》中用了“工读学校”的表述,首次以规范性文件的形式明确了专门教育的教育属性^①。此后,1981年国务院批转的《关于办好工读学校的试行方案》、1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》),以及1987年国务院转发的《关于办好工读学校几点意见》等一系列政策法规都强调了专门教育的教育属性。

尽管相关政策法规明确了专门教育的教育属性,但专门教育因其在教育实践中不容忽视的司法烙印受到了“名不副实”的质疑与批评,主要表现为:专门学校采用的公安强制“警送”方式涉嫌非法限制未成年人的人身自由^[2];专门学校选址与司法矫治机构有着千丝万缕的联系,加上专门学校司法化的管理模式、森严的校园环境和严厉的惩戒手段,让人误以为专门学校是“另类的”未成年人司法矫正机构。这不仅让专门教育与创办之初“以教育代替矫治机构”的理想渐行渐远,也让专门教育存在的正当性受到质疑,更有甚者提出应当废除专门教育^[3]。

(二)“去工读化”改革与影响

20世纪80年代初,专门教育开启“去工读化”改革^[4],力图“淡化工读色彩、加强教育属性”,做到“名副其实”^[5]。“去工读化”改革的标志性举措包括:工读学校更名,公安强制“警送”改为“三自愿”入学,拆除校内电网、关闭禁闭室,恢复学生周末回家,严格按照《义务教育法》的要求设置课程等。从客观上说,“去工读化”改革卓有成效,专门教育的司法烙印得以淡化,教育属性得到强化。但这也导致专门学校生源骤减,进而导致专门学校大规模关停、撤并,专门教育陷入生存困境^[6],并逐渐远离“转化‘问题学生’”的初衷^[7],转向普通教育、职业教育的发展道路。

(三)强制性的回归及其确立

进入21世纪,为了应对我国未成年人违法犯罪面临“养大了再打”“养肥了再杀”的双重

^①《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》中提到:“工读学校是一种教育、挽救违法犯罪学生的学校。”(中发[1979]58号)。

困境^[8],一些地方积极尝试对专门教育进行改革探索,其中以海南、云南、四川、贵州以及广东等地的改革最具代表性,这些改革有三个特点:一是明确将专门教育和专门学校纳入“政法”范畴,改变教育行政部门主管的传统做法,由司法行政部门或者政法委直接主管。二是不再隐晦专门教育的强制性,突破1999年《预防法》“三自愿”入学的限制,在公安机关抓获实施违反治安管理行为的未成年人后,快速完成“准予入学”审批,直接将未成年人送到专门学校。三是专门学校管理不再回避司法矫正机构特点,甚至直接由司法行政部门的民警为主负责管理教育。

这些改革在维护当地公共治安和社会综合治理等方面取得了令人瞩目的效果,受到了国家层面的重视。2019年,中办、国办印发的《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》(以下简称《意见》)吸收了上述改革经验,不再对专门教育应当具有强制性“遮遮掩掩”,而是予以肯定,并进一步在2020年修订的《预防法》中作出规定。

二、专门教育的二元法定属性

(一)国民教育属性的特征

理解《预防法》规定的专门教育的国民教育属性至少应当从三个方面开展:一是明晰专门教育作为国民教育体系的组成部分所具有的公益性和福利性;二是辨析专门教育与基础教育的关系,明确专门教育的基础性;三是澄清专门教育与普通教育(义务教育)的区别,阐释专门教育的特殊性。

1. 公益性

专门教育的公益性主要表现在三个方面。一是国家举办专门教育不以营利为目的。教育在我国属于公益事业^[9],专门教育作为国民教育体系的组成部分也是一项重要的公益事业。二是国家发展专门教育有利于维护普通中小学正常的教学秩序。有严重不良行为的未成年人对普通中小学正常教学秩序有巨大的破坏力,将此类未成年人送入专门学校有利于维护普通中小学正常教学秩序,进而保障绝大多数普通中小学生的权益。三是举办专门教育有利于保障社会公共利益。专门学校建设不仅有利于维护学校所在地社会公共治安的稳定,而且专门学校通过向在普通中小学体制中“不成功”的青少年提供教育,促进其升学就业,减少因未成年人违法犯罪行为造成的经济损失,这也让国家的经济发展可以从中获利^[10]。

2. 福利性

专门教育的福利性体现在实施专门教育有利于实现未成年人的受教育权及其最大利益,以及促进教育公平^[11]。专门教育尽管与传统意义上的以重点学校为代表的教育资源存在区别,但仍是一项宝贵且稀缺的教育资源。专门教育通过教育和矫治未成年人的严重不良行为,使之习得义务教育阶段的基础文化知识,得以继续升学或就业,有利于实现个人的终身发展和最大利益,对接受专门教育的未成年人而言,具有鲜明的福利性。此外,有严重不良行为的未成年人作为未成年群体中的弱势群体,向其提供受教育机会,也有利于增进教育公平。

3. 基础性

专门教育作为我国基础教育的组成部分,其基础性集中体现在内容和性质两个方面。一方面,专门教育内容具有基础性。专门学校教师向学生讲授义务教育阶段的知识和技能。这些知识和技能具有鲜明的基础性,重在培养塑造学生基本的道德观和价值观,帮助学生回归正常的教育生活。另一方面,专门教育属于基础学历教育。实施专门教育的专门学校开展的是小学或初中阶段的学历教育,学生在校期间拥有学籍,毕业后可取得原学校或专门学校的毕业证书。

4. 特殊性

专门教育因其教育对象特殊而具有特殊属性。专门教育的对象不同于普通教育。依据《预防法》规定,专门教育的对象是有严重不良行为的未成年人。这类未成年人与普通中小学同龄学生相比,具有学业水平畸低、思想道德水平偏低、不适应普通学校教育等群体特质^[12]。从学理上讲,专门教育应属于特殊教育的一种类型。在我国,特殊教育的对象包括残疾儿童、问题儿童和超常儿童等。其中,问题儿童包括存在学习问题(学习困难、阅读困难等)、行为问题(打架斗殴、偷窃、吸毒等)、情绪问题等不同类型问题的儿童^[13]。由此可知,专门教育在学理上应属于特殊教育的组成部分。

此外,由于专门教育对象特殊,因此专门教育在内容、程序和管理模式等方面也应有其特殊性。例如,专门教育的内容应当依据学生的实际情况因材施教、因人施教;专门教育应当设置区别于普通教育的入学程序和转出程序;实施专门教育的专门学校应当依据学生的实际情况,科学合理地设置管理模式。

(二)保护处分属性的特点

在少年司法体系中,对身心发育并不成熟的罪错未成年人过分强调严峻的刑罚没有太大的意义,但放任其行为不断恶化升级更是不可取的。只有将教育、感化、治疗贯穿少年司法之中,使未成年人得到行为上的矫治,回归社会,才是少年司法的主要目标^[14]。作为少年司法的一项保护处分措施,专门教育保护处分属性的基本特征主要表现为保护性、强制性、机构性和惩罚性。

1. 保护性

保护性是专门教育最显著的特点,主要表现在专门教育是一项不以惩罚为目的的受益性处分,具有“提前干预”“以教代罚”的特点。一方面,专门教育不以惩罚和报应实施了严重不良行为的未成年人为目的。这打破了传统犯罪与刑罚之间罚当其罪的对应关系,超越了刑罚所要求的罚当其罪的基本原则^[15]。另一方面,专门教育是对有严重不良行为的未成年人进行的提前干预,即在未成年人的严重不良行为进一步恶化升级为触刑行为或犯罪行为前就及时干预,避免未成年人成长为少年犯或成人犯。这打破了刑事司法无罪不刑的逻辑关系,从保护主义的基本立场主张对可能犯罪的未成年人适用专门教育,进行提前干预。此外,专门教育也剔除保安处分中残存的剥夺法益的刑罚印迹,以未成年人为本位,超越了保安处分^[16]。

2. 强制性

专门教育作为一项保护处分措施,强制性是其固有特征,要求国家应当以强制力保障专

专门教育的执行与实施,对于符合法律规定应当送入专门学校接受专门教育的未成年人,不得放纵,应当依据法律规定的程序强制将其送入专门学校。专门教育的强制性主要表现在以下两个方面。

一是立法机关应当颁布法律对专门教育的对象、程序等相关内容事先作出明文规定,并以国家强制力保障专门教育适用。尤其是对于符合法律规定应当强制送入专门学校接受专门教育的未成年人,应当由法律事先作出明文规定,并由国家强制力予以保障。不得因未成年人及其法定监护人的个人意愿、未成年人的户籍、学籍、住所等因素,让本应当强制接受专门教育的未成年人未能及时接受专门教育。

二是教育行政部门和专门学校应当保障专门教育实施。教育行政部门应当对专门学校的规划和布局作出明确规定,专门学校应当依法开展专门教育。对于教育行政部门未能及时部署规划本区域专门学校,或专门学校未能依法办学的,检察机关有权提出检察建议,督促教育行政部门和专门学校积极履责,保障专门教育实施。

3. 机构性

学理上,保护处分通常分为社区性保护处分、中间性保护处分和机构性保护处分三种类型^[17]。在我国,专门教育是少年司法制度中最典型的机构性保护处分,主要表现在实施专门教育的场域和监管机制等方面具有机构性。

第一,实施专门教育的场域——专门学校具有机构性。专门学校大多采取封闭或半封闭管理。封闭式管理的专门学校实施闭环管理,将学生学习生活的活动范围严格限定在校园内,未经专门学校同意或学生学习期限届满,学生不得擅自离开学校。半封闭式管理的专门学校多采取寄宿制,学生周一至周五在学校寄宿学习,周末回家。学生在校的学习生活受到教职工严格的管理。此外,专门学校空间环境相对独立,带有一定的隔离性。尽管专门学校与外界的隔离并不彻底——至少不如未管所彻底,但依然处于一个相对封闭的状态。这让学生在在校期间暂时与社会及原有的学习生活环境隔离,这种时空的相对隔离性既是机构性的重要特征,也是实现教育矫治严重不良行为的有效手段和重要保障。

第二,专门学校监管机制和管理手段也具有典型的机构性。一方面,专门学校形成了“校长—副校长—教导主任—班主任—科任老师”的科层金字塔式监管机制,这一监管机制具有机构性。另一方面,专门学校通过规定节奏、安排活动和调节重复周期^[18]等方法规训未成年人。学生需按照学校安排的时间表进行规律性作息活动,如早六点至晚九点的作息基本为:起床洗漱、晨跑锻炼、讲评和交作业、早餐、上午四节课、午休、下午三节课、洗澡内务、晚餐、晚自习和休息。

4. 惩罚性

专门教育尽管不以惩罚严重不良行为的未成年人为目的,但并不意味着专门教育没有惩罚性。客观上,专门教育在我国少年司法的保护处分措施中是一项相当严厉的措施,其严厉程度仅次于将未成年人送至未管所进行改造。专门教育会对未成年人造成权益减损与义务增加,给未成年人带来不可避免的现实痛苦,具有不可否认、也无法避免的惩罚性。专门教育的惩罚性集中表现在以下两个方面。

第一,环境改变对未成年人是一项具有惩罚性的处分。专门教育将学生从原有的普通教育环境或其他未成年人已适应和熟悉的环境中剥离出来,放到专门学校这一相对封闭且具有隔离性的机构,客观上给未成年人带来无法避免的身体与精神之苦。

第二,专门教育客观上存在约束、限制和剥夺未成年人人身自由的惩罚性。专门学校的管理模式对未成年人的人身自由具有一定的约束性。尤其是对于违反刑法规定但未达刑事责任年龄的未成年人,《预防法》明确规定了在专门学校设置专门场所对其实行闭环管理,这意味着从法律的层面正式授权限制和剥夺此类未成年人在校期间的人身自由。而人身自由作为个体的基本权利是其他各项权利的基础,是现代宪法和司法保护的核心权利,失去自由是政府对公民个人的最严厉的剥夺之一^[19]。这也让专门教育的惩罚性尤为凸显。

此外,专门学校的学习期限一般为3个月到3年,这在一定程度上让专门教育,尤其是专门矫治教育的严厉程度超越行政拘留,堪比刑罚,属于一种变相的短期监禁^[20]。加之未成年人对时间的敏感程度远高于成年人,未成年人早期经历显著影响其未来发展^[21]。进入专门学校的未成年人正处于成长发育的关键时期,进入专门学校将对未成年人产生不容忽视的影响。

三、实现专门教育二元法定属性面临的困境

从实践来看,实现专门教育的二元法定属性,主要面临国民教育属性异化与错位,以及保护处分属性存在缺憾与疏漏的双重困境。

(一)国民教育属性的异化与错位

1. 教育异化为司法矫治措施

在当前各地的教育实践中,仍有一定数量的专门学校对自身的定位缺乏清晰界定,导致专门学校在一定程度上异化成为“另类的未管所”,主要表现为:学校设置AB门、铁窗铁栏等过度监狱化设施,未建立正当法律程序就强制学生入校,全军事化管理,长时间不允许学生出校回家,公安机关过度参与学校办学和管理,政法机关成为学校的主管部门等^[22]。这既让专门学校作为一所学校在一定程度上异化成为“另类的未管所”;也让专门教育作为国民教育体系的组成部分,在一定程度上异化成一项“另类的司法矫治措施”。

2. 特殊教育错归为普通教育

自20世纪80年代以来,专门教育作为普通教育的特殊形式被纳入普通教育框架下统筹管理。在教育实践中,绝大多数专门学校被地方教育行政部门划归为实施义务教育的中小学统筹管理。随着我国九年义务教育制度的建立完善,这一举措客观上极大地促进了专门学校的发展。专门学校作为实施义务教育的学校,在学校基础设施建设、课程设置、师资水平等各个方面得到了较大的提升。然而,由于专门教育的特殊性,专门教育在普通教育体系下显得格格不入,处于边缘化地位,亟待通过改革予以调整。

在当前的教育实践中,大多数专门学校作为实施义务教育的学校,其教育内容、学生毕业标准、学校考核评价、教师职称评定都是按照义务教育中小学学校的要求进行,未能遵循专门

教育的教育规律,体现专门教育的特色。首先,因专门学校学生畸低的学业水平,对其直接开展义务教育的课程内容的难度过高。其次,有的专门学校学生的毕业考试与普通中小学毕业考试别无二致,这对专门学校的学生来说,挑战过大,也不利于专门学校开展学历教育。再次,有的专门学校以升学率作为学校考评的重要指标,这与专门教育教育和矫治有严重不良行为的未成年人的目标存在出入。最后,有的专门学校的教师为了应对职称评定考核,不得不去普通学校借学生上课以完成职称评定的做法也与专门教育的特殊性不符。

(二)保护处分属性的缺憾与疏漏

作为一项具有保护性、强制性、机构性和惩罚性的保护处分措施,专门教育在实践中实现其保护处分属性主要面临保护性阙如、强制性欠缺、法治化不足等困境。

1. 保护性阙如

在当前教育实践中,专门教育保护性阙如主要表现为专门教育“提前干预”“以教代罚”的功能未能得到充分的发挥。根据《预防法》第四十四条和第四十五条规定,本应当强制进入专门学校接受专门教育的未成年人,往往因学籍、户籍和住所等因素,无法进入专门学校接受专门教育,这未能充分发挥专门教育在未成年人的严重不良行为恶化升级前就“提前干预”的功能。

《中华人民共和国刑法修正案(十一)》将收容教养更名为“专门矫治教育”并将其纳入专门教育制度,完善了专门矫治教育的决定、执行等机制^[23]。但由于国务院关于专门学校建设和专门教育的具体办法的规定一直未能公布,因此公安司法机关在专门教育中的职责边界并不清晰,司法实践中缺乏可操作的规范指引,导致公安机关在侦办案件过程中碰到应当强制转入专门学校的未成年人,可能对其“一放了之、一罚了之”,难以实现专门教育“以教代罚(刑)”的功能。

2. 强制性欠缺

专门教育欠缺强制性是当前专门教育实践面临的一项难题。一方面,尽管《预防法》规定省级人民政府应当结合本地情况,确定一所专门学校并设置专门场所实施专门矫治教育。但从目前司法实践来看,进展较为缓慢。另一方面,在实施过程中,专门教育的决定往往因执行机关缺位而缺乏强制力保障。《预防法》第四十四条和第四十五条规定了应当强制将未成年人送入专门学校的情形,但法条仅规定了决定机关,即“教育行政部门会同公安机关可以决定”,并未明确规定决定作出后负责执行的机关以及相应的职责权限。这导致了实践中究竟由哪个部门负责执行存在争议。在法无明文规定的前提下,执行机关的缺位让专门教育本应具有强制性难以实现。

3. 法治化不足

承认专门教育的惩罚性和机构性,也意味着专门教育应当像刑罚、治安管理处罚一样纳入法治轨道予以严格规范。尽管2020年修订的《预防法》关于专门教育的规定相较以往已有显著进步,但对于专门矫治教育,通过行政程序而非司法程序决定,显然有悖于基本法理^[24],具体表现在三个方面。一是专门教育评估程序未能明确规定应当听证。对于未成年人产生实质性影响的决定,应当举行听证会听取未成年人及其监护人的意见;尤其具有强制性的决

定,更应当举行正式的听证。但当前法律法规未能明确规定专门教育的评估程序应当举行听证会,听取未成年人及其法定监护人的陈述和意见。二是专门教育决定主体的中立性不足。尽管《预防法》规定的专门教育指导委员会的人员构成已初具中立裁判的形态,但是公安机关天然自带的追诉职能,可能让公安机关对重复违反治安管理的未成年人怀有偏见而作出不利于未成年人的决定。三是未明确规定作出专门教育决定的文书应当包括事实认定陈述和法律结论陈述等内容。

四、基于二元法定属性的改革进路

党的二十届三中全会提出:要“健全专门教育保障机制”,这为我国专门教育发展提供了行动指南和根本遵循。未来,专门教育应当以国家教育权和保护处分为理论基础,坚守并不断完善专门教育的国民教育属性,规范并继续增强专门教育的保护处分属性,深化专门教育改革,健全专门教育保障机制。

(一)构建二元法定属性理论体系

1. 国家教育权划定专门教育边界范围

国家教育权是专门教育重要的理论基础,为专门教育的实施范围划定边界。国家教育权来源于国家权力^[25]。教育是国家一项重要的投资,国家从公民的教育中获利,应向公民提供教育。国家教育权的内在逻辑要求国家控制教育内容,保证国家在意识形态领域的主导权,并最终服务于国家教育目标的实现^[26]。

在专门教育领域,国家对有严重不良行为的未成年人有教育的义务和权力。一方面,国家有义务对有严重不良行为的未成年人进行教育体现了国家教育权在专门教育领域的给付面向。国家教育权主要通过学校教育实现^[27],教育行政部门应当设立专门学校实现国家教育权,避免专门教育领域的国家教育权旁落私人领域。另一方面,国家有权力对有严重不良行为的未成年人进行强制教育,这体现了国家教育权在专门教育领域的干预面向。在专门教育领域,国家教育权高于家庭教育权,尤其是对于符合《预防法》规定应当强制接受专门教育的未成年人,无论未成年人的父母或其他监护人是否同意,家庭教育权都不得干预或妨碍国家教育权的行使,未成年人的父母或其他监护人都不得拒绝或阻拦未成年人接受专门教育。

2. 保护处分规范专门教育的实施运行

保护处分是专门教育法定属性重要的理论基础,规范并保障专门教育合法运行。保护处分脱胎于保安处分,主张对于实施了危害社会行为的未成年人适用保护处分措施以替代刑罚,强调以未成年人为本位,凸显了现代少年司法对未成年人教育和保护的价值诉求。保护处分措施的对象包括虞犯少年、触法少年和犯罪少年,奉行“以教代罚(刑)”,要求作为替代刑罚的替代措施遵循少年司法程序^[28]。

保护处分要求专门教育的适用对象、条件、程序等内容由法律事先作出明文规定。专门教育的适用应以未成年人实施了严重不良行为为前提。同时,作为代替治安管理处罚和刑罚的措施,对未成年人适用专门教育,尤其是强制适用,应当遵循少年司法程序的要求,建立正当法律

程序,并且凸显弹性和灵活性以体现对未成年人权益的关怀。

(二)坚守和完善国民教育属性

坚守和完善专门教育的国民教育属性应当重点从两个方面开展:一是坚守专门教育的国民教育属性,避免专门教育异化为司法矫治措施;二是遵循专门教育特殊的教育规律,推动专门教育回归特教门类。

1. 避免专门教育异化为司法矫治措施

深化专门教育改革进路应当坚守专门教育的国民教育属性,避免专门教育异化为司法矫治措施,具体可从以下三个方面进行完善和改进。

首先,全面贯彻落实专门教育的国民教育属性。一是明确规定专门教育建设和专门学校规划是当地教育行政部门的职责与义务。各个省市的教育行政部门应当不断加强对本省市专门学校的规划与投入,分类分区办好不同类型的专门学校。教育行政部门应是专门学校的唯一主管部门,对于由政法委或者司法部门牵头设立的专门学校,应当积极推进此类学校转由教育行政部门主管。二是明确规定省、市、县级教育行政部门负责推进本级专门教育指导委员会的筹建,明确专门教育指导委员会是本级教育行政部门直属的事业单位,其工作人员拥有国家事业单位编制,机构运行的经费由本级政府财政部门全额拨款。

其次,保障和落实专门学校的国民教育属性。一是明确规定专门学校的校长应当在教育系统选拔任命,专门学校应当建立党组织领导下的校长负责制。尤其是应当赋予校长对学校重大事件和学生管理的决定权,避免和杜绝公安司法部门过度或不当干预学校管理而削弱专门学校的国民教育属性。同时,还应当进一步细化公安司法部门参与专门学校办学的职责边界,诸如明确规定由公安司法部门负责保障校园安全、维持校园秩序及开展法治教育等。二是专门学校的选址应当避免与司法场域产生过多联系。专门学校的选址应当避免在戒毒所、看守所等与司法联系紧密的场地,可以考虑选择在本地普通中小学校的校址上进行改建。三是专门学校应当加强建立儿童友好型学校。不断提升学校的办学条件,在保障学生生命安全的前提下,对校园空间环境进行适童化改造,打造具有专门教育特色的儿童友好型学校。四是专门学校应当积极建立家校委员会、学生会等组织,丰富学生的校园生活,促进家校协作。五是在校内增设恢复性教育惩戒措施^[29]和学校管理教育措施等,完善校纪校规及教育惩戒规定。

最后,推进和保障专门教育开展学历教育。一方面,各个省市的专门学校应当建立体现专门教育特色的学生学业考核制度。专门学校经当地教育行政部门批准后,可以采取学校自主命题考试与教师日常评估相结合的方式对学生的学业情况和行为矫治情况进行评定考核,对于达到毕业标准的学生,应当颁给学生毕业证书和学历证书。另一方面,教育行政部门和专门学校应当保障学生的学籍,尤其是应当充分保障强制接受专门教育的未成年人的学籍。此外,教育行政部门还应当严格审批民办专门学校的设立,要求民办专门学校举办学历教育,禁止民办专门学校举办非学历教育。

2. 推动专门教育回归特殊教育的行列

完善专门教育的国民教育属性应当积极推动专门教育从普通教育回归特教门类。

首先,明确专门教育的法律地位。一是明确专门教育在我国教育法法典分则中应当划归特殊教育编。我国正在编纂的教育法法典,基本明确了借鉴《中华人民共和国民法典》“总一分”两步走的立法策略^[30]。从当前学界主张的教育法法典分则编主要内容的构成来看,专门教育可划归到特殊教育编^[31]或其他教育编^[32]之中。从学理上来看,将专门教育划归特殊教育编更为适宜。二是明确专门教育在我国教育制度中归属于特殊教育。明确专门教育是我国特殊教育的重要组成部分,与全纳教育具有同等地位。三是调整专门学校在教育行政部门中的业务主管部门。专门学校应当纳入特殊学校的门类进行统筹管理,由当地教育行政部门中分管特殊教育的处室或科室负责管理。

其次,研制具有专门教育特色的教育内容。一是加强专门教育内容的针对性,聚焦教育和矫治未成年人的严重不良行为,设置以教育和矫治未成年人严重不良行为为核心的教育内容,建立“思想道德教育为首,法治教育、劳动教育与心理健康教育并举”的矫治教育体系,开展行为养成训练和正念训练^[33]。二是大力开发校本课程,以义务教育的文化课程为基础,降低课程难度,简化课程内容,依据未成年人的实际情况向其提供个性化的基础教育,促进学生个性化发展,做到因材施教、因人施教。

再次,建立健全凸显专门教育特色的考核评价制度。专门教育应当制定反映对学生严重不良行为教育矫治情况的考核评价体系。专门学校应当建立以学生教育转化率为核心的评价体系,例如学生在校期间未实施违规违纪等行为或学生离校3-6个月内未实施严重不良行为即视为转化成功。将学生教育转化率作为考核评价学校教师和学校绩效的主要指标。此外,还应当明确规定专门学校不得以学生的学业成绩作为学校和教师考核指标。专门学校在与以学业成绩和综合素质为主导的义务教育阶段的中小学相比没有优势^[34],追求升学率也并不符合专门教育的教育规律。专门学校是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的学校,不应当以学生的学业成绩作为考核指标。

最后,建立体现专门教育特色的教师职称评价与福利待遇制度。一是专门学校教师的职称评定应当区别于义务教育阶段的中小学,应在教师职称评定、教师荣誉授予时给予专门学校教师适当的名额倾斜。二是不宜将中小学教师职称评定的标准直接适用于专门学校的教师,可参考特教评定。三是应当支付和保障专门学校教师的特教津贴与值班补贴,向退休教师发放特教津贴,保障专门学校教师的福利待遇。

(三)规范和增强保护处分属性

深化专门教育改革,避免专门教育作为一项保护处分措施被滥用,应当进一步规范和增强专门教育的保护处分属性,将专门教育纳入法治轨道,完善专门教育立法、明确专门教育强制性和确立专门教育正当法律程序。

1. 完善专门教育法律法规

完善专门教育立法,健全专门教育法律法规体系是规范专门教育保护处分属性的关键举措。从当前专门教育相关立法情况来看,健全专门教育法律法规体系主要包括颁布《专门教育法》与《专门教育法实施条例》两个方面。

一是可以在《预防法》的基础上推动制定单行的《专门教育法》。专门教育作为对未成年

人人身自由存在限制或剥夺的特殊的教育制度,应当由全国人大或其常委会颁布单行法律予以规范。其体例可以参考《义务教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国高等教育法》等相关法律,内容主要包括总则、基本制度、专门学校、教师和其他教育工作者、专门学校学生、经费保障、法律责任和附则等。在相关章节中应当对不同类型的专门教育的适用对象、适用条件、适用程序等作出明确的规定,实现专门教育“提前干预、以教代罚”的功能。

二是推动国务院出台《专门教育法实施条例》。在《专门教育法实施条例》中对专门教育指导委员会、专门学校设置、运行和管理作出具有可操作性的规定,统一并规范专门学校办学和管理,加强对专门教育指导委员会的建设和专门学校的监督,保障专门教育实施,促进专门教育发展。

2. 明确专门教育的强制性

明确专门教育的强制性,进一步细化公安司法机关等部门在专门教育领域的职责权限和范围。实现专门教育的强制性主要应当细化公安机关和检察机关等职能部门在专门教育中的职责。一是明确公安机关在专门教育中的职责。对于应当强制进入专门学校的未成年人,应当明确规定由公安机关负责将其送入专门学校。对于从专门学校脱逃的未成年人,也应由公安机关负责将其找回。二是明确检察机关的监督权。明确赋予检察机关在专门教育中的监督权,对专门学校、教育行政部门、公安机关和专门教育指导委员会等的履职情况享有监督的职权。对于未及时履职的部门,检察机关应当通过发出检察建议等方式,发挥其法律监督机关的职能。

3. 确立专门教育正当法律程序

正当法律程序要求依据案件的形式进行听证,听证可以采取正式的听证或非正式的会谈两种形式^[35]。增强专门教育保护处分法定属性应确立专门教育正当法律程序。

健全专门教育强制入学正当法律程序,确保强制性专门教育决定符合程序正义。一是完善专门教育指导委员会的评估程序。对于符合《预防法》第四十四条和第四十五条规定的应当强制转入专门学校的未成年人,专门教育指导委员会的评估应当举行正式的听证会,听取未成年人及其监护人、原学校、公安机关等各方的意见,审查未成年人及其监护人、原学校、公安机关等各方提交的证据,提出评估建议。二是作出评估听证意见的决定者应当中立,如由无利害关系的法官作出决定;不能由可能对未成年人心怀偏见的职能部门作为决定者,如抓获未成年人的公安部门。三是专门教育指导委员会的评估建议应当写明未成年人的基本情况、罪错行为及其行为性质的认定,以及援引适用的法律等基本内容,并将评估建议送达未成年人及其监护人,充分保障未成年人及其监护人的合法权益。对于符合《预防法》第四十三条规定的未成年人,专门教育的评估则可以采取非正式的会谈、走访等完成评估,提出评估建议。

结语:《预防法》的规定首次从法律层面明确了专门教育的二元法定属性,这既是对专门教育近70年发展历程的经验总结,也是我国专门教育立法的重大突破。未来,专门教育的改革应当在实现二元法定属性的基础上逐步进行。

[参 考 文 献]

- [1] 王耀海 高大力:《工读教育改革之路》,北京:北京教育出版社1996年版,第2页。
- [2] 张晓冰:《专门教育:以教代刑》,载《预防青少年犯罪研究》,2020年第5期。
- [3] 王志远:《宽严相济刑事政策视野下工读教育之未来》,载《犯罪学论丛》,2008年第6期。
- [4] 张良驯:《工读学校“去工读化”现象及其原因分析》,载《预防青少年犯罪研究》,2016年第5期。
- [5] 陈 晨:《从工读学校名称变化透视工读教育的定位与价值》,载《中国青年研究》,2015年第2期。
- [6][22] 姚建龙 孙 鉴:《从“工读”到“专门”——我国工读教育的困境与出路》,载《预防青少年犯罪研究》,2017年第2期。
- [7] 石 军 谢永德:《工读学校“问题学生”的成因分析与教育转化》,载《青年探索》,2012年第1期。
- [8] 姚建龙:《论〈预防未成年人犯罪法〉的修订》,载《法学评论》,2014年第5期。
- [9] 邢永富:《教育公益性原则略论》,载《北京师范大学学报(人文社会科学版)》,2001年第2期。
- [10] 沈永辉 郭秀晶:《“危机”学生专门教育的合理性与争议性——基于美、英、澳三国替代性教育的实践反思》,载《比较教育研究》,2020年第11期。
- [11] 刘 燕:《从工读学校教育历史发展探究其时代价值》,载《预防青少年犯罪研究》,2018年第3期。
- [12] 鞠 青:《中国工读教育研究报告》,北京:中国人民公安大学出版社2007年版,第35-39页。
- [13] 方俊明:《特殊教育学》,北京:人民教育出版社2005年版,第5页。
- [14] 陈瑞华:《刑事程序的法理》(上卷),北京:商务印书馆2021年版,第178页。
- [15][16][17][28] 姚建龙:《犯罪后的第三种法律后果:保护处分》,载《法学论坛》,2006年第1期。
- [18] 米歇尔·福柯:《规训与惩罚:监狱的诞生》,刘北成译,上海:生活·读书·新知三联书店2012年版,第169页。
- [19] 宋英辉:《刑事诉讼原理》,北京:北京大学出版社2014年版,第77页。
- [20] 姚建龙 孙 鉴:《触法行为干预与二元结构少年司法制度之设计》,载《浙江社会科学》,2017年第4期。
- [21] Goldstein, J.. The Best Interests of the Child: The Least Detrimental Alternative, Simon and Schuster, 1996, p.7.
- [23] 姚建龙:《不教而刑:下调刑事责任年龄的立法反思》,载《中外法学》,2023年第5期。
- [24] 姚建龙:《未成年人违警行为的提出与立法辨证》,载《中国法学》,2022年第3期。
- [25] 余若峡:《自然法视角下的国家教育权》,载《教育发展研究》,2010年第11期。
- [26] 湛中乐 梁芷澄:《国家教育权的双重面向及规范要求》,载《华东师范大学学报(教育科学版)》,2023年第6期。
- [27] 姚建龙 刘 悦:《教育法视野中的未成年学生监护人》,载《华东师范大学学报(教育科学版)》,2021年第1期。
- [29] 刘 悦:《美国教育惩戒的历史嬗变及启示——兼评〈中小学教育惩戒规则(试行)〉》,载《教育发展研究》,2021年第20期。
- [30] 劳凯声:《教育法的部门法定位与教育法典化》,载《教育研究》,2022年第7期。
- [31] 张玉涛:《教育法典向何处去——基于〈民法典〉的编纂经验展开》,载《教育发展研究》,2023年第6期。
- [32] 任海涛:《论教育法典化的实践需求与实现路径》,载《政治与法律》,2021年第11期。
- [33] 滕洪昌 刘艳丽:《专门学校学生正念、自尊与学校适应的关系研究》,载《中国青年社会科学》,2023年第4期。
- [34] 陈 晨:《规训与惩罚:工读教育中的情感体制》,载《福建论坛(人文社会科学版)》,2019年第3期。
- [35] 刘东亮:《正当程序的法理:法律和社会科学多视角分析》,北京:法律出版社2022年版,第6页。

(责任编辑:崔 伟)