

我国监护困境未成年人保护案件 处理程序的问题及完善

■ 史立梅 吴 蓉

(北京师范大学法学院,北京 100875)

【摘要】 未成年人保护案件处理程序是未成年人保护体系的必备要素,监护困境未成年人是未成年人保护制度中较为典型的研究对象。自2015年《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》生效实施后,我国从监护侵害案件入手,从规范和实践层面开启了对未成年人保护案件专门处理程序的探索。但由于程序主导机关不明确、个案处理程序不完善、监护干预体系薄弱等问题,我国监护困境未成年人保护效果不佳。为统合现有的司法、行政、社会力量,实现各方资源的良性衔接与长效运作,我国现阶段宜构建以检察机关为中心,包括发现报告、筛入响应、临时安置、调查评估、结案安置五个阶段在内的监护困境未成年人保护案件处理程序。

【关键词】 监护困境 未成年人保护案件 处理程序 监护干预
DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2024.04.011

近年来,一些严重侵害未成年人权益的恶性犯罪案件频频见诸报端,其中不乏发生在家庭内部的监护侵害案件,引发社会的高度关注与讨论。这些案件在办理过程中存在着案件通报难、人身保护令程序开启难、监护人思想转变难等现实障碍。在实践中,我国对此类未成年人的保护主要依附于刑民两条途径:第一,刑事层面追究监护人的刑事责任,通过刑罚达到预防再犯罪的目的。不过,未成年人保护并非刑事追责的首要考虑因素,打击已经实施的犯罪行为对未成年人保护只能起到后置性、间接性的效果。第二,民事层面通过撤销监护人资格之诉将未成年人与监护人隔离。但是,撤销监护人资格之诉只有“撤”与“不撤”两种结果,“一撤了之”的实际效果也饱受质疑。由此,建立专门的未成年人保护机构和保护程序,对困境未成年人的保护实现个案处理,实现各保护机关与组织间的协同运作,是有效保护困境未成年人的必由之路。

收稿日期:2024-04-30

作者简介:史立梅,北京师范大学法学院暨刑事法律科学研究院教授,博士生导师,主要研究未成年人法学、刑事诉讼法学;

吴蓉,北京师范大学法学院硕士,广西电网公司电力科学研究院助理专责,主要研究未成年人法学、刑事诉讼法学。

基金项目:本文系北京市社科基金重点项目“轻罪治理中刑事司法问题与路径选择”(课题编号:23FXA005)的阶段性研究成果。

一、我国监护困境未成年人保护案件处理程序的现状考察

根据国务院2016年颁发的《关于加强困境儿童保障工作的意见》，监护困境未成年人是指因家庭监护缺失或监护不当遭受人为侵害或意外伤害致使人身安全受到威胁或侵害的未成年人^①。监护困境未成年人保护案件是指，针对因家庭监护缺失或不当致使人身安全受到威胁或侵害的未成年人，国家机关依法通过专门程序决定采用国家监护、替代养护、监护指导等具体措施，妥善解决未成年人所处监护困境，确保未成年人人身权利免受侵犯的案件^②。监护困境未成年人保护案件处理程序则是指依法按照一定的步骤、顺序和方法对监护困境未成年人保护方案形成决定的过程^③。

我国对监护困境未成年人保护案件的处理尚未形成专门的程序。目前，制度明确且与本文所称监护困境未成年人保护案件处理程序类似的是监护侵害案件处理程序和未成年人司法救助程序。此外，包括《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）等在内的一系列法律法规对监护变更和监护监督等监护干预措施进行了规定。

（一）我国监护困境未成年人保护案件处理程序制度现状考察

1. 监护侵害案件处理程序的制度现状

监护困境未成年人保护案件处理程序建立在国家亲权理论的基础之上。该理论虽认可家庭在监护未成年人方面的首要地位，但是当因出现监护侵害或者监护忽视导致家庭不能提供充足的养育、道德训导或监管的时候，国家应当进行强有力的干预^[1]。2020年修订的《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》）确立了国家亲权原则，明确规定在未成年人的监护人不能履行监护职责时，由国家承担监护职责。与之相呼应，《未成年人保护法》在政府保护一章中针对监护困境未成年人的临时救助和长期监护问题作出了原则性规定。然而，尽管《未成年人保护法》为监护困境未成年人保护案件处理程序提供了正当性基础，但并未明确国家监护的具体程序安排和操作指引。

2015年1月1日正式实施的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》（以下简称《监护侵害意见》）是当前我国处理监护侵害案件最重要的依据，也是首个较为明确地规定了监护侵害未成年人保护案件办理程序的规范性文件。该意见为构建我国监护困境未成年人保护案件的处理程序提供了规范基础和参照模型。

根据该意见，办理监护侵害案件主要包括举报收案、调查评估、临时照料、结案会商和最终安置五个阶段。从整体流程上看，公安机关是程序启动的开端和转介未成年人的首个节

① 在未成年人保护领域，儿童指未满18周岁的未成年人，这与联合国《儿童权利公约》中关于儿童的界定相一致，本文中儿童与未成年人不作区分。

② 我国儿童福利与社会学领域较早提出未成年人保护案件这一概念，2008年有学者提出，针对儿童保护案件的专门处理程序是一个国家儿童保护制度的基本要素之一。参见尚晓媛：《儿童保护制度的要素缺失：三个典型案例的分析》，载《青年研究》，2008年第5期。法律领域鲜有学者提到这个概念，相似的概念是侵害未成年人案件和儿童虐待案件，但是它们都与本文研究的未成年人保护案件具有本质上的区别。

③ 完整的监护困境未成年人保护案件处理程序至少包括专门的程序主导机关、个案处理的专门程序和配套的监护干预制度三个必备要素。

点。任何了解监护侵害情况的组织和个人都可以向公安机关举报、报案,公安机关在收到举报后应当迅速出警制止正在进行的不法行为,并进行收案评估——是否符合公安机关的立案标准。经评估,如认为符合立案标准,那么监护侵害案件得以成案。成案后,公安机关和未成年人救助机构将分别展开调查工作。公安机关主要针对监护侵害事实展开调查,对认为可能构成违法犯罪的案件转介责任追究程序,分别追究监护人的行政或刑事责任。未成年人救助机构的调查重点则是与未成年人保护相关的事实,如未成年人的家庭情况、监护状况、身心健康状态等^①。临时照料阶段并非必经阶段,仅适用于公安机关认为处于紧急危险状况的未成年人。公安机关可将此类未成年人临时带离危险环境,交由其他监护人、亲属、其住所地的村(居)委会或当地未成年人救助机构照料。在结案阶段,未成年人救助机构将会同公安机关、未成年人所在村(居)委会、学校、亲属等召开会议,综合公安机关的侦查结果、社会服务组织的调查评估报告和监护人接受教育辅导的情况等因素综合评估,共同决定未成年人的最终安置问题。经评估,如果会商会议认为同时满足“危险状态不复存在”且“监护人可以正确履职”的条件,未成年人可以回归家庭。反之,未成年人救助机构针对符合《监护侵害意见》第三十五条的情形^②应当直接向人民法院提起撤销监护人资格的应用。未成年人回归家庭后,未成年人救助机构还要持续关注未成年人及其家庭的后续状况,指导村(居)委会或组织社会力量随访,并对监护人提供家庭教育指导工作。

2. 未成年人司法救助程序的制度现状

针对监护困境未成年人,我国采取了多元化、多部门的方式进行保护。除了上述《监护侵害意见》所规定的保护程序之外,监护困境未成年人还可以通过司法救助的方式获得保护。2018年2月,最高人民检察院发布了《关于全面加强未成年人国家司法救助工作的意见》(以下简称《未成年人司法救助意见》),该意见规定:“遭受监护侵害的未成年人,要开展心理安抚、疏导、治疗工作;对无监护人、监护人无监护能力或者原监护人资格被撤销的未成年人,要协助有关部门开展生活安置、临时照料和指定监护人等工作。”^③检察机关开展未成年人救助工作,既可以依申请也可以依职权。救助申请人提出的申请将由刑事申诉部门受理并审查,该部门既可以依据提供的申请材料审查,也可以自行或委托其他人民检察院调查核实有关情况,并形成《国家司法救助申请审查报告》,提出救助意见。如申请经审查被批准同意,申诉部门将进一步决定具体的救助方案。在方案的执行上,除了发放救助金工作由刑事申诉部门承担,其他救助方式的具体开展由未成年人检察工作部门进行。

^① 参见《监护侵害意见》第十八条。

^② 《监护侵害意见》第三十五条规定:“被申请人有下列情形之一的,人民法院可以判决撤销其监护人资格:(一)性侵害、出卖、遗弃、虐待、暴力伤害未成年人,严重损害未成年人身心健康的;(二)将未成年人置于无人监管和照看的状态,导致未成年人面临死亡或者严重伤害危险,经教育不改的;(三)拒不履行监护职责长达六个月以上,导致未成年人流离失所或者生活无着的;(四)有吸毒、赌博、长期酗酒等恶习无法正确履行监护职责或者因服刑等原因无法履行监护职责,且拒绝将监护职责部分或者全部委托给他人,致使未成年人处于困境或者危险状态的;(五)胁迫、诱骗、利用未成年人乞讨,经公安机关和未成年人救助保护机构等部门三次以上批评教育拒不改正,严重影响未成年人正常生活和学习的;(六)教唆、利用未成年人实施违法犯罪行为,情节恶劣的;(七)有其他严重侵害未成年人合法权益行为的。”

^③ 参见《未成年人司法救助意见》第五条。

3. 监护干预的制度现状

在上述监护侵害未成年人保护程序和司法救助程序中,国家的监护干预是必不可少的保护措施。监护干预主要通过监护监督和监护变更两种方式来实现,前者侧重于对家庭监护失灵的预防以及轻微监护异常行为的矫正,后者则通过强制变更监护权的方式将未成年人带离危险境况实现保护目的。

针对监护变更,《民法典》在总则部分规定了监护权的临时变更和监护权的撤销问题^①。《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》规定了撤销监护人资格申请适用民事特别程序审理^②。《未成年人保护法》分别在政府保护专章和社会保护专章规定了地方政府、民政及村(居)委会在未成年人监护问题上所承担的家庭教育指导、临时监护以及及时报告等责任^③。《监护侵害意见》则进一步细化了监护人资格撤销申请的规定。

针对监护监督,目前我国立法明确了两种监督措施。一是人身安全保护令。《未成年人保护法》在司法保护专章中规定了人身安全保护令制度,《反家庭暴力法》和《关于加强人身安全保护令制度贯彻实施的意见》(以下简称《人身安全保护令意见》)则对人身安全保护令的规定做了进一步细化。二是家庭教育指导。《中华人民共和国家庭教育促进法》确定了我国“家庭主导、国家支持、社会协同”的家庭教育体系。《关于在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的意见》则进一步明确了家庭教育指导的适用对象、目的以及相应的工作机制。2024年最高人民法院发布的《关于全面加强未成年人司法保护及犯罪防治工作的意见》规定,人民法院针对监护困境未成年人案件可以通过制发家庭教育责任告知书、家庭教育指导建议书等多种形式开展家庭教育指导或责令监护人接受家庭教育指导。

(二)我国监护困境未成年人保护案件处理程序实践现状考察

制度上的规定能否在实践中付诸实施,取决于实践中是否具备制度运行的现实基础。因此,欲了解我国监护困境未成年人保护程序的现状,除了进行相应的制度梳理外,还有必要对实践状况进行考察。

1. 制度运行基础的考察

依据《监护侵害意见》的规定,未成年人救助保护机构是监护困境未成年人保护案件处理程序中的关键一环,承担着案件调查、临时救助、组织会商会议等重要职责。根据《未成年人保护法》的规定,县级以上人民政府和其民政部门应当按需设置未成年人救助保护机构和儿童福利机构。根据民政部官方公布的数据统计,截至2022年,我国县级以上行政区划共有2843个,但是未成年人救助保护机构却仅有396个,如果将还需承担其他职能的529个儿童福利机构也计算在内,则总计有925个儿童福利和救助保护机构^[2]。与之形成对比的是,我国司法系统一直在大力推进未成年人专门机构的建制扩充。长期以来,检察机关都是未成年人司法保护的主力军。自2019年最高人民检察院成立第九检察厅以来,各地检察院纷纷响应跟进,在检察院内部设立专门的未成年人检察部门。截至2022年10月,全国共有2207个检察院设立未成年人检察

^① 参见《民法典》总则编第三十一、三十六条。

^② 参见《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》第三百四十九条。

^③ 参见《未成年人保护法》第四十三、四十八、九十九条。

机构,夯实了我国未成年人保护工作的司法基础^[3]。

建立儿童主任制度是推进我国未成年人保护工作深入基层,提升未成年人保护工作专业化的重要举措。经梳理相关政策文件可以发现,儿童主任制度的确立在国家层面上经历了四个阶段^①。据民政部官方数据统计,到2022年底,我国共有儿童主任65.1万人,儿童督导员5.0万人^[4]。目前,儿童督导员和儿童主任的职位可以采用专任或兼任的方式,具体工作内容包括:通过全面排查和定期走访掌握并监控未成年人的家庭监护情况;为监护人提供帮助和指导以督促他们正确履职;对困境未成年人开展帮扶等。

2. 地方试点的实践探索

自2016年起,全国20余个省、自治区、直辖市在国务院发布的困境未成年人保障意见的基础上,结合自身情况细化、出台了本地的困境未成年人保障意见,并对构建监护困境未成年人的保护工作机制达成统一认识。在此基础上,各地纷纷针对困境未成年人保护工作展开积极探索,为国家层面的制度完善提供了宝贵的智慧和经验。

作为我国未成年人司法保护工作发展和改革的先驱地和试验田,2022年7月,上海市由民政部门牵头制定并出台了《上海市未成年人特别保护操作规程》,针对实践中发现的监护缺失或监护不当的困境未成年人,构建了“发现报告—分类响应—应急处置—临时监护—家庭监护能力评估—监护干预会商—分级安置”七个阶段的保护机制。此外,地方试点在家庭监护评估的标准化建设和监护干预措施的创新方面也进行了相应探索。比如,上海市制定了《未成年人家庭监护能力评估指南》(DB31/T1305-2021),为家庭监护能力评估提供了科学精准、统一规范和便于操作参考的技术依据^[5];再如,福建省三明市创造性地探索了附条件监护人资格撤销制度^[6]。

二、我国监护困境未成年人保护案件处理程序的问题分析

尽管在规范层面上我国已经初步建立起监护侵害未成年人案件保护程序和司法救助程序,在实践层面上各地也在积极探索未成年人保护的具体措施,但从总体上来看,上述制度和举措距离完善的监护困境未成年人保护案件处理程序仍存在较大差距。

(一)组织架构方面的不足

1. 程序主导机关不明确

当前,我国承担未成年人保护职能的机关和组织不在少数,例如民政、教育、卫生等行政机关;公安、人民检察院、人民法院等司法机关;村(居)委会等其他组织。各机关和组织都在推进未成年人保护工作的体系化、协同化建设,但是没有任何一个机关拥有相对集中的权力能够统筹协调其他单位的工作,整合各方资源共同应对未成年人保护个案,并执行最终的处理决定。2020年《未成年人保护法》修订后提出,未成年人保护的协调统筹工作由民政部门牵头并具体执行,但迄今为止,针对“儿童保护个案如何处理?由谁处理?处理决定如何执行?由谁执行”

^① 这四个阶段分别以2016年《关于加强困境儿童保障工作意见》、2019年《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》、2020年《未成年人保护法》、2021年《国务院未成年人保护工作领导小组关于加强未成年人保护工作的意见》为标志。

等关键的实践问题,还没有一致明确的答案。《监护侵害意见》的出台强化了未成年人救助保护机构的关键作用,但是政策的需求和现实的贫瘠却产生了鲜明对比,如前文数据显示,目前我国的未成年人救助保护机构的数量甚至无法达到预期目标的三分之一。《未成年人司法救助意见》为未成年人保护的司法承担提供了一种可能性,但该意见作出的程序和分工安排仅局限于检察系统内部,仍然无法解决与其他司法机关衔接以及和政府机构、其他组织协作的难题。

2. 制度运行基础薄弱

我国已经建立并推进的儿童主任制度是为了充实未成年人保护工作的专业队伍,但该制度在运行过程中暴露出了诸多问题。有学者统计,90%以上的儿童主任由民政部门的工作人员或村(居)委会成员兼任,但是由于他们还承担大量其他行政工作,在开展未成年人保护工作时往往有心无力,无法充分履职。同时,儿童主任队伍的受教育水平相对偏低,70%以上的儿童主任仅有专科以下学历,且绝大多数儿童主任没有心理学、儿童学、社会学等专业背景或取得社会工作专业资格,在实践中难以回应儿童的复合型需求^[7]。因此,儿童主任的工作效果是否能够与制度预期目标——提升未成年人保护工作的专业化程度相匹配还有待考察。

(二)程序设计方面的不足

1. “严入宽出”致使保护不周

一是监护侵害案件处理程序的“收案入口窄”。依据《监护侵害意见》的规定,该程序适用范围仅限于监护人的行为可能构成违法犯罪的案件和可能造成严重后果的案件。该规定的问题在于:一方面,容易导致未成年人保护工作中出现“养猪困境”。依据《监护侵害意见》,公安机关掌握的证据必须达到“认为有犯罪事实,需要追究刑事责任”的立案标准才能收案。但是受制于监护侵害案件隐蔽性强的特点,公安机关往往只能寄希望于“抓现行”或者侵害程度升级以更好获取客观证据,致使未成年人只能在等待中重复受害。另一方面,实践中存在大量监护环境虽然达到意见标准但是仍需要保护的未成年人,例如因监护缺位或不当致使其人身安全受到来自家庭外部的人为或意外伤害的未成年人。他们与监护侵害案件的受害未成年人有一个共同特点:权利受损的结果与监护缺失或失当有着直接的因果关系。结果导向型的收案标准忽视了未成年人的受害成因,造成未成年人保护呈现滞后性与局限性的问题。二是监护侵害案件处理程序的“结案出口宽”。《监护侵害意见》规定了两条结案路径:符合结案标准的案件未成年人回归家庭,不符合结案标准且同时符合《监护侵害意见》第三十五条规定的案件,未成年人救助机构向法院提起监护人资格撤销申请。但是,针对介于中间地带的案件,即虽然不符合结案标准但同时也不满足第三十五条规定情形的案件,《监护侵害意见》却没有明确他们的流向,进而造成对案涉未成年人的保护措施不明甚至缺失的局面。

2. 缺少科学标准的评估程序

《监护侵害意见》中提到,在未成年人保护个案的成案和结案环节中应该开展评估,评估的主体分别是公安机关和未成年人救助机构组织的会商会议。但事实上,除了以上两个环节,通过科学评估辅助决策在未成年人保护案件处理程序中还有广泛的应用空间。例如,为了实现精准保护,应当对未成年人所处的危险状况和身心健康状态进行评估,以分级分层地提供具有针对性的保护措施;又如,在选择临时照料人时,不能仅通过核查身份、获得许可的方式,而是先行

对他的照料能力、照料意愿、照料环境等客观因素进行考察评估等。评估程序的长效运转和广泛应用应依托于专业的评估人员、标准化的评估程序和科学清晰的评估指南,这些要素亟须通过制度予以明确。

3. 责任追究程序与未成年人保护案件处理程序的衔接不畅

目前,我国虽然存在责任追究和未成年人保护案件处理分离的两条路径,但是它们之间几乎没能形成有效链接。必须要明确的是,两套程序有着迥异的关注重点。责任追究程序侧重查明案件事实并对不法行为进行规制与惩罚,未成年人保护程序则强调国家对家庭监护采取合适的干预措施以确保未成年人无虞地长大。但是,责任的追究不能必然导向未成年人监护环境改善的理想结果,大量的虐待犯罪都是由程度较轻的违法行为发展而来。如何实现责任追究与未成年人保护的职能区分与程序衔接是亟待解决的问题。

4. 缺乏监护人救济途径

“无救济则无权利”,救济程序是司法程序的必备要件。《监护侵害意见》中关于监护人权利救济的规定可以说是寥寥无几,仅限于人身安全保护令下达后当事人申请复议和监护人资格被撤销后原监护人申请恢复两条渠道。这两条渠道具有明显的滞后性,都是在人民法院作出的裁定已经生效执行后的救济方式,严格意义上监护人资格恢复申请也不属于救济行为。可以说,目前在监护侵害案件的未成年人保护处理中,当监护人认为责任机关的决定存在程序或实体错误时,缺少可提出异议的救济路径。

(三) 监护干预体系方面的不足

1. 监护监督手段相对匮乏

在现行规范中,监护监督措施只包括人身安全保护令和家庭教育指导。相比之下,域外实践的做法就丰富得多。例如,苏格兰儿童听证会的强制监管包括住所监管和非住所监管。非住所监管与我国的临时照料类似,住所监管则是指儿童可以继续居留家中,但是将有一名监护监督人与他同住,实时掌握监护人的监护改善情况^①。美国CPS儿童保护服务程序中也有类似做法,针对中危和低危儿童提供家内安置服务,并安排一名安全监护人同住^[8]。此外,美国针对监护困境家庭还设置了丰富的社区支持服务以提升家庭监护能力。我国可以在结合现实条件的基础上对于域外国家的监护监督经验予以借鉴。

2. 监护干预决定程序不严谨

监护干预的决定程序不严谨体现在监护变更决定机关的多元化上。监护权变更争议的结局无外乎两种——维持或撤销。依据《监护侵害意见》,监护权的维持既可以由人民法院适用民事特别程序审理申请后作出“不撤销”的司法裁定,也可以由未成年人救助机构经调查评估和多主体会商作出将未成年人送归监护人的行政决定。问题在于,法律属性的不同决定了区别化的执行和救济途径,生成它们的程序路径是否具有同等的严谨性和专业性也有待推敲。同样的问题也体现在监护权的撤销中。长期监护权的撤销主体是唯一的,即人民法院通过对监护人资格撤销申请的审理,可以裁定撤销监护权。但是临时监护权撤销的决定主体却是多元的,公安机

^① 参见2011年生效的苏格兰《儿童听证法》第八十三条的规定。Children's Hearings (Scotland) Act 2011, <https://www.legislation.gov.uk/asp/2011/1/data.pdf>

关、未成年人所在村(居)委会、监护人所在单位都可以决定未成年人的临时照料人。并且,依据临时照料人的身份区别,决定的依据也有所不同。例如,其他监护人和近亲属只需要公安机关或村(居)委会核实身份,其他亲属和朋友则还需要未成年人父母所在单位、村(居)委会的同意。这一做法背后隐含的逻辑是:临时照料人和未成年人的亲疏关系与他们提供的照料环境的质量成正比。不过该逻辑在监护侵害案件中很难成立,毕竟施加侵害的监护人正是与未成年人关系最亲密的人。因此,应当考虑设置更为严谨的临时照料人资格审查程序和决定程序。

三、我国监护困境未成年人保护案件处理程序的制度完善

如前文所述,当前我国已经就构建监护困境未成年人保护案件的处理程序作出了初步尝试,但由于程序的主导机关尚未明确,导致各机关间出现管辖重叠或管辖不明等现象。同时,由于我国尚未构建全面化、体系化的未成年人保护案件处理程序,导致承担未成年人保护任务的制度各自发力,相互未能形成有效链接,致使未成年人保护的的实际效果不佳。鉴于此,本文将在明确程序主导机关的基础上,通过构建监护困境未成年人保护案件的专门处理程序,明确各国家机关与其他组织间的职责划分,整合现有制度资源,总结地方探索经验,在此基础上提出具有可行性的程序完善建议,力求实现司法、行政、社会力量“1+1+1>3”的效果。

(一)明确程序主导机关

监护困境未成年人保护案件的处理涉及多个环节,包括接收关于监护侵害或监护忽视案件的举报、对监护困境家庭能力的评估、对监护困境未成年人进行临时或长期监护等。这些工作涉及大量法学、社会学、心理学等复合性专业知识,且需投入大量的人力、物力和时间。无论是司法机关、行政机关还是其他组织,都没有能力独立承担这项庞大的系统工程。问题在于,现行规范中并未明确哪个机关是监护困境未成年人保护工作的主要责任机关,这导致实践中出现了“责任稀释”的现象。理想情况下,应当从中央到地方新设专门的未成年人保护机关,并通过国家财政拨款专项资金、设置独立办公场所和建立专门人员队伍保障具体工作的实施。不过从近年出台的规范文件和开展的试点工作来看,我国倾向于采取更经济高效的做法,即统筹现有的机关资源,择一作为未成年人保护工作的主要责任机关。一般来说,在监护困境未成年人的保护工作中涉及处理机关和执行机关两个关键主体。处理机关的工作包括对案件的接收、调查、评估、转介、决定等,执行机关则负责落实处理机关所作的决定。从工作内容上看,处理机关应当是主要责任机关,即程序主导机关。

目前,在参与我国未成年人保护的司法机关、行政机关和其他组织中,司法机关更适合承担未成年人保护案件的程序主导责任。党的十八大以来,司法系统重视未成年人司法专门化建设,推动人员队伍的专业化发展,培养了一批“既懂法律又懂儿童”的专业未成年人司法工作队伍。同时,司法机关通过购买服务的方式和社会组织广泛合作,建立司法社工队伍广泛开展社会调查、心理辅导以及未成年人附条件不起诉考察帮教等工作,形成了一些可供推广的优秀经验。基于以上分析,在监护困境未成年人保护案件的处理程序中,应由司法机关负责收案响应、调查评估、转介安置、最终决定等程序主导工作,必要时可向行政机关寻求合作,最终的决定由

对应的行政机关或委托社会组织落地执行。

明确了司法机关在未成年人保护案件程序中的主导责任后,还需要继续明确究竟应由哪一个司法机关来主导这一程序。在域外实践中,少年法院往往在未成年人司法中居于核心地位。但是在我国未成年人司法体系的多年探索中,未成年人检察机关承担主要工作已经成了不争的事实。这主要是由检察机关所承担的法律监督职能和承上启下的诉讼地位所决定的。一方面,检察机关作为法律监督机关在办理涉及未成年人刑事案件的过程中,对于处于监护困境中的未成年人有责任监督有关部门采取相应的保护措施;另一方面,检察机关在刑事诉讼中是唯一全程参与各个主要诉讼阶段的司法机关,能够顺畅衔接刑事责任追究程序和未成年人保护案件处理程序。2017年最高人民检察院发布的《关于开展未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作的通知》强调,在未成年人保护工作推进中,检察机关不仅要从刑事案件入手,与相关部门协同做好涉案未成年人的安置工作,对于在其他案件中因监护侵害和缺失严重损害未成年人权利,或者致使未成年人处于危险状态的也要依法开展检察监督。当前,检察机关推进未成年人的综合司法保护工作卓有成效,已经形成了三条路径。第一,对符合监护人资格撤销条件的案件,检察机关通过支持起诉或以检察建议方式督促有关单位和个人提起撤销监护人资格诉讼。第二,通过检察建议督促有关部门对监护人缺乏有效监护能力的未成年人实施监护干预和保护救助。第三,向监护人制发“督促监护令”以改善家庭监护缺位的问题^[9]。可以说,检察机关的实践经验已经为搭建未成年人保护程序、联合各方力量打下了基础。因此,本文建议构建以检察机关为中心的未成年人保护程序。

(二)完善具体程序

以检察机关为中心的监护困境未成年人保护程序可以划分为发现报告程序、筛入响应程序、临时安置程序、调查评估程序和结案安置程序五个主要阶段。

发现报告程序是启动未成年人保护程序运行的“钥匙”,主要任务是对监护困境未成年人保护案件的识别。原则上,任何主体当发现监护侵害或监护疏忽案件时都有举报、控告、报案等报告的权利,我国通过设置强制报告制度还为特定的组织和个人设置了报告的义务和违反的法律后果^①。检察机关可以通过制发检察意见的方式督促有关单位履行强制报告义务或加强对本单位强制报告工作的监管。为保证案件接收和推进的效率,公安机关应被确定为监护侵害案件报告的唯一法定接收主体,其他部门发现案件线索应主动移送公安机关。

筛入响应程序是国家对家庭干预应遵循最低限度原则的要求和体现,纳入保护程序的案件应符合相应的立案标准。公安机关在收到案件报告后应由内部专门办理未成年人案件的部门负责收案审查,审查路径分为两个方向:第一,审查是否符合刑事立案标准,如符合则转介刑事侦查程序。第二,审查是否符合未成年人保护程序的收案标准——监护困境的基础事实是否存在,是否有对未成年人及其家庭采取国家监护干预措施的可能。如果两条标准都满足,则将案件筛入未成年人保护程序。案件筛入后,公安机关应当对未成年人所处的危险状况开展评估工

^① 参见《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》第二、三条。强制报告义务主体包括三类:公权机关和公职人员;对儿童负有监护、教育、医疗等特殊职责的组织和从业人员;虽对儿童无特殊职责但有与儿童密切接触条件的企事业单位、基层群众自治组织、社会组织等。

作,并依据紧急程度将未成年人分为高风险、中风险、低风险三个等级并予以分级响应^①。

临时安置程序。《监护侵害意见》规定,公安机关可以将处于紧急危险状态的未成年人带离原生家庭,转介至临时安置程序,在最终的保护决定作出前将未成年人交由其他监护人、亲属、未成年人所在村(居)委会和未成年人救助保护机构为他们提供临时照料。可见,临时安置的决定权和照料人的选择权都由公安机关单独掌握,既无需取得监护人的同意,也没有匹配相应的权力监督制约机制。依据最低限度原则,国家对家庭监护的干预应当控制在最小范围内。未成年人的紧急危险状况为临时安置的合理性提供了依据,但是没有解决程序的合法性问题。本文认为可以考虑参照人身安全保护令的作出程序增设“临时安置令”。一是,原则上临时安置令的申请主体是未成年人,但是公安机关、人民检察院、未成年人救助保护机构、村(居)委会以及未成年人的其他监护人、近亲属可以代为提出申请。二是,临时安置令申请由人民法院受理,依据申请材料进行书面审理。原则上人民法院应当在72小时内作出裁定或驳回申请,紧急情况下应当在24小时内作出。人民法院的裁定内容包括是否下发临时安置令和指定临时照料人。原则上临时照料人应当以未成年人熟悉的其他监护人、近亲属为主,但是如果人民法院经审查认为其他监护人、近亲属没有照料意愿或照料能力、条件等无法保障未成年人的人身安全,也可以选择当地的未成年人救助保护机构、儿童福利机构、村(居)委会进行照料。

调查评估程序。调查评估在未成年人保护案件中应贯穿程序始终,无论公安机关筛入响应案件,还是相关部门临时安置中高风险未成年人,均应通过调查评估确定风险等级和临时安置方式。但本部分所称调查评估程序特指为了确定未成年人保护方案而展开的调查评估。鉴于检察机关在办理未成年人刑事案件中早就运行全面社会调查制度,且实践中检察机关主导的社会调查已然扩展到未成年人监护、社会救助案件中^②,从而积累了丰富的经验,因此,检察机关理应成为调查评估的责任主体。对于公安机关移送的未成年人保护案件,检察机关应启动正式调查评估程序。检察机关在工作中应当加强评估工作的标准化建设,充分参考域外实践经验和地区优秀试点经验,从中央层面确立科学统一的家庭监护能力评估标准以及评估工作的实施流程。检察机关可以委托未成年人救助保护机构或者专业社会工作服务组织开展评估工作,并对评估机构的选任设置相应门槛。

调查评估环节结束后,案件应进入结案安置程序。检察机关应当组织公安机关、民政部门、未成年人救助保护机构、未成年人的临时照料人、近亲属等与未成年人后续保护相关的组织和个人召开保护会商会议,共同商讨决定监护困境未成年人的保护方案。在会议召开前,检察机关需要先行征求未成年人的意见,确定其是否有意愿出席会议,并先行了解其对保护方案的需求。如果未成年人愿意出席会议,则检察机关应当选定一名合适成年人陪同参加,以帮助其充

^① 比如在响应时间上,针对高风险未成年人,公安机关应当立刻出警,制止正在进行的违法犯罪行为或者将未成年人与其他风险来源隔离。针对中风险和低风险未成年人,公安机关可以分别在收案后的24小时和5日内展开初步调查。同时,针对中高风险未成年人,公安机关应当告知未成年人及其监护人或近亲属可以向法院申请人身安全保护令,或者在征求其意见后代为向法院提出申请。如公安机关认为有必要,还可以将中高风险未成年人临时带离家庭,转介至临时安置程序。

^② 2022年,最高人民检察院发布了一批检察机关在开展未成年人法律监督专项工作中的典型案例,为社会调查在监护困境未成年人保护案件中的应用提供了实践基础。参见《“检爱同行 共护未来”未成年人保护法律监督专项行动典型案例——李某某与王某甲抚养纠纷支持起诉案》, https://www.spp.gov.cn/spp/bhsndn/202205/t20220525_558430.shtml

分理解会议内容。如果该未成年人不愿意出席会议,检察机关也应当如实记录他的需求并形成书面报告,在会议中代为提出。经会商会议决定的未成年人保护方案可以分为回归家庭^①、家内监督^②、家外安置^③、支持或建议提起监护人资格撤销之诉等。此外,检察机关针对因家庭经济状况不佳或监护人存在心理疾病而导致出现监护困境的家庭,还可以为他们提供司法救助和心理辅导等帮助。监护人对检察院作出的保护决定不服的,可以在5日内向人民检察院申请复议一次,复议不影响决定的执行。

结语:对监护困境未成年人的保护是我国未成年人保护体系的重要组成部分,国家有义务构建完善的预防及干预监护体系,确保未成年人免于遭受监护困境的侵扰。目前,我国采取行政机关、司法机关、其他组织共同承担未成年人保护职责的模式。该模式的立意初衷是给未成年人提供全方位的保护,但在实践中却造成了未成年人保护的“条块化”“碎片化”局面。甚至由于各保护主体在工作中存在职责重复、分工模糊的问题,致使相互之间推诿塞责,出现了“都有责而都不履责”的境况。因此,有必要建立起专门的未成年人保护案件处理程序,确定程序主导机关,联合各方力量,确保对监护困境未成年人提供一以贯之的长效保护。考虑到程序运行的现实基础和具体资源配置情况,我国现阶段宜建立以检察机关为中心的监护困境未成年人保护案件处理程序,发挥检察机关的程序主导地位。

[参 考 文 献]

- [1] 富兰克林·E·齐姆林:《美国少年司法》,高维俭译,北京:中国人民公安大学出版社2010年版,第4页。
- [2] 《2022年民政事业发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>
- [3] 《2207个检察院设立未成年人检察机构》, https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202210/t20221028_591061.shtml
- [4] 《2022年民政事业发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/n156/n2679/c1662004999979995221/attr/306352.pdf>
- [5] 《普陀区院率先设立未成年人监护考察制度》, <https://www.sh.jcy.gov.cn/jwgk/xwfbh/59653.jhtml>
- [6] 福建省三明中级人民法院课题组:《困境未成年人国家监护制度的健全》,北京:法律出版社2016年版,第163-164页。
- [7] 闫晓英 张 柳:《我国儿童主任制度升级:结构需求与发展思路》,载《社会治理》,2022年第6期。
- [8] 满小欧:《美国儿童保护制度研究》,沈阳:东北大学出版社2016年版,第74页。
- [9] 《最高人民法院未成年人检察工作白皮书(2021)》, https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202206/t20220601_558766.shtml#2

(责任编辑:崔 伟)

-
- ① 具体指针对未成年人危险状况已经消除,且会商会议认为监护人未来能够正确履职的案件,检察机关应当决定让未成年人回归家庭,并对监护人下发家庭教育指导令或督促监护令,要求他们参加妇联、社区、社会公益组织举办的亲职教育活动,改善亲子关系,提高监护能力。
 - ② 具体指针对会商会议认为原家庭的安全状况可供未成年人继续居留,但是监护人履职存在缺陷的案件,检察机关决定未成年人继续居住原家庭内,检察机关应选任一名监护监督员在六个月的考察期内对后续监护情况追踪监督。监护监督员的工作包括:为监护人提供帮助和指导、监督监护人参加亲职教育、临时调查监护行为与监护情况、向人民检察院申请对监护人采取教育和惩戒措施以及当监护监督员认为监护状况发生变化时,向人民检察院申请重新评估。监护监督员可以从司法社工或儿童主任、儿童督导员队伍中选任。
 - ③ 具体指针对会商会议认为原家庭的安全状况尚不足以达到未成年人继续居住的安全标准,且监护人的履职存在缺陷的案件,检察机关应当决定将未成年人带离家庭,转介临时安置程序进行为期6个月至1年的家外安置,并对监护人下达家庭教育指导令或督促监护令,责令他们在考察期内接受亲职教育。考察期满后应当对监护人的监护情况进行重新评估,如监护人仍然无法正确履职,为未成年人提供安全的生活环境,检察机关应当制发检察建议督促或支持有关单位和个人向法院起诉申请撤销监护人资格。