

保持对专门教育的理性期待

■ 姚建龙 柳 箫

(上海社会科学院法学研究所,上海 200020;华东政法大学刑事法学院,上海 200042)

【摘要】基于我国未成年人犯罪低龄化、暴力化趋势的大背景,以教育矫治有严重不良行为未成年人为根本目的的专门教育被寄予更高期待。然而,目前专门教育制度设计在理论与实践始终未能明确专门教育适用对象的范围、专门教育与专门矫治教育的关系,同时也未能厘清专门教育指导委员会设定的合理性等争议问题。这说明,我国专门学校建设与专门教育发展还有待进一步完善,当前其亦无法完全承担起预防未成年人犯罪“最后一道防线”的艰巨任务。鉴于此,需要从理论逻辑与历史逻辑两个维度来化解专门教育争议,同时应当始终保持对专门教育的理性期待,坚持其作为拘禁性保护处分的“兜底性”,并在实践运行及制度完善中避免专门教育的“劳教化”。

【关键词】未成年人 严重不良行为 专门教育 专门矫治教育

我国未成年人犯罪逐渐呈现低龄化、暴力化趋势,未达刑事责任年龄未成年人犯罪极端个案更是牵动着社会敏感神经。于是,被视为教育矫治有严重不良行为未成年人有效措施的专门教育不断获得广泛关注。2022年3月5日,在第十三届全国人民代表大会第五次会议上,《政府工作报告》首次明文提出要“办好专门教育”^[1]。2024年7月21日,《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》中进一步明确指出,要“健全学前教育 and 特殊教育、专门教育保障机制”“强化未成年人犯罪预防和治理,制定专门矫治教育规定”^[2]。可见,发展专门教育已经成为我国深化教育综合改革和完善推进法治社会建设的重要任务。与此同时,理论界和实务部门也在针对规范中存在争议、现实中存在困境的专门学校与专门教育积极贡献新的研究成果。

诚然,自1955年北京香山诞生中华人民共和国第一所工读学校以来的很长时间内,工读教育(专门教育)对防治未成年人犯罪效果显著。值得注意的是,随着2019年3月中办、国办印发《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》)、2020年12月修订的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称新《预防法》)等法律规定与政策文件的出台,

收稿日期:2024-07-10

作者简介:姚建龙,上海社会科学院法学研究所所长,研究员,博士生导师,主要研究刑事法学、青少年法学、教育法学;
柳 箫,华东政法大学刑事法学院博士研究生,主要研究犯罪学、青少年法学。

政府有关部门在对有严重不良行为的未成年人进行干预及回应社会关切的同时,对专门学校的功能与作用给予了过高期待。例如,在实践中,一些地方开始大量扩充专门学校建设,甚至有些地方将专门教育看作矫治教育有严重不良行为未成年人的优先选择和唯一有效手段。这不仅反映出各地对于《意见》、新《预防法》等相关规范的理解与适用存在一定程度的偏差,且囿于规范本身客观存在的模糊性与专门学校建设中的各方面现实因素,我国当前专门教育的发展,尚远未达到立法目标及其具体规定的理想状态。

本文旨在为我国专门教育的理性适用提供分析视角。我们不仅需要关注专门教育这一保护处分措施在未成年人犯罪预防中的功用,更应看到当前我国专门学校建设与专门教育在应然与实然之间存在的矛盾之处。这就需要通过通过对现阶段我国专门教育立法规范、相关理论与现实问题的梳理与分析,从坚持专门教育的“兜底性”与避免专门教育“劳教化”两个方面探讨我国专门教育适用的谨慎立场与完善路径。

一、顶层设计:专门教育的改革背景与立法回应

(一)新《预防法》中专门教育规定的修订背景

新《预防法》针对专门学校建设与专门教育发展的规定相较于2012年修正的《预防法》有了大幅度的改进,而推动此次立法作出修改背后的深层逻辑表现在:首先,党的十八届三中全会提议废除劳动教养制度,2013年12月28日第十二届全国人大常委会第六次会议正式终结了该制度。然而,这一旧制度的落幕并未伴随着新制度的及时衔接,留下了一个社会防卫漏洞^[3],即在1996年1月22日司法部颁布《关于将政府收容教养的犯罪少年移至劳动教养场所收容教养的通知》后,对于未满十六周岁、满足《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)规定“必要时”接受收容教养的犯罪未成年人收容教养场所由少年管教所转变为劳动教养场所。于是,随着劳动教养制度的废止,司法实践中专门收容教养场所也不复存在^[4]。其次,在过去的发展历程与实践探索中,专门教育曾一度受制于“三自愿”转入机制,陷入“校在而生源缺”的窘境,导致那些具有高度犯罪倾向、亟需集中教育和矫治的未成年人难以进入专门学校接受专门教育。此外,我国专门学校(工读学校)长期受到法律基础薄弱、公众认知偏差以及自身办学水平不够科学规范等问题的制约,未能充分满足社会对于预防未成年人犯罪及实施矫治措施的期待^[5]。最后,收容教养制度作为专门针对实施了犯罪行为但不满16周岁不予刑事处罚的未成年人的强制性行政措施,同样也因其存在的立法依据不足、执行体制混乱、权利保障缺失,以及长期剥夺未成年人人身自由等弊端,已无法适应当前针对违法犯罪未成年人矫治教育的发展需要。

为了防止未成年人违法犯罪后教育矫治场所和手段出现空档,国家对专门学校建设和专门教育进行了整体性改革。2019年3月,《意见》结合新的时代需求更加系统地回应了专门学校建设的总体要求、设置以及管理方面的相关问题^[6],力图推动我国专门教育与专门学校分级,并对其进行必要的司法化改革^[7]。2021年6月1日起施行的新《预防法》则进一步明确了专门学校和专门教育的法律地位,同时对专门教育的内容,包括专门教育的招生对象、专门教育的招生程序、专门教育的执行场所——专门学校的建设等均作出了细致规定^[8],并全新设立了“专门

教育指导委员会”,设定了其相应职责。此外,专门教育取代了收容教养,增加了专门矫治教育。由此,我国专门学校建设与专门教育规定更加完善,这是我国专门教育改革与发展历程中的重大进步。

(二)新《预防法》对专门教育的具体回应

新《预防法》完善了对未成年人不良行为与严重不良行为的分级预防与教育矫治措施^[9],形成了未成年人罪错行为干预措施体系,即罪错未成年人保护处分体系(见下表)。

我国法定罪错未成年人保护处分体系表

罪错行为		保护处分措施		
法定分级	学理分级 ^①	决定机关	措施类型	学理分类 ^②
不良行为	虞犯行为	学校	管理教育	-
	违警行为	公安机关	矫治教育	-
严重不良行为	违警行为+父母、其他监护人、学校无力管教或管教无效	教育行政部门	专门教育	三级专门教育(家送生)
	违警行为+情节恶劣或造成严重后果/多次实施/拒不接受或配合矫治教育措施/其他	教育行政部门会同 公安机关	专门教育	二级专门教育(警送生)
	触刑行为	教育行政部门会同 公安机关	专门矫治教育	一级专门教育(触刑生)

其中,对于有严重不良行为的未成年人,法律分别规定了公安机关的矫治教育措施以及在专门学校中进行的专门教育与专门矫治教育措施。公安机关矫治教育措施主要体现在新《预防法》第四十一条所列举的八种特定类型及作为兜底的其他适当的矫治教育措施。专门教育制度的设计则主要体现在新《预防法》第六条、第四十三条至第四十九条。具体而言,分别涉及专门教育的地位和性质、专门学校建设要求、专门教育指导委员会的组成与职责、专门学校和专门教育实施细则的制定主体(第六条),以及“三级专门教育措施”(第四十三条)、“二级专门教育措施”(第四十四条)和适用于触刑未成年人的“一级专门教育措施”(第四十五条)的入学程序、适用对象与执行场所^[10]。此外,也包括专门学校的离校机制(第四十六条)、专门学校的课程设置与学籍管理(第四十七条)、家校沟通(第四十八条)、救济程序(第四十九条)等。

根据对法律条文的基本解读可以发现,当前立法对专门教育的规定存在如下特点。

第一,我国专门教育的性质与定位得到了明确的立法确认。新《预防法》第六条规定:“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”,即专门教育属于国民教育,具有国民教育属性;同时,专门教育是一种具有“提

① 关于罪错行为的学理分级,详见笔者文章《未成年人罪错“四分说”的考量与立场——兼评新修订〈预防未成年人犯罪法〉》,载《内蒙古社会科学》,2021年第2期。

② 关于保护处分措施的学理分类,详见笔者文章《关于完善〈预防未成年人犯罪法〉(修订草案二审稿)的重点建议》, <https://ilaw.sass.org.cn/2020/0915/c2514a96011/page.htm>

前干预,以教代刑”特点的保护处分措施,具有保护处分属性^①。而对于专门教育的适用对象,法律仅将其限定为“有严重不良行为的未成年人”,具有专门性和确定性。

第二,引入专门教育评估制度,专门教育招生程序发生了变更。新《预防法》将原先的“三自愿”招生程序更改为“双轨制”招生程序。一方面,新《预防法》第四十三条^②仍保留“自愿招生”程序(即“三级专门教育措施”)。适用该程序所需条件为:当未成年人的父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效,可以依申请并经由教育行政部门决定送入专门学校。另一方面,新《预防法》第四十四条进一步规定了“强制招生”程序(即“二级专门教育措施”),确定了不依赖于监护人或学校申请的招生方式^[1]。适用该程序必须符合四种情形,且同时还应满足经过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决定的两个必要条件^③。

第三,专门教育取代收容教养,专门矫治教育成为干预未成年人触刑行为的特定措施。新《预防法》第四十五条^④新增对触犯刑法但未达刑事责任年龄不予刑事处罚的未成年人采取专门矫治教育措施(即“一级专门教育措施”)。《中华人民共和国刑法修正案(十一)》也同步将“收容教养”更改为“专门矫治教育”。同时,在专门学校还需要设定专门场所进行专门矫治教育,且该场所实行闭环管理,具有封闭性,属于“拘禁性保护处分”措施。

第四,专门教育离校程序明确,专门教育和矫治内容更加侧重个别化设置。新《预防法》第四十六条规定了对接受专门教育的未成年学生进行离校评估后的转出程序,并将决定权赋予原决定机关。

此外,新《预防法》第四十七条对于专门教育和矫治的形式及内容作了原则性规定,要求对接受专门教育的未成年学生进行分级分类教育和矫治,并根据不同学生的个人情况有针对性地开展道德、法治和心理健康教育,内容更加偏重于个别化处遇。同时,专门教育过程中可以根据实际情况进行职业教育,推动和保障未成年学生的再社会化。

二、问题辨析:专门教育理论与现实争议

新《预防法》为教育和矫治未成年人严重不良行为提供了法律依据及制度保障,并在一定程度上对劳教制度废止后未成年人收容教养场所缺位、专门教育自身发展不完善以及解决收

① 详见刘悦:《正当性视野下的专门教育改革研究》,鲁东大学博士学位论文,2022年。

② 参见新《预防法》第四十三条:对有严重不良行为的未成年人,未成年人的父母或者其他监护人、所在学校无力管教或者管教无效的,可以向教育行政部门提出申请,经专门教育指导委员会评估同意后,由教育行政部门决定送入专门学校接受专门教育。

③ 参见新《预防法》第四十四条:未成年人有下列情形之一的,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将其送入专门学校接受专门教育:(一)实施严重危害社会的行为,情节恶劣或者造成严重后果;(二)多次实施严重危害社会的行为;(三)拒不接受或者配合本法第四十一条规定的矫治教育措施;(四)法律、行政法规规定的其他情形。

④ 参见新《预防法》第四十五条:未成年人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,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。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校区、分班级等方式设置专门场所,对前款规定的未成年人进行专门矫治教育。前款规定的专门场所实行闭环管理,公安机关、司法行政部门负责未成年人的矫治工作,教育行政部门承担未成年人的教育工作。

容教养废止后的替代措施等问题进行了回应。但是总体而言,专门教育在理论与现实之间依然面临如下重点争议问题。

第一,专门教育适用对象的范围能否扩大。新《预防法》将专门教育的适用对象框定为具有违警行为与触刑行为的两类未成年人,并明确列举了严重不良行为的范围。然而,2019年《意见》第六条^①则将专门学校招生对象的年龄范围划为“已满12周岁不满18周岁”,并规定有严重不良行为、因不满16周岁不予刑事处罚以及检察机关决定相对不起诉、附条件不起诉的未成年人,均可以通过法定程序进入专门学校接受教育和矫治。同时提出,对于不适宜进入专门学校的有严重不良行为的未成年人以及有不良行为的未成年人,其父母或其他监护人也可以经过申请将未成年人送入专门学校进行独立分班的体验式学习,即在规范层面,专门学校的适用对象拓展至了有不良行为以及相对不起诉、附条件不起诉的未成年人。同时,在实践层面,专门学校在寻求改革发展之路的过程中所覆盖的招生范围主要包括以下几种类型:一是有严重不良行为或具有违法犯罪行为的孤儿、流浪儿童、由民政部门救助的无家可归的对象^[12];二是有学习困难、心理障碍、沉迷网络、行为偏差等行为的托管生;三是有严重不良行为或实施了违法犯罪行为但未达法定年龄而不予行政或者刑事处罚的未成年人^[13];四是检察机关不逮捕、不起诉、不追究刑事责任的未成年人或作出相对不起诉、附条件不起诉的涉罪未成年人^[14];五是法院判处监禁刑且不符合社区矫正条件的未成年人;甚至有地方将社区矫正与专门学校教育相结合,将被判处缓刑、管制的未成年人移送专门学校就读^[15]。另有地方的专门学校会招收教育部门发现的屡教不改或者严重欺凌事件中实施欺凌行为的未成年人^②。可见,在法律、政策与实践,专门教育的适用对象存在较大差异,应严格适用新《预防法》的规定还是可以根据实践需要适当扩大适用对象范围便成为当前主要的争议焦点。

第二,专门教育与专门矫治教育的关系如何理解。对于专门教育和专门矫治教育的关系问题,目前争议主要集中于二者是否具有同一法律性质。如上文所述,新《预防法》将专门教育的法律性质明确界定为保护处分措施,而对于专门矫治教育的法定属性未能提及。这就在理论上造成了两种不同的理解。一种观点认为,专门教育与专门矫治教育应属于不同的处分措施。理由是:从法条来看,新《预防法》第四十一条至第四十五条存在行为严重性、违法涉罪程度、管教难度的递进性,在具体采取的措施及程序的启动上也有相应的变化,反映了惩戒的递进性,即专门矫治教育在适用的具体情形、执行场地、参与机关、执行方式等方面,都与专门教育有较大差别^[16]。另一种观点则认为,专门矫治教育包含于专门教育中,其只是专门教育的一种形式。该观点所持理由是:根据当前法律规定,专门教育和专门矫治教育的对象都是严重不良行为未成年人,二者决定程序相同,且都在专门学校中进行,执行场所上具有相似性,所以专门矫治教育是专门教育的特殊类型^[17]。以上两种矛盾观点恰恰反映出当前关于专门教育的顶层设计在未成年人罪错行为分级干预措施设置上的模糊性和非对称性。

第三,专门教育指导委员会职能设定是否能够发挥实效。根据法律规定,专门教育指导委

^① 2019年《意见》第六条规定:“专门学校招生对象为已满12周岁不满18周岁、有严重不良行为的未成年人。因不满16周岁不予刑事处罚和检察机关决定相对不起诉、附条件不起诉的未成年人,也可以依照法定程序送专门学校进行教育矫治。”

^② 如广东省清远市清风学校。

员会具有宏观和微观两项职能。宏观职能为“研究确定专门学校教学、管理等相关工作”，微观职能则是进行个案评估，即“专门教育指导委员会评估同意”是进入专门学校的必经程序。而在该制度设计之初，专门教育指导委员会仅具有宏观职能，其更类似于一个议事协调机构，主要负责专门教育相关宏观政策的把控，而具体案件则由相应的行政机关、司法机关进行判断和决定。但是，由此便带来了对程序正当性的质疑。于是，专门教育指导委员会便被赋予了新的职能，即在宏观指导的基础上对个案中未成年人是否可以适用专门教育进行评估，旨在以中立第三方的身份力求保障专门教育适用的合理性、正当性和科学性。然而，根据现有制度设计，首先，在决定程序上，新《预防法》规定教育行政部门（会同公安机关）作出决定，其本质上仍然属于行政决定。尽管加入了专门教育指导委员会这一第三方评估机构，具有“准司法化”倾向，但专门教育仍然是在行政权力主导下的行政程序之间的空转^[18]；其次，在个案评估上，由于专门教育指导委员会只有评估建议权而无决定权，因此被质疑其可能并不能实际作出评估决定，将同历史上的劳动教养管理委员会一样只是停留于形式^[19]；最后，在权利保障方面，新《预防法》规定了对专门教育决定不服的可提起行政复议或行政诉讼，《意见》也在专门教育指导委员会运行过程中加入了听证程序^①。但是，由于专门教育未能实现整体的司法化改革，因此在该程序运行过程中未成年人的合法权益很有可能被忽视。综上所述，评估程序的增加是为回应专门教育适用的正当性、科学性的“以爱为名”的措施，但我们需要进一步拷问的是，专门教育评估委员会是否能够真正承担起法律所赋予的双重职能呢？

三、内在遵循：化解专门教育争议的基本逻辑

当前，专门教育依然存在较大争议的本质实则源于其理论和现实之中应然与实然间的矛盾始终未能得到解决，而造成此现象的原因是对专门教育制度体系的建构和完善所遵循的基本逻辑未能得到充分认识。因此，唯有基于专门教育改革与发展的理论逻辑与历史逻辑，才能够更加准确地理解并化解专门教育的诸多问题。

（一）遵循处分法定原则是化解专门教育争议的理论逻辑

1. 处分法定原则要求专门教育适用对象严格限缩

保护处分无疑是“爱的处分”，但也是一种“不得已之爱”。它毕竟是一种对自然成长中少年的干预，对保护处分也应当极为谨慎，并不能因其以“保护”为最高价值诉求而有丝毫的放松^[20]。因此，本文认为，在专门学校实际建设和运行中，其招生对象范围的扩大虽然在一定程度上解决了专门学校一直以来缺少生源的困境，且对于部分有一般不良行为的未成年人起到了良好的教育效果，但是，专门学校适用对象的拓展却违反了处分法定原则。换言之，非依照法律的明确规定，不得对未成年人施以保护处分^[21]。

一方面，正如上文所述，专门教育的适用对象被严格限定为有严重不良行为的未成年人，

^① 2019年《意见》第七条规定：“专门教育指导委员会实施入学听证程序，听取公安机关、司法行政部门、人民法院、人民检察院、学校、父母或其他监护人、未成年人本人等各方意见，提出招生对象是否适合进入专门学校的建议，作为教育行政部门行使入学批准权的依据。”

且法律以列举的形式限定了严重不良行为的范围,即仅包括触犯刑法规定、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚的行为与八种严重危害社会的行为及具有同等程度的其他严重危害社会的行为这一兜底条款。于是,根据处分法定原则,专门学校的适用对象只能是法律所限定的有严重不良行为的未成年人,而在法律范围之外特别是有不良行为的未成年人无疑不应是专门教育的适用对象。另一方面,现实中在专门学校接受专门教育的学生面临与之前普通学校截然不同的教育模式,没有周末、全封闭半军事化管理或军事化管理,甚至有的学校连寒暑假都不放^[22]。还有的学校辅导员与学生同吃同住,学校门禁系统覆盖至包括洗浴场所在内的各个出入口,需辅导员刷脸认证方可打开,学生的日常起居等均由辅导员24小时陪同^①。如此学习生活环境,对于没有严重不良行为的学生的适用,无疑需极为谨慎。

2. 处分法定原则明确专门矫治教育属于专门教育

从实然角度看,2019年《意见》对于专门教育的制度设计包含了专门矫治教育。如《意见》的基本原则中提到,专门教育针对“有严重不良行为、包括未达到刑事责任年龄但有危害社会及犯罪行为的未成年人”^②。同时,在新《预防法》中,从解释论而言,其规定了专门教育“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”,而其第三十八条也规定了严重不良行为包括违警行为与触刑行为,但专门矫治教育却仅针对触刑行为。显然,无论是《意见》或是新《预防法》的规定,专门矫治教育都应属于专门教育的下位概念。具体而言,一方面,专门教育和专门矫治教育的适用对象相同,即两种处分措施均针对的是有严重不良行为的未成年人。因为法律将具有行政违法性的违警行为和具有刑事违法性的触刑行为统一划归为严重不良行为,暂且不论新《预防法》分级是否科学,由于受到法律规定的约束,我们目前并不能否定违警行为与触刑行为在法律性质上的同一性。同时,二者法定性质相同,均属于保护处分措施。当然也有学者认为,专门教育为保护处分,侧重于行为矫正,专门矫治教育则更类似于保安处分,侧重于社会防卫^[23]。然而该观点的问题在于,未能真正把握保护处分的内涵。保护处分同样具有防卫社会的功能并带有保安处分的属性,但其本质是以少年保护、福利为权利本位^[24]。专门矫治教育尽管更偏重惩罚性、强制性,但其初心仍立足于未成年人的教育、矫治与保护。另一方面,二者适用程序也相同,即均是由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)决定。此外,二者的执行场所也都是在专门学校。尽管专门矫治教育执行场所实行封闭管理,属于专门场所,但根据新《预防法》第四十五条的规定,此专门场所也应属于专门学校的组成部分。因此,从对法律文本进行严格解释的角度看,当前新《预防法》的规定并不能得出专门教育与专门矫治教育属于两种不同的处分措施的结论,而是体现出二者属于包容关系,即专门矫治教育包含于专门教育之中。

当然,从应然角度而言,基于未成年人罪错行为分级的学理研究,专门教育与专门矫治教育应当属于不同的处分措施^[25]。同时,结合处分相称原则,在理想状态下,通过对专门学校的

① 如广东省清远市清风学校。

② 2019年《意见》第二条规定:“专门教育要坚持立足教育、科学矫治、有效转化的方针,针对有严重不良行为、包括未达到刑事责任年龄但有危害社会及犯罪行为的未成年人,构建既有别于普通学校又有别于司法监所的管理体系和运行机制,制定具有自身特色的教育体系和考评标准。”

分级可以实现对不同性质行为的未成年人适用不同的处遇措施。正如笔者所一直提倡的:首先,对于“三级专门教育措施”,其适用对象为监护人、所在学校无力管教或者管教无效的有严重不良行为未成年人;其适用程序是延续传统的“三自愿”入学程序,由监护人与学校申请,专门教育指导委员会评估后入学,仍然遵循自愿入学原则;该“三级专门学校”的管理原则上应与普通学校无异,可以采用寄宿制管理,教育内容上体现针对性,但不得派驻民警。其次,“二级专门教育措施”的适用对象是公安机关在办案过程中发现、符合条件的有严重不良行为未成年人;其适用程序是经专门教育指导委员会评估后,公安机关决定采取,即采用行政强制入学程序;该“二级专门学校”可以在管理模式上与普通学校有较大的差别,例如可以由司法行政部门派驻民警。最后,由于专门矫治教育脱胎于收容教养,其适用对象是有触刑行为的未成年人,相对应的采取封闭性的机构性保护处分,即应包括实施限制其人身自由等措施。因此,其适用程序应当司法化,即准用刑事诉讼特别程序;而该“一级专门学校”应实行严格管理模式,除了司法行政部门更加深入的介入管理、教育外,可以取消寒暑假等普通学校假期^[26]。

(二)防止“劳教化”^①是化解专门教育争议的历史逻辑

目前,新《预防法》对于专门教育和专门矫治教育的规定仅限于原则性规定,而其中相关制度的具体运行和发展等有争议的细节问题还未能明确,特别是专门教育指导委员会职能发挥的不确定性,导致专门教育适用程序仍未得以司法化,并出现了类劳教化措施的倾向。从历史的维度对比我国现行的关于专门教育和劳动教养的规范设计可以发现,二者在具体表现上存在诸多相似之处。

从形式上看,两者存在三点相似之处。第一,在适用对象和方式上,专门教育与劳动教养的适用对象均针对特定人群(有严重不良行为的未成年人和轻微违法犯罪、尚不够刑事处罚的人员)实施具有强制性、特殊性、专门性的教育和矫正措施,且二者的执行场所也均具有封闭性。第二,在委员会设置和职能方面,新《预防法》规定县级以上人民政府成立专门教育指导委员会,由多单位作为成员单位;而《国务院关于劳动教养的补充规定》要求省级以上人民政府、大中型城市设劳动教养管理委员会,成员单位由多单位组成。其中,公安机关既是劳动教养案件的调查者和申请者,又是劳动教养案件的决定者。而如上文所述,专门教育也存在公安机关既是评估成员又是决定机关的问题。此外,对于委员会的职能,专门教育指导委员会是确定专门学校教学、管理相关工作的机构,与之类似,劳动教养委员会负责领导和管理劳动教养的工作。专门教育对需要进入专门学校的未成年人进行评估,劳动教养管理委员会对于需要实行劳动教养的人进行审查批准。第三,在适用期限上,2019年《意见》与《关于劳动教养的补充规定》分别对专门教育和劳动教养的矫正、改造期限等作出了规定,然而二者的效力等级均低于法律,却都有限制人身自由的相关规定,有违法律保留原则。

从实质上看,二者存在两点相似之处。其一,如上文所述,在决定程序上,专门教育的决定权归属于教育行政部门及公安机关两个行政机关,其所作出的最终决定属于行政决定;而对于曾经的劳动教养,在1982年《劳动教养试行办法》中劳动教养委员会仍为审查决定机关,但2002年4月公安部颁布的《公安机关办理劳动教养案件规定》正式将劳动教养的决定主体纳入公安

^① 本文所称“劳教化”的含义为“劳动教养化”,“避免专门教育劳教化”即指在专门教育的制度设计和实践操作中要避免曾经劳动教养中所出现的矛盾、问题和不足,防止重蹈劳动教养的覆辙。

系统。换言之,劳动教养实际决定机关同样也是作为行政部门的公安机关,其本质也是一种行政决定。其二,在改革方向上,专门教育与劳动教养均进行了“准司法化”改革。“‘司法’机制的核心价值在于制度上保证裁决主体对裁决对象保持中立从而达致公正,由委员会行使裁决权同样旨在保证裁决主体对裁决对象的中立性,这里的‘司法’仅指词语上运用一定程序处理案件的意思,即为准司法”^[27]。对于专门教育而言,由多个部门或行业人员组成的专门教育指导委员会成为专门教育的评估主体,虽然在制度设计上其应为独立的第三方中立机构,但是按照现有法律规定,尚未触及委员会工作架构、运行依据、评估标准等实质性的制度构建^[28],从而留下诸多问题亟待解决。对于劳动教养而言,其也曾一度面临劳动教养委员会形同虚设的困境,于是为了保证劳动教养审批程序的公开性和公正性、规范公安机关办理劳动教养案件的程序,公安部于2002年颁布的《公安机关办理劳动教养案件规定》建立了劳动教养审批聆询制度,即劳动教养委员会当面听取拟被劳教人员意见的制度。该制度也被称为“准司法审判程序”,属于广义的听证程序,其赋予了拟劳动教养人员陈述权和申辩权,采用控辩审三角式诉讼结构以为行政主体作出是否收容教养的正式决定奠定基础。然而,该程序也因制度设计空泛,在实际操作中易出现违背职能分离原则、自愿原则,因聆询主持人员无法保持中立而异化为违法嫌疑人的再次调查询问,程序缺乏规范性沦为了“走过场”等问题,导致拟劳动教养人员合法权益始终无法得到保障而饱受诟病^[29]。

综上所述,虽然目前新《预防法》对于专门指导委员会及相应的评估程序仅作出了原则性规定,但其在形式和实质上已经存在劳教化倾向。因此,在未来针对专门教育指导委员会相关制度设计时,应当极为谨慎,避免专门教育“劳教化”。

四、理性期待:适用和完善专门教育的核心立场

据教育部相关数据显示,2020至2022年,我国专门学校数量从95所^①扩充至119所^②。而近期一项关于专门学校的统计数据则显示,我国现有专门学校已达230所。由此可见,近两年我国专门学校数量增加了百余所^[30]。专门学校数量的快速增加,一方面反映了全国各地正在积极推动落实新《预防法》,但同时由于专门教育在理论与实践中的争议问题依然存在,这就意味着目前专门学校的大量扩充与专门教育的适用也存在极大风险。对此,应当对专门教育采取谨慎立场,坚持专门教育的“兜底性”,同时特别注意避免其“劳教化”。

(一)坚持专门教育的“兜底性”

专门教育被定位为严厉程度最高的拘禁性保护处分措施,仍然具有限制剥夺人身自由的性质,实践中各地在建设专门学校适用专门教育时对此应当具有理性认识。从本质上而言,我们需要考虑的不是怎样让更多的孩子进入专门学校,而是要考虑如何让不必要适用专门教育

① 数据来源于教育部“2020年教育统计数据”中“全国基本情况——各级各类学校校数、教职工、专任教师情况”,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/quanguo/202108/t20210831_556365.html

② 数据来源于教育部“2022年教育统计数据”中“全国基本情况——各级各类学校校数、教职工、专任教师情况”,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2022/quanguo/202401/t20240110_1099540.html

或不需要再适用专门教育这一保护处分措施的未成年人有拒绝、退出以及被救济的路径。同时也需要思考如何为本应进入专门学校内的未成年人搭建更好的畅通渠道。

首先,严格遵循法律规定,合理设置专门学校。对于专门学校的设置,新《预防法》进行了三项原则性规定。其一,县级以上地方人民政府合理设置专门学校。此规定指出设置专门学校的责任主体为县级以上人民政府。同时,此处的“合理”设置应以本行政区域内有严重不良行为的未成年人人数、分布、范围以及现有专门学校的数量、矫治能力和效果等实际情况为标准,专门学校并非越多越好。其二,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,专门学校建设具体办法由国务院规定。此规定要求专门教育指导委员会而非专门学校本身确定教学、管理等工作,而关于专门学校建设具体规定的法律性质则应为行政法规。其三,省级人民政府结合本地实际情况,至少确定一所专门学校按照分校区、分班级等方式设置专门场所进行专门矫治教育。此规定强调,每个省至少要设置一所专门学校。同时,可以根据实际需要规划一所及以上的专门学校设置专门场所。此外,专门场所的设定要通过物理隔离的方式进行分校区或分班级实施专门矫治教育。

其次,严格限缩转入范围,综合考察行为性质。专门教育作为“兜底性”也即“最后手段性”的保护处分措施,其中至少应包含两层含义:第一,对于有违警行为的未成年人,应当优先适用公安机关矫治教育措施而非专门教育,即唯有当社区性保护处分、中间性保护处分^①两种措施无法矫治时,才将其送入专门教育机构。第二,对于有触刑行为的未成年人,应当以父母或其他监护人的管教能力为前提,谨慎适用一级专门教育措施。同时,专门教育指导委员会对于未成年人行为性质的认定也应当综合考虑、严格限缩。具言之,由于新《预防法》未能厘清与《中华人民共和国治安管理处罚法》《刑法》的关系,因此在对未成年人所实施的严重不良行为的性质进行评估时,对于“严重不良行为”性质和范围的把握,仍应当遵循行为违法性标准,并结合严重不良行为的情节、程度等予以全面考量,从而避免陷入专门教育适用对象的不当与混乱。

最后,适度拓展适用对象,弥补罪错干预体系的不足。尽管作出进入专门学校的决定应保持谨慎,但是,未成年人所实施的严重不良行为已具有社会危害性,对于本应进行专门教育的有严重不良行为的未成年人,不能“一放了之”,需要发挥专门教育的功能,对其行为进行科学矫治和有效转化,纠正未成年人的心理行为偏差,以达到提前干预、预防严重不良行为升级为犯罪行为的效果。正如有观点认为,大量未成年人未受刑事处罚的原因,并非是因为不满法定刑事责任年龄,而是因为分流而不被起诉。这种类型的未成年人不仅符合构成要件,同时也具备有责性^[31]。虽然其因为刑事政策原因而免于刑罚,但其所实施行为的严重程度并不亚于新《预防法》第四十五条所规定的触刑行为。然而,按照目前新《预防法》的规定,对于此类未成年人却无法处理。因此,从严格意义上而言,触刑行为还应包括因刑事政策原因如附条件不起诉、相对不起诉的不作为犯罪处理的行为,从而与不予刑事处罚行为相对应,弥补罪错未成年人干预措施不足的缺陷。当然,除了适度拓宽专门教育对象的解释路径,在具体程序上,需要

^① 笔者曾将保护处分的类型划分为社区性保护处分、中间性保护处分与拘禁性保护处分。详见笔者文章《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。在公安机关可以采取的教育措施中,大多属于社区性保护处分,新《预防法》第四十一条第八款中“责令接受社会观护”则属于中间性保护处分。

对检察机关和人民法院适用专门教育的内容,如是否能够参与将涉罪未成年人送入专门学校等予以设计和明确,保障本应接受专门教育的未成年人能够拥有更加顺畅的通道和途径。

(二)避免专门教育劳教化

劳动教养制度因其正当性、合法性质疑以及实践操作中的随意性等弊端,最终退出了历史舞台。为完善现行专门教育设计中的不足同时在未来避免专门教育劳教化,可以重点从以下几个方面着手。

第一,坚持专门教育的国民教育属性。一方面,专门教育始终属于国民教育体系中的一环,因此,应当坚持教育行政部门为专门教育的唯一主管部门,并保持学校运行的基本特征,实行寄宿制管理,但不应出现禁闭室、铁丝网等侵犯人身权利的惩戒设施。另一方面,在教育和管理方式上,专门教育因其对象的特殊性而应采取区别于传统义务教育的教育模式,专门学校的教学人员的构成、培训体系、评价考核标准等也应相对独立,并在立法上予以体现。

第二,保障专门教育的保护处分属性。主要体现为:首先,针对目前专门教育所设计实施的“准司法程序”进行司法化改革,解决专门教育关于人身自由限制规定违反法律保留原则的问题,即尽快通过法律予以规定和明确;而且对专门教育程序有必要进行诉讼化改造,引入司法审查与监督机制。其次,充分发挥专门教育的行为矫治功能,明确公安机关、司法行政机关矫治工作的内容和分工,科学协调矫治工作与教育工作的关系与比重,增加恢复性教育惩戒措施^[32],避免“重教育轻矫治”现象的出现。最后,专门教育的决定和实施过程应体现少年司法精神,突出保护属性,保障有严重不良行为的未成年人作为权利主体的参与权,确保对未成年人的合法权益进行充分保护。

第三,完善专门教育指导委员会评估程序。新《预防法》虽然赋予了专门教育指导委员会更大的权力、较高的法律地位,让它掌握着罪错未成年人是否被送入专门学校的“生杀大权”,但是审批主体增多之后,却没有明确各主体之间的权力比重^[33]。于是,为避免“劳动教养管理委员会”类似情况的复活,就需要在制定具体规定时,警惕过去劳动教养管理委员会的行政化、非专业化等倾向,确保专门教育指导委员会的运作更加科学、公正和透明。具言之,对于专门教育指导委员会及其评估职能,需要进一步通过实施细则予以明确的内容至少应当包括:专门教育评估原则、评估人员任职资质、评估组人员人数、评估人员回避制度、启动程序、评估方式、议事规则、评估报告、评估期限、监督与问责等内容。当然,有学者建议在专门矫治教育评估程序中加入听证程序^[34],以保障充分听取相关权利主体的意见,从而作出公正合理的评估决定。然而,如上文所言,在对听证程序进行设计和规范时,需要进一步思考如何克服聆询制度曾经的缺陷与不足。

第四,明确专门教育决定主体权责分工。“一级专门教育措施”与“二级专门教育措施”中负责专门教育转入的决定主体为公安机关与教育行政部门,那么二者之间的权力如何平衡、如何对二者的权力进行监督^[35],对于专门教育决定权的行使与最终决定结果至关重要。在实践中,公安机关往往占据权力主导地位,而教育行政部门的决策地位则被削弱。若要防止决定权力失衡,同样应当对专门教育的决定程序进行规范,制定相关标准。其中,特别需要注意以下几点。首先,教育行政部门与公安机关参与决定的人员应当由经过专业培训、熟悉未成年人身心特点的人担任。其次,教育行政部门与公安机关应建立有效的沟通协调机制和双向配合制约

机制。再次,需要明确的是,在作出决定过程中应以专门教育指导委员会的评估意见为主要参考;在针对专门矫治教育的决定中,还应将社会调查报告和心理测评报告作为参考。又次,由于行政决定结论具有不确定性,因此,需要畅通教育行政部门会同公安机关作出否定结论时的转处分流渠道。最后,推动检察机关积极行使检察权,对专门教育决定程序依法进行监督。

[参 考 文 献]

- [1] 《政府工作报告——2022年3月5日在第十三届全国人民代表大会第五次会议上》, <https://www.gov.cn/zhuanti/2022lhzf-gzbg/mobile.htm?eqid=fdde278a0002fbbc00000006645cb18a>
- [2] 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》, https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm
- [3] 《[业务探讨]社区矫正:打造中国特色防卫制度》, https://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201503/t20150327_94025.shtml
- [4] 向金华 钟淑敏:《劳动教养制度废止背景下未成年人违法行为处置的困境与出路》,载《预防青少年犯罪研究》,2016年第4期。
- [5][9] 姚建龙 柳 箫:《〈预防未成年人犯罪法〉的修订及其进步与遗憾》,载《少年儿童研究》,2021年第5期。
- [6] 王 岚 黄 帅:《吉林省专门学校建设和专门教育工作情况研究》,载《现代教育科学》,2019年第11期。
- [7][10][26] 姚建龙:《关于完善〈预防未成年人犯罪法〉(修订草案二审稿)的重点建议》, <https://ilaw.sass.org.cn/2020/0915/c2514a96011/page.htm>
- [8] 姚建龙:《新修订〈预防未成年人犯罪法〉的主要进步|新法解读②》, <https://mp.weixin.qq.com/s/t76sezlqT4KETaaqh5o7sA>
- [11][31] 林 维:《未成年人专门教育的适用难题与制度完善》,载《探索与争鸣》,2021年第5期。
- [12] 尤伟琼 王丽萍:《演变与推进:专门学校教育制度的困境与重构》,载《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第6期。
- [13][14] 肖建国:《法治视角下的专门学校办学定位探究》,载《青少年犯罪问题》,2020年第1期。
- [15] 李 琦:《以组合设置重构专门学校教育矫治》, https://www.spp.gov.cn/spp/llyj/202105/t20210507_517399.shtml
- [16] 《检答网集萃|专门教育和专门矫治教育如何区别适用》, https://www.spp.gov.cn/spp/zhuanlan/202207/t20220718_564710.shtml
- [17] 李泊毅:《专门矫治教育的基本权干预性质及规则完善》,载《预防青少年犯罪研究》,2021年第5期。
- [18] 王江淮:《青年发展视角下未成年人专门教育制度机能的反思》,载《青年探索》,2024年第1期。
- [19] 佟丽华:《预防未成年人犯罪法草案的“致命”缺陷》, https://www.sohu.com/a/414298041_99996733
- [20][21][24] 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。
- [22] 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。
- [23][34] 孙 鉴 金泽刚:《专门教育评估制度的检视与形塑》,载《中国青年社会科学》,2023年第4期。
- [25] 姚建龙:《未成年人罪错“四分说”的考量与立场——兼评新修订〈预防未成年人犯罪法〉》,载《内蒙古社会科学》,2021年第2期。
- [27] 储槐植:《再论劳动教养制度改革》,载《检察日报》,2013年3月7日。
- [28] 周 颖:《回应型立法理念下专门教育立法的走向——以〈预防未成年人犯罪法〉修订为视角》,载《中国人民公安大学学报(社会科学版)》,2022年第3期。
- [29] 程书兵:《劳动教养聆询制度探讨》,载《广东行政学院学报》,2007年第5期。
- [30] 《我国现有专门学校230所,近两年增加百余所》, <https://www.bjnews.com.cn/detail/1722234518129795.html>
- [32] 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。
- [33][35] 钱洪良 张缓缓:《我国专门矫治教育中的权力行使与权利保护之维》,载《青少年犯罪问题》,2022年第5期。

(责任编辑:崔 伟)