

未成年人核准追诉程序衔接困境与应对

——基于刑教协同视域展开

■ 柳佳炜 陈小彪

(广东培正学院 法学院,广东 广州 510000;西南政法大学 特殊群体权利保护与犯罪预防研究中心,重庆 401120)

【摘要】罪错未成年人教育矫治体系坚持教育与刑罚并重,承担程序分流功能的核准追诉面临司法、教育、行政领域的程序衔接难题。规范指引和理论建构缺失导致核准追诉与其他部门法调整思维对立、评价体系断层,衔接机制僵化,可能衍生出“一放了之、一罚了之、案结事了”的现实窘境。在权利保障、分工合作和动态流转原则指引下,核准追诉既要解决与刑事司法的内部衔接问题,又要应对与教育行政的外部衔接需要。具体衔接制度设计需要以专门教育指导委员会的设置为契机,进一步推动专门少年司法程序的改革,把握好动态评估控制追诉进程与方向以衔接刑事司法;建设信息共享和驻校检察制度以衔接教育行政,遵循分层递进理念开展跟踪帮教以衔接社区。

【关键词】罪错未成年人 核准追诉 专门矫治教育 动态流转
刑教协同

近日,河北省邯郸市中级人民法院对河北邯郸初中生被害案的三名未成年犯罪嫌疑人作出公开宣判,三名未成年人分别被判处无期徒刑、有期徒刑十二年和专门矫治教育,引起社会对未成年人犯罪问题的广泛关注^[1]。该案经由地方人民检察院逐级层报,最高人民检察院核准追诉,邯郸市中级人民法院判决才得以回应民众对于低龄未成年人严重恶性案件的治理期盼,也为潜在的罪错未成年人敲响了警钟。但基于未成年人犯罪预防与治理的需要考量,核准追诉、司法判决以及专门矫治教育只是对前述三名未成年人开展教育矫治工作的起点,而非终点。作为《中华人民共和国刑法修正案(十一)》(以下简称《刑法修正案(十一)》)重要的制度创新之一,

收稿日期:2024-11-02

作者简介:柳佳炜,广东培正学院法学院助教,西南政法大学特殊群体权利保护与犯罪预防研究中心研究人员,主要研究刑法学、犯罪学、未成年人法学、国家安全学;

陈小彪,西南政法大学特殊群体权利保护与犯罪预防研究中心副主任,副教授,硕士生导师,主要研究刑法学、犯罪学、未成年人法学、国家安全学。

基金项目:本文系共青团中央青年发展部全国学校共青团研究中心课题研究资助项目“地方共青团新时代青年学生社会化能力提升机制建设研究——以江西吉安青学联体系建设为例”(课题编号:2022SJLX27)的阶段性研究成果。

核准追诉承担着低龄触法未成年人刑罚治理的职责,不仅要走好自身刑罚这一步,还要与专门教育、专门矫治教育等其他教育手段相配合,以贯彻全国人大法工委教育与刑罚“两条腿走路”^[2]的修法理念。其运作效果不仅取决于自身制度建构,更与未成年人教育矫治体系的资源整合密切相关,因而程序衔接问题同样不可忽视。虽然当前有关机关并未为核准追诉制度配套必要的司法解释和实施细则,但学界已针对法理依据不清和制度设计不畅等困境有诸多观照并产出一定成果。然而,对于核准追诉之后,如何与未成年人教育矫治体系的新旧制度相配合衔接,不仅没有立法回应,更缺乏学界关注。

一、未成年人核准追诉程序衔接的需求与定位

核准追诉的程序衔接事关追诉决定作出后未成年人教育矫治工作的质量和效果,衔接不畅则可能陷入放与罚的双向困境。目前,学界对这一问题关注度不足,亟需理论辨明其制度定位、理论定位与功能定位。核准追诉决定作出后,对涉案罪错未成年人的教育矫治才正式开始,教与刑的程序衔接问题事关刑罚如何与专门教育、专门矫治教育、社区帮扶等制度的配合,是对罪错未成年人开展长期、动态、精准的教育矫治工作的前提。

(一)程序衔接现实需求

当前,未成年人教育矫治工作面临放与罚的双向困境,根源在于程序衔接的缺位与断层,而核准追诉的程序衔接机制建构正是破局之策。在未成年人不符合追诉标准而决定不予核准之后,缺乏与行政、教育领域的衔接与回转机制是“一放了之”^[3]的根源;予以核准且刑罚执行完毕后缺乏行政、教育领域的跟踪帮教措施则是“一罚了之”^[4]的症结。由于身心发展不成熟,未成年人具有较强的可塑性,这种可塑性表现为极易受外部环境的影响,意识形态的形塑与接收到的外部信息密切相关,这也意味着断崖式的监管脱离将会使先前的教育矫治功亏一篑。

低龄罪错未成年人矫治工作亟需进一步完善核准追诉的配套衔接机制,使低龄罪错未成年人在刑罚执行完毕后或者不予追诉后都能纳入其他教育矫治措施的帮扶之下,避免涉案未成年人徘徊于放与罚的泥淖中。核准追诉程序更倾向于作出不予核准的决定,如果缺乏放后的程序衔接,必然导致大量低龄触法未成年人脱离后续有效监管。从宏观指引看,为了贯彻未成年人利益最大化原则,核准追诉程序必须将自身对未成年人的不利影响降至最低,这意味着公安、检察机关只能在非常有限的时空范围内对未成年人开展教育矫治,尤其是对于不予核准的未成年人,更是无法起到良好的教化作用。从实践运行看,最高人民检察院原检察长张军提出了“立法本意应该是以不追诉为原则,以追诉为例外”^[5]的基本理念。未成年人在接受不予核准追诉的决定后,如果在回归社会时缺乏后续关怀与帮教,重新回到原本不良的生活环境中(如畸形的家庭教育、有害的社交氛围、无益的工作环境等),或者因缺失必要的职业技术能力和回归学校的保障机制而导致无法重新融入社会,则他们极有可能会因复归社会失败而再次触法。然而遗憾的是,《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)与《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防法》)修改后,立法并未解决核准追诉与现有其他教育矫治措施的衔接问题,这必将导致核准追诉制度重蹈前述双向困境的覆辙。

（二）程序衔接制度定位

从制度定位来看,核准追诉程序衔接的构建是未成年人教育矫治资源合理配置、处遇措施相互协作的前提。核准或者不予核准的决定作出后,如果缺乏后续的程序衔接机制,轻则致使未成年人迷失于纷繁复杂的教育矫治体系中,重则致使涉案未成年人在罚、放之间游离,严重影响了教育矫治的质量与效果。从某种意义上讲,核准追诉并非教育矫治的起点而是终点,其自身程序建构固然重要,但从现实来看,核准或不予核准后的处遇同样不容忽视。低龄未成年人进入核准追诉程序后,除了核准并提起公诉以接受刑罚之外,亦有可能因不予核准或者附条件不起诉后被责令严加管教,被送专门学校开展专门教育或者专门矫治教育,被要求在校接受考察、在社区接受帮教看护等。如果前述措施之间缺乏必要的衔接协作机制,在程序衔接问题尚未得到解决之前贸然启动核准追诉程序无异于将涉案低龄未成年人投入“大染缸”中,极可能面临着要么放、要么罚的放养局面。基于此,低龄罪错未成年人的教育矫治无法依靠核准追诉的单一运作达到良好效果,而应当考虑核准追诉与现有处遇措施的无缝衔接,包括与刑事司法体系的衔接以及和教育行政、社区帮扶的衔接。

（三）程序衔接理论定位

从理论定位来看,核准追诉程序衔接的构建是补齐研究短板、斧正矫治理念的契机。学界现有研究成果主要集中于核准追诉本身程序建构,但对于核准追诉与其他制度的衔接机制这一关乎教育矫治治理与效果的关键问题则缺乏应有的关注。核准追诉制度出台后,对于该程序所存在的程序性质不清、条款表述不畅和证明标准不明等问题,学界已产出较为丰富的研究成果。对于核准追诉的制度性质,主流观点认定其为先议制度,是检察机关决定采用刑事司法还是保护处分程序的筛选审查制度^[6],这一观点也得到了实务领域的肯定^[7]。对于核准追诉的条款理解,如“情节恶劣”存在的表意模糊问题,胡云腾大法官较早提出从主观恶性、社会影响和犯罪后果三个方面着手认定^[8],后续也有学者在此基础上细化出若干可操作的具体步骤,如通过手法、心态、反侦查意识等因素证伪主观恶性^[9],再如通过被害方的态度和社会公众的态度评判社会影响^[10]。对于核准追诉的证明标准,有学者提出应当充分考虑未成年人案件的特殊性并构建检察听证程序和专门的证据规则体系^[11]。可见,核准追诉制度建设的理论已趋于成熟,但对于核准追诉的程序衔接问题学界却鲜有提及。虽然也有学者留意到核准追诉决定作出后的程序走向,如对于不具备社会交往能力、受审能力和诉讼能力的低龄未成年人,可以采取社区福利措施、参加社区服务或进入刑事和解程序^[12],但也只是在其他主题下的附带关注。因此,应当以核准追诉程序衔接的研究为契机斧正当前的“孤岛式”研究:未成年人犯罪预防与治理并不是单一机关的责任,也不是单一程序所能一蹴而就,而是需要家庭、学校、社区、政府提供全方位全过程的教育矫治,循序渐进引导越轨未成年人逐渐回归社会正轨。

（四）程序衔接功能定位

从功能定位来看,核准追诉作为处遇分流的关键节点,其程序衔接决定了教育、刑罚“两条腿走路”能否配合顺畅。全国人大法工委在本轮修法中明确了“两条腿走路”的基本方针,而这“两条腿”的协同配合则依赖于核准追诉程序与其他教育矫治措施的程序衔接。原有“教育挽救为主,惩罚为辅”的方针聚焦于教育与惩罚之间的位阶关系,忽略了二者的配合关系,而“两条腿

走路”的方针进一步强调了教育与惩罚不是非此即彼,而是刑教协作的关系。从当前立法来看,我国对罪错未成年人的教育矫治采取“专门教育→专门矫治教育→行政处罚→刑罚”的分层递进干预模式^[13],遵循了较为科学的教育理念。但这种科学理念的实施离不开专门矫治教育与司法、行政的衔接机制,而且不能是静态、刻板衔接,而应当是动态、精准衔接。此外,也需重点关注刑罚、行政处罚执行完毕后的未成年人后续的跟踪帮教:对于刑罚、行政处罚执行完毕的未成年人,若复归原本环境不良、其监护人不予配合,甚至有重染不良习性功亏一篑的危险时,则应当构建程序回转机制以开展较为严厉的教育矫治。综上所述,核准追诉程序衔接机制的功能定位在于:通过在核准追诉这一程序分流的关键节点上构建刑教衔接机制,帮助未成年人顺利适应从严格矫治环境复归社会的过渡,引导未成年人从他律走向自律。

二、未成年人核准追诉程序衔接的现实困境

从核准追诉程序的现有规范和研究成果来看,程序衔接机制缺位无疑会导致核准追诉程序与现行未成年人教育矫治体系中的其他措施难以衔接,最终深陷孤立无援的窘迫境地。作为横跨教育、行政、司法三大领域的未成年人教育矫治事业,其教育矫治效果需要依靠这三大领域的程序协同运作,但前述领域却存在宏观指引层面调整理念不一和微观实施层面具体机制建构不佳所引发的系统性问题,极大程度限制了犯罪预防与治理效果。

(一)宏观指引:调整理念不一

核准追诉程序在罪错未成年人教育矫治体系中起到先议与分流的功能,因而工作开展必然横跨刑行两大部门法,而刑事司法与教育行政在法律制定与适用层面又存在一定的思维模式差异,存在对立冲突的内在隐忧。早在行政违法与犯罪的衔接研究中就有学者提出两法思维方式在思维特征、适用范围以及逻辑线索等方面存在较大差别,不加区分会使判断不适当甚至错误^[14]。

具体到核准追诉程序中,这种调整理念呈现为刑法思维的规范性、精确性和教育行政思维的变动性、实用性的对立。一方面,罪刑法定原则作为刑法基本原则之一塑成了依据《刑法》条文作出严格判断的规范性刑法思维^[15],而统一法典的缺失使规定散见于各类规范性文件,导致教育行政思维相较于其他法律思维而言具有更强的变动性。刑法思维的规范性会使检察机关在核准追诉程序中首先关注刑行适用范围与边界,将判断重心置于罪错行为的刑行社会危害性差异;而教育行政思维的变动性则会使专门学校的办学人员关注专门矫治教育的本质及其流变,在条文以外更多关注未成年人的成长背景和身心健康。另一方面,对定罪量刑的公正需要,使得检察机关在评估行为危害性和人身危险性时形成了精准把控构成要件要素和相关情节的精准思维;而教育行政机关在特定领域的专业性使其会更灵活地解释法律,促进法律发展,形成实用性思维^[16]。刑法思维的精确性会使教育矫治工作人员在判断评估中保持高度谨慎,而教育行政的实用性思维则会在“以人为本、因材施教”的引导下更为集中地关注社会关系的恢复和罪错未成年人的安置。由此可见,在核准追诉程序中,检察人员面临着刑法思维规范性、精确性和教育行政思维变动性、实用性的潜在矛盾,思维模式的不同最终影响决策判断思路。如何化解对立思维带来的判断冲突,是核准追诉程序与专门学校、公安机关开展工作交接需要重点关注的问题。

（二）实践运行：机制建构不佳

1. 评价标准断裂

由于《预防法》和《刑法》围绕未成年人违法犯罪问题重构了评价体系，未成年人核准追诉与教育行政的刑行衔接问题无法直接嵌套现有研究成果，使得核准衔接程序陷入规范和理论的双重桎梏中。在《预防法》的分级矫治逻辑下，未成年人违法犯罪不再径直对接刑事司法和行政违法，而是纳入专门学校内予以统筹干预。具体而言，《预防法》将实施违反治安管理处罚法的行为界定为严重不良行为，涉案未成年人由专门学校负责开展专门教育，对于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者，则由专门学校开展专门矫治教育并进行闭环管理。

在《预防法》的评价体系中，专门学校通过“以教代刑、以教代行”的方式重新统筹了未成年人违法犯罪问题的治理，即专门矫治教育弥补刑罚不足，专门教育填补行政处罚缺口。但不良行为、严重不良行为与刑事司法程序所采取的触法行为、违法行为、犯罪行为存在分类标准的较大断层，这就导致核准追诉所做出的程序分流无法对接专门学校和所在社区的评价体系。基于此，可以认为刑行衔接问题的实质与核心是核准追诉与专门学校的衔接问题，直接关系到检察机关与专门学校、所在社区之间教育矫治理念、方案、资源、信息等方面的分工与配合。然而，当前《预防法》和《刑法修正案（十一）》仅强调不同制度责任主体的不同，忽略了多机构之间的必要合作，缺乏相应衔接机制的构建。

2. 衔接机制僵化

核准追诉本应与其他教育矫治资源相协同配合以设计多方位、全过程的最佳矫治方案，然而当前措施之间协作机制僵化导致各类处遇分工有余而配合不足。核准追诉程序协作机制僵化既是旧制度历史遗留的难题，又是新制度构建过程中无法回避的程序瓶颈。在此轮修法之前，收容教养、工读教育、社区矫正等措施之间亦缺乏必要的衔接机制，单一措施的孤立适用没有充分考虑未成年人在教育矫治过程中的身心变化，教育矫治措施的断层更是引发了“一罚了之”和“一放了之”双重困境，严重折损未成年人教育矫治的效果。在核准追诉程序中，较强的可塑性使得未成年人的悔过态度、人身危险性、再犯可能性等因素都处于不断变化发展之中，不同阶段所需要接受的教育矫治类型、程度也都有所不同，根据教育矫治状况动态转入教育行政措施或者在教育行政措施开展过程中及时进行程序回流是“对症下药”的应有之义。

过度强调分工的背后仍然是“案结事了”理念下纠纷导向型思路主导，对未成年个体的关注度不足，分化割裂的教育矫治体系并不利于社会各方资源和力量的整合。这种不良办案习惯不利于整合资源，制定以未成年行为人为导向的动态、精准矫治方案。“案结事了”是最高人民法院在2005年以来一系列工作报告中提出的目标^①，要求各级司法机关建立多元纠纷解决机制，充分发挥主观能动性以化解矛盾^[17]。然而，这一纠纷导向型司法理念延续到未成年人教育矫治领域却与其工作目标不相适应。在罪错未成年人实施违反行政法、刑法行为所引发的社会矛盾中，如果仅关注纠纷本身的化解，那么相关教育、司法、行政机关则可能将工作重心置于修复被

^① 详见《最高人民法院关于进一步发挥诉讼调解在构建社会主义和谐社会中积极作用的若干意见》。

损坏的社会关系,以被害方息诉罢访、未成年人送入特定场所接受矫治为目标。然而,涉案未成年人并不必然因“案结”而得到妥善的教育矫治,也不必然因“事了”而重新复归社会。同时,当前各类处遇措施之间又缺乏协作,可能导致未成年人在不予核准后的教育矫治断崖式缺失,得不到后续监管和帮扶,轻则与学校、社区脱节,重则复燃不良习性。

三、未成年人核准追诉程序衔接的基本原则

为解决未成年人核准追诉程序衔接的现实困窘,需要以基本原则的确立先行,带动后续衔接机制的配套完善,为未成年人核准追诉工作的顺利开展提供必要的法治保障。核准追诉程序衔接的基本原则旨在化解教育与刑罚因调整思维对立带来的理念不一问题,同时为评价标准、衔接机制的构建提供正确的方向指引。一方面需要协调刑事司法与教育行政的思维对立于未成年人权利保障的原则之下,另一方面则应辅以分工合作和动态流转原则廓清二者在同一场合与不同阶段下的分工与配合路径,进而实现优化刑、教资源配置的最终效果。

(一)权利保障原则

虽然刑事司法与教育行政存在难以协调的思维对立,但都应统一于未成年人权利保障这一根本原则之下。规范与变动、精确与实用这两组思维的对立并无方向上的根本矛盾,归根结底是解决问题的路径不同,当二者发生冲突时应当及时回归未成年人权利保障这一根本价值导向,以未成年人利益最佳作为判断顺位、化解矛盾的理念指引。

权利保障原则并非空文,而是审视核准追诉程序本身及其衔接机制缺漏的重要切入点。例如,当前《刑法修正案(十一)》核准追诉的程序设置对于未成年人权利保障仍有短板,这一程序分流的司法先议决定程序不当限制了未成年人及其近亲属或者法定代理人的参与权。基于未成年人尚未成熟的身心状况和社会责任理论,未成年人本应享有更多的诉讼权利^[18],然而,当前核准追诉的决定程序却并未参照《刑事诉讼法》的规定,而去充分保障涉案未成年人及其父母或其他监护人的参与权,未成年人在该决定程序中的参与权甚至不及于刑事诉讼中的成年被告人。诚然,这一封闭的程序设置可能基于司法先议的制度定性、犯罪治理的现实需求和诉讼效率的保障等正当目的,但无论基于何种目的考量,都应当让渡于未成年人权利保障的基本原则。为了实现未成年人犯罪预防与治理的最终目的,在核准追诉程序中还应当将对未成年犯罪嫌疑人、被告人权利的保护作为其追求的目的来实现^[19]。基于此,应当以权利保障原则为指引,在后续核准追诉程序的相关司法解释中进一步保障未成年人及其近亲属或者法定代理人的程序参与权,或者构建检察听证程序以全面听取多方诉讼参与人的意见,全面挖掘案件事实^[20]。

(二)分工合作原则

面对刑事司法与教育行政的思维对立,分工合作原则能在同一阶段缓和调整理念不一带来的冲突,在不同阶段发挥刑与教各自在调整方式上的优势。此外,面对当前分工有余而配合不足引发的“案结事了”现象,核准追诉程序同样可以在分工合作原则指引下构建与现有措施的衔接机制,进一步加强刑教协作。刑事司法所呈现出的规范精准思维与教育行政的变动实用思维

冲突,决定了二者不应在同一决策情境下互相干预,通过分阶段开展工作能够最大程度发挥各自的制度优势。分工合作原则的核心要义是强调“责任共同,阶段分工”,纠正过去“案结事了”现象背后的“责任导向”分工理念,转而强调责任共同体下分阶段开展工作的新理念。

1. 阶段分工

所谓分工是指未成年人教育矫治工作要分阶段开展,但阶段性分工应当建立在责任共同的基础之上,这样才能扭转过去因权责廓清所引发的结案思维惯性。过去,受权力制约与监督理念的影响,不同职能部门之间形成了以管辖权为界限的制约监督体制,依赖不同国家权力机构能够自觉理解各自的权力行使领域并且不超越这些领域^[21]。然而,权力制约监督理念落脚于未成年人犯罪预防与治理领域则引发了新的时代问题,即管辖权边界与未成年人长期、跨部门治理需要的矛盾,这正是“案结事了”不良现象的根源所在。例如在核准追诉程序中,不管是否予以核准,未成年人终究都面临着复归社会的需要,此时程序“结案”与未成年人后续监管、帮助的“事未了”之间则产生了天然冲突,应当防止未成年人在核准追诉程序终结后被遗忘于管辖权边界的权力阴影地带。

2. 责任共同

所谓合作则是要统筹现有的刑教处遇措施,构建刑教协同的全流程教育矫治体系以优化资源配置,加强教育矫治的成果导向。例如,不予核准追诉的决定作出后,将所有涉案罪错未成年人不加分区、不予分流地一律开释可能会导致未成年人瞬间失去监管,重染不良的生活习惯。因此,应当系统梳理现有教育矫治措施,有针对性地为复归社会的未成年人配套后续的监管、帮助。在我国现有教育矫治体系中,除了新增的专门学校以外,还有行政处罚、社区矫正、安置帮教等多种处遇措施互相分工,各有侧重。应当摒弃一个制度“包治百病”的教育矫治理念,对核准对象开展科学、精准的分级,对于不予核准的未成年人,应当充分考虑其实施罪错行为的客观原因,有针对性地配套非刑罚教育矫治措施。具体而言,专门矫治教育作为矫治恶性触法行为的措施应重视行为矫治,专门教育针对严重不良行为人应当重视教育的基本属性,而社区矫正和帮教关怀应着眼于教育矫治工作完成后的后续回访。基于此,合作原则是在统筹现有教育矫治资源的基础上,对不予立案、不予核准或者处罚执行完毕的罪错未成年人进行分类分级,根据未成年人行为恶性程度、越轨原因、身心发展状况等因素配套不同强度的监管、帮助。

(三)动态流转原则

刑事司法和教育行政的思维对立似乎难以调和,但通过阶段分工与动态流转相结合的方式,足以化二者的冲突为制度优势,更能从根本上破解“逗鼠和养猪”的双重困局。前文分工合作原则所提出的“责任共同,阶段分工”所强调的是刑教责任共同体视阈下核准追诉以及未成年人教育矫治的分阶段进行,而动态流转原则正是通过控制程序的阶段性推进与回流,实现各方主体责任的跨阶段延伸。

在核准追诉程序中,动态流转原则能够根据未成年人的身心状况、悔罪表现等因素动态调整程序的进程,不仅是犯罪预防全过程治理的表现,更是破解“逗鼠困局”和“养猪困局”的根本。当前核准追诉程序与其他措施之间的衔接缺少必要的程序回流机制,各类措施之间断层,导致对未成年人的处遇只能流向核准并执行刑罚或者不予核准仅“责令严加管教”这两种极

端。因此,贯彻动态流转原则一方面有利于根据教育的需要适时调整矫治手段,另一方面则有利于未成年人教育矫治完毕后重新回归社会。具体而言,对予以追诉并科处刑罚的未成年人,不能一罚了之,而应当在刑罚执行完毕后,根据需要转入专门矫治教育、专门教育或社区帮扶矫正;而对于不予核准的未成年人,不能一放了之,应当根据实施触法行为的原因有针对性地开展专门矫治教育、专门教育。在刑罚—专门矫治教育—专门教育—普通教育—社区矫正的梯队中,不能孤立地看待各类处遇措施,而应当以体系化视角检视刑罚、教育、行政手段,在阶段性评估的基础上构建刑行动态流转机制,同时根据未成年人主客观恶性的变化动态调整教育矫治手段。

四、未成年人核准追诉程序衔接的机制建构

面对核准追诉实践运行中评价标准断层、衔接机制僵化等现实问题,应当从核准追诉的内部衔接和外部衔接两个维度着手构建衔接机制。在核准追诉内部,确立专门机构逐级层报以落实未成年人权利保障原则,统一评价标准;动态评估调整追诉程序的进程以落实分工合作、动态流转原则,畅通刑教衔接。在核准追诉外部,则需要构建与专门学校、所在社区的衔接机制,推进信息共享和驻校检察,加强刑教部门合作,社区帮教安置分层递进助推未成年人复归社会。

(一)内部衔接:刑事司法衔接机制

1. 专门机构作为衔接主体

对于司法程序与教育行政评价体系上的不统一,需要以专门教育指导委员会的改革为契机,构建针对未成年人犯罪预防与治理的少年司法程序以统筹评价体系。当前《预防法》建立了专门教育指导委员会以统筹专门教育与专门矫治教育,正式将罪错未成年人的教育工作纳入专门化的轨道。同样,少年司法制度的发展要求对成人司法模式的突破,显现少年司法的独立性与特殊性。核准追诉作为最低龄未成年人司法的程序起点,正是少年司法独立化、专门化改造的前沿战线。低龄未成年人核准追诉所追求的司法程序的独立性与特殊性,分别体现在办案机关内部的专属权力和评价标准设置的专业化当中。从办案机关内部的专属权力来说,需要设置少年警务、少年检察、少年法庭^[22],少年司法的独立性与特殊性需要贯穿侦查、审查起诉、审判的全流程与各阶段。在具体工作开展过程中,还要以熟悉未成年人身心特点的专门办案人员和高效快速的办理方式相配套,才能避免少年司法的设计沦为制度层面的纸上谈兵。从评价标准设置的专业化来说,则需要建立起对接司法程序和教育行政评价体系的统一尺度,将理论与实务所形成的前沿研究成果落到未成年人教育矫治实践中,在体系化分级干预^[23]、多维度分级^[24]、五类标准^[25]等成果的指引下逐步探索,最终形成标准统一、思维协同和衔接紧密的未成年人分级评价体系。

2. 动态评估实现衔接回转

在分工合作、动态流转原则的指引下,核准追诉还应当建立起回转衔接机制,强调各种矫治力量和资源的整合与调配,以未成年人教育矫治效果为根本目标制定精准、动态的矫治方案。不同于以往的纠纷导向型治理模式,“动态调整”并不止步于案件矛盾的化解,而是立足于未成

年人立场,根据未成年人不断变化的身心状况所对应的外部强制力需要及时调整处遇措施。具体而言,是指在核准追诉决定作出前后阶段性地对未成年人进行评估,并在专门教育、专门矫治教育等处遇措施之间动态流转,以实现各类处遇措施间阶段性的灵活流动,持续性跟踪以保障教育矫治方案的精准性和针对性。未成年人的身心具有较强的可塑性^[26],在教育矫治过程中的悔过态度、人身危险性、身心健康状况等因素都有可能发生变化,需要适时配套不同类型的教育矫治手段乃至不同的处遇措施。对于一开始人身危险性较强的触法未成年人甚至犯罪的未成年人,在接受刑罚或非刑罚处遇措施后,人身危险性降低到不良未成年人程度时,应当适时调整教育矫治手段,从刑罚过渡到专门矫治教育,从专门矫治教育过渡到专门教育。而对于不予核准并接受专门教育或者专门矫治教育的学生,则应当根据其存在的问题配套有针对性的教育培训内容,有意愿接受职业技术培训的,可以转入职业学校接受职业教育。同时,这种执行衔接机制应当具有双向性,参照最高检指导案例唐某等人聚众斗殴案^①,即便对未成年人作出附条件不起诉决定,如果未成年人在持续性跟踪考察中违反考察机关监督管理规定,同样可以依法撤销附条件不起诉决定,提起公诉。因此,当专门教育的教育矫治手段不足以教育、感化、挽救未成年人时,经法定程序可以回转到专门矫治教育乃至恢复刑罚。

3. 程序性层报统一衔接标准

在当前尚未建立起统一的罪错未成年人刑教分级评价体系和专门化的少年司法制度之前,应当为核准追诉配套程序性的层报机制以逐级统一理念、标准,弥补机制缺位所带来的不利影响。除了要以实体标准对核准追诉程序进行前置性过滤,还要以程序性层报机制实现漏斗型的逐层筛选。在核准追诉的程序选择上,有直报和层报两种模式。从级别管辖来看,核准追诉案件可能由市级也可能由基层人民检察院负责,因而如果采取直报的程序选择,则可能会越过省级或者省市两级而直接将案件移送到最高人民检察院进行核准。直报式程序选择的优势在于提升了效率,但层报式核准程序则能够构造一个层层把关、逐级核准的司法程序。一旦市级、省级检察院认为不应当核准,也可以直接否决核准追诉的启动申请,没有必要再层报到最高人民检察院,对于适用率低且核准率低的核准追诉程序而言,层报式程序选择并不会对效率带来过大影响。程序性层报机制不仅能够实现漏斗式的逐层筛选,还有利于在层报过程中对移送的案卷资料不断补充完善,为最高检全面审查案件提供充分的事实依据。基层和市级人民检察院的优势在于事实的查明与证据的采集,而省级、最高人民检察院的优势则在于法律的理解适用与审查标准的统一。在核准追诉程序中,最高人民检察院除了需要掌握基本案情以外,还需要对未成年人犯罪原因、成长背景、家庭与社区学校的状况、心理健康状况等因素全面了解,才能以教育矫治的客观需要为依据决定是否要对涉案未成年人核准追诉。由于基层和市级人民检察院对于法律适用和未成年人领域的专业理论掌握程度不如省检和最高检,因而通过核准追诉的层报程序,能够逐级补充完善需要移送的案卷材料,避免因调查不足而

^① 最高检例第107号:唐某,男,作案时17周岁,辍学无业。2017年3月15日,唐某与潘某(男,作案时14周岁)因琐事在电话中发生口角,相约至某广场斗殴。唐某纠集十余名未成年人,潘某纠集八名未成年人前往约架地点。上午8时许,双方所乘车辆行至某城市主干道红绿灯路口时,唐某等人下车对正在等红绿灯的潘某一方所乘两辆出租车进行拦截,对拦住的一辆车上的四人进行殴打,未造成人员伤亡。

将案件反复发回。在具体的规范文件设计上,最高检在出台核准追诉程序的相关解释和工作文件时,可以参照《最高人民法院关于办理核准追诉案件若干问题的规定》明确细化下级人民检察院在层报时需要提交的材料。

(二)外部衔接:教育行政衔接机制

核准追诉的外部衔接需要构建的是司法与学校、教育行政主管部门以及社区的衔接机制,是阶段分工理念下如何实现刑教责任统一、未成年人利益如何得到充分保障的答案所在。

1. 教育衔接机制

在未成年人利益保障原则的指引下,核准追诉作为程序分流、阶段分工的关键节点,应当配套刑教协作机制才能抑制“案结事了”的不良习惯,打破刑事司法、教育行政之间的管辖权坚冰。在这其中,信息共享是责任共担的前提,驻校检察是责任跨阶段延伸的手段。

一是在核准追诉决定作出后,检察机关与专门学校应当建立信息共享机制,为核准追诉决定的调整和递进式矫治方案的制定提供基础。《预防法》《刑法修正案(十一)》对于核准追诉和专门学校办学过于强调分工,即强调核准追诉的程序分流功能,对于二者的信息共享与沟通协作则缺乏规范性指引。然而,刑行衔接相关理论研究和实践经验表明,信息互通共享是解决刑行衔接问题的一剂良药,应当成为刑行衔接的最重要手段^[27]。在核准追诉决定作出前后,信息互通共享应当贯穿工作的始终。在核准追诉决定作出前移交接收未成年人的环节,信息共享机制能够起到收集完整信息的作用,包括专门教育指导委员会调查报告和教育行政部门、公安机关移送的信息,为核准追诉决定的作出提供较为清晰、客观的判断依据。核准追诉决定作出后,信息共享机制则能够为司法、教育、行政机关提供咨询交流的平台,便于专门学校的教师及时掌握未成年人的身心状况和行为习惯,为矫治方案的制定提供信息支持和专业指引。此外,由于未成年人有较强的可塑性,在进入专门学校后,其身心状况和行为习惯可能发生极大程度的转变,导致检察机关原本掌握的信息滞后,而信息共享机制正是弥补信息差的重要工具。对于身心状况和行为习惯恶化的未成年人,检察机关可以及时推动程序回流,重新核查其是否符合追诉条件。

二是通过联动检察机关与专门学校的工作队伍、派驻值班检察官以实现对专门学校的办学监督。虽然专门矫治教育的闭环管理与监狱、看守所等国家暴力机关在性质、强制力程度等方面有所不同,但二者在本质上都是通过对被矫治人员采取限制人身自由、施加一定外部强制力的方式对其开展行为矫治。因此,不能因专门矫治教育在专门学校开展而以教育为名规避对限制人身自由措施的制约监督。参照驻所检察,专门矫治教育所在校区、班级也应当派驻值班检察官,其职责包括判断专门矫治教育对学生的闭环矫治、管理、教育是否符合法律规定,处理被矫治未成年人的申诉、控告,及时制止暴力、体罚等不当的矫治手段等。具体而言,专门矫治教育的派驻检察官能够为专门教育的开展提供威慑力和强制力保障,对于弥补专门教育在矫治手段方面的不足有一定的功效。同时,应当注意到在专门矫治教育的实践中,专门学校相对于司法机关拥有明显的信息优势,信息经由专门学校加工为文书资料后,前述机关只能对案件文书进行形式审查,往往难以保证监督活动的有效性^[28]。基于此,驻校检察官才是对专门学校开展内部监督的第一责任主体,也是保证权力制约有效性、便捷性、及时性的关键。

2. 社区衔接机制

刑事司法与社区的衔接同样重要,复归社会是罪错未成年人教育矫治的根本目标所在,社区必然是承担这一重任的基础单元。在核准追诉决定作出前后,社区都有可能负责对涉案未成年人开展行为约束或教育矫治,应当通过深度贯彻分层递进教育理念,实现检察机关与相应社区的明确分工与密切配合。分层递进教学来源于前苏联教育学者维果茨基的“最近发展区”理论,该理论强调教学应当超前于发展并引导发展,从而填补学生的现有发展水平与他们潜在发展水平之间的鸿沟^[29]。在核准追诉决定作出前后,如果不提供衔接机制,将使得教育矫治停滞不前,无法引导未成年人进入其下一阶段的潜在发展水平。分层递进教育理念同时强调,教育矫治应当循序渐进,在缺乏衔接过渡机制的情况下直接将接受不予核准的未成年人送入普通学校或社区,会使得教育矫治目标与学生的学习可能性相差过远,最终导致反馈、矫正的效能大大降低^[30]。

在《预防法》和《刑法修正案(十一)》的制度设计中,司法机关、教育行政部门、专门学校已通过权力分工初步探索了宏观的“分层教育”,未来需要构建各部门之间的流转机制,进一步探索“递进教育”。具体而言,应当构建核准追诉决定作出后的跟踪帮教机制以实现未成年人从司法程序向复归社区的有序过渡,确保各阶段的教育矫治与学生的最近发展区相适应。核准追诉与社区矫正的教育矫治目标、内容、速度应当符合被矫治对象的接受能力,确保教育矫治与各层次学生的最近发展区相适应,并不断地把最近发展区变为现有发展水平,使未成年人的行为习惯、辨认控制能力通过教育矫治不断向前推进^[31]。从地方教育矫治实践来看,在司法程序完结后配套其他措施开展跟踪帮教,能够取得较为理想的效果。如海口市未成年人法制教育中心开展的校外教育,通过回访、网络群聊、每半月约谈、中心聚会、个别情况下对管教无效的学员进行回炉教育等方式开展跟踪帮教,效果显著^[32]。

结语:在我国,罪错未成年人教育矫治事业的类型化、专业化经历了二十余年的探索,方从理念落脚到当前教育与刑罚“两条腿走路”的制度布局。但从核准追诉和专门学校办学所需的配套机制来看,当前的规范供给还无法完全满足罪错未成年人教育矫治的现实需求。因此,在后续立法工作中,应当进一步出台核准追诉实施细则以及专门学校的办学指引,从核准追诉到专门学校以及离校后的跟踪帮教都应当有较为清晰的规范指引。虽然此轮修法将罪错未成年人教育矫治责任重担落于检察机关、专门学校和专门教育指导委员会,但这并不意味着家庭、学校、社会、司法机关、行政部门可以置身事外。为了凝聚和统筹社会各方力量,需要系统构建家庭、公权力、社会组织一体的综合教育矫治体系,让未成年人受到全社会的共同关注与保护。

[参 考 文 献]

- [1] 新华社:《河北邯郸初中生被害案一审宣判》, <https://www.peopleapp.com/column/30047865115-500006021454>
- [2] 中国人大网:《法工委发言人:修法拟下调法定最低刑事责任年龄》, http://www.npc.gov.cn/npc/c1773/c1848/c21114/xfx-zasyca/c35778/202010/t20201017_308026.html
- [3] 于 潇 郭璐璐:《解决未成年人犯罪“一放了之”困境》,载《检察日报》,2019年6月19日。
- [4] 毕 琳 姚建龙 章春燕 刘 悦:《未成年人罪错行为分级干预主导部门的构建》,载《人民检察》,2020年第19期。

- [5] 张 军:《关于检察工作的若干问题》,载《人民检察》,2019年第13期。
- [6] 宋英辉 刘铃悦:《低龄未成年人犯罪核准追诉问题研究》,载《法治研究》,2022年第3期。
- [7] 戴 丽:《低龄未成年人案件核准追诉问题研究》,载《预防青少年犯罪研究》,2022年第2期。
- [8] 胡云腾 徐文文:《〈刑法修正案(十一)〉若干问题解读》,载《法治研究》,2021年第2期。
- [9] 陈 英:《低龄未成年人犯罪“核准追诉”的司法适用》,载《社科纵横》,2022年第3期。
- [10] 王译萱 张 垚:《低龄未成年人核准追诉的立法审视与范围厘定——兼论〈刑法修正案(十一)〉第1条》,载《山东青年政治学院学报》,2022年第1期。
- [11] 王 译:《刑事证据法视域下特定未成年人“核准追诉”程序规则研究》,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》,2022年第5期。
- [12] 杨怡琳:《关于最低刑龄中“经最高人民检察院核准追诉”的理解与适用》,载《西部学刊》,2022年第11期。
- [13] 赵 希:《少年警务的理念更新与制度阐释——以〈预防未成年人犯罪法〉修订为背景》,载《预防青少年犯罪研究》,2021年第2期。
- [14] 段启俊 王 蕾:《论提供手淫服务不属于刑法意义上的卖淫行为——兼议行政法思维与刑法思维的区别》,载《湖南师范大学社会科学学报》,2015年第2期。
- [15] 孙国祥:《谈谈法律人的刑法思维》,载《人民检察》,2019年第7期。
- [16] 王 旭:《论行政法解释中的实用主义思维》,载《法律方法》,2010年第10期。
- [17] 宋 豫 李 健:《“案结事了”:人民法院司法公信力的验算与实践》,载《河北法学》,2013年第2期。
- [18] 陈光中 汪海燕:《〈刑事诉讼法〉再修改与未成年人诉讼权利的保障》,载《中国司法》,2007年第1期。
- [19] 魏 虹:《未成年人刑事诉讼权利保障之理论基础探析》,载《甘肃政法学院学报》,2006年第6期。
- [20] 王 译:《刑事证据法视域下特定未成年人“核准追诉”程序规则研究》,载《湖南科技大学学报(社会科学版)》,2022年第5期。
- [21] 彭 涛:《司法权与行政权的冲突处理规则》,载《法律科学(西北政法学院学报)》,2016年第6期。
- [22] 姚建龙:《中国少年司法的历史、现状与未来》,载《法律适用》,2017年第19期。
- [23] 何 挺:《罪错未成年人分级干预的体系性要求》,载《人民检察》,2020年第19期。
- [24] 宋英辉 钱文鑫:《我国罪错未成年人分级干预机制研究——以专门教育为核心抓手》,载《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2022年第6期。
- [25] 朱 良:《解构与建构:未成年人罪错行为分级制度研究》,载《学习与实践》,2022年第4期。
- [26] 沈颖尹:《浅析未成年人专门矫治教育制度的适用》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2020年第5期。
- [27] 周 林:《试论行刑衔接制度之完善》,载《法学杂志》,2011年第11期。
- [28] 刘 杨:《行政执法与刑事司法衔接的二元格局及其法治后果——以食品药品监管领域的经验为例》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》,2020年第1期。
- [29] 王文静:《维果茨基“最近发展区”理论对我国教学改革的启示》,载《心理学探新》,2000年第2期。
- [30] 宋秋前:《关于分层递进教学的教学论思考》,载《中国教育学刊》,2000年第3期。
- [31] 刘树仁:《试论分层递进教学模式》,载《课程·教材·教法》,2002年第7期。
- [32] 姚建龙:《矫正学的视界——从监狱学到矫正学的理论尝试》,北京:中国政法大学出版社2020年版,第140页。

(责任编辑:崔 伟)