

# 司法机关在农村留守儿童监护监督机制中的 职责构建问题研究

徐逸蓓, 但宇翔

四川农业大学法学院, 四川 雅安

收稿日期: 2023年5月25日; 录用日期: 2023年6月13日; 发布日期: 2023年8月21日

## 摘要

国家高度重视未成年人的安全和成长问题并对未成年人监护提供了大量法律支撑。在我国农村地区, 存在着大量留守儿童, 是未成年人监护的薄弱地带, 因此对农村留守儿童监护的监督尤为关键, 但是目前我国对未成年人监护的监督机制并不完善。经过实地调研考察, 笔者认为司法机关在监护监督机制中处于重要地位, 但是司法机关在监护监督中缺乏专门机构, 如公安部门对监护的监督呈现单一性、非专门性和滞后性的特点。基于此, 应当完善相关立法文件, 构建以人民检察院为中心、人民法院和公安机关为重要支柱的监护监督“一梁两柱”的体制, 同时与民政部门开展广泛合作, 明晰以农村留守儿童为重点关注对象的未成年人监护的监督职责, 完善监护监督体制。

## 关键词

司法机关, 农村留守儿童, 监护监督机制, 人民检察院

## Research on the Responsibility Construction of Chinese Judicial Organs in the Supervision Mechanism of Rural Left-Behind Children

Yibei Xu, Yuxiang Dan

Law School of Sichuan Agricultural University, Ya'an Sichuan

Received: May 25<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 13<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 21<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

The state attaches great importance to the safety and growth of minors and provides a lot of legal

support for their guardianship. In rural areas of China, there are a large number of left-behind children, which is the weak zone of juvenile guardianship, so the supervision of rural left-behind children is particularly critical, but the supervision mechanism of juvenile guardianship is not perfect at present. After field investigation, the authors believe that the judicial organs play an important role in the supervision mechanism of guardianship, but the judicial organs lack specialized organs in the supervision of guardianship, for example, the supervision of the public security departments presents the characteristics of singleness, non-specialization and lag. Based on this, it is necessary to improve relevant legislative documents, build a “one beam and two pillars” system of guardianship supervision with the people’s procuratorate as the center, the people’s court and the public security organ as the important pillar, and carry out extensive cooperation with civil affairs departments to clarify the supervision responsibilities of the minor guardianship with the left-behind children in rural areas as the focus, and improve the guardianship supervision system.

## Keywords

Judicial Organs, Left-Behind Children in Rural Areas, The Supervision Mechanism of Guardianship, People’s Procuratorate

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

乡村儿童是乡村未来发展的重要后备力量。截至“十三五”末,我国共有农村留守儿童 643.6 万名,在农村全体儿童中占较大比重。在无法将子女带在身边的情况下,农村外出务工人员多把子女交给他人照顾,其委托监护人以外(外)祖父母为主,而老人对于小孩的照料一方面容易过于溺爱且多“温饱式”教育,不利于留守儿童的健康成长,另一方面由于老人精力有限,难以全方位监视留守儿童身边可能出现的危险,除了由老人照料留守儿童的情形,由其他人员照顾的留守儿童也存在类似问题。据有关数据显示,农村留守儿童相较于非农村儿童更容易出现心理问题、学习问题、安全问题等一系列的问题,全国范围内农村留守儿童被侵害案件频发,据最高人民检察院 2021 年有关数据显示,2020 年批准逮捕侵犯农村留守儿童犯罪案件 1845 人,起诉 2521 人,农村留守儿童犯罪率和受侵犯率也明显高于一般未成年人。这背后反映了农村留守儿童监护方式存在内核问题,委托监护缺少规范,甚至“无人监护”问题还未完全清除,由此农村留守儿童的监护急需外力的有效监督,但是目前我国对未成年人监护监督制度的建立尚处于起步阶段,缺少系统化的制度规定和专门的监督主体,因此有必要对其进行合理构建。

## 2. 调研数据分析

四川省作为劳动力输出大省,农村留守儿童数量在全国位居前列,雅安市位于四川盆地西部山区,农村分布广,农村留守儿童数量多,就调研而言具有样本典型性。据雅安市雨城区人民检察院提供的未成年人罪错的属地数据显示,该区农村地区未成年人罪错数量占未成年人罪错总数的 80.55%,其中大部分是留守儿童,可见农村留守儿童监护现状与其现实成长教育需求存在巨大矛盾。为对农村留守儿童监护现状以及其监督情况进行更深入的了解,2022 年 9 月~11 月,笔者所在团队于雅安市雨城区、天全县两地进行了走访调研。据调研数据显示,在总计 200 份面向农村留守儿童及 150 份面向农村留守儿童委

托监护人的调研数据中,农村留守儿童的委托监护人以其隔代血亲为主,占比 92%,隔代血亲的受教育程度普遍偏低(文化程度为“小学”的占比 67%)且有 92%的委托监护人照顾小孩的方式局限于“温饱式”教育,这类监护无法切实感知青少年的心理发展,难以实施正确的教育引导,在儿童出现心理问题或犯罪倾向时难以及时挽救,另一方面,由于司法机关等部门对监护缺乏有效监督,农村留守儿童的妥善监护存在较大缺口。

综上,对农村留守儿童监护的监督问题研究具有极大的现实意义,在未成年人监护监督制度的完善中处于重要地位。基于司法机关的特殊地位及在监护监督问题上的现有不足,笔者将立足司法机关在以农村留守儿童为重点关注对象的未成年人监护监督领域的作用现状,就其在监护监督中的角色完善提出建议。

### 3. 以司法机关作为监护监督主体力量的合理性

关于未成年人监护监督的主体力量,学界历来观点纷纭,如前文所言,检察院、政府机关都曾被提议为主体力量,此外也有学者认为民政部门和社区是监护监督主体<sup>[1]</sup>。在笔者看来,由司法机关作为监护监督主体相较于民政部门等政府机关以及其他组织作为主体更具有合理性及成效力,主要有以下几点原因。第一,司法机关在未成年人监护监督机制上已有实际探索,经验较为丰富,例如北京市人民检察院第一分院实行的“监护监督人”制度,人民法院在有关裁判中选任“监护监督人”的案例等等。第二,由于司法机关相较于民政部门措施手段的强有力性,公、检、法三部门可以根据自身特殊职能在监护监督中发挥重要作用,尤其是有法律监督职能的检察院,能够在监护监督体制的整体运行中有效监督各主体的执法情况。但是,这并不意味着民政部门及其他力量的剥离,相反司法机关的监护监督主体保障性结合民政部门熟知民生、了解民情的优势才能够发挥最有效的监督合力。

## 4. 司法机关监护监督困境及现存问题

### 4.1. 以公安机关为主体的监护监督存在短板

#### 4.1.1. 公安机关介入的单一性

据《预防未成年人犯罪法》规定,未成年人的父母或者其他监护人放任未成年人有规定的不良行为或者严重不良行为的,由公安机关对其予以训诫,责令其严加管教。其中,对于未履职监护人的惩处类措施仅有“训诫”,惩处方式单一;且未根据具体监护失职情况进行差异化的规定,在现实中大多数留守儿童由隔代血亲照料的情况下效用更加薄弱。

#### 4.1.2. 公安机关监督的非专门性

公安机关的日常工作具有管辖范围大、管理事项多的特点,这难以适应监护监督的特殊需求,笔者通过查询有关资料了解到,公安机关直接有效介入留守儿童监督问题的情况极少,多是协同民政部门提供一些非实质性帮助。公安机关针对未成年人乃至留守儿童监护失职情况没有具体执法权限和执法内容是解决这类问题最大的桎梏。

#### 4.1.3. 公安机关监督措施的滞后性

对于农村留守儿童监护监督问题而言,一方面预防问题的发生实施难度大,使得公安机关难以提前介入以及制止,另一方面,一些监护问题尚未涉及违法犯罪,公安机关也难以介入。通常的情况是,在发生了严重的问题后公安机关才能得知以及采取有关措施,因此,公安机关的监督措施具有滞后性。

### 4.2. 监护干预机制有待完善

针对农村留守儿童监护中存在的问题,我国内地司法机关系统完善的监护干预机制仍处于起步阶段,

长久以来未成年人的监护受到私法领域的束缚, 主要依靠家庭, 存在很大的自由性却缺乏有效监督。就公检法三部门的监护监督作用而言, 其一, 如前文所言, 没有确立专门的监护监督职能机构以及监护监督系统, 司法机关在农村留守儿童监护监督上存在“轻干预”的问题。其二, 公检法三部门的监督通常存在事后性, 参考我国澳门地区的立法经验, 需要设立专门的常态监察机构, 建立实时监督机制并与其有效衔接。其三, 监督和服务内容空洞化、纸条化。虽有部分立法对监护职责进行了概括性规定, 但对于司法机关监护干预的具体范围和内容没有详细说明, 对于监护干预服务内容有较大详实要求的政策文件也没有体现与司法机关的配合作用且落实效果不佳。

### 4.3. 检察院与法院的监督作用未充分发挥

基于检察院法律监督机关以及法院审判机关的特殊地位, 二者在未成年人以及留守儿童监护监督问题上仍有大量的能动区间, 但是目前法律规定存在缺失。就法院而言, 其监督作用主要体现于诉讼阶段, 属于事后监督的范围, 有学者建议推行监护监督人制度, 在法官中设立“监护监督人”[2], 但是目前为止该项提议并未在我国大范围推广。就检察院而言, 对于监护问题的干预则更加少, 作用空间有待提升。而检察院作为法律监督机关, 是行使监督权的合适主体, 在农村留守儿童以及其他未成年人监护信息的收集、与民政部门的有效合作等方面有很大的挖掘空间。

## 5. 司法机关及相关部门在监护监督中的职责构建

### 5.1. 建立以人民检察院为核心的监护监督机制

2021年5月, 北京市检察院第一分院探索实行了“监护监督人”制度, 该举有效的落实了委托监护后的监护履职监督工作, 是检察院发挥监护监督主体作用的一大创举。此外, 笔者所在团队于雅安市雨城区检察院“未成年人110指挥中心”进行实地考察, 中心展现了司法机关在未成年保护工作中的能动区间, 为检察院在农村留守儿童监护监督领域发挥积极作用提供了有效参考。

以上两例印证了人民检察院作为法律监督机关, 与审判机关和人民群众之间都具有紧密的连接性, 是监护监督的主体力量[3]。笔者认为基于人民检察院的法律监督属性和主体衔接性, 其在农村留守儿童监护上能够发挥有力的监督作用, 应当建立以人民检察院为核心的监护监督机制。其一, 在检察院内部设立专职机构“监护监督中心”。应当在检察院内部设立以乡村留守儿童为主要受众的未成年人监护监督专职机构, 全权负责监护监督工作的开展、指导与管理。其二, 构建层级体制, 实现监督的有效下沉。监护监督工作以检察院及其内设“监护监督中心”为核心进行统筹管理, 实现从国家到省、市、区县级检察院的上下级贯通, 同时与民政部门积极配合, 建立监护监督机构村级联系点, 建成乡村留守儿童监护信息库, 并与法院、公安机关实现共享, 构建“监护监督中心+联系点”的监督网络模式, 层层交流、上传下达, 保证监督工作的及时性。其三, 积极发挥现有督促监护令的实际作用, 与监护监督中心运行机制点面结合, 作为检察公益诉讼的事前救济程序, 形成工作闭环。

### 5.2. 构建以人民检察院为中心的“一梁两柱”体制

构建人民检察院为中心、人民法院和公安机关为重要支柱的监护监督“一梁两柱”。人民法院作为审判机关, 是监护监督的最后一道关口, 对于出现严重失职等违法问题的监护人或委托监护人, 除了采取撤销更换监护人、批评训诫等措施外, 应当由人民法院设立并指定“监护监督人”, 在合理时限内基于“儿童最大利益原则”对此类家庭进行点对点的监督。此外, 基于农村留守儿童的重点监护监督地位, 可以由人民法院工作人员组成监护监督法治宣传小组, 以志愿者的身份前往周边乡村向当地村委会人员、监护人及委托监护人等宣传有关司法判例、法治思想, 为检察院监护监督中心工作开展打好积极配合。

公安机关则应当担任“防火墙”的角色,打破公安机关此前监护监督的介入机制制约,利用好检察院监护监督中心提供的留守儿童监护信息库,对“敏感”家庭和“重点”家庭进行着重关注,对监护行为可能导致严重后果的进行指导或批评教育。

### 5.3. 完善相应立法及监护监督实施细则

2021年新修订的《未成年人保护法》明确了国家在监护监督上的责任,规定了国家对家庭监护指导、支持、帮助和监督方面的责任。但是仍然没有摆脱事后监督的束缚,对于监护监督的具体实施要求也未提及,监护监督制度在立法上仍有待激活[4]。对于监护监督实施细则的完善,笔者有以下几种看法。其一,进行职责主体的确立。如前文所言,笔者建议构建以检察院为核心的监护监督机制,形成人民检察院为中心、人民法院和公安机关为重要支柱的监护监督“一梁两柱”。其二,进行职能部门间权利义务的细致划分。一方面在司法机关内部划清各机关的权利义务,以免造成行使混乱;另一方面,由于监护监督也与民政部门的职责紧密联系,因此有必要对一些职责重合部分进行说明。其三,建立问责与表彰机制。对于在监护监督职权范围内存在错误或重大过失的单位及工作人员进行问责,与此对应,对表现良好,作出突出贡献的单位和个人进行表彰。其四,建立完善的监护人(委托监护人)奖惩机制。立足于农村留守儿童监护信息库,对农村留守儿童尤其是其中较为困难的对象的监护人(委托监护人)制定奖惩机制,对表现优秀的监护人进行奖励,对监护失格的监护人实施惩罚。

### 5.4. 发挥多方联动的强大合力

#### 5.4.1. 发挥司法机关与民政部门的联动作用

民政部门在农村留守儿童信息获取、与基层组织联系等方面有着天然的优势[5]。司法机关各部门应与民政部门开展密切交流与合作,基于民政部门的优势建立农村留守儿童监护信息库,与村民自治组织保持联系以打通监护监督问题的“最后一公里”以及其他方面的深入合作。但据笔者所在团队调研数据显示,在150名委托监护人中,仅有24%的委托监护人感受到政府在照顾留守儿童方面的帮助,而高达75%的委托监护人希望政府能够提供更长有力的帮助,显示了民政部门的介入力度不够深入与现实需求之间存在的矛盾,因此民政部门在监护监督中的职能构建仍有待进一步论证研究[6]。

#### 5.4.2. 进行社会力量的广泛动员

对农村留守儿童监护进行重点监督既是国家责任也是社会责任[7]。以四川省“童伴计划”公益项目为例,在农村留守儿童身心健康成长上发挥了良好作用,同时,“童伴之家”也作为一个监护监督主体,在发现的监护问题上对监护人(委托监护人)进行引导,可见,社会力量在监护监督中能够担任重要的角色。在完善关于发挥司法机关和国家各职能部门作用立法规定的同时,国家也应支持农村留守儿童福利组织、农村留守儿童“童伴之家”等的建立与实行,充分发挥群团组织、村民委员会等组织服务关爱留守儿童的优势,共同促进农村留守儿童监护的干预与保护[8]。此外,司法机关应当与高校、科研团体合作研究完善农村留守儿童监护监督科学机制,积极发挥监护监督制度的公益作用。

## 6. 结语

在国家的立法引领下,建立以检察院为核心的司法机关监护监督机制,促进司法机关与民政部门、社会力量之间的多元共举符合我国的基本国情,在有效推行下能够促进监护监督的科学有效实施,监护监督机制处于“沉睡”阶段,仍有大量的作用空间。同时,由于文章调查数据和思维角度的局限,对有关机关具体职责的规划还有不足,这些都需要通过实践经验的积累来完善。

但是,为从长远角度促进农村地区监护问题的解决,必须采取大力措施促进农民工返乡就业,促进

乡村振兴和发展农村经济, 以此逐渐减少农村留守儿童的数量和降低监护问题的发生率。

### 参考文献

- [1] 胡丽珍, 王祖红. 留守儿童监护问题法治路径研究[J]. 法制与社会, 2019(36): 55-56.
- [2] 邱格屏, 牛智辉. 论家庭教育中司法机关的角色定位[J]. 青少年犯罪问题, 2022(6): 4-14.
- [3] 杨平平. 我国农村留守儿童监护干预机制研究[D]: [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2019.
- [4] 王亚婕. 农村留守儿童监护监督制度的完善[J]. 经济研究导刊, 2019(16): 194-195.
- [5] 丁慧洁, 徐丽春. 未成年人监护监督考察制度中检察机关的地位与作用[J]. 青少年犯罪问题, 2021(1): 113-120.
- [6] 中华人民共和国最高人民检察院. 未成年人检察工作白皮书(2020) [EB/OL]. <https://www.spp.gov.cn/>, 2023-01-28.
- [7] 赵若辉, 姚学宁. 完善我国内地非亲权未成年人监护监督制度之探究——以澳门未成年人监护监督制度为镜鉴[J]. 中国青年社会科学, 2022(3): 132-140.
- [8] 佟海晴. 北京一分检: 探索“监护监督人”制度办理该市首例未成年人监护缺失监督案[N]. 检察日报, 2021-05-10(005).