

# 专门学校入校决定程序的反思与司法化改造

李明恩

中国政法大学证据科学研究院，北京

收稿日期：2023年12月24日；录用日期：2024年1月11日；发布日期：2024年3月13日

## 摘要

我国现行法律针对有严重不良行为的未成年人规定了矫治教育、专门教育、专门矫治教育等类型干预措施。专门学校作为专门教育与专门矫治教育两种罪错未成年人干预措施的执行场所，受到学界与公众的广泛关注。然而，关于未成年人进入专门学校接受专门教育或专门矫治教育决定程序的法律规定较为宏观、模糊，同时现行“评估同意 + 决定”的行政化入校决定模式也存在着评估主体与决定主体缺乏专业性、决定程序缺少未成年人参与、救济监督机制不完善等诸多弊病。应探索实现对专门学校入校决定程序的司法化改造：通过引入社会专业机构参与评估工作，增加评估工作的专业化程度；通过设置听证程序，保障未成年人的参与权；通过设置评估结果异议处理机制，保障未成年人的自我救济权。在此基础上，赋予评估结果以决定性效力，同时发挥教育行政部门与公安机关在专门学校入校决定程序中的程序性确认功能，以使专门学校入校决定程序更为合理，更为贴近实践需求。

## 关键词

罪错未成年人，专门学校，专门教育，专门矫治教育，司法化

# Reflection and Judicial Reform of the Admission Decision Procedure of Special Schools

Ming'en Li

Institute of Evidence Law and Forensic Science, China University of Political Science and Law, Beijing

Received: Dec. 24<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jan. 11<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 13<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

China's current laws provide intervention measures such as correction education, special education,

文章引用：李明恩. 专门学校入校决定程序的反思与司法化改造[J]. 法学, 2024, 12(3): 1492-1500.

DOI: 10.12677/ojls.2024.123215

special correctional education, and other types of for minors with serious bad behavior. As a place for the implementation of two kinds of intervention measures for juvenile delinquents, special education and special correction education, special schools have received extensive attention from the academic community and the public. However, the legal provisions on the decision-making process for minors to enter special schools for special education or special correctional education are relatively macroscopic and vague. At the same time, the current administrative decision-making mode of “assessment consent + decision” also has many disadvantages, such as the lack of professionalism of the evaluation subject and the decision subject, the lack of participation of minors in the decision-making process, and the imperfect relief and supervision mechanism. We should explore the realization of the judicial reform of the decision-making process of school enrollment in special schools: to increase the professionalization of the evaluation work by introducing social professional institutions to participate in the evaluation work; protect the right of participation of minors by setting up hearing procedures; the self-relief right of minors is guaranteed by setting up an evaluation result objection handling mechanism. On this basis, the evaluation results are given decisive effect, and the procedural confirmation function of the administrative department of education and the public security organs in the decision-making process of school enrollment in special schools is given full play, so as to make the decision-making process of school enrollment in special schools more reasonable and closer to the practical needs.

## Keywords

Delinquent Juveniles, Special School, Special Education, Special Correctional Education, Judicialization

Copyright © 2024 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

近年来,我国未成年人犯罪总体呈上升趋势,根据统计,2022年受理审查逮捕、受理审查起诉未成年人人数较2020年分别上升30.2%、42.8%<sup>1</sup>。除此之外,未成年人违法犯罪也明显表现出暴力化、反复化等明显特征,未成年人违法犯罪恶性案件一再引起广泛舆论,社会公众对现行司法体制矫正罪错未成年人有效性的质疑以及司法实践中对涉罪未成年人“一罚了之”与“一放了之”的处置困境反映出对我国罪错未成年人教育矫治制度进行改革的必要性。2020年修订的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防未成年人犯罪法》)正式废除了饱受诟病的收容教养制度,规定了矫治教育、专门教育以及专门矫治教育等类型的干预措施以及与此紧密相关评估制度。其中专门教育与专门矫治教育无疑是学界与公众的密切关注的重点,然而《预防未成年人犯罪法》对与两干预措施适用决定密切相关的评估制度的规定过于抽象、笼统,同时适用决定程序本身也存在着诸多问题有待解决。学界多主张对专门教育指导委员会评估工作机制进行进一步完善并对专门教育与专门矫治教育适用决定程序进行改造,但综合相关研究成果进行分析,两方面研究内容均独立性较强,而缺乏关联性。鉴于评估环节与决定环节是将罪错未成年人送入专门学校接受专门教育或专门矫治教育的主要程序性内容,二者之间关系紧密,有必要对此进行整体性考虑,对未成年人进入专门学校的决定程序进行司法化改造。

<sup>1</sup> 参见最高人民法院网上发布厅:《未成年人检察工作白皮书(2022)》,载中华人民共和国最高人民法院官网,2023年6月1日, [https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202306/t20230601\\_615967.shtml#1](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202306/t20230601_615967.shtml#1)。

## 2. 专门学校入学程序规范基础及分析

### 2.1. 专门学校入学程序规范的变迁与现状

#### 2.1.1. 专门学校入学程序规范的变迁

专门学校入学程序规范在不同时代表现出不同特点。专门学校前身为工读学校，诞生于中国上世纪五十年代，起初对学生入学采取了行政审批的方式，具有一定的强制性<sup>2</sup>；1999年的《预防未成年人犯罪法》将工读学校学生入学的程序修改为了申请制<sup>3</sup>，在实践中实际执行的是“三自愿”（学生自愿去，家长、学校自愿送）的入学原则，而这一较为苛刻的规定也往往被认为是导致工读学校生源萎缩的重要因素<sup>4</sup>；2012年修正的《未成年人保护法》正式将“工读学校”改为了“专门学校”，但延续了“三自愿”的入学方式；2020年《预防未成年人犯罪法修订草案二次审议稿》曾尝试将罪错未成年人进入或转出专门学校的决定权主要交由公安机关来统一行使<sup>5</sup>，但是考虑到专门教育或专门矫治教育在性质上都属于依托专门学校实施的教育措施，立法者认为由教育行政部门会同公安机关作出适用决定更为适宜<sup>6</sup>，因此对相关规定再次进行了修改。同时，《预防未成年人犯罪法》还额外增加了专门教育指导委员会的评估环节并将其同时应用于未成年人进入与转出专门学校的程序中，“决定权”的行使不再是罪错未成年人进入或者转出专门学校的充分条件。

#### 2.1.2. 专门学校入学程序规范现状

《预防未成年人犯罪法》规定，在专门教育指导委员会评估同意后，由相关行政部门决定是否将罪错未成年人送入专门学校接受专门教育或专门矫治教育<sup>7</sup>。目前关于罪错未成年人进入或转出专门学校决定程序的规定主要体现为《预防未成年人犯罪法》的第43、44、45条以及第46条的第一款规定。其中第43、44、45条规定初步构建了专门学校“申请+强制”的二元化招生模式，具体而言第43条规定了因相关主体主动申请而启动专门教育入学程序的情形，第44条、45条规定了将相关未成年人强制送入专门学校的条件以及相关程序。而第46条则对适用专门教育的未成年人转出专门学校的程序进行了规定。通过对这几条法律规定进行分析可以发现，目前未成年人进入或转出专门学校不可避免地会经过评估与决定两个环节，专门教育与专门矫治教育适用的决定程序亦主要由这两个环节构成。以往罪错未成年人进入或转出专门学校的程序都主要围绕行政机关进行决定这一环节展开，2020年《预防未成年人犯罪法》对专门教育指导委员会评估环节的引入，实现了评估主体与决定主体的分离，初步构建了“评估同意+决定”的专门学校入学(转学)程序模式。

### 2.2. 专门教育指导委员会评估结果效力之分析

为使“评估同意+决定”模式在实践中运行流畅并产生预期的社会效果，必须解决的一个重要问题便是厘清评估与决定之间的逻辑关系，即明确专门教育指导委员会的评估效力如何，而《预防未成年人犯罪法》对此的规定则不甚明朗。对于此问题，可以从专门教育指导委员会通过评估得出否定性结果与肯定性结果两个角度进行分析。首先当专门教育指导委员会得出否定性评估结果时，评估结果对罪错未

<sup>2</sup>1981年4月21日国务院发布的《国务院批转教育部、公安部、共青团中央关于办好工读学校的试行方案的通知》中规定：“学生入学须经当地地区、县教育局和公安局共同审批。学校和街道要共同做好家长及学生的思想工作。经过审批应入工读学校而拒不报到的，或虽去报到，中途擅自逃离，经过工作仍不到校的，原校应取消其学籍，由公安部门协助学校动员其入学。”

<sup>3</sup>1999年6月28日公布的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第35条第2款规定：“对未成年人送工读学校进行矫治和接受教育，应当由其父母或者其他监护人，或者原所在学校提出申请，经教育行政部门批准。”

<sup>4</sup>参见1983北京市人民政府发布的《北京市人民政府批转市教育局、公安局〈关于办好工读学校的几点意见〉的通知》。

<sup>5</sup>参见2020年《预防未成年人犯罪法修订草案(二次审议稿)》中的第43、44、45条规定。

<sup>6</sup>参见2020年12月25日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上的《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国预防未成年人犯罪法(修订草案三次审议稿)〉修改意见的报告》。

<sup>7</sup>参见《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第43、44、45条。

成年人进入或转出专门学校的程序有阻断作用。具体而言,当专门教育指导委员会评估认为相关罪错未成年人不适合进入或转出专门学校时,相关部门无需再对此作出决定,更不能直接将相关未成年人送入或转出专门学校,做出与评估结果相反的行为。而当专门教育指导委员会得出肯定性评估结果时,在不同的情形下评估结果的效力并不相同。《预防未成年人犯罪法》第43条规定“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”;第44、45条的规定为“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……”;第46条的规定为“对经评估适合转回普通学校就读的……由原决定机关决定是否将未成年学生转回普通学校就读”。立法者在第44、45条中用了“可以”一词,而在第46条中用了“是否”一词,相比之下对第43条的规定便显得尤为特殊。如果单从语义上进行分析,相比于44、45、46条的规定而言,将第43条的规定理解为“经专门教育指导委员会评估同意后,教育行政部门应当决定送入专门学校接受专门教育”显然更符合逻辑,而如果采取这种理解方式,评估结果便发挥着决定性作用[1]。按照此逻辑再对第44、45、46条进行分析,第44、45条规定的言外之意便是教育行政部门会同公安机关可以决定将其送入专门学校,也可以决定不将其送入专门学校;而第46条规定的言外之意便是原决定机关可以决定将未成年学生转回普通学校就读,亦可以决定不将未成年学生转回普通学校就读。此时虽然评估结果能够较为专业、全面且客观地反映相关罪错未成年人的心理行为偏差程度、人身危害性、再犯可能性等情况,但此时其在罪错未成年人进入或转出专门学校的程序中只起到了一种“参考性作用”[2]。

### 2.3. 教育行政部门及公安机关决定权行使之分析

在决定权的行使上,《预防未成年人犯罪法》规定由教育行政部门决定或由教育行政部门会同公安机关决定将罪错未成年人送入或转出专门学校。虽然不同于以往由单一主体行使决定权的规定,但是从性质上来讲决定权的行使仍然属于是行政行为,对此有学者认为只是将原来的行政审批程序改为了混合审批模式[3]。同时《预防未成年人犯罪法》对“会同决定”的具体执行方式并没有进行详细说明。按照字面意进行理解,教育行政部门似乎作为牵头主体,而公安机关进行参与并辅助[4]。但是在司法实践中教育行政部门往往不参与罪错未成年人案件的实际办理工作,甚至很少与罪错未成年人直接接触;反观公安机关作为办理未成年人案件的最前线部门,无论是对罪错未成年人还是相关案件都往往更加了解。因此,关于“会同”规定的合理性是值得进一步商榷的。

## 3. 专门学校入校决定模式的弊端分析

由于专门学校一方面承载着对罪错未成年人进行专门教育或专门矫治教育的重任,另一方面又因为其会对未成年人的人身自由产生一定的限制性效果,罪错未成年人进入或转出专门学校的决定程序在《预防未成年人犯罪法》开始修改之际便受到了学界与社会公众的广泛关注。目前《预防未成年人犯罪法》对这一决定程序仍规定了行政化的决定模式,实践中此决定模式面临一系列亟待解决的问题。

### 3.1. 行政决定模式下存在专门学校不当适用的风险

罪错未成年人保护处分措施虽然区别于普通的治安管理处罚措施,但不可否认的是其仍然具有一定的惩戒性。尤其是专门教育与专门矫治教育措施,更是直接对相关罪错未成年人的人身自由产生了限制性效果。实践中专门教育或专门矫治教育的周期往往较长,对未成年人人身自由的限制甚至可能达到数年时间。因此,罪错未成年人进入或转出专门学校的程序设计成为了平衡教育矫治罪错未成年人与守护未成年人合法权益两种价值追求的关键节点。

早在收容教养制度时期,学界就存在要求改变行政部门决定的模式,实现收容教养制度适用司法化的呼声[5],但是目前在一定程度上承接了收容教养制度功能的专门教育与专门矫治教育措施在决定上依



然采取的是行政部门决定模式。此决定模式与刑事司法裁判的逻辑并不相符，不仅缺乏中立的、司法属性的决定程序，也没有设置诸如合适成年人在场、当事人听证等权利保障程序，极有可能造成决定程序形式化，专门学校适用不当的结果[6]。早在专门学校施行“三自愿”入学程序时期，虽然对未成年人送工读学校<sup>8</sup>接受矫治和教育的决定主体为教育行政部门，但是部分地区专门学校采取的却是“警送生”模式[7]。而2020年的《预防未成年人犯罪法》将决定权同时赋予给了教育行政部门与公安机关，正式为公安机关实施决定权提供了法律依据，难以使人不怀疑在日后不会出现公安机关“一家独大”，几乎完全掌控是否将相关未成年人送入专门学校接受专门教育或专门矫治教育“话语权”的情况。

### 3.2. 评估主体与决定主体缺乏专业性

目前虽然法律对专门教育与专门矫治教育适用标准缺乏明确、详细规定，但在司法实践中对这一标准的实践需求却客观存在，这便给目前的评估主体与决定主体提出了更高的要求。然而实践中评估主体与决定主体均缺乏足够的业务专业性以对罪错未成年人进出专门学校进行合理把关。

#### 3.2.1. 评估主体缺乏专业性

开展罪错未成年人评估工作，不能只对相关未成年人罪错行为的危害性与严重性进行分析研判，还应对未成年人的成长生活背景、家庭监护情况、行为动机、其自身对罪错行为的认知情况以及其心理偏差程度等关键要素进行综合考量[8]。可以说，罪错未成年人评估工作涉及到多学科领域的专业知识与技能，极具专业性与科学性。然而目前专门教育指导委员会的组成方式与评估工作对专业性与科学性的较高要求之间却存在明显矛盾。《预防未成年人犯罪法》只对专门教育指导委员会的组成单位(人员)与职能进行了规定，而未提及工作机制、权责分工、组织架构等方面内容[9]，这直接导致专门教育指导委员会实际上成为了一个松散的议事组织，难以承担起对相关未成年人进行专业性、科学性评估的重任。在司法实践中，大部分地区的评估工作都无法实现对未成年人人身危害性的测算，而只能停留在简单的事实判断层面[10]。

#### 3.2.2. 决定主体缺乏专业性

目前根据《预防未成年人犯罪法》规定，是否将罪错未成年人送入专门学校接受专门教育或专门矫治教育决定权的行使主体为教育行政部门和公安机关。但目前无论是公安机关还是教育行政部门均欠缺足以支持其合理行使决定权的专业性。

对于公安机关。目前，我国的检察机关与审判机关都在设置未成年人案件专门机构方面进行了积极探索与有益尝试并取得了明显的经验与成果。反观公安机关，作为在绝大多数未成年人违法犯罪案件中最先接触未成年人的部门却迟迟未建立专门的少年警察机构，不仅如此，实践中公安机关为办理未成年人案件所设置的专门人员也几乎都是“兼职”办案人员。如此情况下，在办理未成年人案件的司法程序中公安机关与检察机关、审判机关之间的衔接已经表现出明显不畅。在实践中，公安机关以处理不良行为未成年人的方式来对待有严重不良行为的未成年人的现象时有发生[11]，同时也存在公安机关为了方便地方治安管理而直接否定家庭管教与学校教育的作用，对专门矫治教育进行扩大适用的现象[12]。虽然公安机关有快速破案、查清案件事实的经验和能力，但这种经验和能力与对个案中罪错未成年人的各种情况及其所应适用的干预措施进行科学、全面分析所需要的经验与能力是不相同的，甚至可以说是大相径庭的。

而对于教育行政部门，虽然其是专门学校的“天然”管理部门，并且也有着管理普通学校的多年经验，但不可否认的是，无论在功能上还是在理念上普通学校与专门学校都大不相同，教育行政部门能否

<sup>8</sup>1999年与2012年《预防未成年人犯罪法》中对专门学校仍采用的是“工读学校”的名称。

找准自身角色的双重定位，做好专门学校入学的把关工作是有待商榷的。毕竟在工读学校时期，教育行政部门就有过将普通学校中学习成绩较差、和同学关系相处不融洽等明显不构成违法犯罪的普通学生送入工读学校的先例[13]，而这难免让人对教育行政部门行使决定权的专业性产生质疑。

### 3.3. 决定程序缺少未成年人参与且救济机制不完善

对罪错未成年人进行教育矫治与保障未成年人相关权利二者之间并非对立关系，而是相辅相成的关系。然而目前的专门教育与专门矫治教育决定程序中存在着事中缺少未成年人参与、与事后救济不完善的明显弊端。

#### 3.3.1. 未保障未成年人的参与权

联合国《儿童权利公约》第12条<sup>9</sup>对未成年人在可能对其权利义务造成影响的活动中参与权进行明确规定。而目前《预防未成年人犯罪法》却忽略了对未成年人及其监护人或代理律师在专门教育与专门矫治教育适用决定程序中参与权的保障。专门教育与专门矫治教育会对未成年人人身自由产生直接的限制效果，但是在参与权保障方面，其适用决定程序甚至不如对成年人适用的普通刑事诉讼程序[14]，这与未成年人作为特殊主体理应得到更为全面、更高层次的权利保障的理念是大相径庭的。未成年人及其监护人或代理律师无法参与到这一决定程序中发表相关意见，维护未成年人的合法权益，更无法对决定权的行使形成有效监督；而决定主体却享有不受制约的单方面的权力，这与正当程序的要求是极不相符的。并且如果最终对决定结果不服，在缺乏事中救济途径的情况下，未成年人及其监护人或代理律师只能通过事后的行政复议或行政诉讼寻求救济，而即使事后证明决定程序确实存在错误，未成年人的人身自由权也已经遭受了不可弥补的侵害。

#### 3.3.2. 事后救济制度不完善

一方面专门教育指导委员会主体性质特殊，针对其评估结果的救济尚处于空缺状态。虽然《预防未成年人犯罪法》在第49条<sup>10</sup>中为未成年人及其监护人规定了行政复议和行政诉讼的救济途径，但是这两种救济途径针对的对象只能是“本章规定的行政决定”。行政决定是由行政主体作出的，而专门教育指导委员会显然不属于行政主体的范畴，因此其出具的评估结果也不属于行政决定，不能成为现有两种救济方式所针对的对象。另一方面，针对专门教育或专门矫治教育适用决定的行政诉讼难以发挥预期效果。如未成年人及其监护人针对专门教育或专门矫治教育适用的决定提起行政诉讼，因适用决定是在专门教育指导委员会评估结果的基础上作出的，因此审判机关实际上需要对评估工作与决定权的行使同时进行审理。然而上述已提到未成年人评估工作极具专业性的特点，审判机关是否能够胜任对其进行审理的工作是有待商榷的。

## 4. 专门学校入校决定程序的司法化改造

一方面专门教育指导委员会目前松散的组织结构与极具专业性、科学性的个案评估工作之间存在矛盾，另一方面专门教育或专门矫治教育不可避免地会对未成年人的人身自由产生限制效果，封闭、不透明的行政化决定模式不能满足正当程序的要求。其将评估职能“下放”给具体机关部门或机构看似减弱了专门教育指导委员会的专属职能，实际上恰恰是将其评估工作进行具体落实的一种方法与途径。同时，

<sup>9</sup>《儿童权利公约》第十二条规定：1. 缔约国应确保有主见能力的儿童有权对影响到其本人的一切事项自由发表自己的意见，对儿童的意见应按照其年龄和成熟程度给以适当的看待。

2. 为此目的，儿童特别应有机会在影响到儿童的任何司法和行政诉讼中，以符合国家法律的诉讼规则的方式，直接或通过代表或适当机构陈述意见。

<sup>10</sup>《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第49条规定：未成年人及其父母或者其他监护人对本章规定的行政决定不服的，可以依法提起行政复议或者行政诉讼。

由专门教育指导委员会对最终的评估结果进行复议把关，还能够直接弥补目前法律对评估结果异议解决机制规定的缺失，为对最终评估结果不予认同的未成年人及其监护人提供一种“事中”救济途径。

#### 4.1. 引入社会专业机构参与评估工作

公安机关在查明案件事实，充分收集证据时将与案件相关的材料一同交与检察机关，作为后续评估工作的重要依据。由检察机关委托社会专业机构结合案件材料对罪错未成年人的行为性质、损害结果、成长背景、监护情况、社会危害性、再犯可能性、送入专门学校的必要性等基本情况以及对其所应适用的干预措施进行专业化评估与分析研判，并制定初步评估报告。同时，检察机关应当参与社会专业机构的具体评估工作，以实现了对评估工作的监督与指导。在评估过程中，如果案件材料不够充分，检察机关可以要求公安机关进行补充侦查或者委托社会专业机构对罪错未成年人开展心理测评、走访调查等活动以补充为制定初步评估意见所需要的案件信息。需要注意的是，有必要进一步明确社会专业机构在罪错未成年人评估工作中的具体权利与义务(见表 1)。

**Table 1.** The rights and obligations of social professional institutions [15]

**表 1.** 社会专业机构的权利与义务[15]

社会专业机构的权利	社会专业机构的义务
可以要求申请评估的主体提供相关材料	应当诚实守信、客观公正地进行专业评估
可以根据评估需要向有关机关申请查阅相关案件材料	应当接受检察机关指导与监督
如在评估过程中发现评估材料不足、缺乏相关评估依据，可以通过开展心理测评、走访调研、询问访谈等专业活动来补充案件材料	应当合理规范使用相关案件材料
可以根据评估需要与公安机关、审判机关、教育行政部门、专门学校等单位部门就相关未成年人案件进行沟通协商	应当在开展心理测评、走访调研、询问访谈等活动中注意保护未成年人身心健康，避免对其心理造成不必要的刺激与伤害
可以依法向检察机关就相关未成年人案件提出专业性建议	应当对评估过程中所接触到的相关未成年人信息进行严格保密
.....	.....

#### 4.2. 设置由检察机关主导的听证程序

一方面，听证程序的引入有助于检察机关听取各方意见，接受各方监督，以最终出具更为公正、准确的评估结果。另一方面，听证程序的适用又是对未成年人及其监护人参与权的保障。在听证过程中，检察机关进行释法说理与专业论证；罪错未成年人及其监护人充分发表其自身意见；公安机关、专门学校、社会专业机构等主体提出相应建议。充分参与听证程序不仅能够增进罪错未成年人及其监护人对最终评估结果的理解，同时还有助于加深罪错未成年人对其自身罪错行为的了解，达到使其“自我矫治”的效果。

检察机关在出具最终评估结果前应当告知罪错未成年人及其监护人有申请召开听证会的权利，后者要求听证的，检察机关应当适用并主导听证程序的进行。罪错未成年人有权聘请代理律师参与听证程序，同时可以参考《刑事诉讼法》规定的合适成年人在场制度，要求其监护人或者其他合适成年人共同参与听证程序。检察机关可以通知被害人及其代理律师、公安机关办案人员、教育行政部门代表人员、社会组织机构专业人员以及专门学校的相关人员等主体共同参与听证程序并发表相关意见。检察机关应当保障罪错未成年人及其监护人或代理律师就案件事实、罪错未成年人所应适用的保护处分措施、罪错未成

年人的特殊需求及其接受矫治教育的主观态度等方面内容发表意见的权利<sup>[16]</sup>。检察机关委托的社会专业机构和专门学校还应就相关罪错未成年人是否应当适用专门教育或者专门矫治教育，以及相关适用期限发表建议。最后由检察机关在听取相关主体意见、建议的基础上出具最终评估结果。

### 4.3. 设置评估结果异议处理机制

专门教育指导委员会应设立评估小组，受理相关罪错未成年人及其法定代理人针对检察机关出具的评估结果所提出的异议申请。考虑到罪错未成年人评估工作具有一定的专业性，建议评估小组由来自公安机关、检察机关、审判机关、教育行政部门、专门学校等单位部门熟悉未成年人身心发展特点并了解评估工作的人员与社会专业机构负责初步评估工作的人员组成。同时，由于提出异议申请的案件数量有限，且提出时间具有不确定性，评估小组无需再采取专门设立常设机构的方式，而可以由地方党委中负责政法工作的领导根据需要临时成立<sup>[17]</sup>。评估小组开展专门评估会议，对检察机关出具的评估结果进行审查，同时未成年人及其监护人或代理律师可以到场并发表相关意见。为避免评估会议流于形式，应当设立相应的表决程序，对检察机关所出具评估结果的合理性进行表决。参与表决的成员至少包含公安机关、检察机关、审判机关以及专门学校与社会专业机构的代表人员，超半数代表人员同意时，检察机关出具的评估结果才最终生效，同时不同意见应得到充分讨论并进行备案。若超半数代表人员认为检察机关出具的评估结果缺乏合理性(表决未过半)，评估小组应将案件提级至上一级人民检察院重新委托社会专业机构进行评估。

### 4.4. 赋予评估结果决定性效力

目前将罪错未成年人送入专门学校接受专门教育与或专门矫治教育的决定模式为“评估同意 + 决定”模式。按照前述对目前法律规定的分析，除了相关主体向教育行政部门申请启动评估的情形外<sup>11</sup>，评估结果并不能够完全决定程序的未来走向，即当专门教育指导委员会评估同意时，教育行政部门或教育行政部门会同公安机关可以对罪错未成年人转入或转出专门学校作出肯定性决定，同时也可以作出否定性决定。笔者认为应当赋予评估结果以决定性效力，即规定当专门教育指导委员会评估同意时，相关部门原则上应当作出肯定性决定，以对评估结果产生确认性效力。如此规定一方面考虑到除了相关主体向教育行政部门申请启动评估的情形外，评估程序均是由教育行政部门或公安机关申请所启动，除非在专门教育指导委员会评估同意后出现特殊情况对评估结果造成影响，否则教育行政部门或公安机关理应作出肯定性决定<sup>[18]</sup>；另一方面正如上文所言，公安机关与教育行政部门目前仍缺乏足以支持其作出最终实质性决定的专业性。当评估结果具有实质性决定效力时，教育行政部门或公安机关的决定应发挥一种程序性确认作用。在专门教育指导委员会评估同意后，教育行政部门或公安机关应当对评估程序和结果是否存在明显瑕疵以及后续是否出现了足以影响到评估结果合理性的特殊情形<sup>12</sup>进行程序性确认。如果确实出现了上述情况，教育行政部门与公安机关应当作出否定性决定，以阻断相关罪错未成年人转入或转出专门学校的程序。

## 5. 结语

专门教育指导委员会的评估工作直接决定着专门学校在实践中的功能定位，同时也间接对整个罪错未成年人干预机制效果的发挥产生着巨大影响。在评估工作机制中引入社会专业机构的参与不仅有助于将专门教育指导委员会的评估职能具体落实，避免其形式化，同时还可以提高此项工作的专业化程度，

<sup>11</sup> 文章前述对此种情形以及相关的法律进行了分析，认为《预防未成年人犯罪法》第43条规定的后半句应理解为“经专门教育指导委员会评估同意后，教育行政部门应当决定送入专门学校接受专门教育”。

<sup>12</sup> 比如出现新的重要证据；罪错未成年人的监护条件发生改变；罪错未成年人有明显悔过表现等。



更加符合实践需求。评估听证程序与评估结果异议处理机制的设置则能够充分保障未成年人及其监护人的参与权与其针对评估结果的自我救济权。实践中, 检察机关应对社会专业机构的具体评估工作起到引导与监督作用, 然而目前无论在宏观上还是微观上均缺少评估工作实施参照。未来应进一步确立罪错未成年人评估工作所应遵循的宏观理念并制定相应的具体标准与细则, 对此项工作进行规范与指引, 从而对建立健全罪错未成年人干预机制起到推动作用。

## 参考文献

- [1] 江勇. 专门教育指导委员会职能优化研究[J]. 中国青年社会科学, 2023, 42(3): 134-140.
- [2] 孙鉴, 金泽刚. 专门教育评估制度的检视与形塑[J]. 中国青年社会科学, 2023, 42(4): 115-131.
- [3] 姚建龙, 丁明洋, 毕琳, 等. 未成年人罪错行为保护处分处置制度构建探究——以南浔未检的实践探索为基础[J]. 青少年犯罪问题, 2021(3): 98-112.
- [4] 吴羽. 罪错未成年人分级干预机制研究[J]. 犯罪研究, 2022(5): 23-34.
- [5] 王贞会. 罪错未成年人司法处遇制度完善[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(4): 134-148.
- [6] 刘双阳. 从收容教养到专门矫治教育: 触法未成年人处遇机制的检视与形塑[J]. 云南社会科学, 2021(1): 92-99.
- [7] 姚建龙. 未成年人违警行为的提出与立法辨证[J]. 中国法学, 2022(3): 266-282.
- [8] 梁曦, 张洋. 罪错未成年人保护处分制度的构建[J]. 人民检察, 2020(19): 28-31.
- [9] 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[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版), 2022, 38(3): 11-19.
- [10] 孙鉴, 金泽刚. 专门教育评估制度的检视与形塑[J]. 中国青年社会科学, 2023, 42(4): 115-131.
- [11] 周羽枫. 我国建立未成年人罪错行为先议制度的探究[J]. 预防青少年犯罪研究, 2023(5): 57-65.
- [12] 吴静. 制度与出路: 专门矫治教育制度困境与重构[J]. 重庆社会科学, 2021(8): 91-103.
- [13] 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[J]. 青少年犯罪问题, 2022(5): 111-121.
- [14] 陈小彪, 柳佳炜. 论未成年人专门矫治教育的刑行衔接——基于罪错未成年人教育矫治之体系性建构[J]. 中国青年社会科学, 2023, 42(2): 102-113.
- [15] 高冰. 未达刑事责任年龄未成年人保护处分制度构建[J]. 人民检察, 2016(14): 53-55.
- [16] 林琳. 我国涉罪未成年人观护制度实践不足与制度完善[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2020, 48(2): 169-176.
- [17] 于阳, 孙传浩. 罪错未成年人处遇决定机制的改革困境与合理构建[J]. 政法学刊, 2021, 38(2): 48-57.
- [18] 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[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 54(6): 56-69.