

定位与功能视角下专门学校入学机制的思考

刘蕙宁

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2024年2月18日; 录用日期: 2024年4月2日; 发布日期: 2024年4月11日

摘要

2020年新修订的《预防未成年人犯罪法》丰富了专门学校制度内容, 但当前专门学校入学机制存在招生年龄要求不明、招生范围不尽合理、入学申请决定程序存在疏漏的现实困境, 无法实现专门学校教育属性与司法属性并行的办学定位, 更难以回应对专门学校面向罪错未成年人发挥保护、干预和预防功能的办学期待。因此, 应尽快明确专门学校入学对象范围、扩大入学申请主体、完善入学决定程序, 同时积极探索专门学校功能延伸, 使专门学校入学机制得到进一步完善。

关键词

罪错未成年人, 专门学校, 专门教育

Reflection on the Enrollment Mechanism of Special Schools from the Perspective of Positioning and Function

Huining Liu

School of Law, Beijing Normal University, Beijing

Received: Feb. 18th, 2024; accepted: Apr. 2nd, 2024; published: Apr. 11th, 2024

Abstract

The newly revised "Law of the People's Republic of China on the Prevention of Juvenile Delinquency" in 2020 has enriched the content of the reform school system. However, the current enrollment mechanism of special schools faces practical difficulties such as unclear enrollment age requirements, unreasonable enrollment scope, and loopholes in the enrollment application decision-making process. It is unable to achieve the parallel educational and judicial attributes of special schools, and it is even more difficult to respond to the protection of special schools to-

wards juvenile delinquents educational expectations for intervention and prevention functions. Therefore, it is necessary to clarify the scope of enrollment for special schools as soon as possible, expand the enrollment application subject, improve the enrollment decision process, and actively explore the extension of the functions of special schools, so as to further improve the enrollment mechanism of special schools.

Keywords

Juvenile Delinquent, Special School, Special Education

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

我国专门学校的设立可以追溯至 20 世纪 50 年代工读学校的创办成立。工读学校成立初期，招生工作主要由公安部统一负责，具备一定的人身强制性。至 1999 年《预防未成年人犯罪法》颁布实施，工读学校办学定位由“教育、挽救”更改为“进行矫治、接受教育”，入学方式也由公安机关主导变为“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”。2006 年，为使工读学校去“污名化”，在《未成年人保护法》和《义务教育法》中将工读学校统一更改为专门学校，并强调专门学校应保障有严重不良行为的未成年人接受教育，但这一称谓的变化和对教育问题的强调在 2012 年《预防未成年人犯罪法》修订中并未得到进一步确认。2020 年，《预防未成年人犯罪法》再次作出修订，明确了我国专门教育的性质，在专门学校入学模式上实行“申请 + 强制”的方式，增设了专门教育指导委员会对专门学校入学进行评估，同时规定部分情形下教育行政部门与公安机关共同的入学决定权，极大完善和丰富了我国的专门学校制度内容。然而，当前专门学校入学机制和定位功能存在着不相匹配的情况，难以真正实现对专门学校制度的作用构想，对此需要反思现有制度的现实困境，对制度的完善做进一步思考。

2. 专门学校的定位与功能

2.1. 专门学校的办学定位

根据《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》及新修订《预防未成年人犯罪法》(以下简称《预防法》)相关规定，专门教育是国民教育体系的组成部分，是一种重要的保护处分措施，可见专门学校拥有“国家教育体系”和“少年司法体系”相结合的双重定位[1]，在办学中需同时注重教育属性和司法属性。对专门学校教育属性的表述最早可追溯至 1987 年《关于办好工读学校的几点意见》，此时的工读学校教育同义务教育、普通教育相比仅在形式上有所不同，其将有违法和轻微违法犯罪行为的未成年人同其他未成年人进行隔离的意义更加突出。至《预防法》，条文一改过去表述，将专门教育作为国民教育体系的组成部分，和义务教育、特殊教育等视为并列关系[2]，要求专门学校不仅要提供给未成年人科学文化知识的教育，还要结合未成年人的生理、心理等实际情况开展一系列课程、讲座、实践和心理访谈等教育活动，有针对性地对未成年人的不良行为和心理问题进行干预，更加强调专门学校教育资源配置和专门学校办学的科学性、灵活性和特殊性，以最大化实现专门学校教育在未成年人行为矫治和违法犯罪预防中的特殊作用。与此同时，专门学校的司法属性不断突显：一是将专门学校教育表述为“保

护处分措施”，而作为保护处分其重要特征之一就是遵循司法程序的运作[3]，专门学校对未成年人开展的教育矫治必须严格遵循少年司法程序中的相关规定和规则；二是专门学校入学“强制性”的体现，对于有严重危害社会的不良行为的未成年人或拒不接受、配合矫治教育措施的未成年人，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，对于经过审批应当进入专门学校学习而拒不报到的，或报到后又中途擅自逃离的，公安机关有帮助学校督促学生入学的责任，实践中未成年人被决定送至专门学校的，其父母或者其他监护人应当支持配合，不得妨碍阻挠；三是公安、司法行政、人民检察院、人民法院作为专门教育指导委员会的成员单位，同其他成员一起研究确定专门学校教学、管理等相关工作，拥有未成年人专门学校入学转出建议权，承担未成年人教育矫治情况评估工作。

2.2. 专门学校的功能

通说认为，专门学校应具备教育功能、矫治功能、社会功能以及司法功能。

教育功能表现在专门学校通过开设文化教育、职业技术教育以及兴趣类等课程帮助未成年人掌握基本科学文化知识和专业的职业技术，提高未成年人知识能力和职业能力，以帮助未成年人为后续衔接普通学校学习或进入社会进行积累。

矫治功能表现在专门学校通过对未成年人行为严重程度、违法涉罪程度以及主观改正态度等因素考量，对未成年人采取分级处遇和临界预防的行为矫治措施。这种矫治既包括对未成年人违法犯罪行为的制裁、惩戒措施，也包括对违法犯罪行为的教育、拯救、预防措施。如通过军事化全封闭管理对罪错未成年人的行为进行监督和限制，要求未成年人参与社会公益服务、义务劳动，以及要求未成年人接受心理疏导、法治教育等，使其通过修复和纠正内在思想、心理和道德偏差的情况下规范约束自我外在行为，引导未成年人步入发展正轨。

社会功能表现在对专门学校对罪错未成年人采用综合评价的模式，评价的内容包括积极品质发展、兴趣特长、潜能、情绪管理、参与性、学业进步程度(并非成绩优秀)等。专门学校教育的目标既含有家庭养育缺失的补救，又含有社会减少犯罪的目的[4]，在完成基础教育的同时需要使罪错未成年人成长为符合社会道德价值判断的，能为社会所容纳和接受的对象。

司法功能是指当一名家庭失教的少年再脱离学校时，社会必须启动司法程序，令其继续接受义务教育。当少年任性辍学或在原有学校胡作非为、扰乱其他学生学习环境与学校秩序时，社会必须启动司法程序，令其进入特殊学校继续完成义务教育[5]。

综上所述，专门学校应发挥保障罪错未成年人完成义务教育，为罪错未成年人提供职业教育，弥补罪错未成年人缺失的心理、道德、法治教育的保护作用；通过系统、科学的行为矫治对罪错未成年人的罪错行为充分发挥干预作用；通过科学的观察、评估调整措施对罪错未成年人发挥犯罪预防的作用。同时，专门学校应当积极回应社会对于其保护、干预和预防未成年人违法犯罪的期待。

3. 专门学校入学机制的现实困境

3.1. 招生年龄要求不明

从法条内容上看，《预防法》并未对需要进入专门学校接受专门教育和专门矫治教育的未成年人在年龄上设置范围限制，应当认为不满18周岁的未成年人都在专门学校入学范围之内。各地方制定的预防未成年人犯罪条例在专门学校招生年龄上多与《预防法》保持一致，即以“未成年人”作为招生年龄范围的概括，但在专门学校建设意见以及司法实践中，则出现了对专门学校招生年龄的上限和下限设置标准不一的情况：如海南省《关于加强专门学校建设和专门教育工作的实施意见》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，不满 12 周岁的也可以进入专门学校进行独立分班的体验式学习；贵阳市《工读教育管理办法》则规定，工读学校招收对象为 12 周岁至 17 周岁具有严重不良行为、依法不符合刑事处罚条件、不适宜留在普通学校或者职业学校就读的未成年人；湖南省邵阳市工读学校也将招生年龄限制在 17 周岁以下，似乎是受到 1987 年《关于办好工读学校的几点意见》中关于工读学校招生对象年龄条件相关规定的影响。可见，专门学校招生年龄上限面临着预防法和工读意见规定的选择，而年龄下限关乎对低龄未成年人犯罪的处理，主要问题在于对不满 12 周岁的罪错未成年人应否将其纳入专门学校入学范围。实践中确实存在将不满 12 周岁的罪错未成年人送至专门学校的案例，如陕西蓝田 4 个不满 12 周岁的少年轮奸一小学女生被送入专门学校就读，但这种处理是否合适并未有明确结论。专门学校在招生年龄上的立法空白、立法与实践之间的割裂将导致专门学校的教育布局和教育矫治资源配置不清，在入学和提供教育资源方面存在的差别可能导致“无校可入”，严重影响专门学校教育功能的实现和发展。

3.2. 招生范围不尽合理

招生困难一直是专门学校建设发展的一大阻碍，为获得足够生源，解决专门学校的生存困境，许多专门学校除招收《预防法》规定的具有严重不良行为的未成年人外，还将一些具有如学习困难、早恋、沉迷网络、逃学旷课、顶撞家长和老师等程度较轻的不良行为的学生也纳入学校招生范围。这种扩张招生范围的行为其合理性存疑：首先，专门学校作为《预防法》规定的保护处分措施实施场所，其司法属性要求专门学校在进行招生等运营活动时必须严格遵守法律法规和少年司法的相关规则和规定，不得自行随意更改；其次，将具有不良行为和严重不良行为的未成年人不加区分地统一收入学校进行管理，可能存在对具有不良行为的未成年人的自由和身心健康等合法权益造成损害之嫌，即使在管理措施上有所区分，但在相对封闭的校园环境中不可避免地会升高具有不良行为的未成年人和具有严重不良行为的未成年人间交叉感染的风险，对未成年人的成长发展将造成难以修复的负面影响；最后，招生范围的扩张带来的可能也是对专门学校和未成年人“污名化”的扩张，专门学校应当坚持对未成年人进行保护处分的办学定位，回应社会对于专门学校发挥未成年人犯罪矫治和预防功能的期待，而将纠正未成年人不良行为作为专门学校明确的招生范围将使社会对于专门学校的教育矫治方式产生怀疑，对专门学校的功能发挥和效果产生的期望值降低，认为专门学校对罪错未成年人的保护处分力度微弱，无法将这些罪错未成年人送回正常的轨道，导致对专门学校继续产生“流氓学校”等污名化的误解，也使与罪错未成年人身处同所学校的具有不良行为的未成年人在社会上背负同等污名化的标签。

3.3. 申请决定程序存在疏漏

专门学校入学的申请和决定程序主要规定在《预防法》的第 43 条至第 45 条，该程序存在疏漏，主要体现在以下三方面：第一，在申请方式上，目前专门学校主要采用“申请 + 强制”的入学方式，对于具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、所在学校有权申请将未成年人送入专门学校接受专门教育，这一规定也被称为“三自愿”原则，即送入专门学校需要经过监护人、所在学校和未成年人本人的同意，然而在实践中，学校往往扮演建议的角色，父母或其他监护人出于偏见、溺爱、担忧等情绪不愿意将未成年人送入专门学校，未成年人自身更可能存在叛逆、抗拒的心理而拒绝进入专门学校就读，使得未成年人的严重不良行为在早期难以得到有效的干预和矫治，以致逐步发展为更加严重的违法犯罪行为直至达到强制入学标准，专门学校对有严重不良行为的未成年人的行为干预和犯罪预防作用失灵。第二，在决定主体上，结合法律规定的专门学校入学情形，入学决定标准应当包括两种，一是未成年人行为的严重程度，二是未成年人对矫治措施的接受和配合程度，这两种标准既涉及对法律意义上行为是否“严重不良”以及程度判断，也涉及对未成年人在教育意义上接受程度和教育效果的判

断，因此由教育部门和公安机关共同拥有专门学校入学的决定权。入学决定标准作为基本标准，针对范围内的全体具有严重不良行为的未成年人其内容应当保持一致，然而现行法上对以申请方式进入专门学校的入学标准虽规定为“有严重不良行为”且“无力管教或者管教无效”，但在决定主体上将专门学校入学的决定权完全交给教育行政部门，其对于“严重不良”的判断是否准确和专业存在疑问。第三，在程序救济上，专门学校入学程序存在由行政机关、司法机关等决定的强制性规定，而有权力必有救济，应当为专门学校入学制度设置必要的行政复议、行政赔偿等相关规定，但目前专门学校入学程序中尚未有这样的救济性程序规定，使得该制度的运行缺乏必要的监督机制，制度处于失衡状态。

4. 专门学校入学机制的实践对策

4.1. 明确入学招生对象范围

专门学校作为对有严重不良行为的未成年人开展国民教育，矫治严重不良行为，实施保护处分措施的场所，肩负改造罪错未成年人和回应社会期待的艰巨任务。在入学对象年龄上，年龄上限应当统一设置为 18 周岁，充分把握对未成年人进行教育、感化和挽救的机会，发挥专门学校的多方面功能，对其开展系统的、有针对性的科学文化知识教育和职业教育，帮助未成年人回归家庭、复归社会、树立理想，通过科学的行为矫治引导未成年人有正确的思想、道德和心理观念，在未成年人向成年人转变的关键节点上守好最后一个关卡；对于年龄下限的设置，应当结合地方未成年人违法犯罪年龄的基本情况以及地方专门学校建设状况，允许专门学校入学年龄向最低刑事责任年龄以下适当延伸，以在特殊低龄未成年人严重暴力犯罪案件处理中发挥好干预和预防的作用，但对于专门学校确实无法满足低龄罪错未成年人接受义务教育的要求的，不应将未成年人强制送入专门学校就读，以防突破专门学校的教育、司法属性，导致功能发挥上的失衡。在入学对象行为上，专门学校应当严格遵守《预防法》规定的严重不良行为入学判断标准，避免专门学校过度超前干预和预防导致对未成年人的身心健康和成长发展造成负面影响甚至损伤。此外，应当围绕对未成年人行为分级分类矫治的核心，综合未成年人的性别、年龄、身心特点等进行专门学校招生范围的设置与划分，横向上可以参照《贵州省预防未成年人犯罪条例》第 24 条，按照义务教育、高中教育、职业教育贯通模式进行建设，纵向上可通过“行为 + 性别”的方式，对于行为违法的未成年人，应当为其安排适合的专门教育，如职业技术教育、法治教育、心理教育等，并辅以必要的矫正措施；对于涉罪的未成年人，应当安排其接受法治化程度相对更高、强制化程度相对更高以及基础时限相对更长的专门矫治教育，有必要的对男女生实行分班管理。

4.2. 扩大入学申请主体

专门学校申请入学制度中的“申请”并不具有强制效果，而是暗含主导多方进行协调以追求达成一致意见之意，需要营造良好的信息流通和沟通环境以保障制度的顺利运行，这就需要更多具有客观性、专业性的主体加入以打开专门学校申请入学新局面。《预防法》新设专门教育评估委员会，为专门学校申请入学制度的完善和作用发挥创设了有利条件：一方面，入学评估主要着眼于教育和法律领域的专业判断，因此专门教育委员会中如共青团、妇联、律师等主体的加入具备主导协商未成年人进入专门学校就读的客观性；另一方面，这些人民团体和社会组织专门从事未成年人工作，在同未成年人、学校及监护人等各方主体进行沟通时更加具有专业性，且同政府和相关部门有更加顺畅的沟通机制，尤其是对于流浪未成年人、失管未成年人等方便帮助其首先协调解决监护等各类问题后再申请对这些未成年人进入专门学校就读开展协商，更加符合专门学校的保护、干预和预防的功能要求。实践中如《山东省预防未成年人犯罪条例》将居民委员会、村民委员会纳入申请入学的建议主体，也是对申请入学参与主体扩展的一种有益尝试。

4.3. 完善入学决定程序

第一，专门学校具备教育和司法的复合属性，因此在入学决定主体上，无论是自愿申请还是强制入学，都应由教育行政部门会同公安机关进行法律层面和教育层面上的双重判断后进行决定，使专门学校入学判断更加专业和科学。在各地实践当中，教育行政部门和公安机关应当通过政策制定对其判断标准进行细化并公示，教育行政部门除对罪错未成年人的受教育情况、学习能力等进行评估外，还应积极考察其家庭情况、在校表现以及社会表现等，为其挑选在课程设置和教育环境上更加适合罪错未成年人接受教育矫治的专门学校并决定其入学，而公安机关在对“严重不良行为”进行判断时，除考量行为本身外，还应对其行为的客观上的危害程度，未成年人本身的社会危害性和人身危险性以及行为人主观上的认罪态度进行综合性审查，以决定是否需要通过隔离或非隔离的方式对罪错未成年人进行行为矫治。

第二，从现行法及实践现状上看，专门学校入学决定程序具体办法由国务院规定，建构主要由教育行政部门牵头，其本体主要作为一种行政性程序在法律中被确认，需满足行政法上平衡权力机关权力和公民权利的基本建制，因此立法应当以强制方式将罪错未成年人进入专门学校的决定程序规定相应的救济途径，强化该决定程序的内部监督。对于被决定强制送入专门学校接受专门教育的罪错未成年人，应当允许其父母或其他监护人在一定期间内向做出该决定的教育行政部门及公安机关提出行政复议，对行政复议决定不服的可以向人民法院提起行政诉讼，如入学决定程序给未成年人身心健康造成损害的，可要求作出决定的教育行政部门及公安机关对未成年人进行行政赔偿。

4.4. 探索专门学校功能延伸

针对罪错未成年人的教育矫治仍处于构建完善阶段中，很多机构和资源都还没有成型，难以调动，对于部分罪错未成年人的教育矫治处于无处评估、无处实行、无处考察的状态。对此，在专门学校的大力推动和建设背景下，实践中司法机关在办理未成年人犯罪案件时积极尝试调动和利用好专门学校的场地和资源，同转化未成年人的办案要求和司法程序开展衔接，借助专门教育的力量实现对罪错未成年人行为的提早干预和犯罪预防，避免在作出处理决定时出现“一放了之”的情况。如广东省的检察机关在专门学校内设立未成年人观护教育基地，接收检察机关移送的具有本地户籍的因未达刑事责任年龄不予刑罚、不起诉、附条件不起诉的未成年人入校插班进行特殊教育矫治[6]，在专门学校内对罪错未成年人边矫治边考察，在充分利用资源的同时提高案件办理的质量和效果。甚至在审判阶段被定罪免刑或判缓刑的，也可由专门学校收入矫治[7]。对专门学校功能的延伸和探索一方面为我国未成年人犯罪治理体系的构建期提供过渡性资源，另一方面也可以部分缓解专门学校入学招生中面临的压力和困境，为专门学校自身发展提供充足生源和实践经验。

5. 结语

未成年人的思想、行为以及心理状态都处在波动性的发展变化过程之中，对未成年人犯罪的治理和预防应当是一个防微杜渐的过程。专门学校在罪错未成年人出现严重不良行为时有针对性地开展知识教育和进行行为矫治，能够极大程度上挽救处于违法犯罪边缘的未成年人，引导未成年人走上正确的成长轨道。为此应当主动寻找问题，积极进行实践，大力推动专门学校制度构建和配套机制建设。同时未成年人犯罪是一种综合性的预防和治理，在发展专门学校这一治理节点的同时也应向外延伸，探索专门学校同未成年人工作的其他节点相互联结，调动司法、社会、家庭等各方力量参与，引进国家、社会等各方资源加入，共同守护未成年人健康成长。

参考文献

- [1] 肖建国. 法治视角下的专门学校办学定位探究[J]. 青少年犯罪问题, 2020(1): 6-12.

- [2] 路琦, 王贞会. 《预防未成年人犯罪法》专家建议修订稿座谈会综述[J]. 预防青少年犯罪研究, 2019(3): 70-76.
- [3] 姚建龙. 犯罪后的第三种法律后果: 保护处分[J]. 法学论坛, 2006(1): 32-42.
- [4] 刘燕. 从工读学校教育历史发展探究其时代价值[J]. 预防青少年犯罪研究, 2018(3): 4-15.
- [5] 李玫瑾, 张萌. 论工读学校的社会、司法和教育功能[J]. 预防青少年犯罪研究, 2018(4): 4-12.
- [6] 广东省人民检察院课题组. 罪错未成年人专门学校型观护基地调查研究[J]. 中国检察官, 2020(13): 71-74.
- [7] 杜宣, 毕宝琦. 检察机关与专门学校罪错未成年人矫治合作机制的构建[J]. 中国检察官, 2021(16): 39-46.