

专门矫治教育制度的司法化设计方案

黄京平

当前，未成年人犯罪呈现总体上升、危害趋重的复杂局面。未成年人犯罪治理面对的紧迫形势，客观地引发了改善专门矫治教育质效的时代要求。专门矫治教育的司法化，无疑是完善预防惩治未成年人犯罪制度的关键改革措施。

专门矫治教育的制度实效须以司法化为保障

我国防治未成年人犯罪制度，主要由预防未成年人犯罪法（简称“预防法”）、刑法和刑事诉讼法（简称“刑事诉讼法”）等法律法规共同构成，具体由不同法律法规中的预防规范与惩治规范合理衔接构建。仅有预防规范，实践中极度依赖预防，忽视与惩治规范协调实施，或者仅有惩治规范，过度迷信惩治、偏重惩治手段的运用，都无法实现最佳的犯罪防治效果。能够将预防与惩治规范合理衔接，使预防和惩治功能体系性融合的制度，就是预防法为主、刑法辅助规定的专门矫治教育。换言之，在对严重不良行为的分级干预体系中，专门矫治教育，既是预防重新犯罪的措施，也是对触犯刑律行为的惩治手段，更是将预防功能和惩治功能融于一体的最严厉矫治方法。而且，作为强制性、封闭式的矫治方法，对分级干预体系的总体功效具有无可替代的影响。但是，再好的实体制度，没有正当程序、没有司法决定程序为保障，也难以发挥理想的防治效果。这已经被事实确证。

实质意义上，新预防法规定的专门矫治教育，是对旧预防法规定的收容教养的制度延续，除执行场所的设置和管理主体改变之外，行政决定程序的性质没有根本改变。这也就使得收容教养“因具体程序、执行机构及场所、干预措施等不明确，实践中基本被虚置”的现象，或直接、或间接、或转换形式地在专门矫治教育的实施过程中出现。2018年至2022年，检察机关受理审查起诉未成年人犯罪32.7万人，年均上升7.7%。受理审查起诉不满16周岁的未成年人犯罪从2018年的4600余人上升至2022年的8700余人，年均上升16.7%。2018年至2022年，受理审查起诉不满16周岁的未成年犯罪嫌疑人数，分别占受理审查起诉未成年犯罪嫌疑人总数的8.05%、8.88%、9.57%、11.04%、11.1%。2024年第一季度，人民法院判处未成年人罪犯1.2万人，同比增长77.67%，比判处全部罪犯同比增长14.00%高出63.67个百分点；占罪犯总数的3.12%，同比上升1.12个百分点；重刑率8.50%，比全部犯罪的重刑率7.71%高出0.79个百分点。未成年人犯罪现象及其变动的原因极其复杂，但不争的事实是：长达十余年的时间，分级干预的最严厉矫治措施作用相对微

- 专门矫治教育作为强制性、封闭式的矫治方法，对分级干预体系的总体功效具有无可替代的影响。但是，再好的实体制度，没有正当程序、没有司法决定程序为保障，也难以发挥理想的防治效果。
- 建议在刑事诉讼法“特别程序”编专章规定“未成年人的专门矫治教育程序”。主要的条款，可以参照“依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗程序”和“未成年人刑事案件诉讼程序”的规定设计。
- 只有依据预防法的实质精神，将实施犯罪、但“没有受到刑事处罚”的未成年人纳入专门矫治教育的适用范围，才能使预防重新犯罪的制度作用最优化。

弱，甚至作用实际停滞，与2018年以来未成年人犯罪数量激增、危害趋重之间，存在显著的条件因果关系。改变这种状况，提高专门矫治教育预防重新犯罪的作用实效，最为关键的就是将行政决定程序改为司法决定程序。

专门矫治教育司法化的制度调整方案

专门矫治教育的司法化，主要可以通过在刑事诉讼法中增设特别程序，并对预防法第45条作相应修改的方式实现。

建议在刑事诉讼法“特别程序”编专章规定“未成年人的专门矫治教育程序”。主要的条款，可以参照“依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗程序”和“未成年人刑事案件诉讼程序”的规定设计。首先，应细化专门矫治教育的适用目的、适用对象、适用方式和期限。目的应是预防重新犯罪；对象是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未成年人；根据情况分别采用剥夺自由、限制自由、行动约束等管束方式，并设置相应期限。

其次，应对专门矫治教育的决定程序和临时管束措施作出明确规定。1.对未成年人进行专门矫治教育的，由人民法院决定。公安机关发现未成年人符合专门矫治教育条件的，应当写出专门矫治教育意见书，移送人民检察院。对于公安机关移送的符合专门矫治教育条件的，人民检察院应当向人民法院提出专门矫治教育的申请。2.人民检察院认为必要的，对附条件不起诉、情节轻微不起诉的未成年人，可以决定进行专门矫治教育。3.在人民法院决定专门矫治教育前，公安机关可以对被申请人采取临时管束措施。其他主要条款，应当包括专门矫治教育案件的审理，专门矫治教育决定的作出及复议，定期评估与专门矫治教育的解除，检察机关对专门矫治教育程序的监督，以及专门矫治教育案件的办案方针、原则及总体要求，法律援助，社会调查，附条件不移送审理的适用范围，附条件不移送审理的考察和后果，不公开审理及其例外，专门矫治教育记录封存等。

对预防法第45条的修改主要包括：

1.将该条第1款修改为：“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，经人民法院决定，可以决定对其进行专门矫治教育，预防其重新犯罪。”2.删除该条原第2

款、第3款的规定。3.增加规定：“对行为构成犯罪、但依法决定不起诉的未成年人，在必要的时候，人民检察院可以决定进行专门矫治教育。”作为该条新的第2款规定。4.增加规定：“司法行政部门负责设置专门矫治教育的专门场所，并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。专门矫治教育的场所或设施，对专门矫治教育的对象，根据情况施行全封闭、半开放式或开放式的管理。”作为该条新的第3款规定。

专门矫治教育司法化的主要理由

作为剥夺自由或限制自由的保安处分，专门矫治教育只有决定程序司法化，才符合宪法和宪法性法律的规定及其精神。目前，我国部分地区专门矫治教育实施明显滞后，甚至停滞，部分地区采用突破法律规定的做法适用专门矫治教育，都是行政决定程序引发的后果。只有通过刑事诉讼法和预防法中的细化规定、具体规定，才能改正现行法律对专门矫治教育仅做极端原则规定的错误，符合人权保障原则，符合依法治国要求。明确预防重新犯罪的目的，将单一的剥夺自由方式调整为剥夺自由、限制自由、行动约束等分级管束方式，有助于合理扩张专门矫治教育的适用范围，使预防重新犯罪的制度覆盖最大化，改变因适用范围过窄而明显影响预防重新犯罪实效的状况，切实提升专门矫治教育的质效。

矫治工作由司法行政部门负责、矫治场所设置在国民教育体系中的工作机构与工作场所的严重错位，以及教育机构监禁场所化的制度安排，是影响专门矫治教育依法推进的主要障碍。改变这种状况，回归矫治场所和矫治工作由司法行政部门一体负责制，实现矫治机构国民教育化，才能理顺专门矫治教育中矫治工作主体与教育工作主体的责任关系，为专门矫治教育功能的正常发挥提供基本条件。简单说，应该让矫治机构（场所）办好学校，而不是让学校办好矫治机构（场所）。

预防、制止和侦查违法犯罪活动，是公安机关的首要职责。取消专门教育指导委员会启动、教育行政部门主导专门矫治教育行政决定程序的职责，由公安机关负责启动专门矫治教育的司法决定程序，既与公安机关的主责相符，也

能够使最严厉矫治措施的不同责任主体的职责界限明晰，便于各司其责的同时协力提升专门矫治教育的实效。

专门矫治教育与不起诉制度的衔接

专门矫治教育预防重新犯罪功能的正常发挥，对遏制未成年人犯罪上升趋势具有决定性影响，须以适用范围合理、适用对象精准为基础。实践中，专门矫治教育适用范围过窄、适用对象过少，是未成年人重新犯罪率实质性提高的主要原因之一。表面上，造成专门矫治教育适用不足的主要原因，是认为适用对象仅限于“实施刑法规定的行为、因不满16周岁不予刑事处罚的未成年人”，绝对不包括“行为构成犯罪、但依法决定不起诉的未成年人”。实质上，是认为预防法第45条第1款规定的“因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚”，与刑法第17条第5款规定的“因不满16周岁不予刑事处罚”，属于完全相同的制度规定。更深层次而言，偏离立法原意理解“不予刑事处罚”的意思，基本将其与“不负刑事责任”的意思等同。值得注意的是，这种有相当影响力的观点，并没有被实务操作部门完全接受。有的省级规范文件就明确规定，“依法决定相对不起诉、附条件不起诉的未成年人”，属于专门矫治教育的适用对象。

其实，专门矫治教育采用剥夺自由、限制自由、行动约束等分级管束方式，专门矫治教育设施实施全封闭、半开放式或开放式等分级管理措施的制度调整，符合预防法第45条规定的实质精神。换言之，将“行为构成犯罪、但依法决定不起诉的未成年人”纳入专门矫治教育的适用范围，符合预防法第45条的规定，是专门矫治教育司法化的制度组成部分。由于“不予刑事处罚”的立法原意为“没有受到刑事处罚”，所以，“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”，包括未成年人触犯刑律，但根据法律规定、司法规范和刑事政策从宽处理“没有受刑事处罚”的情形。行为构成犯罪、但依法被不起诉处理的未成年人，当然属于这种情形。预防法中专门矫治教育的适用对象，广于刑法中专门矫治教育的适用对象，前者包含后者。只有依据预防法的实质精神，将实施犯罪，但“没有受到刑事处罚”的未成年人纳入专门矫治教育的适用范围，才能使预防重新犯罪的制度作用最优化。附条件不起诉、情节轻微不起诉与专门矫治教育，具有共同的基础和功能，彼此进行制度衔接，并在必要的时候对被不起诉人选择适用专门矫治教育，能够适度增强附条件不起诉的矫治教育措施的惩罚力度，便于对情节轻微不起诉适用具有惩罚、修复和矫正功能的刑罚替代措施，在专门矫治教育与不起诉制度功能融合的机制下，切实提高预防未成年人重新犯罪的实效。

（作者系中国人民大学法学院教授、博导，中国刑法学研究会顾问）

公告

李孝平的合法继承人：

李孝平（男，1958年5月1日出生，原公民身份号码：310103195805012018）于2024年4月13日死亡。其生前于2020年5月9日在上海市闵行公证处办理了遗嘱。现其遗嘱受益人于2024年4月24日持上述遗嘱向上海市闵行公证处申办了继承公证。作为李孝平的法定继承人，你（们）有权向公证处提出证据否定或部分否定该遗嘱效力，故请你们于登报之日起一个月内与遗嘱受益人及上海市闵行公证处取得联系【受益人联系电话：13020111301；上海市闵行区莘建东路258号，电话：641456001，特此公告。

环保公益广告

