新形势下检察机关对未成年人全面综合司法保护的思考

杨新芳 杨莹欣 邓嘉雯[[1]](#footnote-0)

【摘 要】2017年12月22日最高人民检察院出台《关于开展未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作的通知》，提出为逐步实现未成年人全面综合的司法保护，2018年在北京、上海、广东等13个省（自治区、直辖市）开展为期一年的未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作。这标志着未成年人检察工作的发展方向从教育矫治涉案未成年人向着对未成年人进行全面系统保护发展，从纵向的“捕诉监防一体化”向着横向的涉及未成年人刑事、民事、行政“一条龙”发展。

【关键词】检察机关；未成年人；全面综合；司法保护

中国特色社会主义进入新时代，未成年人检察（下称“未检”）工作迎来新的机遇和挑战。最高人民检察院（下称“最高检”）在《“十三五”时期检察工作发展规划纲要》中明确，新时代未检工作要“准确把握未成年人司法规律和发展方向，以专业化建设为基础，以规范化建设为保障，以社会化配套体系建设为支撑，建立健全未成年人检察工作体系和业务类别，完善中国特色未成年人检察制度”，这为未检工作指明了发展方向。检察机关应以内设机构改革为契机，抓住党中央和社会各界高度重视和广泛关注未检工作的时机，进一步整合有关未检职能，进一步加强和推进未检工作，进一步推动实现对未成年人的全面、综合司法保护之新格局。

一、未检工作全面综合发展的基础

从未检工作的特殊性看，未检部门实行“捕诉监防”一体化工作机制，并非侦监、公诉业务的简单叠加，检察官除了审查证据、事实和法律适用，还必须在了解未成年人成长经历、犯罪原因、教育监护条件等信息的前提下，协调公安、法院、司法，政府各部门教育、医疗、就业、工青妇等对其进行帮教。由此可知，未检工作内容丰富，涉及到审查逮捕、侦查监督、公诉、教育挽救、预防、民事、行政、控申、执行等各个司法环节和职能，这使得未检工作与其他检察业务工作本质上的差异性。

从机构保障层面看，1986年上海市长宁区检察院在审查起诉科内设立全国第一个“少年刑事案件起诉组”，标志着我国未检工作从普通刑事检察工作中分离，朝着专业化方向发展的开端。1992年5月最高检在刑事检察厅成立了少年犯罪检察工作指导处，有力带动了地方未检工作专门化建设。2015年12月最高检“未成年人检察工作办公室”成立，标志着我国未检条线上下对应、横向统一的四级工作体系正式建立，以未成年人这一特殊主体为标准的独立业务类别亦正式确立[[2]](#footnote-1)。2019年1月最高检内设机构改革，新成立第九检察厅为未成年人检察厅，专门负责未检工作，这无疑为未检工作的全面、综合发展打下坚实的组织架构基础。未检工作经过30多年的发展实践，已从单一的批捕、起诉职能发展到“捕诉监防”一体化工作模式，对职能一体化、集约化工作模式已积累了一定经验。而设立专门的机构，有利于检察机关集中运用好法律赋予的特殊程序和特殊手段，有利于与社会组织加强沟通协调，动员社会各个方面的力量，共同做好未成年人的司法保护工作，以实现未成年人司法保护工作的集约化和专业化。

从接轨国际少年司法制度看，当今世界对儿童的司法保护已经突破单个国家或地区的范围，日益成为一种全球性的运动。2015年初，瑞士日内瓦召开了第一届世界未成年人司法大会，致力于探求未成年人司法体系的完善之路。我国自1985年开始先后参与制定或加入了联合国《少年司法最低限度标准规则》（又称《北京规则》）、《预防少年犯罪准则》和《儿童权利公约》等国际公约。我国遵照国际惯例，逐步将相关内容转化为国内法，这既体现了对国际条约义务的履行，又彰显了我国在未成年人司法保护领域的国际化视野和对儿童问题的重视与关注。因此，新时代未检工作已不再局限于对涉罪未成年人的“教育、感化、挽救”，而是对未成年人进行全面的、综合的、系统的司法保护。最高检《检察机关加强未成年人司法保护八项措施》和《未成年人刑事检察工作指引（试行）》均规定要建立检察机关内部保护未成年人联动机制，要求未检部门办案过程中发现侵害未成年人合法权益的职务犯罪线索时，应当及时移送线索并协调相关部门做好保护未成年人工作；其中内设机构办案过程中发现未成年人合法权益保护方面存在漏洞、隐患或者需要心理疏导、救助帮教的，应当及时移送未检部门或者通知未检部门介入协助干预，防止在检察环节存在真空保护。这就是对未成年人司法保护各项职能予以深度整合的现实需求。

二、未检工作全面综合工作的职责范围

未检工作作为检察机关一项独立的业务类型，主要任务是依法惩治侵害未成年人犯罪、保护救助未成年被害人、教育感化挽救涉案未成年人、预防未成年人犯罪和维护未成年人合法权益；核心要求是坚持未成年人权益的特殊、优先保护，这就是未成年人司法得以区别于成年人司法的根本意义所在。[[3]](#footnote-2)

（一）涉未刑事案件坚持履行“捕诉监防”四项职能

最高检《未成年人检察工作指引（试行）》第七条规定：“人民检察院未检部门实行捕、诉、监、防一体化工作模式，同一个检察官或者检察官办案组负责同一刑事案件的审查逮捕、审查起诉、诉讼监督和犯罪预防等工作”。司法实践证明，“捕诉监防”一体化工作模式是行之有效的未检工作模式，同一承办人负责同一刑事案件的审查逮捕、审查起诉与出庭公诉、犯罪防控等工作，有利于提高帮教工作的针对性和时效性，把教育感化挽救贯彻于每一起未成年人刑事案件办理的始终，保证诉讼程序的合法性和案件办理的公正性、高效性，确保案件质量；有利于通过办案发现未成年人犯罪和被侵害的风险点，有针对性地开展预防工作；发挥事前预测和事中矫正功能，实现诉前引导、庭审感化、案外帮教的有机衔接，有利于切实提高未成年人刑事检察工作的质量和效果。

需要一提的是，未成年人刑事案件与未成年人被害案件性质不同、法律依据与刑事政策不同、办案重心不同，前者主要以教育感化挽救涉罪未成年人为主，体现从宽从轻的一面；后者则以打击震慑侵害未成年人的犯罪分子为主，并在严惩犯罪分子的同时，保护、救助未成年被害人，做好其身体康复、心理疏导、法律援助、司法救助等工作。在办理涉未成年人刑事案件时，既要突出对涉罪未成年人与未成年被害人“双向保护”的原则，更要适应未检专业化办案模式的要求。对此，未检部门应在重点要围绕办案、围绕监督的前提下，进一步促进对涉案未成年人的帮教和关爱，会同有关部门在12309检察服务中心及平台上增加“未成年人司法保护”专区，用于受理有关未成年人权益司法保护的控告、申诉等工作，这将有效畅通案件线索渠道，也是未检工作主动服务于民的重要内容。

（二）切实推进未检“刑事、民事、行政”一体化发展

2017年12月最高检印发《关于开展未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作的通知》规定，要进一步整合未成年人刑事执行检察和民事行政检察业务，在刑事执行检察试点工作中，主要开展羁押必要性审查、在押未成年人监管活动监督、未成年人社区矫正活动监督。在民事行政检察试点中，主要开展对未成年人监护侵害和缺失的监督、探索侵害众多未成年人合法权益的支持起诉等工作、涉及未成年人的家事审判监督。这通知的出台为未成年人刑事、民事、行政检察“一条龙”发展提供了政策上的支持。2019年7月12日，全国检察机关未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作总结推进会在重庆召开，最高检第九检察厅史卫忠厅长在会上指出，“试点工作初步形成了有别于成年人刑事执行检察、民事行政检察的未检业务统一集中办理特色，下一步将充分发挥未检业务统一集中办理优势，加大办案力度和规范化建设，不断提升办案质效，推动‘试验田’向‘示范田’转变，切实为未成年人健康成长提供全面综合司法保护”。[[4]](#footnote-3)

实践中，以广东为例，试点单位广州、佛山、东莞、梅州未检部门通过把先进做法制度化，规范工作机制；平台建设专业化，促进工作成效；保护监督一体化，开创工作新局面，在驻所监督、社区矫正监督、民事案件支持起诉、行政执法监督等多个方面逐步形成了“广东工作模式”。在未成年人刑事执行检察方面，全省检察机关共对447件500名涉罪未成年人开展羁押必要性审查；在押未成年人监管活动监督中，纠正监管违法160人次；开展执行阶段帮教194人次；未成年人社区矫正监督中，纠正社区矫正违法38人次[[5]](#footnote-4)。其中，佛山市检察院联合市中级人民法院、市公安局、市司法局、团市委联合出台了《关于进一步加强未成年人社区矫正工作的意见》，为未成年人分类矫正、身份保护与个性化矫正提供了可借鉴范本。佛山市检察院充分发挥“领头雁”作用，统一部署、指导基层院对未成年人集中关押场所入所巡查、开展帮教活动。顺德、高明、南海区检察院均在辖区内的看守所成立驻所未检工作室、帮教室、专责小组，积极开展在押未成年人监管活动监督。高明区检察院还在全省创新推出了未成年人羁押必要性审查量化评分机制，将监护教育情况等纳入羁押必要性审查评估项目，通过对定罪、量刑、监护教育情况、社会关系的缓解程度等相关情节量化审查，对羁押必要性审查精准化监督，有效解决了省外地户籍未成年犯罪人占比高导致羁押率高的困境，做法获得了最高检相关领导的好评。这一机制实施以来，高明区检察院对被所有被批准逮捕的涉罪未成年人均通过该机制进行审查，经变更羁押措施的涉罪未成年人中已有4人重返校园，有4人找到工作[[6]](#footnote-5)。

在未成年人民事行政检察方面，广东省检察机关针对监护侵害与监护缺失，支持起诉8件，判决采纳支持起诉意见8件；开展心理疏导1332人次，为未成年被害人开展司法救助163人次，心理干预219人，身体康复救助47人；针对食品药品安全等领域侵害众多未成年人合法权益问题，对行政机关提出检察建议136份[[7]](#footnote-6)，有效监督未成年人权益保护工作落到实处。其中，佛山市、区两级检察机关落实“为保护而监督，在监督中保护”理念，积极开展疫苗安全执法监督工作和调研活动；联合市场监督管理部门、教育部门开展“校园舌尖上的安全”专项监督检查活动，对全市中小学、幼儿园等27间场所进行了抽查，取得良好效果。

从试点工作开展情况来看，通过对案件线索来源分析，多数案件是在办理刑事案件的同时发现民事、行政案件线索的，未检部门履行“刑、民、行”一体化的办案模式，形成相辅相成、相互促进的局面，可以更加高效、便捷地为未成年人提供全方位司法保护，同时也为整个社会未成年人的成长环境做出更大更积极的贡献。

（三）深入探索未成年人犯罪预防的新机制

20世纪60年代，浙江枫桥干部群众创造了“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”。2013年，习近平同志就坚持和发展“枫桥经验”作出了重要批示。党的十九大后首次召开的中央政法工作会议也明确提出，要以总结推广新时代“枫桥经验”为契机，提升城乡基层社会治理现代化水平。2018年11月13日，最高检张军检察长在传达贯彻纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”15周年大会精神的会议上强调，充分发挥刑事、民事、行政、公益诉讼等各项检察职能，不断提升参与社会治理的能力和水平，打造新时代“枫桥经验”检察版[[8]](#footnote-7)。

检察机关作为法律监督机关，围绕“强化法律监督、维护公平正义”工作主线，把“枫桥经验”中蕴涵的人民情怀融入到深化法律监督的具体实践中，依托司法办案，做好预防和减少未成年人犯罪工作，维护社会公平正义。在履行未检职能过程中，针对具有检察终局性的决定，可以运用不捕、不诉等手段，积极开展风险评估及跟踪回访等工作。对未成年人轻微犯罪拟作无逮捕必要不捕或相对不起诉前，可与当地的关心下一代工作委员会、学校、司法所、派出所组成联合调查组，围绕是否会影响诉讼顺利进行、是否可能重新犯罪，是否有条件对其进行帮教等方面，对其基本情况、性格品行、悔罪表现、矫正条件等展开全面调查，在调查过程中做好相关人员的排疑解困工作，坚持“少捕慎诉”原则，促进刑事和解，修复社会关系，从源头上防范风险。针对司法实践中，危及评估、心理干预面临“外忧”困境，检察机关可联合公安机关、人民法院、教育部门、医疗部门、共青团及心理咨询协会或机构建立和完善跨部门合作机制，探索选取辖区内2-3家定点医院，建立涉案未成年人的检查、治疗的绿色通道，对涉案未成年人进行必要的隐私保护和诊治服务；借助“外脑”建立未检心理咨询专家库，为涉案未成年人及其家长提供心理干预和援助，使其快速回归正常的生活和学习轨道。再如，在预防未成年人犯罪工作推进“枫桥经验”，检察机关作为刑事诉讼的中间环节，在未成年人犯罪预防工作中具有信息全面、承前启后的优良条件，未检检察官可以通过办理案件，有针对性地开展法治宣传教育、犯罪预防和感化挽救等活动，提高青少年运用法律武器维护自身权利的意识；严格落实《人民检察院检察建议工作规定》，针对发现的未成年人保护工作中的突出问题，有针对性提出检察建议，努力做到“办理一案、治理一片”的效果。同时，市级检察机关应积极推动公安机关设立少年警务室，专职办理涉未案件，最大限度发挥少年司法制度的整体功效。也应进一步推动相关政府部门研发应用“涉法未成年人动态管理信息平台”，以“互联网+”、大数据理念为导向，推动建立集涉法未成年人信息共享、风险评估、跟踪监测、帮教矫治于一体的综合性信息管理平台，将辖区分散的违法犯罪未成年人信息进行有效整合、录入系统，进行持续关注帮教和全程跟踪监管。通过线上线下综合施策，构建集家庭监护、学校教育管理、训诫、专门学校矫治、社会化帮教等为一体的多元化保护处分体系，实现对行政违法未成年人的一般干预措施与刑事处罚无缝对接。

（四）坚持打好落实“一号检察建议”的组合拳

近年来，最高检尤其是张军检察长高度重视未检工作，对发生在校园的侵犯未成年人犯罪严厉打击，注重源头预防，张军检察长也亲自担任了法治副校长。2018年10月，最高检进一步加强校园安全建设，以办理的一起性侵未成年人案件为契机，发现对幼儿园和中小学教职员工性侵害幼儿园儿童、中小学学生犯罪案件呈上升趋势，针对该情况，最高检向教育部发出《中华人民共和国最高人民检察院检察建议书》（高检建[2018]1号），这是最高检首次发出的关于社会治理的检察建议，事关人民群众切身利益，该建设发出后引起社会反响，也得到社会各界肯定。各地检察机关也认真落实最高院《关于认真做好最高人民检察院“一号检察建议”监督落实工作的通知》工作要求，采取得力措施，扎实推进“一号检察建议”督促落实工作。

以佛山市为例，截止2018年底全市中小学在校学生及在幼儿园儿童已达122.66万人，人数连年大幅上升。市、区两级检察机关积极作为、持续跟进：一是加强组织领导，制定实施方案，排出任务分解表，明确责任部门和完成时限；通过座谈会等形式第一时间向市、区教育局和部分学校传达“一号检察建议”的精神和相关内容，就教师岗前培训、校园安全建设、校园安全管理等内容与教育局建立相关的合作备忘录或者联签下发相关通知。。二是突出监督重点，联合教育局对全市各区14所学校开展校园安全检查督导工作，与公安局建立侵害未成年人案件强制报告制度、未成年被害人“一站式”询问救助工作机制；两级检察长亲自向党委和政府领导汇报“一号检察建议”监督落实相关工作情况，强调新时代检察机关参与社会共享共治共理工作的重要作用。三是强化法制宣传，以“两微一端”为平台，及时发布“一号检察建议”相关内容，做好检察长担任法治副校长工作，开展百场防性侵专题普法宣讲、举办“检察开放日活动”，制作一批校园安全内容的普法礼品、普法教育的精品课件，确保把“一号检察建议”的监督落实与办案工作、检察官担任法治副校长、“法治进校园”活动等工作结合起来。

2019年7月21至24日，最高检第九检察厅史卫忠厅长带队到广东调研检查“一号检察建议”落实情况，认为佛山市检教部门在落实“一号检察建议”工作上抓得扎实，对最高检更好地履行职能提供了良好的建议。为切实把“一号检察建议”精神落到实处，进一步搭建好预防和减少性侵未成年人犯罪基础防护网，佛山市检察院黄黎明检察长在全市检察长研讨班上提出“四要”：要与教育部门等有关单位到学校、幼儿园检查、督促，对于不落实、落实不到位的，及时向有关部门通报，向党委、人大报告；要与教育部门、电台共同开展好“护苗行动、安全童行”儿童预防性侵害强化宣传月活动，把“一号检察建议”落实工作进一步扩展到校园之外；要结合落实建议，进一步推行对未成年人全面综合有效司法保护，进一步细化完善“捕诉监防一体化”的办案模式，持续推动学校型观护基地建设工作，认真落实高检院《关于全面加强未成年人国家司法救助工作的意见》；要深入推进校园法治建设，继续落实领导干部兼任法治副校长制度，两级院检察长要带头上法治课，促进法治进校园。[[9]](#footnote-8)

三、未成年人民事行政检察办案的特殊性

从全国试点地区的实践发现，未检部门从国家监护的职责出发，积极探索涉未成年人权益保护领域的公益诉讼机制，或以支持起诉方式维护未成年人合法权益，或通过检察建议督促行政机关依法履行保护未成年人职责，还有在工作中给予监护人更多亲职教育，对监护人的监督职责予以必要的法律监督。办案中也形成了有别于一般民事行政案件办理的特殊方式：一是在审查内容上兼顾了案件和涉案未成年人。未成年人民事行政检察工作不仅要审查案件本身，更要对涉案未成年人进行审查，未检干警在依法审查案件的同时，运用了未检工作特殊制度，对涉案未成年人的生活、学习情况和案件对未成年人的影响进行调查了解和妥善处理，并在审查报告中单独说明涉案未成年人情况。这就是将未成年人保护理念贯彻到案件办理全过程，目的也是从办案延伸到未成年人全方位、立体化保护。二是更加注重适当延伸检察职能。一方面针对涉案未成年人实际困难和需要，积极联系相关部门为涉案未成年人提供救助和帮助，协助涉案未成年人消除负面影响，走上健康成长的道路；另一方面针对办案中发现的不利于未成年人成长的社会问题，借助社会支持体系建立未成年人综合保护机制，营造有利于未成年人健康成长的社会环境。

四、健全未成年人检察全面综合发展的社会化支持体系

未成年人司法保护是一项系统工程，而社会化支持体系是未检工作深入发展的外部保障。针对与未检工作衔接配套的社会调查、合适成年人到场、观护帮教、心理干预、矫治教育、被害人救助等工作面临着人员紧张、经费不足、选择余地小、专业化程度不高等问题，一定程度上制约着未检工作的深入发展。对此，检察机关不能消极等待，或者坐而论道，而应当从“国家监护”“儿童利益最大化”理念出发，立足未检职能，把握好职权边界，有意识地持续推动建立政府主导的少年司法社会服务转介机构，将司法程序中需要借助社会力量得以实现的需求，转介至相关的专业社会组织或政府职能部门，促进政府职能部门认真落实未成年人权益保护的责任和义务，促进社会资源在未成年人保护中的合理配置，做到司法的归司法，社会的归社会，争取实现双赢多赢共赢的目的。

近年来，各地检察机关充分发挥主观能动性，积极探索建立党委领导、政府支持、社会协同、公众参与的未成年人犯罪帮教社会化体系，对未成年人刑事检察工作的开展起到了很好的支撑作用。在实践中，引入社会力量参与未成年人司法保护主要有三种渠道：一是依靠党委领导，主动与综治、民政、教育、医疗等职能部门，加强与群团组织的沟通配合，发挥各部门的职能优势，为涉案未成年人提供支持与救助，如帮教、生活安置、入学、司法社工组织的培育等；二是政府支持，利用政府购买服务、申请专项经费等方式，在办案中引进青少年事务社工、心理咨询师等专业力量提供服务，如进行社会调查、帮教考察、心理测评与心理疏导等；三是与公益组织、爱心企业以及志愿者团队密切合作，建立未成年人观护基地，提供技能培训、就业安置、帮教、陪伴等支持。

伴随着未检业务的不断拓展，未检部门在办理未成年人民事、行政案件过程中更应积极探索更多有利于未成年人合法权益的新制度、新举措，例如针对未成年被害人的具体需要提供经济救助、心理疏导、技能培训、转学、安置等多种帮助，就要完善针对未成年人的民政福利救助、完善未成年人民事、行政案件的法律援助、合适成年人到场、社会调查和心理干预等，积极推动未成年人检察综合发展的社会化保障体系建设，为未成年人健康成长提供全方位、立体化的社会保护。其中，就要抓好最高检与团中央联合开展的未成年人检察社会支持体系建设试点工作，以期实现专业化办理和社会化工作的有效衔接。2019年4月，佛山市检察院和共青团佛山市委员会在前期合作的基础上，联合签署了《关于构建佛山市未成年人检察工作社会支持体系合作框架协议》并印发全市各区检察院、团委。该协议的制定与执行，使双方在构建未成年人检察工作社会支持体系的目标任务、合作内容等环节达成共识，通过建立未成年人检察社会服务机构、培育司法社工组织、合作举办业务培训班等举措强化对未成年人权益保护。此外，顺德区检察院被最高检确定为第二批全国未成年人检察工作创新实践基地，承担“未成年犯罪嫌疑人观护机制”创新项目任务，如完善附条件不起诉考察帮教、创建“领航关爱基地”、开展青少年成长帮扶计划等，努力向社会、为人民、给国家提供创新、更优的佛山未检产品，为推动全市未成年人全面综合司法保护新格局的构建提供了“顺德样本”。

1. 杨新芳，佛山市顺德区人民检察院政治部主任；杨莹欣，佛山市人民检察院政治处（机关党委）书记员；

   邓嘉雯，广州大学学生。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 最高人民检察院副检察长陈国庆：《砥砺前行的未成年人检察工作——纪念人民检察院恢复重建40周年》，载《检察日报》2018年12月5日第003版。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 最高人民检察院副检察长陈国庆：《砥砺前行的未成年人检察工作——纪念人民检察院恢复重建40周年》，载《检察日报》2018年12月5日第003版。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 2019年7月12日最高人民检察院在重庆召开全国检察机关未成年人刑事执行检察、民事行政检察业务统一集中办理试点工作总结推进会，第九检察厅负责人在推进会上的发言摘录。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 数据来源：2019年3月6日广东省人民检察院未成年人检察工作办公室印发的《2018年全省检察机关未成年人检察工作总结》。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 摘自《广东未成年人检察工作情况》2019年第2期，2019年8月5日。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 数据来源：2019年3月6日广东省人民检察院未成年人检察工作办公室印发的《2018年全省检察机关未成年人检察工作总结》。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 姜洪：《把“五个坚持”落到实处，打造“枫桥经验”检察版》，载《检察日报》2018年11月14日第1版。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 佛山市人民检察院党组书记、检察长黄黎明在2019年8月8日全市检察长研讨班上的讲话摘录。 [↑](#footnote-ref-8)