涉罪未成年人观护帮教机制的完善

——以顺德区人民检察院企业型关爱基地为样本

蓬桂梅　黄尧亮

摘要：2012年修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》将“未成年人刑事案件诉讼程序”专设一章，并在其中明确“对犯罪的未成年人实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则”。这是立法层面对我国少年司法现状的制度构建，体现了国家层面乃至全社会对犯罪未成年人帮扶教育的重视。全国各地司法机关也结合自身实际，相继开展很多帮扶涉罪未成年人的举措，这些举措在努力促进涉罪未成年人改过自新的同时，也存在一起不足，严重影响帮扶教育矫治效果。本文将结合顺德区院基层实践，对涉罪未成年人帮扶教育进行制度设想，以期能更好教育、感化、挽救涉罪未成年人。

关键词：涉罪未成年人；观护教育；关爱基地

为预防和减少未成年人犯罪，确实保护涉罪未成年人合法权益，少年司法制度越来越受到司法理论界与实务界的重视。最高人民检察院张军检察长在全国人大工作报告中要求检察机关用心做好未成年人检察工作，对涉嫌轻微犯罪并有悔罪表现的未成年人，要坚持少捕慎诉理念。少捕慎诉并非一放了之，如何帮助涉罪未成年人良性回归社会成为少年司法的重要内涵。因此，各地司法机关纷纷进行了有益的探索实践，涉罪未成年人观护帮教制度也因此进入大众的视野。

1. 涉罪未成年人观护帮教机制概念由来及作用

“观”是指察看、观看的意思，“护”是使不受侵犯和损害。“观护”一词，系英文Probation的中文译词，有“保护观察”之意，最初源于欧美刑事司法领域，后经台湾加以借鉴后正式采用“观护”的称谓，并逐渐成为一项暂缓判决或暂缓执行刑罚，用于考察涉罪人员的制度。[[1]](#footnote-0)

“帮教”按字面意思是指帮助、扶持、教育，与观护制度一起在少年司法实践中运用较多，观护帮教逐渐成为一项暂缓起诉涉罪未成年人，并对之进行观看考察、帮扶教育的未成年人司法制度。

涉罪未成年人观护帮教制度，是指对犯罪情节轻微的涉罪未成年人采取非羁押强制措施，由司法机关借助社会力量、政府相关部门组成专门的观护帮教主体，对涉罪未成年人开展管理、保护、考察、教育等工作，促进涉罪未成年人改过自新，重新良性回归社会的工作机制。

涉罪未成年人观护帮教机制在多年的司法实践探索中，逐步显现对促进涉罪未成年人巨大的教育、感化、挽救作用。首先观护帮教机制能有效避免羁押造成的交叉感梁，有利于保护轻微涉罪未成年人身心健康。其次观护帮教机制有利于实现涉罪未成年人同等司法待遇，以非刑罚化处理避免犯罪标签化给涉罪未成年人带来的长远影响，促进涉罪未成年人改过自新。再次观护帮教机制可以保障刑事诉讼程序的顺利进行，减少涉罪未成年人弃保、脱保现象。最后观护帮教机制可以形成家庭、社会共同帮教涉罪未成年人并预防犯罪的社会格局，有利于减少未成年人犯罪。

1. 我国涉罪未成年人观护帮教现状

我国法律中并没有观护教育制度的相关规定，但司法实践中一直不缺乏这样的探索，全国各地司法机关依托试点运行、个案帮教，逐渐形成了一些各具地方特色的观护帮教模式与经验做法。根据观护帮教的主体不同，各地观护帮教类型可以分为家庭观护帮教、工读学校观护帮教、社区观护帮教、社会团体企业观护帮教、司法观护帮教。尽管各地探索的初衷良好，但因我国没有形成完整的观护帮教体系，各方面观护帮教都有待改善之处。

1. 家庭观护帮教效果不佳

未成年人走上犯罪道路，家庭教育的缺失有着不可推卸的责任。而家庭观护帮教是将涉罪未成年人又推回原本存在问题的家庭，如果家庭亲子关系、家庭教育方式没有得到质的改变，家庭观护帮教的效果将没有任何保证。另外家庭观护帮教也缺乏有力的监管，父母可能为了掩饰自己监管的失职或不力而对子女的违反规定行为避重就轻，帮助其隐瞒司法机关从而获得从轻处理。实践中也有部分父母不愿意履行对子女的照顾监管责任，任由其出事后扔给政府，正是父母这样不负责任的态度导致许多未成年人的悲惨命运，而我国现有法律对如此不负责任的父母并没有惩戒措施。

1. 专门学校观护帮教不具有可复制性

学校是未成年人成长的重要摇篮，学校除了文化课教育，更需要加强对学生的法治教育，帮助学生塑造正解的人生观、价值观。现实中许多涉罪未成年人因为得不到良好的教育，流窜到社会上从而走上歧途。因此，许多司法机关探求将涉罪未成年人重新送入学校，让他们通过教育改变观念从而改变人生。以此为代表的是2016年成立的英德市学校型未成年人社会观护帮教基地。该基地是英德市在多部门联动指导下，以检校合作的形式，通过政府购买服务的方式，与民办学校合作建立。学校只招收涉罪或涉案未成年人，实行封闭式教学与准军事化管理，由专人负责监督管理教育教学。管理期一般为6-12个月。专门工读学校的成立一般具有一定的社会原因与政治背景，且需要大量财政资金的投入，一般不具有可复制性。另外工读学校将涉罪未成年人集中封闭式管理，无异于变相羁押，如果管理教育不好，甚至可能会相互感染。涉罪未成年人没有学到一技之长，出来后生活无着依然存在再犯可能。

1. 社区观护帮教流于形式且范围过窄

目前我国大多数地区的社区帮教仅限于对判处缓刑人员的社区矫正，没有法律相关规定难以函盖到所有涉罪未成年人。且目前大多数地方的社区矫正仅限于让判处缓刑人员定期报到，或偶尔参加一些法律讲座，帮教工作流于形式，难以促进涉罪未成年人改过自新。社区是涉罪未成年人长期生活的环境，应在对涉罪未成年人的帮教中大有可为。社区观护帮教最典型的代表是上海的涉罪未成年人观护体系，该观护体系由政府出资、检察牵头、社团运作、多方参与，在各区县街道、社区设立观护点，由司法机关将涉罪未成年人交由其居住地观护点开展观护帮教工作[[2]](#footnote-1)。观护点均为开放式，观护对象平时待在家里、学校或单位正常生活、学习和工作，定时到观护点参加活动接受教育。上海的未成年人观护体系发展非常完备，但也建立在涉罪未成年人在案发地有固定居住地点的前提下。

1. 社会团体、企业观护帮教管束力不足

司法实践中有很多办案单位以政府购买服务的方式，将涉罪未成年人委托给社会团体或企业进行观护帮教。社会团体长期从事社工义工工作，有相当数量的社工人员及心理咨询师，在对未成年人进行心理干预、帮扶教育方面有丰富的经验。但社会团体的帮扶工作更多定位于“教”，在涉罪未成年人不愿听教、拒不配合的情况下，社会团体组织对他们没有任何管束能力，从而导致帮教效果不甚理想。企业以追逐利益、发展壮大为宗旨，对涉罪未成年人的观护帮教只是凭藉爱心开展，也没有足够的经验，只能为涉罪未成年人提供良好的工作、生活环境，并无法真正促进涉罪未成年人从内心去改变。

1. 司法机关观护帮教力不从心

司法机关是社会公平正义的最后保证。长期以来，各地司法机关存在案多人少的矛盾，导致司法机关在对涉罪未成年人的观护帮教上力不从心。如公安机关长期以侦破案件、打击犯罪为工作重心，至今都未成立专门办理未成年人案件的部门，也极少安排熟悉未成年人身心特点的民警办理未成年人案件，办案过程中将对涉罪未成年人的观护帮教完全搁置。检察机关一直重视对涉罪未成年人的观护帮教，多地设立了专门的未检部门，将对涉罪未成年人的观护帮教纳入考核范围，但因我国没有相关观护帮教的法律，导致检察机关在涉罪未成年人的观护帮教上五花八门。实践中检察官忙于办案，各项事务繁杂，同时也受专业限制导致在观护帮教上力不从心。人民法院作为审判机关，其处于刑事诉讼程序最后一环，最终决定涉罪未成年人的命运，工作性质更多侧重于对案件的调查、定罪和量刑，开展观护帮教不能改变涉罪未成年人将被定罪量刑的命运，法官开展观护帮教的积极性大打折扣。

三、顺德区人民检察院观护帮教机制的基层实践

（一）顺德涉罪未成年人立体化观护帮教体系

顺德地处珠三角中心地带，制造业发达，良好的地理位置和优越的经济环境吸引了大量外来务工人员，其中不乏部分低学历、低技能、低年龄的“三低”人员，求职不顺、生活无着导致他们容易以非法手段获取生活资源。因此顺德区人民检察院受理的多为外来“三无”未成年人涉罪案件。为充分保护涉罪未成年人的权益，确保他们转变重生，顺德区人民检察院借助社会力量搭建帮教平台，建立起家庭、社工、企业、学校、看守所“五位一体”的立体化观护帮教体系，分层次、多角度、全方位帮扶涉罪未成年人。

1.针对本地涉罪未成年人，检察机关完善附条件不起诉监督考察机制，牵手社工、家庭共同观护帮教。检察对监护人在顺德的涉罪未成年人依法启动附条件不起诉程序并设立考验期，同时作为监督考察机关，与社团组织、观护对象家庭共同签订跟踪帮教协议。约定家长负责监督观护对象的日常品行，督促其改过自新。社团组织负责协助家长帮教孩子，并定期召集观护对象及其父母参加社团组织活动，帮助改善亲子关系，并促使观护对象在集体活动中感受团结互助、乐观向上的正能量，学会责任与担当。检察机关负责定期与社团组织、家长沟通，及时了解涉罪未成年人心理变化、生活作息及行为习惯，监督考察观护对象改过自新情况，并据此作出相应处理。至今观护帮教80余名本地涉罪未成年人，仅有3人违反规定或再犯罪被起诉。

2.针对外来“三无”涉罪未成年人，检察机关携手企业共建企业型“领航关爱基地”共同观护帮教。企业型领航关爱基地主要解决犯罪情节轻微没有羁押必要的“三无”涉罪未成年人的观护帮教难题。关爱企业为涉罪未成年人提供食宿、培训技能、安排工作并支付劳动报酬，同时还为涉罪未成年人指定资深员工作为生活指导老师，随时跟进观护对象的生活、工作、学习情况并予以及时帮助。检察官定期与指导老师沟通，充分了解观护对象的状况，必要时亲自去看望或安排心理咨询师适时介入。观护期一般为半年，期满后，经检察机关评估观护对象心理认知成熟、行为习惯改好后，检察机关将依法作出不起诉决定让其顺利回归社会。关爱基地至今已对81名涉罪未成年人进行观护帮教，除有5人因各种原因被重新收监起诉外，其余人员均获得不起诉处理。

3.针对本地因涉罪失学的未成年人，检察机关联手教育局、学校共建学校型领航关爱基地，为失学涉罪未成年人铺设重返校园的长效路径。长期以来，未成年人犯罪即失学这一现象较为突出。检察机关与教育局、职业学校、社工团体联合共建学校型领航关爱基地，为有心继续求学的涉罪未成年人铺设了重返校园的长效路径。教育局为涉罪未成年人办理学籍事宜，学校、社工团体协助检察机关开展对涉罪未成年人的观护帮教。

4.针对羁押在看守所的涉罪未成年人，检察机关以教为主，联合社工机构推出集体心理辅导制度，助推羁押少年重塑正确的人生观、价值观。集体心理辅导制度专门针对羁押涉罪未成年人，由检察机关主导，聘请资深社工、心理咨询师一起走进看守所，定期对羁押未成年人开展集体心理辅导活动。活动融入心理学、教育学、犯罪学等内容，用社工帮扶手法通过游戏、绘画、表演、倾述、梦想等寓教于乐的形式，为涉罪未成年人搭建起关爱、理解、信任的成长平台，帮助他们重塑正确的人生观、价值观。

1. 顺德涉罪未成年人观护帮教体系存在的问题

1.相关部门各自为政、联动不足。涉罪未成年人帮扶教育工作与综治、共青团、妇联、教育等部门职能有密切关联[[3]](#footnote-2)。顺德立体化观护帮教体系目前仅限于检察机关在推动，各部门之间各自为政，缺少完备的沟通协调机制，没有形成观护帮教的合力，帮教能力十分有限。检察机关的立体化观护帮教体系也仅适用于审查起诉阶段的涉罪未成年人，对于侦查、审判阶段涉罪未成年人，因与公安、法院没有达成共识难以纳入该观护帮教范围。

2.社会支持体系不足。顺德检察机关立体化帮教体系运行多年，目前仍然只有两家企业、一家学校、一家社工机构愿意与检察机关合作建立关爱基地。爱心企业等机构参与观护帮教涉罪未成年人仅依赖于其负责人的社会责任感及爱心。政府无相关人力、物力、财力的投入，亦无相关税收优惠、人才引进、企业宣传方面的激励政策，直接降低企业参与观护帮教的积极性，难以实现与企业的长期合作，也无法吸引其他企业参与建立新的爱心基地。

3.观护帮教队伍专业程度不高。涉罪未成年人的观护帮教注重对未成年人社会秩序感与基本道德观念的培养，只有通过必要的行为、思想矫治才能促进其转变。这就对观护帮教工作人员提出较高要求，不仅要具备基本的法律知识、心理学知识，还要有很好的沟通能力、良好的职业道德素养与极强的责任心与爱心。而实践中，参与检察机关观护帮教工作人员主要有：承办案件检察官、爱心企业工作人员、社工团体工作人员、学校工作人员。这些人员都有其本职工作，知识结构相对单一，受其本职工作调整的影响导致流动性很大，且大部分人员兼职甚至义务开展涉罪未成年人的观护帮教工作，薪酬福利、职业保障等方面存在不足也会影响观护帮教积极性。参与观护帮教的专业社会工作者很少、志愿者也不多，没有专业人员的指导，很多观护帮教工作都无法做细做实，一些帮教措施不能跟进落实，观护帮教的效果大打折扣。

4.观护帮教方式较为单一。涉罪未成年人的观护帮教属于个性化司法，不同的涉罪未成年人，应制定不同的观护帮教措施。目前的观护帮教工作主要由检察机关扛起大旗，其他部门以及社会机构参与程度较低。观护帮教工作主要依赖于检察官、社工、学校及企业的工作人员，而参与的方式主要是安排观护对象参与正常的工作、学习，另外再组织观护对象参加社工活动。检察机关考察期间的帮教方式较为单一，只能起到短期效果，难以真正触及观护对象思想的转变并融入社会。部分人员在考察结束不起诉重返社会后再犯罪就是证明。

5.观护人员家庭支持体系缺失。涉罪未成年人的观护教育是一个长期的过程，需要相关部门、学校、家庭共同长期投入。现实中许多家长，尤其是外来涉罪未成年人家长对子女成长持放弃态度，孩子小时不督促学习，将孩子留守老家交给祖辈照看；孩子辍学流入社会犯了法，就直接交给政府处理，不积极配合政府部门教育、挽救孩子。观护人员家庭支持体系的缺失让涉罪未成年人观护帮教工作收效甚微，甚至难以进行。

6.观护人员文化程度较低，难以接受高难度、有技术含量的工作。涉罪未成年人普遍文化程度较低，大部分初中都没有毕业，且部分人员生性好吃懒做、不思上进，安排进入企业只能从事简单重复的流水线工作，难以通过在企业的观护帮教学到足以安身立命的技术、本领，因此离开企业后仍然难以通过自己的劳动体面地生活。

 四、涉罪未成年人观护帮教机制的完善建议

（一）发挥政府主导作用，成立青少年综合矫治中心

随着我国社会转型及经济发展，人口流动对政府的社会管理能力提出较大考验，未成年人犯罪多发也给社会治安带来压力。因此，对涉罪未成年人的观护帮教工作涉及到的不仅仅是一时的观护教育，而是长时间的跟踪帮教；不能仅依赖于检察机关或其他任何一个部门在某一环节的单打独斗，而是需要多个相关职能部门的联动与合作，需要社会力量如学校、社区、社团组织、福利机构、企业等的参与与支持。政府应该在涉罪未成年人观护教育上发挥主导作用，充分调动各部门职能，整合优势资源，成立青少年综合矫治中心，形成有效的社会共同帮扶机制。

青少年综合矫治中心由政府整合公安、检察、法院、综治、共青团委、妇联、社区矫正、村居社区居委等职能部门共同设立。由司法局统筹管理，通过政府购买服务或设立专业编制人员开展工作。矫治中心功能应函盖：涉罪未成年人观护帮教、未成年被害人权益保护、未成年人法治教育与犯罪预防、青少年问题理论研究、亲子及家庭关系教育等。

矫治中心以对未成年人的观护帮教提供系统化服务为主要业务，其观护帮教对象不仅是涉罪未成年人，还包括未达刑事责任年龄的问题少年、临界少年，被法院判处缓刑的社区矫正人员。矫治中心依据公、检、法机关的申请将未成年人进行分类、分级管理，制定个性化观扶帮教流程，运用现代化信息数字化管理平台，将所有资源纳入统一管理分配，建立风险评估制度、信息保密制度，引入考核、竞争机制[[4]](#footnote-3)。

（二）政策扶持、充分吸引社会力量加入观护帮教体系

综合矫治中心应借助政府的支持，吸引工读学校、人民团体、企事业单位、社工组织、志愿者团体等社会力量加入其中，形成社会化观护帮教体系。观护帮教工作的目的是为了让涉罪未成年人远离犯罪回归社会，而回归社会需要有一定的技能和物质保障，社会力量如企业、学校的加入可以为观护对象提供学习与工作的生活保障，创造良好的成长、学习环境等物质硬件。社工、社团组织、福利机构的参与则为观护对象的帮扶教育提供行为矫正、心理疏导等心灵层面的服务，促进观护对象发自内心地改邪归正。

目前，我国许多地方的观护教育基地全凭企业家社会责任感协助办案机关开展帮教工作。如此不利于观护帮教工作的长期开展与发展壮大，政府应出台政策，对加入未成年人综合矫治中心的企业、社工团体给予提高信用评级，享受贷款、办事绿色通道，给予相应税收优惠，颁发爱心企业奖等鼓励措施。这样一方面是对企业、社工团体热心公益事业的肯定与支持，另一方面也有利于吸引更多的企业、社工团体加入青少年综合矫治工作，形成全社会共同观护帮扶未成年人的良好态势。

（三）组建专业队伍、加强业务培训与学习，全面提升观护帮教工作人员能力与水平

涉罪未成年人观护帮教注重对观护对象社会秩序感的建立与价值观、道德观的重塑，需要相当一段时间对观护对象开展必要的行为干预与思想矫治工作，这就需要精通心理及社工等方面专业知识的教职人员对接司法机关的委托开展观护帮教工作。目前的观护帮教工作都处于探索阶段，相关观护帮教机构均没有建立专业的帮教队伍，多由学校、企业工作人员兼职担任，只能形式上管束住涉罪未成年人的生活起居工作，难以系统开展入心入脑的帮教工作。因此，应成立综合矫治中心，通过构建规范的职业准入机制，吸纳具有心理学、犯罪学、教育学、法学、社工专业的人才组建专业的高素质观护帮教队伍，专职负责涉罪未成年人的综合矫治与行为构建，与企业观护帮教人员共同促进观护对象的转变重生。同时应完善专业队伍的职称及考评机制，通过特殊的考核与激励机制，提高观护帮教队伍的工作积极性，并定期对企业、学校观护帮教人员开展业务培训，全面提升观护帮教工作人员的能力与水平。同时也需要引入淘汰机制防止消极怠工行为。

（四）细化观护帮教流程、完善考核评估标准

青少年综合矫治中心以观护帮教临界少年、涉罪未成年人、缓刑社矫少年为主要业务，主要接纳公安机关进行治安处罚的问题少年，检察机关做出相对不捕、附条件不起诉、取保候审、相对不起诉的涉罪未成年人，法院判处缓刑的未成年罪犯。矫治中心根据观护对象的情况进行分类、分级管理，制定详细的帮教流程，并由专人负责跟进督促。

1.开放式观护帮教。针对有父母亲人在本地且家庭支持体系较为完备的观护对象，则采取开放式观护帮教模式，与观护对象本人及其监护人签署观护帮教协议，制定帮教任务，由观护对象在家正常地工作、生活、学习，由其父母亲人监督管理，定时定点到矫治中心参加活动、接受教育，并按要求完成观护任务。

2.半封闭式观护帮教。对外来“三无”涉罪未成年人，则由矫治中心安排到合作的学校、企事业单位、社会团体学习或工作进行观护帮教，学校、企业、社团负责观护对象的食宿及文化学习、工作安排、劳动技能培训。矫治中心安排工作人员作为观护对象临时监护人，跟进监督观护对象法制教育、行为习惯转变及思想道德价值观念重塑。对外来“三无”观护对象实行半封闭式管理，由矫治中心工作人员与学校、企业、社团老师共同组成观护帮教小组，对观护对象实行严格管理，外出需经批准。观护对象学习、工作之余要定时定点到矫治中心参加活动、接受教育。

3.灵活安排帮教方案、丰富观护帮教内容。对未成年人的观护帮教是一个专业性很强、且需要长时间投入的系统工程，要根据个案及工作需要不断丰富帮教内容。如通过法治教育提升观护对象的守法意识；通过心理健康教育、心理危机干预、心理治疗等矫正观护对象的认知偏差和心理问题，缓解其与社会及家人的对立情绪，消除融入社会的心理障碍，重塑正确的人生观、价值观；通过在敬老院、孤儿院的公益劳动，参与助残救困活动培养观护对象的社会责任感，促使其慢慢认同社会主流价值观念，重新融入社会；通过提供学习与工作机会帮助观护观象掌握相关知识与劳动技能，为以后良性回归社会打下坚实的能力基础[[5]](#footnote-4)。综合矫治中心应安排专人负责，不断完善相关课程。根据观护对象的前期调查以及个人悔改情况安排个性化观护帮教方案。

4.分级分类实施观护帮教、完善考核标准。办案机关拟移送观护人员进入综治中心前，应提请综治中心开展观护对象社会调查、心理及社会危险性评估。综治中心认为不具有观护帮教价值的，则由办案机关依法办理并起诉判刑。综治中心认可并愿意接受的观护对象，由办案机关开展羁押必要性审查，并办理移交手续交由综治中心进行观护考察。综治中心根据观护对象情况选择开放式或半封闭式观护帮教并确立观护期限，观护期一般为三个月至半年，可适当延长。综治中心指派一名观护人员负责观护对象的日常观护帮教，包括与办案机关、观护对象及家长签署观护帮教协议，为观护对象建立帮教档案，制作观护帮教计划，做好各项观护考察记录，制作观护帮教考察报告，督促观护对象参加各种教育学习活动。

观护帮教期间，综治中心应设定一系列考核评价标准，如参加法律学习多少次并考试达标；参加心理辅导活动多少场；参加社会公益劳动多少时长；书写个人感想及总结材料多少篇；阅读指定书籍多少本；与家人通信多少封。观护对象在观护帮教期间必须完成具体考核任务。观护期满，由观护人员根据观护对象在观护期间的表现制作观护帮教考察报告，并经综治中心同意并盖章后交由办案机关处理。公安机关可通知家长领回，并解除观护帮教协议；检察机关可依法作出起诉或不起诉处理，并将结果反馈回综治中心；缓刑考验期满的观护对象则自然解除并报备法院。

（五）加快观护帮教立法，自上而下推动发展。

 我国现行法律对于涉罪未成年人的观护帮教仅有指导性的描述，无具体的观护帮教实施办法及规定，导致各地各部门之间相互协作开展工作非常困难。根据各地探索的先进做法，自上而下推动立法以及相关实施细则的出台，才是涉罪未成年人观护帮教机制的长久之计。

1. 吴燕：《涉罪未成年人社会观护体系的构建与完善》，发表于《预防青少年犯罪》2015年第5期。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 樊荣庆、龚珊《参与社会管理创新，完善涉罪未成年人社会观护体系》，发表于《检察风云》创新社会管理专刊。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 宋志军：《社会支持体系建设的着力点》，载《人民检察》2017第22期。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 王娜：《涉罪未成年人帮教制度完善之探索》，发表于《公共管理》。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 樊荣庆]、龚珊《参与社会管理创新，完善涉罪未成年人社会观护体系》，发表于《检察风云》创新社会管理专刊。 [↑](#footnote-ref-4)