

法治视域下的未成年人保护

编者按 2020年10月17日，十三届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议第二次修订《中华人民共和国未成年人保护法》，自2021年6月1日起施行。学者们尤其注意到，这次修订后的未保法，增加了网络保护内容，呼应了数字时代新局面。此外，新未保法的施行也引发了专家学者对儿童福利制度、未成年人司法制度、降低刑事责任年龄必要性等问题的深入研讨与探究。本刊约请数位专家对此撰文，共同关注法治视阈下对未成年人的保护责任、路径与趋势。

服务型保护：未成年人司法保护的 理念与实现路径

席小华*

【摘要】我国未成年人司法保护的核心理念是“教育、感化和挽救”。基于对实践的观察，笔者认为，在新《中华人民共和国未成年人保护法》实施中应确立未成年人司法“服务型保护”理念。本文研究了未成年人的服务需求、社会政策、社会实践及职业发展现状，提出了未成年人司法“服务型保护”基本概念。当前，我国实现未成年人司法“服务型保护”存在理念缺失、体系不完善、服务队伍不足等现实困境，应从完善服务政策、搭建服务组织平台、丰富服务内容、建设服务保障体系等方面促进我国未成年人司法“服务型保护”的实现。

【关键词】服务型保护 服务型司法 社会治理

2021年6月1日，修改后的《中华人民共和国未成年人保护法》（下称新未保法）正式实施，司法保护作为未成年人保护的重要组成部分

，再次成为人们关注的焦点问题。在过去的三十多年间，在司法界和社会各界的共同努力下，中国未成年人司法保护的进程一直在推

* 席小华，首都师范大学教授，北京青少年社会工作研究院执行院长。本文系国家社会科学基金项目“社会工作参与少年司法社会支持体系建构的实践模式与行动策略”（项目号：19BSH160）阶段性研究成果。

进，司法保护的必要性也得到大家一致认可，司法保护的具体内容也在社会实践的基础上不断完善。然而，在新未保法正式实施之际，关于未成年人司法保护的理念和实践尚需进行深入思考。例如，新未保法第六条规定，未成年人保护的原则是“教育与保护相结合”，笔者认为这条规定并无不妥，但也没有充分体现未成年人司法保护实践的进步与需要。众所周知，对于未成年人司法保护而言，教育无疑是重要理念也是途径，然而很多未成年人司法保护的问题仅依靠教育手段难以解决，而是需要个体认知调整、家庭支持、资源链接等专业服务才能真正实现对孩子们的司法保护。

在过去的20年间，我国社会工作、心理学等专业人士在各地开展了大量未成年人司法保护实践，取得了显著成效，社会服务已经成为未成年人司法保护工作不可分割的组成部分。鉴于此，笔者在参加新未保法立法修改会议中，多次提到未成年人司法工作需要确立“服务型保护”的理念，并在“服务型保护”理念的指引下建立具有我国特色的未成年人司法保护服务体系。

一、未成年人司法“服务型保护”理念的提出及依据

目前学界尚未对“服务型保护”的概念做过界定，笔者基于过去的实践经验尝试做如下界定：所谓服务型保护，是指在未成年人司法保护过程中，强调通过专业服务促成未成年人司法保护目标的实现。具体而言，各类工作者在开展未成年人司法保护工作中，应摒弃“权威的”“自上而下的”等居高临下的姿态、不要采用“施舍的”“说教的”等方式开展各项未成年人司法保护工作。反之，应以平等的视角去分析和理解未成年人呈现的各种问题，并运用相关专业知识和方法促成问题的改善及解决。笔者提出以上“服务型保护”理念的主要依据

有以下几个方面。

首先，“服务型保护”是司法场域未成年人的需要。采用何种理念和行动开展未成年人司法保护工作，最核心的依据来自未成年人的需要。我们知道，只有坚持未成年人需求为本，才能实现未成年人保护的目标，未成年人司法保护如此，其他场域的未成年人保护工作概莫能外。众所周知，未成年人司法场域涉及的未成年人主要是两类：一类是未成年违法犯罪嫌疑人，一类是未成年被害人。无论是未成年人犯罪行为，还是被害情景，其背后都隐藏着孩子需要保护的多种需要，有些可能是孩子快速的生理成长和心理变化需要引导，也可能是深受各种关系困扰需要调试，抑或是家庭的低资源状态需要支持……当以上个体和环境中的风险因素不断累加时，会导致一些孩子陷入犯罪或者被害危机。当我们理性观察和分析这些孩子时，发现这些孩子需要的是帮助、支持、引导、教育、资源链接……而这些关键词提醒我们要为孩子们提供专业服务。鉴于此，笔者提出“服务型保护”，想表达的就是我们在司法场域看到未成年人的需求是多元的，而满足这些需求依靠的是实实在在的专业服务，而不是简单的“说教”，同时需要在立法的基础上建立起完善的服务机制和服务体系。

其次，“服务型保护”是国家相关政策的要求。我国自2000年以来提出建设“服务型政府”的理念，党的十八大报告对建设服务型政府提出了明确要求，2017年党的十九大报告再次提出要“建设人民满意的服务型政府”。与此同时，公安及司法机关也纷纷提出建设“服务型司法”的理念和路径，因此，作为中国司法体系重要组成部分的未成年人司法保护，确立“服务型保护”的目标与司法领域的改革方向具有一致性。另外，党的十八届三中全会提出“推进社会治理水平和社会治理能力的现代化”，社会治理就是政府、社会组织和民众，根据一定的规范，通过协商与合作，解决社会领

域的矛盾和问题,维护社会秩序,促进社会建设的活动。社会治理强调通过平等、协商与参与实现各种社会问题的解决与改善,从而促进社会的和谐发展^①。基于以上观点,社会专业力量参与未成年人司法保护工作正是未成年人司法实现社会治理创新的重要手段和途径。总而言之,无论是国家提出社会治理的理念,还是司法场域提出的“服务型司法”目标,都为未成年人司法建立“服务型保护”的工作体系提供了制度支撑。

再次,“服务型保护”在我国已经具备了一定实践基础。我国自1984年开启少年司法制度改革以来,一直秉持“教育、感化、挽救”的理念,并强调调动社会资源提升未成年人保护和犯罪预防的水平。2010年,六部委出台的关于提升少年司法配套体系的文件中以制度化途径倡导社会力量参与未成年人保护工作。2015年六一前夕,最高检发布《未成年人检察保护八项措施》中明确提出社会力量参与未成年人检察工作应成为未成年人保护的重要措施。2018年,最高检和团中央签署的《关于建设未成年人检察社会支持体系的合作框架协议》,其中对社会力量参与未成年人保护服务作出了更加细致的规定。2019年,最高检、团中央在全国启动40个试点,探索社会服务参与未成年人司法保护工作的途径和机制,全国各地充分调动社会工作等专业资源开展未成年人司法保护实践,取得了显著成效。2021年,最高检、团中央在2019年成功试点的基础上,即将启动第二批40个试点工作。依托以上国家相关部门的推动,我国未成年人司法领域建立“服务型保护”的实践基础已经确立。

最后,“服务型保护”在我国具备一定的专业基础。进入新世纪以来,尤其是党的十六届六中全会以来,社会工作专业在我国获得了快速发展,目前我国已经有300多所大学和研究机构在培养社会工作者,其中有些学校的社会工作专业的人才培养方向是司法社会工作,高

校的人才培养与储备为我国司法领域建立社会服务体系奠定了人力基础。另一方面,随着国家相关职能部门的推动,社会工作参与未成年人司法保护的工作机制也在逐步建立之中。

二、未成年人司法“服务型保护”面临的主要问题

首先,未成年人司法“专业服务”的理念尚需进一步深化。对于未成年人司法保护的必要性,目前社会各界持一致性观点,但对于保护的路径或方法大家的认知并不一致,或者说缺乏更深入的研究和讨论。上文提过,处于司法场域的孩子们需要的是综合性服务,在综合性服务中,教育是基础,但教育不能完全回应孩子们的现实需要,比如大多数犯罪的孩子来源于低资源家庭,需要为其链接资源才能有效回归社会。再比如一些因染毒而犯罪的孩子,其康复的过程需要通过“医学—心理—社会”整合模式的服务才能有效改善其行为的偏差。再比如,被害的未成年人,其服务需求则呈现出更加复合和多元,需要专业的评估和介入。以上种种情形都显示,未成年人的司法保护工作不是仅仅依靠教育手段就能够有效改善,而需要以社会学、心理学、教育学等专业为基础的专业技术人员为其提供专业服务。传统的未成年人保护理念认为保护的途径是教育,甚至仅是成年人对未成年人开展的“自上而下”“成人权威”的关心和指导。这种理念在未成年人司法保护实践中仍然占据绝对权威地位,需要很长时间影响和改变。

其次,未成年人司法保护专业服务体系尚未建立。我国未成年人司法保护的内容在未成年人保护法和预防未成年人犯罪法里都作出概括性的规定,各地也对未成年人司法保护的服务内容进行了初步探索,但已经形成的实践经验距离完善服务体系尚有距离。为了有效推进相应立法的落地,我国急需在立法的基础上完善服务内容,搭

建服务体系。比如，针对未成年人保护法，应梳理出犯罪未成年人服务内容体系、被害未成年人服务体系；针对预防未成年人犯罪法，应对预防犯罪的教育、不良行为干预、严重不良行为矫治、再犯预防分别设计相应的服务体系。也就是说，法律只是对司法保护的制度和机制做出了原则性的界定，为了保障机制的实现，需要从未成年人需求出发，对犯罪预防和司法保护的服务内容做出细致的梳理和界定，并在此基础上建立相应的服务体系。

最后，**未成年人司法保护专业服务队伍的建设亟待加强**。未成年人司法保护服务体系的建立，需要一支专业能力强的社会服务队伍。历经近20年的实践探索，目前我国已经培养了近16万人的青少年事务社会工作者队伍，其中有四分之一的社工开展的是未成年人司法保护服务^②。但总体而言，这支队伍还远远不能满足我国未成年人司法保护的实践需求，需要进一步加强这支队伍的培育。在过去的实践中，司法机关和共青团组织在未成年人司法保护社工培育中发挥了重要作用，展望未来，未成年人司法保护专业服务队伍的建设尚需得到司法机关在内的各个部门的积极培育和支持。

三、未成年人司法“服务型保护”的实现路径

未成年人司法“服务型保护”的实现是系统的社会工程，其涉及制度、平台、机制、队伍、服务等多个方面的共同推进，同时也需要多个部门的支持和联动。基于应然和使然相关因素的考察，笔者认为我国在建立未成年人“服务型保护”体系的过程中，以下几个方面工作的推进尤为重要。

（一）建立未成年人司法“服务型保护”的制度体系。新未保法为我国未成年人司法保护提出了总的要求和目标，然而要建立未成年人司法“服务型保护”体系尚需要建立更为具体

且具有操作性的规范或制度。日前，民政部、最高检、团中央等相关部门正在起草《社会工作参与未成年人司法保护的实施意见》，意见详细规定了社会工作等专业力量参与未成年人司法保护的具体内容和路径，这将为全国未成年人司法保护实践提供指引^③。在国家层面制度的引领下，各地也需要建立适合本地情况的未成年人司法保护实施意见，以引领当地未成年人司法保护服务实践，促进我国形成层级清晰的未成年人司法保护制度体系。

（二）尽快确立未成年人司法保护服务组织支持平台。我国未成年人司法保护服务经历了零星化探索、具有制度支持的系统化探索两个发展阶段，期间在司法机关和共青团组织的支持下，孵化和培育了一批开展未成年人司法保护的社会服务机构^④。然而这些服务机构在发展过程中，遇到了制度性、资源性、专业性等各种困境，这些发展困境既有制度性因素，也有专业能力和资源方面的挑战。在以上困境解决过程中，虽然各地社会服务机构采取了多种策略给与改善，但依然因各种阻抗导致从事未成年人司法保护社会组织的发展受到限制。因此，从我国未成年人司法保护的长远发展出发，需要建立一个有力的组织保障平台，在制度、资金、人才培养等多个方面支持相关社会组织的培育和建设。新未保法将民政部门确定为未成年人保护的政府协调部门，期待未来在民政部门的协调下，与相关司法部门联动，建立有效的未成年人司法社会工作服务组织保障体系，以支持各地未成年人司法保护服务组织的健康发展。

（三）丰富与完善未成年人司法保护服务内容。在未成年人司法社会工作服务体系建设过程中，确实存在着因信息不对称影响服务推进的问题。这个问题产生的主要原因是司法机关所需的社会服务还处在探索性实践之中，尚未形成完整的服务内容体系。随着立法的确认以及相关司法部门的快速推动，笔者认为需要着力做好以下三项工作。首先，根据法律的规定

和相关部门的工作需要,细致梳理出所需的社会工作服务内容清单。目前我国已有的司法社会工作服务涉及到预防类、维权类、矫正类三大类八小项服务内容,随着实践的发展,也会有新的服务需求呈现。其次,在服务需求和内容的基础上制订政府购买服务清单,购买服务清单包括服务内容、服务形式、服务要求、服务评估、服务经费等相关内容。最后,服务标准和服务规范的建立也尤为重要,这是服务质量提升的重要推动力。目前我国相关部门已经委托高校着手研发未成年人司法社会工作服务国家标准,并且已经在相关省市开始试点^⑤。基于各地经验和基础的差异性,还需要在国标基础上研发具有特色的地方性服务规范,从而推动各地未成年人司法社会工作服务的快速发展。总之,通过服务需求梳理、服务清单制订、服务标准研发和实施,提升未成年人司法保护水平,是未成年人司法服务体系搭建过程中非常重要的一环。

(四) 推进司法社会工作人才的专业化培养和职业化发展。如前文所述,未成年人司法社会工作服务体系建设需关注社会工作服务机构建设和社会工作人才培养,但其核心是拥有一支专业能力强的社会工作人才队伍,这是服务体系建设的重要一环。因未成年人社会工作服务存在的复杂性和特殊性,关于未成年人司法保护人才队伍建设,笔者认为把握以下核心环节非常重要。在专业化培养方面,要通过高校学历教育加强对社会工作专业学生的培养,比如通过课程设置,建立司法社会工作人才培养方向,在学校学习过程中,让学生掌握交叉学科知识,并通过实习走进和接纳司法社会工作服务方向,为后期在司法社会工作领域就业打下基础。在职业化推动方面,相关职能部门可以在充分调研基础之上,根据司法社会工作服务需求和工作性质设计购买社会工作服务的方法与途径。目前我国司法社会工作服务有服务岗位购买和服务项目购买两种形式,服务岗位购买适用于对时间要求比较规范的服务,

比如违法犯罪未成年人合适成年人服务;而项目购买适用于服务时间和地点没有严格要求的服务,如违法犯罪未成年人社会调查和帮教服务等。

(五) 建立未成年人司法保护服务的保障体系。未成年人司法社会工作者服务并非独立的存在,无论是初步探索还是持续性推动,都离不开相关保障机制的建立。未成年人司法保护服务保障机制的建立,以下几个方面的工作必不可少。首先是人才队伍建设。拥有一支高素质的人才队伍进入司法领域开展专业服务是未成年人司法保护工作的重中之重,这在上文已经论及,此处不再赘述。其次是经费的支持和保障。社会工作、心理咨询等工作者是社会专业技术人员,未成年人司法保护服务的复杂性也决定了需要专业技术人员开展长期的职业化服务,因此经费保障是重要的基础性支持。目前,我国开展未成年人司法保护的经费支持渠道还不畅通,虽然各地都开展了初步探索,但经费支持途径不一,尚未形成制度化支持,经费保障的数量还不能满足司法机关的需求。最后是相关设施的保障。未成年人司法保护服务的对象是孩子,未成年人的身心特征就决定了其服务的过程需要一些服务设施的安排,如未成年人访谈场所、活动场所等,这也是未成年人服务有效推进的重要保障。

-
- ① 王思斌:《社会工作在构建共建共享社会治理格局中的作用》,《国家行政学院学报》2016年第1期。
 - ② 数据来源:共青团中央权益部在未成年人司法保护座谈会上发布的数据资料。
 - ③ 2011年6月,民政部、最高检、团中央委托首都师范大学北京青少年社会工作研究院针对以上《意见》开展了调研、学术研讨,并在此基础上提出了《意见》的初稿,目前《意见》已提交相关部委审核。
 - ④ 席小华:《中国少年司法社会工作的行与思》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2018年第6期。
 - ⑤ 2019年,最高检、团中央、民政部委托首都师范大学研发《未成年人司法社会工作服务标准》,目前标准已经在国标委立项。

(责任编辑:葛云)