

## 未成年人检察工作已经成为一项独立而颇具特色的检察业务

# 与时俱进充分释放未成年人检察制度效能



□苑宁宁

未成年人检察工作(下称“未检工作”)已成为检察机关一项独立而颇具特色的检察业务。从未成年人犯罪案件办理的捕诉一体到捕诉监防教一体化,再到涉及未成年人的刑事、民事、行政和公益诉讼检察职能集中统一行使,中国特色的未成年人检察制度日渐成熟。回顾未检工作的发展历程,就是最有利于未成年人社会化司法理念不断成形、未成年人案件质量不断提升、司法保护能动履职逐步融入其他五大保护、工作队伍日益专业化的过程。展望未来,全面修订的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法(下称“两法”)赋予检察机关更多更重的法律监督职责,需要以强化未成年人综合司法保护为重点,促进其他“五大保护”落地落实,保障未成年人健康成长。

### 未检工作的经验提炼

从涉罪未成年人保护到双向保护再到全面综合司法保护,逐渐形成最有利于未成年人社会化的司法理念。起初,未检工作主要聚焦未成年人犯罪刑事案件办理,坚持“教育、感化、挽救”方针和“教育为主,惩罚为辅”原则,一体贯彻“保护、教育、管束”的未成年人检察办案理念。后来,未检工作迈向双向保护,既要注重维护涉罪未成年人合法权益,也要切实维护未成年被害人的权益,避免办案对未成年被害人及其家庭造成“二次伤害”,会同有关部门或借助专业力量,根据需要提供经济救助、身心康复、复学就业等多元综合救助,帮助未成年被害人恢复正常的生活学习。再后来,未检工作拓展为全面综合司法保护,在做优未成年人刑事检察业务的基础上,全国铺开未检业务统一集中办理,实现未成年人“四大检察”职能“融合”履行,从刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察全方位守护未成年人健康成长。一方面,强化系统审查,办理涉未成年人刑事案件过程中,一并审查未成年人民事、行政权益及公共利益是否遭受损害,对同步开展监督的必要性进行审查评估;另一方面,办理涉未成年人民事、行政、公益诉讼案件时,也同步考虑是否涉及刑事犯罪问题,查找是否有其他案件线索。从以上未检工作的不断拓展可以看出,最有利于未成年人社会化可以成为最为核心的司法理念,即:通过充分的检察履职,消除未成年人社会



□要自觉更新司法保护理念,统筹发挥未成年人刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能作用,综合运用多种手段、全面开展司法保护,以依法能动检察履职促进涉未成年人案件诉源治理。

□应认真落实《关于全面加强未成年人国家司法救助工作的意见》,坚持应救助尽救助原则,构建政府有关部门和司法机关协作联动的多元综合救助机制和保护制度。

化过程中存在的风险、障碍、越轨以及可能受到的伤害,帮助他们顺利走向社会。

从把好事做实、法律关到促进未成年人回归社会再到外部环境治理,多维度提升办案质量,提升司法保护水平。案件质量是未检工作的生命线,直接决定了未成年人司法保护的水平和效果。在主动融入家庭保护方面,认真贯彻落实家庭教育促进法的要求,配合建立家庭教育工作联动机制,对涉案未成年人逐案落实家庭教育评估制度,有针对性开展家庭教育指导或者制发督促监护令。在主动融入学校保护方面,通过监督落实“一号检察建议”、参加学校安全专项督查等方式推进校园安全建设,大力深化检察官担任法治副校长工作。在主动融入社会保护方面,通过检察建议、公益诉讼等方式,积极推动解决酒吧、网吧等场所允许未成年人进入、招用未成年人等问题,促进解决旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住不履行询问、报告义务等问题。在主动融入网络保护方面,依法从严惩处利用未成年人实施电信网络诈骗犯罪和对未成年人实施的网路性侵害,配合开展“净网”行动等方式,督促有关部门依法履职,堵塞未成年人网络保护漏洞。在主动融入政府保护方面,以依法监督的“我管”促职能部门依法履职的“都管”,探索基层检察机关与民政部门开展未成年人保护深度合作试点工作。

从少年起诉组到未检办公室再到独立的检察业务部门,未检工作队伍日益专业化。1986年,上海市长宁区检察院在审查起诉科内设立依法予以督促和支持,针对学校、社会、网络等环境中存在的不利因素,开展诉源治理。

司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护,以加强法律监督来推动六大保护形成合力。在未检工作不断发展进步的同时,我国整个未成年人保护与犯罪预防事业也在不断取得新进展。未检业务发展至今的实践表明,检察机关既不能“单打独斗”,也不能“包打天下”,需要紧紧立足国家法律监督机关的宪法定位,主动将检察司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护。2021年,最高检围绕办案和工作中发现的八个方面未成年人保护突出问题,在全国范围部署“检察同行、共护未来”未成年人保护法律监督专项行动,就是多年来未检一直推动六大保护形成合力的生动体现。正是在这一发展背景下,近些年的未检业务呈现出依法能动履职、着眼于源头治理的趋势。在主动融入家庭保护方面,认真贯彻落实家庭教育促进法的要求,配合建立家庭教育工作联动机制,对涉案未成年人逐案落实家庭教育评估制度,有针对性开展家庭教育指导或者制发督促监护令。在主动融入学校保护方面,通过监督落实“一号检察建议”、参加学校安全专项督查等方式推进校园安全建设,大力深化检察官担任法治副校长工作。在主动融入社会保护方面,通过检察建议、公益诉讼等方式,积极推动解决酒吧、网吧等场所允许未成年人进入、招用未成年人等问题,促进解决旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住不履行询问、报告义务等问题。在主动融入网络保护方面,依法从严惩处利用未成年人实施电信网络诈骗犯罪和对未成年人实施的网路性侵害,配合开展“净网”行动等方式,督促有关部门依法履职,堵塞未成年人网络保护漏洞。在主动融入政府保护方面,以依法监督的“我管”促职能部门依法履职的“都管”,探索基层检察机关与民政部门开展未成年人保护深度合作试点工作。

从少年起诉组到未检办公室再到独立的检察业务部门,未检工作队伍日益专业化。1986年,上海市长宁区检察院在审查起诉科内设立依法予以督促和支持,针对学校、社会、网络等环境中存在的不利因素,开展诉源治理。

司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护,以加强法律监督来推动六大保护形成合力。在未检工作不断发展进步的同时,我国整个未成年人保护与犯罪预防事业也在不断取得新进展。未检业务发展至今的实践表明,检察机关既不能“单打独斗”,也不能“包打天下”,需要紧紧立足国家法律监督机关的宪法定位,主动将检察司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护。2021年,最高检围绕办案和工作中发现的八个方面未成年人保护突出问题,在全国范围部署“检察同行、共护未来”未成年人保护法律监督专项行动,就是多年来未检一直推动六大保护形成合力的生动体现。正是在这一发展背景下,近些年的未检业务呈现出依法能动履职、着眼于源头治理的趋势。在主动融入家庭保护方面,认真贯彻落实家庭教育促进法的要求,配合建立家庭教育工作联动机制,对涉案未成年人逐案落实家庭教育评估制度,有针对性开展家庭教育指导或者制发督促监护令。在主动融入学校保护方面,通过监督落实“一号检察建议”、参加学校安全专项督查等方式推进校园安全建设,大力深化检察官担任法治副校长工作。在主动融入社会保护方面,通过检察建议、公益诉讼等方式,积极推动解决酒吧、网吧等场所允许未成年人进入、招用未成年人等问题,促进解决旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住不履行询问、报告义务等问题。在主动融入网络保护方面,依法从严惩处利用未成年人实施电信网络诈骗犯罪和对未成年人实施的网路性侵害,配合开展“净网”行动等方式,督促有关部门依法履职,堵塞未成年人网络保护漏洞。在主动融入政府保护方面,以依法监督的“我管”促职能部门依法履职的“都管”,探索基层检察机关与民政部门开展未成年人保护深度合作试点工作。

司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护,以加强法律监督来推动六大保护形成合力。在未检工作不断发展进步的同时,我国整个未成年人保护与犯罪预防事业也在不断取得新进展。未检业务发展至今的实践表明,检察机关既不能“单打独斗”,也不能“包打天下”,需要紧紧立足国家法律监督机关的宪法定位,主动将检察司法保护融入家庭、学校、社会、网络、政府保护。2021年,最高检围绕办案和工作中发现的八个方面未成年人保护突出问题,在全国范围部署“检察同行、共护未来”未成年人保护法律监督专项行动,就是多年来未检一直推动六大保护形成合力的生动体现。正是在这一发展背景下,近些年的未检业务呈现出依法能动履职、着眼于源头治理的趋势。在主动融入家庭保护方面,认真贯彻落实家庭教育促进法的要求,配合建立家庭教育工作联动机制,对涉案未成年人逐案落实家庭教育评估制度,有针对性开展家庭教育指导或者制发督促监护令。在主动融入学校保护方面,通过监督落实“一号检察建议”、参加学校安全专项督查等方式推进校园安全建设,大力深化检察官担任法治副校长工作。在主动融入社会保护方面,通过检察建议、公益诉讼等方式,积极推动解决酒吧、网吧等场所允许未成年人进入、招用未成年人等问题,促进解决旅馆、宾馆、酒店等住宿经营者接待未成年人入住不履行询问、报告义务等问题。在主动融入网络保护方面,依法从严惩处利用未成年人实施电信网络诈骗犯罪和对未成年人实施的网路性侵害,配合开展“净网”行动等方式,督促有关部门依法履职,堵塞未成年人网络保护漏洞。在主动融入政府保护方面,以依法监督的“我管”促职能部门依法履职的“都管”,探索基层检察机关与民政部门开展未成年人保护深度合作试点工作。

度框架基本搭建。2018年,最高检在内设机构改革中成立专门负责未检工作的第九检察厅。从此,全国检察机关未检工作队伍专业化建设进入一个新的发展阶段。

### 未检工作的未来展望

展望未来,检察机关应从认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》出发,切实担当“两法”赋予的更重责任,自觉更新司法保护理念,统筹发挥未成年人刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能作用,综合运用多种手段、全面开展司法保护,以依法能动检察履职促进涉未成年人案件诉源治理。

进一步推动未成年被害人保护的规范化和法治化。总体来看,未成年被害人保护依然是司法保护的薄弱环节。对此,需要从四个方面加以探索,形成更为成熟、更加科学的做法,从而进一步完善相关法律法规规范。首先,对性侵未成年被害人,根据未成年人的身心特点、经验和常识,按照有别于成年人的标准予以判断,形成更为科学的证据审查规则。其次,继续完善未成年被害人“一站式”询问救助机制,加强与公安机关等部门的沟通与合作,规范询问、取证、救助工作程序,尽快形成标准化的建设方案、工作模式和办案流程。再次,强化对性侵害案件中未成年被害人精神损害赔偿请求权的保护,探索支持提起民事侵权诉讼工作。最后,认真落实最高检出台的《关于全面加强未成年人国家司法救助工作的意见》,坚持应救助尽救助原则,构建政府有关部门和司法机关协作联动的多元综合救助机制和保护制度。

进一步健全未成年被害人保护检察公益诉讼制度。随着新修订的未成年人保护法的实施,未成年人保护检察公益诉讼正式成为一类独立的公益诉讼类型。司法实践如火如荼发展的同时,未成年人保护检察公益诉讼案件办理也面临着系列困惑和棘手问题,亟须加强理论指导,出台科学的配套规范。从认识上看,需要解决三个核心命题:未成年人保护检察公益诉讼的理论基础是什么?如何理解未成年被害人保护检察公益诉讼与其他民事行政公益诉讼的关系?如何界定未成年人保

护检察公益诉讼的边界?从规范上看,有三方面内容有待进一步明确:案件范围、立案条件、办理程序的特殊性。在深入研究上述问题的基础上,重点推进未成年人网络保护、新闻宣传报道以及点播影院、电竞酒店等新业态治理公益诉讼工作,并在适当时间节点出台未成年人保护公益诉讼的司法解释。

联合有关部门共同落实好密切接触未成年行业工作人员从业查询和限制制度。新修订的未成年人保护法规定了密切接触未成年行业工作人员从业查询和限制制度,并要求国家建立相应的查询系统。这些规定总体上比较宏观,有待出台具有可操作性的实施细则。近年来,检察系统在探索类似工作制度和机制方面有着大量经验。当前,要加强多部门之间的信息沟通,从三个方面牵头落实好相关工作:一是就如何建立查询系统,应尽快形成共识和具体方案。二是参照刑法、治安管理处罚法的具体条款,划定性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪信息的范围。三是就查询程序、查询方式、查询权限等问题出台具体规定。

从诉源治理的角度推动多部门加强专门学校建设和改进专门教育工作。检察履职贯穿未成年人司法保护全过程,包括对未成年人犯罪临界预防的法律监督。新修订的预防未成年人犯罪法设定了一系列保护措施,加强对未成年人严重不良行为的矫治。其中,专门教育、专门矫治教育的适用面临着专门学校与专门场所不足、决定程序缺乏有效监督等问题。对此,检察机关应依法能动履职,开展未成年人犯罪案件研判,发现背后存在的临界预防不力等问题,开展诉源治理。一方面,可以通过检察建议、情况通报等方式,向有关部门反映专门教育存在的问题;另一方面,立足法律监督,积极参与专门教育指导委员会的工作,探索对专门教育、专门矫治教育工作的监督机制。

与时俱进地推进未检专业化建设。各级检察机关特别是基层检察院要针对“两法”及未成年人检察业务统一集中办理带来工作量大幅增加的新情况新问题,进一步加强专业化建设,实行与未成年人保护工作相适应的评价考核标准,优化现有办案机构职能。与此同时,要研究制定针对性措施,保持未成年人检察队伍相对稳定,并制定未检检察官业务素养标准体系,加强新业务学习,通过培训等方式创造机会,帮助未检检察官广泛学习教育学、社会学、犯罪学、心理学等知识,切实提高办案履职的能力。

【作者为最高人民检察院未成年人检察研究基地(中国政法大学未成年人事务治理与法律研究基地)副主任】



## 确定合理权重系数 科学量化办案实绩

□秦江 安瑒

随着全面依法治国和以落实司法责任制为核心的司法体制改革的深入推进,健全检察人员考核机制成为检察机关落实司法责任制改革和员额制改革的重要举措。检察人员考核是新时代检察机关强化业务管理、提升办案质效的重要方式,必须认真贯彻落实《检察人员考核工作指引》(下称《指引》)要求,充分发挥“风向标”“指挥棒”作用,促进检察工作创新发展。业务实绩的量化在考核体系中发挥着基础性作用,而办案数量与办案难度的准确把握又是实绩量化遇到的首要问题。对于基层院刑检部门而言,应结合大数据分析的运用,科学设置案件权重系数,确保考核体系更加客观、公正,以此有效调动检察官主观能动性和工作热情,促进刑事检察提质增效。

一是完善不同业务部门检察官分别考核机制,使刑检部门考核更加精准、有效。针对不同业务条线检察工作缺乏可比性的实际,坚持以部门比较为原则、跨部门比较为例外,要求完善不同部门检察官分别考核的工作机制。按照《指引》要求,根据内设机构改革后检察业务办案专业化的思路,分别按照不同业务类别,制定相应考核指标,形成同部门采用同标准的考核体系。同时,在条件成熟时,由市级以上检察院制定本地各层级不同业务条线的检察官业绩考核制度,分别对各业务条线的检察官办案业务绩效进行统一考核,使员额检察官既可以横向对比又可以纵向对比,进一步激发检察官干事创业的热情,促进各项检察业务提质增效。

二是构建“固定系数+浮动系数”办案工作量权重系数体系,使刑检部门考核更加客观、公正。设置案件权重系数需要遵循一定的方法,包括考虑影响案件的共性要素和个性要素。可根据共性要素赋予固定权重系数,个性要素可根据个案的实际情况设定浮动系数,最终权重系数为固定系数与浮动系数之和。其一,根据案件普遍性特征设定固定系数。包括案件类型、办案团队配置等,各系数相乘得出固定权重系数。检察官办理每一件案件所遇到的情况是不一样的,同类型的案件也存在个体差异,但整体来看,同一类型的案件可以在依托大数据分析研判的基础上赋予同一系数。构建以案由为体系的固定系数,可先确定一个基本分值,再根据基本分值确定其他的系数分值。其二,考量案件性质、流程等特殊要素赋予浮动系数。浮动系数可以根据案件办理情况累加适用。可考虑系列案件、疑难复杂案件、重大敏感案件、当事人人数众多案件、涉外案件、检委会讨论案件以及发送检察建议等因素进行设置。如,可按犯罪嫌疑人人数相应浮动加分,如犯罪嫌疑人人数大于等于三人、罪名个数大于等于三个时,每增加一名被告人或一个罪名可增加相应分值;参与检委会讨论案件、办理涉众型犯罪案件、发送检察建议等均可赋予相应分值。另外,对于特别复杂的大要案,可通过检委会会商,确定相应的分值。多个办案组共同办理的,先根据案件情况确定分值,再行区分各办案检察官业绩。

三是依托大数据平台分析测算案件权重系数。具体实践中权重系数的确定,应当根据本地实际,结合大数据平台进行科学、客观测算后得出。案件权重系数测算既要兼顾测算过程的逻辑自洽性和精细化,追求科学合理,又要考虑实际情况和可操作性,力求简单易行。需要从难易程度和工作投入等方面入手,通过对大数据的深入挖掘和充分运用,并结合对关键因素的考量和细化,科学设置权重系数。例如,有检察机关在案件权重测算探索过程中,结合当地案件办理的具体情况,对历史数据进行综合研究,采用包括“主观赋值法”“梯度下降法”等多种方法对案件权重进行测算。经多轮测算发现,利用“梯度下降法”分析各员额检察官在一个统计期间内办理的各类案件情况,建模测算出案件办理的平均有效工作时间,再借助“德尔菲法”(也称专家调查法)对测算结果进行评估、优化,是现阶段测算案件权重系数比较合适的一种思路。各地检察院刑检部门办案实际不同,采用的测算方法也无法完全一致,但都应坚持三项原则:其一,科学选取衡量要素。可借鉴区分案件情况确定分值办法,根据本地办案实际情况选取审查报告、案卷、罪名等要素情况,建立动态调整机制,依托大数据进行分折研判、改进调整,止于至善。其二,科学分配要素权重。根据已设定的各个影响工作量的要素,由检察业务应用系统对近年来办案案件中相关要素进行科学评价和统计,并结合大数据进行全面分析、对比、论证,科学设定各要素所占权重,并将这些权重数据作为检察业务应用系统内部管理和运行的内置程序,个案的实际认定绩效按各要素所占权重折算后求和得出。其三,科学调整动态权重。实践中,影响案件办理的因素非常多,要素权重的设定在个案中可能不合理,检察官如认为系统认定的权重系数与其实际工作量相差较大,经过严格的审批程序予以动态调整,必要时报上级案管部门备案,以充分体现从严掌握与科学调整的有机统一。

【作者分别为山东省日照市东港区人民检察院副检察长、检察官助理】

根据“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》规定,检察机关可以针对案件具体情况,探索证据开示制度——

## 准确把握三对关系积极推动证据开示



□韩东成

根据“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》规定,检察机关可以针对案件具体情况,探索证据开示制度,保障犯罪嫌疑人知情权和认罪认罚的真实性及自愿性。据此,有的地方检察机关开展了相应探索。如江苏省如皋市检察院制定出台《如皋市人民检察院认罪认罚案件证据开示工作规定(试行)》,明确在案件事实清楚、证据确实充分的前提下,被追诉人拒不认罪或对部分事实有异议的,检察机关经评估认为通过证据开示可能促成其认罪认罚的,可以进行证据开示,并探索形成《证据开示清单》,全面出示与定罪量刑有关的证据,开示活动全程制作笔录并同步录音录像。山东省邹平市检察院出台《邹平市人民检察院认罪认罚从宽制度证据开示工作手册(试行)》,规定对于犯罪事实清楚、证据确实充

分的案件,检察机关决定进行证据开示的,制作证据开示清单和量刑计算表,在检察机关举行的证据开示会议上将上述材料交由犯罪嫌疑人、辩护人 or 值班律师阅读,针对问题进行解释,等等。一些地方检察机关结合认罪认罚案件对证据开示进行有益尝试,也积累了一些经验,取得了良好成效。如,将证据开示与加强释法说理有机结合,邀请值班律师一起参加,等等。但是,也应看到,认罪认罚案件证据开示的范围、时间如何把握,实践中也存在不同认识。笔者认为,深入探索认罪认罚案件证据开示,应准确把握证据开示制度与阅卷制度、公正与效率、打击与保护三对关系。

一是准确把握证据开示制度与阅卷制度之间的关系。在刑事诉讼中,由于控辩双方可以动用的诉讼资源存在较大差距,需要建立一种制度来保障被追诉人对公共司法资源的使用。基于职权主义和当事人主义诉讼模式的不同,存在两种不同进路:前者为“案卷移送主义”下的阅卷制度,后者为“起诉书一本主义”下的证据开示制度。我国主要采取职权主义诉讼模式,传统刑事诉讼中采用的主要是一种保障被追诉人一方阅卷权的方式。现在探索的证据开示,主要还是基于保障犯罪嫌疑人知情权和认罪认罚真实性及自愿性目的,检察机关对相关证据的开示,也是在现有阅卷制度的大框架之下进行的,且证据开示与阅卷制度在功能上具有一定的重合性。由此可以推导出,证据开示制度相较于阅卷制度具有功能上的“补位性”。具言之,虽然从理论上能够推导出证据开示制度可能适用于所有案件、任何被追诉人,但基于证据开示制度主要是为了弥补控辩之间的“信息不对等”,尤其是认罪认罚案件中值班律师阅卷动力不足而导致的仅仅是“有帮助”而非“有效帮助”等问题而来。所以,在当前的实践探索中,要深刻认识现阶段证据开示相对于阅卷制度的补位性质,以防试点探索中出现发力错位。

首先必须坚守的价值追求。对此,可以规定检察机关根据被追诉人是否处于被羁押状态,具体确定证据开示时间。如此,不仅可以为辩方的证据评估提供相对充分的时间与空间,而且还可能使得办案机关对适用认罪认罚从宽制度的被追诉人少捕慎押,进而达到保障被追诉人认罪认罚自愿性的目的。与之相关的还有在探索中形成的所谓“证据开示清单”或“量刑计算表”开示模式,此举聚焦被追诉人最为关心的量刑问题,同时展示相关证据内容,既精简又抓住了核心焦点,能够切实保证办案质量,促进司法公正。

而且,从实践探索来看,证据开示的范围呈现出逐步扩大的趋势,但是,认罪认罚从宽制度对于效率的价值追求难以回避,而全面开示证据所带来的程序负担加重、干预控方证人的风险提升,以及由此引发的诉讼效率降低等问题亦与制度初衷相抵牾,不得不予以考虑。由此出发,笔者认为,证据开示应以可能对裁判结果产生实质性影响的主要证据为限,重点开示可能导致被追诉人罪与非罪、罪轻罪重的证据,尤其是

【作者单位:上海市人民检察院第三分院】