

4+1+N:

社会管理创新语境下的 少年检察工作

王振峰 席小华◎主 编

4，就是整合审查批捕、审查起诉、监所检察、犯罪预防四项检察职能；1，就是依托一支司法社工队伍，创设少年检察引入司法社工机制，由具备资质的专职司法社工受检察院委托介入少年案件进行帮教考察和风险评估；N，就是借助多方资源力量，广泛联合公安、司法、民政、教委等部门以及致力于少年研究和服务的社会团体、机构，构建保护和救助少年的社会网络。

中国检察出版社

4+1+N:

社会管理创新语境下的
少年检察工作

王振峰 席小华◎主 编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

4+1+N: 社会管理创新语境下的少年检察工作 / 王振峰, 席小华
主编. —北京: 中国检察出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0458 - 6

I. ①4… II. ①王… ②席… III. ①检察机关—工作—研究—北京市 IV. ①D926.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 043182 号

4+1+N: 社会管理创新语境下的少年检察工作

王振峰 席小华 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 12.625 印张 插页 4

字 数: 350 千字

版 次: 2011 年 4 月第一版 2011 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0458 - 6

定 价: 30.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《4+1+N:社会管理创新语境下的少年检察工作》

编委会

主 编：王振峰 席小华

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

马宇飞	王振峰	王 洁	刘 勇	余海燕
李巧芬	李 柯	李 涵	吴夏麒	吴红侠
张双轶	邵烟雨	杨新娥	郑 艳	莫 非
席小华	夏 鹏	夏振鲁	梁慧聪	程晓璐
程 闯	蔡 鑫	潘度文		

社会管理创新的基本理念及对 少年检察工作的启示（代序）

王振峰

2010年中央政法委向政法机关提出了社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作。长期以来各级检察机关坚持执法为民的法治理念，在履行各自工作职能中卓有成效地开展涉法、涉诉、涉检案件的排查，调解处理了大量社会矛盾；通过加强内外部的监督管理，提高公正廉洁执法的公信力。相对社会管理而言，创新则是检察机关一个历史命题，创新必须赋予具有时代特色的全新内容，必须深刻认识、全面理解检察机关在社会管理中的地位和作用；又是一个永久的使命，检察官必须用毕生精力忠诚地履行检察职能，用我们的实践丰富、完善社会管理创新中的检察事业。

一、新时期社会管理理念的深刻变革与创新

长期以来社会管理一直被人们理解为国家通过政府组织机构对人们社会行为的控制，以调整社会关系、规范社会秩序的行为。虽然我们的政府称为“人民政府”，也奉行着“为人民服务”的崇高宗旨，然而没有很好地在国家机关的各部门中解决社会管理理论与实践问题，一方面从发展经济的高度更多重视城市的建设或城市化的建设，没有在围绕社会发展建设的同时思考社会管理的需要，导致城市的治安、交通、教育、医疗等领域出现与管理的不协调；另一方面从管理的角度没有明确社会管理主体的范围、职责、任务、目的等本质性的

问题，没有围绕社会各类人群的本能需求开展社会管理工作。

党的十一届三中全会拨乱反正，提出了党的中心工作由阶级斗争为纲向以经济建设为中心转移，党在领导全国各族人民开展四个现代化建设，在邓小平同志“发展是硬道理”的英明论断指引下，全国各地各行各业进一步深化改革开放，迈上了建设具有中国特色社会主义事业的伟大征程。经过三十多年全国人民的努力奋斗，我国综合国力在不断增强，人们日益增长的物质文化需求不断得到满足，经济的腾飞为推进社会建设和管理奠定了坚实的基础。在具有中国特色的社会主义物质文明、政治文明、精神文明得到协调发展的同时，中国共产党和人民政府将社会建设和管理提高到带领全国各族人民实现国家富强、民族振兴、社会和谐、人民幸福的执政能力建设的高度来认识。中国共产党第十六届四中全会提出“加强社会建设和管理，推进社会管理创新”，这是我党第一次提出社会管理的概念和加强社会建设和管理的任务。在中国共产党十七届代表大会上胡锦涛总书记又提出“加强推进以改善民生为重点的社会建设”，这一要求标志着我党对社会建设和管理的本质、方法、规律、目的的认识都达到了新的高度。

社会建设和管理的深刻变化源于理念与机制的创新，源于多年来我国各级政府的努力实践和深入探索，特别是中国共产党领导全国各族人民在筹办奥运会、抗震救灾、建国六十周年庆典、应对金融危机等一系列活动，上下合力、全力推进。社会建设和管理理念上的深刻变革和实践中的突出成就主要表现在三点：

一是我国确立了党委领导、政府负责、社会协调、公众参与的社会管理的新格局。在北京市、区两级，党的社会工作委员会、政府社会建设办公室充分发挥了党委、政府在社会建设和管理工作的统筹领导、协调负责的主导作用；建立健全了十余家“枢纽型”社会组织，初步形成了社会建设管理的工作网络；以北京高等院校为基础建立了七家社会建设研究基地，探索丰富理论研究。社会建设和管理不再是哪一个部门的事，而是多元化的社会主体形成合力，共同推进社会建设和社会管理。

二是紧紧围绕并积极推进以保障和改善民生为重点的社会建设和管理。在坚持以人为本的核心价值观理念基础上，将管理寓于服务之中，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的利益。通过社会公共服务体系的建设使人们在教育、医疗、就业、分配、环保、社会保障等方面的权益进一步得到改善和保障，使人们在生活中心情更舒畅，参与社会和谐建设的热情更高涨。

三是社会建设和管理的专业工作者和志愿者在充分发挥作用的同时，队伍在壮大，素质在提高，社会工作者队伍向着专业化、职业化的方向迈进。社会工作者职业水平评价和注册登记制度提升了社会工作人员专业化水平，社会工作者的选拔、使用方式提升了社会工作人员的知识化、年轻化程度。《国家中长期人才发展规划纲要》（2010年—2020年）将社会工作人才列入国家统筹推进人才建设范畴，进一步提出了以高级社会工作人才为重点，建设一支职业化、专业化的社会工作人才队伍发展规划。社会建设和管理理念的深刻变革推动了社会管理体制、公共服务体制的建设，也必将进一步推进小康社会建设。

二、社会管理创新中的检察机关

宪法确定了检察机关是法律监督机关，依法独立行使检察权，不受任何机关、团体、个人干涉。人们普遍认为，检察机关是纯粹的司法机关，履行着法律监督职能，因此不具备社会管理职能，不具备社会管理主体地位。然而我们应当看到，作为中国共产党领导下的司法机关，其依据宪法履行的法律监督职能属于司法权的重要组成部分，法律监督职能是党领导人民群众通过检察机关运用法律控制和管理社会事务的重要渠道，是中国共产党执政方式的重要形式。从这一特定意义上讲，法律监督职能是社会管理职能的重要组成部分。特别在中共中央十六届四中全会做出《关于加强党的执政能力建设的决定》中提出“深入研究社会管理规律，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协调、公众参与的社会管理格局”。检察机关应成为社会管理的职能机构，在社会管

理创新中应当是积极的参与者、推进者、维护者。我国宪法确定的检察机关的特定职能表明，它在社会管理创新中的主体地位是必然的，它在社会管理创新中的特殊作用是任何机关无法替代的。

具有特定职能的检察机关作为社会管理主体，应当在工作中充分体现检察权的特定性。其特定性主要表现在：一是检察机关的法律监督权是宪法确定的；二是检察权是由检察机关依法独立行使的，任何组织和个人不得干预。然而这种特定性不是一成不变的，随着社会的不断发展，其特定性的内容和范畴也在发生变化，这是社会管理创新的要求。检察机关在社会管理创新中，也应不断更新管理理念，创新管理方式，拓展服务领域，运用现有的资源和经验，对传统管理模式、方法进行改革，构建参与社会管理的新机制，以实现新的工作目标，达到新的工作要求，解决工作中遇到的新问题。

在社会管理创新中，检察机关要努力为经济发展、构建和谐服务。经济的腾飞、小康社会的建设需要稳定、和谐的环境。检察机关应当通过办理各类案件，在全社会广泛开展法制宣传、警示教育，引导人们学法、知法、守法、用法。通过具有法律监督职能特色的检察建议等多种形式，参与社会治安综合治理，使案件高发、多发地区、行业单位重视制度建设，剖析问题，控制和遏制犯罪。通过查询行贿受贿档案，与政府相关部门配合，强化检察机关与行政机关、企事业单位预防职务犯罪工作的结合，推进社会诚信体系的建设。

在社会管理创新中，检察机关要永远追寻崇高的法治目标。依法治国的基本方略要求维护社会的公平正义。检察机关应当通过强化法律监督的手段实现社会的公平正义，通过坚持社会主义法制的统一、尊严、权威的宗旨维护社会的公平正义。当前人们对公平正义的期望很高，人们对检察机关运用法律监督的方式，保障公平正义的愿望也很高，因此全方面、强力度地加强诉讼监督、刑罚执行监督，努力创新监督工作方式，填补监督工作的空白点，充实监督工作的薄弱环节，不仅是检察工作改革创新的需要，也是体现检察机关在社会管理创新中主体地位的需要。

在社会管理创新中，当前的重要任务是化解各类矛盾构建社会和谐，这是检察机关的重要工作职责。在矛盾凸显期常常发生多方利益纠结和冲突，检察机关应当通过自身的工作职能从源头减少矛盾的发生，正确运用宽严相济的刑事司法政策，处理好轻微刑事犯罪案件，减少利益冲突。以维护群众根本利益为出发点，正确、及时、有效地引导解决当事人的合理诉求，加强检察工作环节与法院审判环节调解工作、社会救助工作的衔接，形成社会矛盾化解的合力。从维护社会主义法制统一、尊严、权威的宗旨出发，对群众的控告、申诉严格依法审查，妥善处理。

三、和谐社会背景下的少年检察工作思路

中国少年司法制度源于1980年《刑法》、《刑事诉讼法》的颁布实施，从依法对犯罪的未成年人从轻、减轻、免除处罚到用慈母般的爱教育、感化、挽救犯罪的未成年人；从同一的办案组织同时审理成年人、未成年人犯罪案件到成立专门办案机构办理未成年人犯罪案件。全国各地的公、检、法、司各机关和社会各界也都突破传统工作模式，创新发展了许多适于少年司法工作的方法。我们走过了不断发展的30年，热情和责任使少年司法积累了许多经验。中共中央提出社会管理创新历史命题后，少年司法工作又给了我们更多的启示，和谐社会的构建需要检察环节的少年司法工作在立法、法理、机制建设方面应当有新的思考。

思考一：建立未成年人利益优先的少年刑事司法理念，适度扩大少年司法的工作范围，完善立法，依法保护未成年人合法权益。办理未成年人犯罪案件已在公、检、法、司及社会各界形成共识，国家法律也有明确的立法。然而我们在谈及少年司法制度的同时，应当考虑参考《联合国少年司法最低限度标准》（又称《北京规则》）和国际惯例“将本规则中体现的原则扩大应用于年纪轻的成年罪犯”，结合我们的司法实践，将在读大学生犯罪案件列入少年检察、少年司法的受案范围。惩治犯罪不是刑罚的根本目的，特别是少年犯罪案件，应当

对他们给予更多的宽容和关注。在我国，大学生一般都已成年，但他们一直在校学习，未走向社会，其心理尚不成熟，具有较强的可塑性。将“儿童利益最大化”原则延伸到在读大学生，既是对他们的特殊教育、保护、挽救，也是在争取国家长远利益。少年刑事司法理念的确立，应适度扩大少年司法的工作范围，同时应当适时地通过立法，保障少年司法工作的运行。

思考二：建立独立、统一的少年司法机构。最高人民法院、最高人民检察院在各自的改革工作意见中都已明确逐步设立办理未成年人犯罪案件的工作机构，目前，全国各地检察院、法院也都有相关工作机构的探索。《联合国少年司法最低限度标准》（北京规则）也明确“建立授权实施少年司法机构和机关”。检察机关的少年检察工作机构不应当是简单的独立工作机构，而应当整合侦查监督、公诉、预防、监管职能为一身，确保每一名少年犯罪嫌疑人一进入司法程序就得到十分的关注，直至检察环节处理完毕或审判结束后的跟踪帮教，都有专人负责工作。整合职能后的独立少年检察机构应当满足每个少年犯罪人的不同需要和社会需要，保障检察职能得到最大化的发挥。在此基础上完善基层院、分院、省级院独立建制的少年检察工作体系，确定各自的工作职责，使少年司法工作更具专业化、系统化。

思考三：引入社会工作者介入少年检察工作，建立社会调查制度，逐渐使社会工作的介入专业化、规范化、法制化。社会工作者以中立、公正的第三者身份，运用社会学、心理学、法学、教育学等专业知识，介入少年检察工作，对犯罪嫌疑人进行品格调查、再犯可能性评估，开展跟踪帮教，为司法工作注入多元的思维方式和灵活有效的工作方法，为案件的处理提供重要的参考依据。社会工作者广泛、深度介入检察工作，是参与社会管理创新的必然需要。依据中央六部委《关于进一步建立和完善办理未成年人刑事案件配套工作体系的若干意见》，逐渐使参与少年检察工作的社会工作者成为专业化、规范化的司法社会工作者队伍，逐渐使社会工作者全面介入少年司法工作有法律规范的保障。

思考四：深化少年刑事司法程序改革。少年司法工作经过 30 年的实践，多在工作机制层面上改革创新。随着司法改革的推进，应当探索建立符合少年犯罪人权益保障需要的少年刑事司法程序的改革，如适当延长少年犯罪嫌疑人审查批捕期限，以保障该阶段的社会调查工作和少年司法社会工作者的深度介入有期限保障；在审查批捕、审查起诉阶段建立考验、考察期，建立附条件不批准逮捕、附条件不起诉制度；对于需执行监禁刑的少年犯建立少年犯管护场所，从少年犯的刑罚执行理念和方式上，转变传统的刑罚执行工作。少年刑事司法程序改革会从法律制度层面保障少年犯罪人的合法权益的特殊需要，更好地从心理上回归社会。

思考五：建立少年犯罪案件前科记录消灭制度。2008 年中央政法委在《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》中已明确提出“有条件地建立未成年人犯罪记录消灭制度”，该制度各地公、检、法机关已做出大量的尝试，尽管具体实施办法、程序、称谓不相同，但是基本做法和目的是一致的。由原处理机关封存被宣告有罪或判处刑罚的记录，避免对当事人产生负面影响，消除其升学、就业过程中，因曾经的犯罪可能受到的歧视，从而为他们重新回归社会增添生活的勇气和信心，创造更有利的条件。这一制度的建立普遍被法学界、司法界、社会各界所认同，在社会产生了积极的作用，在推进社会管理创新中应当在各地各自的探索经验的层面上升到法律规范上来，让更多的少年沐浴到少年司法改革的泽惠。

思考六：在建立少年检察工作基础上延伸检察职能，逐步建立侦控审衔接，全社会协作的涉罪少年救助网络。独立建制的少年检察工作目的是教育、感化、挽救涉罪少年，然而仅为检察机关一家难以实现少年司法工作的最终目的。系统完备的少年司法工作必须加强公安、检察和法院之间的侦控审衔接，品行社会调查、帮教考察、再犯可能性评估等工作结果的移送，强化量刑建议工作。对于不诉少年，对有特殊需求的涉案少年（如需要心理矫治、就业安置、就学需求）提供必需的转介服务。转介服务双方应当依法移送和接受并按各自职

责依法提供服务和矫治，就学、就业服务帮助。救助网络的建立应当按照社会管理格局的设计要求，由党委领导、政府负责、社会协调、在公众参与下进行。

在构建和谐的大背景下，通过社会管理创新的方式，深化少年检察工作有着极大的发展空间。这是一个光明的事业、伟大的事业，让我们共同为她努力奉献。

前 言

少年问题是全社会共同关注的热点问题。给予少年以完善的司法保护、预防少年犯罪是《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》赋予检察机关的一项重要职能。2010 年全国政法工作会议要求继续深入贯彻宽严相济刑事司法政策，继续推进未成年人案件办理机制的改革，加强对特殊人员的保护和教育。因此少年检察工作成为新时期检察工作发展的重点和亮点。海淀区人民检察院在多年的发展和探索过程中认识到，少年检察工作必须转变理念，少年检察工作的目标是保护，而非惩罚，即在办理少年犯罪案件时，事实和证据的审查认定是基础，而更重要的是对涉案少年进行深入、专业、科学、有效的帮助、教育、感化和挽救，这是少年检察工作最核心的职能。建立少年检察专门机构，是做好少年检察工作的重要机制保障。

海淀区人民检察院于 2010 年 9 月 16 日正式对外宣布成立少年检察处，这是北京市第一个独立建制的少年检察处。经历十余年的发展，海淀少年检察工作形成了 4+1+N 的新模式，创建了一系列成熟而有效的少年工作机制，如羁押必要性评估、合适成年人到场、亲情会见、刑事和解、诉中考察等十四项机制，也探索了一系列符合少年检察工作规律富有生命力的工作机制，如少年检察引入司法社工机制、家长课堂机制、心理辅导机制等。可以说，海淀少年检察工作作为中国的少年检察制度乃至少年司法制度提供了好的样板。从这个意义上讲，我们需要及时总结经验和不足，把海淀少年检察的实践上升到理论层面，为中国少年司法理论研究和实践发展贡献我们的智慧和力量。

海淀 4+1+N 少年检察工作模式，其中的 4 指的是侦监、公诉、

监所、预防，1指的是司法社工，N指的是政府社会多方资源力量。司法社工介入机制经历一年多的探索，逐渐走向完善和成熟。利用海淀区域优势，充分整合高校资源，为少年检察实践提供更多的理论支持，是少年检察工作应当坚持的路径。本书由海淀区人民检察院和首都师范大学共同编写，总结了海淀区检察院少年检察工作在社会管理创新的大背景下取得的初步成果。少年检察之路还很长，需要我们加倍的努力，愿天下少年的青春因为法律的守护而美丽绽放，愿我们这个社会的未来因为大爱而更加和谐！

目 录

社会管理创新的基本理念及对少年检察工作的启示（代序）	1
前 言	1
第一章 中国社会转型背景下的少年犯罪问题及其司法制度	1
第一节 当代中国的社会转型与犯罪问题	1
第二节 现阶段我国少年犯罪的现状、特征及规律	15
第三节 中国少年司法制度的现状、特点及问题	16
第四节 联合国少年立法及国外少年司法制度的有益经验	35
第二章 海淀区检察院少年检察工作的探索历程	54
第一节 海淀区少年犯罪的特征和趋势	54
第二节 海淀区少年犯罪的群体规律研究	70
第三节 海淀区少年检察探索历程与“4+1+N”模式的提出	138
第四节 海淀区少年检察4+1+N模式解读	145
第三章 4+1+N模式之4：海淀区检察院的少年检察工作	156

第一节	少年检察捕诉合一机制研究	156
第二节	4+1+N 模式下的少年检察预防工作	169
第三节	4+1+N 模式下的少年审查批捕工作	180
第四节	4+1+N 模式下的少年审查起诉工作	202
第五节	4+1+N 模式下的少年监所检察工作	218
第四章	4+1+N 模式之 1: 司法社工的专业介入	226
第一节	司法社工介入少年司法制度的必要性	226
第二节	司法社工开展司法社会调查工作的思考	235
第三节	司法社工与少年检察的合作历程	247
第四节	司法社工介入少年检察实务模式	265
第五节	司法社工介入少年检察理论研究	292
第六节	司法社工介入少年检察行动研究	321
第五章	4+1+N 模式下之 N: 社会资源的整合与运用	354
第一节	家长课堂机制研究	354
第二节	少年案件引入心理辅导机制研究	361
第三节	异地社会调查机制研究	368
第四节	少年社会救助机制研究	376
参考书目		384
后 记		386

第一章 中国社会转型背景下的少年犯罪问题及其司法制度

第一节 当代中国的社会转型与犯罪问题

社会转型伴随着现代化的过程而几乎同步发生，这一过程在西方世界最先起始，至今已有几百年的历史，成了一种无法逆转的历史潮流。如果从传统前工业化社会向工业化社会的转变作为社会转型的最主要特征的话，现代化的相关研究成果对转型社会研究是具备参考价值的。一般认为，实现了现代化的国家都会具有这样的一些特征：工业市场经济、持续的经济增长、大规模的科层组织、较高的识字率、正规教育的普及、不平等程度的降低、社会流动的增加、较低的人口出生率、城市化、宗教影响力的衰落、能适应变迁的结构、现代的价值系统等。

从一定意义上说，转型过程是一个更为复杂的社会变迁过程。回顾一下过去 20 多年时间我国社会发生的大规模社会变迁，我们就可以更深切地领会到这个转型过程所包含的极为复杂与独特的内容。当我们这个社会踏上“改革”的路程之后，人们会发现，所谓经济体制