

# 澳门违法青少年教育监管制度述评

赵琳琳

**【摘要】**为了防治未成年人违法犯罪,澳门特区建立了比较完善的法律体系,针对不同年龄段的未成年人适用不同的法律制度,较好地反映了未成年人违法犯罪的特殊性。从实践情况来看,这些制度取得了不错的效果。其中,2007年出台的违法青少年教育监管制度专门用于规范12岁至16岁的违法青少年,教育监管措施和司法程序的设计回应了社会发展的需要,有利于帮助违法青少年改过自新,也有利于实现程序公正和提高程序效率。

**【关键词】**违法青少年;教育监管;未成年人法庭;社会重返厅;少年感化院

**【作者简介】**赵琳琳,澳门科技大学法学院副教授。

**【原文出处】**《青少年犯罪问题》(沪),2016.5.50~59

**【基金项目】**本文系国家2011计划司法文明协同创新中心的研究成果。

2007年之后,澳门对于违法青少年采用教育监管制度。这一制度以保护违法未成年人为核心,设计了司法程序和非司法程序的两套处理模式,加入警方警诫、复和会议等方式,强调运用社区资源并获得家庭的支持,以鼓励其改过自新,更好地适应和重返社会。澳门违法青少年教育监管制度在立法模式、具体措施、实施程序等方面均具有明显优势,运行近十年来取得了不错的社会效果,对于完善内地少年司法制度具有较大的借鉴意义。

## 一、立法模式特别化

澳门回归前的第65/99/M号法令《未成年人司法管辖范围内之教育制度及社会保护制度》涉及教育制度和社会保护制度两个范畴。澳门《刑法典》第18条规定了刑事归责年龄,“未满16岁之人,不可归责”。澳门回归以后,随着社会经济的发展及

青少年违法情况的变化,上述法令逐渐显得不合时宜,于是立法会进行了修改,最终生效的第2/2007号法律《违法青少年教育监管制度》(以下简称《教监法》)适用于“年满12岁尚未满16岁时于澳门特别行政区作出被法律定为犯罪或轻微违法的事实之青少年”,因而第65/99/M号法令中的“教育制度”部分随之废止。《教监法》一方面旨在引导青少年树立守法观念和正确的价值观,教育和矫治其违法犯罪行为;另一方面为了提高办案效率。

1. 回应青少年违法犯罪增长的现状。从少年感化院的统计数据来看,违法青少年的数量在2007年前后有明显的变化。尤其是2004—2007年间,接受少年感化院收容服务的院生人数达到三位数。<sup>①</sup>在实践中,澳门青少年的违法行为比较集中在烧电单车、滥药和贩毒等类型;年龄大多介乎12岁至16岁之间。因此,第65/99/M号法令已经难以满足现

实需要,2007年的修法是为了回应现状,培养青少年的法律意识及责任感,更好地预防其违法或再犯;同时,也是为了加快处理青少年个案的程序,适时响应青少年的发展需要。

2. 顺应保护青少年的世界潮流。青少年是未来社会的基石。如何有效引导和协助误入歧途的青少年改过自新也是全世界关注的课题。大多数国家和地区的少年司法制度都朝着保护少年权利的方向发展,为其提供不同于成年人的程序保障,比如,引入协商机制,促进违法青少年与被害人之间的沟通与和解;扩大社会力量的参与,等等。2007年修法时,澳门增设了警方警诫及复和措施。在澳门,违法青少年接受矫治后,其偏差行为大多得以矫正,重犯率比较低;少年感化院收容的院生人数自2007年开始逐年下降,<sup>②</sup>《教监法》功不可没。

3. 合理运用司法资源。在2007年以前,澳门青少年一旦触犯法例,无论违法行为的种类及轻重,一律交由司法机关处理。这种简单划一的处理方式不仅会给青少年的前途带来负面影响,还会给司法机关造成巨大的办案压力。因此,在总结实践经验的基础上,并结合周边地区(如香港)的成功经验,《教监法》引入司法介入前的分流措施,即“警方警诫”,通过处理一些较轻微且属初犯的案件,有利于从整体上更有效地配置司法资源。

## 二、参与主体多样化

参与违法青少年教育监管活动的主体众多。除了司法机关以外,“社会重返厅”和“少年感化院”主要负责协助执行和跟进,警察部门、社区、民间组织等也承担一定工作任务。

1. 司法机关。在澳门,法院和检察院均属于司法机关。司法机关在整个教育监管制度中享有相当大的权力。除了警方警诫以外,其他所有措施都由法官决定或主持。法官和检察官均可要求公共及私人实体、青少年的父母、监护人或实际照顾青少年的实体作出所需的相关解释。法官在作出任何决定前,须听取检察院的意见。

(1) 家庭及未成年人法庭。澳门第9/1999号法律《司法组织纲要法》第27条第2款规定:“初级法院由民事法庭、刑事起诉法庭、轻微民事案件法庭、刑事法庭、劳动法庭、家庭及未成年人法庭组成。”不过,家庭及未成年人法庭的成立相对较晚,直到2013年,行政长官根据《澳门基本法》第50条及《司法组织纲要法》的相关规定,经征询行政会的意见,制定了第23/2013号行政法规《初级法院设立劳动法庭和家庭及未成年人法庭》作为补充;两个专门法庭已于2013年10月16日正式运作。《司法组织纲要法》第29条还规定了家庭及未成年人法庭的管辖权,其中第1款第7项是“第65/99/M号法令第95条所列举的特别措施有关的程序”,与违法青少年教育监管最相关,不过,《司法组织纲要法》的出台早于《教监法》,所以具体内容需要参照新法。家庭及未成年人法庭成立后,总的来看,收案数不大,运转良好,基本达到设立目的,对恢复家庭关系、保护妇女儿童合法权益等起到了较大的作用。

(2) 检察院。澳门检察院是整个教育监管程序的启动者、参与者和监督者。不过,目前澳门检察院内并未设有专门的未成年人检察机构,只是有专责的检察官负责跟进青少年案件。根据《教监法》,检察院在教育监管中的权限体现在以下方面:一是有权发表意见,法官在作出任何决定前须听取检察

家庭及未成年人法庭办案数据统计<sup>③</sup>

年份	承上年转入	当年分发	案件总数	当年结案	转下年
2013	15	36	51	43	0
2014	18	54	72	62	10
2015	10	36	46	43	3

教育监管案件的数据统计<sup>④</sup>

类别	年度	上年度审理中 案件	本年度受理 案件	案件 总数	已审结 案件	转入下年度 审理案件	结案率 I	结案率 II
教育监管 制度	2014	30	81	111	86	25	106.17	77.48
	2015	25	61	86	80	6	131.15	93.02
教育监管 制度案	2014	9	57	66	49	17	85.96	74.24
	2015	17	45	62	56	6	124.44	90.32
保全程序	2014	0	0	0	0	0	—	—
	2015	0	0	0	0	0	—	—
其他	2014	21	24	45	37	8	154.17	82.22
	2015	8	16	24	24	0	150	100

院的意见；二是有权要求获得相关实体的解释，检察院可要求公共及私人实体、青少年的父母、监护人或实际照顾青少年的实体提供协助和作出所需的解释；三是有权监督警方警诫，如果青少年、其父母、监护人或实际照顾青少年的实体在警诫过程中反对参加社区支持计划，则治安警察局须将卷宗送交检察院；四是有权在法官讯问时在场；五是有权检阅及发出意见书，案件的调查完成后，须将卷宗送交检察院检阅，以便其在8日内发出意见书，等等。

2. 治安警察局。为教育及促使违法青少年能以适当和负责的方式融入社群生活，《教监法》增加了由治安警察局负责执行的警方警诫方式。警诫由警员进行，对于警员的素质有非常高的要求，因此，治安警察局专门成立了一个小组负责此项工作。这是一个长期跟进的工作小组，旨在统筹和协调有关工作，包括与相关政府部门展开协调会议、制订内部工作指引、建立数据库、安排人员培训等事宜。

3. 社会重返厅。社会重返厅原属法务局，现在属于社会工作局。社会重返厅主要职权是社会重返范畴的工作，包括：协助司法机关执行各种非剥夺自由刑罚及措施；协助司法机关执行《教监法》的各项非收容措施；辅助司法机关编制判前社会报告；协助曾违法人士重新融入社会；推动预防再犯的工作。离开少年感化院的青少年如有需要，社会重返厅也可作教育跟进；或由感化院社工继续跟

进，再转介予社会重返厅。根据《教监法》的有关规定，评估结果显示有需要参加社区支持计划的青少年，社会工作局将联同社区青少年工作队向其提供服务，帮助接受警方警诫的青少年改过自新，遵守法纪，抵御不良朋辈的引诱。

4. 少年感化院。少年感化院原为法务局下设部门之一，自2016年1月1日起，监狱与少年感化院合并组成“惩教管理局”。少年感化院负责执行收容措施，目的是教育青少年遵守法律及社会共同生活的最基本原则，使其以适当和负责的方式融入社群生活。“近年来青少年因犯罪进入感化院的数字，与最高峰时期(2005年)的110人比较已减少约一半，相信是由于2007年《教监法》出台以及本澳总体青少年人口比率减少所致。”<sup>⑤</sup>

少年感化院的中心思想是教育、关爱、励志。为满足教育辅导的需要，感化院内分设“教导中心”、“教管训练中心”和“观察中心”，三个中心的监管对象和监管内容有所不同。一是观察中心的对象是须在院舍接受观察的青少年；法院未能实时判决，但又须暂时安置于院舍的青少年(观察期不得超过20日，但在例外情况下可延长10日)。二是教导中心的训练内容包括正规的学习课程、规律性的生活训练及辅导教育。监管对象是首次被判收容的青少年，收容期最短1年，最长3年。三是教管训练中心的训练内容包括纪律训练、体能锻炼、学习活动、职业培训及辅导教育。监管对象是触犯严重罪行的青少年；曾接受非收容措施的青少年，但长

期表现恶劣,且在被判收容措施时已满16岁;在少年感化院收容期间或离院后再犯案的青少年;被收容于教导中心但违反纪律制度的院生;曾入住感化院,获准提前离开但其后表现恶劣的青少年。收容期一般为1至3年;但触犯严重罪行者则最短为3年,最长为5年。

感化院内分为男童区和女童区,各自独立运作。社工、心理辅导员、职业培训导师及学习辅导老师等互相支持和配合,使整个服务流程更富持续性、计划性及针对性。违法青少年抵院后立刻接受体表检查、健康及情绪状态评估,然后个案负责人进行必要的实时医疗及心理治疗转介。个案负责人会收集院生的成长背景、家庭现况、社交情况、学习历程等重要资料,于其入院后14日内准备判前社会报告,并根据个案情况及避免重犯的原则为新生编拟一份个人教育计划,协助其重返社会。感化院设计了各项活动,协助青少年健康成长。感化院还有放假制度,院生接近重返社会阶段、表现良好的,每月可放假一次,回家时间从3小时到12小时不等,根据表现逐步增加。此外,感化院积极拓展各类社区服务计划,让院生在社会服务中学习和成长,增强社会责任感。感化委员会每月与院生个别晤谈,评述其辅导进度。法院每半年一次重新审查个案措施,如果个案的进展理想,院生表现稳定,达到离院等级时,法院则可准许其离开少年感化院。院生离开少年感化院后,社会重返厅会继续进行必要的辅助或跟进。对于部分须协助的青少年,社会重返厅会建议对其实施“入住短期宿舍”的措施,让其逐步重返主流社会。

5. 教育暨青年局。与少年感化院相衔接的是社会支持体系。其中,由教育暨青年局提供的少年辅导中心同时负责对未成年人跟进教育。一些民间组织也在社会工作局的资助下,也开展对违法未成年人的跟进教育,从而形成一个社会支持网络,可以向违法青少年提供不同类型的服务,发挥社区的教育作用,有利于维护社会安定,防止违法青少年重蹈覆辙。

6. 社会力量。澳门对于违法青少年还特别注重家庭参与、社区保护、社会福利计划及其他辅助服务,突显家长管教子女的责任,亦强调社区参与和协助的重要性。在青少年收容期间,其父母及其监护人或实际照顾青少年的实体保留与执行措施无抵触的一切权利和义务。社区支援计划以及社会服务令、感化令等都体现了“社区为本”的色彩。此外,澳门有8所儿童及青少年之家,共可收容540名儿童。自2004年起,澳门共成立了三队社区青年服务队,主要为身处不利环境的青少年服务:外展工作、青少年生涯发展计划、家庭支持服务、预防药物滥用服务及社区支持计划等。

### 三、教育监管措施多元化

根据《教监法》的规定,教育监管措施共有八种:警方警诫;司法训诫;复和;遵守行为守则;社会服务令;感化令;入住短期宿舍;收容。这八种措施的适用条件各不相同,可调整严重程度和危害性不一的行为,具有较好的区分度和针对性,更有利于达到矫正和教育的目的。各项措施还设定了跟进期限,分别由最短的20小时“社会服务令”至最长的“收容”5年。总的来看,措施的设计兼顾教育、治疗及矫治三方面的因素,既引进了恢复性司法的概念,也融入了社区为本的监管方式,而收容是作为最后手段来适用的。

1. 警方警诫。“警方警诫”是2007年新增加的一种非司法介入措施,将适用司法程序的严重个案与适用行政程序的轻微个案区分开来,从整体上完善了澳门少年非行的处理体系。该措施可给予初犯青少年一次改过自新的机会,避免标签效应,还可以加快案件处理速度,减轻法院的积案负担。根据《教监法》第15条的规定,“警方警诫”是指治安警察局的专责小组在违法青少年的父母、监护人或实际照顾青少年的实体面前,以严正方式向青少年指出其行为的不法性以及再次作出该行为的后果,告诫其守法,鼓励其以适当和负责的方式融入社群生活。该措施配套了各项细则,相关负责的警务人

员、教师、社工、青少年服务机构的前线工作人员等也接受了工作指引、守则及专业技巧方面的培训。从“警方警诫”措施的性质、前提及后果来看,其充分尊重各方意愿,对人权的影响也较轻。

采用警方警诫的法定条件包括四个方面。一是年龄条件,在作出有关违法行为时,青少年已年满12岁但未满16岁。二是范围条件,青少年作出轻微半公罪或私罪的事实,但被害人有意追诉,则不作警方警诫,将案件交由检察院处理。三是青少年在年满12岁后,首次作出上述事实(可通过警方警诫文书工作小组数据库或向法院查询)。四是青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体以书面方式同意采用警诫措施。为了便于理解,治安警察局的官网还列举了三个可实施或不可实施警方警诫的案例。<sup>⑥</sup>

根据《教监法》第16条第1款规定,“治安警局须指派具适当资格且已接受适当培训的人员负责警方警诫工作”,自查获违法青少年起30日内作出。执行警方警诫的警官须向该青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体讲解警方警诫的目的,以及接受与否所带来的不同后果;然后,以严正方式向青少年指出其行为的违法、不当之处以及可能产生的后果;鼓励其以适当和负责的方式融入社群生活。警诫之后,根据相关实体的表现,综合考虑青少年的犯案性质、情节及辅助需要,认为警诫已足够,则将卷宗归档。否则,不应将卷宗归档,如果青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体以书面方式同意青少年参加为期不超过6个月的社区支持计划,则将个案通知社会工作局进行评估。社区支持计划由社会工作局委托民间机构执行,其目标是让青少年认识其违法行为的严重性,提高自我控制和独立思考的能力,并协助家长提高管教的责任和技巧。

2. 司法训诫。司法训诫属于司法介入措施,由法官向违法青少年作出严正警告,指出其行为的违法性、不正确之处及后果,告诫其行为应当符合法律规范及相应的价值观,并鼓励其以适当和负责的

方式融入社群生活。可见,司法训诫和警方警诫的内容相似,都是一种口头训诫、劝喻及教导行为,区别在于实施的主体不同,从而导致性质也不相同。

3. 复和。“复和”体现了当今世界非常盛行的恢复性司法因素。复和会议由法官主持;法官也可经附理由说明的批示许可,由社会重返厅主持。主持人召集违法行为所涉及的人(包括违法青少年,其父母、监护人或实际照顾青少年的实体,被害人,社工及其他有关人士)通过协商方式矫正和教育青少年,协助其认识错误,真心悔过,并取得被害人的谅解与宽恕,修复加害青少年与受害人之间的关系,具体内容包括向受害人道歉、赔偿、为非营利机构进行社会活动、遵守行为守则等。复和措施的启用方式有两种情况,但均须征得被害人的同意:一是由法官依职权决定;二是经社会重返部门在判前社会报告中或在执行其他教育监管措施期间建议。法官根据青少年的经济能力许可分期给付和订定有关金额。社会性质活动不得超过240小时,且应在1年内完成。遵守行为守则的期间最短为3个月,最长为1年。复和会议由社会重返部门主持的,则相关人员须自达成复和之日起15日内编制复和建议书,并交法官认可。复和会议可分多次举行,但须自采用复和措施的裁判作出之日起3个月内结束。如果复和不成或未能依期完成,则由法官依职权或经社会重返厅建议,对该裁判进行重新审查,改用其他教育监管措施。

4. 遵守行为守则。这是一项跟进和指导的措施,旨在设定或强化限制青少年行为的条件,使其行为符合社群生活的基本法律规范及价值观,矫正违法青少年的恶习,重建规律的生活。该措施具体包括:不得前往某些场合、地方或观看某些映演项目;不得与某些人为伍;不得加入某些团体或社团;不得持有某些物件;不得饮用含酒精的饮料、服用麻醉品或精神科物质;接受心理辅导和遵从为其订定的指示。遵守行为守则的期间最短为3个月,最长为1年。社会重返部门负责监督本措施的执行。

5. 社会服务令。社会服务令是指由法院命令

违法青少年进行有利于公共实体或非营利私人实体的特定活动。社会服务的时数最短为20小时,最长为240小时,且应在1年内完成。社会重返部门亦负责监督本措施的执行。违法青少年通过参与有计划、有意义且对社会有利的无偿服务,可以反省及补偿个人过失,并提升处理人际关系的技巧,重塑自信心。目前,社会重返厅已得到多个政府部门及民间团体的支持,为违法青少年提供无偿社会服务工作的机会。

6. 感化令。感化令与少年感化院无关。该措施是指执行一项个人教育计划,包含法官给违法青少年设定的符合其需要的活动,以及法官对青少年的父母、监护人或实际照顾青少年的实体所定的义务。法官还可规定受感化令约束的青少年须遵守某些行为守则。社会重返部门负责编制个人教育计划,并辅导和跟进青少年履行该计划。个人教育计划须自社会重返部门获得法院感化令裁判之日起60日内送交法官认可。在认可之前,法官可要求提供补充资料或作出更改,并命令将卷宗送交检察院检阅,以便该院于5日内发出意见书。社会重返部门每6个月撰写关于青少年进展的社会报告,评估个人教育计划的执行情况并送交法官。感化令措施的期间最短为6个月,最长为3年。

7. 入住短期宿舍。2007年以前,“半收容”与“收容”的青少年均安置在感化院,但实际上,两者的辅导计划及目标都不相同,分开管理更为合适。为此,《教监法》将“半收容”改成“入住短期宿舍”。入住短期宿舍是指青少年须在短期宿舍内留宿,日间可以外出工作或学习,并于指定时间返回宿舍。其适用情形如下:犯罪且不适合对其采用其他措施;经社会重返部门跟进,但其行为未改善;离开少年感化院时,须继续接受辅助或跟进;作出被定为犯罪或轻微违反的事实及缺乏家庭支持,且不适合对其采用其他措施。入住短期宿舍的期间最短为1个月,最长为1年。法官可规定入住短期宿舍的青少年须遵守某些行为守则。社会重返部门负责监督本措施的执行。自2007年开始,澳门基督教青

年会与社会重返部门合作,承办了励青中心(男子舍)及励新中心(女子舍),通过有纪律的集体生活以及有关辅导服务,协助违法青少年适应学习及工作,以便日后顺利融入社会。

8. 收容。收容是指使青少年离开自由环境而留在少年感化院,培养其守法观念,并使其获得必要的知识及技能,以便日后能以适当和负责的方式融入社群生活。青少年作出下列事实,如果不适合采用其他措施,则须收容:作出被定为可科处最高限度超过3年徒刑的犯罪事实;再次作出被定为犯罪或可处以徒刑的轻微违反事实。少年感化院负责编制和跟进青少年的个人教育计划。该计划须自感化院获知有关收容裁判时起60日内送交法官认可。感化院每6个月撰写关于青少年进展的社会报告,评估个人教育计划的执行情况并送交法官。收容期间最短1年,最长3年,但两种情况除外:一是如果青少年作出被定为可科处最高限度超过8年徒刑的犯罪事实,或作出多于一个被定为可科处最高限度超过5年徒刑的侵犯人身罪的事实,则收容期间最短3年,最长5年;二是如果符合下列全部条件,法官听取感化院的建议后,可基于教育青少年的需要,将收容措施延长最多3年:如果青少年以往曾作出两个或两个以上被法律定为犯罪的事实,且就每一事实已采用收容措施;当前述收容措施最长期间届满时,经考虑青少年在收容期间的表现及违反纪律的情况,认为青少年仍未能以负责方式融入社群生活,且有依据预见其可能再次作出被法律定为犯罪的事实。不过,如果在青少年年满21岁前仍未完成,至其年满21岁时也须终止。对于收容裁判,法官每6个月必须定期审查一次,也可以在一定情形下随时审查,如:未成年人再次作出犯罪或轻微违反行为,或作出裁判后才知悉未成年人曾作出该等行为;基于教育青少年的需要而须重新审查有关裁判;或者所采用的措施未能实际执行。

#### 四、监管程序规范化

除了措施完备以外,澳门青少年教育监管措施

的适用程序也较为规范,充分发挥了判前社会报告的作用,证据调查程序也兼顾了青少年案件的特点,最大限度地保障了相关青少年的合法权益。

1. 适用原则。八种教育监管措施的适用必须遵循合法性原则、适当及适度原则等,以更好地实现教育矫正违法青少年的目的。除了警方警诫以外的其他七种监管措施,法官须根据违法行为的性质及严重性、青少年的人格及过往行为、对被害人造成的损害,并考虑相关措施能否实际执行,以及青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体对拟选用措施的接受程度,选择最适合的措施。如果青少年作出超过一项被定为犯罪或轻微违反的事实,则法官按照教育该青少年守法及使其融入社群生活的具体需要,采用一项或多项教育监管措施。评估时须考虑排除或减轻不法性或罪过的事由。

2. 青少年的权利。在程序的任何阶段,青少年享有下述权利:获告知所享有的权利;由司法当局依职权或在其本人要求下,听取其陈述;不回应任何实体就向其归责的事实或就该等事实所作声明的内容而提出的问题;不回应有关其行为、性格或人格的事宜;在其要求时,得到精神病学或心理学专家的辅助,以评估有否需要采用教育监管措施;提出证据及声请措施;依法对裁判提起上诉。可见,《教监法》为违法青少年提供了比较全面的权利保障。

3. 司法保密。为了保护相关青少年的合法权益,整个程序遵循保密原则。但以下情况例外:在青少年年满21岁前,具有执行刑罚或保安处分职权的法官可要求取得卷宗或从该卷宗制作的证明。青少年年满21岁前,在下列情况下,任何法官亦可要求取得卷宗或从该卷宗制作的证明:卷宗所涉的人在年满16岁后,实施可科处最高限度超过3年徒刑的犯罪,或可能会延长对卷宗所涉的人所科处的实际徒刑;卷宗所载资料有助于审理就青少年的行为所造成的损害而提出的赔偿请求。在青少年年满21岁前,上诉人或其诉讼代理人可查阅

卷宗和取得从该卷宗制作的证明;而为了撰写社会报告或观察青少年,社会重返部门及少年感化院亦可查阅卷宗和取得从该卷宗制作的证明。违反保密原则,将全部或部分卷宗或从该卷宗制作的全部或部分证明不正当交予他人、供他人查阅,或透露其内容者,科处最高2年徒刑或最高240日罚金。

4. 辩护人。鉴于青少年的身心特点,为了更好地维护其合法权益,教育监管程序赋予青少年委托辩护或者申请司法援助的权利。在任何阶段,违法青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体均可委托辩护人或按照有关司法援助的法例,向法院申请指定辩护人。并且,应当指定律师为辩护人;如果不可能,则指定实习律师为辩护人。一旦委托或指定另一辩护人,原辩护人即须终止其职务。

5. 听取陈述。法官亲自听取青少年的陈述,也可指定一名社工或其他具有专业资格的人陪同青少年,并在有需要时,向青少年提供心理辅导。在听取青少年陈述时,除检察官及辩护人以外,只有法官认为适宜在场的人,可以在场。在讯问过程中,禁止在场的青少年父母、监护人或实际照顾青少年的实体干预讯问。

6. 拘留和送交。刑事警察机关拘留青少年基于三种情形:属现行犯的情况,以最短时间且不超过48小时,将青少年送交法官,以便对其讯问;属非现行犯的情况,以最短时间且不超过12小时,将青少年送交法官,以便对其讯问;法官命令对青少年作出精神病学或人格的鉴定。不过,在任何情况下,都不允许涉嫌共同作出犯罪或轻微违反事实的青少年与成年人接触或共处,以防止交叉感染。

7. 保全措施。将青少年送交法官之后,如果有关申请书或检举文件未在初端阶段归档,也无法立即采用任何教育监管措施,则法官可作出下列决定:将青少年交回其父母、监护人或实际照顾青少年的实体照料,但不影响程序继续进行;立即命令青少年依法接受观察。观察亦分为两种情况:一是不将青少年收入院舍,在自由环境下由社会重返厅

进行,为期不得超过3个月;二是将青少年收入少年感化院进行,为期不超过20日,但可延长最多10日。此外,如果法官有充分理由恐防青少年逃走或再次作出犯罪或轻微违法事实,且预计可采用收容措施,则命令将青少年交托给观察中心,为期不超过7日。

8.调查。立案后实行必需的证明措施,以便查证有关事实是否存在、评估是否需要采用教育监管措施,以及决定采用何种教育监管措施。实行由法官主持的证明措施时,检察官须在场。法官可随时决定召开调查证据的联合会议,在保障辩论权的情况下,调查所发现的迹象以及有关青少年的人格、行为等情况,并了解其社会、家庭背景及经济、教育状况。在联合会议中,青少年及其父母、监护人或实际照顾青少年的实体必须到场;如果有委托或指定的辩护人,则该辩护人亦必须到场。出于调查证据的需要,法官须命令被害人或他人,尤其是社工出席联合会议。

## 五、教育监管制度的实施效果及最新发展趋势

《教监法》实施近十年来,取得了较好的社会效果。从有关数据统计来看,2007年前后,澳门违法青少年案件的数量有明显的变化。当然,这里面有很多原因,比如,本地经济繁荣稳定,青少年人口在减少等。但是,不容否认,《教监法》起到了至关重要的作用。

1.教育监管制度的实施效果。如前所述,司法机关、治安警察局、社会重返厅、少年感化院等均直接参与教育监管活动,各方对违法未成年人的情况也一直在跟进。根据官方统计,近年来,澳门违法青少年的入案数在减少。以少年感化院为例,2004-2007年,接受感化院收容服务的院生人数曾一度达到三位数,但是,自2008年开始,人数在明显减少,近三年来(2013、2014、2015年9月止)分别只有28、30、24人;1997-2015年第3季度,感化院收容院生的数目平均值也从高峰期的77.7(2005年)下降至17.17(2014年)。<sup>⑦</sup>

2.教育监管制度的最新发展趋势。总的来看,违法青少年的个案在减少,社会危害程度在减轻。具体来说,八个教育监管措施由轻到重,使用频率可以说是两头少、中间多。根据社会重返厅公布的数据,截至2016年7月31日,社会重返厅现行跟进的青少年个案总数为81个个案,其中,感化令占48个,比例为59%;其他几种措施中,入住短期宿舍占11个,遵守行为守则、社会服务令等只是个位数。<sup>⑧</sup>据了解,近几年来,均基本呈现这一态势。那么,为何在所有的教育监管措施当中,法官比较青睐感化令呢?从前面的介绍不难发现,“感化令”在严厉程度由轻到重的八种措施当中,位居第六位,比“入住短期宿舍”及“收容”轻微,但是,在所有非限制或剥夺自由的措施当中又是最严厉的;关键是从感化令的内容来看,其规定了个人教育计划等,内容丰富,且跟进时间最长可达3年,更有利于保障跟进的效果,确保违法青少年真正改过自新。

总之,未成年人违法犯罪的防治是一项系统工程,不仅仅需要立法改革,还需要完善相关社会处理方式和配套机制。澳门相关法律分别针对12岁以下、12~16岁、16~18岁的违法犯罪未成年人设置了不同的保护、教育监管及刑事法律制度。从整体来看,兼顾了不同年龄段的特点,既有利于保护和矫治未成年人,也大大提高了相关程序的效率。内地目前恰好在此方面存在缺失,特别是在未达到刑事责任年龄的部分。澳门虽然地方小、人口少,但是对欧洲大陆法系的传统保留得比较好,且吸收了周边香港地区的英美法元素,经过实践检验,法律效果和社会效果俱佳,值得借鉴。

## 六、澳门青少年教育监管制度对内地的借鉴意义

少年立法和司法的运作及发展应当体现对少年违法犯罪的预防和矫治。从内地未成年人的相关法律来看,刑法主要从规定刑事责任年龄、刑罚适用等方面,体现对未成年人的保护。2012年3月内地刑事诉讼法修订后,增加了未成年人刑事案件

诉讼程序,凸显了对未成年人刑事司法的重视,有利于对未成年涉案人的人权保障。但是,对于没有达到刑事责任年龄、却作出违法犯罪事实的未成年人,目前缺乏足够的处理机制,导致这些未成年人没有得到应有的矫治和教育,可能造成更严重的后果。澳门相关制度具有较强的区分度和针对性,总体来说,没有留下教育监管或保护的空白地带,且具有操作性,值得借鉴。

1. 整合相关立法。我国内地在处理违法未成年人方面的立法比较分散。首先是刑法、刑事诉讼法,但这两部法律只能适用于达到刑事责任年龄的未成年人,且比较笼统,针对性不强,许多制度还是和成年人的规定无异。其次,虽然颁布了《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》等,可这些法律大多是宣誓性的规定,缺乏可操作性,在解决校园暴力、校园欺凌等现实问题时难以奏效。最后,防治未成年人的违法犯罪是一项系统工程,需要全社会多层面多力量的积极参与,对此,内地目前的立法也没有足够的明确规范。对比观之,澳门一部法律就解决了诸多问题,因此,内地也可以整合相关法律规范,制定一部真正适合未成年人的、具有可操作性和实用性的法律,尤其是未达到刑事责任年龄的部分必须配有应对的制度,不能过于放纵。

2. 明确参与主体及其责任。未成年人违法犯罪的背后原因非常复杂,既反映了家庭教育和学校教育的缺失,也说明监管和社区参与的不足。因此,必须多管齐下,才可能发挥防治之效。当然,内地和澳门的社会制度及人口规模不同,有些经验未必能够直接借鉴,但整体思路差异不大,都需要调动公权力机关、家庭、学校及社区参与的积极性,从不同渠道预防和治理未成年人的违法犯罪问题。公安、检察院、法院等机关需要分工明确,责任到位。鉴于未成年人工作的特殊性和专业性,应当建立专门机构。目前,内地检察院、法院普遍建立了专门的未成年人案件办理机构,但是公安机关内部尚缺乏相应的配套。从相关资料和真实案例来看,不少违法未成年人的家庭存在问题,如,父母工作

太忙,对孩子不够关注,孩子缺乏家庭温暖等,所以,应当强化父母的监管和教育责任。当然,学校教育也是重要一环,应当经常开展各种形式生动的法治教育,加强预防,并建立和校外机构的信息共享机制。此外,从未成年人违法犯罪的防治趋势来看,完善的社区参与机制也是必不可少的。

3. 建构多层次的处理机制。值得肯定的是,我国《刑事诉讼法》为了有效矫治未成年人作出了不少新的尝试。但是,从整个特别程序以及相关法律规范来看,某些制度的设计比较生硬,未能考虑实践中的复杂情况,和处理成年人犯罪的区别并不明显,因而难以真正有效地实现未成年人刑事司法的宗旨。从世界发展潮流来看,未成年人犯罪的处理带有明显的非刑罚化倾向,尤其是对于没有达到刑事责任年龄的违法未成年人,必须设置相应的教育监管措施。第一,增加适合未成年人的措施。我国对于违法犯罪的未成年人在处置方式上过于简单化,没有根据未成年人的特点建立具有分明层次的教育矫正体系。如,《未成年人保护法》第39条规定:“已满14周岁的未成年人犯罪,因不满16周岁不予刑事处罚的,责令其家长或者其他监护人加以管教;必要时,也可以由政府收容教养。”该条规定在《刑法》中也有体现。可见,从管教到收容教养,再到刑事处罚,各种处置方式之间严厉程度的跨度较大,要么轻要么重,缺乏必要的过渡,容易产生纵容等负面效果;因此,可借鉴澳门的遵守行为守则、社会服务令、感化令、入住短期宿舍等措施,以完善处理体系。第二,完善刑事和解制度。澳门的复和会议措施类似于内地的刑事和解,但是对于案件范围没有作出过多的限制,主要是结合个案情况由法官自行判断,其注重的是违法青少年的具体悔罪表现以及被害人的谅解。我国《刑事诉讼法》第277条规定了刑事和解的条件:“下列公诉案件,犯罪嫌疑人、被告人真诚悔罪,通过向被害人赔偿损失、赔礼道歉等方式获得被害人谅解,被害人自愿和解的,双方当事人可以和解:(1)因民间纠纷引起,涉嫌刑法分则第四章、第五章规定的犯罪案件,可能判

处3年有期徒刑以下刑罚的；(2)除渎职犯罪以外的可能判处7年有期徒刑以下刑罚的过失犯罪案件。犯罪嫌疑人、被告人在5年以内曾经故意犯罪的，不适用本章规定的程序。”刑事和解代表了现代刑事司法的一个发展方向，但目前适用范围相当有限。鉴于其特殊性，就成年人犯罪严格限制适用范围是可以理解的，但对于未成年人犯罪可考虑扩大。对未达刑事责任年龄的人也可以适用和解。毕竟，未成年人的心智尚不成熟，对其行为和后果缺乏充分的认识，如果通过自己的积极努力获取了被害人的谅解，应该给予其改过自新的机会。

4. 规范社会调查报告。《联合国少年司法最低限度标准规则》第16条规定：“所有案件除涉及轻微违法行为的案件外，在主管当局作出判决前的最后处理之前，应对少年生活的背景和环境或犯罪的条件进行适当的调查，以便主管当局对案件作出明智的判决。”我国《刑事诉讼法》第268条规定：“公安机关、人民检察院、人民法院办理未成年人刑事案件，根据情况可以对未成年犯罪嫌疑人、被告人的成长经历、犯罪原因、监护教育等情况进行调查。”但是，围绕调查报告的一些问题，立法并未给予明确的答案。将来整合立法时，对于未达刑事责任年龄的违法未成年人，也应当进行社会调查。

(1)明确社会调查报告的性质。内地刑事诉讼法八种法定证据中并未提及社会调查报告。不过，2001年最高院《关于未成年人刑事案件适用普通程序的刑事判决书样式》确定了应将有关未成年被告人的品格证据写入判决书。2010年9月中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组、最高法、最高检、公安部、司法部及共青团中央联合发布的《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》采取了大多法院的做法，将调查报告作为一种参考材料附于卷宗中以备查阅。2010年10月最高院、高检院、公安部、国家安全部、司法部《关于规范量刑程序若干问题的意见(试行)》第11条规定：“人民法院、人民检察院、侦查机关或者辩护人委托有关方面制作涉及未成年人的社会

调查报告的，调查报告应当在法庭上宣读，并接受质证。”但是，这些文件对于社会调查报告的性质及作用没有明确规范。在澳门，“判前社会报告”是作为法官终局裁判依据来使用的，我国内地也应在立法中加以明确规定。

(2)明确调查主体。2009年最高院、高检院、公安部、司法部《关于在全国试行社区矫正工作的意见》要求“人民法院要依法充分适用非监禁刑罚和非监禁刑罚执行措施，对依法可能适用非监禁刑罚的被告人，在审理中可以委托司法行政机关进行审前社会调查。”从《公安机关办理刑事案件程序规定》(以下简称《规定》)第311条、《人民检察院刑事诉讼规则》(以下简称《规则》)第486条的规定来看，公安机关和检察院均有权制作调查报告。最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》(以下简称《解释》)第476条规定：“对人民检察院移送的关于未成年被告人性格特点、家庭情况、社会交往、成长经历、犯罪原因、犯罪前后的表现、监护教育等情况的调查报告以及辩护人提交的反映未成年被告人上述情况的书面材料，法庭应当接受。必要时，人民法院可以委托未成年被告人居住地的县级司法行政机关、共青团组织以及其他社会团体组织对未成年被告人的上述情况进行调查，或者自行调查。”可见，在社会调查报告的制作主体上，刑事诉讼法及司法解释的规定是多元的。由于公检法三机关的特殊身份及职能，为确保调查报告的公正性，参照澳门的立法和实践经验，最好由中立机构来提供社会调查报告。其实，在我国内地的司法实践中，公安、司法机关也往往委托司法行政机关进行调查。因此，为了统一起见，立法应明确规定：未成年人社会调查主体应由公检法以外的社区矫正机构担任，毕竟这里还涉及未成年人隐私权保护的问题，不能规定得过于宽泛，交予民间机构也不合适。在澳门，社会调查报告只能由社会重返厅或少年感化院作出。

5. 加强隐私权保护。尽管我国《刑事诉讼法》对于未成年人案件规定一律不公开审理，但是从司

法实践的情况来看,未成年涉案人的隐私并未能得到充分的保护。《规定》第307条规定:“公安机关办理未成年人刑事案件,应当保障未成年人行使其诉讼权利并得到法律帮助,依法保护未成年人的名誉和隐私,尊重其人格尊严。”《规则》第502条、《解释》第469条也有类似的规定。但是,立法和司法解释没有明确侵犯未成年人隐私权导致的法律后果,这可能使得相关规定落空。为了不影响未成年人将来顺利回归社会,不妨借鉴澳门的经验,对其隐私权的保护作出周详的规定,其中最重要的是法律责任的设置。澳门《教监法》第36条规定了“司法保密”的范围;第37条还规定了违反司法保密的法律责任。

6. 完善讯问程序保障。未成年人的讯问程序至关重要,设计不当,不但不利于查明案件真相,还可能对未成年人的心理造成伤害或阴影。内地针对未成年人的特点,规定了合适成年人在场等制度。此外,还可以进行适当优化。比如,除了当事人、检察官、法官、监护人以外,也可以吸收心理学、精神病学、社会学等方面的专家参与疏导。在讯问中,保障未成年人充分表达的权利,以及申请调查证据的权利等。对于涉及未成年人的性格、人格等问题,访问对象有权不回应。

## 结语

未成年人违法犯罪的防治是一项系统工程,不仅需要立法改革,还需要完善相关社会处理方式和配套机制。澳门相关法律分别针对12岁以下、12岁至16岁、16岁至18岁的违法犯罪未成年人设置了不同的保护、教育监管及刑事法律制度。从整体来看,兼顾了不同年龄段的特点,既有利于保护和矫治未成年人,也大大提高了相关程序的效率。我国内地目前恰好在这些方面存在缺失,特别是在未

达到刑事责任年龄的部分。澳门虽然地方小、人口少,但是对欧洲大陆法系的传统保留得比较好,且吸收了周边香港地区的英美法元素,经过实践检验,法律效果和社会效果都不错。因此,可以借鉴澳门的经验并结合内地的特点,先把相关制度构建起来,然后通过相应的社会配套机制加以落实。

## 注释:

① <http://www.epm.gov.mo/drsim05.aspx>, 2016年8月29日访问。

② <http://www.epm.gov.mo/drsim05.aspx>, 2016年8月29日访问。

③ <http://www.court.gov.mo/zh/subpage/statisticstjb>, 2016年8月29日访问。

④ 《澳门特别行政区法院年度报告》(2014、2015年度)。

⑤ 王春芳:《监管、教育、协助违法青少年重返社会——专访澳门法务局少年感化院胡洁如院长》,载《澳门月刊》2011年第8期。

⑥ [http://www.fsm.gov.mo/psp/cht/psp\\_left\\_2.html](http://www.fsm.gov.mo/psp/cht/psp_left_2.html), 2016年8月29日访问。

⑦ <http://www.epm.gov.mo/drsim05.aspx>, 2016年8月29日访问。

⑧ [http://www.ias.gov.mo/tw/swb-services/rehabilitative\\_service/young\\_offenders](http://www.ias.gov.mo/tw/swb-services/rehabilitative_service/young_offenders), 2016年8月29日访问。

## 参考文献:

[1] 王春芳:《监管、教育、协助违法青少年重返社会——专访澳门法务局少年感化院胡洁如院长》,载《澳门月刊》2011年第8期。

[2] 澳门第65/99/M号法令《未成年人司法管辖范围内之教育制度及社会保护制度》。

[3] 澳门第2/2007号法律《违法青少年教育监管制度》。

[4] 《澳门特别行政区法院年度报告》(2014、2015年度)。