

Discussion on the Existing Problems of Chinese Work-study Schools and Their System Improvement

Chaofan Li Yuqi Zhang Hailin Zhu Yuxin Bai Yuxin Xiao

Southwest University for Nationalities, Chengdu, Sichuan, 610225, China

Abstract

In recent years, with the emergence of juvenile malignant events, the demand for correcting illegal minors is increasing. However, there are many problems in China's work-study schools. This paper mainly analyzes the actual situation of work-study schools by combining the author's research activities in work study schools in Sichuan and Guizhou, and puts forward the improvement of the system of work-study schools, so that work-study schools can really play the role of educating minors.

Keywords

work-study school; existing problems; development direction; system improvement

论中国工读学校现存问题及其制度完善

李超凡 张宇琦 朱海琳 白雨馨 肖雨欣

西南民族大学, 中国·四川成都 610225

摘要

近年来, 随着未成年人恶性事件层出不穷, 社会要求矫正违法未成年人的需求日益高涨。但中国工读学校却存在较多问题, 论文主要通过结合笔者在四川、贵州的工读学校所进行的调研活动, 分析工读学校的现实情况, 提出工读学校的制度完善, 使工读学校真正发挥教育未成年人的作用。

关键词

工读学校; 存在问题; 发展方向; 制度完善

1 中国工读学校简介

工读学校又成专门学校, 是为教育挽救有违法犯罪行为的青少年学生开办的学校。工读学校收容的对象是 12 岁到 17 岁有严重不良行为, 但并未达到犯罪程度, 或被学校认为不宜留校学习, 但不足以送往少年管教所的青少年。工读学校的教育内容为常规学校教育、职业教育以及相应的法律道德教育。

工读学生入学须经当地的教育部门或教育部门和公安局共同审批。若经过审批应当入工读学校学习而拒不报到的, 或报到后又中途擅自逃离的, 由公安部门帮助学校促使其入学。

工读学校学生若在学校坚持学习, 能接受教育, 改正

错误, 遵纪守法, 考试、考核合格者, 学校应当准予结业。

学生达到初中毕业程度的, 由其原校或所在学校发给初中毕业证书, 以原所在普通中学或工读学校设立的职业技术学校名义毕业。毕业后升学、参军或劳动就业的工读学校学生不受任何歧视^[1]。

2 工读学校的现存问题

工读学校对于社会稳定和青少年健康成长具有重要意义。然而, 现阶段中国工读学校仍存在以下问题。

2.1 制度方面

中国十分重视对于工读学校的建设, 并在众多法律文件中都提到加强工读学校的建设及措施, 但对于工读学校的规定依旧散见于法律法规之中, 未能形成完整的法律规范体系。

由于中国对于工读学校的立法还不完善, 致使中国缺乏统一、规范的评价机制体制和考核标准体系, 而地方也缺少相应的科学考核方法, 导致全国各地的工读学校考核评价体制各不相同。

【基金项目】西南民族大学大学生创新创业训练计划项目(项目编号: S202110656102)。

【作者简介】李超凡(2000-), 女, 中国河北沧州人, 在读本科生, 从事法学研究。

2.2 学校方面

中国大部工读学校都存在着资金缺乏、人才大量流失的问题。根基中国相关法律规定,工读学校由政府拨款,但由于各地经济发展不平衡、制度不完善以及社会偏见等问题,导致各地政府对于工读学校的财政支持力度有限,从而影响工读学校办学水平的提高。

中国法律规定,工读学校应对学生进行文化知识学习、职业技能培训、心理辅导和治疗、生活指导、法制教育等多方面的教育。但中国法律只进行宏观规定,实践中各个工读学校的教育类型和侧重存在较大差异^[1,3,4]。

2.3 社会方面

中国工读学校的社会支持不够,并且社会对工读学校依旧存在偏见。社会公众大多对工读学校的认识存在偏差,因此对工读学校的支持力度较小,也使得工读学校学生毕业后难以融入社会。家长也担心把孩子送入工读学校接受教育会被贴上负面的标签,从而导致工读学校招生难。

3 从立法层面看工读学校的发展方向

2021年6月1日,《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》正式实施,这部法律也进一步完善了工读学校的相关制度,主要包括以下几个方面。

3.1 宏观分工

①设立专门教育委员会,具体负责工读学校各项事务。第四十三条新增由县级以上人民政府设立专门教育委员会,主要负责研究确定专门学校教学、管理等相关工作,如对未成年人进行评估和提出转校建议。

②确定教育行政部门的主管地位。第四十四条规定“教育行政部门会同公安机关可以决定将其送入专门学校接受专门教育”,从而进一步明确了以教育行政部门为主,公安机关为辅的主管部门分工。

③发挥各个国家机关、组织、社会团体的作用。公安机关、人民检察院、人民法院在办理未成年人犯罪案件中要加强对未成年人的法治教育,加强与工读学校的交流与合作。鼓励国家机关、社会团体举办各种预防未成年人犯罪活动,增强全社会对于教育未成年人的意识。

④加强工读学校学生与社会的连接。规定“原决定机关决定将未成年学生转回普通学校的,其原所在学校不得拒绝接收”的内容,从而推动“歧视学生”问题的解决,保护未成年人的合法权益。

3.2 学生教育

①对情节严重的未成年实行专门管理。从第四十五条的规定可知,法律鼓励工读学校创新教育模式,对不同情况的未成年人实行区别教育。

②实施学生分级分类管理制度。第四十七条增加了校

内学生分级管理制度,同时对于不同学生有针对性地开展各项课程,加强道德、法治、心理健康方面的教育,从而强化工读学校的特殊教育作用。

③加强学生与家庭的情感交流。第四十八条规定学校应当与接受专门教育的未成年人的父母或者其他监护人加强联系等内容,从而可看出,法律鼓励工读学校加强与家庭的合作,促进学生与亲属的交流,从而更好引导未成年人。

3.3 学校管理制度

①完善学生准入制度。法律第四十四条更加详细地规定了进入工读学校的情形,建立了强制入学机制。

②第四十六条提出了学生表现评估机制,改变以前“只要到了矫治时间就说明矫治完毕”的状态,将实际矫正效果作为判断矫正效果的重要依据。

4 对工读学校的实践调研情况

为对工读学校有进一步了解,笔者曾前往四川、贵州的几所学校进行实地调研。经调研发现工读学校尚存在以下情况。

4.1 招生混乱

工读学校招生包括有严重不良行为、犯罪行为的学生,还包括学习困难、教育困难的学生、网瘾学生、被判处非监禁刑的未成年人,以及有严重不良行为的流浪未成年人。有些工读学校的生源向司法系统延伸,作为司法机关教育矫治涉嫌违法犯罪未成年人的重要方式,如贵州省自2014年启动未成年人“育新工程”以来,新建了近20所专门学校,且将专门教育的对象扩充为年龄在12周岁至17周岁,有严重不良行为的未成年人、符合政府收容教养条件的未成年人以及进入司法程序但未被羁押、决定不起诉、判处免予刑事处罚或非监禁刑的未成年人。

除此之外,部分学校还存在生源困难的情况。经了解,工读学校的生源人数对比明显,四川某中学仅7名学生,另一学校为30名左右,但也有学校有两百名学生左右。背后原因在于各地地方未成年犯罪率不同,有些地区未成年犯罪率相对较高,且由公安机关、检察机关送入,合作密切。而其他学校与相关公检法机关协调有待提高,送入较少,程序复杂。

4.2 去标签化的现实需要

社会普遍认知一直对专门学校存在较大的偏见和误解。不良行为、严重不良行为等术语本身就是对这些行为的负面评价,从而影响对专门学校的评价。

4.3 与公安、检察机关联系尚需加强

近年来,国家不断强调工读学校对于矫正未成年人的作用,加强教育部门、公安、检察部门以及社会各主体与工读学校的联系,工读学校与检察机关等部门的交流进一步加

强,但交流方式多表现为座谈会、公开课等形式,工读学校在其他方面与各机关的联系较少。

4.4 教育工作任重道远

各工读学校均重视心理教育的作用,针对学校情况设立不同教育方式,如四川某工读学校为学生设立心理咨询室、沙盘游戏室、情绪宣泄室等特色功能教室,采取“一对一”帮教模式等方式对未成年进行教育,但大多学校仍处于探索阶段,未形成成熟的教育模式。

4.5 办学资源尚存在不足

根据调研情况可知,各学校资金不足与人才流失问题虽有好转,但仍有部分学校存在办学资源不足问题,尚需提出进一步解决方案。

5 实现中国工读学校制度完善的思考

综上所述,近年来中国关于工读学校的法律法规不断增多,关于工读学校体制机制也在不断完善,但中国工读学校的发展还存在些许问题,仍未能与立法形成有效衔接,工读学校尚未形成完备的制度体系。对此,综合中国现行法律制度、兼采其他国家和地区的实践经验并结合实地调研情况,笔者对于中国工读学校的制度完善提出以下建议。

5.1 宏观上构建多元支持体系

第一,应当厘清各个机关的权限划分。中国虽规定了由县级以上人民政府设立专门教育委员会,由其作为具体负责工读学校各项事务管理的机关,但同时强调了教育行政部门主管地位,并且对于两机关的权限分工未做明确规定。笔者认为,对于两机关的权限划分问题,可以细化为由专门教育委员会作为工读学校的上级机关,具体管理工读学校的各项事务,而教育行政部门主要负责制定规范文件等抽象行为。从而防止权限不清、管理不明的情况。

第二,应当保证工读学校的财政支持。可通过完善相关规定,从而明确政府财政应给予工读学校的资金支持在政府总体支出的占比规模,对此各地可视情况作出不同规定。

第三,加强工读学校在未成年人犯罪案件中的作用。中国法律虽然新增了公、检、法机关在审理未成年人犯罪案件中应当加强与工读学校的交流,但并未规定具体措施,这一情况导致了实务中工读学校难以与公检法机关建立密切的联系并加强交流。笔者认为,可以规定在办理未成年人犯罪案件中,公诉机关应当听取工读学校人员的意见,工读学校人员可以作为合适成年人出庭应诉。

第四,发挥检察院在专门学校帮教工作中的作用,笔者在调研中发现许多工读学校均有检察院的大力支持或者一定合作,在学校学生出学评估中检察院也会参与进来,而这点在预防未成年犯罪法条没有直接体现。笔者认为,可发挥吸收实践中的经验,发挥检察院在学生入学、出校评估

的作用^[2]。

第五,可以将工读学校纳入公益事业的范围,从而提高全社会的关注程度,吸引社会资金,加大社会支持力度,从而保证工读学校的办学资源、保证工读学校的运行,同时也可增加社会公众对工读学校的了解程度,减轻学生进入社会的障碍。

5.2 完善工读学校管理模式

第一,细化入学程序。笔者认为,可借鉴四川某工读学校的入学程序。一是入学对象明确,包括“检送生”“法送生”“警送生”的情形,工读学校可以根据其父母或其他监护人、或者所在学校提出申请或委托,可将其接入工读学校学习。二是程序细化,规定入学听证程序。对未成年人学生拒绝入学或入学意见不一致的要组织入学听证。

第二,中国工读学校可以建立更为详细、规范的分级制度。中国法律规定对于工读学校可以分类管理,针对不同学生设置不同课程(包括普通课程和心理课程),但并未明确分类的标准的依据。笔者认为,中国可借鉴美国替代性学校的学生分类和中国四川某工读学校的经验,在工读学校内部将学生分为四类,第一类主要是有轻微不良习惯或违法行为的未成年人;第二类主要是客观上已构成犯罪,但酌定不起诉或附条件不起诉的未成年人;第三类主要为被法院判处免于刑事处罚、拘役、缓刑的未成年人;第四类主要是心理问题较为严重的未成年人(对于此种青少年,可采取日本的方式,通过教职工与学生共同生活实现教化)。针对不同类别具体设置相应的课程和管理模式,对未成年人进行教育。同时,可采取细化学期的做法,对不同的学生设置不同学期^[5,6]。

第三,中国可借鉴澳大利亚替代性学校的做法,与工读学校所在的初、高中合作,加强工读学校与普通学校的交流,从而使工读学校的教学水平与当地普通学校的教学水平相一致,保证工读学校的教学水平从而保证工读学校的学生接受良好的教育,并加深社会公众对工读学校的了解,从而减轻工读学校学生重返普通学校、步入社会的难度。

第四,应当完善有关工读学校学生的评价机制。必须建立统一、科学的评价标准,才能保证工读学校学生受到完善、系统、科学的教育,也可以吸收实践中的先进经验——发挥检察院在评价工读学校学生已完成矫正中的作用,从而保证工读学校毕业生已经完成矫正,真正发挥工读学校教育未成年人的作用,使工读学校学生真正实现综合素养的提升。

第五,实现工读学校“去工读化”。笔者认为,应当鼓励各个工读学校在名称上“去工读化”,校名不使用“工读”二字、改工读学校为专门学校或职业学校,对外不称工读生,

允许学生保留原校学籍等，从而减轻工读学校毕业学生进入社会的难度。媒体宣传作为大众了解专门学校的重要途径，也应摘下有色眼镜客观地进行报道，以免对社会公众产生误导。只有正视对专门学校及其学生的标签，才能为教育和预防创建适宜的空间。

6 结语

对于中国社会而言，工读学校一直发挥着教育不良未成年人、制止未成年人不良行为、遏制未成年人犯罪的重要作用，对于维护社会稳定具有重要意义。因此，我们需要加强对工读学校的学习和认识，了解中国相关情况，汲取先进经验，对工读学校的相关制度进行完善，从而使工读学校能够顺利社会发展、满足社会要求，发挥其应有的矫正不良未成年人的作用，为构建社会主义和谐社会，弘扬文明风尚添

砖加瓦。

参考文献

- [1] 于阳,徐翠红.惩治未成年人违法犯罪:工读学校构建与工读教育完善[J].预防青少年犯罪研究,2019(2):28-39+27.
- [2] 管奇刚.我国工读教育未来发展路径选择探究[J].青少年犯罪问题,2018(5):77-82.
- [3] 陈颖,徐亚奇.罪错未成年人工读教育制度的反思与重构[J].青少年犯罪问题,2020(4):97-106.
- [4] 黄延峰.我国工读教育的现状及完善措施[J].周口师范学院学报,2019,36(3):139-142.
- [5] 苑宁宁.未成年人司法新模式:罪错行为分级处遇[J].人民检察,2020(19):5.
- [6] 肖建国,付俊杰,王会军.未成年人违法犯罪预防视角下的工读学校适合教育[J].预防青少年犯罪研究,2018(3):1.