

# 关于对罪错未成年人的 公安执法体系构建研究

■ 周华梅 张斯萌

**摘要** 《刑法修正案（十一）》废除了收容教养，探索建立罪错未成年人分级处遇制度，并将两类犯罪的最低刑事责任年龄由14周岁下调至12周岁，但现行法律规定对未成年人犯罪核准追诉程序如何展开却尚未明确。因此，笔者认为，未成年人犯罪核准追诉程序由公安机关立案侦查后，应向同级人民检察院移送报请核准追诉案件意见书，并由该检察院层报至最高人民检察院。修订后的《预防未成年人犯罪法》中共有27处涉及公安机关权力、职责和义务，笔者梳理了公安机关的权责，并提出应当从传统的治安防控向兼具教育矫治过渡，从而形成在规范框架下构建分级处遇的未成年人预防、宣教、矫治、刑责全流程执法体系。

**关键词** 罪错未成年人 专门矫治教育 分级处遇 核准追诉

近日，河北省邯郸市肥乡区初一学生王某某遭3名同学杀害并埋尸事件引发了社会广泛关注。未成年人保护工作和预防未成年人犯罪工作始终是党中央和社会各界关心牵挂的大事，习近平总书记曾强调：“让所有的孩子都能在和平的阳光下茁壮成长。”2020年第十三届全国人大常委会审议通过的《刑法修正案（十一）》废除了收容教养，开始大力探索建立罪错未成年人分级处遇制度，并将两类犯罪的最低刑事责任年龄由14周

岁下调至12周岁，但现行法律规定对未成年人犯罪核准追诉程序如何展开却尚未明确。修订后的《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》，明确了预防未成年人违法犯罪分级处遇机制，在一定程度上打破了长久以来传统重刑主义与未成年人出罪去刑的两极化局面，<sup>[1]</sup>但在公安执法司法实践中，对未成年人保护与打击未成年人犯罪方面却仍存在一些困惑。为深入贯彻落实习近平法治思想，笔者对未成年人犯罪刑事追诉问题进行

**作者：**周华梅，四川省公安厅法制总队副总队长，二级高级警长；

张斯萌，四川省公安厅法制总队三级警长

**基金项目：**本文系2022年度公安部公安理论及软科学研究计划项目“以习近平法治思想引领公安法治建设的理论逻辑和实践探索研究”（项目编号：2022LL41）阶段性研究成果。

了探讨，并就罪错未成年人专门矫治教育进行了梳理，进一步厘清了未成年人特殊保护与社会安全秩序保障之间的张力，以期对公安机关处理罪错未成年人这项特殊工作有所帮助和启发。

## 一、未成年人犯罪核准追诉程序的展开

《刑法修正案（十一）》将最低刑事责任年龄由 14 周岁下调至 12 周岁，规定“已满 12 周岁不满 14 周岁的人，犯故意杀人、故意伤害罪，致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾，情节恶劣，经最高人民检察院核准追诉的，应当负刑事责任。”实体要件此处暂且不表，单论在程序要件方面，就法律条文和法律理论综合分析，具有以下几个重点。

### （一）核准追诉的性质讨论

“特别情形+特别程序”的双重限定，体现出立法者对低龄未成年人极端恶性犯罪问题的极为审慎的态度。

学界关于“核准追诉”的分歧主要可以分为两类：一种观点是对“诉”的核准，即核准起诉，最高检核准对犯罪嫌疑人提起公诉。因此在核准程序前，公安机关可立案侦查，可采取强制措施，但检察机关不能提起公诉，<sup>[2]</sup>这有利于查清事实并收集证据，可以最大限度安抚受害人和群众的受损情感，降低社会不良影响，体现刑法震慑力。另一种观点是对“入罪”的核准，即核准刑事立案，最高检核准对犯罪嫌疑人按照刑事案件予以追诉。因此在核准程序前，公安机关不能启动刑事程序，不可立案，更不能采取强制措施，<sup>[3]</sup>作为保护处分案件与《预防未成年人犯罪法》规定的措施相衔接，有利于维

护触法未成年人的权益。

现行《刑法》关于核准追诉的规定有两处，除了上述《刑法》第十七条第 3 款外，第八十七条第 4 项对重启追诉时效亦有规定，即法定最高刑为无期徒刑、死刑，经过 20 年以后认为必须追诉的，须报请最高人民检察院核准。由于目前关于低龄未成年人极端恶性犯罪尚未出台相关司法解释，因此，关于重启追诉时效的司法解释可以为研究提供借鉴。《人民检察院刑事诉讼规则》和《关于办理核准追诉案件若干问题的规定》将其解释为由最高人民检察院审查决定是否提起公诉，在核准之前，侦查机关可以刑事立案，可以依法对犯罪嫌疑人采取包括逮捕在内的强制措施，且核准期间不停止对案件的侦查。锚准核准追诉程序的合理定位，就是要在低龄未成年犯罪嫌疑人合法权益与犯罪追诉有效性之间寻求平衡，既可以保证侦查机关查清相关事实，获取足够证据，又尽量不给被追诉人造成负面影响和损害。综合而言，本文认为，核准追诉程序应当定位为侦查程序行为更为适宜。

### （二）核准追诉案件办理进路刍议

虽然当下实务中低龄未成年人极端恶性犯罪核准追诉案件数量还较少，但基层公检法却普遍认为，遇到此类案件不知该如何处理。因此，在两高出台相关司法解释之前，亟需规范统一办理的程序和尺度。简言之，需要厘清三个问题：一是程序启动时间问题，即应当何时启动核准追诉程序；二是启动主体问题，即应当由谁启动核准追诉程序；三是程序启动条件问题，即什么情形应当启动核准追诉程序。

根据《最高人民检察院关于办理核准追诉案件若干问题的规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》，县级公安机关在侦办低

龄未成年人极端恶性犯罪案件时，因案情重大可以请求市一级公安机关管辖。公安机关立案侦查后，需连同报请核准追诉案件意见书，证明犯罪事实的证据材料，关于发案、立案、侦查、采取强制措施等有关情况的书面说明及相关法律文书，被害方、案发地群众、基层组织等的意见和反映，以及社会调查报告、心理测评报告和风险评估报告等相关案卷材料，一起移送同级人民检察院受理，并由该检察院层报至最高人民检察院。经最高人民检察院检察长批准或者检察委员会审议，作出是否核准追诉的决定。公安机关收到决定书后，核准追诉的应当及时移送审查起诉，不予核准追诉的应当及时撤销案件，犯罪嫌疑人在押的，应当立即释放，视情况纳入专门矫治教育。

## 二、专门矫治教育制度下的公安机关分级处遇执法体系构建

(一) 未保工作制度性改进：从收容教养到专门矫治教育

我国收容教养制度最早可追溯至 1956 年，在特定历史时期内，也确实取得了一定教育挽救青少年、维护社会稳定的效果，但

不可避免的，还是存在法律依据不健全、实施细则不完善、内容较为陈旧滞后、自由裁量过于宽泛等诸多问题，引起社会广泛诟病。随着全面依法治国稳步推进，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，针对罪错未成年人的专门矫治教育制度也应运而生。

2020 年第十三届全国人大常委会审议通过了《刑法修正案（十一）》和修订后的《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》。本次修法的最大亮点在于“分级分类”对未成年人罪错行为进行规制，“分级”即根据罪错行为的严重程度，“分类”即根据未成年人实际年龄，实行横纵向二维法处遇模式，将保护性处遇、强制性矫治及修复性司法三者相互融合。<sup>[4]</sup>

目前未成年人罪错行为主要干预措施，包括刑事与非刑事化处遇二元体系（详见表 1）。非刑事化处遇方式主要包括监护人管教、专门矫治教育、治安处罚等；刑事化处遇方式起刑年龄则由 14 周岁下调至 12 周岁。

(二) 专门矫治教育制度下公安机关的权、责分析

公安机关针对未成年人犯罪案件的办理呈现出相关法律法规不健全、实践针对性不

表 1 罪错未成年人分级分类处遇措施

	不满 12 周岁	12-14 周岁	14-16 周岁	16-18 周岁
不良行为	监护人管教	监护人管教	监护人管教	监护人管教
一般违法行为	监护人管教， 专门教育	监护人管教， 专门教育	监护人管教， 专门教育， 治安处罚	监护人管教， 专门教育， 治安处罚
触犯刑法行为	监护人管教， 专门矫治教育	监护人管教， 专门矫治教育， 刑事处罚	监护人管教， 专门矫治教育， 刑事处罚	刑事处罚

强、侦办主体不专业、落实问责机制不完善等掣肘。修订后的《预防未成年人犯罪法》有 27 处涉及到公安机关,这将必然推动我国少年警务制度理念与机制的重构与形塑。在理念上,从单一的治安防控管理过渡到“提前干预、以教代刑”;在机制上,构建起了层次分明、轻重有序的专门矫治教育体系。具体来说,公安机关的权、责主要体现在以下几方面:

### 1. 严格落实常态化治安防控管理

一是重点巡逻、监控、整治学校周边治安环境。未成年人心智不成熟,身心发展极易受周围环境潜移默化的影响。公安机关要严格按照中央综治委、教育部、公安部《关于深化学校治安综合治理工作的意见》,持而不息推进“平安校园”建设,开展常态化巡逻和暗访巡查,在未成年人禁入、限入的活动场所建立全视频监控管理系统。在学校周边加强建设公共视频监控系统和报警系统,全力压缩违法犯罪空间。对存在违规行为的,依据《娱乐场所管理条例》责令停业整顿,及时协助工商、文旅、应急、消防管理部门对其予以查封、扣押,对存在违法行为的从严、从重、从快惩处。

二是严厉打击负有照护职责人员违法犯罪行为。《刑法修正案(十一)》新增了负有照护职责人员性侵罪,将该情形下“性同意年龄”由 14 周岁提升至 16 周岁。负有照护职责人员性侵、虐待、伤害、歧视,教唆、胁迫、引诱未成年人实施不良行为,出具虚假社会调查、心理测评报告等行为,构成刑事犯罪的,要依法移送未检部门起诉。密切接触未成年人的单位(机构)申请查询拟录用人员相关违法犯罪记录时,应积极配合、及时提供。

根据《家庭教育促进法》第四十九条,

未成年人的父母或其他监护人不依法履行监护职责、不正确实施家庭教育的,视情况予以训诫,并邀请居住地社区书记、学校老师、心理咨询师共同对其进行家庭教育指导。

### 2. 多措并举预防未成年人犯罪

一是开展多种形式的法治宣传教育活动。针对未成年人开展法治宣教,无论是法律效果还是社会效果,都远远胜过犯罪之后再施行惩戒。公安机关要会同司法、教育、民政、网信、广电、文旅、工商、卫健等有关部门,共同制定预防未成年人犯罪工作规划,做好法治宣教工作。首先要加大普法力度,用生动活泼、简单易懂的语言宣讲相关法律法规,帮助未成年人增强自我保护意识,提升低龄群体法治素养;其次要丰富宣教形式,开展多样化法治教育活动。例如举办“一日警营体验”“走进看守所”“模拟法庭”“我给家长上堂法治课”等趣味活动,培养未成年人对法律的兴趣爱好;最后需要健全完善“社会一条龙”工作机制,通过政府购买社会服务等方式,开展普法宣教、走访慰问、心理关怀、矫治教育等活动,充分调动社会各界资源,织密未成年人保护网,合力筑牢共建共育共融的未成年人犯罪“防火墙”。

二是充分发挥法治副校长护航校园安全作用。2022 年 5 月 1 日,教育部《中小学法治副校长聘任与管理办法》正式生效,这标志着我国已经建立起统一的中小学法治副校长制度。该办法规定法治副校长主要负责推动习近平法治思想学习宣传,开展法治教育,协助开展保护学生权益、预防未成年人犯罪、参与安全管理、指导实施教育惩戒、指导依法治理等工作。公安机关一向高度重视校园安全,专门成立了维护校园安全稳定工作领导小组,公安部还在中央政法委领导下,会同教育部持续多年开展“护校安园”

专项行动，选派 30 余万名业务能力强、经验丰富的公安干警兼任法治副校长，通过强化顶层设计、发挥职能优势、创新工作方法、统筹多方资源等形式，推进公安法治副校长的履职尽责。<sup>[5]</sup>

### 3. 针对罪错行为进行分层递进式矫治教育

一是对不良行为进行干预制止。未成年人的不良行为通常是堕入犯罪深渊的前兆，如不加以干预制止和正面引导，极易发展为

严重不良行为甚至是犯罪行为。当青少年出现吸烟、饮酒、旷课、逃学等不良行为苗头时，高度关注、凝聚多方合力提前介入十分必要。要建立家校警合作机制，未成年人无故夜不归宿、离家出走、流落街头时，监护人、学校应当及时查找，必要时向公安机关报告。公安机关接到报告或自主发现未成年人时，应当及时采取有效保护措施，并通知其监护人或学校，必要时护送其返回住所、学校，无法取得联系的应当护送至救助保护

表 2 针对严重不良行为的三类分级处遇措施

	矫治教育	专门教育	专门矫治教育
针对行为	广义上的严重不良行为	一般违法行为	触犯刑法行为
内容	(1) 予以训诫； (2) 责令赔礼道歉、赔偿损失； (3) 责令具结悔过； (4) 责令定期报告活动情况； (5) 责令遵守特定的行为规范，不得实施特定行为、接触特定人员或者进入特定场所； (6) 责令接受心理辅导、行为矫治； (7) 责令参加社会服务活动； (8) 责令接受社会观护，由社会组织、有关机构在适当场所对未成年人进行教育、监督和管束； (9) 其他适当的矫治教育措施。	送入专门学校接受专门教育	专门学校按照分校区、分班级等方式设置专门场所，对触法未成年人进行专门矫治教育
决定机关	公安机关	(1) 无力管教或管教无效的，教育行政部门决定（监护人、学校提出申请，经专门教育指导委员会评估同意）； (2) 多次实施、造成严重后果或不接受矫治教育的，教育行政部门会同公安机关决定（经专门教育指导委员会评估同意）	教育行政部门会同公安机关（经专门教育指导委员会评估同意）
执行机关	公安机关（可以根据需要邀请学校、居民委员会、村民委员会以及社会工作服务机构等社会组织参与）	专门学校	公安机关、司法行政部门负责未成年人的矫治工作，教育行政部门承担未成年人的教育工作

机构接受救助。

二是协助对严重不良行为进行矫治。《预防未成年人犯罪法》第四章对未成年人严重不良行为规定了三种差别性处遇措施。对广义的严重不良行为实行矫治教育，对狭义的严重不良行为包括一般违法行为（通常指违反《治安管理处罚法》行为）和触犯刑法行为（即未成年人实施的有刑法规定、因不满法定刑事责任年龄不予刑事处罚行为），分别实施专门教育和专门矫治教育。（详见表 2）

（三）公安机关分级处遇基本执法体系构建

如上所述，除专门教育的执行实施以外，公安机关皆负有重要职责，下文将分别对三类分级处遇措施中公安机关基本执法体系构建提出设想。

### 1. 矫治教育

公安机关负责矫治教育的决定和执行。凡实施了《预防未成年人犯罪法》第三十八条规定的严重不良行为的未成年人，公安机关有权采取第四十一条规定的九种矫治教育措施。

本文认为，除第（九）款兜底条款外，第（一）至第（五）款属于常规执法行为，应由公安机关根据具体情况直接决定并选择实施，无前置程序，无需其他机构配合。

第（六）至第（八）款适用的前提是对罪错未成年人的生理、心理特点足够掌握，将法学与犯罪学、心理学交叉运用，了解心理、行为异常原因，并由专业人员科学评估后责令其接受心理辅导、行为矫治、参加社会服务活动、接受社会观护。国际常用做法是通过 SCL-90（青少年心理健康症状自评量表）、COPA-PI（中国罪犯心理评估个性分测验）等专业心理健康测试量表进行测定，<sup>[6]</sup>并由心理咨询师通过“一对一”谈话，

以“聊天+疏导+心理画图”的方式对被测试者进行心理辅导。<sup>[7]</sup>

公安机关应当根据需要，在多主体间建立常态化协调机制，建立专家人才库，以便高效便捷地邀请学校、居（村）委会以及社会工作服务机构等组织参与，并要求其跟踪反馈相关执行情况；要制作规范完整的制式文书并订卷归档，对于未成年人的执行情况定期或不定期进行监督、回访并做好登记；要在矫治教育措施实行完毕后，对案卷材料和相关工作记录立即封存，除司法机关因办案需要或有关单位根据国家有关规定进行查询以外，不得向任何人泄露相关信息，严格依法保障未成年人基本权益。

### 2. 专门教育

专门教育较一般矫治教育来说有“升级”之处。原因在于适用主体是实施一般违法行为（常指违反《治安管理处罚法》但不构成犯罪）的未成年人。要求在指定地点接受指定教育，一定程度上限制了罪错未成年人的行动自由，改变了其既有的生活和教养环境，同时兼具教育和惩戒职能，且需要多部门联动配合，因此不能随意作出决定，需配套前置评估同意程序，由专门教育指导委员会负责。

专门教育指导委员会由教育、民政、财政、人社、公安、司法行政、检察、法院、共青团、妇联、关工委、专门学校等单位，以及律师、社工等人员组成，研究确定专门学校教学管理、罪错未成年人评估等相关工作。

公安机关应当指派专门人员负责日常工作，主动与专门学校及其主管单位对接，实现资源优势互补；应当共同拟定帮教工作方案，落实跟踪帮教成效；应当科学合理有效评估，可以考虑设置听证程序，评估的内容

应当以“失效判断”作为核心，实施以及解除专门教育都需要进行科学评估，除基于行为性质或行为后果严重程度以外，更重要的是评估一般矫治教育方式是否可以充分矫治罪错未成年人的不良行为，以及接受专门教育后是否纠正了其不良行为。

也有学者认为可以引入专业数据模型进行人身危险性辅助测算，<sup>[8]</sup>从犯罪前科、教育水准、酗酒情况、认罪态度等等来综合测算被告人是否具有被假释的条件。<sup>[9]</sup>若教育转化效果良好，可以建议转回普通学校就读，不适宜继续专门教育的，可以返回一般矫治教育程序。

### 3. 专门矫治教育

针对未成年人的触犯刑法行为，实行惩戒性更强、管教更严密、程序更特殊的专门矫治教育。

执行场所是专门学校中的专门校区、专门班级，并且实行全流程、全方位的闭环管理；教育行政部门对未成年人进行教育的同时，公安机关、司法行政部门对未成年人进行矫治。此处留有遗憾的是，立法规定双主体（教育部门会同公安机关）共同决定权，但未明确主次关系，故存在启动、决策程序不明确的问题。

值得特别注意的是，对于未成年人触犯刑法的行为，不能径直按照专门矫治教育一概之。

例如，某未成年人因过失造成森林起火构成失火罪，因未达刑事责任年龄不予刑事处罚。若将其直接送入专门学校进行闭环管教，未免存在机械执法、矫枉过正的嫌疑。从文义解释来看，《预防未成年人犯罪法》第四十五条特殊专门矫治教育采取“可以”的授权性规定，而非“应当”的强制性规定；

从目的解释来看，旨在对严重危害社会行为进行惩戒和教育，对于过失偶发、情节轻微、社会危害性不大的行为，应贯彻教育、感化、挽救原则，避免限制、剥夺人身自由，亦可节约司法资源。

因此，针对特殊触犯刑法行为，可以考虑由专门教育指导委员会进行评估，符合条件的先由公安机关进行一般矫治教育，矫治无效的再送专门学校进行专门教育或专门矫治教育。

《刑法修正案（十一）》的出台，《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的修订，标志着我国未成年人犯罪防控体系已经进入了新阶段，少年警务也应当更新理念、完善举措，即从传统的治安防控向教育矫治并行过渡，着力探索专门矫治教育制度的规范化和适用的公平性，做好与低龄未成年人极端恶性犯罪不予核准追诉案件的衔接，并在执法过程中强化对程序正义的重视。

### 注释：

- [1]胡云腾、曲新久、刘艳红、罗翔. 关于降低刑事责任年龄问题的讨论[J]. 民主与法制. 2021. 43
- [2]吴光升. 核准追诉低龄未成年人刑事责任的程序定位及其重要展开[J]. 政治与法律. 2022. 1
- [3]宋英辉、刘铃悦. 低龄未成年人犯罪核准追诉问题研究[J]. 法治研究. 2022. 3
- [4]谢芬. 触法未成年人专门矫治教育的适用困境与完善[J]. 西部学刊. 2021. 12
- [5]中国新闻网. 公安部: 选派 30 余万名优秀公安民警兼任法治副校长 [OL]. 2022. 4. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724978314030896363&wfr=spider&for=pc>
- [6]陈淑玲、徐乐等. 未成年犯心理健康状况与犯罪人格特征的相关研究[J]. 国际精神病学杂志. 2015. 4
- [7]莫然、龙潭. 实证视角下未成年犯罪人心理矫治措施研究[J]. 犯罪研究. 2016. 6
- [8]【台】林钰雄. 新刑法总则[M]. 元照出版有限公司. 2018
- [9]Ric Simmons. Quantifying Criminal Procedure: How To Unlock The Potential Of Big Data In Our Criminal Justice System[M]. MICH.ST.L.REV. 2016

责任编辑 韩笑尘