

# 未成年人罪错行为干预体系有待理顺

姚建龙

预防未成年人违法犯罪是保障未成年人健康成长的基础、战略工作。今年是“十五五”开局之年，近日在京召开的中央政法工作会议明确提出要“强化未成年人违法犯罪预防和治理，建立未成年人罪错行为分级干预矫治体系，统筹推进矫治教育、专门教育和专门矫治教育工作”。其后召开的全国检察长会议也明确提出“协同推进建立未成年人罪错行为分级干预矫治体系”的要求。建立健全罪错未成年人分级干预机制是预防未成年人违法犯罪的重要抓手，也是未成年人犯罪治理体系与治理能力现代化的关键环节。

## 以新“预防法”为核心构建分级干预体系

由于我国一直缺少一部专门的“未成年人司法法”（或称少年法），教育矫治有罪错行为未成年人的任务实际上主要是由《预防未成年人犯罪法》（下称《预防法》）承担的。2020年修订的《预防法》一方面将未达犯罪程度的未成年人罪错行为分为不良行为与严重不良行为两类，并进一步完善了其内涵与外延。前者包括身份罪错以及部分轻微违反治安管理的行为，后者则主要包括违反治安管理规定以及触犯刑法规定但因未达刑事责任年龄等而不予刑罚的行为，罪错分级更加科学合理。另一方面，新《预防法》也细化和完善了罪错行为的干预措施。对不良行为未成年人坚持了“非正式干预”的立场，同时较大幅度地完善了对有严重不良行为未成年人的教育矫治措施，初步构建起从家庭管教、管理教育措施，到矫治教育措施、专门教育及专门矫治教育的分级干预措施体系。

其中针对有不良行为未成年人，新《预防法》明确以家庭、学校、社区为主要责任主体。父母或其他监护人应当及时制止未成年人不良行为并加强管教，公安机关与居（村）民委员会不仅有责任及时制止，还应督促监护人履职，学校则应当采取管理教育措施。而对于有严重不良行为未成年人，则涉及公安机关、司法机关、教育行政部门、专门学校等不同部门的协调配合。公安机关可以根据具体情况采取训诫、责令赔礼道歉、赔偿损失等至少八种矫治教育措施，如果父母等监护人或学校无力管教或管教无效的，可申请送至专门学校进行专门教育。若严重不良行为符合第44条规定的，则教育行政部门和公安机关可以决定适用专门教育。而针对因未达刑事责任年龄不负刑事责任的，经专门教育指导委员会同意，教育行政部门和公安机关可以决定对其采取专门矫治教育，以衔接《刑法》规定。

从新《预防法》删除适用治安管理处罚等规定、新增管理教育措施与矫治教育措施、以专门教育与专门矫治教育

- 以新《预防法》的修订为标志，我国未成年人罪错行为分级干预机制得到进一步完善，初步形成了相对独立且连贯的干预措施体系。
- 实践中，分级干预面临措施体系内部适用关系不明确、与其他法定惩罚性措施存在适用争议，以及主体协同不足等问题。
- 面对未成年人违法犯罪治理的新形势、新要求，提升分级干预体系质效，必须以保护主义为基本立场解决“统筹”问题，系统优化保护处分体系内外的措施衔接，并建立健全以先议制度为核心，以社会支持为基础的协同机制。

取代收容教养等立法动作来看，“提前干预”“以教代罚”无疑是新《预防法》初步构建罪错分级干预体系所体现出的两个重要导向。

## 新“预防法”颁行后产生的实践问题有待解决

新《预防法》颁行后，《刑法》《治安管理处罚法》中关于未成年人犯罪与罪错处遇的条款相继修改，《刑事诉讼法》新一轮的修订也在酝酿之中。但从立法后的实践表现来看，我国少年司法的理论研究与立法准备实际上仍相对薄弱。问题的关键便在于“以教代罚”的保护处分理念未能一以贯之，进而导致实践中仍存在诸多误解、疑惑与困难。具体而言，主要表现为以下三个方面的问题。

一是分级干预体系内部的适用关系并不明确。新《预防法》所构建的分级干预体系除了缺乏必要的过渡与衔接措施，主要问题便在于实践中不同措施间的适用关系不明。例如，八种法定的矫治教育措施类型是否仅能择一适用，还是可以在同一决定中适用多种矫治教育措施，新《预防法》颁布后缺少明确的细化规范。再如，对于专门教育与专门矫治教育的关系也存在不同认识，有观点主张两者属于不同的处分措施，也有学者认为专门矫治教育应当是专门教育的特殊类别。

二是与其他法定措施的适用关系存在争议。由于我国少年司法相关规则具有分散立法的特征，实践中分级干预措施常常面临与其他法律规定措施的适用关系问题。例如，新《预防法》针对不良行为规定了学校可以采取至少五种管理教育措施，同时教育部2020年发布的《中小学教育惩戒规则（试行）》又规定了三种类型的教育惩戒，对于两者关系，立法机关在立法过程中并未予以考虑。再如，新《预防法》针对一般的严重不良行为专门增设了矫治教育措施，但实践中仍存在一些误解，尤其是对于适用治安管理处罚后能否再并合适用矫治教育措施的问题，理论与实务界也颇有争议。

三是分级干预的主体协同不足，支撑力量薄弱。除了缺乏有效的协调机制、信息共享机制不健全，主体协同不足问题的关键实际上在于缺少“先议”机关。“分级干预”本质上就是对有罪错行为未成年人的“诊断”和“处方”，但从域外相对成熟的经验来看，无论采取哪种模式，均以第三方作为“医生”。

新《预防法》加入了专门教育指导委员会这一第三方评估机构，尽管具有“准司法化”色彩，但其只有评估建议权而无决定权，在部分实践中更是有沦为“橡皮图章”的风险。其次是分级干预社会支持体系尚不完备。分级干预的核心在于“对症下药”，是一项兼具专业性与社会性的复合工程，离不开司法社工、心理咨询师等专业力量的深度介入。但在当前实践中，这一支持体系仍处于初步探索阶段，“体系化”支撑不足与“社会化”参与不够并存，已成为制约分级干预纵深发展的突出短板。例如，此类专业人员总体数量不足、地域分布不均，与司法机关的合作多停留在临时性、项目化层面，引入企业、社区、社会机构等社会力量进行帮教也存在一定困难。

## 提升分级干预体系质效的关键在于加强统筹与衔接

面对未成年人违法犯罪治理的新形势、新要求，提升分级干预体系质效，必须以保护主义为基本立场解决“统筹”问题，系统优化保护处分体系内外的措施衔接，并构建权责清晰、顺畅高效的主体协同机制。

首先，明确保护处分的体系定位与适用关系。加强未成年人罪错行为为分级干预措施的统筹衔接，首要在于贯彻保护主义理念。独立的概念体系、“以教代罚”的处遇理念、专门的程序规则是保护主义体现在少年法与少年司法中的三个主要特征。

新《预防法》基本明确了管理教育措施、矫治教育措施、专门教育与专门矫治教育等分级干预措施体系中的专门性概念，但却尚未对“保护处分”作出明确定义，实务界也依然倾向于“罪错行为分级干预”的表述。实际上，所谓“分级干预”一方面旨在未成年人不良行为演变为犯罪前，及时进行管理教育和矫治，防患于未然，即“提前干预”。另一方面也内含优先采用教育性、矫治性的手段，严格限制或取代惩罚性措施之意，即“以教代罚”。保护处分即少年法中对具有“提前干预、以教代罚”性质教育措施的统称，其基本属性应当得到进一步的明确。

基于保护处分的法定属性判断，现行分级干预措施的内部适用关系便会更加清晰。例如，应当对具体的管理教育措施、矫治教育措施进行基本的分类，基于个体化的教育、矫治目的，教育、矫治措施内部各类型之间可以在一次

“决定”中同时适用，但同类型的教育、矫治措施原则上不应再同时适用。再如，应当认为专门矫治教育属于专门教育的特殊类型。尽管管理更加严格，但专门矫治教育的核心内容依然是文化教育、法制教育、心理干预和职业技能培训等，其特殊性不改变专门教育的本质。而若认为专门矫治教育独立于专门教育，专门矫治教育则可能存在脱离“教育”属性的危险，重蹈收容教养的覆辙。当然，出现这种误解，与专门教育本身分类分级的精细化程度不足也不无关系。

其次，厘清保护处分与惩罚性措施的适用关系。目前，部分实践部门对于“罪错行为”概念的理解仍相对狭窄，实际上，未成年人罪错行为与行政违法行为、犯罪行为并非并列关系，罪错行为的概念一般应当包含后两者。加强分级干预措施的统筹协调，应当强化与行政执法、刑事司法的衔接转处制度，但首先需要明确后者的补充地位。

这里所说的“补充”地位应当从两个方面进行认识。一方面是强调保护处分在竞合适用时的优先地位，既包括较轻的保护处分优先于较严厉的，如矫治教育措施与专门教育竞合时应优先适用前者，也包括保护处分相较于其他惩罚性措施的优先适用，例如教育管理措施与教育惩戒措施竞合、矫治教育措施与治安管理处罚竞合时等。另一方面，在选择适用管理教育措施、矫治教育措施后，即便是教育、矫治的效果未达预期，也不得依据同一事实再行选择适用教育惩戒、治安管理处罚等惩罚性措施。

当然，如果罪错行为的主观恶性、危害性显著具有“惩罚”必要性，结合未成年人社会调查结果，可以选择适用治安管理处罚等惩罚性措施，但应当严格进行限制，并充分保障未成年人的权利。

最后，构建起权责清晰、顺畅高效的机制性协同。一是探索具有中国特色的先议制度。加强未成年人罪错行为为分级干预措施的统筹协调要求从根本上改变“部门主导、分段负责”的局面，转向以未成年人最佳利益和矫治需求为核心的整体性治理。未成年人罪错行为是否需要统一由专门的少年司法机关享有先议权（优先审查及实质决定的权力），以及由谁行使的问题，实际上不仅关系少年司法的根基，也是破解分级干预主体协同不足的关键所在。通过先议制度，能够有效解决分级干预的程序启动碎片化、评估决策分散化问题，并打破部门信息壁垒，集中调配资源。

二是统筹加强分级干预的社会支持体系建设。推动未成年人罪错行为的分级干预矫治走向深入，必须坚持专业力量与社会力量的深度协同。一方面需要加大对司法社会工作组织发展的帮扶力度，培育专门人才，这是正确适用分级干预措施的重要基础。另一方面还应向前端延伸，深化家校社合作共育机制。

（作者系上海社会科学院法学研究所研究员、博士生导师，中国预防青少年犯罪研究会副会长）

