

未成年人违法犯罪治理对策研究

——以 C 市 J 区为例

■ 廖真贵 李留阳

摘要 近年来，C 市 J 区未成年人违法犯罪逐年递增，在违法犯罪主体、违法犯罪类型、违法犯罪手段方面呈现一系列新情况、新特点，究其原因在于个人认知有限制、家庭教养有缺位、学校教育有短板、社会环境有“温床”。公安机关治理未成年违法犯罪工作在精准预防、羁押打处、追赃返赃、专门学校、能力素养等方面面临着诸多困境，必须立足职责职能，在事先预防、打击处置、专门教育、依法惩戒、权利保障五大方面下功夫、下大力气，以高质量工作成效护航未成年人健康成长。

关键词 未成年人 违法犯罪 家庭教养 依法惩戒

党的二十大报告明确指出，要“加强和改进未成年人思想道德建设”“保障妇女儿童合法权益”。从《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》的内容来看，公安机关在未成年人保护事业中承担着重要使命，如何立足公安职能职责，在党委政府领导下开展系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，妥善处理好未成年人违法犯罪这一复杂社会问题，服务保障好未成年人安全健康成长，已成为公安机关乃至全社会高度关注的课题。

一、未成年人违法犯罪的现状

为摸清未成年人违法犯罪态势，笔者搜集了 2018 年至 2023 年 6 月未成年人违法犯罪的一些情况，经梳理比对，发现未成年人违法犯罪人数逐年递增，且增幅较大。

在全国范围内，即便是疫情防控期间，全国检察机关审查逮捕、受理审查起诉未成年人数仍明显增加。据最高人民检察院统计，“2018—2021 年，全国检察机关受理审查起诉未成年人犯罪 24.9 万人，年均上升 8.3%。”最高检发布《未成年人检察工作白皮书（2022）》中指出，“2020 年至 2022

作者：廖真贵，重庆市公安局九龙坡区分局政委；李留阳，重庆市公安局九龙坡区分局民警

年，受理审查起诉未成年犯罪嫌疑人人数分别为 54954 人、73998 人、78467 人。2022 年受理审查起诉人数较 2020 年上升 42.8%。”从执法办案系统导出数据看，在 C 市范围内，抓获涉罪的未成年人在 2018—2022 年是逐年递增的，增幅分别为 21.9%、30.8%、30.9%、17.6%，与全国递增趋势相符。2023 年上半年的涉罪未成年人数，已接近 2020 年的全年数据。在 J 区范围内，抓获涉罪的未成年人在 2018—2020 年间基本持平，但在 2021 年呈爆发增长之势，与 2020 年相比，增幅高达 128.5%，2022 年比 2021 年增长 31.9%，2023 年上半年未成年涉罪人数，已超 2021 年的全年数据，对比 J 区检察机关未检部门统计的受理审查起诉人数，在这一时间段也呈递增趋势。违反治安管理处罚法的未成年人数情况，也呈逐年增长趋势。

从掌握的资料看，多省市抓获的未成年人违法犯罪人数均在 2021 年迎来激增，至今仍保持居高不下，足见当前未成年人违法犯罪态势之严峻，亟需加大治理力度。

二、C 市 J 区未成年人违法犯罪的特征

随着我国经济社会和科学技术的快速发展，未成年人违法犯罪相应地出现了一系列新特点、新问题。

（一）违法犯罪主体方面

一是低龄化严重。未成年人犯罪年龄逐渐下降，2022 年，未成年人作案时平均年龄仅为 16.4 岁，刚到一般刑事案件的责任年龄，并首次超过已满 17 周岁作案的人数，超出幅度近 30%，而且还有多名未达刑事责任年龄的未成年人涉案，这部分人凭借年龄“优势”，重犯率比较高。二是文化程度偏低

但有所提高。涉罪未成年人中，初中文化占比最高，达到 60% 以上，小学及以下文化程度的逐渐减少，高中、技校、职高的逐渐增多。三是人员流动性强。本地户籍的仅占不到 10%、主城其他区及非主城区县的约占 65%、外省市的约占 25%，可见 J 区未成年人违法犯罪流窜作案比较严重。四是结伙作案明显。移送起诉的未成年人犯罪案件有 65% 以上都是共同犯罪。由于未成年人心智不成熟，喜欢讲究“江湖义气”，加之单独作案缺乏足够的体力、胆量和经验，往往通过结伙、抱团等方式相互壮胆、分工以提高作案成功率。且已经出现了组织严密、分工明确的未成年人盗窃团伙，比如未成年人蔡某以非法占有为目的，组织领导多名未达刑事责任年龄的未成年人形成盗窃团伙，并提供前期费用和“保护”，负责销赃等，该团伙多次窃取摩托车，金额高达 5 万余元。

（二）违法犯罪类型方面

未成年人违法犯罪案件类型相对比较集中。近 5 年多来，J 区未成年人主要的犯罪类型主要有盗窃、抢劫、诈骗、强奸、聚众斗殴和故意伤害等，因涉侵财犯罪被抓获的未成年人所占比例逐年递增，在 2019 年达到 80%，而到 2022 年已高达 95%。当前未成年犯罪又有新趋势，即未成年人涉性侵犯罪增长较快，涉电信网络诈骗、掩饰隐瞒犯罪所得和帮助信息网络犯罪等新型网络犯罪逐年增加；组织、利用未成年人进行违法犯罪的案件也有所增加，未成年人被利用实施敲诈勒索、盗窃、贩毒、电信网络诈骗等违法犯罪已成为当前未成年人犯罪的重点问题。未成年人所实施的违反治安管理行为，在案由上盗窃仍是最多，打架斗殴多发，出现了少数的卖淫、嫖娼、吸毒等。

（三）违法犯罪手段方面

一是暴力性。为达到获取财物目的，作案方式简单粗暴，从最开始的“溜门”“拉车门”盗窃，到直接踹门、撬锁、砸车窗等破坏性方式实施盗窃，手段恶性不断升级，也有部分未成年人不断积累作案经验和胆量，逐步滑向聚众斗殴、抢劫、强奸等严重暴力犯罪深渊。二是随机性。由于未成年人很多时候不能很好地控制情绪，比较容易冲动，以致于违法犯罪行为具有很强的突发性、不确定性，即临时起意地“说干就干”，甚至因为小事琐事就可引发摩擦、大打出手。三是网络化。“移动互联网时代，未成年人‘触网’逐渐呈现出低龄化、常态化特征。”未成年人已能充分利用现代智能网络技术实施违法犯罪，比如利用社交软件相互沟通、邀约，帮助信息网络犯罪活动多发等。可以预见，未成年人利用网络媒介实施犯罪或者直接实施新型网络犯罪将会不断增加。

三、未成年人违法犯罪的原因

未成年人违法犯罪，是受到内外多方因素的诱导和影响，经梳理分析，主要集中在四个方面。

（一）个人认知有限制，行为无惧无畏

随着生理、心理的发育，12-18 周岁的未成年人对外界事物的感知会逐渐增强，但在这个过程中，其认知、辨识能力不足，对是非对错、能不能做、该不该做在内心缺乏明确标准，以致于沾染不良习性还不自知。要继续维系不良习性或者“江湖地位”，个人能力又无法实现的情况下，就会产生“愿望丰满、现实骨感”的强烈冲突，由于对自己情绪、行为的控制能力跟不上身体的发育速度，自我约束能力较差，加上这个年龄段又容易出现逆反心理，一旦违法犯罪的念头

出现，就很难被理智压制下去，极易不择手段、不计后果地实施违法犯罪行为。

（二）家庭教养有缺位，管教无力无效

父母是孩子的第一任老师，家庭教养状况直接影响甚至决定着子女的健康成长和发展，不良家庭环境、不当监护方式往往导致未成年人走上违法犯罪的道路。一方面是监护缺失，不完整的家庭结构包括离异、单亲或父母常年外出务工等情况，未成年人情感需求不能满足或者出现心理创伤，这就会造成性格内向、孤僻自卑甚至具有攻击性。另一方面是监护失范失效，父母或主要监护人教养方式不当，比如专制粗暴、言行粗鄙、打骂体罚、冷漠对待或者溺爱娇惯等，容易导致子女养成偏激暴躁、专横跋扈等不良性格和逆反心理，甚至学会使用暴力。

（三）学校教育有短板，课程有待优化

目前的学校教育一定程度上存在着不足，一方面是课程设置偏重文化教育，忽视思想品德、法治教育，使得未成年人善恶是非观念薄弱、法律知识掌握不够、法律敬畏意识不强；另一方面是部分学校责任担当不够，偏重“优生”培养，对所谓的“差生”习惯于说教式、禁令式管束，或放弃帮助和挽救，放任其在义务教育阶段辍学，甚至通过休学、劝退或签订协议保留学籍离校等变相“分流”，使得这部分人“家长管不住、学校管不了、社会无人管”，一旦“破罐子破摔”，就很可能走上违法犯罪道路。

（四）社会环境有温床，治理有待加强

由于未成年人心智发展不成熟，抵制社会不良因素的“免疫力”较差，容易受到错误信息、社会负面环境影响，习得不良行为模式。目前未成年人互联网普及率较高，网络信息夹杂着大量的游戏、暴力、色情、拜金、享乐等不良有害信息，极易侵蚀腐化未成年

人的思想观念，诱导形成错误的人生观、价值观，进而实施违法犯罪行为。除网络空间外，很多未成年人都进出过酒吧、KTV、网吧等禁入场所，有的会在酒后实施违法犯罪行为，还有相当数量的未成年人长时间吃住在网吧，涉案后在网吧被抓获。可见，线上网络环境和线下娱乐场所，已然成为滋生未成年人违法犯罪的温床。

四、公安机关所面临的困境

公安机关始终高度重视打击预防未成年人违法犯罪工作，在依法打击处理未成年人违法犯罪，维护未成年人合法权益，净化未成年人成长环境，法制宣传教育等方面取得了一定成效，但受诸多主客观因素制约影响，导致实际工作中难点痛点也比较多。

（一）案前精准预防难度较大

如前文所述，J区未成年人侵财类违法犯罪较为突出，说明其违法犯罪的动机简单，大多数情况是心血来潮、一时冲动，在有机可乘时便恶念、贪念顿生，随即着手实施后迅速逃离，加之这部分人流窜作案率高，客观上使得公安机关提前预防、精准防控有一定困难。

（二）羁押打处难度较大

现行《刑法》《治安管理处罚法》《未成年人保护法》都给予了未成年人“特殊的保护”，即从轻、减轻或免于处罚。就一般刑事案件而言，未满16周岁的一律不予追究刑事责任，即便构罪也很难达到公诉标准（J区检察机关2018年至2022年未成年人不起诉率逐年上升，分别为36.36%、36.97%、49.47%、50%、61.76%，其中附条件不起诉也呈递增趋势，分别为19.57%、18.99%、21.15%、35.48%、48%），即便公诉也往往

判处缓刑；即使达到违反治安管理处罚追究责任年龄，也会因已满14未满16周岁或者虽满16未满18周岁初次违法，不予执行治安拘留处罚。公安机关只能教育训诫后责令监护人严加管教，难以形成有效惩戒和威慑。这些人误认为“反正法律拿他们没办法”“公检法机关奈何他们不得”“到16岁再停手”，会继续利用年龄对公检法机关执法司法的“限制”，更加肆无忌惮连续犯案。

（三）追赃返赃难度较大

未成年人侵财类违法犯罪，意在获取钱财，嫌疑人往往会在得手后，迅速将所得物品销赃变现，用于个人生活消费，在抓获未成年嫌疑人后，赃款赃物早已被挥霍一空或转移，有的还会滋生“偷到就是我的”“凭本事偷的，为什么要退”的错误扭曲观念。而监护人虽同意代为退赃，但得知不用追究刑事责任或者不予执行行政处罚后，就会转变态度拒绝赔偿，甚至不愿到场配合处理，这也给追赃返赃工作带来极大障碍。

（四）专门学校缺口大且入学机制不畅

目前，C市已投用的专门学校仅有两所，收教规模也仅有80人左右，且基础设施建设薄弱、师资力量不足，完全不能满足全市专门教育需求，只有舍近求远往外省的专门学校投送（2023年以来，J区公安机关已将41名多次作案的未成年人送往邻省的专门学校接受专门教育），既增加了路途安全风险，也给家长探望带来了不便。再则，根据《预防未成年人犯罪法》第四十四条、第四十五条规定，需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才可以决定送入专门学校进行专门教育或专门矫治教育，“同意”和“决定”在文义上的一致性，势必造成权责上的不一致，且专门教育指导委员会是由10多个单位的人员和律师、社会工作

者组成，在入校评估时如不能形成一致意见，将导致“该进入专门学校的进不来”的局面。

（五）基层民警办理未成年人案件整体素养不高

未成年人违法犯罪案件在证据、程序标准明显高于成年人案件，要求民警具有心理学、犯罪学、教育学等专业的基本知识和良好的法律素养。不同于检察机关设有专门的未成年人检察机关、法院设有专门的少年法庭，公安机关尚未建立未成年人案件专办机制，民警办理未成年人违法犯罪案件的专业性有所欠缺，实际办理此类案件大部分基层所队民警，缺乏对未成年人违法犯罪特点的深入把握，对相关法律法规的掌握和运用也不太娴熟，经常会因证据、程序上的瑕疵或过错，被检察机关纠正违法甚至非法证据排除，致使打击质效有所降低。

五、未成年人违法犯罪的治理对策

未成年人违法犯罪是复杂的社会问题，将会对个人成长、家庭未来、社会治理、国家发展造成极大危害，公安机关必须立足职责职能，认真贯彻落实好相关法律法规，准确把握涉未成年人案件的特殊规律，坚持预防为主、提前干预方针和教育为主、惩治为辅原则，不断提升履职能力水平，以高质量工作成效护航未成年人健康成长。

（一）在“事先预防”上下足功夫

一要制定预防未成年人违法犯罪工作计划，明确目标任务、细化工作措施、强化工作要求，为开展预防未成年人违法犯罪工作确定“着力点”和“施工图”，确保能与其他有关部门形成强大预防合力。二要构建前瞻性预防体系，认真分析研判过往涉未成年人案件、警情，利用大数据智能化手段梳理

涉案未成年人活跃的区域、学校及易受侵害群体，整合辖区未成年人及教育部门相关信息资源，形成重点关注未成年人数据库，研建预警预防数字化平台，并分级管理、动态评估，确保溯源预防、精准预防。三要加强环境治理，坚持“情指行”一体化，以“雪亮工程”为依托，加强重点时段人巡、车巡和视频巡查，全方位对校园及周边区域“点、线、面”的巡逻防控，及时预警、排除可疑情况；持续整肃学校周边环境，严格按照《未成年人保护法》的规定，联合教育、文化、市场监管、网信、城管等部门，加强校园周边有关经营服务场所、经营活动的管理和监督，加大对校园周边出租房、网吧、KTV、游戏厅等重点场所行业的清理整治，始终保持周边环境和谐健康安宁；净化网络环境，加强互联网网络巡查及涉未成年人网络平台监管，及时清理有害信息，为未成年人营造清朗网络空间，确保未成年人合理、正确使用网络。四要加强法治宣传，为辖区中小学派驻“法治副校长”，对在校学生进行法治宣传教育，推动学校重视法治教育，丰富校园法治教育形式，同时排查整改涉校安全隐患，化解涉校涉生矛盾纠纷，全方位助推稳控涉校风险；充分发挥法治教育兼职讲师团成员作用，持续开展送法进校园、送法进社区活动；还可以会同法检司部门在辖区人口密集、人流量大、发案率高的地方开展案例警示宣传，持续增强未成年人敬畏法律、遵守法律意识，增强监护人的道德意识、责任意识和监护意识，增强社会各界和人民群众关爱未成年人、主动参与预防未成年人违法犯罪的意识。

（二）在“打击处置”上下足功夫

《未成年人保护法》规定了诸多“向公安机关报告”的事项，说明公安机关具备相

应管理职责，必须做出回应或采取相应处置措施。公安机关在受理报告事项后，“应依据法律对案件性质进行判断，属于民事侵权案件的，告知当事人协商解决、居间治安调解或依法向人民法院起诉；属于治安案件的，依照治安管理处罚法规定处理；属于刑事案件的，按照刑事案件侦办程序处理；属于依法应由其他政府部门主管或处理的，移交相关部门并通知当事人。”要建立未成年人流窜作案通报反馈响应机制，紧盯现发案件，积极开展串并案，全力缉捕涉案违法犯罪嫌疑人，严格依照法律法规政策处理，对主观恶性大的再犯、惯犯，坚决依法处理到位。对于处理不起诉的，也要做足法制教育，用足法律措施，形成强大心理震慑。由于未成年人案件侦破难度相对较低，要充分发挥大数据和视频侦查、电子数据勘查等智慧侦查手段和刑嫌调控等传统侦查手段作用，深挖细查、快侦快办涉未成年人案件，坚决斩断销赃获利渠道，尽最大努力追赃挽损，提升打处效果。同时，为解决案件办理不专业、对接协作不顺畅等问题，可探索组建“未保支队”，吸收现有校保支队警力，集约人员建立未成年人警务专办机制，专司涉未成年人违法犯罪预防、案件办理、档案管理、心理干预、法治宣传等，不仅可以提高案件办理质效，还能增强与检法、司法、教育等部门的统一协同合作，实现工作上的配套衔接。

（三）在“专门教育”上下足功夫

专门教育是国民教育的组成部分，是对有严重不良行为的未成年人进行教育和矫治的重要保护处分措施。其功能在于“通过专业方式方法对具有严重不良行为、轻微犯罪行为的未成年人进行教育矫治，包括心理辅导、行为矫正与法治教育等；阻断未成年人的不良社会交往，在一定程度上弥补家庭监

护的缺陷或不足，促使其恢复正常的社会化过程。”据调研，专门学校对于教育矫治违法犯罪的未成年人效果显著，转化成功率平均在90%左右。可见，“专门教育对于维护社会大局稳定、推动社会治理现代化发挥着极其重要的作用，在预防未成年人犯罪、普及基础教育等方面具有不可替代的功能价值。”在专门学校建设方面，C市已在规划扩建原有的2所，并于2024年底前新建投用6所专门学校（主城区仅有1所），有的区县也在自建专门学校，将很大程度上改变学校不足、入学紧张的现状。由于J区未成年人违法犯罪较为突出，完全可以选址自建或改建专门学校，在满足本区需求的同时，还可以接收周边几个区的严重不良行为未成年人；在评估、决定机制方面，建议取消专门教育指导委员会的入校评估职能，由具体决定机关来承担这一职能，既可以简化程序，又遵循了行政效率原则和权责一致原则，可以探索由公安机关主导决定送教模式，以增强送专门学校决定的强制性。在分级施教方面，公安机关要派员参与专门学校的矫治教育，负责矫治工作。要对学生和校内重点区域进行安全检查、维护校内和周边秩序；对新入校的学生开展警示谈话、宣讲法律法规、转入日常矫治评估等观护教育；通过谈心谈话、法治教育、安全教育等方式，开展日常矫治教育；针对矫治教育期间，反复违反校规校纪的学生，采取训诫，责令赔礼道歉、赔偿损失，责令具结悔过，承担校内公益服务等教育措施；还要做好矫治教育评估和效果回访工作等。

（四）在“依法惩戒”上下足功夫

公安机关必须依照相关法律授权，对侵犯未成年人合法权益的行为作出必要的惩戒。一是对实施严重不良行为的未成年人父

母或其他监护人不依法履行监护职责或侵犯未成年人合法权益的，应当予以训诫，并可以责令其接受家庭教育指导。二是对学校、幼儿园、婴幼儿照护服务机构及其教职员工对未成年人实施体罚、变相体罚或者其他侮辱人格尊严，或对未成年学生实施欺凌的，要依法责令改正；构成违法或犯罪的，依法给予治安管理处罚或采取刑事强制措施。三是对违反规定在学校、幼儿园周边开设娱乐场所、酒吧、网吧等营业场所，非法向未成年人提供、销售管制刀具或其他可能致人严重伤害的器具等物品的，要根据违法情节采取相应惩戒措施。四是对旅馆经营者接待未成年人入住未按照“五必须”要求，认真履行保护未成年人法律义务和主体责任的，要依照相关法律法规，从严查处。五是对有关社会组织、机构及其工作人员虐待、歧视接受社会观护未成年人，以及对教唆、胁迫、引诱未成年人实施不良行为或者严重不良行为，构成违反治安管理行为的，应依法予以治安管理处罚。六是对利用未成年人实施盗窃、贩毒、卖淫、赌博、诈骗等违法犯罪行为的，要深挖彻查，对幕后成年犯罪分子从严从重处罚。

（五）在“权利保障”上下足功夫

维护未成年人合法权益、促进健康成长是《未成年人保护法》的根本目的，公安机关作为国家行政执法和刑事司法的重要机关，“依法履行职责，保障未成年人合法权益”是公安民警执法办案应当遵守的基本原则。一要保障申辩权，在办理涉及未成年人案件时，应当考虑未成年人身心特点和健康成长的需要，使用未成年人能够理解的语言和表达方式，听取未成年人的意见，以保障其陈述和为自己辩护的权利。二要保障人格

权，除查找失踪、被拐卖未成年人等情形外，不得披露有关案件中未成年人的姓名、影像、住所、就读学校以及其他可能识别出其身份的信息，以保障未成年人名誉权、隐私权。三要保障刑事诉权，在讯问未成年犯罪嫌疑人，询问未成年被害人、证人时，应当依法通知其法定代理人或者其成年亲属、所在学校的代表等合适成年人到场；对需要法律援助或司法救助的提供法律援助或司法救助。四要保障救济权，对专门教育或专门矫治教育决定不服的，可以依法提起行政复议或者行政诉讼。五要保障犯罪记录封存权，除司法机关因办案需要或者有关单位根据国家有关规定进行查询外，不得向任何单位或者个人提供未成年人被封存的犯罪记录。此外，还要强化侵害未成年人案件强制报告制度执行，保障好未成年被害人权益，与其他有关政府部门、人民团体、社会组织互相配合，对遭受性侵害或者暴力伤害的未成年被害人及其家庭实施必要的心理干预、经济救助、法律援助、转学安置等保护措施；在办理未成年人遭受性侵害或者暴力伤害案件时，应当采取同步录音录像等措施且尽量一次完成；未成年被害人、证人是女性的，应当由女性工作人员进行。

参考文献：

- [1]蒲晓磊. 优化做实全面保护维护未成年人合法权益 [N]. 法治日报. 2022. 10. 29
- [2]冯华. 为未成年人构筑清朗网络生态 [N]. 人民日报. 2023. 7. 7
- [3]陈华. 公安机关未成年人保护的功能、现状及其制度构建 [J]. 中国人民公安大学学报. 2022. 3
- [4]蒋菱枫等. 多方协同，进一步完善教育挽救体系 [J]. 公安内参. 2022. 51
- [5]王高波. 专门学校护航未成年人健康成长 [J]. 民主与法制. 2023. 22

责任编辑 张树彦