

为了明天

WEILE MINGTIAN

——《安徽省预防未成年人犯罪条例》释义

王宏 主编



 安徽教育出版社



为了明天

——《安徽省预防未成年人犯罪条例》释义

主 编 王 宏

副主编 王 琦

编 委 何远国 涂跃进 汪 红

方发家 孔维钊

 安徽教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

为了明天:《安徽省预防未成年人犯罪条例》释义/
王宏编. —合肥:安徽教育出版社, 2006. 6
ISBN 7-5336-4754-8

I. 为... II. 王... III. 青少年犯罪—预防犯罪—
条例—法律解释—安徽省 IV. D922.183.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 058678 号

责任编辑:陈龙银 黎 丽 装帧设计:徐庚阳 何宇清

出版发行:安徽教育出版社(合肥市回龙桥路1号)

网 址:<http://www.ahep.com.cn>

经 销:新华书店

排 版:安徽飞腾彩色制版有限责任公司

印 刷:安徽江淮印务有限责任公司

开 本:880×1230 1/32

印 张:4.5

字 数:100 000

版 次:2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印 数:6 000

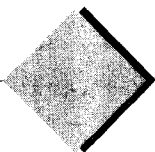
定 价:6.00 元

发现印装质量问题,影响阅读,请与我社发行部联系调换

电 话:(0551)2822632

邮 编:230063

预防未成年人犯罪 是全社会的共同责任



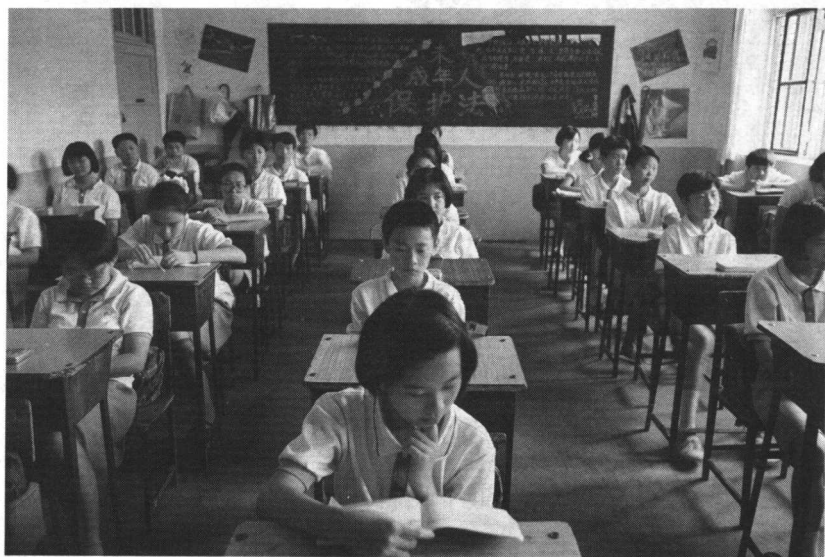
——共青团安徽省委书记 方春明

青少年是我国现代化事业的接班人,他们的成长和发展关系着国家的未来。维护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪是关乎青少年健康成长的一项极为重要的工作,日益受到党和政府及社会各界的广泛关注。当前我国正处于社会发展转型期,也是各种矛盾凸显期,未成年人犯罪比例逐年上升,呈现暴力化、团伙化、低龄化、多样化、智能化趋势,已成为影响社会治安和社会稳定的重要因素。这些新情况、新问题使预防未成年人犯罪工作面临新的挑战。

2006年2月1日,《安徽省预防未成年人犯罪条例》正式颁布实施。这是贯彻实施《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》的一部地方性法规,也是继《安徽省未成年人保护条例》之后,我省少年司法制度建设的又一重要成果。此《条例》的颁布实施,使我省1800多万未成年人享受到法律的保护,充分体现了党和人民对青少年一代健康成长的关心和重视,也标志着我省预防未成年人犯罪工作步入法制化轨道,为动员全社会积极开展预防和减少未成年人犯罪工作,维护未成年人合法权益,优化未成年人成长环境,提供了有力的法律保障。

全省各级共青团组织作为党和政府联系青少年的桥梁和纽带,在学习、宣传、贯彻《条例》的工作方面负有义不容辞的责任。要通过多种形式,全方位宣传《条例》。要利用服务青少年、联系青少年的优势,了解、掌握青少年的生活、学习、就业等方面的困难,积极反映青少年的呼声,提出解决问题的对策和建议,帮助青少年健康成长。特别是各级未成年人保护委员会办公室,要充分履行具体负责预防未成年人犯罪工作的组织、协调、检查和监督的职能,联系各方,协调有力,建立预防未成年人犯罪工作责任制,完善量化考核体系,加强监督考评,细化各成员单位、各地区的工作责任。在深入基层上下功夫,在狠抓落实上下功夫,一层一层抓落实,一级一级抓成效,切实推动《条例》的贯彻落实。

预防未成年人犯罪是全社会的共同责任。随着《条例》正式颁布实施,做好今后的预防未成年人犯罪工作,关键在于严格执法,加强协作,加大《条例》贯彻实施力度,做到有法可依、有法必依,同时也要执法必严、违法必究,使相关条款能真正落到实处。希望通过大家的共同努力,在全省营造学习、宣传、贯彻《条例》的良好氛围,为我省青少年健康成长、为构建和谐安徽做出我们应有的贡献!





第一章	总则	1
第二章	对未成年人的教育	16
第三章	对未成年人的监护	41
第四章	对未成年人不良行为的预防	71
第五章	对未成年人严重不良行为的矫治	89
第六章	法律责任	99
第七章	附则	110
附一	中华人民共和国预防未成年人犯罪法	113
附二	安徽省预防未成年人犯罪条例	127



第一章 总 则

第一条 为了保障未成年人健康成长,预防未成年人犯罪,根据《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》和有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

【释义】本条是关于制定《安徽省预防未成年人犯罪条例》(以下简称《条例》)的目的和必要性的规定。

青少年是国家的未来和希望,我省 18 周岁以下的未成年人约占全省总人口的三分之一。未成年人犯罪是一个严重的社会问题,无论对其本人和家庭,还是对社会都有严重的负面影响。1999 年全国人大常委会通过的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》(以下简称上位法),对预防和控制未成年人犯罪起到了非常重要的作用。六年来,社会、经济形势发生了重大变化,对预防未成年人犯罪工作提出了新的要求。因此,适应形势发展需要,结合我省实际,制定《预防未成年人犯罪条例》,将法律的原则规定予以具体化,做出更具针对性的规定,以保证《预防未成年人犯罪法》得到更好实施,保障未成年人健康成长,是十分必要的。

1. 从安徽省未成年人犯罪的现状看,制定《条例》是现实



的迫切需要。



安徽省正处于现代化、城市化的高速发展期和社会转型期,2004年底,全省常住人口6200多万,未成年人口1800多万。大量的农村人口进入城市,频繁的人口流动给社会管理带来很多新问题,社会利益阶层的不断分化,物质利益观念的高度激发,以自我为中心的个人主义的价值取向,道德观念的多元与冲突,引发了一些新的社会矛盾,伴随近年来犯罪率的持续上升,未成年人犯罪也出现了上升的势头。从安徽省公安厅的统计数据来看,1981年至1990年的10年间,安徽省未成年人犯罪数为33889人,平均每年3388余人;1991年至2000年的10年间,未成年人犯罪数为31706人,平均每年3170余人;2000年至2004年的5年间,未成年人犯罪数达26108人,平均每年5221余人。特别是严重暴力等恶性案件,在未成年人中不断发生,青少年犯罪存在暴力化、团伙化、低龄化、多样化、智能化趋势。根据安徽省未成年人保护委员



会在安徽省未成年犯管教所对 150 名未成年犯的抽样调查分析,未成年人犯罪呈现出以下特点:

(1)闲散未成年人等群体违法犯罪凸显。根据抽样调查,65.33%的未成年犯是非在校学生。从全国来看,团中央对 2361 名未成年犯调查后发现,闲散未成年人为 1445 人,占 61.2%,成为未成年人犯罪的主体。

(2)家庭问题和失学、辍学问题对未成年人违法犯罪的影响明显。三分之一的未成年犯父母离异或亡故。在被问及“犯错误后父母以何种方式教育你”时,回答“打骂或严加管教”的未成年犯占 70%以上,而在父母严加管教后,约有 68% 的孩子选择离家出走。在全部 150 名未成年犯当中,70%以上的未成年犯未完成九年义务教育,高中或中专毕业的仅 7 人,而大专毕业的仅 2 人。

(3)不良行为对未成年人犯罪影响巨大。在犯罪之前,旷课占 75.33%,夜不归宿占 69.33%,携带管制刀具占 63.13%,强行向他人索要财物占 45.33%,打架斗殴、辱骂他人占 64%,偷窃、故意毁坏财物占 51.33%,吸烟占 68%,喝酒占 70%,观看、收听、阅读色情、淫秽音像制品、读物占 73.33%,进入夜总会、网吧等未成年人不适宜进入场所占 80.67%。

2. 安徽省预防未成年人犯罪的工作经验期待立法固定,存在问题需要通过立法来解决。

安徽省历来高度重视未成年人的教育、保护和预防犯罪工作。上位法实施 5 年来,安徽省努力构建预防未成年人犯罪体系,加大上位法的宣传力度,各级政府、组织都结合自身实际,创新预防手段,基层探索了不少很好的做法,许多好的



经验值得在全省推广。这些都为制定《条例》奠定了坚实的基础。

但是预防工作的总体水平,与社会变革和未成年人需求多样化的要求还存在一定的差距。经济、社会的发展对预防未成年人犯罪工作提出了新的更高的要求,针对新出现的许多带有本省特点的预防未成年人犯罪新问题,必须及时作出对实践有指导作用的立法回答。如预防未成年人犯罪的专门机构力量薄弱,缺少一支高素质的专职工作队伍,社会控制的手段相对落后,管理也存在不少疏漏,社会志愿服务、社会帮教等综合治理的水平不高,相关预防未成年人犯罪的配套保障制度不健全、设施严重不足。这些都迫切需要通过地方立法的方式加以解决。

根据《立法法》第六十四条规定,在有上位法的情况下,为保证法律和行政法规的实施,地方性法规可以“为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项”作出规定。地方性法规应当以法律、行政法规规定为依据作出具体化的或补充性的规定,但不能同法律或行政法规相抵触。因此,2003年,安徽省人大常委会将《安徽省实施〈中华人民共和国预防未成年人犯罪法〉办法》(后更名为《条例》)列入安徽省2003年至2007年立法规划。2004年4月,安徽省未成年人保护委员会、团省委牵头成立了立法起草领导小组,具体负责起草工作。为了做好立法工作,起草领导小组开展了大量的调查研究工作,会同省人大、省政府法制办到湖南、广东、上海等省、市进行专题调研,到省内合肥、六安等地听取有关部门、乡镇政府、街道办事处和村居民委员会、中小学校的意见,多次召开立法座谈会,听取教师、学校法制



辅导员的意见,组织有关专家进行了立法论证,召开了立法协调会,利用媒体广泛听取和合理吸收社会各方面意见,在借鉴外省、市立法经验的基础上,联合省人大常委会内务司法工作委员会、法制工作委员会和省政府法制办公室对送审稿进行多次修改,最终形成草案,并于2005年2月,向省政府提出了《条例》草案建议稿。2005年7月,省政府将《条例》草案提请省人大常委会审议。省人大常委会非常重视《条例》的制定工作,高福明副主任专程赴全国人大常委会内务司法工作委员会和法制工作委员会就相关问题进行请示。2005年8月《条例》草案提请省人大常委会第18次会议进行第一次审议。会后,内务司法工作委员会进行了大量的调研论证和征求意见,形成草案修改建议稿,提请常委会第19次会议进行第二次审议。常委会二审以后,法工委会同内务司法工委和有关部门进行研究、讨论,提出修改建议。法制工作委员会统一审议后,提出草案修改稿。常委会第20次会议对草案修改稿进行三审,法工委根据常委会组成人员的意见,对草案修改稿作初步修改,经法工委统一审议后,形成《条例》草案表决稿。2005年12月16日该《条例》经安徽省第十届人大常委会第20次会议审议通过,于2006年2月1日起施行。

在起草《条例》过程中,上位法条款规定比较具体的,下位法不再涉及;上位法的条款规定比较原则的,下位法作具体规定;上位法条款比较重要的,在下位法中也予以强调。在把握这个基本思想情况下,按照上位法的逻辑框架,《条例》确立了7章36条,分设总则、对未成年人的教育、对未成年人的监护、对未成年人不良行为的预防、对未成年人严重不良行为的矫治、法律责任、附则共七章。



调研发现,未成年人父母和其他监护人对未成年人监护不力是未成年人走上犯罪道路的重要原因;加上我省是劳务输出大省,暂时脱离监护的留守儿童、流动儿童成为一个新的群体,法律对未成年人监护的规定也比较原则,难以适应新情况、新问题。所以,我们单设《对未成年人的监护》一章,对监护义务、变更监护人的情形以及寄养家庭的监护等内容作出规定。

第二条 保障未成年人合法权益、优化未成年人成长环境、预防未成年人犯罪是全社会的共同责任。

【释义】本条是关于预防未成年人违法犯罪责任的规定。

全社会的共同责任包括:

1. 保障未成年人合法权益。未成年人的合法权益包括:

(1)政治权利。包括:平等权;言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由权;批评、建议、申诉、控告、检举权;宗教信仰权。

(2)民事权利。包括:人身权;身份权。

(3)受教育权和科学研究等权利。

(4)个人财产所有权和继承权。

(5)社会经济权。包括:休息娱乐权;未成年人的物质帮助权。

(6)行政权利。

当然,对于国家赋予他们的各种权益,由于很大一部分未成年人只具有权利能力,而不具备行为能力;即使是具有行为



能力,这种行为能力也必须与他的年龄相适应,并受到多种因素的限制和影响。因此,未成年人的合法权益的实现和保护,大多数是依靠其监护人、法定代理人或指定代理人完成的。

2. 优化未成年人成长环境。

犯罪社会学派创始人李斯特认为,制造犯罪者是社会,引诱并并将其推向犯罪的也是社会。而未成年人正处在人的社会化过程的关键时期,正在通过各种途径学习知识、技能和社会规范等,逐渐地使自己成为合格的社会成员,所以更容易受到社会环境的影响。营造未成年人健康成长的良好社会环境,是预防未成年人犯罪的重要手段。《条例》的很多内容是以优化未成年人成长环境为出发点和落脚点的。如第十一条阐明了在寒暑假期间开展有益于未成年学生身心健康的活动,第十二条阐明了有利于未成年人身心健康的精神文化产品的生产经营,第十三条阐明了适合未成年人活动的公共文化体育设施的规划、建设和开放,第二十一条阐明了不向未成年人销售、提供烟酒和不在未成年人集中活动的场所吸烟,第二十三条阐明了未成年人健康使用互联网等的规范措施,并在第二十条列举了诱发未成年人违法犯罪、危害未成年人身心健康的禁止行为等内容,其目的在于净化社会环境,保障未成年人健康成长。

3. 预防未成年人犯罪。

预防未成年人犯罪工作是一项系统工程,需要全社会的共同努力,保障未成年人合法权益、优化未成年人成长环境最终目的是预防未成年人犯罪。

第三条 预防未成年人犯罪,在各级人民政府组织领导



下,实行综合治理。

各级人民政府未成年人保护委员会具体负责预防未成年人犯罪工作的组织、协调、检查和监督。

政府有关部门、司法机关、人民团体、有关社会团体、学校、家庭、居民(社区)委员会、村民委员会等共同参与,各负其责,做好预防未成年人犯罪工作,为未成年人身心健康发展创造良好的社会环境。

鼓励社会组织和个人参与、资助预防未成年人犯罪工作。

【释义】本条是关于预防未成年人违法犯罪方针和职责的规定。

综合治理方针的第一次明确提出是在 1981 年 6 月 14 日中共中央批转的《大中城市治安座谈会纪要》中,其后中共中央、国务院更是以综合治理为主题发布了《关于加强社会治安综合治理的决定》,全面概括了综合治理方针的重要性、原则、目标和措施等。综合治理方针的提出,不仅对我国,而且对世界各国的犯罪预防理论研究做出了重大贡献,是预防和治理未成年人犯罪正确有效的途径。对预防未成年人犯罪工作实行综合治理,就是在党和政府的组织领导下,动员家庭、学校、国家机关和全社会各方面力量,共同参与、各负其责,共同做好预防未成年人犯罪工作。它具体分为打击环节、防范环节、教育环节、管理环节、建设环节、改造环节等。

在本条款中,相比上位法第三条,结合安徽实际,突出了两点:

1. 各级未成年人保护委员会具体负责预防未成年人犯



罪工作。

预防未成年人犯罪工作是一项系统工程,在上位法的规定中,虽明确了我国治理未成年人犯罪的基本工作机制,即政府领导、各方参与、各负其责、综合治理。但贯彻这十六个字的方针必须要落实到具体的机构或部门,只有设定专门负责监督、协调的机构,有专门的人员配备,再加上有一支经过培训的专业社会志愿者队伍,才能有效地调动社会各类资源加入预防犯罪的队伍。在实践中,我省预防未成年人犯罪工作,是由省综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组牵头落实的,省综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组成立于2000年,现有包括省人大常委会内务司法工作委员会、省政协社会法制委、省委组织部、公、检、法、司等20个成员单位组成。但考虑到省综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组是党委系统机构,《条例》只能规定政府的职责,而在我省,政府系统负责预防未成年人犯罪工作的机构是安徽省未成年人保护委员会,因此,将各级未保组织确定为预防犯罪工作的组织、协调、检查和监督机构,承接政府预防犯罪工作部分职责,符合我省现阶段预防工作实际和机构职能分工合理化的要求,其他省份,如陕西省实施《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第二条也有类似的规定。

根据《安徽省未成年人保护条例》(1994年2月26日安徽省第八届人民代表大会常务委员会第八次会议通过)第五条规定,“省、市(行署)、县(市、区)、乡镇(街道办事处)设立未成年人保护委员会,受同级人民政府的领导”。1994年5月,安徽省未成年人保护委员会成立,现有包括公、检、法、司等成员单位29家,办公室设在团省委。截至2005年底,全省17



个省辖市、95 个县(区)也普遍建立了相应的领导机构和组织,全省从事未成年人保护工作的专、兼职人员约 2000 名,构建了较为完备的工作网络。同时,建立了未保工作计划制度、未保工作联席会议制度、未保工作督查制度,初步形成了党委领导、人大监督检查、政府牵头、各部门齐抓共管、社会各界积极参与的未保委工作机制。



在省未保委的统一部署下,近几年我省未成年人保护工作得到了深入发展。“安徽省青少年维权网”(www. ahwq.