

全国人大教育科学文化卫生委员会教育室 审定

预防未成年人犯罪法

青少年读本

中国民主法制出版社



预防未成年人犯罪法 青少年读本

作者 王艳彬 成亚平 李益前
杨明娜 汪治平 廖盛芳

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

预防未成年人犯罪法青少年读本/李益前等著. - 北京:中国民主法制出版社, 1999. 9

ISBN 7 - 80078 - 412 - 6

I. 预… II. 李… III. 青少年犯罪 - 预防犯罪 - 刑法 - 法律解释 - 中国 - 青少年读物 IV. D924. 495

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 31348 号

预防未成年人犯罪法青少年读本

出版发行 中国民主法制出版社出版

地址 北京市西交民巷 23 号

邮政编码 100805

经销 新华书店经销

印刷 河南省联祥印刷厂印刷

开本 787×1092 毫米 32 开 印张 4.5 插页 24 字数 97 千字

版次 1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷

书号 ISBN7 - 80078 - 412 - 6/D · 313

定价 4.50 元

前 言

《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》已经九届全国人大常委会第十次会议审议通过，于1999年11月1日起施行。这部法律的制定和颁布，是我国民主法制建设中的一件大事，也是切实加强社会主义精神文明建设的重要举措。它充分体现了党和国家对未成年人健康成长的深切关怀，反映了整个社会对预防未成年人犯罪问题的高度关注。

未成年人犯罪，是一个世界性的社会问题，也是我国不容忽视的社会问题之一。我国有着近4亿未成年人，占全国总人口的近三分之一，这是一个处在特殊年龄阶段，具有特殊生理、心理特征的庞大群体。新中国成立后，党和国家一直高度重视未成年人的生存和发展问题，注重建立健全未成年人法律保护体系。早在1985年，中共中央就曾发出《关于进一步加强青少年教育，预防青少年违法犯罪工作的通知》。随后，全国人大及其常委会、国务院根据我国宪法的规定，先后制定了义务教育法、残疾人保障法、禁止使用童工的规定、未成年人保护法、收养法、妇女权益保障法、中国儿童发展规划纲要等一系列法律法规，初步形成了一整套具有中国特色的未成年人法律保护体系。所有这些，均为我国未成年人的生存和发展提供了相应的法律保障。

但是，也必须看到，长期以来我国在预防未成年人犯罪方面，毕竟还缺少一部科学严谨、职责分明、具有可操作性的法律。尤其值得注意的是，近年来，我国未成年犯罪率不断上升、犯罪低龄化趋势持续发展，已越来越成为一个严重的社会问题。实践表明，未成年人的基本素质好坏，将会直接影响到国家和民族的未来；能否营造一个良好的社会氛围，也将直接影响到未成年人的健康成长；未成年人犯罪的势头能否

得到有效遏止,更会直接影响到社会的稳定。因此,制定预防未成年人犯罪法,是我国整个社会生活中的一件大事,事关国家的前途和命运。这一法律的颁布和实施,不仅有助于动员全社会的力量投身于预防未成年人犯罪的综合治理工程,从而有效地保障未成年人的身心健康,培养未成年人良好品行,预防未成年人犯罪,而且也有助于进一步完善我国的未成年人法律保护体系。

预防未成年人犯罪法共八章五十七条,分别对立法目的、立法指导思想、执法主体、预防未成年人犯罪的教育、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、未成年人对犯罪的自我防范、对未成年人重新犯罪的预防、法律责任等,进行了相应的规定。

为了更好地贯彻预防未成年人犯罪法,为了便于社会各界,尤其是未成年人、中小学教师、未成年人家长、有关国家机关工作人员认真学习、准确掌握预防未成年人犯罪法,我们特约请了长期从事预防未成年人犯罪理论研究、教学 and 实际工作的专家学者,编写了这套《预防未成年人犯罪法系列读物》。具体包括:(1)《预防未成年人犯罪法少儿连环画注音读本》。以连环画的形式,供小学1—2年级学生阅读。(2)《预防未成年人犯罪法少年读本》。供小学3—6年级学生阅读。(3)《预防未成年人犯罪法青少年读本》。供初、高中学生阅读。(4)《预防未成年人犯罪法教师读本》。供广大教职工和家长阅读。

预防未成年人犯罪,是一项既复杂艰巨又崇高神圣的宏伟工程,是一件功在当代、利在未來的千秋伟业。我们期望通过本套读物的出版发行,能在宣传普及预防未成年人犯罪法方面,起到其应有的作用;期望有更多人的投身于预防未成年人犯罪的宏伟事业中来!

1999年9月19日

目 录

第一讲 预防未成年人犯罪法总则

- 一 预防未成年人犯罪法的立法宗旨 1
- 二 预防未成年人犯罪法的立法指导思想 4
- 三 预防未成年人犯罪工作的组织实施 7
- 四 各级人民政府在预防未成年人
犯罪方面的职责 11
- 五 预防未成年人犯罪的一般原则 13

第二讲 预防未成年人犯罪的教育

- 一 预防未成年人犯罪教育的内容和目的 17
- 二 教育行政部门和学校的职责 19
- 三 各方协调抓好预防未成年人犯罪 22

第三讲 对未成年人不良行为的预防

- 一 未成年人不良行为的表现形式 27
- 二 监护人和学校对未成年人
教育的责任 31
- 三 保护好未成年人 32
- 四 教育行政部门的责任 40
- 五 文化、新闻出版、广播电影电视、工商
部门的责任 45

第四讲 对未成年人严重不良行为的矫治

一 未成年人严重不良行为的表现	58
二 工读教育	68
三 治安处罚	69
四 收容教养	72

第五讲 未成年人对犯罪的自我防范

一 遵纪守法,抵制不良行为	76
二 依靠组织,加强自我保护	82

第六讲 对未成年人重新犯罪的预防

一 保障未成年人的诉讼权利	88
二 对未成年人的强制措施	92
三 对未成年人的假释、缓刑	94

第七讲 法律责任

一 监护人的责任	97
二 公安机关的责任	98
三 出版单位的责任	99
四 影剧院、歌舞厅的责任	101
五 教唆、胁迫、引诱者的责任	102

附录：中华人民共和国预防未成年人犯罪法

中华人民共和国预防未成年人犯罪法	104
------------------------	-----

第一讲 预防未成年人犯罪法总则

关键词释义

未成年人 18周岁以下的公民称为未成年人。

人民团体 主要是指工会、共青团和妇联。

社会团体 指除了工会、共青团和妇联以外的
社会团体。

一 预防未成年人犯罪法的立法宗旨

预防未成年人犯罪法的立法宗旨，也即其立法目的，是预防未成年人犯罪。这就界定了其调整的范围。

(一) 预防未成年人犯罪法的立法背景和过程

70年代以来，犯罪现象呈现出低龄化趋势，刑事涉案未成年人数占同龄人口的比例，从1986年到1995年的10年间增高了1倍；未成年人违反社会治安管理的案件也较为突出，扰乱了社会秩序，也给其自身和家庭带来不幸，因此必须正视社会生活中存在的一些妨害未成年人健康成长的消极因素。例如，宣扬暴力、色情内容的非法出版物屡禁不止，吸

毒、卖淫等社会丑恶现象沉渣泛起，诱使一些未成年人误入歧途；家庭监护、学校教育、社区管理等方面也存在一些薄弱环节，这是未成年人发生违法犯罪行为的重要的社会原因。同时，鉴于未成年人所处年龄段是人生观、世界观、价值观初步形成的重要阶段，这时形成的行为习惯对成年后影响极大。大量事实证明，缺乏法制观念和是非观念，是未成年人发生违法犯罪行为最重要的自身原因。我国未成年人有 3.6 亿，占全国人口总数的近四分之一。未成年人是国家的希望，民族的未来，是 21 世纪建设社会主义现代化事业的生力军。因此，通过立法来促进培养未成年人的法制观念和遵守法律的行为习惯，引导其辨别是非，防微杜渐，是预防、减少未成年人违法犯罪的治本措施。

自七届全国人大一次会议以来，有多件代表议案建议采取立法措施以预防和减少未成年人违法犯罪。1994 年，全国人大内务司法委员会根据八届全国人大常委会五年立法规划，会同共青团中央成立《预防青少年犯罪法》（后又改为《预防少年违法行为法》）起草小组，并邀请最高人民法院、最高人民检察院和中央国家机关有关部门参与起草工作。在多次召开各类座谈会、研讨会，深入调查研究，反复论证修改的基础上，形成了法律草案的征求意见稿，并于 1996 年底印发中央国家机关有关部门，各省、自治区和直辖市征求意见。八届和九届全国人大内务司法委员会先后审议，并通过了同意将这部法律草案提请全国人大常委会审议。

九届全国人大常委会第二次会议听取了全国人大内务司法委员会的说明，并初步审议了这一议案。九届全国人大常委会第九次会议对本法草案进行了二审；九届全国人大常

委会第十次会议对本法草案进行三审后，经修改于1999年6月28日表决通过，中华人民共和国主席江泽民于1999年6月28日签署中华人民共和国主席令，颁布了《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》，自1999年11月1日起施行。

（二）预防未成年人犯罪法的名称和调整范围

九届全国人大常委会第二次会议审议的草案名称是预防少年违法行为法，后经九届全国人大常委会第九次会议审议的草案名称定为预防未成年人犯罪法。

预防未成年人犯罪法的名称是经过反复斟酌的，在本法草案的起草和审议过程中对本法名称有过以下意见：预防少年违法犯罪行为法，预防未成年人违法犯罪行为法，预防未成年人违法行为法，预防和矫正少年违法行为法，预防少年犯罪法，预防少年儿童违法行为法，等等。

本法名称的不同意见，实际上反映出了对本法调整范围的各种主张，1999年4月24日全国人大法律委员会关于《中华人民共和国预防少年违法行为法（草案）》修改情况的汇报提出：原草案定名为《预防少年违法行为法》，考虑到少年年龄界定为14周岁至不满18周岁，同习惯上的少年概念不太一致，改为未成年人较为合适。而违法行为包括违反法律、法规的各种行为，将违法行为作为调整范围，涉及的问题过多，范围过宽。从目前的实际情况看，未成年人犯罪较为突出，做好预防未成年人犯罪的工作是现在应重点解决的问题。法律委员会同内务司法委员会共同研究，并征求各方面的意见后，建议将本法的调整范围规定为预防未成年人犯罪，将法律名称修改为《预防未成年人犯罪法》，这样重点突出，针对性更强，也减少了与相关法律的重复。

(三) 预防未成年人犯罪法与未成年人保护法的关系

预防未成年人犯罪法与未成年人保护法相辅相成。七届全国人大常委会第二十一次会议通过的《中华人民共和国未成年人保护法》，对未成年人的保护起着重要作用。预防未成年人犯罪法则是未成年人保护法的“姊妹篇”，后者着重于预防犯罪，在这一方面的具体规定更为有效地对未成年人加以保护。未成年人保护法第2条规定“未成年人是指未满十八周岁的公民”，没有年龄的下限。预防未成年人犯罪法立法中对未成年人则不必另加界定，体现了法律的统一性。预防未成年人犯罪法中只规定了一些特定要求的年龄界限，如第12条规定“对于已满十六周岁不满十八周岁准备就业的未成年人，职业教育培训机构、用人单位应当将法律知识和预防犯罪教育纳入职业培训的内容”，提到了年龄界限。

预防未成年人犯罪法的制定，与未成年人保护法、残疾人保障法、妇女权益保障法和老年人权益保障法等法律形成一个法律系列。对社会不同群体、不同利益予以具体立法保障，是我国公民基本权利的法律具体化，体现了我国社会主义法制的真实性和优越性。借鉴世界各国一些成功立法，并考虑与《联合国预防未成年人犯罪准则》（即利雅得准则，1991年12月14日通过）接轨，本法的制订和切实施行有着广泛的意义，对于保障未成年人身心健康、培养良好品行，有效地预防其犯罪，将发挥应有的作用。

二 预防未成年人犯罪法的立法指导思想

作为预防未成年人犯罪法的立法指导思想，在立法和执

法中都应得以体现,其主要内容是:

(一)预防未成年人犯罪应立足于教育和保护

由于未成年人的生理和心理发育尚不成熟,好奇心强,缺乏辨别是非的能力,而且自我控制能力也较差,因此,未成年人对犯罪的免疫力很低,在逐步形成法制观念、是非观念的过程中也很容易受外界不良因素的影响。这一时期的未成年人正处于世界观的形成时期,其可塑性很大,所以要做好对未成年人犯罪的预防工作,而且应立足于教育和保护,既不能忽视引导而求助于压制,更不能追求威慑而采用惩罚、打击,因为那样只能是缘木求鱼,适得其反。

(二)预防未成年人犯罪应从小抓起

18 周岁以下的公民称为未成年人。对预防未成年人犯罪应从小抓起,加强正面教育,使其明确是与非、善与恶、好与坏的标准,通过不断灌输法制观念,循序渐进,使未成年人及早具备辨别是非的能力,增强其法制观念,对于预防未成年人犯罪意义十分重大。

我国刑法第 17 条规定: 1. 已满 16 周岁的人犯罪, 应当负刑事责任; 2. 已满 14 周岁不满 16 周岁的人, 犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投毒罪的, 应当负刑事责任; 3. 已满 14 周岁不满 18 周岁的人犯罪, 应当从轻或者减轻处罚; 因不满 16 周岁不予刑事处罚的, 责令他的家长或者监护人加以管教; 在必要的时候, 也可以由政府收容教养。在司法实践中, 常常会遇到不满 14 周岁的人实施危害社会的行为, 虽然行为人因不具有刑事责任能力, 而不被追究刑事责任, 但造成的损失是惨重的。另外, 据有关部门统计, 进入 90 年代, 全国公安机关每年查获的违

法犯罪未成年人约 15 万余人，其中有 3 万余人移送法院审判。这已成为我国社会关注的热点。

根据总则中关于预防未成年人犯罪应从小抓起的指导思想，在各章一些条文中都有具体要求，特别是在预防未成年人犯罪教育（第 2 章），对未成年人不良行为的预防（第 3 章）中的一些具体规定，都体现了从小抓起。

这里的从小抓起，也即口头上常说的从娃娃抓起，没有具体的年龄起点规定。这体现出当一个生命来到这个世界上，父母、社会就应从各方面引导其健康成长。

（三）预防未成年人犯罪应对其不良行为及时进行预防和矫治

预防未成年人犯罪法第 14 条规定的未成年人不良行为，概括了 9 种表现，并在第 3 章的其他条文中对于预防未成年人的不良行为规定了一系列具体措施，并赋予了其父母、其他监护人、学校、教育行政部门、公安、城市居民委员会、农村村民委员会、广播电影电视行政部门、文化行政部门、社会其他组织等的相应法定义务，如果违反这些规定，不履行相应义务，就必须承担一定的法律责任。

本法第 4 章规定了对未成年人严重不良行为的矫治，界定了严重不良行为，制订了矫治的具体办法，对于工读学校、收容教育、社会有关方面的责任等作了规定。

对于被追究刑事责任的未成年人，更应注重矫治其不良习惯，追究其刑事责任坚持以教育为主、惩罚为辅的原则，做好教育、感化、挽救工作。预防和矫治重在及时，贵在针对性。

综上所述，预防未成年人犯罪，立足于教育和保护，从小抓起，对其不良行为及时进行预防和矫治的指导思想，是互相

贯穿的,也是相辅相成,不可或缺的。这一指导思想,正是我国长期以来预防未成年人犯罪工作实践经验的结晶,现在以法律形式固定下来,必将对预防未成年人犯罪发挥更有效的指导作用。

三 预防未成年人犯罪工作的组织实施

为了明确预防未成年人犯罪法的执法主体,本法制定了预防未成年人犯罪工作的组织实施方面的规定。

(一)各级人民政府是预防未成年人犯罪法的执法主体

预防未成年人犯罪工作涉及方方面面,必须实行综合治理才能奏效。因此在立法中明确规定本法的执法主体是各级人民政府。在本法的起草和审议的过程中,有的意见建议在本法中明确规定成立一个政府下属机构具体负责本法执行,协调各有关方面的工作;也有一种意见认为可以由社会综合治理办公室来负责本法实施中的具体协调工作。现在审议通过的本法条文中规定“在各级人民政府组织领导下,实行综合治理”,并没有要求新设立专门的协调机构,又明确了要实行综合治理。因此,可以理解为立法者把本法执法主体明确为各级人民政府,各级人民政府实行首长负责制,应由首长负责,有一名政府主要负责人(正职或副职)分管此项工作。当然,有些地方设立了综合治理办公室,可以协调本法执行中的一些具体事项。本法中所指的各级人民政府,包括国务院,即中央和地方各级人民政府。

由于法律条文中没有规定设立专门执行本法的机构,只原则规定由各级政府负责,在涉及政府各部门时,有时需要协

调的问题，若没有具体机构负责，有可能出现各职能部门都有责任而互相推诿。为使本法得以有效地实施，各级政府首长要亲自动手，直接负责。本法没有明文规定设立专门执行的机构，主要是考虑到在机构改革中不宜立一个法设一个执法部门，因为这样做，不符合国家机构精简的原则；其次，对于预防未成年人犯罪这样关系国家和民族未来的大事，加重了政府首长的职责，而并未减轻政府各有关部门的职责。政府首长应重视本法的执行，抓好协调工作，抓好日常监督工作。各级人大及其常委会也应加强本法实施的监督工作。

（二）创造未成年人身心健康发展的良好社会环境，应由各方面共同参与、各负其责

预防未成年人犯罪法规定的各有关方面有：政府有关部门、司法机关、人民团体、有关社会团体、学校、家庭、城市居民委员会、农村村民委员会等。各方面的相应责任在本法中有明文具体规定，有的本法虽未以具体文字加以规定，但因职责所系，也即责无旁贷。

1. 政府有关部门。政府有关部门很多，都应该做好预防未成年人犯罪工作。为使未成年人身心健康发展创造良好的社会环境，政府有关部门必须恪尽职守，发挥自身的积极性和主动性。尤其是政府中公安机关、司法行政机关、民政部门、教育行政部门、广播电视、新闻出版、文化、工商管理、医药卫生行政部门等在本法的实施中处于更突出的地位。例如，本法的具体条文中涉及公安机关的达 11 处 9 个条文。对于其他的部门，条文也分别规定了其应尽的职责。

2. 司法机关。司法机关，通常指公检法司法行政机关，但由于前面已按其隶属序列，将公安机关、司法行政机关列

入政府有关部门中，因此，这里的司法机关仅指检察机关和审判机关。但本法其他条文中所指的司法机关应作广义的理解。关于检察机关、审判机关在本法条文中作较为具体规定的是第6章对未成年人重新犯罪的预防，如关于少年法庭的规定；规定法律责任在执行中有可能涉及到人民检察院行使的职能。

3. 人民团体。这里的人民团体主要是指工会、共青团和妇联，本法条文的规定中对其具体要求，有的是泛指，如对未成年人应当加强理想、道德、法制和爱国主义、集体主义、社会主义教育，在这里妇联、工会和共青团有义不容辞的责任；有的则是具体规定，如明确了共产主义青年团、少年先锋队的具体职责，也明确了共产主义青年团、妇女联合会有义务接受“请求保护”和有权利根据情况“采取救助措施”，等等。

4. 有关社会团体。这里是指除了工会、共青团和妇联以外的社会团体，例如，青年联合会、学生联合会，有关预防未成年人犯罪的研究会，等等。这一规定很有必要，不是与前面规定的人民团体的交叉或重复，而是有更广泛的意义。一是根据特殊规范优于一般规范的原则，突出了工会、共青团、妇联在本法中的地位，二是促使社会广泛地共同参与。

5. 学校。学校是培养人才的场所。学校教育是青少年成长的必经阶段。而教师则担负着“教书育人”的重要责任，因此教师有“人类灵魂工程师”的美称。青少年在学校中接受进入社会的全面训练，是社会意识变为个体意识的关键时刻。学校教育的成败不仅直接关系到社会主义现代化事业的成败，又关系到国家的前途和命运，还直接关系到社会的安

定。把广大学生都培养成有理想、有文化、有道德、有纪律的公民,那么,社会治安状况就会得到根本性的改观。因此,学校教育是预防青少年犯罪的一个重要环节和前哨阵地!

6. 家庭。家庭在预防未成年人犯罪中起十分重要的作用,是最有力、最有利(收效好)的一道防线。“子不教,父之过”,“玉不琢,不成器”,说明家庭教育是多么不可忽视,“融4岁,能让梨”说明家庭教育是可行的,有效的。现代研究表明,个性心理孤独与引发未成年人犯罪有较密切的关系。个性心理孤独的形成则与家庭、与父母与孩子没有沟通,父母没有起到良好的表率作用有关系。在制定本法的过程中,反复论证了要强化家庭在预防未成年人犯罪工作中的作用,本法的条文中这一方面得到了具体的体现。

7. 城市居民委员会。城市居民委员会在维护社会治安、预防犯罪中发挥着重要的作用,是我国预防犯罪工作的一大特色。在预防未成年人犯罪中应该更好地发挥其作用。

8. 农村村民委员会。我国农村人口占很大比重。农村村民委员会作为基层群众性自治组织,在精神文明建设中功不可没,涌现出张家港等许多先进典型,在扶贫、脱贫、农民奔小康中应为未成年人身心健康发展创造良好的社会环境,发挥其做好预防未成年人犯罪工作的作用。

预防未成年人犯罪法在起草过程中曾采用“社区”或“社区基层组织”的概念,在审议中,根据全国人大常委会组成人员的审议意见改为“城市居民委员会”、“农村村民委员会”,这样更为具体,本法在相关条文中规定了其应尽职责。

本法在有关条文中还规定了少年宫、青少年活动中心等活动场所,应把预防未成年人犯罪的教育作为一项重要的工