

从民意调查看降低刑事责任年龄问题与立法修改

苏明月 郑筱雨*

【摘要】近年来低龄未成年人（14周岁以下未成年人）的触罪（因未达刑事责任年龄不认定为犯罪）案件频频被曝出，使得刑事责任年龄问题进入公众视野，降低刑事责任年龄的呼声不小。刑法修正案（十一）限定性地降低刑事责任年龄，体现了对民意的尊重。但同时由于刑事司法是一个闭环，只要存在最低刑事责任年龄，就一定会存在未成年人不被刑法规制的情况，降低刑事责任年龄并非治本之策。因此，在刑事司法制度之外，建立健全越轨少年分级干预体系，对解决我国刑事责任年龄规定的困境有着重要意义。

【关键词】刑事责任年龄 触罪未成年人 刑事司法 少年司法

引言

刑法修正案（十一）对刑法中关于刑事责任年龄的规定做了重要修订，于2021年3月1日起生效施行。将原刑法不满十四周岁的人一律不负刑事责任的规定修改为：“已满十二周岁不满十四周岁的人，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。”

修订后的刑法第十七条限定性地降低了刑事责任年龄。这是立法对民意的回应，体现了法律对民意的尊重。降低刑事责任年龄的问题是民众热议的一个重要话题，为了进一步了解

民众对于低龄触罪未成年人、降低刑事责任年龄等相关问题的态度，进而深入探究降低刑事责任年龄后的相关制度构建，从保护未成年人的角度分析和探究解决刑事责任年龄困境的最佳解决路径，本研究采用线上问卷调查方式，2021年2月对降低刑事责任年龄的相关问题进行了民意调查，共收回403份有效问卷。问卷信息量较大，主要涉及三个模块：关于低龄未成年人触罪行为的相关调查、关于降低刑事责任年龄的相关调查和关于低龄未成年人触罪行为干预的相关调查。问卷403位受访者基本信息如表1。

从基本信息统计表中可以看出，受访人群年龄在18-30周岁的人占总人数的比重为

* 苏明月，北京师范大学法学院副教授、法学博士；郑筱雨，北京师范大学法学院法律硕士研究生。本文系教育部人文社会科学青年基金项目《中国少年司法制度的构建与推进——以少年矫正司法化为中心视角》（项目编号：12YJC820089）后期成果。

表1 基本情况统计

变量	类别	频率	百分比 (%)	累积百分比 (%)
年龄	18周岁以下	4	0.99%	0.99%
	18-30周岁	279	69.23%	70.22
	30-45周岁	62	15.38%	85.7
	45周岁以上	58	14.39%	100%
	合计	403	100%	
性别	男	130	32.26%	32.26%
	女	273	67.74%	100%
	合计	403	100%	
文化程度	高中及以下	43	10.67%	10.67%
	大学专科	43	10.67%	21.34%
	大学本科	207	51.36%	72.7%
	研究生及以上	110	27.3%	100%
	合计	403	100%	
从事职业	学生	179	44.42%	44.42%
	教育事业	36	8.93%	53.35%
	法律工作	12	2.98%	56.33%
	政府职员	36	8.93%	65.26%
	企业员工	85	21.09%	86.35%
	其他	55	13.655	100%
	合计	403	100%	

69.23%，占比超半数以上，30-45岁的人群占总人数的比重和45周岁的人所占比例接近，分别为15.38%和14.39%；从性别上来看，男性占比为32.26%，女性为67.74%，受访的女性群体较多；从文化程度上来看，本科及以上学历占比为78.66%，受访者整体文化水平较高；从所从事的职业来看，学生所占比重最高，为44.42%，其次为企业员工，占比21.09%，排在第三位的是其他，占比13.655%，从事教育事业和政府职员的占比相同，为8.93%，占比最少的为从事法律工作的人，仅为2.98%。

一、从民意调查中看低龄未成年人触罪问题

第一，媒体在民众对于刑事责任年龄问题的认识上有着重要影响。在关于低龄未成年人

触罪情况的调查中，在被问及“认为当前未成年人触罪情况如何”时，55.33%的受访者认为情况比较严重，有31.51%的人认为情况一般，可以看出大部分人都认为我国低龄未成年人触罪情况比较严重或者情况一般，认为非常严重和不严重的较少，分别占比9.68%和6.45%；在被问及“所知道的低龄未成年人触罪案件数量如何”时，有38.71%的人认为案件数量一般，35.48%的人认为案件数量较多，可以看出认为案件数量一般的人数和认为案件数量较多的人数相当；在“认为我国低龄未成年人触罪案件的变化趋势如何”这一问题中，有68.73%受访者认为案件数量逐渐变多，认为无明显变化、变化趋势趋于稳定的有11.41%，认为逐渐减少的有9.68%，可以看出绝大部分受访者认为我国低龄未成年人触罪案件是在逐渐增多的；在403

位受访者中有277位认为低龄未成年人触罪案件逐渐增多,这些受访者跟进回答了“通过什么途径了解到我国低龄未成年人触罪行为逐渐变多”这一问题,其中有92.78%受访者通过新闻媒体报道的热点案件感觉到我国低龄未成年人触罪案件数量在增多;在认为触罪案件逐渐减少的受访者中,有61.54%受访者通过新闻媒体的报道感受到触罪案件在逐步减少,有51.28%的受访者通过自己在日常生活中的感受认为低龄未成年人触罪案件在逐步减少。

通过上述数据,可以得出以下结论:(1)多数受访者认为低龄未成年人触罪案件比较严重,但相当一部分人并不认为低龄未成年人触罪案件数量多。超过一半的受访者认为我国低龄未成年人的触罪情况比较严重,但在被问及知道的触罪案件数量有多少时,认为数量一般的占比最大;(2)在受访者感知低龄未成年人触罪案件数量多少以及变化趋势中,媒体起到了至关重要的作用,在变化趋势方面,大部分人认为触罪案件的数量在逐渐变多,仅有少部分人认为案件数无明显变化或在逐渐减少,无论是哪种情况,大部分人是通过新闻媒体报道的热点案件以及自己在生活中的感受等途径来感知数量多少。

第二,民众对涉罪或服刑未成年人的接纳程度视其改造情况而定。在“刑事拘留或者监狱服刑是否会对未成年人心理产生影响”这一问题中,有83.87%受访者认为会产生影响;在认为会产生影响的受访者中,有65.09%的人认为这些未成年人会“自暴自弃”,63.31%的人认为这些未成年人会“仇视社会”,57.99%的人认为他们会产生“报复心理”,仅47.37%的人认为这些未成年人会“知罪认罪”;在“未成年人犯罪出狱后您对他的接纳度有多高”这一问题中,58.56%的人认为应“视其改造情况而定”,“愿意接纳”“不愿接纳”“不太能接纳”的人数大致均衡。

通过上述数据,可以发现:(1)绝大多数

人都认为刑事拘留、监狱服刑会对犯罪未成年人产生心理影响,且大部分人认为会使犯罪未成年人产生诸如自暴自弃、仇视社会、报复等负面心理影响;(2)对服刑完毕的未成年人态度较为理性,有一定的宽容度,大部分人认为应根据其改造情况来决定是否接纳,小部分人认为可以接纳,不愿接纳的人相对较少。

第三,降低刑事责任年龄并非治本之策。(1)绝大多数受访者支持通过降低刑事责任年龄来解决未成年人触罪问题,在支持降低刑事责任年龄的人中,有90.22%受访者希望通过降低刑事责任年龄来警示未成年人,起到预防犯罪的效果;(2)绝大多数受访者认为降低刑事责任年龄对控制低龄未成年人触罪的作用大,在所有受访者中51.86%的人认为降低年龄对控制未成年人触罪的作用较大,24.32%的人认为作用非常大;(3)绝大多数受访者认为降低刑事责任年龄对保护被害人的作用大,其中50.62%的人认为作用较大,27.3%的人认为作用非常大;(4)大部分受访者认为降低刑事责任年龄有助于加强未成年人的法律意识,有50.12%的人认为对加强未成年人法律意识的作用较大,有27.05%的人认为作用非常大;(5)有半数受访者认为降低刑事责任年龄并非治本之策,虽然大部分人支持降低刑事责任年龄,但又有半数受访者认为降低年龄并不能从根本上解决未成年人触罪问题。

第四,建立健全分级干预体系可以缓和民众要求降低刑事责任年龄的态度。问卷第三部分对受访者进行了“关于降低低龄触罪未成年人分级干预”等相关问题的调查。通过问卷调查,可以发现:(1)绝大部分受访者认为按照行为的严重程度和危害性,对出现不良行为的未成年人进行分级很有必要,高达96.03%受访者认为对不良行为进行详细的分级是有必要的;(2)大部分受访者对未成年人不良行为分级干预制度持比较乐观看法,96.03%受访者认为在未成年人出现不良行为时及时干预可以预

防其犯罪,有88.58%受访者认为分级干预对于预防未成年人犯罪有一定效果;(3)如果我国存在独立完善的少年司法体系,可以对未成年人的不良行为进行分级干预、惩治、教育,在这种情况下,受访者对于降低刑事责任年龄的态度有所缓和,虽然选择“坚持降低”的人占比56.08%,但选择“态度有所缓和”“不支持降低”的人加起来也接近半数,分别占比39.95%和3.97%。相较于前述是否支持降低刑事责任年龄问题中88.83%支持降低的比例来说,有相当大的一部分受访者态度有所缓和。

综上所述,通过对低龄未成年人触罪行为、降低刑事责任年龄问题、低龄未成年人触罪行为干预相关问题的调查,可以发现以下几个主要问题:其一,民众主要通过媒体报道而认为低龄未成年人触罪问题“严重”,但他们在很大程度上并不认为低龄触罪未成年人触罪案件数量很多;其二,在降低刑事责任年龄这一问题的态度上,绝大部分民众认为应当降低我国刑事责任年龄;其三,如果我国存在完善的少年司法体系,可以对未成年人的不良行为进行分级干预、惩治和教育,这种情况下受访者要求降低刑事责任年龄的态度有了明显缓和,甚至不再支持降低刑事责任年龄。

通过问卷调查,发现虽然支持降低刑事责任年龄的人占大多数,但是通过问卷的整体信息反馈和分析,可以发现民众要求降低刑事责任年龄的一部分主要原因,如:在我国低龄触罪未成年人数量尚不可知的情况下,一部分民众误认为低龄触罪未成年人数量有所增加,这是因为在民众强烈要求降低刑事责任年龄的问题上,媒体扮演着十分重要的角色,媒体对个案的报道在无形中放大了未成年人触罪问题的严重程度和数量,使民众将“低龄未成年人触罪案件的曝光率”等同于“低龄未成年人的犯罪率”,把“个案的严重性”等同于“类案的普遍性”^①。再如,民众比较支持建立触罪未成年人分级干预体系,表示如果存在可以起到良好

干预、惩治、教育效果的少年司法体系,那么对于降低刑事责任年龄的态度将有所缓和,甚至会不支持降低,可以看出,触罪未成年人司法干预机制的缺位,使以保护未成年人合法权益为核心的少年司法陷入了“纵容”触罪未成年人的悖论^②,也使得降低刑事责任年龄异化为解决未成年人触罪问题的“唯一”突破口。

二. 我国低龄未成年人触罪行为规制现状

近年来随着全媒体时代的到来,未成年人触罪案件的曝光度也越来越高。基于低龄触罪未成年人触罪案件的特殊性,且未达刑事责任年龄的未成年人在触罪后无法进入刑事司法程序,低龄未成年人触罪的案例在中国裁判文书网等官方网站上是没有显示和统计的,因为这类案件不受刑事司法管辖,不经刑事法庭审理,从而无法形成刑事判决书,但是通过对近些年网络上报道的未成年人触罪典型案例的观察,结合对立法和制度的运行分析,可以发现我国低龄未成年人触罪行为规制现状以及存在的问题。

第一,从刑事司法制度对越轨少年的规制范畴层面来看,刑法不同于民法,罪刑法定原则将刑法和刑罚限定在一个封闭圈,不允许法外扩张。这其实就是用法律来限制公权力,防止公权滥用,因为刑罚权严厉,可以剥夺公民的财产、自由甚至生命。这种对公权力的制约体现于刑法的诸多规定,但最为集中的体现在第十三条关于犯罪概念的界定和第十七条关于刑事责任年龄的规定。2020年12月26日全国人大常委会通过的刑法修正案(十一)没有对第十三条犯罪概念进行修改,而对第十七条刑事责任年龄做了重要修改,具体规定为:“已满十六周岁的人犯罪,应当负刑事责任。已满十四周岁不满十六周岁的人,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、投放危险物质罪的,应当负

刑事责任。已满十二周岁不满十四周岁的人，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。对依照前三款规定追究刑事责任的不满十八周岁的人，应当从轻或者减轻处罚。因不满十六周岁不予刑事处罚的，责令其父母或者其他监护人加以管教；在必要的时候，依法进行专门矫治教育。”

我国刑法修正案（十一）在降低刑事责任年龄时，是审慎的——年龄规定在“已满十二周岁未满十四周岁”，罪行限定在“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”，强调“情节恶劣”，程序上要求须经“最高人民检察院核准”。从法律条文来看，其他年龄段、其他类型、其他情节的未成年人犯罪，仍然是排斥在刑事司法管辖之外的。概言之，刑事司法仅对犯罪未成年人有管辖权，对低于刑事责任年龄的触罪少年和其他越轨少年无权规制。

第二，从少年司法制度对越轨少年的规制范畴层面来看，我国目前没有独立的少年法。在现行法律体系中，就实体法而言，犯罪未成年人适用刑法规定，刑法在本质上仍是成人刑法，仅就个别条款对未成年人身份作出减轻、从轻的规定。在程序法方面，刑事诉讼法规定了未成年人刑事案件诉讼程序专章，在这一特别程序中规定了对犯罪的未成年人实行教育、感化、挽救的方针，坚持教育为主、惩罚为辅的原则；人民法院、人民检察院和公安机关办理未成年人刑事案件，应当保障未成年人行使其诉讼权利，保障未成年人得到法律帮助，并由熟悉未成年人身心特点的审判人员、检察人员、侦查人员承办；设置了仅适用于未成年人的附条件不起诉制度；审判的时候被告人不满十八周岁的案件，不公开审理等区别于成人的刑事诉讼规定。但受实体法上成年人与未成年人管辖范畴同一的制约，同时在机构设置上没有

相对独立的未成年人案件侦查程序、未成年人审判机构的构置和相对固定的专门司法人员，因此，在司法实务中落实刑事诉讼法中的未成年人刑事案件诉讼特别程序是有难度的^③。概言之，中国目前没有独立的少年司法制度，管辖权与成人刑事司法制度同一。

第三，从儿童行政福利制度的规定层面来看，该制度的运行多存在于司法之外，由民间和政府协作运行，但在越轨少年中触罪少年的规制里，公权力的介入性和强制性明显，以新修订的预防未成年人犯罪法为主要支撑。新修订的预防未成年人犯罪法于2021年6月1日起试行，将少年越轨行为嵌套在分级干预的框架中，将不良行为、严重不良行为和犯罪行为的界限划分更加体系化，对应的干预主体、适用对象以及教育矫治措施也更具递进性。对于第一层次不良行为的界定，主要以影响未成年人健康成长的“自害性”行为为主，如第二十八条所列举的“吸烟、饮酒”“多次旷课、逃学”“无故夜不归宿、离家出走”“沉迷网络”“与社会上具有不良习性的人交往，组织或者参加实施不良行为的团伙”等。不良行为突出的特点在于未成年人逃避家庭监护和学校教育，但是行为尚未对社会造成严重影响，因而以家长和学校为主导进行适当教育更为适宜。对于第二层次严重不良行为（包括触罪行为）的矫治，根据行为已经突破“自害性”而开始具有“危害社会”的特点，必须由公权力部门对其行为做出否定性评价并采取一定的处理措施。这些处理措施包括公安机关负责实施的九类“矫治教育措施”“专门教育”（替代“工读教育”）和针对触罪未成年人的“专门矫治教育”（替代“收容教养”）等。对于第三层次的犯罪未成年人，该层次的犯罪未成年人则被纳入刑事司法制度规制，本文已在第一个层面阐述，这里不再赘述。

预防未成年人犯罪法修改的重点是将分级预防与干预理念落地，在这次修订之前，

分级预防与干预理念一直属于学理上的讨论和实践中的探索，而没能上升到国家立法层面^④。在预防与干预的力量上，新修订的法律中赋予了行政干预的强制力。这里以专门教育为例，说明这次立法修改对行政干预强制力进行了强化。专门教育的前身是工读教育。工读教育是指专门设立学校，为有严重不良行为的未成年人提供义务教育和行为矫正的一种特殊教育模式，被视为是普通教育的补充，是一种具有中国特色的少年矫正制度。1999年预防未成年人犯罪法开始施行，将工读学校定位为严重不良行为未成年人的教育矫治场所，同时将工读学校入学强制或半强制措施修改为“三自愿”原则，将未成年人送工读学校进行矫治和接受教育，应当由其父母、其他监护人或者原所在学校提出申请，经教育行政部门批准。这种自愿入学的规定，尊重学生和家长的意愿，废除了强制入学程序，但直接导致工读学校招生困难，学生数量锐减，进入发展瓶颈时期，工读学校的转型面临重重困难^⑤。而2020年这次预防未成年人犯罪法修订的重点之一，就是将工读教育激活，并吸收实践中的经验和做法，立足于分级干预体系的要求，进一步规范专门学校的招生来源：第一种情形是保留监护人或所在学校自行申请入学的规定；第二种情形是增加特定情形下教育行政部门会同公安机关审批决定入学的规定；第三种情形是将针对触罪未成年人的专门矫治教育安置在单独设置的专门学校执行。从新修订的法律规定可见，专门学校一改原有单一自愿入学的原则，赋予了行政机关经评估程序后的决定权，背后体现出保护未成年人和防卫社会的双重理念^⑥。在评估、决定和执行过程中，法律没有赋予司法权主动介入的空间，但如果未成年人及其父母或者其他监护人对行政决定不服的，可以依法提起行政复议或者行政诉讼。这时司法权可以行政审查的形式被动介入。

三、法律新修订内容的进步与局限

上述对现状的呈现与分析，我们可以得出结论：对越轨少年的规制，我国处于刑事司法与刑事司法之外相结合的二元规制模式，这种模式的优势是罪与非罪的界限相对清晰，对于非犯罪少年不会产生刑事司法的标签效应。但这种二元模式在规制触罪未成年人的问题上，会出现实施了同质行为但因未达刑事责任年龄而无法被刑事司法规制，从而不能受到刑罚处罚、在刑事司法之外相应的规制措施不到位的情况下“一放了之”的困境。

修订预防未成年人犯罪法时，立法者已经意识到这一现实问题，所以明确了公安机关实施教育矫治措施的权力，如“予以训诫”“责令赔礼道歉、赔偿损失”“责令具结悔过”“责令定期报告活动情况”等；激活了工读教育，统一规范为专门教育；对于触罪未成年人可决定实施专门矫治教育，将专门矫治教育作为替代收容教养的手段，以专门应对低于刑事责任年龄的触罪未成年人，对其实施的因不满法定刑事责任年龄而不予刑事处罚的行为进行针对性处理，做好分级干预体系的衔接；借助于专门学校“按照分校区、分班级的方式设置专门场所”，解决执行场所的问题；同时“实行闭环管理”，区别于其他有严重不良行为的未成年人，尽可能避免交叉感染。

在预防未成年人犯罪法新规定的矫治教育措施、专门教育、专门矫治教育等处分中，司法权没有直接对有严重不良行为的未成年人包括触罪未成年人的处分权，处分权仍处于行政领域。公权力尤其是公安权力具有双刃剑效应，一方面可以预防惩治违法犯罪，另一方面也存在侵犯或损害未成年人权益的危险性，立法者没有对有严重不良行为的未成年人包括触罪未成年人的处分赋予司法权，但同时行政决定权做了前置和后续规定。预防未成年人犯罪法这次修订中新设了专门教育指导委员会，

专门教育和专门矫治教育的入学决定以专门教育指导委员会评估同意为前提。对于进入专门学校的学生，专门教育指导委员会要每学期适时进行评估，对经评估适合转回普通学校就读的，专门教育指导委员会应当向原决定机关提出书面建议，由原决定机关决定是否将未成年学生转回普通学校就读。

同时还规定，县级以上地方人民政府成立专门教育指导委员会，专门教育指导委员会由教育、民政、财政、人力资源社会保障、公安、司法行政、人民检察院、人民法院、共产主义青年团、妇女联合会、关心下一代工作委员会、专门学校等单位，以及律师、社会工作者等人员组成，研究确定专门学校教学、管理等相关工作。但是从法律条文解读，专门教育指导委员会成员多为兼职，专门教育指导委员会在新修订的预防未成年人犯罪法生效后，依法评估的学生量有多大，如何来评估，评估的标准、内容、程序、方式等，都还有待统一和规范。此外，专门学校建设和专门教育具体办法，须由国务院规定，未来在充分调研的基础上应适时出台合法务实的专门学校条例。

结语

目前立法对少年越轨行为的规制呈现出刑事司法与行政的二元模式，刑法修正案（十一）非常有限地扩张了刑事司法的管辖权，预防未成年人犯罪法在刑法之外充实了行政权，强化对不良未成年人、严重不良未成年人包括触罪未成年人的管辖、保护和惩治权。本研究通过问卷调查发现，在民众强烈要求降低刑事责任年龄这个问题上，民众存在“低龄未成年人触罪案件曝光率”等同于“低龄未成年人犯罪率”“个案严重性”等同于“类案普遍性”问题；民众要求降低刑事责任年龄的关键原因在于目前我国没有其他有效的刑罚替代措施来实现对触罪行为的干预。新修订的预防未成年

人犯罪法对矫治教育、专门教育和专门矫治教育新规定的落实情况，有待于实践的检验。通过问卷分析发现，如果存在可以起到良好干预、惩治、教育效果的少年司法体系，那么对于降低刑事责任年龄的态度将有所缓和，甚至会不支持降低。二元规制模式下，当规制管辖权出现空白时，问题的解决思路是通过降低刑事责任年龄扩大刑事司法管辖权，同时在刑事司法之外充实行政干预权。未来从长远的制度建设来看，顶层设计可以考虑从儿童福利行政制度、少年司法制度和刑事司法制度的三元制度模式来进行建构，在少年保护与惩治的系统工程中，至少需要儿童福利行政系统、少年司法系统与刑事司法系统三者各司其职，交互呼应。

- ① 益小青、团中央权益部：《关于刑事责任年龄的争议：如何有效应对低龄未成年人犯罪问题 | 新法解读①》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_10557339，最后访问日期：2021年7月8日。
- ② 安琪：《触法少年司法干预的理论探讨与路径构想》，《少年儿童研究》2020年第10期。
- ③ 张鸿巍：《归责与惩教：未成年人司法二元化建构的逻辑展开》，《中国青年社会科学》2020年第5期。
- ④ 苏明月：《预防未成年人犯罪法修订中的选择与平衡》，《少年儿童研究》2021年第5期。
- ⑤ 苏明月、陈新蕊：《中国专门学校教育制度的重构与推进——以未成年人专门立法修订为视角》，《中华女子学院学报》2020年第3期。
- ⑥ 苑宁宁：《论未成年人犯罪三级预防模式的法律建构——以预防未成年人犯罪法的修订为视角》，《预防青少年犯罪研究》2021年第2期。

（责任编辑：葛云）