

预防青少年犯罪研究

Juvenile Delinquency Prevention Research

牛 凯 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

预防青少年犯罪研究

Juvenile Delinquency Prevention Research

牛凯 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

预防青少年犯罪研究/牛凯编. —北京:法律出版社, 2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5132 - 1

I. ①预… II. ①牛… III. ①青少年犯罪—预防犯罪—中国—文集 IV. ①D669. 5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 153603 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/肖越	装帧设计/贾丹丹
出版/法律出版社	编辑统筹/综合出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京京华虎彩印刷有限公司	责任印制/张宇东
开本/787 毫米×1092 毫米 1/16	印张/20.25 字数/285 千
版本/2013 年 8 月第 1 版	印次/2013 年 8 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
	重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
	深圳公司/0755-83072995
书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5132 - 1	定价:40.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

青少年是国家未来希望之所在。一百多年前,梁任公即有振聋发聩之音:“少年强则国强。”青少年刚从儿童期走出,正处于建立对世界、人生和价值的认知与行为模式的关键阶段。然而,此一阶段亦是最容易误入歧途的时期。当前,我国正处于经济社会快速发展过程中,精神断层容易导致青少年的迷茫,而促使或引诱其走上违法犯罪道路的各种因素也大大增加。现今媒体发达,经常能看到青少年违法犯罪的各种报道,有时候更是触目惊心。青少年的成长不仅关乎个人未来的发展,亦关乎国家未来的根基。因此,青少年的成长不仅是个人、家庭之责,亦是国家、社会之责。

青少年违法犯罪现象实际上是一种病;表征是个人之病,实际上则是社会之病。社会之病与弊不除,青少年违法犯罪的现象也必然与之相随而生、相伴而增。问题少年不只是少年自身的问题。也正因为如此,针对青少年违法犯罪问题,不能只治标而不治本;不能只处理而不预防;亦不能只惩戒而不教育。正如作者在书中所指出的,预防青少年违法犯罪实则是一项系统工程,需要家庭、学校、普通公众与非政府组织共同努力;同时,亦需要政府系统的规划与统筹。就此而言,国家不仅应该重视传统上的硬法的作用,而更应该主动利用和发挥大量的软法规范的作用。

青少年违法犯罪与其他人的违法犯罪一样,都是对法治秩序的破坏。因此,在预防青少年违法犯罪方面,似乎最直接的应对措施即是教育,尤其是法制的宣传与教育。习近平总书记在2012年12月4日纪念现行宪法公布实施三十周年的大会上提出要推进法治国家、法治政府和法治社会的一体化建设。法治社会非常重要的一个方面即是人人都应该有规则与守法意识。然而,这种意识并非通过简单的宣传与教育即可以获得,而是需要在长时间的遵守规则与法律的过程中才能够习得。因此,遵守规

则的法治意识,也应该从小时候做起,从娃娃抓起。

牛凯博士曾任职于中国青年政治学院,该校在青少年研究方面颇有专长,现任职于中国预防青少年犯罪研究会,负责相关的研究工作。牛凯博士在北大读书期间,攻读的是宪法行政法方向,我曾经给他讲授过行政法基础理论的课程。当时,他以非强制行政行为作为研究的论题,取得了丰富的成果,现在从事行政工作,也可谓学有所用。牛凯博士在繁忙的工作之余,笔耕不辍,就多年来预防青少年违法犯罪实践工作中的所思所想连缀成书,该书既有调查研究、他山之石,又有理论方面的思考与升华,对于学术界和实务界都是宝贵的参考。因为乐于见到学生取得更新的成果,故略发感想,权以此为序。

罗豪才

2013年7月

目 录

contents

一、调查研究

全国预防青少年违法犯罪工作报告 / 3

2009 年我国未成年犯抽样调查分析报告 / 13

2010 年我国未成年犯抽样调查分析报告 / 35

影视媒介对未成年人犯罪行为的影响 / 65

热点事件的网民浏览、搜索、发帖与网民行为引导研究 / 83

青少年网络暴力现象与预防研究 / 107

预防青少年违法犯罪工作的回顾与展望 / 126

二、理论探讨

青少年犯罪研究的方法论创新 / 141

犯罪学流变及主要理论综述 / 145

犯罪预防理论综述 / 154

预防青少年违法犯罪与社会和谐发展 / 161

传统文化与预防未成年人违法犯罪 / 163

加强和改善青少年法制教育 / 168

社会教育与预防青少年违法犯罪 / 170

三、少年立法

《未成年人保护法》修订情况综述 / 181

论未成年人享有的权利 / 188

论保护未成年人工作的原则 / 192

中华人民共和国预防未成年人网络犯罪法(立法建议草案) / 196

《未成年人保护法》配套法规完善研究 / 203

论附条件不起诉制度 / 227

应尽快修订《预防未成年人犯罪法》 / 235

四、少年司法

我国少年司法制度的现状及其完善 / 241

判处非监禁刑未成年人复学难问题探析 / 245

论未成年人警务制度建设 / 252

论少年司法制度的基本原则 / 261

五、借鉴参考

西方国家预防青少年犯罪机构概览 / 273

我国台湾地区青少年犯罪防治对策及启示 / 276

六、研究综述

全国重点青少年群体服务管理和预防犯罪试点工作重点研究

课题综述 / 287

《刑事诉讼法》修改与预防青少年违法犯罪研讨会综述 / 294

“为了明天——预防青少年违法犯罪论坛”综述 / 303

后记 / 312

一、调 查 研 究

全国预防青少年违法犯罪工作报告

为深入贯彻《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》，贯彻落实罗干同志在全国政法工作会议上的讲话精神，推动各地预防青少年违法犯罪工作的开展，2003年3月20日至4月20日，中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室首次组织中央综治办、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、司法部、民政部、建设部、文化部、新闻出版总署、共青团中央等部门，分成五个工作组，赴黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、宁夏、陕西、山东、上海、浙江、江苏、湖北、江西、重庆、广西、云南15省、自治区、直辖市，就各地预防青少年违法犯罪工作以及“青少年违法犯罪社区预防计划”等工作措施落实情况进行了调研。调研组通过听取汇报、召开座谈会、实地考察等形式，共考察走访了38个地市、53个区县、60个街道社区、29所中小学校和38个基层单位，了解了基层有关预防青少年违法犯罪工作的一些基本情况、典型经验以及潜在问题。

一、各地预防青少年违法犯罪工作的基本情况

总体来说，在2000年全国预防青少年违法犯罪工作经验交流会之后，尤其是中央综治委成立专门工作机构以来，地方各级党政和各有关部门进一步加强对预防青少年违法犯罪工作的领导，社会各界参与热情明显提高，各项工作措施逐步落实，初步形成了齐抓共管的工作局面。2002年9月，由中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组研究通过的“青少年违法犯罪社区预防计划”，在各地实施过程中得到了普遍认可和支持。各地、各有关部门围绕解决影响青少年成长的突出问题有效预防和减少青少年违法犯罪，发挥自身优势和特点，创造性地开展工作，预防青少年违法犯罪工作取得了很大成效。这次调查中发现，一些地方的青少年违法犯罪状况有了明显好转，“零犯罪”社区、“无犯罪”学校在逐步增

多,各地预防青少年违法犯罪工作取得了长足进展,具体体现在以下几个方面:

1. 工作体系初步形成。目前,全国已有 28 个省、自治区、直辖市,75% 以上的地市及相当一部分区县、街道和社区成立了专门领导机构和相应工作机构,从中央到地方的预防青少年违法犯罪工作体系基本建立,齐抓共管格局初步形成,制度化建设不断完善。一是加大了领导力度。一些省市由分管政法工作的党委副书记或政法委书记担任领导小组组长,在城区街道,大部分是由党委或行政主要负责同志担任领导。上海市还专门建立了由市委市政府分管领导为召集人的社区青少年工作联席会议制度。二是扩大了部门参与面。在参照中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组组成模式的基础上,山东、江苏等许多省份还将劳动和社会保障、工商行政管理、质量与技术监督等部门纳入成员单位,进一步增强了预防工作的力量,扩大了工作的覆盖面。三是加强了协调配合。各地积极探索,建立了多种协调联动的工作机制。南宁等地推行优秀“青少年维权岗”联合执法模式,通过发挥市青少年维权中心的牵头作用,以 110 报警信息网络为纽带,以各基层单位为案件受理终端,以争创优秀“青少年维权岗”为激励措施,在明确职责任务的基础上,构建起预防工作的联动体系,增强了部门间的协调配合。四是纳入了地方综治考核体系。一些地方已将预防青少年违法犯罪工作纳入当地综治工作考评体系,做到与综治其他工作“同部署、同落实、同检查、同奖惩”,有的还采取一票否决制,在制度层面上促进了齐抓共管局面的形成和各项措施的落实。天津明确规定预防青少年违法犯罪工作在当地综治工作百分考核中占 6 分。

2. 法制教育的实效性不断增强。为解决青少年法制教育形式陈旧、效果不明显的问题,各地注重在普法形式创新上下功夫,在增强感染力上花力气,使普法工作出现了一些新的特点。一是形式日益多样化。各地普遍开展的模拟法庭、现身说法报告会等活动,形式新颖,富有感染力,让青少年在体验中受到了法制教育。内蒙古宁城县八肯中乡还将学生自编自演的“模拟法庭”搬进城乡大集,既丰富了城乡居民的文化生活,又使

青少年和当地群众接受了教育。二是针对性不断增强。根据青少年的身心特点和经常遇到的法律问题,各地有针对性地开展法制教育。例如,面向小学生,很多地方将法律知识编进“口袋书”、融进“小故事”,南京市拍摄了“法律小博士”电视动画片等。三是青少年法制教育骨干队伍逐步形成。各地公、检、法、司等系统配合教育部门,加强了法制副校长的配备工作。目前,全国已有80%以上的中小学校配备了法制副校长,成为政法部门开展中小学生法制教育的骨干力量。甘肃省预防办还牵头制定了《法制副校长管理办法》,进一步规范了全省中小学校法制副校长的配备、培训和管理。四是社区教育阵地建设得到增强。目前,各地建立了一大批社区青少年法律学校、社区家庭学校、社区青少年服务中心、青少年法制教育基地等阵地,立足社区,开展形式多样的青少年法制教育活动。

3. 青少年成长的社会环境得到进一步优化。针对容易诱发青少年违法犯罪的突出社会问题,各地普遍开展了专项治理整顿,同时注重正面疏导。一是积极开展环境治理整顿。对校园周边不良“网吧”,不健康“口袋本”图书等淫秽色情出版物、音像制品,以大欺小的校园暴力问题开展专项整治行动。山东有关部门联合开展的“让青少年远离‘三厅一台’”(电子游戏厅、歌舞厅、录像厅和电话信息台)活动”,通过富有声势的宣传,争取社会的广泛支持,取得了明显的效果,仅电子游戏厅一项就压减了93.6%。二是治理中搞建设。上海市为加强对“网吧”的管理和科学引导,实施了“东方网点”工程,通过政府推进、社会参与、企业运作的形式,采取统一信道接入、统一管理平台、统一组织方式,不仅较好地解决了“网吧”经营中存在的突出问题,也给青少年营造一个文明健康的网络学习平台。

4. 预防工作的重点进一步明确。围绕构建青少年违法犯罪社区预防控制体系,各地进一步加强了基层基础性工作,认真做好工作机构、队伍、机制和阵地等方面的建设。同时,着力加强青少年违法犯罪的高危群体——闲散青少年的教育和管理,通过认真摸底调查、分类建档立卡,做到底数清、情况明,进而有针对性采取帮教措施,在一定程度上减少了这一群体的违法犯罪行为。2002年,上海市对社区青少年状况进行了全面

普查,建立了社区闲散青少年管理系统,重点在社区层面对全市 63,000 名闲散青少年实行“一人一卡”管理,以制度的形式对特殊群体的信息采集和数据维护进行了规范。在此基础上,以社区青少年服务中心、“东方网点”等阵地为依托,建立社区青少年管理责任制,通过结对帮教、心理咨询、法律服务、技能培训、就业扶持和经济援助等形式,实现了社区、家庭和学习之间教育、管理和服务的有效对接,使这一群体的违法犯罪问题在社区层面逐步得到解决。以上海杨浦区的统计为例,2003 年该区犯罪群体中青少年违法犯罪率比 2002 年同期下降 15.4%。

5. 专、兼职的社区预防工作队伍不断壮大。一是社区专职队伍有所加强。如上海市由政府出资,在全市社区专门建立了一支青少年事务社工队伍,经过正式培训后上岗,其服务意识和专业素质相对较高,成为社区预防青少年违法犯罪的重要工作力量。二是社区青少年的志愿者服务队伍在不断壮大。这些志愿者的组成大多是一些热心青少年工作的离退休老干部、社区居民、学生家长、团员青年、民警和教师等,他们积极协助社区专职队伍开展青少年文化教育、法制宣传、结对帮教等工作。武汉市为加强基层预防青少年违法犯罪工作力量,选派一批政法战线上年龄偏大、不宜在一线工作,但尚未到退休年龄的老同志,到社区做社区青少年工作特派员,工资由原单位照发。这些同志有经验、有能力,熟悉政法工作,责任心强,在街道社区的预防帮教中发挥了重要作用。此外,许多地方在关心下一代工作委员会的倡导下,离退休老干部、老教师在社区内发挥的作用也非常明显。青年志愿者队伍在各地已成为社区志愿服务的重要力量,发挥着积极作用。

二、青少年违法犯罪的新情况及预防工作存在的突出问题

1. 青少年违法犯罪出现的新情况。青少年违法犯罪是一个复杂、长期的社会问题,受到多种因素的影响。当前,由于我国正处于社会转型期,社会上还存在多种容易诱发青少年违法犯罪的不良因素,青少年违法犯罪形势依然严峻并呈上升趋势,并且出现了一些值得关注的新情况。

(1) 闲散青少年违法犯罪问题凸显。闲散青少年是指因失学、失业、

失管而处于闲散状态的青少年群体,他们文化程度普遍较低,就业技能比较差,法律意识淡薄,一般处于“家庭管不了、学校管不着、社会管不到”的状态,极易受到不良因素的影响而违法犯罪。这次检查表明,闲散青少年已成为当前青少年违法犯罪的主要群体,并且问题相当严重。一是绝对数量大。据统计,我国小学入学率一般在99%左右,但是,小学升初中的升学率为93%,初中升高中的升学率只有51%,此外,小学辍学率为1%,初中辍学率为3%,因此,仅仅因失学造成的闲散未成年人就有几千万,如果包括下岗青工、待业青年,数量就更为惊人。二是违法犯罪所占的比例高。在未成年人犯罪群体中,闲散未成年人犯明显多于非闲散未成年人犯。据对2361名未成年人犯的调查,闲散未成年人犯为1445人,占61.2%;非闲散未成年人犯为916人,占38.8%,闲散未成年人已经构成未成年人犯罪的主体。

(2)14~16周岁未成年人违法犯罪状况值得关注。在违法犯罪青少年中,虽然未成年人所占比例不高,但是,近几年,14~16周岁所占比例逐年上升。据最高人民法院统计,1999~2002年,14~16周岁未成年人在全部未成年人违法犯罪中所占比例分别为11.42%、12.21%、14.62%、15.31%。这一年龄段的违法犯罪行为特点表现为偶发性、突发性和暴力性。处于这一年龄段的青少年生理、心理发育很快,但还未成熟,处于半幼稚半成熟的混沌状态,自制力弱,冲动性强,容易受到社会环境的不良影响或者因自身权益得不到维护,铤而走险,走上违法犯罪的道路。因此,加强对这一年龄段未成年人的预防教育工作尤为重要。

(3)因互联网引发的青少年违法犯罪呈上升趋势。互联网是一把“双刃剑”,在为青少年的成长带来广阔空间的同时,不良的网络环境也成为影响青少年健康成长的突出问题。据统计,因互联网诱发的未成年人犯罪占同期未成年人犯罪的比率已由2000年的4.1%上升到2003年的25.1%,增加了5倍多。一方面,社会上一些“网吧”违规经营,很多青少年浏览网络色情、反动等不良信息,沉溺于暴力网络游戏,迷恋低级庸俗的网上聊天和网上交友。一些青少年因网络交友不慎,被蒙蔽欺骗,造成身体伤害甚至被杀害;一些青少年为了获取上网费以大欺小、强行勒

索、抢劫甚至杀害亲人。另一方面,一些青少年以“网络黑客”为荣,以网络为工具,利用学到的电脑知识侵犯他人网站,盗取信息,在网上传播反动书籍、色情图片,给社会造成了极大危害。

2. 各地预防工作中存在的突出问题。通过检查,我们发现,各地预防青少年违法犯罪工作还存在一些薄弱环节,突出表现在以下几个方面:

(1)工作要求和措施在一些地方没有得到落实。一是机构、人员和经费未落实。截至2003年6月,全国还有3个省没有成立预防青少年违法犯罪工作领导小组,一些省的工作经费没有到位。从基层情况来看,还有一些地市没有建立领导和工作机构,一些地方经费和人员没有落实,甚至有的地方还存在预防青少年违法犯罪工作无人抓,无人管的问题。二是工作措施不落实。一些地方党政领导重视不够,协调不力,职责不清,工作浮在面上,存在“以文件落实文件”、“以会议落实会议”的现象,主要表现为工作年初无部署、年中无检查、年终无总结,基层工作队伍和阵地没有建设,对重点青少年群体底数不清,教育引导、矫治帮教、环境优化等工作没有深入开展。

(2)一些容易诱发青少年违法犯罪的社会不良因素没有得到清除。从检查情况来看,目前,群众反映比较强烈的问题主要集中在两个方面:一是非法网吧问题。国务院办公厅《互联网上网服务营业场所管理办法》颁布后,一些黑网吧转移到城乡结合部和居民区,地点更为隐蔽,违规经营更为猖狂,不仅纵容未成年人进入网吧,而且用色情内容引诱青少年,允许青少年浏览色情、反动等不良信息。有的青少年通宵达旦沉溺于暴力网络游戏,热衷于不道德网上聊天,严重影响了身心健康。二是城乡结合部的中小校园周边环境问题。交通秩序混乱,治安情况复杂,以大欺小、强行勒索、抢劫等违法犯罪行为时有发生。一些学校周围的违规摊点、游戏厅、台球厅、网吧以及发廊、歌舞厅等场所没有搬迁或取缔,严重影响中小学生正常的学习生活,一些丑恶现象更是诱发青少年违法犯罪的温床,迫切需要解决。

(3)预防青少年违法犯罪工作的观念和手段相对传统和滞后。一是工作中重处理,轻预防。一些地方的观念停留在“亡羊补牢”阶段,尚未

树立“早干预、早预防”的工作理念,工作中忙于事后处理,事前预防不够,对工作的规律性缺少研究,对工作对象情况不清,没有建立有效的监测和预警机制。2002年发生的“蓝极速”网吧事件就是一个例证。二是工作形式单一陈旧。一些基层单位以道德和法制教育作为主要工作手段,没有区分不能对青少年群体采取有针对性的教育和管理措施。即使在教育上,形式也多为泛泛的说教和号召,内容缺乏针对性。例如,对有轻微违法犯罪行为的青少年,大多数地区和成人犯一样执行“监禁矫治”,没有采取社区矫正、心理辅导等措施。三是缺少系统管理。由于没有利用现代网络建立科学动态的管理系统,部门之间、各级工作机构之间对于工作对象的变化、工作措施的落实情况不能够及时沟通信息,不利于统一制定有针对性的工作措施,不利于协同配合、部门互动,不利于对工作进行考评和验收,及时调整工作方案。

三、对策和建议

青少年违法犯罪问题是社会问题的综合反映,是社会发展中各种问题的折射,受到就业、教育、社会风气、社区发展等多种社会因素的影响。因此,预防青少年违法犯罪工作是一项复杂的社会系统工程。这次检查充分表明:只有深入研究预防青少年违法犯罪工作的特点和规律,树立密切配合、协同作战的“大预防”观念,按照“干预早、网络全、措施实”的工作思路,着眼基层,各司其职,齐抓共管,才能使青少年违法犯罪问题标本兼治,收到实效。为此提出以下几点建议:

1. 进一步把工作措施落实到基层。预防青少年违法犯罪工作的对象在基层。基层的工作状况直接决定着这项工作的成效。只有把着力点放到基层,把措施落实到基层,预防工作才能收到实效。中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组成立以来,制定了一系列工作措施,特别是着眼于基层工作,2002年开始实施《青少年违法犯罪社区预防计划》。但是,从这次检查的情况来看,各项工作措施在基层还没有得到普遍落实。当前,应按照中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组2003年会议要求,继续推动省和市区一级领导机构的建设。在基层工作中,重点推进

“青少年违法犯罪社区预防计划”的措施,充分调动基层单位和社区群众的参与力度,通过建立基层领导和工作机构,明确工作主体和责任主体,在街道和社区层面发挥党政的牵头作用;通过动员组织青年志愿者、社区民警、社工、离退休老同志参与这项工作,完善并不断壮大基层工作队伍;通过深入开展调研,及时了解和研究新情况、新问题,总结好的做法和经验,掌握社区青少年的动态信息,推动预防青少年违法犯罪工作各项措施落到基层,实现家庭、学校和社会的预防工作在社区整合。

2. 加强闲散青少年的教育和管理。2002年12月,罗干同志在全国政法工作会议上明确要求:“做好闲散青少年和有轻微违法犯罪行为青少年的教育管理工作,积极预防和减少犯罪。”从这次检查情况来看,闲散青少年已经成为当前青少年违法犯罪的重点群体,问题比较突出。做好了这个群体的工作,就能在很大程度上遏制青少年违法犯罪的发生。近年来,上海市在闲散青少年的教育、管理和服务方面进行了积极探索,成效显著。建议推广上海市闲散青少年的管理经验,由中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组牵头,建立全国闲散青少年的网络管理系统。建立这一系统,有利于全面掌握闲散青少年的动态,有利于系统分析闲散青少年的状况,有利于组织协调有关部门齐抓共管、综合治理。在网络系统的建设方面,可以考虑由中央和地方财政共同拨款支持,依托计算机网络,以市区一级领导小组办公室为单位,以街道社区为终端,建立社区工作阵地,配备专门人员,构建横向联络各个成员单位、纵向贯及各个街道社区的网络系统;通过摸底排查、建档立卡等措施,掌握闲散青少年的底数,分析成因;根据不同的情况,协调有关成员单位,有针对性地采取措施,上下联网,部门互动,在生活上解困,学习上帮助,行为上纠偏,就业上扶持,把违法犯罪的倾向和行为消除在萌芽阶段,从根本上扭转闲散青少年违法犯罪比例居高不下的状况。

3. 强化基层工作依托,推进社区青少年活动阵地建设。城市社区青少年活动阵地建设是做好预防青少年违法犯罪工作的重要保障。当前,青少年自由支配时间增多,而与之相矛盾的是青少年能够就近就便参加活动的场所严重不足。如果不提供足够的青少年健康活动场所,必然会