

综合治理的  
理论与实践



犯罪研究参考资料

# 综合治理的理论与实践

郭 翔 许前程等编

(内部资料 注意保存)

~~中国政法~~大学青少年犯罪研究室  
湖北省公安厅政策法律研究室  
武汉市社会科学研究所社会学研究室  
湖北省社会学学会青少年犯罪研究会

一九八四年六月

## 说 明

综合治理是实现社会治安和社会风气根本好转的战略方针，是解决我国犯罪问题特别是青少年犯罪问题的基本对策。这是我们党从我国的国情出发，总结了过去同刑事犯罪作斗争的丰富经验，在新的历史条件下的一个伟大创造。全面地、正确地理解和贯彻综合治理方针，对于我国的长治久安，对于社会主义物质文明建设和精神文明建设，对于建立健全具有中国特色的社会主义法制体系具有重大的意义。

陈丕显同志在中国法学会第一届理事会第二次会议上的讲话中指出：“对于综合治理的方针及其实践中的经验和问题，进行全面的、深刻的、系统的研究，取得高质量的研究成果，是一件很有意义的事情。搞好了，对法学理论研究也是一个突破。”为了从理论和实践的结合上加深对综合治理方针的理解，并在实际工作中进一步贯彻这个方针，我们编辑了《综合治理的理论与实践》一书，供各级党委、人民政府、公安政法部门、人民团体、工矿企业、政法院校以及社会科学研究等部门参考。

本书收录了党的十二大以来关于综合治理的研究文章、调查报告、典型经验等资料。主要包括以下几个方面：对综合治理方针的理论探讨；综合治理和严厉打击严重刑事犯罪活动的关系；教育保护青少年健康成长、预防青少年犯罪；教育、挽救、改造违法犯罪青少年，以及综合治理的信息，等等。内容广泛，材料丰富，基本上反映了近几年来对综合

治理方针研究的成果。

当然，综合治理方针，作为我国社会治安的总方针，它有一个不断发展和完善的过程，我们对综合治理方针的理解也有一个不断深化的过程。我们相信，随着综合治理方针的进一步贯彻，随着研究工作的深入发展，我国理论工作者和实际工作者一定会对综合治理方针理解和论述得更加深刻，从而形成完整的综合治理的理论体系和工作体系。

本书由中国政法大学青少年犯罪研究室、湖北省公安厅政策法律研究室、武汉市社会科学研究社社会学研究室、湖北省社会学学会青少年犯罪研究会联合组成的编辑小组负责编辑，参加编辑工作的有郭翔、许前程、马晶淼、许德琦、吴再德等同志。本书在编辑过程中得到了有关单位领导和同志们的大力支持，在此谨表示衷心感谢。

根据编辑工作需要，我们对一些文章做了适当修改。由于我们的水平所限，在本书编辑中会有不少缺点错误，祈望读者批评指正。

**联合编辑小组**

**一九八四年六月**

## 目 录

### 论综合治理

#### ——兼析解决青少年犯罪的根本政策

- .....郭翔 马晶淼(1)
- 综合治理中的社会学思考.....于 真(40)
- 论社会治安综合治理的信息.....马 结(57)
- 青少年犯罪原因及防治对策的探讨.....许德琦(85)
- “综合症”与综合治理.....周 密(136)
- 论社会治安综合治理方针确立的客观依据.....马 结(144)

### 试论青少年犯罪的预防.....马晶淼(163)

#### 犯罪预测是犯罪预防的必要前提

- 谈谈青少年犯罪的预测.....罗大华(180)
- 青少年性犯罪的预防和矫治.....鲁公基(198)
- 试析性犯罪及其治理.....时伟超(206)
- 论微社会环境与青少年犯罪防治.....肖 斌(217)
- 犯罪、成才与家庭教育.....韦怀琳(230)
- 学校教育综合治理.....鲁长春(241)
- 建立学校、家庭、社会三结合教育网的探讨.....吴再德(255)
- 帮教工作初探.....康惠农(266)
- 工读学生转化问题初探.....徐应隆 刘瑞峰(274)
- 浅谈教育工读生的时机.....在 得(297)

- 浅探新入所犯罪少年的特点及教育管理……彭树庭(311)
- 试论有效改造罪犯的方法及途径……曹中友 汪新盘(321)
- 对犯人进行思想政治教育应注意的几个问题  
 ……………王耀钦(329)
- 发扬“三道防线”的法制思想,维护农村治安  
 ……………王桂五(337)
- 全党抓综合治理,实现社会治安稳步好转  
 ……………中共武汉市委政法委员会(342)
- 精心做好工读学生的“教育、挽救、感化”工作  
 ……………武汉市武昌工读学校(354)
- 认真做好企业内部的民事调解工作  
 ……………武汉钢铁公司民调领导小组(361)
- 积极做好有可能铤而走险人员的缓解工作  
 ……………武汉市公安局(366)
- 一个有战斗力的基层治保调解组织……程昕德(370)
- 配合严厉打击刑事犯罪活动,积极开展人民调解工作  
 ……………林子刚(374)
- 四起凶杀案是怎样避免的? ……潜 沉(378)
- 法院重视刑事回访,积极参加综合治理……仲崇广等(383)
- 请看一个解放以来没有青少年犯罪的大队……许前程(388)
- 湖北省安陆县城关镇五一大队综合治理专题调查  
 关于青少年犯罪的预防和综合治理的研究……赤 光(401)

# 论综合治理

——兼析解决青少年犯罪的根本对策

郭翔 马晶淼

为了实现社会风气和社会治安的根本好转，党中央从我国实际情况和当前的社会刑事犯罪特点出发，在总结经验教训的基础上提出了在严厉打击严重刑事犯罪活动的同时，要全面贯彻综合治理的方针。这一具有战略意义的治理犯罪的对策原则，在实践当中已经收到了显著的成效。综合治理方针作为治理和解决社会治安的总方针，不只是针对青少年犯罪的，但由于当前犯罪青少年是我国社会刑事犯罪的主体，所以综合治理主要是治理青少年犯罪。正因为如此，我们也主要针对青少年犯罪来理解和分析综合治理方针。随着形势的发展，综合治理方针的内容有个不断丰富、完善的过程，我们对这个方针的理解也有一个逐步深化的过程。而我们对综合治理的方针理解的愈深刻、愈正确、愈全面，那么贯彻执行的就愈有力，收效就愈大。反之，如果我们理解的不深刻、不正确，那么在贯彻执行当中就会出现偏差，甚至会犯错误。因此，认真总结这几年的经验教训，从理论和实践的結合上，对综合治理进行深入地研究具有重要的意义。

综合治理方针的基本含意究竟是什么？提出这一方针的

客观依据是什么？贯彻执行这个方针的目标和要求是什么？综合治理方针包括哪些主要的环节？等等，这些问题都需要我们进行认真地探讨。下边我们谈些粗浅的不成熟的看法，以便和大家共同讨论和商榷。

### （一）综合治理方针的基本含意和客观依据

综合治理方针的基本含意是什么？首先应该对此有一个科学地、完整地理解。我们认为，所谓综合治理，就是在党的统一领导下，动员国家机关、人民团体、工矿企业、家庭、街道、学校、部队以及广大人民群众，同心协力，互相配合，一齐动手，各负其责，采取政治的、思想的、组织的、经济的、文化的、教育的、道德的、法律的等各种手段，从各个方面来教育、保护青少年健康成长，严厉打击刑事犯罪活动，预防青少年违法犯罪，教育挽救失足青少年，达到维护社会治安、巩固人民民主专政、保障社会主义现代化建设顺利进行的目的。这就是综合治理方针的基本含意。

综合治理方针的形成和提出不是偶然的，不是哪个人随心所欲、灵机一动的主观产物，而是党中央运用马克思列宁主义、毛泽东思想的基本原理，认真地分析了我国的国情，总结了我国长期同犯罪进行斗争的丰富经验，针对我国这次青少年高峰期提出来的。早在1979年8月中共中央转发中央宣传部等八个单位《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》的通知中，就体现和贯穿了综合治理的思想。通知指出：对于青少年的教育和青少年违法犯罪问题“全党必须高度重视。每个共产党员、国家职工和人民群众，都要为培养教育好我们的下一代，尽到自己应尽的责任。”“对



青少年犯罪问题，绝不能就事论事，孤立地去对待它。而应当同彻底肃清林彪、‘四人帮’的流毒，同加快国民经济的发展，加强思想政治工作，健全民主和法制，积极搞好党风、民风，狠抓对青少年的培养教育等工作联系起来去考虑，去解决。”“各级党委都要把加强对青少年的培养教育，包括解决其中极少数人的违法犯罪问题，放到重要议事日程上来。主要领导同志要亲自过问，党委分管青年工作的同志，要督促、帮助共青团组织把这一工作认真抓起来。还要统一组织宣教、政法、财经等部门和工会、妇联等人民团体齐心协力，有计划有目的地进行调查研究，及时交流情况，总结经验，按照各自的职责范围，努力做好工作，切切实实抓出成效来。”要“加强和改进我们的宣传、新闻、文艺、电影等工作。”“不断提高中小学生及广大青少年的政治思想觉悟，增强自觉抵制国内外资产阶级及其他剥削阶级思想意识和生活作风的腐蚀的能力。”要“积极解决按政策留城回城青年、社会待业青年的就业问题。”“对于违法犯罪的青少年，我们的方针应着眼于教育、挽救和改造。但对极少数犯有严重罪行的反革命分子和其他犯罪分子，则必须依法惩办。”“当然，惩办的目的，也是为了教育和改造。”“对于有一般违法行为的在校学生和青年职工，应该坚持留在学校工厂等有关单位教育改造。”“要力求通过艰苦细致的思想政治工作，卓有成效地化消极因素为积极因素。”党中央特别指出：我们的党员和干部，特别是领导干部，要“带头搞好党风、民风和社会风气。尤其要自觉地加强对自己子女的思想教育工作。”不得纵恿、包庇子女犯罪。在这个文件中，党中央虽然没有直接用“综合治理”这一提法，但是在党委领

导下，依靠全社会的力量，实行“综合治理”的思想和原则已经明确地概括出来了。并且党中央就解决青少年违法犯罪问题发出这样的专门文件，本身就是“综合治理”原则的体现。

1980年6月3日，中共中央在有关加强青少年业余文化生活的文件中明确提出了“全社会都为青少年健康成长着想”的思想。

1981年夏，中央关于整頓五大城市治安问题发出的21号文件中，明确提出了“全党动手，发动群众，进行综合治理”的方针，提出要在党委的统一领导下，把各方面、各部门的力量组织起来，把任务落实到部门，落实到基层，落实到人去解决青少年违法犯罪问题。并且强调指出：要继续发扬党委领导下，专门机关和依靠群众相结合的优良传统。只有广大群众作政法、公安部门的坚强后盾，才能有效地防范和制止犯罪活动。

至此，党中央就对综合治理方针所包括的丰富内容，用精练的、准确的语言科学地概括出来，成了我们在新的历史条件下解决犯罪问题的具有战略意义的新概念、新思想，也是我们党和国家在认识和改造社会的伟大工程中又一次理论和实践上的飞跃。

那么提出综合治理方针的科学依据是什么呢？我们认为主要有以下几个方面。

第一，犯罪是一种复杂的社会现象。在我们国家，犯罪的发生，犯罪的存在和变化，犯罪的危害和后果，无不具有社会性、“综合性”。从一定意义上说，犯罪实际上是一种社会“综合症”，社会的问题必须依靠社会力量来解决。这

就是综合治理方针主要的客观依据。

我们对社会主义社会的犯罪的复杂性有一个认识过程。当然，犯罪这种复杂的社会现象它自身也有一个发展变化过程。过去我们总认为犯罪只是阶级斗争的产物，可是在剥削制度和剥削阶级做为一个阶级已经被消灭之后，在大规模的阶级斗争已经结束，阶级斗争也已经不再是我国的主要矛盾的情况下，社会上的犯罪反而增多了。毫无疑问，我国的社会制度具有资本主义制度所无法比拟的巨大优越性，社会主义制度从根本上来说不产生犯罪，它最终要为杜绝和消灭犯罪创造条件。过去我们往往以为，随着社会主义制度的确立和发展，社会上的犯罪现象将日趋减少，然而，事实是随着社会发展中出现的曲折，社会犯罪也出现了曲线，有时甚至还出现大幅度上升的情况。过去我们常常认为，犯罪者主要是那些没有改造好的剥削阶级分子、旧社会的渣滓和对党、对社会主义有刻骨仇恨的反革命分子，然而，现在社会犯罪的主体却大都是劳动人民家庭出身的犯罪青少年。毫无疑问，十年内乱是我们社会主义发展出现的最严重的曲折，它对我国青少年犯罪所发生的巨大影响是人所共知的，然而，这种影响也不是单一的、孤立的，既有政治的、思想的、道德的，也有经济的、文化教育的。“文化大革命”给国家和社会造成的灾难是综合性的，它对青少年犯罪的影响也是“综合性”的。我们实行的对外开放政策，毫无疑问，对我国的经济建设和科学技术的发展将起着重要的促进作用，今后我们还将坚定不移的贯彻对外开放的政策，绝不能再重复那种闭关锁国的错误政策。但是也要看到，资产阶级的腐朽思想和生活方式不可避免地通过各种渠道渗透进来，并对我

国一部分青少年起着腐蚀作用，而这种腐蚀作用及其产生的后果也是多方面的。人们都清楚地看到，我们的党风和社会风气尚存在着不少问题，至今还没有根本好转，而党风和社会风气的不正，必然会对青少年的犯罪产生影响，这种影响也是多方面的。由于各种原因，阶级斗争还在一定范围内长期存在，阶级斗争的存在对青少年犯罪的影响是无可否认的事实；但是这种影响，有些是直接的，有些是间接的，其范围和渠道也是多方面的。除了阶级斗争以外，我国还存在其他各种各样的社会矛盾，这种矛盾也必然从各个方面对青少年犯罪发生直接的或间接的影响。由此可见，我国的青少年犯罪是很复杂的，就其产生的原因来说，也是多方面的、多层次的。各种原因、因素、条件、环节在综合地起作用。近几年来，许多同志的研究成果无不证明这一点。如果我们只是从一个方面或者从互相割裂的几个方面去研究青少年犯罪的原因，是无法解释这一复杂的社会现象的，当然也就难以得出科学的结论。本文不打算探讨青少年犯罪的原因问题，而只是想说明一点，就是青少年犯罪的原因是一个复杂性和综合性的问题。既然青少年犯罪是一个复杂性的社会问题，那么，解决这个问题也就不能靠一个部门，一个办法，而只能是采取综合治理的方针。方针，如同路线、政策、意见、方案、办法一样，是人们主观的东西，这种主观的认识只有来源于客观，并符合客观实际，才是科学的，才能对实践起着指导作用。而综合治理方针的提出就是建筑在对青少年犯罪及其产生的原因的复杂性的认识基础上的，因而是科学的，是正确的。如果青少年犯罪只是一时的现象，只是一个简单的问题，只要一个部门，用一种办法就可以轻而易举地

加以解决，那么综合治理方针也就没有提出的必要了。

第二，社会主义制度给综合治理方针提供了客观可能性。

许多资本主义国家的学者经过长期的研究，都不同程度地认识到他们社会的犯罪也是一个复杂性的社会问题，也曾提出过应当采取多种办法来解决他们那里面临的、日益严重的青少年犯罪问题。有些国家的政府部门还建立了具有协调性质的机构，在治理青少年犯罪方面，收到了一定的成效。但是，从根本上说来，任何资本主义国家都是不可能从整体上真正实行综合治理方针的，这主要不在于资产阶级学者或政府官员高明不高明的问题，而是由资本主义制度决定的。资本主义社会是以资产阶级私有制为基础的社会，社会上分裂为各种利害互相冲突的社会集团、社会部门。在资本主义社会，由于其固有的矛盾，由于资本家唯利是图的本性，由于各种社会集团、社会部门竞争十分激烈，他们不可能协调一致的解决他们社会的犯罪问题。比如，对青少年身心健康具有严重危害作用的凶杀的、黄色的电视、电影、戏剧、图片等，在某种意义上也是在生产犯罪，尽管有些家长、教师、法学界人士呼吁严格控制，但是资本家还是变本加厉地生产这些东西。再如，有些国家枪枝、弹药的自由买卖，无疑给暴力犯罪提供了有利条件，有些居民、学者和政府官员曾一再要求禁止枪枝弹药的自由买卖，但是资本家和军火商仍然在不断地制造和出售这些可资犯罪的工具。至于卖淫、贩毒、吸毒、聚赌等等，这些更是资本主义社会所无法解决的痼疾。与资本主义制度相反，我们的社会主义制度是建立在生产资料公有制基础上的社会制度，广大人民群众在根本

利益上是一致的。国家机关、人民团体、工矿企业及社会各个方面，在社会上虽然具有不同的分工、不同的职能，但并没有根本的利害冲突，它们都有保护青少年健康成长共同愿望和共同职责。党是工人阶级和广大人民群众利益的集中代表，除了人民的根本利益之外，党没有自己特殊的利益。我们党是按照马列主义武装起来的、有纪律的无产阶级政党，党的历史使命就在于科学地认识世界，能动地改造世界。我们党又是一个执政的党，是社会主义事业的领导核心，历史形成了我们党对国家和社会的领导地位具有极大的权威性。在党领导下，我们能够统一意志，统一步伐，胜利地进行社会主义现代化建设，同样也能够组织和动员各方面的力量统一意志，统一步伐，解决包括犯罪在内的各种社会问题。当然，也不可否认，在根本利益一致的前提下，在人民内部也存在着各种各样的矛盾；在各个政府部门、人民团体、企事业单位以及城乡之间、地区之间也会有这样那样的矛盾；在坚持四项基本原则的前提下，允许有一定的竞争，以促进社会经济文化的发展。但是这种矛盾和竞争是与资本主义社会内部的固有矛盾和那种你死我活的竞争根本不同的，我国人民内部存在的各种矛盾和局部利益不一致情况，完全可以在党的领导下，通过正常的途径加以调节和解决，任何为了个人的、小团体的、本单位的、本地区的局部利益而损害人民的根本利益、社会的整体利益都是绝对不能允许的。对此，党和政府必定要加以干预和制止。也就是说，凡是符合人民利益和愿望的，党和政府都会给予支持，或者领导加以实施；凡是违背人民意愿、损害人民利益的，党和政府都会予以反对和纠正。比如，当某些危害青少年健康成长、腐蚀青少年灵魂的

凶杀的、黄色的电视、电影、戏剧、录象、图片等出现时，尽管得到某些部门和支持、默许，甚至给某些方面带来某种利益，但是党和政府一经发现就马上予以查禁，从而堵塞或限制了这些东西的蔓延。这在资本主义国家当然是难以做到的。对青少年犯罪实行综合治理的方针，正是建筑在社会主义制度这种牢固的基础上的。同时，也是社会主义制度优越性的体现。社会主义制度对综合治理方针提供了客观可能性，而党的统一正确领导，又使这种可能性变为现实性。如果没有这些条件，综合治理方针就失去了实施的客观基础。

第三，我们党和政府领导并依靠人民改造社会、治理犯罪的丰富经验为综合治理方针奠定了实践基础。

新中国刚刚成立时，我们面临的是国民党遗留下来的烂摊子。被推翻的反动阶级不甘心他们的失败，猖狂地进行各种反革命破坏活动；旧社会的渣滓诸如地痞、流氓、惯窃、土匪、赌徒、娼妓等进行各色各样的危害新社会的违法犯罪活动。同时，由于阶级斗争的原因，社会上也新滋生了一些反革命分子和刑事犯罪分子。他们互相影响，互相呼应，破坏社会治安，毒化社会风气。为了打击、惩治各种犯罪活动，荡涤旧社会的污泥浊水，改造社会风气，我们党领导和依靠广大人民群众，运用国家政权的力量，进行了一系列伟大的斗争，取得了辉煌的战果，创造出犯罪率极低、社会秩序和社会风气良好的局面。为什么在新中国成立后的不太长的时间内就创造出这样的“人间奇迹”呢？一个主要的经验，就是在党的领导下，充分发动和依靠人民群众，实行了专门机关与群众相结合的工作路线，采取多种手段、多种方

式、多种渠道改造社会、治理犯罪。比如，（1）、在对各种犯罪活动及时予以打击、惩治的同时，对违法犯罪分子和剥削阶级分子进行了大量的改造工作。（2）取缔了赌场、妓院、反动会道门，查禁了反动的、凶杀的、色情的、荒诞的书刊、图片，批判了剥削阶级的旧思想、旧道德、旧风习。（3）不断加强了革命人生观的教育，和集体主义、爱国主义、社会主义及共产主义的教育。提倡爱人民、爱祖国、爱劳动、爱集体、爱护公共财物的新的道德风尚。（4）进行了社会制度的伟大变革工作。如此等等，所有这些归纳起来，实质上也是一种综合治理。这一成功的经验和传统，虽然曾经受到“左”倾思想和十年内乱的干扰破坏，但是在粉碎“四人帮”后，我们党又及时地恢复、发展了这些经验和传统，并在此基础上，提出和形成了综合治理方针。可以毫不夸张地说，我们长期积累下来的改造社会、治理犯罪的丰富经验和优良传统为综合治理方针奠定了可靠的实践基础；而综合治理方针的形成和提出也是这些经验和传统在新的历史条件下的升华。

此外，随着这次青少年犯罪高峰期的出现及其持续发展，客观上迫切要求我们采取正确的对策解决青少年违法犯罪问题。除了严厉打击和惩治犯罪以外，我们在实践当中又采取了许多新措施，有许多新的创造和新的经验。这些新的措施和经验均带有综合性。与此同时，广大的实际工作者从不同方面，对青少年犯罪进行了广泛的研究，取得了一定的成果，这也为综合治理方针的形成和提出，提供了一定理论依据和实践依据。

综上所述，我们可以看到，综合治理方针的形成和提出



不是偶然的。它是形势的需要，社会的需要，党和政府的需要，人民群众的需要，是青少年犯罪复杂性和解决这个问题的迫切性、必要性、艰巨性所决定的。从根本上说，它是我国社会主义制度的产物，同时，也是我国社会主义制度优越性的体现，是我们改造社会、治理犯罪丰富经验在新的历史条件下的发展和结晶。

我们不仅要从理论上认识综合治理方针的科学依据和战略意义，而且要在实践当中自觉地、正确地贯彻这个方针。下边我们准备谈谈贯彻综合治理方针所达到的目标以及应当抓住的几个主要环节。

## （二）综合治理的目标要求和主要环节

我们贯彻综合治理方针所要达到的目标要求是什么？这是必须加以研究和明确的问题。对于这个问题，我们不能孤立地、抽象地来回答，而必须同党和国家确定的改造社会风气、整顿和加强社会治安的斗争任务联系起来进行考虑。只有这样，综合治理方针所要达到的目标要求才能正确而可靠。

党的十二大提出，为了实现社会主义现代化建设的战略任务，建设高度的社会主义物质文明和精神文明，中央下决心要在近几年内实现社会风气的根本好转。很明显，其中当然包括社会秩序的根本好转。赵紫阳同志在六届人大一次会议上所作的《政府工作报告》中指出：“为了保障现代化建设的顺利进行，必须继续加强社会主义民主和法制的建设，加强政法工作，努力消除国家和社会生活中各种违法乱纪的消极现象，实现社会风气的根本好转，进一步巩固和发展安