

上海市社区青少年工作

立法研究

A Study of Legislations Regarding
Community-Youth Development in
Shanghai

预调研阶段课题成果汇编

上海市社区青少年工作立法研究预调研课题组

2005年10月

上海市社区青少年工作立法研究 预 调 研 课 题 组

顾 问：朱济民 蔡 忠 徐 建 肖建国

组 长：姚建龙

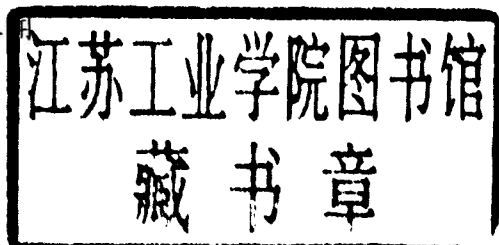
副 组 长：韩晓燕

课 题 秘 书：沈 昕 周 颖

课题组成员：姚 强 姚建龙 韩晓燕 刘 芹

沈 昕 周 颖 刘长想 李兆伟

黄旦



目 录

上篇 总报告

加快立法调研 推进社区青少年工作的法治化

..... (1)

一、提上议程的上海市社区青少年工作立法 ... (1)

二、上海市社区青少年工作立法的必要性
与紧迫性 (3)

三、上海市社区青少年工作立法的可行性 (7)

四、关于立法调研工作的几点建议 (10)

附：上海市社区青少年工作立法调研规划 (14)

下篇 课题分报告

上海市社区青少年工作的发展、现状与成功

经验 (19)

一、“社区青少年”概念及其相关概念的阐述 ... (19)

二、社区青少年工作的发展脉络 (22)

三、社区青少年工作的现状剖析 (28)

四、社区青少年工作的经验 (31)

上海市社区青少年工作立法必要性专题研究 (41)

一、社区青少年工作立法是社区青少年权
益保护及预防违法犯罪工作的要求 (41)

二、我国目前缺乏对社区青少年工作的法
律规范 (42)

三、社区青少年的工作探索及措施需要以
立法形式予以固化 (43)

四、社区青少年工作中产生的一些矛盾需 要立法予以解决	(44)
上海市社区青少年工作立法可行性专题研究	(53)
一、法律政策依据	(53)
二、现实条件	(56)
社区青少年工作立法与政策比较研究	(66)
一、预防青少年犯罪立法——综合性法律 和单项性专门法律并重	(66)
二、青少年工作——有法可依、依法推进	(68)
三、青少年法适用对象扩展至 18—25 周 岁之“年轻成年人”的特殊主体	(70)
四、青少年工作立法宗旨——尊重青少年 主体地位的青少年最高利益原则	(72)
附：世界范围内社区青少年工作相关立法 现状及其借鉴	(75)
社区青少年工作所面临的困境与法律障碍：	
社工的视角	(111)
一、社工层面	(111)
二、工作站层面	(115)
三、社团层面	(118)
社区青少年看社工工作	(120)
一、引言	(120)
二、调查问卷发放选择区（县）、人员的 考虑	(120)
三、调查问卷中选项题情况	(120)
四、调查问卷中开放式回答情况分析	(121)
五、结论	(122)
附一：调查问卷选项题情况汇总	(124)

附二：开放式题目陈述·····	(130)
附篇	
上海市社区青少年工作基本资料目录·····	(135)
上海市社区青少年事务办公室·····	(135)
上海市阳光社区青少年事务中心·····	(139)

加 快 立 法 调 研

推进社区青少年工作的法治化

——上海市社区青少年工作立法研究预调研总报告

一、提上议程的上海市社区青少年工作立法

2003年9月，中共上海市委办公厅转发了《中共上海市委政法委员会关于构建预防和减少犯罪工作体系的意见》的通知，正式决定构建预防和减少犯罪工作体系，以从源头上预防和减少犯罪，将社区青少年工作列入本市预防和减少犯罪工作体系的三大基本构成部分之一，并确立了“政府主导推动，社团自主运行，社会多方参与”的总体思路。

为了推动上海市社区青少年工作的改革与发展，早在2003年3月，上海市政法委、团市委、爱心工程基金会即委托成立了“上海市社区青少年工作现状与发展研究”课题组，汇集市人大、团市委、华东政法学院、上海青年管理干部学院等高校专家、学者，对上海市社区青少年工作改革进行了历时9个月的深入追踪研究。这一课题研究发现，“社区青少年的教育、保护、管理工作是一项关系到权益保护、社会统筹协调、科学有序管理的经常性事业，必须纳入国家法治的轨道，通过立法，做到有章可循、有法可依”^①，因而提出了《关于

① 漆世贵主编：《上海市社区青少年工作现状与发展研究》，第49页。

制定〈上海市社区青少年工作条例〉的立法建议》，并拟出了《上海市社区青少年工作条例》试写稿。

将社区青少年工作纳入法治化轨道，并不仅仅是专家学者的共识，也引起了本市立法机关的关注。市人大在“认真回顾总结本市地方立法经验，分析现有法律法规，了解全国人大常委会以及兄弟省市立法规划的编制情况，认真研究制定规划项目的立项标准，并在广泛听取有关方面意见和反复协调的基础上”^①，于2003年11月提出了《上海市人大常委会五年立法规划（2003—2007年）》，将“社区矫正和青少年事务管理方面的立法”列入五年立法规划之中。2005年1月，团市委又向人大提出了《加快立法调研，尽快出台〈上海市社区青少年工作条例〉》的议案，建议加快推动《上海市社区青少年工作条例》的调研论证，形成协调意见，尽快制定《上海市社区青少年工作条例》。

上海市社区青少年事务办公室（以下简称社区办）作为全市社区青少年工作政府主管机构，高度重视社区青少年工作立法事宜。但在初步调研过程中发现，尽管将社区青少年工作纳入法治化的轨道，市人大也已经将“社区矫正和青少年事务管理方面的立法”列入五年立法规划，但是一些部门对社区青少年工作立法的必要性、可行性、立法的路径等还存在疑虑。针对这一现象，并考虑到此项立法工作的复杂性与艰巨性，社区办在市人大常委会内司委有关领导的建议下，决定先组织上海市社区青少年工作立法研究预调研课题组，预先对

^① 中共上海市人大常委会党组关于《上海市人大常委会五年立法规划（2003—2007年）》的请示。

立法的一些前提性问题进行调研，为正式开展上海市社区青少年工作立法课题研究做前提调研和准备工作。

2005年4月11日，社区办邀请来自华东政法学院、上海社科院等单位的专家学者成立了“上海市社区青少年工作立法研究预调研课题组”，由华东政法学院姚建龙博士担任课题组长，社科院韩晓燕博士担任副组长。预调研课题组先后深入社区办、上海市阳光社区青少年事务中心（以下简称阳光中心）、浦东新区社工站等处调研，对社区青少年进行了问卷调查，召开了6次课题组会议，访谈、咨询了多名专家学者，最终形成了这份题为《加快立法调研 推进社区青少年工作的法治化》的预调研总报告，以及《上海市社区青少年工作的发展、现状与成功经验》、《上海市社区青少年工作立法必要性专题研究》、《上海市社区青少年工作立法可行性专题研究》、《社区青少年工作立法与政策比较研究》、《社区青少年工作所面临的困境与法律障碍：社工的视角》、《社区青少年看社工工作》等6份调研分报告。

二、上海市社区青少年工作立法的必要性与紧迫性

（一）社区青少年是对社会治安稳定有着重大影响的特殊群体，同时又是青少年群体中需要予以特殊关注的弱势群体，立法是加强对社区青少年教育、管理和保护，预防青少年违法犯罪的迫切需要。

游离于正式社会控制体制之外，一般处于失学、失业、失管状态，是社区青少年这一特殊青少年群体形式上的特征。也正因其游离于正式社会控制体制之外，社区青少年群体对于社会治安稳定有着较大影响，被形象的称为犯罪的“后备军”。从社会青年、待业青年、闲散青少年，再到社区青少年，建国50余年来对这一特

殊群体称呼的变迁反映出我国长期并没有形成规范、稳定和科学的社区青少年管理模式。作为一个庞大的群体，社区青少年长期被认为是社会治安稳定的潜在威胁。另一方面，社区青少年又属于处于失学、失业状态的社会弱势群体，缺乏必要的社会竞争力，处于社会的边缘状态，他们的合法权益容易受到各界的侵害。由于社会治安稳定往往被视为首要目的，因此在管理、教育过程中，社区青少年的权益容易被忽视和侵犯，这是我国对社区青少年管理过程中的教训之一。因此，立法既是加强社区青少年教育、管理的需要，也是加强对社区青少年保护，预防青少年违法犯罪的迫切需要。

（二）上海市社区青少年工作的产生与发展，走的是“政府推动型”道路，缺乏深厚的制度背景与文化背景，急需以法律的形式保障其持续、健康和稳定发展。

上海市社区青少年工作体系的构建，是对建国 50 余年来正反两方面社区青少年工作经验与教训的吸收、总结，是建立在观念更新基础上的一种体制创新，也是新时期建立社会治安和谐长效机制的客观需要，契合国际社会社区青少年工作发展的趋势。但是，上海市社区青少年工作体系的构建，与市委、市府领导的高度重视密不可分，其产生与发展均明显走的是“政府推动型”道路，这与发达国家和地区社区青少年工作的产生、发展与成熟遵循“自然演进型”路径有着明显的区别。尽管“政府推动型”发展道路，具有吸收发达国家和地区先进经验，快速推动社区青少年工作向前发展的优势，但是它缺乏发达国家和地区“自然演进型”发展过程所形成的深厚制度背景与文化背景。尽管领导重视与政策支持会在特定时期内对社区青少年工作的发展起到极大

的推动作用，但是要保障上海市社区青少年工作能够按照制度设计的初衷，持续、健康、稳定的发展，惟有以法律的形式予以规范和保障，走向法治化的发展道路。只有这样才能保障社区青少年工作不至于在实践中“变样走型”，不至于随着领导人注意力的转移而弱化，走向健康、自然演进的发展道路。

（三）现有法律法规不足以体现对社区青少年的保护，缺乏有关社区青少年工作的法律规范，无法为社区青少年工作提供相应的法律保障。

有一种观点认为，全国和地方都有了青少年法律，不需要再对社区青少年工作进行立法，这种观点是值得商榷的。从现有青少年保护法律的年龄范围来看，社区青少年在我国青少年保护法律中尚未占有一席之地，其特殊性及其独立存在价值尚未在法律中得到体现。我国目前的《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》及《上海市未成年人保护条例》等法律所界定的年龄范围都是18岁以下的未成年人，而作为占社区青少年很大部分的18—25岁的青少年不在其列。即使是对16—18周岁的社区未成年人，现有青少年法律也不足以提供对他们的教育、保护。无论是全国的法律还是上海市地方的法律，还存在条文较为笼统、抽象，原则性较强、操作性不足等问题，由于没有具体的执行措施，缺乏法律责任追究的条款和明确的执行机构等，已有法律规定不足以实现对社区未成年人权益的保护及对其违法犯罪的预防作用。从现有青少年法律的内容来看，也无规范社区青少年工作的立法。社区青少年工作组织机构、队伍、工作模式等基本问题均缺乏相应的法律规范，无法为社区青少年工作提供必要的法律保障。

(四) 有关社区青少年工作的规范性政策、文件需要提升层次，社区青少年工作的成功经验也急需上升到法律层面，通过法律的形式固定下来。

上海市委、市政府对社区青少年工作一直很重视，有关职能部门近年来进行了大量创新性的探索。从上海市社区青少年工作联席会议制度的建立、社区办的设置、阳光中心的成立、专业化社工队伍的建设等各方面推进社区青少年工作，形成了一些规范性的政策、文件，这些规范性政策与文件在实践中产生了积极的影响，这些规范性政策与文件完全可以上升到法律的层次。我国社区青少年工作实际上已经走过了 50 余年的历程，不乏经验与教训。尤其是上海市社区青少年工作体系构建以来，积累了大量成功经验，例如“政府主导推动，社团自主运行，社会多方参与”的总体思路；政府购买服务的运作方式；“控制规模，有效管理，加强教育，切实服务，减少犯罪”工作目标设置等等。^① 这些经验急需通过法律的形式固定下来。

(五) 上海市社区青少年工作探索中所存在的一些矛盾与困境，急需立法予以解决，立法欠缺已经成为社区青少年工作持续、健康、稳定发展的重要因素。

通过对阳光中心及有关社工站的调查，我们发现目前社区青少年工作中还存在不少矛盾和问题，涉及到管理体制、法律权限、运作机制等多个方面，例如组织管理机构的法律地位不明确；社区青少年事务管理的责任

^① 关于上海市社区青少年工作成功经验的进一步探讨，详见韩晓燕所撰分报告：《上海市社区青少年工作的发展、现状与成功经验》

主体不清晰；社区青少年工作的法律地位与性质不明确；社团运作方式的行政化问题；社会工作者工作缺乏支持等等。^① 上述问题均涉及社区青少年工作的根本性问题，均直接或者间接与立法的欠缺有关，非政策、文件所能解决和规范，也非实践所能自行解决，均需依赖立法来解决，以科学推动社区青少年工作长效、健康发展。

三、上海市社区青少年工作立法的可行性

（一）社区青少年工作立法有充分的法律和政策依据。

社区青少年工作立法具有宪法依据。《宪法》第四十六条规定：“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”第四十九条规定：“婚姻、家庭、母亲和儿童受国家的保护。”

社区青少年工作立法具有基本法的依据。《未成年人保护法》第三十七条指出：“未成年人已经受完规定年限的义务教育不再升学的，政府有关部门和社会团体、企业事业组织应当根据实际情况，对他们进行职业技术培训，为他们创造劳动就业条件。”在这一条文中，明确将我们现在称之为“社区青少年”的这一特定群体作为保护帮助的对象。

《预防未成年人犯罪法》第二条规定：“预防未成年人犯罪，立足于教育和保护，从小抓起，对未成年人的不良行为及时进行预防和矫治。”预防社区青少年违法

^① 关于社区青少年工作立法必要性以及目前社区青少年工作中所存在矛盾地深入探讨，详见刘芹所撰分报告：《上海市社区青少年工作立法的必要性》

犯罪工作（即社区青少年工作）是《预防未成年人犯罪法》规定的具体落实，也是预防和减少犯罪工作体系建设的重要组成部分。

社区青少年工作立法具有充分的政策依据。“青少年事务管理方面的立法”已列入《上海市人大常委会五年立法规划（2003—2007年）》，属“抓紧调研论证的项目”，属于为实施本市改革发展的重大决策，需要通过地方立法提供法制保障的范围，立法事项明确。此外，《中共中央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》（1985年）、《中共中央社会治安综合治理委员会关于进一步加强预防青少年违法犯罪工作的意见》（2000年）、《关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》（2004年）等政策性文件中，均为社区青少年工作立法提供了政策支持。

（二）专项立法是发达国家与地区青少年工作立法的成功经验。

大而全的立法形式是我国青少年立法的不足，从全国性的《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》，到地方性青少年法规，均在不同程度存在这一不足。正因如此，我国青少年立法长期受到缺乏可操作性、强制性和规范性等评论。反观发达国家和地区青少年立法，往往具有完善的青少年法律体系，青少年法律体系由丰富的专项立法所组成，具有专项立法的显著特点，这是值得我们借鉴的。

（三）订立新法可与已有法律法规之间保持协调，并能完善上海市及我国青少年法律体系。

有的同志担心社区青少年工作立法会与已经存在的《上海市未成年人保护条例》重复立法，这种观点是值

得商榷的。尽管会包括对社区青少年群体的保护内容，但是社区青少年立法属于青少年违法犯罪预防工作立法，它是与《联合国预防少年犯罪准则》和我国《预防未成年人犯罪法》直接对应的下位法，而《上海市未成年人保护条例》则是属于对全体未成年人进行特别法律保护的立法，它是与《联合国儿童权利公约》和我国《未成年人保护法》直接对应的下位法，两者之间各有其立法空间，是各与其上位法协调对应的下位立法，两者之间在规范的对象、重点、具体内容等方面均有重大的差异，不能混同。上海市社区青少年立法具有鲜明的上海特色，例如“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”的总体思路、青少年年龄上限的提升等，因此也不同于国内一些省市已经制定或者正在开展的青少年违法犯罪预防立法，它必将产生积极的影响和示范效果，完善上海市乃至全国的青少年法律体系。

（四）上海具备开展社区青少年工作立法调研与起草的条件。

社区青少年工作的实践和法学界的研究成果为制定社区青少年工作条例提供了基础，良好的社会环境也为推进法制建设创造了条件。一直以来，上海市在青少年工作实践及研究上均处于全国前列。早在上个世纪后期，正是上海市在全国率先制定了地方的《上海市青少年保护条例》，长宁区法院第一个设立了专门的少年法庭，上海还进行了暂缓判决、暂缓起诉、考察官制度、判前考察教育等少年司法领域的试点工作，为全国在相关领域的司法制度改革进行了积极的探索，做出了应有的贡献。应该说，在青少年司法工作领域，无论是理论界还是实务部门，上海市都有着试点研究、深入探索的

良好传统。

在社区青少年试点工作开展后，2002年3月在团市委的领导下开展对社区青少年工作的专项调研活动。2003年4月，市委政法委、团市委和市爱心工程基金会委托成立了“上海市社区青少年工作现状与发展研究”课题组，汇聚了市人大、团市委和有关高校的专家学者，对本市社区青少年工作进行了充分的调研，已经取得了关于社区青少年工作立法的初步调研成果，本次预调研工作也为正式的立法工作做好了基础工作。

（五）立法后，上海具备执法的良好基础。

上海市社区青少年工作体系已经建立，建立了社区青少年管理组织体系，组建了一支专业的社工队伍，落实了社区青少年工作经费，初步建立了社区青少年工作相关规章制度。执法主体、执法经费这两大核心的立法问题已经在实践中得以解决，因此上海已经具备了立法后执法的良好基础。^①

四、关于立法调研工作的几点建议

（一）尽快启动正式立法调研工作。

在《上海市人大常委会五年立法规划（2003—2007年）》中明确，青少年事务管理方面立法的立法案提案人是“市人民政府”。预调研课题组认为，要开展立法工作，离不开牵头的部门。社区办作为社区青少年事务的政府主管机构，适宜牵头组建“上海市社区青少年工作立法研究课题组”，负责对社区青少年工作立法的研究与起草工作。课题组应由市社区青少年工作联席会议

^① 关于社区青少年工作立法可行性的深入探讨，参见周颖所撰分报告《社区青少年工作立法可行性专题研究》。

各成员单位和熟悉上海市社区青少年工作、有丰富立法经验的专家学者组成。课题组宜获得市人民政府的立法调研委托。

今年已经是 2005 年，要按时完成人大五年立法规划所确立的立法任务，时间已经十分紧迫。抓紧立法，也是社区青少年工作健康、稳定、规范发展的迫切需要。预调研课题组建议尽快组建“上海市社区青少年工作立法研究课题组”，抓紧开展社区青少年工作立法，推动上海市社区青少年工作尽快迈入法治化轨道。

（二）建立什么样的法。

预调研课题组认为，社区青少年工作立法宜专项立法，不宜与社区矫正、社区禁毒杂处一个条例之中。《上海市人大常委会五年立法规划（2003—2007 年）》只是笼统地确定了“社区矫正和青少年事务管理方面的立法”计划，并未明确社区青少年工作单独立法。我们在调研中发现，尽管社区青少年工作与社区矫正和社区禁毒工作共同构成了上海市预防和减少犯罪工作体系，但是以寓犯罪预防于权益维护和服务工作的社区青少年工作，与主要以违法犯罪后予以矫正和防范的社区矫正、社区禁毒有着很大的差别。合在一起立法将带来强烈的标签效应，将严重损害社区青少年工作的科学性，负面影响很大，立法操作性也十分困难。

社区青少年工作涉及到政府机构的设置、社团、社工、经费等重大问题，这些重大问题适宜由人大制定地方性法规来明确和规范，不宜由地方政府规章、甚至一般的政策性文件来规范。此外，社区青少年的年龄范围、工作性质、工作模式等具有明显的特殊性，不宜也无法为《上海市未成年人保护条例》所囊括。因此，预

调研课题组认为，社区青少年工作立法的理想化模式是制定独立的地方性法规——《上海市社区青少年工作条例》。

但是，基于可行性等因素的折中考虑，预调研课题组认为，社区青少年工作立法的最佳模式和可行性路径是制定《上海市预防青少年犯罪条例》，将社区青少年工作相关立法问题放在该条例中予以规定。这一方案具有以下优势：（1）能够与中央立法相协调和配套，健全上海青少年立法体系。全国有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》两部专门性的未成年人基本立法。针对《未成年人保护法》，上海具有《上海市未成年人保护条例》与之对应和配套，但是针对《预防未成年人犯罪法》，上海目前则缺乏配套地方性法规。目前陕西、湖南等省市已经制定了实施《预防未成年人犯罪法》的办法，安徽、江苏等省市也正抓紧地方性预防未成年人犯罪法规的制定工作，一直以青少年立法领先全国的上海市却明显落后了；（2）制定《预防青少年犯罪条例》可以涵括社区青少年工作立法的主要内容，因为上海市社区青少年工作正是基于从源头上预防和减少犯罪的思路建立起来的。与其他省市预防未成年人犯罪立法相比，将成为上海立法难点（也是立法创新点）的是将预防犯罪对象的未成年人扩展到了25周岁以下的青少年；（3）相比较而言，制定《预防青少年犯罪条例》的方案在可行性和可操作性上均要优于其他方案，观念分歧和理论困境等均要低得多。

当然，对于以何种模式开展社区青少年工作立法，有待于正式课题组进一步深入研究。

（三）立法的重点与难点。