

# 转型社会的青少年犯罪控制

——以“全国重点青少年群体教育帮助和预防犯罪试点”为例的研究

姚建龙

**摘要：**中央综治委推行的五类重点青少年群体教育帮助与预防犯罪试点工作，体现了青少年社会管理思维的进一步转化，也是试图通过完善重点青少年管理机制、实现对底层群体有效社会管理技巧的展现。但是，这样的控制技巧，也存在标签化、干扰重点青少年群体及其家庭生活，甚至侵害重点青少年群体权益等风险。重点青少年教育帮助与预防犯罪试点的方向应是将以“单位”为载体、强制力为后盾的青少年管理传统模式向以社区为载体、福利为后盾的青少年管理模式转变，尊重青少年的自理性，综合运用情感、成本、精力、道德等多种手段促使重点青少年“融入”社会而非使其“突兀”于社会。

**关键词：**重点青少年群体；青少年犯罪；社会管理；青少年控制；社会控制

**中图分类号：**C913.5；DF48 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2012)04-0063-11

**作者简介：**姚建龙，上海政法学院教授（上海 201701）

## 一、变迁中的青少年

1979年8月17日中共中央转发了中央宣传部等八单位《关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》（中央58号文件），这是党的历史上第一个关于犯罪问题的中央文件，也是第一份关于青少年犯罪问题治理的文件。这份文件高调而明确地将青少年犯罪作为一个严重的社会问题标识了出来，并对青少年犯罪做出了这样的判断：

在青少年中问题仍然不少，青少年违法犯罪的情况仍相当严重，成为影响社会安定的一个突出问题。据各地反映，在当前刑事案件作案人员中，青少年占很大比重，大中城市一般占百分之七八十，农村占百分之六七十。这些违法犯罪青少年，从偷摸扒窃、打架斗殴、耍流氓，发展到拦路抢劫、强奸妇女、行凶杀人。有些结成“团伙”，为非作歹。有的已经成为刑事惯犯。……我们深深感到，对于当前青少年犯罪问题的严重性要有充分的估计。<sup>①</sup>

自此以后，如何实现对青少年群体的有效控制，开始成为转型期中国社会管理的重要环节。1979年以后，在预防青少年违法犯罪的名义下，中央又连续发布了多个加强青少年管理的文件。例如，《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意见》（中发[1985]20号）、《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》

收稿日期：2011-12-20

<sup>①</sup> 《中央宣传部等八单位关于提请全党重视解决青少年违法犯罪问题的报告》，载中国青少年犯罪研究会编《中国青少年犯罪研究年鉴（1987年·首卷）》，春秋出版社1988年版，第21页。

(2000年11月29日)、《中央社会治安综合治理委员会关于深化预防青少年违法犯罪工作的意见》(2004年9月8日)、《关于实施“为了明天——预防青少年违法犯罪工程”的方案》(2004年11月3日,中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组、中央社会治安综合治理委员会办公室)等。

随着1991年《全国人大关于加强社会治安综合治理的决定》的发布,中共中央成立了社会治安综合治理委员会,统领社会治安管理功能,预防青少年违法犯罪的领导职能也相应归入了中央综治委<sup>①</sup>。2001年1月,中央综治委又专门成立了预防青少年违法犯罪工作领导小组<sup>②</sup>,组长由全国人大常委会副委员长曹志担任,共有13个成员单位参加,办公室设在共青团中央。时任团中央书记处第一书记周强为副组长,书记处书记赵勇为领导小组成员兼办公室主任。此后,尽管人事变动,但仍遵循了由全国人大副委员长任组长,团中央书记处第一书记任副组长,书记处分管书记任领导小组成员兼办公室主任的格局。作为青少年违法犯罪预防的领导机构,这样的配置的确属于“高规格”,也体现了高层对青少年违法犯罪预防的重视。

从中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组的20个成员单位<sup>③</sup>及其主要任务设置来看,几乎囊括了与青少年违法犯罪预防相关的所有官方机构,成为青少年控制(社会管理)的全国性领导组织。同时,中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组的设置也明确将青少年与流动人口、刑释解教人员并列为社会治安综合治理的重点对象<sup>④</sup>,至少从这个角度看,青少年的形象已经从朝气蓬勃转变为了令人不安的群体。

青少年如何从“八九点钟的太阳”发展到令人不安的群体,是一个颇有些吊诡的转变过程。不过这样的转变符合青少年的社会角色特征:具备了对社会秩序的破坏能力,但社会化却尚未完成。而更深层次的原因可能在于,青少年问题往往是社会问题的折射。进入社会转型期后,青少年成为首先游离出传统社会控制机制的群体,也因此成为了社会控制的难点与重点<sup>⑤</sup>。自2010年开始的重点青少年群体教育帮助和预防犯罪工作试点(本文简称“重点青少年试点”),似乎更能印证这一点。

2010年8月6日,中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组、中央社会治安综合治理委员会办公室联合发布了《关于开展重点青少年群体教育帮助和预防犯罪工作试点的通知》(综治委预青联字[2010]2号,以下简称试点通知),将闲散青少年群体、有不良行为或严重不良行为的青少年群体、流浪乞讨青少年群体、服刑在教人员未成年子女群体、农村留守儿童<sup>⑥</sup>群体列为开展教育帮助和预防犯罪试点的五类重点青少年群体。不久后,经过申报等程序确定了北京市海淀区等16个试点城市(区)<sup>⑦</sup>,并以2010年9月至2012年9月两年为试点期限。同年10月

① “综合治理”作为中国特色的社会治安模式正是发端于对青少年犯罪的治理,并进而推演成为社会治安维护的基本模式。参见姚建龙主编《中国青少年犯罪研究综述》,中国检察出版社2009年版,第164-165页。当然,也有学者对此提出质疑,参见张应力《综合治理起源于对青少年犯罪的治理吗》,《青少年犯罪问题》2010年第1期。

② 2011年领导小组更名为“预防青少年违法犯罪专项组”。

③ 成员单位包括:中宣部、教育部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、财政部、人力资源和社会保障部、工业和信息化部、住房和城乡建设部、文化部、工商行政管理总局、广播电影电视总局、新闻出版总署、共青团中央、全国妇联、中国银监会、中国保监会、中国关工委。

④ 中央综治委下设五个专门工作领导小组:中央综治委铁路护路联防工作领导小组、流动人口治安管理工作领导小组、刑释解教人员安置帮教工作领导小组、预防青少年违法犯罪工作领导小组、学校及周边治安综合治理工作领导小组,各领导小组办公室分别设在铁道部、公安部、司法部、共青团中央和教育部。

⑤ 值得注意的是,随着社会转型的加剧,青少年令人不安的形象似乎日益强化,甚至连曾经被视为“天之骄子”的大学生群体也开始因为就业困境而成为需要“重点关注”的对象。

⑥ 青少年是指已满6周岁不满26周岁,未成年人、儿童指已满6周岁不满18周岁。

⑦ 其中,北京市海淀区、山东省青岛市、陕西省宝鸡市三个城市为闲散青少年教育帮助和预防犯罪工作试点城市,辽宁省大连市、上海市闵行区、海南省海口市、广东省东莞市四个城市为有不良行为或严重不良行为青少年教育帮助和预防犯罪试点城市,江西省吉安市、湖北省宜昌市、四川省遂宁市为农村留守儿童教育帮助和预防犯罪工作试点城市,安徽省合肥市、西藏自治区拉萨市、吉林省长春市为服刑在教人员未成年子女教育帮助和预防犯罪工作试点城市,黑龙江省哈尔滨市、新疆维吾尔自治区阿克苏市为流浪乞讨青少年教育帮助和预防犯罪工作试点城市,山东省泰安市为重点青少年群体教育帮助和预防犯罪工作全面试点城市。

28日,中央综治委预防青少年违法犯罪领导小组在南昌召开全国重点青少年群体教育帮助和预防犯罪试点工作推进会,2010年10月19日又在山东泰安市召开全国重点青少年群体教育帮助和预防犯罪试点工作座谈会,以五类重点青少年群体为对象的教育帮助与预防犯罪试点工作正在全国引人注目地展开。

自1979年8月17日《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》(中央58号文件)发布以来,处在社会转型期的中国即高度重视青少年犯罪预防工作,但是如此“高调”地将五类青少年列为重点教育帮助与预防犯罪的对象,并在全国16个城市大范围地开展试点工作,似乎是第一次。

## 二、五类青少年群体何以成为重点?

将闲散青少年群体、有不良行为或严重不良行为的青少年群体、流浪青少年群体、服刑在教人员未成年子女群体、农村留守儿童群体列为开展教育帮助和预防犯罪试点的五类重点青少年群体的理由是什么?这是一个颇值深究的问题。

从试点名称的落脚点在“预防犯罪”来看,将五类青少年群体列为重点主要基于这五类群体是犯罪高危群体的判断,因此有必要重点进行教育帮助和预防犯罪。例如,对五类青少年群体摸排专项行动后形成的一种似乎颇为有力量的观点认为:11个青少年中就有1个闲散青少年,25个闲散青少年就能转化出1个有不良行为或严重不良行为青少年,而从不良行为、严重不良行为转化为犯罪的比例很高<sup>①</sup>。根据这种观点,自然可以得出只要针对重点青少年采取有针对性措施就可以达到有效预防和减少青少年违法犯罪的推论。显然,这体现的是对潜在犯罪群体进行“精确预防”的思路。

青少年犯罪中五类重点青少年的犯罪状况如何,目前尚缺乏系统的研究。但是已有调查能够提供一些印证。根据最高人民法院司法统计,2004-2008年五年间共判处未成年罪犯412872人,占全部罪犯的比例为9.31%;从身份构成来看,农民身份的未成年罪犯比重最高,达到43.18%,其次是无业人员33.67%,在校生占12.26%,辍学生占2.57%,工人身份的占1.25%<sup>②</sup>。这一数据分析表明,在我国目前的未成年罪犯人群中,农民、无业人员、在校生为主要的犯罪之源。2009年的司法统计也基本反映出这样的规律:农民占41.47%,无业人员占36.71%,学生占12.96%<sup>③</sup>。可见,如从人民法院统计数据来看,似乎可以支持“闲散未成年人是未成年人犯罪主要来源”的观点。不过从法院统计数据所能得出的更有说服力的结论是身份与犯罪之间有密切关联性,而是否处于闲散状态与犯罪之间的关联性并不能确认。

关于流浪乞讨青少年的犯罪状况尚缺乏严谨的实证研究,已有研究多针对流浪儿童展开。这些研究表明,流浪儿童中的违法犯罪发生率很高,但基本上只是其在街头的生存方式。例如,根据中国流浪儿童问题研究课题组的调查,靠偷、骗、抢劫和贩毒、卖淫等违法犯罪行为谋生的流浪儿童比例达32.9%<sup>④</sup>。

服刑在教人员未成年子女群体犯罪率高于普通未成年人犯罪率较为一致地得到了犯罪学研究

① 参见《最新数字:全国闲散青少年超过2800万》,《中国青年报》2010年11月4日。这一观点中一个关键性的模糊之处是何为“不良行为”、“严重不良行为”。试点通知的界定依据的是《预防未成年人犯罪法》。但如果按照《预防未成年人犯罪法》的规定,旷课、夜不归宿、收看及阅读色情读物影像制品等均属于不良行为。6-25周岁青少年中无不良行为经历者恐为罕见,所谓“25个闲散青少年就能转化出1个有不良行为或严重不良行为青少年”判断的准确性、科学性显然是值得怀疑的。

② 佟季、马剑《五年来人民法院审理未成年人犯罪案件情况分析》,载沈德咏主编《中国少年司法》2009年第1辑,人民法院出版社2009年版,第195页。

③ 佟季、马剑《2009年人民法院审理未成年人犯罪案件情况分析》,载《中国少年司法》2010年第1辑,人民法院出版社2010年版,第201页。需要指出的一点是,最高人民法院公布的数据中统计为农民身份的未成年人大多是在城市务工的流动人员,有时也处于无业、闲散状态。

④ 鞠青主编《中国流浪儿童研究报告》,人民出版社2008年版,第27页。

的支持。例如,美国某参议员的一份研究报告曾经指出:父母服刑的孩子长大后成为罪犯的机会比其他孩子明显高 6 倍,如果不对其进行有效的干预,他们之中的 70% 日后会被卷入刑事司法程序中。再如根据我国司法部的调查,截止 2005 年底我国监狱服刑的 156 万在押犯中有未成年子女的服刑人员近 46 万,占在押犯总数的约 30%,服刑人员未成年子女总数逾 60 万,被调查的服刑人员未成年子女违法犯罪的人数占被调查人员未成年子女总数的 1.2%<sup>①</sup>。

农村留守儿童是由于农村流动人口在户籍地以外谋生时把未成年子女留在户籍地而产生的一个特殊的社会群体,这一特殊群体的产生与我国城乡二元结构、城市化加剧等原因密切相关。近些年来,由于留守儿童群体数量的庞大<sup>②</sup>,农村留守儿童开始成为一个广受关注的社会问题,留守儿童犯罪也开始成为一个受到关注的社会问题。许多研究认为,留守儿童犯罪呈现严重化趋势,在未成年人犯罪中的比重较高,但是尚无证据证明留守儿童要比非留守儿童的犯罪率要高。相反,留守儿童主要是作为权益容易受到侵害、需要关怀的群体形象而存在。不过,没有父母管教的孩子,的确是令人不放心的。

1999 年通过的《预防未成年人犯罪法》将“不良行为”这一概念确立为专用于未成年人的法律术语。“冰冻三尺非一日之寒”,除了一些突发性的犯罪外,大部分青少年犯罪的发生都有一个从不良行为逐步向犯罪行为演变的过程,因此将有不良行为或严重不良行为的犯罪“边缘”青少年列为重点青少年群体,符合犯罪预防的思路。不过按照该法 14、34 条的规定,不良行为与严重不良行为的范围是较为宽泛的,包括了旷课、夜不归宿、观看色情读物等青春期常见的偏差行为。但是一些地方在试点工作中对有不良行为或严重不良行为青少年的排查结论是不超过 1%,例如湖南省在 2010 年公布的重点青少年群体排查摸底行动调查结果发现这类群体仅占 0.52%<sup>③</sup>,这样的数据的可信度显然是令人怀疑的<sup>④</sup>。另一个可能需要思考的问题是不良行为是专用于未成年人的法律概念,对于已满 18 周岁的成年人,无法适用未成年人的标准作出是否属于不良行为的判断。还需注意的是,青春期发生不良行为通常也被认为是青少年的一种“正常”成长现象,而大部分青少年在度过青春期后并不会把不良行为带入成年期,这被称为青少年不良行为的“自愈”<sup>⑤</sup>。

总的来看,尽管有不少研究和统计认为五类重点青少年是青少年犯罪的主要来源,但五类青少年是否可“标签”为犯罪的高危群体,至少在中国尚缺乏严谨实证研究的支持,但是这样的判断却是“合乎常理”和容易令人相信的,也符合犯罪学诸多理论——尤其是控制理论(control theory)的解释。

控制理论的基本假设是认为每个人均是潜在的犯罪人,而对其社会控制的强弱(social control)是个体犯罪与否的关键原因。五类重点青少年群体中,有四类(闲散青少年群体、流浪乞讨青少年群体、服刑在教人员未成年子女群体、农村留守儿童)均属于不同程度游离于传统社会控制机制(如家庭、学校、就业单位),因而处于社会控制薄弱状态的群体。重点青少年试点

① 郑霞译主编《服刑人员未成年子女现状调查》,法律出版社 2006 年版,第 1-6 页。

② 根据全国妇联 2008 年发布的《全国农村留守儿童状况研究报告》,农村留守儿童的数量为 4800 万,占全部农村儿童的 28.29%,相当于每 4 个农村儿童中就有一个以上留守儿童。但是不同的机构与研究对我国留守儿童数量的估算差别很大,少者一千万,多者数千万。造成这样差异的原因主要在于对留守儿童的界定标准存在区别,例如与父或母或者父母分离时间多长才可界定为留守儿童?有的以三个月为标准,有的以半年为标准,还有的以一年为标准。

③ 胡颖异、张海霞、刘炜《“问题青少年”仅 0.52%》,《潇湘晨报》2010 年 7 月 21 日。

④ 也许排查方式影响了数据的客观性。例如有的试点城市采用的是公安司法机关的所记录的青少年违法人员数,而非不良行为数,因为青少年的绝大多数不良行为是不在公安司法机关记录的,只有那些违反《治安管理处罚法》、违反《刑法》但情节轻微或因不满刑事责任年龄而不予刑事处罚的严重不良行为才会被记录。还有的省市采取了要求学校、教育部门上报不良行为青少年的做法,由于“利害相关性”,学校、教育部门可能缩小数据。

⑤ 例如,有的犯罪学家的研究发现“青少年越轨和犯罪行为的比例是如此之高,以至于青少年犯罪行为成为正常行为,而那些从不犯罪和越轨的青少年成为异数”。莫菲特甚至认为,那些在青少年时从未参与过任何犯罪或越轨行为的人存在某些生活或心理缺陷。比如说,缺乏社会交往技巧,个性孤僻,不善于交友。”参见陈晓进《生命历程理论:个体犯罪行为的持续性和变迁》,载曹立群、任昕主编《犯罪学》,中国人民大学出版社 2008 年版,第 53 页。

的重心其实也正正在于建立一种能够对这类处于社会控制薄弱状态青少年的有效控制机制。

一个需要注意的背景是,自 1990 年以来,我国的青少年犯罪在总体上出现了一升一降、总体好转的趋势。“一升”,是指未成年人犯罪在总量及在刑事犯罪中的比率大体呈上升趋势,未成年人犯罪趋于恶化。“一降”是指青年犯罪的总量变化不大,其在刑事犯罪中的比重呈下降趋势,青年犯罪趋于好转。“总体好转”是指人民法院每年判处青少年罪犯的总数基本稳定,而青少年在刑事犯罪中的比重则呈持续下降趋势。因此,至少从法院司法统计数据来看我国的青少年犯罪已经得到了相对有效的控制(参见表 1)。

表 1 1990 - 2009 年全国法院审理青少年犯罪案件情况<sup>①</sup>

年份	刑事罪犯 总数	14 岁至 18 岁 (不含 18 岁)	18 岁至 25 岁	青少年 罪犯总数	青少年占刑事 罪犯 (%)	未成年人占 青少年罪犯 (%)	未成年人占 刑事罪犯 (%)
1990	580272	42033	290495	332528	57.31	12.64	7.24
1991	507238	33392	234814	268206	52.82	12.45	6.58
1992	492817	33399	216863	250262	50.78	13.35	6.77
1993	449920	32408	195903	228311	50.74	14.19	7.20
1994	543276	35832	211559	247391	45.54	14.48	7.04
1995	542282	38388	229454	267842	49.12	14.33	6.59
1996	665556	40220	229529	269749	40.53	14.91	6.04
1997	526312	30446	168766	199212	37.85	15.28	5.78
1998	528301	33612	174464	208076	39.39	16.15	6.36
1999	602380	40014	181139	221153	36.71	18.09	6.64
2000	639814	41709	179272	220981	34.54	18.87	6.65
2001	746328	49883	203582	253465	33.96	19.68	6.68
2002	701858	50 030	167 879	217 909	31.05	22.96	7.88
2003	742261	58 870	172 845	231 715	31.22	25.41	7.93
2004	764441	70086	178 984	249 070	32.58	28.14	9.15
2005	842545	82692	203249	285941	33.93	28.92	9.81
2006	889042	83697	219934	303631	34.15	27.57	9.41
2007	931745	87506	228792	316298	33.95	27.67	9.39
2008	1007304	88891	233170	322061	31.97	27.60	9.82
2009	997872	77604	224419	302023	30.27	25.69	7.78

在全国范围内大规模开展重点青少年群体试点最关键的原因(也是最主要的意义),可能并不在于预防青少年刑事犯罪。目前我国正处于社会矛盾凸显期,群体性事件的频发已经成为影响社会稳定的重要因素。分析中外群体性事件可以发现一个共性——青少年往往是群体性事件的诱

<sup>①</sup> 本表根据 1991 - 2010 年度《中国法律年鉴》(中国法律年鉴编辑部编,中国法律年鉴社出版)统计数据,参考以下资料综合整理而成:(1) 关颖 《城市未成年人犯罪与家庭》,群众出版社 2004 年版,第 4—5 页;(2) 孙昌军、周亮:《我国未成年人犯罪率的统计分析》,《青少年犯罪问题》2004 年第 5 期;(3) 鞠青 《中国青少年犯罪演进的定量分析》,《青少年犯罪问题》2007 年第 5 期;(4) 佟季、马剑 《五年来人民法院审理未成年人犯罪案件情况分析》,载沈德咏主编《中国少年司法》2009 年第 1 辑,人民法院出版社 2009 年版;(5) 佟季、马剑 《2009 年人民法院审理未成年人犯罪案件情况分析》,载《中国少年司法》2010 年第 1 辑,人民法院出版社 2010 年版。

导者、推动者,甚至是主导者。例如 2005 年发生在法国的巴黎骚乱,起因是两名少年因躲避警察追捕触电身亡,引发该市数百名青少年走上街头抗议,焚烧汽车和垃圾桶,打砸店铺和政府机关,并与警方发生冲突,骚乱事件由此蔓延。引发突尼斯政局变动的“茉莉花革命”,其导火索也是一名失业青年、街头小贩之死。而参与群体性事件的青少年某种意义上大都属于我们所说的“五类重点青少年群体”之列。

青少年社会控制的薄弱带来的并非其作为普通刑事犯罪高危群体的担忧,而是因为其已经被视为对社会稳定的现实或者潜在的威胁,这也可以解释为何如此大张旗鼓地在全国开展五类重点青少年群体试点。如果分析五类青少年群体的阶层背景,则会发现一个更为深刻的现象,即他们都来自于社会底层,其形成与社会转型期所出现的快速城市化、工业化、阶层歧视、社会排斥、户籍制度、贫穷与贫富差距、社会保障制度不健全等紧密相关。

陆学艺教授提出以职业分类为基础、以组织资源、经济资源和文化资源的占有情况为标准的社会阶层划分的理论框架。组织资源(包括行政组织资源与政治组织资源)主要指依据国家政权组织和党组织系统而拥有的对社会资源(包括人和物)的支配能力;经济资源主要是指对生产资料的所有权;文化(技术)资源是指社会(通过证书或资格认定)所认可的知识和技能的拥有。在当代中国社会中,对这三种资源的拥有情况决定了各社会群体在阶层结构中的位置以及个人的综合社会经济地位。根据这种分层原则,陆学艺教授勾画了当代中国社会阶层结构的基本形态,它由十个社会阶层和五个社会地位等级组成<sup>①</sup>。根据陆学艺教授的社会阶层分类标准,五类重点青少年群体,大体均可列入底层之列。从这个角度看,此次试点工作并非仅仅在于探索对五类重点青少年的社会控制机制,也在于寻找对社会底层群体社会控制的有效方法——也即所谓的社会管理创新,这也是重点青少年群体试点工作的深层意义。

### 三、高调“标签”的隐忧

尽管对于五类重点青少年群体具有“担忧”的充分理由,对其重点采取教育帮助和预防其犯罪措施也有着充足的理由,但是试点工作对这五类重点青少年群体的高调“标签化”的后果,仍可能带来令人忧虑的后果。

五类重点青少年这一概念的提出以及专门针对这五类特殊青少年的特殊措施(尽管强调的是“教育帮助”),的确可能带来将这五类群体从青少年中凸显出来的“他者化”效果——他们是与其他青少年不同的“特殊群体”、是需要“教育帮助”的群体、需要加强“预防犯罪”的高危群体。

事实上,在正式开展重点青少年群体试点之前的一项基础性工作即为“排查摸底专项行动”,在全国范围内做出了试图将五类青少年识别出来的努力。这次专项行动采取了由相关单位自下而上填表上报的方式,因此可能因为上报数据单位的利益相关性而降低所标识出来的重点青少年总量<sup>②</sup>。但是,这次专项行动所获取的重点青少年数据仍然足以引起中央决策层的担忧。例如处在社会转型加速期的中国,闲散青少年的数量必定惊人<sup>③</sup>,而这类特殊青少年群体的“失学、失业、失管”状态足以令任何一个时代的统治阶层感到不安。

正因为如此,建立能够快速识别重点青少年的常态信息机制,也自然成为了开展重点青少年群体试点工作的要求和各试点城市努力的一大基本方向。例如针对闲散青少年,试点通知明确要

<sup>①</sup> 陆学艺主编《当代中国社会流动》,社会科学文献出版社 2004 年版,第 1-2 页。

<sup>②</sup> 例如,在对有不良行为或严重不良行为青少年进行摸底排查时,采取了由各个学校上报数据的做法,由于学校内有不良行为或严重不良行为青少年人数是对该学校进行“评价”的重要指标,因此有理由相信对真正上报的“有不良行为或严重不良行为青少年”的数量将会大大降低。

<sup>③</sup> 摸底排查结果显示,全国约有 2820 万名达到法定入学年龄但又不在学、无职业的闲散青少年,其中“有不良或严重不良行为”的青少年 115 万人。有严重不良行为的青少年达 25 万人,其中有 16 万人在 18 岁至 25 岁之间。参见《最新数字:全国闲散青少年超过 2800 万》,《中国青年报》2010 年 11 月 4 日。

求“构建以社区为依托的信息管理网络,在有条件的地方探索加强对闲散青少年的联系管理机制,纳入基层综治工作平台体系,动员各种力量,分年龄段、分群体开展有针对性的法制宣传教育”。针对有不良行为或严重不良行为的青少年群体,试点通知指引的试点方向之一是“公安、司法、行政和工商、城管等执法部门掌握大量有不良行为、严重不良行为青少年的信息,通过各级预防领导小组办公室的工作机制实现信息共享,推动形成齐抓共管的工作机制。”各试点城市,也把建立对重点青少年的有效识别机制作为主要试点内容及经验。例如,北京市海淀区针对闲散青少年建立动态数据库<sup>①</sup>;大连市加强信息化管理,完善重点青少年群体信息社区登记制度;海口市建立重点青少年群体信息共享平台和动态信息管理数据库等。通过建立将重点青少年有效识别的信息机制,再通过有针对性的教育帮助措施预防其犯罪,重点青少年的“他者化”与“标签化”也就成为了一种有意或者无意的结果。

总的来看,五类重点青少年群体基本上来自社会弱势阶层,闲散、留守、流浪乞讨、父母违法犯罪首先带来的是这些青少年群体需要给予特别关怀和社会保障的状态,其权益也容易受到侵害,而不是首先作为社会秩序与社会稳定的威胁力量<sup>②</sup>。只有在其无法得到社会关怀与保障的情况下,才可能转化为社会秩序与社会稳定的威胁力量。正是在这个意义上,德国著名刑法学家李斯特深刻地指出“最好的社会政策就是最好的刑事政策。”

有些欣慰同时又有些遗憾的是,试点工作将“教育帮助”放在“预防犯罪”之前,体现了通过“教育帮助”手段达到“预防犯罪”效果的思路。从试点通知的要求以及各地的试点实践来看,试点工作也在不同程度体现了正视五类重点青少年的弱势群体与权益保障缺失的现状,并要求或者努力通过福利关怀的方式最终达到预防犯罪效果的思路。但是,“教育帮助”也是一个具有蕴含单向性、居高临下的不平等性,甚至强制性的词语。从试点城市的实践来看,的确也出现了试图通过“强制性”、“惩罚性”的社会控制措施施加于重点青少年群体的倾向。例如,试点通知中对于工读学校的推崇<sup>③</sup>,试点实践中个别地方采取强制送回的方式来控制外来闲散青少年<sup>④</sup>。这样的做法显然是对青少年权益的侵犯,其合法性也是难免会受到质疑的<sup>⑤</sup>。

但显然,出现这样的倾向主要原因绝非简单的“用语不当”,其深层次原因是传统的“肤浅而直白”的强制性社会控制思维的折射。另一个重要原因则在于,在实际操作过程中权益维护型“教育帮助”这样一种“隐蔽而迂回”的方式对社会资源的要求高、周期长、效果难以验证,而“肤浅而直白”的社会控制措施,例如看死盯牢、惩罚措施、机构式看管等操作便捷且成效容易体现。必须注意的是,试点实践中出现的对强制性控制手段的依恋甚至滥用苗头,与社会管理创新的要求背道而驰,应当引起足够的警惕。不久前,试点工作的名称做了一个看似小的修改,即将“教育帮助”改为了“服务管理”,这也许是对试点工作中“教育帮助”异化的一种纠正。不过,修改用语简单,而观念的改变却是一个长期的过程。

必须承认,目前尚无充分的证据证明在中国,闲散青少年、服刑在教未成年子女、留守儿童、流浪少年的是犯罪的高危群体,而不良行为与严重不良行为在某种程度上也是处于青春期青

① 具体做法是通过公检法司、教育、民政等部门及街道乡镇、社区村等层面对全区闲散青少年群体状况进行全面排查,建立动态数据库,根据闲散青少年的不同情况进行分类管理。领导小组办公室建立统一数据库系统,实现各单位之间数据对接、互通和资源共享。

② 正因为如此,五类重点青少年群体试点工作的主导者似乎应以社会福利部门为适宜。但是,这次试点却由综治委预防办这样一个社会治安防控部门来负责,可能引发对这一试点道德合理性的怀疑。当然,这一试点实际上是由共青团这一青少年组织来主导和具体实施,也在较大程度上降低了角色错位的感觉。

③ 例如试点通知要求“切实发挥专门(工读)学校在教育管理矫正不良行为或严重不良行为青少年方面的独特作用,确保对这部分青少年教育好、管得住”。

④ 欣慰的是,在2011年10月19日于山东泰安市召开的“全国重点青少年群体教育帮助和预防犯罪试点工作座谈会”上,对于试点城市介绍的这一“经验”,与会高层领导提出了委婉但明确的批评。

⑤ 一个最近的例子是深圳市对治安高危群体的“劝离”深圳的做法,即受到了舆论的强烈质疑。尽管深圳对此解释为治安高危人群是因为“受到震慑”而主动离开,但显然这种解释是难以回应合法性与合理性质疑的。

少年的一种成长中的“正常”现象,包括有不良行为和严重不良行为青少年在内的五类重点青少年均尚未有实际的严重危害社会的犯罪行为。

具有超前干预性质的预防犯罪措施所可能带来的负面效果早已经受到犯罪学中的经典理论——标签理论(labeling theory)的深刻“提醒”。标签理论建立在这样一种理论假设之上:一个人会对其他人(特别是那些有权力者)对自己的行为所下的定义(definitions)作出反应;如果我被称为坏孩子,而且被当作坏孩子对待,我会逐渐对此形成内心形象,而且按照他人对自己形象的模式定位去行为。可见,标签过程(labeling process)反而增强了想要抑制的那种现象<sup>①</sup>。也就是说,按照标签理论的观点,控制犯罪的机制也是导致个体犯罪的原因。这样一种理论确有颠覆传统犯罪理论的解构意味,也把批判的矛头直接转向了那些控制犯罪的机制。任何具有超前干预潜在犯罪人的预防犯罪措施,都可能成为这一理论批判的标靶<sup>②</sup>。标签理论得到了犯罪学研究及犯罪控制实践的支持,也成为反思传统犯罪控制机制最重要的理论支持之一。重点青少年群体试点工作的一个潜在而现实的风险正是产生“标签效应”,这种“努力控制”,很可能产生马丁·因尼斯所说的“讽刺的结果”<sup>③</sup>——人为制造“犯罪人”甚至“假想社会敌人”,增加社会不和谐因素<sup>④</sup>。

对五类重点青少年的担忧也是一种容易被放大的焦虑——忽视了五类青少年群体的自我修复功能。例如留守儿童虽然与父母分离,但是绝大多数留守儿童并非处于监护缺失的状态,而是自动出现了替代性监护人<sup>⑤</sup>。再如闲散青少年虽然处于令人不安的“闲散状态”,但是其中的绝大多数人并无不良或者违法犯罪行为。甚至在很多犯罪学家看来,青少年越轨也只是青春期一种常见的现象,如果不进行“刻意”的干预和标签化,绝大多数青少年的不良行为并不会发展为犯罪行为,甚至犯罪行为也会“自愈”。也就是说,对五类重点青少年群体的教育帮助与预防犯罪工作,不但可能事与愿违,还可能干扰重点青少年及其家人的正常生活<sup>⑥</sup>,甚至侵犯其隐私权等基本权利。

当代中国影响社会稳定的最大威胁在于阶层之间的隔离与对立正在日益强化和激化,同时对底层群体的管理手段一度出现了明显的路径依赖特征——更倾向于运用惩罚、隔离等“肤浅和直白”的传统控制手段。从这个角度看,将重点青少年作为一类特殊社会群体标识、筛选出来,并通过针对性教育帮助强化与其他群体区别的做法,如果操作不当,可能难以成为值得称道的青少年控制方式。

#### 四、融入式青少年管理

针对当前我国公共安全机制所存在的弊端,我曾经提出建立包括诉求表达与不满情绪无害化疏解机制、不同阶层利益分享机制、上下阶层流通机制、新的公共安全机制的建议<sup>⑦</sup>。对重点青少年群体而言,这些建议也是适用的。但对于这样一类特殊的群体,还需要思考更有针对性的社会管理机制。

① Arnold Binder, Gibert Geis and Dickson Bruce *Juvenile Delinquency: Historical, Cultural, Legal Perspectives*, Macmillan Publishing Company, 1988, p. 163.

② 姚建龙《超越刑事司法: 美国少年司法史纲》,法律出版社 2009 年版,第 141-143 页。

③ [英] 马丁·因尼斯《解读社会控制: 越轨行为、犯罪与社会秩序》,陈天本译,中国人民公安大学出版社 2009 年版,第 23 页。

④ 按照哈耶克的观点,将“我们”和“他们”对立起来,有助于促进内部的团结,这是“极权主义领导人的武器库中不可或缺的必需品”。参见[英]哈耶克《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社 1997 年版,第 133-134 页。显然,这样的社会管理技巧是与中央社会管理创新的要求背道而驰的,也是与时代的发展相悖的。

⑤ 例如郝振、崔丽娟对 321 名留守儿童的调查发现,留守状态的儿童大部分均有祖父母、外祖父母监护(61.2%),另有 29% 由父母监护,真正处于没有监护人状态的只有 2.2%。参见郝振、崔丽娟《留守儿童鉴定标准探讨》,《中国青年研究》2007 年第 10 期。

⑥ 例如,在试点社工帮助教育闲散青少年的城市,都曾出现闲散青少年明确拒绝社工的“教育帮助”的现象。

⑦ 参见姚建龙《海啸模式: 一种维稳新思路》,《民主与法制》2010 年第 24 期。

值得注意的是,重点青少年群体的社会弱势群体的地位并非因为其是犯罪高危群体(如果这一命题能够成立)而造成的,恰恰相反,是因为社会弱势群体境遇加上传统社会控制手段的失灵,从而导致了其被视为犯罪高危群体和社会稳定的潜在威胁。需要承认的一个现实是,五类青少年中的大部分,其作为社会弱势者的地位往往是难以改变的,我们需要思考的是如何让他们在未改变身处社会底层的状态下仍不至于成为社会秩序与社会稳定的威胁。

重点青少年的以下三大特征决定了对其进行社会管理只能在“福利”的名义下才能获得合理性乃至合法性:青少年、弱势群体、尚无实际危害社会的犯罪行为。为了获得试点工作的合理与合法性,或者说占据“道德制高点”,应当将试点受益青少年人数作为试点成效的核心评价指标,而不宜过度渲染“教育帮助”,更不宜渲染“预防犯罪”以避免标签效应。在青少年受益人数这一核心指标下,应当严谨地去审核与评价各试点城市所出台的诸多试点措施,评价其是否符合青少年最佳利益原则的要求。这并非只是一种社会控制技巧性的展现,更是社会发展进步与社会管理观念革新的表现。

重点青少年群体的另一个共同特征是与传统社会的联系薄弱。例如,留守儿童与父母之间的联系薄弱;服刑在教人员未成年子女不仅因为父母被监禁而导致家庭监护薄弱,同时其监护人还不符合传统社会对父母操行的要求;流浪乞讨青少年不仅与父母联系薄弱,还与学校、社区等之间的联系薄弱;闲散青少年同样处在与学校、单位等联系薄弱的状态。社会联系薄弱的状态,是这类青少年令人感到不安的关键原因,也符合犯罪学经典理论——社会控制理论(social control theory)对青少年犯罪原因的解释。

社会控制理论,又称社会联系理论、社会键理论(social bond theory),是美国著名犯罪学家特拉维斯·赫希(Travis Hirschi)于1969年出版的《少年犯罪原因》一书中提出来的。赫希认为,任何人都有犯罪的倾向,如果不进行控制的话,任何人都将进行犯罪。青少年犯罪是个人与传统社会的联系薄弱或破裂的结果。社会联系是指个人与传统社会之间的联系,这种联系一般通过社会机构表现出来。赫希认为,社会联系由下列四个方面组成,这些方面可以用来解释青少年犯罪产生的原因:(1)依恋(attachment),这是阻止青少年犯罪的情感要素。依恋是个人对他人或群体的感情联系,主要包括对父母的依恋、对学校的依恋、对同辈朋友的依恋,对正常人来说,这种感情联系是犯罪的重要抑制因素。(2)奉献(commitment),这是阻止青少年犯罪的成本要素。如果人们为了顺应传统的生活方式而花费时间和精力,致力于传统的生活、财产、教育、名誉等活动中,就不大可能从事违法犯罪活动。其原因在于犯罪的成本太高,当然这种犯罪的成本包括失去已经获得的财产、教育、名誉等,也包括可能获得的预期。(3)卷入(involve-ment),这是阻止青少年犯罪的时间精力要素。卷入即花费时间和精力参加传统活动。赫希认为,卷入传统活动(如传统的工作、运动、娱乐和业余爱好、学校学习等),会将个人从犯罪行为的潜在诱惑中隔离开来,使得个人没有时间和精力感知诱惑,考虑和从事犯罪活动。(4)信念(belief),这是阻止青少年犯罪的道德要素。信念即对共同的价值体系和道德观念的赞同、承认和相信。如果缺乏或者使其削弱,个人就有可能进行越轨及犯罪行为<sup>①</sup>。

赫希的社会控制理论的启示是,开展重点青少年群体教育帮助与预防犯罪试点工作的重点是从情感因素<sup>②</sup>、成本要素<sup>③</sup>、时间精力要素<sup>④</sup>、道德要素<sup>⑤</sup>四个维度重建或者强化其社会联系,使社会联系薄弱甚至破裂的重点青少年能够融入社会,而非让他们成为“凸显”甚至“隔离”于

① 参见吴宗宪《西方犯罪学史》(第四卷),中国人民公安大学出版社2010年版,第1159-1173页。

② 例如,提供政策与经济支持,为农村留守儿童、服刑在教人员未成年子女等提供探亲、交流、家庭生活等支持;建立青少年社工队伍,并使之成为重点青少年在情感上可以信任的朋友;加强学校与重点青少年群体之间的情感联系,通过依托学校的关怀、提升师生感情等方式弥补重点青少年群体的情感缺失。

③ 例如提供教育培训、创业支持等,给重点青少年以成功的希望,提高其预期的或现实的犯罪成本。

④ 例如为他们组织有吸引力的、有意义活动,让他们生活充实、紧凑,减少“消耗”从事越轨活动的时间与精力。

⑤ 例如引导重点青少年认同孝悌等传统文化、传统价值观念,遵纪守法、依法维权的法治观念等。

社会中的特殊群体。这种重建或者强化重点青少年群体社会联系的青少年控制策略可以称为“融入式青少年控制”，这与将重点青少年作为一种特殊群体“凸显”出来，以及采用惩罚、隔离式方法对其进行控制的“隔离式青少年控制”不仅在理念上而且在技术上均是完全不同的。

具有惩罚性、强制性色彩的措施，应当在重点青少年群体的控制中慎重乃至避免使用，对于尚无违法行为的青少年应当禁止使用。例如，对于推崇工读教育、主张通过强化工读教育的方式来对有严重不良行为青少年进行干预控制的建议应当保持警惕。再如，在教育帮助的名义下，主张对流浪乞讨青少年予以强制收容的建议也是值得警惕的。因为，这类具有惩罚性、强制性的措施，不仅容易破坏甚至割裂其与传统社会的联系，更严重的是容易伤害重点青少年对传统社会的情感。尽管看上去会产生给予了有效控制的错觉，但实际的结果更可能是“讽刺性”的。

在开展重点青少年群体试点工作过程中，还应当注意尊重青少年的自理<sup>①</sup>空间。重点青少年群体也具有自理性，绝大多数重点青少年并不会闲散、留守、流浪、监护人服刑在教而越轨，或者形成对社会秩序的威胁。重点青少年必然会形成与普通青少年不同的生活规范与习惯，政府、成人社会应当对重点青少年的生存方式、生活规律给予宽容的理解、适应和尊重——即便这种生存方式“看上去”不让人放心和习惯。举一个或许不恰当的例子，闲散青少年可能会较多的通过网络游戏、上网等方式打发时间，只要尚未达到危害身心健康的严重沉迷状态，就应当给予必要的容忍，而不宜通过社工等进行过度干预。

对于大多数重点青少年群体而言，除了家庭、学校外，社区是其主要的生活空间。在重点青少年与传统社会联系薄弱甚至破裂的情况下，如何在社区中实现对青少年的有效控制是社会管理创新的要求。在传统社会形态下，社区具有强有力的青少年控制功能，但是随着社会的转型，以血缘和地缘为纽带的传统社区形态逐步解体，同时传统的社区基层组织也呈现松散与权威性不足的状态。处在社会转型期的中国，政府在社区中尚缺乏有力的依靠力量似乎日益成为社会管理的难题。

作为最大青少年组织的共青团，被寄予了厚望。不但成为了此次试点的具体执行者，也被要求直接参与对重点群体的教育帮助，特别是对农村留守儿童。但是，一个不得不正视的事实是，共青团的影响力具有“漏斗效应”——越往基层影响力越弱，同时共青团的青少年认同度与影响力实际上已经处于十分尴尬的地位。例如，由上海团市委权益部“共青团应参与青少年权益保护政策制定”课题组在上海市所进行的一项问卷调查发现，仅 13.2% 的中小學生、5.2% 的在校高校学生、1.1% 的在职青少年、3.9% 的社区（闲散）青少年认为团组织是最能代表自身利益和反映诉求的组织，创业青年中则没有人认为团组织是最能代表自身利益和反映诉求的组织。也就是说，青少年对共青团这样一个青少年组织的认可度是低得惊人的，并且认可度与青少年的年龄成反比——越成熟越对共青团不认同。如何提高共青团组织对青少年的吸引力与影响力，是一个必须重视的问题。

那么，谁在社区中去教育帮助重点青少年？这是一个令试点推行者困扰的问题。近些年来由上海等地所试行的青少年社工制度，似乎让人看到了希望，也被寄予了重大的期待。“五老”以及其他形式的“志愿者”等体制外围组织与力量，也被发动起来，试图使之成为对重点青少年群体的“观护”者。但是，在短期内普遍性建立青少年社工队伍是不现实的。而且在我看来，青少年社工的实际作用似乎被夸大了。因为，社工在中国尚未发展成为一个成熟的、令人尊敬的职业，许多青少年社工往往与其工作对象（例如闲散青少年）只有一步之遥。当然，社工、志愿者的作用仍然是值得期待的——只不过需要假以时日。

此次试点并未将社区警务作为试点的重要内容之一，这有些令人费解。发达国家社会转型过程以及社会转型后的社会控制大都出现了这样一个趋势，即“人们在对社会控制机构系统进行

① 本文使用了“自理”一词，而并没有使用政治性色彩较浓的“自治”一词。

重构时,开始把社区作为一个加强控制水平的关键性部门,因此社区警务也越来越重要”<sup>①</sup>。需要特别指出的是,在社区警务中,警察的形象并非作为社区控制者的强制力量存在,而是被定位为社区服务者的角色。对于重点青少年群体而言,社区警察是其朋友、榜样、便捷的求助者,是不可替代的“国家监护人”。

转型社会中青少年犯罪控制是一种颇具技术性的政治策略,在社会管理创新成为热点议题的背景下,重点青少年群体教育帮助与预防犯罪试点无疑具有试验田的作用,试点的效果与结果如何,值得期待。

(责任编辑:薛立勇)

## The Juvenile Delinquency Control in Transition Society

—A Research Based on Pilot of National Educative Help  
and Criminal Prevention to Focal Teenage Groups

Yao Jianlong

**Abstract:** The pilot of educative help and criminal prevention to five focal teenage groups implemented by Central Committee for Comprehensive Management of Public Security shows the further idea change of social management, and also shows the social management skill to bottom teenage by improving the management system to focal teenage. Nevertheless, this type of control skill also has the risk of stigma, disturbing the family life, or even violating the rights of teenage groups. The pilot tendency of educative help and criminal prevention to focal teenage groups should change from the traditional teenage management model which based on family and coercive force to the model which based on community and welfare. This new model should respect teenage's self control and use feeling, cost, energy, morality to promote teenage integrating into society instead of disintegrating into society.

**Keywords:** Focal Teenage Groups; Juvenile Delinquency; Social Management; Teenage Control; Social Control

<sup>①</sup> [英] 马丁·因尼斯 《解读社会控制: 越轨行为、犯罪与社会秩序》, 陈天本译, 中国人民公安大学出版社 2009 年版, 第 85 页。