

上海市社区青少年 工作现状与发展研究

主编 漆世贵

副主编 朱济民 徐建

《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题组

中共上海市委政法委员会

共青团上海市委员会 委托科研项目

上海市爱心工程基金会

上海市社区青少年 工作现状与发展研究

江苏工业学院图书馆
藏书章

主 编 漆世贵

副主编 朱济民 徐 建

课 题 组 名 单

《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题组

组 长：漆世贵

副组长：朱济民 徐 建

成 员：肖建国 金大陆 林明崖 邓小东

苗伟民 赵 文 姚建龙 刘 芹

徐 茂 林志强 盛先磊 颜湘颖

三个分课题组组长：肖建国 金大陆 林明崖

前 言

“社区青少年”这部份人群,过去也曾称作为“社会青年”、“闲散青年”等,2002年4月在上海市委召开的社区青少年教育管理工作会议上,决定不再使用“闲散青少年”的提法,改称“社区青少年”。这一改变虽只是二字之差,却反映了本市社区青少年管理教育工作登上了一个新的台阶。

在青少年群体中,有一群无固定工作和收入,未进一步就学的,暂时活动在社区的青少年,由于其特殊的境遇,加上部分人的家庭环境又处于不和谐或不完整状态。在社会调查研究统计中,这部分人有前科及不良行为的频率相对青少年整体较高。因此,在社会治安综合治理工作中,这部份人很自然地成为重点关注的对象,由于各级党委、政府的重视,学校、共青团、青保组织、关心下一代协会,乃至社区基层组织都做了不少有效工作,特别是社区基层干部、志愿工作者多年来在实践中创造了不少新的卓有成效的经验。

在新形势下,按照中央综治委和上海市委、市政府提出的要求,上海市又将加强社区青少年管理和服作为促进社会稳定和青少年健康成长的重点工作之一。2002年3月共青团上海市委在中共上海市委直接领导下就社区青少年工作进行调研。2002年3月3日,建立了由上海市委副书记、市委政法委书记、上海市副市长为召集人,二十一个有关部门负责人组成的上海市社区青少年工作联席会议制度。同年4月,市委召开社区青少年教育管理工作专题会议,并

明确在浦东新区、长宁区、杨浦区开展社区青少年教育管理工作试点。同时,由团市委负责的联席会议办公室,委托零点公司对全市社区青少年整体状况进行了普查,形成了上海市社区青少年调查报告。后经市委批准,本市成立有独立编制和工作目标的社区青少年办公室,组建了一支社工队伍,探索社区青少年工作新的运作机制,并在总结试点经验的基础上从试点区向全市各区全面推开。目前,我市的社区青少年工作正向“整合资源,长效管理,切实服务,保障青少年健康成长”的目标前进。而且在“组织专业化,队伍职业化,群众参与度”等方面取得了突破。在这样的背景下,我们一群热心于青少年工作的同志,包括市人大常委会的老领导、政法院校和青年管理干部学院的教师和研究生,以及几位实际部门工作的同志,聚集在一起,以极大的热情,关注着这项极有战略价值的工程。我们组成了《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题组,开展了历时八个多月的民间调研工作。

我们的课题研究就是为了配合全市社区青少年工作的开展和探索,宽视野、多角度、深层次来调查、分析、思考上海市社区青少年工作,我们与现在大多数研究社区青少年把重点放在一般情况、社区青少年犯罪原因、预防不同,我们重在社区青少年工作研究,对青少年工作的机构改革、工作指导思想和运作机制,社工的市场化管理,社区青少年工作规范化、法制化建设,社区青少年权益保护与健康成长等,提出比较客观合理、有一定前瞻性的观点和建议,供领导决策或指导工作参考。

《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题是受上海市政法委员会、共青团上海市委、上海市爱心工程基金会委托和资金支持开展的,本课题从2003年初开始酝酿、筹划,在市政法委、团市委、上海市爱心工程基金会的大力支持下,4月份正式启动,召开了课题发布会,听取了各方面专家的意见。尽管受突如其来的“非典”影响一度

被迫中断,但“非典”过后立即启动调查研究,在各方面支持配合下加倍工作,先后在浦东新区、杨浦、长宁、虹口、黄浦、闵行等七个区调查访谈近 20 个街道,还专访了浦东新区青少年事务所、乐群社工站、黄浦社工教师、华阳社区青年,收集研究了中国青少年研究中心的预防闲散未成年人违法犯罪研究报告,共青团上海市委与零点公司进行的社区青少年情况调查,以及各区县提供的大量资料、经验等材料,课题组反复组织研讨,10 月底基本上按预定计划完成课题研究任务,12 月底最后形成了主要观点综述,总报告,立法建议和《上海市社区青少年工作条例》草案,三个子课题报告,五篇文章,以及访谈录等等成果,并将主要材料编印成《上海市社区青少年工作现状与发展研究》成果汇编,1 月 31 日,聘请著名学者专家正式开会进行课题评审,专家评审组充分肯定了课题成果并给予较高的评价。专家们也对个别问题以及某些文字表述提出了一些具体意见,还有进一步研究的建议。

评审会后我们根据评审专家的意见对提出的问题或建议作了补充修改,有关文字均已仔细斟酌订正,有关进一步研究的建议我们也将认真向有关方面反映,希望本课题能继续下去,有新的进步与发展。我们十分感谢专家认真、高水平的评审和建议,再次向评审专家致以诚挚谢意。

《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题组

2004 年 5 月

目
录

课题组名单

前言

对上海市社区青少年工作现状与发展的十二条建议

..... (1)

一、社区青少年是一个动态群体,其概念还
需要进一步研究和科学界定 (1)

二、社区青少年工作本质上是一项依法维护
社区青少年权益、促进社区青少年健康
发展的服务工作 (2)

三、社区青少年工作对象要进行科学分类
..... (2)

四、社区青少年工作要建立新的科学理念
..... (3)

五、健全授权式政府行政管理体制 (4)

六、充分预见培育社工服务市场中存在的矛
盾和困难 (5)

七、建立社工服务社会化运作机制 (6)

八、政府对社工服务市场的行政管理需强调
其行为的服务性,并不断丰富其针对性
强、实际效果明显的服务内涵 (8)

目 录

九、正确处理专业社工队伍与原基层工作队 伍的关系,促使两者优势互补、相互合作, 共同做好社区青少年工作	(9)
十、扩展社区青少年工作的内容与完善工作 方法	(9)
十一、加强专业社工的发展研究	(12)
十二、跟踪研究、评估,从源头上减少社区青 少年群体的总量	(12)
以人为本·依法维权·热诚服务·促进发展	(13)
引言	(13)
一、对目前上海市社区青少年工作改革的基 本评价	(14)
二、社区青少年工作性质与对象的科学界定	(15)
三、牢固树立“以人为本、依法维权、热诚服 务、促进发展”的科学理念	(17)
四、建立并健全法律地位明确、责任主体清 晰的授权式政府行政管理体制	(19)
五、培育社区青少年工作的市场运作机制	(23)

目
录

六、准确、及时把握社区青少年的工作重点期	(39)
七、完善和创新社区青少年工作的内容和方 法	(41)
八、值得进一步思考和研究的两个问题	(46)
结束语	(48)
关于制定《上海市社区青少年工作条例》的立法 建议	(49)
一、社区青少年工作立法的必要性	(49)
二、社区青少年工作立法的可行性	(49)
三、体例	(50)
四、重点	(51)
五、机构	(51)
六、社工与社工组织	(51)
附:《上海市社区青少年工作条例》(试写稿)	(52)
上海市社区青少年违法犯罪预防工作研究报告	(57)

目 录

一、上海社区青少年与违法犯罪	(57)
二、上海市社区青少年违法犯罪防治工作情 况及其矛盾、问题	(66)
三、完善上海市社区青少年违法犯罪防治工 作的方向——法制化、制度化、专业化、 社会化	(77)
完善社区青少年服务体制 建设专业化社工队伍	(93)
一、“四多”与“四少”——社区青少年服务的 现状	(94)
二、素质水平,参差不齐——社区青少年服 务队伍现状	(103)
三、对策分析	(109)
以人为本·依法维权·促进发展	(131)
前言	(131)
一、树立科学理念 实践科学理念	(132)
二、抓住工作核心 确保有效成果	(139)

目
录

三、健全工作体制 完善运行机制	(142)
四、加强队伍建设 优化资源组合	(156)
五、针对对象特点 完善内容方式	(163)
专家评审组评语	(179)
后记	(181)
附录 1: 上海市社区青少年工作现状和发展研 究课题研究规划	(183)
一、课题研究的目的是要求	(183)
二、课题调查对象和调查区域范围	(184)
三、课题调查研究的主要内容	(184)
四、调查时间和步骤	(185)
五、课题指导委员会	(186)
六、课题组	(186)
七、经费来源	(186)
附录 2: 上海市社区青少年工作现状和发展研 究课题研究时间计划	(187)

对上海市社区青少年工作现状 与发展的十二条建议

《上海市社区青少年工作现状与发展研究》课题组

上海市社区青少年工作是在市委的直接领导和推动下,按照“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”的总体思路,旨在构建上海市预防和减少犯罪工作体系的一项开拓性试验;是建立在观念更新基础上的一种体制创新;是新时期建立维稳工作长效机制的客观需要。它不仅体现了现代科学管理的新理念,而且也是当今国际社会的发展趋势。此项创新在浦东新区、卢湾区、徐汇区和闸北区的试点工作进展快、落实有力,已取得了积极的成果。我们认为:在领导管理体制的组建、专业化和职业化社工队伍的建设、社工组织和社工服务的社会化运作等方面有突破性进展。这项具有时代特征、中国特色和上海特点的创新之举,在我国社区青少年工作的发展进程中具有深远的影响。但是,处于探索阶段的上海市社区青少年工作的创新,在进一步的发展和完善中,理论上和实践中确实还有一些矛盾与问题,我们在认真的调查和研究讨论的基础上,集中概括后提出十二条建议或称十二点提要性认识,这些建议或认识在后面的有关研究报告中有详细的论述,现提纲契领分述如下:

一、社区青少年是一个动态群体,其概念还需要进一步研究和科学界定

社区青少年目前被界定为:年龄在16至25周岁、无固定工作和收入或已终止学业和尚未进一步就学的青少年。这一界定的概念涵盖的年龄和类型、层次差别很大,需要具体分析研究其构成、不同类

型的特点、需要,及工作要求与方法。

根据团市委和复旦大学完成的调查报告,至2002年9月,全市社区青少年共有6万3千多人。由于社区青少年是一个变化中的群体,而且就业环境等因素也在不断出现新的变化,调查中已经发现,这个群体的总的数量近期内还可能有所增加,工作难度预计也会加大。

二、社区青少年工作本质上是一项依法维护社区青少年权益、促进社区青少年健康发展的服务工作。

上海市社区青少年工作的新体系,目前是全市青少年违法犯罪预防控制总体系中一个极为重要的子体系,也是全市青少年违法犯罪社区预防控制整体工作中的一个重要组成部分。我们认为这个体系的着眼点与工作目标应该是:通过依法维护社区青少年权益、加强社区青少年教育管理、落实社区青少年各项服务等一系列积极预防和控制手段来促进社区青少年的健康成长,协助社区青少年解决实际问题 and 实现自我发展,并最终为整个社会的稳定和可持续发展作出贡献。

因此,从本质上讲,新形势下的上海市社区青少年工作,既是一项社区青少年违法犯罪的预防控制工作,更是一项依法维护社区青少年权益、促进社区青少年健康发展的服务工作。

三、社区青少年工作对象要进行科学分类

目前社区青少年实际是一个来源、结构和成分均呈多层次状态,类型和生存状态差异均相当明显的混合群体,其中不乏正在自我设计、有理想追求、创造学习深造和就业机会的奋进青少年,也有存在不良倾向或恶习、罪错的青少年。因此,应该建立社区青少年工作对象的分类标准,并据此对其进行科学分类,以便真正做到不同情况、区别对待,把工作做到最需要的一部分人身上,取得最好的人文、社会效果。

目前我们只能粗略分析若干不同的情况,还不能准确地提出社

区青少年群体的分类标准及其分类教育、管理的方法与内容,但是,社区青少年的分类标准,以及分类教育和管理,是我们必须尽快研究的重大课题之一。

当前,我们可以采取“适当放一批,重点抓一批”的对策思路。那些心理和行为上存在不良倾向和已染上恶习、曾有罪错的青少年,以及弱智、残疾、家庭有缺陷、生活比较拮据或有其他特殊困难确实需要帮助的社区青少年,应当作为我们重点关注的工作对象,并集中精力和资源对其进行教育、管理和服务,争取收效快、效果好。

四、社区青少年工作要建立新的科学理念

社区青少年是我们工作的对象,怎样认识和看待他们是我们工作的出发点和建立我们工作的科学理念的基础。

根据现代社会发展进步的水平和人权理念,我们必须认识到:①社区青少年是一个独立的权利主体,不管我们将如何对其进行教育和管理,他们的基本权利、合理需求和人格尊严必须首先得到全社会的认同和一视同仁的保护;②社区青少年的健康成长确实需要国家和社会的帮扶,但更需要他们自身的积极努力。因为,对社区青少年的科学帮扶应该是一种发展性的和互动性的帮扶,而这种帮扶也只有在被帮扶者自身积极努力和主动配合的基础上才会真正有效;③就业和升学是社区青少年的权利,是青少年自我发展的重要需求,也是社会稳定、进步、发展的要求。既不能把社区青少年工作变成职业介绍工作,也绝不能把实现社会稳定这个宏观目标与保护社区青少年权利、实现青少年自我发展的要求对立起来,而忽视社区青少年合法权益的整体性和他们求发展的均衡性。社区青少年的合法权益是一个有机的、相互促进的整体,他们的发展也需要一个均衡的过程;④社区青少年不是整个青少年群体中的异类,只是在学习、就业等方面与其他青少年之间存有差异,而这种差异往往不是其自愿选择的结果,从某种意义上说,可以视为当今中国改革与发展的必然产物,

是家庭监护功能、学校教育体制和社会经济发展等诸多方面的缺陷等原因所导致。

因此,社区青少年工作的科学理念应该是:“以人为本、依法维权、热诚服务、促进发展”。

①“以人为本”是基础和出发点,并在具体工作中全面、充分地体现这一理念;②必须把政府“自上而下”的工作规划与社区青少年“自下而上”的发展需求有机结合起来,达到青少年健康成长,社会稳定的目的;③切忌用世俗的眼光来看待现代社区青少年,切勿以传统的标准来衡量现代社区青少年工作;④社会各界,特别是社区青少年工作者必须彻底摒弃对社区青少年的一些带有明显偏见的传统观念,并在给他们应有的平等机会和人格尊重的基础上,努力做好各项服务工作,切实维护他们整体的合法权益,积极促进他们均衡地健康发展。

五、健全授权式政府行政管理体制

目前,社区青少年工作的领导管理体制的组织结构一般是:市一级由市委政法委设立,并由团市委实施管理的“社区青少年事务办公室”;区一级设在新成立的、由区政法委领导的“预防与减少犯罪办公室”之中;街道(镇)一级则大多归在街道已有的司法科。这一领导管理体制相对于原有的管理体制在很多方面均有所突破,但是从发展的角度看,它在今后的改革深化过程中,可能会出现法律地位、责任主体、部门关系,以及管理和协调等方面的问题。因此,根据目前市一级管理机构是由市委批准、市委政法委设立,并由团市委实施管理的实际情况,尽快建立并健全由政府授权并由共青团负责、组织和管理的,法律地位明确、责任主体清晰的“主轴型”三级政府行政管理体制。

具体构想是:在市委统一领导下,由市政府通过法律授权途径,授权共青团组织的各级专门机构行使上海市社区青少年工作的行政管理职权,其名称统一为各级的“社区青少年事务办公室(站、组

等)”,工作上由市、区政法委及有关部门分别领导或指导。

在上述政府行政管理体制的构想中可以看到:在市委领导下,带动全市社区青少年工作的“主轴”和责任主体是共青团组织;其上下从属关系是全市共青团组织现有的三级管理网络和社区青少年事务新建的三级行政管理网络;其法律地位是市政府通过法律程序的授权;工作上的领导与指导是市、区政法委和有关机构;其对社区青少年事务的管理行为是一种得到政府授权的纯行政行为。

目前我们所构想的授权式社区青少年工作的政府行政管理体制仅仅是现阶段中的一种过渡形式,从发展的角度设想,也许未来可能建立市、区青少年事务局、青少年事务所等独立的政府行政机关来取代授权式社区青少年工作的政府行政管理机构更为合适。

六、充分预见培育社工服务市场中存在的矛盾和困难

目前社工服务的市场社会化运作尚缺乏必要的环境和条件,但是,由于目前社区青少年工作管理体制上的局限,而使这些政府扶持的社工组织和代为招聘的专职社工,尤其是从政法机关转过来的一批专职社工,难以转化为真正符合市场标准的社工组织和社工队伍,甚至还可能对目前少之又少的、符合市场标准的社工组织和社工队伍带来冲击。

政府出面招聘和从政法机关转过来的专职社工队伍,政府组建的社工组织存有行政化倾向,政府扶持的政策倾斜与资金投入基本集中在上述的社工队伍和社工组织,而诞生不久、符合市场运作要求的民间社工组织和社工队伍还暂时得不到政府有力的政策与资金支持。这一情况很可能会使新生的、相当脆弱的社工服务市场难以形成和发展,这不符合社区青少年工作的改革总体运作思路和构建上海市预防和减少犯罪工作体系的要求。

在目前的社工队伍中,从政法机关转过来的人员虽有丰富的专业知识和司法工作经验,政治觉悟也相对较高,但市场意识相对较弱

是一个客观的事实。另外,这些社工目前的人事管理和工资待遇仍由原来的机关负责,这对他们自觉强化市场意识、提高自身素质等均是不利的。而最近由政府出面招聘的人员虽然有热情、有活力、有干劲,他们在相当一段时间内不愿也不可能完全脱离政府在经济和政策上的扶持和其他一系列行政支持。这就强化了社工服务市场行政化趋势和社工服务社会化的新困难。

七、建立社工服务社会化运作机制

社区青少年工作的社会化改革,主要是社工服务的社会化,而社工服务的社会化必须以一个健康且能够良性运行的市场运作机制为基础。因此,我们必须培育出一个确能保证社区青少年工作社会化改革方向的,机体健康、组织多元、竞争有序、服务优质、运行高效的社工服务市场运作机制。其建议和做法如下:

第一,政府应尽快让那些由自己扶持和培养的社工组织和社工队伍融入市场,并促其尽早以符合市场标准的组织形式和运作方式去闯市场,从而促使社工服务市场的服务功能迅速优化。

首先,对于政府扶持、培养的社工队伍,不断灌输市场服务意识和贡献精神,自觉提高自身素质和服务能力,引导其有条件地向市场化的社工方向转化,鼓励其在激烈的社工服务市场竞争中成长、发展;

其次,今后政府应购买那些素质高、能力强、市场意识和服务意识均良好的人员,并要求他们尽快适应并进入社工服务市场,必要时规定这种融入、转化的年限时间。

第二,政府应努力推进整个市场向多元化和有序竞争的方向发展,促进市场服务质量的主动升级。

首先,疏通社会各界共同参与社区青少年工作的各种渠道,将原有的从学校转过来的社区教师队伍、中华基督教青年会和女青年会等民间社团、一些有社工专业优势的高校或社会科学机构孕育形成的各类学生团体和教师团体、以及社会上一些群众性组织等社团和