

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

华红琴
著

都市中的青少年

发展危机与社会管理

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助

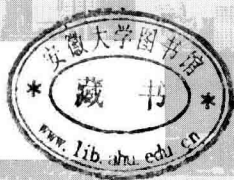
都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

华红琴
著

都市中的青少年

发展危机与社会管理



广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

都市中的青少年：发展危机与社会管理 / 华红琴 著.
—桂林：广西师范大学出版社，2013.1
(都市社会发展与社会政策)
ISBN 978 - 7 - 5495 - 2342 - 9

I. ①都… II. ①华… III. ①青少年-发展-研究-中国
②青少年心理学-发展心理学-研究 IV. ①D669.5
②B844.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149195 号

出品人：刘广汉
责任编辑：刘冬雪
装帧设计：孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码：541001)
(网址：<http://www.bbtpress.com>)

出版人：何林夏

全国新华书店经销

销售热线：021-31260822-882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码：276017)

开本：890mm×1240mm 1/32

印张：6.75 字数：130 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价：29.80 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印单位联系调换。

(电话：0539—2925888)

丛书总序

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居

民的生活方式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、

技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防和解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表

达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性的成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的某些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史

变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

前言 / 1

第一章 青少年：形成、演变与发展危机 / 6

- 一、青少年：社会变迁的产物 / 6
- 二、凸现危机：20 世纪青少年发展危机 / 19
- 三、聚焦全球：21 世纪青少年发展议题 / 26

第二章 中国都市青少年危机：表现与特征 / 36

- 一、都市少年辍学 / 37
- 二、青年失业与啃老 / 48
- 三、性与生殖健康 / 62
- 四、网络成瘾 / 76
- 五、毒品滥用 / 84

第三章 社会政策视角：社会设置与青少年成长危机 / 95

- 一、教育政策：义务教育与精英教育的博弈 / 96

- 二、就业政策：自主择业与社会保障的困境 / 107
- 三、青少年司法保护与社会矫正 / 111
- 四、城市弱势青少年的社会保障与社会福利政策 / 120
- 五、当前青少年政策面临的挑战 / 131

第四章 青少年事务管理：理念、经验与展望 / 136

- 一、青少年社会政策的理念与演进 / 136
- 二、国际社会青少年事务管理经验 / 145
- 三、中国都市青少年事务管理探索与展望 / 164

参考文献 / 193

前 言

在科技高速发展、物质文明日新月异的当今社会中,青少年的健康成长却成为一个难题:少年辍学、网络成瘾、抑郁焦虑、御宅隐蔽、物质滥用、失业啃老等。这不禁令人深思:现在的孩子到底怎么了?青少年为什么还会出现这么多的问题?

人的发展问题是社会变迁及文明化进程的伴生物。作为社会性动物的人类来自于自然界又超越了自然,人的心理及行为也超越动物的原始本能,具有后天习得性、创造性和社会性,并与生存于其中的社会息息相关、密不可分。人类文明经历了几千年漫长的积累,逐步形成了相对稳定的社会制度、规范习俗、价值体系与心理结构。然而工业革命打破了过去几千年的传统,形成了以科学技术为核心的工业社会、知识社会,人类不得不告别以往相对稳定的、常规化的社会,步入一个急剧变化着的、看似自由却备受牵制的现代社会。然而人类文化生活改变的步伐远远赶不上科学技术日新月异的变化,科技的剧变衍生出各种冲突与危机。从某种角度来说,青少年(或青年)群体是社会结构的社会建构和历史产物,是发生在特定社会中的一种社会现象,青少年问题亦是社会急剧变迁和社会建构的结果。在不同的社会、不同的时代,青少年问题既表现出共同性,

也呈现出差异性。

二次世界大战后,西方发达国家的经济与科学技术飞速发展,以计算机为核心的电子技术、生物技术、互联网技术不断发展,物质生活水平与民主法制水平不断提高,却出现了诸多青年发展问题。20世纪60年代末,在法国、英国、德国、美国等发达国家几乎同时爆发了轰轰烈烈的青年运动与激进的文化思潮(如嬉皮士、物资滥用等)。青年们似乎在向全世界呐喊,以独特而偏激的方式表达出自己的声音,青年从此真正站上世界的舞台,获得了全世界的关注。到了80年代,互联网这张看不见的能量之网逐渐控制整个世界,出现全球化趋势。全球化是一种互相关联、彼此依赖的状态,全球化使得青年文化呈现出融合的现象,青年问题逐渐成为一种跨越国界的挑战。

青少年危机与发展问题引起国际社会的广泛重视,1995年联合国通过了纲领性国际文献《到2000年及其后世界青年行动纲领》。《行动纲领》制定了到2000年及其以后的世界青年政策,以参与、发展、和平为总主题,深刻地指出了世界范围内青年问题的严峻性和紧迫性,分析了问题产生的原因及症结所在,提出了富有建设性的意见。许多国家积极回应,把青少年政策作为国家政策的一个重要方面,纳入国家政府工作范畴与各项行政实践之中,各国政府相继制定青年政策,为青年健康发展提供社会支持。法国、英国、德国等发达国家都已经设立了专门执行青少年政策的部门,专责处理有关青年问题各方面政策的协调与监督执行。日本、韩国、新加坡等亚洲国家以及中国香港、澳门地区在20世纪80年代中期就开始讨论青年政策的有关问题,虽没有特设的青少年机构,却也在政府相关社会福利

政策中系统地针对青少年福利及服务设立各项具体政策。显然,如何引导青少年健康成长与发展的青少年事务已经成为一项全球性的、国家性的事务。然而目前我国青少年社会管理和政策政策的制定方面存在一些问题,面临着挑战。我国并没有独立的青少年政策体系,而是零散的、不系统的,从决策制定、规划实施到具体执行、评估监控的整个过程,并没有一个统一的部门来负责,缺乏一套将这些过程有机地联系和整合起来的机制。同时,青少年政策分散由各个部门制定,难以确保“积极、福利”理念的全面贯彻落实。这种情况不仅影响到政策的效果,而且对青少年工作的进一步开展也是不利的。另一方面,从青少年社会政策制定的理念上,还未完全实现从“国家利益主导型”向“青少年主体需要决定型”的合理转变,很多政策仍是政府由上至下制定与推行的,而不是以青少年自身的需要为出发点,因此这些政策目前并不能真正满足青少年健康发展的需要。从国际社会来看,青少年政策的趋势应当从青少年的需要出发,制定以人为本,以积极、福利服务理念为基础的社会政策。当前各种青少年政策迫切需要系统化和深化,增强统一性、权威性,同时需要建立一整套统一协调、整合的工作机制来负责青少年政策的决策制定、规划实施、具体执行以及评估监控,以确保青少年政策得到落实。

中国青少年成长问题在 20 世纪逐渐显现。自 20 世纪 80 年代起,中国踏上了改革之路,中国社会发生了巨大变化,这种结构转型不仅是生产方式、经济制度的变迁,还包括生活方式、价值观念、心理结构、社会空间等多方面的革命性变革。在最基本的层面上,从宏观的制度性环境到微观的人际关系、生活空

间,青少年赖以成长的社会环境都发生了急剧变化,社会的变迁与转型正在动摇传统的发展路径,将青少年与整个社会一起推向一个饱含机遇也充满竞争和不确定性的时代。1980年,斯梅尔瑟(Smelser)在《美国社会学期刊》上发表了一篇关于“个体生命历程转折点”的文章,文中列举了三组影响现代青年变化过程的因素:(1)经济的变化,包括贫穷或富裕,从农业经济到工业经济的变化;(2)家庭的变化,即以文化、传统和地域为基础的种族关系或血缘关系逐渐演变为由父母和直系子女构成的核心家庭;(3)制度的变化,包括作为社会设置之一的学校,在很大程度上把儿童和青年群体与社会分离开来。(Jean-Charles Lagree, 2007: 3)可以说,当今中国都市青少年成长的社会环境在经济、家庭、制度三个方面都发生了很大的变化。作为国际性大都市的上海,正以较快的速度迈入信息社会,经济快速增长;独生子女政策已经实施30多年,当前的青少年一代基本都是独生子女,核心家庭占据主导地位。学校极端偏重学业成绩而忽略道德人格的培养。这些变化令青少年的生活空间与以往产生很大差异,20世纪80年代后在西方国家出现的一些青少年发展问题,在21世纪的中国都市亦逐渐出现。不仅如此,还因中国特色的社会设置和社会政策,表现出中国特色的青少年问题。

当人们在质疑青少年偏差行为,发出“我们的孩子怎么了”这样的惊呼时,难道不应当反思“我们的社会怎么了”、“我们的学校怎么了”、“我们的家长怎么了”?人们更应当思考:青少年在成长中真切的需要是什么?危机的产生与哪些因素有关?社会与政府须承担起怎样的角色与责任?如何采取切实有效