



上海市社区青少年工作丛书

为了明天

2010~2012上海市社区 青少年工作蓝皮书

上海市综治委预防青少年违法犯罪专项组

共青团上海市委员会

上海市社区青少年事务办公室

编



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海市社区青少年工作丛书

为 明 天

2010~2012 上海市社区青少年工作蓝皮书

上海市综治委预防青少年违法犯罪专项组
共青团上海市委 编
上海市社区青少年事务办公室

上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

为了明天/上海市综治委预防青少年违法犯罪专项
组,共青团上海市委员会,上海市社区青少年事务办公室
编. —上海:上海交通大学出版社, 2013

ISBN 978 - 7 - 313 - 10366 - 6

I. ①为… II. ①上… ②共… ③上… III. ①青少年
—工作—上海市—文集 IV. ①D432.851 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 216446 号

为了明天

2010~2012 上海市社区青少年工作蓝皮书

上海市综治委预防青少年违法犯罪专项组

共青团上海市委员会编

上海市社区青少年事务办公室

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话: 64071208 出版人: 韩建民

上海交大印务有限公司印刷 全国新华书店经销

开本: 787 mm×960 mm 1/16 印张: 16.5 字数: 324 千字

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 313 - 10366 - 6/D 定价(共四册): 125.00 元

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话: 021 - 54742979

编 委 会

主 任 夏科家

副 主 任 徐 彬 徐未晚 王 宇 刘 刚 杨元飞

赵 亮 周建军 赵国强 吴仁杰 沈功玲

委 员 刘晓娜 杨 峻 陈 峰 陈立俊 陈佳楠

丁 丁 胡 喆 姚 强 栗 芳 谢艺伟

李泱泱 王 昊 张晓颖 邵世志 杨江丁

何婷婷

顾 问 (以姓氏笔画为序)

王大奔 刘宏森 杨 昕 杨 雄 陈英俊

苗伟明 姚建龙 顾东辉 童 潇 熊易寒

丛书主编 周建军

副 主 编 张晓颖 邵世志 范惠娟

责任编辑 李 子 章 璐 朱奋萌

执行编辑 赵 玲 吴洁琼

本 册 编 委

执 行 主 编 褚 敏

执行副主编 赵凌云 祝春兰

撰 稿 赵凌云 祝春兰 卢会志 李 子 王丹阳
陈元元 丁烜红 王 鑫 刘鸿方 蔡 爽
邓丽娜 俞晓歆

统 稿 赵凌云 赵 雷 王 蕾 赵 玲 吴洁琼

◎共青团上海市委书记 夏科家

青少年是国家的希望,民族的未来,也是全面建成小康社会,实现国家富强、民族复兴、人民幸福的“中国梦”的强大生力军。同时我们也看到,由于国家正处于经济结构转轨、社会发展转型的历史时期,存在着不少影响青少年健康成长的因素,这也使得近年来青少年违法犯罪的问题日渐突出,青少年成长过程中的新现象、新问题层出不穷。

预防青少年违法犯罪工作既是社会管理创新的重要内容,也是助推青少年健康发展的必然要求。为了从源头上预防和减少青少年违法犯罪,促进青少年健康成长,上海市委、市政府将预防青少年违法犯罪工作纳入全市预防和减少犯罪工作体系中,不断加强对重点青少年群体的教育、管理和服务工作。2003年8月,以市社区青少年事务办公室和阳光社区青少年事务中心成立为标志,上海市社区青少年工作迈入发展轨道,并已走过了不平凡的十年发展历程。

十年来,在中央综治委、团中央和上海市委、市政府的关心支持下,共青团上海市委、上海市社区青少年事务办公室围绕“控制规模、有效管理、加强教育、切实服务、减少犯罪”的工作目标,坚持协同化推进、职业化发展、社会化运作、专业化建设的工作思路,注重从社会管理创新的视角看待和推进预防青少年犯罪工作,不断将社会工作理念引入青年工作实践,形成了“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”的总体思路和工作格局,探索总结了一系列本土化社会工作的新方法,基本形成了具有上海特色的预防青少年犯罪工作模式。

近年来,随着经济社会发展的不断变化以及上海青少年人口结构的不断调整,上海市社区青少年工作面临着新的挑战,特别是存在青少年服务对象需要拓展、社团运作的自主性有待提升、社会各方参与预防工作的力量有待整合等问题。面对新情况新问题,共青团上海市委、上海市社区青少年事务办公室积极发挥预防青少年违法犯罪专项组组长单位和专项组办公室的职能作用,在社区青少年工作十周年之际进一步加强了工作研究和经验成果提炼,组织相关专家学者,采用实证研究和文献研究相结合的方法,精心编著了《上海市社区青少年工作丛书》。丛书包含了反映上海市预防和减少青少年违法犯罪工作创新发展的《2010~2012

上海市社区青少年工作蓝皮书》、也有反映青少年事务社会工作最新研究成果的《2011~2012 上海市青少年事务社会工作调研成果集》，同时还有反映一线社工学习体会和工作成果的《上海市青少年事务社会工作者赴港交流学习成果精编》及《上海市青少年事务社会工作优秀案例集》等书。丛书对我们工作中遇到的新情况和新问题提出了建设性的对策，兼有学术研究价值和实践指导意义，相信对预防青少年违法犯罪工作的创新发展将会起到积极的推动作用。对于丛书中的不当之处，也恳请予以批评指正。

预防和减少青少年违法犯罪工作是一项系统的社会工程，同时也是一项长期、艰巨的历史任务。诚挚希望社会各方共同关心、关爱青少年的健康成长，并肩携手，群策群力，为青少年营造更为良好的生活环境，让青少年拥有更为广阔的发展空间，努力实现让青少年生活有更好憧憬。

2013 年 9 月

目录CONTENTS

绪论	1
一、上海市社区青少年工作的发展背景	2
二、上海市社区青少年工作的发展历程	4
三、上海市社区青少年工作的发展策略	7
四、本书的分析思路与逻辑架构	12
第一章 上海市社区青少年工作的对象系统与目标调适	21
第一节 上海市社区青少年工作的对象系统及拓展	22
第二节 社区青少年工作的目标调适与操作化指标	42
第二章 上海市社区青少年工作的组织系统与创新	52
第一节 上海市社区青少年工作的组织系统结构	53
第二节 上海市社区青少年工作系统的机制创新	67
第三章 上海市青少年事务社会工作者的系统与成长	75
第一节 青少年事务社会工作者系统的特征	76
第二节 青少年事务社会工作者的职业培训	85
第三节 青少年事务社会工作者的职业适应	95
第四节 青少年事务社会工作者的职业发展	108
第四章 上海市社区青少年工作的项目与发展	117
第一节 项目化运作的背景与实践策略	118
第二节 社区青少年工作的项目发展现状	120
第三节 项目运作中社会工作方法的发展	130
第四节 项目化运作的行动主体与实践过程	135
第五节 社区青少年工作项目的创新路径	142

第五章	上海市社区青少年工作的成效	147
第一节	社区青少年工作成效的数量化呈现	148
第二节	社区青少年工作体系的成熟与优化	152
第三节	社区青少年工作系统的拓展与辐射	165
第四节	社区青少年工作的理论性研究成果	170
第六章	上海市社区青少年工作的经验归纳与展望	174
第一节	上海市社区青少年工作的经验归纳	175
第二节	青少年社会工作的国际经验	182
第三节	上海市社区青少年工作的展望	192
附录 1	调查问卷和访谈提纲	205
附录 2	访谈录精选	211
后 记		251

绪 ● 论



青少年肩负未来社会建设的重任,承载着每个家庭的期盼。社区青少年是青少年群体的组成部分,也是在成长过程中需要帮助的弱势群体。保障青少年的健康成长,消除青少年发展的障碍,是政府的责任,也是全社会的责任。做好社区青少年工作,对于预防和减少青少年犯罪工作具有重要意义,对城市的和谐稳定与繁荣发展也有重要价值。在社区青少年工作建设十年以来,根据“政府主导推动、社团自主运作、社会多方参与”的总体思路,上海市社区青少年工作走出了一条开拓创新之路,取得了显著的工作成效。尤其是近三年以来,在政府主管部门的领导下,上海市社区青少年工作适应社会管理创新的要求,根据社区青少年群体的新特点,在组织机制创新、社工队伍建设、项目化运作、工作模式完善等方面取得了一系列新成果。在进入下一个发展阶段之前,回顾发展历史,总结工作经验,对于今后社区青少年工作的进一步开展具有重要意义。

一、上海市社区青少年工作的发展背景

社区青少年是在学习与工作的适龄时期却没有固定工作且未进一步就学,有的长期处于失业、失学状态的青少年。上海市社区青少年工作是以社区青少年为基本服务对象,以来沪青少年、在校青少年等群体为拓展对象,以青少年保护和成长助力为导向,以预防和减少青少年违法犯罪为基本目标的青少年服务与管理工作。要更好地解读上海市社区青少年工作,需要回顾其产生和发展的社会背景与政策背景。

(一) 上海市社区青少年工作的社会背景

上海市社区青少年工作是在特定的社会背景下产生的,又是在动态发展的社会环境中不断调整和发展的。不管是哪个阶段的社区青少年工作,都具有强烈的现实导向:即应对特定社会结构之下的青少年问题,回应特定群体青少年的生存与发展需求,从而更好地预防青少年违法犯罪,保护和促进青少年的健康发展。

1. 社会变迁中社区青少年问题呈现

当代中国正处于剧烈的社会变迁过程中。经济持续高速发展,社会阶层不断分化,文化与价值观呈多元化趋势。上海作为一个沿海的大都市,社会变迁更是给这个城市打下了深刻的烙印。贫富差距扩大,城市中出现了—个绝对数量庞大的社会底层群体。社会阶层的边界开始形成,阶层地位的代际传承现象开始出现。社会分化不仅出现在成年人群体,也影响到青少年群体。由于家庭的弱势地位或青少年本人的种种原因,城市中出现了—批“失学、失业、失管”的社区青少年。

青少年是处于初级社会化阶段、人格与心理特征尚未完全成熟的群体。在这个纷繁芜杂的都市社会中,容易受各种负面现象的影响。与其他青少年相比,社区青少年是一个特殊的群体。他们处于社会适应遭遇障碍的人生发展阶段,承受着更大的心理压力,也更容易引发对社会的不满情绪,犯罪和受害的机率要远大于其他状态下的青少年。^①这就使得这一类青少年在社会生活中的管理与保护问题更加严峻,社区青少年工作的开展也更加刻不容缓。除了违法犯罪的可能性增加以外,社区青少年面临的问题更多的是个体社会化历程中的成长与发展问题、心理适应问题、网络成瘾问题、亲子关系问题、社会交往问题、学历提升问题、就业难问题……作为处于人生发展关键阶段的弱势群体,社区青少年需要全社会的关心与引导。只有这样,才能避免他们中的一些人产生社会疏离感与离弃感,从而走上越轨的道路。正是为了应对上述青少年问题,上海市社区青少年工作诞生了;也正是为了解决上述问题,社区青少年工作不断稳步推进,工作理念与工作方法不断拓展,从以问题为导向的预防犯罪工作转向以发展为导向的青少年专业服务。

^① 沈昕. 社区青少年概念分析[J]. 青少年犯罪问题, 2005(4).

2. 城市化进程中来沪青少年问题凸显

自 20 世纪 90 年代以来,随着城市化的发展与社会流动的加快,上海市常住人口一直呈现高速增长趋势。相关统计显示,上海现有户籍人口 1 340 万,来沪人口 588 万(其中来沪常住人口 438 万,停留 6 个月以下的来沪流动人口 150 万),其中“80 后”来沪青少年超过半数,他们正由亦工亦农向全职非农转变、由城乡流动向融入城市转变、由谋求生存向追求幸福转变。^① 外来人口、特别是大量青少年的进入给上海带来了活力,但也带来了大量的治安和管理问题。数据显示,2006 年以来 25 周岁以下青少年违法犯罪占上海违法犯罪人员总数比例持续维持在 80% 以上,其中来沪青少年违法犯罪占全市青少年犯罪比例已达 93% 左右。这给上海市社区青少年工作的创新转型带来了巨大的挑战。^② 在个体成长与发展方面,来沪青少年所遭遇的障碍往往比沪籍青少年更多。与沪籍青少年相比,来沪青少年的家庭经济水平相对较低、父母教育缺位的情况更多、学习环境相对较差,他们中的不少人还面临城市融入与社会排斥问题,因而在个体社会化的过程中遭遇的困难更多。来沪青少年虽然没有上海户籍,却也同样是社会中的公民,是上海的常住居民,在社会适应遭遇困难的人生特定阶段也应该得到关心和扶持。

2012 年上海市社区青少年事务办公室所承担的市综治委课题研究表明,就当前的情况而言,上海原有面向户籍青少年违法犯罪的预防体系和面向户籍社区青少年的教育帮扶体系显现不适,其中以下几个问题较为突出:一是工作法规有待进一步完善,二是工作机构有待进一步健全,三是工作对象有待进一步拓展,工作力量有待进一步加强,工作方法有待进一步创新。如何将面大量广的来沪社区青少年纳入工作范围,如何进一步创新和开发工作方法,以适应来沪青少年“流动快、变化大”的群体特点,成为现阶段上海市社区青少年工作面临的新问题。^③

(二) 上海市社区青少年工作的政策背景

社会管理创新是当前我国各项社会管理与社会建设工作推进的政策背景与工作指南。早在 2004 年,党的十六届四中全会文件中就正式提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”;2006 年,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,就“加强社会建设”和“完善社会管理”分别进行了阐述。2007 年党的十七大报告中提出建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,明确了以公共服务和社会管理为基本内容的社会建设工作框

① 范惠娟. 同城共乐,共享阳光[A]. 载上海社会发展报告(2012)[C]. 北京:社会科学文献出版社,2012: 308-309.

② 上海市社区青少年事务办公室. 社区青少年教育帮扶体系向来沪群体延伸的政策体系构建研究[R]. 2012 年上海市综治委课题研究报告.

③ 上海市社区青少年事务办公室. 社区青少年教育帮扶体系向来沪群体延伸的政策体系构建研究[R]. 2012 年上海市综治委课题研究报告.

架。2009年,中央政法委、中央维护稳定领导小组将“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”列为三项重点工作予以推进。2010年,中央政法委、中央综治委确定35个市、县(市、区)为全国社会管理创新综合试点,并制定了《全国社会管理创新综合试点指导意见》,全国各地纷纷制定相应的实施意见与方案,社会管理创新的实践指导作用明显增强。

2011年初以来,党中央、国务院对加强和创新社会管理、全面推进社会建设做出了一系列重要部署。3月,“社会管理创新”第一次以重要篇幅写进《政府工作报告》,全国人大批准通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》首次专篇增列了社会管理的规划内容;7月,党中央、国务院印发了《关于加强和创新社会管理的意见》,明确了加强和创新社会管理的重要意义、指导思想、基本原则和目标任务;9月,中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会,并赋予其协调和指导社会管理工作的重要职能。上述情况说明,加强和创新社会管理已经被提到非常重要的位置。2012年11月,党的十八大报告进一步强调指出,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,“法治保障”成为社会管理创新的新维度。

在上述社会管理创新的大背景下,上海市委、市政府按照中央部署,从加强社会建设和管理体制、机制入手,从改善民生入手,建立长效机制,创新社会管理,推进社会建设。上海市的创新社会管理工作体现在“五个重视”,一是重视社会管理的基础性工作,二是重视改善民生的工作,三是注重社区基层社会管理工作,四是重视从源头上预防和化解社会矛盾,五是重视发挥公众和社会组织在社会管理中的积极作用。^①上海市委还提出了上海加强社会建设的目标任务:用5~10年时间,探索形成具有中国特色、时代特征、上海特点的社会建设基本框架,构建“六个体系”,包括公共服务体系、社会保障体系、现代社区治理体系、社会组织发展体系、社会矛盾调处体系、社会建设推进体系。其中社会建设推进体系即形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。^②在上述政策文件的指导下,上海市社会管理创新工作有效推进,在实践层面取得了一系列进展,形成了社会管理创新的经验和典型案例。

二、上海市社区青少年工作的发展历程

上海市社区青少年工作体系是在特定的社会背景之下被创造性地建立起来,又是在动态发展的社会环境中,在党和政府的政策方针的引领下不断发展和调整的。上海

^① 卢汉龙,周海旺.创新社会管理,促进社会和谐[A].上海社会发展报告(2012)[C].北京:社会科学文献出版社,2012:4-5.

^② 方志雄.上海社会管理创新的成就、问题与对策研究[A].上海社会发展报告(2012)[C].北京:社会科学文献出版社,2012:29.

市社区青少年工作的开展,体现了解决青少年问题、促进青少年发展的明确目标导向,又反映了社会管理创新的国家政策引领。在上述两大背景之下,上海市社区青少年工作自成立以来稳步推进,形成了一个相对成熟的工作体系,在预防青少年犯罪方面取得了成效。

(一) 2003~2005 年的初创期

21 世纪之初,为了应对社会变迁背景下日益显著的社区青少年问题,在上海市委、市政府的高度重视下,在市委政法委、市综治委的组织协调下,在上海市社区青少年事务办公室(以下简称“市社区青少年事务办”)和各级团组织的指导推动下,通过上海市阳光社区青少年事务中心的具体运作,一种新的青少年工作模式——上海市社区青少年工作产生了。社区青少年工作成立之初,经历了 2002~2003 年的区县试点阶段、2003~2004 年的社会工作专业化发展探索阶段,2004 年之后向全市全面推广,在上海市各个区县建立了社区青少年事务社工站,在全市范围内正式采用社会工作的专业方法与技巧来为社区青少年提供服务。^① 2004 年 2 月,民办非企业性质的上海市阳光社区青少年事务中心(以下简称“市阳光中心”)注册成立,负责全市青少年事务社工的招聘、业务指导、管理和调配,负责推动区县社工站与街道社工点的建设。上海市社区青少年工作在组织机制上形成了与政府行政管理体制相协调的三级管理体制,即市、区县、街道(镇),每一级别都包括发挥主导作用的综治办、发挥主管和监督功能的团组织、具体操作的阳光社工机构三大主体,并吸收民间组织与个人广泛参与。^② 在组织管理上,2004 年制定了市阳光中心“社团成长计划”,为青少年事务社工机构组织管理机制的发展设计了精致的蓝图,社团的制度化管理机制雏形初步形成。这一阶段的工作专业化也处于初步发展阶段,在加强培训的同时,加强工作流程管理,以标准化表单的方式帮助社工尽快把握专业社会工作的实务程序与工作规范,所开展的青少年社会工作主要是个案工作、小组工作、社区工作等常规工作。

(二) 2006~2009 年的初步发展期

2006 年以后,上海市社区青少年工作体制进行了改革,加强组织领导,完善了运行机制,并开始尝试创办独立的区域性社团。2007 年 10 月,在浦东新区政府综合配套改革试点成功的基础上,将市自强、新航、阳光的浦东社工站合并成立了一个新的独立区域性社团,名为“上海中致社区服务社”(以下简称中致社)。2009 年浦东新区和南汇合并,南汇区的禁毒、矫正、青少年事务社工也一并加入中致社,进一步扩充了中致社的社工人员。2009 年,奉贤区在市自强社会服务总社、市新航社区服务总站和市阳光中心三

^① 陈英俊,周建军,田保传. 2003~2005 年上海市社区青少年工作蓝皮书[M]. 上海:华东理工大学出版社,2005: 18.

^② 陈英俊,周建军,田保传. 2003~2005 年上海市社区青少年工作蓝皮书[M]. 上海:华东理工大学出版社,2005: 49.

大社团的奉贤工作站基础上合并重组,注册成立了民办非企业单位“上海奉贤区思齐社会工作服务中心”(简称奉贤思齐中心)。作为新成立的机构,该社团在青少年事务方面接受市阳光中心的专业培训与技术支持。上海市青少年事务社工机构进一步创新工作方法,开始了项目化运作的尝试,并逐步形成了“工作专业化、专业项目化、项目品牌化、品牌社会化”的基本思路。在青少年事务社工队伍建设上,改革考核制度,制定社工职业晋阶和薪酬管理制度,并进一步推动专业化建设。开展社会工作者岗前培训、全员培训与骨干培训,社会工作者专业水平不断提升。

(三) 2010~2012 年的创新发展期

2010 年以来,上海市社区青少年工作进入了一个新的发展阶段,创新发展的特征体现得尤为明显。领导机制进一步健全,市青年工作联席会议制度继续推进,2012 年 10 月成立上海市综治委预防青少年违法犯罪专项组,领导合力进一步发挥。在服务对象与目标方面,针对来沪青少年违法犯罪率上升的态势,适时调整服务对象与服务目标,在长期试点工作的基础上,明确提出将上海社区青少年的教育帮扶体系向来沪青少年^①延伸,创新面向实有社区青少年教育帮扶政策体系新模式。^②

在公益创投、公益招投标的背景下,社团布局与组织结构发生了新的变化。上海市继续探索有效的社团组织模式,独立的区域性社团进一步发展。2010 年,松江在原有自强、新航、阳光三大社团松江工作站的基础上成立了上海茸城社区平安服务社(简称松江茸平社)。^③在松江等区县尝试将禁毒、矫正、社区青少年及其他类型的服务合并为综合性社团的同时,2011 年,上海中致社区服务社的组织结构变革却采取了相反的策略,将面向社区服刑人员和刑释解教人员的工作分离出去,成立了“上海中和社区矫正事务所”,中致社的服务范围缩小为禁毒和社区青少年工作。市阳光中心则开始了培育社团的创新性尝试,于 2010 年 5 月成立了自己的第一家子机构——“上海阳光青少年网络矫治社工师事务所”,实现了以项目孵化新机构的大胆突破。这一阶段的另一个显著特征,是体制外自下而上成立的社团如雨后春笋般成长起来,他们积极参加公益招投标与公益创投项目,在青少年服务方面体现了自身的活力与创造性,促进了社团良性竞争局面的形成。

在专业人才队伍方面,社会工作者队伍进一步优化,专业化建设稳步推进,多元职业培训体系更为成熟,形成了一批有丰富经验的基层实务工作者,推出了项目社工的新

① 主要指来沪社区青少年,即来沪非上海户籍中 16~25 周岁失业青年,包括未进行登记但实际处于失业状态的青年。

② 上海市社区青少年事务办公室. 社区青少年教育帮扶体系向来沪青少年延伸的政策体系构建研究[R]. 2012 年市综治委课题研究报告。

③ 该机构为社区药物滥用人员、社区服刑和刑释解教人员、社区青少年及其他特殊群体提供帮扶教育服务。

型岗位,评聘了一批有一定督导能力的中级社工,培养了一批有管理经验与创新精神的社会工作管理者。在工作模式方面,社工已普遍熟练掌握个案工作、小组工作的方法,也能开展丰富多彩的社区活动。在此基础上,资深社工开始以项目化的理念贯穿其工作思路,灵活地将个案工作、小组工作、社区工作综合运用起来,在工作手法上更加成熟。

在工作策略与模式方面,近三年的重要特征是项目化运作获得了前所未有的大发展。上海市社区青少年工作体系聚焦违法犯罪高危青少年群体,开展重点项目;围绕来沪青少年、在校青少年、企业青年员工的发展需求,拓展服务领域。针对上述青少年群体的问题与需求,市社区青少年事务办等政府部门推出了项目招投标工作,并紧跟项目化运作的实践,开展项目评估、加强项目管理。在实务层面,项目的设计理念、服务内容与运作模式不断创新。在应对项目化运作的过程中,社团的自主运营能力进一步提升,资源筹集能力有所加强,项目化运作和管理的制度在探索中逐步成型。

总之,走过了10年的发展历程,上海市社区青少年工作已经形成了一个相对成熟的工作体系。在社会管理创新的理念引领下,为应对新的社会问题,适应新的社会情境,这一体系在探索中不断推进,呈现出创新发展的态势。衡量预防青少年违法犯罪成效的核心指标^①表明,上海市预防青少年违法犯罪工作是有成效的。项目评估显示,重点试点项目的服务成效尤为突出。日常服务指标如就业推荐成功人数、成功推荐技能培训人数、成功推荐学历培训人数等指标也显示,以发展为导向的青少年服务取得了进展。以上事实又反过来印证了上海市青少年社会工作体系建构的成效。

三、上海市社区青少年工作的发展策略

上海市社区青少年工作已经形成了一个自成体系的系统,这个系统由服务对象、社会工作者、工作机制、工作模式等要素构成,内部有政府主管部门、青少年事务社工机构等积极能动的行动主体,这些行动主体权衡外部环境 with 内部需求,遵循社区青少年工作的客观规律,形成了特定的工作策略。这些工作策略相互作用与整合,形成了整个系统的发展策略。深入分析上海市社区青少年工作的发展历程,可以发现,从以下两方面来展示其深层次发展特征是较为恰当的:一是在外部环境影响下形成的外发型发展策略;二是在系统及行动主体自身特性与需求基础上形成的内生型发展策略。上述两方面的策略形成原因也可能交互作用,形成综合性发展策略。

(一) 外发型的发展策略

外发型发展策略是指主要受外部环境的影响而采取的工作思路、行动策略与工作路径。上海市社区青少年工作系统是在特定的社会背景与政策环境下创建与发展起来的,作为社会大系统中一个开放性的小系统,它的成长与发展必然受外部环境的影响。

^① 包括青少年涉罪率、犯罪率、重新犯罪率。

分析上海市社区青少年工作的发展历程及其背后的影响因素,可以发现这一工作体系的发展具有两个显著的取向:一是现实取向,二是政策取向。就前者而言,是指上海市社区青少年工作紧密关注社会现实,根据特定社会背景下青少年群体的变化,着力解决青少年问题,回应青少年的需求。就后者而言,是指上海市社区青少年工作体系作为一个自上而下建构的系统,以国家和上海市的社会政策为重要的行动依据,在这所有的社会政策中,最为重要的是社会管理创新的一系列要求。根据上述两个取向,对上海市社区青少年工作系统的发展过程进行分析,可以发现有以下特征:

1. 现实取向之下的发展策略

(1) 应对青少年问题,关注青少年发展。上海市社区青少年工作在创建之初具有强烈的问题应对特征,这一体系是在变迁社会中青少年犯罪率上升的背景下,为了预防和减少青少年违法犯罪而建立的,在该体系的服务对象中,极少数有轻微违法犯罪行为,^①而绝大部分只是在成长过程中遭遇程度不一的社会适应问题。对于前者,自2005年以来,逐渐形成了未成年人考察教育制度与社会观护体系;后者则分为高危群体与一般对象,其中绝大部分为一般对象。上海市社区青少年工作体系紧密关注青少年社会化历程中最突出的问题,根据不同群体的特征,有针对性地开展禁毒宣传等预防越轨活动;在个体层面,则针对其具体问题与需求,更多地从个体成长与发展的角度开展服务。“应对青少年问题”与“助力青少年成长”成为相辅相成的两方面工作内容。

(2) 拓展服务对象,延伸教育帮扶体系。正是根据青少年群体的发展变化特征,基于解决青少年问题、促进青少年发展的现实需要,上海市社区青少年工作的服务对象不断拓展。创立之初,服务对象界定为拥有上海户籍且年龄在16~25周岁之间,没有固定工作和收入、没有进一步就学的青少年。此后,由于青少年问题的低龄化发展趋势,以及早期介入对预防青少年违法犯罪的必要性,服务对象的年龄段调整为14~25周岁。与此同时,青少年服务工作由社区青少年向在校青少年拓展;随着外来人口的大幅增加,来沪青少年违法犯罪问题日益突出,来沪青少年的弱势地位也引起社会的广泛关注,以来沪青少年为服务对象的工作也在不断发展。在工作试点的基础上,拟将来沪青少年纳入服务对象,而下一阶段上海社区青少年拟为14~25周岁常住上海、没有稳定工作且未进一步就学的青少年。

2. 政策引领之下的发展策略

社会管理创新的总体方针是建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,“十八大”之后加入“法治保障”的维度。与此相呼应,上海市社区青少年工作的总体思路是“政府主导推动、社团自主运作、社会多方参与”,近年来推动立法进程,与社会管理创新的政策导向相互对应。社会管理创新还包含着一系列更为具体

^① 犯罪情节严重的青少年被列入社区矫正对象,不属于社区青少年工作的服务范围。