

日本青少年发展与青少年政策演变研究 ——以日本《青少年白皮书》为基础

■ 李 健

(中国青少年研究中心 青年研究所,北京 100089)

【摘要】第二次世界大战后,日本随着不同经济社会发展阶段青少年群体的不同状况和需求,不断调整青少年政策,其每年公布的《青少年白皮书》对青少年发展状况及政策发展、实施轨迹进行了翔实记录,可以说是时间跨度最长且连续性最强的青少年发展状况及政策演变资料。对其系统梳理后发现,日本青少年政策由救助弱势群体、针对特殊群体的问题对策等逐步发展为重视普惠性、规划性和主体性的政策理念。这启示我国青少年政策应以青少年发展数据网络为基础充分掌握青少年的真实需求,以全体青少年的全面发展为导向,推行综合、权威且具有可行性的发展政策。

【关键词】日本 青少年发展 青少年政策 白皮书 政策演变

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2021.03.017

青少年政策的制定和实施关系着国家和社会的发展,是国家政策的一个重要组成部分。自1956年开始,日本由政府牵头以皮书形式每年向社会公开发布日本青少年的发展状况及青少年政策^①,迄今已有六十余年,具有重要的典型意义及研究价值。当前,我国依据《青少年白皮书》对日本青少年发展及政策开展研究的论文较少,且大部分集中在20世纪八九十年代,以介绍单年度的青少年问题为主要内容^[1-4]。另有张华对《青少年白皮书》中日本青少年发展指标体系的稳定性、客观性、完整性进行了细致分析^[5]。近年来针对日本《青少年白皮书》的研究出现断层,但也有一些直接针对单一领域,不是基于《青少年白皮书》的青少年政策研究,例如对青少年体育公共服务^[6]、体质健康^[7]、违法犯罪^[8]、蛰居问题^[9]等的研究。本文以日本《青少年白皮书》的内容为主线,通过对二战后六十年来日本青少年发展及青少年政策演变的系统梳理,总结在日本经济社会发展的不同阶段,其青少年政策的演变过程以及应对时代需求的发展特点,为我国青少年政策的制定和实施提供有益参考。

收稿日期:2021-03-12

作者简介:李 健,中国青少年研究中心青年研究所助理研究员,博士,主要研究青年发展、国外青年等。

基金项目:本文系中国青少年研究中心立项财政专项课题“青年发展报告译丛”(课题编号:19GH07)的阶段性研究成果。

①日本《青少年白皮书》自2009年起更名为《儿童、青少年白皮书》,因本研究以历史资料为主,为表述方便,文中统称为《青少年白皮书》。

一、日本青少年发展与青少年政策

青少年发展与国家的经济社会发展息息相关。根据日本经济社会发展以及青少年发展与政策动向,可将二战后日本青少年政策发展大致分为四个阶段。

(一)战后的紧急保护措施及相关基本法律制定阶段

战后紧急应对期大致为战后至20世纪50年代中期,即日本战后经济社会的恢复阶段。这一时期,一方面面临着经济和社会的巨大混乱;另一方面也是日本政府进行经济和社会改革,设计和颁布各种法律法规政策,为之后的快速发展打下良好根基的基础奠定期。

1.青少年发展状况

这一时期,日本从战后的混乱逐步走向复苏,总人口及青少年占比稳步增长,总人口从1945年的7200万增长到1955年的9008万,其中0-29岁青少年人口从4418万增长到5497万,占比由61.36%小幅升高后降至61.03%。作为参考,这一阶段15-34岁青少年人口呈上升趋势,占比由30.76%升至34.43%。这一时期,由于战争造成的巨大创伤,战争孤儿、流浪儿童的数量激增,迫于生活压力的青少年犯罪急速上升。同时,混乱不稳定的社会状况也引发了诸如毒品、人口买卖、有害出版物和电影等诸多问题,动荡的社会和家庭环境被认为是致使青少年走上违法犯罪道路的重要原因。青少年犯罪在1951年达到战后的第一个峰值。1951年,20岁以下青少年违法犯罪逮捕人数为16.6万人,占10岁及以上青少年人口的9.5%,占违法犯罪人口的26.9%。此外,少年儿童重返学校、青少年就业环境恶化等问题也亟待解决。

2.青少年政策发展

针对严峻的青少年问题,日本政府以救助流浪儿童和预防青少年违法犯罪为中心制定了一系列紧急应对措施,并以新宪法为基础,相继制定了《儿童福利法》(1947年)、《教育基本法》(1947年)、《学校教育法》(1947年)、《劳动基准法》(1947年)、《社会教育法》(1949年)等基本法律,并在1948年对《少年法》进行修订,奠定了直到现在社会青少年保护的相关法律基础。

这一时期的青少年政策主要以对弱势群体的补救导向为理念。在家庭和儿童方面,《儿童福利法》将18岁以下未成年人定义为儿童,指出儿童在成长发育期应得到特殊保护以及为保护儿童应禁止的行为,并规划了儿童福利经费的来源及使用,对未成年人的基本发展权益提供了切实保障。在教育方面,《教育基本法》和《学校教育法》基于教育机会均等的理念,建立了“6·3·3·4学年”的新学校教育体系,确立了小学、初中共9年的义务教育制度以及男女同校的规定,对少年儿童重返学校起到了积极的促进作用。其中9年制义务教育,在战后不久捉襟见肘的财政支出中是一项颇具魄力的决定。《社会教育法》明确划分了与社会教育相关的国家和地方公共团体的职责,并将公民馆活动制度化,又通过《青年班振兴法》的制定,进一步推广以在职青少年为对象的青年学习班制度。在职场方面,颁布了《劳动基准法》,针对青少年制定了最低劳动年龄、年龄证明、深夜劳动时间限制、工种限制以及对劳动合同签订和报酬的特殊规定,提出通过对工作场所进行监督,积极保护青少年劳动者,改善青少年就业环境。在青少年违法犯罪方面,修订《少年法》,将不满20岁的人定义为青少年,家庭法院主要以保护性处罚为主,16岁及以上青少年的死刑、监禁等刑事犯罪案件须移交至检察官。在规划方面,以新宪法为基础紧急制定的各项青少年法律制度奠定了日本青少年发展的法律基础,但也存在划分复杂、运用步调不一、相关机构缺乏合作、沟通协调不充分等问题。1949年,国会通过了预防青少年违法犯罪的决议,内阁决定在内阁官房设立青少年问题对策协议会作为制定青少年政策的牵头机构,在战后的最初阶段即确立了青少年政策的权威政府机构负责制。协议会于1950年改组为总理府附属机关——中央青少年问题协议会。

(二)从二战后紧急对策向青少年健康发展的转变阶段

从战后紧急对策向青少年健康发展的转变期大致为20世纪50年代中期到70年代中期的经济高速增长阶段。这一阶段,经济快速发展,尤其是60年代的年均实际经济增长率达10%左右,全民投资、储蓄及消费意欲高涨。以与青少年关系最为密切的教育支出来看,一般政府支出中的教育支出呈显著上升趋势,由1970年的2.63万亿到1975年的7.25万亿日元^①,在一般政府支出中的占比也由18.36%上升至18.52%,大致呈微弱上升趋势。

1.青少年发展状况

这一阶段,日本总人口稳步增长,由1955年的9008万增长到1975年的1.12亿,0-29岁青少年人口数小幅波动,维持在5400万附近,青少年占比由1955年的61.03%迅速下降到49.17%。作为参考,这一阶段15-34岁青少年人口呈现先上升再下降的趋势,占比也由1955年的34.43%升至1965年的37.13%,1975年降至33.11%。这一时期,随着日本经济从复苏到快速增长,人们的生活水平快速提升,消费生活日益丰富,青少年的周边环境也发生了巨大的变化。消费热潮中,深夜娱乐、对青少年有害的出版物和电影等泛滥成为严重的社会问题;随着青少年向城市的快速集中,在中小企业工作的青少年劳动者的劳动条件成为重要课题;随着核心家庭的增多,女性就业增加,对托儿服务的需求日益增大;随着收入水平的提高,生活逐渐富裕,劳动时间逐渐缩短,享乐风潮漫延,如何有效利用增加的休闲时间,丰富青少年尤其是在职青少年的业余生活日渐成为一个社会关注的问题。在这样的背景下,青少年违法犯罪再次呈现增加趋势,并出现了低年龄化、集团化、使用刀具的暴力犯罪增加等特征,犯罪出现恶性化、中产阶层青少年违法犯罪行为增加的趋势,迁移到城市的青少年的违法犯罪等也成为严重问题。触犯刑法的少年犯人数在1964年达到战后的第二次高峰。

2.青少年政策发展

这一时期的青少年政策主要以针对特殊群体采取措施的问题对策导向为特点,可大致分为由战后应急举措逐步向青少年健康发展转变初期(20世纪50年代中期到60年代中期)和以国民运动推进青少年发展期(20世纪60年代中期到70年代中期)。

(1)向青少年健康发展转变初期。在经济发展和国民生活水平不断提高的背景下,青少年政策从战后的紧急保护措施逐步转向青少年的健康发展。在规划方面,中央青少年问题协议会制定了青少年发展相关建议以及基本纲要等,在其指导下,《体育振兴法》、“禁止携带刀具”法规、对有害出版物和电影分类、对深夜娱乐场所实施管制等一系列措施相继出台。协议会还启动了青年海外派遣项目(1959年)、青少年保护与发展运动等青少年组织的国际活动以及青少年交流活动。在家庭方面制定了《母子福利法》,设置了对家庭教育学习班的奖励制度,设置家庭和儿童咨询室,推进重度残疾儿童政策的实施。在学校教育方面,对《学习指导纲要》进行了修订,全面贯彻德育理念,增强基础学业能力,充实地理、历史教育。制定班级编制的标准,并针对高中生数量激增的状况从设施建设、教师、班级规模等方面采取了相应措施。在职场方面,制定了《职业培训法》,建立了青年劳动者福利员制度,加强在职青少年之家的建设等。

(2)国民运动推动期。在规划方面,触犯刑法的少年犯数量在1964年达到二战后的第二个高峰,也正是在这一时期,以东京奥运会为契机,人们意识到,青少年健康发展不应仅仅止步于预防青少年违法犯罪和对其周边成长环境的净化,更要动员全体国民的力量,全面促进青少年发展。1965年,青少年违法犯罪对策省厅联席会议汇总的内阁会议报告提出了青少年发展国民运动的号召。1966年,青少年发展国民会议成立,标志着青少年健康发展国民运动的正式开

^① 1970年前没有获得相关数据。

启。同年,中央青少年问题协议会改组为青少年问题审议会,成为制定青少年指导、保护及矫正等综合政策的调查审议机构。同时,为了强化青少年工作的政府综合协调机制,在总理府设立了青少年局。在青少年违法犯罪方面,通过青少年辅导中心建设以及青少年辅导员制度,在地区形成青少年违法犯罪预防体系。在健康方面,除了为应对休闲时间增加而加强休闲设施建设外,以1964年东京奥运会为契机,提高全民体质也成为一项重要共识。1965年,“增强体质国民会议”成立,标志着全国性体质增强运动的开启。在家庭方面,增强对核心家庭的援助,制定《母子保健法》和《残疾人基本法》,创建儿童补贴制度,增强家庭和儿童咨询力量以及托儿所建设。在学校教育方面,修订《学习指导纲要》,引入新的教育内容。随着升学率的提高,进一步加强高中建设,设立了定时制高中^①以及函授高中等。在职场方面,进一步充实对在职青少年的福利措施,制定《在职青少年福利法》《职业能力开发促进法》,开设农林省务农者大学校^②等。在文化交流方面,根据青少年的需求对青少年健康发展设施进行系统建设,向青少年提供艺术鉴赏渠道等丰富的青少年文化生活,陆续开展日本青年海外协力队(1965年)、青年之船(1967年)、东南亚青年之船(1974年)等项目,培养青少年的国际视野。

(三)青少年政策的多样化发展阶段

青少年政策的多样化发展期大致为20世纪70年代中期到80年代末期日本经济稳定增长及泡沫经济阶段。1973年第一次石油危机发生,日本经济高速增长期结束,至80年代中期,实际经济增长率为4%左右,为日本经济稳定增长阶段,国民生活水平稳步提高。之后是较为短暂的经济泡沫期(1986年12月-1991年4月)。70年代中期到80年代末期,一般政府支出中的教育支出保持增长趋势,由1975年的7.25万亿增长到1989年的16.70万亿日元,但占比呈较为明显的下降趋势,由1975年的18.52%下降到1989年的14.30%。

1. 青少年发展状况

这一阶段,日本总人口继续稳步增长,由1975年的1.12亿增长到1990年^③的1.24亿,但0-29岁青少年人口持续下降,由1975年的5504万降至1990年的4936万,青少年占比更是由49.17%迅速下降到39.94%。作为参考,这一阶段15-34岁青少年人口呈现出先下降再上升的趋势,但波动不大,占比由1975年的33.11%下降到1990年的28.04%。这一时期,与经济的稳定增长相对应,国民生活水平稳步提升,人们对生活的看法也随之发生改变,比起物质追求,越来越多的人将注意力转向内心的充实和悠闲的生活。由于核心家庭化、出生率下降以及城市化的快速发展,家庭的孤立化现象日益显著,家庭的教育机能逐步减弱。同时,人们对学历愈加重视,升学竞争愈演愈烈。此外,城市化进程在导致人际关系减弱的同时,丰富的消费生活也使得享乐风潮进一步增强,信息化的发展在使得知识交流更加频繁的同时,媒体对青少年的影响也越来越大。在此背景下,70年代后期青少年违法犯罪人数激增,在1983年达到战后的最高值,盗窃、校内暴力、家庭暴力、欺凌等各种问题呈现多样化趋势。

2. 青少年政策发展

这一时期的青少年政策主要以针对特殊群体采取措施的对策导向及多样化为特点。在青少年违法犯罪方面,以1982年青少年问题审议会的报告为契机,相关省厅(部委)建立了“预防违法犯罪对策联络会议”,采取综合性应对措施。在家庭方面采取多样化措施,加强针对发生变故家庭的育儿援助措施,加强婴幼儿学习班以及“未来父母学习班”等家庭教育班建设,为父

① 即对不能接受全日制授课的学生设立的带有夜校性质的高中,方便青少年兼顾工作、家庭和学习。

② 这样的学校多为行政机关管辖的教育机构,不需满足法律规定的大学所应具备的相关条件,毕业后除特殊认定,没有学历证明。

③ 为了与20世纪80年代末期这一分界点的数值接近,此处分界点采用1990年数值。

母不在家的儿童提供援助,增加夜间托管,延长托管时间等。针对残疾人制定了“关于残疾人援助措施长期计划”。在学校教育方面,根据《学习指导纲要》,削减标准授课时间,精简教学内容,丰富学校生活,以期实现充实而又不过分紧张的学校生活。推进残疾人学校教育义务制的实施。设立了不同于以往国立大学管理运营的新体制国立大学、广播电视大学以及高职高专院校,并引入了大学入学学历统一考试。在职场方面,对应高学历占比增高的现实,充实面向大学生的就业信息,通过在职青少年福利员促进中小企业在职青少年的福利,开展青年农业师、青年林业师认证工作,培养青年职业能力,带动行业和地区发展。

(四)综合性措施全面推进阶段

综合性措施全面推进期大致为20世纪80年代末期至今。以1990年为顶峰,日本泡沫经济崩溃,进入漫长的萧条期。投资急剧减少,消费趋于节俭。这一时期,一般政府支出中的教育支出呈先上升后下降趋势,由1989年的16.70万亿日元上升到1998年的21.76万亿日元,而后波动下降至2018年的16.89万亿日元^①,占比由1989年的14.30%波动下降至2018年的7.94%。

1.青少年发展状况

这一阶段,日本总人口以2010年左右(1.28亿)为顶峰,先升后降,2015年降至1.27亿。0-29岁青少年人口持续下降,由1990年的4936万降至2015年的3427万,青少年占比由39.94%迅速下降到26.97%。作为参考,这一阶段15-34岁青少年人口在至1995年间有小幅升高,之后呈迅速下降趋势,占比由28.04%升至28.17%,而后下降至2015年的20.20%。日本泡沫经济崩溃后,经济陷入停滞,失业率尤其是青少年的高失业率成为了严峻的社会问题。随着出生率的下降,同龄伙伴的减少导致孩子间的交流机会减少,父母的过度保护或过度干涉等导致家庭和地区的教育机能进一步减弱。此外,必须要上学的意识逐渐淡薄,导致不去上学的青少年增加。青少年中从事自由职业的占比增加,青少年的思想和意识形态更加多元化。通过各种媒体传播,泛滥的有害信息成为诱发、助长青少年违法犯罪的一个重要因素。虽然这一时期青少年违法犯罪人数呈下降趋势,但青少年滥用毒品、欺凌、暴力行为、性越轨行为等问题日趋严重,并表现出与以往不同的模式,被抓捕的凶恶少年犯中没有犯罪经历的占比增高,“普通孩子”的“爆发型”犯罪增加,学校内暴力行为以及欺凌现象频发。

2.青少年政策发展

这一时期的青少年政策主要以普惠性、主体性和规划性为特点,聚焦于省厅联动和以地区为单位,大致分为普惠性、主体性综合措施全面推进初期(20世纪80年代末到21世纪初期)和规划性、法制性全面推进期(21世纪初期以来)。

(1)全面推进初期:普惠性、主体性

在规划方面,以青少年问题审议会报告为基础,1989年“预防违法犯罪对策促进会议”改组为“青少年对策推进会议”,制定《青少年对策促进纲要》,在全面整合青少年政策方面迈出了重要的一步,并通过对《青少年对策促进纲要》进行协商等方式,与相关部门紧密合作,以联动方式全面有效地推动青少年政策的施行。在预防青少年违法犯罪方面,促进青少年指导中心、预防违法犯罪协会、母亲会等以地区为单位开展相关活动。对违法犯罪青少年以矫正和健康发展为目标,警察、检察院、家庭法院等机构根据各自职能采取相应的处置和保护措施。在家庭方面,推进家庭教育班的开设,向父母提供多样化的学习机会,完善24小时应对父母咨询机制。全面修改儿童福利制度,制定了“关于今后育儿援助政策的基本方向”(天使计划),全面推进儿童补贴制度,完善托儿所制度,促进放学后儿童健康发展项目的法制化。在学校教育方

^① 2004年度至2005年度教育支出的突然下降可能源于SNA体系的变化。

面,重新修正了一直以来偏重智育的教育方针,转变为充分发挥孩子个性、培养丰富人性内涵的教育理念。为增加青少年对各种事物的体验场所和机会,学校引入每周五天制,并根据《学习指导纲要》修订完善了教育课程。针对暴力、欺凌、不愿上学等问题,增强学校心理咨询、电话咨询等教育咨询系统建设。引入学分制高中和综合学科,进一步促进高中学校教育的个性化、弹性化和多样化,并以大学审议会报告为基础,进一步推进高等教育制度改革,实行具有特色和多样化的入学选拔考试等。此外,进一步通过科学活动、自然体验活动、志愿活动等多样化的体验活动切实促进青少年的社会参与,增强对青少年的社会性培养。在职场方面,自1997年开始,相关省厅相互协作,共同促进各级学生在校期间开展就业体验。促进在职青少年的福利以及职业能力的发展,确保民营企业有计划地对青少年进行职业能力开发,促进公共职业培训。以青少年为对象,推进新务农者大学校建设以及农村青少年活动,促进农山渔村等农村地区的接班人培养。在青少年周边环境方面,通过制定法律法规进一步加强监管。具体有《对儿童卖淫、儿童色情相关行为等的处罚及儿童保护等相关法律》的制定、对《性风俗营业等的限制及业务合规化等相关法律》的修订。由邮政省及广播电视组织对广播电视行业制定措施,推进行业环境净化等。在国际交流方面,总务厅进一步推进国际青年培养交流,在进一步完善接纳外国留学生制度的同时,推进日本学生的海外留学措施的落实。为加强外语教学,推进地区级别的国际交流,邀请外国青年来日进行语言教学活动(JET计划)。

(2)全面推进期:规划性、法制性

在规划方面,2003年,政府设立了以内阁总理大臣为本部长、以全体阁员为成员的“青少年发展促进本部”,从顶层层面确保相关行政机关紧密合作,促进青少年发展政策实施的体制建设。同年,制定了青少年发展中长期施政方针——《青少年发展施政纲要》(以下简称为“2003年纲要”),在2010年及2016年分别修改了发展纲要。2009年正式颁布《青少年发展援助促进法》,作为第一部综合指导青少年发展的法律,2010年4月开始实施。2010年,依据《青少年发展援助促进法》,《青少年白皮书》被指定为法定白皮书。自此,《青少年白皮书》作为青少年发展年度报告,每年须向国会提交。在职场方面,以2007年制定的《工作与生活平衡宪章》和《促进工作和生活协调发展行动方针》为基础,政府、劳动者团体、用人单位团体达成新协议,积极倡导工作与生活协调发展。在青少年周边环境净化方面,2009年开始施行《青少年安全安心上网环境建设法》,并依据该法制定了《青少年安全安心使用互联网措施的基本计划》,以期让未满18岁的青少年掌握互联网使用技能,并通过过滤方式尽量避免青少年浏览有害信息。在青少年安全方面,针对近年来青少年自杀频发的现象,制定了《自杀对策基本法》,并依据该法制定《自杀综合对策纲要》,要求相关政府部门联合行动。在家庭、社会方面,针对出生率不断下降的问题,根据《少子化社会对策基本法》,制定了《少子化社会对策纲要》《少子化社会对策纲要重点政策的具体实施——儿童、养育援助计划》《少子化新对策》《日本儿童及其家庭援助重点战略》等政策措施;通过有育儿经历的人、经验丰富的老年人、企业和NPO组织等的主体参与,增强促进青少年发展的地区支撑力量。

二、日本青少年政策演变的特点

日本青少年政策的发展与日本经济增长以及普遍的公民权利的提升密切相关,是在全体社会福利增长以及对青少年权益认知不断深入的过程中发展的,具有以下四个特点。

(一)从紧急弱势群体救助到青少年全面健康发展

二战后,日本青少年犯罪激增,流浪儿童、青少年重返学校、青少年就业环境等问题亟待解

决。日本在采取紧急救助措施的同时,在新宪法之下紧急制定了一系列与青少年相关的基本法律,奠定了直至今日青少年政策的法治基础。随着日本经济渐入正轨,从复苏进入快速增长,国民生活水平迅速提高。物质生活日渐富足,休闲时间增加,享乐风潮漫延,青少年的业余生活和精神世界也受到越来越多的关注。与之相适应,青少年政策的理念也由弱势群体救助逐步过渡为青少年全面健康发展的综合性理念。在经济发展和国民生活水平提高的背景下,儿童福利制度不断进步,学校教育得到改善,青少年发展设施建设不断完善,青少年成长环境逐步净化,青少年的社会参与机会增多,青少年政策逐步从战后的紧急保护措施转变为对青少年正当社会福利的保障和维护。

(二)从预防违法犯罪到国民运动

从预防违法犯罪到国民运动,可以说是从针对特殊群体到青少年全面健康发展政策转变的重要一环,也可以说是实现青少年全面发展的有力措施之一。青少年违法犯罪是青少年问题中影响最为严重的社会问题,也是青少年政策制定和实施的一个重要方面。随着经济社会发展带来的整体国民福利的提升,以及对青少年群体权益认知的逐步深入,日本青少年政策不再止步于对青少年违法犯罪的预防,而是以国民运动的形式推进全体青少年的保护和发展。以1964年东京奥运会为契机,日本开展了全国性的增强体质运动;1966年青少年发展“国民会议”的发起,标志着青少年发展国民运动的正式开始,之后为响应国民会议,地方公共团体也相应发起了“都道府县民会议”和“市町村民会议”,形成了全国范围的青少年发展国民运动推动体系;自1978年开始将每年11月设为“全国青少年健康发展月”,敦促相关机构和社会团体全面合作;1989年,以总务事务次官为首,定期(必要时随时)召开以相关省厅为成员单位的青少年对策推进会议,促进相关部门和组织合作,建立起青少年政策的多部门联动机制。

随着经济社会大环境的变迁以及各项保护性措施的落实,青少年违法犯罪人数从1983年(31.7万人)为顶峰开始呈显著下降趋势,2018年降至4.4万人,在10岁及以上青少年人口的占比由17.2‰降至3.9‰,违法犯罪人口的占比也由30.9%降至7.0%,在一定程度上反映出全面发展政策的有效性,青少年的违法犯罪并没有因为针对性政策的减少而有所增长。

(三)从青少年对策到青少年发展政策

随着青少年群体产生的社会问题具有越来越大的影响力,以及现代社会对“青年之力”所给予的希望,青少年政策也从把青少年作为培育、保护对象的客体视角转变为将青少年作为自我实现的主体,帮助青少年自觉建立自我意识以及实现自我的主体思维。1999年青少年问题审议会提出,青少年政策由既往的“青少年对策”转变为“青少年发展政策”。同年,内阁府召开“青少年对策推进会议”,将《青少年对策促进纲要》的名称改为《青少年发展促进纲要》,提出致力于培养全体青少年的社会参与和社会连带性,并从为全体青少年自觉自律建立自我意识、不断提高自我、排除青少年健康成长中的阻碍因素等视角,对既往的青少年对策进行了大幅度修订,正式开启了增强青少年主体性的“青少年发展政策”。

(四)应对时代需求不断发生变化

纵观日本青少年政策的发展可以很明确地看到,青少年政策随着不同的经济社会发展阶段以及青少年群体的不同现状和需求不断发生着改变,由救助弱势群体、针对特殊群体、问题对策等客体视角逐步发展为重视普惠性、规划性和主体性的政策理念。当前,日本青少年政策从家庭、教育、职场、成长环境等多方面,统筹国家、地方政府和社会团体,有计划、有步骤地推动政策的制定和实施,在使青少年获得安心快乐学习、生活、成长和工作的环境,培养青少年丰富的心灵世界的同时,更加重视青少年社会参与以及社会连带感的培养。

根据1995年总务厅实施的《青少年连带感调查》(1970-1990年)及《青少年生活及思想调

查》,回答没有烦恼和不满的青少年超过三成,且呈上升趋势;但另一方面,“普通孩子”的“爆发型”犯罪增加,校园内暴力、欺凌、自杀、吸毒等问题频发,这背后或许隐藏着连青少年自身都没有察觉到的不安和危险。可以看出,青少年政策的供给和实施是逐步深入了解、掌握青少年行为背后的深层原因和需求,而后根据需求不断进行调整和改进的互动过程。

三、对中国青少年政策制定和实施的启示

(一)以青少年发展数据网络为基础充分掌握青少年的真实需求

随着经济社会的发展,青少年的需求在不断发生变化。日本《青少年白皮书》以0-24岁人口为主要统计人群,数据积累已有六十余年。当前数据包含青少年人口、健康、安全、教育、劳动就业、违法犯罪、生活与环境七大类别一百余项指标,其特点是并没有明确的一级、二级指标,只有连续、稳定、覆盖七大领域的长期指标和丰富多样、随着关注度以及需要的提升添加进来的现状指标,表现出明显的以实践和需求指导指标制定的理念。其中,长期指标从1964年基本保持统计口径的连续性、可比性以及进行国际比较的可行性,为科学、客观掌握青少年发展状况提供了有力支撑。现状指标则注重时代性、特征性以及深入性,主要由相关省厅提供。同时,《青少年白皮书》每年还以专题报告的形式对近年突出的青少年问题进行调查研究,为全方位、深入了解青少年状况提供了有效保障。这样以稳定持续的青少年发展长期指标为主干,一系列专项调查为支撑构成的青少年发展数据网络奠定了日本青少年政策制定和评估的坚实基础。

当前,我国的青少年政策也是建立在数据支撑的基础上,但与现实需求仍有差距。青少年发展指标制定时可以参照日本等国家,将指标区分为核心指标和共通指标。核心指标要注重数据统计口径的稳定性、连续性、可实施性、可评估性和国际可比性,例如,日本既遵循国际惯例以0-24岁为青少年及儿童的统计口径,近年来又随着老龄化社会的发展,将一些指标扩展到了29岁或34岁。共通指标则要注重时代性、特征性以及深入性。这样可使指标体系既保持结构的完整稳定,又在实施过程中可评可比,同时兼具时代特色以及中国和地区特色,从而实现了对青少年真实需求的充分了解和掌握。

(二)以全体青少年的全面发展为导向

日本青少年政策从最初针对青少年问题的“青少年对策”,逐步转变为发挥青少年主体性、重视培养青少年的社会连带感、全面促进青少年发展的“青少年发展政策”。青少年政策从针对部分青少年的基本生存救助、社会关怀的狭义范围,扩展为广泛的、积极的、发展取向的青少年福利概念,这也是世界各国的普遍趋势^[10]。

一直以来,我国青少年政策非常注重青少年的社会属性,但青少年权益的保护往往局限于社会救助和狭义的保护^[11],由于欠缺服务青少年的理念,难以深入掌握广大青少年的真实现状和需求。今后的青少年政策应以全体青少年的积极发展为导向,在更加理解青少年群体特殊性的基础上深入了解青少年的切身需求。同时,把青少年作为社会的重要组成部分,进一步发挥青少年的主体性,通过鼓励青少年积极参与社会生活促进青少年自身的成长和发展。

(三)制定和实施全面、权威且具有可行性的政策

日本青少年政策制定最初即以《儿童福利法》《少年法》《教育基本法》《学校教育法》《社会教育法》《劳动基准法》等构成法律基础,更在2009年正式颁布了《青少年发展援助促进法》作为第一部综合指导青少年发展的法律,并一直由总理府、内阁府等政府核心机构牵头,协调各省厅(部委)推进工作,具有较强的全面性、持续性和权威性。

一直以来,我国的青少年政策大多是由相关法律法规、工作文件以及实际做法形成指引各级行政、社会组织和个人行动的方针与措施,缺乏一个明确统一的体系,而是一种散布的青少年政策体系^[12]。且在有关青少年的政策中被动性、预防性、倡导性的内容较多,在具体的实施和执行中具有一定难度^[13]。自2017年《中长期青年发展规划(2016—2025年)》发布和2020年《民法典》颁布以来,省级、市级政府陆续依据规划制定了与本地区相适宜的青年发展规划,大幅增强了我国青少年政策的明确性、统一性、全面性、权威性和可实施性。今后在具体政策的制定和实施中,首先,需明确一个强有力的专责部门来负责政策的制定和实施,例如,在国务院系统设立青少年政策主管部门,以行政手段综合协调青少年政策的实施。其次,我国青少年政策在不同领域存在一定的不平衡性。在青少年社会保障、劳动就业、住房以及更深层次的需求方面,还需进一步完善相关政策^[14]。最后,在青少年政策的实施层面还需要进一步考虑服务模式和方法,确保将服务、资源和权利切实输送到青少年群体。此外,对其服务质量的监控、评估和意见反馈也应是政策体系构建中的重要一环。

(四)以“区社会”为切入点,合力形成青少年发展支撑网络

日本的“青少年发展促进本部”以内阁总理大臣为本部长,以全体阁员为成员,从顶层层面确保青少年政策的制定和实施,相关行政机关得以密切配合,形成合力。此外,统筹国家、地方政府社会和家庭,尤其重视发挥地区的作用也是日本青少年政策实施的一个特点。以地区为单位建立起的家庭援助、青少年违法犯罪预防体系、社会参与等措施一方面保障、促进了青少年在家庭、教育、文化学习等方面的福利,另一方面也为青少年创造了交流活动、社会活动以及体验活动等多样化的活动机会和场所。

青少年发展涉及家庭、教育、劳动、卫生、司法等部门,只有通过政府各部门间的协调合作,有效整合各方面资源,形成部门间的有机联动,才能有效促进青少年政策的实施。此外,还需充分调动社会各方面力量以及家庭的积极性,从国家、地方政府、社会和家庭等多个维度合力构建起青少年发展的支撑网络。其中,社区、学区一方面与青少年的家庭、教育、生活、卫生、安全、劳动以及预防违法犯罪等方面紧密联系。另一方面,这些地缘性微观组织所具有的连带性以及凝聚力,适于调动各方力量以及针对青少年个体开展多样化的活动,在今后的青少年政策实施中应进一步发挥其应有的作用。

[参 考 文 献]

- [1] 魏海波:《战后日本青少年犯罪第三次“高峰”的新特点》,载《上海青少年研究》,1983年第12期。
- [2] 阿南一成:《日本青少年问题的现状与对策:1982年度青少年白皮书的概要》,载《环球法律评论》,1983年第4期。
- [3] 邵道生:《今日日本的青少年问题——[日]青少年白皮书(一九八九年)》,载《青年研究》,1990年第10期。
- [4] 何培忠:《日本青少年问题与环境的变化》,载《国外社会科学》,2002年第5期。
- [5] 张 华:《日本青少年发展指标体系的特点及其借鉴意义》,载《中国青年研究》,2014年第4期。
- [6] 王占坤 李 款 等:《日本青少年体育公共服务体系建设的特征及借鉴》,载《天津体育学院学报》,2021年第1期。
- [7] 李晓晨 陈 佩:《21世纪以来中日青少年体力促进政策比较分析及启示》,载《河北体育学院学报》,2020年第4期。
- [8] 汪 蓓:《日本青少年法治教育改革经验及其启示》,载《学校党建与思想教育》,2015年第10期。
- [9] 师艳荣:《日本青少年蛰居问题研究》,载《青年研究》,2018年第5期。
- [10] 中国青年政治学院中国青少年政策课题组:《现状与评价:中国青少年政策研究报告》,载《中国青年研究》,2001年第1期。
- [11][13] 陆士桢 王剑英:《我国青少年政策与事务》,载《中国青年政治学院学报》,2012年第1期。
- [12][14] 中国青年政治学院中国青少年政策课题组:《现状与评价:中国青少年政策研究报告(续)》,载《中国青年研究》,2001年第2期。

(责任编辑:王俊华)