

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

☑ 城市化进程中青少年活动阵地建设的问题与对策研究

张 华 | 最后更新: 2005-2-27

城市化进程中青少年活动阵地建设的问题与对策研究

张 华

青少年活动阵地主要包括青少年宫、青年之家、青少年活动营地、各种爱国主义教育基地、青少年学生社会实践基地、直接为青少年成长、成才服务的各种服务站(点)等。它们既是开展青少年工作的重要依托,也是城市化进程中实现社区文化教育功能的重要载体。

改革开放24年间,伴随生产力的迅猛发展、社会经济结构的深刻变迁和劳动力的大规模流动,我国社会城市化率迅速提高。国家统计局的提供的数据显示,从1978年到2001年,我国的城市化率由17.91%上升为37.66%;城市人口由改革开放之初的17245万人发展到48064万人,净增30819万人,增幅为1.79倍。根据发达国家城市化进程的一般规律,城市化率30-70%的阶段属于城市化快速发展阶段。我国从1996年城镇人口突破30.48%开始,已经进入这样一个发展阶段,5年城镇人口增长7.18个百分点,城市化步伐大大加快。据有方面预测,到2010年前后,我国城镇人口将增至6.3亿人,城市化水平将达到45%左右。事实上,由于地区间发展的不平衡,面积占全国14.2%的东部地区已经集中了全国城市数目和城镇人口的一半。2000年,上海、北京、天津的城市化率就达到了国际社会的城市化标准,分别为77.54%、88.31%和71.99%。其他达到40%以上城市化率的省区分别为:广东55%;辽宁54.24%;黑龙江51.54%;吉林49.68%;浙江48.67%;内蒙42.68%;福建41.57%;江苏41.49%;湖北40.22%;海南40.11%,均已超过或接近我国2010年城市化率预测水准。在城市街道、小城镇社区、新兴工业园区、新建住宅小区、城市商业区、城乡结合部的卫星城,计划经济体制下传统的“单位人”正逐渐演化为社会主义市场经济体制下自主择业、自由流动、人户分离、择地而居的“社区人”。社区已经成为人们物质和精神生活的最重要的依托。世界各发达国家在城市化快速发展过程中遭遇的诸如青少年犯罪、吸毒、自杀、离家出走、被黑社会或邪恶势力控制利用等一系列社会问题,近年来在我国也出现了上升的趋势。因此,在聚集了

大量青少年人口的城镇社区加强青少年活动阵地建设，强化社区的文化教育功能，直接关系到社会的稳定、人民生活的安宁、良好社会风气的形成、两个文明的同步发展，直接关系到53000万当代青少年的健康成长，是一项功在当代、利在后世的社会公益事业，应当得到党和政府、相关社会组织的长期关注。

根据当前全国团属青少年活动阵地总体情况，山东22所团属青少年活动阵地的调查数据，以及对广东、辽宁、重庆等地青少年宫情况的重点了解与走访，结合笔者近年来对青年思想道德建设、青年人力资源开发等问题的研究，本报告对我国城市化进程中青少年活动阵地建设的问题与对策进行了初步的探索。

一、我国青少年活动阵地建设的发展历程

新中国建立以来，我国青少年活动阵地建设大致经历了“起步期”、“恢复发展期”、“普及期”三个不同阶段。

1. 起步阶段：1949-1966年，全国青少年宫发展到159所，平均183万青少年拥有一所青少年宫

1949年中华人民共和国成立之初，我国青少年活动阵地建设基本上从“0”起步。有文字记载的资料显示，在青少年活动阵地建设方面，旧中国几乎没有给我们留下什么“遗产”。1946年建于哈尔滨太阳岛极乐村的“哈尔滨青年之家”也许是唯一的例外。从建国初期到“文革”以前，在大一统的计划经济体制下，由于特殊的国际政治环境和国内经济发展水平的限制，我国青少年活动阵地建设虽然得到了党和政府的关注，但整体发展缓慢，处于起步阶段。

1949年，新中国第一所青少年宫在大连率先建立。50年代，在经济建设百废待兴、财力非常紧张的情况下，上海、天津、广州、武汉、长沙、南宁、长春、昆明、济南、重庆等都市，先后建立了青少年宫。其中，重庆市青少年宫是由解放前重庆市长杨森的公馆、解放初期市军管会及市人民政府办公地捐赠的。到1966年“文革”之前，全国青少年宫发展到159所。按照当时的青少年人口29122.2万人计算，平均183.16万青少年拥有一所青少年宫。令人遗憾的是，“文革”十年动乱，几乎把17年艰难发展起来的青少年活动阵地毁于一旦。伴随着“砸烂一切”的政治风暴，共青团少先队组织经历了前所未有的磨难，绝大多数青少年宫也被挤占、挪用，各项活动基本停止，青少年活动阵地名存实亡。

2. 恢复发展阶段：1979-2000年，青少年宫逾千所，地市级以上青少年宫发展到292所，覆盖率达到79.8%，平均51万青少年拥有一所青少年宫

党的十一届三中全会结束了一个混乱的时代，在拨乱反正的过程中，针对“文革”对文化事业的严重破坏，以及这种破坏对青少年教育产生的恶劣后果，针对“文革”期间青少年活动阵地被大量挤占的实际情况，中央先后发出（1979）58号文件、（1980）49号文件，明确要求各地抓紧归还和修复青少年活动场所。文件指出：“为了教育青少年，各级党委和政府要把建设活动阵地作为一项事业来办。国家要把建立青少年活动阵地列入城市建设规划，在财力、物力、人力上给以必要的支持。原有的青少年活动阵地至今仍被占用的，应该由当地党委和政府，督促占用单位，尽可能抓紧退还。”1980年10月，文化部、教育部、全国科协、全国总工会、团中央联合发出《关于切实解决青少年文化场所的意

见》，指出，“鉴于我国目前的经济状况，单纯依靠国家投资兴建青少年文化场所是有困难的。因此，建设青少年活动阵地，要积极争取社会各方面的支持，有关部门要在财力、人力上给予必要的帮助；要继续发扬艰苦创业的精神来办事业，扩建和新建的经费、材料、劳力，要因制宜采取多种方式解决。”1983年，中共中央在批转中宣部、文化部、全国总工会、共青团中央《关于加强城市、厂矿群众文化工作的几点意见》的通知中，进一步强调：“对房屋破旧、场所狭小、设备简陋的文化馆、博物馆、图书馆、群众艺术馆、工人文化宫、俱乐部、青年宫、少年宫、文化站、青少年之家等，要抓紧扩建、维修、充实。被占用的群众文化体育活动场所，要限期归还，确实不能归还的，要给原主拨款修建。”1986年6月中宣部、团中央、文化部、广电部、国家教委、国家体委、农牧渔业部、全国妇联等八部委，又联合发出了《关于加强农村“青年之家”建设的通知》。根据上述文件精神，各地陆续出台了贯彻意见。在经历了前所未有的浩劫之后，我国青少年活动阵地建设迎来了初春的第一缕阳光。此后的10年间，由于各级党和政府的关注，青少年工作者的积极努力，我国青少年活动阵地建设进入了快速发展时期。1990、1991出版的《中国青年工作大百科》和《中国共产主义青年团工作大词典》收录的青少年宫条目中，80%以上的青少年宫都是这一时期创建的。文革以前的159家青少年宫，也在这一时期陆续恢复扩建。截止到2000年底，仅团属青少年宫就已经超过千家，比“文革”前增长5倍以上，其中地市级以上成规模、成建制的青少年宫达到了292家。按照目前我国青少年人口53076万计，平均51万青少年拥有一所青少年宫。青少年宫工作人员达到5万人，累计投资超过80亿，现有固定资产总额超过150亿。另外，隶属于教育系统和妇联系统的青少年校外教育机构和妇女儿童活动中心也达到了3200余处。与改革开放以前相比，我国青少年活动阵地无论在数量、质量、活动层次上，都达到了一个前所未有的水平。

从青少年活动阵地的功能看，思想教育功能、科技文化知识学习功能和科技创新能力养成功能、信息交流功能、文体娱乐功能得到了充分的重视。“千宫百万”、“素质训练”、“青年文化广场活动”等品牌项目的推出，则进一步彰显了青少年活动阵地的社会功能。

就管理水平而言，青少年宫工作管理条例得到了认真的贯彻，正规化、系统化、从业人员专业化的问题已经列入青少年活动阵地建设的重要议事日程。青少年活动阵地建设开始步入健康快速发展的“快车道”。

3. 普及阶段：2001-2005年，中央要求90%的县都要建一所青少年校外活动阵地，地市、县级青少年宫应当达到2178所，届时，每20万青少年应当拥有一所较为规范的青少年活动阵地

2000年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发出了《关于加强青少年学生活动场所建设和管理工作的通知》，要求贯彻落实江泽民总书记关于“原有少儿活动场所严禁移作它用。同时各级政府还要尽可能设法多建一些健康的青少年活动场所和设施”等批示精神，加强对青少年学生校外活动场所的管理。文件提出了15条明确具体的要求。内容涉及到在规定期限内腾退挤占、出租的活动场所，对需要维修和更新的青少年活动场所要优先给予经费支持，重点保障；“爱国主义教育基地”、“青少年科技教育基地”、“德育基地”等场馆、设施，要执行中办发（1998）2号文件精神，对青少年学生有组织的参观活动实行免费或半价优惠；各类公共文化设施和企事业单位、社会团体所属的文化体育设施及校外教育机构，必须坚持公益性原则，节假日免费或低费向青少年学生开放；学校内部的各种活动场所、设施

要配合社区教育活动，节假日向学生开放；各级人民政府要做好“十五”期间青少年宫和活动中心的建设规划，力争到“十五”末期，全国90%以上的县（市）至少有一所校外活动场所；财政部门要加大对青少年学生校外活动场所的资金投入。此项经费可在财政对教育增加的一个百分点内解决；各级政府和国务院有关部门要制定优惠政策，引导社会资金，鼓励和支持社会力量兴办公益性的青少年学生活动场所；大众传媒要创作和生产发行更多的弘扬主旋律、有益于青少年健康成长的精神产品。国家设立的图书馆、文化馆等公益性文化设施要为青少年学生提供免费服务；执法机构要加大整治力度，坚决取缔各类非法社会文化场所，净化校园周边环境；对公益性青少年学生活动场所、单位暂免征企业所得税；教育、文化、科技、体育等部门要把青少年学生活动场所建设和管理列入重要日程；所有以青少年为主要服务对象的校外活动场所，要坚持把社会效益放在首位，决不允许以赢利为目的的经营性活动；由教育部牵头成立“全国青少年校外教育工作联席会议”，统筹协调和指导全国青少年校外教育工作以及青少年学生校外活动场所建设和管理工作；地方党委和人民政府主要负责同志要负总责，统筹协调，落实青少年学生活动场所的规划、建设、管理、监督、检查工作的目标管理责任制；中央和国务院办公厅将在2000年底之前检查本通知落实情况，并通报落实情况。《通知》进一步表明了党中央、国务院在新的历史时期对青少年活动阵地建设的高度重视，对基层工作提出了非常明确具体的要求，甚至列出了达标的目标表，使当前和今后一个时期加强青少年活动阵地建设有了明确的努力方向。中办国办13号文件下发以后，中央采取了一系列措施推进这一目标的落实。2000-2002年，在不到三年的时间里，中央直接支持的县级青少年宫已有200多家开工建设，未来3年，我国新建青少年宫的数量将超过前50年的总和。到2005年，我国目前2053个县和县级市，332个地市，按照地市级普及，90%的县拥有一所青少年活动阵地的要求，应当建起2178所青少年活动阵地。届时，我国43351万青少年人口，平均20万青少年将拥有一处比较规范的活动阵地。应当说，这是一个令人鼓舞的规划，也是一项十分艰巨的任务。完成这一超常规发展的工作目标，不仅需要上百亿、甚至数百亿的资金注入，而且还涉及到人员配备、功能定位、运作机制、管理水平等一系列比建大楼更为复杂的配套工程。因此，认真研究我国青少年活动阵地建设面临的问题与对策，为普及阶段的工作和青少年活动阵地稳步发展奠定坚实的基础，既是长远需要，也是当务之急。

二、青少年活动阵地建设面临的主要问题及产生原因

经过建国50年来、特别是改革开放24年来的持续努力，目前我国青少年活动阵地建设在大中城市已经初具规模；县级小城市正处于全面启动阶段；农村地区还几乎是一片空白。与青少年人口绝对数量的增长和城镇社区迅猛发展的势头相比，我国青少年活动阵地建设形势依然严峻。距离中央提出的“十五”规划目标，缺口很大，任重道远。当前存在的主要问题集中表现在以下五个方面。

1. 资源贫乏、总量不足

具体表现为阵地容量小、资金投入少、专业人员队伍弱。由于历史原因，我国老旧城区建设没有考虑过居民的文化体育活动要求。马仲良、于燕燕关于《社区文化与教育》的专题研究汇集的许多对比数

据显示，我国城市社区文化体育设施与发达国家相比差距相当大。国家体育总局1995年统计显示，我国各类体育活动场地人均0.65平方米，不到美国的1/15，1997年我国首次全国范围的《中国群众体育现状调查》结果表明，1996年，我国参加过一次以上体育活动的16岁以上人口为33.26%，活动参与率远远低于英国的83%，美国的75%，澳大利亚的73%，日本的67%。1989年美国实施“健康公民2000年”计划，目标是每万人建1英里健身道路，2.5万人拥有1个公共游泳池，250人建1英亩公园与休闲场地。1996年巴黎已经拥有社区体育活动场地669处，各种文化设施958处。其中艺术表演场所170处，大约占我国的1/10，博物馆134处，大约也占我国的1/10。由于社区文化体育设施整体发展水平低，青少年活动阵地不足的问题也显得格外突出。据团中央统计，我国目前2.16亿少年儿童中，有机会接受规范的校外教育和参与阵地活动的大约1300万，3.15亿各界青年中，除在校大中专学生有较多的校园文化生活之外，有条件参加阵地活动的比例就更低了；建国50多年来青少年宫建设累计投入80多亿元，全国青少年人均15.07元，如果按城镇青少年人口计，人均也只有41.9元；青少年活动阵地拥有的固定资产，全国青少年人均28.25元；青少年与校外教育工作者的比例为10620：1，城镇青少年与专职校外教育工作者的比例为3810：1。与中办国办13号文件要求相比，缺口相当大。与青少年需要相比，更是杯水车薪。近年来开发的各种青少年教育基地，由于缺少政策、制度制约，中央文件规定的许多优惠待遇常常难以落实。

2. 发展不平衡、分布不合理

首先，从地域分布看，青少年活动阵地大部分集中在中心城市和沿海开放地区。直辖市、省会城市往往不仅有大型的青少年宫、青少年活动营地，而且所辖区县也有相应的青少年活动场所。以团属青少年宫为例，大陆31个省市自治区的省会城市，仅省级青少年活动阵地就有43家，加上省会城市本身和所辖城区的青少年宫，活动阵地密度已经基本达到了13号文件的要求；全国265个地级市，已有青少年宫160家，占地级市的60.38%；2861个县、县级市和市辖区，青少年宫只有384家，占13.42%，而且相当一部分集中在808个市辖区；在绝大多数建制县和聚集了大量青少年人口的小城镇，除了“挂牌子”的各种教育基地外，规范的青少年活动阵地基本上还是空白。不仅在东、中、西部省区之间，而且在各省区经济发展水平不同的地市之间，青少年活动阵地的分布，都存在着巨大的差异。广东省60多所青少年宫，仅广州市就有8家；辽宁省64所青少年宫，省级一家，地市级16家，城市辖区34家，县级青少年宫只有13家；山东省34所青少年宫和活动中心，其中省会城市济南4所，地级市占了13所，市辖区拥有7所，大企业拥有7所，91个建制县只有3所。占全省青少年人口17%的4个经济欠发达的地级市，竟然没有一所青少年活动阵地；黑龙江省28所青少年宫，仅哈尔滨市就有5家，大庆有3家，另有10家在地级市，68个县（县级市）则只有10家，其中还包括企业办的活动阵地，全省的经济10强县，也有一半没有青少年活动阵地，这种情况在全国亦十分普遍。

其次，从资金投入看，我们既有上海大世界、深圳青少年宫等一批投资上亿、甚至数亿元，建筑面积动辄几万平米的，能与发达国家接轨的现代化的青少年活动阵地，也有因陋就简，投资几万、几十万元建设的小型青少年活动中心。在经济欠发达的安徽省，全省28所青少年宫，固定资产总值4200万元，不抵深圳青少年宫一座主体工程的造价。在13号文件下达后，真正能够加大财政投入，上马青少年宫改扩建工程的，多半也是经济实力较强的地区。以山东为例，2002年被地方人代会列入城市发展建设规划的青少年活动阵地改扩建项目，一是济南市青少年宫5万平米建设项目，二是济宁市青少年宫2万平米扩

建项目。而目前尚属空白的4个地市，则还处在“呼吁”阶段。

3. 政出多门、管理不到位

目前我国的青少年活动阵地基本上由“四个婆婆”用“四种体制”管理。即：有的隶属教育机构；有的隶属妇联组织；有的是团属事业单位；有的是企业的后勤服务单位。就管理体制而言，有独立法人的事业单位，有机关的附设机构，有事业编制企业待遇，有完全承包经营的企业化运作。就投资渠道而言，有政府全额拨款；有社会力量赞助；有企业全额负担；也有差额拨款和自收自支。由于隶属关系不同，上面是多头管理、政出多门，因此即便处在同一地域，在经费来源、人事制度、人员待遇等方面，各宫也都各行其是。由此产生的人员序列、工资待遇、职称评定等问题长期得不到解决。在大多数地方，年度财政预算并不包括青少年活动阵地的专项发展基金。地、市、县、企业兴办的团属青少年宫基本都是用“钓鱼”的办法筹措经费。以团中央专项拨款为“钓饵”，要求地方财政配套拨一点、社会捐助点、企业赞助点、青年义务劳动省一点，续建扩建能力不足，甚至连维修都成了问题。勉强维持人员基本工资的财政拨款，根本不可能用在活动阵地的自身发展上。在团属青少年宫，由于共青团干部流动快，团委本身的经济实力弱，工作的连续性差，同样的问题解决起来比其他系统更为困难。

4. 生存压力增大，工作目标异化

本课题研究过程中，笔者对一些青少年宫主要负责人进行了较为深入的访谈。印象最深刻的是，青少年宫主任们摆在第一位考虑的问题，并不是如何满足尽可能多的青少年对活动阵地的迫切需要，寻求最佳的社会效益，而是少年宫本身如何生存。特别是一些当初贷款上马、一直负债运行的青少年宫，面对生存的压力，他们不得不做“以文养文”、“以宫养人”的文章。于是，出租房屋、商业承包、引进社会力量办学、把青少年宫办成“规范化学校”等。当手段异化为目的的时候，对项目的筛选很自然地退居次要地位。山东团省委对22所团属青少年宫的调查显示，存在出租、挪用、挤占现象的约占1/4。喧宾夺主的“创收项目”，使本来就严重不足的活动阵地更加捉襟见肘，空间的缩小又反过来影响了青少年活动阵地品牌项目的拓展，从而形成了一个解不开的死结，一种恶性循环。

5. 设施老化，人员结构不合理

目前成建制的地市级以上青少年活动阵地，相当一部分是50年代、60年代或70年代末80年代初期兴建的。建筑老化、设备陈旧的问题相当突出。按照现在的标准，许多青少年宫连基本的消防、安全要求也难以满足，有的甚至没有建筑质量、消防安全合格证。线路改造、消防通道设置、教学设备更新所需经费由于不在“人头费”当中，需要通过“以宫养宫”的渠道解决，其难度可想而知。就人员结构而言，由于多数青少年宫没有用人自主权，想要的人进不来，该分流的人出不去。现有在编职工结构明显不合理，后勤人员多、管理人员多、业务骨干少的问题十分突出。靠外聘人员挑业务工作大梁的问题有一定的普遍性。由于职称、待遇问题难以落实，引进人才很困难，现有人才留不住。山东团属青少年活动阵地职工总数1643人，其中外聘832人，绝大部分在专业技术岗位，正式职工811人，其中大学以上文化程度占30.7%；专科文化程度49.5%；尚有19.8%的员工为中专或中专以下文化程度，没有达到城市小学教师的学历要求。虽然外聘人员中不乏业务骨干，但作为一种社会兼职，市场规律决定了他们的流动方向与待遇高低直接相关，多数人不可能将青少年宫的兼职工作当成“事业”来做。有时候，一个骨干教师的变动甚至会影响到一个项目的运作、一部分生源的去留，由此构成了青少年活动阵地建设中又一个

不稳定因素。

我国青少年活动阵地总体发展相对滞后，除了社会经济发展水平和社区发育水平的制约，从工作层面上看，还有四个共性原因：

1. 社会共识尚未形成

与青少年活动阵地建设直接相关的党政机关、群团组织、教育机构、城市社区、包括青少年家长等，在为什么要建设青少年活动阵地，怎样建设好青少年活动阵地的问题上，认识并没有真正统一起来。在一些地方党政领导眼里，青少年活动阵地可以作为“锦上添花”的“形象工程”，但不是必须履行的社会责任。有“余钱剩米”可以“以示关怀”，在地方财力比较紧张的情况下，不予考虑也在情理之中。就像父母下岗可以作为不给孩子买小提琴的“正当理由”一样。事实上，有些领导对青少年活动阵地的认识还停留在“工业不抓不出钢，农业不抓不打粮，娃娃不抓照样长”的水平上，与形势任务的要求很不适应；在教育行政领导机关看来，青少年活动阵地只是对学校教育主渠道的一种“补充”。作为“校外教育机构”，不可能也不应该与学校教育等量齐观。因此，必要时把用于活动阵地建设的有限资金拿去“支援”学校规范化建设，搞400米塑胶跑道，也是“顺理成章”的事情：“反正都是用在学生身上”。调查显示，在中央加大对青少年活动阵地建设投入的过程中，这种“合理挪用”无论从理念上还是在实践中，都很难避免；对于群团干部来说，青少年活动阵地建设固然是工作的“不错的抓手”，但是作为“长线工程”，常常很难在“任期之内”开花结果。启动新建项目难度大、耗时长，弄不好还会给后任留下“遗留问题”；已经建立的活动阵地，维持已经不易，发展困难更多，因而，在群团工作的议事日程上，活动阵地建设从来都不是“中心任务”。也不是“硬指标”。有的青少年活动阵地还成了安排机关干部家属的“自留地”，主管部门不仅没能给予扶持，甚至加重了青少年活动阵地的“人头”负担；对于绝大多数青少年家长而言，青少年活动阵地是一种“社会福利”，是“社会主义优越性”的体现。在2002年山东团省委发出的800份调查问卷中，82%的家长认为现有的青少年活动阵地太少，77.8%的家长希望自己的孩子有机会参加阵地活动，但是，对于作为社区成员、青少年家长应该为青少年活动阵地做点什么，家长们却一片茫然，不少人认为这是“政府的事”。由于主要职能部门对青少年活动阵地建设没有达成共识，所以在实际工作中就出现了各唱各的调，讲起来都“很重要”，解决具体问题时谁也“管不着”，责任落实不到任何一个职能部门。

2. 职能定位不统一

青少年活动阵地在社区发展和青少年成长过程中到底扮演什么样的角色？目前，没有争议的部分是围绕特长培养、素质拓展开展的各种培训项目，从传统的琴、棋、书、画，音乐舞蹈，科技小制作，到现代的电脑网络、实用技能、拓展训练、少年军校、专题夏令营等；有争议但许多青少年活动阵地都在办的项目有幼儿园，艺术小学等；知道不该办，但又不得不办的项目有利用青少年活动阵地进行的各种与青少年毫不相干的商业经营等；应当属于青少年活动阵地的职能，但没有人做、没有能力做的项目包括发达国家和地区已经列为常规项目的青少年心理辅导、生涯规划、就业指导等。由于职能定位不统一，活动阵地传递给青少年的信息显得杂乱无章，降低了青少年对活动阵地的认同，也影响了社会对青少年活动阵地职能的正确评价。

3. 管理体制没有理顺

在中办国办2000年13号文件规定成立“全国青少年校外教育工作联席会议”，并由联席会议统筹协调和指导校外活动场所建设和管理工作之前，我国青少年活动阵地处于多头管理，政令不统一的局面。文件下发之后，虽然各省区贯彻落实力度很大，但是着力点主要放在了立项建设方面，配套的管理体制尚未理顺。负有“牵头”责任的教育行政机关，并没有整合社会资源的行政能力，问题一旦超出了中小学校外教育范畴，教育部门也鞭长莫及。而同时拥有青少年活动阵地的群团组织、企事业单位，又分别受到了不同的政府管理部门的多重制约，市场经济的规律也不承认青少年的“特权”。因此，即便是“联席会议”做出了非常有利于青少年活动阵地发展的方案或决议，这些决议对依法行使行政权利的部门也没有任何约束力。由于管理体制问题没有理顺，中央文件提出的许多原则性要求，并没能解决困扰青少年活动阵地发展的根本性问题。在“社会需要”与“市场规则”之间，构建一种合理的管理体制，是青少年活动阵地建设面临的突出矛盾。

4. 政策措施不配套

24年来，强调青少年活动阵地建设重要性的文件多，一般号召的文件多，真正能够起扶持和规范作用的文件却少之又少。比如，迄今为止，没有一个文件就机构性质、业务范围、拨款渠道、收费标准、贷款优惠、减免税收项目、从业人员资格、职称序列、职级待遇等事关青少年活动阵地生存与发展的实质性问题做出界定。全国青少年宫协会章程，各单位“摸着石头过河”形成的规章制度，充其量只是一种“行业自律”规则，不能提供制度和环境保障。

三、加强青少年活动阵地建设的战略构想

针对我国青少年活动阵地建设的现状与问题，实现普及阶段的工作目标，仅靠热情、积极性、事业心显然是不够的。对青少年活动阵地建设进行宏观的战略构想，应当包括全新的理念，准确的职能定位，科学的管理机制，配套的扶持政策，专业化的工作队伍等方面。否则，即便是千辛万苦把阵地建起来，也很难保证用得得当、管得规范、发展可持续。

1. 新理念：青少年活动阵地是城市化进程中社区建设的一项“硬指标”，承载着提高社区文明水平和服务青少年成长的双重使命

计划经济体制下形成的思维定势，使许多人都把青少年活动阵地仅仅理解为党和政府洒向青少年的“雨露阳光”，社会对青少年提供的“特殊福利”，而往往忽略了青少年活动阵地与社会进步、社区建设之间的逻辑联系。青少年活动阵地建设遇到的许多推委、扯皮现象都与这种片面的认识密切相关。世界上许多发达国家社会现代化的进程表明，青少年活动阵地对于一个文明的国家、一个健康的社区来说，绝不是一种可有可无的点缀，而是发展的必然要求，一项硬性的指标。

首先，现代化、城市化必然导致劳动力由乡村向城市的大量迁徙，意味着城市人口、尤其是青少年人口的急剧膨胀。城市必须有足够的接纳准备。而这种准备不仅仅是提供工作机会，还包括承担城市化生存的劳动力再生产成本。

伴随劳动力向城市的集中，相对狭小的生存空间，更加激烈的生存竞争，不断加大的外部压力，使

继续教育、休闲娱乐、人际沟通、情感支持等成为劳动力再生产的一种必需的社会成本。西方国家是被离婚、吸毒、自杀、暴力犯罪等现代社会病困扰了很长时间之后，才意识到社区建设与社会发展，社区文化环境与社会稳定的内在联系的。于是，第二次世界大战以后，社区组织、社区服务、社区卫生、社区文化、社区环境、社区经济作为社区建设的普遍性项目，在发达国家受到重视。集中了心理辅导、就业指导、交友娱乐、弱势群体援助等各种社会职能的、有别于经济组织和政府部门的“社会第三部门”迅速发展，各种社区公益性教育、文化、娱乐设施建设日趋普及。让人们在闲暇时间有一个放松身心、从事无害活动的空间，即便为此花掉一些纳税人的钱，也是一个“正当理由”，西方发达国家对此已有共识。

20世纪末以来，我国社会已经进入城市化快速发展阶段。人口向城市的集中不仅成为不可逆转的趋势，而且不断加速。第五次全国人口普查显示，青少年已经成为我国人口迁徙的主体（见表1）。

表1 中国1995-2000青少年人口迁移状况及原因（万人，%）

迁移原因	迁移人口总数	5-9岁	10-14岁	15-19岁	20-24岁	25-29岁	30-34岁	青少年迁移人口数	青少年迁移人口占总人口的比例
学习培训	145.4	0.85	3.82	98.29	39.71	1.79	0.53	144.99	99.72
分配录用	38.72			2.83	19.06	11.8	2.19	35.88	92.67
工作调动	53.4			1.26	8.04	12.12	10.42	31.84	59.63
务工经商	383.1			58.03	94.86	84.69	14.18	397.38	99.03
随迁家属	160.1	29.27	28.24	13.29	9.3	13.48	11.96	105.54	65.92
拆迁搬家	181	8.9	12.08	9.71	8.87	17.86	22.73	80.15	44.28
婚姻迁入	149.9			1.55	49.42	68.07	16.74	135.78	90.58
投亲靠友	62	6	5	4	5	5	4	31.9	50.9

	.75	.02	.42	67	74	68	42	5	2
其 他	72	3	4	6.	8.	9.	8.	40.0	55.1
	.15	.6	.2	5	4	0	3		7
合 计	12							1003	80.5
	46.6							.51	

表1所统计的人口迁移，仅仅包括1995年11月—2000年10月迁入人口普查时所在地、其后外出未超过6个月的常住人口。青少年在迁移人口中的总体比重超过了80%；其中，因学习培训、务工经商而迁移的青少年人口占同类迁移人群的99%以上；因分配录用、婚姻关系迁移的人群中，青少年也占到了90%以上。在数千万人户分离的流动人口中，青少年的比重同样不可低估。随着城乡二元分割的刚性户籍制度的彻底改革，未来10—20年，这片土地上还将发生人类有史以来规模最大的人口迁徙。数以亿计的青少年人口将会成为“城里人”。如果说，养活城市人口的压力可以通过发展经济、提供更多的就业岗位、完善社会保障体系来缓解的话，大规模人口迁徙带来的环境压力、文化压力则只能靠文化环境的改善来解决。显然，我们的城市管理者目前还没有从这样的战略高度思考这个看似简单的问题。

其次，城市化进程中，青少年的边缘地位决定了他们容易被忽略，因而更容易成为“问题群体”。青少年第三空间的生活质量，直接关系到社会的稳定。

城市急剧膨胀过程中，管理者往往更关注经济结构的调整，投资硬环境的改善，如建设原材料基地，改善水电供应、交通、通讯设施，强化融资手段等。在喧嚣的都市生活中为寻找更好的发展机遇忙碌奔波的成年人，也往往自顾不暇，忽略了孩子基本生存需要之外的活动需求。互联网和高度发达的传媒无孔不入地渗透的形形色色价值观念，繁华都市充满的各种诱惑，横向比较产生的心理落差，效率优先原则下“公平”的缺损等，都可能给正在成长的青少年带来负面的刺激。在学校单位管不到，家长顾不上，社区管不了的“第三空间”，任何偶发因素都可能诱发“不该发生的故事”。因此，让青少年拥有健康的闲暇生活，提高第三空间的生活质量，直接关系到社会的稳定。在美国，迪斯尼乐园、好莱坞的门票价格是有收入的人都可以接受的；博物馆、艺术馆、各种纪念馆、甚至是白宫、国会山等所有他们认为“有教益”的场所，都可以免费参观；国家公园、各种青少年活动营地都属于“非赢利”场所；社区居民自治组织经常为孩子们举办各种文化体育活动；许多著名的风景名胜，既没有围墙，也不卖门票，欢迎光临……所有这些措施，都有助于对人们的闲暇生活进行“无害化处理”。虽然这些办法没能从根本上杜绝非社会与反社会行为的发生，但在预防和减少此类行为方面，无疑产生了明显的作用。按照西方社会流行的观点，一个人不可能在打桥牌的同时完成抢银行的动作。从这个意义讲，青少年活动阵地建设不仅仅是“为了青少年”，同时也是社会的需要。有关方面提供的资料证明，每增加一名犯罪青少年，财政支出要增加1万元人民币，显然，用同样的财力兴办青少年活动场所，其社会效益肯定会高得多。

再次，在青少年成长的过程中，学校、家庭教育和环境熏陶同样重要。在社会变迁导致传统家庭教育职能弱化，学校教育不能包打天下的状态下，青少年活动阵地可以为青少年成长提供一种有利的文化

氛围。

社区文化环境对青少年成长的影响已经被大量的观察所证实。教育落后的地方文盲多，“三不管”地带青少年犯罪行为多，少年宫周围有特长的孩子多。历史前进了几千年，“近朱者赤、近墨者黑”的规律亘古未变。就在成人社会为该不该投资建设青少年活动阵地，摆在什么位置上建设青少年活动阵地争论不休之际，青少年早已表明了自己的态度。1996-2001年，山东省青少年研究所进行的五次、涉及12400名青少年的思想道德状况调查显示，70%左右的青年没有去过青少年活动阵地，在去过的青少年中，对活动阵地表示满意的只有21.4%，70.9%的青少年对居住地周围的文化活动设施表示“不满意”和“很不满意”，或者因为从没有去过而“说不清”。1998年中国青少年研究中心会同全国十省市青少年研究机构进行的城市青年状况调查显示，91.9%的青年认为参加工作后应当继续学习，45.8%的人选择参加各种技能培训班；2000年进行的10省市青少年思想道德状况调查结果显示，42.9%的青年认为近年来的思想教育缺乏有效的方法和措施，19.3%的青年认为“青少年活动的文化场所和公共设施少”；1998年团中央宣传部文体处和中国青少年研究中心联合进行的涉及6省区的共青团文化工作状况调查显示，在组织青少年开展文化、体育、娱乐活动等方面，半数以上的基层团组织处于想过但没有做过、或者既没想过也没有做过的状态；团中央发起的“千宫百万”行动，接受调查的68.2%单位表示自己所在地没有行动培训站；42.3%的调查对象认为所在城市的公园绿地不能满足青少年需要；91%的调查对象认为有必要建立乡镇青少年科技文化活动中心；85.9%的调查对象赞成全国青少年宫、青少年活动营地联网，75.9%的调查对象认为联网是可行的。显然，对于广大青少年来说，活动阵地是他们共同的“精神家园”，是他们学习充电、休闲娱乐、展示才华、陶冶身心、交友联络的最佳载体。深圳青年对“大家乐大舞台”的眷恋，文化名人对童年时代少年宫岁月的温馨回忆，少年军校、星星河农场、拓展训练给当代青少年带来的兴奋，从不同的角度说明，在青少年成长的过程中，活动阵地绝不是一种可有可无的点缀，而是一个积极的、正面的、能产生持久影响的重要文化环境因素。因此，我们需要在全社会倡导建设青少年活动阵地是提高社区文明水平和促进青少年健康成长的社会管理“硬指标”的全新理念，真正把青少年活动阵地建设作为一项事业来办。

2. 新定位：青少年活动阵地是满足青少年“第三空间”丰富多彩的精神文化生活需要，服务于青少年成长成才，有效预防青少年非社会和反社会行为的公益性社区文化设施

关于青少年活动阵地应当在社会生活中扮演什么样的角色，党中央、相关政府机构和各群团组织在一系列文件中都作了许多强调。鉴于青少年活动阵地发展过程中出现的不同程度的目标异化，为了保证普及阶段青少年活动阵地建设的正确方向，需要重新明确界定青少年活动阵地的性质与社会职能。

(1) 就性质而言，青少年活动阵地是公益性社区文化设施。这种质的规定性体现在三个方面：一是社会公益性、二是对社区的依附性、三是文化事业属性。

中办国办文件和中宣部、文化部、团中央颁发的一系列相关文件，都把青少年活动阵地界定为公益事业。在越来越多的文化产业追随市场感觉的社会背景下，这一界定显得格外重要。如果抽掉了这个基本属性，让青少年活动阵地迎合市场要求，什么赚钱干什么，也许现有的青少年活动阵地在经济效益上立即就会“有起色”，但这决不是创办青少年活动阵地的初衷。当然，坚持青少年活动阵地的社会公益性质，决不意味着单靠政府拨款，不计成本，不讲效益。作为社会公益事业，青少年活动阵地的投资主

体可以是多元的，但无论谁兴办青少年活动阵地必须满足以下三个要求：一是建设方向与社会主流价值观念、与社会主义精神文明建设的要求保持高度一致性；二是运作方式的非赢利性；三是追求社会效益的最大化。决不允许打着创办公益事业旗号牟取私利的行为。

青少年活动阵地应当依附社区而存在，伴随社区发展而成长壮大。除了少数拓展训练营地、特色教育基地外，绝大部分青少年活动阵地应当建在青少年密集的城镇社区，而不是远离人们居住区的地方。方便青少年参与活动，降低不必要的附加成本应当成为青少年活动阵地的一大优势，也是可持续发展的前提条件。我们不可能设想，工薪家庭的孩子都有机会参与需要额外支付食宿费用活动，但是家门口的活动阵地提供的服务项目是社区所有青少年都可以平等享有的。这种社区福利的属性同时也有利于扩大青少年活动阵地的影响，拓宽自身的融资渠道。

青少年活动阵地属于社会文化事业的一部分。它不应当成为“校外之校”、“园外之园”。应当承认，近年来，有些青少年活动阵地为了自身的生存需要，瞄准所在地的市场缺口，兴办了一些幼儿园，小学，有些甚至办得还不错，但是，这显然不是青少年活动阵地的发展方向。且不论青少年活动阵地的人员配置与幼儿园、学校教育的重大差别，也不论青少年活动阵地兴办规范性教育遇到的诸多体制上、管理上的麻烦，仅就其承担的社会职能而言，青少年活动阵地本身就既不能等同于学前教育，更不能等同九年制义务教育。否则，它就不再是青少年文化活动场所，而变成了另一种形式的“社会力量办学”。

(2) 就社会职能而言，青少年活动阵地承担着有别于教育机构和其他文化产业的独特功能。这种功能包括指导功能、保健功能、开发功能。

指导功能是指青少年活动阵地以弘扬社会主义精神文明建设的主旋律为己任，通过开展青少年喜闻乐见、丰富多彩的文化活动，以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人，用健康向上的精神文化生活占领青少年生活的“第三空间”。在世界已经变成小小的环球村，多元价值观念碰撞，东西方文化交融，辨别的困难和选择的困惑时时困扰青少年的特殊历史条件下，青少年活动阵地的指导作用显得格外重要。

保健功能是指青少年活动阵地在预防和矫正青少年可能发生的非社会、反社会行为方面的特殊作用。青少年处在成长过程中“危机四伏”的阶段。强烈的求知渴望与思维片面性、表面性的矛盾；膨胀的人生欲望与道德法制的矛盾；行动的冲动和自控能力的矛盾；人格独立的要求和物质上、精神上不得不依附成人的矛盾；理想的人生境界与不理想的生活现实的矛盾等，一股脑地摆在心理承受能力相对脆弱的青少年面前。由于不善于为自己构筑必要的“社会支持系统”，当压力达到一定限度时，青少年更容易因为一时的冲动而遗恨终身。近年来，发生在“8小时之外”的青少年离家出走、自杀、校园暴力、犯罪行为的增长，从反面提醒我们，运用青少年活动阵地提供咨询服务、心理辅导、社会支持，对于青少年摆脱现实和心理的困境，摆脱“成长的烦恼”，抵御邪恶的诱惑，其作用是任何其他教育机构所不能取代的。青少年活动阵地的这种社会保健功能，在新的历史条件下需要大大加强。

开发功能是指青少年活动阵地在开发青少年潜能、开发青年人力资源方面的特殊作用。我国是一个劳动力资源非常丰富的人口大国，但不是人力资源大国。第五次全国人口普查显示，15及15岁以上人口中，文盲人口占9.08%，其中女性为13.47%；在19861.6万6-14岁的学龄儿童中，有533.18万儿童没有入学，占同龄人口的2.68%；15-34岁的青年人口中，初中以下文化程度的占76.48%，其中，文盲半文盲人

表2 我国15-34岁青少年初中以下文化构成（人，%）

年 龄 分 组	总人口	文盲人口		扫盲班		小学		初中	
		人 数	比 例	人 数	比 例	人 数	比 例	人 数	比 例
1	103031	95	0.	13	0.	141	13.	579	56.
5-19	165	2066	29	3701	13	14989	70	58703	25
2	945731	13	1.	34	0.	163	17.	500	52.
0-24	74	03133	38	7987	37	06700	24	25697	90
2	117602	21	1.	66	5.	282	23.	615	52.
5-29	265	48486	83	6266	67	02489	98	13568	31
3	127314	27	2.	97	7.	370	29.	639	50.
0-34	298	10051	13	8997	69	77957	12	92259	26
合 计	442520 902	71 13736	1. 61	21 26951	0. 48	957 02135	21. 63	233 490227	52. 76

青少年人口的这种文化构成，不仅与全面建设小康社会的要求相距甚远，同时出给青少年自身的生存竞争带来许多负面影响。他们当中绝大多数人已经没有机会重返校园，接受系统规范的中等、高等专业技术教育，但是，各种形式的技能培训、岗前培训、成人继续教育、业余、函授教育对于提高他们的岗位适应能力却有着举足轻重的意义。因此，青少年活动阵地在开发青年潜能，将人口资源转变为人力资源方面应当承担起历史的责任。

对于在校中小学生，青少年活动阵地可以为他们提供开展科技文化活动，开发创造潜能，培养创新精神和创造能力的乐园，对于已经走向社会的青年，青少年活动阵地则应当成为他们学习充电、追赶新科技革命潮流的加速器，成为他们学习现代社会生存技能的养成所。

3. 新机制：作为共青团接受党和政府委托，管理青少年事务、推进青少年事业的有效载体，青少年活动阵地建设应当实现政府主导、多元投资与系统管理的统一

青少年活动阵地应当由谁来建、谁来管、用什么办法管，迄今为止一直争论不休。问题的症结在于客观上形成的多元投资主体的归属要求与青少年活动阵地自身发展规律的冲突。中办、国为2000年13号文件提出了中小生校外活动场所的管理由教育部牵头，但没能有效解决各种不同类型的青少年活动阵地的归口管理问题。条块分割的管理体制、多头管理带来的种种弊端仍然束缚着青少年活动阵地的发

展。建立新的管理机制已经成为青少年活动阵地普及阶段不容回避的问题。

(1) 建立各级党政领导牵头的青少年工作联席会议制度，委托共青团管理青少年活动阵地，推行所有权与管理权分开的领导管理机制。

青少年活动阵地建设与管理是一项非常具体的青少年事务。而青少年事务管理从严格意义上讲应当是政府职能。鉴于我国目前尚无专门管理青少年事务的政府机构，作为一种过渡性措施，可以借鉴上海经验，通过建立青少年工作联席会议制度，将青少年事务管理纳入政府工作议事日程，统筹协调青少年事务，主持制定相关政策，并委托共青团实施具体管理工作。

1986年中宣部等八部委关于建设农村青年之家的联合通知已经明确指出：建设农村“青年之家”是一项基础性事业性工作，在各级党委和政府的统一领导下，各有关部门和人民团体要发挥自己的特点和优势，互相协作配合，共同把这项事业办好。要把建设“青年之家”活动纳入文明村镇建设的规划和考核标准之中，保证和督促检查它的发展规划的落实。要及时研究处理在建设、使用和管理中出现的一些问题，帮助解决实际困难。农业、文化、教育、广播电影电视、体育、司法等部门，要对“青年之家”的业务辅导、骨干培训、图书管理、活动示范、器材维修等工作，加以指导和扶持，尽可能提供便利条件。民兵、妇女等组织，也要关心支持或参与“青年之家”的建设。共青团组织要发挥“青年之家”的组织者和管理者的作用。团组织要动员和组织团员青年积极参加创办“青年之家”，开展各项活动，培养和发展壮大活动积极分子队伍，及时总结推广先进典型经验，使“青年之家”的建设逐步提高水平，在农村两个文明建设中发挥应有的作用。

1988年9月15日成立的全国青少年宫协会，15年来在团中央的直接指导下，在组织全国青少年宫的工作交流、理论研讨、人员培训、制度建设、促进国际交流，把青少年宫建成开放性、社会化的文化产业方面发挥了重要的作用。事实上，各级共青团组织已经扮演了青少年活动阵地的指导者、管理者的角色。

通过青少年工作联席会议赋权的方式，将青少年活动阵地系统管理的职能赋予共青团组织，至少有三个方便条件：一是共青团作为我国最大的青年组织，同时受党的委托领导少先队。团员青年、少先队员8小时以外活动的组织管理本身就是共青团的“本职工作”，管理青少年活动阵地对于共青团组织是“责无旁贷”；二是共青团有15年指导全国青少年宫协会工作的直接经验，对青少年活动阵地建设与发展已经形成了较为完整的思路；三是共青团组织的性质决定了她在管理青少年活动阵地的过程中能更好地坚持公益原则、教育原则，坚持青少年活动阵地正确的价值导向。

同时，系统管理对于深入研究青少年活动阵地自身发展的规律，统一青少年活动阵地宗旨、目标、社会职能，评价标准，以及扶持性政策等，也会带来许多方便。

(2) 超前设想，统一规划，采取政府主导，联席会议论证、管理机构监督的科学规划机制。

根据我国城市化发展进程中关于城市人口规模的总体设计，根据城市发展规划中功能社区的整体布局，在青少年人口相对密集的城镇居住区、教育园区、工业园区、高新技术开发区等建立青少年活动阵地，应当采取政府主导，联席会议论证、管理部门监督的科学规划机制。将青少年活动阵地建设纳入社区建设整体规划并广而告之。防止个别部门和单位受利益驱动，随意更改建设计划，侵占青少年活动阵地预留用地的现象发生。暂时不具备建设条件的社区，要加强对预留土地的管理，地上现存临时性建筑

要坚持有偿使用、定期归还的管理原则并予以公证，为今后收回利用创造条件。有偿使用青少年活动阵地预留土地的收入，可以作为青少年活动阵地建设的专项资金。对已有的布局不合理的活动阵地，可以通过产业置换的方式使之调整到位。

针对青少年阵地建设受到社会经济发展水平制约的实际情况，青少年活动阵地建设要和整合社会资源有机结合。在团中央会同5部委下发的《关于切实解决青少年文化场所的意见》明确提出“社会上已有的文化设施，如各地文化馆、影剧院、图书馆、展览馆、博物馆、科技馆、公园、体育馆（场）和工人文化宫、工人俱乐部以及机关内部礼堂，要把为青少年服务列为日常工作之一。”并为此提出了专场节目减收票价，业余文艺活动广泛吸收青少年参加，图书馆增设少年儿童阅览室，厂矿企业俱乐部和机关内部礼堂向驻地青少年开放，文化场馆增加青少年活动项目和设施，共青团、少先队、学校进行有组织的文化、体育、科技活动，接待单位应给予优待等5条具体要求。充分利用社会上已有的文化设施为青少年服务，是青少年活动阵地建设中一个不可忽视的方面。

青少年活动阵地建设要本着全面规划、量力而行的原则，逐步实现省级建有青少年活动营（基）地，大中城市建有青少年宫（馆）、90%的县和县级市有至少一所青少年活动阵地，区、街道和乡村建有青少年之家或活动站的理想目标。经过“十五”期间和其后的持续努力，逐渐形成以城市青少年宫为中心，以社区文化站和农村青年之家为基础的青少年活动阵地网络。

（3）青少年活动阵地建设应当整合社会资源，形成政府支持、社区主办、企业参与、个人出资的多元投资机制。

鉴于全面建设小康社会进程中，地方政府千差万别的财力状况，单纯依靠政府投资兴建青少年活动阵地是不现实的。因此，建设青少年活动阵地，要积极整合现有的社会资源，争取各方面的支持，依靠社会力量办好这项公益事业。根据所有权与管理权分离的原则，投资建设青少年活动阵地应当明确规定谁投资、谁拥有固定产权。现有的青少年活动阵地产权关系不变，新建青少年活动阵地根据投资主体确定产权归属。政府全额投资的青少年活动阵地，产权属于同级政府的固定资产管理机构；企业投资兴办的青少年活动阵地，产权属于该企业；社区独立兴办的青少年活动阵地，产权属于该社区；社会团体投资兴办的青少年活动阵地产权属于出资社团；个人出资兴办的青少年活动阵地，可以由法人拥有产权；由政府资助、社区提供地皮、驻区单位或个人捐助共建的青少年活动阵地，产权属于社区。但无论投资主体是谁，规划中的青少年活动阵地都不可随意改变用途，青少年活动阵地的主要管理者必须经过专业化培训，持证上岗，并服从统一的管理。违规者将被剥夺经营管理权和原来享受的一切优惠待遇。

（4）青少年活动阵地要在坚持“四位一体”方针的前提下，逐步推行产业化运作机制。

青少年活动阵地属于社会公益事业，但这并不意味着它的一切服务项目都必须免费。青少年活动阵地属于非赢利组织，并不意味着它可以没有自我生存的能力。因此，逐步形成青少年活动阵地自身的“造血功能”，形成自我发展的能力，逐步减轻政府和投资方的经济负担，是青少年活动阵地可持续发展必须解决的问题。

在坚定不移地贯彻思想教育、文化学习、信息交流、文体娱乐四位一体方针的同时，青少年活动阵地要积极稳妥地推进产业化运作机制，逐步开拓实体性的青年培训、服务、咨询、交流业务，扩大活动内容和领域，改进青少年活动场所的管理使用办法，由过去的单纯服务型转变为经营服务型。搞好青少

年文化事业的综合开发，通过繁荣青少年文化市场、满足青少年日益增长的文化生活需要的方式，扩大青少年活动阵地的社会和经济效益。

首先，青少年活动阵地的常规活动项目可以实现零亏损目标。作为义务教育之外的公益性活动设施，青少年活动阵地应当不赚钱或者少赚钱，但没有“赔钱”的义务。否则，生存问题就会拖垮千辛万苦建起来的阵地。根据各地经济社会发展的不同水平和实际成本，各级政府应当规定公益性文化事业的收费标准及相应的税收减免政策，保证青少年活动阵地的正常运营。

其次，青少年活动阵地可以根据青少年不断发展变化的需求，推出微利型服务项目，如各种职业资格培训、技能培训、有偿咨询服务、职业介绍、婚姻介绍等，各级政府在核定微利服务领域的前提下，经过严格的财务审计，允许青少年活动阵地将少量赢利用与青少年活动阵地的维护与发展。

再次，青少年活动阵地也可以经营一些文化产业，如青少年书店、音像制品、影剧院、文体活动器材等，此类产业可以完全按照市场规则，合法经营，照章纳税。各级政府可以根据实际运营情况，制定带有优惠性质的退税政策，将税后利润作为青少年活动阵地的发展基金。

最后，产业化运作机制要求改变现有的人员管理模式，引进平等竞争机制，实行严格全员聘任制和岗位责任制。纳入事业编制的主要管理人员必须精干高效，能上能下，能出能进；专业技术人员、后勤服务人员实行全员聘任，真正成为“一池活水”，能者上，平者让，庸者下。长期聘任的专业技术人员，要按照统一的标准进行职称评聘，并落实相应的待遇；招募志愿者可以与聘任结合起来，一些长期坚持义务服务而且适应特定岗位要求的人才，特别是一些学有专长、术有专攻的专家学者，应当通过聘任兼职的方式稳定下来，成为办好青少年活动阵地的依靠力量。对青少年活动阵地主要负责人的考核，要兼顾社会效益、经济效益两个指标，并制定相应的奖惩办法，鼓励青少年活动阵地的主要管理者将办好青少年活动阵地作为终身的事业来追求。

总之，全新的理念、准确的定位、科学的管理机制，是城市化进程中社区青少年活动阵地建设稳步发展的基本保障，也是我国青少年活动阵地建设普及阶段必须解决的问题。接受党和政府委托管理青少年事务的各级共青团组织，对此项工作应当给予特别的关注。

参考文献

1. 中共中央办公厅、国务院办公厅：《关于加强青少年学生活动场所建设和管理工作的通知》。
2. 山东团省委：《青少年文件选编》，济南出版社1991年版。
3. 国务院人口普查办公室、国家统计局：《中国2000年人口普查资料》，中国统计出版社2002年版。
4. 崔波：《竭诚服务青少年成长与发展是青少年宫全部工作的出发点和落脚点》，2002年6月。
5. 共青团中央办公厅：《关于继续深化“素质训练”、“千官百万”、“青年文化广场”活动的通知》，2001年2月。
6. 山东团省委：《山东团属青少年活动阵地建设和管理情况的调查报告》，2002年6月。
7. 张华：《挑战与思考：山东青年思想道德建设的制约因素与问题分析》，《山东青年报》2002年1月24日。

8. 张华：《加强山东青年思想道德建设的宏观构想》，《山东青年报》2002年1月27日。

9. 张华：《关于加强社区青少年活动阵地建设的几点思考》，《中国青少年研究会1999-2000优秀论文集》，中国人民公安大学出版社，2001年版。

10. 马仲良、于燕燕：《社区文化与教育》，中国劳动社会保障出版社，2001年12月。

注：该文为共青团中央2001年度青少年和青少年工作研究重点课题——“城市化进程中青少年活动阵地建设的问题与对策研究”的成果。原载《共青团中央青少年和青少年工作研究课题成果集萃》（中卷·2001年），共青团中央宣传部、中国青少年研究中心编，中国青年出版社2005年1月出版。

张华：山东省青少年研究所所长、教授

责任编辑：路得、木新月

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

