

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

“青少年事务与政策”研讨会纪要

黎陆昕 | 最后更新: 2003-12-30

“青少年事务与政策” 研讨会纪要

黎陆昕

中国青少年研究会2002年年会暨“青少年事务与政策研讨会”于2002年12月25-27日在北京召开。团中央书记处书记、中国青少年研究会会长黄丹华出席会议并做重要讲话,研究会常务副会长郝杰英做主题发言,副会长刘可为、陆士楨、安国启、黄志坚等出席会议。会议特别邀请了香港中文大学教授、国际社会学学会34(青年)委员会亚洲区副主席魏雁滨,德国青少年研究所所长、社会与冲突研究协会主席迈克·克拉博,香港青年协会高级研究员林长志等参加了会议,并围绕会议主题交流了各自的研究成果。来自全国各地的50余位专家学者汇聚一堂,除共青团系统的专家外,还邀请了社科院、高校和党政部门、公检法部门的专家学者参加了会议。17位同志在大会上做了交流发言。

这次研讨会是在党的十六大胜利闭幕不久召开的,参会同志就会议主题结合十六大精神与“三个代表”的重要思想,讨论了青少年政策的概念、现状、制定、执行以及青少年事务管理所应具有的功能、作用及影响。在具体政策和事务方面,研讨会从法律、教育、就业、政治参与、公共服务、青少年保护、边缘青少年、青少年亚文化和青少年工作等多个角度进行了广泛深入的探讨。现将会议的主要内容纪要如下:

一、青少年政策与事务的形成与发展

1、从20世纪60年代开始,大规模的青年运动已经成为世界范围内的问题,很多国家改变过去忽视青年的状况,开始将青少年事务和政策作为政府工作的一个重要部分

随着国际社会的发展和世界经济全球化的形成，全世界对青年的关注在增强。青少年政策与事务在其背景下的形成和发展有三个关键点：第一个是1985年，联合国设立了以“参与、发展、和平”为主题的国际青年年，促使国际社会以新的思路关注青年问题，而成为青年事务发展进程中的里程碑；第二个是1995年联合国大会通过了《到2000年及其后世界青年行动纲领》，全面阐述了世界青年事务跨世纪行动的指导方针，确立了教育、就业、饥饿与贫穷、健康、环境、药物滥用、少年犯罪、闲暇活动、女孩和青年妇女以及青年充分和有效地参与社会生活和决策的十个优先领域；我们可以将其归纳为两个方面：一个是维护青年权益，使其健康成长；一个是促进青年全面有效地参与和发展。这是青年事务追求的目标和努力的方向；第三个是1998年联合国与葡萄牙政府合作召开了“首届世界青年事务部长会议”。评估了联合国《到2000年及其后世界青年行动纲领》的实施，形成了《关于青年政策和方案的里斯本宣言》，推动了世界青年事务和政策的进一步发展。

2、至今为止，联合国185个成员国中已经有153个国家制订了其性质为跨部门的国家青少年政策。这就意味着有83%的成员国有了自己的国家青少年政策，其中有114个国家还实施了《世界青年行动纲领》

中国是一个人口大国，6—35岁的青少年达到6亿7千万人，占总人口的55%。面对如此庞大的群体，青少年事务与政策就必须成为党和政府部门工作的重要组成部分。建国以来党和国家制定了一系列综合性青少年政策，集中反映在国家的宪法、党的章程和各项专门法律以及国家有关的文件、规章等四个方面之中。当然，目前我国的青少年政策还存在着条款比较零散、保障和服务青少年的工作和机制还不健全等问题。这是召开本次研讨会的主要背景。

二、我国青少年政策与事务管理的特色、经验与不足

1、新中国的历代领导人毛泽东、邓小平、江泽民对青少年工作都非常重视，并对青少年寄予厚望，这使中国青少年政策不断向着丰富和完善的方向发展

我国青少年政策在内容上基本齐备。尽管我国还没有明确的青少年政策这一划分门类，但在联合国倡导制定青少年政策纲领性文件中指出的十个优先领域，我国目前基本上都制定了相关的政策；可以说，已经具备了青少年政策的实质性框架。

目前，我国基本上还是部门垂直分工、各自负责青少年一两个方面问题，制定和执行相关政策这样一种格局。但是，青少年政策正表现出逐渐走向跨部门的综合与统一。1991年，我国第一部青少年专门法——《未成年人保护法》颁布，并1992年1月1日起实施；1999年，我国第一部《预防未成年人犯罪法》颁布并实施。这两部法律标志着我国的青少年政策将转向主体导向，更有利于各部门之间政策的统一和协调，有利于全面贯彻一致的青少年政策理念。

目前我国青少年政策的不足在于：

——青少年政策分散由各个部门制定，其出发点是权衡系统管理的需要，它的对象是系统全部人口，很难充分关注青少年群体的特殊需要。各部门分别制定的青少年政策也容易产生相互之间衔接困难

的问题。

——在内容上存在漏洞和缺陷。例如就业、社会保障、住房等方面就缺乏有关青少年的专门政策；社会福利方面尽管对困境中的儿童和青少年有实际的帮助工作，但缺乏相应的青少年政策作为指导。有些青少年政策的内容不够具体明确，缺乏可操作性。

——对政策的执行效果也缺少监测和研究、评估。现代社会讲究成本效益、提倡科学方法，尽管我国在青少年政策的执行方面已经投入了大量的人力和物力，但是效果如何却缺少跟踪、监测和评估。

2、我国青少年事务管理的特色是：由有关政府部门分工管理和承担，共青团组织予以协助

建国以来，共青团构建了全国的各级团组织，形成了自上而下统一协调的青少年工作体系。通过这一体系，有效地协助各级政府管理、承担了大量的青少年事务。特别是改革开放以来，《世界青年行动纲领》中确定的十个青年事务优先领域，中国青年的活动非常活跃。这些活动的展开，体现了共青团组织在协助政府管理青少年事务方面发挥的重要作用。90年代后，团中央先后制定了《在建立社会主义市场经济体制进程中中国青年工作战略发展规划》和《共青团工作跨世纪发展纲要》，体现了对共青团工作后续发展的前瞻与规划。在其后的工作中，国家有关部委和团中央，围绕青少年的教育、培训、就业、志愿服务等推出一系列重要举措，如：保护母亲河行动、推进职业教育改革与发展、促进青年再就业、探索预防青少年违法犯罪新方法等。这些举措集中反映了我国的青少年政策与事务，正在向着更为具体的事务化方向发展，也就是把为青少年服务落在实处。

尽管我们做出了努力，但仍存在不足。主要是我国还没有形成全国统一的制定、执行和监测管理青少年事务与政策的机制。虽然共青团组织受政府委托协助管理青少年事务，但就国家众多有关青少年事务管理的部门来讲，还未形成法定和有效的协调机制、资源整合与职能衔接方面存在一些问题。

三、关于青少年政策

1、政策是国家（含地方）或政党为完成一定时期的任务而制定的行动准则

青少年政策的概念是国家（含地方）或政党所制定的旨在促进青少年发展，使他们形成自主性、责任感和社会适应能力的系列指导思想和行动准则。是以青年为对象的社会公共政策的重要组成部分，体现公民权和社会责任；核心思想是社会公正；目的是促进人（青少年）与社会的和谐发展。是为了青少年事务的管理和处理而制定的法律、法规、策略与机制。要特别注意社会政策与青年政策的统一与协调，以避免政策执行过程中的冲突与矛盾。

青少年政策的本质应当是保障和利益，在我国目前的社会经济状况下，社会保障更重要。要将青少年纳入新的社会保障与福利主体，尊重青少年发展的能动性、主动性，确保青少年的基本权利，多组织、多渠道地为青少年提供全面的服务和指导。要把青少年政策的立足点和出发点由“教育引导”转到“服务”上来，以此构建青少年政策的整体框架。

就青少年政策的理念来讲，当前世界各国一个可以普遍观察到的趋势是，青少年政策的对象日趋“普遍”，内容日趋“积极”，不再是以往那样只针对问题青少年进行消极补救，而是关注所有青少年

的发展需要，积极地促进青少年的健康成长和集体价值与个人价值的共同实现。

应当建立一套完善、科学、规范的青少年政策评估体系。这对于青少年政策制定的科学性、执行的稳定性与延续性有着十分重要的作用，并有助于降低政策风险，提高政策效益，推动青少年政策的制定和执行向着规范化、科学化的方向发展。

2、制定政策就是确定一些界线，执行政策就是掌握这个界线

用哲学的语言讲有一个“度”的问题。制定青少年政策应当是：青少年在社会发展和社会资源分配过程中，涉及青少年利益的一些科学的界线。具体讲：

一是关于法律保护和法律威慑的问题。忽视了法律保护会伤害青少年，但如果过分的强调法律保护，而忽略法律威慑，也容易产生纵容一些青少年违法犯罪的情况。

二是尊重青少年的基本权利和尊重监护权的问题。我们强调不尊重青少年基本权利显然不利于青少年的成长；反过来，我们把这个基本权利强调过了，过了一定的“度”，那就会产生对监护权的削弱，这样也不利于青少年健康成长。

三是代际冲突与协同的问题。“代沟”这个词最早在西方产生于20世纪60年代，从70末期传到中国并引发了热烈的讨论。“代沟”或叫“代际差”是存在的，这是事实。但是除了差异之外他们还有共同的地方，还有代际的协同；因为两代人的根本利益是一致的。社会的发展总是一代又一代的团结合作，共同把社会推向前进。所以既不能不承认代际的差异，又不要把这个差异过于夸大。应更多的做一点搭桥的工作，架起“代桥”，使代际之间互相尊重、互相沟通、互相理解。这里也有个界线的问题，也是一个“度”的问题。

青少年政策在制定的过程中，对“度”的把握是有难度的。一方面要以量化研究为基础，讲究科学性；另一方面是要坚持原则性与方向性。当然，这需要在实践中摸索，包括借鉴国外成熟的经验为我所用。

四、关于青少年事务

1、“青少年事务”，应涵盖青少年生存、教育、健康、就业、社会参与、婚恋、住房、娱乐等所有方面的需求、问题的研究与解决

当然，包括特殊青少年的特殊问题，如对超常青少年的培养，对残疾青少年的关照，对违法犯罪青少年的矫治，等等。新的“青少年事务”理念，应当强调青少年在社会发展中起到建设性的作用。

在管理青少年事务问题上，应明确三点。

一是，青少年是国家公民中“最富有朝气，最富有创造性，最富于生命力”的群体。他们在国家建设乃至未来发展中的地位、作用不容忽视；

二是，青少年处于人生的成长期，面临着许多成年人已经解决而他们尚待解决的问题。他们阅历浅，不成熟，具有极强的“成长性”和“可塑性”。因此，需要全社会的关心、保护、扶持与指导；

三是，青少年不仅是“未来”，更是“现在”。因此，要把青少年作为现实的力量充分发挥其作

用，要把他们作为现实的群体，切实解决其需求，要把他们作为现实的个体，促进其个性发展。

2、在协助政府管理青少年事务方面，共青团有着积极的实践并做了大量的工作，探索了参与管理的许多模式

党的十六大精神与“三个代表”的重要思想将鼓舞和指导共青团工作的实践者和研究者做出新的努力。应当认识到：共青团协助政府管理青少年事务，是共青团从党在革命时期的助手向执政时期助手的重要转变，是从依靠、教育、活动方式组织动员青年向依靠、教育、服务方式组织动员青年的重要转变；是共青团参与国家事务管理的重要方式，是共青团实践社会主义政治文明的重要方式。

在协助政府管理青少年事务的实践中，共青团的根本定位不是去履行行政管理职能，而是去履行社会服务职能。要保证共青团在管理青少年事务中始终发挥主渠道作用。要充分利用共青团现有的社会资源，积极拓展新的工作空间，争取更多的主动权，既做好党的助手，又做好政府的帮手。

管理青少年事务的解决途径有三个：一是通过政府或委托共青团等组织解决，比如上海的“青年工作联席会议制度”等；二是通过市场来解决，比如北京的“星光青春保护行动”等；三是通过社会途径来解决，如“希望工程”。青少年事务要逐步形成党的领导、政府指导、社会承担、公众参与、团组织管理的青少年服务机制。要有效运用社会资源，明确全社会对青少年的责任意识，积极整合社会力量，充分发挥政府和社会两方面的积极性。

3、应当将我国青少年事务政策提升到“立法”的高度加以阐释和制定

采用法律的形式关注青少年的发展，通过法律手段解决青少年群体出现和存在的问题，是管理好青少年事务的重要保证。

要更多地关注目前存在于青少年中的最薄弱且需要亟待解决的问题。主要包括青少年违法犯罪的预防与矫治、青少年教育、就业与健康等等。例如：影视作品中的“暴力与色情”分级问题，社会一直呼吁很高，但是迟迟不能具体实施，而这个问题又是青少年“模仿犯罪”的一个重要根源。

我们了解到世界上许多国家已经建立了成熟的青少年政策工作机制，如德国、奥地利、西班牙和葡萄牙，这些国家都在政府中设有青少年工作部门，负责制定、监督执行全国的青少年政策。我国的香港、澳门、台湾地区，在青少年政策的制定和事务的管理方面，也有不少经验。我们要在当今文化多元、市场经济的背景下，根据我们的国情，加以消化、吸收，去创造中国特色的、符合青少年发展需求的新举措、新经验，促进我国青少年事务与政策的完善与发展。

五、关于我国青少年事务与政策的研究

1、青少年事务与政策的研究要考虑三个因素

一是研究的背景。我国青少年事务与政策面临来自外部（联合国）的要求，包括青少年权益、发展、参与等，形成了比较大的动力；加入WTO，青年工作也要符合国际惯例，有一个与世界融合、接轨的问题。要适应十六大以后政治体制改革的要求。要通过政策途径解决青少年发展中的问题。随着经济的不断发展，各有关方面会更加认识到重视青少年工作的重要意义。

二是在整体上，青少年的理论研究还比较薄弱，一些基础问题要加强：

“青年”的年龄界定问题，一直没有确定，造成名词使用以及政策确定与事务管理时的混乱与模糊。

“青少年事务”是把与青少年有关的内容都包容进来，还是应当考虑重点？它的核心是促进青少年发展，促进青年的社会化过程。应当是争取或调动社会资源为青少年发展服务，是市场和政府之间的一种社会事业。青年事务与青年问题的区别在于：青年事务需要青年政策来保障和推动，而青年问题则需要具体的青年对策来解决。这些都需要明确。

三是在青少年政策方面，要注重青少年政策全过程的研究，包括制定、执行、监控、评估等问题。要研究解决青少年政策本土化问题，注意青少年政策发展变化的趋势，要体现出建设性、服务性和导向性的同一。

2、青少年事务与政策研究要与政府接轨

研究的成果要得到政府部门的重视与采纳。在现阶段青少年政策研究和政府的接轨问题，在某种程度上比我们对它的理论研究更为重要。建议：一是建立“国家青少年事务协调委员会”，属于政府机构（已有国务院妇女儿童工作委员会），承担全面协调的工作，因为青年工作是一个系统的工作，不是单一部门可以解决的，要合理地配置资源；二是横向的和各类型的青少年研究机构搭建平台，探讨青少年问题，引起政府的关注；三是能够和政府机构的专家有经常性的探讨，促进青少年事务与政策和政府的接轨。

3、目前，共青团组织在处理青少年事务的角色定位

共青团不是政府的职能部门，但发挥着相应的作用；它是一个社会团体，但显然又不是一般的社会团体。“日本青少年对策本部”是政府的一个机构，工作开展得比较有成效，是否可以借鉴？上海的“青年工作联席会议制度”，是否也可以成为青少年事务管理的一种普遍模式？

4、积极借鉴国际经验，与国际接轨

联合国制定并颁布的若干个宣言和纲领，例如《关于在青年中促进和平以及相互尊重和理解宣言》、《关于进一步规划及推进青年领域工作的行动纲领》、《到2000年及其后世界青年行动纲领》和《关于青年政策和行动的里斯本宣言》以及《儿童权利公约》等，是具有国际意义的成功范本，对于我国的青少年研究者和工作者，有着积极的借鉴意义。应当认识到在政策制定、执行和工作开展方面做到国际化与本土化相结合的重要性，这对于促进和完善我国青少年事务和政策具有十分重要的现实意义。

【附录】

共青团上海市委在协助政府 管理青少年事务方面的研究与实践

1、从青年角度看，社会结构转型导致青年利益的分化，青年利益需求的不同，为政府制定满足各类青年需求的事务管理和服机制提供了前提。这是青年事务形成的需求原因。

从政府角度看，社会结构转型导致政府资源分布和控制的不均，社会公共空间的快速拓展和政府行政能力涉足的不充分，为寻求共青团及其各类青年组织等参与政府青少年事务创造了介入的条件。这是青少年事务形成的制度原因。

从共青团角度看，社会结构转型导致组织功能的更新。共青团要团结、影响和凝聚更多的青年，就必须在巩固和扩大政治教育功能的基础上，大力发育和扩大自身的社会服务职能。这是做好青少年事务的机制保障。

共青团协助政府管理青少年事务，坐等政府委托不是根本出路，必须学会在政府提供的各类平台中去代表和维护青少年的根本利益和具体利益，最大程度地满足青少年的需求。要协助政府去协调和整合各种服务青少年的资源。充分运用政权力量，有效发挥组织力量，积极整合社会力量，广泛动员群众力量，这是共青团而不是别的青年组织协助政府管理青年事务的根本优势所在，具有不可替代性。

2、上海团市委协助政府管理青少年事务的基本运作模式

——法律授权方面：共青团的参与主要依靠和利用人大、政协协商与沟通的功能，来参与有关政策的制定，参与相关的青少年立法进程。

——政策授权方面：上海市委在2000年正式建立全国第一个“青年工作联席会议制度”。这个制度主要的特点是：由市委牵头制定和执行全市青年工作的中长期规划和相关的青年政策。整合人大、政府、政协的各项资源，明确工作的分工和职能的授权，形成一个协商青年事务的机制和条件。联席会议定义为：由市委统筹规划和指导青年工作，提出青年政策，协商青年事务的指导和监督的组织；每年召开一次会议，由市委、人大、市府、政协以及人民团体、社科研究机构等63家单位共同参与。2002年还成立了以社区闲散青年为工作对象的“社区青少年联席工作会议”，参照“青年工作联席会议制度”运做，取得了很好的成效。团市委在政策层面，主要解决了两个问题：一是建立了一套“上海青少年生存发展的指标体系”；二是每年出版一本《上海青年发展报告蓝皮书》，通过集聚上海有关专家的资源，对上海青年的年度发展状况进行评估。

——组织授权方面：大力发展青年社团和发育网络平台。

资源授权方面：在就业工作上与社会劳动保障部门联手推出“青年见习补贴制度”，每年财政拿出几个亿的见习补贴基金，为没有就业的青年实现就业；目前每年可以解决几千名青年的就业问题。在大学生当中着重利用社会资源，大力推广“人生发展导师制度”。在社区，对上海6—7万名闲散青少年实行“一人一卡”的管理办法。未来五年内准备推出“上海青少年服务卡”，对16—35岁以内青年实行“服务卡”全覆盖，它具有身份证、团员证，以及各种社会公益文化活动优惠的概念，这是一项重大的资源整合项目。

——市场授权方面：利用两种资源，一个是基金，这是重要的物质支撑；一个是阵地，这是促进青年发展的重要平台。

3、上海市浦东新区青年署九年来协助政府管理青少年事务的实践与思考

浦东新区在建团之初就确立：共青团工作必须与发展社会主义市场经济的进程相同步，必须与浦东

开发的实践相同步，必须与国际青少年工作的发展相同步的“三个同步”的发展目标；工作领域由团内系统向社会系统拓展，工作对象由区属单位向区域单位拓展，工作职能由传统团务向承担社会职能拓展，工作评价由封闭式的团内评价向开放式的社会评价拓展，这样四条发展原则。

1993年10月浦东新区共青团组织受原浦东新区管委会委托，授权浦东新区青少年事务署行使青少年教育、管理、维权、保护、发展等职能；同时，担负着从业务上指导全区各级青少年事务工作机构的职责。

区级青少年事务扁平化管理主要采取参与合作、承接包干、独立运行、广泛协作四种基本运作方式进行，形成全社会对青少年事务齐抓共管的工作局面。

在街道一级，建立由社区青少年工作指导委员会(街道党工委书记、街道办事处主任双主任制，辖区内有关单位党政领导担任委员；)——青少年事务发展委员会(由街道分管共青团工作的副书记担任主任，街道各有关科室领导为成员；)——青少年事务发展中心(行使青少年发展委员会办公室职能，与街道团工委合署办公，团工委书记任主任；)——青少年事务工作站(由社区青年干事负责社区青少年具体事务)构成的社区青少年事务四级管理体制。

街镇社区青少年事务管理工作的五个主体项目是：青少年素质训练、青少年社区参与、青少年法律援助、青少年信息咨询、青少年问题研究。

撰稿：黎陆昕
统稿：孙云晓
审定：郝杰英

责任编辑：杨长征 木新月

[\[返回页首\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



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

