

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](#)

新时期共青团研究专题(8)——上海青年工作现状及成立政府青年事务管理机构必要性研究

最后更新: 2008-3-4

中国青年和青年工作一直受到党和政府的高度重视和关心,一代又一代青年在党的关怀下健康成长,特别是改革开放以来,中国经济社会全面发展给予青年施展才华的广阔舞台,青年既是改革开放的支持者和推动者,又是改革开放的最大受益者,做好新世纪青年工作显得日益重要。上海市委、市府十分关心和支持青年和青年工作,从战略的高度在全国率先召开了市青年工作会议,提出了构建上海青年工作新格局,在全国率先建立了市青年工作联席会议制度。从新格局的要求出发,就是要逐步建立与社会主义市场经济相适应的青年工作组织架构。下面就上海青年工作框架作一分析。

一、上海青年工作的基本构架

青年工作不仅仅是一种政治事务,更是一种国家事务、社会事务,青年工作应成为政府公共管理、公共服务的一个重要内容。一直以来,上海政府行政序列中没有专门的青年事务机构,而是由共青团组织、涉及青年事务的有关行政部门和从事青年工作的第三部门共同构建起青年工作的基本构架。

1. 党领导下的共青团组织

共青团组织在上海青年工作构架中是一个重要的组成部分,也是目前我国青年事务的重要实施者。党领导下的共青团组织有三项主要的职能:第一项是作为党的助手和后备军,教育和引导青年的职能;第二项是作为国家政权的重要社会支柱之一,协助政府管理青年事务的职能;第三项是作为党和政府联系青年群众的桥梁和纽带,代表和维护青年利益,反映青年意愿和呼声的职能。可以说,在建国后相当长的一段时间内,这种由共青团组织承担党的青年工作和国家青年事务的管理模式取得了相当的成效。但随着社会主义市场经济的进一步深化,政府对青年事务管理要求的进一步明确和提高,青年事务不能等同于团务的观点越来越为人们所接受,共青团作为一个人民团体,其行使政府青年事务的法律合法性、社会合法性等方面遇到了越来越多的挑战,面临着越来越多的困难。

2. 与青年事务密切相关的政府各职能部门

除共青团组织以外,上海各政府职能部门在青年事务管理中也扮演着相当重要的角色,对部分青年政策和青年项目负有责任。如:市劳动与社会保障局在处理劳动就业问题时就会遇到依法保护青年劳动者

合法权益，加大对青年职业技能培训和再就业服务等问题；市民政局在负责社会救助工作，组织和指导扶贫、济困和社会互助活动时涉及到弱势青少年群体保护的问题；市司法局在开展法制宣传教育、监督指导监狱管理和劳动教养管理工作、管理指导法律援助等工作时会遇到青年普法、劳动帮教等问题；市政府法制办公室在负责政府立法起草、审核、协调工作的时候往往与青年法律法规的制定、协调有密切联系；市教育委员会的工作与学生时期的青年成长有很大的关系；市卫生局的一些工作与青少年健康目标的实现有关；市科委、市科协的部分工作与青少年科技知识的普及、青年科技人才的规划、培养相联系；市人事局则在人才的开发、管理、激励、引进等方面涉及到青年人才的成长与发展。此类例子可以举出很多，可以说，在政府各部门对青年工作的重视下，上海青年事务的管理工作形成了各方广泛参与的格局。

3. 青年工作（服务）社会组织

在上海青年事务管理的构架中，除了共青团组织和政府各相关职能部门对青年事务的影响外，还存在着一批接受政府资助的社会团体和组织解决青少年的具体问题，主要有以下几类组织：

一是各类研究力量。如上海社会科学院青少年研究所、上海青年管理干部学院（团校）、少年儿童研究中心、复旦大学青年问题研究中心等机构，主要协助相关职能部门从事青少年问题和理论的研究，并提供青少年政策咨询等服务。

二是各类青年群众团体。如上海市青年联合会、上海市学生联合会、少先队组织等，是针对不同层次青少年的组织，协助政府对各类青少年事务进行管理。

三是各类青年社团组织。通过直接面对各类青年的途径，采取活动、培训、教育等灵活多样的方式满足青年参与社会公共事务和公共活动的需求，从而在具体领域中实现对青年群体的管理。主要有以下两种类型：第一类是市、区县级青年社团，目前上海共有79家此类社团，其中市级青年社团19家，包括上海市青年企业家协会、上海市青少年教育协会、上海青年志愿者协会、上海市青年文学艺术联合会、上海市青年项目经理协会、上海杰出青年协会、上海市青年体育联合会、上海市基督教青年会等机构。第二类是学生社团，据统计全市高校的学生社团现共有712个，活动覆盖的同学数达10万人。此外还有大量的由企事业单位发起创办的青年社团组织，如原上海工业系统就有青年社团489个。

四是各类青年社会服务中介。通过营利或非营利的方式，补充政府的部分青年事务职能，主要有两大类：一是与共青团组织密切关联，承担政府青年项目的社会服务组织，如上海市青年文化活动中心、上海市青少年人才交流中心、市青年宫、浦东新区青少年事务署、各区青年宫和青少年活动中心、心理咨询室等。另一类则是由个人、法人或其他一些组织发起，自发性的民间青年服务机构，如“热爱家园”是一个以社区为主要活动基地的自发性环保组织；“e友网”是一个依托网络为主要媒介，为白领青年提供交友平台和个性化联谊活动的组织；浦东新区的“乐群服务社”则是一家以“服务社会，发展专业”为宗旨，提供学校社工服务、青少年外展服务、流动历奇辅导及社区发展等服务的综合性社工专业服务机构。

二、当前上海青年工作构架所面临的挑战

随着改革开放和社会主义市场经济的发展，经济成分和经济利益多样化、社会生活方式多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业形式多样化的情况下，青年的价值观念、利益需求、发展方式、群体构成等也日益呈现出多样化趋势，这些变化逐渐使得由传统的三方共同承担青年事务的上海青年工作构

架面临了前瞻性挑战，体现在以下三个方面情况：

1. 青年问题的日益突现与政府缺乏专门的青年事务管理机构不相适应

青年是国家和民族的未来，是影响当前、决定未来的重要力量。一个城市 and 地区的发展离不开青年的参与，同时青年也在经济社会的发展进程中得到塑造、培养和提高。随着市场经济和生产力水平的不断提高，青年的生存与发展对政府的依赖程度日益突现，青年事务在社会发展格局中也不断表现出重要性和独立性。同时，青年对于经济社会发展具有决定性作用，是一种中坚力量，青年事务的重要性和长期性特点越发明显。因为青年群体在社会发展和变革中地位的变化，群体特征表现显著，同时青年群体也在不断进行分化和重组，青年问题的大量产生在世界范围内具有一定的普遍性。青年问题社会化、社会问题青年化已成为全社会的共识。当前，由于青年本身的地位等原因，大部分青年群体在社会变革中往往处于弱势，青年问题日益突现。如，青年的身心健康状况问题，青年的失业问题，青年犯罪问题，青年教育问题，青年闲暇活动问题，青年权益保护问题，这些问题单靠共青团组织从思想教育层面去说服，靠社会的一些中介服务组织的努力是无法从根本上解决的。青年作为一个特殊的人口群体，对其权利、利益和福利的关怀是离不开政府法制和政策的保护。但目前政府尚缺乏专门的青年事务机构，真正从宏观角度和政策层面制定青年工作的整体规划和政策，解决这些问题，并实现全覆盖和可持续发展。

值得借鉴的是，上海的妇女儿童工作，老年工作均已纳入了相关的政府工作序列中。妇女儿童工作成立了上海市妇女儿童工作委员会，作为上海市政府负责妇女儿童工作的议事协调机构，并负责协调和推动政府有关部门执行《上海市实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》和实施上海妇女发展和儿童发展中长期规划（简称“一法两规”）的工作机构。而上海的老年工作则主要通过在市民政局设立老龄工作处，承担市老龄工作委员会及其办公室的日常工作，从而研究老龄工作发展规划、政策、设施，承担老年人等特殊困难群体权益保护的行政管理工作，保护老年人的合法权益，指导老龄事业单位的工作。

2. 多方参与青年事务的模式与政府缺乏相应协调机构不相适应

上海的青年事务一直以来主要由共青团组织、政府各相关职能部门以及各类青年社会组织共同承担。但随着社会的进一步开放和发展，青年事务、青年工作的内涵在拓展，参与青年事务的政府部门和社会组织在增加，如何在多种事务、多方管理的状况下形成合力，是上海青年事务管理工作所面临的又一难题。目前各政府部门在实际工作过程中涉及了大量的青年事务，制定的各类政策中也往往包含了青年对象，但由于缺乏一个统一协调沟通的专门性政府机构，这些政策在落实的过程中难免偶尔会出现交叉重复的现象，有时又会产生管理上的盲点，对整个青年事务的发展产生一定的影响。当然，在市委高度重视和支持下，2001年成立的上海市青年工作联席会议制度就是此项工作的一个重要突破，但联席会议其性质还只是一个非常设性的沟通和咨询制度，不能作为一个常设性的政府机构进行研究、提出政策、督促和协调，因此在涉及具体的青年事务和青年问题的时候，就显得不容易操作了。而作为过去计划经济时期协助政府开展青年事务的共青团组织，随着政治体制改革的进一步深入，政党政治、政府事务和社会事务的不断明确，其人民团体的性质不完全具备协调政府各职能部门青年事务方面的能力，目前大量基层共青团组织在协调青年事务时所遇到的困难就清晰地说明了这一点。例如，全市目前有近4000个青少年社区活动阵地，是满足社区青少年精神文化需要的重要场所，但是这些活动阵地一般以政府投资为主，以“谁投资谁管理，谁管理谁负责”为原则，因此在现实的运作过程中仍存在多元管理、职能分工不明确等问题。各级团组织虽然有利用好此项资源的良好愿望，但往往因为其定位及职权范围等原因，

很难协调好此项工作，实现资源的最优化组合。

此外，除了政府部门，大量涌现的各类青年事务第三部门，也始终缺乏一个统一的政府管理机构。以共青团人民团体的身份来管理其他社会组织，其法律合法性、社会合法性均受到了挑战，必须要成立一个专门协调管理青年事务的政府机构，来进一步完善和规范青年事务。

3. 青年事务工作的基本性质与目前处于青年工作核心地位的共青团组织职能定位不相适应

作为在青年工作中发挥核心作用的共青团组织，其职能定位与青年事务的基本性质有着一定的差异性。青年事务是围绕教育、就业、参与、健康等成长成才、生产、生活等基本需求和青年群体生存发展的状况而产生的综合性服务事项。维护青年权益、促进青年全面有效参与发展是世界各国青年事务普遍追求的目标和努力方向，制定青年政策是各国青年事务的核心。而共青团组织作为党领导下的先进青年的群众组织，在以下几方面与青年事务的基本性质有所不适应。一是共青团人民团体的性质与青年事务制定青年政策的核心任务不相适应，政府是制定国家或地方政策的主体，共青团虽然在政府青年工作中承担着一定的任务，但并未被纳入政府的行政体系，其在青年政策的制定过程中也并不能起到主导作用，而这与青年事务管理核心的青年政策制定要求是不相适应的。二是共青团政治组织的特性与青年事务国家性、社会性不相适应，团作为党的助手和后备军，作为一个政治组织，首先代表的是全体共青团员的权益和利益，而青年事务作为一项国家事务和社会事务，主要是以全体青年的全面有效参与发展作为普遍追求的目标和努力方向的，特殊群体代表性与普遍青年代表性之间的不适应使得共青团组织在青年事务管理中遇阻力渐大，需要成立一个以青年群体为服务对象的政府职能部门来代表普通青年的权益。三是共青团组织人员流动的特性与青年事务持续化管理之间的不适应，作为培育党的助手和后备军的岗位，团在为党输送了大量优秀青年干部的同时，也造成了团干部流动快和不稳定的情况，这对于青年政策的延续性，青年事务管理的常态有效发展是不相适应的。为此，必须要建立一个政府的青年事务管理机构，配备一套专业从事青少年事务的人员，长期从事青年工作。

作者：共青团上海市委组织部

（节选自《关于共青团承担政府事务 成立上海市政府青年事务管理机构的调研报告》，刊载于《探索与创新——全国基层团建创新理论成果奖论文集》，中国青年出版社2006年版）

（中国青少年研究中心青年研究所供稿）

[\[返回页首\]](#)[\[关闭窗口\]](#)

