



改革开放30年青少年发展政策的回顾与展望

余雅凤

2010-04-02 19:14:03

摘要：改革开放30年，青少年发展政策不断完善并形成体系。这与党和政府高度重视青少年发展及青少年工作、采取立法与政策手段切实保障青少年发展、设立专门的青少年组织并使青少年工作常规化、制度化、规范化密切相关。当前，青少年发展还存在一定问题。必须围绕发展权这一核心价值，从青少年身心全面发展的维度规划和完善青少年发展权保护的政策体系。以实施高质量、均衡发展的教育为重心，为青少年发展提供平等的条件。同时，进一步强化和明晰政府、学校、父母及其他监护人、相关社会组织对于青少年发展的义务和法律责任。

发展是指人随年龄(时间)递增而发生的个体的身心变化与成长[1]。发展不仅是青少年成长的必然要求，对于青少年自身具有特殊意义，而且青少年的发展涉及亿万家庭的幸福，青少年发展的状况，直接影响中华民族的整体素质以及和谐社会的构建，关系着国家前途和民族命运。改革开放30年来，党和政府高度重视青少年的发展，把保护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪、促进青少年发展当作一项关乎祖国未来、民族兴衰的战略性任务来抓。从青少年的生存权保障，到青少年的受教育权利、参与权利、特殊受保护权利，青少年政策的制定和实施无不以青少年发展为目标和宗旨，有力地促进了青少年的发展。重视青少年发展政策的研究，帮助国家和政府制定青少年发展政策，对国家和政府的有关政策和计划进行评价，不但是青少年研究的重要目标和内容，也是青少年研究者的重要职守所在。

一、 改革开放以来青少年发展政策取得的成就与经验

改革开放30年，党和政府高度重视青少年发展的特殊意义，为青少年发展做出了有力度、持久的努力。从对我国青少年发展现状的调研[2]以及青少年发展的客观表现看，儿童死亡率降低，健康水平提高；青少年生存条件和环境得到改善，青少年权益受到普遍重视；到2000年已基本普及了九年义务教育，男女受教育差距缩小，高等教育大众化得以实现；未成年人受到特殊保护，青少年中的特殊群体如孤残青少年、不在学青少年、女童等得到特殊保护等。应该说，这些成就的取得，都与我国青少年政策的制定和实施密切关联。

(一) 成就

1. 促进青少年发展成为青少年政策的基本价值

为维护青少年发展权，党和政府高度重视青少年发展，不但积极签署了相关国际公约，还制定了系统的青少年受教育权保护政策。根据青少年身心发展的特点，专门制定了《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》给予特殊、优先保护，有力促进了青少年健康发展。新修订的《未成年人保护法》第三条明确规定：“未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利”，首次将青少年的发展权问题提升到法律高度，并使发展权保护成为青少年政策的基本价值之一，这也必将使促进青少年发展成为

法定的青少年工作的基本目标。

2. 青少年的独立主体地位得以确立

随着青少年工作的开展和青少年发展政策的不断制定，我国青少年发展政策逐渐发展了青少年各项权利的规定，青少年的独立主体地位逐步明确。《宪法》关于公民及其权利的规定、教育法关于学生及其权利的规定以及《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》关于未成年人及其权利的规定，不但确立了青少年作为公民、学生和未成年人的独立法律地位，还明确了青少年作为公民、学生和未成年人依法应享有的权利。而司法对教育领域的介入，不但有力保护了青少年的人身权，也使得青少年受教育权的保护力度逐步加大。

3. 维护青少年发展权成为相关主体的共同义务

环境影响以其在人的发展过程中的显著作用而在教育学中占据着重要地位。为建立青少年健康发展的外部环境，我国立法规定了国家、政府、学校、家庭对于青少年的教育义务以及这些主体建立安全的学校、对未成年人进行特殊保护、为青少年提供发展的条件等各种义务。各级政府、组织依据上述法律规定、依托综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室和未成年人保护委员会办公室、依借“12355”青少年服务台和“青少年维权岗”、依靠专兼职的团干部维权工作队伍和社会化的青少年维权工作队伍，形成了青少年发展权益的保护网络。我国还通过实施“希望工程”、“春蕾计划”等各种形式，加大对贫困学生的教育扶助。目前，我国已开始了新世纪的攻坚战，改变过去“地方负责、分级管理”、“以县为主”的义务教育投入体制，完成了从“人民教育人民办”向“义务教育政府办”的根本转变。

4. 青少年法律体系不断完善

在《宪法》的基本原则下，青少年作为公民所享有的基本权利得到了确立。我国还以未成年人和学生为主体，建立了以未成年人发展权为主线和以学生受教育权为主线的两类法律制度。这两类法律制度以及我国签署加入的《联合国儿童权利公约》，还有各省、市、自治区制定的大量地方性法规、规章，共同组成了我国青少年发展权益保护的法律法规体系，为保护青少年权益提供了较充分的法律依据和法律保护网。

(二) 经验

第一，党和政府高度重视青少年发展及青少年工作。党和国家领导人就青少年的地位、青少年工作的重要作用以及目标都做过重要讲话，体现了党中央对青少年健康成长的高度重视。国家和政府为青少年发展采取的一系列举措，是青少年发展政策不断完善的重要条件。第二，采取立法这一强制性手段切实保障青少年发展。在促进青少年发展战略下，我国基本建立了以青少年身心发展保护为内容的青少年政策法律体系。在新的历史条件下，针对青少年发展呈现出的现实问题，对与青少年发展极为密切的《未成年人保护法》和《义务教育法》及时作了修订，新《义务教育法》确立了义务教育免费原则，首次明确将义务教育全面纳入财政保障范围。新《未成年人保护法》则进一步明确政府及其职能机构、学校、家庭、社会组织对于青少年的职责和义务，强化了该法的可操作性。第三，设立专门的青少年组织，使青少年工作常规化、制度化、规范化。新中国成立以来，共青团发挥了国家政权社会支柱的重要作用。1984年成立的中国少年先锋队工作委员会，1980年成立的青少年研究所以及全国各省、市、自治区先后成立的青少年研究机构和学会等，使职业性的、专业化的以及非职业性的、非专业化的青少年工作机构蓬勃兴起，为青少年发展政策的制定与完善提供了理论和实践支持。

二、青少年发展面临的挑战与问题

(一) 青少年发展权不平等现象

进入21世纪,教育花费已成为城乡居民致贫的首要原因[3],许多贫困家庭子女舍弃了上大学的机会。在选择高校和专业上,大多数低收入家庭子女会选择条件较差、收费较为低廉的学校[4]。人口调查资料显示,城乡儿童死亡率的差距有所增大;儿童发展的地区不平衡较突出。从儿童死亡率、孕产妇死亡率、儿童失学率等主要指标看,东、中、西部地区的差距十分明显[5]。法律对于平等权的规定,目的就是消除发展上的特权和歧视,促使公民发展权从形式平等走向实质平等。但权利的法定化并不意味着权利的实现,法的目的性价值也并不一定就能转化成有效的法律规范。在中国改革的实践中,青少年的平等发展权尚未得到很好的保护,不平等正成为社会关注的焦点。

(二) 青少年校园人身伤害问题

在我国,每年发生在校园的青少年受伤害案件达14万件之多[6]。社会调查显示,对于显性伤害,我国少年儿童实际受到伤害最多的场所是学校和家庭,在社会环境中存在伤害隐患最多,隐性精神伤害较多发生在家庭中。这就是说,家庭、学校、社会是造成未成年人人身伤害的三大环境[7]。近几年来,学生在学校的人身伤害事件屡屡引发学校与学生间的纠纷并被媒体曝光,学生人身权利保护问题已引起了社会的广泛关注。

(三) 青少年中特殊群体保护不力问题

青少年中的特殊群体主要指孤残青少年、不在学、无职业青少年及女童等。在我国,高考招生过程中因身体残疾而被高等学校拒之门外的实例不断被媒体曝光[8],新《义务教育法》突出了身体残疾少年儿童的受教育权保护,但由于缺乏对政府职责及法律责任的规定[9],在应试教育、强调升学率的现实下,身体残疾少年儿童的受教育权并未得到特殊保护;由于“重男轻女”封建思想残余的影响,女性学生辍学、被父母虐待和遗弃、受到性伤害的现象还大量存在。目前中国对女性普遍存在就业歧视,在能力相同甚至能力强于男性的条件下,女性的就业机会也远远小于男性;在未成年犯中闲散未成年人比例高达61.2%,而目前中国至少有约1,000万闲散未成年人,是社会安定的重要隐患。

(四) 青少年违法犯罪问题

青少年违法犯罪不但影响了学校教育教学秩序,而且对社会的和谐、稳定也造成了一定危害。据有关资料统计,在20世纪五六十年代,青少年违法犯罪率约占全国刑事犯罪总数的20%—30%,到80年代已突增到70%以上,至今仍居高不下。近年来,随着社会的急剧发展变化,青少年违法犯罪行为出现了一些新的特征,表现为违法犯罪嫌疑人逐年增多,并且呈现低龄化、团伙化、智能化、恶性化、犯罪手段成人化发展的趋势,且“好学生”、女学生犯罪、网络犯罪现象增多。这表明,我国青少年违法犯罪已进入了一个新的阶段。

(五) 青少年网络社会问题

中国青少年网络协会发布的《中国青少年网瘾数据报告(2005)》显示,青少年网瘾比例已达到13.2%,北京地区以23.5%的比例仅次于云南的27.9%位居第二,另有13%的青少年存在着网瘾倾向。报告同时显示,初中生、失业或无固定职业者和职业高中生等群体比例较高,其中初中生的网瘾比例达到了23.2%,且主要是沉迷于网络游戏[10]。网络的负面影响给学生带来潜在、深刻的伤害,相关调查也显示,长期、高强度地接触网络不仅对青少年心理产生一定的影响,而且直接或间接影响到了青少年的行为[11]。网络以及网络社会生活既呈现出美好的虚拟空间,同时也诱发了青少年非秩序化的网络病态现象,如网络暴力、网络色情、网络侵权、网络欺骗以及青少年违法犯罪等青少年网络社会问题。

(六) 青少年权利救济缺失问题

司法救济是青少年权益保障的最后屏障。从我国立法来看，受教育权纠纷并未纳入

《行政诉讼法》受案范围之内，受教育权纠纷出现了明显的司法摇摆。青少年尚处于发展过程中，特别是未成年学生，其违法犯罪的动机、主观恶性都具有特殊性，并且在很大程度上受社会环境因素的影响。实践证明，青少年案件在庭前深入查明未成年被告人的罪错原因、准确选择感化点，是审理好未成年人案件的重要一环，能为顺利开展庭前教育和日后的矫治工作打下良好的基础。但我国少年司法并无系统立法，这对于未成年人的发展极其不利。

三、不断完善青少年政策，促进青少年发展

(一) 以发展权为核心，建立和完善青少年发展的政策系统

发展权是法律赋予的，青少年的身体和心理在社会化过程中得以健康发展的一项基本权利，是青少年充分发展其全部体能和智能的权利。发展权蕴涵着自由、平等的基本价值，而维护青少年发展权又是青少年政策在当代的价值目标。青少年是祖国未来的建设者、承担人类延续的作用，是独立的价值存在。因此，发展权对于青少年具有不可转让性。青少年发展权是经济、政治、文化和社会发展的各方面内容的有机统一整体。

《儿童权利公约》54个条款中，与儿童发展有关的条款就有25条左右，如生存与发展、健康与保健服务、生活标准、教育、闲暇娱乐与文化活动、父母的责任、虐待和忽视儿童、脱离家庭的儿童、难民儿童、残疾儿童、性剥削与性虐待、童工、战争中的儿童及公正对待少年犯罪者等等，这些规定所体现出的内容和价值为我国青少年政策确认青少年发展权提供了依据。

从群体特征看，儿童、少年是相似的，他们都处于弱势地位，需要社会给予特殊的关照和保护，同时，他们也都处于社会化的过程中，需要国家、社会、学校、家庭的引导，使他们了解并掌握社会规则，健康成长。我们在创建青少年发展机制和完善青少年政策时，必须从青少年主体性出发，兼顾社会发展，满足青少年的需求，采取措施为青少年发展提供适度动力，激发和释放青少年创造活力，维护和保障青少年的基本生活条件和发展权益。新的《未成年人保护法》已经确立了发展权这一价值目标，目前需要探讨的是，青少年政策的设计如何以青少年健康发展为价值，围绕青少年身体及心理发展两个方面，从保护的视角，不断完善青少年发展政策。

(二) 实施均衡发展、高质量的教育，维护青少年平等发展权

受教育是青少年发展的基本条件，也是青少年发展权的重要内容。正因如此，新修订的《未成年人保护法》第三条在明确赋予未成年人发展权并要求予以特殊、优先保护的同时，在第二款又进一步强调规定：未成年人享有受教育权，国家、社会、学校和家庭尊重和保障未成年人的受教育权。教育公平并不仅指适龄儿童、少年均拥有平等的入学机会，同时也指教育过程的平等，甚至是教育结果的平等。教育的实施更为重要的是保障进入学校的儿童、少年能够享有或接受具有相同质量要求的教育。

目前，“上好学”的问题仍未解决，义务教育阶段学生辍学，特别是农村初中辍学问题仍十分突出。当国家相继采取了一系列的农村教育投入与补助政策、经济贫困不再是制约学生上学的主要因素时，教育质量就凸显为影响农村学生辍学的主要因素。教育的本质属性是促进人的发展，其目标在于培养社会所需要的人和能够获得幸福生活的人。从发展的角度讲，高质量普及九年义务教育，应以学生身心健康发展为目标，即，教育教学过程的展开必须以社会发展对人才素质的需求为前提，以尊重学生的身心健康发展为基础，通过恰当的教育教学手段的运用，不断地激发学生潜在的活力，促进学生乐学、会学、善学，实现学生综合素质的整体提高。教育的质量公平存在深刻的教育内部的障碍[12]，不仅要求有良好的教育设施，而且涉及到师资建设、课程改革、教育管

理、教育手段和方法，乃至教育思想的改革等深层理论和实践问题。

我国青少年立法和教育立法都明确规定了青少年的平等权，但由于人们现实社会、经济地位的复杂差异性以及立法与政策制定中应有的合理差别对待标准的缺乏或随意，导致了青少年受教育平等保护的制度性缺陷，使得青少年平等发展权难以从法定的平等权利变为现实的平等权利。我国教育的城乡差别、地区差别、校与校之间的差距仍然存在。推动教育的均衡发展是使每个青少年公平、公正地接受教育的基本保障。教育均衡发展既是教育公平的重要内容，又是和谐社会的基本要素和实现途径，更是青少年发展权的重要部分。

(三) 明晰政府、学校、父母及其他监护人等对青少年发展的义务和法律责任

青少年发展权的实质就是设定义务主体。以哈特为代表的新分析实证主义法学派指出，法律是一个设定义务和规定权利的行为规则体系，“法律的存在最起码要使某种行为具有义务性”[13]。对青少年发展权的保护对成人社会来说主要体现为义务。从这种社会关系出发，青少年发展权实质上是一个成年社会的义务问题。政府、学校、父母及其他监护人、相关社会组织对于青少年发展具有不可推卸的义务和责任，必须通过政策或立法加以明确。

1. 政府

以政府为主导来保护青少年受教育权的实现、维护青少年生命安全、身体健康和网络安全，是世界各国的通行做法。相关的行政机关必须各尽其职，依法履行行政职责。第一，明确政府及其相关职能部门的义务，赋予相关行政机关监管职权。改变文化、公安、工商等各职能部门权责不清、“多头管理”、“相互推诿”的模式，保证政府及其相关职能部门能够积极采取有效措施，承担起相应的监督、管理职能。第二，明确政府及其相关职能部门在各自职权范围内积极作为的义务。政府及其相关职能部门应根据法律的授权，建立相关的教育、青少年保护制度，为青少年健康发展创造良好的社会环境。第三，明确规定行政机关不履行法定职责的法律责任，加大执法力度。作为行政机关，法律赋予的行政职权亦是他们的行政职责，而且是必须要履行的，否则即是失职。第四，赋予社会组织及公民广泛的法律监督权，加强对行政机关执法行为的法律监督。要建立健全的举报制度，对行政机关的行政不作为要依法处理，追究行政机关及相关行政执法人员的法律责任。

2. 学校

学校承担着重要的教书育人职能，是青少年最为集中地接受教育和培养的场所。学校教书育人的职能，除了“授业解惑”，还应促成青少年社会化和健康成长，保护学生免受来自各方面的侵害。第一，强化学校的教育职责。将健康教育、青春期教育、网络教育作为学校教育的重要内容，使学生养成科学、健康的行为习惯。第二，建立校园专用网络教室，吸引校内外青少年免费使用；进行校园网络信息资源的开发，满足学生在网络方面的情趣与需求；建立校园学生网络社会问题预警系统，对于网络上瘾的学生加以疏导；加强与未成年人父母或监护人的联系，通过专业的教师帮助学生解决问题。第三，定期对未成年人父母或监护人实施教育，促进父母或监护人实施家庭教育。第四，明确学校学生管理中违法行为的法律责任。对于违反法律规定，以各种理由开除或劝退学生、剥夺学生受教育权，或侵害学生平等受教育权利的，应明确规定相关责任人或负责领导的法律责任，减少学生成为“闲散未成年人”的可能性。

3. 父母及其他监护人

对被监护人进行管理和教育是父母或监护人对于未成年人的重要职责，必须强化父母或监护人的责任。第一，要规定父母或监护人适时接受教育——包括认识和学习网络

技术知识,更新教育观念,掌握正确的教育方式,实施有效的家庭教育,承担起未成年人家庭教育的义务。第二,强化父母或监护人管教未成年人的义务。包括抚养未成年子女的义务、教育未成年子女的义务、监督未成年子女的义务。为防止青少年犯罪行为、网络沉溺行为,父母或监护人应履行与子女共同生活和居住、教育子女上健康网站、监控子女的上网行为、培养子女自我监控能力和良好的上网习惯。第三,明晰父母或监护人不履行法定义务的法律责任。新修订的《未成年人保护法》对未成年人父母或者其他监护人实施监督和管理的执法主体、未成年人父母或者其他监护人不依法履行义务的法律责任方面尚有缺失,依然是需要完善的问题之一。

4. 社会主体

目前青少年的网络沉溺行为、校园暴力行为、违法犯罪行为的发生,很多是受了不良网络游戏、不良文化制品的熏染,一些校园事故则源于厂家的产品质量、社会组织对于青少年保护的漠视。因此,完善相关法律,建立相关制度,清晰界定相关社会组织的违法、犯罪行为,是青少年政策完善的重要内容。另外,目前相关社会组织违法行为久禁未止,惩罚力度不够应是主要原因之一。因此,在行政法律责任的规定方面,应加大惩罚力度。在行政处罚的种类上,不仅适用行为罚,而且还应当同时适用财产罚和人身罚。同时,还应增加并进一步完善相关社会主体犯罪的罪名和法定刑的规定,使违法行为人望法生畏,发挥法律的震慑作用。

参考文献:

- [1] 筑波大学教育学研究会:《现代教育学基础》,上海:上海教育出版社2003年版。第74页。
- [2] 中国青少研究中心青年蓝皮书课题组:《中国青少年发展状况统计数据分析报告(2005)》,载《中国青年研究》,2006年第1期。
- [3] 《2005年中国居民生活质量调查报告》, <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/06fxyc/1095838.htm>
- [4] 钟宇平陆根书:《高等教育成本回收对公平的影响》,载《北京大学教育评论》,2003年第2期。
- [5] 熊振南:《我国儿童发展的趋势、成就和问题》,载《中国统计》,1998年第3期。
- [6] 张毫:《校园伤害事件频频发生》,载《法制日报》,2002年5月30日。
- [7] 劳凯声 孙云晓:《当代中国少年儿童人身伤害研究报告》,北京:北京师范大学出版社2002年版。第7—9页。
- [8] 《驼背青年考研落榜,自称失败与相貌差有关》,载《南方都市报》,2005年4月13日。
- [9] 《学校让智力不好的学生跳级以使其早日毕业》,载《兰州晨报》,2005年9月16日。
- [10] 《我国有13.2%的青少年患上网瘾》,载《光明日报》,2005年11月23日。
- [11] 颜翠芳 王邦虎:《青少年网络犯罪研究一以合肥市为个案》,载《合肥学院学报》。2007年第1期。
- [12] 文慧莉:《论义务教育的质量公平》,载《教育导刊》,2004年第4期。
- [13] 哈特:《法律的概念》,北京:中国大百科全书出版社1996年版,第212页。

作者简介:余雅风,北京师范大学教育学院教育政策与法律研究所副教授,博士,主要研究教育法学、青少年发展与青少年政策。

编辑: 文章来源: 《中国青年政治学院学报》2009年第1期

版权所有: 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载, 敬请注明: 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]