

—— 高校学生事务管理丛书 ——

共青团维护青少年权益研究

GONGQINGTUAN WEIHU
QINGSHAONIAN QUANYI YANJIU

谭 杰 陈有志 主编

中山大学出版社

— 高校学生事务管理丛书 —

共青团维护青少年权益研究

GONGQINGTUAN WEIHU
QINGSHAONIAN QUANYI YANJIU

谭 杰 陈有志 主编

中山大学出版社

• 广州 •

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

共青团维护青少年权益研究/谭杰, 陈有志主编. —广州:
中山大学出版社, 2010. 5

(高校学生事务管理丛书)

ISBN 978 - 7 - 306 - 03641 - 4

I. 共… II. ①谭…②陈… III. 未成年人保护法—研究—
中国 IV. D922. 183. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 049058 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 邹岚萍

责任编辑: 刘丽丽

封面设计: 方 雷

责任校对: 赵 婷

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275

传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州市怡升印刷有限公司

规 格: 880mm × 1230mm 1/32 5.25 印张 139 千字

版次印次: 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 4000 册

定 价: 13.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

前 言

百年之前的近代中国，先哲梁启超有云：少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强。可见，青少年于中国当下之繁荣强盛和未来之积厚发展有着重大的意义。同时，青少年又是一个特殊而矛盾的群体：个性日益彰显又处于家庭社会的教化之下；公众关注程度提高的同时个人权利易受侵害；心智日益成熟但法治观念淡薄；权利意识逐渐苏醒而维权方式单一。因此，如何保护青少年个人权利，如何在法律框架下维护青少年权益，如何发挥共青团这一人民团体的维权功能，都是当下值得深入探讨的理论问题。

《共青团维护青少年权益研究》尝试以一种全新的视角解答上述问题。一是主体性问题。当前，维护青少年权益的主体呈现多元化特点，党委机关、政府部门、司法机构、人民团体、群众组织、NGO组织、青年自组织等各方主体都在选择青少年维权的准入口。定性为人民团体的共青团组织在中国有着特殊的组织网络和独特的资源优势，“组织青年、引导青年、服务青年和维护青少年合法权益”是当前共青团的四项基本职能，从共青团的角度研究维权有助于厘清各方主体的职能边界，并可为其他维权主体提供研究范本。二是专业性问题。本书的作者绝大部分具有法学院专业教育背景，且在高校从事教学科研或行政管理工作。专业的法律知识储备和法学研究方法在某种程度上提升了研究的层次和品格，身处高校广泛

接触青少年学生的优势促成了本书的针对性和实效性。三是创新性问题。本书侧重从法律制度层面探讨建立青少年维权的科学机制，但又并非囿于法律条文的引征和阐释，而是作出了一些较为新颖的研究。例如，第四章归纳梳理了青少年维权的一般机制，第七章对政府主导型维权模式的路径依赖问题作了细致剖析，这些不仅是对青少年维权研究的探索性贡献，也或能对维权这一当下热点问题的理论研究贡献智慧。四是实践性问题。本书主体所作的理论探讨并未忽视实践层面的研究，附录中的广东省青少年权益意识调查数据及分析真实反映了青少年维权现状，这一基础数据不仅弥补了本书在实践层面上探索不足的缺憾，而且为青少年维权理论研究和青少年事务工作者提供了丰富的素材。

青少年的权利对于个体来说譬如精神之于肉体，是其成为公民的核心要素，侵权行为屡见，维权之路漫漫，共青团组织任重道远。本书探索的共青团维权理论具有一定的前瞻性和指导性，希望本书的出版，有助于各方掌握青少年需求的新情况，形成思考青少年权益的新思路，探索维护青少年权益的新方法，实现青少年健康成长的新局面。

编者

2010年3月15日

目 录

第一章 共青团维权职能及其演变	1
第一节 共青团维权职能的综述	1
第二节 共青团维权职能的内容	7
第三节 共青团维权职能的演变	14
第二章 青少年权益保护的现实意义	20
第一节 青少年权益保护的现实需求	21
第二节 我国青少年权益保护的现状和面临的挑战	27
第三章 青少年权益保护的自身需求	35
第一节 侵犯青少年权益的几种表现形式	35
第二节 青少年对侵权行为的反应形式	41
第三节 青少年自我维权的缺陷	46
第四章 青少年权益保护的一般机制	49
第一节 政策法规机制	49
第二节 动态管理机制	54
第三节 监督检查机制	60
第五章 国外青少年维权的立法与实践	63
第一节 美国青少年维权的立法与实践	63
第二节 英国青少年维权的立法与实践	72
第三节 德国青少年维权的立法与实践	76

第四节	日本青少年维权的立法与实践	80
第六章	中国港台地区青少年维权的立法与实践	86
第一节	中国香港、台湾地区青少年维权综述	86
第二节	中国香港、台湾地区青少年维权面临的问题 ...	96
第三节	对我国内地青少年维权的启示	97
第七章	政府主导型青少年维权模式研究	101
第一节	政府主导型青少年维权模式的路径依赖	101
第二节	政府主导型青少年维权模式的优势	106
第三节	政府主导型青少年维权模式的不足	108
第四节	政府主导型青少年维权模式不足之弥补	113
第八章	青少年维权的立法与司法建议	117
第一节	青少年维权的立法建议	118
第二节	青少年维权的司法建议	124
第三节	青少年权利主体地位的研究	129
附 录	广东省青少年权益意识调查	132
参考文献		153
后 记		157

第一章 共青团维权职能及其演变

第一节 共青团维权职能的综述

一、共青团职能概述

任何一个社会组织或团体的存在和发展，必须以特定的职能为前提。共青团的职能指的是共青团组织应发挥的作用或具备的功能，它取决于共青团的性质，是团的性质在社会实践中的体现，是团的任务及其他具体活动的理论依据。共青团是中国共产党领导的先进青年的群众组织，是广大青年在实践中学习中国特色社会主义和共产主义的学校，是中国共产党的助手和后备军。共青团的职能大体可归纳为三个方面。

（一）政治职能：团结、教育、引导青年为实现党的奋斗目标和各个时期的中心任务而奋斗

团结、教育和引导青年在建设社会主义实践中建功立业是共青团的政治职能，履行这一职能，就是要充分发挥党的助手和后备军的作用。共青团通过本组织系统教育、培养大量的优秀青年积极分子，不断地为党的壮大输送新鲜血液；在社会生活中，通过各种活动，协助党加强对青年一代的教育，密切党同青年群众的联系；在共青团的一切工作中，认真贯彻、执行党的路线、方针和政策，带领青年完成党交给的各项任务；通过共青团工作实践，为党培养青年干部，向党和国家输送新生力量。

共青团维护青少年权益研究

(二) 行政职能：组织青年参与社会主义民主政治建设，积极参与民主管理和民主监督，承担政府委托的有关青少年工作事务

在社会主义民主政治建设进程中，组织青年参与民主建设，推进社会主义民主化进程，是共青团的又一重要职能。由于在政府部门设置中，没有专门的青年工作部门，^①很多本应由政府部门承办的有关青少年工作事务，都委托共青团组织去承担。^②这是共青团的行政职能，履行这一职能，就是要充分发挥共青团作为党和政府联系青年群众的桥梁和纽带的作用。共青团在参加国家政治和基层民主生活的过程中，代表青年的利益，参与社会协商对话。通过这种形式，不断提高青年的民主意识、参与意识，引导青年参加民主管理和民主监督，并及时地向党和政府表达青年的意愿；反映青年的呼声，使党政部门、社会有关方面随时了解、掌握青年的情况，在制定与青年有关的法律、法规、政策、措施时能充分考虑到青年的要求。此外，共青团还负责指导和帮助中华全国青年联合会（简称“青联”）各级分会、中华全国学生联合会（简称“学联”）

① 世界上118个国家和地区设有青年部，48个国家和地区有青少年部，如德国的青年部、西班牙的文化与青年部、日本的青少年对策本部、韩国的体育与青年部，我国香港特别行政区也设有青年事务委员会，澳门特别行政区则设有教育暨青年司。参见上海市浦东新区青少年事务署《共青团承担政府职能管理青少年事务的实践与思考》，载《中国青年研究》1999年第3期，第17页。

② 共青团承担的青少年事务可分为三大类：一是从政府原有职能中划转、剥离的专门化青少年事务管理职能，由政府委托给团组织承担，由团组织代表政府行使行政管理职能；二是政府原有职能中涉及青少年群体、需要共青团组织配合政府部门实施的具体事务，由政府职能部门与共青团组织联手合作共同实施；三是政府职能中不明晰的或从前没有而新发育的职能，以及在共青团工作实践中客观存在应由政府部门出面协调的青少年事务，由团组织与政府部门协作实施或由政府部门授权给团组织独立运作。参见上海市浦东新区青少年事务署《共青团承担政府职能管理青少年事务的实践与思考》，载《中国青年研究》1999年第3期，第16页。

各级分会、少先队等青少年组织开展工作。青联、学联和少先队都具有代表和维护他们组织中成员利益、反映其意愿的作用，共青团作为这些青年组织的核心和领导力量，应该充分发挥这些组织的作用，积极参与社会主义民主建设，推进两个文明的发展。

（三）社会职能：代表和维护青少年的具体利益，竭诚为青少年服务

共青团在维护全国人民总体利益的前提下，还必须代表和维护青少年的具体利益，这是由共青团组织的基本社会属性决定的，同时也是广大青少年对共青团组织的希望和要求。^①团组织要开展适合青少年特点的活动，关心青少年的工作、学习和生活，切实为青少年服务，向党和政府反映青少年的意见和要求，开展社会监督，同各种危害青少年的现象作斗争，保护和促进青少年的健康成长。

以上三个方面的职能，是共青团最基本和最主要的职能，所体现的是共青团与党和政府、社会、青年的关系，是党和政府、社会、青年对共青团的要求，是共青团作为一个社会组织存在的必要性，是其存在与发展的理由。它们互相联系，互为一体，贯穿于整个共青团社会活动的实践中。

二、共青团维权职能的地位

共青团维权工作即共青团维护青少年权益工作，就是指共青团组织在法律范围内，通过多种形式、多种渠道表达和维护青少年的合法权益，为青少年的健康成长服务。代表和维护青少年合法权益是共青团社会职能的重要内容。权益是每一个公

^① 共青团是先进青年的群众组织，但由于政府通常将青年事务连同少年儿童事务均委托给团组织，团章中也规定共青团受中国共产党的委托领导中国少年先锋队的工作，因此代表和维护青少年的利益成为团组织的社会职能。

共青团维护青少年权益研究

民在法律法规规定的范围内享有的权利和利益。在社会经济发展和建设富强、民主、文明的社会主义进程中，维护青少年权益关系到青少年的健康成长和社会的发展进步，已经成为青少年事务中非常重要的内容。

（一）代表和维护青少年权益是维护社会稳定，保障和谐社会的需要

维护青少年的权益关系到社会的稳定与和谐发展。在一个社会中，青少年的权益得到保障，青少年才能保持健康的心态和良好的精神面貌，健康成长，在学习、工作、服务社会等方面焕发出积极性和创造性，以自己的聪明才智回报社会。如果青少年的权益受到侵害，青少年就会消沉颓废，一些青少年甚至会走极端，报复社会，走上犯罪道路，给社会带来不稳定因素。青少年权益在市场经济的环境下受到侵害的表现是多方面的，如果对那些侵害青少年权益的现象熟视无睹，听之任之，将会影响社会的稳定。因此，共青团组织应该从保障社会稳定与构建和谐社会的高度来认识代表和维护青少年权益的重要性，切实代表和维护好青少年的权益。

（二）代表和维护青少年的权益与实践“三个代表”重要思想具有一致性

“三个代表”重要思想为我党在新的历史条件下如何与时俱进指明了方向。共青团组织作为党的助手，必须认真实践“三个代表”的重要思想，做好代表最广大人民根本利益的工作。最广大人民群众的整体利益是由若干个群体利益组成的，只有把若干群体的利益代表好了，最广大人民群众的利益才能代表好，否则，“代表最广大人民群众的利益”就是一句空话。而青少年权益是最广大人民的利益中的一部分，因此，共青团组织代表和维护青少年权益，和代表、维护最广大人民的

根本利益是一致的。

（三）代表和维护青少年权益是党赋予共青团组织的职责

带领青少年、关心青少年、服务青少年是党和国家领导人对共青团组织的希望和要求。江泽民同志指出：“从一定意义上讲，青年兴则国家兴，青年强则国家强，青年有希望，未来就有希望。全党全社会都要从永葆中华民族生机与活力的高度，从确保我们祖国长治久安的高度，热情关心青年一代的成长，积极创造各种有利条件，促进青年人才脱颖而出。”^①胡锦涛同志也曾指出：“要突出团的特点，贴近青年实际，广泛团结青年，竭诚服务青年，在维护全国人民总体利益的同时，更好地代表和维护青年的具体利益。”^②

青年是经济建设的生力军，少年则是未来的生力军。青少年是公民中最富有朝气、创造性、生命力的群体。青少年的精神面貌，青少年的聪明才智，青少年的奉献精神，直接关系到国家的前途和命运。党和政府希望共青团组织发挥作为党和政府联系青少年群众的桥梁和纽带的作用，把青少年团结在团组织的周围，调动青少年的积极性和创造性，为建设具有中国特色的社会主义作出应有的贡献。

（四）代表和维护青少年权益是共青团组织的本质要求

一个组织如果不代表和维护本组织成员的权益，这个组织就没有凝聚力和活力，就会丧失其群众基础，共青团组织也是如此。共青团组织的基础在于青少年，共青团组织存在的社会价值和作用，其中最重要的一点就是代表和维护青少年的权

^① 江泽民同志在纪念中共共青团成立八十周年大会上的讲话。

^② 胡锦涛同志代表中共中央在共青团第十四次全国代表大会上的祝词。

共青团维护青少年权益研究

益。如果共青团组织不代表和维护青少年的权益，就是脱离广大青少年，共青团组织就成了无本之木、无源之水。共青团组织只有代表和维护青少年的权益，才有凝聚力、向心力和活力，将广大青少年团结在共青团组织的周围，广泛联系青少年，发挥桥梁和纽带作用，把党的路线、方针、政策贯彻到广大青少年中去，把党的要求变为青少年的自觉行动，从而完成党和政府交给的各项任务。因此，代表和维护青少年的权益是共青团的基本职能和本质要求，只有履行好这项基本职能，才能开展好其他工作，把其他工作做得更好。

三、共青团维权职能与其他职能的关系

共青团的政治职能、行政职能和社会职能互相联系，贯穿于整个共青团社会活动的实践中，“三位一体”的职能定位为共青团组织提供了广阔的发展空间。共青团的政治职能是根本，社会职能是团组织在当前体制下介入公共事务、有效吸引青少年的最佳切入点，决定着共青团在社会生活中的影响力，也是实现政治职能和行政职能的重要手段和间接形式。团组织的社会职能日益突出，实际上是通过服务青少年、服务社会，代表和维护青少年的合法权益，从而提升团的社会地位与向心力，并最终服务于团的政治职能。

共青团能否履行好代表和维护青少年合法权益的职能，关系到共青团能否与青少年保持密切的血肉联系，决定着共青团能否团结争取最广大的青少年，影响着共青团其他职能的履行，决定着共青团事业发展的兴衰。在当前青少年群体的文化选择、利益需求、生活方式、信息来源等日趋多样化的情况下，如果片面强调政治职能和行政职能，就会使团组织脱离青少年群众基础，丧失凝聚力和战斗力，更无从实现其根本职能。当然，也不能片面强调团组织的社会职能，否则会使共青团改变或丧失其根本的政治属性，动摇党团之间的特殊关系，

使共青团成为一般的群众组织，使共青团的生存和发展面临危机。

第二节 共青团维权职能的内容

一、共青团维权工作的机构

共青团代表和维护青少年权益的职能需要一定的物质载体，需要相应的维权工作机构来行使和实施。共青团维权工作机构大体可分为三种类型。

（一）团的组织体系中设立青少年权益保护部门

这些青少年权益保护部门具体是指共青团中央维护青少年权益部、各省级团委的社区与权益部，其具体职能主要是参与有关青少年权益保护的立法，协调有关部门做好青少年合法权益的保护工作，宣传国家保护青少年的法律法规，开展青少年的普法教育工作，监督青少年法规的执行，承担预防青少年违法犯罪的有关工作。

（二）团组织外部建立的群众性维权组织

此类组织具有较强的服务功能，具体职能包括：帮助青少年增强法制观念和自我保护能力；及时了解和反映青少年的愿望，使立法与行政部门在制定有关法律法规和政策时，充分考虑到青少年的具体利益；代表共青团组织监督有关青少年具体利益的法律执行；支持青少年运用法律武器保护自己的合法权益，为青少年当事人提供或寻求法律保护；经常为青少年提供法律咨询、心理咨询、诉讼调解、出庭辩护、诉讼代理等服务；运用法律和舆论等手段同侵害青少年合法权益的不良现象和违法行为作斗争；采取多种形式，为青少年的学习教育、劳动就业、恋爱婚姻等方面提供服务。

共青团维护青少年权益研究

（三）以政府名义成立的一般由团组织负责协调的青少年保护机构

它是在政府领导下青少年权益保护工作的协调机构，由共青团联合教育、公安、司法、民政、劳动、工商、文化、新闻出版、广播电视、财政、工会、妇联等部门和组织参加，如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。其具体职能包括：参与制定保护青少年的政策、法律、法规、规章和行政措施；保证国家保护青少年的法律的实施；协调有关机关、团体、社会组织对青少年工作中的重大事项以及有关部门保护青少年的工作进行检查，提出意见或建议；接受对侵犯青少年合法权益行为的申诉和举报，转交有关部门查处；指导下级青少年保护委员会的工作。

二、共青团维权工作的渠道

（一）法律渠道

通过法律武器维护青少年的合法权益，主要是依据《宪法》、《义务教育法》、《高等教育法》、《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》以及与青少年事务相关的法律法规，确立依法维权的指导思想和工作原则。积极推动青少年立法工作，促进有关青少年事务政策和法律法规的制定和完善，确立共青团维权工作的法律地位和法律依据。同时，充分发挥共青团的协调作用，密切配合相关职能部门，动员和组织热心青少年权益事业的法律工作者和各界人士，开展法制宣传教育、法律咨询，为青少年提供及时有效的法律援助和服务，提高其法律意识，增强自我保护能力，从而维护青少年的合法权益，保护青少年健康成长。

（二）舆论渠道

运用报纸、杂志、书籍、网络、广播、电视等传播媒介向社会大力宣传有关保护青少年权益的法律法规、政策，以形成强大的社会舆论氛围，积极优化青少年健康成长的社会环境。通过团刊、团报以及共青团的网站，开辟“青少年权益”等专栏，介绍共青团的维权工作实践，发表有关理论性文章，摘录有关青少年法律、法规和政策，增强团干部的实际工作能力。对一些严重侵害青少年权益的重大案件公开揭露批评，形成一定的社会舆论压力，促进有关部门严肃处理。必要时，有计划地就重点案例进行剖析，展开讨论，明辨是非，强化全社会的青少年维权意识，减少侵害青少年权益的案件发生。

（三）参与渠道

共青团作为青少年利益的代表团体，参与国家事务，实质上是青少年集体参与国家事务的具体体现，这既是共青团组织社会地位和作用的必然要求，又是共青团维权工作的重要方式之一。共青团可以运用组织优势参与涉及青少年问题及其他方面的国家事务，用合理的意见和建议来影响国家政策的实施，在维护全体人民总体利益的前提下，维护青少年的正当权益。各级团组织通过和各级人大、政协中的青年代表、青年委员建立经常性的联系，积极提出有关问题的提案、议案，运用参政、议政的权利来维护青少年利益。

（四）信息反馈渠道

研究和把握当代青少年的思想、行为特点，并将青少年的有关问题向党政有关部门和社会反馈，这是共青团维权工作的重要内容和有效形式。团组织经常采用座谈会、民意测验、调查研究等形式，广泛了解青少年的意愿，及时向上级部门反映

共青团维护青少年权益研究

青少年的合理意见和正当要求，使青少年的具体利益在社会整体利益的决策和实施中能够得到较好的体现。

（五）社会监督渠道

共青团组织参与社会监督是社会主义民主政治建设的重要内容，是共青团组织履行社会职能的重要体现，是共青团组织代表和维护青少年合法权益，优化青少年健康成长的社会环境的重要渠道。社会上各种违法乱纪行为都有可能直接或间接地侵害青少年的合法权益，各级团组织可通过有重点地参与社会监督，有效地维护青少年的合法权益。

三、当前共青团维权工作的五项重点工作^①

（一）青少年法制建设计划

青少年法制建设计划由共青团中央、全国人大内务司法委员会、全国政协社会和法制委员会、国务院法制办、中央综治办、中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组共同实施。该计划着眼于建立和完善青少年诉求表达机制和利益协调机制，围绕反映青少年呼声、立法和政策制定、青少年法制宣传、执法检查与社会监督等四个方面，推进青少年法制建设，保障青少年对青少年事务的知情权、参与权、选择权和监督权。

各地可以通过青少年民意调查、网络交流、听取青少年社团和青少年代表性人物意见等多种方式，建立青少年诉求表达渠道，收集和分析青少年的愿望和需求。通过青年人大代表及政协委员提出提案议案、团组织报送专题报告和内参等形式，

^① 2007年6月共青团中央印发的《“青少年维权工程”实施方案》中特别突出了五个重点项目。