

中国青少年研究中心 共青团上海市委



共青团协助政府 管理青少年事务的研究与实践

Gong Qing Tuan Xie Zhu Zheng Fu Guan Li
Qing Shao Nian Shi Wu De Yan Jiu Yu Shi Jian

主 编:李五一 副主编:褚 敏

中国社会科学出版社

中国青少年研究中心·共青团上海市委

共青团协助政府管理 青少年事务的研究与实践

主 编：李五一

副 主 编：褚 敏

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

共青团协助政府管理青少年事务的研究与实践/李五一主编. —北京: 中国
出版社, 2009.6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2698 - 4

I. 共… II. 李… III. 中国共产主义青年团—共青团工作—研究 IV. D297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 103928 号

书 名: 共青团协助政府管理青少年事务的研究与实践

主 编: 李五一

责任编辑: 牟 洁

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 电 传: (010)66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 14.25

字 数: 210 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

《共青团协助政府管理青少年 事务的研究与实践》

编辑委员会

主 任：郝杰英 潘 敏

副主任：钟晓敏

成 员：李五一 褚 敏 杨守建 姚 强 余晓军 刘晓娜
陈红铭 彭哲颖 凌 华 胡 喆 杜晔雯

主 编：李五一

副主编：褚 敏

目 录

第一章 青少年事务概念的内涵及主要特征	1
第一节 青少年事务概念的内涵与国际青少年事务的形成和发展	1
一、什么是青少年事务	1
二、国际青少年事务的形成和发展	2
第二节 我国青少年事务的基本内容	5
一、促进青少年教育	5
二、帮助青年就业	5
三、帮助贫困青少年脱贫解困	6
四、改善和提高青少年体质健康状况	6
五、青少年与环境保护	6
六、预防青少年违法犯罪	6
七、预防和消除青少年的毒品滥用	6
八、促进青少年享受健康丰富的闲暇生活	6
九、保障女性青少年获得平等发展	7
十、促进青少年参与社会生活和决策	7
十一、帮助青少年掌握运用信息和通信技术	7
十二、引导青少年积极应对全球化挑战	7
第三节 我国青少年事务的三个层面与四个特征	8
一、我国青少年事务的三个层面	8
二、我国青少年事务的四个特征	9
第二章 共青团协助政府管理青少年事务的客观必然性和路径选择	12
第一节 协助政府管理青少年事务是共青团在新时期新阶段的重要 职能	12
一、社会组织协助政府管理青少年事务是世界各国青少年事务 发展的客观趋势	13

二、协助政府管理青少年事务是共青团巩固党执政的青年群众基础, 增强团组织吸引力和凝聚力的迫切需要	14
三、协助政府管理青少年事务是共青团适应政府职能转变, 加强社会建设, 构建社会主义和谐社会的重要内容	17
四、协助政府管理青少年事务是共青团适应青年需求多元化和青年群体急剧分化, 全面提升团组织服务能力的重大举措	18
第二节 在新的时代背景下共青团改革和发展的路径选择	24
一、服务全党工作大局, 始终坚持共青团政治组织的先进性特征	25
二、积极协助政府管理青少年事务, 正确把握共青团准政府组织的特征	27
三、不断拓展社会化空间, 竭诚服务青少年, 充分体现共青团组织“第三部门”的特征	30
第三章 共青团协助政府管理青少年事务的历史发展和实践探索	34
第一节 共青团协助政府管理青少年事务的历史发展	34
第二节 共青团协助政府管理青少年事务的实践和作法	42
一、推动制定青少年发展规划, 并将其纳入政府经济和社会发展规划	43
二、加快推进青少年立法和维权工作, 使青少年权益和青少年事务得到法律的有力保障	45
三、建立健全联席会议等制度, 创新青少年工作和事务管理的领导体制和协调机制	47
四、设立政府青少年事务管理机构, 构建青少年事务管理的新格局	47
五、着力解决青少年最直接、最现实、最关心的问题, 在应对公共突发事件中发挥重要作用	48
六、加强对青年社团的组织和引导, 发挥共青团在青年社团中的核心和主导作用	52
七、抓好队伍建设, 着手建立一支专业化和职业化程度较高的青少年社工队伍	53
八、积极推进全方位青年外交, 不断扩大与世界各国青年和青年组织的交流与合作	54

第四章 共青团协助政府管理青少年事务的目标和理念	57
第一节 共青团协助政府管理青少年事务的目标	57
一、切实发挥共青团作为国家政权的重要社会支柱作用	58
二、不断巩固和扩大党执政的青年群众基础	59
三、促进青少年的全面均衡发展	60
四、切实代表和维护青少年合法权益	61
第二节 共青团协助政府管理青少年事务必须坚持的理念	63
一、“以青年为本”的理念	63
二、“青年优先发展”的理念	64
三、竭诚服务青年的理念	64
四、“公平正义”的理念	65
五、“共建共享”的理念	66
六、“开放合作”的理念	66
第五章 共青团协助政府管理青少年事务的工作内容	68
第一节 开展青少年群体状况的调查研究	68
一、开展青少年生存发展状况调研，发布青少年生存发展状况 年度报告	68
二、开展青少年问题专项调查，向党委、政府提供调研情况和 工作建议	69
三、建立青少年生存发展状况监测指标体系和运行机制，定期 提出评估报告	71
第二节 制定青少年发展规划与公共政策	72
一、定期编制政府青少年发展规划，确定总体目标、预期目标、 重点领域和工作任务，分解《规划》任务，明确部门工作 职责	72
二、会同政府部门制定和发布青少年政策，提出决策建议，并 评估、监督政策执行情况	74
第三节 向青少年提供政府公共服务产品	74
一、整合资源，构建青少年思想道德建设平台	74
二、大力开展青年就业、创业指导	75
三、做好预防未成年人违法犯罪工作	75

第四节	加强对青年社团的指导、培育和管理	76
一、	改进工作方式方法，建立科学的工作机制	76
二、	加大对青年社团的培育、扶持力度	77
三、	注重发现和培养青年社团领袖	77
四、	加强对青年社团发展的研究与规划	77
第六章	共青团协助政府管理青少年事务的工作体制	78
第一节	共青团协助政府管理青少年事务的工作格局	78
一、	党委领导是构建共青团协助政府管理青少年事务新格局的 根本保障	78
二、	政府主导是构建共青团协助政府管理青少年事务新格局的 重要前提	79
三、	共青团协调推进是构建协助政府管理青少年事务新格局的 关键环节	80
四、	社会组织共同参与是构建共青团协助政府管理青少年事务 新格局的有力依托	81
第二节	共青团协助政府管理青少年事务的模式选择	81
一、	模式一	82
二、	模式二	83
三、	模式三	85
第三节	社区在共青团协助政府管理青少年事务中的基础作用	88
一、	社区是共青团协助政府管理青少年事务的切入点和落脚点	88
二、	社区发展为共青团协助政府管理青少年事务提供了良好的 基础条件	88
三、	共青团在推进社区青少年事务中的职能和工作内容	88
四、	共青团协助政府管理青少年事务在社区中的模式选择	89
第七章	共青团协助政府管理青少年事务的运作机制	93
第一节	授权委托机制	93
一、	授权委托原则	93
二、	授权委托内容	94
三、	授权委托方式	95
第二节	协调沟通机制	96
一、	协调沟通的基本原则	97

二、协调沟通的对象及内容	97
三、协调沟通的方式	98
第三节 购买服务机制	100
一、购买服务的基本原则	100
二、购买服务的客体及其内容	101
三、购买服务的方式	102
第四节 评估监督机制	104
一、评估监督的原则	105
二、评估监督的类型及内容	105
三、评估监督的方式	106
第八章 大力推进组织创新, 建立一支具有较高专业化和职业化水平的 青少年事务社工队伍	109
第一节 我国社会组织的历史沿革与发展走向	109
一、我国社会组织的发展趋势呈现鲜明特点	110
二、共青团在社会组织迅速发展背景下的组织创新	113
三、青少年社会工作成为团组织协助政府管理青少年事务的 重要环节	114
第二节 大力建设青少年事务社工队伍	115
一、全国青少年事务社工队伍建设的基本情况	115
二、上海青少年事务社工队伍建设的现状	116
三、青少年事务社工队伍建设存在问题分析	129
四、青少年事务社会工作队伍的专业化和职业化建设	130
第九章 世界主要国家和地区青少年事务机构和青年非政府组织概况	134
第一节 世界主要国家和地区青少年事务机构设置概况	135
一、在政府设立相对独立的青少年事务管理部门	135
二、与政府其他部门结合起来成立青少年事务管理部门	135
三、在政府建立青少年事务协调机构	136
第二节 世界主要国家和地区非政府青少年组织概况	137
一、基督教青年会	137
二、基督教女青年会	138
三、童子军	139
四、法国青年信息中心	140

五、英国青年理事会	141
六、俄罗斯的“纳什”和“青年近卫军”	141
七、日本青年团协议会	142
八、中国香港青年协会	142

附录部分:

附录一: 儿童青少年工作机构国家比较研究报告	145
附录二: 上海青少年发展“十一五”规划	191
附录三: 江苏省青少年发展规划(2006—2010年)	201
附录四: 北京市“十一五”时期青少年事业发展规划	209

后 记	217
-----------	-----

第一章 青少年事务概念的 内涵及主要特征

第一节 青少年事务概念的内涵与 国际青少年事务的形成和发展

一、什么是青少年事务

对青少年事务的概念目前尚未形成科学权威的定义。在国际上，较为通用的说法是青年事务。联合国使用青年事务这一概念时，青年指的是15—24岁的人群。而我国既采用“青年事务”这一概念，同时也大量使用“青少年事务”的说法。

联合国在一系列有关青年发展的文件中，把青年界定为15—24岁的人群，但同时指出：“‘青年’一词的意义在世界各地因社会而异。关于青年的定义随着政治、经济和社会文化情况的波动而不断有所改变。”同时认可各国根据本国国情确定的青年年龄界限。我国的现实情况是，在对青年的各种界定中，14—28周岁是采用最普遍，接受程度最高的一种界定。我国的青少年工作，特别是未成年人保护工作，一向都是包括14周岁以下年龄群体的。因此，在我国采用“青少年事务”的说法较为适宜。目前，青少年事务较为通用的定义是：围绕全体青少年的教育、就业、参与、健康等基本需求和不同青少年群体的特殊需求，政府与社会组织依照有关法律法规和相应职能，为青少年提供的管理性和服务性的事务。

青少年事务对象的年龄界定既包括未成年人，也包括18周岁以上、28周岁以下的青年。未成年人处于身心发展的特殊阶段，同时，他们又是一个国家和民族的未来和希望。因此，国家对未成年人这个特殊群体必须给予特别保护。英国

衡平法曾经提出“国家是少年儿童最高监护人”的法理概念。根据这一法理，国家必须保护未成年人的正当权益。这一法理逐渐被世界各国立法时吸收而成为制定未成年人专项法律的理论基础。我国的未成年保护法就明确规定：“国家根据未成年人身心发展特点给予特殊、优先保护，保障未成年人的合法权益不受侵犯。”

青少年事务中所包括的18周岁以上的青年，从社会化的角度看，正处于从学校走向社会，开始职业生涯，确定发展方向，建立家庭的阶段。这个阶段的青年面对自身内在的以及与社会等诸多冲突，正处于从不稳定阶段向相对稳定的人生阶段过渡时期，面临较多具体困难与问题，因此，政府和社会有必要帮助他们顺利完成人生的这一重要过渡。

二、国际青少年事务的形成和发展

青少年事务这一概念是舶来品。要理解这一概念，有必要了解和把握国际青少年事务的形成发展过程，以明了青少年事务的由来。国际青少年事务强调要从社会管理、青少年发展需要和公共政策的角度解决青少年问题，青少年事务是在推动青少年发展的过程中形成和发展起来的。原团中央国际联络部部长江广平在《浅析世界青年事务的形成与发展》一文中指出：“世界青年事务不是指世界各国有关青年的工作，亦非指国际组织在青年领域中的业务活动，更非指国际非政府组织范畴中的青年运动，而是包含了上述三者的基本内容，从全球角度出发关注青年群体和青年问题，处理相关事务的模式。”维护青年权益，促进青年全面有效参与和获得自身发展是世界青年事务追求的目标与努力方向。

联合国是国际青少年事务的主要推动者，根据国际青少年事务形成发展过程中，联合国所推动的几个标志性事件，可以把国际青少年事务发展分为三个阶段：

1. 形成阶段（20世纪60年代中期至80年代初）

1965年，联合国大会第二十届会议通过了《关于在青年中培养民族间和平、互相尊重及彼此了解等理想之宣言》。这是联合国大会通过的第一个涉及青年的专门决议，成为世界青少年事务形成中的一个标志性事件。1968年，联合国大会第二十三届会议通过了《教育青年尊重人权及基本自由》的决议。这份决议呼应了1966年通过的《国际公民和政治权利公约》，以人权为依据，为青少年事务的形成提供了法律基础。20世纪70年代，联合国大会又接连通过了《在国家一级并在国际上采取一致的行动来满足青年的需要和愿望并促进他们参加国家和国际发展工作》、《青年、青年的教育和青年在今日世界所负的责任》、《同青年

和青年组织交流的渠道》、《有关青年的各项政策和方案》等一系列与青年事务相关的决议。在国际青年事务的形成阶段,联合国大会和联合国其他机构开始强调青年领域中的三大基本主题:和平、参与、发展。青少年群体在和平、参与、发展中的具体利益与特别要求得到确认和广泛重视,国际社会将青少年作为一个明确的范畴和有独特地位的群体来认识 and 对待,使国际青少年事务有了新的进展。

2. 推进阶段(20世纪80年代初至90年代中期)

这一时期的标志性事件是国际青年年。1985年联合国大会召开了国际青年年庆祝大会和讨论青年政策的专门会议。国际青年年是国际青年事务发展进程中的里程碑,她们确立促使国际社会开始以新的思路关注青年问题。国际青年年前后,联合国大会通过了以下有代表性的决议:《作出努力和采取措施以确保青年实现和享受人权,特别是受教育的权利和工作的权利》(1982)、《为青年创造机会》(1985)、《联合国少年司法最低限度标准规划(北京规则)》(1985)、《制订预防少年犯罪的标准》(1985)、《青年领域的进一步规划和适应后续行动指导方针的执行》(1987)。国际青年年后,许多国家为庆祝国际青年年而成立的国家委员会得以保留成为政府处理青年事务的常设机构,促进了世界青年事务模式的完善,从而保证了青少年事务后续行动的可能性和连续性。各国开始针对青少年需求制定和实施青少年政策,青少年政策开始成为国家政策的一个重要方面。1990年,联合国大会通过第45/103号决议,提请联合国秘书长编写一个到2000年及其后世界青年行动纲领草案的要求。1994年,联合国大会通过决议,回顾了国际青年年十年来的进展和问题,决定由联合国社会发展委员会第34届会议进一步制定和审议到2000年及其后世界青年的行动纲领草案。

3. 完善阶段(20世纪90年代中期至今)

这一时期的标志性事件是1995年第50届联合国大会纪念国际青年年10周年,会议通过了《到2000年及其后世界青年行动纲领》,确立了青少年发展的10个优先领域,并提出了实现这些领域青少年发展的具体措施。该纲领是联合国成立以来在青年领域通过的最具权威性、综合性的国际青少年事务的指导文件,首次系统地提出了具有普遍意义的青年政策框架和行动指导原则,是世界青年发展进程中的又一个里程碑。

根据联合国大会决议,世界青年事务部长会议由联合国和葡萄牙政府共同合作,于1998年在里斯本举行,来自147个国家的政府代表团和148个非政府组织及联合国组织的代表共700余人参加了会议。联合国秘书长安南出席开幕式并讲话。会议的主题是评估《到2000年及其后世界青年行动纲领》的执行情况。这

次会议是历史上首次专门针对青少年事务而召开的联合国框架下的部长级会议。会议发表了《青年政策与方案里斯本宣言》(以下简称《宣言》),这是本届会议最重要的成果。该宣言勾勒出各国政府处理青少年事务的基本思路,提出了国际青少年事务的发展方向和未来走向。《宣言》是对《到2000年及其后世界青年行动纲领》的进一步补充,这两个文件成为世界青少年事务的跨世纪纲领性文件,也是国际社会评估各国青少年事务的基本框架和标准。这两个文件已经超越了民族国家或地区的层次,形成全球社会及合法组织共同采取的统一立场与措施,形成了解决青少年问题的一种全新格局。此后,联合国多次根据《到2000年及其后世界青年行动纲领》所确定的框架评估讨论了世界范围内的青少年事务发展状况。

2003年,联合国在《到2000年及其后世界青年行动纲领》所确定的10个优先领域的基础上,考虑到社会经济发展对青少年提出的新挑战,又增加了5个重点关注领域。2005年,联合国根据纲领实施10周年的执行情况出台了评估报告,我国也在联合国有关会议上报告了行动纲领通过10年来青少年事务的进展情况。

【专栏】

什么是青少年事务

所谓“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。在管理青少年事务这个问题上,我们应明确三点。

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。

二是青少年处于人的生命中的成长期,面临着许多成年人已经解决的问题。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,要把青少年视作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,促进其发展。

——资料来源:郝杰英:《我国青少年事务与政策的理论与实践》,《中国青年研究》杂志2003年第5期

第二节 我国青少年事务的基本内容

青少年事务包含的内容比较广泛，涉及青少年成长发展的各个方面。由于内容的广泛性，决定了青少年事务存在于社会的各个领域，涉及政府、社会组织、市场等各个方面。

从青少年事务的内容来看，《到2000年及其后世界青年行动纲领》确立了以下10个优先领域：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、青年充分和有效地参与社会生活和决策。2003年，联合国在这10个优先领域的基础上，又增加了青年发展的5个新的关注事项：全球化（全球化对男女青年好坏参半的影响）、信息和通信技术（青年使用和获得信息和通信技术的机会）、艾滋病毒/艾滋病和年轻人（青年感染人体免疫缺陷人数的激增和这种流行病对青年活动的影响）、武装冲突与青年（扮演着受害者和犯罪者双重角色的青年在积极参与武装冲突）、代际关系问题（在逐渐老龄化的社会中日益需要处理的代沟问题）。这15个领域的青少年事务，除了“武装冲突与青少年”在我国不存在外，其他事项都已成为我国青少年事务的具体内容。

我国青少年事务包含的具体内容如下：

一、促进青少年教育

教育对青少年发展具有决定作用。保障青少年平等享有受教育权，促进青少年接受法定的义务教育；改善青少年受教育条件，整体提高他们的受教育水平；对青少年进行技能教育，满足他们自身发展需要，掌握社会需求的知识技能；推动青少年家庭教育和社会教育，使他们在学校教育之外，也能获得与学校教育相促进的良好教育；促进青少年正确认识社会，认识自我，形成正确的人生观和价值观。这些都是我国青少年事务中涉及教育的具体内容。

二、帮助青年就业

就业是青年步入社会之后的立身之本，就业问题在很大程度上是个青年问题。帮助青年顺利就业，实现由学校到社会的过渡是青少年事务中最重要的内容之一。这方面的青少年事务包括为青年创造就业机会，提供就业培训，提供见习岗位，为他们创业提供各种帮助等。

三、帮助贫困青少年脱贫解困

虽然中国青年的贫困问题已接近解决,但仍有少量青少年处于贫困状况中,政府和社会应帮助他们摆脱贫困,共享社会进步成果。可以通过贷款扶持,项目支持,技能培训,促进流动等方式,改善贫困青少年的经济生活状况。

四、改善和提高青少年体质健康状况

具有健康的体质,是青少年发展的基础,也是社会经济发展的目标。提高青少年的身体素质,采取切实有效的措施应对青少年的心理和精神疾病,开展性健康和生殖健康教育,防止青少年意外妊娠和包括艾滋病在内的性传染疾病传播等都是青少年事务中应包含的内容。

五、青少年与环境保护

青少年是自然环境的继承者,保护环境是人类可持续发展的需要,也关系到青少年未来的福祉。应积极促进青少年参与环境保护和治理,加强对他们的环保教育,增强他们的环保意识。

六、预防青少年违法犯罪

青少年违法犯罪是世界各地普遍存在的严重问题。在我国社会转型过程中,这一问题也突显出来。预防青少年违法犯罪,在青少年中开展法制教育,帮助青少年矫治不良行为,帮助违法犯罪青少年回归社会等都是我国正在深入开展的青少年事务。

七、预防和消除青少年的毒品滥用

吸毒已成为改革开放后中国社会新出现的一个严重问题,而青少年是毒品问题的主要受害者。在我国的禁毒工作中,预防青少年吸毒是一项基础工程。教育青少年远离毒品,帮助吸毒青少年戒除毒瘾,打击在青少年中散播毒品的犯罪行为是青少年事务不可或缺的内容。

八、促进青少年享受健康丰富的闲暇生活

享受健康丰富的闲暇生活,是青少年的基本权利,也是青少年全面健康成长的需要。这方面的青少年事务包括:促进和保障青少年开展闲暇活动,改善和优化青少年的闲暇环境,加强对他们的消费教育和闲暇活动指导,保障他们拥有足够的可自由支配的闲暇活动时间等。

九、保障女性青少年获得平等发展

男女平等是我国的一项基本国策。虽然我国的妇女发展取得了长足进步，女性青少年在经济、政治、社会、文化、家庭等各个方面的权利得到了进一步实现，但传统的“重男轻女”等观念仍然存在，就业中对女青年的歧视现象也时有发生。因此，在青少年事务中有必要通过改善社会对男女平等的认识，倡导性别平等意识，营造有利于女性青少年成长的环境，开展关爱女性青少年的具体项目来保障女性青少年的平等发展。

十、促进青少年参与社会生活和决策

青少年不仅是需要特别关注的群体，也是推动社会发展的一支重要力量。对社会生活和政府决策的充分参与是他们的重要权利，也是他们表达诉求的重要方式。青少年事务应保障青少年的公共参与权，拓展他们参与社会生活和政府决策的渠道和领域，发挥他们在社会生活和政府决策中的作用。

十一、帮助青少年掌握运用信息和通信技术

信息通信技术的进步，特别是互联网的发展，是近10年来对青少年影响最大的事件之一。信息技术促进了青少年发展，也给他们带来了新的挑战。为了帮助青少年更好地享用信息通信技术发展成果，应加强对他们的培训，提高他们的信息素养和掌握应用新技术的能力，使他们能更便捷地使用新技术，获得信息服务，努力消除不同地区青少年，城乡青少年之间的信息鸿沟。同时，还要营造健康的信息环境，消除有害信息对青少年的危害，预防青少年的网络沉溺，帮助网瘾青少年摆脱网瘾。

十二、引导青少年积极应对全球化挑战

全球化已显著影响到我国青少年发展的各个方面，比如他们的流动、就业、文化、消费等。帮助青少年应对全球化挑战，必须不断扩大与世界各国青少年和青少年组织的交流与合作，在青少年中开展传统文化教育，强化青少年的民族认同和民族特性，积极应对外来文化冲击。

以上只是依据联合国现有的青少年事务框架对我国青少年事务内容的一种概括归纳。青少年事务是广泛而复杂的，随着社会发展，某些青少年事务会渐趋式微，比如，我国青少年的贫困和饥饿问题；而新的青少年事务又会不断涌现，比如近年来重新出现的青年单身问题。