

中国青年发展蓝皮书 (2014—2015)

ZHONGGUO QINGNIAN ZHENGCE DE CHUANGXIN FAZHAN

中国青年政策的创新发展

全面深化改革新时期青年政策
研究报告

中国青少年研究中心 编

张良驯 主编

中国青年出版社

中国青年发展蓝皮书 (2014—2015)

中国青年政策的 创新发展

全面深化改革新时期青年政策
研究报告

中国青少年研究中心 编
张良驯 主编

(京)新登字083号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国青年政策的创新发展：全面深化改革新时期青年政策研究报告/张良驯主编；中国青少年研究中心编. —北京：中国青年出版社，2015.4
(皮书系列)

ISBN 978-7-5153-3285-7

I. ①中... II. ①张...②中... III. ①青年工作-政策-研究报告-中国
IV. ①D432.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第072153号

出版发行：中国青年出版社

社 址：北京东四十二条21号

邮政编码：100708

网 址：www.cyp.com.cn

编辑电话：(010) 57350519

责任编辑：李晓丽 lxlcyp@163.com

门市部：(010) 57350370

印 刷：三河市君旺印务有限公司

经 销：新华书店

开 本：700×1000 1/16

印 张：18

插 页：2

字 数：310千字

版 次：2015年5月北京第1版第1次印刷

定 价：36.00元

本图书如有印装质量问题,请与出版部联系调换

联系电话：(010)57350337

前 言

青年政策是国家公共政策的重要内容，是教育青年、服务青年的行为准则，对于青年发展具有重要的促进和保障作用。研究青年发展，从根本上说是要研究如何优化国家青年政策。作为公共政策的有机组成部分，青年政策与国家经济社会发展状况紧密联系，并随着经济社会的发展而不断完善。党的十八届三中全会对全面深化改革做出了重大部署，对我国青年政策的制定和实施产生着广泛而深刻的影响。为了贯彻党的十八届三中全会精神，研究在全面深化改革过程中如何完善我国的青年政策，中国青少年研究中心2013年12月决定，把2014年青年发展蓝皮书的研究主题确定为“中国青年政策的创新发展”。随后成立了由我和邓希泉负责的课题组。课题组动员组织了中国青少年研究中心多个研究所的科研骨干参与，同时还邀请北京大学、清华大学、中国人民大学和首都师范大学的专家学者参加。特别高兴的是请到了我国著名的人才政策研究专家、北京大学博士生导师萧鸣政教授参加。

2014年是全面深化改革的开局之年，也是我们课题组研究青年政策的机遇之年。课题组2014年年初确定了调查方式、写作提纲和写作分工。根据研究和写作的需要，课题组设计了多份调查问卷，联合新浪网于2014年6月24日至7月24日开展了网络问卷调查。有的研究人员还进行了实地调研。根据调查情况，课题组成员在聚焦青年现实问题、梳理现有青年政策的基础上，集中研究党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对相关青年政策提出的新观点、新论断和新要求，并从完善青年政策的角度提出共青团工作发展的新建议，把青年问题、青年政策、共青团工作结合起来进行研究。该课题实行统一主题下的专题研究，各专题一般研究三个方面内容：一是《中共中央关

于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的相关青年政策及其内涵，二是该青年政策的历史脉络与变化过程，三是基于青年政策的国际对比和青年新期望基础上的发展趋势与对策建议。

本书是该课题的最终研究成果，共有十三章和一个附录。第一章阐述了当前我国青年政策发展的基本问题，第二章阐述了青年人才政策，第三章阐述了青年政治参与政策，第四至第六章从几个方面阐述了青年教育政策，包括考试招生政策、职业教育政策和留学政策，第七章在青年教育政策后，阐述了大学生就业政策，第八至九章分别阐述了青年社会流动政策和新生代农民工政策，第十章阐述了青年生育政策，第十一章阐述了违法犯罪青少年的教育矫治政策，第十二章阐述了青年政策的需求基础，第十三章阐述了青年社会组织政策，最后附录了青年统计报告。

本书的创新之处在于：第一，紧扣全面深化改革的新要求开展研究，聚焦2014年青年政策中对青年发展影响最大、党政最为关心、青年最为关切、社会最为关注的领域，涉及青年政策发展的基本问题、青年教育政策、青年就业政策、青年人才政策、青年政治参与政策、青年社会流动政策、青年生育政策、青年刑事政策、青年社会组织政策等众多方面，是近年来我国青年政策研究成果的一次集中展示。第二，在问卷调查和国外做法借鉴的基础上，系统分析了当前我国青年政策发展的六个基本问题，即青年政策的独立存在、完整内容、专门文本、创新发展、有效实施和主体责任。第三，对青年教育政策、青年人才政策、青年政治参与政策等众多的具体青年政策，第一次进行了全面梳理和总结，不仅提供了许多新的材料，而且提出了不少有深度的新观点。第四，尝试把青年问题、青年政策和共青团工作结合起来进行研究，初步构建起全面深化改革进程中我国青年政策研究的基本框架。

根据中国青少年研究中心的总体要求，我提出本书研究主题和写作框架，与邓希泉一起商定写作提纲、审改全部稿件。邓希泉在课题研究中做了大量沟通、联系和协调工作。课题组对本书的写作分工进行了专门协商和专题研究。

本书各章的写作分工是：

第一章 张良驯（中国青少年研究中心副主任、博士）

第二章 萧鸣政（北京大学政府管理学院教授、博士生导师）

- 赵 源 (北京大学政府管理学院博士研究生)
- 第三章 邓希泉 (中国青少年研究中心青年研究所所长、副研究员)
- 第四章 王小东 (中国青少年研究中心青年研究所研究员)
- 第五章 洪 明 (中国青少年研究中心家庭教育研究所副研究员、博士)
- 第六章 杨 平 (中国青少年研究中心青年研究所助理研究员、博士)
张恩岱 (中国人民大学国际关系学院)
- 第七章 蒋 承 (北京大学教育学院副教授、博士)
杨 平 (中国青少年研究中心青年研究所助理研究员、博士)
- 第八章 杨胜慧 (中国人民大学公共管理学院博士后)
- 第九章 胡献忠 (团中央青运史档案馆资料部主任、副研究员、博士)
- 第十章 褚湜婧 (清华大学公共管理学院博士后)
- 第十一章 郭开元 (中国青少年研究中心青少年法律研究所所长、
副研究员、博士)
- 第十二章 石国亮 (首都师范大学政法学院副教授、博士)
王玲雪 (首都师范大学政法学院)
- 第十三章 黎陆昕 (中国青少年研究中心青年研究所副研究员)
- 附 录 邓希泉 (中国青少年研究中心青年研究所所长、副研究员)

感谢中国青少年研究中心主任王义军教授审定了本书,感谢中国青少年研究中心原主任酒曙光对本课题研究的悉心指导,感谢中国青年出版总社李晓丽女士的精心编辑,感谢各位作者付出的辛劳和智慧。

本书成稿之时,适逢党的十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,这给我们的研究以很大的鼓舞。依法治国客观上要求运用政策思维和政策方式来治理青年事务、开展青年工作。我们要把青年事务和青年工作融入政府管理、社会治理的具体工作之中,形成畅通的青年诉求表达机制、有力的青年利益协调机制、切实的青年权益保障机制。可以说,完善青年政策是维护、实现和扩大青年利益的根本举措。本书是因应依法治国新要求、创新青年研究的一个新的探索。相信本书的出版将会推动我国青年政策获得新的优化,促进青年工作取得新的发展。

在依法治国的新形势下,青年政策是一个值得不断深入研究的课题。本书的

研究、写作吸收和借鉴了国内外关于青年政策的优秀研究成果，在此一并表示感谢！书中所述难免有不妥之处，敬请读者批评指正。

张良驯

2014年12月

目 录

前言 / 001

第一章 当前我国青年政策发展的基本问题 / 001

一、青年政策的独立存在 / 001

- (一) 青年政策独立存在的理由 / 001
- (二) 青年政策独立性缺乏的原因 / 005

二、青年政策的完整内容 / 008

- (一) 青年政策的内容指向 / 008
- (二) 青年政策的主要内容 / 011

三、青年政策的创新发展 / 014

- (一) 深化改革促进青年政策创新 / 014
- (二) 十八届三中全会提出的青年政策创新点 / 017

四、青年政策的有效实施 / 020

- (一) 开展青年政策的绩效评估 / 020
- (二) 消除青年政策的阻滞因素 / 021

五、青年政策的专门文本 / 022

- (一) 出台专门的青年政策 / 022
- (二) 制定综合性的青年政策 / 025

六、青年政策的主体责任 / 026

- (一) 青年政策的责任主体 / 026
- (二) 共青团在青年政策发展中的基本职能 / 028

第二章 青年人才政策的发展与创新 / 034

一、青年人才与新时期青年人才政策 / 034

- (一) 青年人才 / 034
- (二) 青年人才政策 / 034

二、青年人才政策的五个阶段及其演进特点 / 036

- (一) 初步制定时期 / 036
- (二) 扭曲与倒退时期 / 037
- (三) 拨乱反正和摸索时期 / 037
- (四) 初步发展和战略转型时期 / 037
- (五) 自主创新和蓬勃发展时期 / 038

三、青年人才政策的中国特色剖析与主要问题 / 039

- (一) 中国特色剖析 / 039
- (二) 存在的主要问题 / 040

四、新时期青年人才政策体系设计与创新 / 042

- (一) 青年人才选拔政策与道德修养 / 042
- (二) 青年人才开发政策与队伍建设 / 043
- (三) 青年人才评价政策与效能发挥 / 043
- (四) 青年人才激励政策与青年成才 / 043

第三章 青年政治参与政策与青年发展 / 045

一、政治话语转变与政治参与形态的提升 / 045

- (一) 长时间处于动员型政治参与为主的阶段 / 046
- (二) “政治参与”成为当前政治生态中的常态 / 048

二、青年政治参与政策与青年政治参与 / 050

- (一) 选举制度和选举政策与青年政治参与 / 051
- (二) 法治政府和政党制度与青年政治参与 / 053
- (三) 共青团的政策与青年政治参与 / 056
- (四) 干部年轻化政策与青年政治参与 / 057

三、青年政治参与行为的主体认知与主要不足 / 064

- (一) 青年对自身政治参与状况的认知与评价 / 065

(二) 青年政治参与中的主要不足 / 068

四、青年对政治参与的评价与新期盼 / 074

(一) 青年对治理方式创新的认知与评价 / 074

(二) 青年对推进协商民主的认知与评价 / 075

(三) 青年对政治参与素质的评价与期待 / 076

第四章 考试招生制度改革与青年发展 / 079

一、考试招生制度改革的新政策 / 079

二、考试招生制度改革的调查结果及分析 / 080

(一) 对考试选拔人才的支持度高 / 081

(二) 对应试教育的态度受学者和媒体的影响较大 / 082

(三) 担忧考试招生制度改革带来腐败和不公 / 083

(四) 对学科的偏好是务实的 / 084

(五) 认识到高校招生制度中的地域歧视 / 085

三、关于考试和基础教育流行观点的评述 / 086

(一) 美国名校录取标准的来龙去脉 / 086

(二) 教育界和媒体关于考试的观点较偏颇 / 089

(三) 自主招生不应降低考试的重要性 / 090

(四) “快乐教育”的真实含义及实际效果 / 091

(五) 应该承认人的先天禀赋的差异 / 092

(六) 警惕在基础教育中削弱理工科教育的倾向 / 093

(七) 对基础教育的批判实质是一种政治化批判 / 094

四、结语 / 095

第五章 职业教育变革与青年发展 / 096

一、职业教育改革的根本立场 / 096

(一) 抓住就业这个青年发展的根本 / 097

(二) 将促进青年就业作为职业教育的重点任务 / 098

(三) 将提升就业能力作为职业教育发展的关键目标 / 099

二、职业教育变革的工作重心 / 101

(一) 完善校企合作或工学结合的人才培养体系 / 101

- (二) 加强职业院校德育工作 / 102
- (三) 建立健全职业教育体系 / 102
- (四) 加强软硬件建设 / 103
- (五) 改进和完善职业教育评价体系 / 103

三、职业教育改革的制度保障 / 104

- (一) 丰富职业教育办学形式 / 104
- (二) 建立大职业教育体系 / 105

四、职业教育改革的目标追求 / 108

- (一) 追求职业教育与普通教育之间的公平 / 108
- (二) 人人享有受教育权 / 109
- (三) 办适合人的教育 / 110
- (四) 消除就业歧视以达成人尽其才 / 110

五、做好职业教育变革中的学校共青团工作 / 111

- (一) 充分认识职教变革对青年的影响 / 111
- (二) 围绕青年学子关心的问题展开工作 / 112
- (三) 加强职业人生的教育 / 112
- (四) 做好核心价值观教育工作 / 113

第六章 留学政策与青年发展 / 114

一、留学政策与留学事业发展 / 114

- (一) 留学政策演进与留学生变迁 / 114
- (二) 留学趋势 / 117

二、留学生群体特征 / 121

- (一) 留学生群体总量特征 / 121
- (二) 留学生群体结构特征 / 121

三、留学与青年发展 / 124

- (一) 留学与青年创业 / 124
- (二) 留学与青年创业优势与贡献 / 126
- (三) 留学与青年教育 / 127
- (四) 留学与青年文化 / 129

四、结论与展望 / 129

第七章 大学生就业政策的回顾与展望 / 130

一、大学生就业政策的主要特征 / 130

- (一) 鲜明体现经济改革的阶段性 / 130
- (二) 主体广泛与内容丰富 / 132

二、新形势下的大学生就业政策导向 / 134

- (一) 大学生就业工作的新形势 / 134
- (二) 未来相关政策的基本原则 / 135

三、对未来大学生就业政策的建议 / 137

- (一) 确立新常态下的就业优先战略 / 137
- (二) 建设协同整合的政策间体系 / 137
- (三) 构建基于大数据的动态监测系统 / 138
- (四) 建立全面有效的青年就业政策体系 / 139

第八章 社会流动政策与青年发展 / 141

一、流动政策变迁与青年发展 / 141

- (一) 青年流动政策的变迁与发展 / 141
- (二) 全面深化改革新时期青年流动的政策 / 152

二、青年流动的现状与主要问题 / 155

- (一) 青年人口的流动现状 / 155
- (二) 青年人口流动中的主要问题 / 157

三、青年对社会流动和流动政策的认知与期盼 / 160

- (一) 对社会流动的态度 / 160
- (二) 对社会流动速度的态度 / 162
- (三) 对全面深化改革有关社会流动政策的态度 / 163

四、青年流动政策体系的构建 / 164

- (一) 现有制度的合法性评估 / 164
- (二) 制度改革方向与阻力 / 166
- (三) 全面深化改革新时期青年流动政策体系构建 / 167

第九章 新生代农民工政策供给与现实路径 / 170

一、引言 / 170

二、新生代农民工政策的调整方向 / 172

- (一) 以同城待遇共享社会发展成果 / 173
- (二) 以城乡统筹来推动一体化发展 / 173
- (三) 以合法权益维护来推动社会融入 / 174

三、新生代农民工政策的调整节点 / 175

- (一) 全力促进同工同酬 / 175
- (二) 完善就业培训和服务体系 / 176
- (三) 形成平等就业的制度安排 / 177
- (四) 积极实施同城待遇 / 178
- (五) 健全权益维护机制 / 178
- (六) 健全社会保障制度 / 179
- (七) 推动农民工子女平等接受义务教育 / 180
- (八) 推进户籍制度改革 / 180
- (九) 改善居住条件 / 181

四、农民工政策调整的双重樊篱 / 182

- (一) 执行过程中“走样”现象较为普遍 / 182
- (二) 对新生代农民工的歧视依然存在 / 183
- (三) 政策调整缺乏长远性和系统性 / 184

五、完善落实新生代农民工政策 / 184

- (一) 理性看待农村富余劳动力的转移 / 185
- (二) 赋予弱势群体更多公平待遇 / 185
- (三) 自由裁量与政策实质相统一 / 185
- (四) 新生代农民工要积极培育现代人格 / 186

第十章 “单独二胎”政策与青年生育 / 187

一、青年生育政策变迁及其发展情况 / 188

- (一) 生育政策的转变及发展 / 188
- (二) 全面深化改革新时期的青年生育政策 / 190

- (三) 各省“单独二孩”政策的进度差异 / 191
- 二、青年对生育政策的认知状况 / 193**
 - (一) 对现行生育政策及其变迁的认知 / 193
 - (二) 对“单独二孩”政策的认知 / 194
- 三、青年生育意愿与行为变迁 / 196**
 - (一) 青年生育意愿与行为变化 / 196
 - (二) 青年生育意愿与行为现状 / 197
- 四、青年生育政策的现实期待 / 203**
 - (一) 生育行为与成本负担 / 203
 - (二) 生育行为与责任负担 / 206
- 五、青年福利政策视角下的青年生育政策 / 207**
 - (一) 青年福利政策与青年生育政策之间的关系 / 207
 - (二) 青年生育政策的国际视野 / 207
 - (三) 全面深化改革框架中青年生育政策的完善 / 211

第十一章 青少年违法犯罪行为的教育矫治政策 / 214

- 一、青少年违法犯罪行为教育矫治政策完善的价值理念 / 214**
 - (一) 人权保障的价值理念 / 214
 - (二) “以人为本”的司法理念 / 215
- 二、青少年违法行为教育矫治政策的完善 / 215**
 - (一) 劳动教养制度的废止 / 215
 - (二) 劳动教养制度废止后存在的问题 / 222
 - (三) 青少年违法行为的教育矫治政策的完善 / 223
- 三、青少年犯罪行为的教育矫治政策的完善 / 225**
 - (一) 社区矫正的概念和价值理念 / 225
 - (二) 我国社区矫正制度的不足 / 227
 - (三) 完善社区矫正制度的对策建议 / 229

第十二章 青年社会组织发展的政策环境与政策建议 / 232

- 一、以共青团为主导的青年工作格局中的青年社会组织 / 232**
 - (一) 青年社会组织的概念 / 233

(二) 青年社会组织的比较优势 / 234

(三) 青年社会组织与以共青团为主导的青年工作格局 / 235

二、共青团扶持和培育青年社会组织的新探索 / 237

(一) 高度重视并加强组织领导 / 237

(二) 主动发现和联系青年社会组织 / 240

(三) 大力培育和服务青年社会组织 / 242

(四) 积极引导青年社会组织参与社会治理 / 244

三、共青团扶持和培育青年社会组织的政策效果 / 246

(一) 青年社会组织规模实力得以壮大 / 246

(二) 各方协同参与社会治理得以推动 / 246

(三) 共青团联系服务青年能力得以增强 / 247

四、扶持和培育青年社会组织的多元困惑 / 247

(一) 合法身份困惑 / 247

(二) 角色定位困惑 / 248

(三) 不确定性困惑 / 248

(四) 工作能力困惑 / 248

五、青年社会组织发展的政策新机遇 / 249

(一) 创新社会治理体制和激发社会组织活力 / 249

(二) 社会组织管理制度改革与建立现代社会组织体制 / 250

(三) 政府职能转变和建设服务型政府 / 250

(四) 全面推进依法治国与加强社会组织立法 / 251

六、扶持和培育青年社会组织的政策建议 / 252

(一) 充分发挥共青团的枢纽功能 / 252

(二) 按照社会组织的逻辑激发青年社会组织的活力 / 253

(三) 帮助“草根”青年社会组织获取合法性身份 / 254

(四) 总结各地扶持和培育青年社会组织的好经验向全国推广 / 255

(五) 建立与社会组织登记部门等部门间的协调沟通机制 / 255

第十三章 青年群体个性与需求中的政策突破 / 257

一、鲜明的青年政策的内涵特征 / 257

(一) 国家对青年的整体评估与政策态度 / 257

(二) 青年政策保障青年获得成长利益 / 258

二、关于青年政策突破点的思考 / 258

(一) 青年“分类”的税收政策 / 258

(二) 青年住房政策 / 259

(三) 青年旅舍政策 / 260

(四) 青年政治参与政策 / 260

(五) “青年早期犯罪”的法律界定 / 261

三、青年政策顶层设计应注意的问题 / 263

(一) 让发展成果更多更公平惠及全体青年 / 263

(二) 在政府委托下与政府职能部门联合完成 / 263

附录 中国青年人口与发展统计报告 (2014) / 265

一、青年人口 / 265

二、青年婚姻 / 266

三、青年教育 / 267

四、青年就业 / 268

五、青年社会流动 / 270

六、青年死亡 / 270

七、青年妇女生育 / 271

第一章 当前我国青年政策发展的基本问题

我国青年政策是各级党委、人大、政府以及共青团组织,为了实现教育和服务青年的目标,在青年公共事务的管理中,就青年的成长发展、问题解决和利益实现等方面制定的行为准则。青年政策是党的群众工作政策的有机组成部分,也是国家公共政策的重要组成部分。青年政策发挥导向、规范和调控作用,把青年事务纳入党的群众工作事务和国家公共事务范畴进行管理,使得青年工作资源得到优化配置,从而保证党和国家关于青年事务和青年工作的要求得到落实、措施得到实行。我国现有的青年政策形式有法律法规、执政党和政府的规范性文件、党和政府领导人的讲话和批示、共青团组织制定的规范性文件等四种。其中,法律法规是青年政策的根本形式,执政党和政府的规范性文件是青年政策的基本形式,党和政府领导人的讲话和批示是青年政策的重要形式,共青团组织制定的规范性文件是青年政策的普遍形式。^①

全面深化改革对青年的学习、生活和就业产生着广泛而深远的影响,也对青年政策的制定和实施提出了新的要求。为了研究在全面深化改革过程中如何完善我国的青年政策,中国青少年研究中心2014年成立课题组,展开了调查研究。从调研情况看,我国青年政策的发展当前面临以下几个基本问题。

一、青年政策的独立存在

(一) 青年政策独立存在的理由

目前,理论界对公共政策的研究很多,但关于青年政策的研究较少,一些学

^①张良驯:《关于完善我国青年政策的几点思考》,载《中国青年研究》2005年第7期。