

中国青少年研究中心

青年研究文库

Qing Shao Nian
Shi Wu Yu Zheng Ce
Yan Jiu Bao Gao



青少年事务与政策

研究报告

——中国青少年研究会优秀论文集(2002)

主 编：黎陆昕

副主编：戴裕民 杨长征

天津社会科学院出版社

青少年事务与政策研究报告
——中国青少年研究会优秀论文集（2002）

主 编：黎陆昕

副主编：戴裕民 杨长征

天津社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

青少年事务与政策研究报告(2002)/黎陆昕主编. —天津:
天津社会科学院出版社, 2003. 5
ISBN 7-80563-260-X

I. 青… II. 黎… III. ①青少年-工作-研究报告-中国
②青少年-政策-研究报告-中国 IV. D432.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 028747 号

出版发行: 天津社会科学院出版社
出版人: 项新
地址: 天津市南开区迎水道 7 号
邮编: 300191
电话/传真: (022) 23366354 (办公室)
(022) 23075303 (发行科)
电子信箱: TSSAP@Public.tpt.tj.cn
印刷: 河北省廊坊市印刷厂

开	本: 850×1168 毫米	1/32
印	张: 9.25	
字	数: 280 千字	
版	次: 2003 年 4 月第 1 版	2003 年 4 月第 1 次印刷
印	数: 1—1500 册	
定	价: 22.00 元	

版权所有 翻印必究

探索新思路 开拓新局面（代序）

团中央书记处书记、中国青少年研究会会长 黄丹华

（2002 年 12 月 26 日）

“青年事务与政策”是一个国际性的话题，从世界青年事务的形成与发展，我们可以了解国际社会对青年发展的关注和走向，也可以对我们的工作提供借鉴。

世界青年事务形成与发展的三个关键点

世界青年事务形成与发展有三个关键点。

第一，1985 年，联合国设立“国际青年年”。以“参与、发展、和平”为主题的国际青年年的设立，促使国际社会以新思路关注青年问题而成为国际青年事务发展进程中的里程碑。“参与、发展、和平”的主题思路的确立，使青年工作逐步走出了冷战思维，东西方对抗远离青年的自身利益，而走向了关注青年自身发展，从而创造了良好的生存环境解决发展中的青年实际问题，标明了世界青年事务的主旨，表达了国际社会和青年自身双方面的关注和意愿。

第二，1995 年，第 50 届联合国大会纪念国际青年年十周年。通过了《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》，全面阐述了世界青年事务跨世纪行动的指导方针，确立了青年问题的十个优先领域，即：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、女孩和青年妇女以及青年充分 and 有效参与社会活动和决策。其核心就是维护青年权益，促进青年全面有效地参与发展，这是世界青年事务追求的目标和努力方向。

第三，1998年，联合国与葡萄牙政府合作召开了首届世界青年事务部长会议。评估了《到2000年及其后世界青年行动纲领》的实施，形成了《关于青年政策及方案的里斯本宣言》，推动了世界青年事务的进一步发展。

探索新思路，不断开创青少年事务 与政策研究工作的新局面

从我国情况看，党和政府始终高度重视青少年的成长成才、青年的发展和青年工作，并制定了跨部门的综合性青年政策，建立了中国特色的青年工作机制，为我国青年的成长成才和有效地参与社会发展创造了良好的社会环境与空间，提供了政策和法律保证。按照党和政府的要求，共青团组织在协助政府搞好青年事务管理，竭诚为青年服务方面开展了大量的工作，积累了丰富的经验。但是，面对不断发展变化的社会，面对青年群体的新需求，青少年研究要自觉地把思想和行动统一到十六大精神上来，要围绕主题、把握灵魂、领会精神、狠抓落实。同时要发扬理论联系实际的学风，不断增强运用十六大精神指导青少年事务与政策研究工作的自觉性和主动性。

第一，要从全局的高度认识加强青少年事务与政策研究的重要性。十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，在实现全面建设小康社会宏伟目标中，青年是一支生机勃勃的力量。如何最有效地把青年的智慧和力量凝聚到全面建设小康社会目标上来，如何用三个代表的重要思想武装青年的头脑，如何更

加坚定青年走中国特色社会主义道路的信念，如何更好地发挥青年在建设社会主义物质文明、政治文明、精神文明中的积极作用，应该是我们青少年研究工作者的重要课题，也是我们贯彻落实十六大精神的具体行动。作为青少年研究工作者，在这伟大的时代和伟大的历史进程中要增强使命感和责任感，从服务全局的高度加强青少年事务与政策的研究。

第二，以“三个代表”重要思想为指导，指导青少年事务与政策研究工作的新发展。“三个代表”的重要思想是十六大的灵魂，学习贯彻十六大的精神，要紧紧地抓住学习贯彻“三个代表”重要思想这个中心环节，全面深入地领会“三个代表”重要思想的时代背景、实践基础、科学内涵和精神实质，牢牢把握“三个代表”重要思想的根本要求，用“三个代表”重要思想指导青少年事务与政策研究工作的新发展。

第三，以与时俱进的精神开创青少年事务与政策研究的新局面。解放思想、实事求是、与时俱进是十六大报告的精髓。中国经过二十多年的改革开放，我们的国家发生了巨大的变化。我们面对的是一个飞速发展的时代，同时也面对着在这个时代当中最活跃、最有朝气、最有创造性的群体，我们要研究他们并为他们服务，就必须以与时俱进的精神来做青少年研究工作。只有发扬与时俱进的精神，与时代同行，与青年同行，才能真正地了解青年，正确地认识青年，从而积极地引导青年，不断开拓出青少年事务与政策研究的新局面。

（本文为作者在中国青少年研究会 2002 年年会暨“青少年事务与政策研讨会”上的讲话摘要。）

中国青少年研究会 2002 年优秀论文评审委员会 暨优秀论文集 (2002) 编委会名单

主 任：郝杰英 中国青少年研究中心主任 研究员

委 员 (以姓氏笔划为序):

孙云晓 中国青少年研究中心副主任、研究员

安国启 中国青少年研究中心副主任、副研究员

刘俊彦 《中国青年研究》杂志社社长、助理研究员

陆士桢 中国青年政治学院副院长、教授

陆玉林 中国青年政治学院青少系主任、教授

杨长征 《中国青年研究》杂志常务副总编辑、副编审

周振想 中国青年政治学院副院长、教授

黄志坚 中国青少年研究中心教授

黎陆昕 中国青少年研究会办公室副主任、讲师

戴裕民 中国青少年研究会副研究员

目 录

探索新思路 开拓新局面（代序）	黄丹华（1）
-----------------------	--------

基础篇

1. 创造中国特色的青少年发展需求新举措	郝杰英（1）
2. 共青团与政府青年政策及事务	陆士桢（9）
3. 共青团及其青年事务发展论纲	江 洪（18）
4. 关于青少年政策若干界限之辨析	黄志坚（33）
5. 青年政策应促进青年的积极发展	杨 雄（40）
6. 试析青年政策制定的科学性与有效性	汪 慧（44）
7. 中国青年政策执行过程的初步研究	吴 庆（55）
8. 发展与完善我国青少年政策的几点建议	陈 涛（67）
9. 社会公共服务体系中对青少年的“两个关怀”	陈 亮（74）
10. 青少年事务的发展趋势与青少年服务	吴宏志（82）
11. 社会转型与青年事务管理的本土化	宋国力（91）
12. 关于青少年事务管理社会化的探索	钱崇贤（99）
13. 推进青少年事务、制定青少年政策的基础工程	张 华（111）
14. 中国与欧盟国家青年工作比较	李 磊（121）

实践篇

15. 关于共青团协助政府管理青年事务的研究

·目 录·

.....	吴烨宇 (128)
16. 协管青少年事务服务青少年发展	毕震钧 (132)
17. 市场经济需要逐步完善青年政策	曾锦华 (149)
18. 试论青少年政策中青少年行为的法律控制	陈 琼 汪明岳 (159)
19. 关于未成年人工作与《儿童权利公约》接轨的思考	傅忠道 (168)
20. 深化少年儿童法制道德教育的思考	崔桂萍 王永君 (175)
21. 预防未成年人犯罪系统工程化的建议	姬素兰 (178)
22. 深化未成年人刑事检察制度改革的构想 ...	张寒玉 (185)
23. 少年诉讼权利的保护与完善	王雪梅 (191)
24. 对流浪儿童和轻微违法少年不良行为矫治的几点探索	郭文邨 (214)
25. 社区应建立未成年人保护体系	阎素芬 (220)
26. 试论网络媒体对青少年工作的挑战及管理策略	刘 琼 (226)
27. 农村青年进城务工面临的困境及对策分析	徐卫星 曾春晖 (235)
28. 村庄“留守”青年政治参与的现状与对策分析	曹海林 (251)

背景篇

29. 中国政府重视青少年和青少年立法	许嘉璐 (263)
30. 中国的青年政策和青年工作	巴音朝鲁 (265)
31. 世界青年现状及联合国世界青年政策与纲领	威廉·安吉尔 (271)

青少年事务与政策研究报告

- 32. 联合国亚太经社会与全国青联的合作
..... 南达·克莱瑞斯 (287)
- 33. 青少年事务具有全球性 艾德蒙·木卡拉 (289)
- 34. 联合国开发计划署在青年发展方面开展的工作
..... 佐佐木美树子 (293)
- 35. 国际劳工组织在亚洲实施的消除童工国际计划
..... 石井知章 (299)
- 36. 联合国儿童基金支持的中国青少年计划 ... 薄大卫 (302)
- 37. 到 2000 年及其后世界青年行动纲领 (308)
- 38. 亚太青年人力资源开发北京宣言 (343)
- 39. 关于青年政策和方案的里斯本宣言 (346)
- 40. 布拉加青年行动计划 (358)
- 41. 加强政府青年事务部职能 与非政府青年组织合作
制定 1999-2002 年青年政策和大纲 (368)

附录:

- 1. 关于青少年事务与政策的探讨
——“青少年事务与政策”研讨会纪要 黎陆昕 (371)
- 2. 中国青少年研究会第四届年会优秀论文获奖名单 ... (384)
- 后记 (386)

基础篇

创造中国特色的青少年发展 需求新举措

郝杰英

对青少年事务与政策的有关理论和实践问题进行探讨，将有助于推动我国青少年政策及事务管理机制的不断健全和完善，更有力地保障青少年的权益，促进他们的健康成长。

对青少年政策与事务概念的理解

关于青少年政策的概念。政策比较好理解，是指国家（含地方）或政党为完成一定时期的任务而制定的行动准则。政策按主体来划分，有国家（地方）政策和政党政策两大类；按照调整范围来划分，又可以分为总政策、基本政策和具体政策，是一个多层次的结构；从政策的存在形式来讲，它可以是法律，也可以是一些政府或政党文件；政策对法律的制定起到指导作用，同时在缺少法律规范的领域，政策也起到补充规范的作用。但是，就政策所涉及的主体青少年而言，世界各国的理解。有的国家采取广义的解释，0-25岁或30岁的人都包括在内，如德国、奥地利和芬兰；有的国家则规定从小学适龄儿童到25岁，如荷兰和卢森堡；有的国家规定从11岁或13岁到25岁，如法国、挪威和英国；还有一些国家规定的

范围就更窄了,从初中毕业到 25 或 30 岁,如丹麦、意大利和葡萄牙等国。联合国《到 2000 年及其后世界青少年行动纲领》中,确定青少年政策的主体为 15-24 岁年龄组的人群。

我们这里探讨的青少年政策是怎样一个范围呢?国内就此问题也有很多讨论,各学科都有自己的见解。但从我的理解看,主张青少年政策采取广义的理解,包括所有有关儿童、少年和青年的政策。一方面原因,从群体特征看,儿童、少年或青年是相似的,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、学校、社会、家庭的引导,使他们了解并掌握社会规则,健康成长。因此,对他们所采取的政策主旨上应该是一致的,体系上也完全可以统一起来;另外,我国目前有关青少年的基本权利政策、健康政策、教育政策、福利政策、预防犯罪政策、司法保护政策等,主体都已经包括 0 到 18 岁的未成年人,我们无法把儿童从青少年政策中清晰的剥离开来。

综上所述,我们所主张的青少年政策的概念是国家(含地方)或政党所制定的旨在促进青少年的发展,使他们形成自主性、责任感和社会适应能力的系列指导思想和行动准则。

关于青少年事务的概念。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、作用不可忽视。

二是青少年处于人的生命中的成长期,面临着许多成年人

创造中国特色的青少年发展需求新举措

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，要把青少年作为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，促进发展其个性。

审视评估，总结经验，开创新局面

新中国的历代领导人，对青少年工作都非常重视，并对青少年寄予厚望。新中国成立以来，党和国家的青少年政策逐步得到了全面发展。

首先，青少年政策的内容基本齐备，初步形成体系。到目前为止，尽管我国还没有明确的青少年政策这一划分门类，但是，我们看到有关儿童和青少年的各种政策已经相当多了。关于儿童和青少年的基本权利，我们有基本法《宪法》的规定；关于教育，我们有《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《教师法》；关于就业，我们有《劳动法》和《关于禁止使用童工的规定》；关于健康，我们有《婚姻法》、《学校卫生工作条例》；关于未成年人保护和预防其违法犯罪，我们有《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》以及一系列综合治理的政策文件，等等。联合国在倡导制定青少年政策纲领文件中指出，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、青年的社会参与十个优先行动领域，我国目前在这些领域基本上都制定了相关的政策。因此，可以说，我国已经具备了青少年政策的实质性框架。

其次,我国的青少年政策也在逐渐走向跨部门的综合和统一。目前,我国基本上还是一种部门垂直分工、各自负责青少年一两个方面的问题、制定和执行相关政策这样一种格局。但是,青少年工作的有效开展,需要各部门之间的紧密配合,令人可喜的是,我国目前这方面的工作有了不小的进展。1992年,我国第一部青少年专门立法——《未成年人保护法》颁布并实施,各级政府负责组织协调各有关部门,从家庭、学校、社会、司法各个领域共同采取行动保护未成年人;1999年,我国第一部《预防未成年人犯罪法》颁布并实施,各级政府组织协调各个部门,共同开展青少年违法犯罪的预防工作。这两部法律具有深远的意义,意味着我国的青少年工作将转向主体导向,这将更有利于各部门之间政策的统一和协调,有利于全面贯彻一致的青少年政策理念,最终将更加有利于儿童和青少年的健康成长。

再次,共青团组织受政府委托协助管理青少年事务,做了大量的工作。我们知道,我国政府中没有专司青少年事务的机构,这方面的工作由有关政府部门管理和承担,并明确共青团组织予以协助。

建国以来,共青团构建了全国的各级团组织,形成了自上而下统一协调的青少年工作体系。通过这一体系,有效地协助各级政府管理、承担了大量的青少年事务。特别是改革开放以来,在《到2000年及其后世界青年行动纲领》中确定的十个青年发展优先领域,中国青年的活动非常活跃,我们实施的“希望工程”和开展的“青年志愿者行动”,已成为中国公益事业的品牌项目;促进青年就业的“下岗再就业、再创业”工程蓬勃展开;环境保护领域中的“保护母亲河行动”,有二亿五千万青少年为祖国的环保事业做出奉献;在推动经济建设和社会发展方面,“岗位能手”活动、“争创青年文明号”、“创建青

年文明社区”，青少年热情高涨；在青少年权益保护方面，各地均已成立了未成年人保护委员会，推出了“保护明天”行动，在全国形成了未成年人权益保护网络等等。这些活动的展开，体现了共青团组织在协助政府管理青少年事务领域发挥了重要作用。另一方面，青少年通过这一系统，能够积极有效地参与到活动中来，从而体现青年群体的特殊作用与价值。90年代后，团中央先后制定了《在建立社会主义市场经济体制进程中我国青年工作战略发展规划》和《共青团工作跨世纪发展纲要》，体现了对共青团工作后续发展的前瞻与规划。在其后的工作中，国家有关部委和团中央，围绕青少年的教育、培训、就业、志愿服务等推出了一系列重要举措，如：推进素质教育，探索预防青少年违法犯罪新方法，推进职业教育改革与发展、促进青年再就业等。集中反映了我国的青少年政策，正在向着更为具体的事务化方向发展，也就是我们常说的把为青少年服务落在实处。

总结半个世纪以来我国管理青少年事务的经验，规划好未来的走向，提高青少年政策的实际效用，创造中国特色社会主义国家处理青少年事务的新经验，是摆在我们面前的一个重要而现实的课题。

领会内涵变化，开拓视野，洋为中用

“青少年事务与政策”这个话题自90年代以来，在内涵上有了很大变化。第二次世界大战后所形成的两大阵营，在意识形态上针锋相对，各阵营为强化政治需要，青少年事务与政策就必须服从各自阵营的意识形态理念，这就使两大阵营在处理青少年事务、决策青少年政策的过程中，不少地方脱离了青少年这个特殊群体的利益，青少年社会化问题和青少年社会化过

程中的社会关爱问题，被放到了一个较次要的地位。这种状况在上世纪 90 年代初冷战结束后，有了很大的改观。以反殖民主义、反帝国主义、反霸权主义或是以反战争、反独裁为核心的青年运动，向着关注青年自身发展，创造良好的生存环境，解决发展中的青年实际问题的方向转变；这种新的“青少年事务”的理念，强调青少年在社会发展中起到建设性的作用；青少年政策则是为了青少年事务的展开而制定的法律、法规、策略与机制。

青少年事务与政策的话题，得到了世界各国的积极响应并付诸行动。1995 年第 50 届联合国大会通过的《到 2000 年及其后世界青年行政纲领》中的内容与条款，在 1998 年首届世界青年事务部长会议上，得到进一步强化与承诺，并发表了著名的《关于青年政策和方案》的里斯本宣言，使青少年事务与政策这一概念更加具体化、国际化。

面对国外的青少年事务与政策方面的理念与做法，打开思路，放开视野尤为重要。例如：北欧国家浓重的教育氛围，得益于政府对青年学习的鼓励和经济上的保障与硬件设施上的提供；再如：德国在每个青少年很小的时候，教师就根据他们的实际情况，与他们一起筹划未来的职业走向，德国的“学徒制度”独树一帜，为青年提供了多种成才途径，但却能够达到与大学毕业生同样的社会与经济地位；又如法国，不仅在政府中专门设立了青年与体育部，使相关的青年政策具有政府指令的性质，而且基层的青年工作以就业为中心，在培训、指导、咨询等方面做得非常具体，每个参加培训的青少年还可得到政府的资助。我们当然不可能完全照搬国外的经验，但却能够给我们以重要的启示。

就青少年政策的理念来讲，当前世界各国一个可以普遍观察到的趋势是，青少年政策的对象日趋“普遍”，内容日趋

“积极”，不再是以往那样只针对问题青少年进行消极补救，而是关注所有青少年的发展需要，积极地促进青少年的成长和个人价值的实现。1999年，全国青联和联合国青年股联合主办了“中国与联合国青年议题小组会议”，就中国贯彻落实青少年发展的十个优先领域的问题展开了讨论。这是我国首次就青少年发展问题与联合国合作召开的会议，也是我国签署《到2000年及其后世界青年行动纲领》后所开展的系列工作之一。

尽管我们也做出了努力，但不可否认，仍存在不少问题。最主要的是我国还没有形成全国统一的制定、执行和监测青少年政策和管理青少年事务的机制。虽然共青团组织受政府委托协助管理青少年事务，但就国家众多有关青少年事务管理的部门来讲，还未形成法定的、有效的协调机制，资源的整合、职能的衔接、工作的有机配合等还存在不少不如人意的地方，因此，派生出许多问题。

首先，青少年政策分散由各个部门制定，难以确保“积极、福利”理念的全面贯彻落实。各个部门制定政策时的出发点是权衡整个系统管理的需要，它的对象是全部人口，很难充分关注青少年群体的特殊需要。

其次，目前我国的青少年政策存在内容上的漏洞和缺陷。例如，就业、社会保障、住房等方面就缺乏有关青少年的专门政策；社会福利方面尽管我们对困境中的儿童和青少年有实际的帮助工作，但缺乏相应的青少年政策作为指导。另外，有些有关青少年的政策内容不够具体明确，缺乏可操作性。例如，有关家庭监护责任的规定，《未保法》只规定如果家长不尽监护义务撤消其监护权，但“生父母和孩子之间还有哪些关系，”“孩子今后怎么办，”等问题都没有做出清楚的规定，结果法院几乎不适用这一条文。再有，各部门分别制定的青少年政策也产生了相互之间衔接困难的问题。