

丨 2010年北京市教育工作委员会科技创新平台项目资助 丨

青少年发展政策 选编及评析(下)

◎主 编 聂阳阳

◎副主编 薛 薇 穆 青

- 国内青少年发展主要法律法规
- 国内青少年发展相关政策性文件



3

2010 年北京市教育工作委员会科技创新平台项目资助

青少年发展政策选编及评析 (下)

国内青少年发展主要法律法规
国内青少年发展相关政策性文件

主 编 聂阳阳

副主编 薛 薇 穆 青

D669.5

048-2

 北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

青少年发展政策选编及评析. 下/聂阳阳主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5640 - 6031 - 2

I. ①青… II. ①聂… III. ①青少年 - 发展 - 政策 - 研究 - 中国
IV. ①D585

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 116134 号

出版发行 / 北京理工大学出版社

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址 / [http:// www. bitpress. com. cn](http://www.bitpress.com.cn)

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京国马印刷厂

开 本 / 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 22.25

字 数 / 515 千字

责任编辑 / 梁铜华

版 次 / 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

责任校对 / 周瑞红

定 价 / 66.00 元

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 本社负责调换



Preface

前言

2010 年年初，我们申报了北京青年政治学院承担的北京市教委科技创新平台项目“北京青少年发展研究”子项目——“北京青少年发展政策研究”。根据研究计划，首先要对改革开放之后的我国青少年发展政策及国际社会的相关青少年类政策进行一番梳理、汇编和简单评析。经过同仁们一年来的努力终于编写完毕，即将付梓。近 30 年来，我国经济社会各方面得到了长足的发展，青少年的生活水平、健康状况、知识素养、权益保护等各方面也有了突破性的进步，这一切都与我国各类青少年政策的出台和执行有着密切的关系。因此，这套青少年发展政策选编及评析不仅为我们下一步的研究奠定了基础，而且为国内研究青少年的同行提供了一本资料性参考书籍，并希望能够为促进我国尤其是北京市的青少年发展研究尽一份绵薄之力。

一、本书所涉及主要概念的简要界定

在论证研究项目和开展研究工作的过程中，我们所面临的第一个重大难题是如何界定本研究所涉及的主要概念，如何较为准确地划定研究的范围，明确研究的对象。无论“青年”、“青少年”，还是“发展”、“政策”，都是我们在生活中随时可能接触到，人人都能够“明白”，但细究起来又十分模糊的概念。对它们的内涵和外延，在学术界和日常使用过程中，都存在着明显的差异性和含糊性，因此有必要在此予以简要说明。

1. 青年与青少年

“青年”作为人这一物种生活史中的一个阶段而独立出来，是社会发展的产物。在相当长的人类发展过程中，童年到成年的变化是以跳跃的方式完成的，儿童一旦生理发育成熟，即通过某种仪式（如我国古代男子的“冠礼”、女子的“笄礼”，部落社会中存在的成年礼，以及普遍而言的婚礼仪式）进入成年，履行完整的社会角色。这种状况，是与家庭同时作为生活和生产的基本单位，以及种族繁衍的重大使命相适应的。总体而言，只有在工业革命之后，生产与家庭相分离、生产技术的复杂化、学校教育制度的不断发展、社会分工日益细化和深化，造成个体进入社会的适应期和学习期的延长，以及科技发展所带来的婴幼儿死亡率降低，“青年”才作为个体成长史中的一个特殊阶段独立出来，并逐步得到社会的重视，被认为是一股独立的、值得关注的社会力量。

作为一个次级范畴的“青少年”则出现得更晚，基本上是伴随着 20 世纪 50 年代晚期西方国家进入“丰裕社会”以及城市消费文化逐渐勃兴而产生的。在这一时期，第二次世界大战后出生的一代年轻人逐渐步入青年期，社会的繁荣赋予他们强大的消费能力。以摇滚乐为代表的青年亚文化借助文化工业的力量广泛传播，主流社会突然发现，这批十来岁的年轻人与人们对“青年”的正面期待如“健康向上”、“积极进取”等截然不同，体现为一种

反主流的价值观。新闻界和学术界用“Teenager”或“Teeny”、“Teenybopper（一般特指女性）”来界定这群人，并进行研究。在20世纪60年代中期，我国香港地区逐渐将这一群体称为“青少年”。可见，“青少年”首先是作为一个社会问题而出现的。如果说“青年”是工业化的产物，是生产性和建设性的，则“青少年”是后工业社会和青年亚文化的产物，它一开始是消费性、娱乐性和潜在危险性、反社会性的，在后来才获得正面的价值。

但无论在日常生活或学术领域中，“青少年”除了指代前述的“青年前期”之外，往往还存在另外一种含义，即“青年+少年”，用来统称包括少年甚至儿童阶段的，所有未进入社会意义上“成年”时期的人群。具体到本研究所涉及的政策领域，则第二种含义表现得更为适用。因为就国家而言，儿童政策往往是福利政策的重点内容。具体到我国的情况，则少年工作本身就是青年工作的一部分，大量的相关政策，如教育政策，涵盖了从少年到青年的连续体。因此，在本书的编纂中，我们将“青少年”作为包括“青年”在内的上位概念使用，并向下延伸至儿童。总之，本书中涉及的“青少年”，包括儿童（14岁以下）、狭义的青少年（14~17岁）和青年（18~35岁，上限并不完全明确）。

2. 青少年发展

简单而言，青少年是“未成熟”的生物人和“未完成”的社会人，这一群体具有过渡的、变化的特点，在不同阶段表现出不同的需求，向社会提出不同的问题。其一，相对于成人而言，青少年（尤其是儿童）是弱勢的，无论是生理还是心理上都容易受到伤害，需要社会的广泛关注和国家的保护；其二，青少年是不稳定的，尚处在身体、人格、思想、价值观等的发育成形期，容易受到诸多方面因素的影响，需要社会有意识地以主流文化的要求进行引导和规范；其三，青年是代表未来的，是一个国家持续发展和繁荣的中坚力量，往往还引领着社会发展的新方向、新思路，他们在进入成人社会，拓展自身发展空间时，需要国家为之提供一定的扶持和保障。

这些需求涉及多个领域，但可以总结为一个目标——发展。青少年作为未成熟的人，最重要的问题就是发展。所谓青少年发展，是指青少年随年龄的递增而发生的个体身心各方面的变化与成长。从生理上，这是躯体发育逐渐完成，个体生殖器官开始发育到性功能逐渐成熟和完备的过程，他们的健康成长需要特殊的保护。从心理上，这是个体形成自我意识和独立个性的过程，需要心理和价值观方面的正面干预和引导。从知识能力上，这是接受连续性、系统性的教育，获得就业和独立生活能力的过程，需要保障他们受教育的权利。从社会性上，这是从依赖成人的童年到能够形成独立社会角色，成为负责任的成人的过程，需要社会为之提供竞争奋斗的机会和空间。总之，青少年的发展是一个综合的、连续的过程，涉及个体和社会的多个层面。它不仅是青少年自身成长的必然要求，也关系到一个国家的可持续发展。

但在涉及青少年的事务中，发展也并非一开始就处于核心地位。在很长一段时间中，青少年一直是作为问题而出现在国家和社会的视野中，被认为是需要约束和规训的不稳定因素。即便开始重视青少年发展，青少年也往往被视为发展的对象而非主体，偏重于用现有的社会规范对青少年进行灌输和塑造，而忽视了每个个体发展的多样性、能动性和独特性。从国际领域看，20世纪末积极心理学在西方国家兴起之后，青少年的自我发展、主动发展的潜能才真正得到广泛重视。具体到我国，对青少年群体的认知和评价则经历了从主要把青少年视为从属于社会整体利益的客体，以对其进行教育、组织和控制为主导目的的取向，到将

其作为有特殊性的利益主体,以对其进行吸纳保护和成长辅助为主要取向的转变。社会对青少年的心态逐渐变得开放和宽容,积极接纳他们的自我探索和成长。

总之,我们所说的青少年发展,是以青少年自身为主体的,注重其潜能的全面开发、个体自主能力养成和生命价值充分实现的发展;是国家和社会通过保护和引导,最大限度发挥青少年才能,促进青少年成长的发展。

3. 青少年发展政策

所谓政策,一般是指国家权威机构或社会政治集团在特定时期为解决某项社会问题,按照某种预定的战略或策略所采取的一系列政治行为,其中包括制定行为规范,直接采取的行动和表示某种态度。广义的政策既包括政策文本,也包括政策决策的出台、执行和落实的全过程;而狭义的政策则特指关于行动方向和准则的指导性、规范性的规定,即政策文本。政策是政党作用的体现,也是国家机关管理职能的体现。在我国,政策的表现形式包括决定、决议、规章制度,国家的法律、法令、条例等多种。

青少年政策,简而言之就是涉及青少年事务的政策,指国家(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。目前国际范围内最重要的青少年政策,当属1989年联合国大会通过的《儿童权利公约》。这是人类历史上第一部专门保障青少年权利的国际性法律文件,涉及青少年生存、保护、发展权利等多个方面,是保护青少年领域里内容最丰富、最全面、最为国际社会广泛认可的国际公约,包括中国在内的190多个国家与地区批准和签署了《儿童权利公约》。

从政策制定的角度看,青少年政策中存在两种视角:一是问题主导视角,即被动的,以解决现有问题为目标的政策;二是发展主导视角,即主动的,以维护青少年权益,推动青少年发展为导向的政策。《儿童权利公约》的制定,标志着国际范围内青少年政策发展主导视角的确立。本书书名所含有的“青少年发展政策”,其概念的外延实际上与“青少年政策”是一致的,但在内涵上,体现的是对发展主导视角的强调,即超越问题视野和补救性福利政策的思路,重视政策制定的前瞻性、指导性和普惠性,将政策的重点聚焦于了解青少年自身健康成长的需要、青少年的能力以及有助他们建构社会角色的渠道。

总体而言,完善的青少年发展政策应该包括几个方面的价值内涵:其一,青少年本位,即确立青少年是具有独特价值的发展主体,既重视作为整体的青少年发展导向和需求,也重视个体青少年发展的多样性和差异性,在国家和社会层面上为之建构良好的发展空间。其二,价值引导,即针对青少年发展的不稳定性和易受影响的特点,重视用社会主流文化和价值观对青少年进行引导,把握青少年发展的总体方向。其三,权利支持,即明确青少年所应享有的普遍公民权利和特殊权利,运用国家力量确保青少年权利的完整落实。其四,福利保障,即将青少年视为国家和社会的未来,保障其获得公平、充足的发展机会。

二、我国青少年发展政策的现状

一般而言,狭义的青少年政策是指国家就青少年相关问题所做的统一、明确的规定和正式文献,广义的青少年政策还包括散见于各项法律、法规、条例、文件、通知等各种文本中有关青少年的条文,以及国家领导人的相关讲话精神等。我国目前尚未出台全国性的青年法,也不存在国家层面上主管青少年事务的部门,因此我们在本书的编纂中采用广义的青少年政策概念,内容涵盖有关青少年的国家各级法律法规、党和政府的规范性文件,以及共青团组织所制定的各类规范性文件等。

改革开放30多年来,党和政府一直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,当做一项关乎祖国未来、民族兴衰的战略任务来抓;围绕青少年生存权、受教育权、参与权、特殊受保护权等多个方面,出台了一系列的法律法规和规范性文件,有力地促进了青少年的发展。这些政策虽然比较零散,出自不同的部门,表现形式多种多样,效力也各不相同,但已经形成富有特色的体系。

(一) 特色与成就

1. 形成了完整的政策体系

改革开放之后,我国通过一系列法律的修订和制定,以及各部分行政法规、指导性文件的出台,逐步形成了完整的青少年发展政策体系。概括起来,这些政策可以归纳为3个领域:

其一,青少年权利政策。一个方面是青少年作为国家公民所享有的普遍意义上的公民权,主要体现在《宪法》对政治参与权利、人身及宗教信仰自由权利,以及社会经济、文化等各方面权利的规定。另一个方面是青少年作为特殊群体所应享有的权利,主要是接受教育、保护和监护,以及相应的权益保护和救济等方面,如作为国家级法律的《义务教育法》《高等教育法》《职业教育法》《教师法》《劳动法》《婚姻法》《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《中华人民共和国收养法》等,行政法规的《学校卫生工作条例》《学校体育工作条例》《关于禁止使用童工的规定》等,以及一些关于涉及青少年案件的司法解释、规定等。此外,我国从20世纪90年代起连续颁布《中国儿童发展纲要》,依据联合国《儿童权利公约》和《儿童生存、保护和发展世界宣言》,以及《执行九十年代儿童生存、保护和发展世界宣言行动计划》的相关指标,制定适合我国经济社会发展状况的儿童发展阶段性目标,成为我国青少年发展政策的重要文件。

其二,青少年教育与引导政策。受教育权是青少年所享有的重要权利,也是青少年成长发展的最重要保障。这一领域的政策,主要有连续4次全国工作会议上出台的关于教育改革的文件,关于课程改革、各学科教育规范要求的文件,一系列关于加强青少年德育工作和思想政治教育的文件,以及重新制定和修订的《中小学生守则》《中学生日常行为规范》《小学生日常行为规范》等。

其三,青少年福利保障政策。为青少年发展提供救助性和制度性的福利,是国家青少年政策的重要组成部分,也是国家青少年工作的主要内容。这一领域的政策,一是对特殊青少年或弱势群体的特殊救助和补足,即传统意义上的福利政策。主要体现为针对残疾儿童、孤儿、贫困儿童和青少年、流动儿童等的相关法律法规和文件,如《残疾人保障法》《残疾人劳动就业条例》《残疾人教育条例》,发展儿童福利事业的相关文件,关于农村教育、教育公平、流动儿童教育、贫困学生救助问题的文件等。二是面向全体青少年的制度性福利政策,即将青少年政策看做一项重要的社会职责和社会功能,从制度层面要求全社会为青少年的发展提供服务,如关于青少年休闲娱乐和校外活动设施,青少年科技、文化、体育活动等方面的政策。

2. 构建了多部门联动的政策落实体制

我国虽然没有专门的政府部门来负责青少年事务,相关的青少年政策也散见于教育、就业、卫生、体育、社会保障、治安管理等各个部门的文件,但在实际运作和政策落实的过程中,已经成功建构了多部门联动的体制。具体的表现,是各类相关的委员会、工作组,如为

保障《妇女发展纲要》和《儿童发展纲要》而成立的国务院妇女儿童工作委员会,以及中央社会管理综合治理委员会、中央精神文明建设指导委员会、国家教育体制改革领导小组等。此外,共青团作为权威性的群体组织,也承担了我国青少年政策的建议、协调和执行工作。

3. 形成了具有连续性、前瞻性的政策发展体系

在一些重要的青少年发展领域,我国在近30年来逐步形成了一套连续的,既有前瞻性和引导力,又有阶段性目标的政策发展体系。典型的体现是我国的教育政策,从1985年召开第一次全国教育工作会议并审议发布《中共中央关于教育体制改革的决定》,连续4次教育工作会议均出台重要文件,以素质教育、公平教育为主线,以教育体制改革为重心,以保障青少年受教育权利的完整实现为总体目标,形成了连贯统一的教育政策体系。其间的系列相关文件则体现出政策重点的转化,如农村教育质量提升和义务教育阶段免费的落实,基础教育课程改革,学前教育发展等,则体现出阶段性的特点。

(二) 现有青少年发展政策存在的不足之处

毋庸讳言,我国现有的青少年发展政策还存在一些不足之处,有待进一步完善。比较突出的问题,主要体现在政策制定指导原则,法律、政策的配套落实体系,青少年参与权的支持和保障等几个方面。

1. 儿童优先或青少年本位的原则贯彻得不彻底

尽管我国在2001年发布实施的《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》明确提出了“坚持‘儿童优先’原则”,但在现有的政策体系中,这一原则并没有得到完全的贯彻和落实,仍时不时出现“成人本位”或“管理者本位”的现象。如我国《婚姻法》和相关司法解释在有关离婚时未成年子女直接抚养人确定,以及离婚后发生非直接抚养人探望权纠纷等问题的规定中,对征求子女意见仅是含糊的原则性提及,在实际执行中很难把握。《民法通则》中关于未成年人监护形式的规定,以及监护权主体的选定,则明显落后于时代,并有推卸国家责任之嫌,造成不少未成年人实际上缺失监护,流离无依。《民事诉讼法》规定未成年人的监护人为其法定代理人,更是典型的成人本位思路,可能导致未成年人在权利受到监护人侵害时求告无门,难以得到法律的救济。另外,《刑法》中嫖宿幼女罪罪名的存在,以及虐待罪告诉才处理的自诉罪名设置,也都在客观上阻碍了对未成年人权益的有效保护。

2. 法律和政策体系尚未完善配套

法律和政策体系的未完善配套,在现实中导致了落实的困难,使良好政策的初衷难以实现。主要体现在三个方面:其一,相关规定过于原则性,缺乏强制力和有效执行手段。如我国在《刑法》和《未成年人保护法》中,都有对未成年进行询问时要有监护人在场,对未成年嫌疑人隐私权要严格保护的规定,但在实际生活中,由于对前者的立法措辞为“可以”(尽管相关司法解释将“可以”界定为“应当”),对后者并没有明确的处罚规定,导致大量侵权事件的发生。其二,配套政策的缺失或滞后。如我国《预防未成年犯罪法》和《未成年人保护法》均将工读学校确立为矫治有较严重不良行为的未成年人,并保障其受教育权的重要教育机构,但迄今为止,除了在有关教育的文件中一笔带过之外,我国关于工读学校的专门文件仍是1987年国务院办公厅颁布实施的《关于办好工读学校的几点意见的通知》。该通知已具有明显滞后性,不能够满足实际发展需要,导致目前我国的工读学校在办学经费、师资配备、教学管理、招生、就业与后续教育等方面,存在发展困境。其三,多部

门配合的政策落实机制仍需进一步创新和完善。

3. 对青少年参与权的重视不足

在2001年发布的《中国儿童发展纲要》中,我国依据联合国《儿童权利公约》的要求,明确将儿童享有的基本权利,即生存权、发展权、受保护权和参与权写进了总目标,但在实际的落实过程中,参与权一直没有得到充分的重视和具体的支持,这导致我国现有的青少年政策与青少年的实际需求并不能完全吻合,间接地削弱了对其他权利和福利的保障。首先,许多政策在制定阶段即缺乏青少年的参与,它们往往是针对突出问题,从社会管理的教育角度来制定的,在强调对青少年的教育引导时,缺乏对青少年自身生存状态和感受的深入考察,对青少年自身发展期望与规划的关注也嫌不足。其次,政策的执行过程往往也是单向的,青少年对政策的感受和评判难以得到及时的反馈。

三、关于本套书的说明

本套书共上下两册,分别说明如下。

1. 上册说明

上册内容包括三篇,即第一篇为有关宣言和公约;第二篇为联合国大会有关决议;第三篇为秘书长在联合国大会上的报告。

青少年事务是联合国的重要任务之一,在联合国经济和社会发展事务中占有重要地位。联合国自1965年通过《关于在青年中提倡和平、互相尊重与理解的理想宣言》(该宣言是联合国关于青年发展的第一个国际性文件,提出在青年中提倡和平、互相尊重与理解应采取的6项原则)以来,在推动青年发展的国际合作进程中发挥了重要作用,通过一系列的公约、决议促进了全世界青年的发展,对更好地发挥青年在国家发展和促进国际合作方面的作用起到了桥梁和纽带作用。其中,具有里程碑意义的国际文件有两个:一个是第34届联合国大会确定1985年为“国际青年年”,并确定“国际青年年”的主题为:参与、发展、和平。围绕这一主题,联合国及其有关机构同各国政府、有关非政府组织开展了大量的国际合作,共同推动了青年事务的发展。另一个是联合国于1995年12月14日在第50届联合国大会第91次会议上通过的《到2000年及以后世界青年行动纲领》。这是联合国为纪念“国际青年年”10周年(1985—1995)而通过的迄今为止最为重要的联合国青年政策文件。它为各国制订相应的青年发展行动计划、相关国际支持提供了政策框架与实际建议。此后,联合国还通过了大量的有关青年发展的决议。这些决议不仅呼吁和鼓励各国政府、非政府组织在相关领域积极开展促进青年发展的活动,而且提供了许多行为建议和框架,为解决世界范围内存在的一些青年问题起到了促进作用。

正是在联合国的推动和协调下,国际社会相互合作,在促进青年发展方面取得了一些进步。特别是联合国的相关专门组织设立了许多与青年发展有关的项目,确定了一些青年发展的议题,制定了一系列青年发展的政策建议和实施方案。这些综合措施的实施,有力地推动了联合国与各国政府、非政府组织的合作,并形成了一个以促进青年发展为目标,多个主体参与的开放性的多边平台。但我们也必须看到在促进青年发展的国际进程中面临的不少困难。例如,青年发展的内容局限在一定范围,对除教育、就业、青少年犯罪、妇女儿童权益保护等议题外的其他方面重视程度不足;联合国有关专门机构和组织在促进青年发展政策方面的合作与配合还需要加强;各项青年发展的政策缺乏统一、有效的监督机制,无法保证落实。特别是在国际上没有一个能够监督和约束各国执行相关行动计划的机制,导致青少年发

展存在的某些问题长期得不到解决。因此,国际社会还需要进一步加强合作,继续推动国际青年发展事务不断向前发展。

促进青少年发展不仅需要联合国与各个国家、国际组织之间的合作与不断探索,也需要我们对联合国推动青少年发展的国际化进程的实践进行总结和梳理,这对加强联合国关于青少年发展政策的研究具有重要意义。首先,有利于加强对联合国有关青少年发展政策的系统性认识。联合国通过的有关青少年发展的国际文件数量很多,但这些文件之间存在一定的逻辑关系,个别文件在推动国际青少年发展方面的地位也非常重要,通过对这些文件的梳理能够使我们更清楚地认识它们之间存在的各种逻辑关系和历史地位。其次,有助于我们加深对联合国推动青少年发展的相关政策、理念的认识。通过对一些文件评析,可以让我们更加深入地认识这些文件的具体内容,从而认识到应当在哪些方面促进青少年的发展,以实现青少年的各项社会福祉。再次,有助于推动我国青少年发展的研究,为制定相关政策提供支持。随着国际化程度的不断加深,国际社会之间的联系更加紧密,特别是面对一些需要共同解决的国际问题,就更需要各方密切合作。而青少年发展正是各国共同关心的议题之一,国家在促进本国青少年发展方面也需要获得国际社会的支持。我国在制定有关青少年发展的政策措施时,就需要借鉴国际社会上的一些先进经验,需要根据国际社会青少年发展的最新情况及及时制定相关政策。

团的十六大明确提出要履行团的根本职责,提高组织青年、引导青年、服务青年、维护青少年合法权益的能力,这大大拓展了团的工作领域,丰富了团的工作内容。而如何有针对性地服务青年需求,如何切实维护青少年的合法权益,是各级团组织和广大青年发展研究理论工作者应当探索的课题。通过对联合国有关青少年发展的政策文件的总结和梳理,能够使我们认识到我们在服务青年发展方面应当达到的目标和存在的不足,以激励我们改进工作方法,创新工作理念,提高工作效率,为促进我国青少年发展作出更大的贡献。

对本书所收录的相关文件需要进行如下说明:①由于联合国通过的有关青少年发展政策的文件数量较多,且每个文件的篇幅较长,因本书篇幅所限,并未将目前联合国已通过的所有有关青少年发展议题的国际文件全部收录,而是将联合国在促进青少年发展过程中有重要影响的文件予以收录,并对相关文件进行了简要评析,便于读者了解该文件的历史意义和主要内容。②在本书的结构安排上,根据文件的属性不同,按照宣言与公约、大会决议和秘书长报告3种类型分别编排,每种类型中均按时间先后顺序将各个文件进行排序。③秘书长报告都是对某一专门问题或联合国大会某些决议、公约等执行情况的一种评价,目的是检视各种决议的执行情况和执行效果,以及决议和公约确定的目标是否实现;同时,发现相关制度安排、行动计划是否存在不足之处,提出一些不断完善的建议。每个秘书长报告都在几十页以上,且内容也较为确定和具体,没有特别进行说明和评析的地方,因此在本书中不对秘书长报告进行评析。

2. 下册说明

下册内容包括两篇:第一篇是与国内青少年发展相关的主要法律法规,全文收录了《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》《禁止使用童工规定》等3部专门针对青少年的法律法规,并摘编了《宪法》《刑法》《民法通则》《婚姻法》《义务教育法》《高等教育法》等相关法律中涉及的青少年权益和事务的部分。第二篇是国内青少年发展相关政策性文件,收入了《中国儿童发展纲要》,国家历年关于教育发展、青少年德育、学校管理方面

的重要文件，以及近期相关部门涉及青少年问题的事务性文件。我国现行的涉及青少年的政策数量众多，不可能一一收录，在选择和编纂的过程中，我们主要依据以下几个标准：

（1）重要性。首先，对重要政策进行了全文收录，如全文收录了3部专门针对青少年的法律法规，关于教育问题、德育问题的几个文件。其次，收录了该领域的第一份政策性文件，如我国在流动人口子女基础教育方面的第一部法规《流动人口儿童少年就学暂行办法》（1998年）。该文件首次提出“流动儿童少年就学以流入地管理为主”的观点，并延续至今。又如我国有关青少年体育工作的第一份文件《关于加强青少年体育增强青少年体质的意见》（中发〔2007〕7号）也收录在书中。再次，在同一领域政策文件繁多的情况下，如涉及未成年人的刑事政策法规，以及与素质教育问题、德育问题等有关的政策文件有很多，为了突出重点，本书仅收录了纲领性、指导性政策，并在随后的评析中将相关文件（如司法解释、各部门的配套执行文件）列入，以方便需求者查找。

（2）时效性。重点收录了近期的相关政策文件，并在评析中对这些政策的制定思路、发展源流等进行了梳理。之所以收入部分较为早期的文件，如《关于全国少年儿童图书馆工作座谈会的情况报告》（1981年），以及《关于办好工读学校的几点意见的通知》（1987年）等，是由于没有后续性的补充和修订，但在今天依然具有现实意义。

（3）连续性。该书收录了有关青少年发展的重点领域、重要问题，以及国家长期重视的问题的系列文件，如关于教育发展与改革的文件，关于青少年德育和思想政治教育的文件，期望能够从系列文件中体现出我国青少年发展政策的延续性和针对性变化。

本书是我们在青少年发展政策领域开展研究的初步心得，由于理论视野和能力的局限，必然存在着许多的不足之处，期待得到有关专家的批评和指导。

Contents

目 录

第一篇 国内青少年发展主要法律法规

中华人民共和国未成年人保护法（修订）（全文）	3
中华人民共和国预防未成年人犯罪法（全文）	11
中华人民共和国宪法（摘录）	19
中华人民共和国刑法（摘录）	21
中华人民共和国刑事诉讼法（摘录）	26
中华人民共和国治安管理处罚法（摘录）	30
中华人民共和国民法通则（摘录）	32
中华人民共和国民事诉讼法（摘录）	36
中华人民共和国婚姻法（摘录）	38
中华人民共和国收养法（摘录）	41
中华人民共和国继承法（摘录）	44
中华人民共和国母婴保健法（摘录）	45
中华人民共和国残疾人保障法（摘录）	47
中华人民共和国传染病防治法（摘录）	49
中华人民共和国教师法（摘录）	50
中华人民共和国义务教育法（摘录）	52
中华人民共和国高等教育法（摘录）	59
中华人民共和国国防教育法（摘录）	61
中华人民共和国职业教育法（摘录）	63
中华人民共和国劳动法（摘录）	65
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法（摘录）	67
互联网上网服务营业场所管理条例（摘录）	68
娱乐场所管理条例（摘录）	69
禁止使用童工规定	71

第二篇 国内青少年发展相关政策性文件

中国儿童发展纲要（2001—2010 年）	77
-----------------------------	----

未成年工特殊保护规定	87
中共中央关于教育体制改革的决定	90
中国教育改革和发展纲要	98
中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定	111
国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）	119
面向 21 世纪教育振兴行动计划	143
国务院关于基础教育改革与发展的决定	154
基础教育课程改革纲要（试行）	164
国务院关于进一步加强农村教育工作的决定	170
教育部关于当前加强中小学管理规范办学行为的指导意见	177
国家教委关于严格控制中小学生流失问题的若干意见	181
流动儿童少年就学暂行办法	184
关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见	187
国务院关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难 学生资助政策体系的意见	191
国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知	195
关于幼儿教育改革与发展指导意见	198
国务院关于当前发展学前教育的若干意见	203
残疾人教育条例	207
关于进一步加快特殊教育事业发展的意见	212
学校体育工作条例	216
关于加强青少年体育，增强青少年体质的意见	220
中共中央关于改革和加强中小学德育工作的通知	225
中共中央关于进一步加强和改进学校德育工作的若干意见	230
中共中央办公厅、国务院办公厅关于适应新形势，进一步加强和改进中小学 德育工作的意见	236
中共中央、国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见	242
中共中央、国务院关于进一步加强和改进大学生思想政治教育的意见	252
中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步净化社会文化环境，促进未成年人 健康成长的若干意见	260
中小学生守则	266
小学生日常行为规范（修订）	267
中学生日常行为规范（修订）	269
关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见	272
关于开展提高农村儿童重大疾病医疗保障水平试点工作的意见	275
幼儿园管理条例	278
幼儿园工作规程	281
学校卫生工作条例	289
学生伤害事故处理办法	293

中小学幼儿园安全管理办法·····	298
关于进一步发展孤残儿童福利事业的通知·····	307
关于加强孤儿救助工作的意见·····	309
关于认真贯彻《中华人民共和国收养法》的通知·····	313
社会福利机构管理暂行办法·····	315
国务院办公厅转发文化部等单位关于全国少年儿童图书馆工作座谈会的 情况报告的通知·····	319
国务院办公厅转发国家教委、公安部、共青团中央关于办好工读学校几点 意见的通知·····	323
关于大力开展关爱农村留守儿童行动的意见·····	328
中国反对拐卖妇女儿童行动计划（2008—2012 年）·····	331
关于预防和制止家庭暴力的若干意见·····	338

第一篇

国内青少年发展主要法律法规

国内青少年发展主要法律法规

中华人民共和国未成年人保护法（修订）（全文）

（1991年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订，2006年12月29日中华人民共和国主席令第六十号公布，自2007年6月1日起施行）

第一章 总则

第二章 家庭保护

第三章 学校保护

第四章 社会保护

第五章 司法保护

第六章 法律责任

第七章 附则

第一章 总 则

第一条 为了保护未成年人的身心健康，保障未成年人的合法权益，促进未成年人在品德、智力、体质等方面全面发展，培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义建设者和接班人，根据宪法，制定本法。

第二条 本法所称未成年人是指未满十八周岁的公民。

第三条 未成年人享有生存权、发展权、受保护权、参与权等权利，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。

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。

未成年人不分性别、民族、种族、家庭财产状况、宗教信仰等，依法平等地享有权利。

第四条 国家、社会、学校和家庭对未成年人进行理想教育、道德教育、文化教育、纪律和法制教育，进行爱国主义、集体主义和社会主义的教育，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德，反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想的侵蚀。

第五条 保护未成年人的工作，应当遵循下列原则：

（一）尊重未成年人的人格尊严；

（二）适应未成年人身心发展的规律和特点；

（三）教育与保护相结合。

第六条 保护未成年人，是国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织、未成年人的监护人和其他成年公民的共同责任。

对侵犯未成年人合法权益的行为，任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出检举或者控告。