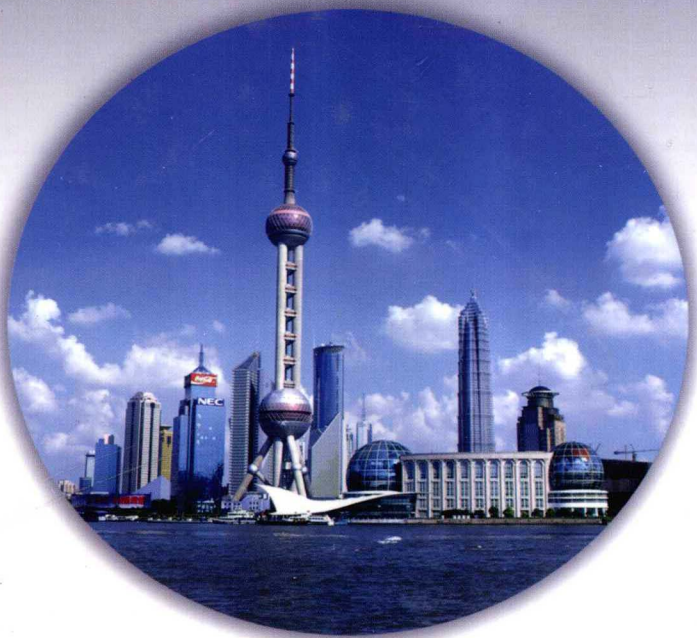


上海共青团 协助政府管理青年事务的 探索与实践

SHANGHAI GONGQINGTUAN
XIEZHU ZHENGFU GUANLI QINGNIAN SHIWU DE
TANSUO YU SHIJIAN



共青团上海市委员会 编
中国青少年研究中心

中国青年出版社

共青团上海市委员会 编
中国青少年研究中心

上海共青团 协助政府管理青年事务的 探索与实践

SHANGHAI GONGQINGTUAN
XIEZHU ZHENGFU GUANLI QINGNIAN SHIWU DE
TANSUO YU SHIJIAN



中国青年出版社

(京) 新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

上海共青团协助政府管理青年事务的探索与实践/共青团上海
市委员会、中国青少年研究中心编. —北京: 中国青年出版社,
2004

ISBN 7-5006-6051-0

I. 上… II. ①共…②中… III. 中国共产主义青年团-共
青团工作-概况-上海市 IV. D297

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 126598 号

*

中国青年出版社 出版 发行

社址: 北京东四 12 条 21 号 邮政编码: 100708

网址: [www. cyp. com. cn](http://www.cyp.com.cn)

编辑部电话: (010) 64034349 发行部电话: (010) 64010813

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

*

880 × 1230 1/32 6.25 印张 100 千字

2004 年 12 月北京第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1 ~ 5000 册 定价: 12.00 元

本书如有任何印装质量问题, 请与出版处联系调换

联系电话: (010) 84047104

序 一

在新的历史条件下,共青团如何进一步发挥好党的助手和后备军作用,发挥好国家政权的重要社会支柱作用,发挥好党联系青年群众的桥梁和纽带作用,尤其是如何积极协助政府管理青年事务,是各级共青团组织积极探索和实践的重要课题。

近年来,上海共青团组织在市委、市政府的领导下,主动适应政府职能的转变的需要,不断满足青年成长发展的需求,积极协助政府研究制定和监督实施有关青年和青年工作的政策;建立和完善青少年生存发展状况指标体系和社会调查系统,制定青少年发展规划;加强对青年社团和青少年活动阵地有关工作的指导,开发立项和监督实施政府青年项目;建立政府与青年联系的渠道和机制,配合政府处理、协调和督办与青少年权益相关的事务;加强青年和青年工作的区域和国际交流与合作,等等。这些工作不仅有利于扩大团的工作覆盖面,拓展团的工作领域,增强团组织的吸引力、凝聚力和战斗力,而且有利于服务大局、服务青年,对构建与社会主义市场经济发展相适应的青年工作新格局,具有重要的作用。把这些工作成果和思考编辑成《上

海共青团协助政府管理青年事务的探索与实践》一书,很有意义,很有必要。

希望上海共青团组织进一步深入探索协助政府管理青年事务的体制和机制,勇于创新,不断开创上海共青团工作和青年工作的新局面。

周强

2004年11月24日

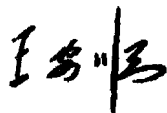
序 二

近年来,在团中央、市委、市政府的领导下,上海共青团组织主动适应党的青年工作的发展、政府职能的转变和青年群体需求的变化,积极协助党和政府做好青年事务管理工作。根据上海共青团组织的建议,市委、市政府相继建立和完善了上海市青年工作联席会议制度,制定了上海青少年发展规划,设立了上海市青少年科技创新市长奖,成立了上海市社区青少年事务办公室。团市委提出的加强青少年保护、支持青年创业就业等建议也被写进市政府工作报告并付诸实施。《上海共青团协助政府管理青年事务的探索与实践》一书客观地反映了新的历史时期上海共青团组织在协助政府管理青年事务方面所做的积极努力和实践探索。这些实践探索对当前进一步加强党的执政能力建设、构建本市青年工作的新格局、促进青年与社会的和谐发展具有积极的意义。

党的十六届四中全会作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,这是我们党历史上第一个关于全面加强党的执政能力建设的纲领性文献。共青团作为党领导的先进青年

的群众组织、党的助手和后备军、国家政权的重要社会支柱、党联系青年群众的桥梁和纽带,在当前和今后一个时期,要紧紧围绕加强党的执政能力建设这一战略任务,切实发挥紧密联系青年的优势,通过各种方式积极协助政府管理青年事务,更好地服务、凝聚和引导青年,进一步增强党在青年中的影响力和凝聚力,巩固党执政的青年群众基础。

社会发展需要青年参与,青年发展需要融入社会。当前,上海改革开放和社会主义现代化建设进入了新的关键时期。要实现把上海建设成为社会主义现代化国际大都市和国际经济、金融、贸易、航运中心之一的宏伟目标,离不开广大青年的积极参与和无私奉献。希望上海共青团组织着眼于新时期新任务,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,牢固树立和全面落实科学发展观,紧紧围绕本市工作大局,积极贯彻落实科教兴市主战略,不断完善协助政府管理青年事务的政策、体制和机制,不断增强青年参与社会发展的本领,团结、带领全市青年积极投身于上海物质文明、政治文明和精神文明的建设,为实现上海经济社会发展做出新的更大贡献!



2004年11月26日

目 录

序一	周 强 (1)
序二	王安顺 (3)

坚持制度创新，体制创新，机制创新，

不断开创青年工作新局面

——上海共青团协助政府管理青年

事务的探索与实践（综述）

徐文新 (1)

建立青年工作联席会议制度，形成全市

青年工作统筹协调机制

(30)

制定青少年发展规划，促进青少年与经

济社会协调发展

(49)

建立社区青少年事务办和专业化社工队

伍，尝试政府购买服务的运作方式

(59)

成立少年儿童研究中心，财政支持少先

队事业科学化发展

(72)

成立闸北区青年事务局，构建青年事务

管理新体制

(79)

建立浦东新区青少年事务署，积极协助

政府管理青年事务	(83)
设立青少年科技创新市长奖, 鼓励青少 年积极投身科教兴市	(99)
政府支持青年中心建设, 打造联系、服 务、凝聚社区青年的新型纽带	(104)
推动青年卡纳入政府实事项目, 积极探 索服务青年新载体	(109)
建设禁毒教育馆, 探索政府授权管理新 模式	(115)
促进青年职业见习计划和创业培训列入 政府项目, 努力为青年就业创业服务	(119)
活跃青年外事和港澳台交流, 推进青年 与青年工作国际化	(124)
推动立法, 服务党政决策, 提高共青团 组织贡献率	(131)
争取党政支持, 整合社会资源, 服务青 少年健康成长	(136)
附录 世界部分国家和地区青年事务简况	(147)
后记	(188)

坚持制度创新,体制创新,机制创新, 不断开创青年工作新局面

——上海共青团协助政府管理青年事务的
探索与实践(综述)

综观改革开放以来上海共青团的工作实践,我们看到的是一个艰辛探索、不断创新、蓬勃发展的过程。二十多年来,上海共青团在紧密围绕党的中心工作、不断开创新局面、不断取得新业绩的基础上,始终以与时俱进的战略思维,创造性地贯彻党中央关于共青团要积极协助政府管理青年事务,充分发挥国家政权重要社会支柱作用的要求,不断推进青年工作的体制创新,努力开创社会主义市场经济条件下青年工作的新格局。二十多年来,尽管上海团市委和各级团组织的人员换了一届又一届,但这种探索、这种创新却一直在坚持进行着。

近年来,上海团组织在市委、市政府的高度重视和关心支持下,紧密围绕加强党的执政能力建设、巩固和扩大党执政的青年群众基础这个核心,顺应政府职能转变和建立服务、责任和法治政府,以及服务青年成长成才,促进青年与经济社会协调发展的

要求,在协助政府管理青年事务的体制创新方面开展了大量工作,取得了较好的成效,有力地推动了上海共青团工作和青年工作的发展。

上海共青团的探索与实践表明,共青团积极协助政府管理好青年事务,探索成立政府青年事务管理机构,与巩固和扩大党执政的青年群众基础,为党长期执政赢得青年;顺应政府职能转变,有效服务青年发展;强化共青团职能,巩固共青团在青年工作中主导地位的要求是高度一致的。而且,随着党执政能力建设的不断推进,共青团如何更加有效地协助政府管理青年事务,不断提高群众工作能力,将成为全团在新形势下面临的又一重大课题。

一、上海共青团协助政府管理青年事务的实践探索

从根本上说,上海共青团协助政府管理青年事务的探索,正是党在新的历史条件下进一步密切联系青年、促进青年发展、发挥青年作用的客观需要。因而这一探索与实践,一直得到市委、市政府的高度重视和大力支持,并相继采取了一系列重大举措,从根本上保证了这一探索的顺利进行。

为了进一步科学规划新世纪上海共青团和青年工作的发展战略,2000年5月,上海市委专门召开了上海市青年工作会议,提出了构建新世纪上海青年工作新格局的战略任务,明确了共青团在青年工作中的核心作用,为上海共青团进一步探索协助政府管理青年事务的努力指明了方向,创造了宝贵的机遇。2003年,上海市委拨出党费支持团市委开展党建带团建课题调

研,同时用党费支持团市委对“渔阳里”团中央机关旧址进行整修扩建,今年5月已正式对社会开放。在上海市委的统一规划下,市委宣传部进一步加大对青少年精神文明建设的支持力度,划拨专项经费支持“青春的节日”——让青年走近经典上海青年文艺巡演等活动,推动了青少年群众性精神文明创建活动的蓬勃发展,丰富了广大青少年的文化生活。上海市政府对青年和青年工作也给予了高度重视和大力支持,对相关青年事务不断采取措施加以解决,已连续两年分别把“建立青年就业见习补贴制度”和“加强青少年保护,支持青年创业就业,制订实施青少年发展规划”写入《上海市政府工作报告》。同时,上海团市委先后在市人大、市政协会议上提交了《设立大学生助学贷款》、《关于挖掘现有社会场馆资源,为少年儿童提供更多活动天地的建议》、《关于建立和完善帮助特困中小学生工作体系的提案》、《开展骨髓捐献志愿者行动》、《将青少年生存和发展纳入政府实事工程》等青少年议案、提案,均得到了有关党政部门的积极支持,帮助青年解决了很多实际困难,有效地维护了青少年的合法权益,为上海青年事务管理工作的顺利开展营造了良好的氛围,提供了制度上和政策上的保障和支持。

改革开放二十多年来,按照党和政府的要求,上海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工作,积累了丰富的经验。早在20世纪80年代中期,上海团市委就受上海市人大法制委员会委托,联合各委办起草了全国第一部保护青少年的地方性法规——《上海市青少年保护条

例》，从政策法规层面探索协助政府管理青年事务。20 世纪 90 年代初期，上海根据国家有关方面的通知要求，开始探索共青团陪审员制度。这是由共青团组织向基层人民法院推荐优秀共青团干部，经人民法院聘请担任特约人民陪审员，与人民法院审判员共同审理未成年人刑事案件，行使国家审判权的一种制度。这一制度的建立，使上海共青团在协助政府管理青年事务的项目层面上有了进一步拓展。1993 年 10 月 25 日，全国第一个区域性青少年事务管理的专门机构——上海浦东新区青少年事务署成立。这是上海共青团组织接受政府委托，承担政府有关青少年教育、管理、保护、发展和青少年政策与问题研究等事务，维护青少年合法权益的又一重大探索，在上海乃至全国共青团协助政府管理青年事务的实践中具有里程碑意义。

近年来，上海共青团继续不断探索协助政府管理青年事务的途径和方式，坚持“团务”和“事务”两手抓，双向推进、协调发展，在以下几方面取得了较大的发展：

1. 抓住关键环节，从体制上探索共青团协助政府管理青年事务的新突破

上海共青团组织在探索协助政府管理青年事务的过程中，始终以制度创新、体制创新和机制创新为关键点，推动市区各层的青年事务管理不断取得新突破。根据 2000 年 5 月上海市青年工作会议提出的建立上海市青年工作联席会议制度，切实加强党的青年工作，扩大和巩固党在青年群众中的执政基础的要求，上海团市委协助市委、市政府积极推动市青年工作联席会议

的筹备建立工作。通过广泛深入的调查研究并征求各方面意见,市委、市政府于 2002 年建立了联席会议制度并开始运行。2004 年 3 月召开了上海市青年工作联席会议全体成员单位(64 家)会议,为制定和执行上海青年工作的中长期规划和青年政策、协调青年事务提供了必要的保障。这是全国范围内省级共青团组织在制度层面上协助政府管理青年事务的一个突破性举措。

针对近几年上海社区青少年(主要指年龄在 16—25 周岁之间,“失学、失业、失管”的社区青少年)问题突出,上海共青团在市委、市政府的支持下,于 2002 年建立了上海市社区青少年工作联席会议,2003 年 8 月成立了上海市社区青少年事务办公室,统一协调全市社区青少年工作。在此基础上,他们为了进一步探索社区青少年工作的社会化管理和市场化运作,2004 年 2 月又成立了上海市阳光社区青少年事务中心,并通过统一考试、面试,建立了一支由 500 多人组成的职业化、专业化的青少年事务社工队伍。这批青少年事务社工经过 120 小时理论知识、专业技能和实务操作的集中上岗培训后,于 2004 年 8 月正式上岗。上海市社区青少年事务办公室通过向社会中介组织购买服务的方式,委托上海市阳光社区青少年事务中心承担预防社区青少年违法犯罪以及社区青少年维权和保护等工作。对于共青团协助政府管理青年事务来说,这是一个全新的运作模式:即政府出资,社会中介组织服务;政府定标准,社会中介组织执行;共青团组织和相关政府部门监督检查,社会中介组织依据服务结

果获“利”。这种模式,形成了政府和共青团组织与社会中介组织双向选择、互动双赢的社会化运作机制。上海市社区青少年事务办公室成立至今,共推荐社区青年就业近4.5万人次,有3.3万人次社区青年接受了各类技能和知识培训,社区青少年就业率明显提高,有效地加强了预防青少年违法犯罪工作。

上海共青团在探索协助政府管理青年事务中的另一个新突破,就是2004年10月,在上海市委、市政府、闸北区委、区政府的关心支持下,在上海团市委和闸北团区委的努力下,全国第一个(地市级)政府青年事务管理机构——闸北区青年事务局正式成立。它的成立在我国青年工作历史上具有开创性意义。我们在闸北区的调研中真切地感到,闸北区委、区政府成立区青年事务局,是一个没有任何外在“压力”而完全自觉的行为,是闸北区委、区政府立足于经济社会全面、协调、可持续发展的战略选择。同时,从闸北区青年事务局的职能定位上看,它也不是一个虚设机构,而是一个管规划、管项目、参与政策制定、参与预算管理的“实权”部门。更为可贵的是,闸北区委、区政府是在精简机构、压缩编制的情况下成立这个机构的。因此,这个创举就越发显示出它的普遍意义。

2. 抓住理论创新,从政策上探索共青团协助政府管理青年事务的新途径

在我国,探索共青团协助政府管理青年事务是没有现成模式可以参照的,这方面的理论研究也相当薄弱。对此,上海团市委按照“深入调研、理论先行、充分借鉴、力在创新”的思路,始

终把以青年政策为核心的理论创新放在全部探索中的突出位置,多年来常抓不懈,成果丰厚。这些理论上的探索与创新,一方面为市委、市政府制定青年政策、架构青年事务管理体制等提供了有效服务。另一方面,也营造了一个党政支持、各方关注的社会氛围,形成了有利于不断推进探索与实践的外部环境。

自1999年开始,上海团市委连续四年在实证研究、科学调研的基础上出版了《上海青年发展报告》(蓝皮书)。在2000年召开的上海市青年工作会议上,上海团市委第一次较为完整地提出并阐述了“进一步巩固和扩大党在青年群众中的思想基础、组织基础、队伍基础和工作基础”的思想,实现了共青团基本工作理念的时代升华,为全团的理论研究注入了新的要素和活力。也正是从这一年开始,上海团市委连续四年出版了《传媒力量与当代青年》、《开放世界与当代青年》、《社会组织与当代青年》、《追求卓越的上海青年》等专题性研究成果。2003年又参与了“世博会与上海新一轮发展”调研,形成了《创新城市的对策建议》、《公共危机与政府能力建设》等一系列研究报告,为市委、市政府的全局工作及青年工作提供切实可行的对策建议和决策依据。2003年—2004年,上海团市委开展了《共青团承担政府事务,成立上海市政府青年事务管理机构》的专题调研,就进一步发挥共青团作用,探索协助政府管理青年事务的新途径等问题,进行了理论层面的研究。该报告获得了2004年度全团调研奖一等奖。

青年政策是政府青年事务的核心。在大量理论研究的基础

上,上海团市委从经济社会全面、协调、可持续发展的大局出发,在政策层面上制定和实施了《上海青少年发展规划(2005年—2010年)》。这个《规划》是上海在全国、全团范围内的率先尝试,是共青团协助政府管理青年事务的全新探索。它的颁布和实施,进一步有效整合了政治、经济和社会各方面资源,为上海青少年健康成长和青少年事业发展创造了良好的条件。

3. 抓住青年需求,从项目上探索共青团协助政府管理青年事务的新方式

青年是政府青年事务的主体,青年需求是政府青年事务管理的基本依据。近年来,上海共青团组织以服务青年为宗旨,紧紧抓住青年需求,协助政府大力推进青年项目的开发实施,充分整合社会资源、多方搭建社会平台,不断促进青年成长成才。

为不断优化服务青年手段,提高上海青年的诚信意识,上海共青团组织积极开展了青年卡试点工作,探索共青团协助政府服务青年的新方式。按照上海市委“社区建设实体化、社区管理网格化、社区党建全覆盖”的工作目标,上海团市委积极推进青年中心建设,探索共青团在协助政府管理社区青年事务中的作用。积极争取和承担了上海市禁毒教育馆的建设与管理,探索政府投资、委托管理的青少年教育阵地建设新模式。配合市劳动和社会保障局,开展青年职业见习补贴计划、青年创业培训计划,迄今为止,上海团市委所属的上海青年文化活动中心已发展职业见习基地85家,招募见习生达8170人次,建立青年创业实训基地14个,开设了各类创业专题培训班共计120个班次,