

# 构筑有利于青年发展的法律政策环境

■ 陈树强

(中国青年政治学院 社会工作学院,北京 100089)

**【摘要】** 青年发展的法律政策环境是一个新的研究议题。青年在与法律政策环境互动的过程中会受到正面或负面的影响。我国一直致力于营造良好的青年发展的法律政策环境,但仍然存在着覆盖面不够广、针对性不够强、权威性不够高、参与性不够充分等问题。需要搞清楚青年发展的需求,摸清楚现有青年发展的法律政策的家底,把青年发展法律政策建立在坚实的研究证据的基础上,秉持社会正义的青年发展理念,并把青年作为制定法律政策的主体,从而构筑有利于青年发展的法律政策环境。

**【关键词】** 青年发展 法律政策环境 社会正义

党的十九大报告指出,青年兴则国家兴,青年强则国家强。青年一代有理想、有本领、有担当,国家就有前途,民族就有希望。中国梦是历史的、现实的,也是未来的;是我们这一代的,更是青年一代的。中华民族伟大复兴的中国梦终将在一代代青年的接力奋斗中变为现实。全党要关心和爱护青年,为他们实现人生出彩搭建舞台。党对青年一代寄予了殷切期望,这对营造青年发展的法律政策环境提出了更高的要求。鉴于以往鲜有对青年发展的法律政策环境的研究,本文将从阐述青年发展与法律政策环境的关系入手,描述和分析我国青年发展的法律政策环境及存在的问题,并提出构筑有利于我国青年发展的法律政策环境的若干建议,希望能对青年发展的法律政策环境这个新的研究议题贡献微薄之力。

## 一、青年发展与法律政策环境的关系

关于青年发展,学术界并没有统一的定义。吴庆认为,青年发展是指提升年轻人的地位,赋予其谋生所需的能力和技能,使其在政治稳定、经济可行和法治环境中受益,并确保其公民参与权<sup>[1]</sup>。邓希泉认为,青年发展既是一个生理发展的自然现象,更是一个深受社会发展影响并具有社会制度属性的社会现象<sup>[2]</sup>。沈杰在讨论青年发展这个概念时则认为,青年发展是指在作为其前提和基础的社会发展的某种形态和某个阶段所形成的各种条件或因素的影响下,尤其是受

收稿日期:2018-02-15

作者简介:陈树强,中国青年政治学院社会工作学院院长,教授,中国社会工作教育协会副会长,社会福利博士,主要研究社会工作理论和青少年社会工作。

基金项目:本文系国家社科基金重大课题“中国共产党执政的青年群众基础研究”(课题编号:2015YZZD04)的阶段性研究成果。

一定的社会结构的性质和特征所决定,作为一个独特社会群体的青年,在其本质规定性所呈现的各个外延方面。即生理、心理、社会、文化规定性上所表现出来的增长和演进的过程、现状和特征<sup>[3]</sup>。在哈恩等学者(Hahn, et. al.)看来,青年发展是一个弹性的、多维度的建构。但无论如何,青年发展肯定包括三层含义:人类成长和发展的过程、对社会发展和社区的哲学定位、青年服务的纲领性框架<sup>[4]</sup>。汉密尔顿(Hamilton, M. A.)和皮特曼(Pittman, K.)在总结以往研究成果的基础之上指出,青年发展一词至少有三种不同的使用方式,即指的是一个自然的发展的过程、发展的原则和发展的实践<sup>[5]</sup>。虽然这些学者对青年发展的界定有所不同,但他们在发展的主体——青年——上的看法是一致的,分歧主要表现在青年发展的维度上。有的强调政治、经济,有的侧重生理、社会,有的偏向生理、心理、社会、文化,还有的着重过程、定位或原则,以及服务或实践。

尽管关于何为青年发展存在不同意见,但毋庸置疑,青年发展是在包括法律政策在内的社会环境中展开的。社会环境,是指影响人的心理和活动及其社会过程的社会系统,家庭、学校、团体、组织、社区、社会、文化等是其重要的组成部分<sup>[6]</sup>。本文的研究主题是青年发展的法律政策环境,把上述关于社会环境的定义套用在这个主题上,青年发展的法律政策环境意味着青年在其发展的社会系统中的一个子系统——法律政策系统。这个法律政策系统可以放在布朗芬布伦纳(Bronfenbrenner, U.)的人类发展的生态系统理论中来透视。我们通过这个透镜可以看到,青年发展是处在如同俄罗斯套娃那样的环环相套的四个系统之中。

第一个系统是微观系统(microsystem),亦即青年扮演直接角色、具有直接经验、与他人有直接社会互动的环境。就青年发展而言,家庭就是一个微观系统。在家庭当中,青年扮演直接的角色(例如女儿、兄弟姐妹),具有直接的经验(例如与家人一起共餐),与他人有直接社会互动(例如与妈妈一起阅读、戏弄小兄弟)。第二个系统是把微观系统嵌套在其内部的中间系统(mesosystem)。中间系统包括青年所处的两个环境之间的社会相互作用。以青年发展为例,中间系统可能包括家长(来自青年的家庭环境)和教师(来自青年的学校环境)之间就青年的课堂行为的会面。这个会面象征着青年的家庭微观系统和学校微观系统之间的社会相互作用。第三个系统是把中间系统嵌套在其内部的外部系统(exosystem)。外部系统包括那些影响青年但青年没有直接参与其中的环境。虽然一个青年一般不会在教育决策共同体中扮演角色或有直接经验,但教育政策的确会影响青年的课堂和学校经验。例如,一项并校以便节省经费的地区决定,可能会造成更大的课堂和学校规模,从而改变青年在微观系统中的互动。第四个系统是把外部系统嵌套在其内部的宏观系统(macrosystem)。宏观系统包括那些对青年发展有长期影响的广泛的文化影响或意识形态。例如,强调教师问责和标准化考试的社会观点,已经导致了诸如美国2001年《有教无类法案》(No Child Left Behind Act)这样的政策,这种政策对青年如何体验学校教育有重要意义<sup>[7]</sup>。

从布朗芬布伦纳的这种人类发展的生态系统理论来看,青年发展所处的第三和第四个系统中显然包含着法律政策环境元素,并对青年发展产生着影响,青年会感受到它的支持或者制约。譬如,澳大利亚为了应对产业转型,于1980年代制定和实施了一系列新的教育和劳动力市场政策。这些政策被认为对青年人的生活产生了强大的影响,而且由于青年人对这些风险作出了反应,在生活安排和生活方式方面造成了代际变化<sup>[8]</sup>。值得注意的是,以往学者从生理学、心理学、社会学、文化学、政治学等学科角度对青年发展的研究,虽然也会关注到社会环境对青年发展的影响,但都没有把法律政策环境这个社会环境子系统突出出来。正因如此,研究青年发展的法律政策环境具有非常重要的理论和现实意义。正如金怀特(Ginwright, S.)和卡马罗塔(Cammarota, J.)所言:对社会环境的理解为我们提供了一个“超越”关于青年行为的问题驱动

和资产驱动的假设的机会,并使我们能够研究他们的支持、机会和风险是如何被更大的政治、经济和社会力量所限制的<sup>[9]</sup>。

布朗芬布伦纳的人类发展的生态系统理论揭示了法律政策环境对青年发展的影响,但用它来解释青年对法律政策环境的影响则显得很不够。反之,社会工作中的“人在环境中”(person in environment)的观点,为我们全面了解青年发展与法律政策环境之间的关系提供了有益的指引。“人在环境中”的观点认为,个人和其多重环境是一个动态的、互动的系统,在这个系统中,每个要素同时既影响其他要素,也受其他要素影响。个人和他或她的环境形成了一个生态系统,这个生态系统由个人、个人与之有相互关系的各个系统个人在其中行动的更大的系统,以及在个人和不同的次级系统之间发生的全部相互关系所构成。在这个生态系统中,个人会受到环境的影响,同时他们的行动又会影响环境<sup>[10]</sup>。从这种“人在环境中”观点来看,青年发展是在包括法律政策环境在内的社会环境中发生的,青年与法律政策环境之间的互动,既可能为他们发展和目标实现提供机会,也可能会形成障碍<sup>[11]</sup>。皮特曼(Pittman, K.)、迪韦尔西(Diversi, M.)和费伯(Ferber, T.)在《面向21世纪青少年的社会政策支持:框架问题》一文中,为了帮助各国和社区制定适应特定环境细节的政策,就提出了一套“框架问题”。这些问题被视为政策制定者、倡导者、从业人员、研究人员、社区成员、父母和青少年提供服务、支持和机会,帮助青少年成为无问题、充分准备和充分参与社区的成人的一种手段<sup>[12]</sup>。金怀特(Ginwright, S.)、卡马罗塔(Cammarota, J.)和诺格拉(Noguera, P.)则指出,历史上,来自贫困社区的有工作的城市青年在许多方面在美国被视为二等公民。就像南方的情况一样,吉姆·克罗的法律(Jim Crow laws)限制了非裔美国人的民主参与,今天的青年受到敌对的法律和不公平的政策约束,但没有权利或权力改变这些法律和政策<sup>[13]</sup>。法律政策环境影响青年发展是一个方面,青年进行政治参与影响法律政策环境则是另一个方面。青年政治参与在废除美国和南非的种族隔离制度中所发挥的作用表明,青年的努力往往能导致更好的公共政策、更强有力的组织、更相关的服务和更健康的社区<sup>[14]</sup>。总之,青年发展与法律政策环境之间具有互动关系,或许正是在这种意义上,诺多(Nauadeau, S.)、坎宁安(Cunningham, W.)、伦德伯格(Lundberg, M. K. A.)和麦金尼斯(McGinnis, L.)援引世界银行的话说:青年需要得到具体的政策关注,这不仅是因为他们人数众多,而且也因为他们必须在短时间内度过人生的许多关键转变<sup>[15]</sup>。

## 二、我国青年发展的法律政策环境及存在的问题

我国党和政府历来重视青年,视青年为中国特色社会主义建设的生力军。为了促进青年发展,我国先后制定和实施了一系列法律政策。从形式上来看,第一,这些法律政策体现在国家的根本大法《宪法》中。《中华人民共和国宪法》第四十六条规定:“国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展”,把青年发展问题以国家根本大法的形式固定下来。第二,体现在相关法律中。其中,《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》为维护未成年人合法权益、促进未成年人健康成长,提供了法律依据;《教育法》《劳动法》《婚姻法》等则在青少年接受教育、劳动保护、受父母抚养保护等方面提供了法律保障。第三,体现在相关行政法规中。《社会救助暂行办法》对在义务教育阶段就学的最低生活保障家庭成员的受教育权提供了保证;《家庭寄养管理办法》则对孤儿、弃婴和儿童的生存和发展权提供了保护。第四,体现在党和政府出台的规范性文件中。中共中央、国务院印发的《中长期青年发展规划(2016-2025年)》、民政部发布的《关于加强流浪未成年人工作的意见》、民政部会同中央综治委等15部门联合印发的《关于加强孤儿救助工作的意见》等均属于此类规范性文件。尤其是《中长期青年发展规

划(2016-2025年)》,从思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、文化、社会融入与社会参与、维护合法权益、预防违法犯罪、社会保障等10个领域提出了青年发展的具体目标和有针对性的措施,可视为迄今为止我国最全面、最系统的一项青年政策。

从内容方面来讲,这些法律政策主要涉及以下几个方面。

第一,青少年基本权益的法律保护方面。我国相关政策对青少年的基本法律权益作出了明确的界定,并从刑法和司法两方面具体确立了相关保护制度和措施。在刑事法律制度方面,有关青少年政策分别对青少年作为受侵害对象和青少年作为违法犯罪主体的不同情况,规定实行一定的保护性待遇。在刑事司法方面,有关规定体现对青少年的保护性原则,包括教育与保护相结合、强调教育感化的重要性和矫治改造的“相称原则”(即对违法犯罪行为要考虑青少年身心发展特点和其所处环境,综合判断与采取相称的矫治措施),以及一定的“提前介入”措施。在民事法律制度方面,我国也有类似的政策,对青少年实行多方面的合法权益规定与司法实践保护,使我国青少年的基本权益在法律上得以明确体现,在刑事与民事各领域的司法实践中得到确保,为青少年的福利生活与健全成长,奠定了一个重要的基础。

第二,青少年教育方面。我国的青少年教育政策历来是国家政策中很重要的方面,内容丰富,经过了一个曲折的演变过程之后,在政策目标方向、体制模式等方面发生了重要的变化。现行的有关政策涉及到青少年教育目标的规定以及基本的教育制度和相关服务之组织与提供等。

第三,青少年劳动就业方面。我国在青少年劳动就业方面的政策也经历了重大的改革和调整的过程。在以建立社会主义市场经济体制为总目标的现实背景下,这个方面的政策既体现了照顾青少年群体的特殊地位与处境、积极提供协助和服务、促进青年的就业参与和青少年劳动保护的指导思想,也反映了以市场机制为配置劳动力资源的基础机制越来越靠市场方式满足个人(包括青年)的劳动就业需要的主导原则。

第四,青少年居住方面。我国政府基本上并无专门针对青少年的住房或其他居住需要方面的政策,有的是全国统一的住房及居住政策,青少年作为一个特殊利益群体的要求并没有在其中凸现出来。但是也存在某些个别性的法规或实际的政策做法,就有关青少年住房和居住问题作出了某种相应的安排与考虑。

第五,青少年健康卫生方面。在青少年的健康卫生及相关服务方面,相关政策发展程度较高,具有较为充实的内容,针对性较强,比较充分地体现出党和政府对青少年群体的关心与爱护。

第六,青少年社会保障方面。我国的现有政策体系中有关青少年社会保障的政策很少。当然,在一些原则性的提法中,对青少年基本生活来源的维持、必需的物质条件的保证等,也作出了某种政策性宣示,其基本的立场是国家有道义上的责任和义务确保青少年的基本生活的安全。但在具体政策和做法上,国家实际明确负担的只是对青少年中一些特殊类别的保障之责,例如对孤残青少年和“优抚”对象的未成年遗属的民政福利保障。对于普通青少年,这一实际责任是落在其家庭身上,父母或其他监护人对他们的基本生活应予完全保障。

第七,青少年福利服务方面。在青少年的社会福利以及相关社会服务方面,我国的有关政策处于中等发展程度,既为青少年提供了一些基本的满足,也尚存在不少空白领域。我国现行有关政策主要涉及针对青少年中的特殊群体(特殊青少年)和一般青少年这两部分人,就有关福利和服务如何组织提供,以满足他们相应方面的需要,这样一些原则、立场、措施和做法,做出了基本规定<sup>[16]</sup>。

从体系上来说,目前我国已经形成了以《宪法》为基础、以《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》等专门法为主干,包括各种单行法律法规、地方性法规和政府各部门行政规章在

内的一整套关于青年发展和权益的法律保障机制。同时,国家还注重从政策层面最广泛、最普遍地维护青年的整体利益,把促进青年发展作为经济社会发展总体规划的重要内容。新中国成立以来的历次“五年规划(计划)”和年度政府工作报告都对有关青年的学习教育、就业创业、卫生健康、环境优化、权益保障、社会参与等作出具体规划。同时,国家在制订和实施科教兴国、人才强国、创新驱动发展、区域协调发展、文化强国、网络强国等重大国家战略过程中,提出的许多政策内容均与促进青年发展密切相关,为青年成长成才创造良好条件。各级地方政府在“十一五”、“十二五”、“十三五”期间探索编制和实施了一定数量的地方性青年发展规划,部分省市还推动建立了党委和政府青年工作协调机制<sup>[17]</sup>。

虽然我国为促进青年发展营造了这些法律政策环境,但这个环境仍然存在一些短板与不足。

一是覆盖面不够广的问题。我国现行的相关青年发展法律政策没有做到纵向到底、横向到边。从纵向上来说,《未成年人保护法》等把调节对象限定在未满十八周岁的公民,并没有把广大青年涵盖进来;从横向上讲,除《中长期青年发展规划(2016-2025年)》外,其他的法律政策也没有把青年发展的思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、文化、社会融入与社会参与、维护合法权益、预防违法犯罪、社会保障等各个维度均囊括进去。我国曾经长期实行思想教育导向型的青年政策,把对青年的思想道德教育作为青年政策的主要内容,重视青年政治意识和个人德性的培养,忽视青年的具体利益和个体需求。自20世纪90年代以来,青年政策不断增加社会服务的内容,这是经济社会发展的必然要求。但是近年来,有些人把青年政策局限于社会政策,甚至窄化为单一的福利政策,不讲青年的思想教育政策,从一个极端走向了另一个极端<sup>[18]</sup>。

二是针对性不够强的问题。我国现行的相关青年发展法律政策,除《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》和《中长期青年发展规划(2016-2025年)》等外,绝大多数并不是专门针对青年发展的。青年政策条文散落在各个政府部门制定的相关政策之中,而这些政府部门的相关政策针对的是某个领域、某个行业的所有人,没能照顾到青年的特殊需要。我国青年政策说起来不少,但普遍不是以专门“青年政策”或“某某青年政策”的形式存在,而是散落在相关法律法规、规章制度、工作文件、领导讲话之中,成为分散化、内隐式的政策<sup>[19]</sup>。

三是权威性不够高的问题。我国现行的相关青年发展法律政策,除《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》之外,只有个别领域有国家立法,大部分领域都以行政法规甚至更低规格的文件形式存在,其约束力、指导性都很有限。政策与法律有着不同的功能,适用范围也不完全相同,但是不得不承认,应该上升为法律法规的必须适时上升,否则政策的执行力就会受到影响<sup>[20]</sup>。

四是青年参与不充分的问题。青年发展的法律政策环境与青年的切身利益密切相关,青年理应参与到相关法律政策的制定过程之中。但邓希泉的研究表明:一方面,党历来非常重视青年的作用,对青年抱有高期望。“青年政治参与调查”结果显示,在公共政策决策和公共事务治理中,有64.9%的人认为青年群体的地位和作用“非常重要”(30.1%)或者“比较重要”(34.8%),有30.9%的人认为“不太重要”(16.8%)和“很不重要”(14.1%)。但另一方面,社会一直存在视青年群体为“不成熟的成年人”的刻板印象,甚至把青年视作问题和麻烦的代名词。因此,在当前的政治参与体系中,虽然有17.1%的人认为青年群体实际扮演的角色是“重要主体”,有22.6%的人认为是“次要主体”,但更有37.0%的人认为青年群体“没有成为一支社会力量”,还有19.1%的人认为是“配角”。由此形成了政策视野中青年地位高与实际运行中青年作用发挥不充分的矛盾<sup>[21]</sup>。

### 三、构筑有利于青年发展的法律政策环境

尽管党和政府一直致力于营造有利于青年发展的法律政策环境,但目前这个环境的纵向横向还不够周全,针对性还不够强,权威性还不够高,青年参与还不够充分。或许正是因为如此,习近平总书记在《致全国青联十二届全委会和全国学联二十六大的贺信》中指出,各级党委和政府要加强对青年工作的领导,认真研究新形势下青年运动的特点和规律,为广大青年成长成才、建功立业创造良好环境和条件,帮助和支持广大青年在时代的舞台上展现风采、发光发热,努力为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献青春的激情和力量。这里所讲的“良好环境和条件”,自然也包含青年发展的法律政策环境和条件。这也向广大青年发展法律政策决策者、研究者和工作者提出了要求。

第一,我们需要搞清楚青年发展的需求,以此作为构筑有利于青年发展的法律政策环境的基础。相对于其他社会年龄群体,青年人有着独特的需要加以关照,这种独特性一是来源于青年人独特的心理发展规律。从依赖走向独立的心理历程对自立的需要,对离开家庭后群体归属的追求需要显得比其他任何时候都更加强烈。二是来源于青年期需完成的独特任务,特别是生存需要中的就业和择业的需要、恋爱和婚姻的需要,发展需要中的教育、学习与成才、求知的需要,这些重大的人生需要都要在青年过渡期中基本完成并基本决定了一个人的一生<sup>[22]</sup>。党的十九大报告庄严宣告我国进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。作为我国社会中的一个特殊社会群体,在新时代背景下青年发展的需要又有哪些新的变化呢?这是我们构筑有利于青年发展的法律政策环境首先需要搞清楚的问题。

第二,我们需要摸清我国现有青年发展法律政策环境的家底,有针对性地去填补短板,弥补不足。如果说青年在新时代对美好生活有了日益增长的需要是需求面的话,我国现有青年发展法律政策环境则是供给面。十九大报告中指出的供给面存在的“不平衡不充分的发展”问题,在我国现有青年发展法律政策环境中或许同样存在。但存在于哪些方面?以什么方式存在的?诸如此类问题,我们目前还并不清楚。文献显示,目前关于我国青年发展法律政策环境的研究几近空白。虽然学者们从形式、内容和体系等角度梳理了我国的青年发展法律政策,但这种梳理既不够全面,也不够系统。这是我们构筑有利于青年发展的法律政策环境迫切需要进行的一项基础性工作。

第三,我们需要学习有效的做法,把青年发展法律政策环境构筑在坚实的研究证据基础之上。我们以往常说,“办法总比问题多”、“找到了问题的原因,也就找到了解决问题的方法”。但从科学方法论角度来说也不尽然。发端于20世纪70年代的“以证据为本的实践”(evidence-based practice),也蔓延到社会政策领域,形成以证据为本的社会政策。以证据为本的社会政策不但要搞清楚社会问题或需求的原因,更要寻找到能够解决社会问题或满足需求的社会政策,并考虑到社会政策对象的价值偏好。简而言之,这种社会政策是基于最佳的研究证据、决策者的专长以及社会政策对象的价值等三个要素的结合做出的决策<sup>[23]</sup>。在这方面,诸多、坎宁安、伦德伯格和麦金尼斯为我们做出了示范,他们针对中低收入国家中青年所面临的一些具体挑战,确认了六项旨在促进青年积极发展和防止危险行为的关键的以证据为本的政策和方案。它们分别是:(1)从家庭开始:向生育和新生父母提供保健和育儿信息及支持;(2)从幼年开始并尽可能长时间地培养与学校的联系;(3)将生活技能纳入所有针对青年的干预措施;

(4)发展有利于青年的生殖健康服务;(5)为青年提供公民参与的机会;(6)向青年提供信息和指导<sup>[24]</sup>。

第四,我们需要转变观念,秉持“社会正义的青年发展”(Social justice youth development)的理念去构筑有利于青年发展的法律政策环境。大体上来说,历史上关于青年发展法律政策的制定主要基于两种理念。一种是“问题驱动的观点”(problem-driven perspective),其特点是集中关注青少年问题,如犯罪、药物滥用和暴力。另一种是“可能性驱动的观点”(possibility-driven perspective),强调支持健康的和富有成效的青年发展的青年资产和战略<sup>[25]</sup>。在第一种理念指导下制定的法律政策,把青年看作是自己的问题的根源<sup>[26]</sup>,决策者唯一的选择是对特定的青年行为施加控制,而不改变最初导致这些行为的政策和制度做法<sup>[27]</sup>。在第二种理念指导下制定的法律政策,将把促进支持和机会作为青年积极和健康发展所必须的唯一因素,完全没有考虑到社会和社区力量限制与创造青年机会的方式<sup>[28]</sup>。简而言之,这两种理念均强调青年本身应该改变,而不是他们所生活的不良环境应当改变<sup>[29]</sup>。与这两种基于发展心理学的观点相反,金怀特(Ginwright, S.)和詹姆斯(James, T.)通过对社会背景的理解提出了“社会正义的青年发展”观点。这种观点产生了一套从性质上与传统的青年发展观点不同的结果:(1)它更加清楚青年人面临的严重的社会问题和条件。(2)它不仅把青年看作是资产,而且看作是能够改造他们的有毒环境(toxic environments)的代理人,而不仅仅是发展他们的抗逆力和抵抗力。(3)它培养具有政治参与意识和能力的公民<sup>[30]</sup>。以这种观点为指导制定青年发展的法律政策,不但要关注青年发展的问题,为青年发展提供支持与机会,而且要更多地关注包括法律政策在内的青年发展的社会环境。

第五,需要我们把青年作为制定法律政策的主体、拓展青年政治参与渠道,形成共建共享的青年发展法律政策环境。我国青年发展法律政策环境中存在的覆盖面问题和针对性问题,在很大程度上与制定这些法律政策时青年的缺位有关。“青年政治参与调查”结果显示:青年通常对时事发表观点的主要媒体平台是朋友口头交流(25.2%)、网页(16.0%)、微博(12.8%)、电视(10.6%);微信(7.4%)、网络新闻的评论留言板(6.2%)、论坛/bbs/虚拟社区(3.2%)和博客(3.2%),而政府服务热线(0.7%)的占比最低。由此可以看出,青年政治参与的非制度化路径逐渐占据主导地位,制度化的政治参与路径却呈现为一种相对收窄的趋势<sup>[31]</sup>。国际经验亦表明,以往青年主要被概念化为政策的对象,而不是拥有制定政策的权利和能力的行动者。但是,青年有权参与制定影响他们的政策。青年的这种参与权利与他们有机会充分和不受限制地参与公民活动的公民权利密切相关。青年是纳税人,但受制于他们没有发言权的政策而无法参与,将参与权利扩大到青年是实现社会正义和平等的一个根本步骤<sup>[32]</sup>。党的十九大报告指出,加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。同时指出:保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。无论是“公众参与”还是“共建共享”,均为青年参与法律政策的制定提出了要求,开辟了空间。青年不仅是“服务对象系统”(the client system)和“目标系统”(the target system),而且是“改变媒介系统”(The change agent system)和“行动系统”(the action system),把青年纳入相关的青年发展法律政策的制定过程,让他们有充分表达自己的意愿和政治参与机会,既是落实党的十九大报告精神的要求,也是巩固党的执政基础的需要。

## [ 参 考 文 献 ]

[1][22]吴庆:《共青团改革与青年发展》,载《青年发展论坛》,2017年第1期。

[2]邓希泉:《习近平青年发展观研究》,载《中国青年研究》,2017年第6期。

- [3] 沈 杰:《中国青年发展的分析框架及其测量指标》,载《北京青年研究》,2017 年第 2 期。
- [4] Hahn, Andrew B. et al. (2002). Youth Development Policy: What American Foundations Can Do To Promote Policy in Support of the Emerging Field of Youth Development, A Policy Landscape Report for the Ewing Marion Kauffman Foundation, p.23.
- [5] Hamilton, S. F., Hamilton, M. A., & Pittman, K. (2004). Principles for Youth Development. In S. F. Hamilton & M. A. Hamilton, Eds. The Youth Development Handbook: Coming of Age in American Communities, Thousand Oaks; Sage Publications, Inc., p.3.
- [6] 王思斌:《社会工作导论》,北京:高等教育出版社 2004 年版,第 102 页。
- [7] Neal, Jennifer Watling and Neal, Zachary P. (2013). Nested or Networked? Future Directions for Ecological Systems Theory, Social Development, Vol. 22, No. 4, pp.722 - 737.
- [8] Woodman, Dan & Wyn, Johanna (2013). Youth Policy and Generations: Why Youth Policy Needs to 'Rethink Youth', Social Policy & Society, Volume 12, Issue 2, pp.265 - 275.
- [9][28][29] Ginwright, Shawn and Cammarota, Julio (2002). New Terrain in Youth Development: The Promise of a Social Justice Approach, Social Justice, Vol. 29, No. 4 (90), pp. 82 - 95, 82 - 95, 82 - 95.
- [10] Weiss - Gal, Idit (2008). The Person - in - Environment Approach; Professional Ideology and Practice of Social Workers in Israel, Social Work, Vol. 53, pp.65 - 75.
- [11] Cummins, Linda K., Byers, Katharine V., & Pedrick, Laura (2011). Policy Practice for Social Workers: New Strategies for a New Era (Updated Edition), Boston: Allyn & Bacon, P.5.
- [12] Pittman, Karen, Diversi, Marcelo & Ferber, Thaddeus (2002). Social Policy Supports for Adolescence in the Twenty - First Century: Framing Questions, Journal of Research on Adolescence, 12(1), pp.149 - 158.
- [13] Ginwright, Shawn; Cammarota, Julio and Noguera, Pedro (2005). Youth, Social Justice, and Communities: Toward a Theory of Urban Youth Policy, Social Justice, Vol. 32, No. 3 (101), pp. 24 - 40.
- [14][26][30] Ginwright, Shawn & James, Taj (2002). From Assets to Agents of Change: Social Justice, Organizing, and Youth Development, New Directions for Youth Development, Issue 96, pp.27 - 46, 27 - 46, 27 - 46.
- [15] Naudeau, S., Cunningham, W., Lundberg, M. K. A., & McGinnis, L. (2008). Programs and Policies that Promote Positive Youth Development and Prevent Risky Behaviors: An International Perspective. In N. G. Guerra & C. P. Bradshaw (Eds.), Core Competencies to Prevent Problem Behaviors and Promote Positive Youth Development. New Directions for Child and Adolescent Development, No. 122, p. 76.
- [16] 陈 涛:《中国青少年社会政策:文本内容分析》,载《青年研究》,2003 年第 5 期。
- [17][20] 周晓燕:《国家视角下的青年发展》,载《青年发展论坛》,2017 年第 3 期。
- [18][19] 张良驯:《论我国青年政策的独立性、完整性和专项性》,载《中国青年研究》,2015 年第 2 期。
- [21][31] 邓希泉:《青年政治参与政策与青年发展》,载《中国青年研究》,2015 年第 2 期。
- [23] 陈树强:《以证据为本的实践及其在社会工作中的应用》,载《中国社会工作研究》(第三辑),北京:中国社会科学文献出版社 2005 年版,第 157 - 171 页。
- [24] Naudeau, S., Cunningham, W., Lundberg, M. K. A., & McGinnis, L. (2008). Programs and policies that promote positive youth development and prevent risky behaviors: An international perspective. In N. G. Guerra & C. P. Bradshaw (Eds.), Core competencies to prevent problem behaviors and promote positive youth development. New Directions for Child and Adolescent Development, No. 122, p.77.
- [25][27][32] Ginwright, Shawn; Cammarota, Julio and Noguera, Pedro (2005). Youth, Social Justice, and Communities: Toward a Theory of Urban Youth Policy, Social Justice, Vol. 32, No. 3 (101), pp. 24 - 40, 24 - 40, 24 - 40.
- [28][29] Ginwright, Shawn and Cammarota, Julio (2002). New Terrain in Youth Development: The Promise of a Social Justice Approach, Social Justice, Vol. 29, No. 4 (90), pp. 82 - 95, 82 - 95.

(责任编辑:王俊华)