

“十二五”上海青少年工作的战略性与布局性研究

童 潇^①

（华东政法大学社会发展学院 201620）

内容摘要：上海“十二五”青少年发展的整体战略规划事关上海未来十年“四个中心”的人才供给及更长一段时间内的城市发展潜力。在全球化激荡、城市化推进、信息化提速、市场化延展的背景下，上海青少年工作的对象已发生了重要变化，工作体制也遇到重大挑战。“十二五”上海青少年规划应围绕上海城市“四个中心”建设，把教育并引导好一代人，培养对接“四个中心”的高素质人才，千方百计为青少年提供良好的成长和成才环境作为工作的重心和重点；进一步做实拓展现有的青年联席会议制度；构建青少年工作的社会化组织体系；强化青少年专业教育的针对性并将职业能力考试体系向在校大学生适度开放；建立青少年工作的资源筹集平台与交换平台；充分运用市场化、信息化、社会化等政策工具实现绩效管理；全面构建青少年的社会参与及诉求应对体制；授予权青少年部门成为行政主体；推动上海建立青少年发展配套改革试验区等。

关键词：青少年工作 “十二五”规划 上海

中图分类号：C913.5 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-6171（2010）11-0105-008

根据 2001 年国务院原则同意《上海市城市总体规划（1999～2020）》，上海将于 2020 年初步建成经济、金融、航运和国际贸易“四个中心”。要实现“四个中心”的战略目标，既取决于当前上海各行各业建设者的不懈努力，同时，也取决于未来十年上海新青年的整体性实力提升。更进一步来看，上海“四个中心”是否实现，进而上海城市再一步发展又是否具有可持续性，是否能真正让世博会“城市，让生活更美好”理念践行落地，更要依靠并寄希望于未来的青少年。在这样的背景下，上海“十二五”青少年发展的整体战略规划的部署就成为了一项事关上海未来十年甚至今后更长一段时间发展潜力的重大问题。认真思考并研究上海青少年发展工作的战略性和布局性问题，就成为了上海“十二五”规划中一项不可或缺的重要内容。

一、上海青少年发展背景的转变与当前青少年工作体系的不适应性

讨论上海“十二五”青少年发展的重要战略性和布局性问题，首先，要从面上认识上海目前青少年发展的重要特点，回答上海目前青少年发展呈现出一个怎样的形态。从当前情况来看，在上海加速推进“四个中心”建设背景之下，上海青少年群体正在实现四个静悄悄的转变：

一是以上海本地青少年为主体的青少年群体结构向外来青少年大量涌入背景下上海本地青少年与外来青少年共生的群体结构转变。有关数据显示，截至 2008 年底，上海 14～35 周岁常住青少年人数为 679.85 万，占全市常住人口总数的 36.0%。而其中，常住外来青少年人数为 323.90 万，占常住外来人口总数的 62.6%。这就是说，目前上海青少年的构成中已有一半青少年来自于外地。大量外来青少年的涌入，对上海青少年本身和社会整体将产生重要影响，能否妥善处理好上海本地青少年与外来青少年群体间在学历、技能、发展空间、心态、机会、价值观方面等客观存在的矛盾与不平衡，势必将成为影响未来十年乃至更长一段时期上海人才和劳动力的供给结构，以及阶层平衡、社会稳定的重大课题。

^① 作者简介：童潇（1981-）：江苏苏州人，华东政法大学社会学系讲师，中国人民大学社会学系博士研究生，上海市新长征突击手，上海市晨光学者。

二是由以单一制的产业工人、大中学生为主体的青少年群体结构向以金融、服务、贸易产业为龙头的第三产业兴起背景下白领青年、自由职业青年大量产生的群体结构转变。20 世纪 90 年代开始，上海即开始着力推进产业结构调整，2009 年上海三大产业结构生产总值之比已达到 0.7：39.9：59.4，非公有制经济已占上海生产总值结构的 48.4%。在这样的背景下，上海原有的以单一制、体制内产业工人和大中学生为主体的青少年群体结构就必然会转变。并且可以预计，随着上海四个中心建设的提速，金融、贸易、航运等现代服务业的兴起，以及越来越多地跨国公司、国内企业总部在上海的落户，大量的白领青年、自由职业者青年、SOHO（在家办公）青年还将在这座城市中进一步生成、发展、壮大。这样，青少年原有的分布方式、聚集形态、联络方法就发生了重要的转变。目前社会精英、社会性青年人才已大量产生于体制之外，而非体制之内，可以相信，五年之后，这种情况还将进一步扩展。

三是由传统单位制下青少年作为后备军接班人的储备性人才定位向青少年越来越成为社会主体成为社会群体中时尚引领者的转变。应当认识到，伴随着社会知识化发展趋势的彰显，青少年要真正成为现代化背景下的接班人和建设者，需要更多的知识和技能储备，这就势必增加和延长青少年的在校学习时间（如读研比例增加，推迟就业年龄），以接受更高层次的学习训练（上海城市新增劳动力平均受教育年限现为 14.1 年），因而，就整体面上来看，青少年作为储备性人才的定位并未发生改变，甚至还有储备性定位有所增长之势。但是，反过来看，正是由于青少年掌握了更多应对现代社会所须具备的知识和技能（如计算机技能、高科技技能、金融知识技能），使在以知识为主轴的现代社会中，他们的作用日益明显，成为现代社会运行不可或缺的中坚力量，从而成为社会主体。与此同时，随着新经济形态中注意力经济时代的来临，青少年本身思维活跃，锐意创新特点，也必然使之成为社会中新兴事务和新兴现象的创意者和创造者，以及社会时尚的引领者。这就使我们必须考虑青少年在经济、政治、社会、文化四大建设中作用的定位问题，必须研究在体制结构和社会结构中是否留给了青少年发挥作用的广阔空间。

四是由青少年价值观单一化线性化向国际大都市背景下青少年价值多元化、利益诉求复调化的转变。社会存在决定社会意识。1843 年上海正式开埠，到 20 世纪 30 年代，上海成为远东著名金融中心。上海城市地位和面貌的变化，曾带来了上海人思想、世界观、价值观等一系列方面的变革。之后，计划经济体制的建立，又使当年的青少年一代思想行为统一。当下，上海青少年的群体结构正在发生变革，网络、手机等新兴媒体全面兴起，青少年接受社会思潮的来源越来越多，社会观察的渠道越来越广，上海青少年价值的多元化必将成为必然。同时，上海国际化大都市的建立，商务成本和生活成本的提高，独生子女个性化的突出，也使青少年的利益诉求进一步走向复调化。从一方面来看，青少年问题越来越容易成为一个代际性、整体性和公共性的问题；而从另一方面看，不同青少年的不同诉求又越趋分化，从而展现复调性。一个社会的良性运行与协调发展，必须要凝聚社会共识，塑造社会认同，在这样的背景下，对一代人认识和诉求的关注，就成为青少年工作一项责无旁贷的任务。

面对上海青少年群体的上述转变，上海市已做了许多方面的工作，例如在教育领域，现已消除民工子弟就读小学、初中的障碍，使青少年受教育权走向更加公平；在综治司法领域，专门组建上海社区青少年事务中心，使预防青少年违法犯罪有了工作实体，并取得进展；在科学技术领域，通过青少年科技大赛、未成年人科学素质行动，使从小培养青少年的创新意识，科学素养有了抓手平台；在共青团和青少年工作体制机制创新方面，建立青少年工作联席会议制度，试点成立区级青年事务局，推动团代表常任制，建立青年民间家园服务中心等。

但是，我们也应当意识到，在当前青少年工作取得成绩的同时，上海青少年工作还远没有适应青少年发展的需求，青少年工作的机制、体制及由此而产生的青少年工作的布局、内容重心还受到各种挑战。这种挑战在四个方面显得尤为明显：

一是社会性公共性的青少年现实需求对原有的体制性行政性工作框架服务供给的挑战，当前青少年的需求结构已呈现出社会性、公共性、代际性的特点，但是青少年工作视野仍然还没有跳出青少年本身，还没有厘清宏观经济社会发展与青少年发展之间的关系，从而使现有工作的展开既带有行政体制科层制分散性（条块分割的青少年工作），又还不具备社会现实必须的社会性；二是社会发展加速进步流行事务不断诞生对青少年工作方式方法滞后与跟风的挑战，不少场合下，青少年工作将追求运用青少年喜闻乐见的形式摆在了突出位置，从而使形式决定了内容，工作出现跟风潮（被动跟社会流行走，而不会自己成为引领者），特别在思想政治教育方面，政治教育多，思想教育少，公民教育、市民教育更少；三是新青年组织的不断诞生对原有组织

体系吸纳结构与吸纳能力的挑战，大量社会精英与原有体制之外产生，现有以体制内经济精英、政治精英为主体的吸纳结构与吸纳能力受到很大挑战，新一代是否跟党走，跟团走成为了一个值得追问的问题；四是青少年工作要求难度的不断提高增大对青少年工作体系资源固有存量的挑战，随着单位制的解体，资源在社会领域中的重新分配，党政掌握的资源不再可能有计划经济体制下来得丰富，青少年工作资源获取结构仍停留于整体“党建带团建”的单向度背景之下，具体落实又受制于单位党政是否真正重视的窠臼，从而青少年工作资源存量不足，捉襟见肘，难度增大，一些工作必然只能顾“点”（集中资源树一两个典型），难以顾“面”。

青少年本身的发展转变和上海青少年工作的挑战，是进行上海“十二五”青少年发展规划通盘考虑的起点，也是研究未来青少年工作推进路径必须考虑的现有条件。

二、“十二五”期间上海青少年工作的战略任务与原则

讨论上海“十二五”青少年工作，一方面要研究规划起点和现有条件，另一方面，还必须明确战略任务和工作原则。如果说，前者是起点，是基础；那么，后者则是终点，是约束。在笔者看来，“十二五”期间，上海青少年工作的战略任务应当着眼于这样三大方面：

一是教育并引导好一代人，使上海的新一代拥有强烈的社会责任感和使命感。上海成为全国“四个中心”的宏观定位，事实上已赋予了在全国一盘棋下，上海经济引领全国经济发展，盘活全国经济发展的重要使命。在这样的背景下，上海新一代是否拥有强烈的社会责任感和使命感，在一定程度上事关中华民族的伟大复兴。当前，社会思潮已经多元化，利益引诱也已全方位化，越是这样，越是要花大力气，研究出在这一背景下如何去教育好一代人，引导好一代人，要争取通过“十二五”的五年时间的努力，逐步探索出一套行之有效的，能够塑造上海新一代人乃至几代人的方式方法，从而通过教育引导，使上海新一代拥有“我与祖国共发展”，“我与上海共进步”的认同感和使命感，能成为“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的上海城市精神的忠实践行者，要使青少年成为“致良知”的一代，“有底线”的一代。同时，上海还特别要从国家宏观大局出发，树立和增强新一代“上海人”在全国和世界人心目中的形象美誉度，使上海既切实展现出我国改革开放格局中“中心”、“龙头”的地位担当，又具备在全国一盘棋背景下应有的“顾大局”，“讲风格”的责任品质。除此以外，针对新一代人出生于城市，或者出生于农村但成长于城市，在上海工作领域又主要集中于第三、第二产业特点，青少年工作还需要通过养成教育的方式，培养他们对人民群众，特别是弱势群体的感情。

二是培养一代人的拥有扎实的技术、本领和素养，能够适应上海“四个中心”建设对知识、技能、人才的需要。上海“四个中心”建设需要各方面的人才。人才可以外部引进，但不能完全寄希望于外部引进。从面上看，大量的专业人才还需要自己培养。这就要求上海的青少年工作要从大局着眼，要从“四个中心”的高度切入，合理设计从中学到大学全程跟踪型的人才培养结构，从而能够为上海发展输出知识新、水平高、本领过硬的各类人才。同时，要切实注意到，科技发展突飞猛进，知识更新日新月异，学习型社会的来临已将以往 20 年的学校教育延展到了 80 年的终身学习的趋势，任何人在学校学的知识总是会滞后于社会发展的需求，因此，要特别注重自学能力和创新精神的培养。要做到“教是学了不教”，培养“有创新精神的人”。此外，上海国际大都市的定位，还要求城市能对新一代上海人有一定的素养熏陶，学会国际通用的礼仪，使新一代上海人的素养能够与国际大都市的发展接轨匹配。这是对新一代更高的要求。

三是千方百计为一代人的成长提供坚强的成长环境、成才环境。社会的自由流动，已使现代社会成为一个“用脚投票”的时代。良好的成长环境、成才环境一方面是上海青少年成长的条件和保证；另一方面，也是上海能够进一步吸引其他地域（如海外）优秀青年人才，并能留住优秀青年人才的重要竞争性因素。这就要求上海在行政环境、教育环境、就业环境、住宅环境、商务环境、社会保障环境、法治环境、医疗环境、食品安全环境、生态环境以及竞争环境等方面能够进一步有所优化。这种优化，一方面要“搭梯子”，通过政策支点，让优秀的有潜力的青少年人才能够认同上海，把上海作为实现自己梦想的出发点，从而以上海为创立自己事业的地域起点；另一方面，则是要形成“安全网”，“四个中心”涉及的经济、金融、贸易、航运领域都

具有风险性，而上海中国大都市的现状和国际大都市的定位，必然使其物价（特别是房价）处于高位，这会使相当一部分未来无可限量的青少年在潜力期面临困难，这就需要政府通过一定的措施解决或部分解决青少年在上海进行创意、创新、创业的后顾之忧。最终通过这两方面的优化，进一步增强青少年在上海工作生活的“幸福指数”。这也应成为“十二五”青少年工作的一项战略目标。

在上述战略任务的定位之下，根据实际，上海“十二五”青少年工作宜注重这样几个原则：

一是重点并优先支持青少年发展原则。这是从宏观格局层面把握青少年工作的一条原则。老年、中年、青少年工作都是重要的，但是青少年是未来的希望，是社会反哺最终所要依靠的力量。国家已经明确并反复强调，要把教育摆在优先发展的战略位置，从更广义上说，这就是要把教育的主要施教对象青少年的发展摆在突出位置。青年强则上海强，青年弱则上海弱，城市的未来要依靠青少年，上海的持续发展寄希望于青少年，上海每个家庭的希望也在于青少年，我们要从上海党的事业和“四个中心”建设后继有人，让上海每个家庭的都有未来美好期盼的高度，把青少年工作放置在重要位置。值得提出的是，重视青少年工作并不是市级层面的事，也不是开会时的套话，而是一件需要各方面都有所认同，并真正拨付资源，实施去做的实事工程。二是突出重点，抓主要矛盾的原则。青少年工作千头万绪，可以说党政目前有多少部门，青少年工作的面就可以延展到多宽（目前上海青年工作联席会议已有 67 家部门单位参与），但是，在青少年工作“防守”战线可以拉得很长的同时，要做好青少年工作，则要突出重点，抓住主要矛盾，打好具体的阵地战。要通过确立若干条工作主线的方式，达到举重若轻，“四两拨千斤”的功效。在目前青少年工作还有许多盲点、薄弱点，关系错综复杂的背景下，“十二五”期间，上海青少年工作宜将重点放在基础性工作（机制体制设计）、普遍性工作（涉及未来十年青少年发展的重要战略性问题）、能有突破并形成示范效应的工作、社会矛盾焦点工作等几个方面。

三是平衡多赢原则。这包括多方面的平衡多赢。其一，财政平衡多赢。青少年工作的推动，需要财政投入，但是，在上海还没有初步建成“四个中心”，经济建设、基础设施建设以及以改善民生为重点的社会建设本身需要大量支出投入，财政压力必然非常巨大。青少年工作不能没有财政概念，要站在财政大局的角度思考问题，做到与其它各条线间的平衡。其二，不同群体青少年的平衡。前文已指出外来青少年和上海本地青少年本身存在差异，除此之外，富二代、民二代、海归青少年等群体本身的分化，也要求政策寻找最佳作用空间，否则将会出现资源投入的浪费、异化或倒置，甚至不同青少年发展空间互相侵占的情况。

总之，上海“十二五”青少年工作要形成明确的目标，要使有限财政投入能够带出更多的资源，并将这些资源投入到重点能产出效果的领域。要让财政感到青少年工作是有拉动性意义的工作，青少年和社会都认为青少年政策是作用点合理的政策，从而使上海“十二五”青少年工作有目标，有措施，有效果，有实实在在的作用。

三、对上海“十二五”期间青少年工作政策的布局建议

根据上述对上海青少年群体结构转变和上海“十二五”青少年发展战略和原则的探讨，本文尝试对上海“十二五”期间青少年工作政策提出布局建议：

一是做实现有的青年联席会议制度，并对会议面适度拓展。“十一五”期间，上海市已初步建立了体制性的青年联席会议制度，有效应对了青年问题公共性、社会性、代际性发展趋势。“十二五”期间，在情况允许的情况下，建议可对青年联席会议制度进一步做实优化。其一，建议拓展内容面，目前，上海青年联席会议主要将青年作为议题，但从生命历程看，青少年问题往往是一个有机联系的整体性问题，建议将少年一并纳入联席会议内容，进一步建立青少年工作联席会议制度。其二，目前的青少年联席会议更多体现的是青年问题的提出，是联席会议作为议事平台、沟通平台、整合资源平台、工作督促推进平台的功能。在青少年发展已越来越成为一项战略性问题背景下，青少年工作应当展现出整体规划，全面推进的特征，这就要求在条件允许情况下，能够进一步将联席会议升格为上海市青少年工作委员会，以统一协调上海涉青少年事务的进展，使青少年工作能真正

碰涉、协调有关青少年行政环境、教育环境、就业环境、住宅环境、商务环境、社会保障环境、法治环境、医疗环境、食品安全环境、生态环境以及竞争环境优化的重要问题，进而能够形成解决这些问题的社会工程，以增强青少年工作的整体性和协调性力度。其三，将现有的上海市社区青少年联席会议、上海市青少年校外活动联席会议等其它涉青少年工作会议议事体制整合嵌入上海青少年联席会议框架（有的是全国层面统一部署体制，且分属不同归口，难并入），以增强工作的统筹性。

二是构建青少年工作的社会化组织体系。上海青少年工作，特别是共青团工作已探索了大量社会化运作的方式。“十二五”期间，上海宜以此为基础，进一步打破原有科层制、行政化的束缚，形成较为完整的青少年社会化工作体系框架。可以从三方面进行工作推进：首先，进一步完善以共青团为中心的“同心多圈”的青年“团体体系”建设，具体构建共青团与不同类型青年组织“同一型”、“领导型”、“伙伴型”、“松散型”的关系结构，以改变当前基层团组织作为机关团、单位团的单一型、权力型的运作方式，形成应对青年聚集方式、沟通方式已发生变化的新型基层组织架构；其次，建立新时期团干部的委派结构和吸纳结构，可以以团代表常任制为抓手，借鉴我党执政之前“地下党”的组织运作体制，委派团干部（团代表）、青年骨干到青年组织中、青年活跃的细胞中担任青年领袖，还可将团干部的来源结构开放，允许甚至主动吸纳青年领袖进入团系统担任或兼任团干部，以增强团对青年的协调能力和对优秀青年的吸纳能力；再次，尝试在共青团下建立以项目化、任务化为主导的“青年连”，如某大型赛事、大型任务的青年连，使青年工作的社会动员找到形成长效机制的载体和抓手。这里需要指出的是，建立社会化工作体系并不是对传统行政性工作体系的否定，而是要与原有的行政化工作体系之间互相配合。根据实际情况来看，“十二五”期间上海上述社会化工作体系的推进，宜嵌入在原有行政化工作体系内部发育，以加大推进的稳健性。

三是强化青少年专业教育的针对性并将职业能力考试体系向在校大学生适度开放。这中间可做四方面工作。首先，进一步推动专业教育内容适应“四个中心”建设的需要，进一步优化调整大学专业结构和知识结构，以避免产生在当前大学就业压力不断增大的背景下，政府和社会本身为解决就业问题，而形成因人（毕业生）设岗，从而一方面高层次人才因无法使用而在政府和社会本身解决就业压力下占位占资源，另一方面毕业生因教育内容失效而必须“重新学”，进而使大量毕业学生所学专业无法与城市发展方向匹配。其次，突出“四个中心”人才所需具备的“四力”教育，具体包括：学习力，主要是培养学生的自学能力，使青少年在学习型社会中学会自学，能够懂得在以后工作中更新知识以适应经济社会发展需要；领导力，虽然真正的领导力要在现实中才可能真正学会，但是领导者思考问题的高度，处理事情的方法，领导者的成长案例、经验、教训，甚至是领导风格、理想胸襟却是可以让青少年有所体悟的，上海要实现中央提出的“中心”、“龙头”地位的担当，上海新一代必须具备在全国领军的领导力；执行力，上海高等教育已进入普及化阶段（上海目前高等学校录取率已达84.4%），这意味着大量上海青年大学生毕业进入工作单位后成为普通劳动者，但我们的大学教育的定位并不是职业教育，这就要求教育有所转变，增强对大学生的执行力训练，为五到十年上海城市整体的工作速度和工作效率的发挥打好基础；抗风险和抗挫折力，上海“四个中心”所涉的经济、金融、贸易、航运领域都蕴含着巨大风险，因此某种意义上说，上海“四个中心”也是风险中心。上海应当注重对青少年抵抗风险和抵抗挫折能力的训练，为四个中心保驾护航。再次，基于前文对青少年既是接班人，储备者（且接班人、储备者时间有所拉长），但又是建设者、社会主体的相关分析研判，宜推动将上海市级认证的人力资源和社会保障考试体系向在校大学生、研究生开放（有一些考试必须有工龄和工作经验），并鼓励学生报考，以一方面直接培养对接社会的熟练劳动者，另一方面加速青少年的成长和成才。

四是建立青少年工作的资源筹集平台与交换平台。这包括几个方面：首先是资金的社会化筹集平台，现代金融的产生已使企业找到了作为直接融资的工具的股票市场（IPO）和风险投资（VC）等，在社会事业社会筹资方面，目前可走的主流路径有两条，一为基金会，二为国家事业彩票（我国福利彩票、体育彩票），青少年工作要吸收社会资金关注青少年和青少年事业，一是要努力建立规模宏大的多种类青少年基金会（如创业基金、住房基金等），作为资金蓄水池，二是争取条件，发行青少年事业彩票，筹措资金并加大青少年工作的影响力。其次是网络交换平台，运用网络工具打破信息的不对称信问题，让资源流动起来。建议从围绕青年现实利益最核心的问题如就业、考试、培训、恋爱、交友、旅游、锻炼、娱乐时尚入手，建立网络交换平台，形成B2B（集体对接集体）、B2C（集体对接个人）、C2C（个人对接个人）的资源库、资源超市以及资源对接机制，让资金源流动到最需要的领域，产生社会乃至经济效益。再次是实体交换平台，建议建立“上海青少年三创园”（创新、创意、创业园），具体建设模式可用BOT（建设-运营-移交）或PPP（政府与民间合作）等方式，吸引青联委员和青少年创业者企业入驻，吸引青少

年社会组织入驻，进而形成“创意集群”、“公益集群”、“产业集群”，一方面发挥青少年引领时尚的特征，使之成为引领城市时尚亮点集聚区、青少年意愿实现的梦想发育区，另一方面使青少年社会化工作也有了实体性的场所和载体。最后是改变资金拨付机制，目前青少年工作资金拨付方法，还是以所在行政单位为依托的单位“党政”拨给单位“共青团”的传统方法，建议可以在市级层面预留切出一部分资金，先之拨付给市级共青团形成专项基金，然后由市级共青团将专项基金和有关项目打包，采取向下级共青团组织（包括青年连、青年社团）招标、奖励、项目拨付的方式，形成新型的资金拨付方法，既提高市级层面工作整体推进的统筹能力，又增强资金的使用效率和基层活力。进一步，倘若“十二五”期间，上述资源筹措机制推进有所进展并已形成了一定的规模（如基金会、彩票），那么可以再作尝试，将聚集资金投入青少年民生领域，形成若干项涉青少年环境优化（如住房环境优化）的民生工程。

五是充分运用市场化、信息化、社会化等政策工具实现绩效管理。目前广泛运用政策工具已被世界各国证明是进行公共管理的有效方法。“十二五”期间，上海青少年工作宜跟上时代潮流，充分运用市场化、信息化、社会化的政策工具，以建构青少年工作的“大循环”格局。上海要建立并形成青少年工作治理的工具群，提高管理效率。首先是运用市场型工具，可根据提供青少年物品的公共性与外部性特征，通过政府购买、合同外包、用者付费等方式，使政府（人民团体）、青少年本人分担或共担青少年发展所需的相关资源供给。其次是运用信息型工具，形成以短信群、QQ群为主体的信息快速通知体系，同时进一步与青年连的建立相结合，形成真正的快速动员体系。再次是运用管理型工具，可通过授权青年社会组织特许“经营”某项工作、目标管理等方式，使在“小政府、大社会”下青年社会组织分担政府应脱手的具体工作。最后是运用社会型工具，包括志愿、慈善、听证、共建等，广泛调动社会资源，以增强青少年工作的社会协同。“十二五”期间，政策工具要为青少年社会化工作体系的具体实现建构扎实有效的工具支撑。

六是全面构建青少年的社会参与及诉求应对体制。前文已多次强调，青少年不仅是接班人和后备军，还是建设者和社会主体，这就要求在制度层面给予青少年社会参与以相关渠道和空间，一方面为青年发挥建设者作用搭建平台，另一方面以释放其压力和诉求。这里包括两方面的工作，其一是青少年社会参与的渠道建设，“十二五”期间不仅要完善已有的制度内渠道，如12355热线、信访、与官员接触（“与人大代表政协委员面对面”），还要对制度外渠道（抗议、破坏活动）有监测，有预案。进一步，再构建青少年社会参与的正式渠道群：包括意见表达渠道（开门立法、投票、社会协商、旁听、提案、听证、民意调查）、行动组织渠道（代表会、论坛、青少年社工、接触人大代表）、权利维护渠道（投诉、信访、行政复议、行政诉讼）、新兴渠道（网络参与、社团）等，以推动青少年社会表达、社会参与的效果。其二是诉求应对机制，从诉求主体看，青少年诉求可分为个体诉求、群体诉求（某一青年群体的诉求）和代际诉求（80后、90后作为一代人的诉求，如遭遇低工资、买房难、婚恋恋爱难、考研难、“蚁族”、“校漂”），从诉求内容看，有发展型诉求、补救型诉求、维权型诉求，要将这些诉求类型与上述的社会参与机制以及资源交换机制有对接，并形成有关诉求应对和补偿的方案与标准，以满足青少年不断增长的物质文化和权利维护的需求。

七是授予青少年部门成为行政主体。目前涉青少年部门的直接单位是共青团组织和教育部门，其中共青团目前还并没有成为真正的行政主体，这就使共青团没有政策抓手，也无行政执法权。在当前青少年问题已越来越成为一个代际性问题，商业组织、外国组织，甚至是非法组织对青少年渗透明显（如一些商业组织举办夏令营活动形成安全隐患甚至安全事件，不良青少年读物渗透等），青少年问题本身又较为突出（如蚁族、剩女等），而有关部门的任务职责编排，又使其不可能将涉青少年事务放置于其工作的中心位置。在这种背景之下，宜进行体制创新，或授权前文提到的上海市青少年工作委员会为行政主体，或授权共青团组织协助执法（如取缔非法青少年训练营），以维护青少年利益。城市综合执法是未来的发展趋势（上海已将城市综合执法整体归于城管执法局），具体如何协调各部门关系，这是可进一步探讨的问题。

The strategic and layout issues of Shanghai's youth work during 12th five—year—plan period

Tong X iao

Abstract: The overall strategic planning of Shanghai's youth development has great relation with the talent supply for the construction of "four centers" and the urban development potential in the next decade. With the context of the agitation of globalization, the progress of urbanization, the speeding up of information and the extension of market economy, the object of Shanghai's youth work has changed a lot and the working system has also encountered significant challenges. To provide good learning and living environment for young people, Shanghai should expand the existing system of youth joint meetings, construct social organization system for youth work, strengthen the targeted professional education for young people, establish the resource mobilization and exchange platform for youth work, fully use the market-oriented and social measures to realize the performance management, build a comprehensive community participation and demand response system, authorized the sector for youth work to become administrative body and promote Shanghai to build the reform pilot area for the development of youth work.

Keywords: youth work, 12th five—year—plan, Shanghai