

## 第四章

# 维护青少年合法权益工作

### 1. 当前共青团权益工作的基本思路是什么？

当前共青团权益工作的基本思路，即《共青团工作五年纲要(2009—2013)》提出的“三个结合”和“一个制度性安排”，注重把维护青少年合法权益与引导青年的有序政治参与结合起来；把关注个案与关注普遍性的权益问题结合起来；把代表和反映青少年的普遍性利益诉求与相关法律法规的贯彻落实结合起来。一个制度性安排，即探索建立维护青少年合法权益的制度性安排。

把维护青少年合法权益和引导青年有序政治参与结合起来，要求一方面要坚持青少年权益保护工作的底线，加强青少年在身心健康、日常生活等方面最基本权利的保护，另一方面要更加注重青少年发展性维权。

把关注个案和关注普遍性的权益问题相结合，要求更加注重普遍性的维权。在社会主义市场经济条件下，我国社会群体的利益格局发生了重大而深刻的变化，共青团作为党的青年组织，要关注个案维权，进一步从个案里面找出普遍性。同时作为群众组织，共青团面向的是广大青年，关注个案的目的是从中寻求普遍性的诉求，研究共性规律。通过普遍性维权，争取绝大多数青年群众的认可和支持。

把代表和反映青少年普遍性利益诉求和相关法律法规的贯彻落实结合起来，要求更加注重程序性维权。在社会利益格局深刻变动、青少年流动分布结构深刻变化的情况下，青年群体的同质化显著增大，青年利益需求的群体差、时间差、地域差在显著增强。维权工作中很难兼顾所有利益主体的诉求，这就需要注重结合相关法律法规的贯彻落实。

探索建立维护青少年合法权益的制度性安排。所谓制度性安排，就是发挥人们的主观能动性，合理调节社会发展的各种机制，以达到社会各种因素的合理发挥。在长期的工作实践中，共青团权益工作积累了很多好的经验和

做法,取得了积极成效,但是转化制度成果的比例不够在一定程度上影响了权益工作的可持续发展。制度性的安排具有更普遍、更广泛的意义,它也可以更加有效地支持共青团长期、持续、稳定地开展维权工作,也可以支持共青团为党更好地做好青年工作。制度性安排的思路比较准确地把握了共青团权益工作在工作模式上的崭新变化。

## 2. 维护青少年权益工作要把握好哪些重要的原则?

维护青少年权益工作要把握好八个重要原则。第一要注重把维护青少年合法权益与引导青年的有序政治参与结合起来;第二要把关注个案与关注普遍性的权益问题结合起来;第三要把代表和反映青少年的普遍性利益诉求与相关法律法规的贯彻落实结合起来;第四要探索建立维护青少年合法权益的制度性安排。以上四个原则前面已经做了阐述。

第五个原则是要善于把握好工作节奏。一是深入准确的调查研究;二是建设性地提出适度、合理的工作建议和意见;三是把握时机、区分问题,有选择性地公开做组织呼吁。对于基层团组织,首先要调查研究,把问题看明白、说清楚;其次要思考可以提出什么样的建议和办法;最后要考虑哪些方面的问题可以直接呼吁。特别要指出,在触碰一些涉及普遍性权益的敏感群体和问题时,需要讲求方式方法,进行深入调研思考,准确把握节奏和时机,在共青团工作的能力范围内提出解决问题的建议。

第六个原则是要关注弱势群体中具有普遍性的权益问题。这不是简单地要关注弱势群体,是要关注那些更集中、更突出、更具有普遍性的问题。比如,基层团组织要采取更多的措施,为流动和留守未成年人、社区闲散未成年人、流浪未成年人等重点群体提供心理疏导、法律咨询、困难帮扶等具体的救助和服务。要从那些社会关注、关系弱势群体切身利益的问题入手。

第七个原则是要善于运用社会化动员方式,调动社会各方面力量,形成维权的整体队伍。基层团组织要充分发挥共青团在社会化动员方式上的优势,广泛调动各种力量,努力形成一支专兼结合的维权工作力量。

第八个原则是要高度重视对普遍性权益问题、涉及大规模青少年群体利益的重大问题的深入研究。这是权益工作的一个重要工作内容。基层团组织要努力做到定性分析和定量分析相结合,实证分析和规范分析相结合,要深入、准确地把问题研究清楚。比如在未成年人保护、预防青少年违法犯罪

方面,团组织可以组织一些力量,深入实际,扎扎实实地开展一些重大问题的调查研究,形成有分量的报告。

### 3. 维护青少年权益工作有哪些特点?

组织青年、引导青年、服务青年、维护青少年合法权益是共青团的四项基本职能,实现每项职能的工作路径和工作方式并不完全相同。维护青少年合法权益的职能在团的工作格局中占有非常重要的位置,在工作方式上有其自身特点。

一是要把握权益工作长期性、整体性的特点。在内容和形式上,团的权益工作与团的其他战线的工作有十分明显的区别,强调长期性、整体性。要在权益工作中取得进展和突破,往往需要进行长期准备、不懈努力。比如,《中华人民共和国未成年人保护法》经过了长达 11 年的扎实工作才出台,地方的配套法规、各地未成年人保护机构的建立等也是经过长期努力才形成的制度化成果,以短期政绩观的态度和方式来做,将很难成功。

二是要把握权益工作需要扎实调研、系统思考的特点。权益工作的内容一方面涉及的往往是法律法规等制度力量,工作联系的往往是立法、司法、行政等部门。另一方面,涉及的往往是普遍性的权益问题,打交道的往往是数量庞大、情况复杂的规模性群体。因此,这项工作强调权威性、科学性,始终要求深入、准确、扎实的调研,系统的思考和比较。只有经过长期扎实的调研和系统的思考,共青团才能保证向人大代表、政协委员以及有关部门提供的数据、材料以及意见、建议等具有较强的说服力,才可能扎实有效地推动工作。

三是要把握权益工作非活动性的特点。权益工作本质上不是以搞活动的方式来推动的,而是需要长期深入调研,经常与有关部门沟通协商、讨论研究、交流情况、交换意见等。有关权益工作的活动报道一般不多,但一旦在法律法规以及政策措施等方面取得突破,就是维护青少年合法权益实实在在的成绩,将广泛、深刻地影响到最广大的青少年。

### 4. 什么是“共青团与人大代表、政协委员面对面”活动,为什么要开展这项活动?

“面对面”活动是共青团组织维护青少年合法权益工作的一项重要活动

载体。共青团组织通过深入调查研究,在了解掌握广大青少年普遍性利益诉求的基础上,代表青少年向各级人大代表、政协委员进行集中反映并提出建设性的意见和建议。人大代表、政协委员按照法定途径进行呼吁,推动有关青少年普遍性权益问题的解决。这是引导青少年有序政治参与的有效方式,是共青团代表和维护青少年合法权益的重要举措。

团十六大以来,团中央书记处认真学习领会和贯彻落实胡锦涛总书记提出的“两个全体青年”的要求,在全国普遍开展“面对面”活动。“面对面”活动具有以下几个方面的地位和作用。一是“面对面”活动探索了共青团在青年中传播党的政治行为和组织行为的新路径。通过组织化、制度化的手段将青少年的普遍性利益诉求集中表达出来,促进党与青年群众的联系与互动,使青少年潜移默化地接受党的思维和主张的影响,为巩固党执政的青年群众基础作出积极贡献。二是“面对面”活动正在成为共青团履行自身基本职能的全新增长点。“面对面”活动具有党政重视、青年需要、共青团能为、社会关注、人大政协支持等特点,可以说具备了团的工作新的增长点的全部要素,不仅为用好、用足法定的参政路径提供了载体,也为全面履行团的基本职能创造了条件。三是“面对面”活动重塑了共青团权益工作格局。在全国普遍开展的“面对面”活动,为团的权益工作提供了重要载体,为构筑共青团权益工作新格局创造了重要条件。主要体现在“面对面”活动是落实“三个结合、一个制度性安排”思路的全能型载体;“面对面”活动涉及青少年维权工作的各个层面、各个领域,具有很强的兼容性;“面对面”活动具备整合团的权益工作诸项目载体的能力。

#### 5.“面对面”活动在名称、主题、时间和开展范围上有什么要求?

“面对面”活动要求在名称、主题、时间三个方面全国统一。“面对面”活动的全称应该统一为“共青团与人大代表、政协委员面对面”活动。“面对面”活动主题是“面对面”活动的灵魂。团中央要求全国统一“面对面”活动的主题,但是主题不等于议题,主题是出于方向性的考虑,往往比较宏观、抽象。统一主题不意味着简单照搬,否则基层团委的“面对面”活动可能会因为缺乏讨论深度而流于形式。全团活动主题是一系列社会现象的全国性“集合”,对不同的省和地市来说,其中有的现象和本地联系紧密,有的则关联不大,没有必要面面俱到。在统一主题的前提下,各省级团委和地市团委需要通过一个科学

的“破题”过程,选定符合本地实际的“二级议题”,抓住要害,务求实效。活动的主题需要在全面考虑、反复论证的基础上进行确定。选择“面对面”活动的主题,主要从三个方面进行考虑:一是看客观事实;二是看社会环境;三是看共青团组织的自身能力。“面对面”活动的时间问题上,活动分为集中活动与经常性工作两个部分。团中央、省级团委和地市级团委要在每年12月至次年3月,也就是本级“两会”召开前组织开展集中活动,保证全团在总体工作节奏上的一致。每年3月以后,各级团组织要以有关提案议案的跟踪落实、探索建立“面对面”活动长效机制等为重点,扎实做好“面对面”活动的经常性工作。在开展范围上,团中央要求“面对面”活动要在地市级以上团委普遍开展。同时,要着力研究基层团组织开展“面对面”活动的运行机制,在保证活动在地市级以上团组织全面开展的基础上,推动有条件的县级团委按照全团统一的要求开展活动,将活动延伸到县一级,进一步扩大活动的覆盖面。

#### 6.“面对面”活动的参与对象为什么要以共青团、青联系统的人大代表和共青团、青联界别政协委员为主?

各层级的人大代表、政协委员是我们开展“面对面”活动所依靠的主要力量和重要资源。在“面对面”活动参与的对象问题上,一方是共青团组织,另一方是人大代表、政协委员,特别是要以共青团、青联系统的人大代表和共青团、青联界别政协委员为主。做这样的安排,最主要考虑还是有利于用好、用足现有的制度性安排,政协中的共青团、青联界别就是共青团在国家政权体系中的制度依托和优质资产,这不仅为共青团用好、用足法定的参政路径提供了载体,也为全面履行团的基本职能创造了条件。其次,有利于充分发挥政协共青团、青联界别的组织化力量,强化共青团、青联界别政协委员履行职责的意识,集中力量、集中声音、集中行动。第三,这样的安排也便于广大基层团组织的实际操作。基层团组织在实践中也要积极争取人大、政协有关部门的支持,邀请关心青少年成长、对活动主题的相关领域比较熟悉特别是曾提出过相关提案建议的人大代表、政协委员参加,力争在合理的范围内形成和扩大共识。

#### 7. 如何坚持和完善“面对面”活动的组织化渠道和制度化安排?

组织化渠道和制度化安排是“面对面”活动很重要的工作方式,也是重

要工作原则。政协中设立的共青团界别和青联界别,各级团的负责同志代表共青团向共青团青联系统的人大代表、共青团青联界别的政协委员介绍情况,共青团青联界别的政协委员履行组织职责,共青团在政协大会上作大会发言,等等,这些都是法律规定的组织化渠道和制度化安排。

首先,要用好现有的制度化安排,特别是要强化共青团、青联界别的政协委员履行职责的意识,既然代表共青团青联界别参加政协会议,就应该充分考虑团组织对有关问题的重要意见,履行组织职责,发出集中的声音。由于“面对面”活动涉及人大、政协多个部门以及代表、委员履行职责的工作,在活动的操作过程中必须严格按照有关法律法规办事,在前期沟通、联系和邀请代表委员、开展活动和经常性机制建立等环节中,要发挥共青团、青联组织化的力量,通过团组织与人大、政协有关部门进行组织对接的方式来推进。

第二,要不断完善“面对面”活动的制度安排。在方法上,一是要在集中和日常两个方面进行制度设计,既要把每年各级“两会”前“面对面”集中行动阶段的制度设计做好,又要研究解决“面对面”活动的日常化、经常化问题;二是要在存量和增量两个维度强化制度供给,在用好存量制度资源的同时,结合工作实际,探索建立一些新的制度,要借助人大、政协在基层工作和制度创新方面的成果,不断推动工作创新;三是要在当前和长远两个周期做好制度安排,及时总结一些“能够学,用得上,推得开”的好经验好做法,为“面对面”活动开展提供相适应、可持续的制度保障。在工作方向上,可以从以下几个方面去着力推进:一是建立稳定、广泛的信息收集渠道;二是建立与人大代表、政协委员的常态化沟通交流渠道;三是注重对所提建议提案的跟踪办理,并在承办相关建议提案工作中,建立与代表、委员的联系,逐步扩大“面对面”活动的参与面。

#### 8. 结合基层团的工作,如何充分发挥 12355 青少年服务台的作用?

为推动青少年需求与社会服务资源供给有效对接,提高共青团联系和服务青少年的能力,2006年,团中央决定在地市级以上城市开展12355青少年服务台建设工作。截至目前,全国已有188个城市开通了12355热线,部分城市建成了标准服务台,主要通过邀请热心青少年事务的相关专家、学者作为服务台的志愿者,接听青少年来电,为其提供心理、法律等方面的咨询

服务,并组织开展进学校、进社区、进农村等多种义务宣教服务活动。

团的基层组织可以在以下方面充分发挥 12355 青少年服务台的作用。一是结合所在地市 12355 开通的情况和功能,面向广大乡镇和农村青少年推介 12355 青少年服务台,通过拨打热线电话解决困扰他们成长的心理、法律等问题。二是邀请服务台心理方面的专家志愿者走进学校开展心理知识讲堂、考前减压辅导、解答青春期困惑等专题活动,同时开展对学校教师的实用心理知识讲座,在更大范围内普及心理知识,帮助中小学生健康成长。三是邀请服务台法律方面专家走进农村,普及农村常用法律知识,现场解答法律疑问等。

### 9. 如何建立完善青少年权益信息收集工作机制?

为及时了解青年中带有倾向性、苗头性的问题,准确把握青少年普遍性利益诉求,为党政工作决策部署提供青少年群体的基础信息和数据,团的各级组织应逐步探索建立完善青少年权益信息收集工作机制。

青少年权益信息的监测收集可以包括以下三种模式。一是通过互联网等媒体,监测涉及青少年学习教育、身心健康、就业创业、恋爱婚姻、困难救助和犯罪预防等方面具有普遍性的新闻与舆情动态,以信息动态的方式逐级上报。二是围绕社会热点、重点群体、领导批示等涉及青少年权益的一系列问题,开展专题调研,形成高质量、有价值的信息专报,报送团的上级组织,并结合实际探索向同级党委、政府及职能部门的报送途径。三是建立 12355 信息监测网络,覆盖有条件地区的 12355 青少年服务台,实现服务台的月度信息汇总分析,形成 12355 信息月报、年报。

各级团组织可以根据实际情况创建包括权益干部、12355 工作人员和专家志愿者、热心青少年工作的人大代表、政协委员以及高校和专业机构等在内的信息监测收集工作队伍,通过基层团组织、当地媒体、各级预防青少年违法犯罪工作领导小组和未保委成员单位、优秀“青少年维权岗”单位等渠道建立青少年权益信息采集点和直报点,收集第一手资料,不断拓宽收集渠道,完善报送机制。

### 10. 对重大青少年权益事件进行跟进时要把握哪些原则?

在重大青少年权益事件发生后,团的上级组织会根据需要指定基层组

织对有关事件进行关注和跟进。在跟进过程中,团的基层组织要注意把握以下原则。

一是要以人为本,把保障当事人身心健康和生命财产安全作为首要任务,在事件发生第一时间协助有关部门妥善安抚和安置好当事人的基本需求,充分发挥共青团的组织优势。

二是要快速反应,要在第一时间向同级党委、政府和相关职能部门报告,探索与同级党委、政府及相关职能部门就重大青少年权益事件建立绿色通道等长效工作机制,在征得相关领导同意后迅速向团的上级组织报告事件详细情况。

三是要全面准确,力争通过党委、政府及相关职能部门掌握最全面、最真实、最准确的第一手信息和材料,对于网络等相关媒体的报道尤其要核实其真实性、准确性。

#### 11. 如何履行好综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室的工作职责?

中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组办公室的主要职责概括起来讲就是“参谋、协调、服务”。其中:“参谋”既指办公室要为领导小组做决策当好参谋,就事态走向、特点、对策做调研、分析、建议,也包括办公室各位成员为各部门的领导们做好参谋,向部门领导汇报工作,提出好的建议;“协调”既指办公室要在各部门之间起到沟通联系的作用,也包括办公室各位成员要在各自部门内起到沟通协调的作用;“服务”既指办公室要为领导小组决策提供切实有效的服务,也包括在决策实施过程中不折不扣地抓落实。这六个字是预防办工作的重心和关键。

行使好办公室“参谋、协调、服务”的工作职责,重点是要抓好办公室机制建设。机制建设也是工作顺利开展的基础,是行使好办公室的各项职能的基础和保证,主要包括预防青少年违法犯罪工作考核机制、预防青少年违法犯罪工作领导小组工作会议制度、预防青少年违法犯罪领导小组办公室调研工作制度、预防青少年违法犯罪领导小组办公室宣传工作制度、预防青少年违法犯罪领导小组办公室信息汇总制度等,同时各级预防办应重点加强对以上各项制度的完善和落实。



## 12. 如何做好“青少年维权岗”创建工作？

“青少年维权岗”是指自觉履行自身职能和社会功能,在维护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪、促进青少年健康成长方面发挥了突出作用的城乡基层群众自治组织、相关行业(系统)基层单位和新经济组织、新社会组织。创建优秀“青少年维权岗”活动始于1998年,是由共青团中央联合中央综治办等13家部委开展的青少年维权工作品牌活动。自1998年以来,全国已经开展了五届全国“优秀青少年维权岗”评选表彰活动,共评选出国家级“优秀青少年维权岗”1884家。自2009年起,国家级“优秀青少年维权岗”不再进行评选表彰,“青少年维权岗”创建活动继续开展。

开展“青少年维权岗”创建活动,重点要做好三个方面的工作。一是要拓展创建范围,在“两新”组织、系统(行业)和基层组织三个层面开展创建,进一步拓展基层工作空间。二是要积极整合资源,将“未成年人零犯罪社区”创建工作纳入“青少年维权岗”创建活动的总体要求,切实发挥基层组织中“青少年维权岗”的作用,将维权服务直达重点青少年个体,努力降低青少年犯罪率。三是要调整完善“青少年维权岗”创建的规章制度,使“青少年维权岗”的创建管理适应从评优评先向普遍创建的转变,同时探索运用网络、手机等新媒体建设直接面向青少年的社会化维权工作载体。

## 13. 如何做好预防青少年违法犯罪工作年度考核？

为推动全国预防青少年违法犯罪工作的深入开展,促进基层各项措施的全面落实,中央综治委预防青少年违法犯罪工作领导小组自2004年开始对各省的预防青少年违法犯罪工作进行考核,考核结果作为专门工作纳入到中央综治委对各省(自治区、直辖市)社会治安综合治理工作考核评比总体框架内。通过考核起到了以评促建、鼓励先进、激励创新、警示落后的作用,取得了明显成效。

当前对各省(自治区、直辖市)预防青少年违法犯罪工作的考核更加注重科学性和易操作性,注重发挥预防办的协调职能,注重加强对重点工作的指导和督察力度,注重考核的公平合理。

2009年考核内容主要是基层基础、重点工作项目、重要数据指标和创新项目等四项内容。其中:基层基础的考核关键是机构设置、队伍建设和工作经费;重点工作项目的考核关键是开展净化社会文化环境、重点青少年群体

排查摸底、针对重点群体的法制宣传教育、“工读学校”建设和“共青团与人大代表、政协委员面对面”活动内容；重要数据指标主要考核各省（自治区、直辖市）未成年人和青少年的犯罪率以及重大案件的一票否决；另外对于围绕重点青少年群体、地（市）、县（市、区）专项财政经费、重大课题调查研究等方面在全国预防青少年违法犯罪工作中探索出典型经验的创新项目，承担了重大项目且完成较好的给予一定的加分。

#### 14. 如何加强青少年法制宣传教育工作？

青少年是普法教育的重点对象，共青团开展青少年的法制宣传教育是一项重要工作职能。共青团组织在开展青少年法制宣传教育工作的关键是增强针对性、有效性和普遍性。

在针对性方面，对于基层团组织来说要深入研究、准确把握青少年法律意识和法制观念形成的一般规律，根据不同阶段的特征，分年龄段、分群体、分类别、分地域各有侧重地开展法制宣传教育。比如针对闲散青少年，在摸清基本情况的基础上，把普法宣传和解决闲散青少年的实际困难结合起来，可以通过深入社区开展符合其心理特征的法律服务、技能培训和文娱活动，帮助他们学法、守法、懂法、用法，提高他们辨别是非和自我保护的能力。

在有效性方面，对于基层团组织来说要认真分析当前青少年法制宣传教育在内容、载体、形式等方面存在的不足，注重运用情感、时尚、艺术的力量传播重要思想准则。比如发挥好青少年法制教育基地、社区青少年法制学校的作用，以模拟法庭、知识竞赛等参与性、互动性较强的方式吸引青少年。运用大众传媒特别是网络、手机等新媒体开展法制宣传教育。从本地实际出发运用动漫、视频、音乐等载体，创新宣传教育方式，增强教育实效。

在普遍性方面，要把握青少年认知、意识、信念形成的一般规律，使法制宣传工作面向最广大的青少年，使广大青少年认可。避免那些只有少数人参与、封闭在体系内的法制宣传教育活动。