

中国青少年政策报告

REPORT ON CHINA YOUTH POLICY

中国青少年政策研究课题组
RESEARCH INSTITUTE OF CHINA
YOUTH DEVELOPMENT AND POLICY



中国青年出版社



中国青少年政策报告

REPORT ON CHINA YOUTH POLICY

中国青少年政策研究课题组

RESEARCH INSTITUTE OF CHINA
YOUTH DEVELOPMENT AND POLICY

中国青年出版社

(京)新登字 003 号

图书在版编目 (CIP) 数据

中国青少年政策报告/中国青少年政策研究课题组著.
北京:中国青年出版社,2000

ISBN 7-5006-4078-1

I. 中… II. 中… III. 青少年问题-政策-中国-研究报告 IV. D669.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 73513 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

北京市梨园彩印厂印刷 新华书店经销

*

850×1168 1/32 8.75 印张 2 插页 210 千字

2000 年 12 月北京第 1 版 2000 年 12 月北京第 1 次印刷

印数:1—2000 册 定价:15.00 元

出版说明

本书是中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组的集体成果。

中国青年政治学院是一所以培养青年管理干部为重点的高等院校，一直高度重视有关青少年问题和青少年工作的教学与研究工作。虽然学院的教学工作十分繁忙，但由于学院领导的重视和全体教学及研究人员的努力，学院在青少年研究领域也一直发挥着重要的作用。学院具备开展这方面研究工作的优势条件，学院的各教学系部都有从事相关教学科研的教师，学院的“中国青少年发展与政策研究所”更明确承担着整合各方面研究资源、组织开展青少年问题和青少年工作研究的职能。

青少年研究有两个主要的特点，一是跨学科必须综合运用社会学、心理学、政治学、管理学、法学等学科的理论的方法，二是强调应用性。我们认为，从政策研究的角度切入青少年研究，能充分体现它的这两个特点。

中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组于1999年7月正式成立。在团中央“共青团青少年和青少年工作研究规划”的指引下，课题组受到学院内外各方面的支持和鼓励。学院最高领导亲自过问课题组的组建，筹措

课题组的研究经费，听取课题组的工作汇报，在很多重要问题上予以明确的指示和建议。课题组集中了学院的一批学术骨干，其成员来自青少年工作系、法律系、社会工作与管理系、经济管理系、新闻与传播学系和中国青少年发展与政策研究所。

“中国青少年政策研究”课题组第一阶段的工作重点是构建中国青少年政策研究的理论框架和对现有的青少年政策进行结构性梳理，本书即这一工作的初步成果。

报告各部分的研究和撰写分工为：导言——陈涛、周拥平；第一、三章——陆玉林；第二章——徐章辉、林维；第四章——郝瑞庭；第五章——吴庆；第六章——王俊华；第七章——尚新力；第八、九章——陈涛；郑丹娘负责资料工作，孙立亚、周拥平和朱家华承担了主要的编辑、修改工作。

由于该课题研究尚属一个较新的领域，我们的探索会有很多不完善之处，诚恳期待各方批评指正。

在本书付印之际，我们特别要对宁夏金龙集团总裁刘金虎先生表示感谢，他为本课题组的研究工作和本书的出版提供了慷慨的资助。

中国青少年政策研究课题组

2000年9月30日

目 录

导 言	(2)
一、青少年的两大基本社会问题	(2)
二、公共政策背景下的青少年发展战略	(2)
三、国际社会青少年政策的基本特点	(3)
四、国际社会青少年政策的发展过程	(5)
五、我国青少年的政策的现状	(7)
六、本书的特点和结构	(9)
第一章 中国青少年的基本状况和基本问题	(12)
一、青少年的界定	(12)
二、青少年人口基本状况	(16)
三、青少年受教育状况	(18)
四、青年劳动就业状况	(20)
五、青少年生活状况	(23)
六、青少年犯罪状况	(24)
七、小结：现实需要系统的青少年政策	(26)
第二章 中国青少年的基本权利及相关保护政策	(30)
一、青少年的基本权利	(30)
二、青少年的特殊权利	(37)
三、中国青少年司法保护政策	(39)

第三章 中国青少年教育及相关服务政策	(60)
一、概述	(60)
二、中国青少年教育政策的基本内容	(64)
三、中国青少年教育政策的制定与推行	(79)
四、评论与前瞻	(82)
第四章 中国青少年劳动就业及相关服务政策	(86)
一、概述	(86)
二、中国青少年劳动就业及相关服务 政策的基本内容	(89)
三、中国青少年劳动就业及相关服务 政策的制定与推行	(100)
评论与前瞻	(109)
第五章 中国青少年居住及相关服务政策	(114)
一、概述	(114)
二、中国青年住房政策的基本内容	(116)
三、其他青少年居住政策	(125)
四、中国青少年居住政策的制定与推行	(127)
五、评论与前瞻	(129)
第六章 中国青少年健康及相关服务政策	(134)
一、概述	(134)
二、中国青少年健康及相关政策的基本内容	(137)
三、中国青少年健康政策的制定与推行	(152)
第七章 中国青少年社会保障及相关服务政策	(156)
一、概述	(156)
二、中国青少年社会保障及相关服务 政策的基本内容	(161)
三、中国青少年社会保障政策的管理体制及 评价与展望	(169)

第八章 中国青少年福利服务政策·····	(174)
一、概述·····	(174)
二、中国青少年福利服务政策的基本内容·····	(176)
三、中国青少年福利服务政策的制定与推行·····	(199)
四、评论与前瞻·····	(202)
第九章 中国青少年政策的发展：前瞻与建议·····	(206)
一、对中国青少年政策现状的简要评价·····	(206)
二、青少年问题和青少年工作的发展预测·····	(211)
三、发展完善我国青少年政策的几点建议·····	(216)
附录《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》·····	(223)
参考文献目录·····	(260)
政策法规类·····	(260)
其他资料和研究类·····	(262)

Contents

Introduction

Two Major Issues of Youth

The Strategy for Youth Development within the Framework of
Public Policy

Distinguishing Features of The Youth Policy in International
Community

Course of Development of The Youth Policy in International
Community

Current State of Youth Policy in China

Characteristic and Structure of This Book

Chapter One

Basic Situation and Problems of the Youth in China

Defining The Youth

Demographic Situation of the Youth

Educational State of the Youth

Employment Status of the Youth

Living Conditions of the Youth

State of Crimes by the Youth

Summary: The Reality Calls on a Systematic Policy for the
Youth

Chapter Two

Policy on the Fundamental Rights and Related
Protection

for the Youth in China

The Fundamental Rights of the Youth

The Special Rights of the Youth

Policy on Judicial Protection for the Youth

Chapter Three

Policy on Education and Related Service for the Youth in
China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Education for the Youth in
China

Policy Making and Implementation on Education for the Youth in
China

Review and Foreseeing

Chapter Four

Policy on Employment and Related Service for the
Youth in China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Employment for the Youth in
China

Policy Making and Implementation on Employment for the
Youth in China

Review and Foreseeing

Chapter Five

Policy on Housing and Related Service for the Youth in

China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Housing for the Youth in China

Other Policies on Housing for the Youth

Review and Foreseeing

Chapter Six

Policy on Health and Related Service for the Youth in China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Health for the Youth in China

Policy Making and Implementation on Health for the Youth in China

Chapter Seven

Policy on Social Security and Related Service for the Youth in China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Social Security for the Youth in China

Administration of Social Security Policy for the Youth in China

Review and Foreseeing

Chapter Eight

Policy on Welfare Service for the Youth in China

An Overview

Essential Contents of the Policy on Welfare Services for the
Youth in China

Policy Making and Implementation on Welfare Service for the
Youth in China

Review and Foreseeing

Chapter Nine

The Development of Youth Policy in China:

Foreseeings and Suggestions

Evaluating in Brief the Present Youth Policy in China

Anticipation of the Trends in Youth Problem and Youth Work

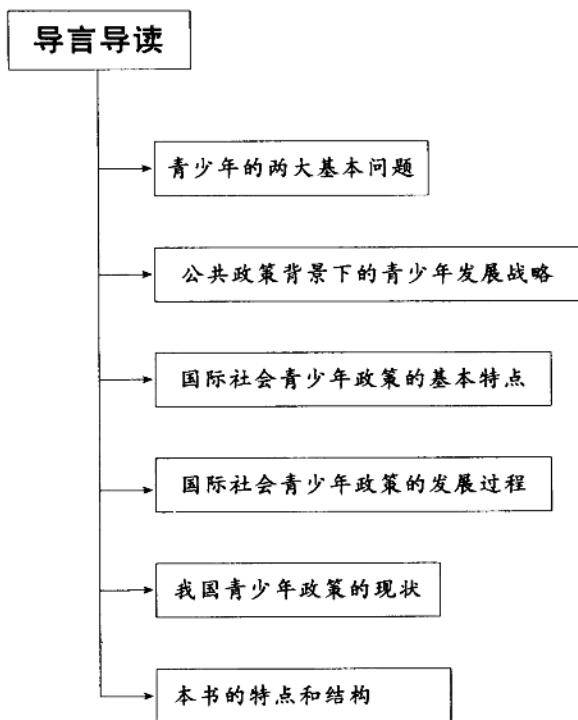
Several Suggestions on Improving the Youth Policy in China

Appendix

References

Policy Documents, Laws and Regulations

Other Sources and Studies



序 言

一、青少年的两大基本社会问题

世界各国普遍存在青少年问题，我国也不例外。由于青少年在生理、心理上具有很多有别于其他年龄群体的特点，使得青少年群体在社会生活中处于特殊的地位。一方面，由于他们的身体和精神尚未完全成熟，社会化是他们面临的突出课题。因而如何使他们的行为符合社会基本规范，能顺利纳入社会的正常秩序体系，成为攸关人类社会整体生存与发展的大事，历来受到社会的高度重视；另一方面，也是由于身体和精神的不完全成熟而导致青少年群体在一定程度上处于对社会的依赖状态，在很多方面需要社会予以协助、支持和照顾，如果社会缺乏对青少年的特殊关怀机制，则青少年的生存和发展都会是不健全的，对社会整体的发展也是不利的。这两个方面被视为有关青少年的两大基本社会问题，即教化、控制问题和福利、照顾问题。

二、公共政策背景下的青少年发展战略

正因为存在青少年问题以及这一事实对其他社会群体的影

响，人类社会较早就对青少年给予某种特殊的关注，以该群体为对象的某种“集体策略”很早就有所发展和实行，以应对青少年问题可能给社会带来的负面影响。在现代国家，公共政策这一手段产生以后，开始由国家出面，运用具有权威性的政策规定和行政手段来解决青少年的有关问题，从而逐渐形成了一种全新的青少年发展战略，使与青少年有关的社会事务和集体行动进入到新的更高的层面，进入到国家政策的领域。相应地，青少年问题被关切及认识的程度和问题得以解决的范围及效果，都比过去有了显著的扩展与提高。

在一些发达国家和地区，采用国家政策的方式应对青少年问题的实践，已发展到相当引人注目的地步。例如，一些国家和地区的政府，专门成立青少年政策与行政部门，并且这些部门被赋予很高的规格与地位，专责制订和实施针对青少年群体的国家政策，并负责有关的行政事务；有些国家或地区制定和实施了专门的青少年法律与法规，形成了较稳定、完整和独立的群体专适性法律体系，有关青少年的国家政策的发展达到了极高的程度。由于有明确、统一及权威的政策，有比较协调、有力的执行机制，与青少年有关的社会问题得到了更为有力的应对、更加有效的处理，使青少年的生存与成长境况有很大的改善，亦有助于整体社会积极、健康的发展。

三、国际社会青少年政策的基本特点

当代国际社会对青少年问题的认识在深度、广度及具体化方面均有所提高。突出的表现是，对青少年群体更多地从其社会处境的不利性上来理解和看待其特殊性，而不是从其个体行为的不稳定、不成熟和消极倾向性上来认识与看待，换言之，在关切和理解与青少年有关的两大基本社会问题上，重心是由关心“教化

与控制问题”朝着关心“福利照顾问题”转移。关于青少年群体因社会处境不利而导致的被特殊的福利照顾和社会协助这一点，需要从青少年本身的特点这一角度来理解与认识，而这种特殊关照无论从质上还是量上讲，也都显著地得到了扩展、深化与具体化。很多国家和地区的社会民众与政府，都不是把对青少年的正当社会协助与照顾限制在一个较小的范围，即个别的确特别困难，没有国家、社会或集体的支持便无法生活下去的那一类人；也不认为针对青少年群体的特殊照顾性国家政策与社会措施只起一种“事后补救”的作用，即只在青少年确有事故发生时才来发挥消极补救功能。相反，一个可以普遍观察到的趋势是，社会和国家对青少年正当福利需要的界定范围日益扩大，从针对其中少部分较为特殊的亚类的基本维生救助需要的消极性狭隘范畴，扩展为一广泛的发展性取向的“青少年福利”大概念，包括青少年接受一定文化教育的需要、获得劳动就业的需要、拥有适当居住条件的需要、健康维护的需要、更广泛的社会安全保障的需要以及特别的个人服务的需要等等。可以说，现代人类社会一般成员基于公认的福利及社会权利概念应当予以满足的那些需要方面，都是青少年的正当福利需要，而考虑到青少年的特殊地位，社会都须特别注意如何针对青少年群体做出相应的特殊安排来加以相应的满足；此外它还有为本群体特有的一些个人福利服务需要，国家和社会也要从有利于其幸福生活与健全成长和发展的角度，给予特殊考虑、专门组织与安排。在此新的认识基础上，国家有关青少年的福利性政策也就日趋“积极化”和“扩张性”，较全面地关顾全体青少年的高水平满足和充分发展，目标不止于消极补救，而是积极地促进青少年的成长与个人价值的实现。在很多发达或较发达国家或地区，其青少年政策的这些特征，都表现得比较明显，即青少年政策较少指所谓教化与控制方面的政策，而绝大部分指的是各项有关青少年的社会福利服务的政策，并且绝不仅限

于狭义的对其中特殊困难者的消极救助政策。

四、国际社会青少年政策的发展过程

人们在对青少年问题的认识与相关政策上的这样的发展变化，有其某种必然性。首先当然是随着人类社会的整体进步和普遍福利满足水平的提高，青少年作为一个特殊的群体，其相应的特殊照顾需要有机会获得更多的关注，就像其他一些特殊人群，如妇女儿童、老人、残疾人等，也是在社会整体福利水平提高的基础上而更加可能获得特殊关注一样。另一方面，国家与社会在实践中日益明了，对青少年实施教化和控制的努力，如果没有积极地对他们的福利满足做前提和支撑，往往是不易取得成效的。这实际上是一个简单的社会学道理：青少年经常是因为需要上得不到适宜的满足，才容易出现行为问题，才会发生对社会秩序的违反或破坏。欲教化和控制他们，必照顾和满足他们，只有首先照顾和满足了他们合理的需要，教化与控制才是可能的。在这方面，香港的例子很具说明力。20世纪70年代以前，香港政府是没有专对青少年的福利政策的，为青少年提供的专门性的社会服务也很缺乏。60年代末，香港发生了较为严重的青少年骚乱事件，震撼了香港社会和政府。经过调查发现，骚乱很大程度上跟青少年缺乏适当的一些个人社会服务，比如假期辅导服务、心理协助服务，以及缺乏某些活动设施、福利等有关。于是香港政府自70年代起开始支持发展这类青少年福利服务，有关各方也积极地讨论、制定，明确统一的青少年政策和建立专门的行政机构等问题。尽管香港至今也还是欠缺政府的统一的、专门的青少年政策，但在分散型的有关政策的支持下，其青少年服务发展到比较完善的程度，譬如大致上具有了这样一些明确划分的专设服务范畴：青少年中心服务、外展社会工作服务、学校社会工作服务、感化服务、住