

地方法制文丛

LOCAL LAW SERIES

华南理工大学广东地方法制研究中心

青少年权益保障实证研究

基于陕西省的政策和法律实践（2011—2015）

共青团陕西省委 陕西省预防青少年犯罪研究会 组 编

段小龙 单舒平 主 编

褚宸舸 林显春 执行主编



中国民主法制出版社



华南理工大学广东地方法制研究中心

青少年权益保障实证研究

基于陕西省的政策和法律实践（2011—2015）

共青团陕西省委 陕西省预防青少年犯罪研究会 组 编

段小龙 单舒平 主 编

褚宸舸 林显春 执行主编

中国民主法制出版社

2016年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

青少年权益保障实证研究：基于陕西省的政策和法律实践：2011—2015/段小龙主编. --北京：中国民主法制出版社，2016. 12

(地方法制文丛)

ISBN 978-7-5162-1449-7

I. ①青… II. ①段… III. ①未成年人保护法—研究—陕西—2011—2015 IV. ①D927.410.274

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 326437 号

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：唐仲江 程王刚

书名/ 青少年权益保障实证研究——基于陕西省的政策和法律实践 (2011—2015)

作者/ 段小龙 单舒平 主 编

褚宸舸 林显春 执行主编

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292520

http: //www. npcpub. com

E-mail: flxs2011@163. com

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/ 12 字数/ 290 千字

版本/ 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

印刷/ 三河市航远印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1449-7

定价/ 48.00 元

出版声明/ 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

《地方法制文丛》编委会

主 编

葛洪义

编 委

(以汉语拼音为序)

董 皞 杜承铭 冯健鹏 葛洪义

李秋成 李旭东 刘 颖 石佑启

杨雄文 周林彬

本书编委会

主 编

段小龙 单舒平

执行主编

褚宸舸 林显春

编 委

段小龙 徐永胜 贾 琳 单舒平

赵大胜 韩永安 魏清利 马随法

杨建科 郝鹏涛 冯 伟 任荣荣

总 序

与许多同行的视角不同，近年来，我们对法治发展状况及相关基本理论的研究，聚焦于“地方”。一方面，是因为我们生活、工作在这个曾经或许现在依然权力高度集中的国家的相对边缘的位置——地方，会很自然地注意、关心身边发生的一切，包括它的制度状态。另一方面，更重要的是，我认为法治本来就是一个世俗化的、去中心的运动。所谓世俗化，与神圣化相对，是指摆脱心理和体制依附的过程。每个人都确信自己的理性，并有条件、有可能依据自己的理性，决定自己的行动。哪怕是犯错误，只要他愿意承担后果。或许是翻译的原因，我并不赞成伯尔曼的名言“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”。我确信，人们遵守法律不是因为信仰法律，而是因为他的理性告诉他，遵守法律在当下是正确的；信仰难免盲从。由于法律的存在，每个普通人都具备了依法自主采取行动的可能性。所谓去中心，就是在法治状态下，我们每个人都是中心，所谓“此心安处是吾乡”。人治下形成的单一权力中心被人人为中心、自我为中心的状态所逐步取代。基于这个理由，我认为，地方才是法治建设的主战场，是千千万万普通人的生活实践造就了法治。研究中国法治，从“地方”的视角，或许会得出更为真切的结论。

“法制”一词多年来一直被认为是法律与制度的总称。地方与法制联结考察，有助于帮助人们从地方层面制度建设的角度观察中国的法治发展。地方一级在中国并没有完整意义上的立法权，

地方立法更多地与政府管理工作相关，许多人因此而把地方法制理解为地方立法及其实践。实际上，由于法律是在实践中被赋予生命活力的，所以地方法制研究给我们提供了一个观察中央集权国家推动法治建设的独特方法，即地方层面是如何通过包括地方立法在内的立法、行政、司法、法律监督、社会领域的相应的制度建设来实施中央立法的。我同样确信，法律是在一定的制度环境下实现的，人们运用法律，离不开具体的制度环境。法律是否有用、可用，根本上取决于实施法律的制度是否完备、便捷。尤其是在我们这个高度科层化的中央集权的国家，地方创设的规则和制度对于法律的实施具有关键性作用。而且，老百姓对法律的认识、判断乃至信赖，更多情况下，并不是基于法律而发生的，而是来自对实施法律的制度的直观。

基于上述理由，我们期待通过对中国地方层面的法制状态研究，参与到法治中国的进程之中，也希望更多的同仁关注这个领域。

2015年9月27日于杭州月轮山

前言

当前，陕西共青团正在深入贯彻中央和省委党的群团工作会议精神，凝心聚力，正本清源，谋划和推进全省共青团改革发展。习近平总书记在中央党的群团工作会议上深刻指出，服务群众、维护群众权益的大旗要牢牢掌握在我们手中，哪里的群众合法权益受到侵害，哪里的群团组织就要站出来说话。同时，做这些工作不能站在纯服务、纯业务的角度，必须同群团组织履行政治职责紧密联系起来，高举旗帜，巩固阵地，争取人心。维护青少年合法权益，是团组织的四项基本职能之一，构建“大权益”工作格局，是落实习近平总书记、中央和省委重要指示精神，围绕“凝聚青年、服务大局、当好桥梁、从严治团”共青团改革整体部署的重要举措。

《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出，要围绕做好新形势下党的群众工作开展协商，更好组织和代表所联系群众参与公共事务，有效反映群众意愿和利益诉求，发挥人民团体作为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用。全团从2008年起开展的“共青团与人大代表、政协委员面对面”活动，就是借助人大、政协的社会利益表达功能，发挥共青团“代言”作用的制度化渠道之一。活动中团组织牵头在青少年中广泛开展调查研究，了解掌握他们的普遍性利益诉求，在此基础上由人大代表、政协委员按照法定途径在“两会”上提交建议或提案，推动有关青少年普遍性权益问题的解决。活动开展9年来，已经成

为权益战线的品牌工作，随着社会主义协商民主建设不断发展，其未来的作用和影响力还将进一步显现。

2011年以来，围绕“面对面”活动主题，共青团陕西省委和陕西省预防青少年犯罪研究会成立课题组，由团省委权益部牵头并联合研究会副秘书长、西北政法大学教授褚宸舸及其团队，先后在青少年成长发展的多个领域共同开展调研活动，形成多篇研究报告；并在此基础上，通过人大代表、政协委员向全省“两会”提出了一系列有建设性的建议或提案。今年，我们委托专家对相关“面对面”主题调研报告以及实证研究资料进一步修订完善，形成专题性的研究专著。这是对近年来维护青少年权益理论研究的梳理总结，也期“抛砖引玉”，使维护青少年权益、青少年成长发展得到更多理论、实务和社会各界人士关注。陕西共青团组织也将盯牢青少年所急、党政所需、共青团所能的领域，不断完善青少年维权机制，畅通渠道，搭建平台，使团组织成为广大青少年遇到困难时想得起、找得到、靠得住的力量。

段小龙

共青团陕西省委书记、党组书记

2016年11月1日

001 第一章 新生代农民工精神文化需要和文化权利研究

- 一、文献综述、调研实施和样本概况 / 003
- 二、新生代农民工的精神文化生活 / 007
- 三、新生代农民工的精神文化需要 / 009
- 四、新生代农民工行使文化权利的困境 / 013
- 五、新生代农民工精神文化需要和文化权利的
 社会支持网络 / 020
- 六、加强新生代农民工文化建设的对策与建议 / 025

029 第二章 青年创业政策研究

- 一、研究过程、数据和方法 / 031
- 二、青年创业政策的概况 / 032
- 三、青年创业政策的服务对象及其需求 / 040
- 四、青年创业政策存在的问题 / 048
- 五、完善青年创业政策的建议 / 055

061 第三章 青少年的社会教育研究

- 一、调研对象和方法 / 062
- 二、青少年社会教育的机构、经费和存在的问题 / 066
- 三、青少年社会教育的内容 / 070
- 四、重点青少年接受社会教育的特点 / 079
- 五、社会教育和预防青少年违法犯罪的关系 / 087
- 六、加强青少年社会教育的建议 / 096

101 第四章 未成年人安全状况研究

- 一、研究综述、研究对象和研究内容 / 102
- 二、研究方法和样本概况 / 111
- 三、未成年人的校园安全、社会安全 and 家庭安全 / 117
- 四、未成年人的刑事被害 / 122
- 五、未成年人的安全感 / 133
- 六、未成年人安全教育存在的问题 / 136
- 七、加强未成年人安全保障的建议 / 139

143 第五章 青少年社会工作专业人才培养建设研究

一、调查对象、过程与方法 / 147

二、青少年社会工作发展状况 / 149

三、青少年社会工作专业人才培养的现状 / 163

四、推进青少年社会工作及专业人才培养建设的建议 / 175

183 附 录

附录一 问卷 / 184

附录二 座谈会 / 229

附录三 访谈 / 260

363 后 记



第一章
新生代农民工精神文化需要和
文化权利研究

新生代农民工是指年龄在 16 至 35 岁，来到城市从事非农业工作，暂居半年以上且未取得工作地城市户籍或居住证的农村户籍公民。2009 年全国农民工总数 2.3 亿人，新生代农民工占一半以上。陕西省 2009 年农民工总数有 642.9 万人，其中新生代农民工超过 390 万人，占 60.66%。省会西安是陕西省新生代农民工最集中的地区，截止到 2011 年 3 月，西安市农民工总数约为 103 万人，其中新生代农民工占一半以上。

文化是新生代农民工融入城市的桥梁，对增强其归属感、尊严感和幸福感具有重要作用。马克思曾指出，劳动力再生产不仅是维持生存需要，而且包括精神、心理、社会关系、智力等的再生产。为使劳动者成为全面自由发展的人，“工人必须有时间满足精神的和社会的需要，这种需要的范围和数量由一般的文化状况决定”。精神文化在新生代农民工融入城市中发挥重要的作用。

新生代农民工的市民化和全社会的和谐、稳定、发展关系紧密。繁荣新生代农民工精神文化生活，充分满足其精神文化需要和文化权利，是深入贯彻党的十七届六中全会关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣的精神，落实科学发展观的必然要求，也是坚持文化与经济、政治、社会以及生态文明等建设协调发展的重要内容，具有重要意义。但是，长期以来全社会特别是学界，对新生代农民工的关注主要侧重经济和社会保障方面，对精神文化生活的重视不够。

由于陕西省新生代农民工精神文化需要和文化权利的社会实证研究尚属空白，2011 年下半年，受共青团陕西省省委权益部委托，课题组进行调研。在全省问卷调查、访谈数据以及前期调研报告基础上，本章主要聚焦陕西省新生代农民工精神文化生活方面的特点，精神文化需要方面的诉求以及文化权利行使方面的困境，对陕西省