



CAYD 青年发展研究院

中国青年政治学院青年发展研究院文库

中国城市青少年 弱势群体现状与 社会保护政策

主 编 陆士桢 副主编 吴鲁平 卢德平

*The Urban Vulnerable
Youth Groups in
China and the Policies for Their
Social Protection*

社会科学文献出版社
Social Sciences Academic Press (China)



中国青年政治学院青年发展研究院文库

中国城市青少年弱势群体 现状与社会保障政策

The Urban Vulnerable Youth Groups in China and the Policies for Their Social Protection

陆士桢 主 编

吴鲁平 副主编
卢德平

社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press (China)

《中国城市青少年弱势群体现状与 社会保护政策》编委会

主 编 陆士桢

副 主 编 吴鲁平 卢德平

编 委 （按姓氏笔画排序）

卢德平 孙 莹 吴鲁平 吴 庆

张 华 陆玉林 周拥平 郝银钟

皇 娟 徐章辉

《中国青年政治学院青年发展 研究院文库》总序

褚 平

按照联合国有关青年的年龄界定，世界上居于 15 ~ 24 岁年龄段的青年总人数达 11 亿，约占世界总人口的 18%。根据联合国发布的《2003 年度世界青年报告》，其中约有 1.33 亿青年不具备起码的读书识字的能力，世界上失业人口总数中有 41% 是青年，有 2.38 亿青年每天的平均生活水平低于 1 美元，全球每天有 6000 ~ 7000 名青年感染艾滋病，许多国家的青年女性仍然面临着各种各样的歧视和暴力，大量青年人卷入战争纷争，有 30 万童子军在世界许多地区作战。

世界范围的青年问题向各国政府和社会提出了严峻的挑战。作为青年问题的学术机构，其职能和使命本身就是政府与社会的延伸，作为青年问题的研究人员，其生存状态和终极的幸福归宿，就在于用科学的研究成果，向社会做出关于青年群体的真实、全面、深入、客观的解答，并通过国家层面的政策和行动，推动社会的变革和进步。

对于青年范畴的界定，中外各国政府及研究机构所持标准不同，因此对于青年阶段的划分，对于青年群体的认知，差异颇大。无论从什么角度对青年范畴进行界定，核心的依据无非两条：一是把人的生理、心理的发展过程按照一定的区别性标志划分为不同阶段或时期，而青年则属于其中之一，联合国所确定的 15 ~ 24 岁为青年阶段的相关决议——《到 2000 年及其后世界青年行动纲领》，即属于国际社会对于这一标准所达成的共识。二是从社会角色的定位体系或社会化的过程出发对不同人群进行划分，并根据各类群体相对有别的社会化特性，从中抽取出现青年这一社会群体范畴。但依据这一标准，发展中国家和发达国家，农村与城市，男性与女性由于社会化过程的非同步性而往往导致在青年阶段的分类和界定上产生很大差异。单纯依据前一

种标准，既不符合对人的完整规定，也由于完全撇开社会因素，而把青年这一范畴简单化，导致把青年问题看做是可以通过年龄的增加而自然得到解决的宿命论观点。单纯依据后一种标准，由于完全撇开年龄对个体进步的重要作用，并且把社会化程度凸显到至高无上的位置，从而形成大量功能重合的群体划分，把青年问题等同于其他领域的一般性问题，因而无视青年问题的特殊性。将两条标准结合起来，以前者为划界线，以后者为分析对象，并考察二者之间的对位和错位规律，才是研究、处理青年问题的一条可行途径。

青年是富有创新意识、行动力强的群体，对社会的整体进步起到重要的推动作用，同时他们又是刚刚脱离依赖他人监护的儿童时期，并在过渡到准成人阶段的过程中，所谋求的政治、经济、社会、文化角色尚未完全确立的弱势群体，因而需要整个社会给予特别的关注。联合国大会1995年通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》也对青年群体的这两种矛盾而又共生的特点做出了准确的界定：“青年是社会重大变革的推动者、受益者和受害者”，“青年越来越疏离广大社会，而社会却有赖于青年不断注入新的活力”。就青年的第一种特性开展研究，以张扬青年群体的积极职能为政治目标的榜样或模范人物的个案分析，在今日中国青年研究领域显然是一个不容回避的课题。就青年的第二种特性加以研究，从众多具体的青年社会问题的调查、梳理、总结入手，逐步积累材料和数据，对青年研究领域的学术进步和政策层面的调整与改革，无疑具有学术探索和政治实践两方面的意义。对于青年问题的这两个主要方面的科学分析，其结果必然有助于避免在青年问题的处理上所容易采取的两种极端做法：一是以想像代替现实，夸大青年群体对于社会变革和进步所起作用的“精英意识”；二是以局部代替整体，把青年群体中的某些问题加以泛化处理，把青年群体的边缘化归结为不可逆转的趋势的“问题意识”。正如联合国秘书长安南在2003年8月12日“国际青年日”之际所言：“青年永远不应被当作社会的负担，而应视其为宝贵的财富。”这显示了国际社会对于青年群体所应采纳的正确态度。

青年问题的研究，不同于哲学、思想史之类纯知识系统的探讨，其研究对象的直接现实性和社会群体归属的多样化与异质性，必然蕴含着青年研究在学科归属上的复杂性和矛盾性。同时，以直接现实存在，并且在观念和行动上缺乏稳定性的青年为研究对象，本身就决定了青年研究的首要目标在于分析和研究青年群体面临的具体现实问题，解剖这一群体独特的亚文化系统，发掘与儿童群体和成人群体之间的衔接点和区别性，并对其中的规律性因素加以整理，为全球化背景下的青年政策的制定提供可靠、准确的学术支

持。与此相比较,“青”字号学科的建设显然是第二位的。西方的修辞学体系可以借助亚里士多德一人的思辨而基本得到确立,致力于把“青年学”建设为一门成熟的学科,却是一个漫长和需要不断修正的过程。在这之前,我们首先要做的工作就是在大量实证研究基础上的分析和综合,从这一意义上说,青年研究的理论不是任何实证研究的后续或更高层次的创新,而是渗透于实证分析过程之中的各种研究视角、分析方法的同义语。

青年问题方方面面,只要服务于青年,贡献于社会,任何方面的问题都值得认真探讨。从这一意义上讲,青年研究没有学术禁区。但青年在社会化过程中面临的问题有主有次,有缓有急,选择若干领域作为优先研究的对象,也是青年研究工作的基本原则。以联合国为代表的国际社会从1995至2003年,关于青年问题的优先领域,由10个扩充至15个,反映了各成员国对于青年问题的认识进一步深化。1995年联合国大会通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》将“教育、就业、饥饿与贫穷、健康、环境、药物滥用、少年犯罪、闲暇活动、女孩和青年妇女、青年充分和有效地参与社会生活和决策”等10个方面确立为优先处理的行动领域,2003年联合国社会发展委员会又将“全球化、信息和通信技术、艾滋病、防止冲突、代际关系”等5个方面确立为各成员国优先应对的行动领域。从国际社会对于青年问题的认识过程看,青年群体所面临的问题既有超越特定历史时期的一面,又有和特定时期或阶段的社会总体格局密切相关的一面。中国的青年研究工作,除了要研究具有中国特色的青年课题之外,也要主动面对全球化的冲击,优先研究国际社会所确立的上述15方面的问题。

全球化背景下的青年政策的制定,离不开对其他各国青年政策、措施的借鉴,同样,处于同一背景下的青年问题的学术研究,也脱离不了对其他各国相关学术成果的挖掘、整理、引进、借鉴。在融入国际学术主流的过程中,我们的青年研究会在学术范畴、研究方法、成果表述等各个方面得到全面提升。这是一个显而易见却容易被忽视的问题。

对于青年问题的研究需要研究者具备超然、冷静、客观的心态,惟其如此,才有可能在研究过程中体现出严谨、求实的学术风格,得出客观、科学的学术成果。但青年问题的复杂性和尖锐性又要求每一个研究人员本着对青年群体的人文关怀精神,用热诚的情感和时刻伴随的忧患意识作为研究工作的底色,惟其如此,才有可能全身心投入青年研究工作,做出权威、高质量的研究成果,服务于青年,贡献于社会。

《中国青年政治学院青年发展研究院文库》的编辑出版,是上述基本思

路催化的产物。这套丛书既有青年政策的评估和分析，也有青年亚文化的文本释读，但更多的著述是基于第一手调查数据而形成的专题研究。在研究的范围上，立足于中国特色，主要考察国际社会所确立的 15 个优先行动领域。在研究的风格上，既有个案解剖，也有国际比较；既有体系建构，也有调查分析。“文库”的作者以中青年学者为主，老师宿儒不多，故幼稚与不足在所难免。但青年研究领域的诸多迫切问题不容许我们十年磨一剑，搞出一两个完本、足本，藏之名山，传之其人。

大家都来支持我们的青年研究事业吧。是为序。

2004 年 6 月 13 日

目 录

排斥与整合：城市青少年弱势群体的理论视角

..... 陆士桢 陆玉林 吴鲁平	1
一 研究的问题及其背景	1
二 理论探讨	2
(一) 城市青少年弱势群体的概念界定	2
(二) 城市青少年弱势群体的分类	5
(三) 城市青少年弱势群体的成因	6
三 研究设计	7
(一) 研究设计的总体思路	7
(二) 研究方法	8
(三) 研究假设	8
四 研究结果与发现	9
(一) 从一般意义讲，青少年本身就是弱势群体的 命题是成立的	9
(二) 青少年弱势群体面临不同的“社会排斥”，生存与 发展状态堪忧	11
(三) 相关的社会政策在整合城市青少年弱势群体方面取得了 一定的成绩	13
(四) 在目前的社会保护政策或司法保护制度中还存在 一些突出的问题	13

(五) 青少年弱势群体问题已引发了其他若干问题	15
五 对策建议	17
(一) 在保持国民经济有较高增长速度的同时, 应特别重视社会公平问题	17
(二) 完善青少年法律政策, 切实保障青少年群体的合法 权益	18
(三) 实施合理的人力资源战略, 实现从生存扶贫到发展 扶贫的转变	19
(四) 应当尽快建立立体、多层次的社会保护网络	19
(五) 强化城市青少年弱势群体的家庭保护, 为处于弱势 地位的青少年提供更为有效的家庭支持	20
城市贫困家庭青少年的问题与需求研究	孙 莹 周晓春 24
一 研究的问题及其背景	24
二 文献综述	26
(一) 有关概念的界定	26
(二) 贫困家庭青少年问题研究的相关文献探讨	32
三 研究目的和研究方法	40
(一) 研究目的	40
(二) 研究方式	40
(三) 资料收集方法	40
(四) 测量工具或量表	43
四 调查结果分析	44
(一) 家庭经济压力	44
(二) 家庭居住环境	48
(三) 子女健康状况	51
(四) 教育支出与教育期待	54
(五) 日常交流	58
(六) 社会关怀与互助	63
五 研究结论和对策建议	64
(一) 研究结论	64
(二) 对策建议	65

中国城市贫困大学生群体现状与社会救助政策研究	吴 庆 75
一 中国城市贫困大学生群体现状及社会救助政策研究概述	75
(一) 课题研究的背景及研究目标	75
(二) 课题相关文献综述	77
(三) 课题研究方法	78
二 中国城市贫困大学生群体现状研究	79
(一) 城市贫困大学生的标准	80
(二) 城市贫困大学生分布不均匀	82
(三) 贫困给大学生带来全方位的影响	83
三 中国城市贫困大学生社会救助政策研究	87
(一) 关于奖学金政策的研究	87
(二) 关于学生贷款政策的研究	92
(三) 关于勤工助学政策研究	99
(四) 关于特殊困难补助及减免学费政策研究	103
(五) 关于社会资助政策研究	105
四 中国城市贫困大学生社会救助政策评价及对策	109
(一) 对政策的评价及建议	109
(二) 现有政策体系的不足与完善	113
(三) 对政策过程的评价及改进	117
(四) 政策的进一步发展及制度创新	120
城市残疾青少年社会保障问题评估报告	
——国际比较与实证分析	卢德平 123
一 国际社会对于残疾人问题的基本原则及其发展过程	124
(一) 从“医学模式”到“人权模式”	124
(二) 20 世纪 90 年代以后的新进展	127
二 中、美、日、印四国残疾人立法体系的比较	128
(一) 中、美、日、印四国残疾人立法体系一览	128
(二) 中国《残疾人保障法》的初步评估	130
(三) 日本《障碍者基本法》的初步评价	132
(四) 美国《1990 年美国残疾人法案》的初步评价	133
(五) 印度《残疾人法案》的初步评价	134

(六) 部分部门法的初步评价	135
(七) 部分政府法规、文件、政策、行动计划等的初步评价	137
三 残疾青少年的教育问题: 特殊教育的点和面	139
(一) 特殊教育的总体状况: 中日对比	139
(二) 特殊教育的要素分析	141
(三) 部分省市特殊教育调查的启示	146
四 残疾青少年的就业问题: 就业准备和就业实践	150
(一) 两个理论侧面: 就业准备与就业实践	150
(二) 三种就业方式的统计数据	152
(三) 检点与批评	154
(四) 不同残疾类型的就业差异与残疾人就业歧视的 深层次问题	157
(五) 就业意向的偏差: 上海长宁初职的个案调查	159
(六) 最低生活保障金: 两种变异结果	160
(七) 残疾青年的精神诉求: 来自福利企业的报告	161

孤残儿童家庭寄养的现状与政策评估研究

——对北京大兴礼贤镇 192 户寄养家庭和 7 名工作人员的

调查分析	吴鲁平 韩小雷 刘文斌 168
一 研究的问题及其背景	168
二 文献回顾	173
(一) 被寄养儿童及其需求	173
(二) 寄养家庭接纳孤残儿童的动机	174
(三) 家庭寄养的模式	175
(四) 家庭寄养的社会支持系统	176
(五) 家庭寄养的效果: 有助于孤残儿童的发展	177
(六) 影响家庭寄养效果的因素	179
(七) 家庭寄养评估	181
三 研究设计	183
(一) 理论框架	183
(二) 研究方法	185
(三) 被调查者的基本情况	186

四 研究结果	188
(一) 寄养家庭接纳被寄养儿童的动机	188
(二) 寄养家庭的行动与经验	190
(三) 家庭寄养的社会支持系统	200
(四) 家庭寄养的效果评估	204
(五) 寄养家长的收养意向	211
(六) 对被访寄养家庭3照顾被寄养儿童的经历的情景分析	216
五 结论与讨论	218
(一) 寄养家庭参与孤残儿童家庭寄养活动, 是一种理性 选择的结果	218
(二) 家庭寄养基本体现了“以儿童为中心”的孤残儿童 照顾理念	218
(三) 社会支持系统对寄养家长照顾被寄养儿童具有重要作用	219
(四) 从政策的执行、绩效和需求评估看, 该项政策执行较好, 成绩比较显著, 满足了国家、寄养家庭和被寄养 儿童三方的需求	219
(五) 家庭寄养中还存在一些值得高度重视的问题	220
六 对策与建议	222
(一) 要进一步完善立法, 加快制定与《家庭寄养管理暂行 办法》相配套的政策法规	222
(二) 建立科学完善的家庭寄养评估体系, 加强对寄养家庭的 管理力度	223
(三) 要不断完善对家庭寄养政策的评估, 使家庭寄养工作 可持续发展	223
(四) 提高家庭寄养指导中心等服务机构工作人员自身的专业 素质, 更加人性化地完成服务工作	225
(五) 吸引寄养家长更加积极地参加家庭寄养服务机构组织的 专门培训, 更多地关注孤残儿童的心理和社会性发展	226
普通城市流动知识青年群体研究	周拥平 高明华 230
一 关于研究对象和方法的说明	230
(一) 研究对象的界定	230

(二) 研究方法	232
二 流动知青的生活状态	233
(一) 流动的根源	233
(二) 艰难的求职过程	238
(三) 居无定所	241
(四) 时有时无的羁绊——户口	246
(五) 融入当地社会	250
(六) 浪漫而现实的情感体验	255
(七) 进取、拼搏、平和是生活的基调	262
三 关于改善流动知青生存环境的政策建议	269
(一) 对流动知青生存状态的基本判断	269
(二) 有关政策建议	273
 待业大学生生存状态与就业对策研究	张 华 276
前 言	276
一 待业大学生：失业青年中比重不大但格外引人注目的群体	277
二 待业大学生的生存状况、待业原因、心理状态与承受阈限	282
三 待业大学生的社会态度、未来预期与职业价值取向	294
四 大学生充分就业的制约因素与推进对策	305
 城市青年失业群体现状及再就业扶持政策研究	徐章辉 毕先萍 韩 勇 313
一 城市青年失业群体现状及政策研究概述	313
(一) 课题研究背景及研究目标	313
(二) 我国城市失业青年群体的界定	315
(三) 国内外相关文献综述	316
(四) 研究方法	319
二 我国城市青年群体的就业现状	319
(一) 我国城市青年失业问题回顾	319
(二) 当前城市青年群体的就业现状分析	320
(三) 城市青年失业群体的基本特征	322
(四) 青年失业的经济和社会影响	327

三 我国城市失业青年群体的现状研究	328
(一) 城市青年的失业成因	328
(二) 失业青年的技能及培训状况	330
(三) 失业青年的经济状况	332
(四) 失业青年的求职愿望与求职途径	333
(五) 失业青年再就业扶持情况	334
(六) 失业青年精神状态调查	335
(七) 基本结论	337
四 国外促进青年再就业扶持政策评价	339
(一) 国外治理青年失业问题的沿革及发展趋势	339
(二) 发达国家促进青年再就业的政策与实践	342
(三) 国外促进青年再就业政策的评价及启示	347
五 我国促进青年再就业政策回顾及展望	349
(一) 我国促进青年再就业政策回顾及评价	349
(二) 我国青年失业问题展望及对策建议	353

城市青年农民工的现状、问题及其对策研究

——对 103 篇学术论文的文献综述

..... 吴鲁平 俞晓程 闫晓鹏 郑丹娘	359
一 103 篇研究文献的基本情况	362
(一) 文献发表的年代	362
(二) 作者单位构成	362
(三) 学科视角	362
(四) 研究方法	363
(五) 研究主题	363
二 城市青年农民工流动的基本特征	363
(一) 流动方向上的反向阶梯性	363
(二) 流动动向上的季节性、自发性	364
(三) 流动行动的盲目性还是理性	364
三 城市青年农民工流向城市的基本原因	365
(一) 总体成因: 社会经济发展与改革	365
(二) 城市: 拉力的形成	365

(三) 农村: 推力的回应	366
(四) 城乡差距促使“拉”、“推”二力的相互作用	367
(五) 流动者的主观动机: 以经济性动因为主	367
四 城市青年农民工的弱势特征	368
(一) 遭遇到城市社会难以改变的偏见和歧视	368
(二) 受到较大的经济排斥, 就业状态堪忧	369
(三) 受到较大的社会排斥, 民工实际合法权益受侵害 现象比较严重	370
(四) 受到较大的文化排斥, 处于城市社会的文化边缘, 面临较大的文化冲突	371
五 弱势中的弱势——“双重弱势群体”	372
(一) 城市中的“打工妹”	372
(二) “第二代移民”	374
六 青年农民工改变弱势性的两种方式——内部依赖与犯罪	377
(一) 由弱势性所带来的团体意识与组织体系: 外来人口中的 三种权威	377
(二) 犯罪——改变弱势性的极端方式	378
七 城市青年农民工所带来的正负影响	380
(一) 积极影响	380
(二) 消极影响	383
(三) 一个重要的争论——“抢饭碗”还是“挣饭碗”的讨论	384
八 相关政策与对策评析	385
(一) 现行管理体制存在的问题: 模式僵化, 以“堵”为防, 效率低下	385
(二) 改革前提: 理清“堵”与“疏”的关系	385
(三) 几种可行的模式或思路	386
(四) 专项解决方案	393
 青少年法律与司法特别保护制度研究	郝银钟 408
一 青少年法律与司法特别保护制度的历史沿革与基本经验	408
(一) 外国青少年法律与司法特别保护制度的历史沿革与 基本经验	408

(二) 中国青少年法律与司法特别保护的历史沿革	411
二 中国青少年法律与司法特别保护中存在的主要问题	418
(一) 中国青少年法律与司法特别保护中存在的主要问题	418
(二) 上述问题的成因分析	426
三 国际青少年法律与司法特别保护制度研究	430
(一) 国际青少年法律与司法特别保护制度概述	430
(二) 国际青少年法律与司法特别保护制度国际公约	432
(三) 国际青少年法律与司法特别保护国际组织	440
(四) 国际青少年法律与司法保护国际标准	441
四 完善我国青少年法律与司法特别保护制度的具体构想	443
(一) 构建以青少年法律与司法特别保护为核心的新的 青少年法学体系	443
(二) 青少年法律与司法特别保护制度的几个基本理论问题	445
中国青少年相关政策综述	皇 娟 453
前 言	453
一 中国青少年的基本权利	454
(一) 规定中国青少年基本权利的相关政策	454
(二) 中国青少年基本权利的主要内容	455
二 中国青少年司法保护政策	456
(一) 中国青少年司法保护的相关政策	456
(二) 中国青少年司法保护政策的主要内容	457
(三) 处于发展阶段的中国少年司法保护政策	462
三 中国青少年教育政策	462
(一) 中国教育政策的发展	462
(二) 中国青少年教育政策的主要内容	463
(三) 中国教育政策的不足和改进	468
四 中国青少年就业政策	469
(一) 中国青少年劳动就业的相关政策	470
(二) 中国青少年劳动就业政策的内容	470
(三) 中国青少年劳动就业政策的不足和改进	474
五 中国青少年健康服务政策	475

(一) 中国青少年健康服务的相关政策	475
(二) 中国青少年健康服务的政策内容	476
六 中国青少年社会保障政策	480
(一) 中国青少年社会保障的相关政策	480
(二) 中国青少年社会保障政策的主要内容	481
结 语	484
(一) 政策零散、不系统	484
(二) 政策还有许多盲点	484
(三) 国际法和国内法的矛盾	484
后 记	486