

当代中国青少年研究文丛

何芳 著

“流浪儿”在美国：

社会救助的制度、实践与启示

Homeless Youth:

Policy, Practice and Experiences



上海人民出版社

当代中国青少年研究文丛

何芳 著

“流浪儿”在美国：

社会救助的制度、实践与启示

Helping America's Homeless Youth:
Policy, Practice and Experiences

图书在版编目(CIP)数据

“流浪儿”在美国:社会救助的制度、实践与启示
/何芳著. —上海:上海人民出版社,2013
(当代中国青少年研究文丛)
ISBN 978-7-208-11551-4

I. ①流… II. ①何… III. ①流浪-儿童-研究-美国
②流浪-儿童-社会救济-福利制度-研究-美国
IV. ①D771.285②D771.27

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第169260号

责任编辑 罗俊华

封面装帧 夏芳

· 当代中国青少年研究文丛 ·

“流浪儿”在美国:

社会救助的制度、实践与启示

何芳著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 21.25 插页 2 字数 278,000

2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

ISBN 978-7-208-11551-4/D·2309

定价 45.00元

“当代中国青少年研究文丛”编委会：

编委会主任：杨 雄

编委会成员：(按姓氏拼音顺序排)

包蕾萍 程福财 董小革

苏 萍 陶希东 曾燕波

总序：认识大发展时期的中国青少年

邓伟志

近十余年来，社会对“80后”和“90后”青少年的价值观念、行为特征与生活方式有很多讨论。讨论中既有广泛的共识，也有不尽的争议。应该如何认识青少年，如何看待又如何适应青少年的成长过程与生存状态？这是摆在成人社会与年轻人自己面前的一个重要议题。

和传统社会相比，当代中国青少年发展所处的社会环境发生了显著变化。并且，这些变化目前还在持续深化的过程中。改革开放后的三十多年来，中国社会经历了快速的现代化过程，工业化、城市化与信息化水平不断提高，对青少年的生存与发展产生了重要影响。例如，在人口大规模从农村向城市流动的过程中，规模达数千万的流动儿童与留守儿童群体因势而生；国家经济快速发展，但国民收入分配两极分化，社会结构内部分化过程日益突出，青少年群体内部由此也形成了不同的次生群体，出现了引人关注的“民二代”、“贫二代”、“富二代”、“官二代”等“二代”群体；信息化过程带来的新媒体的兴起，为青少年开创了全新的生存环境与多元价值选择空间，甚至改变了成人社会与年轻人之间的权力关系。

宏观社会层面发生的这些前所未有的变化，既给青少年的发展带来了机会与资源，也势必会为其造成陷阱与障碍。从现实的情况看，我国青少年生存与发展的形势既让人乐观，又让人担心。乐观的一面，在于当代中国青少年的物质生活更丰富，价值观更多元，个性更鲜明，创造力更强。在经济上，当代青少年所享有的物质条件比他们的父辈、祖辈更为优越，

消费行动的自由余地大,具有更多的资源去提升自己的福利,他们因此更加自信和从容。此外,在市场经济体制的框架之中,经济和社会多样化的发展态势让青少年有了更多的机会接触更多元的思想和理论,也有了更多的空间展示和发展属于他们自己的个性。在这个过程中,他们表现出了令人惊叹的潜能与创造力,成为国家振兴和社会发展的巨大动能。这是令人欣喜的一面,值得我们宽慰。

但是,我国青少年发展过程也出现了明显的问题的一面,消极的一面。物质生活的富裕,使青少年失去了体会艰苦创业、勤俭节约意义的机会,有的“富二代”、“官二代”甚至变得骄奢淫逸、骄横跋扈。伴随长期的城市化与人口流动过程形成的新生代农民工在城市中落不了脚、生不了根、安不了心,主观上又不愿回到农村,竟而沦落为城市社会的“浮萍”。数千万留守儿童常年与父母分居两地,得不到父母的恩慈养育,在成长的过程中呈现出或沉沦或异化的悲景。城市学童深受应试教育的“迫害”,学业负担沉重,在很大程度上失去享受童年欢乐的机会。家庭结构与功能自身的变化,使得一大批少年儿童无法从家庭内部获得充分的养育和教育,贫困儿童、流浪儿童、服刑人员未成年子女、受艾滋病影响的儿童等困境儿童群体在城乡形成。此外,城市里出现了“剩女”现象,农村则出现了很多找不到妻子的光棍汉;很多人买不起房子,按揭买房的成了“房奴”;一些新婚父母生养不起孩子,养了孩子的成了“孩奴”,生活压力重重。这是引人担忧的一面,值得我们警惕。

无论是喜是忧,大家越来越深刻地认识到一个道理:在现代社会中,青少年的成长,离不开国家的帮助,离不开公共政策与服务的支持。新中国成立后,特别是改革开放后,我国各级政府在青少年健康、青少年教育、青少年司法保护、青少年就业等方面做了大量工作,取得了令人自豪的成绩,青少年发展在各项指标上都出现了喜人态势。但也要看到,总体上说,我国青少年福利政策与服务的发展起步较晚,还不够完善,不够健全。譬如,我们尚缺乏完善健全的儿童社会福利制度去协助家庭更好地养育

儿童；我们的未成年人保护法还不够具体，缺乏社会福利服务的配套支持，可执行性较差；我们对青年人在婚姻、住房与就业等方面遇到的困难，还没有形成有效的支持和干预措施。

问题的存在，提示我们还有很多的发展空间。但发展的前提，是要弄清现实，摸准问题。新一代中国青少年发展的实际情形究竟如何？公共政策又该如何回应青少年发展的实际？我们很难通过直觉或个人的感觉来回答这个问题。社会科学工作者要在扎实的科学研究的基础上，用正确的方法取得令人信服的数据资料，再用适当的理论解释这些数据，进而才能还原并解析当代中国青少年生存与发展的过程。过去三十年来，中国青少年研究工作者在这方面作了很多探索，取得了大量优秀的成果，也在实践层面推动了中国青少年公共政策的发展。不过，和青少年发展的实际相比，研究工作还有进一步加强的空间，何况研究本身从来都无止境。

青少年研究要平衡好几个关系。第一个关系，是经典社会学研究常常提到的社会结构与个体能动性之间的关系。这个关系问题，在一般社会学研究中是老生常谈。但是，对于青少年研究来说，需要再多一些关注。从发展心理学到社会学的社会化理论，很多研究者都习惯于将青少年看作是不成熟的有待发展的个体。人们习惯于把18岁以下的未成年人看作无民事行为能力或限制行为能力的人，甚至也常常用“少不更事”、“年轻幼稚”、“容易冲动”等词语形容他们。从“不成熟”这个逻辑起点出发，研究者很可能冒忽视青少年能动性的危险，而将青少年简单地看作有待驯化、有待发展的被动客体。这样，我们势必要丧失了解青少年自身看法与能力的机会，势必难以完整地理解青少年的发展过程。套用英国社会学家吉登斯的话说，青少年不仅是社会结构的产物，也是社会结构的生产者。因此，在注重外在环境对青少年的影响的同时，有必要深切关注青少年自身的感受、理解与行动。

青少年研究要处理好的第二个关系，是发展视角与当下视角的关系。

在大部分语境中，“青少年”一词都是与“发展”和“成长”联系在一起的。相关的研究，大多有意无意地依循“未来导向”——青少年今天的一切都是为了未来的发展。如前面所提到的，青少年确有其脆弱、不成熟的一面，面临发展成长的任务，但也有其坚强、独立、能动的一面。青少年的生活不只是为未来作准备，他们的一切以及成人社会为他们做的一切，不只是为了促成他们的“发展”，也是要提升他们“当下”的生活福利与主观幸福感。离开了对当下的关注，再好的发展计划也难以实现，甚至可能失去意义。

青少年研究要处理好的第三个关系，是思辨研究与实证研究的关系。无论是思辨还是实证，都是方法论的选择。两者各有其利，也各有其弊。但是，两者的有机结合才是最重要的。青少年研究者要多读理论书籍，并结合实际、深入思考。另一方面，在社会大变动的时代，静止的书籍往往跟不上时代发展的步伐。因此，研究者更要深入实际，深入青少年的生活世界，作深入系统科学的调查研究，用第一手的数据资料，支撑我们对青少年价值观、思维方式、行为方式与生存方式等的研究。

上海社会科学院青少年研究所是我国青少年研究的重要阵地之一。他们与上海人民出版社共同组织相关专家开展一系列原创性的青少年研究，并策划出版“当代中国青少年研究文丛”，是我国青少年研究界的一件喜事。我们有理由相信，一个专业的青少年研究机构与一家富有声誉的出版社的合作，一定能催生一批高质量的青少年研究著作，一定能推动我国青少年研究更深入更有质量地进行。故为之序。

前 言

流浪青少年问题是一个全球性问题。西方发达国家中如美国、英国、澳大利亚等都存在流浪青少年,且他们早已成为政府与学界关注的重点。对于还处于经济和社会转型的国家如中欧、东欧与中亚的一些国家而言,流浪青少年也已经成为社会弱势群体中引人注目的一部分。在非洲、南美与亚洲的许多发展中国家,流浪青少年更是广泛存在。作为改革中的发展中国家,我国同样面临这一问题。目前,我国正处于社会发生深刻转型的关键时期,区域经济发展不平衡、贫富差距加大、人口流动加速、家庭不稳定因素增多等一系列问题的出现,使得流浪青少年的数量不断增加,成为一个特殊的社会弱势群体,其负面效应已经引起政府、传媒和社会大众的高度关注。

根据民政部《“十一五”流浪乞讨未成年人救助保护体系建设规划》提供的数据,我国现有 100~150 万名流浪乞讨未成年人,主要分布在北京、上海、郑州、广州、成都等大型中心城市。这些流浪青少年中,大多数人依靠乞讨、捡垃圾和卖“艺”为生,身心健康面临着巨大的威胁,不少人在流浪中沾染了各种恶习,更有甚者走上了违法犯罪的道路。流浪青少年的存在给社会、家庭及其本人都带来了严重危害,对我国社会的稳定和发展提出了严峻的挑战。如何保障流浪青少年的基本权益并提供充分的救助,已经成为一个全社会亟须关注和解决的重要问题。

近二十年来,我国政府日益重视流浪青少年的生存状况,全国已经建立了 240 多个流浪儿童救助保护中心,在流浪青少年的街头救助、教育管

理、医疗救治、护送返家等方面做了大量工作。同时,民政部与联合国儿童基金会、英国儿童救助会等国际组织合作,在全国各地开展了救助试点工作。但是,救助保护工作中仍然存在着许多困惑与问题,还有大量的流浪青少年流落街头,不仅基本生存权利没有得到有效保障,而且形成了新的社会隐患。尤其是近年来有关流浪青少年生命安全的恶性事故屡有发生,暴露出救助保护工作的严重不足。

面对这一亟待解决的问题,研究美国的流浪青少年救助经验具有很强的现实意义。美国并非“高福利”国家,但它却最早提出了“儿童福利”的概念,有着很长的儿童福利制度发展史,在流浪青少年救助领域的政策、立法、制度建设与救助实践等方面都卓有成效。深入分析探讨美国的流浪青少年社会救助体系,对当前我国建立和完善流浪青少年救助体系、制定青少年福利政策具有重要的参考价值。

目 录

总序	1
前言	1
第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 定义辨析	5
第三节 已有研究	8
第四节 资料来源	11
第五节 全书结构	12
第二章 美国历史上的流浪青少年	15
第一节 “到美国去!”——20 世纪前的流浪青少年	15
第二节 失业者——大萧条时期的流浪青少年	24
第三节 反叛一代——20 世纪 60 年代的流浪青少年	36
第四节 新的危机——20 世纪末的流浪青少年	46
小结	53
第三章 美国流浪青少年的生存现状	55
第一节 流浪青少年的特征与类型	55
第二节 流浪青少年的规模与构成	66
第三节 青少年流浪的原因	76
第四节 流浪经历对青少年的影响	82

小结	88
第四章 流浪青少年救助观念与制度的发展	90
第一节 19世纪以前:民间救济	90
第二节 19世纪初至60年代:专门化救助	93
第三节 19世纪70年代至20世纪20年代: 青少年法律制度的初创	103
第四节 20世纪30年代至60年代: 综合性儿童福利系统的建立	120
第五节 20世纪70年代至今:流浪青少年社会 救助体系的形成	125
小结	132
第五章 救助流浪青少年的主要立法	134
第一节 《离家出走与无家可归青少年法案》	134
第二节 《麦金尼-文托无家可归儿童与青少年教育计划》	143
第三节 《约翰·查菲寄养照料独立计划》	156
小结	170
第六章 流浪青少年社会救助体系的运行机制	172
第一节 救助流浪青少年的政府机构、职能及运作	172
第二节 流浪青少年救助事业中的非营利性组织	184
第三节 流浪青少年救助事业中的经费筹措	197
第四节 社工的招募与培训	217
小结	226
第七章 救助流浪青少年的成功案例	228
第一节 构建流浪青少年救助共同体——波特兰市的经验	228
第二节 到快餐店寻求帮助——“安全场所”项目	239

目 录

第三节 顺利迈向成年——加利福尼亚州的“首选之家”	250
小结	259
第八章 美国的经验及其对我国的启示	261
第一节 美国流浪青少年社会救助体系的建立	261
第二节 从“残补”走向“发展”的救助理念	266
第三节 流浪青少年救助机制的主要特征	270
第四节 我国救助流浪青少年的现状与困境	274
第五节 对我国构建流浪青少年社会救助体系的建议	285
参考文献	289
后记	325

第一章 导 论

第一节 研究背景

受社会转型与人口流动的影响,我国的流浪儿童问题日趋突出,“解救流浪儿童”的呼声日益形成强大的社会舆论,引发社会各界高度关注。2011年初,一个名为“随手拍照解救乞讨儿童”的活动在新兴网络媒体微博上悄然兴起,网民们纷纷响应,拍下自己所见的流浪乞讨儿童照片并上传。随后,衣衫褴褛、处境凄惨的儿童和青少年的形象迅速传遍互联网,令长期以来处于社会边缘、被忽视的流浪儿童现象得到一次前所未有的集体关注。2012年11月,又一件震惊全国的事件发生:贵州毕节市5名儿童在离家出走多日后,被发现因在垃圾箱中生火取暖,吸入一氧化碳导致中毒死亡。这一涉及儿童生命安全的恶性事故的发生,再次提醒人们我国存在着大量流浪儿童这一事实,也充分反映出加快建设完善流浪儿童救助保护体系的必要性和紧迫性。

为应对流浪儿童问题,自20世纪90年代中期开始,我国政府陆续制定颁布了一系列有关政策,在流浪儿童的救助与保护方面扮演了关键角色。1995年,《中共中央办公厅国务院办公厅关于转发〈中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见〉的通知》中提出,要试办流浪儿童保护中心,对在社会上长期流浪、无家可归、失去正常生活、学习条件和安全保障的少年儿童,采取保护性的教育措施。随后,民政部要求每个地级城市都建立一所流浪儿童救助保护中心,为流浪儿童提供制

度化的照顾与保护。在尚未建立流浪儿童救助保护城市的城市,救助工作则由当地流浪乞讨人员救助管理站承担。^①2006年初,民政部等中央十九部委发布了《关于加强流浪未成年人工作的意见》,对民政、教育、公安、司法、卫生等各部门在救助流浪儿童工作上的职责进行了部署;^②同年,民政部发布了《流浪未成年人救助保护机构基本规范》,明确规定了流浪儿童救助保护服务的内容、程序以及救助保护设施的规模 and 标准;^③2007年,民政部又与国家发展和改革委员会联合制定了《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》和《关于流浪未成年人救助保护设施建设的指导意见》,对2006—2010年我国建设流浪儿童救助保护体系的目标、任务、资金和保障作出了总体性的规划。^④在过去十多年里,各地流浪儿童救助机构根据上述政策文件的要求,依托自身拥有的资源,因地制宜地开展相关的救助服务,初步形成了一个以政府创立、运营的流浪儿童救助保护中心与救助管理站为载体,以临时救助为手段,以将流浪儿童护送回家为目的的流浪儿童救助体系。^⑤

2011年8月,国务院办公厅发出《关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》,在措施部分不仅继续强调帮助流浪未成年人及时回归家庭,还谈到要强化流浪未成年人源头预防和治理,并提出了针对不同类型流浪儿童的救助思路:对来历不明的流浪乞讨和被强迫从事违法犯罪活动的未成年人,要一律采集生物检材,检验后录入全国打拐DNA(脱氧核糖核酸)信息库比对,以及时发现、解救;对查找到父母或其他监护人的,要及时安排接送返乡;对父母或监护人确无监护能力的,由救助保护

① 中共中央、国务院:《中共中央办公厅国务院办公厅关于转发〈中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见〉的通知》(厅字[1995]42号)。

② 民政部等中央十九部委:《关于加强流浪未成年人工作的意见》(民发[2006]11号)。

③ 民政部:《流浪未成年人救助保护机构基本规范》(民发[2006]118号)。

④ 民政部、国家发展改革委:《“十一五”流浪未成年人救助保护体系建设规划》(民发[2007]75号)。

⑤ 程福财:《中国流浪儿童福利政策的绩效:基于流浪儿童视角的分析》,《社会科学》2009年第4期。

机构协助监护人及时委托其他人员代为监护；对暂时查找不到父母或其他监护人的，在继续查找的同时，要通过救助保护机构照料、社会福利机构代养、家庭寄养等多种方式予以妥善照顾；对合法权益受到侵害的，要协助司法部门依法为其提供法律援助或司法救助；对沾染不良习气的，要通过思想、道德和法制教育，矫治不良习惯，纠正行为偏差；对有严重不良行为的，送专门学校进行矫治和接受教育；对流浪残疾未成年人，卫生、残联等部门要指导救助保护机构对其进行心理疏导、康复训练等。^①截至2011年底，全国流浪儿童救助保护中心的总数达到241个，床位0.8万张，当年救助流浪乞讨儿童17.9万人次。^②

尽管我国政府在救助流浪儿童工作中不懈努力，也取得了一定的成效，但近年来屡次出现的流浪儿童事件显然说明我国流浪儿童救助政策与实践仍存在诸多困难和不足。例如，流浪儿童群体的构成本身在不断发生变化，使得流浪儿童的身份认定变得愈来愈复杂。过去，人们对流浪儿童的印象主要是在街头靠捡垃圾、乞讨、做廉价小工、卖艺卖花等方式维持生活的儿童。^③也有研究者根据流浪原因将流浪儿童分为五类：一是主要想打工赚钱的流浪儿童，二是非打工赚钱的纯粹流浪动机的儿童，三是因暂时和偶然性因素离家出走、流落街头的儿童，四是因非本人意愿影响而流浪街头、失去家庭温暖的儿童，五是具有纯粹的流浪动机并且染有偷盗恶习的长期流浪儿童。^④但实际上，当前社会上流浪儿童的类型可能远远不止于此。随着社会急剧转型、城市人口流动加速和家庭养育功能弱化，流浪儿童现象往往不再是某个单一的问题所导致，而是社会、经济、

^① 国务院办公厅：《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》（国办发〔2011〕39号）。

^② 民政部：《2011年社会服务发展统计公报》，见 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201210/20121000362598.shtml>，下载日期：2011年9月13日。

^③ 王久安、张世峰、张齐安：《关于流浪儿童救助保护情况的调查报告》，《民政论坛》1999年第4期。

^④ 刘继同：《关注中国城市流浪儿童——郑州市流浪儿童状况调查报告》，《社会福利》2002年第5期。

家庭、个体等各种各样的因素交织影响的结果,这就给流浪儿童的身份认定造成了很大的障碍。在贵州毕节流浪儿童事件中,5名儿童自愿离家出走,但他们的出走也与家庭贫困有关。并且,其中4名儿童的家长都在外地打工,所以他们也属于事实上无人照管的留守儿童。对于这种情况,如果采用一个比较狭义的身份认定标准,就很可能使得流浪儿童得不到必要的救助和保护。

又如,由于没有针对流浪儿童救助的专门立法,流浪儿童救助机构的运作长期以来都缺乏立法保障和制度支持。目前我国救助流浪儿童的法律依据,主要是旨在保护一般儿童的《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》《中华人民共和国义务教育法》等,这些法律对于流浪儿童的救助保护的规定只是原则性、号召性的,很少涉及执行层面,可操作性较弱。另外,我国目前没有一个国家层面的儿童事务管理机构,难以真正实现多部门在救助流浪儿童工作中的协同合作;再如,现有的流浪儿童救助过于依赖政府,民间力量参与度不够,帮助社会大众、非营利性组织和政府进行良性合作互动的体系还没有建立起来等等。

要解决上述种种困难与不足,都有赖于一个法律明晰、责任清楚、操作具体的流浪儿童社会救助体系来支撑,而构建流浪儿童社会救助体系,则需要广泛学习世界各国尤其是西方发达国家的经验教训,结合我国具体国情,对救助流浪儿童的政策、制度、服务等进行正确设计。美国政府在20世纪末已经建立起专门、系统的流浪儿童社会救助体系,并在此后的30多年中因公众需求和社会形势不断调整完善。目前美国的流浪儿童人数至少在100万人以上,但他们大都能够得到必要的居住、教育和医疗等服务,无须在城市街头游荡、工作或乞讨度日。因此,本书选择美国的流浪儿童社会救助体系作为研究对象,希望能通过系统地探索、分析美国在流浪儿童救助领域的基本经验,得出对我国构建流浪儿童社会救助体系、完善儿童福利制度的有益启示。