

美国弱势青年的教育救助及其启示

——以美国职业团为例

徐延辉,郭玉辉

(厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005)

[摘要] 职业团是美国弱势青年获得教育救助的重要途径之一,在美国弱势青年教育救助体系中占有重要的地位。职业团自1964年成立以来,已经帮助200万美国弱势青年摆脱贫困融入主流社会。研究美国职业团可以使我国更好把握美国弱势青年教育救助制度,并有助于我国青年的教育救助制度的完善。

[关键词] 美国;弱势青年;教育救助;职业团

[中图分类号] G53/57.712.3 [文献标识码] A [文章编号] 1006-7469(2010)07-0091-06

职业团(Job Corps)是美国联邦政府根据1964年《经济机会法》(Economy Opportunity Act)创立的青年教育救助计划。其目的是通过教育救助,为16-24岁的美国弱势青年提供基础教育、职业技能培训和生活技能辅导;并通过提供住宿等综合性的服务,改变他们的生活环境,帮助他们成为责任心更强、就业能力更高、社会贡献更大的公民。自1964年成立以来,职业团已经帮助两百万美国社会底层青年摆脱贫困,融入主流社会,成为美国弱势青年获得教育救助的重要途径之一。因此,分析职业团教育救助的经验,可以为我国弱势青年的教育救助提供一些借鉴。

一、职业团的相关概念与理论依据

(一)职业团的相关概念厘定

20世纪五六十年代是美国经济发展的黄金时代,与此同时,美国社会的贫富分化也日趋严重,在美国富裕的社会中存在着一个巨大的弱势青年群体。弱势群体一般是指经济资源占有相对贫乏,物质生活贫困,知识层次与能力素质偏低,在社会资源分配和竞争中处于弱势地位的群体。本文将

具有上述特征的青年群体简称为弱势青年。在社会结构的分化过程中,弱势青年由于家庭贫困、受教育水平较低、居住环境较差等方面的原因,较其他青年群体处于更为不利的地位。如果仅靠他们自身的努力,无法摆脱不利的境遇,因此,需要社会和政府为他们提供教育救助。所谓的教育救助就是国家和社会通过提供免费的职业培训或基础教育,提高弱势青年的教育和技能水平,从而增加他们的人力资本存量,提高他们的就业能力,帮助他们实现就业,提高收入水平。职业团就是这样的一个教育救助计划。

自20世纪60年代开始,职业培训逐渐成为美国政府解决失业问题的一条有效途径。在约翰逊总统“向贫困开战”政策的推动下,美国国会在1964年通过了《经济机会法》,把职业教育和职业培训作为反贫困的一个重要措施,同时把弱势青年纳入到国家的教育救助体系中来。《经济机会法》中的第一款为弱势青年设立了青年计划,其中的一项就是为16-21岁的弱势青年设立职业团计划。职业团的目的和运作形式,沿袭了20世纪30年代的民间资源保护队(罗斯福新政时期为青年设立的以工代赈计划)的作法,通过联邦政府创造

[收稿日期] 2009-09-28

[基金项目] 国家社科基金《教育救助与农村贫困人口的社会流动》(项目编号:07BSH034)。

[作者简介] 徐延辉(1965-),女,辽宁岫岩人,厦门大学公共事务学院教授,社会学与社会工作系主任,博士生导师经济学博士;郭玉辉(1980-),男,福建莆田人,厦门大学公共事务学院博士生。

就业机会,加强对弱势青年的职业技术培训和基础教育,提高他们的就业能力,并通过改变环境,帮助弱势青年更好地融入美国主流社会。^[1]此后,历届美国政府对职业团不断进行改革与完善,使之成为帮助美国社会底层青年摆脱贫困,融入社会的一个重要途径。

(二)职业团发展的理论依据

职业团发展的理论依据主要有两个:其一是人力资本理论。根据人力资本理论,在经济增长过程中,人力资本的作用大于物质资本的作用,而教育和培训则是提高人力资本最有力的手段。因此,政府应该加大对社会教育、培训的投资,增加国民的人力资本存量,提高他们的收入水平,促进社会经济的发展。

其二是社会化理论。根据社会学理论,家庭、同辈群体是影响青年社会化的重要因素。家庭是个人社会化的第一个场所,父母的职业、受教育水平、行为习惯对青少年的社会化影响甚巨;而同辈群体因为年龄相近,兴趣爱好、价值观、行为方式等大体相同,对青少年社会化的影响也很大,而且这种影响会随着年龄的增加而增加。^[2]由于大多数弱势青年家境不佳,从小生活在“贫困文化”之中;同时,由于这些青年生活在社会的底层,多数是辍学青年,常年在街头游荡,同辈群体不良的生活习气也会对他们的成长产生不利影响。这些因素使弱势青年的社会化程度严重不足,容易成为社会的边缘群体。为了改变他们的社会化进程,使他们更好地融入社会,需要政府为他们提供一个全新的成长环境。

二、美国职业团的独特性

(一)明确的救助对象

教育救助作为社会救助体系的一个组成部分,被认为是保障社会起点公平的最基本手段。教育救助对象主要是处于社会底层的贫困家庭的未成年子女,救助的目标是帮助其完成基础教育学习任务。弱势青年是教育救助计划的扩展,主要包括家庭贫困、受教育程度较差的青年群体。职业团作为美国弱势青年教育救助体系的重要组成部分,它的服务对象也不例外。根据美国1998年《劳动力投资法》(Workforce Investment Act of 1998)的规定,美国青年要成为职业团教育救助的对象,必

须满足以下标准:申请者的年龄必须在16-24岁之间;申请者必须是美国公民;申请者必须符合低收入标准;申请者面临着一个或多个就业障碍,如需要额外的职业技术培训、教育、咨询以及相关的救助来完成正常的学业或实现就业;申请者是辍学者、离家出走者、寄养儿童、无家可归者等;未成年申请者必须征得家长或监护人的同意;带有孩子的申请者必须有一个儿童保健计划;申请者在入学时不存在法律纠纷;申请者不会或不可能妨碍其他学员享受计划的益处。^[3]

由于职业团的申请标准极其严格,只有符合条件的弱势青年,才可能成为职业团的救助对象,因此,每年职业团的录取人数不多,大约在6万人左右,他们当中的大多数人没有完成高中学业。例如,在2006年参加职业团的学员中,有76.5%是高中辍学者;有32.8%的学生父母从事低薪职业,靠政府的救助来维持家庭的日常生活;超过70%的学员是少数族裔,其中非洲裔占52.1%,西班牙裔17%,3.2%为印第安人,亚裔占2.4%;在年龄方面,低龄组(16-17岁)占29.6%,中龄组(18-19岁)占34.7%,高龄组(20-24岁)占35.7%。^[4]

(二)经典的课程设置

人力资本是通过对人的投资而形成的资本,表现为人的知识、技能、资历、经验和熟练程度。人力资本的形成需要各种形态投资,包括在保健、在职培训、国内和国际迁移等方面的支出,其中最重要的形式是教育和培训。^[5]由于职业团的参加者多数是高中辍学者,他们普遍存在着“基础技能不足”,职业团要想提高他们的人力资本存量,就必须为他们提供基础教育和职业技能培训。

职业团提供的基础教育和职业培训主要由三部分组成:基础的扫盲教育、文凭(主要是高中文凭)教育、职业培训。因为职业团的学生主要来自社会底层,很多人在识字、阅读和计算能力方面都存在欠缺,属于基础技能不足者,因此,必须为他们提供基础扫盲课程。基础的扫盲教育包括提高学生的阅读、算术、计算机应用能力和工作沟通能力。这些技能特别是计算机应用能力,是后续文凭教育和职业培训的基础,也是学生离开职业团以后,适应工作所必需的基础技能。通过培训,学生基本能学会从互联网上寻求自己所需要的各种信息。工作沟通培训旨在帮助学生提高工作所需要的拼写、语法、写作技能,以及提高他们在特定场

所工作所需要的语言沟通能力。通过这些训练,学生可以自己准备简历、写工作申请、信件和备忘录等。这些都为他们顺利实现就业打下了良好的基础。此外,职业团也为那些外来移民提供基本的英语语言教育,帮助他们融入美国社会。

文凭教育是职业团学术教育的高级层次。为了使更多的职业团学生获得更高的文凭,从2001年开始,美国教育部和劳工部建立长期合作关系,并采取了三个战略步骤:扩大现有高中项目;提高网络远程虚拟在线高中的数量;加大职业团师资培训的力度。^[6]为此,职业团和当地的教育界建立了长期伙伴关系,通过它们为学生提供高中教育。通过这些努力,大大增加了获得高中文凭的学生数。2005年,获得高中文凭的学生有6847人,是2001年的近两倍。^[7]为了让职业团的学生能够在毕业后保持他们的竞争力,职业团积极和当地的中等教育机构,以及社区学院建立合作关系,为学生的进一步深造提供平台。例如,职业团与所在的社区学院达成协议,由社区学院为职业团的学生开设一些大学课程。通过这种合作方式可以进一步提高学生的学位。

职业团培训的另一个显著特点是尽量为每个学生提供个性化的职业技能培训。本着开放教育的理念,通过提供弹性的学制,学生可以随到随学,随学随走。职业团在所有的领域都强调在实践中学习,以便提高学生的动手能力。职业团提供的技能培训涵盖了100多个行业,包括那些社会需求十分旺盛的职业,如汽车行业、建筑业、厨艺、健康产业、信息技术等。为了弥补培训的不足,职业团还和当地的技术学校、社区学院合作,为学生提供职业团所没有的职业技能培训。这样可以为学生提供更高级的培训,同时也使培训能够及时反映市场的需求。

(三)独特的住宿服务

家庭是青年社会化一个极为重要的因素,是个人社会化的第一课堂,^[8]父辈的职业、收入水平、家庭结构对青少年心理和生理的成长,以及社会化都会产生有力的影响。大多数职业团学员的家境不佳,据统计,职业团一半学员来自单亲家庭;一半学员的家庭依靠政府公共救助维持家庭生活;1/3学员的父母没有完成高中学业;大多数学员的父母从事低薪职业。^[9]不利的家庭环境,使得他们陷入“贫困文化”的泥潭,自我期望普遍不高。

同时,由于职业团学员的同辈群体大多处于社会底层,受到同伴不良生活习性的影响,职业团学员入学前的吸毒、犯罪现象比较严重。职业团学员入学前吸烟的比例为50%,酗酒的比例为60%;40%的学员入学前有吸毒史,5%的成员甚至参加过集体吸毒;超过25%的学员入学前有犯罪前科,同时有15%成员曾经锒铛入狱。^[10]鉴于职业团成员入学前恶劣的生存环境及个人的不良表现,给他们提供一个全新的、封闭式的就学环境和生存环境就显得极为重要,而职业团的住宿服务在改变学生成长环境方面具有较大作用。

职业团住宿服务最为核心的部分就是为学生提供的全封闭式就学环境,这样可以最大限度减少不利环境对他们的消极影响。除了极少数有孩子的学员需要走读以外,其余的学生一律实行全日制寄宿制度。职业团的学生不但在基础技能方面有所缺乏,而且,由于来自贫困的家庭、社区,他们往往缺乏必要的社会规范观念。职业团不仅重视提高学生的就业能力,更重视培养学生的公民精神,提高他们的社会责任感。因此,学生在住宿期间,必须遵守职业团的住宿管理规定,保持房间和公共生活空间的卫生、整洁。学生也不能违反职业团的宵禁制度。并且,从1995年开始,职业团对学生的暴力行为实行“零容忍”,一经发现,一律开除。这些措施,使得学生的规范意识得到了大大的提高。

为了帮助学生摆脱“贫困文化”的陷阱,树立积极向上的人生态度,职业团为学生提供生活技能培训课程,训练他们的交际技能,使他们学会处理各种人际关系。为此,职业团一般都会鼓励学生积极参加各种文体、社交活动,开拓他们的视野,丰富他们的业余生活。为了培养学生的领导与处世能力,职业团为学生提供了治理和领导能力锻炼项目。为此,那些老生会被培训成辅导员,帮助新生尽快适应职业团的生活,并且帮助他们确立职业发展目标;同时,组织各种学生社团,为他们的锻炼提供了一个平台。这些活动加快了学生的社会化进程,既提高了老生的社交能力,也使新生的生活质量得到了显著的提高。

为了使学生更好地完成学术和职业技能培训,职业团还提供了其他一系列支持性的服务。比如,职业团为学生提供基本的医疗保健、餐饮服务,发放适当的津贴,学生可以用来支付个人开

支。此外,职业团还为那些为人父母的学生提供必要的儿童保健服务。为了帮助弱势青年实现就业,职业团还为那些已结业的学员提供就业安置服务。所有这些服务,都是培养一名合格的、富有生产效率的和有责任心的劳动力所必需的。

三、职业团的救助效果

(一)职业团对弱势青年收入的影响

职业团的救助效果首先表现在提高参与者的收入水平上。职业团在创办初期,问题较多,学员的犯罪和吸毒现象比较严重,管理比较混乱,美国社会对职业团的负面评价较多。^[11]有些学者认为,职业团基本上是失败的,许多学员在参加项目前后的收入水平并没有显著的差别。^[12]但是,随着职业团管理水平的不断提高,以及对学员的暴力犯罪行为整治的加强,职业团的培训质量得到了提高,它的积极作用开始显现。根据一些学者的研究,在1966年,凡学习达到9个月以上的学员,其学习成绩的提高,相当于在校正规学习的1.6年以上;同时,劳工部的分析报告显示,职业团的投入产出比为1:1.22美元,说明职业团的经济效益值得肯定;^[13]从一些美国学者的调查来看,在回答职业团对就业是否有帮助时,75%的男性学员和64%的女性学员给予了积极的评价,说明学生对职业团的满意度还是比较高的。^[14]20世纪70年代后期,随着非营利的私有机构参与一些职业团营地的管理后,职业团的竞争机制得以确立,^[15]职业团的整体质量得到进一步的提高。如果将参加职业团的学生与未参加职业团的同龄青年的就业收入进行比较,可以发现,以1977年的美元计算,就业后的第一年前者的收入比后者多出262美元,第二年多出652美元。学员就业后给政府和社会带来的收入在1977年可达2300美元,1982年可达3500美元,其中一半是通过学员缴纳的税收和消费所带来的收入,另外一半是他们就业后不再依赖各种救助,社会犯罪及婚外生育减少,节省了政府相关开支。^[16]20世纪80年代,尽管职业团的经费遭到了大规模的削减,但是,职业团仍然提高了参与者的收入增益。根据美国劳工部的报告,80年代末对职业团5000名结业学员和同等数量的“固定观察群”青年为期四年的调查显示,前者就业后的收入比后者多出1300美元。^[17]20世纪90年代

普林斯顿数学政策研究公司受美国劳工部的委托,对1994~1995年度参加职业团的弱势青年进行了长期的跟踪研究。在跟踪研究的第四年(即1998年),参加职业团的青年年收入要比未参加的同龄青年多出1150美元,相当于12%的收入增益。^[18]

职业团的干预方式对不同年龄的青年具有不同的影响力。美国心理学家埃里克森认为,人的一生都在经历社会化,不同时期社会化的内容是不同的,从青春期(15-18岁)、成年早期(19-24岁)到成年期(25岁以后),人的心智越发成熟,对社会的适应能力也会越来越强。^[19]职业团在成立初期,它的服务对象是来自家庭经济困难的14-21岁青少年。从20世纪80年代开始,它的目标群体开始转向16-24岁的弱势青年。^[20]而普林斯顿数学政策研究公司的研究显示,教育救助对不同年龄青年收入的影响是不同的。在他们跟踪研究的第四年(即1998年),所有年龄段青年都存在着收入增益,其中20-24岁的青年,收入增益最大,达到了2663美元。^[21]但是,根据美国国内税收署提供的个人收入数据研究显示,除了20-24岁的青年存在750美元的收入增益外,其他年龄的青年(16-19岁)的收入增益基本为零。^[22]这个研究结果说明,从80年代开始,职业团服务的目标群体转向“成年早期”的青年是正确的。

(二)职业团对弱势青年教育获得的影响

职业团的教育效果还体现在增加了弱势青年的教育获得。弱势青年参加职业团,使他们获得了第二次受教育的机会。根据普林斯顿数学政策研究公司的研究,参加职业团的弱势青年平均接受的教育学时数要比未参加职业团的同龄青年多出710学时,相当于接受了美国正常三个季度的高中教育;参加职业团的弱势青年接受职业培训学时数几乎是未参加职业团同龄青年的三倍。^[23]职业团也大幅度提高了弱势青年职业证书的获得,参加职业团的青年获得同等学历证书的比例为42%,而未参加的只有27%,前者比后者多出15个百分点;类似的,参加职业团的弱势青年各类职业证书比例为37%,比未参加的多出了22个百分点。^[24]这些数据表明,职业团显著地增加了这些弱势青年的教育获得,增加了他们的人力资本存量。

(三)职业团对弱势青年获得社会权利的影响

职业团的救助效果不仅体现在经济地位和受

教育水平的提高上,而且还表现为,在社会权利的获得方面有了较大提高。跟踪研究发现,职业团显著地提高了参与者的就业率,改善了参与者的就业质量。参与者的就业率比未参加的同龄青年高2.4%;^[25]这些青年就业岗位的福利待遇要好于那些未参加职业团的同龄青年。研究表明,在1998年,参加过职业团的青年拥有医疗保险、带薪休假、养老保险的比例要比未参加的青年分别高出3.1%、2.2%和4.6%。^[26]此外,职业团还减少了弱势青年对福利的依赖,参加过职业团的青年获得的救助金额比未参加过的要少460美元。^[27]最后,职业团还减少了弱势青年的犯罪率,提高了他们独立生活能力。这些都是教育救助对社会的贡献。

四、美国职业团对中国的启示

(一)加大对弱势青年教育救助的投入力度

教育和培训投资是增加人力资本最基本的途径。在我国,教育救助是近年来才进入到社会救助的体系中的。长期以来,我们过于重视社会救助的“物质”和“现金”救助,而忽略了经济之外其他的救助方式,尤其是忽略了对弱势青年改善自身状态的能力的培养。美国职业团的经验表明,为弱势青年提供教育救助,可以增加他们人力资本的存量,提高他们的就业能力,帮助他们摆脱贫困。我们要借鉴职业团的成功经验,加大对弱势青年教育救助的投入。这样不仅可以增加他们人力资本的存量,也可以解决我国劳动力市场存在的结构性矛盾,既可以解决弱势青年的就业问题,也可以缓解企业技术人才缺乏的困境。

(二)通过服务外包,培育培训市场

为弱势青年提供教育救助,最主要的方式就是提供免费的职业培训,提高他们的劳动技能,增加他们的就业能力,这是帮助他们实现就业的基础。以培训作为主要方式的教育救助作为一种公共产品,它的提供者和生产者是可以分离的,这样可以促进竞争,提高公共产品的生产效率。美国职业团的服务是通过遍布在全国的110个职业团训练营来提供的。除了30个由美国的内政部和农业部直接管理和运营外,其他的80个都是通过招标的方式,由私人承包商根据合同来运营的。通过服务外包的方式,职业团的运营效率得到了巨大提高。而政府则是通过合同对私人承包商进行绩

效管理,根据他们的业绩进行奖惩和决定是否续约。1998年《劳动力投资法》颁布以后,美国在全国各地建立了公共就业培训的“一站式服务”中心,政府为弱势青年提供培训券,他们可以根据各个中心的业绩水平选择在哪里接受教育救助。通过培育劳动力培训市场,不仅提高了培训市场提供的服务质量,而且减轻了政府的财政负担。我国社会福利的供给机制正在改革之中,社会福利供给主体多元化也是我国政府的目标之一,我们可以将培训服务外包给政府之外的其他社会机构,通过发展培训市场来实现教育救助主体多元化,从而提高培训的质量和效果。

(三)做好培训规划与培训监管

我国政府的公共就业培训项目的设定还比较盲目,一些培训机构的课程设置跟社会的需求相脱节。我们可以根据美国职业团的经验,建立全国联网的公共就业培训网络,科学规划培训项目,并且根据劳动力市场的变化,及时调整培训的课程,适应社会需求的变化。为了使职业团培训的课程符合市场的需求,保证学员在完成相应的培训课程后能够顺利就业,美国职业团和企业界、劳工界、商业组织建立了紧密的伙伴关系,请这些组织机构对职业团的课程设置进行监督。我们政府在决定设置培训项目的时候,应该进行广泛的社会调研,听取社会各界,特别是企业界的意见,这样可以使得培训符合市场的需求,提高培训的社会效益,增加公共就业培训对青年群体的吸引力。同时,为了保证培训的效果,政府应该对相关培训机构的培训质量进行跟踪,加强对他们的监管力度。

[参考文献]

- [1][11][12][13][14][15][16][17]梁茂信.美国人力培训与就业政策[M].北京:人民出版社,2006. 153,154,155,156,157,206,264,298.
- [2][8][19]周晓虹.现代社会心理学——多维视野中的社会行为研究[M].上海:上海人民出版社,1997. 122-139,133,158-160.
- [3]U.S Department of Labor. JOB CORPS Annual Report Program Year 2003[R]. Washington D.C., 2004. 12-13.
- [4]U.S Department of Labor. JOB CORPS Annual Report Program Year 2006[R]. Washington D.C., 2007. 41-43.
- [5][美]西奥多·W.舒尔茨.论人力资本投资[M].北京:北京经济学院出版社,1990. 1-16.

[6] U.S Department of Labor. JOB CORPS Annual Report Program Year 2002[R]. Washington D.C., 2003. 12-13.

[7] U.S Department of Labor. JOB CORPS Annual Report Program Year 2005[R]. Washington D.C., 2006. 36-38.

[9] [10] Peter Schochet. National Job Corps Study: Characteristics of Youths Served By Job Corps[R]. Princeton, NJ: Mathematica Policy Research, Inc, 1998. ix-xii, x.

[18] [21] [23] [24] [25] [26] [27] Peter Z. Schochet, John Burghardt, Steven Glazerman. National Job Corps Study: The Impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes[R]. Princeton, NJ: Mathematica Policy

Research, Inc, 2001. xxiii, xliii -xlv, xxxiii, xxxiii -xxxix, xlii, xlvi- xlviii, xlvi.

[20] LaLonde, Robert J.. Employment and Training Programs [A]. Robert A. Moffitt. In Means-Tested Transfer Programs in the United States [C]. Chicago: University of Chicago Press, 2003. 575.

[22] Peter Z. Schochet, John Burghardt, Sheena McConnell. Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study [J]. American Economic Review, 2008, 98(5): 1864-1886.

The Educational Assistance for Vulnerable Youth in America and its Inspiration —Taking Job Corps in America as an Example

XU Yanhui, GUO Yuhui

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Job Corps is one of the important approaches which the U.S. vulnerable youth gains the educational assistance. Therefore, it plays a quite important role in social aid system. Job Corps have helped about two million vulnerable young people get rid of poverty and be absorbed into the social mainstream since it established in 1964. To research these problems will help us have a better understanding to the education aid system for vulnerable youth in America and give us an inspiration to improve our education aid system for the youth.

Key words: America; vulnerable youth; educational assistance; job corps

[责任编辑:刘 怡]