

# 国内外青年发展规划建设研究

## ——基于多中心治理理论

■ 周悦

(中国社会科学院大学公共管理系,北京 102488)

**【摘要】**我国《中长期青年发展规划(2016-2025)》的出台,为未来青年成长发展、青年权益维护、青年服务工作指明了前进方向、描绘了宏伟蓝图。《规划》的细化、实施与完善,需要在多中心治理理论指导下,立足我国实际,借鉴国外青年政策和青年规划的相关经验。未来我国青年发展规划的实施与完善工作可以从三大运行机制展开,即执行机制、保障机制和监督机制。执行机制涉及政策层面、个体层面和组织层面,从前进方向和推进力量上进行详细阐释;保障机制涉及青年发展与青年工作中的人才支持、财力保障和技术支撑,是新时期青年事业发展的必备资源;监督机制涉及事前、事中与事后的全流程管理,涵盖政府部门、新闻媒体和第三方专业测评机构的共同参与。

**【关键词】**青年发展规划 国外经验 多中心治理理论

青年是一个国家的未来和民族的希望,关心和重视青年成长成才与发展是我们党和国家的宝贵经验和优良传统。习近平总书记在中国共产党成立95周年大会上的讲话中强调:“全党要关注青年、关心青年、关爱青年,倾听青年心声,做青年朋友的知心人、青年工作的热心人、青年群众的引路人。”<sup>[1]</sup>习近平总书记在党的十九大报告中殷切寄语青年一代:“青年兴则国家兴,青年强则国家强。青年一代有理想、有本领、有担当,国家就有前途,民族就有希望。中国梦是历史的、现实的,也是未来的;是我们这一代的,更是青年一代的。中华民族伟大复兴的中国梦终将在一代代青年的接力奋斗中变为现实。”<sup>[2]</sup>2017年4月,中共中央、国务院发布了《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《规划》),作为“新中国历史上第一个青年发展规划”<sup>[3]</sup>,为未来青年成长发展、青年权益保护、青年服务工作指明了前进方向。

《规划》是面向青年群体制定和出台的顶层设计,具有一定历史意义和现实意义。首先,《规划》立意深远,具有引领性和指导性价值。党和国家从历史与现实的角度思考青年发展问题,充分体现了其在青年规划和青年政策方面的深谋远虑和总揽全局,为各组织、各部门、各团体扩大青年参与、增强青年服务和支撑青年发展提供了有力支撑和明确指引。其次,《规划》较为严谨,充分体现了多元民主协商制度。《规划》的制定历时两年时间,经过反复论证和调研最

收稿日期:2018-01-05

作者简介:周悦,中国社会科学院大学公共管理系讲师,博士,主要研究青年发展与公共政策。

基金项目:本文系2015年中国特色社会主义理论体系研究中心重大项目、国家社科基金重大项目“中国共产党执政的青年群众基础研究”(课题编号:2015YZD04)的阶段性研究成果。

终问世。由共青团中央牵头,数十家党政机关和相关部门参与,面向专家学者、青年群众等上千人广泛征求意见建议,充分体现了青年规划制定工作的严谨性,充分发挥了多元参与、集体决策、团队合作的重要作用 and 巨大优势。再次,《规划》内容详实,涉及青年成长、成才、发展的各个阶段。《规划》涵盖了思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、文化、社会融入与社会参与、权益保护、预防犯罪、社会保障青年发展的十大领域,涉及青年权益和青年发展的方方面面<sup>[4]</sup>。最后,《规划》影响较大,有力推动了青年去努力报效国家、服务社会。《规划》对新时代青年在求学求职、创业就业、生产生活等多个阶段提出了明确要求和殷切期望,最大程度激发了广大青年为中华崛起而读书、为中华复兴而奋斗的积极性。

本文立足于《规划》研究的理论与实践溯源,在多中心理论框架下,分析我国青年规划建设可能存在的误区和差距,借鉴国外青年规划建设经验,提出我国青年规划的未来展望,以期为发展我国青年事业、推动我国青年工作、支持我国青年进步提供政策建议和研究参考。

## 一、我国青年发展规划研究的理论和实践溯源

自20世纪70年代末开始,为了应对全球化竞争、技术革新和公共财政等问题,西方发达国家公共管理领域出现了从管理向治理变革的趋势,由政府单一中心治理向多中心治理转变,即强调公共部门与市场组织、社会组织在公共事务治理中的协同与合作。詹姆斯·罗西瑙认为,治理既包括政府机制,也包括非正式、非政府的机制<sup>[5]</sup>。罗伯特·罗茨认为,治理意味着将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务,是政府与民间、公共部门与私人部门在信任与互利基础上建立的社会协调网络<sup>[6]</sup>。埃莉诺·奥斯特罗姆认为,多中心治理意味着政府、市场的共同参与和多种治理手段的应用,能更为有效地发挥对公共资源的配置作用<sup>[7]</sup>。国内对多中心治理理论的研究成果也比较丰富,涉及多个公共事务和公共政策领域。

《规划》涉及青年事业和青年工作,属于公共事务范畴,完全可以借鉴多中心治理理论的精髓,从三个维度推动实施。第一个维度是纵向中央政府与地方政府协同(O-Y)。《规划》已从中央政府层面出台了顶层设计,下一步需要各省、市政府出台相关配套的实施方案和实施细则,根据各地实际和青年需求制定地方青年发展规划,为《规划》落实提供制度保障。第二个维度是内部横向主管部门与分管部门协作(O-X)。青年发展规划涉及青年权益的方方面面,由主管部门统筹负责,同时协调人社部、教育部、民政部、财政部、科技部、司法部、文化部等部门共同落实,各部门要围绕青年发展这一公共事物展开业务合作和资源共享,为《规划》落实提供服务保障。第三个维度是外部横向共青团与青年组织合作(O-Z)。青年组织领导体系是由以中国共产党的领导为“核心层”,以团属青年社会组织为“紧密层”,以枢纽型青年社会组织为“骨干层”,以其他青年社会组织为“协同层”的“同心圆”型组织格局构成的,目的是要不断强化和提升共产党和共青团在青年组织中的影响力和向心力,为青年规划落实提供组织保障。

但是,我国青年发展规划的贯彻落实目前还存在一些问题和误区:(1)重政府主导轻多元协作。当前我国公共事务治理仍以政府为主导,多元协作的治理模式尚未形成,青年发展规划的实施仍是以党政机关、共青团及团属组织为主导的自上而下模式,企业组织、青年社会组织和广大青年等基层力量并未充分调动。(2)重中央统筹轻地方特色。我国青年规划建设在中央规划的统筹下,各地方政府在开拓性上略显保守,地方政府惠及青年的特色政策不足,此外针对新社会阶层青年的统战和发展工作不到位。(3)重规划建设轻配套机制。我国青年发展规划已经制定,但相关配套机制尚未完全启动,青年规划实施所需的专业人才、财政和信息等资源并未完全到位。(4)重关键领域轻全面发展。当前我国在青年发展中问题突出的如教育、就业、

婚恋、弱势青年维权等领域投入了较多公共资源,而在青年身心健康、道德建设、社会保障等方面的相关投入却比较滞后。(5)重规划实施轻监管评估。我国青年发展规划的实施强化了多部门协同机制,但对规划的实施进度、实施过程、实施效果等缺乏有力监管,尤其是来自新闻媒体、第三方评估、基层青年等方面的独立、客观、专业的监管评估较为缺乏。

## 二、国外青年发展规划的建设经验

我国青年发展规划相较于国外发达国家起草制定较晚、实施经验较少、发展极不均衡,在建设中存在一定问题和误区,因而需要在立足我国实际的基础上,借鉴英国、芬兰、瑞典、美国、日本、俄罗斯、澳大利亚和新西兰等国青年规划和政策制定、实施、完善的相关经验。

### (一) 国外青年发展规划概况

国外对青年发展和青年工作重视程度较高,出台青年政策和青年规划已成为世界性趋势。英国政府在2005年和2006年分别发布了《青年事务》《青年事务的下一步》,2013年英国政府发布了《青年政策白皮书》(Positive for Youth),针对13-19岁青年的家庭、个人发展、身心健康、弱势群体保护、预防犯罪等方面提出具体措施和改革建议。2013年美国政府委托跨部门青年项目工作组编写了《青年道路——联邦青年发展战略草案》(Pathways for Youth: Draft Strategic Plan for Federal Collaboration),草案覆盖美国所有青年,尤其是为与学校、工作单位或家庭脱节的弱势青年,提供从生活、成长、求学、就业到家庭的全方位帮助。日本总理府自1956年以来,连续出版《青少年白皮书》,涉及青少年发展状况主要指标的采集监测以及青少年政策执行部门及人员的情况。日本为支持青少年发展制定的青年政策涉及青少年成长成才、青年社会交往、弱势群体维权、监测评估体系等方面。2008年俄罗斯成立负责青年政策的专门机构——俄罗斯联邦青年事务管理局,指导青年群体的发展。俄罗斯专门出台针对青年发展问题的“五年规划”,《联邦专项纲要“俄罗斯青年2011-2015”》,为俄罗斯青年的发展提供制度保障。澳大利亚在2010年启动《全国年轻人发展战略》,针对12-24岁的青年群体制定了以下目标:让青年有权建立自己的生活;让青年人对自己的行为负责;让青年自强和勇敢,建设安全、健康、富有活力的澳大利亚。新西兰在2002年由青年事务部门出台青年发展战略(The Youth Development Strategy Aotearoa),关注少年和青年的发展,并在2005年出台《在学校中加强青年的发展》。

### (二) 国外青年发展规划的实施经验

#### 1. 推进政府部门协同治理

英国在青年发展规划实施过程中,要求各地方政府建立青年综合支持服务体系(IYSS),涵盖青年交流中心和基于学校的综合支持服务系统。尤其在家庭方面,青年交流中心提供了更方便的托儿服务,使青年家长能够平衡工作和家庭责任;提供在线电话服务,建立家庭与有关部门的合作伙伴关系以及在探索实施青年中心方案方面,吸纳家庭与社区的意见和建议等。美国青年发展规划主要通过跨部门工作组制定完成,征求了包括青年人在内的利益相关方的意见,如家庭、学校、非盈利组织、国家儿童内阁董事、政府联邦、州和地方各级组织和其他团体。在规划实施中调整和简化联邦政府对青少年项目的指导,大力推进多部门与多机构的协作与协调。促进在联邦、州、地方使用基于实证和创新的策略,鼓励采用基于实证的理念,并支持他们实现;支持创新,深化证据基础,填补空白知识。澳大利亚政府对于青年工作的管理体系遵循宪法规定,联邦政府只承担统筹职能,青年工作和青年政策的主要制定由州政府负责,州政府负责青年政策的制定、实施和监督工作,为澳大利亚青年提供了较为全面的服务。各级政府部门形成协同办公和服务体系,联合办公的政府部门包括如家庭和社区服务委员会、健康及儿童福利部、司法



部、移民及多元文化事务部等,共同致力于澳大利亚青年政策的制定和实施,提升了政府部门的行政和服务效率。新西兰青年发展战略主要由青年事务部牵头制定,参阅大量文献和实证资料,并且广泛咨询专家、青年机构、政府相关部门和涉及青少年工作或职能的个人或社会组织。

## 2. 动员青年社会组织力量

英国针对青年就业工作专门制定了“青年创业计划”和“国家就业运动”计划,鼓励青年自我创业,激励失业青年重新就业,为青年职业发展提供支持 and 保障。在青年就业创业计划执行中,充分调动企业组织的力量。英国政府为鼓励青年创业,由政府提供一定的信贷支持和资金补助,并聘请有经验的企业家作为创业导师提供必要的创业辅导,最大限度地保证创业青年少走弯路、少走错路,提高创业成功率<sup>[8]</sup>。美国青年政策和规划的落实主要通过整合青年组织和青年资源,在预防青少年犯罪、青少年志愿服务、青少年维权等方面发挥了积极作用。美国还通过大力促进青年参与、建立与青年组织合作伙伴关系,包括促进青年伙伴关系以支持青年持续参与拓展项目;鼓励联邦、州、地方政府和青年组织提供更多机会让年轻人掌握和运用关键技能,如生活和领导技能<sup>[9]</sup>。俄罗斯鼓励青年组织和广大青年积极开展国际交流,《联邦专项纲要“俄罗斯青年 2016 - 2020”》规定,鼓励俄罗斯青年积极参与世界范围的信息和文化交流活动,尤其是大力支持青年参与国际论坛、国际会议等世界青年或组织活动,树立俄罗斯青年的良好形象,为国家争得更多荣誉<sup>[10]</sup>。澳大利亚的青年规划实施除依靠各级政府部门外,青年工作主要由青年社会组织承担,这类青年组织具有数量多、分布广、职能全面等优势,能最大程度联系和服务多个领域青年,满足青年学习、生活、家庭、就业等多方面需求<sup>[11]</sup>。

## 3. 构建青年规划保障机制

英国在保障青年规划落实中投入大量的人力、财政资源。在人力资源保障方面,英国政府鼓励学校和教师设计贴近学生需求和适应未来工作的课程,支持青年参加全日制教育或不定期职业培训,为专业和技能考试合格者发放专业学位证书和执业资格证书,有效提高了大学毕业生的竞争力和工作能力。在弱势青年群体就业上提供财政支持,对弱势青年采取一对一指导和就业服务,并投入大量资金促进弱势青年能力发展;制定并严格执行青年最低工资制;为鼓励失业青年再就业提供更多的工资和奖金激励,包括提供一定的生活补贴和失业救济金。美国在青年规划的落实中要求国家、地方和部落提供配套资金支持,协调利用资源的技术援助工作。联邦青年发展草案聚焦美国青年的短期和长期需求,通过推动各部门的协作和各组织间的合作伙伴关系,为青年提供物质、精神、技术和信息等多方面的辅导和帮助。俄罗斯为青年规划实施提供人力和技术资源,注重满足青年群体不同层次的教育需求,既包括正式的学校教育,也涵盖非正式的职业教育,还包括远程教育和在线教育,为社会青年提供自我学习的机会和条件。芬兰政府为保证青年政策和青年规划的实施,为青年发展部门、部分青年组织和青年发展项目建立独立、固定、透明的经费支持系统,部分资金从政府部门和各个分支部门机构的经费预算中定期划拨。

## 4. 重视青年全面稳步发展

英国政府非常重视青年身心健康的全面发展,公民健康白皮书《健康生活,健康公民》明确规定要为青年提供健康服务并发布一系列规划,重视青年的肥胖、酒精、毒品、烟草、性健康以及精神健康等方面的问题。英国政府在预防青年犯罪和青年刑事司法制度制定方面也有诸多改进。美国的联邦青年发展战略草案为保障青年全面发展,设计了三个方面的实施项目框架。第一是在生活层次方面:提高青年的安全、健康、住房等福利水平;第二是在社会层次方面:改善家庭、社区和学校的联系与交往;第三是在教育和培训层次方面:为就业、职业发展和成年做准备。俄罗斯政府重视青年全面发展,注重提高青年的身体素质,完善体育基础设施建设,提高体育活

动的参与和普及度,加强青年禁烟、禁毒、戒酒等工作。《联邦专项纲要“俄罗斯青年 2011 - 2015”》,将爱国主义教育作为重点,培养青年的爱国主义精神。澳大利亚政府重视青年的全面发展,重视青年身体健康和素质锻炼,2011 年发起“活跃课余活动的社区计划”,鼓励青年多参与课外活动和身体锻炼,提升青年健康水平;在思想上对青年提出要求和期望,鼓励青年奋发图强,将个人发展与国家发展相结合。新西兰青年战略规划包括以下具体内容:儿童议程、加强青少年健康、新西兰健康和体育教育课程、青年健康行动计划、防范青少年违规违法策略、儿童和年轻人的护理和保护蓝图等<sup>[12]</sup>。《在学校中加强青年的发展》提出明确影响青年成长的因素;建立有用和正向的联系;有质量、尊重和关怀的关系;年轻人充分参与以及良好的信息<sup>[13]</sup>。在学校教育体系中,注重知识和能力、身体素质和心理素养的并重,加强新西兰青年与其他国家青年人才的交流与互动,提升青年多学科、跨专业的综合素养,培养多层次、高水平、国际化的青年人才。

### 5. 强化青年规划监督机制

芬兰政府在《2012 - 2015 年青少年政策项目》中专门规定,芬兰青年事务顾问委员会负责对青年社会政策和青年发展项目进行评估和监测,对青年组织内部的机构设置、人员配置和制度规范进行评估,定期对项目准入方案、实施过程、实施效果、受益对象进行系统跟进和调查评估。并将政策和项目评估结果作为后续财政、信息、人力等资源支持的重要依据,如果政策和项目评估结果不合格,就会面临被叫停的风险。瑞典青年政策和规划的评估工作由青年政策委员会负责,他们设计了一系列科学严谨的评估监测指标体系,包括青年成长、青年参与、社会满意度、社会影响力、财务预算机制等,评估机制能够提高财政资金的使用效率,提升青年政策和青年项目的实施效果。日本青年政策和规划的评估工作由青少年事务管理机构负责,定期发布《青少年白皮书》,其评估指标体系包括青少年人口指标、青少年健康指标、青少年安全指标、青少年教育指标、青少年劳动就业指标、青少年非行指标、青少年生活和意识指标等。《青少年白皮书》的评估指标体系为青年政策和规划提供了规范建议和实施参考。

## 三、我国青年发展规划实施的未来展望

发达国家青年规划的经验为我国青年规划制定提供了参考,我国青年发展规划的实施与完善需要在多中心治理理论指导下,立足我国青年实际,借鉴国外经验,从三大运行机制着手,即执行机制、保障机制和监督机制。执行机制涉及政策层面、个体层面和组织层面,从前进方向和推进力量上进行阐释;保障机制涉及青年发展与青年工作中的人才支持、财力保障和信息技术,是新时期发展青年事业的必备资源;监督机制侧重事前、事中与事后的全流程管理,并且包含政府部门、新闻媒体和第三方专业测评机构的共同参与。

### (一) 执行机制

#### 1. 完善顶层设计与地方细则

青年规划实施需要优化顶层设计,提高对青年发展的重视程度,从长远的战略角度设计发展规划和战略方向。青年工作要坚持党管青年原则,形成党委加强领导,政府、青年组织、社会、市场等多元主体协同施策的治理局面,不断完善具有中国特色青年事业发展的顶层设计。中央印发的中长期青年发展规划为宏观纲领,各省要根据地方实际编制本地区青年发展规划,并协调相关职能部门、核心青年组织和青年社会工作者,将青年发展规划不断细化、推进和落实。同时青年规划的实施需要充分借助政府、企业、社会的力量,破除发展中的局限和壁垒,最大限度地借助外部优势和力量发展青年事业、服务广大青年。主管部门要做好外联和公关工作,积极

参与跨部门联席会议机制,拓宽青年工作组与其他政府职能部门的互信、互联、互通渠道,尤其要加强与统战、财政、民政、环保、文化等相关职能部门的有效衔接。此外,要建立政府、社会组织、企业组织多元主体合作的资源筹集机制,充分挖掘和调动公众的参与能力和参与热情,提高获取青年事业社会资源的统筹能力和整合能力。

## 2. 协调核心与外围青年组织

要进一步巩固中国共产党的领导和共青团的“核心层”地位,团结和引领团属青年组织和其他青年社会组织致力于青年发展事业,不断强化和提升共产党、共青团在青年中的影响力和向心力。共青团要在青年社会组织的成立、运行和发展中给予必要的关注和指导,同时也要充分发挥青年社会组织的主观能动性,形成扶管并举、良性互动、有机整合的优化关系。共青团要在青年社会组织的发展关键期、重大活动期给予关注和指导,在政策、经费、人员、物资保障等方面给予协调和支持,为青年社会组织的发展提供平台和空间。同时青年社会组织参与社会治理和社会建设是社会治理创新的重要举措,是政府、市场、社会共同参与治理的重要一环。各个行业、领域、区域、阶层的青年社会组织要最大限度地调集和动员广大社会青年,为党和共青团团结和凝聚广大青年奠定组织基础,青年社会组织要引导和带领广大青年在生产生活、家庭发展、社会参与、国家建设等方面做出积极而有益的贡献。

## 3. 调动新社会阶层青年力量

要切实把握新社会阶层的群体特点和群体诉求。目前新社会阶层涵盖了亿万青年,在国家建设、社会生产和公益慈善等领域发挥着积极作用,日益成为现代社会治理的重要力量。在从业方式上,新兴青年职业边界更加模糊,自由职业群体日益庞大,他们大多从事新兴产业,带动和影响着社会风尚;在价值观念上,新兴青年群体主体意识强烈,注重精神追求和价值实现,更加需要专业化、精细化的社会服务<sup>[14]</sup>。同时从政府层面和组织层面进一步团结和服务新社会阶层青年。2017年党中央专门召开全国新社会阶层人士统战工作会议,提出“充分尊重、广泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导”的工作方针,为新社会阶层青年的团结和凝聚工作提供指导。在政策层面,要制定和出台关心和保障新社会阶层青年权益的相关政策,尤其是在学业、户籍、就业、职业发展、权益保障等方面。同时也要积极动员和调动新社会阶层青年广泛参与选举和投票等政治活动,在社会公益和慈善事业领域做出应有贡献。

### (二)保障机制

#### 1. 人才培养机制

《规划》和《共青团中央改革方案》都对加强青少年事务社会工作专业人才培养和建设提出了明确要求。在对青年社会组织成员的培养和培训方面,重点要在培训课程开发、培训基地建设、师资力量培养、系统培训组织等方面加大工作力度,完善培养体系,形成工作链条。要加强中央团校改革,开发和设计一系列针对团干部和团员骨干的培训课程,综合运用多媒体、信息化、智能化、远程教育等多样化教学方式,设计出兼具实用性、知识性、理论性和特色化的培训体系。尤其要加强对青年社会组织负责人和业务骨干的培养和教育工作,加强思想道德建设和业务素质培养,坚决拥护中国共产党的领导,带领广大组织成员紧密团结在党中央周围。在业务素质培育上,要通过高等教育、职业教育和素质拓展,加强实习实践工作,在实践中锻炼和提升青年社会组织的领导力量。共青团在未来3年将着力培养分布在各行各业、各个地区的上万名青年社会组织的业务骨干,尤其是基层业务骨干。

#### 2. 财政支持机制

青年事业发展需要基本的经费支持和资金保障,单纯靠成员缴纳会费筹资或单纯等待上级拨款都会导致资金来源单一化,因而,在资金管理上需要开源节流,使经费来源多元化和市场



化。相关部门要积极培育和联系社会化青年工作力量,通过购买服务、资金扶持、项目合作等方式,形成组织开展青少年权益保障工作合力。资金是青年事业发展的有力保障,在资金筹集,要改变等靠要的传统心态,积极发掘和引导社会资本和民间力量参与到青年工作中来,采取基金会、募捐平台、街头筹款、赞助等形式拓展资金来源。青年工作主管部门要积极建立与财政部门的常态化联系,争取资金支持和项目资助,还要积极与企事业单位接洽,在合法的范围内最大限度地调动社会资本。要建立健全涉及青年事务的财务管理和资产管理制度。聘用专业财务管理人员对资产进行管理,并建立严格的经费出入账记录和收支管理制度,防止资产流失和浪费,保障组织内部财务管理科学化、透明化和规范化。在青年组织开展活动前,应对所列预算进行审核和预估,剔除不合理和不合规的花费支出,活动后所有经费支出需要开具正规发票以便于保存和审计。

### 3. 信息创新机制

当前飞速发展的信息技术给青年生活方式、组织方式和思想意识带来巨大变化,给青年思想政治引领、组织动员青年、服务青年、代表和维护青少年合法权益等各方面工作带来了新挑战,同时也提供了新机遇。网络为青年发展、青年交流、青年活动提供了丰富的资源、巨大的便利和广阔的空间,尤其是网络时代的便捷性、高效性和广泛性促进了青年发展和青年工作的推进;但是网络时代也存在着不良信息泛滥、网络暴力突出、网络诈骗高发等问题,极大危害和阻碍了青年对网络的依赖和信赖。青年发展和青年组织工作的开展应当全面认识网络时代的特点,趋利避害,有鉴别、有区分地运用网络资源。要运用互联网思维改革工作理念和工作方式,尤其要提升工作效能,不断延伸组织覆盖、丰富工作载体、拓宽工作空间。各级团组织要大力建设和实施“网上共青团”工程,充分运用微信、微博、多媒体等工具,提高团组织在青年中的吸引力和凝聚力。

#### (三) 监督机制

##### 1. 明确政府部门监督职能

各地各部门要将《规划》的具体内容与当地社会经济发展规划相结合,将青年发展和维权成效与当地行政绩效相挂钩,强化基层党组织对团组织的核心领导地位。政府部门和共青团要加强对青年社会组织的监督管理,尤其对新兴青年社会组织,要指导其完善组织结构、活动流程和运行规范,形成重要活动、重大节日报备制度。在维护青少年权益过程中,要充分发挥政府部门、共青团组织的监督和维权职能。在青少年权益遭受侵害时,共青团要协同专业法务工作者和志愿者提供法律方面的辅助,并监督有关部门依法履行职责,弥补行政力量无法覆盖的法律盲区。要加强对弱势青少年的关注和保护工作,统筹推进青年求学、生活、就业、创业等关键权益的维护,提供经济、法律、政策等方面的多层次援助。对于涉及青少年权益的重大社会事件,共青团应当主动发声、密切关注、持续跟进、积极推动,确保将危害弱势青少年权益的突发事件处理好,树立团组织的正面形象,发挥积极作用。

##### 2. 强化新闻媒体舆论监督

《规划》的落实和完善需要定期接受媒体监督并及时披露相关信息,形成完善的媒体监督和维权网络。新闻媒体应当在社会监督、维护社会公平正义中发挥重要作用。要不断强化“责任优先”意识,避免形成市场利益驱动下的“经济效益优先”理念。新闻媒体在维护弱势群体权益之时,要做到在报道过程中积极发声、全程跟踪、实时发布,通过给予双方平等的话语权,真实、客观、具体报道还原事件经过,避免可能恶化和蔓延的上访事件、官民冲突及与弱势青年群体维权事件的发生,充分发挥媒体的矛盾疏导功能,化解阶层冲突,维护社会稳定<sup>[15]</sup>。在强化青年群众舆论监督方面,要依托微信、微博、网站、“青年之声”等网络平台,问需问计于广大青

年,及时回应广大青年的意见建议。

### 3. 引入第三方专业评估机构

《规划》的落实与完善需要引入标准化评估机构、财政审计机构、专业考核团队等对青年工作进行系统、客观、独立性评估。各地区、各部门要根据地方实际在制定青年发展规划的过程中,引入标准化研究机构的工作方法和业务指导,对青年工作、青年服务、青年发展的具体任务和重要事项进行标准化、流程化管理,通过标准化管理,为标准的落实推进并展开评估奠定基础。青年工作在制定标准的过程中,要充分发挥标杆作用,积极向先进组织、先进部门和先进个人学习取经,在学习借鉴的基础上制定符合组织实际的标准体系。标准的实施过程需要与考核机制、奖惩机制相结合,避免将标准束之高阁、形同虚设,同时对青年工作标准要根据形势发展和青年需求进行定期修订和完善,最大程度地贴近实际、贴合青年。青年发展工作需要相关财政拨款或转移支付的及时跟进和大力支持,资金的使用效率和使用规范是关系青年权益能否更好实现的关键,因此,有必要引入独立的财政审计机构,可采取政府购买服务的形式,与第三方审计公司合作。对资金的入口、使用和出口实行全流程、精细化管理,并建立财政资金使用规范化审批和复核程序。《规划》的落实还需要引入专家智库、咨询机构、学术团队等具备相关专业知识背景和青年工作经验的机构或个人进行专业化评估,从学理角度、理论层次、实证层面提出指导意见和改进方案。

## [ 参 考 文 献 ]

- [1]《习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话》,载《人民日报》,2016年7月1日。
- [2]《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》,2017年10月28日。
- [3]《党和国家青年工作的行动纲领》,载《人民日报》,2017年4月14日。
- [4]《中长期青年发展规划(2016-2025年)》,载《人民日报》,2017年4月14日。
- [5]詹姆斯·N·罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军等译,南昌:江西人民出版社2001年版,第35页。
- [6]罗伯特·罗茨:《新的治理》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第86页。
- [7]埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道:集体行动制度的演进》,上海:三联书店2000年版,第276页。
- [8]吕学静:《各国失业保险与再就业》,北京:经济管理出版社2000年版,第140页。
- [9]Pathways for Youth: Draft Strategic Plan for Federal Collaboration, [http://www.youthpolicy.org/national/United\\_States\\_2013\\_Pathways\\_for\\_Youth.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/United_States_2013_Pathways_for_Youth.pdf)
- [10]徐娜肖甦:《俄罗斯国家青年政策的发展特点》,载《中国青年社会科学》,2017年第4期。
- [11]李青:《澳大利亚青年工作》,载《中国青年政治学院学报》,2000年第4期。
- [12]The Youth Development Strategy Aotearoa, [http://www.youthpolicy.org/national/New\\_Zealand\\_and\\_2002\\_Youth\\_Development\\_Strategy.pdf](http://www.youthpolicy.org/national/New_Zealand_and_2002_Youth_Development_Strategy.pdf)
- [13]Making it Happen Strengthening Youth Development in Schools, [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/New%20Zealand/NZ\\_MoY\\_making-it-happen-strengthening-youthdevelopment-in-schools-2005.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/New%20Zealand/NZ_MoY_making-it-happen-strengthening-youthdevelopment-in-schools-2005.pdf)
- [14]《徐晓同志在2017年全团社会联络工作培训班上的讲话》,载《中国青年团》,2017年第5期。
- [15]廖媛:《媒体在维护弱势群体权益上的责任—以“开胸验肺”事件为例》,载《青年记者》,2010年第21期。

(责任编辑:邢 哲)