

青年发展规划的政策传导及其影响因素研究 ——以省级青年发展规划文本为分析对象

■ 谢碧霞

(广州市穗港澳青少年研究所 研究中心, 广东 广州 510635)

【摘要】中共中央、国务院正式印发《中长期青年发展规划(2016-2025年)》以来,各地以规划为指导编制本地区青年发展规划。在国家规划向地方规划传导的过程中,高位驱动成为了地方规划制定的重要因素,具体表现为政策文本的形式性规范实现了“四统一”,“党管青年”的核心理念被普遍吸纳。同时,地方性情境因素影响了政策要件的调整和政策目标的设定,具体表现为地方对创新创业、乡村振兴等青年发展领域的强调,生态文明、青年社会信用建设等也与时俱进地成为重要议题;地方资源不均衡限定着地方政府“政策工具箱”的选择范围,影响了地方量化指标的设定。应特别留意规划的社会化传导,特别留意“青年首先发展”理念的地方性吸纳和地方量化指标的具体化设定,推动青年发展规划政策体系的进一步优化。

【关键词】青年发展规划 政策传导 政策信号 高位驱动 地方性情境

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.03.002

2017年4月,中共中央、国务院正式印发《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《规划》)。这是新中国成立以来,首次在国家层面实施的面向青年群体的综合性、专门性、独立性的政策文本,既是“党管青年”的共识凝聚,更是优化社会资源配置的重要政策指引,向“全社会释放出青年单独规划、青年特点特殊照顾、青年发展优先保障的政策信号”^[1]。

作为一项公共政策,《规划》要实现促进社会资源定向有序流动,实现“青年首先发展”的配置目标,需要国家层面“政策信号”自上而下准确、高效的传导。在这一过程中,“政策信号”经历着从接受、解释、内化、转换到执行的复杂政策过程,国家与地方之间存在着“决策一统性与执行灵活性之间的动态关系”^[2]。《规划》明确规定,各地要以本规划为指导,根据实际编制本地区青年发展规划。目前,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团已全部制定并出台省级青年发展规划,形成了“国家规划+地方规划”的青年发展规划体系。如查说地方青年发展规划文本的出台是国家《规划》政策信号的地方性编码和二次转换,那么,国家《规划》在向地方传导的过程中,其传导的效能如何?哪些政策信号被放大,哪些政策信号有所削减?垂直结构下的高位驱动与地方性情境的互动关系对地方《规划》出台的影响如何?这些都是青年发展规划纵深制度建设过程中值得深入分析的问题,也为我们构建更优化的青年发展规划体

收稿日期:2020-03-12

作者简介:谢碧霞,广州市穗港澳青少年研究所研究中心副主任,讲师,主要研究共青团发展与青年政策、青年区域发展比较。

系提供了重要的思路。与此同时,《规划》总体目标提出,到2020年,具有中国特色的青年发展政策体系和工作机制初步形成,因此,对青年发展政策体系构建的重要环节——政策传导进行深入分析正当其时。

一、分析框架

《规划》从中央到地方的传导并不是一个简单的、线性的过程。2000年,烟台市出台了全国首份明确列入政府专项规划序列的地方性青年发展规划——《烟台市青少年事业发展纲要(2000-2005)》,到“十三五”期间,我国先后出台了50多份地方性青年发展规划或青少年事业发展规划。朱峰等认为,我国青年发展政策的发展与完善遵循着“先试点后推广”“先局部后全国”“先地方后中央”的循序渐进、稳打稳扎的改革发展思路,国家中长期青年发展规划的编制和实施是“水到渠成”^[3]。国家《规划》的出台首先是地方实践经验的向上凝聚和汇集,是国家站在全局层面,在剥离地方性差异因素后,对影响青年发展的普遍性问题、青年成长的普遍性需求进行整体性的归纳总结,是从顶层设计的层面做出的政策宣示和指引,确立了青年发展的基本政策框架,国家《规划》的制定是地方性青年发展政策的提升。

2017年,国家《规划》的出台使青年发展政策从“内隐式政策”^[4]走向“外显式政策”,散布和隐现于其他职能部门的功能性政策、地方性政策得到了国家最高权威层级的廓清与确认,青年发展政策逐渐从针对“事”的政策转向针对“人”的政策,原有的地方性青年发展规划中所存在的青年年龄界定不统一、规划时间长短不统一、规划内容不统一、规划发布者不统一等问题^[5],应该按照国家规划的“范本”进行统一和规范,这就涉及国家《规划》自上而下的有效传导,使地方规划与国家规划保持协调一致。

实际上,青年发展规划作为一项公共政策,在自上而下传导的过程中可以具体分解为两个方面:一是“传”。即国家《规划》通过公开政策文本,利用新闻媒体等方式进行政策公开,形成政策舆论氛围;明确工作任务,“各地要以本规划为指导,根据实际编制本地区青年发展规划”;落实监督评估,“对本规划实施情况进行年度监测、中期评估和终期评估”等,将国家《规划》的政策信号传递下去,使地方层面青年发展规划的制定从“自选动作”变为“规定动作”。二是“导”。这是在“传”的基础上更高层次的要求,也是“传”的最终目标,要求地方将《规划》的政策价值内核进行地区性的内化,并将其作为政策制定的导向,按照国家《规划》的价值原则在政策制度设计上实现对社会资源的“制度化再分配”。

必须注意的是,在政策的具体实践中,很难实现线性的直接传导,在政策传导过程中,政策每经历一个层级,就携带了新的政策目标,出现政策的“强化效应”或“钝化效应”^[6],国家《规划》在进入地方性场域时必然会经过二次的编码、转换,地方党委政府也会根据地方性情境对《规划》进行“选择性处理”,因此,各地青年发展规划文本既具有一定的一致性,也体现出明显的差异性。

本文将选择省级公开发布的青年发展规划文本作为分析《规划》政策传导机制的对象。贺东航等认为,省委省政府是当代中国最高一级的地方党政机关,在国家政治生活中处于非常重要的地位,在层级性治理中发挥着关键性作用^[7]。陈功在分析中央政策的传导效率时就明确提出,从时间序列来看,中央政策的传导首先是省政府一级,中央政策在这一级传导到位大致需要两年的时间,中国的政令执行问题主要是省级政府的问题,省级政府的工作不到位,中央的决策就不能到位^[8]。省级处于《规划》上传下达的重要枢纽位置,是《规划》实现有效传达的关键。《规划》自2017年出台,距今已有3年时间,青年发展规划已完成省级布局,“国家规划+地方

规划”的青年发展规划体系已基本成型,使得从省级政策文本研究《规划》的传导情况具有了现实的基础,而且,对中央-省级《规划》传导状况进行分析将为理解《规划》在地方的实施效用提供重要的参考。

二、《规划》文本中的高位驱动与地方的政策响应

公共政策在执行的过程中会受到多种因素的影响。史密斯(T. B. Smith)提出的政策执行模型认为,理想化政策、执行机构、目标群体、政策环境是影响政策执行过程的几个重大因素^[9];爱德华(George C. Edwards)在其“政策执行模型”中认为,交流与沟通(communication)、资源(resources)、政策执行者偏好(disposition)和官僚组织结构(bureaucratic structure)四个主要因素的互动关系直接或间接地影响了政策的执行状况^[10]。这些国外学者的研究成果关注到了水平层面上公共政策从文本形态的政策理想到具体化、现实化的政治行动之间的影响因素。但是,在中国特殊的政治语境下,垂直层面的因素对于地方政策的出台具有关键性的影响。由于党和国家相互“嵌入”的独特结构和政治生态,在公共政策执行中,呈现出“高位推动”的特点^[11]。省级青年发展规划的文本从出台的时间、核心原则、内容框架与中央保持着较高的协同一致性,来自“高位”的驱动产生了政策向下传导的压力,省级青年发展规划的政策响应程度与“高位”向下传输时的“压强”存在着紧密的关联。但同时也必须留意到在“高位”驱动下,中央与地方的互动关系在形式性规范与核心理念传承、体制内传导与体制外传导等方面的具体表现。

(一) 政策文本的形式性规范

国家《规划》是在习近平总书记的亲切关怀下制定的,党的十八大以来,习近平总书记在青年发展方面倾注了大量的心血,对青年和共青团工作作出了许多重要批示指示,《规划》就是在党中央书记处指导下,由共青团中央牵头,35家中央部门和单位参与,历时两年时间才制定出来的。党中央对青年及青年工作的高度重视是推动《规划》成功出台的重要政策因素。同时,《规划》以中共中央、国务院的顶格权威层级发文,也增强了政策向下传导的“压强”,提高了地方对《规划》的响应速度及重视程度,其中最直接的体现就是地方青年发展规划在文本形式性规范上的回应。

根据团中央统计,目前,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团已全部制定出台省级青年发展规划^[12]。通过网络公开渠道进行搜索^①,除了北京市、上海市、山西省在国家《规划》出台前已制定本地区青少年发展“十三五规划”,湖北省、湖南省、重庆市青年发展规划暂无法从网络上查找到较为详细的信息外,目前在网络上可查询到省级青年发展规划相关信息的共有26个^②。在这26个省级青年发展规划政策中,2017年出台1个,2018年出台了7个,2019年出台了18个。这与陈功提出的“中央政策在省级传导到位大致需要两年的时间”的判断是基本一致的。因此,从政策传导的速率来看,《规划》达到了国内公共政策从中央到省级传导的平均水平。

要实现这个“平均水平”并不容易。在国内外政策执行的研究中,学者普遍认为,关键机关组织能力的强弱对于政策执行起着重要的作用,尤其是与其他大部分公共政策针对“事”不同,青年发展规划主要针对“人”,与青年相关的事务和职能分散在科教文卫、公检法、人力社保、工会妇联等多个部门,部门间横向关系复杂,协调难度大;共青团作为群团组织,并非政府内设机

① 本文所使用的关于省级青年发展规划文本的相关数据信息截至2020年2月28日。

② 考虑到本文主要分析国家《规划》出台后从中央到地方的政策传导,北京、上海、山西“十三五”青少年发展规划由于在《规划》出台前已制定,故不在本文的分析之列。

构,没有直接承担行政管理职能,导致青年政策要突破共青团自身的内部规划纳入到地方党和政府规划尤为困难。例如,早在1991年6月,中共中央办公厅就曾转发《共青团中央关于加强青年工作的意见》,明确提出“完善和制定有关青年工作的政策”。1998年,共青团中央出台了《共青团工作跨世纪发展纲要》,提出“要积极推动有关青少年的立法进程,促进青少年政策的制定、完善和落实。要积极承担青少年事务,努力将青少年事务纳入国家经济和社会发展的总体规划”^[13]。1999年,团中央办公厅的周黎明撰文《探索制定我国〈青年法〉的几点思考》,认为应充分认识新形势下制定《青年法》的必要性和紧迫性,呼吁“制定我国《青年法》”^[14]。然而,经过近30年的发展,在中共中央、国务院出台《规划》前,还有许多省市仍然没有制定专门的青年发展规划;有些省市虽然制定了青年发展规划,但仅仅以共青团的名义印发和颁布,未能纳入地方的规划体系,如《重庆市青少年事业发展五年纲要(2011-2015)》;或是出现了反复,例如,2006年4月,浙江省发布《浙江省青少年学生校外活动场所建设与发展“十一五”规划》,“十二五”期间,浙江省发布《浙江省青少年事业发展“十二五”规划》,提出本省“青少年事业发展规划”的概念,该规划被列入省级“十二五”规划编制体系目录中。到了“十三五”期间,考虑到“十一五”规划无论在政策突破还是在执行效率上,都明显强于“十二五”规划,“十二五”规划“因涉及领域广,牵动单位多,主要任务和重点实施项目在‘十二五’期间难以真正推动和落实,经过数轮讨论,浙江团省委慎重决定,回归到一个党政和青少年关注、共青团自己能掌握的工作领域去编制规划,强化规划对推动现实工作的实效性”^[15]。因此,浙江省的“十三五”规划最终确定为《浙江省未成年人校外活动场所建设与发展“十三五”规划》,未能形成本省青少年事业发展规划的延续性政策体系。

2017年国家《规划》以顶格权威等级发布,形成了对纵深青年规划体系构建的高位驱动力,用两年左右的时间就实现了省级层面的全覆盖,并建立26个省级青年工作联席会议、193个市级联席会议、577个县级联席会议^[16]。同时,基本实现了全国青年发展规划体系的“四统一”:一是规划发布主体的统一,发布主体均为当地的党委、政府;二是政策对象的统一,青年的年龄范围确定为14-35岁;三是规划名称的统一,除了新疆维吾尔自治区的青年发展规划的时间跨度到2020年,没有采用“中长期”外,其他均采用国家的统一表述,即“中长期青年发展规划”,规划的时间均到2025年止,为青年发展规划执行的上下联动提供了重要的保证;四是内容结构上的统一。国家《规划》全文共19000余字,共分为三大板块,第一板块是总论,包括序言和指导思想、根本遵循、总体目标;第二板块是分论,包括发展领域、发展目标、发展措施、重点项目;第三板块是组织实施。在网络上全文公开发布的18个省级规划文本中,除了其中一个省份出台的规划比较简单,只有3000多字外,其他政策文本字数在15000-25000字,除了部分省级文本没有序言外,在内容结构上也基本上划分为三大板块,并以发展领域、发展目标、发展措施和重点项目作为政策文本的主体,只有两个省份的政策文本只有发展措施,没有设立重点项目。

(二) 政策文本的核心理念

任何政策文本都是政策制定者理念表达的载体。在政策层级传导中,要实现传导“保真度”,不仅需要在本文的形式性规范上保持协调一致,更需要核心理念的传承。2017年5月,国务院新闻办公室就《规划》举行发布会,时任共青团中央书记处第一书记的秦宜智在介绍《规划》情况时明确提出,规划“第一次鲜明提出坚持党管青年原则、‘党和国家事业要发展,青年首先要发展’的理念”^[17]。“党管青年”“青年首先发展”是《规划》的两大核心理念。

对在网络渠道上可公开搜索到规划全文的18份省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的政策文本进行分析,“党管青年”的理念充分地体现在了所有的政策文本中。张良驯认为:“在青年政策的各个价值要素中,有一个符合政策主体的愿望和利益的基点性价值,是青年政

策制定的出发点、实施的落脚点”而“中国青年政策的价值基点是‘党管青年原则’”^[18]。“党管青年”理念在省级规划文本中的体现和强调确保了政策传导的正确方向,也是地方对这一重要政策价值基点的确认,也凸显了省级规划文本的鲜明政治性。

对于第二个重要理念“青年首先发展”,时任共青团中央书记处第一书记的秦宜智在《规划》发布会上介绍情况和答记者问时,曾三次提及“党和国家要发展,青年首先要发展”,并将其视为《规划》中的一个鲜明导向。联合国在1995年通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》中提出,要在全世界倡导青年优先发展、青年积极发展的理念和价值观。2012年,《上海市青少年发展“十二五”规划》在全国范围内率先采纳“青年优先发展理念”,并将其作为基本原则之一。与“青年优先发展”相比,“青年首先发展”更进一步,意味着不仅仅在资源分配上“优先”,而且要在次序安排、时间安排上“首先”,将青年的发展放在了党和国家发展的首要位置,并要求以此为原则和依据,调整党和政府的注意力配置,在政策执行中实现社会资源定向有序流动。省级作为《规划》进入政策执行环节的关键层级,尤其需要将“青年首先发展”的理念传承和内化,这是省级规划对青年发展在地方政策资源格局分配中所处位置的明确。然而,在网络上全文公开的18份规划文本中,只有8个明确提出“青年首先发展”的理念,占比不足50%,显示出“青年首先发展”的理念在政策传导过程中,政策信号出现了一定的弱化,并未如“党管青年”原则一样被广泛纳入到规划文本中。

“党管青年”与“青年首先发展”两大核心理念在省级政策文本中之所以遭遇不同的状况,一方面可能是因为,“党管青年”是一项非常明确的政治原则,在中国的政治话语体系中,政策文本的政治立场、政治导向是至关重要的,尤其是作为当地党委、政府顶格发文的政策文本,政治原则的坚守和宣示是政策文本最基本也是最为底线的要求。党的十八大以来,党中央高度重视青年和共青团工作,2018年7月,习近平总书记在同团中央新一届领导班子成员集体谈话时深刻指出“党旗所指就是团旗所向”“新时代的青年工作要毫不动摇坚持党的领导”^[19]。“党管青年”的政治话语在党的青年工作以及共青团深化改革过程中被多次强调,在《规划》出台前就在各个政治层级形成了政策共识,因此,在国家《规划》文本正式发布后,“党管青年”的原则很自然地就被自上而下地吸纳。

相比之下,在《规划》明确“青年首先发展”的表述前,各省在开展青年工作中形成了“青年优先发展”“青年积极发展”等多元化的话语表达,“青年首先发展”作为一种崭新的政策宣示,需要进行广泛、密集的传播,也要求政府官员、专家主动对之进行深度解读,使各职能部门、各行政层级对“青年首先发展”理念提出的重要意义、背景、内涵等因素有深入的认识,并将之内化为制定政策时的核心理念,才有可能使地方在国家《规划》近2万字的政策文本中找到这一核心字眼。在《规划》的新闻发布会上,团中央对“青年首先发展”进行了阐述,各种青年研究类期刊也邀请了专家对《规划》进行深度解读,但更多的讨论和研究局限在共青团领域和专家学术圈,而未能形成广泛的政治共识、社会共识。而且,从《规划》出台到地方规划的制定,省级层面基本上在2年内完成了相应规划的出台,在两年时间里,要完成一种新理念的扩散,对于理念传播的广度、深度、强度、密度都有很高的要求,尤其是需要在“高位”持续不断地推动理念的宣传推广,释放明确的政策信号。例如,在其中一个省份出台的青年发展规划中,依然沿用“青年优先发展”的提法,这意味着理念的更新需要更为持之以恒的努力。

另一方面,也不排除地方层面对这一理念选择性忽略的可能。“青年首先要发展”涉及社会资源调配理念的调整,是重新安排重点议题的首要顺序,是工作理念的深刻变革。在具体的政策实践中,省级层面有多项涉及政治、经济、文化、社会等领域针对“事项”的规划,同时也有涉及“未成年人”“老年人”“妇女”等针对特殊人群的规划,要在庞杂的规划体系中重点突出青

年发展的首要地位 需要政策制定者在认识上的内化和理念上的深刻调整。

(三) 政策文本的社会化传导

政策自上而下的传导不仅涉及政策文本的形式性规范和核心理念传承,同时还必然涉及政策文本在传导过程中的社会化扩散问题。前者指涉的是政策文本的“内传导”,即从中央政策文本到地方政策文本的体制内传导,后者指涉的是政策文本的“外传导”,即从政策文本的政府话语体系到社会公众话语体系的社会化扩散。

国家出台《规划》后,中华人民共和国中央人民政府官网、中国共青团官网对《规划》进行了全文刊发;国务院新闻办公室举行了发布会,介绍了《规划》的情况,并答记者问;制作了一图读懂示意图,通过《中国青年报》、团中央微信公众号等进行广泛的密集传播,使《规划》进入到社会民众尤其是青年群体的视野当中。一方面通过媒体对《规划》的全文刊发以及广泛的宣传报道,对青年成长与发展的普遍性需求进行了政策文本的公开回应;另一方面也引发了青年群体对本地区规划制定的关注与期待。相对于国家层面的普遍化、原则性、指引式的制度设计,省级层面更能贴近本地区青年的特殊性、具体化的需求。同时,许多省级规划在制定的过程中也充分听取了本地区社会及青年群体的意见建议,因此,社会民众尤其是青年群体对进入到政策执行环节的省级规划制定保持了较高的关注。因此,在地方层面,除了要在政策文本制定上做出回应外,更需要完成本层级规划的社会传导任务。这种社会化传导主要依托的就是通过各类媒介开展形式多样的宣传推广。

截至2020年2月28日,通过网络引擎进行搜索,在全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团的省级青年发展规划中,除了北京、上海、山西的“十三五”青少年发展规划,其余29个省级规划中,能够通过网络公开渠道获取规划全文的共有18份,8个省份(自治区)只提供了关于地区规划的要点、摘要或新闻发布会内容,没有进行全文刊发,3个省份(直辖市)只有召开落实规划会议的相关新闻报道,没有关于规划发布及其内容介绍的直接报道。在全文公开的规划文本中,公开的渠道包括省政府(省委)政务官网、共青团官网,当地党政报刊、北大法宝^①等,其中,辽宁、江苏、福建、内蒙古、四川、云南、甘肃、安徽、黑龙江、河南等10个省(直辖市、自治区)和新疆生产建设兵团在当地政府政务官网上公开发布全文;14份全文发布在当地的党政报刊网站,其中河北、江苏等省份还制作了一图读懂示意图;内蒙古、广西、江西、宁夏等省份召开了新闻发布会,对《规划》进行解读和宣传;在北大法宝上收录全文的有12份。值得注意的是,在所在地区共青团官网公开发布全文的只有2个省份。在可公开获取规划全文的省(自治区)中,河北、辽宁、江苏、福建、吉林等15个省份(直辖市、自治区)和新疆生产建设兵团提供了两个或两个以上官方权威获取全文渠道。

对规划进行全文公开,一方面代表着党政部门面向公众所作出的正式政治承诺,是向公众传递政策信息、接受公众监督的政策表态,吉林省、贵州省、青海省则更进一步,在对规划进行全文公开的同时,还在每一项发展措施中明确了牵头单位和参与单位。这也是本文对规划内容及其核心理念的分析主要以网络上全文公开的省级规划作为分析对象的重要原因;另一方面也是有利于实现社会注意力配置的重要举措。在纷繁复杂的各类信息中,注意力是稀缺资源。阿卡洛夫认为,人们处理事务的一个重要机制是显著性,即人们往往能够对显著或生动事件赋予更高的权重或者关注度,而对于不显著的事件赋予很低的权重或关注度^[20]。中共中央、国务院正式发布《规划》,并通过政府网站公开发布、召开新闻发布会等形式引起了社会的广泛关注,青

^① 北大法宝是由北京大学法制信息中心与北大英华科技有限公司联合推出的智能型法律信息一站式检索平台,在法律法规中涵盖了中央法规司法解释、地方性法规规章等内容,内容全面,是目前使用受众较多的法律信息搜索平台。

年发展成为了公共议题中的显著性事务,同时也为省级青年发展规划的制定打开了政策的窗口。抓住政策的契机,趁热打铁,做好本层级政策设计和规划,凝聚社会共识,形成社会合力是省级规划中必须要完成的任务,也是规划成功施行的重要环节。如何做好地区规划的“外传导”,实现从政策议题到公众议题,在政策社群、府际网络外,形成共同推动规划实施的专业网络、议题网络,是使《规划》产生持久生命力的关键性因素,也是解决规划“从文本到文本”,局限在体制“内转”的重要命题。然而,目前仍有约一半的省份(自治区、直辖市)并没有进行规划的全文公开,甚至个别省份(直辖市)无法在网络公开渠道上找到关于规划内容的直接信息,这一点应引起足够的重视,尤其是作为承担协调、督促职责的共青团,更应先从自有宣传阵地开始,加大对本地区规划制定及其推进过程的信息公开。

三、地方性情境与规划的调适

在“高位驱动”下,省级规划在形式性规范上与国家《规划》保持了协同一致,国家《规划》确定了省级规划的基本方向和大致的内容框架。所有政策文本在自上而下的传导过程中,都必然会经历地方性的调适。地方决策者的知识背景、地方职能部门的权力分布状况、共青团在跨部门合作上的协调效能、政策对象即青年需求强度等因素都会作用于《规划》在地方的传导,使其在政策目标、发展领域、发展措施以及重点项目的配置上会根据地方实际情况进行再规划,呈现出地方性特色。

有两个要素在地方性政策调适中发挥着根源性的作用,第一个要素是利益。利益是为了满足地方以生存发展为基础的各方面需要并有利于地方整体发展各项因素的综合,对政策的调适具有导向性作用,是政策制定者重组《规划》政策要素的动机和最主要的目标追求。另一个要素是资源。它限定了政策制定者在地方规划中“政策目标”的浮动空间以及“政策工具箱”的选择范围。但必须注意的是,这两者并非完全独立,相互割裂,恰恰相反,两者在某种程度上又是相互融合的关系。一方面,利益本身就是基于既有的地方性资源,不存在脱离资源因素的利益;另一方面,资源是相对的概念,取决于地方决策者在利益考量后做出的资源调配,即便资源再少的地方,也有可能通过改变资源的流动方向,或通过资源的集聚来保证某一领域所需的资源,反之,即便资源再充沛,但由于不符合地方的利益追求,也可能被“选择性忽略”,导致该议题领域资源不足。本文在使用这两个因素进行分析时,将这两个因素对《规划》调适所产生的影响力方向进行粗略的分类,将地方性情景中的利益因素限定为能够诱发地方主动进行政策调整、创新的推动性因素,其中包括经济利益、社会利益、生态利益等;资源因素则限定地影响地方贯彻落实国家《规划》可以使用的工具、手段等丰富程度的各种因素,需要尤其关注地方经济发展水平对发展目标特别是量化指标设定上的制约。

(一) 规划地方性调适的类型

《规划》中明确强调,各地“要注重加强青年发展规划与各地经济社会发展规划及相关专项规划的衔接”,“接地气”是规划成功实施的关键。蓝洁等在分析地方在落实《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》时,认为地方主要存在三种执行类型,一是创新性,即对政策活动要件进行优化组合,或结合区域实际情况进行更新替换,使用执行力度较大的政策工具推进政策创新;二是调整型,即根据地方实际情况调整政策主题排列顺序,或增加地方性政策内容;三是复制型,简单重复国家的政策框架,包括政策要件及其排列顺序^[21]。

复制型的地区规划制定看似严格遵循了国家规划,与上级文件保持高度一致,但实际上,由于国家规划相对宏观,与各地区的实际情况有一定的距离,复制型的地区规划将会因为与地方

实际情况结合不够紧密,使规划在具体实施的过程中失去生命力。在网络上公开发布全文的18份省级规划政策文本中,其中有一个省的规划文本与国家规划高度重合,在发展领域、发展措施、重点发展领域以及组织实施的项目名称及排列顺序上与国家《规划》几乎完全一致,只是在个别内容以及量化指标上根据地区实际做了具体和细化。这种缺乏“量身定做”的规划在某种程度上是青年发展在地方利益布局中弱化的表现,规划的制定更多是基于自上而下的“高位驱动”,而并未充分考虑利用国家《规划》制定的契机,通过地区性规划的制定灵活调整政策要件使其更加贴合地方实际,更能满足地区青年发展的实际需要,构建起青年发展利益和地区发展利益的良性互动关系。

通过分析省级规划政策文本可见,大部分的省级规划为创新型和调整型,绝大部分规划坚持“青年思想道德”作为青年发展的首要领域,在青年发展的政策目标、发展领域、发展措施以及重点项目则根据地方性情境因素进行了政策调整和创新,实现了规划的具体化、本地化。

(二) 利益因素与规划要件的调整

青年是社会上最富活力、最具创造性的群体,充分调动青年的能动性能够为地区发展注入新鲜血液,因此,在为青年搭建人生出彩舞台的同时,如何有效地盘活青年资源,发挥青年对社会经济等各领域发展的最大价值,成为了地方规划调整创新的最大动力,也是最主要的利益考量。这突出表现为抓住国家相关政策窗口,找准青年发展与地区发展的结合点,与时俱进地增加了新的政策内容,实现国家利益、青年利益与地方利益的深度结合。其中创新创业、乡村振兴、信用体系建设、生态文明建设等被许多省份新增进地区性规划中,希望借青年之力推动地方经济利益、社会利益、生态利益甚至是地方长续发展利益的实现。

首先,创新创业和乡村振兴战略作为地方经济发展、转型升级的重要动力以及实现地方高质量发展的重要途径,成为了省级青年发展规划中重点调整和创新的内容。例如河北、辽宁、江苏、广东、河南、内蒙古、四川、贵州、青海等省(自治区)在青年就业创业领域中更加突出地强调“创新创业”服务体系的构建,将“创新”作为该发展领域的重要组成部分进行工作的部署,在重点项目上增加“青少年创客创新行动计划”(河北)、“青年创业苗圃工程”(辽宁)、“‘苏青合伙人’创新创业计划”(江苏)、“青年创业促进工程”(甘肃)、“‘创在江西’行动”(江西)等,除了在发展领域和重点项目的设置中进行突出强调,部分省份还通过主动明确或新增量化指标的方式,加大该领域的推进力度。例如,新疆提出每年培训创业青年的量化指标,山东提出2025年建成100处示范性青年创业孵化基地和创业园区等。此外,由于2020年是全面建成小康社会的收官之年,乡村振兴也被许多省份纳入到重点项目中。例如,河北提出“脱贫攻坚乡村振兴青年建功行动”,河南提出“青年服务脱贫攻坚和乡村振兴行动”,内蒙古提出“青春建功乡村振兴工程”,甘肃提出“脱贫攻坚、乡村振兴青年建功行动”,新疆提出“青年脱贫攻坚和就业创业助力行动”等。

其次,地方性规划与时俱进地增加了对青年在推动生态、社会文明建设等方面作用的关注力度。在关注青年“经济效益”的同时,随着生态文明、社会建设在国家议题中的日益突出,一方面,地方出于政绩的考虑,加大了对国家重要议题的回应力度;另一方面,地方决策者也逐步意识到“绿水青山就是金山银山”,尤其在生态与经济发展紧密关联、生态资源经济转化程度高、生态治理压力大的省份,在青年发展规划中明确将生态项目列入到地区的重点项目中。如云南提出“青年生态文明建设工程”,甘肃提出“青年生态环保实践活动”,四川省在青年教育领域专门增加了“生态文明教育”,希望通过充分调动青年的力量推动地区可持续发展。同时,伴随着加强和完善社会治理体系的工作要求,结合习近平总书记在党的十九大报告中提出的“推进诚信建设和志愿服务制度化”以及团中央自2015年以来大力推动青年社会信用体系建设的

工作部署,不少地方如青海省、四川省、河北省、甘肃省、新疆生产建设兵团等,将青年社会信用体系建设纳入了重点工作项目中,后三个省还将青年社会信用体系建设与志愿服务项目共同谋划,相互促进。除了新增社会信用体系建设外,不少省份也在志愿服务领域通过列明细化的发展量化指标的方式推动青年以志愿者的形式参与社会治理,推动构建共建共治共享的社会治理体系。生态文明、志愿服务、青年社会信用体系建设等内容在地方层面的突出和强调,既是地方基于对地区可持续发展的长久利益判断,也是对国家《规划》的有益补充,丰富、发展、完善了国家《规划》的内容。

最后,在部分经济发达地区,对青年发展体现了更加深层次的关注,尤其是对青年在社会可持续发展问题上表现出了深深关切。例如,在江苏的中长期青年发展规划中,在青年婚恋领域中明确提出“育龄妇女总和生育率适度回升至1.6左右”,在发展举措上强调“平稳实施全面两孩政策,建设生育友好型社会”。这既是江苏省结合地方可持续发展需求提出来的青年发展目标,也对全国起着示范性的作用,这将为全国关注青年问题、推动青年友好型社会建设提供一种重要的尝试和探索。

可见,一些地方正在尝试通过规划的地方性调适,将国家整体工作部署与地方发展、青年发展有效结合,借力推动地方的转型发展,以实现政策效益的最大化。

(三) 资源因素与发展目标的确定

地方发展水平差距是地方性发展情境中最为显著的影响因素。根据国家统计局2020年1月公布的各省GDP情况来看,广东GDP首次突破10万亿元,其次是江苏99631.52亿元,山东71067.5亿元,浙江62352亿元,远远超过了西部地区省份;从人均可支配收入来看,也呈现出显著的地域差异,东部地区2018年人均可支配收入为46432.6元,中部地区、西部地区和东北地区基本持平,人均可支配收入在32000-33000元之间。除了经济外,政治、文化、社会等多重元素组成的地区发展差异会显著地影响到可供政策制定者决策使用的资源上,政策执行中“政策工具箱”的丰富程度限定了政策调整的灵活空间,这也使得地方在制定规划时总会充分地评估地方性资源,从而做出符合地方发展实际的目标设定。

在总体目标上,国家《规划》提出到2020年、2025年两个关键时间节点的发展目标,也成为了省级层面总体发展目标的重要参考,绝大多数省份基本上是参照这一发展目标进行两个阶段目标的界定。作为GDP位居全国第二的江苏省,明确地提出“到2025年,富有江苏特色、走在全国前列的青年发展政策体系和工作机制更加完善,青年友好型社会环境不断优化”,以“走在全国前列”显示了江苏省对本地区青年发展在全国布局中的定标,“青年友好型”则是对青年发展的定性。这一“定标”“定性”与江苏省自身较为丰富的地区性资源有着密切的关联。

在具体目标上,应该特别留意量化指标的设定,由于量化指标具有测量、评估的直接性和便捷性,因此,与定性的表述相比,量化指标更具有约束力,也成为人们评价规划落地成效的重要依据。作为宏观层面上的规划指导,国家《规划》没有涉及过多的量化指标,主要在新增劳动力平均受教育年限、高等教育毛入学率、青年体质达标率、青年马克思主义者培养人数、青年文化精品、青年志愿者及大学生志愿服务西部计划、青少年事务社会工作专业人才队伍建设上明确了具体的指标,尤其是在青少年事务社会工作专业人才中对人才队伍的数量、专业教育培训机构、实训基地、标准化示范单位等方面细化了具体的目标,充分体现了国家希望通过以落实量化指标的方式推动青少年事务社会工作的发展。

国家《规划》的量化指标是充分考虑了地方性差异提出来的,目标的最终实现需要各省在地方性规划中对指标进行分解,对应落实。因此,地方是否设定相呼应的指标将影响着国家《规划》的落实。但省级层面在设定地区规划的量化指标时会更加谨慎地结合地方的实际情

况,也使得量化指标的设定最能显现地方资源对规划目标设定的影响。

以地区高等教育毛入学率为例,国家《规划》中提出青年教育的发展目标是“高等教育毛入学率达到50%以上”。其实这一指标已经相对保守,在2016年3月11日十二届全国人大四次会议记者会上,时任教育部部长袁贵仁回答中外记者提问时就明确提出,高等教育毛入学率到2020年要达到50%。换言之,作为时间节点定在2025年的《规划》,其对高等教育毛入学率目标的界定是基于相对稳妥的考虑,也是底线的指标要求。而在具体的实践中,要真正实现青年的中长期发展,就要求各省结合实际情况提出更为具有引领性的发展目标。

分析各省的规划文本发现,大部分省份提出了地区高等教育毛入学率的目标,其中山西、安徽、河南、内蒙古、云南、甘肃与国家规划的指标一致,在国家规划基础上提出更高目标要求的主要有:浙江提出超过65%,江苏提出达到60%以上,吉林省提出达到60%以上,江西提出达到55%以上,河北提出52%以上。根据地区实际提出稍低于国家规划目标的有:四川提出力争达到50%,贵州提出到2020年,高等教育毛入学率达到40%以上,到2025年高等教育毛入学率达到45%左右。王善迈等学者2012年在开展全国各省份教育发展水平比较分析时,提出一个地区的教育发展水平与经济发展水平有着密切的关系,但与此同时,也是由教育投入水平、教育机会水平、教育公平水平三个方面决定的,根据其测量和计算,上海、北京、浙江、天津、江苏是教育发展水平最高的5个省(直辖市),甘肃、西藏、云南、贵州则排名靠后^[22]。可见,地区教育发展水平与规划中青年教育的发展目标基本相符,确立符合地方发展实际的细化目标成为了省级规划在落实国家规划过程中的必然阶段。但与此同时,也必须注意到,有些省份并没有对应国家的指标设立自身的具体目标,这种量化指标的“信号钝化”将容易使该领域的青年发展陷入“弱化”的境地。

这种“信号钝化”比较突出地表现在重点项目中的青年文化精品工程以及青少年事务社会工作专业人才队伍建设工程中的指标设定中。国家对每年推荐优秀影视、网络、动漫文化作品、图书、报刊、应用类网络游戏等以及青少年事务社会工作人才队伍、专业教育培训机构、实训基地等都提出了较为明确的指引性量化指标,但在省级层面,能够对应上述指标进行分解落实的省份并不多,这可能与这两个领域所需整合的资源多,涉及部门横向协调难度高,推进压力大,这些发展领域与经济联系的相对较弱而未能激发省级政府主动调配资源有关,这意味着这些发展领域在受到资源因素限制的同时,也在受到利益考量的影响。而省级层面对应指标的相对缺失容易使这些指标浮在国家层面,难以落实到地方的实际工作中。

四、结论与讨论

通过对省级层面青年发展规划政策文本的分析,可以发现,具有中国特色的青年发展政策体系和工作机制的构建既经历着从地方到中央、从点到面的自下而上“政策信号集聚”,也经历着从国家到地方、以面带点的“政策信号扩散”,在这一过程中,青年发展政策体系和工作机制得到了不断的调整和优化。国家《规划》制定形成了青年发展政策体系发展的高位驱动力,极大地推动了地方青年发展规划的制定,形成了青年发展规划体系的“一统性”,在政策文本上体现为文本形式的规范和核心理念的传承;然而,地方作为能动的政策参与主体,地方性情境中对政策效益的最大化追求和资源性因素的制约使得地方在政策响应时呈现出政策信号的“强化”或“钝化”,使青年发展规划在地方的执行呈现出差异性。

在政策规划传导的过程中,有几个突出的问题需要注意:一是政策的社会化传导。政策文本作为一种政治承诺,是对社会需求的回应,更是凝聚社会共识的必要手段。《规划》除了要完

成体制外的政策传导外,还应积极通过各种权威新闻媒介,尤其是共青团的自有平台开展社会化传导工作,避免政策从文本到文本,一直在体制内转。二是核心理念的传导。“青年首先发展”是国家青年发展理念的更新,也是《规划》中的核心理念,相对于“党管青年”理念的普遍接纳,“青年首先发展”的理念还需要进一步内化、扩散。三是量化指标的优化。地方“量身定做”的量化指标为《规划》的落地实施提供了政策上的约束力,然而,部分过于保守或被“选择性忽略”的指标影响着规划的效力,因此在具体的执行过程中以及再往下一级传导的过程中,应积极配套相应的指标体系,既能回应国家的总体要求,也能实现引领地区中长期发展的目标。

最后,本文主要是对《规划》的政策文本进行分析,政策文本更多着眼的是“应然”领域,政策执行则关涉更多“实然”的内容,在政策的具体执行过程中会遇到更多来自地方性情境的制约,这也是研究青年发展规划政策系统中不可回避的重要内容。此外,本文主要分析了省级层面的规划,并未涉及基层的内容,基层是政策传导的“神经末梢”,作为与青年联系最为密切的行政层级,基层的政策传导效能将对具有中国特色青年的发展政策体系和工作机制的构建有着关键性的影响,这些值得学界进一步探讨。

[参 考 文 献]

- [1]朱 峰《我国青年发展规划编制实施的基本历程考察》,载《中国青年研究》2017年第9期。
- [2]周雪光《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店2017年版,第29页。
- [3][10]刘俊彦 朱 峰《中长期青年发展规划与我国青年政策的完善》,北京:人民出版社2019年版,导论第1-2页、第78页。
- [4]陈 涛《中国青少年社会政策:文本内容分析》,载《青年研究》2003年第5期。
- [5]谭 毅《〈中长期青年发展规划(2016-2025年)〉的政策学解读》,载《中国青年研究》2017年第9期。
- [6][7][11]贺东航 孔繁斌《公共政策执行的中国经验》,载《中国社会科学》2011年第5期。
- [8]陈 功《提高中央政策的传导效率》,载《文摘报》2016年6月16日。
- [9]吴 庆《中国青年政策执行过程的初步研究——史密斯模型的一个解释》,载《中国青年政治学院学报》2001年第6期。
- [12][16]《全国省级青年发展规划全部出台》,载《中国青年报》2019年10月16日。
- [13]《共青团工作跨世纪发展纲要》,http://www.ccyl.org.cn/history/congress/documents/200612/t20061220_9763.htm
- [14]周黎明《探索制定我国〈青年法〉的几点思考》,载《青年研究》,1999年第9期。
- [15][18]张良驯 杨长征《中国青年发展规划的理论与实践》,北京:人民出版社2018年版,第175-179、4页。
- [17]《新闻办就〈中长期青年发展规划(2016—2025年)〉举行发布会》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/17/content_5194648.htm
- [19]习近平《代表广大青年赢得广大青年依靠广大青年 让青年敢于有梦勇于追梦勤于圆梦》,载《人民日报》2018年7月3日。
- [20]王 刚 毛 杨《海洋环境治理的注意力变迁:基于政策内容与社会网络的分析》,载《中国海洋大学学报(社会科学版)》2019年第1期。
- [21]蓝 洁 唐锡海《地方加快发展现代职业教育的政策文本量化分析——基于政策工具的视角》,载《职业技术教育》,2016年第12期。
- [22]王善迈 袁连生等《调查:全国各省份教育发展水平比较分析》,http://edu.people.com.cn/GB/227057/17688796.html.

(责任编辑:王俊华)