

中国青年发展规划实施与监测指标体系研究

——以《中长期青年发展规划(2016-2025年)》为例

■ 萧鸣政 应 验 张可安 孙利虎

(北京大学政府管理学院,北京 100871;山西财经大学工商管理学院,山西 太原 030006)

【摘要】《中长期青年发展规划(2016-2025年)》是新时代青年工作的重要指导性文件。如何监测、评估规划实施的进程,及时发现青年发展和青年工作存在的问题,进而遵循规划进行实时调控是一个重要而紧迫的课题。通过国内外指标评估体系发展情况的搜集整理,以及规划出台以来的相关研究和地方实施情况的综述与评价,可以发现,现有指标体系有主客观指标相结合、约束性指标和监测性指标相结合、核心指标和重要指标相结合等特点,也存在国际借鉴水土不服、学术研究视角单一、地方实践缺乏前瞻性、指标体系不够细致等问题。建议评估指标的设计与选取要满足独立性、完备性和可测性原则;建构评估指标体系要把握在理论层面概念的适用性和在操作层面指标的适用性,强化深层次、客观性和动态性的评估;指标体系实现可操作化,并不断完善规划的实施机制。

【关键词】 中长期青年发展规划 青年发展 指标体系

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.06.003

青年是中华民族复兴与社会进步的生力军,是人才队伍不断发展壮大的后备军,是党和国家事业发展的接班人^[1]。“青年兴则民族兴,青年强则国家强。”习近平总书记强调“青年一代有理想、有担当,国家就有前途,民族就有希望,实现我们的发展目标就有源源不断的强大力量。”^[2]2017年4月中共中央、国务院印发并实施的《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《青年发展规划》)是新中国第一个青年发展规划,为新时代青年事业发展指明了方向^[3]。在2020年全国人大和政协会议上,共青团中央提交了提案,要将青年发展纳入国家“十四五”规划。由此可见,青年发展已成为国家发展的重要组成部分。如何配合国家宏观发展规划,如何更好地制定《青年发展规划》的指标及其体系,如何更好地实施、跟踪和评估《青年发展规划》就显得重要而紧迫。本文将对国内外青年发展相关指标体系构建的政策制定、学术研究、实践进展进行综述与评析,从而为《青年发展规划》的指标体系构建提供建议,以更好地服

收稿日期:2020-09-20

作者简介:萧鸣政,北京大学政府管理学院教授,北京大学人力资源开发与管理研究中心主任,共青团中央《中长期青年发展规划(2016-2025年)》专家委员会委员,主要研究人才战略与规划、人才评价、领导人才与领导力、行政管理与人才关系等;

应 验,北京大学政府管理学院博士研究生,主要研究公共部门人力资源管理;

张可安,北京大学政府管理学院博士研究生,主要研究公共部门人力资源管理;

孙利虎,山西财经大学工商管理学院副教授,主要研究组织行为、社会堕化。

基金项目:本文系2019年共青团中央“青少年发展研究”重大课题“《中长期青年发展规划(2016-2025年)》监测指标评估研究”(课题编号:19ZL001)的阶段性研究成果。

务我国青年发展工作。

一、国内外青年发展指标评估体系发展情况

(一) 国外青年发展指标评估体系的发展情况

青年是社会经济发展的重要参与者与推动者,对青年群体的重视与关注也是世界各国的共识。早在1965年,联合国就通过了《在青年中促进各国人民之间和平、互尊和了解的理想的宣言》^[4],强调青年对可持续发展的重要性。1985年,联合国大会庆祝“国际青年年”^[5]。2019年联合国发布的《世界青年报告:青年人与2030年可持续发展议程》显示,全球青年群体占总人口的16%。青年积极参与2030年可持续发展议程,对人类实现发展目标至关重要。

目前,国际上关于青年发展的政策、规划、战略等已初步形成体系。据统计,联合国等国际组织和美国、俄罗斯、法国52个国家已有关于青年发展的专门规划或政策性文件^[6]。在主体上,政府、国际组织、智库、社会团体纷纷加入参与;在形式上,各类研究论文和政策报告层出不穷;在内容上,既有教育、健康、婚育等传统板块,也有互联网、全球化等新兴事项。总的来讲,联合国、地区间组织和国家间组织都对青年发展指标及其体系进行了一定的探索。目前,国际上关于青年发展的指标体系日益成熟,并形成了可比较的青年发展指数体系(The Youth Development Index, YDI)。

联合国在1995年大会上通过了《到2000年及其后世界青年行动纲领》,这是联合国成立以来,为青年的生存和发展所制订的最具综合性、普遍性和指导性的一个文件^[7]。《2003世界青少年报告》又提出了5个值得关注的新兴议题,包括信息及通讯技术、全球化、青年与冲突防止、艾滋病以及代际关系等^[8]。2005年,联合国又召开了“青年发展指标专家组会议”,会上确定了“公民社会中的青年”发展指标(包括闲暇、环境、决策参与、信息和通讯技术与跨政府关系)、“青年及其福利”发展指标(包括健康、艾滋病、青少年犯罪、药物滥用、少女少妇的弱势地位与暴力冲突),以及“全球经济中的青年”发展指标(包括教育、就业、饥饿和贫困与全球化)等指标体系^[9]。

除了联合国之外,一些地区间组织也对青年发展进行了积极探索。2016年,英联邦(The Commonwealth)发布了2016年度《全球青年发展报告》,报告划分出卫生与福利(权重:25%)、教育(权重:25%)、就业与机会(权重:25%)、公民参与(权重:10%)和政治参与(权重:15%)5大类别(一级指标)和18项类目(二级指标);其中指数区间为0到1,1为最好,0为最差。具体见下页表。该指数一个突出的特点是,其数据均来自国际权威机构发布的现有数据,具有相对的权威性、持续性和易获取性。2017年8月,东盟发布了首份《东盟青年发展指数报告》,对教育、健康、就业、幸福感、发展机会、社会参与度和社会接纳度等多项指标进行综合评估^[10]。

此外,美国、日本和新加坡等国率先开展了青年发展指标体系的设计与构建,积累了比较丰富的经验。比如,日本首相府总务厅青少年对策本部自1956年启动《青少年白皮书》出版项目以来,已经连续半个多世纪以白皮书方式公开报告青少年发展状况与青少年政策执行情况^[11]。美、日、新三国的青年发展指标体系既有共性也有个性。比如,一级指标中都涉及青年的心理和生理健康、就业发展、青年教育、犯罪和价值观等方面;二级指标的数量日本有39个,新加坡有54个,美国有69个。二级指标的选择以各国实际情况为出发点因而有不同。比如,新加坡青年发展指标体系中的“价值观”维度包含40个指标,而“培育工作”维度只有1个指标^[12]。

英联邦青年发展指数(YDI)表^①

领域	指标	描述	来源
教育	中等教育入学率	入读正规中等教育机构的全年龄段人数	联合国教科文组织
	识字率	15-24岁青年能够基本读写的比例	联合国教科文组织
	网络原住民率	15-24岁青年中使用互联网超过5年的人数比例	国际电信联盟
卫生和健康	青年死亡率	每100,000名15-29岁青年中的死亡人数	华盛顿大学健康计量与评估研究所
	精神疾病率	每100,000名15-29岁青年中因精神疾病早死所致生命损失年数(YLL) ^②	全球疾病负担研究所
	酗酒率	每100,000名15-29岁青年中因酗酒早死所致生命损失年数	全球疾病负担研究所
	吸毒率	每100,000名15-29岁青年中因吸毒早死所致生命损失年数	全球疾病负担研究所
卫生和健康	艾滋病率	15-24岁青年感染艾滋病的比例	世界银行
	全球福利指数得分	15-29岁青年在全球福利指数上的得分	盖洛普世界调查
就业和机会	NEET比例	15-29岁青年不上学、不工作、不参加职业培训(英文首字母缩写为NEET)的比例	国际劳工组织,世界银行 经济合作与发展组织
	青年失业率	15-24岁青年失业的比例	联合国数据
	青少年生育率	每1000名15-19岁女性青年中已生育的人数	世界银行
	银行账户开户情况	15-24岁青年拥有银行账户的比例	世界银行指数
	国家级青年政策	1 = 已存在 0.5 = 制定中 0 = 没有	青年政策实验室
政治参与	行使国家公民投票权利方面的教育	1 = 持续的 0.5 = 选举时才有 0.25 = 时有时无 0 = 没有	AEC 选举知识网络
	表达政治观点	15-29岁青年回答乐于表达政治观点的比例	盖洛普世界调查
公民参与	志愿服务时长	15-29岁青年回答乐于志愿服务的比例	盖洛普世界调查
	乐于助人	15-29岁青年回答乐于帮助他人的比例	盖洛普世界调查

(二) 国内青年发展指标评估体系的发展情况

我国一贯重视青年工作,目前已经形成了由共青团牵头的青年事务和青年政策管理机制。在国家层面,中国青少年研究中心早在1995年即进行了题为“中国青少年发展状况监测系统研究”的专题研究。2004年出版的《当代中国青年发展状况指标体系研究》一书,从青年人口、健康、教育、就业、恋爱婚姻、消费与闲暇、公民参与、人际交往这8个维度构建了我国青年发展指

^① 此表为笔者翻译并整理。

^② YLL, years of life lost,即因某种原因早死所致生命损失年数。

标体系的雏形^[13]。虽然早期我国没有专门的青年发展规划,但是支持青年发展的措施是很丰富的,比如,教育部门主抓青少年教育,人社部门促进青年就业,民政部门推动青年婚恋,卫健、体育部门增进青年健康,这些都涉及青年发展的核心要素。但是受职能范围的限制,在横向协调性上欠缺一些。2017年中共中央、国务院印发的《青年发展规划》在综合国内外举措和经验的基础上,提出了10个领域的发展目标(一级指标)、44项发展措施(二级指标)和10个重点项目,并为其组织实施制定了7个方面的举措。该规划还着力协调现有分属不同部门间的青年政策,体现集成性,在思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业各个方面,形成了政策合力^[14]。

在地方层面,2000年“五四”前夕,中共山东省委、烟台市人民政府依托青少年工作委员会编制实施的《烟台市青少年事业发展纲要(2000-2005)》^[15],是首份列入政府专项规划的青年发展规划。随后,上海、北京、江苏、浙江等省市以及西安、武汉、南宁、扬州、阳泉、丽水、上海各区县等地在“十一五”到“十三五”期间,也结合本地实际情况编制和实施青年发展规划,进行了有益的探索。比如,《北京市“十三五”时期青少年事业主要发展规划》共设置健康成长、创新发展、社会参与、权益保护4大类,共20项具体指标,其中约束性指标4项,包括小学和初中学生社会主义核心价值观和形势政策教育、青少年实名注册志愿者人数等^[16]。从“十一五”开始,上海先后编制实施了三轮青少年发展规划,均列入了“十二五”“十三五”市政府专项规划。现有指标体系分为“人口与基础信息”“价值体系”“核心能力”“社会环境”4大板块,66个一级指标和69个二级指标。分为客观指标和主观指标,客观指标由相关职能部门提供,主观指标通过问卷调查方式获取,迄今已实施了4轮监测^[17]。上海通过数据动态监测青少年发展,可以及时调整政策举措,使青年事务的决策和管理过程从传统的经验和直觉驱动渐趋转向数据驱动,提高青年事务管理的科学化水平。

我国港、澳、台三地也有青年发展的相关政策和指标体系。比如,2010年香港岭南大学社会学系与社会政策系进行了《香港青年发展指标》的研究^[18],将青年人口概况、就业、教育、价值观、身心健康、闲暇活动及消费倾向、公民与社会参与、青年犯罪与偏差行为、竞争力9个领域纳入指标体系,内容更为丰富。在二级指标的数量上,港、澳、台的指标总数分别为56、80和174个,更为具体、全面^[19]。

二、《青年发展规划》的研究和实施情况

(一)《青年发展规划》的研究情况

自《青年发展规划》印发并实施以来,学术界对规划的研究、论述逐渐升温。有学者运用金登(Kingdon)的多源流模型理论(Multiple Streams Theory)对青年发展何以能够进入政策议程、成为国家规划进行研究,认为国家治理现代化、共青团改革把问题、政策、政治溪流连接起来,开启了青年发展规划的政策之窗^[20]。认为青年发展规划是三条溪流和政策之窗融会贯通、共同作用的必然结果^[21]。当然,金登的多源流理论是在美国党派政治、利益集团纷争的场景中提出的,最初旨在解释为什么某些议程受到决策者的注意,而另外一些却被忽略^[22]。这和我一贯重视青年问题、关注青年发展工作所适用的场景有所不同。

在规划的具体监测评估方面,也有不少重要的研究成果。有学者认为,内容、主体和方法是如何开展青年发展规划的监测评估的三个核心问题^[23]。具体来看,(1)监测评估内容包括:一是青年发展状况的监测评估(10个领域及其发展目标);二是规划具体项目措施的监测评估(44项发展措施,10项重点工程,7条保障措施)。(2)监测评估主体包括:第三方机构、社会组织、智库等。(3)监测评估方法包括:一方面综合运用德尔菲法、比较研究、案例分析等方法对《青

年发展规划》进行监测评估,另一方面确定合理的监测评估周期。

在指标体系方面,相关专家认为,《青年发展规划》的指标体系应该包含描述、解释、监测、评估、导向、预测等主要功能。中国青年发展指标体系的设计应以中国基本国情为参照和考量,按照建构指标体系的学理和逻辑来进行。在指标设计上,要兼具纵向连续性和横向对照性。指标还应具有普遍的适用性,应进行筛选,不宜过多等^[24]。

(二)《青年发展规划》的实施情况

《青年发展规划》在全国范围内进行了试点。2019年10月,共青团中央发文确定河北省涿州市、上海市徐汇区、浙江省宁波市北仑区、河南省内乡县、湖北省襄阳市樊城区、广东省深圳市宝安区、四川省资中县等地为《青年发展规划》实施县(市、区)试点地区。在县级地区开展规划实施试点工作,主要任务是建立并形成完整的青年发展政策体系。试点地区指标体系构建和监测评估操作可以为下一步的研究和实践提供经验,从而为进一步调整完善监测指标、为适用于全国的青年发展指标体系打下基础。

在山东省,《山东省中长期青年发展规划(2019-2025年)》指标体系对结构进行了创新,比如表头分为一级指标(其他省一般为领域)、二级指标、计量单位、上一年数、本期数、数据来源和备注7项。值得一提的是,山东的规划指标中设置了“支持青年投身强省建设”,包括青年企业家创新发展国际峰会签约项目数、“村村都有好青年”选培计划覆盖人数、“牵手关爱”行动志愿者参与人数和覆盖人数、“金晖助老”行动志愿者参与人数和覆盖人数、推动符合条件的乡村“好青年”作为党员发展对象数、推动乡村“好青年”中的党团员纳入村(社区)后备干部人选数、青年因公出国(境)总人次7项。这样的地方规划体现了地方特征并服务于地方发展,非常值得借鉴和参考。

在山西省,《山西省中长期青年发展规划(2019-2025年)》统计监测指标分为10大领域,共有15项目标。主要评价指标分为核心指标和重要指标两大类,其中核心指标有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、各级人大代表和政协委员中青年比重4项,重要指标共15项。

在江苏省,2019年10月,江苏省青年工作联席会议办公室印发了《江苏省青年高质量发展监测指标体系》,共有监测指标37项,其中核心指标6项、重要指标31项。在31项重要指标中,江苏省研究新增监测指标17项,如在《江苏省高质量发展监测评价指标体系与实施办法》基础上,新增了“义务教育优质均衡比例”“高中阶段教育优质学校比例”“青年人均拥有公共体育设施面积”“青年为企业法定代表人的净增单位数占净增企业法人单位数比例”4项重要指标。在《江苏教育现代化建设监测指标》基础上,新增“学生、社会对学校的满意度”“高校毕业生就业率”两项重要指标,突出了广大青年在规划实施中的获得感。在37项监测指标中有约束性指标10项,包括:(1)新增劳动力平均受教育年限(15年以上)。(2)高等教育毛入学率(60%以上)。(3)高中阶段毛入学率(99%以上)。(4)学生、社会对学校的满意度(90%以上)。(5)青年人才占省“333高层次人才培养工程”第三层次人才比重(原则上不低于20%)。(6)青年体质达标率(93%以上)。(7)青年人均拥有公共体育设施面积(2.5平方米以上)。(8)高等院校配备专职心理健康教育教师师生比(不少于1:3000)。(9)在校学生心理知识知晓率(力争达到100%)。(10)高校毕业生就业率(年终就业率90%以上)。

在安徽省,《安徽省中长期青年发展规划(2018-2025年)》统计监测指标中,将指标分为核心指标和重要指标。其中,核心指标6项,分别为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、16-24周岁城镇青年失业率(数据不公开)、各级人大代表和政协委员中的青年比重、青少年(未成年人)犯罪人数和比重(数据不公开),重要指标19项。

在四川省,《四川省中长期青年发展规划(2017-2025年)》统计监测指标分为10大领域,新增“青年民族团结进步”这一领域,也体现了四川的地理和民族特点。主要评价指标分为核心指标(6项)和重要指标(26项)。6项核心指标分别为: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、城镇青年失业率、各级人大代表和政协委员中青年比重(数据不公开)、青少年(未成年人)犯罪人数和比重(数据不公开)。

在青海省,2019年7月,青海省青年工作联席会议召开第一次全体会议,通过了《青海省中长期青年发展规划(2018-2025年)实施分工方案》《青海省中长期青年发展规划(2018-2025年)统计监测指标》两份文件。《〈规划〉实施分工方案》,将规划内容分解为266条具体措施,明确了牵头单位和参加单位,通过联席会议43个成员单位的共同努力,确保规划各个领域的每一条措施落到实处,从而为青海省青年发展事业奠定了坚实基础。《〈规划〉统计监测指标》建立了10个领域的统计监测指标体系,包含20项目标,28项主要评价指标(核心指标7项、重要指标21项),48项细化指标。

三、现有青年发展指标体系的特点与不足

(一) 现有青年发展指标体系的特点

通过对地方现有青年发展指标及其体系的分析可以看出,青年发展指标的分类和层次较好,已形成初步的指标体系特征,具体来说包括如下3个突出特点:(1)主客观指标相结合。客观指标由相关职能部门提供,主观指标通过问卷调查方式获取。比如在上海市“十三五”青少年发展状况指标监测体系中,数据来源就采用了客观指标与主观指标相结合的方式。在上海市“十三五”青少年发展状况指标监测体系的113个数据中,有40个是通过问卷调查得来的,尤其是价值体系、心理健康、满意度评价等指标项目是以问卷调查为主的。(2)约束性指标和监测性指标相结合。2019年10月江苏省青年工作联席会议办公室印发了《江苏省青年高质量发展监测指标体系》,共有监测指标37项,其中有约束性指标10项。北京市“十三五”时期青少年事业主要发展指标中,共设置健康成长、创新发展、社会参与、权益保护4大类,共20项具体指标,其中约束性指标4项。(3)核心指标和重要指标相结合。《江苏省青年高质量发展监测指标体系》的37项监测指标中,包括核心指标6项、重要指标31项。《青海省中长期青年发展规划(2018-2025年)统计监测指标》中,设有28项主要评价指标,包括核心指标7项和重要指标21项。

(二) 现有青年发展指标体系的不足

总的来看,《青年发展规划》指标体系的研究逐步升温和实践有序推进,但距离《青年发展规划》的定位和要求仍有距离。本文对标国际经验,分析国内举措,发现现有指标体系在国际借鉴、学术研究、地方实践、体系构建等方面还存在不足。

1. 国际借鉴水土不服

指标选取是构建指标评估体系的基础,选取数量适宜的、有代表性和可操作性的指标才能保证指标体系监测和评估的有效性。国际组织和世界先进国家的指标选取经验虽可供参考,但部分指标并不适应我国国情,不宜简单照搬。比如,联合国的指标体系中设有“饥饿与贫穷”一项,考虑到2020年我国将实现全面小康,《青年发展规划》的指标选取就要更侧重就业、社保等方面。再如,英联邦的指标中有“政治参与”一项,过于强调“投票选举”和“表达政治观点”等权利而忽视了对青年政治义务的约束。《青年发展规划》指标选取要贴合我国国情,将重点指标评估与一般指标评估相结合,权利指标评估与义务指标评估相结合。

2. 学术研究视角单一

目前,对《青年发展规划》指标测评的研究尚未形成规模,成果数量不多,层次水平也有待提高。具体看,现有研究主体仍以共青团系统的专家学者为主,研究团队存在“小散弱”的问题。此外,研究的视角尚未全面打开,公共管理、人口学、社会学、经济学等跨学科或交叉学科的研究还不多,这导致现有研究的视角比较单一,研究的深度和广度欠缺。此外,目前国内关于国外青年发展规划及指标体系的翻译和介绍还不充足,对联合国、英联邦以及美、日等国际组织和先进国家的举措和经验的研究还不多。尤其在监测指标体系研究中相关的理论依据与阐述还比较薄弱。

3. 地方实践缺乏前瞻性

由于《青年发展规划》是新中国第一个青年发展规划,没有系统的前期经验可以借鉴,且规划的时间区间从2016-2025年,具有长期性,对规划指标体系的构建提出了要求,也增加了数据采集、工作协调等实际操作的难度。总的来看,目前各地方编制的《青年发展规划》特色性和差异性不足,仅有山东、江苏、四川等地结合本地实际设定了特色指标。这些地方的相关经验难以直接应用到国家层面监测指标体系的研究中。此外,各地《青年发展规划》指标体系的战略性和前瞻性不够突出,指标评估体系的实践探索没有充分考虑到面向2025年青年发展的趋势进行预判分析,这使得现有地方指标体系更多的是对现有青年工作的监测和评估,没有体现国家战略高度,发挥监测的“指挥棒”和“战略地图”的引领或驱动作用。

4. 指标体系不够具体和细化

通过对比分析相关群众团体与部委所编制的十年规划,可以看出,《青年发展规划》中的指标还不够具体和细化,单一指标无法支撑目标的问题比较突出。比如,共青团中央编制的《青年发展规划》统计监测指标的初稿设定了10大领域的19个细化目标和26项评价指标(包括核心指标6个,重要指标20个)。指标与领域的比值为1:2.6,即平均一个领域有2.6项指标来测评与衡量。《中国妇女发展纲要(2011-2020)》中有6大领域、47个细化目标和56项统计指标(未区分是否核心),该比值为1:9.3。《中国儿童发展纲要(2011-2020)》中有4大领域、31个细化目标和50项评价指标(未区分是否核心),比值为1:12.5。可见,需要增加和扩充《青年发展规划》的指标,构建更加细化和具体的指标体系。

四、青年发展指标体系的设计与实施建议

(一) 评估指标的设计与选取

指标的设计与选取是指标体系的核心之一。一般而言,具有较高信度和效度的指标需要满足如下原则:(1)独立性原则:设立的指标在同一层次上应相互独立,没有交叉。(2)完备性原则:设立的指标体系在总体上要能全面反映所监测对象的主要特征,即少而精、少而全。(3)可测性原则:设立的指标应可以辨别、可以比较、可以测评^[25]。

根据指标的特点和作用,可将青年发展指标分为三类:客观指标、主观指标与相关指标。(1)客观指标是对青年发展状况的既成事实及其数量表现的一种真实记录,它描述的是“青年发展现状”^[26]。客观指标可以通过社会统计的方式得到准确反映。(2)主观指标是青年对自身生存状态的感受以及对自身发展的期望与评价^[27],是评估者或者第三方的印象评分与评价。可通过问卷与访谈获取。(3)相关指标是一些与青年发展直接相关的因素与变量,可以通过社会调查统计、二手资料查阅等方式收集。

(二) 指标体系的构建与调整

指标体系可从导向、横向与纵向三个维度进行构建。导向即服务于《青年发展规划》的全

面贯彻落实与实施需要,包括横向结构和纵向结构两个方面。横向结构是指将《青年发展规划》需要指标的内容进行分解,并列出对应的条目;纵向结构是指将《青年发展规划》指标进行规范化的描述与规定,并细分层次。横向结构是基础,纵向结构是层层分解和可操作化。形成监测指标体系之后,再根据测评指标设计合理的标度和计量方法。测评内容、测评目标与测评指标共同构成了监测指标体系的纵向结构。因此,测评内容、测评目标与测评指标是监测指标体系的不同层次。测评内容是监测所指向的具体对象与范围,测评目标是对测评内容的明确规定,测评指标则是对测评目标的具体分解^[28]。

建构评价指标体系要把握两个适用性:一是在理论层面概念的适用性,二是在操作层面指标的适用性^[29]。对《青年发展规划》进行监测指标评估时,要立足规划文本,准确把握青年发展规划核心概念的内涵与外延。比如10大领域中“预防青少年违法犯罪”一项,就需要将规划中界定的“青年”年龄区间14-35周岁与在婚姻、就业、未成年人保护等领域专门的年龄界限相结合,在上述专门领域服从相关年龄界定。此外,指标评估多存在如下问题,即主观评价较多,客观评价较少;间接评价较多,直接评价较少;静态评价较多,动态评价较少;表面性评价较多,深层次评价较少等。

对《青年发展规划》进行检测指标评估还需要对评估方法进行调整与创新,强化深层次、客观性和动态性的评估。此外,在指标数据的获取上,按获取的难易程度可分为四类指标。第一类为统计指标:统计年鉴或其他口径现成的指标;第二类报送指标:共青团系统有能力获取的;第三类观察指标:现场实际观察到的数据,但是工作量大且可能比较主观;第四类推断指标:根据以上三类数据推断出来。

(三) 指标体系的操作与实施

指标是对内容的抽象与概括,又是操作的方向与步骤。指标体系的构建最终落脚点是指标的操作化,只有将指标进行操作,才算完成了指标体系构建的最后一步,而通过操作又能检验指标选取与设定的合理性,从而对原有体系进行校正与调整,使指标体系不断完善。通过这样一个抽象化与操作化的不断磨合的过程才能最终确定一个合理合适的指标体系。为实现规划总体目标,一是需要发挥共青团在青年群体中的凝聚作用,引导广大青年积极健康向上发展。二是对目标进行阶段性分解,可以细化到年度发展目标,逐步达成。三是针对其中的约束性指标,需要根据监测指标评估体系建立一套奖惩机制,通过目标管理的方式,将指标任务分解到各地方共青团的组织工作中,以指标完成情况作为考评工作的依据,从而促进整体目标的达成。

下一步要继续完善《青年发展规划》的实施机制。一方面是加强横向协同,把青年发展纳入党委政府事务,强化部门之间的工作对接、政策协同;另一方面是加强纵向统筹,推动青年发展规划在地市、县区深化,加强对基层的指导,构建从中央到地方的完整工作体系。具体说来,就是要关注青年发展中如下三个方面:一是要关注青年发展中战略性的问题,从培养中国特色社会主义事业建设者和接班人的高度,把促进青少年身心健康、政治引领和思想道德教育等转化为具体的政策措施。二是要关注青年发展中的短板问题,着力帮扶留守儿童、残病青少年、贫困家庭等困难群体,使小康社会建设成果共享普惠。三是要关注青年最普遍、最核心的发展诉求,聚焦教育质量、就业质量等关键要素,帮助青年解决城市住房、赡养老人、婚恋交友、养育子女等方面的阶段性困难。

结语:从梁启超的《少年中国说》到《中长期青年发展规划(2016-2025年)》,近现代中国百年富强发展的历程背后是青年积极作为、奋发图强的历程。《青年发展规划》是新时代党和国家青年工作的指挥棒和路线图。《青年发展规划》的编制和实施推动了我国青年发展工作的进一步发展和制度体系的完善。正如习近平总书记在2020年五四青年节上指出的,“青春由磨

砺而出彩,人生因奋斗而升华”。有了《青年发展规划》,青年就能更有目标、更有方向、更有动力地朝向“两个一百年”的中国梦继续磨砺和奋斗。通过对《青年发展规划》指标体系及其测量进行述评和研究,可以进一步激励广大青年,服务青年事务,推进新时代青年工作继续健康有序地发展。

[参 考 文 献]

- [1] 萧鸣政《青年成才,立德为先》,载《人民论坛》2017年第19期。
- [2] 周金堂 丁艺龙《习近平总书记的青年观研究》,载《青年发展论坛》2018年第1期。
- [3] 邓希泉 郭元凯《青年就业创业的政策独立与工作创新》,载《青年探索》2017年第4期。
- [4] 胡 喆《共青团协助政府管理青年事务的模式研究》,复旦大学2011年硕士学位论文。
- [5] [26] 张 华《推进青少年事务 制定青少年政策的基础工程——关于构建中国青少年发展指标体系的战略思考》,载《青少年事务与政策研究报告——中国青少年研究会优秀论文集》,中国青少年研究会,2002年。
- [6] 石国亮《我们为什么要面向青年出台专门的“规划”——从“青年是不是弱势群体”谈起》,载《中国青年社会科学》2017年第4期。
- [7] [9] 苏颂兴《青年发展指标与青年充权》,载《中国青年研究》2006年第11期。
- [8] [12] [19] 刘 刚 李永敏《青年发展指标体系构建及测量方法》,载《当代青年研究》2011年第1期。
- [10] 张 华《“一带一路”建设与青年发展》,载《中国青年社会科学》2018年第1期。
- [11] 张 华《日本青少年发展指标体系的特点及其借鉴意义》,载《中国青年研究》2014年第4期。
- [13] [23] 杨守建《青年发展规划的监测评估研究》,载《中国青年研究》2017年第9期。
- [14] 朱 峰《协商民主视野下我国青年发展规划编制实施中的青年参与考察》,载《青年发展论坛》2017年第3期。
- [15] 谢素军 管 雷《中国青年发展规划实践的规律性研究》,载《青年发展论坛》2018年第6期。
- [16] 宋青阁《改革开放40年来我国青年事务与政策发展研究》,天津商业大学2019年硕士学位论文。
- [17] 刘 琪《上海市青少年发展规划工作的探索与实践》,载《青年发展论坛》2019年第5期。
- [18] 王丛彦 张雅文《沪港青少年发展指标体系比较研究》,载《当代青年研究》2017年第2期。
- [20] 谢素军《试论中国青年政策正确的评价标准》,载《青年学报》2018年第4期。
- [21] 张良驹《多源流理论视域下青年发展规划的政策议程研究》,载《中国青年研究》2017年第9期。
- [22] 李文钊《政策过程的决策途径:理论基础、演进过程与未来展望》,载《甘肃行政学院学报》2017年第6期。
- [24] 沈 杰《中国青年发展的分析框架及其测量指标》,载《北京青年研究》2017年第2期。
- [25] 萧鸣政《现代绩效考评技术及其应用》,北京:北京大学出版社2007年版,第39-40页。
- [27] 张良驹《青年发展指标设立的基本标准》,载《青年发展论坛》2020年第1期。
- [28] 萧鸣政《人员素质测评理论与方法》,北京:北京大学出版社2016年版,第63-66页。
- [29] 萧鸣政 张 博《中西方国家治理评价指标体系的分析与比较》,载《行政论坛》2017年第1期。

(责任编辑: 王俊华)