

青年优先发展的逻辑理路与实践路径

■ 张良驯

(中国青少年研究中心,北京 100089)

【摘要】中共中央、国务院在对新时代青年发展进行中长期规划的过程中,从党和国家事业持续兴旺发达的战略高度,做出了青年优先发展的重大决策。青年发展属于人的发展和社会发展的范畴,青年优先发展的本质含义是运用政策工具支持和帮助青年发展,使青年发展的速度和水平能够适当地超前于人的发展和社会发展的速度和水平。青年优先发展的提出,不仅符合青年发展的普遍规律,而且契合中国强起来的现实需要。青年优先发展既是一种人的发展思想,又是一种国家发展战略,还是一种公共政策实践。这就是说,青年优先发展不能仅仅停留在青年发展理念和青年工作原则的层面,而是应该走向具体化、政策化、项目化,转化为一个个具有可操作性、能为人所感知的具体政策措施和工作项目。实现青年优先发展要在促进青年发展的人员配备上优先考虑、要素配置上优先满足、资金投入上优先保障、公共服务上优先安排,这些都有赖于建立起多元合作、协同治理的工作机制。

【关键词】 青年优先发展 青年工作 青年发展

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2021.03.003

中共中央、国务院2017年4月印发的《中长期青年发展规划(2016—2025年)》(以下简称《中长期青年发展规划》)提出:“青年是国家经济社会发展的生力军和中坚力量。党和国家事业要发展,青年首先要发展。”^[1]这使得“青年优先发展”成为我国经济社会发展领域中一种闪亮的关于人的发展思想,并作为党和国家事业发展的一个支撑性力量,从人的发展思想跃升为一种国家发展战略。青年是国家的未来、民族的希望,青年的健康成长和全面发展是关系到国家富强、民族振兴的根本性问题。在新时代实施青年优先发展战略事关全面建设社会主义现代化国家新征程的顺利进行,也是对各级党委和政府执政能力和政治智慧的直接检验。青年优先发展战略的提出,顺应了实现中华民族伟大复兴的时代潮流,契合了培养担当民族复兴大任的时代新人的现实需要,是马克思主义青年观的重大发展,也是新时代党的青年工作理论的重大创新。青年优先发展尽管经常出现在青年工作相关文件和会议之中,在青年工作领域已经为

收稿日期:2021-03-02

作者简介:张良驯,中国青少年研究中心副主任,博士,国家中长期青年发展规划专家委员会委员,主要研究青年发展政策和青年工作理论。

基金项目:本文系中国青少年研究中心课题“立德树人视域下青少年传统文化教育实施路径与融合机制研究”(课题编号:20GH04)的研究成果。

人们所广泛熟知,但如何科学理解其深刻的内涵、正确把握其存在的合理性、推动其在实践中落地生根,这仍然是一个值得深入研究的学术问题。本文运用青年工作的理论和方法,对青年优先发展的基本内涵、提出依据和实施路径做出系统的理论阐述,以促进其进一步得到更有力的实施,取得更显著的实效。

一、什么是青年优先发展

(一)青年优先发展的思想渊源

就经济社会发展而言,“理念是行动的先导,一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。”^[2]青年优先发展也是如此。青年优先发展作为一种人的发展思想,不是今天才有的,而是很早之前就已存在。从史料看,人们在古代社会就意识到世代更替的客观性和培养后代的必然性,因而注重青年的抚养、教化和训练。这既是人的生物性使然,更具有社会性内涵。可以说,自从人类社会诞生以来,青年发展就一直是家庭操心、社会关注、国家支持的重大而优先的公共事务。大量史实表明,我们的先辈很重视青年的成长发展,为青年成长发展倾注了辛勤的汗水,展现出宝贵的智慧,留下了“孟母三迁”“岳母刺字”等许多传世佳话。德才兼备、家国情怀、民族脊梁、仁人志士,成为历代中国先进青年追求的高远目标和崇高理想。一代又一代青年的自身发展和自强不息铸就了中华民族的灿烂文化,汇聚成中华文明的璀璨辉煌。人们在社会生产和生活中,逐渐认识到青年人的优点和长处。“后生可畏”“自古英雄出少年”这样的名言,可以被看成是青年优先发展的思想萌芽。梁启超1900年在惊世妙文《少年中国说》中说“少年人常思将来”“少年强则国强”,把青年看成是破旧立新的力量和重振中国雄风的决定性角色,这契合了青年优先发展思想。

在20世纪后半期,青年优先发展随着联合国青年议题的提出而逐渐成为国际青年事务的关注焦点。自20世纪60年代开始,青年优先发展理念“进入联合国和世界各国公共政策视野”^[3],联合国把1985年设置为“国际青年年”,这推动了各个国家更加关注青年的成长发展,为青年优先发展创造了更良好的环境。1995年联合国大会第50届会议通过的《到2000年及其后世界青年行动纲领》提出了教育、就业等10个青年事务优先领域,2005年联合国大会第60届会议又增列了全球化对青年男女的复杂影响、使用和获得信息通信技术等5个青年事务优先领域。联合国提出的这15个青年事务优先领域,明确了世界范围内要优先考虑、具有共性的青年发展问题,为各个国家制定本国青年发展政策提供了一个有参照价值的内容框架。联合国2000年4月发表的《我们民众:秘书长千年报告》把“为青年创造机会”列入优先领域,至此,“把青年发展和青年工作放在国家和社会发展的优先领域,在国际社会间已达成基本共识”^[4]。

中国党和政府历来重视对青年进行教育培养,在促进青年成长发展方面制定了大量的政策措施,尤其是近年来对新时代青年发展进行了10年规划,做出了青年优先发展的重大决策。《中长期青年发展规划》提出了青年是“党和人民事业发展的生力军”“促进青年更好成长、更快发展,是国家的基础性、战略性工程”^[5]“青年首先要发展”^[6]“坚持党管青年原则”^[7]等一系列青年发展新思想,进一步丰富和发展了马克思主义青年观,深化了党的青年工作理论的内涵和价值。

(二)关于青年优先发展的相关研究

进入21世纪以来,在青年发展日益突出、日渐重要的形势下,中国青年研究界对青年发展及其优先性给予了比较集中的关注,许多学者就青年优先发展做出了多方面的理论研究。

一是明确了青年优先发展的思想。田杰2002年提出了“青年优先原则”的思想。他基于对全球化背景下青年工作发展战略的思考,指出“青年优先”是文明发展和社会进步的一个标志,

因而中国青年工作要“努力争取在社会公共事务领域,确立青年优先原则”^[8]。杨雄2006年提出了“青年发展国家战略”的思想。他认为,以当时为时间点的未来15-20年是我国发展的重要战略机遇期,发展的接力棒将历史地落到当时的中小學生甚至学龄前儿童身上,因此,国家应从大时段、大视野认识青少年发展的战略意义^[9]，“应当开始考虑制定青年发展的国家战略。从制度建设层面上应确定青年发展摆在未来社会优先发展的位置,鼓励有创新思想的一代青年脱颖而出,为他们发展创设良好的社会环境和制度环境,以实现青年发展与社会发展的双重目标。”^[10]他指出,筹划“青年发展国家战略”首先要确立“青年优先发展”理念。

二是分析了青年优先发展的依据。张永刚2018年提出,青年发展不仅是一个个人问题,更是一个关涉社会的公共议题。从社会层面来看,青年是社会经济发展和社会参与的主要力量,作为社会的消费主体还是消费文化和大众文化的推动者。这些因素构成了青年优先发展的原因,并支撑青年优先发展成为可能^[11]。张良驯等2019年组织编写的《〈中长期青年发展规划(2016-2025年)〉学习辅导读本》一书提出,青年优先发展是习近平总书记关于青年工作重要思想的重要体现,服务于实现中国梦的战略要求,源自对青年发展不充分状况的深刻认识和国际社会的基本共识^[12]。

三是界定了青年优先发展的含义。吉海东、刘刚2011年提出,青年优先发展是指“在国家或区域层面,政府将青年发展摆在优先位置,并将其作为经济社会发展的一项战略,进而制定相应的法律、方针、政策和相应的实施机制予以保障”^[13]。胡荣华、张震宇2016年认为,青年优先发展是指“政府等权力部门将青年发展提高到社会发展优先位置来考虑,并主动把青年优先模式作为社会发展战略的重要组成部分,进而有针对性地制定相关法律法规、制度规则来予以保障,充分满足青年人进步和发展的主客观需求”^[14]。张良驯等2019年组织编写的《〈中长期青年发展规划(2016-2025年)〉学习辅导读本》一书提出,青年优先发展“是指国家在资源分配过程中始终考虑青年发展这一因素,将青年发展摆在突出、优先位置,并通过制定相应的法律、方针、政策和实施机制予以制度性保障。”^[15]

四是阐述了青年优先发展的内容。田杰2002年认为,“青年优先原则”的主要内容是在国家经济与社会发展中优先考虑青年的教育问题,在国家推进社会民主化进程中保证青年的全面参与,在社会福利方面把解决青年失业、贫困、疾病等列入优先考虑的项目,在发展文化艺术方面首先考虑有利于青年身心健康和培育正确的人生观和价值观,在制定公共政策过程中始终将青年发展的因素考虑在内,保证青年有机会参与社会公共事务的决策^[16]。吉海东、刘刚2011年认为,青年优先发展包括资源分配上的优先和次序安排上的优先。这两种优先必须在国家或区域层面的总体安排中才能得以实现,也就是说,青年优先发展只有上升为一个国家或区域的发展战略才能得到真正地实现^[17]。姚建龙2018年主编的《中长期青年发展规划解读与研究》一书提出,青年优先制度,不仅仅是将青年置于社会发展的前端,即社会发展过程中次序上的优先,同时也是资源分配上的优先^[18]。

五是提出了青年优先发展的措施。杨雄2006年提出,青年发展程度是衡量社会发展程度的重要指标,因而要在国家层面建立完整的青年发展社会指标体系^[19]。郑大俊、高立伟2009年提出,确立“青年发展优先理念”是促进青年全面发展的前提,“国家应当尽快专门制定有关青年发展的中长期战略规划,从制度与法律层面确定青年发展的优先地位,以实现青年与社会共同发展的双重目标”^[20]。胡荣华、张震宇2016年认为,青年发展仅靠青年内在自我发展是远远不够的,还需要外在因素的支持和国家政策的保障,因此,希望国家和社会能够在青年优先发展理论影响下,“制定更加科学的青年发展规划”^[21]。姚建龙2018年主编的《中长期青年发展规划解读与研究》一书提出,青年优先发展要着眼未来确定发展战略,把促进青年成长列为优先,

优先出台相关领域的政策和配套措施。政府要把青年发展摆在优先位置,制定相应的法律、方针、政策和相应的实施机制予以保障。邓希泉提出,青年工作要切实贯彻青年优先发展理念,优先解决制约青年发展的突出矛盾和问题,使青年发展总体上保持适度领先的水平^[22]。

(三)青年优先发展含义的再思考

“青年优先发展”这句话是由“青年”“优先”“发展”三个词组合而成的。“青年”是指14-35周岁的青年人^[23]，“发展”是指青年人自身“优质、全面和自由的整体性发展”^[24]，从实践层面看体现在《中长期青年发展规划》提出的10个领域的发展，因此，这两者的含义是明确的。可见，对“青年优先发展”含义的理解，核心在于如何理解“优先”两字。青年优先发展是存在于国家经济社会发展中的一个命题，因而不能局限于青年自身、就青年发展去谈，而要从经济社会领域存在多种优先发展的大背景下去考量，从优先发展的普遍性视域去进行大视野的思考。

优先的本意是指把某人或某事放在他人或他事的前边，多指在待遇上占先，如优先录取某人员、优先安排某事项、优先使用某产品等。在经济社会发展领域中，各种发展事务在一定时空内不是齐头并进的，而是有轻重缓急之分，有先后次序之别，因此，某些发展事务在某个时间点应该得到先行一步，在某个空间内应该得到重点实施。从现实情况看，优先发展已经成为政府对经济社会事务进行宏观调控的一种基本管理手段，是国家治理方式现代化的一种重要表现。在我国经济社会发展领域，存在多种优先发展的提法，如教育优先发展、就业优先发展、人才优先发展、农业农村优先发展、公交优先发展等。学术界对各种优先发展都做出了一定程度的理论阐述，这些阐述表明，优先发展可称为“超前发展、先行发展”^[25]。一般说来，优先发展包括意义上的重视、政策上的优惠、安排上的占先、资源上的偏重、时间上的提前。具体的每一种优先发展都不会是泛泛而言的，而是存在一定的范围和相对的事物，包含特定的含义和内容。这就是说，优先是针对某个领域或某项事务，在特定区域和领域内一个相对的范畴。

青年指的是特定年龄的人，青年发展属于人的发展范畴，而人的发展属于社会发展范畴，因此，青年优先发展是在人的发展和社会发展的范畴内说的。在经济社会各项事业中，人的发展是第一位的，人是一切发展的中心。在人的发展过程中，青年处在自我发展的黄金时期，青年时期的自我发展对于一个人今后的人生会产生广泛的影响、具有决定性意义，因此，青年发展应当处于人的发展中的优先地位。“理解优先性要将其之放置到一种比较情景中，无比较则无先后”^[26]。这就是说，青年发展的优先性存在于与其他年龄人发展的对比之中。青年因具有特殊的社会角色和社会作用，而在人的发展和社会发展中具有独特的优先性。

根据优先发展的一般含义，基于青年发展属于人的发展和社会发展范畴，我们可以提出，青年优先发展是指青年发展的速度和水平要适当地超前于人的发展和社会发展的速度和水平，使青年发展成为人的发展和社会发展的先导，为经济社会发展奠定青年人力资源基础。青年优先发展，不仅含有先于社会发展而超前发展的意义，而且还包括在同一时期、同等条件下，青年要优于其他年龄人口而获得先行发展。青年优先发展意味着青年发展在经济社会发展中，应得到领先的工作安排、优惠的政策措施和占先的公共资源。

二、青年优先发展的依据

(一)青年优先发展是因为国家发展战略需要

青年优先发展，不仅是一种人的发展思想，而且是一种国家发展战略。从一般意义上说，战略价值是经济社会领域各种优先发展的基本视角，如教育优先发展就是建立在教育对于国家发展具有重要战略价值的基础之上的。对于青年优先发展来说，其战略价值是非常巨大和

十分突出的。青年优先发展作为一种人的发展思想不是今天才有的,但作为一种国家发展战略则是近年的新事物。《中长期青年发展规划》对青年发展做出战略性的规划部署,使得青年优先发展从一种人的发展思想提升为一种国家发展战略。

青年优先发展成为一种国家发展战略,存在国家视角和青年视角两个方面的基本理由:

第一,从国家强起来的视角看青年优先发展。青年优先发展之所以能够成为国家发展战略,从大视野看是中国从富起来到强起来的历史转折点所决定的,是中华民族伟大复兴的曙光就在眼前所昭示的。自五四运动以来,国家发展、民族振兴始终是中国青年运动的主题。在实现中华民族伟大复兴的旗帜下,一代又一代先进青年走在时代前列,在建立新中国的轰隆炮火中冲锋陷阵,在建设新中国的劳动号角中挥洒汗水,在改革开放的激荡潮流中勇立潮头,在新时代社会主义现代化建设新征程中建立新功,为国家经济社会发展和综合国力的提升贡献了青春力量。实现民族振兴、国家富强的过程不会是一帆风顺的,因此,“距离实现中华民族伟大复兴的目标越近,我们越不能懈怠,越要加倍努力,越要动员广大青年为之奋斗”^[27],更加需要青年投身强国伟业,“在实现中华民族伟大复兴中国梦的新长征路上奋勇搏击”^[28]。党的十九届五中全会对“十四五”时期经济社会发展目标以及2035年远景目标都做出了科学规划,这其中有很多内容涉及青年教育、就业、健康等青年发展的广泛议题,比以往更加需要青年能够得到优先发展。从实现党和国家事业的战略高度看,“把青年一代培养造就成德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,是事关党和国家前途命运的重大战略任务”^[29]。因此,青年优先发展是我们党的一种政治选择,体现了党和政府对青年一代的亲切关怀和殷切期望,支持和帮助青年优先发展是全党的政治责任。

第二,从青年社会角色看青年优先发展。青年优先发展之所以能够成为国家发展战略,从根本上说是由青年的社会角色和社会作用所决定的。青年是社会生活中最具有生机和活力的力量,“青年一代的理想信念、精神状态、综合素质,是一个国家发展活力的重要体现,也是一个国家核心竞争力的重要因素”^[30]。青年是社会承前启后、富有生命力和创造力的一个代群,发展青年就等于发展国家,培养青年就等于造福国家。长期以来,社会普遍认可青年是经济社会发展的生力军和突击队。伴随越来越多的青年人活跃在科技攻关、抗击疫情、重大建设工程等领域的第一线,人们越来越看到青年在经济社会发展中日益发挥着中坚力量,在很多领域不但是生力军,还成为一个方面的主力军。青年在国家经济社会发展的当下是一支中坚力量,在党和国家事业未来发展中的最终依靠力量。这两种力量的社会定位,决定了青年发展必须摆在人的发展和社会发展中的优先位置。青年优先发展,有助于经济社会的发展,最终目的是实现人的全面发展。英国《经济学人》杂志2021年1月23日对中国青年进行了特别报道,认为中国的年轻人值得关注,原因很简单:他们总有一天会成为各行各业的领导人。他们如何理解国家的过去,以及他们对国家未来的要求,对于理解他们将来如何领导中国至关重要。这种说法也说明了帮助和支持青年优先发展的重要性。

(二)青年优先发展是因为青年的相对弱势特征

青年优先发展除了国家发展战略的考量,也是基于青年群体的相对弱势特征。

在人的发展中,人们习惯于主张弱势群体优先发展,如认同残疾人优先发展,包括残疾人优先申请低保、优先得到救济、优先安排就业等。关于儿童权利保护、儿童优先发展,人们形成了广泛的社会共识。但是,说到青年优先发展,就不存在如此一致的看法了。这其中原因是许多人往往认可弱势群体的优先发展,却不把青年人尤其是已成年的青年人看成弱势群体,因而不认可青年人的优先发展。传统上人们是把青年人作为身强力壮的劳动者看待的,青年生机和活力的特征为社会所普遍认可,因此,青年人的特殊利益尤其是实际困难往往被忽视。如

果说青年发展是社会的一个新概念,那么青年优先发展则更是一个新理念。即使在青年研究界也有学者只是从国家发展战略的层面看青年优先发展,而没能从相对弱势群体的角度审视青年优先发展。其实,青年是不是弱势群体姑且不论,但青年群体具有一定的弱势特征是社会的一种现实存在。这可以从以下三个方面看。

一是青年人存在很多相对弱势的方面。已成年的青年人具有体能上的优势,但这种优势在现代社会中远不如自然经济条件下那么具有决定性的作用。青年人由于年龄较轻,在校时间长,缺乏生活阅历和社会经验,在对复杂社会生活的把握上普遍不太成熟。青年时期处于社会生活的起步阶段,社会经验和社会技能缺乏,抗压能力普遍较弱。更为明显的是,职业青年受工龄限制,在职场中往往职级不高,话语权不大,处在利益分配的中低端,收入普遍偏低。“现在的青年由于生产生活经验不足、人际交往圈子较小、社会资源匮乏、财富积累微弱等现实制约,使自身发展在遇到竞争时经常处于劣势地位。”^[31]不少当代青年面临着日益激烈的竞争环境和安身立业的现实压力。这些压力在青年个体身上表现程度不一,但一旦与其他社会因素交错在一起,就有可能形成社会风险隐患甚至产生政治安全问题。因此,我们要正视青年的相对弱势地位,为青年发展提供更多政策支持和社会保障。具体的某个青年人的发展仅仅靠他自身的努力是远远不够的,还需要得到政府的支持以及社会、家庭的帮助。

二是青年群体作为处在同样年龄区间的人群,不是整齐划一的,更不是铁板一块。现实情况是,青年群体内部年龄跨度大,职业结构多样化,家庭背景差异大,社会分层明显,因此,不同的青年个体在社会生活中面临不同的境遇,扮演不同的角色,拥有不同的发展资源。青年人中有强势的,也有弱势的,部分青年学习、就业和生活存在实际困难。青年群体中存在弱势群体包括相对贫穷的青年群体,这是不能否认更不可忽视的。另外,青年群体中包含18岁以上的成年人,也包括18岁以下的未成年人,而对于那些未成年人来说,青年优先发展是与儿童优先发展相一致性的,需要社会给予特别的法律保护。

三是从全球范围看,许多国家认可青年的相对弱势特征,并由此出发制定出积极的青年发展政策。根据共青团中央国际联络部2020年编印的《国外青年与青年工作(2014—2018)》一书,《墨西哥国家青年计划(2014—2018年)》指出,青年人因为外表、经验不足和思维、行为方式等因素会遭到社会的歧视,成为“受歧视的社会群体之一”,被排除在很多就业、教育和文化机会之外,因此,国家应该实施专门的政策措施,促进青年能够无障碍地享受教育、就业、医疗、社会参与和预防犯罪方面的权利。该书提出,“各权力机关和各级政府必须采纳并执行平等而非歧视的青年观,以此消除青年行使权利的障碍。”另外,人们往往忽视青年发展的矛盾性,而事实上,无论是青年发展与社会发展之间还是青年发展自身都存在一定的矛盾。联合国1995年制定的《到2020年及其后世界青年行动纲领》指出,青年是社会重大变革的推动者、受益者和受害者,他们通常面临这样一个矛盾:寻求融入现有秩序或成为改变这种秩序的一种力量。“在推动社会变革的过程中,青年可能是这场变革的受益者,也可能是变革的受害者。”^[32]青年在成为受益者时会积极主动地寻求融入现有秩序,而在成为受害者时有可能会成为现有秩序的破坏力量。青年是成为受益者还是受害者,这不完全取决于青年自身,而是主要取决于与青年发展密切相关的教育、就业和社会保障等状况,以及制度环境、发展水平和文化传统。这表明社会要给予青年发展优先的权利。

(三)青年优先发展是因为青年发展的不足

各种优先发展无一不是问题导向的,青年优先发展也不例外,是对青年发展存在的现实问题的客观反映。从世界范围看,“在一个国家的现代化进程中,总会伴随着不断出现的青年问题,尤其在现代化转型时期,青年与社会的冲突往往表现出常态化的特征,成为人们日常生活

的组成部分。”^[33]应该说,伴随我国经济社会的迅猛发展,我国青年发展事业取得了举世瞩目的辉煌成就,这体现在青年教育、就业、健康、预防犯罪等广泛领域。但与此同时,我国青年发展仍然存在诸多矛盾,面临不少问题,这是《中长期青年发展规划》能够进入公共政策议程、得以制定和实施的重要原因。目前,我国“青年发展的总体水平还不够高”“青年发展的空间还很大”^[34]。按照英联邦公布的全球青年发展指数排名,我国青年发展指数在世界各国中大致处于中位水平,与我国经济总量位居世界第二的大国地位很不相称,也不符合我国广泛参与全球治理、日益进入全球治理中心的发展趋势。因此,政府、社会和学校都要改善和优化青年发展条件,切实“帮助青年解决好他们在毕业求职、创新创业、社会融入、婚恋交友、老人赡养、子女教育等方面的操心事、烦心事”^[35],使青年能够获得更多更有力的发展资源和发展支持。

青年发展在总体上不充分,其内部也不平衡,这说明了青年优先发展的合理性。青年优先发展“正是源自党和国家对青年发展不充分的深刻认识,目的是要逐步解决当前青年发展的不平衡、不充分的问题”^[36]。不充分是相对于人的发展和社会发展而言的,反映了青年群体的外部关系问题,体现在青年发展的多个领域,如有的青年理想信念的缺失问题和核心价值观的教育不足问题,一些青年的生理和心理健康问题,部分大学生就业难问题,不少大城市青年住房难问题。不平衡是青年群体的内部关系问题,对应于不同的青年阶层,体现在青年发展的多个方面,如青年优先教育资源分配的不公平、青年职业发展的不平等、青年住房条件的差异大。

三、青年优先发展如何落实

(一)把青年优先发展转化为公共政策

公共政策的本质是公共资源的调整和公共利益的分配。无论是作为一种人的发展思想,还是作为一种国家发展战略,青年优先发展只有转化成公共政策,才能落到实处,取得实效。政策化、项目化是青年优先发展成为现实的基本途径。

从政府管理的视角看,“优先发展是政府的一种战略和政策导向,就是政府在公共资源配置和政策支持上给予优先考虑”^[37]。这就是说,优先发展是一种公共政策导向,体现为公共政策的优先照顾和公共资源的倾斜支持。青年优先发展涉及青年发展的广泛领域,尽管我国经济社会的快速发展为青年实现教育、就业、健康等方面发展需求提供了更为优越的物质条件,社会公共事务领域也通过政策措施为青年发展提供了更加有力的基本保障,但是,“随着中国社会的加速转型,各种问题和矛盾给青年的发展带来深刻影响,相关的制度化保障体系和实践机制仍然无法解决诸多的现实问题”^[38]。应该说,通过公共政策手段促进青年优先发展,是国际社会的普遍共识和通行做法。各个国家推动青年优先发展,都必须“在借鉴联合国和其他国家制定青年政策的有益经验基础上,制定并实施具有本国特色的青年政策”^[39]。我国青年优先发展战略的提出,不是因为青年本身的问题影响了社会的进程,而是“现有政策限制了青年发展而不得不从更高层次上进行顶层设计”。因此,青年优先发展战略的实施“要更加注重打破现有制度对青年的限制,给予青年更为广阔的发展空间”^[40],使得青年发展能够获得资源分配上的优先安排和优惠照顾。

从各种优先发展的成功经验看,青年优先发展战略要得到有效实施,就不能只是话语上的重视和意义上的强调,而是要进一步出台具体的政策文件,做出具体的制度性安排。从现实情况看,与经济社会领域各类成功的“优先发展”相比较,青年优先发展无论是在政策文件还是具体措施上,都存在明显的不足和很大的差距。例如,人们对“公交优先”都有具体的感受,一些城市在主干道设置了公交线路,这些线路在上下班高峰时段只能由公交车使用,非公交车被禁

止通行。这种“优先”是乘车人、开车人都看得见、摸得着、感受得到的。2021年1月印发的《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化的意见》第20条是关于“强化农业农村优先发展投入保障”,提出了把农业农村作为一般公共预算优先保障领域、中央预算内投资进一步向农业农村倾斜等一系列政策措施。与此相比较,青年优先发展在具体化上、在可感受性上都很欠缺。具体政策措施的缺位,导致普通青年对青年优先发展没有真实的感受和切身的体验。

在青年优先发展的政策建设方面,目前要深入实施《中长期青年发展规划》,远景目标是制定《青年法》。《中长期青年发展规划》是国家对青年发展的顶层设计,开创了我国综合性、跨部门青年政策建设的新局面,集中体现了青年优先发展思想,使得青年优先发展有了专门的、综合性的青年政策依据,可以说极大地推动了青年优先发展的实施。目前,国家级、省级、市地级、县区级分别出台了青年发展规划,在全国范围内形成了上下贯通、相互衔接的青年发展规划体系。各层级青年发展规划都提出了青年发展目标、内容和项目,但一般都是比较原则性的,很多还需要进一步研究制定针对性的青年政策。这就是说,各层级青年发展规划没有终结青年发展政策,而是开启了青年发展的新的政策窗口。只有突出青年发展的政策保障,营造青年发展的良好环境,以政策创新带动青年发展项目创新,才能使青年发展规划落到实处。放眼未来,《中长期青年发展规划》属于规范性文件,毕竟不是法律,因此,青年政策建设不能止步于此,还要朝制定《青年法》的目标去前行。从党的群团工作角度看,工会、共青团、妇联是并列的三大群团组织,《工会法》《妇女权益保障法》已经出台了近三十年,只有共青团工作还没有专门的法律。从国际上看,不少国家制定了《青年法》。为了给青年优先发展提供法律保障,《青年法》的制定应该适时进入公共政策议程,提上立法议事日程。如果有了《青年法》,就能够更好地维护和实现青年发展权,青年优先发展就有了法律保障,就会得到更有力的实施。

(二)明确青年优先发展的具体路径

青年优先发展不能只是一个概念,而要进行破题,明确基本的内容和具体的路径。只有对实施路径做出阐述,才能更有针对性地推动青年优先发展落地生根。

关于青年优先发展的实施路径,已有研究提出过一些看法,代表性的观点是青年优先发展包括资源分配和次序安排上的优先。对于青年优先发展来说,优先资源分配是很关键的内容,优先安排次序也是为了能够占有更多的资源。总体来看,资源优先、安排优先这两者固然属于青年优先发展的实施路径,但不够全面和完整,也不够准确和到位。

我们可以借鉴经济社会领域其他优先发展的做法,找到明晰青年优先发展实施路径的基本思路。例如,中共中央、国务院2010年7月印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》在强调要把教育摆在优先发展的战略地位时,提出了教育“三个优先”,即各级党委和政府切实保证“经济社会发展规划优先安排教育发展,财政资金优先保障教育投入,公共资源优先满足教育和人力资源开发需要”^[41]。这“三个优先”包括对教育的工作安排、资金保障和资源满足。2018年1月发布的《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》在规范农业农村优先发展原则时,提出了农业农村发展的“四个优先”,即“在干部配备上优先考虑,在要素配置上优先满足,在资金投入上优先保障,在公共服务上优先安排”^[42]。这“四个优先”包括对农业农村发展的干部配备、要素配置、资金投入、公共服务四个方面。从以上两个有关优先发展的政策文件看,优先发展存在具有普遍性的做法,这就是某一种优先发展通常体现在人员配备、工作安排、资金保障、资源满足等方面。

参照各种优先发展的一般性做法,我们可以提出,青年优先发展的实施路径是,在促进青年发展的人员配备上要优先考虑,在促进青年发展的要素配置上要优先满足,在促进青年发展

的资金投入上要优先保障,在促进青年发展的公共服务上要优先安排。这是青年优先发展的“四个优先”,意味着要有专业的公共部门人员从事青年发展工作,有优质的公共资源提供给青年发展事务,有必要的财政资金安排给青年发展项目,有完善的公共服务支持青年发展活动。按照这“四个优先”的要求,各级党委和政府要对青年发展做出优先规划,对青年人力资源进行优先开发,对青年人才给予优先使用,对青年工作做出优先安排。实施重大青年发展项目是集聚青年、培养青年、用好青年的重要平台,因此要狠抓青年发展的品牌项目带动效能,通过一个个具体的青年发展政策和项目,推进青年优先发展具体化、政策化、项目化,在党政部门的实际工作中得到有效实施。

(三)整合青年优先发展的各方力量

任何优先发展都离不开实施主体,青年优先发展需要多个部门的合作共治。协同治理作为国际社会普遍采用的跨部门、跨层级合作共治的新型治理模式,适用于青年优先发展的工作机制建设。“青年发展领域与党政部门不是一一对应的关系,而是跨越单一部门所具有的工作边界,存在于多种部门边界的交叉地带。”^[43]青年发展事务的跨界性、青年发展工作的跨部门性和影响青年发展因素的多样性,决定了青年优先发展具有协同治理的内在需求。

青年优先发展要取得实效,就必须建立党委牵头、政府负责、共青团协调、社会参与的青年发展协同治理机制。党对青年优先发展工作实施全面领导,这是党领导一切在青年发展事务领域的内在要求和具体体现。各级党委既是青年发展战略的制定者,又是青年发展政策的主导者,因而在青年发展事务中具有独特功能,发挥领导作用。各级政府是公共管理和社会服务的重要主体,大量的青年发展事务涉及政府部门,因此,青年发展很多内容是资源、经费、项目整合的行政模式。各级共青团组织作为党的青年组织,发挥着青年发展工作的协调作用。家庭、学校和社会在青年发展中也具有重要作用。总之,只有充分发挥各个青年发展工作主体的功能作用,进行跨部门的协同治理,才能“汇聚各种协同治理的力量,形成协同治理的合力,提高协同治理的效能”^[44],从而使青年发展事务的相关政策得到有效执行,推动广大青年与国家经济社会发展相同步,得到更全面、更优质的发展。

目前,青年优先发展的协同治理最重要的是充分发挥青年工作联席会议机制的作用。根据《中长期青年发展规划》的实施要求,国家、省、市、县四级建立了青年工作联席会议。截至2021年1月,除全国中长期青年发展规划部际联席会议之外,100%的省级行政区、97.5%的地市、94.5%的县区建立了青年工作联席会议机制。各地青年工作联席会议普遍由党委和政府牵头、党政部门参与、共青团组织协调和督促。推进青年优先发展,就要切实发挥这个跨部门青年工作机制的实际作用,明确界定不同部门在青年发展事务中的职责和任务,具体指导和监督协同治理目标的落实,并把青年发展事务中的参与及完成情况纳入考察相关部门绩效的标准之中,建立责权统一的激励机制。应该指出的是,“任何发展思路背后都连带着一整套资源供给机制”^[45],青年优先发展有赖于党政部门的制度性资源供给。资源是青年优先发展战略推进的燃料,在国家资源总量有限、多个优先发展需要平衡资源供给需求的情况下,有关党政部门要对青年优先发展的实施做出优先性安排。这些党政部门的工作人员特别是领导干部要自觉树立青年优先发展新观念,在研究部署资源开发时优先考虑青年资源开发,在加大投资力度时优先考虑青年发展投资,在改革体制机制时优先考虑青年发展制度创新,真正把青年优先发展体现在推动经济社会发展的相关领域,落实到本部门工作的相关方面和相关环节。

综上所述,青年优先发展作为《中长期青年发展规划》的一个核心思想和重大决策,具有深刻的含义、丰富的内容和深远的价值。青年优先发展的提出体现了党和政府对新时代青年发展的高度重视,凸显了青年一代在社会主义现代化建设新征程中不可替代的作用,预示着国家

将不断加大对青年事务和青年工作的推进力度。青年优先发展的本质规定性是人的发展思想、国家发展战略和公共政策实践三位一体。无论是实现青年优先发展思想,还是实现青年优先发展战略,都应该进行政策的转化和项目的实施,成为经济社会领域中的一种公共政策实践。因此,实现青年优先发展的目标,关键在于制定和实施具体的政策措施和活动项目,使人们看得见、摸得着、感受得到,这就有赖于整合各方力量,建立多元合作共治的工作机制。

[参 考 文 献]

- [1][5][6][7] 中共中央、国务院:《中长期青年发展规划(2016—2025年)》,北京:人民出版社2017年版,第3、1、3、4页。
- [2]《习近平谈治国理政》(第二卷),北京:外文出版社2017年版,第197页。
- [3] 邓希泉:《青年发展的理论创新与现实愿景》,北京:中国青年出版社2017年版,第72页。
- [4][8][16][32] 田 杰:《全球化背景下青年工作的发展战略》,载《当代青年研究》,2002年第5期。
- [9][19] 杨 雄:《国家战略与青年发展》,载《青年研究》,2006年第12期。
- [10] 杨 雄:《和谐社会与青年发展》,载《当代青年研究》,2006年第1期。
- [11] 张永刚:《青年优先发展的因由探微》,载《齐鲁师范学院学报》,2018年第4期。
- [12][15][36] 本书编写组:《〈中长期青年发展规划(2016—2025年)〉学习辅导读本》,北京:人民出版社2019年版,第17—19、20、19页。
- [13][17] 吉海东 刘 刚:《青年优先发展理念及其涵义》,载《上海青年管理干部学院学报》,2011年第1期。
- [14][21][31] 胡荣华 张震宇:《对“青年优先发展理论”的思考》,载《当代青年研究》,2016年第1期。
- [18] 姚建龙:《中长期青年发展规划解读与研究》,北京:中国政法大学出版社2018年版,第48页。
- [20] 郑大俊 高立伟:《当代社会思潮与青年发展问题的思考》,载《思想理论教育导刊》,2009年第12期。
- [22] 邓希泉:《新中国70年青年发展的巨大进步与未来展望》,载《思想理论教育》,2019年第10期。
- [23] 张良驯:《青年概念辨析》,载《青年学报》,2018年第4期。
- [24] 张良驯:《青年发展概念的基本含义》,载《青年发展论坛》,2019年第3期。
- [25] 柳海民:《略论教育优先发展》,载《高校理论战线》,1995年第6期。
- [26][45] 梅立润:《农业农村发展如何优先?——乡村振兴资源配置逻辑调整的难题》,载《当代经济管理》,2019年第3期。
- [27][30] 中共中央文献研究室:《习近平关于青少年和共青团工作论述摘编》,北京:中央文献出版社2017年版,第14、9页。
- [28]《习近平寄语新时代青年》,载《人民日报》,2020年5月4日。
- [29][35] 习近平:《在纪念五四运动100周年大会上的讲话》,载《人民日报》,2019年5月1日。
- [33] 张永红:《20世纪60年代美国青年运动及其社会应对研究》,北京:新华出版社2014年版,第178页。
- [34] 张良驯:《“十四五”时期青年高质量发展研究》,载《青年探索》,2021年第1期。
- [37] 魏后凯:《农业农村优先发展的内涵、依据、方法》,载《农村工作通讯》,2017年第24期。
- [38] 钟宇慧:《社会工作在青年优先发展的介入空间》,载《广东青年职业学院学报》,2015年第3期。
- [39] 楚国清:《我国青年政策的发展脉络与未来思考》,载《北京青年研究》,2017年第3期。
- [40] 马 凯 张震宇:《社会网络嵌入视角下青年优先发展浅析》,载《广东青年职业学院学报》,2015年第3期。
- [41] 教育部思想政治工作司:《加强和改进大学生思想政治教育重要文献选编(1978—2014)》,北京:知识产权出版社2015年版,第401页。
- [42] 中共中央党史和文献研究院:《十九大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社2019年版,第160页。
- [43][44] 张良驯:《青年发展规划实施中的协同治理研究》,载《中国青年社会科学》,2018年第1期。

(责任编辑:王俊华)