

目标评估与完善策略： 中国特色青年发展政策体系研究

■ 邓希泉 李伟娟

(中国青少年研究中心 青年发展研究所,北京 100089;中国青年政治学院 青少年工作系,北京 100089)

【摘要】 对全国省级中长期青年发展规划文本与传播现状的分析判断表明,《中长期青年发展规划(2016—2025年)》提出的2020年“具有中国特色的青年发展政策体系初步形成”的目标已经实现。为实现2025年“具有中国特色的青年发展政策体系更加完善”的发展目标,需要加强顶层设计和中央、省级、市级、县级四级规划(实施方案)联动,从整体上推进青年友好型城市建设进程,强化青年发展理论培训和规划工作培训,增强中央、省级、市级、县级四级青年发展规划(实施方案)的议程管理能力。

【关键词】 青年发展 政策体系 目标评估 完善策略

随着国家治理体系和治理能力现代化进程向纵深推进,法律和政策对青年发展的作用更加突出。当前,制定完善青年发展政策和青年发展战略成为各国的优先事项,政策红利成为青年发展的最大红利,政策福利成为青年共享的最大福利,政策公平成为青年渴盼的最大公平。2017年4月,中共中央、国务院印发《中长期青年发展规划(2016—2025年)》(以下简称《规划》)。同年7月,联合国秘书长在《青年发展与可持续发展的联系:秘书长的报告》中对此评价道:具有里程碑意义的《规划》,在中国是第一份针对青年发展问题的国家级指导方针^[1]。《规划》作为党的青年工作跃上新台阶的重要标志,全面拉开了以中国特色青年发展政策体系和工作机制为主要方式推进青年更好更快发展的新阶段的帷幕,中国特色青年发展政策体系对党的青年工作和青年发展的重要性越发凸显。这就要求全面科学评估《规划》实施以来中国特色青年发展政策体系建设初期目标的实现状况,深入探讨和科学选择面向未来一段时期发展目标的完善策略。

一、中国特色青年发展政策体系的发展目标与现实路径选择

中国特色青年发展政策体系是《规划》首次以政治建构的方式作出的政治承诺,是党在新的历史方位对青年工作发展目标的超前部署,是基于适应国家治理体系和治理能力现代化的内在要求从未来向度进行的预判设定,充分体现了党的青年工作以加速度发展的必然要求。

收稿日期:2022-02-25

作者简介:邓希泉,中国青少年研究中心青年发展研究所研究员,主要研究青年本体、青年现象和青年发展;

李伟娟,中国青年政治学院青少年工作系2019级硕士研究生,主要研究青年现象和青年发展。

基金项目:本文系2017年国家社科基金一般项目“中国共产党青年观研究”(课题编号:17BKS080)、共青团中央权益部2021年委托课题“《中长期青年发展规划(2016—2025年)》中期评估第三方评估”的阶段性研究成果。

(一)《规划》出台前青年政策的主要不足

党和政府一直高度重视青年工作,把青年发展摆在党政中心工作的重要位置,以青年政策和青年项目促进青年发展。整体来看,青年政策不断丰富,能够基本满足青年成长发展的需要。但《规划》出台之前的青年政策一般散见于各项法律、法规、条例、文件、通知和其他文献中,大多以局部性、条例化的形式散落在相关法律法规、规章制度、工作文件和领导讲话中,成为分散化、内隐式的政策^[2],存在政策地位独立性弱、政策体系建设性差两个最突出的问题,这与中国特色青年发展政策体系以加速度发展目标的内在要求之间存在相当大的差距。

从横向看,涵盖青年主要发展领域的青年发展政策,彼此之间缺乏有机联系,每一个层级尤其是中央和省级的青年发展诸多领域的相关政策呈现原子化状态,未能形成彼此联动、相互配合、互为补充、广泛覆盖的青年发展政策体系。从纵向看,政策衰减比较严重,中央、省级政策在基层遭遇或多或少的取舍、裁减、变通,政策体系对不同层级的政策内容缺乏纵贯设计,没有根据不同层级的任务与要求对政策体系的执行进行合理分配,从而未能形成从上至下政策体系的合理构建与从下而上政策体系的有效支撑。从惠及面看,青年政策涉及的只是部分青年而非全体青年。从政策效果看,青年政策主要解决青年生存层面的问题,尚未顾及关怀青年发展层面的问题^[3]。新时代青年呈现出的新特点新规律新需求,尤其是处在高质量发展阶段的青年发展,需要更完善的青年发展政策体系提供更坚实的支撑。

(二)中国特色青年发展政策体系的目标与内涵

中国特色青年发展政策体系的进展及其完善程度,是衡量党的青年工作成效的重要标准。关于中国特色青年发展政策体系的建设进程,《规划》的“总体目标”包括两个阶段的发展目标,即“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”和“到2025年,具有中国特色的青年发展政策体系和工作机制更加完善”^[4]。第一阶段是从2016年到2020年,中国特色青年发展政策体系初步形成(以下简称“2020年目标”);第二阶段是在“初步形成”基础上,再经过5年发展,到2025年,中国特色青年发展政策体系更加完善(以下简称“2025年目标”)。针对青年政策尚未有效构成政策体系的迫切现实需求,《规划》的主要目标和核心任务就是要求从中央到地方制订本级规划(实施方案),由此构建起纵向到底、横向到边的青年发展政策体系。

《规划》提出了政策体系的发展目标,但既未明确界定其深刻内涵,也未对实现路径作出规定。当前,《规划》和省级中长期青年发展规划(以下简称“省级规划”)不断向纵深推进,“2020年目标”需要进行科学评估,“2025年目标”需要更明确的顶层设计,准确界定中国特色青年发展政策体系的内涵和内容已成当务之急。根据习近平总书记关于青年工作的重要思想、《规划》的主要精神、青年政策的历史逻辑和实践逻辑,中国特色青年发展政策体系应以党管青年原则、新时代中国青年运动的主题、新时代中国青年运动的方向为遵循,以《规划》为政策基准,以党政机关、立法机关、群团组织等出台的青年政策为重要支撑,以国家五年规划、地方五年规划和各专门五年规划中关于青年发展的专章(专节)或相关内容为基本依托,到2025年实现中国特色青年发展政策体系更加完善的目标,在推进国家治理体系和治理能力现代化中做出更大贡献,为青年发展提供更好的政策保障和制度保障^[5]。

(三)《规划》目标实现的可能性路径

《规划》要求:“建立健全青年发展规划体系。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。”^[6]中国特色青年发展政策体系的建立完善,需要从纵向与横向两个维度实现双轮驱动、共同促进。

一方面,建立完善纵向的中长期青年发展规划体系。以《规划》为根本遵循,尽快实现省

级、市级、县级青年发展政策的建构,是我国青年发展政策体系的现实路径选择。青年规划的传导是各级相关规划政策建构的关键,其中最重要的是省级规划在《规划》基础上根据实际情况完成“二次编码”,建立完善省级规划的政策格局。在此基础上,推动市级、县级规划(实施方案)的制定实施,形成从中央到地方再到基层的中长期青年发展规划的纵向体系,构建起青年发展政策体系的轴心政策。

另一方面,以纵向构建的中长期青年发展规划体系为轴心,在每一个层级融合、整合、推动、出台所在层级的青年发展政策或其他政策中的青年发展政策条款、项目、活动等,促进青年发展政策体系螺旋式上升。以各级中长期青年发展规划(实施方案)为统筹和牵动,在形成上下联动的青年发展政策体系的核心政策基础上,每一层级吸纳整合同级其他政策中与青年发展密切相关的政策内容和措施,形成独立、联动、一体的青年发展政策体系。

二、中国特色青年发展政策体系 2020 年目标的实现程度

北京市、上海市、山西省、湖南省在《规划》之前已经出台了“十三五”青少年(事业)发展规划,河北省、安徽省、黑龙江省、重庆市、云南省、陕西省、福建省、吉林省、甘肃省、江西省、贵州省、海南省、河南省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、西藏自治区、辽宁省、天津市、四川省、青海省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、浙江省、山东省、广东省、湖北省和新疆生产建设兵团在 2019 年 10 月底之前均出台了各自的省级规划,形成了从中共中央、国务院《规划》到省级规划的政策结构布局,为中国特色青年发展政策体系搭好了基本框架和确定了进一步推进路径,这是完成中国特色青年发展政策体系 2020 年目标的重要体现。通过对上述 28 个省级规划的文本内容与传播状况从政策效力、文本内容、传导效果、机制建设等 4 个方面进行评估的结果看,中国特色青年发展政策体系 2020 年目标已经实现。

(一)从政策效力看,《规划》和省级规划在每一级的同类文件中均具有最高效力

2013 年 5 月颁布实行的《中国共产党党内法规制定条例》第 23 条规定:“党内法规一般采用中共中央文件、中共中央办公厅文件、中央纪律检查委员会文件、中央各部门文件和省、自治区、直辖市党委文件、党委办公厅文件的形式发布”^[7]。党章在党内法规中具有最高效力,其次是中共中央文件。《规划》作为党内法规,以“中共中央”文件印发,其效力仅低于党章,属于顶格的党内法规。从政府方面看,《规划》属于国务院文件,性质为行政法规,具有行政命令的强制性,属于顶格的行政法规。因此,《规划》在党内法规和政府行政法规中均具有顶格文件属性,由此确认其为中国特色青年发展政策体系的基本依据、主要内容、核心政策。

参照《规划》,所有省级规划均以同级党委、政府的名义共同印发。这表明《规划》和省级规划在党和政府有关青年发展政策方面的文件中都具有最高效力。《规划》与省级规划政策效力的一致性,确保了在横向上每个层次均能以同级规划为核心构建起青年发展政策集群,进而在中国特色青年发展政策体系纵向推进的过程中,将横向构建的青年发展政策集群升华成中国特色青年发展政策体系的主体框架和主要内容。

(二)从文本内容看,省级规划与《规划》的重点发展领域整体一致,形成了“参照模式”与“创新模式”两种主要模式

《规划》是省级规划的根本参照和基本范本,省级规划需要根据实际情况对《规划》进行继承、转化和创新。《规划》综合联合国关于青年发展的 15 个优先发展领域、国外已有青年发展战略或青年法中关于青年发展的优先领域的共有领域,根据我国经济发展水平决定下的青年发展基本方面,设定了青年思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、文化、社会融入与社会参与、维

护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪、社会保障10个重点发展领域。《规划》重点发展领域的分类、数量、内容等,应在省级规划中优先表现出来。从数量上看,上述28个省级规划的青年发展重点领域绝大多数保持了10个,最多12个,最少7个。

河北省等^①19个省级规划与《规划》的重点领域一一对应,采用“完全参照方式”,占67.9%。广东省、湖北省的省级规划是“基本参照”,对某些重点领域进行了合并或降格包含。广东规划将“维护青少年合法权益”“预防青少年违法犯罪”合并为“青年权益与预防犯罪”,重点领域数量减至9个,但未减少重点领域的内容。湖北规划将“青年思想道德”和“青年文化”合并为“青年思想道德和文化”,将“青年婚恋”降格为“青年社会融入与社会参与”的部分内容,将“预防青少年违法犯罪”降格为“维护青少年合法权益”的部分内容,重点领域数量减至7个,由此成为省级规划中重点领域数量最少的,但并未减少重点领域的内容。可以看出,广东省、湖北省的省级规划采用“合并N个领域的参照方式”,占7.1%。“完全参照方式”与“合并N个领域的参照方式”均属于“参照模式”,共占75.0%。

天津市、四川省、青海省、内蒙古自治区的省级规划在与《规划》的重点领域一一对应的同时,增加了各自1至2个地方特色领域。具体情况是:天津规划增加“青年与互联网”“青年与京津冀协同发展”2个重点领域,重点领域增至12个,是省级规划中重点领域数量最多的;四川省、内蒙古自治区的省级规划均增加“青年民族团结进步”重点领域,青海规划增加“青年信用体系建设”重点领域,重点领域均增至11个。也就是说,天津市、四川省、青海省、内蒙古自治区的省级规划采用了“10+N方式”的“创新模式”,占14.3%。新疆维吾尔自治区、浙江省、山东省的省级规划在对若干领域进行合并或降格包含的基础上各增加了1个地方特色领域。新疆维吾尔自治区、浙江省的省级规划均是把“社会保障”降格为“预防青少年违法犯罪”的部分内容,新疆规划增加了“青少年交往交流交融”,浙江规划增加了“青年国际及港澳台地区交流”,重点领域均仍维持10个;山东规划把“青年婚恋”降格为“促进青年社会融入”的部分内容,将“预防青少年违法犯罪”“青年社会保障”降格为“维护青少年合法权益”的部分内容,增加“支持青年投身强省建设”,重点领域为8个。可以说,这3个省级规划采用“合并N+1方式”的“创新模式”,占10.7%。“10+N方式”与“合并N+1方式”均属于“创新模式”,共占25.0%。

上述28个省级规划中“参照模式”占主体,“创新模式”为补充。之所以呈现这种局面,大致基于以下4个方面的原因。一是《规划》设定了青年发展的10个重点领域,科学把握了新时代青年发展的基本方面,全面涵盖了新时代青年发展的迫切需求,充分体现了全国青年发展的最大公约数。二是全国青年面临的主要发展任务在质上是基本一致的,只在量上表现出差异,主要表现为不同省份、不同地区青年发展程度处在不同水平,因此不同省级规划在发展水平上呈现较明显差异。三是青年发展政策处在从无到有的初创期,各省份对于本省份青年发展的历史脉络和现实需求缺乏足够了解,全面参考借鉴《规划》是省级规划最稳妥的选择。四是保持从中央到地方政策内容的一致性,有利于形成结构紧凑、条例统一的青年发展政策体系。正因为省级规划全面参照《规划》,从而快速有效构建起中央到省级青年发展规划的统一体系。

(三)从传导效果看,省级规划对《规划》的信息增减有度,符合政策传导的一般规律

中央政策传导到省级的效果可以用两个指标进行测量,即传导时间和政策核心理念袭用情况。从传导时间看,省级规划印发时间距离《规划》印发时间的时长,最短的为8个月12天(天津市),最长的为30个月14天(辽宁省)。24个省级规划的印发时长分布在8-25个月区间,

^① 包含河北省、安徽省、黑龙江省、重庆市、云南省、陕西省、福建省、吉林省、甘肃省、江西省、贵州省、海南省、河南省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、西藏自治区、辽宁省和新疆生产建设兵团。

即85.7%的省级规划在《规划》印发后的两年左右及以内传导到位。这与我国其他中央政策在省级传导到位大致需要两年时间的规律基本一致,由此确保省级规划在充分吸收《规划》精神内涵和基本要求的基础上,全面考虑了本省份的实际情况。

政策核心理念和核心观点是构建中国特色青年发展政策体系的灵魂与纽带。作为《规划》中最具理论创新和实践创新的“党管青年”原则,有26个省级规划鲜明提出(新疆规划、山东规划未体现),占92.9%;作为《规划》最具政策价值的对青年年龄的明确规定,有27个省级规划直接引用《规划》关于青年年龄的表述,即“年龄范围是14-35周岁(规划中涉及婚姻、就业、未成年人保护等领域时,年龄界限依据有关法律法规的规定)”(西藏规划未界定),占96.4%。“党管青年”原则和青年年龄的明确界定在省级规划的全面执行,确保了中国特色青年发展政策体系具有统一性和内在逻辑性。

(四)从机制建设看,省级、市级、县级青年工作联席会议机制落地生根,在从省级到市级、县级的青年发展政策和机制传导过程中发展出“以机制推动规划落实”的新模式

2020年11月,北京市等^①32个省级青年工作联席会议机制已全部建立。参照《规划》确定的“中长期青年发展规划实施工作部际联席会议机制”名称,新疆维吾尔自治区等^②采用“青年工作联席会议”名称,占56.2%;吉林省等^③采用“中长期青年发展规划实施工作厅际联席会议”名称,占18.8%;天津市等^④采用“中长期青年发展规划实施工作联席会议”名称,占18.8%;河北省、贵州省采用“中长期青年发展规划联席会议”名称,占6.2%。截至2021年10月,上述32个省级青年工作联席会议机制全都召开了1-2次联席会议,其中25个召开2次及以上联席会议,占78.1%。《规划》明确要求,县级及以上党委和政府应建立青年工作联席会议机制。2021年,全国省级、市级、县级青年工作联席会议机制实现全覆盖,27个省级、261个市级、2060个县级联席会议召开了全体会议。其中,17个省份实现省级、市级、县级召开会议全覆盖。这就在规划实施和政策协调机制上逐步实现了全国一盘棋,实施机制建设取得重要阶段性成果^[8]。在中央到省级的政策和机制传导过程中,一般都是先有省级规划,再有省级青年工作联席会议机制,形成“以规划带动机制建设”的传导模式。此后,许多省份以青年工作联席会议机制为主要抓手推动规划在市级、县级层面的贯彻落实,发展创新为“以机制推动规划落实”的传导模式,成为“十四五”时期推动各级规划向纵深实施的新策略和新办法。

《规划》和省级规划均是同级青年发展政策中的上位政策。从政策体系成效看,《规划》的深入实施和省级规划的全部出台及有效推进,对同级原均以分散形态存在的青年发展政策进行了统筹联合,对局部青年政策实现了整体性覆盖和支撑性互补,将散落在其他公共政策体系中的青年政策进行了整体规划与联动部署,思想道德、教育、健康等10个青年发展重点领域的青年政策实现了形式统一、逻辑统一、实践统一,表明青年发展政策体系在政策文本方面的纵向推进、横向联结已经达成预期目标。从工作机制成效看,《规划》明确提出并从中央到地方均已建立运行的青年发展联席会议机制,实现了党委领导、政府负责、共青团协调、各部门齐抓共管的工作格局,表明青年发展工作机制的纵向推进、横向联结已经达成预期目标。五年规划为国民经济发展远景规定目标和方向,五年规划中关于青年发展的战略部署和项目措施等是中

① 包含北京市、上海市、河北省、安徽省、黑龙江省、重庆市、云南省、陕西省、福建省、吉林省、甘肃省、江西省、贵州省、海南省、河南省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、西藏自治区、辽宁省、天津市、四川省、青海省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、浙江省、山东省、广东省、湖北省、山西省、湖南省和新疆生产建设兵团。

② 包含新疆维吾尔自治区、安徽省、黑龙江省、湖北省、云南省、福建省、浙江省、甘肃省、青海省、海南省、河南省、江苏省、内蒙古自治区、辽宁省、北京市、山西省、上海市和新疆生产建设兵团。

③ 包含吉林省、江西省、广西壮族自治区、山东省、西藏自治区和湖南省。

④ 包含天津市、重庆市、四川省、陕西省、广东省和宁夏回族自治区。

国特色青年发展政策体系的重要方面。2016年国家“十三五”规划提出“制定实施青年发展规划”,2021年国家“十四五”规划纲要明确要求“深入实施青年发展规划”。2021年,各级联席会议办公室抓住“十四五”规划编制契机,推动青年发展规划与经济社会总体规划紧密衔接,9个省级、112个市级、627个县级“十四五”规划首次设立青年发展专节(专章)^[9]。从中央到省级规划的全面落实、青年工作联席会议机制的常态化运行、“十四五”规划中首次设立青年发展专节(专章),这些都标志着中国特色青年发展政策体系2020目标已经实现。

三、中国特色青年发展政策体系2020年目标推进中的主要不足

顺利实现中国特色青年发展政策体系2020年目标,意味着《规划》第一阶段任务已经完成。中国特色青年发展政策体系2025年目标的顺利实现,既要继续完善从《规划》到省级规划再到市级、县级规划(实施方案)的政策框架,又要精准分析第一阶段工作中的主要不足和薄弱环节;既要依靠总结成功经验并继续深化相关工作,又要科学分析暴露出来的问题加以针对性克服,实现“涨经验”与“补短板”的有机结合。青年发展规划是我国在缺乏相应政策基础和实践基础、缺乏国际同类经验的基础上开展的党的青年工作,难免出现一些问题,主要表现为4个方面。

(一)缺乏青年发展政策体系的顶层设计,《规划》、省级规划的关系与逻辑尚有不明晰之处

关于中国特色青年发展政策体系和工作机制的本质内涵、政策框架、主要内容、基本特征、重要指标、实现路径等重要方面,《规划》以及相关机构既缺少理论探讨和政策界定,也缺乏实操指标和实现路径,由此带来3方面的问题。

第一,在政策体系的纵向构建方面,未能处理好从中央到地方政策的一致性与创新性的关系。虽然省级规划很好地继承了《规划》,但创新不足,省级规划的突破和亮点不多,未能为中国特色青年发展政策体系的内涵框架提供更多的创新性内容。《规划》与省级规划之间尚停留在工作指导与沟通层面,彼此之间如何有机构建青年发展政策体系的理论逻辑、现实逻辑、实践逻辑并未明晰。

第二,在政策体系的横向构建方面,未能很好处理核心政策与分散政策的关系,以及不同省份尤其是相邻省份规划之间的关系。《规划》需要协调整合本规划出台之前分布在相关法律法规、政策措施、领导讲话批示、共青团文件等中的分散青年发展政策,使之形成具有理论逻辑、现实逻辑、实践逻辑的相对完善的统一整体,但这种协调整合工作并未有效展开。省级规划之间主要呈现为一种松散且并行的工作关系,彼此之间的合作逻辑、竞争逻辑、共构逻辑并未明确。尤其是围绕西部大开发、东北振兴、中部地区加快崛起、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等所涉及省份的省级规划之间如何协调互动、建立多方协作平台的工作尚未破题。

第三,在未来政策的构建方面,尚未把握住现有政策与未来政策的关系。中国特色青年发展政策体系和工作机制从“2020年初步形成”到“2025年更加完善”,不是一个自然过渡的过程,而是需要付出更加艰苦努力、推出更多符合新时代青年发展需求的青年发展专项政策措施才能实现的目标,但《规划》和省级规划目前未有深入思考,对策办法不多。

(二)省级规划在《规划》的核心要素方面存在一定程度的选择性衰减问题

《规划》的青年发展核心指标数据应绝大多数合理分配到各个省级规划中,从而形成整体效应。然而,省级规划在某些方面对青年发展的核心指标进行利我性取舍,不利于《规划》与省级规划在青年发展核心要素方面的整体效应。《规划》明确提出青年优先发展理念,却只有8个

省级规划沿用,占28.6%。5个省级规划对高等教育毛入学率、新增劳动力平均受教育年限均未作规定,占17.9%;3个省级规划未就体质达标率作出规定,占10.7%;26个省级规划在“高校‘中华文化进校园活动’,每年在200所高校举办图片、影视展和歌舞活动”这一核心指标上未作规定,占92.9%,等等。《规划》与省级规划在指标上不衔接,省级规划的核心指标数据均是自行设定,一些省级规划避难就易,选取易实现易出彩的青年发展指标,一些关键核心指标未能明确,这些都导致规划实施缺乏针对性、导向性、约束力。

(三)政策传导时间差异明显,政策窗口期缩窄

从起讫年份看,天津市、新疆维吾尔自治区、黑龙江省、湖北省、四川省、浙江省的省级规划起点年份为2017年,占21.4%;河北省等^①16个的省级规划起点年份为2018年,占57.2%;贵州省、河南省、山东省、宁夏回族自治区、江苏省、辽宁省的省级规划起点年份为2019年,占21.4%。28个省级规划终点年份均设定为2025年,与《规划》保持一致。

从印发年份看,天津规划在2017年印发,占3.6%;新疆维吾尔自治区等^②13个省级规划在2018年印发,占46.4%;甘肃省等^③14个省级规划在2019年印发,占50.0%。

起点年份与政策出台时间不一致将出现政策追溯现象。从省级规划的追溯情况看,15个省级规划没有追溯,黑龙江省等^④13个省级规划向前追溯了1年,与《规划》的追溯情况一样,占46.4%。尽管政策在时间上可以追溯,但政策效果并不能逆转。10个(35.7%)省级规划从成文到印发超过65天,最长达271天。正因为印发时间较晚,以及印发与向社会公开之间存在迟滞现象,导致政策窗口期压缩和青年政策红利减少。

(四)部分省级规划未公开全文,参与度与互动性严重不足

政策公开是获得公众认可、参与的重要基础。除天津市、湖北省、重庆市、陕西省、广东省、浙江省和西藏自治区外,河北省等^⑤21个省级规划公布全文,占75%。新疆维吾尔自治区等^⑥15个省级日报全文刊登省级规划,占53.6%;山东省等^⑦13个省级日报未全文刊登,占46.4%。安徽省等^⑧11个省级政府网站主动公开,占39.3%;广东省^⑨等17个省级政府网站未主动公开,占60.7%。四川省、浙江省、青海省、江西省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区和内蒙古自治区召开新闻发布会或新闻通气会,占25%;其余未召开,占75%。

参与度是受众群体对政策信息的认同度的表现,阅读量、评论量、转发量是衡量受众参与度的重要指标。截至2021年10月,安徽省、重庆市、四川省、甘肃省、江苏省的团委微博设置了省级规划议题,占17.9%;其中转发量最高的仅269次,评论数最高的仅107次,点赞数最多的仅

① 包含河北省、安徽省、重庆市、云南省、陕西省、福建省、吉林省、广东省、甘肃省、青海省、江西省、海南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区、西藏自治区和新疆生产建设兵团。
② 包含新疆维吾尔自治区、黑龙江省、湖北省、四川省、浙江省、河北省、安徽省、重庆市、云南省、陕西省、福建省、吉林省、广东省。
③ 包含甘肃省、青海省、江西省、海南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区、西藏自治区、贵州省、河南省、山东省、宁夏回族自治区、江苏省、辽宁省和新疆生产建设兵团。
④ 包含黑龙江省、新疆维吾尔自治区、湖北省、四川省、浙江省、甘肃省、青海省、江西省、海南省、广西壮族自治区、内蒙古自治区、西藏自治区和新疆生产建设兵团。
⑤ 包含河北省、安徽省、黑龙江省、云南省、福建省、吉林省、甘肃省、江西省、贵州省、海南省、河南省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、辽宁省、四川省、青海省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区、山东省和新疆生产建设兵团。
⑥ 包含新疆维吾尔自治区、河北省、黑龙江省、云南省、四川省、福建省、吉林省、甘肃省、青海省、江西省、贵州省、河南省、海南省、辽宁省、内蒙古自治区。
⑦ 包含山东省、安徽省、重庆市、陕西省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、西藏自治区、天津市、浙江省、广东省、湖北省和新疆生产建设兵团。
⑧ 包含安徽省、黑龙江省、云南省、四川省、福建省、吉林省、甘肃省、河南省、辽宁省、内蒙古自治区和新疆生产建设兵团。
⑨ 包含河北省、重庆市、陕西省、江西省、贵州省、海南省、广西壮族自治区、宁夏回族自治区、江苏省、西藏自治区、天津市、青海省、新疆维吾尔自治区、浙江省、山东省、广东省、湖北省。

227次。山东省等^①13个省级团委微信公众号设置了省级规划议题,占46.4%;仅广东省的阅读数量突破10万次,最少的仅39次。可见,省级规划的社会传播度较低,青年知晓度、参与度、互动性、获得感较差。

四、中国特色青年发展政策体系2025年目标的实现策略

在“十四五”期间达成2025年目标,《规划》和省级规划的主要任务是调整完善,市级、县级规划(实施方案)的主要任务是抓紧出台与实现创新。结合当前的成功经验与主要问题,可以从4个方面实现对中央、省级、市级、县级四级规划(实施方案)的一体化推进。

(一)加强中国特色青年发展政策体系2025年目标的顶层设计,优化实操路径

在对中国特色青年发展政策体系2025年目标的顶层设计中,需要进一步厘清中央、省级、市级、县级四级规划(实施方案)的关系,以及四者实现“中国特色青年发展政策体系和工作机制更加完善”目标的工作逻辑、运行机制、责任分担、实现路径、工作方式。亟须加强对2025年目标的本质内涵、政策框架、主要内容、基本特征、重要指标、实现路径的理论研究与工作部署。针对西部大开发、东北振兴、中部地区加快崛起、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展等区域发展战略,相关省份宜在“十四五”期间加强青年发展规划与工作机制的联动,建立日常性的工作平台和工作机制,以区域化青年发展进步推动区域发展,在区域发展中更好促进青年发展。积极以联席会议机制推动青年规划(实施方案)在市级、县级层面的出台。促进市级、县级青年工作联席会议机制落地见效,明确成员单位、会议召集人、会议职责、工作规则、工作要求等,确保联席会议常态化、有序化良性运行;通过联席会议机制推进所在市级、县级规划(实施方案)的尽快出台,争取最长的政策窗口期。

(二)充分发挥地方规划的主动性、积极性、创新性,整体推进青年发展型或青年友好型城市建设,制定完善青年流动、青年生育、青年住房等专项政策

经过近五年的发展,《规划》和省级规划平稳进入中期发展阶段,亟须创新符合新时代青年期待的政策措施。目前,全国已有超过90个地级以上城市开展了青年发展型城市建设,为青年发展与城市发展之间在政策安排、科学指标、配套措施等政策建构方面进行了积极探索。今年4月,共青团中央联合中央宣传部、国家发展改革委等17个部门印发《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》,明确了青年发展型城市建设的指导思想、基本原则、适用范围和目标任务。为此,要围绕青年发展型城市建设的政策主张,鼓励各地积极开展青年发展型城市试点,在确保青年发展型城市基本属性的同时,鼓励开展差别化探索和创新性实践,涌现出更多党政关注、社会支持、青年有感的青年发展政策。省级、市级、县级规划(实施方案)的实施情况应该更加丰富多样,应该具有试点和先行先试的创新空间。新时代青年对于社会流动过程中的同城待遇、生育、住房等方面的政府支持和政策保障需求尤其明显,这就对青年发展专项政策提出了迫切需求,也是青年发展专项政策创新的突破口。省级、市级、县级规划(实施方案)可以从青年流动、青年生育、青年住房等方面率先出台青年发展专项政策,为全国性青年专项政策积累经验,实现由下而上的青年发展专项政策的创新完善。

(三)强化青年发展理论培训和规划工作培训,加大青年发展规划的文本聚集与分析研究,尽快推出市级和县级规划(实施方案)的范本与操作指导

青年发展规划编制和工作机制建设是一项理论性和实践性很强的工作。当前市级、县级

^① 包含山东省、广东省、吉林省、贵州省、福建省、云南省、青海省、内蒙古自治区、浙江省、河南省、江苏省、黑龙江省和新疆生产建设兵团。

规划(实施方案)编制的工作人员,对相关信息了解不足,相关知识和能力比较欠缺,接受培训与获取专家资助渠道不畅,导致许多工作人员在开展相关工作时手足无措,很大程度上是照搬照抄,缺少针对性、创新性。为此,需要加强对青年发展规划工作人员的理论培训和工作培训。一要把青年规划全面纳入各级团校和各类团干部的必修课程,充分发挥各级团校对团干部进行规划培训的积极作用;二要积极开发录制多种培训课程,采用线上教学方式扩大培训覆盖面,为有需要的相关工作人员提供快捷、便利、有效的帮助;三要针对青年规划编制专业人才匮乏的问题,积极与有基础、有意愿、有实力的高校和科研院所联系,试点建设一批青年规划研究基地,提升相关科研人员编制青年规划的能力,促进更多青年研究者和政策研究者加入青年规划编制工作队伍中来,为市级、县级规划(实施方案)提供更多智力支持,形成更多富有本地特色和创新举措的市级、县级规划(实施方案)。针对目前中央、省级、市级、县级四级规划(实施方案)存在的问题,建议相关部门统一建立青年规划(实施方案)专题网站(网页),集成中央、省级、市级、县级四级已出台的所有规划(实施方案),并及时上传新规划(实施方案)。在此基础上,加大青年规划数据库的开发建设,尤其针对市级、县级规划(实施方案)存在相当广泛的政策空缺的问题,对基本理念、主要目标、主体要素、必备内容、工作机制等作出原则性规定和操作性指导,以更好推进市级、县级规划(实施方案)的制订,尽快形成上下贯通的四级青年发展政策体系。

(四)增强中央、省级、市级、县级四级青年发展规划(实施方案)的议程管理能力

青年了解、认可、运用青年规划,是青年规划的生命力所在。针对目前部分省级规划、绝大部分市级和县级规划(实施方案)未能全文公开的现象,要采取主动公开等方式,在各级政府官网、共青团官网、党委政府机关报纸、三微一端和新兴媒体等进行政策全文的公开。结合青年发展规划专题网站(网页)、数据库建设,促进广大青年对各级青年规划有更深入、立体、感性的了解和运用。建议加强青年规划议题的经常性设置,动态结合青年新现象、青年焦点热点难点问题与青年发展规划中的相关内容设置议题,强化青年发展政策对青年发展的直接促进作用。加强青年规划议题传播的协同配合,充分发挥共青团系统微博、微信以及其他传播端的矩阵作用,加大不同省份对相同或类似议题的互动与相互支持,增强青年规划的传播力度和社会影响力。通过青年对青年规划更广泛深入持续主动地参与,充分发挥青年主体作用,推进中国特色青年发展政策体系更加完善、更好惠及青年发展。

[参 考 文 献]

- [1] Youth Development Links to Sustainable Development: Report of the Secretary – General, <https://digitallibrary.un.org/record/1299017?ln=en>
- [2] 张良驯:《论我国青年政策的独立性、完整性和专项性》,载《中国青年研究》,2015年第2期。
- [3] 沈 杰:《中国青年高质量发展:从理念进阶到指标建构》,载《北京青年研究》,2021年第1期。
- [4][6]《中共中央国务院印发〈中长期青年发展规划(2016—2025年)〉》,载《人民日报》,2017年4月14日。
- [5] 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81—82页。
- [7]《中国共产党党内法规制定条例》,载《中国组织人事报》,2013年5月29日。
- [8][9] 杨宝光:《汇聚服务青年合力 凝聚青春奋进力量——2021年度中长期青年发展规划实施回眸》,载《中国青年报》,2022年2月11日。

(责任编辑:崔 伟)