

——中国青年研究中心 2013 年度国家财政专项基金课题研究成果——

中国青年发展规划的 理论与实践

主编 张良驯 杨长征



人 民 大 学 出 版 社

6
C1

——中国青年研究中心 2017年度国家社科基金课题研究成果——

中国青年发展规划的理论与实践

ZHONG GUO QING NIAN FA ZHAN GUI HUA

DE LI LUN YU SHI JIAN

主编 张良驯 杨长征



人民教育出版社

策划编辑:王 彤

责任编辑:贺 畅

图书在版编目(CIP)数据

中国青年发展规划的理论与实践/张良驹,杨长征 主编. —

北京:人民出版社,2018.6

ISBN 978-7-01-019073-0

I. ①中… II. ①张… ②杨… III. ①青年工作—规划—研究—中国

IV. ①D432.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 048501 号

中国青年发展规划的理论与实践

ZHONGGUO QINGNIAN FAZHAN GUIHUA DE LILUN YU SHIJIAN

张良驹 杨长征 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:33

字数:500 千字

ISBN 978-7-01-019073-0 定价:116.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

青年朝气蓬勃，像早晨八九点钟的太阳。青年时期是学习成长的黄金时期，是成家立业的起步时期，这决定了发展是青年的内在需求。青年兴则国家兴，青年强则国家强。因此，青年如何发展是一项关系到国家强盛、人民幸福的事情。

青年发展具有自然性，更具有社会性。青年发展是在一定的社会政治、经济、文化条件下进行的，需要国家的公共政策支持。在全面深化改革的过程中，青年的利益诉求应该得到社会的特别关注。青年发展不能放任自流，需要党和政府进行规划。正是为了促进青年实现更好的发展，从“十一五”时期开始，一些地方开始对青年发展进行专项规划。在这些地方性青年发展规划的基础上，中共中央、国务院 2017 年 4 月发布了《中长期青年发展规划（2016~2025 年）》，第一次把促进青年发展作为国家的基础性、战略性工程，把青年发展摆在党和国家工作全局中更加重要的战略位置，进行整体思考和科学规划。

政策执行是政策过程的重要环节。一项政策能否得到有效执行，受到政策问题、政策文本、执行主体、政策资源、调适对象等多方面的影响，因此，需要进行政策执行的对策性研究。《中长期青年发展规划（2016~2025 年）》发布后，就进入了实施阶段。为承担好共青团中央实施中长期青年发展规划办公室报告组的科研工作，中国青少年研究中心实施了“中国青年发展规划实践的规律性研究”课题，并组织了以“青年发展规划的理论和实践”为主题的征文活动，旨在对相关地区一段时间以来实施本地区青年发展规划和国家层面实施青年发展规划的实践情况进行理论研究，以总结出一些

带有规律性的做法,供各地制定和实施《中长期青年发展规划(2016~2025年)》借鉴和参考。

本书即为这一课题研究的成果,分理论研究、实践研究和规划文本三方面内容,共七章。

第一章“青年政策的理论研究”,包括中国青少年研究中心副主任张良驯博士撰写的《中国青年政策的价值分析》、中国青少年研究中心青年研究所所长邓希泉研究员撰写的《新时代中国特色青年发展政策体系的政治构建》、广州市团校谢素军博士撰写的《中国青年政策正确的评价标准》。

第二章“青年发展规划的实施研究”,包括中国青少年研究中心副主任张良驯博士撰写的《青年发展规划实施中的协同治理研究》、上海青年管理干部学院《青年学报》主编刘宏森副教授撰写的《资源支持与青年发展研究》、中国社会科学院大学讲师周悦博士撰写的《国内外青年发展规划建设研究》。

第三章“青年发展的理论研究”,包括中国社会科学院社会发展战略研究院助理研究员马峰博士撰写的《习近平新时代中国特色社会主义思想与青年发展的新境界》、复旦大学马克思主义学院博士生刘佳撰写的《改革语境下青年发展的政治逻辑与实践取向》、中共湖南省省委党校共青团理论教研部邓志强副教授撰写的《确定性:新时代青年发展的时空指向》。

第四章“各地区青年发展规划实践的总体研究”,包括共青团四川省省委管雷撰写的《我国各地区青年发展规划的实践研究总报告》。

第五章“省级青年发展规划的实践研究”,包括共青团北京市市委王赢、高振亚撰写的《北京市编制青少年发展规划的实践与思考》,共青团上海市市委撰写的《上海市青少年发展规划研究报告》,重庆市团校理论教研部周亮、蒋姗姗撰写的《重庆市青少年事业发展规划研究报告》,浙江省团校研究中心主任蔡宜旦教授撰写的《浙江省青少年发展规划编制的实践与反思》,共青团江苏省委撰写的《江苏省青少年发展规划研究报告》,江西省团校卢婉琪撰写的《江西省青少年事业发展规划研究报告》。

第六章“市级青年发展规划的实践研究”,包括共青团武汉市市委周洁撰写的《武汉市青少年事业发展规划研究报告》,共青团合肥市市委赵福龙、

王军、张乐、程进撰写的《合肥市青少年发展规划的创新实践》，共青团西安市市委于海夫、杨清波撰写的《西安市青年发展规划实践的思考与探索》，共青团南宁市市委撰写的《南宁市青少年事业发展规划研究报告》。

第七章“青年发展规划文本”，包括国家以及部分省级、市级青年发展规划文本。

本书作者既有科研成果丰硕的理论工作者，又有实践经验丰富的实际工作者。本书内容既有青年政策的一般性研究，又有青年发展规划的针对性研究；既有地方青年发展规划的原始文本，又有这些地区共青团干部的理论分析和经验总结。我们相信，本书不仅丰富了中国青年政策和青年发展规划的理论研究，具有很强的理论价值，而且提出了如何实施青年发展规划的对策措施，具有很强的实践价值。

目 录

前 言	1
第一章 青年政策的理论研究	1
一、中国青年政策的价值分析	1
二、新时代中国特色青年发展政策体系的政治构建	13
三、中国青年政策正确的评价标准	21
第二章 青年发展规划的实施研究	33
一、青年发展规划实施中的协同治理研究	33
二、资源支持与青年发展研究	46
三、国内外青年发展规划建设研究	60
第三章 青年发展的理论研究	76
一、习近平新时代中国特色社会主义思想与青年发展的新境界	76
二、改革语境下青年发展的政治逻辑与实践取向	88
三、确定性：新时代青年发展的时空指向	102
第四章 各地区青年发展规划实践的总体研究	116
我国各地区青年发展规划的实践研究总报告	116
第五章 省级青年发展规划的实践研究	137
一、北京市编制青少年发展规划的实践与思考	137
二、上海市青少年发展规划研究报告	150
三、重庆市青少年事业发展规划研究报告	162
四、浙江省青少年发展规划编制的实践与反思	175

五、江苏省青少年发展规划研究报告	187
六、江西省青少年事业发展规划研究报告	196
第六章 市级青年发展规划的实践研究	212
一、武汉市青少年事业发展规划研究报告	212
二、合肥市青少年发展规划的创新实践	234
三、西安市青年发展规划实践的探索与探索	245
四、南宁市青少年事业发展规划研究报告	255
第七章 青年发展规划文本	280
一、中长期青年发展规划（2016~2025 年）	280
二、北京市“十一五”时期青少年事业发展规划	303
三、北京市“十二五”时期青少年事业发展规划	312
四、北京市“十三五”时期青少年事业发展规划	326
五、上海市青少年发展“十一五”规划	346
六、上海市青少年发展“十二五”规划	357
七、上海市青少年发展“十三五”规划	379
八、重庆市青少年事业发展五年纲要（2011~2015 年）	397
九、浙江省青少年事业发展“十二五”规划	410
十、江苏省青少年发展规划（2006~2010 年）	425
十一、江西省青少年事业发展“十三五”规划	435
十二、武汉市青少年发展“十三五”规划	455
十三、合肥市“十三五”青少年发展规划	473
十四、西安市青少年事业发展规划（2016~2020 年）	488
十五、南宁市“十二五”青少年事业发展规划	505

第一章 青年政策的理论研究

一、中国青年政策的价值分析

青年政策是党政机关、立法机关和群团组织等公共部门制定的、旨在促进青年发展的行为准则。中共中央、国务院 2017 年 4 月发布的《中长期青年发展规划（2016~2025 年）》（本章以下简称《规划》）是我国最高层级的规范性文件，也是一种“软法”，通过对青年发展领域、发展措施和重点项目做出规定，为我国新时期青年工作提供了制度性安排，在我国青年政策建设史上具有里程碑意义。《规划》提出到 2020 年我国青年发展政策体系初步形成、到 2025 年我国青年发展政策体系更加完善的目标，这对我国青年政策的建设和发展将产生极大的推动作用。

政策分析是公共政策学的基本研究方法，而价值分析是公共政策分析的核心内容和基本方法。青年政策具有丰富的价值内涵和鲜明的价值取向，进行价值分析是青年政策研究的基础性课题。青年政策对青年发展做出制度性规定，对青年利益分配进行调整，反映了政策主体的价值选择。对青年政策进行价值分析，既是青年政策研究中的重要课题，也是加强青年政策建设的客观要求。价值基点、价值标准和价值机制构成了青年政策价值分析的基本模型。澄清青年政策的这三个价值要素，有利于建立和完善具有中国特色的青年政策体系，为青年工作做出制度性规范，从而促进青年得到健康、全面的发展。

（一）价值分析是青年政策研究的核心课题

公共政策对利益分配进行调整，本质上是政策主体的一种价值选择。“一切公共政策都是为了寻求价值、确认价值、实现价值、创造价值、分配价值”^①，“社会成员服从政策，执行政策，就是服从于特定的价值意识与价值取向”^②，因此，价值选择是公共政策活动的核心因素和经常行为。与此相一致，学术界普遍把价值分析作为公共政策研究的重要内容，作为政策分析中的中心环节。

青年政策作为促进青年发展的公共政策，与其他公共政策一样，是一种资源的分配和利益的调整。“青年政策的本质是对社会利益实施有利于青年的权威性分配”^③。青年政策对青年的教育、婚恋、就业、社会参与、社会保障、权益维护等做出规定，实际上是一种公共利益的选择和分配。如何分配青年事务资源、调整青年利益关系，取决于党政部门等政策主体对青年发展的现实状况和现实问题的认知，与其价值观念密切相关，充满价值评估和判断，是价值选择的结果。价值选择就是说，“在不同的、多元的、对抗的‘价值丛林’中寻求、理解、廓清、考量、确认、表达价值是人们行为尤其是决策行为的首要决定因素。”^④青年政策的价值选择是官方决策者根据价值判断做出的，表象上是政策制定者对青年政策的理解和期望，本质上是政策制定者对青年政策的价值追求，反映出特定的价值偏好。任何一项青年政策都是面向青年发展领域的措施和规范，蕴含了党委、政府对于青年事务管理、青年工作开展的价值选择。青年政策的价值选择不是一次完成的，而是存在一个从政策问题的认定、政策目标的确立、政策方案的发布，到政策绩效的评估、政策内容的调整的过程。影响青年政策价值选择的决定性因素是青年政策问题及其政策主体对这些问题所持的价值判断。青年政策问题是制定青年政策的缘由，也是青年政策选择什么内容的依据。青年政策价值观是

① 张国庆主编：《公共政策分析》，复旦大学出版社 2004 年版。

② 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社 1996 年版。

③ 张良驯主编：《中国青年政策的创新发展》，中国青年出版社 2015 年版。

④ 张国庆主编：《公共政策分析》，复旦大学出版社 2004 年版。

青年政策制定者对青年政策活动中价值关系的根本性和总体上的认识。“怎样认识和对待青年，对青年的社会地位、作用以及现实生活中的青年现象、问题做如何理解和判断，引导青年向什么样的方向发展，等等，都是受政策主体的价值观所影响和决定的。”^① 青年政策制定者有什么样的价值观念，就会做出与此同方向、同性质的价值选择。青年政策的价值选择是政策问题和政策价值观的反映。无论青年政策的制定，还是青年政策的实行，以及青年政策的评估，都受某种价值观念的牵动和指引，在工具理性中贯穿着价值理性。青年政策具有的指导和调节功能，决定了价值分析在青年政策研究中居于突出的位置。可以说，价值分析既是青年政策研究的核心领域，也是基本方法。在当今经济利益多样化、不同社会群体利益分化加剧的情况下，青年群体的利益诉求更加具有独立性和特殊性。相应的，青年政策的价值问题更加凸显，也更加多样。对青年政策的价值问题进行研究，是青年政策理论建构的基础性课题，在很大程度上决定青年政策建设的水准。

从哲学的视角看，政策价值存在于政策主体与政策客体的关系之中。青年政策价值是青年政策活动的客观属性对于青年政策主体需求的满足状态和实现程度。青年政策既具有调整青年事务权力分配关系的政治价值，又具有调整青年工作资源配置关系的经济价值，还具有调整青年发展方向和力度的社会价值。一项青年政策是否价值，有什么样的价值，有多少价值，这既具有政策的客观性，又具有政策的主观性，是两者的有机统一。青年政策的价值在一定意义上是被人们“赋予”的。满足青年政策主体需要的性质和程度，在很大程度上决定着青年政策价值的品质和数量。也就是说，某项青年政策满足青年政策主体的数量越多、质量越好，这项青年政策就越有价值。青年政策的内在价值决定着青年政策提出何种政策议题、选择什么政策内容、采取何种实施方式。

价值分析的对象是青年政策活动的价值问题和价值关系，价值分析是一种对青年政策活动的价值问题进行辨识、价值关系进行梳理的研究方法。对青年政策的价值分析不是随机的，更不是随意的，而是具有基本的分析框

^① 田杰主编：《青年工作理论概要》，中国青年出版社 2003 年版。

架。这个分析框架就是价值基点、价值标准和价值机制三个维度，也是青年政策价值分析的三个支柱。《规划》发布后，学术界对这个规范性文件进行解读是必要的，但不能仅仅停留于此。至于没有分析模型、缺乏理论视角，只是简单地对政策文本进行局限于个人感觉和看法的评判，甚至是漫无边际的高谈阔论，则是于事无补、实不足取的。对于青年政策，我们不能仅仅注目政策文本的文字，而且要看到这些文字背后的资源和利益关系，发现文本蕴含的价值主张。公共政策分析要为“指定性”的（政策的原因和后果）、“评价性”的（政策的价值）和“提倡性”的（应做什么）提供答案^①。青年政策分析要回答事实、价值和规范三个问题，包含事实分析、价值分析和规范分析三个方面，因此，不限于阐述事实，还要分析价值观。价值分析才能透过现象看本质，确定青年政策研究的边界，发现青年政策文本的内在价值。同时，只有在明确政策价值目标的情况下，才能通过规范研究，确定体现价值观念、具有可操作性的政策方案。价值分析上承事实分析，下接规范分析，是青年政策分析全环节的联结点，在青年政策分析中发挥中枢作用。只有基于政策价值分析的基本范式，从价值基点、价值标准和价值机制三个方面进行研究，才能超越青年政策的文本，揭示青年政策的本质。

（二）中国青年政策的价值基点是“党管青年”

公共政策是官方决策者制定的，基础价值反映的是政策制定者的思想观念和利益诉求。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。这个基点性价值体现在青年政策文本之中，贯穿于各种青年政策活动，是青年政策制定的出发点、实施的落脚点。青年政策基于特定社会生活中现实可利用的公共资源，针对特定社会文化中的青年现象和青年问题，因此，其价值基点受到国家政治制度、历史文化传统的影响，与经济社会发展状况密切相关。每个国家的青年政策都具有价值基点。

中国青年政策的价值基点是《规划》首次在党中央、国务院规范性文

^① [美] 斯图亚特·S. 那格尔编：《政策研究百科全书》，林明等译，科学技术文献出版社1990年版。

件中提出的“党管青年”原则。党是中国特色社会主义事业的领导核心，是社会资源的第一分配者。在国家最高层级的政策文件中确立“党管青年”这一青年工作的重大原则，有利于青年工作的力量整合和青年发展的资源供给，在我国青年运动史上具有极其重大的意义。“党管青年”原则是由中国特色社会主义群团发展道路决定的，反映了中国特色社会主义青年运动方向的本质要求。这个本质要求是坚持党对青年群众工作的领导，把广大青年培养成中国特色社会主义事业的合格建设者和可靠接班人。党一贯高度重视青年、亲切关怀青年，为青年发展提供了必要的社会资源，创造了良好的社会环境。“党管青年”原则是党长期领导中国青年运动、促进青年发展的实践结晶，是党与青年紧密关系的科学总结，也是党的青年工作理论的重大创新，为我国青年工作和青年发展事业提供了方向标。

“党管青年”原则作为中国青年政策的价值基点，具有以下几个方面的含义。

第一，党是青年政策的第一主体。青年政策的官方决策者包括执政党、立法机关、行政机关和群团组织等。我国青年政策的主体是各级党委、人大、政府和共青团组织。全国人大作为立法机关，是制定青年法律的主体；国务院及其组成部门作为行政机关，是制定青年法规、规章的主体，对大量的青年事务进行管理；共青团作为党和政府联系青年的桥梁和纽带，是制定青年工作规范性文件的主体，专职开展青年工作。各级人大、政府和共青团组织都是在各级党委领导下开展工作的，因此，党是我国青年工作的领导者，是青年政策制定和实施的主导者。党中央对我国青年政策进行统一领导，根据党和国家事业发展的需要，研究、谋划和推进青年工作和青年发展事业。当然，党对青年政策的领导大都是通过人大、政府和共青团组织实现的。青年群体的利益表达主要是由党政部门中各级官员来体察、认定和提出的。青年问题能否作为青年政策议题，青年利益诉求能否反映在青年政策中，这主要取决于党政部门官员的判断和选择。在公共政策学中，公共政策的制定存在不同的模式。我国青年政策的制定具有更多的“精英模式”特征，即青年政策问题的形成过程表现出高度的党政主导性。

第二，党对青年的要求决定了中国青年政策的优先领域。青年政策包

含多方面内容。哪些内容能够成为青年发展领域,既取决于青年发展的实际状况,也取决于政策主体的价值判断和选择。联合国1995年在《到2000年及其后世界青年行动纲领》中提出了教育、就业、饥饿与贫穷、健康、环境、药物滥用、青少年犯罪、闲暇活动、女孩和青年妇女、青年充分和有效参与社会生活和决策等十个青年政策的优先领域,2005年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、青年感染艾滋病病毒概率及其对青年的影响、青年积极介入武装冲突和在老龄社会中关注代际关系的重要性五个青年政策的优先领域。这十五个青年政策优先领域更多的是针对青年问题,在不同国家青年政策中得到普遍的体现。但是,每个国家青年政策的着力点和确定的青年发展领域是不尽相同的。青年政策包括教育和服务两个指向,过去我国青年政策重教育轻服务,这些年有学者矫枉过正,把青年政策窄化成社会政策和福利政策。我国青年政策要符合党对青年的要求,既包括教育引导,又包括利益维护,是教育与服务的结合。《规划》提出了青年思想道德、青年教育、青年健康、青年婚恋、青年就业创业、青年文化、青年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和青年社会保障十个青年发展的领域。其中,有的偏重青年的需求,如健康、婚恋,有的偏重政府的公共治理,如社会保障、预防违法犯罪,还有的偏重党的思想引导,如文化、思想道德。可见,这些领域的确立不仅是青年发展的需要,更是党培养接班人、政府管理公共事务的内在要求。我们不能照搬他国的一些提法,只是谈青年的需求,而忽视青年思想教育和青年事务管理。党的教育、政府管理和青年需求三者统一,这是我国青年政策的特色,也是确立这十个发展领域的依据。另外,每个青年发展领域的目标、措施和项目也体现党的意志和主张。例如,在青年思想道德领域中,把积极践行社会主义核心价值观、增强中国特色社会主义道路自信等作为青年发展目标,把加强理想信念教育、培育和践行社会主义核心价值观、分类开展青年思想教育和引导、强化网上思想引领作为青年发展措施,把青年马克思主义者培养工程、青年社会主义核心价值观培养工程作为重点项目。这是从党对青年的希望和要求的角度提出的,是党的青年观的具体反映。可见,我国青年政策内容要借鉴国际经验,但不能照搬别国做法,而要坚持中国特色、

中国品格。

第三，党主导青年政策的制定和实施。许多青年政策问题的认定、重大青年政策的设立，是由党组织及其负责人提议或决定的。无论西亚、北非的“颜色革命”，还是中国台湾、香港地区近年的学生运动，都显示了青年群体活动具有不可低估的政治影响力。从一定意义上说，做好青年工作、促进青年发展是维护国家社会稳定和政治安全的基础性工作。制定《规划》是党和国家领导人批示提出的，经过中央政治局常委会议研究决定，多位中央领导人在制定过程中提出明确的要求，给予具体的指导，因此，对全国青年发展事项进行统一规划和统筹安排，是党中央从党的事业薪火相传和维护国家政治安全的高度做出的重大战略决策。《规划》由中共中央、国务院共同发布，是我国青年工作的顶层设计和全面部署。为了做好《规划》实施工作，在党中央领导下，国家层面成立了由中央领导人为召集人、相关部委负责人为成员的部际联席会议。根据《规划》要求，县级以上党委和政府都将建立青年工作联席会议机制，负责推动《规划》在本地区的落实，协调解决《规划》落实中的问题。

第四，青年政策是党的青年政策。青年是社会生活中最有生机和活力的力量。各国政党普遍建立了自己的青年组织，注重争取青年的支持，培养青年后备力量。我国青年工作是在党的领导下进行的，属于党的群众工作范畴，是党的群众工作的重要内容。我国青年政策有人大立法的，有政府制定的，也有共青团组织提出的，但由于青年工作具有天然的党性，因而属于党的政策范畴。党提出青年工作的指导思想和目标要求，直接地或者通过人大、政府和共青团制定不同层级、不同效力的青年政策，对青年工作实行领导，促进青年健康成长，全面发展。我国青年政策内容包括青年地位和作用、青年思想引导、青年学习成长、青年生活和健康、青年就业和职业发展、青年参与、青年司法保护和扶持弱势青年群体八个方面^①，许多属于政府管理的青年事务范畴，因此，党的青年政策需要充分发挥政府部门的行政管理和服务职能，为青年的生存权、健康权、教育权、就业权、参与权等提

^① 张良驯主编：《中国青年政策的创新发展》，中国青年出版社2015年版。

供物质和资金等方面的具体支持。

（三）中国青年政策的价值标准是“青年首先发展”

青年政策要体现内容的伦理性、过程的公正性和结果的公益性。对青年政策议题进行选择时，既要判断属于什么性质，又要预估可能产生的结果。良好的青年政策能够最大限度地促进青年成长发展，增加社会公共利益。青年政策是公共资源的一种分配，分配的基础是政策的价值标准。“为了实际制定公共政策，政府必须确定优先价值标准。”^① 青年政策的问题选择、议题确定、具体实施，都要坚持政策的价值标准。青年政策的价值标准既要符合青年需求，又要符合社会要求，是两者的有机统一。确定价值标准的依据是青年政策的合法性，也就是说，按照某种价值标准分配涉及青年利益的公共资源，是否符合社会上多数人的意愿，有没有正当性。青年处在生理、心理发展的关键期，具有独特的成长性，最大的也是根本的利益是学知识、长才干、经风雨、见世面，因此，青年发展是青年政策的核心价值。青年发展包含从物质到精神、从思想到行为、从自身发展到服务社会的多方面内容。随着我国经济社会快速发展和青年群众物质文化生活水平提高，当代青年的发展具有更为丰富的内涵、更为迫切的需求。有的发展需要，如教育、健康、权益维护、社会保障等，不仅具有时代性，而且具有国际性。根据中国青少年研究中心的相关调查，许多青年在学习教育、婚恋交友、就业创业、社会融入、社会保障等方面，既具有强烈的发展需求，又面临不少的发展难题。青年政策不仅是“关于”青年的政策，而且是“为了”青年的政策。青年政策要以青年为本，最大限度地满足青年的发展需求，想方设法地破解青年发展的难题。

《规划》强调指出“党和国家事业要发展，青年首先要发展”，这是我国层级最高的规范性文件第一次明确提出“青年首先发展”战略思想，在中国青年政策建设中具有划时代的意义，必将进一步推动青年政策建设，推进青年发展事业。“青年首先发展”是我国青年政策的价值标准。主要理由是：

^① 张国庆主编：《公共政策分析》，复旦大学出版社 2004 年版。

第一,“青年首先发展”战略思想是青年社会地位和作用的客观反映。生产力在社会发展中具有最终决定作用,而人是生产力中最活跃的因素。青年在生产力中的独特作用在于未来性和现实性的统一。从未来性看,青年是学习的黄金期,具有较大的成长余地和发展空间,社会普遍把青年看成国家的未来、民族的希望。从现实性看,青年活跃在经济和社会发展的各个领域,是当下现代化建设的有生力量。科学技术是第一生产力,而在新科技领域存在“少帅现象”,许多重要的科技发明都是青年创造的,青年是科技创新的中坚力量。可见,青年不仅是“将来”,也是“现在”,是融未来与当下为一体的力量。《规划》指出:“青年是国家经济社会发展的生力军和中坚力量。”以往通常说青年是经济社会发展的生力军和突击队,这里在国家青年政策中第一次提出青年是“中坚力量”,这是对青年社会地位和作用的新定位。这个新定位为“青年首先发展”战略思想提供了社会角色、社会职能上的依据。

第二,“青年首先发展”战略思想适应了党和国家事业发展的需要。在我国革命、建设、改革的历史进程中,青年群体都扮演了独特的社会角色,发挥了不可替代的积极作用。可以说,党和国家事业的发展是与一代又一代青年的接力奋斗分不开的,凝聚了广大青年的辛勤、汗水和智慧。正因如此,《规划》从党和国家事业发展的高度提出“青年首先发展”战略思想。这个战略思想是党与青年密切联系的历史总结,更是着眼于党和国家事业的长远发展。我国有“两个一百年”奋斗目标,即中国共产党成立一百年时全面建成小康社会,新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。当代青年是决胜第一个百年目标的生力军,是实现第二个百年目标的主力军,因此,他们能否得到发展,如何实现发展,得到何种发展,不仅是青年的事情,而且关系中华民族伟大复兴中国梦的最终实现。可以说,国家对当代青年发展做出整体规划,采取切实措施推进青年发展,是党和国家事业保持兴旺发达的战略举措。

第三,“青年首先发展”战略思想是对学术界“青年优先发展”观点的政策认定。在青年研究界,有学者曾经提出:“筹划青年发展国家战略,首先要确立‘青年优先发展’理念。”“把青年发展放在国家和社会发展的优先