

—— 中国青少年研究中心 2017 年度国家财政专项资金课题研究成果 ——

中长期青年发展规划与 我国青年政策的完善

主编 刘俊彦 朱峰



人 民 出 版 社

—— 中国青少年研究中心 2017 年度国家财政专项资金课题研究成果 ——

中长期青年发展规划与 我国青年政策的完善

主编 刘俊彦 朱峰



人 民 教 育 出 版 社

责任编辑:贺 畅 周文婷

图书在版编目(CIP)数据

中长期青年发展规划与我国青年政策的完善/刘俊彦、朱峰 主编. —北京:
人民出版社,2019.3

ISBN 978-7-01-020276-1

I. ①中… II. ①刘…②朱… III. ①青年工作-规划-研究-中国
②青年工作-政策-研究-中国 IV. ①D432.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 004511 号

中长期青年发展规划与我国青年政策的完善

ZHONGCHANGQI QINGNIAN FAZHAN GUIHUA YU WOGUO QINGNIAN ZHENGCE DE WANSHAN

刘俊彦 朱 峰 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

山东鸿君杰文化发展有限公司印刷 新华书店经销

2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.5

字数:333 千字

ISBN 978-7-01-020276-1 定价:73.00 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

中长期青年发展规划与我国青年政策的完善
编委会

主 编：刘俊彦 朱 峰

作 者（按文序排列）：

薛国风	刘俊彦	何土凤	苏 康	贾志科
沙 迪	赵英杰	桑伟林	蔡 智	宋远航
安娜儿	曹玉梅	邢占军	王晓武	李春梅
师晓娟	张干群	朱 峰	单耀军	朱华鹏
李 超	王理万	邵六益		

导 论

2017年4月3日，中共中央、国务院印发了《中长期青年发展规划（2016—2025年）》，这既是新中国成立以来，我国首次在国家层面编制实施面向青年群体的综合性政府专项规划，同时也是党和国家首份综合性、独立性、完整性的青年政策文本。《中长期青年发展规划（2016—2025年）》的颁布实施是我国青年发展事业的重要里程碑。

加强青年发展规划与青年政策的学术研究，有助于深化对青年发展规划的理论认识，为规划执行推广、监测评估提供智力支持，从而对完善中国特色社会主义青年发展政策体系和工作机制，推动规划的落实督导，凝聚全社会对青年发展重要意义的广泛共识都具有重要意义。

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、稳扎稳打的改革发展思路。在《中长期青年发展规划（2016—2025年）》出台之前，从地域层面看，我国各级地方从2000年烟台市出台首份地方性青年发展规划——《烟台市青少年发展纲要（2000—2005年）》开始，到“十三五”期间，先后出台了近五十份地方性的青少年发展规划或青少年事业发展规划；而从领域层面看，我国各个党政部门、群团组织在各自业务职能范围内陆续出台了一些关心青年成长、助推青年发展的公共政策文件，或在本部门公共政策中融入了有利于青年发展的具体政策举措。在此过程中，一些领域性青年发展政策与工作机制日渐形成，并不断丰富和完善，例如预防青少年犯罪不仅在法律法规建设方面形成了较为完备的体系，在制度机制方面也有了较为成熟的建设，如中央综治委成立

预防青少年违法犯罪专项组,实施跨部门联席会议制度。这些都使得我国公共政策体系中具有了广泛、普遍照顾青年特点、回应青年需求的内容和元素,使得青年发展和青年政策受到了不同领域和各个地方的党政部门和群团组织的重视,也在客观上普及了青年发展基础性和战略性地位的理念和认识,营造了整体性青年发展政策形成的社会心理基础。当领域性的青年发展政策发展到一定程度,分散化、碎片化、分割化的青年政策与青年工作资源在统筹协调和工作合力上的不足日渐凸显;其与青年更好成长、更快发展的现实需要不相适应,与全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦历史重任不相适应的问题也越发突出。有机整合这些领域性的青年政策和青年工作资源,打造整体性的青年发展政策(法律、战略、规划)体系和跨部门的青年发展协调联动机制,进而实现青年发展事务治理体系和治理能力现代化,就显得更加必要、越发迫切。而这些领域性的青年政策和工作机制的实验探索和经验积累,都为集大成的整体性、衔接性、协同性、连贯性的青年发展政策体系和工作机制的形成奠定了基础。编制实施《中长期青年发展规划》,从全局视野和战略高度来整体思考、科学规划、全面推进青年发展政策体系的时机日渐成熟,且基础扎实、顺理成章、水到渠成。

《中长期青年发展规划(2016—2025年)》提出了包括思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、社会融入与社会参与、文化、权益维护、预防犯罪、社会保障等在内的,青年首先发展、优先发展、积极发展的十个发展领域。本书共分为十二章,聚焦和围绕这十个领域中的重要青年政策的发展和完善历程,尤其是对改革开放40年以来的发展和完善历程进行系统梳理,并就政策执行效果进行了分析评价,对政策未来发展完善的方向进行了前瞻性的思考。我们认为,对于这些领域性青年发展政策的发展和完善的研究梳理,将有助于更好地理解和把握领域性青年发展政策是如何汇聚成为集大成的青年发展政策体系的这一历史过程。在国家发展进入新时代这样一个时空指向下,这也将有助于我们更加清晰和准确地把握如何在各个发展领域更好地贯彻和落实中长期青年发展规划的精神和目标,发挥中长期青年发展规划作为党和

政府对青年发展事业宏观调控抓手的功能和作用,借助上下左右衔接连贯的青年发展规划体系的建设以及落实青年发展规划的跨部门联席会议机制的实施,撬动相关党政部门、群团组织出台更多有利于青年发展的具体政策举措,建设更加完备的青年发展政策体系和工作机制,使得青年发展规划的政策红利在更多领域得以持续释放,从而为中国特色社会主义青年发展政策体系和工作机制实现“到2020年初步形成”以及“到2025年更加完善”这两个阶段性目标提供借鉴。

“《中长期青年发展规划》与中国青年政策体系完善研究”是中国青少年研究中心列入中央财政专项科研经费支持资助的2017年度重大课题研究项目。课题旨在全面梳理我国青年政策体系形成演进的历史脉络,推动青年政策的研究、发展、完善与落实,课题研究凝聚了中国青少年研究中心、山东大学、河北大学、西南交通大学、西藏大学、中国政法大学、中国石油大学(北京)、济南职业学院、山东建筑大学、山东管理学院、济南大学等青年政策智库和高校智库的十余位专家学者、在读博士的智慧。

本书即是这一课题的最终研究成果之一。本书由中国青少年研究中心常务副主任刘俊彦研究员和河北大学工商学院朱峰副教授共同主编采撷了课题研究成果中的十二个专题,每章一个专题,全书共分为十二章。

第一章“改革开放以来我国青年教育政策的发展与完善”由河北大学教育学系系主任薛国风教授撰写。

第二章“中国青年人才与人才政策发展状况”由中国青少年研究中心常务副主任刘俊彦研究员、中国石油大学(北京)马克思主义学院博士研究生何土凤共同撰写。

第三章“我国青年健康政策的演进及执行路径”由山东管理学院劳动关系学院苏康讲师撰写。

第四章“新中国成立后我国青年婚育政策的演变及完善”由河北大学社会学系贾志科副教授、北京大学社会学系硕士研究生沙迪、河北大学马克思主义学院硕士研究生赵英杰共同撰写。

第五章“改革开放40年来我国青年就业创业政策的新发展”由山东大学政治学与公共管理学院讲师桑伟林,山东大学政治学与公共管理学院学生蔡智、宋远航、安娜儿共同撰写。

第六章“中国青年网络文化政策发展趋势”由济南职业学院曹玉梅讲师、山东大学政治学与公共管理学院邢占军教授、济南大学商学院王晓武讲师共同撰写。

第七章“青年社会参与政策的现状与效果评价”由西南交通大学思想政治教育系系主任李春梅副教授、西藏大学经济与管理学院党委副书记师晓娟副教授共同撰写。

第八章“改革开放以来青年组织政策的变迁与发展”由山东建筑大学法学院张干群讲师撰写。

第九章“新时代我国青年社会组织发展的创新政策与生态建构”、第十章“‘新一线城市’青年友好型城市政策创新”由河北大学工商学院朱峰副教授、河北大学工商学院党委书记单耀军教授、河北大学新闻传播学院学生章佳琪共同撰写。

第十一章“中国青年社会保障政策的发展与完善”由西藏大学经济与管理学院朱华鹏讲师、西藏大学经济与管理学院硕士研究生李超共同撰写。

第十二章“港澳青年政策的发展与优化”由中国政法大学人权研究院王理万讲师、中央民族大学法学院邵六益讲师共同撰写。

本书作者大部分为具有一定经验的理论工作者,故重在从理论上梳理我国青年政策的现状。同时也在青年发展受到战略关注的时代背景下,对于全国层面以及地方层面具有典型代表性的领域性青年发展政策的创新、竞争进行了探讨,分析了“将青年发展政策摆在工作全局中更加重要的战略位置”的理论和实践逻辑。实践是理论的先导,理论又反过来影响实践。所以,我们期待本书对中长期青年发展规划的顺利实施,进而对我国青年政策的进一步完善和青年的健康发展发挥应有的实践价值。

目 录

导 论	1
第一章 改革开放以来我国青年教育政策的发展与完善	1
一、改革开放以来我国青年教育政策的发展历程	2
二、我国青年教育政策的现状分析	7
三、我国青年教育政策存在的问题	16
四、我国青年教育发展的挑战与政策完善建议	18
第二章 中国青年人才与人才政策发展状况	26
一、我国青年人才发展概况	27
二、教育与青年人才培养	38
三、就业与青年人才培养	44
四、创业与青年人才培养	50
五、我国青年人才队伍建设存在的突出问题	54
六、促进青年人才发展的对策	57
第三章 我国青年健康政策的演进及执行路径	61
一、我国青年健康政策的研究现状	62
二、我国青年健康政策的演进与特征	69
三、基于爱德华政策执行模型的青年健康政策执行效果评价	78
四、我国青年健康政策有效执行的纾解路径	84

第四章 新中国成立后我国青年婚育政策的演变及完善	88
一、青年婚育政策的研究现状	89
二、青年婚育政策历程回溯与现状分析	95
三、青年婚育政策的执行效果评估	100
四、未来青年婚育政策的完善方向	105
第五章 改革开放 40 年来我国青年就业创业政策的新发展	108
一、青年就业创业概述	108
二、青年就业创业政策的历史沿革	112
三、青年就业创业政策现状	123
四、我国青年就业创业政策的对策分析	131
第六章 中国青年网络文化政策发展趋势	137
一、文献综述与概念界定	138
二、研究框架与数据基础	140
三、青年网络文化政策量化分析	144
四、青年网络文化政策评价	153
五、青年网络文化政策的改进措施	155
第七章 青年社会参与政策的现状与效果评价	159
一、青年社会参与政策相关的文献研究现状	160
二、青年社会参与政策的历史回溯	163
三、青年社会参与政策的现状分析	165
四、青年社会参与政策的执行效果评价	172
五、青年社会参与政策的完善方向	176
第八章 改革开放以来青年组织政策的变迁与发展	181
一、青年组织政策的界定	181
二、研究设计	185
三、青年组织政策的内容体系	186
四、青年组织政策的变迁	194

五、青年组织政策的困境	200
六、青年组织政策发展的建议	203
第九章 新时代我国青年社会组织发展的创新政策与生态建构	206
一、影响我国青年社会组织政策演进与生态建构的时代因素	207
二、推动青年社会组织生态建构的政策演进态势	212
三、新时代青年社会组织发展生态建构的政策工具运用	218
四、推动青年社会组织生态建构的政策演进趋势前瞻	227
第十章 “新一线城市”青年友好型城市政策创新	232
一、城市文明与青年发展互动的理论逻辑	233
二、传统城市化道路与青年发展之困	238
三、“新一线城市”探索青年友好型城市理论与现实逻辑	243
四、“新一线城市”的城市青年政策创新	247
五、“新一线城市”青年人才新政的特点与成效	255
六、青年友好型城市政策的未来展望	263
第十一章 中国青年社会保障政策的发展与完善	273
一、青年社会保障政策的历史简述	273
二、青年社会保障政策的相关内容	277
三、青年社会保障政策的效果简评	289
四、当代青年面临的主要问题及青年急需社会保障	291
五、中国青年社会保障的问题分析及政策展望	296
第十二章 港澳青年政策的发展与优化	301
一、港澳青年政策的形成和变迁	303
二、港澳青年政策的最新发展	327
三、港澳青年政策优化建议	332
附录：中长期青年发展规划（2016—2025年）	340
序 言	340

一、指导思想、根本遵循、总体目标.....	342
二、发展领域、发展目标、发展措施.....	343
三、重点项目	360
四、组织实施	364

应到主动参与的战略大调整,我国迫切需要把青年的领导力培养纳入国家现代化治理体系,并在青年发展的主动性、自主性、创造性等教育培养上建立起“中国模式”。

政策是权威化的奋斗目标和行动原则。一个国家的青年教育政策作为国家层面青年教育的观念化和实践化反映,是国家青年发展与青年教育实施的重要外在保障。在社会发展的“新时代”,我国青年教育政策的目标首先在于最广泛、最普遍地维护和保护青年的受教育权和发展权,其基本作用就是通过各种实质性政策的制定和落实,在不断推进教育资源配置均衡、不断扩大受教育范围以及促动学习型社会实现的过程中,来持续提升我国青年受教育水平,解决青年发展中的各种切身利益问题,进而促进伟大强国梦的实现。

一、改革开放以来我国青年教育政策的发展历程

(一) 新起步阶段(20世纪80年代)

1978年改革开放政策的实施开创了一个充满生机和创造活力的时代,我国各项事业获得飞速发展。扑面而来的国际化挑战、国家民族的发展要求、社会文明推进的诉求、青年个人提升的追求,都促使青年教育事业受到重视。结合党和政府在全国教育工作会议中对教育改革工作的新认识,国家在青年教育发展方面也重新谋划,并开始通过不同形式的政策加以引导、规范和支持。正是从此阶段开始,我国青年教育政策在国家努力寻求大发展的有利环境下获得新的健康发展契机。

具体而言,本阶段一方面实现了以法律形式出现的青年教育政策载体突破,这主要表现在1980年颁布了新中国成立以后的第一部教育法律《中华人民共和国学位条例》,这不仅标志着我国教育开始走上法制化道路,营造了尊重知识和尊重人才的社会大风气,更切实为当时高等教育领域的百万青年学

子的学业、就业乃至后期人生发展提供了有力保障。这一教育法律的颁布和实施,极大鼓舞了当时青年人报效国家的热忱,事实也证明这些青年对国家发展作出了巨大贡献。在1982年修订的我国根本大法《宪法》中,明确规定“中华人民共和国公民有受教育的权利”,这为青年受教育权的保护确立了基本思想和依据。1986年我国颁布并实施《中华人民共和国义务教育法》,虽然这一教育单行法律当时只有18条,但对处于义务教育阶段的青年的受教育权首次提供了充分保障,在消除文盲和促进青年全面发展方面起到了重要作用。另一方面,本阶段打破了一味照搬国外模式的坚冰,迈开了在坚持实事求是思想路线基础上科学制定教育政策的步伐。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》这一专门化的教育政策文件出台。这是一个通过调查研究,坚持群众路线,并集中了国家领导人、全国教育工作者和广大社会群众智慧的文件,是基于对政府、大中小学以及社会用人单位的实地座谈调研并在针对性借鉴国外先进经验做法基础上出台的教育政策文件。在青年教育和青年发展这一块,主要涉及用人单位用人需要和大学生在校培养之间的矛盾问题,也涉及青年人的职业教育和普通教育关系处理以及建立职业培训体系等问题。这一政策文件确定了我国后来教育改革的基本目的和目标,同时通过各种具体教育改革措施的制定,为我国教育事业的大发展提供了精神先导和方向指引,在促进高校青年学生成长和发展以及青年职业技术教育发展等方面起了重要作用。

(二) 飞速发展阶段(20世纪90年代)

进入20世纪90年代,我国以经济建设为中心的发展道路持续推进,经济体制上也面临重大改革,市场经济体制初露端倪。根据1985年《决定》中所确立的“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”的指导方针,90年代的教育发展承载了更多的期望,也承担了各级各类合格人才培养的重任,而各级各类合格人才的培养主要集中在青年教育上。因此在这一时期,党和国家在青年教育政策制定上开启了加速模式,这不仅是当时

教育发展的现实需要,也是对面向未来的大国发展的一种助推。

其一是制定并颁布了系列教育法律法规,在保障青年各项教育权益(尤其是学校教育权益)方面初步建立起法律政策体系。《教师法》(1993年)、《教育法》(1995年)、《职业教育法》(1996年)、《高等教育法》(1998年)和《未成年人保护法》(1991年)等教育法律和相关法律,以及一系列教育行政法规和规章等相继颁布和实施。这不仅使青年受教育权得到保障,而且直接促进了青年受教育程度及其水平的提高。国家教育部数据统计显示,截至1999年,我国普通中学在校生从1980年的5508万增加到6771万;职业中学在校生从1980年的45万增加到533万;技工学校在校生从1980年的70万增加到156万;普通高等学校本专科在校学生从1980年的114万增加到413万;研究生从1980年的2.16万增加到23.35万。^①

其二是启动进行青年教育质量检测研究以期促进青年教育政策的针对性,使其不断完善。1995年,中国青少年研究中心与国家统计局合作,首次开展了“中国青少年发展状况检测系统研究”,其中涉及青年教育维度下的青年发展状况调查与分析。虽然这一研究首先归属于学术领域,但其具有的应用价值和对此后我国青年教育发展的科学深入推进具有深刻影响。

其三是我国开始更多且主动地参与世界青年事务,包括出席国际青年会议,响应青年发展的国际准则或条约,参与制定青年发展的国际政策。1995年,我国参加了“联合国大会青年问题特别会议”,1998年参加了“世界青年事务部长大会”和“亚太地区青年人力资源发展政府间大会”,参与发起和签署了《联合国预防少年犯罪规则》(1990年)、《到2000年及其后世界青年行动纲领》(1995年)等国际条约,不仅为世界青年事业发展作出了贡献,在保障和促进我国青年受保护权、发展权、教育权等方面更起了重要作用。

^① 教育部:《各级普通学校学生数》,2010年02月26日,见http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/moe_571/moe_565/201002/t20100226_7736.html。

（三）深入发展阶段（2000 年至今）

2000 年以来,包括美国、英国、加拿大、日本、俄罗斯等在内的诸多国家都更加关注青年发展,通过制定政策框架和规划等方式推进青年个人自我实现和适应国家战略发展新要求。在这些政策框架或规划中,青年教育都是主要的一部分,尤其是青年价值观教育、学业教育和职业教育。进入 21 世纪,我国市场经济体制已经基本确立,由此政府、社会、学校与青年个人之间的关系不断处于动态调整中,具有不同地域、经济水平、性别、民族、年龄阶段等社会身份标识的青年在教育发展中的平等性和公平性越来越受到重视,正趋向于建立一种动态平衡机制。在这一阶段,我国青年发展和青年教育问题也被置于一个前所未有的重要地位。

其一是政府多部门齐抓并举,协力推进青年教育事务。这一阶段,包括教育部、中央文明办、国家发展改革委、科技部、民政部、财政部、文化部、共青团中央、人力资源社会保障部、中国科协、中国人民银行等在内的政府与社会多部门在自身职责范围内,通过会议、培训、立法、计划、纲要、实施方案、建议、意见等政策形式推进青年教育全方位、立体化的发展。据不完全统计,自 2000 年以来,除去教育部的众多教育政策文件,其他多部门涉及青年教育问题的政策也有 200 多项,形成了整个社会在青年教育上齐抓并举的新局面,极大促动了青年教育的发展。

其二是青年教育政策中所关注的青年主体从一元到多元,不仅关注在校就读的青年,也越来越关注边远贫困地区的青年、待业失业青年、残障青年、少数民族青年、进城务工青年、作为进城务工人员随迁子女的青年,乃至职业学徒青年的教育问题。此外,对杰出青年专业技术人才的选拔和培养教育问题也越来越重视,出台了多项政策进行鼓励和支持。

其三是扩大和加深对青年发展的教育场域的认识与关注。在终身学习和学习型社会建设理念下,除了传统上一直受到重视的学校场域外,非学校场域比如家庭、社区、企业、机关、军队、事业单位、社会教育机构乃至群团

组织为青年提供学历教育、社会教育的作为受到越来越多的关注。

其四是继续通过立法和制定教育行政法规等推进青年教育的发展。2002年颁布《民办教育促进法》，这为一大部分青年在进行学历教育、职业教育方面拓宽了渠道。同年，国务院颁布《禁止使用童工规定》，对包括国家机关、社会团体、企业事业单位、民办非企业单位或者个体工商户在内的社会用人单位赋予相应的社会法律义务，对不满16周岁青年的受教育权给予了充分保障。在这一阶段，国家还陆续修订和修正了原有的多项教育法律，比如《义务教育法》《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》。修订和修正后的法律法规更加符合我国当前社会发展现实情况，也更加适应新时代发展要求，对我国教育事业整体发展进一步做出保障。

其五是正式启动中国青少年社会发展状况检测系统，对包括青年教育发展在内的青少年社会发展状况进行全国范围内的定点监测。2003年，在中国青少年研究会和中国青少年研究中心上一阶段课题研究成果的支撑下，全青调查在全国范围建立“中国青少年社会发展状况检测系统”，开展长期的定点监测，并在2004年设计出涵盖教育在内的八个领域的当代中国青年发展状况的完整指标体系^①。虽然这套指标在具体应用方面还需要进一步推进，但显然已经为青年政策的进一步发展与完善提供了先期工具准备。

其六是地方政府积极制定相关政策支持地方青年教育发展。在这一阶段，全国各省份基本都能根据本省的历史发展基础和未来考虑，出台和谋划针对青年教育发展的相关政策。比如2007年上海市政府出台的《上海市青少年发展“十一五”规划》，把教育问题作为优先领域。再比如自2000年以来陕西省注重制定和推进技工教育发展政策，促进当地青年职业技术和技能的发展。

其七是出台了新中国首个青年发展规划并就青年教育问题做出专门系统的规划。2017年4月，中共中央、国务院发布《中长期青年发展规划（2016—2025年）》，这是新中国首个青年发展规划，涉及关乎青年发展的十大

^① 郝杰英、刘俊彦、张华主编：《当代中国青年发展状况指标体系研究》，文心出版社2004年版，第8页。