中国青年社会科学
2022年第3期
DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2022.03.006

青年优先发展视域下的青年政策制定与实施

■ 张良驯
(中国青少年研究中心 北京 100089)

【摘要】青年发展标准随着经济社会发展而不断提升,因此,青年发展工作没有完成时,只有进行时。在肯定青年发展近年快速进步的同时,我们要认识到,从青年优先发展的国家战略看,当前青年发展状况与社会期望、青年诉求相比,还存在诸多不足,突出表现在青年政治引领、健康、婚育、教育、就业、住房、压力等方面。青年发展不足是社会矛盾在青年发展领域的体现,也是因为青年发展本身存在多样性和阶段性特征。从青年政策建设的维度看,促进青年发展就是要切实把青年优先发展理念转化成具体的公共政策,继续推进《中长期青年发展规划(2016—2025年)》的有效实施,并进一步提升青年政策的层次和水平。

【关键词】青年发展　青年优先发展　青年发展不足　策略措施

青年发展属于人的发展的范畴,而人的发展是一个不断演化和进步的过程。伴随着人的发展条件的持续改善和青年发展政策的不断强化,我国青年发展工作近年来得到了大力加强,青年发展事业取得了历史性成就,这是社会广泛认同的客观事实。但是,这不等于说目前的青年发展状况已经尽善尽美,也不是说青年发展工作就没有任何改进的空间了。我们青年研究者要坚持马克思主义青年发展观,既要看到青年发展的成果,又要看到青年发展的不足。从公共政策的实践看,问题导向是公共政策制定的基础和由头,因此,讲差距往往比讲成绩更能够推动青年问题进入公共政策的议程,促进青年政策的建设和完善。我国2017年之所以出台《中长期青年发展规划(2016—2025年)》(以下简称《规划》),直接原因是该《规划》指出的青年发展事业"还存在不少亟待解决的突出问题"[1]。只有清醒地看到当前青年发展的不足,我们才能有的放矢地采取治理措施。本文着眼于实施"青年优先发展"战略,基于对当前青年发展状况的研判和相关调查数据的分析,概括出当前青年发展不足的突出表现,阐述青年发展不足产生的一般性原因,并提出治理青年发展不足的政策措施。

一、当前青年发展不足的表现

(一)青年政治引领有待加强

从党的青年工作视域看,青年发展工作第一位的是进行政治引领,核心是赓续红色血脉,

收稿日期:2022-03-10
作者简介:张良驯,中国青少年研究中心副主任、研究员,博士,国家中长期青年发展规划专家委员会委员、副秘书长,共青团与青年工作高端智库专家委员会副主任,主要研究青年学、青年发展和青年工作。
基金项目:本文系国家社科基金重大委托项目"新兴青年群体纳入国家治理体系的制度设计与实践路径"(课题编号:21@ZH026)的阶段性研究成果。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

培养时代新人。我们在这方面已经取得了很大的工作成绩，但青年政治引领还需要持续加强。

青年政治意识的形成是家庭教育、学校教育和社会教育三者共同作用的结果。从调查情况看，在家庭教育中，家长普遍关注、特别挂念的是子女的考试分数，有些家长也会向子女传授为人处世的道理，但较少会开展政治引领工作。在学校教育中，从基础教育到高等教育都有思政课，但思政课的针对性和有效性还需要进一步提升。有的教师仍然习惯于照本宣科，简单说教，不敢也不善于回答学生提出的敏感问题，使得学生感受不到思政课的亲近与亲切。广州市2020年的一项调查显示，受访青年中认为思政课需要在内容和方法上加以完善的占比达62.4%；对于思政教育路径，认为实地考察最为有效的达45.3%，其次是情景剧占比19.3%和动漫视频占比14.7%，而传统的上课、宣讲占比偏低。在社会教育中，青年政治意识受到大众传媒、互联网的广泛影响，面临着多种错误社会思潮的干扰和侵蚀。青年亚文化在互联网的助推下发展较快，形态多样。近年来，推崇消极颓废的“丧”文化、狂热支持明星偶像的应援文化、以借贷透支为特点的消费文化等，偏离、消解和冲击主流价值观。可以说，青年政治引领面临更加复杂的亚文化环境。

在2022年全国两会上，共青团中央在《关于推进青少年党史学习教育常态化长效化的提案》中提出，“当代青少年与父辈、祖辈相比，理想主义与现实主义、感性认同与理性认同在他们身上复杂交织，对党的政治认同还面临着多方因素的冲击和消解”。以青年党史学习教育为例，目前学校、家庭、社会未能实现紧密衔接，面临家庭教育缺位、严重依赖学校教育、社会教育不完善的现实挑战。可以说，青年思想政治教育在时代性、亲和力、感染力以及网络立体传播、话语体系创新、文艺产品创造等方面还任重道远[2]。

青年发展受到制度的深刻影响，制度是影响青年发展的“基础性因素”[3]，这意味着体制内青年与体制外青年在政治认同上会存在一定程度的差异性。随着就业方式、劳动关系和生活业态的日益多样化，青年发展的体制外空间在持续地拓展和扩大，青年人不断涌入新领域就业，形成了超过一亿人的新兴青年群体。2019年广州市的一项调查显示，新兴青年群体对时事政治的关注度明显低于整体青年。部分新职业青年与体制没有多少联系或联系松散，少数人甚至游离在国家的有效治理之外，这给青年政治引领工作带来了新的挑战和风险。

（二）青年健康状况需要改善

青年健康是一个整体性概念，表示青年个体良好的身心状态及社会适应能力，包括身体健康、心理健康等方面的内容。

目前，青年身体健康方面存在的一个突出问题是，有些青年人对自己欲望的放纵。这表现在放纵食欲，想吃就猛吃，不想吃就不吃；放纵玩欲，总是在低头玩手机，不停地刷朋友圈，沉迷追肥皂剧和玩电子游戏；放纵熬夜，玩手机、玩游戏成瘾，一晚又一晚地熬着漫长的夜；放纵馋欲，满足于甜、咸、辣的重口味；放纵懒欲，能坐着绝不站着，能躺着绝不坐着，等等。放纵欲望给这些青年带来了身体的损害。同时，在近视和肥胖方面，2018年，我国儿童青少年总体近视率为53.6%，排名世界第一。其中，初中生、高中生近视检出率分别为71.6%、81.0%，比2014年分别增长2.9个、4.5个百分点[4]。2019年，初中生近视率为69.9%，高中生近视率高达78.8%，可见，青年学生近视率居高不下。另外，2019年，14至21岁青年学生肥胖率为8.9%，比2016年增长了2.5个百分点。从调查情况看，不少青年经常熬夜，有的熬夜加班，也有的是在上网玩游戏，这都对身体健康有损害。

青年的心理问题是指青年个体由于身心发展不平衡而产生的心理和行为的异常。在学习、工作和生活中遇到挫折和困难时，有的青年人产生了学习情绪厌烦、亲情关系隔阂、人际交往困惑等心理异常，少数人出现了认知障碍、人格障碍、情绪障碍和交往障碍，极端的甚至

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

出现躯体化障碍、精神分裂症等心理疾病。从调查情况看，大部分90后在物质丰厚、照顾有加的家庭环境中长大，大都缺乏艰苦生活的磨炼，有的娇生惯养，对挫折的承受能力很差，受不了任何打击；有的人缺乏处理生活问题的基本能力，存在偏执、极端等心理问题；有的青少年学生长得体型高大，但心理很脆弱，甚至在学业和就业的高压下，没能正确对待、及时疏解，患上了抑郁症。

（三）青年婚育问题值得关注

目前，我国人口呈现“三低一高”的特点。第一，人口“含青量”持续走低。2020年我国14－35岁青年人口约4亿、占总人口的28.4%，比2000年减少9000多万、下降11.1个百分点。依据“七普”数据测算，到2030年青年人口还将减少约5000万。第二，总和生育率持续走低。我国育龄妇女总和生育率1990年为2.3，2020年为1.3，已低于1.5的国际警戒线。第三，结婚率持续走低、初婚年龄线持续走高。2020年我国结婚率为5.8‰，比2000年下降7.6个千分点，适龄青年平均初婚年龄为26.8岁，最近4年间增加了0.7岁[5]。另外，未婚青年人口中性别比失衡严重。有些青年交友难、婚恋难、育儿难等已成为较为常见的社会现象。2021年广州市的一项调查显示，超过80%受访青年表示，如果没有遇到理想的结婚对象就会继续等待，明确表示不愿意结婚的受访青年占比竟然超过10%，这确实需要引起国家和社会的重视并研究解决。

我国生育政策从实行了多年的“独生子女”政策，先后调整为“双独二孩”“单独二孩”“全面二孩”，再到“全面三孩”，这为青年生育创造了更优的政策环境。但是，青年生育不只是一个政策问题，更直接的因素还是青年个体的生育意愿，因此我们要更多地关注青年个体对于结婚生育的主观想法。2021年5月31日晚媒体报道国家实施“一对夫妻可以生育三个子女”政策后，“生三孩”话题即刻冲上各大平台热搜榜第一，网民多数意见还是生育养育不容易。生育政策的放宽对生育率的提升有促进作用，但从实际情况看，这种作用比政策制定者预期的要小。部分青年晚婚晚育，有的青年选择不生，还有的青年甚至不婚，这都直接导致了青年生育率的下降。

（四）对青年教育存在一定程度的焦虑情绪

当前青年教育已经取得大幅度的进步，但人们对优质教育的需求没有停止，这导致社会存在一定程度的焦虑情绪。从现实情况看，能够上学的问题解决之后，人们就会希望能上好学校，而好学校毕竟是有限的。从中考开始，上好学校就得看考试分数，因此，力争获得更高的分数、上更好的学校，就成为青年教育焦虑的根源。看来，青年教育焦虑与招生考试制度相伴而生。

2021年7月国家“双减”政策出台后，学生作业负担和校外培训负担明显减少。但是，有调查显示，学生和家长的教育焦虑并没有同步减少，而是有了新的变化，比如有些家长担心“双减”会造成自己孩子在升学中竞争力下降。2022年北京市的一项调查显示，60.2%的受访家长表示“应试制度还在，不可能真的给孩子减负”，所以部分家长想办法进行课外教育。而且，对于有些学生来说，参加校外非学科培训并不比参加学科培训负担更轻，比如没有理由说校外培训中的钢琴课比数学课负担更轻。

“减”并不是“双减”政策实施的终点。“双减”政策的实质是回归学校的育人本位，回归学生的全面发展。这其中的关键在于提升校内教学保障能力，强化教育主阵地的育人质量。在学校教学活动中，有的教师的教育教学观念还比较落后，对于教学质量的理解过于狭隘，认为“育人”就是“育分”，担心完全按照“双减”政策要求去做会影响学生考试分数。这种现象更深层次的原因是教育功利主义痼疾。可以说，“双减”政策落实过程中面临的最大考验已经从校外转到校内，如何让学校教育真正能够满足不同学生的个性化学习需求，把学校教育真正“立”起

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

来，这成为了摆在所有学校面前的必答题。有调查报告显示，74.3%的教师表示，“双减”后作业设计要求更高了；近五成教师认为，设计高质量作业面临作业素材与相关资源不够和设计分层、弹性、个性化作业的能力不强的困难[6]。可见，“双减”政策涉及深层次的教育问题，并不是说一实行就能消除人们对于青年教育的各种焦虑。

（五）青年就业质量有待提升

青年就业问题本质上是一个经济问题。在经济增速放缓、新冠肺炎疫情持续的情况下，加上高校毕业生数量庞大，这使得就业问题成为青年发展中的突出问题。

2022年高校毕业生首次过千万。如今，高校毕业生就业既存在总量问题，更存在结构性矛盾。他们在工作地域、薪酬待遇、行业前景、专业对口等方面期望值依然很高，不愿降低自己的求职标准。因此，高校毕业生就业难和用人单位招工难现象并存：一方面高校毕业生就业期望值越来越高，求稳趋势在增加；另一方面制造业、服务业普工难招、技术技能人才短缺[7]。据中国青年报社全国两会青年期待调查显示，在应届生求职问题上，63.1%的受访者期待两会关注的议题是提供更多面向应届生的岗位，59.7%的受访者期待放宽政策，毕业当年和次年都可作为应届生就业[8]。某城市的一项调查显示，34.7%的受访青年反映找工作难，32.3%的认为自己职业发展前途渺茫。少数高校毕业生长期没能就业，给家庭带来了压力，也给社会带来了风险。

“慢就业”“缓就业”“灵活就业”……如今，青年就业趋势越来越多样化。新职业青年的就业问题值得关注。国家统计局数据显示，截至2021年，约有2亿灵活就业者，其中，相当比例的是青年人。此外，网络表演（直播）行业的注册账号数以亿计，各类内容平台上还活跃着难以计数的网络写手和自由撰稿人。送外卖、送快递等灵活就业新形式在社会中越来越流行，灵活就业人员社会福利偏低、生存压力较大等问题开始凸显，他们的境况也受到社会关注，如这些新业态劳动者的身份得不到确认的问题[9]。

新职业青年的就业很不稳定，北京市2020年9月的一项调查显示，57%的受访青年表示自己就业受到疫情较大的影响；中国青少年研究中心科研人员2021年6月在成都、杭州、长沙等地调查发现，32.8%的受访青年认为自己在未来6个月很有可能会失业。新职业青年中，开网店、做直播的人在参加社会保险、工伤保险时遇到不少障碍，近25%的人没有参加社会或商业保险，尤其是电子竞技员、网络主播和网络文学写手社保覆盖率最低。

另外，部分城镇青年工作时间长，有的行业存在“996”现象。有数据显示，16－19岁、20－24岁、25－29岁、30－34岁的城镇职业青年周平均工作时间分别为48.3小时、46.8小时、46.6小时和46.8小时，均高于城镇就业人员46.5小时的周平均工作时间[10]。

（六）青年住房问题比较突出

尽管《规划》中没有提及青年住房，但是，在该规划实施工作中增加了青年住房内容，而且作为重点工作给予了关注和安排。

青年住房问题其实不是一个单纯的青年问题，而是一个社会问题。2020年全国投入租赁市场的存量房源为0.87亿套，而租赁需求人数为2.4亿人[11]。部分大城市青年承受房价掏空家庭积蓄、房租房贷降低必需消费、通勤时长降低生活质量等生活压力，产生了生活疲惫感和人生挫败感，有的人无奈离开大城市、“逃离北上广”。青年人由于工作时间短、收入低，因而在住房上具有依赖家庭的特点。青年个体由于父辈财富和自身收入情况不同，在住房资源拥有上存在很大的差异。

相关调查反映出青年住房存在不足之处。据天津市2019年的一项调查显示，青年群体中认为居住现状与居住理想存在较大差距的占比高达75.6%，主要原因在于房屋不是自有产权、

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

住房面积小、周边配套设施不足；青年住房自有率和住房面积都低于整体水平；青年群体对住房产权的偏好十分明显，73.5%的受访者明确表示不愿意长期租房[12]。据广州市2021年的一项调查显示，无房青年群体中，37.3%租住城中村农民房，35.5%住公司宿舍，14.8%租住小区房，7.3%住公租房，4.9%租住长租公寓；住房支出占月收入的比重较高，四成受访青年的住房支出占收入的20%以上，5.9%的青年竟然高达50%以上。

据中国青年报社全国两会青年期待调查显示，60.4%的受访者关注住房议题。具体说来，64.2%的受访者希望房价进一步企稳，49.8%的受访者希望推进租购同权，48.4%的受访者希望推进共有产权住房建设，48.3%的受访者期待监管房屋租赁交易，47.3%的受访者希望加大住房租赁供给，45.6%的受访者期待普及青年公寓，40.9%的受访者希望政策性租房更容易申请[13]。这些青年的住房期待，换一个角度看，也是目前青年住房不足的具体表现。

（七）不少青年压力感较强

当代青年生活条件有了大幅度的提升，但面临更多的选择和更为激烈的竞争，因而许多人感到学习、工作和生活的压力大。青年发展中的“内卷”现象加深了青年个体之间的竞争压力。2019年广州市的一项调查显示，感觉压力非常大的受访青年占21.2%，比较大的为39.5%，两者之和达60.7%，感觉压力一般的占34.1%，感受压力较小的只有5.1%。青年压力来源排在前三位的是学习紧张、收入不够用、工作压力大，选择的人数分别占比38.1%、31.4%、18.5%。

2021年以来网上热议的“躺平”现象，未必是青年真的不想努力、不去奋斗了，而是部分青年对自身生活压力大的一种情绪宣泄和态度表达。当代青年一方面有着提高生活品质、追求人生梦想的美好愿望，另一方面相比他们父母那一辈上大学不用交学费、大学毕业不用自己找工作、工作后单位提供住房，固然感受到了更大的生活压力。上学、就业、住房、婚恋压力叠加，使得一些青年难免滋生无力感和懈怠心理。

二、当前青年发展不足的原因

（一）社会主要矛盾的体现

青年发展问题在本质上属于社会发展问题，因而从根本上说，当前青年发展不足是我国社会主要矛盾变化在青年发展领域的具体体现。我国还处在社会主义初级阶段，当前社会的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾反映在青年发展领域，就是青年学习、就业和生活上还存在发展不平衡不充分的问题，在毕业求职、创新创业、社会融入、婚恋交友、老人赡养、子女教育等方面还有不少“操心事、烦心事”[14]，与青年对美好生活的需求和期待相比，某些方面还存在较大的差距。青年发展问题是特定年龄人群的发展问题，因此，青年发展不足在本质上属于现阶段人的发展中共同存在的“不平衡不充分问题和人民群众急难愁盼问题”[15]。

青年发展在现阶段表现出明显的不平衡不充分特征。

一方面，青年发展在整体上不够充分。充分发展是人的发展的应有内涵。青年的充分发展是指青年的各种发展要素能够得到尽量、足够和最大限度的发展。任何人的体力和智力都应得到充分的发展。青年处在长身体、长知识、长经验的时期，其发展的潜能是很大的，总是存在更好发展的可能性。青年发展的终极价值目标是青年的充分发展，是青年能够把自己独特的禀赋、天性、本质发挥出来。近年来，随着经济社会的加速发展，青年发展的程度和水平都有了较大提升，但无论是青年教育、就业等的发展，还是青年社会参与、社会保障等的发展，离人的充分发展标准还有较大的距离。这种不充分在本质上是社会主要矛盾在青年身上的反映。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

青年发展不充分导致青年民生问题的产生。在社会生活中，青年在权利和利益的分配中处于相对不利的境况。这主要是由于青年年龄和资历的原因，一般来说，青年在公共政策中缺乏建议权和制定权，在社会利益分配中缺乏选择权和决定权。根据相关调查显示，青年的报酬在社会上是总体偏低的，近七成青年的收入水平低于本地区居民、本单位职工的平均收入水平。收入低使得许多青年面临很大的经济压力，有些成为“月光族”“日光族”。青年民生问题不仅局限在生存领域，还涉及劳动就业、收入分配、医疗保障、教育公平、物价上涨等与青年最直接、最现实利益相关的青年发展问题。许多青年不仅处在职业竞争的前沿阵地，同时还面临生活成本高昂、工作压力大的现实境况。

另一方面，青年发展在内部不够平衡。青年是一个年龄概念，青年人口由处于共同年龄区间的人组成，因而青年群体本身存在不同的亚群体，如青年学生、青年职工、农村青年等，这些不同的青年亚群体都面临着不尽相同的自身发展任务，有着各不相同的具体利益诉求。在现实生活中，青年个体之间在发展资源上存在不平等甚至不公平的现象。例如，在青年教育方面，公共教育资源的分配存在城乡之间、地域之间的差别，农村青年难以得到像城市青年那样良好的教育条件，这导致农村青年总体上受教育水平比城市青年低，农村青年进入重点大学读书的比例远远低于城市青年。在青年就业方面，青年就业受到多方面因素包括家庭背景的影响，有些青年个体之间存在不太公平的就业机会。青年教育和就业的不够公平，会进一步衍生出青年婚姻问题和家庭稳定问题，从而演变成为影响青年发展的深层次问题。青年个体在获取公共发展资源方面存在的不公平，导致不同青年参与社会竞争的起点和机会的不平等。青年个体的发展受到原生家庭的重大影响，来自不同社会阶层的青年享有并不完全等同的教育资源、就业机会和住房资源等。不同地区的青年、城市与农村青年的发展机会和发展条件都存在明显的差异性。可见，青年群体内部的发展不平衡是多方面的，也是复杂的。

（二）青年发展多样性特征的反映

青年发展问题以青年发展活动为中心，而青年发展活动遍布国家政治、经济、文化、社会等多个领域之中，涉及青年思想、学习、工作、生活等多个方面，因而在本质上是极为复杂的一种社会现象。《规划》提出了10个青年发展领域，这些领域正是青年发展活动的空间，而每个青年发展活动的空间都不同程度地存在着青年发展问题。各种青年发展问题有着各不相同的表现形式和发生原因。例如，青年思想道德和青年社会保障都是《规划》提出的青年发展领域，而青年思想道德问题的发生更多的是直接与青年个人相关，青年社会保障问题的发生则更多的是直接与经济发展水平和政府公共政策相关。

青年发展概念不是教育学意义上人的素质概念，而是马克思主义人学意义上人的本质、人的社会关系和人的需求等概念。青年发展除了教育发展之外，还包括健康、就业、婚恋、文化等众多发展领域，而且，每个发展领域又包含许多方面，如就业发展领域包括大学生就业、进城务工青年就业、新职业青年就业等，因此，青年发展事务具有明显的多样性特征。这种多样性特征决定了青年发展的各个领域、各个方面在某一个时间点上不会是齐步走的，难免存在时序和程度上的差异，这就会出现在有的领域、有的方面青年发展得相对不足。应该说，这种相对意义上的青年发展不足必然会是长期存在的，只是通过改进工作可以把不同领域、不同方面的青年发展差距控制在一个合理区间之内。

青年发展是一种特定人群的发展事务。在人的一生中，在14岁至35岁的青年时期面临着身体发育、心理成熟、接受教育、成家立业、融入社会、承担责任等人生的基本问题，是人的发展的矛盾集中期、多发期和复杂期。从时间维度看，青年发展需要完成五大任务。一是健康发展任务。青年早期是人生中充满发展矛盾和成长风险的阶段，青年个体要追求和实现自身的身

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

体健康和心理健康。二是教育发展任务。青年普遍地长期在学校读书,而学校教育是一种竞争性、选拔性的教育,结果必然是只有部分人能够进入自己心仪的学校。为了能够获得进入优质学校的机会,青年人在长时间的上学过程中,会不断面临着考试升学的竞争压力。三是就业发展任务。青年人走出校门后,要么就业要么创业,都得有自己的职业,而就业的结构性矛盾是长期存在的。如何获得个人希望的就业岗位,是青年人得努力争取的。在职场中,青年人普遍缺乏经验,得有一个工作适应和学校所学转化的过程,只有加倍努力才能取得好成绩,获得好职位。四是婚恋发展任务。青年个体要寻找合适的伴侣,建立自己的家庭,还要生育抚养子女。这其中每个环节都可能会遇到现实困难。五是社会参与发展任务。每个青年都要扮演一定的社会角色,承担相应的社会责任,得成为一个好家长、好职工、好公民。应该说,每一个角色都不是轻易能够做到的,而是需要付出艰苦的努力。从以上五个方面看,青年个体在外在条件和家庭背景的制约下,如果自身努力不够,就难免会出现各种发展不足的情况。

(三)青年发展阶段性特征的结果

当代社会是一个高度开放、快速变化的社会,这使得青年时期的发展比以往时期更是充满了各种风险。"不断制造、生产与分配风险,不仅成为现代社会发展所呈现出来的基本特征,而且也成为现代社会人的发展风险生成的重要根源。"[16]青年发展与社会发展的不确定性直接联系在一起。当代社会具有鲜明的市场性、开放性、流动性特征,这不可避免地会给青年发展带来各种风险。首先,从市场性看。市场具有一定的盲目性和不确定性,把制造和生产的风险转移给社会生活的各个人群,而其中对于涉世不深、阅历不足、资历不够的青年群体来说,其面临的风险往往更大。例如,市场择业、市场创业给部分青年带来失业、失败的风险。其次,从开放性看。在一个开放的社会中,个人与他人之间的交流和交往更为经常,也更为复杂,青年由于受到生活经验的局限和辨识能力的不足,因而容易被误导、被欺骗、被伤害。当代青年的生活具有明显的异质性,对于长辈来说通常是陌生化程度较高,这使得青年在生活方式和消费方式上容易出现发展问题。再次,从流动性看。人的流动意味着不稳定,而不稳定则意味着发展的风险。对于生活在当代社会中的青年而言,一切都在快速变化,一切都呈现出前所未有的不稳定性,自身发展潜藏着各种风险。典型的是未成年的青年面对常年在外打工的父母,忍受着见不到父母的面、得不到父母的陪伴的痛苦,这影响着这部分青年的心理健康发展。"从历史上看,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。"[17]因此,青年发展不足是社会发展现阶段会经常遇到的社会现象和青年现象。

从整个青年阶段看,青年发展问题的出现具有一定的自然性。人的困扰和麻烦问题,一般说来在14岁之前还没有发生多少,在35岁以后大多已经解决,因此,人在青年时期急迫的问题纷至沓来,青年的心灵往往会受到四面八方的冲击,常常是难以平静的。一个人在14岁之前属于少年儿童,受到家庭的抚养和保护,受到家长和教师的教育,处在政府、家庭、学校和社会安排和预设的物质生活、思想意识和人际关系的环境之中,正常情况下是较少发生社会问题的。人到14岁成为青年之后,这种相对安静平顺的情况发生了急剧的变化。一个人进入青年阶段,自我意识就会明显地增强,初次发现外部世界的多样和复杂,求知欲也特别强烈,真正开始"志于学"时期,会出现不少的学习、生活和工作问题。这些问题将伴随高中、大学教育和随后的就业,持续21年的时间,到了35岁以后,青年发展中的很多问题基本得到解决。即使没有解决的,也基本定型,不再成为突出的人的发展问题了。

当代青年生活在经济持续快速发展、人们生活水平普遍得到大幅提升,这本是青年发展的良好物质条件。但是,社会中弥漫着一种物质主义的氛围,这使得部分青年受到社会上物

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

质主义价值取向的负面影响，而过分的物质追求和感官享受是不利于青年实现全面发展的，甚至会扭曲青年发展的状态。“技术理性的全面统治使得人将其追求的目标指向人的精神世界之外的感性世界。其结果是，人不断地控制并受制于外在存在物和人的感性存在自身，从而自身沦落为工具性的存在。因此，技术理性的全面统治必然导致人作为人自身的自由的全面的丧失。这就是现时代人的发展的根本困境。”[18]许多青年的发展同样地陷入这种困境，必然为物所累，这阻碍了青年的精神发展。一些青年沉溺于追求物质的快乐之中，为了获得更多的物质享受，不惜透支自己的体力与精力。有的青年在精神上为物欲所困，引发痛苦、失望、郁闷等各种负面情绪。

三、促进青年发展的策略措施

（一）把“青年优先发展”理念转化为具体的公共政策

治理青年发展不足，就要认真审视社会对待青年的方式，解除不利于青年发展的种种制约和束缚，为青年发展提供更为有利的社会条件。青年发展是人的发展的重心所在，是社会发展的根本所在，以此为基础才能确立青年发展对社会发展的工具性价值。社会要通过青年发展政策的支持，满足青年发展的要求，为青年发展创造良好的条件。青年发展不足的克服有赖于社会整体面貌的改善，而针对青年发展不足的具体措施也有助于推动青年问题和社会问题的解决。因此，治理青年发展不足的关键是找到一条适宜的路径，并将这条路径加以制度化和法治化。

《规划》提出的“青年优先发展”理念对于促进青年更好发展具有战略意义。治理青年发展不足，从根本上说是要从马克思主义青年发展观入手，把“青年优先发展”理念从一种人的发展思想跃升为“国家发展战略”，并进而转化为现实的公共政策[19]。从公共政策实践看，任何理念要对实践活动产生影响、起到作用，都需要进行创造性转化。“青年优先发展”理念不能只停留在倡导阶段，不能只出现在《规划》实施的相关会议和文件之中，而需要切实地转化为面向青年发展的众多具有操作性的公共政策。

从调研情况看，相关政策制定部门普遍认同青年发展的重要性，但对于青年发展优先性没有形成足够的认同，因为青年群体看起来不像妇女、未成年人、残疾人那样具有发展上的明显劣势。但事实上，青年人缺乏生活阅历、社会经验，面临社会化的多方面压力，收入普遍偏低，消费需求又较高，这使得青年人除了自身努力之外，离不开家庭和政府的更多支持。因此，如何提升“青年优先发展”的社会认知，需要在阐明其对于培养中国特色社会主义建设者和接班人的社会价值的基础上，具体指出青年人具有“相对弱势特征”[20]。相关政策制定部门只有进一步理解和支持“青年优先发展”，才会积极地采取切实举措去弥补青年发展的不足。

“青年优先发展”理念只有转化为具体的公共政策，普通青年才能具有获得感。这包括具体地支持青年在各领域的优质发展，有针对性地帮助青年解决自身发展中面临的实际困难，特别是有效减缓上学、就业、婚恋、居住、生育等方面的压力。例如，政府部门可采取有效措施为青年上学、就业创造公平竞争的社会环境；发展保障性租赁住房，主要用于解决新进入城市的青年人的住房困难，支持有条件的单位提供由青年人居住的集体宿舍；出台支持政策鼓励青年生育，帮助青年解决孩子抚养、照看、接送上学等难处。青年的获得感不仅体现在物质方面，还体现在精神方面，为此要大力发展青年文化，创作更多的青年文化精品，建设青年文化场所，丰富青年文化活动。另外，青年参与是国际社会青年发展的重点领域，各类组织和相关部门要搭建更多的青年参与平台，支持青年更广泛的社会参与，引导青年有序的政治参与，尤其是更好地参与基层治理。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（二）推进《规划》的深入实施

从公共政策实践看，治理青年发展不足的现实选择是深入实施《规划》。这个规划作为我国第一个综合性、跨部门的国家青年政策，是当前克服青年发展不足的主体工程。调研发现，这个规划尽管已经实施了5年多时间，取得了很大成效，但是，其独特价值应体现得更加充分，协同治理应更加有力。

一方面，要更充分地体现《规划》的独立价值。《规划》发布后，各地应该立即贯彻实施，但有的地方没有推出多少新的实际措施，只是简单地把已有的青年工作项目、或者本来就要进行的涉及青年的公共服务项目都算进来。有的部门对青年发展政策的独立性缺乏认知，认为现有相关政策对象已覆盖包括青年人在内的所有人，因而就把青年发展政策泛化，不愿在政策制定和工作落实中特别针对青年群体、突出青年需求。针对这种情况，在《规划》实施工作中，我们要着力推动各相关部门出台新的政策措施，做大青年发展的政策增量。

另一方面，要切实加强《规划》的协同治理。《规划》涉及几十个党政部门，这些平行部门没有上下级隶属关系，各有职能边界和绩效，这就难免会出现有的部门根据自身利益和政策认知，对政策目标和政策内容作出不同的解读的现象。调研发现，有的地区青年工作联席会议机制虽然建立了，但主要还是共青团唱主角，有的成员单位把自己摆进去的意识不够强，存在被动应付的现象，因此，相关部门要改变“青年工作是共青团工作”的片面认识，把促进青年发展作为自身的分内事。这就要“再造各个政策主体之间的关系，避免陷入多部门合作困境，防止政策执行陷入碎片化，减少政策梗阻”[21]。只有按照《规划》提出的建立健全“党委加强领导，政府、群团组织、社会等各方面协同施策”[22]的工作机制，才能发挥政策集成和工作整合功能，形成部门联动和政策协同的促进青年发展的生动局面。

（三）提升青年发展政策层次和水平

《规划》的制定，标志着我国有了综合性、专门性的青年政策。但是，站在新时代青年政策建设的战略高度看，还存在两个可以进一步改善和提升的方面。

第一，可以进一步制定促进青年发展的法律。目前，我国青年发展政策的形式是党政部门文件，而不是立法机关的法律法规，因此，政策效力还不是很强。《规划》属于最高层级的规范性文件，但毕竟还不是法律，其内容大都是宣言性、倡导性的，而不是强制性的。从世界范围看，青年发展不能仅仅停留在公共事务的层面，而要从青年事务上升到青年权利的高度，因此，不少国家制定了促进青年发展的专门法律。例如，巴西联邦共和国2013年8月颁布的《巴西青年法》具体阐述了11项青年权利：青年公民权、社会与政治参与权和青年代表权，青年受教育权，青年职业化、工作和收入权，青年多样化与平等权，青年健康权，青年文化权，青年通讯和言论自由权，青年体育和休闲权，青年定居与流动权，青年可持续发展和环境权，青年公共安全和获得司法权。随着我国青年事务日趋多样和复杂，仅靠党政文件是不够的，可着手研究制定促进青年发展的法律，最理想的是制定专门的“青年法”。应该指出的是，我国曾在1994年提出过“青年法”，当时考虑的是既然工会工作有工会法、妇女工作有妇女权益保护法，青年工作也得有“青年法”。现在，不仅是要参照其他群团工作的做法，更重要的是要站在培养时代新人的高度制定“青年法”。

第二，可以进一步推动政府部门把青年发展事务纳入行政事务。青年发展事务大都属于行政事务，如青年教育、青年就业、青年健康等，需要众多政府部门的共同参与。我国在政府序列设立了妇女儿童工作部门，但没有青年工作部门，因此，我国长期以来缺少政府部门参与青年工作的制度化平台，存在政府青年发展事务的治理不足。从世界范围看，许多国家建立了跨部门的青年工作协调机构。例如，德国《社会法典》第8部《儿童与青少年专业工作法》对青年工

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

作机构作出了法律规定，在联邦政府中设立青年工作的专门机构，各州设立地方青少年事务局，由各级政府青年工作机构负责制定和实施青年发展政策，协调各种社会组织参与青年发展事务。按照国际社会的普遍做法，青年发展政策是一个全面性的、配合社会整体发展的政策，旨在从公共政策上保证青年发展事务能够进入政府的工作领域、青年发展问题能够得到政府的协调解决。《规划》的制定和实施，使共青团有了一个协调政府相关部门参与青年工作的机制，因此这是新时代中国青年工作机制的重要创新。在这种情况下，关键是要推动政府相关部门把《规划》的实施作为自己的分内事，在工作安排、实施和考核上都能体现青年事务的独立存在，切实推动政府青年事务的发展。

综上所述，青年优先发展是新时代中国青年发展工作的基本价值导向，也是培养时代新人的国家战略选择。为推动青年优先发展理念的落地生根，我们在肯定青年发展工作重大进展的同时，要实事求是地看到青年发展还有多方面的工作要做。我们应敢于正视青年发展不足，认真分析青年发展不足出现的原因，并从完善政策措施上加以针对性的有效治理。可以预料，随着青年优先发展理念转化为更多的具体青年政策，我国青年发展事业必将迎来新的更大的进步和辉煌。

[参 考 文 献]

[1][22]《中长期青年发展规划（2016—2025年）》，北京：人民出版社2017年版，第3、5页。

[2] 杨宝光 王烨捷：《让红色基因代代相传》，载《中国青年报》，2022年3月7日。

[3] 张良驯：《青年发展的制度因素研究》，载《广东青年研究》，2020年第1期。

[4][10] 邓希泉 李 倢 周宇香：《中国青年发展统计报告（2020年）》，载《当代青年研究》，2021年第1期。

[5]《创造条件鼓励生育 促进人口均衡可持续发展——傅振邦委员代表共青团界的发言》，载《中国青年报》，2022年3月8日。

[6] 樊未晨 叶雨婷 张 茜：《“双减”，期待先“破”后“立”》，载《中国青年报》，2022年3月6日。

[7] 叶雨婷 樊未晨：《如何写好千万毕业生“就业答卷”》，载《中国青年报》，2022年3月5日。

[8] 孙 山 肖平华：《63.1%受访者期待更多面向应届生岗位》，载《中国青年报》，2022年3月7日。

[9] 赵丽梅：《让2亿灵活就业者没有后顾之忧》，载《中国青年报》，2022年3月7日。

[11] 张良驯：《全国两会视域下青年发展政策的新走向》，载《广东青年研究》，2021年第2期。

[12] 于 淼 吕 萍：《城市青年住房现状、问题及对策研究——基于天津市青年群体的调查分析》，载《现代管理科学》，2019年第10期。

[13] 王品芝 徐欣怡：《64.2%受访者希望房价进一步企稳》，载《中国青年报》，2020年3月6日。

[14] 习近平：《在纪念五四运动100周年大会上的讲话》，载《党建》，2019年第5期。

[15] 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，载《人民日报》，2021年7月2日。

[16] 黄国泰 张治库：《现代人的发展风险及其预防》，载《学术界》，2010年第3期。

[17] 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版，第178页。

[18] 陈 俊：《人的发展困境与实践智慧》，载《科学技术与辩证法》，2008年第1期。

[19][20] 张良驯：《青年优先发展的逻辑理路与实践路径》，载《中国青年社会科学》，2021年第3期。

[21] 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：张 丹）

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net