

【专题探讨：粤港澳大湾区青年发展】

粤港澳大湾区战略视角下 我国青年发展试验示范区建设的想象力

朱 峰 陈咏华

【摘 要】世界三大湾区发展历程深刻揭示出青年聚集与湾区崛起之间互动关系的逻辑机理与重要价值。粤港澳大湾区是我国经济发展和科技创新最为活跃、高素质青年人口最为聚集的区域，建设粤港澳大湾区作为新时代重大国家战略，对于形成我国全面开放新格局、推动“一国两制”事业发展新实践具有重要意义。基于国家战略和国家构建的视角看，粤港澳大湾区的青年发展具有一定复杂性，青年发展政策具备多元政策目标。一方面，需要统筹优越的经济社会发展成果、发挥“一国两制”的制度优势，对标国际化和现代化水平，促进大湾区青年更好成长、更快发展，在创新创业创造中成为担当湾区崛起、率先实现现代化和民族复兴大任的新世代；另一方面，通过促进港澳青年来大湾区内地城市发展，增强对国家和民族的了解和认同，融入国家建设大局和民族复兴大业。在中国特色青年发展政策体系和工作机制正逐渐完善的新时代条件下，将青年发展置于粤港澳大湾区建设中更加突出的战略位置加以顶层设计，实现大湾区城市群青年发展政策的整体性建构和精准化设计，将成为大湾区建设青年发展政策的改革创新试验区和国际示范区的必然之路。

【关键词】粤港澳大湾区；青年发展；试验示范区；青年政策；政策路径

【作者简介】朱峰，河北大学工商学院副教授，外交与国际关系智库察哈尔学会研究员，全国学校共青团研究中心特聘副研究员，主要研究方向：公共政策与青年发展（河北 保定 071000）；陈咏华（通讯作者），中国法学会香港基本法澳门基本法研究会副秘书长，中国青少年研究会港澳台青年研究专委会主任，中国政法大学在站博士后，主要研究方向：港澳基本法、港澳青年发展（北京 100051）。

【原文出处】《青年发展论坛》（南昌），2019.1.3～13

【基金项目】本文系2018年度教育部人文社会科学研究特别委托项目暨国务院港澳办全国港澳研究课题“粤港澳大湾区战略视野中的青年发展政策研究”（HKM-1812-G2）、2018年度河北省教育规划课题“新时代我国儿童友好型城市建设与少年儿童社会教育互动机制研究”（GH181006）阶段性成果之一。中国石油大学博士生何土凤、厦门大学本科生蚁伊妮、河北大学本科生章佳琪参与了本课题研究。

作为世界第四大湾区的粤港澳大湾区由位于珠三角的两个特别行政区和广东省九市构成，具体包括香港、澳门、深圳、广州、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆等城市，这个城市群是我国开放程度最高、经济与创新活力最强、要素组合流动最为活跃的区域之一。建设粤港澳大湾区，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略，总书记

在党的十九大报告中提出“要支持香港、澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作为重点，全面推进内地同香港、澳门互利合作，制定完善便利港澳居民在内地发展的政策措施”。可以说，粤港澳大湾区无疑将成为“四个走在前列”的先行地，中国特色社会主义走进新时代的区域坐标，成为我国全面实现现代化和中华民族

伟大复兴中国梦的标杆。粤港澳大湾区是我国青年最为集聚的地区,为青年在“中国梦”伟大实践中实现个人梦想提供了大舞台;青年是粤港澳大湾区的未来,是建设粤港澳大湾区的核心力量,也是大湾区未来创新活力的源泉。同时,大湾区也是我国青年思想最为活跃、价值最为多元的地方,港澳地区受西方价值影响较大,意识形态、社会思潮复杂多元,大湾区内地城市毗邻港澳,也多受影响。将大湾区青年朝向有利于国家发展和民族复兴的核心价值观方向引导和塑造,增强港澳青年对祖国和民族的认同感,还将有助于守好大湾区意识形态的南大门。因此,鼓励和吸引湾区青年尤其是港澳青年一代融入大湾区建设,进而融入国家建设大局就成了大湾区建设中青年政策设计的应有之义。鉴于此,有必要在粤港澳大湾区建设过程中,站在战略高度从顶层设计层面审视湾区青年的发展和政策议题,以建设“青年发展型大湾区”为引领,保障青年发展的优先权,将青年视角与青年需求纳入大湾区经济社会发展总体规划中加以布局,实现包括港澳青年在内的大湾区青年更好成长、更快发展。

一、世界三大湾区经验彰显出青年发展与青年发展政策在湾区崛起中的重要价值

青年期是从少年儿童向成年人过渡的关键阶段,青年在全面社会化和人生转型过程中形成了非常广泛全面的成长发展需求,也由此产生了非常多元化的利益,这种利益需求是人的生命历程中最为广泛、最为全面、最为强烈的阶段。从思想价值的塑造,到教育技能的提升,从身心健康的促进,到婚恋生育成家,从就业创业创新,到社会融入社会参与,从文化休闲,到权益维护,从预防犯罪,到社会保障等等,这些发展需求涵盖了从能力增进,到能力运用,再到公共政策、体制机制与社会环境优化多个层次和多个领域,需要政府、社会、市场和家庭协同施策、共同发挥作用。青年是可塑性最强的人生阶段,富有创新创造变革的精神和力量,容易抛开各种陈规旧习进而推陈出新,他们渴望实现梦想、渴望获得认可,也容易被各种意识形态和社会思潮所感染和

动员。青年的聚集具有广泛的外部效应,青年人这种向上向外的张力,在经济社会发展与青年发展良性互动的场景下,一旦得以被经济社会发展所吸纳,并且通过岗位工作、创新创业、志愿服务、社会参与等方式反作用于社会,无论是直接的促进抑或间接的溢出,都得以成为促进经济社会发展的强大动能。青年聚集且充分发挥作用的区域往往都充满活力和创造力,而青年逃离的区域则会呈现出一种内向的保守化的倾向,甚至某种荒漠化的趋势。因此,青年面貌决定着未来国家和社会的风貌,而基于国家建构的理论视野看,青年发展又不是简单的自然生理过程,而是一个青年与国家、社会互动互构的结果,是在特定政治、经济、文化、社会、技术场景下,国家整合各种社会化路径、载体、资源和方法将青年塑造成为合意状态的过程。

湾区经济是在人类进入海洋文明时代,在港口贸易基础上不断提升演化而衍生出的一种空间经济形态。世界三大湾区包括纽约湾区、旧金山湾区和东京湾区,都是全世界最具有综合优势的区域,三大湾区的经济活力、科技创新和技术变革在很大程度上影响着区域与国际经济格局。这三大湾区中,纽约湾区打造了世界金融中心华尔街,旧金山湾区诞生了世界创新中心硅谷,东京湾区发展出的临港经济贡献了日本全国三分之一的经济总量。湾区吸引青年在于其高等教育、科技创业、风投金融、宽容环境、良好居住环境和公共服务等整个适合青年发展的生态系统全链条的优化与完善。换言之,在特定公共政策塑造下,当城市、城市群实现了与青年达致结构性良性互动的时候,那么这种城市又往往被称作青年友好型城市。正是由于城市群、城市与青年互动关系所产生的广泛、深刻的经济社会效应是如此引人注目,因此,如何塑造城市、城市群与青年的良性互动关系就成为一个决策层、学术界和社会各界关注的议题。

例如我们非常熟悉的硅谷就位于旧金山湾区的圣何塞等城市和县境内,对于硅谷这种创新经济成功,不同的学术流派提出了不同的解释框架,“公司驱动”学派将区域经济增长的动力归为企业和产业集群的形成,社会资本学派则将经济增长归因

为社会凝聚、信任和社区关联的结果,人力资本学派则视区域增长为“受教育者集聚”效应的结果。创意经济学派代表人物美国学者理查德·佛罗里达就将创新创意经济成功归因于三个关键因素,并将之称为“3T”,即技术(Technology)、人才(Talent)和宽容度(Tolerance),其中,科技是核心要素,人才是受过良好教育的人力资本,是经济发展的关键动力,宽容则能激励创意生产能力、吸引并留住创意人才,“宽容吸引人才、人才创造科技”。后来,佛罗里达在对美国五个州的社区进行调研后,对“3T”理论进行了修正,增加了第四个“T”,即领域资产(Territory Assets),指可以吸引高技术人才或移民的创意氛围。他认为这一“创意资本理论”对于解释旧金山湾区等美国的城市和城市群之所以能够成为美国的创新中心与他们能够同时具备“4T”的条件具有紧密的相关关系。对于硅谷经验的分析最终都会指向这样一个事实:硅谷正是一群受过良好教育和具有创新精神的青年人在良好的经济社会条件和公共政策环境下创造的奇迹。^[1]

目前,各国智库机构研发出了多套有关于青年友好型城市的评价指标的指标体系和评价方法,美国经济研究所的求职目的地/求学目的地(EDI/CDI)指数排行榜、加拿大解码公司的“青春城市”排行榜以及国内的“新一线城市”排行榜以及腾讯年轻城市排行榜等等。这些排行榜在讨论城市的吸引力的时候都涵盖了这样几个维度:城市的人口结构特征、城市的经济形态和产业结构对青年的就业创业吸纳承载力、城市为青年提供的生活休闲环境、城市为青年提供的社会福利保障。例如美国经济研究所的求职目的地/求学目的地排行榜就从人口特征、生活品质和经济形势三个维度测度城市与青年的互动关系。人口特征维度通过城市市民当中受过高等教育人口比例、城市中种族与民族多样性程度两个指标加以测度,它反映了一个城市的人口素质以及包容度,青年喜欢与同层次的人为邻,喜欢具有包容性和多元性的社会氛围。生活品质维度则通过城市步行骑行和公共交通的使用比重,艺术娱乐雇员比重,餐饮酒吧数量等三个指标来测度,这反映了城市的通达性程度,青年文化休闲的丰富程度,以及为青年提供除了家庭和单位之外的“第三空间”这一知识溢出合意场所的

情况。经济形势维度则通过青年失业率、STEM领域就业比重、青年工资收入、房屋租金等四个指标加以测度,主要体现了一个地区的经济繁荣活跃程度,经济和产业,尤其是科技创新产业对青年就业的吸纳程度,青年的收入、生活成本与价值实现状况。^[2]

盖普洛举办的一项对城市吸引青年程度的调查也呈现出类似的结论。根据这一调查,城市对青年的吸引排第二位的是“工作机会”,第四位是社区满意度,因为“在当下这个流动性较高的经济动荡年代,年轻人在事业上的成功,取决于将自身置于能够提供丰富多样工作机会的密集劳动力市场中。选择一个富有经济活力的地点,是对抗经济不确定性和辞退风险的重要手段”。但排到第一位的则是“与人相遇、交往的机会”,“富有活力的社交网络是找到工作机会、攀登事业阶梯和实现个人幸福感的关键。他们不仅希望融入密集的劳动力市场,而且也在找机会加入所谓的密集交往市场,在这里他们可以与新朋友相遇、约会,找到终身伴侣”,因为“从事令人兴奋的工作,拥有充实的人际关系”是幸福感的来源。在佛罗里达看来“创意人才的创新能力是一种公共物品,就像是自由和安全”,创意人才已经成为后工业社会的主导力量,大学毕业生具有高技能和高度流动性,“大学毕业生的就业地点决策很可能对我们的经济版图产生持久的影响”,因为“现在企业不是吸引青年去他们已经建好的公司去上班,而是根据人才的集聚地来选择厂址”。佛罗里达认为:在后工业社会物质相对充裕的情况下,人们对工资等经济条件的关注度下降,对于人文环境(音乐、艺术、公共空间等)、气候、湿度、绿化等城市便利条件越来越重视。地理学家史密斯也论证了“城市便利”的重要性,即“城市中某地特有的能够让人感到舒适、愉悦而吸引人们在其周围居住和工作的各种设施、环境条件等,例如城市绿化,各种文艺休闲活动,街头酒吧和餐厅、历史建筑等”^[3]。

这样的理论框架为我们分析世界大三湾区及其主要城市与青年良性互动关系的特征与奥秘提供了一个合意的分析框架。旧金山湾区青年聚集,源自其高等教育机构密集的客观现实。包括世界百强院校的斯坦福大学、加州大学伯克利分校、加州大学旧

金山分校在内的20多所知名院校位于湾区内,而且湾区内的硅谷拥有世界五百强企业总部数量位居全美第二,仅次于纽约,高科技企业聚集形成了对创新人才的强烈需求,对于与创新密切相关的STEM(科学、技术、工程、数学)专业领域青年的吸纳力非常强劲,而且由于旧金山湾区总人口规模不大,人均GDP高,人均收入高,环境优美宜居,对于青年吸引力强烈。统计显示:旧金山湾区所有劳动力中一半以上人受过高等教育,为全球最高。作为湾区核心城市的旧金山市每平方英里拥有超过7000个学士学位获得者,年龄在25-34岁人口中,近四分之三都有学士学位。而湾区内另一个城市圣何塞的人口素质更是在全美领先,作为硅谷的核心区域,该市居民中三分之一拥有本科以上学历,全市每五个人中就有一个来自STEM专业领域。湾区内大量支持科技创业的创新型经济组织结构的孵化器公司数量众多,为科技创新企业提供融资、政策、法律、市场、成果转化等孵化,加之风险投资、金融行业也在区域内聚集,风投机构数量和资本规模达到了全美的一半左右,尤其是类似硅谷银行等以科技企业为投资对象的科技银行注重通过创新型资产价值评估模式来评估科技创新企业的价值,以及为科技创新企业制定合适的金融服务方案,在“科技创新+金融投资”生态下,整个社会呈现出一种热烈的鼓励创新、扶持创业、宽容失败的环境氛围。^[4]旧金山湾区还非常重视出台人才政策从世界各地吸引优质青年人才资源,出台各种政策破除青年人才流动障碍,创建各类有助于青年人才交往交流的空间和平台,拓展创新创业的国际人际网络,促进湾区人才流动。而正是由于来自世界各地的青年众多,旧金山湾区又具有“族群大熔炉”的特点,形成了多元、包容、开放的社会文化氛围,青年在此生活轻松、不会产生排斥感。甚至这种对于人才交流的鼓励在微观层次也有很好的体现,学者安纳利·萨克森尼安曾发现硅谷的诸多制度创新居然是通过建咖啡馆实现的,咖啡馆也就是城市里除了家庭和单位之外的“第三空间”,他观察发现,将咖啡馆建在知识差异度最大的区域,让咖啡馆与任何一家公司的步行距离均在五分钟之内,有助于建构社会资本,促进知识交流、思想碰撞,促成合作、

刺激创新。^[5]而来自纽约湾区的城市也表现出了类似的这些特质,湾区内高校58所,第三产业比重高达89.35%,为三大湾区之最,湾区内的纽瓦克、纽黑文、布里奇波特等城市仅20-29岁的青年人口就达到了本市人口数的15%以上,纽瓦克更是达到了20%,这在老龄化较为严重的美国而言是一个非常高的数字,而由于人口规模不大,这三个城市全市总人口中的大学生所占比例方面也表现突出。东京湾区聚集青年也源自其高校密集以及创新创业生态系统的完备。东京具有高校130多所,大学生在校人数占全市总人口的7.8%,高于其他大部分地区最高5%的比例,东京家庭教育投入也占总支出的5.8%,远高于其他城市。而东京湾区拥有世界五百强企业58家,全球创新力百强企业有20所在湾区内,远高于旧金山湾区的8家和纽约湾区的1家。东京湾区同样聚集了日本大部分的银行业,使得科技创新和科技创业得以轻松获得融资。而且东京湾区吸引了包括劳动与移民、儿童发展领域在内的诸多国际组织落户于此,但日本的严重人口老龄化使得青年人口比例要低于旧金山湾区、纽约湾区,从而使其在多个湾区排行榜中的活力评价中排在这两个湾区之后。总的来看,世界三大湾区及其主要城市的崛起中的青年发展效应为我们建设粤港澳大湾区提供了一定经验启示。

二、粤港澳大湾区具备建设青年发展试验示范区的基础条件

从某种意义上看,粤港澳大湾区作为我国经济社会发展水平最高的区域,同属岭南文化,文化同源、人缘相亲、民俗相近、优势互补,内部联系非常紧密,是我国青年人口最为聚集的区域,青年发展和青年政策探索创新非常活跃,最具备建设青年发展的改革试验区和国际示范区的条件。

一是粤港澳大湾区是我国青年主要流向和高度聚集的区域,具备良好的青年发展基础设施。粤港澳大湾区在我国区域经中表现出的强劲活力,与青年人口的相对较大规模的聚集以及创新创造活力的发挥具有十分密切的关系。统计显示,截至2015年底,全国共有14-35岁青年人口4.33亿人,约占全

国人口总数的31.9%，其中，广东省青年人口就达到了4284万人，约占全省总人口数的39.5%，约占全国青年人口总数的9.9%，是我国青年人口比例最高的省级单位之一，平均每10个中国青年就有一个在广东，而青年在广东的分布也更加集中于珠三角的广州、深圳、东莞、佛山等大湾区城市，其中，深圳、广州的青年人口都在五百万以上。澳门虽然人口较少，但13-29岁青年人口则为14.7万人，约占澳门总人口的四分之一。而作为广东省最具有发展活力的城市深圳特区则几乎完全是一个由年轻人在四十年的时间里接续奋斗建设出来的城市，统计数据显示：在改革开放初期的20世纪80年代，深圳市全市人口的平均年龄只有28岁，而时光流逝，随着老一批创业者的老去，目前，深圳市市民的平均年龄仍然只有33岁，是我国最年轻的城市。2015年，深圳市14-35岁青年人口占到了全市人口的一半以上，青年聚集构成了深圳城市竞争力的战略优势。2017年以来，“新一线城市”为代表的全国城市“抢人大战”热烈展开，四个一线城市中有三个都出现了青年人口流失的现象，而依然对青年人保有强大吸引力的城市正是深圳。深圳市的吸引力来自其更贴近于青年视角的公共政策，源自其在普惠性青年政策方面的探索和实践。作为一个青年人口占有较大比重的城市，深圳在其各领域公共政策的出台和实施过程中多会考虑青年需求和青年态度，无处不在的青年因素就使得其不仅仅作为公共政策的一个领域在发挥影响，而是作为一个维度渗透到了城市的人才、社会保障、住房、教育、医疗、交通等各个领域公共政策体系之中，使得整个深圳的城市政策普遍透射出典型的青年偏好。深圳也在全国最早出台了儿童友好型城市的近期和中远期发展规划纲要，系统提出了贯彻“城市要发展，青年首先要发展”的理念，将建设“城市对青年发展更友好，青年对城市发展更有为”的青年发展型城市作为政策目标指向。深圳注重学历型、科技创新型、创业型、专业技术型、职业技能型等不同类型青年人才的分类评价和引进，实施了《深圳市鹏城工匠评选办法》《深圳市技能菁英遴选及资助管理办法》等青年人才政策，为创业型、技能型等各类青年人才提供了良好的制度环境，使得各类青年都能实

现人生出彩。粤港澳大湾区作为我国改革、开放、创新的龙头，良好的经济社会发展条件为青年更好成长、更快发展提供了优越的环境和条件，这一区域各个层次各个领域青年政策、青年工作的诸多探索、试验和创新都展现出一定前瞻性，我国全国整体性青年政策顶层设计的发展与完善不少都源自大湾区城市丰富的基层创新实践经验。

二是中央及大湾区内地城市面向港澳青年的政策探索也呈现出系统化和深入化的倾向。习近平总书记曾高瞻远瞩地提出了“青年问题必须引起战略关注”的前瞻性判断。如何引导港澳青年融入大湾区建设和国家建设大局，引导湾区青年对国家和民族的认同，这就有必要在粤港澳大湾区建设过程中，站在战略高度审视湾区青年的发展问题，将青年视角与青年需求纳入大湾区经济社会发展总体规划中加以布局，实现包括港澳青年在内的湾区青年更好成长、更快发展。近年来，中央、广东省各级政府、港澳政府都出台了打破青年发展障碍，有利于港澳青年内地发展创业，增强青年获得感的政策举措、项目计划、交流合作，如青年创业辅助措施、青年交流计划、青年实习计划、青年人才卡等等，积累了大量青年发展政策的地方性创新经验。习近平总书记在2017年7月1日纪念香港回归20周年大会讲话时进一步做出重要指示，要求中央有关部门积极研究出台便利港人在内地学习、就业、生活的具体措施。根据这一指示，2017年底，中央有关部门梳理出港澳人士在内地学习、就业、生活等方面的困难和问题近50项，国务院港澳办也分别在2017年8月和12月公布了两批便利港澳居民在内地发展的政策措施，涵盖教育、就业、创业和日常生活等。2018年8月，中央又推出了《港澳台居民居住证申领发放办法》，使得港澳青年内地发展进入了一个新时代，该办法允许在内地居住半年以上、有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读条件之一的，根据本人意愿可以申请居住证，居住证持证者可以享受劳动就业教育、社会保险、住房公积金等3项权利，教育、就业、卫生、体育等6项基本公共服务和乘坐交通运输工具、住宿、金融业务、申请驾照、文化消费等9项便利。据了解，即将印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》也将粤港澳大

湾区青年发展尤其是港澳青年在内地的发展问题纳入统筹,并从宜居宜业宜游优质生活圈的角度对青年的创业、就业、教育、融入、旅游等方面都提出了更加全面的规划和指导。

三是粤港澳大湾区港澳两城市具有互补性较强的青年发展独特资源优势。香港新任特首林郑月娥上任之后,对过去将青年政策视为边缘化政策的做法做出了大幅调整,将青年政策纳入新一届特区政府施政的战略位置和核心政策框架之中加以布局推动,于2017年施政报告中提出,并于2018年3月成立了香港特区政府青年发展委员会,该委员会是特区政府高层次的督导协调机构,负责政府内部各部门青年发展政策的督导统筹。委员会以强化“三业三政”(注:关注青年的学业、事业及置业,鼓励青年议政、论政及参政)为主轴制定和实施青年发展政策,监督青年政策实施;加强政府与各界协作,共同推行青年政策;就青年工作推动跨界别协作及相关咨询;举办行政长官青年高峰会,等。同时,特区政府在制定政策过程中更加注重加强与青年与青年社团的对话、听取青年的诉求、在决策中纳入青年的视角、思考政策对青年的影响。特区政府还开辟了专门的粤港澳大湾区青年发展网站,向香港青年提供到大湾区内地城市实习、就业、创业、生活的信息、项目和平台。香港青年发展委员会成立之后的许多青年发展计划和项目都是通过政府购买服务等方式依托青年政策智库、青年社团、社会组织、协会商会、企业等专业力量开展,例如内地实习计划、内地交流计划等都产生了非常积极的效果。香港、澳门、广东的一批有影响力的青年组织、青年社团近两年还先后签署了《粤港澳大湾区青年行动框架协议》《共和国之旅青年筑梦基金——青年发展战略意向书》《粤港澳大湾区珠海横琴基地联合创新创业合作交流协议》《新时代大湾区青年启航计划》等协议,这些青年合作框架就发起青年行动联盟、举办青年发展论坛、组建青年发展研究智库、搭建青年专业人才合作交流服务平台、青年思想引领、青年就业创业、文化创意及新媒体等青年发展的广泛领域推动和加强合作交流,成了政府主导作用的有效补充。香港青年也普遍认为,从优势互补的角度看,香港青年赴大湾区

发展具有专业化服务、国际化管理经验和科技创新人才三大优势。因此应该借助于香港、澳门的国际化的优势和优质公共服务的优势为整个大湾区提升青年发展基础设施质量和水平提供借鉴,也为大湾区内地城市青年拓展国际视野、到“一带一路”国家发展提供广阔渠道。

但同时,我们也要看到大湾区目前在青年发展问题上面临的巨大挑战。

首先是港澳青年发展中的复杂性问题。香港过去对于青年发展和青年发展政策的重视力度不够,导致出现了青年发展与经济社会发展不同步的状况。“一国两制”在过去的以经济为导向的惠及香港的宏观政策虽保持了香港的长期繁荣稳定,但对香港不同阶层群体的影响有一定差异,其受益的港人群体主要集中在精英阶层、商界人士、租赁群体,而作为社会边缘群体的香港青年获益有限,从而缺乏获得感,这是导致部分香港青年对“一国两制”缺乏认同并产生了抗拒的社会心理诱因。香港青年联会与香港明汇智库联合开展的2017年《香港青年政策研究报告》显示:香港青年面临的最大困难是经济困难(30.13%),其次才是工作环境和学业方面的困难,而香港青年所认为的生活比以前困难的原因主要是物价房价比较高(85%),其次为社会流动性比较低(68%)和职业多样性比较低(62%),香港青年人所面临的“上楼、上游、上位”的困境,既买不起房、又轮不到公屋、缺乏向上流动的机会,难以获得有前景的职位,加剧了青年的相对剥夺感,这种情绪很容易被引向对体制机制和政府治理的不满上来。^[6]这些反过来对香港的可持续发展乃至安全稳定都形成了负面的影响,“占中”事件的发生和“港独”思潮的出现,与香港青年边缘化的集体焦虑不无关系。由于三地之间语言、文化、价值观、生活习惯、教育体制、医疗卫生等社会生活各个各方面存在一定差异,因此三地之间青年流动还面临适应性的问题。目前,港澳许多青年对于其可以在内地尤其是大湾区内地城市所能享受到的政策不很了解,对于粤港澳大湾区建设的情况还很不熟悉,据香港广东青年总会和明汇智库发布的《香港青年粤港澳大湾区发展指数2018》显示:有超过44.13%的香港青年表示没有听说过粤港澳大湾区

发展计划,而认同大湾区发展理念的也仅有25.83%,虽比2017年上涨了6%,但依然有较大提升空间。^[7]

其次是粤港澳大湾区范围内的城市青年政策决策水平、实施效果参差不齐,顶层设计有待加强。粤港澳大湾区内11个城市人均GDP最高与最低城市之间相差9倍,远高于东京湾区内部1.5倍和旧金山湾区内部0.3倍的差异。青年发展状况作为人类发展的组成部分,其发展水平受制于经济社会发展水平,湾区内不同城市不同群体青年发展水平差异对青年政策调节的水平、范围、规模提出了更高要求。青年发展政策作为公共政策的一部分既取决于城市对青年政策认知程度,也与城市的治理水平、城市的资源条件、城市的文化传统有着密切的关联。在“一国两制”下,粤港澳三地青年发展政策体系互为独立,大湾区青年政策呈现碎片化,缺乏整体性、协同性、系统性、连贯性的顶层设计,在应对青年发展的重要议题方面难以形成合力。例如我们在前期研究中发现从“十五”到“十三五”期间我国各地探索出台的52份地方青少年发展规划中没有一份是产生于大湾区范围内,这反映出大湾区青年政策的整体性建构经验不足。2017年国家首次发布的《中长期青年发展规划(2016-2025年)》,是新中国历史上首次出台国家层面的青年发展规划,是我国青年发展事业的重要里程碑,2019年1月广东省也发布了省级规划。但从其具体实施的区域范围来看,包括其中关于港澳台青年交流工程等青年发展重大工程项目也是由内地各地党委政府来实施,其仅仅适用于内地,主要影响的也是在内地工作、创业、学习、生活的港澳青年,对于在港澳地区的青年暂不适用,也难以与港澳地区青年政策形成整体性、连贯性、协同性、系统性效果。中长期青年发展规划如何与粤港澳大湾区发展规划纲要在青年工作层面进行衔接,通过顶层设计以及一系列具体化、精细化的政策设计与政策举措,进而实现大湾区青年政策的整体性、协同性、衔接性建构,是当前和未来大湾区发展亟待解决的重要政策议题。

再者是粤港澳大湾区建设青年发展试验示范区的理论准备有待加强。在青年问题社会化和社会问题青年化的今天,尤其是对建设青年更好成长、更快

发展的试验区和示范区的粤港澳大湾区而言,进一步完善粤港澳大湾区青年政策的顶层设计问题,必须以相关的理论研究、政策研究为先导,进而提出能够引领大湾区各地青年发展的青年政策理念和技术路径。目前,国家有关部门、高校智库和社会智库也开展了一些研究,取得了一些成果。中国青少年研究会、全国港澳研究会、香港明汇智库、香港广东青年总会、中山大学粤港澳发展研究院、东莞社会建设研究院等智库机构推出了许多粤港澳大湾区青年发展的政策研究成果,为大湾区规划编制提供决策参考。《青年发展论坛》《青年探索》等学术刊物也组织了大湾区青年发展的学术讨论,深圳大学粤港澳大湾区青年发展法律研究所、“一国两制”青年论坛、深圳信息学院粤港澳大湾区青年发展研究所等专门智库机构也应运而生,并举办了青年发展法律论坛、香港青年大湾区发展前景研讨会等学术交流活动。但相较于大湾区青年发展政策整体建构与具体设计快速推进所释放出的大量咨政需求相比,还是远远不够的,相关成果的质量控制、供需对接、应用转化也尚需加强。

三、粤港澳大湾区建设青年发展试验示范区的政策路径前瞻

将大湾区建设成为展现我国青年发展政策优越性的创新实验区和国际示范区,其政策设计必须注重平衡和应对多元化的政策目标。增强大湾区城市群及各个城市对包括港澳青年在内的广大青年的吸引力、承载力和吸纳力,使青年在大湾区内地城市更好的生活、工作、创业,增强获得感、幸福感和价值感,以此为未来中国特色青年发展政策体系和工作机制的完善提供先行先试的经验,并促进港澳青年逐步融入国家发展大局,将“一国两制”在新时代的实践不断推向深入。

一是实现对湾区青年的有效价值引领。大湾区青年的价值引领问题未来需要引起高度重视是大湾区青年发展政策必须回应的挑战,这部分的挑战是最大的。由于历史原因,港澳地区的青少年价值观念受到多元文化的影响,思想价值观念体系受西方文化与思潮的影响较大。深圳、广州等地青少年思想

又受到港澳地区影响较大,在社会主义核心价值观之外多元价值影响也很大。因此,当更多港澳青年融入大湾区,也意味着对内地青年工作部门,在青年群体价值引领工作方面提出了新挑战。因此,如何在“一国两制”之下建立符合国家建构要求的青年发展价值体系,是未来急需解决的问题。这就需要引导、增强大湾区青年尤其是港澳青年的国家认同观念,以岭南文化为切入点,以适合于青年人的风格和特点的方式强化中华民族优秀传统文化教育和爱国主义思想教育引导工作,例如让传统文化和传统文物活起来、走进港澳青年。要加强青少年法治教育的宣传推广,使得严格依照宪法和基本法办事不断深入,成为青年共同信仰。法治是国家重要的核心价值观,也是在包括港澳地区在内的大湾区具有广泛社会共识的核心价值观,必将也成为大湾区青年发展的重要内容。此外,也要创造更多机会让大湾区内地青年到港澳交流体验、了解港澳、接受国际化洗礼。

在新时代的语境下加强青年的价值引领一定要注重世代更迭的视角。随着青年群体的世代更替,当今青年已经逐步过渡到“85后”“90后”“00后”为主体,这一代人的后物质主义、后现代价值倾向更加凸显,因此,这一代青年对于“职业—生活”平衡的需求更加强烈。一个良好的、完整的、全链条的青年创新创业生态系统离不开高等教育和科技研发机构、产业的聚集、产学研融合协助的平台、风险投资和融资体系的发达、激励创造和宽容失败的社会环境。而生活基础设施对于建构青年创新创业生态系统也具有重要价值,除了直接给青年带来生活的便捷之外,其本身也是青年人才知识外部溢出的载体和条件,调研显示引进港澳的生活服务机构、服务设施和服务标准有助于提升港澳青年举家迁往大湾区内地城市发展的热情和意愿。文化的纽带、心灵的相通具有更为深远的意义和价值,因此,未来通过经济、政治、社会、文化、交流的路径和策略在大湾区三地青年中培育一种湾区意识,尤其是在当下和未来的港澳青年中传播和解读粤港澳大湾区,借助这种地缘、亲缘、文化的纽带,启发港澳青年更加认同国家民族、融入国家发展大局、分享发展红利、共享发展成果、共担发展责任,就显得非常必要了。

二是建构大湾区青年发展政策的顶层设计。“大湾区的事业要发展,青年首先要发展”。实现粤港澳大湾区青年发展试验示范区建设目标的关键路径在于通过粤港澳大湾区内地城市统筹经济社会发展的成果和资源向青年发展领域的投入,不断加强青年发展基础设施建设。城市青年发展基础设施包括有利于青年优先发展的公共政策、公共服务、基础设施和社会环境氛围,一般使用青年发展需求识别能力、青年发展服务供给能力、青年政策成长优化能力、青年发展城市生态系统四个维度加以测度。大湾区建设过程必须以战略眼光审视青年发展与青年政策,在大湾区城市群及其城市规划过程中融入青年视角和青年需求,以建设青年友好型湾区和城市为目标,形成整体性青年发展政策框架的顶层设计,大力倡导、推动编制跨区域的《粤港澳大湾区青年发展规划》作为《粤港澳大湾区发展规划纲要》的配套性专项规划,评估青年的需求、回应青年的关切,对中央、粤港澳三地的青年发展政策进行系统梳理,找出重叠部分以及缺失、空白部分,进而对于大湾区范围内分散化、碎片化的青年发展政策进行整体性、系统性的规划衔接,将大湾区总体规划中提出的有关青年发展的政策内容进行深化、细化和拓展。使得青年的思想道德、教育、健康、婚恋、就业创业、社会融入与社会参与、文化休闲、权益维护、预防犯罪、社会保障纳入一个统一的框架下加以全面、系统的规划,使得青年发展的各个领域、目标、举措、项目有机互补、相互衔接,以及与大湾区整体规划及其各个城市的整体规划相衔接、相协同。建立由中央和三地的青年政策和青年工作部门和相关机构组成的青年政策协调机制,协调青年政策的制定、督促青年政策的落实、共享青年工作的资源、分享青年工作的信息、研究解决三地青年发展中出现的新情况新问题。应编制专门的青年发展预算,将青年发展的重要核心指标做出统一口径处理,并纳入三地政府的常规政府统计之中,通过政府重大财政工程项目的撬动、牵引和带动作用,引领社会、市场、家庭、媒体等多元主体共同施策青年发展、提升青年发展水平。要以实现湾区崛起和全面实现现代化为目标,将青年发展政策和工作对标国际和发达国家的高标准,全方位提

升三地青少年在身心健康、学力素质、创新能力等方面的素质,要打造对青年更加友好更加宽容的治理体系和社会环境,为青年发展提供更好的体制机制环境、生态宜居环境、人文社会环境等,全面打造培育能够担当大湾区崛起、全面实现现代化和民族复兴大任的大湾区新世代。同时对内要积极促进粤港澳三地以及与广大内地青年,对外要扩大与“一带一路”国家青年之间的友好交流,使得大湾区青年不仅具备开阔的国际视野,更能在内心深处植入深厚的中华优秀传统文化、岭南文化的精髓和情怀。

三是善用“一国两制”新实践的优势探索大湾区青年政策创新,尤其是港澳青年在内地发展的政策创新问题。有必要善用“一国”之根本与“两制”之优势,整合“两制”与“三地”各自的特色和优势,特别是在青年发展领域的政策资源和政策创新等优势,在相互借鉴、丰富和发展中实现大湾区范围内的青年发展政策体系和体制机制创新,使得青年发展与经济社会发展的良性互动关系更加优化,促进大湾区范围内的青年实现更加全面、充分、自由、可持续发展,由此使得大湾区成为青年政策创新的先行先试的综合试验区以及面向“一带一路”国家和地区展示我国青年发展优越性的国际示范区,并为我国国家层面以及其他地方青年发展政策的顶层设计和发展方向提供源源不断的先行先试的可推广和可复制的探索经验和资源。粤港澳大湾区建设作为国家战略,除了具有建构国家面向全面实现现代化的全方位开放格局的目标之外,还具有推动“一国两制”新实践的任务,也就是从过去过度强调突出“两制”,而有关于“一国”的具体制度安排不足的1.0阶段,转向促进港澳与内地建立更加紧密的联系,实现港澳更好地更主动地“参与国家建设,融入国家发展大局”,并在此过程中真正实现“人心回归”,尤其是香港青年群体的“人心回归”等多重政策目标的2.0阶段。这也就成了大湾区建设不可回避的一项重要使命,任重道远。从政治层面来看,任何区域一体化进程的深度发展都离不开人心相通。“人心回归”和“民心相通”是粤港澳大湾区建设顺利推进和可持续发展的必然要求,并且也是需要走在前面的条件之一。其中的关键环节和难点是如何在粤港澳大湾区建设

过程中增进港澳青年在“一国两制”政治红利中的获得感,对于祖国内地的了解、认同和融入。增强港澳青年对国家认同的可行路径是通过扩大港澳青年在大湾区内地城市的融入,即在经济、社会、文化、政治等不同层次不同维度与国家 and 民族建立更加深度的耦合链接、形成更加深入的生命体验。“一国两制”框架下进一步细化港澳青年国民身份体验的政策创新,未来应在如下方面进一步努力:对持有港澳居民来往内地通行证在内地就读的港澳青年,实行与内地学生相同的交通、旅游门票优惠政策;允许港澳居民中的中国公民担任内地国有企事业单位职务,报考内地公务员工作,考取教师资格并任教,报名参军等,更为重要的是这些政策的实施还需要进一步出台具体性、针对性、精细化的配套性政策、操作性实施细则使之能够落地落实落细。

按照“先试点后推广”的稳健改革路线和方法,可以选定大湾区内地城市的优越区位如深圳南山、广州南沙、珠海横琴、东莞滨海湾等地,尤其是深港青年创新创业基地、前海深港青年梦工厂、南沙粤港澳(国际)青年创新工场等区域丰富和拓展其功能,也可以专门选址立项,建设“粤港澳青年发展综合试验示范区”(以下简称青年发展示范区)。研究显示:体验有助于建立人脉与拓展社会资本,具有学习、实习、就业、创业、公干、交流、考察、旅游、亲友等任何一种内地经验的港澳青年到大湾区内地城市发展的意愿都更为强烈,其中,有学习、创业这样的深度体验者态度最为积极,而缺乏相关体验者意愿较低。出于鼓励体验的视角看:青年发展示范区基于“安居乐业”、“职业—生活”平衡的原则进行综合性的青年政策设计,由内地与港澳共同参与运营,在完善创新创业支持的同时,坚持“问题导向和发展导向”,将与青年发展密切相关的居住、教育、医疗、交通、社区、参与等事关青年痛点的青年社会福利、社会保障政策也一并纳入政策框架进行针对性、具体化、精细化的设计规划,并对设计规划中的模式、路径和方法进行操作化处理。并且这种设计规划可以尝试融入港澳公共服务和基础设施标准中的先进元素,使得包括内地青年、港澳青年在内的大湾区青年在这些区域内“进得来、能安居、能乐业、发展好”,实现青年与

社会的深度融合,从而真正将个人理想安放于兹。一些政策创新可以先在青年发展示范区内先行先试,使得这些经过检验之后的政策可以在大湾区更大范围内推广,乃至成为可以在全国复制和推广的中国青年发展政策创新实践经验,也向港澳各界、“台湾”各界以及“一带一路”国家充分展示我国“一国两制”制度和青年发展政策的优越性。

四是注重发挥社会主体、市场主体的力量,实现青年发展的多元协同治理。粤港澳大湾区城市青年政策与青年发展基础设施建设要发挥政府宏观调控职能和统筹主导角色的同时,调动社会和市场主体共同发力、协同施策,营造青年优先发展的社会氛围。粤港澳大湾区范围内由于经济的活跃和社会的多元包容,其社会和市场力量参与公共治理的主动性和积极性异常活跃,各类社会组织应运而生,活跃于社会治理的诸多领域。他们利用民间性优势在政府之外广泛发挥着沟通、对话、交流、预热的功能,与政府形成了合作治理的伙伴关系。区域内的青年团体在实施青年发展工程项目、促进区域青年交流、推动青年发展研究、开展政策建言方面发挥了非常积极的作用。在国家提出建设粤港澳大湾区计划之后,腾讯就联合大疆、万科等科技型企业共同推动“粤港澳大湾区青年交流计划”,该计划旨在通过为大湾区三地中学生提供夏令营机会,以及为大学生提供企业实习机会,以实现三地年轻人增加对合作创新的体验,推动粤港澳大湾区早日成为中国的世界级湾区提供平台。^[8]就打造“湾区共同体意识”而言,仅仅是青年精英的联络、交流、合作是远远不够的,更深厚的基础在基层,即要实现多层次、广覆盖的青年对话交流,才能更广泛更深入的增进了解、增进融入,无疑需要更加广泛的社会主体、市场主体以及青年共同参与、协同施策。发挥社会力量作用还有必要建设高水平青年发展政策智库,建构粤港澳三地青年政策智库网络和智库联盟,发挥智库专业化的智慧支撑和保障作用。同时,大湾区建设有关的中央和三地政府机构也要为青年政策智库的思想产品的成果转化提供畅通的渠道,释放青年政策决策咨询需求,开启青年政策“旋转门”机制,让三地青年政策决策者、青年政策智库专家相互交流、挂职,优化青

年政策思想产品生产,通过思想产品市场竞争提升思想产品质量,也为思想产品转化提供畅通渠道。

五是依托大湾区青年政策智库整合一个区域内两种制度、多元文化背景下有关于青年发展的分散的政策、知识、经验、数据,建构起一套有效服务于粤港澳大湾区及其各个城市建设青年发展试验区和示范区的量化指标体系与测度评估方法。我们把城市青年发展公共政策设施环境之和称作青年发展基础设施,粤港澳大湾区建设青年发展试验示范区必须要研发一套对湾区整体以及湾区内城市青年发展基础设施,也就是青年发展的政策体制、公共设施、公共服务和社会环境进行监测评价的指标体系和评价方法。粤港澳大湾区青年发展基础设施评价,也就是青年友好性评价,主要体现在城市在青年发展需求识别、青年发展服务供给、青年政策成长优化、青年发展生态系统等四个维度。即城市在何种范围何种规模何种水平将青年的需求和利益纳入城市经济社会发展的总体框架加以统筹,以明确粤港澳大湾区及城市探索青年优先发展以及青年发展政策创新的应然方向,了解和掌握青年发展基础设施(公共政策、公共服务、基础设施、生态系统)实然与应然之差距,为青年在各个领域实现全面、充分、自由、可持续发展提供合意的青年发展基础设施,以期为粤港澳大湾区建设过程中建构兼容“人心回归”“青年发展”“湾区繁荣”多重政策目标的整体性、协同性、衔接性的青年发展政策创新实践路径提供精准化、可操作的政策建言。具体来说,量化指标主要从需求识别、服务供给、青年政策成长优化、青年发展生态系统等维度选取代表性指标确定,评估方法主要采用层次分析法,通过青年城市需求偏好调查的数据测算各维度和各层次指标权重。通过对大湾区青年的城市态度的测度评价以及大湾区内各地政府青年政策进行量化评价,形成大湾区城市青年友好性指数。在持续监测并获得历时性数据的基础上,建设青年发展状况与城市青年发展基础设施状况的数据库,为湾区内各个城市政府对青年发展政策的优先次序以及对现有青年发展基础设施查缺补漏,将青年政策纳入大湾区总体规划,编制出台青年发展的远期、中长期、近期规划,从而进一步加强青年友好型湾区和

城市建设的决策提供专业科学支撑,同时这些成果的转化也可以为湾区内外尤其是港澳青年选择适合自己择居择业择创的城市提供参考。此外,过去三地都有一些关于青年发展指标监测的数据信息,但由于三地青年政策以及政府对于青年的统计口径不同,因此,一些数据的区域比较存在一定的问题,未来关于三地的青年发展监测评估还有待于在一些重要的技术参数和口径标准上实现统一或衔接,从而提高可比性,增强数据的运用价值。当然,青年政策智库的功能还在于“咨政育民”,因此可以面向大湾区青年尤其是港澳青年提供政策解读、答疑解惑等服务,或者策划青年交流、青年培训等项目方面发挥专业化优势、提供专业化服务。

总而言之,粤港澳大湾区战略在新时代我国改革开放、现代化建设与“一国两制”新实践中的支撑引领作用,离不开青年的作用发挥,也为青年在新

发展理念指导下实现更好质量的发展创造了机遇,丰富了我们的青年发展试验示范和建设的想象力。

参考文献:

- [1][5]吕庆华.中国创意城市评价[M].北京:光明日报出版社,2015:72-74.
- [2]朱峰,单耀军.以人为核心的新型城市化与新时代青年发展[J].青年发展论坛,2018(04).
- [3][美]理查德·佛罗里达.重启:后危机时代如何再现繁荣[M].龙志勇等,译.杭州:浙江人民出版社,2014:196-198.
- [4]中国社科院财经战略研究院,孙中山研究院.《四大湾区影响力报告(2018)》成果简报[Z].2019:42-44.
- [6]香港青年联合会.香港青年政策研究报告[R].2018.
- [7]香港广东青年总会.香港青年粤港澳大湾区发展指数报告(2018)[R].2019.
- [8]马化腾,等.粤港澳大湾区:数字化革命开启中国湾区时代[M].北京:中信出版社,2018:244.

(上接第10页)

700页.

[7]《刘少奇选集》(下卷),北京:人民出版社1985年版,第136-137页.

[8]习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》(2018年12月18日),载《人民日报》,2018年12月19日.

[10]《李大钊全集》(第3卷),北京:人民出版社2006年版,第292页.

[11]中国社会科学院近代史研究所:《五四运动回忆录》(上),北京:中国社会科学出版社1979年版,第216-217页.

[12]陈独秀:《陈独秀最近之演说》,载《时报》,1920年4月22日.

[13]《毛泽东选集》(第3卷),北京:人民出版社1991年版,第832页.

[14]习仲勋:《发扬“五四”光荣传统 做最富有创造精神的新一代——在五四运动六十五周年大会上的讲话》,载《人民日报》,1984年5月4日.

[15][17]胡锦涛:《发扬伟大的爱国主义精神 为建设有中国特色社会主义努力奋斗——在五四运动八十周年纪念大会上的讲话》,载《人民日报》,1999年5月5日.

[16]《江泽民文选》(第2卷),北京:人民出版社2006年版,第123页.

[19]《五四运动90周年之际》,《人民论坛》杂志调研表

明——当代大学生,爱国情怀浓厚》,载《人民日报》,2009年5月4日.

[20]黄冲 王聪聪:《五四运动什么最感动你59.4% 公众首推青年爱国情怀》,载《中国青年报》,2009年5月5日.

[21][35][37]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4、54、48页.

[23]习近平:《齐心开创 共建“一带一路”美好未来——在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》(2019年4月26日),载《人民日报》,2019年4月27日.

[25]张国:《“强国一代”有我在——一位学者与一位十九大代表的对话》,载《中国青年报》,2017年12月27日.

[26]金冲及:《五四运动:伟大的历史转折点》,载《人民日报》,2009年5月4日.

[27]习近平:《青年要自觉践行社会主义核心价值观——在北京大学师生座谈会上的讲话》(2014年5月4日),载《人民日报》,2014年5月5日.

[31]《列宁选集》(第3卷),北京:人民出版社1995年版,第579-580页.

[44]石国亮:《我们为什么要面向青年出台专门的“规划”——从“青年是不是弱势群体”谈起》,载《中国青年社会科学》,2017年第4期.