

“一带一路”青年发展型城市的理论内涵、绩效评价及高质量发展研究

——基于共建“一带一路”下一个金色十年视域

■ 刘洋 杨东平 崔明谟 黎川

摘要:“一带一路”青年发展型城市研究既探索青年发展型城市建设的普遍性规律,也尊重不同国家的城市文化和禀赋,充分挖掘不同城市实践经验的时代价值,以“接地气、聚人心、低成本、可持续”的项目推动青年发展型城市高水平建设,丰富发展共建“一带一路”倡议的深刻内涵和话语体系。基于这一理论框架,本文在总结中国建设青年发展型城市经验的基础上,构建“一带一路”青年发展型城市高质量发展评价体系,力求反映共建“一带一路”国家促进青年发展的制度创新、机制创新和实践创新,总结可复制推广的经验,为高质量共建“一带一路”提供系统的理论依据和决策指引,在青年发展问题上携手共促,为人类探索现代化道路提供新助力。

关键词:“一带一路”倡议;青年发展型城市;高质量发展;中国式现代化;理论共识

【中图分类号】C913.5 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2024.06.001



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、青年发展型城市研究为共建 “一带一路”凝聚中观理论共识

中国在2013年正式提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议,此后又相继提出全球发展倡议、全球安全倡议和

全球文明倡议,在尊重世界文明多样性的基础上,秉持以人民为中心的发展思想,倡导弘扬全人类共同价值,推动构建人类命运共同体。11年来,共建“一带一路”倡议从夯基垒台、立柱架梁到秉要执本、精耕细作,已成为跨越地理限制、突破文化差异、融合发展需求的国际公共产

【基金项目】丝路国际智库交流中心课题“一带一路”青年发展报告(编号:202401)成果。

品和最大规模的国际合作平台。截至2023年末,中国已与150多个国家、30多个国际组织签署了200多份共建“一带一路”合作文件,形成3000多个合作项目,拉动近万亿美元投资规模,为共建国家发展注入了强劲动力^[1]。中国式现代化的创新发展硕果和中国发展的红利不断通过共建“一带一路”合作机制积极向外溢出,提升各国人民福祉,为世界提供新的发展机遇和可能性。

“一带一路”建设顺应时代要求和各国加快发展的共同愿望,在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通这“五通”领域均取得了令世人瞩目的成果。与其他国际合作相比,“一带一路”倡议在实践中取得两大突出成效:一是“五通”领域的固本强基,尤其在基础设施“硬联通”上合作机制持续优化,以“六廊六路多国多港”为基本架构,以经济走廊和国际通道建设为重点,以项目合作为载体,基本形成了陆海天网一体化互联互通格局,实现了基建引领、产业聚集、经济发展和民生改善的综合效应。二是战略对接的融合共赢。“一带一路”倡议在全球层面,同联合国2030年可持续发展议程有效对接,形成了促进全球共同发展的政策合力。在区域层面,“一带一路”倡议与非盟《2063年议程》、《东盟印太展望》、欧盟“欧亚互联互通战略”、“泛欧交通运输网络”、“容克投资计划”等区域发展战略积极对接,达成支持区域经济一体化进程的共识,共建“一带一路”已经先后写入二十国集团、亚太经合组织等区域组织的多边机制成果文件。在国家层面,“一带一路”倡议已经与俄罗斯“欧亚经济联盟”、哈萨克斯坦“光明之路”、土库曼斯坦“复兴丝绸之路”、沙特阿拉伯“2030愿景”、埃及“振兴计划”等国家发展战略达成对接合作或共识。尤其由中国发起的“一带一路”重大项目,同共建国家、地区及其

城市的发展战略以及国际发展议程做了有效对接,打造了一批备受赞誉、人民获得感强的标志性工程。

当前,共建“一带一路”进入了高质量发展的新的金色十年。2023年10月,习近平主席在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上宣布了中国支持高质量共建“一带一路”的八项行动:构建“一带一路”立体互联互通网络、支持建设开放型世界经济、统筹推进标志性工程和“小而美”民生项目、促进绿色发展、推动科技创新、支持民间交往、建设廉洁之路、完善“一带一路”国际合作机制。2023年11月,推进“一带一路”建设工作领导小组办公室发布《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动——共建“一带一路”未来十年发展展望》报告(以下简称“《展望》报告”),指出未来十年共建“一带一路”的发展思路。2024年12月2日,习近平主席在第四次“一带一路”建设工作会议上对共建“一带一路”作出新的系统部署。从上述顶层设计看,“将‘小而美’项目作为合作优先事项,多搞投资小、见效快、经济社会环境效益好的项目,形成更多接地气、聚人心的合作成果”^[2]成为高质量共建“一带一路”新的金色十年的重要内容和新标识之一。

从“高大上”标志性工程到“小而美”项目的统筹兼顾,体现了共建“一带一路”的新发展理念,开启了国际合作的新篇章,也激荡起社科理论界新的学术讨论,渐成新的理论共识。例如,共建“一带一路”项目在大空间尺度下的多方协同和廉洁监管上亟须梳理、整合、回应多元主体的本土经验,形成新的理论指引。又如,对于聚焦中观尺度区域(城市)的“一带一路”共建者而言,在宏观社科理论指导、国际战略对接、规则标准对接和具体合作项目之间,仍需时空尺度相同、针对性强的创新理论成果和学术指引来

与项目实践做高效交互,促进理论与实践的有机融合,以“形成更多接地气、聚人心的合作成果”。

在“一带一路”丰富多元的语言圈和文化圈中,要推动形成“一带一路”的中观理论共识,就必须与共建国家及其城市寻求最大公约。换言之,“一带一路”中观理论共识既基于主流的、普遍性的发展理念,又基于本土经验阐发的规则和价值,其塑造过程也是创造新叙事方式、新话语体系、新思考框架和新行动范式的新理论创造传播过程。青年是共建“一带一路”的受益者、主力军和攻坚队,青年问题是共建“一带一路”学术理论体系的重点领域。显然,聚焦“城市更友好,青年更有为”的底层逻辑和创新路径研究,恰恰是“一带一路”中观理论共识的最大公约数。

2017年1月,习近平主席在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》主旨演讲时强调:“构建人类命运共同体是一个美好的目标,也是一个需要一代又一代人接力跑才能实现的目标。”^[3]他高度重视青年在全球治理中的基础性、战略性地位,指出青年是“国家的未来”“民族的未来”“世界的未来”,多次提到并倡导“国之交在于民相亲,而民相亲要从青年做起”。以面向未来的高度重视青年发展、青年合作和青年力量,建立符合青年发展规律和时代需求的共建“一带一路”参与方式、路径、载体和平台,一直是中国促进共建“一带一路”行稳致远的战略选择。《展望》报告指出,中国接下来将持续与联合国教科文组织举办“一带一路”青年创意与遗产论坛、合作开展丝绸之路青年学者资助计划;积极促进青年交流合作,实施“筑梦丝路”青年发展计划;“加强中外青少年友好交流”;“实施‘一带一路’未来精英计划,积极邀请共建国家政党、政治组织、民间组织、侨界社团

青年精英来华交流”^[4],推动形成世界青年高质量共建“一带一路”新格局。

世界各国都面临青年与城市双向互动、同步提升、持续发展的问题,而中国已形成了较为完整有效的实践体系,并与高质量共建“一带一路”在时序上基本同步。党的十八大以来,以人民为中心的城市建设理念推动了青年与城市相向发展、互促共赢。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)》,首次提出要在全国培育“青年发展型城市”试点并推进试点工作^[5]。2019年,联合国经济和社会事务部发布了《世界青年报告:青年人与2030年可持续发展议程》。报告指出,全球有12亿15~24岁的青年人,占全球人口的16%,他们是“实现可持续、包容和稳定社会的关键”^[6]。2022年4月,共青团中央、中央宣传部、国家发展改革委等17部委联合印发《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》,提出要从规划环境、教育环境、就业环境、居住环境、生活环境、健康环境、安全环境等方面入手,开展青年发展型城市建设。同年6月,青年发展型城市试点名单正式发布,共有45个试点城市(含直辖市的市辖区)和99个试点县域启动了青年发展型城市(县域)建设。

综合共建“一带一路”、构建人类命运共同体以及中国在青年发展型城市建设实践经验,“一带一路”青年发展型城市研究聚焦青年与城市的“发展权”双向奔赴,既探索青年发展型城市建设的普遍性规律,也尊重不同国家的城市文化和禀赋,充分挖掘不同城市实践经验的时代价值,在比较中形成中观理论共识,以“接地气、聚人心、低成本、可持续”的项目推动青年发展型城市高水平建设,丰富发展共建“一带一路”倡议的深刻内涵和话语体系。基于这一理论框架,本文在总结中国建设青年发展型城市

经验的基础上,构建“一带一路”青年发展型城市高质量发展评价体系,力求较全面反映共建“一带一路”国家促进青年发展的特色做法,总结可复制推广的经验,为更多“一带一路”共建项目提供系统而切实的指引,在青年发展问题上携手共促,不断将共建“一带一路”倡议的系统性、前瞻性落到实处,为人类探索现代化道路提供新助力。

二、青年发展型城市建设的 中国经验及理论贡献

(一)青年发展型城市的内涵

作为城市建设的中坚力量,青年的发展状况决定城市的未来。但从城市角度关注青年发展及从青年角度来理解城市、探索青年发展型城市指标维度的研究在数智时代之前较少,此前的“人一城”友好关系研究大多聚焦于城市物理空间如何对老人和儿童群体更友好。在数智时代,城市可持续高质量发展在很大程度上取决于其青年群体的创新创造力。城市在科技创新方面的快速进步、在新技术和新能源领域的蓬勃发展、在劳动生产率方面的持续提升等,终将表现出对青年人才的吸引和青年人口的聚集。只有规模稳定的青年群体才能保持和提升城市的竞争力、创新力和活力。

《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》指出,“青年发展型城市是指扎实推进以人为核心的新型城镇化战略,积极践行青年优先发展理念,更好满足青年多样化、多层次发展需求的政策环境和社会环境不断优化,青年创新创造活力与城市创新创造活力相互激荡、青年高质量发展和城市高质量发展相互促进的城市发展方式”^[7]。本研究认为,青年发展型城市基于青年视角,突出青年作为城市主人翁的主体

性和向上向善的创新创造力,充分调动各类主体来激活城市要素、创新城市政策、优化青年生存生活生产环境,营造近悦远来的青年发展环境,并通过构建以“青年发展”为导向的新型城市发展方式,最终推动青年与城市的高质量发展。

为了适应城市转型与升级发展,围绕促进青年高质量发展,让城市对青年更友好,《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》提出了青年发展型城市建设的目标任务,即要着力优化青年优先发展的规划环境、公平且有质量的教育环境、激励青年施展才华的就业环境、保障青年基本住房需求的居住环境、缓解青年婚恋生育养育难题的生活环境、促进青少年身心成长发展的健康环境、有效保护青少年权益免受意外伤害和非法侵害的安全环境。

可见,与青年友好型城市^①相比,青年发展型城市的战略定位更高,建设路径更复杂。前者主要关注青年在融入城市过程中的结构性因素,聚焦营造有利于青年发展的软环境和硬环境,例如强调城市应当为青年提供安全、健康、有活力的生活环境,以及教育、就业和娱乐等方面的机会。而后者除了要求城市对青年友好之外,还要求帮助青年解决急难愁盼问题,更好满足青年的多元化、多层次全面发展需求,广泛凝聚青年共识,激发青年活力与能动性,让青年在城市中获得个人最优发展,让城市在动能转换和高质量发展中获得青年的广泛参与及最大支持,即城市对青年更友好,青年在城市更有为。

(二)青年发展型城市的研究进展与创新发现

从目前公开发表的研究成果来看,国内对青年发展型城市的研究主要集中在2022年《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》出台之后,研究内容可以概括为四个方面。

一是关于青年发展型城市概念内涵和实践探索的规范性研究。例如,郝杰英将城市与青年的关系比作“容器”与“磁体”,认为在实践中要处理好人口结构与城市发展的关系、青年需求与城市发展的关系、青年与其他年龄人口的关系等三重关系^[8]。张可等认为,目前青年发展型城市建设已经在政策、公共服务、就业创业等方面积累了大量经验,但还存在青年人才集聚效应的积极作用发挥不够充分、创新生态系统与青年发展型城市建设的耦合性有待加强、青年发展型城市建设定量评价有待完善的挑战^[9]。赵联飞认为,在高质量发展视角下,青年发展型城市至少具有三个内涵,即青年发展型城市是青年建功立业的舞台、青年的日常生活空间、青年实现全面发展的社会空间^[10]。孙久文等从城市高质量发展的视角,对青年发展型城市试点的实践经验进行了论述,并从青年高质量发展与城市高质量发展关系角度提出了战略构想^[11]。

二是跨区域青年发展型城市结构性因素的比较和研究。例如,徐振强等对7个试点城市的实施路径进行总结,从思想政治、体制机制、人才教育、就业创业、社会参与、规划实施、文化生活、服务保障等方面归纳了首批试点城市的可复制经验^[12];聂伟等对深圳市建设青年发展型城市的整体性治理经验进行总结,剖析其碎片化困境及成因,提出实现整体性治理的优化路径^[13];刘丹以武汉市为例,就中部城市如何在中部崛起和青年发展的政策大背景下解决城市发展和青年发展之间的不匹配问题提出了建议^[14]。

三是对青年发展型城市指标体系的构建与评价性研究。判断青年发展型城市的建设成效,需要科学有效的评价体系,从而及时发现存在的问题,总结可复制、可推广的实践经验,更

好服务青年成长发展。已有许多学者构建了青年发展型城市指标体系。例如,闫臻基于主体性、包容性、参与性、流动性和可持续性五大青年友好功能构建了5个一级指标、14个二级指标和48个三级指标^[15];郑德高等从乐居、立业、活力、有为四个维度建立评价体系^[16];徐振强等在梳理国内外青年发展型城市评价指标体系的基础上,结合新时代青年需求实际,构建了青年发展型城市指标体系^[17];李骏等根据发展性、公平性和可行性三大原则构建了青年发展型指标体系,包括5个一级指标、20个二级指标和50个三级指标^[18]。

四是对青年发展型城市建设创新要素的研究。关于青年发展型城市的学术讨论大都从问题出发,针对转型发展时期阻碍青年融入城市发展的各种“城市病”做创新突破。例如,在空间地理和城市规划界的相关讨论中,何深静指出当前城市建设具有情感缺口,必须从青年的角度出发,重视情感基础设施的共建^[19];袁媛结合神经科学方法手段,讨论城市环境对青年感知和情绪健康的影响,并基于神经科学实验的广州实证提出适宜青年生活与发展的城市空间循证设计和改造策略^[20];吴军等人从城市舒适性体验视角来分析青年幸福感的影响因素,指出青年发展型城市应重视青年对城市软硬件的体验感知,应当立足城市舒适性体验来培育城市生活品质,从“锦标赛”式抢夺青年人才,转向以人为本的“涵养青年”,并指出,中国城市参与全球城市竞争的关键在于城市拥有的青年知识资本^[21]。

(三)中国青年发展型城市的建设实践

2017年9月,深圳市在全国率先提出建设“青年发展型城市”的构想,推动青年发展相关指标纳入国民经济和社会发展规划。至今,青年发展型城市在越来越多的中国城市落

地生根、开花结果。据统计,截至2023年末,中国有超过200个城市政府提出建设青年发展型城市,127个地市、581个县区在政府工作报告专门部署青年发展型城市(县域)建设,部分地区围绕京津冀协同发展、长三角一体化发展、粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设等区域重大战略积极探索,将青年发展置于中国式现代化的战略框架下一体化、系统性推进。

总体来看,这些城市紧紧围绕《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》中提出的规划环境、教育环境、就业环境、居住环境、生活环境、健康环境、安全环境等方面开展建设工作,探索出一系列有益经验。

1. 在优化规划环境方面,将促进青年发展纳入最新出台的法规政策,“打造青年特色品牌”成为城市规划、建设、管理的共同路径。例如,长沙市出台《关于加快建设青年发展型城市的实施意见》《长沙市青年发展型城市建设规划》,围绕建设更具凝聚力的青年友好之城、更具创造力的青年乐业之城、更具驱动力的青年进步之城、更具向心力的青年幸福之城、更具感召力的青年文明之城等“五城”定位,提出涵养城市青春活力、拓展青年发展空间、助力青年筑梦圆梦、提升青年幸福指数、激励青年担当作为等政策措施和重点项目。

2. 在优化教育环境方面,将“加快推进教育现代化、建设教育强市、办好人民满意的教育”作为发展目标,推进青年学历教育、职业教育和终身学习,为青年及其子女提供更公平、更高质量的公共教育资源。例如,青岛市出台《关于加强新时代高技能人才队伍建设的实施意见》,要求构建党委领导、政府主导、政策支持、企业主体、社会参与的高技能人才工作体系,打造一支爱党报国、敬业奉献、技艺精湛、素质优良、规模宏大、结构合理的高技能人才队伍;苏州出台

《苏州市企业外来用工子女入学便利化改革实施方案》,按照“市民化待遇、人性化管理、亲情化服务”要求,实施企业外来用工子女入学便利化改革,以教育“软实力”筑强营商环境“硬支撑”。

3. 在优化就业环境方面,坚持依靠发展来扩大就业容量、提升就业质量,促进青年高质量充分就业。比如,天津市出台《关于做好本市高校毕业生等青年就业创业工作的实施方案》,从一次性吸纳就业补贴、国企增人增资政策、先进制造业青年就业行动、基层一线就业、自主创业和灵活就业、大规模组织招聘对接服务、青年求职能力实训和学徒培训、百万就业见习岗位募集计划、离校未就业高校毕业生服务、高效办成高校毕业生就业“一件事”、就业权益维护、推动各项政策措施落地见效等12个方面促进高校毕业生就业创业。

4. 在优化居住环境方面,从完善供给、健全体系、强化保障、提升质量四个方面着手,助力青年幸福安居。例如,山东推出“青年优居计划”,针对性解决青年在求职择业临租期、就业稳定长租期、选房置业安居期等不同阶段的租住难题,满足不同发展阶段、不同收入条件、不同家庭结构的青年多样化住房需求,着力增加青年住房供给规模,形成青年住房多层次支持体系,为来鲁求职、在鲁就业、留鲁创业的青年打造暖心的“第一站”和理想的“栖息地”;深圳出台《深圳市城中村保障房规模化品质化改造提升指引》,以“安全、配套、建筑、绿色”为改造要点,以元芬村为改造案例^②,持续推进城中村住房规模化、品质化改造提升,打造一批新型青年宜居人文社区。

5. 在优化生活环境方面,聚焦婚恋、生育、养育等涉青年公共服务的突出紧迫需求,推出普惠性支持措施。例如,资阳市出台优生优育

服务、普惠托育服务、教育优质均衡发展、住房保障、生育医疗保险保障、构建生育友好环境、培育新型婚育文化、关爱儿童青少年成长、困难家庭帮扶救助、健全工作保障机制等十条促进积极生育支持措施,破解青年“不敢生、不想生”的难题;重庆市推出“青春之约”“家和计划”等免费婚恋服务,依托业缘、地缘、趣缘等纽带,举办内容丰富、形式多样的青年婚恋交友活动,培育提供青年婚恋交友服务的专业社会组织,依法整顿婚介服务市场,打造服务青年婚恋生育“全链条”服务。

6. 在优化健康环境方面,建设体育场馆、运动公园,推动公共体育设施向青年免费或低收费开放,强化环境健康管理,构建更高水平的全民健身公共服务体系。例如,2024年以来,上海市近800处公共体育场馆、社区市民健身中心、市民球场、市民健身驿站等向青年免费开放,让“全民健身与奥运同行”;杭州市在建筑物屋顶、地下空间、城市空置场所、废弃厂房、临时用地、社区(村)存量建设用地、公园绿地、桥下空间、滨水绿道等城市的“金角银边”,建设“嵌入式体育场地”,有效解决青年“去哪儿健身”的问题。

7. 在优化安全环境方面,推进法治建设,开展青年普法和权益保障。例如,广东将12355青少年咨询热线升级为青少年服务台,连续两年纳入全省十件民生实事,承诺“全天24小时、全年无休”,采用“统一接听、分类处置、分级跟办、闭环办理”的模式,提供在线心理咨询、法律援助等公益服务;苏州市集中开展青年安全生产示范岗创建活动,组织开展青年安全生产示范岗“六个一”活动^③,并发挥青年突击队“排头兵”作用,排隐患、抓整治,在安全生产一线擦亮“青”字号招牌。

三、“一带一路”青年发展型城市 高质量发展评价考量及指标体系

从国际上看,青年发展日益成为各国关心的重要议题,“将青年作为可持续发展的战略要素资源”正成为越来越多共建“一带一路”国家的共识和行动。部分共建国家城市建立跨部门、跨机构参与的青年发展协同推进机制,注重青年优先,为青年赋权。由于不同国家城市之间在经济基础、要素禀赋、发展环境、社会治理等方面存在较大的差异性,对国别的青年发展评价尚不能完全揭示城市与青年互动发展的实效,而关于青年发展型城市的评价总体较少,造成城市的青年发展成效难以精准测度,影响城市政府及时调整和优化相关政策措施。同时,由于部分共建“一带一路”国家并未对本国城市的青年发展效能进行测度,加之适配共建“一带一路”的青年发展型城市评价体系匮乏,导致中资企业难以科学评估“一带一路”重点项目在共建国家有关城市落地的可行性以及缺乏运营管理的决策支撑。为此,本文构建“一带一路”青年发展型城市高质量发展评估指标体系,对部分共建国家城市的青年发展成效进行测度。

在指标设计方面,“一带一路”青年发展型城市高质量发展评估指标体系吸收了联合国《世界青年行动纲领》《关于青年政策和方案的里斯本宣言》《青年2030:联合国青年战略》以及中国《中长期青年发展规划(2016—2025年)》《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》等政策内容,借鉴人类发展指数(HDI)、全球青年发展指数(YDI)、青年进步指数(YPI)、国际青年发展指数、浙江省青年发展综合指数、共建“一带一路”背景下丝路青年高质量发展指数^④等指标体系,兼顾数据权威性、可得性和可比较性,突出高质量发展诉求和标准,从城市的战略制

表1 “一带一路”青年发展型城市高质量发展评估指标体系

序号	一级指标	二级指标	指标说明	指标权重
1	青年城市规划环境	青年专项法规政策出台及实施效能	评估城市是否出台青年发展的专项法规政策,以及实施情况	5
2		城市规划、建设、管理体现青年优先	评估城市治理全过程体现青春元素、照顾青年特点的实效	5
3		青年工作机制和青年组织建设效能	评估城市是否建立青年工作机制,成立青年组织,以及运行效能	5
4	青年公共教育服务	公共教育公平	评估城市是否为不同族群、户籍、国籍的青年提供公平的公共教育机会	5
5		高等教育办学质量	评估城市内高校的学科建设、专业建设、教学质量、科学研究、产学研合作、学生就业、合作办学等成效,以及在全球、区域、国家的高校排名	5
6		职业教育办学质量	评估城市内职业院校的学科建设、专业建设、校企合作、产教融合、学生就业、合作办学等成效	5
7		终身教育办学质量	评估城市为青年提供的技能培训、社会教育等终身学习机会和质量	5
8	青年就业和创新创业服务	青年就业公共服务成效	评估城市为促进青年就业提供的上岗指导、技能培训等就业公共服务的成效	5
9		青年创新创业公共服务成效	评估城市为促进青年创新创业提供的激励政策、能力培训、法律财税等公共服务的成效	5
10		青年劳动权益保障成效	评估城市在劳动关系协调、劳动争议调解仲裁等方面维护青年合法劳动权益的举措及成效	5
11	青年住房保障	制定青年住房保障政策措施	评估城市是否出台面向青年的住房保障政策措施	5
12		青年社区建设成效	评估城市是否建设以青年为主要职住群体的社区,以及社区服务的成效	5
13	青年生活环境	青年婚恋服务	评估城市为青年提供的交友、婚恋公共服务成效	5
14		青年生育服务	评估城市为青年生育提供的公共医疗、母婴保健、出生缺陷防治、产前筛查等优生优育服务普惠性、青年承担成本及服务成效	5
15		婴幼儿照护和学前教育等0~6岁儿童养育公共服务	评估城市提供的0~6岁儿童的养育公共服务普惠性、青年承担成本及服务成效	5
16		基本养老服务	评估城市基本养老服务成效,青年承担赡养老人的成本	5
17	青年健康环境	公共体育服务和体育产业发展	评估城市为青年健身提供的运动场馆充足性和体育公共服务效能,以及体育产业发展情况	5
18		青年文明健康保障	评估城市在控烟、预防肥胖和近视等青年常见病、心理健康服务等保障机制建设	5
19	青年安全环境	预防和打击涉青年的违法犯罪行为	评估城市社会治安体系建设效能,以及涉青年的网络犯罪、黄赌毒等治理成效	5
20		青年法治建设	评估城市是否专门针对青年群体进行法治建设及其治理成效	5

说明:1.权重采取百分制的方式。考虑到专家实际评估的可行性和后续调整完善的灵活性,本评估指标体

系的每个二级指标的权重均为5分,专家评估的级差为0.1分;2.相关指标侧重于城市管理部门、服务机构为青年生存、生活、发展提供公共服务、权益保障、资源配置、环境营造等领域政策措施的成效;3.采取德尔菲法(专家调查法)的方式进行评估。通过收集指标测算数据,由课题组评估专家进行分别评分,并形成最终一致意见。数据来自近两年的公开数据。如遇原始数据缺失或者不完整,采取原始数据缺失值插补、标准化无量纲处理、抽样调查等方式完成基础数据储备。

定、规划布局、经济发展、公共服务、社会治理等发展成效,来呈现青年获得感、幸福感、安全感等不同维度的现状,进而确定青年城市规划环境、青年公共教育服务、青年就业和创新创业服务、青年住房保障、青年生活环境、青年健康环境、青年安全环境等7个一级指标,每个一级指标对应2~4项二级指标,共确定20项二级指标(表1)。

四、2024年“一带一路”青年发展型城市二十佳及其基于本土经验的特色

课题组以共建“一带一路”国家的首都、经济中心城市、省会城市为评估对象,采用“‘一带一路’青年发展型城市高质量发展评估指标体系”进行评价,评出“2024年‘一带一路’青年发展型城市二十佳”(表2)^[22]。

表2 2024年“一带一路”青年发展型城市二十佳

排名	城市	国家	得分	城市促进青年发展的特色做法
1	新加坡	新加坡	93.1	新加坡市维持友善的经商环境,促进青年创业;改善学习环境和基础设施,利用科技来辅助学习,提供灵活多样的学习途径,为全职学习的青年提供高额补贴;实施技能创前程求职援助计划等,帮助困难青年就业;强制落实政府承担薪资的陪产假、父母共用产假等政策,为青年家长提供援助;开设学前教育中心,控制全日托管服务费用;推出更多社区关爱组屋,缩短购屋者等候时间,给予较低收入青年夫妇的公积金额外安居津贴;打造全新的市中心滨水区等设施,优化提升青年社区
2	维也纳	奥地利	91.8	维也纳实施儿童与青年计划等项目,连续十年被权威机构评为世界宜居城市之首,从一个人口不断萎缩的老龄化城市发展成为年轻且人口不断增长的城市
3	卢森堡	卢森堡	91.5	卢森堡市凭借在金融、银行、钢铁、广播、卫星、航空与旅游等关键经济领域的卓越表现,不仅个人财富得以增长,企业也能在稳定而充满活力的环境中蓬勃发展,为青年发展营造良好环境。高收入和宽松、灵活的工作制度,叠加慢生活、珍视家庭、呵护生态环境等价值观,医疗、教育、生育等高福利,吸引全球青年人才
4	深圳	中国	90.8	深圳是中国青年发展型城市理念的“首倡地”,“95后”人才吸引力全国第一,印发《深圳市青年发展型城市建设试点实施方案》等系列政策规划,将2023年确定为青年发展型城市“高质量发展年”,聚焦“友好”和“有为”两个方面,将青年发展纳入全市经济社会发展工作全局,打造青年创新创业的多层次平台,建立面向青年的优质均衡公共服务体系,满足青年多样化、多层次的发展需求
5	北京	中国	90.6	北京拥有丰富的青年公共服务资源。“全力打造高水平人才高地”被列入2024年北京市政府重点任务清单,北京深化人才发展体制机制改革,完善人才落户、住房等支持政策,为青年人才提供各显其能的创新舞台

(续表)

排名	城市	国家	得分	城市促进青年发展的特色做法
6	香港	中国	90.5	香港特区政府发布《青年发展蓝图》，协助青年融入国家发展大局，实施大湾区青年就业计划等项目，增加青年实习、就业和创业的机会；优化青年福利服务，推广运动和文化艺术，支援青年构建生涯规划；增加青年宿舍供应，推出“港人首次置业”计划，提供优质多元教育，推动境外交流实习；促进青年参与公共事务，加强青年平台建设；设立“青年专员”以及通过制作“青年仪表板”整合青年相关数据和趋势，优化青年政策措施和服务
7	上海	中国	90.3	上海作为人民城市理念的首提地和广泛集聚青年人才的超大城市，全域推进青年发展型城市建设，形成涵盖“城市、街区、街镇”三个层面、“街区、园区、社区、创新实验室”四类场景、六大“建设指标” ^⑤ 的工作体系
8	首尔	韩国	90.2	作为东亚重要的经济、政治、文化中心城市，首尔是韩国最具影响力和活力的都市。首尔市政府实施“2025首尔青年综合计划”，聚焦“跳跃”“拯救”“机会”三大领域，帮助青年提升竞争力，设立青年就业培训学校，提供“青年津贴”等就业支援，扩大“首尔 Youngtech”项目受惠人数，为青年和新婚夫妇提供公共住宅，实施交通积分制，降低青年通勤负担；开通“青年梦大信息通”网站，公示首尔市政府和韩国中央政府推进的近1800项青年政策，为全市300万青年全面提供支援
9	里斯本	葡萄牙	90.1	里斯本是葡萄牙首都，知名的工业城市、国际化大都市，以及欧洲著名的旅游城市，福利制度完善，实行12年免费义务教育，拥有丰富的高等教育资源，社会治安状况良好，在科技创新、可持续发展和文化多样性方面活力强劲
10	广州	中国	89.8	广州率先印发市级青年发展规划、召开市级规划实施联席会议，“深化青年发展型城市建设”首次写入2024年广州市政府工作报告，《广州面向2049的城市发展战略》更是提出建设青年活力之城，实施“广州青年民生实事”、开展来穗就业无房青年融入城市试点等项目，在提高工作薪酬待遇、健全就业帮扶机制、增加文体娱乐健身设施和完善公共服务等领域加大青年保障支持力度
11	特拉维夫	以色列	88.7	特拉维夫是以色列经济中心，政府鼓励创新创业，打造高科技创业园区“硅溪”，设立移民部办公室、技术孵化中心、技术转移办公室，制定从落户到工作扶持的针对性政策，吸引全球青年科学家、工程师、技术人员等人才移民，加强青年科学、工程知识技能培训，汇聚以色列77%的初创企业、81%的投资机构和85%的高新技术产业；围绕“创新之都”的国际化大都市形象进行城市统一规划建设，大力发展文化旅游休闲产业
12	利雅得	沙特	88.5	利雅得是沙特经济、金融、商业、教育、文化中心，是连接东西方的重要交通枢纽，消费能力和发展非石油新兴产业的势头强劲，为青年发展提供广阔舞台；沙特政府“2030愿景”特别关注青年发展以及提升女性权益和地位，通过放宽签证政策、提供就业机会、建立人才库等，吸引全球优秀青年人才，而利雅得则进一步通过税收减免、资金扶持等政策，以及提供良好的法治环境和高效的政务服务，为青年就业创业提供支持；利雅得加大教育投入，政府为青年提供了一系列培训课程和指导服务，为青年全周期成长提供全面而高质量的教育服务
13	杭州	中国	88.4	杭州全力打造青年发展之城和向往之地：“青荷驿站”为外地青年提供至少7天的免费住宿，“首站学堂”为外地青年送上职业教育培训、相亲联谊交友等贴心服务；在青年聚集地建设嵌入式体育场地、社区食堂、“青年夜校”；面向大学生发放集成公园年卡、旅游年卡、文化消费卡等权益的“青荷礼包”；推出“家门口青少年宫”“在杭州遇见你”青年交友活动等系列举措，帮助解决青年婚恋交友、亲子育儿等难题

(续表)

排名	城市	国家	得分	城市促进青年发展的特色做法
14	奥克兰	新西兰	86.7	奥克兰是新西兰的经济中心,人口最多的城市,重要的公路、铁路和航空交通枢纽,商业、金融、贸易、旅游等高质量服务业吸引青年就业创业;凭借经济发达、环境宜人、生活优质等优势,连续多年被评为全球最宜居城市;医疗、就业、住房、养老、退休等福利完善
15	布达佩斯	匈牙利	86.1	布达佩斯以独特的历史风貌、丰富的文化遗产和现代化都市的活力著称,适合青年学习、生活、就业和创业;经济转轨顺利,市场经济体制已经确立,法律健全,物价偏低,低劳动力成本、税收优惠等吸引外资企业入驻和初创企业设立
16	莫斯科	俄罗斯	84.6	莫斯科不断完善青年发展基础设施,设立教育机构青年工作副主任和大学青年工作副校长职位,提高从事青年事务人员的薪酬,加强对青年知识技能培训和爱国主义教育。莫斯科国立大学等高校培养大量具有创新精神、国际视野和领导能力的优秀青年人才
17	迪拜	阿联酋	83.2	迪拜是阿联酋最大的城市和经济中心,金融、旅游、航运、贸易、可持续能源、数字经济等非石油主导产业吸纳大量青年创业就业。近年来,迪拜在“开放”“包容”“多元”“创新”四个重要理念指导下,设立数十个自由贸易区,对外国企业提供一系列激励措施,接纳不同文化、宗教和生活方式,超过200个国家和地区的外籍青年和当地居民和谐共处,享有高度的自由和宽容度,努力走出一条融合东西方文化的可持续发展之路。这种开放策略不仅促进了经济多元化,还帮助迪拜建立起多元文化的社会环境,成为全球青年人才的汇聚地
18	伊斯坦布尔	土耳其	82.9	伊斯坦布尔是土耳其最大的港口、经济贸易和文化中心,就业和创业机会较多;互联网高普及率反映青年在数字生活的深度融入,电子商务、社交媒体、数字教育迅速发展;建筑风格独特、自然风光优美,旅游业发达,吸引全球青年游客,2023年旅游收入刷新历史纪录
19	布宜诺斯艾利斯	阿根廷	81.7	布宜诺斯艾利斯市政府推出一系列青年计划,创造宜居宜业环境。一是多元布宜诺斯艾利斯计划为青年提供内容丰富的免费网络培训课程;二是各社区每年举办多场青年招聘会,应聘者获得知名企业的岗位机会,还可参与企业讲座和技能培训;三是拥有拉丁美洲实力最强的高等教育体系;四是城市建筑、公园、广场改造为青年运动、表演、展览等场地,独特的文化和社会风貌对青年具有很强的吸引力
20	圣保罗	巴西	81.5	圣保罗是巴西的主要经济、文化和政治中心,金融、制造业、贸易、科技、教育等主导产业支撑青年就业创业。圣保罗是巴西的艺术和娱乐中心,拥有许多博物馆、剧院、音乐厅和艺术画廊。圣保罗大学、圣保罗州立大学、圣保罗市立大学是巴西知名高校,培养大量青年人才

说明:(1)中国有深圳、北京、香港、上海、广州、杭州等6座城市入选“二十佳”,分别排名第4、5、6、7、10、13名。(2)入选“二十佳”的亚洲城市有12座,来自中国、新加坡、韩国、以色列、沙特、阿联酋、土耳其等7个国家;欧洲城市有5座,来自奥地利、卢森堡、葡萄牙、匈牙利、俄罗斯;南美洲城市有2座,来自阿根廷、巴西。

课题组认为,2024年“一带一路”青年发展型城市二十佳的发展逻辑并非为了追求经济增长而实施急功近利的非人本措施,而是既聚焦教育、就业、福利、生活、娱乐六个与青年联系紧

密、具有普遍性的民生及发展维度,又基于自身资源禀赋和特色来扎实设计和践行城市与青年的高质量发展路径。例如,2023年阿联酋65岁及以上人口占比仅为1.87%(一个国家或地区

65岁及以上人口占比达到7%以上即处于老龄化社会),处于“青年膨胀”(Youth Bulge)这一阿拉伯国家普遍的人口结构发展阶段。“青年膨胀”的正面作用是人口红利,但资源型经济吸纳就业容量有限,加之美国强推“大中东民主计划”以取代阿拉伯世界传统价值观的背景下,阿拉伯青年面临高失业率、民生保障不足等挑战,诱发“阿拉伯之春”等社会动荡,同样对阿联酋的“全面平衡”国家安全战略带来巨大冲击。因此,塑造青年群体的国家认同、文化认同和社会领导力至关重要,阿联酋将青年失业率、新生代文化身份认同、宗教极端主义对青年的影响、毒品和暴力在青年群体扩散、青年婚姻、对外籍佣人的依赖性增加等青年问题列入国家总体安全体系。从迪拜的青年发展型城市建设能够鲜明地体现阿联酋青年战略的调整优化:一是通过快速城市化和大规模自贸区建设来吸纳市内外青年就业和创新创业,进而构建内生式发展模式的现代化产业体系,实现“换道超车”的城市现代化;二是保障青年的受教育、健康安全的生活方式、组建家庭以及行使公民权等重要权利,营造青年发展良好环境,青年问题不再是城市的负担,而是破解“城市病”的关键突破点和着力点。

从2024年“一带一路”青年发展型城市二十佳的特色做法可以看出其共同经验,即:青年发展型城市建设的核心内生动力并非完全源于为适应城市升级发展而对人力资本的投入和增长,而是基于不同城市的历史文化及资源禀赋,突出青年主体性,从深入理解青年在城市的幸福、焦虑乃至痛苦的根源出发,以人为本,合理调整城市的经济、政治、社会等方面的关系,充分激活城市要素,创新城市政策,最终实现青年与城市共同发展。

五、推动更多共建“一带一路” 国家建设青年发展型城市的建议

(一)加强青年发展型城市中观理论研究

青年发展型城市的实践时间较短,相关理论研究还处于不断完善之中。对于共建“一带一路”国家及其城市而言,在经济体制、政治制度、文化习俗等方面存在较大差异,因此,对于如何建设青年发展型城市客观上存在实践差异。推动共建“一带一路”国家智库、研究机构、青年组织、民间组织等开展青年发展型城市中观理论及其共性问题研究,不断推出与“一带一路”青年发展型城市效能指数类似的国际公共产品,其学术意义在于弥补部分倡议、框架协议等宏观合作指引和操作化、工具性项目之间的衔接性理论空白;其目的在于求同存异,探寻中外城市参与共建“一带一路”的利益汇合点、政策共鸣点、合作契合点和民心相通关键点,凝聚青年发展共识,为城市 and 青年互促发展提供理论支撑、决策建议和工作指导,丰富共建“一带一路”的话语体系。以具有共识性的中观理论指导共建“一带一路”国家的青年发展型城市建设,将进一步提升“一带一路”倡议的民意基础和影响力、带动力,为共建国赢得青年发展的解释权和话语权。

(二)建立健全青年优先发展制度机制

建设青年发展型城市,首要的是将青年优先发展和共建青年命运共同体的理念融入现代化城市发展战略和与青年相关的法规政策规划,在城市规划、建设、管理全过程体现青年特色、青年需求。出台青年发展专项规划,谋划青年发展重大项目、重大改革、重大政策、重大平台,提出细化措施和量化指标,因地制宜探索和打造青年城市名片。建立青年工作和青年服务的组织机制,培育规范青年社会组织和志愿组

织。在城市品牌节会机制下创设青年主题活动,打造城市内外青年对话交流、合作创业、政策沟通、民心相通的民间交往平台。在高质量参与共建“一带一路”双边、多边合作中,丰富青年合作题材,营造丝路青年友好发展环境,打造丝路青年人文交流枢纽城市和国际青年人才高地,总结、推广共建“一带一路”国家青年发展型城市建设典型案例。

(三)优化激励青年发展的公共服务体系

要结合共建“一带一路”国家及其城市实际,在教育、就业、居住、生活、健康和安全等方面不断优化涉青年的公共服务体系。一是推进公平优质的城市教育公共服务体系建设,保障适龄儿童获得公平的受教育机会,减轻青年家长的子女教育负担。提升高等教育和职业教育发展水平,推动城市内外高校和职业院校的学历、学位、学分、课程、职业证书的互通互认,培养知识型、应用型、技能型、工匠型、创新型青年人才。二是健全青年就业和创新创业公共服务体系,统筹推进共建“一带一路”等国际合作的标志性工程和“小而美”项目,建设开放型城市经济,加强就业指导和职业技能培训,为青年提供更多的高质量就业机会,引导青年科学家参与“一带一路”科技创新行动计划,鼓励青年科技人员跨市域互访交流、学习培训和合作研究。三是优化保障青年基本住房需求的居住环境,积极解决青年群体的住房困难问题,建设青年友好社区。四是发展成本可负担、方便可及的普惠托育和婴幼儿照护服务,健全基本养老服务和多层次长期照护体系,减轻青年育幼、赡养老人的压力。五是实施青年身心健康战略,统筹建设公共体育健身场地设施,加大公共体育场地设施和学校体育场地设施开放力度,因地制宜开展篮球、足球、汽车摩托车、马拉松、自行车、水上运动、户外挑战、航空运动、攀岩、电竞、

滑雪、台球等青年参与度高的体育赛事,联动发展体育产业和体育旅游,构建青年心理健康教育、咨询服务、评估治疗、危机干预和心理援助公共服务网络。六是完善公共安全治理体系,加强青年法治宣传教育,切实预防和严厉打击涉青年违法犯罪,构建覆盖城乡、均等普惠、便捷高效、智能精准的公共法律服务体系,创建青年安全环境,提高对青年遭受侵权、意外和暴力伤害的紧急救援、医疗救治、康复服务水平。

参考文献:

- [1]《共同把这条造福世界的幸福之路铺得更宽更远——习近平总书记关于共建“一带一路”重要论述综述》[DB/OL],2023年10月16日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909316.htm,访问日期:2024年11月15日。
- [2]《坚定不移推进共建“一带一路”高质量发展走深走实的愿景与行动——共建“一带一路”未来十年发展展望》[DB/OL],2023年11月24日,https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202311/content_6916832.htm,访问日期:2024年11月15日。
- [3]习近平:《共同构建人类命运共同体》[J],《求是》2021年第1期。
- [4]United Nations,“World Youth Report”[DB/OL],accessed 16 November 2024,<https://social.desa.un.org/issues/youth/united-nations-world-youth-report-wyr>.
- [5]《中长期青年发展规划(2016—2025年)》[EB/OL],2017年4月13日,https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635263.htm#1,访问日期:2024年11月15日。
- [6]同[4]。
- [7]《十七部门联合印发〈关于开展青年发展型城市建设试点的意见〉》[J],《中国青年团》2022年第14期,第72—75页。
- [8]郝杰英:《城市,你能吸引和绽放我的青春吗?——从“容器”与“磁体”隐喻看青年友好型城市建设》[J],《青少年研究与实践》2023年第1期,第2—13页。

- [9] 张可、屈晓婷:《青年发展型城市建设问题研究》[J],《北京青年研究》2024年第3期,第12-20页。
- [10] 赵联飞:《高质量发展视野下的青年发展型城市建设研究》[J],《中国青年研究》2023年第10期,第48-54页。
- [11] 孙久文、蒋治:《高质量建设青年发展型城市的科学内涵与战略构想》[J],《西安交通大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第1-9页。
- [12] 徐振强、房伯南、刘景、余池明:《青年发展型城市试点实施路径研究》[J],《中国名城》2022年第3期,第8-15页。
- [13] 聂伟、余燕琪:《整体性治理与深圳青年发展型城市建设的纵深实践》[J],《中国青年研究》2022年第5期,第29-36页。
- [14] 刘丹:《中部地区青年发展型城市建设的指标体系与实践路径——以武汉市青年发展型城市建设为例》[J],《社会科学动态》2024年第8期,第59-63页。
- [15] 闫臻:《青年友好型城市的理论内涵、功能特征及其指标体系建构》[J],《中国青年研究》2022年第5期,第5-12页。
- [16] 郑德高、闫岩、廖航、牟琳、陆容立:《青年发展视角下的城市规划建设评价研究》[J],《城市规划学刊》2022年第8期,第33-39页。
- [17] 徐振强、汪静如、马效、房伯南、许可:《基于国内外经验构建青年发展型城市指标体系》[J],《中国名城》2022年第6期,第3-9页。
- [18] 李骏、陈雨蒙:《青年发展型城市建设:缘起、实践与评价》[J],《青年发展论坛》2024年第2期,第22-31页。
- [19] 何深静:《情感基础设施:如何让城市更懂你?》[DB/OL], 2024年11月20日, <https://mp.weixin.qq.com/s/Jmv0WGk7n8kcM6ZHpzJi2w>, 访问日期:2024年12月1日。
- [20] 袁媛:《青年发展型城市更新规划设计研究——基于神经科学实验的广州实证》[C], 粤港澳大湾区规划论坛论文, 深圳, 2024年。
- [21] 吴军、郑昊、刘润东:《城市舒适性体验与青年幸福

感研究——基于 CGSS(2015)数据的分析》[J],《中国青年研究》2022年第5期,第21-28页。

[22] 于洪君、史志钦、杨东平、刘洋:《2024年“一带一路”青年发展报告》[M],人民出版社,2024年。

注释:

- ①2010年上海世博会期间,近200位青年志愿者联合发布《海宝宣言》,其中首次提出建设“青年友好型城市”。
- ②元芬村曾是深圳市典型的城中村,基础设施落后。经过改造的楼栋,外立面色彩明快,室内采用装配式装修,并配备智能门锁、智能水电表等设施设备,社区内增添自习室、健身房和服务中心等各类配套设施,消防设施和系统也进行提升和升级,元芬村逐渐成为干净、整洁、现代的新青年社区。
- ③青年安全生产示范岗“六个一”活动:开展一次安全生产主题团日活动、开展一次警示教育活动、开展一次安全隐患排查整改活动、开展一次安全生产知识培训活动、开展一次安全技能岗位练兵活动、开展一次安全生产创新攻关活动。
- ④“共建‘一带一路’背景下丝路青年高质量发展评估指标体系”详见《“一带一路”十周年青年发展报告》。
- ⑤上海青年发展型城市建设的六大“建设指标”为基本场景、工作机制、政策服务、活力创城、数字化平台、指标监测。

作者简介:刘洋,北京师范大学政府管理研究院副院长,中国国际经济合作学会理事。杨东平,《“一带一路”青年发展报告》执行主编,丝路百科杂志社执行社长。崔明谟,商务部中国国际经济合作学会原会长、驻埃及大使馆原公使衔参赞、对外经济合作司原正司级干部。黎川,丝路青年论坛研究人员。

责任编辑:卢小文