

迈入融合发展： 港澳与内地青年发展政策扩散的新形态*

谢碧霞 谢素军

(广州市穗港澳青少年研究所, 广东 广州 510635)

[摘要]支持港澳融入国家发展大局是“一国两制”理论和实践的重要组成部分。港澳与内地政策制度的有效衔接,是“一国两制”行稳致远的重要支撑。长期以来,由于“一国两制”特殊的制度情境,港澳地区与内地之间的政策扩散研究一直游离在我国传统政策扩散研究视野之外。回顾港澳与内地青年发展政策互动历程,发现港澳与内地之间的政策扩散始终存在。改革开放到港澳回归初期,主要体现为善用“两制”之利:从扩散方向看,以单向扩散为主,体现为内地对港澳青年发展政策的学习与吸纳;从扩散动力来看,政治逻辑为港澳青年发展政策向内地扩散负向减压,而效率逻辑则是内地政策学习的主要动机;从政策扩散范围及效率来看,政策属性深刻影响港澳青年发展政策向内地扩散的“空间—时间”效应,邻近逻辑凸显。随着步入新发展阶段,港澳更深层次地融入国家发展大局,则进一步强调坚守“一国”之本,体现为政治逻辑引领下的规范性动能加大青年发展政策扩散压强,效率逻辑主导下的功能性动能强化了政策学习,邻近逻辑作用下的空间性动能推动了政策互动。通过以青年发展政策为分析对象,分析港澳与内地政策扩散的发展变化,以期为政策扩散研究的深化拓展提供学术启发。

[关键词]“一国两制” 青年发展政策 政策扩散 扩散动力 粤港澳大湾区

[中图分类号]D676.58/59; D601 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)03-0038-12

“一国两制”是中国特色社会主义的伟大创举,改革开放以来,港澳地区不仅发挥着投资兴业的龙头作用,还发挥着市场经济的示范作用、体制改革的助推作用、双向开放的桥梁作用、先行先试的试点作用、城市管理的借鉴作用。^[1]在很长一段时间里,港澳地区现代化的经济社会制度为我国的政策探索和制度创新提供了更加直观可感可模仿可采纳的政策学习对象,促进了我国的政策创新。

然而,在现有的政策扩散研究中,由于“一国两制”独特的制度情境,港澳地区与内地之间的政策扩散研究一直游离于我国传统政策扩散研究视野之外。对港澳与内地的政策互动研究或是关注港澳经济社会政策对内地相关政策制度完善的借鉴启发,强调内地向港澳的政策学习;或是关注“一国两制”新发展、新要求下港澳如何做出制度/政策回应等。无论是“港澳制度经验—内地政策学习”还是“中央政治要

收稿日期:2025-07-24; 修回日期:2026-03-10

*基金项目:2023年度广东省青少年研究共建课题“粤港澳大湾区青年发展政策协同联动有效路径研究”(2023GJ041)

作者简介:谢碧霞,副教授,主要从事青年发展政策研究;谢素军,研究员,主要从事港澳青年、青年发展研究。

求—港澳制度/政策回应”的研究思路都是单向度的政策研究,无法深入探析港澳与内地复杂多元的政策互动过程,更无法全面地了解其与与时俱进的发展变化。将港澳与内地的政策互动关系纳入政策扩散研究的学术视野并关注其在港澳全面融入国家治理体系新发展阶段下的新形态,具有重要的学术意义和现实意义。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度关注港澳融入国家发展大局,强调“广大港澳青年不仅是香港、澳门的希望和未来,也是建设国家的新鲜血液。港澳青年发展得好,香港、澳门就会发展得好,国家就会发展得好”^[1]。要实现港澳青年与国家发展同向同行、同频共振,做好港澳与内地青年发展政策的衔接与协同是关键。最近的十余年间,港澳与内地都在大力推动青年发展政策体系的系统性、整体性建设,虽不完全同步,但顶层设计的政策思路呈现趋同态势,这种趋同背后是否存在政策扩散?其政策扩散的形态及特征发生了哪些变化?这些问题都值得深入分析。因此,本研究尝试以青年发展政策为切入点,观察“一国两制”下港澳与内地的政策互动过程及在此基础上产生的政策扩散,并分析其发展变化。

一、理论回顾与分析框架

(一) 政策扩散的概念及其中国化运用

政策扩散本质上是沟通与互动的过程,是一项政策创新随着时间推移在社会系统各个成员间交流传播的过程^[2];在这一过程中,外来的政策理念、信息、知识及经验被纳入本地政策,并对本地政策发展产生影响。政策扩散理论传入中国后,正好与中国步入改革开放及各领域制度改革创新发展的实践进程相契合。因此,该理论受到了我国学界的广泛关注,成为阐释中国改革开放制度变迁和政策推进的重要理论视角。

为了了解政策扩散何以可能,政策扩散背后的动力逻辑和行为逻辑成为我国学者开展政

策扩散研究的主要理论议题。例如使用国外政策扩散理论中时间上“S曲线”定律、空间上政策扩散的“邻近效应”和区域内的“领导者—追随者”层级效应来研究我国社会政策^[3]、公共服务政策^[4]、人才政策^[5]是如何实现从点到面的扩散。此外,学者也关注到政策属性和地区差异会深刻影响到政策扩散的动力及其逻辑,包括对政策是否采纳、采纳的时机、采纳的程度等。金东日等指出,从政策扩散的视角来审视现有成果,结合中国的制度情境,认为可以将政府的行为逻辑归纳为以下四种:合法性逻辑、效率逻辑、政绩驱动逻辑和政策企业家的能动作用。^[3]通过分析易地搬迁政策这一发展型社会政策的扩散过程,学者进一步总结发展型社会政策的扩散动力,认为政治逻辑是其核心^[3],即政策扩散是以维护合法性为宗旨、指向迫于上级压力或同级竞争采取创新的行为^[6],并主要通过权力配置、机构体系以及考核机制等制度安排来实现。政治逻辑指向通过政策采纳消解制度无形的压力和合法性危机,所以政治逻辑也被称为合法性逻辑。效率逻辑则是以追求收益最大化为中心,指向依据治理效率和技术可行性采纳创新政策的行为,即地方政府政策采纳的主要动机在于追求现实效益或满足实际治理需求,因此效率逻辑也被称为治理逻辑。^[3]

可见,我国政策扩散研究已形成了丰硕的成果。但从严格意义上来讲,目前我国政策扩散研究主要聚焦内地的政策实践,并不包含回归后已纳入国家治理体系的港澳地区,因此并不能称之为严格意义上的“全国”政策扩散研究。那么,作为独特制度空间,内地与港澳之间的政策扩散是否存在?具有哪些特征?随着时代的发展产生何种变化?这些议题都值得政策扩散研究进一步深入拓展。

(二) 青年发展政策扩散研究

自2017年中共中央、国务院发布新中国历史上第一个青年发展规划——《中长期青年发展规划(2016—2025)》(以下简称《规划》)以来,青年发展政策扩散研究引起学者关注。例

如,以省级青年发展规划文本为分析对象,学者分析青年发展规划的政策传导及其影响因素,指出高位驱动是地方规划制定的重要因素,央地政策文本的形式性规范实现了“四统一”。^[7]有学者进一步指出,政策的传导并非简单执行,而应被界定为“政策扩散”,并总结了青年发展政策纵向扩散的三重实践。^[8]

然而,从目前研究的状况来看,内地与港澳之间青年发展政策互动几乎没有被纳入青年发展政策扩散的理论视野中。现有研究一是关注具体发展领域的研究居多,如聚焦青年跨境交流^[9]、青年教育^[10]等具体青年事务议题的研究居多,关注青年整体发展规划的较少;二是关注政策单向输出的研究居多,如介绍香港“家长守门人训练项目”,提出香港家庭教育支持实践对内地的启发^[11];关注港澳与内地政策互动及其动态发展的研究居少,对“一国两制”下青年发展政策的研究呈现出碎片化、单向度的特点。

(三) 分析框架

“一国两制”下政策扩散研究最大特质就在于其特殊化的制度情境。这一制度情境不仅是一系列规则和结构的结合,更是一套由文化象征系统和物质实践构成的意义系统^[12],对政策扩散行为及其动力逻辑的发展变化产生重要的结构性影响。随着“一国两制”行稳致远,“一国”原则愈发坚固,“两制”优势愈发彰显。港澳与内地关系愈发紧密,青年之间交流交心交融,对“一国两制”的认知愈发清晰明确,港澳与内地的青年发展政策互动也产生了相应变化。故本文以“一国两制”为港澳与内地政策扩散的制度情境,回顾港澳与内地的政策互动关系中,观察从注重发挥“两制”之利到更加强调“一国”之本的制度情境发展对两地青年发展政策扩散关系及其动力逻辑产生的影响。

具体而言,将港澳与内地青年发展政策扩散分成两个阶段:第一个阶段主要观察改革开放到港澳回归后的初期阶段,“两制”之利是如何通过与内地强烈的发展动机相结合充分地发挥出来,推动形成港澳与内地青年发展政策扩

散关系;第二个阶段是在步入新发展时期,随着港澳更深层次地融入国家发展大局后,分析“一国”之本的坚守与强调是如何推动港澳与内地的青年发展政策扩散关系发生调整。

在对上述问题进行分析的过程中,本文结合国内外政策研究的既有成果,认为在“一国两制”的总体框架下,追求政策行为合法性的政治逻辑和追求地区发展的效率逻辑在港澳与内地青年发展政策扩散关系中发挥着重要的动力作用。并考虑到在港澳与内地政策扩散进程中,邻近港澳的珠三角地区往往是政策扩散的“第一站”,尤其是在《粤港澳大湾区发展规划纲要》颁布实施后,粤港澳协同发展使港澳与内地的关系越发紧密,故在政治逻辑和效率逻辑的基础上,提出邻近逻辑作为港澳与内地政策扩散的动力逻辑补充。因此,本文通过政治逻辑、效率逻辑、邻近逻辑三大逻辑为切入口观察港澳与内地青年发展政策扩散的新形态。

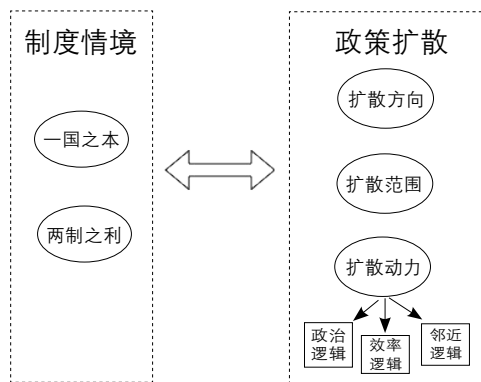


图1 分析思路框架

二、善用“两制”之利: 改革开放到回归初期港澳与内地青年发展政策扩散的探索实践

20世纪80年代,邓小平同志提出“一国两制”的伟大构想,通过“一国”之下“两制”并存的创新制度设计,实现了国家主体与内部特殊地区的有序和谐发展。在这一构想提出之初,就蕴含着在坚持“一国”之本的原则下,发挥“两制”之利的想法。邓小平同志指出,在小范

围内容许资本主义存在,更有利于发展社会主义。^{[13](P103)}可见,“一国两制”的构想就是基于重要的发展理念,实现了发挥港澳优势、加快国家现代化建设的价值最大化。^[14]尤其是在改革开放到回归初期,为了推动港澳平稳过渡,并保持港澳经济社会的繁荣稳定,港澳与内地政策互动的整体制度情境主要体现为更多地强调保持港澳现有经济社会制度长期不变,而“两制”并存的制度设计也为内地的政策学习和政策创新提供了重要的窗口,形成了“两制”之利。一方面,“两制”之利不仅体现为可以充分发挥港澳作为对外沟通交流的“超级联系人”作用,还体现为港澳在经济社会(也包括青年教育、培训等)各领域先进的政策制度经验,为内地的改革开放提供制度政策样本示范,发挥了“体制改革的助推作用”,这种助推作用正是通过政策扩散来实现的。

聚焦到青年发展政策上,从港澳与内地的政策互动来看,青年发展政策作为一项社会政策在较长一段时间里,无论是内地还是港澳都缺乏系统性、整体性的政策安排。20世纪90年代初,共青团中央政策研究室曾开展《青年法》的立法调查,调查报告上报中共中央,计划为1994年国务院常务会议做出制定《青年法》的决定提供了依据^[15],但《青年法》最后还是未能进入立法程序。香港于1990年成立青年事务委员会,将青年事务咨询工作制度化;1993年,青年事务委员会公布《青年约章》,但“《青年约章》只是一份没有约束力的原则性文件、缺乏法律或行政效力,较难达到政府期望”^[16]。澳门地区于1988年设立了具有广泛代表性的咨询机构性质的青年委员会,1990年“经过分析青年委员会设立以来的活动,发觉一直由其协调委员会所负责的无数实质工作,远远超出了设立协调委员会的目的及其可供使用的资源”,故决定在教育司内设立工作性质的附属机构青年厅^①,但在青年专项政策方面的探索则较少。可见,港

澳与内地在20世纪80年代到90年代推动青年发展政策系统化、制度化方面的努力在时间上具有一定的同步性,但在“效益挂帅”的发展逻辑下,港澳与内地在青年发展政策方面的互动其实一直较为碎片化、零散化,以务实管用为导向,更多强调政策扩散的实用性价值。具体而言,具有以下特点。

(一)从扩散方向看,以单向扩散为主,体现为内地对港澳青年发展政策的学习与吸纳

改革开放以来,为了回应自身发展和市场经济秩序建立的需要,内地迫切希望通过港澳的窗口了解现代经济社会运行模式及方向。因此,在改革开放后的相当长一段时间里,向港澳学习是政策扩散的主要方向,港澳成为内地经济社会制度建设的重要榜样。从微观来看,只要内地城市对某些领域有改革动机,就一定可以在香港找到类似的做法和案例以供借鉴或复制模仿。^[17]在青年发展领域,港澳地区与国际接轨的青少年教育培养理念引起了内地的关注与学习。例如,20世纪80年代后期,广州少先队组织与香港童子军交流,积极借鉴其奖章制度,并于1988年启动了少先队“达标争章”活动,并制定《达标争章手册》;1994年6月,全国少工委正式推广“雏鹰奖章”,推动少先队员激励机制的创新发展^[18]。可见,香港现代化的青少年教育理念推动了内地相关培养制度的革新。

(二)从扩散动力来看,政治逻辑为港澳青年发展政策向内地扩散负向减压,而效率逻辑则是内地政策学习的主要动机

政治逻辑和效率逻辑在推动内地向港澳政策学习中发挥了重要的动力作用。但与同质性制度情境下政策扩散的政治逻辑不同,在改革开放到回归初期,港澳与内地青年发展政策扩散动力主要不是为了维护合法性自上而下所产生正向政治压强;恰恰相反,是因为中央通过鼓励各地“大胆地试、大胆地闯”,以“不争论”的态度,给内地各城市“摸着石头过河”的政策

^①来源于澳门1990年第48/90/M法令,后该法令被废止。2020年,澳门通过第40/2020号行政法规,明确成立澳门教育与青年发展局。

学习探索留有足够的空间。同时改革开放中以经济社会发展为导向的分权化改革思路下,中央向地方分权,地方获得了更多政策探索的自主化空间,无形中减少了制约政策扩散的“合法性压力”。可见,港澳政策向内地得以扩散的政治逻辑主要是通过负向减压而非正向加压的方式增强政策扩散动力。例如内地对香港土地制度、现代企业制度、建筑工程招标管理制度、商品房预售制度等现代经济制度的学习借鉴都是政治逻辑负向减压的具体实践。

在这种较为宽松的政治环境下,港澳与内地青年发展领域的交流也在日益增多,两地青年工作者之间的密切往来也推动了青年人才培养思路的发展变化,并推动了青年培养模式的改革创新。例如,积极学习港澳先进青少年教育经验,通过创新教学方法致力于为内地现代化建设培养更能适应时代发展的青年人才。20世纪八九十年代,我国青少年工作者引进西方的团康活动和拓展训练丰富青少年教育形式,但受适用性、经济性、安全性等因素影响,难以广泛应用于学校教育和课堂教学。2002年初,香港历奇辅导学会、香港小童群益会等机构专家把历奇为本辅导理念推广至广州,并在广州市团校率先运用开展学生领袖训练^[19],而后历奇教育在全国范围内成为了青少年教学方法创新的重要方式。

除了中央为向港澳进行积极政策学习提供日益广阔的政治空间外,通过向港澳青年发展政策学习,提高青年人才培养成效的效率逻辑是推动港澳政策经验转化为内地城市实践的重要推动力。例如深圳经济特区成立后,为了迅速建立与之发展相适应的职业技能培训体系,原深圳市劳动局向香港职业训练局等机构学习先进的职业技能训练制度、训练组织方式和训练手段,致力于提升工人尤其是青年工人的技能水平。1991年,深圳市出台的《深圳市工人职业技术培训十年规划和“八·五”计划》(1991—2000年)中,就明确提到十年来,深圳市借鉴香港的经验,围绕特区改革开放和发展外向型经济

的要求,探索了一条因地制宜,多渠道、多层次、多形式办学的新路子,并推动深圳在1993年发布《深圳经济特区工人技术业务考核办法》。

(三)从政策扩散范围及效率来看,政策属性影响港澳青年发展政策向内地扩散的“空间—时间”效应,邻近逻辑凸显

布朗(Brown)和考克斯(Cox)将政策扩散研究总结为三条时空规律:时间上呈现S型曲线、空间上表现为邻近效应、区域内出现领导者—追随者的层级效应。^[20]政策本身属性是影响政策扩散的重要因素。我国学者研究发现,棚户区改造政策既可以改善困难家庭住房条件、缓解相关社会问题,又能够促进经济增长,这种发展型社会政策的特殊属性影响了该政策的扩散速度和扩散范围。^[21]在港澳政策向内地的扩散过程中,政策的属性对于政策扩散的“时间—空间”效应产生显著的影响。在改革开放初期强烈的经济体制改革冲动下,港澳的经济管理制度成为内地学习借鉴的主要内容。“发展是硬道理”“贫穷不是社会主义”等经济层面的效率逻辑成为较为容易达成的发展共识。尤其是在中央向地方分权后,在地方政府发展的竞争压力下,更容易直接带来经济效益的经济型政策更受重视。因此,在以经济建设为中心的改革大潮下,土地制度、住房制度等港澳现代经济管理政策成为更具有扩散性的政策领域,也更容易被改革开放初期具有强烈的快速发展欲望的内地城市所采纳。以香港土地批租制度扩散为例,1987年,深圳经济特区率先试点,通过了《深圳经济特区土地管理体制改革方案》,开启了中国内地土地管理体制变革历程,同年年底,国务院批准深圳、广州等地进行土地使用制度改革试点,上海市政府公布了《上海市土地使用权有偿转让办法》,随后,内地不少城市进行跟进。1988年,第七届全国人大第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》明确规定:“土地使用权可以依照法律的规定转让”。可见,仅仅一年的时间,对港澳土地管理制度的政策学习就从深圳

到了上海，并迅速通过立法成为全国性的改革举措。

相对来看，作为社会型政策的青年发展政策，从港澳向内地的政策扩散则具有较为明显的邻近逻辑，主要集中在珠三角地区。例如，港澳青年志愿服务领域的政策扩散就具有较为明显的邻近性，且在扩散速度上，具有渐进性的特点。20世纪80年代末至90年代初，内地现代志愿服务开始起步，而港澳地区的志愿服务（义工）体系已相对成熟，其规范化的组织运作、广泛的社会参与模式等，为内地提供了参考。1987年，广州开通了全国第一条志愿服务热线电话——“中学生心声热线”，成为全国志愿服务的雏形，这一热线的建立就是受到香港义工热线启发后兴办的。后来这一探索实践进一步辐射到全国。2006年团中央设立了“12355”青少年服务台，由各级共青团组织建设和维护，开展青少年心理咨询和法律援助；1990年，在共青团深圳市委委员会的领导下，深圳市青少年义务社会工作者联合会在深圳市民政局正式注册成立（1995年正式更名为“深圳义务工作者联合会”，简称“深圳义工联”），这是全国内地第一个正式注册的法人志愿者组织。据深圳义工联第一届理事长俞泓介绍，当时之所以会选择注册，就是到香港义工组织交流的时候，获得启发；只有依法注册才能够社会上广泛开展服务并获得权益保障，也能够让志愿组织规范发展，增强自主性和持续性。^[22]之后推动了1994年中国青年志愿者协会正式成立，以及1999年广东省通过《广东省志愿服务条例》，是全国第一部志愿服务地方性法规。此外，其他珠三角地区同样受到港澳的影响。1992年，在香港义工的直接指导下，广东省佛山市成立“义工团”。可见，以志愿服务为载体，推动青年的组织化社会参与和相关领域的制度化规范化建设，就是从珠三角地区向港澳学习后，逐步扩散至全国，并进一步上升为国家政策设计。但扩散效率与经济领域的政策扩散相比具有较为明显的渐进性特征。

从上述分析可见，在改革开放后的一段相当长时间内，内地出于强烈的现代化发展诉求。港澳与内地的青年发展政策互动更多关注“两制”之利，即更为关注我能从港澳的差异化制度中学习到什么？在这种向港澳进行政策学习的“学生”心态下，这一时期港澳与内地青年发展政策扩散具有较为明显的多重单一性：扩散方向相对单一，以港澳向内地扩散为主；扩散动力相对单一，以政治逻辑负向减压以及效率逻辑正向驱动为主；扩散内容相对单一，经济型政策扩散范围广、扩散迅速，青年类社会型政策扩散凸显邻近逻辑，并具有渐进性特点。

三、坚守“一国”之本：新发展阶段下内地与港澳青年发展政策扩散的动能增强

步入新发展时期，随着港澳回归已有20余年的历史，港澳更深层次地融入国家发展大局。一方面，改革开放40多年来，港澳为中国现代化建设作出了不可磨灭的贡献。另一方面，内地强劲的发展也为港澳保持繁荣稳定奠定了坚实的基础，港澳与内地融合奋进，日益形成发展共同体。在此背景下，坚守“一国”之本的基本原则得到了进一步的强调。2017年，习近平总书记在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港第五届政府就职典礼上发表重要讲话，强调“要始终准确把握‘一国’和‘两制’的关系。‘一国’是根，根深才能叶茂；‘一国’是本，本固才能枝荣”。^{[23](P6)}

对坚守“一国”之本的高度重视为港澳与内地之间的政策扩散提出了新的要求，也形成了新的特征，突出表现为港澳对内地政策学习吸纳的动力逻辑形成并不断增强。在青年发展政策领域，澳门于2013年制定了澳门青年发展政策（2012—2020）；2017年，我国发布了新中国成立以来第一份全面性、系统性、战略性的青年发展政策——《中长期青年发展规划（2016—2025）》；香港则是于2018年发布《香港青年发

展策略》，涵盖青年相关的政策和措施，这是首次为香港所有支持青年发展的参与者提出统一的愿景。但直到2022年发布《青年发展蓝图》（以下简称《蓝图》），香港得以更具系统性及延续性的方式策划和推进青年发展工作。可见，内地与港澳青年发展政策虽不完全同步，但全面系统地推动青年发展政策完善均是在近十余年间相继出现，为我们观察新发展阶段下内地与港澳青年发展政策上的互动提供了分析案例。坚守“一国”之本的基本原则也在内地与港澳青年发展政策的互动中得到了充分体现。

（一）政治逻辑引领下的规范性动能加大青年发展政策扩散压强

党的十八大以来，针对香港局势的变化，党中央进一步加强对港澳工作的集中统一领导，例如作出健全中央依照宪法和基本法对特别行政区行使全面管治权、完善特别行政区同宪法和基本法实施相关制度机制等重大决策。2020年，全国人大通过了《关于建立健全香港维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，制定了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》；2021年，全国人大通过了《全国人民代表大会关于完善香港选举制度的决定》；澳门积极履行维护国家安全的宪制责任，2009年，根据澳门基本法第23条制定的《中华人民共和国澳门特别行政区维护国家安全法》在立法会上获高票审议通过，并于同年3月正式生效，从法律层面筑牢“一国”原则底线。这些制度的完善在充分尊重港澳特区政府的自主权和决策权的基础上，更加强调中央全面管治权与港澳高度自治权的良性互动和有机统一，进一步彰显了“一国”原则在港澳政治体制中的主导地位。这些顶层制度的完善产生了有效的政治压强，形成了政策扩散更加有效有力的规范性动能，即以实现特定政治目标和政策意图的政治逻辑在驱动内地政策尤其是中央政策向港澳的扩散中发挥着越来越重要的作用。

由于政策制度兼具“规制性与文化认知性”的双重属性，政策文本本身就是“符号化的

文本”，承载着强烈的象征符号意义，蕴含着价值传递和认同建构的重要内涵。通过分析港澳青年发展政策文本，就可以深刻地观察到内地主流政治理念和核心价值观在中央政策向港澳政策扩散中发挥引领性作用。2022年，香港《蓝图》序言中多处反复强调国家对青年的定位，例如开篇直接引用国家主席习近平在庆祝香港回归祖国25周年大会上的重要讲话“青年兴，则香港兴；青年发展，则香港发展；青年有未来，则香港有未来”。首段中再次强调“国家历来亦高度重视青年、关怀青年、信任青年，视促进青年更好成长、更快发展为国家的基础性、战略性工作”，并提及“国家先后发表《中长期青年发展规划（2016—2025）》及《新时代的中国青年》白皮书，为国家的青年发展工作定下未来规划及总体目标”，这些政策话语表述与《规划》是高度一致的。此类政治表述的反复强调不仅是因为青年发展工作的普遍性意义，更为重要的原因在于这些政治话语体现了香港地区对中央青年发展政策理念的吸纳，体现的是青年优先发展理念从中央到香港的政策扩散。例如在《蓝图》序言中，香港特区政府在作出青年发展承诺时，强调“特区政府会通过这份《蓝图》，致力做好‘青年朋友的知心人、青年工作的热心人、青年群众的引路人’角色”。这一政治表述起源于习近平总书记纪念“五四运动”100周年大会上的重要讲话，党的二十大报告对此再次作了重申。内地普遍使用的政治表述直接、反复、多次出现在香港青年发展的承诺中，其使用频次之多也是在此前香港青年发展政策文件中较为少见的，体现了深刻的规范性动能。

在澳门青年发展政策上，也观察到了类似的政治表述，体现了青年优先发展理念同国家保持统一。2021年，澳门教育与青年发展局发布《澳门青年发展政策（2021—2030）》，对比上一轮《澳门青年发展政策（2012—2020）》在序言中一般性地提及“青年是社会的未来和希望”，这一轮的青年发展政策在开篇首段直接引用国家主席习近平的政治表述“青年兴则国

家兴，青年强则国家强。青年一代有理想，有本领，有担当，国家就有前途，民族就有希望”。回溯近年来澳门青年发展政策的发展演变历程，能够更加明显地观察到澳门青年发展政策思路中的政治规范性特征。2007年，澳门特区政府正式发布涵盖十五个领域的《澳门青年全人发展策略》后，随即依循此一指导性纲领开展工作，先后制定了“博彩领域青年服务蓝图”及“偏差行为领域青年服务蓝图”。在《澳门青年全人发展策略》发布五年后，为使青年事务的工作能以更系统、规范、稳定和可持续的方式开展，澳门特区于2013年颁布《澳门青年发展政策（2012—2020）》，在这一青年发展政策届满时，澳门特区政府认为，在国家发展战略、“一带一路”倡议、《粤港澳大湾区发展规划纲要》等重大国家发展策略之下，“如何加强新时代青年的主体意识，培养青年心怀家国……助青年融入区域合作以及国家发展……为澳门和国家的发展作出贡献”是青年工作的任务。在这一认识基础上，澳门特区政府制定了《澳门青年发展政策（2021—2030）》，列明了五个政策方向与目标，其中目标一“传承爱国爱澳、增强家国情怀”以及政策方向及目标五“提升社会参与、融入国家发展”均与国家密切相关，可见，与《澳门青年发展政策（2012—2020）》相比，《澳门青年发展政策（2021—2030）》更加明确地将澳门青年的发展置于国家的发展之下，将爱国、融入国家发展等政治表述作为青年发展政策中的重要表达，是“一国”之本的理念原则在澳门青年发展政策上的传承与体现。

（二）效率逻辑主导下的功能性动能强化了青年发展政策学习

“以发展为导向”的效率逻辑一直是改革开放以来内地向港澳政策学习的主导性驱动力。随着中国式现代化的深入推进，内地发展迅速，取得了令人瞩目的成绩。与之相对，近几年来港澳地区虽然经济社会高度发展，但土地资源有限的制约性、产业结构的单一化、青年发展空间的瓶颈性等也成为困扰港澳特区政府

的重要问题。“北望神州”，寻找更多发展机会成为港澳地区突破既有制约的重要着力点。除了拓展内地市场的资本逐利动力所催生的主动学习、衔接内地经济政策、共享祖国发展的红利外，内地经济快速发展和社会长期稳定的两大奇迹及在政策领域展现出的高效资源整合能力和政策推动效果也催生了港澳强烈的政策学习动能，形成了内地政策向港澳扩散的功能性动能。与强调政治合法性的规范性动能相比，对功能性动能的关注则意味着港澳在学习吸纳内地政策时重视其在推动经济社会等各领域发展的现实性功能收益。

2016年，澳门公布《澳门五年发展规划（2016—2020年）》，是澳门首份未来发展总体规划。时任澳门特区政府行政长官崔世安在上述发展规划的新闻发布会上，认为这一规划“是特区治理走向系统化、民主化、精细化的重要战略部署”。值得注意的是，澳门这一五年规划与国家“十三五”规划在时间维度上是高度衔接的。崔世安明确表示，澳门的这一五年规划“表达了主动与国家总体规划对接，融入区域发展工作的决心”^[24]。2019年，澳门发布《澳门五年发展规划（2016—2020年）》中期评估报告，时任澳门特区政府行政长官贺一诚在回应议员提问时，提到特区过往的绩效评估未有达到他所想时，重点提到国家的绩效评估是十分清晰，提出要借鉴国家发展规划的经验，通过数值评估指出有什么未达标，为何未能达标，产生的问题所在等等。^[25]可见，一方面，澳门这一规划的制定既是为了与国家整体规划保持步调一致，另一方面也是在向内地学习系统治理方法，提高各项工作的长期性和统筹性。2022年12月，香港特区政府特首政策组成立，以提升特区政府对长远和策略性议题的研究及倡议能力。特首政策组组长黄元山在总结专家组的特点时，就特别提到“除了本地专家，也有内地重量级、高层次的学者，因为特首政策组的一个方向就是融入国家发展大局、建设好大湾区，希望专家组能就此出谋献策”^[26]。

在青年发展政策领域,香港特区政府在计划制订《蓝图》时,除了深入研究了在青年发展策略上有长达20多年历史的新西兰和日本外,还将内地《规划》作为制定《蓝图》时的重要政策参考对象,重点关注《规划》中设定的部际联席会议机制以及监测评估机制。内地在新时代下推动青年发展的整体性政策思维也在一定程度上影响和推动了香港《蓝图》的出台。对于澳门而言,这种功能性的政策学习与吸纳也越来越突出。例如在《澳门青年发展政策(2021—2030)》中,将青年的年龄范围界定由过去的13~29岁延伸至13~35岁。在谈及年龄调整时,政策文本明确提到其中一个原因就是“与国家及粤港澳大湾区各城市青年发展政策相互衔接”。可见,港澳在进行本土青年发展政策调整完善时,更多是为了方便加强与内地的政策联动,构建更有利于港澳青年融入国家发展的政策体系,是一种功能性的政策学习考虑。

从上述分析可见,港澳在向内地进行政策学习时既有一定的相似之处,即显示出越来越强的学习偏好,推动了政策扩散的发生。但总体而言,香港与澳门政策学习的功能性动能强度是不一样的。澳门为了推动经济社会的多元化发展,对粤港澳大湾区以及内地展现出更为强烈的融入意愿,从对内地国民经济和社会发展五年规划等系统性学习,到澳门青年发展政策对内地青年年龄范围界定的政策衔接,均显示出澳门对内地包括青年发展在内的政策更为积极更为全面、更为深入地学习。而目前香港对内地的政策学习更多是理念上以及出于推动本地经济发展的实用性学习。因此,港澳之间与内地的政策扩散呈现出功能性动能强弱不一,政策学习内容深浅不一的状况。

(三) 邻近逻辑作用下的空间性动能推动了青年发展政策互动

空间上的邻近作为一种天然的政策交流通道,对政策传播的速度、范围和深度都产生影响,政策在地理邻近空间上的“流动”在港澳与内地的政策扩散历程中并不少见。改革开放初

期内地向港澳的政策学习往往就是从邻近香港的深圳开始的。在新发展阶段,政策扩散的方向由单向逐步走向双向。2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》出台后,大湾区内空间资源要素流动日益频繁,政策扩散进一步加速。这既是为了衔接大湾区发展、共享国家红利的主动性融合需要,也是为了在青年流动性日益加大的背景下吸引更多优秀青年人才资源的竞争性合作需要,港澳向粤港澳大湾区内地城市尤其是广深地区的政策学习动能在加强。

2023年4月,香港特区行政长官李家超率领香港特区政府及立法会大湾区访问团到深圳、东莞、佛山和广州4个大湾区内地城市,访问团队有逾百人参加,规模前所未有的,包括特区政府政务司司长及4位局长,以及83位立法会议员。香港特区政府创新科技及工业局局长孙东表示深圳在科技创新上的成功,非常值得香港学习;香港立法会议员、香港教育工作者联合会副会长邓飞更是直言:希望各位港府官员和议员回港后,能够结合在内地学习到的经验和认识,为香港发展提出更好的建议,港府也可将内地适合香港的发展模式或成果搬运或灵活运用到日常的治理中来。^[27]而在青年发展政策领域,香港在制定《蓝图》前就专门整理相关国家和地区青年发展政策内容,除了关注到内地中长期青年发展规划,还特别留意到广东省政府和省内15个市政府于2021年6月份前均已公布各级青年发展规划,尤其提到广州、深圳在支持青年成长时的城市发展目标,并重点记录了广州要转型成为“青年创新型城市”,深圳青年发展规划则期望藉“青年优先发展”的方针打造“青年发展型城市”。广州、深圳的青年发展政策是香港《蓝图》立法会秘书处资料研究组在研究全球各地青年发展战略时选取的仅有的两个城市,其他的均为国家。这显示出在香港在制定青年发展政策时,广深这两个大湾区内地城市发挥着越来越重要的青年发展政策样本作用,其在支持青年成长与发展尤其是青年创新创业上的举措受到了香港特区的高度关注。

可见,步入新发展阶段,从港澳与内地的政策互动关系而言,政策扩散呈现出新的形态。一方面是从政策扩散的方向来看,原本从港澳到内地的单向政策扩散为主转向双向扩散,尤其是内地向港澳政策扩散的力度明显增强,港澳对内地的政策实践给予了更多的关注;二是从动力逻辑来看,相较于港澳政策向内地扩散过程中以经济发展为主的效率逻辑,内地对港澳的政策扩散更加凸显政治逻辑(规范性动能)、效率逻辑(功能性动能)、邻近逻辑(空间性动能)三者并重的动力逻辑。这体现了青年发展政策学习从强调“两制”的差异性到更加注重“一国”的统一性的方向发展,为港澳与内地青年发展政策进一步深化衔接,推动港澳融入国家发展大局奠定了坚实的基础。港澳与内地政策扩散的动态变化具体见图1。

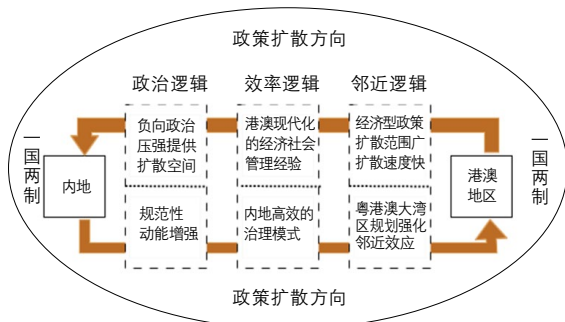


图1 港澳与内地政策扩散的动态变化

四、结论与讨论

“一国两制”独特制度情境使我国港澳地区与内地之间的政策扩散成为学术研究的独特样本。从港澳与内地的青年发展政策互动发展历程来看,两者之间的政策扩散始终存在。通过政策扩散,“两制”之异转化为“两制”之利,为改革开放时期内地经济社会制度创新发展提

供了重要的学习窗口。随着“一国两制”实践的深入推进,港澳地区被寄予了深度对接国家发展战略、加快融入国家发展大局的政治期待。而港澳要推动本地区经济社会长期繁荣稳定,实现多元化发展,也产生了与国家发展同频共振的现实需求,坚守“一国”之本的规范性动能在显著增强,在效率逻辑主导下的功能性动能也在推动着港澳向内地的政策学习,港澳与内地在青年发展政策层面日益走向融合发展。

当然,我们观察到港澳与内地青年发展政策扩散动能在不断增强的同时,两者之间的政策扩散依然面临着与同质性制度情境不同的结构性影响。例如,2017年《规划》以中共中央、国务院名义最层级发文,并通过设置“对本规划实施情况进行年度监测、中期评估和终期评估”等制度设计安排,使地方层面青年发展规划的制定从“自选动作”变为“规定动作”。由此增强了政策向下传导的“压强”,形成了对纵深青年发展规划体系构建的高位驱动力,使得《规划》用2年左右的时间就实现了省级层面的全覆盖,全国31个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团已全部制定出台省级青年发展规划。从文本内容来看,基本实现全国青年发展规划体系自上而下的“四统一”,即规划发布主体统一、政策对象统一、规划名称统一、内容结构统一。^[7]但很显然,由于港澳“高度自治”的差异化制度情境使青年发展政策扩散的深度、广度以及速度受到制约。例如内地与港澳之间青年工作机构设置思路存在不同^①,为政策互联互通带来一定难度,香港在参考内地青年发展政策时,表示对《规划》监测评估机制很感兴趣,但直言其相关的信息来源是“据报”,并备注“唯其机制细节并未向公众

①与内地主要依托共青团这一群团组织开展青年工作的机构设置思路不同,港澳地区主要由政府职能部门负责。1990年,香港成立了青年事务委员会,将青年事务的咨询工作制度化;2018年,成立青年发展委员会取代青年事务委员会,由政务司司长担任主席;2022年,香港特区政府重组原来的民政事务局为民政及青年事务局(简称“民青局”)。在澳门,2021年澳门推进公共行政领域改革,澳门教育暨青年局与高等教育局合并为澳门教育及青年发展局。可见,从机构设置来看,港澳地区青年工作事务主要由政府职能部门负责,内嵌于行政体系内。

披露”^[28]。从邻近府际关系来看,粤港澳政府间存在非对称性结构关系也制约了政策扩散的动力。在粤港澳大湾区中,存在着几组特殊的政府间关系:粤港双方存在横向的非对称性政府间关系、香港与深圳等地市政府间的斜向非对称性关系;这种非对称性关系会对粤港合作与协调带来“木桶效应”,即在现有的结构性政府间关系框架下,粤港合作的许多事务难以有效解决,甚至面临瓶颈与障碍。^[29]这种复杂的政府间关系加大了政策扩散的难度,大湾区内多中心的现实状况在带来政策学习便利的同时,也容易带来政策竞争,使政策扩散产生“玻璃门式”的流通性梗阻,即表面上港澳与内地的政策处于一种透明、可被观察和审视的状态,但在实际操作中,却在政策扩散的第一步即政策相互知晓上就存在着难度。

虽然港澳与内地的政策扩散依然存在一些结构性制约,但在“一国两制”行稳致远的发展前景下,只要坚守“一国”之本、善用“两制”之利的总体原则不变,那么港澳与内地青年发展政策互动和青年发展政策扩散就会持续开展。正如学者邹平学在研究粤港澳大湾区法治合作和规则衔接时就认为,法治制度的差异不是合作和融合的根本性障碍,在制度没有差异的地方,如果不愿意合作,也会以邻为壑,是否具有合作的意愿和融合的驱动力才是决定法治合作和规则衔接的关键。^[30]同理,港澳与内地“两制”之异也并非政策扩散的根本性障碍,两地政策学习互动的意愿及其背后的动力才是影响政策扩散的关键。未来,港澳与内地之间的政策扩散很有可能从传统的“传播—学习—吸纳”的扩散路径转变为“传播—碰撞—融合”的扩散路径,不再是简单地从“A到B”(从港澳到内地)或从“B到A”(从内地到港澳)的单轨式单向度的政策扩散,也不同于过往以政策趋同为主要标识的政策扩散结果,而是既有政策的趋同,但也有在政策互动和扩散过程中,产生了转换、嫁接以及叠加、再造等更为多元的复合式政策扩散模式。此外,随着粤港澳大湾区

建设的深入推进,通过建构一系列的合作平台和衔接机制,港澳与内地将进一步打破现有的结构性制约,形成更有利于政策扩散的制度情景,这些都值得我们持续地跟踪分析。

参考文献:

- [1]习近平:会见香港澳门各界庆祝国家改革开放40周年访问团时的讲话[EB/OL]. (2018-11-12)[2025-10-20]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343727.htm.
- [2]埃弗雷特·M. 罗杰斯. 创新的扩散[M]. 辛欣,译. 北京:中央编译出版社,2002:5.
- [3]金东日,鲍伟慧. 发展型社会政策的演进机理与扩散逻辑研究——以易地扶贫搬迁政策为例[J]. 求实,2023(2):55-68.
- [4]段培新,贾海彦,刘锦如. 基于政策工具类别的长期护理保险政策扩散特征分析[J]. 中国卫生政策研究,2023(9):22-28.
- [5]阎琨,侯煜欣. 人才强国战略的政策扩散与发展——基于2002—2021年政策文献的量化研究[J]. 国家教育行政学院学报,2023(7):45-57.
- [6]杨志,魏妹. 政策爆发:非渐进政策扩散模式及其生成逻辑——以特色小镇政策的省际扩散为例[J]. 江苏社会科学,2018(5):140-149.
- [7]谢碧霞. 青年发展规划的政策传导及其影响因素研究——以省级青年发展规划文本为分析对象[J]. 中国青年社会科学,2020(3):1-11.
- [8]文嘉. 从“保障层”到“驱动层”:青年发展政策纵向扩散的三重实践[J]. 当代青年研究,2021(4):71-77.
- [9]孔文豪,任子毅,景怀斌. 港澳青年跨境发展政策的行为效应及其形成机制[J]. 青年探索,2023(2):98-112.
- [10]叶海波,相梦焱. 粤港澳大湾区青年廉洁教育协同机制的路径[J]. 深圳社会科学,2025(4):35-47.
- [11]周敏,马早明. 如何当合格的家长:青少年精神健康与香港家庭教育支持实践[J]. 青年探索,2025(3):103-112.
- [12]帕特里夏·H. 桑顿,威廉·奥卡西奥,龙思博. 制度逻辑:制度如何塑造人和组织[M]. 杭州:浙江大学出版社,2020:2-5.
- [13]邓小平. 邓小平文选:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [14]饶戈平. “一国两制”的伟大构想与成功实践[N]. 光明日报,2017-06-29(2).
- [15]张良驯. 多源流理论视域下青年发展规划的政策

- 议程研究[J]. 中国青年研究, 2017(9): 5-11.
- [16]魏雁滨. 从跨世纪角度看香港青年与青年发展政策[J]. 青年探索, 1999(1): 15-20.
- [17]郭万达, 谢来凤, 郑天驰. 新时代下的香港发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2023: 89.
- [18]红领巾奖章背后的激励机制[EB/OL]. (2023-02-15)[2025-04-02]. https://qnzz.youth.cn/video_index/202302/t20230215_14321722.htm.
- [19]杨成. 中国历奇教育的发展轨迹及思考[J]. 广东青年干部学院学报, 2008(4): 20-25.
- [20]BROWN L A, COX K R. Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation[J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 1971(61): 551-559.
- [21]朱亚鹏, 丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016(5): 88-113.
- [22]粤港澳大湾区青年的志愿服务与国家情怀[EB/OL]. (2021-12-16)[2025-04-30]. https://t.m.youth.cn/transfer/index/url/qnzz.youth.cn/gqlt/202112/t20211216_13354621.htm.
- [23]习近平. 在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港第五届政府就职典礼上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [24]杨磊. 《澳门特别行政区五年发展规划》正式发表[EB/OL]. (2016-09-08)[2025-04-20]. <https://news.cri.cn/20160908/f27eacab-f758-3f20-2b02-616eefa11437.html>.
- [25]行政长官回答议员快讯(特区五年发展规划)[EB/OL]. (2020-04-21)[2025-05-08]. <https://www.gov.mo/zh-hans/news/291105/>.
- [26]叶蓝. 香港关注特首政策组专家组内地学者[N]. 环球时报, 2023-06-01(10).
- [27]邓飞. 李家超再访大湾区! 加强两地交流, 学习内地经验, 推动香港发展[EB/OL]. (2023-04-21)[2025-06-02]. https://mp.weixin.qq.com/s/P7cItXCQ4_ePRjux7NrDfA.
- [28]香港特区立法会秘书处. 选定地方的青年发展战略[EB/OL]. (2022-10-24)[2025-06-02]. https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2022/IN/IN07_2022_20221024_tc.pdf.
- [29]杨爱平. 回归20年: 变化社会中的粤港澳政府间关系[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2017(7): 60-68.
- [30]邹平学. 粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J]. 青年探索, 2022(4): 5-14.

【责任编辑 邱佛梅】

Towards Integrated Development: New Forms of Policy Diffusion in Youth Development Between Hong Kong, Macao and Mainland China

XIE Bixia & XIE Sujun

Abstract: The integration of Hong Kong and Macao into national development is a key component of the theory and practice of “One Country, Two Systems,” and the effective alignment of their policies and institutions with those of the mainland underpins the steady implementation of this principle. However, due to the unique institutional context of “One Country, Two Systems,” research on policy diffusion between Hong Kong, Macao and the mainland has long been excluded from China’s traditional policy diffusion framework. A historical and practical review of youth development policy interactions between the two sides shows that policy diffusion has already existed. From the reform and opening-up to the early post-return period, diffusion mainly leveraged the advantages of the “two systems,” featuring one-way flow—specifically the mainland’s learning and absorption of Hong Kong and Macao’s youth policies. In terms of dynamics, political logic reduced pressure on the diffusion of Hong Kong and Macao’s youth policies to the mainland, while efficiency logic drove the mainland’s policy learning. Policy attributes significantly influenced the spatio-temporal effect of such diffusion, with proximity logic playing a prominent role. In China’s new development stage, Hong Kong and Macao’s deeper integration into national development has further emphasized upholding the “One Country” principle. This is reflected in three aspects: normative momentum under political logic has intensified youth policy diffusion pressure; functional momentum driven by efficiency logic has strengthened policy learning; and spatial momentum under proximity logic has promoted policy interaction.

Keywords: “One Country, Two Systems”; youth development policy; policy diffusion; diffusion dynamics; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area