关于《温州市青年发展促进条例

（草案送审稿）》的起草说明

共青团温州市委员会

《温州市青年发展促进条例》（以下简称《条例》）是2024年市人大常委会立法工作计划确定的审议项目，由共青团温州市委员会（以下简称团市委）负责起草。现就《条例（草案送审稿）》起草情况作如下说明：

一、立法的意义和必要性

（一）全面贯彻党和国家青年发展战略的需要

青年发展是党和国家近年来重要工作任务。2017年4月，党中央、国务院颁布新中国第一部全面促进青年发展的国家专项规划《中长期青年发展规划（2016-2025年）》（以下简称国家《规划》），为新时代中国青年发展提供根本政策指引。这是习近平总书记亲自关心、指导制定的第一个青年发展国家专项规划，标志着青年发展被纳入党和国家政策体系的总体框架。2018年7月2日，习近平总书记对国家《规划》实施作出重要指示，为各部门各地区纵深落实国家《规划》指明了方向、提供了根本遵循。2021年，青年发展规划被纳入国家国民经济和社会发展“十四五”规划，青年发展工作得到国家经济社会发展规划统筹引领。2022年，共青团中央等17部门联合印发《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》，启动青年发展型城市建设。

我市通过《条例》制定，站在战略全局高度贯彻党中央和国家重要精神，优化青年成长环境，服务青年紧迫需求，维护青年发展权益，促进青年全面发展，具有重大战略和政治意义。

（二）法治保障温州青年发展和青年工作的需要

温州市委、市政府一直高度重视青年发展工作，大力推动青年事业发展。2022年4月温州市入选“全国青年发展型城市建设试点名单”，并将制定《条例》作为城市建设目标任务之一。2022年7月时任市委主要领导发表《牢记嘱托打造青年发展型城市 让广大青年与温州共成长》署名文章，为我市青年发展型城市创建工作提出具体指引。

温州的青年发展工作，尤其是入选建设试点名单后的青年发展型城市建设工作，有成效、有特色。以推动中长期青年发展规划纵深实施为牵引，构建齐抓共管的青年工作新格局；打响“来温州·创未来”品牌，全方位赋能青年创新创业创富；聚焦青年“急难愁盼”问题，传递“千年商港·幸福温州”的城市温度。2022年8月26日，《中国青年报》头版头条专题报道温州市青年发展型城市建设的经验做法；《全国青年发展型城市建设试点进展情况通报》对温州高规格召开动员部署会、建立“一专班六专项组”等做法予以肯定。通过制定青年发展型城市建设方案，发布并持续调整建设预期成果清单、政策举措清单、实事项目清单等“一方案三清单”工作机制，有效推进青年发展和青年城市建设工作，并逐步形成系列有温州辨识度的成果和经验。这些工作成果和经验，目前仍都是以市委、市政府或者部门和团市委规范性文件为工作基础，有待将其中需要法治稳定保障、提高制度约束力的内容提升固化入法。

另一方面，我市青年发展工作与我市经济社会发展的新形势、广大青年的新期待相比，还存在亟待解决的突出问题。主要是：青年发展基础较为薄弱；青年人口均衡发展压力较大，婚恋和生育服务工作面临新挑战；青年心理健康服务工作压力凸显；青年工作生活压力增大，幸福感、获得感提升较难；青年发展阵地和设施较为滞后；基层青年工作机制不完善；青年发展区域不均衡等短板。这些青年发展工作中的问题和短板，既有各地青年工作中的普遍性问题，也有我市经济社会环境下特殊性问题，亟待通过立法予以回应。

我市通过制定《条例》，巩固青年发展工作成果、落实青年城市建设目标，解决青年发展工作困难和短板、回应温州青年的急难愁盼，具有重要的工作和社会意义。

（三）先行探索青年权益保护和青年发展地方立法的需要

青年发展促进立法，属于群体权益保护和发展立法。在国家层面上，青年领域缺乏专门立法保护权益、促进发展，宪法特殊权利主体中，唯独青年权益尚未予以专门立法保护。加快青年领域专门立法，已成为学界和实务界共同诉求。2022年、2023年全国两会陆续有代表委员提出青年领域立法的相关提案或建议。另一方面，从国际上看，已有31个国家和地区性组织颁布了青年法、青年政策法、青年就业促进法、青年社会保障法等青年领域专门法。青年领域立法符合国际青年发展工作趋势。

就目前考察，国内青年领域立法未明确列入国家立法工作计划和我省2024年立法工作计划。仅广州市于2022年11月25日审议通过《广州市青年创新创业促进条例》，是地方青年创业领域立法的突破。济南市人大常委会2023年地方立法工作计划提出《建设青年发展友好型城市促进条例》启动前期制定工作。至此，国家和地方都还没有青年发展综合立法性成果。

我市加快青年发展综合性立法，探索青年权益保护和发展促进的立法框架和原理，推动温州成为全国首个制定青年发展综合性法规的城市，具有重要的法治影响和贡献。

二、《条例》起草过程

自获批开展全国青年发展型城市建设试点工作以来，团市委就开始紧密结合城市建设工作筹备立法项目。《条例》被列入2023年市人大立法预备项目后，全面推进立法工作。主要开展了以下研究和起草工作：

1.全力提升立法工作力量，以实现高效立法。委托温州大学法学院作为第三方研究起草《条例》。成立由团市委书记领衔、团市委和温大法学院骨干力量组成的立法工作专班，倒排制定专班工作计划，切实加强市域顶层设计和整体规范。

2.积极寻求立法帮助指导，以实现正确立法。团市委积极向市人大常委会请示、汇报立法工作情况，并就立法工作机制、路径、技术等问题获得有效的指导和帮助。同时团市委及时向团省委汇报沟通立法工作计划和情况，获得团省委支持。

3.全面深入开展立法调研，以实现民主立法和特色立法。充分利用城市创建工作机制，打通创建调研和立法调研渠道。通过网络、问卷、座谈会等形式对青年联合会、在温高校等单位，青年密集的科技、快递、建筑等行业协会，以及社会青年群体进行调研，了解各类主体的立法诉求和建议，共发放调查问卷1500余份，面对面访谈100余人，了解我市青年发展现状，征集提炼存在问题和意见建议五大类三十余条。在充分研究温州工作经验的基础上，按领域形成调研方案，逐一走访市人社局、市教育局、市卫健委、市住建局等主要关联部门，深入挖掘问题、探讨方案。同时，由市人大常委会带队赴广东开展青年立法专项调研，学习《广州市青年创新创业促进条例》立法先进做法，考察广州、佛山等地青年发展型城市建设情况，探索前瞻性的立法举措和典型经验。

4.精准梳理研究立法资料，以实现合法立法和科学立法。立法课题组整理并研究了我市青年发展工作和青年城市建设工作相关政策文件和汇报材料，全面准确掌握、研判我市青年工作体制、特色成绩、基础数据、困难和问题。汇编并研究了与青年发展相关未成年人保护法、妇女权益保障法、公共文化服务保障法、义务教育法等专门领域的法律、法规和规章。深入研究党和国家有关青年工作的重要政策文件，准确把握政策精神和方向。同时对青年权益理论、青年发展现状研究、国外青年立法等进行了理论研究。

在以上研究起草工作基础上，形成《条例（草案建议稿）》，并就草案建议稿以书面或座谈等形式多次征求各县（市、区）、各市级部门和相关单位意见建议，组织召开立法座谈会、征求意见会充分听取意见建议，经多轮研究修改后完成《条例（草案征求意见稿）》。

《条例（草案征求意见稿）》于2024年3月18日至4月17日在市政府网站向社会公开征求意见，期间共计收到4人次10条反馈意见。经充分讨论研究并修改，最终形成草案送审稿，并决定报送市人民政府。

三、立法思路和技术遵循

1.在兼顾工作体系的基础上，坚持问题导向。国家《规划》已经为青年发展部署了十大发展领域、十大青年工程的总体工作框架。青年发展问题存在全国范围内普遍、共性的问题，对此国家、省、市通过三个层次的发展规划，基本建成了青年发展工作系统和框架。我市青年发展立法作为首次综合性、统领性立法，总体上也应体现青年工作的系统性、框架性要求。

同时，青年发展问题深刻嵌入不同的经济社会环境，经济发展、人口结构及其流动、财政能力、产业结构、区域性格等差异性会产生不同的青年发展问题。作为地方立法也需要充分体现与我市青年发展相适应的青年发展目标、内容和举措；需要充分研究挖掘我市青年发展工作的特殊市情，发现我市青年发展工作中适应现实需要、实践证明行之有效、各方面认识比较一致的经验和举措，以凝练入法。

据此，本《条例》尝试在立法目的、体例结构、指导原则、工作体制、保障措施等设置上，以全面、系统为首要考量，发挥综合性立法的规范功能；在具体拟解决问题、立法事项和条款撰写上，坚持问题导向，延续我市地方立法的基本经验。

2.在服务青年发展型城市建设的基础上，坚持城乡融合发展。《条例》制定服务于青年发展工作和青年发展型城市建设两个直接的工作目的。两个目的有一定关联性，但是也存在长期任务与阶段性工作、青年群体与城市青年个体等方面的明显差异。因此，起草中注意妥当处理两个立法目的间的关系，尤其处理好城市青年发展与山区县青年发展间的关系，坚持经济社会发展城乡融合的基本理念。注重调查、研究城市青年和乡村青年差异、较发达县域与山区县的差异、青年人口流入县域与流出县域的差异等，反映和回应不同青年发展的立法诉求。

3.在开展创制性立法的基础上，把握法律体系观念。青年发展立法总体上属于创制性立法，没有直接的法律、行政法规和省法规的依据，在立法技术上较多采用地方经验固化入法、地方问题立法应对。但是与青年发展相关的法律、法规交错存在，其涉及未成年人保护、妇女权益保障、教育、社会保障、就业促进、公共文化服务、全民健身、人口与计划生育、托育、住房等方面的法律、法规。这些相关的法律法规，既可能是本立法的上位法，也可能是本市已有或正在起草过程中的法规，如全民阅读、全民健身、“两个健康”、科技创新等法规。因此，《条例》制定需要把握法律体系观念，注意处理好与其他法律法规的关系。对上位法没有规定或者规定不够完善的，可在本法中作出明确具体的规定；其他上位法已有明确规定的，本法只做原则性、衔接性的规定；对我市已有或正在起草中的法规，应注意运用新旧法关系、特别法一般法关系，做好创制性、协调性立法。

四、《条例》主要内容

（一）总体立法目的和体例结构

《条例》的立法目的是：根据党和国家青年发展战略部署，结合我市实际，《条例》拟设置三个层次的立法目的。第一，推动青年发展事业和青年发展型城市建设，这是直接的工作目的。第二，保障青年合法权益，优化青年发展环境，这是个体权益和社会建设任务。第三，促进青年全面发展，这是青年发展的根本目标。三个层次立法目的，在《条例》中得到不同程度体现和贯彻。

《条例》的体例结构是：国家以及省、市《规划》按青年工作领域，提出十大工作领域和任务的体系结构。为了既保证立法框架结构的完整性，也考虑到立法技术较政策文件制定的特殊性，《条例》创造性地提出了融入场景的青年发展立法思路。以青年成长、发展的基本场景为逻辑，从个体、职业、家庭、社会四大场景，发现立法需求、明晰立法目标、设置规范内容，分别设置“个体成长” “职业发展”“家庭和美”“社会融入”四大主体章节，并辅以“总则”“保障措施”章，共七章四十七条。

（二）主要立法内容和规范目的

1.将联席会议机制和团委青年发展工作职责法定化

《条例》规定建立青年工作联席会议机制，并明确市、县两级团委在承担共青团章程规定的青年工作职责的基础上，负责本行政区域内青年发展工作的日常统筹、协调和督促职责。（第五条、第六条）

2.明确青年的一般年龄范围和特殊放宽情形及途径

《条例》首次在立法中明确青年的年龄范围是已满十四周岁未超过三十五周岁。同时，授权市人民政府可以根据本市实际情况，规定超过三十五周岁不满四十五周岁的公民，参照适用本条例相关规定。（第二条）

3.明确终身教育服务的职能主体、内容、方式

《条例》在倡导青年树立终身学习理念、养成终身学习习惯的基础上，明确教育、人社等部门，组织共享大学、高等学校、职业院校、公共图书馆等单位，拓展全民终身学习公共服务平台的服务功能，整合家庭教育、心理健康等学习、培训资源，提供终身学习服务。（第八条）

4.建立学校食堂和学生配餐监管规则

《条例》规定学校食堂和学生餐配送企业为青年学生提供的食品、餐饮应当符合国家规定的安全、营养标准和要求，明确学校建立学生用餐信息公开制度的义务和具体要求，并重述市场监督管理、教育、卫生健康等部门对学校食品和营养的监管、指导职责。同时鼓励支持专业人员对学校膳食营养指导。（第十一条）

5.明确心理健康服务体系内容，规定学生心理健康危机处理和联动关爱职责

《条例》明确建设由社会心理服务指导中心、心理服务平台、基层社区心理服务机构等组成的心理健康服务体系，提供心理健康教育、心理评估、心理咨询、心理治疗等心理服务；规定设立二十四小时心理服务热线和平台，加强宣传、推介提升社会知晓度。规定学生心理健康危机，达到不宜在学校的，应当按规定请假或者休学，明确相关单位建立心理辅导、家庭教育指导、复学关爱等协同联动工作机制。（第十二条、第十三条）

6.建立灵活就业促进和灵活就业人员保障服务制度

《条例》确立加大对灵活就业方式的支持力度，拓宽灵活就业发展渠道，优化灵活就业环境，清理取消对灵活就业的不合理限制的基本原则；规定通过创新职业培训方式等措施，为灵活就业人员提供保障和服务；要求完善城市综合服务网点，为灵活就业人员解决停车、充电、饮水、如厕等难题。（第十五条）

7.建立年轻一代民营企业家培养制度

《条例》规定本市加大年轻一代民营企业家培养力度，实施选派年轻一代民营企业家到政府部门学习、建立培养对象人才库等“青蓝接力”行动措施，激励、促进年轻一代民营企业家健康成长。（第二十二条）

8.建立随迁子女入学、课后服务帮扶两大青年家长减负制度

《条例》规定随迁子女入学条件规则，非本市户籍青年家长的随迁子女就读幼儿园和中小学的，应当以居住证为主要依据，结合积分排序统筹安排相对就近入学。鼓励和支持义务教育学校开展课后服务，课后服务经费通过学校办学经费支出、财政补助和家长适当承担等途径进行保障。（第二十七条、第二十八条）

9.明确基层青年组织建设目标和体系

《条例》规定加大社会领域共青团组织体系的建设力度，加强企业、社会组织、新兴青年群体等领域的共青团组织建设，在乡镇（街道）建立健全“青年之家”等基层青年组织。（第三十条）

10.规范青年发展监测评估制度

《条例》规定建立青年发展状况统计、监测、评估制度；共产主义青年团市、县（市、区）委员会会同相关部门实施青年发展动态监测、跟踪分析、定期评估，发挥监测数据在青年发展工作中的作用。（第四十三条）