

共青团参与社会治理面临的困境及对策研究

■ 周 巍 李 开

(惠州学院:政法学院 社会治理研究与评估中心;广东 惠州 516007)

【摘要】 共青团参与社会治理以来取得了巨大成绩,但也面临不少困境:角色定位不清晰,体制内路径依赖严重;覆盖率不高,青年利益代表性不强;社会资源整合渠道不足,动员青年参与社会治理的能力不强;青年文化引领不到位,意识形态主导能力不强。推进共青团有效参与社会治理,要明确角色定位,树立新型社会治理理念;创新体制机制,增强治理能力和代表性;建设“枢纽型”社会组织,构筑参与社会治理的资源体系;发挥文化引领功能,塑造社会治理的价值体系。

【关键词】 共青团 社会组织 国家治理 社会治理 现实困境

1995年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》报告中指出“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。”^[1]2015年,《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》指出,“群团组织是创新社会治理和维护社会和谐稳定的重要力量,要支持群团组织参与创新社会治理”。面对新时代、新形势、新任务,共青团组织如何科学定位、扬长避短,推进国家治理体系和治理能力现代化,成为当前紧迫的时代课题。

一、共青团参与社会治理的必要性

2017年党的十九大提出,推进国家治理体系和治理能力现代化,加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局。这是中国共产党正确认识社会主义发展规律的结果。无论是从国家创新社会治理的现实需求讲,还是从共青团自身的政治社会属性看,都需要共青团参与社会治理。

(一) 创新社会治理需要共青团积极参与

创新社会治理需要进一步理顺政府与社会的关系,虽然政府在社会治理中仍发挥主导作用,但更需培育和发展社会治理多元主体,共同承担社会责任,激发社会力量参与社会建设的活

收稿日期:2019-09-29

作者简介:周巍,惠州学院政法学院副院长,惠州学院社会治理研究与评估中心主任,讲师,博士,主要研究社会治理和社会工作;

李开,惠州学院社会治理研究与评估中心副主任,助教,硕士,主要研究社会治理和社会工作。

基金项目:本文系共青团广东省委员会、广东省社会科学界联合会2017-2018年度广东省青少年研究重点课题“共青团组织在社会治理中的定位及参与路径研究”(课题编号:2017WT009)的阶段性研究成果。

力。作为党联系青年的政治性群团组织,共青团具备其他社会组织无法比拟的政治、经济、社会和人才等优势。过去一段时间,共青团紧密联系党政部门,整合各种资源,参与政策制定和政策倡导工作,在参与社会治理中取得了巨大成就。在政治上发挥了沟通联络作用,在业务上承担了指导和管理职能,较好地发挥了调动社会力量参与青少年事务和社会治理的作用。新形势下,“加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局”,进一步强化社会治理的目标和任务,要求共青团更加深入、制度化地参与到国家治理体系建设中,推进国家治理体系和能力现代化。

(二) 共青团的政治属性要求共青团参与社会治理

党的十九大报告指出,“要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。这是今后党在社会领域的工作主线。团章明确规定“中国共产主义青年团是中国共产党的助手和后备军”^[2],这不仅是党建立共青团的目的,也是党赋予共青团的光荣使命。习近平总书记指出“团的所有工作,归结到一点,就是要当好这个助手和后备军……共青团要把巩固和扩大执政的青年群众基础作为政治责任。”^[3]共青团作为党密切联系青年群体的群团组织,理应积极深入地参与到社会治理这条工作主线上来,把培养具有高度责任感和社会治理才能的社会主义建设者和接班人作为核心工作,为党的社会治理事业积极输送优秀人才。

(三) 共青团的群团属性要求共青团参与社会治理

共青团是中国共产党领导的先进青年的群团组织,要代表和维护青年群体利益是团组织社会属性决定的,只有代表和维护好青年群体利益,才能增强共青团的吸引力、凝聚力,才能引导青年参与社会治理、服务社会。社会治理要求共青团必须全方位、深层次代表青年群体的利益,尤其是重点保障困难青年群体的生存和发展权益。共青团要以青年需求为本,了解和把握青年群体的现实情况和变化规律,服务和引导青年群体参与社会治理,推动有利于青年群体发展的政策法规出台和落实。

二、共青团参与社会治理的成效

过去一段时间,根据团章规定和习近平总书记的要求,各级共青团组织积极参与社会治理,取得了巨大成效。

(一) 反映青年利益诉求,积极引导青年参与社会治理

近年来,共青团以青年需求为本,了解和把握青年群体的现实情况和变化规律,积极有序地将青年群体的利益诉求反馈到党和国家层面,推动有利于青年群体发展的政策法规出台和执行,探索构建党委、政府、共青团、社会组织和公众协同参与的青年群体组织工作体系。党委、政府、人大、政协都与共青团建立了信息交流和政策协商对话制度,广泛征求和听取共青团的意见建议。例如,广东省共青团推动广东省委、省政府出台《关于进一步预防青少年违法犯罪的实施意见》,推动广东省在全国首先出台《广东志愿者守信联合激励计划》(2016年)和《关于推进学生志愿服务工作的实施意见》(2016年);联合省民政厅出台《支持和发展志愿服务组织的实施意见》(2017年);推动广东省人大将《广东省未成年人保护条例》《广东省预防未成年人犯罪条例》列入立法规划。共青团及时发现、预防和化解青年社会矛盾,不仅成为解决社会问题的稳定器,而且也是社会发展的推进器。共青团在教育、卫生、文化、科技、体育、环保、劳动、民政、法律服务和社会福利等青少年服务领域取得长足发展,引导青年群体参与社会治理,提高了青年群体的获得感、幸福感、安全感,已成为推动经济社会发展的重要力量。

(二) 推进社会治理创新,夯实党执政的青年基础

加快转变政府职能、有序推进政府职能转变是推进“放管服”改革的重要内容。共青团充分发挥党联系青年的桥梁和纽带作用,承接政府转移的青少年社会事务,推动了社会治理模式的转变,创新了社会治理方式,夯实了党执政的青年基础。例如,广东省共青团积极承担了省司法厅、省教育厅、省公安厅、省民政厅等部门的相关职能,开展了“千名青年律师千场青少年法律服务”、青年律师公益服务团、“春雨育苗”青少年法治宣传、“禁毒大讲堂”、青少年禁毒暨法治宣传创意大赛等活动。广东省共青团还积极参与重点青少年服务管理,加强留守儿童关爱帮扶,以关爱异地务工人员子女和留守儿童的志愿服务行动为主体,结合精准脱贫攻坚,通过志愿者骨干训练营、南方公益志愿大讲堂、志愿者学堂、“朝阳行动”志愿服务组织联盟、“希望乡村教师计划”等活动,推进关爱保护农村留守儿童工作的落地落实。作为党的助手和后备军,共青团在参与社会治理方面具有独立性、组织性以及成本低、形式灵活等优势,为党的社会治理事业培养和输送了大批新生力量和工作骨干,带领青年在社会治理中发挥了生力军作用;共青团作为第三方评估主体,积极参与党和政府的公共决策评价,为青年社会组织参与社会治理创造途径,成为监督政府、减少腐败的有生力量。

(三) 推动公共道德建设,培养良好的青年社会心态

党的十九大提出“要加强社会心理服务体系建设和培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。”共青团是公共道德建设的重要主体,既是道德规范的重要制定者,也是道德规范的实践者和监督者。共青团把思想政治工作贯穿到所开展的公共道德建设中,积极提供公共文化服务,为青年提供各种不同类型的公共文化服务内容和形式,积极宣传社会主义核心价值观,帮助青年群体树立正确的世界观、人生观、价值观,将社会主义核心价值观转化为青年群体的情感认同和行为习惯,在社会治理过程中坚定道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。广东省共青团依托“益苗计划”和广东省志愿服务组织成长扶持行动暨志愿服务项目大赛,发动青年社会组织、高校社团、青年志愿者队伍积极参与,扎实开展“学雷锋全民志愿服务行动月”“公益志愿文化节”“南方公益志愿大讲堂”等品牌活动,支持和推动志愿服务组织、星级志愿者资质认证,使学生志愿服务等关键领域制度日益健全。这些活动致力于社会公益事业,培养青年的公民意识,鼓励青年以平等和互信的方式相处,用平等协商的方式处理分歧和矛盾;培养青年自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态和主人翁精神,促使他们把个人目标融入国家目标,达到个人、社会和国家利益的高度统一,培养出具有高度责任感和社会治理能力的社会主义建设者和接班人。

(四) 促进青年国际交流,参与全球治理

青年是全球治理的主要力量,青年社会组织是促进国际交流的重要主体。全球治理给各国青年交流合作开启了大门,也为我国青年群体及青年社会组织“走出去”搭建了广阔舞台。共青团高举爱国主义旗帜,坚决维护和发展全世界各族青年之间的团结和友谊,多领域、多渠道、多层次地开展青年国际交流活动,将“请进来”与“走出去”相结合,积极参与全球治理,共同推进人类命运共同体建设。2017年12月11日,由广东省共青团、广东省人民政府侨务办公室联合主办的“2017‘一带一路’青年新机遇论坛暨沿线国家杰出青年研习班”在广州举行。参加此次研习班的青年学员所属的国家和地区数量多、范围广,青年群体行业跨度大,研习班中的七十多名杰出青年来自25个“一带一路”沿线国家和地区。共青团充分发挥专业性和群众性的优势和特点,在环保、卫生、教育、慈善等领域积极推进青年民间对外交流,开展环境保护、医疗救助、捐资助学、扶贫捐赠等改善民生的活动,形成了大量民间国际交流品牌项目。桂林市青年文化创意产业协会是一个集合了文化创意、软件、动漫、设计等领域新兴青年群体的行业联盟。该

协会制作了《一带一路》宣传片,并推出《可可小爱进东盟》系列公益动画,用动漫的形式传播中国文化,公益动画被翻译成7种语言,推广至东盟10个国家,取得了良好的效果。共青团积极参与全球治理,提升了中国在议题设置、规则制定、话语权争夺等方面的能力,有效提高了我国的外交形象及国际地位,维护了国家利益。

三、共青团参与社会治理面临的困境

虽然共青团在参与社会治理方面取得了巨大成绩,但在理念、代表性、资源、手段、文化引领方面也面临一定困境,影响了共青团参与社会治理的成效。

(一) 角色定位不清晰,体制内路径依赖严重

创新社会治理,首先要创新社会治理的理念。习近平总书记指出“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^[4]社会治理的核心理念是“共建共治共享”,共青团要用平等、尊重、合作、协商的理念与青年群体、青年社会组织相处。共青团与青年社会组织的关系不是领导与被领导的关系,更不是竞争关系,而是指导与被指导的关系,是合作、对话与服务的互动关系。2006年中组部、人事部决定对共青团系统参照公务员法进行管理以来,共青团在体制内得到充分保障,生存压力不大,改革动力不足,形成了较强的体制内路径依赖。部分团组织对社会治理的重要性认识不足,角色定位不清,长期待在机关,较少下基层,没有充分了解基层青年群体的需求,不能有效代表青年群体利益;部分团组织协助政府管理青年事务,其重点在“管理”,而不是“服务”;部分团组织习惯于用文化娱乐活动来代替服务,倾向于服务高端青年和精英阶层,忽视了普通和困难青年。传统的共青团组织主要依托行政条块进行组织设置,组织系统趋向封闭保守,过分依赖传统的行政动员方法,导致青年群体不愿意参与共青团开展的治理工作。

(二) 覆盖率不够高,青年利益代表性不强

“创新社会治理,必须要着眼于维护最广大人民的根本利益,最大限度地增加和谐因素,增强社会发展活力。”^[5]长期以来,共青团因偏重政治属性而忽略群众属性,脱离青年群体的趋势较明显,出现了覆盖率不高和代表性不强等问题。一是传统单位的团组织,例如学校、机关事业单位、国有企业等,虽然能较好地开展发展团员等工作,但却面临着团员青年流动加剧、组织归属感不强等问题。传统的团组织管理方式,已经无法对青年群体、流动团员进行有效管理,团员登记、团费收缴、团组织生活等管理方法和手段形同虚设,效率低下。二是部分基层团组织处于松散状态,出现“团找不到人,人找不到团”的窘境;农村团组织出现大量团员流失现象,较少开展团员活动,团干部有名无实。三是团组织对于不断涌现出的新利益阶层和青年团体无法有效覆盖,如新经济组织、新社会组织、非公有制企业、自由职业人、农民工等青年群体。部分团组织尚未意识到互联网时代青年人的生活方式已经发生巨大改变,仍继续沿用传统的活动平台、手段,未能充分利用新兴的计算机、互联网、大数据、人工智能等信息技术帮助青年参与社会治理。部分团组织不重视对社会工作者、心理咨询师、律师等专业人才的使用。由于覆盖率不高,不能很好地反映青年群体的利益诉求,部分团组织缺乏参与治理的抓手、方向和基础,严重影响了共青团凝聚和团结青年群体参与社会治理的成效。

(三) 社会资源整合渠道不足,动员青年参与社会治理的能力不强

没有资源配置的支持,再好的计划和理念都是空谈。目前,共青团的经费来源主要有政府的财政预算拨款、团员缴纳的团费和向社会募集的经费,虽然与其他社会组织相比,共青团能较好地获得政府和社会的资源,但要服务好数量庞大的青年群体,满足其多样化的需求,动员青年

参与社会治理,目前的资源还远远不够。共青团的资源整合能力不足,过分依赖政府财政拨款;部分基层团组织面临人员少、经费少、阵地少等困境,特别是经济比较落后的地区更加严重。此外,共青团动员青年参与社会治理的工作方式落后,与青年的生活需求、工作习惯相距甚远,缺乏对青年有吸引力的服务项目,服务内容形式化、娱乐化;部分团干部没有达到“共青团干部要做青年友,不做青年官”的要求,无法利用自身影响力取得青年群体的信任;共青团提供给青年群体参与社会治理的渠道不多,青年缺乏广泛参与社会治理的机会。

(四) 青年文化引领不到位,意识形态的主导能力不强

价值观对青年具有潜移默化的精神引领、风气培养作用,能够帮助青年提高思想道德素质、完善人格。习近平总书记指出“推进国家治理体系和治理能力现代化,要大力培养和弘扬社会主义核心价值观体系 and 核心价值观。”^[6] 社会治理是一种更加柔和、平等、持续的治理机制,要求共青团必须发挥好文化引领作用,运用社会主义核心价值观引导青年。当前共青团还未能充分发挥文化引领功能。一是缺乏优秀的青年文化作品。目前团组织提供的文化作品,缺乏反映青年思想和个性的内容,感染力不强,未能以青年喜闻乐见的方式宣传先进典型、弘扬社会正气,较难获得青年群体认同。二是与传统文化的结合不足。共青团未能积极引导青年传承中华优秀传统文化,并结合时代特点,不断创新和发展。三是共青团对意识形态工作的主导能力不强,对意识形态工作的极端重要性认识不足。部分青年受拜金主义、利己主义、享乐主义、奢靡之风的影响严重,对西方文化产生亲近感、依赖感,对敌对势力和平演变的警惕性不高。面对网络舆论对社会主义核心价值观的挑战,共青团还缺乏应对技巧和能力,对互联网、新媒体、新技术运用不够,对西方意识形态渗透的抵御能力不强。

四、推进共青团参与社会治理的对策

习近平总书记指出“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人。”^[7] 推进共青团参与社会治理要在“人”字上下工夫,要着力转变不合理的治理理念,在“体制”上做文章,在组织建设、资源整合、文化引领上进一步拓展参与社会治理的路径。

(一) 明确角色定位,树立新型社会治理理念

共青团要明确自身参与社会治理的角色定位,做好党的助手和后备军,围绕党和国家的中心工作开展工作。共青团在社会治理体系中的角色定位应当是:做好党的助手和后备军,培养具有社会治理才能的建设者和接班人;始终代表和维护青年群体利益,服务和引导青年群体参与社会治理;打造青年枢纽型组织,承接政府青年事务的管理和服务职能;发挥文化引领功能,构建社会治理的价值体系。共青团组织要树立新型社会治理观念。一是进一步树立服务理念,突出服务属性,开展青年就业创业等青年需求最迫切的服务,帮助青年健康成长和发展,千方百计为青年群体排忧解难。二是进一步增强群众意识,积极关注困难青年、弱势青年的需求,维护好普通青年群体的根本利益,激发青年服务社会的活力。共青团要强化青年群体的“主人翁”意识,调动青年群体积极主动参与社会治理,形成自下而上的信息反馈机制、不同主体之间的横向互动机制。三是进一步加强合作意识,减少行政化色彩,尊重青年的主体地位,充分发挥其资源、组织和业务优势,构建平等协商、合作共治的关系,共同参与社会治理。

(二) 创新体制机制,增强社会治理能力和代表性

社会治理要求共青团创新服务形式、内容和机制,提高团组织的覆盖面和代表性,有效代表青年群体的诉求和利益。一是加强政策倡导。共青团要利用自身兼具“政治性”和“群众性”的身份优势,紧密联系政府部门,整合各种政策资源,参与政策制定,开展政策倡导工作;要贴近基

层青年群体,形成解决问题的政策方案,引导优秀青年参政议政,发挥共青团的桥梁纽带作用,提升社会治理的效率和效益。二是主动承接政府的青年事务,提高服务青年的能力。共青团不仅要做好政府委托的青年事务,还要针对不同领域不同特点的青年群体,提供不同的服务内容;运用互联网等技术,打造网上共青团,做到线上线下相互呼应,搭建项目展示、交流沟通、信息传播等平台。三是加强共青团的组织建设。要加强对团干部的选拔和任用工作,优化团委班子结构,积极引进专业人才,构建“团干部+社会工作者+青年志愿者”的工作队伍,增强团组织内部活力;要强化区域化团建平台,加强青年组织之间的联系,通过开展丰富多彩、形式多样的活动来引导青年参与社会治理。

(三) 建设“枢纽型”社会组织 构筑参与社会治理的资源体系

社会治理强调多方共同参与,共青团要建设好枢纽型社会组织,整合各种资源,构筑资源共享体系。一是明确枢纽型组织的职能定位,以服务创新吸引凝聚广大青年,探索贴近青年群体需求的服务内容,采用新颖的公益服务运作方式推进社会治理,形成优质品牌项目。二是建立高效的枢纽型组织运作机制,积极争取政府委托、购买服务项目,加强与工会、妇联、残联、工商联等传统群团组织的密切合作,帮助青年社会组织在枢纽型平台中获取参与社会治理的资源,鼓励其积极承接各类青年事务,培育和 support 优秀青年社会组织。三是建设综合服务阵地,吸引和凝聚各类青年群体,围绕社会治理构建活动载体,打造具有综合多元服务功能的工作平台,通过提供阵地、培训骨干、筹措资金、活动交流等方式,探索形式多样的社会参与方式。

(四) 发挥文化引领功能 塑造社会治理的价值体系

共青团是广大青年群体在实践中学习中国特色社会主义的学校。共青团要重视文化引领作用,完善青年文化服务体系,注意增强教育引导的针对性和实效性,为青年提供多层次、多样化的文化服务。共青团要进一步加强意识形态工作。一是谨防国外敌对势力的意识形态渗透,抵制不良文化和价值观对青年思想的冲击,以社会主义核心价值观体系引导多样化的社会思潮。把社会主义核心价值观的宣传融入学校教育、社区教育、企业教育、家庭教育,在青年工作、学习、生活的各个领域,把控好意识形态工作的主导权。二是注重历史文化对青年的思想熏陶作用,积极向青年宣传党的优良传统,帮助其建立正确的理想和信念。三是善于运用互联网、微博、微信公众号等新媒体,发挥新媒体的作用,采用青年人喜闻乐见的文化传播方式,将党和先进青年代表的文化传播给青年群体,塑造具有社会治理价值理念的时代青年。四是与促进青年健康成长结合起来,帮助青年学会正确表达利益诉求,引导其将自身的理想信念与国家利益相结合,维护好个人和国家的利益。

[参 考 文 献]

- [1] 俞可平《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社2002年版,第4页。
- [2] 《中国共产主义青年团章程》,北京:中国法制出版社2018年版,第1页。
- [3] 《习近平同团中央新一届领导班子成员集体谈话》,http://qnzz.youth.cn/gzdt/20180702_11658467.htm
- [4] 中共中央宣传部《习近平总书记系列讲话读本》,北京:学习出版社、人民出版社2014年版,第116页。
- [5] 习近平《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》,载《人民日报》2013年11月12日。
- [6] 《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社2014年版,第106页。
- [7] 中共中央文献研究室《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,北京:中央文献出版社2017年版,第127页。

(责任编辑:邢 哲)