

共青团参与防范化解重大风险的逻辑与路径 ——以广东共青团参与新冠肺炎疫情防控为例

■ 陈晓运

(中共广东省委党校 行政学教研部 广东 广州 510003)

【摘要】防范化解重大风险是中国共产党治国理政的一项重要能力,共青团在其中发挥不可或缺的作用。通过构建共青团“双向嵌入”国家与社会的分析框架,描述广东省共青团防控新冠肺炎疫情实践,指出共青团通过顶格响应、一线集结和接点应援构建防疫管理体制、运行机制和行动方式,从而嵌入国家与社会的重大风险协同治理,体现政党外围组织在危机状态下双向嵌入的适应性、效能性和可拓展性。

【关键词】重大风险 中国共产党 中国共青团 协同治理 双向嵌入
DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.05.007

一、问题提出与文献回顾

防范化解重大风险是中国共产党治国理政的一项重要能力,是推动经济快速增长和社会长期稳定进而实现“中国之治”的重要支撑,是中国的体制具有调整适应能力的重要方面,历来备受学界关注。学者们从党和国家领导人的风险治理思想,以及防控重大风险的经验历程、政策方针、具体实践、现实需求等角度展开一系列探讨,分析中国共产党防范化解重大风险的理论指南、战略选择、制度优势与治理成效。

学界普遍认为,作为政党外围组织的共青团在防范化解重大风险中扮演不可或缺的角色。原因在于,政党作为成长于社会的组织形态,依赖于社会的支持而发展壮大。政党的领导力、引领力和生命力取决于它的社会动员能力,有赖于核心组织与外围组织的协力推进。中国共产党的群众基础建构和群众动员工作同样如此。共青团是中国共产党一手缔造并直接领导的政治组织,是党动员广大群众、凝聚各方力量的功能平台,在革命战争年代助力夺取政权、和平建设时期助力巩固政权、改革开放时期助力优化治权,与党形成“富有活力的‘轴心—外围’政治体系”^[1]。

近年来,尽管越来越多学者关注共青团的风险防控功能,然而,既有研究仍然存在两个明显

收稿日期:2020-07-02

作者简介:陈晓运,中共广东省委党校(广东行政学院)行政学教研部副主任,副教授,主要研究城市治理、风险管理、青年发展。

基金项目:本文系2020年广东社科规划建设粤港澳大湾区和支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区专项课题“粤港澳大湾区防控新冠肺炎疫情的城市社区实践研究”(课题编号:GD20SQ23)、中共广东省委党校重大委托调研课题“粤港澳大湾区防控重大疫情合作治理机制研究”(课题编号:XYZD202009)、“构建良性互动的社会治理共同体研究”(课题编号:XYZD202007)、2018-2019年度广东青少年研究重点资助课题(课题编号:2018WT001)的阶段性研究成果。

的空白点。一方面,学者们主要关注平常状态的共青团运作机理,较少关注危机状态的共青团行动模式,忽略了重大突发公共事件中共青团如何参与治理从而展示功能作用。另一方面,学者们主要关注共青团经由阵地建设、网络链接、认同塑造和服务供给进而助力社会稳定秩序的治理建构,聚焦以党和政府为代表的国家面对以青年及其组织为代表的社会的诉求之时如何发挥稳控社会风险作用,较少关注国家与社会协同应对风险(比如公共卫生事件、跨域环境污染、自然灾害事件等)之时共青团的功能发挥。

鉴于此,本研究试图探讨,共青团如何参与危机状态的国家与社会协同治理?这一过程体现怎样的制度逻辑?本研究以广东共青团参与新冠肺炎疫情防控为例展开分析。研究资料来自相关部门政策简报、参与式观察和领导干部访谈。

二、分析框架

共青团参与防范化解重大风险是一个理论议题,有必要建构恰适的分析框架从而增进相关领域的知识生产。中国政治语境下共青团在平常状态的组织角色、功能作用和行动特征为此提供了基础参照。

一方面,共青团是中国共产党的外围组织,是社会主义革命和建设的“传送装置”。这一角色定位源于列宁的著述,他曾将群团组织定义为“靠近党的非党组织”^[2],提出了著名的“传动装置”(或称“传送带”)理论^[3]。列宁认为,群团组织是无产阶级政权体系的传动装置,是社会主义革命和建设过程中的传送带,功能是将政党和群众紧密联系起来。中国共产党自诞生之日起,许多今天被人们所熟悉的而且重要的传送装置(比如共青团、工会、妇联等)应运而生。作为中国共产党的外围组织,共青团的传送带角色在于它发挥着政党密切联系群众、壮大政党执政基础、整合社会能量的桥梁纽带作用。

另一方面,共青团具有政治与社会的二重性,是国家与社会之间的枢纽。在以马克思列宁主义为指导思想的社会主义国家中,共青团是国家整合社会的基本组织形态,是国家与社会之间的中介力量。它不仅在政治形象上代表了政党在青年领域的存在,而且在治理过程上具有管理青年事务的政治职能,需要始终把准政治方向,运用制度资源进行青年群众动员,使国家治理成为共青团发挥作用的阵地。中国特色社会主义进入新时代,群团工作只能加强、不能削弱;只能改进提高,不能停滞不前,要求更加重视共青团参与国家治理的功能作用,要求共青团通过参与社会管理和服务,践行其对青年群众和青年社会组织政治引领、思想号召和社会动员,发挥凝聚和团结的作用。

在此背景下,共青团的治理参与体现了建构协同治理的特征。这种协同治理的建构包含特定的历史脉络、运作领域和行为机制。改革开放以来,国家推动社会管控走向社会管理,及至今时的社会治理,着力于将公众的政治和社会参与纳入制度框架,形成政府公共事务管理合力。在国家治理战略调整和社会治理环境变化背景下,共青团在社会治理领域不断寻求突破,不仅仅是作为单位体制的一个组成部分,而且努力成为党委政府动员社会和执行政策的力量凭借。它在实践中明确发展方向、拓展政治机会,通过在党委政府、社会组织与青年群体之间建立联系,推动多元社会治理主体的合作,与时俱进发挥自身的功能和作用。这一过程既包含国家的制度框架演化和指令动员优化,也包含共青团的主动适应与积极突破,重点是推进建构国家与社会的协同治理,从而实质性地体现政治属性和社会属性。

这样一来,共青团形成了对国家与社会的双向嵌入。双向嵌入指的是共青团作为治理过程中的能动者,与国家和社会分别进行组织联系和行为对接,从而相互影响的实践过程。一方面,

因应政党主导的多元治理主体合作模式,共青团不仅在组织体系上、而且在活动机理上嵌入国家,体现从外围组织走向中心圈层的行动建构。另一方面,因应中国特色社会主义市场经济建设和社会组织力量成长,面对具有行动力、凝聚力的青年社会组织 and 个体化、网络化的青年群众,共青团不仅要展开阵地竞争、而且要开展服务合作,彰显国家整合社会的统合功能。共青团面向社会的嵌入,体现从内部体系走向外在空间的行动建构。经由双向嵌入过程,共青团既向国家与社会注入能力,也向国家与社会汲取资源,体现了双向嵌入带来的“双向赋权”^[4]。

双向嵌入作为一种主体行为,离不开共青团在某种环境和情景下的管理体制设计、运作机制建设和行动方式构造。从理论上讲,共青团的双向嵌入是一种组织体系与其他组织体系发生某种治理关系。在这个过程中,管理体制指的是共青团通过采用某种特定的组织形式以及将这些组织形式结合成为一个特定的权力系统。运作机制指的是共青团推进工作过程中各主体之间相互联系、相互作用推动协调、有序、高效运行的实践。行动方式指的是共青团通过运用某种工作方法进而实现目标与完成任务。这种包含管理体制、运作机制和行动方式的双向嵌入,既是平常状态的共青团运作机理,也同样将在危机状态之下建构和被建构。本研究据此对广东共青团参与新冠肺炎疫情防控进行分析。

三、案例描述

(一) 基本背景

进入 21 世纪以来,先后发生的 SARS 病毒、H5N1 病毒、H1N1 病毒和 H7N9 病毒(禽流感)等多次重大突发公共卫生事件,严重危害人民群众身体健康和生命安全,部分事件甚至给中国经济发展和社会稳定带来巨大冲击。2019 年末发生的新型冠状病毒肺炎疫情(以下简称“新冠肺炎疫情”)更是如此。这一传染病短时间内波及全国,导致九省通衢“封城”、千百商户歇业,亿万人民禁足,社会恐慌一度弥漫,医用和生活物资抢购频频发生。

2020 年 1 月 7 日,习近平总书记主持召开中共中央政治局常委会,对新冠肺炎疫情防控工作要求,1 月 20 日专门作出批示,1 月 22 日明确要求湖北省对人员外流实施全面严格管控,1 月 25 日再次主持召开中央政治局常委会会议,决定成立中央应对疫情工作领导小组并在中央政治局常委会领导下开展工作(由国务院总理担任组长),之后发出号召要求坚决打赢新冠肺炎疫情防控的人民战争、总体战和阻击战。国务院也建立健全联防联控机制,明确加强集中统一领导、重点地区防控攻坚、全力收治病患、加大科研攻关、保障物资供应、强化宣传教育和舆论引导等方面政策部署,调动各层级各部门各领域的积极性与主动性。

党有号召,团有行动。团中央第一时间作出响应。2020 年 1 月 25 日,团中央办公厅发布通知,要求各级团组织做好组织准备和工作准备,在地方党委政府统一指挥下,主动协助开展舆论引导、应急志愿服务、带头遵守相关防控规定、严格落实应急值守制度等;明确建立以团中央书记为组长、三名书记处成员担任副组长的团中央疫情防控工作协调小组。1 月 31 日,团中央发布通知要求发挥广大团员和基层团组织的生力军和突击队作用、全力以赴支援疫情防控斗争第一线、广泛发动广大青年参与疫情防控阻击战和让党的号召、团的动员最广泛地直达青少年等要求,提出运用区域化团建、动员青年志愿者组织和志愿者开展志愿服务、及时面对青少年发布权威信息并进行舆论引导等具体举措,并于其后发布建设青年突击队的工作指引。2 月 6 日,团中央专门划拨 1 230 万元团费用于支持基层团组织做好疫情防控工作。

(二) 主要做法

2020 年 1 月 23 日,广东省于全国最早正式发文启动重大突发公共卫生事件一级响应。作

为全国流动人口第一大省,广东的常住人口超过1.1亿、流动人口总量超过5000万人,其中超过50%来自湖南、广西、湖北、四川、江西和河南6个省(区);加之处于全国交通网络的关键节点、春运时期的人口流动极高,防控压力突出。在此背景下,广东顺势而为,加强省委对防疫工作的集中统一领导,成立由省委书记任总指挥、省长任常务副总指挥的防控指挥部,下设办公室和9个小组开展指挥调度,建立各地市、各部门联防联控机制和群防群治网络,强化防控物资和生活物资供给,围绕疫情防控、医疗救治、物资供应、舆论引导、对口援助等方面推进一系列部署。

广东共青团第一时间落实党中央、广东省委和团中央决策部署。首先,建立一套有助于协同联动的防疫应急指挥体系。2020年1月26日,共青团广东省委员会成立由书记班子牵头、机关各室(直属单位)共同参与的应对疫情工作协调小组,明确把疫情防控工作作为当前最重要的工作来抓,强调在组织动员和宣传引导上发挥共青团不可替代的作用,以战时状态开展全省团组织 and 团员青年投身防控疫情阻击战的组织动员;印发《关于成立团广东省委应对疫情工作协调小组的通知》,明确应对疫情工作协调小组下设综合组、物资保障组、志愿服务组、宣传组,统筹负责落实省委、省政府、省疫情防控指挥部和团中央工作部署,制定团省委参与疫情防控整体工作方案,协调帮助广东省内重点地区共青团组织开展工作,领导团省委直属机关疫情防控工作。

其次,出台系列聚合体制内外力量的防疫应急制度。应急管理制度是为预防和控制紧急情况带来的冲击和后果而设定的规则体系,是应急工作开展的基本规范,是应急管理有序运转的基础保障。2020年1月25日至今,共青团广东省委员会先后印发十余个文件,推进明确组织建设、应急方案、要求指引和社会倡议等方面,推动各级团组织、团干部、青年社会组织和青年群体全面参与疫情防控。

共青团广东省委员会发布的新冠肺炎疫情防控系列文件示例表

政策类型	发布主体	文件名称与印发时间
组织建设	共青团广东省委员会	《关于成立团广东省委应对疫情工作协调小组的通知》(1月26日)
应急方案	共青团广东省委员会办公室	《团广东省委应对疫情工作协调小组整体工作方案》(2月1日)
要求指引	共青团广东省委员会	《关于立即行动起来投身新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》(1月27日)
	共青团广东省委员会办公室、省志愿者联合会秘书处	《关于组织动员志愿者积极行动起来助力夺取疫情防控斗争胜利的通知》(1月27日)
	共青团广东省委员会	《关于坚持党的领导,全面动员,在防控疫情阻击战中充分发挥共青团生力军和突击队作用的通知》(2月3日)
	共青团广东省委员会	《广东共青团关于在重点领域组建团员青年战疫突击队的工作指引》(2月4日)
	共青团广东省委员会、省卫生健康委员会、省志愿者联合会	《关于加大力度有序开展广东省社区(村)疫情防控志愿服务的工作指引》(2月13日)
社会倡议	共青团广东省委应对疫情工作协调小组	《“青春情暖——白衣战士致敬行动”广东共青团支援一线医护人员及其家属工作方案》(2月14日)
	共青团广东省委员会	《团省委助力企业复工复产工作方案》《关于加大力度组织动员团员青年及志愿者参与疫情群防群控的工作方案》(2月16日)
	省志愿者联合会、省志愿者事业发展基金会	《〈广东志愿者行动起来!一起打赢这场硬仗!〉倡议书》(1月26日)

再次,明确嵌入国家与社会之中的防疫应急形式。一方面,团的力量以组织成员和志愿者两种身份参与疫情防控。前者是一种面向国家的身份形式。2020年1月25日发布的《关于立即行动起来投身新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的通知》,要求县级以上团委机关对应建立应对疫情工作协调小组、制定相关工作方案、主要负责人主动向所在地疫情防控指挥部报到,同时统筹协调本地共青团组织和团干部、团员青年投身疫情阻击战。后者是一种面向社会的身份形式。1月27日发布的《关于组织动员志愿者积极行动起来 助力夺取疫情防控斗争胜利的通知》,要求开展必要数量的应急志愿者招募、开展网上培训,依法有序参与疫情防控,同时明确聚焦重点领域,组建具备医疗救助、应急救援、心理疏导等技能的专业志愿者队伍。另一方面,团的工作以线下和线上两种方式参与疫情防控。线下的工作重点是把力量集中在组织。相关政策明确要求全省各级共青团组织和广大团干部、团员青年发挥生力军和突击队作用,做到组织动员到支部、发挥作用靠支部,听指挥、勇拼搏、见行动,聚焦疫情防控第一线,在医疗救护、科研攻关、生产施工、交通疏导、物流运输等关键岗位组织团员青年战疫突击队。线上的工作重点是把治理效能再提升。聚焦重点项目、重点人群,广泛动员青年志愿者组织和志愿者积极投身疫情防控全链条工作。比如,相关政策明确要求统一通过“1志愿”系统规范疫情防控志愿服务活动的组织管理,同时依托“粤省事”“青少年求助”小程序等网络信息平台、12355热线等开展线上志愿服务。

最后,细化共青团参与防疫工作的具体范畴。一是守好“责任田”。包括要求严格落实应急值守制度,防控各级团的机关和直属单位的疫情,以及对接贯彻落实团中央相关工作部署,对接团湖北省委,加强对广东省对口的湖北荆州地区防疫工作支援力度,及时了解对方需求,积极募集资金物资。二是参与风险排查。设置团员“先锋岗”“示范岗”“流动哨”等,推动各级团组织 and 团员在本地党委、政府和疫情防控部门的统一领导和指挥下,配合村居干部、卫生健康专业人员、民警小组,或协助村(居)委做好协助人员排查、协助封闭管理、协助普及防疫知识、协助物资采购分发、协助整治环境、协助其他防疫工作等网格化防控工作。三是参与物资筹集。以青基会系统为主渠道,发挥青联、青企、青商、青农会等青年组织,在海内外广泛开展募集活动,做好登记、验收、保管、移交等各项工作。四是开展宣传引导。发挥团属媒体阵地作用,进行青少年宣传引导,梳理团组织参与疫情防控工作的方式与路径,发掘在疫情防控一线的典型事例和先进人物,制定宣传标语,依托广东共青团“两微一端”平台,发布权威信息、解读防控措施、疏导恐慌情绪、传播健康常识。

(三) 初步效能

一方面,提供了应急管理的支援力量。在人力方面,广东各级团组织、团员联合社工机构、志愿者等群体,开展了重点场所体温检测和秩序维护;发挥常驻社区服务,熟悉村居群众的优势,为弱势和困难群体提供防疫援助、生活救助等服务;针对一线防控人员和隔离观察家庭提供危机干预与心理辅导等服务。截至2月25日,广东共青团招募的疫情防控志愿者104491人,青年党员占比36.23%,共青团员占比50.08%^[5]。截至5月初,广东共青团在全省共招募储备外语志愿者达5900名(其中外籍留学生志愿者180余名),协助开展来粤返粤人员的口岸接运、排查登记、医学观察、政策咨询、关心关爱等服务工作,累计上岗志愿者超3800人次^[6]。在物力方面,广东共青团号召全省广大青年企业家、团干部和青年群众捐款捐物。截至4月7日,广东省青少年发展基金会接受社会各界为疫情防控累计捐赠共320735笔,款物资金2039.57万元^[7]。

另一方面,获得了治理参与的认可和肯定。广东省疫情防控指挥部将共青团广东省委员会

纳入成员单位,具体承担动员和组织志愿者工作等任务。《团省委关于报送广东团员青年迅速投身疫情防控志愿行动的报告》《广东共青团应对疫情工作快报(第9期)》等先后获得省领导批示肯定。相关工作持续获得《人民日报》《光明日报》、中央广电总台、广东广播电视台等主流媒体报道。

四、机制分析

(一) 防疫管理体制: 顶格响应

顶格响应是指共青团以最快速度、最严标准、最高要求参与防范化解重大风险,体现为政策紧跟、小组创制和主官推动。

首先,时间上以最快速度开展政策紧跟。中国共产党的集中统一领导,是马克思主义政党的重要特征,是中国特色社会主义国家治理的独特优势。这种集中统一领导要求地方和部门的政策紧跟,在思想上对应、行动上追随、步调上一致,保障高效决策与有效执行。重大突发公共事件应急管理尤其如此。只有以最快速度“内防蔓延、外防扩散”,才有可能阻击危险传播。案例中,党中央以高规格领导体制应对新冠肺炎疫情,广东省启动重大突发公共卫生事件一级响应,团中央连续作出一系列重大部署,广东共青团第一时间贯彻党中央集中统一领导的全面动员,落实条块体系的政策要求,展现党政体系的横向遵从与纵向跟进。

其次,机构上以最严标准进行小组创制。小组创制指的是建立一套以小组为中心的严格执行的权力体系,在案例中表现为从共青团广东省委员会到地市、县区团组织纷纷第一时间建立疫情防控协调小组。它是小组政治的一种形式,类似于广泛存在的“领导小组、委员会、指挥部、联席会议等决策性、议事性、协调性工作机构和机制”^[8],是中国所特有的一种组织方式和工作机制,是党政系统中常规治理方式之外的力量整合手段,在特定时期拥有跨部门的协调权力,它在疫情防控政策形成中确定政策基调、与各党政部门协作互动推进联防联控、解读和阐释政策文件从而畅通政策执行、发挥监督政策执行功能从而推动政策实施,展现灵活高效的资源吸纳和行动动员能力。

最后,机制上以最高要求实施主官推动。中国党政决策体系运作的一个重要特征是“领导高度重视”^[9]影响着政策有效执行。它体现了作为一种稀缺性政策资源的注意力在特定部门运行过程中的分配,决定了政策决策者关注什么不关注什么。由于中国共产党的领导贯穿于国家治理各领域各方面各环节,“书记”和“班子”作为党在特定层级、部门和领域的代理者具有权威领导功能,案例中的高位推动即是作为主官的共青团广东省委员会书记直接统筹工作、靠前指挥,班子成员悉数参与,以其制度身份和政治势能发挥主心骨作用,从而协同党政机关、整合多元信息、调度组织资源和激励干部执行。

(二) 防疫运作机制: 一线集结

一线集结是指共青团坚持安全第一原则,在疫情防控战争中推动各级团组织在党组织的统一指挥下主动开展工作,让团干部积极上战场、主动打头阵、争取有作为,体现党旗所指就是团旗所向,具体表现为推动团的组织和干部队伍向社区和农村下沉,体现为就地组织化、基层堡垒化和责任精细化。

首先,一线集结是就地组织化。组织是个体行动的集合,组织化是组织力的基础,是克服集体行动“搭便车”等困境的重要方式。然而,由于新冠肺炎疫情这一类重大突发公共卫生事件具有传染性,跨群体、跨地域的组织行动,对参与者而言存在较大的身体健康和生命安全风险。在此背景下,既需要推进团的组织系统以及其所凝聚服务的青年群体挺身而出,同时也要求相

关组织动员帮忙不添乱,做到战时状态的团组织体系建构灵活管用。正因如此,案例中,广东共青团坚持本地化、组织化的原则,要求各级团组织按照乡镇村居、机关、企事业单位、学校、非公经济组织等现成组织形态就地整合工作力量,强调各地各单位不设置硬性组建数量,可以依托单位和企业建制制的岗、站、台、车、船、所、班、组、室等组建,也可以依托行业和领域根据一定目标任务组成相对稳定的团队(比如生产工程团队、科研攻关团队、重点项目团队、服务保障团队、网络辟谣团队等)。

其次,一线集结是基层堡垒化。社区是疫情防控的第一道防线,只要把社区这道防线守住,就能有效切断疫情扩散蔓延的渠道。党中央强调全国都要充分发挥社区在疫情防控中的阻击作用,把防控力量向社区下沉。其中,社区疫情防控需要专业供给(以卫生健康部门为中心,基层疾控和社康机构为主体)、强制力供给(以公安部门为中心,社区民警、片警为主体),也需要社会力供给(以社区干部为中心,群团组织、社会组织和志愿者等社会力量为补充),依托三者共同构筑社区防疫的战斗堡垒。案例中,广东共青团坚持社区化、精干化的原则,以地市、县区防疫地域为单元,把团的工作力量集结到城乡社区,特别是公共卫生服务力量相对薄弱的农村、任务压力更大的超大城市社区、人口流动性大的企业和工地等,依托团的组织体系和网络媒介,招募、储备专业医护、便民服务、心理疏导等类别的应急志愿服务力量,随时待命,随时参战,助力打造匹配疫情阻击战的基层防御工事。

最后,一线集结是责任精细化。共青团参与疫情防控是一场需要落实落细、务求实效的工作,每一个环节和步骤都可能牵一发而动全身,甚至一招不慎满盘皆输。比如,团干部和志愿者配合实行网格化、地毯式管理,确保群众早发现、早诊断、早隔离、早治疗,开展监测、消毒、通风与环境卫生整治等,任何一个环节都不能疏忽大意、来不得半点“假把式”。正因如此,力量下沉需要责任明确予以匹配。案例中,广东共青团要求各级团组织在认领急难险重任务之时,突出团员为主体,突出团干部带头,要求在社区排查、物资筹集、宣传引导等工作中明确具体人员组成,明确组织动员机制,明确任务协同和责任分工,主动向同级党委报到,便于全流程痕迹回溯、监督管理和风险防范。

(三) 防疫行动方式: 接点应援

接点应援是指共青团在疫情防控中与党委政府、市场企业和社会组织形成的关系形态,通过对所服务凝聚的社会组织、志愿者等力量的快速动员,形成防控疫情的人力和资源优势,解决疫情防控过程中活多人少的难题,体现为共青团的人力嵌入和资源嵌入。

一方面,接点应援是人力嵌入。重大疫情防控工作任务繁多且琐碎,联防联控要求把区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理有机结合,严防死守不留死角,而群防群治要求布起县区、镇街、乡村和社区等一线防护网络,及至省界、车站、码头、服务区,入粤的人、车和动物,下至村、社区开展检疫查控,对人力提出极大要求。共青团通过动员企业、社会组织、志愿者等各方力量,汇集群防群治的力量队伍,合力构筑群防群治抵御疫情的严密防线,为打赢疫情防控阻击战提供保障。比如,广东部分地市团组织联合有关部门,在医院、街道、社区、学校等系统组建青年志愿者服务队,轮班在各类卡点、卡口参与地方和部门的疫情防控,缓解人手紧张问题。

另一方面,接点应援是资源嵌入。重大疫情防控对应急资源提出了要求。其中,生活物资是削减公众恐慌、保障社会稳定的关键;防控物资是一线防控抗疫人员的武器,是保护群众健康的盾牌,也是企业有序复工复产的保障。案例中,广东省共青团接合恢复生产和物资筹集两个应急管理痛点,组织队伍力量参与生活物资和防控物资的双保障工作,通过团在市场企业和社会组织中的组织体系,以及团所联系的青年企业家、青年社会组织、青年群众等,开展广泛的物

资筹集,并通过跨区域的团组织联动、政府职能部门沟通等方式,确保应急资源在最快时间驰援抗疫一线。举例来说,广东部分地市团组织成立专门的志愿服务队,开展市民外出活动劝阻、集中采购生活物资、无偿配送爱心物资等工作;部分地市共青团组织开展协助生产医用口罩志愿服务活动,招募并组织青年志愿者前往一线生产基地,协助生产、包装医用口罩等等。

五、制度逻辑

共青团是国家与社会之间的中间组织,是中国共产党与广大青年群众的桥梁纽带,在疫情防控过程中既需要衔接体制,体现自身的政治站位,参与激发制度优势和治理效能;也需要对接社会,体现自身的价值定位,参与动员群防合力和群治效力。这一过程是党委政府领导下的团组织功能作用发挥、是疫情防控形势下对国家与社会协同治理的深度建构,体现了共青团在危机状态双向嵌入的适应性、效能性与可拓展性。

(一) 双向嵌入的适应性

共青团承继中国共产党应对重大风险挑战的适应能力,围绕现代国家和当下时代对共青团的需要,聚焦重大疫情防控过程中建构党团、团社和团青关系,在危机状态体现自身双向嵌入的政治适应性、思想适应性和组织适应性。

首先,共青团的适应性体现为危机状态下双向嵌入的政治适应性。新时代共青团的政治性体现在与中国共产党保持紧密联系,并推动青年权益的维护与表达。重大疫情影响了包括青年群体在内的人民群众的身体健康和生命安全,是共青团履行职责使命的必然指向。案例中,广东共青团在话语表述上强调从做到“两个维护”的政治高度参与疫情防控,坚持把人民群众生命安全和身体健康放在第一位;在行动推进上围绕重大疫情防控的风险排查、资源供给、政策宣传、科学普及、扶危济困和舆论引导等基础性工作展开,坚持向同级党委报到,把坚决服从党的集中统一领导贯穿于疫情防控的各方面各环节,体现了在重大风险挑战应对过程中面向国家与社会双向嵌入的政治站位。

其次,共青团的适应性体现为危机状态下双向嵌入的思想适应性。共青团承继中国共产党作为学习型组织的传统,重视学习、善于学习,把重大风险作为淬炼组织、历练干部的契机,推进革命、建设和改革中业已形成的理论转化为特定领域的风险应对知识。案例中,广东共青团坚持把学习作为第一议题,基于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神与关于疫情防控工作的重要指示开展工作,驱动各级团干部参与疫情防控的自觉性、主动性和积极性,把握疫情防控过程中党的路线方针政策发展导向,提升各级团干部对于疫情防控的重要性、迫切性和专业性的认知水平;同时向医疗卫生机构人员、社会组织人员和志愿者等学习和交流疫情防控的专业治理知识,不断总结防控实践中的好经验好做法,持续推进优化政策部署和制度创新,体现在面向重大风险挑战既主动担当作为、又力图创造性落实的认知定位。

最后,共青团的适应性体现为危机状态下双向嵌入的组织适应性。共青团是个体的集合,是一种组织形态,组织能力影响着共青团的存在与发展,也是推动政党价值与政策被群众认同与接受进而激发社会动员效能的重要支撑。共青团在疫情防控工作中坚持体制内动员与社会化动员相结合,将各级团组织和广大团员、团干部组织起来,既面向国家制度框架内的团组织和团干部,推动组织动员到支部、发挥作用靠支部;又面向社会体系中的社会组织、公众志愿者等,积极发挥组织动员广大青年的作用,把青年群众的广泛参与作为自身最为重要的力量依靠,据此全力以赴支援疫情防控斗争第一线,把共青团的组织力、引领力、服务力体现到大局贡献度上,让平常状态下双向嵌入的功能作用延展到危机时刻对国家与社会的双向动员和双向赋权。

(二) 双向嵌入的效能性

共青团的双向嵌入是一个务求实效的过程,是危机状态中优化体系和锻造能力的一次大考,它着眼于将国家治理的制度优势转化为风险应对的治理效能,在重大疫情防控中推动了团干部的角色功能再塑造、团组织的动员能力再提升、青年群体的社会认知再建构。

首先,推动了团干部的角色功能再塑造。共青团的双向嵌入是对自身权威性的塑造,是对团干部能力的锻造。共青团参与重大疫情防控,将“党有号召,团有行动”的传统从平常状态延续到危机时刻,拓展了团的组织和团的干部的功能边界,将之推向突发公共卫生事件应急管理第一线,在危机应对中检验组织建设、宣传教育、团结凝聚、品牌创制等双向嵌入日常工作的战时效能。这一过程要求团员干部以实际行动亮身份树形象、带头学习并广泛宣传科学防疫知识、示范带动广大群众提升防疫能力、合力构筑群防群治防线,在防控疫情战斗中展现政治性、先进性和群众性,它改变了团干部惯常的(主要面向于国家)活动导向下以影响力为重点的工作方式,使之转向(面向国家与社会)奉献导向下以实效性为重点的防疫参与。

其次,推动了团组织的动员能力再提升。双向嵌入是一个组织耦合过程,也是一个组织动员过程。就动员主体而言,共青团在重大疫情防控中探索省、市、县、镇多级团组织的社会动员体系,面向危机的紧迫挑战提升组织内部运作效率,减少不必要的中间环节。就动员客体而言,团组织通过党政机关、国有企事业单位和社会组织团组织、团员及志愿服务组织、广大志愿者,搭建纵横交织的群防群治网络,建构起多元力量参与的危机响应体系。就动员载体而言,团组织借助线下的群众服务和引导工作,使自身成为国家与社会在危机状态下的沟通桥梁;通过线上多样化、即时化、生动化的传播宣导,形成危机动员所必需的价值基础和理念认同,进一步助力双向嵌入国家与社会的协同治理的深入开展。

最后,推进了青年群体的社会认知再建构。双向嵌入的一个重要面向是获得来自社会的认可与支持,是把组织力筑造在社会对自身所凝聚的群体的正向认知和积极支持上。很长时间以来,共青团所凝聚的青年深受亚文化(特别是网络思潮)影响,涌现“佛系青年”“宅男宅女”“二次元”等现象,衍生了青年群体的诸多社会负面认知,甚至存在某些代际被标签化为“垮掉的一代”的问题。在此背景下,共青团在危机状态下面对青年群体开展紧急动员,激活青年群体参与重大疫情防控,通过线上和线下的实践参与、捐款捐物和社会服务,在国家的危机动员和社会的应急响应中,推动展现当代中国青年勇担当、敢奉献、有能力的集体形象。这是共青团基于风险治理的客观实践涵育青年品性、激发青年活力的过程,有助于改变关于青年群体的社会刻板印象,重构社会对于青年群体的认知框架,从而拓展青年群体和团的组织参与国家和社会协同治理的话语空间和行动机会。

(三) 双向嵌入的可拓展性

共青团参与重大疫情防控嵌入了国家与社会面向共同“敌人”(重大疫情)之时的协同治理,是中国共产党防范化解重大风险的组织实践的典型表征,具有切实的治理效能,但仍面对预防体系建构不完善、专业能力建设不充分的问题。

首先,预防为主的嵌入式治理体系建构有待推进。与中国共产党的国家治理具有一致性的是,长期以来,共青团的工作围绕组织建设、宣传教育、团结凝聚和品牌打造展开,是一种例行化的日常工作,在应急管理方面具有突出的反应性特征,往往在重大突发事件发生之后进行紧急动员,确实能够摆平问题,不足之处是存在巨大的社会成本损耗和一定程度上的治理滞后性。正因如此,共青团亟须建构面向重大风险的进取性工作模式,重点是健全预防为主的嵌入式治理体系,包括推动完善应急预案建设,从健全指令、执行、协同、反馈的领导指挥全链条出发,锻造指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力、反馈及时的高层次指挥协调机构;从识别预警、应

急管理和善后恢复的风险管理全流程出发,建立科学的风险评估、研判和决策制度,提升参与性、互证性和协同性;从党团、团社和团青联动的有效性出发,推进完善嵌入党委政府、职能部门、市场企业、社会组织、基层村居和普通公众的协同治理机制。

其次,共青团协同治理的专业能力建设有待推进。当下共青团面对的治理情景已经远远不同于革命战争年代,影响组织存续的外部危机相对弱化,部分地区和领域的团的组织和干部的忧患意识有所淡化,疏于弘扬斗争精神、增强斗争本领的现象渐有抬头,习惯于日常事务和常态运转。然而,以重大疫情防控为典型代表的治理风险,具有多因性、突发性和扩散性,是对共青团在特定领域发挥功能作用的全新考验。正因如此,共青团亟须建构协同治理的专业能力,重点是强化面向国家的政治跟进能力和面向社会的群众动员能力,前者需要更多诉诸党性教育、理论学习和方法训练的手段更新,以及组织和干部激励的机制优化;后者需要以基层单元(包括企业、社区等)为行动领域,推进健全“平战结合”的社会资源筹集、调拨和管理能力,提升人员就地集结、队伍临战训练和在线应急动员等能力。

最后,共青团参与联防联控疫情经验有待深化。党的十九届四中全会强调“我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势”,其中包括“坚持全国一盘棋,调动各方面积极性,集中力量办大事的显著优势”。面对疫情天灾,中国迅速开展社会动员、发动全民参与,构建联防联控、群防群控防控体系,通过非药物手段有效阻断了病毒传播链条。以共青团等为代表的人民团体和群众组织,组织动员所联系群众积极投身疫情防控,是不可忽视的力量,其行动从侧面彰显了抗击新冠肺炎疫情的中国实践、中国力量、中国精神、中国效率与中国经验。然而,这一工作尚未得到充分的经验总结与理论提升。因此,共青团系统可以借由参与疫情防控的客观实践、治理效能与创新经验的再总结、再提升与再阐释,以及通过传统媒体和新媒体的平台运用、话语建构与广泛传播,实现对群团组织功能作用和行动效能的“精准概念化”与“自我经典化”,讲好群团组织参与联防联控、群防群治的故事,讲好共青团彰显政治性、先进性和群众性以及提升组织力、服务力、号召力和引领力的故事,讲好中国共产党坚强领导和组织抗疫的故事、中国人民团结合作共克时艰的故事、中国特色社会主义制度优势的故事。

[参 考 文 献]

- [1]胡献忠《中国共青团与各类团体关系研究——政党主导下的共青团与工会、妇联关系研究》,载《中国青年研究》2016年第3期。
- [2]《列宁选集》(第1卷),北京:人民出版社1995年版,第473页。
- [3]《列宁选集》(第4卷),北京:人民出版社,1995年版,第370页。
- [4]王名、张雪《双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架》,载《南通大学学报(社会科学版)》2019年第2期。
- [5]何雅柔《大数据揭秘广东志愿者的战役30天:超8万人上岗,社区(村)是主战场》,南方网, <http://news.hexun.com/2020-02-28/200438986.html>
- [6]岳青、洪秋婷《5900名外语志愿者战斗在广东涉外疫情防控一线》, <https://wap.peopleapp.com/article/5466859/5385166>
- [7]共青团广东省委员会《广东青基会抗击疫情募捐活动捐款明细》, https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA5MDQ2MDgyNA==&mid=2652348557&idx=2&sn=bcbd2f89077b433f4c7a641a6911e473&chksm=8be8477abc9fce6c0b5ede94e05460fe5e1b43a44740683649e1b3edab3aec08362dc3fbded3&token=2097109832&lang=zh_CN#rd
- [8]周望《大国治理中的领导小组:一项治理机制的演化与精化》,载《中共天津市委党校学报》2019年第5期。
- [9]庞明礼《领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式》,载《中国行政管理》2019年第4期。

(责任编辑:韩永涛)