

《中长期青年发展规划》专题研究

主持人 张良驹(中国青少年研究中心副主任):《中长期青年发展规划(2016-2025年)》作为我国第一个综合性的国家青年政策,值得学术界高度关注和认真研究。本栏目三篇文章从不同角度对青年发展规划进行了理论研究。《青年发展规划实施中的协同治理研究》一文运用政策科学中的协同治理理论,研究了在青年发展规划实施中如何进行跨部门、跨层级的合作共治问题,构建了青年发展规划有效实施的理论分析框架。《“一带一路”建设与青年发展》一文从经济社会发展的大势中认识和把握青年发展,研究了青年发展的实践性、民族性和国际性,拓宽了青年发展规划研究的视野。《青年发展规划与新时代青年发展的时空指向》一文基于时空社会学视角,阐述了时空是青年发展规划的基本要素,解读了新时代青年发展、青年工作与青年发展规划的时空关联性。这三篇论文选题新颖,学理性强,既丰富了青年发展规划的理论研究,又为青年发展规划的实施提供了理论借鉴。

青年发展规划实施中的协同治理研究

■ 张良驹

(中国青少年研究中心,北京 100089)

【摘要】成功的政策决定有赖于有效的政策执行,青年发展规划的政策制定来之不易,而政策执行更为关键。青年发展规划的实施涉及多领域、多部门、多层级,受到政策环境和政策条件的动态影响,是一个复杂的政策执行过程。协同治理理论强调社会治理的合作共治,对公共事务的协调发展有着较强的解释力,适用于对跨部门、跨层级公共政策进行研究,为青年发展规划实施的研究提供了学术范式。青年事务的跨界性、青年发展规划实施的跨部门性和影响因素的多样性,决定了青年发展规划具有协同治理的客观需求。党委、政府和共青团组织作为政策执行主体,在青年发展规划的实施中具有独自功能,发挥独特作用。只有充分发挥各个政策执行主体的功能作用,进行跨部门的横向协同治理和跨层级的纵向协同治理,才能汇聚各种协同治理的力量,形成协同治理的合力,提高协同治理的效能,从而使青年发展规划得到有效执行,推动广大青年在新时代得到更充分、更优质的发展。

【关键词】青年发展规划 协同治理 政策执行

收稿日期:2017-10-20

作者简介:张良驹,中国青少年研究中心副主任,团中央实施青年发展规划办公室副主任、报告组组长,教育学博士,主要研究青年社会教育、青年发展政策和青年工作理论。

基金项目:本文系中国青少年研究中心国家财政专项资金课题“中国青年发展规划实践的规律性研究”(课题编号:QYZXZD-KT2017-3)的阶段性研究成果。

协同治理是指多元政策主体在复杂的公共政策制定和执行中,进行跨部门、跨层级合作共治的新型治理模式。协同治理具有治理主体的多元性、治理内容的共识性、治理形式的协同性、治理目标的公共性等特征。从20世纪90年代中后期开始,西方发达国家开始了一场旨在建立公共部门协调与整合机制的改革运动,试图通过制度化、经常化的跨界合作,解决复杂而棘手的公共问题,促进公共利益的实现。自此以后,协同治理在许多国家的公共治理中得到了广泛的应用,取得了显著的成效。协同治理理论强调治理主体的多元性、治理领域的跨界性、治理系统的协作性,这为如何有效实施国家《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称“青年发展规划”)提供了理论视角和学术范式。青年发展规划的实施涉及多个社会领域,是一个复杂的政策执行过程,需要跨部门、跨层级的协同治理。本文运用协同治理理论,分析青年发展规划协同治理的客观需求,阐述主要政策主体在青年发展规划协同治理中的功能定位,提出跨部门、跨层级协同治理的基本路径,从而构建起青年发展规划实施中协同治理的理论分析框架。

一、青年发展规划协同治理的客观需求

1. 青年发展事务的跨界性

政策执行的协同性源于政策问题的跨界性。青年发展事务之所以要协同治理,是因为该事务超越了单个部门的职责范围,需要多个部门共管共治,因而具有客观存在的跨界性。这种跨界性是青年发展事务协同治理的逻辑起点。

青年是指特定年龄的人,是一个年龄概念。根据青年发展规划的规定,青年的年龄范围是14-35周岁。作为一个具有同样区间年龄的人群,青年分布在包括学校、企业、机关、农村在内的各个社会领域之中,这反映在青年学生、青年职工、青年农民、青年教师、青年科技人员、青年企业家等称谓上。随着社会阶层的发展变化,很多青年在新经济组织、新社会组织和自由职业者中,在社区、网络里。青年的多领域分布决定了青年发展事务的复杂多样性。不同的青年群体既面临共同的发展需要,也有着不同的利益诉求。某个方面的青年发展问题往往不是单一的公共部门能够独自解决的。例如,青年的思想道德问题不只是教育部门的事情,还涉及宣传部门、新闻出版部门等;大学生就业问题不只是劳动保障部门的事情,还需要高等学校和用人单位共同解决。青年发展事务横跨众多领域,涉及众多部门,需要跨部门的协同治理。对于复杂的青年发展问题的治理,只有多个政策主体超越部门边界、进行跨部门的协同合作,才能实现青年发展事务的有效治理。

政府部门的职能是有边界的,在公共治理中有一定的领域和范围。从协同治理理论看,不同政府部门在履行职责的过程中容易专注于自身领域和范围,持有各自的利益诉求,往往从部门自身利益出发做出决策、采取行动,这导致各自为政现象的大量出现。科层制提高了组织的运行效率,但“使政府行政管理活动的专业化分工过度,出现碎片化、分散化管理现象”^[1],导致部门之间目标有异、沟通不畅、协作困难。调查表明,90.2%的公务员受访者认为,跨部门协同合作存在不顺畅的问题^[2]。由于没有形成一个整体政府的概念,人们缺乏部门之间协同治理的理念,不太重视部门之间的合作,“政府工作人员往往对跨部门协同的积极性不高”^[3]。在政府管理实践中,“政府组织过多强调专业化分工,忽视了分工之外的协同合作问题”^[4]。这使得部门之间协同合作时存在较多障碍,大大降低了公共治理的整体绩效。在缺乏主动合作意愿的情况下,不同部门对于共同参与的公共事务治理,难免会有意见分歧,甚至发生利益冲突,因此,需要进行跨部门协同治理,构建协同链条和治理网络,以促进多元主体之间的协调合作。

作为一种公共事务,青年发展事务需要像其他复杂的公共事务一样,进行跨部门、跨层级的

协同治理。众多的青年发展问题超出单一部门的职责范围和解决能力。适应国家治理体系和治理能力现代化的新要求,我们要采用新的治理方式,从跨部门和跨层级两个方面进行协同治理,充分调动各相关部门、各层级的积极性,共同解决日益复杂的青年发展问题,实现青年发展事务的有效治理。

2. 青年发展规划实施的跨部门性

青年发展事务的跨界性导致青年发展领域的广泛联系性和青年发展规划实施的跨部门性。青年发展规划提出的青年发展领域包括青年思想道德、青年教育、青年健康、青年婚恋、青年就业创业、青年文化、青年社会融入与社会参与、维护青少年合法权益、预防青少年违法犯罪和青年社会保障。这些青年发展领域与党政部门不是一一对应的关系,而是跨越单一部门所具有的工作边界,存在于多种部门边界的交叉地带。例如,青年健康的发展,不只是某一个政府部门的工作职责,而需要国家卫计委、国家体育总局、教育部等多部门的协作。青年发展规划的执行主体之所以要进行合作,直接原因是所面临的青年发展任务、要解决的青年发展问题超越了单一政策执行主体的工作领域和能力范围。解决青年发展的跨界性问题,需要多个不同部门的共同参与,这是青年发展规划实施具有复杂性的重要原因。“如果执行过程只涉及一个机构并且只由这个机构来对行动独自负责的话,那么执行过程会非常简单”,而政策项目的失败在于众多机构之间“协调的复杂性,每一个执行者都可以减缓工程的进展甚至让其停工”^[5]。在青年发展规划的实施中,要加强相关部门的协作,凝聚各部门的力量,取得倍增效应。

我国政府序列没有设立专门的青年工作部门,所有的青年发展事务分散在众多政府部门之中。各相关政府部门具有自身的工作职能和目标,形成了不同的利益诉求和价值偏好。单个政府部门对于各类青年发展问题的关注都有自己的视角,不可能非常完整地对于青年发展问题进行全面考量。对于具有多领域目标的青年发展规划,如果没有跨部门协同治理,在政策执行中就会出现部门本位、相互分割的“孤岛现象”。只有跨部门协同治理,才能推动相关部门行动起来,不同部门达成共识,形成合力,把各方面力量凝聚到实现青年发展规划的目标和任务上来,使政策执行中各种要素成为一个作用互补的有机整体。

3. 青年发展规划实施影响因素的多样性

一是政策问题。“政策执行的有效与否,首先是和所要解决的政策问题的类型和性质密切相关。”^[6]政策涉及范围越广,政策问题的性质越复杂,政策执行的难度就越大。青年发展规划涉及数以亿计的青年,而这些青年分布在不同的社会群体之中,有着多种多样的利益诉求,政策执行因而非常复杂。同时,青年发展规划指向青年发展问题,而这些问题涉及众多公共部门及其工作人员,需要调整多重利益关系,政策执行因而存在很大的难度。

二是政策文本。政策文本操作性强是政策执行有效的关键所在。“一项政策要能够顺利执行,从操作上和技术上来说,它必须具体明确,即政策方案和目标具体明确,政策措施和行动步骤明确。”^[7]青年发展规划尽管提出了青年发展的领域、目标和措施,但这些内容包含许多宣言性、描述性的语言,很多方面缺乏可检测、可衡量的具体指标和刚性的工作要求,这给政策执行者留下了较多的空间去选择做什么或者不做什么。进一步说,任何一项公共政策执行都具有动态性。“政策方案无论设计得多么科学和正确,都不可能与纷繁复杂的客观实际情况完全一致”^[8]。随着政策执行的进展和政策条件的变化,青年发展规划实施中必然会遇到一些新情况和新问题,这就需要政策执行者因时而变,修正执行策略,调整执行措施。

三是执行主体。美国学者格斯頓把政策实施界定为“将政策义务转化为实务”^[9],强调政策执行部门的作用。任何政策执行都是通过政策执行者的实施行为来完成的。青年发展规划的政策执行,受到政策执行主体的自身利益诉求和行为倾向的影响,受到执行部门之间的关系

以及执行人员的态度的影响。执行主体的利益矛盾会导致政策执行阻滞现象的发生。如果执行主体不能有效运转,那么即使青年发展规划设计得再完美,也不能取得制定者所期望的政策效果。由于制定主体与执行主体不完全同一,因此存在执行主体对青年发展规划的认识和理解的问题。如果对青年发展规划认识不够,理解不清,就难以实现正确和全面的执行。执行人员的政策水平、管理水平也影响着青年发展规划的有效执行。执行人员如果不了解青年发展状况,就不能有效分析和解决青年发展问题。青年发展规划能否得到有效执行,关键在于执行人员在主观上是否充分认识其公共价值,并积极参与实施,在客观上是否拥有足够的能力和资源完成应该承担的任务。

四是政策资源。政策资源是有助于政策制定和执行的“各种主客观条件的综合体”^[10]。青年发展规划的顺利执行,离不开人力、物力、财力等资源条件。无论青年发展规划本身制定得多么理想,如果缺乏必要的用于政策执行的经费、人力、信息、权威资源,政策执行的结果也无法达到政策目标。人力资源是影响政策执行的一大因素,只有投入足够的合格的执行人员,青年发展规划才能落到实处。如果缺少经费投入,那么青年发展规划就会受到制约而无法展开。为此,青年发展规划专门强调,该规划实施所需经费要纳入财政预算,以保障青年发展经费投入。

五是调适对象。政策目标群体是政策作用和影响的对象,青年发展规划的调适对象是青年,青年能否认同和接受是青年发展规划能否得到有效执行的重要因素。青年对青年发展规划实施的影响,主要体现在服从或不服从的态度和行为上。在青年发展规划实施中,如何使青年感到与自身有关、对自身有利,如何吸纳青年的广泛参与和积极支持,是需要特别关注的问题。

以上几方面说明,青年发展规划的政策执行包含多方面的复杂因素,不是单一部门、单一级能够独自完成的,需要进行跨部门、跨层级的协同治理。

二、青年发展规划协同治理中的主体作用

1. 青年发展规划协同治理中党委的领导作用

学术界提供了政策执行的多种模式,如过程模式、系统模式、综合模式,为青年发展规划的实施提供了有益的理论借鉴。但是,任何一个具体的政策执行都是在一定政治制度和政策环境下进行的,有效的政策执行需要根据不同的行动情境,确定符合实际的恰适模式,做出相应的机制安排。

与一些国家以自愿、平等和共识决策为特征的协同治理不同,中国的跨部门协同治理存在对权威的高度依赖,因而被称为“高位驱动模式”^[11]或“以权威为依托的等级制纵向协同模式”^[12]。对于没有上下级隶属关系的多个部门参与的政策执行,为保证这些平行部门之间的有效协同,中国通常会利用某一具有较高权威性的组织来牵头实施。“在遇到跨部门的议题或者职责交叉的事项时,各部门并没有动力自主推动‘合作’局面的达成,而是习惯依赖上级组织或上级领导。”^[13]青年发展规划的实施涉及众多平行部门,“如果缺少自上而下的协调和监督机制,一些部门出于自身利益考虑,就可能采取拖延乃至不合作行为”^[14],出现同级部门之间相互推诿和扯皮的现象。为了促使相关部门采取协同行动,由更高层级组织介入的高位驱动就成为青年发展规划实施的最佳模式选择。在青年发展规划的政策执行中,如果两个部门之间出现工作分歧,需要进行协调,那么现实的解决办法是报告给上级单位,在共同权威的干预下拿出解决问题的方案。

在中国政治制度下,党是总揽全局、领导一切的。在国家公共权力方面,通过制度性的安排,党对国家的立法机关、司法机关和行政机关实施领导。党是政策目标的创制者、利益表达的

聚合者、重大政策的决策者。“中国的公共政策执行发生在一个‘以党领政’、党和国家相互‘嵌入’的独特结构和政治生态中”^[15],形成了具有中国特色的党领导的公共政策执行机制。党是包括青年发展事务在内的公共事务的领导者。党委能否发挥领导作用、如何发挥领导作用,是青年发展规划有效执行的关键所在。

青年发展规划是中共中央、国务院发布的,属于党和国家的最高层级的规范性文件。党委是青年发展规划实施的领导者和牵动者。青年发展规划涉及几十个党政部门,这些部门之间的相互协同和合作并不会自动发生。推进这么多部门的协同和合作,需要更高层级的机构或权威介入,通过权威性解释、整体性协调、全局性安排,促使各部门统一思想,相向而行,携手并进。尽管青年发展规划明确界定了政策目标和政策工具,但有的部门基于自身的认知模式,可能会对政策内容、政策措施和政策项目存在着一定程度的政策认知偏差。在这种情况下,解释权和强制权对于青年发展规划的实施至关重要,成功的政策执行有赖于党委的领导和推动,通过权威性的政策解释和政治干预,促使相关部门采取协同行动。在涉及这么多个平行部门的青年发展规划实施中,如果没有党委的介入,一些部门就可能根据自身的利益诉求和认知状况,对政策目标和政策内容进行不同的解读,出现政策认知分歧,导致政策执行难以形成合力。各级党委的领导是影响层级性协调和多个平行部门合作的关键因素。如果各级党委予以高度重视,进行精准安排,那么青年发展规划的实施就能取得明显成效。

党委领导是党管青年原则的具体体现。青年发展规划第一次在国家政策文件中提出了党管青年的原则。落实党管青年原则,就要发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,进一步从战略高度来看待和谋划青年发展,把促进青年优质发展作为国家的基础性和战略性工作,整体思考、科学规划、全面推进。制定和实施综合性的青年政策,是党管青年的重要工作内容。坚持党管青年原则,要以抓实青年政策为保障,实施好青年发展规划。党委领导青年发展规划的实施,是党管青年原则的生动实践和具体体现。青年发展规划是一项系统工程,必须建立健全党委加强领导,政府、群团组织、社会等各方面协同施策,齐抓共管青年发展事务的工作机制,确保青年发展政策逐项落到实处。要在党委领导下建立多部门协同治理的工作平台,整合党政部门和共青团的力量,再造各个政策主体之间的关系,避免陷入多部门合作困境,防止政策执行陷入碎片化,减少政策梗阻。

2. 青年发展规划协同治理中政府的主导作用

政府是公共管理和社会服务的重要主体,大量的公共政策执行涉及政府部门,因此,多部门协同治理中的部门大多是指政府部门。跨部门协同治理在很大程度上“是以目标、机构、资源、业务和服务及其提供途径等要素的整合为内容”^[16]的行政模式。公共政策的执行需要多种资源支撑,而许多资源掌握在政府部门手中,因此,公共政策的执行离不开政府部门的参与。青年发展规划的实施涉及几十个中央国家机关,其中多数是政府部门。能否调动政府部门的参与积极性,如何发挥政府部门的管理优势和资源优势,对于青年发展规划的政策执行至关重要。

政府部门参与青年发展规划的实施,首先,要增强政策认知。政策得到有效执行的前提是对政策的认知和认同。政府部门要了解青年发展规划提出的政策目标、政策内容和政策措施,认同青年首先发展的理念和政府部门协同治理的必要性。青年发展规划作为一项创制性政策,出台时间不长,尚未形成明确的实施路线图,这容易使得有的部门还停留在观望等待、被动回应的状态。只有建立制度化的联系沟通机制,才能增强政府部门实施青年发展规划的自觉性、主动性和创造性。其次,要采取切实的行动。青年发展规划提出的青年发展措施涉及众多政府部门,每一个部门都应对照政策文本,找准自身的工作定位,明确承担的工作任务和工作项目。青年发展规划发布后,共青团中央就针对青年发展措施研究了具体工作项目。2017年10月,共

青团中央印发了青年发展规划《近期工作重点》，提出了五十多项重点工作，其中，很多需要政府部门参与和承担。例如，“加大公共教育投入向农村、边远、民族、贫困地区的倾斜力度”的责任单位是教育部，“面向青年进行常态化健康知识普及宣传”的责任单位是国家卫生计生委等，“实施《青少年体育活动促进计划》，组织青少年积极参加‘未来之星’阳光体育大会、‘走下网络、走出宿舍、走向操场’活动及各类全民健身运动”的责任单位是国家体育总局等，“强化青年就业创业服务”“建设一批青年就业见习基地”的责任单位是人力资源社会保障部、国务院国资委等。相关政府部门要认真履行主体责任，积极做好这些重点工作。另外，政府财政部门要切实贯彻青年发展规划提出的“将本规划实施所需经费纳入财政预算”的要求，从资金上支持青年发展规划的顺利实施。随着青年发展规划的政策措施和工作项目越来越具体，政府部门的责任也会越来越明确。

3. 青年发展规划协同治理中共青团的协调作用

青年发展规划明确规定了共青团在该规划实施中的协调和督促职责。青年发展规划有几十个政策执行主体，共青团只是其中之一，但是，共青团作为党和政府联系青年的桥梁和纽带，作为党的青年工作部门，自当积极主动，增强实施青年发展规划的执行力，充分发挥共青团维护青年发展权益的重要作用。共青团组织长期以来“缺乏法律上的功能定位和制度上的职责安排”^[17]，青年发展规划对于共青团组织来说，最大的意义是有了协调党政部门参与和支持青年工作的国家政策依据。各级共青团组织和共青团干部要把握青年发展规划的政策目标、政策领域和政策措施，运用政策执行工具，设计政策执行方案，争取政策执行资源，增强处理青年发展事务、解决青年发展问题的能力。

跨部门协同治理既是共青团促进青年发展的必然要求，也是弥补共青团资源不足、促进有效治理的重要手段。资源依赖理论提出，没有任何组织有充足的权威、资源和能力去实现组织目标，没有一个组织是自给自足的，所有组织必须与外部环境进行资源交换才能生存和发展，各种组织之间存在不同程度的依赖关系。共青团组织只有依赖其他党政部门提供资源，才能进行青年事务治理、提供青年发展服务。在青年发展事务的协同治理中，虽然合作的部门不是一成不变的，共青团组织与不同部门之间的合作方式也不完全相同，但是有一点是相同的，这就是如果没有党政部门的参与和支持，共青团组织就不可能顺利完成自己的任务、达到既定的目标。资源依赖理论揭示了共青团组织对党政部门存在资源上的依赖关系，“跨部门合作治理则透过这种依赖关系探讨如何实现一加一大于二的合力”^[18]。

从系统论观点看，青年发展规划的政策执行是由党政部门、共青团组织及其工作人员等要素构成的一个整体系统。任何一个要素的不合理和不协调都会引发矛盾，影响政策执行系统整体功能的发挥。共青团组织长期以来把协助政府管理青年发展事务作为自身职责，开展了大量工作。但是，青年发展事务已经跨越单一部门边界，更不是单纯的共青团工作领域，呈现出复杂性、多变性的特征，这使得共青团组织面临重大的挑战和压力。从共青团工作看，跨部门协同治理是共青团组织面临的普遍性问题、如何与政府部门、社会组织、企业组织进行合作，影响着共青团组织的运行效率。目前，在青年发展规划实施中，跨部门协同治理缺乏相关的制度保障和操作规范，导致具体的协同工作很不容易。“由于各执行机构之间所处的地位不同、利益不同，各个执行人员的知识、能力、经验、性格以及看问题的角度不同，出现意见不同和利益矛盾是很自然的，这些都需要通过协调来解决。”^[19]青年发展规划涉及多部门、多层级、多人员的分工合作，这要求共青团组织通过沟通交换意见、消除分歧、减少矛盾、促进合作，从而做到协调一致。

政策执行研究存在一种“整合”路径。这种研究路径主张：“政策执行是通过府际或组织间网络来实现政策目标的，政策执行过程充满着高度的动态性和复杂性”^[20]，“基于政策网络的执

行研究首要关注的是谁在参与、如何参与、参与的程度如何,其出发点是参与者以及参与者之间的关系互动”^[21]。这种研究路径为共青团组织协调各方参与和支持青年发展规划的实施提供了借鉴。共青团组织上下级之间、共青团组织与政府部门之间需要分工合作,协同一致地实现青年发展规划的政策目标。只有实施跨部门协同治理,建立具有广泛联系性的协同组织网络,才能有效弥补共青团组织解决青年发展问题的不足。

三、青年发展规划协同治理的路径选择

1. 青年发展规划实施中的横向协同治理

青年发展规划有效执行的基本路径是进行横向的协同治理。青年发展规划做出的跨部门协同治理的政策规定,并不能保证各部门相互之间形成有意义的关系联结。在相关部门参与的横向协同治理中,容易出现偏离政策目标、与政策内容不符的政策执行失真现象。不同部门之间存在的职责模糊、目标不一、利益冲突和沟通障碍,都会导致青年发展规划协同治理的失灵。青年发展规划实施的复杂性在不同部门的联系与互动中生成,因而要更多地关注政策执行中的多元互动和非线性因果关系。

整合是跨部门协同治理的本质内涵,是协同治理过程中的主要任务。跨部门协同治理不是各干各的,而是各尽其能,优势互补,取得一加一大于二的效果。“跨部门协同治理强调不同组织间通过协作实现部门间能力互补和资源整合”^[22]。跨部门协同治理的出发点是通过不同部门之间的互动,整合各种稀缺的公共资源。不同部门之间的互动通常是一个获得互补性资源、实现政策目标的过程。目前,青年发展规划实施中相关部门之间的互动,更多的不是基于资源交换的需要,而是基于政策指令的服从型互动。这种服从型的互动模式并未改变传统科层制关系模式,各部门往往会依然遵循以分工和专业化为特征的传统行政逻辑,没能转变为扁平化的协同网络。美国学者古尔德纳指出:“每个组织都会努力地保持自己的自主性,跨部门合作意味着组织失去了一些自由和自主性,可能因此失去单方面控制结果的能力,同时还可能受到失败的牵连。”^[23]服从型互动模式不利于协同部门之间互相沟通和伙伴关系的建构,不利于推动治理体系和治理能力的现代化。为提升青年发展规划实施的效力,从一开始就要致力于相关部门伙伴关系的建立,激发相关部门参与青年发展规划实施的内生动力,促进各部门资源整合和能力互补,产生倍增效应。

青年发展规划实施中的跨部门协同治理,首先是青年发展事务的整合,其次是不同部门青年工作关系的整合。二者兼顾,不可偏废。只有在事务结构和关系结构两个方面建设和完善协同机制,才能真正实现功能互补,切实提升协同效能。不同部门之间青年发展事务的整合,反映的是跨部门协同治理的工具性维度;协同治理过程伴随着不同部门之间关系结构的调整和演化,反映的是跨部门协同治理的关系性维度。从协同的工具性维度看,各政策执行主体把青年发展事务进行分解,借助自身管理职权和专业技能,在本职工作领域内分工负责。在青年发展规划协同治理的过程中,需要对原有各自分散的不同部门要素进行激活和融合,实现各部门要素间的不断耦合。各部门要打破部门壁垒,拿出自身资源,采取实际行动,参与青年发展事务,实现部门要素的互补和耦合,以达成共同的青年发展目标。从协同治理的关系性维度看,通过在青年发展事务上的互动协作,相关部门要重新认识和定义彼此间的关系。协同治理不仅是青年发展政策的执行过程,也是政策执行部门之间建立信任关系的过程,因此,要增进政策执行部门之间的信任关系。通过合作共事,政策执行部门之间建立有效的青年工作关系,形成一种稳定高效的青年发展事务协同治理的网络。要注重在参与青年发展规划实施的相关部门中培育

服务青年发展的协同文化,建立起基于共同协同文化的更为成熟的伙伴式协同模式。只有各部门在共同的青年发展目标基础上,结成充满信任关系的协同治理联盟,才能在青年发展规划实施中实现资源优化配置,做到行动高效协调。

经济合作与发展组织把跨部门协同治理机制分为结构性和程序性两大类。结构性协同治理机制侧重协同的组织载体,即为实现跨部门协同而设计的结构性安排,如领导小组、联席会议。程序性协同治理机制侧重于实现协同治理的程序性安排和技术手段,如面临跨界问题时的议程设定和决策程序、制度化信息交流平台、促进协同的财政工具和控制工具的选择等。在青年发展规划的实施过程中,无论是结构性协同治理机制,还是程序性协同治理机制,都需要进行顶层设计,创新协同治理机构及其工作方式。

对于横向协同治理的组织机构,青年发展规划规定:在党中央统一领导下,设立推动该规划落实的部际联席会议机制;县级以上党委和政府建立青年工作联席会议机制,负责推动青年发展规划在本地区的落实。联席会议由党委和政府牵头、党政部门参与、共青团组织协调和督促。目前,国家层面的青年发展规划部际联席会议已经做好前期准备工作,几个省级联席会议已经建立。联席会议要明确界定不同部门在青年发展事务中的职责和任务,具体指导和监督协同治理目标的落实,并把青年发展事务中的参与及完成情况纳入考察相关部门绩效的标准之中,建立责权统一的激励机制。联席会议属于一种工作机制,既不是一种领导岗位,也不是一个实体组织。根据青年发展规划实施的需要,联席会议可以召开会议,下发文件,也可以组织督导活动,进行表彰奖励。各联席会议成员单位在会议中,可介绍本部门服务青年发展的工作情况,共同探讨跨部门合作的议题;在会后,就合作达成的协议或一致意见积极开展本部门的工作。

应该指出的是,英、美等国家在推动跨部门协同治理时,非常重视部门自身目标和绩效考评与跨部门协同目标之间的联系,要求各部门围绕整合的、跨部门协作的目标,确立自身的指标评价体系。我国的绩效评估是基于部门职责分工,忽视了多部门合作中的绩效评估,并且存在奖惩缺乏刚性的问题,这导致联席会议容易成为松散的会议协商机制,缺乏强有力的组织结构和制度化的运行机制的支撑。“当部门内部的绩效评价指标体系具有整合性和跨部门性时,就能有效促进跨部门网络的实现,使得部门主管不仅关心本部门的绩效同时激发内在的动力为共同的目标而努力。”^[24]因此,青年发展规划实施的联席会议,要注重把青年发展事务融入各部门自身工作之中,同研究,同安排,同考核,不能把青年发展事务作为额外的工作,更不能作为可干可不干的工作。这就需要联席会议的联络员负起责任,变被动协同为主动参与,自觉维护联席会议的有效性和权威性。

2. 青年发展规划实施中的纵向协同治理

青年发展规划作为国家级青年政策,只有经过省、市、县层级,才能落实到基层。在这个多层级的政策执行链条中,政策失真性出现的几率是非常高的。纵向失真主要是因为不同层级利益的非完全一致性。青年发展规划制定者追求的是整体利益,但地方执行者往往代表的是局部利益,这存在利益的差别。青年发展规划提出,各地要以该规划为指导,编制本地区青年发展规划。目前,省一级青年发展规划正在制定之中。可见,青年发展规划的政策目标需要经历政策细化和再规划的过程。青年发展规划的政策目标在自上而下的传递过程中,存在信息不对称,这会导致政策执行在下一层级出现偏差。在一级一级的政策细化和实施过程中,要做到全面、准备地落实青年发展规划,避免出现政策制定与政策执行之间产生“过滤”问题,避免出现政策执行的“折扣”现象。解决青年发展规划的纵向性政策执行失真,需要实行层级性治理。在青年发展规划实施中,每一层级党委的领导力和政府的主导力都很重要。如果上一层级出现政策领导力和主导力的缺失,就必然会影响到下一层级的有效执行。只有既在国家层面进行高位驱

动,又发挥中间层级的细化和转化作用,才能确保青年发展规划落实到基层,得到真实性的政策执行。

政策执行研究中,既有自上而下路径,又有自下而上路径。自上而下研究路径强调“政策制定与政策执行的分立性”,主张“政策是由上层通过集权、命令、控制来规划和制定的”,并“被转化成为各种具体化的指示,由下级部门的官员或职员来执行完成”^[25]。自下而上研究路径强调“政策制定者与执行者之间的互动”,认为“政策制定者的核心任务不是设定政策执行的架构,而是提供一个充分自主的空间”,给予基层“更多的自由裁量权,使其能够采取适当的措施,建立起一个适应政策执行环境的政策执行过程”^[26]。青年发展规划的实施不能仅仅采用自上而下模式,还需要借鉴自下而上模式。各级政策执行者都能够发挥能动作用,基层执行部门及其工作人员对于如何实现政策目标具有实际的影响。青年发展规划的政策目标是多方面的、有待细化的,这需要在执行过程中对政策目标和政策文本进行再解释,并以重新解释的政策目标作为行动依据。在青年发展规划实施中,不能只是上级决策下级执行,更不能出现“上级推一推,下级动一动”的消极应付现象,而应该注重发挥下级的积极性、主动性和创造性。下级并不是消极、被动地执行上级的决策。相反地,在青年发展规划的实施中,下级有着一定的自由选择权,不仅仅是“执行”政策,也常常“做出”政策选择。因此,基层执行者的认知、态度和行为是影响青年发展规划实施效果的关键因素。

综上所述,青年发展规划的实施是一个复杂的政策执行过程,需要进行多部门、多层级的协同治理。只有充分发挥各个政策执行主体的功能作用,进行跨部门的横向协同治理和跨层级的纵向协同治理,才能汇聚各种协同治理的力量,形成协同治理的合力,提高协同治理的效能,从而使得青年发展规划得到有效执行,推动广大青年在新时代得到更充分、更优质的发展。

[参 考 文 献]

- [1][2][4]赖先进:《论政府跨部门协同治理》,北京:北京大学出版社2015年版,第30、90、31页。
- [3]姜佳莹:《跨部门协同的困境及其破解——基于美国海事机构协同机制的研究》,载《中共浙江省委党校学报》,2017年第1期。
- [5]查尔斯·葛德塞尔:《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,张怡译,上海:复旦大学出版社2007年版,第104页。
- [6][7]李凤梅:《公共政策案例分析》,北京:中央民族大学出版社2014年版,第100、101页。
- [8]贺恒信:《政策科学原理》,兰州:兰州大学出版社2009年版,第170页。
- [9]拉雷·格斯顿:《公共政策的制定——程序和原理》,朱子文译,重庆:重庆出版社2001年版,第103页。
- [10]刘宏森:《“共青团资源论”论纲》,载《青年学报》,2014年第3期。
- [11][14]杨宏山:《情境与模式:中国政策执行的行动逻辑》,载《学海》,2016年第3期。
- [12][23]周志忍 蒋敏娟:《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,载《公共行政评论》,2013年第1期。
- [13][24]蒋敏娟:《法治视野下的政府跨部门协同机制探析》,载《中国行政管理》,2015年第8期。
- [15]贺东航 孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,载《中国社会科学》,2011年第5期。
- [16]蔡立辉 龚鸣:《整体政府:分割模式的一场管理革命》,载《学术研究》,2010年第5期。
- [17]张良驯:《多源流理论视域下青年发展规划的政策议程研究》,载《中国青年研究》,2017年第9期。
- [18]孙涛:《社会治理体制创新中的跨部门合作机制研究》,载《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》,2016年第2期。
- [19]金太军等:《公共政策执行梗阻与消解》,广州:广东人民出版社2005年版,第133页。
- [20][25][26]宁骝:《公共政策学》,北京:高等教育出版社2011年版,第342、337、339页。
- [21]李宜钊:《论政策执行研究的复杂性转向》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》,2015年第4期。
- [22]徐娜 李雪萍:《治理体系现代化背景下跨部门协同治理的整合困境研究》,载《云南社会科学》,2016年第4期。

(责任编辑:王俊华)