

# 共青团参与脱贫攻坚: 机制、特点与展望

■ 谭 毅

(四川大学 马克思主义学院 四川 成都 610207)

**【摘要】**参与脱贫攻坚是共青团“围绕中心,服务大局”的重要作为。共青团在参与脱贫攻坚过程中形成了有自身特色的运行机制,这一机制以党政统筹部署与落实作为前置机制,以共青团自身系统统筹与执行作为组织机制,以多样化的横向扶贫协作作为协同机制,以合理区分不同层级组织的角色作为分工机制。共青团参与脱贫攻坚主要有服务大局与主责主业深度融合、社会动员与组织动员双管齐下、青春扶贫与青年脱贫有机结合、脱贫需求与扶贫供给精准对接等特点。未来,共青团要将工作重心从完成脱贫任务转向巩固脱贫成效,将合作机制从任务型协同转为制度化协同,将目标定位由短期性青年脱贫变为长远性青年发展。

**【关键词】**共青团 脱贫攻坚 扶贫协作

DOI:10.16034/j.cnki.10-1318/c.2020.06.006

习近平总书记指出“全面建成小康社会,最艰巨的任务是脱贫攻坚。”<sup>[1]</sup>脱贫攻坚是党和国家当前的重要工作之一,其成效好坏事关全面建成小康社会目标能否如期实现。贺军科同志2018年在贵州调研共青团投身脱贫攻坚工作时强调“带领团员青年积极投身脱贫攻坚,是当前共青团履行职能、展现作为的重点领域。”<sup>[2]</sup>但目前学术界对共青团参与脱贫攻坚的机制、特点、逻辑等问题缺乏系统研究,本文尝试就相关问题展开探索。

## 一、共青团参与脱贫攻坚的机制

共青团参与脱贫攻坚的运行机制是在党政统筹与落实的脱贫攻坚工作机制之下,通过共青团系统统筹执行和分级围绕党政部署进行落实,并按照精准扶贫的要求把地区脱贫工作和人口脱贫工作结合起来,采用定点扶贫、扶贫协作、群体帮扶和个体帮扶等方式开展青春扶贫行动。目前我国已经明确了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的脱贫攻坚工作机制<sup>[3]</sup>。由于这种层级分工负责的机制针对的是各层级党委和政府,因此,这种机制又可以统称为“党政统筹与落实”机制。共青团作为一个系统执行脱贫攻坚决策部署,同样存在在系统内部进行统筹部署的任务,这符合习近平总书记关于中央和国家机关各部门要加强对本部门本行业脱贫攻坚的组织

收稿日期:2020-09-25

作者简介:谭毅,四川大学马克思主义学院副研究员,兼任四川省团校共青团理论研究中心副教授,博士,主要研究共青团组织、青年政策与国家治理。

基金项目:本文系2020年度中国青少年研究会研究课题“提高共青团对国家治理体系和治理能力现代化的贡献度研究”(课题编号:2020B09)的阶段性研究成果。

领导的要求<sup>[4]</sup>。共青团聚焦贫困地区和贫困人口,综合采用定点帮扶、东西扶贫协作等方式针对贫困群体和个体开展扶贫活动(见图1)。

### (一) 党政统筹部署与落实是共青团参与脱贫攻坚的前置机制

党政统筹部署和逐级落实脱贫攻坚任务,承担其区域内脱贫攻坚的主体责任,这是共青团参与脱贫攻坚的前置机制,在政策文本方面有非常清晰的体现。

从纵向政策层级看,中央层面的“指导意见”在地方各层级逐级以“实

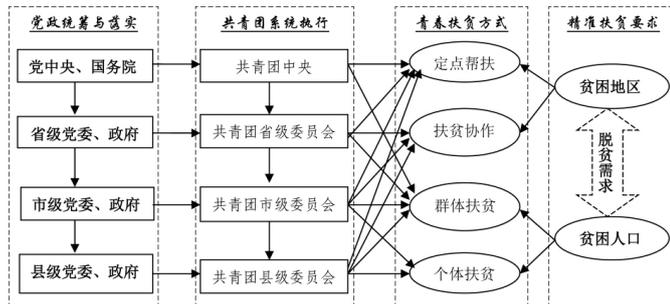


图1 共青团参与脱贫攻坚的机制

施意见”的形式在本行政区域内进行细化和落实。例如,中央层面出台了《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》,江西省级层面出台《中共江西省委 江西省人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》,抚州市级层面出台《中共抚州市委 抚州市人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》,金溪县级层面出台了《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》。对于脱贫攻坚任务繁重的地区,除了本区域党政责无旁贷外,上一级党政往往还利用自身的领导能力进行统筹支持。例如,四川省级层面除了出台《中共四川省委 四川省人民政府关于打赢脱贫攻坚战三年行动的实施意见》,还以省委办公厅、省政府办公厅的名义印发《关于精准施策综合帮扶凉山州全面打赢脱贫攻坚战的意见》,召开四川省综合帮扶凉山州打赢脱贫攻坚战动员大会,把凉山州的脱贫攻坚作为全省脱贫攻坚面上的重点来抓。

从横向政策网络看,省级层面的扶贫协作框架协议起到统筹部署的作用,并以逐级签订的政府间扶贫协作框架协议进行细化和落实。例如,广东和四川签订了《广东省人民政府 四川省人民政府扶贫协作和对口支援协议》,广东的佛山和四川的凉山签订了《佛山市人民政府 凉山州人民政府东西部扶贫协作框架协议》,佛山市南海区和凉山州甘洛县签订了结对帮扶框架协议、农业产业扶贫协作框架协议等,广东和四川形成了省、市、县三级的横向扶贫协作关系。

冠以“协议”的横向政策与前述冠以“意见”的纵向政策相互交织,形成了以党政统筹和逐级落实为主导的脱贫攻坚政策网络。共青团以这一政策网络为前提,建立起自身关于脱贫攻坚的纵向政策层级和横向政策网络,从而有机结合自身系统统筹和地方党政的部署有序开展脱贫攻坚工作。

### (二) 自身系统统筹与执行是共青团参与脱贫攻坚的组织机制

共青团系统统筹与执行脱贫攻坚相关部署是共青团参与脱贫攻坚工作的两个密不可分的组织机制。共青团系统统筹体现的是共青团参与脱贫攻坚工作要“自转”的问题,即体现自身特色,发挥自身所长,其主要表现就是,共青团要以符合自身群团组织特点的方式在脱贫攻坚工作中主动作为,其责任传导主要来自上级共青团组织。共青团执行党委和政府的部署体现的是其参与脱贫攻坚工作的“公转”问题,即高质量完成党委和政府分配的脱贫攻坚任务,特别是驻点扶贫任务和对口支援任务,其责任传导主要来自同级的党委和政府。这两者密不可分的组织基础是地方共青团组织都要接受同级党委和上级共青团组织双重领导这一体制。

共青团中央层面,主要是对整个共青团系统的脱贫攻坚工作进行统筹和执行中央层面分配的脱贫攻坚具体任务。共青团中央成立了扶贫工作领导小组,根据《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》和国务院打赢脱贫攻坚战三年行动电视电话会议精神制定了《共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》,阐明共青团系统参与脱贫攻坚的主要任务

和工作要求,明确提出,形成“整体联动、上下协同,职责明确、各尽其责”的工作格局,要求省级团委“研究出台本地区共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动实施方案”,要求市县团委结合当地脱贫攻坚工作安排,找准工作着力点,推动项目落地生效。这是全国各级团组织引领广大团员青年投身打赢脱贫攻坚战的顶层设计。除了对共青团系统脱贫攻坚工作进行系统统筹外,按照中央的相关部署,共青团中央还派工作队驻山西省灵丘县、石楼县开展定点扶贫,这是作为党的助手和后备军的共青团直接执行党部署的脱贫攻坚任务的体现。

在共青团省级委员会层面,主要是结合本地党委和政府的统一部署和共青团中央的系统要求,统筹本省域内的共青团脱贫攻坚工作和完成党政部署的脱贫攻坚具体任务。例如,根据共青团中央在《共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》中关于“省级团委要研究出台本地区共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动实施方案”的要求,团青海省委、团河南省委、团云南省委、团宁夏区委、团陕西省委等分别制定出台本省区共青团脱贫攻坚工作方案,部署省域内各级团组织投身打赢脱贫攻坚战三年行动。此外,团广东省委还印发了《广东共青团2018-2020年对口支援工作方案》,统筹广东省各级共青团组织对口支援西藏、新疆和四川藏区工作。在完成本地党委政府关于脱贫攻坚的任务部署方面,不少脱贫攻坚任务繁重省份的共青团组织积极作为,开展驻村帮扶活动。

### (三) 多样化的横向扶贫协作是共青团参与脱贫攻坚的协同机制

除了本地团组织按照本地党政部署和团的系统部署参与本地脱贫攻坚工作这一常规形式外,共青团深度参与扶贫协作是共青团参与脱贫攻坚的一大亮点,以脱贫攻坚为纽带建立起不同地区共青团组织横向交流的协同机制。在党中央、国务院统筹协调下,基于地方党委和政府落实关于东西扶贫协作的机制和相关部署,结合团中央关于脱贫攻坚对口帮扶工作的部署安排,地方共青团组织开展多样化的横向扶贫协作,主要有以下几种形式。

一是跨省不同地区共青团之间的扶贫协作。2016年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于进一步加强东西部扶贫协作工作的指导意见》,该《意见》进一步明确了东西部扶贫协作结对关系,并明确了扶贫协作的总体要求、工作任务和保障举措。各省级党政根据上述文件要求建立东西扶贫对口协作机制,扶贫协作双方的党委政府签订总体性的东西扶贫协作框架协议,为不同省域的共青团组织开展扶贫协作提供前置性政策框架。在不同地区的同级党政签订扶贫协作框架协议的基础上,两地共青团签订扶贫协作的框架协议或实施方案。这是共青团组织间扶贫协作最为普遍的形式,在省级共青团扶贫协作机制下往往还有市县共青团扶贫协作机制,从而形成了党政统筹下的共青团扶贫协议层级体系(见图2)。

二是省级行政区内不同地域共青团之间的扶贫协作。例如,山东省烟台和德州共青团之间签订了《烟台共青团·德州共青团对口帮扶合作框架协议》,双方确定在文化交流、希望工程、经济合作、公益项目合作、青年创新创业5个领域开展合作。山东潍坊和聊城两地的团委则签订了《潍坊共青团·聊城共青团扶贫协作框架协议》,确定双方在产业扶贫、教育扶贫、社会扶贫和青年就业创业等方面加强合作。在



图2 党政统筹下的共青团扶贫协议层级体系

《广东共青团助力精准脱贫攻坚三年行动计划(2016-2018年)》中也明确了广东省内珠三角地区与粤东西北地区团组织对口帮扶关系。

三是地方团委与其他部门进行扶贫协作。例如,团宁夏区委与自治区农业农村厅、宁夏银保监局签订了《脱贫攻坚合作协议》,确定要深化银团合作,选派金融系统青年干部赴贫困地区团组织挂职,同时担任县级贫困户产业联络员,促进金融资源和团组织资源更好地结合起来,切实服务脱贫攻坚工作。选派乡镇西部志愿者团青专干担任乡镇贫困户产业发展联络员,联系协调村级贫困户产业发展指导员开展工作。

四是地方团委与企业团委合作。中建西部建设北方公司团委与陕西团省委2014年就开始了希望工程助学合作,二者于2018年再次签订战略合作协议,实施定点1+1结对资助、产业帮扶、青年发展等合作项目。2017年,中建西部建设贵州有限公司与贵州团省委签订了战略合作协议,助力贵州省黔东南布依族苗族自治州安龙县笃山镇精准扶贫。

五是地方团委与地市党政合作。北京团市委与内蒙古自治区乌兰察布市和通辽市开展扶贫协作,对接支持两地的兴和县和奈曼旗脱贫攻坚,北京市青年企业家协会、北京市青年联合会分别代表团北京市委与兴和县、奈曼旗人民政府签订三年协作帮扶框架性协议。

#### (四) 合理区分不同层级组织的角色,明确共青团参与脱贫攻坚的分工机制

在“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的脱贫攻坚工作整体机制下,共青团系统内不同层级组织在脱贫攻坚中的角色也进行了合理划分,这在上述共青团系统统筹执行和团内扶贫协作领域已经有比较鲜明的体现。《共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》(中青发[2018]10号)则在组织领导方面对不同层级的共青团组织在脱贫攻坚中的角色进行了阐述:“团中央统筹协调,负责顶层设计、项目规划、资源整合和考核评价。省级团委要研究出台本地区共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动实施方案,并加强组织动员、整合资源、督导落实。地市级、县级团委要结合当地脱贫攻坚工作安排,找准工作着力点,推动项目落地生效。”上述表述实际上也是在坚持团中央对团的系统进行统筹领导的前提下,对团中央2017年5月发布的《共青团地方委员会核心工作任务》(中青发[2017]11号)相关规定在脱贫攻坚领域的落实。该文件对于地方不同层级团的领导机关核心任务和主要职责进行了比较详细的规定,其对于不同层级团组织角色的区分主要原则是“上级团委机关一般侧重统筹规划,而下级团委机关一般更侧重执行落地”,统筹的手段则包括规划、政策、制度和重点项目示范,执行的手段则包括对规划、政策、制度、任务的分解和落实,在本地设计与实施相关项目。

从扶持对象是贫困群体还是贫困个体角度看,共青团中央和省级委员会主要是出台关于某一群体的制度设计并对执行进行统筹、督导和考核,共青团市级委员会则有着承上启下的重要作用,落实上级团委部署的同时要具体规划本地帮扶工作的落实,兼顾群体扶贫和个体扶贫功能;共青团县级委员会及基层委员会在个体精准扶贫方面发挥更为突出和直接的作用。例如,“七彩假期”关爱农村留守儿童志愿服务项目,由团中央等部委联合开展和统筹,已成为共青团关爱农村留守儿童的重要品牌,显然是以农村留守儿童这一群体为帮扶对象来进行政策设计的。省级团委层面主要是按照团中央的要求,结合本省域的实际工作情况在工作内容、工作安排和工作要求上提出具体方案,其针对的依然是本省域内的农村留守儿童群体。市级团委除了要负责统筹项目在本地的实施外,还要做以下工作:摸排梳理,申报服务地点;招募志愿团队,精准结对服务;信息登记备案,强化服务激励;全面总结提升,加强品牌宣传,其工作内容已经体现出群体关爱和个体关爱相结合的特点。县级团委主要负责协调有关部门,统筹服务地点、招募培训、资源整合、志愿者管理与保障等工作,特别是要做好服务点需求信息的审核和汇总,确保项目安全有序有效实施。在上述基础上创新关爱服务的提供方式,其工作内容主要以对留守儿童个体的精准帮扶为主。

## 二、共青团参与脱贫攻坚的特点

### (一) 扶贫工作与主责主业深度融合

围绕中心、服务大局是共青团的工作主线。但不同于一般的政府部门主要侧重对决策部署的执行,共青团既要确保完成好党政关于脱贫攻坚部署的“规定动作”,又要发挥团的优势创新“自选动作”,使得“规定动作”和“自选动作”相互促进,实现服务大局与抓主责主业的无缝衔接。在地方党政对本地脱贫攻坚工作进行统一部署和推进的同时,团中央对脱贫攻坚的系统统筹,对共青团参与脱贫攻坚的领域和方式上有系统地指导和要求,这一点对地方共青团组织能够以自身的方式服务脱贫攻坚工作起到至关重要的作用。

在参与脱贫攻坚的过程中,共青团中央明确要求,“在脱贫攻坚期内,贫困地区团组织要把工作重点放在脱贫攻坚上,发达地区团组织要把支持贫困地区脱贫作为工作重点”<sup>[5]</sup>。这是团组织服务脱贫攻坚这一党政中心工作的表现,但其所列主要任务是“学业就业创业扶贫”“志智双扶公益服务”“青年扶贫志愿服务”“青年文化扶贫行动”“贫困地区基层团建”等,全是共青团所擅长的、已有工作基础的或需要加强的主责主业领域。这与一般的政府部门迥然不同,鲜明地展示了以自己作为群团组织的特有方式去服务大局的工作策略。

服务大局与主责主业相衔接的脱贫攻坚工作策略在共青团的具体工作中有着广泛的体现。例如,《2019-2020年度大学生志愿服务西部计划实施方案》一方面延续了共青团相关工作十多年的光荣传统,另一方面将中国青年志愿者扶贫接力计划纳入其中,同时将岗位设置进一步向“三区三州”等深度贫困地区调整,助力脱贫攻坚。又如,各地团组织参与脱贫攻坚注重充分发挥青联、青基会、青企协、青民企协、青志协等团属青年团体和协会组织的作用,以共青团的优势助力产业、公益、人才等方面的扶贫。

### (二) 社会动员与组织动员双管齐下

改革开放以来,中国共青团的动员方式逐渐由单一的组织动员方式演变为组织动员与社会动员相结合的方式。动员力是共青团组织力的重要方面,社会化动员和组织动员作为共青团动员力的两个维度在20年前就被提出来了,但这样的提法容易引起误解,因为两种动员方式都是共青团在当代的动员方式,比较精确的提法应该是科层体系动员和社会网络动员<sup>[6]</sup>,分别指通过共青团组织体系本身实现自我动员和共青团通过社会网络实现对社会的动员<sup>[7]</sup>。目前,共青团一方面通过不断加强自身的组织体系建设并因应工作背景和条件的变化而适时动态调整基层团组织的建设方式,夯实自身组织基础,提高组织动员能力;另一方面又通过建立以共青团为主导的青年组织体系,新建和管理青年社团等外围组织来扩充共青团组织的广泛性和层次性。

组织动员是共青团参与脱贫攻坚的基本形式,这在共青团中央对整个系统的统筹部署和各级各地共青团组织参与驻点扶贫任务中有很直接的体现。共青团不断提升政治站位,按照精准扶贫的要求,把脱贫攻坚工作作为共青团组织的重要政治任务和工作任务,通过承担党政分配的具体扶贫任务和责任、派驻干部、下拨资金和资源等方式发挥组织动员在脱贫攻坚的导向性和示范性作用,切实做到“党有号召,团有行动”。例如,共青团西安市委在《关于开展共青团助力脱贫攻坚行动的实施方案》中明确要求“以增强贫困地区基层组织活力为基础,加大对贫困地区共青团和青年工作在人员、资金、阵地建设等方面的支持力度”“积极整合区域内共青团工作资源向贫困镇、村倾斜力度,提高贫困地区团组织工作环境,使团的工作更好地融入到脱贫攻坚任务中去”。这就是地方共青团在脱贫攻坚中的组织动员令。经过全团不懈努力,截至2019年5月,“全团定点帮扶1504个贫困村”<sup>[8]</sup>,有效展现了共青团“围绕中心,服务大局”的主

动担当与作为。这也是共青团组织动员工作在脱贫攻坚中的鲜明体现。

社会动员则是地方党政对包括共青团在内的群团组织在脱贫攻坚工作中的重要职责定位,这在很多党政扶贫政策文件中有明确的体现。例如,《浙江省进一步加强东西扶贫协作实施方案》将团浙江省委列为“动员社会广泛参与”的责任单位之一,发挥其在动员社会组织、社会工作者、志愿者参与扶贫协作中的作用。《佛山市落实扶贫协作帮扶凉山州工作任务分解方案》则将团佛山市委列为“开展捐赠活动”的责任单位之一,要求“全面动员社会力量参与扶贫协作,广泛筹集社会帮扶资金”。《广东(佛山)对口凉山扶贫协作规划(2016-2020年)》则在“加强社会力量帮扶协作”部分规定,要鼓励引导和广泛动员共青团等“社会团体以及企事业单位参与扶贫协作,引导组织社会爱心人士和企业家到凉山开展多形式、多领域的扶贫活动”。

### (三) 青春扶贫与青年脱贫有机结合

尊重团员青年的主体性,发挥团员青年的主动性,调动团员青年的参与热情,从而把工作对象变为工作力量,这是共青团做青年群众工作的重要特点。团十八大报告指出,要“固本兴团”“尊重青年主体地位,吸引青年广泛参与”“全团要善于变工作对象为工作力量,动员群众来服务群众”就是这种思想的最新阐述。这一思想在脱贫攻坚中就表现为在总体和具体两个方面把青春扶贫与青年脱贫有机结合起来。

总体而言,青春扶贫与青年脱贫有机结合是指,青年群体是脱贫攻坚的有生力量,在其中发挥着不可替代的作用,但同时青年中的部分成员仍然面临脱贫的任务。一方面,青春扶贫的工作力量中有大量的团干部和青年干部堪当大任,其中涌现出许多先进典型,如,云南“80后”扶贫干部李忠凯,因为其任前公示的照片与年龄的巨大反差而成为“网红”;扶贫干部王秋婷因公殉职被追授“云南青年五四奖章”;放弃大城市工作机会投身脱贫攻坚、被追授“中国青年五四奖章”的优秀青年黄文秀,等等。另一方面,青年脱贫的对象是共青团的工作对象。例如,河南省“各级团组织对‘全国扶贫开发信息系统业务管理子系统’已识别贫困户中的35周岁以下的贫困青少年进行拉网式排查。组织专人对全省48.5万名贫困青少年建档立卡,并对贫困青少年数量、分布、学历、致贫原因进行分析,基本掌握了贫困青少年群体数量、分布、学历、致贫原因等基本情况”<sup>[9]</sup>。总体意义上的青春扶贫与青年脱贫相结合是指,在共青团工作整个范围内不同青年群体之间的帮扶关系,旨在将共青团可以调动的青年工作力量用来帮助团组织工作对象中的贫困青年脱贫,在共青团的统筹中实现扶贫力量与脱贫对象的结合。

具体而言,青春扶贫与青年脱贫有机结合旨在强调贫困地区的贫困青年本身也是脱贫攻坚的主体力量。共青团参与脱贫攻坚主要是通过组织团员青年力量进行的,因此又被称为“青春扶贫”。青年不仅是参与脱贫攻坚的有生力量,是脱贫攻坚的主体,而且也可能是需要摆脱贫困的人群,是脱贫攻坚的对象,特别是深度贫困地区的贫困青年更是当地摆脱贫困的重要突破口。因此,共青团创新地将工作对象和工作力量结合起来,既发挥青年在脱贫攻坚中的生力军和突击队作用,又发挥贫困青年脱贫的示范引领作用,从而实现既带动周围贫困人口脱贫,又起到阻断贫困代际传递的作用。这种将青春扶贫与青年脱贫有机结合的工作思路实际上将“扶持谁”与“谁来扶”这两个脱贫攻坚中的重大问题结合起来进行解决。一些地方团组织开展了“脱贫光荣好青年”“自立脱贫好青年”等评选活动,开展“脱贫青年讲脱贫故事”等宣讲活动,发挥摆脱贫困的青年的典型示范作用,营造“脱贫光荣”的良好舆论氛围,激发其他贫困青年“我要脱贫”的内生动力,实现工作对象和工作力量的有机结合。

### (四) 脱贫需求与扶贫供给精准对接

精准扶贫思想的一个基本要求就是要针对脱贫需求开展针对性的扶贫工作。一方面,共青团发挥自身做群众工作方面的优势,寻找自身能够满足的脱贫需求开展工作,实现脱贫需求与

扶贫供给的精准对接。另一方面,东部发达地区的团组织根据其对口支援的西部地区的实际需要,结合自身所能,与西部地区的团组织开展精准扶贫协作。

扶智扶志相结合,特别注重移风易俗是共青团根据自身特点实现脱贫需求与扶贫供给精准对接的一个例子。深度贫困地区特别是一些少数民族自治区域,其社会发育程度不高,文明程度较低,相应地,其贫困人口文化素质和致富技能较低,内在的脱贫主动性和积极性也较为缺乏,甚至因为与外界交流少、内部贫富差别小而长期安于贫困。因此,扶智扶志、移风易俗在脱贫攻坚中也就具有十分的迫切性。共青团则充分发挥自身的先进性优势和特点,在脱贫攻坚中开展智志双扶工作。例如,《共青团助力凉山州脱贫攻坚实施方案(2018-2020)》提出,将“移风易俗宣传教育纳入学校少先队和共青团工作的总体安排,开展特色鲜明、形式多样的主题团队活动。结合凉山州188所初级中学教育微基地建设,开展移风易俗志愿服务专项活动”。团云南省普洱市委在农家开设的“火塘夜校”,围绕火塘这个云南边民待客、取暖、烧水、煮饭的家庭中心,宣传富民惠民政策,教授普通话、技能培训,帮助贫困群众学习。贵州共青团聚焦志智双扶助推脱贫攻坚,开办青年志愿者“脱贫攻坚夜校”,利用夜间或劳作之余开展职业技能培训、政策宣讲、扫盲等课程,将夜校作为贫困群众“扶智、扶志”教育的重要载体和抓手。

共青团组织东西扶贫协作是另一个体现共青团将脱贫需求与扶贫供给精准对接的例子。合作的项目主要集中在留守儿童关爱、青年电商、青年和团务交流、志愿服务、青年就业创业等方面。一是这些项目具有鲜明的共青团特色,因而是东部地区共青团“所能”,如就青年电商而言,共青团着力构建具有自身特色的农村青年电商服务体系,并将之作为全团重点工作来助力脱贫攻坚。二是这些项目切合了脱贫攻坚地区的实际情况,因而是西部贫困地区“所需”,如大量的留守儿童需要关爱,贫困地区产品的销售渠道亟须拓宽等。例如,共青团上海市委与共青团云南省委就本着“中央要求、云南所需、上海所长”的原则,围绕团队干部共育、民族团结共创、加强阵地建设、实施结对共建、开展爱心助学5个方面,深入推进共青团助力脱贫攻坚、民族团结和各级团组织共建工作,加强两地青年的交流与合作,共同推动两地经济社会文化发展。

### 三、共青团参与扶贫脱贫的未来展望

回望过去,坚持“围绕中心,服务大局”的主线,通过“多重逻辑”的有效结合,参与脱贫攻坚的共青团同成功地将脱贫致富、乡村振兴、青年发展、共青团事业发展和干部锻造等目标融合在一起,共青团、团干部和团员青年的形象得到改善。恰逢共青团改革再出发和推动从严治团走向深入之际,共青团参与脱贫攻坚的成效也成为了共青团改革的试金石。正如贺军科所强调的那样,“共青团改革攻坚、从严治团的成效最终要体现在团组织职能作用的充分发挥上,要以党政认可度、青年获得感、社会影响力作为关键衡量指标。”<sup>[10]</sup>

面向未来,共青团一方面必须跟上整个“大扶贫”格局的节奏,完成脱贫攻坚关键阶段的任务,确保如期完成自身承担的脱贫攻坚工作,并继续助力解决相对贫困;另一方面要转变脱贫攻坚及相关工作的工作重心、合作机制和目标定位等内容,把从脱贫攻坚中获得的经验用于团建和配合党政其他中心工作,提前布局“后脱贫攻坚时代”的共青团工作。

#### (一) 工作重心从完成脱贫任务变为巩固脱贫成效

推动重心从完成脱贫任务变为巩固脱贫成效,要从防止脱贫对象返贫、系统总结经验、宣传党政脱贫成效等方面进行。

就防止脱贫对象返贫而言,共青团要坚持力度不减,继续落实党政关于产业、资金、政策等方面的扶贫举措,连续加强对驻点地和贫困青年群体的动态监测,持续激发青年致富的内生动力。

就系统总结经验而言,共青团要充分提炼脱贫攻坚经验对共青团组织和事业发展的意义。第一,共青团应注意与精准扶贫其他主体之间的信息联动,防止对部分贫困人口的过度关注和重复扶持,努力做到雪中送炭,避免锦上添花。第二,共青团应加强与其他群团组织在扶贫等党政中心工作中的协作(全国工商联开展了“万企帮万村”的精准扶贫活动,共青团领导的青联和青年企业家协会可以有效对接相关扶贫需求)。第三,共青团组织扶贫应注意量力而行与发挥所长。一些发达地区的共青团组织面临与多个贫困地区的共青团组织进行扶贫协作的任务(比如佛山共青团在广东省内对口帮扶湛江和云浮,而在全国范围内还要与四川凉山州共青团组织开展扶贫协作,还要参与到广东共青团对口援疆援藏工作中,面临多方帮扶任务)。第四,把脱贫攻坚与共青团改革攻坚结合起来。比如,应考虑把易地扶贫搬迁后的安置点团组织建设、振兴农村基层团组织、智慧团建等与巩固脱贫攻坚成效有机结合起来。

就宣传脱贫成效而言,作为以不断巩固和扩大党执政青年群众基础为政治责任的组织,共青团不只是宣传共青团的脱贫业绩,更要宣传在中国共产党领导下的整个脱贫攻坚的重大成就及其在人类发展史上空前的重大意义,强调脱贫攻坚作为党的执政绩效的重大意义,从而密切党群关系,增强执政的绩效合法性。正如2019年5月28日召开的团中央扶贫工作领导小组扩大会议所提出的那样,“要发挥团的优势、展现团的作为,始终牢记团的根本任务、政治责任和工作主线,聚焦主责主业,传递党的声音、传播现代文明、倡树时代新风,把脱贫成效转化为老百姓对党和政府的感情。”

## (二) 合作机制从任务型协同变为制度化协同

共青团系统扶贫协作在共青团中央和党政的共同推动下开展,提供了推进和深化共青团工作协同创新的契机。前文已经分析了这种任务型协作对于建立共青团系统内的大规模横向协作网络具有重要意义。共青团之前所采取的区域化团建、驻外团工委等举措虽然是为了因应实际情况的需要,但也确实促进了团内资源的整合与流动。特别是驻外团工委,应该说开创了共青团系统内协作性公共管理的先河<sup>[11]</sup>,建立起经济发达地区(青年农民工流入地)团组织与经济欠发达地区(青年农民工流出地)团组织之间的制度化联系,这样的联系在脱贫攻坚中发挥了相应作用,“打工脱贫”相关项目也成为了不少扶贫协作团组织之间的重要合作项目。例如,早在2010年,团四川省委就和团广东省委共同签订了《关于建立川籍在粤流动团员青年和驻粤团工委双向共管机制框架协议》,川粤双方团组织将共同做好川籍在粤流动团员青年和四川驻广东团工委双向共管工作,这为脱贫攻坚阶段二者在双方党政扶贫协作框架协议下开展相关协作奠定了基础。2018年,共青团四川省委发布的《共青团助力凉山州脱贫攻坚实施方案(2018-2020)》明确提出,要“主动加强与广东(佛山)、浙江团组织对接,共同实施公益项目”。

但是基于脱贫攻坚建立起来的扶贫协作具有任务型、临时性特征,而且在部分实施区域内对口帮扶机制的省份,省域内不同地区的共青团扶贫协作机制没有建立。特别是在中国社会的主要矛盾转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的大背景下,共青团必须就解决共青团事业在全国各区域发展不平衡不充分问题进行探索,使得共青团工作跟上社会主要矛盾的解决步伐,为解决共青团工作水平区域和城乡发展不平衡、整体发展还不够充分的问题进行战略设计和长远规划。基于上述原因,有必要推进基于扶贫协作等临时性机制产生的协作由任务型变为制度化,变扶贫协作机制为团内协同机制,推动其制度化、网络化和常态化发展。这要把脱贫攻坚中共青团中央的统筹、地方政府间合作、地方团组织的主动作为和多样化协作机制等转化为团内协同创新的制度保障,建立起多样化的协同平台<sup>[12]</sup>。

## (三) 目标定位由短期性青年脱贫变为长远性青年发展

共青团参与脱贫攻坚的重要目标是青年脱贫。按照脱贫攻坚的相关标准,摆脱贫困使得青

年的基本生存问题得到解决,基本生存权利有了保障,同时也为阻断贫困的继续传递、实现全面建成小康社会作出了重大贡献。但从长远眼光看,青年脱贫只是补足贫困青年群体发展明显的眼前短板,只是实现青年发展的底线性要求,只是为青年更高层次的发展需求打下兜底性基础。“党和国家事业要发展,青年首先要发展。”<sup>[13]</sup>发展权益是青年的重要权益,青年的发展权益实现程度是社会和国家发展程度的重要表征和进一步发展的先导性条件。在青年脱贫目标作为国家发展大局中全面建成小康社会目标的一部分实现之后,共青团必须紧紧跟上执政党在党的十九大报告中擘画的发展步骤,乘势带领广大团员青年投身全面建设社会主义现代化国家的征程,使得青年发展水平与国家所处发展阶段相一致。要实现青年持续全面的发展,必须着眼长远进行规划和设计。要实现不同地区青年发展的基本指标均等化,必须立足全局进行统揽和协调。

如果说青年脱贫只是解了党的青年群众工作的燃眉之急,那么在此基础上促进青年持续健康发展则是党的青年群众工作的“长久之计”。共青团需要把青年脱贫和长远性的青年发展统一起来,将前者纳入整个青年工作的大格局中。团的十八大报告在“大力促进青年发展”部分把关心困难青少年群体纳入青年发展的内容这一举动就表明了这一点。在青年发展的政策支持方面,2017年《中长期青年发展规划(2016-2025年)》的出台使得中国青年发展开始具备权威、统一、核心的政策依据,随后各省级青年发展规划也陆续出台,基于这些规划与以不同文本形式存在于不同领域的青年发展政策的中国青年发展政策体系和工作机制也即将初步形成。与在脱贫攻坚中在党政主导和统筹下进行主动创新不同,共青团在青年发展这个议题上是在党政规划设计的前提下履行自身作为青年工作专责部门的职责,需要主动去协调和衔接众多部门进行政策细化和执行,需要把政策执行、群众工作两种不同的工作逻辑有机结合起来,职责任务更繁重,政策性和系统性更强。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1][4]《习近平总书记重要讲话文章选编》,北京:党建读物出版社、中央文献出版社2016年版,第277、289页。
- [2][10]《贺军科在贵州调研时指出 共青团要在脱贫攻坚这场硬仗中积极作为》,载《中国青年报》2018年10月26日。
- [3]《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/07/content\_5020963.htm
- [5]《共青团投身打赢脱贫攻坚战三年行动的意见》,http://www.ccyf.org.cn/documents/zqf/201810/P020181010382228638165.pdf
- [6]陆玉林《社会大变革时期共青团的青年动员》,载《中国青年政治学院学报》2009年第2期。
- [7]黄荣贵《作为动员结构的网络: 社会网络、虚拟网络与抗争动员》,载《复旦政治学评论》2012年第1期。
- [8]《团中央召开扶贫开发工作领导小组扩大会议》,http://news.youth.cn/gn/201905/t20190530\_11968306.htm
- [9]《汇聚青春力量 助力脱贫攻坚》,http://henan.qnzs.youth.cn/wsgqt/index/show/id/152651
- [11]孟庆国 吕志奎《协作性公共管理: 对中国行政体制改革的意义》,载《中国机构改革与管理》2012年第2期。
- [12]刘俊彦《整体性组织逻辑视野中的共青团团内协同创新研究》,载《中国青年研究》2016年第12期。
- [13]《中长期青年发展规划(2016-2025年)》,http://www.gov.cn/zhengce/2017-04/13/content\_5185555.htm#1

(责任编辑: 韩永涛)