

# 破解基层团组织“四缺”问题的理论与实践探索 ——基于对湖南省基层团组织的实证调查

■ 邓志强

(中共湖南省委党校 青年与社会建设教研部,湖南长沙 410006)

**【摘要】**基层团组织是共青团工作的主阵地和主战场,编制、人员、资金、场所是基层团组织正常运转的基本要素。本文通过对湖南基层团组织的实证调查发现:“四缺”问题在不同类型基层团组织中存在差异;“缺人员”主要体现在缺少“主动”开展基层团工作的人员;“缺编制”缺的是县级以下团组织岗位编制;“缺经费”主要缺的是制度执行力;“缺场所”缺的是基层团组织对“场所”的认知。“四缺”问题的本质是资源供给与需求存在结构性不合理。破解基层团组织“四缺”问题,要加强顶层设计,从制度上破解;要坚持党建引领,将基层团工作推向实处;要优化资源配给,强化基层工作保障;要推动重心下移,深化工作资源供给侧改革。

**【关键词】**基层团组织 “四缺”问题 实践路径

## 一、问题缘起

中国共产党的基层组织是其肌体的“神经末梢”<sup>[1]</sup>,重视基层、狠抓基层是党的一贯要求。中国共产党在100年的奋斗历程中始终高度重视基层组织建设,党的十八大以来,党中央持续释放大抓基层的鲜明导向,形成了大抓基层的良好态势。习近平总书记在2018年“7·2”重要讲话中要求共青团树立大抓基层的鲜明导向,推动改革举措落到基层,使基层真正强起来。基层团组织是指县级及以下团组织,他们既处于党政与团的相关政策之末端,又置身于联系和服务青年的前端,是共青团工作的主阵地和主战场,是共青团工作的生命力和活力所在。在基层团组织中,编制、人员、资金、阵地等是保障基层团组织活力和动力的基本要素。让基层团组织真正强起来,必须保障其基本要素的落实。然而,基层团组织普遍存在“四缺”问题,严重制约着基层团组织建设。破解“四缺”难题,既是基层团组织的希望所在,又是改革之重。

20世纪90年代初,学术界开始关注基层团组织建设问题。纵观以往研究,基层团组织研究主要有以下特点:一是研究对象聚焦于高校领域。截至2019年10月7日,以“基层团组织”为篇

收稿日期:2021-06-10

作者简介:邓志强,中共湖南省委党校青年与社会建设教研部副主任,副教授,社会学博士,主要研究青年发展与共青团工作、网络社会学。

基金项目:本文系2018年湖南省社科规划办智库专项重点课题“共同体视域下推动湖南社会治理重心下移”(课题编号:18ZWB16)、2021年中共湖南省委党校(湖南行政学院)教研咨一体化创新工程科研咨询重大项目“新的社会阶层人士政治认同与政治参与研究”的阶段性研究成果。

续表

项目	类别	人数	占比(%)
任职时间	1年以内	792	41.3
	1-2年	564	29.4
	2-4年	326	17.0
	4年以上	236	2.3
团干部类型	专职团干部	223	11.6
	兼职团干部	1 695	88.4
文化程度	初中及以下	34	1.8
	中专或高中	125	6.5
	大专	336	17.5
	大学本科	1 293	67.4
	研究生及以上	130	6.8
团组织类型	县(区)团委	142	7.4
	乡镇(街道)团委	661	34.5
	社区(村)团委	315	16.4
	高校团委	49	2.6
	中小学团委	492	25.7
	国有企业团委	65	3.4
	非公团委	40	2.1
	其他	154	8.0

### 三、结果分析

本文通过问卷调查,分析基层团组织的“四缺”问题及原因。不同类型基层团组织的“四缺”问题表现不一,有些是真问题,有些是伪命题。而基层团组织“四缺”问题的原因具有共性。

#### (一)基层团组织“四缺”问题的表征分析

本文从工作力量、工作经费、编制设置、阵地建设四个维度考量基层团组织“四缺”问题,深入分析不同基层团组织“四缺”问题的具体表征,深入解析“四缺”问题之间的内在关联性。

##### 1.“四缺”问题在不同类型基层团组织中表现不一

调查表明,总体而言,不同类型的基层团组织在四缺问题上表现不一,且同类型基层团组织的四缺问题也具有差异性。对于不同类型的基层团组织而言,有些问题是真情况,而有些问题是伪命题。具体来说,第一,在工作力量方面,“缺人员”是县(区)团组织最突出的问题,县(区)团组织的人员数量和工作质量均需等量提升。而“缺人员”在乡镇(街道)和村(社区)体现在“质”上,主要表现在组织配备上“有人员”,但实际工作中无人推进。中学和非公企业团组织缺的是“主动”开展基层团工作的人员。可见,在“缺人员”上,基层兼职团干部缺的是工作动力。第二,在阵地建设方面,“缺场所”是乡镇(街道)和村(社区)比较突出的问题,但并不是县级团组织、学校和企业团组织的真问题。一些基层团干部认为,阵地就是团工作办公场地和活动阵地。可见,“缺场所”缺的是基层团组织对“场所”的认知。第

名检索“中国知网”,相关论文一共340多篇,其中“高校基层团组织”相关论文147篇,占43.2%。近200篇相关论文的研究对象比较分散且泛化,抽象地阐述了基层团组织问题、议题。二是研究方法主要为基于质性资料的实证研究,但精准分析基层团组织“四缺”问题的量化研究不多。三是深刻认识到基层团组织的地位、意义以及面临的困难和挑战,也提出了相应对策建议。不少研究者就如何增强基层团组织的活力,做了有益探索,比如,要把具有共青团特色的团字号品牌的工作和活动与基层团的组织建设结合起来,把工作的成效转化为组织建设成果<sup>[2]</sup>。了解基层实际,才能有效地推进基层服务型团组织建设<sup>[3]</sup>。建设基层服务型团组织的基本要求是:实现团的工作与党的中心工作无缝隙对接<sup>[4]</sup>。将上面的资源,更多地“漏”到基层来<sup>[5]</sup>。然而,大多数研究局限于问题本身,而对基层团组织建设问题的理论反思相对不足。有鉴于此,笔者尝试从系统论和结构论视角解析基层团组织“四缺”问题,探寻问题的本源。“四缺”问题在不同基层团组织中的具体表现如何?“四缺”问题背后深层次因素是什么?如何破解基层团组织的“四缺”问题?笔者通过对湖南省基层团组织的实证调查和理论反思,试图探讨和回答上述问题。

## 二、研究设计

### (一)研究方法

本文数据来源于对湖南基层团组织“四缺”问题的调查,调研对象是湖南省各类基层团组织。根据多阶段整群抽样原则,抽取2000名基层团干进行问卷调查。首先,依据全省14个地区经济发展水平,选取5个市作为一级抽样单位;然后,依据基层团组织建设情况,分别从5个市选取2个县区作为二级抽样单位;最后,依据基层团组织类型,从10个县区抽取县(区、市)层级、乡镇(街道)层级、村(社区)三级基层团干部以及其他类型基层团干部共2000名。为了进一步分析基层团组织“四缺”问题,通过开座谈会了解“四缺”问题的具体原因。

### (二)研究内容

本文主要探讨基层团组织的“四缺”问题及原因。在编制设置方面,比较实际编制设置与政策要求,进而了解基层团组织的编制情况。在工作力量方面,从数量和质量两个维度衡量基层团组织的队伍建设。在阵地建设方面,从阵地类型、阵地活动开展方式等测度基层团组织的阵地建设。在资金方面,从预算、支出、主要来源等方面了解基层团组织经费收支状况。

### (三)样本基本情况

本文基于2018年湖南省基层团组织的实证调研,通过多阶段整群抽样原则抽取2000名基层团干部,回收有效问卷1918份,有效回收率为95.9%,样本的基本情况详见表1。比较样本与总体的相关指标,结果发现样本的专兼职比、性别比等指标与总体指标相差不大,样本具有一定代表性。

表1 样本基本情况

项目	类别	人数	占比(%)
性别	男	910	47.4
	女	1008	52.6
年龄	35岁及以下	1511	78.8
	35岁以上	407	21.2

三,在编制设置方面,“缺编制”是少数县级团组织存在的问题,而在县级以下团组织岗位上并未设置编制。第四,在工作经费方面,“缺经费”不是普遍性问题,虽然基层团组织的经费已纳入财政预算,但由于执行不到位,中学团委的“缺经费”问题最突出。可见,“缺经费”缺的是制度执行力。

2.缺工作力量不仅体现在数量上,更体现在质量上

工作能力的数量是指团干部的多少,而工作能力的质量是指团干部的政治素养、工作能力等方面的能力。在工作力量上,“缺人”是县区团组织最突出的问题。49.3%的县区团组织的团干部少于3人,如果将3名团干部作为标准化配置,这意味着近50%的县区团组织缺乏充足工作力量。缘于此,61.3%的县区团干部认为,团干部数量不能保障工作正常开展。当问及“基层团组织‘缺编制、缺人员、缺资金、缺场所’问题中最急需解决的”,有43.7%的县区团干部认为是“缺人员”。从基层团组织建设和团干部的配置上,各个层级、领域、类型基本上都“有人”,基层团组织的团建工作实现了全覆盖。但是,基层团组织调研数据表明,虽然74.2%团干部的文化程度在本科及以上,但是对共青团工作的认知及认同度均不容乐观:只有12.5%的对“共青团团务基础知识”非常了解;34.6%的认为“自身素质能够胜任团干部岗位”;超过一半的团干不会“主动介绍自己的团干部身份”,而且与专职团干部相比,兼职团干部的岗位自我认同感更弱。只有43.6%的兼职团干部“会主动表明团干部身份”,低于专职团干部近20个百分点。如果基层团干部不积极投身团的工作,那么,基层团组织的工作力量依然不足。推动基层共青团工作的有效运行,不仅要在团干部数量上给予保障,也要选优配强基层团干部,更要加大基层团干部的素质能力培训,提升基层工作力量的质量。

3.缺经费不是普遍性问题,但缺乏制度保障

在“缺资金”上,数据显示,63.4%的县区团组织能够实现收支平衡,18.3%的经费比较充足,仅有18.3%的出现了经费入不敷出现象,发生了“资金不足”的问题。可见,绝大多数县区团组织在经费上得到了基本保障,“缺资金”不是其“真问题”,“缺资金”只是极少数欠发达地区基层团组织存在的问题。根据团省委的政策安排,每个乡镇街道团委经费配置2万元,其经费得到了制度保障。然而,乡镇街道团干部认为“缺经费”是最严峻的问题,大多数乡镇街道团委的经费是下拨到同级党委政府,但未列入政府预算当中。数据显示,虽然只有18.1%的社区(村)团组织存在“经费不足”,但当问及“基层团组织‘缺编制、缺人员、缺资金、缺场所’问题中最急需解决的”,有64.8%的社区(村)团干认为是“缺资金”,比重排在第一位,客观指标与主观评价出现了分歧。究其缘由,可能是由于社区(村)团组织基本上处于“瘫痪”状态,因此经费收支情况发生失真现象。在经费保障上,社区(村)团组织的经费主要来源依次是自筹、上级团委的专项经费和其他,比例分别是46.2%、26.7%和17.8%(见下页表3)。相对而言,社区(村)团组织的经费缺乏制度保障,也不利于保障最基层团工作的运行。从经费主要来源来看,中学团委的经费主要来自上级团委的专项经费,其次是单位的专项经费,可见,中学团组织在经费来源上基本实现了组织保障,但存在经费支持力度可能不足的情况。在经费保障上,92.5%的非公企业团组织基本上能够得到单位的支持,不存在经费不足的情况。

本研究用经费预算与实际开支的数据来说明基层团组织的经费情况。收支平衡是指经费预算与实际开支相等,经费足是指经费预算大于实际开支,经费不足是指经费预算小于实际开支。根据表2(见下页)的数据,绝大多数基层团组织的经费情况比较乐观,仅有17.3%的团组织出现了入不敷出情况,51.5%团组织的经费处于收支平衡,31.2%的经费预算有余。可见,缺经费并不是基层团组织的普遍性问题。“缺经费”最严重的是中学团委,其次是县(区)团委、社区(村)团

委,经费不足的比例分别是26.0%、18.3%和18.1%。而乡镇(街道)团委的经费比较充足。

表2 不同类型基层团组织经费情况

	收支平衡		经费足		经费不足	
	数量	占比(%)	数量	占比(%)	数量	占比(%)
县(区)团委	90	63.4	26	18.3	26	18.3
乡镇(街道)团委	319	48.3	261	43.6	81	12.3
社区(村)团委	203	64.4	55	17.5	57	18.1
中学团委	223	45.3	141	28.7	128	26.0
非公企业团委	26	65.0	11	27.5	3	7.5
总体	861	51.5	494	31.2	295	17.3

表3 基层团组织经费主要来源

	第一位		第二位		第三位	
	类别	占比(%)	类别	占比(%)	类别	占比(%)
县(区)团委	党和政府专项经费	63.4	单位专项经费	47.9	上级团委专项经费	31.7
乡镇(街道)团委	上级团委专项经费	63.7	单位专项经费	15.6	自筹经费	14.5
社区(村)团委	自筹	46.0	上级团委专项经费	26.7	其他	17.8
中学团委	上级团委专项经费	63.7	单位专项经费	15.6	自筹经费	14.5
非公企业团委	单位专项经费	50.0	自筹经费	37.5	其他	25.0

#### 4.重心越下移,“缺阵地”现象越严峻

表4表明,78.2%的基层团组织已经建立团属阵地,但仍有21.8%的缺乏阵地。而且,不同类型的基层团组织在阵地建设方面存在差异性。第一,缺阵地现象越往基层,“缺”的程度越高。社区(村)团委、乡镇(街道)团委和县(区)团委无阵地情况分别是27.0%、21.2%和14.1%。基层组织重心越下移,其“缺阵地”现象越严峻。第二,基层团组织建立了“青年之家”“雷锋站”等线下阵地,也开辟了微博、微信公众号等线上阵地。然而,在阵地建设与运营上,有些阵地有名无实,青年较少参与其中。

表4 不同类型基层团组织阵地建设情况

不同类型基层团组织	有阵地				无阵地	
	有形阵地		无形阵地		数量	占比(%)
	数量	占比(%)	数量	占比(%)		
县(区)团委	105	73.9	17	12.0	20	14.1
乡镇(街道)团委	413	62.5	108	16.3	140	21.2
社区(村)团委	154	46.0	76	22.7	85	25.4
中学团委	258	52.4	113	23.0	121	24.6
非公企业团委	17	43.6	18	46.2	4	10.2

## （二）基层团组织“四缺”问题的原因

虽然“四缺”问题在不同层级团组织的表现不一，但其产生原因具有共同性，主要原因表现在：在思想认识上发生“抛锚”；在队伍建设上出现“贫血”；在制度支持上停在“半空”；在解决路径上陷入“等靠要”。

### 1. 思想认识“抛锚”

基层团组织建设涉及到方方面面，“四缺”问题悬而未决，最根本的是在思想认识上出现了“抛锚”。在湖南基层团组织“四缺”问题调研座谈会上，有些团干部认为，“四缺”问题不是一个个的问题，领导重视和政策支持才是解决“四缺”问题的关键。有些团干部就问题谈问题，没有考虑问题之间的关系。具体而言，“四缺”问题在认识上有以下表现：一是对“四缺”问题的内在关联性认识不透。编制、人员、资金、阵地不是彼此孤立的，而是一个相互关联的有机整体。人是最重要和最核心的要素，资金是基础性要素，编制是动力要素，阵地是载体要素。共青团组织要重新审视四缺问题，厘清其内在关联性。二是对共青团工作认识不深。基层党政领导领会中央关于群团改革工作要求不够，对群团工作的认识未能跟上新时代步伐，依然将群团工作视为边缘部门，未能深刻理解群团工作是党的事业的重要组成部分。认识决定行动。对共青团工作认识的深度决定了解决“四缺”问题的力度。三是狭隘地界定和理解“阵地”。有些基层团干部狭隘地视阵地为共青团专有专用的物理空间和工作阵地。其实不然，“阵地”不仅包括有形场所，也指向网络平台等无形阵地。

### 2. 在队伍建设上出现“贫血”

基层团组织的有效运转，不仅需要一定数量的团干部，更需要组建高质量的团干部队伍。一是工作力量匹配不到位。调研发现，部分基层团组织存在“有编无人”“有人不强”现象。一位基层团干部说：“我这个团干部是兼职的，只有上面有任务安排的时候，才会做一些团的工作。”二是基层团干部的专业化不到位。调研数据显示，62.5%的基层团干部对“基础团务知识”不了解。由于工作流动性较大，不少基层团干对共青团工作认识不深。三是基层团干部的能力素质不到位。“人”是基层团组织运转的最重要因素，基层团组织队伍建设不仅体现在数量上，更体现在质量上。经调研发现，基层团干部的素质能力跟不上新时代发展要求，因此应加强基层团干部的培训力度。

### 3. 在制度支持上停在“半空”

重视和支持基层团组织，依然停留在文件和讲话上，未能真正落地落实。党建带团建更多地体现在理念和文件上，但基层党委绩效考核中共青团工作的分值比重不高。工作资源向基层倾斜，关键在于制度的执行力和持续性。比如，共青团湖南省委与其他职能部门联合下发了《关于做好政府购买青少年社会工作服务的实施意见》，但在基层未能真正落实到位。从座谈会上得知，大多数乡镇街道团委的经费下拨到同级党委政府，但并未列入到政府预算里面。基层团组织越下移，“有名无实”现象越严重。调研发现，存在基层团组织所拥有的资源与职责不匹配的问题，更为严峻的是，有些乡镇、村团组织名义上有人、有经费、有阵地，但实际工作并没有得到有效开展，只是被动地“填表格、报材料”，却未能履行工作职责。“青年之家建立了，但当地青年不知道，不了解。”一位乡镇团委书记如是说。

### 4. 在解决路径上陷入“等靠要”

在“四缺”问题上，基层团组织可能陷入“等靠要”的路径依赖之中，缺乏挖掘资源的主动性和自觉性，必然步入“四缺”的循环之中。“四缺”问题的根源在于缺乏资源驱动力，具体表现为党政驱动力、社会驱动力和市场驱动力。在座谈会上，有团干部指出，共青团工作开展得好不好，主要取决于党政领导的重视程度，有团干部经历的党政领导更加重视共青团工作。一位基

层团委书记谈及如何整合资源,说:“其实,很多企业、社会组织非常愿意参与到共青团工作事业中来,但共青团活动缺乏吸引力和活力,且没有形成长效机制。这些市场力量和社会力量充满活力,可以弥补我们的短板和不足”。因此,破解“四缺”问题,根本之道就是建立长效机制,让资源流动起来。

## 四、结论与建议

加强基层团组织建设,推动解决基层团组织面临的系列问题,特别是“四缺”问题,是解决当前共青团工作瓶颈的治本之策。基层团组织“四缺”问题由来已久,共青团也一直探寻破解之道。共青团应跳出“四缺”问题来审视其实质和根源,才能找到“四缺”问题产生的根源,进而找到破解问题的具体方法。

### (一)几个结论

#### 1.“四缺”问题是系统性和关联性问题

系统是指事物是一个整体,整体包含局部,局部构成整体。基层团组织建设是局部,必须服从共青团工作这个整体;就基层团组织建设而言,“四缺”问题是局部,必须服从基层团组织建设这个整体;就具体问题而言,“四缺”问题是整体,具体问题要服从这个整体。在“四缺”问题中,缺工作力量是核心的问题,解决了“人”的问题,其他问题可以迎刃而解;缺资金是基础问题,解决了“钱”的问题,其他问题就有了基本保障;缺编制是动力问题,编制是基层团组织发展的驱动力;缺场所是平台问题,解决了阵地问题,可以为基层团组织运转提供载体和平台。“四缺”问题相互关联、不可分割。只有将问题通过系统集成,才能深刻认识问题的实质,才能找到解决问题的办法。有些基层团组织在破解“四缺”问题上,将各个问题分别对待,忽略了其内在关联性,采取“头痛医头脚痛医脚”的方式,其效果不具持续性。在共青团组织体系中,基层团组织是“最后一公里”,地方团组织是“中间段”,团中央是“最前一公里”。组织的力量源于基层,基层团组织的“四缺”问题会直接影响共青团的组织力。因此,要树立“全团抓基层建设”理念,破解基层团组织的“四缺”问题不仅是组织部门的责任,更是全团的共同责任。因为基层团组织建设是共青团各项工作的基础,基层坚实,团的其他工作才能落地落实。

#### 2.基层团组织“四缺”问题中的某些问题不是真命题

从深层次而言,基层团组织“四缺”问题中的某些问题不是真命题,而是伪命题。基层团组织的“真缺”具体表现在:一是缺乏对共青团工作的深入认识,共青团工作的导向是以青年为中心,共青团工作要围绕党政中心,服务大局。二是缺乏对共青团工作的情感认同,调研发现,大多数基层团干将团的工作视为“工作”而非“事业”。三是缺乏共青团工作专业能力。党的十九大报告提出要建设高素质专业化干部队伍、注重培养专业能力和专业精神、增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力。同样,团干部也要建设高素质专业化队伍,培养共青团专业能力和专业精神。四是缺乏活力。调研发现,一些基层团组织很大程度上被动地开展上级的规定任务,缺乏自选动作,因此,基层必然缺乏活力和吸引力,致使广大青年缺乏获得感。

#### 3.“四缺”问题的本质是资源配置的结构性不科学

“四缺”问题的本质不是简单的资源匮乏,而是资源配置的结构性不科学,不同区域、不同层级、不同领域的基层团组织对资源的需求具有较大差异性,因此,优化资源配置必须立足于结构性差异。“四缺”问题是组织基层基础薄弱的表现而已,谈及“四缺”问题,基层团组织则聚焦于“加编制、增人员、投经费”等现实问题,寄希望于上级组织的支持和给予,但是基层

基础薄弱与基层工作理念、工作热情和工作方式等息息相关。比如,转变工作理念,通过“变”破解“四缺”问题,工作对象可以转变为工作力量。因此,夯实基层团组织的基础地位,不仅要科学合理配置资源,更要转变基层的工作理念,激发基层的工作动力,创新基层的工作方式。

## (二)破解基层团组织“四缺”问题的路径选择

共青团应推进工作资源供给侧改革,推动资金、人员、权力、政策等资源向基层倾斜,确保编制、人员、资金等资源投向基层团组织重点工作领域和薄弱环节,打通和衔接体制内和体制外、网上和网下之间的渠道,努力打造基层共青团工作“共同体”。

### 1.加强顶层设计,从制度上破解难题

基层团组织建设和工作中的问题,表面上看是基层的问题,实际上根源不在基层,而在顶层设计。解决基层团组织存在的问题,治本之策是加强顶层设计,从政策上寻求突破,从制度设计上破解难题。一是坚持系统思维,做好统筹兼顾。将“四缺”问题放在基层共青团组织建设、共青团工作大局中去思考、去谋划、去把握,整体推进基层团组织建设。二是争取党委的大力支持。实践证明,凡是党委重视团工作的地方,团工作的各项保障就能到位,团的工作就成效显著。因此,破解基层团组织“四缺”问题,第一位的是争取党委的大力支持。三是加强督查督导。近年来共青团中央出台了一系列制度,对于基层团组织建设和工作起到了很好的指导作用。但是,当前基层团组织存在的问题,与相关制度落实不到位,督促考核不到位有密切关联。共青团中央必须在督促落实既有制度上下功夫,推动各级各类团组织严格按照制度办事。四是加强制度建设。共青团中央和团省委必须立足基层团组织的工作需要,研究制定破解基层团组织“四缺”问题的实施办法,针对性地出台相关文件,切实为基层团组织建设和工作提供制度保障。

### 2.坚持党建引领,将基层团工作推向实处

基层团组织建设最根本的经验,就是加强和改进党组织对基层团组织的领导。一是建立制度,实现党建带团建落地落实。工作资源向基层倾斜,不能纸上谈兵,而要落实到制度上,要压实落实共青团工作在党建考核比重。二是形成机制,实现党组织对基层团组织领导的持续有效。建立“五带六同步”机制,即带思想、带组织、带工作、带作风,党团建设同步抓、任务同步下、阵地同步建、教育同步搞、经费同步筹、工作同步查,将团的工作纳入到地方党委、部门党组(党委)领导班子和主要负责同志、分管负责同志党建工作的考核范围,列入党建述职内容。三是主动汇报,实现党建和团建的紧密结合。团委书记定期向党委领导汇报,定期组织青年代表与党委进行面对面交流。

### 3.优化资源配给,强化基层工作保障

基层团组织工作的“四缺”问题,本质上是资源的供给不足问题。因此,必须加大资源配给改革力度,强化基层工作资源保障。一是破解缺编制难题。“缺编制”的根本不在于缺数量,而在于基层团干部队伍结构不合理、整体素质不高。因此,要因地制宜、因时制宜,建立灵活弹性的编制结构,打造专职、挂职兼职相结合的干部队伍。二是破解缺工作力量难题。以大团委建设为依托,根据青年的集聚特性、流动趋势、群体需求,合理设置工作布局,在大团委建设的框架下整合区域内资源,推动大团委建设落到实处。将工作对象转变为工作力量,从事业单位干部、大学生村官、城市社区党建工作组织员、青年致富带头人、社会组织负责人、志愿者等配置基层团组织的工作力量。与此同时,加强基层团干的素质能力建设,加大基层团干的培训力度,分级分类,分期分批,全覆盖轮训基层团干,不断夯实基层团干的业务水平。三是破解缺经费难题。坚持“托底保底”原则,各级政府通过政策支持、倾斜,建立基层共青团及青少年工作财政保障和经费合理增长机制,保障基层团组织的正常运行。推动各级政府将共青团



及青少年工作经费、青少年事业发展专项经费纳入本级财政预算,推动基层机关、企事业单位、学校把共青团工作经费列入单位经费预算,并对预算执行情况进行严格审查,强化工作经费监督和考核机制。以“工作对象为中心”导向,根据青少年数量和工作需求,各级团委和财政部门要对各级各类的团组织工作经费额度进行标准量化,确保基层团的工作有基本的经费保障。团委加强对乡镇(街道)、村(社区)的工作经费保障力度,建立工作经费上级代管与项目审批制度,即村(社区)团工作经费由乡镇(街道)代管与审批,乡镇(街道)团的工作经费县(市、区)团委代管和审批,杜绝团的工作经费有名无实的问题。四是破解阵地难题。落实党建带团建、党团共建、群团组织阵地共建共享的政策要求,将阵地共建共治共享落到实处。在省级层面制定基层团组织阵地建设的实施办法,建立各级各类基层阵地建设考核机制,推动各级各类团组织在阵地建设上有标识、有规章、有活动、有效果。成立新媒体工作中心,建设工作网、联系网、服务网“三网合一”的“网上共青团”,建立直接联系服务引导青年的基层团组织工作平台。

#### 4.推动重心下移,实现工作资源有效供给

共青团工作要重心下移,资金、人员、权力等资源也要下放基层,政策支持也要倾斜基层。上级团组织既要给基层下达“过河”的任务,又要切实解决基层团组织“桥”和“船”的问题,确保基层组织“有人有资金有阵地”,从而保障基层工作的顺利运行。各级共青团组织要落实“以工作为中心”的理念,根据基层青年需求和基层共青团工作要求,进行工作资源配置,不断增强基层团组织服务青年的供给能力,确保编制、人员、资金等资源投向基层团组织重点工作领域和薄弱环节,实现资源的有效供给。同时,工作资源倾斜基层团组织,既要做“减法”,又要做“加法”。所谓“减法”,就是上一级团组织减少形式上和事务性工作安排,简化工作程序,减轻基层团组织的工作量。所谓“加法”,就是基层团组织围绕党政中心主动加码、围绕青年需求主动加码。既要公转,又要自转,让人、资金、阵地等要素动起来,且进入基层团组织系统。让资源要素“流动”起来,不仅让资源在团系统内部进行统筹协调、科学配置和合理流动,也要让资源在团系统与团系统之外相互流动、共建共享。

总之,推进基层团组织标准化、规范化建设,提升基层团组织的组织力、引领力和服务力,需要各地积极探索解决“四缺”问题的思路和方法,进而推进共青团改革不断向纵深发展。而解决之道在于推动资源配置方式行政化、市场化和社会化的有机结合。

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 王久高:《党的基层组织的组织力及其实现》,载《湖湘论坛》,2021年第1期。
- [2] 李 星 管 雷:《新时期基层团组织建设现状与工作创新探索——以四川省凉山彝族自治州西昌市和其他州市团组织建设为例》,载《青年探索》,2010年第1期。
- [3] 巫长林:《加强基层服务型团组织建设的实证研究——基于广州市的调查数据》,载《山东青年政治学院学报》,2015年第6期。
- [4] 张 华:《基层服务型团组织建设的内涵与基本思路》,载《青少年研究与实践》,2015年第1期。
- [5] 吴 庆:《基层共青团改革的理论与实践——基于全国192个县的调查》,载《中国青年社会科学》,2018年第1期。

(责任编辑:韩永涛)