

“和合”模式：一个新时代青年公共政策 实践的解释框架

——以《广东中长期青年发展规划(2018—2025年)》实施为例

■ 林楠文 嘉刘七扬

(广东省团校:马克思主义学院;青年公益与志愿者学院,广东广州 510550)

【摘要】当下,青年问题呈现综合性和多样性的特点,青年工作跨越了党政部门固有的行政边界,涉及多领域、多层级。青年问题不再是某一领域的单一问题,需要通过综合治理、协调统筹才能更好地予以解决,这就需要多方主体紧密配合。本文以中华优秀传统文化内核中的“和合”思想为理论框架,通过与“和合”思想影响下的公共治理观进行对话,以《广东中长期青年发展规划(2018—2025年)》实践为基础,阐述了青年公共政策的顶层、横向、纵向和内外四个维度的“和合”模式,并针对亟待破解的瓶颈提出可行路径。

【关键词】共青团 青年公共政策 中长期青年发展规划 “和合”模式

将青年视为推动社会发展的主力军,是马克思主义青年观的鲜明特征。习近平总书记在纪念五四运动100周年大会上深刻指出:“关心和支持青年是全社会的共同责任。一切党政机关、企业事业单位,人民解放军和武警部队,各人民团体和社会团体,广大城乡基层自治组织,各新经济组织和新社会组织,都要关心青年成长、支持青年发展,给予青年更多机会,更好发挥青年作用。”^[1]

在中国现有的青年工作格局之下,青年工作参与主体构成多元、职能各异。各级党委坚持“党管青年”的重要原则,注重加强对青年工作的领导。政府各职能部门按照自身工作主责,在不同领域制定涉及青年的政策,推动相关工作。共青团组织作为党联系青年群众的桥梁纽带和青年合法利益的代言人,起到协调推动、政策倡导的作用,并在一定程度上承担了政府青年事务部门的某些职能。随着社会改革的逐步深入,基层自我治理的能动性逐渐激发。在更为广泛的社会空间中,大量以青年为主体或服务青年的社会组织涌现,青年群体进行社会参与的意识大大增强,他们都是青年公共政策制定和实施的主要参与者。但长期以来,一

收稿日期:2021-09-21

作者简介:林楠,广东省团校(广东青年政治学院)马克思主义学院教授,院长,主要研究青年发展等;
文嘉,广东省团校(广东青年政治学院)马克思主义学院助理研究员,主要研究青年政策;
刘七扬,广东省团校(广东青年政治学院)青年公益与志愿者学院研究实习员,主要研究青年发展等。

些职能部门对吸纳共青团和青年参与其领域公共政策制定和实施的认可度与重视度不高,加之共青团自身对专业政策的倡导能力偏弱,青年群体对公共政策的参与渠道偏少,参与热情偏低,都在一定程度上制约着共青团对青年公共政策制定和实施中协同治理作用的发挥。

2017年,中共中央、国务院发布《中长期青年发展规划(2016-2025年)》(以下简称《规划》),这是我国在国家层面制定的第一个青年发展规划。《规划》明确要求“在党中央统一领导下,设立推动规划落实的部际联席会议机制,共青团中央具体承担协调、督促职责。”从顶层设计上整体统揽、一体推进青年政策,体现了党对青年群体成长发展的高度重视,也是国家治理体系和治理能力现代化建设在青年工作领域的生动实践。《规划》科学设计的青年公共政策实施体制机制能充分发挥各个政策主体的功能,进行跨部门的横向和跨层级的纵向协同治理,并最大限度吸纳青年社会组织和青年群众的参与,汇聚力量,形成合力,提高治理效能,从而使《规划》得到有效执行,推动广大青年在新时代得到更充分、更高质量的发展。本文以《规划》实施为背景,借助中华民族优秀传统文化内核中的“和合”治理观,来观察青年公共政策实践中的协同治理,进一步溯源这一机制产生的思想内涵,阐明内生维度,形成青年公共政策实施“和合”模式有效解释框架。

广东是研究青年公共政策实施的合适样本。一方面,处于改革开放前沿阵地的广东,既是经济大省,也是青年大省,在本地人口自然增长量和人口净流入量上均长期位居全国前列。2019年,广东常住人口总量达1 1521万人,较上年增加175万人,连续五年增量超百万人,位列全国第一。净人口流入82.61万人,位居全国第二^[2]。相对活跃的市场经济、完备的法治体系和先进的社会治理模式,使得广东成为广大青年开始人生事业发展的首选热土之一。但另一方面,广东青年的发展环境存在明显不均衡现象。相对富裕的珠江三角洲地区是中国最发达的区域之一,其中9个城市2020年地区生产总值为8.95万亿元,占广东省地区生产总值的80.8%,比重较2019年提升0.1个百分点^[3]。而粤东粤西粤北地区的一些地市,人均GDP甚至低于全国平均水平。

全省各地区间的经济发展差距,使广东成为容纳广州、深圳两个特大城市、众多发达二三线城市和一定量欠发达城市的地域综合体。庞大的、不断更新的青年数量,使得特大城市与欠发达地区容易出现的青年问题,如“空巢青年”“留守青少年”“流动青少年”等纵跨多种经济领域发展阶段的青年问题,在广东省内均有不同程度的体现。欠发达地区青年教育资源分布不均、城乡之间青年的流动和特大城市青年生存状态等近年来社会聚焦的青年研究话题,也都能在广东找到对应的、多样的样本。这都使得广东成为研究青年公共政策实施的合适样本。

一、“和合”理念下的青年事务治理

马克思主义中国化的成果是我们指导包括公共事务治理在内各项工作的行动指南。中华优秀传统文化,蕴藏着丰富的哲学内涵,也是我们开展各项工作需要吸收和借鉴的思想来源之一。其中“和合”思想是中国传统哲学与文化的精髓,对宏观层面的国家治理运行和微观层面的民众个体思维及行为均产生深远影响。“和合”理念中既包括人与人、人与自然、人与社会之间的协调、平衡、融合的状态,又指“和为贵”的价值目标^[4],不少学者将其视为公共治理的精神内核来源之一。

(一)“和合”思想的精神内涵

“和合”思想是中国传统文化的精髓,是中国人文精神的基本理念^[5]。所谓“和合”,是指

不同事物或同一事物的不同要素在相互协调的前提下,彼此渗透、融合而成为新事物的过程,“和合”的状态表明,事物或事物的各个要素之间不仅能够和睦相处,而且能够相互借鉴,取长补短,从而为事物的发展提供了可能^[6]。作为一种文化,“和合”文化源远流长。“和合”二字最早见于骨甲金文,之后它被无数文人丰富发展,从孔子强调“礼之用,和为贵”,孟子“天时不如地利,地利不如人和”到近代康有为著《大同书》,孙中山提倡“五族共和”^[7]，“和合”思想在我国思想文化史上一直被广为认同,成为理国治学做人的基本理念。

(二)“和合”理念下的公共治理观

在用“和合”理念阐述中国特色公共治理实践与经验方面,不少学者亦有独到的研究观点。孙志建提出,“和合”行政是指以“和合性”“实用理性”等相关联的元素和精神,对公共行政体系构建及其运行进行规约、规划或者构想的一种行政观,它讲求“度”“阴阳互补”以及“有机整体主义”^[8]。李丰认为随着近代发展,政府垄断治理地位将不复存在,政府和其他社会治理主体之间的关系逐渐由“中心与边缘”向“中心与中心”演变,所有的社会治理主体之间的关系互为平等合作,这种相互为伴、合作共治的演变过程就是“和合”过程^[9]。从“和合”的概念剖析以及在治理理念上的化用可以直观看出,“和合”理念下的公共治理就是在其不同特质的基础上,通过从顶层自发地构建起一整套良性运转模式,将各自优势和劣势进行齿轮状的“嵌齿咬合”,实现综合性功能的互补,从而形成向共同目标迈进的合力。

(三)青年事务治理中的朴素“和合”理念

在青年公共政策实施中,各类主体围绕趋同的工作目标,实现良性互动,在事实上已经蕴含了“和合”理念的内涵。从政府治理事权转移的角度,马雪松和程凯认为要重视政府机构向其他治理主体下放治理事权,实现公共权力运作向度的透明化和多元化,为共青团参与国家治理赋予相应的治理权力,提升其参与治理的积极性和主动性^[10]。从共青团在青年事务治理中角色定位角度,汪永涛认为共青团作为群团组织,不必也不应谋求成为一个行政职能部门,而应主动寻求党政支持,通过政府购买公共服务等方式,建立共青团组织和政府职能部门间的良性互动关系^[11]。周巍和李开认为共青团应该建设为“枢纽型”社会组织,构筑资源共享体系,积极争取政府委托、购买服务项目,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^[12]。从构建完善的青年事务治理体系角度,张良驹以国家青年发展规划的实施为例,认为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^[13]。

以上观点从不同的视角出发,论证了在青年公共政策实施过程中各类主体的功能定位。学者们都认同共青团组织应当扮演更重要的角色,但并不以掌握一定的事权为前提,而是要形成资源枢纽。但学者们均只在静态的横截面上简要阐述了各个主体的功能发挥的基本理念和原则,缺少对其内在维度的进一步阐述,也未能从实践中观察其运作逻辑产生的鲜活过程。本文尝试引入中华民族优秀传统文化内核中的“和合”思想,在《规划》实施背景下,对青年公共政策制定与实施提出一种新的解释框架。

二、青年公共政策实施“和合”模式的四重内涵

青年公共政策实施涉及实施机制保障、部门协作强化、政策内容落地、政策对象参与、政策效果评价以及政策再完善等各个环节的效能,都会受到其所处政治体制、权责结构、文化理

念和青年发展特点的影响。各级《规划》将不同部门的青年政策予以集中,在政策高度上实现了顶层的统筹整合,在政策执行上使得跨部门的沟通、衔接和联动更加紧密。青年公共政策由此从自上而下的单向度执行模式和以共青团为主力、较为狭窄的执行主体范畴,向着不同方向的“和合”转型,横向与纵向相覆盖、多元参与主体共同发挥治理功能的多维空间工作格局。

(一)顶层“和合”:坚持党对青年工作的领导

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视、亲切关怀青年一代,把青年工作上升为党治国理政的一项基础性、全局性、战略性工作。习近平总书记亲自指导和推动出台中华人民共和国历史上第一个青年发展规划,从理论和实践上明确了“党管青年”原则。坚持“党管青年”的原则虽然是首次提出,但其精髓来源于长期以中国共产党对青年工作领导的宝贵经验,是我们党工作历来坚持的原则与理念。在中国共产党的领导下,共青团作为枢纽,形成了“同心共转”的青年组织体系,统筹整合一切有利于青年发展的力量。

中国共产党一直以来高度重视青年发展,对青年发展负有全方位的领导责任。“党管青年”原则提出的依据,首先在于坚持党对一切工作的领导,切必然会反映到青年事务上来;其次在于党与青年之间存在密切的关系;再次在于党要加强对青年工作的有效治理^[14]。“党管青年”原则更加强调党对青年发展的主体责任,体现为党是中国特色青年发展政策体系的第一主体^[15]。此外,党的领导具有广泛深刻的群众基础,其基层组织更是有机融合到社会肌理之内,深入到人民群众之中。在党建带团建的工作格局下,党团组织成为凝聚基层社会、探索在社区这个最微小单位实现青年公共事务治理创新的关键力量。因此在青年发展协同治理中,党团组织不仅是政策领导者和推动者,更是青年政策得以落实的现实参与者和实践者。

“党管青年”的原则在一个区域内的贯彻,可以从该地区党委主政理念中充分反映。《规划》是中央最高领导直接推动制定的,是中共中央和国务院印发的国家政策。在这样一种自上而下政策传导逻辑中,省级政府倾向于采纳与中央保持一致的政策精神与行动策略^[16]。广东省委作为省级层面主要领导和决策者,对全国性政策有着充分的创新和落实动力。参照中央的做法,广东以省委省政府文件的形式高规格出台《广东中长期青年发展规划(2018-2025年)》,各级党委抓青年工作力度明显增强,“党管青年”的机制不断健全。一方面,广东省委分管领导、省政府联系共青团工作(固定表述)领导带头研究青年工作,出席共青团和青年活动,解决青年工作的问题和困难。另一方面,广东在全国率先将“落实中央及省关于青年和共青团工作重大决策部署”纳入政策跟踪审计专项,把“青年发展规划实施工作情况”作为其中的核心指标,以审计促进“党管青年”原则落地落实。首次审计已经在8个地市展开。根据计划,该项工作将在2023年以前实现对广东21个地市的全覆盖。

通过被纳入党委的议事日程和考核范畴,青年公共政策实施实现了在顶层上的“和合”。《规划》将原有在党的领导下成功的青年工作经验上升为政策层面的统一性规定,随着制度的不断完善,各级党委对新时代青年发展承担更多的责任,为青年创造更好的成长环境。在工作实践上,每一级别的党委作为主政的中枢,汇聚了该地区最大的资源能量,能构建起强大的顶层推动力,形成青年事务的整体性部署。在整体理念上,青年公共政策通过上升为党委的主政意志,显然已经从原则性的表述,或者仅仅聚焦于对青年思想的引领,逐渐向科技创新、居住改善等更加丰富的经济社会领域扩展。

(二)横向“和合”:青年公共政策实施的跨部门协同

在中国共产党的领导下,政府职能部门立足于自身固有职能,承担着具体青年事务和工

作。由于青年工作的对象为某一固定年龄段的所有人群,而不是按照特定特征进行垂直细分固定人群,所以总体呈现出综合性和多样性特征,跨越了多个政府部门行政对象边界。青年公共政策因此涉及多领域、多层次、多部门,基本嵌入到现行政策体系之中,并受到既有政策的制约。政府部门在各自职责领域制定和执行政策,通常都会和青年群体产生工作交集。其中一种是虽然未能以青年冠名,但其职能和政策对象以青年为主,比如教育、人社、体育等领域。另外一种虽然工作对象中青年没有明显比例优势,但政策实施对青年群体产生了重要影响,如城乡建设、文化等领域,青年是重要的建设参与者和政策红利共享者。

在社会治理领域愈来愈精细的趋势下,青年问题已经不是某一领域的单一问题,而是“牵一发而动全身”的综合性问题,只有综合治理、协调统筹才能更好地予以解决,这就需要多个职能部门的配合。而政府部门是按照职能领域进行横向划分的,工作对象和范围存在着明显的边界。目标有异、沟通不畅的党政部门往往从自身利益出发做出决策、采取行动,导致各自为政现象的大量出现^[17]。《规划》实质上是行政利益格局的再整合,它涵盖青年发展的全域内容,从联合发布到联合执行,实现了青年政策文本形式的拓展和青年政策制定与执行的有机衔接^[18]。

青年发展规划对于共青团组织,最大的意义是提供了协调党政部门参与和支持青年工作的国家政策依据^[19]。《规划》的政策文本和工作部署也明确规定,要建立跨部门的综合性青年工作协调机制——青年工作联席会议。经过征求意见和报送请示等环节,广东于2019年10月印发了省级青年工作联席会议制度和联席会议名单,明确省委分管领导和省政府联系共青团工作领导担任联席会议召集人,省委统一战线工作部、省委政法委员会、省委网络安全和信息化委员会办公室等22家单位为联席会议成员单位,清晰梳理了彼此在规划实施工作的职责任务,并确定了每个单位由一名副厅级领导担任联席会议成员,一名正处级同志担任联络员。2020年10月,由于工作的需要,省公安厅、省住房和城乡建设厅、省残联作为新成员被纳入联席会议,成员单位增至25个。与全国中长期青年发展规划实施工作部际联席会议成员单位相比,广东新增了统战、政法、科技、工信、司法、农业农村、港澳、工会和妇联等部门。在青年统战、青年创新创业、青年均衡发展、港澳青年工作等具有广东特色的青年工作领域确保都有相应的职能部门深度参与。

按照安排,联席会议办公室设在共青团组织。联席会议的成立为广东共青团横向“和合”争取更多资源打造了平台,提供了制度的便利,也为共青团在青年公共政策实施中“充权”提供了一种可能。通过担任召集人的党政领导推动,共青团协调统筹,各职能部门密切联动,联席会议机制功能的发挥将贯穿《规划》实施的政策转化、中期评估、督导考核全过程,这是各级中长期青年发展规划得以切实落地的有效措施保障。这就意味着,共青团组织不仅在编制规划的时候发挥了重要作用,在落实规划、制定和执行具体青年政策的时候也被赋予了更多的职能。

在横向“和合”的政策架构中,共青团组织可以以联席会议办公室的名义,向各个职能部门沟通对接收集青年发展状况信息,推动制定发布青年发展政策,已经实质上成为青年公共政策流、资源流、信息流和执行流的枢纽。同时也扩大了在党政体系中涉及青年群体各项事务的话语权,得到更多的资源支持,提升了工作的显示度,并为推动自身深化改革提供了更广泛的支持,实现从具体青年工作的“动员层”到推动青年公共政策的“保障层”的职能飞跃^[20]。

(三)纵向“和合”:青年公共政策实施的跨层级联动

就公共政策从高层到低层的执行而言,更高层级地方政府执行中央政策的主要特征是

整体性；中级地方政府执行中央政策的主要特征是创造性；基层地方政府执行中央政策的主要特征是坚定性^[21]。综合性、广域性公共政策的落实，是上一级政策意图和下一级政策环境、能力之间相互磨合的结果。“政策信号”经历着从接受、解释、内化、转换到执行的复杂政策过程，国家与地方之间存在着“决策一统性与执行灵活性之间的动态关系”^[22]。《规划》有着鲜明的时代需求，体现了“青年优先发展”的新时代青年工作理念，其制定与实施具有较强的探索性和创新性。但是对这样一项刚刚起步、需要上下紧密配合、兼具措施实效与理念倡导的社会政策来说，在落实过程中如何顾及下一层级的工作实际情况，充分发挥基层的主观能动性，以期实现政策实施的纵向“和合”，是需要我们在配套措施设计中重点考量的地方。

地方政府将《规划》的政策价值内核进行地区性的内化，并将其作为政策制定的导向，按照国家《规划》的价值原则在政策制度设计上实现对社会资源的“制度化再分配”是《规划》传递的最终目标^[23]。在下级建立与上级类似的执行机构是大部分垂直性工作领域常见的做法。这可以将上级行之有效的做法通过一定的“仿拟”延续至下一层，使不同层级之间呈现执行层的一致性。在《规划》的实施工作中，广东各级共青团组织将建立以党政负责人担任召集人的联席会议作为重中之重。截至2020年底，广东全省21个地市的市本级以及126个县（市、区）和中山、东莞建立联席会议机制，为纵向“和合”奠定了坚实的制度基础。

纵向“和合”的另一种有效方式是开展工作试点。作为一项极具中国特色的治理机制，政策试点被频繁地、广泛地运用于各项改革和重大政策当中^[24]。在以试验推动的试点改革中，通过科层动员与社会动员的广泛运用、横向示范与纵向吸纳的政策扩散模式、过程督查与节点评估的同向发力叠加驱动，分散试验上升为全局性政策^[25]。青年公共政策试点成功经验的扩散，就是以探索出来的成果为导向，推动政策主体形成可参考的工作目标，从而实现政策效能的全局性覆盖。

共青团中央在2019年开展了第一轮全国中长期青年发展规划试点，遴选7个县区参与。深圳市宝安区作为华南地区唯一一个试点地区，制订了促进青年发展年度计划和重点项目推进清单，发布了宝安青少年年度十大民生实事，其中涵盖加强心理健康服务、促进青年创新创业、服务新兴领域青年等十大工作，并将建设青年发展型城区作为一项系统工程，与政府职能转变、社会治理创新相结合，把青年发展融入地方经济社会发展整体规划。2020年，共青团中央扩大试点县区范围，广东共青团支持江门鹤山和中山石岐申报，并成功入选。2021年，在巩固既有试点工作成果的基础上，广东共青团积极筹备扩大省级试点范围，遴选更多具有较好青年工作基础的县区（街道）参与试点。

在试点工作的带动下，有条件的地市、区县积极创新规划推动方式，聚焦让青年在城市建设中发挥更大的主观能动性，制定“让城市对青年发展更友好，让青年对城市发展更有为”的青年型城市（社区）建设方案，为青年在就业创业、社会适应、公共参与等方面提供更多项目和政策帮扶。如广州提出建设“青年创新型城市”，深圳、东莞等先后提出“青年发展型城市”建设方案，珠海探索打造“青年友好型城市”，通过以上的联动，《规划》实施初步实现了青年公共政策的理念和措施的纵向“和合”，形成了联动的政策合力。

回溯青年公共政策自上而下的纵向传导过程可见，国家层级的青年规划重在理念的形成和战略的部署，经过省一级“在地化”后，地市、区县两级就有更加精准的参照样本。从广东的实践看，各级共青团组织作为青年政策的“枢纽”，在基于对地情的充分了解，对所辖区域青年群体发展状况的充分把握的基础上，从政策谋划到落地推动均采取了一系列有效的

措施,形成了各层级推动规划实施的有效经验。

(四)内外“和合”:青年公共政策的实践再调整

《规划》的出台,向“全社会释放出青年单独规划、青年特点特殊照顾、青年发展优先保障”的政策信号^[26]。制定统一、协调、适度的青年公共政策是解决青年生存和发展问题、激发青年活力、维护社会稳定可持续发展的重要社会命题。如何实现本地区青年公共政策与经济社会发展有机衔接,将青年公共政策嵌入到成熟的政策体系中,如何更好地回应青年的集中需求,是政策制定和执行主体需要深入思考的两大课题。

青年群众是青年公共政策的获益方,其在政策制定和实施中的地位应当得到充分尊重。一项科学的公共政策必定是在经过对政策对象需求的充分研判基础上产生的。因此,让青年参与到青年公共政策形成的全过程、在政策实施中发出青年声音是保证青年公共政策具有鲜活度和生命力的内在要求。随着经济体制的深化变革、社会结构和利益格局的调整、思想观念的多样丰富,青年的价值观念、利益诉求、生活方式、行为方式、交流方式及聚集方式等群体性规律也正在发生着深刻的变化。传统的青年工作方式和联系青年的途径都受到极大挑战。如何反映青年声音、体现青年精神面貌,将其基本需求升华为公共政策,并有机嵌入现行政策体系,是青年公共政策制定主体的一项必备能力。

调查研究是了解目标群体基本需求的有效方式。广东共青团制定了青年调研专项制度,将调查研究能力作为团干部的基本工作要求,将倾听青年声音、反映青年需求作为考察团干部工作表现的重要依据。为制度化、规范化、常态化开展青少年调查提供了重要的方法论,为更科学、更有针对性地制定青年政策、服务青年需要提供了明确的制度依据。共青团广东省委先后围绕《规划》实施开展了“广东青年思想动态”“广东‘快递小哥’发展面临的突出问题”等多项青年专题调研,将调研结果运用于青年政策制定和青年服务项目开展,并在2019年9月的省联席会议第一次全体会议上审议通过首批青年民生实事项目。项目包括7大类14小项,涵盖青年就业、青少年权益维护等多个方面,其政策缘起基本来自对青年群体动态和趋势的精准把握。

为了进一步量化青年发展的态势,广东共青团还设计了40个重要的青年发展指标,形成《广东省中长期青年发展规划(2018-2025年)统计监测指标》,并在省联席会议第一次全体会议上审议通过。在具体的执行中,广东共青团还联合省统计局制定了指标收集和发布的规范,为建立青年发展监测体系提供了制度依据。定量评估的指标体系有效推动了青年公共政策执行主体在工作中感知需求、加强衔接、相向而行,最大程度实现了政策制定、执行与效果的协同,从而更好地构建了青年工作的合力,实现了公共政策施与受之间的和谐。

从青年公共政策落实的主客体互动关系来看,结合主观感知评价和客观数据评估开展精准的数据监测,能有力促进公共政策内外“和合”,达成内在价值和外部效应之间的有机衔接。设计科学、执行规范的青年调查研究和青年发展统计指标监测的结合,能精确反映青年发展规划实施的基础条件,帮助摸清青年发展既有政策底数,划定一定地域内青年工作的起始点,这是青年政策得以有效实施的基本前提。青年调查主题和指标体系的取舍,在一定程度上反映了政策制定和执行主体对青年规划实施的方向与思路。该过程可以帮助政策制定和执行主体抓住政策落实的主要问题,推动解决青年的关键需求。青年调查研究和指标的评估过程,也能充分衡量青年对公共政策实施的主观评价,对上一阶段各项青年工作进行精准衡量,帮助青年政策制定者和执行者有的放矢,进行更加精准的政策调整。

三、结论

“和合”模式作为推动青年公共政策落实的一种路径,并非是一个全新的事物,它蕴含着中国优秀传统治理理念。经济体制转轨和社会结构转型带来的社会资源配置方式转变、社会管理方式变革、社会运行方式创新的现实情况,都给青年事务的工作模式、动员方式带来了新的挑战。共青团组织没有明确的行政职权边界,这是共青团开展青年工作的灵活优势,但也因为缺乏相应的资源保障而对服务青年的力度造成削弱。

因此,青年事务的内在特点决定了要探索一种各个主体能更好地发挥能动作用,形成顺畅衔接和有机协调、符合新时代青年群体和青年工作需求的“和合”模式。通过这种模式,实现在党的领导下,共青团组织为枢纽,进一步优化职能部门参与青年公共事务的治理,最大限度整合社会力量。目前,包括广东在内的部分地区,通过《规划》的实施,对“和合”模式的探索已初见成效,覆盖顶层、横向、纵向和内外的多重维度模式已经颇具雏形,且显著推动青年公共政策的落实。但与党对青年工作的要求和青年群体自身需求相比,还有着较大的差距。“和合”模式具体效用的发挥仍需强力措施予以保障。

当前,在中长期青年发展规划实施中,在一定程度上存在着“上热下冷、寒热不均”的问题,各个层级、各个地方、各个领域都有进展不平衡的情况。行动得快、基础条件较好的地区,已经按照既定规划推进,进行了部署落实。有的还由党政部门牵头,出台了一揽子政策体系,形成了切合地域特征和青年特点的创新做法。而行动较为迟缓、基础条件较为薄弱的部分地区,对青年发展的政策倡导与效能转换意识不强,党委重视度也不够,未能有效争取相关部门支持,存在联动机制空转、共青团单打独斗的现象,规划作用被弱化,基层青年工作“缺编制、缺经费、缺阵地、缺人员”的情况仍然比较常见。

究其原因,一方面,青年政策实施的资源整合缺乏有效路径。此处所说的“资源整合”并非仅仅局限于人财物的整合,而是指各方面现有的资源和力量统合还有待加强,社会层面青年事务主体的动员能力还跟不上政策实施所需要的社会动力。一些经实践证明的好经验好做法仍囿于主客观条件的限制未能推广实施。另一方面,推进宏大成体系的青年公共政策落实面临全新挑战,共青团组织跨部门对整体资源的调动能力还明显不足,将从顶层“和合”获取的政治动能转化成工作推力的能力偏弱,推动政策文本落实的路径较少。

因此,各级共青团组织需要肩负起被赋予的政策引领职责,进一步争取获得更多的资源。特别是要通过加强青年公共政策与既有政策和远景规划的衔接,将青年发展置于更为广泛的政策视野。同时发挥好“和合”模式带来的社会对青年发展的广泛认同,进一步贯彻“青年优先发展”的理念,在社会上营造对青年发展更加友好的环境氛围,让青年群体享受到政策红利。

[参 考 文 献]

- [1] 习近平:《在纪念五四运动100周年大会上的讲话》, http://www.qstheory.cn/yaowen/2019-04/30/c_1124440333.htm
- [2] 张 静:《2019年人口净流入省份揭晓:浙江居首广东第二》, <http://finance.china.com.cn/news/20200426/5259541.shtml>
- [3] 赵安然:《粤港澳大湾区蓝皮书发布,粤九市GDP占广东比重超八成》,载《南方都市报》,2021年8月11日。

- [4][5] 李玉华 闫 锋:《“和合”思想与马克思主义中国化的时代创新》,载《思想教育研究》,2017年第2期。
- [6] 王 科:《从多元和合的视角看中国特色社会主义的生成》,载《哈尔滨师范大学社会科学学报》,2011年第2期。
- [7] 高育红 朱峻仪:《浅议我国多党合作制度中的“和合”精神》,载《中国统一战线》,2014年第1期。
- [8] 孙志建:《“理性——和合”行政观:中国特色公共行政精神的成熟定型》,载《探索》,2020年第6期。
- [9] 李 丰:《社会治理模式变革:基于“和合思想”的思考》,载《党政研究》,2014年第6期。
- [10] 马雪松 程 凯:《国家治理现代化视域下共青团组织的运作机理、功能表现及路径完善》,载《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》,2021年第1期。
- [11] 汪永涛:《共青团服务青年成才的现状与对策研究》,载《中国青年研究》,2020年第4期。
- [12] 周 巍 李 开:《共青团参与社会治理面临的困境及对策研究》,载《中国青年社会科学》,2019年第6期。
- [13][17][19] 张良驯:《青年发展规划实施中的协同治理研究》,载《中国青年社会科学》,2018年第1期。
- [14] 张良驯:《党管青年原则的理论阐释》,载《青年学报》,2021年第1期。
- [15] 邓希泉:《青年发展的理论创新与现实愿景》,北京:中国青年出版社2017年,第65页。
- [16] 何文盛 杜丽娜:《中国预算绩效管理改革的政策演进与双重逻辑——中央和省级政府双向互动的政策实践视角》,载《中央财经大学学报》,2021年第6期。
- [18] 谭 毅:《〈中长期青年发展规划(2016—2025年)〉的政策学解读》,载《中国青年研究》,2017年第9期。
- [20] 文 嘉:《从“保障层”到“驱动层”:青年政策纵向扩散的三重实践》,载《当代青年研究》,2021年第4期。
- [21] 朱广忠:《我国地方政府执行中央政策的主要特征》,载《贵州社会科学》,2008年第5期。
- [22] 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店2017年版,第29页。
- [23] 谢碧霞:《青年发展规划的政策传导及其影响因素研究——以省级青年发展规划文本为分析对象》,载《中国青年社会科学》,2020年第3期。
- [24] 武俊伟:《政策试点:理解当代国家治理结构约束的新视角》,载《求实》,2019年第6期。
- [25] 余孝东:《试点改革的运作逻辑与政策化路径——以五轮农村集体产权制度改革试点为例》,载《云南社会科学》,2021年第4期。
- [26] 朱 峰:《我国青年发展规划编制实施的基本历程考察》,载《中国青年研究》,2017年第9期。

(责任编辑:韩永涛)