

社会治理视域下群团组织参与“精准扶贫”路径探析

——以C市共青团为例

衣玉梅¹, 吴思琦²

(1. 黑龙江大学 文学院 哈尔滨 150080; 2. 哈尔滨工业大学 人文社科与法学院 哈尔滨 150001)

摘要: 自习近平于2013年在湖南湘西地区考察时首次提出了“精准扶贫”方略后,“精准扶贫”逐渐成为全面建成小康社会伟大事业的重要一环。C市作为全国共青团改革方案的试点城市,同时也作为我国西部地区具有特殊意义的重要节点城市,其“精准扶贫”工作亦异常艰巨。通过采用参与观察、深度访谈的社会学人类学调查方法进行深入研究,试图将以C市共青团为代表的这一具有推广意义的精准扶贫个案模式化,并为其他各省市、高校提供可参照借鉴案例,以期探索群团组织参与基层社会治理的全面高效路径。

关键词: 群团组织; 共青团; 社会治理; 社会工作; 精准扶贫

中图分类号: C913 文献标志码: A 文章编号: 1009-1971(2018)05-0070-06

DOI:10.16822/j.cnki.hitskb.2018.05.012

在“精准扶贫”逐渐成为全面建成小康社会伟大事业的重要一环后,我国政府连续发布了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见的通知》,《建立精准扶贫工作机制实施方案》等多种有关文件,国家“十三五规划”、中央扶贫工作会议等也都体现了精准扶贫的治理思路。中央政府从顶层设计的角度,不断丰富、完善了精准扶贫的工作机制与工作措施。从C市2015年8月颁布第一条详细的实施意见,我们可以看到C市市政府对精准扶贫的决心。在该《实施意见》中明确指出了C市精准扶贫的总体目标“到2017年底,实现18个扶贫开发工作重点区县全部‘摘帽’、1919个贫困村整村脱贫、165.9万农村贫困人口绝大部分越过扶贫标准线,基本完成扶贫攻坚任务。”这场轰轰烈烈的扶贫工程可谓是中国基层社会治理的面面观,其中,群团组织——C市共青团在其中发挥的积极作用出乎各方意料。

在新时期的改革浪潮中如何把握机遇,参与

到各项基层社会治理的实务中去,是广大共青团工作者一大困惑。C市K县的精准扶贫项目,从某种程度上成为了C市共青团参与基层社会治理的有效突破口。

一、重要概念及其应用

(一) 社会治理: 社会管理的“发展”与“进化”

目前人们的普遍共识是,“社会治理”在国家层面的普遍提出是自中共中央十八届三中全会公报。十八届三中全会做出了“推进国家治理体制和治理能力现代化”及创新社会治理体制的战略部署,要求“改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。受学术话语权的影响,目前“治理”的概念已经被指定为“多中心,多主体的共同管理的意涵”,但实际上,治理理论并不是一套完整的体系,“治理”的意涵也在不断改变^[1]。

收稿日期: 2018-04-21

作者简介: 衣玉梅(1981—),女,山东乐陵人,讲师,从事社会学研究; 吴思琦(1994—),男,四川德阳人,社会学专业硕士研究生,从事社会学研究。

在我国,社会治理是指在执政党领导下,由政府组织主导,吸纳社会组织等多方面治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动。学术界对社会治理的探讨从未停止。王思斌认为,社会治理是社会管理的深化,它在社会领域的管理、社会力量参与管理的意义上被强调,社会治理(协商共治)的表述是对应有的社会管理创新理解的明确化和深化^[2]。有的学者则从语言学角度剖析了“社会治理”这一词组:社会治理可视为由社会统治、社会管理等“发展”、“进化”而来,社会统治和社会管理是社会治理的过去时或过去式,社会治理却是社会统治和社会管理的现在时或现在式^[3]。

(二) 群团组织:复合型社会团体

必须指出的是,“群团组织”作为党政机关话语体系里的概念,与学术话语体系、特别是社会学及社会工作话语体系下的“社会组织”概念不完全重合。2015年7月7日,中共中央历史上第一次召开党的群团工作会议。11月,中央全面深化改革领导小组第十八次会议审议通过了《全国总工会改革试点方案》《上海市群团改革试点方案》《重庆市群团改革试点方案》,标志着群团组织改革在全国范围内正式展开。同时,C市委、市政府亦相应成立了C市群团组织改革的组织领导工作小组,并且由主管的市委副书记亲自挂帅。由此,C市群团组织作为共青团试点改革的排头兵。

C市作为全国共青团改革方案的试点城市意味着以C市共青团作为代表个案的分析极具推广意义。事实上,关注共青团改革的读者可以发现,随后共青团中央发布的改革方案和C市共青团的改革方案在许多层面上不谋而合。

(三) 精准扶贫:多元主体操作化

从社会治理的视角来看,“精准扶贫”是指政府、市场和社会组织等社会治理主体在相互协调的基础上运用一定的物质和精神手段有计划性地对特定的贫困区域及其贫困人口进行帮助与扶持,以期达到经济效益、社会效益和生态效益最大化的一种正向社会变迁过程。所以,“精准扶贫”的目的便是解决相对贫困这一社会问题,进而维持社会秩序的稳定性和社会发展的持续性,促进社会的良性运行。

在本文所分析的个案中,“精准扶贫”可以被更详细地操作为:由地方政府(C市政府)主导,在地方群团组织协调下与地方社会工作组织(Y社会工作服务中心)及其他相关单位(C市S高

校)在相互协调的基础上,运用一定的物质和精神手段,采用社会工作介入方法,对特定的贫困区域(K县)及其贫困人口进行帮助与扶持,最终帮助其达到摆脱贫困的这一社会变迁目标。

二、C市共青团参与精准扶贫路径分析

如前文所述,在本案例中,C市共青团是通过社会工作这一重要的基层社会治理路径参与到精准扶贫这一巨大的社会工程之中。那么,在这场轰轰烈烈的共青团改革中,作为与社会工作本无直接联系的C市共青团是如何与社会工作瓜连蔓引,进而直接参与到精准扶贫中的呢?

(一) “希望工程”:以已有资源为基础,发展青年社工机构

事实上,C市共青团其中之一部门——青少年发展与权益维护部(简称权益部)与其挂靠的C市青少年发展基金会(简称青基会)作为团市委直接管理的最具有财政权力的部门,参与了社会治理的许多领域。其中,青基会的主要项目,便是作为全国性社会工程典范之一“希望工程”。基于这一支柱工程,青基会频繁与C市民政局、各社会工作机构共同开展项目。

另外,团市委下属的另外一个相关部门C市志愿服务工作指导中心(前身为志愿服务工作部)也是拥有自己独立基金会的部门。C市青年志愿服务基金会挂靠于该部门。该组织在成立之初,主要开展以“三支一扶”(支农、支教、支医和扶贫)、“西部计划”等项目为代表的志愿服务工作。其后,随着作为直辖市的C市对外交流需求日益增长,逐渐承担了C市各大国际性比赛会议的志愿服务工作。在近年来的社会治理创新中,不少从事社会工作实务的学者提出“社工+义工”的“双工”模式,义工(志愿者)在社会治理中的作用也日益凸显。截至2016年9月底,C市民政局登记社会组织达到16042家,资产总值达到90亿元,从业人员16.5万人。

由此观之,共青团的“希望工程”已经成为团的一张闪亮名片,在社会方方面面都受到肯定和欢迎,与精准扶贫相结合后组建成立的新的社会组织,发展空间极大。团的十八大开幕式上所做的报告再次强调团改革的重要性,“共青团改革永远在路上,全团要坚定不移地推进改革再出发”。C市共青团作为改革试点地区,形成了先行先试效应。聚焦主责主业、服务大局,改革成效正逐步显现。

(二)“三区”计划:借力高校团委与相关院系,直接参与K县精准扶贫

除了直接通过自身结构参与社会治理,C市共青团还借助与其有密不可分关系的高校团委的力量,以高校不可替代的资源优势直接参与了K县精准扶贫项目。

2016年5月,在政府(C市民政局)的主导下,市民政局、K县民政局与C市S高校合作启动了K县“三区”(边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区)社会工作人才支持计划(以下简称“三区”计划)。希望能借助高校人才资源与智力优势,在社会工作发展相对落后的区县,通过校地合

作的方式搭建服务平台,开展社会工作示范性服务,以实现培养社会工作专业人才、推动当地社会工作事业发展和助力当地精准扶贫的攻坚目标。至9月,项目组在K县F街道S村针对农村困境儿童、困境老人、留守妇女提供了成长辅导、精神慰藉、互助组织等方面的社会工作专业服务,在K县的农村基层干部中普及了社会工作基本知识,培养了基础社会工作人才,助力精准扶贫。至此,C市共青团参与基层社会治理进而直接参与K县精准扶贫的模式脉络已完全清晰。如图1所示,图中线条的粗细表示该路径的参与强度,线条越粗表示该路径参与性越强。

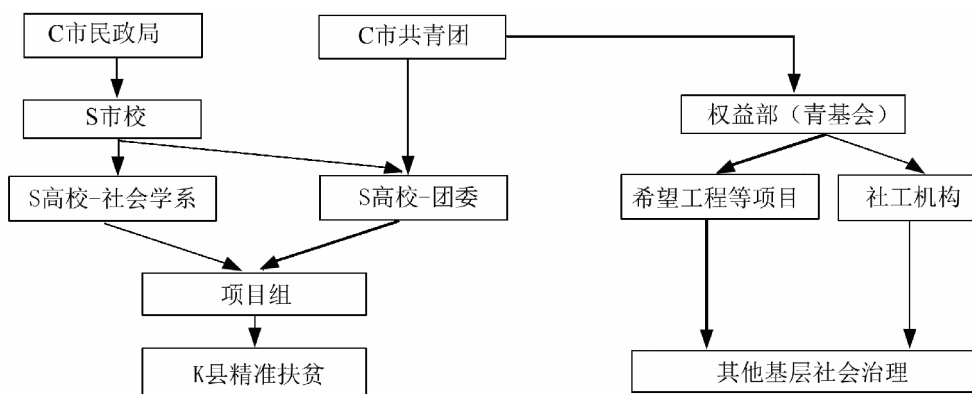


图1 C市共青团参与基层社会治理路径示意图

由上图可知,C市共青团灵活运用团组织的条块组织结构,从自身机构权益部和下级高校团委两条路径入手,“两腿并用”,实实在在参与精准扶贫工作。同时,高校团委运用高校资源,结合高校相关专业,组建由社会工作专业教师、学生为主体的项目组,通过政府购买服务的方式,实现了与民政系统的协作治理。

(三)团中央:发挥共青团工作特点,上行下效,充分参与精准扶贫

值得注意的是,本案中的C市共青团参与精准扶贫不仅仅是C市的自发行为,更是群团组织具备组织结构能动性的充分表现。

2017年10月,团中央召开扶贫工作会,强调团中央各部门各单位要贯彻落实党中央和习近平总书记关于扶贫工作的要求,牢记使命担当,强化责任意识,发挥共青团工作特点,进一步精准扶贫,为脱贫攻坚工作作出更大贡献。

在团中央的广泛引领下,各省市共青团积极响应,积极开展精准扶贫工作,相关报道均见诸报端。资料显示,分别有青海省等7个省份的省级

共青团开展了大规模的精准扶贫工程,保康市等65个市级共青团开展了相当规模的精准扶贫项目,至少有百万优秀青年以各种身份常年奋战在脱贫攻坚第一线。团中央直属的中国青年网更是在2018年6月上线了“精准扶贫频道”,搭建了全国性的共青团参与精准扶贫交流平台,进一步拓宽和加强了共青团参与精准扶贫的广度和深度。

由此观之,自本案中C市共青团2016年起更积极主动参与精准扶贫以来,先行先试,取得了较好成效。共青团中央进一步总结经验,发挥共青团工作特点,上行下效,广泛发动全国各地共青团组织,充分参与精准扶贫。

三、C市共青团参与精准扶贫路径中的问题分析

C市共青团参与基层社会治理的过程仍暴露出一些问题,我们在将这一群团组织参与基层社会治理的模式推广至全国其他地区时,仍需要因地制宜地结合当地实际情况,创造性地发挥群团

干部的主观能动作用。

(一) 概念辨析对实务工作者造成一定困扰

学界对社会治理的概念辨析在某种程度上给社会工作实务工作者造成一定困扰。对于某些社会治理的辨析,例如张康之曾从系统论、结构论等理论详细区分了“协作”与“合作”的具体区别^[4]。但在社工介入社会治理的实务工作中,这样程度的概念辨析在一定程度上会导致政府工作人员与学者之间的概念定义产生分歧和不必要的误会。

倘若在实务工作中仍抓住概念辨析的问题不放,在一些细枝末节的问题上花过多的时间讨论,可能会造成行政资源的浪费。因此,在精准扶贫的实务工作中,对各个主体、各个客体与能动关系的辨析显得不那么重要。而更为重要的是,如何有效发挥这些参与精准扶贫主体的主观能动性,形成合力,精准发力,真正使群团组织有效推动精准扶贫进程。

(二) 政府主导下社会工作介入的利益多元性

精准扶贫作为一种以扶贫为目的的社会建设,它的首要目标是帮助扶贫对象提高收入水平,摆脱贫困状态,实现经济上的自给自足。因此,不可否认的是,追求经济效益既是精准扶贫工作的首要目标,亦是精准扶贫取得成效的重要前提。

而精准扶贫实质上则是通过扶贫的方式,实现一个社会阶层结构的再造过程,以促进社会的和谐发展。经济效益虽然是精准扶贫工作的首要目标,但并非最终目标。在本案中,社工的介入有效缓解了当地特殊群体特别是留守儿童及老人的社会需求,有效化解了社会矛盾,营造了一个更为良好的脱贫环境,获得了可观的社会效益。但同时,社工的介入也凸显出在精准扶贫工作中存在一定程度上的急功近利。在“三区”计划专家指导交流会上,各项目参与方分别站在各自角度表达自己所代表群体的利益诉求:

“这个项目团队提供的示范性服务真正实现了扶贫工作的精准性。K县的社会工作服务需求迫切,希望能够在城口县更广的层面上推广社会工作专业服务。”(K县副县长T)

可见,K县政府的主要目标是完成扶贫工作的指标,希望能够借助高校社工的力量完成政治考核。

“在项目的执行过程中,要坚守社会工作独立性与专业性、坚持以扶贫攻坚为重点。”(市民政局领导X)

市民政局的领导强调要以扶贫攻坚为重点,但

同时也强调要坚守社会工作的独立性与专业性。

“当前社会工作行业与教育发展过程中存在四大矛盾。一是现有人才数量无法满足庞大社会需求的矛盾,二是政府购买服务资金无法完全满足地方群众服务需求的矛盾,三是当前社会工作者专职和兼职的矛盾,四是‘社工万能论’与社工专业职能的矛盾。”

(S高校负责人Z)

S高校负责人的主要落脚点是社会工作实务与社工教育存在的矛盾,找到了在社工介入精准扶贫中存在的人力物力等矛盾。同时,值得提出的是,S高校负责人Z同时还兼任S高校的重要领导职务,分管校团委工作,其对于学校党建、团建工作有较强的话语权。

(三) 群团组织城乡发展存在较大差异

在我国即将全面建成小康社会的大背景下,城市相关群团组织和一些非政府组织在农村,特别是贫困地区乡村提供的非营利性质的社会服务还比较缺乏。

群团组织,特别是城市群团组织,具有较好的社会群众基础。尤其是在C市,在革命年代曾作为中共西南局的主要根据地,现今C市群团组织的一部分组织架构亦是延续早年中共在该地区的组织架构,办公地点也未发生较大变动。因此,其辐射的区域在地缘上仍以城市为主,而忽视了C市较为广大的山区与贫困地区。根据全国志愿服务信息系统网站的C市相关数据,该市截至2018年5月,已注册的志愿服务团体有34439个,而其中73.3%都集中在主城九区。

然而,作为主要劳务输出地区,C市还有相当人口分布在主城九区以外的农村地区或山区,特别是一些被列为国家级贫困地区的地域,城乡发展差异问题更为突出。在C市部分农村,青壮年外出务工比例甚至高达九成以上。青壮年进城后,贫困地区的留守老人、尤其是高龄老人缺乏必要的生活照顾;除了留守老人,更严峻的是留守儿童的受教育状况。相较于城市,贫困农村地区的学校资源相对匮乏,分布也较为分散。而留守儿童倘若无法接受正常的教育,则相对应家庭的潜在危机即日益加剧,情感交流的缺失使得以亲情为纽带的家庭关系面临各种社会风险带来的挑战,贫困地区农村家庭对心理咨询和情感慰藉的需求不断增加。

(四) 缺乏与其他治理主体的良性互动

在强国家弱社会的状态下,由于参与成员的

身份特征 群团组织在参与社会治理的工程中与政府互动相对较少。在反映群众呼声、维护群众利益方面比较疲软。在自我定位上,发挥自上而下的指导甚至是管理职能,忽视了真正代表的社会群体。而且,在与其他治理主体的互动方面,共青团参与力度不够,方式不够迎合民众需求,其支持、整合及最有活力和战斗力的主体作用尚未得到充分发挥。尤其是出于特定的公共利益,与政府、社区公共服务,街道办事处、社区服务中心联合行动,不能激发普遍民众的参与力量。

四、讨论与建议

(一) 发挥省级共青团和高校团委联动性,打破条块壁垒

先前研究已经指出,由于环境和社会事物的复杂性和不确定性,社会治理存在“协同性”特征^[5]。任何组织和个人既是能动者也是受动者,因而社会治理的主体也并非唯一。在本文所分析的个案中,对K县的“精准扶贫”的主体首先是政府。这里的政府包括了C市民政局、K县县政府与K县民政局和市、县的两级政府及其条块;二是社会组织,具体来说就是S高校与Y社工机构。S高校作为事业单位,其行政系统内部的团委属于群团组织团市委在事业单位中的延展。Y社工机构是S高校社会学系师生举办的一家社工机构,在本案中承担了社工介入的实施主体。

所以,在推广至全国的路径上,省级共青团和高校团委的联动性势必加强。以省级共青团各部门(如权益部、志工部和学校部)之间的联系联络,带动省级共青团和高校团委之间的联动反应,进而以高校各行政部门之间的资源优势进行基层社会治理,是打破条块壁垒、促进资源有效利用的重要途径。

(二) 开发项目制治理服务模式,实现群团组织区域协作性治理

我们注意到,在区域性治理上,发挥群团组织的灵活性是一大特点。协作机制的设置并非基于某一中心权威之上,不能由单一的组织目标来指导。在协作机制中,管理者的首要任务是选择适当的参与者和资源,创造治理环境,尽量降低协作复杂性。通过区域性协作治理,每个参与者既实现了自身目标,同时又能与其他主体共同参与治理,实现共同目标。在案例中,C市共青团与C市民政局形成的双治理主体模式,即是典型代表。

(三) 加强群团组织向农村地区延展,发挥大学生“村官”主观能动性

精准扶贫地区的农村普遍有较重的财政负担,村民收入与购买力不足,相应的社会服务亦不发达。同时,与城市不同的是,农村群团组织的志愿服务力量介入严重不足。在此状况下,扶贫地区的政府作为设置创新的主体制定政策、组织人员、培养队伍从而强力推动农村服务体系的形成具有现实必要性。

然而,目前大学生“村官”在许多实践情况下是相对处于一种行政边缘化的位置。根据以往相关研究,大学生“村官”与部分农村固有行政集团存在着一定的公共选择问题^[6]。与其被放置在不合理的岗位上造成资源浪费,反不如把一部分具有丰富志愿服务组织与实践经验的的大学生“村官”安排到群团组织,让其成为精准扶贫地区的主要干部。这一部分具有较为先进理念与较强工作能力的骨干,可以着重运用其在大学和城市学习工作中所积累的经验,充分发挥其主观能动性,成为精准扶贫中的主力军。

(四) 发挥共青团组织已有阵地优势,强化与其他治理主体的互动

共青团这一组织在近百年的发展历史中,已建设了广大的青年工作阵地,特别是在学校阵地上,基本上形成了较为巩固的阵地优势。因此,在精准扶贫工作中,共青团可以紧密围绕帮扶地区的学校需求,开展支教助学志愿服务。根据贫困地区学校和贫困学生的需要,组织志愿者通过送课、送教等方式开展支教志愿服务,通过捐赠学习用品、“一对一”认捐等方式开展助学志愿服务,提高贫困地区学校办学水平,改善相应地区留守儿童的学习条件,进而稳定缓解对应的家庭潜在危机。

同时,随着我国社会经济改革进程的进一步加快,参与社会治理的主体不能仅仅是政府本身,还包括企业、社会其他组织及每个公民。共青团作为多元治理主体中的群团组织之一,应当主动发声,并与其他治理主体加强合作并形成共识。

群团组织参与社会治理,本意就是协助政府改善民生,尤其完成落后地区的精准扶贫。由于民生涉及面广,精准扶贫又要从根本上脱贫,共青团必然要联合帮扶救助组织,最大限度地覆盖困难群体和急需救助的群体,积极建立工会、大型企业、公益组织等帮扶工作点的建设,加大对困难群体的帮扶。尤其是要不断创新活动方式和基层组

织设置,加快多元共治格局的形成。同时,也可以借鉴国外社团参与社会治理的先进经验,突出重点服务群体和关注领域。群团组织的非营利性决定了其工作性质就是服务最广泛的人民群众,同样也可以发挥最广大群众的自身力量,授人以鱼不如授人以渔。这样就做到了社会治理主体精准扶贫的上下联动,点面结合。共青团是党领导的先进青年的群团组织。

除共青团外的其他各群团组织,如工会、妇联、科协等,也应发挥各自优势,加强相互支持,密切团结协作,共同书写新时代党的群团事业新篇章。

结 语

社会治理理论来源于社会系统整合的思想,其核心论题就是如何在社会系统的各个组成部分之间建立起有序关系^[7]。以共青团为代表的群团组织将继续围绕“三大攻坚战”“四个全面”“五位一体”发展主线,号召青年奔赴困难的地方奋斗,敢于到基层、农村、边疆、老区,到脱贫一线去吃苦磨练、拼搏奉献,升华青春价值。本文亦据此,以“精准扶贫”这一具体的社会治理事业为切入点,分析了C市共青团参与K县精准扶贫工作的两条路径,并从社会治理实务工作的角度指出了概念辨析造成的一定困扰、政府主导下的利益多元性、群团组织城乡发展存

在较大差异和缺乏与其他治理主体的良性互动等四个主要问题。最后,从打破条块壁垒、开发项目制治理模式、加强农村群团组织和大学生“村官”参与力度、发挥阵地优势加强与其他治理主体良性互动四个方面提出相关的讨论与建议。

新时代,以共青团为代表的群团组织将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,将党的事业内化为自身的事业,积极参与社会治理实践。在党的领导下,与其他社会治理主体共同努力,画出为中国梦而奋斗的“最大同心圆”。

参考文献:

- [1]郑杭生,邵占鹏.治理理论的适用性、本土化与国际化[J].社会学评论,2015,(2):36-46.
- [2]王思斌.社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2014,(6):30-37.
- [3]乔耀章.从“治理社会”到社会治理的历史新穿越——中国特色社会治理要论:融国家治理政府治理于社会治理之中[J].学术界,2014(10):5-20.
- [4]张康之.论主体多元化条件下的社会治理[J].中国人民大学学报,2014,(2):1-13.
- [5]范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014,(4):98-120.
- [6]段小力.大学生村官与新农村建设:公共选择视角[J].江西农业学报,2008,(10):140-142.
- [7]陈成文,赵杏梓.社会治理:一个概念的社会学考评及其意义[J].湖南师范大学社会科学学报,2014,(5):11-18.

Analysis on the Path of Group Organizations Participating in “Targeted Poverty Alleviation” from the Perspective of Social Governance

—Taking the Communist Youth League of City C as An Example

YI Yu-mei¹, WU Si-qi²

(1. School of Literature, Heilongjiang University, Harbin 150080, China; 2. School of Humanities, Social Sciences and Law, Harbin Institute of Technology, Harbin 150001, China)

Abstract: The 18th National Youth League further clarified that the Communist Youth League is the party's loyal assistant and loyal reserve army. The party's cause is the group's cause. Since Xi Jinping first proposed the strategy of “targeted poverty alleviation” in the Hunan Xiangxi area in 2013, “targeted poverty alleviation” has gradually become an important part of the great cause of building a well-off society in an all-round way. As a pilot city for the National Youth League reform program, City C is also an important node city with special significance in the western region of China. The city's “targeted poverty alleviation” work is also extremely arduous. Through the sociological anthropological survey method of observation and in-depth interviews, supplemented by analysis, this paper attempts to model the highly popular case represented by the Communist Youth League of City C and promote it to other provinces, cities and universities in order to discover a comprehensive and efficient path for group organizations to participate in grassroots social governance.

Key words: group organization; Communist Youth League; social governance; social work; targeted poverty alleviation

[责任编辑:唐魁玉]