

2010
中国青年工作蓝皮书

共青团基层组织
建设与创新研究

—— 中国青少年研究中心 ——

主编 安国启 邓希泉

 中国社会出版社

2010 中国青年工作蓝皮书

共青团基层组织 建设与创新研究

—— 中国青少年研究中心 ——

主编 安国启 邓希泉

☞ 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

共青团基层组织建设与创新研究/安国启, 邓希泉主编. --北京: 中国社会出版社, 2011.1

ISBN 978-7-5087-3484-2

I. ①共… II. ①安…②邓… III. ①中国共产主义青年团—基层组织—团的建设—文集 IV. ①D296.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 001826 号

书 名: 共青团基层组织建设与创新研究

主 编: 安国启 邓希泉

责任编辑: 牟 洁

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66063028

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300

(010) 66051698

(010) 66080360

传真: (010) 66051713

传真: (010) 66080880

(010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15

字 数: 180 千字

版 次: 2010 年 12 月第 1 版

印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

目 录

第一部分 总报告

统筹城乡发展背景下共青团基层组织建设与创新研究报告

..... 共青团中央组织部 中国青少年研究中心(2)

第二部分 专题研究报告

共青团基层组织建设的历史发展与实践探索(1979~2009)

..... 中国青少年研究中心 李五一(30)

共青团凝聚力评价指标体系研究

..... 中国青年政治学院 吴 庆 杨 名(50)

共青团与青年自组织的比较研究

..... 首都师范大学 石国亮

中国青少年研究中心 邓希泉

山东大学威海分校 张 乐(63)

青年自组织的共青团建设研究

..... 清华大学 曹 凯(96)

非公有制经济组织团建研究

..... 中国青少年研究中心 邓希泉(106)

青少年网络使用与网络团建研究

..... 中国青少年研究中心 王小东(129)

第三部分 典型研究报告

共青团基层组织建设的基本经验及其发展战略

——以山东共青团为例…………… 共青团山东省委(156)

提升核心竞争力的企业共青团工作模式研究

——以中央企业为例…………… 共青团中央企业工委(171)

矩阵组织架构与示范活动推进:基于现代管理视角的基层团组织创新研究

——以银监会团组织建设为例…………… 共青团中国银监会委员会(191)

以人为本服务为主 创新模式互利共赢

——以广东省“两新”组织团建工作模式为例 …………… 共青团广东省委(206)

农村青年流动状况与共青团的应对

——以重庆市开县为例…………… 共青团开县委员会(218)

后记…………… (233)

第一部分 总报告

统筹城乡发展背景下 共青团基层组织建设与创新研究报告^①

共青团中央组织部 中国青少年研究中心

统筹城乡发展战略是我国经济社会发展战略在新时期的重大转变。2002年，党的十六大首次提出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”2003年，党的十六届三中全会又提出了“五个统筹”的理念，并将“统筹城乡发展”放在首位。2007年，党的十七大强调要建立以工促农、以城带乡的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008年，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出：我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。2010年3月，温家宝总理在十一届全国人大三次会议上作的政府工作报告中，进一步强调要“加大统筹城乡发展力度，强化农业农村发展基础”，并作出了全面部署。

多年来的实践表明，统筹城乡发展不仅为我国经济社会发展注入了新的活力，也为共青团基层组织建设创新提出了新的重大任务，创造了极为有利的条件。

2010年10月，中国青少年研究中心在广东、重庆、福建、湖南、河北和黑龙江六省（市）实施了“青年组织发展状况”问卷调查，对统筹城乡发展背景

① 《统筹城乡发展背景下共青团基层组织建设与创新研究》课题领导小组：

组 长：贺军科

副组长：万超岐 郝杰英

成 员：褚 峰 安国启

《统筹城乡发展背景下共青团基层组织建设与创新研究》课题组：

组 长：安国启 褚 峰

副组长：张 华 张 达 邓希泉

下共青团基层组织建设与创新状况进行了调研，形成了团干部、团员青年、党政领导和社会公众等4个数据报告。在本报告中，将结合此次调研的数据成果进行分析和评估。

一、统筹发展进程中城乡关系、社会结构变动与共青团基层组织建设发展趋势

（一）我国城乡关系发展演变的四个阶段

城乡结构在我国社会结构中具有基础性作用，城乡关系的发展走向在很大程度上决定着社会阶层结构、组织结构和职业结构的变化。1949年新中国成立以来，我国城乡关系的发展演变大致经历了以下四个阶段：

1. 初步形成阶段（1949～1961年）。1949年到1957年，是我国恢复国民经济、完成社会主义改造和巩固社会主义政权时期，是旧的城乡关系转变为社会主义城乡关系的过渡时期。从1953年到1957年，是我国城乡二元结构的初步形成阶段，国家对生产和劳动实行统一的计划管理，城乡二元结构特征开始显现。

1958年到1961年，我国正处在“大跃进”时期。在农村，党政系统通过人民公社的组织形式对农民实行严密封闭的管理，通过“政社合一”的形式实现“工农产品剪刀差”政策，并实施对城市居民的优惠和倾斜政策。从1961年开始，在全国实施了传统的城乡分割的户籍管理制度，严格控制城乡人口流动，从而促进了我国城乡二元结构的全面形成。

2. 调整停滞阶段（1962～1977年）。1962年9月，党中央确立了以农业为基础、以工业为主导的发展国民经济总方针，城乡关系得到了一定调整。在此期间，农村社队工业得到了发展，公社对社员的限制有所松动，自留地和少量个体劳动获得承认，重新恢复和确认了家庭作为基本生活单位的地位以及家庭的私有财产等。但由于工业化和城市化程度较低，使调整力度相对较弱，难以取得成效。在“文化大革命”的干扰和冲击下，我国城市化发展一度陷于停顿状态，城乡关系止步不前。与此同时，国家严厉打击私人商品交易，严格限制“农转非”，通过发行各种票证控制粮食供求关系，从而进一步加大了城乡差距，巩固了城乡二元结构。

3. 徘徊推进阶段（1978～2001年）。从1978年开始，我国进入了改革开放和建立社会主义市场经济时期。在党的十一届三中全会精神指引下，农村开始全

面推行家庭联产承包责任制，农民经营自主权逐步扩大，乡镇企业迅速发展，有力地促进了农村经济的发展。1983 年中央一号文件制定了新的惠农政策，明确提出扶持农村个体商业、服务业，农民可以到县城或小城镇落户，从而使城乡二元结构有所松动，城乡差距逐步缩小。这些因素使我国城乡居民收入差距由 1978 年的 2.9:1 降至 1984 年的 1.71:1，城乡关系有所改善。

1985 年，经济体制改革的重点从农村转移到城市，城市经济社会迅速发展，城乡差距明显扩大。城乡居民在教育、就业、医疗卫生、社会保障、文化娱乐等方面的差距日趋扩大。同时，农民负担过重的问题愈演愈烈，“三农”问题日益突出，城乡居民收入差距从 1985 年的 2.2 倍扩大到 2001 年的 2.9 倍，城乡居民消费水平差距则达到 3.05 倍。同时，城市化速度不断加快，出现了民工潮，越来越多的农民开始涌向城市，大量农村流动人口选择在城市就业和聚居。

4. 统筹发展阶段（2002 年至今）。2002 年，党的十六届三中全会明确提出了“统筹城乡发展”的新理念，并将其放在“五个统筹”的首位，从而使我国的城乡关系发展进入新阶段。同年，税费改革开始全面推行，逐步取消了农业特产税、农业税，农村各项公共事业开支转由公共财政支付。促进城乡一体化的户籍、教育、就业、财政和社会保障等制度不断实施，农村城镇化、农业产业化和农民居民化的趋势日益明显，从而为建立城乡一体化发展新格局创造了有利条件。

（二）统筹城乡发展进程中的社会结构变动

当前，统筹城乡发展引起了我国社会结构的深刻变动，其主要表现是：

1. 城乡二元结构被逐步打破，新型社会结构正处于构建中。人类社会发展历史表明，城市化就是从传统社会向现代文明社会全面转型和变迁的过程，是随着生产力发展而引起社会生产方式、组织方式、生活方式和行为方式变化的过程，是从传统的城乡二元化结构向城乡一体化过渡的根本前提。在改革开放和社会主义市场经济推动下，我国的城市化进入了快速稳定发展的“高速公路”。从 2000 年开始，城市化每年以平均 0.8 个百分点的速度增长，远高于世界城市化每年 0.3~0.5 个百分点的平均速度。1949 年中华人民共和国成立时，我国仅有 132 座城市，城市人口不足 6000 万，城市化水平仅有 10.6%。截至 2008 年底，我国城市人口 6.07 亿，城市化水平达到 45.7%，与世界城市化水平的差距逐渐缩小。我国已进入工业化和城市化加速发展的新阶段，统筹城乡经济发展、城乡

就业、基础设施建设、社会事业发展和公共服务等措施不断推进，行政体制改革、乡村治理结构创新和涉农资金管理改革不断深入，为形成城乡经济社会协调发展的一体化新格局奠定了基础。

我国由城乡二元结构向城乡一体化发展主要有以下几个特点：一是工业化的深入发展，促进了农业向非农产业转型；二是城市化进程不断加快，促进了农村人口大量向城市流动转移；三是新兴产业迅速发展，城市的经济实力不断增强，更有效地发挥了带动作用，城市反哺农村、工业反哺农业，城市与农村日益融合，形成了以工促农、以城带乡、共同发展的有利局面；四是社会管理制度创新和户籍制度改革，为进一步消除城乡一体化的体制性障碍、促进城乡人口合理有序流动创造了良好的外部条件，使中国的经济和社会发展更具活力。

2. 农村人口向城市流动聚集的趋势更加明显，户籍管理制度不断向居住证制度转变，居民身份将成为一种发展趋势。在改革开放和市场经济的推动下，我国的流动人口呈迅速增加的趋势，农村人口以空前规模向城市流动集聚。截止到2008年底，全国农民工总量为2.254亿人。其中本乡镇以外就业的外出农民工数量为1.404亿人，占农民工总量的62.3%。在全部外出从业农民工中，30岁以下的占52.6%，30~40岁的占29.5%。近年来，青年群体，特别是农村青年的流动规模和范围进一步扩大，流动频率进一步加快。农村青年占青年总人数比例已由2003年的58.31%下降到2008年的51.0%，减少了7.31%，约6100万人。今后，农村青年向城市流动和聚集的趋势还会进一步增强，这是市场经济和城市化发展的必然要求，也是我国进入公民社会的一个显著特征。

在人口流动规模和范围不断扩大的形势下，城乡壁垒和单位体制逐渐被打破，开始形成在市场自由流动运营的资本、日益分化的社会阶层和群体、独立自主的个人和追求公平公正的公民。面对利益结构和社会结构的多元化趋势，传统户籍制度显得相对滞后，已成为实现城乡统筹发展、加快城市化步伐的制度性障碍。从2003年开始，我国一些地方启动了户籍管理制度改革。浙江省嘉兴市于2008年10月起，在全国率先取消了“农业户口”，建立了城乡一体化的新型户籍管理制度，城乡居民户口统一登记为“居民户口”。此后，河北、辽宁、山东、广西、重庆等12个省（区、市）也逐步取消了农业户口和非农业户口的二元户口性质划分，统称为居民户口。今后，我国还将进一步调整户口迁移政策，促进人才交流和人口合理有序转移，探索建立居住证制度，为统一城乡户口登记制度奠定基础。随着户籍制度改革和居住证制度实施力度的不断加大，城乡二元

化户籍制度将逐渐退出历史舞台，代之以适应统筹城乡发展要求的新型户籍制度，并将极大地促进我国城乡人口的自由流动。2010年3月，十一届全国人大三次会议通过的选举法修正案提出按“三个平等”原则，实行城乡按相同人口比例选举人大代表，进一步保障了城乡居民和各族青年享有平等的选举权，在实现公民身份平等方面迈出了重要一步。

3. 城市青年人口持续机械增长，青年就业创业任务依然艰巨。近年来，青年人口日益呈现为农村青年劳动力总量持续减少、城市青年人口持续机械增长的明显特征。2008年底，14~35岁青年占总人口的31.31%，总数为4.158亿人。与此同时，青年的城镇化率由41.7%上升为49.9%，增长了7.31个百分点，城市青年人口数增加了1214万人。

我国是青年人口大国，也是青年就业创业任务艰巨的国家。每年以青年为主体的城镇新增劳动力人口约有2000万人，但城镇只能提供就业岗位1200多万个。大学生就业问题日益凸显，2009年全国应届高校毕业生为611万人，2010年将再创新高，达到630万人。同时，在失业群体中，失业青年日益成为失业群体中的主体，农村务工青年在城市就业的矛盾也十分突出。截至2008年底，16~34岁的城镇失业青年占全部城镇失业者的54.0%，城镇失业男青年占全部男性城镇失业者的53.8%，城镇失业女青年占全部女性城镇失业者的54.2%。青年就业问题主要表现为三大矛盾：一是青年劳动力总量供给持续增长与就业岗位不足之间的矛盾；二是青年劳动力素质的结构失衡与就业市场需求之间的矛盾；三是就业机制市场化与就业渠道多元化以及青年就业观念陈旧之间的矛盾。近年来，随着我国经济发展方式转变和产业结构升级，经济增长对就业的拉动作用明显下降，国际金融危机蔓延进一步加剧了就业矛盾，青年就业创业问题将更加严重。

4. 经济发展区域化日益显著，村民自治组织和“两新”组织发展速度不断加快。改革开放以来，特别是进入21世纪以后，经济发展区域化的趋势日益显著，并已逐步形成规模。目前，我国经济越来越向以广州为中心的珠江三角洲，以上海为中心的长江三角洲和以北京为中心的环渤海地区等三大经济圈集聚，形成了特色鲜明的地域经济，成为国民经济持续稳定发展的重要增长极。2008年底，中国三大经济中心（珠江三角洲、长江三角洲和京津冀）国民生产总值的总和达到133912亿元，占全国GDP总量的44.54%。其中，仅长江三角洲地区以占全国1%的土地和6.28%的人口，就创造了占全国GDP总量的21.68%。截

至 2009 年，我国农村工业的 90% 以上聚集在城镇，县域经济吸纳了 65% 左右的农村转移劳动力。区域经济的迅猛发展，打破了行政区划的束缚，形成了经济社会资源跨地区整合的区域发展优势，发挥了强大的辐射和拉动作用，成为我国经济发展的重要支撑点。

在经济区域化趋势日益显现的同时，我国非公有制经济也有了突飞猛进的发展，每年以 20% 左右的速度增长，并呈现出继续高速增长的强劲势头。截至 2008 年，我国个体工商户数为 2759.09 万户，私营企业数为 623.87 万户，外商投资企业数为 41.91 万户。在规模以上工业（指全部国有工业企业和年产品销售收入在 500 万元及以上的非国有工业企业）中，非公企业数量达 30.3 万个，占全部规模以上工业企业数的 90%。非公有制经济已成为我国经济增长的重要推动力量。随着我国的科技进步，高新技术产业也有了飞速发展。到 2008 年底，我国高新技术产品出口额所占国际市场份额已近 20%，位居全球第一。

我国新经济组织和新社会组织迅速崛起。据民政部统计，截至 2008 年，正式在民政部门登记注册的社团组织总数已接近 40 万个。据农业部 2008 年的统计，农村已有各类专业合作组织 140 余万个，其组织形式呈多样化态势，其中合作社占 21.9%，农民协会占 55.2%，股份合作组织占 22.9%，显示出日益强劲的主导作用。同时，始于 1981 年的村民自治是农村改革的重要组成部分。《村民委员会组织法》对民主选举、民主决策、民主管理和民主监督作了具体规定。到 2009 年，全国有 60 多万个村委会基本实现了民主选举。村民自治制度的实施，大大提高了广大村民的民主意识，从而促使村民自治在更广更深的层面上向前推进。“两新”组织和民间组织的发展，不仅使我国的经济和社会发展更具生机和活力，同时也给社会公共管理和共青团工作带来前所未有的挑战和机遇。

（三）破除城乡二元结构和促进城乡融合发展的国际经验

破除城乡二元结构和实现城乡公共管理一体化，是各国在工业化、城市化发展进程中必然遇到的一个世界性课题。在经济社会发展的前期，多数国家由于在发展战略选择上存在重城市和工业、轻乡村和农业的倾向，大多都经历了城乡二元化发展阶段，出现了城乡和地区发展不协调所带来的诸多社会问题。亨廷顿说：“在经历着飞速的社会和经济变革的国家所具有的一个共同而突出的特征，那就是城乡之间的差距。而这正是这些国家社会政治不安定的主要根源。”20 世纪初期，发达国家逐步走上工业反哺农业、城乡协调发展的道路。到 20 世纪

70~80年代,发达国家人均GDP都超过了1万美元,城市化水平平均在70%以上,基本实现了城乡融合。

纵观这些国家经济和社会发展的演变过程,有一个共同特点,就是在工业化和城市化开始阶段,农村人口向城市大量集聚,农业支持工业,为城市发展提供人力物力支持成为一个普遍趋势;在工业化和城市化发展到相当程度后,工业反哺农业,城市支持农村,城市与农村互助共融和协调发展也是各国的一个共同趋势。

挪威在20世纪60年代城乡和区域发展不平衡问题非常突出,城乡居民收入差距一度达到了3:1以上。为此,挪威政府先后制定了“地区发展计划”、“道级发展计划”以及一系列“应急项目”,对农业实行投资倾斜政策,不断扩大政府财政转移支付规模,努力平抑城乡差距。经过40多年的发展,逐步完成了城乡一体化的融合过程,农民享受着与城市居民相同的生活条件、收入水准和社会福利。当前,挪威的基尼系数约为0.258,是世界上收入差距最小的国家之一,其社会人文发展指标在世界上也居于最前列。另一个成功处理城乡关系的典型国家是韩国。20世纪70年代,韩国城乡差距也非常严重。为了改变农业和农村的落后状况,促进城乡协调发展,韩国开始实施“新村运动”,采取有效措施完善农村基础建设,加大对农村的公共资金投入,大力推进农业产业化和现代化,不断提高农民的收入水平,收到了显著成效,有力地促进了城乡和地区的均衡发展。

从各国破除城乡二元结构和促进城乡融合发展的实践看,其主要经验有以下六点:

1. 以立法促进破除城乡二元结构和促进城乡融合发展,为城乡经济和社会发展创造良好的法治环境。国际经验表明,破除城乡二元结构和促进城乡融合发展必须切实加强立法工作,制定和完善相关的法律法规,不断优化法治环境。在促进城乡发展过程中,美国先后颁布了《农村发展法》、《地区再开发法》、《人力训练与发展法》等法律。日本则制定了《农业基本法》、《农村发展法》、《国土综合法》、《山区振兴法》等200多部与农业发展相关的法律。与我国国情近似的印度,在《全国农村就业保障法案》中明确规定,政府每年必须保证为每个农村家庭提供100天就业机会,工资每天不低于60卢比(1美元约合45卢比)。这一法案首次为农民增收提供了法律保障。意大利在重点开发南方的过程中,出台的所有重大举措均以法律形式颁布,形成了比较完善的农村和农业发展

的法律体系，为区域开发和推进城乡一体化创造了良好的法治环境。

2. 大力推进农村土地制度改革，加快土地流转。土地是农村人口合理分流的关键所在。各国土地制度改革的措施虽然不同，但共同目的就是提高农业生产率和农民收入水平。日本通过制定《农地法》等措施，促进了以土地买卖和土地租借为主要形式的土地流转形式，为土地规模经营创造了前提。巴西政府以土地改革为核心，着重解决农村贫困问题。一是给无地农民分配土地，让他们有地可种；二是鼓励发达地区的农民到边远贫困地区垦荒。政府通过法律对闲置土地予以强制征收，分配给无地农民。同时还发给每个获得土地的农民 6000 雷亚尔（一美元相当于 2.12 雷亚尔）安家费和食品补贴，使耕者有其地，能够安居乐业。

3. 调整农村财政政策，实行多种惠农措施，减轻农民负担。发达国家在统筹城乡发展中对农民大都采取了多种多样的优惠政策和援助措施。具体惠农政策主要有：农业信贷、保险、减免税收、环保补贴、农产品价格补贴等。例如，韩国实行了购销倒挂的粮价双轨制，高价从农民手中收购粮食，廉价供应城市居民，差价由政府补贴，以此来确保粮食产量，增加农民收入。美国也采取保护性收购政策和价格支持相结合的做法提高农民生产积极性和收入水平。同时，通过反周期补贴和灵活性生产合同，使农民获得政府的直接收入支付和农产品补贴。为了提高农村的自我发展能力，大多数国家对农村实行了转移支付和财政投资倾斜等政策，从而推动了城乡均衡发展。

4. 采取多种措施扶持进城务工农民，解除他们的后顾之忧。印度是一个农民工高度自由流动的国家，他们不需要暂住证，就能在全国任何一个城市打工。印度法律明确规定，在任何情况下农民工的工资都不能低于《最低工资法案》规定的标准。农民工进城打工的路费，由雇主给予全额补助。当农民工及其家人生病时，应免费给予治疗。在日本，户籍随人走，人口流动完全自由。农民工的子女，只要成绩合格、交得起学费，就可以不分地域自由择校。他们只要买得起房子或付得了房租，就能够在全国随意选择住宅，并成为那里的常住居民，享受当地的所有福利，从而使大量进城务工的农民可以顺利地转为市民，融入城市生活。

5. 高度重视民间组织的作用，发动社会力量广泛参与城乡协调发展。各国的实践表明，民间组织是推动统筹城乡发展的一支积极力量。在促进城乡协调发展的过程中，各国政府都注意发挥民间组织的作用，吸引民间组织广泛参与。例

如，英国的农村开发计划最初都由政府提供资金，后来加大了民间投资力度，并制定了一系列相关政策，从而使民间组织踊跃参与，政府资金比例不断下降，民间投资所占比例不断扩大。美国、欧盟和中国台湾地区则注意在农业生产、农产品加工以及流通领域建立各种形式的经济合作组织，并制定了一系列优惠措施加以大力扶持，如提供信贷补贴、享受优厚的税收待遇等，使这些民间经济组织成为城乡协调发展的有力载体和重要推动力量。

6. 科学规划城乡发展，形成适合本国国情的城市体系，不断提高城乡一体化发展水平。各国在统筹城乡发展的进程中，十分注意对城乡发展的科学规划。例如，日本政府采取的是大城市集中发展模式，他们在制定全国综合开发规划时，把城市和农村发展的合理布局纳入总体规划，以东京、大阪和名古屋为中心城市，与农村地区相连接，形成三大城市经济带。这一地区的人口占日本总人口的50%以上，由于大城市的辐射和拉动作用，有力地带动了农村地区的发展，促进了城乡之间的互动和融合。大城市像海绵一样吸收了大量的农村人口，解决了农村人多地少的矛盾，最大限度地保持了农村耕地数量的稳定和森林等绿化面积的增加，提高了全国的绿化率。英国在统筹城乡发展中也注重统一规划，目前覆盖英国城乡的地下管网设施，还是100多年前维多利亚女王时期规划建设。虽然今天人口已增长了50倍，却仍然能够满足城乡发展的实际需要，可见其城乡规划的科学性和前瞻性。

（四）统筹城乡发展进程中共青团基层组织建设的主要任务和展趋势

统筹城乡发展的重点在农村，关键在城市，根本环节在于正确处理城乡关系、促进城乡协调发展。因此，统筹城乡发展背景下共青团基层组织建设的主要任务是：创新和变革共青团的基层组织布局，努力适应城乡一体化发展、青年结构分布变化、青年人口在地理区域和产业间大规模流动的特点和趋势，实现共青团对广大青年的组织覆盖和工作覆盖，为统筹城乡政治、经济、文化和社会发展作出新的贡献。

当前，团中央大力推进统筹城乡团建，加强基层团组织建设工作，已取得了新的进展，呈现出四个显著的发展趋势：

1. 工作格局从封闭向开放转变。过去，共青团主要是依托单位体制和行政区划来设置组织、开展活动，实行垂直管理体制和纵向领导方式，共青团工作处

于相对封闭的状态。改革开放和社会主义市场经济的深入发展,促进了人口、资本、信息、技术以空前规模在不同单位和区域内流动扩散,在日益扩大的城乡交融范围内实现了经济和社会的整合,加快了经济和社会组织的创新。

在这种情况下,仅仅依托传统体制很难适应市场经济发展的要求。大量进城务工青年、下岗失业青年、“两新”组织青年以及个体青年游离于团组织之外,团组织难以实现对他们们的有效联系和全面覆盖。中国青少年研究中心2010年10月进行的六省(市)“青年组织发展状况”调查数据显示,分别有67.9%和63.9%的青年认为当前团组织能够有效联系动员的团员、青年比例为“大部分”或“一半左右”,还有15.7%和23.6%认为团组织可以有效联系动员的团员、青年比例仅为“少部分”。基层团干部对这一问题的看法与青年基本一致。

近年来,共青团组织一直在努力探索新的领导方式和工作体制,创新基层团组织建设和工作格局,从传统的“以条为主”的领导体制和工作方式向“条块结合、以块为主”的区域化、整体化方式实施战略转型,突出城市社区和中心村镇在共青团工作中的基础地位与作用,推动区域共建和整合,从而实现了从身份化向属地化管理的转变,取得了明显进展。在问卷调查中,对共青团的组织创新,分别有13.9%和46.2%的青年认为成效“十分显著”与“比较显著”。党政干部对此也给予了高度评价,分别有19.8%与59.7%的人认为共青团组织创新的成效“十分显著”与“比较显著”。

在探索和实践过程中,各地团组织创造了许多行之有效的做法和经验。例如,党建带团建、区域联合、横向共建、纵向联动、村村联建、村企联建、网格化覆盖,以及“团组织+青年中心+青年经济组织”等等。这些做法突破了传统的领导体制和工作方式,实现了跨单位、跨系统、跨部门、跨地区的联合,形成了既能发挥各自优势、又能较好地整合资源的组织架构和工作模式,以灵活健全的组织体系覆盖青年,以全面有效的服务吸引青年,以区域推进、城乡互动的工作模式凝聚青年,促进了基层共青团工作的整体活跃。

2. 工作主体从单一向多元转变。在新时期、新阶段,我国的社会经济构成、组织形式、就业方式、利益结构和分配方式日益趋向多元化。人们思想活动的独立性、选择性、差异性和多变性特征也日益显现出来。在这种情况下,青年的社会分化不断加剧,新青年群体不断涌现。青年社会分化和社会流动的不断加快,导致了青年的需求日趋多样化和个性化,同时也使共青团工作的主体从过去的单一型向多元化转变。在日益走向市场化的今天,团组织要满足广大青年日益增长

的不同利益诉求和服务需求，就必须着眼于不同青年群体和个体的要求开展工作，全面提升服务能力，转变工作方式和服务手段，构建全方位、多层次的服务网络和服务体系，不断扩大共青团对不同青年群体的覆盖面和工作领域，从而最大限度地满足青年日益增长的多样化需求。

3. 工作资源从分散向统筹转变。资源是一切社会组织赖以生存和发展的基础。在社会主义市场经济条件下，资源的获取和配置能力决定了社会组织的比较优势。因此，建立统筹、灵活、高效的资源整合利用和配置机制，是全面推进共青团工作和各项事业可持续发展的有力保证。在计划经济时代，共青团资源受单位所有制的限制，处于单一分散的状态，获取的渠道狭窄而又不畅。在市场经济条件下，各级团组织普遍面临资源短缺问题，单纯依靠传统的资源获取和配置机制，已无法满足和适应共青团工作社会化运行的需要。因此，共青团必须大力整合团内、党政、城乡和各种社会资源，逐步形成渠道更为多样、统筹配置形式更为灵活多元的新机制，不断提升基层团组织的资源统筹和配置能力，进一步壮大共青团的综合实力，为推进基层团组织的区域化、整体化建设提供强有力的资源保障。

4. 工作载体从传统向现代转变。在改革开放和社会主义市场经济条件下，基层组织形式发生了深刻变革，社会成员的流动性大大增强，活动方式日趋多样化，信息传播手段也不断趋向快捷化和现代化。在这种情况下，单纯依托于传统工作载体和工作方式已远远不能适应现代社会的要求，必须大力推动共青团工作载体与工作方式向现代化、社会化转变。近年来，各级团组织在这方面进行了积极探索，推出了我与祖国共奋进，青年马克思主义者培养工程，五四奖章评选和三级联创活动，青年就业创业见习基地和青年创业孵化基地，青年创业小额贷款，订单式技能培训，青春互助超市，青年科技创新行动，青年创新创效活动，大学生村官计划，大学生志愿服务西部计划，共青团与人大代表、政协委员面对面活动，优秀青年维权岗，服务新农村团建基础工程，统筹城乡、青年自组织和互联网团建试点等一批新型工作载体和项目，受到了党政领导和社会各界的欢迎，共青团工作已日益走向现代化、社会化和项目化，从而进一步扩大了团组织对广大青年的覆盖面和影响力。