

吕福春 著 天津人民出版社

中国复合型社团研究

● 以中国共青团的职能变迁为个案



中国复合型社团研究

——以中国共青团的职能变迁为个案



天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国复合型社团研究：以中国共青团的职能变迁为个案/吕福春著. —天津：天津人民出版社，2007.7
ISBN 978-7-201-05612-8

I. 中… II. 吕… III. 中国共产主义青年团—职能—研究 IV. D29

中国版本图书馆CIP数据核字（2007）第098869号

天津人民出版社出版、发行

出版人：刘晓津

（天津市西康路35号 邮政编码：300051）

邮购部电话：（022）23332446

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子邮箱：tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津市和平区兴华印刷厂印刷

★

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

850×1168毫米 32开本 7.5印张

字数：200千字 印数：1-2,000

定价：24.00元

目 录

(1)	绪 论
(1)	第一节 基本理论架构
(1)	一、问题的提出
(9)	二、相关领域研究现状
(15)	三、概念界定与理论创新
(24)	第二节 方法论构成
(24)	一、“第三部门”理论
(25)	二、治理理论
(27)	三、社会转型理论
(28)	四、政府过程理论
(30)	五、市民社会理论
(32)	第三节 “第三部门”的实践发展理论研究综述
(32)	一、理论研究新进展概述
(37)	二、美国非营利组织发展概况
(44)	三、日本非营利组织发展概况
(46)	四、香港非营利组织发展概况
(51)	第一章 理论起点:共青团组织创立的目标形态

- (51) 第一节 中国共产党党建理论与共青团的目标定位
- (52) 一、思想建党:毛泽东政党建设理论的基本特征
- (55) 二、制度建党:邓小平对党建理论的战略思考
- (57) 三、功能建党:新时期党建理论的创新发展
- (60) 四、与时俱进:党建理论指引下的共青团的目标定位
- (70) 第二节 共青团组织创立的目标形态
- (70) 一、共青团组织创立的基本性质
- (74) 二、共青团组织创立的目标指向
- (77) 三、共青团组织创立的运行方式
- (83) 第二章 发展历程:共青团发展的三个历史阶段与三维属性
- (85) 第一节 “革命斗争型准政党组织”的历史开端
(1919—1949年)
- (86) 一、青年无产阶级的组织
- (88) 二、领导工农青年群众参加争取革命领导权的斗争
- (92) 三、廓清与中国共产党的政治关系
- (100) 第二节 “参与管理型准政府组织”的集中体现
(1949—1978年)
- (102) 一、青年的政治社会化与共青团的主要任务
- (104) 二、计划经济体制下共青团的工作特点
- (109) 三、结合政府职能确立共青团的工作方向和目标
- (114) 第三节 “公益服务型第三部门”的发展态势(1979
年至今)
- (116) 一、在社会主义市场经济环境中发挥共青团的组

	织优势
(117)	二、在社会变迁中调整共青团的组织职能
(123)	三、在新时期探索新型的共青团组织理念
(126)	第三章 现实分析:社会转型进程中的共青团
(126)	第一节 中国社会转型分析
(127)	一、社会转型的内涵
(131)	二、中国的社会转型
(137)	第二节 党的助手和后备军——共青团的政治社会角色定位之一
(137)	一、转型社会对中国共产党的客观要求
(140)	二、中国共产党与共青团的职责使命
(141)	三、共青团的角色定位
(151)	第三节 国家政权的重要社会支柱——共青团的政治社会角色定位之二
(152)	一、依法代表和维护青年的利益
(155)	二、参与政府过程
(156)	三、实现党政系统与青年群体的沟通
(158)	四、协助管理青少年事务
(160)	第四节 青年政治社会化的重要组织——共青团的政治社会角色定位之三
(161)	一、政治社会化理论
(162)	二、共青团是青年政治社会化的重要组织
(166)	三、第三部门特征对青年政治社会化职能的影响
(169)	第五节 社会系统中的重要支持体系——共青团的

	政治社会角色定位之四
(170)	一、在社会系统中的重要支持作用
(172)	二、在社会系统中重要支持作用的实证研究—— 以中国青少年发展基金会为个案
(182)	第四章 组织创新:新时期共青团发展的逻辑选择
(182)	第一节 共青团发展面临的社会生态环境
(183)	一、国际社会生态环境对共青团的现实挑战
(186)	二、国内社会生态环境对共青团的现实挑战
(193)	三、主体成员结构的变化对共青团的现实挑战
(196)	第二节 共青团组织创新的现实依据和综合要素
(196)	一、共青团组织优势的现实体现
(199)	二、共青团组织创新必须认真处理的基本关系
(203)	三、共青团组织创新的综合要素
(208)	第三节 共青团组织创新的具体措施和路径选择
(208)	一、服务全党工作大局——牢固树立“革命斗争型 准党组织”的特性
(212)	二、积极参与政府青年事务管理——准确把握“参 与管理型准政府组织”的特性
(213)	三、不断拓展社会化工作空间——充分发挥“公益 服务型第三部门”的特性
(218)	结论:复合型社团研究和共青团组织创新对中国 政治发展的意义
(226)	主要参考书目
(233)	后 记

绪 论

第一节 基本理论架构

一、问题的提出

社会组织结构状况既受社会转型的影响,同时又是社会转型的重要组成部分。社团组织是社会组织结构中一个重要的环节。在中国,它们原来具有高度的行政化特征并依附于单位体制。经过最近 20 多年的发展演变,它们的独立性有所增强,正在变成与政府、企业相并列的第三大社会组织。这一变化冲击了中国特有的单位制体系,改变了它原有的社会政治联系,必然引起社会结构由封闭到开放的变革,促使社会组织管理体系和管理制度全面创新。

目前在社团领域,正如美国学者萨拉蒙(Salamon)指出的:“我们正置身于一场全球性的‘结社革命’之中。历史将证明,这场革命对 20 世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于 19 世纪后期世界的重要性。”^① 在实践层面上,社团发展与政治发展、社会稳定,特别是转变政府职能等关键性改革的关系极大。在市场经济的开放系统中,社团组织与政府、企业之

^① [美]萨拉蒙:“非营利部门的崛起”,2002 年第 3 期《马克思主义与现实》。

2 中国复合型社团研究

间的功能分化和分化后管理功能的适度整合,是中国社团乃至整个社会组织结构和功能调整完善的过程。在这个过程中,社团组织因其地位和作用显著上升,必将成为促进社会自下而上发展的最佳组织形式。这是实行经济市场化、政治民主化的必然结果。政府、企业和第三部门之间的相互支持、相互补充,才能保证社会系统朝着有利于目标实现的方向顺利运行。因此,对正在变革中的社团等“第三部门”的理论研究,既具有理论创新的意义,又具有理论研究的前瞻性。

近 20 多年来,学术界对企业的研究相当关注。进入 20 世纪 90 年代以后,对政府问题研究也有很大进展。但是,对社团等“第三部门”的研究相对较少。因此,以探索转型时期政府机构调整和职能转变后如何增强社团组织的服务功能,加强管理、维护社会稳定为指导思想,用社会发展的观点,对中国社团组织现状和发展趋势进行研究,具有十分重要的理论和实践意义。对社团理论的研究对政治学、社会学、公共行政和法学等相关学科建设提出新的理论要求,成为发展理论研究的新动力,必将促进对组织结构变革理论、利益集团理论、民主政治制度、政治与社会参与理论、行政管理体制、第三部门理论、跨国性组织和配套法规等的深入研究,引起理论探索和学术争鸣,促进社会新思潮的出现,繁荣社会科学。

(一)中国社团的特殊性和它们在社会生活中的作用

在中国共产党的统一领导和政府部门的集中管理下,中国社会团体在最近 20 几年中不断发展壮大,并在中国改革开放和现代化建设中发挥着越来越大的作用,发挥着越来越多的功能。概括起来,有如下重要方面:

①表达和反映利益要求。以职业利益为基础的社会团体介

入政治过程,发表意见,提出要求,期望得以满足和实现。②协助党政部门参与管理。中国的社会团体充当执政党与政府的助手,履行了一定的管理职能。③沟通信息。向党政部门提出意见和建议。中国社会团体都有广泛的群众基础,它们利用这一优势把了解到的新情况和新问题及时向党政部门反映,为党政部门的决策民主化与科学化奠定了坚实的基础。④开展和实施社会监督。中国体制外监督的一个重要的方面就是社会团体的监督,社会团体的监督比分散的、个别群众的监督更加有力有效,它成为中国国家监督体系的一个非常重要的组成部分。⑤协调矛盾和冲突,促进社会政治稳定。中国现代化进程推动了社会阶层的急剧分化,导致了多元利益的产生,促进了团体利益和团体意识的强化,阶层或群体之间的利益冲突与矛盾势必增加。而社会团体通过辅助党政部门调整政策,利用鲜活的政治性和严密的组织体系,以期相互协调,降低冲突的剧烈程度,消除潜在的动乱因素,维护和促进社会政治稳定。这个职能一定会越来越凸显,越来越重要。

(二)以中国共青团为主要研究个案

中国共产主义共青团(简称共青团)是中国共产党缔造和领导的具有独特地位和作用的政治性社团,在中国革命、建设和改革实践中一直发挥着重要的作用。作为一个主要的人民团体,在近百年的社会变革和发展历程中,它适应不同历史阶段社会变革和时代发展的主题,以相对稳定的组织形态和不断变化的运行方式,基本实现了对青年的利益表达,已经成为影响中国政治、经济、社会协调发展的重要的结构性和社会性力量因素。至少在目前,共青团并不是严格意义上的第三部门,但它已经是一个具备了第三部门的社会功能的“复合型社会团体”。把共青团

作为一个个案纳入“第三部门”的范畴进行初步研究,是可能的,也具备一定的代表性。因为,它既具备和体现了社团的一般性特征,又有着中国社团发展中普遍存在的“行政化”特点。

一是区别于绝大多数社团组织的非政治特性,它是中国共产党领导下的一个政治性社团,体现出代表工人阶级利益和最广大人民群众利益的鲜明特质。二是区别于工会、妇联等中国共产党领导下的全国性群众组织,它是先进青年的群众组织,体现着组织的先进性和群众性的统一,在社会中的覆盖面比较大。三是区别于一般的社团组织,作为一个社团联盟,它的发展历史长,伴随着中国共产党的诞生和发展而成长壮大起来,它的组织体系相对严密,规模庞大,成员众多。四是区别于相当一部分社团组织,共青团基本没有陷入过度追求营利的通病,工作基础相对较好,组织资源比较完备。

共青团是中华全国青年联合会、中国学生联合会、中国青年企业家协会、中国青少年发展基金会等社团的核心组织,对 10 余个全国性社团组织起着指导作用,在很大程度上是一个社团联盟。而且随着社会主义现代化建设进入一个崭新的阶段,具有 80 多年光辉历程的共青团如何在一个充满机遇和挑战的现代社会,积极维系组织的生存和发展,通过自身的调整扬长避短地应对周围环境的变化,也已经成为其必须面对的一个重大而现实的问题。

在社会整体转型和变革的新的历史条件下,共青团既要继续充分发挥党的助手和后备军的作用,同时也要作为政府的帮手,参与到政府过程中,承担政府的青年事务,还要充分适应社会转型和变革的要求,及时应对青年利益诉求的多样化,强化“第三部门”方面的职能,积极参与社会监督,为青年发展提供服

务,更好地代表广大青年利益。青年本身易于接受新事物,所以共青团素有开风气之先的传统。作为社会未来力量和现实力量的集合体,作为青年组织的共青团能够而且必须与时俱进,在确保党和国家期望与青年群体意愿相统一的前提下,实现自身组织的理论和实践的创新。因而,只有对共青团的工作职能、运行方式等组织形态的综合特征进行深入的理论分析和研究,才有可能比较全面地把握社团组织在中国社会变革和发展中的历史轨迹,进而结合现代市民社会的发展和市场经济体制的完善,勾画社团组织的发展走向,以应对社会转型和变革的要求。

(三)课题研究的主要理论起点

起源于20世纪80年代的“第三部门”理论是本书选题的重要来源。就国外而言,伴随着福利国家的解体,第三部门的研究开展得较早。“第三部门”的概念是由美国学者列维特(Levitt)最先使用的。以前人们往往把社会组织一分为二,非私即公,非公即私。列维特认为这种划分太粗陋,忽略了一大批处于政府与私人企业之间的社会组织,它们所从事的是政府组织和私营企业“不愿做、做不好或不常做”的事。他将这类组织统称为“第三部门”(the third sector)。此后,这个概念在国际学术界被频繁使用。在近来的社会学、行政学研究中,“第三部门”依然属于热点问题。第三部门往往被认为在政府不能对集体需要作出反应的地方,能够充当一定意义上的政府替补者,第三部门由此也进入了民主发展理论之中并构成其话语体系的重要组成部分。萨拉蒙(Salamon)是这一研究领域最具代表性的专家,出版了诸多相关著作,比如《全球市民社会》(*Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*)、《美国的非营利部门》(*American's Nonprofit Sector: A Primer*)、《发展中国家的非营利部门》(*The Nonprofit Sec-*

tor in the Developing World: A Comparative Analysis),等等。

在西方发达国家,政府部门面对财政危机、后冷战时期地域性的差距拉大、更为尖锐的意识形态攻击以及对私有化的倡导,其解决问题的能力已明显衰退;与此同时,私人营利部门之扩张亦在不断持续着;相形之下,全球性的非营利组织也以一种新的形态活跃于国际舞台上。近年来,西方学界探讨有关“市民社会”(Civil Society)的论著日渐增多。从市民社会的角度观之,第三部门在与其他部门如政府、企业与小区、家庭等非正式部门之间的互动中,一方面,扮演中介、调和的角色;另一方面,还糅合了其他部门组织的一部分特性而形成“混合的”的特质。在市民社会里,第三部门与其他部门有密不可分的互动关系,既影响对方,吸纳其他部门的资源,也深受其他部门的影响。简言之,第三部门组织绝非仅能扮演经济角色而已,其社会与政治角色更为重要。

“第三部门”在西方的兴起,被认为是克服“政府失灵”与“市场失灵”的安全阀。首先是市场失灵的出现,需要建立新的机制进行调节。根据经济学理论,在充分竞争的完备的市场(Perfect Market)上,由于价格和竞争等市场机制的作用,厂商和消费者在追求自身利益最大化的过程中,自愿达成了双方均能接受的合约,商品的价格达到了均衡。在“看不见的手”的调节下,稀缺的资源得到了合理配置,“自动”达到了“帕累托最优”,全社会的福利达到了最大化。但是,完备的充分竞争的市场在现实中并不存在,实现充分竞争的条件并不具备,难以完全通过市场实现社会福利最大化,因此需要政府进行宏观干预、调节甚至管制。其次是在应对市场失灵时,政府也出现了“失灵”。对于由奉效率为圭臬的市场本身的不完善所引发的市场失灵,需要由

市场经济的两大主体——家庭和厂商——共同推举出公共利益的代表,组成“公共机构”,形成新的市场主体——政府部门,并由政府专门负责市场的组织、监管以及提供公共产品等职能的发挥;家庭和厂商自愿让渡一部分权利,例如接受规制、缴纳税金等,同时享有获得政府或公共部门提供的公共产品的权利。与市场上消费者的货币选票不同,消费者将通过政治市场上的选票,进行公共选择,参与公共政策的制定,保障自己获得应得的公共产品。但是,选民与政府之间也存在着信息不对称、达成的合约不完备以及存在较高的合约执行成本等问题,也存在着计划不准、管制失效、效率低下甚至腐败等不同程度的政府失灵。为了弥补市场的缺陷和政府的不足,第三部门也就是非营利组织应运而生。它具有以下特征:①正规性,即其具有正式注册、登记的合法身份;②民间性,在组织机构上与政府分离;③非营利性,即不得为其拥有者谋取利润;④自治性,能够独立控制自己的活动;⑤志愿性,即在其活动和管理中有显著的志愿参与的成分;⑥公益性,服务于某些公共目的。①

转型期中国的“第三部门”的兴起与发展和西方的情形并不完全相同。面临多重现代化任务的中国,市场失灵、政府失灵并不是历时依次出现而是几乎同时出现,而且整个社会缺乏“第三部门”发挥重要作用的基础和传统。进入 20 世纪 80 年代以后,中国的社团有了一定的发展,但始终伴随“官民两重性”的特点。正如中国的改革是由政府主导下的改革一样,民间社团的发展也深深地烙有官方的痕迹,呈现出独立不足的“志愿失灵”的后

① Salamon, L. M., 1994. The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73 (4): pp. 16 - 39.

现代特征。^①目前,中国政府正经历着一个从市场中逐渐撤出的过程,其结果便是产生了一系列新的社会空间,而社会团体作为组织实体正在进入这一空间。当前中国正处于急剧的社会转型期,面临着一些困难和社会问题,这些都成为改革发展的阻力。国外的经验和中国 20 多年的改革开放证明,单凭政府机构的力量已不能完全满足市民多样化的生活需要。解决政府的“错位”、“越位”、“缺位”等问题,已经成为新一届政府的工作重点。这一切,都预示着非营利组织必将迎来更广阔的发展空间:实行“社会事业社会办”的社会公共政策,支持像共青团这样的社团组织实现社会引导型的发展,使其“第三部门”的作用有效地发挥出来。

(四)研究方法

“第三部门”理论是本书研究论证的基点,也是本书主要的研究方法。本书认为,“第三部门”理论满足了中国当前市场化改革的社会需求,具备与时代呼应的社会功能。它昭示着国家、市场、市民社会这一社会格局的形成,与加快政府职能的转变和社会转型的趋势相适应,在一定程度上促进了社会整合方式的转变,开拓了思考公民与政府和企业关系的新视野。“第三部门”理论有助于指导相关的机构团体更好地开展社会服务,倡导社会文明,加强对外交流与合作。它不但适合共青团的属性定位,而且适合新时期共青团职能转变的新要求,因而该理论十分适用于对共青团工作的研究。

本书在坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的基本前提下,

^① Salamon, L. M., 1994. The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs* 73(4): pp. 16 - 39.

参考了政府过程理论、治理理论、社会转型理论、公共选择理论和市民社会理论,综合运用了历史文献分析法、比较分析法、实证研究法和马克思主义阶级分析法等研究方法。历史文献法,即通过搜集各种关于共青团组织的文献资料,搜索与本课题有关的信息;实证研究法,坚持从根本上对事实与价值、经验陈述和规范陈述作严格的区分,帮助本书加强研究的“科学性”基础;马克思主义阶级分析方法,由于中国共青团创立和产生的历史背景以及它所具有的鲜明的阶级性,要求本书必须坚持马克思主义的阶级分析方法。

二、相关领域研究现状

当前,中国学术界对于共青团的研究多集中于以下四个方面:

(一)关于共青团历史和青运史的研究

长期以来,中国许多青年研究工作者潜心于团史和青年运动史的研究。从1957年2月开始,团中央办公厅团史组整理和编辑了10本《中国青年运动历史资料》,在团内印发,也为青运史研究的深入开展打下了基础。1980年初,团中央成立青运史编辑委员会,同年4月中央团校青运史研究室成立。1983年1月,该研究室又改为团中央青年运动史研究室,作为专门从事共青团史和青运史的研究机构。伴随团史和青运史研究机构的建立,全国唯一的共青团史内部期刊《青运史研究资料》于1980年2月创刊发行,1981年1月改刊名为《青运史研究》(月刊,1982年后为双月刊),从1987年第一期起更刊名为《青少运史研究》,到1989年初又改刊名为《中国青年运》,至1990年底停刊。这份团史研究专刊前后共存续11年,出刊75期。在这份期刊存在

的这段时间里,团史的研究经历了一段相对兴盛的发展时期。中央团校青运史研究室相继编写出《1949年以来团的历届代表大会和中央全会简况》、《新民主主义革命时期中国青年运动大事记》、《建国17年青年运动大事记》等重要的资料性研究成果,编印了《青运史研究与资料》丛书。

1982年12月,团中央书记处决定建立团中央青运史研究室,从此,中国团史、青运史研究开始进入由共青团按系统组织研究的发展阶段,先后出版了以《中国青年运动史》(中国青年出版社,1984年)和《中国青年运动六十年》(中国青年出版社,1990年)为代表的一大批学术成果。20世纪80年代后期以来,有一批社会上的史学工作者加盟青运史研究,使得进入90年代以后许多有较高学术水平和学术价值的共青团史和青运史研究成果问世。其中主要有:《中国现代学生运动史长编》、《中国现代学生运动》、《中国学生的光荣历程:近代中国学生运动简史》、《中国近代学生运动史》、《中国共青团史》、《中国共青团简史》、《中国共青团团史简编》、《当代中国的青年和共青团》等。此外,还有一些专题性的研究专著出版,例如:《沉浮录:中国青运与基督教男女青年会》、《中国改革大潮中的共青团》、《十年学潮纪实》、《青年共产国际与中国青年运动关系史》等。在此期间,共青团内还有一批地方团史和青运史专著出版,例如:《北京青年运动史》、《广东青年运动史》、《四川青年运动史稿》、《浙江青年运动史》、《黑龙江青年运动史》、《山东青年运动简史》、《福建共青团简史》等。

(二)关于共青团组织某一领域的活动项目、工作对象、活动品牌和运行机制的研究

20世纪90年代以来,团史和青运史的研究呈现出与社会