

主编○胡 军 副主编○许建军 杨 雄

第三部门理论与青少年事务

——上海市浦东新区的实践探索

DISANBUMEN
LILUN YU
QINGSHAONIAN
SHIWU



上海社会科学院出版社



目 录

第一章 第三部门理论与青少年事务/(1)

一 第三部门与青少年事务/(2)

1. 第三部门的兴起与理论研究/(2)
2. 世界各国与地区的青少年事务/(8)

二 青少年事务探索/(13)

1. 政府职能的转换与浦东新区青少年事务署的成立/(13)
2. 浦东新区青少年事务署的属性/(14)
3. 浦东新区青少年事务署功能定位的实践探索/(15)
4. 浦东新区青少年事务署定位的理论探讨/(21)
5. 社区:青少年事务的载体/(25)

第二章 青少年事务发展现状调查/(54)

一 问题的提出、分析框架与研究方法/(54)

1. 问题的提出/(54)
2. 分析框架/(55)
3. 研究方法/(56)

二 社会转型与青少年分化:浦东新区青少年事务管理依托的社会环境/(58)

1. 入世对浦东新区青少年事务管理的影响/(58)
2. 国家与社会关系的变动及其对浦东新区青少年事务管理的挑战/(61)

三 浦东新区青少年的多样化发展与青少年事务管理转

型/(63)

1. 浦东新区青少年生活方式的多样化/(63)
2. 浦东新区青少年利益诉求的多样化/(67)
3. 浦东新区青少年问题的多样化/(68)

四 浦东新区青少年事务现状调查/(69)

1. 青少年与社区/(70)
2. 青少年与青少年事务/(73)
3. 青少年与社区青少年事务的参与意愿/(78)

五 青少年事务发展的若干思考/(80)

1. 丰富、拓展青少年事务的项目和功能,服务青少年成长成才的需要/(81)
2. 加强青少年事务的理论研究和工作人员的实践培训/(82)
3. 整合社会资源,构建完善的青少年事务管理和服务体系/(82)
4. 制定配套政策与青少年事务法规/(83)
5. 充分挖掘不同群体青少年的潜在资源,扩大青少年事务覆盖面/(83)

第三章 青少年参与社区事务意愿[专题报告 1]/(85)

一 调查结果/(85)

1. 青少年、社区与青少年事务/(85)
2. 浦东新区青少年参与社区青少年事务的意愿/(89)
3. 主要结论/(99)

二 问题和建议/(100)

1. 浦东新区青少年事务署存在与发展的背景/(100)
2. 存在问题/(101)
3. 对发展社区青少年事务的建议/(102)

第四章 青少年主体对青少年事务的认知[专题报告 2]/(105)

一 青少年对公共生活的认知和需求/(106)

-
1. 对公共生活的认知和需求/(106)
 2. 对公共服务的认知和需求/(108)
 - 二 青少年心目中的青少年事务/(109)
 1. 知名度/(109)
 2. 影响力/(112)
 - 三 青少年对青少年事务的新认知/(114)
 1. 认同青少年事务署/(115)
 2. 注重社会公益效应/(115)
 3. 青少年事务的新内涵/(116)
 4. 服务对象/(117)
 - 四 人员与机构性质/(118)
 1. 专职人员存在缺口/(118)
 2. 青少年事务=共青团活动/(119)
 - 五 问题分析与建议/(120)
 1. 以需求为导向,建立青少年事务的社会化服务机制/(120)
 2. 扩大青少年事务的覆盖面/(121)
 3. 增强青少年事务的凝聚力与承诺感/(122)
- 第五章 青少年对青少年事务工作期待和需求[专题报告 3]/**
(124)
- 一 调查结果/(124)
 1. 睦邻互助:青少年对于邻里关系的需求/(124)
 2. 青少年对青少年事务工作的期待/(127)
 3. 青少年对青少年事务工作组织形式的期待/(130)
 4. 青少年需要的社区服务项目/(134)
 - 二 主要结论/(143)
 1. 睦邻互助、良好的邻里关系是浦东新区青少年的一个基本需求/(143)
 2. 组织各类社团活动应是青少年工作的重点/(143)

3. 帮助学习文化应是青少年事务工作的主要范畴/(144)
4. 社区是最理想的青少年活动基地/(144)
5. 寒暑假和双休日是最佳社区活动时间/(144)
6. 由青少年事务署来承担青少年事务的组织工作/(144)
7. 最需要发展学习培训机构/(145)
8. 最佳社区服务项目是组织外语学习和健身锻炼活动/(145)

三 对策建议/(146)

1. 进一步确立以青少年身心发展需要为本的青少年工作原则/(147)
2. 建立一套立足于基层社区的、能够及时有效地对青少年需求做出反应的体制架构与管理模式/(148)
3. 充分尊重青少年的多样性需求,开展丰富多彩而具针对性的青少年服务/(151)
4. 建立青少年需求的动态反馈机制/(152)

第六章 浦东新区青少年事务署的未来走向及其思考/(153)

一 青少年事务发展中值得注意的几个问题/(154)

1. 青少年组织与青少年工作机构/(154)
2. 青少年政治工作与青少年社会工作/(155)
3. 政府的职能与团的功能/(156)

二 青少年事务发展的社会条件/(157)

1. 经济体制改革带来的社会变化为青少年发展提供了空间/(157)
2. 社区的发展为青少年的发展提供了舞台/(158)
3. 青少年与社区关系呈增强趋势/(158)

三 青少年事务发展趋势/(159)

1. 青少年事务面临向深层次发展的趋势/(160)
2. 青少年事务面临行政法定化发展的趋势/(160)

3. 青少年社会政策的制定、落实、评价将成为青少年事务的基本职能/(160)

四 未来青少年事务的功能定位/(162)

1. 青少年工作机构(青少年事务署)从我国目前的实际情况和已经开展的实践经验出发,应定位于准行政性机构/(163)
2. 城市青少年工作机构(青少年事务署)的落脚点应定位在社区/(165)
3. 未来青少年工作机构(青少年事务署)的具体职能/(166)

五 共青团工作与青少年事务协调发展/(167)

1. 共青团组织在培养教育青年的事业中具有特殊的地位和作用/(168)
2. 共青团组织的特征/(169)
3. 共青团组织的功能/(170)
4. 新时期改革和发展共青团组织工作的构想/(171)
5. 对团组织目标模式的探讨/(173)

六 对浦东新区团组织近期改革和发展的若干建议/(175)

1. 明确过渡与推进的基本思路/(175)
2. 遵循推进过程中的原则要求/(176)
3. 做好建团社区化的试点工作/(177)
4. 创建团的活动组织新体系/(177)
5. 把握好具体的操作思路和进程/(179)

附录一:

青少年事务的个案访谈/(181)

附录二:

与时俱进 开拓创新 探索社区青少年事务管理工作的新路子/(207)

附录三：

协管社区青少年事务 服务青少年健康成长/(213)

附录四：

共青团组织协管青少年事务的实践探索/(217)

本书参考书目/(224)

后记/(226)

第一章 第三部门理论与青少年事务

在中国的社团组织中,作为人民团体的共青团被定义为先进青年的群众性组织,并被确立为中国共产党的助手和后备军。团组织在中国政治生活中的这种定位显然不是单纯的民间组织,而是处于国家科层组织体系中的官方组织,浓厚的官方色彩决定了其政治化和意识形态化的基本取向。政府机构的改革使政治形势与社会环境发生了变化,共青团组织一贯的定位、特性和职能正面临挑战。中国政府机构改革的动力源自正在形成的以市场机制为主导因素的社会力量,是一种“外源性”改革,这就决定了政府不得不培植各种非政府的社会性组织,对于政府来说,为了适应市场化改革的需要,必须推动社团走向自治。

共青团有三项主要的社会职能:第一项是作为党的助手和后备军,教育和引导青年的职能;第二项是作为国家政权的重要社会支柱,协助政府管理青年事务的职能;第三项是作为党和政府联系青年群众的桥梁和纽带,代表维护青年权益,反映青年意愿和呼声的职能。在改革开放前的共青团工作中,它主要是作为党的各项政治活动的得力“助手”的角色而存在,内部的认同和参与程度非常高。但在整个社会已经转到以经济建设为中心的情况下,团组织在社会生活中的地位和作用也就明显下降,国家对团组织的拨款增长趋缓,办公经费紧张,青少年对团组织的认同下降,一些地方的团组织开始呈现涣散甚至瘫痪的状态。在整个社会向市场经

济转型、政治色彩趋于淡化、社会生活日益务实的情境中,共青团组织也开始了新形势下寻求发展的探索。

因此,共青团的改革既始于政府机构改革的推进,又来自社会转型导致的全新的社会需求的出现。新型的社会组织应运而生,它们通过满足新的社会需求赢得了生存与发展的权利,这些新型的社会组织为社会各个层次的人们提供服务,有些社会组织专门以青年作为服务对象,吸纳青年加入,这就使共青团存在的社会合法性产生了问题(共青团具有政治合法性和法律合法性),一直没有竞争压力的共青团为了自身的生存,开始了重建其社会合法性的探索。

浦东新区青少年事务署正是在这样一个大的社会背景和团组织职能转变的过程中建立的。

创业者们在机构诞生之时未必想到它是中国第三部门的萌芽,也未曾想到要从中国社会本身的演化脉络中去探索中国第三部门的缘起和发育过程。不过,有一点创业者们是非常明确的,即新形势下的共青团工作不能按照过去传统的共青团工作的模式来进行,必须按一种新思路,将共青团工作做成面向全社会的一种开放的系统。

一 第三部门与青少年事务

本研究是将现存共青团组织视为共产主义正式组织在复杂环境下的某些变形而加以理解。在中国,西方理想型的“第三部门”是无法存在的,因此西方的第三部门理论并不完全适用本研究。目前中国关于“第三部门”的研究仍然停留在理论引进和概念讨论的阶段,我们选择西方式的“第三部门”概念只是因研究需要而作为分析工具使用。

1. 第三部门的兴起与理论研究

(1) 第三部门概念的界定

社会是由个人、家庭和社会组织这三种成分构成的。社会组

织可以分为“政府组织”(或称为第一部门)和“非政府组织”,而非政府组织又分为“营利组织”(或称为第二部门)与“非营利组织”,即第三部门。所谓第三部门,即处于政府与企业之间的社会组织。

目前学术界使用的与第三部门相似的概念,还有“第三域”、“市民社会”、“公民社会”、“非营利部门”、“非政府组织”、“志愿部门”、“免税部门”等。这些不同的概念,其外延所涵盖的都是政府组织与企业组织之外的空间,但是从内涵上来说,它们各自强调了其某方面的涵义。从世界范围看,在“志愿部门”工作的未必都是志愿者,“非营利部门”又常常从事营利的商业活动,“非政府组织”在很多情况下充当政府的助手,“慈善机构”也不只是与慈善性福利的事物有关,这类组织也不是公众舆论和公民社会的惟一代表。“社会组织”是一个涵义不甚明了的概念。从狭义上来说,它也与“非政府组织”、“非营利部门”、“慈善组织”、“志愿部门”、“社会团体”、“社区组织”、“草根组织”等概念十分相近,但却常常难于区分。非营利的、志愿型的、慈善性的、非政府的,或者市民社会的组织仅仅只说明了该类组织的某些方面,所以有必要找到一个恰当的词来描述该类社会组织的内涵,第三部门就是学术界发明的这样一个概念。第三部门的概念,其内涵较为中性,它仅仅界定了政府与企业之外的那块空间^①。

(2) 第三部门兴起的时代背景

20世纪是不断创新的一个时代。在社会领域诸多创新之中,最引人注目又最易被忽视的社会创新莫过于全球性的第三部门的崛起。在不同制度、不同发展程度与不同文化背景的国家中,人们都在建立社团、基金会和类似的机构以提供各种人类服务,促进基层经济发展,阻止环境退化,保护公民权利和追求其他上千种先前

^① 吴锦良:《政府改革与第三部门发展》,中国社会科学出版社2001年7月版,第111页。

未给予关注或留给国家去完成的目标。

美国第三部门研究权威、约翰·霍普金斯大学公共政策研究所所长莱斯特·萨拉蒙将此现象称之为全球性的“社团革命”。他认为推动第三部门发展的动力至少来自三个不同的方面：以自发的基层能力的形式来自“下面”；通过各种公私机构的活动而来自“外部”；以政府政策的形式来自“上面”。

首先，基本的力量是普通民众的力量，他们决心将事物决定权掌握在自己手中并组织起来以改变自己的状况或寻求基本的权利。其次是来自第三部门之外的各种公共和私人机构的压力。最后，建立第三部门的压力也来自上面，来自官方的政府政策领域^①。第三部门为何盛行于现在？莱斯特·萨拉蒙指出，是由于四次危机和两次革命性的变化而减少了国家控制的范围，并为有组织的志愿活动的增长开辟了道路。所谓“四次危机”是指现代福利国家的危机、与福利国家相伴随的发展危机、环境危机和社会主义危机。而两次“革命性的变化”是指发生在20世纪七八十年代通讯革命和发生在六七十年代的全球性的经济增长和由此带来的资产阶级革命^②。

中国尚处于萌芽期的第三部门也是从官方的鼓励中受益，这种鼓励始于1978年12月召开的里程碑式的中共十一届三中全会，它标志着旨在调动个人积极性和创造性的改革过程的启动。

（3）第三部门的相关理论

在市场与政府之外，为什么还存在一个第三部门？按照流行的理论，市场即使不是万能的，至少也能满足人们的大部分需求。万一市场满足不了人们的需求，出现了市场失灵，政府可以进行适度的干预，以弥补市场功能的不足。整个制度空间是由

①②[美]莱斯特·萨拉蒙：《非营利部门的兴起》，见何增平主编：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社2000年版，第246～248、250页。

市场与政府两大块构成的,没有空余的地方留给所谓第三部门。基于这种理解,在很多国家,经济统计只收集有关营利性组织与政府活动的数据,但事实是,在有些国家,第三部门在国民经济中所占的地位举足轻重,如在美国,第三部门占国民经济的比重高达6%^①。并且,各国的第三部门在概念、规模、结构与收入来源上也千差万别。对此,有必要给出理论上的解释,于是各种理论应运而生。

市场失灵与政府失灵理论

该理论是由美国经济学家 Burton Weisbrod 于 1974 年提出的,其核心可以概括为第三部门是提供公共物品的私营机构。显然,该理论建构在三个前提之上,其一,社会需要公共物品;其二,市场无法提供公共物品;其三,政府也无能力提供全部的公共物品。

何谓公共物品?用经济学术语来说,公共物品具有两个特性:非竞争性和非排他性。公共物品的非竞争性意味着公共物品在消费者之间无法分割,非竞争性决定了营利组织无法有效率地提供公共物品。公共物品的非排他性决定了其所有者无法阻止别人无偿地享用他花钱买来的物品,这就是所谓的“搭便车现象”或“揩油者现象”,所以公共物品的非排他性决定了,营利组织不能有效地提供这种物品。由此可见,公共物品无法通过市场体系,即由个别消费者和生产者之间的交易来提供。按照一般经济学理论的说法,市场失灵证明了政府干预的必要性,因此提供公共物品的任务应该由政府来承担。但是人们对公共物品在量和质方面的偏好不可能完全相同。

在人们对公共物品的偏好存在较大差异的情况下,Weisbrod

^① 参阅王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第31页。

证明政府的政策选择倾向于反映中位选民(median voter)的偏好,其结果便是一部分人对公共物品的过度需求得不到满足,另一部分人的特殊需求也得不到满足。在政府失灵的情况下,第三部门组织应运而生,它们的作用是拾遗补阙,为具有不同需求的人们提供心仪的物品。Weisbrod 的理论说明市场、政府和第三部门这三种机制都有存在的必要,它们中间的关系是互补关系^①。

合约失灵理论

Weisbrod 的理论不能解释第三部门为什么也提供某些私人物品,例如非营利的医院、托儿所、养老院、交响乐团,他们提供的服务显然不是公共物品。耶鲁大学法学院教授 Henry Hansmann 对此做出了分析,他指出,在有些领域消费者往往缺少足够的信息来评估服务的质和量。这要么是由于购买者并不是最终消费者,中间隔了一层;要么是由于服务本身的性质太复杂,消费者对其难以评估。例如,家长很难判断托儿所的服务质量,因为孩子才是服务的直接对象。患者很难判断医疗服务的质量,因为他们不具备专业医学知识。捐款者很难判断慈善机构的表现,因为捐款者“购买”的服务是让第三者受惠。在这些情况下,如果服务由营利性企业提供的話,它们很可能利用自己在信息不对称关系中所占的优势地位以次充优,以少充多,欺骗消费者,谋求自己利益最大化。而第三部门的宗旨不是寻求利润最大化,因此借信息不对称之机占消费者便宜的可能性就要小得多。从消费者的角度考虑,他们当然倾向“购买”值得信赖的机构提供的物品。这个理论之所以被称为合约失灵理论,是因为一般的合约机制不可能帮助消费者监督生产者的行为。

合约失灵理论与市场失灵/政府失灵理论是互为补充的。合

^①·参阅王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第32~33页。

约失灵理论解释的是为什么有些私人物品要由第三部门提供,而市场失灵/政府失灵理论解释的是为什么有些公共物品要由第三部门提供。

供给理论

前面两种理论都是从需求的角度来解释第三部门的存在。但是需求只是必要条件,而不是充分条件。因为,仅有对第三部门的需求,而没有人建立非营利性质的第三部门,第三部门是不可能出现的。因此有必要从供给的角度来对第三部门的出现作出解释。

犬儒主义的解释是,这些组织名义上不以营利为目的,实际上它们的负责人能够通过各种合法和非法的途径获取物质利益。但是这种犬儒主义的看法只能解释极小一部分非营利组织出现的理由,不能解释大多数第三部门存在的原因。另一种解释也强调参与非营利活动的人可以从中牟取私利,但这种私利是无形的,不是金钱,而是社会地位、荣誉和权利。宗教信仰是解释非营利活动的另一个重要因素。宗教团体在世界各国都是非营利活动的有力支持者。

显然,一个解释第三部门存在的统一供给理论并不存在。组织第三部门的团体和个人有各种复杂动机,归纳起来大概有三类:一类是以非营利活动牟取个人和团体私利(金钱、地位、荣誉、权利)等;第二类动机带有利他主义色彩,但也期望获得某种回报,包括精神上的快慰;第三类动机是纯粹利他主义的。

志愿失灵理论

以上三种理论都以一个基本假设为前提,亦即第三部门完全独立于市场与政府之外。这个假设把第三部门与政府之间的关系看作是互相排斥、互相竞争的关系。根据这个假设,政府因其内在的局限性,使之无法适应多元化的社会,无法满足人们多样性的需求。政府之短正是第三部门之长,它可以弥补市场与政府失灵,为社会提供市场和政府不能提供的服务。

这种“冲突范式”最大的问题是与现实不符。既然市场和政府可能失灵,第三部门也必有其内在的局限性,使之无法单凭自己的力量推进公益事业。这种局限性可以被称之为“志愿失灵”。志愿失灵最突出的表现是非营利活动所需的开支与非营利组织能募集到的资源之间存在着一个巨大的缺口。在发达国家,第三部门的资源主要来源于政府资助,显然,第三部门的资源动员能力与政府相比是微不足道的。既然市场、政府和第三部门都会失灵,那么惟一可行的办法就是彼此相互合作。相互依赖理论认为,第三部门的短处正是政府之所长,反过来说,政府的短处即是第三部门之所长。基于政府和第三部门各有长短,双方之间的合作在逻辑上是成立的。据此,Salamon 提出了一个他称之为“委托政府”(third-party government)的理论,即政府为实现自己的目标而将提供公益服务的任务委托给第三部门来执行。政府与第三部门之间存在着一种依据各自比较优势的分工,即政府负责资金动员(public finance),第三部门负责提供服务(private production),以便充分发挥各自的优势^①。

2. 世界各国与地区的青少年事务

20 世纪 90 年代以来,世界范围内的青年问题和青年现象发生了重大的变化。青年文化已不再被视为“亚文化”,他们在社会化的过程中,也将自己的文化涵化到社会主流文化中去,甚至担负起文化发展与文化创新的使命。

有趣的是,当我国政府在实施机构改革,逐步将青少年事务委托给中介机构和其他社会团体来管理时,许多国家和地区的政府在青少年事务的管理上越来越凸显了政府职能。大多数国家的政府都是把青少年事务作为自身的职能来对待。这些国家与地区在

^① 详细的第三部门理论分析请参阅王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社 1999 年版。

管理青少年事务方面主要有以下几种方式:

一是在政府机构中设立独立的青年工作部门 比如,俄罗斯设立国家青年部、巴基斯坦设立了青年服务部、越南设立青少年委员会、马来西亚设立青年理事会、日本内阁总务厅设青少年对策本部、佛得角设有负责青年工作的国务秘书(与政府部长同等地位)。这种情况在亚洲国家较为多见。其明显的优势是代表政府主管协调全国青年工作和工作资源。

二是将青少年事务与政府中其他相应的机构或部门结合起来
四 政府成立青年事务的工作部门,不只是政府重视青年的标志,更是把青年的生存与发展纳入社会、经济发展总体规划的反映。政府机构中设有青年与体育部的国家有:阿拉伯联合酋长国、斯里兰卡、也门、喀麦隆、利比亚、法国、加拿大等。设有文化(艺术)与青年部的国家有:约旦、几内亚、阿尔巴尼亚、哥斯达黎加等。根据实际情况,一些国家将青年与其他部门组合在一起,坦桑尼亚设立劳工和青年发展部、奥地利设立环保、青年和家庭部、德国设立妇女与青年部、瑞典设立青年与庄稼事务大臣。一些地方政府也成立青年工作部门,如澳门设立教育暨青年司、美国纽约州设有青年司。

三是建立非常设的青年工作机构 其宗旨在于为政府首脑提供青少年状况、问题方面的报告,并为决策咨询。比如香港于1991年成立青年事务委员会,其成员由政府相关部门的领导人以及青少年教育的实际工作者和研究人员组成。该委员会负责指导规划、研究香港的青年工作。日本政府虽已有青少年对策本部这样的机构,但另外还设有青少年问题审议会,该会由有学识和经验的20名委员组成,接受首相的咨询,同时,向首相递交报告。韩国与日本相似,内阁内既有青年局的机构,同时还成立青少年培养教育委员会。总理兼任主席,40多名部长和社会名流作为成员,主要针对青少年的保护及预防违法犯罪进行工作。

四是承担政府职能的青年群众团体 没有在政府设立青年事务部门的国家,其青年事务则由青年群众团体来承担,这些团体具有部分政府职能。在阿曼,有 52 个青年俱乐部负责全国青年的体育、文化、社会活动的组织工作,这些俱乐部受政府的领导。在荷兰,全国青少年福利会代表政府保障青少年及儿童的健康发展;青年及青工联合会保护其成员的合法权益,与政府和议会一起协商青年事务的有关政策。在美国,1966 年成立的青年政治领袖理事会是民主党和共和党联合组成的半官方性组织,成员主要来自政界。苏东未解体之前,政府内一般不设青年工作机构,由共青团组织承担政府教育、引导、服务青年等一系列职能。但在苏东解体之后,其共青团的作用大大削弱了。比如匈牙利的民主青年联合会就不再受任何政党的指导,不再与任何政党结盟,而采取独立、民主、自治的发展方针。在俄罗斯,曾经拥有 3600 万团员,成立于 1918 年的全苏列宁共产主义青年团如今已不复存在。取而代之的是 1000 多个分散的青年组织和团体,仅有 1/5 左右的青年加入这些组织或团体。

五是接受政府资助的青少年工作(服务)社会团体 受政府资助的社会团体主要解决青少年的一些具体问题,这些问题往往也是社会问题。如帮助青年就业、戒毒、戒烟、戒酒、收容流浪儿等各种事务。香港地区青年协会在这方面极具代表性。香港青年协会于 1960 年成立,是香港最具规模的非营利青年工作机构之一。其经费主要来自政府津贴、企业拨款、赛马会捐助、信托基金、会员缴费及个人捐助。协会有各类服务:青少年中心及“阅读室”、青年综合服务中心、外展社会工作、青年支持服务计划、青少年流动工作队、星夜计划、学校社会工作、青年辅导服务、家庭生活教育、儿童之家、幼儿园、营舍及户外活动中心、室内体育中心、青年研究中心、青年交流活动、训练及拓展工作、青年义工网络等。

六是体现政府要求处理学生事务的学校管理部门 发达国家