

ZHONGGUO GONGCHANDANG
YINDAO SHEHUI ZUZHI FAZHAN DE
FANGSHI YU TUJING YANJIU

中国共产党引导社会组织 发展的方式与途径研究

闫东 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

ZHONGGUO GONGCHANDANG
YINDAO SHEHUI ZUZHI FAZHAN DE
FANGSHI YU TUJING YANJIU

中国共产党引导社会组织 发展的方式与途径研究

闫 东 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党引导社会组织发展的方式与途径研究 /

闫东著. —北京: 中央编译出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5117-2946-0

I. ①中… II. ①闫… III. ①社会团体-发展-研究-中国 IV. ①C232

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第022457号

中国共产党引导社会组织发展的方式与途径研究

出版人: 刘明清

责任编辑: 邓 彤

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612352 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本: 787毫米×1092毫米 1/16

字 数: 130千字

印 张: 10.5

版 次: 2016年4月第1版第1次印刷

定 价: 38.00元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010)52612349

本社常年法律顾问: 北京嘉润律师事务所律师 李敬伟 问小牛

凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010)55626985

该书为国家社会科学基金项目（批准号10CDJ13）与北京哲学社会科学项目（编号13KDB008）的阶段性成果

北京服装学院中青年拔尖人才项目（编号PTTBIFT_BJ_002）资助

目 录

第一部分 导 论	1
(一) 研究的理论意义	3
(二) 研究的理论依据	4
1. 公民社会与社会组织、政党	5
2. 法团主义与社会组织、政党	10
3. 全能主义、总体性社会、新权威主义与党国理论下的政党 与社会组织	14
4. 相关组织理论与控制理论	19
(三) 研究现状	33
1. 国外学者的相关研究	34
2. 国内学者的相关研究	41
第二部分 中国共产党引导社会组织良性发展的方式与途径 的现实挑战	55
(一) 中国共产党引导社会组织的结构分析	55
1. 中国共产党各级组织权能各具特点	55
2. 中国共产党组织内部与党政之间的运行规范—— 民主集中制	57

3. 中国共产党组织建设惯习与领导军队的嵌入式理念	58
4. 中国共产党对社会的政治动员惯习	59
5. 中国共产党统战思维惯习	60
(二) 中国共产党引导社会组织:手段与结果的分析	61
1. 政治权力关系	62
2. 依附性权力关系	67
3. 制度权威化关系	68
4. 结构性权力关系	71
(三) 中国共产党引导社会组织的意识形态挑战	73
1. 环保类社会组织的成立与发展中的意识形态因素	74
2. 前苏共与社会组织关系中的意识形态因素	80
(四) 中国共产党地方党委引导社会组织的方式与途径的经验分析	86
1. 党政一体或以党领政的社会组织工作体制	88
2. 以政为主、党政分工的社会组织工作体制	93
3. 党委主导的社会组织工作体制	99
4. 探索与经验的评析	101

第三部分 创新中国共产党引导社会组织良性发展方式与途径

原则和路径	106
(一) 原则	107
1. 坚持软控制,优化硬控制	107
2. 坚持社会化、服务化原则	110
3. 坚持多元化原则	113
4. 党的结构优化	119

(二)创新中国共产党引导社会组织方式与途径	123
1. 建立社会化联系	123
2. 建立服务的多元化模式	134
3. 推动创立独立性较强的中介性社会组织,改造人民 团体	142
4. 重视社会组织领袖培养,建立与社会组织领袖的联 系机制	144
5. 改变中国共产党传统工作模式,依托社会组织来 开展工作	147
结束语	153
参考文献	155

第一部分 导 论

在西方发达国家，多中心治理基本形成，社会组织成为解决各种公共服务与公共管理问题的体系力量。社会组织参与国际决策，在解决各种全球性公共问题中成为一支越来越重要的力量。欧盟各机构也与各类公民社会组织形成了制度化的互动关系。欧盟官方机构有正式的、特定的制度、规则来界定两者的行为准则和关系，各方的利益和要求也在互动过程中得到表达和协调。公民社会组织等利益相关者对欧盟治理过程的参与有制度保障。欧美国家政党利用社会组织，处理与社会组织的关系有着较为成熟的经验。很多社会组织能够与政党进行多方面的对话与合作。

中国共产党如何领导社会组织^①？一方面在政策上不断明确社会组织的作用，另一方面也提出了社会组织发展的目标。党的十六届四中全会提出：“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。更新管理理念、创新管理方式、拓宽服务领域，

^① 社会组织是官方称谓，曾名为民间组织。主要是对应于国际上的“NGO”（非政府组织）“NPO”（非营利组织）、第三部门。民政部把社会组织的内涵理解为社会团体、民办非企业单位与基金会。北京社工委、社会办在实际工作中，把营利性的中介组织也归于社会组织之内。学术界是一方面把把营利性的中介组织排除在社会组织之外，另一方面把未在民政部门注册的草根型社会组织包括在内。

发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力。”这充分说明在新一轮的改革与发展中党和国家对于社会组织发展的重视。党的十七大再次提出：“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制，最大限度发挥社会创造活力”。党的十八大深化要求，提出：“加快形成政社分开、权责明确、依法自主自治的现代社会组织体制。”一是面对较为突出的社会问题与矛盾时，党强调时间的紧迫性，要求加快形成社会管理体制与现代社会组织体制。二是从内容上，党中央强调形成党委领导，以法治保障为基础的各方共同参与治理的社会体制，同时明确形成现代社会组织体制的基本内容：政社分开、权责明确、依法自主自治。

党的十八大以来，党中央的政策要求逐步具体化，如明确推动社会主义协商民主建设、构建和谐劳动关系与环境诉讼等方面发挥作用，依靠社会组织来执行党的一些政策，同时还提出了党的群团组织的改革目标。

在党中央的政策指导下，2013年国务院办公厅关于实施《国务院机构改革和职能转变方案》任务分工中明确指出：2013年逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，强化行业自律，使行业协会商会真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度，依法加强登记审查和监督管理。健全社会组织管理制度，推动社会组织完善内部治理结构。2014年要完成的任务是，取消国务院部门对企业事业单位和个人进行水平评价的事项，改由有关行业协会、学会具体认定。同时加强监督管理，逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩。探索一业多会，引入竞争机制。2015年基本完成行业协会商会与行政机关脱钩，出台实行一业多会的具体

办法。到2017年,基本形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,基本形成统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。

党的政策推动与社会组织双重管理体制变革后,社会组织规模、类型、活动领域、就业吸纳以及社会交往、组织文化、价值取向等不断发生着变化。据预测与地方探索,社会组织发展对党引导社会组织有直接影响。一是数量与规模,种类的增多以及其活动领域的扩大。二是进入社会组织的门槛降低,就业人员的大量出现,集体行动的能力增强。三是随着政府职能转移与政社分开的探索,党、政府与社会组织原先的关系模式发生变化。四是社会组织的发展,尤其社会组织对人才与资金需求的增强,使当前党的政策服务与制度供给捉襟见肘。这些新变化直接给党的执政与政府管理提出了严峻的挑战。对此中国共产党要适应社会组织的发展要求与发展规律,探索、改革与创新引导社会组织良性发展的方式与途径,这样才能加强发挥社会组织作用、提高社会组织能力,加快形成现代社会组织体制。

(一) 研究的理论意义

从已有研究看,国内外学术界对中国共产党与社会组织这两部分的研究都比较丰富。但是对两部分之间的关系以及中国共产党引导社会组织的观念、方式方法和体制机制等方面的研究成果较少,系统地、完整地探讨中国共产党引导社会组织的历史特征这一方面地理论研究也较为缺乏。因此,对这一问题的深入探讨可能会有一些创新。具体来看,本课题的研究意义体现在:第一,以历史发展为基础,总结中国共产党引导社会组织的方式与途径的阶段性特征。

第二，以中国共产党自身建设为对象，分析中国共产党自身历史发展中影响引导社会组织结构性特征。第三，通过对国外政党与社会组织关系的经验教训分析，总结国外政党引导社会组织的方式方法，以此为中国共产党引导社会组织提供参考。第四，提出“政党社会化”这一核心概念，为改革与完善中国共产党引导社会组织的方式与途径提供可行性建议。

中国共产党引导社会组织的方式与途径，首先它对社会组织作用的发挥、社会组织的发展方向、发展质量等方面，起着重大影响。而社会组织作用的发挥、发展状况制约着中国共产党的社会建设、国家治理体系和治理能力的实现程度。然后，它影响着党引导社会组织发展的效果，进而影响党与社会组织的关系以及党的改革与创新、政党社会化的实现。最后，它是党解决重大政治问题，增强党的执政能力、巩固与扩大党的社会基础的需要。

本课题在分析当前党的社会组织工作的政策、制度、体制机制等基础上，明确中国共产党在引导社会组织良性发展的方式与途径的思路与具体举措。

（二）研究的理论依据

国家与社会关系及其延伸理论是本文研究的理论基础。学术界在这方面的研究成果非常丰富。关于国家与社会的关系看法大致可以分为三种流派，即以洛克为代表的“社会先于或外在于国家”的社会中心论、以黑格尔为代表的“国家高于社会”的国家中心论、融合前两种观点的国家与社会互动论。其中，大多数学者认为与国家相对应的社会，主要是指公民社会。学术界在国家与社会关系的理论框架下形成公民社会、法团主义、全能主义与总体

性社会、新权威主义、党国体制等理论，是本文进行研究的主要理论依据。这些理论从多方面解释了国家与社会、政党与社会组织关系的特点。

1. 公民社会与社会组织、政党

(1) 公民社会的意义与局限

国内多数学者把国家与社会关系化约为国家与公民社会的关系，把公民社会理论作为中国共产党发展社会组织的理论支撑。俞可平的观点代表了国内多数学者，他认为“公民社会是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和，其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织，包括非政府组织（NGO）、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益集团和公民自发组织起来的运动等，它们又被称为介于政府和企业间的‘第三部门’。”^①美国学者爱德华兹系统整理了迄今为止关于公民社会的各种观点和分歧，他按论题、论域及观点的异同，将既有的各种公民社会观点划为三大类：第一类强调结社生态，把公民社会视为独立于国家体系和市场体系之外、由各种社会组织构成的第三部门；第二类强调价值取向，把公民社会视为基于普适价值、社会资本和道德共识的美好社会；第三类强调公共领域，把公民社会视为表达公民主体意识的公众协商、理性对话的公共平台。王名结合俞可平和爱德华兹的观点，认为公民社会理论包含社会组织、社会价值、社会场域和社会法权四个不同向度的社会现象或社会状态。公民社会在四个不同向度上的体现，反映了其总体的发育或成长状态。同时，公民社会这四个向度彼此之间也是密切联系和相互作用的。

^① 俞可平：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社2002年版，第189—190页。

根据马克思、葛兰西、哈贝马斯等西方马克思主义学者的观点以及当前中国学术界的研究,我们能够明确:

一是公民社会是一种客观存在的领域。一方面,公民社会是人与人之间依托各类社会组织等进行各种交往与活动而形成的社会关系。另一方面,公民社会是公民能够自由进出、平等交流、表达诉求、协商对话的公共舆论空间。其中社会组织是公民社会的客观存在的反映,是公民社会思想观念的宣扬与实践的组织载体。社会组织的存在与发展,能够培养谈判精神与妥协文化、丰富社会资本、增进文化价值,将有利于形成对专制、强权和资本的垄断进行有效制衡的社会环境。

二是公民社会包含着一种积极向上的社会价值。基于自由、独立和权利意识的公民精神,人们相互间的信任、互助、包容等社会伦理或规范,以及社会的公平、正义、公益等普适价值或公共精神。

三是公民社会也不可避免地存在着局限性。有学者认为,一是公民社会有可能滋生极端个人主义,二是公民社会有可能导致社会两极分化,三是公民社会不是民主政治的充要条件。^①

公民社会已经成为中国社会主义建设中形成和发展的一种趋势与目标。但是中国的公民社会的发展也处于初级阶段,存在着国家权力过于强大、社会公益意识匮乏、志愿失灵以及社会组织能力不足等问题。因此,中国共产党需要推动公民社会健康发展,与公民社会良性互动,形成一种合作关系。中国共产党引导社会组织良性发展是中国共产党推动公民社会健康发展的具体体现。

^① 王乃圣:《公民社会理论视域下当代中国国家与社会关系研究》,山东大学博士论文2010,第36—39页。

(2) 政党与社会组织的关系

一是政党与社会组织的功能与作用以及内在关系看

政党与社会组织的关系代表了国家与社会的关系。在社会政治文化生活中,两者存在着诸多交集与联系。从法律上说,政党与社会组织具有平等地位,都在各自代表领域发挥作用。

政党与社会组织偏重发挥的功能与作用,在方式、途径等方面存在差异。政党一般具有利益表达与综合、纲领与政策制定、政治录用、政治动员与社会化等功能。社会组织具有政党的某些功能,如利益表达与综合、政治参与、动员与社会化等功能,同时还具有自身特殊的功能作用:公益资源动员、志愿性的公共服务、社会治理和政策倡导。政党与社会组织的本质区别是政党谋求国家权力,强调范围更广的利益,集聚与遴选精英人才,制定与实施政治目标。而社会组织多集中在非政治领域,少数团体参与影响政治生活并针对特定事务,强调表达服务成员利益以及注重社会公益等。在西方多党竞争体制下,几乎所有政党都比较重视建立、利用和掌控社会组织资源,以争取尽可能多的选票或者民意支持。

政党与社会组织相互影响,存在着多元化关系,如竞争、对抗、合作、融合与依附、隶属、疏离等。社会组织具有自身的独立性,所追求的利益与采取的行动并不一定与政党要求相一致。丹麦学者弗莱明·克里斯蒂安森在《丹麦政党与利益集团组织关系的去一体化》,用一种交换模型分析、解释了政党和利益集团组织整合方面的变化及其对各自目标的影响。该文指出,政党和利益集团分离时机的选择取决于双方能够从对方吸取多少资源。西班牙学者在《新民主国家政党面向公民社会的策略——以西班牙为例》发现政党针对公民社会一般采取三种不同策略:即创建或发起社会组织;渗透;

有政党成员渗入社会组织，或者政党在公共场所与社会组织合作；合作：搭建与社会组织成员联系和行动的共同平台。葡萄牙学者卡洛斯·杰拉里等发现，政党与组织化的公民社会之间存在一种相当大程度上靠奖赏推动的联系。对国家资助的分析表明，政党在政府与社会团体之间扮演了捐客的角色。^① 有学者总结了政党与社会组织的四种关系模式：政党支配社会组织、社会组织支配政党、社会组织与政党竞争对抗、社会组织与政党合作互补。^② 当然政党与部分社会组织还存在毫无关联的情况。政党需要社会组织的支持与合作，但是并不是所有的社会组织都会接受政党的领导，按照政党要求采取相应的行动。

二是中国共产党领导社会组织的必然性与复杂性

近代以来中国的国家与社会的危机，塑造了中国共产党的革命党特点。同时中国共产党受到苏（俄）共建党模式与国内孙中山建党思想的影响，形成了独特的党的组织和活动形态。党要维持生存环境，必然要去联系民众，扎根社会生活，整合分散的社会力量。党与各类组织产生各种关系是当时政治社会环境的要求。其中，党需要建立自己的外围组织，依托与利用各类社会组织进行革命活动，壮大革命力量。这就使中国共产党必须领导社会组织。其中抗日战争时期逐步形成的党的一元化领导，即每个根据地都有一个统一领导一切的最高领导机构——党的委员会，领导一切其他组织包括政府、军队与民众团体。这种领导形态下，一是形成了以“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”的规范，权

① [挪] 艾琳·阿莱恩，[英] 蒂姆·贝尔：《政党与利益集团》，国外理论动态，2012年第12期。

② 吴辉、赵绪生：“加强党对社会组织领导发挥社会组织积极作用”《2008年中国社会组织理论研究文集》，中国社会科学出版社2009年版，第4—5页。

力高度集中、多层级的组织体系。二是推动形成了党组织直接参与领导政府、群众团体事务的观念与体制。

建国后，党领导社会组织具有了坚实的意识形态需求、革命实践经验与制度基础。党全面掌握了国家权力，确立了马克思主义指导思想，建立了计划经济体制，重新整合了社会。中国共产党作为全面、长期执政的党，不可避免地要领导政权机关、人民团体、企业事业单位、其他性质社会团体。其中，党专门把人民群众团体作为社会组织的首要类型，这些人民群众团体是党的群团组织的重要组成部分。社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体与宗教团体分属于不同的党政部门管理。这些社会团体基本上分为两大类：准行政机构与事业单位。党一方面通过在其他组织中积极活动的党员干部与基层党组织行使领导职能。另一方面，各级党组织与国家机构平行设置，通过主导决策和将党员干部输送到政权机构中，同时依托政府系统来管理社会组织。党把社会组织看作是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，在社会生活中发挥团结、教育群众的作用，弱化了社会组织的利益代表、社会公益以及经济功能。与建国前相比，社会组织在社会政治生活中的地位与作用大大降低。

改革开放后，中国共产党引导社会组织的方式与途径发生了部分变化。社会组织规模、种类、活动范围、功能作用不断扩大，党面临的不再是同质性的社会组织，而是在利益与价值、组织诉求等方面差异较大的社会组织。而党引导社会组织的组织手段、政策工具较为陈旧、单一，使当前无行政权力依托的基层党组织很难对社会组织产生积极影响。按照与党的政治关系的紧密程度，中共中央领导社会组织的方式存在重大差异。一是工青妇等人民团体及免登记社团，这类组织里建有党组或党的其他基层党组织如党委、党总

支、党支部或党组等，或者这类组织受各级党委直接领导。二是在民政部登记注册的社会组织，受登记机关与业务主管单位的双重管理，党的组织系统与政权系统都能凭借一定形式对它们实施领导。以上这两类社会组织有以下特点：一是“官办”色彩浓厚，实际上已成为党政的从属工作部门，不能很好地代表其各自代表和联系的那部分民众利益，缺乏相应的独立自主的议题设定及活动能力，难以发挥其在调节社会矛盾中的作用。二是社会组织存在着严重的官僚化、行政化倾向，自身造血不足，社会化能力弱，脱离了其各自所联系和代表的那部分民众。

当前还存在大量无登记注册、工商注册以及得不到业务主管单位“照顾”的社会组织。由于缺乏全面的信息来源，党很难全面了解此类社会组织的发展现状及其开展活动情况。而党以领导人民团体以及登记注册的社会组织的方式与途径很难对这类社会组织奏效，党有效引导这类组织的体制机制、方式方法匮乏。因此它们与党的关系呈现多种类型。

2. 法团主义与社会组织、政党

(1) 法团主义的合理性及局限性

国内外学者经常用法团主义理论来解释与构建中国国家与社会关系以及中国社会组织发展特点。也有研究者表示质疑或者折中改造。

法团主义主要是突出了国家与公民社会之间的利益组织的协调作用。国家与社会组织间建立常规性协商关系，把这类社会组织吸纳到其利益代表、利益协调或决策系统之中。国家要求这类组织为相关公共政策提出建议，作为交换，这类组织必须说服其成员与国家合作来保证政策的有效实现。Schmitter 运用法团主义理论，分析了前苏联社会团体被纳入到一个固定数目的、具有唯一性的、由意