

去行政化:共青团改革发展的关键点

■ 刘 佳

(中国地质大学(武汉)计算机学院,湖北 武汉 430074)

【摘要】 共青团是党联系青年的桥梁和纽带,保持群众性是共青团生存与发展的价值前提。当前,共青团在一定程度上出现了脱离群众、忽视群众的状况,共青团在管理体制、领导方式、工作方法、干部作风等方面存在着行政化、机关化等突出问题,严重消解着党执政的青年群众基础,因此深化共青团改革势在必行,去行政化是共青团改革发展的关键点。在改革过程中,共青团应把握好“破与立”的关系,重点解决共青团脱离青年群众的问题,以增强共青团服务能力为杠杆,以转变共青团工作作风、工作方法为突破口,以改革共青团组织架构、资源配置、权力结构等为重点,提高共青团服务青年群众的能力和水平,将共青团打造成青年之家、青年之友、青年之桥。

【关键词】 去行政化 共青团 群团改革 群众性

在现代国家政治结构和权力运行体制中,群团组织的地位、功能和作用日益凸显,甚至在有些时候,群团组织的利益表达和政治诉求会对政党、政府的公共决策产生重大影响。这是现代国家民主政治发展的必然逻辑,也是当下我们重新审视党的群团工作改革的理论依据。群团改革是一项复杂的社会系统工程,涉及对群团组织的性质认定、职能定位、结构调整、权力重构、资源整合等各方面。要使群团改革真正取得实效、达到预期,关键是要找准问题的症结,将去行政化作为群团改革的突破口,分析问题产生的内在逻辑和发展趋势,以创新的思维、改革的勇气、必胜的信念、科学的方法推进群团改革,使群团组织真正回归人民群众的生活场景、生产实践和情感体验之中。共青团的改革应遵循上述原则和路径。

一、青年群众性:共青团的组织属性和文化符号

共青团是中国先进青年的群众组织,是党的青年工作的重要力量,它与党几乎同时诞生、并

收稿日期:2016-03-16

作者简介:刘 佳,中国地质大学(武汉)计算机学院教师,法学硕士,主要研究共青团理论与实践。

基金项目:本文系2016年湖北省高校人文社科重点研究基地——大学生发展与创新教育研究中心开放基金课题“群团改革背景下共青团青年智库建设研究”(课题编号:DXS20160019)、2016年中国青少年研究会立项课题“叙事学方法与高校共青团思想引领范式转换研究”(课题编号:2016B08)、2015年湖北省教育科学规划项目“微时代语境下高校思想政治教育话语体系的构建与优化研究”(课题编号:2015GB015)、2015年中央高校基本科研业务经费项目“高校共青团与社会主义核心价值观青年话语体系构建研究”(课题编号:CUGW150817)的研究成果。

肩作战、同心同德。伴随历史坐标的延伸和时代空间的转换,共青团与青年、政党和国家的联系更加密切,其政治意义和社会价值也愈发显现,并在国家现代化建设的实践中得到检验和确认。习近平总书记在中央党的群团工作会议上指出,群众性是群团组织的根本特点。对共青团而言,群众性是共青团的根本属性和文化符号,这内在地包含着两重含义。

一方面,青年是共青团的组织之本、力量之源,这是共青团组织化的前提性条件。从发生学的角度来看,自1840年鸦片战争以来,西方列强通过不平等条约、商品输出和资本输出等手段,打破了中国封建社会以自给自足的自然经济为主体的经济结构,震撼并动摇了封建政权的政治基础、社会系统和文化价值系统。在此背景下,爆发于20世纪初的新文化运动、五四运动等重大历史事件,展现出中国青年高度的民族自觉、顽强的斗争精神、强烈的历史担当和蕴含的巨大能量。青年在社会历史发展的作用下,与国家政权、民族独立、思想启蒙等关键词紧密地联系在一起,中国青年的集体行动改变了近代中国的时空走向,也改变了国人的精神面貌乃至整个中华民族的精气神。时代主题和青年行动是催生共青团的两个重要要素。青年为了共同的理想信念、价值追求而聚合在一起,共青团则是中国青年集体行动的主心骨和调控器,“在各种斗争中,青年们在共产主义青年团指导之下,总是站在前线上,而给党以很大的帮助。”^[1]

另一方面,共青团是青年群众的代言人、青年利益的维护者。利益是社会成员的黏合剂,可以促进社会成员流动和社会资源分配。共同利益使来自不同社会阶层、不同行业领域、不同活动空间的个体聚集在一起,形成独立的组织并为实现共同目标而奋斗。任何一个社会组织都内在地包含着组织成员对共同利益的诉求和期待。作为政党青年组织的共青团亦是如此。自建团之日起,共青团就把青年的利益镌刻于自己的旗帜之上。1922年团一大制定的中国社会主义青年团纲领指出,中国社会主义青年团是中国青年无产阶级的组织,是为完全解放无产阶级而奋斗的组织,它一方面为改良青年工人、农民的生活状况而奋斗,并为青年妇女、青年学生的利益而奋斗,另一方面为养成青年的革命精神,使之向着为解放一般无产阶级而奋斗的路上走。1953年,《中共中央关于加强党对青年团的领导给各级党委的指示》强调:“青年团在吸引青年参加党的各项中心工作和国家的建设事业中,要不断地加强团的组织建设和善于根据青年的特点,采用适合青年的生动活泼的方法去进行工作;要适当照顾青年的各项特殊要求与关心青年的切身问题;要注意环绕中心工作去开展青年的各种特殊工作。”^[2]2015年中央党的群团工作会议后,团中央书记处也发文强调:“把青年需求作为工作的立足点,把青年满意作为衡量工作成效的基本标准。更多关注、关心、关爱青年,倾听青年呼声,维护青年权益,促进青年发展。”^[3]

文化是组织灵魂和功能的外显,群众性规定了共青团组织的文化特质和文化传统。九十多年来,共青团在与政党、社会和青年群众的互动和协同中,建构起以“思想引领青年、组织动员青年、服务青年成长、维护青少年权益”为主要内容的职能体系,衍生出“以青年为本”的文化传统和“青年之家”“青年之友”“青年之桥”等文化符号。群众性是共青团组织文化的显著特征和核心要素,也是共青团协助政党建构主流意识形态的重要条件。青年文化的力量是无穷的,对共青团而言,坚持以青年为中心的工作逻辑,积极建构青年主流文化,在与青年广泛互动的过程中,不断寻求和凝聚对青年和社会整体发展有益的文化共识,并在此过程中将党对文化的理解融入其中,从而做到既引领青年,又将青年文化中具有探索性和创新性的内容向社会辐射^[4],最终实现执政党主流意识形态青年化和政党政治认同大众化的目标。

二、“裂痕”缘何而生:共青团行政化的表征

“行政”有广义和狭义之分,广义的“行政”是指管理国家之事,是指行政主体对国家和社会

事务以决策、组织、管理和调控等手段发生作用的活动；狭义的“行政”是对组织内的各类管理工作的总称。本文中的“行政”主要指广义维度上的概念。行政化主要是针对非行政主体，即社会组织而言的。社会组织的行政化是指社会组织在一定程度上被置于政府体系内的现象。“一方面，表现为政府对于社会组织的严格控制；另一方面，表现为社会组织对政府的强烈依赖。在控制与依赖两种力量的共同作用下，社会组织的人事、资源和运行方式等各方面均向政府体系靠拢，依附于行政机构，带有浓厚的行政属性，缺乏应有的独立性与自主性。”^[5]尽管在某些场域中，行政化在一定程度上有助于理顺组织的工作机制、提高组织的办事效率，但在多数情形下，行政化色彩浓厚的社会组织，其发展活力和内生动力必将受到影响，组织的社会性、群众性特征将退化或消解，组织与群众渐行渐远，甚至异化为公共资源和公共权力的掌握者、分配者和垄断者。

如果以公共权力为划分标准，共青团应属社会组织范畴，但它又不同于一般的社会组织。共青团是党领导下的“半政党性质”的青年群众组织，共青团把党的目标、任务、理论作为自身的目标、任务、理论，与政党之间呈现“同体异构”的关系结构，并在国家政治生活中发挥着“桥梁”“纽带”的作用。在市场经济背景下，以共青团为代表的群团组织“行政化”“机关化”色彩日渐浓厚，青年与共青团的距离不是缩小了而是扩大了，“行政化”成为横在政党与社会、群团组织与人民群众之间的一道鸿沟。对此，党中央在[2015]4号文件中尖锐指出，有的群团组织工作和活动方式单一，进取意识和创新精神不强，存在机关化和脱离群众的现象；群团干部的能力素质需要进一步提高，作风需要改进。

当前，共青团行政化主要表现在以下四个方面：（1）“大动静、小影响”。从活动形式来看，共青团青年群众工作“口号响亮、光环笼罩”，一些活动的形式和手段花样迭出，一些活动流于形式、浮于表面，缺乏深刻的思想性、教育性和启发性，对青年的影响力、感染力、号召力十分有限。（2）“大体系、小基层”。与政党的组织体系相似，共青团的组织体系从团中央延伸到基层团支部，但从结构特征来看，共青团“头大尾小”的格局没有根本改变，共青团在农村、城市、新社会组织等社会空间的组织建设十分薄弱，这使得体制外青年难以被有效覆盖，更不用说对这些未被覆盖青年的引导、动员和服务了。（3）“大工作、小循环”。从工作方法来看，共青团工作的盘子很大，但工作方法比较单一，照抄行政的办公程序，“开会—发文—部署—检查—评优—推广”构成了共青团工作的内循环系统，有的团干部长期被文字、公文禁锢在办公室中，以概念化、行政化的方式开展青年群众工作，不善于与青年打交道、交朋友。（4）“大精英、小群众”。共青团的委员、代表、先进典型等人选追求“高大上”“精英化”，大多数普通青年群众难以进入共青团的组织体系和决策体系，团干部在联系谁、服务谁、代表谁等价值判断问题上出现误区。一些团干部对追求名利乐此不疲，对普通青年群众漠不关心，更有甚者，有些团干部把共青团当作其积累社会资本和政治资本的踏板。俗话说“冰冻三尺非一日之寒”，共青团行政化趋向的形成是一个历史性过程，也是由于共青团青年群众工作的局限、不足等问题长期得不到根本解决、日积月累的结果。在此，有三个关键问题需要进一步强调和澄清。

第一，行政化与共青团的群众属性格格不入。行政化并非共青团与生俱来的特质，而是共青团在经济改革、社会转型、价值和利益多元的复杂社会环境中沉淀并逐步形成的。在革命战争年代，共青团以青年化的手段开展工作，对青年群众具有极大的吸引力。1932年3月1日，共青团中央在《给各地团部关于宣传鼓动工作的信》中指出：“各地团支部应当根据这些任务和口号，站在青年的立场上来把它具体化。”例如“在宣传士兵与民众联合的口号上，必须了解士兵与他们的长官间关系是怎样的，利用士兵对某个长官的不满，去开展在士兵中的鼓动。”可见，在革命时期，共青团青年群众工作能够很好地把握青年的特点，在青年需要和团的要求中保

持平衡。但在市场经济条件下,共青团青年群众工作的青年属性、群众属性被弱化了,因为青年群体发生了分化和分层,而且共青团的职能范围和工作体系比过去扩大了。可见,共青团“行政化”是内因和外因共同作用的结果。笔者认为,提高共青团青年工作的能力和水平,必须坚定破除“行政化”的信心和决心,让共青团回归青年群众,这是执政党对共青团改革的时代要求,也是共青团自我生存和持续发展的根基。

第二,共青团与公共权力的距离最近,极易产生“行政惯性”。群团的各级机关均属体制内组织,依托执政党和现有行政体系,得先天之力,拥既定之势,在物质条件不断改善的情况下,群团离群众不是近了,而是远了;联系群众不是多了,而是少了。这与长期执政环境下形成的既得利益的“政治城堡”大有关系^[6]。比如,在团干部选拔方式上,党组织任命是团干部选拔的主要方式,团组织领导班子成员的选举几乎是等额选举,团员在选举投票时也都心知肚明,这在某种程度上挤压了团内的民主空间。从干部晋升的路径和现实经验看,共青团是党的后备干部的储备库,共青团干部的未来晋升空间、渠道、速度等优势明显,导致少数团干部把共青团当作职务升迁的“弹簧椅”,而对党的青年工作和团的事业并不安心。再比如,共青团的机构设置、运行机制、管理方式、干部配备等与政党和政府几乎无异,并在一定程度上享有公共资源的决策权、分配权,共青团作为政治参与的“第三极”,积极发挥着对立法、公共政策、宏观调控和公共服务的干预功能,通过直接向党或政府提出意见和建议影响政治行为和公共政策^[7]。

第三,去行政化是共青团改革的关键一环,也是难点所在。群团组织与群众的关系,实际上就是党与群众的关系。“共产党员应该紧紧地和民众在一起,保卫人民,犹如保卫你们自己的眼睛一样,依靠人民,犹如依靠自己的父母兄弟姊妹一样。”^[8] 共青团改革是一项复杂的社会系统工程,它不是对某一操作环节、工作领域、规章制度的小修小补,而是要从改革共青团青年工作的体制机制、人事制度、资源分配等方面入手,重新理顺党团关系、团青关系和团社关系,打破共青团对公共权力的过度依赖,使共青团真正回到青年身边、回归青年群众。在诸多改革环节中,去行政化是改革中最为关键的一环。这是因为“行政化”是历史的沉淀,涉及共青团运行机制和管理体系的深层次调整,去行政化在共青团改革过程中复杂程度最高,操作难度最大,推进去行政化改革有助于向社会彰显共青团改革的信心、勇气和魄力,打破外界的传言和疑虑,进而改善共青团与青年群众的关系,实现增进青年福祉和提升共青团公信力的双重目标。

三、回归青年群众:共青团去行政化改革的路径与前瞻

毛泽东曾指出:“官僚主义的领导方式,是任何革命工作所不应有的。”^[9] 共青团“行政化”的生成逻辑是复杂的,因此,共青团去行政化改革需要做好打“持久战”的准备。1978年党的十一届三中全会开启了中国政治经济体制改革的序幕,共青团改革的实践探索也由此开始。共青团去行政化改革,就是要摒弃官僚主义的倾向、脱离群众的倾向、衙门办公的倾向,以利益、情感、兴趣等元素巩固和强化共青团与青年的联系纽带。

改革开放以来,共青团去行政化改革的几个关键事件有:1988年团十二大提出了共青团改革的整体方案,共青团作为先进青年的群众组织,应具有三种主要的社会职能,这就是:团结、教育、引导青年在建设有中国特色的社会主义的实践中建功成才;组织青年参与社会主义民主政治建设;代表和维护青年的具体利益。在团的体制改革中,一定要按照上述职能去确定工作的指导思想、组织制度、工作内容和活动方式,努力克服行政化和功能单一化的倾向^[10]。1989年《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》提出:“党组织应当支持工会、共青团、妇联依照法律和各自的章程,执行它们上级组织的决议,独立自主地、创造性地开展

工作。”^[11]1993年团十三届二中全会通过的《在建设社会主义市场经济体制进程中我国青年工作战略发展规划》提出：“在共青团和青年工作的结构、依托、保障等主要方面和重要环节上进行调整和改革,加强基础建设,逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的共青团和青年工作运行机制。”^[12]2003年团十五届二中全会颁布的《全面建设小康社会进程中共青团工作战略发展规划》提出,以改革的精神加强和改进团的建设。坚持党建带团建,坚持以服务促建设、以服务求活跃,与时俱进,开拓创新,不断建立健全与社会主义市场经济发展相适应的共青团组织体系和运行机制。2015年党中央的群团工作会议后,共青团改革进入快车道。李源潮在团十七届五中全会上的讲话中强调指出,要按照保持和增强政治性、先进性、群众性的要求,全面推进共青团组织和工作改革创新,以解决青年组织脱离群众的突出问题为导向,积极主动地推进自身改革,抓出变化,抓出成效。以上这些事件片段,集中反映了回归青年群众是共青团去行政化改革的基本思路和主要路径,也是共青团改革的最高价值归宿。

在共青团去行政化改革的实践层面上,过去一年多以来,上海团市委对此进行了积极探索。2015年11月,《上海群团改革试点方案》获得中央深改组批准,深改组要求:“要坚持为党分忧、为民谋利,从群众需要出发开展工作、深化改革,眼睛向下,面向基层,改革和改进机构设置、管理模式、运行机制,坚持力量配备、服务资源向基层倾斜。”针对这一要求,上海团市委做了以下工作:(1)精简内设机构不低于25%,构建扁平化的工作体系;(2)提高基层代表委员比例,共青团代表大会中的基层代表比例应高于80%,改革群团机关专职干部遴选方式,吸纳优秀青年担任团的领导干部,首次设立无工资、无级别的团市委副书记;(3)加强共青团基层组织覆盖,在青年组织、“两新”组织、重点空间、网络空间等领域建团;(4)承担政府青少年服务职能,打造网上群团,弥补工作短板。共青团去行政化改革不是一场“盛宴”,必然面临许多现实性困难。作为全面深化改革的一个子篇章,我们要在国家治理体系和治理能力现代化建设以及改进党的群团工作的大格局中,把握好共青团去行政化改革的方向、重点和路径。

第一,共青团去行政化改革不等同于去政治化。政治不等同于行政,政治性是共青团的灵魂,也是共青团区别于其他青年社会组织的根本标志。共青团去行政化改革必须始终坚持党的领导和中国特色社会主义群团发展道路,要破除影响党青关系、团青关系的体制机制障碍,按照团章和青年群众组织发展规律建团,拉近党青、团青的情感距离和组织距离,克服共青团干部官僚主义、衙门主义、形式主义的不良习惯和作风,净化共青团组织的政治生态环境,以去行政化改革为契机夯实党执政的青年群众基础,强化并凸显共青团的政治性和先进性。

第二,干部人事制度改革是共青团去行政化改革的突破口。目前,各级共青团组织主要干部的管理权限掌握在同级党委手中,专职共青团干部参照国家公务员制度进行管理,团干部的选聘招聘、教育培育、福利待遇、晋升渠道与公务员差别不大。因此,共青团去行政化改革就是要打破公务员身份待遇的优越性,改善团干部队伍的整体结构和自然属性,通过兼职、挂职、交换、外调等形式招募更多的基层优秀青年担任共青团的领导职务,扩大一线青年群众、青年工人、青年学生、青年知识分子、青年农民等在团的各级委员会中的比例,畅通各界青年参与团内事务管理和重要决策的渠道,拓展团内民主空间,发挥不同领域青年人才的智力优势和资源优势,提高共青团科学决策和民主决策的能力。

第三,基层共青团去行政化是共青团改革的重点。与团的决策机关相比,县级以下团组织与青年接触最多,与青年的距离也最近,但实际上,基层团组织在青年群众中的存在感并不十分强烈。去除行政化与强化群众性是此消彼长的关系,基层团组织去行政化改革更容易让青年群众强化对共青团改革的真实获得感。从理论上讲,共青团的政治性特征会伴随团组织层级的降低而弱化,但群众性特征则会凸显,实现共青团的政治性目标必须以开发和拓展共青团的社会

性功能为前提。因此,在基层共青团改革的实践中,要在巩固和拓展基层共青团组织覆盖面的基础上,将“服务型团组织”作为基层共青团改革的组织形态和实践渠道,构建并完善共青团青年服务体系,培育青年服务专业化团队,提高共青团服务青年群众的能力和本领,使共青团改革的成果落到实处,惠及青年群众。

第四,去行政化要与共青团其他领域的改革相衔接。在改革中,要避免出现“为了去行政化而去行政化”的倾向,更要避免“以一种新的行政化代替旧的行政化”,要把去行政化改革嵌入共青团改革的整体过程和各个环节之中,引入竞争机制、参与机制,让青年群众不仅成为共青团的工作对象,更要成为共青团的“主人翁”。比如,在团的活动设计中,团组织要鼓励青年积极参与,围绕青年的思维、兴趣设计活动,让青年出点子、提建议、谈想法;在青年典型评选中,要引入青年评价机制,提高普通青年担任评委的比例,鼓励青年典型与青年群众面对面、话成长;在团的基层组织建设,要通过构建服务型基层团组织提高共青团对青年的吸引力,扩大组织覆盖面,根据共青团的职能和任务,开发共青团服务青年的“项目表”和“服务清单”,培养一批职业化、专业化的青年服务人才,提高共青团的服务质量和服务水平。

结语:1978年党的十一届三中全会以来,中国经济社会进入快速发展转型的轨道,改革激活了沉睡的市场因子,也扰动了人们沉静已久的精神世界。在民族文化和外来文化的共同作用下,共青团与青年的关系从过去的“一一对应”变成“多项选择”,共青团成为青年群众的一个选项,行政化的思想观念、工作方法、动员机制等进一步加剧了共青团与青年的分离,曾经的“命运共同体”在市场经济浪潮的冲击下面临消解的危险。共青团去行政化改革要把握好“破与立”的关系,重点解决共青团脱离青年群众的问题,以增强共青团服务能力为杠杆,以转变共青团工作作风、工作方法为重点,以改革共青团组织人事、资源配置、权力结构等为关键,在党的领导下最终取得共青团去行政化改革的成功。

[参 考 文 献]

- [1][2]郑 洸 叶学丽:《中国共产党与中国共青团关系史略》,北京:中共党史出版社2015年版,第55、135页。
- [3]共青团中央书记处:《积极稳妥深化共青团改革——深入学习习近平同志在中央党的群团工作会议上的重要讲话》,载《人民日报》,2015年10月9日。
- [4]郑长忠:《在整合多元中实现对青年的价值引领——文化建设中的共青团角色》,载《中国青年政治学院学报》,2012年第4期。
- [5]祝建兵 向良云:《社会组织行政化及其治理》,载《长白学刊》,2011年第3期。
- [6]胡献忠:《新常态下共青团发展图景与反思——回归物质决定意识的原点和常识》,载《青年探索》,2015年第6期。
- [7]高 宁 刘 佳:《社会组织的社会责任》,太原:山西出版传媒集团、山西人民出版社2015年版,第86页。
- [8]中共中央文献研究室:《毛泽东文集》(第3卷),北京:人民出版社1996年版,第45页。
- [9]《毛泽东选集》(第1卷),北京:人民出版社1991年版,第124页。
- [10][11][12]共青团中央办公厅:《党的十一届三中全会以来共青团重要文件汇编》,北京:中国青年出版社2001年版,第132-133、13、284-285页。

(责任编辑:邢 哲)