

# 国家能力视角下我国基层共青团的改革探索

李莉,彭宅丽,张霄(武汉科技大学 文法与经济学院,湖北 武汉 430065)

**摘要:**共青团作为重要的群团组织之一,肩负着国家能力建设的重担。本文以国家能力的视角研究我国基层共青团的改革,分别在国家能力理论的六个方面研究了我国基层共青团存在的不足,再提出了在国家能力视角下进行共青团改革创新的相关举措。

**关键词:**国家能力;基层共青团;改革探索

## 一、国家能力的理论基础

### (一)国家能力的理论发展

对于国家能力的学术研究,源远流长。但是,一直以来学者们只是对其进行了表面浅显的研究,并没有展开系统和深入的研究。直到上世纪的资本主义世界的经济危机爆发,学者们开始质疑自由主义的经济理论,探讨国家是否应该干预经济,才对国家能力进行较为系统的研究。上世纪60年代,美国就有学者讨论国家能力的话题,主要是在比较政治学和国际关系理论方面。亨廷顿指出,国与国之间的政治分歧,不在于政府的形式是民主还是专制,而在于国家的政治素质,即是否有强大适应性的政治体制,是否有强大内聚力的政治体制,包括强有力的政府机构、组织完善的政党、便于掌控的社会组织等。<sup>①</sup>阿尔蒙德认为国家能力是政府能否成功的适应环境的挑战,拥有制定和执行政策,并维持公共秩序的能力。

20世纪70、80年代,对于国家能力的系统讨论兴起,代表性的表现为国家回归主义兴起。国家回归主义学派认为,之前一些理论忽视了国家机构的重要作用,未确立国家在人民社会生活中的地位,因此需要正视国家的独立性<sup>①</sup>。他们认为,“作为国家能力的国家自主性主要体现为国家独立制定、实施公共政策的能力”,并认为“国家的自主性越强,国家能力也就越强,反之亦然”。斯考切波采用结构性视角分析社会革命,认为国家具有潜在的自主性,在社会中扮演者中心角色,还将国家置于国际关系的视野中,认为国家能力是与国家自主性同等重要的概念。国家自主性意味着国家会确立并追求一些不受社会其他组织影响的目标,但实施这些目标需要‘国家能力’。民族独立、主权完整、对领土稳定的行政——军事手段、忠诚且有能力的官员等是国家能力的前提和基础。因此,他提出了“找回国家”的口号。迈克尔·曼区分了专制性权力和基础性权力(也叫基层渗透性权力),揭示了国家能力的重要作用。低能力的国家比如我国古代的奴隶制社会和封

建社会,由于未完成国家政权建设,缺乏强有力的国家机构,政治体系羸弱,因此在国家管理时主要依靠专制性权力。<sup>①</sup>米格代尔是亨廷顿的学生,他认为斯考切波的分析强烈倾向于国家中心主义,这种论断简单地定义了国家与社会的关系,在他的著作《强社会与弱国家》中,他分析了强国家和其他社会组织争夺社会控制的国家社会关系模型,分析了为何有的国家能够成功战胜社会<sup>②</sup>。福山在综合斯考切波和米格代尔相关研究的基础上,提出国家建构就是要增强国家权力的强度。他认为国家权力与国家能力是成正比的,一个国家的国家能力随着国家权力的变化而变化。

党的十八届三中全会形成了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,决定指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”根据文件精神,国家能力建设便达到了一个新高度,更要力争上游,提上新的日程。因此,国家能力的概念也应进一步定义为:国家从社会积聚资源并将之转化为可资运用的力量,以实现对社会治理和提高应对他国的挑战与竞争的整体效能<sup>③</sup>。我国对于国家能力的研究起始于王绍光 and 胡鞍钢,王绍光教授将现代国家的国家能力分为六种,分别是汲取能力、调控能力、强制能力、吸纳能力、统领能力、濡化能力<sup>④</sup>。也就是说,构建强大的国家能力,应该具有强大的资源汲取能力、强大的宏观经济管理能力、强大的强制规制能力、强大的公共服务能力、强大的突发公共事件应急管理能力、强大的国民基本价值引领能力。下面我们就从这六个方面来分析。

## 二、国家能力视角下我国基层共青团工作的不足之处

从1922年至2018年,共青团已经经历了九十多年的发展与变革。如今时代是信息时代、互联网时代,新一代青年必然会有新的特点、新的需求,所以,为了更好的服务青年,当代共青团不论是在工作思路、组织形态,还是在运作机制、干部作风等方面都面临着不少挑战:

**基金项目:**国家社科基金项目“国家能力视角下我国群团组织与民间社会组织的竞合关系研究”(17BSH108),湖北非营利组织研究中心调研成果

**作者简介:**李莉,女,湖北荆州人,武汉科技大学文法与经济学院教授,硕士生导师;彭宅丽,女,湖北十堰人,武汉科技大学文法与经济学院行政管理硕士研究生;张霄,女,广东陆河人,武汉科技大学文法与经济学院社会工作硕士研究生。

第一,群众意识不强,互动水平偏低,汲取能力不强。

国家能力理论认为国家汲取能力是指政府从社会获取财政资源的渗透能力,政府要想让人民群众如愿以偿的贡献财政资源,必得得民心、顺民意,满足人民群众的需求。正如 Almond 和 Powell 所说,“汲取能力和现代国家在很大程度上是一对密不可分的双胞胎”。清代魏源也曾说,“善赋民者,譬植柳乎!薪其枝叶,而培其本根。不善赋民者,譬剪韭乎!日剪一畦,不罄不止”。<sup>④</sup>财政汲取能力在国家的诸多能力中居于支配地位,起着决定性作用。因此,倘若共青团的日常工作脱离了人民群众,青少年加入共青团只是一个形式上的东西,则汲取能力必然得不到提高。

从现实层面来看,共青团的汲取能力不足表现在两个方面:一方面,各级负责同志在思想上存在不足,未能最大限度的投身青年群众,急群众之所急,需群众之所需,空想主义严重。可见还是要求工作人员要深入到群众中去,从群众中来,到群众中去。另一方面,共青团员的思想缺陷极大,特别是初高中阶段的学生,只知道要加入共青团,却不知道为什么要加入共青团以及加入之后要做什么。因此,就容易产生一些不良后果。

第二,团员质量不高,资源整合度小,调控能力薄弱。

国家能力理论认为调控能力是指国家指导社会与经济发展的能力。政府宏观调控或国家宏观调控是以政府为市场经济的主体,通过行政手段与经济手段(主要是财政手段),实现以经济主体为主导、经济主体与经济客体的对称关系为核心、经济结构平衡与经济可持续发展的经济行为。共青团的治理也存在对青少年的调控问题。倘若团员整体质量不高,良莠不齐,加入共青团的动机也不纯,那么要想实现对共青团的调控自然难一些。

共青团调控能力缺乏的突出表现是,在基层共青团接纳团员的工作中,只是考虑增加团员的数量,而忽视了对团员质量的选拔。虽然共青团凝聚青年的多寡,能影响其对政党的价值,但是不经考核的接纳更多的人加入共青团,无论其品德、能力、信仰如何,好赖兼收,未来的结果只能是越来越多的随大流而加入团组织的人存在于共青团中,导致人浮于事<sup>⑤</sup>。

第三,活动方式陈旧,政策实施困难,强制能力薄弱。

国家能力理论认为强制能力是指国家运用暴力手段、机构、威胁等方式维护其统治地位的能力。中国国家强制能力建设的突出代表是公安警察,其发展先后经历了两个阶段,一个是行政分权,一个是集权型。相对于西方国家的国家强制能力建设,中国国家强制能力建设的基本特征是“统分结合”“专群结合”。在开展建设的同时,中国始终没有放弃群众路线,“依靠群众,相信群众”仍然得到各级政府的重视。

共青团组织引导着青年的成长成才,对于青年肯定是有强制性的,比如通过实施一系列政策,推出一系列活动。随着社会的变革特别是“互联网+”的时代大潮,也就是说,移动互联网、新媒体、大数据、云计算等既是群团改革所依托的时代背景,又是破解群团工作“顽疾”的重要法宝。互联网改变着人们的生活方式和消费习惯,也改变着政治环境;重塑着青年,同时青年也影响着互联;既影响着群众工作方法,也影响着群众工作思维。然而,改革并非一蹴而就,在层层推进中也存在着滞后性,特别是在基层共青团中拘泥于传统的团组织活动,

活动内容及形式上缺少创新,未能有效与新时代相融合,未能充分利用大数据思维、众筹思维、跨界思维、链接思维、共享思维等为青年提供更好的服务,相对老套的活动方式,自然难以吸引广大青年的积极参与。

第四,行政化倾向严重,群众性特征不足,吸纳能力欠缺。

学者王绍光认为吸纳能力是指政府对社会不同意见和利益诉求吸收的能力。金耀基教授提出,“政治吸纳是指一个过程,在整个过程中,政府把社会中精英或精英集团所代表的政治理论,吸收进政治决策结构,因而获致某一层次的‘精英整合’,此过程赋予了统治权力以合法性,从而一个松弛的、但整合的政治社会得以建立起来”。因此,政治吸纳过程首先要建立在开放性的政治体制中,只有开放,广开言路,鼓励民众针砭时弊,鼓励民众大胆进言献策,鼓励民众主动形式监督权力,表达心中诉求,没有政治排斥,政治清明,才能营造风清气正的政治环境<sup>⑥</sup>。

良好的吸纳能力需要组织有开放的结构和社会化的运行机制,以及畅通的对话渠道,但是共青团严重的行政化倾向,影响了吸纳能力的实现。共青团的行政化主要表现在:“大动静,小影响”、“大体系,小基层”、“大工作,小循环”、“大精英,小群众”。尽管在某些场合中,行政化在一定程度上有助于提高办事效率,但行政化与共青团的群众属性格格不入,而且与公共权力的距离最近,极易产生“行政惯性”。由此可见,行政化色彩浓厚的社会组织,其发展活力与动力必将受到影响,组织与群众相分离,甚至异化为公共权力的掌握者和垄断者。

第五,信息传递受阻,管理效率低下,统领能力不强。

学者王绍光认为统领能力是指政府对自身的机构和工作人员行为约束的能力。信息传递受阻、管理效率低下务必使共青团这个机构本身的运行速度减慢,对于工作人员的约束也心有余而力不足。过多的层级结构会导致在团组织内部信息传递环节多,信息传递缓慢或失真,造成决策失误,同时也降低了组织的运行速度与工作效率。此外,过多的层级就需要更多的管理人员,节制严格,不利于调动下属的积极性。层级过多还影响各层之间权力责任的划分,导致权力分工不明确,容易出现家长制和依附性的上下级关系<sup>⑦</sup>。

第六,官本位思想盛行,做青年友还是青年“官”?濡化能力欠缺。

学者王绍光认为濡化能力是指强化国家认同以及核心价值观培养的能力。社会主义核心价值观是我国国家能力建设的主要“源头”和首要因素,具有提升我国国家能力的内在功能,能够确保我国国家能力的合理性和健康发展,实现中国社会发展和中华民族伟大复兴。共青团的濡化能力,需要表现出组织成员对国家的认同、热爱,对青年群体的关爱与扶持,对社会主义核心价值观的贯彻与实施,需要组织立足民生,践行民主与平等。

但是目前来看,很多团组织内部依然通过行政化的形式开展管理,组织中的等级越是森严,越强调分工和各负其责,于是信息就难于及时沟通和反馈;严格的上下级关系,严格的官僚体制,权力划分越是明显,成员取得权力的欲望就越强烈,从而形成拜高踩低、趋炎附势、谄言献媚的官僚习气,从而见树不见林,宗派主义、官本位主义严重。同理,我国基层共青团组织也一样。共青团内部对层级划分较明显的话,就会导致



大多数工作人员不把精力放在如何搞好工作上，而是长袖善舞、钻空子、找门路，更多的考虑如何处理与有关上级行政部门领导之间的关系，以获得更多的职务及晋升机会，这样一来，对于团组织的长远发展也是很不利<sup>⑤</sup>。

### 三、国家能力视角下我国基层共青团的改革创新举措

第一，强化群众意识，增强组织的汲取能力。政治性、先进性、群众性是共青团的三大本质属性，因此更加需要强化群众意识，在增强政治性、先进性的前提下突出强调群众性这一短板。正如习近平总书记所倡导的那样，要“以群众为中心，让群众当主角，而不能让群众当配角、当观众”。因此，共青团改革的首要问题是如何紧密团结青年，要考虑如何更好的代表和维护普通青年的利益、需求，急青年之所急，需青年之所需，满足广大青年的偏好与诉求，对其进行服务和引导，建立团干部直接联系青年制度。汉密尔顿曾说“一个只得到一半供给的、经常贫穷的政府，怎能实现其制度的目的，怎能提供安全保障，增进繁荣或维持国家的名声？这样的政府怎么能够拥有能力或保持稳定，享有尊严或信用，得到国内信任或国外的尊敬呢？它的管理除了连续不断地采用姑息的、无能的而且可耻的权宜办法以外，还能有别的办法吗？”<sup>⑥</sup>可见国家汲取能力的重要性。组织满足了青年的需求，广大青年们自然会积极的回馈组织，当组织需要从社会汲取一定的财政资源时，青年们也自然会满足团组织的需求，从而增强组织的汲取能力。

第二，提高团员质量，优化组织的调控能力。首先，提高团员的准入门槛，抓住源头，适度把握团员队伍规模；加强培训，全面提升团员队伍素质；改善结构，做好重点领域发展团员工作；规范制度，严密发展团员工作程序；强化检查，提高发展团员工作满意度。其次，实行团干部“遴选制”。具体的做法，比如建立统一的遴选平台，采取转任、调任、考录等方式考察干部。当团员的质量得到了提高，组织内部的凝聚力得到了加强，共青团指导青年们成长成才的一系列方针政策才可以更好的贯彻实施，从而优化组织的调控能力。

第三，创新活动方式，强化组织的强制能力。传统的团组织活动，比如分享正能量的事迹、影视或歌曲；比如开展暑期社会实践下乡活动、养老院活动、爱心病房活动等。随着大数据时代的来临和供给侧结构性改革的推进，团组织活动的内容和方式也适应时代的发展而产生了变化。比如互联网的用户至上、开放性、平等性、互动性、草根性、简约性对共青团活动内容和方式的启发；比如互联网的大数据思维、众筹思维、跨界思维、链接思维、共享思维等对共青团活动内容和方式的引导；比如互联网的改革思维、快速迭代思维、颠覆式创新思维对共青团工作的鼓舞。在这种情况下，像“智慧团建”、微信公众号、微博集群等方式便应运而生了。在新的时代背景下，共青团只有与时俱进，创新活动方式，优化活动内容，才能更好的维护其对青年的强制引导的地位，从而强化组织的强制能力。

第四，去除行政化，采用“扁平化”，提高组织的吸纳能力。共青团去行政化改革，就是要坚持党的领导，不断拉近党青、团青的距离。同时，推动团领导机关的“扁平化”运行模式。所以，要想破解组织机构“行政化”“机关化”的难题，就是要改变共青团组织那种上宽下窄、“头重脚轻”的倒“金字塔”形的组

织结构，转变为“金字塔”式结构。只有采用“扁平化”，才会拉近党青、团青的距离，才可以更好的倾听青年们的呼声，吸收青年们的不同意见和利益诉求，从而提高组织的吸纳能力。

第五，创建“群团服务站”，重视绩效评估制，重塑组织的统领能力。群团服务站是共青团联合工会、妇联等其他群团组织创建的，可以结合地区实际，建在青年集中的楼宇、工业园区、商圈、孵化园等地方，主要是帮助青年解决“有事要办找不到人办的难题”，使群团服务站成为青年之家。同时，要使共青团的工作达到青年的满意度，就要以绩效来衡量。以此激励团组织和团干部把更多的精力转移到青年的现实需求上，以此引导各级团组织和团干部走进基层、贴近群众、改进作风。比如满意度测评、群众投票、推优等方式。创建“群团服务站”，团组织对自身的工作机构也就以另一种方式加强了约束。同时，重视绩效评估，也是对工作人员行为的激励，从而重塑共青团组织的统领能力。

第六，充分利用媒体技术，加强网络舆情监督，强化组织的濡化能力。共青团作为一种社会组织，为了更好的发挥其职能，更好的服务青年，就要顺应时代，进行改革。那么，它的改革也是需要社会进行监督的。新媒体时代，网络舆情更加复杂化，青年的生活也更加网络化，于是，青年就可以运用新媒体技术，加强对共青团的网络舆情监督。比如“双网互动”、“微信联盟”、“微信矩阵”、“数据研判”等，从而倒逼共青团工作人员更好的为青年服务。只有加强广大青年群众对团组织的监督，才能进而强化其对团组织的认同。同时，也更利于对社会主义核心价值观的贯彻实施，社会主义核心价值观是我国国家能力得以提升的“最持久、最深沉的力量”，从而强化共青团组织的濡化能力。

### 四、总结

总的来说，国家能力理论研究及共青团的发展都尤为重要，必将有后人不断的进行探索研究。共青团的各级组织都要主动革除弊病，积极根据国家能力的要求去改进与完善，改革永远在路上。坚持“1334”工作法，坚持去四化即“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”，坚持扬三性即政治性、先进性、群众性。

#### 注 释：

- ① 参见陈柏峰：《城镇规划区违建执法困境及其解释——国家能力的视角》，《法学研究》，2015年第1期，第23页。
- ② 参见郑智航：《国家建构视角下的中国司法——以国家能力为核心》，《法律科学（西北政法大学学报）》，2018年第1期，第29页。
- ③ 参见马东颖：《国家能力视域的边疆民族地区政治稳定研究》，《西南政法大学硕士论文》，2016年第3期，第13页。
- ④ 参见虞崇胜，陶欢英：《国家能力视域下减税的政治功能分析》，《湖北社会科学》，2017年第12期，第29页。
- ⑤ 参见汪青、黄姿梅、高小尧：《现代国家建构语境下的共青团改革创新研究》，《教育现代化》，2018年第2期，第1页。
- ⑥ 参见李后强，郭丹，陈兰馨：《政协界别变迁：中国共产党政治吸纳能力的一个研究视角》，2018年第1期，第56页。
- ⑦ 参见李艳华，王鑫越：《高校科层制组织结构弊端及其优化》，《学周刊》，2013年第3期，第2页。
- ⑧ 参见黄军，王明江：《民族自治地方政府治理现代化的现实瓶颈与路径思考》，《兴义民族师范学院学报》，2018年第6期，第3页。