

# 国家与市民社会关系 的社团视角分析

王玉琼 唐 桦

内容提要 :从历史上看,市民社会理论在某些西方国家中曾一度盛行。随着社会主义市场经济的确立和不断发展,具有当代意义的中国市民社会理论已初露端倪,并日益成为我们必须面对和正视的实际问题。市民社会理论在中国的关键问题是如何适应中国的历史语境。中国的社会结构转型将如何整合国家与市民社会的关系?作为市民社会主体形式的分析框架究竟哪一种更适合中国的国情?市民社会会以或将以什么样的形式存在?中国的现代化又将如何避免“两难”的症结?笔者将从社团的视角对以上问题进行尝试性的思考,并作出自己的回答。

关键词 :市民社会 公共选择 社团 法团主义

中图分类号 :D0 文献标识码 :A 文章编号 :1008—4088(2001)09—0036—05

## 一、市民社会理论与当代中国

20世纪80年代以来,西方民主政治出现畸形发展,国家权力无限膨胀,严重窒息了社会活力,而东方社会主义国家高度集权体制的弊端也日渐显露和表现,这一切都促使学者们开始重新思考国家与社会的关系问题。于是,曾广泛流行于17到18世纪西方,以反对专制主义(Despotism)国家与重商主义(Mercantilism)国家为己任的市民社会(civil society)理论<sup>①</sup>又再度流行。这次复兴在全球掀起了研究热潮。“这股思潮之于西方及东欧国家,乃是基于现实的目标在西方国家表现为重新在国家与时下旧有的市民社会的关系的努力,在东欧国家呈现为重建原本有过而现下丧失了的国家与市民社会关系的努力。”<sup>②</sup>

市民社会理论在西方政治理论中拥有一个漫长的但含义不同的、又极为模糊的历史,其发展规律脉络庞杂且缺乏系统性,在理论发展中形成了不同的理论传统。第一种是“自然论”。它承继洛克(Locke)的社会先于国家按照自然法<sup>③</sup>而存在,因而国家受制于其对社会承诺的观点;第二种是“二元论”。它借用孟德斯鸠的社会与国家在保持均势中达成二元平衡的论断;第三种是“结构论”。它援用黑格尔(Hegel)国家高于社会的架构的论断,认为市民社会独立于国家,国家代表一种普遍利益从伦理上救济市民社会,“市民社会依靠从国家得到的睿智的领导 and 道德的旨意……然而国家也仰仗市民社会得到实现它所体现的道德宗旨所需的手段。”<sup>④</sup>第四种是“意识论”。它引证马克思(Marx)的市民社会决定国家和意识形态的观点。“这一名称始

终标志着直接从生产和交换中发展起来的社会组织,这种组织在一切时代都构成国家的基础及其他的观念的上层建筑的基础。”<sup>⑤</sup>第五种就是“资本论”。它依据哈贝马斯(Harbermas)的观点,认为现代西方市民社会是随着资本主义市场经济发展而形成的独立于政治力量的自治领域,试图通过市民社会的文化重建来消解资本主义合法性危机,“这些合法性压力只有通过非政治化的公共领域结构才能缓解,对于国家的继续存在来说,一种从结构上就获得保障的市民的私人主义由于没有同等替代物已必不可少。”<sup>⑥</sup>当前要复兴的市民社会理论,可以在黑格尔哲学中的比较性概念中得以体现。<sup>⑦</sup>诸多学者把目光投向社团,试图从这一角度来阐释市民社会,认为市民社会就是社团的总和,其所以形成正是社团的作用。戈登·怀特的定义颇具代表性:市民社会是国家和家庭间的一个中介性社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值。<sup>⑧</sup>

中国的国家主义使人们在思考和行动时往往自觉不自觉地以国家为最高价值和利益导向,习惯于自上而下的思维进路,从而使以公民个体性为价值根基的现代市民社会的生长变成一种不可能。可是,仅将视角限于国家对社会的单向度关系,或者简单地自下而上地看待社会转型的民间动态,都无法完整地涵盖我们正在经历的力量变局。基于这样的考察,笔者认为“市民社会”理论所提供的视角在中国仍然有其特殊意义。“市民社会思潮之于中国,是一种基于现实批判之上的汲取性创新。因此基于现实层面的目标考量,标示为建构经验的历史及思想历史并不全知晓的国家与市民社会关系的努力,其任务当然是首先建构中国的市民社会。”<sup>⑨</sup>

纵观历史,我们不难发现中国从未形成过一个类似于西方历史上的完善的市民阶层,许多学者因此而否认中国建构市民社会的可能性。然而他们批判的却大多是西方式市民社会在中国建构的困难。正如邓正来所说:“问题在于中国市民社会论者自己选择的道路却是一条地道的西方版道路,而这一道路的选择依据显然不是来自本土经验和知识,而是源出于对西方现实政治现代化的方式所具有的普遍有效性的认定。”<sup>⑩</sup>正是这种缺乏中国特色的市民理论使市民社会和它本身的建构变得困难。笔者认为,市民社会决不是一种一成不变的模式,而是一种具有内在特质的社会现象。市场经济的发展引发了中国历史上最为深刻的社会变革,这导致中国出现了一个类似于西方早期市民社会那样的社会空间,它为中国的市民社会发展提供了一种必要性的条件。其可能的持续性发展终将反过来以市民阶层的力量推动现实及社会结构的改造。如同民主、自由等概念一样,市民社会作为一种外来的分析概念,在解释中国历史和现实时,往往有一种跨文化的语境障碍。西方市民社会是在中世纪分封制的土壤之上生长起来的,而中国市民社会却是在传统中央体制下重新建构的。它们所承继的历史传统迥异,因而形成了各自市民社会的性格差异。这意味着中国市民社会不可能也不可以走一条类似于西方的放任自由的道路,相反地,它的健全发育和健康发展必须要依赖政府的作用。

## 二、转型时期的中国社团

早在两个世纪前,英国著名政治理论家埃蒙德·伯克就注意到了市民社会中利益集团存在的必然性;如同树枝是树干的自然生长一样,利益集团则是社会机体自然分化的结果。“利益表达渠道和政治参与渠道关系到国家与市民社会关系能否健康与良性化。”简单的政府,本质上是有缺陷的。“缺乏利益集团这类中介体,国家与市民社会极易形成断裂。”

中国的社会转型促使某种新的社会要素——社团的出现及其某种更适合于经济发展的新

的社会结构——通过作为中介的社团以新的方式将政治组织与社会组织重新整合起来所构成的相对稳定的关系网络的形成。社团在组织体系重构中扮演了重要角色，构成了“社会中间层”。

改革开放前，中国社团合法性很低，当时奉行的是一种政治上高度一元化的体制，国家与社会几乎完全合为一体。中国政府一直把社团当作是异己力量，对其施以严格控制。据统计，1965年大陆全国性社团仅有100个，地方性社团仅有6000多个。<sup>⑩</sup>改革开放后，相对独立的民间组织的大量涌现及社会变迁引入新的意识形态，使人们对市民社会及社团的态度发生了根本性变化。尤其是90年代以来，中国学术界发起了一场关于市民社会的讨论，结果就是市民社会理论在学术界取得合法性。而在社会中的反应则是：截止1996年6月统计，经过合法登记的全国性社团增加到了800多个，地方性社团近20万个。<sup>⑪</sup>1998年6月民政部正式将原先主管社团的“社团管理司”更名为“民间组织管理局”。这意味着民间社团正式得到官方认可，取得了官方合法性。

笔者认为，中国社团的勃然兴起有其深刻的社会背景：1、改革过程中产生了体制外的新的要素，出现了独立化和分散化的经济活动主体和多元化的利益集团，这一切都为社团形成提供了主体，使国家与社会组织体系开始建成新的关系和互动方式。2、国家虽然大量放权，但在社团发展过程中，仍具有重大影响，甚至在相当程度上规定社团性质。许多社团不仅是市场机制下的产物，同时也是政府政策作用的结果。3、与此同时，在一些大城市，社区自治管理组织也应运而生。苦于愈演愈烈的腐败困扰，政府在广大农村开始推行村民自治。腐败也迫使政府向舆论监督求援，适当开放了对新闻媒体的控制。这种情况下，作为对集权失灵和民主缺位的功能反应的社团发展起来。

理论上说，“最基本意义的市民社会：当存在着不受国家力量支配的民间团体的，这就是市民社会了；较严格意义的市民社会：当透过不受国家支配的公民团体，社会完全可以自我建设及自我协调时，这才是市民社会；作为对第二重意义的补充：当这些民间团体能够有效地影响国家政策方向时，这就是市民社会了。”<sup>⑫</sup>然而，中国的社团却表现出明显的中国特色。（见表A）<sup>⑬</sup>表中可以看出，在中国官办和半官办社团占总数的75.7%。官办社团一定意义上是政府和党组织的延伸，而半官办社团是受政府组织领导的，民间社团的意义在于是否与政府存在明确界限，主要表现在当政府与个人组织发生矛盾和冲突时。社团能否维护自身利益或改变政策。若没有明确的界限，那它们的政府下属机构意义要远大于作为中介组织的意义，它们对政府的依赖要超出他们的独立性。中国社团构成具有半官半民二元结构<sup>⑭</sup>，行为受到行政机制和自治机制的双重支配，依赖体制内外两种资源，通过官方和民间双重渠道获得资源，同时满足社会和政府双重需求，所以社团活动领域也只能是社会和政府共同认可的“交叉地带”。

功能 民间性	政治性	经济性	科学技术	文化艺术	体育	健康卫生	社会福利 与救助	宗教	联谊性	公共事务	合计
官办型	6										6
半官办型	2	20	42				1		1	3	69
民办型				9	9	2		2	2		24
合计	8	20	42	9	9	2	1	2	3	3	99

然而，决不能因为中国社团具有广泛的双重性就完全否定20年来社团发展的成就。社团

的根本目的,是为公民提供参与公共决策和政治表达渠道,为了在政府和公众间架设桥梁,为代表和捍卫特殊利益集团的利益。尽管中国社团不都是自下而上建立起来的公民自治组织,但它们确实是在发挥着上述职能,而且逐渐开发出一个越来越大的全新活动空间,呈现良好发展态势——社团数量越来越多,规模和实力越来越大,管理水平和自治程度越来越高,发挥作用和产生影响越来越广泛和深刻。

就中国社团的现状,笔者提出几点独立性思考:1、国家要从政策、法律上为社团发展创造宽松环境。修改现行的《社会团体管理条例》<sup>⑩</sup>给予社团更大的自治空间,使其真正具备调节利益冲突,消解社会矛盾的权力资源。2、一般而言,国家的功能是维护社会整体利益。就市民社会而言,国家重要功能是提供法律,制定普遍性行为规则。当社团内部或社团间出现自身无法解决的矛盾和冲突时,以社会公共利益代言者的角色进行仲裁。也就是说,凡是社团内部有能力自身调解的事和能从事的活动,国家都不应该管。3、对于有活力的社团而言,应以独立于政府渠道的民间渠道为其主要的资源获取渠道。过多的政府资源只会造成依赖,而只有社团拥有较大程度自主及独立资源时,才能发挥市民社会的作用。4、必须发挥政治权力应有的正当作用。国家和社团建立合约,有助于普遍利益的汇聚,以形成符合全体公共利益的社会合约。这个过程中,社团的自治受到了一定限制,但同时也得到了有保障的代表性地位。毕竟中国这样复杂的国情使得高度竞争性的国家与社会关系及多元政治体制也许不会发挥有效的利益集中作用,相反,倒是有可能无法达成共识而导致社会分裂。

### 三、社团的未来命运:国家与社会关系目标模式的选择

社团的兴起将使中国不可避免地进入一个多元时代。未来的中国将如何应对多元主义的挑战?未来中国将如何面临选择怎样的国家与社会关系模式?是法团主义,还是传统的市民社会?

传统市民社会论者认为,中国转型方向可以概括成市民社会的发育和成长,认定中国正在经历国家与社会的分化过程。怀特教授在对浙江萧山地区的民间社团研究中发现,准(半)市民社会的成分正在生成,一种新的权力平衡开始出现。

法团主义(corporatism)<sup>⑪</sup>者认为,在原有体制惯性下,社会原子正在以另一种新的方式组到国家体制的某一部分中去,其特征不是分立而是多边合作,混合角色及相互依赖的发展, Daniel Chariot 以罗马尼亚为例指出社会主义是一种法团主义国家的变型(variation of corporatiststate);Unger 和 Chen 也讨论了法团主义模式在东亚和中国的可能性问题。

通过上述对中国社团的考察,笔者发现中国的社会结构的变化更容易支持法团主义的生长,因为法团主义结构在变迁中有能力继续保持传统利益格局的均势。在国家主导作用很强的情况下,中国社会团体的自我表达,团体认同和自主性发展都是缓慢的,在这种情况下,市民社会在中国的发育就是困难的。西方的利益集团在人员资源和政府的关系方面彼此竞争,以便影响公共政策取向。而在中国这样特定的条件下,社团与国家形成了一种“共生生态”,即政府借助社团进行管理,而社团借助政府权威和经济力量来发展自身。这种共生生态是国家与社会分化过程中不可避免的一种过渡形态,是分化不彻底的表现。随着改革的进一步深化,这种共生生态会逐渐消失的。社团发展的基本路向是逐步脱离对行政组织的依赖性,增强自主性和自我管理能力,最终民间化成为市民社会的组织基础。从这个意义上说,这些社团组织是中国市民社会的生长点,尽管目前发展程度还相当幼稚。综上所述,笔者认为,由于权力高度集中的背景,中国



社会转型过程中社会内部理性化过程还没有完成,中国要采取分步走的策略:从领域合一到领域分离转型时倾向于国家法团主义,随着改革的深化,实现领域分离后就必然带来市民社会的发育和成长。

进入 21 世纪,市民社会的研究正显示出旺盛的生命力。市民社会组织的发展并广泛参与到社会生活,可以极大地弥补国家能力的不足并促进官方合作为特征的善治。<sup>⑮</sup>公民通过各种社团所形成的互惠、信任等规范,正是维系民主和促进发展都不可或缺的社会资本。难怪尼娜·钱德霍克说:“一个平静的和默认的市民社会产生一个权威主义国家,一个主动的和充满活力的市民社会则保证有一个反应灵敏的和民主的国家。”

中国现代化的两难症结——一方面要避免政府权威在变革中过度流失而引起社会失序和动乱;另一方面要防止转型中政府权威因其不具外部社会制约而出现向传统的回归——在于“国家与社会之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构”(邓正来语)。而市民社会的建构及其与国家关系的历史整合,将成为当代中国社会转型的轴心,影响着中国现代化的进程与前景。

#### 注释:

① Civil Society 在国内有三种译名:公民社会、市民社会和民间社会。正如俞可平教授所指出的那样,这三种译名之间存在着一些微妙的差别。笔者在此不作区分,只是引用马克思主义经典著作的中文译名来进行分析。

②⑨来源于邓正来《市民社会与国家——学理上的两分野与两种架构》《中国社会科学季刊》1993 年第 3 期。

③洛克《政府论》下篇,北京,商务印书馆,1964 年版,第 5 页。

④ B. Crick *Indefense of Politics*, 1964, 第 123 页。

⑤《马克思恩格斯全集》,第 3 卷,第 41 页。

⑥ J. Habermas *Legitimization Crisis*, 第 58 - 59 页。

⑦⑬参见泰勒《市民社会的模式》,原载 *Public Culture*, 1991。

⑧参见戈登·怀特《公民社会、民主化和发展:廓清分析的范围》《民主化》杂志(英)1994 年秋季,总第 1 卷第 1 期。

⑩参见邓正来《中国发展研究的检视——兼论中国市民社会研究》《中国社会科学季刊》1994 年第二期。

⑪⑫参见吴忠泽、陈学金主编《社团管理工作》。

⑭参见王颖《中国的社会中间层——社团发展与组织体系重构》《中国社会科学季刊》1994 年第 8 期。

⑮半官是指政府的附庸,不可能具备纯粹意义上的自治性,不是纯粹民间组织;半民是指中国社团有一定自治性,不是纯粹的政府机构。

⑯《社会团体管理条例》中的社团登记法,所有的社团成立都必须有一定的主管单位,而这些主管单位必定是有一定级别的党政机构。

⑰法团主义是一种现代的利益集团政治,是一种特殊的社会政治过程,在此过程中,数量有限的,代表两种职能利益的垄断组织与国家机构就公共政策的产出进行讨价还价。

⑱善治(Good Governance)与治理(Good Government)有区别。见俞可平主编的《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000 年版。

(作者单位:厦门大学法学院)

责任编辑:张义祯