

# 分类控制: 当前中国大陆 国家与社会关系研究\*

[文 / 康晓光 韩 恒]

[内容提要]基于大量经验资料,本文对当前中国大陆的国家与社会关系进行了理论解释。通过考察国家对多种社会组织的实际控制,提出了“分类控制体系”。在这一体系中,政府为了自身利益,根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品,对不同的社会组织采取不同的控制策略。通过与其他国家与社会关系类型的比较,文章指出,分类控制体系是一种新的国家与社会关系的“理想类型”。

Abstract: On the basis of large number of empirical observations, this article explores the state- society relationship in contemporary China. Through an examination of the actual state controls over a great many organizations, this article proposes the concept of a “system of graduated controls.” In this system, the state, in its own interests, exerts various control strategies over different types of social organizations according to their capacities of challenging the state and the value of the public goods they provide. After comparing this system with other types of state- society relationships, this article concludes that the system of graduated controls is an ideal type that best characterizes the state- society relationship of contemporary China.

## 一、问题的提出

邓小平发动的改革给中国大陆带来了广泛、深刻而又急剧的变化,也激起了学术界重新探讨中国的发展方向、道路及策略的热情。在20世纪80年代,占据支配地位的理论范式是现代化理论。在这一范式内,“新权威主义”与“民主先行论”是相互竞争的两大显学。<sup>①</sup>然而,这种局面在1989年之后被打破了。受20世纪90年代前后社会主义阵营中一系列事件的影响,国家与社会关系研究开始受到学术界的重视。新范式的倡导者不再“盯住上层”,而是“眼睛向下”,关注国家之外的社

会领域。他们把变革中国的希望寄托于独立的、有组织的民间力量。

在国家与社会关系研究中,市民社会(civil society)是最先流行的分析框架。率先把市民社会理论引入中国研究的是奥斯特咖德(Clemens Stubbe Ostergaard),他用“市民社会反抗国家理论”解释中国的“八九事件”(顾昕,1994)。<sup>②</sup>高登·怀特(Gordon White)通过考察浙江萧山的基层社团,提出当代中国出现了市民社会的萌芽,并且正在向着市民社会的方向发展(Gordon White, 1993)。后来,怀特等人又借助社会学意义上的市民社会概念,对经济改革所带来的社会组织的变

化进行分析,指出中国社团的发展呈现出市民社会的组织化特征(White, Howell 和 Shang Xiaoyuan, 1996: 208)。考虑到中国并不存在完全独立于国家之外的社会组织,一些学者也对源于西方的市民社会概念进行调整,提出“准市民社会”(semi-civil society)(Baogang He, 1997)、“国家领导的市民社会”(state-led civil society)(Frolic, 1997)等概念,并以此对当代中国进行分析。

由于市民社会概念强调的是独立于国家的社会领域,而当代中国大陆并不存在这种东西,因此一些研究者放弃了市民社会概念,转而运用法团主义(corporatism)框架对当前中国的国家与社会关系进行分析。基于对工会和商业协会的研究,陈佩华(Anita Chan)和安戈(Jonathan Unger)指出,目前中国的国家与社会关系是“法团主义模式”(Anita Chan, 1993; Jonathan Unger 和 Anita Chan, 1995; Jonathan Unger, 1996)。赛奇也运用法团主义概念分析了改革过程中的国家与社会关系(Tony Saich, 2001: 207-210)。奥(Jean C. Oi)还运用地方法团主义的概念,解释了地方的经济增长以及地方政府在经济增长中的作用(Jean C. Oi, 1992)。

由于市民社会和法团主义都是源于西方的概念,因此一些学者对其应用于中国的有效性提出质疑。<sup>③</sup>同时,国内的一些学者也尝试基于中国的实际经验提出新的分析概念。例如,王颖等人通过考察浙江萧山的基层社团,提出了“社会中间层理论”(王颖、折小叶、孙炳耀, 1993; 王颖, 1994)。

为什么针对中国的现实,却提出了如此之多并且截然不同的国家与社会关系模式?这是因为中国太复杂、太大了,任何一种理论模型都可以在这里找到支持自己的经验资料,只要它的信奉者真诚地去寻找而且敢于忽视相反的事实。总体来讲,到目前为止,关于中国大陆国家与社会关系的研究还处于局部观察阶段。关注“八九事件”的研究者认为中国进入了“市民社会反抗国家”时

代,关注新型社团的研究者认为中国正在出现“市民社会”,关注人民团体的研究者认为中国属于“法团主义”,而关注社团“官民二重性”的研究者则认为中国正在出现的是一个“社会中间层”。对于这种研究状况,包端嘉(Richard Baum)和舍甫琴柯(Alexei Shevchenko)形象的称之为“标签泛滥”、“盲人摸象”(Richard Baum 和 Alexei Shevchenko, 1999: 333-334, 346)。本文试图超越国家与社会关系研究的“盲人摸象”阶段,在前人研究的基础上,对“大象”的整体做一观察,根据田野调查的资料提出一个新的分析框架。

## 二、研究假设与研究方案

在已有的国家与社会关系研究中,方法论上的一个共同特点是把政府管理社会组织的方式作为考察国家与社会关系的切入点。各个研究者得出的研究结论的差异,在很大程度上,来自他们所考察的社会组织类型的差异。就“局部观察”而言,他们的结论并没有错。他们的不足在于“以偏概全”,即根据局部观察概括整体特征。这给我们一个“暗示”,从整体上来看,政府管理社会组织的手段不是“单一的”,而是“多元的”,即对不同的社会组织采取不同的管理方式。我们把这种“多元化的管理策略”称之为“分类控制”,并用其概括当前中国大陆的国家与社会关系的基本特征。

对权威主义政府而言,社会组织具有“双重属性”,一方面,它是一种挑战力量,因为社会组织是最有力的集体行动的载体之一,另一方面,它又是一种辅助力量,因为社会组织可以为社会提供公共物品,而这也正是政府应尽的职责。同时,不同的社会组织挑战政府权威的能力不同,而且为社会提供的公共物品也不同。所以,一个追求自身利益最大化的政府,必然会根据各类社会组织的挑战能力和提供公共物品的种类对它们实施不同的

管理方式。<sup>④</sup>显然,这仅仅是政府的“主观愿望”;要想使这种“主观愿望”成为现实,还需要政府具有足够的能力。中国政府恰恰具有这种能力。中国的改革是从极权主义体制起步的。在改革的初始阶段,在国家与社会的权力分配格局中,政府占据着绝对主导地位。改革并没有从根本上改变这种格局。而且改革本身就是“政府主导型改革”。改革前的权力分配格局和改革中的政府主导地位,使得政府有能力根据自身的意愿推动改革,而改革的渐进性又使得政府有时间不断调整改革的策略,从而根据自身利益建立起一套对不同的社会组织实施不同控制策略的“分类控制体系”。

根据上述“理论”我们可以得出两个推论。如果说政府最根本的利益是垄断政治权力,而对政治权力的最大挑战来自公众的集体行动,那么政府首先将根据社会组织发动集体行动的能力选择控制手段。由此,我们得出第一个推论:对具有不同的挑战能力或组织集体行动能力的社会组织,政府将采取不同的控制手段。由于政府还承担着提供公共物品的职能,而且如果不能较好地履行这种职能,其稳定性就会受到威胁,所以政府会根据社会组织所提供的公共物品的性质选择控制手段。由此,我们可以得出第二个推论:对提供不同的公共物品的社会组织,政府将采取不同的控制手段。

我们用5个变量描述政府对社会组织的管理手段:A,政府对社会组织成立的态度。政府是否允许社会组织存在?如果允许社会组织存在,政府对组织登记是积极支持,还是严格限制?在组织成立的过程中,政府是包办,还是不予干预?B,管理社会组织业务活动的政府部门的设置方式。如果政府允许社会组织存在,是否有政府部门或政府指定的机构对其业务活动进行管理?如果有政府部门对组织的业务活动进行管理,该部门是政府指定的专职部门,还是由社会组织寻找的兼职部

门?C,政府对社会组织的治理结构的控制。社会组织的重大决策是如何制定的?是由业务管理部门自上而下地决定,还是由社会组织自主决定,抑或是二者协商进行?所谓“重大决策”指事关重要活动和人事的决定。D,政府对社会组织所需资源的控制。所谓“资源”主要指经费和人力资源。在经费控制方面,主要考察政府对组织经费来源的控制。政府是通过法规明确规定,还是通过行政手段干预组织的经费来源,抑或是不予干预?在人力资源控制方面,主要考察组织员工的人员编制、福利待遇在多大程度上受到政府的控制。E,政府对社会组织日常活动的控制。主要考察组织的日常活动是否受到业务管理部门的干预。组织的日常活动是由主管部门指定,还是由组织自己决定?如果日常活动由组织决定,在实施之前或之后是否需要上报主管部门?

### 三、资料分析:分类控制体系描述

为了对上述假设(推论)进行检验,我们选择了8类社会组织进行典型调查,分别为政治反对组织,<sup>⑤</sup>工会,行业协会和商会,城市居委会,宗教组织,官办NGO,草根NGO,非正式组织(参见表一)。它们组织集体行动的能力不同,而且提供的公共物品也不同。政治反对组织的挑战能力最强。工会是劳工组织。行业协会和商会是企业主的利益集团。这些功能性团体都具有很强的组织集体行动的能力。宗教组织则对官方意识形态提出了挑战。地缘性的社区组织,一方面为社区居民提供重要的公共物品,一方面为他们的集体行动提供组织载体。一般说来,公益性的官办NGO和草根NGO以及没有正式组织形式的兴趣团体对政治权威没有显著的挑战性。但是,对政府来说,在提供公共物品方面,官办NGO和草根NGO的重要性要大于非正式组织。

通过分析组织类型与政府控制手段之间的关系,我们能够得出五种对应模式(参见表二)。

在第一种对应模式中,社会组织类型是政治反对组织。政府对待组织成立的态度是禁止成立。对于秘密成立的该类组织,一经发现立即取缔。政府的安全部门负责对此类组织进行管理。政治反对组织在组织的重大决策、主要负责人的任命、资源获得、日常活动等方面具有高度的自主性。与其他各种社会组织相比,政府对待政治反对组织的控制策略是独特而严厉的。

在第二种对应模式中,社会组织类型是工会和城市社区居委会。它们都是由政府自上而下强制组建的。所调查的4个工会中,有2个(SG总工会和SG炼铁厂工会)是在新中国成立时由政府组建的,另外2个(SK公司工会和SD公司工会)是改革开放后应政府的要求组建的。同样,社区居委

会也是按照政府的要求组建的。社区居委会的前身是政府在城市组建的居民委员会或家委会,其后来的发展演变一直处于政府的直接控制之下。比如,XX社区居委会由原来的2个居委会合并为1个居委会,而SY社区居委会由原来的多个家委会合并为1个家委会,后来又演变为目前的社区居委会,这一切都是按照上级政府的指令完成的。

政府不仅垄断着此类组织的设立,而且还为它们指定了专职的业务管理部门。调查表明,工会的业务活动大都由各级总工会系统布置安排,而县级以上的各级总工会系统实际上已经纳入了政府系列,因为《工会法》明确规定:“县级以上各级工会的离休、退休人员的待遇,与国家机关工作人员同等对待”(第四十八条)。居委会的主要活动大都由街道办事处安排,《城市居民委员会组织法》对此也做了明确规定:“不设区的市、市辖区的人

表一 调查样本一览表

大 类	小 类	名 称	备 注	地 点
功能性组织	工会	SG总工会	国企工会	北京
		SG炼铁厂工会	国企工会	北京
		SK公司工会	合资工会	深圳
		SD公司工会	外资工会	深圳
	行业协会、商会	YY商业协会		北京
		ZB行业协会		深圳
		WS投资协会		深圳
社区性组织	城市居委会	SY社区居委会	“大院”居委会	北京
		XX社区居委会	普通居委会	北京
宗教组织	基督教三自教会	YC基督教会	市内教会	河南
		BD基督教会	农村教会	河南
NGO	官办 NGO	FP基金会		北京
	草根 NGO	XY教育研究所	本土组织	北京
		FZ简报	海外组织	北京
非正式组织	兴趣组织	RD书画研究会	单位内组织	北京
		SY腰鼓队	单位内组织	北京
		QN兴趣组织	公园内组织	北京

表二 组织类型与控制方式的对应关系

对应模式	组织类型	政府对社会组织控制方式						
		成立控制	业务管理部门的设置	治理结构控制		资源控制		日常活动控制
				重大决策的制定	负责人的任命	经费控制	人力资源控制	
政治反对组织	禁止成立。	政府指定业务管理部门。	社会组织自主决定。	社会组织自己决定。	政府通过行政手段限制组织的经费获取。	组织自主决定。	自主开展。	
工会、社区居委会	政府自上而下强制组建。	政府指定业务管理部门。	业务管理部门制定。	业务管理部门任命;所依附的单位任命。	政府通过法规对组织的经费来源做出明确规定,并予保证。	业务管理部门决定;所依附的单位决定。	主要实施主管部门交待的任务;日常活动依附于所在单位。	
教会组织	必须纳入政府设定的体系内。	政府指定业务管理部门。	社会组织提出,但须经主管部门审批。	社会组织和主管部门协商决定。	政府通过行政手段限制组织的经费获取。	组织自主决定,但需上报主管部门。	日常活动内容由组织决定,但实施前须经主管部门审批。	
协会、商会、官办NGO	鼓励成立。	协商决定业务管理部门。	社会组织提出,但须经主管部门审批。	业务管理部门任命;所依附的单位任命;社会组织和主管部门协商决定。	政府通过行政手段支持组织的经费获取;政府不干预经费来源,但组织需向主管部门上报经费来源情况。	所依附的单位决定;组织自主决定,但需上报主管部门。	日常活动由组织决定,但实施后需要向主管部门汇报。	
草根NGO、兴趣组织	以企业形式存在;政府无直接干预。	没有专门的业务主管单位。	自主决定。	自主决定。	自主解决活动经费;受到所在单位的资助。	自主决定。	自主开展。	

民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作(“第二条)。也即是说,政府指定各级总工会、城市基层政府或它的派出机关分别对工会组织和社区组织进行业务管理。

重大决策由上级业务管理部门决定,并自上而下的强制实施,组织的主要负责人由所依附单位或业务管理部门任命。调查表明,工会的主要领导都是由所在企业的党政部门任命。比如,在SG总工会,工会主席由SG总公司的党委常委兼任,各个部门负责人实行党委聘任制,SG下属的各级厂矿工会主席(包括SG炼铁厂工会)也都由同级的党委副书记或党委常委兼任。在SK公司工会,工会主席由公司党委副书记兼任,他同时还兼任公司监事会主席、行政总监,各分会主席是由工会和部门经理协商决定的,“必须经过部门经理的同意”,个别分工会主席甚至由部门经理自己兼任。对于社区居委会而言,尽管近年来在基层社区推行了选举制度,但选举过程基本上处在政府的掌控之中,有的仅仅是走走形式。比如,在XX社区居委会换届选举之前,为了控制选举结果,街道办事处的工作人员做了广泛的宣传工作,多次组织居民代表座谈,有意让街道的“意中人”多与居民代表接触,“多让居民了解自己”。⑥SY社区居委会也经过了选举,但仅仅是“走走形式”。比如2003年的选举是这样进行的:首先是S(居委会所依附的单位)的领导讲话,一方面肯定居委会过去的工作成绩,另一方面向大家解释SY社区居委会是由家委会转变而来的,与目前社会上一般的居委会有很大差别,动员居民代表继续选举上一届的居委会人员。之后是街道办事处的领导讲话,意思与SY领导的讲话相同,号召大家继续支持居委会的工作。最后向居民代表发放候选人名单,候选人就是上一届的居委会人员,不过最后预留了

“空格”,如果有居民代表不同意这些候选人,可以在空格上写出自己满意的候选人。结果居委会候选人的选举结果与前一届的居委会成员完全一样。候选人选出以后,居委会再组织正式的选举,采取等额制,主任、委员都是规定好的,居民代表从等额制的候选人中选出正式的居委会工作人员。

对于组织的经费来源,《工会法》和《城市居民委员会组织法》都做了明确规定。比如《城市居民委员会组织法》规定:“居民委员会的工作经费和来源,居民委员会成员的生活补贴的范围、标准和来源”由人民政府规定并拨付,“居民委员会的办公用房由当地人民政府统筹解决”(第十七条),“家委会的工作经费和家属委员会成员的生活补贴费、办公用房,由所属单位解决”(第十九条)。当然,基层工会的人员编制、人员的福利待遇由所在企业决定。

日常活动方面,国企工会的日常活动主要依附于上级工会系统。我们曾把SG总工会2002年开展的主要活动和同时期北京市总工会开展的活动进行对比,发现SG总工会的活动要么是应市总工会(或市委、市政府)的要求而开展,要么是为了参加北京市总工会统一组织的活动而开展,有些活动市总工会还多次“强调”、“多次”部署”。合资和民营企业工会开展的活动主要依附于所在的企业。⑦社区居委会主要依附于上级政府部门。比如,我们在XX社区居委会访谈时,被访者不时地向我们抱怨说,街道给他们布置的任务太多。居委会的各个委员经常到街道开会,“我们就怕开会,一开会就有工作。”每周二主任去街道开会的时候,总有很多街道部门的负责人布置工作,“要传达工作的人排成队”、“他们5分钟就够我们忙几天”。一个居委会委员要接受街道几个部门的指导,“一人都对应上面的几个口”。

在政府的上述控制下,工会和社区居委会事

实上已经成为执行政府特定政策的“准政府组织”。它们高度依附于政府机关,几乎没有什么自主性。<sup>⑧</sup>

在第三种对应模式中,社会组织类型是宗教组织。在组织成立方面,政府对宗教组织采取了限制措施。新成立的基督教会必须经过政府审批,并纳入政府认可的“三自教会”系统,否则将被政府取缔。我们所调查的两个基层教会都加入了“三自教会”。事实上,BD基督教会获得审批加入“三自”之前,政府有关部门(公安局、民政局、统战部、宗教局等)曾对之进行过多次限制。

政府为了对教会的活动进行控制,设立了宗教事务管理局进行专职管理。在治理结构方面,教会的重大活动事先须经有关部门审批,否则将受到制止。比如2003年暑期,YC基督教会曾举办过一次大学生联谊会,参加者为YC区在外就读并自幼随父母信主的大学生。活动举办前,教会曾得到YC区宗教局的同意,但没有向市宗教局请示。在联谊会即将结束时,教会的活动受到市宗教局的制止。

教会的主要负责人由政府指定,并与政府保持良好的关系,有的还被纳入了政协系列。比如,YC基督教会的负责人就是这样,自从他1994年担任教会负责人以来,教会负责人就没有更换过,尽管换届时也经过选举,但基本上“走走形式”,并且宗教局对现任的负责人比较满意,也不主张更换负责人。同时,这位负责人还是YC区的政协常委、省政协委员。

在资源获取方面,教会受到了政府的严格限制,特别是在接收海外捐赠方面。据省教会的一位负责人讲,对于教会接收国外的捐款,宗教局控制的很严,金额30万以下的捐款需省宗教局审批,超过30万的捐款需经国家宗教局批准,并且审批程序很麻烦。

人力资源方面,教会专职人员的编制、工资待

遇基本上由教会自主决定,但需要在政府有关部门备案。教会的日常活动基本上由教会自主开展,但事先须经有关部门审批,比如教会的聚会时间、聚会地点、聚会内容等事先都要经过政府审批。

从政府的具体控制来看,与工会和社区居委会不同,政府对待教会组织的基本控制策略不是“包办”,而是严格限制。

在第四种对应模式中,社会组织类型是协会、商会和官办NGO。对于这类组织,在成立控制方面,政府不是采取严格限制,而是鼓励。早在1989年,政府为了鼓励海外商人来华投资,就出台了《外国商会管理暂行规定》。1999年,为了鼓励与支持协会的发展,政府又发布了《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见(试行)》。《意见》指出,“工商领域协会(包括工商领域行业协会、商会等社会中介组织)是社会主义市场经济的重要组成部分。培育和发展工商领域协会是政府机构改革和深化国有企业改革的重要内容。”很显然,政府对于协会的发展是积极支持的。YY商业协会本身就是政企分开、政府职能转变的产物;ZB行业协会和WS投资协会也都是由政府和企业共同发起成立的。不仅协会、商会的成立受到了政府的经济支持,官办NGO的成立也得到了政府的积极支持。比如,FP基金会的成立本身就是政府直接发起的,在其发展过程中,基金会与政府的关系一直比较密切,按照一位政府官员的说法就是:“党中央、国务院领导同志对基金会的工作始终非常关注和支持。无论是对确定领导机构的人选,还是基金会发展中出现问题的处理,包括审计,每次领导同志都有明确的指示。”

在业务管理部门的设置上,政府没有指定专职的部门对组织的业务活动进行管理,业务主管单位是社会组织 and 有关部门协商的结果。在组织的重大决策、负责人的任命方面,此类组织具有不同程度的自主性。比如,ZB行业协会和WS投资

协会在治理结构方面的自主性相对较大。YY 商业协会在人事任命方面较多的依附于“会长单位”。而 FP 基金会的主要负责人则更多的是由政府指定的。

在资源获取方面，这类组织不仅没有受到政府的限制，而且还得到了政府的积极支持。比如，FP 基金会在发展过程中就曾获得很多“优惠”。1992—1993 年，经有政府关部门批准，中国人民银行、中国农业银行、中国建设银行和中国工商银行，分别对该组织提供了 2000 万元的贴息贷款。在人力资源方面，此类组织的专职人员招募、人员工资待遇基本上由组织自主决定。日常活动也是如此，基本上没有受到政府的干预，但组织需要向业务主管单位进行汇报。

很显然，与宗教组织不同，政府对待此类组织的控制策略不是严格限制，而是鼓励和支持。

在第五种对应模式中，社会组织类型是草根 NGO 和各类非正式组织。与上述几类组织相比，政府对草根 NGO 和兴趣组织基本上没有过多干预。<sup>⑨</sup>草根 NGO 往往注册为企业。政府也只是把它们作为企业由工商部门进行管理。根据现行的《社会团体登记条例》，社会团体必须经业务主管单位同意方可在民政部门注册登记，即社会组织要想成为社团法人，必须要找到自己的业务主管单位。但事实上有资格作为主管单位的组织都不太情愿担当管理责任，结果很多社会组织由于无法找到业务主管单位无法注册为社会团体。结果这些社会组织为了继续开展活动，为了拥有一个合法的身份，被迫注册为企业。比如，x x 教育研究所注册为企业法人之前，先后同国家教委、全国妇联、宋庆龄基金会、少年儿童发展基金会、儿童发展中心、中国残疾人联合会、北京市残联等机构进行商谈，试图寻求业务主管单位，登记为社团法人，但都没有取得结果，被迫注册为企业法人。与官办 NGO 相比，由于没有业务主管单位的束缚，

草根 NGO 在治理结构、资源获取、日常活动等方面具有较大的自主性。<sup>⑩</sup>

对于那些非正式组织，政府并没有要求它们到民政部门登记注册，也没有对它们实施直接的控制。对于此类组织，政府采取的控制策略，要么由所在单位代管（间接控制），<sup>⑪</sup>要么放任自流、不予控制。很显然，与其他各类组织相比，政府对此类组织的控制是较弱的。

上述资料分析显示：对具有不同挑战能力的社会组织，政府确实采取了不同的控制策略。比如，对政治反对组织（表现出公开的现实挑战），政府的策略是禁止和取缔。对工会和社区居委会组织（具有较强的潜在挑战能力），政府的策略是将其作为“准政府组织”。对宗教组织（具有较强的潜在挑战能力），政府的策略是限制发展。对协会、商会和官办 NGO（潜在挑战能力较弱），政府的策略是鼓励和支持。对草根 NGO 和非正式组织（潜在挑战能力很弱），政府的态度是不加干预。在保证社会组织不对自己的权威构成威胁的前提下，政府会根据社会组织提供的公共物品，对社会组织实施不同的控制策略。比如，对于协会、商会、官办 NGO 等社会组织，政府对其采取鼓励和支持的策略，因为这些组织所提供的公共物品是政府所急需的。对那些所提供公共物品并不是政府所急需的社会组织，政府对其采取的控制策略或是限制其发展、或是采取放任政策。<sup>⑫</sup>也就是说，政府确实是根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品，对不同的社会组织采取了不同的控制策略。所以，我们的假设得到了经验资料的支持。

#### 四、作为一种理想类型的 国家与社会关系

对经验资料的分析表明，在改革的过程中，伴随着政治控制的放松以及经济领域的市场化改



革, 社会领域中出现了多元化的利益需求, 涌现出大量的社会组织。面对如此众多的社会组织, 原有的极权式国家支配社会的模式逐渐瓦解, 取而代之的不是社会的自治, 而是一套新的国家支配体制——分类控制体系。在这种新的国家与社会关系中, “国家控制社会”是其根本的特征。当然国家的控制并不“僵化”, 反而“很聪明”, 需要严格控制的就严格控制, 需要放松控制的就放松控制, 不需要控制的就放任自流。在新的控制体系中, 实施什么样的控制策略和控制强度, 取决于政府的利益需求以及被控制对象的挑战能力和社会功能。实际上, 这是一套国家利用“非政府方式”, 在新的经济环境中, 对社会实行全面控制的新体制。

“分类控制体系”, 不但更为准确地描述了当前中国大陆国家与社会关系的本质特征, 而且确立了一种全新的国家与社会关系的“理想类型”。通过与其他几种主要的国家与社会关系类型进行比较, 可以明了这种“新类型”的特征。此处, 我们把“市民社会模式”、“法团主义模式”、“市民社会反抗国家模式”、“极权主义模式”确定为比较的对象。

尽管对于市民社会的界定还存在种种争议, 但一般的看法认为, 市民社会是国家控制之外的社会、经济和伦理秩序(米勒, 1992: 126)。市民社会强调自由结社、社会组织的多元竞争、独立于国家之外的社会领域。能够保证市民社会的这些基本属性的政治秩序是自由民主政体。在国家与社会的权力分配格局中, 社会占据主导地位。与此相比, 在分类控制体系下, 人们的结社权利受到一定的限制, 不同的群体拥有不同的结社权利。社会组织并非完全出于自愿结社, 也并非完全独立于国家之外, 不同的社会组织与政府保持着不同程度的联系。<sup>⑬</sup>分类控制体系对应的也不是自由民主政体, 而是权威主义政体或后极权主义政体。在国家与社会的权力格局中, 国家占据主导地位。

与分类控制体系相比, 在法团主义模式下, 公民享有更为充分的自由结社权利, 社会组织也拥有更大的自主性。<sup>⑭</sup>与市民社会不同, 法团主义不是强调独立于国家之外的社会领域, 而是强调国家与社会领域之间的沟通与合作。法团主义不强调社会组织的多元竞争, 而是强调功能性组织的垄断性。这些垄断性的社会组织, 一方面代表组织成员与国家谈判, 另一方面, 作为交换, 垄断性的社会组织也要向国家保证在成员中落实所达成的公共政策(米勒, 1992: 173-176)。在分类控制体系下, 并非每一个利益部门都有一个垄断性的社会组织, 即便是有垄断性的社会组织, 该组织也未必获得组织成员的认同。<sup>⑮</sup>因为在分类控制体系下, 人们的结社权利受到一定限制, 大多数的垄断性组织并非基于人们的自愿结社, 而是基于政府的强制, 所以这些垄断性组织并不真正代表其成员的利益, 而更多的是代表政府的利益。而且法团主义模式比分类控制体系具有更强的适应性, 它可以与自由民主政体、权威主义政体、甚至是极权主义政体和睦相处。

市民社会反抗国家模式是对东欧社会主义国家转型期国家与社会关系的概括, 它对应的是正在崩溃的极权主义政体。在这种国家与社会关系中, 尽管公民的结社权利在法律上受到一定限制, 但实际上国家对公民的结社权利的限制是无效的。社会组织具有较强的自主性, 并且与国家公开对抗, 而国家在控制社会组织方面, 则显得心有余而力不足。在分类控制模式下, 国家对公民结社权利的限制是有效的, 国家对社会的干预也是有效的。社会组织一般不会与国家对抗, 具有清醒的“底线意识”——不能公开挑战政府权威。<sup>⑯</sup>市民社会反抗国家模式对应的是“崩溃中”的极权主义政体, 而分类控制模式对应的是“自我调整中”的极权主义政体。

极权主义模式是对改革前中国大陆国家与社

会关系的描述。在这种国家与社会关系中,公民的结社权利遭到禁止,独立的社会组织不允许存在。在国家与社会的权力格局中,国家居于绝对支配地位,并且国家对社会实行全面干预,干预的范围遍及公共领域和私人领域,而且一切公共物品都有国家包办。分类控制体系在一定程度上继承了极权主义的特征,比如在国家与社会的权力格局中,国家依然处于主导地位,依然严厉地控制着公共领域,垄断着集体行动的各种资源。但二者之间的区别也是明显的。在分类控制体系下,国家不再实行全面干预,允许有限的结社自由,大量的社会组织开始涌现,经济领域和私人领域已经放开。在公共物品的提供上,政府不再完全包办,而是开始利用社会组织提供一些公共物品,尽管社会组织所发挥的作用仅仅是“拾遗补缺”。

通过上述对比可以看出,分类控制体系不同于改革前的极权主义模式,不同于出现在东欧的市民社会反抗国家模式,更不同于来自西方世界的法团主义模式和市民社会模式,而是一种新型的国家与社会关系模式。

经过 20 多年的市场化改革,市场已经取代计划成为主导性的资源配置方式,极权主义体制也随之让位于权威主义体制。国家不再全面控制经济活动,也不再干预公民的个人和家庭生活,但仍然严密地控制着“政治领域”和“公共领域”。分类控制体系就是在这一大背景下形成的国家控制公共领域的基本策略及其组织系统。在这一体系中,国家允许公民享有有限的结社自由,允许某些类型的社会组织存在,但不允许它们完全独立于国家,更不允许它们挑战自己的权威。同时,国家也有意识地利用各种社会组织提供公物品的能力,使其发挥“拾遗补缺”的作用。其结果,尽管公民自由获得了前所未有的发展,但是权威主义秩序并未受到根本性的挑战。而且,伴随着新型社会组织的出现和发展,新范式的倡导者们所期待的政治

领域的民主化并未出现。当然,二十几年的时间的确太短,根据如此有限的经验,还无法预测分类控制体系的长期效应,也无法预测社会领域的进一步组织化将给中国带来什么样的后果。同样,我们也无法预测,分类控制体系究竟是一种短命的过渡性安排,还是一种具有持久生命力的终极性体制。也许,只有时间能够告诉我们答案。

\* 本项研究得到福特基金会的资助。

#### 参考文献:

- 顾昕,1994,“当代中国有无公民社会与公共空间?——评西方学者有关论述”,《当代中国研究》,第4期。
- 康晓光,2000,明报出版社(香港)。
- 刘军、李林(编),1989,《新权威主义——对改革理论纲领的论争》,北京经济学院出版社。
- 米勒(Miller)(主编),1992,《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社。
- 王颖,1994,“中国的社会中间层:社会发展与组织体系重构”,《中国社会科学季刊》,2月号(总第6期)。
- 王颖、折小叶、孙炳耀,1993,《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社。
- Anita Chan, 1993, “Revolution or Corporation? Workers and Trade Unions in Post-Mao China”, the Australian Journal of Chinese Affairs, No.29.
- Baogang He, 1997, the Democratic Implications of Civil Society in China, New York: ST. Martin's Press.
- B. Michael Frolic, 1997, “State-Led Civil Society”, in Timothy Brook and B. Michael Frolic(eds), Civil Society in China, New York: M. E. Sharp.
- Bruce. J. Dickson, 2003, Red Capitalists in China: the Party, Private Entrepreneurs and Prospects for Political Change, Cambridge University Press.
- Frederic Wakeman, Jr., 1993, “the Civil Society and Public Sphere Debate: Western Reflections on Chinese Political Culture”, Modern China, Vol.19 No.2.

Gordon White, 1993, "Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.29.

Gordon White, Jude Howell and Shang Xiaoyuan, 1996, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, New York: Oxford University Press.

Heath B. Chamberlain, 1998, "Civil Society with Chinese Characteristics?", *the Australian Journal of Chinese Affairs*, No.39.

Jean C. Oi, 1992, "'Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China'", *World Politics*, 45( Oct) .

Jonthan Unger, 1996, "'Bridges': Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations", *the China Quarterly*, No. 147, September.

Jonthan Unger and Anita Chan, 1995, "China, Corporatism, and the East Asian Model", *the Australian Journal of Chinese Affairs*, No.33.

Jude Howell, 2004, "New Direction in Civil Society: Organizations around Marginalized Interests", in *Governance in China*, Edited by Jude Howell, Rowman and Littlefield.

Kenneth Dean, 1997, "Ritual and Space: Civil Society or Popular Religion?" in Timothy Brook and B. Michael Frolic ( eds ), *Civil Society in China*, New York: M. E. Sharp.

Kenneth W. Foster, 2002, "Embedded within State Agencies: Business Associations in YanTai", *the Australian Journal of Chinese Affairs*, No.47.

Philip C. C. Huang, 1993, "'Public Sphere' / Civil Society in China? The Third Realm between State and Society", *Modern China*, Vol.19 No.2.

Richard Baum, Alexei Shevchenko, 1999, "the State of the State'", in *the Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Merle Goldman and Roderich Macfarquhar edit, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts,

London.

Tony Saich, 2000, "Negotiating the State: the Development of Social Organizations in China", *the China Quarterly*( March) .

Tony Saich, 2001, *Governance and Politics of China*, published by Palgrave.

---

注释:

①关于民主先行论与新权威主义的争论参见《新权威主义——对改革理论纲领的论争》刘军、李林, 1989)。

②托尼·赛奇(Tony Saich)也指出,有关当代中国和市民社会的早期文献,关注的焦点是国家与社会之间的冲突。几乎所有的不协调或反政权的行为都被作为市民社会出现的证据(Tony Saich, 2001: 206)。

③对市民社会的置疑参见:Frederic Wakeman, Jr., 1993; Philip C. C. Huang, 1993; Kenneth Dean, 1997; Heath B. Chamberlain, 1998: 68; Tony Saich, 2000: 139; Jude Howell, 2004: 163- 164。对法团主义的置疑参见: Gordon White, Jude Howell 和 Shang Xiaoyuan, 1996: 211 - 215; Tony Saich, 2001: 209; Kenneth W. Foster, 2002: 62- 63; Jude Howell, 2004: 162- 163。

④“政府”并不是一个抽象的概念,现实中的政府都是由一群活生生的人组成的。在一般情况下,他们是积极谋取自身利益最大化的“理性经济人”。政府行为方式中的“理性经济人”特征决定了,政府的一切行为都是为了实现政府或统治阶级利益的最大化。

⑤康晓光, 2000, 明报出版社。

⑥街道办事处是区政府的派出机构。

⑦我们曾调查了一家没有组建工会的外资企业——CL集团。尽管CL集团没有组建工会,但SK公司工会所开展的活动CL集团都有,并且做的不比SK公司工会差。由此可以看出,在合资企业,工会的有无对工人的影响不大,即使没有工会组织,在稍微好点的企业,有些活动也是要开展的,比如文体活动、劳动比赛、宣传活动等,因为开展这些活动的根本目的是为了调动员工生产的积极性,增加员工对公司的归属感与凝聚力,而不是为

了工人的利益,尽管这些活动在客观上满足了员工的娱乐需求。

⑧基层工会和大院式的居委会不仅依附于政府,而且还依附于所在的单位,因为这些组织在负责人的任命、经费来源、人力资源等方面都高度依附所在的单位。因此,基层工会和大院式的居委会具有双重依附型。

⑨没有过多干预仅是相对而言,但这不表明政府对这些组织没有控制。实际上,政府的安全部门对所有的组织、所有的个人都有控制,一旦组织或个人的行为有所越轨,政府的安全部门、公安部门等会立即采取行动,对其进行控制。政府的安全部门实施的是“底线”控制,这一底线就是所有的组织、所有的个人都不得挑战政府的权威,不得威胁统治的稳定。有的学者已经注意到政府的这一控制底线 (Jude Howell, 2004: 159)。

⑩目前,政府基本上是按照企业而不是按照社会团体对这些社会组织进行管理,但这些社会组织实际上开展的是社团的活动、发挥的是社团的功能,因此政府对这些社会组织的管理存在着漏洞。

⑪“代管”主要表现在两个方面:一是非正式组织需要在单位内部进行登记,另一就是单位对组织的活动进行积极支持。不仅单位内部的兴趣组织存在着代管现象,社区内的兴趣组织也存在代管现象。在访谈 XX 社区居委会时,据文体委员介绍,街道办事处曾经下发过“关于加强社区民间组织管理”的办法,要求居委会对社区内兴趣组织的基本情况做出统计。统计的信息包括各个成员的姓名、性别、年龄、住址、是否退休、电话、负责人的基本情况等。由此可以看出,尽管政府没有对非正式组织实施直接控制,但通过社区居委会或单位,政府对非正式兴趣组织实施了间接控制。

⑫如果社会组织具有很强的潜在挑战能力,并且提供的

公共物品并不是当前政府急需的,政府将对之采取限制发展的控制策略(比如对于宗教组织);如果社会组织的潜在挑战能力很弱,并且所提供的公共物品并非当前政府所急需的,政府基本上是采取放任不管的控制策略(比如对于非正式兴趣组织)。

⑬正是因此,一些市民社会的提倡者在分析中国时不得不对这一概念进行调整,提出“准市民社会”、“国家领导的市民社会”等概念,并且认为中国的市民社会仍然处于“初生的(“nascent)、“萌芽的(“embryonic)、“正在浮现的(“emerging)阶段(Bruce, 2003: 18)。

⑭法团主义可以分为社会法团主义和国家法团主义两种主要类型,在社会法团主义中,公民享有比较充分的结社权利,在国家法团主义中,人们的结社权利受到一定限制。但总体来讲,在法团主义模式下,人们的结社权利比分类控制下更为充分。

⑮福斯特(Foster)曾经指出,在今日中国,法团主义只具其形,而不具其实,因为大多垄断性组织并不真正代表组织成员的利益,而更多的是代表政府的利益(Kenneth W. Foster, 2002: 62-63)。

⑯就我们所调查的组织而言,除反对组织之外的其他组织,都没有从事政府反对的活动。所有的调查对象都有强烈的“底线意识”,它们对自己的活动都采取了严格的“自律”,这说明政府对社会的控制是有效的,能够避免社会组织对政府权威的挑战。

康晓光: 中国人民大学农业与农村发展学院, 100872

韩 恒: 郑州大学公共管理学院, 450001

责任编辑: 吴莆田