

批評與回應

殊途同歸的公民社會？ ——與郁建興、周俊兩位先生商榷

● 韓 恒

〈公民社會〉指出非政府組織只有更多地參與提供公共服務，才能贏得更多的發展空間。筆者非常贊同〈公民社會〉的研究思路，即通過觀察中國經驗來反思已有的研究結論，但對該文的論證過程及一些觀點也有不同看法。

二十世紀90年代以來，中國公民社會研究開始興起。進入二十一世紀，非政府／非營利組織 (NGO/NPO) 開始成為研究熱點。與此同時，中國公民社會的發育也成為學界關注的一個重要話題。郁建興、周俊的〈公共事務治理中的公民社會〉(以下簡稱〈公民社會〉，引用只註頁碼)一文，就是對當前中國公民社會發展的思考^①。文章指出，以往的公民社會發展理論「多專注於討論當前中國公民社會的獨立與自主問題，似乎沒有事先形成一個相對成熟的公民社會，參與『公域』就不可能或沒有顯著意義」(頁105)。作者以溫州商會和星光敬老協會的案例，對「先獨立、後參與」的模式進行了批判，認為「獨立性並不是民間組織參與『公域』的必要條件，民間組織有可能在未實現獨立的前提下先獲得參與性」，「民間組織其實能夠在參與過程中獲得更大的獨立性」，「將『參與』視作獲取『獨立』的一個特別重要的途徑，而非將『獨立』視作『參與』的先決條件」(頁105)。通過案例分析，作者「試圖揭示出一種有別於西方公民社會觀的中國公民社會發展路徑」(頁100)。由此可見，〈公民社

會〉給出的公民社會發展路徑是「先參與、後獨立」，認為中國可以通過「殊途」的形式——「先參與、後獨立」，達到「同歸」的目標——公民社會，即中國可以走向殊途同歸的公民社會。

〈公民社會〉給我們一個重要啟示，即在當前背景下，非政府組織應強調自己的服務功能，而不應突出獨立於政府的自治屬性。只有更多地參與提供公共服務，非政府組織才能贏得更多的發展空間。筆者非常贊同〈公民社會〉的研究思路，即通過觀察中國經驗來反思已有的研究結論，但對該文的論證過程及一些觀點也有一些不同看法，因此撰寫本文求教於二位先生及各位師友同道。

一 不同涵義的「公民社會」

〈公民社會〉的主題是中國公民社會的構建模式，反思和批判的核心是「兩階段論」的構建模式。但筆者感覺，〈公民社會〉對「兩階段論」的批判並不成立。這首先要從「兩階段論」中的公民社會^②概念談起。「兩階段論」是鄧正來和景躍進首先提出來的^③：

中國的市民社會乃是指社會成員按照契約性規則，以自願為前提和以自治為基礎進行經濟活動、社會活動的私域，以及進行議政參政活動的非官方公域。……中國市民社會乃是非官方的公域和私域的合成。私域在這裏主要是指不受國家行政手段超常干預的經濟領域；市場經濟領域不僅是市民社會主體活動的主要場所，而且也是市民社會賴以生存和發展的基礎。沒有市場經濟就不可能有市民社會。

公民社會一直是一個眾說紛紜的概念，但大致說來，有兩種對公民社會的界定。一種是基於「國家—社會」兩分法基礎上的公民社會，這種公民社會是指獨立於國家之外的社會領域，包括經濟領域。另一種是基於「國家—經濟—社會」三分法基礎上的公民社會，這一意義上的公民社會是指各種形式的社團組織，但不包括經濟領域^④。

很明顯，「兩階段論」是在兩分法基礎上界定公民社會。依照「兩階段論」，第一階段的主要目標是「初步構建起市民社會，形成國家與市民社會的二元結構」，「這一目標的實現主要是在經濟領域展開，其實現手段也主要是通過經濟機制，例如，各種經濟組織取得獨立的法人資格，從而擺脫性質或血緣關係；通過市場發育，培養和確立契約性關係；發展商品經濟，實現自主獨立的人格並形成客觀的利益格局和行為規則，等等」^⑤。從這裏可以看出，「兩階段論」所講的「獨立性」更多是指經濟領域的獨立，即市場經濟體制的確立。

再回頭看〈公民社會〉一文中對公民社會的界定。在該文中，作者並沒有明確界定公民社會的含義，但從文章的論述來看，作者更多的是從三分法意義上界定公民社會，因為該文主

要是從民間組織的角度探討中國公民社會的發育，「公民社會的發育程度在很大程度上可以由民間組織的發育程度來衡量」（轉引自頁100）。在此意義上，〈公民社會〉提出的「獨立性」，顯然是指社團組織層面上的獨立性，而不是指經濟領域的獨立性。

也就是說，〈公民社會〉提出的「先參與、後獨立」的發展模式，並沒有真正挑戰「兩階段論」的構建模式。因為，二者所「獨立」的並不是同一個對象，一個「獨立」的是經濟領域，另一個「獨立」的是社團組織。其實，「兩階段論」的看法是有道理的。因為，如果沒有中國的市場化改革，沒有市場經濟的出現，中國也就不可能出現公民社會。

二 如何看待行業協會的功能？

〈公民社會〉主要是從公共事務治理的角度理解行業協會的功能。一般來講，治理是與公民社會的發育密切相關的，「由CSOs〔公民社會組織〕獨自行使或它們與政府一道行使的社會管理過程，便不再是統治，而是治理」^⑥，「治理的主體既可以是公共機構，也可以是私人機構，還可以是公共和私人機構的聯合。治理是政治國家與公民社會的合作、政府與非政府的合作、公共機構和私人機構的合作、強制與自願的合作。」^⑦從對治理的界定可以看出，治理強調的是社會組織的參與，沒有獨立自主的社會組織，治理的理念就會大打折扣。在〈公民社會〉中，作者並沒有對治理做出專門界定，不過在另外兩篇關於治理的文章中，兩位作者都強調公民社會組織對於治理的重要意義^⑧。

〈公民社會〉提出的「先參與、後獨立」的發展模式，並沒有真正挑戰「兩階段論」的構建模式。因為，二者所「獨立」的並不是同一個對象，一個「獨立」的是經濟領域，另一個「獨立」的是社團組織。

但是，〈公民社會〉一文引用的兩個案例都不是獨立於政府之外的公民社會組織，「按照通常對民間性、獨立性和自治性的理解，溫州商會和星光敬老協會都難以被稱為嚴格意義上的民間組織。溫州商會的發展，在很大程度上依賴於政府釋放政治空間。中央和地方政府不斷發文以促進商會作用的發揮，就體現了商會的自主性不足。星光敬老協會因政府為了推行政策而倡導成立，其主要領導人均為退休的政府官員。」(頁102) 治理強調的是不同主體之間在管理公共事務中的平等、協商和合作，在不存在獨立主體的情況下，很難談得上有平等的協商與合作。因此，運用治理理論來分析依附於政府的行業性社會組織並不貼切。

其實，社會組織與政府合作提供公共服務，並不一定是治理的體現。首先，社會組織與政府合作開展公共服務並不一定表明「傳統科層式的公共事務管理模式正漸趨消解」(頁104)，也不一定意味着社會組織的獨立性會得到增強。比如，工會組織與政府合作舉辦勞動比賽、組織娛樂活動、調停勞資糾紛、幫助弱勢群體等，就很難被看作是治理的體現。再如，城市基層社區組織也在與基層政府一起合作，為社區居民提供公共服務，並且還引入了選舉機制，但這也不表明城市居委會組織的獨立性得到了增強。

實際上，政府在讓基層社區承擔更多管理事務、引入選舉體制的同時，各地也普遍實行了社區專職工作人員招考制度，只有取得社區專職人員執業資格者才能參加居委會選舉。也就是說，政府在讓社會組織提供更多公共服務的同時，也在不斷調整對社會組織的控制方式。具體到〈公民社會〉中的兩個案例，一方面我們看

到兩個社會組織都「實際參與了地方公共事務的管理」，甚至「能夠實質地影響政府行為，但另一方面我們也看到，「它們的職能獲得和履行在某種程度上仍然依附於政府」，甚至「星光敬老協會在組建、人事和運作中都不離政府」(頁105)。也就是說，政府在開放公共事務管理空間的同時，並沒有放棄對社會組織的控制。

由此看來，〈公民社會〉提出的由「參與公共事務」到「獨立於政府」、「以爭取與政府對話的權利，從而推動政府轉型，並進而推進國家與公民社會邊界的重構」(頁106)這一公民社會的發展路徑，在未來發展中並不一定出現。恰恰相反，政府希望社會組織更多的發揮提供公共服務的功能，而不希望它們游離於政府的視野之外，成為自主、自治的組織。

已有實證研究表明，政府對各種社會組織實施了分類控制的管理體制。在這種體制下，政府有效地控制着各種社會組織，國家允許公民享有有限的結社自由，允許某些類型的社會組織存在，但不允許它們完全獨立於國家之外，更不允許它們挑戰自己的權威^⑩。政府在控制社會組織的同時，也在採取功能替代的方式，利用社會組織滿足社會需求。功能替代策略包括延續(繼續沿用老組織)、發展(適應新環境發展新的組織形態)、收編(把自發成立的組織納入政府的管理體系)、放任(對一些無關緊要的組織不加限制)等。通過功能替代，政府培育了「可控的」組織體系，並利用它們滿足社會需求。這實際上消除了自治組織存在的必要性，從功能上替代那些自治的社會組織，進而避免社會領域中出現獨立於政府之外的社會組織，最終達到消除挑戰勢力和滿足社會需求的雙重目的^⑪。

〈公民社會〉提出的由「參與公共事務」到「獨立於政府」的公民社會發展路徑，在未來並不一定出現。相反，政府希望社會組織更多的發揮提供公共服務的功能，而不希望它們成為自主、自治的組織。

如果在分類控制和功能替代的框架下透視〈公民社會〉的兩個案例，這些行業性社會組織實際上是政府在新的條件下，為了適應新的環境而設置的一種滿足社會需求的新的組織形式。這實際上是一種政府主導的，利用非政府的形式滿足社會需求的制度設置。在這種設置下，儘管行業性組織發揮了提供公共服務的功能，但不會游離於國家之外，更不會走向獨立自主。

三 中國存在公民社會嗎？

〈公民社會〉還指出，「我們似可調整中國公民社會發展路徑中『獨立』與『參與』兩個核心要素的關係：將『參與』視作獲取『獨立』的一個特別重要的途徑，而非將『獨立』視作『參與』的先決條件」（頁105），並認為中國已經存在一個公民社會。前文的分析表明，參與並不必然導致獨立，也不意味着社會組織會走向自治。這裏再對中國已經存在公民社會這一結論進行簡要討論。

討論中國是否存在公民社會，首先需要對公民社會的內涵作一界定。來自西方的公民社會概念可以從三個層面理解：經濟、社團和文化^①。經濟層面的公民社會是伴隨着市場經濟的確立而出現的，它強調經濟領域是一個獨立於國家之外的自主領域，有其內在的運行規律。斯密(Adam Smith)關於「看不見的手」的理論，便是最深刻的說明。正如希爾斯(Edward Shils)所言，「對市民社會模式最完整的描述是亞當·斯密，儘管斯密並未使用這一術語」^②。之後，黑格爾、馬克思等又對經濟層面的公民社會進行了深刻論述。

社團層面的公民社會強調獨立於國家之外的自治組織，並且突出自治

社團對於民主政治的重要作用。這種公民社會觀最初由托克維爾(Alexis de Tocqueville)提出。在討論民主運行的社會條件時，他指出對專制的有效制約必須通過國家之外的市民社團才能加強，「社會的獨立之眼——包括許多相互交往的、自組織的且時刻警醒的市民社團——對於鞏固民主革命的成果是必不可少的。」^③受托克維爾的影響，很多學者從社團層面界定公民社會。比如懷特(Gordon White)就指出，「公民社會是國家和家庭之間的一個中介性的社團領域，這些組織在同國家的關係上享有自主權並由社會成員自願地結合而形成以保護或增進他們的利益或價值。」^④

文化層面的公民社會主要體現在阿倫特(Hannah Arendt)、哈貝馬斯(Jürgen Habermas)的公共領域，以及葛蘭西(Antonio Gramsci)的公民社會思想之中。這種公民社會重視公民價值觀、公共輿論、意識形態等文化因素，以及這些文化因素對公共權力的影響。

從公民社會的三層內涵來看，經濟層面的公民社會在中國已經出現。一方面，在國家之外存在很大比重的非公經濟；另一方面，市場已經成為資源配置的重要機制，即中國已經出現了受市場機制支配的經濟領域。至於社團層面的公民社會才剛剛起步，因為大量的社團與政府部門有着千絲萬縷的聯繫，而真正獨立的社團又都是遠離公域的組織。文化層面的公民社會則還沒出現，因為文化層面的公民社會強調公共輿論對公共權力的制約，公共輿論形成的前提是大眾傳媒脫離於國家的控制。而在當前的中國社會，大眾傳媒仍然受到國家的嚴格控制。在這種情況下，真正意義上的公共領域不可能出現，更談不上對公共權力的有效制約。

如果在分類控制和功能替代的框架下透視〈公民社會〉的兩個案例，這些行業性社會組織實際上是一種政府主導的，利用非政府的形式滿足社會需求的制度設置。

如果我們不是籠統地談論中國公民社會的發育，而是從公民社會的三層內涵來看，可以說，中國的公民社會遠沒有出現。因為公民社會強調的是國家與社會的分離，而在當前的中國，分離的僅僅是屬於私域的經濟領域，屬於公域的社團以及公共輿論並沒有脫離政府的控制。

實際上，伴隨着改革的進行，政府並不是放棄，而是重建了對公域的控制。與改革前的極權主義體制相比，確實出現了國家與社會的分離。但是，這種分離是有限的，國家僅僅放棄了對私域的控制，但重建了對公域的控制。改革以來的社會變遷，並不單純是一個自治擴大的過程，而是一個在社會自治增加的過程中重建行政控制的過程^⑥。在這一過程中形成的絕不是西方意義上的公民社會，也不可能出現西方意義上的公民社會。

筆者非常贊同〈公民社會〉的研究思路，即基於中國的經驗觀察得出一些有意義的結論與判斷。但就〈公民社會〉的結論來看，筆者很難認同中國的社會領域可以通過「先參與、後獨立」這一「殊途」的形式，達到「回歸」公民社會這一結論。

從公民社會的經濟、社團、文化三層內涵來看，中國的公民社會遠沒有出現。公民社會強調國家與社會的分離，而在當前的中國，分離的僅僅是屬於私域的經濟領域，屬於公域的社團以及公共輿論並沒有脫離政府的控制。

註釋

① 郁建興、周俊：〈公共事務治理中的公民社會〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2008年4月號，頁100-107。

② 「公民社會」的英文對應詞是civil society，該詞有時也被翻譯為「市民社會」，本文中的「公民社會」與「市民社會」是同一含義。

③⑤ 鄧正來、景躍進：〈構建中國的市民社會〉，載鄧正來：《國家與社會——中國市民社會研究》（成都：四川人民出版社，1997），頁6、8-9；17-18。

④ 康曉光：《權力的轉移——轉型時期中國權力格局的變遷》（杭州：浙江人民出版社，1999），頁16-17；何增科：〈公民社會與第三部門研究引論〉，《馬克思主義與現實》，2000年第1期，頁27-32。

⑥ 俞可平：〈中國公民社會的興起及其對治理的意義〉，載《增量民主與善治》（北京：社會科學文獻出版社，2005），頁188-99。

⑦ 俞可平：〈全球治理引論〉，載《全球化：全球化治理》（北京：社會科學文獻出版社，2003），頁7。

⑧ 郁建興、劉大志：〈治理理論的現代性與後現代性〉，《浙江大學學報（人文社會科學版）》，2003年第2期，頁5-13；周俊：〈治理結構中的全球公民社會與國家〉，《中共浙江省委黨校學報》，2007年第5期，頁11-17。

⑨ 康曉光、韓恒：〈分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究〉，《社會學研究》，2005年第6期，頁73-89。

⑩⑪ Kang Xiaoguang and Han Heng, "Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relationship in Chinese Mainland", *Social Sciences in China*, no. 2 (Summer 2007): 116-28.

⑫ 韓恒：〈發育失衡的公民社會：基於公民社會三層內涵的分析〉，未刊稿，2008。

⑬ 希爾斯（Edward Shils）：〈市民社會的美德〉，載鄧正來、亞歷山大（Jeffrey C. Alexander）編：《國家與市民社會：一種社會理論的研究路徑》（北京：中央編譯出版社，2005），頁34。

⑭ 基恩（John Keane）：〈市民社會與國家權力型態〉，載《國家與市民社會》，頁119。

⑮ 懷特（Gordon White）：〈公民社會、民主化和發展：廓清分析的範圍〉，載何增科主編：《公民社會與第三部門》（北京：社會科學文獻出版社，2000），頁64。