

加强社会管理与培育公民社会

——兼与周本顺先生商榷

□ 夏禹龙¹ 周罗庚²

内容摘要 加强社会建设需要政府与公民社会之间的良性互动，实现管理与自我管理的功能互补。公民社会不是某些西方国家为我们设计的陷阱，而是市场经济的必然产物，不论是资本主义的市场经济，还是社会主义的市场经济。强调中国国情的特殊性，并不在于考虑中国要不要建立公民社会，而在于考虑需要建立具有怎样特色的公民社会，以及采取怎样的途径、方法和步骤去培育公民社会。我们对社会组织的畸形发展应保持高度的警惕，并采取坚决的防范措施，但与此同时，还应对培育公民社会采取积极推进的态度。

关键词 公民社会 市场经济 中国特色

作者 1 夏禹龙，上海社会科学院上海社会科学理论创新基地研究员；2 周罗庚，上海社会科学院上海社会科学理论创新基地研究员。（上海：200020）

中共十七大把社会建设提升为与经济建设、政治建设、文化建设并列的，需要在现代化建设中全面推进的一个方面。今年2月胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班上，就加强和创新社会管理问题发表讲话。5月中共中央政治局进一步就此召开会议进行研究讨论。加强社会管理与培育公民社会究竟存在怎样的关系，这是一个值得重视而又存在认识分歧的问题。周本顺先生撰写的《中国特色社会管理创新之路》^{〔1〕}就对两者的关系提出了一种颇有代表性的观点，我们认为有必要对此进行商榷，以避免人们被误导。

社会建设需要两类主体间的良性互动

在现代社会，存在着三个既相互关联又相互独立的领域和部门，它们各有自身的主体：政府，它通过行政权力为公民提供公共物品和服务，是社会的第一部门，属于政治领域；企业，它是营利组织，通过市场机制为公民提供私人物品和服务，是社会的第二部门，属于经济领域；公民社会组织，因为它没有行政权力而又通过志愿机制为公民提供公共物品和服务，相对于政治组织来说，是非政府组织，因为它不以营利为目的，相对于企业来说，又是非营利组织，属于狭义的社会领域，是社会的第三部门。

这样，在为公民提供公共物品和服务方面，就存在政府和公民社会两类主体，它们之间又存在怎样的关系呢？应该指出，它们之间虽有一定的相互制约，但不是天然的

对手关系，不是此消彼长的零和博弈关系，而是可以良性互动的伙伴关系。因为两者所处的地位不同，所具有的功能不同，从而其发挥作用的方式也不同。政府具有行政权力，实行社会管理是其主要功能之一，理应承担起这方面的主要责任，而公民社会以各种自治性组织为基础，它的功能是促进社会的自我管理，两者的功能是互补的，是推进社会建设、保持社会稳定的两个不可或缺的方面。肯定地认同这一点，是搞好社会建设、创新社会管理的思想认识基础。正如周永康所指出的：“要树立多方参与，共同治理的理念。现代社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。在社会管理中，一方面要不断提高政府的社会管理能力和成效，另一方面要不断增强社会自我管理能力。”^{〔2〕}

可是，周文却不以为然，它在当前社会自我服务严重不足、亟待增强的情况下，提出不要“过多地把政府的事情交给社会去办”，不要“过多强调按照人口比例发展社会组织”和不要“过多强调社会组织的第三部门属性”^{〔3〕}，而一句不提增强社会自我管理能力的重要性，其思想观点的倾向性是明显落伍于时代的。

完善社会主义市场经济离不开公民社会

周文对公民社会基本上持否定的态度，它把所谓“公民社会”看成是某些西方国家为我们设计的陷阱^{〔4〕}，而

始终未肯定公民社会在中国产生和发展的必然性和重要性。它强调“中国与西方国家根本不同的政治制度、根本不同的社会制度、根本不同的国情、根本不同的发展阶段”^[5]，也就是强调中国相对于西方国家的特殊性，而恰恰忽略了中国与西方国家之间还存在一定的共性，例如都实行市场经济制度，尽管有社会主义与资本主义的基本制度之别。正是它所忽略的市场经济这一点，是中国产生和发展公民社会的必然性所在。

建国以来，特别是经济的社会主义改造基本完成以后，中国实行了长达30多年的计划经济。在计划经济下，社会性质单一，流动性差，国家（政府）掌握绝大多数的经济社会资源，还通过全能的基层单位，从宏观到微观对社会生活进行全面的控制和管理，不存在也不需要公民社会。实行改革开放以后，经济体制开始从计划经济向市场经济转变。在市场经济下，流动性大大增加，社会从同质的单一性向异质的多样性转型，分化出多元的利益主体，他们结成不同的利益群体，在市场上开展多种形式的竞争，在他们之间必然会发生各种复杂的利益矛盾和斗争。

在这样的条件下，单靠政府已无法对社会生活进行有效的控制和管理，社会利益矛盾协调和整合的主体势必发生转换，由计划经济下的政府转变为市场经济下的不同利益群体。他们在市场条件下，通过相互间符合公平原则的利益博弈，达到共赢的目的，才有利于矛盾的解决，以期出现“和而不同”的社会状态，进入和谐社会的境界。这样，各个社会群体之间的利益分配也从政府自上而下的决定和贯彻，转变为自下而上的谈判和妥协。社会利益矛盾首先在社会不同利益群体之间按照市场交换关系，通过利益博弈，求得合理的解决。政府则负责为社会利益博弈制定公平的规则，创设公正的环境，建立相应的法律和制度，并为博弈中的利益受损者提供社会保障的补救。一句话，它应以中间人的身份在利益矛盾双方之间进行积极的斡旋，必要时进行仲裁，促进达成公平的矛盾解决方案，力求达到双方共赢的目的，即担任社会不同利益群体之间利益博弈的公正的裁判和调停人。

“创新社会管理，要大力弘扬党的优良传统。我们党最大的优良传统就是群众工作。”^[6]这话固然不错，但不应忘记，要做好新时期党的群众工作，培育良好的公民社会是一个不可或缺的必要条件。因为在处理各种复杂的社会矛盾时，亟需强有力的公民社会组织系统承担利益表达、利益折衷和利益综合的作用。如果没有代表社会不同利益群体的公民社会组织，那么，利益诉求只能个别地分散地表达，其内容差别性大，个个特殊而缺乏共性，党和政府如何能有效地把千差万别的众多意见集中起来，正确地做到从群众中来呢？如果没有公民社会组织对分散的广大群众发挥联系和团结的作用，那么，党和政府的正确主张又如何切实地贯彻下去，真正回到群众中去，做到对社

会矛盾的妥善处理呢？可见，培育公民社会，是党和政府在社会主义市场经济条件下搞好群众工作、贯彻群众路线之必需。

社会上的人群可以按拥有社会资源的多少划分为两大类：一个是拥有权力、资本、技术、知识等资源较多的群体，如管理者、企业主和各种专业人才等，它们是具有强势的群体；另一个是拥有资源较少的群体，如一般工人、农民和失业、无业人员等，它们是弱势群体。但是，后者又有自己的优势，那就是在人数上远远超过前者。而要在利益博弈中取得共赢的结果，以达到社会和谐的目的，博弈双方在力量上就需要保持大致的平衡。这就需要通过培育公民社会，让后者能自行组织起来，形成人多的合力，以改变其在分散的个体状态下明显的弱势地位。否则，公平与和谐就无以实现。

共赢的社会利益博弈，不仅需要博弈的双方在力量上的大致平衡，而且需要作为博弈的裁判和调停人的政府具有公正的态度。如果政府没有公正的态度，而明显地偏袒某一博弈方，或者其官员把人民赋予的公共权力拿来作为个人的资源，进行权钱交易，卷入社会利益博弈之中，那就不能达到社会和谐的结果，相反，只会加剧社会的不和谐状态。近年来，由于一些地方政府一味追求高GDP的政绩和一部分官员利用权力寻租，他们在处理劳资的利益矛盾时明显偏袒资方，导致群体性事件频发，就是一例。而要保证政府具有公正的态度，有效抑制官员以权谋私的腐败现象的滋长，单靠政府自上而下的防范和打击是不够的，还必须依靠健全的公民社会进行自下而上的有力监督，把两者结合起来才可奏效。

再说，市场经济在当代社会固然有其不可替代的积极作用，但也不应忽视其带来的消极影响。从文化和价值层面来说，一方面，它有利于培养具有独立、自由、平等意识的主体，促进人们的自我意识的觉醒，激发人们的生产、经营和创造的积极性；另一方面，它又会强化人们对于货币的追求和依赖，放大人的贪婪和私欲以至产生极端利己主义。

因此，我们应该对市场机制进行法律价值校正，使之能正常地合理地运行。应该正确划分为公民提供公共物品和服务的领域与提供私人物品和服务的领域的界限，不让市场机制的作用无限制地扩张到社会领域。须知，我们应该实行的是市场经济，而不是市场社会。如果在基础教育、医疗卫生以及居民住房等，应该由政府提供公共物品和服务为主的社会领域，也让市场机制过多地不适当地发挥作用，那就会扩大贫富差别，妨碍社会公平、正义的实现。而为了使政府向公民提供公共物品和服务时能做到公平和有效率，公民社会组织的参与也不可或缺。因为公民社会组织能充分反映广大公民的实际需求，并具体监督公共财政的用途，它们的积极参与有助于提高政府提供公共

物品和服务的公平性和有效性。

况且,政府的科层制度具有先天的、难以克服的反应能力迟缓和成本较高、效率不足的弱点。而公民社会组织具有公益性、志愿性等特点,能够有效地动员社会力量和各种社会资源发展公益事业和慈善事业,以弥补政府提供公共物品和服务之不足,并协助政府节约其提供公共物品和服务的成本,提高其效率。民间社会组织和志愿行动在求助汶川地震灾害中所起的作用,就是一个明显的例证。

培育有别于西方的中国公民社会

中国的社会发展进程不同于西欧。西欧公民社会(Civil Society)^①的发育先于资本主义国家(政府)的建立。西欧早在中世纪封建社会时,就出现了一些通过赎买独立于封建领主管辖范围之外的自由城市。在这些城市里,发展起商业和手工业,市民主要以经贸为生,因而很容易就将商品交换所必须遵守的等价原则作为自己的社会行为的约束机制,把契约关系,也就是法律关系,视为人与人之间基本关系,以这种契约精神为指导,以共同利益为基础,建立起一批社会自治性组织,孕育出公民社会。正是由于公民社会的发展和壮大,君主借助它们的力量,消除各级封建领主的割据,在为商品流通冲破层层市场壁垒的同时,建立起统一的民族国家。然后,以资产阶级为代表的第三等级再依靠公民社会联合起来,与君主专制国家作斗争,或者通过改良的君主立宪,或者通过革命的民主共和,建立起资产阶级国家(政府)。这是西欧发达资本主义国家具有较为成熟的公民社会的历史缘由。

而中国的社会发展却不同,它长期是大一统的君主专制宗法社会,城市里虽有着一定的商业和手工业,但始终处在君主和各级政府官吏的严密控制下,没有建立起摆脱依附性的自治社会组织。近代以降,虽然资本主义有一定的发展,但资本的所有者大多是外来的或国家官僚的,民族资本很薄弱,也没有形成像样的公民社会。1949年以后,由于实行计划经济和效法苏联集权国家模式,由国家包办一切社会功能,自治性的公民社会更无从谈起。只是在实行改革开放和发展市场机制以后,才有了公民社会组织一定程度的发育。这是中国当前公民社会力量薄弱的历史缘由。

由于公民社会之于西欧首先在自由城市中发育成长,与资本主义因素的发展同步,它一时几乎成为资本主义社会的同义语;它在初期又以君主专制国家(政府)的对手的面目出现,再加上当前西方国家在某些发展中国家利用其对一些亲西方的社会组织的渗透发动“颜色革命”,因而有些人对公民社会总是心存疑虑,生怕落入西方资本主义的陷阱,这是可以理解的,但终究是不正确的。

诚然,“创新社会管理,要继承中华民族优秀的管理

文明成果”,例如“重视基层自治”。^[7]确实,中国古代社会历来在县以下的农村实行基层自治,但是在那里发挥自治功能的组织是以血缘为基础的宗族组织,其领导者是族长,其解决矛盾的依据是宗法族规,其判决的场所是祠堂,与近现代公民社会依据契约关系建立起来的自治性组织的性质完全不同。至今我们在农村基层推行社会自治时,如何克服传统积淀下来的宗法影响,还是一个不容回避的大问题。

可见,我们强调中国国情的特殊性,并不在于考虑中国要不要建立公民社会,而在于考虑需要建立具有怎样特色的公民社会,以及采取怎样的途径、方法和步骤去培育公民社会。

由于中国历史上从未出现过像样的公民社会实体,也缺乏孕育公民社会所需要的思想文化条件;新中国成立以后,由于实行了30多年的计划经济,国家包办一切社会功能,极大地挤压了公民社会的发展空间,而改革又首先从扩大经济的市场化程度开始,尔后才逐渐延伸至社会领域;因此,公民社会的发育还大大落后于市场经济发展的需要,妨碍了社会和谐程度的提高。从公民社会存在的现状看,民间社会组织不论在数量上还是种类上,都已较之改革开放初期有了较大的发展,其作用也有所增强,但是,它们的组织程度差,不足以覆盖公民社会的各个领域,且它们往往过多地依附于党和政府,具有明显的行政化、等级化的倾向,缺乏应有的自治性和独立性,这就有碍于其应有功能的发挥。据此,我们既要看到培育公民社会的紧迫性和必要性,又要看到它的艰巨性和长期性。

鉴于在广大公民中间,影响其自治能力的思想文化素质,诸如自主意识、权利意识、契约意识、法律意识、通过平等协商和相互妥协的途径求得矛盾解决的意识等,都还有所欠缺,而这些思想文化素质的提高绝非一日之功,这是培育公民社会需要经过长期艰苦努力的一个必然的缘由。然而,对于公民思想文化素质的提高,不能消极等待,也不能单靠坐而论道的宣传教育,而是要结合培育公民社会的实践过程去逐步推进。我们要根据公民现有的思想文化素质和自治能力,在政府主导而不致失控的条件下,把一部分提供公共物品和服务的具体职能转让给社会组织去行使,然后,随着公民思想文化素质和自治能力在实践过程中的提高,不断地有步骤地积极推进。这样做,才可以在避免政府事权让渡过快而社会承接能力有限,导致出现管理真空的危险的同时,推进我国公民社会的发育与成熟。然而,当前值得注意的一种倾向却是对公民的素质和自治能力的低估。而像7月23日晚温州发生动车追尾事故之后,很多温州人自发开车抢救伤员,自发排队争相献血,深夜组织志愿队伍参与救援,种种感人事迹使这一社会群体在人们心目中的形象为之一新,说明中国民间蕴含着多么可贵的公民社会发育的潜力。

警惕和防止社会组织的畸形发展

当然，我们应该清醒地认识到，社会的生长并不一定能与政府产生良性的互动关系，它也可能畸形发展，导致其作用与社会和谐相背离。这些畸形发展的社会组织大致可以分为两类：

一类是黑社会组织。它们是寄生在身体上的毒瘤，无论在性质和活动方式上与旧社会的帮会有一定的传承关系，也会与境外的恶势力有这样那样的联系，并往往与政府官员中的败类相勾结。另一类是带有政治敌对性的社会组织。在国外敌对势力的影响和支持下，不排除这类组织出现的可能性。它们不限于发表不同政见的言论，而是存在违反法律的实际行动。这是判定这类组织的性质的标准，不应任意加以泛化。

对于以上畸形社会组织的滋生，我们当然要采取有效的措施加以应对。诚如周文所说，要“事先设好‘安全阀’，防止一些别有用心组织繁殖起来”^[8]。

应对之道：一是要加强立法和执法，把如何对待社会组织的问题纳入法治的轨道。要具体划清行动违法与言论自由的界限，既要坚决取缔违法的畸形社会组织，又要为健康的公民社会组织留下足够的发展空间。可惜的是，作为在政法部门担任领导职务的周本顺先生，在他对“创新社会管理”的三条意见中对此并未有所致辞。

二是发扬党的群众工作的优良传统，并在新的条件下

加以创造性的运用。我们不应对于公民社会组织的发展心存疑虑，严加控制，而应积极引导，让公民社会有宽阔的自我发展空间，并依托健康的公民社会组织，动员和组织广大群众监督和抵制畸形社会组织的活动，挤压它们的活动空间。

综上所述，我们对社会组织的畸形发展应保持高度的警惕，并坚决地采取必要的措施加以防范，但与此同时，我们还应对培育公民社会采取积极的推进态度，而不能因噎废食，在这个问题上转向。这才是创新社会管理、加强社会建设的题中应有之义。

注 释：

①Civil Society 又一译名是“市民社会”，这与社会自治性组织首先出现于中世纪的自治城市里有关，但在其后近现代的发展中，它不仅存在于市民中，而且存在于包括农村居民在内的所有公民中，因此，本文把译名统一为“公民社会”，以保持概念和逻辑分析的历史一贯性。

参考文献：

[1][3][4][5][6][7][8] 周本顺.中国特色社会管理创新之路.求是，2011（10）.

[2] 周永康.加强和创新管理，建立健全中国特色社会主义管理体系.求是，2011（9）.

编辑 杜运泉