

市民社会还是法团主义？

——经济社团兴起与国家和社会关系转型研究述评

孙沛东

【提 要】 关于转型期中国国家与社会关系，存在市民社会和法团主义两个争鸣的范式，前者强调独立于国家的社会具有相对的自主性；后者强调国家自上而下对社会的控制和参与。本文以改革开放过程中兴起的经济社团为例，回顾和评述了两种范式的含义、支持的经验证据及挑战性反例，在此基础上指出今后研究中需要注意的问题。

【关键词】 市民社会 法团主义 经济社团

【中图分类号】 C912 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-114X (2011) 05-0218-07

一、引 言

在中国从计划经济向市场经济转型过程中，随着非公有制经济的崛起以及国家管制的日渐放松，经济领域发生了显著的组织制度变迁，其中一个引人注目的现象是在政府和企业之间涌现出数量众多的行业协会和商会。这些经济社团的兴起是国家与社会双方共同推动的结果：一方面，随着国家与社会的结构性分化，国家越来越难以依靠传统的行政命令和组织手段实施对社会的控制，需要创造出新的、替代性的控制机制；另一方面，随着非公经济发展而日益壮大的经济精英也需要成立新的组织以维护他们的共同利益。

经济社团的兴起重构了国家、市场和社会之间的三角关系，引起了国内外学者的极大关注，他们试图通过对行业协会和商会的研究考察中国的市场改革带来的国家与社会关系的变化。学者关注的问题有：中国的行业协会是由谁发起组建的？它们与国家是什么样的关系，它们形成了一个独立于国家之外的自治领域，还是被整合进国家决策结构之中？它们在多大程度上代言会员企业的利益，还是成为政府控制社会的工具？对于上述问题学者答案不尽一致，大体上可归为法团主义和市民社会两种相互争鸣的范式：前者强调中国的经济社团是由国家自上而下发起建立的，并被整合进国家的决策体制之中，成为国家控制社会的工具；后者认为经济社团是由企业自下而

上发起建立的，创造出了一个独立于国家甚至制衡国家的自治领域。本文以行业协会和商会等经济社团为例，考察市民社会和法团主义两个范式的含义、支持的经验证据及存在的限制，在此基础上指出今后研究需要注意的问题。

二、市民社会

1. 市民社会的含义

一种观点认为转型期中国的国家与社会关系会走向“市民社会”。学者关于市民社会的定义纷繁复杂，大体上可以分为三类：一是洛克的一元论，把市民社会等同于国家或政治社会，意指与野蛮的自然状态相对的文明社会，强调政治民主；二是黑格尔的二元论，把市民社会区别于国家，强调经济自由；三是葛兰西和哈贝马斯的三元论，把市民社会既区别于国家或政治社会，又区别于经济社会^①。本文在第三种意义上使用市民社会这一概念，把市民社会看作是国家与经济之间的互动领域，强调社会具有自组织能力，把分散的社会利益组织化形成利益群体；为了维护和实现成员的利益，不同的利益群体之间相互竞争；进而构建出一个独立于国家之外的活动空间，影响国家政策的制定并制衡国家权力的扩张^②。因此，建立于西方个人主义、自由主义和多元主义文化传统之上的市民社会既强调社会的自组织性和多元竞争性，又强调社会相对于国家的独立性和制衡性。

2. 支持市民社会的经验证据

部分学者对中国经济社团的个案研究为市民社会论提供了支持的经验证据。改革开放前，中国的社团由国家直接组建，并完全处于国家的控制之下，基本上没有自主性。改革开放以来，这种状况发生了变化。怀特^③对浙江省萧山地区民间社团的实证研究发现，在经济改革过程中，一种介于国家和经济行动者之间，非政府、非赢利的民间组织正在出现。尽管公私分野并不清晰，社团组织依然嵌入国家机构之中，受国家的支配和控制，对国家决策的影响力十分有限；他们的主要生存策略是通过“接近”体制扩大自身的影响力，并不能对国家形成外部压力；但是这些组织已经开始利用体制提供的便利条件促进民间沟通，并为自己牟利。因此与改革前社团完全处于国家控制之下的情况比，这些民间组织拥有了更多的自主权利，怀特把它们的出现和发展视为中国市民社会的萌芽。怀特及其合作者^④后来的研究指出，中国社团的发展已经表现出市民社会的组织特征。张建君^⑤通过对无锡和温州行业协会的比较研究指出，私营企业家数量的增长、市场关系的扩展以及政府从社会领域的退却，是生成自主型行业协会的主要条件。

3. 对市民社会的修正和限定

市民社会论者也认识到由于中国特殊性，可能并不存在西方意义上完全独立于国家之外的合法的经济社团，从而对其观点做出了相应的修正和限定。首先，从社会组织的形成看，许多社会组织是国家为了管理转型期日益复杂的经济、社会事务而推动成立的。中国的市民社会是“国家主导的市民社会”^⑥，在市民社会形成过程中，国家发挥了主导性作用。其次，从国家与社会的关系看，“社会挑战国家”和“社会-国家相互依赖”是两种不同的市民社会观。中国的经济改革过程中，国家与社会关系发生了明显的转变，但并没有出现一个西方意义上独立于国家并制衡国家的市民社会，而是形成了国家与社会之间互赖、共生的局面：政府通过社会组织实现社会控制，社会组织借助政府的力量实现自身的发展。有学者称之为“准市民社会”（semi-civil society）和“初级的市民社会”（nascent civil society）^⑦。怀特^⑧提出的“市民社会的萌芽”也表

明了我国正在形成的市民社会的不成熟性。

3. 对市民社会论的质疑

一些学者则对中国能否出现西方意义上独立于国家甚至与国家抗衡的市民社会持怀疑态度。综合学者的观点,主要有以下几个方面原因:首先,西方的市民社会是在自由主义、个人主义和多元主义的文化传统上发展起来的,它既强调社会的多元竞争,又强调社会相对于国家的独立性和制约性,这与中国强调集体本位、信奉和谐统一的文化传统存在很大的差异。因此,在中国很难发展出西方意义上的市民社会^⑨。其次,中国的社团在国家所遗漏的夹缝中生存,并且是借助国家有意无意提供的机会发展起来,他们不可能完全独立于国家并与之对抗,而更可能与国家形成既相互利用又相互支持的共生性紧密关系^⑩。第三,中国私营企业家内部分化也很难发育出市民社会。王大伟^⑪通过对厦门的实证研究发现,由于社会背景、企业规模以及政府政策和官员支持等方面的差异,私营企业主被分割成不同的群体,每个群体有不同的机会和限制,对行业协会和商会有不同的态度,并未形成“利益群体”的身份认同,因而在私营企业主中要形成市民社会十分困难。此外,笔者认为,国家掌控一切的全能主义的历史背景以及转型期具有明显法团主义特征的监管体系,也使得市民社会在中国的发育困难重重。因此,不少学者开始放弃市民社会这一概念,寻求用新的范式来解释转型期国家与社会关系。

三、法团主义

1. 法团主义的含义

由于中国并不存在独立于国家之外甚至与国家对抗的社会领域,因而一些学者放弃了市民社会这一概念,转而使用“法团主义”来分析转型期的国家与社会关系^⑫。关于法团主义的含义,被广为引用的是斯密特的经典定义。斯密特把法团主义定义为一个利益代表系统,在此系统中,选民被组织进由国家认可的按阶层划分的几个组织中;这些组织在各自领域内具有单一性、强制性、非竞争性;这些组织在各自领域具有垄断性的代表权,作为交换,在负责人的选择、组织支持和利益表达上受到一定的控制^⑬。另一个学者威亚尔达^⑭提出法团主义具有三个特征:(1)一个强势的国家;(2)限制利益群体的自由和活动;(3)把利益群体纳入政府决策体制,让他们既呈现成员利益,又帮助政府管理和执行相关政策。

因此,法团主义与多元主义一样,都是一种通过社团把组织化的社会利益与国家的决策结构相连接的制度安排。综合斯密特和威亚尔达两位学者的观点,法团主义范式下的国家与社会关系具有以下三个主要特征:(1)社团获得国家的认可和接受(甚至由国家直接组建),并被整合进政府的决策体制;在该体制中,社团扮演着代言成员利益和帮助政府制订和执行相关政策的双重职能;(2)社团数量不多,每个社团在本领域具有垄断性的代表地位;不同的社团之间存在功能分化,是一种非竞争性的关系;(3)作为回报,社团在领袖产生、组织支持和利益表达方面受国家的控制。根据上述特征形成过程的不同,法团主义具体可细分为国家法团主义和社会法团主义两种类型,前者强调国家对社会自上而下的控制,后者强调社会对国家自下而上的参与^⑮。

2. 支持法团主义的证据

学者的文本分析和经验研究提供了支持法团主义的证据:首先,我国现行的社团管理体制具有法团主义特征。顾昕、王旭^⑯通过对《社会团体登记管理条例》的文本分析发现,除了等级化之外,法团主义的其它诸多特征在该条例中都有直接的体现(参见表1):(1)获得业务主管单

位同意后社团方可合法注册；(2) “一业一会”的规定，赋予了国家认可的各个社团在各自的领域具有垄断性和唯一性，不同的社团之间存在功能分化，具有非竞争性；(3) 在社团的成立、分支机构的设立和注销等问题上，都受到业务主管单位和登记机关的双重管理。他们进一步指出中国的社团管理体系具有非常鲜明的国家法团主义特征：一方面，该条例把社团与业务主管单位的挂靠关系制度化，赋予业务主管单位广泛的权力，它们不但负责对社团的日常管理，还掌握着社团生杀大权。一旦它们解除挂靠关系，而社团又找不到新东家，社团就会被注销，从而丧失其合法生存的地位。除了通过业务主管单位控制社团以外，国家还通过民政部门建立对社团的第二重控制机制，从而确保社团的发展完全置于国家的掌控之中。

表1 中国社团管理体系的法团主义特征

法团主义的特征	《社团登记管理条例》的相关条款
社团由国家直接组建或获得国家认可	第9条: 申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意
垄断性、数量有限,功能分化、非竞争性	第13条: 在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体,新申请不予批准
社团受国家控制	第27条和第28条: 社会团体受到登记机构和业务主管机构的双重监管,两者均参与对社团的年度检查 第19条: 社会团体设立分支机构必须经业务主管单位批准,而且必须向登记机构申请登记 第24条: 社会团体撤销其分支机构、代表机构时,必须以业务主管单位批准,并且在登记机构办理注销手续 第22条和第28条规定: 社团在注销期间的资产清算工作,必须接受业务主管机构的指导。

资料来源《社会团体登记管理条例》,1998,民政部网站

其次,来自量化研究的支持。顾昕和王旭^①运用北京、黑龙江和浙江三省市的问卷调查资料,从社团的组建和运作、社团领导的产生及特征、社团经费来源等方面,考察了国家对社团介入情况。发现目前中国已经完成了从国家主义向法团主义的转变,国家对社团无所不在的穿透和无所不能的控制已经不复存在,社会自发组建社团的常规渠道已经存在。然而,在国家主义遗产依然强大的背景中,社团对国家依然具有严重的依赖性,转型期的国家与社会关系表现出典型的国家法团主义特征。裴敏欣^②通过对国家、省、市及区/县等各级政府部门登记注册的民间组织的量化研究发现,经济改革过程中出现的大量的民间组织极大改变了国家与社会的关系,但是并没有出现一个完全独立于国家之外的市民社会,而是表现出明显的国家法团主义特征。

最后,来自案例研究的支持。如果说中国的经济改革催生了一个市民社会,那么它最有可能是传统体制之外成长起来的非公经济领域出现。然而,对个体劳动者协会、私营企业协会和外资企业协会的研究提供了支持法团主义的大量证据。苏黛蕊^③的研究表明,中国的经济改革并未催生出一个市民社会,改革中成长起来的私营企业主并未形成独立于国家之外、对国家形成压力的体制外力量,而是千方百计通过各种方式与官员结盟,与政府形成法团组织。无论是对私营经济还是对私营企业主,国家仍然拥有强大的支配和控制能力。Nevitt^④研究发现,天津市、区两级的个体劳动者协会、工商业联合会在领袖产生、人员安排以及经费来源上对国家表现出结构性的依赖,而在控制社会还是在代言成员利益的功能选择上,主要服从于同级别政府官员的职业发展策略。这些特征与市民社会相去甚远,而与法团主义一致。安戈^⑤对北京市朝阳区个体劳动者协会、私营企业协会和工商业联合会的研究发现,并不是所有的经济社团都能够在政商关系中扮演协调者的角色。

个协和私协完全由国家控制,根本无法承担代言会员利益和协调政企关系的功能。工商联虽然在结构和人员上仍然被国家控制,但在功能上已经具备一定的自主性,能够发挥自下而上传导社会利益和反应会员诉求。因此,工商联符合法团主义的特征,而个协和私协的发展尚不能归入法团主义框架。

裴松梅^②通过对 CAEFI(中国外商投资企业协会)的研究发现,除了会员基于自愿加入这一点不同于法团主义之外,该协会具有法团主义的其他典型特征:(1)全国性的协会及地方的分会均由国家批准建立;(2)国家赋予该协会的事实上的垄断地位,仅有唯一的一个全国性协会,并且每个地方也只有一个分会;(3)在全国性协会与地方分会之间存在明显的等级关系;(4)通常由来自高层的政府官员担任协会的的领导,并在商会的运作过程中发挥决定性的作用;(5)许多协会成员相信,他们只能在有限的范围内发发牢骚。裴松梅强调外资企业协会既非完全受国家控制,亦非完全社会自主,而是介于政府与企业之间同时为两者服务,它既代言会员利益、促进会员之间的互助协作,又满足政府促进经济增长的目标,同时表现出国家控制和社会自主的双重特征。

3. 对法团主义的限定和修正

一些学者基于中国的特殊国情对法团主义理论做了限定和修正。有学者^③提出“碎片化的法团主义”和“地方法团主义”来概括中国国家与社会关系。我国的社团分为全国性和地方性两类,根据1989年出台1998年修订的《社团登记管理条件》第19条的规定,“社会团体不得设立地域性的分支机构。”据此,全国性社团不得设立地方性分会,而地方性社团亦不能以团体会员的身份加入全国性社团。这就使得我国的法团主义碎片化,即每级的地方政府都可以自上而下地建立对辖区内社团的控制,同一类型全国性社团和地方性社团不存在等级化的隶属关系。裴松梅^④则提出“社会主义的法团主义”概括转型期国家与社会关系,其中的社会主义强调了法团主义的中国特色,具有三个方面的含义:首先,中国的法团主义形成于全能主义背景下,区别于西方的多元主义;其次,中国的社团是在国家为了促进经济增长向社会放权的过程中形成的,有别于西方为了应对经济全球化而整合社会力量以增强国力;第三,社会主义法团主义形成于党政并行的共产主义政体之中,这一点有别于西方单一国家结构。

4. 对法团主义的质疑

还有学者对法团主义概念提出质疑。西方的法团主义形成于多元主义的传统,并且是以社团把组织化的社会利益整合到国家的决策体制,参与国家政策的制订和执行作为特征的。刘安^⑤基于中国特殊的国情,对目前我国国家与社会的分化程度、社会利益的组织化程度以及社团对国家政策制订和执行的参与程度均提出质疑,因而认为中国已经走上了法团主义道路这个问题值得商榷。Foster^⑥通过对山东烟台的实地考察发现,中国经济社团的发展并没有使国家与社会的关系走向市民社会,也没有走向法团主义。他指出,中国的经济社团通常由党政机构发起组建并由其管理和控制,经济社团嵌入国家之中而不是独立于国家之外,对政府主管部门有着组织化的依赖。从形式上看,符合法团主义的结构特征,而与市民社会相去甚远。但从实际运作看,它们只不过是政府行政机构的延伸,是政府部门创建的用于协助自己开展工作的工具,而不是国家与社会对话的参与者,并没有发挥代言行业利益协调政商关系的功能。因此,Foster认为,这种制度安排徒具法团主义的形式,但本质上并不是法团主义。Yep^⑦对山东桓台的实证研究也得出了类似的结论。他指出,中国的国家与社会关系与“法团主义”形同质异。差异主要存在于两点:中国的经济社团无法发挥国家与社会有效沟通的工具作用;企业家内部的高度分化和异质性使得他们无法在处理与国家的关

系时达成集体行动。

四、小 结

在分析国家与社会关系时,市民社会和法团主义是两个相互竞争的理论范式。市民社会强调社会自发组织起来创造出一个独立于国家之外的行动空间,自主地解决社会内部事务并制衡国家权力的扩张。法团主义强调社团由国家发起组建并嵌入于国家决策结构之中,介于国家与社会之间同时承担着协助政府和服务会员的双重职能。在考察改革开放以来中国国家与社会关系时,不同理论立场的学者似乎都找到了支持的经验证据,但也都面临着经验现实的挑战。市民社会论者承认中国的市民社会的创建和运作过程中国家起着主导作用,而法团主义论者也观察到中国的法团组织呈现出“碎片化”的特点。有学者^②基于中国的经验现实提出了本土化的“社会中间层”概念来概括转型期的国家与社会关系。为何对中国现实的研究形成了如此截然相反的观点?很重要的一个原因在于中国太大、情况太复杂,并且处于快速的发展变化之中,任何一个理论都不难找到支持的经验证据。但是,仅凭单一的理论模式都不足以对中国复杂多变的现实做出全面的解释,基于局部观察得到的结论亦不足以概括转型期国家与社会关系的全貌。

笔者认为,对于中国国家与社会关系,市民社会和法团主义两种范式都有一定的解释力,但要注意他们的适用范围存在一定的边界。在现有研究成果的基础上,本文提出以下几个试探性的假设,作为今后实证研究的出发点:首先,国家与社会关系随着政府级别的变化而变化。在中国,不同的经济社团处于不同级别的政府的监管之下,而不同级别的政府对社团的控制程度存在差异。越到基层,政府对社团的控制程度越低,社团的独立性越强,越倾向于维护和追求会员利益的,因此更可能走向市民社会^③。其次,国家与社会关系随着社团类型的变化而变化。中国的社团存在很大的异质性,而政府根据不同社团的挑战能力和服务能力,建立对社团的分类控制体系^④。第三,国家与社会关系存在地区差异。在那些以集体经济为主的地区,政府不仅主导地区的经济增长,在经济社团的组建和运作过程中同样扮演着积极的角色,因而更可能走向法团主义;而在那些以个体、私营和外资经济为主的地区,经济社团通常由社会自发组建并有更强的独立性,因而更可能走向市民社会^⑤。最后,国家与社会关系随着改革进程的深入而发生变化。考虑到中国集体本位的文化传统、全能主义的制度背景、渐进的改革路径以及政府对各种资源的控制,改革初期法团主义的解释力较强^⑥;然而,随着改革的深入,社会代言会员利益的功能会趋向强化,市民社会的解释力逐步增强。

①⑨⑮李略《市民社会和社团主义——国家与社会关系的分析模式》,香港《中国社会科学季刊》,1999年第25期。

②Unger, Jonathan, “Chinese Associations, Civil Society, and State Corporatism: Disputed Terrain.” In *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*, (eds.) by Jonathan Unger. Armonk: M. E. Sharpe. 2008.

③⑧White, Gordon, 1993, “The Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City.” *Australian*

Journal of Chinese Affairs 29: 63 ~ 87.

④White, Gordon, Jude Howell and Xiaoyuan Shang, *Search of Civil Society*, Oxford: Clarendon Press, 1996.

⑤⑳ Zhang, Jianjun, 2007, “Business Associations in China: Two Regional Experiences.” *Journal of Contemporary Asia* 37: 209 ~ 231.

⑥Frolic, B. Michael, State-led Civil Society. In *Civil Society in China*, (eds.) by Timothy Brok and Michael Frolic. New York: Sharpe, 1997.

- ⑦He , Baogang , 2003 , “The Making of a Nascent Civil Society in China.” In *Civil Society in Asia* , (eds.) by David C. Schak and Wayne Hudson. Aldershot , England; Burlington , VT: Ashgate.
- ⑩⑳Nevitt , Christopher E , 1996 , “Private Business Association in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?” *China Journal* 36: 25 ~ 43.
- ⑪Wank , David L. , “Civil Society in Communist China? Private Business and Political Alliance , 1989.” In *Civil Society: Theory , History , comparison* , (eds.) by John A. Hall. Cambridge: Polity Press , 1995.
- ⑫康晓光、韩恒 《分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究》, 北京 《社会学研究》, 2005 年第 6 期。
- ⑬Schmitter , Philippe , 1974 , “Still A Century of Corporatism?” *Review of Politics* 36: 85 ~ 131.
- ⑭Wiarda , Howard J. , *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great “Ism”*. New York & London: M. E. Sharpe , 1997.
- ⑯⑰⑳顾昕、王旭 《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》, 北京: 《社会学研究》, 2005 年第 2 期。
- ⑱Pei , Minxin. 1998. “Chinese Civic Associations: An Empirical Analysis.” *Modern China* 24: 285 ~ 318.
- ⑲Solinger , Dorothy J. , “Urban Entrepreneurs and the State: The Merger of State and Society.” In *State and Society in China: The Consequences of Reform* , (eds.) by Arthur Lewis Rosenbaum. Oxford: Westview Press , 1992.
- ㉑Unger , Jonthan , 1996 , “Bridges: Private Business , the Chinese Government and the Rise of New Association.” *China Quarterly* 147: 795 ~ 819.
- ㉒⑳Pearson , Margaret M , 1994 , “The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises.” *Australian Journal of Chinese Affairs* 31: 25 ~ 46.
- ㉓㉔Ding , Yijiang , 1998 , “Corporatism and Civil Society in China: An Overview of the Debate in Recent Years.” *China Information* 4: 44 ~ 67.
- ㉕刘安 《市民社会? 法团主义? ——海外中国学关于改革后中国国家与社会关系研究述评》, 济南 《文史哲》, 2009 年第 5 期。
- ㉖Foster , Kenneth , 2002 , “Embedded within State Agencies: Business Association in Yantai.” *China Journal* 47: 41 ~ 65.
- ㉗Yep , Ray , 2000 , “The Limitations of Corporatism for Understanding Reforming China: An Empirical Analysis in a Rural County.” *Journal of Contemporary China* 9(25) : 547 ~ 566.
- ㉘王颖 《中国的社会中间层》, 香港 《中国社会科学季刊》, 1994 年 2 月号。
- ㉙陈家建 《法团主义与当代中国社会》, 北京 《社会学研究》2010 年第 2 期。

作者简介: 孙沛东, 华东政法大学社会发展学院讲师, 博士。上海 201620

[责任编辑 左晓斯]