



理论文库

中国公民社会研究的若干问题

俞可平

2009-04-17

【内容摘要】中国公民社会正随着市场经济和民主政治的发展而迅速崛起，并对中国的经济、政治、社会生活产生着日益重大的影响。然而，现存的制度环境难以适应公民社会进一步发展的需要，必须进一步解放思想，在把握公民社会发展的一般规律的基础上，深入分析中国公民社会的现状、特征及其生长的制度环境，加紧修订和完善有关民间组织的法律、规章和政策，为公民社会的健康发展营造一个有利的制度环境，使它更好地与政府合作，共同推进和谐社会的建设。

【关键词】公民社会/民间组织/制度环境/善治

中国改革开放的过程，是一个社会整体性变迁的过程。其中的一项重大变化，就是一个相对独立的公民社会迅速崛起，并对中国社会经济发展和民主政治建设产生越来越深刻的影响。然而，这一变化尚未引起社会各界的足够重视。

在十多年前的中国，“公民社会”还是一个十分敏感的话题，即使在学术界，多数人不仅对公民社会的概念相当模糊，而且对公民社会持怀疑的态度。如今，公民社会已成为中国学术界的热门议题，对公民社会的学术研究也在不断深入。与此同时，学术界在以下问题上也表现出很大的分歧和争议：究竟什么是公民社会？中国目前到底有多少民间组织？它们有哪些作用？对社会生活有怎样的影响？中国的公民社会与西方的公民社会有什么不同？中国公民社会所赖以生存发展的制度环境如何？中国的民间组织面临何种困境？其出路何在？对这些问题，我想集中谈谈自己的看法。

一、概念的界定

什么是公民社会？这是一个被反复提出的问题。公民社会是一个外来语，其最初的译名是市民社会。我在上个世纪90年代的一项研究中指出，“市民社会”、“民间社会”和“公民社会”都是对同一英文civil society的不同译法，但在中文语境中，它们之间存在某些细微的区别。“市民社会”是最为流行的术语，也是civil society的经典译名，它来源于马克思主义经典著作中的中译名。但这一术语在实际使用中或多或少带有一定的贬义，传统上一直把它等同于资产阶级社会。“民间社会”最初是台湾学者对civil society的翻译，为历史学家所青睐，在研究中国近代的民间组织时，这一称谓被广为应用。尽管这是一个比较中性的称谓，但在不少学者特别是在政府官员的眼中，它具有边缘化的色彩。“公民社会”是改革开放后引入的对civil society的新译名，是一个褒义的称谓，它强调civil society的政治学意义，即公民的政治参与和对国家权力的制约，越来越多的年轻学者喜欢使用这一新译名[1]。

正如我在上个世纪里90年代预料的那样，虽然现在仍有人继续使用市民社会和民间社会的概念，但为数已经不多，绝大多数学者使用公民社会的概念。尽管如此，作为近现代政治思想史上的一个重要概念，“市民社会”依然有其不可取代的地位，而且严格来说，这一概念与我们目前所说的“公民社会”有着重要的区别。马克思语境中的“市民社会”与我们现在所说的“公民社会”最重要的区别在于：马

马克思所说的市民社会是建立在社会两分法之上的，而现在我们谈论的公民社会则是建立在社会三分法之上的。

作为中国近现代政治思想史上的一个重要概念，“市民社会”与马克思主义经典著作不可分割地联系在一起。在马克思那里，市民社会分别被看做是“一切私人利益关系的总和”，“私人的物质交往形式”或“生产关系的总和”，“直接从生产和交往中发展起来的社会组织”，以及政治国家基于其上的“社会经济基础”或“社会经济结构”。有时，马克思甚至直接把市民社会等同于“资本主义社会”或“资产阶级社会”。马克思关于市民社会的理论，渊源于黑格尔的市民社会理论，它建立在资本主义条件下市民社会与政治社会相分离这样一个基础之上。在马克思的语境中，“市民社会”与“政治社会”是相辅相成的一对分析范畴。马克思认为，在封建社会中，市民社会湮没在政治国家之中，市民社会与政治社会合二为一。马克思说：“中世纪的精神可以表述如下：市民社会的等级和政治意义上的等级是同一的，因为市民社会就是政治社会，市民社会的有机原则就是国家的原则”，“市民等级和政治等级的同一就是市民社会和政治社会同一的表现”。[2]资本主义使市民社会与政治国家的分离成为现实。在资本主义条件下，政治社会与市民社会的边界变得相当明确。政治国家应该做什么，不应该做什么；作为市民社会成员的个人的自由活动范围有多大等等，都从制度上得到了明确的规定。这样，资本主义社会在逻辑上被分为两个部分：市民社会与政治社会。这种两分法是马克思分析市民社会的出发点。

将社会两分法发展为社会三分法，并从社会三分法的角度重新审视市民社会的最有影响的学者，是两位具有马克思主义传统的欧洲思想家。一位是意大利共产党领导人和理论家安东尼·葛兰西，另一位是德国思想家尤根·哈贝马斯。像马克思一样，葛兰西也特别强调市民社会的作用。但与马克思不同的是，葛兰西强调的不是市民社会的经济意义，而是其社会文化意义，并且认为社团组织是市民社会的主体。在他看来，谁控制了社团，谁就控制了市民社会；谁控制了市民社会，谁就控制了资本主义社会。哈贝马斯进一步明确地把当代社会主义社会分成三个世界：政治世界或政治国家、经济世界或经济社会、生活世界或市民社会。在他那里，生活世界或市民社会是一个对应于政治国家的“私人自治领域”，包括纯粹的个人领域和非官方的民间公共领域。葛兰西和哈贝马斯的市民社会观在以下两个方面与马克思的市民社会观产生了重大区别。其一，马克思把社会分成政治国家和市民社会两个部分，他们则把社会分成政治社会、经济社会和市民社会三个部分；其二，马克思强调市民社会的经济意义，而他们则强调市民社会的文化意义和组织意义，把社团组织和民间的公共领域当作市民社会的主体[3]。

我们现在通常使用的正是以社会三分法为基础、以民间组织为主体意义上的公民社会概念。我认为，公民社会概念是对传统的市民社会概念的超越。“市民社会”可以看作是对基于社会两分法之上的传统语境中英文civil society的翻译，而“公民社会”则是对基于社会三分法之上的当代语境中英文civil society的翻译。

在当代语境中，社会被分成三个部分。第一部分是政治社会，即国家系统；政治社会的主体是政府组织，主要角色是官员。第二部分是经济社会，即市场系统；经济社会的主体是企业，主要角色是企业家。第三部分是公民社会，即民间组织系统；公民社会的主体是民间组织，主要角色是公民。相应的，我们把政府组织系统称为第一部门，企业组织系统称为第二部门，把民间组织系统称为第三部门。

按照社会三分法的逻辑，我们可以把公民社会当作国家或政府系统以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和，它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。公民社会的组成要素是各种非政府和非企业的公民组织，包括公民的维权组织、各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同仁团体、互助组织、兴趣组织和公民的某种自发组合等等。它既不属于政府系统(第一部门)，又不属于市场系统(第二部门)，而是介于政府与企业之间的“第三部门”(the third sector)。

这一定义需要做几点说明。首先，把民间组织当作是公民社会的主体，丝毫不贬低公民本身在公民社会中的地位。单个的公民不仅是公民社会的出发点和归宿，也是公民社会的主要角色。但是，公民社会是一种社会组织形式，单个的公民只有组织起来，才具有社会的意义。这一点正像国家的主要角色是政府官员，但国家的主体是政府组织一样，或者正像市场系统的主要角色是商人或企业家，但其主体是公司或企业一样，突出组织的地位并不会贬低个体的作用。其次，作为公民社会主体的民间

组织，既包括正式的组织，也包括非正式的组织，我们把公民的某些自发组合，也看做是公民社会的组成部分，因为这类组合在社会生活中的作用正在变得日益重要。例如，某些网络团体，已经形成一种社会力量，具有很强的社会动员能力。又如，某些带有一定随机性的公民组合，像公园里健身的居民组合，或北京街头晚饭后那些扭秧歌的老人组合，都应当看做是公民社会的组成部分。最后，我们所说的公民社会组织，不包括宗教团体和政党团体，因为这类团体带有强烈的信仰色彩，从性质上与其他组织差异太大①。

公民社会是相对独立于政治国家的民间公共领域，其基础和主体是各种各样的民间组织。但在目前的中国学术界，对民间组织的理解甚至比对公民社会的理解还要混乱。无论学者的文章或政府的文件，经常使用的关于公民社会组织的称呼有：非政府组织、非营利组织、民间组织、公民团体、中介组织、群众团体、人民团体、社会团体、第三部门组织、志愿者组织等等。一般来说，这些不同称呼并无实质性的区别，但从严格的语义来说，它们之间应当存在着不可不察的差别，这些概念从不同的角度强调了公民社会的某个方面特征。通过对上述概念的辨析，我们建议统一使用“民间组织”来指称公民社会组织[5]。那么，什么是“民间组织”？作为公民社会主体的民间组织，是指有着共同利益追求的公民自愿组成的非营利性社团。它有以下四个显著的特点。其一是非政府性，即这些组织是以民间的形式出现的，不代表政府或国家的立场；其二是非营利性，即它们不把获取利润当作生存的主要目的，通常是把提供公益和公共服务当作主要目标；三是相对独立性，即它们拥有自己的组织机制和管理机制，有独立的经济来源，无论在政治上、管理上，还是在财政上，都在相当程度上独立于政府；四是自愿性，参加公民社会组织的成员都不是被迫的，而是自愿的。民间组织的这些特征，使得它们明显地区别于政府机关和企业组织。

二、现状的评估

无论从民间组织的数量上看，还是从其社会作用上看，国内学者和政府官员对中国公民社会现状的评估，都存在着极大的差异。为什么会造成这样大的差异？这些极不相同的评估背后又有什么意义？这些问题同样值得深思。

首先，从民间组织的数量上看，官方与学界之间，以及学者与学者之间的评估存在着惊人的差异。据民政部的最新统计，截止2007年6月底，全国各类民间组织为35.7万个，其中社会团体19.4万个；民办非企业单位16.2万个；基金会1 193个[6]。然而，学者的估计大大超过这个数字。清华大学民间组织研究所的估计在200万至270万之间②，我们自己的估计是300万个左右，估计最多的高达800多万个。有的学者指出，到2003年全国已注册社会团体数量为142 000个，已注册民办非企业单位数量为124 000个，未注册社会团体40 000个，未注册民办非企业单位250 000个（两项未注册数据为民政部民间组织管理局官方的估计数据），工会、共青团、妇联等八大人民团体的基层组织数量为5 378 424个，中国残疾人联合会、中国计划生育协会、中国文艺界联合会等其他准政府社团基层组织数量为1 338 220个，学生社团、社区文娱团体、业主委员会、网上社团等各种草根组织数量为758 700个，由此估计社团总数应为8 031 344个[7-1]。

为什么会产生如此大的差异？原因主要有三个。

一是社团登记方面的问题。民政部的统计之所以数量少，因为它是严格按照登记在册的民间组织数量进行统计的，但事实上大量的民间组织并没有按照政府的规定在民政部门申请批准并登记注册。多数学者认为，造成这种情况的主要原因，是民间组织的准入门槛过高，审批条件过严，很多民间组织被挡在了政府机关的门外。例如，我们对某县民间组织的调查表明，该县民政部门正式审批登记的民间组织是163个，但未经民政部门审批登记、只在民政部的要求下前来“备案”的民间组织多达1 200多个，后者是前者的7倍多。该市民政部门的一位负责人补充说，实际存在的民间组织的数量比已经备案的还要多③。清华大学的一项研究成果表明，在“合法登记的”民间组织之外，中国目前至少存在着以下10类“法外”民间组织：（1）工商注册的非营利组织；（2）城市社区基层组织；（3）单位挂靠社团；（4）农村社区发展组织；（5）农民经济合作组织；（6）农村社区的其他公益或互助组织；（7）海外在华资助组织；（8）海外在华项目组织；（9）海外在华商会、行业协会；（10）宗教社团[8]。

其次，归属标准不同。例如在前述关于中国民间组织高达800多万个的估计中，把工会、共青团和妇联组织等也归入民间组织，而仅这三类组织就多达530多万个，在民政部的统计中，工、青、妇组织显然是不算在民间组织之内的。又如，截至2007年6月底，全国城镇社区共有服务设施13.2万

处，社区服务中心9 529个，居民委员会组织(社区委员会)79 801个；在农村地区，共有村委会61.5万个[9]。这两类城乡居民自治组织多达70多万个。民政部的统计中，这类居民自治组织照例不在民间组织之列。还有遍布全国城乡的老年协会，应当是一种典型的服务于老年人的民间公益组织，但在民政部的统计中，也不在民间组织之列。而全国共有行政村60多万个，绝大多数村都有老年协会之类的组织，保守的估计也应在50万个左右。工青妇组织是法定的准行政性机关，且参照国家公务员进行管理，这类组织可不算在民间组织之内。但是，其他的居民组织，如老年协会、社区业主组织、社区服务组织、公民维权组织等，完全应纳入民间组织的范畴。从宪法和法律的角度看，居民委员会和村民委员会也应当是民间组织，只不过它们是特殊的居民自治组织。由此可见，政府行政部门对目前中国民间组织的估计确实是大大低于实际的数量。

再次，统计方面存在实际困难。民间组织遍布全国各地，又有大量民间组织特别是草根民间组织没有履行审批和登记手续，即使政府像人口普查那样对民间组织进行统计调查，也无法得到确切的数据，更何况政府也从未有过这样的举措。学术部门由于缺乏社会普查的必要手段，只能以抽样调查和文献调查作为获取民间组织数量的主要渠道，其局限性同样极为明显。加上前面指出的对民间组织的统计缺乏统一的口径和标准，获得关于中国目前民间组织的准确数据确实很难，只能大概估算。我们的估算是，现存各类民间组织的数量大约在300万个左右，这一估算包括了民政部门不计算在内的城乡居民自治组织、社区居民服务组织和未在政府部门登记的民间组织等。

如何评价中国公民社会在现实中的作用？在这一问题上，官员与学者之间的分歧并不比对民间组织数量的分歧小。一是民间组织作用大小的问题，二是民间组织作用是积极的还是消极的问题。

从我们近年来所做的调研情况来看，尽管学者之间和政府官员之间对公民社会的判断不尽相同，但一般而言，对公民社会的作用，学者比官员看得更重，从而也更加重视公民社会的发展。虽然近年来，政府对民间组织总体上也比以前更加重视，但远没有像学术界那样看重公民社会的作用。因此，政府对公民社会的制度供给、财政资助和舆论支持等都严重不足。

改革开放后，一个相对独立的公民社会已经在中国迅速崛起，并正在对完善市场经济体制、转变政府职能、扩大公民参与、推进基层民主、推动政务公开、改善社会管理、促进公益事业等方面发挥着越来越重要的作用。但正如市场经济在中国还很不规范、很不成熟一样，以民间组织为主体的公民社会也处在生长发育阶段，远未定型和成熟。公民社会对治理的变化所起的作用既有积极的方面，也有消极的方面。与一些学者过分夸大公民社会的积极作用正好相反，一些官员对公民社会的最大误判，就是过分夸大了公民社会对中国的社会主义现代化建设和民主政治建设、特别是对加强中国共产党的执政能力建设的消极作用。他们认为，民间组织的发展壮大，势必会削弱党对社会的领导，削弱政府对社会的管理，而目前中国公民社会在发展过程中暴露出来的种种问题，加上最近在东欧地区“颜色革命”中民间组织扮演的反政府角色，似乎证明了他们的这种判断。毫无疑问，中国的公民社会确实存在着许多问题。例如，从民间组织自身来看，良莠难分、管理失范、方向不明，合法的与非法的并存、与政府合作的与抵制的并存、体制内的与体制外的并存、营利的与非营利的并存、有形的与无形的并存。然而，必须承认，尽管民间组织存在着这样那样的问题，但就其主体而言，它们对于中国的现代化事业和民主政治建设是一支健康的和积极的力量，大多数民间组织都有着与党和政府合作的强烈愿望。同时还必须看到，民间组织对于政府而言恰如一把双刃剑，政府的政策和行为得当，就容易使民间组织与政府合作，有利于社会的和谐与稳定；反之，民间组织与政府的合作就很困难，甚至会走到政府的对立面，成为反政府的力量，危害社会的团结与稳定。

我们曾就中国公民社会对社会治理的意义做过案例研究，研究表明：公民社会的发展对于推动民主治理具有极其重要的作用，主要体现在以下几个方面。

第一，公民社会的兴起奠定了基层民主特别是社会自治的组织基础。以直接选举、村民自治和社区自治为主要内容的基层民主的扩大，是中国20世纪80年代以来最重要的政治发展，而这三个方面都离不开农村的村民委员会和城市街道的居民委员会。村民委员会和居民委员会分别是农村和市民的自治组织，它们由城乡居民自愿选举产生，是非政府的民间组织。正是这两个植根于中国农村和城镇的最广泛的民间组织，日益成为基层民主最重要的载体。在保护村民和市民的利益、管理农村和街道事务、协调公民和政府间的关系、组织公民参与政治选举等方面，这些民间组织具有不可替代的作用。

第二，正在兴起的中国民间组织是沟通政府与公民的一座重要桥梁。善治的实质在于政府与公民

之间的良好合作，但这种合作并不总是直接的，常常需要一个中介组织进行协调，而民间组织就是这样一种中介。一方面，各种民间组织及时将其成员对政府的要求、愿望、建议、批评集中起来，转达政府；另一方面，将政府的政策意图和对相关问题的处理意见转达其成员。民间组织正是在这一利益表达和利益协调过程中，推动政府与公民间的合作，促进了善治。

第三，上个世纪80年代后成长起来的众多的民间组织，已经成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源。尤其是那些专业性学术研究团体，具有丰富的专业知识，越来越多的专业社团开始承担起政府智囊的角色，为政府决策提供咨询和参谋，从而对政府决策产生重要影响，推动了政府的决策民主化。政府的改革既需要内部的动力，更需要外部的动力。在推动政府改革的外部动力中，既有来自公民个人的，也有来自民间组织的，而且后者通常要比前者更强大。

第四，民间组织积极投身于社会公益事业，改善了政府的形象，增强了公民的政治认同感。发展公益事业是政府的责任，但是某些公益事业由政府直接出面组织实施可能达不到最好的效果，在这方面，民间组织有着不可替代的作用。例如，中华慈善总会、中国扶贫基金会、宋庆龄基金会、中国青少年基金会等民间组织在帮助失学儿童、救济灾民和贫民的“希望工程”、“扶贫工程”中就发挥了极大的作用。这些民间组织的所作所为改善了社会的形象，缓解了政府和公民的关系，增大了公民对民族国家的认同感。

第五，民间组织对政府行为构成了有力的制约。政府的权力和行为必须受到一定的制约。改革开放前，对政府行为的制约主要来自政府内部的权力制衡。民间组织大量生长起来后，政府开始受到来自外部的制约。一些民间组织在发现本地或本部门的政府政策明显不合理或违反国家法律后，有组织地抵制这些政策，在许多情况下政府迫于民间组织的压力往往能够改变原来的政策。民间组织愈是发展，政府的压力也愈大，它必须愈加小心谨慎地办事。一个明显的例证是，在村民委员会十分健全和强有力的地方，乡镇干部违法乱纪的现象就比其他地方少得多。

三、目标的定位

目标的确定，事关公民社会的发展方向，因此十分重要。如何定位中国公民社会的目标，涉及公民社会在中国社会发展中能够承担什么样的角色和应当承担什么样的角色。从西方发达国家和东欧转轨国家的实际情况看，公民社会的主要角色是为公民的政治参与提供平台。因此，公民社会的基本目标就是推进国家的民主治理。

毫无疑问，民主政治的实质是人民主权或人民当家做主，公民对政治生活的积极参与是实现人民当家做主的根本途径，不断扩大公民的有序的政治参与，是中国共产党和中国政府推进中国特色民主政治的既定目标。理想的公民参与，不是公民自发的、松散的、零乱的参与，而是有组织的参与。政府机构当然也是公民参与的组织者和发起者，但是，随着民主政治的发展，非政府的民间组织在公民政治参与的组织协调作用正在变得越来越重要。通过民间组织实现公民的有序参与，不仅可以减轻政府的政治成本，而且更能体现公民的主体性，更能表达民意，更能激发公民的参与热情，更符合民主的精神。民主政治的根本目的，最终是为了实现和保护公民的基本权利，而许多民间组织本身就是公民的维权组织。积极培育和依法保护民间公益组织和维权组织的合法权益，本身就是实现和维护公民的民主权利的重要步骤。因此，一个健全的公民社会，实质上是民主政治的基础，是公民民主权利的坚强后盾。

发展公民社会，最终是为了实现善治的政治理想。自从有了国家及政府之后，善政或仁政，便成为人们所期望的理想政治管理模式。我国古已称之的“善政”或“仁政”，大体相当于英语里所说的“good government”(可直译为“良好的政府”或“良好的统治”)。抽象地说，善政的内容，无论在中国还是在外国、在古代还是在现代，都基本类似，一般都包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、较高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问，只要政府存在一天，这样的善政将始终是公民对于政府的期望。但是，善政的政治理想在全球化时代遭到了严重挑战，对善政构成挑战的是“善治”。概括地说，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新型关系，是两者结合的最佳状态。善治的基本要素之一便是参与(civic participation/engagement)。这里的参与首先是指公民的政治参与，但不仅仅是政治参与，还包括公民对其他社会生活的参与。后者可能会越来越重要。善治实际上是国家的权力向社会的回归，善治的过程就是一个还政于民的过程。善治表示政治国家与公民社会或者说政府与公民之间

的良好合作，从全社会的范围看，善治离不开政府，更离不开公民。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同，没有公民的积极参与和合作，至多只有善政，而不会有善治。

发展公民社会，能够更好地推进和谐社会的建设。一个健康的公民社会，不仅是民主政治的基础，也是社会和谐与团结的基础。建设社会主义和谐社会，是一项长远而复杂的系统工程，我们可以从各种不同的角度提出构建和谐社会的建议和对策。例如生态保护、基层民主、利益分配、矛盾调解、社区建设、社会保障、就业安置、综合治安等等，但我在这里想特别强调民间组织在构建和谐社会中的重要作用，这是出于以下几点考虑。其一，在利益已经多元化的现实条件下，构建和谐社会最大的挑战来自于各种各样的利益冲突和利益矛盾，而越来越多的利益冲突的主体就是各种合法的或非法的、紧密的或松散的、长久的或临时的民间组织。无论从维护社会稳定、保障民主权利的角度，还是从邻里和睦、诚信友善的角度，都离不开做好各种民间组织的工作。其二，就其性质和地位而言，民间组织是联结政府与公民的纽带。政府与公民的合作，是社会和谐的实质性要素，也是所谓善治的本质。从古今中外的治理经验来看，政府与公民的合作，主要是通过民间组织来实现的。政府与民间组织的合作，特别是对社会政治生活的共同管理，既是民主政治的基本要求，也是解决政府与公民直接或间接冲突的重要途径。其三，民间组织是社会管理的重要主体。中共中央最近指出，构建和谐社会，必须健全和完善社会管理体制。民间组织植根于民众之中，它们既是公民自治的主体，也是社会管理的主体。和谐社会是一个民主的社会，这里的民主主要应指公民的广泛参与和自我管理。正像公民的参与是有序的参与一样，公民的自我管理或公民自治，也不是无组织的，它要求有一个管理或自治的主体，这个主体在许多情况下就是民间组织。

发展公民社会，有助于提高党的执政能力。市场经济和民主政治的发展，一方面使得公民对政府管理和社会管理的需求日益增多，另一方面，政府又不可能把所有社会事务统统纳入自己的管理范围。唯一的办法就是提高执政能力，在不增加执政成本和管理成本的前提下，维护社会秩序，提高管理效率，满足公民日益增长的需求。政府既要降低成本，又要提高效益，最有效的办法之一，便是将更多的事务交由民间组织去管理。政府在市场经济条件下，必须从一些传统的管理领域中退出来，但又不能使这些领域留下管理的真空，因而，建立和完善社会管理体制就显得尤其重要。

发展公民社会，可以促使社会公共服务质量不断提高。从各国公共服务改革的经验看，随着社会管理体制的发展和完善，政府可以将自己的部分管理权力分流给民间组织，使民间组织协助政府承担部分行政管理职能。政府还可以将某些公共服务职能转交给民间组织。例如，公共教育、卫生保健、基础设施建设、公用事业、环境保护、治安联防等领域，让合格的民间组织通过竞争性的方式，分包或独自承担部分公共服务，这样既可以减轻政府的负担，还可以有效降低公共服务的成本，提高公共服务的质量。

四、特征的鉴别

中国过去没有形成现代意义上的公民社会，而现在正在崛起的公民社会与西方的公民社会又有极大的不同，于是有人提出：中国是否形成了公民社会；如果说形成了，它有哪些特征？

在我看来，中国公民社会已经形成。一方面，它具有公民社会的一般特征：相对独立于国家和政府；它的主体是非政府和非营利的民间组织；它是市场经济的必然产物，也是民主政治的必然要求；它有自己既不同于政府系统又不同于市场系统的运行规律；它对市场经济的健康发展和民主政治的进步有着重大的影响，等等。另一方面，它也像中国的市场经济和民主政治一样，具有自己的明显特征。

第一，中国的公民社会是典型的政府主导型的公民社会，具有明显的官民双重性。中国的民间组织绝大多数由政府创建，并受政府的主导，尤其是那些经过合法登记的有重要影响的民间组织，如各种行业组织、同业组织、研究团体、利益团体等。虽然中国共产党和中国政府力图增大民间组织的自主性，屡屡发布文件，规定党政权力部门现职领导人不得担任各种民间组织和民办非企业单位的领导职务，但是政府对重要民间组织的主导始终是中国公民社会的显著特点。这种政府对公民社会的主导性是通过以下三种途径实现的。其一，根据政府有关民间组织登记和管理条例的规定，任何民间组织的登记注册，都必须挂靠一个国家核定编制的正式党政机关作为它的主管部门，作为主管机关的党政部门必须对该民间组织负政治领导责任。其二，绝大多数有重要社会影响的民间组织都是由政府自己创立的，尽管它们最后从组织上逐渐脱离了其创办者，但两者之间依然有着极为紧密的联系，创办者

照例通常是这些民间组织的主管部门。其三，1998年中央政府发布文件，规定现职处以上党政机关干部不得担任民间组织的主要领导，但是几乎所有重要的社团组织的主要领导都由从领导职位退下来或由机构改革后分流出来的原政府党政官员担任。其四，按照政府的有关规定，民间组织的经费原则上由自己筹集，但事实上至今还有一些重要的非政府组织的活动经费由政府财政拨款，在经济上完全依赖于政府。

第二，中国公民社会具有特殊的制度环境。(1)宏观鼓励与微观约束。改革开放以来，中国的宏观制度环境有利于公民社会的成长，但其微观制度环境则以约束为主。(2)分级登记与双重管理。这种管理体制的基本内容是，任何民间组织都必须同时接受同级民政部门 and 自身主管部门的双重领导，其中民政部门主管审批登记，主管部门负责日常管理。现行民间组织管理模式中的“双重管理”与“分级登记”、“分级管理”是相辅相成的。(3)双重管理与多头管理。“双重管理”的体制必然导致多头管理的格局。根据“双重管理”的规定，每个民间组织都必须同时接受民政部门和业务主管部门的双重领导，而且其日常业务活动主要受主管单位的领导。由此而来的必然结果就是，民间组织的业务主管单位呈现出五花八门的局面。(4)政府法规与党的政策相辅相成，都是管理民间组织的权威性规范，共同构成中国公民社会的基本制度环境。(5)制度剩余与制度匮乏同时并存。一方面，关于民间组织的许多规定大量重复、交叉和繁琐；另一方面，在制度剩余的同时，民间组织的管理又存在着许多“真空”地带。(6)制度空间远远小于实际空间。这里所说的“制度空间”，就是按照民间组织管理法规合法存在的空间；“实际空间”是指民间组织现实的存在空间。中国公民社会的制度空间随着其“合法性”标准的不同而极不相同。

第三，正在形成之中的中国民间组织具有某些过渡性特征。与西方国家的民间组织相比，中国的民间组织还很不成熟，民间组织的一些典型特征如自主性、志愿性、非政府性等还不十分明显。中国绝大多数民间组织，是在上世纪80年代中期以后成长起来的，无论其结构还是功能都还没有定型。民间组织的这种过渡性，是与整个中国社会目前正处于转轨时期这种宏观背景相一致的，是社会转轨过程在民间组织中的具体体现。

第四，中国的民间组织还极不规范。虽然1998年民政部修订颁布了试图规范民间组织的新的管理条例，但这一规范过程才刚刚开始。从组织体制上看，目前至少有几类民间组织。(1)高度行政化的社团，如工会、共青团和妇联，它们实际上与行政机关没有什么实质性差别，不受社团登记管理条例的约束，直接接受各级党政机关的领导，享受一定的行政级别，其领导人的任免由同级党委决定。(2)相当行政化的社团组织，如工商联、消费者协会等各种行业管理协会，它们有一定的编制并享有一定的级别，承担部分行政管理职能，其主要领导人也由各级党政部门任免，享受干部待遇。(3)基本上民间化的学术性社团，如各种学会、研究会等，它们中的绝大多数没有专职的人员编制，其主要领导由自己推选产生并报经主管机关批准，不享受行政级别。(4)民办非企业单位。这是非常特殊的一类民间组织，它们没有行政级别，行政化程度很低，除了进行专业研究和交流外，还为社会提供某种专业性的服务，如中国管理研究院、中国开发研究院、中国文化研究院等。

第五，中国的民间组织发展很不平衡，在社会政治经济中的地位和影响方面差距也很大。造成这种差距的原因主要有以下几个方面。(1)制度资源不同。一些民间组织的地位是由国家法律加以规定的，如村委会、居委会、工会、妇联、青年团、中华慈善总会、中华工商联等。而一般的民间组织不享有特殊的法律地位，没有相应的制度资源。(2)传统文化基础不同。如中华民族有尊老的传统，老年协会的威信即源于此。(3)经济实力不同。经济实力强，能够吸引更多的成员，办更多的实事，因而容易得到社会的重视。中国青少年基金会和中华慈善总会募集到巨额基金帮助贫困者和贫困儿童，社会影响力不断加大。(4)领导威望不同，没有一个强有力的领导，即使具备上述条件，民间组织也极难有很大的影响和势力。多数有影响力的民间组织其主要领导往往拥有很高的个人威信，多是从权力机关中离退休下来的资深老干部，或是本身能力很强的专家能人。

五、困境与出路

中国公民社会正随着市场经济和民主政治的发展而迅速崛起，并对中国的政治、经济和社会生活产生着日益重大的影响。但与此同时，中国公民社会的发展也面临着许多困境。

一些学者将中国公民社会目前的困境概括为以下八个方面：(1)注册困境：登记注册门槛高，年检手续繁杂，找“婆家”(业务主管单位)困难，导致大量民间组织游离于法律监管之外。(2)定位困境：

一些学会、协会等民间组织行政化倾向严重，甚至变成了“二政府”；还有一些民办非企业单位以营利和避税为目的，存在着严重的企业化和商业化倾向，出现了角色定位困境。(3)人才困境：许多民间组织管理人员待遇低，办公条件差，职业发展前景不明朗，对优秀人才吸引力不强，从而影响到民间组织的整体素质和能力。(4)资金困境：来自政府、企业和国际基金的资助均很缺乏，资金严重不足；政府采购尚未惠及公民社会组织；企业捐款的减免税规定不明确；私人基金会的设立和运作面临多方面的限制。(5)知识困境：民间组织培训不够，信息渠道不畅，缺乏行动策略和专业知识。(6)信任困境：政府和公众对民间组织普遍缺乏足够的信任；一些民间社会组织缺乏自律机制，透明度不高，甚至出现贪污、挪用、卷款潜逃等恶性事件，导致公众的不信任；许多官员认为民间组织与党和国家相对立、“你强我弱”思想根深蒂固，防范、限制心理严重。(7)参与困境：民间组织及其成员虽有着很高的政治参与热情，但缺乏有效的参与机制。(8)监管困境：登记管理机关将管理重心放在“入口”上，忽视对其活动过程的管理；业务主管单位无法发挥其应有的监管职能；税务部门在监管中发挥作用很小；司法部门在监管中处于缺位状态[7-2]。

民间组织要摆脱这些困境，目前应从以下七个方面着手。

第一，政府要正确对待各种民间组织，从总体上说，既不要敌视它，也不要忽视它；既不要惧怕它，也不要溺爱它；既不要放任它，也不要封堵它。有远见的党政干部应当主动与各种合法的、健康的民间组织建立信任关系和伙伴关系，积极培育各种与政府合作、有利于促进社会公共利益、基层民主和公民自治的民间组织，充分发挥它们在社会管理、公民参与和建设和谐社会中的作用。

第二，在法律上要对民间组织有明确而合理的定位和分类，这是制定科学合理的管理制度的前提。对民间组织的法律定位和分类，应当根据中国公民社会的实际情况，在各种民间组织中寻求最大的公约数，注重定位和分类的有效性。

第三，要完善和健全中国公民社会的制度环境。立法部门应当根据宪法关于保障公民结社自由的宗旨和我国民间组织发展的实际情况，加紧研究制订一部管理民间组织的统一法律，为制定相关的管理法规和政策提供基本的法律依据。同时，应当对已有的各种管理法规进行一次全面的清理，修订和完善相关管理条款，撤销重复的规定和条例，减少管理环节，防止政出多门，提高管理效率。

第四，改革现行的民间组织审批登记和管理制度。逐步建立“备案登记、法人登记、公益法人登记”的三级登记注册制度。通过试点，逐步实行民政部门的单一管理体制。

第五，加大政府对民间组织的资助。可以通过直接的财政拨款，对从事公益事业的民间组织进行资助；也可以通过政府招标的形式，将政府的某些公共服务发包给资质较好的民间组织，使民间组织在帮助政府提供公共服务的过程中获得必要的经费支持。

第六，应当适应市场经济的发展和社会管理体制改革的要求，不断完善民间组织的编制管理和聘用合同制度，使民间组织的从业人员也有自己可以依托的人事管理制度。

总之，中国公民社会的兴起，是中国社会整体进步的重要表现，它不仅有助于推进中国特色的民主政治和政治文明进程，而且也有助于市场经济的健康发展，有助于提高中国共产党的执政能力，有助于构建社会主义和谐社会，有助于转变政府职能和改善政府服务质量。

注释：

①关于政党和宗教组织是否属于民间组织，学术界有不同的看法，根据中国的实际情况，在此我们采纳美国公民社会权威学者莱斯特·萨拉蒙等对民间组织属性的界定，把政党和宗教组织排除在外[4]。

②数据来源：王名《在第17届霍普金斯全球公益学者会议上的发言》有关章节(2005-07-11)(未刊稿)。

③数据来源：闫健等人的内部调查报告《浙江省温岭市农村民间组织调查》有关章节(2005-07)。

【参考文献】

[1]俞可平.中国公民社会的兴起与治理的变迁[J].中国社会科学季刊(香港),1999,(秋季号):105.

[2] 马克思. 黑格尔法哲学批判[C]//马克思恩格斯全集: 第1卷. 北京: 人民出版社, 1956: 284.

[3] [英] 戈登·怀特. 公民社会、民主化和发展. 何增科, 译; [美] 戈兰·海登. 公民社会、社会资本和发展. 周红云, 译. [C]//何增科. 公民社会与第三部门. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 58~129. [美] 简·科恩, 安德鲁·阿雷托. 社会理论与市民社会. 时和兴, 译. [C]//邓正来. 国家与市民社会——一种社会理论的研究路径. 北京: 中央编译出版社, 2002: 173~208.

[4] Laster M. Salamon. The Emerging Sector [M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

[5] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006, (1): 109~122.

[6] 本网编辑. 2006年一季度民政事业统计数据[DB/OL]. 民政部网站, (2006-06-03) [2007-10-05]. <http://www.mca.gov.cn/mztj/yuebao0603.HTML>.

[7] 何增科. 中国公民社会制度环境要素分析[C]//俞可平. 中国公民社会的制度环境. 北京: 北京大学出版社, 2006: 122[-1], 121~165[-2].

[8] 王名. 第三次改革——中国非营利部门战略研究. 北京: 清华大学出版社, 2005: 1~21.

[9] 本网编辑. 2007年上半年民政事业统计发展公报[R/OL]. 民政部网站, (2007-07-01) [2007-10-05]. <http://www.mca.gov.cn/article/Content1/WGJ-TJGB>.

(来源: 《中共中央党校学报》2007年第6期) (作者单位: 中央编译局)

上一条 试析我国现行权力监督存在的问题及原因
下一条 基层群众自治的缘起与发展

网络链接 | 联系我们

版权所有: 中央编译局

地址: 北京市西城区西斜街36号 邮编: 100032

设计制作: 文献信息部信息技术处