

东欧转型国家公民社会探析

郭 洁

摘 要 自 20 世纪 80 年代末东欧剧变以来,东欧各国政治发生了全面而深刻的变化。尽管彼此间差异很大,但基本的转型目标与模式已大体确立。作为自治机构的公民社会发展状况是考察东欧社会主义剧变后政治转型巩固程度的一个重要维度。21 世纪以来,东欧公民社会的法律环境、组织能力、基础设施等指标,均呈不断改善的趋势,表现出一定的可持续发展潜力。但较之拥有成熟公民社会的国家,东欧国家公民社会仍显得基础较弱、稳定性欠佳,且地域差异表现得非常明显,其未来发展境况若何,尚需拭目以待。

关键词 东欧 转型国家 公民社会 非政府组织

作者郭洁,法学博士,历史学博士后,北京大学国际关系学院讲师 (北京 100871)。

从 1989 年剧变至今,东欧国家的政治转型已走过了近二十个年头,尽管差距很大,但其基本目标模式即多党议会民主制度的框架在多数国家已大体确立,未来的政治发展前景若何,很大程度上取决于现有制度的稳定与巩固程度。目前,关于中东欧国家政治转型进展及制度巩固程度,尚未形成某种统一的结论。根据著名的国际评估机构自由社新世纪以来对中东欧国家民主化进展程度历年评级的结果:在现今七个已加入欧盟的前东欧国家中,除罗马尼亚外,都可算作拥有巩固民主制的国家;罗马尼亚、阿尔巴尼亚以及四个前南斯拉夫共和国塞尔维亚、克罗地亚、马其顿、黑山则略低一级,为半巩固的民主国家;其余两个国家波黑和科索沃则尚未被列入民主制国家行列。两位后社会主义政治观察家安娜·格日迈拉·比塞、波利娜·琼斯·隆的研究结论与此有一致之处,但也有所不同:被他们列入第一序列的东欧国家只有波兰、匈牙利、捷克和斯洛文尼亚,就是这四国,其民主化进程在两位学者眼中尚不能算作“巩固的”,而至多是“接近巩固的”。不同的评估标准难免得出相异的结论,受地缘影响各国民民主化程度表现出的区域性差异在多数研究中都体现得非常明显。

公民社会:透视东欧政治转型的一个视角

探讨转型中东欧各国政治转型的进程与进展,离不开对作为自治机构的公民社会发展状况的整体考察。所谓公民社会或市民社会,通常是指在国家、家庭、经济生产(市场、公司)之外运作

的各类组织,比如非政府组织、慈善机构、妇女组织、职业协会、工会、自助性社团、社会运动,等等。根据美国约翰·霍普金斯大学政治学教授莱斯特·萨拉蒙等人所做的界定,作为公民社会组织,应具有以下五个基本属性:第一,组织性,即具有某种结构和运作规则;第二,私有性,即指其不隶属于国家机构——即使其资金来源可能部分来自政府拨款;第三,非营利性,即其主要不以商业营利为目的,利润收入不归投资者和经营者所有;第四,自治性,即指这些组织有其自身的治理机制,独立决策并处理内部事务;第五,自愿性,亦即组织成员完全是自愿加入的,同时组织还接受一定的捐赠和志愿服务。对于现代民主国家而言,公民社会不仅是衡量民主状况的一个指标,亦是推动民主不断向前发展的重要力量,因此有必要使其达到或保持一种比较活跃和强大的状态。

在东欧,公民社会并不是 1989 年政治剧变后才出现的,早在 1970 年代,各种类型的协会、俱乐部以及其他类似组织作为公民社会的雏形便开始在某些东欧国家酝酿生成,并逐渐发展起来。这些组织主要涉及领域包括文化教育、社会保障、宗教活动、慈善事业、环境保护等,其中有些以明显不关心政治的姿态开展其活动,而有些则热衷于介入政治并提出了种种政治要求,比如:更大程度地参与政治、经济、社会、文化生活;在个人和公共生活领域拥有更多的自主权;在社会机构中享有真正的代表权等。后来,有些政治化的团体甚至对本国执政党的权力垄断地位构成了直接挑战,最引人瞩目的莫过于莱赫·瓦文萨领导的团结工会和

以瓦克拉夫·哈维尔为领袖的七七宪章运动。

在许多西方学者的视界中,这些组织的活动与后来整个东欧共产党政权的丧失之间有着密不可分的关系。对于剧变后东欧各国公民社会的发展状况,他们普遍有种大失所望的感觉。“太弱小”、“不确定”,发展得“不充分”、“不迅速”、“不平衡”是其对东欧公民社会现状的总体评价,在他们看来,这种状况不仅不利于推动东欧的“民主化”进程,还将对其构成严重障碍。东欧的一些学者也持同样看法,有的结论甚至更为消极。例如波兰社会学家埃德蒙德·茅茨基认为,严格地讲,东欧根本不存在真正意义上的公民社会,他在谈及相关问题时,索性用“假想的公民社会”来指代。

东欧公民社会不够强大和活跃虽是实情,但需置于特定的参照系中加以考察。“弱小”、“不确定”以及发展过程中表现出的种种不足,很大程度上具有相对的意义,如果比照冷战结束初期西方国家对东欧公民社会(特别是政治性的公民社会组织)所抱有的非常高的期望值而言,东欧公民社会的发展状况的确可以说“不尽如人意”。举团结工会为例,在1980年代初以及1989年剧变前后几年间,其规模和政治影响力不仅在波兰甚至在整个东欧地区都可谓首屈一指,然而进入1990年代后竟一步步走向瓦解并最终淡出政治舞台,以至于现今工会运动成为波兰公民社会中最弱的一支力量。不过,西方对于东欧公民社会的这种高期望值本身亦存在两个误区(仍以波兰工会为例):误区之一,虽然1989年波兰的政治剧变与团结工会的活动有着很大的关系,但经济停滞、改革乏力、政治制度遭到破坏、民众普遍不满,才是带有决定性意义的因素;误区之二,1980年

代初期及后期表现“活跃”的团结工会仅仅可以表明在此特定时期波兰公民社会发展的状况,并不能反映整个东欧公民社会的整体情况,如罗马尼亚直到剧变前,公民社会的力量仍非常弱小,至于政治反对派,在该国几乎没有任何生存空间。假使习惯性地以西方公民社会为参照物来考察东欧各国的公民社会,两者在发展水平、模式等许多方面确实存在很大差距或差异。这其中除了社会、历史、文化等方面的原因外,也不乏现实政治、经济因素的影响。在研究东欧国家的公民社会时,认识到其发展的不足同时看到这种相对性,是十分重要的。瑞士社会学家汉斯·彼得等人认为,在这个迅速全球化的时代中,公民社会的兴起是一个不争的事实,在东欧,公民社会部门已形成,只是特点较之数量不断增长、多样化的趋势日益彰显的西欧有所不同。

考察公民社会的发展状况,离不开统计数据和分析。目前关于中东欧民主化研究最常引用的是自由社的评级数据。该数据建立在对转型国家选举过程、公民社会、独立媒体、国家民主政府、地方民主政府、司法框架与司法独立、腐败等各项指标计算和评估基础上综合得出。其中,对公民社会情况的评估数值(采取1~7的测量度,1代表公民社会进展情况最好,7则表示公民社会进展情况最不理想)又是在以下几项指标的基础上构建起来的:第一,非政府组织的增长、可持续发展能力、组织能力、资金培育能力、基础设施、公众形象以及它们有效动转的司法和政治环境等;第二,自由工会的发展以及利益团体参与政策过程的情况。下表列出了过去10年间自由社对东欧各国公民社会的评级数据。

自由社对东欧各国公民社会的评级(1998~2008年)

国家	1998	99 - 00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
阿尔巴尼亚	4.25	4.00	4.00	3.75	3.75	3.5	3.25	3.00	3.00	3.00
波黑	5.00	4.50	6.00	4.25	4.00	3.75	3.75	3.75	3.50	3.50
保加利亚	3.75	3.75	3.50	3.25	3.25	3.00	2.75	2.75	2.50	2.50
克罗地亚	3.50	3.50	2.75	2.75	3.00	3.00	3.00	2.75	2.75	2.75
捷克	1.50	1.50	1.50	1.75	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.25
匈牙利	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.50	1.50
马其顿	3.75	3.50	3.75	4.00	3.75	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
黑山	—	—	—	—	—	2.75	2.50	3.00	3.00	2.75
波兰	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.50	1.25
罗马尼亚	3.75	3.00	3.00	3.00	2.75	2.50	2.25	2.25	2.25	2.25
斯洛伐克	3.00	2.25	2.00	1.75	1.50	1.25	1.25	1.25	1.50	1.50
斯洛文尼亚	2.00	1.75	1.75	1.50	1.50	1.50	1.75	1.75	2.00	2.00
塞尔维亚	—	—	—	—	—	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
科索沃	—	—	—	—	—	4.25	4.00	4.25	4.25	4.00

数据来源:自由社网站(<http://www.freedomhouse.hu>)

根据上表提供的数值可以看出,目前已正式成为欧盟成员国的七个国家,特别是于2004年首批加入的匈牙利、波兰、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚五国,公民社会进展情况最好,其得分多在1~2之间;而位于东南欧的巴尔干国家评估数值普遍偏高,尤其是除斯洛文尼亚之外的前南斯拉夫各国,得分基本在3~4之间,表明其公民社会的发展状况不及上述已融入欧洲一体化的国家。

非政府组织:考察东欧公民社会的一个维度

非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGOs),从最为广义的角度来看,即指独立于政府和企业之外的所有其他组织。本文在此仅选取上述国家中公民社会评估结果最佳的国家之一匈牙利为例,并针对其非政府组织的基本情况做以下考察。

1989年剧变后至今,匈牙利非政府组织的发展速度在东欧地区算是比较快的。据相关统计数据表明,截至2008年,匈牙利非政府组织的数目共计56694个,总运营收入约43亿美元(8540亿匈福林),支薪员工高达七万余人(约占全国人口的7.2%)。在以上相关组织中,大约40%是各种类型的基金会,主要涉及卫生保健、社会服务、教育等领域;其余60%左右为各种职业协会和其他社会组织,总数为34439个,主要集中在剧变前已有较长发展历史和一定社会基础的文化娱乐领域,其中又以休闲、运动类组织居多,所占比例分别为26%和18%。在匈牙利,不同类别非政府组织的资金来源有所不同:卫生保健、社会服务、教育、发展等公共服务型组织的收入多数来自个人捐赠、政府资助以及外国(多数是美国和欧盟)企业、基金会援助项目中专项投入非政府组织的资金;文化娱乐、职业社团等收费支配型组织的经费则主要来自于会费收入和服务报酬所得。

在转型进程的最初五六年间,匈牙利非政府组织的发展受跨国组织和机构的影响较大。这些组织和机构通过提供大量的资金支持,在匈牙利公民社会的发展过程中扮演了相当重要的角色。以著名的美籍匈裔投资商乔治·索罗斯创办的开放社会研究所为例,该机构在推动东欧非政府组织发展方面花费惊人,每年投入资金高达上亿美元,约占机构年预算额的半数以上,其中流入匈牙利的占了很大比重。此外,由索罗斯投资或援助的较有影响的项目还包括:民族基金、中欧大学、

开放社会档案、东方—东方,等等。来自国外的资金支持,一方面为转型之初匈牙利公民社会的发展奠定了一定的基础,但另一方面,由于资金流向过多集中于西方资助者所关切的一些领域(如人权、腐败、善治、环保等),从而对培育真正符合匈牙利国情的非政府组织产生了一定的不利影响。

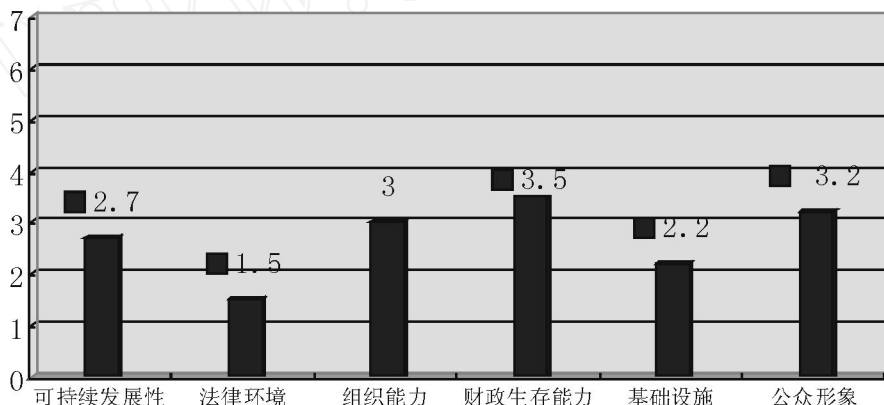
自1990年代中期以后,这一局面逐渐发生了变化,匈牙利政府开始有意识地在推动非政府组织发展方面扮演积极的角色。首先,通过加强立法优化非政府组织发展的法律与政治环境。自1989年1月1日通过允许群众自由结社与集会的《团结社法》和《集会法》两项法案之后,迄今为止国家已制定了多个保障和鼓励非政府组织发展的专门法令,比如:1996年通过的《百分之一法》、《公共救济组织法案》,2003年通过的《全国公民基金法案》以及2005年生效的《自愿捐助法案》等。以1996年通过的《百分之一法》为例,这项法令带有明显的政策支持和倾斜的意味。根据该法令,每位匈牙利纳税人可将其上年个人所得税的1%自主缴给某正规的非政府组织或诸如图书馆之类的国家公益机构,除此之外,还可有权划出1%的份额缴给教会组织。依据法令精神,国家所属的公益机构与非政府组织同为受惠者,但实际自法令生效实施至今,前者实际所得份额相当少,绝大多数税款流向了非政府组织。近两年,匈牙利政府在推动非政府组织发展方面又出台了一系列新举措,值得一提的是2006年对有关公民社会的指导方针的修订。该方针要求,政府各部必须每两年制定一份关于促进和加强与非政府组织部门联系的公民行动计划。在东欧几国中,匈牙利非政府组织的法律环境可以算是最好的。其次,逐年增加对非政府组织的财政拨款。以2000~2005年为例,国家投入的资金在匈牙利非政府组织年总收入的比重五年间由28%上升到40%。在中央政府的政策引导之下,各级地方政府在公共服务等领域开始同非政府组织展开更广泛的合作,并向其注入资金。同时,向非政府组织捐资的公司、企业也越来越多,资助领域较多地集中于如医疗保健等社会公益事业以及以慈善为目的社会救助机构等。在此情形下,非政府组织自身的收入情况也有了相应的提高。据匈牙利中央统计办公室2007年所做的统计调查表明,2006年全国范围内各种基金会和协会的年总收入达到近18亿美元,除此之外其他类型非营利组织的年收入共计约25亿美元。

以上这些看似积极的趋势对匈牙利非政府组织长远发展是否一定会产生好的结果,许多公民社会的研究者和活动家对此也怀有很深的担忧。他们担心,许多组织会因越来越依赖政府的援助和支持,无法正常发挥其倡议作用,或者更为糟糕的是,表现出政治化的趋向。按照多数民众对非政府组织的定位和期望,非政府组织不应或最好不要过多地介入政治,但事实上一些组织正在朝此方向发展,这使得非政府组织的公众形象受到了损害。此外,近年来政治极右翼势力创建了许多带有强烈法西斯色彩的诸如匈牙利卫队这样的组织,这无疑也为非政府组织的健康发展蒙上了

阴影,民众有理由担忧,未来会不会有更多的非政府组织变成一些人实现其政治野心的工具。

目前,虽然匈牙利非政府组织的发展状况在地区中是较突出的,但与拥有成熟公民社会的许多国家相比,仍有很大差距。根据 2007年美国国际开发署 (USAID)对世界各国非政府组织可持续发展相关六项指标——即非政府组织的可持续性、法律环境、组织能力、财政生存能力、基础设施、公众形象——所做的评估,匈牙利非政府组织的发展状况大致位居中等水平,各项指标的得分在 1.5~3.5之间(具体数据参见下图)。

2007年匈牙利非政府组织可持续发展各项指标得分



数据来源: United States Agency for International Development Mission, *The 2007 NGO Sustainability Index: Hungary*, pp. 113 - 121.

URL = http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/hungary.pdf

说明: 1代表最佳, 7代表最差

在西方社会,公民部门的不断增长和日趋多样化,常常被视作现代民主的一个重要前提,它可以协助解决许多复杂的社会问题。在处于“民主化”转型中的东欧,公民社会是否将循着同一路径向前发展,它最终能否像人们期待地那样给国家和社会带来生机和活力,所有这些还需拭目以待。

注释:

Anna Grzynala and Pauline Jones Luong, "Reconceptualizing the State: Lessons from Post - Communism," *Politics and Society*, Vol 30, No 4, 2002, p. 544

Edmund Mokrzycki, "Democracy in a Non - Democratic Society," in Lord Dahrendorf, et al eds., *The Paradoxes of Unintended Consequences*, Budapest: Central European University Press, 2000, p. 6

Hans - Peter Meier Dallach and Jakob Juchler,

eds., *Postsocialist Transformations and Civil Society in a Globalizing World*, Huntington, New York: Nova Science Pub., 2002

Peter Nizak, "The Hungarian NGO Sector," Budapest, April 17 - 18, 2008 URL = <http://www.euclidnetwork.eu/budapest/pres/Peter%20Nizak.ppt>

United States Agency for International Development Mission, *The 2007 NGO Sustainability Index: Hungary*, p. 116 URL = http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2007/hungary.pdf

(责任编辑 赵宏)