

# 非正式政治： 一个草根 NGO 的行动策略

——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例

张紧跟 庄文嘉

**提要：**近年来，中国的 NGO 得到了迅速发展，很多学者开始以社团为视角来观察中国的国家—社会关系及其变化。在一个国家占主导地位的社会中，NGO 如何利用有效的行动策略来实现组织目标以及影响政府，是一个值得认真研究的重大课题。从广州业主委员会联谊会这一个案来看，采取的主要行动策略是非正式政治，这种非正式政治行动策略是在国家的底线控制与草根 NGO 的夹缝求生互动中产生的，尽管有其不可忽略的积极意义，但也存在着明显的缺陷。

**关键词：**非正式政治 业联会 行动策略

## 一、问题的提出

近年来，随着社会团体在中国的迅猛发展，很多学者开始以社团为视角来观察中国的国家—社会关系及其变化，相关研究主要是依托公民社会 (civil society) 和统合主义<sup>①</sup> (corporatism) 两大理论模式来展开分析。公民社会理论着眼于社会组织的蓬勃发展，以及随之而来的公共领域的开放以及自由民主的想象；统合主义则是强调党与政府通过制度环境的构建和各种控制策略的运用，大幅压缩社会组织。无论强调社会与国家的分离，还是社会对国家的依附，上面两类研究都侧重于国家与社会之间权利的分配状态，是一种静态的结构分析。然而，国家与社会关系既不是“国家中心的”、也不是“社会中心的”，而是“国家镶嵌在社会中”。国家权力和社会力量两方面中都各有若干不同因素在不同方向上相互交织和作用。众所周知，在当代中国，国家对不同的社

<sup>①</sup> 中国大陆学术界习惯上使用“法团主义”，港台学者则多使用统合主义，笔者认为后者翻译更为准确。

会团体采取不同的管理方式(康晓光、韩恒, 2005)。而关于社会团体如何影响国家却仍然是一个有待进一步研究的问题。

一般观察中国社会团体的发展,大多会将焦点集中于已注册的社会团体、民办非企业或基金会等,并将其视为代表中国的所有社团。然而,事实上在民政部门登记注册的组织仅占中国社团的一小部分,大多数社团并未在民政部门登记注册,这些活跃却又没有“合法”身份的团体大多是草根 NGO。有学者指出,对于中国真正的 NGO 进行研究,就是要将眼光置于这些草根 NGO,特别是其对地方政治的影响(Pei, 1998)。

本文以珠三角地区的一个草根 NGO 组织——“广州业主委员会联谊会筹备委员会”(以下简称业联会)为研究个案,试图考察纯民间组织影响地方政府的行动策略,由此来看在一个国家占主导地位的社会中,纯民间组织是如何利用种种手段来尝试改变它们与国家的关系,使之朝着有利于自己发展的方向变化,进而有效地实现组织目标以及影响政府。笔者的研究试图回答几个问题:1. 草根 NGO 如何影响地方政府并以此来弥补自身由于法律程序上的缺失而造成的合法性不足? 2. 草根 NGO 如何利用政府网络和资源来实现自己的组织目标? 3. 草根 NGO 的行动策略意味着什么?

本文所使用的资料主要是笔者在 2007 年 4—7 月对业联会的调研中收集的,包括三个部分:一是调研小组对业联会主要负责人及另外三位志愿者的访谈记录;二是笔者在业联会网站——“业主社区网”上搜集的相关资料和新闻报道;三是笔者在参与式观察中收集的业联会印制的文字材料,包括其出版的书籍《业主梦业主魂》、杂志《业主》,以及一些内部发行的文件。

## 二、文献综述

目前,以民间组织为视角观察中国的国家与社会关系主要可以分为两大理论模式。一是统合主义理论(顾昕、王旭, 2005; 康晓光, 1999; 张静, 1998; Chan, 1993; Pearson, 1994)。这类分析主要选取如工会、妇联等官方色彩较为浓厚的社团为研究对象,认为中国的国家—社会关系是统合主义结构,社团与国家体制存在制度化联结,并由此得到行业

垄断地位。但是，统合主义选取的研究对象难以完全地解释民间组织与国家间关系的实质，因为目前中国社会还存在着大量的草根民间组织（朱健刚，2004）。这些组织与国家权力几乎不存在明显的制度化关系，因此统合主义理论并不能完全覆盖中国的民间组织，也无法反映真实的草根组织的生存状况。而另外一种理论是公民社会理论（俞可平，2006；朱健刚，2004；He, Baogang, 1997；White, 1993）。这类研究多选取草根民间组织为研究对象，有的通过实证研究认为中国正在出现一个公民社会，但仍处于“前公民社会”状态（朱健刚，2004）；也有通过历史角度考察中国社团的变化的，认为中国正朝着公民社会方向发展（Howell, 1996）。但是，公民社会理论同样不完全适合中国现实。因为公民社会理论不仅强调国家与社会的分离和社会的自治，而且还强调公民社会对抗国家、制衡国家权力的能力。但是中国的国家—社会之间却没有明确的界限，社会对国家具有很强的依附性，这使得公民社会理论路径的研究往往难以恰当地描述出当代中国民间组织与国家权力的现实互动状况。更重要的是，公民社会理论路径的研究预设了草根组织已经能够得到政府默许而“非法”存在，却在解释其为何存在的问题上缺乏应有的力度。

尽管这两种路径截然不同，但是这些学者得出的结论却有共同之处，即认为国家权力与民间组织之间有着模糊的、不稳定的交叉互动，它既不完全脱离制度所明文规定的关系，同时也有着独立化的趋势。但是，这两种理论路径却又难以较为清晰地界定这种关系，原因在于这两种理论路径都属于静态结构分析，而国家权力与社会力量间的互动却是一种不断变化的、充满冲突与妥协的动态过程（Migdal et al., 1994）。

尤其是在中国这样一个关系本位的社会，社会互动过程中广泛存在着非制度化的互动规则和人际关系（梁漱溟，1994：94）。目前，国家制度化规范约束的只是部分已经正式注册的民间组织，由于社团的双重管理给民间组织设下较高的门槛，使得绝大多数草根组织未能得到合法承认的地位，其法律权利的缺失正反映了草根民间组织与国家间的互动并未纳入到正式制度中来。然而，这些草根组织得到政府默许进而获得一定的生存空间和行动空间，却又表明两者之间存在着某些降低交易成本和实现效用互惠而达成的“社会潜网”，在正式的权力结构发展不成熟而且缺乏法治的政治体系中，这些非正式的网络将会渗

透进正式的政治结构、程序和规则中,这也是“新旧制度化结构和新旧社会关系转换过程中的必然中介状态”(李培林, 1995)。在这里,笔者将其称为“非正式政治”。简而言之,草根 NGO 无法依托正式的规章制度和程序进行日常运作,不得不寻求非正式的渠道进行运作。

实际上,政治学者很早就发现中国的政治过程充满非正式关系网络,并将由这些非正式关系网络组织起来的政治活动界定为“非正式政治”或“关系政治”(Dittmer, 1995)。尽管对其涵义有不同的理解,<sup>①</sup>但一般都承认“非正式性”的确是中国政治的一个重要特色。中国的政治体系距离制度化还很远,其统治也缺乏一套行之有效的法律制度约束,而且由于多数决策是秘密进行的,很难实施公众监督(Pye, 1995)。即使改革开放以来出现了某些正式化(formalization)、制度化的做法,但也仅触及到中下层官僚体制,上层决策、尤其是最高层的决策仍是高度非正式的(Dittmer, 1995)。中国民间习惯将此称为“潜规则”(吴思, 2001),而有的法学家则将此称为“本土资源”(朱苏力, 1996)。正是在对行政行为和决策过程的研究中产生了“正式”范畴与“非正式”范畴的区分。前者意指政治组织的法定制度或法定结构,而后者则表示政治组织在实际运作和决策过程中的真实行为者及其所遵循的“游戏规则”(Pye, 1995)。对“正式性”的研究主要采取规范分析,而对“非正式性”的考察则偏重实证研究。因此,既然“国家是镶嵌在社会中的”,那么从非正式政治视角把握民间组织与国家权力间的动态互动关系就成为一种更为可取的实证路径。

目前,已有不少文献关注到民间组织的非正式政治行动策略,发现一些自治的社团组织积极寻求被国家行政体系吸纳(Foster, 2001, 2002)。许多文献通过报道、个案调研等方式,对这些互动关系进行描述。例如,有学者从相关报道中总结出纯民间组织应对国家的若干策略,发现利用非正式政治合法化自身、借用国家权威或者行政网络来实现自己的组织目标以及影响政府,同时,自我克制、限制组织规模、主动配合政府行动等行为的存在,是政府默许其存在的最主要原因(赵秀

① 在西方的中国研究中,对中国政治所表现出来的“非正式性”的重视是一致的,但阐释的角度各有侧重。黎安友(Andrew Nathan)关注派系(faction),邹谠(Tang Tsou)关注非正式团体(informal group),迪特默(Lowell Dittmer)把中国政治解释为一种非正式政治(informal politics),白鲁恂(Lucian Pye)虽不同意迪特默的范式,但在重视“非正式”范畴方面仍与后者一致(参见 Pye 1995; Dittmer 1995)。

梅, 2004)。有学者通过对一些农民集体抗争个案的归纳, 发现这些临时性的民间组织在抗争中同样存在“踩线不越线”的行动策略, 即用合法和半合法手段, 在向政府诉苦的同时运用有节制的群体聚集手段边缘性地触响秩序的警铃, 有分寸地扰乱日常的生活, 以危及秩序的信号来唤醒官员们解决问题的诚意, 并指出这种策略映射出农民群体利益表达行动在政治上的模糊性。但同时也指出, 这种手段是一把双刃之剑, 也难以把握, 或者会因为出轨之举而遭政府严惩, 或者会因为无法接受妥协而最终带来全败的结局(应星、晋军 2000; 应星, 2007)。也有学者将其称为宪政的“正当妥协”, 例如, 通过分析一个草根商会在交往行为中与其他权利实体包括政府机构产生互动关系, 指出其处于合法与“非法”之间; 但同时也承认此一理论的现实化途径存在诸多困惑, 如协商双方地位不等、协商公正性难以确立、协商结果无法保障等, 指出商人的自治经验虽然得到地方政府的默认, 但仍不是法律上的接纳和政治上的认同, 仅仅是双方暂时的偏好转换(陶庆, 2006)。

这些既有文献仍然存在不少欠缺: 第一, 其研究目的并非专注于描述这些非正式关系, 而仅仅是在论述其他问题时顺带描述一些特殊事例; 第二, 缺乏对某个个案进行深入研究, 总结各种非正式政治的具体形式; 第三, 少有全面、系统地解释这些非正式政治为何存在。鉴此, 本文将直接从微观个案对民间组织的非正式政治行动策略进行实证检验, 笔者认为这将有助于准确地把握“前公民社会”状态下民间组织与地方政府展开互动的真实、有效成分, 也有助于进一步探讨现行制度吸纳这种体制外互动关系的可能性与可行性。

### 三、非正式政治的产生背景

在当代中国的现实物业运作中, 开发商和物业公司的违约、侵权现象十分严重, 业主也缺乏有效的法律武器来捍卫自身的正当权益, 难以获得开发商的赔偿, 更不用说解聘不称职的物业公司。强敌当前, 业主群体却是这样一种状况: “一盘散沙无组织、一无所有无经费、一门心思搭便车、一无所知易受骗”(周玉忠等, 2007: 1)。这是对当下业主集体维权状况的深刻概括, 当权利受到侵害时, 业主往往出于容忍、退让或“搭便车”而无动于衷, 也缺乏代表自身利益的组织以捍卫合法的权益。

在此背景下,2005年5月,热心公益并长期投身于业主维权事业的孙威力先生,联合广州一些维权骨干和积极分子,发起成立“广州业主委员会联谊会”,呼吁广州“有(房)产者”联合起来,实现房地产交易市场的理性回归,改变利益博弈中的不利地位(周玉忠等,2007:2—4)。他认为,如果业委会是业主的娘家,那么业联会就要成为业委会的娘家,自己则“要当好一个公益老板”。

业联会创立以来,除了直接提供维权服务和传播理性维权理念外,最重要的活动集中在影响政治过程上。在访谈中孙威力先生表示,创立组织时志愿者们并不准备“参政议政”,后来在实践中出于生存和发展的需要才开始参与政治。

一方面,为获得合法注册身份,业联会必须积极游说政府。在筹备过程中,维权骨干查阅了相关法规并咨询了相关的专家学者,了解到要合法行动必须先找到挂靠单位并在民政部注册。他们认为,在中国,一个民间组织要有效活动必须拥有合法身份,否则随时有被取缔的危险,“生存(空间)都没有,还谈什么发展!”因此,2005年11月维权骨干联合7个小区热心于公益事业业主委员会主任提出倡议,向广州市国土资源局和房管局、民政局等部门申请成立广州市业主委员会协会。<sup>①</sup>经过几番周折,有关部门从拒绝接纳申请的强硬态度转向温和,终于接纳了申请书。但是正如维权骨干们所料,正式的批文拖了两年还没有批下来。究其原因,维权骨干认为有两点:一是政府害怕民间组织带来的不确定性,“政府官员在观望,他们感觉我们影响力很大,担心乱,所以他们认为先别忙,反正全国其他地方也没有,先不批”。志愿者们认为,按照《条例》规定,业务主管单位必须履行对组织的监督管理职责,但是又不得向社会团体收取费用,“只有责任而没有经济好处,业务主管单位不好找也在情理当中”(周玉忠等,2007:272)。一位维权骨干指出,“如今业主委员会成立都很困难,更别说(业主委员会)协会,房管部门会觉得你(业联会)是在没事找事做”。二是房地产商、物业公司等利益相关者一直以各种方法阻挠业联会的成立。实际上,合法注册问题也是当前中国草根NGO普遍面临的最严峻的问题,这不仅意味着组织随时有被取缔的可能,而且作为非营利组织的合法权利也得不到法律

<sup>①</sup> 由于未合法注册,只能称“广州市业主委员会联谊会”,倘若注册成功便使用注册名称“广州市业主委员会协会”。

保护。但是，如果因为怕被取缔而束手束脚则必将碌碌无为，也就失去其存在的意义，这就要求业联会必须在开展活动过程中展现自身的价值使其在该领域中不可替代。基于此，业联会的应对策略就是通过在社会中铺开有效的关系网络，丰富组织所能动员的资源，例如赢取专家学者、公众乃至官方人员的好评和参与，以此彰显自身的道德合理性和行为合法性，进而赢得与地方政府交流、交换和达成默契的筹码。

更重要的是，业联会在运作中发现，在物业管理领域要有效维权就不得不去影响政治。创办者在维权过程中得到了著名律师、大学教授等专家学者的指导，发现业主维权要取得重要进展、改善业主自身的动员机制固然重要，但同时也要完善、修正房地产开发商和物业管理领域的法律、法规，规范、纠正相关政府部门和法院的行政与法律行为，从而改善业主维权的宏观政策环境与制度环境，祛除房地产商利益集团发生作用的土壤。

#### 四、非正式政治的运作

为了获得政府的认可并改善制度环境，业联会调整策略，以地方政府为参与政治的起点开展了一系列活动，而且维权骨干认为“非正式渠道的互动比较多”。笔者将业联会的行动策略归纳为以下几点。

##### （一）掺沙子：寻找代言人

业联会最重要的策略就是在人大代表中寻找支持者和代言人，即通过寻找人大代表中的支持者建立私人关系，以非正式渠道进行游说并寻求认同。例如一位民盟广州市委副主席、广东省人大代表，他以敢言率真为民奔走而出名，以他为代表的广东省人大代表直言硬朗的风气广受好评。在与业联会多次沟通后，他坚定地支持业主维权活动，以人大代表、政协委员的身份在各种政府会议和公共场合为业联会及其维权活动充当代言人。除他之外，业联会还有很多坚定的人大代表支持者，他们中有知名律师、广州市政协委员，他们也以民意代表的身份配合业联会开展维权活动。例如，2007年4月21日在由广州市人大常委会、广州市电视台联合主办的《羊城论坛》“学好物权法，安居新生活”活动中，知名律师田子军博士作为业联会的坚定支持者配合业联会的

发言安排,直面市人大常委会副主任李立女士时指出,在物业管理中,在理解《物权法》的私权保护上,政府有关部门的行政行为错位,“该管的不管,不该管的乱管,手也伸得太长了”。这些民意代表以私人身份与维权骨干成为朋友,甚至直接成为志愿者,每周六下午定期参与业联会的研讨会,并随时针对某一特定问题集结起来讨论。他们在日常交往中了解业联会、业主和各个业委会的真实情况,并接受业联会的理性维权理念,有力地充当业联会的代言人。回到人代会或者人大常委会的正式会议中时,他们便会主动宣传和维护业联会及其维权活动。即便在人大、政协内部有争议,但争议本身也意味着业联会和业主维权活动具有一定的道德合理性。

人大代表作为志愿者与民间组织相融合,从根本说源于人大代表在正式制度范围内所遭遇的瓶颈和限制。目前人大代表与选民直接互动的成型的工作制度主要有“联系代表制度”和“接待人民信访制度”。由于我国人大代表是兼职的,他们没有活动的时间保障,也没有专门经费的支持全面了解各方面信息的条件,因此人大代表没有人大常委会的支持帮助和必要指导是很难自行开展活动的。要发挥人大代表的活动作用,有赖于人大常委会提供必要的活动时间、经费和组织条件。但是实际中,“有的地方政府常委会把人大代表视为下属,给人大代表布置工作,并对代表工作进行评比,给予表扬与批评等等”(蔡定剑,2003:467)。人大代表作用的发挥和对民意的反映与表达,仅仅靠联系代表制度是远远不够的。同样地,信访制度在疏通民意、平解民怨方面的作用也十分有限。因此,改革完善人民代表联系人民群众的方法,“根本上要从人民代表大会制度改革、特别是选举制度的改革方面,建立起代表与人民的责任机制”(蔡定剑,2003:474)。这种牵一发而动全局的大幅度改革一直难以推进,而业联会的行动策略却使那些乐于为民请命的人大代表在正式制度外看到了新的曙光。业联会直接面向业主和业主委员会,熟悉小区真实情况和存在问题,也赢得广州多数业主的认同,具有实实在在的号召力和动员力,这是人大所缺乏的。同时业联会吸引了业主维权领域的许多专家学者充当顾问,尤其是一些法律专业人士,具备很强的专业性。对于人大代表而言,业联会的草根性和专业性具有很强的吸引力,一方面有助于节省自己亲自深入调研的时间和精力等成本,能了解到真实情况;另一方面帮助业主群体维护权益实现社会公平,既是自身职责,也可以跨越正式制度的限制,赢得业主群体



的支持，扩展自身的民意基础和声望。

## (二)“拜老师”：官不打送礼的

调研中，一位维权骨干指出，省市人大的支持者“帮我们介绍了更多朋友，我经常和他们联系，把他们当作老师，谦虚地向他们请教，同时跟他们交流我们的维权想法和业联会的情况，慢慢地，能够成为朋友的就是那些志同道合的人”。这些人大代表在与物业管理有关的政府部门和官员的交往过程中，会对业联会的情况进行正式(会议上)介绍和非正式(私人聊天)的交流，直接为业联会的合理性进行宣传，也间接地为他们介绍不少主管部门的官员朋友。维权骨干认为：“官不打送礼的。和这些官员成了朋友，他们也不好意思找借口灭掉你(业联会)”。这种私人关系很大程度上维持了业联会的“非法”生存。

## (三)“接定单”：以行为合理性谋求身份合法性

业联会《章程》的第二章“职责”中提到：(七)配合政府治安部门，搞好社区治理，协调组织内、外部关系，呼吁会员依法维权，及时制止过激的行动。在现实中，这种职责更“生动地”转化成行为策略，主要表现为业联会主动配合人大开展调研活动。业联会创立伊始，创办人就不断地到市人大常委会办公室进行自我介绍和“游说”，游说的目的在于“接定单”，推销自身的功能和作用。以配合广东省人大和计生局联合开展的计划生育调研为例，维权骨干向省市人大、计生局的官员指出，“当今广州的各个小区早已成为(某些)业主逃避计划生育的坚实堡垒，靠居委会根本攻不进去”。而业联会在业主委员会和业主心目中拥有很高的地位，这种信任感和高效的动员链条(业联会—业委会—业主)能够促使业主配合调研，反映真实的人口状况。这一理由打动了省人大代表和一位计生局高层官员，并经由他们的口头宣传和文字报告说服了市民政部门，与业联会合作进行计划生育的调研活动。

这些正式制度之外的合作给业联会带来许多“无形的收益”。一位组织负责人指出，“他们(人大代表)在开会或者私下交流时，如果有人数落我的种种‘坏事’，一些得到过(业联会)帮助的人就会站出来说：‘至少他帮我们做的这些事挺好的，我们支持他跟他合作就是因为他做的这些好事，你说的坏事我不知道’”。负责人还透露，这种“无形的支持”使业联会渡过了多次难关。可见，业联会主动寻求合作换取了地方

政府对其行为合理性的认可,以增进合理性代替合法身份的缺失,用非正式制度下的“无形支持”来维持生存空间。正如上面所提到的,政府之所以不敢轻易批准业联会的注册申请,关键在于民间组织行为的不确定性,而业联会积极主动地配合政府行动,实际上是在降低这种不确定性,进而赢得政府的默许。该组织负责人认为政府默许其存在的原因主要有两点:第一,业联会从事的维权活动是合法的,也具有道德合理性,一些人大代表和政府官员本身也是业主,“他们没必要做丑人去灭掉这种‘好’的新生事物”。第二,业联会倡导理性维权,努力协调组织内外关系,呼吁会员依法维权,及时制止过激的行动,从社会稳定角度看也符合政府的愿望。实际上,已有学者指出,中国的NGO或者通过有意识限制组织规模,或者避开有争议的或敏感的问题,这些自我克制的策略是国家容忍它们存在的一个关键(赵秀梅,2004)。

#### (四)创制选票市场

业联会注重为人大代表进行选举动员和宣传,以此换取后者的支持。最典型的是业联会多次为前述广东省人大代表进行选举时期的投票动员和平时的宣传。例如,在评选“广东骄傲—五年新闻人物”活动中,业联会打出的宣传口号是“各位朋友:×××先生一直支持社区业主委员会工作,积极参与联谊会活动,基本上是有请必到,是我们的代言人,因此,请大家支持他竞选‘广东骄傲—五年新闻人物’,发动家人和小区业主上下面网站参加投票。”

这种动员宣传实际上是在体制外构建了一个新的选举空间。我国人大代表一直因安排性、荣誉性职务问题为人所诟病,代表缺乏体察民情、为民请命的精神和责任心。更准确而言,他们缺乏西方议员那种继续连任的动机,自然无意于取悦选民。因此,“建立责任制,代表与选区和选民的责任,代表职责履行得好坏与其利益相联系的制度,是使代表鞠躬尽瘁的根本途径”(蔡定剑,2003:253)。但在现实中,将竞争机制引入人大选举制度以建立责任关系的改革思路由于种种原因未能大范围推广,因此在正式制度中,选民与人大代表之间缺乏一个选票市场来联结。业联会以民间组织的身份,凭借自身动员能力为人大代表中的支持者进行选举动员、宣传造势,大大提升了后者的社会声望和地位。而在现行的人大制度下,越有地位和名气,越能得到执政党的重视,也就越可能获得连任乃至提拔。这反过来对其他人大代表形成无形的压

力。换言之，业联会在非正式制度下创制了一个新的选票市场，与人大代表产生隐性的责任关系。尽管这种关系并不十分明确和稳定，但仍具有重要的现实意义，这种新的方式使我们看到，建立责任制不必然依赖于完善人大选举制度这一路径，在现实条件下，可以在非正式制度层面寻求新的完善思路。

#### （五）提交民间立法草案

2006年3月，广东省人大常委会就正在修订的《广东省物业管理条例》向社会广泛征求意见。业联会的领袖孙威力先生联合一些志愿者和专家学者，在集合广东省各地业主意见的基础上，借鉴全国其他省市和香港地区的有关立法，结合广东实际，创造性地提出了业主自治的基本构想，并形成了《中华人民共和国城市住宅区业主自治法》（公民建议书）草案。2006年10月22日，广州市20个业主委员会联名将此建议书寄送广东省人大法治工作委员会。业主委员会联合起来自聘专家、律师拟订业主自治条例并向立法部门提交，这在全国尚属首次。除此之外，业联会还组织多名业主分别起草《广州市物业管理规定》（征求意见稿）的修改版、《业主大会议事规则》（示范文本草案）、《业主公约》（示范文本草案），这三个文件经过反复多次的论证和研讨，公布在业主网页上，供业主们探讨。目前，业联会的计划是争取在讨论和修改后联名呈报有关部门。而在《物权法》通过后，业联会还广征各区业主意见，整理出8页立法建议，转送省市人大。

以上种种做法，实际上是在非正式制度层面争取公民的立法权。在正式制度内，我国宪法规定，一切国家权力来源于人民，全国人大及其常委会代表人民行使国家立法权，而国务院和各级人大则不同程度地享有实际立法使用权。但在实际立法程序中，从法律起草到表决通过，民众由于种种制度缺失而被排除在外。其中起草法律草案是立法过程中最为基础的步骤，也是当前立法中最为薄弱的环节。但法律规定，人大代表或者常委会成员在提出法律议案时，应提交具体的法律草案。由于代表和委员大多不是专职的，又无助手和工作人员，他们实际上很难承担法律草案的起草工作，因而也就很少提出法律草案。再者，2000年的《立法法》规定，立法决策和法律草案的制定过程应举行座谈会、论证会、听证会等，以充分听取民众意见。但这种规定从理论上讲，国家作为立法主体，人民仅仅充当副手并处于被动的地位，同时在实践

中这些立法听证制度的作用也十分有限,人民的意见难以进入人大议程。当正式渠道不畅时,业联会发动民间拟定法律草案的做法有助于在非正式渠道上发挥补充作用。第一,人大代表、公众、专家学者等主要利益相关者围绕切身问题草拟法律草案和立法建议,既能反映真实情况,也具备特定领域的深入性和专业性,为民众开拓了新的立法渠道。第二,有利于减少法律执行过程的阻碍。在西方公共政策研究者看来,执行出现困难更多的是源于决策过程的不民主;扩大法律制定过程中的公众参与,是从根本上克服执行困难的途径。第三,我国法律限定了立法提案人的资格,业联会借助人大代表中的支持者,能有效地绕开这一限制,使自己的利益诉求能够直接进入正式议程。

#### (六)寻求媒体支持:高调维权,低调“维生”

业联会成为广州地区业主维权领域的推动者和筹划者,很大程度上依赖媒体的广泛报道。善于利用媒体、吸引媒体是业联会的主要策略,其目的在于通过社会和公众舆论向政府施加压力,放大业主群体的声音,以抵制政府对业联会的取缔。因此业联会主席孙威力代表业联会多次接受广州市电视台、广州电台、《南方日报》、《南方都市报》、《新快报》、《信息时报》等媒体的采访,在众多主流媒体的支持下,业联会正式向社会公布了组织的地址、电话、传真、网站等联络方式,使更多业主知道广州业联会。同时,业联会还出版内部刊物《业主》以及书籍《业主梦业主魂》,并与《民主与法制》、《大经贸》、《物业管理信息》、《房地产》、《市民》等刊物进行交流合作。在网络上,建立业联会对外宣传的重要平台——业主网(<http://www.yezhu.org.cn>),成为业联会对外发布信息的重要平台,并与21CN、搜房、搜狐、网易等各大网站建立合作关系,成立业主新闻中心,全面报道业主新闻。在访谈中,一主要骨干还透露,当初卖掉自己的汽车和广州花都的一套房子,目的不仅仅在于填补资金,还为了吸引媒体和公众的关注。组织主要负责人孙威力在接受一些媒体采访时也表示:“我要向芙蓉姐姐学习,大胆抛头露面,让更多的人知道我们在做的事情”(卜松竹,2007)。但在高调宣传维权行动的同时,业联会也低调地隐藏一些与官方合作的信息。因为维权骨干认为,“当官的都是要面子的”。配合人大、计生局的调研和行动,应该将功劳留给官员,尽量少在媒体上跟政府“抢功劳”。

### (七)结盟友：利益互换

通过与盟友结成互惠关系，业联会得以获得丰富资源来说服政府，为参与政治互动提供了基础。其依据大致包括两点：一是草根性。业联会对业主状况的了解和掌握，最主要来源于业委会成员和业主在定期会议中的汇报和不定期的交流。对于业主和业主委员会而言，业联会的志愿性和专业性使其比政府相关主管部门更具亲切感和吸引力，因而更愿意透露真实信息，使业联会能够获得更真实和及时的信息，以及更强的动员能力。二是专业性。维权骨干吸纳专家学者可以提升业联会的专业性，因此他们积极向专家学者进行自我推销，以业联会所处领域的特殊性为游说资本，吸引不少专家学者进入其中。在访谈中一位组织负责人指出：“我告诉那些律师，业主维权是一个崭新的司法领域，及早进入可以开拓事业。也告诉教授、博士们，我们愿意提供材料来帮助他们作课题，出学术成果”。基于孙威力等维权骨干的游说和努力，业联会邀请了广州市的知名律师担任业联会的法律顾问，中山大学公民与社会研究中心的学者为他们提供政策咨询，在舆论宣传上则由《民主与法制》杂志社广东记者站站长充当顾问，除此之外还有不少专家学者不定期地参与到组织的活动中。这些专家学者的参与反过来又提升了业联会的专业性，成为吸引人大代表的资本。

笔者在调研中发现，对业联会来说最为根本的资源不是单一的某一种，而是资源交换能力本身。道德合理而身份未合法的草根性，是吸引媒体、专家学者以及公众关注的基础；社会的关注是业联会吸引人员、资金、信息和专业知识流入的资本；而这些必需资源的得以调配，又使得业联会有实实在在的行动能力；作为业主维权的领袖，业联会行动能力越强，也就越能吸引业主和业委会本身的参与，进而达到“有产者”联合起来的目标；而联合程度越高，业联会自身的资源交换能力也就越强，行动空间也就越广阔，生存空间也就越稳固。因此，在总结组织战略和策略时，负责人孙威力认为，“最主要的方法就是把有相关作用的人纳入进来。这也是互助，我帮人人，人人帮我”。换言之，业联会所能动员的任何一种社会资源都没有单一、固定的来源；而每一种资源之所以能够为业联会所用，均根源于业联会对其他资源的吸引力和汲取能力，在其所铺开的网络中，社会资源的交换能力本身就是吸引各种资源流入的原因。

## 五、讨论与结论

这种非正式政治究竟为什么会存在？

从当前中国的社会实践来看, 制约草根 NGO 生存与发展的关键在于其所处的制度环境, 以及所能获取的社会资源, 前者决定了草根 NGO 的可能生存空间, 后者则是草根 NGO 的生命之源。换言之, 草根 NGO 面临着合法性与资源的双重挑战。就制度环境而言, 根据现行的《社会团体登记管理条例》, 社会团体必须经业务主管单位同意方可在民政部门注册登记, 但事实上有资格作为主管单位的组织通常都不情愿担任此中“无利可图”的“婆婆”。因此, 政府与草根 NGO 的关系不具备制度保障, 政府不论是强制介入或进行“底线”控制, 草根 NGO 都会想尽办法“夹缝求生”。就制度环境而言, 只要草根 NGO 不对政权产生威胁, 都将使其具有生存空间。这样, 草根 NGO 能否真正发展的关键就是社会资源了。由于国家掌握了大部分的资源, 并握有社会是否具备“合法性”的解释权。对于草根 NGO 而言, 其一方面扮演的是与政府合作的角色; 另一方面则是透过与政府部门间的关系以寻求资源动员。因此, 业联会的非正式政治行动策略主要起因于合法身份的缺失。尽管正式制度内的合法认同没有实现, 业联会仍通过积极配合政府, 与官员建立良好私人关系来获得合理性和合法性, 进而赢得政府三年来的默许乃至支持。换言之, 在正式制度失效时, 业联会通过和政府签订隐性契约获得后者的非正式认同; 非正式制度平台依赖于隐性契约, 契约的力量在于彼此间的承诺——政府承诺默许业联会的存在, 业联会承诺在行为合法的范围内维护权益、配合政府。在访谈中孙威力先生深刻地指出, 这种没有合法注册身份却未被取缔, 反而赢得政府默认和支持的特殊处境, 带给外界巨大的吸引力。它使得大量志愿者流入组织并为之付出, 媒体广泛报道其特殊身份以吸引公众眼球, 专家学者深入其中探求缘由。最重要的是, 它鼓舞了无数业主维权的信心, 为业联会赢得声望并吸引更多的业主进入其中, 进而达到“有产者”联合起来的目的。因而, 业联会最希望获得的资源不是组织的合法注册身份, 而是政府的默许和认同。这种隐性的契约关系不仅决定了业联会和业主维权的生存空间, 更决定了两者的行动空间。这种非正式政治又以与地方政府相互配合为核心, 有助于地方政府和人大代表自身行动能力的

提升，也有助于人大制度在公民社会中获取新的完善资源。

但是，深入考察本文的特殊个案后，笔者发现另外两个原因也值得注意。其一，这种非正式政治行动策略根源于业主维权领域的特殊性。根据中国社会研究所 2004 年的一项专门调查，“房地产和物业”居于“霸王现象”行业排序的第二位。有学者通过实证研究也发现：“在房地产开发和物业管理领域，房地产商利益集团明显存在……可能受利益的驱使，一些现管的官员往往站在开发商和物业公司一边。开发商和物业公司可以通过钱买通很多关系”（张磊，2005）。在中国，开发商要获得政府颁发的土地使用许可证和政府批准的建设规划，往往需要特殊的政府关系，很多经营房地产业的老板都有相当繁杂的政治背景，否则楼盘很难开发成功。同时，开发商和物业公司在侵权或阻止业主维权活动中也会通过贿赂有关部门和官员或者采用其他方式动用很多资源，通过非正式渠道来阻挠业委会等业主维权组织的成立。在笔者调研的业联会个案中，同样发现一些黑恶势力直接威胁着业联会和业委会成员的生命安全。可以说，房地产开发商、物业公司与某些部门和官员结成强大的利益集团获得高额垄断利润和非法利润，这些利润来自对业主合法利益的损害，这也是业主维权运动产生的原因——正是房地产商利益集团的侵权引发了业主的维权，房地产商利益集团更多的是通过非正式政治来侵犯业主权利。因此，业主在维权过程中也自觉或不自觉地摸索出反策略——以关系资源对抗关系资源。可见，业主维权领域的特殊性，导致了非正式制度下维权活动的产生。作为一种有效的反策略，它源于正式制度的失效。

其二，业联会作为一个领袖型草根 NGO 所具有的特殊性，既使得这种非正式政治成为可能，也成为非正式政治缺乏稳定性的根源。第一，创立至今整个组织的运转费用绝大部分由维权骨干提供。从 2005 年 8 月到 2007 年初，主要负责人孙威力先生就前后花掉 20 多万元。第二，孙威力等维权骨干是合纵联横策略的倡导者，主张以专业性和草根性等资本吸引政府，与官员建立良好关系。第三，组织主席孙威力凭借良好的素质和人际交往能力，身体力行地实践这一套理念，在对外联络方面起着不可替代的作用。孙威力毕业于中国人民大学世界政治与经济系，曾赴新加坡留学，回国后曾辗转于国际航海业、传媒业以及房地产业。在维权过程中，他利用良好的人际交往能力和个人魅力，常常自己掏钱请各界人士吃饭喝茶，并不断地进行宣传和游说，帮助业联会

赢得政府官员、专家学者、传媒和公众的认同。

那么,这种非正式政治又产生了什么影响呢?

从理论上讲,有效的政治过程是一个民主开放的公共参与过程,它依赖于公共领域的成熟和完善。公民社会的建立作为公共领域的扩展,能够清晰地检验这一过程,而民间组织作为公民社会的主要行动者,在社会治理与政治互动中的能力直接映射着公民社会在特定领域解决社会问题的有效程度。业联会因其独特的活动能力,能够解决某些单纯依靠市场和国家难以解决或无法有效解决的问题,因而在社会治理中起着不可替代的作用。而地方政府中的支持者作为最关键的利益相关者,是业联会非正式政治行动策略的起点,他们与业联会这一民间组织形成的非正式合作关系作为这一政治互动过程的构成性部分,也映射出这种从制度外完善现行政治体制的新路径具有独特的魅力。

这种新理念会形成一个双赢格局,背后隐含的理论契合点可以映射出这种完善思路的价值。第一,它跳出传统的框架,从“国家权力—公民权利”二分格局之外构建一个稳定有效的公共空间来补充现行政治体制的缺失,能够绕开牵一发而动全局的政治体制改革困境,推进的阻力较小。第二,在正式民主渠道不畅通时,在公民社会中建立一个培养公共参与意识、进行民主锻炼的非正式渠道,在民主“公立学校”关门时,建立新的“民办学校”。更为重要的是,积累公民性经验本身也有助于推进正式制度的民主化和理性化。第三,有助于民间组织跨越“前公民社会”的尴尬处境,在非正式制度层面获得政府的默许,扩大行动空间并增强活动效能感。像上述分析中所指出的,民间组织的非正式政治行动策略,在一定程度上也形成对地方政府的监督。公民社会监督地方政府,有利于克服法理上监督者缺位的隐患,改善国家与公民的博弈关系。但是,作为非正式政治,其实质只是一种不稳定的关系政治。一是因为私人关系的随意性。业联会的非正式政治行动策略很大程度上取决于组织领袖人物与官员的私人关系。在我国,政府部门的官员具有较高的流动性,使得私人关系难以长期、稳定、有效地维系下去并发挥作用,同时非正式的承诺能够在多大程度上得到兑现也取决于官员、人大代表自身的主观判断,得不到制度和法律保障。二是领袖型组织本身的不确定性。在本文的个案中,非正式政治的维持在很大程度上依赖于孙威力等维权骨干在资金、精力和时间等方面的无私投入,然而维权骨干越是全心投入到业联会也就越缺乏自身稳定的经济来源,



因而领袖人物的个人信念与坚持是否能够持久，成为非正式政治稳定、持续存在的瓶颈。尽管缺乏稳定性，寄生于非正式制度的生存策略应用于业主维权领域和业联会这种领袖型草根 NGO 身上仍较为有效，但对其他草根 NGO 是否具有普适性意义，还需要进一步观察。

值得注意的是，本文所描述的非正式政治具有一定的特殊性：第一，非正式政治源于业主维权领域在正式制度层面的博弈者缺位；第二，业联会的领袖人物孙威力等人所倡导的合纵联横策略与无私奉献精神是支撑整个非正式政治的基础；第三，以民间组织在社会治理和非正式政治互动中的不可替代性来检验民间组织与地方政府关系，可能会简化这种改革思路的复杂性和艰巨性。因此，从民间组织的非正式政治行动策略中寻求完善中国政治体制的理论资源这一新思路是否可行，仍有待于进一步的检验。但是，民间组织的出现和壮大已经成为既定事实并且发挥着不可替代的作用，如何从这一不可逆转的潮流中获取改善国家与公民关系的新理念，是政治学者不可忽视的一个新问题。

#### 参考文献：

- 卜松竹，2007，《孙威力为业主维权 谁来接我的棒》，《广州日报》4月25日。
- 蔡定剑，2003，《中国人民代表大会制度》，北京：法律出版社。
- 顾昕、王旭，2005《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》，《社会学研究》第2期。
- 康晓光，1999，《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》，杭州：浙江人民出版社。
- 康晓光、韩恒，2005，《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》第6期。
- 李培林，1995，《中国社会结构转型》，哈尔滨：黑龙江人民出版社。
- 梁漱溟，1994，《中国文化要义》，上海：学林出版社。
- 陶庆，2006，《地方政府与民间组织“正当妥协”的宪政维度——南方市福街草根商会的“民族志”视角》，《国际政治研究》第3期。
- 吴思，2001，《潜规则：中国历史中的真实游戏》，昆明：云南人民出版社。
- 应星，2007，《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》，《社会学研究》第2期。
- 应星、晋军，2000，《集体上访中的“问题化”过程》，清华大学社会学系主编：《清华社会学评论》特辑，厦门：鹭江出版社。
- 俞可平，2006，《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》第1期。
- 张静，1998，《法团主义》，北京：中国社会科学出版社。
- 张磊，2005，《业主维权运动：产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考察》，《社会学研究》第6期。
- 赵秀梅，2004，《中国NGO对政府的策略：一个初步考察》，《开放时代》第6期。

- 周玉忠、景剑峰、孙威力, 2007《业主梦业主魂》, 广州: 广州经济出版社。
- 朱健刚, 2004《草根NGO与中国公民社会的成长》,《开放时代》第6期。
- 朱苏力, 1996《法治及其本土资源》, 北京: 中国政法大学出版社。
- Chan, Anita 1993 “Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in the Post-Mao China.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Dittmer Lowell 1995, “Chinese Informal Politics.” *The China Journal* 34.
- Foster, Kenneth W. 2001, “Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?” *Studies in Comparative International Development* 35(4).
- 2002 “Embedded Within State Agency: Business Associations in Yantai.” *The China Journal* 47.
- Ho, Baogang 1997, *The Limits of Semi-Civil Society*, in *The Democratic Implications of Civil Society in China*. London: Macmillan Press Ltd.
- Howell, Jude 1996, “The Struggle for Survival: Prospects for the Women’s Federation in Post-Mao China.” *World Development* 24(1).
- Howell, Jude 2000, “Organizing Around Women and Labor in China: Uneasy Shadows, Uncomfortable Alliances.” *Communist and Post-Communist Studies* 33.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.) 1994, *State Power and Social Force, Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearson Margaret 1994, “The Janus Face of Business Association in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 30.
- Pei, Minxian 1998 “Chinese Civil Associations: An Empirical Analysis.” *Modern China* 24(3).
- Pye, Lucian W. 1995, “Factions and the Politics of Guanxi: Paradoxes in Chinese Administrative and Political Behaviour.” *The China Journal* 34.
- White Gordon 1993 “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City.” *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.

作者单位: 中山大学政治与公共事务管理学院  
中山大学行政管理研究中心  
责任编辑: 张志敏

**Abstract:** This research begins with “the housing power”, utilizing a shantytown in the process of urbanization in Shanghai as a case, to discuss the migrants’ housing power in the background of urban reconstruction. The author believes that, the massive migrants are encountered with the housing exclusion. They are often considered as the most vulnerable group, in lack of the possibility of demands and expressions of their benefits. Here, the author proposes the concept of “the fourth group”, and believes that, the social fact that migrants’ housing power is neglected, on the one hand, depends on the arrangement of the existent system and policy, on the other hand, concerns the collective unconsciousness of the peasant laborers.

Informal Politics and Acting Tactics of a Grassroot NGO: A case study of the Preparatory Committee of Guangzhou Proprietor Committee’s Friendship Association ..... *Zhang Jingen & Zhuang Wenjia* 133

**Abstract:** The NGOs of China have made great progress in recent years. From a mass-organizational perspective, a lot of scholars have begun to observe the characters and changes of the state-society relation in China. In such a state-oriented society, it is a significant issue to find out how the NGOs make use of acting tactics to achieve their goals effectively and influence government as well. Taking the Preparatory Committee of Guangzhou Proprietor Committee’s Friendship Association as an example, the NGO chooses informal politics as its acting tactics, which emerges from the interaction between baseline control of the state and crack-struggling of the grassroot NGO. Thus, the positive sense of it can’t be overlooked, while the obvious flaws should also be recognized.

The Transformation of Civil Examinations and the Evolvement of Social Structure in Tang and Song Dynasty ..... *Wu Zhengqiang* 151

**Abstract:** Civil examinations was at first a means of expanding imperial power. By the breakdown of equal land system, gentry classes had grown up but hadn’t obtained steady political status. As a result of resistance by gentry and Confucians, the plan of expanding imperial power by the transformation of civil examinations failed. At last, through the combination of Confucianism, the civil examinations became a political integrative system of autocratic regime and gentry classes.

The Survey of Ding County: The landmark of social surveys of rural China ..... *Li Jizheng* 165

**Abstract:** The survey of Ding County of Hebei province in Republic of China gained extreme fame and developed a school of its own for long-time survey, rich contents and