

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

顾 昕 王 旭

提要:专业性社团已经成为中国公民社会的重要组成部分。根据北京大学公民社会团体研究中心的调查,作者发现:由于国家的卷入,专业性社团的自主性尚未得到充分发展。在具有法团主义特征的社团监管体系下,专业性社团享有垄断地位。绝大多数专业性社团是以自上而下的方式形成的,也就是所谓“由组织出面组建”;虽然国家不再为专业性社团提供财务支持,但业务主管单位通过领导人选择有效地控制着专业性社团的活动。为了能够继续维持其垄断性地位,专业性社团大多也不积极寻求社团自主性的强化。由于国家主义的遗产,国家与专业性团体的这种法团主义式关系,并不像许多人认为的那样,是一种过渡性形态。值得注意的问题是,在这样一种大的制度框架中,国家与社会相互增权的新理念和新模式是否能够得到发展,并且进一步推动中国的社团空间向社会法团主义转化?

关键词:专业性社团 公民社会 法团主义 国家与社会相互增权

市场转型给中国社会带来的最深刻变化之一就是专业人士社会自主性空间的拓展。在改革之前和改革初期,“专业人士”作为一个独立的社会类别并不存在,而是同所谓的“知识分子”混同起来的。无论是作为日常生活话语,还是作为政策文件中社会类别的称谓,人们用“知识分子”一词笼统地指称所有达致大学教育水平的人士。所有的知识分子,当然也包括本文所关注的专业人士,都受雇于国家,也受制于国家。虽然党和国家强调“又红又专”,但是政治正确性总是压倒专业才干,成为国家管理专业人士活动时所遵循的第一原则。尤其是,有别于其他社会主义国家,中国在改革前长期推行的对专业人士和知识分子的政策,具有民粹主义和反智主义特征,所有类型的专业人士和知识分子均被归入所谓“臭老九”(White, 1987: 254),甚至属于“人民的敌人”之

* 本文的写作得到北京大学公民社会团体研究中心袁瑞军教授的大力支持,深致谢意。

列,经常成为政治运动的清洗对象(Thurston, 1987)。

经过 20 多年的改革开放,在许多社会经济领域,中国的专业人士正在形成半独立的社会群体。专业服务的组织、专业教育的开展、不同领域专业人士的社会角色和声望、专业资格的认定、专业人士的薪酬收入、专业人士的工作条件等等,已经在很大程度上由市场力量来主宰,而不再是国家行动的产物。在新一代专业人士的职业生涯发展中,专业才干几乎成为最重要的决定因素。由于国家放弃了以穿透社会各个角落为特征的全能主义式社会控制(邹悦, 1994; Walder, 1986; Shue, 1988),^① 国家对专业服务部门的控制方式也发生了很大变化。对专业人士来说,一个制度化的私性实践空间得以发展。在全球化背景下,专业空间(the professional sphere)的扩张更加显著。其中,专业社团(professional associations)的大量增加是社团空间结构转型的显著特征之一。与此同时,专业社团也构成了中国正在出现的公民社会的重要组成部分。可以获得的全国性统计数字(参见图 1)显示,虽然在 1999—2003 年间,全国正式注册的社会团体总数有起有落,但是专业性团体的数量却年年有增无减,其占社团总数的比重从 1999 年的 25.4% 上升到 2003 年的 28.4%。

伴随着专业空间的结构转型,最有趣的问题之一就是国家与专业团体关系的变迁。当全能主义一去不复返之后,国家与专业团体的关系究竟发生了何种演变?很显然,作为一种制度变革,国家与专业团体关系的改变无疑会受到原有制度遗产的制约,同时也会呈现路径依赖的特征。^② 改革前的全能主义无疑留下了国家强控制的遗产,这一遗产为当前国家与专业团体的关系打下了深深的法团主义烙印。那么,从国家主义向法团主义演变的走向如何? 国家在推动这一演变方

① 邹悦(1994)和史华慈(Schwartz, 1968)用全权主义(totalitarianism)来概括改革开放前中国国家与社会的关系。后来,邹悦改用全能主义(totalism)这一概念。此外,另有学者反对用全权主义或者全能主义这样的概念来刻画改革前的中国政治,因为他们认为国家对社会的全能性控制是不可能的,即使在改革前的中国,社会活动的空间还是存在的(参见 Walder, 1986; Shue, 1988)。本文不打算深究这一争论。实际上,只要我们把有关概念视为理想类型,那么其可应用性是无可置疑的,因为理想类型作为分析工具本来就同现实不能完全吻合。

② 制度变迁具有路径依赖的特征已经众所周知。一些研究市场转型的学者特别重视过去的遗产对于制度变革的约束作用,形成一个所谓“遗产派”(参见 Crawford, 1995: 3—42; Comisso, 1995: 200—238; Geddes, 1995: 239—274; Harter & Easters, 2000; Crawford & Lijphart, 1997)。

面所扮演的角色是什么？回答这些问题，一方面可以帮助我们了解中国社会日益专业化的进程，另一方面也为我们了解中国公民社会的发展打开了一扇窗户。

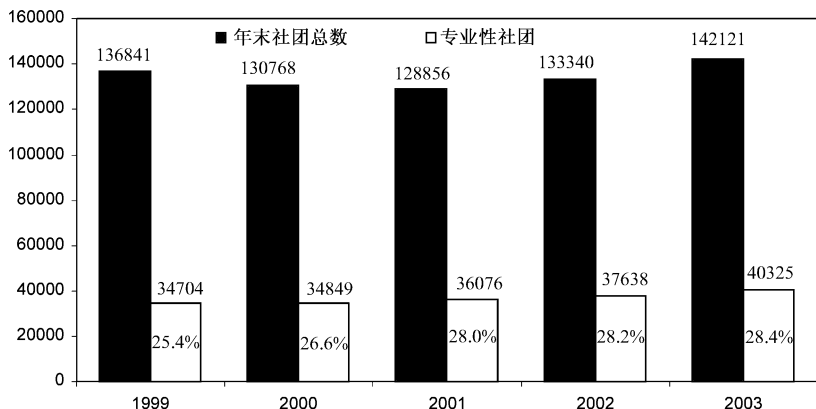


图1 注册社团总数及专业性社团总数(1999—2002)

资料来源:《中国民政统计年鉴》, 2000—2004。

说明: 在专业性社团的条形柱中显示的是专业性社团占社团总数的比重。

一、专业自主性与国家: 社会学的研究路径

为了系统探究专业空间的结构转型, 我们首先回顾一下有关的研究状况, 进而就国家与专业人士的关系给出一个分析框架。

有关专业人士和专业化的研究, 在国际学术界尽管从来不是大热门, 但也始终绵延不绝。社会学对这一研究领域贡献良多。20世纪50—70年代的30年间, 有关专业人士的研究被社会学中的结构功能主义所主宰, 其主要论题集中在专业教育中的社会化、专业工作中的组织结构、生涯发展、专业生涯中的流动问题、个体专业人士与其工作单位的关系等问题(Parsons, 1949)。从20世纪70年代末到80年代末, 所谓“批判性政治社会学”兴起, 这一研究套路力图揭穿专业自主性的神话, 探讨在资本主义工业化社会中专业人士的无产阶级化或官僚化现象(Derber, 1982; Spangler, 1986; Perkin, 1989、1996; Torstendahl & Burrage, 1990: 71—96)。其中, 珀金(Perkin, 1996)在90年代沿袭批判性政治社

会学的路数,研究了在发达工业社会中专业类型的多样性。同时,有关专业工作的性质及意义的分析,也与后工业社会政治文化和社会结构变迁以及新社会运动的兴起等问题联系起来(Inglehart, 1990; Giddens, 1994; Eder, 1993)。

然而,所有这些研究路径都留下一个缺失,即对专业人士与国家复杂动态关系没能给出一套完整、系统的分析。专业群体给社会提供的服务及其行使的社会职能对于社会的发展至关重要,因此他们的活动不可能为国家所忽视。在西方中世纪时期,同业行会就同国家签约,以让渡对其主要活动的检查和控制权力,来换取某些垄断特许和自我监管方面的权力(Black, 1984: 135—189)。实际上,国家卷入专业活动领域是普遍现象(Krause, 1991: 3)。批判性政治社会学中最为流行的话语就是对国家主宰性的怀疑,以及对知识分子和专业人士同国家结盟的警告,甚至断定知识分子和专业人士形成了一个新阶级,同政治精英们形成统治阶级。后现代主义所谓“话语就是权力”的话语,更为这种批判专业人士成为统治阶级成员的论述推波助澜(Poulantzas, 1978; Konrad & Szeleny, 1979; Gouldner, 1979; Foucault, 1978)。这类研究更多地关注专业人士如何利用国家权力、如何同国家机器整合,以及这种趋势的负面意涵,仿佛国家与专业人士的关系只有这一种,对于国家卷入与专业自主之间复杂、动态、多样的互动,未能进行详尽的经验分析。

的确,国家权力的扩张、国家与社会之间日益密切的互动以及新兴社会力量(包括专业群体)进入国家体制,乃是国家建设(state building)过程中的一大趋势。二战以后,西欧福利国家朝两个方向发展:一方面国家为了实现其社会目标更加积极地卷入专业工作;另一方面专业人士在福利国家的公共管理事务中扮演着越来越举足轻重的角色。许多专业组织依赖于公共资金得以建立,大批医生、律师、教授、工程师等各种专业人士受雇于国家(Krause, 1991: 10; Bertilsson, 1991: 114—133)。在实行市场转型前的社会主义国家中,专业服务几乎完全由公立机构(亦即“事业单位”)来提供,纳入国家社会经济发展的计划;专业服务的市场缺失,导致了民间提供专业服务的活动处在半合法甚至非法的境地中(Krause, 1991: 10)。

与此同时,走向专业自主性的趋势也同样明显。在西方自由民主体制下,民间专业活动的空间和专业社群的自主性从未因国家卷入和干预的普遍存在而受到严重侵蚀。在专业知识的发展和控制上,在专

业服务的递送上,在专业组织的监管上,专业人士始终发挥着强大的影响力,甚至维持着主宰性(Hollingsworth, 1986)。^①即使在社会主义计划经济时代,某些专业社群,例如前苏联的律师,也能维持相当程度的专业自主性,以确保专业主义(professionalism)认同压倒政治正确性(Huskey, 1986)。^②上个世纪末,随着西方福利国家的转型和社会主义国家的市场转型,专业自主性的成长已经成为无所不在的全球性现象。

二、转型时期国家与专业人士关系的变迁: 一个比较分析的框架

自20世纪80年代以来,学术界有关西方发达国家专业人士与国家关系多样性类型及其历史演变的经验研究开始问世(Holmes, 1983; Geison, 1984; Cleaves, 1987; Jarausch, 1990; Malatesta, 1995; Johnson, et al., 1995; Krause, 1996)。然而,有关转型国家以及发展中国家的相关研究寥寥无几(Buchner-Jeziorska & Evetts, 1997: 61—72; Nigenda & Solorzano, 1997: 73—99)。本文关于中国国家与专业人士关系的研究,试图为现有的研究领域填补空白。

就国家与专业人士的关系而言,存在着两个极端:一端是以民间的专业组织为主导,国家参与专业活动抑或国家雇佣专业人士为辅,美国比较接近这一模式;另一端则是国家直接组织专业服务的提供并且雇佣专业人士,转型前或尚未转型的社会主义国家都属于这一模式。处于中间位置的则是国家积极参与民间专业活动的模式,西欧国家大都采取这一模式(Krause, 1991: 4)。这三种关系种类实际上正是如下三种国家与社会关系的具体体现:多元主义、国家主义和法团主义。

依照法团主义理论的权威学者菲利普·C. 史密特的解释,法团主义和多元主义都是“以社团形式组织起来的民间社会的利益同国家的

① 专业自主性以及专业人士主宰性在医疗卫生领域尤为明显,因为在这一领域专业认识与服务对象之间存在严重的信息不对称(参见Hollingsworth, 1986)。

② 根据社会学新制度主义的视角,任何制度化模式的存在和运行都嵌合在更大的社会政治结构和价值规范之中(参见Powell & DiMaggio, 1991)。在前苏联,专业自主性能够制度化,是因为更大的社会政治结构和价值规范呈现了技术官僚统治、精英主义、科学主义的特征。但在改革前中国的民粹主义和反智主义环境中,专业自主性就不可能制度化。

决策结构联系起来的制度安排”(Schmitter, 1974: 86)。与多元主义下社团组织及其和国家关系的情形有别,法团主义具有6大特征:1.在某一社会类别中社团组织的数量有限;2.社团组织形成非竞争性的格局;3.社团一般以等级方式组织起来;4.社团机构具有功能分化的特征;5.社团要么由国家直接组建,要么获得国家认可而具有代表地位的垄断性;6.国家在利益表达、领袖选择、组织支持等方面对这些社团组织行使一定的控制(Schmitter, 1974: 93—94)。

因此,在法团主义占上风的地方都有一个强有力但并不一定具有全能主义特征的国家。社会群体的组织方式具有非竞争性,因而充分的结社自由多少受到限制和规范;代表利益群体的各种社团并不完全独立于国家,但也不是国家的内在组成部分(Wiarda, 1997)。

法团主义还有很多亚类型。就我们所关心的国家卷入与社团自主之关系的问题而言,史密特进一步区分了“社会法团主义”和“国家法团主义”(Schmitter, 1974: 103)。关于这两种类型的差别,我国学者通常误认为是它们在上述6大特征存在程度上不同,例如在团体数量方面,前者众多而后者有限;前者不具有社会团体的垄断性,而后者具有这种特征;前者,社团之间的竞争性较高,后者,社团之间没有多大竞争性;在前者中,社团受国家控制的程度较弱,而在后者中社团受到国家的强控制,等等(参见张静, 1998: 28—29)。^①

实际上,社会法团主义毕竟也是法团主义,因此两类法团主义在数量有限性、非竞争性、等级化、功能分化、国家承认的特殊主义、代表地位的垄断性、国家对社团的控制等方面均有共同特征。程度上的差别并不十分重要,两种法团主义的真正差别在于形成这些特征的过程有所不同。在国家法团主义模式中,上述种种特征是经过国家自上而下的强力干预而形成的,即通过种种行政化或者明文规定的方式,国家赋予某些社团以特殊的地位,而竞争性的社团则根本不给予合法地位。相反,在社会法团主义模式中,某些社团享有的特殊地位是通过自下而上的竞争性淘汰过程形成的,同时竞争性社团的出现在国家的法律监管体系中并没有得到禁止,只不过由于国家的力量毕竟强大,已经获得国家支持或承认的社团拥有丰厚的经济、政治和社会资本,新兴的社团

^① 值得注意的是,有关的误解在中国学术界广为流传,绝大多数研究在论及两种法团主义的差别时,均沿袭张静的看法(例如贾西津、沈恒超、胡文安等,2004: 43)。

无法通过竞争撼动其垄断性地位而已(参见表 1)。

从另一角度说, 社会法团主义与国家法团主义的区分, 在很大程度上体现出这两种利益聚集和表达模式嵌合于其中的政治体制的特征。产生社会法团主义的政治体制可以容纳相对自主的、多层的组织单位, 具有开放的、竞争性的选举过程以及相应的政党体系, 意识形态上具有多样性, 政府行政机构常常通过意识形态不同的政党组成联盟的方式来形成。与之相对应, 在孕育国家法团主义的政治体制中, 组织单位往往受制于中央官僚体系的权力, 竞争性选举要么不存在, 要么不成熟, 政党体系为一个政党所支配, 行政机构在组成上具有一定程度的排他性, 对于不同于主流的意识形态多少具有压制性(Schmitter, 1974: 105)。

表 1 社会法团主义与国家法团主义的区别

特征	社会法团主义	国家法团主义
数目有限性或单一性	通过社团之间建立“政治卡特尔”或者通过竞争性淘汰过程自然形成	通过政府施加的限制来实现
强制性参与	通过社会压力、劳动合同、基本服务提供、专业资格凭证或执照的垄断性发放权力来实现	通过政府明文规定来实现
非竞争性	通过社团内部寡头趋势以及社团之间自愿达成的协议来实现	通过不断实施的国家中介、仲裁甚至压制来实现
等级化组织架构	通过社团组织内在的官僚化扩张和巩固过程来实现	通过国家明令的集中化或者行政依附过程来实现
职能分化	通过自愿性协议安排来实现	通过国家明确的行业或专业领域类别来实现
国家承认	基于自下而上的政治需要	基于社团形成与运作的前提条件
代表性的垄断	通过自下而上的努力奋斗而形成	依赖于国家的同意
领导人选择与利益表达的控制	基于上下对于程序和目标达致的共识	基于国家的强制

资料来源: Schmitter, 1974, pp. 103-104.

根据以上论述, 我们可以就涉及国家与专业人士关系的三个方面, 即专业组织的所有制结构、融资来源和监管体系, 给出多元主义、社会法团主义、国家法团主义和国家主义四个理想类型, 具体内容如表 2 所示。理想类型作为分析工具, 当然不可能同现实严丝合缝。在美国, 国家与专业人士的关系非常接近于多元主义的类型, 但是在某些专业

领域这一关系则介于多元主义和社会法团主义之间。在欧洲, 社会法团主义占据主导地位。国家法团主义多出现在自由民主和资本主义不太发达、并且实行新重商主义的国家之中, 例如二战后不久的南欧、很多发展中的拉丁美洲国家、东亚和东南亚国家等(参见 Malloy, 1977; Stepan, 1978; Wiarda, 1981; Laothamatas, 1992; McNamara, 1999)。在转型国家中, 国家法团主义通常起一种过渡性的作用。在市场和民主转型的初期, 由于继承了极其丰厚的国家主义遗产, 国家法团主义为自主性社团空间(包括专业社团组织)的形成提供了制度框架。随着自由化的深入, 国家法团主义进一步向社会法团主义或多元主义方向演化。演化的具体方向受到多种因素的影响, 较为重要的是社会多元性的程度和社团组织多样性的发展。

表 2 国家与专业人士关系的理想类型

特征	多元主义	社会法团主义	国家法团主义	国家主义
专业组织的所有制结构	私营组织为主体但也有一些公立组织(例如公立学校、公立医院、公立研究机构等)	民间与公立机构共存并且同等重要, 为数众多的半官半民类社团存在	公立机构为主, 但也有一些私营组织(例如民营的会计事务所)	几乎没有民营企业
融资来源	主要来自通过提供服务收费, 扶助来源是公共补助金和各种来自国家的资助	服务收费和国家补助同等重要	经费主要来自国家, 其次来自服务收费	完全来自国家
监管体系	自我监管为主, 监管机构为专业人士自愿组织起来的协会, 协会独立于国家	自我监管和国家干预并重, 监管机构是基本上具有自主性的协会, 但协会在监管事务上受制于国家强大的影响力	国家卷入监管为主, 自我监管为辅, 监管机构或者直接由国家组建, 或者由国家出资建立	自我监管制度框架基本上不存在, 所有监管机构是国家的组成部分

有了上述概念框架, 我们就可以在下文详细讨论中国专业社团发展的制度空间及其特征。

三、中国专业社团成长的制度环境： 国家法团主义式的监管体系

在中国，所有类型的社团，包括专业性社团，均在一整套治理民间组织的行政法规体系中展开活动。这套监管体系是在特定的历史背景中产生的，强大的国家主义遗产在这一体系中留下了深刻的烙印，而这一体系的重大特征可以用“国家法团主义”来概括。

民间组织监管体系的起源，可以追溯到1950年9月，当时的政务院颁布了《社会团体登记暂行办法》，其主要功能在于清除不符合社会主义要求的各种社会团体。在这个工作完成之后，这一法规基本上被弃之不用（苏力等，1999）。长期以来，社团是所谓“事业单位”的一种，其组建和运作被纳入事业单位的管理体系。这样，社团不再是民间组织，而是转变为“公立组织”。在以部门主义（departmentalism，也就是国人所谓的“条条管理”）为特征的中国事业单位管理体系中，社团作为公立机构，其建立必须得到主管部门的批准，同时还受制于国家的编制管理。社团运行经费主要来自国家预算，其次来自国家特许的经营活动（例如出版图书、报纸等）。1979年以前，国家主义是社团空间的特征，当然也是专业性社团存在的制度环境。民间的社团如果有，也只能以非正式社会群体（social groupings）的形式存在，没有法律上的合法地位。民间社团非正式性的显著特征就是它们无法获得公章，因此也无法在银行开设账户。

1979年改革开放以来，许多民间社会团体活跃起来。随着国家放松对社会的全能主义式控制，社会空间在20世纪80年代快速扩展。根据裴敏欣的研究，在整个80年代，全国性社团的数量爆增了7倍，年增长率达到48%；而地方性社团增长更快（Pei, 1998: 291—294）。其中知识分子在社团空间的成长中扮演了重要角色，因此这一时期社团空间快速成长的主要动力在于大量人文和社会科学学会的诞生，同时在专业人士与知识分子分化的过程中，也有相当数量的专业性社团应运而生。尽管如此，国家在很长一段时间内并没有着手建立一个监管体系来规范民间社团的运作。这一时期，社团空间依然是在部门主义的架构中成长。

由于缺乏正式的组织化渠道，不少社会团体只能在非正式的状态

下展开活动。建立实体、获得法律(或者行政)上的合法性,成为几乎所有新兴民间社会团体努力的重要目标。许多民间社团寻求现有的行政或事业单位作为“挂靠单位”,使自己成为挂靠单位的名义附属机构。但是,这些社团除了向挂靠单位缴纳一定的管理费之外,基本上保持独立运行。它们不能获得国家的编制,也不能获得财政拨款,其运作经费基本上依赖自筹,主要方式是向会员或公众提供收费服务,或者参与一些商业经营活动。^①因此,社团的组建和运行都受到不规范的委托庇护关系(patron-client ties)或主顾主义(clientelism)的制约。^②社团发起人和主要骨干均在由行政和事业单位组成的体制内拥有广泛的人际关系,也就是今天学术界所说的“社会资本”。

在1989年的一系列政治事件中,少数民间组织同国家形成了对抗性关系,这促使国家着手建立一个统一的监管体系。1989年10月,国务院颁布了《社会团体登记管理条例》,标志着中国社团监管体系正式建立。1998年10月,国务院再次修订了《社会团体登记管理条例》,并且同时颁布了《民办非企业单位登记暂行条例》,为非社团型民间组织的建立确立了法律框架。

中国社会团体的监管框架具有强烈的国家法团主义色彩,体现了国家对公民社会高度防范的取向,维持国家对社团空间的有效控制是有关行政法规出台的主要目的。从历史制度主义的角度来说,催生中国社团监管体系正式建立的特殊历史事件,对有关游戏规则的确立产生了实质性的影响,导致国家主义的遗产在社团监管体系上留下了深刻的烙印,而这些影响又进一步塑造了这一监管体系日后演变的路径依赖特征。^③

由于篇幅有限,本文仅就1998年《社会团体登记管理条例》的有关

① 本文的第一作者顾昕曾经发表论文,详细讨论了一些知识分子社团如何在20世纪80年代通过同某些体制内单位建立挂靠关系而走向实体化,其主要的筹资渠道是出版书籍和开办讲座,而民间捐赠在其融资方面的重要性不高(Gu, 1998: 271-301)。

② 关于委托庇护关系的经典研究可参见Schmidt et al., 1977。值得注意的是,委托庇护关系在中国几乎无所不在,但是有关的研究却无法同国际接轨,极少被纳入比较研究的视野。美国学者戴慕珍在1989年出版的《当代中国的国家与农民:村庄治理的政治经济学》(Oi, 1989)是运用委托庇护关系理论研究中国事务的杰作。可惜,后来这一研究思路无论在中国还是在海外都没有得到进一步的发展。至今,“clientelism”这一概念在中国没有一个学术界所接受的中译,一般译为“庇护主义”,本文姑且译成“主顾主义”。

③ 强调偶然的或单独的历史事件对于制度变革的重要性,是历史制度主义的一个特点(Pierson, 2000: 251-267)。

条款,同法团主义的特征进行一些比较。如表3所示,上述法团主义的6大特征,除了等级化之外,均在中国社团监管框架中有所体现。实际上,由于数量的有限性变成了数量的惟一性,那么也就自然具有了非竞争性和功能分化的特征。即使在等级化这一点上,中国还是具有强烈的法团主义特征。在典型的法团主义国家,许多行使利益代表职能的社团,往往以等级体系的形式组织起来,其全国性的总会便成为所谓的高峰组织(peak organizations),在利益表达和政策制定方面扮演极为重要的角色。在我国,社会团体则分为全国性和地方性两类,就同一类型的社会团体而言,全国性社团和地方性社团没有等级化隶属关系。全国性社团不得设立地方性分会,以免同地方性的社团形成竞争关系;地方性社团也不能以团体会员的身份加入全国性社团,但是不少地方性社团的领导人在全国性社团的领导机构中占据一定的位置。不同层级的社团在不同层级从事利益表达的活动,但是,由于领导人员的重叠,全国性社团在某种程度上扮演了西方法团主义高峰组织的角色。

表3 中国社会团体监管框架的法团主义特征

法团主义的特征	1998年《社会团体登记管理条例》的有关条款
1. 任何社会领域或类别中社团数量有限甚至惟一,从而具有非竞争性	第13条规定: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。
2. 社团以等级体系方式建立	第19条规定:社会团体不得设立地域性分支机构。
3. 国家组建或垄断性认可	第2条规定:社会团体可以公民自愿组成; 第9条规定:申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意。
4. 国家行使控制权	第27条和第28条规定: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条规定: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条规定:社会团体撤销其分支机构、代表机构时,必须经业务主管单位批准,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。

不但如此,中国社会团体的监管体系还具有强烈的国家法团主义

色彩。实际上 1989 年和 1998 年的条例, 都通过有关“业务主管机构”的条款, 把实践中的“挂靠”关系法制化。条例赋予业务主管机构广泛的权力, 不仅对社会团体进行控制, 而且对社会团体掌有生杀大权。一旦某一社团的挂靠单位解除挂靠关系, 而该社团又无法找到新的挂靠单位, 那么该社团就会被注销, 丧失合法运作的地位。同时, 中国社会团体的监管体系还明确了双重监管制度, 不仅通过业务主管机构维持了对社团的第一重控制, 还建立了通过登记机构实施第二重控制的机制, 从而建构了双保险, 确保社团的活动和发展完全在国家的掌控之中。实施双重控制的有效手段就是年检制。对于不少政治、社会、经济资本不大雄厚的社团来说, 年检不啻为年关。

四、专业性社团组建和运作过程中的国家涉入

中国专业性社团同国家的关系具有国家法团主义的特征, 不仅体现在监管体系本身的性质上, 还体现在这些社团组建和运作过程中国家涉入的程度(参见表 1、表 2)。本文将从专业性社团组建的发起者、业务主管单位在专业性社团运作中的作用、专业性社团领导人的提名过程和行政级别、专业性社团获得政府拨款等方面, 具体考察国家涉入社团生活的情况。在这里, 我们采用北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库中的资料。该项调查于 2001—2003 年间在北京、浙江和黑龙江三省市进行。

首先, 我们考察专业性社团组建过程中国家涉入的情况。图 2 显示, 有 80% 以上的专业性社团并不是由会员自发成立的, 而是由组织出面组建的。这样的格局历经 20 多年的改革几乎没有变化。图 3 显示, 在基层注册的专业性团体中, 由组织出面组建的比重更大一些。这里所谓“组织”, 主要是指“业务主管机构”。自上而下组建方式在专业社团领域占据主导性这一现象, 一方面反映出国家法团主义社团监管体系对于自发性社团建立有一定的抑制作用; 另一方面也从一个侧面反映出专业人士多为国有部门(包括国有企业、国有事业单位)雇员这样一个结构性因素的影响。

第二, 既然大多数专业性社团是由组织出面组建的, 那么业务主管单位究竟在社团的运作中发挥了什么作用呢? 图 4 显示, 业务主管机

构在审查社团的年度工作报告和出席社团的会议方面十分积极；审查社团的财务情况和推荐甚至决定领导人，也是业务主管机构的主要任务。所有这些都体现了业务主管机构对于专业性社团活动的主导和控制。同时，业务主管机构也为专业性社团提供一定的支持，其中提供住房是主要支持手段，而提供经费或派遣专职人员则是次要支持手段。

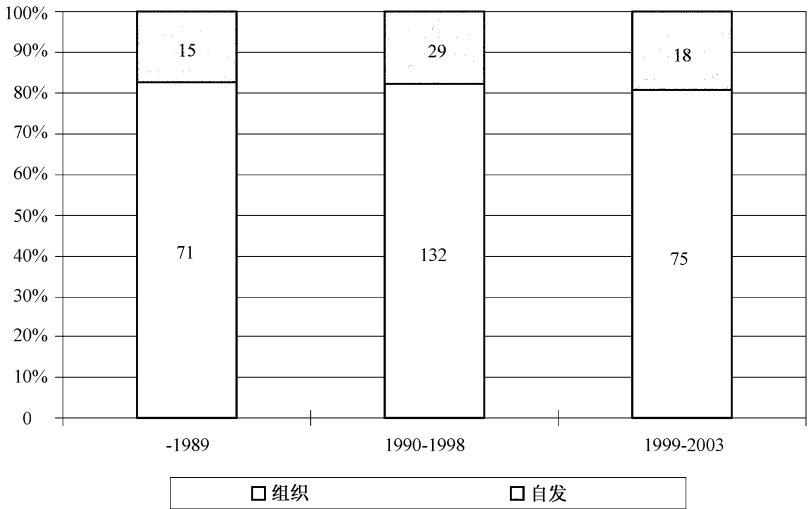


图 2 专业性社团组建的发起者(以成立时间来划分)

资料来源：北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

无论从控制还是支持的角度看，业务主管机构在专业性社团的运作中都充当了非常重要的角色。因此，当被问及同业务主管单位的关系时，44.4%的专业性社团选择“非常密切”，46.1%选择“比较密切”，6.5%选择“关系一般”，仅有1.4%认为“联系不多”，没有任何团体选择“没有联系”，另有1.7%认为这一关系“说不清楚”。

第三，我们考察专业性社团领导人的提名过程，以了解国家在社团领导人遴选过程中的涉入情况。在中国社团的运作过程中，会长掌握众多实际权力，而秘书长则主持社团运作的日常工作。图 5 显示，以会员自由竞选的方式提名会长和秘书长的社团比重都非常低；相反，由业务主管机构(挂靠单位)直接推荐的比重都很高，在会长一职上，有 1/3 强的专业性社团由其业务主管机构推荐。

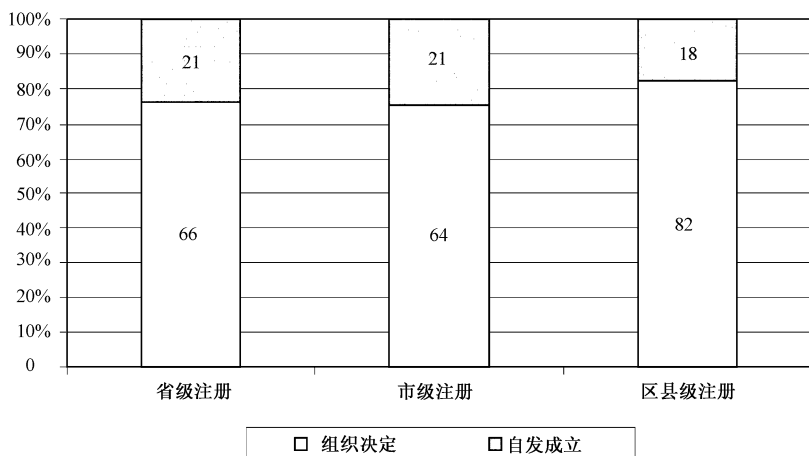


图3 专业性社团组建的发起者(以注册级别来划分)

资料来源: 北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

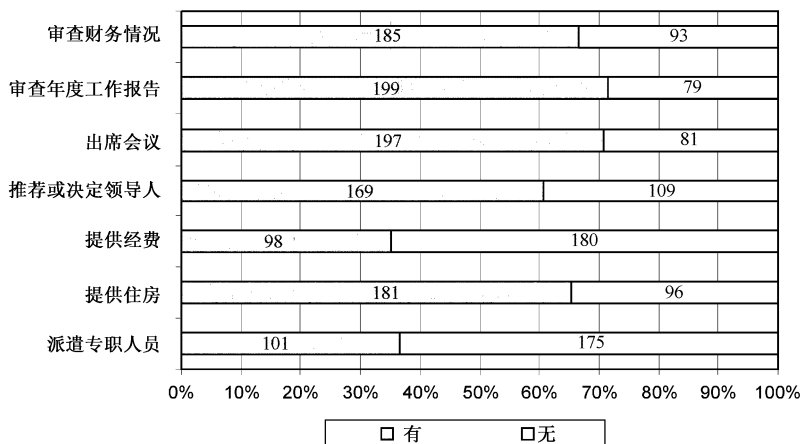


图4 业务主管机构在专业性社团运作中的作用

资料来源: 北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

无论是会长还是秘书长的职位, 由理事会推荐提名的比重相对较高, 这符合社团法人治理结构的一般运作常规。我们虽然缺乏直接的数据显示业务主管机构在理事会中的代表性, 但根据常识判断, 业务主管机构对理事会成员有相当大的影响力。“领导层协商”作为会长和秘

书长提名的方式,也占有大约 15%的比重。在这里,有关领导层组成的信息并不大清楚,但是我们有理由相信,业务主管机构即便没有直接派人进入领导层,也会对领导层具有相当大的影响力。

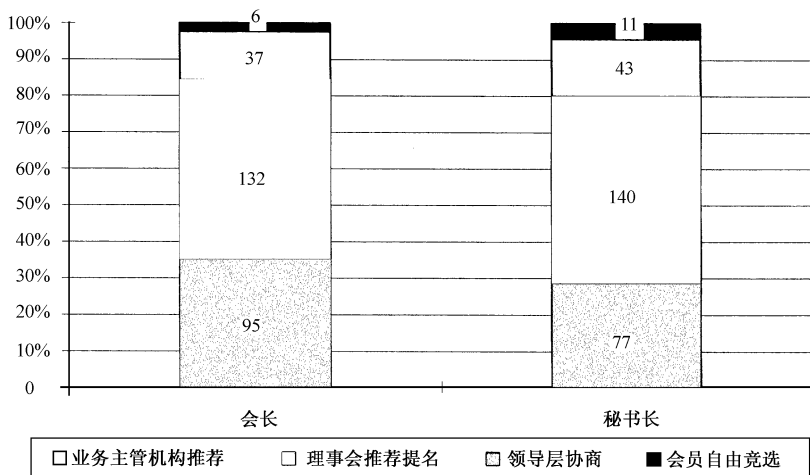


图 5 专业性社团领导人的提名情况

资料来源:北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

可以说,经验调查的数据显示,业务主管单位在中国专业性社团领导人的遴选过程中具有巨大的影响力,这一点正是国家法团主义的主要特征之一。

接下来我们考察社团领导人的行政级别。图 6 显示,在专业性社团的三大重要职位中,第一名誉会长和会长由高级别人士出任的比比较高,而主持日常事务的秘书长则较多由行政级别较低的人士担任。值得注意的是,拥有行政级别的人士并不一定是政府官员,在国有企业和事业单位中工作的、隶属于干部系列的所有雇员都有行政级别。^①但在实际的社团生活中,现任官员和退休官员出任社团名誉会长、会长的情况非常之多。这一情况,一方面体现了国家控制专业性社团的需要;另一方面也是专业性社团依赖或者动员其政治社会资本以维持垄

① 在中国的国有部门,所有雇员均分为两个系列:工人和干部。在国有企业,一般而言,管理、财会、技术人员都属干部系列;在事业单位,从事其主要工作的雇员(例如教育机构的教师、研究机构的研究人员等)都属“干部”,而工人一般从事后勤工作。这套体制至今没有发生大的变化。

断性的需要。

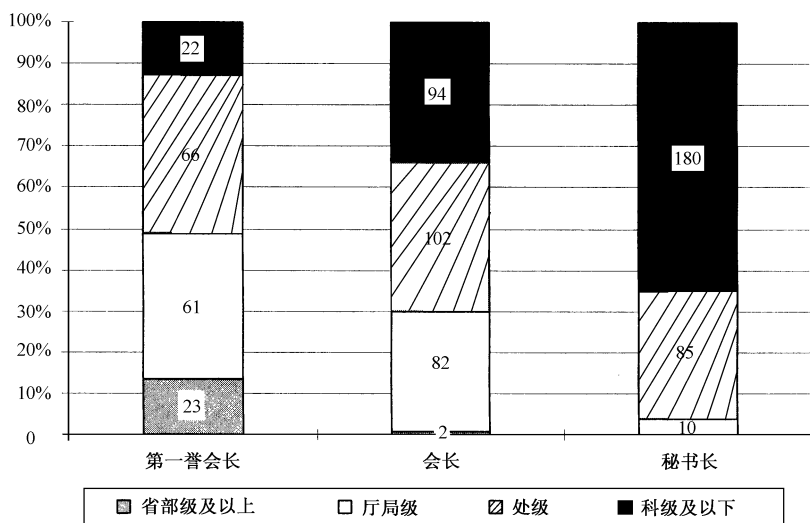


图6 专业性社团领导人的行政级别

资料来源: 北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

最后, 我们考察专业性社团获得国家财政拨款的情况。图7的数据显示, 在2000年, 77%的专业性社团没有获得国家的财政拨款。国家拨款占其运行经费比重不足1/3的专业性社团有7%, 超过1/3不足2/3者有3%, 超过2/3的专业性社团比重为13%。可以说, 绝大多数专业性社团在运行经费上不依赖于国家, 这一点同专业性社团空间的法团主义性质并不相悖。实际上, 作为会员制组织, 专业性社团的主要职能是为会员服务, 而且由于专业人士加入专业性社团具有强制性, 因此大多数专业性社团完全可以依赖会费实现财务自主。同时, 各级政府都面临着预算紧缩的艰巨工作, 而减少社团(包括专业性社团)的财政拨款无疑是预算紧缩的一大手段。在这样的大背景下, 专业性社团也不得不努力实现财务自主。

专业性社团具有较高的财务自主性是否意味着它们具有从国家法团主义转型的基础, 这是值得讨论和有待观察的事情。目前可以得出的可靠结论是: 财务手段已经不再是国家控制社团的主要工具。

上文的经验研究表明, 至少在专业性社团的空间, 中国已经完成了

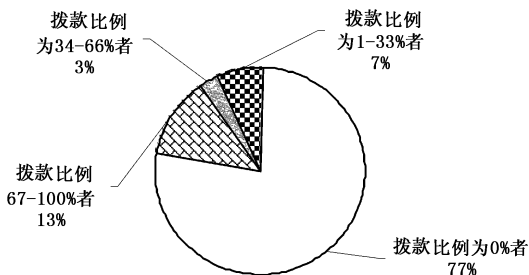


图7 政府拨款在不同专业性社团总收入中的比重(2000)

资料来源:北京大学公民社会团体研究中心“中国社会团体调查”数据库。

从国家主义向国家法团主义的转型。国家对专业社团空间无所不在的穿透和无所不能的控制已经不复存在,专业人士自发组建专业性社团的常规性合法渠道已经存在。然而,在国家主义遗产依然强大的社会背景中,中国专业性社团对国家依然具有严重的依赖性。高达80%的专业性社团由国家出面组建这一事实,集中反映了依赖的严重性。当然,这一结构性现象也是国家法团主义式社团监管体系塑造的结果。当社团同业务主管机构挂靠关系的建立成为社团合法注册的先决条件时,国家直接组建社团便是满足这一条件的最便利途径。国家法团主义式的社团监管体系通过明文规定的方式,确立了已有(尤其是国家组建的)社团的惟一性、代表垄断性、国家控制的合法性等;而且,在实际的社团组建和运行之中,业务主管机构通过对社团领导人遴选的指导以及对领导职务的占据等方式,对专业性社团实施了有效的控制。

五、结论性思考:向社会法团主义转型?

一个有趣的问题是:国家与专业性社团的国家法团主义式关系在中国究竟是一种常态,还是一种过渡形态?如果是过渡形态,那么一般认为,其转型的方向是社会法团主义而不是多元主义。作为一种制度形态,法团主义都是在那些强调集体或社群利益超越个人利益的社会中产生并得到发展(Wiarda, 1997: 15)。实际上,反过来也成立。在那些强调集体或社群利益超越个人利益的社会中,法团主义比多元主义更有可能生存并成长。这样,我们的问题就转化成,如果国家法团主义在

中国是一种过渡形态,那么它向社会法团主义转型的重要环节何在?

作为国家与社会关系变革的一个组成部分,国家与专业团体关系从国家法团主义向社会法团主义转型涉及到制度变革。国家与社会关系变革的路径大体有三:第一种是公民社会反对国家的路径,其中社会团体不遗余力寻求独立于国家的自主性,是国家与社会关系转型的推动力(Arato, 1981: 23—47; Keane, 1988);第二种是国家中心论的路径,亦即国家根据自主的理性选择在推动自主性社团空间的成长中发挥各种积极和消极作用(Evans et al., 1985);第三种是国家与社会相互赋权的路径,亦即国家与社会双方主动寻求建立公私伙伴关系以治理公共事务(Evans, 1995; Migdal et al., 1994; Wang, 1999: 231—249; Migdal, 2001)。

实际上,法团主义在西方演变的历史,在一定程度上体现了这三种思路的适用性。基于维阿达对大量研究文献的综合,我们可以构画出法团主义变革的脉络。法团主义的初期阶段是所谓“传统性法团主义”,各种源于身份的社群(例如贵族团体)同国家建立各种特殊关系。在现代化的过程中,新兴的以职业为基础的社会团体兴起,尤其是产业工人组织,也就是工会,向国家争取对其代表性的承认。国家在应付这些新“社会问题”时,一开始往往采取压制政策,之后基于各种理性考量,开始采取胡萝卜加大棒的政策。国家在承认新兴社会团体的合法性的同时,也把它们纳入到既有的体制之中。随着整个政治体制走向自由化和民主化,国家与社会的伙伴关系变成法团主义的常规形态。

在中国社团空间的成长过程中,至少在专业社团领域,公民社会对抗国家的路径并不存在,也不相干。实际上,绝大多数专业性社团是从国家体制中分离出来,或是由在国有部门中工作的专业人士组建的。国家在专业性社团空间的发展中不仅维持了控制,而且还提供了一定的支持。因此,当政府进一步转变职能,在实现从全能性政府向服务性政府转变的过程中,把更多的服务递送工作转移给民间非营利性组织——包括专业性社团——时,一个国家与社会相互增权的局面是可以期待的。

参考文献:

- 贾西津、沈恒超、胡文安等, 2004,《转型时期的行业协会——角色、功能与管理体制》,北京:社会科学文献出版社。
- 苏力、葛云松、张守文、高丙中, 1999,《规制与发展——第三部门的法律环境》,杭州:浙江人民

出版社。

张静, 1998, 《法团主义》, 北京: 中国社会科学出版社。

邹俊, 1994, 《二十世纪中国政治》, 香港: 牛津大学出版社。

Arato Andrew 1981, "Civil Society against the State: Poland 1980—1981." *Telos*, No. 47.

Bertilsson, Margareta 1991, "The Welfare State, The Professions and Citizens." in Torstendahl & Burrage (eds.), *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*. Newbury Park, C. A.: Sage Publications.

Black, Anthony 1984 *Guilds and Civil Society in European Political Thought from the Twelfth Century to the Present*. Ithaca: Cornell University Press.

Buchner Jeziorska Anna & Julia Evetts 1997, "Regulating Professionals: The Polish Example." *International Sociology*, Vol. 12 No. 1

Cleaves Peter S. 1987, *Professions and the State*. Phoenix: University of Arizona Press.

Cocks, Geoffrey & Konrad H. Jarausch (eds.) 1990, *German Professions, 1980—1950*. Oxford: Oxford University Press.

Comisso Ellen 1995, "Legacies of the Past or New Institutions? The Struggle over Restitute in Hungary." *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 2

Crawford, Beverly & Arend Lijphart (eds.) 1997, *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transition*. Berkeley: Institute of International and Area Studies.

Crawford Beverly (ed.) 1995, *Markets, States, and Democracy: The Political Economy of Post-Communist Transformation*. Boulder: West View.

Derbe, Charles (ed.) 1982, *Professionals as Workers*. Boston: G. K. Hall.

Eder, Klaus 1993, *The New Politics of Class; Social Movements and Cultural Dynamics in Advanced Societies*. Newbury Park, C. A.: Sage Publications.

Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer & Theda Skocpol (eds.) 1985, *Bring the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Evans, Peter (ed.) 1995, *State-society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: Institute of International and Area Studies.

Foucault, Michel 1978 *Discipline and Punish*. New York: Vintage.

Geddes, Barbara 1995, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe." *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 2.

Geison, Gerald L. (ed.) 1984, *Professions and the French State, 1700—1900*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Giddens, Anthony 1994, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Stanford: Stanford University Press.

Gouldner, Alvin W. 1979, *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*. New York: Seabury Press.

Gu Xin 1998, "Plural Institutionalism and the Emergence of Intellectual Public Spaces in Contemporary China." *Journal of Contemporary China*, Vol. 7, No. 18.

Harte, Stefanie & Gerald Easter (eds.) 2000, *Shaping the Economic Space in Russia: Decision Making*

- Processes, Institutions and Adjustment to Change in the E1 tsin Era*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Hollingsworth, Roger A. 1986, *Political Economy of Medicine; Britain and the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Holmes, Geoffrey 1983, *Augustan England; Professions, State and Society, 1680—1730*. New York: Harpercollins.
- Huskey, Eugene 1986, *Russian Lawyers and the Soviet State*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald 1990, *Cultural Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Jarausch, Konrad H. 1990, *The Unfree Professions; German Lawyers, Teachers, and Engineers, 1900—1950*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Terry, Geny Larkin & Mike Saks (eds.) 1995, *Health Professionals and the State in Europe*. London: Routledge.
- Jones, Anthony (ed.) 1991, *Professions and the State; Expertise and Autonomy in the Soviet Union and Eastern Europe*. Philadelphia: Temple University Press.
- Keane, John 1988, *Democracy and Civil Society*. London: Verso.
- Konrad, Gyorgy & Ivan Szelenyi 1979, *The Intellectuals on the Road to Class Power*. New York: Harcourt, Brace Jovanovich.
- Krause, Elliott A. 1999, “Professions and the State in the Soviet Union and Eastern Europe; Theoretical Issues.” in Anthony Jones(ed.), *Professions and the State; Expertise and Autonomy in the Soviet Union and Eastern Europe*. Philadelphia: Temple University Press.
- 1996 *Death of the Guilds; Professions, States, and the Advance of Capitalism, 1930 to the Present*. New Haven: Yale University Press.
- Laothamatas, Anek 1992, *Business Associations and the New Political Economy of Thailand; From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder: Westview Press.
- Malatesta, Maria (ed.) 1995, *Society and the Professions in Italy, 1860—1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malloy, James M. (ed.) 1977, *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- McNamara, Dennis L. 1999, *Corporatism and Korean Capitalism*. London: Routledge.
- Migdal, Joel S. 2001, *State in Society*. New York: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.) 1994, *State Power and Social Forces; Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge University Press.
- Nigenda Gustavo & Amando Solorzano 1997, “Doctors and Corporate Politics; The Case of the Mexican Medical Profession.” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 22 No. 1.
- Oi, Jean C. 1989, *State and Peasant in Contemporary China; The Political Economy of Village Government*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Parsons Talcott 1949, “The Professions and Social Structure.” in *Essays in Sociological Theory; Pure and Applied*. New York: The Free Press.
- Pei, Minxin 1998, “Chinese Civic Association; An Empirical Analysis.” *Modern China*, Vol. 24.

- Perkin, Harold 1989, *The Rise of Professional Society*. London: Routledge.
- 1996 *The Third Revolution: Professional Elites in the Modern World*. London: Routledge.
- Pierson, Paul 2000. "Increasing Return, Path Dependence and the Study of Politics." *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2.
- Pike, Fredrick B. & Thomas Stitich (eds.) 1974, *The New Corporatism*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.
- Poulantzas, Nicos 1978, *State, Power and Socialism*. London: Verso Press.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (eds.) 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schwartz, Benjamin I. 1968, *Communism and China: Ideology in Flux*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Schmidt, Steffen W., Laura Guasti, Carl H. Landé & James Scott (eds.) 1977, *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Shue, Vivienne 1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Spangler, Eve 1986, *Lawyers for Hire: Salarial Professionals at Work*. New Haven: Yale University Press.
- Stepan, Alfred 1978, *The State and Society in Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Thurston, Anne F. 1987, *Enemies of the People: The Ordeal of the Intellectuals in China's Great Cultural Revolution*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Tonstendahl, Rolf & Michael Burrage (eds.) 1990, *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*. Beverly Hill: Sage Publications.
- Tsou, Tang 1986 *The Cultural Revolution and Post-Mao Reform: A Historical Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Walder, Andrew G. 1986, *Communist Non-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press.
- Wang, Xu 1999 "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanism, and Limits." *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2.
- White, Lynn III 1987 "Thought Workers in Deng's Time." in Merle Goldman (ed.), *China's Intellectuals and the State: In Search of a New Relationship*. Cambridge MA: The Council on East Asian Studies, Harvard University.
- Wiarda, Howard J. 1981, *Corporatism and National Development in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- 1997, *Corporatism and Comparative Politics*. Ammonk: M. E. Sharpe.

作者单位：北京师范大学社会发展与公共政策研究所(顾昕)

中国发展研究基金会(王旭)

责任编辑：张志敏

Abstract Between the late 1930s and the early 1940s, a small group of Chinese anthropologists and sociologists carried out a series of field studies in the countryside of Yunnan. Among them, Fei Xiaotong, Francis L. K. Hsu, and Tian Rukang wrote three famous ethnographies. Each dealt with a different theme. But all of the three were deeply concerned with the cultural difference between rural China (as a whole) and modernity. After 60 years, a group of young anthropologists were sent to the three places where Fei, Hsu, and Tian conducted their research. There, they collected data and sought to restudy the villages. They were inspired both by the earlier studies and the new ideas of ethnographic restudy. Reflecting on Fei's economics, Hsu's confinement to inner-village life and negligence of the outer world of Dali, and Tian's Durkheimian sociology, all three young scholars have drawn their own conclusions on the issues of political power, hierarchical order, and ideology. Written by the organizer of the restudy project, this article provides an overview of the research and suggests an interpretive line. By bringing the three studies together, it also seeks to suggest something more general concerning the legacy of "human ecology" in Chinese social sciences.

From Statism to Corporatism: Changes in the relationship between the state and professional associations in the transition to market economics in China

..... *Gu Xin & Wang Xu* 155

Abstract Professional associations have become an important part of an emerging civil society in China. The expansion of professional autonomy, however, is still dragged by intensive state involvement. The regulatory system over all kinds of associations is characterized by state corporatism. In any socioeconomic field, only one association is allowed to register and monopoly is granted. The vast majority of professional associations are formed from above, and all are affiliated by a supervisory body, normally a state-owned organization. The supervisory body imposes effective control over affiliated associations through involvement in selection of leaders. The heavy dependence of professional associations upon the state is also favored by associations themselves as they could continue to enjoy existing monopolized status. The corporatist pattern of the state-professional relationship may not be transitional in nature due to strong legacy of statism in China. Nevertheless it is worth watching if state corporatism would transform itself into societal corporatism as a new approach of state-society mutual empowerment is embraced by Chinese actors.

Five Barley Loaves and Two Fishes: Community movements and the urban life

..... *Chuang Ya-Chung* 176

Abstract: This paper examines an urban neighborhood, where its residents had mobilized for a reconstruction project that followed a protest event. This paper investigates how this