

# 转型经济国家中的“第三部门”发展： 对中国现实的解释<sup>\*</sup>

熊 跃 根

**Abstract:** China has undergone unprecedented social changes since economic reform, the theoretical issue of “State-society relation” becomes a vivid subject of recent published works. The expansion of the third sector beyond the state regimes in China has obtained much attention from the scholars at home and abroad, at least in the field of sociology. Based on the understanding of the concept of the third sector and its ideological roots, the author attempts to analyze the impact of role changes of the state on the growth of the third sector in reformed China. After interpreting the relationship between state, market and society, the author argues that three most important factors, i. e. political legitimacy, financial autonomy and organizational capacity building definitely determine the growth of the third sector in temporary China.

## 一、引 言

自 20 世纪 70 年代末实行经济体制改革以来,中国社会发生了前所未有的转变,其中经济结构变化和社会结构转型引发了学者们的广泛研究兴趣。中国发生的社会转变,正如世界银行的经济学家曾阐述的那样,它一方面是由命令式的中央计划经济,向以市场导向为主的混合经济转变;另一方面,它也是社会、政治生活方面的转变,即由单一的集权式治理向民主化实践的渐进过渡(Barr, 1996)。

近年来在中国的经济学和政治学等领域,国家与市场的关系一直是学术界研究的主导话题之一,许多研究成果可以说是对资本主义和社会主义两种意识形态下的经济体制运作模式进行的检视和回应,当中一些有代表性的研究文献突出体现了对国家和市场二者在现代经济发展中的角色、功能和局限性的关注(张曙光, 1995; 樊纲, 1995; 盛洪, 1995; 刘军宁, 1995; 赵锡斌等, 1995; 曹沛霖, 1998; 杨祖功等, 1998)。同时,中国自改革开放以来所发生的社会变迁,尤其是社会结构的松动和新的社会利益关系重组,使得国家与社会的关系问题变得突出,在市场经济发展前提下如何理解“市民社会”的出现和新的社会中介组织的成长,成为 90 年代以来社会学研究的一个重要主题(孙立平, 1992、1994; 邓正来, 1993、1998; 王颖、折小叶, 1993; 谢维和, 1993; 王颖, 1994; 孙炳耀, 1994; 张静, 1998)。在上述研究中由传统的国家—市场二分法以

<sup>\*</sup> 本文曾在 2000 年 4 月由香港理工大学举办的“国家之再定位: 亚太区社会政策之经验与挑战国际研讨会”上宣读, 后经与一些学者同仁的讨论和再度思考写成此稿, 在此作者对 Ito Peng 教授、何国良博士、杨团副研究员以及正在马里兰大学就读的吴逢同学等提供的极有价值的参考意见表示感谢。

及建构市民社会而引起进一步讨论的“第三部门”(the Third Sector)<sup>①</sup>,最近又成为国内学术界的一个热点,它突出反映了学术界对第三部门在社会发展中的功能及其运作过程的探索(王绍光,1999;孙立平等,1999)。

“第三部门”成为当今国内学界的一个前沿研究课题,不仅显示出研究者在重新看待社会转型时期国家在社会经济生活中扮演的角色,以及市场本身存在的缺陷及其变化性,而且也体现了研究者们已逐步将注意力放在了政府体制之外的社会利益空间的扩展。对“第三部门”的理论关注,就成为学界研究国家—市场之外社会性力量成长的主要对象之一。目前,国内学者对“第三部门”的研究已逐渐从理论概念的引介,向关怀本土经验的实证研究转向(陈健民、丘海雄,1999;孙立平等,1999),以及从单一的国外经验模式介绍向综合的比较研究分析转向(王绍光,1999)。然而,上述研究尚未将“第三部门”和社会福利联系在一起作为一个研究专题,尤其是未从中国后共产主义时期社会福利体制转变的背景下探讨国家—市场制度空间之外社会组织的成长与演变,也较少阐释它们在“国家能力建构”(State Capacity Building)、民主化建设和社会资本形成等方面扮演的角色和发挥的功能。90年代末中国推进的市场化改革和随后实行的政府机构精简,使“小政府、大社会”的行政改革目标与以突出经济建设的市场化目的紧密结合在一起。政府在社会福利方面的改革使得传统的国家代理人——企事业单位的福利角色逐渐弱化,而个人、家庭和社区在养老、医疗、住房等福利领域将承担更加明显的责任。由于市场的逐步开放和企业作为独立经营者的重要性日益被确定,以物质福利再分配为主要特征的,前苏联式的“单位制福利”开始逐渐淡出,家庭、市场、社会和国家开始形成新的利益结构关系。目前,中国社会中介组织的数量虽然增加很快,但它们在社会福利服务中发挥突出功能的“第三部门”还很有限。尽管一些有代表性的“第三部门”,由于它们在社会公益事业方面的成就和新管理主义思想的引入,使它们在社会发展中的重要性和影响已深入人心,在社会中已积蓄了一定的符号资本(如中国青少年基金会即是如此)。多年来国家的改革经验证明,由经济变革带动的社会福利转向,其中一个明显的特征是“福利多元主义”(Welfare Pluralism)作为实践理念的出现,而中国则是以官式话语系统的“福利社会化”模糊概念作为象征。<sup>②</sup>在社会转型加剧和社会问题丛生的背景下,从国家中心主义迈向福利多元主义的路途中,如何从理论上认识“第三部门”的成长发育,无疑将有助于我们理解国家能力建构和市民社会发育之间的关系,它对理解社会发展过程中政府系统之外的部门发挥的功能将有重要的现实意义。本文的研究目的在于:第一,从理论上阐释“第三部门”的概念及其在社会经济发展中的作用和意义;第二,分析中国社会转型时期“第三部门”的发育及成长的制度环境;第三,讨论在全球化背景下未来中国“第三部门”的发展在合法性和能力双重建构方面所面临的问题及挑战,其中也将讨论包括智识群体(the intellectual)在“第三部门”成长中扮演的角色和功能。

① 在当代西方社会里(尤其是英、美等国),政府与市场之间存在大量的以志愿参与、民管理机制和非营利为运行基础的机构,它们被学者们(如赛拉蒙等)统称为“第三部门”。这一术语经常和非营利机构、慈善组织、非政府机构等交替使用。有关非营利机构或“第三部门”的社会学近期论述可参阅D. Bell(1989), DiMaggio & Anheier(1983), Hall(1987, 1992), Skocpol(1996), Salamon & Anheier(1994), O' Neill(1989), Tam(1998)等重要文献。

② 民政部门在80年代提出,在90年代广泛讨论并实施“社会福利社会化”概念,体现了社会转型时期,政府部门在市场化浪潮下面临机构职能变更和拓展社会福利发展空间的一种应对策略。由于政府在财政方面的弱能力和国企单位制福利的逐渐淡出,社会空间成为政府推行福利多元化路线的惟一路径选择。然而,由于对“社会化”概念界定的表层化和对部门利益的维护,作为一种发展理念和政策的“社会福利社会化”对在市场经济中应如何引导政府—民间发展非牟利的社会福利事业至今仍存在较多困境和疑问。特别是,由于个别社会事件的影响,导致政府对社会团体(“第三部门”)在社会福利事业发展中的重要性、角色、功能和它们进一步发展所需的政策环境认识还不很清晰,这一点从已发表的文献中可以看出。

## 二、“第三部门”的概念界定及其在社会经济发展中的作用和意义

在中国,研究“第三部门”的学者们首先遇到的问题是如何界定这个来自西方社会的概念。笔者认为,一方面我们必须了解这一概念在西方社会背景下的不同含义和具体指涉,另一方面我们要深入理解“第三部门”这一概念在中国社会制度背景下可能出现的意义转换。有学者曾指出,由于组织本身种类的多样性、功能的复杂性,以及各国政治制度和法律对“第三部门”在实践中的不同处置,使界定出一个统一的概念变得非常困难。不过,值得注意的是文化和政治—经济制度的差别,并未使各国“第三部门”的社会实践出现本质的差异,不同文化传统中非营利事业存在明显的可供比较的共同之处(赛拉蒙,1994)。

### (一)“第三部门”的概念界定

“第三部门”是西方制度背景下的一个产物,从概念上讲,一切既不属于政府公共部门,又不属于以营利为目的的所有社会组织,都可以归类为这一领域。必须指出的是,家庭、家族等不能被视为“第三部门”的一分子。很多时候,学者们将“第三部门”和“非营利组织”(nonprofit organizations)交替使用。在西方,“第三部门”代表着公/私领域二元建构基础上的一种社会中介机制,发挥着既不同于政府的社会事务管理功能,又履行异于一般商业经营的社会服务义务。它成为建立公民秩序(civic order)和维护社会公正的一股重要来源。西方社会过去100多年来非营利组织社会福利活动的推展,反映了社会追求维护公共利益的共同价值取向,是一种私人性的行动和对公共物品的关怀的有效结合(Powell & Clemes, 1998)。由于“第三部门”本身在概念上具有很强的包容性,它又不完全局限于非营利组织这一范畴,在政府部门和以营利为目的的企业(市场部门)之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会,都可以划入这一术语所指的范围。早在20世纪70年代美国就有组织社会学家阐释过“第三部门”在公共行政管理领域中的作用(Etzioni, 1973),或将其作为社会管理的一种实务策划来推行(Levitt, 1973)。而自80、90年代开始,随着西方国家福利制度的改革进程和社会经济的演进,参与公共事务和影响政府社会政策的非营利组织(或“第三部门”)再次成为了学术领域的一个中心话题,它们包括对非营利组织(“第三部门”)角色的阐述,对其发展的历史考察(Hall, 1987)。对各国不同社会经济—政治框架下“第三部门”的研究经常涉及的一个主题是它与国家、市场之间的关系(Gidron, Kramer & Salamon, 1992; Wuthnow, 1991; Tam, 1998)。值得注意的是,同发展中国家明显不同的是,西方“第三部门”的形成和发展过程中具备了一定的制度条件,其中包括:公/私界限较清晰的划分使社会力量得到了良好的发育,智识群体在社会福利事业中的广泛介入和参与,自下而上的民间自助组织和社会运动的发展以及国家在社会生活领域中有意识的“功能让渡”。<sup>①</sup>

虽然,“第三部门”概念的出现及其大规模研究的出现是20世纪70年代以后的事情,但实际上,作为对这一组织形态(志愿部门)的研究却可以追溯到19世纪上半叶托克维尔时代。托克维尔在《论美国的民主》中详尽地提出了他个人对当时美国社会中多元化的志愿组织

<sup>①</sup> 帕森斯在《现代社会的结构与过程》一书中对正式组织的三种功能系统(技术、管理和制度)进行了深刻的理论分析,他指出,由于各系统在资源占有上的不同优势,使得某一特定系统的活动必须依赖合作的方式,将资源(产品、服务等)让渡给组织外的成员,通过这种管理上功能的让渡保证社会客体的受益者得到所需产品或服务,而原本的功能让渡者将主要发挥监督和支持指导功能。帕森斯这一概念分析对我们理解作为正式组织的国家(政府)与这一正式系统之外的“第三部门”之间,在社会福利领域中的协作关系有很重要的启发意义。

(教会、社区团体、公民组织等)在社会生活中作用的想法,托克维尔认为它们对建立北美民主制度有特别的贡献。托氏对这些志愿组织在公民与政府之间的调节角色的阐释在今天仍有十分重要的现实意义。在他看来,志愿协会(或组织)对一国的“文化健康”起着至关重要的作用,尤其是它们使关怀公共利益和互助形成一种公民的习惯,使利他主义成为慈善组织制度化实践的基本要素。除此之外,在经典社会学家中,涂尔干(Durkheim, E)对社会团结形式与社会福利之间关系的论述同样也为我们提供了重要的线索,使我们可以加深对民间协会、自助组织等“第三部门”在社会经济生活中的角色的认识。涂尔干在《社会分工论》一书中指出,19世纪末西方社会经历的结构变迁削弱并摧毁了由手工艺人和工人组成的法团协会(corporative associations),大规模的工业生产使社会团结精神面临崩溃的威胁。他对社会契约论提出了批评,指出市场经济的竞争伦理不足以成为社会团结的基础。相反,在他看来,鼓励竞争和获取利润的市场经济行为是“反社会的”(anti-social)。它代表一种超强力的“集团惩戒”(collective discipline)方式。因此,为适应大规模的工业社会结构,涂尔干提出应建立一种职业行会体系,它可以发展出比家庭更加持久和更有效的互助功能。在发展福利问题上,涂尔干认为,国家的控制作用应得到必要的限制,而基于职业的“中介协会”(intermediary associations)应取代地方机构,发挥其社会保障、公共卫生等重要福利功能。当代法国哲学家德勒兹(Deleuze, G.)在为唐泽勒(Donzelot, J.)的著作所作的序言中也曾指出,以处理社会问题为任务的合格专业人才(如社会工作者、法庭矫正工作人员、心理治疗师等)的出现,使得在18世纪末19世纪初形成的“社会领域”(the Social)<sup>①</sup>不断壮大。形成这一趋势的原因,在德勒兹看来是家庭作为照顾单位日益面临危机。“社会领域”促使公/私两部门之间形成新的互动关系,它在家庭与国家之间建立了一种必要的权衡机制,既可以防止家庭功能的丧失,又使过度的国家干预得到抵御(Deleuze, 1979: ix-xvii)。虽然德勒兹并未直接阐释国家(公共领域)与家庭(私人领域)之外的“第三部门”在处理社会问题方面的角色和功能,但是,在这里德勒兹的论述中已经隐含了在社会福利领域内公/私部门之间存在广大的行动空间这一判断。

如今,西方有更多的学者开始对非营利组织或是社会团体(自助协会)中公民的民主参与与实践进行实证研究或理论上的进一步阐释,他们将这些公民在社区日常生活中的自发参与社团的实践视为一种创造信任和形成社会资本的重要基础,近年来引起了学术界的广泛关注(Putnam, 1993; Fukuyama, 1995)。西方一学者还指出,在以追逐商业利润为目的的自由竞争经济之外,为保障被社会排斥的公民能获得必要的谋生条件,还应存在某种以互惠、责任或义务为基础的道德经济(moral economy),这种以互助行动为特征的志愿主义(voluntarism)和强

① 对“社会领域”(the social)概念的理论追溯可以在西方古典哲学思想中找到根源,尤其是从亚里斯多德、洛克、弗格森到黑格尔及马克思等思想家中有关公/私二分法对理解国家—社会之间关系的重要线索。在社会科学领域里,公/私这对概念由于不同领域理论家的指涉和阐释所具有的歧义,表明了这对概念背后所隐含主题的变化。经济学家侧重于对“国家”和“市场”两部门运行的分析,尤其是对公/私部门在组织及管理“公共物品”方面功能的分析和讨论;而哈贝马斯等社会理论家则更多地从意识形态角度来分析资本主义后工业社会中的“公共领域”(public sphere)对国家政治干预(如福利国家)和民主生活(如大众参与)的形成所产生的影响。作为一位道德哲学家和社会学家,哈贝马斯试图以资本主义公共领域的历史变迁,对现代西方文明社会中“公共性的丧失”进行不懈的批判。作为一位哲学家和政治学家,汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)对政治的概念做出了具有原创性的阐释。在她看来,“社会领域”在历史上是同私有财产从一种私性的关怀转向大众议题一起出现的。阿伦特认为,政治同公众生活有着不可分割的联系,尤其是人类本身的多元性,以及对社会生活自愿的参与和行动成为政治的一种基础。阿伦特反对将绝对的真理嵌入公众生活,对极权主义的恐惧使她对国家政治功能和人类民主状况之间可能的关联做出了深刻的描述。汉娜·阿伦特以“社会领域”和“私人的”这一对范畴来详尽阐述她对公/私两个领域的区分,尤其是从人类活动的场所这一维度,从国家政治和宗教实践的关系来分析人类“爱的经验”的不同特征。而美国政治学者丹尼拉·戈贝捷(Daniela Gobetti)更完整和深入地将公/私概念同政治思想的历史背景紧密结合在一起,她追溯了洛克、哈切逊(Hutcheson)等古典哲学家有关公/私概念的自由传统,认为家庭事务与公共领域之间的区分是理解现代社会中有关“政治参与”的一个重要前提。

调实务的专业主义 (professionalism) 理念正是“第三部门”(非营利组织)赖以存在的一个基础。因为这种道德经济不仅是一种新的经济补充形式,而且更成为维系社会团结的一个纽带。同时,它不仅增强了家庭与社区内社会组织的联系,也使公民参与社会事务常常成为增强社会支持网络的主要形式。值得注意的是,来自西方的关于民间协会和民主实践之间关系的理论假设(普特南的假设)也开始被学者用于对第三世界民主实践经验的检验,结果显示社团组织实践(虽然不是所有的社团)可以导致更广泛的民主参与和社会合作,尤其是在社区发展的团体内部更是如此(Seligson, 1999)。

## (二)“第三部门”在社会经济发展中的作用和意义

作为民主社会的一种非政治性实践,民间社团和非营利组织在社会福利领域内的集体行动,无论在西方发达社会还是在一些发展中国家都受到政府的倡导和保护,这些组织与政府建立的合作伙伴关系成为增加社会信任的重要基础。长久以来,学术界对“第三部门”(非营利组织)的一个持续兴趣,是对它与民主制度建立之间内在关系的思考,这似乎在很大程度上仍受到来自托克维尔思想的影响,许多理论家都受到了这位法国社会学思想家著作的启发。虽然在著作中托克维尔并未直接将“国家—市场—志愿组织”三部门模式提出,但他对社会领域的区分已经隐含了这种三部门的模式(Wuthnow, 1991)。由于国家、市场和“第三部门”这种区分经常和公/私二分法交织在一起,因此,人们往往会把“第三部门”归类到私营部门,而这种区分无疑将市场和“第三部门”之间的差别模糊化了,使正确理解后者本身的功能可能出现偏差。今天,西方学者在讨论市民社会与公民权的概念时,经常将重新定位或解构公/私领域二分法,作为正确认识社会道德建立的一个前提,尤其是涉及到福利服务或照顾实践以及社团的参与时,更是如此(Lister, 1997; Weintraub, 1997)。

“第三部门”的活动既不是基于一种强制性的规范,也不是以交换服务或商品来获取利润,它的最显著特征是非营利性、志愿性和专业主义,然而它在社会中的影响和作用却不可低估。由于“第三部门”比政府公共部门更具有灵活、创新机制和基层参与等特征,尤其是它在社会福利服务领域内的广泛介入,使公民参与的需要得到满足,并使社会问题在一定程度上得到缓解或解决。同时,“第三部门”还通过社会性福利服务这种利他行动来促进社会性伦理的完善,并使社会性整合的程度提高。在社会性福利领域,“第三部门”经常起着一种制度创新的作用。由于很多时候政府成为“第三部门”的主要财政支持来源,二者形成的是一种合作多于冲突的伙伴关系。“第三部门”在社会活动领域的贡献,也使其成为政府能力建构的一个重要补充。因为,“第三部门”所具有的有效信息反馈系统(与民众的互动)和理性的决策体制(专家系统的引入),经常使它在社会福利服务推行中成为典范的角色。由于“第三部门”不是以牟利为目的,比起市场化的商业经营,其社会性福利服务在管理上也更具人性,同时对受助者的需要反应更为积极。除了在解决社会问题和福利服务方面发挥的一线功能之外,“第三部门”这种组织形式及其活动能增进一个地区的公共利益,特别是透过社区内群体自发互助式的参与使民主的机制得以真正建立。近些年来,学者们加强了对社团与民主建构之间内在联系这一理论问题的观察和探讨,社会学家罗伯特·普特南(Robert Putnam)的研究成果已成为这一领域的一个杰出代表。在普特南看来,国家或地区的繁荣和有效民主机制的建立,取决于“信任”这种社会资本的积累,而这些社会资本又产生于社区中的个人自愿共同为增进集体利益(或公共利益)所做的努力,它们常常是在一种志愿组织的实践过程中得以完成。普特南在科尔曼理论建构的基础上,扩展了对“社会资本”(social capital)的微观分析,尤其是详细阐述了民众参与

自主性在社会资本形成中的作用。他在意大利对公民参与传统和民主机制建立的经验性研究中,深化了人们对民主这种观念或制度如何形成一种文化因素(cultural factors)的理解。在普特南看来,在繁荣和民主发展的背后,价值观和品德起到了至关重要的作用。而民间自助社团的介入却十分有益于这种品质的建立,普特南的看法再次回应了托克维尔19世纪在北美对民主制度的观察(Putnam, 1993)。和普特南相类似,福山也认为,民众的参与、相互信任和互惠会随着社会制度向一个和谐稳定的方向发展(Fukuyama, 1995)。在现代文明社会里,“第三部门”已成为这样一种机制,它促成一个融入性社区(inclusive community)的形成与全面发展,但除了这一机制外,最终社会发展还将取决于民众是否已准备好并有能力去回应,来满足他们所在社区的需求。在推进社会发展过程中,有效的组织和民众对社会公益事业的积极参与,是建立一个负责任的社会两大必要条件。有学者指出,对今日资本主义体制而言,之所以它处在危机当中但尚在生存和发展(未如料想的那样灭亡),其中一个重要理由是“第三部门”在起着一种十分重要的作用,即一方面它倡导社会改革,另一方面又尽力维护现存的制度在资本主义社会中的功用,有一种力量在为社会中最不利阶层争取权利和表达需要,有组织的慈善活动和专业行为成为一种开放的体制来缓和社会冲突。“第三部门”透过资金分配、服务传递、公众教育和科学研究等,促进了公民参与,加速了社会资本的形成和转化,成为资本主义生存与发展的一种不可或缺的保护层(Roelofs, 1995)。

### 三、中国转型社会中国家一市场之外的行动空间:“第三部门”的嵌入

国外已早有学者研究前苏联和东欧转型国家的非营利组织的发展,讨论和分析非西方社会尤其是社会主义国家的“第三部门”已不是一个很新的课题(Harangi, 1986; Marschall, 1990; Neale, 1991; Deacon & Hulse, 1997)。然而,对中国来说,研究“第三部门”还是从近期开始的,最近的一些理论研讨会和最新出版的有关文献已说明了这一点。由于中国在历史传统和政治一经济制度上同西方存在的显著差异性,笔者以为,在中国研究“第三部门”仍须谨慎地处理有关概念及其相互关系,尤其是涉及到国家(政府)部门与“第三部门”关系时更是如此,研究者要注意到彼此之间的共性和差异。近年来西方世界兴起的新的公共哲学,使政府传统的治理模式受到挑战,非政府部门的公共行动所导致的社会发明,让更多理性的人相信,政府不能被赋予超越公共道德之上的权力。在市民社会的倡导者看来,政府权力的合法利用和民间社会力量的成长是保持均衡的国家一社会关系的一个重要基础。

#### (一)理解中国的公/私界限与市民社会

要讨论中国的“第三部门”(非营利组织)这一问题,研究者往往会在概念本身的界定上遇到困难,因为从历史、文化传统和政治结构上,中国与西方国家存在着截然不同的取向。在西方社会,公/私的明确区分,使得公共权力的作用范围主要限于公共领域,而在私人生活领域里,个人被认为是有能力自理的,包括一些自发的互助行动(刘军宁, 1995)。然而,在中国我们很难将公/私二分法以及清晰的国家一市场关系构成,作为分析今日市民社会成长的一种框架,而笼统地把中国与西方视为传统一现代之两极,有学者认为这是明显受现代化理论模式制约的一种思考习惯,同时也暗含了中国因循西方社会现代化发展模式的假定,而这很可能是一个误区。研究者的倾向性使得对非西方社会里的“市民社会”认知范式的确定,要么转向西方既有的理念,用惯常的概念去理解非西方社会,以找到“市民社会”共同的要素;要么就以可发

现的经验性材料来诊断非西方社会出现的问题。不过有一点可以肯定的是,探讨中国市民社会问题,既离不开结合西方概念模式来对中国社会进行论辩,也不可能脱离中国的经验性事实来建构本土化理论概念,于是,结合历史与现状成为可供选择的一种研究路径(邓正来,1998)。

作为一个发展中的转型经济国家,近年来中国在国家—社会之间关系的变更,已使国家部门之外社会空间的扩充在商品经济迅速发展的前提下变得较为明显,最有代表性的是社团协会、民间自助组织(非营利组织)的涌现,这其中一个重要原因就是经济改革以来市场关系和所有权的重新确立,以市场为导向的经济改革迅速引起国家—社会关系的转型。于是,在经验性考证的前提下,西方的学者开始相信,虽然离预先的假设尚有一定距离,“市民社会”已经开始在改革后的中国生成。然而,就“第三部门”(社团或非营利组织)与国家之间的关系,或公/私之间关系的理论分析而言,研究者们对这一领域的探讨还未形成系统的观点。笔者以为在这里同样存在一个可能的概念误区,就是来自西方社会背景的“第三部门”解释中国现阶段存在的有关社会团体的效力问题。因为,在西方社会科学理论的语境里,“第三部门”作为公共空间与私人生活之间的纽带,把以社会服务(公益事业)视为主要目的特征导向其活动领域,形成一种“非政治化”的有组织的集体行动,在宪政赋权前提下,政府体制外的社会组织作为行动者获得这一权力。在对中国市民社会进行的一项经验性研究中,研究者们发现,同西方的国家—社会对立的二分法模式明显不同的是,中国的国家—社会关系是建立在国家权力对民众生活的渗透这一前提下,政府通过基层权力的有效组织将社区建设同政府治理目标结合在一起,它使得“第三部门”(非营利组织)同政府之间相互依靠,但基层的民众参与却必须通过政府权力机构组织才能完成,它并非是完全自发的、自下而上的社会运动(Flower & Leonard, 1996)。

在探讨中国的“第三部门”问题时,人们会很容易直接切入一个主题:合法性问题。因为这是关系到“第三部门”存在和发展的重要前提,同时这种合法性的获得往往取决于政府的认可。在东西方,“第三部门”与国家(政府)间的关系模式是有明显的差别的,这也使得它们的合法性构成方式有所不同。对中国的“第三部门”(非营利组织)而言,政治方面的合法性是它们被国家认可的首要条件,但它们的生存和发展除这一前提外,还要受到法律和社会行政机制的约束(高丙中,2000)。由于长期计划经济模式下强国家的主导趋势和刚性体制特征,中国的社会团体向来要受到严格的管制,这是以社会控制为主要治理目标的一个安全策略,而这一点显然已影响“第三部门”的发育、策略建构以及它们同政府之间的关系模式建立。因此,公私混合和官民身份的重叠是中国“第三部门”中很普遍的特征。从政治生态学的角度来分析,一方面这种官民色彩兼备的特征,使政府对“第三部门”可以进行完全的监察和控制;另一方面,“第三部门”又可以利用自身的双重身份来获得政府体制内外的资源。利用政府部门的符号资源和自上而下的权力体系,可以使“第三部门”在活动推行和计划安排上更具效率和合法性;而体制外的身份又使“第三部门”在资源动员中更具弹性,对那些仅仅是行政上挂靠政府的“第三部门”来说更是如此。因此,在中国,政府和“第三部门”之间的关系决非像西方社会那么简单。在西方,政府作为财政上的主要支持者起的只是管理和监督的作用,“第三部门”无须在活动内容上受到过多的政府干预,而基层的民众参与也是自发地由下而上的社会运动。在中国,许多“第三部门”为获得政治上的合法性以及政策上的扶持,它们和政府一开始就已具有一种不可分离的关系,这使得它们在政治上必须满足政府社会控制的要求和原则,由于在经济上它们的财政能力已越来越脱离政府内部部门的拨款制,其身份的官方认可和自身筹措资源的能力开始决定它们在社会中建构自身发展空间的大小。

## (二)“第三部门”的嵌入与成长

虽然过去前苏联的命令经济体制使企事业单位直接成为政府管理人们社会经济生活的主要行动者,个人成为非人格化体制下的一个丧失自我的元素,集体逻辑代替了个人真正的需要,民主参与亦成为一种被动的接受,它在一定程度上弱化了民众的自主性,同时导致了对公共物品的“搭便车行为”,不利于政治经济的发展(陈健民、丘海难,1999)。由于垂直性政治结构的影响,使得地方政权与民间社区生活紧密结合,并成为国家制度建设的一部分,民间社会团体在建立和发展过程中必须受到较严格的资格审查(censorship),它成为社会控制的重要环节,因此,这种国家与社会之间权力关系的相互交织,使中国“第三部门”的生长难以脱离国家的介入。过去的集权式命令经济体制也在一定程度上削弱了民间社会团体的发展,从而将社会需要和社会问题集中于单位制的体制内部。城乡二元结构在经济和社会福利发展上都体现得非常明显,从建国后一直到改革开放前,中国一直采取的是重城市轻农村、重计划轻市场的前苏联经济体制,软预算约束、命令经济和单位制成为城市社会福利资源分配的重要特征;而农村则一直依靠家庭网络来照顾个人需要,以及用集体有限的资源来为社会中最脆弱的群体提供基本的照顾。在城市,对拥有职业的公民来说,对充满父爱主义色彩的单位制福利抱有强烈的期待,企事业单位成为满足城市公民生活需要的重要来源。而改革后单位制的演进,一方面是政府及其代理人在社会福利领域内的“去国家化”过程;另一方面这种变革本身也隐含了国家—社会关系重构的契机。在农村,土地制度的改革,使传统的集体经济模式不复存在,家庭成为主要生产单位,同时成为提供资源和个人照顾的主要场所。城乡二元的经济格局也形成了不同的社会福利供给模式,而这一模式无疑为一些“第三部门”在社会发展领域提供了合法性和活动空间。

自80年代中国实施市场导向的改革政策后,急剧的社会变迁引发了一系列触动社会结构的问题,特别是社会不公、城市国有企业工人失业和家庭养老等等,突出地代表了这些社会关注的重心所在。从90年代开始,由于市场的进一步开放和企业作为独立经营者的重要性日益被确定,社会和国家开始形成新的利益结构关系,在政府主导话语系统内,社会稳定成为政治生活的重要行动目标,社会动员和参与的基础不可避免地被过度政治化了。在这种背景下,国家与“第三部门”的关系也就变得较为微妙。一方面,社会问题的突显使政府仍对“第三部门”在社会发展方面寄予期望;另一方面,“第三部门”的扩张又可能在现实民众参与的前提下,在一定程度上削弱政府对社会生活的管制,而这不是政府实施社会控制所希望见到的。然而,全球化的趋势已使社会道德和意识形态之争在很多层面上成为一种理论空壳,强调民主和公众自由参与社会生活成为可持续发展的一个重要前提,这也是许多国际组织在发展中国家和后共产主义社会中影响日益深厚的原因之一,所有这些都为中国“第三部门”的发展提出了新的可供思考的空间。如何在现行体制下,借用体制资源在稳定的组织架构下逐步发展出具有中国专业化色彩的“第三部门”行政体系,扩大民众在市民社会空间的活动自由,是目前中国“第三部门”发展所必须考虑的问题。在中国,市场化的改革使国家、单位和个人之间的关系从依附转化为一种工作伦理上的契约关系,“廉价而有效的政府”作为政府治理的理念开始出现,强调公民的权责关系将为福利资源的再分配提供一种实践的途径。伴随市场经济一同出现的是国家在社会福利方面责任的减轻,倡导福利多元主义的理念成为发展非国家福利事业的一个前提。近年来,中国社区和社会团体在发展社会福利事业上表现得极为活跃,尽管它们仍然在很大程度上受政府干预的影响,但市场的潜在需求却为它们的扩展创造了必要的条件。在国



家之外,市场和“第三部门”将承担起福利资源策动和提供满足公民需要的重要机制。政府在社会问题丛生的情形下,财政和社会治理两方面表现出能力建构不足的情形,使社会公益事业在很大程度上不得不依赖于广阔的社会部门(如“第三部门”)、企业化的社会组织 and 家庭(个人)自身来承担。

#### 四、合法性与能力建构:转型经济国家“第三部门”发展面临的挑战

透过组织(或机构)的形式和功能,由专业人员来履行服务和职责,基于职业操守、技术知识和组织原则来帮助社会中有需要的困难群体解决问题,满足其福利需要,是西方非营利机构或“第三部门”社会工作专业实践的一个重要特征,也是社会政策的一个基本目标。然而在日益高度社会化的工业社会或由传统社会向现代社会变迁的社会形态里,特别在转型中的市场社会主义国家里(如东欧和中国),随着国家在社会福利领域内父爱主义特征的消退,原有的以就业和居民城乡身份为基础的分配性福利大大减少,企业为参与竞争和保持效益,对福利的考虑不再同于以往计划经济体制下的模式。同时,城市人口计划生育政策的成功和日益现代化的生活方式被人们所普遍接受,使原子化的小家庭的风险防范功能在趋于弱化,除了以往存在的一批社会救助对象外,一些新的社会弱势群体,如下岗工人、老年人和部分城市流动人口(如农民工)的生存和生活保障出现问题。过去研究表明,基于平等和社会公正精神的社会团体或非营利组织,将在社会发展和社会稳定中扮演日益重要的角色,尤其是涉及到个人健康、教育和福利等方面。因此,在解决社会问题、满足社会需要的目标指引下,如引入“第三部门”介入社会福利服务领域,首先要面临以下几个问题:第一,政府给予“第三部门”的合法性和行动权利的空间;第二,“第三部门”在专业能力上的建构是否足以应付所面临的问题;第三,“第三部门”在财政上的自主性有多高。

在转型的社会主义市场经济状态下,政府在社会福利资源方面将努力推行“国家—社会—个人”共同负担、责任分担的运行机制,充分发挥家庭、企事业单位、社区组织和福利机构的功能,在社区服务中形成专职、兼职和自愿服务并行的体系。E. 李沃克(Litwak)提出的“责任分担”理论(theory of shared function),对当今中国社会化的福利体系的建构很有启发。它鼓励家庭、社会和政府三者共同承担自我责任、发挥各自的功能。在中国,强调自我及家庭照顾的传统理念虽很强烈,但是,急剧的社会变迁也在一定程度上削弱了个人和家庭的自我依赖意识。而且,由于当前中国社会中的总体经济制度仍未摆脱“资源短缺”的特征,因此个人的福祉在一定程度上还须依靠掌握资源配置权力的正规组织(如单位、部门)和社会化的团体来提供可能的援助。尽管提供个人生活照顾的家庭是社会关系的重要基础,但目前社会关系的特质已不同于传统的强调以血缘、地缘为主的人情网络,依赖正规支持系统成为今日家庭功能正常发挥的一个重要前提。从这种意义上说,家庭结构和照顾能力的变化,也为“第三部门”在社会生活中的介入提供了制度化前提。

当我们考察中国“第三部门”(非营利组织)与政府在社会福利实践中的联系时,需要指出的是,与西方社会中“公共部门—私营部门”的二元组织架构不同,传统上,中国在推行社会福利政策的组织架构里,除了有正规组织中的企事业单位和政府劳动、民政部门外,还存在一批非营利性质的社会团体或组织(如基金会),它们的职能基本上独立于政府的行政架构之外,是一种资金基本自筹、业务自我管理、性质属于非官方的民间组织,但是由于在行政或注册上它

们同政府部门的“挂靠关系”，以及这些社会团体中工作人员同政府部门之间存在的千丝万缕的互动关系，它们这一角色在协助解决社会问题、帮助改善公民生活素质、推行特别的社会福利服务计划中比一般的民间团体具有更强的社会倡导能力和资源动员能力。按照怀特(White, G.)1993年对中国当代经济改革出现的“市民社会”的考察，政府与社会大众之间的互动需依靠社会团体来发挥中介和权力平衡作用，而社会团体始终保持一种官民兼具的特色。

在未来中国社会经济发展和全球化的背景下，由于政府治理理念上的开放和来自国际层面的影响，“第三部门”的发展仍有一定机遇。这种推测可以基于下面的假设：第一，经济体制的急剧转化，使国家部门和市场部门开始建立一种新的互动关系，在中国它表现为权力和市场商业利益的结合，导致社会不公平差距拉大。在市场机制不成熟的前提下，社会福利需要和供给之间关系失衡。第二，计划经济下的利益平均分配虽不能促进效率的提高，但它确保了一定程度的社会平等。市场经济的推行迅速使中国总体的社会经济发展水平得以改善，但导致的社会问题却增加了政府在经济方面的机会成本。第三，在转型经济的国家类型中，由于政治结构、目标的原因以及社会发展的需要，国家与市场之间也存在一个中介部门，它们是社会组织的一个类别，以协助解决社会问题、推行社会服务和促进社会稳定为目的，属于非营利组织，与政府之间是一种合作伙伴关系。第四，随着社会转型进程的加快和国家部门在社会福利方面的改革模式中角色的确定，“第三部门”在为社会弱势群体提供社会服务、满足其基本需要方面和促进大众参与民主化建设过程等方面的作用有可能会加强。

目前社会的影响因素同“第三部门”未来的发展仍有着重要关联，它们包括：在中国市场经济改革过程中，同社会福利有关的社会团体在社会福利活动中的参与影响；相对于国家和市场部门，作为“第三部门”的社会团体同政府行政架构之间的关系；政府的政策决定如何影响这些社会团体的社会发展、社会福利的计划制定和实行；社会团体推行社会福利计划所取得的社会经济效益，以及它们对政府社会政策的影响程度；社会团体在推行社会福利计划过程中同市场发生的互动关系，尤其是如何利用市场来策动资源，弥补资源短缺的不足，满足日益增加的社会需要。因此，中国“第三部门”未来的生存与发展，一方面取决于政府对其合法性的认可及其自身的维护，这使得它们在政治上要与政府的目标保持必要的一致性；另一方面，“第三部门”自身专业能力的建构和在财政上的可支付能力的提高则是决定其发展的重要保障。正如西方发达国家的非营利组织发展一样，在专业水准和财政自主性双重前提下，其发展才能长久，对社会进步的促进作用也就更大。

在社会转型背景下，人们也应重视社会精英在国家—社会关系的重构过程中的角色和作用。从西方工业革命时期各种促进人类进步的“社会发明”(social inventions)，到现代福利国家社会保障制度的建立，智识群体(the intellectuals)一直担当了重要的角色，成为改革和维护社会正义的主要道德力量。而在民主化实践和社会政策的理论准备过程中，他们也是不可缺少的智慧来源。为保障社会的良性发展，扼守社会公正和平等的伦理准则，“第三部门”作为一种参与公民社会生活的民主化实践和制衡国家权力过度扩张的制度设置，仍必须通过智识群体的参与和影响，只有这样，建设真正的道德社区才可能成为现实，而这一点在当今现代化的民主社会中已得到了充分的体现。

参考文献：

曹沛霖，1998，《政府与市场》，浙江人民出版社。

- 陈健民、丘海雄, 1999,《社团、社会资本与政经发展》,《社会学研究》第4期。
- 邓正来, 1993,《市民社会与国家——学理上的分野与两种架构》,《中国社会科学季刊》第3期。
- , 1998,《国家与社会——中国市民社会研究》,四川人民出版社。
- 樊纲, 1995,《从经济自由主义的角度看》,《公共论丛》第1期。
- 高丙中, 2000,《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》第2期。
- 刘军宁, 1995,《市场与宪政》,《公共论丛》第1期。
- 盛洪, 1995,《作为公共机构的政府职能》,《公共论丛》第1期。
- 孙炳耀, 1994,《中国社会团体官民二重性问题》,《中国社会科学季刊》第6期。
- 孙立平, 1992,《国家与社会的结构分化》,《中国社会科学季刊》第1期。
- , 1994,《改革前后中国大陆国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,《中国社会科学季刊》第6期。
- 孙立平等, 1999,《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》,浙江人民出版社。
- 王绍光, 1999,《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社。
- 王颖, 1994,《中国的社会中间层: 社团发展与组织体系重构》,《中国社会科学季刊》第6期。
- 王颖、折小叶, 1993,《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社。
- 谢维和, 1993,《社会资源流动与社会分化: 中国市民社会的客观基础》,《中国社会科学季刊》第4期。
- 杨祖功、田春生、莫伟, 1999,《国家与市场》,社会科学文献出版社。
- 张静主编, 1998,《国家与社会》,浙江人民出版社。
- 张曙光, 1995,《个人权力与国家权力》,《公共论丛》第1期。
- 赵锡斌等, 1995,《政府对市场的宏观调控——理论与政策》,武汉大学出版社。
- Anheier, H. K. & Seibel, W. (eds.) 1990, *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Barr, N. 1996, "The Transition from Socialism to a Market Economy." in *LSE On Social Science: A Centenary Anthology*, Transaction Publishers.
- Deacon, B. and Hulse, M. 1997, "The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies." *Journal of Social Policy*, 26(1).
- Deleuze G. 1979, "Foreward: The Rise of the Social." in J. Donzelot, *The Policing of Families: Welfare versus the State*, London: Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd.
- Etzioni, A. 1973, "The Third Sector and Domestic Missions." *Public Administration Review*, 33.
- Fine R. & Rai S. (eds.) 1997, *Civil Society: Democratic Perspectives*, London: Frank Cass.
- Flower, J. & Leonard P. 1996, "Community Values and State Civil Society in the Sichuan Countryside." in C. Hann & E. Dann(eds.), *Civil Society: Challenging Western Models*, London: Routledge.
- Fukuyama F. 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Gidron, B., Kramer, R. M. & Salamon, L. M. (eds.) 1992, *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare State*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Goodman D. S. & Hooper, B. 1994, *China's Quiet Revolution: New Interactions between State and Society*, Melbourne: Longman.
- Hall P. D. 1987, "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector." in *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. Walter W. Powell, 3-26, New Haven: Yale University Press.
- Harangi, L. 1986, "The Role of Voluntary Organizations in Hungary." *Working Paper*, Research Institute for Culture, Budapest.
- Levitt, T. 1973, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York: Amacom
- Lister, R. 1997, *Citizenship: Feminist Perspectives*, London: Macmillan.
- Ma, S. Y. 1994, "The Chinese Discourse on Civil Society." *The China Quarterly*, 137, March.

- Marschall, M. 1990, "The Nonprofit Sector in a Centrally Planned Economy." in Anheier, H. K. & Seibel, W., (eds.) 1990, *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Neale, W. C. 1991, "Society, State, and Market: A Polanyian View of Current Change and Turmoil in Eastern Europe." *Journal of Economic Issues*, Vol. XXV, No. 2.
- O'Neil, M. 1989, *The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Powell, W. W. & Clemens, E. S., (eds.) 1998 "Introduction." in *Private Action and the Public Good*, New Haven: Yale University Press.
- Poznanski, K. Z. 1992, *The Reemergence of Civil Society and Liberal Economy in the Post-Communist World*, Boulder: Westview Press.
- Putnam, R. D. 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Roelofs, J. 1995, "The Third Sector as a Protective Layer for Capitalism." in *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine*, Vol. 47, Issue 4.
- Salamon, L. & Anheier, H. 1994, *The Emerging Sector*, Baltimore: John Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Seligson, A. L. 1999, "Civic Association and Democratic Participation in Central America: A Test of the Putnam's thesis." *Comparative Political Studies*, 32(3), May.
- Streeck, W. 1995, "From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy." in S. Leibfried & P. Pierson (eds.), *European Social Policy*, The Brookings Institutions.
- Szelenyi, I. 1978, "Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies." *International Journal of Comparative Sociology*, 19.
- Sztompka, P. 1998, "Mistrusting civility: Predicament of a Post-communist Society." in J. C. Alexander (ed.), *Real Civil Societies: Dilemmas of Institutionalization*, London: Sage.
- Tam, H. 1998, *Communitarianism: A New Agenda for Politics and Citizenship*, London: Macmillan.
- Wann, M. 1998, "Building Social Capital." in J. Franklin (ed.), *Social Policy and Social Justice*, London: Polity Press.
- Weintraub, J. 1997, "Public/Private: The Limitations of a Grand Dichotomy." *The Responsive Community*, Vol. 7, No. 2 Spring.
- Wuthnow, R., (ed.) 1991, *Between States and Markets: The Voluntary Sector in Comparative Perspective*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

作者系北京大学社会学系讲师, 博士  
责任编辑: 张志敏