

# 社团、社会资本与政经发展

陈健民 丘海雄

内容提要: 本文运用“社会资本”(social capital)的概念分析社团的作用, 指出社团的发展有助于建立人际间的互信和互惠交换(reciprocity)的规范, 从而减少在公众事务和市场上的“搭便车”或利益互损行为。西方的研究发现, 一个充满互信、互惠和民众积极参与公益事务的“市民社区”(civic community)是社会发展的重要组成部分, 有助于提高政府的工作绩效和促进经济发展。中国社团正逐步发展, 这些社团能否发挥同样的功能, 本文将作一探讨。

晚清时期, 中国的社会团体如商会、福利组织、居民组织等已在北京、上海、广州等大城市有相当的发展, 对于当时工商贸易、救济及地方自治起着积极作用。直至国民政府成立, 基于政治控制的原因, 社团的发展受到一定限制。中华人民共和国成立后, 确立了计划经济体制, 由政府直接控制企业, 在社会生活层面则实行“垂直型管治”, 透过单位提供的就业机会及福利, 对人民进行组织管理。由于单位成为介乎于政府与人民之间的“枢纽”, 社团的作用模糊不清, 数量亦随之大幅减少。这样的现象一直持续到80年代初期。改革开放以后, 中国逐步实行社会主义市场经济, 政企分家, 使单位功能发生根本性的转变, 社团亦在此时期再次出现, 并获得相当的发展。国内学者对这些社团所构成的“社会中介”已有所研究和讨论(王颖等, 1993), 而国外学者则对其政治功能争论不休(Strand, 1990; Whyte, 1992; Huang, 1993; Unger & Chan al., 1995; White et al., 1996)。

本文采纳普特纳姆(Putnam, 1993)的观点, 运用社会学之“社会资本”(social capital)的概念(Coleman, 1990)去分析社团如何缔造人际间的信任(trust)和互惠的规范(norms of reciprocity), 借以提高政府的绩效和促进经济的发展。文中的“社会团体”是指在政府与家庭之间的中间组织, 其存在目的是为了缔造集体或公共物品(collective or public goods)。所谓“社会资本”是指一种促进生产的社会关系结构(social capital is a productive structure of social relationships)。中国社团的发展能否带动一个充满信任、互惠和民众积极参与公益的“市民社区”(civic community)的出现, 乃是本文关注的焦点。

## 博弈困境与“市民社区”

人类所以群居是因为有许多人类赖以生存的公共物品(public goods)非个人可独力缔造。公共物品的特性是群体中所有成员均有权享用。这些公共物品大至维持社会秩序和人身财物安全的法律和军警、医疗、教育等社会服务, 以及交通运输、水利建设等, 小至一个社区或群体的环境卫生、文娱康乐活动等。要生产这些公共物品, 必须透过群体成员间的合作(如纳税、服兵役), 亦即所谓“集体行动”(collective action)。问题是, 人们虽想享用公共物品, 却非人人皆

愿意参与集体行动来创造这些财物。假如人人皆想“搭便车”(free-riding),不劳而获,一个社会就无法提供公共物品。因此,如何解决“搭便车”问题是集体行动的中心课题。

奥尔森(Olson, 1971)在《集体行动的逻辑》一书中,用新古典经济学的观点对“搭便车”问题提出重要的分析。他认为在人数不多的群体中,由于个人的贡献对公共物品的生产有较明显的影响,“搭便车”易为他人察觉。再加上由于人数较少,容易产生友谊或社会压力,人们较愿意在这种情况下与他人合作创造公共物品。相反,在规模较大的社群,由于成员人数众多,生产出来的公共物品为成千上万人共享,远远不能弥补个人在集体行动中付出的代价。当个人回报低于所付出的成本时,人们自然拒绝参与集体行动。再加上在人数众多的群体中,个人是否作出贡献又不易为人察觉,“搭便车”、坐享他人集体行动的成果遂成为普遍策略。

举例说,由于能源有限,社会上每个人都知道节约能源的重要性。但一个家庭辛苦节约下来的能源(如盛夏不开空调),却要和其他千千万万的国人分享,贡献可谓微不足道,但这个家庭却要饱受炎热煎熬。如果开启空调不为他人察觉,许多人就宁愿让其他人节约能源,自己却享受清凉的空气。当每个人都这样“搭便车”时,一个社会便无法节约能源了。同样的道理,要保持公众环境清洁卫生、使用公众设施时遵守秩序(如排队乘公车),以至投票选举人民代表等,都会因为这些“搭便车”行为而受到破坏。

即使在经济领域,“搭便车”行为亦会令生产者互损利益。譬如某种商品受到消费者欢迎,生产者都知道如果过量生产将令价格下跌,甚至造成亏损。问题是每个生产者都想“搭便车”,宁愿其他生产者控制产量,而自己却大量生产以谋取更高利润。结果每个生产者都尽速增加生产,引致重复或过量生产,令价格暴跌而彼此损失。

奥尔森认为要解决大型群体的“搭便车”问题,不能单靠价值和规范的教化(如品德教育),或者如古典经济学所云:“每个人追寻自己的利益便能达到整体的利益”。前者在纳税一事可以见到,无论一个国家如何提倡爱国精神,亦不能促使国民自动纳税。而后者从刚才盲目生产的例子可见,每个生产者追寻个别利益的后果可能是互损利益。

要克服“搭便车”问题,保证公共物品得以创造,奥尔森认为只有通过强制(coercion)和选择性诱因(selective incentives)两种方法。强制即通过法规及执行机关,强令群体的成员履行对生产公共物品的职责,例如对拒绝纳税或破坏环境的人士进行惩罚。选择性诱因是向愿意贡献公共物品的人士提供一些如物质和名誉的奖赏,而“搭便车”的成员则无权享有。总括来说,在大型群体中,个人利益将凌驾于集体利益之上;除非通过强制或提供诱因,否则无人愿意参与创造公共物品。

奥尔森这种观点在博弈论(game theory)的“囚徒困境”(prisoner's dilemma)中得到相当的支持。该理论模型假设有两名罪犯被捕而分别接受侦讯。每名罪犯可选择与同党合作建立攻守同盟,或者出卖对方换取免于起诉的机会。对他俩来说,最好是两人都坚持攻守同盟,最坏的情况是两人都相互出卖。但对个人来说,最大的利益是出卖对方,其次是攻守同盟,再次之是互相出卖,而最坏的是自己坚持攻守同盟,同伴却将之出卖。如果要达到集团的最大利益(选择攻守同盟),可能会出现个人最坏的情况(自己坚守,却为同伴出卖),罪犯往往会选择出卖同伴,把自己的利益凌驾于集团利益之上(Hechter, 1987, 73)。

这个两难困境模型在后来的研究中受到不少质疑。其中一些研究发现,只要允许面对两难之局的成员有沟通的机会,相互出卖的机会就会大大减少。沟通令个人对他人的选择有更多的信息,增强彼此的信任。沟通的过程亦可唤起一些价值观念(如义气)甚至团体的身份(如

帮会)而防止互相出卖(Udenn, 1993)。换句话说,即使在大型社群中,如果有机制令成员间有更多沟通,同样可增进相互了解、建立共同的信念和身份而减少“搭便车”的互相出卖行为。

更有批评指出,囚徒困境是一种“一次性博弈”(one-shot game),但人类社会许多时是处于一种“重复博弈”(iterated game)的状态。即是说,在与他人博弈时,行动者如认为与对方有再次交手的机会,即所谓“山水有相逢”,采取的策略就会截然不同。阿克塞尔罗德(Axelrod, 1984)的研究发现,在重复博弈的处境中,即使自私、理性的行动者,亦不会在囚犯两难之局中随便出卖对方。因为只顾个人眼前利益,将引发互相出卖的情况,就长远而言对自己没有好处。相反,行动者会学习互相合作,创造双赢局面。在他的研究中,一种平等交易的策略最能引导合作的出现。换句话说,如果在大型社群中提供一种机制,让成员有一种稳定而持久的交往,则能创造一种“重复博弈”的处境,有助于成员间的合作。

对于囚徒困境的批评,启发我们思考如何克服在公共事务中的“搭便车”问题。虽然奥尔森提出可运用强制和选择性诱因来解决,但他的方案未免成本过高。如果社会的成员在执法者一不留神时,就做出损害其他成员的行为(如偷税漏税、破坏公物、浪费资源等),又或者将公益事务全都交由受薪(选择性诱因的一种)的公务人员处理,市民毫不援手,政府的负担必然非常沉重。相反,如果一个社群能够发展一种互信的关系,将大大减轻缔造公共物品的“交易成本”。集体行动之所以失败,许多时候是因为成员不相信其他人会参与缔造公共物品。在这种情况下,个人的贡献不单是微不足道,更会被“搭便车”的机会主义者所剥削。但当社群成员之间建立起互信,甚至群体意识,成员觉得其他人(或至少有相当数量的成员)会参与集体行动,成功缔造公共物品的机会便会提升,合作的可能性亦会提高。即使在商业活动中,交易双方的互信,亦会减少因防止对方机会主义行为而消耗在法律手续、监察、保险和诉讼等的成本,令商业贸易更为畅顺。

如何能发展互信?普纳认为一种平等交换的规范有助于发展人与人之间的互信。所谓平等交换的规范,指的是交换双方均有清楚的责任和义务。甲施恩于乙,乙便有责任回报甲。反之亦然。如果这种关系形成一种规范,个人便能够不计较眼前的得失而为他人或群体的利益作出贡献。因为在平等交换的规范下,可预期其他人将作出相同的贡献。譬如说一个社区建立了一种互相守望的规范,我便乐于为出了门的邻居留意他的门户,因为我相信当我出门时,邻居亦会为我留意门户,这种守望相助的规范能减少社区为聘任更多保安所带来的成本。有犯罪学家甚至认为,愈是依赖正规控制力量(公安、监禁),愈是削弱非正规控制(邻舍守望),令社区更为“解体”,结果有更多罪恶(Rose & Clear, 1998)。

普纳认为要发展这样一种规范,必须透过社区成员间不断的交往。就正如对囚犯两难之局的批评一样,如果成员间能多沟通,彼此就不再视同陌路,减少“一次性博弈”中的机会主义问题。沟通能唤起一些有助合作的价值和创造一种群体的身份和意识。在传统相熟人的社区,上述这些沟通、平等交换的规范和互信都不难建立,因为那种社区就是博弈论中的“重复博弈”情境,合作会自然发生。问题是在现代城市,人口众多且流动性高,如果人与人视彼此的交往或交易均是短暂的“一次性博弈”,便容易引起机会主义或短期利益行为。那么在现代城市中,有什么网络可供市民进行联系沟通,进而建立平等交换的规范、互信以致有利于缔造公共物品?

普纳认为透过一种市民参与的网络(networks of civic engagement),特别是由市民自主组成的经济(如合作社)和社会团体(如福利互助组织与兴趣团体),将促进市民间的合作:(一)因

为当大量的市民参与这些社团,市民之间有持续性的交往,就形成“重复博弈”之局,倾向考虑长远利益而非短期的好处;(二)互惠交换的规范亦必须在稳定和重复不断的交往中慢慢形成,社团能提供这样的环境;(三)社团亦提供沟通的媒介,特别是个别成员过往诚信表现的信息,将有助人们选择合作伙伴,继而促进合作;(四)社团提供一种集体的记忆,将以往一些缔造公共物品的成功经验累积传递下来,有利改进集体行动的策略(Putnam, 1993, 173—174)。

普特纳姆将这样一个拥有人际互信、平等交换规范和公民参与网络的社群称为“市民社区”,并以此作为“制度因素”去解释何以在意大利北部许多地方政府的表现都比南部城市优胜。在“市民社区”发展较好的北部城市,由于市民热衷参与社团和公益事务,社会上弥漫的互信和合作风气,令地方政府在政府的稳定、财政预算的制定、法律改革、社会服务的推行、工农业的改革和政府对于民意的反应等方面都比“市民社区”较弱的地方为佳。普纳甚至发现,市民社区是解释何以意大利北部许多城市都比南部城市富裕的最有力因素。在这种社区中,商业活动在互信和广泛的社会网络支持下,用较低的交易成本便能创造更多的生意机会。

因此,我们可用“社会资本”(social capital)的概念去理解“市民社区”的作用,它和“物质资本”(physical capital)、“人力资本”(human capital)一样都是能促进生产的一种要素。“物质资本”是指机械、厂房等硬件,而“人力资本”是指人的素质如技术、管理能力等。“社会资本”则是指一种由社会关系所带来之资源最终成为促进生产之要素(Coleman, 1990, 300—324)。著名经济社会学家格拉诺维特(Granovetter, 1985)亦指出新制度经济学往往将经济交易抽离于社会关系而忽略了互信、期望的形成、规范的缔造和履行对经济活动的重要性。普纳的研究则为这种社会资本提供一种社会及组织基础,其理论可以这样表达:

社团→沟通合作→平等交换规范→互信→社会资本→政经发展

## 中国改革前的集体行动与公共物品

许多人认为在改革之前,中国是一个意识形态充斥的时代。“学雷锋”、“为人民服务”的精神激励人民生产和政治的热情。不过从大跃进的失败中可知,即使是在那样的年代,“搭便车”的问题亦无可避免。现在看来,大跃进实际上是将中国原来面对面的小社区边界突然放开,是人民面对的利益群体成为了大公社,社员要与陌生人合作,形成一个如奥尔森所言的大型社群。由于监督不严,对工分计算的不重视,个人对集体生产的贡献微不足道,再加上“大锅饭”作为公共物品可自由享用,而不计较个人之表现,社员觉得即使个人如何努力亦要与千万人分享劳动成果,倒不如“搭便车”算了。

王绍光(1993)于《理性与疯狂》一书中亦指出,即使在文化大革命最疯狂的时候,不少人之所以积极投入红卫兵运动,是希望藉此“翻身”,凭其革命表现摆脱过去因出身不好所导致的政治厄运。因为只有参与造反的人才能得到这种好处(而非整个“黑五类”阶级),故可理解为一种“选择性奖励”,而非公共物品。是理性的选择令他们投身集体行动,并非疯狂的崇拜使然。

由此可见,意识形态作为推动改革前的集体生产或公益事务的作用是值得怀疑的。沃尔德(Walder, 1986)在他的《新传统主义》一书中便清楚地以一种理性选择的基调,分析何以在改革前有许多积极分子参与单位里的政治运动和额外的生产工作。他认为一方面在企业内有严密的政治控制,另一方面由于车间主管掌握许多福利和工作的支配权力,不少人便透过“政治表现”来与这些干部形成一种特殊的“庇护”关系,最终获得更佳的待遇。如果用奥尔森的理论去理解,改革前,国家乃透过单位制度中的强制(对所有工人均有效)和选择性奖励(只对积极

分子有效)来推动政治运动和集体生产。

这种说法虽然过分贬低意识形态的作用,但从改革前的种种集体化措施相继失败可以看到,某种精神或能鼓动一时的热情,但从长远着眼却仍有赖于一个合理的机制去鼓励生产和参与公益事务。透过强制和选择性奖励当然可以解决集体行动的“搭便车”问题,但政治及经济成本都非常高昂。以国有单位为例,其建国多年来均发挥着稳定城市人口、确保人民和政府合作的作用,但却引致庞大的经济负担和管理干部队伍的膨胀。最核心的问题是:越多地依赖国家“垂直型”的控制,越是会削弱社会资本的发展。

## 经济改革与社团兴起

改革前的单位制可以说是一种“垂直型控制”的社会制度。在此制度下,超越单位的经济、政治、社会活动都受到抑压,社会团体亦失去发展的空间。单位虽然影响着个人生活的各个方面,但工人却视单位为国家的化身,组织内有清楚的权力等级(Lü and Perry, 1997)而非一个平等参与的“社区”。

自改革之后,上述这种制度受到重大的冲击。社会主义市场经济的确立和政企分家的实施,令农村中的集体生产组织解体亦迫使城市企业单位以生产为主,逐步放弃过往许多政治及社会功能。单位制度的崩溃,亦意味着社会结构的重组。在此重组过程中,经济及社会各部分都出现紊乱的现象。在社会上,治安日渐变坏,地方的公共设施(如水利)缺乏投资和保护,环境污染和破坏日益严重,民众愈来愈不遵守公共秩序;在经济领域,乱收费、假货劣货充斥市场,企业重复投资、恶性竞争、专业人员缺乏操守、违约以至诉讼事件与日俱增。这些“失范现象”都反映在意识形态及强制系统日渐衰弱的情况下缔造公共物品的困难。

社团在这一时期如雨后春笋般发展,或多或少正是要处理经济改革下的社会整合问题。第一,对国企进行协调管理——由于政府不再无限量支持及直接管理国有企业,国企必须面向市场以避免破产的厄运。由于国企不能依赖主管部门及计划委员会去提高其生产和销售的效益,一些经济性的社团(如行业协会)便应运而生,协助国企拓展市场、改造技术及其它事宜。简言之,这些社团为了提高国企的竞争力和促进国企间的合作而成立。第二,协调及管理非国有企业及其人员——经济改革鼓励多种所有制并存,意味着有大量的企业及其雇员不在传统的单位制度管理之下。一些经济性团体(如个体劳动者协会、私营企业协会)便发挥着国家与这些企业和人员间的桥梁作用。对这些企业及人员来说,政府部门的合作对他们事业发展仍举足轻重。譬如说企业管理人员须办签证方能出国公干,而企业登记过程亦涉及多个部门的审批。由于没有单位的保证,许多行政手续就无从办起。这些社团便扮演一个单位的角色,向会员提供行政手续上的协助。政府又能透过社团对三资企业及其日益壮大的雇员群体进行协调和管理。第三,横向联系——过往单位制的垂直型控制模式阻碍横向联系的发展。一方面,旧制度防止了串联性的政治活动,但同时亦破坏了企业及其工人与其他企业及工人的沟通和合作。在当前的经济形势下,国企不单要与其他国企及主管部门以外的政府部门联系,更要与非国有企业合作。这种跨体制的合作不单有助于信息及技术的交流,更能充分利用两个体制不同的优势。第四,满足新生的社会、文化及经济需要——由于单位角色的转变,工人以往对企业的经济、社会及政治依赖逐步转移到市场(如房屋)、政府部门(如教育)或一些“社会统筹”机制(如退休养老基金)。然而,这个转移过程并非天衣无缝,一些社团(如自愿者团体及福利救济组织)因而成立,协助有需要的人士。此外,经济改革亦令市民进一步追求高素质的生活。

一些文化、体育及联谊社团提供机会给有共同兴趣的人士互相交流及推广他们的文化及活动。

社团能为改革时期提供一种新的社会管理模式,受到政府及社会的支持,其数量及种类均持续增长。1989年,全国性的社团有1600个,远超过文革前仅100之数。1989年10月《社会团体登记管理条例》实施后,只有1200个全国性社团及180000个地方性社团获准登记。嗣后,由于政府深化改革,社团数量再次增加。一项研究发现(Pei, 1998),从1979年到1992年,全国性社团已翻了7番,平均每年增长48%。在8个研究点中,省级社团平均每年增长56%;而在3个市的研究点中,市级社团每年增长63%;上海的县级及区级社团每年增长高达86%,在这段时期翻了12番!直至1998年,全国性社团已增至1800个,地方性社团则高达200000个(金世言, 1998, 17)。

## 中国社团的两面性

为了深入探讨中国社团能否发挥社会资本的功能,我们于1996—1997年在广州进行了一项社团研究调查。从1990年8月—1991年3月,广州有1370个社团(542个为市级、828为区/县级)按《社会团体登记管理条例》受到验查,结果只有1041个获得登记(479为市级、562为区/县级),其它或被取缔,或转为其它社团/部门的内部组织,一共减少了24%。<sup>①</sup>但自1991年后,广州社团的数目每年有近13%的增长。至1994年底已达1300多个,其中600多个为市级社团(广州市民政局, 1995)。本研究从中山大学1994年出版之《广东社团大全》及《广州日报》1993—1995年刊登之社团法人登记启事中搜集到543个市级社团地址,并按王颖等(1993)将社团分为10类,然后按每三取一进行系统性抽样。调查方法以上门访问为主,辅以结构性问卷,被访者为社团之理事会代表或全职干部。实际成功访问之样本与原来抽样范畴的对比见表1。由于成功受访样本之组成与抽样范畴之组成有偏差,决定对结果进行“加权”。因此,本文下面报告之调查结果均为“加权百分比”(weighted percentage)。

裴敏新(Pei, 1998)的研究发现,过去10多年来,以商业、行业和专业协会的增长最快,其次则为学术性社团,而宗教、慈善及公众事务性社团发展较慢。从表1可见,在广州,科学技术社团最多,其次是经济性社团,两者合计达44.6%。联谊、文艺及体育性社团亦可算十分活跃,占总体的42.2%。和全国情况一样,广州的宗教、慈善及公众事务性社团数量不多。

基于这项调查的数据,我们发现今天社团的自主性仍受到相当的限制(Chan & Qiu,

表1 广州市级社团分类

分 类	抽样范畴数目	在抽样范围的百分比	样本数目	在样本中的百分比
政治	22	4.1	12	7.5
经济	104	19.2	19	11.8
科学技术	138	25.4	44	27.5
文艺	84	15.5	16	10.0
体育	51	9.4	35	21.9
健康、卫生	13	2.4	3	1.9
社会福利与救助	9	1.6	8	5.0
宗教	9	1.6	2	1.3
联谊	94	17.3	16	10.0
公共事务	19	3.5	5	3.1
总数	543	100.0	160	100.0

资料来源:广州田野调查, 1996—1997。

① 参见广州市民政局:《广州民政史》,第307页,未出版。

1998)。在1992年9月召开的第一届全国社团管理工作会议上，国务委员陈俊生指出“小政府、大社会”是中国未来政治体制改革的一个重要方向。在其后相近的会议中，政府亦提出要扩大社团的自主性，达至“三自”方针，即“自治、自理、自立”，认为过去“政社合一”的做法已不合时宜。但由于《社会团体登记管理条例》要求社团必须受到相关的政府组织/部门及各级民政部门的监管，这种“双重监督”令主管部门有机会干预社团领袖的选任、内部结构的安排和权利的分配。过去的研究发现，我国77%的社团领导位置由主管部门或“挂靠单位”的领导所占据(White et al., 1996, 135)，而社团亦受党团领导，他们的党团书记亦多从这些主管单位调来。只有文艺、体育和宗教社团较能以民主方法选任领袖。这种做法后来受到政府的批评，被指责为违反“政社分家”的原则。国务院于1994年4月13日公布一项决定，禁止部级领导干部(包括其直属单位之领导)兼任全国性社团之领导。但于1994年5月27日发出的一份“解释通知”中却指出，地方政府可参照通知的精神，根据本地实际情况自行决定。因此，广东省民政厅于1994年8月11日发出的一项通知中便说明在“特殊情况”下，省级部门领导人仍可兼任社团主要领导。该部门只需提交“专题报告”并附上领导人简历便可，下级地方政府亦可按此精神办理。因此，所谓“政社分家”的精神，只是针对全国性的社团而言。在地方层次，很多党政部门领导仍然兼任社团主要领导，掌握着社团活动的大权。

我们的调查确定，官员出任社团领导的情况在广州仍十分普遍。调查发现有超过七成的社团仍保持“纵向官方联系”，即社团领导(理事会成员)有来自其主管单位的官员。大约六成社团则有“横向官方联系”，即有领导系来自其它党政单位的官员。如果我们将这两种联系合并分析，可将社团的地位如表2般划分。近两成的社团可视为“民办社团”，因其领导全无官员出任。这些团体包括“伤残青年协会”、“基督教协进会”、“慈善会”、“女企业家协会”等。超过三成的社团可称之为“半官办社团”，而近五成社团应为“官办社团”，因其理事会成员全由官员出任。

表 2 根据社团领袖之组成判别社团地位

地 位	官员出任理事百分比	在样本中的百分比(N= 152)
民办	0	19.3
	1— 25	17.7
	26— 50	9.6
半官办	51— 75	2.4
	76— 99	1.9
官办	100	49.1
总数		100.0

说明: 无回答= 8

资料来源: 广州田野调查, 1996— 1997。

我们的调查还发现，有半数社团的理事候选人，全部或部分由主管单位提名。即使候选名单不是由主管单位提出，社团亦往往在选举前与主管单位协商酝酿。而当选举进行时，有超过四成的社团采用“等额选举”方法，只有三成多采用“差额选举”，其它则为“混合型”。故此，只有少数的社团真正享有自由提名及差额选举领袖的权利。深入访查发现，不少社团虽有权自由选任领导，却仍邀请官员加入其理事会，因为他们认为这些官员拥有的权力和资源有利于社团开展会务。他们宁可放弃“民办性”来换取与权力及资源挂钩。社团会员亦不视官员出任社团领导为一种屈辱，反而视之为一种向上攀援的荣耀。其中一个被访商业社团的领导向我们

表示,起初他们是“民办社团”性质,但却因缺乏官场联系,办起事来到处碰钉子,最后决定转变为“半官办社团”,透过“横向向官方联系”而获取不同部门的协助。

问题不只是党政部门干预许多社团选任领袖的自主权,更由于现存制度的弊病,令社团即使有“自由”的选择,亦甘愿放弃。原因是,党政干部仍拥有大量的权力、资源和关系,而社会上却缺乏在党政架构以外解决公众事宜的渠道,社团如果贸然放弃其纵向及横向官方联系,将难于保障其会员利益,进而达至组织本身不保。相对于改革前的垂直控制模式,社团的纵、横向官方联系均属于较宽松的管理方式,特别是横向官方联系更打破多年来单位制所筑起的重重篱笆。但从“市民社区”与“社会资本”的角度来看,太多的官方参与将减低社团在这方面的功能。当社团过分依赖这种官方联系,只会鼓励不同形式的“庇护”关系的发展,而忽略横向向社会联系,这样,社团的存在便完全成为官僚权力的延伸。举例说,如果一个社团的成员可透过理事会的一位官员与某政府部门的关系,解决了一个由于法治不全而引起的问题,成员日后往往会依赖该官员处理同样问题,而不会透过讨论和合作向政府反映问题敦促改革;与此相反,官员会反过来通过这样的依赖关系,控制或操纵社团。结果是政府的决策层因缺乏回馈性信息而拖延制度改革,社团亦错失了沟通与合作的机会。而这种横向、平等的沟通与合作又是建立平等交换规范和互信的基础,最终,社团无法形成市民社区,亦无法发展成为社会资本(Putnam, 1993, 173; 科尔曼 Coleman, 1990, 321);更简单明快地说就是:政府的过分支持令人际之间的相互依赖减少,进而削弱社会资本。

政府对社团的过度参与,其实和社团扮演不少政府部门或单位的角色有关。中国的社团扮演双重角色(其实所有中间团体都或多或少有这种情况),即一方面服务政府,另一方面服务会员;正因为如此,社团在社会中的地位变得主次不清。在服务政府方面,社会主要透过协调和管理不同体制的企业及人员达至社会整合的目标。具体来说,经济性社团较着重向其会员宣传教育法规和政策、协助制订行业守则、审查入行企业的资格。在特别的节日,社团亦会配合政府的号召开展社会活动;大部分文化与政治团体则表示,他们举办过提倡精神文明的活动,包括普及法律知识等。我们的调查发现,有73.8%的社团表示,他们举办的活动或多或少是由党政部门倡导的。其中有近两成社团竟表示,他们举办的所有活动均为党政部门倡导。

虽然如此,不少社团仍尽力服务会员。表3列举了社团服务会员的方式。虽然大部分社团并没有采取措施“维护提高会员经济利益”,但是,83.9%的经济性社团却以此为他们的主要任务。不少商会及行业协会透过组织会员企业参与展销会,为会员寻找商机;有些协会为会员提供法律咨询及律师中介服务;个体劳动者协会及私企协会更着力游说市人大法制组及财经委员会,提请及早制定法律,保护私企的合法权益。

近半数社团举办过活动以“提高会员知识能力水平”,此类社团集中在学术、经济及文化性社团之中。譬如企业管理协会1985—1993年举办了32个高级管理科学训练班;房地产协会亦多次举办有关房地产法规、财政规划及管理的培训课程。

“确定会员特殊身份/资格”及“弘扬会员文化、信仰价值”在现阶段只是少数特殊的文艺、体育团体及一些官方色彩较浓的政治团体所扮演的角色。相反,“促进会员联谊及交流”则是最多数的社团所选择的一项角色,可见社团在提供一个沟通和联系网络方面的重要性。而“开展兴趣活动”亦是颇重要的一项工作,特别是体育、文化、经济及联谊协会多属意于此。



表 3

社团如何服务会员

活动内容	在样本中的百分比(N= 134)
维护提高会员经济利益	32. 8
提高会员知识能力水平	47. 4
确定会员特殊身份/ 资格	11. 8
弘扬会员文化、信仰价值	17. 4
促进会员联谊及交流	77. 4
开展兴趣活动	37. 5
其它	11. 1

说明: \* 多项选择题, 答案总数可超出 100%。

资料来源: 广州田野调查, 1996—1997。

以广州市伤残青年协会为例, 即可见到社团如何动员社会网络服务会员。该会成立于 1986 年, 是广州最早为残疾人服务的群众组织, 理事全由伤残人士出任, 政府并不提供任何经费。该协会通过组织广州师范学院的学生, 为 80 多个伤残人士家庭提供义务家务助理及文化补习服务。此外, 协会提供“一加一”婚姻介绍服务, 每月安排五六对适婚男女会员交谈联谊; 亦设“伤残青年心声”热线服务, 就情绪、工作、健康问题提供咨询服务。协会亦免费向会员出借轮椅及代购步行辅助工具。这种互助的网络可以说是一种社会资本, 它促进了人际之间的合作, 减低了伤残人士处理生活问题的代价, 亦减低了政府的负担。

由此可见, 今天社团由于官方色彩过浓, 过度依赖官方联系而削弱了横向平等联系的动力。然而, 相对于改革前的垂直型控制, 今天的社会组织结构已由“单位垄断”转变为多元结构。社团在服务政府的同时亦对会员的权利日益重视。有小部分民办性社团更不依赖政府, 单凭调动社会资源和促进成员沟通合作, 发挥社会资本的功能。

### 中国的社团能够发展成为“市民社区”吗?

西方社会的经验证明, 一个市民社区所提供的社会资本, 有助于政府推动改革、减低政府的负担和令施政更有效率。在经济方面, 这种社会资本能促成更多贸易和合作, 减低为防止机会主义行为所付出的交易费用。毫无疑问, 这种社会资本对中国当前的改革具有重大意义。问题是, 中国的社团能够发展成为“市民社区”吗? 从上面的资料和分析来看, 这种可能性正在出现, 只是还没有形成真正的发展方向。这里我们仅就两个基本关系略作考察。

第一个关系: 国家与社团的关系——过度的垂直控制会削弱横向联系。如上所述, 在权力关系方面, 现时有太多的官方与半官方社团, 以及太少的民办社团。不过从资源关系看, 国家对社团的垂直控制仍然有限。我们的调查发现, 有 38.2% 的社团没有得到任何形式的政府拨款(包括民政部门、主管部门及其它官方单位)。政府对社团的资助逐渐削减似乎是大势所趋, 在广东珠海、佛山两市, 大多数社团的财力早已独立于政府。在广州的调查中, 许多社团都向我们表示财力不足是他们的头号问题。在问及社团最急需改善的问题时, 大多数社团(49.2%)表示需要政府提供更多经费, 其次则是需要行政部门更多的关心与合作(16.4%)。不过, 从市民社区发展的角度看, 过多的政府资源只会造成依赖。反而在现时的财政困境中, 社团将被迫更加依赖会费及社会捐献, 最终令社团更加着重于会员的利益和公众的支持。在有关社会捐献方面, 有团体(直属党政组织的一个服务性社团)在调查中向我们表示, 因为其政治背景, 令一位港商在捐款时有所犹疑, 亦令国内市民误会他们有雄厚的财力支持, 在公开筹

款时遇到困难。由此可见, 社团如不具有官方身份, 对于走进社会有莫大好处。此外, 社会人士如认同社团的社会资本功能, 亦应慷慨捐输及成立一些慈善基金, 向有财力困难的社团提供稳定的经费。只有当社团拥有较大程度的自主及独立资源时, 才能发挥市民社区的作用。

第二个关系: 社团的文化基础——社团成员应以社会为本位、视自主为基本权利, 强调沟通和平等合作。现时社团不单扮演既服务政府亦服务会员的双重身份, 问题更在于本位不清。从社团认为最急需的需要是政府增加协助的现象看, 社团领导的依赖心态仍相当强烈。不过由于国家财力有限, 现实注定迫使社团领导改变态度。在研究中, 我们曾问及社团职能的发挥主要靠哪些方面。在 154 个作答社团中, 36.7% 表示主要靠社团的努力, 58.2% 靠社团努力及政府支持相结合, 只有 5.1% 主要靠政府自上而下的支持。我们亦向社团提出一个颇为困难的问题: “你社团的实际工作主要是向谁负责?” 由于只准选一个答案, 在 160 个社团中, 有 35 个 (21.9%) 无作答。在 125 个作答的社团中, 52.3% 表示主要向会员负责; 27.2% 主要向社会负责; 而只有 20.6% 主要向主管部门负责。进一步的统计分析发现 (Chi-square value = 46.911, df = 16, p = 0.000), 政治社团较多向主管部门负责 (83.3%), 经济性 (75%) 及联谊性社团 (81%) 较多向会员负责, 而福利 (100%)、卫生 (75%)、公共事务 (75%)、文化性 (42.1%) 社团则较多向社会负责。当然, 要社团领导以社会及会员为本位, 一方面要提高公民意识, 另一方面政府亦需对民办社团有充分的尊重。

从这两个关系看来, 就今天中国社团的地位而言, 其独立性地位虽然仍不充分, 但却由于财政的需要正在逐步走入社会。虽然社团领导对政府的依赖心态仍相当强烈, 不过, 与此同时, 愈来愈多的社团领导也认识到社团自身努力的重要性, 并开始以会员及社会为主要负责对象。另一方面, 除了社团自身的努力之外, 要使社团的社会性进一步发展, 社会人士必须慷慨捐献, 而政府则应尊重民办社团参与公共事务的权利, 社团才能最终发展成“市民社区”。

## 总 结

自从中国实行改革开放后, 社会团体如雨后春笋般发展, 引起国内外学者的注意。有些学者 (White et al., 1996; Whyte, 1992) 把社团形成的社会结构理解为一种“市民社会” (civil society), 有些学者 (Unger & Chan, 1995) 则用“法团主义” (corporatism) 来形容这些社团与政府的关系。这些概念或者将社团置于国家的对立面, 或者把社团视为国家的工具来分析中国的国家与社会关系。本文则采取“市民社区”的观点, 把社区视为一种社会资本, 透过促进人际之间的沟通与合作, 缔造互惠、互信的规范, 以期减少机会主义行为, 最终对政治和经济发展作出贡献。市民社区的理论认为, 垂直控制和对政府的依赖会破坏平等横向的联系, 因此社团必须独立自主走向社会。但这并不意味市民社区必然与政府对立, 因为互信、合作乃是市民社区的文化基础, 社团在处理与政府的矛盾时亦会是有理性和有组织的。

中国社团无论在与国家的关系上, 抑或在其文化基础上, 仍未可称为一个市民社区。由于大多数社团仍处于官方或半官方地位, 其独立性仍未得到充分张扬, 垂直控制和对政府的依赖仍然存在。不过因为政府资助不足, 社团正被迫走向社会, 日渐以会员及社会为本位。正因为如此, 中国社团向“市民社区”的发展更需要社会的关怀, 政府则应鼓励社团走向自主, 并且切实尊重民办社团参与公众事务的权利。

参考文献：

- 广州市民政局, 1995, “主动参与、密切配合、热情指导、诚心服务, 做好社团管理工作”, 在“第五次全国部分省市社团管理工作经验与信息交流会”上的发言。
- 王绍光, 1993, 《理性与疯狂》, 香港: 牛津出版社。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀, 1993, 《社会中间层》, 北京: 中国发展出版社。
- 金世言, 1998, “发展民间组织, 推动社会进步”, 《中国民政》第 357 期。
- Axelrod, R., 1984. *The Evolution of Cooperation*, Basic Books.
- Chan, K. and Qiu, H. 1998, “Small Government, Big Society: Social Organizations and Civil Society in China”, *China Area Studies Series*, No. 8, March
- Coleman, J. 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press
- Granovetter, M., 1985, “Economic Action and Social Structure, the Problem of Embeddedness” *American Journal of Sociology*, 91.
- Hechter, M., 1987, *Principles of Group Solidarity*, Berkeley: University of California Press
- Huang, P., 1993, “‘Public Sphere’ / ‘Civil Society’ in China?”, *Modern China*, vol. 19, No. 2, April
- Lii Xiaobo, and Perry, Elizabeth J., 1997, *Danwei: the Changing, Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspectives*, Armonk: M. E. Sharpe
- Olson, M., 1971, *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press
- Pei M., 1998, “Chinese Intermediate Associations: An Empirical Analysis”, *Modern China* Vol. 24 No. 3 July.
- Putnam, R. D., 1993 *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press
- Rose, D. A., and Clear T. R., 1998, “Incarceration, Social Capital, and Crime: Implications for Social Disorganization Theory”, *Criminology*, Vol. 36, No. 3
- Strand, D., 1990, “Protest in Beijing: Civil Society and Public Sphere in China”, *Problems of Communism*, 39, May – June
- Udem, L., 1993, “Twenty—five years with the Logic of Collective Action”, *Acta Sociologica*, 36
- Unger, J, and Chan, A. 1995, “China, Corporatism, and the East Asian Model”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, issue 33.
- Walden, A., 1986, *Communist Neo—Traditionalism*, Berkeley: University of California Press
- White, G, Howell J, and Shang, X., 1996, *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Oxford: Clarendon Press
- Whyte, M. K., 1992, “Urban China: A Civil Society in the Making?” in *Rosenbaum, A. L. edited State and Society in China: The Consequences of Reform*, Boulder: Westview Press

作者陈健民系香港中文大学社会学系助理教授, 博士  
丘海雄系广州中山大学社会学系教授, 博士  
责任编辑: 张志敏