

# 从零和博弈到相互增权：中国社团发展政策的新思维

顾昕 王旭\*

**【摘要】** 就国家与社会的关系而言，有一种零和博弈的思维，认定社会组织的活跃只能导致国家的衰落，或者国家能力的强大会导致公民社会的羸弱。因此，国家对公民社会的发展持防范态度，而公民社会的推动者们往往主张国家退出，追求民间组织获得完全独立于国家的自主性。然而，国际学术界中比较发展领域的最新研究表明，国家与社会可以相互增权、相得益彰、和谐发展。本文力图对相关理论文献和国际实践加以梳理和剖析，并且以此为基础，主张国家不能简单地退出，而是应该发挥自身的优势，促进公民社会的能力建设，推动公民社会与国家的协同发展。

**【关键词】** 公民社会 国家与社会相互增权 法团主义 能促型国家

随着市场转型的不断深入，自主性的社会空间不断扩大，国家与社会的关系也变得日益多样而复杂。在扩大的社会空间中，最为活跃的、富有生机的、也引起广泛关注的就是社团空间（associational space）。然而，社团空间的发展在我国并非一帆风顺。长期以来，国家作为民间社团组织的监管者，对社会团体发展的正面意义始终缺乏全面深入的了解。体现在实践中，国家对社会团体采取了一种高度防范的发展战略，在具体措施上则沿用行政控制的手段，对其发展施加了很多限制。进入新世纪以来，这一局面悄悄地发生了变化。为了迎接全球化的挑战，公共治理的大变革正在中国展开。执政党提出了建设“服务型政府”的新目标，并且通过大力推进政府职能的转变来加强执政能力。可以说，随着政府职能的转型，国家对于社会组织在社会福利、扶贫、公共卫生、环境保护、工商治理、学术文化活动等诸多领域的积极作用已经开始有所认识，社团空间发展所必需思想和舆论环境处在了前所未有的宽松状态。

尽管如此，中国社团空间的发展仍受到既有制度框架的极大约束。这一制度框架具有国家法团主义的各种特征：国家对民间组织的组建、运行与发展施加了强有力的控制（顾昕、王旭，2005）。强控制一方面极大地妨碍了社会团体的成长壮大，极大地约束了它们正常发挥其应有的功能，但另一方面对于社团空间中普遍存在的某些失范行为，尤其是涉及社会团体法人治理、财产处置和非营利性事宜的行为，却缺乏有效的监管。可以说，既有的制度框架是一种控制型的监管体系，而不是一种发展型的监管体系。

---

\*顾昕，北京师范大学社会发展与公共政策研究所教授、博士生导师；王旭，中国发展研究基金会副秘书长。

种种迹象表明，中国政府中的有识之士已经开始意识到既有控制型制度框架的弊病。在公共治理大变革的形势下，他们也积极致力于社团空间管制体系的重建。如何建立一个能够促进社会团体有序成长的发展型制度框架，已经成为有关部门关注的重点。但是，在具体的改革进程中，人们对于既有体制中的哪些要素必须加以改造莫衷一是。其中，作为既有控制型体制的核心之一，“挂靠制”成为争论的焦点。维持挂靠制的种种主张，基本上基于一种疑虑，担心一旦国家放松对于社会的控制，社会便将处于一种无序的状态，甚至社会团体一旦发展起来就必然会反抗国家。

这种疑虑可谓根深蒂固。长期以来，受到某种单向性思维的影响，人们倾向于把社会视为国家的对立面，仿佛国家与社会的关系是一种零和博弈，国家强必定社会弱，而社会强必定国家弱。在这种单向性思维的影响下，一个生机勃勃的社会，往往被视为国家的威胁。公平地说，这种单向性思维的存在并不限于政府人士，而且在民间也普遍流行；同时，这种单向性思维的存在也并不限于中国，在国际上也曾普遍流行，其影响至今依然绵延不绝。事实上，这种单向性思维在 90 年代初期曾经主宰了国际学术界，而这种局面也对中国产生了深刻的影响。我国公民社会的研究者和推动者，非常关注社会团体的自主性问题，视之为悠悠万事唯此为大的事情，正如我国市场经济的研究者和推动者一度极其关心企业的自主性一样。“国家退出”似乎成为社会团体获取并且强化其自主性的不二法门。

实际上，世界各国的实践已经表明，国家与社会零和博弈的思路非常有害。事实上，从 90 年代中期以来，研究国家与社会关系的国际学术界，尤其是在比较发展研究领域和公共管理学界，发生了一场重大的思想转变，其主流开始强调国家与社会的相互增权（mutual empowerment）和公私部门的伙伴关系，从而营造一个国家行政能力强大、社会组织富有活力的新局面<sup>[1]</sup>。在推进强国家与强社会相得益彰的过程中，国家退出一些没有必要管、也管不好的领域固然是必要的，但是国家一味退出也并不完全是有益的。从国家与社会相互增权的新思维引申出来，在推动社团空间的发展过程中，国家应该运用其独有的优势，发挥能促型作用（enabling role）<sup>[1]</sup>，一方面为社会团体的有序发展提供一个有利的制度环境，另一方面积极促进社会团体的能力建设，促使其功能的发挥得以顺利开展。

---

<sup>[1]</sup> 关于国家与社会相互增权的思潮，本文第二作者王旭曾发表一篇详尽的英文评论文章，参见 Wang, X. (1999). Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanism, and Limits. *Comparative Politics*, 31(2): 231-249.

<sup>[1]</sup> “enable”是英文中的一个普通动词，意思是“使别人有能力做某某事”。可惜的是，在中文中没有对应的词。因此，在翻译作为形容词的动名词时，我们姑且选用“能促型”这一译法，以求教于学界。

以能促型国家（the enabling state）的思路取代国家退出的思路，如果放在当前中国国家与社会关系调整的历史背景下来考察，则具有更为重大的现实意义。本文力图通过对相关理论文献和国际发展经验进行梳理和剖析，探讨国家与社会相互增权理论对中国公民社会发展之可能路径的重要启示。在下文中，我们首先批判性地回顾一下国家与社会零和博弈的思维，然后从比较发展研究和公共管理的角度，对社团空间的发展提供一个理论上的新思路，探讨国家与社会相互赋权的可能性。最后，在结论部分，我们总结本文理论探讨的政策意涵，着重论述国家应当发挥能促型角色，以促进社团空间的发展，实现国家与社会相互增权的良性循环。

### 国家与社会的零和博弈论

毫无疑问，从历史社会学的角度上看，国家权力与社会力量之间的确存在着一种内在的紧张关系，在一定的条件下，这种紧张关系也可能演化为一种相互的制约。然而，对这样一种紧张关系以及公民社会实质自主性和独立性的过度强调，很容易造就一种“国家与社会相对”（state vs. society）的意象，仿佛两者存在此消彼长式的天然对立关系。可以说，这种强调国家与社会对抗的理念支配了1990年代初期的有关研究（Jean L, 1992）。在关于福利国家的研究中，国家与民间非营利组织或称第三部门组织的关系，也曾经一向被认为是竞争性的、冲突性的、有你没我的（Kuhnle & Selle, 1992）。事实上，在1980年代之前，有关福利国家的研究根本不会提到民间非营利组织。然而，在此之后，西方世界中福利国家的可持续性危机日益凸现。在这一社会经济背景之下，第三部门的重要性重新受到关注，从而引发了社会政策领域中的观念大变革。这一变革的主轴是强调福利责任的个人化、民间化和分散化，而民间的非营利组织和非正式的社会网络成为承接公共部门卸载福利责任的有效工具。一时间，无论是在政府报告，还是在有关福利国家转型的学术文献中，第三部门赫然成为主角，甚至成为福利国家改革的救世主。美国著名保守派智库美国企业研究所1996年出版的《为民众增权：从国家到公民社会》，集中体现了这种视民间组织为福利国家替代品的国家与社会零和博弈观<sup>[3]</sup>。

---

<sup>[2]</sup> 早在1977年，美国两位知名学者彼得·L·伯格（Peter L. Berger）和李察·J·纽豪斯（Richard J. Neuhaus）在著名的保守主义智库美国企业研究所发表了题为《增权民众：中介结构在公共政策中的作用》（To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy. Washington: American Enterprise Institute Press, 1977）的小册子，提出了后来人称“福利多元主义”的理念。在当时，无论是“公民社会”还是“福利多元主义”，都没有成为流行的概念。1996年，美国企业研究所以《增权民众：从国家到公民社会》（To Empower People: From State to Civil Society. Washington: American Enterprise

国家与社会零和博弈的单向性并不仅仅存在于关于公民社会种种论说之中,而且也存在于比较发展研究领域中的国家中心论学派之中。长期以来,国际比较发展研究学界就国家与社会究竟孰为社会经济发展的主要推动者展开了激烈辩论。主流看法是所谓社会中心论,包括强调市场力量的新自由主义。显然,自1990年代初期兴起的自由主义版的公民社会理论,可以说是自1970年代以来风起云涌的新自由主义大浪潮中的一朵浪花。

高度强调市场在推进经济发展中积极作用的新自由主义,在经济学界中占据主流的地位,但是在研究发展问题的政治学和社会学界却激发了强烈的反弹。由于东亚的崛起,国家中心论自1980年代中期以来异军突起,这一派把东亚社会经济的快速发展归因为国家自主性和国家能力。也就是说,发展的最主要推动者,不是社会,也不是市场,而是一个能够不受各种社会群体以及短期市场力量左右的、高度理性化的国家官僚组织,任职于国家官僚组织的公务员能够根据国家长远的发展需要制定并实施高瞻远瞩的政策。这就是有关“发展型国家”(the developmental state)理念的核心主张<sup>[4]</sup>,这一主张的许多内容甚至为新自由主义的大本营之一世界银行所接受(世界银行,1995)。与此相呼应,许多学者把第三世界的欠发达归结为国家能力的薄弱,也就是发展型国家的缺失;而国家能力薄弱的症结就在于传统社会力量的强大,强社会的存在致使国家的社会控制七零八落。因此,对于发展中国家来说,最为基本的发展策略就是所谓的“国家建设”(state building),其中最为重要的就是强化国家的四大能力:(1)穿透社会的能力;(2)管制社会关系的能力;(3)汲取资源的能力;(4)配置或使用资源的能力。<sup>1</sup>

---

Institute Press, 1977) 为题重新出版了伯格和纽豪斯近二十年前的旧作,把他们两人誉为“公民社会复兴”的预言者,并组织了一批学者对其理念及其政策意涵进行讨论。

<sup>[4]</sup> 发展型国家理论的开山之作是日本问题专家查莫斯·约翰森(Chalmers Johnson)在1982年出版的关于日本通商产业省的研究力作,参见 Chalmers Johnson *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press, 1982; 之后,有两部著作分别以韩国和台湾为案例,论述了政府作为社会发展主要推手的重要性,参见 Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press; Wade, R. (1990). *Governing the Market: economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press. 关于“发展型国家”的理论,在中文学术出版物中尚没有系统的评论,甚至在绝大多数论述国家在东亚发展中作用的专著中遭到忽视。在英文世界,有关的研究汗牛充栋,最为系统的评论文集,参见 Woo-Cumings, M. (1999) (ed.). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

<sup>1</sup> 这方面的著作很多,最为经典的名作是 Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press. 该著作在1990年代的很长一段时期内曾经被世界各国的教育机构选为发展研究领域中的主要教学参考书。在中国,王绍光和胡鞍钢着重就国家的汲取能力对中国国家能力的衰落进行过振聋发

国家与社会零和博弈理念之所以能够兴起,其主要原因在于它很容易同人们的日常经验契合。由于政府的不当干预而导致市场的运作和企业的发展遭受扭曲的例子不胜枚举。这样的情形也经常发生在中国社会领域,政府的干预有时会破坏对发展有利的社会网络。当然,在民间组织兴起的过程中,也不可避免地会产生一些社会对抗国家的行动甚至组织,而在西方世界这种以对抗国家为取向的民间组织往往善于造势,从而成为大众媒体的宠儿<sup>[6]</sup>。因此,在公民社会兴起之初,国家与社会零和博弈的思路占据主流并不奇怪。

但是,如果我们从大量国家与社会零和博弈的事例中得出结论,认定这种关系势所必然,那就大错特错了。在现实生活中,国家与社会的关系非常复杂,任何类型的关系实际上在任何社会都可能存在。尤其是,大量国家与社会良性互动的现象同样存在,从而出现了强国家、强社会的双赢局面。这样的局面无论在西方发达世界还是在发展中国家中都有可能出现,但是在发达国家中出现的比例甚高。更为重要的是,这类组织本身往往低调行事,不大容易引起媒体的主意,而西方国家中那些以挖掘人咬狗类新闻为己任的媒体,也不会大肆报道国家与民间组织的良好合作关系。但是,从学术上说,国家与社会零和博弈论的最大缺陷在于无法对国家与社会非零和博弈,尤其是正合博弈的现象及其意涵给出恰当的解释。

### **走向双赢之路：国家与社会的相互增权**

国家与社会零和博弈论的兴起孕育了它的挑战。在国际学术界,对国家与社会零和博弈思想的挑战肇始于1990年代初。此后,主张国家与社会可以协同发展、相互增权、相得益彰的各种理论和思潮层出不穷。社会力量的赋权并不必然削弱国家治理社会的权力;在某些情况下,由众多生机勃勃的社会团体或民间组织组成的公民社会,构成了一种有别于物质性基础设施的“社会性基础设施”(social infrastructure)。社会基础设施的发展可以有效地把社会的需求同国家的权力联系起来,也可以为国家提供了更为有效的制度能力,以帮助国家确定其政策目标并且推进政策目标的实现。

这一挑战发端于学术的边缘。1990年,两位挪威学者在一本文集中发表了一篇文章,基于挪威的经验批判了福利国家与第三部门的二元对立冲突论,认为在西方福利国家的发展过程中国家与社会的合作而不是冲突始终是主轴(Kuhnle and Selle, 1990)。然而,在

---

贖的研究,在1990年代中期产生了很大的影响,参见其《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社,1993年。他们把国家能力概括为:1)汲取能力;2)调控能力;3)合法化能力;4)强制能力。

<sup>[6]</sup>可以说,绿色和平运动是这种类型组织的一个典型代表,在不少人的心目中,甚至成为国际性NGO的典范。

1990年代初期，有关第三部门和公民社会的研究好似两股道跑的车；直到1990年代末，两大领域的研究才开始合流<sup>[7]</sup>。

可以说，对国家与社会零和博弈论的第一轮大的冲击波发生在比较发展研究领域，发自国家中心论的阵营内部，由此形成了一股修正版国家主义的学术思潮。修正版的国家主义认为，以往国家中心论对于国家自主性的强调走得太远了。国家的力量并不在于国家保持某种绝缘于社会的自主性，也不在于国家拥有忽略社会群体的需求、强行向社会施加其意愿的能力。相反，强国家的体现正在于国家能够同各种社会群体协同努力，以争取实现整个社会的发展目标。总而言之，国家与社会的关系不再必然是你强我就弱、你弱我就强的零和博弈关系；强国家可以赋予社会以活力和能力，而生机勃勃的社会也可以有效地协助国家强化其管理社会的职能。

这一理念在学术界有多种表达，其中最为重要的有所谓“国家在社会中”理论和“国家与社会协同”的理论。

所谓“国家在社会中”的理论集中表达在由约尔·S·米格达尔（Joel S. Migdal）、阿图·库利（Atul Kohli）和许惠文（Vivienne Shue）1994年编辑出版的一部文集之中。这部文集的作者们都曾参与过国家中心论的建构，但是在这部文集中，他们批判了自己曾经致力于发展的国家与社会二元对立的分析框架（the state-versus-society framework），提出了崭新的“国家在社会中”（state-in-society）的新思路。根据这一思路，国家管制社会的效能千差万别，但是重要的影响要素之一在于国家是否能够同社会力量保持必要的联系；在某些情况下，国家与社会可以达成相互增权的格局，国家与社会的互动能够增进双方的能力。为了修正国家中心论过于强调国家自主性的偏颇，他们着重指出，国家赋予社会行动者更大的力量，也就是所谓的“为社会赋权”（empowerment of society），并不一定削弱国家管制社会的权力；在某些情况下，运作良好的民间组织和制度可以构成所谓的“社会性基础设施”的一部分<sup>[8]</sup>，通过这些基础设施，社会的需求可以同国家的权力有效地实现沟通和整合，这样国家便可以更加有效地根据全社会民众的需要确定施政的目标，从而能够更加有效地为全社会更加广泛的利益要求服务。（Migdal, Kohli and Shue, 1994）

---

<sup>[7]</sup> 这一合流的学术里程碑，参见 van Til, J. (2000). *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space*. Bloomington: Indiana University Press,

<sup>[8]</sup> “社会性基础设施”的概念同经济学中常见的物质性的“基础设施”概念相对照，现在已经成为社会政策研究所谓“社会投资”理论的基石。有关理论超出了本文的范围，这里仅提出作为背景性参考。

米格达尔、库利和许惠文编辑的文集发表了不少文章，根据第三世界不同国家的经验和教训，总结了国家与社会相互增权对于发展的重要意义。其中有一篇文章由康乃尔大学的中国问题专家许惠文教授撰写，她从当代中国社会团体的发展经验中为国家与社会相互增权的理论找到了经验的证据。根据她的观察，中国共产党和国家曾经在后革命化时期通过单位制建立起一整套动员社会资源、实施社会改革的组织和制度架构，但是随着革命浪潮的消退以及经济政治生活的常规化，中国的社会经济生活经历了一种所谓的“蜂窝化”过程。局部的、地方性的、小团体的利益诉求逐渐凌驾于社会的总体发展目标之上，而党和国家则发现在动员社会支持以实现其发展目标方面比以往更加困难。1970年代末期开始的市场化改革对这种“蜂窝化”的社会结构产生了巨大的冲击。1990年代以来，随着大量法团主义式社会团体的兴起，这种社会局面得以进一步改观。新兴的法团主义式社会团体不仅为各种社会群体赋予了克服社会蜂窝化、实现利益表达和整合的新机制，而且也在社会信息的搜集、政策制定和政策实施方面有效地强化了党和国家的能力（Shue 1994；1988）。

国家与社会协同论由著名的经济社会学家彼得·B·埃文思（Peter B. Evans）提出。事实上，埃文思本人正是国家中心论的始作俑者之一，他在1985年参与编辑的《把国家带回来》一书是“国家中心论”的扛鼎之作（Evans, 1997）。十年之后，埃文思发表了经典性的《嵌入式自主性：国家与工业转型》一书，自我批判了体现在国家中心论以及新自由主义最小国家理论中有关国家与社会零和博弈的理念，提出了“嵌入式自主性”（embedded autonomy）的新理念。根据这一理念，国家的确能够在经济发展中，尤其是经济结构的转型中，发挥重要的推进作用。但是，能够发挥这种推进作用的国家，并不是“发展型国家”理论所刻画的绝缘于社会、具有高度自主性、能够力排社会的特殊利益从而高瞻远瞩推动有利于社会长远发展的政府。相反，成功的政府必须同社会保持密切的联系。国家当然要保持一定的独立性，但是也必须深入到社会之中，方能有效地推动社会长远发展（Evans, 1995）。1997年，埃文思主编了《国家与社会的协同：发展中的政府与社会资本》一书，收入五篇案例研究文章，论述了有效的政府干预与高度发达的社区组织之间积极的互动，明确提出国家与社会的协同作用是经济社会发展成功的重要要素（Evans, 1997）。值得注意的是，在这五篇文章中，有一篇文章以中国大陆为参照系，对俄罗斯转型期间经济衰退的教训进行了

分析，作者特别指出，在中国，地方政府机构与乡镇企业之间的合作伙伴关系为向市场经济的有力过渡提供了基础<sup>[9]</sup>。

在上文论述中，我们多次使用了诸如“在某些情况下”这样的限定语，这预示着国家与社会之间的互动达致相互增权的效果，并不是必然的，正如国家与社会零和博弈的结果也并非实属必然一样。事实上，国家与社会零和博弈的事例在人类历史上屡见不鲜。那么，接下来的两大重要问题就是：究竟何种国家权力可以因社会基础设施的加强而得以强化？国家与社会相互增权的条件是什么？

就第一个问题，迈克尔·曼关于两种国家权力的区分为我们提供了答案。根据他的分类，国家权力可以分为两种：专制性权力和基础设施性权力。专制性权力指国家所拥有的分配性权力，其行使不取决于国家行动者同社会行动者的讨价还价；基础设施性权力则指国家穿透其管辖下的全社会以实施其政策的能力。迈克尔·曼指出，专制性权力属于上述的个体性权力，只为国家行动者所独有；当国家行使其专制性权力之时，国家与社会处于一种零和博弈的状态。与此相反，基础设施性权力是一种集体性权力，国家拥有强大的基础设施性权力并不导致社会的衰弱；相反，强有力的、活跃的社会团体的存在可以有助于国家基础设施权力的增强（Mann, 1993: 5; 1986: 113-119）。

第二个问题的答案可能更为复杂。显然，一些先验存在的社会经济和政治条件有利于国家与社会相互增权的实现。比如，国家与社会相互增权最有可能发生在强国家与强社会同时存在的地方。在这些地方，公共部门中各种机构往往具有较高的整合性，而不是处在四分五裂、勾心斗角的状态；同时，社会共同体也往往具有较多的以信任和互惠为主要内容的社会资本，社会团体往往具有较高的组织水平。但是，一些经验研究也表明，这些条件本身并不具有先决性，而是可以建构的。国家和社会都可能成为一个增权过程的启动者，而强国家或者强社会也都可能是一个良性互动过程的结果，而非前提。所以，增权性互动的一个更为重

---

<sup>[9]</sup> Burawoy, M. (1997). *The State and Economic Involution: Russia through a China Lens*. in Evans, P. (ed.), *State-society Synergy* (pp. 150-177). Berkeley: International and Area Studies, University of California at Berkeley.

这篇文章关于中国的论述基于一些中国问题专家关于农村发展的研究，尤其是戴慕珍（Jean C. Oi）关于所谓“地方性国家法团主义”促进中国农村乡镇企业发展的论述，参见 Oi, J. C. (1999). *Rural China Takes Off: The Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley and Los Angeles: The University of California Press,

要和根本的条件可能是，国家行动者和社会团体必须就整个国家和社会的重大集体性目标具有共识。很难想象在一个分裂的社会中会出现国家与社会相互增权的局面<sup>[10]</sup>。

### **政策意涵：中国公民社会的发展有待于国家发挥能促性作用**

自1990年代中期以来，国际学术界关于国家与社会关系的研究取得了长足的进展，其共同的取向就是颠覆以往国家与社会二元对立的分析框架，从各种角度探索强国家与强社会良性互动的可能性。有关的研究都发现，无论是公共政策的正确制定和有效实施，还是公共部门的良好运作，都离不开生机勃勃的社会。民间组织的存在，对于政府的运作，具有多重的积极意涵。一方面，由于民间组织的存在，各种社会群体的利益表达更加顺畅而制度化，因而可以为政府以民为本的施政提供制度性的保证；另一方面，民间组织本身就是提供社会服务的提供者，大量的、多样化的、相互竞争的民间组织可以为社会中不同的人群提供各种不同的服务，从而满足社会中日益多元化的需求。很显然，生机勃勃的民间组织就是政府社会发展政策实施的平台、载体和工具。正如我们很难想象没有繁荣的民营企业政府如何能发展市场经济一样，我们很难想象没有生机勃勃的民间组织政府如何能建立和谐社会。

不仅国家需要民间组织，反过来说，民间组织的健全发展也需要国家。民间组织本身具有严重的结构性缺陷，其中最为严重的就是其资源和能力的匮乏以及其行动取向上特殊主义倾向。在各国，第三部门资源和能力的匮乏往往会被某些财大气粗的基金会或非政府组织所掩盖，而基本的事实是无论在发达国家还是在发展中国家，大多数民间组织都在为经费问题而发愁。与此同时，民间组织的特殊主义问题也普遍存在，其社会服务的受益者往往集中在某些特定的人群。毫无疑问，民间组织的健康发展需要国家的干预，而国家干预的基本思路就是通过其独一无二的资源汲取能力，通过各种方式，推动民间组织的能力建设。简言之，国家干预的方向是走向“能促型国家”，即国家通过各种方式促进民间组织的能力建设。

所有这些学术发现，对于中国民间组织的发展具有重要的现实意义。到目前为止，中国国家与社会关系的变革始终是在国家法团主义的框架内展开的。国家对民间组织的建立设定了高门槛，对民间组织的运作实施强控制（顾昕，2004）。这样一种控制型民间组织监管模式的形成和运行，显然是受到国家与社会关系零和博弈式思维的影响。这种体制建立的出发点是防范公民社会为国家造成麻烦。然而，这种思维正在受到冲击。就中国民间组织的发展实践而言，无论政府还是民间人士都已经开始认识到，目前正在实施的控制型民间组织监管体制（尤其是其中的“挂靠制”）严重制约了中国社团空间的健康发展，同时也不能很好地

---

<sup>[10]</sup> 对这两个问题的展开论述，参见 Wang, X. (1999). Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Conditions, Mechanism, and Limits. *Comparative Politics*, 31(2): 231-249.

达到国家有效管理社会的目标。同世界上的许多国家一样，有些民间组织形象和运作良好，但也的确存在大量财务混乱、治理糟糕的民间组织，而国家倚重的挂靠单位之手显然无法触及被挂靠组织的内部运作。与此同时，挂靠单位与被挂靠单位，虽然名义上同为独立的法人组织，但却存在着实质上的依附-被依附、庇护-被庇护的关系，从而为各种可能或现实的民事纠纷增加乱源。尽管大家都认识到挂靠制的弊病，但是取消挂靠制、赋予社会团体更大独立性和自主性的努力总是无疾而终。国家总是担心社会自主性的增强会削弱自身，而民间组织则对国家限制其发展抱持种种抵触情绪。

毫无疑问，中国民间组织的发展的确到了一个十字路口。目前，最为迫切的需要就是在有关民间组织的发展战略上实现重大的范式变革。因此，深入研究有关民间组织和第三部门领域的最新学术思潮，从而摒弃把社会同国家对立起来的各种意识形态偏见，致力于在国家与第三部门之间建立合作伙伴关系，实现国家与社会的相互赋权，不仅紧迫而且意义深远。

国家与社会相互赋权的理念，预示着国家应当在社团空间的拓展和非营利组织的兴起方面，扮演更加积极的角色。新自由主义的“国家退出”理念固然有一定的历史合理性，但过于消极，而且在一个国家主义传统强大的环境中，也不切合实际。更为积极的国家角色可以从社会政策研究领域中的“能促型国家”的理念得到启发。具体而言，能促型国家的最重要特征有三：第一，国家必须致力于建立一个强有力的监管体系，在这一体系中，各种民间组织能够得到一视同仁的对待，从而有利于它们的发育和成长，同时其不规范的行为会得到国家与社会的有力惩罚；第二，国家对非营利性组织提供税务优惠，以提高其能力；第三，国家资助那些以市场化方式来运作的社会服务提供者，而这些社会服务提供者，包括营利性组织，但更为常见的是各种非营利性组织（Gilbert & Gilbert, 1986; Gilbert, 2002）。

所有这些新理念启示我们，中国社团空间以及公民社会的发展，有待于观念的变革。在社会经济发展、社会服务与慈善、卫生与保健、环境保护、法制建设等诸多领域，还有巨大的空间有待社会团体和其他种类的民间组织来填充。实际上，正是在这些领域，国家依然沿袭计划经济时代的传统做法，通过建立事业单位直接提供服务或者实施行政管理，而国有事业单位由于其组织的特性不可避免地在服务的效率和对民众需求的反应性方面有所欠缺。目前，在这些领域，民间非营利组织开始兴起，而且日益发挥着积极的作用（顾昕、王旭、严洁，2006）。我们不难发现，正是在这些领域，新兴的民间组织（也包括从国家脱离出来的社团）致力于为社会提供服务，而不是同国家展开任何形式的对抗，因此高度防范的态度是不合时宜的。我们有理由期待，国家与社会相互赋权的实践将会大量出现在这些领域；而这

种国家与公民社会伙伴关系的建立,有待于国家发挥能促性的角色,推进民间组织监管体系从控制型向发展型转变<sup>[11]</sup>。

#### 参考文献:

1. 顾昕, 2004, “公民社会发展的法团主义之道”, 《浙江学刊》第六期, 第 64-70 页。
2. 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》第二期, 第 155-175 页。
3. 顾昕, 王旭, 严洁. (2006). 公民社会与国家的协同发展——民间组织的自主性、民主性和代表性对其公共服务效能的影响. 《开放时代》第五期, 第 103-112 页。
- 世界银行, 1995, 《东亚奇迹: 经济增长与公共政策》(财政部世界银行业务司翻译), 北京: 中国财经出版社。
4. Cohen, J. L., & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
5. Migdal, J.S., Kohl, A. & Shue, V. (1994) (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge University Press.
6. Mann, M. (1986). *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*. in Hall, J. A. (ed.), *States in History* (pp. 113-119). London: Basil Blackwell.
7. Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power, Volume 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.
8. Gilbert, N. & Gilbert, B. (1989). *The Enabling State*. New York: Oxford University Press.
9. Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
10. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
11. Evans, P. (1997) (ed.). *State-society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: International and Area Studies, University of California at Berkeley.
12. Kuhnle, S. & Selle, P. (1990). *Meeting Needs in a Welfare State: Relations between Government and Voluntary Organizations in Norway*. in Alan Ware and Robert E. Goodin (eds.), *Needs and Welfare* (pp.165-184.). London: Sage Publications.
13. Kuhnle, S. & Selle, P. (1992). *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. in Kuhnle, S. & Selle, P. (eds.), *Government and Voluntary Organizations* (p3). Aldershot: Avebury.
15. Shue, V. (1988). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*. Stanford: Stanford University Press.
16. Shue, V. (1994). *State Power and Social Organization in China*. in Migdal, J. S., Kohli, M. & Shue, V. (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (pp. 65-88). New York: Cambridge University Press.

---

<sup>[11]</sup> 关于国家如何发挥能促性角色, 来促进中国第三部门的成长, 也包括本文所说的社会团体的成长, 本文第一作者在别处进行了初步的讨论, 参见顾昕. (2005 年). 能促型国家的角色: 事业单位的改革与非营利部门的转型. 河北学刊, 25(1): 11-17. 有关能促型国家理论对于中国治理变革的意义, 我们将另文详细讨论。

# **From the Zero-sum Game to Mutual Empowerment: The New Thinking of the Social Group Development Policy in China**

Edward Gu      Xu WANG

**Abstract:** With regard to the relationship between the state and the society, there exists a zero-sum game thought, which believes that dynamic social organization can only lead to the decline of the state, or that strong state capacity lead to the fragility of civil society. Therefore, the state keeps the development of civil society away, while the propellents of civil society often claim that the state should be dropped out, so that the NGO can be completely independent of the state. However, according to the new achievement of international comparative development, the state and the society may empower to each other. This essay tries to systematize the relative literature and analysis the international practice. And base on this, we advocate that the state should not leave in a nut shell, but make use of its advantage to impel the construction of civil society capacity, and the cooperative development of civil society and the state.

**Keywords:** Civil Society, Mutual Empowerment between the State and Society, Corporatism, Enabling State