

城市问题探索丛书

主编：张鸿雁

城市整合

高红 著

——社团、政府与市民社会

东南大学出版社

城市问题探索丛书

张鸿雁 主 编

白友涛 副主编

城市整合

——社团、政府与市民社会

高 红 著

东南大学出版社

·南 京·

图书在版编目(CIP)数据

城市整合:社团、政府与市民社会 / 高红著. —南京:
东南大学出版社, 2008. 11

(城市问题探索丛书 / 张鸿雁主编)

ISBN 978-7-5641-1371-1

I. 城… II. 高… III. 社会团体—研究—中国 IV. C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 137636 号

城市整合——社团、政府与市民社会

出版发行: 东南大学出版社

出 版 人: 江 汉

网 址: <http://press.seu.edu.cn>

电子邮件: press@seu.edu.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 兴化印刷有限责任公司

开 本: 700mm×1000mm 1/16

印 张: 13.25

字 数: 218 千字

版 次: 2008 年 11 月第 1 版

印 次: 2008 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-1371-1/TU·172

印 数: 1-2500 册

定 价: 28.00 元

本社图书若有印装质量问题, 请直接与读者服务部联系。电话(传真): 025-83792328

中国城市社会问题论

——“合法化危机”^①

中国城市化的发展中往往缺少一种理论认知前提,在当代中国城市化社会问题高发的状态下,进一步认识城市化社会问题发生的原因及相关问题的社会属性尤为重要。哈贝马斯(也译为哈柏玛斯)的“合法化危机理论”为认识当代中国城市化发展中的社会问题提供了新的视角。这一理论认知模式对于正处于“城市社会来临的社会变迁”之中的中国城市化的发展来说是一个全新的思考方式,这一理论研究对于减少城市化建设中的失误也是不无裨益的。

未来10~25年是“中国城市社会来临”的社会整体变迁期,这期间中国将有5亿~6亿的农业人口转化为城市人,这将是人类历史上规模最大的社会与地理变迁之一,这一巨大变迁将对中国经济、社会的全面发展有不可估量的推动作用。与此同时,由此直接或间接导致的城市可持续发展问题、农民流动问题、土地合理利用问题、城市拥挤问题、区域整合问题、地区差异加剧问题、城市人行为失范问题、城市贫困问题、社会阶层变迁问题、社会公平问题、房地产问题、历史文化名城保护等社会问题也随着城市化的发展,呈现出由小到大、由隐性到显性、由局部到区域的发展态势,而学术界和各级政府对相关社会问题的研究和对策准备并不充分。因此,在理论上进一步分析、挖掘中国城市化进程中的社会问题,并在操作层面积极寻求解决这些社会问题的对策,十分必要。

一、“合法化危机”的认知

哈贝马斯在他的《合法化危机》一书中认为当代资本主义存在着四种危机:一是经济危机,即经济系统不能生产足够的消费价值以满足人们的需求。二是合理性危机,即行政系统不能做出足够的合理决策以协调经济系统发出的矛盾指令。三是合法化危机,即社会文化系统不能为社会整合提供足够的合法性以确保社会成员对社会的信任。四是动机危机,即社会文化系统不能使社会成员生产足够的参与动机。^[1]哈贝马斯认为:“当社会系统结构所能容许解决问题的可能性低于该系统继续生成所必需的限度时,就会产生危机。在这个意义上,危机被看成是系统整合的持续失调。”“社会系统的危机不是由环境的突变,而是由结构固有的系统要

^① 本文是笔者主持的国家社会科学基金重点项目《中国城市化进程中的社会问题研究》(项目批准号:03ASH004)中的一部分。

求(system-imperative)彼此不能相容、不能按等级整合所造成的。”^[2]中国社会的发展虽然与西方资本主义有着质的不同,但是在城市化发展过程中,由于出现了过度市场性取向,出现了一些与西方城市化中相类似的社会问题和社会矛盾,这些社会问题所引发的社会危机在一定意义上就是典型的城市管理与城市社会系统的危机。在哈贝马斯的“四种危机”模式中,“合理性危机”和“合法化危机”在中国的城市化进程中是比较典型的,如行政干预文化传统出现了副作用,经济社会与文化问题政治化。^[3]本文主要侧重于“合法化危机”层面的研究^①,认为城市化的过程既是农村人口向城市运动的过程,也是城市社会结构变迁的过程,更是一个从传统社会向现代化社会嬗变的过程。城市化中出现的一些社会问题,往往是因为整个社会文化系统不能为社会整合提供足够的合法性以确保社会成员对社会的信任而导致的。

一般意义上社会合法性系统的整合中存在着三个特征:一是社会系统与自然环境交流的社会化过程是“通过能够容纳真理的表达和需要证明的规范,即通过论述的有效性声称(discursive validity claims)之中介来实现的”。二是“社会系统的目标价值变化是社会生产力状况与系统自主性的一种作用”。三是“一个社会的发展水平取决于制度所能容纳的学习能力,特别是取决于理论——技术性问题与实践性问题是否分化”。^[4]中国城市化社会问题正体现了社会合法性系统不整合的三个特征:首先,中国的城市化过程正以群体性增长的方式与自然发生作用,城市群体性规模越大,对自然的需求就越高和越多,如对土地资源的需求、对能源的需求,一些农民丧失土地,城市就业难、住房拥挤等社会问题。而与城市相比,传统乡村里由于是单一个体与自然发生关系,所呈现的问题也不如城市化过程中群体与自然的矛盾显性化。其次,城市化过程既表现为整体社会结构的改变,也表现为社会整体目标价值的变化。一个传统的农业社会转化成城市社会,其核心是“农民”向“市民”身份的转型。一方面,城市社会文化的多元化使城市本身有了全新的意义和功能;另一方面,农业社会与城市社会差异性的日渐消除,使城市社会主流文化、对城市社会整体文化的认同的缺乏,成为一个比较明显的社会问题。其三,中国的城市化模式是越来越西方化,但是,在学习先进国家经验的同时,我们往往缺乏应用能力,更缺乏创新能力,没有中国本土性的城市化理论,更没有一个完善的系统的城市化理论。

因而,一个整合的社会“合法化系统”(legitimation system)的创造非常重要。当市场化过度中出现市场失灵并产生副作用时(如贫富差距过大、就业不充分、社会问题增长等状况),“经济系统与政治系统的重新组合——在某种程度上使生产关系重新政治化——就愈益需要合法化”^[5],需要广义的社会政治与文化认同。这种情况在西方资本主义的发展过程中体现的是“形式民主的制度与程序的安排使得行政决策基本上独立于公民的特殊动机之外。这是经由合法化过程实现的,这种过程诱发出普遍化动机,即广泛的大众效忠,但同时避免了群众的参与”。“制度

① 本文与《中国城市评论》中的《“合理性危机”:当代中国城市化进程中的社会问题》一文是姊妹篇。

和程序在形式上是民主的,而公民则置身于一种客观的政治社会中,享有消极公民的地位,只有不予喝彩的权力。”^[6]在中国城市化的发展中,是有认同与喝彩的,但是就存在的社会问题而言,部分不认同和不理解也是存在的。所以创造以及如何创造文化的整体认同,也即在行政管理和社会文化与认知层面创造一个“合法化”系统,并形成社会问题良性控制的社会运作机制,构成了一种重要的认知模式。中国城市化的进程,是由几亿人共同参与和体验的过程,是一个整体性社会结构变迁,相关的社会问题和典型的社会危机不可避免,因此,必须努力构建一个社会整体认同的责任体系和管理发展体系。

中国城市化的发展中,政府控制过程下所出现的流动人口问题、城市贫困问题、土地问题等需要一个充分的社会感知,如果已经出现的并沉淀的各种问题和意见不能宽容相应的主题,那么质疑就会大规模爆发出来。哈贝马斯认为:“造成不成比例增长的原因可能不仅在于行政事务的膨胀使得国家活动的新功能需要有大众的支持,而且还在于这种膨胀导致政治系统与文化系统之间的范围发生变化。在这种情况下,原来被视为理所当然的并且作为政治系统的范围之文化事务便落入行政计划领域。这样一直避免成为社会争端,尤其是避免成为实践性论述的传统,就成为议题了。”“在这个曾经正好具有自我合法化之权力的领域,行政产生了一种要求合法化的普遍压力。”^[6]中国的城市化、区域经济发展、城市规划等都表现出这样一个过程,即在政府的制度投入中,人们越来越多地关注社会问题,并形成社会舆论,关键是如果当城市化进程中像土地问题等成为一种持久性的社会问题,“这种危机一方面表现为已经被行政手段加以处理,另一方面则是行政手段仍不能完全控制的运动”^[7]。

二、中国城市化面临的挑战

当前中国社会存在较大分化的二元经济结构,使城市社会来临的社会变迁处于多种文化混杂、发展层次多样、区域经济矛盾突出的社会背景之下,农村人口城市化、城市中心区更新化、城市郊区化、逆城市化、再城市化等多种样态并存,城市基础设施建设还严重不足。面对这样的人口大流动、社会大变迁,我们在政策、理论、方法和相关工作操作层面上准备好了吗?回答是否定的。可以明确地说:21世纪初期中国城市发展面临的主要挑战主要来自思想观念和管理、认识方法上的。^[8]

一是城市社会来临前的城市化及再城市化决策思想的挑战。在传统的计划经济体制下,城市发展考核目标以“GDP”为主,而现实的发展需要以区域的整体性发展和协调发展为主,必须从传统政绩观,改为科学发展观的决策思想,构建区域性的城市社会结构空间。面对未来十几年里4亿~5亿农业人口进城的社会变迁下,决策方式要改革,特别是应该提出对应性的政策和主张,至少是在消除城市差异的意义上先行城乡整合,构建一个未来以城市农业、城镇农业为主的城市社会。^[9]

二是城市生长机理、特质认知及方法论的挑战。城市从原生形态到次生形态的发展,既有中国城市特有的历史特点,又有世界上其他城市一样的成长的规律。

应该关注城市的特殊功能与属性;如“城市的开放性、适应性功能”;“城市的财富积累功能”;“城市作为文化容器的功能”;“城市的创新功能”;“城市的世俗化效应与功能”;“城市的循环累积因果功能”;“城市的结构性无限扩张功能”;“城市作为地域生产力集中表现形式功能”;“城市文化资本的功能”;“城市集聚与扩散的空间整合功能及新出现的‘新都市主义’、‘后都市主义’”、“城市空间价值性与商品性”。只有正确认识城市的这些功能、特质和生长机理,才能够充分理解城市、驾驭城市。

三是中国传统城市管理模式的挑战。当代中国的城市管理,在很大程度上沿袭了古代城市存在模式和管理思想,城市既是行政管理中心,又是经济中心、文化中心,城市是一个典型的“科层体”,以行政管理模式来推动城市的发展。现在的城市发展必须改变传统的城市管理模式,从一般意义上的行政管理向“城市客户型管理模式”转型;从城市行政控制型的城市经营向“城市行销型”转变,即把城市管理者所面对的所有对象都当作客户来管理,并创造新的客户型服务体系。这既有观念上的改变,更需要在制度上和行为上加以改变。在客户型服务城市的管理模式下,管理者既要有管理单一城市的能力,又要有跨区域管理的能力。

四是城市规划理念及规划决策方式的挑战。传统的城市规划强调居住、生产与生活的关系,强调人居环境的建设和开发。现在的城市规划更应考虑到人与自然和谐共生的空间,不仅要规划单体城市的城乡关系,更要规划区域城市的整体发展关系。现在的城市规划除了要能够体现长远规划外,更要体现城市的历史价值、历史记忆,而这样的规划本身不应该仅仅是物化的规划,更重要的是人的规划。如伦敦在其规划中强调“让人们充满选择机会”,这是一个市民社会意义上的规划理念;而我们的规划经常是告诉人们环境如何好,人往哪里去,这仅仅是最低的规划要求。现在的城市规划既要城市规划学家参加,也要历史学家、经济学家、社会学家、美学家等共同参与规划。此外,从现有的情况看,政府规划部门应该是城市规划的管理者,而不是规划的设计者,应该多方案、多角度、多层次地开发城市规划资源,使方案在择优的前提下进行。

五是城市管理人才需求的挑战。中国的城市经济的发展往往是“一把手经济”的发展模式,城市管理者的理论水平、知识水平和管理能力往往决定城市化发展速度和质量。但是,由于我们的城市管理者往往是四五年一届,城市管理者对城市科学的认识还不充分,或者缺乏管理经验,因而需要对城市的主要管理者进行城市科学理论与城市管理科学知识的培训,建立城市主要管理者的必修课制度,并进行定期学习城市新知识的制度。到目前为止中国的大学里几乎没有为城市管理学科专门培养的人才,而当今中国的城市是 663 座,未来 15 年可能要达到 1 500 座,城市发展中的一切变化,都需要政策和策略的调整与之相适应,需要新的城市知识武装的城市管理者。

四 城市化过程是社会结构变迁的集中体现。提高地域生产力水平,调整城市产业结构是解决城市化问题的唯一途径;而城市化的最终解决依赖于土地的第三次革命,即真正符合市场规律的土地流转机制,使农业人口向城市集中的过程表现为合理的土地作为资本的运作过程。

三、城市化社会问题的理性认知

总的来说,城市市民对中国的城市化是认同的,人们认识到城市化的过程是城市社会全员的整体观念性与行为的变化过程,即市民社会的构建过程。通过调查^①、相关文献及城市化的整体研究,现对中国城市化进程中的社会问题,从一种危机处理的角度提出如下认知:

(一) 城市社会主流文化缺乏的思考

中国的城市化最显性的社会变迁,往往集中表现为观念与行为的变迁。丹尼尔·贝尔在《资本主义文化矛盾》一书中对这种变迁做了较为深入的研究,他说:“变革观念同时也主宰现代经济与现代技术。但经济技术领域的变革通常受到可利用资源的限制。政治领域的变革情况也差不多。现存的体制结构,对立竞争集团的否决权,以及某种程度上的传统影响,都会限制其中的创新活动。而表现符号和表现形式的变革却在文化领域内通行无阻……先锋派观念一旦为人接受,它将在礼节、道德以至政治领域内确立起文化至上的制度化形式”。^[10]中国城市化的进程是一种典型的农业社会向工业社会变迁的过程,面对新的社会关系和人口的大迁移,旧的价值观念与文化体系逐渐被打破,而新的价值观念与体系未能形成,加之西方文化及价值观对中国传统文化价值观的冲击,城市社会越来越缺乏主流文化,更缺乏对城市社会的整体文化认同:人们的行为处在一个传统文化行为丧失、变异,新的行为文化以多元化的形式呈现这样的社会环境之中,社会成员的行为缺乏整体规范,从而出现大量的社会失范和越轨行为,如集体犯罪、仇富心理、腐败现象、假冒伪劣产品充斥市场等。这些与城市化进程有关,但更与社会整体变迁有关。

我们应该看到,城市化进程,必然会冲击传统并形成新的城市社会冲突,引发新的城市社会问题,如新的社区结构与变迁问题、封闭式新型小管理与社区区隔问题、虚拟社区引发的新型道德问题、新型消费伦理问题、市民公共空间需求问题、知识失业问题、信息社会的非均衡问题、非正式组织的发展问题等。但没有当代中国城市化的高速发展,仍然可能存在某些社会问题,如老龄化问题、空巢家庭问题、色情业泛滥问题,此类社会问题从城市产生那天起就已存在,但却可能因为城市化准备不足,城市的制度性投入不充分,使得传统社会问题在城市化过程中被强化和激化,甚至是合法化。不过,这些社会问题可以说恰恰是城市化不充分的一种结果,也只有在城市化的发展中加以解决。

(二) 中国城市化社会问题——操作层面的思考

从城市操作层面来思考中国城市化社会问题,主要有八个方面。

问题一:城市定位缺乏差异化,缺乏唯一性。城市发展战略雷同,城市越来越同质化发展,如前一阶段中国要搞生产加工制造业,几乎所有的城市都定位搞加工

^① 2004年9月18日笔者组织了南京大学社会学系24位硕士研究生对北京、上海、深圳、南京、沈阳、西安六城市分别进行了市民电话调查。

制造业,目前全国又兴起服务产业定位雷同的新高潮。

问题二:对城市化和城市现代化的理论及功能认识不足——失去了一次大城市的发展机会。改革开放二十年的失误之一,自然障碍和行政壁垒障碍是城市发展的重要负面影响因素之一,中国缺乏典型的跨江、跨区域发展的城市,如大上海都市圈就未能成为一种发展战略。

问题三:规划理念严重落后。没有对区域都市圈、都市带的整体规划,区域都市圈的功能不明显,整合度低;城市间的行政壁垒明显,形成不了共生的竞争关系。此外,在人才使用、经济合作等方面,都缺乏统一的理念和政策机制。

问题四:未能构建大区域的城乡一体化区域经济板块,并在板块经济的体系下,进行区域性经济与社会发展规划,特别是缺乏城乡与自然结合的立体区域性规划。

问题五:城市核心竞争力的总目标有偏差。也即单纯追求综合竞争力,对城市形成典型的误导,使之缺乏综合竞争力与特色竞争力相结合的构建,更多的城市应该创造特色竞争力。

问题六:生态建设缺乏力度,新兴的城市生态理论、循环经济理念、循环社会理论、后工业社会理论在很多地方还没有得到认识和关注。

问题七:城市经营手段单一,管理模式陈旧,未能形成“客户型城市管理模式”,城市经营方式还单纯地集中在土地使用权的经营方面。

问题八:城市国际化程度低。主要表现在国际化运营、国际化服务能力、国际化产业链的整合、国际化机构设置等方面。

(三) 城市化战略选择——城市运营与行销层面的思考

面对高速发展的城市化,我们应该以决策程序的科学、决策方式的科学、决策责任的科学来应对。

第一,城市的发展不能遵循传统五年规划模式进行,而是要进行至少 30 年以上的长期规划,纽约、伦敦、巴黎等城市,2000 年的规划都是在上个世纪 60 年代提出的。我们应该根据现在的人口发展规律和土地利用规律,结合自然环境保护的战略,构建 50 年以上的规划模式,其中最重要的是认真执行城市规划中的控制性规划,至少把控制性规划提前 30 年,并形成严格的法律程序。在美国很多公共资源和自然保护区,就有 100 年左右的规划限制。

第二,进行城市与乡村及大区域范围的“自然—空间—城乡系统”的三维城乡立体规划。1985 年日本学者岸根卓朗提出了“自然—空间—人类系统”的三维城乡立体规划体系,其基本思路是“创造自然与人类信息交换场”,即以农、林、水产和自然山水配以学府、文化设施、先进产业、住宅,使自然与人类生产、生活融为一体,创造一个“同自然交融的社会”。像大上海都市圈、长江流域、京津唐都市圈,都应该进行跨区的经济与社会发展规划,构建区域性社会整体协调发展的战略模式。

第三,重建中国乡村的“草根文化”,构建广泛意义上的“城市文明普及率”,并在“自然—空间—城乡系统”的三维城乡立体规划前提下,构建原来农村地带的城市生活方式,并把农村的建筑文化作为中国乡村的“地景文化”来开发。

第四,构建中国区域经济板块管理模式。坚定不移地实行以大城市为主导,大中小城市并举的城市化发展模式,把乡村、乡镇的发展作为大城市发展的结构性体系来开发,并在形成整体性认同和规划战略认同的基础上,专门进行城市带、都市圈的乡村一体化规划,从而形成真正意义上城乡关系的协调与统筹发展。

第五,进一步推行“城市制度再投入体系”,构建跨江、跨河和跨区域的大城市体系,突破传统城市的自然、行政壁垒,引导中国区域经济的快速发展,其核心概念是创造“长江南北的经济融合体系”,构造新的生产力布局空间。

第六,建立中国城市化人口分流的宏观控制机制,使城市人口的流动呈现正态分布结果。如构建中国六大城市发展区,包括长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、京津唐城市群、以辽宁城市群为主体的东北城市群带体系、四川城市群、武汉城市群;构建沿长江大中小城市带、沿黄河大中小城市带;开发沿海、沿江、沿边、沿路城市经济体系;创建“城市文化资本”运作机制等。以江苏为例:江苏 7 300 万人的城市流动模式及模型应该先期构建,至少提出 5 000 万人的城市化模式,即 5 000 万人应该居住在中心镇以上的居住社区内。在未来 10 年左右的时间里,苏锡常都市带的城市人口应该超过 1 000 万,南京都市圈城市化人口应该超过 1 000 万,徐州都市圈人口超过 200 万,其他地级城市如连云港、淮安、盐城、南通、泰州、宿迁在未来发展都应该形成 80 万~100 万以上的人口规模。31 个地级市加上 200 个左右的重点镇,完全有可能完成 5 000~6 000 万人口的城市化模式。但这个战略思考必须有政策导向,包括消除歧视性的户口、就学和就业政策;有时间进程规划,并使这种人口城市化分流模式在全国推广。

第七,从“城市经营”向“城市运行与行销”转型。真正的城市经营不完全是土地的经营,城市经营的核心应该是经营城市的价值与城市品牌,最佳人居城市、人与自然和谐的城市才是城市经营的根本。经营城市可以分为这样几大类:一是“城市文化资本”的开发,创造历史性的和现实性唯一的物化资源,如创意产业、旅游资源的创造与开发等;二是以土地为核心的融资经营;三是市政运营,包括 BOT、BO、TOT、PPP 等模式;四是开发区经营;五是历史地段经营;六是历史记忆的开发经营;七是招商经营;八是会展经营;九是城市空间资源与空间经营(包括广告、冠名权等);十是城市产品品牌经营等。

一个好的城市理论,不能代替一个城市的好理论。我们将上下以求索,构建每一个城市的好理论!

多年来,我一直在城市社会问题研究领域进行探索,从硕士研究生,到博士研究生,及至今日,城市社会问题的研究从未间断过,2003 年获得国家社科基金重点课题的研究,题目为《中国城市化进程中的社会问题研究》,因而,思考城市化中的社会问题几乎是这几年一个任务。中国的城市化是世界上前所未有的城市化,相关产生的城市社会问题也是空前的,中国经济社会发展极不平衡,很多社会问题都来源于中国城市化发展不充分,而更多的城市社会问题需要在城市化的发展中加以解决。

每到一些城市讲课,面对城市管理者,我想得最多的是在建构中国城市化与城

市现代化发展中,我是一名城市化和城市现代化理论与操作的传播者,内心里希望在城市化的发展与研究中,能从城市化和城市现代化的创造中,形塑当代中国城市的市民社会,以形成如马克思所说的市民社会历史正直的出发点。

我以我的一篇学术论文作为城市问题探索丛书的序,以文言志。

可能我们应该有这样的认识:解决城市社会问题,是人类社会整体进步与进化的关键所在。

张鸿雁

于南京金陵名人故居慎独斋

2007-12-15

参考文献:

- [1][2][3][4][5][6][7] 哈柏玛斯著;刘北成译. 合法化危机. 台北:桂冠图书股份有限公司, 2001:4,68,78,48,49,96,123
- [8] 杨重光,梁本凡. 中国城市经济创新透视. 北京:中国社会科学出版社,2002:15-17
- [9] H. 孟德拉斯;李培林译. 农民社会的终结. 北京:中国社会科学文献出版社,1991:284,300
- [10] 丹尼尔·贝尔. 资本主义文化矛盾. 北京:三联书店,1989:79-80

序 言

城市化是现代化的重要标志之一,城市化的发展推进了中国社会结构的变迁和社会阶层的分化,也促进了以非营利组织为核心的市民社会在中国的兴起。但是,也应该看到,中国的城市化是在自上而下的政府管理过程中变迁的。中国制度投入型城市化的特点在中国社会发展的一定时期有一定的合理性,但也带来了一系列社会问题,其中最为突出的就是出现利益再分配不均衡的状态,导致市场失灵,如城市中贫富差距过大、就业不充分、社会问题增长等。城市化中带来的社会问题与城市制度投入形式本身呈正相关,因此,这一问题必须在制度层面加以解决,创造新的城市化发展模式。要创造新的城市化管理模式,改变城市化中政府过度制度投入的局面,就必须大力培育中国市民社会,形成政府、市场与市民社会良性互动的城市管理体制新格局。

现代社会日益分化为三个既相互关联又彼此独立的领域,即国家、市场以及以非营利组织为主体的第三域。这三个领域之间的构成状况与相互关系如何,直接影响着整体社会的和谐、健康发展。一个健全的、自组织的,与政府和企业可以有良性互动的公民社会的成长和壮大,对于形成中国合理的社会结构,实现中国现代化有重要价值和意义。但是,由于中国传统社会市民社会力量的缺乏,加之建国后中国长期实行全面管制的计划经济体制,中国形成了“强国家——弱社会”的发展模式。改革开放以来,随着社会主义市场经济和民主政治的发展,各种各样的民间组织大量涌现,一个相对独立的公民社会正在中国迅速崛起,构建“强国家——强社会”的国家、社会之间的良性互动关系模式已成为中国的共识。

与西方国家历史上公民社会发展传统不同,我国公民社会的建构与西

方国家是不同的,它必须有自己的特色:第一,自觉性。西方公民社会是伴随着资本主义市场经济的产生而自发形成的,它是以自下而上的方式来对资本主义的发展进程发生作用的。而在中国国家或政府占主导的社会里,我国公民社会的发育和成长只能是在政府的扶持下,通过国家政策的扶持和资源、权力的让度来实现。第二,政府主导性。中国公民社会的发展是在全球化的背景下,受到全球“结社革命”的影响,以及我国市场经济发展中独立性主体的产生和计划体制下“全能国家”体制显现治理危机的情况下,政府主动变革,让度出部分公共管理职能的过程。与我国的政府机构改革密切相连,在相当程度上是政府改革和政府职能社会化的产物。第三,非对抗性。西方市民社会是在长期反对封建政权的过程中产生的,而且在西方国家的文化价值观念中,公民对政府抱有一贯的不信任的传统。但在我国,政府主导性的特点决定了我国市民社会的成长只能是在与政府进行良性互动过程中来完成。

中国公民社会发展的特点,决定了中国政府与民间组织的关系不可能是彼此替代、互相冲突的关系,而是互动合作、相互依存、相互补充、相得益彰的关系。因此,未来中国政府与民间组织关系的基本模式应是互动合作模式。在互动合作模式中,民间组织在从国家分离出来的同时又以新的方式与之建立起连接,并将从政府的助手变为政府的合作者。

从当前中国民间组织的发展来看,官办性是其最为显著的特征之一。民间组织与政府关系的这种特点实际上是一种整合关系,它们之间的良性互动应该是一条“整合—自治—整合”的链条。根据双方的力量对比,民间组织与政府的互动关系大体上可以分为两个阶段:第一阶段是“整合—自治”阶段,政府倚仗其制定规则与对公共资源的垄断处于绝对优势,民间组织体现出较强的官办色彩。在现有的历史条件下,官办性既为民间组织的发展带来了限制和束缚,但在一定程度上也起到了庇护作用,民间组织可以利用政府部门的符号资源和自上而下的权力体系在夹缝中寻求发展。第二阶段是随着民间自治性的增强,民间组织与政府之间建立起平等的合作关系,并被有机整合到国家的决策体制中,建立起二者之间优势互补的良性互动关系,这一阶段民间与政府的互动关系就会走向“自治—整合”的理想的关系模式。

建立政府与民间组织的良性互动关系和协调机制,不仅可以促进政府职能的转变,提高政府公共管理的能力,增强政府的社会合法性;而且有助于优化民间组织的发展环境,促进公民社会的发育,对于中国形成健全、发达的公民社会,促进社会结构的合理化,化解中国城市化中的社会问题,构建和谐社会有重大意义。

目 录

序 言	(1)
1 绪论	(1)
1.1 社团——一场正在兴起的社会变革	(1)
1.1.1 全球社团革命	(1)
1.1.2 当代中国社团兴起的社会背景	(5)
1.1.3 社团兴起的意义	(8)
1.2 研究思路与方法	(14)
1.2.1 研究的思考基点	(15)
1.2.2 研究方案与方法	(21)
1.2.3 研究思路与框架体系	(23)
1.3 国内外研究文献综述	(25)
1.3.1 国外相关研究文献	(25)
1.3.2 国内相关研究文献	(39)
2 南京市社团实证调查的研究发现	(44)
2.1 南京市社团组织的发展现状	(44)
2.1.1 人力资源结构渐趋合理	(45)
2.1.2 基本职能初步发挥	(46)
2.1.3 政治参与意识在增强	(47)
2.2 南京市社团组织发展中存在的主要问题	(50)
2.2.1 资源匮乏	(50)
2.2.2 影响力弱	(53)
2.2.3 结构失调	(56)
2.3 官办性:南京市社团与政府关系的基本特点	(57)

2.3.1	社团主体的官办性	(57)
2.3.2	官办性对社团发展的功能分析	(59)
2.3.3	社团官办性在一定历史时期的必然性与合理性	(60)
3	社团与政府之间张力与合作的二元性	(66)
3.1	社团与政府之间张力与合作关系的表现	(66)
3.1.1	行政控制占主导	(68)
3.1.2	法律与政策调节机制在强化	(71)
3.1.3	平等合作模式开始显现	(73)
3.2	社团在夹缝中寻求发展的策略选择	(79)
3.2.1	“站在社会面对体制”——用社会化的方式运作体制资源	(79)
3.2.2	社会精英的“符号效应”——社会资本的经营	(84)
3.3	社团与政府合作的成功案例	(86)
3.3.1	南京明文化学会与明孝陵“申遗”成功	(86)
3.3.2	南京质量检验协会与“3·15”质量维权	(88)
3.3.3	爱德基金会与爱德农村发展项目	(90)
4	社团与政府间的互动——社团(以行业协会为例)的自治化之路	(93)
4.1	南京市行业协会改制的“过程—事件”分析	(93)
4.1.1	南京市行业协会改制的背景	(93)
4.1.2	南京市行业协会改制“事件”的“过程”	(96)
4.2	协会改制事件中各行为主体的角色分析	(99)
4.2.1	政府的基本属性及对协会发展的态度	(99)
4.2.2	协会的应然角色和实然角色	(102)
4.3	国家、部门、协会的三方互动——协会自治化的社会运作	(105)
4.3.1	南京市政府的行动策略	(106)
4.3.2	协会业务主管部门的应对策略	(108)
4.3.3	行业协会的策略选择	(110)
5	社团自治化——实现社团与政府真正合作的基础	(115)
5.1	社团自治化的基本表征	(115)

5.1.1	国家与社会边界的分离	(115)
5.1.2	社团自治化的指标体系	(121)
5.2	社团走向自治化的动力机制	(125)
5.2.1	动力机制之一:社团自身发展的内在逻辑	(126)
5.2.2	动力机制之二:政府改革的深化与政府合法性的要求	(128)
5.2.3	动力机制之三:中等收入群体的壮大	(132)
5.3	社团走向自治化的支持系统	(135)
5.3.1	政府的支持力	(135)
5.3.2	社团的影响力	(136)
5.3.3	社会的支撑力	(140)
6	迈向良性的互动:未来社团与政府的关系选择	(145)
6.1	社团与政府的良性互动对建构市民社会的意义	(145)
6.1.1	社会资本是市民社会的内在本质	(145)
6.1.2	社团与政府良性互动——构建中国市民社会的必然选择	(148)
6.1.3	政府在增进社会资本中的功能	(151)
6.2	建立社团与政府良性互动关系的制度安排	(155)
6.3	从自治到整合:社团与政府良性互动的目标模式	(163)
参考文献		(166)
附录		(176)
附录一	南京市社团组织基本状况调查表	(176)
附录二	社会团体登记管理条例	(180)
附录三	南京市政府关于加快行业协会改革与发展的意见	(187)
后记		(191)