

# 当代中国公民社会发展进程中的政治稳定模式变革

张立国

(长江师范学院 政治与公共管理系, 重庆 涪陵 408100)

[摘要] 公民社会的兴起和发展构成了社会转型时期政治稳定模式变革的社会动因, 客观上要求政治稳定模式由统治型向治理型转变, 健全和完善政治沟通机制、政治整合机制、冲突调处机制和社会管理机制, 形成维护政治稳定的合力。

[关键词] 公民社会; 政治稳定; 模式转变; 治理创新

[中图分类号] D621 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2009)06-0016-04

随着社会主义市场经济的发展和社会主义民主法制建设的深入, 改革开放 30 余年来, 我国的公民社会从小到大迅速发展, 并对社会的政治经济文化生活产生了深刻的影响, 也对社会转型期的政治稳定产生了重大影响。公民社会的发展对政治稳定的影响具有双重意义, 它一方面对传统的统治型政治稳定模式形成挑战, 一方面又呼唤着符合时代发展要求的新的政治稳定模式, 这构成了公民社会发展过程中政治稳定模式变革的社会动因。

## 一 公民社会的兴起与政治稳定的双重相关性

公民社会(civil society)又被称为民间社会或市民社会, 它是指国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和, 其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织, 包括非政府组织(NGO)、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等, 其中民间组织是公民社会的主体<sup>[1]</sup>。政治学意义上的公民社会, 强调公民社会的公民性, 强调公民的政治参与和对国家权力的制约, 认为公民社会主要是由那些保护公民权利和公民参与的民间组织构成。显然, 公民社会有着相对于国家的自身规定性: 一是民间性, 即这些组织是以非官方的形式出现的, 不代表国家或政府的立场; 二是非盈利性, 即它是以提供公益和公共服务为基本价值, 而不把追求盈利作为生存的主要目标; 三是相对独立性, 即它拥有自己的组织机制和管理机制, 有独立的经济来源; 四是志愿性, 即参加公民社会组织的成员都是基于个人自愿的结果。

公民社会是建立在市场经济基础之上的。公民社会与市场经济有着天然的逻辑联系, 市场经济是公民社会存在的体制基础, 是公民社会得以发育最重要的源泉。可以说, 没有市场经济, 就没有公民社会。改革开放前, 我国国家与社会的关系基本上处于“一元化”的状态。国家控制社会, 政

治权力渗透到社会生活的各个方面, 国家垄断了社会中的大部分资源和机会, 几乎包揽一切社会事务, 社会自我管理能力严重缺失, 因而缺乏公民社会的形成条件。1978 年改革开放后, 以市场化为基本取向的体制改革和对外开放, 带来了中国社会的根本性变迁, 为公民社会的生长提供了必要的条件和环境。现代市场竞争为人们提供了利益实现的空间和机会, 同时也导致了利益的分化。利益的分化又促进了人们利益意识、权利意识的觉醒, 促使那些具有共同利益的人们形成自己的利益组织, 并借助组织的力量来进行利益表达、利益实现, 从而导致整个社会组织化、理性化程度的提高。随着中国社会主义市场经济的深入发展, 社会自主活动空间日益拓展, 自由流动的资源日趋增多, 民间组织大量生成, 成为公民社会兴起的重要标志, 并对社会的政治经济生活产生日益深刻的影响。

公民社会的兴起, 意味着中国社会领域正在发生深刻的变化。社会力量的壮大和社会领域的深刻变化对转型时期的中国社会政治稳定也产生了巨大的影响。这种影响因公民社会自身的特点而具有二重性, 一方面由于公民社会的公共性、志愿性、互动性等特点, 公民社会的兴起和发展有利于化解社会矛盾, 维护社会政治稳定; 另一方面由于公民社会与市场经济、国家政权之间的张力, 公民社会的兴起和发展又对现有政治稳定造成了一定的冲击。

首先, 公民社会的兴起和发展, 国家政权与公民社会的良性互动, 有利于中国社会长期的政治稳定和可持续发展。第一, 公民社会植根于民主和法制的沃土之上, 在专制和集权的环境中是不可能诞生公民社会的。公民社会的这种民主性特征彰显出公民作为社会主体独立、自由、平等的地位与身份。公民社会的形成一方面受益于公民之间的公共信任, 另一方面又强化了社会的信任基础。与公共信任、民主精神相一致的是契约精神的发育和形成。在公民社会中, 个

[收稿日期] 2009-09-26

[作者简介] 张立国(1982-), 山东济南人, 长江师范学院政治与公共管理系教师。

人活动受契约规则的约束,契约本质上讲是一种安排社会关系的法律化形式,从这个意义上说,公民社会也是一种契约社会、法制社会。公民社会有利于培育公民的契约精神、强化法制意识,也就为社会的政治稳定提供了民主和法治的保障。第二,对公平与正义的追求是公民社会的重要表征。“出于广泛的责任和公共伦理意识而自愿组成的公益性社会组织,是公民社会经久不衰的基本动力之一”<sup>[2]</sup>。公民社会中公益性的社团如红十字会、慈善机构等组织通过为社会弱势群体提供帮助和救济,体现出社会对弱势群体的重视和关怀,促进了社会资源的再次公平分配,有效化解了社会矛盾,维护和促进了社会的公平与正义,一方面发挥了独特的社会减压阀和稳定器的作用,另一方面有利于缓解社会对政府的压力,提高了社会对政府的政治认同。第三,公民社会是相互独立的个体志愿结成的民间性质的合法社会组织,它内在地蕴含着独立自主、多元宽容、合作互信、平等开放等基本价值。公民社会中的各种组织代表着各种不同甚至是相互矛盾的社会利益,这些组织有着各自不同的社会基础、组织形式、活动方式和目标宗旨,但它们又彼此和谐共存于公民社会环境中。公民社会的这种承认差别、相互包容的多元主义组织的本质特征,实现了多样性和差异性统一,使不同社会群体和谐共处,有效地减少了社会的不稳定因素。

其次,公民社会与国家政权、市场经济的天然张力的存在,又对现有政治稳定造成了一定的冲击。第一,公民社会与市场经济之间存在张力。市场失灵状况的存在是现代公民社会兴起的根本原因之一,市场经济的天然缺陷为公民参与社会公共治理提供了可能和必要。但是“由于市场机制下对自利性动机的诱发力量和对机会主义倾向的助长作用,实际上从另一个方面构成了公民社会的死敌”<sup>[3]</sup>,从而导致强大的市场力量对相对弱小公民社会的侵蚀,造成公民道德滑坡、信仰危机等。市场失灵的存在和市场对社会的侵蚀所造成的社会转型期文化观念异化、价值信仰缺失、社会参与挫败等问题,是社会转型阶段影响政治稳定的重大隐患。第二,公民社会组织与国家之间存在张力。抑制公共权力的过度膨胀和异化以及政府失灵状况的存在是公民社会兴起的又一根本动因。公民社会与国家政权之间始终存在着一种制约、平衡和较量的关系。公民社会对于政府来说是一把双刃剑,处理得好就成为政府的合作伙伴,有利于社会的和谐与稳定;处理得不好就成为反政府的力量,危害社会的团结与稳定。但是由于目前国家政权为公民社会提供的公民参与渠道还比较有限,国家政权还无法完全满足日益高涨的公民社会的利益诉求。“经济发展使经济上的不平等越发严重,与此同时,社会动员又在削弱这种不平等的合法性。这两个方面结合起来,便产生了政治动乱。”<sup>[4]</sup>在这样的情况下,如何为民众的利益表达和利益聚合提供制度上的安排,如何将利益矛盾和冲突规范在一个有序的框架之中,就日益成为政治系统所必须要面对的问题。

## 二 公民社会发展过程中政治稳定模式变革的必然性

政治稳定模式的选择直接影响到政治秩序的建构。传统的政治稳定模式本质上是一种“统治型”的秩序建构模

式。统治是政府力量的单向度运作,它依靠的是权力支撑,强调的是控制和管理,突出的是秩序与稳定。在这种模式下,稳定就是控制,而控制就是依靠国家政治权力的强制力,通过自上而下的庞大的控制系统的延伸,来实现社会政治秩序的建构。在对社会矛盾的回应上,“这种模式强调控制而忽视协调,重视集权而忽视授权,惯于包揽而疏于总揽,偏重打击而忽视预防,强化警力而忽视民力”<sup>[5]</sup>。由于缺乏社会多元力量的参与和合作,结果往往导致政府机构不断膨胀,国家权力过分扩张,既抑制了社会自我管理能力的发育,又造成政府权威的不断流失。所以,依靠强力控制而建立起来的“统治型”秩序是一种缺乏持久性和凝聚力的秩序,因为它压抑了社会力量的积极性和主动性,没有真正消除社会矛盾的根源。随着中国市场经济的进一步发展和公民社会的不断发展,这种稳定模式必然面临社会的挑战。

首先,政府权威因治理成本的扩张而流失。政府的权威是建立在政府的利益整合能力和矛盾化解能力之上的。转型期大量的社会矛盾如征地拆迁、职工下岗、拖欠工资等,都是由于人民群众的利益损失没有得到及时的补偿造成的。面对社会转型期的这些矛盾和问题,政府如果单纯依靠行政手段的强化和控制系统的完善来回应社会的利益诉求,则必然会导致权威资源的流失,降低政府的合法性。因为政府强制力的膨胀,会导致公民社会的活动空间减小和社会利益受损,埋下不稳定的隐患。同时,强制力的使用常常是以国家暴力机器的不断扩张为前提的,这必然导致社会治理成本的扩张,进一步加剧政府权威的流失,正所谓“对经济生活和社会生活实施无所不管的强制性控制的背后,往往隐藏着对现代经济发展规律和发展趋向的无能为力。因此,当经济结构发生重大变革的时候,或者由于种种内外因素的震动而使社会发生急剧变化的时候,容易出现政治失控和社会无序状态。”<sup>[6]</sup>

其次,社会自我管理能力因政治强制力的侵蚀而弱化。强力控制是以政府机构的一元化运作为前提的,结果往往带来社会自主空间的萎缩和社会自组织性的损伤。而建构政治秩序,实现政治稳定关键在于开发体制外的社会资源、整合社会各种力量,培育社会自我管理能力,推进国家与社会之间建设性的合作与互动。正如罗斯所说:“社会组织、社会规范甚至是市场本身就是社会控制的重要方面。发达的社会组织体系,如普遍的、独立的工会、教会、非政府组织等,能够有效地起到民众与政府的中介和桥梁作用,可以协调各个层次和不同群体之间的利益冲突,促进社会的团结”<sup>[7]</sup>,而要调动社会各方面的积极性,政府就必须以合作、协商的现代理念,协调利益矛盾,聚合利益要求,获得社会认同。所以,公民社会的兴起,意味着政府如果忽视社会领域的活力资源的开发,忽视社会力量的参与和互动,政治系统就不可能有效地整合社会,实现自身持续的政治稳定。

公民社会的兴起和发展对传统统治型政治稳定模式的冲击和挑战,使得变革政治稳定模式,实现从“统治型”稳定向现代“治理型”稳定的历史转化,就成为社会转型时期政治系统面临的一个重要任务。

治理和统治都是建构社会秩序的一种方式,但二者有着本质性的分野。治理强调国家与公民社会之间建立一种建设性的合作、互动关系,强调社会多元力量的广泛参与,注重社会多元利益的协调和整合,使政治秩序的建构牢固立足于政治系统与社会之间良性互动,使政治稳定的实现真正成为多元力量的双向互动,而不是政府力量的单向控制。治理型的政治稳定模式具有以下4个方面的特征:一是政治稳定的前提不仅依靠的是政府权力的强制力,而且更依赖政府权威的合法性支持。权威来自社会的认同,而认同来自政府对公民权利的尊重和保护的,这样就把维护政治稳定的着力点建立在政治系统的利益表达与利益整合功能上。二是维护政治稳定的主体是多元化的。治理型政治稳定强调国家与公民社会的合作、政府与非政府组织的合作、公共机构与私人机构的合作,通过自上而下和自下而上的两种力量的互动,实现公共利益的最大化,维护社会的安定团结与稳定。三是政治稳定的手段不是控制而是协调。控制是以强力为基础的,而协调是多元利益之间的整合,是从异质的、相互冲突的多元利益中找到利益的汇合点,实现制度化的妥协,从而建构起一种长久的稳定秩序。四是维护政治稳定过程是一种持续的互动。它不仅需要政府部门自上而下力量的支持,而且还更需要公民社会自下而上力量的参与,是一种真正的“综合治理”。

### 三 公民社会发展进程中的政治稳定模式变革的路径

任何一个政治系统只有不断地完善其输入、整合和输出功能,实现与社会之间的有序互动,才能维系自身的协调运行。当代中国,政治稳定机制的运行离不开政治沟通机制、政治整合机制、冲突调处机制和社会管理机制的合力支撑。

首先,健全和完善政治沟通机制,实现社会诉求有序聚集。政治稳定是政治系统与公民社会之间不断进行良性互动的过程。公民社会发展过程中带来的利益分化和重组,必然导致社会公众对政治系统的利益诉求压力。政治系统就必须构建起与社会公众之间畅通有序的政治沟通机制,通过制度化、规范化、经常化的政治沟通机制的有效运行,使各个利益群体有序地表达自己的利益和要求,为政府调整不同群体之间的利益矛盾提供充分的信息,实现社会诉求有序表达和聚集。一要开辟和完善多元化的政治参与渠道,开发网络等现代沟通工具的参与功能,整合信访工作资源,完善信访工作职能,充分发扬民主,广泛吸纳人民群众的意见和呼声,在此基础上进行科学决策,有效地实现、维护人民群众的利益。二要发挥新闻媒体的舆论导向和舆论缓释功能,新闻媒体应运用自身的舆论优势,反映社会生活的热点和焦点,倡导理性、平和、宽容的社会舆论氛围,消除社会分歧,达成社会共识,同时帮助政府收集人民群众的意见和要求,为政府科学决策提供参考。三要推进公共管理的透明化和制度化,大力实行村务公开、厂务公开和政务公开等,为人们对社会问题的参与提供正常途径,实现与决策部门的直接沟通,使各种社会意见得以整合,凝聚共识。四要建立社会预警机制,完善社会预警系统,对可能妨碍政治稳定的重大社会问题进行提前预警,提高政治系统对社会环境变化的快速

反应能力,准确把握公民社会的发展态势,实现政治系统的协调发展。

其次,健全和完善政治整合机制,提高政治系统的治理水平。可持续政治稳定的实现离不开广泛的价值共识、明确的规则制度、合理的组织和程序。因此,政治系统只有建立起价值整合、制度整合和组织整合三位一体的政治整合机制,提高公民社会不断壮大背景下的价值凝聚力、体制应变力和组织吸纳力,才能有效实现社会力量不断发展下的政治稳定。一要建立政治文化的价值凝聚机制。在矛盾交织的社会转型时期,如何找到社会认同的生长点和多元利益的交汇点是政治整合中的难题。政府必须高举社会公平正义的旗帜,建立起改革成果的共享机制,使社会各个阶层、群体都能享受到改革发展的成果,实现社会利益资源在社会各个阶层之间的平衡分配。只有这样,整个社会的利益共识和价值共识才能真正建立起来,政治系统才能实现稳定运行。二要完善政治制度的利益整合机制。“任何一个政治系统的稳定不仅取决于经济发展,也取决于它的政治制度的合法性和有效性。”<sup>[8]</sup>政治制度的生命力在于其是否反映和满足了社会大多数人的利益要求。所以,政治制度的整合实际上是多元利益的整合。当代中国政治制度的整合主要是民主制度的建设如完善选举制度,适度推行竞争性选举,拓宽政治参与渠道,发挥民主党派等政治组织的参政议政功能等。只有制度安排真正体现大多数人民群众的利益,才能强化人们的认同意识,提高政治系统的合法性水平,实现政治系统的有序性、稳定性。三要强化政治体系的资源吸纳机制。实现政治稳定的一个重要条件就是要对社会利益资源进行合理分配,而这种合理分配以充分的政治资源为前提和基础。面对社会多元化的发展趋势,执政党必须始终坚持“三个代表”重要思想,不断推动执政体制、执政方式的创新,在多元利益整合中凝聚社会力量,把物质资源转化为支持政治系统稳定运行的政治资源,巩固自己的执政地位。

再次,健全和完善社会矛盾冲突调节机制,缓解社会转型压力。政治稳定的关键不在于社会是否存在利益冲突,而在于是否具有调处社会冲突的经常化机制。当代中国,利益分化和多元化趋势日益明显,社会冲突越来越表现为不同利益诉求之间的冲突。化解社会冲突,关键在于政治系统具有整合多元利益的能力,摆脱传统的强控制模式的局限,建构民主法治机制,是有效化解利益冲突、实现政治系统与社会环境系统之间的建设性互动,维持自身的协调运行,维系政治秩序长久稳定的根本途径。一要完善民主运行机制,以理性化的态度对待社会冲突,扩大公民民主参政途径,推进政治体制改革,以党内民主带动社会民主,强化权力运行的社会制衡,使社会各阶层和群体的利益要求能够以合法的形式及时表达出来,并通过广泛的协商来寻求共同利益,缩小利益差距,化解利益矛盾、消解利益冲突,发挥民主的政治稳定功能。二要健全法律调控机制,建构法治政府,推进依法行政,规范公共权力,维护司法公正,保护公民权利,建立公正的法治化的社会冲突和矛盾的调节机制,为社会各阶层和群体提供公平的利益博弈平台,化解多元利益冲突,实现法

律的调节、规范功能。三要建设服务型政府,提高政府公共物品和公共福利的提供能力,促进社会公共利益最大化,打造政府的道德形象,发挥政府道德形象的示范和引导作用,培育公民的现代道德精神。

最后,健全和完善社会自我管理机制,降低社会治理成本。建立公民社会的自我管理机制是实现政治系统有序运行的重要条件。当代中国,公民社会的兴起,为政治系统与公民之间的美好沟通提供了一座重要桥梁,各种民间组织能够及时地把其成员对政府的要求集中起来转达政府;同时又把政府的政策意图和对相关问题的处理意见转达其成员,推动了政府与公民的合作,这样社会领域的活力资源不但得到开发和利用,而且社会政治秩序的长久维持也具有了现实的基础,并且降低了社会的运行和治理成本。健全和完善社会自我管理机制,不断提升社会自组织能力和自我管理能力,推动政治系统与社会之间的建设性互动一要完善社会的自我调节机制,着力培育公共精神,延伸社会资本网络,积极推动民间组织的健康有序发展,国家应当完善社团立法,形成民间组织健康发育的法律机制,逐步培育成熟的政治参与主体,提升社会的自治能力。二要提高公民的公民意识。通过加强公民教育,塑造具有健全人格和强健体魄,民主素养和法治观念,权利意识和社会责任感及公德心,诚实的品质和宽容的心态,国家意识和国际视野等品质的现代中国公民。三要在不断完善国家社会保障机制同时,积极培育民间社会多元的支持主体,建立有效的弱势群体社会支持机制,实现国家力量与公民社会支持资源的有机整合,共筑维护社会政治稳定的基石。

公民社会的发展和壮大是我国社会发展的必然趋势,实现可持续的政治稳定是社会主义现代化建设的必然要求,二者统一于社会主义现代化建设的发展过程。只有公民社会健康成长和有序发展,才能实现对国家权力的制衡和监督,形成对市场缺陷的矫正和补充。公民社会与国家政权、市场经济的良性互动是中国全面实现现代化的根本保障,也是中国社会的长治久安的根本保障。

#### [参考文献]

- [1] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 328
- [2] 吴怀友, 米 华. 论公民社会在社会主义和谐社会构建中的两重性 [J]. 马克思主义与现实, 2007(5): 150
- [3] 陶传进. 市场经济与公民社会的关系: 一种批判的视角 [J]. 社会学研究, 2003(1): 43
- [4] [美]塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京: 华夏出版社, 1988: 54
- [5] 刘华安. 当代中国社会稳定机制研究 [D]. 中共中央党校硕士学位论文, 2005: 107
- [6] 董德刚. 经济哲学 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2003: 307
- [7] [美]爱德华·罗斯. 社会控制 [M]. 北京: 华夏出版社, 1989: 143
- [8] [美]李普塞特. 政治人 [M]. 北京: 商务印书馆, 1993: 53

## The Changing of Political Stability Patterns in the Development Process of Civil Society in Contemporary China

ZHANG Li-guo

(Yangtze Normal University, Fuling 408100, China)

**Abstract** The rise and development of civil society constitutes the social motives of changing the political stability patterns in social transition, which calls for transforming governance mode to regulation mode, improving and perfecting the mechanism of political communication, political integration, conflict mediation and social management to form the joint strength to maintain political stability.

**Key words** civil society political stability paradigm shift governance