

NGO 与利益传输机制的转换

景跃进

摘要：

日趋分化的社会利益及其矛盾冲突是市场化改革的社会-政治结果，它要求相应的利益表达与协调机制。在一定意义上，构建“和谐社会”的口号反映了当代中国利益传输机制转化的客观需要。基于这一时代主题，本文尝试从三个方面进行分析：（1）NGO 在构建“和谐社会”中的不可或缺的作用，及其在利益表达和整合过程中与政党的协同关系；（2）转型时期中国利益传输机制的模式特征；（3）从传统模式转化出来所面临的一些结构性问题。

文章首先叙述构建“和谐社会”的认识前提，指出正视利益矛盾与冲突的必要性，在此基础上寻求利益表达与利益综合的协调机制。其次，分析 NGO 在利益表达中的地位和作用，认为在当下中国，NGO 承担着社会治理与利益表达的双重功能。再次，基于分工与协作的角度，分析在中国政治结构的脉络下 NGO 和政党（中共）关系的复杂性，以及在比较视野下中国模式所显示的特殊性。最后，文章从结构转型和政治稳定两个方面分析 NGO 在中国发展必须解决的问题。

一、“和谐社会”构建之认识前提

构建“和谐社会”是一个价值层面的目标，¹ 在操作层次上必须找到落实这一价值目标的“中介”。这首先要我们对“和谐社会”的认知建立在科学的基础上，否则关于和谐社会的论述很有可能陷入乌托邦的境地。

笔者以为，在当代中国的背景下提倡“和谐社会”有三个基本的前提或假定。它们是：

1. 利益分殊的客观性

从计划经济向市场经济的转型不只是经济资源配置方式的变化，同时也意味着社会结构和功能的分化、价值取向的多样化、以及由此导致的社会利益的多元化。在这一意义上，市场经济制度不仅仅是一种资源配置的有效工具，同时也是一种基本的社会制度，并具有深刻的政治含义。²

因此，承认并正视利益的多元化是“和谐社会”的题中应有之义。

在此，应当消除一个误解，即将“和谐社会”视为全体成员的所有利益都一致、不存在利益矛盾和冲突的社会。

2. 利益表达与综合的必要性

既然有利益，就需要相应的表达空间；既然利益是分殊的，就必然会出现不同利益之间矛盾与冲突之可能。因此，我们面临的是一个不同利益要求表达，而且在一定程度上存在利益冲突的社会；这是一个需要对不同利益进行协调的社会。

在这一意义上，构建“和谐社会”的基础在于承认这样一个看似悖论的命题：现实社会注定是不和谐的。

在此，应当消除第二个误解，即认为“和谐社会”是一个要求人们克制欲望，降低利益诉求的社会。需要指出的是，作为一种社会道德，可以要求人们重视“忍”与“礼让”的修养（中国文化的特点），但是作为一种社会-政治制度的安排，显然不能建立在这样的理念之上。

3. 利益协调的可能性

尽管存在各种利益矛盾乃至利益冲突，但是，只要这个社会不解体，只要它依然具有顽强的凝聚力，就表明这个社会（在各种利益纷争之上）存在着某种根本利益/长远利益的一致性。正是这种根本利益的一致性，既提供了利益协调的操作机制（谈判、妥协、宽容

1 “和谐社会”理念的提出既具有非常重要的现实（政策）意义，同时也具有非常深刻的理论意义（价值目标）。在某种意义上，建设一个“和谐社会”既是社会主义市场经济良性发展的需要（否则社会主义市场经济是不完整的），同时它也有着自身独立的逻辑。考虑带到改革开放以来中国政治意识形态的危机和转型，“和谐社会”的潜在价值有着广阔的开掘空间。

2 有关市场制度的政治含义之论述，可参见林德布罗姆的《政治与市场：世界的政治-经济制度》一书（上海三联书店 1992 年中文版）。

等），也提供了利益得以协调的基本共识。

基于上述前提，不难看出，构建“和谐社会”的核心是利益协调，关键是发展出一个能够有效协调不同利益的制度化机制。一如孙立平所说，“在一个利益分化和利益主体多元化的社会中，一个好的制度往往并不是表现为其中没有或很少有矛盾或冲突，而是表现为它能够容纳矛盾与冲突，在矛盾和冲突面前不至于显得束手无策或过于脆弱，同时，能够表现出很强的解决冲突与纠纷的能力。和谐社会决不是一个没有利益冲突的社会，相反，和谐社会是一个有能力解决和化解利益冲突，并由此实现利益大体均衡的社会。”³

上述三个基本前提有助于我们从政治学角度（利益表达与利益综合的过程）来分析NGO在当今中国所扮演的角色。

二、NGO在“和谐社会”构建中的作用

利益政治的视角为我们分析“和谐社会”的内在机理提供了一个良好的切入点。

显而易见，在利益/政治过程中，利益的表达既是一个逻辑起点，也是一个现实基础。利益综合和利益协调是基于利益表达而展开的环节。在这一意义上，没有利益的充分表达，也就无所谓利益综合和利益协调。

在一个利益多元化的现代社会（政治体系），利益是否能够表达以及表达得是否充分与下面三个参数（指标）密切相关：它们是利益表达的“组织空间”、“活动空间”和“媒介/工具”。

所谓“组织空间”是指一个社会中具有相同/类似利益的人们能够在多大程度上被允许组织起来。所谓“活动空间”是指政府在多大的范围内允许各种利益主体自由表达它们的利益诉求。而“表达媒介/工具”则指各利益主体在既定的活动空间中，采取什么手段来表达自身的利益（这里有合法合理的程度差别，也有手段多样性的差异）。

在上述三个指标中，利益表达的“组织空间”具有特别重要的意义，因为利益主体的状态（规模度与成熟程度）直接制约着利益表达的充分程度。

由于以下几个原因：现代社会中的利益表达功能在很大程度上离不开各种各样的社会组织，如中介组织、社团、协会等（为方便起见，在许多场合本文直接称之为NGO/非政府组织）：

（1）作为政治活动的单位，个人在现代社会中已经变得越来越不重要，取而代之的是团体。团体能够将具有相似利益的人们组织起来，一方面增强利益的谈判能力，另一方面降低政治交易的成本以及政府管理的成本。

（2）由于数目和活动层次的缘故，任何一个社会中的政党都无法充分反映社会中存在的各式各样、经常变动的利益要求。通常情况下，政党关注的是比较一般的、相对稳定的、重大的社会利益，留下的利益表达空间，刚好由各种社会集团来填充。

（3）作为一个社会的公共管理者，政府在高度分化的社会结构中不再是唯一的管理主体，许多公共政策的制定与执行都需要社会力量的参与和配合（治理的理念），这既有利于政府的职能转化，又有利于强化政府在利益协调方面的权威性。

（4）提高社会的组织化程度，既有利于各种利益的充分表达，也有利于以理性方式表达利益（可谈判性与妥协能力）。

由此，我们可以将各类NGO置于利益政治（公益与私益）的过程来加以考察，分析它们在利益表达方面所发挥的积极作用。就此而言，我们不妨将NGO“利益集团化”。

当然，与一般的利益集团（利益政治）不同，“NGO”这一术语的产生以及当前的热炒有着自身的逻辑。

简言之，政府与市场（作为国家与社会范畴的一个特殊类型）是现代社会构造的基本两极。如果说市场（看不见的手）失败导致人们对政府这只“看得见的手”的重视，那么，在经历了政府失败之后，完全回归市场便不再可能。对韦伯式官僚制的失望，使人们在回归市场的同时，在市场之外的社会空间寻找解决问题的出路，于是有了“第三部门”的兴起（同样的变革也导致了治理理念的流行）。

事实上，“第三部门”是一个大杂烩，既包括NGO（从靠近政府一极来界定），也包括NPO（从靠近市场组织来界定），当中则是一个过渡状态的系列，包括志愿性团体、协会等（我国的各类事业性单位也置身其中）。在某种意义上，第三部门是一个各种力量争夺的场域。

在本文的叙述逻辑中，第三部门的内部差异可暂且不论（这种差异事实上是非常重要的！），我们不妨以NGO作为其代词。从治理角度观之，NGO（作为多中心之一）具有协助政府从事社会管理的职能。

由此观之，当今中国的NGO承担着双重使命：一方面，在从计划经济向市场经济的转型过程中，面对政府职能的转换和社会结构的复杂化，政府正在寻求一种新的社会管理方

3 孙立平，“利益时代的冲突与和谐”，载于2004年12月30日《南方周末》。

式（不妨视之为探索具有中国特色的治理模式）。十六届四中全会决议对这一社会管理格局的设想是16字，叫做“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”。另一方面，在一个社会阶层日益分化，利益格局日益多元化的时代，各类NGO是相对独立的利益主体，它们发挥着利益表达的政治功能。

当然，所谓“双重使命”乃是一种逻辑分析。在现实生活中，利益表达与社会管理这两个维度不是分割的，而是交织在一起，所谓“一身而二任”。换言之，NGO既可以是一个特定的利益集团（或致力于私益目标，亦可致力于公益活动），也可以发挥特定的社会管理功能（由于NGO内部的复杂性，因此不同类型的NGO承担的具体功能是不同的）。

无论存在怎样的争论，有一点在学界已达成共识：NGO在“和谐社会”的构建中具有不可或缺的地位和作用。这一点亦为中共十六届四中全会的决议所肯定：“更新管理理念，创新管理方式，拓宽服务领域，……发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力。”⁴

三、利益传输结构中的NGO与政党⁵

需要指出的是，NGO是一个外来概念，（如上所说）其界定是相对于政府组织而言的，可以说它从一个侧面反映了西方社会的现实（国家与社会关系）。然而，诚如林尚立所说，当我们运用这一范畴来分析当代中国的现实时，必须考虑到自身的特殊情形。一个无法回避的基本事实是，在当代中国，无论是对国家的理解，还是对社会的认识都离不开政党（中共）。因此，在思考问题的方法论上，国家与社会的二分法必须修正为党、国家与社会三分法。⁶这一思路对于分析中国NGO与政党关系尤为重要。

在现代社会中，就利益表达和利益综合而言，无论是政党还是NGO都是不可缺少的。在西方发达国家，利益表达（个人和团体向政治决策者提出要求的过程）和利益综合（将要求转变成一般政策选择的过程）具有相对独立的结构对应物。“典型的利益表达是在传播媒体和一系列多少是有组织的利益集团中获得最有效沟通的，而利益综合则主要通过政党来实现。”⁷毕竟，与利益集团不同，政党的首要目标是执政，并由此（通过政府）主导公共政策的制定；而对社会不同利益的综合是制定公共政策的一个先决条件。

这种功能与结构方面的对应，一方面表明NGO不可替代的特殊角色，另一方面也表明NGO与政党之间存在一种互补的生态功能。

在当代中国，政党与NGO的关系又是如何的呢？

对于中国政治而言，作为领导/执政党，中共具有双重角色：一方面它的中高层组织实际上是国家机器的组成部分，而且是核心部分（所谓“党政不分”反映了这一基本现实）。就此而言，它直接承担了制定公共政策的职能，而不是从外部向政府传输公共政策的意向。⁸另一方面，作为一个向全社会渗透的党（“支部建在连上”这一原则在新中国成立后扩展到整个社会），它毕竟具有不同于国家机构的自身特征。⁹党组织与其他社会组织的交织关系使NGO与政党关系呈现出了非常复杂的局面。

全面考察这种关系不是本文的任务，亦非笔者以当下功力所能承担。故本文的讨论着力于两个方面：党对NGO的控制与NGO表达功能之间的关系，以及利益传输的中国特点。

1. 政治控制与利益表达的平衡

在党与NGO的关系方面，有两个变量特别重要：（1）党组织对其他社会组织的渗透程度，以及（2）党组织在NGO组织中的政治地位。如果按照传统的管理模式，即党组织渗透于各种类型的NGO，并且在这些组织中居于领导核心的地位，那么尽管在行政维度（与政

4“中共中央关于加强党的执政能力建设的决定”，载于本书编写组，《党的十六届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，学习出版社、党建读物出版社2004年，页19-20

5 利益表达（interest articulation）与利益综合（interest aggregation）是阿尔蒙德等人在结构-功能主义（政治系统理论的一种形式）的脉络中提出的。为行文的简便，在必要时笔者用“利益传输”来通称两者（如本文标题所示）。

6 参见林尚立“集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化”一文，载于陈明明主编《革命后的政治与现代化》（《复旦政治学评论》第1辑），上海辞书出版社2002年，以及景跃进“党、国家和社会：三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点”，载于《华中师范大学学报》2005年第2期。

7 詹姆斯·R. 汤森，布兰特利·沃马克，《中国政治》，江苏人民出版社1995年，页221

8 当然，中国实际的政策过程远为复杂。在中央集权制的体制下，中央与地方关系也成为利益传输的一种特定方式。对此胡伟指出，“每一级党政机关相对于上一级党政机关是从事利益表达，而相对下一级党政机关则是进行利益综合。所以，在政府过程中利益表达与利益综合是难解难分的，在党政系统的诸多层次中，一个层次的利益表达就意味着对另一个层次的利益综合。”参见胡伟《政府过程》，浙江人民出版社1998年，页195。

9 这方面的相关论述可参见林尚立“集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化”一文，载于陈明明主编《革命后的政治与现代化》（《复旦政治学评论》第1辑），上海辞书出版社2002年

府关系)方面, NGO(确如其名称所示)具有不同程度的组织形式的独立性,但它们的行动依然处在可控的范围之内。因为,在党-国体制(PARTY-STATE)下,党既可以通过政府来控制和管理社会组织,也可以通过党的组织系统直接控制和管理社会组织。在某种意义上,力图在各种新兴社会团体中成立党的支部组织(三名党员即可),便是这一管理理念在新社会环境下的延续。¹⁰

这种做法显然有助于在新的环境下实现党和政府对社会的控制和管理功能,但由此导致的问题是,这种控制格局是否有利于社会利益的充分表达?一般说来,党的基层组织承担着双重的使命:首先,自下而上地反映和综合社会利益;其次,自上而下地执行党中央的政治决策,以及为了贯彻这些政策而从事的政治动员。

问题在于,在党、国家和社会关系“三位一体”的权力网络组织中(林尚立语),基层党组织在发挥控制/管理功能与利益表达功能方面存在一种内在的紧张。

就利益表达而言,随着社会利益的分化,建立在各类NGO中的党组织除了政治动员和贯彻中央政策之外,还有责任表达其组织本身的利益。这样社会利益的多元化就有可能通过各类基层党的组织而转化为党组织内部的多样化声音,这不妨视为外部差异的内部化。党史中所谓的路线斗争在一定意义上亦与此一现象有关,只是相比之下,在实行市场经济的今天,社会结构分化与利益差异更大。这意味着党内不同意见之间的张力将随之增大。为了克服这一困难,自然可以采取纪律措施,强调民主集中制原则。但这样一来,基层党组织在利益表达以及局部性的利益综合方面的功能就有可能萎缩。

使问题更为复杂的是,在自下而上阶段未能得到表达或充分表达的利益,在政策执行的过程中将以不同的方式顽强地表现出来。¹¹如果说,毛泽东时代由于实行计划经济,社会利益结构相对简单,加上毛个人的政治威望,强大的政治动员机制等缘故,政策执行过程相对简单且有效;那么在改革开放的背景下,问题就复杂多了。利益主体的多元性、社会利益结构的复杂性以及地方利益的相对独立性,使中央政策的利益综合能力受到了极大的考验和挑战(难度越来越大)。当中央的政策未能及时满足一些地方或部门利益时,各种各样的土政策就会大行其道(各种顺口溜的普及也折射出这一窘境)。说到底,土政策的本质(不论其是否正当)就是在政策制定中未能加以满足(或充分满足)的各种利益在政策执行阶段以不合理/不合法的方式表现出来。¹²这是中国现实政治中(尤其是改革开放以来)存在的一个棘手难题。

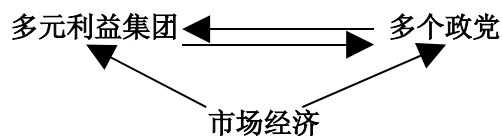
如果我们改变管理的思路,改变党、国家、社会“三位一体”的权力组织网络结构,让NGO成为真正的独立组织,以充分发挥其利益表达的功能,则有可能导致基层党组织在社会网络中的衰落,进而影响(削弱)其政治动员能力和控制能力。

如何处置这种两难现象是我们今后将面临的一个结构性问题。

2. 利益传输的中国模式

上述微观方面存在的问题也折射到宏观层面,这反映在利益集团与政党制度的关系结构方面。为了方便叙述,我们不妨从比较的视野来讨论问题。

西方社会中,市场经济、利益集团与政党制度的关系可以简要描述如下(图1):



也就是说,西方社会在市场经济的基础上,既有多元的、相对独立的利益集团作为利益表达的载体,也有多个政党(各国数目不同)来履行利益综合的功能(不同公共政策议案的竞争)。就政治逻辑而言,前者保证了利益表达的相对充分性(是否能够实现或满足是另

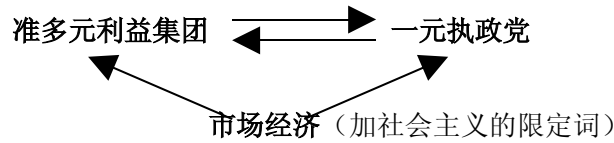
¹⁰ 林尚立认为,中共在建国后建立起来的遍及全社会的权力组织网络是我们讨论NGO和国家与社会关系的经验前提。在这个权力组织网络中,党不但领导政府,通过政府管理社会,也渗透到社会生活的方方面面,从而实现对社会组织的直接管理和政治动员。因此,改革开放以来出现的各种新兴社会组织,表面上看起来是独立于政府的(或在政府之外的),但实际上党对社会组织的控制能力依然是一个需要正视的重要变量。由此他建议,对NGO的分析必须放在党、政府(国家)与社会三维关系的向度中来考虑。参见林尚立“集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化”一文,载于陈明明主编《革命后的政治与现代化》(《复旦政治学评论》第1辑),上海辞书出版社2002年

¹¹ 景跃进,“政治执行的研究取向及其争论”,载于景跃进《政治空间的转换——制度变迁与技术操作》,中国社会科学出版社2004年,页156-159。

¹² 改革以来,中央与地方政府关系的演变显然是当代中国政治的基本维度之一。分权导向的改革路径使各级地方政府成为相对独立的利益主体,在市场经济和城市化过程中,一些地方政府官员与社会优势集团结合,采取了各种变相的掠夺性政策,使传统的“土政策”问题具有了新的意蕴。

一回事），后者基本保证了大多数人的意见能够得到尊重。此外，从政策过程来看，政治竞争也是一个不同方案的比较与鉴别过程。

我国当下的国情显然与西方有别。现阶段正在成型的关系模式可图示如下（图2）：



如果说市场经济确实具有某种趋同化的力量，那么，不能简单地理解这种力量与其政治后果之间的复杂关系。就中国目前的情形而言，尽管承认了社会利益分化的事实以及各种NGO的必要性，但是NGO在组织空间和活动空间方面依然受到较为严格的限制，而且将其纳入既有的权力组织网络的努力一直在进行。不过与改革前相比，情形还是发生了很大的变化，而且变化的趋势是明朗的。尽管对中国NGO风貌的准确描述还需要一定的时日，但不妨碍临时借用“准多元利益集团”一词来说明这一特征。

如果说中国市场经济的转型在社会组织方面产生了比较强大的影响，那么在政党制度方面其影响相对弱小。中国共产党一直坚持反对多党制的明确立场（“四项基本原则”是经典的表述）。作为一种（维持现有政党结构的）功能补偿，中共在意识形态、施政理念和执政方式等方面进行了大幅度的调整和改革（16届4中全会关于加强党的执政能力建设的决议达到了一个新的高度）。

从结构-功能优化的角度看，（在市场经济的基础上）准多元利益集团格局的出现，意味着利益表达有了相应的组织载体。这样有可能在实践中形成一种利益表达的分工机制：由各种利益集团表达各殊的特定利益，由先锋队的政党代表长远利益、根本利益和整体利益。¹³

要做到这一点，首先是鼓励社会利益的充分表达，这种表达越是充分，执政党就越可能作出适当的利益综合，在此基础上制定正确的（尽可能反映民意的）公共政策。其次，由此可以推导的一个结论是：愈是要坚持党的领导（一元执政体制），就愈是要发挥利益集团的独立作用（作为一种功能补偿或功能替代）。换言之，从长远发展的眼光来看，政党与NGO的关系应当是双重的：一方面放手让其自主地表达社会利益和各种声音（因此开放组织空间是必需的也是必然的），另一方面，通过党员和基层支部发挥政治影响（而不是党政不分条件下的行政领导）。¹⁴

四、NGO发展的若干问题

1. 结构转型的问题

在某种意义上，构建“和谐社会”意味着在市场经济的条件下对传统（改革前）的利益表达与综合机制进行脱胎换骨的改革。

传统的利益表达与综合机制具有若干特点，对于当下的分析来说，最值得关注的特点是利益表达与综合主要是由各级党和政府组织进行的。¹⁵ 一如胡伟所说，“在当代中国，……社会利益的表达与综合并非由各种社会结构来承担，而是由权力精英通过分析、研究和调查而将他们所认定的社会利益输入到公共政策中去。概括地说，决策过程中的利益要求不是由政治体系外部的社会结构输入政治体系（决策中枢），而是由权力精英自身来进行利益要求的输入，即‘内输入’。”¹⁶

我们可借用下面的图式来表示（见图3）：

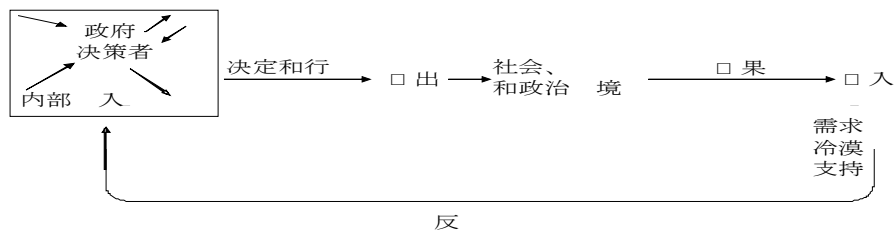
图3：利益传输的政府过程（内输入）

13 所谓执政党的“一元”性是从组织维度加以判定的，这并不意味着党内的政策制定过程只有一个声音。就逻辑而言，分化的社会利益必将以不同的方式和途径渗透到执政党内部，并体现在政策制定过程之中。

14 在此，我们可以遇到的困难是，党、国家、社会“三位一体”的权力组织网络具有一定程度的排它性，或者具有很大的吸纳力（将新兴组织整合到自身的权力网络之中）。由此提出的一个问题是，通过何种制度创新的方式，在党的领导与NGO的独立性之间取得平衡。

15 有关这方面的相关论述，可分别参见詹姆斯·R. 汤森和布兰特利·沃马克的《中国政治》（江苏人民出版社1995年），胡伟的《政府过程》（浙江人民出版社1998年），朱光磊的《当代中国政府过程》（修订版，天津人民出版社2002年），路风的“单位：一种特殊的社会组织形式”（《中国社会科学》1989年第1期），以及路风的“中国单位体制的起源和形成”（《中国社会科学季刊》，香港，1993年11月，总第5期）。

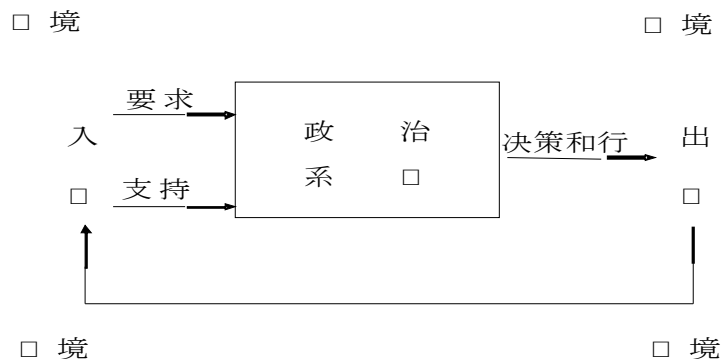
16 胡伟，《政府过程》，浙江人民出版社1998年，页283



□ 资料来源：克·斯金等，《政治科学》，夏出版社2001年中文版， 25

相比之下，西方多元主义理论提供的是一种外输入的模式（见图4）：

图4：利益传输的社会过程（外输入）¹⁷



□ 资料来源：伊斯顿，《政治生活的系分析》，夏出版社1989年中文版， 35

显然，在利益高度分化和多元（潜在）利益集团涌现的背景下，原先的利益表达结构有些不适应了（马克思关于经济基础与上层建筑关系的命题获得了新解）。为了更好地实现利益表达的功能，我们有必要建立一个与变化了社会-经济环境相适应的利益表达、综合和均衡的政治结构和功能过程。这包括大力发展NGO，让其承担起以合法合理方式来表达利益的功能；建构一种合作主义/法团主义的国家与社会关系模式，并形成一种良性互动的结构；加强执政党的利益综合功能；由政府通过公共政策的手段承担起不同社会阶层、集团、地区等的利益平衡和协调的职能等。¹⁸

¹⁷ 需要指出的是，利益传输的“内输入”与“外输入”的区分是相对的（事实上伊斯顿是在图4的描述中讨论内输入问题的），也许更好的说明概念是政府自主性及其强度。

¹⁸ “利益协调”（或类似用语）在本文中具有两层含义，一是广义的，指在分殊的利益表达基础之上进行的各种调节活动，在此一意义上，利益综合也是利益协调的一种方式。另一是狭义的，指利益政治/公共政策过程中政府所发挥的特定作用。这一概念与两个假定密切相关：一是对利益集团政治的结果是否能导致社会层面的利益协调/利益整合表示怀疑。换言之，利益传输过程所导致的结果可能是失衡的，诸如强势利益集团对弱小群体的欺凌，或由于各种原因弱势社会群体的利益没有得到合理的重视等等。从各国现实政治来看，这种情形的产生似乎具有某种程度的必然性。不妨仿照“市场失灵”或“政府失灵”这类时髦术语，将这种现象称为“利益集团政治失灵”。对于和谐社会的构建而言，这提出了一个严肃的问题：如何在“利益集团政治失灵”的背景下，解决利益格局失衡的问题？这就引申出第二个假定，即政府的自主性、能动性中立性。在政治学理论中，关于政府角色有三种主要的假定：（1）在分殊的利益集团面前，政府是消极的中立者，它提供利益竞争的场域和规则，同时又充任利益竞争的裁判；（2）政府既不是中立者，也不是消极的；它本身就是一个特定的利益集团，既参与竞争又充当裁判；（3）政府是一个能动者，它能够摆脱利益集团的影响，从全社会利益出发来制定公共政策。在上述三种假定中，第三个假定与和谐社会的构建密切相关，我们不妨将其视为政府通过公共政策之手补救利益集团政治之失灵。第二个假

在这一意义上，我们面临的一个任务是如何在图（3）的基础上吸纳图（4）的一些因子。

2. NGO 发展与政治稳定

如果说“和谐社会”应当是一个具有活力的社会，而这种活力在很大程度上来源于社会的多样化，那么我们面对的一个难题是，如何将社会的多样化、利益和价值观念的多元化转化成为社会活力的来源，而不是社会混乱和政治动荡的根源？

应该指出，“……建立利益表达和利益均衡机制的过程是一个挑战。利益表达往往意味着冲突，因为它包括了为达到争取利益的目标而采取的施加压力的方式。利益表达的需求总是产生于利益失衡或利益冲突的时候，这时，如果不开启表达的大门，利益矛盾不得到解决且会日积月累从而酝酿出更严重的危机，但如果开启表达的大门，以诸多利益矛盾为基础的表达行动往往会以不可控的方式和力度冲击试图为它提供空间的体制，严重者会造成社会的动荡。因此，必须要在利益表达和社会稳定之间取得平衡。”¹⁹

在当下的中国，对于执政者而言，这一问题还有另一个重要的考量，即如何防止潜在的政治异己势力利用组织空间的开放而合法化（更不必说黑社会、家族势力复兴等问题）。在这一意义上，“组织空间”的开放对于中共来说是一把双刃剑：一方面它有助于社会组织的发育，有利于解决政府面临的“治理不足”的难题；另一方面它又可能导致潜在的异己势力的壮大（组织化与合法化），从而引发政治统治的危机。²⁰ 由此我们可以理解为何政府对成立社团设置并维持如此高的门槛之原因。

因此，尽管改革开放以来，中国的 NGO 有了非常大的发展（有学者认为中国社会亦已经历了一场“社团革命”²¹），并为新的社会管理模式之构建提供了良好的基础，但相对于社会治理的需要而言，相对于十六届四中全会提出的 16 字方针而言，目前的规模还远远不够。

如何通过制度创新的方式解决上述问题，当是中国 NGO 健康发展，并与政党形成良性互动关系所面临的一个挑战。

参考资料

- “中共中央关于加强党的执政能力建设的决定”，《新华网》2004 年 9 月 27 日
本书编写组，《党的十六届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，学习出版社、党建读物出版社 2004 年
伊斯顿，《政治生活的系统分析》，华夏出版社 1989 年中文版
阿尔蒙德、鲍威尔，《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年中文版
詹姆斯·R. 汤森，布兰特利·沃马克，《中国政治》，江苏人民出版社 1995 年中文版
胡伟，《政府过程》，浙江人民出版社 1998 年
朱光磊，《当代中国政府过程》（修订版），天津人民出版社 2002 年
孙立平，“利益时代的冲突与和谐”，载于 2004 年 12 月 29 日《南方周末》
林尚立，“集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化”，载于陈明明主编，《革命后的政治与现代化》（《复旦政治学评论》第 1 辑），上海辞书出版社 2002 年
何增科主编，《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社 2000 年版
顾忻，“公民社会发展的法团主义之道”，《浙江学刊》2004 年第 6 期
王韶光、何建宇，“中国的社团革命”，《浙江学刊》2004 年第 6 期

景跃进，中国人民大学国际关系学院政治学系教授

定具有两种可能性：当政府追求自身的利益与社会利益一致时，它的决策有助于实现社会利益的协调；而当政府利益与社会整体利益不一致时，就会导致相反的结果。对于构建和谐社会来说，消极的中立假定基本上可排除在考虑的范围之外。由于政府利益是一个无可回避的政治现实，因此和谐社会的构建对于良好政府的要求是非常苛刻的。

这样，从全社会角度看，利益协调机制包括两大部分：首先是基于多元利益主体的利益表达与利益综合过程，这一过程多少具有类市场的特征（平等竞争）；其次是针对这一过程所产生的不平衡后果（利益失衡）通过政府制定特定的公共政策而加以补救；这两者之间的分工以及整合构成了社会利益的总体协调机制。需要指出的是，在运作过程中这两个部分之间应保持一种递进的逻辑关系，亦即首先通过多元利益主体的互动来调节利益关系，在此基础上再由政府出面解决利益失衡的问题。打个不恰当的比喻，利益协调机制的运作类似于市场与政府的关系。

¹⁹ 孙立平，“利益时代的冲突与和谐”，载于 2004 年 12 月 29 日《南方周末》

²⁰ 有关这一悖论的叙述参见尚晓媛“联合国峰会和公民社会（中国报告）”，中文未刊稿。

²¹ 参见王韶光、何建宇，“中国的社团革命”，《浙江学刊》2004 年第 6 期，转载于中国人民大学报刊复印资料《政治学》2005 年第 3 期。

联系方式: E-mail: jingyi@ruc.edu.cn; jingzhan@public3.bta.net.cn
电话: 13520245238; 010-88500573; 邮编 100872

NGO与利益传输机制的转换，景跃进



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>