

公民社会与社团组织的繁荣

谢海定

背景 1978年,中国确立了“发展社会主义民主、加强社会主义法制”的基本方针 1996年2月,中共中央举办“中央领导同志法制讲座”,中国最高层领导云集南海,倾听中国社会科学院法学研究所王家福研究员讲授《关于依法治国、建设社会主义法制国家的理论和实践问题》。同年3月,第八届全国人大第四次会议批准的《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,确立以“依法治国、建设社会主义法制国家”为中国21世纪的治国方略。次年9月,中共十五大报告进一步对“依法治国、建设社会主义法治国家”的含义和必要性进行了阐释。至此,“法治”在我国的政治合法性问题基本解决。然而,这并不表明我国的法治化任务已经完成,相反,由于我国尚未真正建立起可作为“法治社会”之前提和基础的“公民社会”,法治化的进程也许才刚刚迈开步伐。

何为“公民社会”?

汉语里的“公民社会”来自对英文civil society一词的翻译。这个英文词大约出现于14世纪的欧洲,开始使用时的意思,大抵是指那些独立于封建地主贵族统治政权的欧洲新兴城市。到近代以后,它指代相对于19世纪后新兴民族国家政权的市民生活的自治领域,在马克思的著作里,与这个英文词相当的德文

词同时也有“资本主义社会”的意思。因而,我国学者以往将其翻译为“市民社会”。在现代社会堂,由于对自治的迫切需求并不限于“市民”,而是包括某一政权统治下的所有社会成员,其含义逐渐得到丰富,涵括了独立于或相对于国家政权机构的所有公民自治领域,故而又多将其翻译为“公民社会”。

公民社会的首要特征在于它相对于国家的独立性和自主权。之所以需要维持这种独立性和自主权,按照马克思的说法,主要是因为国家本来就是从社会中产生出来的,它的职能正是要使社会秩序得以维持,要使社会成员的利益得以保障,然而国家政治统治政权自它从社会中产生以后,也会反过来压制社会,会通过国家职能的扩张,对社会成员的自由和权利构成威胁。需要维持这种独立性和自主权的原因还在于,无论国家政权强大到何种程度,它总还是有限的,在某些方面对社会不适当的干预,会分解了它应该发挥作用的能力,在需要国家政权机构解决处理的问题上,它反而没有能力去解决和处理,这就好比一个人,如果他对所有事情都有兴趣,那么他很可能一事无成。

公民社会的第二个特征是多元化。之所以多元化,乃因为社会是由无数个人组成的群体,每个人在思想、言行、生

活方式方面都不可能相同。多元化的思想。言行、生活方式有利于维持社会的活力,也有利于社会发展在方向上不那么容易出错。对于单一化的国家政权来说,公民社会的多元化特征也能起到监督和纠偏作用。但是多元化需要社会成员之间的宽容精神。

公民社会的第三个特征是中介性。这里的中介性是指在国家与公民个人之间,公民社会可以起到某种缓冲作用。单个人的力量总是非常微弱,尤其在个人需要表达某种利益需求时更是如此,而通过社会这一中介,个人可以不必直接面临强大的国家,其利益需求的表达可以先在社会中进行竞争,再由社会传达到国家的政权机构。在另一方面,社会这一中介也为公民参与国家的政治生活提供了比国家机构所能提供的多得多的机会。

公民社会的最后一个特征也许是遵循法律的治理。这一点尤其体现在公民社会的内部关系方面。由于每个具体的个人在占有资源方面并不是平等的,公民社会内部在利益需求的表达和利益的实现过程中,相互之间的竞争也必然是不平等的,为避免社会内部一部分人利用经济权力或武力倾轧另一部分人,大家必须遵守共同规则,通过法律为所有人提供同等的获得保护的机会。

“公民社会”对法治的作用

推动法治建设的力量,通常不外乎两种,一是政府,二是公民。就前者而言,由于法治之精髓在于约束政府权力的滥用和保障公民自由和人权的实现,其对于法治实现的内在动力自然要大打折扣,除非政府面临非实施法治便不能

解决的政权合法化危机,它就不可能真正用心去推进法治的建设。这就如我们不能指望没有缰绳的马儿自愿被套上缰绳一样,不会有人愿意主动让自己的四肢戴上镣铐。而即使因为面临政权合法化危机暂时愿意接受法治之约束,政府推进法治实现的动力也不可能是持久的,当危机过去或者稍稍有所缓解,这种动力依然要减退,甚至有变本加厉的可能。

退一步说,即使政府中的决策层确实有实施法治之动力和决心,但政府并非一个同质体,通过自上而下的政府推动,并不能保证政府的所有部门、所有层级都能遵循法治之原则,滥用权力的政府行为不可避免地要抵消掉大量的积极努力。而且,很难保证这种自上而下的政府推动过程本身能够依照法治的原则来进行。

就公民个人而言,法治之实现有利于实现自身的自由和权利,因而动力是无可怀疑的。但是,个人在面对强大的政府时,其力量之微弱,使公民以个人形式推进法治化建设的努力变得微不足道。倘若社会中的每个人都是追求自身利益最大化的“理性人”,几乎就不会有任何个人愿意选择对抗政府的权力滥用,恰恰相反,大多数人都反而会为了捞取某种好处,而怂恿、帮助、至少是观望权力的滥用行为。于法治的推进来说,单个人行为的结果自然就与法治的实现南辕北辙。

因而,法治既不能指望政府自己去实现,也不能依靠公民个人的力量去实现,只有存在一个独立的、自主的、多元化的公民社会,把公民个人的力量吸收

进去、整合和组织起来,才能为法治的实现提供一个坚实的基础。公民社会因为其独立、自主,而有可能监督、约束政府权力的滥用;因为其多样化,而有利于公民个人自由和权利的实现,同时成为法治原则和规范的源泉。

公民社会的核心要素

在现代西方国家,公民社会被普遍认为是法治运转的坚实基础,而公民社会的核心因素则是多样化社团组织的存在,甚至有人把公民社会直接等同于多样化的社团组织及其开展的自愿性活动。

从20世纪60年代起,社团组织的迅速发展已经成为全球性现象。据不完全估计,社团组织的数量在美国达到40万左右,英国达到35万左右,澳大利亚达到20万,加拿大不少于12万,在亚洲的印度尼西亚,也有35万之多;德国每10万人口有475个社团组织,瑞典每10万人口有2400个社会团体,亚洲的新加坡每10万人口拥有社团组织的数量也达到了177个。据1997年发表的对美国、英国、法国、德国、意大利、瑞典、匈牙利和日本共8个国家的调查报告,1990年社团组织的工作人数相当于1190万领薪的全日制工人,这意味着每20个工作中就有一个是在社团组织中的工作,1990/1992年社团组织的业务开支有6140亿美元,相当于8个国家国内生产总值的5%左右。

但是,社团组织的数量多少只具有有限的意义,更为重要的是在社团组织数量增长的背后,公民的结社自由是否切实得到了实现,因为对于公民社会的确立和维持而言,社团组织及其活动只

有在基于结社自由得到切实保障的情况下,才是真正有意义的。而结社自由权利,在《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《欧洲人权公约》等国际法文件,以及现代大多数国家的国内法中,都已经被作为一项基本人权加以确认和保障。

一般来说,对于建立和维持公民社会有意义的社团组织,应该是独立于政府的,必须拥有自主权,而不能是由政府直接或间接成立、用以执行政府的某种政治统治或社会管理、控制功能的社团。没有独立性和自主性,社团就失去了监督和约束政府权力滥用的能力。因此,有利于公民社会建立、成长的社团法律制度不仅要确认公民组织、加入某种社团组织的自由,也要确认公民拒绝加入由政府设立的社团组织的自由,即消极的结社自由。政府不应通过法律或其他方式强制公民必须加入某种社团。

同时,社团组织类型须是多样化的。对于有害社会的社团组织类型,如专门从事犯罪的组织,应由法律明文规定禁止。当某种社团组织不能成立时,有通过诉讼请求确认其成立权的权利。多样化,是维持公民社会活力的必要条件,而且,多样化也可克服由政府设立的社团实行的垄断之缺陷,从而是阻却政府伸手干预公民社会的一种有效途径。

作为后发的现代化类型,我国尽管在经济体制改革上按照自上而下的改革取得了巨大成就,但“依法治国、建设社会主义法治国家”的法治化进程,却需要以公民社会的建立、成长和维持为基础,而通过完善社团法律制度促进社团组织

的真正发展,切实保障公民的结社自由, 或许是建立公民社会的最重要途径。