

郑永年专栏

中国“官”“民”关系的现状及其未来

在今天的中国社会科学概念中，“国家”与“社会”的关系可以说是核心中的核心。人们可以问，如果去除了这对关系，还有其他哪些概念能够支撑中国社会科学的研究呢？事实上，这对关系被张扬是因为其在现实生活中的重要性，人们不得不深究其所面临的问题、探索其未来。但同时，从研究的角度来看，很多问题也产生了。

如果要研究“国家”与“社会”的关系，首先就得假定“国家”和“社会”的存在。近代以来，包括“国家”与“社会”在内的大多数社会科学概念是从西方引入的，直接用于分析中国社会。问题在于，在人们把这些概念用于分析中国现象时，往往忘记提问，用于分析西方社会的这些概念适合于中国吗？或者说，西方概念所指称的这些社会现象在中国存在吗？

就“社会”这一概念来说，中国传统中有“社”的概念，也有“会”的概念，但没有“社会”的概念。“社会”这个概念是从日本传进来的。在亚洲，日本最早接受西方的思想和社会科学，在翻译西方society时，就把中国传统的“社”和“会”两字结合起来了。不过，这里已经出现了问题。在西方，无论是国家还是社会，都是建制或者制度，两者之间存在着边界及其各自内部的自主性。但一到中国，无论是“国家”还是“社会”，“自主性”就很难理解。

在中国，“国家”无所不在，用现代的概念来说，“国家”就是广义政府。在“普天之下、莫非王土”哲学中，政府一方面可以深入到社会的各个角落（至少从理论上说），另一方面也被视为是负有无限的责任。在不存在任何制度制约的情况下，“自主性”的概念和“国家”毫不相关。同样，社会的“自主性”在中国很难理解。因为“国家”的无所不在，社会的“自主性”至少在现实生活中是不存在的，而只是作为近代以来一种人们追求的理想。因此，在研究分析中，充其量人们只能假定其存在着。

在西方，“国家”存在的理性就是其普世性。在近代国家产生以来，这种普世性表现在法律、就业、福利、社会政策等方面。如果说法律是国家的基础，人人法律面前平等，也就是人人国家面前平等。西方国家从抽象原则（例如“一神教”和“自然法”）发展而来，代表的是一些抽象原则。

但正因为抽象，现实中的人们才假定各种权利的平等，近代以来各种与公民权有关的概念都是来自抽象概念。这种“假设”反过来对现实发展产生巨大的影响。西方近代以来的所有发展，

几乎就是这些抽象原则假设的产物。

西方和中国“国家”概念的变化

从现实来说，西方国家的这种“普世性”也是一种“不得不”的结果。在漫长的中世纪，教会是西方的主体组织，教会声称其是具有“普世性”。此外，在罗马帝国解体之后，西方发展出诸多城市，而城市的主体便是商人。所谓的“国家”就是在众多其他组织（教会、商业组织、城市）中竞争产生的，也就是说，“国家”只是其中一个组织。为了和这些其他组织竞争，“国家”也不得不声称其“普世性”。在这种组织格局中，也很容易理解“社会”的“自主性”，所谓的“社会”便是除了“国家”之外的其他组织。

和西方国家的“普世性”不同，在中国，“国家”表现出来的更多的是“特殊性”。中国在春秋战国时代结束了从前权力高度分散的封建体系，开始了从“家”到“国”的转型，秦始皇统一中国可以说是完成了这一转型，但这一转型并没有使得国家体现出“普世性”。即使被视为最具有“普世性”的科举制度，也仅仅是从“家”到“国”转型的一部分，就是说，皇权不想过多地受制于其家庭和家族，而转向向社会录用官员。从这一角度说，较之西方长期的政治家家族传统，中国的“国家”更具有社会性。

但问题在于，“国”的中心依然是皇帝个人。尽管历史上皇帝和官僚体制之间也形成了分权状态，但这种分权更多地是在操作层面，而非权力来源。官僚体制所有的权力根源依然是皇权，或者说，官僚体制是依附于皇权之上的，“君臣”关系就是这样一种体现。尽管存在着规范“君”与“臣”各自的制度（即“礼”），即君臣关系并非简单的两个个体之间的关系，但在实际运作过程中，只能表现为作为皇帝和作为臣子的个体关系。从理论上说，“礼”也是要约束皇帝的行为的，但在实践层面，“礼”被简化成为大臣对皇帝的“忠诚”。

这种依附关系也自然地延伸到“官民”关系。实际上，中国历史上从来就只有“官民”关系，而没有西方的“国家社会”关系。如上所说，在西方，无论是国家还是社会都具有自主组织性，而在中国，社会从来就没有这种自主组织性的。传统上，无论是“社”还是“会”都是极其边缘的群体，无足轻重。只有到了改朝换代的时候，这些边缘群体才开始发挥作用。

在日常生活中，主导中国的是所谓的“四民”，即士、农、工、商。在

“四民”中，“士”被皇权所吸纳，是依附皇权的，“农”处于高度分散状态，“工”的大部分也是直接为皇族服务的，而最具有组织能力的“商”则被安置在社会的最底层，没有意识形态的合法性。西方的“自主性”概念和“四民”毫不相关。

这种关系维持了数千年，到了近代都没有改变。梁启超的观察是对的，他认为中国人只有皇帝观念，而没有国家概念，只有对皇帝个体的忠诚，而没有对国家的忠诚。的确，对大多数中国人来说，“国家”实在太抽象了，而皇帝则是实实在在的。孙中山先生说得更直接，他说中国人是一盘散沙。（这种个体之间的关系也容易解释即使到了今天，一不当心，就造成体制性甚至全民性的“个人崇拜”现象。）

大多数中国人对“政府”的概念

到了今天，中国出现了“国家”和“社会”关系了吗？从研究文献上来说，这些早已经存在了。这么多年来，西方用什么概念，中国的学者也使用什么概念，步步紧跟。但从实践层面来说，传统的“官民”关系已经被改变了。答案并不是很清楚的。

大多数中国人并没有把政府视为一种制度，他们所看到的仅仅只是一个政府官员。而对政府来说，他们心目中也并没有作为一种制度的社会，所看到的仅仅是一个个“民”。例如，就政商关系来说，两者的关系并非是两个实体组织之间的关系，即政府和企业，而是两个个体之间的关系，即政府官员和商人。即使在最能体现普世性的法律领域，尽管和西方一样，中国也确立了无数的法律法规，但这并没有体现在各个社会群体的行为上。一旦出现问题，中国人依然没有多少法律概念，不会首先去求助于法律，而是人际关系，法律可能是最后“不得不”的一种方法。在这样的情况下，无论是政府权力的边界或者社会群体的权利概念都很难确立起来。

不过，在实际社会运作过程中，尤其是在社会治理方面，则已经体现出这种需求。理由很简单，那就是，在物质层面，现代社会已经来临。近代以来，众多的西方思想传入中国，但中国社会并没有深厚的土壤或者物质基础，因此思想仅仅停留在思想层面。但改革开放以来的实践已经改变了这种情况。工业化、人口流动、互联网等等因素的出现，传统社会已经解体，社会发展不可避免地表现出“普世性”，就是说，西方社会曾经发生过的诸多现象也在中国发生了。

在此情形下，改革以往“官民”关系成为必然。尽管如其他所有东亚社会变

化所显示的，怎样的改革也不会促成中国“官民”关系完全演变成西方那样的“国家社会”关系，但传统的“官民”关系难以维系，必须转型了，即从两个个体之间的关系转型到两个实体之间的关系。

这里的核心问题是“边界”。尽管中国还是“无限政府”，但这并不意味着政府和社会两者之间没有了边界，没有各自的领域。今天中国和西方的社会发展呈现出相反的趋势。在西方，这种发展表现为国家的“社会化”。随着“一人一票”制度的确立，社会力量大肆侵入政治领域，既不能产生有效政府，更难出现政府的“自主性”。在正常的情况下，民主成为最为保守的政体。尽管各种社会力量都希望变化，也能有效地把自己的意见表述在政治过程之中，但最终的结果是相反的，即什么变化都不会发生。

相反，在中国则呈现出社会力量的“国家化”的趋向。在客观层面，随着传统社会结构的解体，具有自治性的社会力量也在自然产生，并且速度很快。不过，就政府而言，并没有准备好接受这样的自治社会组织；相反，政府仍然使用传统方式来吸纳社会组织，并把社会组织成为体制的依附品。随着经济和科技的发展，政府在吸纳社会力量的能力在迅速强化，尤其在阻止社会自组化方面。因此，社会没有自治空间，产生不了制度化的社会。

但社会力量的“国家化”并不能等同于国家力量的强大。结果恰恰相反，不仅社会非常脆弱，国家也同样脆弱，

导致了“弱国家弱社会”的现象。一方面，无限政府，边界无限，什么都管。一个什么都管的政府一定是最弱的政府，什么都管，但什么都管理不好，这个政府就是弱政府。就社会来说，没有自治空间，不能组织自己，不能自己管理自己，一切都求助于政府，这便是弱社会。

从长远看，“弱政府弱社会”治理成本越来越高，就是说这种局面不可持续，难以维系。要改变这种局面，就是要将传统的“官民”关系转型成为现代的“国家社会”关系。如何转型？人们可以把中共十八大三中全会的处理政府和市场关系的原则应用到国家社会关系。如果处理政府和市场关系的原则是“使市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府的作用”，那么处理国家和社会关系的原则，可以表述为“使社会在社会治理过程中起决定性作用和更好地发挥政府的作用”。

如果这样，政府就不应当容许更应当鼓励自治社会的出现和发展。只有这样，社会才能自己组织自己，自己管理自己。而政府的“更好作用”则体现在对社会实行监管，以避免“坏社会”的出现。而这个“监管”方式就是中共十八大四中全会所说的“法治”。也可以预见，在这个过程中，国家本身也会变得更为强大，因为当国家不再依靠传统方法来治理现代社会的时候，就必须创新和发展新的具有普世性的、更为有效的方法来治理现代社会。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点