

中國大陸蹲點成果報告書

《經濟自由化後走向民主化還是威權鞏固？》

地點:北京市

時間:101年10月18日-101年11月19日

博士生:周睦怡

所屬單位:德國柏林宏堡大學政治系

目錄:

壹、前言.....	2
貳、行程安排.....	2
參、調查成果.....	4
肆、總結.....	7
伍、參考資料.....	9

壹、前言

本次田野非常感謝陳德昇老師提供獎學金以及協助聯繫北京住宿的安排，使得筆者這趟田野能夠順利成行。另外也非常感謝於政法大學的張弛老師，在筆者於北京做田野的這段時間所提供的所有幫忙，使得不管是生活上或是訪談聯繫上都格外的順利。再者，筆者非常感激社區參與行動服務中心的接待，讓筆者有機會參與實際工作做第一手的觀察，也透過此中心認識到許多充滿熱情和使命感的 NPO 成員和社區工作者，從他們的分享和故事中，筆者受到許多的啟發和感動。最後，非常感謝接受筆者訪談的每一位老師和社會工作者，在百忙之中抽空與我深談，不吝於提供他們極具有洞察力的觀察和獨到的見解，筆者確實獲益良多。此趟田野對筆者而言，釐清了許多困惑，修正了一些想法，最重要的是發現了更多值得深入探索的問題，有待更紮實的理論基礎和更多的具體實踐交互辯證來尋求更具說服力的詮釋，這一趟的田野行拓寬了筆者的視野，也為後續的研究奠定了極具意義的基礎。

貳、行程安排

本次田野主要是以北京市東城區的社區參與行動服務中心為基點。社區參與行動服務中心是在東城區民政局下合法註冊的民辦非企業或是非營利組織 (NPO)。透過訪談而知，在北京主要都是以 NPO 來代替 NGO 指涉這些社會團體。原因是 NGO 容易被誤解為反政府組織，而非政府組織也似乎隱含否定政府的意味，因此為了在名稱上維持中立，所以傾向採用民辦非企業或是 NPO 的名稱。筆者主要是透過這個社區 NPO 與其他的 NPO 接觸和聯繫。筆者在社區參與行動服務中心做志願者，隨著其團隊一起工作，包括到社區去執行項目、參與項目合作和計畫的討論、項目執行的總結與檢討，以及收集居民和其他合作方所給予的反饋。筆者參與其日常工作得以觀察 NPO 的運作，以及其與政府、與民眾的互動關係。藉此去檢視幾個理解中國社會組織的重要概念：依賴自主性(Lu 2009)，在適用性和描述性上是否貼切現況。而在 NPO 的自主性上、及其與政府關係的維繫，如何獲取平衡，也就是在不違背 NPO 本身的理念和原則下，如何與政府維持良好的關係和互動，是一個草根 NPO 存活的必要條件。而社區參與行動服務中心就是個很好的例子，能夠在自身、民眾與政府間取得良好的平衡，以致於能夠發展自己的組織、服務社區民眾，同時也得到政府的認同和取得更多的合作機會。這此田野的重點即放在社區參與行動服務中心的如何運作、如何和政府打交道、以及如何與民眾互動。

此外，此行也訪談了幾位研究中國公民社會發展以及社會管理改革的重要學者，透過他們的觀察，有助於筆者在觀察中共政權對於社會組織管理創新的政策和具體措施有更細緻的理解。透過他們的詮釋，使筆者得以較貼近中國發展脈絡

下這些政策推出所指涉以及隱含的政治邏輯，這些是光看具體政策以及實際現象所難易觀察到的部分。筆者有幸訪談到幾位老師們精闢見解，也開啟筆者對於相關議題討論的視野和深度。

表一:行程安排表

10/18 抵達北京 入住中國社會科學院研究生院繼續教育學院宿舍	10/19 拜訪北京大學社會學人類學所，訪談高丙中教授	10/21 參加環保NPO自然大學的活動，紀錄片《廢品回收馬師傅》放映與座談會 ¹	10/22 北京市東城區社區參與行動服務中心，此為東城區的社區NPO。	10/24 隨社區參與行動服務中心一同到大興區清源街道香留園社區服務站，協同環保NPO自然之友共同舉辦《低碳家庭打造》講座。
10/26 參與東城區和平里街道，《社區參與行動與青年湖社區議事廳孵化培育工作總結會》。 ²	10/29(上午) 拜訪世界與中國研究所，訪談李凡所長。	10/29(下午) 隨社區參與行動服務中心拜訪東城區史家胡同，與萬通基金會和王子基金討論胡同文化保存與生態建設之合作計畫。	10/31 訪談社區參與行動服務中心創辦人暨主任宋慶華老師。	11/1 隨社區參與行動服務中心前往景山街道景山東街社區和交道口街道菊兒社區進習成果展示的影片拍攝工作。
11/2 訪談海淀區和諧社區發展中心主任陳幽泓老師。	11/6 參與社區參與行動服務中心與東城區民政局的成果展示籌備討論會。	11/8(上午) 隨燦兩石信息諮詢中心前往西城區新街口街道，參加《白塔寺起步示範區參與式舊城改造項目實施計畫》會議。	11/8(下午) 隨社區參與行動服務中心主任宋慶華老師到北京大學上通識課，介紹社區參與行動的成立、工作和開展項目。	11/9 訪談社區參與行動服務中心項目主管暨主任助理趙旭老師；和發展與交流主管暨項目負責人歐陽小珍老師。

¹ 自然大學網站，<http://www.nu.ngo.cn/gkk/356.html>。

² 此為北京是東城區社會組織與社區組織孵化對接項目的總結會，分享工作成果及未來該如何延續和提升社區居民議事廳的功能和作用。

11/11 拜訪海淀區和諧社區發展中心，參與中心所舉辦的讀書會，於人民大學和諧社區發展中心會議室。	11/12 拜訪環保 NPO 自然大學，訪談陳立雯研究員。	11/13 訪談社區參與行動服務中心辦公室主任周文豐老師；和出版與發行主管暨項目監測王瑞卿老師。	11/15 訪談社區參與行動服務中心項目負責人李旭老師。	11/16 離開北京
------------------------------------------------------	----------------------------------	-----------------------------------------------------	---------------------------------	---------------

表二:訪談對象總表

編號	名稱	所屬單位	訪談時間
1	高丙中	北京大學社會學人類學所教授	2012.10.19
2	李凡	世界與中國研究所所長	2012.10.29
3	宋慶華	社區參與行動服務中心創辦人暨主任	2012.10.31
4	陳幽泓	海淀區和諧社區發展中心主任	2012.11.02
5	趙旭	社區參與行動服務中心項目主管暨主任助理	2012.11.09
6	歐陽小珍	發展與交流主管暨項目負責人	2012.11.09
7	陳立雯	環保 NPO 自然大學研究員	2012.11.12
8	周文豐	社區參與行動服務中心辦公室主任	2012.11.13
9	王瑞卿	社區參與行動服務中心出版與發行主管暨項目監測	2012.11.13
10	李旭	社區參與行動服務中心項目負責人	2012.11.15

參、調查成果

一、重新定義包容度和公開競爭

根據 Dahl(1971)定義多元政體(polyarchy)是指所有公民都享有參與公開競爭權利的政體。其中兩個重要的概念:其一為公開競爭(contestation)；其二為納入或參與公開競爭的權利(inclusiveness or right to participation)。筆者將借用 Dahl 這兩個概念，並對“納入”的定義做些許調整，來解釋當代中國威權政府對於社會組

織改革對於政治體制的發展有著什麼樣的影響。

筆者重新定義“納入”與“公開競爭”如下：

納入(inclusiveness)：指的是 governance inclusiveness 在治理上(政府將民眾意見)的納入程序。也就是政府將無組織或是有組織的社會行為者(民眾)納入公共治理或是公共政策制定和執行的過程之中。

公開競爭(public contestation)：指的是反對黨可以公開的參與政治競爭。反對黨不是只有提出異議和批評，在這個概念下除了反對還特別強調有挑戰、取而代之的意思，也就是與在位者爭奪政治權力。

在此，納入與公開競爭是兩個面向，納入指涉的是公共治理的面向，包含共同為公共事務尋求解決之道，公共政策制定和執行過程中納入民眾參與的部分；而競爭指涉的是爭奪政治權力的面向，一般而言就是指選舉的競爭。此兩種面向都會影響政權是否得以維繫，也會影響政治改革的路徑。而政治制度上的改革與政治體制間的關係則有待檢驗，而非線性的發展。

在中國反對黨出現公開競爭(contestation)至今仍受到相當大的限制，這使得中國政治自由化的程度還是相當有限；但是在公民公共參與的納入(inclusiveness)則漸有改善。擴大公民的公共參與能否徹底解除要求“公開競爭”的參與危機？還是只是拖延參與危機的爆發？又或者，透過頻繁的公共事務參與將強化公民能力和公民文化，可能使得民眾對於政治參與和公開競爭的要求更為積極？」由此而來的假設如下：

假設：擴大公民公共參與是會“延遲”或甚至是“預防”反對黨的出現進行公開競爭呢？還是有可能會“促進”對於公開競爭的要求？

根據筆者田野的觀察，認為參與的性質(見表三)，其實很難做二分：偏民主或是偏威權，因為動機這件事情是難以得到檢驗的，有些策略性考量很難反映在實際的具體行為上，也就是說，即便是順從政府，不代表社會行為者不具備權利意識，因為順從可能是其生存和發展的策略性考量，先贏得空間和部分自主性後再實現其目的。而政府方面也不是鐵板一塊，面對社會的訴求，也不是完全不接受，在本次田野的主要案例：社區參與行動服務中心，就是扮演著政府和民眾之間的協調者、溝通者，促進民眾的意見得以被政府正確的、有效的接受，然後做出為民眾所需也所接受的政策安排和執行。從以往政府命令、民眾服從的模式，轉變成政府主導、民眾協助的模式。社區參與行動服務中心的核心是推廣參與式方法，有別於傳統自上而下的方式，強調自下而上的輸入，透過溝通和協商以尋求事情的解決之道，強調過程而非結果，主要是在過程中透過利益相關方的參與使得不同意見得以交流和促進相互理解，使得共識得以出現(宋慶華 2012)。由於

利益相關者參與了決定的制定過程，也較有積極性去實踐共同做出的決定。透過這樣的參與式過程，在社區的公共事務的治理上得到了許多不錯的成效，對政府而言，治理得到了改善；對居民而言，條件獲得了改善；對社區參與行動服務中心而言，其工作獲得了肯定，也得到了政府和民眾的信任，成就了三贏的局面。當然這是理想狀況下的情形，有幾個項目的確達到這樣的效果，但是這樣的合作之開始和能否延續，絕大部分還是取決於政府方的態度。因此在客觀制度環境上的限制下，使得這樣的合作模式仍停留在不同社區的試點階段，目前還沒有觀察到具系統性的有向面的推廣和擴散。

表三:參與的性質

	威權政體下的參與 (involvement)	偏民主政體下的參與 (participation)
參與主體的態度	規則意識(Perry 2010)、 順從的	權利意識(O'Brien 2009; O'Brien and Li 2005)、對抗的
參與型態	被徵召的共同生產(enlisted coproduction) (Roeder 1989)	參與 ³ (Verba, Nie and Kim 1978, 1)
參與管道	特殊的關係(Shi 1997)	普遍的
公共性	私人利益	公共利益
影響層面	政策執行過程	政策制訂過程

就 NPO 與政府關係和互動來說，基本上兩者關係是 NPO 依賴政府得到合法性的承認和法人地位，NPO 才可開戶、承接政府購買或採取法律行動。一方面 NPO 擁有合法地位，在開展工作時，遇到的阻力會較少，政府比較不會找麻煩，NPO 有專業上的自主性去執行項目，此為政府需要卻較難以干涉的層面；但是另一方面，政府可以透過年檢制度和政府購買來約束 NPO 的發展，以避免有非

³ Verba, Nie, and Kim defined “political participation” as those legal acts by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions that they take.”

政府預期的狀況發生。所以基本上能夠取得合法地位的 NPO 其角色和功能主要是在協助政府改善治理的品質，或許在做法上與政府方不一定總是一致，但目的上大都是與政府一致的，也就是協助社區解決矛盾，補足政府缺位的部分。所以社區民眾的需求能夠藉著 NPO 來協助處理而得到政府方適當的回應，這有助於社區治理品質的改善，而 NPO 也藉此獲得政府信任而擁有更多的自主性。當然隨著積累越來越多與政府合作的經驗，似乎產生了路徑依賴的效應，也就是 NPO 也越來越不會輕易的去踩政府的地雷破壞彼此建立的信任，就這樣逐漸的形成了一種默契，政府對於信任的 NPO 會給予較大的自主性，而擁有政府信任的 NPO 也不會輕易去破壞這層良好的關係。因此呈現出某些 NPO 是特別受到扶持的，但許多其他的社會組織或團體仍是不易生存的，或是若要生存，只能選擇政府容許的方式。也不是所有類型的社會團體都是被允許成立的，政府主要對於工商經濟類、公益慈善、社會福利、和社會服務相關的社會組織或團體較開放，對於其他種類的社會組織因其屬性和目的不同而有不同的控制手段和相關規定(康曉光、韓恆 2011)。因此，政府仍主導著、控制著社會團體的發展，也因此社會團體的發展是不均衡的。政府儘管在空間上和資源上看似較以往來得放寬，但是就實際運作上來看，政府並沒有真的退出社會太多，而是用不同的形式和不同的名目借入社會的發展，繼續主導社會建設和發展的走向。然而社會組織和團體也並非完全被動，儘管其與政府在權力和資源的不對等下有許多運作和生存上的挑戰，但也由於引入市場機制後的社會，多元利益的矛盾和衝突已經是政府無力單獨處理的了，所以與社會合作是不可避免的(Hsu 2011)。中共巧妙的轉換社會力量為其所用，一方面使得治理得到改善，也轉移掉部分存在社會裡的潛在對抗性的能量。集中將矛盾在最基層的範圍內(社區)解決掉，避免矛盾或衝突的擴散形成具規模的集體行動。在社會組織改革創新的政策與具體實踐，筆者觀察到這樣的現象。當然這只是個案，不足以做過度的推論。但是從這個觀察中想提出一個可能的問題，也就是或許在治理上的改革和引入社會力量，是有助於公共治理品質的改善或提升，但不會直接影響到(國家社會間)權力結構的配置，因此也不會在政治體制(regime)上有太多的變化。所以只要威權政府在“公開競爭”上沒有讓步，政治體制走向民主化也較為不可能。

肆、總結

前一部分的觀察，解釋了中國威權政府如何施展其治理的韌性。運用社會力量管社會，不但有效轉移了部分存在社會裡的潛在反抗能量，也更能回應社會需求改善治理品質，威權政府的正當性得以強化。威權政府引入帶有民主特徵的制度(institution)改革，在現今中國的經驗是有助於威權政體的存活，反映在其在公共治理上所展現的韌性，表現在多種手法的軟硬兼施來抵銷社會潛在性的對抗性能量，而這樣的改革使得威權政府可能更開明(more inclusive)，但並不是更民主

(not more democratic)，因為缺乏公開競爭(without contestation)。所以中共政權用將民眾納入公共治理的程序當中(inclusiveness)，以避免在“公開競爭”的層面上讓步。換言之，中共政府在公共治理上回應民眾，將有助於緩解民眾對公開競爭的要求。因為民眾參與的需求由政府有意識的引入“公共治理”的層面。

筆者認為如果只有“納入”而沒有“競爭”則沒有直接影響或改變權力配置的結構，也就是可以用個案分別處理(case by case)，少有制度化和通則性。可能因地而異、因事而異，在此展現的是中共政權的韌性(authoritarian resilience)(Nathan 2003)。而這樣的改革有助於威權政體的存活(authoritarian survival)，威權政府顯得更為開明，但是無助於政治體制(political regime)的民主化(democratization)。

伍、參考資料

中文:

- 康曉光、韓恒，2011，〈分類控制：當前中國國家與社會關係研究〉，鄧正來編 2011，《國家與市民社會：中國視角》，上海：格致出版社（上海人民出版社），第 62-79 頁。
- 宋慶華(編)，2012，《溝通與協商：促進城市社區建設公共參與的六種方法》，北京：中國社會出版社。
- 社區參與行動服務中心，<http://www.ssca.org.cn/index.asp>。
- 自然大學，<http://www.nu.ngo.cn/index.html>。

英文:

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Hsu, Szu-chien. 2011. "Political Participation of 'Non-rebellious Opposition': A Case Study of Anti-waste-incinerator Contention under Autocratic Governance in China", paper presented at the 40th Taiwan-US Conference on Contemporary China "Political Modernization in Contemporary China", Washington, D.C.: American University, 2011-12-8 ~2011-12-9.
- Lu, Yiyi. 2009. *Non-governmental organizations in China: the rise of dependent autonomy*. London and New York: Routledge.
- Nathan, Andrew J. 2003. "Authoritarian resilience," *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, pp. 6-17.
- O'Brien, Kevin. 2009. "Rural protest," *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 3, pp. 25-28.
- O'Brien, Kevin. and Lianjiang Li. 2005. "Popular contention and its impact in rural China," *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 235-259.
- Perry, Elizabeth. 2010. "Popular Protest: Playing by the Rule," from Joseph Fewsmith, ed. 2010. *China Today, China Tomorrow: Domestic Politics, Economy, and Society*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, p. 11-28.
- Roeder, Philip G. 1989. "Modernization and Participation in Leninist Developmental Strategy," *The American Political Science Review*, Vol. 83, No. 3, pp. 859-884.
- Shi, Tianjian. 1997. *Political Participation in Beijing*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-on Kim. 1978. *Political Participation and Equality: A Seven-Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.