

# 国家法团主义:新加坡基层组织与社区治理的理论启示

王新松

**摘 要:**新加坡对社区基层组织的治理表现出国家法团主义的部分特征。新加坡在国家层面建立基层组织的联合团体,给予其合法性以及经费支持,联合团体则通过一系列制度对基层组织成员进行管理,因而国家意志和政策得以通过联合团体及其成员在社区实现,社区需求得以通过基层组织及其联合团体传递到国家。国家法团主义模式既给予基层组织一定的政治参与空间,又保证了参与的可控性,从而实现稳定的国家与社会关系。然而新加坡的国家法团主义模式一定程度上使基层组织丧失自主权,未能充分发挥社区自下而上参与国家治理的目的,对新加坡的政治发展提出了挑战。新加坡的社区治理格局并不完全符合国家法团主义的特征,但法团主义为我们研究国家与基层组织的关系提供了新的分析视角。

**关键词:**法团主义; 社区治理; 国家社会关系; 新加坡

**基金项目:**北京市社会科学界联合会青年社科人才资助项目“城市社区治理机制研究:国际经验与本土创新”(2013SKL011);中央高校基本科研业务费专项资金资助(105576GK)

**作者简介:**王新松,北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师(北京 100875)

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002311

## 一、引言

社区治理是新加坡社会治理以及人民行动党执政的重要环节。作为一个仅有50年历史的后发国家,新加坡一方面创造了经济发展的奇迹,成为全世界人均GDP排名第三的国家,<sup>①</sup>另一方面在人民行动党主导的政治体制下,保持了政治形态的延续和社会的长期稳定。在这个过程中,社区层面的治理,尤其是作为治理主体的各类基层组织,对于维系新加坡的多元种族社会的和谐、解决经济变革过程中出现的各类社会问题、国家认同的构建,都起到了举足轻重的作用。

新加坡的社区治理结构有哪些特点?人民行动党如何通过基层组织的建设来实现社区善治?国家、基层组织与社区之间的关系是怎样的?很多学者已经就这些问题展开研究或讨论,并取得研究成果。例如,袁方成和耿静(2012:124—134)的分析认为,新加坡的社区治理自始至终是在政府的主导下,一方面政府提供大量的物资支持社区建设,另一方面,由政府指导或扶持的各类社区组织在社区治理过程中起到了关键的作用。李路曲(2006:40—46)认为,基层组织为社区居民提供了一定的政治参与和社会参与的机会,在参与基层组织管理或是参与基层组织活动的过程中,官僚制度与下层群众之间的隔阂被消除了。欧树军(2010:62—67)的研究强调新加坡执政者与群众之间存在“上情下

<sup>①</sup> 参见国际货币基金组织,World Economic Outlook Database(世界经济展望数据库)2014年4月,http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/weodata/index.aspx。数据中的排名是基于以购买力平价换算后的人均GDP。

达”和“下情上达”的“双轨政治”，而基层组织则是双轨政治中的“沟通节点”，帮助政府向民众解释政策动机和目标，并将民众对政策看法和意见传递上去。此外还有学者指出基层组织依托自身在社区的网络，为人民行动党在选举中获得选票起到重要作用，这体现在动员和组织议员与选民的见面会、在选举期间将竞选策略的实际效果及时反馈给人民行动党等（孙景峰和李社亮 2010：55—59）。

类似的研究一定程度上刻画出了新加坡基层组织的特点、在社区治理中的功能等，从而论证基层组织对于人民行动党执政稳定性和新加坡社会发展的作用。然而，这类研究更多地采用描述性分析来展现基层社区的治理图景，缺少理论建构，目前为止甚至尚未能建立一个合适的概念框架来对新加坡的社区治理结构与机制进行分析，阻碍了对该领域认识的深化。

在这一问题上，建构一个概念框架，并在框架的基础上对经验材料进行分析，对于研究的推动有三方面的作用。第一，概念框架能够帮助研究者在对治理现状描述的基础上，进一步探究现状背后的原因。第二，概念框架的建立使得对不同案例的比较成为可能，并且更为有效。尽管很多研究试图讨论新加坡的社区治理对于中国的社区建设意味着什么，但是在没有理论框架的情况下，很难对两个案例进行系统的比较，也就很难得出可靠的比较结论。第三，在概念框架下对不同案例进行比较分析，最终能够促进理论框架的进一步修正，推动理论的发展。

本文试图针对国家与社会的关系建构一个概念框架，用来分析国家与基层组织之间的结构关系，根据该框架中的一系列变量，审视新加坡社区治理的现状。这一审视的主要目的并不是找出现状与理想类型（Ideal Type）之间的差异，而是以理想类型为基准，判断和分析新加坡的社区治理现状、成因和影响。本文将首先回顾国家与社会关系的主要理论，并以此为基础建立国家与基层组织的概念框架。之后对新加坡的社区基层组织发展、基层组织与国家的关系、基层组织网络进行分析，并探讨社区治理结构所面临的挑战，最后简要讨论国家法团主义对社区治理研究的理论启示。

## 二、概念框架

将国家与社会关系的理论化经历了多元主义、国家主义、国家在社会中等几种范式，各个范式都试图对于国家与社会之间的联接，即国家通过何种制度安排来满足社会需求、获取社会支持，以及社会通过何种机制参与国家治理、实现自身利益进行理论分析。例如，在多元主义理论家眼中，社会中具有不同利益的个体集合起来形成利益集团、相互竞争，国家为社会利益集团之间相互竞争和妥协制定规则、提供平台，但是其本身并不参与到竞争之中（Dahl，1961）。这种社会简化主义（Social Reductionism）的论点遭到国家主义学者的抨击。在他们看来，国家不仅仅是社会利益集团竞争的平台，而且是具有自身的利益并参与竞争的一个角色。它甚至依靠自身对国家机器的掌握，改变利益集团竞争的机制，从而控制利益的分配（Skocpol，1985）。不过，无论是国家中心论还是社会中心论（李姿姿 2008：270—277），都将国家和社会看作是单一角色，具有单一利益，而实际上，无论国家还是社会都由不同部分组成，也因而具有混合利益格局，国家和社会的不同部分之间的关系也非简单的零和博弈，而可能是合作共赢（Evans，1997）。

上述各种理论范式有一个共同点，即都涉及国家治理过程中利益如何在国家与社会之间分配与输送的问题，尤其是各类利益团体、组织等在该过程中所处的地位和所发挥的功能。一种极端的情况是在集权主义社会中，国家设立、管理各类团体（例如苏联时期的工会、妇联等组织），使其作为国家与社会间的“传送带”向民众传达政府政策，同时对民众进行监控（Linz 和 Stepan，1996）；另一种极端的情况是在国家之外的社会空间中形成各类自主组织，它们致力于代表和保护民众利益、参与和监督政府决策，有的与政府形成互补作用，有的与政府形成竞争或对立关系（Berman，1997；Pye，1999）。而在这两种极端情况之间，还存在其他形式的国家—组织—社会三者间关系的模式，例如法团主义。

法团主义概括的是国家对社会中的利益集团进行组织和管理的一种形式。在严格的法团主义理论中,社会组织被根据其所代表的利益进行划分,并且每一种利益只由一个组织或集团所代表。每一个组织或集团内部存在各个次级组织,他们之间以及他们和“最高组织”(Peak Associations)之间按照一定的等级格局划分关系(Schmitter, 1974)。<sup>①</sup>在法团主义的框架中,国家并不与社会中的个体发生直接关系,而是通过吸纳、组织、管理社会组织或利益集团,实现社会中的个体利益。

法团主义于19世纪末20世纪初在资本主义国家兴起时,主要源自劳资矛盾的日渐激烈。为了缓和劳资矛盾、创造稳定的社会环境,国家采用法团主义的模式划分社会利益格局,同时参与到调解工会、雇主组织之间的关系中(吴建平, 2012: 174—198)。此后,法团主义被用来描述和分析不同政体中国家与各种利益集团、社会组织间的关系。对一些西欧国家的公民社会组织的研究发现,一方面国家是社会福利的主要投入者,同时社会组织积极参与到福利分配和递送过程中,从而形成国家与公民社会间良好的法团主义合作关系(Salamon 和 Anheier, 1998)。在东亚地区的国家与行业协会、专业组织之间关系的研究中,不少学者也认为法团主义是一种合适的解释框架(Pearson, 1997; Unger 和 Chan, 1995; 顾昕和王旭, 2005: 155—175)。

法团主义认为,在国家与社会组织或利益集团之间的关系中,国家处于主导地位。根据两者关系的差别,法团主义又可以细分为社会法团主义和国家法团主义。前者体现出社会组织的高度自治性,国家较少参与组织内部的管理。尽管社会组织的存在仍需要国家的认可,但是社会组织拥有更多的与国家讨价还价的能力(Pearson, 1997; Schmitter, 1974)。国家法团主义模式则是建立在国家具有较强调控资源能力的基础上,国家在社会关系中具有绝对优势。其主要特征包括:(1)国家可以根据治理需要在某一社会领域发起和创立社会组织;(2)国家对组织领导人的选择、日常运转、利益表达方式和程度具有控制权,并有可能对组织给予资助;(3)代表某一社会利益的组织的数目是有限的,并且对该利益的代表性具有垄断性、排他性,不面临来自相似组织的竞争;(4)最高组织的成员是强制性参与,组织内部有高度等级化的架构(顾昕和王旭, 2005: 161; Schmitter, 1974)。图1描述了国家法团主义的概念特征。

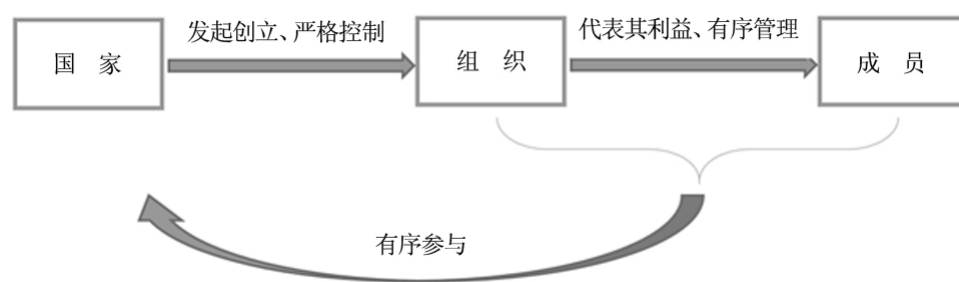


图1 国家法团主义的概念特征

那么,法团主义理论是否可以用来分析社区治理问题呢?我们看到,在社区治理的实践中,不同类型的社区组织将国家与社区居民连接起来,例如公民社会组织代表各种居民群体,表达地方利益,参与和影响政策制定,监督政府行为等。在民主国家中,这类组织通常由居民自发组织形成,具有较

<sup>①</sup> Schmitter 对法团主义的定义被学者广泛采用。“法团主义可以被定义为是一种利益代表体制,在这种体制中,(社会中)各个构成单位都被组织到数量有限的、具有单一性、强制性、非竞争性、等级化秩序性及功能分化性等特征的各部门中,这些部门得到国家的承认或认证(若不是由国家创建的),并被授予在各自领域内的垄断性代表地位,不过作为一种交换,国家对它们的领袖选择和需求表达享有一定程度的控制权。”(吴建平, 2012: 174—198)

高的独立自主性。而在相对集权的政体中,通常有两种类型的社区基层组织存在,一类是由国家发起成立并直接参与管理的社区组织,例如中国城市以及新加坡的居民委员会;<sup>①</sup>另一类是相对独立于国家、但是仍旧在国家的管控下存在的社会组织,这类组织大多从国家获得资金支持,开展服务递送类的活动,与国家所提供的社会服务相辅相成。

因此,在对社区治理过程中国家与基层组织间的关系进行分析时,法团主义理论具有一定的适用性。在法团主义模式中,社会中的不同利益集团各自形成单一的组织链条与国家进行对话,例如劳方和资方分别形成工会和企业/行业协会,国家则通过这些全国性的组织与个体对话,并且协调这些组织之间的对话。如果我们把社区事务看作是一个利益共同体的话,国家可以通过建立全国性的基层组织联合团体,也即“最高组织”,并使它成为社区利益在国家层面的唯一代表组织。例如,当一个社会个体作为劳动力遇到问题时,可以通过工会协调与国家的对话,而当他作为一个社区居民遇到问题时,该联合团体及其下属的一系列基层组织则可以作为他的代表与国家对话。

而在法团主义理论中,国家法团主义更值得我们关注。因为在这一框架中,由于国家对基层组织进行管理的动机较为强烈,在与基层组织及其联合团体的关系上主导性会更强。进而言之,在国家法团主义的视角下,国家与联合团体之间以及联合团体与基层组织之间的关系都是双向的:在国家与联合团体之间,既包括国家对联合团体的支持和管理,也包括联合团体对国家治理的支持与协助;在联合团体与基层组织之间,既包括联合团体为基层组织做代言人,也包括基层组织接受联合团体的管理。表1总结了社区治理中国家对基层组织及其联合团体的法团主义治理模式。

表1 国家法团主义在社区治理中的应用

国家对联合团体的支持:
(1) 唯一性: 在社区治理领域有唯一的全国性的社区基层组织联合团体
(2) 合法性: 联合团体由国家建立或由国家承认,国家对联合团体有相关的法律
(3) 资金支持: 国家对联合团体工作经费给予支持
联合团体对国家的支持:
(1) 联合团体通过基层组织协助国家递送公共服务、就公共政策建立共识
(2) 联合团体接受国家的管理(领导人选择、利益表达和有序政治参与的控制)
联合团体对基层组织的支持:
(1) 联合团体为基层组织参与提供渠道
(2) 代表基层组织维护社区利益,就社区事务与国家保持紧密沟通
基层组织对联合团体的支持:
(1) 所有社区基层组织都是联合团体的成员,接受联合团体的制度化管理(强制性参与、等级化组织架构、基层组织领导人的选拔任用等)
(2) 协助联合团体实现国家目标

为了便于分析国家与社区基层组织及联合团体的双向关系,本文构建了一个社区治理中,国家、联合团体、基层组织的国家法团主义概念框架(见图2)。

<sup>①</sup> 中国台湾在政体转型后仍然保留了邻里委员会,由政府支持人员和活动经费。有关中国大陆、中国台湾、日本、新加坡、越南等东亚和东南亚国家和地区的研究,参见 Read (2012) 以及 Read 和 Pekkanen (2009)。

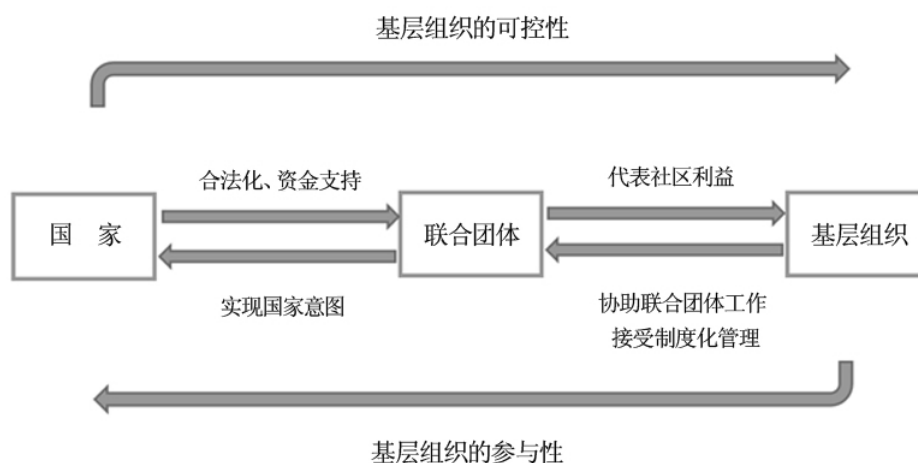


图2 国家法团主义视角下的国家与基层组织

在上述概念框架中,国家通过法律和制度安排给予联合团体以合法性和资金支持,并使其具有排他性。联合团体对社区利益的代表性不受其他类似组织的竞争。联合团体的角色在这里则具有双重性。一方面,它们既是国家组织和吸纳社会利益的媒介,也是国家推行政治意志和政策的有效渠道;另一方面,为实现这个目标,联合团体需要基层组织的协助,因此,联合团体对基层组织进行制度化的管理,在被允许的条件下,基层组织向联合团体表达社区利益。对于基层组织来说,联合团体是在国家层面实现社利益的政治参与渠道。总的来说,通过建立国家、联合团体、基层组织三者间的法团主义模式,社区利益得以通过基层组织及其联合团体传递到国家,同时国家对基层组织的参与保持控制力,从而建立了稳定的国家、社会关系。

这一概念框架可以帮助我们分析新加坡社区治理中基层组织的作用及其与国家的关系。

### 三、新加坡社区治理的政治背景

基于四方面的原因,新加坡的执政党将社区治理作为国家治理的重点。

第一,党内左派势力的分离。早在建国之前,人民行动党内部激进的左派势力分离出来,成立“社会主义阵线”,并广泛争取工人、学生的支持,使得人民行动党不仅丧失了大批党员,同时失去了很多民众的支持。有鉴于此,人民行动党意识到若要扩大支持、稳固统治,必须在社区层面做工作,避免激进势力影响更多的民众(吕元礼等,2010:236)。

第二,新的组屋社区的涌现。新加坡建国之后,人民行动党推行了组屋制度,即由政府出资建造房屋,并通过补贴和优惠贷款政策使老百姓能买得起房,实现“居者有其屋”的理念。组屋制度一方面回应了民众最为紧迫的需求,实现了住房保障,另一方面,该制度推行后,大部分居民从传统社区搬到新的组屋社区,社区人员结构发生很大变化,社区认同感亟待重建。

第三,新加坡是个多民族国家,华人占了人口的大多数,但仍有15.1%的马来人、6.5%的印度人以及2.4%的其他各种族人口。尽管在组屋制度推行时要求各个社区的入住人口都按照一定的多民族比例混居,以此来促进民族间融合,然而多民族的格局仍为社区建设提出了很大的挑战。过去几十年随着新加坡的经济腾飞,社区居民的政治态度、社会需求也相应改变,人民行动党也必须更加重视社区治理,从而保证参与渠道通畅、吸纳民众需求。

第四，新加坡的政治体制也要求执政党不断巩固自身在社区层面的合法性与权威。新加坡采用的是议会共和制政体，议会每五年改选一次。尽管人民行动党是新加坡最大的政党，并且自1966年以来一直占据国会的绝大多数议席，但人民行动党的得票率并不像其所占据议席数所反映的那样具有绝对优势。1980—2011年间，该党的得票率从78%下降到60%，<sup>①</sup>在2011年的大选中，人民行动党共失去6个国会议席，包括后港单选区和阿裕尼集选区，在新加坡的16次大选中，此次是执政党失去席位最多的一次。<sup>②</sup>纵观历年的选举变化，人民行动党深切地意识到需要采取各种措施来维持自身在选民中的信任和支持。为此，他们特别重视基层组织网络的作用。基层组织网络是国家与社区的中间人，国家通过建立和控制严密的基层组织网络，维持国家和社区间的和谐关系。因此，基层组织可以作为得力的助手，帮助执政党在社区建立政策共识、为执政党提供基层信息、同时向上传递基层的政策需求。

## 四、新加坡社区治理中的国家法团主义

### （一）基层组织的国家联合化

新加坡在社区、选区、地区都有为数众多的基层组织，形成一个密实的组织网络。在社区层面包括居民委员会（邻里委员会<sup>③</sup>）、民众联络所及其管委会，以及社会紧急与应变委员会、民防委员会、种族委员会和各类慈善团体、义工团体等，在选区层面有公民咨询委员会、市镇理事会（有的为跨选区），在地区层面还有社区发展理事会、社会服务中心、家庭服务中心等（欧树军，2010；孙景峰和李社亮，2010：55—59）。

然而，虽然基层组织种类繁多，但是很多社区组织都纳入在人民行动党成立的人民协会的管理范围内。<sup>④</sup>人民协会是一个“法定机构”（Statutory Board），<sup>⑤</sup>成立于1960年，上级主管部门是社区发展、青年与体育部，<sup>⑥</sup>如今下辖1800个基层组织。人民协会本身作为一个全国性的基层组织，承担着促进族群和谐与社会凝聚力、架起政府与人民间桥梁的功能，而帮助人民协会实现这些目标的则是上述所及的一系列基层组织成员。李光耀曾说，基层的社区中心（后来的民众联络所）就像人体的神经系统，在人民协会的“保护伞”下，传递信息于政府和民众间（Mauzy和Milne，2002：95）。

### （二）基层组织联合团体的合法化与排他性

人民行动党对基层组织及其联合团体的政治参与具有严格的控制。首先，国家通过立法，即1960年颁布的《人民协会法令》，树立了人民协会的合法地位，同时也对人民协会的组织、活动等作出法律限制。事实上，人民协会作为基层组织在国家的代表，本身不具有独立性，而是国家体制的一部分。人民协会在1985年之前一直隶属于总理办公室，目前其董事会由总理担任主席，副主席由一名内阁资深部长担任，委员包括一些高级政府官员。作为一个法定机构，它的运行经费也由政府提供。

① 参见白士德《总得票率60.14% 行动党蝉联执政》，《联合早报》2011年5月8日，<http://www.zaobao.com/special/report/singapore/ge/story20110508-134856>。

② 参见王江雨《大选直击：新加坡没有民主吗》，《南风窗》，2011年5月16日，<http://www.nfcmag.com/article/2878.html>。

③ 在公屋社区设有居民委员会，在私宅社区设有邻里委员会。

④ 其中包括市镇理事会、公民咨询委员会、民众联络所管委会、居民委员会（邻里委员会）、青年委员会、社区体育俱乐部、社区应急委员会等。

⑤ 法定机构是新加坡的一类半官方机构的统称，新加坡现共有包括人民协会在内的60余个法定机构，涉及各类治理议题。法定机构虽然具有一定的独立自主性，但每一个法定机构都有主管部委，其管理委员会成员也必须包含相关部委官员在内。

⑥ 2012年之后该部门拆分，人民协会的主管部门改为文化、社区与青年部。

人民协会并非涵盖所有的基层组织,人民行动党也通过其他渠道建构与社区的关系,例如设立在社区层面的人民行动党社区基金会,致力于提供学前教育服务、学生奖学金等事业。此外还有像妇女行动及研究协会、公平劳务组织、新生态青年这些致力于各种社会问题的非政府组织,以及像淡马锡关怀基金会<sup>①</sup>这样的企业基金会和组织,同样在社区层面开展工作。不过,这些组织并没有建立全国性或地区性的联合体,换句话说,人民协会是国家与基层组织间的桥梁,它对基层组织的代表性不受来自其他类似组织的竞争。此外,虽然其他的基层组织没有纳入人民协会的管理,但是人民行动党对民间组织的成立条件、程序和审核都设立了高门槛,因此,能够注册并生存下来的民间组织也在人民行动党的掌握中。

此外,各选区都设有基层组织顾问,主要职能是建立政府与社区和基层组织之间的联络。基层组织顾问通常由当选议员受人民行动党委托担任,但即便该选区议席被其他政党赢取,顾问仍旧来自人民行动党。因此,人民行动党政府通过人民协会来管理基层组织的制度,实际上是将基层组织国家化的模式,这与传统的国家法团主义有所不同,更接近国家主义的特征。

### (三) 基层组织管理的制度化

人民协会对基层组织成员有着严格的管理制度。居民委员会、民众联络所管委会、公民咨询委员会的组织章程规定,各委员会的委员“由人民协会董事部主席或副主席委任;董事部主席或副主席有权随时终止任何委员之职位,而无需说明任何理由。”(吕元礼等,2010:262)

人民协会在全国各选区还设有87个办事处,主要任务是为居民委员会提供组织、行政、后勤和培训等方面的支持,每个办事处设有处长及办事人员若干。办事处的一项工作是定期向社区居民发放问卷,既了解居民对房屋问题的反映,也了解居民加入居委会的意愿。随后办事处将报名参加居委会的居民名单转至选区委员会,其委员包含选区议员以及总理办公室、人民协会、建屋发展局、警方和公民咨询委员会的代表。委员会对名单进行审议后,再转至人民协会的地区办公室最终通过并任命(Ling,2009)。

居委会、民众联络所、公民咨询委员会等基层组织的工作人员有商人、专业人士,更多的是居民、退休人士、家庭妇女等,他们被统称为“基层领袖”。基层领袖都是志愿者,但政府为了维持基层组织在社区的活力,采取一定的激励手段促使居民参与到基层组织的工作中。例如,担任基层领袖至少一年的家长,可获得人民协会认可的“活跃社区领袖”资格,可以在子女入小学报名时提前选报与自己住址同区的学校,或者他们过去一年服务的区内的学校。<sup>②</sup>政府在1964年成立了国家社区领袖学院,为基层领袖提供进修与发展的机会,提升基层领袖在领导力、开展家访等活动方面的技能,鼓励运用科技手段开展日常工作等。<sup>③</sup>对于另外一些基层领袖而言,能够借助基层工作经验进入政坛、担任更重要的政府工作,也是一项重要的激励机制,例如2006年大选人民行动党推出的24名新候选人里,有半数活跃多年的基层领袖(吕元礼等,2010:267)。

三个主要的基层组织(居委会、民众联络所、公民咨询委员会)80%的基础设施费用和50%的日常经费支持,都由人民行动党通过人民协会提供。建屋局为居委会在组屋底层提供空间,并负担居委会的装修费用,而居委会每月只需支付象征性的5元租金。此外,民众联络所和俱乐部的翻新、扩建、重建或新联络所的兴建,都可以获得政府90%的经费支持(吕元礼等,2010:264)。

① 参见孙伟伦《淡马锡注6000万支持基金会社会服务项目》,《联合早报》2014年7月1日,http://www.zaobao.com.sg/realtime/singapore/story20140701-361046。

② 参见王珏琪《心仪小学划入不同选区 基层领袖今年报名照旧》,《联合早报》2011年6月3日,http://www.zaobao.com/special/report/singapore/ge/story20110603-134468。

③ 参见明永昌《李总理:提升基层领袖能力》,《联合早报》2014年3月15日,http://www.zaobao.com/realtime/singapore/story20140315-321326。

#### （四）基层组织及联合团体为实现国家意图提供协助

首先，人民协会成立之初的目的是促进新加坡的社区各族群的融合，为了实现这一长期目标，人民协会依靠社区基层组织开展大量工作，包括举办各项社区活动、鼓励不同种族居民参与社区组织等，基层组织的工作对于新加坡如今的族群和谐关系起到至关重要的作用。

第二，基层组织所搭建的各类活动平台成为人民行动党向民众推介国家意图的重要平台，并且政府的高级官员、国会议员担任基层组织顾问，使国家行政体系沉降到社区层面。例如李光耀自1959年当选议员后，一直作为基层组织顾问为丹戎巴葛选区服务超过半个世纪，他常利用基层组织的活动平台向民众传递施政理念和政策，同时也听取基层组织和民众的意见和建议。<sup>①</sup>

第三，在选举期间基层领袖担任起人民行动党选战的一线人员，他们收集信息、汇报选情，同时帮助人民行动党在选民中间形成共识，使选民更好地理解人民行动党的施政方针，并包容执政中的问题。由于基层领袖受人民协会所任命，反对党无法享受基层领袖的巨大资源，因此，在选举中难以和人民行动党竞争。

第四，选区中的很多日常活动，例如每周一次的议员接见选民活动、每周一至二次的沿家逐户走访等，都是由基层组织协助举办的，这类活动为人民行动党建立民众信任打下基础，同时也给了民众一个向政府反映问题从而改善公共政策的机会。

#### （五）基层组织参与的可控性

国家法团主义模式为基层组织参与国家治理提供了便利条件，居民需要基层组织及其联合团体将自身面临的问题反映给政府，基层组织也需要居民的支持和配合以完成人民行动党交给自身的工作，在这个过程中，基层组织和社区居民间建立了庇护关系。此外，人民行动党虽然一般不直接参与基层组织的活动安排，但由于主要的基层组织都纳入到人民协会管理，而人民协会本身具有半官方性质，因此无论是人民协会还是它所管辖的基层组织，都在人民行动党以及政府的控制下参与国家治理。

### 五、对国家法团主义与新加坡社区治理的思考

新加坡的执政党通过国家法团主义模式对基层组织进行制度安排，使基层组织成为国家治理的一个重要角色。执政党不遗余力地在社区建立各种各样的基层组织，并通过合办活动等方式建立基层组织之间的横向联系，<sup>②</sup>从而提高国家渗透社区的效率。基层组织在保证新加坡的社区和谐、执政党的政策执行、选举获胜等方面起到了至关重要的作用。这样，国家法团主义模式保证了基层组织的可控性，避免了后发国家在国家与市场尚未完全发育起来却受到现代公民社会力量的挑战。<sup>③</sup>

然而，新加坡的国家法团主义更多地表现为对基层组织自上而下的治理，局限了基层组织下情上达的功能，具体表现在以下几方面：

第一，社区居民对基层组织活动的参与度较低。一项对社区居民的调查发现，62%的受访者不认为或不知道他们的社区居委会在为居民做什么，只有23%的受访者称他们认识居委会成员或其他基层领袖，只有22%的受访者曾参加过社区中心的活动，其中15—24岁的受访者的参与率最低（Ling，

① 参见何惜薇《李光耀：让幼儿尽早接受双语教育》，《联合早报》2013年8月17日，<http://www.zaobao.com/lifestyle/education/news/story20130817-241783>。

② 参见胡洁梅《马西岭基层计划向更多年长者传达建国配套信息》，《联合早报》2014年4月20日，<http://www.zaobao.com/realtime/singapore/story20140420-334510>。

③ 参见郑永年《国家力量与资本主义非西方经验》，《联合早报》2014年8月26日，<http://www.zaobao.com/forum/expert/zheng-yong-nian/story20140826-381806>。



2009: 185)。一方面,社区居民脱离以往所为核心的社区生活是很多国家都有的现象,然而考虑到新加坡基层组织的大量社区工作,居民对其较低的认知度和参与度也反映出,国家法团主义模式的自上而下的特征与一部分居民特别是青年人疏离不无关联。

第二,国家过分强调通过基层组织自上而下对社区进行管理,忽略了社区通过基层组织自下而上地影响国家治理。由于缺少自下而上的参与机制,一些社会问题没有得到反映或是长期被掩盖,在集聚一段时间后爆发。例如客工的融入问题以及和本地人的隔阂,导致2013年12月在印度发生的建国40多年以来最大的骚乱。<sup>①</sup> 尽管国家通过基层组织一再强调政府要树立“亲民理念”<sup>②</sup>以及政府和人民之间需要建立“情感联系”等,<sup>③</sup>人民行动党得票率的下降恰恰反映了其“亲民”措施的受挫和赢取民心的能力受到挑战。<sup>④</sup>

第三,包括人民协会在内的基层组织已经国家化,因此基层组织的政治参与受到国家法团主义模式的限制,影响了人民行动党与选民之间的沟通。国家法团主义的内在张力是自上而下的控制力与自下而上的表达功能如何保持平衡。要想保持二者的平衡,需要很高的政治技术。事实是,随着这一体制的运行,自上而下的控制力有自我强化的趋势,结果导致民意上达的堵塞。例如针对2011年的大选中人民行动党得票率下降,淡滨尼集选区议员马炎庆认为,人民行动党与选民之间的沟通不畅是其原因之一。他认为,基层领袖都是由议员委任的,因此有些领袖有顾虑,反映反对意见会让议员留下负面的印象,于是形成报喜不报忧的心态,没有将居民对政府的不满如实地反映给政府。<sup>⑤</sup>

可见,国家法团主义模式需要有反思机制,需要随时调整内在的平衡,例如允许基层组织有更多的自主权和灵活性,使其真正成为社区和选民参与国家治理的平台,而非仅是国家管控社区的工具。

## 六、理论启示

透过法团主义的视角对新加坡社区治理进行分析,对社区治理的理论有一定的启示意义。

第一,“群众组织”乎,“跨界组织”乎:国家—社区关系中的基层组织理论

东亚地区的基层组织具有官方和民间的双重特性,传统研究把这类组织归为列宁主义国家的群众组织(mass organizations),但近来也有学者称之为跨界组织(straddling organizations)(Benjamin L. Read 和 Pekkanen, 2009)。“国家在社会中”的理论为“跨界组织”提供了分析基础,因为国家和社会本身就是由不同部分组成,在他们的边界上有些组成部分本是交叉在一起的。然而该理论忽略了该类组织自身的自主性,并且忽视了组织在国家和社会关系的调节中所扮演的角色。

我们知道,目前国家—基层组织—社区之间的理论关系还是一个有待研究的领域,这里的一个关键问题是对其中基层组织的认识,回答这一问题,需要我们进一步的努力。

第二,国家法团主义理论构想与实践落差的启示

法团主义常被用来研究国家与工会、行业协会以及其他公民社会组织的关系,考虑到类似人民协

① 参见孙伟伦《小印度骚乱始末:多媒体时间表》,《联合早报》2013年12月11日,http://www.zaobao.com/special/zbo/story20131211-286958。

② 参见季良纲《我眼中的新加坡》,《联合早报》2014年8月22日,http://www.zaobao.com/forum/views/talk/story20140822-380382。

③ 参见黄顺杰《黄永宏:国家与人民之间情感联系很重要》,《联合早报》2014年5月17日,http://www.zaobao.com/realtime/singapore/story20140517-344211。

④ 参见洪安婷《选民利益须在政党之上——资深议员张有福》,《联合早报》2013年5月17日,http://www.zaobao.com/forum/bilingual/story20130517-205660。

⑤ 参见《行动党与民众脱节 只报喜不报忧 基层组织失效》,《联合早报》2011年5月16日,http://www.zaobao.com/special/report/singapore/ge/story20110516-134701。

会这样的“跨界”组织也如同工会等组织一样，作为国家和社会之间的中间组织疏通两者之间的关系，本研究试图用法团主义的理论来建构概念框架对国家、基层组织和社会的关系进行分析。

研究初步证明，在新加坡的社区治理中，国家与基层组织的关系体现出国家法团主义特征，人民行动党通过全国性的基层组织联合团体——人民协会，将社区层面的基层组织纳入到管理中，国家为人民协会提供合法化基础，后者则协助国家在社区中建立合法性，包括就国家政策建立共识，帮助人民行动党判断选情和民情、实现如族群融合等的国家目标。

根据国家法团主义理论，人民协会作为与工会、行业协会等利益集团并行的一种，也代表基层组织参与国家治理、表达社区利益。例如新加坡的基层组织通过人民协会举办的政策对话会向政府提出社区意见、日常收集社区意见向基层顾问或政府反映。人民行动党通过委任议员等要职人员担任基层顾问，使得政府和民众之间的对话成为可能，而基层组织在其中起到了连接和协调的作用。

但总体而言，新加坡对基层组织的主导比国家法团主义理论上的设想更强大。国家不仅任命人民协会的领导人，并且被任命的领导人本身就是政府的领导人，此外国家对人民协会的经费提供全额资助，这些都使得人民协会的性质更偏重于政府部门而非独立组织。法团主义的本意一方面是国家通过中间组织对社会的治理，另一方面也是社会通过中间组织参与到国家治理的方式。然而在新加坡的国家法团主义模式中，国家将社区组织国家化的管理更多地体现了前一种关系，社区通过基层组织参与国家治理的能力因为人民协会的国家化而有所减弱。这就提出了国家法团主义理论的完善和细化的问题。

### 第三 国家法团主义的理论意义：对国家—社会两分思维的挑战

尽管如此，法团主义为我们研究国家与社会关系，尤其是国家与基层组织间的关系，提供了新的分析视角和治理思路。目前学术界对中国的城市社区治理的研究仍局限在对社区组织（居委会）的行政化与自治性的矛盾中，治理的实践也多停留在对社区组织本身的功能调整以便回归社区自治。国家法团主义模式则跳出社区自治的局限，强调社区基层组织通过联合团体与国家之间进行互动，这种互动不是社区的完全自主，而是社区的有序参与；也不是国家对类似群众组织一样的完全控制，而是给予其参与的空间。从这个角度说，国家法团主义挑战了国家和社会的两分分析框架和思维模式。

### 参考文献：

- [1] 顾昕、王旭 2005,《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》，《社会学研究》第2期，第155—175页。
- [2] 李路曲 2006,《新加坡人民行动党政府的社会控制方式》，《东南亚研究》第4期，第40—46页。
- [3] 李姿姿 2008,《国家与社会互动理论研究述评》，《学术界》第1期，第270—277页。
- [4] 吕元礼等 2010,《鱼尾狮智慧：新加坡政治与治理》，北京：经济管理出版社。
- [5] 欧树军 2010,《新加坡政治中的逆向参与机制——东亚五国一区政治发展调研报告之七》，《文化纵横》第5期，第62—67页。
- [6] 孙景峰、李社亮 2010,《新加坡社会基层组织的地位与性质探析》，《社会科学研究》第6期，第55—59页。
- [7] 吴建平 2012,《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》，《社会学研究》第1期，第174—198页。
- [8] 袁方成、耿静 2012,《从政府主导到社会主导：城市基层治理单元的再造——以新加坡社区发展为参照》，《城市观察》第6期，第124—134页。
- [9] Berman, S., 1997, Civil Society and Political Institutionalism, *American Behavioral Scientist*, 40(5), pp. 562–574.
- [10] Dahl, R. A., 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- [11] Evans, P., 1997, *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, Calif.: University of California at Berkeley.

- [12] Ling , O. G. , 2009 , State Shaping of Community-level Politics: Residents' Committees in Singapore. In B. L. Read & R. Pekkanen Eds. , *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society* , New York , N. Y. : Routledge.
- [13] Linz , J. J. and Stepan , A. C. , 1996 , *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe , South America , and Post-communist Europe* , Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- [14] Mauzy , D. K. and Milne , R. S. , 2002 , *Singapore Politics Under the People's Action Party* , New York , N. Y. : Routledge.
- [15] Pearson , M. M. , 1997 , *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform* , Berkeley: University of California Press.
- [16] Pye , L. W. , 1999 , Civility , Social Capital , and Civil Society: Three Powerful Concepts for Explaining Asia , *The Journal of Interdisciplinary History* , 29( 4) , pp. 763 – 782. doi: 10.2307/206981
- [17] Read , B. L. , 2012 , *Roots of the State: Neighborhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei* , Stanford , California: Stanford University Press.
- [18] Read , B. L. and Pekkanen , R. , 2009 , *Local Organizations and Urban Governance in East and Southeast Asia: Straddling State and Society* , Routledge.
- [19] Salamon , L. M. and Anheier , H. K. , 1998 , Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally , *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* , 9( 3) .
- [20] Schmitter , P. C. , 1974 , Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* , 36( 01) , pp. 85 – 131. doi: 10.1017/S0034670500022178
- [21] Skocpol , T. , 1985 , Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research , in P. Evans , D. Rueschemeyer & T. Skocpol Eds. , *Bringing the State Back In* , Cambridge: Cambridge University Press.
- [22] Unger , J. and Chan , A. , 1995 , China , Corporatism , and the East Asian Model , *The Australian Journal of Chinese Affairs* , ( 33) , pp. 29 – 53. doi: 10.2307/2950087.

( 责任编辑: 匡 云)

## ABSTRACTS

### **Combination of Freedom and Tradition——Rereading *Chinese Anthology of Southwest Associated University***

Liu Dong

Thorough careful review of historical memory , I went back to the particular time and place of Southwest Associated University , and therefore explained its fleeting , short and precious moments , with both reasons of historical opportunities and personal efforts; then mainly around the text of *Chinese Anthology of Southwest Associated University* , I showed the great figurines of so many important scholars in such campus , and based on their target to combine freedom and tradition , Chinese and science , and National scholarship and Western scholarship , I did resolve so-called *Qian Xuesen Puzzle* which has long plagued academic circle in contemporary China.

### **Reflections on the Issue of Expropriating Theory off Literary Field**

Zhang Jiang , Wang Ning , Zhou Xian and Zhu Liyuan

Since the beginning of the 1980s , various contemporary Western literary theories have flooded into China exerting strong and far-reaching impact on the construction and development of China's literary theory. But Chinese literary scholars and critics have not so far recognized this due to their own limitation and weakness. From 2012 onward , Professor Zhang Jiang has published a series of articles in an attempt to analyze the problems and limitations of contemporary Western theory. To him , its fundamental defect lies in the so-called "mandatory interpretation" , which is characterized by expropriating theory off literary field to construct its own theoretical system. We here just publish the essays by Zhang Jiang , Zhu Liyuan , Wang Ning and Zhou Xian focusing on the expropriation of theory off literary field in the hope of pushing forward the discussion on this issue.

### **The Volunteering Behavior of Urban Chinese Citizens and the Impact of Cultural Capital: An Empirical Research Based on Survey Data from 27 Cities in China**

Liu Fengqin , Lu Weijing , Zhang Xiulan

This study examines the relationship between volunteer behavior and cultural capital using data from the 2011 Chinese urban resident philanthropy behavior survey. Tobit model is used to take account of the censored data. Findings show that cultural capital variables have significant impact on volunteer behavior. The distinguishing characteristics of Chinese urban volunteers are low-and middle-income , communist party members , educated and working at the party and government organs. The results also indicate that there is an inverted U-shaped relationship between age and the propensity of volunteer participation. Based on the empirical findings , the following policy suggestion is implicated: government should improve their propensity of volunteer participation by means of flourishing Chinese fine culture , guiding people to live a life which values morality.

### **State Corporatism: Theoretical Implications of Grassroot Organizations and Community Governance in Singapore**

Wang Xinsong

The management of grassroot community organizations in Singapore has shown characteristics of state corporatism. A peak association of grassroot organizations exists at the state level and is given legitimacy and funding support by the state. The peak association manages its members of grassroot organizations so that state policies are able to be implemented in communities with the help of grassroot organizations. Meanwhile , community needs are conveyed through grassroot organizations to the state. State corporatism both allows for participation by grassroot organizations and controls the level of participation , ensuring a stable state-society relations. However , state

corporatist management compromises the autonomy of grassroots organizations and partly disables bottom-up participation in national governance, thus posing challenges to political development in Singapore. The characteristics of community governance in Singapore are not fully consistent with state corporatism, but corporatism may provide a new analytic perspective for research on relations between state and grassroots community organizations.

### **Immediate Context, Culture and Selective Attention: The Perceptions of Long-term Petitioners**

Han Xiaoyan, Tian Xiaoli

This article draws upon cognitive sociology to examine the phenomenon of long-term petitioners in China. Petitioners form a particular kind of selective attention of their petitioning activities. Their selective attention is shaped by the institutional arrangements of the petitioning system, the cultural repertoire, and the immediate context they are located in as petitioners. These processes of selective attention lead to biased cognition of their petitioning activities. They consider petitioning to be an activity that has extremely high expected economic returns and extremely high sunk cost if quits, is backed up by mainstream discourses, and has the opportunities to elevate their self-esteem. These perceptions provide psychological and cognitive motivations for their petitioning strategies, and consequently sustain their long-term behavior. Cognition is not just an individual process, as well as the also socially contingent. Immediate context and the cultural background in which individuals are located in influence will be selectively ignored or attended to.

### **The Secretariat Drafters in the Tang Dynasty of China and How to Become Commissioned Posts**

Lai Ruihe

The Secretariat Drafters of the Tang Dynasty, like many of the high-ranking, regular bureaucratic officials, very often had their duties of drafting imperial edicts taken over by other specially-appointed officials who were equally well-versed in such matters. Modern historians call this a Commissioning Process, whereby a specially-commissioned official, who normally had close relations with the Emperor, took over the duties of a regular bureaucratic official. After the An Lu-shan rebellion, the Secretariat Drafters often had to work along with such Commissioned Officials as the Hanlin Scholars and others carrying the title *Imperial Edict Drafters*. This was a slow and long process. In reality, the Tang court was adopting a dual system, sometimes relying on the regular Secretariat Drafters, sometimes calling on those special Commissioned Officials, all depending on the specific needs of individual emperors and the circumstances at the time. In the later part of the Tang Dynasty, the Secretariat Drafters gradually became mere nominal posts, similar to the so-called Salary-related Offices of the Song Dynasty, while the duty of drafting imperial edicts were increasingly performed by Commissioned Officials. This was the final result of the long process in which Secretariat Drafters were being slowly replaced by Commissioned Officials. In the early part of the northern Song, such a process was finally completed. The Secretariat Drafters of the Song Dynasty no longer had any duty drafting imperial edicts, but became mere titular offices on which other Commissioned Officials based their salary and rank.

### **Estimation on the Commercial Scale of Liaocheng in the Middle Qing—Focused on the Inscriptions of Shan-shan Guilds**

Xu Tan

The guild inscriptions are presently the most useful material for estimating the commercial scale of ancient commercial towns, which demonstrated a fast growing business scale of Shan-shan merchants in the Middle Qing through analyzing the inscriptions of Shan-shan guilds in Liaocheng. The business return was merely hundreds of thousand tales in the early Qianlong, and then grew to more than one million tales in the Jiaqing period. A lower estimate about the turnover in the Daoguang period, which was converted at a chouli rate of 1‰, was 2.1 million tales. The amount had quadrupled comparing with that in the early Qianlong period. Over 40 firms' annual turnover exceeded 10 thousand tales, several among those were 70 or 80 thousand, or even more than one hundred of