

# 社会团体的合法性问题<sup>\*</sup>

高丙中

---

---

中国的社会团体在近 20 年的发展中表现出与秩序的复杂关系。本文从韦伯和哈贝马斯等人关于合法性的理论引申出一组分析社团兴起和运作的操作概念，分别从社会合法性、行政合法性、政治合法性的层面解释社团何以能够在与法律不一致的情况下“正常”地存在并开展活动，最后探讨了《社会团体登记管理条例》以法律合法性作为核心整合社会合法性、行政合法性和政治合法性以便要求社团具备充分合法性的问题。

**关键词** 合法性 社会团体 社会秩序 承认

作者高丙中，1962 年生，北京大学社会学人类学研究所教授。

---

---

## 一、社会团体的四种合法性

在 50 年代至 70 年代，由于国家对社会高度的垂直整合，中国人基本上都是通过作为“纵式社会”的基层组织的单位或社队参与社会过程的。人们的社会活动一般是代表单位（城里人）或社队（社员）的活动，或者是在单位或社队内部发生的活动。近 20 年的改革开放使城里人不再完全依附于单位<sup>①</sup>，使农村人从社员变为村民<sup>②</sup>，于是，个人的归属（客观的）和认同（主观的）在制度上具有了从单一性向多样性变化的条件。人们不仅在单位的围墙里工作，还能够不用单位介绍信，自己就到单位外面与其他单位的人或没有单位的人结成某种组织，如形形色色的学会、校友会、协会、基金会或民间传统的秧歌队、钱会、花会、香会、同乡会等等。越来越多的人超越单一的单位归属，横向地参与社会组织，以一种新的机制参与社会过程。这种社会事实所包含的趋势就是社会团体（社团）的兴起。

社会团体在近 20 年里获得了巨大的发展，它们现在已经广泛存在于社会生活的各个领域和各种层次。从全国的统计数字来看，各级民政部门登记注册的社团法人曾经有 20 万个，其中在民政部登记注册的全国性社团大约有 1 800 个（康晓光 1997：630）<sup>③</sup>。从基层的统计来看，社团

\* 本研究得到霍英东基金会、中国青少年发展基金会的资助，并得到朱苏力教授、刘新博士、张燕华博士、邱泽奇博士、葛云松先生的帮助和北京大学社会学人类学研究所同仁提供的便利，特此致谢。

① 一部分人从单位体制中分流出来，仍然处于单位体制中的人与单位的关系发生了相当大的变化：单位不再对个人负全责，个人也只是对单位尽有限的义务。

② 社员通过公社依附于国家，而村民是自治的，可以且必须自主安排自己的生产劳动和精神生活。

③ 这是 1996 年夏季的统计。由于各级民政部门目前尚未完成对社团的清理、整顿和重新登记，我们很难获得更新的统计数字。

的数量也是很大的，一个县级市的市级社团就可能有上百个（王颖等 1993：15）。从个人尤其是专业人士来看，相当多的人至少加入了一个社团，许多人加入了两个乃至三个社团。除了这些正式的法人社团之外，民间大量非正式的社团即民间会社，像花会、香会、庙会、钱会、老人会以及民族地区以议榔、词牌、理老和“款”为形式的民间会社在近 20 年又在各地恢复起来了。仅以我们自己的调查资料为例，在北京，与妙峰山进香庙会有关的民间花会就有上百个，散布在各个街道的秧歌队就不计其数了；在河北赵县的一个村，村民组织的“龙牌会”在一年里就与周围村庄的 57 个同类组织进行过像亲戚往来那样的交流。

各种社团在这一发展过程中表现出与秩序（法律秩序、政治秩序、行政规范、社会惯例等）的复杂关系。从法律秩序来看，有人把目前实际存在的社团分为四类：（1）合法登记注册的社团；（2）无法人地位的次级社团，即挂靠在合法登记的社团之下，实际上独立开展活动的社团；（3）以企业法人身份在工商管理部门注册的社团；（4）不进行注册的“非法”社团，如各种以“沙龙”、“论坛”、“俱乐部”名义活动的团体（康晓光 1997：630）。我们在此基础上把社团分为三类：注册社团、挂靠社团、非法社团<sup>①</sup>。注册社团是指履行了完整的登记程序的社团；挂靠社团既包括挂靠在合法登记的社团之下的团体，也包括挂靠在各种企事业单位之下的和在单位之内活动的团体；非法社团除了康晓光所举的那些活跃在大城市的类别之外，还有广泛存在于城乡各地的传统型的民间会社。这三类社团都程度不同地与法律秩序构成紧张关系。非法社团完全置身于法律秩序之外自不待言。挂靠社团总的来说是一只脚在法律秩序之内，一只脚在法律秩序之外，其种种超越法律的表现可以列举如下：第一，一个自主活动的社团有挂靠单位，但不履行登记手续；第二，在企业的名义下进行社团活动，例如，近 20 年以来许多气功组织（“中功”尤为典型）以这种模式开展传功集会和练功活动；第三，许多因定位于单位内部活动而准予免于登记的社团实际上也在社会上开展活动。即使是注册社团，虽然大致可以说是立足于法律秩序之内，但是也会不时地突破法律秩序：第一，有些注册社团在不履行年检的情况下又成了挂靠社团，那么它们在程序上就出了问题；第二，注册社团也会超范围活动，如医药协会通过收费进行“名医”认证活动。

可是，不论这三类社团各自与法律秩序是怎样的一种关系，它们大都在社会上公开地、“正常地”或“好好地”运转着。不合法律或不尽符合法律的事实并不必然迫使它们成为秘密组织。这无疑说明它们的存在和运行是符合某种秩序的，只不过其秩序不限于或超过了法律范畴。有鉴于此，我们在此引入“合法性”范畴，并且将要讨论，在理解社团的实际状况与社会秩序的关系的时候，合法性（legitimacy）是一个比“合法”（legality）更优的范畴。

“合法性”是一个内涵非常复杂的概念<sup>②</sup>。它的形容词 legitimate（合法的或具有合法性的）有七条基本的义项：（1）根据法律的，符合法律的；（2）合法婚姻所生的；（3）以继承权的原

① “非法”不一定不合理，不一定有罪。这里只是表示没有履行法律手续。

② Legality（与法律的一致性）只是 legitimacy（合法性）的多种意思之一，legitimacy 不限于 legality。“合法性”（legitimacy）的“法”是法度、规范，可以包括法律而限于法律。从翻译来看，legality 与合法性在字面上正好匹配。然而，如果用汉语的“合法性”翻译 legality，那么 legitimacy 就无法翻译了。当我们把“合法性”专用于翻译 legitimacy 的时候，我们虽然找不到一个简明的词来翻译 legality，但尚能够勉强人意地用“与法律的一致性”这样的短语来表达它。

林毓生先生曾提议把 legality 译作合法性，把 legitimacy 译作正当性（1999 年 5 月 6 日在北京大学社会学人类学研究所关于韦伯的讲演）。可是，汉语的“正当”比较接近 just, justness, justification，并且不能表达 legitimacy 在词根上与“法”的联系。

则为依据的；(4)与既定的规章、原则、标准相一致的；(5)符合推理规则的，有逻辑的，并因而有效力的；(6)正当的(justified)；(7)正常的或通常类型的。概括地说，“合法性”表明某一事物具有被承认、被认可、被接受的基础，至于具体的基础是什么(如某种习惯、某条法律、某种主张、某一权威)，则要看实际情境而定。

“合法性”概念在社会学(社会学、政治学等)中的使用有广义和狭义之分。广义的合法性概念被用于讨论社会的秩序、规范(韦伯1998:5—11; Rhoads 1991: 167),或规范系统(哈贝马斯1989: 211)。狭义的合法性概念被用于理解国家的统治类型(Weber 1968: 212—216),或政治秩序(哈贝马斯1989: 184)。

广义的合法性概念涉及比法律、政治更广泛的社会领域，并且潜含着广泛的社会适用性。韦伯所谓的合法秩序(a legitimate order)是由道德、宗教、习惯(custom)、惯例(convention)和法律(law)等构成的(莱因斯坦1998: 38; Rhoads 1991: 168)。合法性是指符合某些规则，而法律只是其中一种比较特殊的规则。因此，合法性的基础可以是法律程序，也可以是一定的社会价值或共同体所沿袭的各种先例。一个组织是否具有合法性，那就取决于它能否经受某种合法秩序所包含的有效规则的检验。

关于狭义的合法性概念，20世纪初，韦伯曾提出了合法统治的三个类型(合理型、传统型、魅力型)的经典理论，此后哈贝马斯又对这一理论进行了进一步的研究<sup>①</sup>。他对狭义的合法性曾有一个简明的解释：合法性意味着某种政治秩序被认可的价值以及事实上的被承认(哈贝马斯1989: 184)。统治能够得到被统治者的承认，是因为统治得以建立的规则或基础是被统治者可以接受的乃至认可、同意的(Beetham 1991: 14; Saward 1992: 34)。

由此可见，合法性概念无论在广义还是在狭义的法中中都包含着同一要旨：由于被判断或被相信符合某种规则而被承认或被接受。合法的统治体现的是公民对政府或群众对政党的承认，是一种“下”对“上”的承认。合法性概念在一定条件下也适用于平行的承认和“上”对“下”的承认。从圣奥古斯丁同意世俗公民身分的合法性来看(基恩1999: 288)，当“合法性”概念在古罗马初次出现时就可以用于“上”对“下”的承认。政治共同体特别是民族国家(或其政府)之间相互承认合法性在近几年里是一种越来越普遍的现象，这实际上就是通过平行的承认而具有合法性的例证(Buchanan 1999)。近几年关于文化多元主义的讨论已经把表征合法性的承认的多向度引申到群体与群体的关系(平行的承认)、当权者与被统治群体的关系(“上”对“下”的承认)，这种关系构成了一个共同体内异质文化群体的“承认的政治”：特定的文化或者具有特定文化的群体通过这种过程获得自己的合法性<sup>②</sup>(泰勒1998)。此外，90年代兴起的治理理论也注重共同体内多向度的协商机制，以此达成相互妥协、承认、一致，作为社会行动的基础(斯托克1999)。这些理论倾向都支持我们从多向度的承认来看待社团的合法性。

从理论上说，社会现象由于具有合法性而得到承认，可是，从社会学研究来看，社会现象由于得到了承认，才见证它具有合法性。这种以承认为指标的研究方式，对我们理解中国当前社团的合法性具有方法论的借鉴意义。以这一指标来分析社团的合法性时，可以把表达承认的主体界定为国家、政府部门及其代表人物、各种单位、社会团体以及社会上的个人<sup>③</sup>。国家、政

① 哈贝马斯初版于1973年的《合法性危机》和1974年发表的《现代国家中的合法化问题》的主要论断是：发达资本主义国家由于获得的民众忠诚不足而陷入了合法性危机。

② 在平行的承认和“上”对“下”的承认的意义上使用合法性概念的例子可以参见 Gutmann 1994: 5。

③ 从另一方面看，社团与个人的关系也可以是共同体与成员的关系、权威与被领导者的关系，社团从个人的承认所获得的合法性也是一种统治的合法性。

府部门的承认是与同意、授权社团开展活动联系在一起的。单位和其他社会团体的承认是与合作、提供资源联系在一起的。个人的承认则是与个人的参与联系在一起的。社团活动是一种群体的或组织的公共活动，这三种主体赋予它的合法性是它开展公共活动的基础。

与合法性相伴生的一个概念是“合法化”(legitimation)。它的最基本的意思是：显示、证明或宣称是合法的、适当的或正当的，以获得承认或授权。韦伯的合法性概念本身就包含着一方对合法性的宣称和另一方对合法性的相信(Merquior 1980: 4, 133)，因此“合法化”本身就可以从“合法性”引申出来。“合法性”表示的是与特定规范一致的属性，似乎在表明一种客观性。“合法化”表示的是主动建立与特定规范的联系的过程，明显在强调一种主观性。合法化可以理解为在合法性可能被否定的情况下对合法性的维护(哈贝马斯 1989: 184, 186)，也即合法化是指合法性的客观基础被质疑的时候为达成关于合法性的某种共识的努力。

合法化概念对于分析一个变动中的并且不断分化的社会的新兴事物与规范、秩序的关系具有强大的解释力。只有在不自动具备合法性的条件下才需要合法化，而合法化是要表明“我们的行为符合你的或共同的规范”，尽管看起来(或者实际上)恰恰相反。合法化的运作机制在于：第一，社会价值分化达到的结果是已经不存在单一的、普遍的规范，有关各方只能在异中求同；第二，社会过程同时是一个对话过程(Rhoads 1991: 180)，在复杂的行为之上必须有一种表述，以便在各方之间达成某种共识；第三，创新行为实际上是在突破既存秩序的情况下却能够得到秩序的认可。因此，合法化是一个引申秩序、重构秩序的过程。

以上梳理的这种关于合法秩序的理论有助于我们认识中国当前的社团是如何存在和运作的。从许多方面都可以看到，中国当前的合法秩序是复合的，是多样性和多元性并存的。(1)从时序来看，新生的、存在已久的规范与往昔的规范并行于世，更为复杂的是，一些过去完全被否定并且在社会中一度消失的规范现在又复兴起来，在一定的范围内行之有效。例如，民间走会，只要组织者按照老规矩举行仪式，老百姓就会承认其活动的正当性。这种时序上的复合是社会转型时期的突出特性。(2)从空间分布来看，以乡村为背景的活动与以城市为背景的活动所遵循的规范有差别，而城市中以单位为基地的活动与以街道为基地的活动所遵循的规范也不尽相同。(3)从社会层面来看，中国的政治、经济、法律、行政以及文化等领域从高度整合到相对疏离，自成布迪厄所说的那种具有一定的独立逻辑、规则的场域(布迪厄、华康德 1998: 134)。由于当前的合法秩序或秩序的合法性是依赖场域的，社团存在的合法性基础就必然是复杂的。

为了有效地分析社团与这种复合的合法性的关系，我们拟把合法性分解为社会(文化)合法性、法律合法性、政治合法性和行政合法性，建构一组操作概念。韦伯曾经把社会秩序的合法性基础划分为(1)传统，(2)感情的忠诚，(3)对绝对价值的信念(对价值理性的信仰)，或者(4)对秩序符合法律的性质的承认(Weber 1968: 36)。我们的划分既参照了他的划分，也参照了前述“合法性”七条义项的内容，当然也进行了一点务实的调整。第一，社会(文化)合法性对应于他所谓的传统和前述第七条义项，表示社团由于符合文化传统、社会习惯等组成的民间规范而具有合法性。第二，法律合法性与他划分的第四项和前述一至三条义项是一致的，表示社团由于满足了法律规则而获得的合法性。第三，政治合法性相当于他划分的第三项，可以包括前述第六条义项(正当性)的内容，表示社团由于符合国家的思想价值体系而被承认享有的合法性。第四，行政合法性与前述第四条义项有关，表示社团由于遵守行政部门(国家机关或具有一定行政功能的单位)及其代理人确立的规章、程序而拥有的合法性。考虑到行政机关和官员在中国的法规体系和社会运作中特别重要的作用，行政合法性单列是十分必要的。行政合法性的内容虽然不在韦伯的这一划分里，但是完全可以从韦伯对科层制和政府行政的论述

中引申出来。现代政府是以行使合法管辖权来执行其职能的，因此政府或其代理人承认、同意、授权的组织也相应地被视作具有合法性（韦伯 1968：42）。上述四种合法性都包含承认者肯定的感情态度，所以我们就不再把韦伯划分的“感情的忠诚”进行单列。

理论上社团拥有四个获得合法性的场域，实际上一个社团可能只在其中的一个场域获得了合法性，也可能在四个场域都获得了合法性。也就是说，一些社团只获得了有限的合法性，一些社团则获得了比较充分的合法性。在过去近 20 年里，这些场域对社团的合法性要求是变动的，而社团在兴起和发展过程中对这些场域的依赖程度也是变动的。下面将从我们划分的四个方面来讨论社团组织者的生存智慧：利用局部的合法性得以兴起，谋求充分的合法性以利发展。

## 二、社会合法性

社团的社会合法性主要有三种基础，一是地方传统，二是当地的共同利益，三是有共识的规则或道理。一个社团要在一个地方立得住，至少应该具有其中的一个根基。对于民间会社来说，传统具有无可质疑、不容否认的正当性。我访问过的一个狮子会的组织者曾经对此有一段雄辩的表述：这是老辈子传下来的，又不是我自己弄出来的。一辈一辈传下来，能够在我这辈断了吗（高丙中 1998：3）？在这里，传统本身就具有不证自明的合法性。

民间会社在当今能够存在，往往在于它们在上述三个方面都具有社会共识。我们在华北农村调查过一个“龙牌会”<sup>①</sup>。这个会由范村农民组织，据说有很长的历史。人民公社化后其公开活动遭到制止；到文化大革命开始，一切活动都消失了。村民大概在 1979 年重新供奉龙牌，并从 1987 年开始举办龙牌会。“龙牌”是一个上书“天地三界十方真宰龙之神位”的牌位，平日供奉在一位会头家里（共有 19 位会头，每年轮换一家），农历二月初二日前后移到临时搭建的大棚里供来自方圆百里的十多万民众朝拜，形成持续四天的庙会。人们每年捐献的香油钱（以烧香和点灯为名义的捐款）和还愿钱都是一笔很大的款项，90 年代初的几年都在 8 万左右，近几年都在 4 万以上。各位会头都以对龙牌的信仰廉洁自律，管理庙会的理事会声明本着“取之于民，用之于民”的原则，把这些钱主要用于招待前来表演的花会和客人，接济困难户，改善本地学校的办学条件。龙牌会是一种传统，恢复后的龙牌会从恢复之初就具有了韦伯所说的那种传统合法性。龙牌会在开展的过程中形成集市贸易，为当地的民众提供了经济交往的便利，因此它是有公益基础的。龙牌会的收支符合社区公认的规则，在合理地运作。所以龙牌会以其充分的正当性赢得了当地民众的认同和参与，证明了自己的社会合法性。

民间会社在成立的时候大多没有履行法律手续，它们在不具备法律合法性的情况下能够出现在社会上，那是因为通过传统的仪式获得了社会合法性。北京传统花会（如开路老会、太狮老会、清茶老会、五虎棍会、秧歌会、中幡会等）到目前已经有近百家，它们在面世之初都要经过传统的“贺会”仪式。过去走过会的老北京人在恢复原来花会的过程中，先要备齐各种道具，再要有一班人马，能够熟练地使用道具。等到万事俱备，会头们不会想到去民政部门注册，而是择吉日请几位尚在世的会头和几位熟识或相关的会档的会头光临指教，名曰“贺会”。传统的花会必须有这些人到场见证，表示同行的承认。贺会仪式过去能够赋予民间花会充分的合法性，而现在只能发挥赋予社会合法性的功能。

<sup>①</sup> “龙牌会”是河北省一个行政村的民间会社（也指该会社的庙会活动），我们称这个村为“范村”。我们曾经在 1996 年、1998 年和 1999 年的龙牌会期间在当地进行过调查。

社会合法性在现代民族国家的位置对民间会社提出了新的要求。现代民族国家对强力手段和符号的垄断使社会只具有相对的自治性。中国当前的国家与社会的关系使民间会社的社会合法性降为有限的合法性，它们只能在有限的空间、以有限的方式进行活动。这类社团面临着其他合法性要求的压力。

一个香会、花会或庙会发展到一定阶段或水平之后，自然会在其他方面寻求合法化。如果它们只是出现在村里或街道内，也许社会合法性就足以保障其顺利开展活动。但是，如果它们想在更大范围里进行活动或者已经产生了大范围的影响，就要获得其他方面的合法性。否则，将会与行政的、法律的或政治的力量发生冲突，受到它们根本承受不起的压力。

社会合法性不仅对那些民间会社是至关重要的，而且也是其他一切社团开展活动的基础。中国青年发展基金会主张的教育观念获得了社会的广泛承认，它实施的希望工程才取得了巨大的成功。在政府不再直接拨款给任何社团的条件下，一个社团如果得不到一定社会范围的承认，就没有资源开展活动，甚至连注册需要的基本资金都无以筹措。

### 三、行政合法性

行政合法性是一种形式合法性，其基础是官僚体制的程序和惯例，其获得形式是多种多样的，大致有机构文书、领导人的同意、机构的符号（如名称、标志）和仪式（如授予的锦旗）等。社团的行政合法性在于某一级单位领导<sup>①</sup>以某种方式（允许、同意、支持或帮助）把自己的行政合法性让渡或传递过来。他们的承认往往自然延伸为参与。他们参与的方式是很灵活的，可以是实际的，也可以是符号的，如名誉会长。如果社团组织者按照逐级汇报请示的行政程序和打招呼的惯例使活动安排通过了有关单位或部门的领导，他们就能够在单位内部和单位的有效影响范围构成的社会空间里开展活动，哪怕这些社团实际上并不具有法律合法性。如果社团组织者本身就是相当级别的行政领导，那么，这种社团就具有天然的行政合法性。

行政合法性对于中国的社团及其活动具有非常特殊的意义。在某种意义上，中国的社团管理是以单位为基础的行政体系的延长。另一方面，尽管社团的成立实质上是为了超越单位，但社团近些年的发展主要取决于对单位资源的利用。我们前面曾经从法律的角度把中国的社团分为注册社团、挂靠社团和非法社团。我们也可以从社会结构的角度相应地把现在的社团分为法人社团（因注册而具有法人资格的）、单位社团（限于在单位内部活动的）和民间社团（既没有单位作为依托，也不登记的）。行政合法性尤其是法人社团和单位社团的命根子。

行政合法性是社团法人的前提条件。从《社团管理条例》的条文来看，一个社团必须先找到一个主管单位，然后才能够申请成为法人。

行政合法性对单位社团更加重要，因为法律还授权单位全权管理自己内部的社团，这种社团可以免于登记。对这类社团来说，单位实际上是政法合一的管理系统。大学是单位社团比较多的地方，规模比较大的学校有数十个学生社团。一些大学为了加强管理，还专门制订了内部社团管理条例。这类条例显示，单位对社团活动实施的是行政式管理。这类社团开展活动从头到尾都被纳入了行政程序，它们的动议、方案都要通过行政机制获得合法性后才能实施。与法

① 这里也包括国有企业的负责人和各级政府主管的事业单位的领导。国有企业和此类事业单位并不是行政部门，但是，它们的领导人与行政部门的官员一样是国家行政序列的成员，也可以发挥行政功能，因此，他们也能够让渡某种行政合法性。

人社团相比，单位社团具有更低的自治性，并且对行政合法性的依赖程度更高。

行政合法性对于普遍缺乏法律合法性的民间社团也具有实际意义。民间社团因为只在基层拥有一定的社会合法性，所以只能在一个很小的范围活动。但是，如果各级行政部门在自己的运行过程中因需要而允许它们参与其中，结果在客观上就帮助它们超越了草根社会的局限。民间花会或香会、庙会的歌舞班子，一般只能在街道、乡村活动，可是，一些行政单位组织的活动使它们走上了更大的舞台。我们在河北赵县看到，文化局每年组织花会比赛，给优胜队颁发奖状。这些花会在参加可能有非议的庙会仪式时，打着这些奖旗以壮行色，间接起到了证明行政合法性的作用。在北京，春节期间崇文区政府组织龙潭湖庙会，东城区政府组织地坛庙会，朝阳区政府组织东岳庙庙会；农历四月门头沟区政府组织妙峰山金顶进香庙会。这些庙会通过行政手段把散布各街道的花会纳入自己的框架，而这些花会把参与这些活动的凭证（如照片、锦旗）视为一种模糊的行政合法性（或行政合法性的印象）的符号，作为公开进行活动的正当性的一种依据。一些组织者相信并试图让世人也相信，他们的社团因为参加了一些具有合法性的活动而使社团本身具有了一定的合法性。

把社团的行政合法性与社团活动的行政合法性区别开来可以进一步认识行政合法性的重要作用。一个社团的行政合法性可以一次性地从一个单位获得（如法人社团的挂靠、单位社团获准成立），但它的活动的行政合法性可能要一次又一次地去争取，因为社团活动的空间可能是在单位之间变化的，可能是跨单位的（社团对垂直隶属的单位而言本来就是横向的）。由此看来，无论是法人社团还是单位社团，如果要开展活动，就须不断地与各种单位打交道，努力赢得有关领导的认可乃至支持。

#### 四、政治合法性

政治合法性是一种实质合法性，它涉及的是社团内在的方面，如社团的宗旨、社团活动的意图和意义；它表明某一社团或社团活动符合某种政治规范，即“政治上正确”，因而被判定是可以接受的。社团可能订立自己的宗旨，并在开展活动的过程中阐发活动的意义。这些表达如果被接受，尤其是被党委系统<sup>①</sup>接受，社团就由此获得了某种合法性。

政治合法性对于社团的存在和发展都是至关重要的。在中国的公共空间的任何事物都要首先解决政治合法性问题。中国的社团管理偏重于采用行政模式，一个社团要找到挂靠单位，必须满足政治规范的检验<sup>②</sup>。只有这样，社团才有可能申请成为法人。即使一个社团已经是法人，各个单位掌握资源的领导在与它打交道时，也会不断地评判其活动的政治合法性，并做出适当的反应。而对于民间社团来说，在尚不具备法律合法性和行政合法性的情况下，它们一方面用社会文化的合法性进行内部的诉求，另一方面则用政治合法性来回应行政和执法部门的压力。如果这种合法化努力取得成效，它们往往因此而免于被追究。

惟其重要，社团必须具备某种政治合法性。社团是一种群众自治的组织，可是，它们大都主动地使自己兼具一种国家政治单元的功能，负起一定的政治责任，以此奠定自己的政治合法性。国家颁布的社团管理条例对“政治上正确”是一种消极的要求，即“不违反”的要求。可

① 除了行政部门，还有一个专业化的政治部门（主要是党委和团委系统），这是中国在制度上的一个特点。政治部门用政治标准检验社团是否遵守政治秩序，从而肯定或否定社团的政治合法性。

② 国家历次颁布的社团管理条例都列举了最基本的不能违反的政治规范，如不能违反四项基本原则，不得危害国家统一、民族团结等。如此看来，管理条例既是形式的，也是实质的。

是，绝大多数明文记载的社团宗旨都定位于一种积极的政治态度。例如，1984年成立的北京大学校友会章程把宗旨定为：“加强校友之间的联系，发扬北京大学的优良传统，为母校的发展、为祖国的社会主义现代化建设、为祖国统一、为振兴中华贡献力量”。社团的政治表现比国家的底线高得多，这从一个方面突出地表明，社团是多么需要政治合法性来支撑自己。

社团要在一个不断分化的社会保有政治合法性，有赖于非常复杂的操作。“政治上正确”是一种主观的判断。只有这种判断成为有关人员的共识，它才能成为合法性的基础。上列宗旨陈述是达成这种共识的一种依据。可是，对于社团活动的判断，问题就复杂了。于是，社团不得不通过自己的努力，主动生产（或造成）这种共识。通过这种合法化过程，一些原本在合法性问题上模糊的、矛盾的活动变成正面的了。

社团一直在生产“政治上正确”这种共识。它们采用了各种发掘、引申、诱导的方法。中国青年发展基金会实施“希望工程”，募集社会资金，帮助贫困学生完成小学教育。这本来是一项补救国家教育政策缺陷的工程，但因其实施的前提是通过唤起人们的同情心而得到捐款，于是，它揭露了大量的失学现象和有关儿童的悲惨处境，客观上隐含着对社会不公正的政策批评和政治批判。可是，它的巨大成功恰恰有赖于它在争取到政治合法性的情况下对行政资源的利用。它的组织者没有公开检讨政府工作的失误，而是大张旗鼓地宣传党和国家领导人对这项工程的关心<sup>①</sup>，提炼出希望工程对国家的各种正面的政治价值，并加以宣传<sup>②</sup>。结果，人们广泛接受的是其正面的政治意义，而它则从党政部门获得了充分的政治合法性。

我们还可以从一个民间会社谋求政治合法性的努力来见证这种复杂的操作。范村的龙牌会所供奉的龙牌可能是土地爷牌位<sup>③</sup>，也可能是众神的牌位<sup>④</sup>。在1990年前后，随着龙牌会的规模越来越大，龙牌会的文化人（村民和外来的知识分子）逐渐统一口径说龙牌供奉的是勾龙，是“龙的传人”意义上的龙，而“龙的传人”近年被赋予了爱国主义的政治含义。龙牌会的组织者通过意义和认同的再生产（重新解释并加以传播），使自己的信仰活动由原本可能完全不被外部世界接受，变成了大家不得不在政治上承认其正确性的东西。

政治合法性是刚性要求，但运用哪一条政治规范以及判断与规范符合的程度如何，却是弹性的。我们观察各种社团对政治旨趣和政治意义的表达，注意到它们从多方面说明自己与政治秩序一致：第一，显示与意识形态、国家推崇的价值（如社会主义精神文明）一致。第二，显示与国家目标、尤其是中心任务（如经济建设）一致。第三，显示与国家的政策（如统一战线、维护稳定）一致。政治合法性并无固有的尺度（Saward 1992: 33），因此，关键不是做什么，而是说什么。政治上的合法化尤其依赖沟通过程。

## 五、作为整合核心的法律合法性

许多社团在产生的时候只具有社会合法性、行政合法性和政治合法性中的一种合法性，并且它们在实际运作的过程中也能够依托单一的合法性在社会上进行活动。由此可见，法律合法

① 《中国青基会通讯》1996年11月1日所载《为了祖国的未来——希望工程实施七周年巡礼》的“爱潮涌动中南海”部分对重要领导人的参与有综述。

② 例如说，希望工程是社会主义精神文明建设新的生长点（《中国青基会通讯》1996年8月1日）。

③ 土地神又称为“福德龙神”。

④ 可能因为牌位饰有龙的图案而称为龙牌。叶涛教授、刘铁梁教授在和我的交谈中引用他们的调查见闻论证过这个推论。



性是滞后的，甚至一度是可有可无的要求。可是，形势发生了变化，社团现在在合法性上遇到了新的压力。社团被要求具备充分的合法性，否则，它们要冒很大的法律风险。国务院在 1998 年实施的《社会团体登记管理条例》（以下简称《条例》）实质上对社团提出了综合的合法性要求：政治上达标，行政上挂靠，符合法律程序，得到社会支持，哪一个方面都不可缺少。不过，法律合法性的要求相比之下可以说是刚性的。新的《条例》规定，社会团体必须在民政部门登记注册，得到法律的认可，成为合法组织，否则，要受到法律的制裁。

为了促使社团满足充分合法性的要求，法律合法性实际上被设计为整合前述三种合法性的核心。现在的《条例》在要求社会团体获得法律合法性的同时，也要求（或保证）它们具有政治合法性、行政合法性和社会合法性。《条例》第九条规定，“申请成立社会团体，应当经其业务主管单位审查同意，由发起人向登记管理机关申请筹备”。要求拟议中的社会团体应当经过主管单位的审查同意，表明社会团体要先经过政治合法性和行政合法性的检验。《条例》第十条规定社会团体要拥有一定的资源和民事能力（如相当数量的会员、固定的处所、合法的资产和经费来源、3 万元至 10 万元的活动资金等），而社会合法性是具备这些条件的前提。一定数量的支持者和参与者，一定数量的财产和资金，这些都要从社会上获得，而赢得社会大众的基础则是社会合法性。显然，这三种合法性既是法律合法性的前提，也分别是国家和社会发挥各自影响的渠道。国家通过单位的党政力量掌握政治合法性、行政合法性的赋予，民众通过各自的利益选择决定社会合法性的赋予。

一些社团能够满足现在的法律要求，如中国青少年发展基金会、中华茶人联谊会，它们都有很充分的资源。一些组织只能够勉强应付，其中注册资金一项就不知难住了多少学会的秘书长，即使是一些原来很规范的全国性学会现在也处在艰难的适应过程之中。

另一些社团，如民间会社，难以按照现在的管理条例获得法律合法性。《条例》第十一条规定，“申请筹备成立社会团体，发起人应当向登记管理机关提交下列文件：（一）筹备申请书；（二）业务主管单位的批准文件；（三）验资报告、场所使用权证明；（四）发起人和拟任负责人的基本情况、身份证明；（五）章程草案”。对于北京的民间花会来说，要达到申请条件是非常困难的。其中最困难的是找业务主管单位。龙潭湖和地坛春节庙会、妙峰山庙会用得着它们，可是，主管庙会的崇文区、东城区和门头沟区的宣传部、文化局、旅游局或文化馆都不会为它们承担经济的、政治的风险，自然不会让它们挂靠。龙牌会有很好的经济基础，却包含着政治风险。在组织者的政治合法化努力下，地方党政部门可以不深究，但不会当它的业务主管承担政治风险。按照龙牌会现有的组织状况，没有人能够为它拟出一个既符合国家标准又切合它的实际的章程。尽管龙牌会在当地轰轰烈烈，它现在要获得充分合法性是根本不可能的。

从推理上看，目前的社团管理将造成这样的事实：一个社团要么同时具备这四种合法性，要么不存在。但是，我们所谓的民间会社和非法社团范围内的许多社团实际上还会在相当长的一个时期以各种方式继续存在。几种矛盾的秩序同时存在，社会必然存在以妥协为内容的默认机制（韦伯 1998：11）——我们无法断言韦伯概括的规律是否在此适用，但是可以相信，这里面潜含的问题会层出不穷，需要我们进一步开展深入的调查研究。

## 参考文献：

布迪厄、华康德：《实践与反思》，中央编译出版社 1998 年版。

高丙中：《民间文化的复兴：个人的故事》，中国民俗学会年会 1998 年版论文。

- 哈贝马斯:《现代国家中的合法化问题》(1974年作为会议论文首次发表),见《交往与社会进化》,重庆出版社1989年版,第183—213页。
- 哈贝马斯:《合法性危机》(1973年德文初版),台北时报文化出版企业有限公司1994年版。
- 基恩:《公共生活与晚期资本主义》,社会科学文献出版社1999年版。
- 康晓光:《创造希望——中国青少年发展基金会研究》,漓江出版社、广西师范大学出版社1997年版。
- 莱因斯坦:《导论》,见韦伯《论经济与社会中的法律》,张乃根译,中国大百科全书出版社1998年版,第1—45页。
- 斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志》1999年第1期。
- 泰勒:《承认的政治》,载汪晖、陈燕谷主编《文化与公共性》,北京三联书店1998年版,第290—337页。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀:《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社1993年版。
- 韦伯:《论经济与社会中的法律》,张乃根译,中国大百科全书出版社1998年版。
- Alagappa, Muthiah, ed., 1995, *Political Legitimacy in Southeast Asia: the Quest for Moral Authority*, Stanford University Press.
- Beetham, D., 1991, *Legitimation*, London: Macmillan.
- Buchanan, Allen, 1999, "Recognitional Legitimacy and the State System", in *Philosophy & Public Affairs* 28 No. 1, pp. 46—78.
- Connolly, William, ed., 1984, *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell.
- Dogan, Mattei, ed., 1988, *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder: Westview Press.
- Gutmann, Amy, 1994, "Introduction" of *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton University Press.
- Merquior, J. G., 1980, *Rousseau and Weber: Two Studies in the Theory of Legitimacy*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Intellectual and Scientific Legacy of Max Weber*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Ranger, Terence and Vaughan, Olufemi, eds., 1993, *Legitimacy and the State in Twentieth-Century Africa*, Hampshire: Macmillan.
- Rhoads, John K., 1991, *Critical Issues in Social Theory*, The Pennsylvania State University Press.
- Rigby, T. H. and Feher, Ferenc, eds., 1982, *Political Legitimation in Communist States*, New York: St. Martin's Press.
- Saward, Michael, 1992, *Co-Optive Politics and State Legitimacy*, Dartmouth Publishing Company Limited.
- Simmons A. John, 1999, "Justification and Legitimacy", in *Ethics* 109 (July 1999): 739—771.
- Weber, Max, 1968, *Economy and Society*, Volume 1, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, New York: Bedminster Press Incorporated.

[本文责任编辑:孟宪范]

ence of the institutions of a planned, state-owned economy means that Chinese entrepreneurs attach greater importance than their North American counterparts to national interests, pay more attention to the views and regulations of the relevant authorities, and are therefore subject to more restraints. However, since the outcome of negotiations has less direct bearing on their personal interests, Chinese entrepreneurs show less urgency and initiative. The investigation also demonstrated that in human relationships, the Chinese substitute an awareness of interests and legal knowledge for traditional ideas, and are more inclined to settle disputes by legal means and through official channels.

(8) **The Social Capital of Enterprises and Its Efficiency** *Bian Yanjie Qiu Haixiong* °87°

The authors argue that the ability of an economic enterprise to gain access to scarce resources through its hierarchical, horizontal, and social connections constitutes its social capital. The authors suggest that an enterprise's social capital is determined by the economic structure and the entrepreneurs' initiatives, and that social capital improves an enterprise's capacity to develop its business and thus enhances its economic efficiency. These hypotheses are supported by a 1998 survey of 188 enterprises in Guangzhou. Based on the data obtained from this survey, the authors discuss the measurement of the social capital of enterprises in contemporary China, provide a theoretical explanation, and a statistical demonstration of the variations in social capital, the relationship between social capital and enterprise networks, the relationship between social capital and corruption, and the practical significance of research on enterprises' social capital.

(9) **Problems Related to the Legitimization of Associations in China** *Gao Bingzhong* °100°

Associations have developed greatly in China over the past twenty years and have demonstrated a complex relationship to social order. Based on the legitimacy theory of Max Weber, Jürgen Habermas and others, a conceptual framework composed of social legitimacy, political legitimacy, administrative legitimacy, and legal legitimacy is constructed to explain the fact that the establishments and activities of many associations are illegal, but they have nevertheless managed to find some form of "normal" existence. Finally the article explores problems related to the full legitimacy demanded of associations by state regulations, which establishes legal legitimacy as the core for integrating the other three types of legitimacy.

(10) **Coercive Execution and Persuasion and Education** *Wang Yaxin* °110°

On the basis of the principle of persuasion and education in civil cases, the author investigates the place and role of the system of coercive execution in the current stage of social and legal development. After examining the meaning of the principle of persuasion and education, analyzing its internal jurisprudential contradictions and making a comparative and historical investigation, the author points out that the principle of persuasion and education enlarges the capacity of enforcement procedures, and helps keep the enforcement system going when market order is still incomplete, there is rampant local protectionism, and an insufficient number of other systems to deal with these problems. However, this principle also distorts the enforcement system and reproduces underlying contradictions in China's legal construction. The paper also explores this point of view in connection with "separation of trial from enforcement" and the "difficulties of enforcement."