



中国社会治理：演变与危机

张 静

过去三十年，中国社会处于历史上前所未有的变化中。相对于经济增长的巨大成就，社会滞后的问题逐渐突显：表现在社会冲突日增，价值分歧加重，人际信用式微，行为预期不确定增加，社会情绪的政治化出现。越来越多的人开始意识到，经济增长虽然能够为社会发展提供物质基础，但是并不会直接导致全面的社会进步。社会治理的一系列重大挑战接踵而至，但目前理念更新及知识准备仍十分有限。

一、传统中国的治理结构

传统中国的治理结构有两个不同部分：上层是官治系统，由皇权控制，基层则是地方管治系统，由族长或乡绅控制。这种治理的基本特点，是两种情况的结合：通过科举巩固的文化及意识形态统一，以及基层社会的分治体系。分治体系是指，由分散于社会基层的多个权力中心实施治理。乡绅生活在基层自己所属的族群中间，他们拥有土地资产和人际声望，在局部地方承担司法、执法和伦理教化角色。乡绅或族长不具有官方身份，但重视在官朝中“有人”，皇权总是通过绅权、即地方权威，而不是企图取代他们治理地方社会。

这意味着，传统中国事实上有着两个互不干扰的治理领域，对于基层社会而言，皇权仅具有文化象征意义；地方绅权则具有实际的管辖意义。虽然正式官制制度并没有承认这种分治局面，但事实是，分治的迹象“随处可见”（费孝通语）。只要取得了地方的象征性承认，国家从未谋求对地方社会真正的、具有挑战意味的管辖权，甚至在治理的细节方面，国家也未能实际推行统一的治理规则，而任由地方根

据惯例掌断。在这种情况下，对国家抽象原则的“因地制宜”改造，使其适合本地实际情况，一向是正当的、获得各方面认同的做法。

然而，这种情况在近代发生了变化。不断出现的局部战乱，迫使国家扩大征兵，设法增加农业税入，对基层资源的动员及组织重视增强，地方社会治理逐渐纳入了“官治”的范围。进入近代以来，国家试图通过一系列机构设置和委任，变地方权威为国家设在基层的政权分支，地方权威逐渐转为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的组织机构。这一地方权威的“官僚化”进程（见张仲礼《中国士绅及其在十九世纪中国社会中的作用》），触及了原有社会治理的基础框架：基层治理者的授权来源转移至官府系统，其与地方社会的互赖关联逐渐瓦解。

二、1949年后的社会重组

上个世纪50年代发生的政治变革，重组了中国社会的治理结构。大量新的国家行政组织、企事业单位、农业生产组织及群众组织建立起来，中国人称“单位”，社会成员被安置其中。在城市，这些单位主要是事业机构或企业组织。在乡村，它们是人民公社、生产大队和行政村。这些“单位”从事生产，更是实际上的社会治理组织，在单位中，人们不仅获得工薪，而且可以和公共制度发生关系，分享公共资源的分配。这意味着，一种特有的个体与公共的组织关系建立起来：人们成为单位的成员，就在公共体制中获得了位置，并得到相应的权利资格。单位对其成员负有全面“责任”。在公共制度和社会成员之间，单位实际充当着连接、协调、应责和代表的组织角色。



就社会治理而言，单位显然是实际上的执行者，类似于公共组织在基层的代理机构。因此，表面上看，社会中的公务机构有限，但实际上的“代理机构”遍地存在。单位有边界，有行政区划，因此它不是完整意义上的公务机构，只负责注册于本单位的成员。多数社会问题在单位得到解决，或者由政府送回单位处理，而政府工作则“对组织不对个人”，或者说，政府“治理”的对象是单位组织，而非社会成员。在单位之间，存在等级分明、管辖区分包、跨阶级、跨民族、跨家族的组织关系，普通个人权益的可实现程度，不是取决于法律规定，而是取决于它隶属的单位，因为单位是制度设置的“办事”方。政府高度依赖这样的“代理机构”掌握信息和处理问题，但无需自己从事社会治理，自然也没有发展出面对社会的应责能力。与传统社会不同的是，单位是官制体系的一部分，虽然它具有制定内部政策的一定灵活性，但对于普通人来说，有单位才意味着有制度渠道，能“间接”地联系上政府组织。

九十年代中期以前，这一“新”双重治理体制的效用，是社会治理得到维系的原因。即使在国家层面发生政治动荡时期，比如文革时期，基层秩序也没有全面瓦解，正是由于单位的治理机能大体存在。

三、1990年代以来的组织结构变化

九十年代中期以来，中国发生广泛的社会流动，在城市和乡村，离开辖区“单位”的人数日增。1995年，国有和集体企业就业人数还占到城镇就业人数的59.1%。之后国有企业改制，下岗约5000万人，2008年，国有和集体企业就业人数只占城镇就业人数的23.5%，到2013年，这一数字又降到18%。截止到2012年，在机关行政事业单位就业的人数占城镇就业人数的4.5%。上述二者相加，也只有不到四分之一的城镇就业人口，还处在较为典型的单位体制中。在2002-2009八年期间，仅文科法学门类高等教育毕业生中，进入行政机关、国有（企事业）单位、部队组织、

金融机构，科研部门、高等学校和医疗单位的人数，就锐减了32.5万人，理科毕业生就业的基本趋势也相似。在乡村，据《中国青年报》记者采访统计，2000-2010十年间，全国自然村由363万个减至271万个，有90多万个自然村销声匿迹。而吸纳人数更多、产生于市场环境的新型工作组织，在角色职能上与传统的单位相去甚远。

这对原有治理体系的作用发挥形成重大影响。当越来越多的人随着社会流动，离开原来的组织所属位置时，单位治理对他们就失去了意义，原本发挥连接、协调、应责和代表作用的社会机制，在很多人身边逐渐消失。这意味着，大量的社会成员失去了在公共体系中的身份，法律和公共制度给予他们的权益，难以经由组织途径获得实现。人们身边平衡利益的社会机制不再，很多矛盾自然找不到解决途径，不公正感在社会中逐渐积累。于是，人们对“公正”的需求，跨越单位的边界进入公共领域，他们通过上访和制造事件要求仲裁，意在引发国家干预解决问题。这些现象表明，以单位为中心的社会治理体系的效能正在瓦解中。

四、危机产生

面对这一瓦解，一个习惯性的反应是依循老经验，再度将人们“管”起来。应对治理不力，有人建议“新乡绅制”，有人建议“合作社制”，有人建议“网格化社区管理”。命名各异，但实际内容明确，旨在通过强化组织建设达至社会治理。

然而，治理组织发挥的真正机能，是更值得注意的关键。

纵观各种不同的治理体系，可以发现，真正“治理”着社会、能够有效形成社会服从的，是“社会公正”的维护机制。这种机制可以有多重组织形态和实践样式，补充宏观体制无法替代的作用。社会治理依赖这些机制的活跃工作，但采取哪种组织形态实现它，则基于历史和路径依赖。比如，前面提到的连接、协调、



应责和代表几项作用，在传统乡绅组织和现代单位组织中都不同程度存在，因此，不是组织形态——叫单位或者叫乡绅，而是它们在基层社会协调纠纷、平衡利益、代表上达等方面的实际作用，为社会提供了最重要的公共品：维护公正。正是这一组织化机能“治理”了社会，造就了认同，建设了秩序。反过来也可以说，“维护公正”的组织机能瓦解，是社会治理的危机所在。

因此，讨论社会建设，我们的关注焦点，就不应仅局限于建立何种管理组织，而是上述“平衡利益、维护公正”的组织机能如何再造的问题。辨别清楚“组织建立”和其“实际机能”的差别，就能明白，仅仅加强组织建设的治理效果为何事与愿违。

五、当前的社会条件

在我们的体制中，既然这些组织机能曾经存在，为什么它们又消失了？

因为社会的组织化结构已经变化。原有的治理机能都发端于人口流动有限、社会同质性较高的条件下。换句话说，原先的治理组织，对应的是当时社会条件下的治理问题和资源分配方式，而今天的治理问题已经不同：它不再是对局部封闭的熟人社会的治理，而是对流动的、异质化的公共社会的治理。今天的资源分配途径也大大改变，很多资源已经进入市场分配，而非由行政组织垄断分配。社会成员对于单一组织的依赖性降低，选择性增加，也是前所未有的新环境。

每种组织形态的持续性，都和社会条件有关，组织和成员的关系是社会的基本组成部分，组织无法超越更大的制度环境发挥作用。比如，在传统村庄或是单位内，依靠人际关系约束信用的方法，虽然还有效力，但是如果换一个环境，把它移植到陌生人组成的大范围商业社会，就会失去约束力。对家人负责，不等于能对路人负责，相反，越是照顾亲朋，就越可能与路人竞争资源，造成不公。显然，推展亲友规则解决不了对公共社会的治理问题。如

何治理一种不同于过去的社会形态，对于当今的治理者是一个严峻挑战。

六、治理理念的紧张

对社会治理无法适应新的现实问题，政府已有觉察。作为反应，中共十八届三中全会文献使用了新提法：实现治理能力的现代化。这里显然隐含着，承认治理能力不足、力求提升的判断，过去惯常使用的官方语言“社会管理”，如今也已改用“社会治理”。

这预示着治理理念的改变吗？

对此，学界的解读有异。一种解读把上述提法变化和普适治理原则联系起来，称其为“理想类型和本土特质的统一”，……“更加匹配国际用法，增加了多元治理渠道、民主性和平等性要素”（郑杭生《理想类型与本土特质：对社会治理的社会学分析》）。另一种解读指出，“社会治理实际上指的是治理社会，是特定的治理主体对于社会实施的管理”，“是在党委领导，政府负责，社会协同，公众参与，法治保障总体格局下的、中国特色的社会管理，……本质上是国家政治权力和政府治理权力的运用。……”（王浦劬《国家治理，政府治理和社会治理的含义和关系辨析》）。

这些解读分歧，反映了治理理念一直无法消除的观念紧张：普适性和特殊性的关系。不设置二者对立，政治不正确，设置对立，对学习又构成障碍，无法将有效的治理经验为我所用。实际上，所有人类社会都存在治理问题，有大量的经验和教训已经总结出来。如果把它们看成是知识，就可能依据基本原理转化为可行政策，从而展开建设性活动。如果把它们看成是政治，就可能设防掌控威胁，从而展开斗争性活动。后一种思维，已经束缚了不少人处理新问题的手脚，如果不能逾越，“治理能力的提升”如何期待？

（作者系北京大学社会学系教授，本文转自爱思想网）