

社会治理为何失效?¹

张静

提要

本文探索治理体系的成效与组织变化的关系。随着社会组织化结构的变迁，构建于上个世纪 50 年代的双重治理体系处于瓦解中。在这个体系里，承担基层治理责任的组织主要不是政府，而是遍布于社会的“政府代理”——企业事业单位。由此发展出政府的“间接治理”角色、以及对单位不对个人的工作方式。但是当大范围的社会流动发生后，个人和单位的组织关系发生变动，单位在基层担当连接、应责、代表、协调和庇护的职能收缩，社会微观领域的利益平衡机制式微，而新的替代性机制尚未建立。这可以解释部分地区社会治理失效的原因。

关键词：治理体系 政府代理 组织变迁

问题

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显现：表现在社会冲突日增，价值分歧凸显。基层干部普遍感到，工作压力“正在加大”，群众越来越“难以管理”，干部说话“没有威信”²。这些状况加剧了社会情绪的政治化：个人事件容易发展为群体事件，法律事件容易转化为针对公共组织的问责事件。在社会基层，曾经坚固而深入的社会治理体系为何陷入困境，成为治理研究需要解释的挑战性问题。

学者对这一问题的看法存在分歧。一种观点断定，收入差距拉大及社会流动的固化，加剧了社会不满；³另一种观点确信，缺乏民主制度，⁴群众受到外来意识形态的争夺，⁵导致社

¹ 本文曾以“社会治理为何失效？”发表于《复旦政治学评论》，第 16 辑，2016。此处有部分修改。董彦峰、新光和金炜玲三位研究生也对本文有贡献，他们分别对 GCSS2006、和 CSRC2010 的调查数据进行了统计图表制作，特此致谢

² 浙江丽水基层干部访谈，2015 年 8 月

³ 李文艳 孙国徽，收入差距扩大的原因及对策分析，《北方经济》2009 年第 22 期，人大经济论坛：<http://bbs.pinggu.org/thread-713896-1-1.html>；茅于軾，《中国人的焦虑从哪里来》，群言出版社，2013；吴晓林，“中国存在社会阶层固化：应像调经济结构重视调社会结构”，人民网，2012 年 2 月：<http://society.people.com.cn/GB/8217/17114262.html>

李培林，陈光金，谢寿光，解读中国社会科学院社会学所编，2011 年《社会蓝皮书：社会形势分析与预测》，北京社科文献出版社：<http://www.21bcr.com/a/shiye/guancha/2011/0222/2347.html>



会抵触现象蔓延；第三种观点提出，治理失效是国家整合能力下降的结果；⁶第四种观点认为，干部的经济行为——与群众争利、或者道德地位下降，使其治理权威受到损害。⁷

这些分歧的视角不同，它们或从社会经济变迁，或从政治制度辑国家治理能力，或从干部道德方面给出答案，虽然提供了启发性，但还是存在一些困惑无法解答。比如，为什么社会不满不一定来自收入和地位最低的群体？⁸为什么人们普遍承认，收入差距具有合理基础，收入水平应因职业不同有所不同？⁹为什么半个多世纪以来，中国的政治制度并没有重大改变，但近年以来上访徒增，社会治理失效严重？为什么主流媒体的意识形态教育在加强，但“争夺群众”的效力弱？为什么国家整合能力会下降？是什么原因导致？“道德败坏的干部”引发治理困境符合逻辑，但为何基层治理存在普遍下降之势，即使换了“好干部”，也难以扭转社会治理面临整体困境的态势？

这些困惑预示，对于社会治理的失效，还有一些经验问题和理论问题尚未深入揭示。

首先，在经验问题方面，部分解释只关注经济地位的差别变动，并且只假定，社会成员从其经济地位中构成切身利益，而对其权益实现的制度化途径缺乏关注。事实上，是否拥有并可以方便使用这一途径，也和人们的切身利益有关。即使在社会地位和收入存在差别的情况下，如果人们拥有的解决问题制度途径是有效的，就有机会纠正或补偿社会不公的偏差。但如果部分人拥有这样的途径，部分人没有，结果会怎么样？

举一例。中国城镇普遍建立了住房公积金制度，即由劳动者个人、就业单位和个人三方，按比例投入资金，建立储备账户，为劳动者购房提供低息贷款。但在实践上，不少人无法通过这一制度获益。虽然法律上明确了城镇职工的这项权益，可并非人人可能实现账户储蓄，更谈不上使用。那些在劳动力市场频繁流动、没有长期固定工作单位、经常更换职业性质和地区、在体制外部门工作的人，根本无法积累这项账户，因为缺乏正规的办事渠道：没有具体的组织，负责为其记录、储蓄、转移并办理这项业务。这样的劳动者无法依靠住房公积金制度的帮助，来增强自己的购房能力，其“切身利益”自然受到损害。很明显，在这个实例中，人们利益受损不是来收入、地位等差别，而是来自实现自身权益的“常规渠道”差别。

孙立平，结构固化背景下的散射型愤怒，《信睿》，2011年11月期

<http://sun-liping.blog.sohu.com/205863778.html>

⁴ 张跃然，高柏，制度分析与财政社会学，《社会》，2014年1期

<http://www.doc88.com/p-8465595909230.html>

⁵ 姚建军，经济全球化形势下的意识形态斗争以及我国对策，吉林大学硕士论文，2005

<http://www.docin.com/p-337411740.html&s=F9CFB08589C5073A7C90AF532F99CE5B>

⁶ 徐进，赵鼎新，政府能力和万历年间的民变发展，三农中国网站，2011年5月

http://www.snzg.cn/article/2011/0525/article_23997.html

⁷ 南宁纪检监察网：理论研究，林崇勇，当前基层党员干部与民争利的主要表现、原因及对策，2014；

http://www.nnlz.gov.cn/gzcc/llyj/201409/t20140923_187759.html

⁸ 参见刘然，彭歌，北京市城乡居民幸福感调查报告，百度文库，专业资料，社会学

<http://wenku.baidu.com/view/82e48b28e2bd960590c6770b.html>

全国人大财经委员会中国民生指数课题组，2010年中国城市居民幸福感调查，百度文库，专业资料；

<http://wenku.baidu.com/view/e10f311fa76e58fafab003fd.html>

⁹ 魏钦恭，收入不平等的主观测量与容忍度分析：基于职业收入分殊的视角，《社会发展研究》，2015，第三期，页33



这种差别产生的不公，很难通过个人努力、市场购买、或者寻找关系得以改善。

所有社会都存在社会经济地位的差别，但显然，并非所有社会都存在针对公共组织的普遍不满，为什么会出现这样的差异？为什么一些社会差别不具政治性，而另一些会向政治愤怒转化？这些问题提出了启示：社会经济地位和政治不满之间的关系并非那么直接，还有一些更基本的影响因素需要探索，这些因素可能在——将社会差别转换成政治不满、从而构成治理难题，或者反过来，在社会差别之间消除政治不满，从而化解治理难题——过程中作用关键。

其二，上述部分解释说服力不足的另一个表现，是缺少历史事实的支撑。比如，如果缺乏民主制度是治理困境发生的重要原因，那么 30 年前的社会治理为何没有面临今天这样的困局？在中国社会，各地的政治制度没有重大差别，但为何一些地方安居乐业，一些地方则抗议频发？要增强问题解答的说服力，需要从具体的事实、而非从抽象的命题出发。在方法论上，这并不是在一般意义上否认民主制度的重要作用，而是对具体问题的解答保留一种质疑态度：中国的基层治理失效问题，是否和“民主制度”存在历史事实上的关系？

其三，上述部分解释还有待深入挖掘，因为语焉不详。比如，中国社会治理模式中的“国家能力”具有什么特点？国家整合能力与实施治理的组织结构和角色存在什么关系？为何国家的财政收入增加，资源吸纳能力提升，对于市场的控制增强，但却对社会的整合能力下降？再比如干部道德行为的解释，需要回答为什么干部中普遍存在卸责推诿现象。如果干部的个人行为或道德，可以解释整体治理困境的问题，为什么最近几年对干部行为的究责力度加大，对于社会治理改进的作用仍然有限？

这些困惑预示，需要探索新的解答方向，寻找更为基础性的因素关系。¹⁰我尝试进入中国基层治理体系的历史寻找答案，我的目标在于揭示，相关治理角色**责任关系形成**的来源和特征，及其与新的社会环境的关系。

传统中国

传统中国的治理结构有两个不同部分：上层是官制系统，由皇权控制，基层则是地方管制系统，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：通过科举制度巩固的、文化及意识形态之象征性的统一体系，以及基层社会实际性的**分治体系**。分治体系是指，由分散于基层的多个权力中心实施社会治理。其中重要的责任角色，是遍布乡间村落的乡绅。这些人——生活在基层自己所属的族群中间，拥有土地资产和公共声望，在中国俗称为“地方头面人物”——处理日常的本地公务，承担立法、司法、执法及教育、即“伦理教化”的职能。士绅或族长不具有官方身份，但素来重视与官员来往或在官朝中“有人”，而这样做

¹⁰ 所谓“基础性”因素应当满足下列条件：系统性的，全局性的，非个人的，非偶然或期然（某一政策目标导致）的，可解释更大的变异现象，而且符合被解释社会的历史事实



这并不是为了邀请官方加入治理过程,而是为了起到保护作用。可以说,在这一治理模式下,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。

虽然在口头或者文字上,正式的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”。¹¹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,而地方绅权则具有实际的管治意义。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、具有挑战意味的管治权,¹²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,这种治理模式在近代发生了变化。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,国家对基层资源的动员及组织建制增强,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,变地方权威为设在基层的管治政权分支,地方权威则逐渐转为服务于国家目标——征兵、收税、进赋——的角色。这一地方权威的“官僚化”进程,¹³触及了原有社会治理的基础框架:基层治理者的权力基础,从地方逐渐转移至以官府系统为重,其与地方社会的互赖关联逐渐瓦解。¹⁴这一瓦解还由于另一变化得到加强:近代中国的城市化和工业化展开,科举的废除和西式教育的确立。这些变化令原设置在基层的教育(教化)体系失去用途,在城里受到新式教育的乡绅后代,逐渐离开乡间转向城市定居,投入新的事业,这些因素共同加剧了原基层治理体系走向衰落。

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、企事业组织、农业生产组织及集体组织,在城市和乡村建立起来,中国人称“行政单位”。通过参加工作、或通过户口登记所属的行政单位,社会成员大部分进入了某个管辖辖区中。在城市,这些单位主要是行政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。单位的角色并非仅仅是组织生产,它们还是作为“社会机构的工厂”,¹⁵同时也是社会管治组织:负责管理职工或社员的行为,处理纠纷,提供社会福利。单位更是政治机构,它们的级别、以及在国家体系中的地位,很大程度上可以影响职工的地位、权利和政治升迁,决定他们获得生存资源——晋职、机会和各种福利的数量,由单位组织起来的人群形成了等级性的组织序列。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。¹⁶单位对其成员负有全面“责任”,

¹¹ Fei Xiao Tong, *China's Gentry*, University of Chicago Press, 1953, pp83-84

¹² V. Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford University Press, 1988

¹³ 张仲礼,《中国士绅及其在十九世纪中国社会中的作用》,上海社会科学出版社,1991

¹⁴ 张静,《基层政权:乡村制度诸问题》(修订版),上海世纪集团出版公司,2006

¹⁵ 魏昂德,《共产主义新传统》,牛津大学出版社(香港),1996

¹⁶ 张静,《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》2015年1期



在公共制度和社会成员之间，单位充当着连接、协调、应责和代表的组织角色，它的基层治理责任由此奠定。

与传统社会不同的是，单位虽然处于基层，但在组织上是官制治理体系的一部分，它具有制定内部政策的一定灵活性，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。在单位之间，存在等级分明、管辖区分包、跨阶级、宗族和民族的组织关系，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、组织承认的正式“办事”方。单位有边界，有行政辖区，负责注册于本单位的成员事务，多数社会问题可以在单位得到解决，而政府工作则“对组织不对个人”。单位的社会覆盖广阔，它在社会中位于关键的中介位置，整体上形成了三级连接（国家、单位、个人）的治理结构。个人由单位责任包干（谁的人员谁负责），才能被组织化进入到国家的资源再分配系统中。政府高度依赖这样的“代理机构”掌握信息和处理问题，但无需自己应责从事社会治理，交到政府的事务，多半也会交还给单位具体处置。就社会治理而言，单位的角色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，但实际上从事社会治理的“代理机构”遍地存在。

双重治理体系

宏观地看，这实际上是一种双重治理体系，其中有两个治理角色——政府和工作单位——分别承担不同的职能。政府的角色是下发指示、上报审批和资源再分配，单位的角色是执行政策和承担治理。在这个体系中，政府不需直接面对大众参与社会治理，而是依靠“代理”机构——单位来治理社会。政府治理的对象是单位组织，单位治理的对象才是社会成员。因此政府和大众是疏离的，社会成员无需、也无权接触政府。换句话说，这样的结构分工不鼓励人们越过自己的责任单位来找政府，一旦这种情况发生，便是单位失责。这种角色认知广泛存在于政府机构，可以解释常见的政府推诿、单位截访的现象。

对于社会治理而言，最值得注意的不是单位的“管理”职能，而是单位的另外几种角色对于社会治理的实际作用：连接——负责社会成员诉求的“有组织上达”，协调——负责单位内部及单位之间的纠纷解决；应责——负责回应并解决单位成员的需求；代表——负责代表单位全体成员的利益，向外争取政策，竞争权益；庇护——负责筛选上报信息和内部纠错，降低本单位人员面临的外部风险。这几个角色并非明文规定，但其政治作用关键：通过应责、代表、庇护和协调，单位在基层社会担任着纠错职能，这一职能的活跃存在，实际上提供了最关键的公共品：通过零碎地解决问题供给社会公正。单位大量的日常工作似乎和生产无关，但这些职能，它自己未必有清楚的主观意识，却对社会治理作用关键。

从社会整体看，尤其不应忽略的是，单位的上述职能意味着社会利益组织化“Unit”的改变，这一点对社会治理产生了重大影响：实际上重建了个人对公共组织的依赖关系，将个人从对阶级、民族、家族等组织的依赖中相对“解放”出来，组织建立了跨阶级、跨民族、夸家族的利益共同体，并且使之和国家的资源分配系统相连。在政治社会学看来，这等于重



构了社会成员的利益组织化团体，因而阶级、民族、家族……，等原有组织的动员能力大大弱化，以“行政包干”为特点新组织利益，与单位治理相互强化。这样，在表面上，社会是由单一的国家组织治理，而在实际上，是由多个具有组织从事治理。这种治理或许具备**整体的形式**，但在很大程度上，**实际的控制权**仍可由单位自己掌握。¹⁷所以，在重大的社会冲突事件中，我们较少看到阶级、民族和家族发挥作用的痕迹，相反，基于单位边界的组织化利益争夺成为常态。¹⁸

九十年代中期以前，这一“新”双重治理体系的效用，是社会治理得到维系的原因。单位在个体和公共体之间的中介地位，是国家“整合能力”存在的结构性基础。这一结构，成功“消解”了社会冲突进入（单位以外）公共领域的动力，即使在国家层面发生政治动荡时期，比如文革时期，基层秩序的治理机能也没有全面瓦解，正是由于单位的上述角色大体存在。

组织结构变化

九十年代中期以来，有两项社会变化对上述治理体系形成了重大冲击。

一是广泛发生的社会流动，在城市和乡村，离开典型“单位”的人数日增。1995年，国有和集体企业就业人数，还能占到城镇就业人数的59.1%。到2008年，国有和集体企业就业人数，只占城镇就业人数的23.5%，而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%¹⁹。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治理体制中。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。²⁰在乡村，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。²¹

第二个变化是工作组织的多元化发展，就业人数更多、产生于市场环境的新型组织，在治理角色上与传统的单位相去甚远：它们较少、或者基本没有“政府代理”的角色，对于员工的“责任”也更为单一。这些市场组织的特点在于，在利益和目标不同、甚至是冲突对抗的、但地位（相对）自主、权利（相对）对等的角色之间，通过**同意与交换**展开合作。这不同于原本具有行政等级的单位组织架构，后者是在利益和目标一致（至少是非对抗的）、权属级别分明、地位不自主、权力亦非对等的行动体之间，通过**指示和执行**展开“合作”。两种组织重要的差别，在于组织间的权属（权力与隶属）关系差异：在

¹⁷ 张静，行政包干的组织基础，《社会》2014年6期

¹⁸ 张静，异质性内聚，载张静，《社会冲突的结构性来源》，社科文献，2012

¹⁹ 国家统计局官网：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>

²⁰ 根据教育部高教学生司统编资料2002-2009统计。“法学门类”是对文科专业的通用划分类别，其中包括社会科学、人文科学、管理科学的大部分专业

²¹ 根据《中青报》记者采访提供的统计数据



责任和使命方面，市场组织各自分立，相互竞争，他们不是一个整体，更不具有共同的利益和目标²²。这些新组织的经济角色更强，而大量的社会治理“负担”，越来越少成为它们的刚性职能，在这些组织中，个人与组织的关系发生了改变。

这会出现什么样的治理问题呢？对很多人而言，制度唯一认可的，不可替代的责任组织在他们身边消失了。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，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。这样，人们身边平衡利益的零碎社会机制不再，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，开始跨越单位的边界进入公共领域，比如，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。

个体解决纠纷：选择渠道改变

如果上述判断是合理的，那么逻辑上，通过工作单位解决纠纷的人数会下降，通过其他公共途径——找政府，上访，找法律机构，找媒体——提出诉求的数量就会上升；由于不公正经历且得不到有效解决、从而加入其他是由的群体性事件，以帮助当事人“讨回公道”的人数就会增加。越来越多的调查数据证实了这些方面的变化。

表 1 各类纠纷频数占比²³

纠纷类型	占发生过纠纷的样本数的比例 (%)
房产纠纷	15.79
土地征用	24.83
城市拆迁	10.98
企业改制	21.62
失业保障	26.60
宅基地分配	11.06
基层选举	11.15
债务纠纷	13.94
其他	8.11
合计	144.08

²² 同注 14

²³ 根据中国人民大学 CGSS2006 全国调查数据库数据，董彦锋统计。



注：过去 5 年发生过纠纷的有效样本数：1184（可多选）。

较高比例的前三选项，依次来自失业保障，土地征用和企业改制。它们都是传统上基层单位发挥作用较强的领域，失业保障和企业改制涉及城镇工作单位，土地征用则多涉及管理集体财产的乡镇机构及村委会。但是显然，这些单位的作用令人失望，所以人们对“解决问题”的机构选择，单位所占比例有所下降。这表明，单位的连接、协调、应责、代表和庇护职能在萎缩。

表 2 上诉部门意愿频数占比²⁴

上诉部门	所占比例 (%)
本单位领导	14.66
本地政府	49.32
法院	16.02
工、青、妇等社会团体	2.12
非政府组织	3.39
其他	14.49
合计	100

注：有效样本数：1180。

根据 CGSS2006 的数据，还可以发现，个人加入集体行动的动机和自我利益的关联在减弱。当集体行动和自我利益“没有瓜葛”，却因“价值原因”而加入，这样的行动选择和其“是否有遭遇过不公（事项）”显著相关。也就是说，经历过不公正对待的个体，更可能参与到他人引发的集体行动之中。如果价值导向成为主要动机，这类集体行动参与者的数量增加，是不是与基层纠错机制的式微有关呢？

表 3 价值导向型集体行动参与：影响因素 Logit 回归²⁵

变量	混合模型	价值导向型集体行动参与		
		模型 2a	模型 2b	模型 2c
遭遇不公正经历	1.115***	—	—	1.140***

²⁴ 同 20 注

²⁵ 根据 SCSS2006 数据，新光统计



	(0.195)	—	—	(0.371)
常数项	-0.852*	-1.004*	-0.215	-0.252
	(0.484)	(0.601)	(0.681)	(0.698)
N	731	493	493	493

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

上述数据来自 2006 年。最近来自另一独立渠道的全国调查数据（2015）显示，人们用做处理纠纷、解决问题的途径选择，向着同一方向迅速发展：受访人使用了不止一种上诉渠道，但相对于 2006 年数据，选择单位的概率排序更低了。这是否预示，将近十年过去，单位的社会治理作用出现下降趋势？

表 4：如果遇到不公，你会找谁处理？²⁶

上诉部门	所占比例 (%)
法院	71.3
党政部门（含工青妇）	59.0
个人协商解决	36.7
求助媒体	24.3
信访上访	15.9
单位解决	13.8
合计	221

注：有效样本：800（可多选）。

这项调查的另一一些数据还显示，相对于更低的受教育者，受教育较高的受访人特点，是“找党政部门”的趋低，“信访上访”的也在所有群体中最低；但选择找“单位”的，他们在所有群体中最高（22.5%）。这其中隐含的信息不应忽略，它是否显示，如果单位这一组织渠道十分有用，运用其他途径的必要性就减弱呢？考虑到中国的现实是，较高的受教育者更可能进入体制内，在典型的单位中谋得职位，那么这些数据可以反映的事实是：多数不在单位中的人群，缺少运用“组织渠道”解决问题的途径，因而不得不选择公共渠道（法院，党政部门，媒体，上访，甚至网络）提出诉求。

含义

²⁶ 根据全国社会心态调查 2015 数据，国家统计局统计



对比早先（1987 和 1999 年）对类似主题的调查数据，上述变化趋势更加明显。1987 年的调查显示，单位在所有备选渠道中具有“支配性的”地位，它是受访人表达和解决问题的主要渠道，有 72% 的诉求通过单位提出。在十二年后 1999 年的同样调查中，受访人选择单位渠道解决问题的数量有所下降，但相对于其他渠道，单位还是第一位的，“工作单位”和“党政部门（包括工青妇团体）”渠道，共同高居人们选择的前列。尤其有意义的指标是：如果对有单位者和无单位者进行比较，会发现巨大的差距线索：“那些在党政机关单位工作的人，比没有单位的人，解决个人问题的能力高 8.5 倍”。²⁷

显而易见，单位解决问题的效用，在过去十几年中急剧下降，在个体与公共体制之间，能够运用单位的连接、应责、协调、代表、庇护功能受益的人群，在迅速减少。这预示着，社会治理的组织化结构出现重大转型，它正在从单位社会走向公共社会。

这自然引发治理危机。在单位社会中，单位处于治理结构的中心，它是实现社会治理实际上的责任组织。作为“政府代理”中介的角色，单位的关键作用有二：一是桥梁作用——负责将个体和更大的公共体制连接起来，个体的信息可能经由“组织化通道”得到顺利上达，从而通过有组织力量的博弈影响政策修订，增加本组织成员的收益；二是利益平衡作用——负责在基层零碎纠错、协调和解决利益冲突。这两个作用机制对于社会非常重要，它使个体有了自己的责任组织，为社会成员提供了体制认可、方便可用的制度通道，使之能够间接得到公共制度的回应。对于社会成员而言，能否拥有并使用这一渠道，是一项重要利益，如果他的诉求事项，能够顺利进入常规处理的公共程序，其改善生存的能力就大为不同。这可以解释，为什么单位员工找领导解决问题，通常会要求单位“以组织名义”打报告，向上反映自己的问题，或者寻找“特批”的方式绕过壁垒解决问题，……难道他们自己不可以打报告吗？能，但组织出面和个人出面，分量绝对不同。这是因为，在中国体制中，上级部门更接受组织名义上达的报告，个人通过他的“组织代理”上达诉求，能够受到较高度重视，较快进入处理程序。

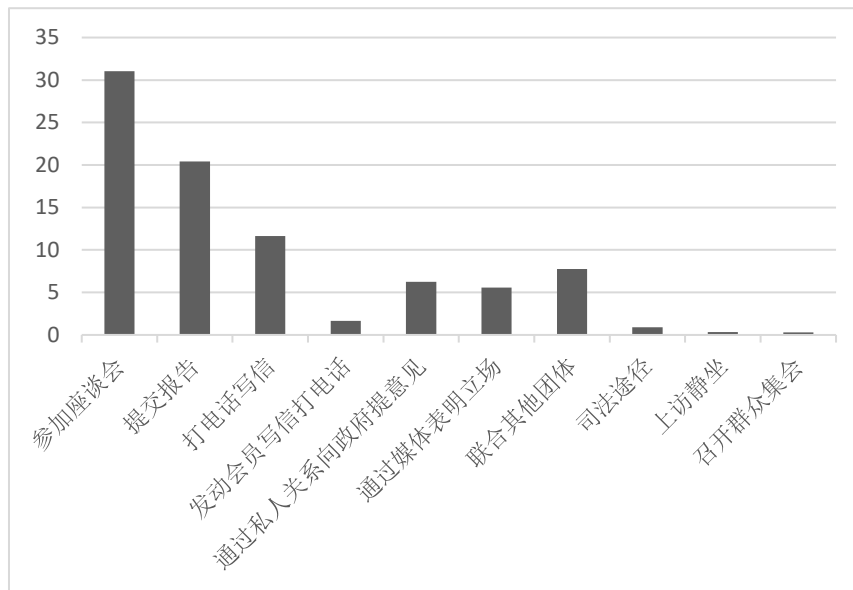
所以，单位社会的衰落，意味着活跃在基层社会的“连接机制”和“利益平衡机制”的瓦解，意味着越来越多的人面临问题的时候，找不到责任组织，难以通过制度承认并重视的通道解决问题。而适应新的公共社会的应责机制未立，无法通过替代性的社会平衡机制协调矛盾，社会不满的目标遂转向问责政府。广布于基层“维护公正”的组织机能瓦解，是社会治理的危机所在。

组织渠道的优势地位

对比个体，单位的地位来自它的“组织身份”。通过单位提出诉求，不仅渠道较多，而且效能更高。

²⁷ 唐文方，个人意见的公共性：中国六城市居民调查，《北京大学社会学刊》，第一辑，2004，页 48-72



图 1 社团单位提出诉求的方式选择²⁸

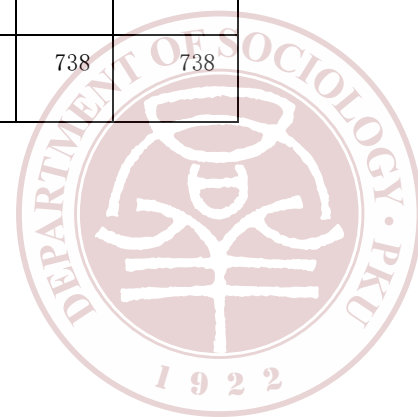
有效团体样本：1776。

上述各渠道的频次均值显示，社团单位使用次数最高的，是“给政府官员打电话、写信”，其次是“参加政府组织的座谈会”，向上级政府提交报告等，而这些途径，一般个体较少或根本无法使用。个体给自己单位的领导打电话写信尚属可能，但是对公共组织中的政府官员这么做不易，因为无从接近他们，也无组织通道送达讯息，更难获得电话号码、领导地址等信息。没有单位的提名委派，个人无从参加政府组织的座谈会，不会获邀，如果不以组织名义，个人打报告也缺少权威性。

表 5 社团单位各个渠道使用次数的平均值统计 (次)

类别	参加座谈会	提交报告	打电话写信	发动会员写信打电话	通过私人关系提意见	通过媒体	联合其他团体	司法途径	上访静坐	召开群众集会	
均值	1.35	.87	3.79	.29	.47	.43	.32	.33	.02	.02	
标准差	2.92	4.95	39.27	4.45	4.23	3.55	1.35	9.47	.30	.42	
N	有效	1210	1171	1080	1046	1051	1058	1072	1039	1038	1038
	缺失	566	605	696	730	725	718	704	737	738	738

²⁸ 根据北京大学公民社会研究中心：两省社会团体调查数据，CSRC2010，金炜玲统计



相对于个体，单位的身份则不同，后者与政府部门存在公务和组织关系。因此，受到过政府支持的团体，更倾向于选择用政府途径解决问题。具体而言，在选择使用“政府渠道提建议”方面，社团成立过程中受到政府部门支持的，比没受支持的单位可能性高 43%；有行政级别的，比没行政级别单位的可能性高 1 倍；有政府资金支持的，比没有支持的单位可能性高 82%；与政府官员有接触的，比没接触的单位高 82%。²⁹

表 6 社团单位是否选择政府渠道提出建议

zhengfu	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
a5a	1.429109	.1966492	2.59	0.009	1.091284 1.871513
a5b	.9760977	.2176573	-0.11	0.914	.6305017 1.511125
a5c	1.097135	.3438073	0.30	0.767	.5936365 2.027681
a5d	.6332602	.5609326	-0.52	0.606	.1115836 3.593883
a8	.7950299	.1674389	-1.09	0.276	.526156 1.201303
b22	2.071291	.525424	2.87	0.004	1.259844 3.405377
b25a	1.81522	.3025917	3.58	0.000	1.309292 2.516645
zhongyang	1.094159	.1629502	0.60	0.546	.8171713 1.465033
difang	1.821903	.3120065	3.50	0.000	1.30243 2.548568
nei	1.178489	.0823807	2.35	0.019	1.027598 1.351536
wai	.8281379	.0559511	-2.79	0.005	.7254264 .9453921
_cons	.178594	.0506343	-6.08	0.000	.1024559 .3113125

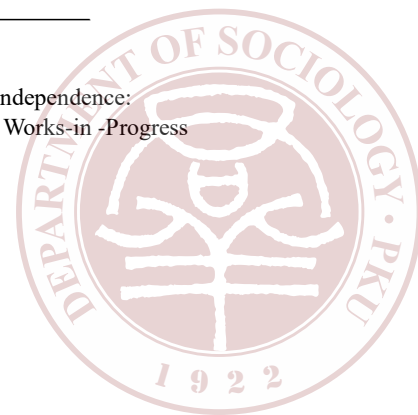
由于政府与法律部门共享类似的财政拨款、人事晋升、及组织职别体系，所以与国外一般把“法律渠道”和“政府渠道”分开的做法不同，³⁰在中国，获得政府帮助的社会团体单位，选择司法途径解决问题的可能性，是未获得此类帮助团体的 3.9 倍；与地方或中央级别的政府官员有一定接触的社会团体，选择司法途径的可能性，是没有这类接触之团体的 1.7-8 倍。

表 7 社团单位是否选择法律渠道解决问题

co	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
a5	.9761176	.624102	-0.04	0.970	.278784 3.417719
a8	1.163063	.9387388	0.19	0.852	.2390979 5.657577
b22	1.20221	1.284788	0.17	0.863	.1480169 9.764489
b25a	3.904532	2.379271	2.24	0.025	1.182714 12.89016
zhongyang	8.053762	6.475466	2.59	0.009	1.66574 38.9395
difang	1.731323	1.894346	0.50	0.616	.2027808 14.78187
nei	.6592457	.2149385	-1.28	0.201	.3479558 1.249023
wai	.6689394	.201964	-1.33	0.183	.3701645 1.208868
_cons	.0009682	.0014816	-4.54	0.000	.0000482 .019434

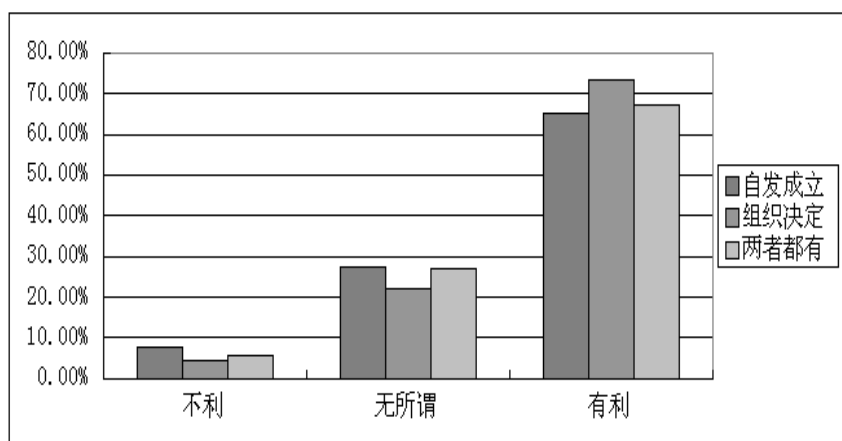
²⁹ 金炜玲，社会团体使用政府渠道解决问题统计，2015，页 6

³⁰ 政见观察员刘冉（综述），Michelson, E. & Li, K. (2012) Judicial Performance without Independence: The Delivery of Justice and Political Legitimacy in Rural China. Working paper, Workshop on Works-in-Progress on Chinese Law, Center for Chinese Legal Studies, Columbia Law School. <http://cnpolitics.org/2012/08/judicial-performance-without-independence/>



拥有“组织身份”的优势地位，使得处于单位中的成员，解决问题的能力大增。这就可以理解，为什么对“是否应该挂靠主管单位”的问题，高比例的社团做出肯定回答。对于“挂靠主管单位对社团是否有利”的问题，同样是高比例的社团做出肯定回答。在社团“关心的问题”中，选择比例显著高起的在两个方面：“增加政府拨款”和“扩大认可度”，而“提高专业能力”、“消除法规限制”、“改进公共政策”、“人事和财权独立”几项，通常有助于增强社团自主地位的选择都不高。这显示了社团期待的自身和政府组织间的关系：他们更希望靠近这些关系，而非远离它们。³¹

图 2 挂靠主管单位对社团活动是否有利³²



案例佐证

单位组织在连接、应责、协调和代表方面的作用，能够增强或者减弱“国家整合能力”，从而导致社会治理的成效大不相同。广东村庄的案例研究，能够帮助我们看到这一点。

下围村地处广州东部增城。上世纪九十年代，村里兴起了大开发大建设的热潮。借着区位优势商业条件的优越，几个临街酒店和商贸城项目陆续开建。自然，支配这些集体财产深藏巨大利益，因此和其他地方一样，下围村的致富过程充满纠纷：在征地拆迁、物业出租、工程承包、收益账目等各个环节，村民的质疑不断出现，激烈的对抗持续了二十多年，成为社会

³¹ 张静，吴肃然，焦长权：“目标、关切和责任——社会团体调查报告”，汪丁丁主编，《新政治经济学评论》，2014年10月刊

³² 根据 CSRC2010 数据，焦长权统计，同上文章



治理的老大难单位。因此，这个村的干群紧张远近闻名。1999年第一届村级干部直选，没有成为解决问题的机会，反倒是选情异常激烈，政府不得不派400名警力“维持秩序”。2000年为了解决上访问题，增城市委书记入村蹲点三天，一度曾被愤怒的村民围困。随后的十几年中，村民到市省和京城的上访不断……但是在2014年，持续多年的冲突消停下来，下围村从远近闻名的“问题村”，变成了“文明治理示范村”。那里究竟发生了什么？

村里多数村民姓郭，应为同一祖上的后代。但同宗无法阻止内部纷争，派系斗争在郭姓的两个“堂”之间展开。两个“堂”各有自己的核心人物，他们轮番出任村干部，但谁上台，另一派都不接受，因为能对他们应责的组织不存在，所以每有新班子就任，一定就是新一轮干群紧张的开始。如果双方各有人进入班子，结果则是互不配合，难决策，更难执行。多年来，下围村一直在这两级之间来回摇摆。

堂派斗争的起因清楚并且雷同：抗议对方当权，只为对方的利益负责，把大量的致富机会分给他们的堂亲，令自己一方吃亏。于是反对腐败的一方把对方赶下台，推拥自己的堂派人物上台，折腾几年，再被对方告状搞下台。对抗周而复始，内容无大差异，只有不断升级。纠纷无法在本地解决，村民结队到各级政府的上访日增。虽然大家都明白，村里的尖锐对立没有给任何人带来好处：物业闲置，谁经营都有人阻挠，客户对付不了纠纷只有放弃经营，集体产业无法派上用场……但麻烦的是，任何改动都难以开展，因为派系怨深，人们逢会必打，打而难决，决而难行，行而受阻。二十几年来，下围村如何“保持稳定”，成为基层治理者头痛的死结。

2014年初，陷入治理困境的下围村成立了“村民议事厅”，全村约600户人家，根据人口多少，平均每5-15户选出一位代表，形成总数69名代表组成的议事会。会议不定期举行，议题从村民微信平台中选择，争议最多、意见最大的事首先上会商议。如果存在分歧，代表就提出几个方案，再通过激辩进行投票选择。三分之二代表拥护的方案成为最后决议，所有代表须签名或摁手印确认。决议当场公布，议事过程通过微信平台公开播放，任何有兴趣的村民，都可通过手机视频观看会议进程。村《议事规则》写明，决议案一旦通过，两委和村民都“必须执行”，“任何人不得擅自改变或另作决策”。会议由村两委召集，除了发言席、代表席，议事厅还设置了监督席、列席和旁听席。不是村民代表的村党支部委员及合作社主任，规定可以列席，“（他们）享有议事权，但对需要决定的事项没有表决权”³³。

作为村里事务的决策平台，下围村议事会决策的议题涉及：村经济和社会发展规划，议事章程修订，经济项目的立项、承包方案，大额资金的使用分配，集体借贷举债、资产处置办法，集体土地、房屋等资产的租赁，电力、水利、道路、管道铺设等公益事业建设经费的筹集方案，建筑承包方案，宅基地分配，补偿费分配……总之，凡涉及集体资产、村民重大关切的事项，盖拿到议事厅商议表决。已经讨论的议案，无一不是和村里的经营机会、财产处置和营利方法有关。

³³ 《下围村议事会规则》，2014。



开始还是不乏打打闹闹，有抢夺麦克风的，向发言人投掷物品、泼洒液体的，责骂其他发言人的，损坏会议设施的，阻止其他代表进场的……对于这些做法，《议事规则》借鉴了足球比赛的红黄牌罚下制度：对不当行为发牌警示，积累两次黄牌或一次红牌的议事代表，暂停一次表决权和议事权。由于规则是中立的，只对事不对人，只看行为不看派系，村民代表对于它的适应比想象的要快，加上场外村民的跟帖议论压力，逐渐地，代表们选择了自我约束。两个派系不打了，尽管争论仍然激烈，但两边的人可以坐在一起会商了。在不到一年的时间里，下围村议事厅成功召开过 16 次会议，商议议题 38 项，表决通过了 29 项，否决了 1 项，未成决议的有 8 项。在已通过的 29 项决议中，截止到我们去的时候，已经有 23 项得到落实。村两委发现，议事厅的决议事项很有权威，因为办理进程无一受到村民阻挠。而在从前二十年中，这种状况从未出现。

议事会制度很快获得多数村民认可，对村两委的评价在上升。经下围村议事会讨论的项目，出现了前所未有的“满意度”。对此干部们高兴：因为多年的上访村实现了“零上访”，自己不用再担心“被黑”；村民们更高兴：因为村里的决策放在明处，让人一目了然，自己不用再担心“被坑”。有了达成意见的办法，因纠纷阻挠而闲置多年的集体资产，如今终于取得一致意见重新盘活。之后，村里收入增加，用于年金发放、老人福利、环卫绿化和治安设施的投入也增加了。

为什么社会治理的老大难村消失，没有重蹈新一轮的干群紧张？因为新的议事规则令组织关系发生了改变，任何一方群众都没有被排斥在这种关系之外。新的组织规则吸纳的村民代表广泛——来自 600 多个家庭，他们不是由任何一派掌控组成，议事过程通过视频公开，代表和村民都盯着如何形成决策，若要影响 69 名代表乃至他们背后的 600 多个家庭，就得在议事会上讲透道理，说服投票人。如果只打架不讲理，议事代表就当不成。对于全体村民而言，这个新的组织并非是形式，而是深刻地改变了他们和村组织之间的权利、义务和责任关系。比如，议事会的决策，村组织必须执行。

这样，人还是那些人，事儿还是那些事儿，但组织关系改变，结果就大不相同。通过议事会，对于公共财产的个人意志支配，转变成公共意志支配，村子没有乱，相反倒更加稳定了。表面上，干部独占的决策权是减少了，可是他们赢得的尊敬却增加了，在村民中的威信也上升了。这使得他们的领导力增强：村民配合度高，村庄治理更易。在这一改变中，原来最担心的两件事——社会不稳定和损坏领导权威——都没有发生。³⁴

通过基层这一组织化建制，决策机构议事会和村民的关联度增加，治理体系从对抗的关系，变成代表与合作的关系，这是否意味着“国家的整合能力”得到增强呢？

³⁴ 张静，上访村为何发生改变？英国 FT 中文网，2015 年 2 月

<http://www.ftchinese.com/story/001060734?full=y>



回应经验问题

现在我们可以回应前面提出的几个经验问题。

中国基层部分地方的社会治理为何失效？因为上个世纪中叶建立的双重治理体系正在大规模瓦解。在这个体系中，实际承担基层治理责任的组织不是政府，而是遍布社会的“政府代理”——企业事业单位。由此形成政府的“间接治理”角色，以及对单位不对个人的工作方式，使之没有发展出面对当事人的责任意识。这可以解释政府为何习惯于推诿，及其为何“治理能力”不足，因为在双重治理体系中，政府的报告审批、指示下发地位，使之将具体的治理责任交给单位，而不是自己。当单位的治理机能发生瓦解时，真正担当治理责任的组织大大减少，这是部分基层社会治理失效的原因。

为什么单位治理会瓦解？因为社会环境发生了变化。原有的单位治理体系发端于人口流动有限、组织同质性较高的社会条件下，是当时资源分配方式的产物。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。面对新的改变，旧治理体系的适合性降低，在新的组织关系和人际关系中，它的治理效能大减。比如，在村庄或是单位内，依靠人际关系、或者减少未来利益的方法，具有约束力，但是如果换一个社会环境，把它移植到陌生人组成的大范围商业社会，就会失去作用。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，推展共同体亲友规则解决不了当今的治理问题，因为，现在面对的是一种不同于过去的社会形态。

单位职能在不同地方，不同组织层次的萎缩水平不同，几个关键性机制的瓦解程度也不同。在瓦解严重的地方，制度化通道消失，提供“社会公正”这一公共品的过程停滞，社会差别产生的矛盾难以借助这一机制进行协调，社会情绪积累和加剧，并向政治化转变。因此，与其说是收入不平等引发了普遍的治理困难，不如说应责组织不在更可能激发不公正感受，因为这样的处境无法提供组织化途径纠错，介入利益冲突解决来维护公正。如同两群人都面临生存威胁，一些人有机会有应责组织可以有效增进其利益，另一些人没有，后者不公正境遇的解决机会自然减少。这可以解释，为何部分人群的社会情绪容易政治化。

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秩序的，是“社会公正”的维护机制。这种机制可以有多种组织形态和实践样式，补充了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、代表和庇护几项作用，在乡绅组织和单位组织中不同程度存在，因此，不是组织形态的名称，而是它们在基层社会的实际作用，为社会提供了最重要的公共品：维护利益平衡。



理论问题

如果把上述单位的功能放到整个社会体系中看，可以发现一种独特的社会组织化结构：单位作为中介，把社会成员组织到国家公共体系中。对于基层而言，单位是这一组织化体系的重心所在。单位社会的衰落，意味着社会组织化结构的变化：大量的社会个体失去了拥有组织渠道连接国家体系的结构身份。比如，事业机关的人下海经商，挣钱更多，经济能力增强，但还是感觉“失去了什么”，地位掉价了不少。这不是指级别高低，而是和公共组织的关系发生改变：他们失去了方便使用组织通道的身份。相反，有对自己应责的组织在身边存在，意味着具备了结构上有利的社会位置。这预示，社会组织化结构的变化，可以改变人们的生存能力，从而影响政治认同的再生产。

社会组织化结构的变化，通过三种方式增强或者减弱个体的生存能力：构造成员身份（membership）：个体是否被纳入团体成为其中一员；组织囊括（organization includes）：个体是否拥有责任组织；结构可及性（structural access）：个体是否可以接近公共体制影响政策、并依靠其生存。这三方面标准不涉收入差别，但**权利实现的机会差别**明显可见：具有应责组织的人，可以较顺利地实现权益，而另一些人则困难重重，求地无门。

相对于那些拥有组织途径较少、或根本没有的社会成员，拥有组织途径的人之获益能力明显不同：即使他们的地位不高，也有更大的影响力，能够影响相关政策的执行甚至改变。因为他们有组织渠道可依赖，可以助其平衡利益，有效纠错；他们有制度化的责任机构，可以协调自己和其他个体或群体的关系；他们不需要自己行动，因为有应责组织回应问题，上达他们的利益诉求。这些实现权益的途径由制度提供保障，因此结果上不断“生产”对制度的“政治”认同，或者相反，**削弱**对制度的政治认同。所以，个人与组织的结构关系，由于关涉实现权益的机会，可以测度人们的政治认同。从另一个角度，也可以说，能够建立这一组织关系及途径者，整合社会能力强，在争取人们的政治认同方面具有优势，因为组织化结构能够满足社会成员对“机会通道”的需求。

政策启示

上述问题提出的政策启示在于，需要十分重视组织通道平等对于治理的意义。

通常人们认为，只有经济平等，才能提升执政合法性以及社会服从秩序。经济平等包含财产收入和经济地位平等，但竞争性的商业社会来临过后，经济上的结果平等欲求已经变得不切实际，因为人们的职业不同，工作能力不同，行事方法不同，面临的风险及盈利率不同。正因为如此，经济差别越来越成为可接受的差别，越来越多的人开始承认，这一差别是个人能力及努力程度差异的结果，可以经由个人的行动而改变。

但组织通道平等属于制度平等，无法经由个人努力而改变。这一平等意味着，不同的人享有解决问题的渠道平等，不同的人享有回应诉求的责任组织平等。这类的**不平等**存在，具有系统化的效应，它使利益平衡机制失效，使每个人可依赖的制度机会产生差异，因而属于



不可接受的差别。所以，需要特别重视组织化通道对于建立社会平等的作用；需要特别重视社会中介组织发挥的连接、庇护、协调、应责和代表机能的重要性。

