

中国基层社会治理为何失效？*

张静

我在浙江丽水地区的调研中，听到不少基层干部抱怨，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”。为什么曾经坚固而深入的社会治理体系陷入困境？成为政治社会学研究面对的挑战性问题。

近年来，基层治理效果不佳的问题日益凸显，具体表现为：基层社会情绪日益政治化；网络批评倾向于归因政治；个体事件容易发展为群体事件；法律事件容易发展为针对公共组织的事件。比如我在浙江丽水地区的调研中，听到不少基层干部抱怨，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”。为什么曾经坚固而深入的社会治理体系陷入困境？成为政治社会学研究面对的挑战性问题。这个经验问题和理论的关联，在于解答政治认同增强或减弱的原因——这种变化源于何种社会因素的影响？

对此，有学者从经济不平等、社会流动固化、民主制度缺乏、外来意识形态争夺、或者干部行为不当等角度，给出了不同的答案。它们虽然具有启发性，但还是存在一些尚未解答的困惑：为什么在中国，不满不一定来自收入和地位最低的群体？半个多世纪以来，中国政治制度并没有重大改变，但为什么近年以来上访徒增，社会治理失效严重？主流媒体的意识形态宣传并未减弱，但为何对群众“思想争夺”的效力有限？在“坏干部”较多的地方，群众不满程度高或符合逻辑，但为何即使换了“好干部”——他们的行为改变了——也难以扭转基层治理整体上效力下降的态势？

回应这些困惑问题，需要探索新的解答方向，寻找更为基础性的要素关系，以拓展社会治理研究的视野。我们需要问，经济地位的差异在某种程度上确实会引发政治不满，但为何所有社会都存在类似的社会差别，但却不一定都转化为政治问题？这或许暗示，二者间的关系并非那么直接，一些社

会差别转化成政治问题，一些社会差别虽然存在却没有成为政治问题，在社会差别向政治不满的转化中，是否存在某些基础性因素催化促成了这一转化？我称这些因素具有基础性，在于它的特征：系统（全局）性的，非个人的，非偶然的，非期然（政策目标）的，可解释更大的变异现象，而且符合我们社会的历史事实。

为此，我建议进入中国基层治理的历史中寻找答案，先看相关治理角色、及其责任关系形成的历史来源和特征，再看它与新的社会环境和治理对象的关系。

双重治理结构

1950年代中国的政治变革，推动了一系列的社会重组，包括社会关系、组织关系和治理关系的重组，建立起一套新而独特的“公共与个人”连接系统。这个系统的特点：一是覆盖广阔，基本上覆盖了90%甚至更多的社会成员；二是三级（国家、单位、个人）连接；三是单位责任包干到人，即俗称的“谁家的孩子谁抱走”，绝大部分的社会事务，都由人们所在的单位（城市）或行政村（乡村）处理；四是存在等级、自上而下的资源再分配，等级越高的组织具有越大的资源分配权。

在这种组织关系中，存在两个治理的角色：一是政府，主要职能是政策决定和资源再分配，具体的工作是制定计划，下发指令（文件），审批和调拨资源；二是单位，主要职能是执行政府的指令，按照指示，实施社会治理，并提供公共品，例如教育、就医、住房等。在这个意义上，单位成为政府



人口快速流动已然成为当代中国社会的显著特征

的延伸机构，它的独特性是代理政府的部分职能。两个角色的分工是，前者发布指令，后者实施社会治理。

这是一种双重治理结构。其中政府的治理对象是单位组织，不是社会受众，可以用间接治理概括，而单位的治理对象则是所属社会受众，可以用直接治理概括。与政府相比，单位的治理职能更多，虽然有些未必是其目标意愿，甚至它未必意识到，但观其日常实践，可以发现，单位实际上承担了分配资源、连接、协调、庇护、应责和代表的职能。

在每一个单位，资源、包括公共品分配直接针对个人；它将单位成员（个体）纳入公共体制（整体）；它协调处理个体间以及个体和群体利益的关系；它庇护所属成员；它必须应责——回应所属需求，负责解决问题；它不得不代表组织，传输成员诉求，向外争取利益，并通过内部的政策修订，来满足这些利益诉求。

再来看政府，它分配资源，但对组织（单位）不对个人；它有连接作用，确定单位间等级，平衡组织利益；它的协调职能平

衡的是单位间关系，处理争诉、仲裁和政策调整；它庇护相关的组织。显然，政府的治理责任比单位要轻，因为所有它的职能都是针对组织而非受众个体，而且还少两样：应责和代表职能。有大量的单位作为代理政府存在，政府没有发展出面对受众的应责和代表的职能。

因此，对于社会治理单位的作用至关重要。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。由于政府对组织不对个人的工作惯例，单位事实上垄断了个人与国家的连接通道，是二者间的中介，对于普通人而言，有单位才意味着有制度渠道，能“间接”地联系上政府组织。更重要的是，单位通过应责、代表、庇护和协调，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：平衡利益的基层纠错机制。

而政府高度依赖这个“代理机构”掌握信息、处理问题和治理社会，无需自己亲涉其中。因此政府和大众是疏离的，社会成员无需、也无权接触政府。一旦有情况发生，

对于普通人而言，有单位才意味着有制度渠道，能“间接”地联系上政府组织。更重要的是，单位通过应责、代表、庇护和协调，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：平衡利益的基层纠错机制。

为什么国企员工不愿意买断工龄离开单位？“丢饭碗”固然是经济原因，但更重要的是社会原因：离开单位就再也没有责任组织了，其与国家的组织化连接一旦消失，法律和公共制度给予他们的权益，就难以经由组织途径获得实现。

政府认为是单位失责，要求单位领回人员处理。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、隐瞒信息现象为何存在。

对于个体而言，他们实现权益的通道单一，只有通过单位，他们才能在国家公共体系中获得位置，依靠制度通道实现权益，否则，即使存在这些权益的法律规定，也没有途径实现。因为权益的实现不仅需要法律规定，更需要具体的、体制承认的执行者和责任者，而这个执行者和责任者在双重治理结构中就是单位。

90年代中期以前，这一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——比如“文革”时期，基层社会秩序也没有全面瓦解，正是由于单位的治理职能大体存在。

社会的变化

90年代中叶以后，有两项重要的社会变迁发生。一是广泛的社会流动出现，离开单位的人数日益增长，截至2013年，只有不到1/4的城镇就业人口，还处在较为典型的单位治理体制中。^[1]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。^[2]二是单位的经济职能扩张，社会治理职能收缩。“赚钱”成为很多单位的首要目标。

由此产生的后果是，可以通过单位通道连接公共制度的个体数量急剧减少，不少人的“组织身份”消失，对于个人来说，这一方面是自己的“事儿没人管了”，另一方面是其身边的责任组织消失了。举个例子，为什么国企员工不愿意买断工龄离开单位？

“丢饭碗”固然是经济原因，但更重要的是社会原因：离开单位就再也没有责任组织了，其与国家的组织化连接一旦消失，法律

和公共制度给予他们的权益，就难以经由组织途径获得实现。

组织身份和通道对于普通人是否重要？一项2015年的调查数据显示，如果遇到不公，选择向法院上诉的占71.3%，选择党政部门（包含工青妇）的占59%，选择个人协商解决的占36.7%，选择求助媒体的占24.3%，选择信访、上访的占15.9%，选择找单位解决的只占13.8%。^[3]而对比早先（1987和1999年）的类似调查数据，可以看到明显不同：1987年的调查显示，单位在所有诉求表达渠道中具有“支配性的”地位，它是解决问题的主要渠道，有72%的诉求通过单位提出。12年后，在1999年的同样调查中，受访个体选择单位渠道解决问题的有下降，但还是第一位的，“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。当时，有单位相比没有单位的人，前者解决问题的能力高8倍以上，^[4]这种能力显然不是来自个人，而是来自个人和组织的关系。

以上数据反映出重要的信息：中国社会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。在这种情况下，原有的单位治理效力自然有限：它只是不到四分之一城镇就业人口的责任组织。另外四分之三呢？他们的责任组织是谁？代表组织是谁？有了问题找谁？如果适应公共社会的应责和代表机制未建立，很多矛盾找不到解决途径，不公正感就会在社会中逐渐积累，社会不满的目标随之转向问责政府，即发生政治性转化。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。可以说，基层平衡利益，维护公正组织机能的瓦解，是社会治理的危机所在。

双重治理结构瓦解

为什么一些社会不满向政治诉求转化，产生严重的社会治理问题？因为上个世纪中叶建立的双重治理体系正在大规模瓦解，存

在于基层的利益平衡、纠错、应责、代表和庇护机制，能够服务的人群大幅度减少。而政府的“间接治理”角色，即，不直接处理治理问题，对单位不对个人的工作方式，使之没有可能发展出面对当事人应责、代表和庇护职能。这可以解释为何公务人员习惯于推诿，及其为何“治理能力”不足，因为在双重治理体系中，政府的审批、指示地位，使之将具体的治理责任交给单位，而不是自己。当单位治理发生瓦解时，相对于受众的需要，真正担当治理责任的组织大大减少，这是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。

面对这些新的改变，旧治理体系的适应性降低，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，依靠人际关系协调、或者损害相关者利益的方法，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，单位同事或邻友规则不再适合解决公共社会的治理问题。

社会问题的政治转化

政治社会学研究证实，国民对于社会体制的认同，与几种因素有关。

其一，是社会体制保护社会公正的能力，即，它能否有效公正地解决各种问题，使不同的人享有平等的受保护机会；其二，

是社会体制能否建立有效连接社会成员的渠道，即，有没有制度化通道可以顺利连接民众，把他们纳入制度资源的共享整体中；其三，是基层社会的组织功能，比如说，在社会基础层次，是否存在明确的应责、协调和代表机制，以方便回应民众的各种需求，解决他们的问题，协调他们之间，以及他们和公共组织之间的矛盾。

这些东西，表面看上去不涉政治，但事实上对于治国理政，具有关键性的政治后果，因为，它的作用是造就社会平衡秩序。如果这个机制不存在，或者没法好好运行，各种分散孤立的问题得不到有效解决，社会公正就没办法顺利提供。事实证明，当这个时候，也就是当人们强烈感觉到不公正的时候，社会问题就向政治问题转化，如果人们发现，这个社会没有办法公正解决自己的问题，怨气就会迅速政治化，他们对于保护社会公正的寻求，就会转向，成为对国家体制乃至政治体制的改造要求。

所以，保护社会公正，听上去抽象，但实际上和解决具体问题的机能运行有关。所有治理良好的国家，都非常重视这一点。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。这种机制补充了宏观体制无法替代的作用，可以有

保护社会公正，听上去抽象，但实际上和解决具体问题的机能运行有关。所有治理良好的国家，都非常重视这一点。



近年来国家也在采取措施，试图引导农民通过法院上诉来解决纠纷

财产收入和经济地位的不平等，在某种意义上是社会大众可接受的差别，因为其中包含有很大成分的个人努力。但社会不平等则意味着，不同人对公共制度的依靠和利用有差别，他们拥有的解决问题通道有差别，这属于制度不平等，无法经由个人努力而改变。

多重组织形态和实践样式。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。这里的重点，不在于组织形态的名称，而是它们在基层社会的实际作用。

理论问题：影响政治认同的要素

与此相关的一个理论问题是，什么因素能够影响社会成员对于公共体制的政治认同？

在现代社会中，社会组织结构通过三种方式，影响人们的生存利益：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）——个体是否可能接近公共体制，影响政策，并依靠其生存。这三方面标准不涉收入差别，但却涉权利实现的机会差别，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得到大幅度提升：他们有更高的影响力，去影响相关政策的执行甚至改变，他们有组织渠道可依赖，并助其有效纠错，他们有制度化的责任机构，可以协调他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其问题，并代表他们的利益行动。如果这类人实现权益的机会提高，而且这些实现权益的途径由政治体系提供保障，就会生产对体制的政治认同，相反，则会削弱对体制的政治认同。所以，个人与组织的结构关系，由于关涉实现权益的机会，可以影响并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者，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”平等的需求。换言之，谁提供可供依靠的组织责任，谁就获得政治认同，赢得政治整合优势，因为提供组织依靠和保护，有助于产生互赖关系及相互责任。

如果人们与公共体系没有这种互赖关系，如何对其产生政治认同？举个例子，在中国传统社会中，社会组织显现为蜂巢结构，社会成员分散在局部的多个地方性组织中，依靠家庭、宗族或者私人组织生存，这些组织成为其归属依靠和忠诚的中心。这种状况下，社会成员并未整合成为公共体系的一部分，除了他身边的宗族村社组织外，个体和公共没有利益和责任互赖的关系，其生存与公共体系基本无关，对于公共组织的政治认同也就无从产生。

政策启示

上述讨论，可以得出什么政策启示？

需要特别重视组织化通道对于建立社会平等的作用。财产收入和经济地位的不平等，在某种意义上是社会大众可接受的差别，因为其中包含有很大成分的个人努力。但社会不平等则意味着，不同人对公共制度的依靠和利用有差别，他们拥有的解决问题通道有差别，这属于制度不平等，无法经由个人努力而改变。

需要特别重视基层社会组织的连接、庇护、协调、应责和代表机能的作用。社会变迁是一些传统组织失去原有机能的原因，在新社会条件下仅仅恢复这些组织，而不是再建这些机能，无法解决新问题。■

（作者单位：北京大学社会学系）

注释：

*本文系根据张静教授2016年9月10日《文化纵横》读者沙龙学术报告的录音文字稿，及其发表在《复旦政治学评论》第16辑（2016年7月）一文，综合编辑而成。

[1]到2013年，国营和集体企业就业人数，只占城镇就业人数的18%。截至到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%。国家统计局官网：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

[2]《中国青年报》记者采访统计。

[3]根据全国社会心态调查2015年数据，国家统计局统计，问卷填写者可以多选。

[4]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》2004年第一辑。