

# 改革与转型：中国基层治理四十年

周庆智

**内容提要：**以公共性社会关系性质的变化为观察和分析视角，从三个制度维度即社会组织结构、社会联系方式、国家与社会关系，阐释从单位社会的利益组织化架构进入公共社会的利益组织化架构所发生的社会转型和制度变迁，涉及政府治理、社会治理和市场治理等领域的主体型构及其功能界分，其中最为核心的部分是重构基层公共性社会关系，由此可以明辨中国基层治理四十年改革和转型的历史基础和现实发展条件。

**关键词：**中国基层治理 公共性社会关系 改革与转型

改革开放四十年，中国基层社会发生了结构性变化，从过去单位社会的利益组织化架构进入现在公共社会的利益组织化架构，之前的治理体系——“行政单位”体制已解体，个体进入异质化、契约化和多元化的社会秩序形态当中。在公共性社会关系性质发生变化的条件下，中国基层治理的改革和转型涉及政府治理、社会治理和市场治理等领域的主体型构及其功能界分，因此，传统的治理结构和治理观念体系既是中国基层治理一系列改革的对象，同时也是中国基层治理实现转型展开于其中的历史背景和现实社会发展条件。

## 一、中国基层治理改革和转型的观察视角

以何种观察和解释视角，来梳理和分析中国基层治理四十年的改革与转型，主要取决于研究者的学科背景、分析理路和叙述方式。以此观之，主流的观察和解释视角可以归纳为以下三种：一种是政治学的视角，即主要从党政体制的改革角度，将观察视角放置于国家治理的宏观层面上，比如以党的建设、基层民主、协商民主、政治监督、责任政府、公共服务、公共政策等重要政治领域的改革，来说明改革开放四十年来中国民主治理的变化与进步；或者基于中国共产党治国理政理论和中国的国情，来分析解释国家治理、政府治理和社会治理的基本含义。<sup>①</sup>一种是社会学的视角，即从社会学的社会成员组成关系变化，来解释基层治理领域发生的结构性改变，比如从影响人们的生存利益的社会组织结构三种方式：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，来阐释中国基层社

<sup>①</sup> 参阅俞可平：《中国的治理改革（1978～2018）》，《武汉大学学报》，2018年第3期；王浦劬：《国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析》，《国家行政学院学报》，2014年第3期。

会治理体系发生的结构性变化。<sup>①</sup>再比如从国家与社会关系的视角,以政府与社会的“双向运动”模式来解释中国社会治理的创新探索和实践经验。<sup>②</sup>再有一种是从组织学(包括组织社会学)或行政学的视角,比如从纵向的央地关系和横向的地方竞争两个视角解析中国政府治理的传统特征、组织逻辑以及演化进程,来梳理改革开放以来传统政府治理模式经历的传承与改造,<sup>③</sup>等等。

对中国基层治理四十年的概括和总结,需要从基层社会的立场出发,从基层社会结构性关系的变迁出发,如此才能展开对中国基层治理的整体性梳理、阐释和分析。因为,一方面,中国基层治理改革和转型面对的所有问题无不是以公共性社会关系性质的变化为中心而展开的,事实上,中国基层治理四十年的变化,核心议题都发生在公共性社会关系领域当中。另一方面,治理研究是一个跨学科研究领域,尤其近二十年来,基层治理已经成为众多学科、众多学术研究领域的重要议题。尽管上述的观察和解释视角富有价值亦不乏深刻,都是对中国基层治理改革和转型进行观察和分析的必需参考维度,但只反映了中国基层治理变革的某一方面或某些侧面,也就是说上述观察和解释视角只是中国基层公共性社会关系不同侧面或维度的展开形式而已。

公共性社会关系是指公共领域中个体与公共体制之间的社会关系。换言之,所谓公共性社会关系是指社会成员体系的组织方式和联结关系,它是个体与公共组织(政府)之间发生联系的基本形式,它的本质特征是公共规则/规范的性质规定和社会成员之间的权利关系或契约关系。公共性社会关系在传统社会和现代社会都存在,但两者的根本性区别是在关系性质上,比如,传统的公共性社会关系建立在权力支配原则上,现代的公共性社会关系建立在个人权利与社会权利的法律保障上。公共性社会关系的组织特征就是社会组织化结构形式——社会组织形式和社会联系方式,比如,改革开放前,是单位体制的社会组织化结构形式,在单位体制当中,社会被置于政府管控之下,其秩序的形成和维护是政府通过“行政单位”(城市是单位制,农村是人民公社体制)来实现,亦即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“组织”——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。<sup>④</sup>改革开放后,市场机制的引入,推动了社会分工和利益群体多元化,越来越多的人离开了单位体制,进入公共社会的利益组织化架构当中,社会组织化结构形式发生了变化,新的社会组织 and 市场组织成为社会的基本组织形式,它对传统政府治理的意义或对个体与公共体制关系的意义就在于“在社会成员中确立公民(身份)、公共关系(公民之关联、公民与公共组织之关联)以及公共规则,是公共政权建设的重要任务”。<sup>⑤</sup>在上述意义上,公共性社会关系性质发生的变化涉及治理主体、公共关系、公共规则和公共权威角色在基层社会的存在基础等方面,正因为如此,这种变化既是中国基层治理改革和转型的背景和动力,也是中国基层治理实现转型的社会结构性基础条件。

以公共性社会关系性质的变化作为中国基层治理改革和转型的观察和解释视角,主要包括三个制度维度:社会组织化结构、社会联系方式和国家与社会关系。上述制度维度可以概括和解

① 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》,2015年第1期。

② 燕继荣:《社会治理的中国经验》,《教学与研究》,2017年第9期。

③ 相关阐述参阅周黎安:《中国政府治理的变革与现代化》,2018年5月20日,爱思想,aisixiang.com,2018年5月30日;刘建军、马彦银:《从“官吏分途”到“群体三分”:中国地方治理的人事结构转换及其政治效应——对周雪光《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文的一个补充》,《社会》,2016年第1期;周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学的研究》,三联书店,2017年版。

④ 张静:《社会治理为何失效?》,《复旦政治学评论》,2016年第16辑。

⑤ 张静:《现代公共规则与乡村社会》,第5页,上海书店出版社,2006年版。

释以下问题:第一,从基层社会立场亦即在基层社会治理的意义体系上,来讨论基层社会秩序规则和规范体系的变化。第二,观察基层社会权威结构变化,有助于理解基层社会秩序变迁的制度结构条件、推进和限制它的各种因素以及它的发展能力和方向,其意义在于基层社会秩序的类型构需要建立在传统与现实的连续性上。第三,辨识基层权威的社会性来源,关系到国家治理的公共性和社会主体重构,关系到社会利益组织化和社会联系方式的改变,归根结底关系到地方社会共同体和基层社会合法性秩序建立在什么样的规范或规则基础之上。

## 二、中国基层社会结构的变化

改革开放前的中国基层社会治理结构体系形成于上世纪 50 年代,它肇始于政治经济制度变革及其伴随而来的一系列社会改造运动,其政治特性是,国家权力在基层社会实现了史无前例的社会结构重组,这包括社会关系、组织关系和治理关系的重组,以此建构起新的公共性社会关系。在城市实行单位制与街居制,在乡村实行人民公社制度,整个社会被纳入国家的权力支配体系和资源分配体系当中。“社会成员不仅有了所属的‘组织’,能够工作并得到报酬,更重要的是,他们和公共制度的结构性关系建立:个体在新的公共体制中获得位置,成为其中的成员。这等于个体获得相应的公共资格,社会成员和国家正式制度之间的联系也就此发生”<sup>①</sup>。比如,国家通过“三级所有,队为基础”的人民公社体制重新建构了乡村社会组织形式,所以,这一时期的村庄之所以能够作为一个社区或单位存在,主要依靠的是村庄即当时的生产队所具有的由国家力量所建构的一种新型权力,这种新型权力由生产资料的集体所有、工分制度、统购统销制度以及户籍制度等一系列制度所维系,这种制度型权力重塑了村民与村民之间的联结方式,并且对村民具有强有力的支配能力。<sup>②</sup>通过政治整合,国家权力实现了对整个社会包括城乡社区的全覆盖。“国家将强制性的行政权力和交换性的财产权力集于一身,通过对单位组织的资源分配和权力授予,拥有了直接控制单位组织的权力,并使单位组织依附于国家”,<sup>③</sup>社会结构重组的结果是将公共性社会关系建立在国家权力支配关系基础上,整个社会实现了高度的一体化和组织化。城乡社区成为国家政权统治的一个基础单位,纳入国家权威管制体系的现代再造过程当中。

上述公共性社会关系的基本特征是,社会结构分化程度很低,公共体制渗透于社会生活的各个领域,整个社会生活的运作呈现高度的政治化和行政化的特点。个体及其家庭/家族小共同体完全被纳入国家这个大共同体中。这样的社会被称为“总体性社会”(total society),<sup>④</sup>即社会的政治中心、意识形态中心、经济中心重合为一,国家与社会合为一体,资源和权力高度集中,国家具有极强的社会动员与组织能力。

改革开放四十年,上述公共性社会关系的性质发生了变化:第一,社会组织结构发生了变化。一是从单位社会的利益组织化架构转型进入公共社会的利益组织化架构。由于城乡体制改革和市场机制带来的社会分工和利益分化,国家或全民所有的社会组织在整个中国社会中所占的比

① 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》,2015年第1期。

② 申端锋:《二十世纪中国村庄权力研究综述》,《学术界》,2006年第4期。

③ 李路路、李汉林:《中国的单位组织——资源、权力与交换》,第1页,浙江人民出版社,2000年版。

④ “总体性社会”这个概念最初是由美国政治学家邹谠先生提出来。参见 Ho Ping-ti and Tsou Tang (eds.), *China in Crisis*. Chicago: University of Chicago Press, 1968; 邹谠:《中国二十世纪政治与西方政治学》,《思想家》,1989年第1期; 孙立平:《自由流动资源和自由活动空间——论改革过程中中国社会结构的变迁》,《探索与争鸣》,1993年第1期。

重在迅速下降,在某些经济领域和行业中,国家或全民所有的经济组织已经变成一个很小的部分,取而代之的是私营的、合资的或股份制的经济组织形式。<sup>①</sup> 进入市场组织的人在不断增长,还在单位利益结构当中的人在不断地减少。二是乡村社会组织结构发生了重大改变。人民公社体制解体之后,基层政权收至乡镇一级,农村实行基层群众自治,即旧的利益组织化架构的废止,代之以新的利益组织化架构即村民自治组织。村民自治组织是一个没有多少自治权的社会组织,是基层政府权力的一个功能部分;并且它只是一个与集体土地产权相关联的行政村村民的“成员身份自治”共同体,或者说,它不可能将基层所有民众甚至包括全体村民的利益纳入权利分配的体系当中。<sup>②</sup>

第二,社会联系方式发生了变化。城乡二元结构体制的松动,以及市场化导致的资源和人口的大规模流动等体制因素造成传统的社会关系及其社会联系方式发生了变化。一方面,从身份社会<sup>③</sup>向契约社会转变,过去联结人们权利、责任、义务这些因素的纽带,比如单位、村庄、家庭、宗族,发生了一个从“身份到契约”即从身份关系到契约关系的变化。反映在社会关系领域,与过去不同的是,人际关系的契约化构成现代生活各种社会关系中的最基本形式。另一方面,基于自由合意产生的契约关系基础上形成的共同体,逐渐发展起来,比如各种社团组织,即社会中的互助团体、市场中的商会、行业协会组织,等等,构成社会基本联系的是充满选择和变易的契约关系,也就是说,尽管在今天一个人身份特征还能够决定公民的教育、医疗、养老、社保等方面的权利并且约束着人们的思想和行为方式,但社会结社关系和利益关系的组织化,已经成为现代经济生活必不可少的基础性条件。

第三,国家与社会关系发生了变化。与西方社会的公共领域不同,中国社会的公共领域不是国家与社会的二元(对立)结构,社会与国家具有互嵌性性质特征,即国家秩序规范(以国家法形式)与民间(基层)社会秩序规范(以习惯法形式)具有浑融和互渗的复杂关系,它揭示了中国独特的国家与社会关系。<sup>④</sup> 这种关系的现代形式就是1949年后的国家与社会一体化结构关系,它的特性是官治与民治结合、社会治理体系与资源分配体系合二为一。改革开放以来,公共领域出现了新的组织形式,社会有了实质性的自主空间,产生了体制外整合或协调个体与个体或个体与国家关系的“半官半民”的社团或个体协会。<sup>⑤</sup> 比如,国家允许公民享有有限的结社自由,允许某些类型的社会组织存在。同时,国家也有意识地利用各种社会组织提供公共产品和公共服务的能力,比如社区公共产品供给和公共服务的市场化做法,使其发挥辅助治理的作用。上述社会关系领域的变化,使社会组织的发展有了体制外的成长空间,为国家与社会之间的结构性安排以及这种安排的制度化提供了基础条件。

### 三、中国基层治理体系的变化

改革开放以后,以公共性社会关系性质的变化为中心,基层社会治理再次进入一个围绕权威

① 李汉林:《中国单位社会:议论、思考与研究》,第1页,中国社会科学出版社,2014年版。

② 周庆智:《基层社会自治与社会治理的现代转型》,《政治学研究》,2016年第4期。

③ 身份社会是指法律根据种种不同的身份确定人们相应的权利或义务,并且这种情形极为普遍,构成社会的常态,这种社会就可称之为身份社会。参见瞿同祖《中国法律与中国社会》,商务印书馆,1981年版。

④ 周庆智:《中国基层社会秩序变迁及其建构涵义》,《华中师范大学学报》,2018年第1期。

⑤ 参阅王颖、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;时宪民:《体制的突破——北京市西城区个体户研究》,中国社会科学出版社,1993年版。

重建秩序的过程。第一,国家改变了对基层社会的管理和控制方式,从政社合一体制到政社分离体制,体制性权力从村社收缩至乡镇一级,国家与基层社会的关系发生了变化。第二,基层社会组织形式发生了改变。在城市,体制外的社会成员大量进入市场领域,多元的、异质的社会空间不断扩大;在农村,实行基层群众自治组织形式,这是一种村民个体与集体土地产权相连的成员身份共同体,其自治更多的是体现在经济生活意义上。第三,国家权力的退出但村组制度性权力没有得到加强却出现弱化的趋向,这根源于基层党政权力对乡村社会的实质性介入,或者说,改革开放以后的乡村社会秩序建构并没有处于党政权力的覆盖之外。

与传统社会治理结构不同,在过去,国家(政府)是通过“直接代理组织”(“行政单位”)与个体民众建立联系,现在的基层社会治理结构缺失了这样一个“中介结构”,是一个国家(政府)直接面对个体民众的官-民(所谓“干群”)治理结构关系。比如在农村,基层社会组织形式重构的秩序特征主要体现在两个方面:一方面,在国家正式权力的运作过程中,引入了基层社会规则或地方性知识,展现了国家与农民关系的实践形态。<sup>①</sup>另一方面,国家权力将村民自治组织作为控制和影响基层社会秩序的新的组织形式,这是国家权力对基层社会进行的重新“行政化”即官治化,后者成为乡镇基层政权对基层社会控制和动员的组织形式。概言之,改革开放以后,国家权力对基层社会改变了过去的控制和动员方式,在秩序规范上由国家力量构建起来的基层社会秩序结构转变为以国家的规范性权力为主与以乡村社会的(基层群众自治组织)非规范性权力以及基层社会规范(比如习俗、惯例等地方性知识)为辅的秩序形态和组织形式。

为将异质的、多元的社会(非组织化的个体)纳入体制和秩序的范围,一直以来中国基层政府通过制度变革来改变自己与其他社会成分的治理关系,以适应变化了的社会结构和治理环境。第一,政府管理导向的改革。包括:(1)结构性改革。确立政府依法行政并提高政府机关的效率,比如,加强基层管理,成立专门的机构解决专门的问题,推行政务公开,建设透明政府,简化审批减少管制,提高效率。(2)功能性改革。建设服务型政府,改善公共服务体制。比如,强化公共服务,完善公共教育、医疗、社保、就业等方面的服务,扩大社会保障的范围,促进社会的公平正义,推动和谐社会建设,同时强化政府的应急处理能力。(3)程序性改革。规范执法行为;实行简政放权、政务信息公开;推进协商民主,完善社会协商机制以化解社会矛盾。比如,拓宽监督公共权力的渠道,加强对政府权力的有效监督,扩大公民有序参与的渠道推进人民民主的发展等。第二,政府服务导向的改革。在关系民众日常生活的民政、公安、户籍、工商、税务等领域积极开展有效的便民服务。政府投入大量经费,用于乡村道路、医疗卫生站、公共电视网等公共设施的改进,并大力推进村容村貌整治、文化下乡、特色小镇建设等工程。同时,实施扶贫政策,建立社会救助制度维护社会弱势群体的权益。第三,完善民间组织管理体制的改革。比如,让利益相关者共同参与,保证公共选择的有效性,增强政府与民间的互动性,将政府机制和社会机制有效地结合起来,实现社会各方共管共治,<sup>②</sup>但上述制度变革贯穿于其中的治理逻辑,乃是为了加强和强化公共体制(国家)的权威主导地位,使公共组织(政府)具备更强大的执政资源与社会动员能力。

从权威来源和制度化力量上看,当今中国基层社会秩序确立在由党政系统、派生系统和职役系统三大系统所构成的治理体系之上。党政系统由两个权力系统即党的组织系统和国家的行政

① 孙立平:《软硬兼施:正式权力非正式运作的过程分析》,《清华社会学评论》,鹭江人民出版社,2000年版。

② 参见燕继荣:《社会治理的中国经验》,《教学与研究》,2017年第9期;俞可平:《政府创新的若干关注点——关于一则地方政府创新案例的分析报告》,2010年8月2日, <http://www.sociloyol.org/shehuibankuai/shehuipinglunliebiao/2010-08-02/10742.html>,2018年7月20日。

系统构成,前者代表政治权力,后者代表行政权力。党政统合体系的治理意义在于:执政党通过政党组织系统将其政治意图贯彻于各级行政治理体系当中,将党的实质性领导这一原则嵌入政府治理模式之中。党政统合体系之精髓所在:这种制度的基本特征就在于政治控制成为完整行政机器的一部分,它有两层含义:一是社会整合在行政体系中达成;一是政治博弈进入行政体系当中。<sup>①</sup> 派生系统是党政体系派生的系统,由党政外围组织和企事业单位及社团组织构成。这些治理主体与基层政府不是上下级行政隶属关系,它们负责某一个社会领域的事务,与基层政府构成既竞争又合作的复杂关系。这些治理主体包括党政系统的“外围组织”如工、青、妇,(包括辖区外的)企事业单位,挂靠行政部门的社团组织也在其中。构成派生系统的治理主体主要起到宣传政策、处理诸如福利、卫生等社会事务,发挥政府助手的作用。职役系统是国家体制之外“民”的部分,是改革开放四十年来社会结构和公共性社会关系变化的产物。但更接近本质的定义是,职役系统是官治与民治相结合、以民治辅助官治的组织形式。

职役系统主要由三个部分构成:一是基层群众自治组织。基层群众自治组织是国家权力控制和影响基层社会秩序的新的组织形式,实际上是一种国家政权在乡村社会重建的形式。<sup>②</sup> 其目标是提升国家在广大乡村民众中的权威以及国家对乡村社会有效整合的能力。与派生系统的依附性社团组织所不同的是,它是一个与集体土地产权制度联系在一起的身份共同体,发挥着连接政府与基层民众,起到乡村公共资源分配和社会秩序维护的功能和作用,是基层政府倚重的辅助治理力量。二是公安机构辅助力量。“辅警”群体是基层治安的重要补充力量,它通过社会招聘方式形成,工资福利、装备保障、社会保险以及日常管理所需经费,由各级财政部门按照财政体制予以全额保障,其规模是警务人员的一到两倍甚至更多。在新时期政府社会动员能力不断弱化的背景下,维持社会稳定成为基层政府治理的头等要务,致使警务雇佣群体的规模呈现不断扩大的趋势。三是雇佣群体,即政府通过购买服务的方式扶持起来的社会组织,完全依靠市场化机制构建起来的雇佣群体,它们居于国家与社会的交汇点上,承载着行政机构分配下来的任务。<sup>③</sup> 这是为了加强基层政府的公共性,通过市场购买服务的方式培植起来的雇佣群体,为基层社会提供公共产品供给与公共服务。这类雇佣性质的组织一般围绕政府的公共资源而繁殖、生长,是被组织而不是自组织,是官办或者半官半民性质的,不是民间的,不是社会的一部分,而是官的延伸、政府的延伸。

职役系统因其非体制性特性及其“以官治民”和“以民治民”的功能作用,与“公-私”、“官-民”这样的本土概念范畴具有内在的关联性,这些概念范畴(如国家与社会关系这样的现代概念)揭示的个体与公共体制的关系并非是一种对立关系,而是具有互嵌性的、可以互相转换的支持关系。也就是说,现在的职役系统与历史上的乡官制或乡役制等“间接代理组织”(以胥吏、宗族、乡绅等为主体)比较,具有同构性和连续性,二者都是建立在支配关系上。因此,职役系统它的发展走向对当今中国基层治理结构的形成和影响具有鲜明的历史文化意义。

#### 四、中国基层治理的改革与转型

从上述基层社会的三大治理体系看,一个突出的特征是,公共体制在基层治理结构中占据主

① 周庆智:《代理治理模式:一种统治类型的讨论》,《北京行政学院学报》,2016年第3期。

② 详见荣敬本、崔之元等:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年版。

③ 刘建军、马彦银:《从“官吏分途”到“群体三分”:中国地方治理的人事结构转换及其政治效应——对周雪光《从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文的一个补充》,《社会》,2016年第1期。

导地位,并且它向基层社会的深入更为制度化和行政化。与此形成对照的是,社会空间不断缩窄,大多数社会组织并不具备民间组织应该具有的关键特点——组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性,<sup>①</sup>不仅如此,尤其是近些年来,基层治理的诸多“制度创新”,改变了三十多年来基层政府治理约定俗成的“党政分开”的固有思维,通过对基层党政权力系统的重新组合,基层党组织的政治功能和社会治理功能得到了进一步的强化,形成以基层党组织权力为核心的社区党群治理结构体系,及其外围社群组织的制度化和结构化,在党政合一的高度集权运作体制机制下,实现权力集中和权责合一,以提高党政权力运作的效率。<sup>②</sup>这是对传统治理逻辑的回归和强化,但它必须面对这样一个问题:与之前的治理结构不同,当今的基层社会是一个治理结构多元化的社会,即社会分工多样化、利益群体多元化和价值多元化,具有权力分散和结构多元的特点,换言之,公共体制如何用权力集中和结构集中来控制 and 平衡权力分散和结构多元,取代社会多元和利益多元,这是一个结构性问题。因此,当前中国基层治理存在的一个政治逻辑悖论:既要加强公共体制,提高其管控和治理社会的能力;又要适应市场经济条件下的社会文化多元与价值多元的发展态势。或者说,用公共体制的一元来取代社会多元,乃是当前中国基层治理转型所面临的挑战和内在张力。

中国基层治理改革和转型的主导性力量主要来自政府,因为中国基层政权组织一直是基层社会的权威性资源与配置性资源分配的中心,同时也是制度创设和变革或制度供给(定规矩和规则)的提供者甚至是唯一的提供者。也就是说,中国基层政权组织在社会领域、市场领域一直是支配性力量并具有决定性影响力。传统的社会管理指的就是政府对社会事务进行管理和控制,强调政府是公共管理的主体,社会是公共管理的对象,以实现政府对社会的管控。但“如果社会或经济的变化消弱或破坏了传统的联合基础,要实现高水平的政治发展,还须依靠人民发展新形式的联合的能力”<sup>③</sup>,这就要求基层政府治理要实现从过去的一种权威模式向一种协商共治模式转变,即基层公共治理秩序的运行和维持,要从其权威源于国家授权的基层单中心(monocentric)组织秩序,过渡到其权威源于社会授权的多中心(poly-centric)自治秩序之上。换言之,对现代社会治理来说,政府并不是国家唯一权力中心,各种机构(包括社会的、私人的)只要得到其成员的支持,就可以成为社会权力中心。<sup>④</sup>所以,当前中国基层治理改革和转型的核心议题,就是要求中国基层政权组织以建构现代公共性社会关系为基本任务,这也是有关中国基层治理的理论建构和现实设计的出发点和思考方向。

进一步讲,中国基层社会治理体系建构取决于现代公共性社会关系所具有的几大结构特征:公共领域的自治结构,多元治理主体的权利界分,强大的主体社会。这些结构条件满足了公共社会的多元性、异质性、权力分散等特点,为社会整合和凝聚提供了结构制度化和利益组织化条件,在此基础上形成的治理秩序,涉及社会公正维护机制、利益协调机制和社会组织化形式。当前中国基层公共性社会关系性质的变化,已经具备了多元主体治理等基础性条件。换言之,政府不再是制度来源的唯一主体,社会力量的崛起,为制度供给提供了新的来源;社区、社团、社企、社工等社会力量和组织形式的出现和壮大,为社会秩序提供了有效保障;社会资本对公共产品供给的介入,为社会发展和政治稳定激发出更多的经济活力与社会创造力。<sup>⑤</sup>这就是说,传统治理——政府是公共管理的主体而社会是公共管理的对象——已经难以应对变化了的公共性社会关系,并

① 莱斯特·萨拉蒙等:《全球公民社会——非营利部门视角》,第561页,社会科学文献出版社,2002年版。

② 周庆智:《权威主义基层治理——以深圳罗湖“质量党建”为例》,《求实》,2016年第10期。

③ 塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,第34页,上海译文出版社,1989年版。

④ 俞可平:《治理与善治》,第5页,中国社会科学出版社,2000年版。

⑤ 燕继荣:《社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释》,《北京大学学报》,2017年第5期。

且中国基层治理改革和转型所面对的问题更错综复杂,更需要实践的多维度的创新,这些创新包括价值的、制度的、规范的、结构的,亦即“社会改革和创新社会治理体制的核心议题,就是要处理好政府与社会的关系以及市场与社会的关系。要弄清楚,哪些社会事务,需要政府、市场和社会各自分担,哪些需要政府、市场和社会共同分担。在充分发挥政府宏观调控作用、市场决定性作用的同时,更好发挥社会力量的作用”<sup>①</sup>,也就是说,所有的政府治理实践或创新无不是集中在政府与社会、政府与市场的权利关系领域当中。概括地讲,当前中国基层治理的改革和转型是一个综合性系统,它要实现的是这样一个治理格局:政府机制(政府是主体)、市场机制(企业是主体)、社会机制(社团、社区、社工、社企是主体)三种机制的多元共治,这一种治理格局揭示了当前中国基层公共性社会关系的结构特征及其性质变化。

第一,政府治理主体的重塑。基层治理机制的多元主体建构,关键是政府权威角色、性质、及其与其他社会成分关系的变化。(1)传统治理思维的改变。与之前政府管控和包办社会的治理思维和治理方式不同,当前公共性社会关系性质的变化,要求政府成为公共事务、公共财政的管理部门,提供公共产品和公共服务,并确保国家与公民之公共事务的制度化关系。(2)政府治理法治化。其内涵包括如下方面:一是树立法治主义原则。它包含两层意思:法治政府和民主政治。就法治政府建设而言,一方面公权力建立在人民主权原则上,另一方面政府要保障全体公民的权利。就民主政治而言,当前迫切的问题是扩大政治参与,没有政治参与,就没有公意的形成,法治就变成了法制——治理社会的工具和手段。二是公共参与的制度化。建构政府治理的公共性要先从普通民众参与开始,“以广泛社会参与为主要形式的社会合作为社会治理提供不可或缺的社会化机制。这一合作机制强调社会治理过程的合作参与而不是对抗,强调社会资源的动员整合而不是使其在对抗中相互抵消”。<sup>②</sup>公共参与涉及政府政策信息的公开透明,以及公民个人及社会组织参与渠道制度化。三是预算法治和财政民主。一方面,政府承担运用法律保障经济自由与激励的任务,通过新的权利分配保护经济自由,为高效、合法的交易提供安全保障。另一方面,只有政府财政为公共需要负责,赋予财政以民主的性质,保障民众的政治、经济、社会和文化方面的权利,让纳税人从政府享受到的公共利益大于其通过税收转移给政府的资源价值,才能使政府的公共性与基层公共性社会关系的建构内在地关联起来。(3)确立政府与社会的法治关系。这有两个含义:一方面,明确和限定政府的有限职能,并依此来不断调整国家与非国家组织和团体的关系;另一方面,社会自治组织是公共秩序不可替代的利益组织化形式,它受法律、法规以及社会规范体系的限制和约束,它阻止国家权威直接地、最大限度地施加于每个个体的社会成员之上。

第二,社会治理主体的型构。其内容主要包括两个方面:一是主体社会建设。从单位社会进入公共社会,社会治理所面临的一个结构性问题,就是在个体与公共体制之间没有一个主体社会的存在,后者是指一个介于国家和个人之间的领域,它由相对独立存在的各种各样的组织和团体所构成,这些组织和团体包括家庭组织、宗教团体、工会、商会、学会、学校团体、社区和村社组织、各种娱乐组织和俱乐部、各种联合会和互助协会等。主体社会发挥两个方面的功能,一方面,主体社会是建立在个人从事经济、文化和社会活动的基础上并与国家相对应的一个公共领域。各种非政府组织、志愿性社团、慈善组织、社区组织、利益团体构成了公共社会的基本元素。在这个公共领域中,社会本着自我组织、自我规制的原则,在法治和民主协商的框架下自主运转。另一方面,主体社会是在面对市场的侵蚀时,社会本身展开动员,产生出各种社会规范和制度安排,诸如工会、合作社、争取减少工作时间的组织、争取扩大政治权利的运动等,以此来抵御和规范市

<sup>①②</sup> 李培林:《社会改革与社会治理》,第3页,第20页,社会科学文献出版社,2014年版。



场。二是社会治理的自治权利法律保障。如上所述,国家与个人之间的中介组织由社会自治组织和团体所组成,后者以其具有的非营利性、民间性、志愿性和自治性应对“政府失灵”和“市场失灵”。个体和公共体制建立制度化关联并有效发挥连结、代表、协调和应责作用,其意义在于,它广泛影响着个体的生存利益,比如依靠公共制度解决问题、避免相互损害的能力,通过代表增强自身力量的能力,寻求公共衡量标准、要求权威机构帮助的能力。<sup>①</sup>换言之,社会治理主要是指社会对于社会事务的管理,强调社会组织和公民个体是公共管理的主体,其主要表现形式不是政府管制,而是社会自治。但迄今的社会自治,还没有产生法治意义上的社会自治权利,这与混淆社会自治主体与社会自治权的概念有关,比如公共权力积极地渗入社会和社区,以及名义上的社会自治组织实际上大都是公共权力机关的分支,<sup>②</sup>这给社会自治的发展带来两个方面的直接影响:一方面,自治权的缺失使社会自治的范畴和边界不清;另一方面,自治不能成为自治体成员的自治,而变质为自治机关的自治。也就是说,没有个人自治权和社会自治权,社会团体在法律上就不可能有独立于公共体制之外的存在,就不能自行处理自身的公共事务,基层社会自治就发展不起来。因此,自治权的法律保障关涉两个方面:一方面,社会自治遵循法治原则,以尊重和保护社会成员的基本权利为前提,没有公民个人的结社权,就没有社会组织的自治权;另一方面,公共权力为社会自治提供制度性的法律保障,即对社会自治活动确立人人适用的普遍法律规则。而且所有公共组织均具有有限但独立的自治地位,没有任何个人或群体作为最终的或全能的权威凌驾于法律之上。<sup>③</sup>法治是社会自治制度化的保障,是社会共同体存在的基础性条件。

第三,市场治理主体的型构。市场自组织是形成市场秩序的基本因素,市场经济促成了平等自治的契约关系、法治原则、自治原则和民主发展进程。<sup>④</sup>这包括两方面涵义:一方面,市场主体形成联合形式,成为内生型的利益集团组织,在政府与个体之间起到沟通和协调作用,即防止政府公权力的不当干预行为;另一方面,约束成员损害市场秩序和社会秩序的行为以及规范市场行为。当前市场治理主体具有以下两个突出的特征:一是市场组织与公共体制之间存在一种交换性或依附性关系,这种关系的存在基于一种政治关联和利益关联的基础。二是市场组织具有法团化(Corporatism)特征。这类市场组织主要是指地方政府即县、乡镇政府直接介入经济,担任管理企业的角色的过程,以及各级政府、政党组织与所辖企业形成的一个类似大企业的利益共同体。<sup>⑤</sup>市场化改革以来,公共体制资产经营者角色的发展,就使它更深地卷入资产、融资、信贷和市场信息的垄断活动当中。这类市场组织带有某种法团主义结构特征——市场组织成为公共体制正规的、组织化利益的联合体的制度形式。上述市场组织特性不是市场主体结构的全部,甚至也不能代表当前市场治理主体型构的变革方向,因为,市场治理主体的型构需要推动市场组织的自治化,即市场利益共同体应该成为连接国家和社会两方的协调性经济组织,具有更多的自主性地位和社会权力,这意味着国家和社会两边的权力平衡发生了变化。上述发展倾向都不同程度地存在,但它们的发展归根结底取决于社会利益组织化、制度化的连接方法在基层政治秩序中的性质、作用及形式。

① 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》,2015年第1期。

② 崔智友:《中国村民自治的法学思考》,《中国社会科学》,2001年第3期。

③ 刘建军:《和而不同:现代国家治理体系的三重属性》,《复旦学报》(社会科学版),2014年第3期。

④ 参见邓正来:《中国市民社会研究的研究》,邓正来、历山大主编:《国家与社会——一种社会理论的研究路径》,上海人民出版社,2006年版。

⑤ Jean Oi, *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley & LA: University of California Press: 1999, pp. 3 ~ 16.

## 五、结语

改革开放四十年,以公共性社会关系性质的变化为中心,中国基层治理改革和转型进入到政府治理、社会治理和市场治理的多元共治的主体型构议程当中。

从中国基层治理的改革实践上看,法治政府建设、民主参与、社会组织发展、社会自治、权力监督等方面都有探索和实践,目标是为了加强公共体制(国家)的权威地位,使公共组织(政府)具备更强大的执政资源与治理能力。尤其本世纪以来,基层治理表现出以权力集中和结构集中来控制 and 平衡权力分散和结构多元的趋向,试图使基层社会处于权威政府的管理和服务之下,并且出现向传统的全能主义治理体系回归的趋向。<sup>①</sup>换言之,中国基层治理的改革和转型还需要适应市场经济条件下社会多元与价值多元的发展态势,来调整公共体制的经济社会功能和治理角色,实现多中心的社会治理现代化目标,而不是相反,基层社会治理的权威建构退回到传统社会治理的出发点。

当前中国基层治理的改革和转型面临的问题是,一方面公共性社会关系性质的变化要求把基层社会治理建立在政府机制、社会机制和市场机制的协商共治架构上;另一方面,基层政府治理一直表现出将公共权力覆盖于所有社会领域中的倾向。之所以出现两种不同的治理改革取向,主要根源于传统的政府治理路径依赖和现实中基层社会结构多元和社会力量的分散及非组织化。但不能回避的现实问题是,与之前的社会治理结构不同,当前的基层社会治理面对的是一个结构多元、利益多元和价值多元的公共性社会关系,因此,核心的问题是,如何将大众利益充分组织化,通过连接个体民众与国家的社会组织,全体社会成员都置身于相互勾连的、制度化网络之中。这个问题的实质是,中国基层治理改革和转型的成功与否最后确定在社会利益协调机制和社会公正维护机制的建构上。

中国基层治理改革是要改变传统社会治理的权力支配关系,将基层社会治理秩序建立在个人权利和社会权利的目标实现上。这就需要对传统的治理规则和基层体制做出实质性变革,比如改变权力支配社会的观念,让社会力量得到充分的发展,使社会能够(有能力)自己管理自己,在基层社会形成一种现代公共领域和现代公共生活方式。因此,建构中国基层治理的基础性条件包括:一是社会自治权利的法律保障,即明确社会自治权利以及公民与国家之间、不同层次的自治体之间的权利内涵和边界。二是重构主体社会。主体社会是基层治理转型的基础部分,它是个体与公共体制之间不能缺位的公共领域和组织形式。三是政府、社会、市场等领域的多中心公共治理主体的型构。

中国基层治理转型涉及两个方面的体制机制改革:一是政府职能的公共性建构并与社会确立法治关系,二是建构基层社会自治结构体系,实现社会公正和社会利益组织化。因此,中国基层社会治理转型的目标是要使政府与社会确立在法治、民主、自治、共治的结构性关系上,从传统治理的一种支配性和依附性关系转变为一种现代治理的民主共治的协商关系,这就是中国基层治理转型的现实社会政治含义。

作者:周庆智,中国社会科学院政治学研究所(北京市,100028)

(责任编辑:王炳权)

<sup>①</sup> 参见周庆智:《权威主义基层治理》,《求实》,2016年第10期;景跃进:《中国农村基层治理的逻辑转换》,《治理研究》,2018年第1期。