

第一章 社会治理的概念及理论辨析

第一节 治理的概念、类型与辨析

一、治理的基本概念

治理^①，英文原词为 *governance*，源自拉丁文“*gubernare*”，一般用来指称有关指导 (*guiding*) 的活动或组织引导 (*steer*) 自身的过程^②。参考主流辞书，在《牛津词典》(*Oxford Dictionary*) 中，治理被解释作管理一个国家或控制一个公司和组织的活动与方式^③；而《剑桥辞典》(*Cambridge Dictionary*) 中将治理直接释义为一个组织或国家的最高管理方式，旨在推动和维持最高标准的管理职位和公司治理模式^④。由此可见，治理的概念最早是从行政学和企业管理学中衍生而来的，在某种程度上属于问题导向 (*question-oriented*) 的理论视阈。然而当前国内外学者对治理理论的选择偏好和广泛运用，其背后传延着的深厚学理脉络和反映着的急切现实情境，要更为复

① 治理是舶来词汇，对应的英文原词是 *governance*，因而也有学者以“治道”一词替代之。治理 (*governance*) 在国内被首次引介，是一篇发刊于 1995 年《市场逻辑与国家观念》中署名为知贤的论文《*Governance: 现代“治道”新概念*》。更多讨论参见郁建兴、王诗宗：《治理理论的中国适用性》，《哲学研究》2010 年第 11 期。

② 陈振明主编：《公共管理学》，中国人民大学出版社 2005 年版，第 77 页。

③ <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance>.

④ <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/governance>.

杂和紊淆。从学科发展脉络来看，治理理论本身是与公共管理实务与公共行政实践结合得最为密切的理论，体现了人们对建立永续、合理和高效的社会管理新秩序的美好夙愿^①。在理论建立之时，它即融合了不同的社会科学的理论和方法取向，如制度经济学、国际关系学、政府过程学、组织理论、运筹理论和管理理论等分支派系^②，成为多学科交叠创新的重要领域，因而一度是国际社会科学中广义理论和方法的代表。从现实情境来看，20世纪中后期，西方国家不断受制于福特主义的管理桎梏、福利国家的财政危机和全球化的社会风险^③，执政智囊无法再倚赖社会科学的旧范式来应对层出不穷的社会问题和挑战。恰逢其时，治理由一个并非事先设计好的学说，逐渐经过研究者对现实情境的“冲击—回应”，孕育而生，发展成熟，成为近十年社会科学理论与方法的“新领主”。历史显示，自1989年世界银行发展报告首次使用治理一词来概括非洲国家出现的公共管理危机以后，各个世界性组织紧接着于1992年、1996年、1997年以及1998年相继在年度总结中使用和强调了治理的概念^④。此后，治理的概念在政策报告中频频出现，也成为媒体社论中的热词。《大辞海：政治学、社会学卷》明确指出，治理是20世纪90年代以来出现的一种新兴的管理范式，它具备了不若以往的4个特征，包括：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是

① 参见唐娟：《治理与善治研究综述》，见中国政治学年鉴编委会编：《中国政治学年鉴：2003-2005》，中国文联出版社2006年版。

② 参见张昕：《转型中国的治理与发展》，中国人民大学出版社2007年版，第38页。

③ 参见王诗宗：《治理理论与公共行政学范式进步》，《中国社会科学》2010年第4期。

④ 参见胡仙芝：《治理理论与公共管理变革》，《公共治理与制度创新：第一届中美公共管理学术研讨会论文集》，中国人民大学出版社2004年版。

持续的互动^①。总而言之，治理的出现，意味着传统的统治思想和前现代的管理思维悄然发生了变化。社会科学家需要对动荡不定的国际局势和复杂多变的社会态势做出自己的回应。

为了充分理解治理理论的内在意涵，笔者将迄今为止国内外学者对治理给出的代表性定义引介如下：

(1)俞可平认为，治理是一个具有广泛使用性的概念，它是指各种公共的或私人的机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和。它使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程，其中包括有权迫使人民服从正式的制度和规则，也包括人们同意或认为符合其利益的各种非正式的制度安排。^②

(2)曾勇明认为，治理是一种把管理的主体由政府扩充为政府和公民，重视实现社会公平和管理效率的新模式。他从治理的主体、过程和目的三个方面来探讨治理理论：首先，治理是公民参与公共管理并形成多中心的管理格局和自组织网络的过程；其次，治理是在政府与公民组织的合作和互动过程中实现的；最后，治理的目的是为了实现技术层面的效率和价值层面的公平、社会福利和社会发展。^③

(3)毛寿龙认为，治理是对公共事务的一种治道变革^④。在他看来，传统社会中常见的治道模式是无限政府、人治政府、专制政府和集权政府，现代社会中常见的治道模式则是有限政府、法治政府、民主政府和分权政府^⑤。此外，他还认为治理理念对于发达国

^① 参见夏征农、陈至立主编：《大辞海：政治学·社会学卷》，上海辞书出版社2010年版，第299页。

^② 参见俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

^③ 参见曾勇明：《两种治理理论》，见高航、杨松主编：《新世纪的公共管理》，中国商业出版社2001年版。

^④ 毛寿龙在早期研究中倾向于把governance翻译为治道。具体可参见《西方政府的治道变革》，中国人民大学出版社1998年版。

^⑤ 参见毛寿龙：《现代治道与治道变革》，见余逊达主编：《法治与行政现代化》，中国社会科学出版社2005年版。

家和发展中国家有不同的意义。对于前者，治理往往意味着进一步完善市场，放松对市场的管制，用新的方法处理好政府与市场、政府与社会、政府与公民之间的关系；但对于后者，治理意味着政府自身的改革，即推进政府职能转变和管理创新，建设法治政府、服务政府、责任政府和效能政府。^①

(4) 蔡允栋认为，治理和政府管理要区别开来，一般指称政府与人民(所组成的组织或团体)协同统治或管理的一种新的过程和形式。他进一步指出，虽然治理的形式包括政府、官僚和市场等比较传统的类型，但这个词汇被广受重视，乃在于其隐含的“网络”性质，即意指政府与市民社会能够统合成为一个具有管理功能的网络关系结构。透过这个结构的分工组合，能够有效促进法令计划的周全性与执行的顺遂；而此间非政府组织和公民的参与，则对于提升政府能力以及限制政治和行政的专断独行，有相当大的贡献。^②

(5) 尚晓援认为，治理的概念是对政府概念的发展和替代，指为了达到某种特定的公共目标，促进公共福利，通过政府或非政府的组织手段进行的集体形态和社会管理。一般而言，政府主要指一种自上而下的社会控制方式以及与权力集中的单一代表，而治理是网络形式的控制，主要是指控制的过程和相关的多种代表。^③

(6) 罗茨(R. A. W. Rhodes)认为，治理是对政府管辖意义的转变，意味着管理过程的全新路径，或者是一种改变了条件的秩序原则，或者是管理社会的崭新方法^④。1996年，罗茨对治理概念进行了探索性界定，给出了6种解释：①作为最小国家的管理活动的治理，它指的是国家削减公共开支，以最小的成本取得最大的效

① 参见毛寿龙：《中国政府治道变革的新进展》，见法国更新治理研究院编：《治理年鉴2007》，新星出版社2007年版。

② 参见蔡允栋：《民主行政与网路治理：“新治理”的理论探讨及类型分析》，《台湾政治学刊》2006年第1期。

③ 参见尚晓援编著：《冲击与变革：对外开放中的中国公民社会组织》，中国社会科学出版社2007年版。

④ R. A. W. Rhodes (1996). *The New Governance: Governing Without Government*, *Political Studies*.

益；②作为公司管理的治理，它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制；③作为新公共管理的治理，它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；④作为善治的治理，它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；⑤作为社会—控制体系的治理，它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动；⑥作为组织网络的管理，它指的是建立在信任和互利基础上的社会协调网络①。

2000年，罗茨对此前的定义做出部分修正，并给出了7种新说法，其中包含：公司治理、新公共管理、善治、国际间的相互依赖的治理、社会控制论的治理、作为新政治经济学的治理和网络治理。这里，增补的“国际间相互依赖的治理”指的是国际政治关系和国际政治经济关系的变化趋势，它对政府空心化和多种水平的治理的强调与公共行政研究直接相关；而“新政治经济学”的治理是指一个协同各种经济行为主体行动的政治经济过程，它对以工具论的方式解决治理中的协调难题提供了批判的视角，重新检验了政府经济管理以及边界日益模糊的市民社会、国家、市场经济之间的关系。②

(7) 斯托克(Gerry Stoker)提出理解治理的5个论点：治理意味着一系列来自于政府，但又不限于政府的社会公共机构和行动者；治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中，存在着边界和责任方面的模糊性；治理明确肯定在涉及集团行为的各个社会公共机构间存在着权力依赖；治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络；治理意味着办好事情的能力并不仅仅局限于政府的权力，也不局限于政府的发号施令或运用权威③。

(8) 罗西瑙(James N. Rosenau)认为，治理是一种规则体系，

① 参见俞可平：《治理与善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

② 参见王诗宗：《治理理论及其中国适用性》，浙江大学出版社2009年版，第39~40页。

③ Gerry Stoker (1998). *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*.

它依赖于主体间重要性的程度不亚于对正式颁布的宪法和宪章的依赖，因而治理是只有被多数人接受才会生效的体系。同时罗西瑙还指出，没有政府的治理是可能的，在某种情况下没有政府统治的治理比起善于治理的政府更为可取^①。

(9) 法国治理研讨中心(Institute for Research and Debate on Governance, IRDG) 在《治理年鉴 2007》(*Chroniques de la gouvernance 2007*) 认为，治理实际上是指一个从地方到全球人类社会共存的组织 and 调节以及产生共同规则的方法^②，学术界必须以开放的方式来看待。在随后的 2008 年、2009 年和 2010 年的《治理年鉴》中，该中心围绕世界性治理机制形成的语境展开一系列研讨，包括资本主义国家的金融危机、非洲国家社会溃败和全球性公共管理失败的问题。他们判定，当代世界治理问题的复杂性超出人们的想象，而迄今为止人类社会治理体系、参与治理的行动者的活动能力、治理框架的演变和挑战以及地域和历史遗留问题等都在不断加深治理的难度和已有方案的效度，治理的研究时效性必须受到更多国家关注和重视^③。

(10) 联合国开发署后系统任务小组(System Task Team, STT) 在《治理与发展》(*Governance and Development*) 中指出，治理是指政治与行政机关全方位管理一个国家事务的行动，它由贯穿于公民和团体在综合他们的利益、践行他们的法律权利、实现他们的目标以及协调他们差异过程中的机制、流程和体系所组成。特别需要说明的是，开发署 STT 小组把民主治理(democratic governance) 作为国家治理能力的重要指标，用以指称创建和维持具有包容性和社会共

① 参见詹姆斯·N. 罗西瑙主编，张胜军、刘小林等译：《没有政府的治理：世界政治中的秩序与变革》，江西人民出版社 2001 年版，第 5 页。

② 参见法国更新治理研究院编，金俊华译：《治理年鉴 2007》，新星出版社 2008 年版。

③ 参见法国更新治理研究院编，金俊华、林晓轩、王忠菊译：《治理年鉴 2008》，新星出版社 2009 年版；金俊华译：《治理年鉴：2009-2010》，吉林出版集团有限责任公司 2011 年版。

鸣的政治程序及设置的环境的过程^①。

(11)联合国全球治理委员会(Commission on Global Governance, CGG)认为,治理是各种公共与私人机构管理共同事务诸多方式的总称,是调和各种利益冲突并持续采取集体行动的过程;它包括正式机构与规章制度,也包括经由成员同意并符合个人利益的非正式制度性安排^②。

不难看出,由上述学者和组织对治理的解读,是通过参与主体、组成结构和执行效果三个方面进行的。从参与主体来看,治理倾向把个人、社会和国家视为合作伙伴关系(social partnership),彼此之间并没有权力与利益的高低阶序;从组成结构来看,治理着重把个人、社会与国家置于联合和笼络的位置,三者利益分配以及矛盾化解过程中共同表决,协同执行,勾连互构形成“多中心”和“网络状”结构体系;在执行效果上,治理既突出体现了各主体的风险共担,又着重地表现成果共享的利益机制。综合这三个方面,本书认为,治理是一种个人、社会和国家多方参与,为增进共同利益,化解彼此矛盾,进而以合作、协商和互惠等达成共识的方式进行的新型管理活动。

二、治理的类型

当学者对治理基本定义莫衷一是、喋喋不休之时,关于治理类型的划分和界定却进一步加剧了他们的争议和讨论。诚然在概念的问题上,学者们依托于世界各国所面临不同社会问题的情境建构,进行相互迥异的本土化治理实践,自然得到有针对性的学术话语表达,因而也呈现为关于治理意涵的不同解释。当他们进入类型学范畴,意图对治理问题进行划界和厘定时,治理行动的主体、范围和交互关系却成为了治理分类体系紊杂的根源。至此为止,人们关于

^① http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/7_governance.pdf.

^② 孙同文:《从威权政府到民主治理:台湾公共行政理论与实务之变迁》,元照出版有限公司2003年版。

治理类型的判定包含以下 4 种主要形式：

1. 全球治理(global governance)

全球治理是 20 世纪以来国际学术界为应对全球化问题所进行的一系列革新且具有挑战性的研究，它包括了全球市民社会、气候变化、区域化和全球安全等领域。伦敦政治经济学院的全球治理中心(LSE Global Governance)把全球治理定义为一项由处理全球问题所必要的原理、规则和法律所组成的最小架构，它有着不同的组织设置，包括国际组织和国家政府^①。

追本溯源，全球治理的概念最早的倡议者是美国政治学家罗西瑙。在《没有政府的治理：世界政治中的秩序与变革》一书中，他指出全球政治、经济乃至文化正在经历前所未有的一体化和碎片化同时进行的发展，这样的世界政治、经济和文化大背景下，政治权威的位置发生重大的迁移，对人类社会生活的治理也因此从以国家为主体的政府治理转向多层次的治理。这里的一项重要的治理层级就是全球层面的治理。政治学家赫尔德和麦克格鲁进一步佐证：“作为一种分析方法，全球治理拒绝有关世界政治和世界秩序的以国家为中心的传统概念。(全球治理的)主要分析单元，则是制定和执行权威性的、全球的、区域的或跨国的体系。”^②当前绝大多数国家已经步入了全球化政治体系中并成为其中一员，这种处理国际事务和重构国际资源分配的全球治理层级毫无疑问是必要的，它将对民族国家的政治参与发起尖锐的挑战，并要求其顺应国际潮流，走出地方主义的牢笼。

2. 国家治理(state governance)

国家治理，是指通过配置和运行国家权力，对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务，确保国家安全、捍卫国家权益、维护

^① [http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/research/research% 20themes.aspx](http://www.lse.ac.uk/globalGovernance/research/research%20themes.aspx).

^② 戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁，曹荣湘、龙虎等译：《治理全球化：权力、权威与全球治理》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 13 页。

人民利益、保持社会稳定、推动科学发展^①。在国际社会,最早确立完整的国家治理测量指标,并对主权国家进行评估的是国家间的官方合作组织,如联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)、经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)、世界银行(World Bank, WB)以及亚洲开发银行(Asian Development Bank, ADB)等。此外,还有一些国际人权组织,如大赦国际(Amnesty International)、透明国际(Transparency International)和自由之家(Freedom House)对国家治理也有配套的评测体系^②。从这些组织对国家治理的理解中,我们可以看到三种研究取向^③。

(1)结构取向。这种取向主要聚焦于国家治理中的结构性因素,如政府间关系、政府内部的科层制结构、市民社会氛围、法治程序以及新闻自由开放体系等。

(2)过程取向。这种取向主要聚焦于国家治理的政策过程,如公民参与情况、基层自治组织能力和国家的腐败治理等。

(3)结果取向。这种取向主要聚焦于国家治理的实际效果,如政府效能感、政绩合意度、居民生活满意度和幸福感等。

综合上述三种取向,我们可以把国家治理理解为国家政权运作的缩影,它是从国家统治者的角度出发,以国家职能的正常运行与否为向度,对国家整体利益进行结算,以此评价国家治理的效果。

3. 社会治理(social governance)

社会治理是在社会管理概念的基础上衍生和阐发的一种强调服务至上和公正至上的公共管理理念和公共责任机制。目前学术界对

① 参见刘家义:《论国家治理与国家审计》,《中国社会科学》2012年第6期。

② 参见俞可平:《中国治理评估框架》,《经济社会体制比较》2008年第6期。

③ 参见肖唐骝、肖龙:《国家治理的公民之维:治理能力与治理绩效评价——基于2002年和2011年两次全国性调查数据》,吉林大学中国国家治理研究工作坊,2004年。

它的具体概念仍然争论不休。有学者认为社会治理是指“通过制定社会政策和法规，依法管理社会事务、规范社会组织行为、合理分配社会财富、维护社会公正、化解社会矛盾、保证社会秩序和社会稳定”^①。也有学者认为社会治理是“在国家现存政治制度的基本框架内，在政府与市场、政府与社会、政府与公民基本关系明确定位的前提下所建立的涵盖服务精神和服务原则的、法制与德治相统一的治理体系”^②。无论如何，社会治理都是在三个层面上对原有的社会管理体系进行了扬弃^③：在治理的主体层面上，它将把政府从包揽一切的财政重负中解脱出来，谋求社会多个主体、多种力量协商合作；在治理的功能与责任层面上，它强调与社会组织加强联系，增强私营部门与市民社会的活力和自主性，要求其对公众负责；在治理的效果层面上，它追求效率与公平的齐头并进，不废此偏彼，力求促进社会最大多数人的福利。

4. 协同治理(collaborative government)

协同治理是随着新公共管理(new public management)的浪潮而兴起的一种治理方式。在这一概念的界定上，学者们也有不同的看法。江大树认为协同治理是指“政府社群成员之间透过彼此互赖与互补的优势，建构互利与共存的关系，同时强调高度信任与承诺行动的特质有助于实现互惠与合作的目标”^④。郁建兴、任泽涛则认为协同治理是指“政府出于治理的需要，通过发挥主导作用，构建制度化的沟通渠道和参与平台，加强对社会的支持培育，并与社

① 参见卢汉龙：《社会建设与社会治理》，社会科学文献出版社2006年版。

② 参见朱久伟、王安主编：《社会治理视野下的社区矫正》，法律出版社2012年版。

③ 参见孙晓莉：《西方国家政府社会治理的理念及其启示》，《社会学研究》2005年第2期。

④ 江大树：《构建地方文官培训蓝海策略：网络治理的观点》，《研习论坛月刊》2006年第72期。

会一起，发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用”^①。然而在现实治理实践中，一些民主国家结合官僚体制、市场机制、民间组织以及社区自治等各种治理途径，证实了在公共行政的过程中有同时实现民主与效率的可能，这为协同治理提供了坚实的实践基础。由于协同治理是以网络治理为核心，同时结合市场与官僚等治理工具，希望反映分歧社会的多元价值的治理体系，也被许多学者称为新治理(neo-government)^②。在某些市民社会发育不全、公民的主体意识薄弱的强权国家，或是国家行政机关精简、管理体系薄弱的民主福利国家，协同治理把国家机关、社会组织与公民个体联系在一起，为治理行动的有效执行提供了新的方向。

三、治理与管理、统治的概念辨析

自20世纪90年代新公共管理思潮的兴盛以后，人们在管理行动中的所思、所想、所需、所求更多是治理而非统治^③。但无论统治还是治理，两者在理论发展与实践探索上都拥有相当漫长的历史，足以展现出两者明显的可以比较的差异。一般而言，我们论及统治，指涉的主体往往是政府权力机关，即我们把统治寓意为国家的政治制度和其所拥有的强制权力的合法性；而我们论及治理时，其主体可以是政府组织，也可以是非政府组织或政府与民间的联合组织，换句话说治理体现的是政府因素与非政府因素的相互依赖关系。既然统治的着眼点是政府自身，它必然是以政府有能力制定决策和执行决策为特征，并在正式制度的赋权下动用权威性资源进行价值分配；而治理的着眼点则是面向整个社会，它无可避免地以正式制度或非正式规范来进行指向所有主体的管理

^① 郁建兴、任泽涛：《当代中国社会建设中的协同治理》，《学术月刊》2012年第8期。

^② 参见蔡允栋：《民主行政与网路治理：“新治理”的理论探讨及类型分析》，《台湾政治学刊》2006年第1期。

^③ 参见李长晏：《全球化趋势下地方治理的困境与发展》，《中国地方自治》2007年第9期。

活动。

至于治理与管理之间的比较研究，如果从学术与政治关联的背景来考察，一定程度上则是得缘于治理作为一种体制性话语本身的流行。因而得见，两者关系的探讨在近年来已然是学术界的恒常主题。也许有学者认为治理概念的兴起之所以伴随管理话语的式微，其背后的社会结构逻辑是第三部门的崛起、信息技术的发展以及第三产业在经济体系中旷日持久的主导作用^①，这些新组织、新技术以及新经济对于权力与制度的要求将是治理与管理更替的一个重要动力。但我们也要看到，治理由始至终都是作为一种社会自我规范的微妙形式，全然发挥着与管理非同一般的作用。这才是治理话语占据学术与政治主导地位根源。^②

本书认为统治、管理与治理之间的关系，大体应该从制度背景、权力主体、权力构成以及权力运作四个方面加以详析。从制度背景来看，治理面对的是后资本主义时代的经济体制以及第三次工业革命的社会环境，这与威权政治体制和农业生产下的统治，以及资本主义经济体制和早期工业革命下的管理截然不同。受制于制度背景，当今时代的权力主体不仅是政府，还有市场经济中的企业主和社会领域中的公民。后者对权责的追究瓦解了前资本主义时代臃肿的官僚式决策机制和缺乏人道的企业内部泰勒式管理，更促使权力分散化与碎片化。当政府、企业和社会组织处于同等权力的地位时，它们之间相互抱合与勾连的关系，会给中国经济制度改革与社会体制转型带来怎样的变化，这是本书主要回答的问题。

^① 参见竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008年第10期。

^② 社会学家郑杭生曾经从权威来源、运作过程、民主参与、权利行使等四个维度，对统治、管理和治理进行比较。他认为治理观念中西方早已有之，而现代西方体制治理理论是对时代变化和现实情况加以提炼形成的。而在治理、统治与管理三者中间，治理更能发挥三个主体的互补优势，使社会维持常态运行，增进社会进步，缩减社会代价。具体参见郑杭生：《“理想类型”与本土特质——对社会治理的一种社会学分析》，《社会学评论》2014年第3期。

表 1.1 统治、管理与治理之间的比较

	统治	管理	治理
制度背景	威权政治体制(前资本主义)与农业生产	资本主义经济体制与工业革命	后资本主义经济体制与第三产业革命
权力主体	国家领袖及其继任者	体制官僚、企业管理者	政府、企业和公民
权力构成	全部权力只能来源于政府,权力自上而下分布,呈现单极化	权力分布呈条块分割,在中央政府权力与地方政府权力呈垂直归属关系,地方政府部门间、政府与非政府部门间呈现纵向制衡关系	权力分布呈分散化与碎片化,政府部门享有政治权力、市场企业享有经济权力以及社会组织享有公民权利
权力运作	以指令性政治为主,依靠政府发号施令,政府是权力的唯一代表	每一级政府部门的最高领导人具有权力行使的裁量能力,但权力的合法性来源于政绩与效率	政府、企业与社会组织的权力功能不同,但他们地位是平等的,通过民主协商的方式行使权力

四、社会治理理论的中国适用性

1. 中国社会发展的机遇与挑战

改革开放以来,中国的经济如同一匹脱缰的野马,进入到飞速增长的阶段。从增长速度来看,中国经济增长率在近 20 多年间均维持在 10%左右^①,远远超过了 19 世纪末期美国与“二战”后日

^① 由国家统计局关于国内生产总值公开数据计算,参见 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

本、韩国的国民经济发展速度。后者的发展曾经为世界所瞩目，但中国的跨越式发展更为世界所震惊。从经济总量来看，据世界货币基金组织(International Monetary Fund, IMF)统计，1982年中国的GDP总量为2810.28亿美元，在世界各国中排名第8，然而30年后，2012年中国的GDP总量已经跃升至8万亿美元以上，远超日本、德国、法国和英国等老牌资本主义国家，仅居美国之后，排名世界第二^①，不得不可谓世界经济发展史上的奇迹。

中国改革开放的宏伟成绩，已经给全体中国人民带来福祉，这是一个不争的事实。伴随着中国经济的改革，中国社会也正经历着一场史无前例的大变动和大转型。实际上从20世纪80年代算起，中国所经历的社会变迁，其划时代意义足以堪比世界历史上其他重大的社会变迁，如早期欧洲的文艺复兴和英国的工业革命。正如美国国家科学院院士谢宇教授的评价，中国的这场变迁涉及范围之广、规模之大、人口之众、速度之快、影响之深，是根本不可逆转的，需要更多的当代科学工作者去观察、记录、研究和理解其中的变化和意义^②。然而当我们将中国经济增长相牵连的社会发展事实作评估和判断时，不难发现经济与社会两者之间出现了令人诧异的矛盾。这主要体现在三个方面：

第一，中国经济增长的高速度与社会发展的高度不平衡同时并存。中国社会发展的高度不平衡，体现在区域与区域之间、城市与农村之间以及国有部门与私有部门之间。区域之间作比较，东部地区因较早实施改革开放政策和本身交通地理的优势，成为了经济发展的领头羊。西部地区依托自然资源储备和边境贸易隘口，在西部大开发政策的带动下也呈现出较好的发展势头。相比于东部和西部，中部地区的发展显得先天不足、后继乏力。而以户籍作为身份地位来查看城市人与农村人的生命历程可以发现，人们日常生活无

^① 参见 <https://zh.wikipedia.org/zh-cn/历年世界十大经济体国内生产总值列表>。

^② 参见谢宇：《认识中国的不平等》，《社会》2010年第3期。

不受到户籍等级差别的制约，如生老病死、入学就业和社会福利等^①。因而城乡二元割裂是中国社会不平等的主要表现。再者，国有部门与私有部门间也存在着一定程度的地位区隔，国有部门职工不仅在革命建设期间占据着领导阶级的话语高阶，而且以单位为核心的国有部门更是从根本上控制着资源配置权和利益分配权，也借助于市场转型的机遇来谋取体制内的利益^②。从某种意义来讲，经济增长的高速度与社会发展的高度不平衡，是当前中国社会最为主要的矛盾。

第二，中国经济制度改革与政治体制改革在时序上不同属一致，后者日渐成为前者实现的桎梏^③。自亨廷顿提出“第三波民主化浪潮”与亨氏门徒福山教授提出“民主终结论”之后，亚非拉国家的经济发展与民主化过程的关系成为政治学、社会学与经济学的重要议题。一个国家的政治精英在进行战略决策时，是否将政治制度的“顶层设计”作为经济目标相并列的发展主线，很大程度上决定了国家政权的合法性构成。在巴灵顿·摩尔的研究中，民主活跃分子唯有在商品活动中首先接受私有产权与平等议价意识的洗礼，才能完成政治素质的培育，进而成为民主制度建设的中坚分子^④。与之相反，中国的改革发展历程显示，中国执政者首先进行了经济体制变革，尔后才开始政治制度改革，中国经济的商品化进程与政治的民主化进程时序上并不一致。从当前社会发展态势来看，中国政治体制的弊病日渐成为教育、医疗、居住和社会保障等公共服务改革和发展的阻碍。制度为经济与社会发展创造条件的同时，产生了

① 参见陆益龙：《户口还起作用吗——户籍制度与社会分层和流动》，《中国社会科学》2008年第1期。

② Yu Xie, Qing Lai, Xiaogang Wu (2009). Danwei and Social Inequality in Contemporary Urban China. *Research in Sociology of Work*, p. 19.

③ 参见周黎安：《官员激励、政府治理与中国经济增长：60年回顾与展望》，见史正富主编：《30年与60年：中国的改革与发展》，格致出版社2009年版。

④ 参见巴灵顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，华夏出版社1988年版。

严重的负外部性。怎样评估与消散这种负外部性，不仅应是学术研究议题的题中之义，也应该提上中国执政者深化改革进程、维持政局稳定的议事日程。

第三，中国社会治理内部的高风险与高代价长期困扰着中国执政党，成为中国经济改革与社会转型的达摩克利斯之剑。要理解这一点，首先要回到中国经济增长的根源上。中国的经济增长很大程度上得益于地方政府官员进行的区域竞争。^① 中央政府通过高度集中人事任命、异地调任以及干部培训的权力，就可以通过弱刺激换取地方政府官员的强激励。于是这些官员的经济增长偏好代替了辖区内公众多元化发展的偏好，他们常常局限于经济发展指标，忽视了长期发展的利益。同时，由于政治竞争的零和博弈，平级的地方政府间实际处于高度恶性竞争状态，阻碍了经济发展所必需的跨区域资源调度与合作共赢。于是，我们看到中国社会发展模式典型地表现为一种“倾斜式”的发展模式，既牺牲了国家可持续发展的利益，也牺牲了公众生存环境与生活质量，是一种“违规”与“默许”并存、“显性利益”与“潜在危机”无法分割的高风险、高代价的模式。

上述所总结的中国社会发展的机遇与挑战，事实上只是认识中国的一个过程。中国经济发展与社会变化背后所牵连的复杂性社会事实，需要当代中国学者通过严谨扎实的实证研究来揭示和解密。建立在社会治理理论之上的中国改革实践，恰恰是认识、理解和改变中国当前社会事实的一个途径。这样一种认识与实践，究竟能不能让中国机制抓住发展的机遇与有力回应发展的挑战，正是涉及治理理论本身的中国适用性判定。

2. 治理理论的中国适用性问题

社会治理理论发源于国外社会科学。尽管中国在当前社会转型期面临许多亟待解决的社会问题、亟待化解的社会矛盾以及亟待改革的管理措施，国家管理者及其管理机构均呼吁构建一套与时代精

^① 参见张五常：《中国的经济制度》，中信出版社 2009 年版，第 158~166 页。

神相呼应、与社会现实相匹配的理论体系，以更好地服务于社会主义现代化建设。但发源于国外社会科学的社会治理理论对于中国社会现实有多大的解释力，建立在社会治理理论下的国家政策对当代中国而言到底适不适用，运行的成本有多大，受惠的群体有多广，依靠力量有哪些，在现有体制里要“破”什么“立”什么，这构成了有关社会治理理论的中国适用性的问题。如果没有回答好这些问题，都直接质询西方理论“舶来品”在中国学术日渐西化趋势下的效度与信度。

早在治理理论译介之初，有学者敏锐地察觉到这一理论在中国的实现问题要格外重视，他们认为治理的前提是成熟的多元管理主体、相互之间的伙伴关系以及民主、协作和妥协的精神^①；认为中国现代政治没有完全成型之前对国家权力回归社会的过分强调，会使中国政治误入歧途^②；认为治理理论的重要预设是发育完整的非盈利组织，在引入我国之前也必须对这一社会条件加以考察^③。

所有对西方理论，包括社会治理理论在内，在中国适用性问题上的争论，笔者认为不必过分纠结。首先，社会治理理论在中国能否找到实现条件和环境，可以通过观察该理论所描述的基本治理方式能否在中国广泛应用，能否为中国的公共事业建设带来有价值的成果^④来考察。其次，尽管当前中国仍缺乏独立的社会组织，但中国在市场化进程中仍存置着广大的民众参与空间，其在国家体系之外存在着无可置疑的社会力量，这些力量也是国家可以在社会治理

① 参见臧志军：《“治理”：乌托邦还是现实？》，《理论文萃》2003年第4期。

② 参见刘建军：《治理缓行：跳出国家权力回归社会陷阱》，《理论文萃》2003年第4期。

③ 参见沈承诚、左兵团：《西方治理理论引入的社会条件分析》，《行政论坛》2005年第5期。

④ 参见王诗宗：《治理理论及其中国适用性》，浙江大学出版社2009年版，第191~193页。

过程中加以依靠的力量^①。更重要的是，一种理论建构之初不可能构想到所有的运行情境，也不可能对所有的现实问题给出现成的答案。理论的理想型抽象和复杂现实之间构成的张力，正是促进理论创新和实践进步最为重要的推动力量。社会治理理论在中国的迭代演进，将为中国本土理论的自觉和治理实践的改进带来不可替代的冲击力。

3. 迈向善治的中国社会治理

善治，是治理所追求的理想状态，是使公共利益最大化的社会治理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者合作的最佳状态^②。俞可平认为，善治有6项基本要素^③：（1）合法性（legitimacy），即指社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态，它可以通过协调公民与政府以及公民与公民之间的利益矛盾，使国家管理机构和管理者的管理活动取得最大程度的同意和认可来实现；（2）透明性（transparency），即指政治信息的公开性，它要求国家的立法活动、政策制定、法律条款、政策实施、行政预算、公共开支以及其他有关的政治信息要为公民所知，以便公民能够有效地参与公共决策的过程；（3）责任性（accountability），即指人们应当对自己的行为负责，尤其是管理者和管理机构必须履行与其职务相称的职责和义务；（4）法治（rule of law），即指国家在规范公民的行为、管理社会事务和维持社会生活正常秩序要有法可依，依法行事，最终目的在于保护公民的自由、平等以及其他基本政治权利；（5）回应（responsiveness），即指公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反映，在必要时还要定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题；（6）有效（effectiveness），即指管

^① 参见王诗宗：《治理理论及其中国适用性》，浙江大学出版社2009年版，第191~193页。

^② 参见俞可平：《〈中国治理评论〉发刊词》，见俞可平编：《中国治理评论》，中央编译出版社2012年版。

^③ 参见俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版。

理机构设置合理，管理程序科学，管理活动灵活，以及最大程度地降低管理成本。

善治概念的提出，意味着中国社会治理的理论与实践迈向了一个全新的局面。在当代中国社会治理的总体框架中，管理者必须自觉地反思原有的社会管理取向，并与时俱进地进行理论创新，不断应对社会转型出现的新问题和回应人们的现实需求。随着改革开放政策的持续推进，人们的主体意识不断增强，他们更有意愿成为共和国在新时代的共治者而不是被治者，更有意愿从制度设计上通过法律、宪章、政策和程序去表达诉求，更有意愿分享社会共同财富以及设定利益分配的公平效率原则。以善治为中心的中国社会治理体系不会是治理理论的最后形态。在迈向治理转型的过程中，人们在履行公民义务、追求公民权利的实现形态上将朝着更为成熟和精致的境界发展。而中国社会治理经验也将持续地向经典社会学家的充满理想主义信念的共同体理论发出挑战，为推进人类社会共同善治于最优状态添加一道道智慧的砖石。

第二节 西方社会治理理论的演变

一、以国家—社会为视角的治理理论

1. 集权主义(totalitarianism)的治理理论

集权主义认为，国家有干预个人生活、指引社会选择的责任，而每一个人也有积极参与集体生活，执行政治事务的义务。集权主义突出的特征在于国家的强制角色，其强调国家优先于个人而存在，每一个个体在社会中形成命运共同体；在没有强权国家实现公共利益统一分配的前提下，一个放任自由的社会是无法实现公平和公正的；只有当每一个人把自己的权利让渡出来，凝聚成以国家为代表的公共利益，才能够促进社会的整体进步。

集权主义的治理思想源远流长。早在 2000 多年前，古希腊哲学家亚里士多德在《政治学》中就已指出，社会是由组织而非个人所组成的，因而作为总体性结构的社会是凌驾于个人之上的利益共

同体。此后马基雅维利、霍布斯与黑格尔在不同程度上对亚里士多德的集体主义思想进行了阐发和演绎。马基雅维利强调国家集权的功能性，他认为国家是具有自己的道德和活动方式的联合体，它有理由压倒一切权力维护自己的地位，以促使人与人之间关系的井然有序。霍布斯非常重视对君主权力的维护，他认为人所生存的环境是不确定的，处在自由放纵下的人会自然产生“孤独、贫困、肮脏、残酷和短暂”。为了破除这种生活的混沌状态，人可以将其权力授予一个代理人，由这个集所有权力于一身的代理人来统一执行判决。而这个代理人就是霍布斯所称只享有保卫他者、去除自然状态的“利维坦”。而在黑格尔那里，国家首先被认作是一种政治共同体，它不仅仅是由人类实践理性创造出来的用以推进个人目标的工具性实体，还是一个网罗和超越任何个人欲望的道德实体。国家的存在是有必要的，履行主观意志的市民社会将会出现类似法国大革命无休止的自我毁灭，只有制定和执行普遍律例的国家可以实现普遍的利他主义。^①

19世纪末期，列宁在革命实践中衍生出治理思想，成为集权主义思潮的代表。他继承了马克思的国家观念，把国家视为统治阶级进行阶级统治的工具，认为“只要社会经济关系中存在统治阶级，这个阶级就会按照它自己的阶级路线利用这种需求来塑造和控制国家”^②，而国家被用于执行对被统治阶级的干预和改造。在绝大多数社会主义国家的建国探索中，列宁主义的影响随处可见，这些国家常常以代表社会整体利益的形式对私人领域进行管控，以保证统一的意识形态与政治忠诚。这种治理结果存在明显的两面性，一方面国家取代了社会，实现了至少表面上彻底的公平分配；另一方面社会丧失了活力，人民的主体权利意识被消除，存在个人权利

^① 参见邓正来主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第436、326~327、316~319页。

^② 转引自杜丽燕、李少军：《国家与政治理论》，桂冠图书股份有限公司2002年版，第64页。

被国家侵犯的可能性。

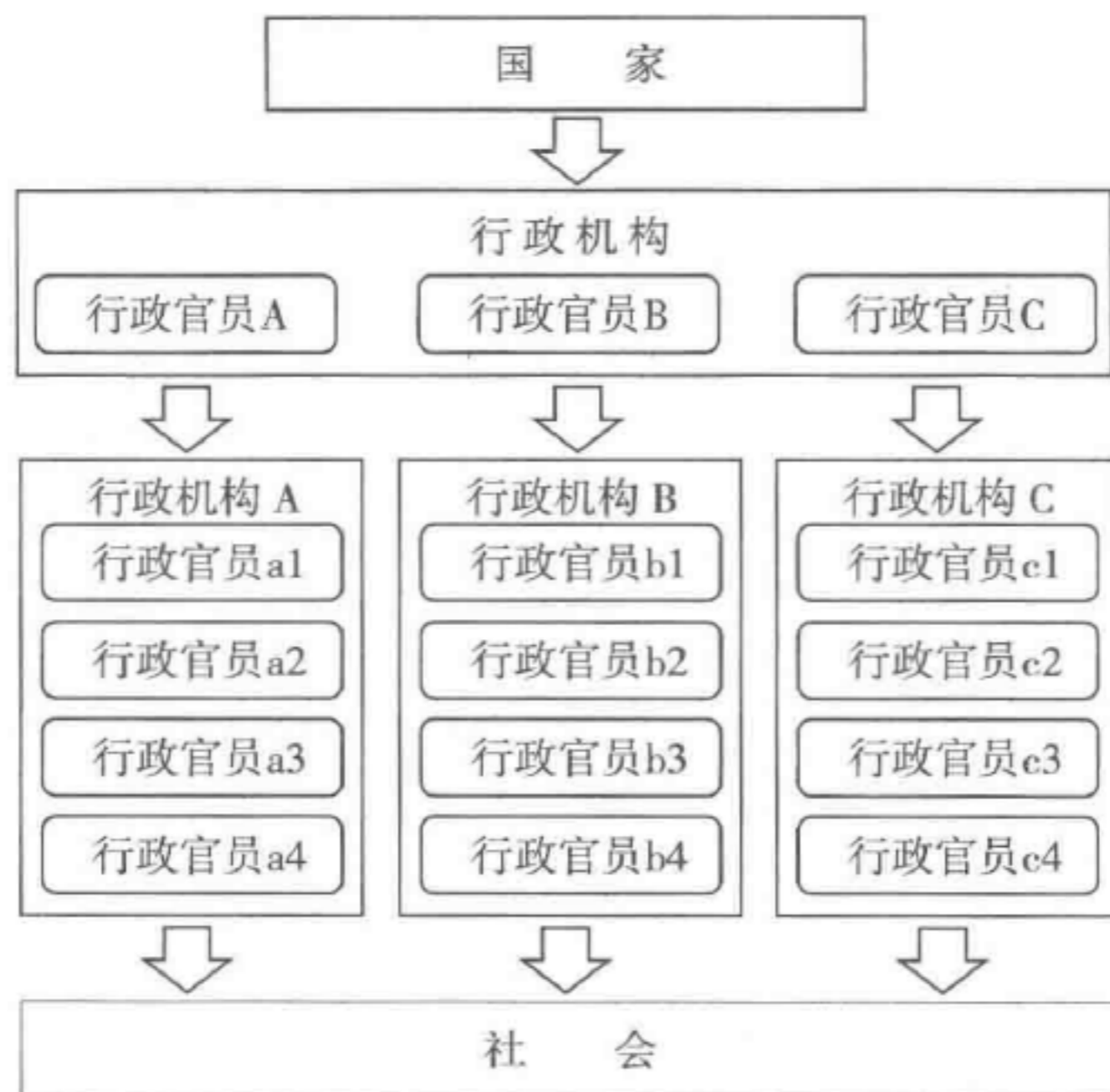


图 1.1 集权主义下的国家与社会关系

2. 法团主义 (corporatism) 的治理理论

如果说集权主义在治理理论中对国家的角色过分权重，那么法团主义对于国家与社会关系的界定与表述则是一种折中。20 世纪中后期，西方学术界在进行比较政治学与比较经济学的研究中发现，一些拉丁美洲和东南亚国家在社会制度设置与经济发展模式上表现出与传统西方民主国家截然不同的形态。在世界资本主义经济陷入滞涨，急于寻求出路的时候，这些后发展国家在强大的国家动员能力和法团组织的帮助下，不仅没有出现大规模的经济危机，反而取得比较好的经济发展成效和社会治理效果。因而在学者们的引介下，注重社会对话 (social dialogue) 与社会伙伴关系 (social partners) 的法团主义理论进入了一些发达国家的学界视野中，形成了独具特色的法团主义治理模式。

尽管法团主义理论的基本思想有着悠久的历史^①，但其理论的基本框架则来自政治学理论家斯密特(Philippe C. Schmitter)。斯密特认为，法团主义是一种利益表达的体系(a system of interest representation)，社会组织被国家组建成数目有限的、具有单一强制性的、非竞争性的、阶级秩序化的(hierarchically ordered)并且功能分化的(functional differentiated)的形态^②。在国家与社会关系上，法团主义则主张“国家—组织”交换关系，即国家通过任命法团组织领导者，分配组织资源，从而获得关于某一组织代表的“授予独占权”(granting a monopoly)；而法团组织汇集社会意见，可以通过推举领导者和调配资源的方式，向国家表达意愿，形成“团体支配的国家(group-dominated states)”的形态^③。由此，国家与社会的双向互动，通过法团组织得以实现。

3. 多元主义(pluralism)的治理理论

多元主义的治理思想在 20 世纪西方国家的民主实践中占据有最长的时间。要准确理解多元主义，可以通过三个方面来切入：(1)多元主义认为社会中的所有个体均拥有自由表达不同价值观念的权利，人们因相同的利益而自主结合成为利益团体(interest group)或压力团体(pressure group)；(2)多元主义支持发展以利益集团游说活动为核心的公共行政体系，认为各个利益集团可以通过公开和平等的方式向国家机关提出利益诉求；(3)在国家机关分配公共资源时，各利益集团则是以彼此竞争的方式来争取所得^④。

① 参见 Paul S. Adams:《统合主义与比较政治》，见 Howard J. Wiarda 主编，李培元等译：《比较政治研究的新方向》，韦伯文化出版有限公司 2005 年版。

② Philippe C. Schmitter (1974). Still the Century of Corporatism. *The Review of Politics*, p. 1.

③ Douglas A. Chalmers (1991). Corporatism and Comparative Politics. In Howard J. Wiarda (eds.), *New Direction in Comparative Politics*. Boulder: Westview Press.

④ 参见许立一：《从形式参与迈向实质参与的公共治理：哲学与理论的分析》，《公共暨行政政策学报》2011 年总第 52 期。

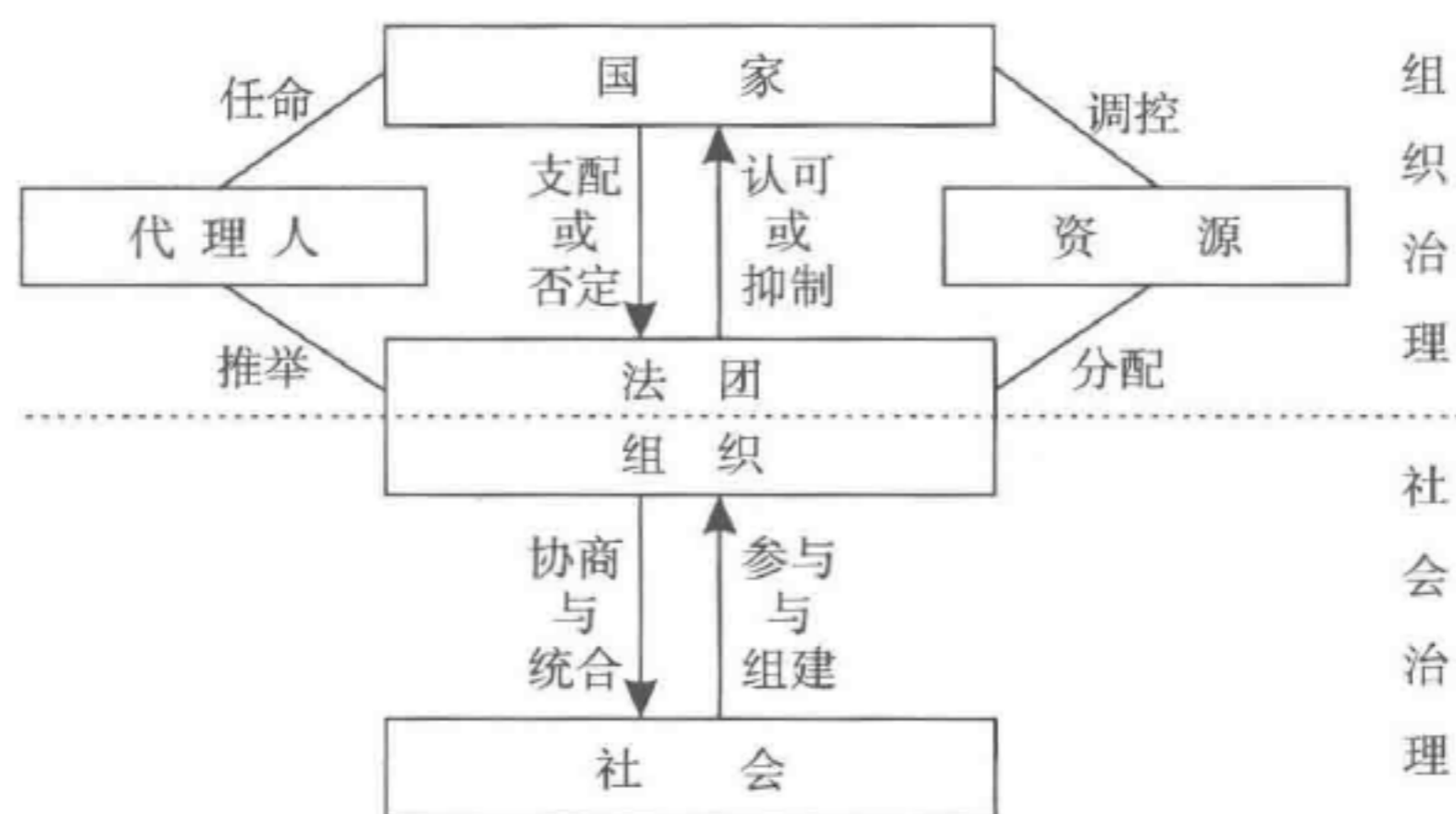


图 1.2 法团主义下的国家与社会关系

多元主义的代表人物是美国政治社会学家达尔 (Robert Alan Dahl)。他通过对纽黑文市社区权力结构的研究,发现现代社会存在着阻碍社会资源和权力公平分配的藩篱,因而主张学者把对民主信念的过分关注转移到如何把这些信念应用到实际情况中以及如何以常规的方式来履行^①。以多元利益集团来代表不同的利益主体,对国家机关进行游说和施压,以此施展对公共政策的影响,是解决社区民主治理的路径。

此外,多元主义还对集体主义和个人主义进行批判。它认为纯粹的集体主义和个人主义都有缺陷:集体主义的弊病在于团结人们的手段会被许多人理解为强制性要求从而损害个人的权利;个人主义的弊病在于个人权利、利益和尊严的制度与实施保障的制度安排之间本身就相互违背,难以调和^②。

^① 参见安东尼·M. 奥勒姆,董云虎、李云龙译:《政治社会学导论:对政治实体的社会剖析》,浙江人民出版社1989年版,第243~247页。

^② 参见邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第535~536页。

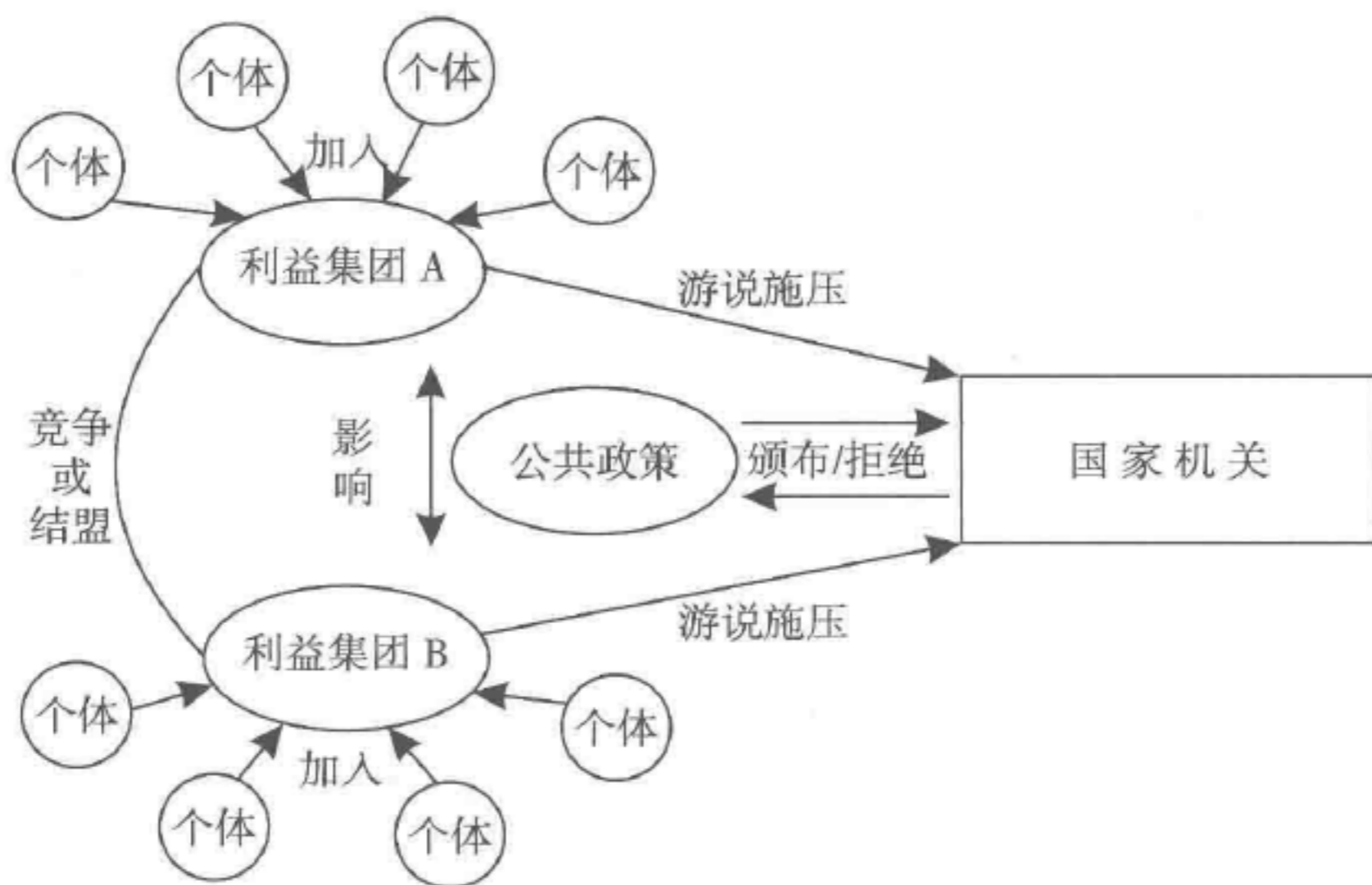


图 1.3 多元主义下的国家与社会关系图

二、以国家—市场为视角的治理理论

1. 自由主义治理理论

自由主义治理理论最核心的观点是将人视为追逐利益的个体，人的每一步行动都是以实现自我利益最大化为目标。这也是自由主义治理理论的最基础的假设。在国家与市场的关系上，经济学的探索和研究最为成熟和丰富，并把这基本人性假设称为经济人假设 (homo economicus)，并演化出自由放任主义 (laissez-faire) 的市场治理传统。

自由放任主义认为自由市场自行其道是一种最佳的资源分配途径，能够避免政府运作所导致的效率低下。它主张政府对于价格、生产、消费、产品输送和服务提供等干预得越少越好。政府干预得越少，市场便运作得更有效率。在经济学鼻祖亚当·斯密的著作《国富论》中，市场被形容为一双“看不见的手”，能够指引人们通过竞争实现利益交换，并最终促成整个社会的公共利益。换言之，自由放任主义是蕴含着以竞争概念为基础的市场经济理论，它相信

市场可以对资源做最有效率的分配，政府的干预将破坏市场的自平衡能力，将导致不可挽回的经济灾难。20世纪以后，以米塞斯、哈耶克、弗里德曼为代表的奥地利经济学派理论家进一步发展和演绎了亚当·斯密的思想。其中米塞斯认为市场可以自动走向均衡，这种自然的力量能够让波动的经济恢复秩序。哈耶克则彻底否定国家干预市场，认为在缺乏私人投资、储蓄和投资跟不上的时候，国家出资进行公共项目建设即使能维持高水平的需求，保住就业岗位，但也是一种短暂的繁荣。因为这种治理政策是“强迫储蓄，误导生产，最终可能导致无可挽回的社会危机”^①。

不过在现实市场运行中，绝对的自由放任主义是不存在的，绝大多数的现代工业国家并未采取彻底的自由放任政策，政府对市场仍保有一定程度的政策干预。这些干预措施包括设立最低工资标准、推行社会福利政策、建立反垄断的法律制度、兴办国有企业和国有银行以及对破产的私营企业进行市场出清等。此外，部分国家还针对某些自然资源或是特殊重要民生与建设产业（如电信、交通等）采取特许、管制甚至国家垄断的作为，而关税和进口限额诸种贸易壁垒的设计也都与自由放任主义的要旨相违背。

2. 国家干预的治理理论

国家干预的治理理论起始于16世纪重商主义。这一时期欧洲许多国家注重海上贸易，建立海洋大国，因而提倡政府在经济活动中应该要发挥强有力管制力量，以此扶持本国的工业，保卫本国贸易份额。然而在18世纪开始，以亚当·斯密、约翰·穆勒和边沁为首的古典经济学派兴起，对政府干预市场经济的行为进行猛烈抨击，并大力主张限制国家权力，将其约束在国防和司法等私人无法举办的公共事业领域。但是到了19世纪，德国历史学派基于德国发展的历史现实，对自由放任的市场理论进行了全方位的反驳。他们认为以国家的力量来发展经济，可以改善资源供给不足、交易规则混乱和社会财富分配不均等市场经济弊病。马克思对国家与市场

^① 参见尼古拉斯·韦普肖特著，闫佳译：《凯恩斯大战哈耶克》，机械工业出版社2013年版。

的关系进行了比较深刻和抽象的分析，他认为市场是一个历史的范畴，是在社会分工和交换的基础上产生的；如果消灭了有差别的分工，消灭了商品经济，市场也会随之消灭。国家对市场进行干预的治理思潮，自此演变成具有一定影响力的社会理论。

然而国家干预的理论到了第一次世界大战之后才开始成为主流。彼时的资本主义国家接连爆发周期性的经济危机，使许多理论家对自由市场的表现感到失望。在这些国家中，政府在社会中的管制领域极为薄弱，不仅没有权力通过公共政策对高度两极化的财产流动进行重新分配，就连对社会慈善、社会福利与公共设施等公共事业的支持也逐渐在与市场经济的角逐中所蚕食。更为重要的是市场经济的溃败带来了高居不下的失业率，引发了大规模的社会动乱和危机。为了解决这种社会局面，英国经济学家凯恩斯提出了“市场与政府的结合(the combination of market and government)”，认为市场经济是有缺陷的，不完善的，需要政府进行适当干预，其中最主要的原因在于资本主义不可能通过市场机制调节达到充分就业，国家对经济进行干预可以增加公共支出，降低利率，刺激投资和消费，以弥补市场的缺陷^①。此后西方大多数国家采用了国家干预市场的“凯恩斯主义”政策，继而经历了二战之后 25 年之久的经济繁荣。时至今日，当一些国家出现经济治理问题，都或多或少采纳“凯恩斯主义”的经济政策，国家干预市场的治理思想在西方经济世界里成为了根深蒂固的理论^②。

三、以市场—社会为视角的治理理论

1. 新马克思主义

新马克思主义是借用马克思著作中的异化理论和卢卡奇著作中

^① 参见凯恩斯著，崔雲、邢文增译：《就业、利息与货币通论》，广东经济出版社 2005 年版。

^② 参见韦森：《哈耶克与凯恩斯的论战：来龙去脉与理论遗产（上）——读韦普肖特的〈凯恩斯大战哈耶克〉及其补证》，《学术月刊》2014 年第 2 期。

的物化思想，从市场—社会视角，对资本主义现代工业社会出现过渡信息化、商业化和产业化进行批判的理论学派。由于这个理论学派的代表理论家是以聚集在德国法兰克福“社会研究中心”的社会学、政治学、哲学以及文化评论等领域的“法兰克福学派”学者为主体，因而被后来者指称为新马克思主义，一般而言是以法兰克福学派思想为代表。从20世纪30年代起，这个学术群体在理论学界开始崭露头角，对世界资本主义总体趋势展开了事无巨细的研究，取得了一系列显著的成果。他们认为资本主义国家无一不高度强调消费、享乐和物欲，但他们在生产过程、生产关系和意识形态方面对人和自然本身施加束缚，使得人在追求自由和人性解放过程中陷入了深深的泥潭。我们从这些研究可以看出，进入高度文明的现代资本主义国家依然存在着非常严峻的社会治理问题，以法兰克福学派为主的新马克思主义在经济发展与社会运行中阐发了诸多有力的社会治理思想。

具体而言，法兰克福学派的马尔库塞就认为，现代资本主义改变了工人的心智结构，使得他们反抗不公与控制的思想逐渐消弭，变成顺从、改良和丧失自主意识的单向度的人。本雅明认为当今发达时代的技术理性思潮把整个社会变成了机械复制的社会，这个时代下的商业化艺术品尽管可以被轻而易举地推广至世界的各个角落，但是这些复制艺术品被剥离了原创艺术的“灵光”，从而蚕食了原创艺术家的生存空间，使整个社会的文化氛围和艺术事业走向衰亡。哈贝马斯则提出“生活世界殖民化”问题，认为现代资本主义社会最典型的特征是过度追求效率和效益，这种基于算计的理性社会把人改造成冷酷无情的机器，使人与人的沟通变得不再可能，反而在金钱与利益导向下的每一个人在生活中疲于奔命，远离了生活的初衷。

尽管新马克思主义者并没有给出摆脱资本主义发展困局的详细药方，但是他们所着力刻画的发达市场经济下资本主义社会的意识形态、技术理性和文化工业现状，所极力反映的人在参与社会生产过程中、在消费生活的过程中和在互动交往过程中所产生的困惑与矛盾，以及所创造性探索的西方精神文化观念扭曲和奴役状态，把

当代发达国家社会治理问题置于一个全新的反思性的层面。从这个角度来看，法兰克福学派对治理理论的发展是巨大的，也是值得深思的。

2. 风险社会理论

风险社会理论是由德国社会学家乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)提出并逐渐为学术界所传承和发扬的一套反思现代文明，质疑现代理性，以及追问人类现代化带来的不确定性危机的理论体系。在贝克看来，所谓风险，是指预测和控制人类活动的未来结果，即激进现代化的各种各样、不可预料的后果的现代手段，是一种拓殖未来(制度化)的企图，一种认知图谱^①。具体而言，风险包括完全逃离了人类感知能力的放射物、空气、水和食物中的毒素和污染物，以及相伴随的短期和长期的对植物、动物和人的影响，它们导致了系统性的，常常是不可逆、不可见的伤害。正由于风险具备的这些特性，风险社会的制度特征是全球性的，而不是仅仅在某一国家内发生，它以人类社会的发展过程中的计算和度量的决策为引发的先决条件。

风险社会虽然兴起于20世纪80年代，而人类认识风险与规避风险却是有着更为漫长和悠久的历史^②。在前现代社会，人们在认识和规避风险上作出了巨大的贡献，也作出了巨大的牺牲。跟随前人的脚步，现代人追求以最小成本去治理风险和控制风险，以构建一个安全和谐、稳定有序的社会。然而，在现代市场经济和工业发展的刺激下，人类已然进入了一个崭新的现代性的世界，即“意味着组织和工作中的技术理性化和变化狂潮，同时它还包含了更多的东西，包括社会特征和标准生涯的变化、生活方式和爱的模式的变

^① 参见乌尔里希·贝克著，吴英姿、孙淑敏译：《世界风险社会》，南京大学出版社2004年版。

^② 参见乌尔里希·贝克著，王武龙编译：《从工业社会到风险社会——关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考》，《马克思主义与现实》2003年第3期。

化,权势结构的变化,政治压制和参与形式的变化,对现实的看法以及知识模式的变化”^①。这种超前现代性所包含的社会风险,即现代化社会随时可能招致不可预期和不可规避的风险,并且这些风险在全球经济一体化进程中有扩大化和扩散化的潜在威胁。正因如此,有关风险社会的治理问题,需要人们反思现代文明和技术理性,以求在知识和行动层面上对风险作出防范,对人类的破坏性的发展模式作出调整。

西方国家的社会治理理论的演变与创新是建立在其漫长民主实践探索基础上的。传统西方民主观点认为,管的少的政府才是最好的政府,“小政府、大社会”乃是最好的制度安置。从20世纪中后期开始,复杂多变的国内环境和竞争激烈的国际挑战,引发了西方社会一轮又一轮的社会危机,并形成了民主政治下的不可治理性现象(ungovernability)。深究这种不可治理危机,其实是由两种因素作用产生的:(1)人们对政治的职能有过高的要求和预期;(2)政府承担着超载负荷(overload)的任务,难以响应人们的要求。这两种因素可称之为“民主的犬瘟热(the democratic distemper)”^②。因此,我们在研习西方社会的治理理论时,要能准确判别这种治理设计背后的结构性社会背景,以分清这种治理体系的适用范围和条件。当前市场经济下的中国社会在某种程度上正步入西方国家曾经经历的发展道路。但从发展模式而言,中国不可能也没有必要完全照搬西方国家的治理实践方式,而是应该立足本土资源和经验,摸索出具有中国特色的社会治理模式。下一节所研究的内容,正是要回顾中国社会治理理论与实践的演变历程,从中剥离出中西治理理论背后隐含的结构性差异。

^① 王小钢:《贝克的风险社会理论及其启示》,《河北法学》2007年第1期。

^② Samuel P. Huntington(1997). *The Democratic Distemper. The Public Interest*, p. 41.

第三节 中国社会治理理论的演变

一、中国传统治理思想与实践

中国古代统治者历来对社会治理给予高度的重视。中国土地幅员辽阔，中华民族崇尚大一统，其总体治理观念可以从“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”概约之。中国上下五千年的漫长发展历史，孕育出形形色色富有洞见的社会治理思想，同时也经历了纷繁复杂的社会治理模式，践行和检验了各式各样的官僚结构和制度设置。但总体而言，这些传统治理模式扎根于比较稳定和宏观的社会现实背景，一方面是建立在“看天吃饭”和“安土重迁”的农耕制度之上的，以究天人关系为主要思想的儒家文明^①，另一方面是注重“粘着在土地上”、“离土不离乡”的乡土性与“人际关系”、“人情面子”的差序格局相结合的乡土文明^②。要归纳中国传统社会的治理思想和实践，基本的任务就是归纳关于中国农村社会的治理思想和治理实践。

按历史时序对社会治理模式的演化进行划分，大致可以得到三个阶段^③。第一阶段是乡官制模式或乡里制，跨越时间是从夏商周到隋文帝十五年（595年），主要特征是“官有序、名有掌、重教化”。第二阶段是由乡里制到保甲制、乡官制到职役制的模式转折，跨越时间是从隋文帝十六年（596年）到宋神宗熙宁三年（1070年），主要特征是乡里自治功能逐步弱化，官方控制和统治逐步增强，乡村权力越来越多地被上调到更便于中央直接控制的州县官吏手中。第三阶段是职役制度模式，跨越时间是从王安石变法到清朝

^① 参见翟学伟：《中国人的关系原理：时空秩序、生活欲念及其流变》，北京大学出版社2011年版，第140~141页。

^② 参见费孝通：《乡土中国》，人民出版社2012年版，第1~8页。

^③ 参见唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉论坛》2011年第3期。

末年，主要特征是加强中央集权，削弱基层权力，把权力收拢到国家能够直接干预的县、州、府一级，封建专制更加强化，地方乡里自治色彩日趋淡化。

古典社会学家马克斯·韦伯习惯从古代乡村的整体特征出发来考察中国社会治理能力。他认为中国乡村是具有相当完善的自治能力的，尽管中国的法律和农民的思维决定了当时的村落无法蜕变出“社团”的概念，但村民依托庙宇和祠堂，以神祇的旨意把大众汇集在一起，去执行道路管制、运河防卫与乡间治安等治理工作，成为唯一能保卫村民自身利益的共同体^①。

王宇翔等认为，中国古代农村治理模式有三个影响因素，即乡村行政建制、官员选拔制度以及土地赋税制度^②。所谓乡村行政建制是指不同时期的统治者为了加强对乡村社会的管理和控制而对乡村的管理者地位进行界定，对行政机构进行设置，其主要做法是在农业生产、赋税徭役征收、维护治安、组织选举、教化乡里和赈灾等行政事务上，充分发挥“乡官”的作用，而这些乡官正是乡村推举产生、国家给予品级的地方官吏；所谓的官员选拔制度是通过选举制和科举制使地方精英得以入朝理政，成为连接乡里和国家的枢纽；而所谓的土地赋税制度则是调用各种土地分配和税收征集方法来实现对农村人力和土地资源的管理。唐鸣等认为，中央集权的皇权专制制度在中国延续数千年，以乡里制度和保甲制度为主要类型的乡村制度发挥了不可磨灭的作用^③。韦伯的研究也强调农村自治模式与国家建制结合的可行性与特殊功能。他认为中央集权古代中国不可能对农村自发产生的各种非官方自治权放任自由，反之，统治者会通过任命村落长老担任官职和设立保甲制度等方式，把地方

① 参见马克斯·韦伯著，洪天富译：《儒教与道教》，江苏人民出版社2008年版，第98~103页。

② 参见王宇翔、陈建华：《中国古代乡村治理模式的影响因素、特点及其变迁》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2011年第6期。

③ 参见唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉论坛》2011年第3期。

自治的负责人收归进入国家治理体系之中^①。

然而也有学者在研究中国治理形态变迁时，按阶级(经济差异)与地位(文化差异)来划分。不同的阶级和地位实际上形成了“治理者”与“被治理者”两类群体。如此而言中国古代治理形态可以被归纳为4种类型^②(如表1.2所示)：

表 1.2 古代中国的4种治理形态

	“三”字型	“主”字型	“二”字型	“工”字型
时间	奴隶制和早期封建制	春秋战国时期和魏晋时期	秦朝到魏晋南北朝之间	魏晋南北朝之后到清朝
社会形态	原始部落解体之后的等级社会	社会动荡、战争频发	实行高度中央集权制，社会僵化	实行中央集权，形成“超稳定”结构
社会流动	靠血缘和姻缘传承，具有封闭性	各阶层之间流动性高，底层通过能力可进入治理层	阶层之间缺乏流动性，底层难以晋升至治理层	阶层之间的上升渠道被打通，按照规定程序流动
治理特征	治理层级间存在大小不等的治理者，身份按照传统和法律沿袭；各治理者之间相对独立、存在竞争	最高治理者为天子/皇帝；自上往下分别为诸侯及家臣等大小治理者；阶层之间关系错综复杂	治理阶层一元化，低层治理者要么被消灭，要么被吸纳成最高治理阶层；社会只存在单一的治理者阶级	治理形态变得涣散松懈；按照一定的程序，被治理者可以成为治理者羽翼，参与到国家与社会治理进程

资料来源：冯维江(2009)，经笔者整理制表。

^① 参见唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏：《中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁》，《江汉论坛》2011年第3期。

^② 参见冯维江：《侠以武犯禁——中国古代治理形态变迁背后的经济逻辑》，见林毅夫、姚洋主编：《经济学季刊》第8卷，北京大学出版社2009年版。

西方学者对古代中国治理问题的大范围关注，是明朝以后的治理模式。彼时的中国既萌发了本土商业经济形态，又不断受到西方近代文明的渗透和辐射，尤其在清末民初被卷入与西方社会同期的现代化浪潮，被迫地进行跨越式社会转型^①。当中所涉及的社会问题之广、影响之深远、情形之独特，为史学家和社会科学学者比较分析中西方为什么走向完全不同的社会形态和发展路径，尤其是韦伯命题所警示的“资本主义文明为什么没有在中国发生”的诸多疑问，提供了解疑的线索^②。尽管当时的中国没有像西方社会一样，先进行文化启蒙运动和工业革命，而后进行民主宪政的改造，从而在法理和经济实力上奠定社会治理的殷实基础。但明朝之后大量涌现了乡帮、商会和讼师等颇具现代文明特色的民间团体，这些团体在商业利益刺激之下，自发维护市场经济秩序、组织行业协会、制定行业标准和依法处理经济纠纷，为传统中国社会创造了一条生于民间、长于民间的本土自治出路。同时我们也看到，中国近代政府官僚体制也在行政领域同步发生着结构性转变，不再完全依赖上下垂直的指令式管治方式，转而采用了一种“简约集权”的治理策略，即世袭的皇权通过依赖准官员、乡绅和宗族等组织，可以执行一些诸如化解矛盾、执行村庄司法、保护村民私有财产和生命乃至为国家征税等政府功能，以免除中央权力在处理地方事务上采用过于刚性的手段。这样的好处在于，这些治理实践中的准官员都不是带薪的正式官员，除非发生纠纷和控诉，迭代接替扮演清帝国在广大领土疆域内治理政策的执行者，保证了治理文化的连续性和治理权力的平稳运行^③。这些地方团体组成的“地方精英(local elites)”通过咨政、教育、防卫和慈善等公共事务，相互之间还分享地方社会的管理权。当然，这一系列的治理举措使得中国封建社会的稳健保持

① 参见邱澎生：《当法律遇上经济：明清中国的商业法律》，五南图书出版公司 2008 年版。

② 参见彭慕兰著，史建云译：《大分流：欧洲、中国及现代世界经济的发展》，江苏人民出版社 2008 年版。

③ 参见黄宗智：《经验与理论：中国社会、经济与法律的实践历史研究》，中国人民大学出版社 2007 年版，第 428 页。

到 19 世纪中叶，最终才逐渐走向瓦解的末路。

二、计划经济时期的强国家治理格局

要总结新中国成立后至改革开放前这一时期中国的社会治理情况，首先必须从中国的整体政治经济环境去理解。这一时期的中国由于实行计划经济，在制度设计上，以党代政的情形相当严重，国家具有对各地区、各部门施展全盘掌控的能力，常常以计划式、指令式和宗教魅力式的手段推行政策命令；在行政过程中，国家自上而下对社会进行严密控制，政府权力无限地膨胀和延伸，社会则处于意识形态话语的全面笼罩之下，社会的自治传统遭到强制瓦解，个人的自治组织意愿和结社能力被肢解和断层，个人的自主发展空间也受到空前的挤压。总体而言，这一时期的中国，国家权力空前凌驾于社会，社会的机能呈不断萎缩状态。许多学者惯常以“全能主义(totalitarian)”、“强国家—弱社会”、“国进民退”、“总体性社会”等概念来解读当时社会形态^①。与这种社会形态相匹配的，是国家主义的治理手段。从新中国成立后的一系列政治措施，我们也不难体会这种从传统封建社会向社会主义社会转变的国家铁腕改造运动。那么这种强国家的治理格局究竟是怎样的呢？

首先，新中国成立以后国家政治权力系统，决定了从此以后的所有社会制度安排。在成立中央人民政府之前，中国共产党的军事接管确立了法律形式之外的政权组织程序。从历史的连续性来看，

^① Nina P. Halpern (1993). *The Study of Chinese Society*. In David Shambaugh (ed.), *American Studies of Contemporary China*, Washington D. C.: Woodrow Wilson Center Press; 赵穗生：《“国强民弱”现象论——当代中国大陆国家与社会关系变动分析》，见周雪光主编：《当代中国的国家与社会关系》，桂冠图书股份有限公司 1992 年版；邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，牛津大学出版社 1994 年版，第 225 页；刘雅灵：《国家-社会关系研究途径：理论与实例》，见李英明、光向光编：《中国研究的多元思考》，巨流图书股份有限公司 2007 年版；孙立平、晋军、何江穗等：《动员与参与——第三部门募捐机制的个案研究》，浙江人民出版社 1999 年版，第 2~7、62~69 页。

这个权力系统的形成表现为共产党根据地的政权系统向全国范围的扩展；从组织形式来看，它是在共产党军队向全国进军过程中从党及其军队的组织系统中直接派生出来的；支配这个行政权力系统的是党的政策，这是后来任何立法形式都难以改变的事实。^① 换言之，党的革命队伍在新中国成立以后完成了向新国家官员主体的转化。

其次，新中国的社会主义改造是对传统社会进行大规模重新组织，建立了一套为发展现代工业而实行的举国的单位制体制。而单位制对经济组织和个人活动的控制，经历了生产资料公有化、经济组织行政化以及个人生活就业的基础资料掌管和文化心理统治的过程^②。在生产资料公有化方面，怀默霆(Martin King Whyte)认为自20世纪50年代开始，由中国最高领导人通过发动的土地改革运动、集体主义的农村政策、社会主义的工商业改造等一系列政治活动，试图要把解放前的中国社会经济不平等状态抹平；对于当时占据有较高经济地位的阶级，领导者采取群众斗争的方式对他们进行思想改造，同时铲除他们赖以存在的经济基础^③。在政治组织行政化上则是采取计划管理的措施。计划管理的基本特点是：(1)最初的决策是政治性的；(2)计划的制定、下达和执行完全按照行政的程序进行^④。而在个人生活与就业方面，单位制调动并生成了一种“控制的辩证法”，它在社会资源的再分配、社会的德治、仪式、派系与行动策略上都形成有意无意的各种影响，构成了孟德斯鸠和托克维尔所说的民情意涵，把制度的作用扩散到人们的意识形态、

^① 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》第2卷，上海人民出版社2003年版。

^② 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》第2卷，上海人民出版社2003年版。

^③ Martin King Whyte(1975). *Inequality and Stratification in China*. *China Quarterly*, p. 64.

^④ 参见路风：《中国单位体制的起源和形成》，见中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》第2卷，上海人民出版社2003年版。

思维图示和生活方式中，刻画了一代人集体主义的价值观念和精神世界^①。

最后，为了建立一个统一化的集体社会，防止由于贫富差距、分配不均以及特权阶级引发的社会矛盾，实现中国社会的彻底平均化，国家对人民的生活消费资料实行严格的管制。我们可以看到，这一时期的居民生活消费不是通过市场流通获得，而是通过国家行政渠道获得。以居民住房为例，中国城市居民的居住用房是以该居民所在单位自筹自建，以工作福利的形式分发到户。工人阶级以不同的专业技术职称，可以分配到使用面积大小不一的居民用房。尽管不同行政职务享受到的住房待遇有所差异，从社会整体来看，所有居民的住房面积还是相对比较狭小和均等的，这就解决了社会平均化的问题^②。怀默霆也认为，尽管毛泽东时期的中国社会仍存在着一定数量的上层阶级或特层阶级，他们有独立管理的住宅、有专供的商店、其子女被送往特设的学校并且享有独立社会福利和津贴，但这些特层阶级的人数还是相对要小，毛泽东主义下的中国社会整体要比旧中国社会要平等得多^③。

但也有学者研究发现，计划经济时期，中国许多疾风暴雨式的社会改造和治理策略并没有完全渗透到农村层级，许多农民基于祖神崇拜、乡规民约、人情关系和一己私利等，通过各种各样“弱者武器”般的行动策略与国家权力抗衡，还保留着一定程度的传统治

① 参见李猛、周飞舟、李康：《单位：制度化组织的内部机制》，见中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》第2卷，上海人民出版社2003年版；李汉林、李路路：《资源与交换——中国单位组织中的依赖性》，转引自中国社会科学院社会学研究所编：《中国社会学》第2卷，上海人民出版社2003年版。

② William L. Parish(1975). *Egalitarianism in Chinese Society. Problems of Communism*, p. 29.

③ Martin King Whyte(1975). *Inequality and Stratification in China. China Quarterly*, p. 64.

理风俗^①。尤其在文化大革命期间，在国家最高领导人的默许下，赤脚医生等土法医疗制度重新进入乡间邻里，解决了有限的卫生所配置下村民看病难的问题；革命样板戏以民间曲调的形式改编，在村落中大范围演出，丰富了农村贫瘠的精神文化生活^②。同时文化大革命期间，城市知识青年在国家的号召下走南闯北、上山下乡，把潜在剩余劳动力转移到了农村，在一定程度上防止了城市中劳动力密集型的职业安置可能出于工人数量“过密化”和经济发展“内卷化”引发的社会冲突^③。

三、改革开放以来的多元治理态势

改革开放 30 多年以来，中国治理变革的最主要特征是，从一元治理到多元治理、从集权到分权、从人治到法治、从管制政府到服务政府以及从党内民主到社会民主^④。在治理变革的后面，中国的政治经济环境俨然已经发生波兰尼所指称的“大转型 (the great transformation)”中最为重要的社会生产方式变化，即再分配经济向市场经济的转型。

从计划经济到市场经济的转变，中国社会治理的总体目标、治理队形、实施环境和依赖力量均已产生了不若以往的特征。经济改革带动了全社会自主意识的增强，我们常常可以看到在城市职工与务工群体在要求工资与经济发展水平同步增长，城市居民与乡镇村

^① Vivienne Shue (1988). *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politics*, Stanford: Stanford University Press; 景军著，吴飞译，《神堂记忆：一个中国乡村的历史、权力与道德》，福建教育出版社 2013 年版；彭玉生：《当正式制度与非正式规范发生冲突：计划生育与宗族网络》，《社会》2009 年第 1 期。

^② 参见高默波：《高家村——共和国农村生活素描》，香港中文大学出版社 2013 年版。

^③ 参见潘鸣啸著，欧阳因译：《失落的一代：中国的上山下乡运动 (1968~1980)》，中国大百科全书出版社 2010 年版，第 48~62 页。

^④ 参见俞可平：《中国治理变迁 30 年：1978-2008》，《吉林大学社会科学学报》2008 年第 3 期。

民强烈反对各种特权和腐败现象，以及农民要求享有更多的自由经营权方面，对政府的执政合法性和治理能力提出了极为严峻的挑战^①。倪志伟(Victor Nee)发现这种问题的产生其实是由于局部改革引起的，因为在中国市场经济改革彻底完成之前，由于再分配经济体制仍旧发挥作用，地方政府的政治权力仍然可以通过各种违法乱纪的手段取得经济回报，为腐败现象和特层现象的产生预存了空间^②。这是转型期中国社会不平等的主要体现。

然而并不是所有的学者都同意这样一种看法，尤其倪志伟关于官僚权力被市场权力继替的看法在许多社会学家关于社会转型的忧思顾虑中显得格外乐观，因而招致了学术界不约而同的批评。倪志伟认为，改革开放对中国社会形态带来最根本的变化，是使得以权力精英为主体的再分配机制向以经济精英为主体的市场机制演化，在此过程中，市场经济的生产者和消费者可以在市场中直接碰面，免去了再分配机制中官僚权力的寻租和腐败^③。这种理想的治理前景尔后在1991年中被倪氏基于福建农村调查的数据进一步修正，也即是上述“局部改革”的论纲。但这些修正只是在其市场转型论的主体框架下徒增一些局限条件和适用范围，并未对再分配权力在社会变迁过程中的地位进行重新估定，也就没有从根本上解决市场经济与再分配经济角色权重问题。如加州大学圣地亚哥分校的罗纳塔司(Akos Rona-Tas)就以匈牙利的市场转型资料质询倪志伟的观点。他发现匈牙利虽然在1989年东欧剧变事件中成为最早瓦解的共产党政权的国家之一，但对比1989年前后的党组织干部权力，罗氏认为共产党的影响力并没有随着组织结构的转变而衰退，那些原先占据阶层优势的群体倚靠着社会网络资源，重新建立起私有化

① 参见赵穗生：《“国强民弱”现象论——当代中国大陆国家与社会关系变动分析》，见周雪光主编：《当代中国的国家与社会关系》，桂冠图书股份有限公司1992年版。

② Victor Nee(1996). The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China. *American Journal of Sociology*, p. 101.

③ Victor Nee(1989). A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism. *American Sociological Review*, p. 54.

体制中的权力地位，同时也把国有资产转化为个人私有资产，使得匈牙利社会的不平等由恶劣划向深渊^①。边燕杰和罗根(John Logan)紧接着也通过1978年、1983年、1988年和1993年中国天津的改革进程和居民收入的跟踪数据，证明了社会制度的转变并不一定意味着原有政治权力的后期发展乏力，因为它有可能通过市场机制的作用，延续其在国家机关、部门、单位以及企业里的生命力，更有甚者，市场还刺激了持有政治权力者寻求更多的经济回报^②。以边燕杰和罗根的协作研究为标志，权力继续成为了社会治理必须应对的一个重大挑战。

若要从社会组织与国家科层体制的设置方面来评价改革开放对中国政治、经济和社会带来的影响，李侃如(Kenneth Lieberthal)的研究给予我们一个开阔的视野。他认为中国社会治理面临着两个显著的现象，一方面是社会组织逐渐兴起，形成代表特定群体的利益集团，社会阶层开始出现分化；另一方面是国家科层机构在功能上相互分割，决策的分散性，即政府部门内部和府际关系之间存在着张力，通常是以讨价还价的方式解决纷争。如此，国家对于社会不再具有像计划经济时期的全局掌控能力，而是表现为所谓的“分裂式威权主义(fragmented authoritarianism)”^③。此时中国的许多新兴非政府组织(NGO)的发展清楚地意识到组织生存的策略，拒绝采取与政府对抗的意识形态，而且为了扩展组织、增加成员，采取用政府的口号与策略与政府合作，共同学习与参与，甚至进入政治灰色地带以谋求有利于自身发展途径。政府为了增强对地方的监视控

^① Akos Rona-tas (1994). The First Shall Be Last? Entrepreneurship and Communists Cadres in the Transition from Socialism. *American Journal of Sociology*, p. 100.

^② Bian, yanjie, John Logan(1996). Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification. *American Sociological Review*, p. 61.

^③ Kenneth G. Lieberthal(1992). Introduction: The “Fragmented Authoritarianism” Model and its Implications. In Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision-Making in Post-Mao China*, Berkeley: California University Press.

制能力，一方面沿袭计划经济时期的干部区域轮调和兼职的制度，即时掌控下级政府与不同行政部门的信息，并防止地方山头主义的发展^①。如干部在担任县级政府地方行政职务的同时，也兼任下属乡镇党委机关的领导，使信息能够在上下流通，并使乡镇领导认同上属的县级领导，以达到免除乡镇级干部形成地方主义的情形^②。另一方面则是中国政府在目标设定权、检查验收权和激励分配权方面对控制权进行改革，施展与各级地方政府相匹配的灵活多变的治理手段^③。

20世纪90年代以来，尽管国内学界在社会治理的总体框架上惯常对西方知识体系亦步亦趋，近年来许多青年学者基于学术主体性的忧虑与经验本土化的思考，对社会治理理论的微观面向做出了卓识的推进，如渠敬东的研究显示，中国近十年来社会治理体制机制最为独特的一个现象，便是通过项目制来进行治理。这里所谓项目制，是指20世纪90年代中期以后，在财政制度由包干制改为分税制，财政资金出现过度集中的情况下，国家通过项目招标的方式把资金专项转移至基层政权，实现资源的开源节流^④。尽管当项目制在各级行政机关之间大范围地实施时，一些地方政府比另一些更能获得转移支付财政收入，并以此配置资源、创造规模投资和拉动经济增长。但就总体趋势来看，项目制建立起了较高覆盖率的国家公共事业体系，各级基层政权为此利用专项基金弥补财政缺口，企业、科研单位和文化团体以此来获得资金资助继续运转。此外，项目制的治理模式也形成了如同单位制一样的思维模

① 参见刘雅灵：《国家-社会关系研究途径：理论与实例》，见李英明、光向光编：《中国研究的多元思考》，巨流图书股份有限公司2007年版。

② Maria Edin (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *China Quarterly*, p. 173.

③ 参见周雪光：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。

④ 参见折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑》，《社会学研究》2011年第4期。

式，成为了国家、社会团体和具体个人建构策略和行动的的战略和策略^①。

还有一种富有中国特色的治理理论——“运动型治理”，为研究者考察基层政权组织与治理现象提供了极好视角。所谓运动型治理是“以政治动员来打断、叫停官僚体制各就其位、按部就班的常规机制，通过自上而下的各类运动方式协调资源和注意力来追求某一目标或完成某一特定任务”。这种治理运动的行为常常是由自上而下的指令或上级领导的主观意志来启动的，它是建立在特有的稳定的组织基础和资源之上，并不是政府任意的行为^②。冯仕政认为，新中国成立后之所以出现一系列大型运动式的治理，是出于革命胜利后继承革命遗产的需要，也是为了推进赶超型现代化的需要，在两种需求下，新政权建立了对社会改造具有强烈使命感的“革命教化整体”^③。他还进一步指出了这种治理运动发生的三个条件：“一是国家对社会改造有强烈包袱或面临强大的绩效合法性压力，因而对社会改造的态度比较积极甚至激进；二是国家的基础权力严重滞后，致使国家无法通过制度化、常规化和专业化途径实现社会改造目标，不得不采用运动这样的激进手段；三是国家的专断权很大，在采用激进手段时无需经过社会同意，社会也无法制约”^④。除了计划经济时期，改革开放以后的中国社会仍然出现许多“通过运动进行治理”的组织行动，如中部地区基层政权的“植树造林”运动^⑤、官位

^① 参见渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

^② 参见周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

^③ 冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

^④ 参见冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

^⑤ 参见狄金华：《通过运动进行治理：乡镇基层政权的治理策略——对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》，《社会》2010年第3期。

晋升与政绩刺激下的“竞标赛式”经济发展运动^①以及都市转型过程中轰轰烈烈的“城中村”改造运动^②。这些治理运动时至今日仍以各种形式持续进行，足以看到单向度的国家权力对社会运行逻辑的形塑，有相当深刻的烙印。

如果说西方国家的治理文化沿袭自古希腊城邦民主的传统，从而播种下重视人权与个体自由的治理特色，那么中国政治制度长期以来是以家长制支配为主要特征的。中国政府官僚制度中最高领导拥有相当大的专断权力与卡里斯玛权威，这也导致了中国与西方国家有着截然不同的社会治理逻辑。这种治理进而演进出基层组织时刻对上级负责的组织结构。蔡禾从治理的有效性与合法性角度对中国治理形式进行了评析^③。他认为中国国土幅员辽阔，从古至今高度集权的中央政府自上而下推行政策时，极有可能存在指令消解、政策不灵、传达偏误以及地方政府的选择性执行等治理的有效性问题。同时中国政府不断设置一些非常规化的治理目标去追求标志性的“办大事”方式以维护“(威权)体系象征合法性”，以及针对特大社会问题进行超常规化治理以维护“(威权)体系作为合法性”。但是这两种治理若出现负面效果，反过来则会侵蚀中央政府打造的合法性形象。

总而言之，古今中国社会治理的取舍，无一不是在国家—社会两端之间左右斡旋和权重。中国悠久的历史、多民族的种族结构和地广人稠的人口分布为考察各式治理理论提供了无限差异性的案例，换言之，迄今为止我们仍不可能断言哪一种治理模式可以一劳永逸、确切适配中国复杂多变的社会环境。在如今社会转型的大背景下，全盘控制经济生产与资源再分配的中国国家官僚机制已经

① 参见周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社2008年版；刘建雄：《中国政治锦标赛竞争研究》，《公共管理学报》2008年第3期。

② You-tien Hsing(2010). *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford University Press.

③ 参见蔡禾：《国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》，《开放时代》2012年第2期。

逐步为市场中的自由贸易所取代，国家对社会控制的松绑、对公民权利的重视以及对多元声音的接纳已渐成大势^①。无论中国今后选择哪一种治理模式，参照哪一种体系，创造一种有利于国民经济发展、国家竞争力提升以及国民生活水平不断提高的社会环境，都将会是判别治理效果优越与否的唯一标准。

第四节 法团主义：社会治理的第三条道路

一、法团主义的概念与类型

法团主义(corporatism)，又称作社团主义、统合主义及组合主义。它源自拉丁语 corpus(躯体)，与西方古典哲学中的社会有机体论述密切相关。在亚当斯(Paul S. Adams)的研究中，法团主义的渊源最早可追溯自《圣经》中圣保罗(St. Paul)的人体论、亚里士多德《政治学》中的国家整合论和罗马帝国的军事政权运作传统^②。这些理论的共同特点是把国家视为一个有机统一体，不同团体单位和功能性的社会组织都归属于国家的管制之下。这样的制度安排随后被演绎成一种国家与社会的合作共生关系，即法团主义模式。在《布莱克维尔政治学百科全书》中，法团主义被认为具有介乎国家与市民社会之间的利益组织的作用。它以一种无阶级的社会结构为假设前提，该社会结构根据在社会分工中履行的不同职能而被划分为各种社会团体，国家创设各种组织并特许其代表各种利益，但同时又对所有的人执行严密控制，因而常常与法西斯主义和独裁统治联系在一起。

^① Victor Nee(1996). The Emergence of a Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China. *American Journal of Sociology*, p. 101; 刘雅灵：《国家-社会关系研究途径：理论与实例》，见李英明、光向光编：《中国研究的多元思考》，巨流图书股份有限公司 2007 年版。

^② 参见 Paul S. Adams：《统合主义与比较政治》，见 Howard J. Wiarda 主编，李培元等译：《比较政治研究的新方向》，韦伯文化出版有限公司 2005 年版。

要给法团主义下一个明确的定义可能非常困难，因为法团主义本来就是一个多面向意义的概念^①，不同学者则持有不同的观点。对法团主义的界定最有影响力的当属斯密特(Philippe C. Schmitter)的研究成果。斯密特认为，法团主义是一种利益表达的体系(a system of interest representation)，社会组织被国家组建成数目有限的、具有单一强制性的、非竞争性的、阶级秩序化的(hierarchically ordered)并且功能分化的(functional differentiated)的形态。在国家的许可之下，这些社会组织可以在特定领域中获得国家授予的垄断代表权，与之相对应的是国家拥有对其进行整合、监督与控制的绝对权力。可以说，社会组织付出关于服从和忠诚的承诺，以求得到更多国家赋予的权力空间^②。国家通过执行其代理权的社会组织，形塑该组织中参与者的意识形态与行为趋势，进而强化对相关政策介入的有效性^③，最终达到国家统合与组织利益双赢的局面。总体来说，斯密特对法团主义的讨论过于宏观，难以移植到经验层面进行分析，而后许多理论家对法团主义进行了阐释，丰富了法团主义的内在意涵。

鲁斯·科尔勒和大卫·科尔勒(Ruth B. Collier & David Collier)从政治交换角度来理解法团主义。他们认为法团主义的基本逻辑，便是执政者主动地、自上而下地给予一些利益团体好处，将其改造成特定的组织形态，进而将其引导进政治体制中加以管辖。而利益团体通过支持政府和服从法律，可以争取其立足的正当性，获得与其他组织进行竞争的活力^④。

① Gerhard Lehbruch(1982). Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective. In G. Lehbruch & P. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy Making*. Sage Publication.

② Philippe C. Schmitter (1974). Still the Century of Corporatism. *The Review of Politics*, p. 1.

③ Peter J. Williamson (1989). *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. Sage Publication, p. 68.

④ Ruth B. Collier & David Collier (1979). Inducements versus Constraints: Disaggregating "corporatism". *American Political Science Review*, p. 73.

威亚尔达(Howard J. Wiarda)认为法团主义是一种社会和政治组织的体系(a system of social and political organization)^①。在这个体系中,社会组织(包括劳动、企业、农民、军队、民族、氏族和宗教组织等)全部被整合成为行政体系的一部分,并在国家的指导、定向、保护和操控之下,以达到国家的协调性发展。威亚尔达还指出,法团主义意含3项重要特征:(1)强大的国家领导力量;(2)对利益团体自由与活动的限制;(3)将利益团体结合为国家体系的一部分,使之不仅向国家机构表达其成员的利益,并且帮助国家机构管理与执行政策。在国家职能方面,法团主义意味着国家要扮演更为积极的角色^②,要求国家不仅负责协调各种社会组织的利益冲突,也负责指导社会组织进行决策;在国家与社会的关系方面,法团主义意味着国家和社会是高度合一的,社会组织是国家治理权力的派生,国家是社会组织的政治归属。

这里特别要指出,法团主义与前面所讲的多元主义有着深刻的理论分野。多元主义坚持社会与国家进行抗衡,维护社会的独立性与自主性,而法团主义主张社会与国家是融合为一体的^③。后者这种认同国家对社会统合的观点,实际上是一种微妙的治理策略。因为通过国家来化解社会组织原本具有的抗衡力量,和经由这些已经收编的社会组织来共建国家治理的环节,可以消解社会内部的异见声音,以替代政府执行政策并削减可能的政治危机。

由于法团主义指涉广泛,研究者们对法团主义内部也进行了更为细致的分类。斯密特注意到,法国理论家麦诺伊雷思科(Mihail Manoilescu)早在20世纪初就对法团主义进行了分类,分为纯粹型法团主义(corporatisme pur)和从属型法团主义(corporatisme subor-

^① Howard J. Wiarda (1997). *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*. M. E. Sharp.

^② 参见张静:《法团主义——及其与多元主义的主要分歧》,中国社会科学出版社1998年版,第8页。

^③ 参见陈剩勇、李立东:《20世纪50年代以来的西方比较政治学发展述评》,《政治学研究》2008年第6期;陈家建:《法团主义与当代中国社会》,《社会学研究》2010年第2期。

donne)。对于前者而言，国家的合法性和功能依赖于单一性的、非竞争性的和层级秩序化的社会组织，对于后者而言，社会组织则由国家机构依据合法性和功能创建产生^①。斯密特根据国家与社会组织之间的合作与控制关系、社会组织之间的合作与控制关系以及社会组织内部上层精英对基层的合作与控制关系，重新对法团主义进行了划分，认为其可以分为国家法团主义(state corporatism)与社会法团主义(societal corporatism)，或称威权法团主义(authoritarian corporatism)与自由法团主义(liberal corporatism)。

表 1.3 国家法团主义与社会法团主义的比较

社会组织的特性	国家法团主义 (state corporatism)	社会法团主义 (societal corporatism)
组织的数量	由国家设定，是政府干预下的政治清单(political carte)	社团之间协商安排，是相互确立下的政治清单
组织的单一性	多元化的社会组织受到国家的强制排斥，不是竞争的选举结果	社会组织在自发的联盟间竞争产生
成员参与的强制性	听由法官和官方的命令，以特权的方式执行	通过社会压力、契约制定，是一种非官方的许可
组织间竞争关系	由国家仲裁或压制	由组织内部的寡头通过协商、偏好、自发联盟达成
阶层秩序	是国家中央集权化的行政从属	社会组织出现行政官僚化
组织的决策功能	由国家建立标准	各组织代表自愿协商形成
国家的认可形式	自上而下的国家认可，以维持一体系统的运作为条件	自下而上的国家认可，以获得官方的合法性和功能性认同

^① Philippe C. Schmitter (1974). Still the Century of Corporatism. *The Review of Politics*, p. 1.

续表

社会组织的特性	国家法团主义 (state corporatism)	社会法团主义 (societal corporatism)
组织的垄断代表性	依赖于国家的决策，为其让步	对国家决策保持独立，克服依赖性
组织领导的选择和利益关系	由国家垄断决定，拥有国家指派的利益	经由组织达成共识的程序产生，具有互惠利益

资料来源：Schmitter(1974：103-104)，经过笔者译介并整理制表

对于上述提出的国家法团主义领域，徐正光、萧新煌持有坚决的批判态度。他们认为国家法团主义是威权国家用来操纵社会团体的主要机制，它设定了某一社团来代表全部群体的利益，然后利用经费辅助、干预人事和组织运作，使其失去自主性，最终沦为国家机器伸向社会的手臂。

除此之外，斯泰潘(Alfred Stepan)以国家法团主义框架研究秘鲁的发展历程时发现，根据国家精英与社会组织的关系，可以分包容性法团主义与排斥性法团主义两种形式^①：

表 1.4 包容性法团主义和排斥性法团主义的比较

	包容性法团主义 (inclusionary corporatism)	排斥性法团主义 (exclusionary corporatism)
国家精英对实际或潜在重要工农团体的最初反映	尝试将其纳入新的政经体系的联盟，并借由国家精英的要求与互助合作的方式达成	尝试排除自主性的组织和有害于政经体制的需求；并透过国家精英要求，以强制高压的手段整合至联盟内

^① 参见汪可威：《国家、资本与层峰组织：工会总会如何代表与实践资本家的利益？》，台湾“中山大学”政治学研究所硕士论文，1997年。

续表

	包容性法团主义 (inclusionary corporatism)	排斥性法团主义 (exclusionary corporatism)
主要工农团体纳入国家法团主义架构的主要政策	主要的：分配性、象征性和团体分类的福利政策 次要的：强制手段	主要的：强制手段 次要的：团体的福利政策，但最初阶段并无分配性政策
国家精英对国家机器功能的政策	企图扩大分配性、管制性、调节性与计划管制的能力	企图扩大扩大强制性、假话管制的广度与深度
国家精英的联盟伙伴	民族资产阶级与纳入体制的工农团体	跨国资本家与技术官僚
国家精英的主要敌人	寡头政体与传统非工业的外国资本	民粹主义者、激进政治领袖和具有自主性组织的劳工阶级
国家精英对结构改革的主要立场	正常情况下，将有关政体的宪改方案作为民族主义或国内改革的主要内容	很少或根本没有民族主义或国内改革强调后民粹或后两极化的团结
国家精英队工农团体动员的态度	尝试支持有限控制的动员以对抗联盟敌人并尝试着将其纳入联盟	尝试排除工农团体对抗联盟政策的动员组织能力
国家精英队联盟伙伴关系的合法性	政治上：民粹主义 经济上：民族主义	政治上：政治秩序 经济上：经济效能
极大化霸权的可能性与主要劳动阶级的关系	支持以低度的强制力增进新政治结构霸权	霸权事实上不可能存在，相当依赖强制的机制

图表来源：汪可威(1997：25)

法团主义并不是某一历史阶段的产物，而是一种遍及人类历史

的国家与社会关系类型。因而从不同的演变阶段来看，法团主义可以还分为4种类型^①：

(1)自然的法团主义(natural corporatism)。在强调集体认同的社会，自然的法团主义非常普遍，如非洲的种族部落、中国的儒家团体、南亚的阶级社会以及欧洲中世纪的封建家族、教区和军事制度等。法团主义此时是社会结合的水泥(cement)，起到巩固社会秩序的作用。

(2)意识形态的法团主义(ideological corporatism)。在19世纪的欧洲，工人抗争运动频繁发生。许多思想家基于历史经验提出一种有机国家论，主张建立法团主义组织，缓和阶级矛盾。这便是意识形态的法团主义。

(3)明显的法团主义(manifest corporatism)。这是历史上首次将法团主义的特征落实到国家制度层面。这些包括纳粹德国、墨索里尼政权下的意大利、弗朗哥政权下的西班牙、萨拉查(Salazar)政权下的葡萄牙以及梅塔克萨斯(Metaxas)政权下的希腊等。它们集所有权力于一身进行专制统治，反而没能长久地维持下去。

(4)现代的新法团主义(modern neo-corporatism)。这种法团主义的类型出现在一些福利国家中。这些国家高度参与企业产销决策、劳工组织行动以及社会福利分配的过程中，国家、企业主与雇佣工人达成三方协议，在保证较高社会生产力的同时也实现了社会的公平分配。

卡岑施泰因(Peter J. Katzenstein)认为最后一种法团主义模式具有前所未有的特色，是一种社会合作关系的意识形态类型(an ideology of social partnership)，是一种包含着集权和集约的利益团体体系，拥有经由利益团体、国家官僚以及政党间不断协商协调冲突的共同目标^②。荷兰、丹麦、瑞士、瑞典和挪威等北欧国家与

^① Howard J. Wiarda (1997). *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*. M. E. Sharp, pp. 16-22.

^② Peter J. Katzenstein (1985). *Small State in the World Market: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press, p. 32.

某一时期的英国、新西兰、澳大利亚和加拿大等英属国家也曾出现过这种模式，但只有前者能比较平稳地维持这种法团主义制度结构。

二、法团主义的制度背景

纵观历史，人类社会没有一个是完全按照法团主义的原则组建起来的。迄今为止，人类文明中唯有二战时期意大利的墨索里尼政权几近其制度架构^①。法团主义理论的全面兴盛，是在社会结构急剧变化、传统理论面临挑战背景下自然发生的。进入 20 世纪，世界各地的国家—社会关系出现区域化，不同国家附着多元的社会形态。一方面，在发达国家内部，阶级、族群、宗教以及企业团体逐渐演化成割据一方的利益团体，并极力寻求着自己的生存空间。这些团体要在竞争中实现自己的利益最大化，必须遵循共同的游戏规则，由此才能维持社会的整体稳定，避免社会的割裂与混乱。但这些团体拥有各自不同资源、能力以及成员，相互之间实则划分成不同的势力范围。政府尽管被期许从中扮演公正裁判的角色，既不能卷入利益团体的纠纷，也要在必要时具备中立调停的能力。而实际上这种“旁观者”身份是难以做到的。到了 20 世纪中后期，已迈入后工业社会行列的西方国家出现了接连不断的社会冲突，以社会内生性力量为根基的自由主义、民主主义与多元主义理论在实践检验中被部分否证了。一些国家试图强行介入社会组织，参与利益分配，破解社会矛盾困局。这些国家的行政机构与社会组织之间不再泾渭分明，反而达成共识，相互让渡出部分权力，建立社会伙伴关系，以便能有效推行公共政策^②。在这种双边合作中，社会组织参

^① 参见邓正来主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 2002 年版，第 172 页。

^② Philippe C. Schmitter (1971). *Interest Conflict and Change in Brazil*. Stanford University Press; Howard J. Wiarda (1981). *Corporatism and National Development in Latin America*. Westview Press.

与到政府的统治过程，协助制定政策，执行政策^①。有学者则称此为所谓的“国家社会化”与“社会国家化”双向互动^②。

另一方面，一些新兴工业国家和地区，如日本、韩国以及中国等，在没有照搬西方民主制度的情况下，凭借着国家主义的治理传统，形成强而有力的国家法团制度，成功地推进了本国/地区的现代化进程，取得了惊人的经济发展速度^③。民主制度尽管具有优势，在东亚国家中却往往要以放慢发展进程为代价^④。一些后发展国家的国民对“充满欺诈、愚弄、无序、低效的”民主制度感到厌倦，呼吁“告别民主”，转而接受夹杂着威权色彩的法团制度^⑤。学者洛伊(Theodore J. Lowi)为此感叹，20世纪将迎来民主理论四面楚歌的时代，并最终走向自由主义理论的终结(the end of liberalism)^⑥。许多研究者进行多国发展模式的比较研究，寻求解释经济境况低迷、政治运动却过度兴盛的发展问题，以总结出一条崭新的最优发展路径(developmentalist approach)。在适切理论的探索中，他们在19世纪拉丁美洲的政企关系中寻找到了极具解释力的法团

① 参见威尔逊著，王铁生译：《利益集团》，五南图书出版有限公司1993年版，第179页。

② 参见张小劲、景跃进：《比较政治学导论》，中国人民大学出版社2008年版，第261页。

③ 参见金标：《地方国家统合主义：中国经济奇迹的制度经济学分析》，中国制度经济学年会，2006年。

④ 参见霍华德·威亚尔达著，刘青、牛可译：《新兴国家的政治发展：第三世界还存在吗》，北京大学出版社2005年版，第94页。

⑤ 参见孙兴杰：《金砖四国之路：巴西》，长春出版社2010年版，第53页。

⑥ 学者洛伊(Theodore J. Lowi)是康奈尔大学政府系约翰 L. 资深教授(John L. Senior Professor)。他于1969年出版的《自由主义的终结：美利坚第二共和国》(*The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*)，被认为是经典自由主义的社会科学研究巨著。洛伊认为，作为公共哲学的经典自由主义与资本主义实际上已经名存实亡，取而代之的是利益集团自由主义，而当代美国便是在各式各样的利益集团统领下运作的，成为了所谓的“第二共和国(the second republic)”。因此洛伊警示，这种利益集团自由主义必须施以司法和民主的框架，以此恢复美国的法律权威。

主义模式^①。法团主义一词逐渐在政治学、社会学和经济学等学科崭露头角，接管发展理论模型(development model)的阵地^②。

在拉美国家中，政治控制高度渗透社会组织的情形并不陌生。自葡萄牙、西班牙以及荷兰等西欧国家推行殖民统治以来，欧洲封建制与罗马天主教层级制所塑造的家族式和父权式特性在封闭桎梏的拉美土地上扎根，孕育出了不民主的社会—文化质性^③。在殖民统治退却以后，瓦加斯政权下的巴西、贝隆政权下的阿根廷以及卡登纳斯政权下墨西哥出现了以天主教会、军方和寡头政体结合成的“层级制的法团主义体系”^④。然而从20世纪70年代开始，不仅后发展国家在经济探索中自发迈进法团主义的门槛，许多遭遇经济滞涨的老牌资本主义国家也开始寻求法团主义的援助，如葡萄牙、西班牙、希腊、德国以及奥地利等^⑤。尽管法团主义极其强调国家与社会的合作关系，许多国家的社会组织则出现了官僚化的倾向，引起了保守的民主党派与多元主义学者的非议，但是法团体制下的对国民经济复苏、社会矛盾化解以及在多边外交关系对一体化国家形象的展示，都表明了政治制度法团化转型的优越之处。总之，法团主义理论的勃兴，印证了孟鲁莱斯库(Mihail Manoilescu)那句著名的预言，“如果19世纪是自由主义的世纪，20世纪便是法团主义

① 拉美国家的民主政体长期成为比较政治研究的重要案例。这些国家历史上的政治控制与政治参与形式与西方民主国家本质的不同，他们的社会—文化传统带有鲜明的威权主义特色，形成独特的“监护式民主”或“授权式民主”制度。

② 参见 Paul S. Adams:《统合主义与比较政治》，见 Howard J. Wiarda 主编，李培元译：《比较政治研究的新方向》，韦伯文化出版有限公司 2005 年版。

③ 参见郑秉文：《社会凝聚：拉丁美洲的启示》，当代世界出版社 2009 年版，第 175~176 页。

④ 参见 Paul S. Adams:《统合主义与比较政治》，见 Howard J. Wiarda 主编，李培元译：《比较政治研究的新方向》，韦伯文化出版有限公司 2005 年版。

⑤ 参见张小劲、景跃进：《比较政治学导论》，中国人民大学出版社 2008 年版，第 258~259 页。

的世纪”^①。

三、法团主义理论与当代中国研究

近代开始，中国这一文明古国成为西方学术界区域研究的重要素材^②。而从20世纪80年代开始，由中国传统、中国经验、中国问题以及中国现象构成的中国学(China Studies)或汉学(Sinology)一度进入西方社会科学研究的主流领域，成为西方学者聚焦瞩目亚洲的主要平台^③。尽管西方的“外来者”身份对其认识中国现实有一定的鸿沟，以中国为客体的西方学术著述常常被认为是一面窥视东方异域文明的西洋镜，是夹杂着巨大的理解间性的“跨语际实践”^④。但不少学者通过学习汉语、驻中调查和跨国通婚等方式，力求藉由中国实地资料来呈现中国面貌^⑤。他们对中国经历的宏大改革与变迁、对中国殊异于西方的政治制度与文化制度、对中国国民独特的性格特征与行为倾向，乃至对中国错综复杂的国家与社会关系，积累了厚实的经验素材，给出了丰富的解释体系。这些成果可谓展示了以中国场域所蕴藏的广阔学术空间，而这些记录中国迈向现代化历程的实证材料，也为西方各式各样的理论提供了充分检

^① Philippe C. Schmitter. Still the Century of Corporatism. *The Review of Politics*, p. 1.

^② 参见周晓红：《中国研究的可能立场与范式重构》，《社会学研究》2010年第2期；《“中国经验”与“中国体验”》，《学习与探索》2012年第3期；杨瑞松：《病夫、黄祸与睡狮：“西方”视野的中国形象与近代中国国族论述想像》，台湾政治大学出版社2012年版。

^③ 参见边燕杰：《市场转型与社会分层》，见涂肇庆、林益民主编：《改革开放与中国社会：西方社会学文献述评》，牛津大学出版社1999年版。

^④ 参见周宁：《异想天开：西洋镜里看中国》，南京大学出版社2007年版，第5~9页；刘禾著，宋伟杰等译：《跨语际实践：文学、民族文化与被译介的现代性》，三联书店2002年版，第76~79页。

^⑤ 参见郭佳佳、石之瑜：《郑永年的中国新民族主义叙事——华裔作家的一种身份策略》，《中国大陆研究》2008年第3期。

视其外在效度的绝佳试验场^①。

从新中国成立至 20 世纪 70 年代末期，西方学者惯常以全能主义(totalitarian)来解释中国社会形态^②。他们认为这一时期的中国以党代政的情形相当严重，国家具有对民众施展全盘掌控的能力，常常以计划式、指令式和宗教魅力式的手段推行政策命令^③。而 1978 年的十一届三中全会开启了改革开放的进程，引发了中国经济、社会和文化等领域全方位变革。在这 30 多年来，国家对生产资料和生活资料的垄断以及对社会的渗透、控制和动员能力不断放宽，每一个个体被许以极大的自由空间追逐利益，实现人生目标。这使得中国的社会生产力被空前激发出来，在全球经济竞赛中赢得了举世瞩目的成绩。与此同时，中国的政治与社会文化的深远变化也吸引了西方学者的目光，他们注意到了中国复杂的社会现象，包括经济发展中的腐败问题、社会组织的孕育、科层制的变化以及社会分层与流动等^④。在这些研究中，法团主义的理论视角成为极为重要的研究面向。

如果要追溯法团主义理论在当代中国研究议题上的先河，戴慕珍(Jean Oi)在中国乡镇企业发展问题上的研究当属其一。戴慕珍认为，中国各地方政府掌握着垄断性资源，把握着市场经济发展的命脉，形成一种独特的地方法团主义形式(local state corporatism)。地方政府通过财产承包制度，抵押国有资产、募集资金、牵引企

① 参见周雪光：《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》，转引自涂肇庆、林益民主编：《改革开放与中国社会：西方社会学文献述评》，牛津大学出版社 1999 年版。

② Nina P. Halpern(1993). *The Study of Chinese Society*. In David Shambaugh(ed.). *American Studies of Contemporary China*. Woodrow Wilson Center Press; 刘雅灵：《国家-社会关系研究途径：理论与实例》，见李英明、光向光编：《中国研究的多元思考》，巨流图书股份有限公司 2007 年版。

③ 参见邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，牛津大学出版社 1994 年版。

④ Andrew Walder(1989). *Social Change in Post-Revolution China*. *Annual Review of Sociology*, p. 15.

业、提供优惠税率、调配原材料供应和圈地建厂等，可以大举建设有利于企业扎根发展的环境。换言之，企业必须接受政府的控制和资源分配才能生存，企业家必须与地方官员广泛接触，无法形成一个独立的阶层^①。而地方政府所拥有的把企业利润作为预算外收入的权利，便是地方经济发展的动力。一些乡镇级政府为此成立农工商总公司，管辖集体企业的生产计划、生产目标和销售渠道，而村级自治委员会和“村干部”等则成为乡镇企业的“掮客”，负责提供社会资源，打通市场脉络和协助招募人力资源。地方政府的管理层级越高，所享有的社会资源越多，就越具备协助企业发展的能力^②。魏昂德(Andrew Walder)强化了戴慕珍的论证，提出“作为工业企业的地方政府(local government as industrial firm)”概念。他认为，20世纪90年代中国地方政府采用企业化的方式经营地方经济，许多企业由此得以在低风险的环境下获得超规模发展^③。

吕尔浩^④认为戴慕珍的地方法团主义概念在解释不同经济产权乡镇企业发展模式时，可能出现化约偏误。他在以苏州开发区作为个案研究农村政府与乡镇企业关系时，把企业是否进行私有化改革和地方政府的行政管理能力进行联立，推演出三种地方发展路径，包括竞争性非地方法团主义(competitive non-local state corporatism)、非竞争性地方法团主义(non-competitive local state corporatism)和竞争性地方法团主义(competitive local state corporatism)。如果某地私营企业偏重过高，地方政府将失去从国有资产中获得的重要财源，

^① Jean Oi(1998). Evolution of Local State Corporatism. In Andrew Walder (eds.). *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge: Harvard University Press.

^② Jean Oi(1999). *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press, pp. 103-115.

^③ Andrew Walder(1995). Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology*, p. 101.

^④ 参见吕尔浩：《市场化地方统合主义——苏州开发区个案研究》，台湾政治大学东亚研究所硕士论文，2002年，第28~29页。

难以推行基础设施建设^①；如果公有企业压迫私营企业，地方政府将难以对外招商引资，本地区也将陷入低效非竞争力的“贫穷回路”^②。要走出这种经济发展困局，必须建立具有竞争力的法团主义发展模式。地方官员必须有力推动国有企业改组，划清政企关系，以高效率的企业管理模式接替原有的行政化企业管理，同时在土地政策上对外驻企业给予优惠，主动培育竞争性市场环境^③。

对戴慕珍研究进行的系统整理来自方孝谦(Shiaw-Chian Fong)。他认为戴慕珍的地方法团主义概念在其著述中有前后两种不同的指涉：在1992年的研究^④中指的是地方政府直接管理企业，而在1998年的研究^⑤中指的是地方政府以行政资源协助私营企业获得营业执照、生产资金和销售渠道。由于两种概念中政府与企业产权上有所区别，方孝谦把前一种定义为地方法团主义I型(LSC-I)，后一种定义为地方法团主义II型(LSC-II)。但无论是哪一种形式，企业要想在市场经济中存活，都必须倚藉政府机构作为保护伞，以此避免经济环境的剧烈变动^⑥。

安戈(Jonathan Unger)与陈佩华(Anita Chan)依托法团主义理论

① Jean Oi(1999). *Rural China Takes off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press, pp. 78-79.

② 参见胡鞍钢、王绍光、康晓光：《中国地区差异报告》，致良出版社1996年版，第483~493页。

③ 参见吕尔浩：《市场化地方统合主义——苏州开发区个案研究》，台湾政治大学东亚研究所硕士论文，2002年，第135~143页。

④ Jean Oi(1992). Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politic*, p. 8.

⑤ Jean Oi(1998). Evolution of Local State Corporatism. In Andrew Walder (eds.), *Zouping in Transition: The Process of Reform in Rural North China*. Cambridge: Harvard University Press.

⑥ Shiaw-Chian Fong(2000). *Corporatization or Privatization? Exploration of Consequences of Property Rights Reform in Chinese Rural Enterprise*. Paper in 29th Sino American Conference on Contemporary China. Institute of International Relations.

研究当代中国制度的社会基础与演变路径^①。他们发现，中国的儒家文化传统是中国国家法团主义得以立足的社会根基，而中国的党—国政体则为这种法团主义的实施提供了具体可行的制度框架。在毛泽东时代，国家法团主义主要是服务于革命动员；而在市场化改革时代，国家法团主义则成为国家在不放松政治威权的前提下逐渐放松社会控制的手段，以促进市场经济的发育^②。

表 1.5 中国式法团主义的制度演进

	计划经济时期	改革时期
主要组织形式	官办“群众组织”	官办“群众组织”以及挂靠党政机关和群众组织的官办或民间社会组织
主要功能	国家规定的政治人物，包括革命动员、社会控制等	国家规定的社会—经济任务和政府许可范围内向社会提供的服务，包括激发社会经济活力，公共产品供给，行业监管，社会利益代表与协调，社会控制，统战
利益统合机制	以行业、职业群体为边界的全国性的群众组织网络体系	以行业、职业群体或特定公共产品和服务的需求群体为边界的官办或民间社会组织

图表来源：张汉(2014)

在中国城市化过程中出现的城中村现象研究上，邢幼田(You-tien Hsing)发现广州和深圳等城市出现了反抗“去地域化”的逆城市

^① Jonathan Unger & Anita Chan(1995). China, Corporatism and East Asian Model. *The Australian Journal of Chinese Affairs* (33); (2008). Associations in a Bind: The Emergence of Political Corporatism. In J. Unger(eds.), *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*. New York & London: M. E. Sharp, pp. 48-68.

^② 参见张汉：《统合主义与中国国家-社会关系研究——理论视野、经验观察与政治选择》，《人文杂志》2014年第1期。

化运动。一些基于传统宗族血缘关系的乡村在都市迅猛扩张之下反倒保留了原有地域的完整性，并且组建合资企业投资本村土地开发，使得全体村民在获得巨大经济收入的同时，进一步加强了村庄的集体认同感^①。这种带有浓厚宗族特色的乡村发展模式被邢幼田称为乡村法团主义(village corporatism)。它不同于斯密特所说的国家法团主义，也不同于戴慕珍的地方法团主义，强调的是社会因素在都市化过程中扮演的积极角色，并以自下而上的方式组建社团形态的集体，随之参与到与地方政府进行利益磋商的过程中，有力地保护了村民的集体利益^②。

金明植(Kim Min-Sik)以中国法团主义制度和市场化进程为切入点，研究中国的工会角色变化。他发现在毛泽东的计划经济体制时代，单一的法团主义体制在控制工人方面非常有效，工人无论在经济上还是在社会生活上都高度依赖于工作单位。随着市场化改革的深入，社会主义法团体制的效力被大大削弱了。因为市场化改革带来了许多制度变革，如所有制多样化、劳动力市场竞争等。在新的经济制度下，中国政府不得不改变社会主义法团控制方式，导致其控制的法律地位加强了，却仅有有限的控制力^③。

威廉森(Peter J. Williamson)认为，法团主义之所以被广泛应用于分析20世纪的发展中国家，是因为这些国家具备6种条件：(1)威权政体的存在；(2)政治系统是由少数精英掌控；(3)国家经济尚未达到高度的工业化；(4)产业结构呈现两极化，一端是不具备竞争力且弱小的产业，另一端是拥有高度技术竞争力的产业；(5)民间大型资本尚未成熟，依赖于国家的扶持；(6)一个大规模

^① You-tien Hsing(2010). *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press, pp. 122-154.

^② 参见卢超：《地方政府都市化 V. S 市民地域?》，《二十一世纪》2011年第12期。

^③ 参见金明植：《法团主义努力与市场化——关于中国工会角色的实证研究》，见苏阳、冯仕政编：《中国社会转型中的阶级》，社会科学文献出版社2010年版。

的工业资本主义经济正在萌芽之中^①。

而关于法团主义与中国研究契合性的问题，陈家建认为主要来自于4个方面^②：（1）中国长期的传统社会形成了自治性很强的地方法团组织；（2）新中国的政治体制下，国家政治系统吸纳了社会，形成了强国家模式的法团组织；（3）中国的渐进性改革延续了社会精英对政治密切参与的传统；（4）当前中国社会转型期中，国家仍牢牢把握着关键资源。因而采用法团主义理论解读中国社会的独特性，是具有相当大的理论解释力的。但是他继而指出，由于中国的法团主义实践模式并非建基于西方的多元主义传统，其社会组织的结构与西方组织也有巨大差别，尤其在当前社会转型情况下，社会变迁与组织重组在不断地发生，很难简单地照搬西方法团主义理论来对中国问题对症下药。正是如此，我们在借用西方法团主义模式解构当前中国治理局面，要关注到更为细致的经验素材，同时也要对理论范式作出实际调整，立足现实，把抽象宏大的规范性研究转化为富于实证材料的经验性研究。

四、法团主义的预言：治理的第三条道路

20世纪中后期，法团主义的意识形态在全球范围内传播开来，一度成为了可以与自由主义及马克思主义分庭抗礼的意识形态。尽管在欧洲某些老牌资本主义国家避免谈及法团主义，以此捍卫其自由民主的纯洁性，但实际上他们所施行的公共政策、所组建的社会组织和所倡议的国民关系，其实就是一种经过包装和转换了形式的法团主义。与此同时，正如我们在第一节所论述到的那样，社会治理理论在社会科学领域已经引发了一场范式革命，也成了国家管理者和管理机构在公共管理领域不可或缺的理论工具^③。而这种理论

^① Peter J. Williamson (1989). *Corporatism in Perspective: An Introductory Guide to Corporatist Theory*. Sage Publication, pp. 203-224.

^② 参见陈家建：《法团主义与当代中国社会》，《社会学研究》2010年第2期。

^③ 参见王诗宗：《治理理论与公共行政学范式进步》，《中国社会科学》2010年第4期。