

首页 &gt;&gt; 政治学

## 地方权威主义治理逻辑及其困境

2020年10月29日 10:56 来源：《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第5期 作者：周庆智

打印 推荐

**摘要：**地方权威主义治理的秩序观是一种建构性社会秩序观，本质特征是国家权力进入社会，致力于将分化的、多元化的个体和群体整合进各种公共或权威组织形式当中。地方权威主义治理因其难以克服的内在矛盾导致公共权威弱化、治理内卷化和社会矛盾政治化，这源于地方权威主义治理特有的组织基础和分化的社会基础。前者是指地方权威主义治理逻辑必然发展出政府的多元角色、多中心控制权的组织关系和组织形式；后者是指地方权威主义治理主导的经济社会生活必然具有的全能支配性质和社会个体化特性。地方权威主义治理转型受制于它自身生产的组织结构和与多元社会力量构成的矛盾张力。

**关键词：**地方权威主义治理；公共权威弱化；治理内卷化；社会矛盾政治化

**作者简介：**周庆智（1960-），男，内蒙古赤峰人，法学博士，中国社会科学院政治学研究所研究员、博士研究生导师。

### 引言

一直以来，地方政府致力于治理现代化，通过制度变革以适应变化了的社会结构和治理环境，提升治理能力。诸如，政府管理导向（依法行政、建设服务型政府、改善公共服务体制等）的改革；政府服务导向（在民政、公安、户籍、工商、税务等领域积极开展有效的便民服务）的改革；民间组织管理体制（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）的改革[1]。上述改革的治理逻辑，是为了加强公共体制的权威，使地方政府具备更强大的执政资源与社会动员能力，通过权力结构的集中和强化、社区网格化等创新实践，试图将急剧分化的、个体化的社会纳入国家治理体制当中。

但另一方面，从地方治理的几十年实践上看，上述制度改革对提升地方政府的治理能力（governance capacity）似乎并没有达到理想的效果，一些看似“现代化的”地方治理体系事实上还不是一个善治（good governance）体系。因为它还难以克服一些地方公共权威弱化、政府公信力不足、治理机制不完善、社会缺乏自治能力等体制机制问题，并且这些与地方政府日常治理紧密关联的特性在有些情况下可能引发矛盾和冲突，导致有些地方政府面临治理能力弱化的质疑。

对于地方治理困局，相当一部分的观点误认为是由于地方公共权力还不够强大，社会管控还不够深入，所以把问题归结为地方公共权威的集中化还不够彻底。其实，当前这个地方治理体系我们并不陌生，它还是带有传统上全能治理的一般特性：用规范型构社会，相信“建构性的”（constructive）权威秩序能够解决发展和稳定问题，致力于以“行政化”或“半行政化”方式把大多数个体和群体整合进不同的（公共或权威）组织形式当中。

历史地看，地方治理体系是一种权威主义治理形态，后者源于全能治理的治理逻辑和治理理念，两者的社会秩序观是相通的，它是传统全能治理与现代建构论唯理主义“人造的秩序”[2]交融的产物，本质特征是统治/管理社会。与全能治理的“国家—社会一体化”治理结构比较，地方权威主义治理的组织基础和社会基础都发生了变化，后者通过行政化或半行政化的代理组织实现国家权力向社会渗透，同时国家与社会的关系也出现了一些新元素，即经济分工、利益多元导致社会权力分散，权威的来源和规范的来源日益多样化，一些组织尤其是经济组

织凭借自身的资源占有领域来扩大影响力。但地方权威主义治理与全能治理有一个共同点，即长于统治而拙于治理，两者的区别不在本质方面，而是在统治、管理和服务社会的权力组织形式和回应社会发展需求的治理机制方面。当前，一些地方呈现出来的权威弱化和治理能力不足的现状，促使我们重新审视政府履行职责和处理同社会的关系所采用的方式，即在一个分化多元的现代社会，依靠传统全能治理能否解决如下问题：重塑地方公共权威，与公共社会建立紧密的价值关联和利益关联，并提升社会自治能力，把社会秩序确立在民主、自治和法治的善治基础上。

所以，要讨论的核心问题是，地方治理的逻辑是什么，它的治理结构和体系包括权威结构、运行机制和组织化形态建立在什么样的组织基础和社会基础上。治理（governance）本质上是“地方性的”，亦即治理以地方民众为中心，管理公共事务，维护公共秩序，提供公共产品和公共服务。这个过程或目标的实现是众多不同利益组织化形式（政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系）共同发挥作用的结果[3]，它涉及政府与市场、政府与社会的关系，针对的是地方政府与企业组织之间、政府组织与民间社会之间广泛的合作与伙伴关系。地方治理在国家治理体系中的基础性意义实质上反映的是国家治理的有效性和治理能力。

本文从国家—社会维度来讨论地方权威主义治理逻辑及其困境。一是集中于其组织基础的多重特性，二是关注它确立其上的社会结构变化。这是因为，政府的统治能力（governability）或治理能力（governance capacity）依赖于政府本身的特点，也依赖于政府试图驾驭的那个社会的特性。中心问题是，地方权威主义治理的组织基础与社会基础之间存在矛盾张力，及其如何克服/回应从全能治理承袭下来的关系体制性、制度性和机制性的三大问题：地方公共权威弱化、治理内卷化和社会矛盾政治化。

### 一、地方权威主义治理概念辨析

作为分析性概念，地方权威主义治理对公共组织（政府）治理的特征性概括，有助于提升学术界和公共政策研究领域解释和理解多种治理模式的能力。在对地方权威主义治理做出概念抽象之前，需要先明确一下权威主义与全能主义的概念既有内在关联但又有明确的不同之处。两者的差异主要发生在分析对象上，比如全能主义基本是对政权性质的揭示，它主要被应用于对政治体制、政治行为或政治现象的阐释和分析上，有学者将其定义为：“政治机构的权力可以随时地无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想。全能主义政治指的是以这个指导思想为基础的政治社会”[4]。这是对政治发展的经验描述和理论分析。

与上述概念相区别的是，地方权威主义治理（而不是权威主义（注：关于权威主义（Authoritarianism）定义，参阅[美]迈克尔·罗斯金等.政治学[M].林震，等译.天津：华夏出版社，2002；陈尧.新权威主义的民主转型[M].上海：上海人民出版社，2006；[美]威廉·伊斯特利.威权政治：经济学家、政策专家和那些被遗忘的穷人权利[M].冯宇，译.北京：中信出版社，2016；萧功秦.超越左右激进主义——走出中国转型的困境[M].杭州：浙江大学出版社，2012.））不是一个政治概念，不能把它视为一个政治发展问题，它主要是对经济社会领域的国家权力渗透情况的描述和分析，但地方权威主义治理与这两个概念在基本组织结构特征和（政治/行政）权力支配社会或“建构性的”秩序观念上又具有共通性或“因袭关系”。所以，上述区分的学术或经验分析意义就在于，在全能主义的基本含义基础上，我们可以将地方权威主义治理界定于经济社会秩序领域的各种控制或管理组织结构形式。

换言之，所谓地方权威主义治理，就是国家中心体制对经济社会生活的主导、管控和服务。其主要特征是：在“建构性的”秩序观驱动下，以各种政策、计划或方案，实现国家权力进入或干预社会生活和公民生活的各方面，以及对地方权威进行再造并结构集中化和组织化，使经济发展和社会秩序的维护服务于国家发展和权力集中的目标需求。

地方权威主义治理是传统全能治理的适应性变革形态，它发生在经济社会结构分化的基础上。全能治理有一个特点，那就是组织上的权力集中与社会政治化，即确立政治、经济、社会各个方面的集中治理模式。也就是说，全能治理将整个社会置于国家中心体制之下，社会的政治化倾向比较明显：农村居民置于合作组织中，城市居民置于“单位制度”中。地方权威主义治理乃是适应经济社会权利开放的结果，即经济上的分权导致社会分工的多样性和利益结构的分化，出现各种利益群体和利益组织化形式，诸如国家权力与社会自治、集权与分权等之

间的议题或争论，浮现于社会政治生活中，传统权威逐渐衰弱。在这个意义上讲，对传统的全能治理带来的挑战，也是地方权威主义治理出现的背景条件。

国家与社会关系的变化使传统的全能治理调整了治理方式和形式，相比之下，地方权威主义治理具有如下特性或特征：

第一，权力主导社会。亦即国家权力可以无限制地进入社会，因为地方权威主义治理依然处于“强国家与弱社会”（在国家与社会的关系上，国家较为强势而自主的社会系统发育程度较低）的结构关系当中。这个特性主导了社会秩序发展的两个方向：一个是公共体制既不使权力过于集中，也不使权力过于分散。向社会有限开放权利，社会自治得到一定程度的发展，自发性社会秩序规则有可能建构起来；另一个是在多元社会力量发展对秩序构成挑战的压力下，压制甚至取消社会自治，重新回到传统的全能治理模式上。

第二，代理治理模式。地方权威主义治理下的社会结构有一定的个人空间和社会空间，如何把这些体制外的空间纳入体制当中，就会出现代理组织治理和代理治理关系。也就是说，后全能体制外的社会成员比例越来越大[5]，同时在工业化和城镇化发展的大趋势下，人口、资源的流动渐成常态。因此，因应对国家中心体制外个体和社会群体的管理或治理的需求，需要发展出各种各样的代理关系和代理组织形式。

第三，尚待完善的法治。在个人权利和社会权利的发展下和在多元社会力量的约束下，法治成为地方权威主义治理社会的一种可资利用的手段和方式。但地方权威主义治理源于全能治理，“人治”在某些领域、某些环节仍然是社会治理的构成元素，毋宁说地方权威主义治理乃是人治社会向法治社会的过渡形态。

第四，社会政治化。地方权威主义治理一方面习惯于把一切影响社会秩序稳定的因素和现象泛政治化，另一方面受政治参与程度和社会分歧的影响，社会情绪可能呈现政治化。

第五，社会治理的选择性和实用主义取向。以不断出台的政策或方案来应对问题，典型的特点就是“反应性治理”：模式不固定，根据社会变迁做出反应，在稳固政权的考量下，不断适应社会的需要调整自身。当社会变动，比如社会结构发生变化或者社会价值观发生变化的时候，根据新的需要进行适应性的调整，改变自己和其他社会成分的关系[6]。或者说，以选择性和实用主义策略来应对和缓解秩序稳定带来的压力和与社会成分的紧张关系。

## 二、地方权威主义治理的组织与社会基础

基于上述，地方权威主义治理可以解读为权威主义的社会控制方式及其组织结构形式。社会控制就是权力，有学者将其概括为“基础性权力”（infrastructural power），即“显示国家通过其自身基础性设施（和组织）渗透并协调公民社会行为的权力”[7]。亦即国家事实上渗透民间社会，在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力（capacity）。但必须指出，这个解读只是在上述意义上，而不能与国家权力混同。这个区分的意义在于，权威主义治理意义上的社会控制并不是或不仅仅是要加强国家权力，它要塑造一个“强政府”，以独特的组织结构提升控制/管理社会的国家能力。

要说明在中国语境下权威主义治理的社会控制与国家“基础性权力”的区分和关联，则需要引入国家与社会关系的一般性讨论。权威主义治理源自全能治理的结构变化，即从国家与社会一体化到国家与社会的分离过程。在这里，全能治理要克服的体制性问题变成了权威主义治理要解决的社会秩序问题，即从社会同质化到社会异质化、结构一元化到结构多元化，需要以新的治理原则和治理方式来重构社会秩序。经济上的分权与原有基层社会控制组织体系的变迁，导致有限的权利开放并逐步扩散到其他社会领域当中。社会秩序规则多元和新的社会组织出现，并且规则来源的不同要求原有社会秩序规则做出改变，并能够容纳各种个人权利和社会权利及其新的社会共同体形式。这涉及如何重构社会秩序或重塑地方权威关系。

但上述基础性关系的变化，必须置于中国语境下的“党—国家—社会”关系的框架内来理解。因为作为领导中国社会发展的核心力量，中国共产党不仅是国家政治生活的领导核心，而且是中国社会的组织核心，由此形成中国独特的社会治理组织结构及其内在机制与运行方式[8]。这个特性决定了其后国家与社会关系发展的形式与限度。事实上，公共体制在对社会空间整合的同时，把地方权威的再造也提到社会控制的议程上。在上述意义上，

也只是在上述意义上，我们才能够把国家“基础性权力”转换为公共体制社会控制的组织基础和组织形式，强调的是国家“基础性权力”在权威主义治理秩序观念下所独具的国家能力含义。

因此，确认权威主义治理的基本特性，需要从政治的和行政的维度切入，涉及集权与分权的公共职责与公共事务领域的划分，多权属和多中心的治理组织关系等。反过来讲，不能把中国的地方公共体制简单化地理解或解读为典型“科层制”的治理体系，后者通常以韦伯的“理想型”（Ideal type）为依据，指的是一种权力依职能和职位进行分工和分层，以规则为管理主体的组织体系和管理方式。也就是说，科层制既是一种组织结构，又是一种管理方式[9]。与韦伯的基于“合理性”（rationality）或“合法性”（legitimacy）理想类型的科层制不同，地方权威主义治理体系是国家（在中国体现为党和政府）权力在社会的制度能力体现及其组织运作形式，它被赋予了政治职能与行政职能并在科层体系内外发挥作用，亦即把政治权力、行政权力与社会权力整合为一种由多权威构成的组织治理结构形式。

第一，党政统合运行体系。这个体系由党的组织系统和政府行政系统构成，前者具有政治权力，是党政一元化体系的内在要求，后者具有行政权力，是社会治理权威化和行政化的体制机制要求。简而言之，中国共产党通过党的组织系统将其政策方针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和社会治理模式，形成具备“晋升锦标赛模式”[10]和“行政压力型体制”[11]双重驱动机制特征的党政统合体系。

第二，党政系统外围组织体系。这个体系包括工、青、妇等群团组织和辖区外的企事业单位，挂靠行政部门的社团组织也在其中。但这类社团组织类似于“授权治理”的附属团体，并不具备民间组织具有的关键特点——组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性[12]，它们发挥的治理作用有限，实质上是政府治理的补充形式。上述外围组织主要起到宣传政策、处理诸如福利和卫生等社会事务、发挥政府助手的作用。

第三，基层社会组织体系。指公共体制外的官治与民治相结合的组织形式。这个体系主要由三个部分构成：一是村（居）民自治组织，发挥连接公共组织（政府）和维护基层社会秩序的功能和作用，现在通过重塑基层权威结构，村（居）民自治组织在实际运行中也具有一定的行政化色彩。二是社会治安体系，即立体化、专业化、智能化的基层安全网络体系，是指在城乡实现联网集约化、联网规范化、应用智能化的防控体系，如社区网格化体系、公安辅警体系的制度化和实体化，提高预测、预警、预防各种社会风险的治理能力。三是公共服务购买体系，为基层社会提供公共产品供给与公共服务，政府通过市场购买服务的方式比如“公益创投”“三社联动”等形式建立起来的基层公共服务体系，参与其中的市场主体围绕政府的公共资源而发展、生长，承载着行政机构分配下来的任务。

之所以说权威主义治理不同于全能治理形态，是因为我们从“社会的视角”而不只是从“国家的视角”来辨析其社会基础发生的结构性变化，这一点更有本质意义。也就是说，全能治理只有适应变化了的基础性社会关系，才可能转型为权威主义治理的制度逻辑和运行方式，亦即权威主义的统治/治理的对象——社会发生了不同于全能治理的基础性变化。这个变化始于经济上的分权，再由经济上的分权发展出来的“弥散性权力”——不直接由命令实施、以相对自发的、不自觉的和无中心的方式扩散的，它最典型地体现在意识形态和经济社会组织中[13]。这种弥散性权力来源产生出重叠的、间隙的权力关系网络，这些权力关系网络各有其社会空间和动力。或者说，由经济上的分权带来的“弥散性权力”，造成国家与社会关系的分离以及由此出现的社会自主、自治空间，这才是全能治理转型并被赋予权威主义治理特性的基础性原因或必要条件。

改革开放后，城镇单位体制和农村集体化体制都发生了结构性的变化。城市体制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。国家或全民所有的社会组织在整个中国社会中所占的比重在迅速下降，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[5]。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。

乡村社会结构也发生了巨变，农村实行村民自治制度，以家庭联产承包责任制取代人民公社的集体化组织形式。乡村社会联系方式也发生了变化，人际关系的（家庭）伦理化、个体化或原子化，构成了乡村生活各种社会关系中的基本形式。另外，市场领域中的合作/结社关系也逐渐发展起来，出现大量经济合作组织、行业协会等，社会网络中的契约关系构成了经济活动的基本联系形式。总之，乡村社会秩序的基础结构均发生了变化，农

村公共生活领域的关系趋向传统的伦理化、家庭化和私人化。一方面，乡村社会呈现出传统的伦理社会特征和基础秩序图式；另一方面，封闭的乡村社会关系在与外部社会关系的接触过程中，不断地失去它的传统伦理价值和村社共同体凝聚力，乡村社会关系越来越走向失去本来意义的解构形式。

上述城乡社会结构变化的实质性意义体现在权利获得方面。

在城市社会，市场化改革的深化，随之而来的是分配制度的变化，社会分工和专业化的发展，职业结构的多元化。也就是说，基本经济制度的变化，有了从事非公有制经济活动的机会；经济体制的变化，使人们进入了市场经济领域的各个环节；尤其是产业结构的变化，从单位分流出来的个体纷纷转移到第二、第三产业，出现了新的社会阶层，包括个体户、私营企业主、民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、中介组织的从业人员以及自由职业人员等。社会分工体系和资源配置机制发生的结构性的变化，越来越多的个体走出单位进入公共社会当中，其权利需要或维权意识不断增强，价值取向也越来越多样化。

在乡村社会，基本权利方面，农民在居住与迁徙方面和财产权方面获得了有限的但却是具有实质意义的改变，这主要包括资源（财产、资本和人力资源）流动、控制权的变化。前者的变化就是农民能够离开土地到城镇就业，形成一个在城乡之间流动的近3亿人口的农民工群体，农民有了工资性收入，后者的变化就是实施“家庭联产承包责任制”所造成的资源控制权变化，作为基础性的生产、生活资料，土地使用权掌握在农民的手中。政治权利方面，村民自治制度使农民的民主参与具有直接性和有效性，农民参与和监督农村公共事务的权利也是开放的，即村级行政与村务管理的监督权和知情权的实现。社会权利方面，农民在劳动权（如进城务工）、财产权（所有权、产权、财产处分权、法人财产权、债权、专利权、商标权等）、社会保障权（家庭保障、五保保障、优待抚恤保障、农村社会养老保险、农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、农村新型合作医疗制度、最低生活保障制度）等，这些方面不同程度地在推进和完善当中。

总之，城乡社会的变化程度不同地体现在由受教育权、就业权、健康权、社会保障权、社会安全权、环境权等构成的民生权利体系和由知情权、选举权、参与权、表达权、监督权等构成的民主权利体系这两个权利体系的实质性改进上。

### 三、地方权威主义治理的逻辑困境

一般认为，权威主义治理是向民主法治转变的过渡形态，亦即在社会追求民主法治的压力推动下，权威主义治理必然向民主法治做出转型。这类思考主要立足于市场经济发展带来的权利结构变化上。比如，在市场领域，公共权力与公共决策的数量应相应减少到最低限度，这有利于个人追求自身利益，扩大个人空间；市场培育了多元的利益集团，这有利于政治多元化的形成；契约化经济的发展，推动了政治契约化的发展，这是民主政治产生的现实条件；市场使政治、经济分离，这为政治体制内部权力分工创造了条件[14]。上述社会权利的发展和成长，是地方权威主义治理的社会基础，也是全能治理需要做出改变的社会结构条件。

但面对地方社会秩序稳定压力，地方权威主义治理的首选策略是加强地方权威的集中化以提升治理能力。尤其是21世纪以来，公共体制全面调整在农村社会的结构性和制度性权力关系，一方面，公共组织（县、乡政权）以政治与行政权力集中和（项目制形式）资源下沉全面进入乡村社区。另一方面，乡村基层党组织全面嵌入乡村权力结构，通过“行政化”和市场化方式把大多数个体和群体整合进不同的组织体系当中。一是全能治理回归。在国家权力下沉和资源下沉的情况下，地方政府全面加强政治行政权力、社会动员和控制能力。二是全面介入经济活动。以“项目制”形式为抓手，基层政府积极地进入市场领域，发挥资源配置的调控作用。三是再造集体经济。地方政府把发展集体经济与权力资源和社会控制关联起来。从国家视角看，这种变化揭示的是乡村社会（重新）被纳入国家权力的管制体系当中；从社会视角看，这种变化是加强和完善党在基层政治领域的领导核心作用以及在基层社会领域的组织核心作用。这两个变化的实质指向是“重构社会”，加强政府管理、组织经济活动与社会生活的职能，它的总体特征是以政治整合替代社会整合，表现为从政治权力的总体性支配到行政权力的技术性治理的逻辑展开形式。

上述做法在一定程度上混淆了国家权力与国家治理能力的区分，因为后者的弱化恰好是政府权力过大的结果。

第一，地方公共权威弱化。

这源于地方权威主义治理的组织基础与社会基础的脱节。

一方面，地方权威主义治理是一种代理治理模式，后者的决策主要受到两个方面的约束：一个是政治权力约束，主要是来自上级人事权的约束；另一个是行政资源的约束，主要来自本地社会资源与干部队伍的治理能力和执行力的约束。无论是“晋升锦标赛”还是“压力型体制”，都带有“向上负责”的色彩，亦即它的授权来源与基层社会缺乏实质性的关联，它的治理目标重心在财政（主要是税收）增长和社会秩序稳定需要上。

另一方面，有的地方政府干部具有“自利性”偏好，这种偏好需求可能使基层行政权力形成（党政系统）内部无法约束和（基层社会）外部也无法监督的异化力量及其惯性逐利行为。例如，公共组织（政府）除了公共治理角色，还兼具属地利益代表的角色，同时，地方官员对地方经济发展具有不可忽视的支配力和控制力，一些最重要的公共资源如行政审批、土地征用、贷款担保、各项政策优惠等均掌握在地方政府的手中。个别地方政府在追逐自身利益最大化的同时，能够抵制来自上方的政治与行政监督和来自下方的社会力量约束，它直接产生的社会政治后果就是弱化政治认同和政府公信力。

第二，治理内卷化。

所谓“治理内卷化”源于“政权内卷化”概念，后者是一个历史性概念，主要用于解释和分析近代以来国家政权建设中的基层控制组织的失败现象（注：“内卷化”这一概念由于黄宗智的研究引起了国内学者的注意，之后杜赞奇的著作《文化、权力与国家——1900-1942年的华北农村》吸引了更多的国内学者使用内卷化这一概念对中国社会进行研究。在这本书中，作者提出了国家政权内卷化的概念，他认为国家政权内卷化在财政方面的最充分表现是，国家财政每增加一分，都伴随着非正式机构收入的增加，而国家对这些机构缺乏控制力。）。亦即旧中国的国家政权在基层无能力建立有效的官僚机构从而取缔非正式机构的贪污中饱——后者正是国家政权对乡村社会增加榨取的必然结果[15]。这个概念对地方权威主义治理能力的概括和的解释力在于，国家中心体制自上而下进入社会，通过不断培植代理组织——非正式机构治理社会，依靠多中心、没有隶属关系的中介（经纪）与社会建立联系，而国家中心体制对这些机构实际上缺乏控制力。也就是说，社会是由一种多权威的组织合体治理。这些貌似具有一致性的代理组织，从各个生产阶级中获得的资源，不是通过一个统一的组织分配，而是通过多种组织（国家组织、地方政府组织、社会事业组织）经多重渠道分配；并且在行政系统内部，存在大量竞争性的组织（条块职能部门、地方行政组织），且能够获得资源（土地财政的收益、与地方企事业单位的联盟互惠、对门类企业的所有权和控制权）[16]。结果就是正规化和合理化的组织机构与异化力量经常处于冲突之中，导致治理“内卷化”。

治理内卷化概念对地方权威主义治理的分析性意义在于：第一，在地方权威主义的“建构性”秩序观主导下，国家权力深入社会并试图建立一种全能型支配关系；因此，第二，必然发展出公共组织（政府）的多元角色、多中心控制权的组织关系和组织形式；第三，公共组织（政府）通过行政化或半行政化的代理组织来负责一方社会事务，后者带有鲜明的“赢利型经纪体制”的特色，在自身腐败并腐蚀基层干部队伍的同时，其上下中饱的中介人（经纪）行为败坏了国家与基层民众的关系。最终形成的权威主义治理内卷化结果，就是部分基层（乡镇）干部、村干部、社会代理人等各种治理角色，共同塑造出不具独立权属的各种组织组成的、多重权威中心的治理体系，造成（国家中心体制）正规化和合理化的机构与（地方正式和非正式组织）内卷化力量始终处于复杂多变的、内耗性的社会政治利益博弈中。

第三，社会矛盾政治化。

从计划体制的利益组织化结构进入市场化体制的利益组织化结构的过程中，伴随着人口和资源的流动、社会分工的多样化和专业化，新的社会阶层的不断涌现，形成利益多元和价值多元。一个最显著的结构变化，就是新的组织类别、社会身份及关系结构的出现，个人与组织的关系变化。由于社会关系和权利关系的异质化和多元化，社会冲突和利益冲突增多，但这些新出现的矛盾、冲突和分歧，主要根源于旧制度和旧原则的政治社会改革滞后，“在市场经济条件下，原有一套（基于阶级分析话语的）治理技术逐渐失去效用，而新的（基于权利话语的）治理手段无法即刻建设成效。权利话语建构和现代治理技术建设之间的不对称，以及传统治理技术的衰落与

新治理技术的建设之间的不对应，无疑助益于社会矛盾的冲突程度。” [17]诸如权力腐败问题，社会利益公平分配问题、权利分配问题，公权与私权关系的法治化问题，公共规范和市场规范问题，这些都没有得到实质性的解决，由此引发的一些社会政治问题，影响了经济发展进程，削弱了政治认同和社会向心力。从根本上讲，社会矛盾政治化根源于经济发展引发的一系列社会关系变迁，比如城乡关系、机会结构、资源（财产、资本和人力资源）流动、控制权（对资源的新控制权与历史控制权）的变化，等等。这些都是城乡社会经济发展必须要解决的政治问题和权利问题。这些带有根本性的社会政治问题不解决，因经济社会利益分配不公而积累的矛盾，对于稀缺的经济社会权利和资源分配的竞争，已经成为当前中国社会主要的矛盾呈现形式，甚至可能将部分群体积累的社会不满情绪指向公共体制。

因此，克服从全能治理承袭下来的关系体制性、机制性的三大问题即地方公共权威弱化，治理内卷化和社会矛盾政治化，地方权威主义治理需要做出的制度改革在如下方面：

### 第一，重塑地方公共权威。

首先，是权威治理原则的改变，这个改变反映在公共权威与公民关系的变化。包括：“转变政府职能，避免政府在社会矛盾中处于首当其冲的位置，强化政府作为规则和程序制定者以及矛盾调节和仲裁者的角色；强化和完善解决社会矛盾和冲突的法治机制，使法治成为解决社会矛盾和社会冲突的长效的制度化手段；建立市场经济条件下的利益均衡机制，改变目前社会中利益关系严重失衡的局面，并为社会不满情绪的宣泄提供制度化的管道；促进民间组织的发育，形成化解社会矛盾和社会冲突的社会性机制。” [18]

其次，地方公共权威源于对公民权利的保障和公共秩序的法治关系维护。面对社会关系的变化和权利关系的发展趋向，需要重新检视政府与社会、市场的关系，这涉及利益组织化基本单位的重塑、公权与私权关系的重新界定、公域与私域各自遵循的原则和边界的厘清等基础性关系。

最后，地方公共权威的重塑需要来自其他系统如社会、经济和文化层面诸要素的支持。反过来讲，如果新的权利关系和社会关系不能建构在一个新的原则和秩序规范基础上，那么地方权威主义治理的转型也就失去了推动社会发展和社会进步的完整意义。

### 第二，建构政府公共性。

一要把权力与责任关联起来。实现公共利益的最大化，是政府的公共责任，尤其要把社会弱势群体通过制度化方式纳入社会保障系统当中，如此把公权力与社会权利实质性地关联起来，把公权力所担负的公共责任真正落到实处。

二要把权利与义务关联起来。在社会关系和权利关系发生结构性变化的条件下，当下社会整合面临的难题，就是如何把分散的个人和分化的社会成分整合并吸纳于公共体制当中，把公共领域确立在权利与义务的平衡机制之中。

三要把公共性与民众福祉关联起来。地方政府要工作于社会公正和社会福祉的公共性质，要赋予政府财政以民主的性质，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，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，使政府与民众的关系建立在利益共享和价值共享的基础之上。

政府公共性的实现途径包括：一是公共参与的制度化，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建设。二是公共财政建设。公共财政满足个人需要和社会需要，涉及承担运用法律保障经济自由与激励的任务，为高效、合法的交易所提供安全。三是政府与社会的法治关系，其中的核心部分体现在它与社会组织的关系上，后者是公共秩序的利益组织化形式，它受法律、法规以及社会规范体系的限制和约束，它阻止公共权威直接地、最大限度地施加于每个个体的社会成员之上。

### 第三，社会自治的发展与成长。

地方权威主义治理不能只是依靠政治控制和行政强制力这两个治理工具，将社会群体分割为多个权利不平等的群体，采取一元化集权的方式，将多元的、权利不平等的社会利益群体纳入公共管制体系当中。而是相反，在与社会确立法治关系的同时，必须大力推动社会组织的发展与成长。例如，村民自治组织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，它不可能将基层所有民众甚至包括村民的利益纳入权利分配的体系当中。

但近十多年来在农村大量出现的一些建立在契约整合关系上的新型自治组织——农村经济合作组织、合作社、农民协会、外来非营利组织、社区发展基金、行业协会以及一些社区文化组织等，这些组织都是依托农村社区利益重塑社会资本和经济资本做出整合的结果。这些农村经济合作组织主要是以市场机制建立起来的，市场机制本身就蕴含着公民基本权利、政治权利以及公共行动的选择权利。这些权利在确认一个人财富的合法来源的同时，也推动了村社共同体以及其他社会自治组织成员的政治权利、经济权利、社会权利的制度化、程序化和法治化。

这类社会自治形式能够使个体和公共体制建立制度化关联并有效发挥联结、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[19]。扶持和发展这样的社会自治组织，就能够在公共体制与个体公民之间建立一种组织化联结方式，构建社会成员通过社群的集合体共同行使自治权利即“自己管理自己”的社会治理形式。

### 结语

对当前地方治理体系和治理能力的质疑可以是多方面的，比如制度约束失效、运行机制尾大不掉、形式主义和官僚主义，等等，但这只是这个治理体系的一些表征，讨论不能停留在这个层面上。而且还有一种附和体制强化的主张，即在面对社会分歧和社会情绪政治化时，误以为全能治理才是最有效的“善治”模式，由此得出地方权威主义治理体系需要进一步加强的结论。这些看法和思考方式会妨碍我们对地方权威主义治理体系核心结构的检讨，或者检讨的结果却是主张回到过去的全能治理体制上。

因此，只有深入地方治理体系的治理逻辑、权威结构和运行机制当中，才能够揭示出推动地方治理体系改革的真正含义。因为现在的地方治理体系无法也无力解决、事实上也正是这个体系所造成的三大问题，即地方公共权威弱化、治理内卷化以及社会政治化。

地方治理体系是一种权威主义治理体系，在其组织基础与社会基础之间存在着脱节和结构性冲突。换言之，地方公共权威弱化及其治理内卷化，根源于地方权威主义治理发展出来的政府多元角色、多中心控制权的组织结构和组织形式；社会政治化根源于地方权威主义主导的经济社会关系具有的非组织化、多元化和个体化特性。

从根本上讲，地方权威主义治理必须面对来自不同个体和利益群体的权益/权利诉求。这个诉求主要包括：一是基本权利诉求，其中包括财产权、劳动权、教育和医疗以及社会保障权等；二是政治权益诉求，包括政治参与、权力分享、平等和公正的要求等；三是社会权利诉求，涉及个人权利、经济权利、社会权利和文化权利在不同的利益群体中的需求方面。上述权利诉求有一点共同之处，那就是对地方权威主义治理的权利分配体系的日益不满，直接反映在当前公共体制的权威性资源分配体系和资源性分配体系的利益整合机制当中。

地方权威主义治理转型面对的中心问题是重塑公共权威，它包括有限政府、法治程序、利益均衡机制与市民社会。其中，利益均衡机制涉及一系列相互关联和互为条件的制度安排，包括信息获取机制（信息公开原则）、利益凝聚机制（开放组织空间，将分散的利益聚合起来）、诉求表达机制（各种形式的公民参与及媒体开放）、施加压力机制（集会、游行、请愿和罢工等方式）、利益协调机制（不同利益主体之间的理性对话与谈判），以及调解与仲裁机制（政府和司法机构是最终的仲裁者）[20]。在这里，地方权威主义治理之于社会秩序变革的需求必须解决或回应如下两个中心问题：一个是公共体制的组织结构如何应对或回应公共社会变化了的政治、经济、社会情势；另一个是公共社会的秩序基础及其社会改革的目的和方向是什么。核心部分就是把公共体制与个体民众的关系法治化和制度化，并创造政治和社会条件，让个人、家庭和社区与公共体制的关联确立在利益共享与价值共享的基础上。

因此，上述体制机制方面的改革，首先且至关重要是确立政府与市场、政府与社会的权利边界和权利关系。或者说，地方权威主义治理的转型实践要集中在政府与社会、政府与市场的权利关系领域的制度改革领域



上。总之，地方权威主义治理转型受制于它自身生产的社会控制体系——代理组织关系与社会多元力量之间形成的矛盾张力。

[参考文献]

- [1] 燕继荣. 社会治理的中国经验[J]. 教学与研究, 2017, (9).
- [2] [英]冯·哈耶克. 哈耶克论文集[M]. 邓正来, 选编译. 北京: 首都经贸大学出版社, 2001: 223.
- [3] 孙柏瑛. 当代发达国家地方治理的兴起[J]. 中国行政管理, 2003, (4).
- [4] [美]邹谠. 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港: 牛津大学出版社(香港有限公司), 2000: 206-224.
- [5] 李汉林. 中国单位社会: 议论、思考与研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2014: 1.
- [6] 张静. 反应性理政[J]. 经济社会体制比较, 2010, (6).
- [7] Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results." Archives Europeenes de Sociologie 25 (1994), p.190.
- [8] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣, 2019, (8).
- [9] [英]戴维·毕瑟姆. 马克斯·韦伯与现代政治理论[M]. 徐鸿宾, 等译. 杭州: 浙江人民出版社, 1989: 65.
- [10] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, (7).
- [11] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译局出版社, 1998: 28.
- [12] [美]莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 贾西津, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 561.
- [13] [英]迈克尔·曼. 社会权力的来源: 阶级和民族国家的兴起(1760-1914)(上)[M]. 陈海宏, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2015: 7-11.
- [14] 激进的民主还是稳健的民主——吴稼祥、张炳久对话录[N]. 光明日报, 1989-03-31.
- [15] [美]杜赞奇: 文化、权力与国家——1900-1942年的华北农村[M]. 王福明, 等译. 南京: 江苏人民出版社, 1996: 67-68.
- [16] 张静. 行政包干的组织基础[J]. 社会, 2014, (6).
- [17] 陈柏峰, 申端锋. 无理上访与基层治理[A]. //第7届组织社会学工作坊论文集[C]. 上海大学, 2010.
- [18] [20]清华大学社会学系社会发展研究课题组. 以利益表达制度化实现社会的长治久安[A]. //清华大学社会发展论坛打印稿[C]. 2010: 18-19, 19-20.
- [19] 张静. 通道变迁: 个体与公共组织的关联[J]. 学海. 2015, (1).

分享到:

转载请注明来源: [中国社会科学网](#) (责编: 孙志香)

## 相关文章



## 今日热点

哲学的殿堂|中国人民大学哲学名家讲座系列  
中共中央政治局召开会议 习近平主持  
李新烽: 非洲形势分析与展望  
杨伯江: 日本形势分析与展望  
国家大剧院“国际劳动妇女节”特别策划系列音乐会将启幕  
“建党百年与新中国史研究”: 第二十一届国史学术年会在上海召开

---

[回到频道首页](#)

值班电话: 010-65393398 E-mail: [zgshkxw\\_cssn@163.com](mailto:zgshkxw_cssn@163.com) 京ICP备11013869号

中国社会科学网版权所有, 未经授权禁止使用  
Copyright © 2011-2022 by [www.cssn.cn](http://www.cssn.cn). all rights reserved

