

个体与公共的关联通道^①

张静

提要

本文讨论一项治理困难——社会利益传递的阻塞现象。针对社会差别理论对冲突来源的解释，本文建议引入另一个结构分析变量——个体和公共的关联——解答这一问题。这种关联是否畅通有效，对于个体利益的变动（无论是获益还是受损），都具有重大影响。原因在于，个体和公共的关系，属于正式组织关系，它涉及到制度的吸纳能力、以及公共制度的质量和功能：它是否能够成功建立公共和个体互为依赖的关系，促进二者之间的信息通达、分歧协调、诉求回应和资源分配，从而增强个体对公共体系的依靠和认同。

关键词：利益阻塞 关联通道 社会治理

现象和问题

在社会治理领域，研究者普遍发现，最近几年，基层社会情绪的政治化日益显现。它表现在：网络环境政治气氛上升，网络问政活跃，网民倾向于将各种问题归因为政治解释；在社会冲突案例中，个人事件容易转化为多人参与的群体事件，法律对抗容易转化为针对公共机构的对抗；大量主动卷入冲突中的个人，与事件结果并无直接利益关系。

对于这种现象，有几种广泛流行的解释。一是“收入差异论”，认为不断拉大的收入差距激化了社会矛盾。这一解释的基本逻辑在经济收益比较，它重视分配体制的变化

^① 本文首发于江苏社科院《学海》，2015年第1期，作者感谢北京大学基金会李斌社会学项目（社会组织化的政治转变机制）的支持



——原来的按劳分配，变成以按劳分配为主体、多种分配形式并存的分配形式——导致的收入差距问题。这类研究指出，对不少社会成员来说，上述变化并不公平，因为现在的个人收入不仅与贡献大小相关，还与人们所拥有的物化生产要素多少有关。一个明显的例子，就是不同地区的收入明显拉开。有学者计算，上世纪 90 年代以后，中国东、中、西部地区的收入差距、以及城乡间收入差距变化迅猛，2000 年城乡之间的收入比达到 2.90:1，到 2003 年上升为 3.23:1。^②

与此逻辑类似，“地位不平等论”认为，人们的怨气来自认识到社会不公，即财富占有和社会地位的不平等。根据马克思的理论，不平等意味着有剥削和压迫存在，由此生发普遍的社会冲突现象。而这一社会问题难解的原因，在于财富平等和经济效益是一对矛盾：对平等要求太高会损害发展效率，完全忽视平等又可能影响社会稳定。所以，虽然有必要对财富不平等进行温和限制，但无法设想完全消除它。^③

“社会结构固化论”则把“群体性事件”与“阶层固化”联系起来，^④认为如果某些阶层无法通过流动改变地位，就会酝酿社会对抗。这一观点引用数据证明，与改革开放初期相比，最近几年部分人群地位上升减缓，社会流动受阻，改变自身状态的困难，强化了这些人群的绝望感，于是在他们中间出现了大量反社会行为。^⑤比如，一些冲突事件没有具体实在的是由，但仍然长时间持续，其“基本的背景，是这些年来不断定型化的社会结构”：教育作为一个社会流动的主要渠道，正逐渐蜕变为阶层固化的再生产机制，寒门子弟越来越难以通过教育实现向上流动。国家和垄断集团联手，抵制封杀了其他阶层进一步向上攀登的可能性，这导致阶层之间的边界出现，阶层内部认同形成，阶层之间的流动减少，阶层再生产不断持续。^⑥

上述论点阐述理由的重点不同，但共享一个逻辑：社会经济地位差别和社会不满存在直接关系。可是，所有的社会都存在社会经济地位的差别，但显然，并非这些社会都

^② 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>

^③ 茅于軾，《中国人的焦虑从哪里来》，群言出版社，2013

^④ 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>

^⑤ 李培林，陈光金，谢寿光，解读中国，见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>

^⑥ 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>



存在针对公共机构的普遍不满。我们需要进一步追问，这是为什么？

下列研究更让这一追问的必要性增强。有学者在区域研究中发现，在北京地区，农村居民的幸福感强于城镇居民，^⑦另有基于全国数据的调查显示，学生和体制内就业者的幸福感较低。^⑧如果幸福感和不满是对立的关系，那么这些数据显示的结果令人困惑：为何收入更高的城市居民比农村居民有更多不满？难道受到教育的学生和体制内就业者，比起那些未受多少教育也未获多少保障的从业者更可能不满？这些现象令我们反思上述三种解释的局限。如果我们同意，农村和城镇居民、受教育和未受教育、体制内和体制外就业者，他们的收入和社会经济地位存在差别，那么这些比较研究的启发在于，社会经济地位差别和不满情绪之间的关系可能并非那么直接，还有一些中间影响因素未被揭示。

一些更大范围的国际对比研究发现，中国受访者对社会不平等的“批评较少”，中国人更容易对个人通过教育、天分和勤奋实现向上流动的机会持乐观态度。在中国，相对于城市居民和职业地位较高的受访群体，居住在农村地区的受访者，尤其是从事农业的农民，对“社会不平等状况的反应更和缓”。大多数中国人将不公现象归结于勤劳与否或个人能力差别所致，仅有 28% 的受访者认为不公平违背了社会主义价值观。这项研究的作者认为，这说明在中国，社会经济地位不一定能代表对社会公平的主观态度，仅衡量收入分配指标，“未必能预测大众对社会公平问题的看法”。^⑨

这些研究显示的信息十分有价值，联系本文的关切及社会观察，一个显而易见的事实是，在政治态度和经济社会地位差别之间，设立简单的对等说服力不够。仅仅从社会差别、广义上包括收入差距、地位差别，来解释社会不满情绪的由来，难以令人满意的原因，在于这些解释逻辑仅关注经济地位的差别，并且只假定社会成员从经济地位中构成切身利益。这样的假定不能回答，在广泛存在城乡及群体差距的结构背景下，为何社会情绪的政治化现象并非只出现在低收入地区，而是在某些特定的地点出现？如果收入

^⑦ 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>

^⑧ 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 怀默霆（Martin K. Whyte）中国民众如何看待当前的社会不平等，《社会学研究》2009 年第 1 期



和地位差别是一个可预测情绪政治化的自变量，那么为何一些社会差异，能够转化成不满态度，而另一些社会差异虽然持续存在，但却很少转化为社会不满？如果只看社会地位差别，我们显然无法解释，为何在同一社会身份和类别内不乏立场和价值分歧。

为此，需要以更谨慎的态度寻找其他的因素，来解释社会情绪的政治化现象。收入差异在高速发展的社会逐渐拉大的趋势，对于分化社会类别、分裂社会关系的作用在学界已有共识。可以说这一解释作为一般性原理，中国也不能幸免于例外。但是如果停滞在这里，我们要做的就主要是平衡财富分配，促进社会流动。这固然不错，但是并不足够。有学者敏锐看到这一点，指出“在国家政治生活中利益表达渠道的缺乏，使得政治张力没有合法渠道有效释放，是群体事件和个人暴力不断增长的根本原因”。^⑧这的确触及到更为基本的层面——社会影响政策“钟摆运动”之平衡机制，但是我们还是需回答，在中国的公共政治中利益表达渠道一直缺乏，但为何从前冲突较少，没有广泛引发“政治张力难以释放”的困境？

显然，我们需要进入中国的制度历史和具体环境，查看基层政治情绪形成的特定动力，以便回应这些问题：为什么社会不满并非仅仅来自收入最低的群体？为什么社会不满更多的是城镇而非乡村现象？为什么具有政治含义的冲突主要发生在基层而不是其他层次？为什么并非所有的社会差别都激发了冲突和对立？总之，我们需要在知识上解释，为何一些社会差别转化成社会对抗、乃至与公共组织的对抗，而另一些则没有引发这样的对抗现象？

这些疑问超越了经济差别解释，它促使我们注意其他的组织结构关系变动，探索经济差别和社会不满之间的转化机制。如果群体的政治倾向无法仅仅根据原初社会类别进行分辨，那么问题就需要推进一步：设问哪些因素影响社会政治态度的形成和转变。为此目标，我在以下的分析中建议，在结构变化分析中增加一个观察要素——社会组织化关联的变化——来回答上述问题。具体而言，就是对——基层个体在公共体系中位置的改变以及政治后果——做出解析。

^⑧ 张跃然，高柏，制度分析与财政社会学：评莫妮卡·普拉萨德的《自由市场的政治》，《社会》，第34卷，2014年1期，页239



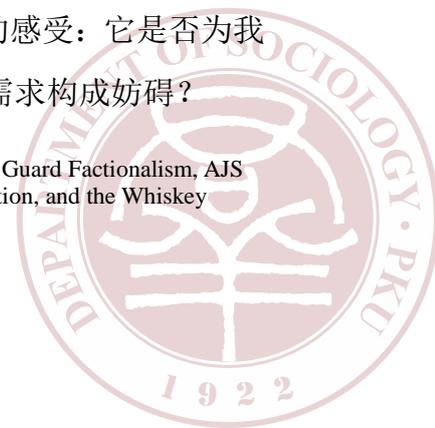
结构分析的另一变量

社会学研究已经注意到，社会成员和公共体制的连接，作为重要的组织化指标，可以帮助我们分析社会整合度——即个体和整体的关系。这种关系指的是，在理想状态下，每一种社会都通过这样或那样的制度安排，建立多重途径，将社会成员组织化进入整体结构。如果个体和整体的连接广泛而有效，在结构方面的含义是，社会成员在公共体系中获得了位置。这一位置意味着两个重要的政治事实：首先，社会成员之间的关系受到公共制度的约束及保护，这可以减少人们的相互伤害；其次，社会成员和公共机构的连接畅通，这有利于其在被伤害的情况下，顺利获得公共制度的救助和是非裁定。这两个事实之所以具有“政治性”，原因是在这样的结构下，人们可以依靠公共组织及其制度解决生存问题，提升生活的安全性。

在一般的社会结构分析中，学者通常使用一个分析概念“成员体系”(membership)来说明上述连接的构成。¹¹在这种视角下，家庭、宗族、种族、地方体、阶级、身份团体、单位组织和国家，都可以是某种“成员体系”单位，它们的作用是组织化社会成员，使个体分属于一系列组织中，他们依靠这些组织来提升生活的安全性。是故，成员体系、也就是个体和组织之间的关系，对于个体利益的变动（无论是获益还是受损），都具有重大影响。其中个体和公共组织的关联尤其影响巨大。原因在于，个体和公共组织的关系，属于正式组织关系，涉及到制度的吸纳能力、以及公共制度的质量和功能：比如，它是否能够成功建立公共和个体互为依赖的关系，促进二者之间的信息通达、分歧协调、诉求回应和资源分配，从而增强个体对公共体系的依靠归属和身份认同。

正式组织中的社会纽带或成员资格建立，将个体组织化到正式公共体制中，使其具有成员位置，受到制度保护和生存支持，毫无疑问具有重要的政治后果：个体和公共体制的互赖关系不同，将严重影响到他的利益，比如，影响到他们依靠公共制度改善生存状况的能力，影响到他们运用公共规则仲裁纠纷的能力，影响到他们利用公共制度去免除受他人损害的能力。毫无疑问，这一状况影响着个体对公共组织的感受：它是否为我负责？它究竟有用还是没有用？它在帮助社会成员还是对他们追求需求构成妨碍？

¹¹ Andrew G. Walder, Ambiguity and Choice in Political Movements: The Origins of Beijing Red Guard Factionalism, *AJS* Vol 112 Number 3, November 2006: 710-50; Roger V. Gould, Patron Client Ties, State Centralization, and the Whiskey Rebellion. *American Journal of Sociology* 102, September 1996: 400-429



一个好的公共组织化关系，应该能够使社会成员感受到公共组织可以依靠、有所帮助，能够解决问题。这种关系的存在不仅意味着人们获得了权利，更重要的，是让他们获得了权利实现的途径，因为如果他们需要，就可以方便地找到负责者——公共机构。但是随着社会的结构变动，人们在社会组织化体系中实际的位置可能变化，如果这种变化广泛发生，根据上述原理，对于其利益的影响是直接的：倘若权利虽在，但无法找到责任者，或者找到也不能运用公共制度实现诉求，人们就无法顺利依靠公共制度的支持解决问题。很显然，对于个体而言，这种状况使其无法实际上依靠公共组织的救助：即使他们面临问题、产生需求，也难以成为公共制度的保护对象。因而，“成员体系”因素能够定位个体在公共体系中的位置，反映个体和公共组织的制度化关系，帮助我们了解一项公共体制满足人们需要的能力、以及由此带来的社会政治影响。

从这个角度看，如果要观察一系列政治现象，社会成员和公共体系的组织化位置变动，不仅是一种重要的分析变量，而且是一种有用的分类方式。它与前述社会地位和收入类别的分类存在显著不同。首先，这一分析概念重视社会成员的组成关系，特别是他们和正式体制的连接通道差异，因为中国三十年的经济体制变动经历，已经深深影响了社会成员和公共体制的组织化关联结构，这一点无法忽略。其次，这一视角将转型中出现的新社会差别，和历史中的组织化结构联系起来、而不是分开它们进行考察，这将有助于增强解释问题的历史感，深入观察制度历史延续及变动的影响。最后，也是最重要的，这一视角假定，社会经济差异类别到政治不满之间的转换机制作用关键，无视这一点，就难以洞悉若干重要的基层组织化功能的收缩，更难以理解，在我们的社会中，历史上曾起到政治平衡作用的微观机制，为何如今大大弱化，并产生严重的政治后果。

原有的社会治理结构

上个世纪 50 年代发生的政治变革，对于中国社会结构的重要影响在于，在一个分隔的基层社会中对公共关系的再造。当时，大量新的国家组织、企事业组织、农业生产组织及群众组织建立起来，将人们分配、安排、组织到行政、事业或者生产单位里。在城市，这些单位主要是行政机构或工厂组织，在乡村，它们是人民公社、生产大队和行政村。人们经由这些“单位”组织化起来，从事生产活动。通过参加这些单位，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。简单说，无论是务工还是务农，或者进入机关办公室，其意义不仅仅是找到了工作饭碗，还是找到了“组织”通道，经由这些通道，他们可以顺利进入公共体制，成为其中的“成员”。

这种关系基于历史和制度变迁发生，但它是一种特有的公共与个人连接的结构：多数社会成员都被安排了管辖单位，这就是他们所属的工作组织，这样的工作组织遍布全社会，他们负责管理所属的成员。因此，从社会宏观来看，直接接触大众的公共机构，实际上不是政府机构或公务人员，而是它的“代理”机构——人们所属的生产单位。表面上看，社会中的政府机构和公务人数有限，但实际上政府的“代理组织”（工作单位）遍地存在。这些单位本身虽然不是政府机构，但却担负着不少政府职能。比如，在每个较大的生产单位，都设有和政府职能部门对接的类似机构，承担政府下派的工作。在责任关系上，这实际上是委托代理的一种的形式，因为从整个社会来看，政府代理角色的普遍存在，意味着公共治理的多数内容，是通过政府机构之外的部门完成的。在某种意义上，遍布于社会中的大小企事业单位，都是政府（下达）公务的主要执行者。作为和人们距离最近的“公共代理组织”，可以说，工作单位承担了重新组织化公共关系的任务，个人通过单位和国家公共组织体制建立了连接。

对于这种连接结构，谓其“特有”的原因在于，生产单位是个体和公共制度连接的唯一中介。有它存在并发挥作用，其“成员”的事务就有责任人和执行者。但单位的这一角色，也使得“不完全政府”常态化：政府机构把本应由政府负责的工作外派给单位负责执行。这一点很重要，它意味着，公务执行无需由政府亲自去做乃正常惯例，同时，这一点也支持了一种特有的公务责任体系发生：在公共管理和公共品提供的具体环节上，生产单位的责任不断扩展，政府部门的责任却在收缩。生产单位视自己为类似政府的管理角色，被一系列制度安排加强：比如，二者存在通用的行政级别，政府是单位的上级，具有领导地位；二者在人事方面有共通轨道，单位人员可以进入到政府部门；二者都按级别收发政府文件，受邀出席政府归口管理部门的会议，等等。理所当然地，生产单位成为公共体系、甚至是政府管理体系的一部分，代理承担着政府的部分责任，行驶着政府的部分角色。



从社会成员和公共组织的关联角度看，上述结构具有如下特点：

一是连接通道的单一性。这体现在由生产单位（“代表”政府）负责回应人们（单位成员）诉求，协调纠纷问题，实现公共政策的兑现。这种固定的隶属关系，使得人们和单位的关系成为唯一可及公共机构的通道，每个人都得通过自己的单位和政府发生关系。这样，有单位的人才可能有公务的责任人，才可能具有组织化上达的通道，才可能顺利（通过单位）接触到政府组织，并有可能通过单位申请、要求获得公共制度的帮助。在这种情况下，越过自己的单位接触政府不是常规、而属异常现象，单位失职或无法处理的问题才由上级出面。而没有“单位”的社会成员，则不具这样的结构位置。

其二，政府责任的间接性。基层社会治理并非直接由政府、而是间接地通过生产单位进行。所以个人在外发生的事务，会通知单位“领回下属”到单位内处理；单位职工有关水电、暖气、税收、养老、就医、子女教育……等等事务，本应由统一的社会政策提供的需求满足，不用找政府，而是由单位解决。这意味着，对于普通人而言，一般的社会公共品提供，是由生产和工作单位承担并实际供给的。单位有责任代理一切手续，包括上达意见，它有义务成为一种成员组织代表，和政府打交道。而政府是位于单位之上的机构，政府的工作原则是对单位不对个人，对公不对私，对组织不对群众。所以政府的治理对象，实际上是单位组织而不是社会公众。在这种治理结构中，公众和政府组织的联系实际上较少发生，也无太多必要发生，因为政府通过单位而非自己直接治理社会。

其三，辖区（管理权）的分割性。单位代理政府职能服从权属分隔、属地管理的原则：单位成员登记不能随便改变，也不能异地而行；单位责任有边界，它只对在此工作、有人事登记关系的成员负责。由于单位掌握的资源 and 级别不同，全社会公共物品的提供既无法有统一标准，也不是由统一机构审理。这样，国民就不是作为一个整体性的政策对象、而是作为千千万万不同单位的成员被区别对待。他们的事务是否能够得到处理，他们需要的公共服务能否兑现，与其国民身份的相关，不如与其所在什么单位、该单位具有什么样的执行能力相关。尽管在理论上，所有人的“资格和权益”相等，但每个单位并不负责辖区之外成员的事务，由于事务办理遵循“有组织联系”的原则，人事关系注册信息在单位中才被体制承认，否则就成了“社会闲杂人员”，而不是具体单位的负责对象，自然，这样的人在上述治理结构中很难找到位置。



这一治理结构的特点显示，虽然当时个体和政府的联系并不紧密，但单位的政府代理角色弥补了这一缺憾。人们只要有单位，就等于有了诉求回应组织，在现代公共治理中，单位的这一角色类似其成员的责任者、代表者和协调者，在社会中发挥着重要的平衡利益作用。此“三者”的存在，保证了社会成员的诉求有回应责任者，有组织化代表者，有纠错和协调者，也有和政府的接洽通道。通过这种结构，个体和公共制度架起关联。这一点很关键，因为单位并非是简单的管束其成员，它同时还提供了一种制度化通道，使得社会成员能够（间接）接触到公共体系。面对他们的多样诉求，单位能够解决就解决，不能解决的会通报政府提出申请，通过国家公共制度给予解决。如果这一通道存在并有效工作，单位成员的权利实现就能获得一定保障。经由单位的通道和代理角色，公共制度实际上在间接“回应”公众的诉求，委托单位向他们的成员负责，并代表这些成员的利益去竞争资源分配，影响社会政策的改变。在别的社会，类似的功能以不同的制度安排承担，比如代议制通过选举代表参与决策，发挥平衡群体利益的作用。

但显然，“单位代理”使得公共制度的保障不是直接来自政府本身，而是来自单位的公务执行角色，因而上述结构的局限也十分明显。一是它过度依赖中介运作，如果中介的作用收缩，遍地的政府代理和执行角色不再，社会等于失去了大量的公共事务回应人、责任人、代表人和协调人。局限二，它对于静止的对象有效，但显然无力处理频繁流动者的责任代表问题。一旦人们离开登记的单位和辖区，进入流动状态，他们就会失去“成员”位置，立刻变成没人负责的人——没有组织代表，没人有义务回应并处理其所需事务，这等于失去了权益实现的具体执行机构。为什么很多国企员工不愿意离开单位？这并非仅仅是收入风险问题，而是失去责任人的问题。一旦离开单位，人们就失去了组织成员的地位，没有了代表者和责任执行者，权益当然无法兑现。在这个意义上，离开单位失去的不仅仅是具体的物品，比如收入，而是在公共体系中的结构位置。这不是指保障的内容本身，而是指实现保障的执行通道。

这一治理结构更重要的局限，在于政府角色责任的养成：这一结构实际上不会发展出单位之外的公共体系来面对公众需求，政府也不必成为一个公务实施体系。因为社会治理的任务实际上全部由政府代理组织——单位完成。政府和单位之间的这一责任“分工”可以解释，为何很多公共组织习惯推诿，因为在上述治理结构中生长起来的政府责任，不是对公共社会成员承担具体的回应、实施和执行功能，他们的主要角色是组织汇



报、研究和批准，下达任务、标准或拨款，而具体执行和实施、兑现责任的工作，惯例上完全由单位承担。这种公共管理责任被分化、分管或者分包的现实，¹²逐渐养成了政府机构的角色意识：下达指示而非执行。多数政府机构实际上不愿、不能、也不会做通常由单位代理的事情，政府出面往往是在突发事件出现，而单位又无权或无力对付的时候。

显然，无论是政府人员还是社会成员，运转了半个世纪之久的上述制度遗产，不仅构造了他们的行为方式，同时构造了他们的角色，他们关于权利、义务、责任以及归属的意识。这些东西共同作用构成过去公共秩序的基础：内部成员有事，单位研究作出解决，内部成员有要求，按照单位通道递送信息，然后得到层层回应处理。

组织化结构变迁

今天，上述责任体系的结构和行为惯例未变，但其面对的社会已经变化，结果是在基层社会，越来越多的人和公共组织（政府）之间的制度化连接发生中断。

这种中断，和两个事实有关：劳动力广泛流动和单位治理角色的不断收缩。近 20 年来，一方面，劳动力自选职业随着市场机会转移，他们无法长期固定在同一单位及同一辖区工作。另一方面，在效率的压力下，生产单位的职能朝向经济目标发展，越来越多的单位不再招收永久员工，正式单位成员的编制减少，同时过去单位作为“政府代理”的若干责任——回应成员需求，分配公共福利，兑现权利，调解纠纷，联系上级——等等角色也在大幅度收缩。不少生产单位退出部分政府代理的职能，将公共责任的“担子”卸给市场和社会。这意味着单位原来的社会政治功能在萎缩，从前遍地存在“政府代理”的状况发生改变。

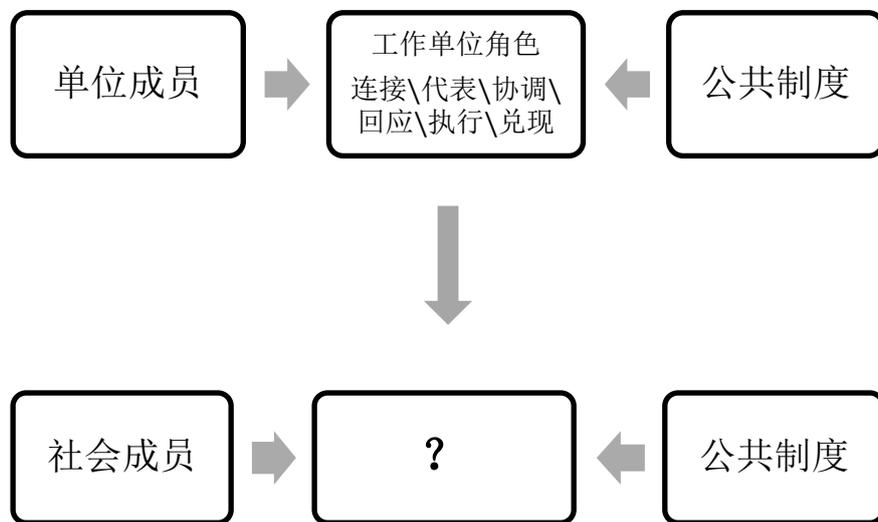
这些变化虽然发生在市场领域，但是在社会政治方面的影响显而易见：原体制下公共责任的分包和执行、个体和公共制度的连接人、代表人和协调人……等平衡利益的机能不同程度的失去作用。这自然引发公共关系的困局，表现在个体和公共连接的结构性质阻塞广泛发生。很多社会成员和政府的联系不再畅通，失去了单位成员身份，他们无从接近公共组织，难以依赖公共制度顺利处理事务，成了被排斥在公共制度保护之外的孤

¹² 周黎安，行政分包制，北京大学组织社会学工作坊演讲，2013 年 7 月



立个体。比如，申请银行的住房公积金，必须由单位办理；进入公共机构的资格需要通过组织申请；分散的个人投诉难以得到回应，因为没有组织投诉更正式；没有单位则没有机构给个人办事盖章。总之，失去代理人，有事不知找谁，很多国家政策无法兑现；失去代表人，很多利益得不到传递，事务得不到处理；失去协调人，很多纠纷没人管，有诉求没有组织应，……一句话，连接、代表、回应的社会机制不在，不少人面临着没有组织向自己负责的局面。

这种局面，用社会学的语言说，就是在我们的社会中，出现了个体和公共连接通道的中断。一些人逐渐被排除在公共组织的关照之外，失去了依靠公共制度解决问题的有效途径。但在全国的不同地区，“中断”的程度不同，凡保留代理、代表和协调职能多的地区，上述问题就不那么突出，这和部分基层出现的情况形成巨大反差。由于传统上组织化更强的地域和层级有制度惯性，所以中断的状况在基层比中高层更加严重。这可以解释为何更多的不满出现在基层，也可以解释为何并非最穷的地方不满程度最高，因为那里的个体和公共连接系统尚没有全部中断，它们部分地存在并发挥作用。



表面上看，社会成员的广泛流动加剧了上述问题的严重性，但这不是流动错了，而是原有的责任治理体系没有进步的结果。面对社会变迁——公共社会的来临，旧的治理结构中成长起来的工作惯例及公共角色、体制局限对新形势的不适应，正在广泛发生。在新的社会现实下，期待单位作为重要的社会政治机制——通道、应责、代表、协调、



执行的格局依然如旧，但单位的政治平衡机能实际上逐渐失效，它无法解决的问题日益积累，并逐渐发展为对公共组织的不满。原因并不复杂，如果一个社会失去制度化通道，来发挥上下连接、代表诉求、传递信息、沟通协调的作用，人们就处于无公共责任人的状态，这等于失去了制度化的社会平衡器，势必促进社会差异向政治不满的转化。

利益的通达性阻塞

个体和公共的制度化关联中断，之所以会造成政治问题，在于社会利益的结构通达和协调发生阻塞。比如，单位的代理职能中，包括一项并非是政府角色、但却属社会的角色：代表性组织。有单位的人才能有自己的代表组织，单位组成了实际上的社会利益传输系统。单位有义务代表他的所有成员提出诉求，因而在他面临竞争、追求自己的组织利益时，往往也有利于其成员的利益。

这一系统和一般意义上社会自组织的利益传输系统不同，因为它具有行政区划和隶属的纵向层级结构。在单位系统中，社会利益需求分别由各单位代表，利益传输须沿着层级向上，方能利用认可的上达路径。这是一种同属结构，即社会成员属于所在的单位，就自然属于该团体所在的更大团体，因此，个人和单位的关系，与单位和更高单位的关系性质类似，都是从属的等级关系。这种等级性的组织关系，是对社会自然等级关系的再构造：它是跨阶级的、非同质性内聚的。¹³

过去，这个利益组织化结构的作用是双重的：在限制社会成员自由选择的同时，也保护了他们较少受到外部的冲击；在行使成员利益上达功能的同时，也阻塞了其他“非组织性”上达的通道。因此单位之外的公共政治舞台不会活跃，人们也没有动力去建筑这样的舞台，制造压力直接面向政府，因为回应个体利益的责任在具体单位，并非是一般公共机构的职能。在宏观上，公共机构只和单位“组织”发生联系，而社会成员有单位管理，就无需再由政府出面。故在这样的社会里，有单位政治、地区政治，以及与此相应的单位利益或地区利益的竞争，因为只有它们是完好组织化的，并形成了集团利益，但没有公共政治。公共政治和公共利益被定义为国家的事，而非这些单位及其成员的事。国家虽有协调他们之间的冲突的职能，但依靠的仍是行政等级的差别优势：自下而上的

¹³ 张静，“利益组织化结构：非同质内聚”，载张静，《社会冲突的结构来源》，社科文献出版社，2012



反映情况和自上而下的领导决策和政策调整。

但是在转型社会，大量的人离开体制内单位，进入自由流动的劳动力市场，变成单位多变、地区多变，游离于具体单位和地区的人。民营实业新单位虽然大量出现，但其“成员位置”和原来的结构有很大差别：其“上级单位”通常不是行政决策机构，因而作为利益传输渠道的角色自然淡化，其保障“政治稳定”及回应成员需求的责任与国有单位不同，因而协调性和应责性角色相对较弱。单位成员不能再指望这样的单位“管”自己的所有事情。另外，单位作为代表只在相对不流动的环境下有效。随着社会流动增加，非固定单位以及非固定地区经济活动日益频繁，越来越多的诉求无法上达，也无法得到有效回应，因为找不到负责组织。

于是，当人们遇到问题不能解决的时候，就自己纠结成群进入公共领域，制造有影响的公共事件，来解决自己的问题。当社会利益传输的通道不畅时，互联网自然成了进入公共市场解决问题的快速手段。互联网政治的活跃，反应了利益代表的组织化通道不畅。如果回应、代表、协调和解决问题的公共通道不能发挥作用，公共政治势必出现。

就政府的工作环境而言，从单位社会到公共社会是一种全新的挑战：政府面对的治理对象，从高度组织化的单位变成分散流动的个体，单位作为政府代理职能的收缩，大大减弱了政府的执行力。与单位政治的信息上报和指示下达不同，和单位在第一线面对内部成员不同，公共政治把各种诉求暴露在公共场所，大规模的匿名人群聚集，但没有单位、组织和治理人员。除了在本地工作生活之外，这些人群没有共同的单位。单位的围墙消失了，政府无法通过单位，而是必须亲临现场——就像原来的单位领导一样，直接面对群众。

这意味着，社会变成了公共的，但利益协调机制却不是公共的，这就是今天的治理问题所在。如果说，原来体制的稳定和同属结构的利益组织化有关，因为他给每一个人的结构定位，使之享有解决问题的通道，倘若把这一点看成一项未言说、但在现实中存在的社会权利，那么现今的情况是，这一权利在很多人那里实际上消失了。因为有了固定单位，无法实现这一权利的人越来越多，所以试图寻找和建立新渠道的公共政治越



来越频繁。个人失去了单位的保护，单位也失去了平衡和协调利益的传统作用，社会经由利益组织化的特别结构发挥平衡作用的系统不再。在旧的机制失去作用时，却没有新的、起到自动平衡作用的传输、代表、回应和负责机制填补空白，此现象，是为利益通达的结构阻塞。

讨论

为何政治化情绪主要发生在基层社会？而且在不同地点、不同事件中显示差异？因为在不同地方个体与公共连接体系阻塞的程度不同，哪里个体和公共的制度化连接中断严重，哪里社会不满就更容易转化成对公共组织的不满，因为个体无法利用制度化途径引起公共制度的应责和反应。比如，当他们遇到社会不公，如何依靠公共制度进行仲裁？当他们深陷困境，如何寻得公共机构的救助？当他们缺少企业资金，如何通过公共制度获得支持？当他们面临纠纷，怎样获得中立机构参与协调？当他们面临损害，谁能代表他们去伸张权益？如果所有这些都难上奇难，他们的不满目标，自然从事件本身——从具体对象转移到更大的对象：公共机构和制度的责任，因为后者和所有的事件解决有关。

显然，社会利益的传递和问题解决通道阻塞，造成的后果是政治性的：公共组织的内聚力弱，其获得社会认同的中心地位建立不起来，因为它和人们的切身利益缺少关系，用百姓的语言说，就是有事靠不上、没人管。这样，人们自然希望改变这些公共制度，这是社会情绪政治化的动力所在。如果公共组织和回应公共需要、利益诉求无关，不能成为公众的依靠和保护力量，人们就难以对其产生归属感，不得不寻找其他途径建立公共关系实施自我保护，这是我对民间宗教活动活跃的解释；甚至于，人们不得不建立发达的私人关系来满足其需要，这是我对私人关系活跃的解释；在极端无奈的情况下，人们开始采用个体裁决——比如用“报仇”来处理个人纠纷，这是我对针对个人和家庭的暴力冲突频发的解释。道理很简单，如果公共机制难以依靠，人们就会采用替他途径解决问题，如果制度化的通道不畅，个体性的、极端的解决问题方式就会发展。

总结结论，可以说，面对公共社会的到来，我们社会中旧的公共——个体连接结构、协调职能、责任回应体制，都严重不适应社会现实。这一旧治理结构的危机，使得在公共制度和个体之间，缺乏作用关键的机制——连接(connection)、协调(coordination)、



应责（respondent）——来发挥利益传输、平衡、并负责兑现的作用，结果是人们难以利用公共通道伸张并保护权益。这可以解释社会矛盾急剧发生并容易政治化的现象。

本文在知识上的建议是，虽然社会经济差别普遍存在，但它不是社会情绪政治化的直接原因。测度人们的政治态度变化——他们的社会经济差异是否可能转化为针对公共组织的不满，需要重视一个中介变量：社会成员是否在组织化的公共体系中具有位置。具体而言，社会中是否存在个体和公共体制的制度化关联，发挥利益连接、代表、协调和应责作用。这一变量的意义在于，它广泛影响着个体的生存利益。这些利益包括：他们依靠公共制度解决问题、避免相互损害的能力，他们通过代表增强自身力量的能力，他们寻求公共衡量标准、要求权威机构帮助的能力。如果相反，受挫的个体经验不断加强，通过社会传播，这些经验将超越各种社会差别的界限，将不同的、具有类似感受的个体通过事件结合到一起。

本文在社会政策上的建议是，模仿过去的单位制重建基层管治网格的做法，只认识到单位具有的管束职能，但未触及问题的本质，所以作用甚微。根据上述原理，如果基层“网格组织”没有在个体与公共之间承担应责、代表、协调和勾连的角色，那么它的作用仅仅是盯住问题，而不是解决问题，因为它无法起到吸收冲突的社会平衡器作用。

