

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。

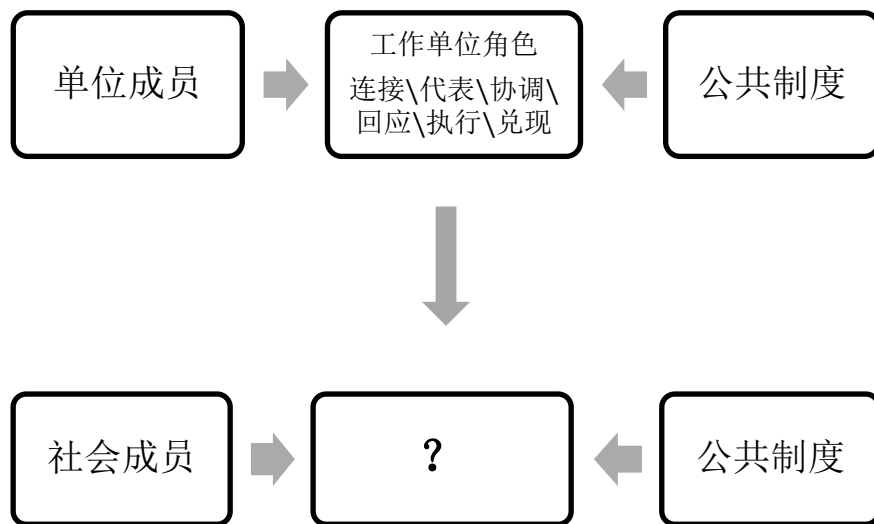
这些变化虽然发生在市场领域，但是在社会政治方面的影响显而易见：原体制下公共责任的分包和执行、个体和公共制度的连接人、代表人和协调人……等平衡利益的机能不同程度的失去作用。这自然引发公共关系的困局，表现在个体和公共连接的结构性阻塞广泛发生。很多社会成员和政府的联系不再畅通，失去了单位成员身份，他们无从接近公共组织，难以依赖公共制度顺利处理事务，成了被排斥在公共制度保护之外的孤

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

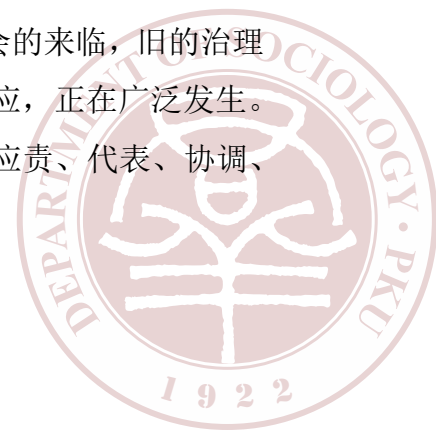


立个体。比如，申请银行的住房公积金，必须由单位办理；进入公共机构的资格需要通过组织申请；分散的个人投诉难以得到回应，因为没有组织投诉更正式；没有单位则没有机构给个人办事盖章。总之，失去代理人，有事不知找谁，很多国家政策无法兑现；失去代表人，很多利益得不到传递，事务得不到处理；失去协调人，很多纠纷没人管，有诉求没有组织应，……一句话，连接、代表、回应的社会机制不在，不少人面临着没有组织向自己负责的局面。

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。

