

富多样，很多实际的做法都在分解着“系统模式”的生成，还有很多内容尚未被充分认识和说明。

例如，中国社会一个普遍而突出的现象是对政策的“选择性执行”，基层机构常常共谋策划，来应付上级要求和随之而来的各种检查，使实际执行结果偏离政策初衷。这种行为是制度环境的产物，它可以解释基层普遍存在的三个悖论现象：政策一统与执行灵活同在，强势激励与目标替代同在，官僚非人格化与行政关系人缘化同在。这些悖论持续存在并重复再生，产生了双向后果：一方面，上级政策难以不折不扣被基层贯彻，另一方面，基层可以通过共谋行动，阻止不良政策的破坏性干预。

在治理方面，上级对基层工作一般只确定方向和原则，而不是具体做法，这给了基层很大的裁量空间。除了维护权力秩序（地方服从中央）的意识形态非常清晰之外，对具体的事务如何处理常常没有明确的指示。这就使得不断的地方试验成为可能：试验可能发生什么结果，试错（获得教训）或寻找经验后，再全面实施。所以探索往往是在基层做出，上级视察效果，再看经验总结。而在试验阶段，上级一般不持明确态度，他们根据结果肯定或者否定基层经验的推广价值，保持着选择权在上级、试验权在基层的格局。省市级掌握对地方经验的选择控制，同时又鼓励地方创新政绩竞争。这种做法事实上默许了基层各种应对策略的试验，如果它们被证明是有效的，并适应地方情况，即使它们最初并不是上级安排，往往最后也得到保留。

从这些治理实践中能够看到什么？它们只是局部治理的模式，没有全面制度化为中国基层治理的样本，不能代表中国社会治理的景象。因为全国还有大量其他的治理方法，有的成功，有的失败，有的失效，但还在广泛使用。面对多样的治理实践，国家治理的官方声称或是政策语言，和其实际治理状况存在不小差别，这很难用集权还是分权治理结构、意识形态一统还是原则灵活变通、控制还是失控，体制坚硬还是弹性来概括。这些特点只有深入实际的治理实践方能看到。这就好比要看中国文化和传统，通过看建筑，看商品市场，看书中说明，看人们的穿着打扮都只有表象，但如果和中国人生活在一起，体验中国的办事过程，就能体验到中国文化和传统的内里。

无法说明模式，仍然可以概括特点。中国社会治理的特点，和高度制度化的国家——确

保一套统一完整的目标和规则得到执行——很不同，它们尚不足以称为“模式”，只是一种不断适应社会状况变化的“反应性治理行动”。反应性治理的特点是，各级决策者的决定作用较大，他们根据面临的社会问题做出反应，在稳固执权力的考量下，加强掌控，同时根据社会的需要不断调整有效的方法。

这并非是一个新创造，而是有历史轨迹可寻。三十年代，当共产党军队进入延安的时候，没有马上被当地百姓所认可和接受，人们不知道这是什么军队，所以持回避疏远的态度。应当说，开始他们与当地民众并不存在“一致利益”。但经过延安的十三年“扎根”，它赢得当地百姓的认同，把民众变成自己的政治支持力量，其做法是不断寻找群众的根本利益所在，让自己“代表”他们，即走“群众路线”。“群众路线”作为一项纲领提出，是对环境的审时度势、回应性改进自身的产物。

另一个例子是土地改革。进驻晋察冀边区指导工作的中央工作组，在调研中发现，干部和群众的隔阂严重，贴近群众很困难，很多工作群众不参与不配合。这一“致命问题”迫使他们不断探寻群众需要，寻找贴近群众的方法，并据此改变自己的管理方式。工作组总结到，前方打胜仗成为英雄，给群众分配财富，都不能当然成为贴近他们的理由，只有真正满足姓需求，代表他们的利益，才能赢得人心。于是工作组发动群众来改造干部，由群众代表定规则领导土地改革，通过清除坏干部，勒令退还多拿的财物，帮助群众实现所需，减轻群众的负担，最后改变了自己和群众的关系。¹²显然，这个过程之所以成功，不是通过改造群众、而是通过改变自己实现。

反应性治理的另一个特点，是大量非正式渠道的运用。这些渠道疏通着重要的利益、价值和影响力，平衡补充着正式渠道的阻塞现象。许多台面上不能做的事情，私下里并非不可做，制度上没规定的东西，实践中并非不可尝试。比如，正式的工作视察和开会，上级往往被下级干部重重包围，在正式的人民代表制度中，也很难发现不同利益集团影响政策的通道（这是由于人民代表的成分，主要由各地的官员所组成）。但治理过程利用了大量私下的接触渠道、甚至私人关系¹³，利用非正式关系施加影响，使讯息能够经由多种途径接近决策者。

¹² 张静，晋察冀边区的执政实验，《社会冲突的结构来源》，社科文献出版社，2012

¹³ Deng, Yanhua and Kevin J. O'Brien. 2013 (September). "Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters," *The China Quarterly*, No. 215, pp. 533-52



这些影响政策的渠道，没有订入条文，也没有写进法律，更没有文件，但在实践当中广泛存在。

这些都是反应性治理的特征，但其遗留的问题也相当棘手。其一，它高度依赖特定的条件，依赖执行人的具体行为和决策，无法推广，在大量追求“治理创新”的环境下，更是如此。其二，社会治理高度地方化和个人化后，易被工具化——作为“摆平”问题的方法，而非制度化，不能上升为原则坚守，更难基于原则形成制度标准，因为缺少清晰理论的系统支撑。因而，反应性治理的难题，一是不断“生产”着依赖人、而非规则的治理，客观上“悄悄对抗”着制度化进程，二是它重效用轻理论的工具思维，客观上“静静消解”着深度认识治理原理的必要性，这成为治理能力提升的巨大障碍。

