

反应性理政

张静

提要

本文尝试从宏观的角度理解中国治理的一般特征。文章指出，中国尚不具备稳定而系统的治理模式，原因在于它的易变性和实践多样性，属于不断适应社会状况而变化的“反应性治理”。反应性治理的特点是，各级决策者的决定作用较大，他们根据面临的实际问题做出反应，基于稳固执政权力、加强掌控的基本目标，根据社会需要不断调整有效的方法。其产生的问题是，治理趋于工具化和碎片化，缺少系统的理论及原则支撑，这成为妨碍治理能力提升的基本难题。

主题词：治理模式 反应性治理 工具化 系统性

“独特模式”

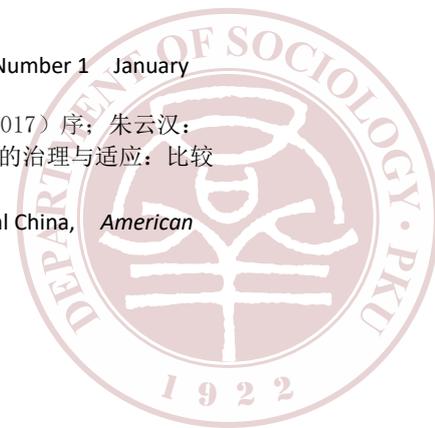
有不少学者试图总结中国的独特治理模式。这一努力的目标、或者问题意识，来源于回答奈森提出的“执政韧性”困惑：为什么威权体制产生韧性，持续保持了大致稳定？¹这一关切的长处，是注意到中国社会治理的实践方面，而非空谈理论架构和抽象假定，但短处也十分明显：激励了他们将研究焦点放在“探秘”差异方法，而非深层机制的探索方面。

有关研究主要在讨论中国因何而保持了稳定。比如，治理理念和方法与中国传统文化具有深层适切性；²来自民间的社会纽带产生了非正式责任及道德激励；³维护社会稳定进入干

¹ Andrew J. Nathan, *AUTHORITARIAN RESILIENCE*, *Journal of Democracy* Volume 14, Number 1 January 2003

² 裴宜理，《中国何以稳定：来自田野的观察与思考》（閻晓俊，牛津大学出版社，2017）序；朱云汉：政权合法性来源与中国模式争论，载俞可平、托马斯·海贝勒、安晓波主编，《中国的治理与适应：比较的视野》，中央编译出版社，2015

³ 蔡晓丽，*Solidary Group, Informal Accountability and Local Public Goods Provision in Rural China*, *American*



部晋升的工作考核指标，公安组织的地位提升；⁴国家保护新的产权结构带来稳定；⁵基层协商民主⁶与微观议价存在⁷；绩效合法性的重要性⁸……。这些研究发现了大量的治理方法，本身就预示着中国社会治理的多样性：它们在一个庞杂的体系内共生存在。但问题的关键是，这个庞杂的体系，还远不是一个内部具有系统化关联的制度体系，而“模式”的建构者们，总是把它设想为具有统一特点的制度体系。

所以，目前评估治理“模式”是一个为时过早的工作，理由在于，要让“模式”令人信服，很多方面仍然难以确定。

总结“模式”的一个动力，是探明成功又特有治理方法。毫无疑问，改革开放三十年来，中国的社会政治状况确有发展成就，它们可以从众多事实中得到观察：有更多的出版物出现，包括翻译作品的高潮再次出现，这些出版物中的部分内容，并未局限在一类特定的意识形态和价值观体系之内；互联网对公务人员的监督作用出现，部分官员的不端行为被公开问责；一系列商业组织和活动，正在从政府体系内脱钩；公务员逐步通过考试方式录用，部分职位出现公开竞争；官员晋升和所受教育的关联更强，缺少知识训练的人员更难进入公职岗位；在职业、收入、居住和生活方式等领域，个人的选择增加，对单位和家庭的依赖减弱；个人发展的途径更多，他们外出旅行和交流的机会上升；部分资源的实际配置权已经打破垄断，从行政部门转向市场部门，等等。

这些发展的总体趋势，增加了社会的活力和满意度，与人们对“政治和社会文明”的认识一致：公民和组织的自主性及自由选择权有进展，公务人员的竞争性增加，对其行为进行监督的社会压力增加，问责和究责开始大量出现。这些发展是值得称赞的成就，但基本方向在很多国家或早或晚地出现，中国并没有偏离世界历史的主流进程。那么它们是否是独特治理模式所致？

Political Science Review, V.101,N.2,May 2007

⁴ Wang, Y. & Minzner, C. The Rise of the Chinese Security State. *The China Quarterly*, 2015, 222, pp 339-359

⁵ Walder, A. G., Isaacson, A., & Lu, Q., After state socialism the political origins of transitional recessions. *American Sociological Review*, 2015,80(2), 444-468.

⁶ 高建，佟德志，《协商民主》，天津人民出版社，2010

⁷ Lee, C. & Zhang, Y. The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China. *American Journal of Sociology*. Vol. 118, No. 6 ,May 2013, pp. 1475-1508.

⁸ 赵鼎新，绩效合法性、国家自主性与中国经济发展，爱思想网：<http://www.aisixiang.com/data/65812.html> 2013



一个东西如果可以称之为“模式”，至少应达到以下几个标准：一、具备制度化的稳定性和可依据性；二、具备独特性或称差异性，跟其它模式不同；三、具备可扩散性，能够被他人所模仿学习；四、具备认可性，不仅自己承认，还须被他人认可。如果观察中国社会治理的各种做法，这几个特征目前都不确定，这是模式总结的关键难题。

关于第一点，中国的治理模式已经趋于稳定了吗？似乎还不能肯定。相反，如果观察近30年的发展历程，我们治理方式的变化反而是常态：不断有之前肯定的后来又被否定，反过来也一样，这一点令人印象深刻。这些变化引发了社会关系的重组，比如，“三个代表”政策出台，改变了新生阶层和体制的关系，也改变了政权依赖单一阶级基础的状况。又比如《物权法》颁布，合法化了个人和私营组织的财产权，显示了新的社会经济力量对决策的影响，在几十年前这是不可想象的。看上去，这些变化的基本趋向，是不断反应财富及产权保护的社会需求，但是其后的《劳动法》以及各种税务条例、房产政策的出台，又在某种程度上限制了有产者利益的扩张。可以看到的是，这些变化基于中国现实的需要，但似乎并未显示出稳定的模式方向，更不要说制度化。

关于第二点，中国治理模式的特殊性是什么？它是否具有不同于其他模式的独有特征？观察过去几十年甚至上百年来中国的政治社会发展，虽然步伐和速度常有变化，但它一直在向全世界的有用经验学习，和他们的相似性逐步增加而非减少。从普遍性价值的基本要素来看，中国制度的竞争性、反应性、多元利益的制衡性等等，正在缓慢发展。这些发展，和国际社会进展的主要原则，是在逐步接近的，而不是越来越远，长程来看，很难说它的走势是特别不同的。迄今为止中国的进步，与其说方法独特，不如说因学习获得的成果更多。

可不可以说，由国家主导经济推进，即“发展型国家角色”是中国的治理模式？这的确很明显，但是这一点，有上个世纪八十年代的“东亚模式”先例，中国不能算是例外。因为东亚社会的发展特征也是国家主导。可不可以说，现代化导向的威权体制是我们的模式？但这一特点又有新加坡模式的先例，很难说是中国的独创。可不可以说，中国两个最重要的组织——政府和家庭——的同质特点，是一种值得称谓的治理模式？⁹但是，将初级群体的

⁹ 马丁·雅特，当中国统治世界，英国《金融时报》中文网，2014



行为方式拓展进入公共领域使用，运用公权力将自己的亲朋好友给予特殊主义照顾，不正是公职角色失去公责、因而备受社会批评的腐败原因吗？中国的反腐运动，正在打击私权与公权的混同问题，这表明，连中国自己，也未必觉得政府和家庭的“同质”，是一种值得骄傲的治理模式。

关于第三点，中国的治理模式是可模仿的吗？这更无法预知，原因是模式的特点不清楚也不稳定，如何模仿？这样第四点“须被他人认可”，也就无从谈起，因为没有他人成功的学习和实践，就无法真正认可。

如果上述四点都不清楚，急于评估制度及其历史地位，情况就好像 90 年代对乡镇企业发展“模式”的总结一样。后来的事实证明，乡镇企业是自发的工业化及城镇化之早期现象，是适应转型条件的过渡性产权安排，并非为稳定模式。这一点今天大家都已经看清楚了，但在当时，学界曾经发展出几个流派，辩论乡镇企业的成功模式。另一个有趣例子，是十几年前对乡村选举的研究。当时也掀起了一阵“基层民主模式”的总结热潮，但是当人们发现，有贿选、家族或裙带关系笼罩选举，有上下级关系阻碍被选人的工作，导致部分入选者无法工作甚至离职，还有普遍存在的现象——除了换人，村民无法对当选机构实施有效监督——之后，总结基层民主模式的热情大减。这些故事，不仅未能使得经验和“模式”成立，反而是教训可供今天借鉴。

“模式”与社会基础条件

很多短期“模式”实际上和社会基础条件有关，尤其在中国大规模的社会转型中，它们具有阶段性，而非独立性和稳定性。不妨对照中国发展特有模式的总结，虽然这不是在讲治理模式，但其相同的问题逻辑值得讨论。

比如，农工混合的乡土经济形态何以在中国存在的问题。费孝通在《江村经济》研究中提出，中国乡村的经济结构不是纯粹的农业土地经济，而是一种“农工混合的乡土经济”，即，分散于农户的手工业和农业相互配合的经济形态。农户把丝织作为副业，可紧可松，随做随置，这样灵活利用了农闲时间，补充了农业收入的不足。如果不是这一补充增加了收入，单靠农业生产，农民无法维持最低的生活水准，更不可能养得起地主阶级，并支撑起三十年代城市消费的繁荣。



有评论者由此看出了“不同模式”，提出这样的问题：为什么中国乡土工业没有走西方的道路——它不是以更有效率的集中生产方式呈现，而是以分散的形式，存在于乡村农户中？¹⁰这样的提问，不是来自实践本身深究缘由，而是来自对立模式的预设——集中化的工业形态与分散化的工农混合形态——两个模式的差异，类似于现代与传统的对设，目标在于指出，西方式的工业化模式在中国乡土社会不能成立，农工混合是一种中国的独特模式。

但这似乎并非是《江村经济》的意思，而是后来的学者基于模式建构意图，施加的过度演绎。因为在《江村经济》中，费孝通特别指出了，机械化丝织业的冲击，使得乡村原本发达的分散丝织业，处于不利的竞争地位，甚至被逐渐摧毁。如果工业化的集中生产在中国无法成立，为何 20 年代以来，江浙地区缫丝业纷纷实现机器生产？¹¹如果有规模的缫丝工业根本无法立足，那么费孝通观察到它对“乡村经济形态的巨大冲击”从何而来？

来自于模式对立预设的提问本身并没有错，问题在于使用这一对立预设的目标，在学术政治竞争，还是学术研究竞争。指出这两个“竞争”的区别不是文字游戏，而是对于研究目标的必要识别：一个关注话语地位，一个关注知识事实。在研究工作中，这两个目标常常容易混淆，但是它们有本质的区别。这一区别事关重要认识：农工混合经济形态是一种独特的“模式”，还是社会条件限定下的过渡性经济形态？

如果不是为了寻找独特的模式地位，而是基于事实提供认识，那么“农工混合经济形态”为中国乡村社会所“特有”，这个结论就不一定可靠，因为很多国家在其工业化进程中，都出现了这种经济形态。即使现在，不少工业化国家和地区，由于具体产品和生产过程组织的特性，仍然保留了部分混合经济形态。如果这一现象是不少国家和地区存在的事实，就无法令人信服地说明，它们为何是中国特有的模式。

不妨回到江村的具体案例中，观察当时的一些基础性要件，来看混合经济形态为何存在。

¹⁰ 甘阳，《江村经济》再认识，2007：<http://m.aisixiang.com/data/15357.html>

¹¹ 刘扶英，俞敏敏，“杭嘉湖地区近现代丝绸工业遗产的研究”，2015；

<http://www.docin.com/p-1418152599.html>



在技术方面，比如电力，当时江村是否有充足的电力设备，可以支撑纺织机械的集中运转？比如交通，江村的交通方式和工具，是否可以支持大批量产品和纺织机械的运输？更重要的，是公共制度对生产活动的无形组织化，比如商业经纪体制，江村是否存在大量的经纪商，以满足生产方和需求方连接的需要？比如金融体系，江村农户是否可能通过信贷支撑，扩大生产规模？比如信用体系，当地是否存在公共信用的控制体系，用以降低违约的风险？还比如土地买卖、人员流动、信息共享等制度，在成本方面，是有利还是不利于集中工业的出现？

这些条件作为社会制度环境，制约着经济形态的相貌。因为经济属于合作性活动，它本质上依赖人类的社会组织化进程，并跟随组织关系的变迁而发展。费孝通看到了组织关系变迁问题，他在《江村经济》中指出，乡村工业的改造转化，不仅仅是技术改进问题，而且是一系列社会重组 (social reorganization) 过程。

社会重组相当于社会关系的再造。但如果系统重组的条件尚不能具备，经济活动会主动寻找已有的、方便的形式，用当今经济学的语言说，就是交易成本最低的方式，形成相对适应的形态。比如，如果信息共享和信用控制的公共体系未建立，经济活动自然会借用传统社会关系的支持，因为在这种关系里，最方便得到信息、负责、合作和忠诚，可以利用人际信用降低卸责和欺诈的风险。在这里，作为一种非正式的组织关系，乡土社会的人际关系和正式的雇佣关系（比如合约制）作用类似，它们都能保护经济活动的顺利开展，降低合作风险。因此，从其实际作用的角度看，运用人际关系并非那么独特。

农工混合与集中的工业形态肯定有区别，但它们是合流还是两个道路方向，还是一个方向上的不同阶段？需要谨慎回答。即使不考虑产品的性质（一些适合集中生产，另一些适合分散在家户作业），也很难忽略这一条件：所有的经济活动，都需要一些基本的东西——可以称其为“社会基础设施”——的支撑才可能运行。比如信用关系作为基础设施的保护作用：在工厂使用合约，在乡村使用关系，方式虽然不同，但要解决的核心问题一样：增强确定性。经济活动采取哪种形态，取决于一系列社会基础条件的变化。如果不是历史地看这些基础条件对于经济形态的限定，怎么可以确定，哪种情况是长远的道路模式，哪种情况是暂时适应的结果？

为什么乡土社会的人际关系限定了经济形态，使之呈现“农工混合”方式？原因是农民



没有真正离开乡间共同体。无论是务工还是务农，他们都还生活在原有的社会组织中，这些社会关系中存在的互惠责任、道德原则及信用监督机制，成为经济活动可依赖的制度环境。对于经济活动来说，正式合约与人际关系，本质上都是一种责任约束体系：二者都包含奖励和处罚，以明文声称或潜在意会的方式，规范有关各方的行为。比如，正式合约用抵押、记时、奖金及人事处罚，来抵抗违约行为，而人际关系用不再分享信息和机会、闲话、疏远乃至孤立等等处罚，来抵抗不负责行为。

显然，经济活动采取什么形态，和社会基础制度有关。比如今天，当高度流动发生、代际社会关系变化、儿女养老越来越无法依靠时，社区或国家的公共养老体系就不得不提上日程。这一治理方式的变化回应了社会关系的变化，说明单单依靠代际关系，已经无法约束年轻人的传统责任。如果说，乡土社会农工混合是一个独特模式，就如同说家庭养老是一个独特模式一样，它们都有“不变”的假设：房产等经济要素的价值不会变，人口流动不会变，基础性的财富制度——比如土地制度不会改变，与之适应的社会关系不会改变，经济活动的组织惯例不会改变……，但无数事实证明，无论人们有多么不适应，这些东西都在经历改变。所以，农工混合式的分散经营，不过是有效利用已有的社会基础条件，解决剩余短缺问题的适应性结果，但不一定是区别于工业化的另一模式。因为工业化形态源自不同的社会条件，而经济形态会随着社会条件而变化。中国已经进入变化最快的时期，人类大量的经验证明，以传统的眼光看，有很多到来的变迁是不熟悉的，但未知不等于它不会发生。

“治理模式”与组织关系变化

如果经济形态跟随社会条件变化，那么治理模式呢？如果要使其稳定，什么是其背后的合理性支撑呢？是理论体系。因为理论的目标就是系统地说明理由。只把治理看成工具，看不到其所以有效的缘由（原理）所在，是无法澄清模式的。在这意义上，可以说，轻视理论就无法总结模式。

以中国的信用治理“模式”变化为例。在中国的语境里，不少人将诚信理解为人品中的“忠”，比如2011年高考江苏高考出题，“论诚信”，出现了满分作文“赤兔之死”。它说的是历史上项羽为孙权所害，后者擒得其坐骑——一日能行千里的“赤兔”赠与马忠使用，但“赤兔”拒绝服侍新主，绝食自杀，理由是项羽乃诚信大将，赤兔追随之，须以死相报。该文从语文角度堪称美笔，但从论点角度看，则遗憾地充满着对“诚信”的误读。



诚信与忠的根本不同在于两点：第一，忠通常的对象指向个人，而诚信指向行为规则，而非具体的对象。没有了具体对象，忠无法存在，但诚信则可在无任何具名对象的情况下存在，因为诚信的“忠诚”对象不是人，而是行为原则。“看人下菜”不是诚信。忠关注的是忠诚施予的对象，诚信关注的是公共利益，即所有人的需要。因而完全可能发生这种情况：不忠，但却维护了诚信，比如主编要登假新闻被编辑拒绝。第二，忠指向纵向个人间关系，而诚信指向横向公共关系——无论是交易合约（经济人或者组织之间），信息披露（媒体和受众之间），司法事项（法律当事人之间），或者政治过程（候选人和投票者之间，有权者和无权者之间），诚信都不是指私人之间的忠诚，而是公共社会中个人和组织之间交往中的诚实有信。忠只对个人关系有意义，而诚信是公共产品，它和每个人的共享利益攸关，保证了社会、政治和经济生活的整体安全，而不是个人关系的安全。错把忠理解为诚信，是理论的不清所致。

所以，诚信“控制”的理论，指向对社会关系性质的认识：社会关系是对信用的约束（治理），社会关系一改变，约束“模式”就会发生变化。这一理论说明了信用治理“模式”变化的缘由。

可以描述一下人际关系的“治理机制”。在村社或单位居住共同体中，人们密切来往，信息高度流动，共同体内相互间的利益交织，形成复杂联系的社会网络，它非常容易形成两种约束：人际关系“抵押”约束，信用历史约束。人际关系抵押不同于物品的抵押，但功能相似：长期生活的亲属乡亲、长期工作面对的伙伴同事，都属于难以“退出”的关系。在这个圈子里，欺骗行为会伤害很多人的利益，直接导致他们的关系受损，人们当然要采取行动防范——或者惩罚、或者施以压力纠正它。这种社会关系网发挥了“监督机制”的作用，处罚并且排斥品行不端的人。大家生活在一起，需要相互照应，每个人的长期利益都需要依赖这些关系获得，如果被社会关系网排斥，或者个人的坏声誉到处流传，不良信用历史会成为街头巷议的内容，这意味着破坏自己的社会支持系统，属于长远利益。如果欺骗者逃掉，切断了这些关系，共同体中的社会网络也无法分解，和行骗者有关的任何人都可能成为代受惩罚的目标，成为失信者的牺牲品。这就是“抵押”的效应，它不是物品抵押而是人员和关系抵押。在这种约束下，人们失信等于伤害自己和与自己有关的人，他们自然不会轻易这么做。由此产生的信用约束十分有力。



历史上山西票号的用人规则能够说明上述约束。山西票号在高峰时期，分号扩展曾遍布山西以外的省城甚至国外。和大量的钱票打交道，如何确保远距离工作人员的信用？研究者发现，票号的用人十之八九出自山西本地，且有规定如下：在同一票号内，用乡不用亲，外差则不准带家属，个人收入存入总号，家信通过总号中转。用人一般经严格审查历史、取得有效担保后录用，一旦发现信用问题，各地的全部分号排斥此人，永不录用和发生交易。这些规定显然意在失信防备，采用的正是社会（亲属）关系抵押、信息流动控制、和收入抵押的约束。

但是，社会关系的约束作用只能发生在高度互动，相对静止，且了解历史的环境下。这种约束在今天已经难以发挥作用，原因是社会成员的流动性高，他们不再永久居住于稳定封闭的熟悉共同体中。在开放和流动性的环境下，信息控制更难进行，由于关系抵押品不在，对失信者实施惩罚也变得不容易，关系抵押的治理“模式”自然作用下降。

于是出现了另一种组织约束形式：它可以是一个公司，一个企业，一个行政机构，或者一个社会组织。这些组织把分散的个人组成一个整体，当个人在外活动时，他是作为组织成员而非个人行动的，介绍信和名片成为他的“组织担保”，外部交易者虽不熟悉他本人的信用历史，但可以根据其组织的信用推测他的可信度，因为出现了问题可以找他的组织，通过组织对他实施惩罚，从而“间接”控制个人的失信。而他的组织越是生命长久，越会注重长期的名誉和利益，更有动机控制其成员，因为这些成员的活动在外是“代表”组织的。一个重视信用的组织不会容忍成员毁坏组织声誉和利益取得个人好处，当发现他们的失信问题后，组织惩罚的方法通常有降薪扣奖，降低职位，失去晋职机会，乃至开除资格——不再让他代表本组织工作。

这种约束机制在现代社会广泛使用。比如出租司机和公司的关系，销售人员和网售平台的关系，保姆和家政公司的关系，行车教练和驾校的关系，导游和旅行社的关系，柜台人员和银行的关系，政府机构和公务员的关系，等等。中国海尔公司在每一宗电器入户安装后的几天内，都会打来电话询问安装情况，了解安装人员是否正确收费，开具发票，解释电器用法和注意事项，正是在实施组织约束，它大大降低了海尔集团中员工个人的失信概率。他们的用户当然收益，因为无需再担心被入户安装电器的生人欺骗。



组织约束依赖社会的充分组织化，但所有组织都有一定的边界，并非所有的人都能够受制于组织。在这种情况下，组织治理的效力也有限度。这样，通过查询“个人信用记录”治理诚信才会出现，不少社会已经建立了个人的信用经历信息库，作为实施处罚根据。它的运行需要三点：一是记载真实，二是权威性的公共管理和查阅系统，三是对当事人未来利益发挥作用。这其中任何一个环节缺失，个人信用记录就无法发挥治理诚信的作用。

个人信用记录发挥作用的途径，是提供不良信用信息查阅。比如在一些国家实行的“社会安全号码”制度。每个人都配有一个号码，其号码下保存着过往的信用记录档案，随时可用作评估的依据。当其有失信行为——比如银行欠款、未交货款逃离、未交租费电费、透支使用电话欠费——等行为出现后，受害方将信息证据提供出来，失信者的档案号码下面就会记录上这一行为。在社会生活的各个环节——就学、求职、转工、租房子、受薪、银行立户或账目往来、甚至租车时，只要在公共领域和他人打交道，都需要提供这一号码，以备对方查验。所有谨慎的交易和录用，都是在查阅信用记录后决定的。这样，理性的人就会约束自己，保持良好记录，防止影响自己的长远利益和发展，否则，他可能在录取学校，雇佣任职，购买房产，租车等事项中遇到麻烦。

上述三种哪一项是中国社会的信用治理模式？它们实际上都有发挥作用的条件，其效果在变迁社会中不断发生变化。社会关系约束适用于流动性较低的社会，离开了这个社会圈子的外部活动，其约束力就不存在，所以只适合在局部的小范围起作用。而组织约束要求一个人必须受雇工作单位，对于大量无工作的个体难以发挥作用，所以作用的范围有限。个人信用记录适用性较广，可以覆盖流动、失业、一段时间内不在组织、公司消失和再生频现等状态下的诚信约束。但个人信用记录对公共管理能力的要求很高——它需要有尽职尽责的机构管理，并能有效制约个人信息外漏或者信息商业化的行为，它还需要社会各领域及部门的配合和联动过程通畅，即，信息是共享而非独享的资源，否则即使有了信用记录，也难以发挥证据提供和查阅作用。

反应性治理的特点

既然模式在变化，那么中国是如何得到治理的？在经验总结方面，我们能够做什么呢？也许可以把重点放在多样的治理实践方面，而不是在它的模式阐释方面。中国治理的实践丰



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，开始他们和当地民众并不存在“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，《社会冲突的结构性来源》，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。

