

# 通道变迁：个体与公共组织的关联<sup>\*</sup>

张 静

---

**内容提要** 本文从政治社会学角度解释基层社会情绪政治化的现象。文章阐述了社会成员的组成关系变化,特别是他们和公共组织的连接通道中断时产生的影响。上世纪50年代,工作单位成为遍地存在的“代理政府”,它们实际上承担着代表、应责、协调和连接的职能。但随着这一角色的收缩和广泛的社会流动发生,社会应责和协调机制式微,个体和公共的连接关系不再,越来越多的社会成员面临没有组织向自己负责的局面。在基层社会,发挥上述作用的社会机制衰退的程度,可以解释社会情绪的政治性转化。

**关键词** 个体与公共 社会治理 情绪政治化

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2015.01.002

---

## 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:网络环境充满政治气氛,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;社会中出现了前所未有的矛盾现象:一方面,进入公职机构竞争激烈,另一方面,是对公职人员及机构评价低,对公务人员的不信任情绪蔓延。

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——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。<sup>①</sup>

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问题。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。<sup>②</sup>

---

\* 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。

“社会结构固化论”则把“群体性事件”与“阶层固化”联系起来，<sup>③</sup>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，于是出现反社会的报复行为。<sup>④</sup>比如，一些事件没有具体实在的理由，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，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。<sup>⑤</sup>

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，农村居民的幸福感知强于城镇居民，<sup>⑥</sup>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知较低。<sup>⑦</sup>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：难道收入更高的城市居民比农村居民更可能不满？难道受到教育的学生和体制内就业者，比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负面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

劳或个人能力差别所致，仅有28%的受访者认为不公平违背社会主义价值观。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”。<sup>⑧</sup>

面对这些统计数据，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，设立简单的对等解释说服力不够。仅仅从社会差别（广义上包括收入差距、地位差别）解释社会敌意情绪的由来，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、且不断拉大的结构背景下，为何社会情绪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，能够转化成政治对立的态度，而另一些社会差异虽然持续存在，但却和政治化无关？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”。<sup>⑨</sup>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？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

都激发了政治对立？总之，我们需要在知识上解释，为何一些社会差别转化成对抗公共组织的政治情绪，而另一些则没有？

这些疑问超越了经济差别解释，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——做出尝试性分析。

#### 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。<sup>⑩</sup>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互相关联的组织中，他们依靠这些组织、获得组织支持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，毫无疑问具有重要政治后果：个体和公共体制的互赖关系不同，将严重影响他们的利益，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的需求构成妨碍？

一个良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人——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起着非常关键的作用,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、企事业单位、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,人们找到工作不仅仅等于找到饭碗,而且等于找到了“组织”通道——进入了公共体制,成为了其中的“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”遍地存在——工作单位。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中介。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,单位人员可以上升到政府部门;二者都按级别收发政府文件,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,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。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。这样，单位能力和级别不同，全社会公共物品的提供就既无法有统一标准，也不是由统一机构审理办理。国民更不是作为一个整体性的政策对象，而是作为千千万万单位成员来对待。所以，他们的事务是否能够得到处理，他们要求的公共服务能否兑现，不是来自其国民身份，而是和其在什么单位、该单位具有什么样的执行能力有关。尽管理论上所有人的“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，因为他们不是本单位的人。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”，不是单位的负责的对象，自然这些人在上述治理结构中没有正常位置。

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人，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人，有组织化代表，有纠错和协调人，也有和政府代理的接洽通道。通过这种结构，个体和公共制度形成关联。

这一点很关键，因为单位并非简单管束其成员，它同时还提供了一种制度化通道，使得社会成员能够（尽管间接）接触到公共体系。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保障。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。经由单位的通道和执行角色，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。这意味着他们没有组织代表，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。

更重要的局限在于政府责任的养成：这一结构实际上不需要发展出单位之外的公共回应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,⑩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

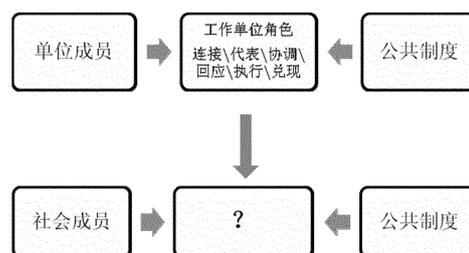
今天,上述责任体系的结构和行为惯例未变,但其面对的社会已经变化,结果是在基层社会,越来越多的人和公共组织(政府)之间的制度化连接发生中断。

这种中断和两个事实有关:劳动力广泛流动和单位角色的不断收缩。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。另一方面,在效率的压力下,生产单位的职能朝向经济化发展,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。不少生产单位逐渐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,等等。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对自己负责的局面。

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和应责实施的中断。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的有效途径。今天到处可以看到,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“中断”的问题就不那么突出,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部分地存在并发挥作用。



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,而是原有的公务执行体制和责任体制没有进步的结果。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,它无法解决的问题遂日益积累,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，上述分析提到的单位代理职能，其中包括一项并非是政府角色，但却属社会的角色：代表性。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、追求自我组织的利益时，往往也在追求其成员的利益。这等于有单位的人具有他的代表组织。过去，大量这样的单位组织组成了实际上的社会利益传输系统。

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。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，但它是跨阶级的、非同质性内聚的，<sup>⑫</sup>或者说，社会成员的利益主要由单位代表，但无其他的自发社会代表机制。

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，制造直接面向政府的压力提出诉求，因为回应个体利益的责任在具体的单位，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，而社会成员有单位控制，无需由国家管束。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，因为只有他们是完好组织化的，并形成了集团利益，但没有公共政治。政治和公共利益被定义为国家的事，而非这些单位或公民的事。国家虽有协调他们之间的冲突的职能，但依靠的是级别的差别优势：自下而上的反映情况和自上而下的领导研究和政策调整。

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不在。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和无法得到有效回应，因为找不到负责单位。

于是，当遇到问题不能解决的时候，人们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。比如最近广东番禺小区业主抵制建造垃圾焚烧场的行动，就是从上访和阻断高速公路开始的。在社会利益传输的正常机制不在的情况下，互联网自然成了政治进入公共市场的快速手段。互联网政治的活跃，也是利益代表的公共机制不畅的结果。我们看到很多冲突事件起因不同，但过程和结果具有相似性，都显示了利益传输渠道的阻塞和不适应：社会结构变化了，旧的不起作用，但新的回应、代表、协调和解决问题的公共机制未建，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经验：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、组织和领导。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。

社会变成公共的，但利益协调机制却不是公共的，它还是在单位之间、上下级之间的同属结构中进行，只有找到主管单位和组织，才可以解决问题。这就是今天的问题所在。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，那么，倘若把这一点看成一项未言说、但在现实中

存在的政治权利,现今的情况是,这一权利在很多人那里消失。因为没有了固定单位,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多。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性阻塞。

### 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。

社会利益通达机制的阻塞,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自我保护,这是我对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”来处理纠纷,这是我对个人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生存问题,如果公共的、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一个体连接结构、协调职能、责任回应体制,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)——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机制伸张并保护权益。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,需要重视一种中介变量: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,并有效发挥连结、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,但未触及问题的关键,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。

①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。

②茅于軾:《中国人的焦虑从哪里来》,群言出版社,2013年。

③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。

④李培林、陈光金、谢寿光、解读中国社会科学院社会学所编:《社会蓝皮书:社会形势分析与预测》,北京社科文献出版社,2011年, <http://www.21bcr.com/a/shiye/guancha/2011/0222/2347.html>。

⑤孙立平:《结构固化背景下的散射型愤怒》,《信睿》2011年第

11 期。

- ⑥ 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>。
- ⑦ 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>。
- ⑧ 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。
- ⑨ 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》2014 年第 34 卷第 1 期。
- ⑩ Andrew G. Walder, “Ambiguity and Choice in Political Movements: The Origins of Beijing Red Guard Factionalism”, *American Journal of Sociology*, Vol 112 Number 3, November 2006: 710—750; Roger V. Gould, “Patron Client Ties, State Centralization, and the Whiskey Rebellion”, *American Journal of Sociology*, Vol. 102, September 1996: 400—429.
- ⑪ 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。
- ⑫ 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 年。

#### 参考文献

1. 理查德·拉克曼:《国家与权力》,上海世纪出版集团,2013 年。

2. J. 米格代尔:《农民,政治与革命:第三世界政治与社会变革的压力》,中央编译出版社,1996 年。
3. J. 米格戴尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,凤凰出版传媒集团,江苏人民出版社,2009 年。
4. 周黎安:《行政分包制》,组织社会学工作坊讲演稿,2013 年 7 月。
5. 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》2014 年第 34 卷第 1 期。
6. Andrew G. Walder, Ambiguity and Choice in Political Movements: The Origins of Beijing Red Guard Factionalism, *American Journal of Sociology*, Vol. 112 Number 3, November 2006: 710—750.
7. Roger V. Gould, “Patron Client Ties, State Centralization, and the Whiskey Rebellion”, *American Journal of Sociology*, Vol. 102, September 1996: 400—429.
8. Andrew G. Walder, “The Remaking of the Chinese Working Class, 1949—1981”, *Modern China*, Vol. 10 No. 1, January 1984, pp. 3—48.

作者简介:张静,北京大学社会学系教授、博士生导师。北京,100871

〔责任编辑:毕素华〕