



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



社会转型与组织化调控

——中国社会治安综合治理组织网络研究

唐皇凤 著

武 汉 大 学 学 术 丛 书

Academic Library

Wuhan University

武
汉
大
学
学
术
丛
书
Academic Library
Wuhan University

唐皇凤 著

社会转型与组织化调控

——中国社会治安综合治理组织网络研究



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会转型与组织化调控:中国社会治安综合治理组织网络研究/唐皇凤著. —武汉:武汉大学出版社,2008.4

武汉大学学术丛书

ISBN 978-7-307-06164-4

I. 社… II. 唐… III. 治安管理—综合治理—研究—中国
IV. D631.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 025313 号

责任编辑:刘新英 责任校对:黄添生 版式设计:支 笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本:720×980 1/16 印张:33.375 字数:473千字 插页:3

版次:2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

ISBN 978-7-307-06164-4/D·798 定价:51.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



武汉大学学术丛书
自然科学类编审委员会

- 主任委员 ▶ 刘经南
副主任委员 ▶ 卓仁禧 李文鑫 周创兵
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

文习山	石 兢	宁津生	刘经南
李文鑫	李德仁	吴庆鸣	何克清
杨弘远	陈 化	陈庆辉	卓仁禧
易 帆	周云峰	周创兵	庞代文
谈广鸣	蒋昌忠	樊明文	

武汉大学学术丛书
社会科学类编审委员会

- 主任委员 ▶ 顾海良
副主任委员 ▶ 胡德坤 黄 进 周茂荣
委员 ▶ (以姓氏笔画为序)

丁俊萍	马费成	邓大松	冯天瑜
汪信砚	沈壮海	陈庆辉	陈传夫
尚永亮	罗以澄	罗国祥	周茂荣
於可训	胡德坤	郭齐勇	顾海良
黄 进	曾令良	谭力文	

- 秘书长 ▶ 陈庆辉



唐皇凤

1974年9月出生于湖南省安化县。2000~2006年就读复旦大学国际关系与公共事务学院，2003年获管理学（行政管理专业）硕士学位，师从洪涛教授，主要研究方向为公共政策。2006年获复旦大学法学（政治学理论专业）博士学位，师从林尚立教授，主要研究方向为中国政府与政治。2006年7月入武汉大学政治与公共管理学院从事教学科研工作，主要研究方向为政治学理论、中国政府与政治。现为武汉大学政治与公共管理学院讲师，政治学博士后流动站在站博士后。曾主持上海市哲学社会科学规划课题“社会转型与秩序建构：转型中国社会治安综合治理问题的政治学研究”（2006年结项），并参与了多项国家社科基金课题的研究工作。目前，正主持42届中国博士后科学基金《社会网络与治理绩效：以转型中国的县级政权为研究对象》的研究工作，已在《开放时代》、《武汉大学学报》、《天津社会科学》、《浙江社会科学》、《国家行政学院学报》等国内核心学术期刊发表学术论文二十多篇，其中多篇被人大复印资料《政治学》、《中国政治》以及《公共行政》全文转载。

作者简介

序 —

现代化过程中的社会转型是革命性的。因为作为一种类的存在的变化，现代化本质上是人的解放的集中体现，也是人的解放的产物。在这种解放中，人摆脱了对传统共同体的依赖，获得了相对自主的独立存在。显然，这种解放既是人自身发展的一大跃进，也是人类文明进步的一个全新起点。人是社会的构成要素，人本身的革命性变化所带来的社会转型，也必然是革命性的，必将使社会从封闭迈向开放，从传统迈向现代。由于现代化的过程是一个持续的过程，所以，在这个过程中的社会转型也是一个持续的过程。社会的持续转型，在冲击既有体系的同时，也不断地再造自身，其中蕴含着不可避免的风险。风险一旦无法避免，社会转型与现代化发展就必然面临危机或失败。所以，实现平稳有序的社会转型是现代化得以顺利展开并获得实现的关键。

不论是从中国社会自身发展历史的角度来看，还是从人类社会历史的角度来看，改革开放以来中国的社会转型都是革命性的。改革开放本身是一场革命，而这场革命所撬动的社会转型使中国社会的发展第一次踏上现代化的历史起点：个体的自主与独立。

这样重大的社会转型从改革开放的第一天就开始酝酿和启动，因为中国的改革开放本身就意味着承认人的利益追求的合理性，承认权利保障的神圣性。由此出发，改革开放以民主和思想解放为前提，以分权为动力，以体制变革为途径迅速展开。经过 13 年的探索和实践，改革开放创造了重大的制度性成果，即社会主义市场经济体制。这不仅结束了中国的计划经济时代，而且更为重要的是为个体的自主与独立提供了现代制度空间和经济基础。1997 年推动的依法治国方略则为此提供了切实的法律保障。进入 21 世纪，随着宪法和法律对私有产权的承认和保障，个体的社会存在，终于成为经济上自主、法律上独立、政治上平等的社会存在。这种个体存在的出现，深刻地冲击了原有的单位体制，并直接提出了社会重构的要求。建设社会主义和谐社会的战略以及在此基础上形成的社会建设构想，回应了这种要求，从而为转型中的中国社会找到了一个明确的建设方向和发展目标。

纵观整个改革开放的历史过程，我们可以看到，中国的社会转型是深刻的，是革命性的，但整个过程却是平稳而有序的。对于小规模国家来说，这可能没有什么惊异之处；但对中国这样人口规模世界第一的大国来说，创造出这样的社会转型景象不能不说是一个奇迹。那么，创造这个奇迹的秘诀是什么呢？这不仅是世人所好奇的，也是学人所关注的。唐皇凤博士撰写的这本论著所关注的正是这个秘诀。他聚焦于在社会转型过程中保持社会稳定的社会治安综合治理，通过对其考察和分析，发现通过对改革前基于单位制所留下的传统组织资源的开发和利用，并在充分吸纳社会主义市场经济条件下新兴社会和市场组织资源的基础上，建构起比较有效的组织化调控体系，是中国社会实现平稳转型的关键所在。这个发现的学术基础是扎实的，具有理论合理性，并符合中国政治发展的现实逻辑。对中国社会转型内在机理的揭示是本书的价值所在。

从中国的大历史来看，中国迈向现代国家是以传统的帝国体系解体为前提的。要在帝国体系解体之后的犹如一盘散沙的社会之上建设现代国家大厦，就必须有强大的主导力量。中国的社会结构和历史逻辑决定了这种主导力量，不可能自然成长于社会本身，相反，必须通过人为的塑造。于是，政党就成为中国现代国家建设的

主导力量，而政党主导力量的强弱，决定于政党组织的强弱。中国共产党之所以能够成为中国社会发展的核心力量，除了其先进性之外，就是强大的组织性。强大的组织化，保障了中国共产党的领导力、战斗力和整合力；中国共产党也由此赢得了革命的胜利，掌握了国家政权。新中国建立之后，中国共产党为了将一盘散沙的社会重新整合为一体，并建立新的社会，对中国社会进行了全面改组，形成了以政党组织网络为基础，以单位体制为架构的新的社会组织形态。显然，这样的社会也是高度组织化的社会。可以说，高度组织化的政党创造了高度组织化的社会。

然而，改革开放之后，这样高度组织化的社会直接面临着社会个体普遍要求独立和自主的挑战。这种挑战不但冲击着原有的组织，而且冲击着整个社会体系。面对这样的冲击，中国共产党和中国政府，并没有重新用组织的力量去压制个体，也没有放弃组织的地位和功能，相反，是最大限度地发挥既有组织的网络和功能，以创造转型社会的稳定和有序。这种努力在本书所阐述的社会治安综合治理组织网络中得到了充分体现。因为综合治理的本质就是政党、政府与社会的合作，而在这种合作之中，既有组织的资源和调控能力的有效聚合发挥了十分重要的作用。由此，我们看到了一个十分有趣的现象：社会转型不断冲击着传统的组织体系；而被冲击的传统组织体系再组织、再利用、再整合，却保障了社会转型的稳定与有序。这个现象之所以能够成立，自然与作为中国社会主导力量的政党组织体系依然在社会转型中扮演决定性角色有密切关系。本书比较全面地考察了其中的道理。

研究中国政治与研究中国的政治学问题是两回事，前者直接对中国政治问题进行分析、评判，以表达意见与主张；后者则是对中国现象，包括政治现象进行政治学的解读与分析，以提炼理论与增长学术。中国政治学的发展应该基于后者。从这个角度看，本书的努力是有学术价值和学科意义的。这是好的开端，希望未来有更好的成果。

序 二

经过近三十年坚定而稳健的改革，中国经济成功走出了罗斯托的“贫困陷阱”，以年均近 10% 的 GDP 增速高歌猛进，好似一枝璀璨奇葩脱颖而出。中国的经济增长绩效，与 1953 ~ 1973 年日本的经济起飞，以及 1966 ~ 1984 年韩国的“汉江奇迹”相比毫不逊色。在这个过程中，经济制度与经济体制的变革为中国长期可持续的、稳定和协调的经济发展奠定了坚实的基础。伴随着 1978 年以来改革开放的进程，中国政治生活的法治化与民主化特色亦日益彰显。而近年来更是随着“科学发展观”、“加强党的执政能力建设”、“建设资源节约、环境友好型社会”以及“建设社会主义和谐社会”等重大国家治理战略的相继提出，中国的社会、经济和政治发展稳步跨入了一个全新的历史阶段。中国不仅相对成功地建立起社会主义市场经济体制的基本框架，而且在政治、文化、意识形态和社会生活等领域已经部分实现了艰巨复杂的社会转型，被海内外惊叹为“中国奇迹”与“中国之谜”。应该说，近三十年的经济体制改革，为中国政治发展奠定了坚实的制度基础和社会心理基础。中国政治学界理所当然地会对中国近三十年政治发展作进一步

的经验总结与理论反思。理性审视中国近三十年的发展历程，一个十分宝贵的历史经验就是：执政党与政府通过有效的国家治理确保了中国社会理性而平稳的制度转型，适度的国家能力动员和集中了社会发展资源，规划了经济和政治生活，促进了社会的整体协调发展。因此，对三十年来中国政治变迁的历史进程、内在机理和未来趋向进行深入的学术梳理和学理总结具有重要的理论和实践价值。

唐皇凤同志的专著《社会转型与组织化调控——中国社会治安综合治理组织网络研究》以转型中国的国家治理为视角，以社会治安综合治理组织网络为研究对象，从特定的组织维度对中国社会平稳转型的支撑力量和内在机理进行了较深入的考察。从一定意义上讲，也是一个年轻的政治学研究者试图运用政治学的学科视野、问题意识与分析框架研究中国社会转型与国家治理互动关系，并对新中国建立以来政治变迁的历史进程与内在机理进行深入学理分析的一个初步尝试。因此，该书选题具有重要的理论意义和实践价值，研究成果具有较强的创新性与开拓性。我认为，作为一项严肃的学术研究，本书具有以下鲜明的学术特点：

首先，该书对研究对象的理论定位视角比较新颖。治安作为一种公共物品与公共服务，堪称国家最传统和最重要的一项国家职能。在日常生活中，这项国家职能发挥得如何，直接关涉国民最基本的生存和安全需要。因此，该主题在法学、社会学及犯罪学的视阈内被讨论是非常自然的。这大略也是该论题的国内研究现状。而作者则是把综合治理组织网络的构建置于中国国家治理方式演进的历史进程之中，在转型社会秩序重建的特定背景下，对社会治安综合治理进行了全新的理论定位。认为综合治理是转型中国基本的国家治理方式，综合治理组织网络的构建集中体现了当代中国国家治理的本质特征——执政党主导和组织化调控。丰富了社会治安综合治理的研究视野，拓展了政治学的研究题域。因此，该书在广泛借鉴相关研究成果的基础上，将综合治理视为转型中国一种独特的国家治理方式而予以深度的政治学分析，我以为是一项富有开拓性和创新性的研究工作。

其次，该书的核心观点具有一定的理论穿透力，核心分析概念具有较强的解释力。如何在社会安定中创造繁荣，这是转型社会的严峻课题。该书从多维视角探讨转型中国社会治安综合治理组织网络的构建，并以执政党主导的权力组织网络的历史变迁与适应性调整为研究主线，着重分析了转型中国的国家治理和秩序重建问题。该书在全面总结前人的相关研究成果的基础上，提出了自己的研究框架，在历史分析和现实关照的基础上，提出了依托组织建设和组织网络渗透为主要内容的组织化调控来拓展国家治理空间，在调控中实现政党——国家——社会组织对社会治安等公共产品的协作生产是综合治理组织网络构建的基本历史使命；以调控为主导的组织化调控模式必将让位于以规训为主导的制度化调控等观点，具有较强的现实参考意义和理论价值。同时，该书集中探讨了中国由过去的政治动员的调控模式向建构执政党主导的综合治理的多元组织网络模式演变的历史过程，分析了组织化调控模式的内在结构与运行机理；并对中国特色的治理经验进行了分析和总结，即政党主导、国家自主、社会辅助的国家治理体系。因而，较为成功地论证了其两个基本观点：执政党主导的权力组织网络是支撑中国平稳社会转型的根本保障力量；组织化调控是支撑中国社会平稳转型的核心主导机制。更为关键的是，该书总结了转型中国秩序构建的基本历史经验：执政党力图培育现代国家治理体系，为社会转型和国家治理提供有效的主体支撑力量；主要依托组织的力量，包括对传统组织资源的有效利用和各种新兴组织资源的主动吸纳，在萌生制度化调控模式的过程中，通过组织化调控来实现社会秩序的维系与重构。这些对中国社会转型历史经验的学理总结，不仅有理论价值，而且具有现实意义。“组织化调控”的核心分析概念，不仅充分挖掘了中国的本土资源，推进了现代化背景下政治秩序问题的研究，同时也对制度资源贫弱的后发国家如何实现有序的社会转型提供了富有启发性的思路与策略。

再次，在研究的规范性方面，该书也特色鲜明。该书参阅了大量相关文献资料，对中外学者的研究成果有较好的了解和把握。同

时，作者还阅读了大量的政府文件，并进行了一定数量的问卷调查和访谈，为该书主要论点的论证提供了坚实的材料支持。无论是在文献综述和引述中，还是在实证的经验分析中，作者都很好地体现了其理论分析能力和细致的研究风格。该书将细致的问卷调查、深度访谈与严谨的理论逻辑演绎相结合，既富有学理性和逻辑性，又具有建立于经验事实之上的说服力。无论是历史性的纵向分析、概括，还是深入细致地对政治运作微观基础的描述，都比较准确，诸多的一手资料增加了论著的实证性和说服力。因此，本书是一本研究比较规范，研究方法比较科学的论著。

最后，将政治性的“政策话语”纳入学术性的分析框架，并把握两者之间的良性平衡，是当代中国政治学研究的一大难题。唐皇凤同志的这本著作作为解决这个难题提供了一个颇为成功的案例，这是我读毕该书后留下的一个比较深刻的印象。同时，结构合理、视角较新、条理清晰、资料翔实、叙事沉稳以及说理透彻等方面，也是该书的优点。

经过三十来年的高速发展，中国的社会转型与政治发展进入了一个极为关键的历史时期。我们正处于新的历史起点上。中国共产党第十七次全国代表大会把我国发展的阶段性特征这一重要思想观点，正式写入了大会报告，并且列出了该阶段八个方面的特征。充分表明我们现在的社会转型依然任重道远，中国的各种体制性问题仍然较多，很多改革仍然存在各种风险。当前的中国现实是一个多问题的现实，机遇与挑战同时并存。但是，我们有理由对中国未来的发展具有基本的自信。这种信心不是盲目的、坐井观天式的自负，而是基于专业视野与学术思考的理性研究，在对人类社会发展一般规律进行深入认识与把握的基础上，并对中国政治发展历史进程与发展趋向的一种理性审视，这也正是作者对转型中国政治变迁内在机理苦心钻研和理性思考的目的。

作为年轻学者的初步尝试，要完全驾驭中国社会转型的内在机理这个十分复杂的问题，无论是在社会阅历还是理论功底方面，都可能远远超出了作者的能力范围。因此，该书也一定存在这样或那

样的不足之处，乃至片面和错漏的地方。但是，我们需要鼓励年轻人从事更多的理论探索，更需要为年轻人的学术勇气和学术成长创造更为开放和宽容的环境与氛围。因此，只要是抱着学术忠诚与坚守学术良心的任何研究，都将具有其该有的位置和意义。

王邦佐

目 录

导 论	1
一 问题提出与理论假设	1
(一) 综合治理：多学科的理论透视	2
(二) 综合治理在政治学学科中的理论定位	7
(三) 问题的历史索引：组织创新与理性化 社会调控体系的建构	12
(四) 问题意识与理论假设	17
二 理论综述：社会转型与组织变迁	25
(一) 中国平稳制度转型的诸解释模式	26
(二) 社会转型的组织支撑	34
(三) 社会转型与“蜂窝状结构”：国家 政权内卷化	40
(四) 社会转型与组织性依附：新传统主义与 网络资本主义	44
(五) 社会转型与法团主义	50
三 分析概念与主要观点	57
(一) 核心分析概念：组织化调控	57

(二) 本书的逻辑结构与主要创新点	62
四 研究方法与资料来源	65
(一) 主要研究方法	65
(二) 基本分析工具：网络分析	68
(三) 主要资料来源：文献与实地调研	73
第一章 组织化调控模式的生成与演进	76
第一节 从权力文化网络到权力组织网络：中国	
国家的现代转型	77
第二节 分散社会的再组织化：中华人民共和国成立后	
国家治理体系确立的逻辑起点	84
第三节 权力组织网络的完善与国家治理体系的构建	91
(一) 执政党组织网络的全面渗透	91
(二) 国家政权组织体系的建立与发展	98
(三) 社会治安组织网络的构建	100
第四节 组织化调控的发展：政治运动与权力	
组织网络的互动	106
第五节 组织化调控的衰败：“文革”及其治安后果	113
(一) 组织化调控的困境：动员化与	
制度化的悖论	113
(二) “文革”与司法组织体系遭全面冲击	118
(三) “文革”后遗症：社会治安方面的	
消极后果	121
小结：执政党主导、组织化调控与当代中国	
国家治理体系的构建	124
第二章 社会转型与综合治理组织网络的构建	128
第一节 结束“文革”与权力组织网络	
的恢复与重建	128
第二节 社会转型与秩序维系：综合治理	
生成的基本背景	133

(一) 社会转型与秩序危机：国际视野与中国经验	134
(二) 日益严峻的中国社会治安形势	138
(三) 国家治理与犯罪控制：“严打”策略的 出台与实施	150
(四) 综合治理方略：“严打”局限性的超越	159
第三节 组织化调控与综合治理组织网络的构建	170
(一) 综合治理：执政党主导的组织化调控	170
(二) 执政党权力组织网络的拓展与完善：综合 治理对社会、市场组织的吸纳	181
第四节 社会转型与组织化调控的延续与精致化	190
小结：中国社会转型的时空场景与综合 治理组织网络的生成逻辑	194
第三章 执政党组织：综合治理组织网络的轴心力量	197
第一节 综合治理中的执政党组织	198
(一) 中国执政党：资源整合和国家 治理的关键主体	198
(二) 执政党组织机构及其综合治理职责	208
第二节 组织化调控的核心资源：执政党的 权力组织网络	215
第三节 组织化调控的体制基础	231
(一) 集权的治安领导机制	232
(二) 科层体制	236
(三) 单位体制	237
(四) 社区体制	239
第四节 组织化调控的制度基础	242
(一) 党委制和党组制	242
(二) 人事任命制：党管干部	243
(三) 归口管理制度和双重领导制度	248
(四) 内部联系制度	251

第五节 组织化调控的运用：压力型体制·····	254
(一) 治安承包制·····	255
(二) 一票否决制下的政绩考核·····	258
(三) 严格追究的领导责任制·····	261
小结：执政党自主性与转型中国的秩序建构·····	264
第四章 国家组织：综合治理组织网络的主体力量·····	269
第一节 社会治安问题与现代国家建设·····	270
(一) 现代国家建设视野中的治安：西欧 国家“国内绥靖”的出现·····	270
(二) 治理犯罪与现代警察制度的成长·····	279
(三) 西方国家的组织建设与犯罪问题治理·····	285
第二节 综合治理中的国家组织机构及其功能·····	289
(一) 社会转型：国家相对自主性与 公共秩序的建构·····	289
(二) 国家组织机构及其综合治理功能·····	299
(三) 综合治理：部门分工基础上的整体协调·····	314
第三节 国家治理的法制化进程：综合 治理与法治建设·····	318
小结：国家相对自主性与转型中国的秩序建构·····	326
第五章 社会组织：综合治理组织网络的辅助力量·····	328
第一节 国家治理空间的拓展：综合治理对 社会、市场组织的利用·····	328
(一) 国家治理犯罪问题的局限性：社会治安协作 生产模式的出场·····	330
(二) 社会、市场组织资源的利用：转型中国国家 治理空间的拓展方式·····	337
第二节 综合治理组织网络中的社会自治组织·····	343
(一) 吸纳社会自治组织的历史背景·····	343
(二) 综合治理中的社会组织主体及其功能·····	347