

风险化解中的 治理优化

Optimization of Governance in

Social Risk Resolution

姚尚建 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

风险化解中的 治理优化

Optimization of Governance in

Social Risk Resolution

姚尚建 / 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

风险化解中的治理优化 / 姚尚建著.

—北京: 中央编译出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1771 - 9

I. ①风…

II. ①姚…

III. ①社会管理 - 研究 - 中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 216083 号

风险化解中的治理优化

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话 (010)52612345 (总编室) (010)52612335 (编辑室)
(010)66161011 (团购部) (010)52612332 (网络销售)
(010)66130345 (发行部) (010)66509618 (读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数 200 千字

印 张 13.75

版 次 2013 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 45.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010 - 66509618

导 论

变革的中国伴随着不稳定的社会，在一个快速发展的国家尤其需要社会秩序的时候，中国却快速进入社会高风险期。作为社会风险的极化形态，社会暴力充斥于各大媒体每天的新闻焦点。关注社会风险、消除社会暴力成为这一时期各级政府需要解决的重要问题。

清华大学社会发展研究课题组 2010 年研究报告称，中国的维稳费用已经逼近国防预算。这样的报告给我国的社会整合机制带来很多思考。有官员解释了我国维稳经费增加的原因：“由于我国现行体制和国情决定了我国政府是全能型政府，对国家安全、社会安全和公民安全负有无限责任，政府在维护国家安全、社会安全和公民安全方面不仅承担着基本公共服务职能，而且也承担着社会管理职能，其成本预算是根据政府的职能和任务来确定的，所以，当政府部门认为维护国家安全、社会安全和公民安全的任务迫切需要哪些投入时，可能就会列入预算中或者动用临时资金予以安排。在这种情况下确实可能会发生维稳投入在整个财政中的占比过大的问题。”^①

社会风险首先来自社会，因此社会风险的化解机制也应该首先在社会之中寻求答案。但是在全能主义政府思维之下，在化解社会风险中，国家仍然承担着主要的功能，这种国家功能的全面行使消弭了社会自我修复的可能性。国家以全面渗透的形态延伸到社会各单元之中，以无限扩张的权力捆绑社会自主性，从而也承担无限的整合成本。可以看到的是，在社会

^① 赵永琛：《维稳的成本和收益》，载《红旗文稿》，2012 年第 21 期。

风险处理中，政府无所不在，但是社会主体自身的缺位对于风险化解的必要性往往得不到充分的重视。

从政府管理的角度看，我国政府对于社会风险的化解纳入了应急管理的重要内容。我国现有的政府应急管理开始于2003年的“非典”应对，但是仅仅从公共危机的视角来分析我国改革开放深入下的社会风险是远远不够的，和谐的社会必须是正义的社会，正义的社会在中国是一个长期治理的过程，社会风险的爆发从表面上看是对秩序的破坏，因此从表面上看社会风险的治理应该是秩序的恢复与重建。但更为重要的是，公共危机管理背后意味着正义的修补。而这一修补是一个从风险管理走向风险治理的演变过程。个体性的社会风险管理使社会风险的化解似乎有了更多的渠道，但是积极社会首先是必须得到良好整合的社会，正如达尔所说，社会变量决定着民主的程度，固化的社会结构维持了社会的非制度刚性，也催生了社会自组织的进程。而一些社会风险的爆发加快了社会自组织的步伐，而组织完善的社会又反过来行使着社会治理的责任。

在中国，单一制国家的秩序优先内在形成对稳定机制的刚性诉求，压力维稳的理想在于，任何社会发展的边界必须在国家力量控制之内。但是，“中国封建社会的历史告诉我们，人类的社会组织应该是具有足够的弹性的：一方面它内部各子系统之间要相互谐调适应；另一方面又要各自具有一定的独立性。如果高度的一体化，用政治结构与意识形态相结合的强大调节能力去控制一切领域，这样强控制的后果必然是可悲的。因为它在社会稳定时期有效地遏制了新因素的萌芽，而它在解体时又采取脆性崩溃的方式。这样的结构，是既不利于新结构的成长，又不利于社会结构进步的”。^① 中国的社会风险化解的逻辑悖论正在于此，当政府以维持稳定的名义进行网格化管理时，恰恰消灭了社会自我治理的萌芽，而无序的社会给政府形成更大的压力，并为压力维稳提供更大的社会负面诉求。

^① 金观涛、刘青峰：《兴盛与危机——论中国封建社会的超稳定结构》，法律出版社2011年版，第222页。

因此，基于以上分析，有必要重新反思风险社会中的政府管理，从风险社会与政府管理两个层次入手，对社会危机管理与风险化解进行研究。在本书中，我们选择在制度性不足的条件下，社会生长的力量如何演化为一种社会风险甚至社会暴力，并从社会暴力的发生与消解入手，来初步回答社会治理中的政府转型问题。

目 录

导 论	1
第一章 社会怨恨的蔓延	1
第一节 农业帝国的秩序理想	1
一、农业社会的治理停滞	1
二、儒家社会的秩序理想	5
三、秩序背后的政治怨恨	9
第二节 过渡社会中的风险形成与社会不满	13
一、过渡社会的双重权威丧失	13
二、现代社会分化中的风险形成	16
三、社会整合中的风险恶化	20
第三节 社会转型中的怨恨蔓延	23
一、价值差异导致的认识差异	23
二、社会怨恨的形成	25
三、社会怨恨的结构：差异比较、隐忍和单项作用	28
本章小结	31
第二章 过密治理中的社会突围	33
第一节 国家控制与过密治理的制度基础	33
一、国家的家庭属性：中国政治叙事的独特视角	34
二、古代社会对于国家的依附：脆性社会的产生	37

三、现代中国对于过密治理的强化	41
第二节 社会生长与过密治理的制度危机	43
一、中国政府过密治理的制度延伸	44
二、中国政府过密型治理的制度困境	49
三、过度治理中的过分纠正	54
第三节 过密治理的消解与社会突围	57
一、社会冲突对于过密治理的消解	57
二、社会运动背后的力量形成	60
三、社会力量的平衡、规范与控制	63
本章小结	65
第三章 社会暴力的触发	67
第一节 社会焦虑的内部形成	67
一、社会焦虑的个体属性	68
二、社会焦虑的集体连接	69
第二节 社会暴力的发生环境	72
一、暴力产生的政治环境	72
二、暴力扩散的认知环境	73
三、暴力深化的空间环境	77
四、暴力延续的经济环境	80
第三节 社会暴力的边缘触发	83
一、国家社会冲突的边缘地带	83
二、整合的社会与治理的碎片	87
三、边缘暴力的社会表达管道破坏及后果	89
第四节 社会暴力的基本类型	92
一、从个体暴力到社会暴力	93
二、中国社会暴力的历史演变	96
三、中国社会暴力的当代分类	99

第五节 社会暴力的基本结构	106
一、社会暴力的主体	107
二、社会暴力的客体	110
三、社会暴力的过程	112
本章小结	114
第四章 社会暴力的极化与控制	117
第一节 社会暴力的极化路径	117
一、社会暴力的区域极化	118
二、社会暴力的家族极化	120
三、社会暴力的阶层极化	122
四、社会暴力的心理极化	125
第二节 社会暴力的边界控制	128
一、从社会暴力到社会犯罪：三个视角	129
二、社会暴力的边界控制	132
第三节 社会暴力治理的技术批判	137
一、社会暴力治理的技术崇拜	137
二、社会暴力治理的技术局限	140
第四节 社会暴力治理的结构批判	143
一、社会暴力化解的主体批判	144
二、社会暴力化解的逻辑批判	148
三、社会暴力化解的路径批判	151
四、社会暴力化解的结果批判	153
本章小结	155
第五章 社会暴力化解中的治理重建	157
第一节 治理价值的分歧与批判	157
一、政府价值的实现：理想的政府	158
二、政府价值的分歧：政府的理想与理想的政府	160

三、社会的一致：多重利益与共同目标	163
四、政府的分立：单边治理与多重指向	165
第二节 社会暴力下的治理演化	167
一、社会暴力产生的逻辑辩护	167
二、双重压力下的地方政府	170
三、暴力化解中的政策持续	173
四、暴力化解中的关系型塑	176
第三节 全面治理中的价值重建	178
一、公共生活中的公共理想	179
二、政治宽容与政府理性	181
三、以社会重建政府：目标、价值与资本	185
第四节 全面治理中的制度修复	188
一、权力异化中的治理无效	188
二、临时制度的信任缺乏	191
三、治理拼接的制度危机	194
四、被建构的制度及其生长	196
本章小结	198
主要参考文献	201
后 记	208

第一章 社会怨恨的蔓延

在金观涛先生看来，现代社会起源于三个方面：不断扩张的市场经济、工具理性及个人权利等现代价值系统、民族国家的政治认同及现代政治共同体的建立。^①从这样的角度来思考中国，便不难看出，三个方面都处于不同的生长阶段。在当代中国，市场经济的扩张带来的个人权利的生长，既挑战着社会的秩序，也在一定程度上挑战着现代国家的政治认同，在这种挑战中，社会矛盾的频发既有社会发育的良性意义，也给当代中国治理带来巨大的历史性课题。

第一节 农业帝国的秩序理想

中国拥有着漫长的文明史，在中国文明的形成过程中，也形成了特定的治理形态与政治理想。但是与西方工业革命对于社会冲击不同，中国长期以来的小农经济深刻地影响着国家的社会结构与政治演进。

一、农业社会的治理停滞

中国传统上是一个农业社会国家，然而农业社会的散居状态与秩序之间却没有形成一定张力，这得益于儒家思想对于秩序的追求。“中国自秦汉以降，才形成一个广土众民的大帝国，拥有一个统一的政治体系及一个

^① 金观涛：《探索现代社会的起源》，社会科学文献出版社2010年版，第27页。

统一的文字传统，自此，我们可以说传统中国是一文化、一社会，这个文化以儒家价值系统为主导，这个社会以儒家的制度设计为基调。”^① 统一文化之上的儒家精神以秩序作为政治统治的前提和根本目标，从而强化了中国超稳定的社会形态。

首先，农业社会的散居状态。马克思在《政治经济学批判》序言中指出：“无论哪一个社会形态，在它所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。所以人类始终只提出自己能够解决的任务，因为只要仔细考察就可以发现，任务本身，只有在解决它的物质条件已经存在或者至少是在生成过程中的时候，才会产生。大体说来，亚细亚的、古代的、封建的和现代资产阶级的生产方式可以看做是经济的社会形态演进的几个时代。”^② 在马克思那里，东方社会意味着马铃薯一样的生活状态。这种建立在土地原始共有基础上的“亚细亚生产方式”成为中国帝国政治的前提。

自然生活状态吻合了中国的天下理念，在国家边界模糊化的时期，也相应地形成了粗放的治理形态，中国的社会形态只是在魏特夫所谓“治水”中才形成结构的联合。在近代史开启之前，中国长期处于这种相对散居、自给自足的社会状态，传统农业部门以“天不变，道亦不变”的世界观为基础，形成低水平的耕作方式和生产技术，原始的生产工具和生产技术迫使农民一家一户地在一小块土地上耕作，他们的衣食住行、生老病死等基本活动，均局限于与外界隔绝的村落之中^③。

其次，家国同构中的社会停滞。农业社会的散居状态从表面上看加大了中国政治一致性的困难，但是，“生产劳动只能一方面以生产条件的公有制为基础，另一方面以个人尚未脱离氏族或公社的脐带这一事实为基

① 金耀基：《中国的现代转向》，牛津大学出版社 2004 年版，第 4 页。

② 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 33 页。

③ 杨志经：《跨越传统农业——我国二元经济结构与社会主义市场经济体制的建立》，甘肃民族出版社 1998 年版，第 21—22 页。

础。在农村公社内部，单个的人同自己的家庭一起，独立地在分配给他的份地上劳动；每一个单个的人只有作为这个共同体的成员，才能把自己看做所有者或占有者。牢固的宗法血缘关系把单个的人锁在这个共同体上，成为共同体不可分割的一个组成部分。这种以自然经济为基础的生产方式导致与这种生产方式相适应的宗法血缘关系，而这种宗法关系一旦形成，又反过来加强这个生产方式的牢固性、封闭性和排他性。”^①

这样的判断也从中国传统的政治思想中得到证明，氏族的扩大使结合了传统自然状态的中国家庭结构不停扩大，这种扩大既包括了权力的扩张，也包括了治理国家的价值泛化。汤一介先生发现，世界上绝大多数民族的早期历史都经历了“家族、私有制、国家”这三个相同的先后更迭的历史阶段。家族制度是原始社会末期父系氏族公社的产物。而私有制经济则是在家族经济这个母体中孕育并不断发展起来的。但是，私有制经济发展到一定的阶段，它就会毫不留情地冲击并最终从根本上摧毁家族制度。但是在中国，古代的家族制度过于强大，历史并未沿着一条从家族到私有制经济再到国家、由国家从根本上代替家族的道路，而是走着这样一条特殊的历史之路——即家族过渡到国家，家族完全进入了国家政权机构之中。在这一过程中，“中国古代的宗族内部的上下尊卑的等级秩序几乎原封不动地成为了国家政治统治的行政序列，家族内部所特有的宗法血缘关系在实质上也就是国家制度内统治者内部的政治关系”^②。

家国同构的根本逻辑在于，国家以家庭的结构认知捆绑了社会，在国家与家庭之间，并没有可以从事公共讨论的边缘地带，于是这种家国之间的无缝对接使社会从此失去生长的制度性环境。同时，从治理过程上看，由于家庭对于国家治理空白的补充，也从逻辑上扫清了社会自我治理的逻辑可能。同样，由于中国社会发自国家之下，因此，中国的社会形态从其发育之日起就无法消弭血缘宗法的深刻影响，中国的熟人社会就此发轫。

① 高德步：《世纪经济史》（第2版），中国人民大学出版社2005年版，第46页。

② 汤一介：《中国儒学文化大观》，北京大学出版社2001年版，第327页。

第三，制度僵化中的治理停滞。散居的社会形态并不是中国政治的基本特征，在散居社会的背后，是国家秩序强化的努力。在西周封建制度的建设过程中，隐含着权力整合的可能性。由于分封诸侯，周天子最终沦为诸侯中的一部分而无法遏制诸侯之间对于最高权力的觊觎。秦始皇统一国家，使秦国的严厉的法家思想成为统一帝国的治国之本，中国历史开始了高度内卷化的进程。

自秦汉以来，中国的历史是一个围绕中央集权的制度建设史，在不同的时期，围绕君权相权关系的中央政府制度、围绕地方监督而形成的地方政府制度、围绕重农抑商的国家经济制度、围绕科举选士的国家考试制度等，所有这些无不加强了天子对于全国范围的统辖。但是正如钱穆先生所说：“一项好制度，若能永远好下去，便将使政治窒息，再不需后代人来努力政治了。唯其一切制度都不会永远好下去，才使我们在政治上要继续努力，永久改进。制度也只是历史事项中之一目，人类整部历史便没有百年不变的，哪有一项制度经过一两百年还算得是好制度呢？”^①

即使如此，中国的政治制度仍然有着其代际继承性，针对制度实施中的一些问题，只需要对制度进行细节修补就可以了。秦汉以来，中国历史虽经朝代更替，但是中国历代新的政治统治者在“法先王之法”的制度模仿中难以推动制度的革新。血缘、宗法强化了中国专制主义制度，使之日趋完善，而完善的制度反过来又窒息了政治，就在这样的千年延续与自我陶醉中，中国的治理停滞了，“中国社会从公元前3世纪直至20世纪就这样以相同的方式重复着。同样的坚如磐石的建筑经受了时间的考验。它几乎不给个人以自由，以为个人被认为不能分辨哪些东西对自己有用。在自由社会里，每个人都是整个人类的体现，个人被认为比集体更了解哪些东西适合于自己；中国社会正与此相反”^②。

① 钱穆：《中国历代政治得失》（新校本），九州出版社2012年版，第38页。

② 〔法〕佩雷菲特：《停滞的帝国——两个世界的撞击》，王国卿等译，生活·读书·新知三联书店1993年版，第626页。

第四，政治制度的更替手段。奉天命而治理国家的君主掌握着国家的命运，也掌握着历史的兴替，在《停滞的帝国——两个世界的撞击》一书的扉页，记载着黑格尔对于中国历史的判断：“中华帝国是一个神权政治专制国家。家长制政体是其基础；为首的是父亲，他也控制着个人的思想。这个暴君通过许多等级领导着一个组织成系统的政府……中国的历史从本质上看是没有历史的；它只是君主覆灭的一再重复而已。任何进步都不可能从中产生。”^①

僵化的制度窒息政治，（1）是指其对于政治发展内生动力的遏制，即由于制度模仿，后来的政治统治者无力改变政治架构；（2）僵化的制度也使体制外的革命力量成为可能，中国改朝换代的农民起义风起云涌就是典型一例；（3）即使体制外的革命力量无法改变现有制度，外来国家的政治干预也可能瓦解传统帝国的政治体制，近代史上的多次失败的战争就是一例。在1894年战争爆发之前，日本舰队司令伊东写了一封信给当年的中国统帅丁汝昌，信中说：“贵国面前的处境……源于一种制度。你们指定某人担任一项职务时只考虑他的文学知识。这是几千年来的传统：当贵国与外界隔绝时，这一制度可能是好的。现在它却过时了。在今日的世界里已不可能与世隔绝了……谁想忠诚地为自己的国家效力，谁就不应该让自己被面临的大潮所席卷。最好是改革这个有着光荣历史、幅员广大的世界上最古老的帝国，以使它永远立于不败之地。”^②过时的制度如果失去自我更新机制，那么从体制外瓦解就成为历史进程中的必要环节了。

二、儒家社会的秩序理想

史华慈（B. Schwartz）认为，中国文化中所共有的文化取向是：一个普遍的“社会—政治”的秩序观。在这个秩序观中，显化了秩序在“神圣

① [法] 佩雷菲特：《停滞的帝国——两个世界的撞击》，王国卿等译，生活·读书·新知三联书店1993年版，第614页。

② 同上，第614—615页。

界”与“俗世界”中的优位性与整体性^①。在分析这种优位性与整体性上，仍然有必要分析作为主流意识形态的儒家对于社会秩序的基本追求。

首先，儒家重建社会的秩序理想。中国传统社会是一个农业社会，在周朝天子获得国家权力以后，中国的封建时代也随之到来。诸侯分封的过程既包括中央政治制度的建设过程，也伴随着中央与地方关系的重建。在确定对天下的所有权与经营权关系之后，周礼于是建立了严格的等级制度以维持这种所有权与经营权关系，但是由于约束机制的衰落，诸侯国的经营权开始强势增长，最终形成了对已有制度的质疑，所谓“问鼎中原”就是其中之极致。

从现实来看，礼崩乐坏摧毁的不仅是周朝的制度，也摧毁了农业社会时期先民的安定生活。战乱不已，农耕无法进行，人口凋零就成为必然。从政治理想看，当国家秩序崩溃、道德沦丧之日，往往就是秩序重建之时。因此春秋之变、战国之争乃是一次深刻的、全面的政治认同危机、社会规范危机；而建立“一统的君主秩序”是春秋战国时期的思想家的一种“意识形态共谋”，更是原始儒家的诉求之一^②。

其次，构建社会秩序的基本途径。儒家社会秩序本质上是一种伦理秩序，而“儒家伦理精神，就其表现说，是一种既人世而又超越的人生态度。它把人的本原善性（社会伦理性）作为追求目标，把实现这种善性的过程作为道德修养实践，要求人人成圣成德，以造成一种理性主义的人类生活秩序”。^③因此基于这样的认识，在孔子等儒家思想家看来，重建社会秩序必须唤醒民众及君主的道德自觉。

儒家社会还是一种理想类型的社会。“就其实质来说，儒学社会是一种以《论语》《孟子》《礼记》等儒家经典为道统核心而建构起来的君主秩序的理想类型。”^④因此，在儒家社会里，社会秩序等同于政治秩序，政治

① 金耀基：《中国的现代转向》，牛津大学出版社2004年版，第5页。

② 陈劲松：《儒学社会通论》，中国人民大学出版社2007年版，第143页。

③ 刘宗贤：《儒家伦理：秩序与活力》，齐鲁书社2002年版，第67页。

④ 陈劲松：《儒学社会通论》，中国人民大学出版社2007年版，第143页。

秩序则等同于君主秩序。因此恢复社会秩序即首先恢复君主专制，然后在君主专制之下逐次形成社会等级尊卑。于是，从伦理秩序和理想社会出发，儒家社会秩序的形成一定基于君主与民众两个方面的合力，从君主角度，如何避免人民的反抗？在孔子看来，“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之”^①，一个明智的君主应该首先是个道德完美的人，这样才提供了普通百姓内圣外王的可能性榜样。而在圣明君主之下，官员们通过政治教育实现社会的完美道德，并以这种美德教化百姓，正如费孝通先生说，在中国这个礼治社会中，“既有不民主的横暴权力，也有着民主的同意权力，但是在这两者之外还有教化权力，后者既非民主又异于不民主的专制，是另有一工的”^②。

因此儒家的政治思想赋予了为政者强势地位，为政者既是立法者，还是立法解释者；既是制度执行者，也是道德楷模。如果为政者背离了双重身份的约束，必将首先获得必要的粉饰，在粉饰失败之后，可能导致社会的动荡。这种内卷化的社会形态以种种礼仪显示出来，即使对于西方人来说，这个庞大的东方帝国也“是一个讲究用词和姿态的帝国；用赞美之词谈论中国就意味着同意进入中国体制，这就等于作一次叩头”^③。

第三，儒家社会的秩序张力。“儒学社会中的王朝所建立的现实秩序主要体现为以姓氏或家天下为外在特征的、以皇帝郡县制度为实质内容的王朝秩序，以及以村落聚居为外在特征的、以宗法伦理为实质内容的乡土秩序。儒学社会通过历代王朝所建立的现实秩序同样具有质的同一性。王朝秩序或者乡土秩序都显示出儒学社会存在着一个恒久的社会分层体系，而正是这个社会分层体系维护着儒学社会质的同一性。”^④ 但是这样的乡土秩序职能在乡土社会中才能加以确认，正如费孝通先生强调的那样：“礼

① 《论语·为政》。

② 费孝通：《乡土中国》，人民出版社2008年版，第85页。

③ 〔法〕佩雷菲特：《停滞的帝国——两个世界的撞击》，王国卿等译，生活·读书·新知三联书店1993年版，第182页。

④ 陈劲松：《儒学社会通论》，中国人民大学出版社2007年版，第304页。