政治科學論叢／第 96 期／民國 112 年 6 月／頁 1-52

當代中國「社會治理」：從機制類型到體制結構*

陶逸駿**

摘　要

當代中國經濟結構變遷，促使資源重組，引發各種社會衝突。對中共政權而言，管控這些衝突與代價，營造體制和基層社群的秩序關係，是經濟發展和政權調適性的基礎。而中國治理規模龐大，各個政治與社會場域南轅北轍，爲政權帶來極大負荷和挑戰。何以理解中國基層紛雜的「社會治理」機制？這些機制各自生成於何種社會格局？呈現爲哪些主要類型？有何趨向？以組織邏輯統整文獻概念和田野經驗，可定位四種基層社會格局，從而勾勒四種對應的治理機制及調適秩序：關係滲透的「包聯型」、關係吸納的「自治型」、規制滲透的「全控型」，以及規制吸納的「代表型」。四個區／縣級「社會治理」案例，展現了各自機制過程。然而，調適關係所需的基層自主性受到黨國體制結構限制。中央地方關係的多重張力之下，浮現「總體化」的特定趨向和困境，在「包聯型」與「全控型」之間權變糾結，時時面臨「走回封閉僵化的老路」的隱憂。

關鍵詞：社會治理、治理機制、調適、治理場域、體制結構

---

* DOI:10.6166/TJPS.202306_(96).0001

本文案例資料來自作者田野觀察、搜集與筆記。內文由作者博士論文的基本架構改寫、延伸、濃縮而成：《中國市場結構轉型中的社會治理機制——四種類型案例》，臺北：臺灣大學政治學系。承蒙趙永茂老師、徐斯儉老師悉心指導。感激北京清華大學景躍進老師、張小勁老師在概念與架構形成過程中的提點。初稿宣讀於首屆《北京大學－復旦大學國家治理深度論壇》（2017 年 5 月 6 日），北京：北京大學政府管理學院。會議中北京大學何增科老師、南京大學祁玲玲老師的觀點裨益甚多。而匿名審稿老師的意見也促成許多重要的修改與補充，在此一併致謝。當然，文責完全由作者自負。

** 國立清華大學社會學研究所助理教授，E-mail: tao@mx.nthu.edu.tw。

收稿日期：111 年 7 月 15 日；通過日期：112 年 3 月 21 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、引言與問題

當代中國經濟結構變遷，促使資源重組、社群分化、異質化，社會衝突隨之增加（汝信等，2008；張靜，2019）。如果說「經濟增長」（economic growth）主要是經濟變量的數量擴張，著重「國內生產總值」（GDP）及「國民總收入統計中度量的國民收入總量和人均國民收入」，那麼，「經濟發展」（economic development）不僅包括可量化因素數量擴張，且應包括「支配經濟運行的制度、組織和文化等非量化因素變化的過程」（速水佑次郎、神門善久著，李周譯，2009）。經濟發展反映廣泛因素的綜合效果，而結構變遷過程的社會代價是綜合效果的展現（何清漣，1998）。對中共政權而言，控制和管理這些衝突與代價，營造體制和基層社會的「調適」（adaptive）關係，是經濟發展和政權穩定的基礎。而隨著社群行動漸趨多元和醒目，「社會治理」的提法在官方話語中凌駕「社會管理」和「社會控制」。2013 年，中共第十八屆三中全會通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，首次確立「推進國家治理體系和治理能力現代化」的目標，並提出「加快形成科學有效的社會治理體制，確保社會既充滿活力又和諧有序」。其中，「創新有效預防和化解社會矛盾體制」被列爲「創新社會治理體制」的重要環節。

儘管有別於「治理」理論原意，中國「社會治理」更像體制主導，以新的手段管控社會（郭蘇建，2021），但不可否認，中共近年確保主導地位的過程中，需要在更多「治理場域」（governance field）與行動社群進行更爲頻繁的常態互動。[1] 單向控制以外，這些互動並不意味產生了相對於國家、自主能動的「社會」（曾慶捷，2021），但在組織場域層次仍有若干可能性（王占璽、王信賢，2011）。而由於中國治理規模龐大，各地風土民情、歷史脈絡、政治與社會情境南轅北轍，諸多可能性也的確爲體制帶來極大

[1] 這裡的「場域」概念參照布赫迪厄（Pierre Bourdieu）：「從分析的角度來看，一個場域可以被定義爲在各種位置之間存在的客觀關係之一個「網絡」（network），或一個「構型」（configuration）（Bourdieu 著，李猛、李康譯，2009：158）。」本文以中國社會研究語境中較爲常見的意義，將 configuration 譯爲「格局」。

臺灣大學學術期刊資料庫

負荷和挑戰（周雪光，2017）。中央文件之下，各地基層政權直面形態迥異的治理格局、社群行動及社會力量，治理策略和機制往往自有特色：有些以「包聯對子」施行對口幫扶、群防群治；有些側重「網格化」和新型數據技術的全面監控，以及「大調解」跨單位動員；有些調動村居自治或基層人大政協，收編了社群行動領袖。進一步看，有些機制強調對於基層菁英和行動者的吸納與協商、有些展現體制行政能力與官僚幹部以「群眾路線」對社會有效滲透、有些仰賴基層人情關係網絡、有些更看重抽象的正式規制。而不同治理場域之間，體制暴力仍不時現身，營造恐懼和壟斷信任。如何理解中國基層形態繁複多樣的「社會治理」？這些經驗各自生成於何種社會格局？呈現爲哪些主要類型？基層政權如何以相應治理決策和機制類型，將社會力量控制在基層？這些機制如何在體制結構中理解，又存在何種演變趨向及局限？

其中，縣域政權作爲經濟發展的重要力量（折曉葉，2014；張五常，2009），可謂基層「社會治理」決策和機制的主體。「郡縣治，天下安」說法早已深入人心。習近平曾宣稱「縣委是我們黨執政興國的『一線指揮部』，縣委書記就是『一線總指揮』」。如果「地方」相對於「中央」而言，主要指「省級及其以下」政權，那麼，參照傳統中華帝國雙軌政治圖像（費孝通，2012），所謂「基層」則指涉現代國家構建過程中承接中央行政指令、開展實際工作的層級，包括「縣、市轄區」、其下的「鄉、鎮、街道」，乃至將行政命令落實於群眾工作的「村、居自治組織」。而所謂「社群行動」和「社會力量」，雖可能來自不同組織類別或社會群體，但不難想像，在對體制產生任何衝擊之前，仍須突破地域區隔，區 / 縣基層政權首當其衝。實際上，八九天安門事件以降，中國經濟變遷過程中湧現的社會力量，大致在各個基層就被化解。政治化、組織化、跨域化、撼動中央的整體性衝突並未發生。[2] 許多基層政權制度性、常態性、系統性地構築了體制與基層社群的調適關係，形成某種統治秩序 ── 儘管過程不乏威嚇與壓制。無

[2] 2022 年 11 月下旬，中國發生了針對 COVID-19 防疫封控的「白紙運動」，引起各界關注。「白紙運動」儘管可能是中國防疫封控放鬆的因素之一，也有其特殊意義，然而從事態看來，從未眞正實現跨域串聯，並無危及中央政權的跡象，更難以稱得上「革命」。本文認爲，在中國各地既有的「社會治理」常態機制當中，「白紙運動」即已受到充分壓制。

臺灣大學學術期刊資料庫

論如何，區／縣域治理場域，應是適當的分析主體。

問題或許可表述爲：中共政權面對經濟變遷激發的社群行動，何以在各地基層治理場域當中，以「社會治理」決策和機制，塑造體制與基層社群的支配和調適關係，並呈現爲相異的社會與政治秩序形態？而這些相異的秩序形態，面對體制權力集中、上收的「總體化」傾向，又有何調整及變化？基於理論文獻、組織邏輯，以及「社會治理」案例的田野經驗，本文以「基層社群對體制政經資源的依附性」及「社群行動意識的普遍性」兩方面結構特徵，定位四種基層社會「格局」（configurations）：特定依附、特定自主、普遍依附、普遍自主。從而推演四種對應的「社會治理」機制類型：關係滲透的「包聯型」、關係吸納的「自治型」、規制滲透的「全控型」，以及規制吸納的「代表型」。依據這個架構，參酌四個區／縣級社會治理案例，分別來自西北山區的國家級貧困縣、中部地區宗族聚落、東北地區老工業基地、以及珠三角市場經濟發達地區。這些案例皆曾在經濟轉型中面臨重大社會危機，各自以相異方式開展「社會治理」，並取得在全國範圍具知名度的「績效」，呈現較爲清晰而完整的「社會治理」實踐過程。

需要說明的是：這不同於微觀、具體的「維穩」問題，並非特定「群體性事件」的權變調解和應急控制手段，而是從常態、持續的治理場域，考察中層機制特徵和秩序類型，進而勾勒宏觀體制動態。指向的是「中共政權以『社會治理』機制吸納、滲透、嵌入和壓制各地社群行動，從而鞏固自身」的邏輯。「維穩」常見的「金錢」與「暴力」，從儲備到施行，都需透過這些機制邏輯。其中，體制暴力產生的恐懼與壓制，固然頻頻現身，也不可或缺，但在各地新興社群行動湧現的背景下，不足以涵蓋與解釋「社會治理」的繁複形態和持續演化，因而需要從整合機制和制度安排進行理解（周雪光，2017）。這些機制和制度，經由體制與社群間的支配及調適關係，使「社會治理」概念呈現更豐富的面貌，有助研判政權體制韌性、調適性。而本文也將指出：治理機制與調適關係所需的基層自主性，在中央地方關係的張力當中面臨局限。中央政權傾向將特定機制和秩序納入「總體發展規劃」（comprehensive development planning）（Heilmann, 2018）。這種基於宏觀政治情境需求，將基層社會特定場域機制「總體化」的過程，存在特定趨向和困境。在「新型舉國體制」及 COVID-19 防疫收放過程當

臺灣大學學術期刊資料庫

中，體制調適性的局限尤其明顯。

貳、中國「社會治理」：體制結構與社群意識

一、體制結構

理解當代中國「社會治理」，主要思路大致可分爲「體制結構」與「社群意識」。前者聚焦體制性質與能力，探討「體制具備何種結構條件」，常表述爲「政體類型」；後者則涉及基層社群內部成員理解彼此、共同行動的意義與形態，探討「何種社群行動產生了社會力量」。

「現代政治分析框架中，政治秩序的核心是政體問題」（包剛升，2015）。如果社會治理與政治秩序密切相關，政體類型自然成爲理解中國「社會治理」的重要視角。政體類型中，「極權主義」（totalitarianism）描繪高層意志的全面貫徹（Barnett, 1960；Friedrich & Brzezinski, 1956；Oksenberg, 1971），社會在意識形態動員和人際關係阻隔下，受到高度控制（Walder, 1988）。而「全能主義」（totalism）雖不屬政體類型，但作爲與「自由主義」對立的思想基礎，所支撐的「政治機構權力可隨時無限制侵入和控制社會每一個階層和每一個領域」的國家社會關係形態，在現實政治中可能和政體高度「相關」（correlation）（鄒讜，1994）。當政權高壓監控社會，體制外機制作用微弱。隨著改革開放，「威權主義」、「碎裂威權」、「退化極權」，甚至「利益集團」等概念應用，反映中國「體制內分歧」與「體制外空間」的浮現（林佳龍、徐斯儉，2004；Lieberthal & Oksenberg, 1988；Walder, 1988）。然而，分歧與空間並未如許多學者判斷的引發重大政體轉型（趙鼎新，2017）。面對經濟發展引起的社會力量，中共設置了參與輸入機制，展現「威權韌性（彈性）」（Nathan, 2003）。而「分權化法治威權」（Lee, 2007）、「碎裂威權 2.0」（Mertha, 2009）、「環境威權」（Beeson, 2010）等相關概念，各自側重不同群體、組織、議題與情境。這說明，體制需要在更多治理場域與行動社群產生更爲頻繁的常態互動。

當威權概念隱含的「過渡性」和「概念拉伸」（concept stretching）漸受注意（王紹光，2014；Manion, 2014；Nathan, 2009；Tsai, 2021；Wang, 2016），許多研究嘗試跳脫政體類型，在中觀和微觀層面辨析特定社會群體、組織、

臺灣大學學術期刊資料庫

議題、情境與場域的治理性質。如行政意義上的「修補」（tingkering）（Yang, 2004: 21）、收縮與調適（Dickson, 2008；Shambaugh, 2008）等。基於特定具體案例，許多基層機制被觀察和揭露，包括非正式問責（Tsai, 2007）、抗爭談判、法律科層吸納、恩庇結構（Lee & Zhang, 2013）、城鎮化過程中的彼此監控（Tomba, 2014）、基層聯合制度安排、個案調停，以及社區監視（Chen & Kang, 2016）等。「體制內／外」分野中，「吸納」和「滲透」機制尤受重視。金耀基（1997）解釋港英體制面向社會菁英的秩序基礎，提出「行政吸納政治」，由康曉光等（2010）轉引描寫中國的「行政吸納社會」。「政治吸納」概念基於社會力量、組織類型、議題對象等，產生大量相關論述（郎友興，2012；唐文玉，2010；徐家良，2008；常欣欣，2010；黃衛平、陳文，2006；閻小駿，2017；儲建國，2010）。「滲透」則在「國家構建」思路下，突顯體制行政能力的動員、服務、命令（徐勇，2007），乃至公共服務的提供與完善（徐勇，2009）。

這些研究儼然展現了「國家－社會關係」豐富多元的可能性，但也往往流露「權變」甚至「碎裂」的理論傾向，使既有範式難以涵蓋應用（李友梅，2018：69）。沈大偉（Shambaugh, 2008: 23）指稱：「當前的中國政治研究，大多著重愈益細小的分析單元，而拙於對中國或中國共產黨提出更爲宏闊的觀點或預測。在美國的中國研究領域，似乎在越來越瑣碎的事瞭解越來越多」。或許不只在美國，需要整合案例和機制的架構。陳映芳（2021）從「社會中心」角度提出「隱秘的社會體制」（invisible system of society），可視爲建立這種架構的嘗試，但似乎低估了體制對「社會治理」的主導地位，不易系統解釋近年私域退縮，以及基層治理「僞創新」、「創新內卷」、「低水平重覆」的邏輯（姜曉萍、吳寶家，2021；范逢春，2020；張晨、劉育宛，2021；熊家林、王井懷，2022）。[3] 近年治理機制的「單調化」、「一元化」提醒我們：中國仍缺乏相對於國家體制而自主、能動的「社會」，以致於「國家－社會關係」架構用途相當受限，「發現社會」的努力難以達到

[3] 陳映芳（2021：364）的結論也點到了近年變化：「這些年來，圍繞憲政、公民社會等等敏感議題，權力支配團體實際釋放的政治資訊和所採取的各種舉措，對民眾有關國家現代化的願景一次次造成衝擊。同時，社會－國家之間的框架博弈空間，也已經越來越狹窄。」

臺灣大學學術期刊資料庫

預期成果（曾慶捷，2021）。在中國體制下，「所謂社會建設的發展前景，或許並不是獨立性和對抗性的『市民社會』，而只是『黨國體制』的一個特定功能領域（景躍進，2019：100）。」

儘管如此，政體類型在中國經驗下的拉伸、擱置和碎裂，突顯社會格局隨經濟變遷與社會分化在「體制內／外」的演變（張靜，2019）。「體制外」仍有若干可能性，但主要在組織場域層次（王占璽、王信賢，2011）。有「組織機制」，也有「社群行動」或局部的「社會力量」，但談不上相對自主的「社會」。從這個意義看，如果將基層「社會治理」初步理解爲「體制和基層社群行動的秩序調適過程」，可以察覺：有些治理機制主要位於體制內，由「行政命令」（administration order）和官僚幹部主導，有些機制則較需遵循社群內生「自發秩序」（spontaneous order）協調。計劃經濟或單位制深厚的時期和地區，體制外空間匱乏，基層社群行動由單位幹部直接協調，資源依附體制安排。但在傳統宗族或民間經濟發達地區，體制外行動能力與作用不容忽視，治理需順應基層內生的社會格局。實際上，「體制內／外」有多種形態，「碎裂」性質反映機構職能的模糊：體制某些情境、議題流露局部權限，使其他部門、組織或社群參與運作，但有時講求整體一致。「社會治理」有其系統邏輯，但也常見權變調適。體制彈性和基層社群之間的調適關係，維繫社會穩定（閻小駿，2017），並與強制力搭配支撐體制。「體制內/外」空間不僅反映經濟變遷與社會分化前後的社會格局，也限定了基層治理決策和機制類型。

二、社群意識

「體制內／外」的空間與關聯，是「社會治理」格局的重要性質。另一重要性質則來自社群行動者的集體意識。文化作爲「依賴象徵體系和個人記憶維持的社會共同經驗」（費孝通，1998），形塑社群成員彼此理解、聚合行動的方式，從而與體制產生關聯。「公民文化」和「後物質主義價值觀」影響政治社會的實踐與轉型（Inglehart & Welzel, 2005）。而在史天健看來，中國仍深受儒家政治文化影響，講究等級式權威關係和集體式利益意識（Shi, 2014）。這似乎是中國「社會治理」的背景脈絡。

1990 年代以來中國社會力量湧現，許多學者由「權利意識」（rights

臺灣大學學術期刊資料庫

consciousness）理解，認爲「依法抗爭」（rightful resistance）顯示公民權利意識提升（O'Brien & Li, 2006），甚至宣稱一般群眾「由同志轉爲公民」的過程已經展開（Goldman, 2004）。這種思路往往將社群行動視爲體制轉型動力，不易解釋「社會治理」效果。裴宜理（Elizabeth J. Perry）相信，理解中國社會運動需要回歸歷史文化背景。各地抗爭很少基於權利意識主張自主空間免於權力侵入，而來自「依附官方規則和話語修辭以訴求不滿」的政治傳統。這種認受權威的「規則意識」（rule consciousness）雖以權利話語包裝，但類似中國歷史上許多社會抗爭，談不上權利運動，也不足以撼動體制（儘管可能威脅政權）。裴宜理以「革命威權主義」（revolutionary authoritarianism）指稱「政權在主導話語與動員過程中維持穩固」的體制形態（2007），並非沒有意識到社會力量的作用，只不過較爲強調革命歷史經驗的延續性，對當前許多「維權行動」的意義頗爲保留（Li, 2010；Perry, 2008a；2008b）。

社群對權威和制度的理解方式不同，使行動性質有別。理解方式來自「共享心智模式」（Shared Mental Model）（Denzau & North, 1994），深受秩序形態影響。而秩序形態的關鍵分野，或許在於創立組織的「非人格化權利」（impersonally defined access / rights to form organizations）（North et al., 2009）。以此理解社群聚合、行動過程，可以發現，儘管隸屬同一政權體制，中國各地基層社群意識也有落差，並形塑相應的治理格局和機制類型，很難一概而論。「社群意識」作爲社群成員理解彼此、界定社群內外關係、框構行動的基礎，大致可分爲「普遍性」與「特定性」。「普遍性」（universal）意識中，人的身份、權利、社群關係，具有抽象、一般化的「非人格化」（impersonal）性質，被「抽象規則」（abstract rules）和職位先驗界定。海耶克（F. A. Hayek）認爲（2011），抽象規則作爲嚴格意義上、理想形態的法律（law in its ideal form），可視爲一種不針對任何人的「一勞永逸式」（once-and-for-all）指令，是對一切時空中特定情境的抽象，僅涉及那些可能發生在任何地點、時間的狀態。這種「前涉性」（prospective）規則，表現爲公民身份、公民權利、階級身份、科層職位等，並以行動構成階級、單位、科層、公民社會等社群形態。依此共同認知聚合的經濟和社會行動，需要抽象契約和規制化的機構協調。而在「特定性」（particular）意識當中，

臺灣大學學術期刊資料庫

人的身份、權利，社群關係，是情境化、個人化、在「差序格局式」具體互動中主觀認知的，表現爲關係、輩份、人緣等，並以行動構成宗族、同鄉、街坊、團夥等社群形態。以此聚合的經濟和社會行動，需要充分的人脈、情面、緣份和紀爾茲（Geertz, 1985）所謂「地方性知識」（local knowledge）進行協調。特定性社會格局的非人格化，來自經濟規模擴張和市場發展，並需要大量相應的政治、經濟、社會制度（North, 2005: 71）。這個過程免不了政治權威干預，即使自下而上的規則秩序，也需要人爲設計（Fukuyama, 2004；North, 2005: 176）。這說明政權決策對治理機制的重要性。只是，其範圍和效果受到體制結構和社群意識形成的基層社會格局所約束。

三、社會格局：兩種維度

理解中國社會格局，需考慮體制結構性質與社群行動意識。魏昂德（Andrew G. Walder）（1988）結合這兩種思路研究國營工廠單位，突顯工人對體制及幹部在政治、經濟和社會的依附性，以及權威文化的特定性，提出「新傳統主義」（traditionalism）。魏昂德察覺，體制在控制單位職工的過程中，工廠黨政領導針對少數忠誠的工人群眾，刻意發展特定關係，引導工人積極緊跟領導。這種垂直恩庇扈從關係網是制度性、非人格化的，來自規制性的黨組織和領導方式，包括列寧式政黨的意識形態信仰和非人格化忠誠，同時，卻也存在傳統權威和家父長式的個人忠誠，呈現「有原則的特定主義」（principled particularism）的混合關係。魏昂德掌握到中國體制的重要面向。不過首先，研究時段大致處於計劃經濟時期到改革開放之初，側重「工人社群對體制資源的依附性」，似乎較難涵蓋改革開放之後依附制度的變化。[4] 如同體制結構相關文獻脈絡所顯示，許多基層治理場域對體制的依附性在退化。其次，「新傳統主義」概念對於「特定關係」和「普遍抽象」的區分較爲含糊。列寧式政黨的抽象意識形態動員漸減，市場經濟發展下的抽象規制漸增，但兩者有時又在基層社會場域中此起彼伏。同樣作

[4] 1996 年，*Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* 由香港牛津大學出版社出版中文版。魏昂德在中文版序提到這點（Walder 著，龔小夏譯，1996）。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲「特定性」社會格局，「拉幫結派」、「團團伙伙」被選擇性抑制，但「群眾路線」、「精準扶貧」、「包聯對子」受官方刻意拉抬，實際上順應並鞏固了基層社會的垂直恩庇扈從網絡。「特定與普遍」也在社會場域之間浮動。

魏昂德的理論架構和概念類型，對於理解當代中國「社會治理」仍然很有啓發，但只呈現了基層社會格局的特定面向。如果在「體制結構」和「社群意識」架構上進一步拓展和細化，或許可以納入更廣泛的場域。具體而言，將「社群對體制資源的依附性」和「社群行動意識的普遍性」作爲兩個維度，可構成四種社會治理格局類型：「普遍依附」（universal dependence）、「特定依附」（particular dependence）、「特定自主」（particular independence），以及「普遍自主」（universal independence）。如表 1 所示。

表 1 中國「社會治理格局」類型

		社群行動意識普遍性	
		弱	**強**
基層社群對體制資源依附性	**高**	**特定依附** 社群高度依附體制內資源 社群行動意識特定、人格化 常見於：偏遠山區、貧困地區	**普遍依附** 社群高度依附體制內資源 社群行動意識抽象普遍、非人格化 常見於：老工業基地、單位制社區
	低	**特定自主** 社群低度依附體制內資源 社群行動意識特定、人格化 常見於：宗族傳統深厚地區	**普遍自主** 社群低度依附體制內資源 社群行動意識抽象普遍、非人格化 常見於：沿海民營經濟發達地區

資料來源：作者自製

社會格局基於體制能力、社群行動性質，以及各自歷史結構路徑，構成基層「社會治理場域」，引導相應治理決策和機制類型，也影響體制暴力的運用方式。政治經濟變遷、社會格局、決策情境、治理機制、體制暴力，共同形成並約束了體制與基層社群之間支配與調適的秩序形態，使「治理場域」成爲一種社會事實。「依附性」維度有助理解：有些「社會治理」機制由基層體制與幹部主導，有些則傾向由社群行動自發調適。「普遍性」維度有助理解：有些社會治理機制講究正式規制，有些必須透過基層人情關係網絡。而達成調適秩序的具體治理機制，和社會格局彼此牽動。各自對應的類型，則影響了體制和社群彼此嵌入和演化的傾向。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、中國「社會治理」機制類型

一、中國「社會治理」

各種因素作用下，1990 年以來，治理研究迅速增長（王紹光，2014）。與「統治」（govern）概念相較，「治理」（governance）更爲強調政府以外、多元主體的互動、依附與協調網絡（Rhodes, 1996；Stocker, 1998）。在中國推動治理研究的關鍵人物俞可平（2001：6）認爲，本質區別是「治理雖然需要權威，但這個權威並非一定是政府機關；而統治的權威必定是政府」，多元權威視野中，「治理是一個上下互動的管理過程，它主要透過合作、協商、夥伴關係、確立認同和共同的目標等方式，實施對公共事務的管理」。大致看來，治理是一個機制運作過程。主導者可以是體制組織，但體制外多元主體具相對自主性。這些觀點影響了中國學者探究「社會治理」的思路。李培林（2014：189）認爲，「社會治理」通常指「以政府爲主導的包括其他社會力量在內的行爲主體，在法律、法規、政策的框架內，通過各種方式對社會領域的各個環節進行組織、協調、服務、監督和控制的過程。」周紅雲（2015：1-2）更引入「公民社會」理念：「社會管理或社會治理，都是爲了維護和達成社會秩序，對公民社會領域的社會組織、社會事務和社會活動進行規範和協調等的管理過程，是對政府領域的行政管理和市場領域的工商管理所『不管』和『管不到』的公民社會領域的管理。」與以往觀點差異在於，「社會管理是剛性的、靜態的、被動的管控，是主體與客體之間的管理與被管理狀態；而社會治理則是柔性的、動態的、主動的治理，是多元平等主體之間的最佳狀態」。

實際上在中國，治理主體很難說「多元平等」。「國家主導、激發社會活力的複合型社會治理」更符合政權對「社會治理」的定位（國務院發展研究中心公管所，2018：14）。2019 年，中共十九屆四中全會通過《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，明確指出「社會治理是國家治理的重要方面。必須加強和創新社會治理，完善黨委領導、政府負責、民主協商、社會協同、公眾參與、法治保障、科技支撐的社會治理體系」。儘管有別於「治

臺灣大學學術期刊資料庫

理」理論原意，中國「社會治理」更像體制主導以新的手段管控社會（郭蘇建，2021：2），但不可否認，中共近年「確保主導地位」的過程中，需要在更多治理場域與社群行動進行更爲頻繁的常態互動。可以說：「社會治理」作爲機制運作過程，基層政權和社群行動主體在其中彼此協調、適應、契合，使行動力量在基層受到控制，形成社會和政治秩序。基層政權對此有一定決策空間，社群意識也影響行動力量，但皆受體制結構所約束和形塑。所在空間與局限，主要是組織場域層次。

早有許多文獻以組織邏輯理解中國地方政府決策，但側重經濟領域（Oi, 1995；Walder, 1995）。近年更有大量國家治理研究，採用制度與組織理論（周雪光，2017；周黎安，2008；2014）。這個理論基礎涵蓋體制結構、行動意識，以及激勵互動、協調適應的機制網絡，並參照組織與市場邏輯，理解體制和基層社群的關係。「治理機制」猶如一連串契約協調過程。Williamson (1985: 30) 認爲，許多問題都可直接或間接以契約問題來分析，「治理或私下安排」（governance or private ordering）可視爲對契約的描述。就此看來，「社會治理」是特定社會格局下，相應治理機制促成基層政權與社群行動間秩序關係的過程，儘管這個關係並不平等。但社會格局與治理機制的調適關係，終究成爲「治理場域」的社會事實本身。[5] 問題在於，相異社會格局分別對應何種「社會治理」機制？

二、治理機制

參照 Coase Theorem，使用市場機制進行資源安排需要交易成本。當市

[5] 布赫迪厄指出：「我們可以將一個場域小心地比作一種遊戲（jeu），儘管場域與遊戲有許多不同：場域不像遊戲，是深思熟慮的創造行爲產物，而且它所遵循的規則，或更恰當地說，它所遵循的常規，並不是明白無疑、編纂成文的……捲入遊戲的遊戲者彼此敵對，有時甚至殘酷無情，但只有在他們都對遊戲勝負及其關鍵深信不疑、達成共識時，這一切才有可能發生：他們公認這些問題是無庸置疑的。遊戲者都同意遊戲是值得參加的，是划得來的；這種同意的基礎並非一份『契約』，而就是他們參加遊戲的事實本身（Bourdieu 著，李猛、李康譯，2009：159）。」本文認爲，「契約」視角有助於理解體制與社群行動主體之間的關係。然而，這些關係嵌入在治理機制與社會格局的調適過程當中，調適的結果形成「治理場域」的事實，而不僅是某一份契約的達成。或者說，契約本身是被這種關係所界定的。

臺灣大學學術期刊資料庫

場交易成本高於組織行政成本，交易和契約就會在企業內部形成，組織規模隨之擴張。當組織內部安排耗費較高成本，交易和契約便會在組織外達成，企業規模面臨局限。假若交易成本爲零，那麼無論透過企業或市場機制，契約都能獲得最適安排（張五常，2014）。如果政權體制成爲「超級企業」，壟斷各種資源，由體制行政指令協調各種社會契約，似乎無需體制外社會機制。但也因行政成本而帶來「依附退化」的壓力。建政初期，中國曾效仿列寧提出的「國家辛迪加」（syndicat）（吳敬璉，1995）。中央的國家計劃委員會嘗試將社會經濟活動全面納入管制。「什麼都要批准，很大的國企連蓋個廁所都要申報批准，所謂『打醬油的錢不能買醋』」（周其仁，2017：178-179）。體制指令滲透日常生活細節，便於隨時動員，但極爲耗費組織行政成本，不易充分知悉相關資訊。許多交易和契約試圖尋求外部機制，受到政治路線壓制，使舉國陷入重大危機。體制內外「倒逼」體制限縮指令範圍，中央「摸著石頭過河」，逐漸容許若干場域降低依附關係。這是改革開放的背景。

組織行政成本和市場交易成本，有助理解「基層行政指令」和「社群自主協調」消長。體制資源和社群意識形成的基層社會格局，使交易和契約的成本結構有所差異，呈現不同治理條件。而交易性質與治理結構之間，存在密切的對應關係（周黎安，2008；Williamson, 1985）。治理結構需處理交易和契約過程的三方面問題：「有限理性」（bounded rationality）指決策在未來預期的局限；「機會主義」（opportunism）導致對契約承諾的違逆；「資產專用性」（asset specificity）表示交易內容性質限定於某個特定目的的程度（Williamson, 1985）。依此形成的治理結構，包括市場交易、長期契約、企業聯盟、企業內部生產、政府組織等形式。當資產專用性低、交易頻率低，治理機制傾向市場。當資產專用性高、交易頻率高，則傾向「統一治理」（unified governance）（Williamson, 1985: 79）。結合不確定性，進一步理解體制與社群關係，可以推想：各地基層社會格局中，如果社群高度依附體制，資源和人力長期向體制內集中，體制外相對缺乏動員能力、知識訊息，甚至崇尚體制權威，「社會治理」由體制組織內部統一決策主導，較易進行調適；倘若社群不大依附體制，體制外資源豐沛，人才輩出，行動多元而活絡，「社會治理」自然需要引入社群自發行動力量。1978 年改

臺灣大學學術期刊資料庫

革開放，意味體制的退縮和碎裂，依附性大致減弱。然而各地社會格局迥異，相應治理機制類型也不一致。計劃經濟基礎深厚、行政干預積極，或重點項目關注的地區，如老重工業基地、中央核定樣板區域、國家級貧困縣、黨政重要單位集中地等，社群對體制資源的依附性一般較高。與此相對，包產到戶後能夠充分自足的村鎮、宗族復興的聚落，以及沿海民營經貿發達地區，社群對體制資源依附往往較弱。當中某些指標可資參考，如地方固定資產投入總額、公有經濟比重等。

三、依附性：吸納與滲透

基層社群對體制資源的依附性，牽動體制內部統一決策主導地位和能力，也突顯「社會治理」機制的不同特徵。其中「吸納」和「滲透」作爲國家控制社會的重要方式（Migdal, 2001），在中共面對來自經濟與社會領域的挑戰之際，更成爲主要回應策略（景躍進，2011：47）。如果由機制性質區辨，「吸納」強調發展個別具能動性和組織力的行動者進入體制，而「滲透」著重往社會場域當中派送體制內人員、植入體制性組織。而社群對體制資源的依附性，乃至體制內決策的主導能力，關乎這兩種機制的決策和成效。

(一) 吸納（inclusive）

如果基層社群對體制資源依附性低，具自主性和組織能力，那麼體制內資源、人才不具明顯優勢。體制外社會資源、人才在基層社群發揮重要作用。基層政權在這種社會格局中考量邊際成本，將優先動員局部資源，提供空間、渠道、崗位、機會、利益，對社群中較具能動性的行動者進行收編、籠絡，引入體制內，包括編制崗位或協商過程。在「多元政體」（polyarchy）當中，吸納可以透過參與選舉和擔任體制內職位的機會來進行，而非多元政體的吸納或參與範圍，受到嚴格限制（Dahl, 1971）。因此，基層政權有取捨吸納對象的明確意向，正如「行政吸納政治」或「行政吸納社會」，著重基層社群中具能動性的人物。不同形態社會格局，吸納重心有所差異。在相對自主的宗族聚落，主要吸納對象可能是德高望重的宗族長輩、耆老鄉賢。但相對自主的經貿發達地區，往往吸納專業人士、商會、社團等行動領袖。

臺灣大學學術期刊資料庫

(二) 滲透（penetrate）

如果基層社群對體制資源依附性高，缺乏自主性和組織能力，那麼資源、人才傾向流入體制接受培養、安排、分配、動員。這種社會格局中，社群行動若在體制內發起，可直接透過體制程序協商，往往影響深遠。倘若協商失敗，難免產生劇烈衝擊。體制外未必沒有成規模的社群行動，然而由於資源動員和組織能力相對弱勢，往往趨於「群龍無首」、「一盤散沙」。基層政權有充分能力，系統性動員「已在體制內崗位接受行政指令的人員」走入群眾開展工作。這些工作便於結合體制科層的激勵和績效管理，常成爲基層幹部「以群眾路線累積政治資歷」的鍛鍊場域。國家體制構建過程中，「基礎性權力」（infrastructure power）滲透性更重於「專制性權力」（Mann, 1984）。而一個曾經混亂、碎片化、依附國家資源的社會，尤其有利於強國家滲透能力的建立（Migdal, 1988: 269）。不過，同樣依附體制資源、有利滲透的社會格局，也有不同機制形態。老工業基地的單位小區、工廠科層組織，固然是體制動員滲透的場景。而仰賴體制資源的山區貧困縣，同樣面臨體制滲透，但在相對封閉的範圍內，較需順應基層社群關係脈絡。

當「滲透」和「吸納」有效聯動，體制內外交融，各自仍存有相對自主性，可稱爲「嵌合」（embedded）機制。這種機制形態產生於特定議題或情境：當社群行動力量依賴體制資源支援，卻無需放棄自主空間；而體制需要社群協力，但仍試圖滲透社會，是嵌合機制的有利環境。這類議題或情境通常具有一定程度普遍性、跨域性、專業性，具有擴散潛能，甚至受「境外勢力」影響。環保運動或專業社會工作或屬此類。「嵌合式行動主義」（embedded activism）有助理解體制和環保行動組織之間關係（Ho & Edmonds, 2007）。由於相關議題的跨域性甚至政治化，限制也很明顯，「嵌合」難以在區／縣層級決策直接形成，而成爲各場域吸納和滲透交融的衍生結果。本文視野當中，一般「社會治理」仍由吸納或滲透機制先行。兩者同時奏效自然展現「嵌合」條件；另一方面，當兩者效果不彰，則構成體制壟斷性強制力的施展情境。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、普遍性：關係與規制

社群對體制資源的依附性，成爲「社會治理」適用吸納或滲透機制的考量。不過前已略述，在基層社會格局當中，吸納和滲透各自仍有不同形態。這些社會格局與機制形態，與基層社群行動意識有關。以社群意識「普遍性」維度看來，社會契約人格化、具體化的社會場域，滲透或吸納都需要結合當地人際關係網絡。而社會契約非人格化、抽象化的社會場域，滲透或吸納自然更需借重第三方維繫的抽象規制。

(一) 關係（Guanxi）

社群意識普遍性低、具高度特定性的基層社會格局，講究日常人際親緣互動和差序關係。人情、面子、輩份，都是常見而重要的因素，甚至凌駕正式法規，成爲國家體制構建的阻礙（張靜，2007）。這種特色常見於地域相對封閉、市場規模受限，或是傳統宗法規範深厚的區域。如地勢崎嶇、資源匱乏的國家級貧困縣，以及保有祠堂譜牒、宗族輩份明確的聚落。治理順應基層社會格局，呈現「關係機制」。與此結合，「關係吸納」機制針對基層關係深厚、輩分崇高的人物，如宗族秩序中權威的耆老長輩；而「關係滲透」機制則強調幹群圍繞特定關係的緊密聯繫，大量派用幹部「接地氣」，常態化實踐「群眾路線」工作機制。常見於「高度依附體制資源但人情關係重要」的社會場域。[6]

(二) 規制（regulatory）

社群行動意識較具抽象普遍性，特定性較低的社會格局，人際特殊關係色彩較淡，遵循抽象形式身份。在這種社會場域當中，傾向成爲抽象化的個體。社群成員之間彼此理解、形成組織及採取行動的規則秩序，展現非人格化形態，相當程度受到科層職位或權利法規等抽象身份規則賦予意義，並爲其所框限。這種社會格局常見於大型國企單位，或成熟的城市社

6 張裕亮（2001）曾以魏昂德的架構，研究上海的國有企業，提出「關係網絡滲透」機制。依照本文架構，國有企業作爲高度依附性場域，是用「關係滲透」或「普遍滲透」，需考量國企內部社群關係的抽象普遍程度。

臺灣大學學術期刊資料庫

區。治理機制契合抽象普遍格局，而第三方規制一般由體制權威維繫，可稱爲「規制機制」。與此充分結合，「規制滲透」機制強調具普遍、一般性路線忠誠的科層職位成員，面向基層群眾的常態工作任務。魏昂德所謂「新傳統主義」當中的「抽象原則」即屬此類。而「規制吸納」機制則透過法制渠道，譬如訴訟程序、信訪維權，甚至代表選舉，針對社群中基於法律專業、權利意識、行動與組織能力，具備較高民意基礎及能動性的行動者，將其引入體制程序當中。

(三) 強制（coercion）

將企業組織與市場的治理關係，用於理解體制與基層社群的治理關係，最明顯的缺失，是忽略了國家政權對合法強制力的壟斷（周其仁，2017：184）。合法強制力是傳統國家定義的要素。不過一方面，當體制指令範圍開始退化，強制力行使規模和強度限縮，對體制與社群關係的解釋力隨之下降。許多社會場域改採某種機制以維繫支配與調適，並非完全恣意妄爲、單向強迫。另一方面，倘若治理機制可理解爲一連串契約，那麼這些契約的微觀實踐也影響強制力行使。事實上，利用、外包、購買體制外社會群體代爲執行強制力，是中國基層「社會治理」的常見手段（Ong, 2022）。這或許說明：第一、基層政權對於直接動用軍警鎮壓尚有保留；第二，基層政權至少需要與行動社群維持某種契約關係，儘管並不對等；第三，基層政權需要汲取與吸納，來「積累、維持及施用」與社群協商的籌碼。這都需要常態、持續的機制。許多情況下「開放是逼出來的」（周其仁，2013：39），基層「社會治理」也有機會「倒逼」上層認可。當基層幹群矛盾衝突頻生，一味施壓而無法以機制調適，那麼成本難免往上、往外擴散，促使基層政權「回歸」某種「社會治理場域」的理想典型。「剛性維穩」固然是中國政治社會困境（于建嶸，2009；2012），但要解釋政權的維持與局限，還需回到系統性的調適機制。

五、「社會治理」機制及調適秩序

依據社群對體制政治經濟資源的依附性，以及社群行動意識的普遍性，兩個維度可區分出四種社會格局，以及相應的四種「社會治理」機制。

臺灣大學學術期刊資料庫

體制和社群在這些「治理場域」當中形成四種調適關係的秩序類型。四種調適秩序屬於韋伯意義上的 ideal types，依張旺山教授譯爲「理想典型」。它們並非經驗本身，而是基於社會格局和治理機制概念，經由「合理性」（rationality）判斷形成的抽象架構，作爲經驗的參照依據，以理解社會格局和治理機制形成治理場域的過程，也作爲勾勒體制結構的基礎。

(一) 全控型（totalism）

「普遍依附」社會格局中，資源和人才向體制靠攏，基層社群呈現「非人格化」的普遍抽象特徵。身份與規則的維繫力量，並非內生於基層社群自發實踐，而依靠體制單位指令。這種社會格局常形成於工廠單位科層，如老工業基地的大型國企，以及城鎮中成熟的居民小區。在計劃經濟時期，食衣住行、婚喪休閒等日常生活，長期仰賴體制單位組織的安排或審批。改革開放以來，許多慣習延續。一旦經濟社會變遷過程產生衝突，邊際成本較低的策略，通常是轉化、運用單位科層規制，以行政指令動員體制內編制人力深入基層，呈現爲大規模、系統性的「規制滲透」機制。例如多部門聯動的「大調解」機制、社區「網格化」管理、「全民」治安動員，以及著名的「朝陽群眾」、「西城大媽」等，都具「規制滲透」特色。由於治理場域規模的擴大與複雜化，常借助於信息數據監控技術。而體制強制力針對「未受規制庇護、或抗拒規制身份」的行動者。當行動違逆規制，幾乎等同被整個社群遺棄。

「規制滲透」機制當中不乏極權體制痕跡。「極權主義」主要特徵是整體的滲透與擴散（Sartori, 1987: 202）。然而改革開放以來，社群行動力量浮現。體制的滲透與擴散不再是一種全面持續的體制形態，而更像一種「國家體制處理公共財、外部性、基礎結構建設的潛能」。[7] 鄒讜所謂「全能主義」（totalism）是一種國家得以全面、無限地侵入、滲透、控制社會的狀態，未必隨時在「侵入」，但「需要侵入時無人能擋」。普遍性的「規制滲

[7] 鄒讜（1994：225）闡釋「全能主義」時指出：「當國家開始在一定程度侵入和佔領某些社會領域行使某些功能的時候，常常是因爲社會本身，不能有效的提供『公共好處』」（public good），不能解決經濟學上所說的「外部性」（externality）所引起的各種問題，不能最有效的最迅速的建設「基礎結構」（infrastructure）。

臺灣大學學術期刊資料庫

透」與壓制，是體制依循社會格局對社群行動「侵入、滲透、監控」能力的常態施展，並在治理場域呈現爲「全控型」秩序。

(二) 包聯型（subcontract）

同樣依附體制政治經濟資源，「特定依附」社會格局下，社群更爲重視人情親緣關係，基層原生身份網絡更加關鍵。群眾以較爲特定化、人格化的形式組成社群、共享意義，協調資源和採取行動。這種社會格局較可能出現於地域相對封閉、經濟先天劣勢，或者種種因素使信任網絡難以自發拓展、交易成本偏高的地區。市場要素擴張、移動、貿易，規模都很受限，偏好特定關係下的重覆契約。由於期望體制資源挹注，基層人才和資源在出路狹窄的處境下，若非往外地流動，則趨於「進體制」。而體制內人員日常工作仍需深入基層關係網絡。這種社會格局對應「關係滲透」機制，講究「面向特定關係範圍」的滲透。譬如大量起用本地出身的年輕幹部投入特定村鎮工作，不僅協調糾紛、幫扶救急，也協調特定範圍群眾的日常來往。體制強制力則針對基層關係中較爲邊緣、卻仍嘗試行動的人物。在社會格局和治理機制下，這類人物即使現身，行動通常也極爲鬆散，不成社群。

體制內幹部分別面向特定片區「接地氣」，以「承包」、「聯戶」、「結對」等方式確立項目、擔負工作、滲透社群，宣導執行行政指令，也接受上級績效考核。這種結合傳統里甲和當代中共群眾工作的機制，是「關係滲透」機制的具體展現。在治理場域當中調適與延續，參照近年「行政發包制」、「包保責任制」（田先紅，2012；周黎安，2014）和田野經驗案例中的「包組聯戶」概念，可稱爲「包聯型」秩序。

(三) 自治型（self-government）

講究人情關係的熟人社會，如果在人才、資源具相對自主性，得以緩解體制資源壟斷，具備一定的自我協調功能，呈現爲「特定自主」社會格局。這需要基層文化傳統支持，社群擁有自治、自組織的行動意識和能力。較可能出現於「承續傳統宗法家族體系、地理位置不致封閉、經濟大抵自足、市場要素仍有相當程度流動」的區域。基層政權面對這種社會格局，邊際成本較低的治理策略是集中資源、提供渠道，將社群長期穩定自發擁

臺灣大學學術期刊資料庫

護的特定人物吸納至體制內崗位或協商程序。這種「關係吸納」機制往往針對基層關係網絡中有名望的領袖、頭人、耆老仕紳、鄉賢能人，而運用的組織機構較爲貼近基層，例如村委會、居委會、村民議事會等，介於體制內外之間。這些名義上是「自治組織」，仍接受體制資源滋養，也配合上級協商要求，但較無需刻意「接地氣」。而體制強制力針對宗族關係相對邊緣、但積極行動的社群和個人，譬如村內非大姓家族。這種具「自治」特色的治理場域，多以村居自治組織爲載體，因而可稱之「自治型」秩序。

(四) 代表型（deputy）

同樣具備體制外社群自治、自組織能力，如果不仰賴特定人情關係，而受到抽象、普遍、預期第三方仲裁的法制秩序影響，那麼就走向「普遍自主」社會格局。這種社會格局中的個體隱然流露「公民」性格，組成的社群也更神似「公民社會」面貌。自治社群的地方「團夥」、「親緣」色彩稍弱，「議題性」、「理念性」稍強。發展愈加成熟，則趨近非政府組織（NGOs）。民營經濟發達、地域開闊、資訊暢通、市場規模廣大的城市，更可能產生這種社會格局。基層政權面對這種格局，邊際成本較低的治理策略是利用既有抽象參與規制及程序，將資源集中吸納基層社群所「自主推舉」、較能夠掌握法規、權利意義和議題導向的人物。這個過程對應「規制吸納」治理機制，更具「法制」（rule by law）色彩，往往針對具專業法律知識、權利意識、積極參與、論述和組織行動的人士。透過基層人大選舉、司法行政訴訟、信訪維權等管道，吸納身份如基層人大代表、律師、公民代理人、嵌合式社會運動人士等。這些身份未必從屬於體制內編制，但一旦接受吸納，隨即成爲規制的認受者和協商者，減弱社群行動框構、蔓延的潛能。「規制吸納」機制特色在於「以政權設定的抽象規制議程（而非人情關係）」推舉基層社會代表，因此可稱爲「代表型」秩序。

表 1 社會格局類型架構，以社群對體制資源依附性和社群行動形態的結構特徵，分別呈現不同社會格局與治理條件，並可推演相應的「社會治理」機制。社會格局與治理機制促成一連串社會契約，從而使「治理場域」各自在調適關係與秩序當中構成一種社會事實。四種社會格局、治理機制與對應的調適關係類型，可由表 2 類型架構來理解。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　中國社會治理機制與調適秩序類型

		社群行動意識普遍性	
		弱	強
基層社群對體制資源依附性	高	社會格局：特定依附 治理機制：關係滲透 調適秩序：包聯型 例：包組聯戶、精準扶貧、鄉村振興	社會格局：普遍依附 治理機制：規制滲透 調適秩序：全控型 例：網格化管理、大調解、朝陽群眾、數據監控
	低	社會格局：特定自主 治理機制：關係吸納 調適秩序：自治型 例：村居自治、宗族理事會、村莊議事會	社會格局：普遍自主 治理機制：規制吸納 調適秩序：代表型 例：基層人大、司法、信訪

資料來源：作者自製

肆、中國「社會治理」秩序的四種類型案例

一、四種治理場域的調適秩序

社會格局和治理機制的對應關係，構成四種治理場域的調適秩序。[8] 本

[8] 本文四個「社會治理」案例資料，來自 2012～2017 年之間的實地田野研究。田野資料豐富而龐雜，然而一方面，本文篇幅委實難以平均而完整地容納所有案例微觀細節；另一方面，也是更爲重要的：本文論述重點，的確也不在這些案例的微觀細節。本文擬將「從微觀到中觀」的工作分攤於各篇論文，而本文則著重奠定概念架構，「以『理想典型』（ideal type），呈現社會格局與治理機制的調適關係」。這裡聚焦於「區／縣域機制層次」，從而由社會格局與機制之間的調適關係，以及各自在體制中的「合理」定位，來推演宏觀體制面貌。本文副標題「從機制類型到體制結構」已然說明「從中觀到宏觀」的旨趣。當然，微觀事例是中觀機制與宏觀結構下的具體表現，但在本文這裡，意義僅在反映「體制結構和治理機制對於基層社群的控制現象」。或許需要承認，本文側重體制結構，也突顯治理機制在體制結構中的「合理」形態，而社群能動性似乎相對微弱。因爲本文主張，中國政治和社會大抵如此。這直接反映在本文對於「國家社會關係」研究路徑的立場，以及對近年基於微觀事例的「研究破碎化」的質疑。進一步微觀事例研究前，需要重新廓清基本架構。

臺灣大學學術期刊資料庫

文考量案例「強度」（intensity），引入背景歷程分歧、危機與績效較爲完整而豐富的四個中國基層「社會治理」案例。這四個案例同屬區／縣級，在地理、歷史、政治、經濟脈絡中形成相異社會格局。1978 年改革開放之後，各地經濟結構變遷，產權資源重組。這四個案例的基層社群與體制發生衝突，都導致了社會危機。具體而言，均曾出現「集體越級進京上訪」的社群行動，並試圖響應外地相關議題、串聯類似處境人士，使得事態有上升、蔓延、激化的跡象。對此，四個案例的基層政權採取制度決策，推展不同「治理機制」，搭配強制手段弭平危機，在各自治理場域形成常態化調適秩序。也都使得主事的基層單位及領導受到「省部級或以上層級」種種形式表揚，被當作「典型」、「樣板」。基於「由亂轉治」的共性，且在組織結構層次具延續性，跨越不同中央領導人任期，[9] 可以想見：這些案例經歷漫長、曲折、全面而完整的「社會治理」過程，是理解治理機制和調適秩序的合適案例。

案例資料主要來自於作者田野過程，包括對於基層幹部與群眾的訪談、政府文件搜集，以及田野經驗中的觀察、筆記和摘要。而「參與觀察」是訪談與搜集主軸，目的在從事實彼此關聯交織當中，呈現「整體化」與「典型化」的機制和秩序圖像，並以治理場域系統性的調適關係，說明前述「理想典型」的性質、關聯與變化。當然，案例過程中許多微觀細節，是支撐這些機制與場域的元素，也使具體實踐未必全然涇渭分明。不過一方面由於篇幅所限，另一方面本文著重「機制類型到體制結構」在理想典型間的推演，因此對於各案例難免有某種程度的剪裁與擷取。

---

9 無論就問題意識、研究架構或案例，本文研究範圍都「難以限於」某位或某幾位最高領導人任期。本文重視治理場域的「延續性」，固然也須兼顧「轉折」，但這些「轉折」不易以「最高領導人任期」截然劃分。倘若如此劃分，無非突顯基於「最高領導人個人意志與能動性」對於基層治理的解釋作用（因爲意味更換領導人，就改變某些治理形態本質）。然而本文認爲：我們需要以組織邏輯理解「體制結構」。無論基層或全國層次，固然都有「轉折」。但這些轉折是依據體制的「處境與事態」來界定的，而非個別領導人任期。儘管個別領導人決策意志與風格各有影響，但這也是在體制組織結構下形成的，或者至少受到體制結構邏輯的局限及形塑。

臺灣大學學術期刊資料庫

(一) 全控型：東北老工業基地 S 市 T 區

S 市 T 區是東北地區一個典型的老工業基地，座落多個大型國企工廠，構成經濟、政治、社會的基本格局。[10] 工業產值長期佔全市 75% 以上，城鎮化進程早、比例高，單位社區規模龐大。1990 年代國企改制潮流，T 區首當其衝。許多國企資產遭到變賣，單位土地、人力等資源也面臨大規模轉制。大量職工工齡買斷、下崗分流，老工業基地快速蕭條、沒落。劇烈而頻繁的資源重組，引發許多社會衝突，使 T 區深陷整體性危機。

2000 年以來，省、市到 T 區各級單位採取各種措施。首先，以國企單位科層與城市社區格局爲基礎，進行多部門聯動、大規模動員、城市改造、整體性搬遷安置。省、市規劃動員，在與 T 區相鄰的遠郊 Y 區建設工業新區，並在 2002 年合署辦公。透過「由上而下」、「級差地租」、「東搬西建」等行政指令安排，促使變遷中面臨壓力的企業單位搬遷至新區，出讓原有土地用於商業經營開發，並運用收益對企業進行改革。原本 T 區則順勢依城建規劃「全部改建」爲商業區及新型社區。其次，對於轉型中的城市社區，建立普遍性責任機制，由黨政單位統一協調、聯動，以「有形化、網格化、數字化、全覆蓋」思路，部署「以黨委爲核心」的社區組織和以「全民」爲名義的「社會矛盾大調解體系」。此外，對信息技術的普遍運用引領全國之先。2003 年 12 月，由省紀委、監察廳籌建了省內各級政府與群眾的互聯網聯繫平臺。這種「網絡民意回應」機制，無論實際意義爲何，後來的確受到中央及各省推介，成爲疏導民意的樣板，並在 2016～2018 年連續獲得中央領導批示。同時，T 區也採購大量社區聯網視頻監控設備，廣設高清攝像頭，並在 2013 年左右納入、完善了「智慧 T 區」信息平臺。

整個「治理」過程當中，黨政體制幹部成員在主導地位。街道（鎮）和社區（村）作爲社會矛盾第一線，「各單位、各部門主要領導」是工作第一責任人，而這些「滲透性」的基層群眾工作，普遍成爲幹部鍛煉、積累資歷的重要場域。圍繞這個機制，地方人大、政協委員、工廠單位幹部、工

[10] 東北 T 區田野工作：在 2014～2017 年之間，間歇在 T 區無數次短居與探訪。透過私人關係，2015 年 5 月，對 T 區政府辦公室幹部、大型國有企業 SJ 集團，以及維權人士進行田野調查。

臺灣大學學術期刊資料庫

頭領班、車間班組、勞模等，成爲被動員執行滲透的重要力量。區老幹部局組織老黨員、老幹部、老勞模、老教師、老軍人等在基層具名望的「五老」擔任社區「說和團」志願者，進入人民調解隊伍。很明顯，「五老」全是與體制關聯密切的角色。中央在 2013～2015 年間有意拓展「協商民主」範圍和意涵，但 T 區政府幹部對「協商民主」的理解，仍普遍停留在「政協」。至於城市社區抗爭力量，面對大規模滲透和體制強制力，幾乎全是無組織的散沙，遭受高效監控與壓制。「規制滲透」機制成效下，2008 年 T 區被某國際組織選爲「宜居社區城市」；2013 年成爲省內「社會治理平安示範區」。在東北轉型的老工業基地當中，T 區經濟生產總額位居前列。「規制滲透」機制的調適過程，以「全面動員與控制」在 T 區展現了典型的「全控型」秩序。

(二) 包聯型：西北山區國家級貧困縣 A 市 Z 縣

Z 縣是西北山區的國家級貧困縣。[11] 崎嶇地勢將整個縣域切割爲許多封閉的小型社群，各個社群內部關係緊密，但經濟條件惡劣，不免高度仰賴體制資源。當地青年人才若非出外打工，則多數爭取「考公入編」、「進體制」，或尋求分享體制內福利待遇。1990 年代末初步解決溫飽後，Z 縣逐步開展基礎建設，緩解青壯年文盲問題，但同時直面發展壓力，衝突迭起，成爲「信訪大縣」。2006 年農業稅費改革，不僅未能緩解危機，在這個幹群需要常態密切聯繫的地區，基層政權「懸浮化」、「空殼化」反而加重原有困境（周飛舟，2006；Smith, 2010）。

2007 年，具有豐富基層工作歷練的縣長 W，逐漸架空「空降」的縣委書記，以「和群眾拉關係」爲原則，推動系列措施。包括公開領導幹部手機號、推動縣內各級幹部下鄉「包組聯戶」、成立「民調中心」進行常態調查、成立「政務服務中心」提高服務效率等。而由「計畫生育」工作當中

[11] 西北山區 Z 縣田野工作：2014 年 10 月和 2015 年 3 月，以北京清華大學博士生身份，兩度親赴當地，進入縣委、縣政府、縣政務服務中心。並在政務服務中心陪同坐班、旁聽工作會議、領導調研、參訪座談。也對縣領導幹部進行訪談。不時保持聯絡。如今，在「社會扶貧」及「鄉村振興」面向產生許多新的變化。

臺灣大學學術期刊資料庫

產生靈感，提拔主要幹部，2009 年在全縣推行「包組聯戶」，一千餘名縣直屬部門幹部與近六千個「重點戶」結成「包聯對子」，近九百名鎮幹部與七萬農戶、一千多個村民小組也結成固定對子。每名鎮幹部直接包聯一百戶左右農戶，每月至少登門或電話聯繫包聯戶一次，並且在「突發事件、鄰里糾紛、婚喪嫁娶」做到「三必到」。

而幹部服務滿意度的民調結果，與績效考核掛鉤。2012 年 Z 縣成立「社情民意調查中心」（民調中心）。除了各鎮、各部門年度目標責任制考核、幹部個人年度考核、村組幹部報酬，皆受聯繫群眾滿意率影響之外，也設置例行調查滿意率標準。滿意率低於 75% 的村幹部、低於 80% 的鎮幹部，由縣紀委對其進行誡勉談話，限期整改，並在年底接受回訪調查。而縣委組織部的幹部任用考察中，「擬提拔」幹部名單必須交付民調中心，抽取包聯農戶或服務對象進行「滿意率測評」。滿意率低於 80% 的「一票否決」，暫緩研究，縣委組織部不再過問。2013～2014 年間，有 37 位幹部因滿意率低被誡勉談話。更有 5 名欲提拔幹部因而失去晉升資格。此外，全縣每半年召開副科級以上領導幹部大會，黨政正職幹部「民主測評」也結合民調。年度平均滿意率低於 80% 的單位和個人，考核不得進入優秀檔次；群眾滿意率低於 75% 的鄉鎮和縣直部門，由縣紀委、縣委組織部對單位主要領導進行提醒談話，限期整改。從 2011～2014 年，全縣提拔的幹部中 90% 具有鄉鎮基層工作經歷。也有 25 名幹部因群眾滿意率低被誡勉談話，黨紀處分達 26 人，政紀處分 10 人，調整不勝任現籍領導幹部 12 人。制度順應「關係滲透」，似乎起了一定作用。

對於「包組聯戶」的民調監督考核，身爲治理機制核心人物之一的縣政法委某領導指出：每位幹部可在包聯區域內選出 3%「不理性、不客觀的鬧訪戶、纏訪戶」，並排除在民調採計範圍外。而對這些少數、缺乏社群關係的上訪戶，政法系統自然也便於直接壓制。事實上，Z 縣治理機制搭配壓制手段，至 2012 年，上訪戶近乎消失。這並非基層幹部自吹自擂。2014 年 10 月，市政法工作會議特意選擇 Z 縣舉行，召集全市下轄區縣政法領導。市政法委書記現場明確表示，要其他縣「學習 Z 縣」，並當場指責某些縣「竟然等上訪的到了北京才知道」；而照慣例，每年 3 月全國兩會期間，各縣紛紛派遣政法幹部前往北京「截訪」。2015 年 3 月我前往 Z 縣，聯繫縣政法

臺灣大學學術期刊資料庫

委領導，不巧不在縣裡。據其他幹部表示，領導當時奉市裡安排，「帶隊」前往北京截訪。儘管 Z 縣越級上訪基本解決，但需要向全市其他區縣推廣經驗。同年下旬，市內規劃新建機場項目，面臨大量徵地拆遷和群眾工作需求，衝突山雨欲來，便將該領導調去主持工作。「關係滲透」機制下，Z 縣某年獲得某治理創新獎提名，其後，縣委書記 W 被中央組織部評選爲「全國優秀縣委書記」。近年持續晉升。在近年「精準扶貧」和「鄉村振興」政策方針下，「關係滲透」機制以「包聯型」調適秩序，承接了上級布置的各項政治任務，並由體制內幹部組織，利用外地事業有成的老鄉關係，引入資本開發觀光項目，提供就業機會，推展「產業與社會扶貧」。從 Z 縣案例看來，這是相當受到中央肯定的類型。

(三) 自治型：中部 J 市 L 區的傳統宗族社群

J 市位於南北鐵路幹線上，交通便利，農業自足。[12] 而傳統宗族勢力強大深厚，基層權力往往受到宗族輩份影響。《人民日報》智庫平臺所做的測評中，J 市基層「自治能力」在省內地級市排名第一。2008 年，廣東推動「騰籠換鳥」產業轉型，大量資金、廠房向內陸省份遷移，J 市經濟發展壓力陡增，城鎮開發和招商引資日益頻繁。而 L 區是城鎮規劃「村改居」的重點行政區。2011 年前後，新城鎮建設與徵地拆遷，曾導致 L 區農村群眾激烈抗爭、進京上訪。當時 L 區黨政部門曾發下一系列文件，期望透過「培育社會組織」、「購買公共服務」的方式來化解危機。不過，後來發揮「吸納」功能的，還是「村民自治」制度。

L 區基層政權、村民自治與社群行動，大都不脫宗族作用，村領導幹部由宗族領袖擔任。區內領導幹部開展工作，也有賴宗族長輩協調。2011 年衝突加劇，與當地宗族代際交替相關。而 2012 年前後，地方黨政人事密集調動，區內新任領導幹部試圖操作村民自治選舉，培養村治人馬。除了

[12] 中部 J 市 L 區田野工作：2014 年 7～8 月，以北京清華大學博士生身份，經「雙向選擇」，在 L 新區經濟社會發展局進行社會實踐，成爲當地「村改居」問題的調研小組成員，進行爲期一個半月的調研工作，並參與地方政府文件起草、給地方領導幹部講課培訓。2014 年 10 月、2015 年 4 月兩度重訪。

臺灣大學學術期刊資料庫

透過村黨支部和村委會，對於村內不同世代的能人領袖強化吸納工作，另一方面，也在村內收編與培植其他非大姓社群勢力。這表面上順應了村內複雜的關係網絡，但同時也分化了村內社群行動，激化對立紛爭。這些紛爭短期內加劇了基層治理困境，實際上卻爲 J 市與 L 區領導幹部拓展了面向村內進行協調的空間與籌碼。依循基層關係網絡，調動「村民自治制度」的吸納機制，逐漸成爲各治理項目的背景條件。而村內非主要宗族社群倘若仍有行動，則體制強制力即能有效清除，包括拘押、截訪。軟硬策略交相運用，使得 L 區社群行動幾乎瓦解。

2012 年以後，L 區規劃建設「新區」（在正式行政編制仍暫屬 L 區。可稱爲 L 新區），擴大經濟發展與城鎮化規模，開展「村改居」與「社會組織培育」，主要目的正在於，鼓勵原有村內領導幹部進入居委會。2014～2015 年之間，村民自治依然不乏糾紛，但已在「村改居」場景中逐漸弱化。社會危機逐一緩解之後，2014 年，L 區由民政部評選爲「社會工作和社會組織示範區」。這種「關係吸納」的機制往往深具宗族傳統特色，在當前《村委會組織法》制度格局，以及宗族自治角色作用之下，形成一種「自治型」秩序。儘管在體制主導和界定下，很難說是一種眞正的「自治」。不過從「自治」在當代中國的演化歷程看來，政權在「體制行政權威與自治間的內在矛盾」中鞏固，似乎也是中國各地「村居自治」的應有之義（王林，2019：158；景躍進，2004；2018：54-55；趙秀玲，2004：360-361；蕭唐鏢，2010：110）。

(四) 代表型：經濟發達的 F 市 H 區

F 市 H 區位於珠江三角洲，毗鄰省會大城，是改革開放前沿重地，也是經濟發達的「全國百強區」，市場腹地規模廣大，資金、人才、訊息暢通。[13] 原有大姓宗族，在 1949 年之後已明顯弱化。改革開放後，民營經濟貿易風氣尤爲濃厚。而隨著市場發展，「農村集體土地改革」進入中央政策議程，

[13] 珠三角 F 市 H 區工作：2012 年 11 月、2014 年 10 月、2015 年 4 月，透過私人關係，共三度到訪，對基層維權人士和獨立人大代表進行接觸訪談。但隨後中國社會運動環境惡化。2014 年後，維權人士陸續被捕入獄。

臺灣大學學術期刊資料庫

H 區成爲 1990 年代「農村土地股份合作制」的主要先行試點地區之一。但卻引發鄉村領導幹部「私賣土地」風潮，並在若干年後，因城鎮化土地增值與大規模開發轉制而陸續爆發，出現各種要求補償的社群行動，基層幹群關係極度緊張，其中，以 2005 年 S 地區抗爭最爲激烈。許多外地維權行動者、律師、媒體與學者進入 S 地區，其中許多曾在 1980 年代接受過「普法教育」，擔任「公民代理人」。而具備法律知識、論述與組織行動能力的村民，儘管經濟弱勢且欠缺關係背景，仍被推舉爲領袖人物，和黨政領導進行談判、協商。

2011 年，S 地區以懂法知名的 G（化名）被村民推舉爲獨立候選人，參與 H 區人大代表競選。在各界人士協助下，G 以超過 60% 選票擊敗基層政府選派的候選人，並受到《南方都市報》等媒體公開報導。然而，G 當選人大代表後，受限於區人大提案與表決制度，工作寸步難行，感到十分挫折。村民在反覆施壓和失望後，訴求逐漸退縮折衷，社群行動力量耗弱，行動路線也出現分歧。堅持跨域求援、嘗試擴大陣地，甚至串連維權組織的行動人士漸減，並陸續遭到打壓、逮捕。2014 年又一波壓制後，時長近十年的維權抗爭大致告一段落。於此同時，H 區不僅延續了高速經濟增長，並使得針對土地股份制的「集體經濟組織改革」大獲好評，進而獲得省內具指標意義的治理創新獎。如今，H 區已是全國「農村土地股份合作制」改革著名樣板地區。2013 年，曾爲中央政策智囊的資深學者率領調查小組，與 H 區政府合作出版「H 區綜合改革系列叢書」，其中「社會管理創新案例」成爲主要部分。以多元利益訴求協調，被稱爲「來自 H 區的中國經驗」。同一年，中共十八屆三中全會文件基調下，隨著城鎮化、村改居潮流，H 區也順利引入「網格化管理」等城鎮新型社會治理策略，展現基層秩序成效。這種調動起既有抽象法制、參與渠道，將社群代表人物和集體行動吸收與分化的「規制吸納」機制（Tao, 2021），在 H 區調適的過程中，展現出「基於抽象規制推舉代表、受到體制吸納」的要素，從而形成一種「代表型」秩序。四種機制類型和調適秩序的案例，可在表 3 中比較和理解。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　治理機制和調適秩序的四種類型案例

共同背景		經濟結構變遷促使社會資源重組、社群採取行動、衝突增加、越級抗爭、進京上訪、社會危機有蔓延之虞			
社會格局		普遍依附	特定依附	特定自主	普遍自主
治理機制類型		規制滲透	關係滲透	關係吸納	規制吸納
調適秩序類型		全控型	包聯型	自治型	代表型
常見地區		蘇式國營企業老工業基地	山區貧困縣	傳統宗族聚落	沿海市場經濟發達地區
具體案例		東北 S 市 T 區	西北山區 A 市 Z 縣	中部 J 市 L 區	珠三角 F 市 H 區
案例結構變遷		國企改制，勞工買斷、下崗，老工業基地衰落、土地、人力、資本重組	溫飽初步滿足，基礎建設增加，發展競爭壓力出現。農業稅費改革，幹群關係改變	沿海騰籠換鳥，產業轉型，資金產業流入，地方競爭加強，城投建設開發需求大增	城市擴張，土地增值快速，農村土地股份合作制試點，基層幹部尋租劇增，幹群衝突激烈
機制形式	主體	體制內編制的官僚幹部	體制內熟悉在地的包聯幹部	基層宗族長輩領袖	基層具法律知識、行動力與組織能力的人士
	機制	規制滲透： 上級規劃動員、整體聯動、黨政組織建設、全民大調解、網格化管理、信息數據監控技術應用	關係滲透： 深入群眾工作、對口幫扶（結合精準扶貧、鄉村振興）、包組聯戶、熟人協商、特定範圍民意測評	關係吸納： 村民自治、宗族協商	規制吸納： 司法程序、公民代理、信訪、基層人大、政協
強制力施加		體制科層外抗爭者	關係邊緣而抗爭者	非大姓宗族而抗爭	嘗試跨域框構行動的抗爭者

資料來源：本文作者自製

二、調適秩序在體制中的趨向

從四種秩序類型可看出，「調適」並非單維變項，而是「一束機制」（a bundle of mechanisms）（Ang, 2016: 50）。這些機制是經驗性的，由各方基於自主能動性，靈活考慮具體情境，進而作出決策（Heilmann, 2018）。面對不同社會格局的衝突危機，中國各地基層政權透過決策實踐，分別開展相應「社會治理」機制，塑造調適秩序。這些機制和秩序各具形態特徵，但皆需基層政權以自主能動性，衡量基層社會格局，不斷視具體實踐效果調整。這個過程往往是分散、隱微的。大多情況下，中央和上層各級很難比區／

臺灣大學學術期刊資料庫

縣以下領導幹部更爲洞悉基層社會。就政權整體調適性而言，無疑需要賦予基層相應的制度決策和行政裁量空間，保持充分「激勵」（incentive）。然而，「自上而下」的體制邏輯下，基層政權決策裁量空間，容易出現「委託－代理」（principal-agent）問題。缺乏節制的開發擴張、體制暴力，也成了結構性、普遍性現象。此起彼伏的官民衝突中，「剛性維穩」可能危及體制穩定（于建嵘，2009）。根據北京大學國情調查研究團隊 2008 年調查顯示：公民對中國政治領域問題嚴重程度的評價，腐敗問題高居第一。1/4 以上（25.99%）的公民對於腐敗問題嚴重程度評分爲 10 分，普遍認爲腐敗問題在中國較爲嚴重或者非常嚴重（嚴潔，2010：137）。2010 年前後「貪腐」和「群體性事件」，成爲習近平上任後「反腐鬥爭」的背景條件。只是，中央在各地反覆「巡視反腐」成本十分可觀。宣稱對腐敗濫權「零容忍」，大批地方領導幹部工作激勵減退。事實上，與「反貪」幾乎同步出現的，是地方基層「庸政、懶政、怠政、不作爲」。這個脈絡下，地方領導幹部對「治理創新」不再熱衷（俞可平，2017）。如前所述，中共官方背景刊物和專家學者，都多次提及基層治理「僞創新」及「創新內捲」現象。

經驗大致顯示：中國基層政治與「社會治理」較爲豐富活躍的時期，和貪腐濫權、官民衝突尖銳的時期相當程度重合；而運動式反腐鬥爭時期，和領導幹部「庸政、懶政、怠政、不作爲」特別明顯的時期，也相當程度重合。這反映出「體制權威與有效治理的深刻矛盾」，而體制應對的主要方式是「權變擺盪、政治教化，及運動型治理」（周雪光，2017）。這些方式都仰賴中央高層的決策和命令。其中「運動式治理」更是中國「社會治理」最爲重要的特徵之一（馮仕政，2013：14）。換言之，若非放任基層各行其事、直面後果，則中央高層往往傾向將某種類型機制「總體化」、「樣板化」，彰顯路線、方針、政策，「一攬子、一把抓、一刀切、一竿子插到底」，指導和約束各地「社會治理」。但中央對機制路線的選擇，主要考量不是基層具體場域脈絡，而是不同時期情境下的宏觀政治需求。「被總體化」的治理機制各有特徵形態，也在不同時期情境產生相應代價。

中共 1949 年建政之前，中國體制能力未能有效遍及縣級以下。基層社會一般對體制資源依附性不高，宗族、鄉里、人情關係至爲關鍵，社會總體呈現「特定自主」格局，調適有賴「自治」。這種社會格局不利於體制資

臺灣大學學術期刊資料庫

源的汲取和動員。中共在戰時狀態及國恥敘事中表述爲「舊社會」，嘗試以「組織建設」使列寧式政權發展到基層。建政後的 1950 年代，中共基於國際局勢、內部需求及自身意識形態，推行重工業發展、國有化和農業集體化，政權以抽象普遍規制，使行政指令及人員大規模滲透至基層，試圖將「全控型」協調秩序「總體化」推向全國。這在原本「普遍依附」基礎深厚、個體原子化的地區，如城市化較早的老工業基地，獲致明顯效果。在全國層面卻產生極大代價，促使 1978 年十一屆三中全會啓動改革開放。改革開放初期，以鄧小平爲核心的中央領導未有明確路線，「解放思想，實事求是」、「實踐是檢驗眞理的唯一標準」、「摸著石頭過河」乃至「貓論」之下，政治路線相對寬鬆。多數群眾僅有「救急壓倒一切」、「走出極端主義」的共識（丁學良，2011：32）。共識中的當務之急，是體制指令部分退出社會、減低各界社群對於體制資源的依附。

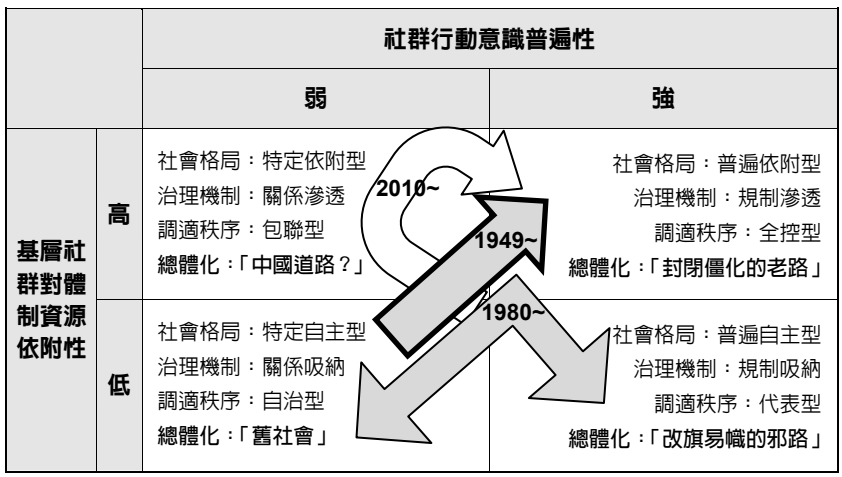
1980 年代初期聯產承包責任制、國企改制、個體私營經濟發展，都反映基層對體制資源依附降低。「特定自主」和「普遍自主」社會格局回潮，「一般性政治改革」和「鄉村基層治理」得以分頭探索。在宗族復甦、包產自足的鄉村基層社會，「關係吸納」治理機制備受重視，「村民自治」制度因而進入議程。1982 年通過施行的《憲法》第 111 條，提出「城市和農村按居民居住地區設立的居民委員會或者村民委員會是基層群眾性自治組織。」1987 年 11 月 24 日，第六屆全國人大常委會通過首部關於村民自治的單行組織法規《村民委員會組織法（試行）》。而一般性政治改革，則以較爲抽象的「規制吸納」機制，思索「代表型」協調關係。這帶來 1980 年代「普法」，也體現在「黨政分開」和「廢除領導職務終身制」等前沿思路。調適秩序的關鍵，往往就在某些「社群自發推舉的代表及其參與機制」。這一定程度回應了社會群眾對民主改革的訴求。當社群對體制的依附減退，與各級政權的互動規模擴大，治理機制不及協調結構矛盾時，1989 年天安門事件發生了，政治路線不免再度重整。

1992 年鄧小平南巡講話宣示市場經濟繼續開放，地方政府也保有一定決策空間。儘管中央意識到「國家能力」重要性，著手鞏固體制資源，在 1994 年推行「分稅制」改革以強化中央財權，然而此時「發展績效」已成爲中共政權合法性基礎（趙鼎新，2017）。縣域基層作爲發展績效重要動力，

臺灣大學學術期刊資料庫

在治理決策上，需要相對自主的空間。大致看來，江澤民、胡錦濤擔任總書記期間，以及習近平初期，不同社會格局和治理場域當中，四種「社會治理」機制和調適秩序都有實踐蹤跡，也對「體制韌性」有所裨益。1994年，民政部下發《關於開展村民自治示範活動的通知》。1998 年《村民委員會組織法》經第九屆全國人民代表大會常務委員會修訂通過，意味「自治型」秩序獲得一些空間。而黨內選舉、基層人大功能激活、對新興社會行動者的吸納，乃至曇花一現的「鄉鎮直選」和「公民社會組織」，都透露一絲「代表型」秩序的風味。但如前所述，至 2010 年前後，腐敗和群體性事件叢生，且高層鬥爭暗潮不斷，中央亟欲以「總體化」路線主導治理。十八大報告重申「不走封閉僵化的老路、也不走改旗易幟的邪路。」如果說「自治型」秩序的「總體化」是「舊社會」圖像，那麼「全控型、代表型」秩序的總體化，也可理解爲「老路、邪路」的圖像。

表 4　中央政治路線中「總體化」的「社會治理」場域



資料來源：作者自製

基於以上架構，中共官方宣稱「群眾路線」及「國家主導、激發社會活力的複合型社會治理」的「總體化」治理圖像，或許較爲符應「基層社群高度依附體制資源」和「社群行動意識具特定性」的社會格局，從而在宏觀層面引導體制內幹部人才「從群眾中來，到群眾中去」執行「關係滲透」機制。「包聯型」秩序似乎更爲「合理」，也更契合中共對「中國道路」

臺灣大學學術期刊資料庫

的描繪。中組部將 Z 縣書記評爲「全國優秀縣委書記」固然說明中央對於「Z 縣模式」的肯定。然而實際上，這種社會格局和治理型態，在中國早有深厚基礎。依循特定關係的「報、保、包」在中國社會中表現爲「包攬、人情」等機制（楊聯陞，1987）。而「在當代，特別是改革期間被非常廣泛使用的『發包』與『承包』的治理手段和機制，不僅可見於中央與地方政府的關係之中，也可見於政府和社會、私營企業以及私人之間的關係之中。它已經成爲一個滲透全治理體系的關鍵性運作方式和機制」（黃宗智，2022：8）。「包聯型」獨特地位呼之欲出。在中央政治路線層面，從十八屆三中全會「國家治理體系和治理能力現代化」到十九屆四中全會的「新型舉國體制」、從「群眾路線」到「協商民主」，都能看出「強化體制資源、拉緊幹群關係」的「關係滲透」傾向。

如果周黎安所謂「行政發包制」在實際執行中仍難免「去人格化」，那麼近年更多做法，在於提升「特定關係」的功能。重新高舉「群眾路線」，宣揚「識民情、接地氣、多商量」，表現對於「地方化、特定化」協商的強調。在鄉村治理領域，中央全力推動的「精準扶貧」、「包聯幫扶」、「鄉村振興」成爲一系列治理機制主軸，在 Z 縣案例中便可感受；「結對認親」工作方式大規模施加於偏遠地區及少數民族等治理難點場景（徐明強，2021）；而即使一般城市基層治理領域，「結對競賽」這種工作形態，也正逐步替代傳統的「錦標賽」模式，成爲重要的政府運行機制（黃曉春、周黎安，2019：7）。

困境在於，中央將特定治理機制「總體化」的同時，市場經濟和城鎮化高速擴展，使得社群意識「特定性」難免漸爲疏離，「特定關係」治理機制不易維繫，「合理」的「包聯型」秩序未必可欲。爲了掙脫全面「全控化」在生產激勵的不利因素與可觀代價，「技術治理」成爲替代「總體支配」的思路（渠敬東等，2009），許多新型數據信息技術工具被引入，展現「數字化治理」的重要性（孟天廣，2022；景躍進，2023；黃曉春、周黎安，2019）。然而，這些工具一方面仍由黨委、政府主導（孟天廣，2022），另一方面反倒可能使得信息阻隔、失眞（張靜，2023），這都強化社群關係整體「抽象化、普遍化」態勢，使得結合各種新型數據技術的治理場域，更趨近「全控型」。中央政權治理機制「總體化」的選擇，因而持續處於「包聯型」與「全控型」之間張力當中。習近平任內推行「網格化」，有「包聯」意味。但若無

臺灣大學學術期刊資料庫

法圍繞特定關係「包聯」，就形成強大的「全控」體制。以 Z 縣案例看來，面臨經貿發展壓力，也不免開始用上具有「全控」特色的治理技術，如影像數據監控等。偏遠地區及少數民族等治理難點的「全控」技術，事實上也已在其他地區「社會治理」的日常工具庫當中。而「考公入編」、「進體制」，在「包聯型」場域中是一種選擇，但整體走向「全控型」之後，「上岸」則幾近別無選擇。至於「自治型」和「代表型」，似乎只可能是局部地區激勵經濟的配套機制，「過渡性」、「暫時性」明顯，難以成爲中共政權在「社會治理」的總體方案。事實上，對「公民社會」苗頭的壓制，阻絕了「代表型」的可能性。而中央文件推動村書記與村主任「一肩挑」，以及「村幹部行政化」（景躍進，2018），則是「自治型」無甚可爲的直接結果。

尤有甚者，美中貿易戰等國際經貿局勢變化下，「新型舉國體制」成爲集中資源突破關鍵產業技術、避免「卡脖子」的對策思路。而 COVID-19 疫情使前沿數據追蹤技術、檢測體系、物資分配、青年就業，乃至醫藥研發等，都提高了黨政行政力量對資源和人力的掌控及動員能力，也強化對社會的汲取與滲透。2023 年「全國兩會」之後，中共中央公佈《黨和國家機構改革方案》，提出組建「中央社會工作部」，由中共中央委員會直管。將「黨建」與「社會治理」整合起來，也不過是將「對社會行動與組織的全面滲透」，體現於組織規制形式。組織性的資源依附支撐體制結構，有效進行監視、營造恐懼，卻也不免使總體治理形態更神似「封閉僵化的老路」，抑制經濟激勵與生產積累，「吃老本」更成常態。而「全過程人民民主」，適足以成爲這種局面的總體包裝。

伍、結論

體制何以應對隨經濟變遷和社會分化而湧現的各種社群行動，是理解當代中國社會和政治的要點。在強制力等應急維穩手段之上，基層政權透過常態、持續的「社會治理」機制，系統性消解衝突，調適社會的支配秩序。而中國基層社會場域紛雜，治理經驗形態往往南轅北轍。本文參照「體制結構形態」與「社群文化意識」概念思路，形成「基層對體制政經資源依附性」和「社群行動意識普遍性」兩個維度，進而區分四種基層社會格

臺灣大學學術期刊資料庫

局：「普遍依附」、「特定依附」、「特定自主」及「普遍自主」。四種社會格局對於基層政權決策、機制運作，包括吸納、滲透，以及體制強制力壓制等手段，產生不同局限與效果，同時影響這些機制面對的社群行動。社會格局與治理機制的對應關係，在「社會治理場域」當中形成調適秩序，大致呈現爲「包聯型」、「自治型」、「全控型」和「代表型」。四種「理想典型」部份特質在實踐中可能交疊，但有助定位關聯與動向。

當前關於中國「國家－社會關係」研究，儘管豐富多元，往往因權變而失之瑣碎，亟需整合性架構來理解和定位理論與經驗，並研判體制與社會動態。各地基層政權以自主決策與機制，與當地社群形成支配秩序，成就了體制韌性、彈性、調適性，也支撐了政權的穩定基礎。這與基層政權因地制宜的權衡空間密切相關。「社會治理」相關訊息與知識散佈於基層社群，透過基層工作實踐過程才能充分掌握。上級任何定性干預，都很難契合基層需要。實際上在特定時期，基層擁有相當的自主性，才在各地治理場域支撐體制。這種自主性的賦予往往是整體性的，很難自上而下嚴密掌控，因而激化「濫權腐敗」等「委託代理」問題。對於中共政權而言，分散多元的「社會治理」與中央的有效控制往往相互矛盾。因此體制有將某種「社會治理」機制「總體化」的傾向。只是，中央未必具備足夠知識與訊息去擬定和賦予權限。若「總體化」抑制基層空間，治理激勵與「調適性」難免退化。從經驗看，中國「社會治理」較活躍的時期，與貪腐及群體性事件較嚴峻的時期大致重合；而貪腐和群體性事件較受抑制的時期，和官員幹部「庸政、懶政、怠政、不作爲」現象較明顯的時期也大致重合。如今，基層「社會治理」更大程度聽憑中央路線，愈趨單調。

中央「社會治理總體化」的前提，是有效維持對於基層社群政治經濟資源的掌控，這使得社會格局偏向「基層社群對於體制資源的高依附性」，而社會治理機制「總體化」，也成爲「包聯型」和「全控型」之間的擺蕩。只是，「全控型」在舉國範圍的總體化，意味社群「抽象普遍、全面且原子化」的形貌高度依附體制資源，從而面臨徹底滲透。這抑制了經濟生產激勵和資本積累，不免藉由政治動員來強推。毛時期的全國性試驗造成極爲慘重的代價，在當代被描述爲「封閉僵化的老路」。對中共而言較爲「合理」的選擇，似乎是保持體制掌控政治經濟資源、各地社群高度依附的前提

臺灣大學學術期刊資料庫

下，維持社群本身「特定性」，基於特定關係的對應與包攬，開展「關係滲透」治理機制，在治理場域形成「包聯型」秩序。近年中共重新高舉「群眾路線」，宣揚「識民情、接地氣、多商量」，推動「協商民主」、「精準扶貧」、「鄉村振興」，乃至治理難點地區的「結對認親」，都在此脈絡當中。然而一方面，各方社群對體制的依附提升，「國進民退」使經濟生產激勵減少。人民在「內捲」、「躺平」處境中，以「考公入編上岸」爲生涯目標，大舉湧向體制內。體制負荷沉重而績效低落。另一方面，城鎮建設規模持續擴大，緊密特殊的人情關係難以維繫。當社會格局走向「普遍依附」，促使各級政權更大規模運用相應的「規制滲透」機制，並以前沿科技掩蓋「普遍化」的社會格局。這些舉措使得基層社群面貌更形微弱、模糊、原子化，強化了「全控化」進程。

當中央「社會治理總體化」指向「規制滲透」機制和「全控型」秩序，近年許多中央主導動員的相關措施，都能獲得理解，包括「新型舉國體制」、「網格化管理」、「大調解」、「朝陽群眾式的社區志願者」、「網上群眾工作」，以及個人數據信息監控技術。這些手段原本便由中央充分掌控，而近年對高新產業技術在國際經貿局勢中被「卡脖子」的焦慮，與 COVID-19 疫情應對收放，都使得這種路線進一步強化、難以回頭。組建「中央社會工作部」不過是組織規制形式的呈現。這個現實脈絡下，以習近平「定於一尊」的中共領導高層，將權力集中上收、行政下沉、抓組織、抓數據、抓資金、抓人才、抓糧食、抓思想及推動「內循環」等積極作爲，可有更系統的結構性解釋。而體制爲維繫「依附性」，對社會加強汲取，意識形態動員更趨激進而綿密，對數據監控技術更加倚重，都促使權力和資本下的支配機制嘗試延伸。倘若「基層治理場域」展向「跨國治理場域」（吳介民、曾嬿芬，2013），體制治理機制在更大範圍「全控化」，也將爲包括臺灣在內的世界各國更廣泛社群，帶來更多影響。

參考書目

一、中文部分

Bourdieu, P. 著，李　猛、李　康譯，2009，《布赫迪厄社會學面面觀》，臺北：麥田出版。譯自 *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of

臺灣大學學術期刊資料庫

Chicago Press. 1992. Bourdieu, Pierrre & Loïc Wacquant. Li, Meng & Gang Li. trans. 2009. *Buhedie shehuixue mianmian guan* [*An Invitation to Reflexive Sociology*]. Taipei: Rye Field Publications. Translated from *An Invitation to Reflexive Sociology.* Chicago: University of Chicago Press. 1992.

Walder, A. G. 著，龔小夏譯，1996，《共產黨社會的新傳統主義》，香港：牛津大學出版。譯自 *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press. 1988. Walder, Andrew G. Gong, Xiao-xia. trans. 1996. *Gong chandang shehui xin chuantong zhuyi* [*Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*]. Hong Kong: Oxford University Press. Translated from *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press. 1988.

丁學良，2011，《中國模式：贊成與反對》，香港：牛津大學出版社。Ding, Xue-liang. 2011. *China moshi: zancheng yu fandui* [*The Chinese Model: For and Against*]. Hong Kong: Oxford University Press.

于建嶸，2009，〈從剛性穩定到韌性穩定 ──關於中國社會秩序的一個分析框架〉，《學習與探索》，184: 113-118。Yu, Jian-rong. 2009. “Cong gangxing wending dao renxing wending - guanyu China shehui shixu de yige fenxi kuangjia” [From Rigid Stability to Resilient Stability - An Analytical Framework about Social Order in China]. *Study & Exploration* 184: 113-118.

于建嶸，2012，〈當前壓力維穩的困境與出路 ── 再論中國社會的剛性穩定〉，《探索與爭鳴》，9: 3-6。Yu, Jian-rong. 2012. “Dangqian yali weiwen de kunjing yu chulu - zailun China shehui de gangxing wending” [The Dilemma and Solutions of Maintaining Stability under Current Pressure: Revisiting the Rigid Stability of Chinese Society]. *Exploration and Free Views* 9: 3-6.

王　林，2019，《中國鄉村選舉的菁英分化與制度回歸》，新加坡：八方文化。Wang, Lin. 2019. *China xiangcun xuanju de jingying fenhua yu zhidu huigui* [*Elites Loss and Instituion Regression in China's Rural Elections*]. Singapore: Global Publising.

王占璽、王信賢，2011，〈中國社會組織的治理結構與場域分析：環保與愛滋 NGO 的比較〉，《台灣政治學刊》，15(2): 115-175。Wang, Chan-hsi & Hsin-hsien Wang. 2011. “China shehui zuzhi de zhili jiegou yu changyu fenxi” [The Governance Structure and Field Analysis of Social Organizations in China: A Comparison of Environmental and AIDS NGOs]. *The Taiwanese Political*

臺灣大學學術期刊資料庫

Science Review 15(2): 115-175.

王紹光，2014，《國家治理》，北京：中國人民大學出版社。Wang, Shao-guang. 2014. *Guojia zhili* [*State-Building and Governance*]. Beijing: China Renmin University Press.

包剛升，2015，《政治學通識》，北京：北京大學出版社。Bao, Gang-sheng. 2015. *Zhengzhixue tongshi* [*The Common Sense of Modern Politics*]. Beijing: Peking University Press.

田先紅，2012，〈基層信訪治理中的「包保責任制」：實踐邏輯與現實困境：以鄂中橋鎮爲例〉，《社會》，32(4): 164-193。Tian, Xian-hong. 2012. "Jiceng xinfang zhili zhong de 'baobao zeren zhi': shijian luoji yu xianshi kunjing: yi ezhong qiaozhen weili" [The Accountability System in the Grassroots Petition Governance: The Practical Logic and Realistic Dilemma: A Case Study of the Town Qiao in Mid-Hubai Province]. *Chinese Journal of Sociology* 32(4): 164-193.

汝　信、陸學藝、李培林（主編），2008，《社會藍皮書－2009 年中國社會形勢分析與預測》，北京：社會科學文獻出版社。Ru, Xin, Xue-yi Lu, & Pei-lin Li. eds. 2008. *Shehui lanpishu – 2009 nian China shehui xingshi fenxi yu yuce* [*The Blue Book of China's Society – Society of China Analysis and Forecast of China's (2009)*]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

何清漣，1998，《現代化的陷阱——當代中國的經濟社會問題》，北京：今日中國出版社。He, Qing-lian. 1998. *XiandaiHua de xianjing – dangdai China de jingji shehui wwenti* [*The Pitfalls of Modernization – The Economic and Social Problems in Contemporary China*]. Beijing: China Today Publishing.

吳介民、曾嬿芬，2013，〈跨國治理場域：兩岸間的身分政治競賽〉，吳介民（編），《權力資本雙螺旋：台灣視角的中國／兩岸研究》，臺北：左岸，頁 410-436。Wu, Jieh-min & Yen-fen Tseng. 2013. "Kuaguo zhili changyu: liang'an jian de shenfen zhengzhi jngsai" [Inter-State Governance Field: Cross-Strait Identity Politics Competition]. In *Quanli ziben shuang luoxuan: Taiwan shijiao de zhongguo/liang'an yanjiu* [*The Dual Spiral of Power and Capital: Taiwan's Perspective on China/Cross-Strait Studies*], ed. Wu, Jieh-min. Taipei: Rive Gauche Publishing House, 410-436.

吳敬璉，1995，《當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密》，臺北：美商麥格羅希爾。Wu, Jing-lian. 1995. *Dangdai China jingji gaige: tansuo China jingji shunli zhuanxing de mimi* [C*hina Economic Reform*]. Taipei: McGraw-Hill.

臺灣大學學術期刊資料庫

折曉葉，2014，〈縣域政府治理模式的新變化〉，《中國社會科學》，1: 121-139。Zhe, Xiao-ye. 2014. “Xianyu zhengfu zhili moshi de xin bianhua” [New Changes in the Governance Model of County-Level Government]. *Social Sciences in China* 1: 121-139.

李友梅，2018，〈當代中國社會治理轉型的經驗邏輯〉，《中國社會科學》，11: 58-73。Li, You-mei. 2018. “Dangdai China shehui zhili zhuanxing de jingyan luoji” [The Experience Logic of Social Governance Transformation in Contemporary China]. *Social Sciences in China* 11: 58-73.

李培林，2014，《社會改革與社會治理》，北京：社會科學文獻出版社。Li, Pei-lin. 2014. *Shehui gaige yu shehui zhili* [*Social Reform and Social Governance*]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

周其仁，2013，《改革的邏輯》，北京：中信出版社。Zhou, Qi-ren. 2013. *Gaige De Luoji* [*The Logic of Reform*]. Beijing: China CITIC Press.

周其仁，2017，《產權與中國變革》，北京：北京大學出版社。Zhou, Qi-ren. 2017. *Chanquan yu China Biange* [*Property Rights and Changes in China*]. Beijing: Peking University Press.

周紅雲，2015，〈從社會管理走向社會治理：概念、邏輯、原則與路徑〉，周紅雲（編），《社會治理》，北京：中央編譯出版社，頁 1-8。Zhou, Hong-yun. 2015. “Cong shehui guanli zouxiang shehui zhili: gainian luoji yuanze yu lujing” [From Social Management to Social Governance: Concepts, Logic, Principles, and Paths]. In *Shehui zhili* [*Social Governance*], ed. Zhou, Hong-yun. Beijing: Central Compilation & Translation Press, 1-8.

周飛舟，2006，〈從汲取型政權到懸浮型政權——稅費改革對國家與農民關係之影響〉，《社會》，21(3): 1-38。Zhou, Feiz-hou. 2006. “Cong jiquxing zhengquan dao xuanfuxing zhengquan – shuifei gaige dui guojia yu nongmin guanxi zhi yingxiang” [Rural Fee Reform and the Changing Relationship between the State and Peasants]. *Chinese Journal of Sociology* 21(3): 1-38.

周雪光，2017，《中國國家治理的制度邏輯：一個組織學研究》，北京：三聯書店。Zhou, Xue-guang. 2017. *China guojia zhili de zhidu luoji: yige zuzhixue yanjiu* [*The Institutional Logic of Governance in China*]. Beijing: SDX Joint Publishing.

周黎安，2008，《轉型中的地方政府：官員激勵與治理》，上海：格致出版社和上海人民出版社。Zhou, Li-an. 2008. *Zhuanxing zhong de difang zhengfu:*

臺灣大學學術期刊資料庫

guanyuan jili yu zhili [*Local Government in Transition: Officials' Incentives and Governance*]. Shanghai: Truth & Wisdom Press & Shanghai People's Publishing House.

周黎安，2014，〈行政發包制〉，《社會》，34(6): 1-38。Zhou, Li-an. 2014. "Xingzheng fabao zhi" [Administrative Subcontract]. *Chinese Journal of Sociology* 34(6): 1-38.

孟天廣，2022，〈數字治理生態：數字政府的理論迭代與模型演化〉，《政治學研究》，5: 13-26。Meng, Tian-guang. 2022. "Shuzi zhili shengtai: shizi zhengfu de lilun diedai yu moxing yanhua" [The Digital Governance Ecosystem: Theoretical Dynamics and Model Evolution on Digital Government]. *CASS Journal of Political Science* 5: 13-26.

林佳龍、徐斯儉，2004，〈退化的極權主義與中國未來發展〉，林佳龍（編），《未來中國 ── 退化的極權主義》，臺北：時報文化，頁 11-30。Lin, Chia-lung & Szu-chien Hsu. 2004. "Tuihua de jiquan zhuyi yu China weilai fazhan" [Degenerative Totalitarianism and the Future Development of China]. In *Weilai China – tuihua de jiquan zhuyi* [*The Future of China - Degenerative Totalitarianism*], ed. Lin, Chia-lung. Taipei: China Times Publishing, 11-30.

金耀基，1997，《中國政治與文化》，香港：牛津大學出版社。King, Yeo-chi. 1997. *China zhengzhi yu wenhua* [*Chinese Politics and Culture*]. Hong Kong: Oxford University Press.

俞可平，2001，〈引論：治理與善治〉，俞可平（編），《治理與善治》，北京：社會科學文獻出版社，頁 1-15。Yu, Keping. 2001. "Yinlun: zhili yu shanzhi" [Introduction: Governance and Good Governance]. In *Zhili yu shanzhi* [*Governance and Good Governance*], ed. Yu, Keping. Beijing: Social Sciences Academic Press, 1-15.

俞可平，2017，〈政府創新與國家治理現代化〉，愛思想網頁，http://www.aisixiang.com/data/104302.html，2017/5/13。Yu, Keping. 2017. "Zhengfu chuangxin yu guojia xiandaihua" [Government Innovation and State Modernization]. in http://www.aisixiang.com/data/104302.html. Latest update 13 May 2023.

姜曉萍、吳寶家，2021，〈警惕僞創新：基層治理能力現代化進程中的偏差行爲研究〉，《中國行政管理》，10: 41-48。Jiang, Xiao-ping & Bao-jia Wu. 2021. "Jingti wei chuangxin: jiceng zhili nengli xiandaihua jincheng zhong de piancha xingwei yanjiu" [Warnings Against Pseudo-Innovation: Studyies

臺灣大學學術期刊資料庫

on Deviant Behavior in the Process of Modernizing of Local Governance Capacity]. *Chinese Public Administration* 10: 41-48.

范逢春，2020，〈警惕「玩概念」式的基層僞創新〉，《人民論壇》，14: 44-45。Fan, Feng-chun. 2020. “Jingti ‘wan gainian’ shi de Jiceng wei chuangxin” [Warnings Against “Conceptual Play” Styles of Grassroots Pseudo-Innovation]. *People’s Tribune* 14: 44-45.

郎友興，2012，〈政治吸納〉，景躍進、張小勁、余逊達（編），《理解中國政治：關鍵詞的方法》，北京：中國社會科學出版社，頁 114-128。Lang, You-xing. 2012. “Zhengzhi xina” [Political Inclusion]. In *Lijie China zhengzhi: guanjianci de fangfa* [*Understanding Chinese Politics: The Methods of Keywords*], eds. Jing, Yue-jin, Xiao-jin Zhang, & Xun-da Yu. Beijing: China Social Sciences Press, 114-128.

唐文玉，2010，〈行政吸納服務──中國大陸國家與社會關係的一種新詮釋〉，《公共管理學報》，7(1): 13-19。Tang, Wen-yu. 2010. “Xingzheng xina fuwu – China dalu guojia yu shehui guanxi de yizhong xin quanshi” [Administrative Absorption of Services - A New Interpretation of the State - Society Relationship in Mainland China]. *Journal of Public Management* 7(1): 13-19.

徐　勇，2007，〈「行政下鄉」：動員、任務與命令──現代國家向鄉土社會滲透的行政機制〉，《華中師範大學學報（人文社會科學版）》，46(5): 2-9。Xu, Yong. 2007. “‘Xingzheng xiaxiang’: dongyuan renwu yu mingling – xiandai guojia xiang xiangtu shehui shentou de xingzheng jizhi” [“Administration Going to the Countryside”: Mobilization, Tasks and Orders – The Administrative Mechanisms of the Infiltration of the Modern State in Rural Society]. *Journal of Huazhong Normal University (Humanities and Social Sciences)* 46(5): 2-9.

徐　勇，2009，〈「服務下鄉」：國家對鄉村社會的服務性滲透──兼論鄉鎮體制改革的走向〉，《東南學術》，1: 64-70。Xu, Yong. 2009. “‘Fuwu xiaxiang’: guojia dui xiangcun shehui de fuwuxing shentou – jianlun xiangzhen tizhi gaige de zouxiang” [“Service Down to the Countryside”: The Service Penetration of the State Down to Rural Society - On the Issue of the Direction of Township Institutional Reform]. *Southeast Academic Research* 1: 64-70.

徐　勇，2016，〈拓展村民自治研究的廣闊空間〉，《東南學術》，2: 87。Xu, Yong. 2016. “Tuozhan cunmin zizhi yanjiu de guangkuo kongjian” [Expanding the Space for Research on Village Self-Government]. *Southeast Academic Research* 2: 87.

臺灣大學學術期刊資料庫

徐明強，2021，〈基層政府治理中的「結對制」：個體化聯結與情感化互動〉，《探索》，5: 137-150。Xu, Ming-qiang. 2021. “Jiceng zhengfu zhili zhong de ‘Jieduizhi’: getihua lianjie yu qingganhua hudong” [“Pairing-up System” in the Governance of Grass-roots Government: Individual Linkage and Emotional Interaction]. *Probe* 5: 137-150.

徐家良，2008，〈新組織形態與關係模式的創建——體制吸納問題探討〉，《北京大學學報（哲學社會科學版）》，45(3): 103-108。Xu, Jia-liang. 2008. “Xin zuzhi xingtai yu guangxi moshi de chuangjian – tizhi xina wenti tantao” [Harmonious Society and Governmental Innovation: On the Institutional Absorption of Issues]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)* 45(3): 103-108.

國務院發展研究中心公管所，2018，《社會治理的理論與實踐探索》，北京：中國發展出版社。Institute of Public Administration and Human Resources, the Development Research Center of the State Council. 2018. *Shehui zhili de lilun yu shijian tansuo* [*Theory and Practice of Social Governance*]. Beijing: China Development Press.

常欣欣，2010，〈中國特色政黨制度的政治吸納和整合功能及其建設〉，《科學社會主義》，4: 52-55。Chang, Xin-xin. 2010. “China tese zhengdang zhidu de zhengzhi xina he zhenghe gongneng jiqi jianshe” [The Political Absorption and Integration Function of the Party System with Chinese Characteristic and Its Building]. *Scientific Socialism* 4: 52-55.

康曉光、韓　恒、盧憲英，2010，《行政吸納社會》，新加坡：八方文化。Kang, Xiao-guang, Heng Han & Xian-ying Lu. 2010. *Xingzheng xina shehui* [*Administrative Absorption of Society*]. Singapore: Global Publishing.

張　晨、劉育宛，2021，〈「紅色管家」何以管用？——基層治理創新「內卷化」的破解之道〉，《公共行政評論》，14(1): 2-22。Zhang, Chen & Yu-wan Liu. 2021. “‘Hongse guanjia’ heyi guanyong? – jiceng zhili chuangxin ‘neijuanhua’ de pojie zhidao” [How Does the “Red Steward” Work? Solving the Problem of “Involution” in Grassroots Governance Innovation]. *Journal of Public Administration* 14(1): 2-22.

張　靜，2007，《基層政權：鄉村制度諸問題（增訂本）》，上海：上海人民出版社。Zhang, Jing. 2007. *Jiceng zhengquan: xiangcun zhidu zhu wenti* [*Grassroots Regimes: Various Issues in Rural Institutions*]. Shanghai: Shanghai People’s Publishing House.

臺灣大學學術期刊資料庫

張　靜，2019，《社會治理——組織、觀念與方法》，北京：商務印書館。Zhang, Jing. 2019. *Shehui zhili - zuzhi guannian yu fangfa* [*Socioal Governance in China - Organizations, Ideas and Methods*]. Beijing: The Commercial Press.

張　靜，2023，〈數字智理需要目標與觀念革新〉，《浙江社會科學》，1: 42-46。Zhang, Jing. 2023. “Shuzihua zhili xuyao mubiao yu guannian gexin” [Digital Intelligence Governance Requires a Renewal of Goals and Concepts]. *Zhejiang Social Sciences* 1: 42-46.

張五常，2009，《中國的經濟制度——中國經濟改革三十年》，北京：中信出版社。Cheung, Steven N. S., 2009. *China de jingji zhidu - China jingji gaige 30 nian* [*The Economic System of China - The 30th Anniversary of China's Economic Reform*]. Beijing: China CITIC Press.

張五常，2014，《經濟解釋卷四：制度的選擇》，北京：中信出版。Cheung, Steven N. S., 2014. *Jingji jieshi juansi: zhidu de xuanze* [*Economic Explanation Book Four: The Choice of Institutional Arrangements*]. Beijing: China CITIC Press.

張裕亮，2001，〈大陸國有企業的組織行爲：以上海市紡織、化工與輕工業爲例〉，《東亞季刊》，32(2): 2-22。Chang, Yu-liang. 2001. “Dalu guoyou qiye de zuzhi xingwei: yi Shanghai shi fangzhi, huagong yu qinggong ye weili” [Organizational Behavior of State-owned Enterprises in Mainland China - Using the Examples of the Textile, Chemical, and Light Industries in Shanghai.]. *East Asia Quarterly* 32(2): 2-22.

速水佑次郎、神門善久著，李　周譯，2009，《發展經濟學：從貧困到富裕（第三版）》，北京：社會科學文獻出版社。譯自 *Development Economics: From Proverty to the Wealth of Nations*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press. 2005. Hayami, Yujiro & Yoshihisa Godo. Li, zhou. trans. 2009. *Fazhan jingjixue: cong pinkun dao fuyu (*di 3 ban*)* [*Development Economics: From the Proverty to the Wealth of Nations*. 3rd ed]. Beijing: Social Sciences Academic Press. Translated from *Development Economics: From the Proverty to the Wealth of Nations*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press. 2005.

郭蘇建，2021，〈導言：從社會管理到社會治理的理論與實踐〉，郭蘇建、孫國東、曾慶捷、劉建軍、宋道雷（編），2021，《轉型中國的社會治理：理論、實踐與制度創新》，格致出版社、上海人民出版社，頁 1-7。Guo, Su-jian. 2021. “Daoyan: Cong shehui guanli dao shehui zhili de lilun yu shijian” [Introduction: The Theory and Practice of Transition from Social Management to Social Governance]. In *Zhuanxing China de shehui zhili: lilun*

臺灣大學學術期刊資料庫

shijian yu zhidu chuangxin [*Social Governance in China's Transformation: Theory, Practice, and Institutional Innovation*], eds. Guo, Su-jian, Guo-dong Sun, Qing-jie Zeng, Jian-jun Liu ,& Dao-lei Song. Shanghai: Truth & Wisdom Press & Shanghai People's Publishing House, 1-7.

陳映芳，2021，《秩序與混沌：轉型中國的「社會奇蹟」》，臺北：國立臺灣大學出版中心。Chen, Ying-fang. 2021. *Zhixu yu hundun: zhuanxing China de "shehui qiji"* [*The Paradox of Order and Chaos: Social Stability in Transitional China*]. Taipei: National Taiwan University Press.

景躍進，2004，《當代中國農村「兩委關係」的微觀解析與宏觀透視》，北京：中央文獻出版社。Jing, Yue-jin. 2004. *Dangdai China "liangwei guanxi" de weiguan jiexi yu hongguan toushi* [*Micro Analysis and Macro Perspectives of the"Two Committees Relationship" in Contemporary Rural China*]. Beijing: Central Party Literature Press.

景躍進，2011，〈轉型、吸納和滲透——挑戰環境下執政黨組織技術的嬗變及其問題〉，《中國非營利評論》，7: 30-54。Jing, Yue-jin. 2011. "Zhuanxing xina he shentou- tiaozhan huanjing xia zhizhengdang zuzhi jishu de shanbian jiqi wenti" [Transformation, Absorption and Permeation—Organizing Techniques Used by the Ruling Party in a Challenging Environment]. *The China Nonprofit Review* 7: 30-54.

景躍進，2018，〈中國農村基層治理的邏輯轉換——國家與鄉村社會關係的再思考〉，《治理研究》，1: 48-57。Jing, Yue-jin. 2018. "China nongcun jiceng zhili de luiji zhuanhuan – guojia yu xiangcun shehui guanxi de zai sikao" [The Logic Transformation of Grassroots Governance in Rural China: A Reconsideration of the Relationship between the State and Rural Society]. *Governance Studies* 1: 48-57.

景躍進，2019，〈將政黨帶進來——國家與社會關係範疇的反思與重構〉，《探索與爭鳴》，8: 85-100。Jing, Yue-jin. 2019. "Jiang zhengdang daijinlai – guo jia yu shehui guanxi fanchou de fansi yu zhonggou" [Bringing the Party Back in: Reflections on and the Reconstruction of the Categories of the Relationship between the State and Society]. *Exploration and Free Views* 8: 85-100.

景躍進，2023，〈數字時代的中國場景：數字化改革的政治意義〉，《浙江社會科學》，1: 38-42。Jing, Yue-jin. 2023. "Shuzi shidai de China changjing: shuzihua gaige de zhengzhi yiyi" [The Chinese Landscape in the Digital Age: The Political Significance of Digital Reform]. *Zhejiang Social Sciences* 1: 38-42.

臺灣大學學術期刊資料庫

曾慶捷，2021，〈中外社會治理實踐與理論發展現狀〉，郭蘇建、孫國東、曾慶捷、劉建軍、宋道雷（編），《轉型中國的社會治理：理論、實踐與制度創新》，格致出版社、上海人民出版社，頁 81-148。Zeng, Qing-jie. 2021. “Zhong wai shehui zhili shijian yu lilun fazhan xianzhuang” [The Status Quo of the Practice and Theoretical Development of Social Governance in China and Abroad]. In *Zhuanxing China de shehui zhili: lilun shijian yu zhidu chuangxin* [*Social Governance in China's Transformation: Theory, Practice, and Institutional Innovation*], eds. Guo, Su-jian, Guo-dong Sun, Qing-jie Zeng, Jian-jun Liu & Dao-lei Song. Shanghai: Truth & Wisdom Press & Shanghai People's Publishing House, 81-148.

渠敬東、周飛舟、應　星，2009，〈從總體支配到技術治理——基於中國 30 年改革經驗的社會學分析〉，《中國社會科學》，6: 104-127。Qu, Jing-dong, Fei-zhou Zhou, & Xing Ying. 2009. “Cong zongti zhipei dao jshu zhili – jiyu zhongguo 30 nian gaige jingyan de shehuixue fenxi” [From Macromanagement to Micromanagement - Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective]. *Social Sciences in China* 6: 104-127.

費孝通，1998，《鄉土中國・生育制度》，北京：北京大學出版社。Fei, Hsiao-tung. 1998. *Xiangtu China & shengyu zhidu* [*From the Soil & Fertility Institutions*]. Beijing: Peking University Press.

費孝通，2012，《鄉土重建》，長沙：嶽麓書社。Fei, Hsiao-tung. 2012. *Xiangtu chongjian* [*Rebuilding the Soil*]. Changsha: Hunan Yuelu Publishing.

馮仕政，2013，《當代中國的社會治理與政治秩序》，北京：中國人民大學出版社。Feng, Shi-zheng. 2013. *Dangdai China de shehui zhili yu zhengzhi zhixu* [*Social Governance and Political Order in Contemporary China*]. Beijing: China Renmin University Press.

黃宗智，2022，《國家與社會的二元合一：中國歷史回顧與前瞻》，桂林：廣西師範大學出版社。Huang, Philip C. C. 2022. *Guojia yu shehui de eryuan heyi: China lishi huigu yu qianzhan* [*The Dualistic Unity of State and Society in China: Historical Retrospect and Prospective Vision*]. Guilin: Guangxi Normal University Press.

黃衛平、陳文，2006，〈民間政治參與和體制吸納的互動——對深圳市公民自發政治參與三個案例的解讀〉，《馬克思主義與現實》，3: 46-51。Huang, Wei-ping & Wen Chen. 2006. “Minjian zhengzhi canyu he tizhi xina de hudong – dui Shenzhen shi gongmin zifa zhengzhi canyu 3 ge anli de jiedu” [The

臺灣大學學術期刊資料庫

Interaction between Civil Political Participation and Institutional Incorporation: An Interpretation of Three Cases of Spontaneous Political Participation by Citizens in Shenzhen City]. *Marxism & Reality* 3: 46-51.

黃曉春、周黎安，2019，〈「結對競賽」：城市基層治理創新的一種新機制〉，《社會》，39(5): 1-38. Huang, Xiao-chun & Li-an Zhou. 2019. "Jiedui jingsai: chengshi jiceng zhili chuangxin de yizhong xinjizhi" ['Paired Competition': A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance]. *Chinese Journal of Sociology* 39(5): 1-38.

楊聯陞，1987，《中國文化中「報」、「保」、「包」之意義》，香港：中文大學出版社。Yang, Lien-sheng. 1987. *China wenhua zhong "Bao" "Bao" "Bao" zhi yiyi* [*The Concept of "Bao," "Bao," and "Bao" in Chinese Culture*]. Hong Kong: The Chinese University Press.

鄒　讜，1994，《二十世紀中國政治：從宏觀歷史和微觀行動的角度看》，香港：牛津大學出版社。Tsou, Tang. 1994. *Ershi shiji China Zhengzhi: cong hongguan lishi yu weiguan xingdong jiaodu kan* [*Twentieth Century Chinese Politics: From the Perspectives of Macro-History and Micro-Mechanism Analysis*]. Hong Kong: Oxford University Press.

熊家林、王井懷，2022，〈基層工作中爲何出現「僞創新」現象？〉，光明網網頁，https://m.gmw.cn/baijia/2022-04/11/1302892790.html，2022/4/11。Xiong, Jia-lin & Jing-huai Wang. 2022. "Jiceng gongzuo zhong weihe chuxian 'weichuangxin' xianxiang?" [Why Does "Pseudo-Innovation" Occur in Grassroots Work?]. in https://m.gmw.cn/baijia/2022-04/11/1302892790.html. Latest update 13 March 2023.

趙秀玲，2004，《村民自治通論》，北京：中國社會科學出版社。Zhao, Xiu-ling. 2004. *Cunmin zizhi tonglun* [*A General Survey of Villagers' Autonomy*]. Beijing: China Social Sciences Press.

趙鼎新，2017，《合法性的政治：當代中國的國家與社會關係》，臺北：國立臺灣大學出版中心。*Zhao, Ding-xin. 2017. Hefaxing de zhengzhi: dangdai China de guojia yu shehui guanxi* [*Politics of Legitimacy: The State-Society Relations in Contemporary China*]. Taipei: National Taiwan University Press.

蕭唐鏢，2010，《宗族政治——村治權力網絡的分析》，北京：商務印書館。Xiao, Tang-biao. 2010. *Zongzu zhengzhi – cunzhi quanli wangluo de fenxi* [C*lan Politics - An Analysis of the Power Nexus in Village Governance*]. Beijing: The Commercial Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

閻小駿，2017，《中國何以穩定：來自田野的觀察與思考》，香港：三聯書店。Yan, Xiao-jun. 2017. *China heyi wending: laizi tianye de guancha yu sikao* [*Why Is China Stable: Stories from the Grassroots*]. Hong Kong: Joint Publishing.

儲建國，2010，〈當代中國行政吸納體系形成及其擴展與轉向〉，《福建行政學院學報》，2: 5-12。Chu, Jian-guo. 2010. "Dangdai China xingzheng xina tixi xingcheng jiqi kuozhan yu zhuanxiang" [The Formation of the Contemporary Chinese Administrative Absorption System, Its Expansion and Steering]. *Journal of Fujian Administration Institute* 2: 5-12.

嚴　潔，2010，《公民文化與和諧社會調查數據報告》，北京：社會科學文獻出版社。Yan, Jie. 2010. *Gongmin Wenhua Yu Hexie Shehui Diaocha Shuju Baogao* [*Civil Culture and Society Harmony in China: A National Survey*]. Beijing: Social Sciences Academic Press.

二、西文部分

Ang, Y. Y. 2016. *How China Escaped the Poverty Trap.* New York: Cornell University Press.

Barnett, A. D. 1960. *Communist China and Asia: Challenge to American Policy*. New York: Harper & Brothers.

Beeson, M. 2010. "The Coming of Environmental Authoritarianism." *Environmental Politic*s 19(2): 276-294.

Chen, F. & Y. Kang. 2016. "Disorganized Popular Contention and Local Institutional Building in China: A Case Study in Guangdong." *Journal of Contemporary China* 25: 1-17.

Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven and London: Yale University Press.

Denzau, A. T. & D. C. North. 1994. "Shared Mental Model: Ideologies and Institutions." *Kyklos* 47(1): 3-31.

Dickson, B. 2008. *Wealth into Power: the Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. New York: Cambridge University Press.

Friedrich, C. & Z. Brzezinski. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Fukuyama, F. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Geertz, C. 1985. *Local Knowledge: Further Essays In Interpretive Anthropology*. 3rd ed. New York: Basic Books.

Goldman, M. 2004. *From Comrade to Citizen: The Struggle for Political Rights in China*. Cambridge: Harvard University Press.

Hayek, F. A. 2011. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Chicago: University of Chicago Press.

Heilmann, S. 2018. *Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong Press.

Ho, P. & R. L. Edmonds, eds. 2007. *China's Embedded Activism- Opportunities and Constraints of a Social Movement*. New York: Routledge.

Inglehart, R. & C. Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Changes and Democracy*. Leiden: Cambridge University Press.

Lee, C. K. 2007. *Against the Law: Labor Protests in China's Rustbelt and Sunbelt*. Berkeley: University of California Press.

Lee, C. K. & Y. Zhang. 2013. "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China." *American Journal of Sociology* 118(6): 1475-508.

Li, L. 2010. "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China." *China Journal* 64(3): 47-68.

Lieberthal, K. & M. Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.

Manion, M. 2014. "Authoritarian Parochialism: Local Congressional Representation in China." *The China Quarterly* 218: 311-338.

Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." *European Journal of Sociology* 25(2): 185-213.

Mertha, A. 2009. "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly* 200: 995-1012.

Migdal, J. S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Migdal, J. S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York: Cambridge University Press.

Nathan, A. J. 2003. "China's Changing of the Guard: Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy* 14(1): 6-17.

Nathan, A. J. 2009. "China Since Tiananmen: Authoritarian Impermanence." *Journal of Democracy* 20(3): 37-40.

臺灣大學學術期刊資料庫

North, D. C. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

North, D. C., J. J. Wallis, & B. R. Weingast. 2009. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History.* New York: Cambridge University Press.

O'Brien, K. J. & L. J. Li. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

Oi, J. 1995. "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly* 14(4): 1132-49.

Oksenberg, M. C. 1971. "Policy Making under Mao Tse-Tung, 1949-1968." *Comparative Politics* 3(3): 323-60.

Ong, L. H. 2022. *Outsourcing Repression: Everyday State Power in Contemporary China*. Oxford: Oxford University Press.

Perry, E. J. 2007. "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal* 57: 1-22.

Perry, E. J. 2008a. "Chinese Conceptions of 'Rights': From Mencius to Mao-and Now." *Perspectives on Politics* 6(1): 37-50.

Perry, E. J. 2008b. "Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest." In *Popular Protest in China,* ed. Kevin J. O'Brien. Cambridge: Harvard University Press, 205-215.

Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44 (4): 652-667.

Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.

Shambaugh, D. 2008. *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley: University of California Press.

Shi, T. 2014. *The Culture Logic of Politics in Mainland China and Taiwan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, G. 2010. "The Hollow State: Rural Governance in China." *The China Quarterly* 203: 601-618.

Stocker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal* 50(155): 17-28.

Tao, Y. C. 2021. "Contention and Inclusion of a Grassroots Community: Conflict Over Rural Land Requisition in Nanhai, Guangdong." In *Evolutionary Governance in China: State-society Relations Under Authoritarianism,* eds.

臺灣大學學術期刊資料庫

Szu-chien Hsu, Kellee S. Tsai, & Chun-chih Chang. Cambridge: Harvard University Asia Center, Harvard University Press, 129-156.

Tomba, L. 2014. *Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Ithaca; London: Cornell University Press.

Tsai, K. S. 2021. "Evolutionary Governance in China: State-society Interactions Under Authoritarianism." In *Evolutionary Governance in China: State-society Relations Under Authoritarianism,* eds. Szu-chien Hsu, Kellee S. Tsai, & Chun-chih Chang. Cambridge: Harvard University Asia Center, Harvard University Press, 3-37.

Tsai, L. 2007. *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

Walder, A. G. 1988. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.

Walder, A. G. 1995. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2): 263-301.

Wang, Z. 2016. "With the Rise of China, What's New for Comparative Politics?" *Chinese Political Science Review* 1(1): 506-521.

Williamson, O. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Yang, D. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

"Social Governance" in Contemporary China:
From Mechanism Types to Institutional Structures*

*Yi-chun Tao***

Abstract

The market transformation that is occurring in contemporary China reorganizes economic and social resources and triggers reactions from different social forces. For the CCP, managing these conflicts and the associated costs of creating an orderly relationship between the institutions and the grassroots communities is the basis for economic development and the adaptability of authority. Given the vast scale of governance in China, the political and social fields vary greatly across different regions, which brings great burden and challenges to the authorities. How can we understand the diverse "social governance" mechanisms at the grassroots level in China? In what social configurations did these mechanisms originate? What are the main types? What is the trend? By analyzing the concepts found in the literature and from field experience, four grassroots social configurations can be identified, outlining four corresponding social governance mechanisms and adaptive orders: the "subcontracting type" of guanxi penetration, the "self-government type" of guanxi inclusion, the "totalism type" of regulatory penetration, and the "deputy type" of regulatory inclusion. These four district-level or county-level social governance cases illustrate their respective mechanisms and processes. However, the grassroots autonomy required for adaptability is limited by the party-state institutional structures. With the multiple tensions between central and local governments, "social governance" has shown certain trends and contingencies, swinging between "subcontracting" and "totalism". From time to time, the hidden worry of "going back to the old and rigid closed-door policy" emerges.

Keywords: Social Governance, Governance Mechanisms, Adaptability, Governance Field, Institutional Structures

---

* DOI:10.6166/TJPS.202306_(96).0001

** Assistant Professor, Institute of Sociology, National Tsing-Hua University.
E-mail: tao@mx.nthu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫