



□理论研究

# 统治 治理 自治：国家与社会关系视角

张 昱 焦志勇

**摘 要：**以往关于国家与社会关系的理论基本上是把国家与社会作为整体讨论，遮蔽了国家与社会关系的多样性。国家与社会的关系随着国家主体和社会主体活动场域的变化而变化，整体上呈现为互渗中的动态边界关系。以这样的观点来看，可以认为社会治理只适用于特定的场域，在其他一些场域，则或适用统治，或适用自治。

**关键词：**统治；治理；自治

统治是基于权力垄断的社会管理，治理是基于权力分享与协商的社会管理。自党的十八大提出社会治理的思想后，统治一词或作为治理的对立面遭遇批判，或作为一种落后的社会管理方式被遗弃，治理似已成为唯一具有时代性且可行的社会管理方式。果真如此？本文试图在解读国家与社会关系的基础上，对此问题进行探讨。

## 一、国家与社会：互渗中的动态边界

已有关于国家与社会的研究，无论是洛克（John Locke）的社会先在论，黑格尔（Georg W. F. Hegel）的国家先在论，还是马克思（Karl Marx）的社会决定论，抑或是亚当·斯密（Adam Smith）的守夜人论，以及市民社会论，其研究都内设了一个最基本的前提条件，即国家与社会的分离，而这一基于现代性思维方式的二元内设至今没有受到质疑。进一步分析这种二分前提的前提，则会发现“国家—社会”二分的基础是国家与社会场域实体论，即把国家与社会作为两个场域，而这两个场域是一种实体的存在。

这样的逻辑形成了国家与社会关系研究的两大倾向。一是把国家与社会作为整体进行研究。在一些研究中强调国家、社会两大要素，形成“国家—社会”二分的研究范式，进而在此基础上讨论国家与社会的关系，形成国家与社会关系的一般的、整体性的思想。另一些研究则在此基础上加入市场要素，形成“国家—市场—社会”三分的研究范式，进而在此基础上讨论国家、市场、社会的关系，形成“国家—市场—社会”关系的一般的、整体性的思想。二是把国家与社会作为实体场域进行研究，在一些研究中则加入市场这一实体场域。在整体和实体化国家与社会研究的基础上，这些研究强调了国家与社会的边界和相互制衡，并构建了多元主体并存互构的治理思想。但这种研究缺少分殊的视角，缺乏事件及发展过程的视角的不足亦十分明显。如果在整体与分殊、场域、事件、发展过程中来研究国家与社会的关系，我们会得出怎样的研究结论？笔者试图对此进行讨论。需要说明的是，笔者非常认同“国家—市场—社会”三分的研究范式，

---

**作者简介：**张昱，华东理工大学社会工作系教授、博士生导师，主要研究方向为组织社会学、社会工作学；焦志勇，华东理工大学社会学博士研究生，主要研究方向为组织社会学。（上海，200237）

但鉴于本文的目标,在此仅讨论国家与社会的关系及其由此逻辑形成的制度安排。实质上,国家与社会关系模式对讨论国家与市场关系模式、市场与社会关系模式也具有适用性。

就社会学的意义上看,关于国家与社会分离及其张力的思想主要来自于市民社会的理论。市民社会是一个源远流长、内涵丰富的概念。《布莱克维尔政治学百科全书》认为:“市民社会(源于拉丁文 *civilis societas*)一词在14世纪开始为欧洲人采用,其含义则是西塞罗在公元前1世纪提出的。它不仅指单个国家,而且指业已发达到出现城市的文明政治共同体的状况。”<sup>①</sup>最初人们用它指与野蛮社会相对立的文明社会,即城邦国家,自然也把它等同于公民社会。在十六、七世纪,洛克等人仍然在这个意义上使用市民社会的概念,不过他们把其对应的概念设定为“自然状态”,市民社会是指与自然状态相对应的公民社会。近代意义上的市民社会概念形成于黑格尔和马克思,是指“需要的体系”和“私人利益体系”。现代意义上的市民社会的内容发生了分化,一些学者仍然在近代意义上使用市民社会的概念,还有一些学者如葛兰西等人则把市民社会规定为文化社会。约翰·基恩(John Keane)认为,市民社会“指的是一种理想的、典型的社会形式,描述、展望了受到合法保护的、既复杂又生机勃勃的非政府机构。它们倾向于非暴力、自治、自省,并与‘陷害’、压制、左右他们活动的国家机构关系紧张。”<sup>②</sup>这种研究实质上仍然是在把国家与社会视为整体,作为实体性场域基础上讨论国家与社会的关系。

问题在于整体只是一种理论的抽象,在实践活动中,无论是国家,还是社会都不是整体的,国家呈现为各类国家主体的活动,社会也呈现为各类社会主体的活动。在不同的活动、不同活动所构成的事件以及活动所展开的场域中,国家主体和社会主体之间的关系是不同的,它们或是相互分离,或是整合为一体,构成多元的互动关系。

从国家主体和社会主体活动的场域看,国家与社会的关系有三种存在类型。

一是社会主体的活动场域。社会主体单一的活动场域是指无国家主体干预,社会主体自主展开其活动的社会活动场域。目前,人们更多地把社会主体归结为社会组织,这是不全面的。马克思曾经指出:“政治国家没有家庭的自然基础和市民社会的人为基础就不可能存在。”<sup>③</sup>因此,社会主体不仅包括社会组织,还包括家庭和社会个体。因此,社会建设中的主体建设不仅有社会组织建设的内容,也应有家庭和社会个体建设的内容。这样,社会主体活动的场域就包括社会个体和家庭活动的场域,这可以看作是人们日常生活的场域,在这样的场域,社会个体和家庭并不希望将之国家化,而是希望将其独立、自主地开展活动。社会组织活动的场域在更大程度上是社会的公共场域,如人们对一些社会事物处理的场域,这些事物并不涉及国计,更多的是民众日常生活的社会性支持,即民众生活中涉及公共生活,民众自身及政府都难以有效处理的活动或事件,也就是说,这些活动或事件民众仅仅依靠自身的力量解决不了,而用行政的方式也难以有效解决,但又涉及公共场域,需要通过组织的方式予以解决,这使社会组织的主体性能够得到有效发挥。

在社会主体活动场域呈现的活动或事件需要通过社会主体自身予以解决,并不是说国家对这些活动或事件没有能力处理。计划经济时期,国家实际上就通过相应的制度安排处理了这些事件。基于政权的需要,

①[美]戴维·米勒等:《布莱克维尔政治学百科全书》,北京:中国政法大学出版社,1992,第125页。

②[英]约翰·基恩:《市民社会:旧形象,新观察》,王令愉、魏国琳译,上海:上海远东出版社,2006,第3页。

③《马克思恩格斯全集》(第3卷),北京:人民出版社,2002,第12页。

或政治的需要，在本性上国家非常希望能够干预社会场域的活动或事件，以求得对社会的控制。之所以说，社会主体活动场域的活动或事件只能由社会主体自身处理，根本的原因在于这些活动或事件就是社会的活动或事件。至于其他方面的思考，如国家干预社会活动或事件难以满足社会的多样性，难以具有专业性，难以达到应有的成效，难以有效控制成本，等等，这些都只是外在的因素。

第二种类型是国家主体活动场域。如果用通常的观点把国家主体简化，归结为政府，这样的活动场域主要存在于政府内部。作为科层的主体，政府并不如理论研究的那样是一个整体，其自身也是多元的，因而政府本身就是一个复杂的关系体系，也是一个由多样的活动和事件构成的复杂场域。这个场域是一个政治活动的场域，有其自身的逻辑和规则，需要依靠政府自身来处理在这一场域的活动或事件。正如国家对社会有着很强的干预欲望一样，社会对国家也有着很强的干预欲望，但就像国家不能干预社会场域的活动或事件一样，社会同样也不能干预国家在这一场域的活动或事件。究其原因，根本在于这些活动或事件就是国家的活动或事件，当然，这些干预也会导致国家主体活动的非专业性、低效率、高成本等外在性现象。现有研究普遍认为国家不应干预社会及市场，但却很少认为社会及市场也不应干预国家，有些研究认为，正是因为国家是强者，所以强调前者是需要的，而强调后者则是不必要的。这在研究价值观上就已经走向了片面，而其根本原因则在于对国家与社会关系的整体性解释。

第三种类型是国家与社会的互渗场域。国内现有的研究在观念上几乎一致倾向于应实现国家与社会的分离，这种思想背后理想的图式是国家与社会之间存在着明晰的边界，在这种边界的基础上，目前我们应发展社会，并形成对国家权力的制衡。这种源自于决定论、守夜人论、市民社会论的思维方式而形成的思想并没有错，就国家与社会关系的前两种类型而言，这种思想还具有很强的现实基础。但笔者仍然认为，这种思想具有片面性，这种片面性在于把国家与社会整体化的基础上，整体性地讨论国家与社会的关系，从而形成国家与社会关系的整体性理想图式，再用这种理想图式与我国社会发展的现实对话，而实质则并非如此。

无论是亚当·斯密的守夜人时代，罗斯福新政时代，凯恩斯主义时代，抑或是新自由主义时代，国家与社会之间都不曾出现明晰的边界。相反，国家对社会的干预，社会对国家的干预却时刻存在，甚至出现两者重合的极端现象，即“总体性社会”时代。这表明，从现代社会的发展过程看，国家与社会的分离从来都只是一个理想的图式，而国家与社会边界明晰的思想却恰恰是与这一理想图式对话的结果。

这也表明，国家与社会之间存在着一个互渗的场域。在这个场域中的活动或事件既有国家的性质，也有社会的性质；既有国家主体——政府组织存在，也有社会主体——社会组织存在；既有国家主体的活动，也有社会主体的活动。国家与社会以互渗性的方式共同存在，协商开展相应的活动，共同处理相应的事件。在这一场域建构了三种关系类型，即合作型、对抗型、合作与对抗的中间型。国家的社会化，社会的国家化在这一场域成为常态。

综上所述，我们可以看到，国家与社会的关系并非整体性的关系，在不同场域，国家与社会的关系不同。从国家主体活动场域与社会主体活动场域的关系看，国家与社会之间存在着明晰的边界，在这种明晰的边界下，国家与社会需要各自遵守自己的逻辑和规则，不应相互撻越。而在国家与社会互渗的场域，国家与社会的相互干预则是一种常态。

整合上述三种关系类型，把这三种关系类型作为一个整体来看待，我们会发现，国家主体活动的场域

与社会主体活动的场域处于国家与社会关系的两端，而国家与社会互渗的场域则处于这两者之间。这样，国家与社会关系的三种类型就构成成为一个连续体，一个体系。在这个连续体和体系中，国家与社会的互渗状态、空间和时间并不是固定的，而是处于不断的变化之中，当国家对社会的干预增大时，社会主体活动场域的空间会变小，国家主体活动场域的空间会变大，国家与社会互渗场域的空间会增大。反之，当国家对社会的干预减弱时，社会主体活动场域的空间会增大，国家主体活动场域的空间会变小，国家与社会互渗场域的空间会变小。而从现代社会发展的过程看，当社会与市场失灵现象严重时，国家对社会的干预增大，而当市场与社会能够很好地自我运行时，国家对社会的干预变小。因此，即使在国家与社会的互渗场域，国家与社会的边界也不是固定的、明晰的，而是动态的、不断变化的。

这种国家与社会的关系随着场域的变化而变化，整体上呈现为互渗中的动态边界关系，也适应于相应事件的分析。在国家与社会互渗场域所发生的事件，一般都会既具有国家性，也会具有社会性，国家与社会关系在事件中也呈现为互渗中的动态边界关系特征。

还需说明的是，当用“国家—市场—社会”的范式分析国家、市场、社会的关系时，我们会发现，除了上述三种类型关系外，还会有市场主体活动场域、国家与市场互渗的场域、市场与社会互渗的场域，此外，还有一个更为重要的场域，即国家、市场、社会三者互渗的场域，不同场域中，国家对社会、场域管理的制度安排也各不相同。因分析范式的差异及论文目标，在此对这些方面不做展开。

## 二、统治 治理 自治：关系变化中的分殊管理

国家与社会的关系随着场域的变化而变化，整体上呈现为互渗中的动态边界关系这一观点对于我们思考社会治理有何启示？回答这一问题，需要对国家管理社会的几种模式，即统治、治理和自治进行思考。

从已有研究看，学者们基本上把统治归结为一种自上而下，通过权力垄断实现社会管理的过程。有的研究甚至认为，“以政治统治为核心职能的政府有四个基本特征：其一，政治色彩浓厚。政治与行政是合为一体的，虽然它也承担一定的管理职能，但是，管理是从属于和服务于政治统治的需要的。其二，权力来源于上。最高统治者——君主或教皇被认为是神在人间的代表，权力来源于神，来源于最高统治者。其三，政府职能包罗万象。国家与社会处于混沌一体的状态，没有实现分化，统治体系自身的治理以及对社会的治理都是通过权力的行使而实现的。其四，缺乏独立的管理，管理与统治是一体的，统治自身也就是管理，而所使用的手段也比较简单，主要是运用酷刑和宣传教化的手段。”<sup>①</sup> 这表明，统治的核心是权力的垄断，其方式是强制，其职能是全面的，其运行机制是自上而下的支配。

治理的范式形成于20世纪90年代。全球治理委员会于1995年对治理做出如下界定：“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度，以及种种非正式安排。而凡此种均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。它有四个特征：治理不是一套规则条例，也不是一种活动，而是一个过程；治理的建立不以支配为基础，而以调和为基础；治理同时涉及公、

<sup>①</sup> 石国亮：《论政府管理的发展》，《天府新论》，2010（2）。

私部门；治理并不意味着一种正式制度，但确实有赖于持续的相互作用。”<sup>①</sup>有研究者认为，“治理与统治是不同的，治理有几个重要特点：治理的主体不限于政府，还包括公共或私人社会机构；国家与社会之间、公共部门与私人部门之间的界限和责任日益变得模糊不清；参与治理的主体形成一个自主网络，权力运行不再是政府单方面发号施令，而是各方合作共治。”<sup>②</sup>这表明，社会治理是国家管理社会的一种方式，其实质是多主体协商共同处理社会事务的过程。

对于自治这一范畴，国内学者更多地结合我国社会发展，从社区自治、居民自治的视角进行了众多研究。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第二条在对居民委员会进行规定时明确，“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”据此，我们把自治规定为社会的自我管理、自我教育、自我服务，也就是社会依法办理自己的事情，促进社会发展的活动和过程。

所有的研究都表明，治理与统治是有区别的。但这是否意味着治理与统治是对立的？坚持治理是否要否认统治？有研究者把国家管理的类型与社会发展结合起来进行研究，认为“按照历史与逻辑统一的方法考察，政府治理方式存有农业社会的统治行政、工业社会的管理行政和后工业社会的服务行政三种基本历史类型。”<sup>③</sup>从而把统治从现代社会中排除出去。这显然是片面的。詹姆斯·N·罗西瑙（J.N.Rosenau）是治理理论的主要创始人之一，他曾经明确，“治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。”<sup>④</sup>这表明，治理也有其适用范围，并不是所有的场域和事务都适用于治理理论。而从国家与社会的关系随着场域的变化而变化，整体上呈现为互渗中的动态边界关系的思想观点看，在国家主体和社会主体活动的不同场域，国家管理社会的方式也不同。

从理论上讲，统治是国家本质的表现。恩格斯（Friedrich Von Engels）提出了国家是阶级统治的工具的思想，他曾经指出：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了这些对立面，这些经济利益互相冲突的解决，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”<sup>⑤</sup>这一思想也表明，国家的根本职能是要解决那些社会“不可解决的”、“不可调和的”矛盾，而这些矛盾的解决只能通过统治才能实现，即通过垄断性的权力才能得到解决。实质上，这种垄断性权力就是使用各种国家机器解决上述问题的权力。而使用国家机器解决上述问题，并不是简单地依靠武力，简单地使用武力只能使冲突更加“不可解决的”、“不可调和”，因此，在更多的时候，国家更倾向于使用其他非武力的国家机器来解决那些“不可解决的”、“不可调和的”矛盾，如法律等。但不管国家使用怎样的国家机器，这中间都会有很大的强制性，这也决定了国家主体活动场域的主要特征是统治。

从实践上看，国家执行垄断性权力的内在的行动逻辑也使国家在其主体活动场域具有统治性。国家主体行动的逻辑是什么？这一问题的答案来自国家的本质。既然国家是为了解决那些“不可解决的”、“不

---

① 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000，第270-271页。

② 陈慧荣：《国家治理与国家建设》，《学术月刊》，2014（7）。

③ 余敏江：《论统治行政的“权治”特性及其政治哲学基础》，《社会科学研究》，2011（4）。

④ [美]詹姆斯·N·罗西瑙：《没有政府的治理》，南昌：江西人民出版社，2001，第9页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》（第4卷），北京：人民出版社，1995，第170页。

可调和的”矛盾，而且更多的是使用非武力的国家机器来解决这些矛盾，国家在解决这些矛盾的实践中就不能对冲突双方中的任何一方有所偏袒，也就是说，国家必须公正地对待冲突中的每一方。因此，公正是国家主体行动的基本逻辑。这一行动逻辑内在规定了国家主体在其活动场域执行垄断性权力时必须毫无偏向地对待每一个行动者，严格按照法律规定一方面行使自己的权力，一方面规范冲突的双方。再者，从国家主体科层化的组织架构看，垄断权力强制行使权力也是其内在要求。

因此，统治是国家主体在其活动场域实施管理的核心和主要形式。

在社会主体活动场域，自治是实施社会管理的核心和主要方式。对社会自治问题，理论界已有很多的研究和讨论，笔者不再赘述。在此，笔者试图明确两个问题。

一是社会主体的行动逻辑与国家主体的行动逻辑是有根本区别的，社会主体更为强调社会的公平性。一些研究者往往把公正和公平等同起来使用，但实质上这两者是有本质区别的。公正更为强调“正”，更具有本体性、客观性、规范性和强制性，更多地倾向于主体行动方面，而公平则更为强调“平”，更具平等性、均衡性、主体感受性，更多地偏向于利益分配方面。由于社会场域的日常生活特征，更多的是人们在市场和国家之外的“休憩之地”，是社会主体（主要是社会个体和家庭）各类活动的基础性保障所在，因此，公平性成为社会的第一原则。这在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中得到了体现。该《决定》更多地在统治性场域使用了公正一词，“完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格规范公正文明执法”，更多地在社会场域使用了公平一词。“坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。”这表明，在国家场域和社会场域行动主体行动的主要逻辑是不同的，遗憾的是在这里没有严格地区别市场与社会，这很可能导致市场的社会化，社会的市场化。实质上，社会的行动逻辑与市场的行动逻辑也存在本质区别，市场更为强调和适用的是效率。多年来，我们一直在公平与效率的关系问题上争论不休，实质上，二者分别适用于不同的场域，公平主要适用于社会，效率则主要适用于市场。

二是社会自治是社会主体的参与过程，但并不是社会主体参与度越高越好。在社会建设或社区建设的讨论中，研究者们更多地注重了社会参与的重要性，一些研究希望出现“运行式”参与，在一些社会建设或社区建设的实践中，有些地方甚至期望通过政府动员的方式提高社会参与。这是值得反思的。社会场域作为日常生活的主场域，常态式、规律性、平静的生活更为重要，也正因为如此，自治是这一场域的管理方式，更因为如此，社会参与也并不是越多越好。社会主体往往是在自治逻辑被破坏，自身利益受损时才会有参与的动机，而这一动机演化为行动，则与利益受损程度直接相关。因此，当社会主体能够正常地在社会场域展开自己的活动时，人为地强调社会参与度越高越好，或用其他手段调动社会参与，反而会破坏社会场域的自治逻辑，进而影响国家的行动逻辑，因此，这不仅没有保护社会，反而还形成了对社会的破坏。

在国家与社会互渗的场域，更多地适用治理，治理是这一场域的主要管理方式。这是因为只有在这一场域才能满足治理的本质要求。从治理主体而言，众多研究表明，治理是多主体的治理，而多主体的存在只有在国家与社会互渗场域才可能存在。就治理对象看，对社会治理“治什么”这一问题，有些研究者不予讨论，而是将其作为一个已经明晰的前提性要素予以悬置，有些学者则进行了研究，其中有的从场域的视角提出了分场域治理的观点，有的则提出了分人群治理的观点，但不管怎样，可以肯定的是，社会治理的对象必然涉及参与治理的各个主体，否则，主体便失去了参与治理的必要性，而在国家主体活动场域和

社会主体活动场域，其涉及主体基本上都具有单一性。就治理过程看，协商是治理的基本过程，而这也需要多主体的参与。因此，治理主要的适用场域是国家与社会互渗的场域。

就治理的场域看，社会治理的场域随着国家与社会互渗场域的变化而变化，随着事件中国家与社会要素及所占比重的变化而变化。当国家完全覆盖社会时，治理只是统治的辅助方式存在于极小的场域和极少数事件中；当国家与社会的互渗场域增大时，即国家社会化、社会国家化程度提高时，治理的重要性凸显，治理场域增大，治理事件增多。

### 三、小结

综上所述，国家与社会的关系并不是静态的、整体的，而是动态的、分殊的。从场域上看，国家与社会之间既存在各自独立的场域，也存在相互渗透的场域；从事件上看，涉及国家与社会的事件其中既有国家的要素，也有社会的要素；从过程来看，国家与社会的互渗关系并不是固定的，而是随着国家、社会的变化而变化的，在不同时期，国家与社会互渗在场域、事件上都不相同。因此，治理并不适用于国家与社会关系的各个场域，也不适用于所有事件，只有在国家与社会互渗的场域和事件中，治理才具有其实质的意义。由于国家与社会的关系随着国家主体和社会主体活动场域的变化而变化，整体上呈现为互渗中的动态边界关系，因此，单一地强调统治、治理、自治都是片面的，我们应当做的是，根据不同的场域、不同的事件，采取不同的管理方式。

## **Domination, Governance, Autonomy: Perspective from Relation between the State and Society**

**ZHANG Yu, JIAO Zhi-yong**

**Abstract:** In the past, we used to consider the state and society as a whole when we talked about the relation between the state and society, which covered the diversity. The relationship between the state and society changes as the active region of the main-body of the state and society, and presents dynamic boundary relation of mutual permeability on the whole. At that point of view, we can hold that social governance is only applicable to the particular field. While in other field, it's domination or autonomy.

**Key words:** Domination; Governance; Autonomy

(责任编辑：王道勇)