

【哲学与文化】

DOI: 10.15986/j.1008-7192.2015.03.008

# 制度与文化的张力与冲突：当代中国 非制度化参与分析

熊 峰, 余 盼

(安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230000)

**摘要:** 中国正处于社会转型期, 利益分化加剧, 各种文化杂糅混合, 文化与制度的张力日益凸显。非制度性的文化嵌入、渗透到现代社会制度中, 滋生了嵌入式非制度化参与, 造成制度运行中的“名实分离”。制度执行过程中的偏向、失灵, 破坏了制度的公平公正, 加剧了社会利益分配不均衡, 损害了政府和制度的公信力, 形成公众维权中制度排斥心理和文化, 致使嵌入式或排斥式非制度化参与行为的再生产。应加强现代民主政治文化的建设, 提升民众对制度的价值认同, 推动非制度化参与的制度化发展。

**关键词:** 社会转型; 文化嵌入; 制度偏向; 非制度化参与

**中图分类号:** G 02

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2015)03-0034-06

中国正处于从传统到现代的社会转型时期, 现代社会结构日益分化, 利益关系错综复杂, 利益矛盾激化, 越来越多的社会成员和利益群体利益意识觉醒、维权意识增强。由此, 越来越多的社会成员和利益群体进入到政治体系内, 参与政治活动来表达自身利益, 但在现实生活中, 一部分社会主体不能或不愿意通过制度渠道参与政治活动, 即以非制度化参与方式来表达利益。目前, 非制度化参与仍然十分严重, 对社会和谐稳定造成了消极影响。

## 一、非制度化参与的内涵及分类

经典公民参与的概念是公民通过各种方式参与国家政治生活, 影响或试图影响政策决定和实施过程, 进行权益和意见表达的政治行为。公民参与按照参与的有序性和合法性来分, 可以分为制度化参与和非制度化参与。制度化参与是公民依据制度规范和程序参与国家政治生活, 影响政治体系政策决定和实施过程, 维护自己的利益和权利, 表达自己的意见和态度的行为。非制度化参与是与制度化参与相对应的一个概念, 就是不符合制度规范和程序的公民参与, 是一种社会正常参与渠道或常态参与机制之外的政治行为。目前学界对非制度化参与

的研究日渐增多, 尽管不同的学者对非制度化参与研究的角度不同, 但对于非制度化参与含义的理解是一致的, 其参与主体是一国公民, 其目标是影响政策的制定与执行, 其手段是采取不符合制度规范和程序的方式。非制度化政治参与从参与目的来看既有表达支持的, 也有表达抗议的; 从参与者采用的手段来看, 既有和平的(如权钱交易), 也有暴力的(如拦路断道、冲击政府), 但是无论什么目的和手段, 都已经超越了现行法律和制度所允许的范围。非制度化参与比非法参与的概念包容性更广, 非制度化参与包含了非法参与。与制度化参与相比, 由于非制度化参与的目的大多关系到自己的切身利益和权利, 因此在没有任何动员(甚至有所抑制, 如截访)的情况下, 仍然表现出相当高的参与积极性和行动集体性。虽然非制度化参与成为了民众的主动选择, 但是在中国的制度背景下, 这种参与的合法性仍然存在一定的问题。非制度化参与由于是公民未经许可、不符合法律程序的行为, 参与过程具有无序性和非组织性, 参与效果具有突发性和不可预期性, 破坏了正常政治秩序, 动摇制度规范的权威性, 侵蚀社会对制度的信任, 败坏社会风气, 阻碍政治系统的良性运行, 影响社会

收稿日期: 2015-03-11

作者简介: 熊 峰 (1990-), 男, 安徽大学社会与政治学院硕士研究生, 研究方向为社会学; 余 盼 (1990-), 女, 安徽大学社会与政治学院硕士研究生, 研究方向为人口学。E-mail:xf564246963@163.com

和谐发展。同时，非制度化参与可能强化一部分参与主体的参与热情，这种参与热情不能引导公民参与走向制度化，违背国家政治现代化的建设方向，这不利于培养公民的政治参与积极性和政治效能感，必然阻碍公民现代政治素质的提升和未来民主政治的发展。

制度化参与与非制度化参与的划分可以用来考察公民正规程序之外的政治参与和利益表达方式，是一组以合法性为标准的研究框架，但是这种划分方式在某种程度上不利于我们更清晰地分析和解释公民政治参与方式和利益表达渠道的问题，本文在现有的研究基础上，将根据公民非制度化参与是否涉及或依赖制度内部的关系网络对非制度化参与做一个二维划分：嵌入式非制度化参与和排斥式非制度化参与。嵌入式非制度化参与和排斥式非制度化参与是一对反映个人关系网络与制度关联与否的概念。“嵌入”的概念最早被波兰尼提及，他指出，社会关系被嵌入经济体系之中……市场经济只有在市场社会中才能运转<sup>[1]</sup>。格兰诺维特对“嵌入”概念做了更进一步系统的解释，是指某一事物进入另一事物之中去的过程和状态<sup>[2]</sup>。而嵌入制度是行动者利用与制度执行者之间的关系网络进入到制度之中去的过程和状态，即非正式关系嵌入于正式关系之中。制度执行者嵌入于其所在的关系网络之中，而其所在的关系网络又是嵌入于社会文化传统、价值规范等文化结构之中的。行动者由于与制度执行者之间的网络关系，而进入到制度之中。这种关系是一种非正式网络关系，如血缘关系、人情关系、情谊关系等，这种关系网络嵌入到制度中，制度执行权就会深陷于非正式关系网络中，制度执行以关系为中心因人而异，制度规范就会失去其普遍意义。具体而言，嵌入式非制度化参与是指参与者在相应的规范制度制约下又有需要表现自己的意图时，通过动用社会资本或个人关系网络与制度产生联结来实现政治参与需求或利益表达，这涉及到参与者利用“权力”、“金钱”、“人情”、“面子”等资本运作来构建个人关系网络，与制度内部人员产生联结，主要表现为潜规则、土政策、权钱交易等。这种非制度化参与方式在渠道上是属于制度之外的范畴，但从效果上看可能属于制度化的利益实

现和参与行为。而排斥式非制度化参与是指参与者既无法通过正式参与途径，又缺乏与制度内部人员产生联结的关系网络，参与行为被排斥在制度之外，而只能彻底依赖于制度外方式来表达利益。如越级上访、群体性事件、运用媒体、暴力对抗等。

## 二、非制度化参与的原因分析

纵观中国从传统到现代的整个社会转型历程，随着经济发展和政治转型，近现代西方民主文化与社会主义文化对传统文化形成了巨大的冲击，一度削弱了传统文化在政治、经济、社会中的功能，但是，传统文化由于其顽强的韧性和历史穿透性并没有消亡，与现代政治文化混合交错，相互整合形成了当代中国政治文化的现状。因此，中国当代政治文化更多表现为异质化和多元化，未能实现与现代社会制度契合的必要转型，使中国现代社会制度中包涵着非制度因素，影响着制度运行和功能发挥，触发和强化了中国当代的非制度化行为。

### 1. 传统文化的滞缓

中国传统社会的人际关系是一种乡土性的“熟人”关系，构建了以血缘和地缘为基础的“差序格局”，及中国重家族、重血缘的家庭伦理本位的文化。随着社会转型，市场经济的发展，人口流动的加速，使传统乡村社会结构发生巨大变迁。但是在当代中国，尽管现代文化得到了广泛传播和实际贯彻，传统文化作为一种惯习，已经经历几千年的潜移默化，积淀成为一种生活经验中习俗及文化规范，仍然影响着中国人的思想意识和行为模式。俗语有云“来而不往，非礼也”，传统文化伦理对人情关系非常重视。正如梁漱溟所说，不把重点固定放在任何一方，而从乎其关系，彼此相交换；其重点实放在关系上了。伦理本位，关系本位也<sup>[3]</sup>。尽管传统家庭伦理文化发生了巨大变迁，但是这种人际关系中对人情的重视并没有发生根本性变化。传统社会由于安土重迁使人们的关系固定于血缘和地缘之上，而现代社会由于社会结构的分化，个体的功能日益专业化，社会需求却日益丰富多样，传统血缘与地缘关系已经无法满足人们获取资源的需要，人们更加乐于以人情化的方式来拓展个人关系网络。这种人情关系“虽然主体之间不具有任何事实上的血缘或亲缘联系，然而主体之间的互动方

式和整个网络的运作方式却在一定程度上复制了传统亲缘群体的运作方式”<sup>[4]</sup>。也就是说这种人情关系以差序文化来构建,其实质仍然体现着传统社会的“等差之爱”,依据关系的远近和情谊的亲疏划分出圈内人和圈外人;同时关系差序决定利益差序,圈内人的利益要比圈外人的利益更重要。“如果是近亲,可以不讲规则,遇事网开一面,因为规则会使人际关系变得生分;如果是‘外人’,则凭好恶行事,规则就有了伸缩性,有时宽,有时严,表面上的‘宽严相济’不是为了体现制度策略的本质,而是依照心理倾向选择的”<sup>[5]</sup>。以“亲疏远近”和“内外有别”来执行制度,这对于制度及制度文化的公平、公正是一种无形的腐蚀。

改革开放以来,随着国家集中控制机制的弱化,社会资源的分配渠道日益多元化,主要包括三种社会资源配置模式:“权力授予模式、市场交换模式和社会关系模式。这三种资源配置模式实质上分别反映了两种形态的利益获得机制,即制度安排机制(权力模式、市场交换模式)和社会关系网络模式”<sup>[6]</sup>。尽管市场经济体制的逐渐完善,但“基层政府仍然具有监管者、地主和资源分配者等身份,基层党员干部仍然控制着市场许可、承包合同、资金和一些关键生产资料,基层干部能够为普通民众提供权力范围之内的便利,并获得经济回报”<sup>[7]</sup>。随着现代社会竞争的不断加剧,通过制度安排机制获取利益日益困难,社会关系网络就成为人们获取资源的有效渠道,这就使人们趋于充分利用关系网络提升自身获利机会。这种“关系”文化作为一种非制度因素嵌入到制度之中,公共资源通过非制度渠道流出,以非行政化方式分配,人们以嵌入式的参与方式来参与公共事务和生活。这种非制度化参与方式使中国人面对制度时在一定程度上感到缺乏安全感和不可把握性,于是心理更倾向于认同关系网络而非法律和制度。“不管是合情合理合法的一般事务还是非法无理的特殊事务,人们不是去寻求法律、制度和规则的帮助,不喜欢按照既有程序‘排队’解决,而是寻求一种‘插队’的快捷途径”<sup>[8]</sup>。可见,嵌入式非制度化参与其出发点就是规避或补充正式渠道的一种策略,通过各种方法影响政策执行获取资源,进而实现个人的特殊利益。这种行为在实践中不断再生产,成为人们面对制度的行

动逻辑和倾向,不断削弱制度的公平性和公信力。

同时,嵌入式非制度化参与对于排斥式非制度化参与具有负向示范功能和隐性强化功能。制度需要由人去制定、执行和维护,制度对人也有很强的依赖性,而人又需要文化养成。中国的人情文化使人们重人情、轻理法,基于人情世故的“理解图式”来构建关系网络。制度中的人也是处于关系网络中的人,那么社会关系网络也就可以充当“一只看不见的手”来左右制度执行者决定,这就使得制度执行者根据关系“亲疏远近”和“内外有别”来分配资源。因此“关系”是一种社会资源甚至社会资本,它会产生资源性收益或资本性收益,“关系”越多获取的资源也就越多。但关系资源的分布是非均衡的分布,形成了资源分配中的不公平,加剧了经济、社会不平等,造成了利益格局的整体性失衡。那些既没有关系网络来获取资源,又无法通过正式制度来维护利益的参与者,只能采用一种排斥式非制度化参与方式来表达和实现自身利益。嵌入式非制度化参与行为催生了排斥式非制度化参与行为,削弱了制度规范的公信力,引发了人们的心理扭曲,更加倾向与认同关系而不是制度,进一步强化了嵌入式非制度化参与,破坏了整个社会结构和秩序。

## 2. 制度操作的偏向化

由于转型期社会具有高度的异质性,人们没有共同的信仰系统,也没有一套紧紧相扣的制度。因此,任何一项措施,一个观念,一种改革,都无法彻底贯彻,造成了一种形式主义的现象<sup>[9]</sup>。制度政策制定和推行就是对利益格局的重新调整和分配,转型过程中利益主体的差异性导致了利益需求的多元化,在利益背后体现的就是价值选择的异质化。如果没有共同价值的自我维持,再良好的制度也难以有效运行。

政府在制定政策制度时,对于公众参与的意义及价值认识不足,无法准确了解公众需求,下意识地按照自己的主观体验来制定政策,导致制度中公众利益体现不够,公众利益得不到有效满足。这是由于中国特殊的历史背景和文化传统,上下尊卑的纲纪人伦使官本位思想严重。现代社会尽管摆脱了人格的不平等,但是公民的参与意识和权利意识还不是十分明晰,民主参与模式还处于传统管理中被动的动员模式。首先“当代中国并未彻底根除传统

‘官’本位社会的遗风，为官者的公民意识、法律意识、平等意识淡薄，社会责任感严重匮乏，个人权势感、优越感和占有欲极度膨胀”<sup>[10]</sup>，有些政府官员认为政治对于自己是份内事，而对于普通公众则是份外事，这就使公众的话语权被“剥夺”，参与渠道被政府所垄断，政策制定的“外输力”不足，致使公众意愿和利益诉求很少被关注，难以进入政府决议之中。另外，“广大普通民众在传统等级观念残余的影响下，也不认为从事政治活动是自己份内之事，对自己合理的需求缺乏正确的认识，因而难以形成政治参与的动机，于是许多人不参与政治活动。这种情况下主体对本身权利同样没有正确认识，而是把政治参与作为一种义务，作为对政治权威的服从，作为对政治权威号召的响应”<sup>[11]</sup>。显然这种动员式政治参与难以反映公民需求和动机，导致制度化参与功能没有充分发挥。因此，当权益受到威胁时，由于对制度化参与方式所存在的认识偏差，公民偏向采用一种更加直接的非制度化参与方式来实现其权益。无论是政府对于公民参与认识不足，还是公民自身民主意识薄弱，都在主观或客观上导致公民被排斥于制度化参与之外，公民的利益诉求难以以制度化方式表达，进而采取一种排斥式非制度化参与。这种排斥是由于政府行为意识、公民参与意识、参与渠道狭窄等因素导致公民参与行为与制度化渠道之间的信息不对称，是一种“技术性”排斥。通过政府行为改善、参与制度建设、公民意识培育等一系列技术手段可以拓宽公民制度化参与渠道，提升参与效率，发挥参与功能。

制度在执行过程中，中央制度政策在强有力地政府权威下可以有效推行，但到了地方许多政策往往走样，不能保障落实。地方政府在执行方针政策时，可能根据上级的方针性政策，结合本地区和组织实际状况和利益而制定出一套灵活、可变、可操作的社会资源的再控制与再分配准则。政策在执行过程中形式上可能是贯彻上级的指示和精神，但实质上运用自己的权力对公共资源进行灵活的分配，使资源可以分配给符合政策条件的人员，也可以分配给有特殊关系的人员，政策的内容可以随自身条件的变化而变化，政策贯彻执行中出现了“名实分离”。这种“自我”利益或“圈子”利益嵌入的后果造成了“上有政策、下有对策”的拉锯，非

制度因素浮现于制度执行之中，制度就会受制于人情、关系而左右摇摆、缺乏原则，从根本上动摇了国家的制度权威和政府公信力。当地方政府不能公正地解决相关问题时，破坏了“当地发生，当地解决，当下解决”的原则，污染、恶化了政治、经济、社会生态，迫使群众抱着“崇上”、“尚清”的心理，便不辞劳苦地越级上访以维护自身权益。由于行动者采取嵌入式非制度化参与行为，导致政府以一种差序性方式对待不同利益个体，利益主体受到不公正待遇，利益诉求被排斥于制度化机制之外，迫使利益主体采取一种排斥式非制度化参与。这类排斥式非制度化参与不同于“技术性”排斥，它是一种“差序性”排斥，是因为政府行为主体以其关系网络为基础，以特殊化方式来差别对待不同利益主体，采取不同的行为标准，当利益主体与其没有联系，主动将诉求者排斥在参与机制之外，阻碍利益主体的诉求行为。这不同于“技术性”排斥对待所有参与者都一视同仁，尽管参与渠道不畅通，但是具有普遍性、不差异对待。“差序性”排斥更多受制于人为操纵，具有很强的情境性、特殊性和变通性，无法通过正常的技术手段予以修复。

制度给了利益群体参与政治生活、表达政治意见的心理预期。如果预期实现，利益群体间的平衡容易达成，形成利益整合和社会和谐；如果预期未能实现，利益群体会因失望而亟待用自己的方式在制度之外实现利益，可能造成社会紧张。现在社会利益分化加剧，文化与制度之间的张力凸显，制度的庇护不仅不能为公众实现更多的利益，反而分化为制度内与制度外的二元隔离，双轨体制下的矛盾激化，使民众对于制度已经失去信任——不相信地方政府的表态，不相信媒体的报道，政府说什么都加以怀疑，这已经成为许多人的习惯。对于制度的失望，加强了公众非制度化参与的程度和烈度，“求制度不如求人”、“信地方不如信中央”成为公众被迫无奈的行为意识和方向。

### 三、讨论与结论

中国社会制度体现着正式规范、契约理性和共同价值，而中国社会文化则表现出关系本位、人情底色和弹性规范，制度与文化的张力与冲突表现出一种一般性与情境性、普遍性与特殊性的对立和统

一,导致公众非制度化参与的行为意向和心理倾向。不少学者认为治理非制度化行为的对策在于推行政治体制改革,拓宽公民政治参与渠道;完善政府工作监督体系,规范政府工作行为,提升政府治理能力;大力发展经济,缩小贫富差距,缓解社会矛盾;提升公民文化素质,培养公民参政能力等等。这些手段可以解决“技术性”问题引发的非制度化参与,但是其他类型的非制度化参与就不可能得到有效解决。从制度与文化的关系看,人情文化以一种非制度因素嵌入制度中,制度的民主、平等等因素受到人情因素的渗透,异化了公平性和普遍性的特质,制度执行似乎也要问清了“对象是谁,和自己是什么关系后,才能决定拿出什么标准来”。哪怕制度再完善、再健全,经济再发达、再成熟,只要中国人情底色、关系本位的文化不改变,制度中的人受到文化的制约,处处表现出文化色彩,很难严格遵守制度的安排。他们不甘心受制于制度,而希望通过信任、血缘、情感、利益等因素嵌入到制度内绕回到非制度化上来,以一种非制度化的方式参与到政治生活中。非制度化因素的加入使制度不能以一种公平客观的标准来对待客体,差序化的方式和情境性的标准不仅不能维护公众的权益,而且增加了公众的不平等和差异化,利益保障的失范损害了公众对于制度的信任,削弱了政府的公信力。因此,制度与文化的张力导致制度机制变异,不可避免地促成公众以一种偏离制度的方式来表达和维护利益。

现代社会必须承认制度安排的必要和遵守制度的必要,但是从现实情况看,说中国社会因为法制化、制度化,所以不搞“关系”,那明显不合事实;当然,说中国人因为“搞关系”、“讲人情”,就缺乏约束、任性妄为甚至目无法纪,那也不真实。文化与制度的交互作用似乎使制度的特点既非纯粹的特殊主义,也非纯粹的普遍主义,而是二者糅合在一起存在于现实之中。重关系、重人情的文化不可能突生成重契约、重规范的文化,更不可能催生一套完全彻底的现代制度,就算确立了一套信念一致、价值共同的现代制度,而人依旧是人情文化塑造的结果,制度在执行和运作过程中仍然展现出人情化的色彩,中国文化的人情底色不变,制度执

行的普遍化、一致化不可能实现,非制度化参与依旧会存在。进而我们可以发现,对于文化引发的制度偏向,制度自身不可能恢复到其原有的地位及其正常功能的发挥,而需要依赖一次(又一次)严格依赖制度执行的“运动”(清查、检查、检举、揭发、过关等)才可以把制度恢复到正常的轨道上来,但是运动中的人情往来、关系运作本身在所难免,这就形成了“轰轰烈烈走过场”或“雷声大雨点小”。制度不可能完全消除非制度化的文化因素,而只能将其约束在一定范围内,限制或控制其功能的发挥。因此,仅靠制度的安排设置还不足以保证制度的良性运行,现代民主政治文化的建设也是制度化参与的应有之意。这就要求广泛宣传现代民主政治理念、普及法制观念,营造公平正义的文化氛围,提升全社会对制度的价值认同,从而推动非制度化参与向制度化参与发展。

### 参 考 文 献

- [1] 卡尔·波兰尼. 大转型:我们时代的政治与经济起源[M]. 刘阳,冯钢,译. 杭州:浙江人民出版社,2007:50.
- [2] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线, 2011(2):206-222.
- [3] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:学林出版社,1994: 80-93.
- [4] 郭于华. 农村现代化过程中的传统亲缘关系[J]. 社会学研究,1994(6):49-58.
- [5] 孟宪平. 文化视域中的制度行为及非制度化行为分析[J]. 华侨大学学报:哲学社会科学版, 2012(3):21-29.
- [6] 张宛丽. 非制度因素与地位获得:兼论现阶段中国社会分层结构[J]. 社会学研究,1996(1):64-73.
- [7] 纪莺莺. 文化、制度与结构:中国社会关系研究[J]. 社会学研究, 2012(2):60-85.
- [8] 巩建华,曹树明. 差序格局的文化影响与关系社会的破坏作用:兼论西方公共治理理论在中国实施的困境[J]. 江淮论坛, 2007(4):95-99.
- [9] 金耀基. 从传统到现代[M]. 北京:中国人民大学出版社,1999:74.
- [10] 张彬. 当代中国社会转型与公民政治参与[J]. 内蒙古大学学报:人文社会科学版, 2001(4):32-37.
- [11] 程同顺,杨文彬. 传统等级观念与当代中国政治发展[J]. 云南行政学院学报, 2002(3):9-12.

(下转第46页)