

# 走向合作治理: 转型国家基层治理 中的政社互动

——马哈拉与乌兹别克斯坦基层治理实践

晏子

**内容提要:** 文章基于政社互动关系,从网络结构视角对乌兹别克斯坦基层治理变迁进行了国家与社会组织各自策略的匹配分析。研究发现,从“传统社会自我组织”到“全能主义威权统治下相宜共生”,再到“转型后的双向依赖”,当地传统组织马哈拉之所以能够一直存续,在于其不断增强的组织合法性和灵活适时地主动嵌入和自我克制;随着社会组织的发展,其在治理网络中位置和结构的不同会产生不同的政社互动机制,马哈拉与国家的双向依赖,既是社会组织获得自主性和政治支持策略应对,更是转型时期国家在动员能力和行政成本有限条件下的理性选择。乌兹别克斯坦在基层治理方面的经验和教训对于我国基层治理和治理体系建设具有重要的借鉴意义。

**关键词:** 转型国家 基层治理 政社互动 合作治理

**中图分类号:** D564

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1003-3947(2018)03-0102-11

## 一、引言

改革开放以来,我国的基层社会管理模式从过去的“单位—街居制”逐渐向“社区制”转型,国家—社会的关系也在不断调整。行政全能主义制度的瓦解,一方面意味着“单位制”治理网络的弱化;另一方面,大量社会组织应运而生,基层自治机制开始获得新生和发展。作为嵌入基层治理网络中的“重要变量”,社会组织的发展在治理博弈中正不断改变着基层治理的网络生态。近年来,尽管不同国家在基层治理的组织实施和项目设计上不尽相同,但在不断优化的基层治理战略选择和政策组合中,更为广泛的社会参与,由单一的政府治理走向政府与社会合作治理,通过多维资本推进治理现代化已经成为不少国家的共识。

伴随基层实践的发展,理论界有关政社互动的研究成果卓著,大致分为两大类:一类是关于国家与社会组织关系的研究,另一类是关于社会组织与国家行动策略的研究。在有关国家与社会组织关系的研究中,从最初对西方学者理论(White, 1993)的证实到吴建平(2002)、郁建兴等学者(2003)对西方关系主导范式与中国适用性展开探讨,田凯(2004)、徐宇珊(2008)、江华(2011)等学者选择自己建构理论对组织现象进行解释,再到“分类控制”(康晓光、韩恒, 2005)、“双重性格”(王名, 2005)、“行政吸纳社会”(康晓光, 2011)、“嵌入性控制”(刘鹏, 2011)等理论模型对中国本土的关系模式进行高度概括,关系研究经历了从“辩证吸收”到“本土化”的演变;关于社会组织与国家行动策略的研究,主要从动态视角

**作者简介:** 晏子,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

**基金项目:** 世界银行 TCC6 项目子项目“社会救助瞄准与居民家庭经济状况核对体系研究”(项目编号:TCC6);国家留学基金委公派奖学金资助(项目编号:201706230194)。

考察了社会组织运作情况,关注社会组织的生存策略(赵秀梅,2004;张紧跟,2008;和经纬,2009;何艳玲,2009),从新制度主义、资源依赖理论(邓宁华,2011)等视角对社会组织的行动策略展开了深入探讨;但上述研究均未将基层治理的结构和变迁进行精细化、经验式的梳理和总结,也缺乏将自上而下的管理与自下而上的社区自治有机糅合,将国家与社会组织各自行动策略进行匹配分析,将传统要素与现代基层治理制度融合的案例研究更是鲜见。随着研究的深入,尽管不少研究开始聚焦于从整体和网络视角,分析在不同情境下国家和社会组织的行动策略和互动机制,但当前治理研究论及的“网络”大多为单一类型的网络(如宗族网络),或混合不同类型要素(工具、情感等)的单一连带网络(Bian & Zhang, 2014),鲜有整体而动态地观察网络行动者在不同历史时期下的多重网络(multiple-networks)(Bian & Zhang, 2014),对与我国在基层治理环境、转型背景等要素具有相似性的国家与地区的基层治理的关注也相对欠缺。

因此,本文选取了与我国具有相同转型背景的乌兹别克斯坦作为研究案例。乌兹别克斯坦是我国当前“一带一路”沿线的重要合作伙伴,作为苏联时期最贫穷的国家之一,在国家整体转型的情况下乌国不仅没有出现治理秩序失范,还因地制宜地通过社会组织嵌入基层治理构筑了一张社会安全网,实现了政治的稳定和经济的发展。通过对乌兹别克斯坦基层治理变迁的深度呈现,本文试图从网络结构视角探寻乌国社会组织与国家在基层治理中是如何互动和相互渗透的,以期辨析立足传统、自发组织、经由政府推动的基层社会组织是如何嵌入基层治理的。研究方法上,本文遵循定性研究的方法,在系统深入把握经验材料的基础上反观理论,主要关注两个问题:一是为什么基层组织马哈拉能够伴随历史变迁一直存续并和国家形成良性互动,其生存和行动策略是什么?二是从高度集权到适度分权,在国家转型的过程中国家为社会组织嵌入基层治理创造了怎样的制度环境?这种深度合作的政社互动机制是如何发展和演变的?

## 二、文献回顾及研究视角

随着“合作治理”理念的深入发展,国内外学者都开始聚焦于从网络的视角来思考国家与社会组织的互动关系。这些文献重点讨论了国家与社会互动的网络类型和不同网络类型对治理绩效的影响。从研究地域看,主要分为三大流派:美国流派较为关注行动者间的微观关系,次级系统(Sub-system)、亚政府(Sub-government)模式以及议题网络(issue network)均关注政策次级系统;英国流派则从中观视角出发,将网络视作利益团体的中介,罗茨(Rhodes)根据行动者对资源的依赖程度将网络划分为府际网络(inter-government networks)、专业网络(professional networks)、政策社群(policy community)等五类;德国荷兰学派则从宏观视角出发,关注公民与国家合作治理的过程,卡尔·瑞斯梅尔(Karl Rethemeyer)认为组织间管理网络分为“政治管理”“合作管理”和“治理”三种类型,是对物质—制度(Material-Institutional)、资源—社会结构(Social-Structural)的利用(转引自Agronoff & Meguire, 2003)。不同流派对网络类型的划分和诠释不尽相同,但都在一定程度上揭示了各国政治制度背景下国家—社会组织的关系特征。

随着我国治理结构的变化,从网络视角展开的中国研究也已蔚然成风,学者基于中国的情境和实践,结合西方有关理论展开了大量的译介和探讨。张紧跟(2003)认为随着知识经济和网络化管理的发展,传统的科层制行政组织结构必然遭遇挑战,组织间网络有助于克服市场和科层制治理的缺陷,代表了未来社会的基本趋势;陈钦春(2000)从公共服务视角展开讨论,认为关系网络整体结构经历了层级管理模式——复杂管理模式——网络管理模式的演变;刘骏(2011)从政府的外部治理结构入手,认为治理结构如同锥形,经历了从中心集聚向分散集聚的衍变,中心集聚结构中政府作为治理中心,介入较多,与参与主体进行的往往一对多的互动,而分散集聚有利于解放政府和降低交易成本,政府与参与主体间增加的代理层,有助于提高内部协调;邓朴、石正义(2006)指出作为网络治理的参与主体,政府部门、市场组织、社会组织 and 公民个人是竞争和协作的关系,应当通过跨领域合作构建公共服务多元主体

竞争网络。总的来说,上述这些视角大多是从单一时间节点抑或是单一主体展开的探讨,抑或是单纯论及网络结构的变化,并无实证资料支撑,较少从动态的视角观察多个参与主体在不同历史时期的网络结构。本文认为从社会组织所处的治理位置出发,把握国家与社会组织的互动形态有助于将理论视角集中到网络分析的基本框架内,为解释国家和社会组织行动策略提供了一个良好的解释框架,也是对网络视角下基层治理研究的一大推进。

英国学者普罗文和米尔沃德(Provan & Milward, 1995)对组织间网络结构的研究,为本文提供了一个可能的分析框架。他们认为合作性的组织间网络已经成为公共服务递送的普遍机制,在针对公共医疗和人事服务等比较研究中,他们将组织间网络划分为两个维度,并在后续的研究中提出了网络合作的绩效策略(Provan & Milward, 1999)。根据网络中是否存在中介者,普罗文认为网络可划分为两个维度:第一个维度中,网络中不存在中介者,完全通过其内部成员的相互作用进行管理,普罗文称其为自我组织、平等参与的“共享型网络(shared governance structure)”,在该网络中,所有的网络成员都参与到网络的决策和管理中。他们自己管理网络内部的关系和与网络外部的关系,尽管网络成员的组织规模、资源和能力可能不同,但他们参与决策的权力是平等的。第二个维度中,网络中存在一个中介者,成员间直接联系较少,根据中介者是网络成员之一还是网络外组织,可以进一步划分为两种类型:(1)中介者既是管理者也是网络内成员的“核心组织管理型网络结构(lead organization structure)”。该网络中所有的行为和关键的决策都是由网络管理者来进行协调的,管理者对网络进行管理并激励所有成员尽最大努力实现网络目标,网络中成员共享网络目标,同时也维持自身目标,该网络结构可以有效解决共享型网络的内在复杂性和无序性,提高网络效率;(2)管理者非网络内成员,而是专门设立负责管理网络及运行的行政机构的“行政机构管理型网络结构(network administrative structure)”。在这种网络结构中,网络参与者之间可能会相互作用并共同努力来实现网络目标,但他们的行为及网络中重要的决策则是由一个专门设立的、独立的机构来进行协调的。本文将结合普罗文对组织间网络的划分,对乌兹别克斯坦国家与社会组织的基层治理互动实践展开探讨。

### 三、历史变迁中的国家——马哈拉关系

作为古丝绸之路的要塞,乌兹别克斯坦地处亚欧大陆中心地带,是当前我国“一带一路”战略中重要的伙伴国家。20世纪90年代退出苏联后,一直是中亚转型国家中政治较稳定、经济发展较好的国家之一。马哈拉是乌国传统的基层社会组织,功能类似于现代社区或村委会(见表1)。据《布哈拉史》记载,在1100多年前,乌国就已经存在多个马哈拉(王昌明, 2017)。

表1:历史变迁中的国家与马哈拉

	传统社会时期 (1924年前)	苏联时期 (1924年至1989年)	转型后 (1989年至今)
基层代理人	无	地方政府	马哈拉
治理主体	马哈拉	村民委员会(农村)、街道委员会(城市)	马哈拉、地方政府
治理方式	基层群众自治	官僚机构扩张; 控制、打压社会组织和基层自治组织	官僚机构重构; 依靠、重构、发展基层群众自治组织
治理目标	有限的国家目标	国家对社会政治、经济生活的全面控制	国家的部分退出, 对新生社会经济空间的新控制
治理环境	传统国家	统治性全能主义国家	控制型向能促型转变的现代国家重构

#### (一) 传统社会——国家不控制不干预,“共享型自组织”自由发展

早在传统社会时期,以氏族和地域为纽带建立的马哈拉就拥有完整的组织架构:市民大会(Fuqarol-

ar yigini) 是最高权力机关,由马哈拉内部德高望重的长老(Oqsoqol)<sup>①</sup>、社区内较为富有的居民(Boylar)<sup>②</sup>和一名妇女代表(Dasturhonchi)构成。这三类领导主要负责马哈拉社区内婚丧嫁娶、割礼、Hashar<sup>③</sup>等重大仪式的组织,同时还负责协调居民之间的纠纷,提供公共服务。每个马哈拉都是一个资本市场、产品市场和劳动力市场;基本上,马哈拉都拥有一定的公共场所,如茶屋(Guzar)、市集、寺庙(Chaikhonas)、杂货店和理发店,满足马哈拉社区成员基本生活需求;乌兹别克斯坦对外贸易很大一部分都是通过由马哈拉社区成员组成的类似农会、商会和行业协会展开的,每年都有大量的手工艺品、农产品通过马哈拉商会成员销往俄罗斯、哈萨克斯坦等国;马哈拉还发挥着“职业介绍所(labor-recruitment agency)”的功能,为人们提供季节性的工作,马哈拉的非正式传播渠道非常广泛,居民通过马哈拉可以快速有效地获得大量的工作信息;马哈拉内部的企业家、贸易家、职业经纪人在夏季和秋收时节经常会为社区内居民提供季节性的工作,不少乌兹别克斯坦居民都是通过当地马哈拉搭建的社会网络赴俄罗斯和哈萨克斯坦工作;妇女也往往可以通过为马哈拉居民缝补衣物获得收入;作为一个本地市场,马哈拉为社区居民提供了大量的工作机会,同时也促成了社区内部的财富创造机制。虽然马哈拉本身不是一个宗教组织,但它在社会规则和行为上提倡与促进传统的伊斯兰理念——互帮互助;不仅包括通过代表国家履行管理社会救助体系的职能,还包括确保孩子能得到照顾,老人能得到帮助(Urinboev, 2011)。

这一时期,马哈拉是一个具有人口社会学、文化和精神价值观的实体,不仅具有市场的功能、提供公共物品、实施福利救助,还是一个社会网络和成员机制,将社区居民、家庭、市场、社会网络、社会组织共同串联在互助网络中,构建了一个自给自足的“共享型网络”,在这个自治的网络结构中,马哈拉社会成员通过共同的价值信念形成契约关系,极少甚至完全没有国家的参与和督导。这个不受国家干预及资源供给、自给自足、自我组织的“个体网”,具备广泛的社会基础、强大的社区动员能力和充分的社区信任,以及相当程度的自主权,通过强化社会规则,将风险在社区内化解,通过内部机制生产福利,不仅具有市场的功能、提供公共物品、实施福利救助,还是一个社会网络和成员机制,将社区居民、家庭、市场、社会网络、社会组织共同串联在互助网络中。网络内部有分享交换信息和加强人际关系的公共空间——马哈拉的茶屋和寺庙;有固定的组织承诺,社区内部传统的互助网络 Hashar 为提高整个社区的福祉提供志愿帮助;有公共权威负责维护社区治理,强化社会规则。围绕着社区代理人马哈拉所组成的关系网络不断地由单一功能“外溢”,让马哈拉成为一个融合了“市场、社会网络、家庭、公共权威和自治组织”的“福利五边形”,组织内部成员自我组织自我管理,不存在任何独立的机构或政府的管理。此时的国家—马哈拉关系网络属于“共享型自组织网络”(见图1),马哈拉拥有广泛的群众基础<sup>④</sup>,不仅勾勒了家庭活动框架,还形塑了乌兹别克斯坦的基层文化;国家是网络外成员,不干预不控制。

## (二) 苏联时期——国家全能主义机械化管理,组织被吞噬进“行政管理网络”

苏维埃时期,苏维埃政府信奉“只有同质化(homogenization)的机构才能创造超国家的苏维埃(supranational Home Sovieticus)”<sup>①</sup>,对所有社会机构进行“全能主义机械化管理”,要求所有盟国的机构设置都保持高度的同质化。为了全方位地进行社会管理和控制,苏维埃政府通过“单位—街区制”和街道、居委会进行社会控制,封杀所有带有宗教色彩的社会组织,但马哈拉却是一个例外。马哈拉被吞噬进了苏维埃组织系统,视作“受街道及城市苏维埃领导的补充社会组织(supplementary social organization un-

<sup>①</sup> Oqsoqol 通常指马哈拉内部通过民主选举产生的一名年长的男性领导,一般具有突出的个人品质、智慧、人格魅力、领导力和个人影响,马哈拉法颁布后也用“rais”这个词表示,更有受法律保护选举产生的正式领导的意涵。

<sup>②</sup> Boylar 指马哈拉社区内相对富裕的居民,由于他们在大多数社区项目中,如灌溉、道路建设、寺庙修建、对社区内贫困居民捐赠等方面有更多的贡献,因此通常情况下拥有更多的权威和特权,在决策过程中和 Oqsoqol 拥有同样的决策权。

<sup>③</sup> Hashar 指马哈拉的社区活动,通常包括街道清洁、道路修建、寺庙或住所修建、婚丧嫁娶重大仪式晚宴组织等工作。Hashar 期间,社区居民都被要求对社会公共项目做出金钱或劳动贡献。

<sup>④</sup> 在乌兹别克斯坦,每个人都属于一个马哈拉,俗语称“没有人不受马哈拉的影响,哪怕是总统也不例外”。

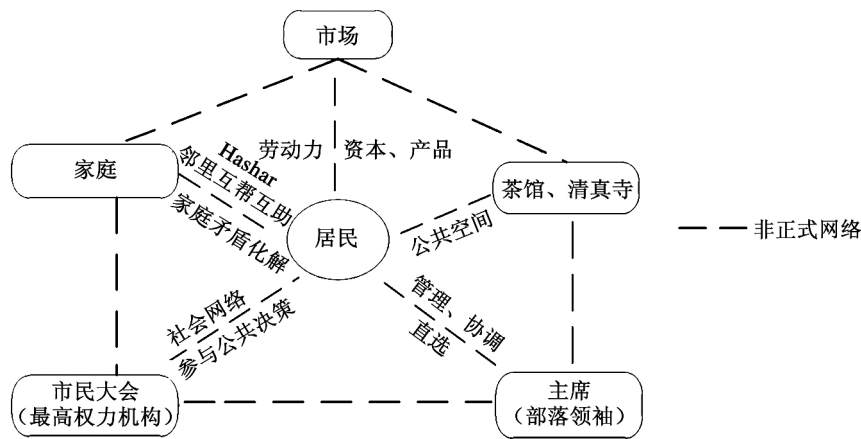


图1:共享型自组织网络

der the district or city Soviets)和自治居民联合会(local self-governing residential association)”(Kassymbekova 2011)。马哈拉作为代表社区居民权益的社会自治组织,虽然这一时期表面上仍旧沿用了早期“马哈拉”的称呼,但在内涵上却与之前有着天壤之别,仅作为形式上的存在,却维持了生存:马哈拉领袖成了象征意义选举产生的主席,受当地的党组织领导,下设多个不同的委员会,马哈拉委员会的办公室同苏维埃政府的办公室十分相似,苏维埃标识以及领导人的装饰布满房间。作为受居委会领导的社会组织,马哈拉主要负责拟定征兵名单、为工厂和苏联集体农庄募集劳动力、为卫国战争基金会进行资金募集。

在威权统治时期,由于国家对社会的全方位管理和控制,马哈拉是全能主义机械统治下的“类政府组织”,是“非对称性治理网络(asymmetric governance network)”中的一方;在资源交换和信息共享中处于绝对劣势的位置,在强大的国家机器下,发挥着极其微弱、类形式的作用,仅能通过“被嵌”和“主动改变”来适应威权制度环境。苏联政府严密监督和管理网络中的成员,协商地位不平等的马哈拉,对政府资源高度依赖,地方政府的行政机构(街道委员会、村委会)负责管理和协调网络及其行为,马哈拉只好“唯基层政府之命是从”,此时的国家—马哈拉网络结构属于“行政管理型网络”(见图2),马哈拉仅是网络中的一个“点”,以苏联政府所希冀的方式维系着政府所期望的作用,不对抗政府、自我克制,动员能力有限,无法获得介入社区管理的空间,国家通过网络中介者——地方行政机构控制网络。

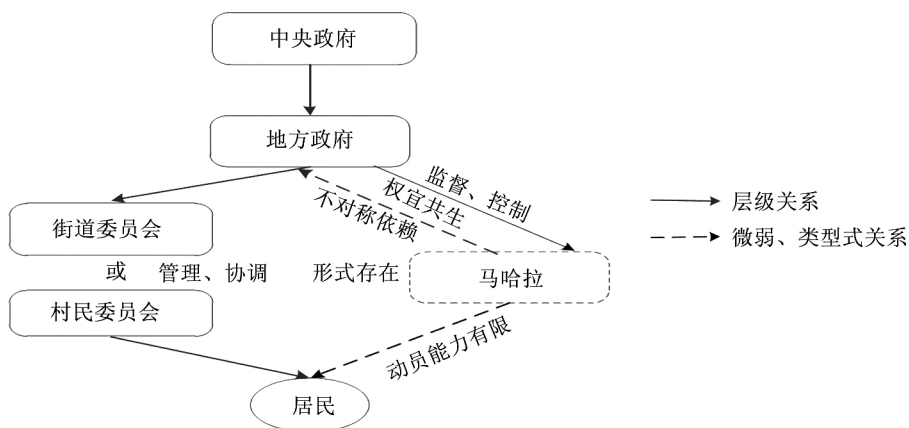


图2:行政管理型网络

(三) 转型后——国家与组织互利共赢,走向双向依赖的“核心组织管理型网络”

1989年,乌兹别克斯坦宣布退出苏联,官僚机构开始重组,国家开始对新生的社会经济空间实施控

制。一方面,中亚各国都面临着重建新生政权和核心价值观的重要任务,人民公社解体后,国家行政权力从基层社会退出,中亚各国基层治理一时形成了众多真空地带;另一方面,受困于有限的财政资金和不断加剧的贫富差距,乌当局急需改革国家的行政管理体制,以适应转型时期国家对稳定的制度和社会环境的要求。于是,乌国传统的基层社会组织——马哈拉,被又一次整合进乌兹别克斯坦正式的网络中,用来作为一个社会控制与凝聚的工具,在某种程度上弥补了苏联时期共产党网络的消逝,以保证国家资源汲取和基层社会秩序的维系,一方面代表政府与社会沟通,另一方面作为一个由社区驱动的基层社会福利提供者存在,同时还是国家进行社会控制的有效机制。

多种制度和因素的互动交织下,马哈拉凭借政府对其技术、资源、信息的依赖和信任,主动嵌入由国家构筑的“核心组织管理型网络”中。该网络以马哈拉为中心,马哈拉在组织类型上具有了网络经纪人的身份:一是代表国家(基层政权)向居民(社会)传递国家意志,二是代表居民向国家表达意见。垂直方向上,马哈拉与国家是互惠共生的合作关系,作为网络经纪人桥接起了国家与居民信息沟通的渠道,凭借其在信息沟通、社区治理方面的优势获得了与国家共治的自治空间,不仅保留了传统的市民大会公民直选,更保证了在社区事务中的绝对自治权。在水平方向上,这一时期的网络结构延续了传统的共享型自组织网络(见图3标识),传统的市场、居民、家庭、社区、公共权威不仅得到了国家制度化的供应,还获得了制度外的资源供应。此时的国家—马哈拉网络是“核心组织管理型网络”,中介者和管理者是基层社会组织马哈拉,政府仅作为资源供应者存在,不具有超越其他网络成员的地位。

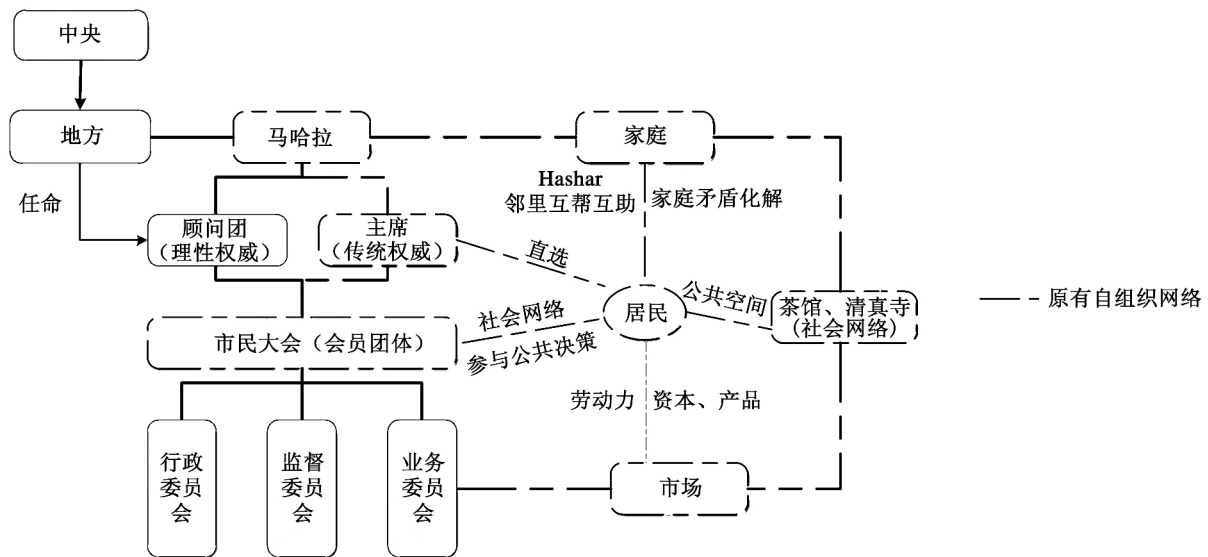


图3:核心组织管理型网络

#### 四、马哈拉组织行动策略

作为自发组织生长的基层社会组织,马哈拉在与国家的长期互动中,形成了独特的组织行动策略。本文将从社会组织的微观视角分析,在国家占主导地位的转型国家中,基层社会组织是如何采取策略不断改变与国家的关系,进而有效地实现组织生存及参与基层治理实践的。

##### (一) 不断增强组织合法性

合法性<sup>①</sup>对组织的发展至关重要,不仅直接影响到组织的生存率和失败率(Ashforth & Gibbs,

<sup>①</sup> 马克斯·韦伯认为有三种合法性机制:第一种是传统,即人们接受领袖的权威是因为传统,如农村家族中长者有权威地位,这是一种建立在传统基础上的合法性;第二种是个人或领袖的魅力,即人们因为领袖的个人魅力而追随其后;第三种是理性权威,是对理性制度(如政治制度、法律制度)的权威认可和承认。

1990) ,还直接关系到组织是否能获得技术、财务、关系等重要资源(Zimmerman & Zeitz 2002)。对于利益相关者——国家来说,具备合法性的组织不仅更有“价值”,而且更加值得信赖,更可预测,更具社会意义(Suchman,1995)。组织的合法性根据历史背景和制度环境的不同而有所差异,不仅法律秩序可以是合法性基础,社会规范、价值或信仰亦然。本文认为对社会组织而言,拥有合法性至关重要,不断获得及增强组织合法性是社会组织马哈拉重要的行为策略之一。马哈拉的合法性经过了三个阶段的演变和存续,在组织不断的革新中,其合法性也在不断得到增强。

在传统社会时期,马哈拉的合法性主要来自于“传统”和“领袖魅力”,选举产生的主席(Oqsoqol)一般是具有突出的个人品质、智慧、人格魅力、领导力和个人影响的年长男性,人们因为主席的个人能力以及市民大会选举传统,承认其领导地位并遵从其对社区事务的治理:根据历史记载,马哈拉社区内如果一对夫妻要离婚,离婚申请前必须通过马哈拉调解委员会的调解后才能前往法院(Kamp 2004);在尚无法律强制的时期,社区内有人建新房,整个马哈拉都必须自发组织 Hashar,提供无偿劳动,在婚丧嫁娶、割礼等重大活动中,都主动提供桌椅、餐具,平时还会定期组织义务劳动,清洁街道。

在全能主义威权统治下的苏联时期,合法性机制迫使马哈拉必须采纳在同质化统治中具有合法性的组织结构——类政府组织,马哈拉的组织和组织形式都受制于制度环境,本身没有自主选择性,但也正是因为对制度环境的遵从,马哈拉才得以在威权环境下生存下来,这是一种理性的“权宜共生”;苏联时期,苏维埃法认可三种类型的社会机构:社会组织、社会运动组织和社会自治组织(SSGOs),并且扼杀一切带有伊斯兰宗教色彩的组织,但马哈拉却巧妙地作为自治居民联合会存活了下来(Sievers, 2002)。

转型后,马哈拉认准国家对其治理能力的需要,积极推动国家通过立法<sup>①</sup>,以法律的形式对自身合法性予以了认可。就这样,马哈拉在维持过去“传统”和“领袖魅力”权威的基础上,又获得了“理性”权威,在三重合法性机制的保障下,马哈拉不仅得到了市民的认可,还获得了国家的承认和制度的保障,合法性得以增强,马哈拉稳定且持续增强的合法性,保障了社会政治经济变迁过程中广泛的群众基础和与国家议价能力的提升,是其存续的重要条件之一。

## (二) 主动嵌入,在国家管理网络中权宜共生

作为一个带有宗教色彩的基层社会组织,马哈拉之所以能够在威权统治下生存下来,并在新的历史时期为政府所“器重”,不仅在于其拥有“传统的外壳”,还在于其拥有足以支持国家权力有效渗透到居民基本生活中的组织形态和强大的社会动员能力。传统社会时期,国家的行政能力有限,传统社会秩序的维持对于政权稳定至关重要,国家对马哈拉采取不控制不干预的行动策略,拥有相当自主权的马哈拉因此得以自由发展,这一时期形成的组织形态就足以支持马哈拉在没有国家资源供给的情况下,通过自组织网络自给自足。苏联时期,在网络中发挥着微弱的、类形式作用,从属于国家,湮没在行政全能主义社区管理体制下,尽管无自主性,但不至于无合作。最后,在于马哈拉对于管理网络的适时嵌入,随着三个历史时期在管理网络中位置的变迁,马哈拉逐渐从一个单纯的“个体网”走向了“结构网”的“结构洞中间人”,从行政管理型网络的边缘位置走向了核心组织管理型网络的中心位置,成了一个能力很强的网络经纪人(a network broker),有效地穿透了居民生活的区域,发挥了整合基层社会和为居民提供良好公共服务的作用;也正是在网络中所处的核心位置保证了马哈拉在资源交换、信息共享中的优势地位和议价能力——效率高、信息量大、自主性高、资源调动能力强。

## (三) 自我克制、适当让渡空间,让国家参与监督,获取资源

马哈拉另一重要的行动策略在于自我克制。马哈拉在基层治理中,往往避开那些敏感的区域,仅专

<sup>①</sup> 法律将马哈拉定义为“独立的公民组织,受宪法和乌兹别克斯坦共和国法保护,根据国家传统、精神价值和当地习俗、自身权益和历史特性解决当地重要事务”。

注于基层公共产品的供给和完成国家所分配的任务,不抵抗政府、不以激进的方式要求政府,作为公民社会的坚实基础存在。苏联时期是马哈拉高度自我克制的一个时期,在既定的控制体系中,马哈拉作为苏联官僚体系的类政府组织(quasi-office)发挥着政府所要求的作用。进入转型时期,马哈拉在持续增强自主性的同时,也让渡了一定的空间给国家,在市民大会中下设了受政府行政监督的三个委员会,接受国家委派的顾问团对基层治理事务的监督和建議,将组织身份由苏联时期的“非政府组织”转换为“官方的非政府组织(Government-organised NGO)”<sup>①</sup>,主席也开始定期接受国家象征性给予的一小部分工资,同时也获取了国家给予的制度资源。

## 五、国家行动策略

### (一) 主动吸纳社会组织“为国家所用”

苏联时期,具有“双重属性”的马哈拉,既是国家的辅助力量,又可能是挑战力量,作为一个地缘性基层组织,马哈拉是有力的集体行动的载体,既能提供公共物品,又有可能威胁统治。理性的国家追求自身利益最大化,因此对社会组织采取“分类控制”策略的苏维埃政府从马哈拉长期的历史发展中看到了其强大的社会动员能力和群众基础,在大举消灭带有宗教色彩社会组织的背景下,国家仍旧给予了马哈拉相当程度的生存权,将马哈拉吸纳进了国家占绝对优势地位的“行政管理网络”中,让其“为国家所用”,成为科层制治理在基层的延伸,在基层管理中“拾遗补缺”。

转型后,新制度赖以生存的社会基础和体制资源尚且不足以驾驭因深刻变化而扭曲的社会架构——官方的人员编制和治理资源都有限;各类冲突爆发所带来的张力加剧了基层治理的难度,社会转型、体制变迁、失业已经使公民产生了强大的压力和不安感,社会秩序极易走向失序。因此,通过新的、更柔性和隐蔽的手段对基层社会进行引导将是过渡时期的权宜之计。政府通过扶持及与社会组织建立互利共赢的伙伴关系,让社会组织协助和参与政策执行,既有助于节省行政成本、增强政府的治理能力、提升政策执行效率,还有助于营造一个和谐稳定、互利共生的基层治理环境。由于国家高度依赖马哈拉的单方优势,为了维持基层治理网络的稳定,乌国充分认识到马哈拉作为“本土资源”的可贵性,理性吸纳马哈拉并给予其充分的自由裁量权,促成了其合法性的延续及自主性的维持。此时的行动策略由苏联时期的“控制型”转变为了“能促型”,在国家与社会组织的互动中,乌国地方政府从科层制纵向层级结构向水平网络结构转型,乌国政府只是低限度地参与网络,作为一个普通的行动者,不具有超越其他行动者的特殊权力。

乌兹别克斯坦总统卡里莫夫(Karimov)的一段讲话,突出显示了乌国政府对国家和社会组织关系地位的认识:“当我们的社会向一个更高的阶段发展时,国家的各类职责,特别是在基层控制方面的职责,应当有所削减,社会或非政府组织、市民团体的作用应当被重视……我们国家拥有一个非常特别,无与伦比的基层社会管理机构——那就是马哈拉,它有着数百年的发展,在转型时期,它将会有全新的蜕变,成为当前国家发展的完美组合”(Toshkent, 2002)。

### (二) 供给制度资源,给予社会组织充分自由裁量权

将马哈拉吸纳进管理网络后,国家先后通过立法(1993、1999)肯定了马哈拉的社会地位,通过立法和行政划拨的形式将马哈拉曾经“非正式”的功能“正式化”,承认了市民大会作为马哈拉最高权力机关的地位,赋予马哈拉“社会救助”“促进公共管理”“维持政治和社会稳定”等多重治理使命,并给予马哈拉在社会治理充分的自由裁量权和资源供给。

在马哈拉参与的社会救助瞄准中,乌国政府给予了马哈拉充分的自由裁量权,中央政府仅负责财政

<sup>①</sup> 官方的非政府组织指那些由政府所建立或是受政府控制的组织,他们接受国家或类政府机构的资助,组织领导往往曾经是政府或类政府机构的成员。

拨款,地方政府仅进行适度的监督,允许社区偏好高度灵活地反映在每个基层政府的救助计划中:各地马哈拉在整体原则的指导下,有权力独立制定受益的原则和标准;给予充分自由裁量权的同时,国家也通过劳动部、顾问团等行政机构隐形地发挥行政监督;救助的申请是双向的,既可以由贫困群体自行申请,也可以由马哈拉首领在贫困对象不递交申请的情况通过对贫困者及其家庭的了解对其进行推荐;获得救助金的多少将取决于马哈拉组织提供的走访报告(Micklewright, John & Coudouel 2004)。

### (三) 国家权力“柔性控制 隐形嵌入”

从苏联时期的高度集权到转型后的适度分权,转型过程中社会资源的分散、自主性的释放意味着国家权力不可能再像单位制时期一样遍布个体生活,国家必然面临着抛弃全能主义政府角色,重新调整治理方式和行动策略。尽管国家给予了马哈拉在基层事务中充分的自由裁量权,但并非全面放松管制,而是通过柔性控制,让国家权力隐形在场。

虽然市民大会仍旧是马哈拉的最高权力机关,仍旧由社区内有威信的长者担任,但当地政府每月会象征性地发放工资,并且主席(rais)的人选需要得到所属基层政府领导人同意,任期为30个月<sup>①</sup>;日常治理事务主要也由受地方政府监督的顾问团(kengashf)负责,成员包括主席、主席顾问、业务、行政和监督委员会主席和一名执行秘书长组成;行政委员会主要负责处理马哈拉内的行政违法事件;监督委员会负责监督马哈拉的财政状况;业务委员会负责处理日常生活事务(Timur Dadabaev 2012)。

## 六、结论与启示

通过对乌兹别克斯坦基层治理中社会组织与国家行动策略的分析,本文完整呈现了社会组织如何采取策略规避不利因素、获取资源和保持自身的相对独立性,成为治理网络中的“核心组织”和关键管理者;也展示了国家在行政成本有限的情况下,如何根据社会治理的现实需要激活体制外有组织的治理力量,让社会组织转变为国家权力隐形在场的“社区代理”,通过与社会组织良性互动将行政权力间接嵌入社会边缘领域以完成基层治理使命。马哈拉和国家的双向嵌入和依赖不但降低了动员风险,更保证了社会组织“为国家所用”。

从网络视角看,良好的治理网络应该是一个“核心组织管理型的共享网络”,它不仅蕴含了社会组织原生时期的“自我组织体系”,还是一个与政府平等互动、与居民平等沟通、社会组织参与政府监督的“灵活性网络”,在不同的议题和领域,政府有选择地退却,社会组织有选择地进入,相互信任、相互支持;同时,它必须是一个受法律体系和制度安排保障的网络,以契约型和制度性的联合保障网络伙伴关系的边界,相互监督、互利互惠。

作为网络中的重要参与者,政府与社会组织之间并非此消彼长的“零和博弈”,而是相互增权的“正和博弈”;社会组织不是国家机构的附庸,国家机构也不是公共管理中的绝对控制者,国家与社会组织不是“中心—外围”的关系,而是“双向嵌入”、“双向增权”的两方;作为嵌入主体的政府应当转变过去单一控制的价值取向,主动吸纳社会组织参与政策体系;这不仅是因为吸纳是一种低成本的治理手段,更因为吸纳才能保证政府对社会组织“知根知底”,获取更多执政外资源(齐久恒 2015);在地方政府体制资源有限的情况下,吸纳和扶持社会组织不仅是转型时期的策略应对,更是一种理性选择。社会组织也不应该消极等待“被嵌”或“被控”,而是应该充分发挥自身在社会动员等领域的资源优势,增强自身合法性和议价能力,在政府让渡和给予的合法性空间内与政府“互栖共生”。

在中国的基层治理中,我们是否能找到真实存在且与马哈拉类似的传统社会组织?国家又应该如何吸纳这类传统社会组织,并为其提供怎样的制度资源?同处“一带一路”沿线的乌兹别克斯坦在基层治理方面的历史经验又对我国新时期的治理有哪些有益启示?

事实上,中国的乡土社会也曾经是一个“无法”的社会,“但是‘无法’并不影响社会的秩序,因为中

<sup>①</sup> 乌兹别克斯坦宪法第105条。

国的乡土社会是‘礼治’的社会……维护礼这种规范的是传统……传统农村社会的维持可以完全不需要借助国家法律的强制力”(费孝通,1998)。在我国少数民族地区,如贵州,就存在着与马哈拉类似的千户苗寨“寨老”制度,处于“化外”之地的苗寨,通过寨老制度协调村寨事务,拥有“教化权力”的寨老与马哈拉的主席一样,也同样发挥着维持生产秩序、婚姻家庭秩序、治安等职能,历史上中央政府也较少干预和控制,在传统社会向现代转型的过程中,寨老制度的强制废除曾经一度导致当地社会秩序的失范(曹丽兰,2008)。

乌国基层治理的实践表明,像马哈拉这样天然生于基层、长于基层,具备天生的亲和力和动员力的社会自组织,是国家相对可靠的合作者,在社会治理中融入社会传统,并使之成为社会治理体系的真实构成部分,让其成为正式治理结构的有效补充,是有助于提升基层治理效率的。尤其在转型背景下,正式与非正式的治理网络往往是相互“啮合”的,中国传统社会的构成要素(宗族、族群、乡规民约和民间信仰等)均可视为非正式制度(治理结构),成为正式治理系统运行时的重要补充(徐林、宋程成等,2017)。在基层治理的实践中,国家应当努力发现这些传统载体的内在运作机制和潜在功能边界,对地方文化和传统加以吸纳和融合,与基层组织在治理网络中合作协同,不但有助于节省行政管理成本,更有助于推进国家与基层社会的良好互动。

#### 参考文献:

- 曹丽兰,2008:“从费孝通教授的礼治秩序看苗族寨老制度——以贵州千户苗寨寨老制度为例”,《呼伦贝尔学院学报》2008,1:1—4。
- 邓宁华,2011:“寄居蟹的艺术:体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究”,《公共管理学报》2011,7:91—101。
- 邓朴、石正义,2006:“公共服务市场化的主体多元性探析”,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2006,2:58—62。
- 费孝通,2008:《乡土中国》,北京:北京大学出版社。
- 何艳玲、周晓锋、张鹏举,2009:“边缘草根组织的行动策略及其解释”,《公共管理学报》2009,1:48—54。
- 江华、张建民、周莹,2011:“利益契合转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例”,《社会学研究》2011,3:146—152。
- 康晓光,2011:《依附式发展的第三部门》,北京:社会科学文献出版社。
- 康晓光、韩恒,2005:“分类控制:当前大陆国家与社会关系研究”,《社会学研究》2005,6:73—89。
- 刘鹏,2011:《嵌入性控制:当代中国国家—社会关系的新观察》,北京:社会科学文献出版社。
- 田凯,2004:“非协调约束与组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架”,《中国行政管理》2004,5:88—95。
- 王昌明,2017:“乌兹别克斯坦基层组织马哈拉”,《国际研究参考》2017,2:8—13。
- 吴建平,2012:“理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性”,《社会学研究》2012,1:174—195。
- 徐林、宋程成、蔡林,2017:“农村基层治理中的多层网络”,《中国社会科学》2017,1:25—45。
- 徐宇珊,2008:“非对称性依赖:中国基金会与政府关系研究”,《公共管理学报》2008,1:33—40。
- 郁建兴、吴宇,2003:“中国民间组织的兴起与国家—社会关系理论的转型”,《人文杂志》2003,4:142—148。
- 张紧跟,2003:“组织间网络理论:公共行政学的新视野”,《武汉大学学报(社会科学版)》2003,7:480—486。
- 张紧跟、庄文嘉,2008:“非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例”,《社会学研究》2008,2:133—150。
- 赵秀梅,2004:“中国 NGO 对政府的策略:一个初步考察”,《开放时代》2004,6:5—23。
- Agronoff R., Mcguire M., 2003. “Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management.” *International Journal of Public Administration*. 26(12):1401—22.
- Ashforth B. E., Gibbs B. W., 1990. “The Double-edge of Organizational Legitimation.” *Organization Science*. 1(2):114—19.
- Bian Yanjie, Lei Zhang, 2014. “Corporate Social Capital in Chinese Guanxi Culture.” *Research in the Sociology of Organi-*

zations. 40:421 – 43.

Mickle Wright , John , Coudouel , Aline , Marnie , Sheila , 2004. “Targeting and Self – Targeting in a New Social Assistance Scheme. ” *IZA Discussion Paper Series*. 1112.

Monica A. Zimmerman , Gerald J. Zeitz , 2002. “Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy. ” *Academy of Management Review*. 27(3) : 414 – 31.

Padgett J. C. , Ansell , 1993. “Robust Action and the Rise of the Medici ,1400 – 1434. ” *American Journal of Sociology*. 98 : 1259 – 319.

Provan K. G. , Milward B. H. , 1995. “A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. ” *Administrative Science Quarterly*. 40(1) :1 – 33.

———1999. “Do Network Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks. ” *Public Administration Review*. 8(1) :414 – 23.

Rustamjon Urinboyev , 2011. “Law , Social Norms and Welfare as Means of Public Administration: Case Study of Mahalla Institutions in Uzbekistan. ” *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*. 1 :33 – 57.

Timur Dadabaev , 2012. “Between the State and Society: Position of Mahallas in Uzbekistan. ” *Manulana Abul Kalam Azad Institute of Asian Studies*. 9 :153 – 71.

Sievers. E. W. , 2002. “Uzbekistan’ s Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations ,Chicago – Kent. ” *Journal of International and Comparative Law*. 2 :91 – 158.

## Toward Cooperative Governance: Interaction of Governments and Social Organizations in Transitional Countries

### — Grassroots Governance of Mahallas and Uzbekistan

Yan Zi

(School of International and Public Affairs , Shanghai Jiao Tong University , Shanghai)

**Abstract:** Based on the studies of interaction of governments and social organizations , this paper explores the changing history of Uzbekistan grassroots governance by matching strategies of the government and social organizations from the perspective of the network structure. From “self – organization during the traditional period” to “harmonious coexistence in the Soviet omnipotent autocracy period” and “mutual – dependence in the transition period” , the fundamental reason for Mahallas’ survival lies in its constant strengthening legitimacy , and its strategies for proper embeddedness and self – restraint; along with the development of social organizations , the position and structure change as well; the mutual – dependence of Mahalla and the government is not only the strategic response for social organizations to gain autonomy and political trust , but also the rational choice of government under the condition of limited mobilization capacity and administrative cost. The experiences and lessons of Uzbekistan are of crucial guidance and reference value for the development of China’ s governance system in the new phase.

**Key words:** Transition Countries; Grassroots Governance; Interaction of the Government and Social Organizations; Cooperative Governance

(责任编辑:王燕燕)