

# “土政策”的功能分析

——从普遍主义到特殊主义

翟学伟

本文运用社会学的功能分析法,对“土政策”的社会运作进行了理论性的探讨。在界定了土政策的涵义及研究了它的显功能后,将特殊主义与普遍主义这一对概念用于土政策的分析之中,指出中国土政策在制定与实施过程中含有特殊主义与普遍主义两种成分。由于这两种成分的作用,其潜功能则表现为它可以朝着对策的方向转化,上可以对付上级部门,下可以对付个体成员,从而造成自身权力的扩张与泛化,形成被其管辖成员的人情式或忍从性人格。土政策体现出的这些功能需求同中国社会转型中的社会格局相契合。

作者:翟学伟,男,1960年生,南京大学社会学系副教授。

政策,在中国的政治、经济、文化、劳动、人事、教育、日常生活等各个社会领域中起着相当重要的作用,乃至我们怎么估价它在中国社会的意义都不过分。特别是当法制本身还不健全以及人们对现有的法的意识还没有增强,或者人们尚不习惯对其加以遵从时,人们主要按现有的政策办事,或期盼一些新的政策出台。因此对政策进行社会学的研究显得尤为重要。本文所关注的问题是本土政策的社会功能,即从社会学中的特殊主义和普遍主义这一对概念入手,来研究土政策在中国社会中的运作方式及其结果。

## 一、土政策的涵义及其显功能

虽然土政策概念经常出现在报刊上和人们的言谈之中,但其涵义却不很清楚。查阅有关的工具书,上面并没有这样的条目及界定。为了搞清它的来龙去脉,我们只能先回到“政策”本身的涵义上来。“政策”在多数工具书上一般指“政党和国家在一定历史时期为实现一定的纲领和任务而做出的关于行为方向和准则的指导性、规范性的规定,是遵循一定的政治路线和思想路线,根据国内外政治、经济、文化等各方面形势及其变化而制定的。”<sup>①</sup>但关于它的体现形式,说法略有不同,如认为它“以决定、决议、规章制度、国家法律、法令、条例等为体现形式。”<sup>②</sup>而其它解释认为“一些政策是法律的渊源之一。”<sup>③</sup>我认为后者的观点更接近中国的实情,因为政策和法律分属两个不同的概念,其中一个并不能包含另一个,由于政策具有相当的阶段性、针对性和灵活性,因此它在一定程度上正好同法律的特性相对。只有当政策能被长期地稳定下来之后,它才有可能成为法律的一种来源。在西方社会科学词典中,政策(policy)可以有三层涵义:“一是指人们在社区里交往时的意图,二是审时度势和决定采取适当行动,三是获取

① 彭克宏主编:《社会科学大词典》,中国国际广播出版社1989年版,第415页。

② 同①

③ 张光博主编:《行政学词典》,吉林人民出版社1988年版,第685页。

和投放资源。”<sup>①</sup>中国的政策定义比较接近于西方定义中的第二层意思，而且带有国家总政策的含义。但从社会学的角度看，我认为第三层意思更符合中国一般政策的含义，因为任何政策的制定和实施在根本上都是同特定的利益相联系的，尤其是某一领域、某一方面的具体政策总是意味着对某一类社会资源的控制与分配，故在社会学意义上，所谓落实政策总意味着相关人员可以按照一种规定来对照自己是否为其中的资源获得者。

政策之前加上“土”字，从政策的分类上看，在学理上或许表示它同公共政策相对，也就是说，它通常不具有广泛的适用性。从上层机构来看，“土”字的涵义也可以表示最高机构下达的政策在一定意义上只是一个方针性的政策，由于考虑到下层单位的复杂性，一般不可能给出一套非常具体的、可直接操作的政策；而当它被传达到地方性机构时，方针也好，政策也好，开始在这里进行具体化，以便于个体成员实际执行。而从地方上看，无论是对上级的政策，还是因为本地区某一方面的需要（包括合理和不合理），都必须要有的一套结合本地情况的规范性策略，而任何一种适合于当地情况而制定的政策，便可称得上是土政策。由此我们可以看出，虽然土政策种类繁多，制定和实施范围非常广泛，但其共有特点是：（1）它不是上面传达的政策本身，而是相应于这些政策派生出来的且针对本地实情而形成的政策；（2）“土”表示了它只用于本单位，对其它单位不起作用（但可以参考借鉴）；（3）这一层面上的政策是可以灵活掌握的，并随时可以根据本地区或组织的实际状况增减或取消，而非规章制度那么固定而必不可少；（4）如果需要的话，可以在没有上级政策下达的情况下根据自己的需要而制定。总之，土政策可以说是在上级政策不具体、或无法具体、或还没有形成的情形下应运而生的。

依此，如果我们要给“土政策”下个定义的话，即是指地方或组织根据上级的方针性政策或根据自己的需要，结合本地区和组织的实际状况和利益而制定的一套灵活、可变、可操作的社会资源的再控制与再分配准则，而这套准则对其他地方和组织没有效果。

从以上的定义中，我们可以看出中国地方上制定土政策的目的是十分明确的，其社会功能表现在：（1）它是最高一层的方针和政策在地方上的具体化和操作化，其制定的起因通常是为了同高层次的政策相适应。正如我国工具书上在提及政策与具体政策的关系时所说的：“政策有总政策和具体政策之分，具体政策是适用于某一领域或某一地方的行动准则，它受总政策制约并服务于总政策。”<sup>②</sup>（2）更好地指导与调整地方或组织内部的利益需要，具有引导、改善和维护当地或组织中成员的工作和生活的作用。（3）对个体的行为具有一定程度的规范作用，以调动他们的积极性，实现其地方或组织目标。（4）弥补法规和没有出台的政策之不足。

土政策的这四个功能是显而易见的。由于它体现了土政策决策者和被管辖成员所期望达到的目标，因此被看成是它的显功能（manifest function）。但功能分析方法的倡导者、美国著名的社会学家默顿（R. K. Merton）明确指出：“如果社会学家只限于研究显性功能，他的工作算是什么呢？如果正是如此，他所要做的就是看看为了某种目的而建立的行为模式，实际上有没有达到这个目的。……如果社会学家仅限于研究显性功能，他们的研究就被从事实际事务的人（工厂管理员、工会领袖、或纳瓦若的酋长等等）所左右，而不是为理论问题所引导。但理论问题却是社会学的核心。如果社会学家的主要工作是研究显性功能，其关键问题则是：人们有意设立的行为方式或组织有没有达到它的目标？那么社会学家就变成一个日常行为模式的记

① A. Kuper & J. Kuper: *The Social Science Encyclopedia*, London: Routledge & Kegan Paul 1985, pp. 605-6.

② 张光博主编：《行政学词典》，第 685 页。

录者。‘评估’一词的意义就被从事实际事务的人和不懂理论的人所提出的问题所限定。”<sup>①</sup>由此可见，社会学研究不能不注意显功能，但不能局限于对显功能的分析，其更为重要的任务是发现和探讨不为目标制定者和执行者所发觉、而事实上已产生结果或客观效果的潜功能(latent function)，即研究社会行为的非预期的后果。

## 二、土政策：普遍主义抑或特殊主义

如果说土政策意味着决策者根据上级指示和本地的情况而对社会资源重新加以控制和分配的话，那么它就存在着用什么方式和标准来加以制定实施的问题。这就自然会涉及到土政策在特殊主义和普遍主义这对概念中的定位问题。依照这对概念的建构者帕森斯(T. Parsons)的观点：前者“凭借的是与行为者之属性的特殊关系而认定对象身上的价值的至上性”，而后者是“独立于行为者与对象在身分上的特殊关系而制定的规则”。<sup>②</sup>由于帕森斯受到滕尼斯(F. Tönnies)关于乡土社会(Gesellschaft)和法理社会(Gesellschaft)之划分的影响，将这对概念放在社会系统的模式变量中来看待，因此这对概念也意味着对传统社会与现代社会的划分，特殊主义构成了传统社会的特点，而普遍主义构成了现代社会的特点。受此划分的影响，美国现代化研究专家莱维(M. J. Levy)对这对概念做了更细致的划分，他认为在普遍主义—特殊主义的范畴中包含了两个要素：一是切合性，指某个标准定的是否切合该成员关系的基本目的或这种关系所要协调的那种活动；二是社会排斥，指某人被拒绝参与某种成员关系是因为一些与他能力和成就毫不相干的社会分类原因。<sup>③</sup>在许多西方社会学家眼里，中国社会是一个特殊主义的社会，因为从切合性上看，中国规范制度的标准同其组织成员没有什么对立关系，如评工资的标准是工作年限或岁数等，而非工作表现与成绩；从社会排斥上讲，中国社会的家族取向会阻碍人们对能力和成就的重视，如以亲缘关系或人情关系对成员进行分类。

但西方社会学家的这些观点遭到了一些中国学者的反对。其中较具代表性观点由余英时提出，他想证明的是这对概念不适于用来划分传统与现代或中国与西方，因为它们在任何社会都是并存的。他说：“以实际情形言‘特殊主义’和‘普遍主义’是任何社会中同时存在的现象，美国、英国同样有个人关系发生决定性作用的实例。以文化价值言，中国和西方都有最高的普遍原则，适用于一切个人。这在西方可以‘公平’(Justice)为代表，在中国则是‘仁’(后来是‘理’)的概念。”<sup>④</sup>其实从学理上讲，余英时这一实例并不能驳到一种模式或取向，而在价值层面上来看，以中国的仁来对应西方的公平，我们看到的恰恰是仁字的理念是特殊主义的，即是要求人讲究等差序列的。另一种较有影响的观点是由郑也夫提出的，他接受帕森斯的这种二分法，但对特殊主义的内涵进行了挖掘和辨护。<sup>⑤</sup>但这种反对是概念上的，而特殊主义和普遍主义在帕森斯那里指的是社会行为变量模式，因此它宜于在制度和行为规范的层面加以识别。中国社会中的基层单位如此地热衷于制定土政策，就是一种很好的识别方法。

土政策再“土”，它也是一种政策，是根据上级方针政策或指示具体化和操作化的结果，这就决定了它含有超越行动个体之上的形式性特征，因此我们有理由认为土政策中具有普遍主

① 罗伯特·金·默顿著，何凡兴等译，《论理论社会学》，华夏出版社1990年版，第157页。

② T. Parsons and E. Shils, "Toward a General Theory of Action", Cambridge: Harvard University Press, 1950, pp. 82.

③ 转自丁学良，《现代化和不同社会的结构》，《读书》，1985年，第8期，第109页。

④ 余英时，《从价值系统看中国文化的现代意义》，载《文化：中国与世界》，三联书店1987年版，第67页。

⑤ 郑也夫，《代价论》，三联书店1995年版，第41~56页。

义特征。但是，土政策之所以“土”，也有它的另一层含义。因为土政策在它的决策过程中总是根据当地的或某些人的特殊性而制定的，总是当地的领导层把上面所传达下来的政策和本地实际相结合的产物，或根据本地需要的产物，所以其中就起了一种很重要的变化，即当他们把某种经过他们之手的政策，以根据其自身需要为修正系时，它同时就具有了特殊主义的含义。基于这一认识，我们大致可以按其所含的不同程度把中国中基层的土政策分为三类：

一、基本贯彻型。它是指地方或组织的决策者以上级下达的政策为主，根据本地区或组织的情况，而将其具体化和操作化，以便让其管辖下的成员对照执行。由于它不大考虑本地区和单位的具体情况，故“土”的成分不够，政策性很强，因而普遍主义的成分较强。

二、混合型。它是指决策者在制定政策时既不违反政策的基本精神或含义，也要照顾到他们要考虑进去的那些人，这里的考虑对象既可以包含他们自己，也可以是工作中的那些被其器重的人员，或者是不敢得罪的人员，或者是有靠山的人员，或者是同决策者有特殊关系的人员，或者是给予决策者好处的人员等等。在这一类型中，如果决策者一定要让政策照顾到一部分特殊人的利益，他们可以从这些人身上找到更多的特点来当做条例，这样的条例越多，带进来的人就越少。还有另一种考虑是决策者有意识地照顾那些社会资源相对匮乏的人，或对他们表示同情，而在附合政策含义的条件下，将政策向其倾斜。

三、自得利益型。它是指中基层的决策者在贯彻上级的或制定地方政策时，按照自己的切身利益来规定条例的，而政策的变化也是随着其自身条件的变化而变化。这种类型的特殊主义成分很强。

在分析土政策的类型时，不宜用是否有硬性条件来衡量上述两种成分所有的程度，因为无论哪种类型的土政策，通常都要有一些硬性的标准。因为这种标准的设定会有两种可能：(1)如果这个标准是切合性的，那它是普遍主义；(2)如果这个标准不切合，那它是特殊主义。如学校评职称时，用教学和科研成果就是切合性的，用年龄或年限就是不切合性的。但在中国，通常的做法是这些标准既有先赋性的(ascribed)，也有获得性的(achieved)，如上面例子中的两个标准都重要。故无所谓切合性和社会排斥性的问题，也无法看出特殊主义和普遍主义。再者，大凡有“硬杠杠”的地方，就会配有另一套特别条例，以便把被切出去的但又不能切出去的人员作为特殊考虑的对象。

更值得注意的是，在现实社会中，当土政策实施时，它所设定的条件和标准，在包含了自得利益者的同时，总会带进一部分条件相当的其他成员，而让人们无法判断出决策者的动机，使得该土政策的实施中难以明显地表现出它属于哪种类型。因此，我认为土政策做为一个完整的制度所体现的特点既非特殊主义，也不是普遍主义，而是把两者巧妙地揉合在了一起。它避开了西方社会学家对中国与西方社会做的特殊主义和普遍主义二分法比较，成为很具中国特点的一种“你中有我，我中有你”的(圆通)模式。

### 三、土政策的潜功能

从上面的分析中，我们可以看出，中国的地方性政策如果按照普遍主义和特殊主义的二元划分，在理论上讲本是可以有两种倾向的，一是基本上按照普遍主义的原则进行，形成第一种类型；这种类型在功能上也最有可能和上级政策保持一致，导致显功能中的一些主要特征。但这一类型在现实上会受到地方和组织排斥，因为这种宁缺勿滥做法既不符合结合本地实际的

宗旨,也会对本单位利益有所损害。另一种是基本按照特殊主义原则进行的,形成第三种类型,但这又是同政策的本质和上级的政策完全相违背的,并极易造成上级的查处和下属的反抗。因此中国的土政策从制定的过程到实施是尽可能地体现出混合类型,它们或相辅相成,或名实分离,或貌合神离,或以特殊主义始,以普遍主义终,更重要的是混合型还具有包含另外两种类型的特征。这意味着,土政策中所体现的特殊主义和普遍主义不是在它的切合性和社会排斥上,而是它们在揉合之后所表现的不同作用上。这种类型的特征将表现为从普遍主义(参照上级政策)→特殊主义(本位主义的考虑)→普遍主义(表面公正)的一个完整过程。

这一过程首先是指地方或组织决策者,先从上级那里、或从本地的需要出发,获得建立土政策的机会,并以在方向上不同这一出发点相违背;然后在这种普遍主义的保护下,根据决策者所圈定的那些人的特点制定政策。这就造成该政策总是对团体中的少部分人或特定范围内的人有利,它使那些在同决策者意图相关的人从中获得资源的同时,使另一部分人产生相对剥夺感。但无利可享的成员也并不会因此而不满,因为他们认为既然是一种政策,又不是哪一个人说了算,那就必须承认它的合理性、公正性和至高无上性。最后产生了形式上、表面上的公正,既形式主义。

如果我们上面的分析可以成立的话,那么就会引出一个权力限度的问题。因为只要上级下达的一种方针政策不必直接贯彻,而需要经过中基层组织领导之手重新制定才能操作,或者他们可以直接制定政策,那么其权力就会扩大。根据布劳(P. Blau)的社会交换理论,权力的形成依赖于如果甲方拥有乙方需要的资源,而这些资源是乙方获取的唯一渠道<sup>①</sup>就会导致甲方对乙方拥有权力。假如地方或组织在处理政策问题上,功能是以贯彻和执行为主的,那么这种权力就会被限制。而因上面政策不够具体或无法具体或没有产生,要求各地方或组织结合本单位的实际情况来制定和落实,这便导致了上级的政策只能提供资源,却由地方或组织决策者来控制资源,结果便是地方或组织的权力急剧扩张。这里产生了一个重要命题:政策制定中的普遍主义原则导致权力的有限性,而特殊主义原则导致权力的扩张和泛化。也就是说当上面的一种政策需要让中基层组织领导来重新界定时,他的权力就会上升;而当上面的一种政策只需要地方或组织的领导传达执行时,其权力就会下降。因此,一旦中基层组织领导希望能强化和提升其权力,他们就会倾向于尽可能多地使用土政策中的特殊主义成分,而减少普遍主义的成分。再者,就土政策的含义而言,其可变性、临时性等都使它在操作上不象法规那么清晰,即土政策允许存在一定的模糊性,或出现一些模糊的边界,但这种模糊性对决策者来说是相当有利的;这样一来,他们就拥有了对他们自己制定的政策的解释权,从而表现为文字上的普遍主义和解释上的特殊主义。他们可以面对不同的对象做不同的解释,而他们越解释,他们的权力也随之越大。结果,土政策造就的通常是一手遮天的“土皇帝”。

随着这种地方权威主义的扩张,土政策的性质开始发生变化,其特点是它已经从无论如何都是所谓的“政策”,转移到了无论如何都是“土”的上来。这时的土字含义也更加丰富,它除了前面的意思外,还有三层意思:一是表示土政策在形式上可以是贯彻上面的指示和精神,但在实际上是运用自己的权力对社会资源做灵活的处置。二是当土政策在形式上和实质上发生分离后,它对上就成为一只可以交代过关的东西,而事实上成为一种对应于上面政策的对策,即所谓“上有政策,下有对策”。三是就下属成员而言,其内涵均由政策的掌握者加以诠释,

① 彼德·布劳著,孙非、张黎勒译:《社会生活中的交换与权力》,华夏出版社1988年版,第140—46页。

诠释的结果便是“说你行，不行也行；说你不行，行也不行”。

土政策在制定和实施过程中导致的权力的形成或上升，会引起下属的反抗心理或行为，因此这种无限扩大的权力仍需要合法化。布劳认为，权力的合法化主要是通过社会赞同来实现的。<sup>①</sup>但我这里提出的地方性权力扩张同社会赞许关系不大，因为这种权力是自上而下的，而非自下而上的。因此，地方或组织权力的合法化可以在土政策制定与实施过程中，通过三种策略得以实现：（1）用土政策具有的形式上的普遍主义成分来确立权力上的合法性；（2）用政策里含有的特殊主义成分让那些具有反抗或不满倾向的人获得资源；（3）用平衡性原则<sup>②</sup>让没有获得资源的人感到资源人人有份，不过是个时间问题，或资源的种类略有差异的问题，而不是得到得不到的问题。由此造成处于土政策管理之下的成员要么形成巴结权威，搞好关系式的人格，要么形成逆来顺受性人格。<sup>③</sup>

由此可见，土政策的潜功能可以表现为：（1）对政策中涉及的相关资源以有力的再控制和再分配，使原有的政策含义发生变化，社会资源的流向可能和政策的本身要求不符，只同制定土政策者的意图相符，导致地方或组织权力的扩张。（2）形成和上面政策相对立的“对策”，即成为一种地方性策略，它既能对上级部门交代过关（形式主义），也能对自己有利（本位主义和地方保护主义）。（3）地方或组织决策者在当地具有至高无上的权威性，而成员也认识到只有无条件地顺从权威者，或同他们达成良好的人际关系，他才可能获得一定的利益。在土政策中产生相对剥夺感的成员，一般只认为自己先赋性或获得性方面的条件不够，而不怀疑该政策中具有的特殊主义策略，形成认倒霉性的或忍从性的人格。（4）造成许多社会成员曲解国家政策，导致个人同国家政策之间的对立情绪。

可以毫不夸张地说，在当今中国社会，凡是最高决策层有方针政策出台，就会即刻在各个地方或组织中产生相应的五花八门的土政策，计划生育、结婚登记、办理城镇户口、农民工进城打工、住房分配、离退休待遇、教师工资待遇、入党提干、选拔人才、报考研究生、出国进修、小学就近入学、毕业填报志愿、生老病死、设路卡、摊派等等，就不用说一些上级还没有出台而下面已经定出的土政策了。如果我们假定土政策对社会资源的控制和日常生活制约是全方位的，那么也就意味着地方和组织上的权威是扩张的，泛化的，无处不在的，它为决策者提供了各种社会交换的可能性<sup>④</sup>。

#### 四、土政策功能需求的社会类型

中国的土政策能够如此地大行其道，从政策的出台方式来看，由于中国时下需要治理、调整、完善的地方太多，而且法律又不健全，所以不但暂时需要政策来补充法律，而且需要众多的政策来解决许多当务之急。但各领域的最上层决策者在决策过程中又会感到中国的中基层社会太复杂，把政策搞的过细恐怕会适得其反，因此倾向于宜粗不宜细，希望中基层单位根据本地实际情况来落实执行。但这不过是土政策形成的一个契机，并不是出现这一现象的根本所在。

① 彼德·布劳：《社会生活中的交换与权力》，第26页。

② 翟学伟：《中国人际关系网络中的平衡性问题：一项个案研究》，《社会学研究》，1996年，第3期。

③ 参见翟学伟：《中国人的面具人格模式》，《二十一世纪》1995年12月号。

④ 参见张宛丽：《非制度因素与地位获得——兼论现阶段中国社会分层结构》，《社会学研究》1996年第1期，第67页。

从宏观的社会控制力角度看,土政策盛行的根本原因在于目前的中国人生活处于“两头小,中间大”的格局之中,即国家政府和个人小,地方或基层组织大。也就是说中国人基本上是依赖于他的单位或地区来维持生计,而非依赖于国家和自己来维持生计的。国家制定的各项法律、法规、法令、方针、指示、哪怕是具体的规定等,对中国的老百姓均有“天高皇帝远”的感觉,人们可以借助于各种大众传媒获悉它们,但这除了表示自己关心国家大事或大政方针外,人们并不能只以此行动,更何况,中国人这时更相信的是“县官不如现管”,并认为自己如果没有了基层组织单位,那就意味着他一无所有。因此对中国人现代生活而言,最为重要的就是他所要依赖终生的地区和工作单位对他的各种待遇如何。在这种社会格局中生活的人,土政策的作用怎么强调都是不过分的。

如果我们用此社会格局来同计划经济体制下的社会格局相比较,就可以发现计划经济体制的社会格局是中央集权性的,这种格局对社会成员生活的影响方式是一头大、两边小,大的一头是中央政府,它基本上将所有的一切社会和生产资源都控制在手中,然后根据计划分配给个人,从口粮到布匹,这时的地方组织基本上只起一个二传手的作用,它本身是没有什么力量来控制资源或产生自己的土政策的,所以它的职能是完全地贯彻和执行上级的各项指示、路线、方针及政策等。同时,人们的思考方式也是由大到小:国家→集体→个人。而在一个完全市场化的社会,其社会控制力对生活的影响方式则是两头大,中间小的格局,小的一处是地方机构和工作单位,大的两头是国家和个人。在这种社会里,当国家制定出法律或政策后,个人的活动空间非常大,具有很强的自主性和流动性。他们依据的是政府条文(法律或公共政策),依赖的是他自己能力,而非他所在的单位,没有了这种对地方或组织的依赖性,土政策也就没有了意义。

可见,在中国社会由计划经济向市场经济转型的过程中,社会格局对其成员的影响方式开始由一头大,两边小的模式转变为两头小,中间大的模式。后面这种社会结构在形式上有点接近于梁漱溟曾经对传统中国社会所做的分析。梁漱溟认为中国传统社会重视家庭生活,而缺乏团体生活,个人因此也融入到家庭生活中去,形成一种两头小,中间大的图式:团体=家庭=个人,而西洋社会重视集团生活,个人在其中和集团相对立,确不重视家庭生活,因此是一种两头大,中间小的图式:团体=家庭=个人。<sup>①</sup>如果以梁漱溟的这一观点来看今天中国社会与中国人的变化,那么中国人的生活的单位结构,虽然在形式上与梁氏的图式很相象,但在内容上却有了本质的变化,此时的家庭单位经过中国40多年的改造和发展,已没有了过去的那么多重要功能,而这些功能却让给了基层机构和工作单位,而原先在传统社会相当重要而发达的乡规、宗规、族规、家法等也相应地变成了地方和组织中的土政策。总之,当中国人的生活单位由家庭转变成街道、乡镇、工作单位后,原先农耕社会中家庭的规矩也就相应地转化为了土政策。而由于这样一种转变在文化的深层结构上是同中国传统生活方式存在着相当程度的吻合性,因此中国人也能适应这样一种社会构成方式,反倒是不太能适应一头大,两边小的计划经济模式或两头大,中间小的市场经济模式。

很多中国人在价值判断上把土政策看作一种不好的社会现象,是因为他们在此政策下产生的相对剥夺感造成的。但由于它在深层结构上体现了框定在这种社会格局中的人反过来对现实社会的需要,结果人们在事实上离不开这种随意性、灵活性、临时性较显著的行为准则。

<sup>①</sup> 梁漱溟:《中国文化要义》,见《梁漱溟全集》第三卷,山东人民出版社1990年版,第80页。

因此土政策,无论其功能上的显性和潜性等,都将同传统的道德观念和现代的法律意识一起,各自对地方和组织生活与工作秩序起着规范、控制与维系的作用,而就目前的社会格局而言,土政策在此方面的作用或许还会超过另外两者。

## 五、结论

通过以上的分析,我认为,土政策本源于对最高政策的具体化和补充,但由于它在制定和实施的过程中采取了将特殊主义和普遍主义两种成分相混合的策略,使得地方或组织的政策制定者在形成其权力合法化的同时,非但没有受到限定,反而随之无限地扩张。结果,地方或单位的权力越大,国家政府和个人的权力就越小。在这种权力的控制下,土政策在内涵上可以被转化为一种对策,具有上对付下级,下对付下属或百姓的功能,并能消解掉由此引起的反抗心理或行为,形成社会成员的人情式的忍从性的人格。而这一切又同我国经济体制转型时所发生的宏观社会背景相契合,它显现了个人对处于一种两头小、中间大的社会格局中的社会需要。

最高层的政策在任何时候都是为完成特定的目标而确立的,它需要具体的政策将其贯彻落实,但如果它造成地方、部门、组织能依此无限扩大自身的权力,形成种种对策,就会在相当的程度上偏离或破坏上述目标的实现,在产生表面繁荣的同时,引起社会整体性的失范。当然,由于土政策作为政策中的一种类型,本身又对本地区或组织具有控制力,因此这种失范也具有长期的潜在性,它只有在一定的机会中才会表现出来。这或许正是土政策诸种社会功能中所隐含的但又最值得我们重视的问题。

### 参考文献:

1. 罗伯特·金·默顿著,何凡兴等译:《论理论社会学》,华夏出版社 1990 年版。
2. 丁学良:《现代化和不同社会的结构》,《读书》,1985 年,第 8 期。
3. 郑也夫:《代价论》,三联书店 1995 年版。
4. 彼德·布劳著,孙非、张黎勤译:《社会生活中的交换与权力》,华夏出版社 1988 年版。
5. 翟学伟:《中国人际关系网络中的平衡性问题——一项个案研究》,《社会学研究》,1996 年,第 3 期。
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》,《社会学研究》,1996 年,第 1 期。
7. 梁漱溟:《中国文化要义》,见《梁漱溟全集》第三卷,山东人民出版社 1990 年版。

责任编辑:张宛丽