

李金红
著

社区权力

——一个城市社区治理结构的政治社会学解读

SHEQU QUANLI
YiGe ChengShi SheQu ZhiLi JieGou De
ZhengZhi SheHuiXue JieDu

社区权力

——一个城市社区治理结构的政治社会学解读

李金红 著

图书在版编目(CIP)数据

社区权力:一个城市社区治理结构的政治社会学解读/李金红著.

武汉:湖北人民出版社,2015.8

ISBN 978-7-216-08695-0

I. 社… II. 李… III. 城市—社区管理—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第187505

出品人:姚德海

责任部门:文史古籍分社

责任编辑:余兆伟

封面设计:何鹰

责任校对:余兆伟

责任印制:谢清

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

字数:253千字

版次:2015年8月第1版

书号:ISBN 978-7-216-08695-0

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:14.5

插页:2

印次:2015年8月第1次印刷

定价:36.00元

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店:<http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话:027-87679656

投诉举报电话:027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

目 录

导 论.....	1
第一章 社区、权力与治理	25
一、社区.....	25
二、权力.....	35
三、治理.....	43
第二章 个案社区的基本概况	59
一、区位特征.....	60
二、历史沿革.....	61
三、社会结构.....	62
四、经济概貌.....	63
第三章 社区权力结构变迁的制度分析	64
一、社会整合制度的传统与变迁.....	64
二、社区自治的进入.....	68
三、社区社会组织的生长与演变.....	80
第四章 社区治理中的国家权威	89
一、社区治理中国家权威的传统与城市控制.....	89

二、传统国家权威的解体与社区权威的构建	103
三、国家对城市社区的战略控制与社区权威的消逝	109
四、社区建设的启动与国家权威在社区的重建	115
 第五章 社区治理中的社会组织	123
一、社区社会组织的兴起及其权力制度化	124
二、社区自治组织	126
三、社区公益组织	142
四、社区娱乐性组织	143
 第六章 社区治理中的居民	158
一、社区普通居民	159
二、社区精英	163
 第七章 社区权力主体的互动与调适	170
一、社区权力主体的互动过程	170
二、社区权力主体互动过程中社会秩序的调节与维护	176
三、社区同心圆状中心—边缘型组织体系的生成与演变	177
四、社区权力重新分配过程中国家与社会关系的改善	178
五、社区权力主体互动过程中的制度模式和现实模式	179
六、社区权力主体互动与调适的事件—过程分析	179
 第八章 发达国家和地区社区治理的经验与启示	192
一、发达国家和地区社区治理转型的经验借鉴	192
二、发达国家和地区社区治理模式的经验与启示	202
 第九章 构建中国特色的现代社区治理结构	212

一、构建以社区党支部为核心的完整的社区治理组织体系	212
二、建立社区党政组织、社会组织和社区居民合作共治的治理机制	215
三、拓展居民参与社区治理的方式和途径	217
四、构建需求导向的社区公共服务供给体系	220
参考文献.....	222

导 论

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中指出“社区是指聚居在一定地域范围内的人所组成的社会生活共同体。”作为一种社会生活共同体,社区是需要一定的权威和秩序的。社区权威与秩序的维系离不开权力。权力也是政治社会学研究的一个重要领域。本书就是以社区权力为维度,解读当前我国城市社区的治理结构。

随着中国改革重心由农村转移到城市,城市的经济、政治和社会正在发生深刻的变化。尤其是经过 20 世纪 90 年代市场经济体制改革的冲击,城市社区传统的单位制已逐步解体,而新的社区制尚未完全建立起来。新旧体制转换断裂的一个直接后果是城市社区管理出现了“权力真空”,这直接危及着城市的稳定和发展,以及现代城市的生成。市场经济体制改革给城市社区带来的矛盾冲突迫使城市社区进行相应的功能转换和治理创新。城市社区的矛盾冲突、功能转换和治理创新进而又影响到人们的日常生活,从而引起广泛的关注。

这种宏观的社会变迁以及其所引起的底层社会变化主要体现在以下几个方面:

(一) 自主型社会的形成与城市基层政府社会整合能力的困境

政府的社会整合能力总是与政府的权威性联系在一起的。只有当政府的权威受到挑战时,政府的社会整合能力才会受到质疑。中国城市社区居民自主性的提升,极大地改变了基层政府的行政环境,城市基层政府的权威经常受到来自社会组织权威的挑战,如民主选举、民主评议、民主决策、民主监督、上访等。这在很大程度上影响城市基层政府社会整合能力的发挥,加强基层政府社会整合能力已是当务之急。自主型社会的形成或者说正在形成构成了影响我国基层政府社会整合能力的一个制度背景。

在中国现代化启动之前,县政府是中国古代的基层政府,其职能主要是政治统治。基层政府与上级政府和政治国家浑然一体,共同构成了中国古代的官僚君主制。而官僚君主制之下,则是处于一种分散状态的社会。在社会中,家是最基本的生产和生活单位,宗族是社会公共物品的主要提供者。在官僚君主制的国家,基层政府所扮演的角色很大程度上是一种国家意志的表达,或者说是一种皇权的维护与象征。基层政府所表现出来的典型特征是政治能力较强和行政能力较弱。在宗族自我管理的社会之中,宗族基于自身利益的保护,天然地排斥着国家权力在社会的渗透与扩张。因此,在古代中国,尽管基层政府是最靠近社会的国家权力机关,但其行政权力并没能真正进入底层社会。

中国现代化被迫启动之后,御侮图强和赶超西方发达国家成为中国最为紧迫的任务。中国现代化的加速前进,客观上要求国家力量对分散的社会进行整合,如兴办新式学校、修建交通设施,进行城市化建设等。为达到这一目的,国家行政权力开始下沉,从“王权止于县政”到在县以下建立基层政府。这一过程先后经历了清末“新政”的“乡镇自治”、国民党的“新县制”和“保甲制度的重构”、新中国成立后的单位制的建立,中国形成了政社合一,权力高度集中的社会制度。城市的单位被高度行政化,成为了整个行政体制的末梢。基层政府与他们之间的关系也简化成一种命令—服从的上

下级关系。在这样的制度背景之下,基层政府的权威根本不可能受到来自社会权威的挑战,基层政府充分利用自己掌握的资源,全方位地负责社会成员的“生老病死、衣食住行”等事务,从而形成一种“全权全能政府”。此时,基层政府表现出了一种极强的社会整合能力。

“全权全能政府”对于整合社会资源,动员社会力量,推动现代化的发展起到了重要作用。但是,基层政府行政权力向底层社会的广泛渗透,极大地提高了国家的行政成本,降低了整个国家的行政效率。随着市场经济体制改革的推进,单位制逐渐解体,城市居民逐渐在经济上和“衣、食、住、行”等日常生活中获得了自主性,市民的产权意识也逐渐形成。以产权多元化和经济运行市场化为基本内容的经济体制改革直接促进了一个具有相对自主性的社会的形成。^①

作为自主型社会,社会成员首先要求经济上自主。城市社会的从业人员要求工作与日常经济生活分离开来,个人由依附性的“单位人”变为自主式的“市场人”。其次,社会成员在政治上开始追求民主。经济上自主所产生的一个直接结果是社会成员的政治民主要求。自主的社会成员对大一统的国家行政组织日益不满,于是他们开始注重建设自己的组织来维护自身的权益,进而形成了一些不同于国家基层行政组织的社会组织。最后,在自主型社会中,社会呈现出一种多元化格局。政社分离和社会分化,城市社会原有的较为简单的社会结构出现了很大变化,最为直观的改变就是社会阶层结构的分化与重新组合。社会阶层早已由干部、工人、知识分子细化为国家与社会管理者、经理人员、私营企业主、专业技术人员、产业工人、农民工等多个社会阶层。

自主型社会,改变了传统城市基层政府的微观基础。经济上的自主使大量资源从国家分散到社会,基层政府再也难以凭借其经济上的优势完成对城市社会的整合。政治上民主使基层政府命令—服从的管理手段再难奏

^① 孙立平:《改革开放以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年(2),第48页。

效,基层政府的社会整合能力日趋减弱。社会分化产生的多种利益主体,一般不会进行反政府的活动,但他们会在城市社会形成多个权力中心,并在一定程度上影响着城市基层政府的社会整合能力。如人们常说的基层政府在行政管理过程中碰到的“钉子户”即是如此。由此可见,正是自主型社会的逐渐形成,基层政府才难以按照传统的行政方式完成对城市社会的整合。

(二) 中国社会组织的发展与城市社会政策的困境

中国没有平民与贵族形成力量对比的城邦国家的历史,国家的形成也不具有二权制或三权制特征的氏族模式,而是基于个人性质权力结构和等级分层的首邦模式。^① 古代中国长期的官僚君主制政体结构下,社会组织不仅缺乏生存土壤,而且没有发展空间。社会组织的缺乏,导致了几千年中国“人治”和“德治”的传统。有学者通过对中国近代史中商会或绅商的研究得出结论:虽说当时的商会和绅商表现出对国家的很强的依附性,然而根据他们的意识、功能以及与国家的关系,可以说他们已然构成了“公民社会的雏形”。^② 新中国成立后,由于经济上的高度计划和政治上的一元化领导,这些社会组织很快被纳入到国家政治体系之内,中国的社会组织由此消逝。中国社会组织真正兴起是在改革开放之后。

改革开放之后,随着多元利益分化导致社会分层的出现,“市场权力”增大导致国家权力缩小以及社会结构分化组合,中国社会组织得以迅速兴起。但是,由于改革开放前,党和政府对相对独立的社会组织持否定态度,认为“社会组织”是民间社会抗争国家的一种手段。“民间社会”则意味着与政府的对立。^③ 这就使得中国社会组织的兴起一直面临着合法性困境。

^① 马长山:《国家、市民社会与法治》,商务印书馆 2002 年版,第 41 页。

^② 马敏:《官商之间——社会剧变中的近代绅商》,天津人民出版社 1995 版,第 220—303 页。

^③ 俞可平:《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 204 页。

中国社会组织兴起的过程也是其争取合法化的过程。

在社会组织合法化的过程中,大量社会组织涌现,许多传统意识形态观念抛弃,使越来越多的人由对社会组织的拒绝转变为接受或默认。1980年代末“希望工程”的创办及其采用社会化的方式逐步得到社会的支持和政府的认可,标志着由社会组织公益事业已经具有了合法性的制度基础。1990年代后,中国学术界发起了一场关于公民社会的讨论,这一讨论的成果之一就是社会组织的现实和观念在学术界取得了合法性。1998年6月民政部正式将“社团管理司”更名为“民间组织管理局”,这意味着社会组织正式得到了官方的认可,社会组织在中国取得了合法性地位。

与社会组织合法性进程相对应的是国家对社会组织从“堵”到“疏”政策的转变。改革开放前,中国共产党在政治上高度一元化的组织和领导体制及其对社会组织在意识形态上的否定,完全阻止了社会组织在中国的生成和发展。但随着改革开放后经济和政治环境的改变,国家“放权”和“还权”改革的深入,中国社会组织形成了不断兴起的事实,这就在客观上要求党和政府顺应社会组织发展的要求,对社会组织的生成和发展从简单的禁止到适度的开放,即从“堵”到“疏”。

党和国家在对社会组织管理的放开过程中,先后于1989年和1998年颁布了《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位管理条例》,从根本上改变了原来对社会组织的行政管理体制,实现了对民间组织由民政部门和党政主管部门的双重领导。党和国家对社会组织的管理由完全的行政控制转变为主要是通过控制活动经费和设立党组织来加以控制。由于有了合法的身份,社会组织也就有了相对独立的活动空间。

中国社会组织不断兴起所产生的一个最为明显的现实问题就是其对国家政策的影响程度不断增强。改革开放前,少数几个如工会、妇联、科协等社会组织事实上是带有很强官方色彩的,它们对国家政策影响不大。然而,改革开放带来了社会组织的发展与壮大,各类社区组织、业主委员会、弱势群体权益保护组织、社会服务性组织、社会公益性组织等如雨后春笋般地发展起来。他们为了自身的利益(如拆迁、治安、环境、就业、服务等),而对城

市的社会政策不断增强其影响。社会组织对城市社会政策的影响主要体现在住房、医疗、社会保障、消除贫困、社会公正、城市拆迁、业主权利、城市环境等方面。

当然,不可否认,中国社会组织的兴起带有很强的政府主导性,具有很强的官民双重性的特点,中国甚至可以说还没有真正意义上的社会组织。但是,从中国社会组织兴起后的变迁来看,特别是从它们对党和国家政策所发挥的影响来看,我们有理由相信中国社会组织正在向合法性、独立性、自主性方向变迁。由于中国社会组织的兴起是政治国家“放权”与“培育”的结果,所以社会组织与政治国家之间不是一种对抗关系,而是适应中国社会发展的分化与合作关系。中国社会组织与政治国家的日益分化与合作也就构成了我们当前理解社区、建设社区的宏观背景。

中国社会组织的兴起,改变了传统社会政策的制度环境,城市社会政策制定与实施的传统模式因社会组织的发展而逐渐难以为继。在中国社会组织与政治国家正在日益分化与合作的宏观背景下,由政府主导城市社会政策将日益艰难,政府有关城市社会政策的制定与实施越来越谨小慎微,社会组织对城市社会政策的介入与影响越来越深入。

(三) 城市社会精英的崛起与社会矛盾的加剧

当今我国城市社会结构发展变化的一个突出特点是精英人物的崛起。基于我们近几年城市社会的调查与体验,依据拥有权力的形式和来源,我们可以将中国城市社会精英分作两类。一类是政治精英,即掌握着正式权力资源的党的干部和政府延伸到社会的各职能部门的工作人员。具体而言,也就是中国城市社区中的群干。尽管他们现在多由选举产生,但却具有强烈的行政化倾向,他们不属于政府序列,但主要是依靠政府力量来影响着社会。另一类是社会精英,即在社会中拥有一定的优势资源、具有一定的政治社会影响力、并与社会公共权力关系密切的居民。

其实,中国城市社会是从来不乏政治精英的。在漫长的古代中国历史

上,乡村是社会的经济基础,城市是专制政治统治堡垒,表现出城市与乡村、政治与经济二元分离和对立的突出特点。^① 作为专制政治统治堡垒,我国传统城市社区在权力结构上长期呈现出精英单一化的特点,即政治精英一直在城市社区中占据主导地位。清代以前,城市作为国家政治的载体,完全处于皇权的笼罩之下,科举官僚作为国家政治精英,几乎是城市社区中唯一的精英。到了清代,在商业最为活跃的地区,新的城镇开始涌现。与这些城镇一起涌现的商人团体常常与国家合作从事各种公共活动,诸如公用事业建设、维持救济组织、调解争端,等等。随清末十年新型商会的兴起,这种趋势达到了顶峰。^②

随着新兴商人团体的出现,在经济上拥有优势地位的商人常常以社会精英的身份影响着政府的城市社区管理。然而,从根本上说,商人团体始终处于依附地位,各种行业行会也常常需要得到官方的保护,商人团体和行业行会的成立也往往是出于国家政策的倡导,这些拥有优势经济地位的社会精英有时更像是政治精英,他们通常以“红顶商人”的身份代表国家管理着地方经济。

清末民初,是一个社会力量迅猛发展,社会与国家不断冲突的特殊阶段。在此期间,受御侮图强和“天下兴亡,匹夫有责”思想的鼓动,各种民间势力对国家软弱无能的不满情绪日益增强,国家权威不断被削弱。此时,社会精英空前活跃,他们与政治国家处于一种对立状态,并严重影响着国家政治社会秩序的稳定。

新中国建国后,为了建立和维护稳定的政治社会秩序,也是为了尽快完成赶超型现代化发展道路,国家行政权力对社会力量进行了超强的政治动员与整合。这种超强的政治动员与整合在城市主要是“单位制”为主体、“街居制”为补充的单位体制。城市社会主要是由一个个企事业单位所构

① 徐勇:《非均衡的中国政治:城市与乡村比较》,中国广播电视出版社1992年版。

② 黄宗智:中国的《“公共领域”与“市民社会”——国家与社会间的第三域》,邓正来、亚历山大编:《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,中央编译出版社2002年版,第433—434页。

成。这些单位之间缺乏横向的有机联系,而是隶属于国家各个部门。国家犹如一个巨大的“蜂巢”一样将一个个单位吸附于其中,而单位又如“类蜂巢”将一个个社会成员吸附于其中,从而形成了一个“蜂窝状”社会。^①居民委员会处于单位之外,在法律地位上属于群众自治组织。但是,由于其构成成分主要是社会边缘人群,在城市社会生活中的影响甚微,而且更多的是附属于政府。所以,改革前的中国城市社会事实上是一种政社高度合一的结构形式。在这样一种社会结构形态下,城市社会成员被完全纳入体制之中,基本不存在体制之外的社会精英。城市社会精英的崛起是改革开放后的现象。社会精英的崛起与下述两个因素有关。

一是市场经济改革引发了“单位制”的解体。市场经济体制改革不仅改造着经济领域,而且改造着社会领域。作为建立社会主义市场经济体制主要内容的政企分开、正事分开以及与之相应的政社分离、企社分离、事社分离的改革,其深刻影响就在于导致了“单位制”解体,社会成员也由具有依附性的“单位人”转变为自由式的“社会人”。随着“单位制”的解体,城市社会结构日益分化,各种社会精英开始出现。首先是“单位制”的解体后,中国城市近乎同质的收入分配形式也随之解体,社会成员拥有的经济资源开始分化,这直接促成了拥有优势经济资源的经济精英的崛起。其次是“单位制”的解体,使得原单位的“干部”作为政治精英的身份开始发生变化,他们只能在生活的社区以社会精英的身份影响城市社会。再次是“单位制”的解体后,国家再也不可能依靠单位完成对社会的整合与控制,这使得城市社会一些民间精英的活动不仅有了活动的空间,而且也得到了政府的许可,有时甚至与政府结盟,与政府共同治理社会。而且,随着“单位制”的解体,国家对社会的管制也随之放松,城市社会的一些非法精英的活动也开始出现。总而言之,市场经济改革引发的“单位制”解体,为城市社会精英的产生奠定了基础,使城市社会精英的崛起有了可能。

^① 徐勇:《论城市社区建设中的社区居民自治》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2001年第3期,第6页。

二是社区建设推进导致了城市社会自我管理的发展。我国城市社区建设开始于20世纪90年代,与改革开放以来我国社会体制和社会结构的整体性变迁有关。伴随着社会体制和社会结构的整体性变迁,城市社会出现了一定程度的社会疏远、社会离散和社会失序,例如1990年代中期出现的“法轮功”、“传销”即是如此。面对单位制弱化后所产生的城市社会管理真空以及城市居民社会资本的下降与丧失,社区越来越为政府所重视,由此出现了全国性的社区建设大潮。^①从我国城市社区建设的实践来看,我国城市社区管理体制改革大体上是以社区自我管理为基本导向。在社区自我管理过程中,由于普通居民的自我管理意识较弱和能力不足,社区自我管理更多地表现为一种社会精英管理。社会精英管理局面的形成,也大大促进了城市社会精英的崛起。

崛起后的社会精英分属于不同社会群体的代表,在大多数情况下,对本集团利益的忠诚是他们在社区治理和公共参与过程中的首先考虑。基于此,城市社会精英在社区治理过程中,更多地表现为一种利益政治观,而非权谋政治观。在利益政治观的支配下,社会精英不仅致力于与政治体系的结盟,而且精英自身之间也很容易形成了比较稳定的结盟关系。结盟后的社会精英具有相对大的社会能量,对整个社区社会生活产生着重重大影响。他们不仅影响着社区公共政策的制定和执行,而且在某种程度上支配着社区中的弱势群体。这样,社会精英在追逐自己的利益过程中,就明显地处于一种有利的位置。通过这种有利的位置,社会精英不仅将社区居民在社区的利益分化固化,而且还使这种利益分化继续扩大。由此,精英的崛起,不仅没能改善城市社会的治理结构,反而使城市社会的矛盾加剧,近几年被广泛讨论的城市中的“仇富”、“仇官”现象即是如此。

^① 夏玉珍、李骏:《社区组织体制创新刍议》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2003年5月第3期,第44页。

(四) 城市居民社区参与意识的增强与参与困境

我国城市社区建设的基本导向为社区自治。所谓社区自治,根据我国《宪法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定,社区自治是指在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,并逐步实现社区居民的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。当前,在社区自治推进的过程中,由于国家与社会在社区中的力量对比关系不是等值互补的,即社会自主性和独立性的发展程度不单纯由国家权力从社会中退出的程度决定,它在很大程度上取决于社区居民的社区意识。居民的社区意识,不仅要靠社区参与来表现,而且也要靠社区参与来培养。

居民的社区参与主要是指社区居民参与社区公共事务及其活动的过程和行为。从当前我国社区建设的实际情况来看,我国居民的社区参与正呈现出良好的发展态势,也取得了可喜的成就,参与的渠道有所拓宽,参与的形式和内容也得到了前所未有的扩展。从参与渠道来看,除了三年一次的居民委员会选举外,日常议事和决策的参与制度也有所完善。北京、上海等地的居民委员会已经开始由居民直接选举产生。沈阳、武汉等地在社区内普遍建立了由社区居民和社区单位代表组成的社区成员代表大会,每年定期召开会议,讨论决定社区内的重要事项。从参与内容和形式来说,居民不再只是被动地响应居委会的号召、执行居委会的决定,已经可以通过自己的代表参与到社区政治、经济、文化等事务的决策中来。^①

随着居民社区参与内容的拓宽、参与程度的加深和参与人数的增多,社区居民逐渐形成了一种社区参与的权利意识。他们不仅将社区参与视为自己应有的权利,而且还将社区参与看作实现自己在社区中的利益的重要途径。然而,现实是社区居民社区参与的内容虽然广泛,但主要还是局限于出

^① 窦泽秀:《社区与行政——社区发展的公共行政学视点》,山东人民出版社 2003 年版,第 269 页。

席居民会议、楼院卫生清扫、文体健身等一般性社区活动;社区居民社区参与的程度虽然在加深,但在社区政治参与上,参与的程度仍然很浅,主要是参与社区居委会和各级人大代表的投票选举,对于他们非常希望能参加的社区政治活动,比如社区公共决策与管理、社区权力监督等,他们很少能够参加;社区居民社区参与的人数虽然在增加,但社区参与率仍然很低,经常参与社区活动的主要是一些社区精英和少数老年人,相当多的社区居民尤其是中青年居民很少参与社区活动。显然,社区居民社区参与的这种现状是无法满足社区居民的权利要求的,也正因为此,当前我国城市社区存在着一种参与危机。

所谓参与危机指的是这样一种情形,参与的需求总是产生于社会矛盾和社会冲突多而严重的时期。这时,如果不开启参与的大门,社会矛盾得不到解决且会日积月累从而酝酿出更严重的危机;但如果开启参与的大门,以诸多社会矛盾为基础的参与行动往往会以不可控的方式和力度冲击试图为它提供空间的体制,严重者会造成社会动荡。^①当前我国城市社区就存在着这么一种现状:一方面,在城市社区建设过程中,国家由于财力有限,希望社区能够自给自足地提供一些公共物品,同时国家在“单位制”解体后也希望将自己的权力转移到社区,扩大其在社区的影响,所以,国家希望能动员社区参与;另一方面,由于传统体制的惯性,也由于害怕社区参与会带来工作压力甚至是社区动荡,国家又往往不愿或者不敢扩大社区参与的范围、程度和人员。

中国城市社会的新变化以及由此引发的新问题,极大地改变着城市社会管理的微观基础,使得城市社会传统的管理体制难以为继。由此,自1990年中期开始,中国城市社会管理体制开始了以社区建设为主要内容的应对性的改革。

社区建设,目的是要达到城市社会的治理与善治。具体而言,社区建设

^① 孙立平:《博弈——断裂社会的利益冲突与和谐》,社会科学文献出版社2006年版,第221页。