



上海市学术著作出版基金

邻里空间：城市基层的行动、 组织与互动

桂 勇 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

邻里空间：城市基层的行动、 组织与互动

桂 勇 著

世纪出版集团 上海书店出版社

图书在版编目(CIP)数据

邻里空间：城市基层的行动、组织与互动/桂勇著.
上海：上海书店出版社，2008. 11
(马克思主义研究 哲学社会科学研究. 第 20 辑)
ISBN 978-7-80678-991-9

I. 邻… II. 桂… III. 城市社会学—研究—中国 IV.
C912. 81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 172117 号

责任编辑 张玉贞
技术编辑 丁 多
装帧设计 王晓阳

邻里空间

——城市基层的行动、组织与互动
桂 勇 著

出 版 上海世纪出版集团上海书店出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)
发 行 上海世纪出版集团发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 mm 1/16
印 张 20.25
字 数 250,000
版 次 2008 年 11 月第 1 版
印 次 2008 年 11 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-80678-991-9/C·8
定 价 38.00 元

序 一

桂勇是我相识多年的学弟和好朋友,我非常高兴得知他的新作《邻里空间:城市基层的行动、组织与互动》得到上海市哲学社会科学学术著作出版资助,也非常乐意接受其邀请为这篇作品写一个序言。

城市基层的邻里生活,深刻地受到社会整体变革的影响,也成为观察社会运行体系变化的窗口。改革使邻里的居民逐步实现了生活的富裕,也使邻里生活内容和功能发生改变。邻里在改革以前的“单位社会”下,是福利型的居住安排方式,是实现政治控制和命令传达为主的社会组织。当前的邻里生活,已经强化了和形成着更加生动活泼的自我组织和公共活动的空间。城市的高楼大厦不断建造矗立,地标性的建筑和商业区不断改造,城市形态日新月异,被建筑师的巧手装扮得充满现代感,而我们往往忽视了在城市草根的变化也是如此生动和充满姿彩。城市居住小区不断规划和建设,邻里公共服务的设施在增加和完善,邻里生活的组织方式从行政管控到开始强化自我组织、公共参与,及利益和需求的表达,邻里生活的内容从买菜、维修到维权和选举,邻里出现了以居民公共利益和集体行动为导向的物业委员会、居民委员会及各种志愿者团队出现了基于网络的协商和互助,城市基层的治理格局正在重新架构的过程中。

当代城市的草根社会可以视为一种由不同个人与组织的互动所构成的场域,在其中社会性的、经济性的、政治性的各类关系纠缠在一起,形成了一个建构社会生活的基层公共空间和组织方式。理解城市基层和草根的变化,有的学者从“国家—社会”关系的理论范式来进行理解。而在政府行政体制框架下的社区发展运动,这样的一种民间力量的发展似乎还远远没有形成独立的社会力量。也有的学者则重视分析基层社区的组织结构和功能结构,如基层社区邻里叠加着生活服务功能,行政事务处理功能,政治组织和公共管理功能,教育和学习的功能等等,社区和邻里也存在包括“三驾马车”的组织结构。本书作者则从“人的行动”的视角来理解基层社会生活,跳出了“国家—社会关系”模式的窠臼,而以一种强调分化的行动者及其互动的分析框架来观察城市草根社会,这是有一定的创新意义的。

正是居民群众本身的生活需求,对共同利益的表达和追求,才成为城市基层社会空间不断得到塑造和组织的推动力量。这给理解我们的城市、理解我们的社区生活的实质提出了新的思考方向。社区以及城市基层不是传统的和我们通常所理解的城市层级化管理的基层的单元,不是政府所认为的基层政权建设,其实质是人民行动者的共同空间,是为了满足人民的需要、争取人民的需要的公共生活空间。需求的多样性形成基层社会空间结构的复合性,需求和利益的表达实现了共同体和组织化的形成,需求和利益的冲突和协调形成基层社会治理的秩序。如果抱着这样的思路,我们就知道正是在草根和邻里的人类行动的过程中建设起我们社会生活的空间,并从下到上地建设起人民共建、共享的城市。根据人的行动来实现邻里、社区生活的组织化,及提供相应的公共服务,实现公共利益的提高。这样的人的行动,意味着城市治理范式的转变,从由上到下的管理,到由下到上地实现人民的需求、建构共同生活的空间,组织人们的公共生活行动。因此,

邻里行动的自治和自觉,邻里行动的协商(乃至冲突)和组织,都突破了基层政权和三级管理的体制框架。基层行动者的参与方式、参与的自主性和积极性、参与和行为主体间相互作用的方式,以及寻求最终决策的方式,都显著地和由上到下的行政动员完全不一样了。邻里和社区是基层的人民群众根据自身的需求来形成自身利益的共同体的发育平台,是表达和实现自身的共同利益的公共空间。

让有着具体需求、具体利益的居民个体通过互动和共同行动,形成利益的共同体和自我组织化,并满足公共需求,实现共同利益,包括组织化地和其他社会主体进行协商、交流,包括一定程度地冲突来解决具体问题,这样就逐渐在邻里和城市的基层形成了区别于行政运行模式的社会生活运行模式和运行规则。这样的一种过程,将不可避免地受到传统城市管理体制的控制和影响。邻里和社区的不断组织化,其自治性和社会运行机制的发育,也是人民民主生长和发展的过程。它需要城市的管理体制对来自草根的民主发育更多的宽容和鼓励,也需要通过制度的环境、法律的环境为这样的基层社会的组织和运行提供支持。

基于这样一个从“人的行动”出发的研究框架,本书对社区建设运动的起源、动力及其后果,城市基层共同体的存在与否,新兴业主组织的发展与抗争,完成上级布置的任务和居委会的民主选举等问题进行了诸多富有启发性的分析。希望这样的分析路径,能够不断继续深入,相信能够对加强城市基层社会研究,及推动城市发展发挥积极的作用。

以此为序。我祝贺桂勇这本新作终于能付梓出版,并希望桂勇未来不断地进步,取得更为丰富和卓越的学术成绩。

任 远

2008年3月2日

序 二

早在 1887 年,德国社会学家滕尼斯在《社区与社会》一书中提出了作为一种由具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、守望相助、富于人情味的社会生活共同体的社区概念。社区是居民在私人空间之外的一个彼此沟通的公共领域,是居民培育和锻炼“自我管理、自我服务、自我教育”能力、培养公共意识的重要领地。

新中国成立后,我国在城市基层社会逐步建立了以“单位制”为主、以基层地区管理即街道办事处和居民委员会为辅的管理体制。国家通过单位这一组织形式管理职工,通过街道办事处和居民委员会管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。街道办事处的任务是办理市、市辖区人民委员会有关居民工作的交办事项,指导居民委员会的工作,反映居民的意见和要求。居民委员会的任务是办理有关居民的公共福利事项,反映居民的意见和要求,动员居民响应政府号召并遵守法律,领导群众性的治安保卫工作、调节居民间的纠纷等,从而实现了对城市全体社会成员的控制和整合,达到了社会稳定和巩固政权的目。

伴随着改革的深入,在我国经济转轨和社会转型之后,单位制逐渐被打破,单位管理模式趋于失效。街道办事处和居民委员会组织也

由于基层社会的巨大变化而面临很多的现实难题,在管理上陷入困境。因此,城市基层社会迫切需要一种新的组织形态和管理体制来解决社会中出现的问题和各种矛盾,承担起重新整合社会的功能。社区制正是为适应新形势、满足新的需求而出现的,它改变了传统的城市基层社会管理的理念和方法。它以服务为核心,合理配置社区资源,解决社区问题,努力为社区居民营造一个环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和睦的人文居住环境;强调居民广泛参与社区的各项规划、社区建设的实施以及社区事务的处理等;加强政府与社区的合作,在政府与社区之间形成积极而有成效的合作关系,在社区管理的过程中,以善治为目标,达至公共利益的最大化,所有这些都将在未来对我国城市社会的发展起到重大的作用。但是,就目前的情况看,社区制的实践时间不长,还处于初步的探索阶段,在理论和实践上都还存在很多的问题,尤其是政府、市场、社会、政党如何在社区中运作,是关系到社区制能否成功以及社区持续发展的重要问题。

针对我国城市基层社会街道办事处和居民委员会向社区制的转变过程中出现的现实问题,本书以宏观制度与结构变迁为背景,用社会学的行动者分析框架,从邻里空间与组织、社区建设与邻里空间的行动者、社区参与与利益关联、制度创新、组织变革与邻里政治、宏观结构变迁与微观政治空间的转换、基层自治与基层政权建设等方面,对当代中国城市基层的社会政治演变逻辑进行分析和探讨,进而对发生于城市基层的一些结构性因素予以深入而详细的说明。具体地,本书主要阐述了以下问题:在 20 世纪 70 年代末后的社会转型背景下,哪些力量与因素在影响着当代城市基层的政治社会生活?应该如何描述城市基层政治的实际面貌?隐含于城市基层政治背后的动力机制是什么?以及国家与基层社会关系如何?在这种分析中,主要把观察的聚焦点定位于被大多数中文文献称为社区的城市邻里。在单位

体制瓦解后,处于街道—居委会体制之中的邻里实际上已经构成了城市基层最主要的单元,在邻里这一空间中观测到宏观的整体性变迁与微观的个体需求的共同交织,以多元的视野作出更深入的思考,不断去完善社区制,使得社区制的管理方式能够形成长效机制,推动社区持续发展,使居民的生活水平和生活质量不断提高,从而向全面性小康社会迈进,这无疑具有重要的理论和现实意义。

张广利

2008年3月3日

目 录

序一	任 远 1
序二	张广利 1
1. 引言：城市基层的行动者、空间与组织	1
1.1 城市邻里研究中的“国家—社会”范式	2
1.2 从国家—社会范式到行动者分析框架	10
1.3 行动者分析框架下的邻里空间与组织	16
1.4 研究对象与资料来源	20
2. “社区建设”与邻里空间的行动者	26
2.1 社区建设运动及其叙事：两幅不同图像	26
2.2 社区建设运动中的行动者	30
2.3 直接选举与民主的多重面相	49
3. 邻里空间的性质	62
3.1 “社区”的建构与城市居住空间的本质	62
3.2 谁的世界？——社区参与与利益关联	77
3.3 制度创新、组织变革与邻里政治	85

2	邻里空间：城市基层的行动、组织与互动	
3.4	邻里的“空心化”	105
4.	邻里空间的组织、控制及其变迁	125
4.1	社会变迁与基层党组织	125
4.2	邻里空间中的居委会：历史与变迁	134
4.3	“四级网络”：从政治控制到行政化	153
4.4	对控制的挑战：以房产权利为核心的组织体系在邻里的 兴起	166
5.	从控制到“粘连”：宏观结构变迁与微观政治空间的转换	184
5.1	社会转型与城市邻里中的国家力量：一个分析框架	184
5.2	社会转型与政治—社会空间的转换	190
5.3	国家与城市基层社会在邻里中的“粘连”	212
5.4	私人化接触与城市基层的本土性权力操作策略	221
5.5	积极分子、楼组与人情操作策略	235
5.6	完成“上面”布置的任务、动员与民主投票	257
6.	讨论	271
6.1	基层自治与基层政权建设：社区建设中的悖论	271
6.2	城市民主的生长“空间”何在？	274
6.3	农村基层与城市基层：一个比较视角	278
	参考文献	284
	后记	310

1.

引言： 城市基层的行动者、 空间与组织

在经验观察上,我们常常可以看到微观层面的机制在很大程度上决定了宏观变迁的结果与历史的走向,甚至成为宏观变迁与历史演进的动力。但是,在当代中国城市基层社会变迁中,我们在某些领域看到的景象却有所不同:微观机制与地方传统、结构仍在或多或少地影响着城市社会生活,但整体性的宏观结构变迁却在更大程度上决定着微观机制与地区传统、结构自身的演变。“小社区”与“大社会”的总体关系在此表现为微观层面的演变决定于宏观层面的演变,基层共同体的演变决定于社会中心的演变,局部的演变决定于整体的演变。

作为城市基层政治—社会控制的两个最基本“场域”,邻里与单位组织的变迁很好地说明了这一问题。从 20 世纪中叶到 21 世纪初,邻里与单位的功能、地位、结构并不完全是由微观层面的制度安排与运作机制决定的,而是嵌入于整体性经济社会制度与结构之中。处于社会底层的行动者对于抗拒宏观层面的变迁是无能为力的。无论哪类行动者,采取何种方式来重新安排基层的制度、结构与运作,都无法抹平宏观变迁所带来的各种影响。在这一问题上,我们看到了 1949 年

后中国社会变迁的双重面相：一方面是超越微观层面的外部宏观力量在很多情况下对社会基本运作逻辑的屈服，以及与微观层面的行动者的妥协，另一方面则是宏观社会结构变迁与整体制度安排对社会各个角落无情的清扫。历史就在这种微妙复杂的整体与局部、宏观与微观、中心制度体系与地方运作机制的辩证作用中缓慢前进。各种力量的相互作用是暧昧不清的，这正是历史变迁的魅力所在。我们很难彻底弄清隐含于历史变迁背后的各种因素与力量，也很难对此提出一个普遍性的统一的理论解释。

正是基于上述认识，本书将尝试对宏观制度与结构变迁背景下当代中国城市基层的社会政治演变逻辑进行一项学术性的探讨。在这种探讨中，我将避免提出一个普遍性的解释框架的企图，因为这是非常困难的一件事情。我的目的，仅在于对发生于城市基层的一些结构性因素予以深入而详细的说明。具体而言，本书将集中阐述这样一些问题：在 20 世纪 70 年代末后的社会转型背景下，哪些力量与因素在影响着当代城市基层的政治社会生活？应该如何描述城市基层政治与社会生活的实际面貌？隐含于城市基层背后的动力机制是什么？以及国家与基层社会的关系如何？在这种分析中，我将把观察的聚焦点主要定位于被大多数中文文献称为“社区”的城市“邻里”(neighborhood)。在单位体制瓦解后，处于街道—居委会体制之中的邻里实际上已经构成了城市基层最主要的单元。而且，正如朱健刚(2002：4)所指出的，在邻里这一空间中可以观测到宏观的整体性变迁与微观的个体需求的共同交织，这无疑使得对邻里的研究更具有学术方面的价值。

1.1 城市邻里研究中的“国家—社会”范式

邻里与单位构成了中国城市基层社会最基本的两个单元。整体

而言,在 20 世纪 90 年代中期之前,单位共同体受到了特别的关注,如 Walder(1986)的杰出著作。到 20 世纪 90 年代后期,邻里开始受到更大关注,出现了一些相应的文献与博士论文(例如 Choate, 1998; Pan, 2002; Read, 2000, 2003a, 2003b; Liu, 2005)。在中文文献方面,与发达的农村研究相比,国内对城市基层社会研究相对落后。在早期,受到海外中国问题研究的影响,关于单位体制的研究受到了重视(如路风, 1989; 李汉林, 1993; 于显洋, 1991; 李路路, 1993; 李路路、李汉林, 2000; 李猛、周飞舟、李康, 1996; 李汉林、李路路、王奋宇, 1995; 曹锦清、陈中亚, 1997; 刘建军, 2000)。随着单位体制的瓦解、流动人口的增多以及居民对社区服务需求的增长,经济与政治资源开始流向以邻里为重心的基层,对城市基层社会的研究也由此出现了由单位研究向邻里研究的转向,出现了大量相关文献(例如白益华, 1995; 曹锦清、李宗克等, 2000; 陈家喜, 2003; 陈涛, 1997a, 1997b; 戴星翼、何惠琴, 2000; 丁元竹, 1995; 方明、王颖, 1991; 冯钢, 2002; 桂勇、崔之余, 2000; 国云丹, 2004; 华伟, 2000; 雷洁琼, 2001; 李汉林, 1993; 李培林, 2001; 李婷玉, 2001; 李友梅, 2002; 廖常君, 1997; 林炳秋, 1999; 林流, 1997; 林尚立, 2003; 林尚立、马伊里, 2000; 刘伟权, 1997; 刘晔, 2003; 卢汉龙, 1996, 1997, 1999; 马仲良, 2001; 潘小娟, 2004; 潘允康、关颖, 1996; 沈新坤, 2004; 施凯、潘烈清, 1995; 孙立平, 2001; 唐钧, 1992; 唐亚林、陈先书, 2003; 王邦佐, 2003; 王春光, 2002, 2003; 王刚、罗峰, 1999; 王小章、王志强, 2003; 王小章, 2002; 王颖, 2002a, 2002b; 王珍宝, 2003; 吴巍, 2002a, 2002b; 吴先举, 2003; 夏学銮, 2001; 项飏, 1998; 项飏、宋秀卿, 1997; 徐珂, 1998; 徐中振、卢汉龙、马伊里, 1996; 徐中振, 1998; 徐中振等, 2000; 徐中振、徐珂, 2004; 杨荣, 2004; 姚永平、梁平, 2004; 于显洋、王红英, 2000; 张乐天、杨雪晶, 2003; 张亮, 2001; 张卫, 2001; 张琢, 1997; 赵孟营、王思斌, 2001; 朱健刚, 1997, 1999, 2002; 朱健刚、张来治, 1998)。^[1]

尽管城市邻里研究中的不同文献在主题、旨趣以及方法等方面都存在着很大区别,但大致而言,却基本都深受“国家—社会”范式的影响。从学术渊源来看,这一研究视角与西方有关中国政治研究的理论模式有关。在西方有关中国政治的研究中,在经历文化大革命之前的全能主义(totalitarianism)模式、文化大革命之后的多元主义(pluralist)模式的统治后,第三代研究者更多地在中国研究中运用“国家—社会关系”模式。这种模式受到了欧洲传统的影响,国家建构(state-building)、市民社会(civil society)、市场发展与民主化的关系等问题占据了政治研究的舞台中心,研究者们力图用国家机器与社会之间的互动来解释政治变迁的特征与后果(Perry, 1994)。这种分析模式很快就为来自中国本土的研究者所接受。在一定程度上,我们不能批评这种范式的中国运用者们缺乏对来自西方的理论模式的批判,因为正是1949年后中国所建立的一套政治社会制度安排的特有性质,使得国家—社会关系模式在分析许多问题时显得特别有效。事实上,无论是在分析当代中国的经济改革还是在分析当代中国的政治社会变迁时,把国家这一变量从分析框架中剔除出去都是无法想象的。国家总是一个绕不过去的因素。或许正出于这个原因,来自学术界的研究者往往都有意或无意地从国家—社会关系的框架中来理解(以及解释)自己研究的问题。

在相对较为发达的中国农村研究中,国家—社会范式至今仍占据着中心位置[可参见金太军(2004)的文献综述]。而在有关当代中国城市邻里的研究中,“国家—社会”分析框架也占据着统治地位(朱健刚, 2002: 161)。大致而言,大量相关文献以国家—社会关系模式为基本分析框架,从两条不同的理路展开。

1. 1. 1 作为独立空间的城市邻里

第一条理路强调了社会转型为城市基层带来一个独立于国家的

社会空间的可能。这其实有点类似于 20 世纪 90 年代中期之前的中国市民社会研究,甚至可以说与市民社会论者的思路是一脉相承的。这种观点认为,社会转型能够在城市基层产生独立的社会空间。随着城市地区改革的深入开展,新的社会空间将逐渐形成(Davis, Kraus and Perry, 1995; Chan and Nesbitt-Larking, 1995)。单位制度的解体破坏了中国城市地区传统的政党—国家控制体系,市场与地方政府的作用增大,从而为城市地区的自由化提供了可能(Xu and Jones, 2004; Benewick, Tong and Howel, 2004),而社区建设的开展将推动社区的民主与自治(Benwick and Takahara, 2002; Bray, 2006)。另一方面,城市房地产的市场化改革也带来了一个庞大的有产者阶层的产生,而作为私人房产的所有者的业主也会以各种形式来维护自己的权益。借助于业主委员会这一形式,社区的民主与自治有可能得到进一步发展,并将促进中国民主化进程,最终对国家与社会关系的重塑产生积极的影响(Zhang, 2004; Tomba, 2004, 2005; Cai, 2005; Shi and Cai, 2006; 费梅平, 2001; Read, 2003b, 2007; 桂勇, 2001; 夏建中, 2003a, 2003b)。

按照这种理路,社会转型将带来城市政治—社会组织体系从传统社会主义政治控制向现代城市管理的变化。对于一个现代的城市管理体系而言,1949 年后建立的国家—社会结构模式显得不合时宜。在传统体制下政府权力过大,包揽事务过多,而以邻里为核心目标之一的社区建设运动将改变这种国家—社会关系,在一定程度上实现“小政府,大社会”的良性发展模式。例如,项飏与宋秀卿(1997)针对“新社会空间”形成后如何解决城市的管理控制问题进行了分析,并提出从社区建构的角度来解决问题的思路。他们主张,街道政府的权力由对上负责改为对社会服务,走向社区自治。李培林(2001)则认为,在社会主义市场经济条件下一一些原来由政府直接干预的领域将由市场

与新兴社会组织来调节，“小政府，大社会”是未来社会的组织框架。在这样的视角下，他认为社会生活支持网络也将发生由单位到社区的转变。其他持有类似观点的文献还有很多，例如林流(1997)、徐中振(1998)。

一些研究者在邻里研究中更多地从“民主与自治”、“社区参与”的视角来分析城市基层社会的变迁，甚至还有一些研究者从建立具有某些经典社区特征的理想型基层共同体的角度来解读当代城市生活，这意味着一个独立的社会空间的形成。一种我称之为“社区可能”的理论也大致属于这种分析思路(关于“社区可能”理论，在以后的部分中将展开更为详细的讨论)。这种理论直接针对西方的“社区消亡论”，指出当代中国城市社会存在着发育出某种社会生活的地域共同体的可能性(其中代表，可参见王小章，2002；王春光，2002；冯钢，2002)。例如，冯钢(2002)批评“社区消亡论”说，在社区中的个人并不是“经济学意义上的‘理性经济人’”，而是一个“完整的、具有与他人共同生活体验的真正的人”。这也正是他认为社区之所以“可能”的基础：尽管社区消亡论者认为现代社会不可能存在利益关联以外的联合形式，但在社区生活中实际上存在着大量以相互预期的行为为基础的持续关系，即“互惠”。

在一定程度上，一些从“社会资本”视角出发的社区研究也可以视为这一思路的另一变种。社会资本意味着存在于某一个社会整体中的信任、规范与社会网络，这与理想型基层共同体的主要特征是不谋而合的。赵孟营与王思斌(2001)、孙立平(2001)、吴先举(2003)指出，社区建设是建立中国基层社会社会资本的重要途径。在他们看来，信任、规范、良好的人际互动与合作等社会资本与社区建设有着密切的关系。例如，赵孟营与王思斌(2001)分析说，在单位体制消失与“关系”在社会生活中的非感情交易化倾向出现后，城市居民的社会资本