

◎ 白杰 / 著

街道办事处权力的运作逻辑

——对宣南的实证研究

JIEDAO

BANSHICHU

QUANLI

YUNZUO

LUOJI

中国商业出版社

街道办事处权力运作逻辑

对宣南的实证研究

白 杰 著

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

街道办事处权力运作逻辑：对宣南的实证研究/白杰著.
—北京：中国商业出版社，2010.1
ISBN 978 - 7 - 5044 - 6719 - 5

I. 街… II. 白… III. 街道办事处—行政权力—研究—中国 IV. D625.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 011865 号

责任编辑：陈朝阳

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

010 - 63180647 www.c-cbook.com

新华书店总店北京发行所经销

北京明月印务有限责任公司印刷

*

880 × 1230 毫米 32 开 11.5 印张 250 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

定价：24.80 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

序

我和白杰相识，是在他的博士论文答辩会上。他原先学的是历史，从中国人民大学清史研究所毕业后到北京市的区级政府工作。出于工作的需要以及对理论探讨的执着，他考入了上海大学社会学系深造，攻读社会学博士学位，指导老师是李汉林教授。汉林是中国社会科学院社会学研究所的资深研究员，当时在上海大学兼任博士生的指导老师。白杰在修完上海大学的博士课程以后，在紧张的工作之余进行博士论文的调查和写作，并能在北京不时求教于汉林，获得悉心指点。果然名师出高徒，白杰的论文当时就给了我深刻的印象。他显然是一位学者型的政府官员。

现在奉献在读者面前的《街道办事处权力运作逻辑》一书正是白杰博士，也是作为首都北京一名街道办事处领导的白杰主任的论著。既是一个街道主任的工作手记，还是他结合多年的理论学习和工作实践，从学者的视野来分析他的工作和他的工作机构。全书实际上既是作者对自我工作的解剖，也是一个从外在理论出发的解析。这是给学界，也是向社会公众发表的一项颇有价值的研究成果。这本专著在理论构架上富有建树，研究资料也相当翔实可靠，所以当白杰将书稿送我希望我能为之出版写个序时，我在先读为快之余，十分高兴能借此尺蠖，为之推介。

从中国的社会事实和马克思主义的理论观点来看，中国是一个具有亚细亚生产方式和东方文明特点的政治国家。正如法国学者谢和耐所指出的，中国社会的政治功能强大，并和其他领域的（军事、宗教、经济）的功能相比处于绝对的优势。美国学者 A. 吉登斯也曾注意到，中国的官员一般都认为普天之下只有一个社会，他们把国家行政管辖的范围列为“社会”。可见研究中国的社会离不开政治的视野

和国家与政府的研究立场。尤其是在社会管理方面，中国政府一贯处于举足轻重的地位，对政府机制的研究是社会研究中的一个核心范畴。

街道办事处是我国在城市设立的政府派出机构。它在党委、政府的领导下，贯彻执行党的路线、方针、政策和国家的各项法律、法规，负责街区内的地区性、群众性、公益性、社会性的工作。街道办事处虽然不是一级政府组织，但是它作为政府组织系统的基层行政是直接面对社会的。所以我们在研究中国的国家与社会关系，研究公共管理和社会服务，研究社区建设和社会发展时，离不开对街道办事处组织的研究。而以前有关这方面的研究实在是很少，白杰的研究以一个独特的角度为我们填补了这个空白。他的实证研究是一位身临其境的街道办主任带领我们进入到这个组织，以他亲身的工作经验向我们讲述和分析街道办事处工作的组织基础和方方面面的互动关系：包括街道办事处内部的互动、它与街区行政执法部门的互动、与街道党工委的互动、与上级（主要是派出它的区政府）的互动、和辖区单位的互动、以及和社区的互动等等。全书为我们展示了一张城市街道办事处的宏观结构和微观功能的蓝图，使我们在这个关键的节点上观察到“当下”中国政府基层管理职能的运行状况，分析与思考当代中国的国家与社会的关系。

中国社会历来具有以“家—国—天下”逐步推展的结构特点。所以中国社会存在一种“家国同构”的现象，官民关系成为国家与社会关系的投影。中国的地方官员历来代表朝廷治理天下，地方命官也一直被期待着做百姓的“父母官”，可见中国民众对国家权力的信任和依附的程度。中国官府的功能堪称完备，一名小小的七品县官要收皇粮、派劳役、抽壮丁、审案子，差不多是集经济、政治、军事、司法等功能于一身，是一个“全能”的官员。但是中国官员的职能机制主要还是听命于上峰，对于民间事务事实上采取的是“不告，不理”的原则。中国历史上皇权统治的国家权力也从未延伸到县以

下。县以下的社会治理基本上靠的是家族和地方缙绅，实行的是地方社区的乡村自治。

民国以后，中国引入现代政府制度，但是一个“自下而上”的、由市民社会选择的“公共政府”也一直没有确立起来过。新中国成立以后，中国共产党在广大人民群众拥护下，依靠马克思列宁主义的无产阶级专政理论逐步建立起一个具有中国特色的社会主义国家。社会主义国家的本质是以公共利益至上，人民当家作主，政府在党的领导下依法办事。从20世纪50年代中期起，在完成农村集体化和对城市私营资本的社会主义改造以后，政府成为掌握和使用社会生产资料的主体，政府的组织架构延伸并覆盖到县以下的乡（包括民族乡）和镇。同时根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定，“在市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干街道办事处，作为它的派出机关”。政府组织系统向市民社会延伸并对日常生活世界进行渗透是一种现代性的现象。然而，街道办事处的权力是由区（或不设区的市）一级政府派生出来的，它所承担的管理职能又是直接和社区公众和基层社会有关，所以它在使用公权力的同时，需要不断地自我维系这个公权力的合法性基础。街道的领导必须营造政治上的可靠性、广泛的社会网联系、地方道德民风的融合等种种条件，加之于进退有度、刚柔相济、恩威并施的治理韬略。从白杰所阐述的各种故事与人物的字里行间，我们不断地体会到基层行政的管理不仅是一门科学，同时也是一门艺术。从街道基层行政的场域和行为分析中，我们既看到了政府科层体制依法运行的种种现代性优点，同样也感受到似曾相识的官场内部和地方缙绅精英之间的良性互动所具有的传统性德治低成本的高效率。可以说，全书的每一个章节都给我们提出了不同的反思课题。

都说管理是一种实践。可以预料，中国未来发展的一个关键问题将是管理者。我们需要培养一批卓有成效的管理者。这些管理者必须

是熟悉并关心了解自己的国家和人民，深深地根植于中国文化、社会和环境之中，并从中体现党的执政能力和全社会的文明水平。这正是我读了白杰这本用心写就的专著后更为坚定的想法，也是我感到十分荣幸能有这样的机会向读者推荐本书的理由。

中国社会学会副会长 卢汉龙
上海社会科学院社会学研究员

2009年9月13日

目 录

第一章 导论	1
第一节 传统命题与现实指向	1
第二节 研究方法 with 个案选取	11
一、定性研究	11
二、个案 with “我”	13
三、“我” with 个案	16
第三节 研究内容 with 视角把握	19
一、街区组织：组织现象 with 权力结构	20
二、街区事件：过程分析 with 权力动力	23
三、组织运作：决策 with 控制技术	25
四、街区环境：权力嵌入 with 合法性	30
五、街区人物：政治精英 with 社会精英	35
第四节 文献综述 with 研究意义	38
一、关于社区的研究	38
二、对街道办事处 with 研究	44
三、关于街区权力结构研究	47
四、关于街区权力运作研究	53
五、理论意义	59
六、实践意义	60
第二章 社会转型下的街道图景	63
第一节 街道办事处的历史、性质 with 权力	64
一、从街政府到区政府派出机构：社会重建之中的 权力创生	64

街道办事处权力运作逻辑

对宣南的实证研究

二、从人民公社到革命委员会：政治变革之中的 权力异化	71
三、从恢复街道到城市改革：权力重建和 权力结构紊乱	72
四、从建设社区到寻求治理：权力重组和权力 结构调整	77
第二节 宣南街情	80
一、历史悠久的城区老街道	80
二、人口密集的百姓居住区	82
三、欠发达的都市街区	82
四、寸土寸金的单位聚集地	83
五、缺少流动的街道干部	84
第三章 权力运作的组织基础	85
第一节 街道办事处的科层体制	85
一、科层设置	85
二、权力核心层与“班子”	92
三、结构科层化与功能科层化的背离	95
第二节 街区中的类行政组织——社区居委会	102
一、发展历程与街区变迁	103
二、组织结构与组织沿革	108
第三节 街道办事处的组织场域	122
一、区政府及其工作部门	123
二、区政府工作部门的街道派驻机构	125
三、街道党工委	125
四、区域社会单位	126
第四章 权力运作之一：内部结构的互动	131
第一节 非法理权威的重要性	131
第二节 权力分割的后果	136

一、孤立的机构连不起·····	136
二、分割的权力打不通·····	139
三、压力与支持·····	142
第三节 再结构化·····	144
一、授权与权力重组·····	144
二、运行与效果显现·····	145
三、体系动员与结构设计·····	147
四、制度化与权力运作模式·····	149
第四节 制度成本与制度收益·····	159
一、成效·····	159
二、成本·····	160
三、收益·····	163
第五章 权力运作之二：与地区行政执法资源的互动·····	169
第一节 街道办事处与单个权力主体：恩威并施·····	170
一、志宁社区人民来信与社会治安秩序·····	171
二、联动：结构化的萌芽·····	178
第二节 多个组织间的互动：环境压力与结构化努力·····	183
一、从“抗非”到“创卫”·····	184
二、合作的过程：刚性运作与柔性运作·····	188
三、结构化努力与权力递增·····	193
第三节 组织的集合体：结构化形式与理性化欠缺·····	197
一、街区合作的非正式途径·····	198
二、结构化形式：地区管理委员会·····	201
三、理性程序的欠缺·····	202
第六章 权力运作之三：与街道党工委的互动·····	209
第一节 街道党工委的历史演变·····	209
一、组织演变与现行体制·····	209
二、制衡机制与权力格局·····	212

街道办事处权力运作逻辑

对宣南的实证研究

第二节 “除非违反四项基本原则”	214
一、只有妥协，才会团结	214
二、党政一体，一个核心	216
第三节 “在工委的正确领导下”	217
一、书记的声音与分量	218
二、主任的话语：“在工委的正确领导下”	223
第七章 权力运作之四：与上级的互动	227
第一节 刚性约束与柔性激励	228
一、上级对街道办事处的考核与奖惩	228
二、权力的柔性运作	230
第二节 宣南资源存量：财权与事权不对称	232
一、财权：宣南资源存量	232
二、宣南的事权	236
第三节 渡难关：制度内的合理操作	238
第四节 “脸面”和意外收获	241
一、环境改造与脸面	241
二、选择“脸面”的策略	243
三、意外收获：街道的“脸面”也是区的“脸面”	244
第五节 政策资源最重要	245
一、“政策”的重要性	245
二、北京“城中村改造”	247
三、获取政策支持的策略	249
第六节 上级求助下级	254
一、信息主渠道	254
二、上级的“腿”	255
三、权力因素与非权力因素	256
第八章 权力运作之五：与驻街单位的互动	258
第一节 扩大税源：互惠背后的权力运作逻辑	259

一、扩大税源的限制·····	259
二、扩大税源的方式：互惠及权力运作·····	261
第二节 获得赞助性资源·····	266
第三节 培育情缘·····	271
第九章 权力运作之六：与社区的互动·····	275
第一节 与居委会的结构性互动·····	277
一、“国家权力的神经末梢”：居委会对街道的依赖·····	277
二、“街道办事处”的腿”：街道对居委会的依赖·····	283
三、结构性互动的局限·····	285
第二节 与社区精英和市民组织的非结构性互动·····	295
一、社区精英类型与非结构性互动·····	296
二、与市民组织的非结构性互动·····	307
三、基础性权力培育的限制·····	312
第三节 “生活共同体”——权力的可言说性·····	314
一、空竹：从社区记忆到市民活动·····	315
二、“申遗”：有组织的地方行动·····	321
三、制度化：合法性与共同体·····	324
附录	
宣南地区信访、矛盾纠纷排查调处工作意见·····	329
宣南地区信访、矛盾纠纷排查调处工作规程（试行）·····	336
参考文献 ·····	342
后记 ·····	350

第一章 导 论

“我想提出来讨论的是地方基层行政，这是普通不太注意但是和老百姓生活最密切的一层。”^①

——费孝通

第一节 传统命题与现实指向

“地方基层行政”这个概念包括两层含义。首先，“地方”是用以计量或标示一定的人口与地点相结合的社会结构，是一种社会实体，是政治经济和社会的一种单元。其次，“地方”这一社会实体须由一定共同体有计划地按一定需要所构成，有其一定的框架和权力与义务，其中“权力”与“地方”的“设置”最为密切相关。《礼记·王制》云：“凡居民，量地以制邑，度地以居民，地邑民居，必参相得也。”尽管在社会发展的不同时期，“地方”有不同的表述和称谓，但“权力”设置“地方”，进而生成并影响一种社会实体的内涵一直没有变化。因此揭示某一阶段作为权力化身的“地方基层政府”与地方内人口和社会结构的关系的形态变化及运作过程和逻辑，是社会学研究的传统命题。

在本研究中，我把“地方”界定于街区，在自然空间形态上是“街”和“道”的空间组合，在社会空间形态上是街道办事处行政管辖的区域，它构成本文讨论的场域。它又由若干社区组成，“目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革做了规模调整的居民委员

^① 费孝通：《乡土中国》（1948年），世纪出版集团、上海人民出版社2006年，第146页。

会辖区”^①。若干社区组成了一个街区。如本文所涉个案的宣南街区就由 18 个社区组成。本研究中的“基层行政”即指街道办事处，是大都市中一级政府——区政府的派出机构。

在传统社会，“权力”和“地方”之间的连续谱形态可以进行多种理想类型的划分^②。半个多世纪前，费孝通先生在研究中国基层行政时就指出了这种研究的价值，“普通讲中国行政机构的人很少注意到从县衙门到每家大门之间的一段情形，其实这一段是最有趣的，同

① 参见中办发【2000】23 号文件。

② 在历史层面，不同历史时期有不同的设置，如秦时“大率十里一亭，亭有长；十亭一乡，乡有三老、有秩、啬夫、游徼。三老掌教化；啬夫职听讼，收赋税；游徼徼循禁贼盗。县大率方百里，其民稠则减，稀则旷，乡、亭亦如之。皆秦制也”（《汉书·卷十九上》）。

在学理层面，对中国传统社会中权力与地方的关系也有较多的探讨。如秦晖教授则把它完整地概括为：“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”（秦晖，2003，《传统十论——本土社会的制度文化与其变革》，上海：复旦大学出版社，第 3 页）。美国学者吉尔伯特·罗兹曼所说：“在光谱的一端是血亲基础关系，另一端是中央政府，在这二者之间我们看不到有什么中介组织具有重要的政治输入功能”（吉尔伯特·罗兹曼，1988，《中国的现代化》，南京：江苏人民出版社，第 272 页）。我国著名社会学家费孝通先生认为，“皇权统治在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”（费孝通，1998，《乡土中国·生育制度》，北京：北京大学出版社，第 63 页）。美国家族史专家古德提出：“在中华帝国统治下，行政机构的管理还没有渗透到乡村一级，而宗族特有的势力却一直维护着乡村社会的安定和秩序”（古德，1986，《家庭》，北京：社会科学文献出版社，第 166 页）。

马克斯·韦伯则提出了关于传统中国“有限官制论”的看法，“事实上，中华帝国正式的皇权统辖权只施行于都市地区和次都市地区。出了城墙之外，中央权威的有效性便大大地减弱乃至消失”（马克斯·韦伯，1993，《儒教与道教》，南京：江苏人民出版社，第 166 页）。而即使在城市，欧洲中世纪城市和中国近代之前权力和城市的关系也不同。韦伯用“非正当性的支配”来形容西方的城市，正是为了凸显出这些城市共同体支配权力的自主性，以及其权力来源之挣脱传统的“篡夺性”（韦伯，2005，《非正当性支配——城市的类型学》，桂林：广西师范大学出版社），而中国的城市则与中央集权密切相关。

时也是最重要的。”^①他认为,“如果不弄明白这个关键”,则无法理解中国的政治。费孝通先生将政府概括为“保管和执行社会权力的政府”^②,政府对于我们的生活和社会“责任更大”。

半个多世纪过去,从“县衙门”到“每家大门”之间的这段情形发生了巨大的变化^③。这一变化的背景是社会发展向常态社会转型。李培林认为,常态社会就是社会变迁按照一定的既有规则进行的社会,即便是社会的变革和转型,也是长期变化积累的结果^④。具体到中国而言,从国家治理的角度来说,常态社会是“以阶级斗争为动力、以群众运动为主要表现形式的政治运动作为主要国家治理工具逐渐退隐,社会冲突基本上被‘法制’所规训,国家开始把所有社会问题的治理日益纳入科层化的组织体系,并且通过具有可预期性的抽象国家制度体系来平衡各种不同社会主体之间利益关系的一种社会形态。”^⑤

现在正处于实惠稳定与风险问题并存的社会转型的关键时期,国家权力设置的不断调整、下沉和资源配置机制的改变,反映了通过常

①② 费孝通:《乡土中国》(1948年),世纪出版集团、上海人民出版社2006年,第148页,第146页。

③ 在传统中国,国家权力与底层社会之间的直接结合和有机联系一直比较微弱(参见P.2注释②)。晚清开启现代国家政权建设和共产党的建国理念及其社会改造实践,说明对底层社会的改造是确立和巩固国家政权的基本前提。国家权力对底层社会的渗透成为近代国家政权建设的主题。吴毅对川东双村的分析及苏力对改革开放中国基层司法制度的研究都说明,在社会的不同时期,尽管路径、内容和方式不同,国家权力都力图在基层社会重建局部支配性权力关系(参见吴毅:《村治变迁中的权威与秩序——20世纪川东双村的表达》,北京:中国社会科学出版社2002年版;苏力:《送法下乡:中国基层司法制度研究》,北京:中国政法大学出版社2000版)。本书第二章对街道办事处历史分析和第三章对居委会的历史分析都说明了这一点。

④ 李培林:《努力回答社会发展中提出的新问题》,《人民日报》2003年6月11日,第8版。

⑤ 唐皇凤:《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》,《开放时代》2007年第3期。

规化的法律法规、制度规范、合法程序对社会公共事务进行常规化管理的转向。这无疑在相当程度上使实惠和风险在“这段”中具有复杂的构成性和生成性面相，同时对应着复杂的处置机制。其中街道办事处作为科层化的组织体系的一部分，其目标、组织形态、运作逻辑和治理技术都发生了重大的变化。而基于“地方”范围内共同体形态、社会基础、生活和社会的复杂形态也发生了变化。这两种变化及二者之间的关系，我们都可以在“这段”距离中展现。随着“地方”（农村社区和城市社区）成为国家深化改革和保持稳定所“感兴趣”的着力点，社区建设特别是这一层面“保管和执行社会权力”的地方基层行政，也应并已经日渐成为学术界“最有趣”和“最重要的”的着力点。正基于此，笔者尝试对都市中区级政府的派出机构街道办事处这一和地方“最紧密”而又“责任重大的”基层行政在城市街区中的权力运作进行研究，探索这“最密切的一层”如何推动城市基层社会的整合，提出当下构建和谐社会的一管之见。

在实践中，这“最紧密”也因是“责任重大”的一层被赋予了太多的意义。

首先，从宏观上来说，在“单位制”和总体性社会解体的过程中，街道办事处作为基层行政是实现基层社会整合和控制的重要机制。

就单位制而言，自新中国成立后到上个世纪90年代，“正是在单位对上级单位、单位成员对单位组织高度依赖性以及单位功能多元化等主要特征的基础上，实现了中国城市社区对其社会成员高效率的整合和控制”^①。随着90年代中后期开始的一系列单位制度变迁，中国日益步入市场社会，一方面国家治理的社会基础发生了变化，另一方面，这是“一个社会急剧变迁、新旧体制转换的非常时期，许多传统的东西虽然在制度上已经破裂，但许多崭新的东西却不可能马上

^① 李汉林：《中国单位现象与城市社区的整合机制》，《社会学研究》1993年第5期。

被人们普遍地接受，并迅速地在人们的价值观念和行为规范上确立起来。”^① 现实要求城市社区的整合与控制机制相应发生变化，“中国城市社区中的整合与控制，说到底主要是指社区政府代表国家和政府的利益和意志，根据国家所倡导的行为规范和价值取向影响、制约和整合城市中社会成员行为的社会过程和机制”^②，无疑社会问题的解决越来越通过公共政策来实现，公共政策需要常规性的、程序化的公共管理来实现，组织化的科层体系正是实现此的实体程序。而街区政府与此密切相关。

孙立平用“总体性社会”来概括新中国成立到“文革”结束时的中国社会的权力配置，认为这是“一种结构分化程度很低的社会”，具有社会动员能力极强、缺乏中间阶层的作用、社会秩序完全依赖于国家控制的力度、社会自治和自组织能力差、全部社会生活呈政治化和行政化趋向、共振效应明显、社会中身份制盛行、总体性意识形态同时承担社会整合和工具理性的双重功能、缺乏民间精英、缺少上下沟通和可处理性等特征。^③ 总体性社会的弊端导致了改革的启动，孙立平将改革大体划分为侵蚀、转型、重建三个阶段。转型最典型的特征是双轨制，而重建则是“全面的社会重建，其中最重要的是结构重建、制度重建和组织重建”^④。随着总体性社会的逐渐解体，一方面街道办事处权力不断增强，另一方面社会层面的自主性也在不断增强。无疑街区层面的社会重建无论在结构、制度还是组织等各方面都与街道办事处息息相关。

单位制的解体和政府职能的改革，使得公共服务向社区转移，而街区政府成为承接此转移的重要力量。单位制和总体性社会逐渐解

① 李汉林、王奋宇、李路路：《中国城市社区的整合机制与单位现象》，《管理世界》1994年第2期。

② 李汉林：《中国单位现象与城市社区的整合机制》，《社会学研究》1993年第5期。

③④ 孙立平：《转型与断裂》，清华大学出版社2004年，第31—32页，第33页。