

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张虎祥 梁波等 著

街居制的制度演化及其实践逻辑

基于上海经验的研究

(X) NORMAL UNIVERSITY PRESS

师范大学出版社

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张虎祥 梁波等 著

街居制的制度演化及其实践逻辑

基于上海经验的研究

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

街居制的制度演化及其实践逻辑——基于上海经验的研究 / 张虎祥, 梁波等著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2013. 1

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2336 - 8

I. ①街… II. ①张… ②梁… III. ①城市管理—研究—中国 IV. ①C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 167620 号

出品人: 刘广汉

责任编辑: 刘冬雪

装帧设计: 孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

销售热线: 021 - 31260822 - 882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东省临沂市高新技术开发区新华路东段 邮政编码: 276017)

开本: 890mm × 1 240mm 1/32

印张: 8.5 字数: 160 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011年末,中国城镇户籍人口达到6.91亿,占总人口的比例达到51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居

民的生活方式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、

技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着的对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表

达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的一些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史

变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

引论 街居制的制度逻辑：生成和延续 / 1

- 一、街居制研究：在国家与社会之间 / 1
- 二、与时代变迁同步：街居制的生成与演变 / 8
- 三、分析框架：制度主义与制度作用领域 / 14

第一章 街居制的生成与国家向基层社会的延伸 / 22

- 一、历史偶然与必然：街居制的生成逻辑 / 23
- 二、中断与延续：城市基层社会结构的重构(1927—1949) / 26
- 三、政权的巩固和建设：街居制创建与居委会整顿
(1950—1957) / 32
- 四、动员能力的实践：街居制的制度化过程(1958—1978) / 44
- 五、延续与转向：国家意志与街居制运作逻辑的矛盾
(1978 年以来) / 53
- 六、余论：国家意志实践的社会逻辑 / 57

第二章 制度空间的社会拓展与街居制的动态演化 / 60

- 一、管理职能演化：环境变动中的适应性变革 / 61
- 二、“两级政府，两级管理”：重整街居组织与改革的起步（1985—1995） / 64
- 三、“两级政府，三级管理”：街居管理职能的强化（1996—2003） / 72
- 四、“网格化”管理：向社会管理体制转型（2004 年以来） / 85
- 五、制度演化的实践逻辑：环境挑战与路径选择 / 97

第三章 社会生活诉求复杂化与社区服务多元化 / 101

- 一、前社区服务：“辅助体制”下的集体福利服务（20 世纪 80 年代以前） / 102
- 二、社区服务：市场化时代街居服务功能的扩展与提升（20 世纪 80 年代以来） / 111
- 三、社区公共服务：基层管理体制变革背景下的新探索（21 世纪以来） / 123
- 四、基层治理需求与服务功能变迁 / 144

第四章 组织功能权变情境下的街道财政模式转型 / 146

- 一、作为制度变迁现象的街道财政模式转型 / 147
- 二、街道实体经济与自筹财政（20 世纪 90 年代以前） / 149
- 三、招商引资与税收财政（20 世纪 90 年代以来） / 155
- 四、加强社区建设与公共财政模式建构（21 世纪以来） / 178
- 五、街道财政体制的适应性建构：环境挑战与认知转向 / 197

第五章 街居制变迁的历史制度意涵及反思 / 200

一、“挑战—回应”：街居制变革实践的历史制度逻辑 / 200

二、街居制的走向及可行的制度创新 / 213

参考文献 / 225

后记 / 251

引论 街居制的制度逻辑：生成和延续

作为城市基层社会的基本制度框架,街居制从其产生至今,已经走过了六十多年的历史进程。在这一历史进程中,其虽然伴随着时代背景和社会需求的变动而不断调整,但基本保持了相对的稳定。近年来,随着社会开放性、流动性以及多样性程度的提升,传统的单一行政框架不断受到挑战而趋于相对化。尽管如此,街居制仍然是我们认识和理解当前中国城市基层社会秩序变动的切入点。从某种程度上看,理解街居制及其运行的制度逻辑,将能够加深我们对当代中国城市基层社会秩序变动的认识。正是基于这一考虑,本研究将以上海作为研究个案,考察街居制生成、变迁与发展的实践过程,试图运用制度分析的方法,阐释街居制与社会变迁之间的互动关系,以及在这个过程中社会环境、行动者及其认知的影响,并以此探讨街居制的生成、变动与改革的内在动力和逻辑,以便为当前社会管理体制创新提供借鉴和参考。

一、街居制研究：在国家与社会之间

作为我国社会管理体制的基本组成部分,街居制在城市社

2 街居制的制度演化及其实践逻辑

会生活中具有重要的影响和作用。但需要指出的是,从其创建开始,街居制就是作为单位制和户籍制的补充制度而存在的,并且在前者主导作用发挥的前提下运作,而随着社区建设的展开,街居制的研究又被大量关于社区制的研究所遮蔽。正是从这个意义上讲,街居制的相关研究是一种“缺席的存在”。

(一) 缺席的存在: 制度补充与被忽略的实践

正如有学者所指出的,新中国成立以来,在我国城市基层社会生活基本组织制度框架中,单位制、户籍制和街道居委会制度是三种最基本的制度安排,而这三种制度安排又是互相交织在一起的。在这三种制度安排中,依据它们所处的地位和所起的作用,我们可以将单位制和户籍制看作是两条强主线,而将街道居委会制度看作是一条弱主线。正是在这样的一种基本制度背景下,形成了改革开放前我国城市基层结构的一个重要特征:社区与单位高度重叠,社区单位化(其实,在相当的情况下,是单位吞没了社区,在许多地方事实上已经不存在严格意义上的社区)。(孙立平,2001)改革开放以来,随着单位制的逐步弱化乃至解体,社会开放性程度的不断提升,作为城市社区基本框架的“街居制”,开始成为学术界和政府实践部门讨论社区建设和社会管理的焦点之一,并由此成为学术讨论和体制改革的热点问题,换言之,街居制从原先体制的边缘逐步成为社会管理体制改革创新的核心与焦点。

但与此同时,与街居制在中国城市基层管理中所处重要位置不相称的是,相关的学术研究工作却一直停留于比较初步、

浅显的状态。与当今研究不断深入且成果丰硕的社区研究相比,现有关于街居制的研究却显得有点孤影自怜。从现有的街居制研究来看,主要集中在以下几个方面:首先是对街居制产生及其历史变迁的研究(华伟,2000;何海兵,2003a;郭圣莉,2006a,夏建中,2008;杨荣,2004;杨丽萍,2010),研究者往往从历史变迁的角度,阐述街居制变迁的历史事实,并分析从街居制转向社区制的必然性,在此视角下,研究者往往将这一变迁的内涵理解为“社会基础秩序的变迁”,强调社会空间的发育和拓展(吕方,2010);其次是以社区建设作为背景,围绕着街居制自身存在的一些矛盾和问题展开(顾骏,2001;陈家喜、刘军,2002)。研究者往往基于社会环境的变动以及某种价值倾向,讨论街居制的制度困境并由此提出转变的路径。比如较多学者提出的“发展质量”(杨蓓蕾,2010)、“合作治理”(陈雪莲,2009;杨宏山,2011)、“城市治理扁平化”(杨宏山、党华举,2011)以及其他的改革创新探索(周红云,2009),等等。从理论脉络来看,相当多的研究是基于“国家与社会关系”的研究范式而展开的。在这一视角下,街居制被视为国家政权向下延伸并由此形成对基层社会的整合的一种方式 and 手段(何海兵,2007;郭圣莉,2006a;谢金林,2011),尤其是在政治学者看来,国家权力向社会渗透并最终与社会力量交织在一起的过程,也就是所谓的“国家建设”的过程(郭圣莉,2006a;陈周旺,2011;唐皇凤,2008)。相对于街居制的理论分析,在实践制度的分析上,研究者往往受其学术视野的影响,将研究局限在社区发展路径、现实问题的制度性解释以及对策性的制度设计等方面,这客观上导致了許多以制度为主要线索的研究仍停留在形式层面,缺乏