

社区治理结构 变迁中的国家与社会



● 王巍 著

中国社会科学出版社

社区治理结构 变迁中的国家与社会

● 王巍 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区治理结构变迁中的国家与社会：以盐田区为研究个案 / 王巍著. —北京：中国社会科学出版社，2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7745 - 7

I. 社… II. 王… III. 城市 - 社区 - 管理 - 研究 - 深圳市 IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 060172 号

责任编辑 官京蕾

责任校对 张 青

封面设计 子 时

技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 7.375

插 页 2

字 数 186 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究背景与研究问题	(1)
一 研究背景	(1)
二 案例历史过程概观	(8)
三 研究问题的提出	(14)
第二节 基本概念界定	(15)
一 社区	(15)
二 社区治理	(17)
三 社区治理结构	(18)
第三节 研究方法	(19)
一 为什么选择定性研究方法	(20)
二 研究工具	(21)
三 研究环境选择	(24)
四 研究数据的来源、抽样和分析	(25)
五 研究效度和信度	(28)
六 进入契机和研究伦理	(29)
第四节 本书的结构安排	(30)
第二章 社区治理结构变迁的解释框架	(33)
第一节 文献综述	(34)
一 文献整理	(34)
二 文献评述	(37)

第二节	“国家—社会”策略互动论的分析框架	(41)
一	国家—社会分析框架的适用性	(42)
二	关于行动者的理论	(44)
三	选择构造与治理结构的变迁	(50)
第三节	研究假设	(54)
第三章	国家的回归：社区建设运动的兴起	(58)
第一节	社区建设运动的政治信号	(59)
第二节	政府对基层社会的再统合努力	(62)
一	制度调整的内在需求	(62)
二	基层政权的秩序整合手段	(64)
三	权力下渗与街道办的辖区管理	(70)
第三节	庇护关系结构中的社区治理	(74)
一	法律规则及其现实功用	(74)
二	居委会：基层政权庇护下成长的“自治组织”	(77)
三	居委会的权力和公务	(87)
第四节	小结	(89)
第四章	国家的扩张：社区治理结构的改造	(92)
第一节	国家的表达：治理规则的设计	(93)
一	改革规划及其评估指标	(93)
二	二级政府、三级管理、四级网络	(100)
三	愿景：三重权力协作的社区治理格局	(103)
第二节	基层政权的实践：双重制度空间中的 改革作为	(106)
一	体制变革的现实约束	(107)
二	改革策略和制度安排	(116)
三	新制度的异化构建过程	(122)
第三节	委托—代理结构中的社区治理	(130)
一	双重代理人的成立逻辑	(131)
二	居委会的治事逻辑	(139)

第四节 小结	(146)
第五章 国家的集中与嵌入：社区治理结构的分化	(148)
第一节 体制变革的需求和反应结构	(149)
一 制度变革的诉求集合	(149)
二 政策联盟和政治反应	(157)
第二节 治理结构的分化和权力关系的再生产	(169)
一 官僚规则的供应及其后果	(170)
二 社区代议制的构建	(177)
三 国家与社会的重组	(183)
第三节 国家、社会合作结构中的社区治理	(194)
一 合作治理的发生逻辑	(194)
二 差异策略约束下的管理行为组合	(198)
第四节 小结	(206)
第六章 结论与讨论	(208)
第一节 基本结论	(208)
一 国家介入与制度选择	(208)
二 政治交易框定的社区治理	(211)
三 官僚制度与社区民主	(213)
第二节 对话与讨论	(215)
一 社区居民自治何以可能	(215)
二 官僚制发展的三个维度	(217)
三 结语	(218)
参考文献	(220)
后记	(233)

第一章 导论

第一节 研究背景与研究问题

一 研究背景

20 世纪 90 年代后, (城市) 社区管理体制改革在成为地方政府的实务性改革项目之后, 也上升为社会科学界广泛关注的学术研究课题。中央政府提出的改革战略是: “改革城市基层管理体制, 强化社区功能, 巩固党在城市工作中的组织基础和群众基础, 加强城市基层政权和群众自治组织建设, 提高人民群众的生活质量和文明程度, 维护社会政治稳定, 促进城市经济和社会协调发展。”^①

“单位—街居制”的制度组合在计划经济时代发挥了良好的社会管理、协调和控制功能。改革开放后, 伴随计划经济体制的解体, 国家逐步放弃了这种全方位的社会管理制度。但是, 全能主义机械式的社会管理体制在改革开放后没有成功地转向国家、社会、市场有机团结的管理制度。单位制的解体在缓解国家财政压力、减轻政府管理责任的同时却把部分改革成本与很多附带性社会问题抛向了不成熟的市场和社会。当现实问题大大超出既有基层社会管理

^① 中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知, 2000 年。

制度的承载能力时,社会就必然呈现出无序的躁动状态。我国业已变革的社会环境及其衍生的多种社会管理和服务项目(例如,公共卫生服务、公共安全服务、流动人口管理等新型的管理、服务项目)就会迫使负责任的政府做出新的制度供给,从而提升社会管理的整体效能。所以,我国大规模社区建设运动的缘由就在于,失去单位制支持的“街居管理体制”在国家整体转型的时代背景下已经无法再为国家和基层社会提供稳定的社会管理秩序与公共服务。

(一) 基层社会“治理秩序失范”的缘由

1. 市场社会的发育。市场经济对计划经济体制的替代不仅带来了生产力的发展和产权关系的变革,还不可避免地为本国民众带来新的社会问题。也就是说,市场经济体制在释放出生产力发展的激励因素的同时,也会把部分革新成本挤向国家的社会管理层面。第一,优胜劣汰的市场竞争法则淘汰了很多计划经济体制保护下的公有制企业。大量的“脱单位人员”被迫游离到社会,如果不能实现及时再就业,他们的社会保障、福利就会成为长期悬置问题,进而激发不稳定因素的扩散。第二,市场对物美价廉商品的渴望激发了廉价劳动力的跨区域流动,国家统计局2006年的有关调查显示,“目前,我国农民工流动就业的数量在1.26亿人左右,其中,进城农民超过1亿人”。^①但是,由于土地和户籍制度的限制,这些生活在城市但却无法进入正常城市公共管理秩序的流动性人口无疑会对城市管理秩序构成额外的压力。

2. 单位制度的瓦解。改革开放前,“单位是我国各种社会组织所普遍采用的一种特殊的社会组织形式,是国家对社会进行直接行政管理的组织手段和基本环节”。^②单位社会的国家通过“单位”

^① 创造农民工流动就业的新机制, <http://politics.people.com.cn/GB/14562/4723362.html>。

^② 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989年第1期。

落实公民（员工）的政治权利和社会福利。同时，采用“街居制度”为单位管理边界之外的社会流动人员、救济优抚对象提供公共管制和服务。这样，国家从整体上实现了对城市全体社会成员的控制和整合，达到了稳定社会和巩固政权的目标。但是，改革开放后，在激烈的市场竞争逼迫下，国家从建设社会主义市场经济体制，强化公有资本控制力和质量的战略前提下，提出“抓大放小，有进有退，有所为有所不为”的改革指导方针。所以，很多国有和集体企业走向破产、转制和变卖。单位制的破体不仅意味着传统全能主义的职工（公民）生产、福利体系的崩溃，还意味着政府公共管理职能向基层社会的强迫性分散转移。所以，无论是出于维护社会秩序还是出于强化政权建设的需要，国家都必然对城市基层社会的管理制度做出调整。

3. 生活政治^①的兴起。经济体制转型和单位社会的瓦解造成了社会阶层的分化。公民的职业角色、收入水平、生活品位、公共参与方式都朝向多元化发展。城市基层社会中原有统一、价值偏好单一的集体政治生活开始向嘈杂、混乱的生活政治迅猛转型。在过去，城市民众可以借助单位的党组织、工会组织或者街区的居委会开展统一的政治和社会活动。更为重要的是，人们也有统一的时间和特定的精力参与政治和社会事务。但在当代日益呈现碎片化的社会中，人们将越来越多的精力投入到管理和经营个体性事务活动之中。用贝内特（Bennett）、兰斯（Lance）的话来说：“职业的变动、失业等诸多变化已经使公民产生了很重的压力和不安全感，它破坏了统一的政治参与时间安排、原有的家庭伙伴关系和社会角色

^① 按照贝内特和兰斯的解释，生活政治（life-style politics）是与所谓实质政治（Politics of substance）相对立的政治参与形态。后者意味着正式的选举政治，代议制政体和政府的合法性。前者标志着源于公民个人偏好、时间、精力而产生的非正式的政治参与活动。

的原有秩序。”^①实际上,我国基层社会管理体制遭遇的一大困境在于政府很难代表生活方式转型过程中出现的新人群的利益,也没有足够的力量满足公民日益多元的公共服务需求。由此,在部分地区出现了诸如刻意越级上访、抵制地方政府的群体事件。某些地方政府也开始面对所谓的“管理危机”。在集体政治秩序崩溃的同时,我们没有理由认为,公民会失去参与政治和公共管理活动的愿望和冲动。事实是,基层政府与公众的关系最密切,基层政府应该为公民的参与活动提供制度平台。如果民众参与的热情超过制度的承载能力,就有可能朝向亨廷顿所担忧的“普利夺”政体过渡,从而诱发政治和管理体制的不稳定危机。从应然的角度说,有能力的基层政府应该满足日渐扩大的个性化的公民参与需求。

(二) 基层社会管理体制分类

社会秩序的维系依赖于国家政权和良性的社会力量。完美的基层社会治理结构是,国家和非政府组织在基层社会的生活空间内,基于各自责任、激励条件、行为成本的差异建构起的具有优势互补特征的分工、合作管理体制。遵此逻辑,本书以国家和社会的力量强弱为象限,建构了一个“二维四限”图,以此来描述基层社会管理体制的理想类型集合。

A. 无主地模式。如果一个国家无法将治理(控制)规则在地区或者社区的层面转换为被民众广泛认可的管理制度和办法,与此同时,民间的自组织力量又无法建构起自我维系的生活秩序,那么,社会就会陷入无序状态,如果这种状况持续发展的话,可能会衍生出两种发展趋向。第一,社会回归到霍布斯森林的原始状态,弱肉强食的丛林规则也是社会生活的基本法则;第二,社会逐渐沦为黑社会势力的控制区。在政府管理缺位和民主自治力量不足的前提下,社会成员对稳定秩序的需求会激发黑社会组织的规则供给主

^① Bennett, Lance W. 1998. The un-civic culture; Communication, identity, and the rise of lifestyle politics. *Political Science & Politics* 31 (4): 741—61.

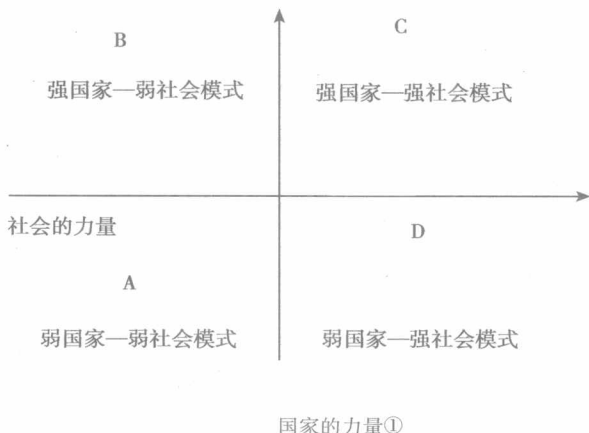


图 1-1 基层社会管理体制的理想类型区分

动性，其结果就是，局部社会的整体福利遭受严重损失。^②

B. 政权统御模式。如果国家有足够的力量和资源把基层社会纳进科层体系控制领域之内，在实现政权意志的同时也可以为公民提供高质量的公共服务，那么，就可以把这种社会（社区）管理体制称之为政权统御型。当今，新加坡和中国台湾地区的社区管理体制带有很强的政权统御型的特征。我国曾经建立的“单位制”和“街居制”相互配合的城市基层社会管理制度就是很纯粹的政

① 在本书中，国家力量强与弱的区分标准在于政府提供社会公共管制和公共物品能力的大小，不是指国家职能范围的广狭。有些国家的政府具有很宽泛的职能范围，但是，公共规制和公共物品的供给能力远远无法达到自己所宣称的水平，无法有效满足社会和公民的需求，在笔者看来，这种情况也属于弱国家的范畴。

② 吴思先生在《血酬定律》里分析了黑社会和政府在社会秩序供给权领域中相互转换的现象，黑社会不仅可以在某种程度上替代政府，有时候甚至是民间社会的安全需求催生出的秩序维系力量。转型时期的俄罗斯就是一个极为典型的例证，俄罗斯内政部长拉什德·古马洛维奇·努尔加利耶夫曾经声称：俄罗斯 1/10 的地区都在有组织犯罪集团的控制下，官方对它们的打击力度很小或根本无能为力。而且，这些占 1/10 的国土的地区是俄罗斯最富有或最具发展前景的地方。

权统御型的社会管理体制。

C. 共治模式。这是一类带有极大理想色彩的社会管理模式。国家可以和社会组织形成密切的管理合作关系。政府在不放弃对基层社会控制权的基础上为社区发展提供宏观的政策指导和必要的资金支持,与此同时,自治组织具有很强的自主性,在属地行使自治权。日本的社区管理体制带有比较明显的共治型特征,“政府对市民活动和公益团体的活动给予支持和援助,对地域的各种事业进行管理。另一方面,地域的社区中介组织,例如,町内会、防灾、青少年教育、交通安全协会也很发达”。^① 20 世纪 90 年代后,我国很多地方政府都以国家和社会的互强发展作为社区管理体制改革的目標。

D. 自治模式。如果社区服务机构和公民组织拥有法定的行为权利与足够的治理资源为社区发展提供足够的公共产品,而政府只是从宏观层面上提供指导社区自治过程所需的法律规则或者被动地提供社区发展所需的资源,我们一般把这种社区管理体制称之为自治型。欧美国家的社区自治体制发展很成熟,例如在德国,社区范围内的电灯、自来水、公共汽车、煤气、建造居民住宅、博物馆、图书馆、医院、学校等公共服务基本靠“第三部门”完成,基层政府的主要职能就是负责统一规划和监督、组织实施。此外,发展中国家也可能会因为政府管理能力不足而被迫选择自治模型。例如,印度政府掌握的资源较少,所以印度大力发展非政府组织,使得国内外的非政府组织在乡村公共产品的提供方面起了很大的作用。^②

(三) 制度变革的机械路径选择

任何国家都会极力避免 A 模式的出现和扩散。稳固而且健康

① 张俊芳:《中国城市社区的组织和管埋》,东南大学出版社 2004 年版,第 44 页。

② 各种乡镇治理特色一览, <http://npc.people.com.cn/GB/15037/5172280.html>。

的基层社会秩序不仅是政权合法化和统治收益稳定化的前提,也是社会健康发展、人民安居乐业的最基本的环境条件。也可以判断,A 模式困境是很多国家作出制度改革的现实逻辑起点。在我国,大社会转型的现实使城市基层社会管理制度的改革需求越来越强,“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”。^①从直线机械式的分析角度来看,走向良治态势的制度选择有三种路径。

1. 强国家式改革路径。基于日渐雄厚的国家实力和财政资源,国家可能选择单纯强化政权力量的改革策略。行政科层逐渐同化基层社会,通过权力、管理物资和人力资源的下沉,国家会有效地填补基层社会的管理真空。通过高质量公共福利和服务供给,国家会在基层社会充分实现自身的政策意志并增加政权的合法性存量。

2. 强社会式改革路径。如果国家资源有限,但是地方社会拥有有待挖掘的社会资本,那么,改革者就可以通过引导公民社会发展的路径实现基层社会的良治。国家的首要任务就是为公民社会的健康发展提供政策保证和必要的资源支持。

3. 国家、社会双强共进式改革路径。国家在强化基层政权的同时采取支持公民社会发展的战略,政权扩张与民主发展同步进行。这种带有双向强化建设特征的发展进程是新生民族国家和发展中国家最理想也是最困难的改革路径选择。

城市社区体制建设是巩固国家基层政权,加强社会主义民主政治建设的一项重要工作。从国家的宏观政策目标来看,基层社会管理体制的改革应该朝向国家与社会共同发展、合作治理的方向迈进。但是,我国城市管理区别于其他国家最明显的特征是:行政管理事务量巨大而且涉及面广泛——计划生育、户籍管理、出租屋整治、解决征地纠纷、安置下岗职工等——这些管理任务可能在其他

^① 何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》2003年第6期。

国家和地区都是不存在或者是额外的管理事务。但在中国，这些问题几乎全都要集中在基层社会加以解决。所以说，现实较之理想对国家政权的改革作为影响更甚，这就排除了我国政府可以通过简单的制度调整轻易解决问题的可能性。

二 案例历史过程概观

在中央政府的推动下，许多城市政府，特别是中心城市的基层政府已经开展了众多符合本地社情的社区管理体制改革的试验。笔者认为，社区管理体制转型的政策选择是多元的，但这主要取决于地方政府的制度供给能力，本地社会资本的存量水平以及市场社会的发育程度。应当看到的是，如何强化国家基层政权，如何引导基层民主发展一直是我国基层社会管理体制改革的两大主题。正如中央政策反映出来的改革夙愿：“推进城市社区建设，是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要路径。”从全国范围来看，更多的改革案例都具有基层政权向社区空间扩张并同时将社区组织和居委会行政化的普遍性特点。也就是说，我国很多城市的社区治理组织是混合自治功能和行政职能的复杂管理单位。毋庸置疑，将社会组织纳入行政科层体系并将更多的行政管理事务和治理责任向下转嫁的做法是基层政府推动政府权力下渗最简单的措施。

相对其他城市的案例来说，本书想研究的改革案例具有与众不同的特点。而这个典型的区别性特征——社区工作站和居委会采用组织、人事、职能分立结构的关系模式——也就决定了盐田区政府推动的社区管理体制改革的案例是一个值得关注的研究案例。虽然笔者对会、站分离的“盐田模式”到底是什么，这种制度如何运作等问题怀有十足的好奇。但是，笔者更想知道的是，这种独特的社区治理结构是如何生长出来的？所以说，研究盐田区社区治理结构的变迁过程，比单纯拘泥于描述和分析案例过程中的前沿景观更有趣，也更有难度。

盐田区地处深圳市东部，东起大鹏湾背仔角，南靠香港新界，

西接罗湖区莲塘,北邻龙岗区,该区面积 73 平方公里,是深圳市面积最小(全区仅由 17 个社区构成)和最年轻的行政区。盐田区的地方经济很发达,自建区以来,地区国民生产总值每年以 20% 的速度持续增长,2006 年的人均 GDP 就已经接近了 10000 美元(如果按照户籍人口计算的话,人均 GDP 数额甚至略高于同期香港水平)。盐田区的“原住民”主要由“客家人”构成,伴随城市化水平的不断提升和大量外来人口的迁入,盐田区逐步具备了“移民社会”的典型特征。

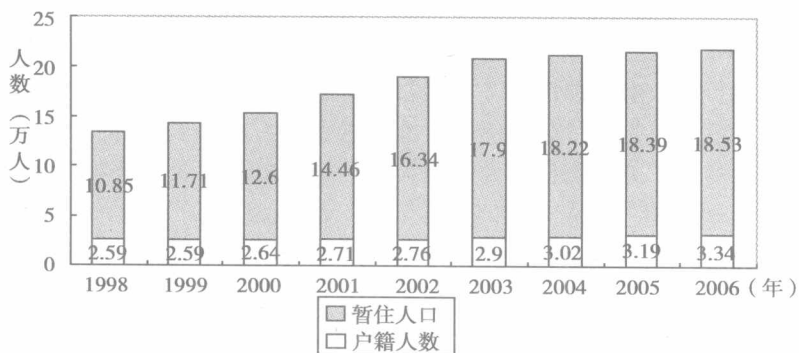


图 1-2 盐田区常住人口构成 (1998—2006 年)^①

为了创造更加和谐、稳定的基层社会管理秩序,满足民众日益增长的公共服务需求,盐田区委、区政府在将近 10 年的时间内对当地的社区管理体制进行了三次改革。

最初时,盐田区的居委会几乎都是在 1992 年深圳市统一城市管理体制规划过程中由村委会转型而成的。当时的居委会与村办企业转制的股份公司合署办公,居委会的主要负责人由股份公司的董事长和书记兼任。1999 年,盐田区政府利用居委会换届选举的机

^① 《深圳市盐田区统计年报》,深圳市盐田区统计局印制,2007 年 5 月,第 32 页

会，将居委会从股份公司中拆拉出来。政府全权负责居委会运作和管理所需的各种经费，居委会的从业人员由街道办事处直接任命。自此，盐田区建构出了由基层政权统御居委会的类似于传统街居制度式的社区管理体制。（图 1-3）



图 1-3 街居制度的管理模式图

2002 年，区政府为了提高基层管理能力，在保证政府对居委会直接行政权威的前提下，将居委会转制为一个具有丰富管理职能的社区治理单位。社区党支部、社区居委会、社区工作站、社区服务站虽然是职能和责任迥异的组织，但是，由于从业人员兼职化的缘故（即所谓一套人马，四块牌子的工作体制），作为自治组织的居委会出现了权力、职责加速行政化的趋向。虽然居委会的选举工作开始试行居民公选的办法。但是，居委会因为同时也是社区工作站的缘故，重要的人事任命权和财政来源依然被基层政府牢牢掌控，所以，居委会依然是政府在社区的“腿”而不是居民的“头”。（图 1-4）

2005 年，区政府在没有任何高层压力的情况下对辖区的社区管理体制做出了具有创新意义的第三次改革，这种新型的社区管理体制被学界称之为“盐田模式”。（图 1-5）可以看到，行政科层系统与群众自治系统出现了实体意义的结构分化。社区工作站纳入国家官僚系统，居委会则由社区居民直接选举产生。从社区管理体制的组织结构可以看出，居委会现如今不再具备行政单位的角色，不再承接任何行政管理业务，原有的行政职能已经被社区工作站全部承接了。

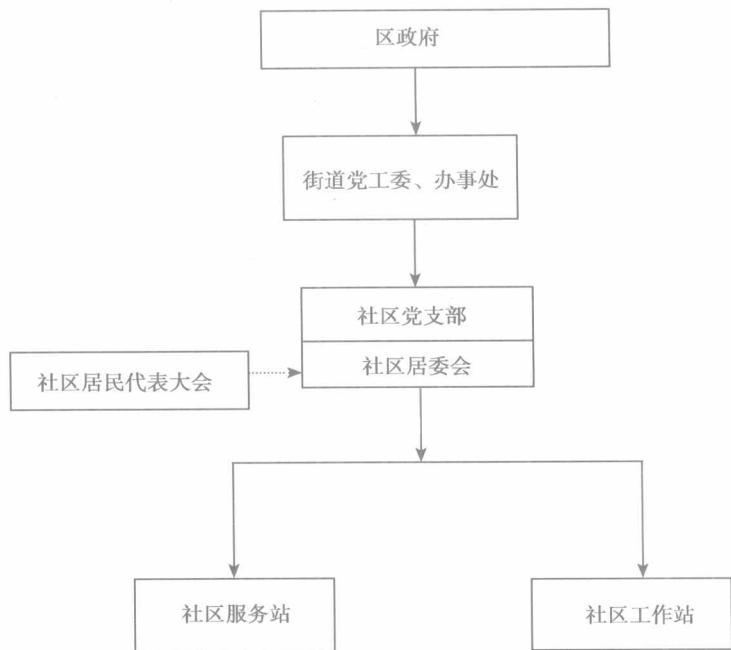


图 1-4 会（居委会）、站（工作站）合一的社区治理结构^①

从盐田区社区管理体制变革的历史轨迹（图 1-6）来看，改革的基本线索就是，基层政府不断调整国家与社会组织在社区治理过程中的职责关系。整个改革进程的核心内容是：国家与社会组织在管理职能、权力、责任和利益格局层面的分化和再重组。从直接经验来看，与制度变革的机械路径选择策略对比，实际的改革过程带有综合性策略选择的特征。

^① 图表说明：原图出自侯伊莎主编《透视盐田模式——社区从管理到治理体制》一书的第 25 页。笔者根据调研一手数据，对原图作出了部分修改。