

中国城市基层治理研究读本

刘春荣 耿曙 陈周旺 主编

中国政府与政治
研究系列读本

非外借

 复旦大学出版社

中国城市基层治理研究读本

刘春荣 耿曙 陈周旺 主编

復旦大學出版社

中国政府与政治

研究系列读本

图书在版编目(CIP)数据

中国城市基层治理研究读本/刘春荣,耿曙,陈周旺主编. —上海:
复旦大学出版社,2018.9
(中国政府与政治研究系列读本)
ISBN 978-7-309-13780-4

I. ①中... II. ①刘...②耿...③陈... III. ①城市管理-社会管理-研究-中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 158694 号

中国城市基层治理研究读本

刘春荣 耿 曙 陈周旺 主编
责任编辑/孙程姣

复旦大学出版社有限公司出版发行
上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>
门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853
外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845
崇明裕安印刷厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 14.875 字数 367 千
2018 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-13780-4/D · 939
定价: 68.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。
版权所有 侵权必究

前言 | Preface

摆在您面前的这个读本,是我们绵力为基层政治研究的学术共同体建设所做的一项“增值”工作。

小到一个特定的研究现象,大至一个研究领域、学科,现代学术的生产大多是围绕着某些问题意识和理论、方法的争论而展开的。用布迪厄的说法,这构成了一个特定的场域:在场域内部,研究者既是知识的生产者,也是消费者。研究者们通过学术会议、学术期刊等制度化的渠道以及各种非正式的互动、并且经由适度的专业分化与分工,累积和传播学术知识,由此形成知识共同体。

20世纪90年代以来,伴随着社区建设政策的推行和实践,国家权力在城市基层社会经历了深刻的重建过程:政治、行政和社会资源被注入社区,新的治理形式被不断地创造出来,与此同时,在市场化和成长的过程中,各种形式的社会力量也迅速成长,并与地方国家发生互动演化,社区政治的结构和过程都在发生前所未有之变动。“城市基层治理”由此成为多学科应用研究的内容。放眼中文世界的政治学、社会学乃至公共管理、社会政策、社会工作的学刊,相关的研究成果可谓汗牛充栋;“基层治理”更成为

硕士、博士论文、专题研讨会争相涉猎的主题，所呈现的争论和研究议题可谓常看常新。

作为研究者，我们充分地体验到这个研究场域的活力。用读本这种形式来勾勒这个领域的研究面貌，提供某种“知识谱系”或“知识地图”，是我们呼唤本领域研究的理论与方法自觉的一种尝试。我们的出发点并不是对具体的作品评优论劣，而是为了厘清研究的线索、脉络和理论图像，为这个领域的知识社群建设添砖加瓦。我们希望，读本不仅仅能够记录大变革时代城市基层治理的观念、制度和行动，而且能够帮助推动这个领域从量的增长转换到质的发展。

这份读本是为同行和有志于在这个领域耕耘的朋友们而编辑的，也希望能够对相关领域的学者以及政策实践者有所启发。我们意识到，勾勒本领域的研究面貌，把脉研究进展，推动知识的新陈代谢，其复杂性和难度可想而知。所幸的是，这项工作得到了许多同行的爱护，我们特别感谢惠允其作品收入本读本的专家和作者们，感谢你们欣然声援这样的倡议。

此外，读本的编撰也得到了复旦大学国际关系与公共事务学院的支持和资助。基层政治是国际关系与公共事务学院发扬实证研究的一个重要领域，学院所推动成立的“基层社会与国家建设研究中心”在这方面的推举更是不遗余力。

最后，必须承认，鉴于篇幅和视野所限，这个读本远非尽善尽美，还望方家秉持社群精神予以包容、指正。

刘春荣 耿 曙 陈周旺

目 录 Contents

第一篇 研究议程

- 对上海社区建设的一点思考——在“组织与体制：上海社区发展理论研讨会”上的讲话 费孝通 / 3
- 培育城市社区居民委员会的新功能 王邦佐 朱自忠 / 14
- 基层群众自治：中国民主政治建设的实践 林尚立 / 47
- 社区治理：公民社会的微观基础 李友梅 / 60

第二篇 社区中的国家与社会

- 社区自治中的政党：对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区发展为考察对象 林尚立 / 75
- 党与社会：党的组织与社区治理——上海市 Y 街道 Z 居民区执政党的建设实证分析 陈周旺 / 92
- 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事” 王汉生 吴 莹 / 114
- 突发事件中的国家-社会关系——上海基层社区“抗非”考察

耿 曙 胡玉松 / 152

邻里政治：城市基层的权力操作策略与国家-社会的粘连模式

桂 勇 / 186

第三篇 社区组织与社会资本

中国城市居民委员会的创建 高民政 郭圣莉 / 219

集体性社会资本对社区参与的影响——基于多层次数据的分析

黄荣贵 桂 勇 / 233

社会信任与基层社区治理效应的因果机制 陈 捷

呼和·那日松 卢春龙 / 257

国家介入与邻里社会资本的生成 刘春荣 / 280

第四篇 基层选举和政治参与

社区选举：在政治冷漠与高投票率之间 熊易寒 / 307

选举动员的框架整合——银杏居委会换届选举个案研究

刘春荣 / 337

居委会选举的政治意义：中国动员式选举对城市居民参与意识的

影响 耿 曙 陈奕伶 陈陆辉 / 363

第五篇 底层冲突与草根动员

住房产权与政治参与：中国城市的基层社区民主

李 骏 / 405

熟悉的陌生人：行动精英间关系与业主共同行动

何艳玲 钟 佩 / 440

第一篇 研究议程

对上海社区建设的一点思考

——在“组织与体制：上海社区发展理论研讨会”上的讲话

费孝通

研究城市社区建设是我近几年给自己定的一个工作内容。我从研究乡土社会开始，到研究小城镇，现在进入了大城市、大都市，伴随中国社会走过了一条城市化道路。我认为，如果把传统中国社会看作城市化进程中的农村一端，那么，到现在我们还没有完成整个城市化过程。这个未完成不单单指人口向城市的集中过程或者工业化的过程，还指人本身的变化过程——从农民到市民的变化过程。即使像上海这样已经形成多年的大城市，随着城市的不断发展，也面临着本市和外来农民的市民化以及他们和原有市民的现代化问题。今天的社区建设可以看作一个城市化过程的继续，既是城市发展的继续，也是市民现代化的继续。我们需要在都市形成和演化这个过程中所生成的文化和社会遗产的背景下，探讨今天对社区建设的研究和理解。

一、上海城市发展的历史

现在的上海社区是有其历史文化基础的，我们在研究当前现实问题的时候，不能完全离开它的历史。上海以一个沿海渔村为起点，发展成为今天的国际化大都市是有一个发展过程的。根据史料，上海这个地方从南宋时期开始成为商埠，清初（17 世纪）设

立过海关,但现代意义上的上海是从 1842 年“五口通商”开始的,是不平等条约产生的结果。100 多年来,上海这个地方逐渐形成繁荣的现代都市社会,从一个小镇到今天中国最大的城市之一。上海人口其实都是从外面迁移进来的,这个趋势一直没有中断过,而且速度越来越快。

从近代历史上看,上海的城市发展可分为三个时期:第一个时期是租界时期,那是老上海;第二个时期是中华人民共和国成立后的计划经济时代,国有企业是上海市城市建设的重点,从各地招进很多工人;第三个时期是改革开放之后,出现了现在新型的上海。

租界时代的上海是一个特殊的时期,上海人的基本居住格局、生活习惯、地方文化都与这一时期有一定的联系。当时的上海已经有了现代社会所有的社会活动和服务设施,人们的行为方式和思维方式也深受现代西方工业化和市场化社会的影响,有很强的市民社会风气。上海不同于其他城市的特点,不仅仅是有更多的洋楼,说更多的英语(洋泾浜),而是心理上和观念上与众不同。上海的文化,所谓“海派”文化,就是上海历史的反映。此时的上海不仅是中国近代经济、金融的中心,也是新文化的重地,上海人不是只关心经济发展,也关心国家民族的命运,上海的特殊历史地位,也使上海人对于“国家”“民族”“国际”“西方”这些概念有自己独特的感受。对内,上海实际上一直影响着中国其他地区的发展;对外,上海又成为向世界展示中国的窗口。从这个意义上说,上海是沟通中国和世界的桥梁。

然而,殖民地、半殖民地时期的城市发展,必然有其畸形的一面,在当时上海城市内部,存在着贫富差距,不同社会阶层在居住、生活、工作、劳动方面都体现出很大的不同,这也影响了上海城市基本的居住格局。很多现有的城市生活习惯,都是那些历史时期特殊的条件造就的。

当年上海开埠,海内外四方移民带着原有文化汇集到这个小

镇,海滩上迅速崛起了一个东方国际都市。第一批乡土农民在与占支配地位的、成熟的西方商业文化正面遭遇中被迅速改变了,由此形成的上海市民和市民文化的基因,一直存在于上海人的行为方式,包括社区行为方式之中。具有不同文化习俗的移民及其后裔在共同相处中逐渐演化出共同的规则,形成了较为明确的遵守规则、服从权威的意识;乡土的血缘和地缘关系因为市场和工业经济的影响而被弱化和改造了,但在大都市的生活环境中,家庭内和邻里间仍保留着守望相助的传统;由于长期处于多元并存的文化格局中,市民对差异的包容性、对新事物的开放心态和面对机会的选择能力得到加强。作为这些作用的共同结果,在上海,市民对个人自主性和独立性的需要,对人际关系合理性、选择性乃至实用性的要求都得到强化。具有明显不同的地域文化背景和个性的居民,在一个弄堂甚至一栋石库门中和谐相处,这是那个时期形成的市民文化的重要特点之一,它已深埋于个人的人格结构之中,今天的市民现代化是在这个基础上继续发展起来的。

上海历史的第二个时期就是中华人民共和国成立以后,上海在计划经济时期是中国最大、最重要的经济中心城市,也是计划经济搞得最彻底、最严谨、最完善的地区之一。历史不能割断,就是在计划经济时期,上海人的工作方式和日常生活方式也体现出原有的传统,体现出上海“市民社会”文化发达的特点。计划经济时代,上海也融汇了各方人才,有许多外地人调入上海,同时还有很多上海人到中国各地工作,包括大量知青到各地下乡,和当地文化融合,后来又把这些文化带回上海。

计划经济时代的一个重要特点,就是“单位制”的影响,这几十年里上海都是以工作单位作为城市基本单元组织起来的,在城市居民生活方面,单位常常是主导的因素,很多居住区是属于某一个单位的,居民都是同一个单位的同事,个人自主空间不大,因为计划经济不仅是对物质产品的计划生产,也是对人和人的生活的计划安排。

计划经济下单位制和居住方式之间是有某种协调性的。国营单位中强烈的“公有”气氛,与居民邻里之间“共享”的气氛相辅相成,人们在观念上也倾向于“共有”的感觉。这种“共享”“共有”的感觉,实际上与社会学所说的“社区(community)”的意思很接近。社区,它的含义中一个重要的部分就是这个“com-”,它和“commune”“communion”有共同的词根,就是“共同的”“一起的”“共享的”,就是一群人有共同的感受,有共同关心的事情,也常常有共同的命运。社区中的住户彼此都很了解,有什么事务,大家都有一种责任感,要一起去解决,而不是那种“各扫自家门前雪”的分离状态,这种意识在上海人的生活中,特别是在邻里关系中,是早就有的。在计划经济下,有时候还得到了强化,很多地方的居住条件,也客观上要求这种意识——几个家庭住在一个弄堂中,朝夕相处,不像那种独门独院的居住条件。这些历史,都是我们后来从事社区建设的一个客观基础。

现在上海的发展,可以说正在经历着第三个阶段,就是改革开放和市场经济的阶段,这是上海历史上又一个大发展的时代,上海正在建成为国际大都会,并且沿着这个方向继续发展。看看这些年上海的发展就会发现,上海社会和“上海人”都发生了很多新的变化,总的趋势是越来越多样化。上海人自身的创造性已经发挥出来,同时又有很多内地其他地区的人、港澳台同胞、海外归来的人以及世界其他国家的人,都纷纷来到上海,加入上海的社会生活中,也带来很多新的东西,上海的社会环境发生了很大变化,人们的观念也随之发生了很多变化。上海的发展,是一个计划经济下的“大城市”向市场经济下国际化、现代化“大都会”的转变。它对上海市民和市民生活的影响特别大,也需要我们好好研究。

在这种大背景下,我们就要考虑如何使城市基层的社区建设跟上上海总体的发展,而且要对上海的总体发展起到保障和支持的作用。上海是一个流动性很强的城市,现在要研究的社区建设,实际上是把上海这样一个正在迅猛发展的国际大都市中的各种各

样的人组合起来,组成一个个邻里合作的新社区,建成新的安居乐业的社会,建立起一个地方基层自我管理的基础。这是一个长期的工作,无论如何不能脱离以前的历史和文化。我们要认识到事物的连续性,要研究历史和现状,根据人们的实际需要,提出好的建设方向,确定未来的目标。比如说,上海的历史和现状一直有个特点,就是“多元共处,和而不同”,在普通居民中也有同样的情形。大家居住在一起,息息相关,但人们的爱好、习惯、职业、性格有很多不同,社会阶层也常常相去很远。这种传统会产生一些特殊的要求,这是值得我们今天研究的问题。如何在社区建设中,既培养共同的社区意识,担负共同的责任,又能使人们按照自己习惯的方式,保持自己的活动空间,保持丰富多彩的生活方式,保持上海作为国际大都市的多样性、创造性和活力,使得在这里生活的人感到舒适、安全、便捷、宽容而又丰富,这是上海在国际竞争中的一个重要方面。

二、基层民主的条件

面对上海的历史和现状,我们的研究工作要用科学的方法去了解它们的发展过程,了解它们产生的新问题,这正是社会学当前重要的工作内容。比如,要建设新社区,就要先了解原有的基础,原有的社会组织、人际关系,要分出各种性质的组织,各种层次的关系。要首先看家庭,以家庭为主体,由户籍作基础,研究家庭之间的关系。就居住情况看,就可以研究一下在租界时代形成的以“弄堂”为单位的居住格局现在还有多少?在第二个时期体现单位制形式的以集体分配的宿舍为单位的居住格局现在还有多少?居住方式有什么变化?目前的现状如何?现在出现了新建的大楼,新情况出来了,有了物业管理的小区,局面有了改变,改变到什么程度?产生了哪些新问题?

我们知道,市场经济建构起来后,产品和人都无法按照一定的

模式去安排了,人在市场上活动,需要自己选择,没有人能够代劳。要选择,就要求自主能力,有了这种能力,就不需要也难以接受被动的安排。人在市场上形成的自主性,必然会带到生活的各个层面。

近几年我们还看到,随着人的流动,个人从市场获得的资源份额有了差别,不同收入人群的出现,表明社会结构发生了新的变化,社会阶层逐步形成。这一点在社区层面就表现为不同人群向不同地域的集中,由经济上自立的人员所组成的同质居民区已经出现,其数量和规模在急剧增长,而需要外部帮助的弱势群体也呈现同样的集中趋势。不同的人群在内部必然形成不同的关系样式和组织结构,在外部必然要求不同的管理模式和服务方式。越来越多的市民经济上自立已经没有问题,他们生活上的自理能力也将逐步形成和提高,随着业主委员会等组织的走向成熟,社区公共事务的自治开始成为居民的内在要求。新型的居民群体、新的生活习惯以及市民与政府之间新的关系样式已经出现。它要求我们尽快找到新的社区管理模式和手段,以跟上城市的变化和发展。社区建设,特别是以群众自治为核心的基层民主建设是一个基本方向。

城市社区被大家看作基层民主建设的舞台和基地,我也一直关注我们国家“草根民主”的进展。农村的村民自治已开展多年,现在城市社区中民主建设也已开始,这是一件好事。但我常常在想,城市社区民主建设或者说居民自治的进程,不仅仅取决于我们的意愿,还有个条件问题,不是说想有就会有的,现代都市中,最底层的民主究竟是怎么出来,需要哪些外在条件和内在条件?这些都要求我们做出理论分析。

从上海目前的情况看,人在社区中基本上还是通过行政体系组织起来的。上海的地区行政系统,在全国范围一直算是比较齐全完整的,即使在单位主导的时候也如此。改革开放以来,上海市先是为适应经济改革和城市管理的需要,将原先的“两级

政府，一级管理”转变为“两级政府，两级管理”，开始行政管理体系向下伸展的过程。新体制取得成效后，1995年上海又进一步提出“两级政府，三级管理”的行政构架，街道由最初在单位-行政体制中的辅助地位上升到对地区范围公共事务实施全面管理的地位。街道地位的变化，意味着个人现在主要作为居民被紧密组织到了区域行政体系之中，而不是作为从业人员被单位所组织。1995年上海市在确立“两级政府，三级管理”体制时，结合吸纳下岗国企干部，首次把居委会中的主要岗位列为事业编制，这反映出行政因素向基层生活的渗透。随着个人生活事务不断脱离单位转移到居住区，居委会在社会事务管理上的重要性不断上升，到世纪之交，上海市“两级政府，三级管理，四级网络”的城市行政构架最终成型。

纯粹从行政体系自身运作及其有效性来看，四级网络的构想有其合理性。单位行政职能弱化后，政府在完成职能转变之前，需要有基层组织承接城市管理事务。但作为行政架构的基层部分，居委会在推进居民自我服务、自我管理、自我教育、自我监督时，难免会遇到某些困难。由居民选举产生的居委会，仍需执行街道和职能部门乃至各方单位的指令，这意味着居委会虽然体现和扩大了行政体系与基层社会的接触面，但就其性质而论，尚未成为基层社会自身的组织形态。要促进居民的自我管理，还需要找到与之相适应的组织形式，这样的形式不只是一种，可以有多种。

居民作为完整意义上的市民来参与社区管理，其内在条件是否已经具备？不用行政方式，作为个人的居民如何走到一起来？他们是否认同行政意义上的社区这种组织形式？是否认为社区事务是与自己有关的公共事务？这些问题仍有待回答。社区不可能像单位或家庭一样，因为没有那么直接的经济利益和血缘之类的纽带。在社区里，个人凭什么接受管理或制约，又为什么要“管闲事”？上海人是很喜欢讲“关你什么事”和“关我什么事”的。要让

大家接受管,愿意管,主要还靠文化认同,在价值观、思想方法和生活方式上找到同一的感觉,共同管起来。上海人以前对不同居住区域有“上只角”和“下只角”之分,从形式上看,就体现了以生活方式为对象的文化认同。经过这么大的变迁,传统的“上只角”或“下只角”区域有些模糊不清了,但观念还在,心理基础还在,作为思路,我们今天在寻找社区认同基础时,还可以借鉴。可以把这个文化的基础再拓宽一点,内涵挖深一点,与居民的生活联系搞得更全面一点,作为生活方式的特点再鲜明一点,这样形成的社区认同,作用可以更大一点。

要落实居民自我管理,需要有相应的管理人和管理社区的方法与手段。已经达到经济自立的居民在基本生活方面不需要依靠别人,计划经济体制下常用的权力形式也失去了用武之地。彼此平等的居民之间需要一种“同意权力”。它不具有强制性,但有约束力,约束力不是来自外部压力,而是来自因为自愿参与和自主选择所形成的内在动力。社区建设强调参与,被视为社区中人的管理和社会管理的主要方法,道理就在这里。“同意权力”主要是从决策参与中产生的,因为只有主动的同意才是真正的同意。建立在这样的同意基础上的权力,才能得到广泛的认可和服从。所以,基层政府在积极动员居民参与的基础上,要及时而充分地授权给居民,增加他们参与决策的机会,尽可能把社区层面与居民直接有关的公共事务交给居民自己来决定,逐步使居民从认可具体事务上的自我决定,进到认可自我决定的方式,进到认可做出自我决定的权力,最后形成认可和尊重自我决定的习惯和制度。有了这个基础,“草根民主”、群众自我管理就可以比较顺利地建立起来。

三、社区建设的要素

我一直在思考的一个问题就是如何根据群众的需要来开拓我