

南大亚太论丛

# 城市 基层治理的 演进逻辑与善治路径

陈辉 著



南京大学出版社

南大亚太论丛

城市  
基层治理的  
演进逻辑与善治路径

陈辉 著

南京大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

城市基层治理的演进逻辑与善治路径/陈辉著.

—南京:南京大学出版社,2019.3

(南大亚太论丛/石斌主编)

ISBN 978-7-305-20977-2

I. ①城… II. ①陈… III. ①城市管理—研究  
IV. ①F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 219668 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

丛 书 名 南大亚太论丛

主 编 石 斌

书 名 城市基层治理的演进逻辑与善治路径

著 者 陈 辉

责任编辑 金向红 官欣欣 编辑热线 025-83593947

照 排 南京紫藤制版印务中心

印 刷 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 650×960 1/16 印张 15.5 字数 215 千

版 次 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-20977-2

定 价 68.00 元

网址:<http://www.njupco.com>

官方微博:<http://weibo.com/njupco>

官方微信号:njupress

销售咨询热线:(025)83594756

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书销售部门联系调换

# 善治路径

谨以此书献给我的父亲陈启石、母亲吴孝华

## 《南大亚太论丛》

主 办 南京大学亚太发展研究中心

学术委员会(以音序为序)

蔡佳禾(南京大学中美文化研究中心)

蔡永顺(香港科技大学人文社会科学院)

陈志敏(复旦大学国际关系与公共事务学院)

樊吉社(中国社会科学院美国研究所)

洪银兴(南京大学商学院)

孔繁斌(南京大学政府管理学院)

沈志华(华东师范大学周边国家研究院)

石 斌(南京大学亚太发展研究中心)

石之瑜(台湾大学政治学系)

时殷弘(中国人民大学国际关系学院)

孙 江(南京大学学衡研究院)

王月清(南京大学哲学系)

阎学通(清华大学国际关系研究院)

张凤阳(南京大学政府管理学院)

朱庆葆(南京大学历史学院)

### 编辑部

主 编 石 斌

副 主 编 李里峰 毛维准

成 员 祁玲玲 舒建中 赵光锐

姚 远 吴小康 宋文志

## 《南大亚太论丛》

### 总序

“南京大学亚太发展研究中心”得于 2016 年夏初创设并渐次成长，“南京大学郑钢亚太发展研究基金”之专项全额资助，实乃一大助缘、大善举；众多师友、同道的鼓励、扶持乃至躬身力行，同样厥功至伟。

此一学术平台之构建，旨在通过机制创新与成果导向，以国际性、跨国性与全球性议题为枢纽，将人文社会科学诸领域具有内在关联之学科方向、研究内容与学术人才，集成为国际关系、国家治理、经济发展、社会文化等多个“研究群”，对大亚太地区展开全方位、多层次、跨学科研究，并致力于承担学术研究、政策咨询、人才培养、社会服务与国际交流等功能。

所谓“亚太”，取其广义，乃整个亚洲与环太平洋地区之谓。不特如此，对于相关全球性问题的关切，亦属题中之义。盖因世界虽大，却紧密相连。值此全球相互依存时代，人类命运实为一荣损相俦、进退同步之共同体，断难截然分割。面对日益泛滥的全球性难题，东西南北，左邻右舍，各国各族，除了风雨同舟，合作

共赢,又岂能独善其身,偷安苟且?所谓“发展”,固然有“政治发展”、“经济发展”、“社会发展”等多重意蕴,亦当有“和平发展”与“共同发展”之价值取向,其理亦然。

吾侪身为簧门中人,对于大学之使命,学人之天职,理当有所思虑。故欲旧话重提,在此重申:育人与问学,乃高等教育之两翼,相辅相成、缺一不可。大学之本是育人,育人之旨,在“养成人格”,非徒灌输知识、传授技能;大学之根是学问,学问之道,在“善疑、求真、创获”。二者之上,更需有一灵魂,是为大学之魂。大学之魂乃文化,文化之内核,即人文价值与“大学精神”:独立、开放、理性、包容、自由探索、追求真理、禀持理想与信念。大学之大,盖因有此三者矣!

南京大学乃享誉中外之百年老校,不独底蕴深厚、人文荟萃,且英才辈出、薪火相续。于此时代交替、万象更新之际,为开掘利用本校各相关领域之丰厚学术资源,凝聚研究团队,加强对外交流,促进学术发展,展示亚太中心学术同仁之研究成果与学术思想,彰显南京大学之研究水平与学术风格,我们在《南大亚太评论》、《现代国家治理》、《人文亚太》、《亚太艺术》等学术集刊已相继问世的基础上,决定再做努力,编辑出版《南大亚太论丛》。

海纳百川,有容乃大。自设门户、画地为牢,绝非智者所为。所谓“智者融会,尽有阶差,譬如群流,归于大海”,对于任何社会政治现象,惟有将各种研究途径所获得的知识联系起来,方能得到系统透彻的理解,否则便如朱子所言,“见一个事是一个理”,难入融会贯通之境。办教育、兴学术,蔡元培先生主张“囊括大典,网罗众家,思想自由,兼容并包”。《论丛》的编纂,亦将遵循此种方针。

故此,《论丛》之内容,并不限于一般所谓国际问题论著。全球、区域、次区域及国家诸层面,内政外交、政治经济、典章制度与

社会文化诸领域的重要议题，都在讨论范围之内。举凡个人专著、合作成果、优秀论文、会议文集，乃至特色鲜明、裨利教学的精品教材，海外名家、学术前沿的译作，只要主题切合，立意新颖，言之有物，均在“网罗”、刊行之列。此外我们还将组织撰写或译介各种专题系列丛书，以便集中、深入探讨某些重要议题，推动相关研究进程，昭明自身学术特色。

要而言之，南京大学亚太发展研究中心所执守之学术立场，亦即《论丛》之编辑旨趣：一曰“本土关怀，世界眼光”；再曰“秉持严谨求实之学风，倡导清新自然之文风”；三曰“科学与人文并举，学术与思想共生，求真与致用平衡”。

一事之成，端赖众力。冀望学界同仁、海内贤达继续鼎力支持、共襄此举，以嘉惠学林，服务社会。值出版前夕，爰申数语，以志缘起。

石 斌



# 前言

---

本书研究在关注城市治理演化的基础上,通过居委会组织的微观结构与宏观分析,探究城市社会的善治理论与路径。因此,聚焦于三个问题:国家权力是如何嵌入城市基层社会的?城市基层治理结构发生了什么样的变革?在对基层治理的演进分析的基础上,以实证研究与比较分析探究如何构建有效、民主的治理机制,从而实现基层社会的善治。

中国社会正经历着深刻的社会变迁,城市化是其重要特征,这表现在城市的地域、数量、规模、人口的有效增长。2011年城市人口在中国历史上首次超过乡村人口,达到69079万,城市化率为51.27%,这表明中国正快速地由传统的农业国家向现代的城市国家(urban state)转型。这一重大变革,打破了中国自秦以来2500年的发展模式,并正在使中国成为21世纪的世界最为重要的国家之一。本书以当代中国的城市治理为研究对象,从时间与空间的维度实证分析中国城市治理的变迁与逻辑,以历时性的纵向视角,分析当代中国城市治理体系的形成与变革过程,在此基础上从共时性的横向视角探究中国城市治理的主要特点,试图从纷繁复杂的社会现象背后,解读中国城市基层治理的基本机制、内在规律与发展趋势。

20世纪以来的中国,社会变迁之深刻莫过于1949年以来国家权力对

基层社会的嵌入与改造。从长时段看,它是应对晚清以来“三千年未有之大变局”,政权分崩离析,社会危机持续加深的产物。此举改变了自秦汉以来国家行政权力达至郡县的制度结构,构建现代民族国家所具有的强大社会动员与组织能力。1949年之后以现代化为战略的国家制度建设(state-making institution)正是在这一逻辑背景下展开的,体现了国家逻辑的形塑(crafting)。1992年以来的市场经济体制深入推进,企业改制与单位制解体,通过合约清晰界定市民房屋产权的改革,政府购买公共服务的市场化,由此凸显了市场逻辑的兴起。国家逻辑有助于将国家的政策意志贯彻执行,亦会滞缓基层社会自主治理与提供服务的活力与创造性;市场逻辑发挥了治理主体的积极性,但是各主体追求自身利益的最大化,亦会导致整体利益的最小化;市场的反向运动则在于国家对社会的尊重与保护。本书以“治理结构”为研究视角(approaches),探究城市基层社会的演进逻辑与善治的路径选择,人们经由理性、思考、选择与合作构建美好的城市社会。

# 目 录

---

## 绪论：探究城市基层社会 / 001

一、问题的缘起 / 001

二、研究的综述 / 005

三、研究的方法 / 021

四、分析的框架 / 023

## 第一章 悬浮与嵌入：城市基层治理体系的型构 / 028

一、走进历史深处 / 029

二、取代保甲制 / 033

三、街居制的草创 / 036

四、街居制的形成 / 039

五、结论与讨论 / 042

## 第二章 政治挂帅：城市基层治理体系的失范 / 045

一、城市人民公社 / 046

二、政治建街 / 052

三、日常生活秩序的解构 / 056

四、结论与讨论 / 059

### 第三章 增量改革:城市基层治理体系的复兴 / 062

一、从革居会到居委会 / 063

二、居委会的结构功能 / 065

三、居委会的社会网络 / 067

四、结论与讨论 / 070

### 第四章 和谐社区:基于社会发展的城市基层治理研究 / 074

一、社会变迁与政治稳定 / 076

二、社区的兴起 / 082

三、党内民主与社区参与 / 091

四、结论与讨论 / 094

### 第五章 困境与破解:城市基层民主发展的路径选择 / 096

一、基层民主治理的思想谱系 / 097

二、基层民主运行的轨迹 / 111

三、基层民主治理的困境 / 121

四、基层民主发展的路径 / 124

五、结论与讨论 / 131

### 第六章 多元与合作:城市基层治理中的政府行为研究 / 135

一、社区治理中的政府行为分析 / 136

二、基于社区共治的服务型政府 / 139

三、居民意愿与养老服务的完善 / 142

四、结论与讨论 / 153

### 第七章 他山之石:中美城市基层治理的比较 / 155

一、中美城市化率的比较 / 156

二、研究设计与样本数据 / 157

三、中美基层社会治理的结构分析 / 163

四、结语与讨论 / 174

**第八章 科层、市场与网络:城市基层治理的内在逻辑 / 177**

一、1949年以来城乡人口变化 / 178

二、城市基层治理的内在逻辑 / 179

三、城市基层社会治理的创新 / 184

四、城市网格化治理的误区 / 190

五、结论与讨论 / 193

**结语:演进逻辑与善治路径 / 195**

一、范式与范式转型 / 196

二、社区“空心化”与社区“实体论” / 199

三、基层治理与国家权力 / 207

四、组织、结构与治理网络 / 212

**参考文献 / 217**

**后 记 / 225**

## 绪论：

# 探究城市基层社会

---

人们为了安全，来到城市；  
为了美好的生活，聚居于城市。

——(古希腊)亚里士多德

### 一、问题的缘起

20 世纪以来的中国，社会变迁之深刻莫过于 1949 年以来国家权力对基层社会的嵌入与改造。从长时段看，它是应对晚清以来“三千年未有之大变局”，政权分崩离析，社会危机持续加深的产物。此举改变了自秦汉以来国家行政权力达至郡县的制度结构，构建现代民族国家所具有的强

大社会动员与组织能力<sup>①</sup>。1949年之后以现代化为战略的国家制度建设(state-making)正是在这一逻辑背景下展开的。塞缪尔·亨廷顿认为：“20世纪中期最突出的政治成就之一，就是1949年中国在经过百年的动乱后首次建立了一个真正能治理中国的政府。”<sup>②</sup>

现代化意味着传统社会向现代社会转型，城市化不断推进的制度变迁(institutional change)。全球城市化水平的发展，1800年仅为3%，随后不断增长，1900年为13.3%，1950年为29%，2000年则达到47%，2007年已升至50%，预计到2030年前后全球城市化率将为60%。城市“大幅扩展了人类的力量”，城市发展之道在于其“寻找自身的竞争优势”<sup>③</sup>。中国城市治理的变迁既具有全球化的特点亦体现地方性。

中国城市化的发展主要经历了两个阶段：共和国前30年(1949—1978)为国家主导型制度变迁，主要由行政指令和法律引入实行的自上而下推动城市化的进程，但其进程相对缓慢。1978年城市化率为17.92%，相对于1949年只提高10.62%，相比于1960年降低了1.88%。1978年以后则为第二个阶段，随着改革开放政策的实施，以市场体系自发倡导、组织和实行的自下而上的变迁为市场诱致性制度变迁。在自发的制度演进与正式的制度设计中，市场机制与政府行为的双重合力形塑了城市变迁的进程，此为理解改革开放以来中国城市治理的重要视角。<sup>④</sup>这一阶段是城市化迅猛发展时期，2008年城市化率比1978年提高了

---

① 现代民族国家(modern nation-state)基于四个重要特征：主权(sovcreignty)，领土(territoriality)，国家自决权(right to national self-determination)以及理性主义的兴起。蒋廷黻认为近百年来中华民族面临的根本问题在于能否废除家族和家乡观念而组织一个近代的民族国家，能的话我们民族的前途是光明的，反之则是没有前途的。蒋廷黻：《中国近代史》，上海古籍出版社2004年版，第5页。

② 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店1989年版，第314页。

③ 爱德华·格雷瑟：《城市的胜利》，(台北)时报文化出版2012年版，第373、374页。

④ 探究中国城市治理的真实世界需要突破1978年与1949年的时间界限，从整体性的视角理解基层治理的演进逻辑：何以如此，为何如此，将会如何以及应该如何。

27.76%，2016年城市化率达到57.35%，事实上城市化的浪潮方兴未艾，<sup>①</sup>如下图所示：

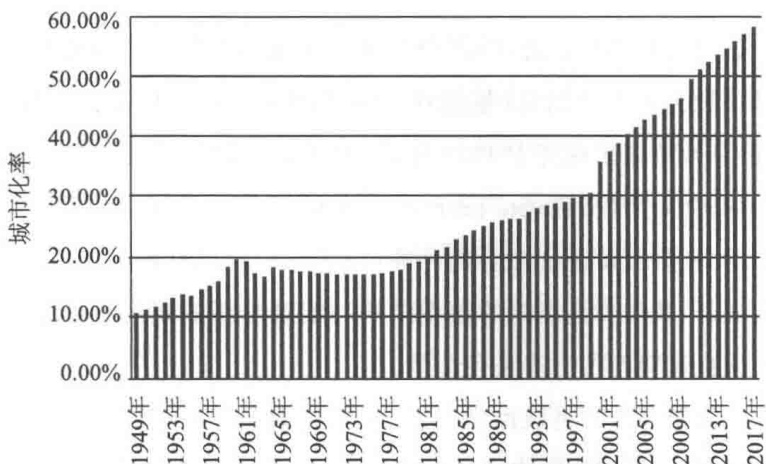


图1 1949年以来中国城市人口及其比重

资料来源：国家统计局(2017年)。

在基层社会场域，城市的发展基于居民间良好合作的关系，城市治理意味着公共权威和社区居民共同参与的合作过程。和自上而下的统治路径依赖性不同，治理的路径蕴含着自上而下与自下而上两者间的互动机制，它是外生性制度设计与内生性制度生长的结合体。<sup>②</sup>本书以居委会组织为观察视角，立足于社区，分析国家与社会互动之下的基层治理的运行机制，探寻城市基层治理结构与制度变迁的轨迹，聚焦于三个具体问题的分析：

### 1. 国家权力是如何嵌入城市基层社会的？

<sup>①</sup> 城市在我国国民经济中占据着主导性地位，据麦肯锡公司的研究报告，2008年中国城市GDP占全国GDP的比例为75%，2025年将升至95%，城市在经济、社会等方面的作用将更加凸显。

<sup>②</sup> 统治(government)的主体是政府组织，以命令—服从为其基本特征；治理(governance)的主体是多元化的，除了政府等国家机关外，也包含了非政府组织、企业、公民等更大范围的行动者，以协商—合作为其基本特征。不可否认，人类历史的不同阶段，国家权力与社会权力的强弱程度是不同的，因而互动的结果有着重大的差别，这也是本书所要探讨的问题。



2. 城市基层治理结构与居民的行动模式发生了什么样的变革?

3. 如何在改革开放的组织变迁中构建出富有效率与民主的基层治理结构?

本研究的基本观点是:1949年以来中国城市基层治理首先是国家权力对基层社会的深刻动员,基层社会的组织化与制度化逐步构建形成。随后,改革开放以来相对于1978年之前(毛泽东时代),最重要的变革是单位制的解体,产权(private property rights)意识与实践在城市居民日常生活中的兴起,城市基层社会的冲突(conflict)与抗争(resistance)亦围绕此点而展开,从居委会组织的微观结构与宏观分析的视角探究城市基层治理的内在逻辑与善治的路径选择。

本书的研究力图将政治学、历史学与行政科学有机结合,以问题为中心,在学科交融的边际中保持思考的活力,超越学科壁垒与时空限制进行深入探究。芝加哥大学政治学家邹谠先生认为,推进中国政治学需要深刻探研20世纪的中国历史,同时参考西方社会科学理论。<sup>①</sup> 诺贝尔物理学奖获得者普朗克认为,科学本身是一个内在的整体,但被分解为单独的部门不是取决于事物本质,而是取决于人类认识能力的局限性。在这方面,以研究居民自组织(organize themselves)管理公共池塘资源(CPR)获得诺贝尔经济学奖的政治学家埃莉诺·奥斯特罗姆有着相同的观点,“我一直以来都关注多个学科。在我读本科的时候,学习了政治学、经济学、商业等,我一直认为这些学科之间没有什么本质区别。我的研究生阶段也是如此”,学术的研究需要“从很多学科中寻求问题的答案”。<sup>②</sup> 奥斯特罗姆对于“制度细节”(institutional details)<sup>③</sup>的关注,亦有助于本研究关注城市基层治理演进的梳理与运行机制的分析。法墨尔曾针对行政科学

① 邹谠聚焦于中国革命和建设,提出了一个重要问题是为什么往往在取得了伟大的成就之后跟着就出现重大的失误和挫折。邹谠:《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动角度看》,牛津大学出版社2000年版,第24、25、11页。

② 奥斯特罗姆:《相互信任是自主治理的基石》,《中国社会学报》2012年9月21日。

③ Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press 1990. p. 22.