



社会工作与社会政策智库论丛

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

制度变迁背景下的 社区治理

基于广州市一个城中村的实证研究

卢俊秀◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



社会工作与社会政策智库论丛

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

制度变迁背景下的 社区治理

基于广州市一个城中村的实证研究

卢俊秀◎著



华东理工大学出版社

EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

制度变迁背景下的社区治理——基于广州市一个城中村实证研究 /
卢俊秀著. —上海:华东理工大学出版社,2017.4

(社会工作与社会政策智库论丛)

ISBN 978-7-5628-5055-7

I. ①制… II. ①卢… III. ①社区管理-研究-广州 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 095235 号

项目统筹 / 刘 军

责任编辑 / 刘 军

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:021-64250306

网址:www.ecustpress.cn

邮箱:zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 710mm×1000mm 1/16

印 张 / 9

字 数 / 180 千字

版 次 / 2017 年 4 月第 1 版

印 次 / 2017 年 4 月第 1 次

定 价 / 49.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

“撤村改制”是针对城中村社区的一次重大制度变迁,城市性话语方式进入城中村社区,地方政府试图通过在城中村社区内设置居委会的方式,将城中村纳入城市体系,但这一努力并没有取得实质性的进展。本书试图探寻制度变迁的微观逻辑,其研究主题是:政府强制规划下的制度安排与城中村内在力量的互动关系,以及运行逻辑是怎样的;城中村社区治理呈现出什么样的特征,遵循的是怎样的游戏规则;导致城中村现有治理格局的深层原因是什么。

全书共分为七章。

第一章,导论。本章主要交代全书的研究背景和研究意义,回顾相关研究文献并作简要评述,说明本书的基本概念、研究方法、研究资料与研究框架。

第二章,JX社区概况。本章从社区空间位置及变迁、人口构成、集体经济、制度变迁四个层面对其作了描述。

第三章,城中村的经济生活。从村民个体的“种楼”行为,到社区范围内存在的大量非正式经济,本章对这一转变过程中基层政府和村公司的治理态度和行为进行探讨。基层政府持默许态度,而村公司则与村民、城中村的非正式经济构成一种庇护型关系。

第四章,城中村的权力精英。从城中村居委会的产生和角色定位中发现:居委会以行政性为主导而自治性不足;村公司的“选举”延续了村委会的政治形式,而实际以经济性为内涵;在社区认同问题上,居委会缺乏合法性根基,而村公司则因庇护型关系联结和老人协会组织的支持而在城中村范围内得到较强认同。

第五章,城中村的社区管理。面对城中村的人口、出租屋、违章建筑这些关系民生的问题,城中村居委会和村公司在社区治理问题上存在职能划分。城中村居委会的社区治理很多时候未能达到有效状态:一方面城中村

居委会很难越过村公司而与村民发生实质性关系;另一方面它也很难越过村民来整合外来人口。而村公司即使作为单一经济形态的社区组织,其治理能力仍然发挥作用:村民的生产和生活秩序还是在村公司的控制下呈现有序状态,而基于居委会职能下的社区整合并没有发生。

第六章,规则、资源与秩序。居委会和村公司这两大社区组织,基于资源占有这一根本原因,在社区治理过程中所表现的治理规则存在巨大差异。来自居委会的社区治理规则在社区实践过程中往往趋于表意性,并未充分发挥其效用。相反,来自村公司的社区治理规则在社区治理过程中发挥实际作用,由此带来了城中村治理“双轨政治”模式。

第七章,结论与讨论。本研究的基本结论是:转型期中国乡村社会的变迁过程,是在现代化的背景下国家主导乡村社会的政治变迁过程。但是因为地域的关系而呈现出区域性,这点在城中村社会的社会转型中尤为特殊。虽然在制度上撤销了村委会的设置,在形式上也结束了农村社区建制,地理位置、行政关系、管理方式及居民生活等方面也都纳入了城市的范畴,但是城中村中并没有建立起城市性的话语方式。因此,城中村没有在真正意义上融入城市社会,城中村的“国家政权建设”遭遇了“碰壁”。

这一制度变迁的显著特征和标志是,居委会和村公司在城中村场域中的制度逻辑和实践逻辑发生了错位。社区居委会名为自治组织实为行政单位,其社区治理规则趋于“表意化”。而村集体经济凭借土地这一根本性社区资源,与村民和社区内的非正式经济之间建立起一种“庇护”型关系。虽然是公司体制,但是它在社区实践中履行了大量的社区职能,其社区治理规则具有“规范性”特征。居委会和村公司的社区治理规则体系上的差别,根源在于所占有社区资源的差异。正是基于资源占有和占有类比的不同,城中村治理模式体现出“双轨政治”的特征。城中村居委会为了获得社区认同和社区事务管理的实现,采取了一种策略性的转变,让渡出部分社区管理权给村公司。而村公司出于集体经济属性和经济实现的要求,自身也有与居委会合作、实现社区治理的需求。它们共同构建了城中村特有的治理格局和权力空间。

制度变迁的实施实现了控制与塑造社区的制度性任务。城中村作为一个社区类型,包含了一些与自治、行政和市场、国家既相符又对立的因素。这种社区空间的核心因土地基础上的集体经济型“村民社会”而得到发育,极大地弥补了国家能力的不足,并促进了地方政府和基层经济实体之间的合作型社区治理方式的探索与发展。

目 录

第一章 导论	001
第一节 研究主题	001
第二节 文献回顾	007
第三节 研究设计	025
第二章 JX 社区概况	032
第一节 空间位置及变迁	032
第二节 社区人口构成	035
第三节 城中村的集体经济	037
第四节 城中村的制度变迁	039
第三章 城中村的经济生活	043
第一节 村民“种楼”与出租屋	043
第二节 城中村市场秩序	046
第三节 街道工商管理与村公司经济管理	052
第四章 城中村的权力精英	058
第一节 居委会的产生与角色定位	058
第二节 村公司的选举事件	060
第三节 权力的认同性	064
第五章 城中村的社区管理	068
第一节 H 村的人口、出租屋管理	068
第二节 城中村的违规建筑	072
第三节 社区治理角色	073

第六章 规则、资源与秩序	081
第一节 有关规则的问题	081
第二节 规则与资源	084
第三节 权力空间及权力让渡	087
第七章 结论与讨论	096
第一节 制度变迁背景下的国家政权建设	097
第二节 制度变迁的城中村逻辑“错位”	098
第三节 城中村中的“国家、社会、市场”及其关系	101
第四节 进一步的讨论	104
附件	107
附件 1 广东省集体建设用地使用权流转管理办法	107
附件 2 关于要求启用 H 村自留用地的报告	110
附件 3 关于进一步加强流动人口和出租屋管理服务 工作的意见	112
附件 4 H 村街 JX 社区巾帼文明岗职责	115
附件 5 房屋租赁合同	118
附件 6 流动人口计划生育工作管理办法	119
参考文献	123
(一) 著作类	123
(二) 论文类	129
(三) 外文类	133
后 记	136

第一章 导论

第一节 研究主题

一、选题缘起

城市化是人类社会发展的必经历史过程,是社会生产力发展到一定水平必然产生的一种经济和社会现象。不同学科对城市化有着不同的定义:人口学认为城市化是农村人口转变为城市人口的过程;经济学认为城市化是农业向第二、第三产业转换的过程;地理学认为城市化是农村地区转变为城市地区的动态过程;社会学以社会规范为研究中心,认为城市化是由农村生活方式转化为城市生活方式的过程。城市化的一个重要内涵就是城市空间地域的扩张。城市的突出特点就在于它的空间性:空间既是城市存在和发展的基础,又是城市经济运行的要素。

以广州市为例,1978年城市建成区面积为87平方公里,1990年为184.7平方公里,1995年增加至259.1平方公里,2000年达到297.5平方公里,到2003年上升为385平方公里(田莉,1998;李俊夫,2004:4)。从这些数据可以看出,越来越多的空间(尤其是城市周边的乡村地域)逐渐被纳入城市范围。

在快速城市化进程中,虽然乡村地域被迅速地征用以进行建设,但是实际上城市并没有真正完成对农村聚落的内化,很多村落被保留了下来。这些“走进”城市的村落,形成了特殊的社区形态——城中村。虽然它们在地域上与城市密不可分,但是与城市的关系已经远远超越了其地域性意义,“城乡关系的面貌一改变,整个社会的面貌也跟着改变”(马克思,1971:159)。对这些被纳入城市范围的村落而言,并不是简单意义上的行政“圈

地”，它还体现在制度、治理、价值等多重层面的复杂性和现实性。

在空间密度上，城中村的居住密度超过了城市和乡村。在社区经济结构上，城中村内农业经济基本上消失殆尽，主导经济是物业租赁；在人口结构上，大量从农村地区转移而来的外来人口聚居于城中村，成为外来人口在城市社会中主要的生产、生活区域，且这一趋势随着城市化步伐的加快愈演愈烈。在文化结构上，城中村不断趋近城市生活，但保留了大量的乡村特色。在社区联结方式上，城中村成为最具代表性的外来人口聚居区。无论是交通居住成本，还是信息交流因素，城中村这种社区形态都成为乡村向城市过渡的重要一环。

城中村的形成有着深刻的社会历史与地域文化背景。20世纪50年代中期以后，我国逐步建立了高度集中的计划经济体制。在户口迁移、粮食供应、就业安排、福利保障等方面严格区分农业人口和非农业人口，实施城乡分割对立的二元管理体制，从政治、经济和文化等方面将城市与农村截然分开，形成社会经济“城乡二元结构”分治格局。

长期的城乡二元体制不仅强化了城中村之乱，社会经济运行也受到旧的城乡分割的体制性障碍束缚。以户籍制度来说，城中村的外来人口已经是户籍人口的数倍，但是原有的户籍制度在很大程度上限制了人口的合理流动。土地管理制度不利于土地资源的合理利用，农民既不愿意放弃建房收租以及土地分红所获取的巨大利益，又很难凭借放弃土地使用权而成为真正意义上的市民，同时地方政府也无法提供其市民待遇。城中村的资本市场发育不良制约了城中村的经济发展，其集体经济形态仍属于保守型经营。行政管理体制也缺乏整合；等等。城中村一系列结构性、体制性和政策性的失衡，阻碍了其与城市的交流和融合，制约了城市化进程和社会经济发展的同步进行。

在这一背景下，2002年，广州市天河区实施“撤村改制”。简单来说，“撤村改制”就是取消原有的乡镇设置，取消村委会，成立居委会；村集体经济重组为企业集团公司。但是“撤村改制”的实施却使广州市天河区基层政府落入一个尴尬境地。广州市天河区某街道办事处书记认为：“现在城中村工作很不容易做，居委会的工作难以展开，党组织的功效也难以发挥，社区事务往往需要村集体（村公司）协助，否则政府权力难以有效地贯彻到基层。”这位街道办事处书记的话语可以反映出三个基本事实：第一，广州市天河区实行的“撤村改制”政策，将城市化的管理方式带进了乡村，但在乡村中却碰壁了；第二，以往的“乡政村治”秩序形态已经不再适应城中村，通过党委来开展居委会工作的方式在城中村已被证实是失败的；第三，城中村社区最大的管理问题不在于行政的形式和自治状态的高低，而在于如何实现与村集体力量的有效合作。

撤村改制后,城市特质和乡村特质无论是在“自然范畴的时间与空间上,还是在社会意蕴的时间和空间上”(蓝宇蕴,2005)都发生了重新组合。有学者对城中村的研究表明:“这些地区是最早开始城市化的地区,又是最难彻底城市化的地区”(周大鸣、高崇,2001)。“撤村改制”虽然在国家和城中村社区之间建立了新的联络方式,但更多的是一种外在的制度形式。而对于这种制度的基础和运作方式,制度设计者并没有给出具体提示。

如果对社区形态进行类型学的考察,城市和乡村在社区环境、人口结构、政府关系以及自治组织属性等诸多方面存在差异。村落与城市各自拥有一套固定的规范与文化意义系统,这之间又存在很多的不同和排斥。

城市化进程中的城中村现象具有特殊的地位和功能,我们不宜将其放入城市或乡村某一单独范畴中。在本质上,城中村自身具有内在的规定性和独立性。如果笼统地将其视为城市或乡村,则无法揭示其特殊性,更无法把握城中村的发展规律。

二、基本问题

在中国传统的城乡关系格局中,“城—镇—村”是我们对原有格局的基本描述。这一格局包含两重意义:其一,表明行政归属的层级关系,由村到镇(乡)再到城,依次递增;其二,表明城市化程度的基本秩序,由城市到镇(乡)再到村,依次递减。作为不同的社区空间,人们在结构和功能上赋予城市和乡村不同的内涵,从而形成不同的社区形态,并在此基础上决定了不同的生产、生活方式以及资源配置和管理形态。

城市社会学理论在阐述乡村向城市转型中,并没有涉及“城乡二元混合社区”(李培林,2002),更没有对其存在和发展逻辑进行探讨。从已有的关于社区变迁的研究来看,社区发展始终存在两个外生变量:一是社会结构层面的变迁。其最主要的因素是市场化的经济体制导致的基层社区社会结构的变化;二是社会制度层面的变迁。国家力量在基层社区的微观逻辑发生了种种的变化。这两个外生变量“渗透”到基层社会,与社区自身的逻辑发生碰撞与融合。

但无论是乡村社区还是城市社区,更重要的是其内生的因素或模式。内生变量往往才是决定社区发展和维系社区秩序的关键因素。实际上,它们背后蕴含着两种价值取向:一是社会本位;二是国家本位。在现实的社区实践中,两种价值取向是混合交织在一起的。

在城中村社区,微观的村庄社会结构、社会时空和政治文化形态都被纳入城市之中。城市化输入的制度安排与社区原有的规范之间进行着复杂的互动,两者之间始终存在一种张力。一方面,城中村社区与外部大社会诸多方面的联系日益加强,逐渐融入宏观市场体系中。另一方面,城中村社区并

没有发生乡村消解的情形,社区内聚力和自主性也并没有下降。恰恰相反的是,这种内聚力因为市场化环境的存在而更加的集中。这两者在城中村这一层面上不是自然结合,而是双方进行了错综复杂的策略互动,才逐渐找到逻辑上的共通性。城中村的社区秩序也因此面临重建。而对基层政府而言,重建城中村社区秩序并应对其所带来的后续反应,以实现有效的社区治理,将是一项全新的任务。

本书正是在“撤村改制”这一制度变迁的背景下,对城中村的治理赋予新意,并对社区转型中城中村的治理特点进行实证研究。与以往研究明显不同,在本书中,笔者力图以乡村社会在转型变迁中的实证调查资料为源泉,从理解城中村社会本身出发来达到理解城中村治理的目的。本书所研究时间段和主要内容侧重在“撤村改制”后城中村社区治理的变化。这也是笔者将本书的研究主题定为“制度变迁背景下的社区治理”的原因。

基于以上论述,本书研究的基本问题是:政府强制规划下的制度安排与城中村内在力量的互动关系及运行逻辑是怎样的;城中村社区治理呈现的特征,遵循的游戏规则;导致城中村现有治理格局的深层原因是什么。

三、研究意义

(一) 研究意义

英语中的“治理”一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。长期以来,它与“统治”一词交叉使用,并且主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动之中。自20世纪90年代以来,西方政治学家和经济学家赋予了“治理”以新的含义:不仅其涵盖的范围远远超过了传统的经典意义,而且其含义也与“统治”相去甚远。它不再局限于政治学领域,而被广泛地运用于社会学领域。

当前,中国社会正处于一个快速转型的时期,新现象和新问题不断涌现,社会结构、社会功能、人的生活方式和需求、社会组织间关系日益多元化。在基层社区中,社区的利益主体及其需求也日益多元化,社区功能逐渐社会化。这导致政府是社区唯一管理者及利益主体的时代不复存在。

对城市社区治理而言,基层社区承接了由单位剥离的大量社会管理、社会服务、社会保障等职能。但社区居民物质文化需求在经济发展、社会进步的带动下多元化趋势也日益增强,导致基层社区难以满足社区居民的多样化需求。单位制的弱化及现代企业制度的建立,使得原来依附于政府的企事业单位成为相对独立的利益主体,单位不再是个人利益的唯一载体,单位组织与个人之间关系分离,社区成为他们真正的立足点。社区居民为实现自己的利益而参与社区治理,但街道办事处作为政府的派出机构,其在社区治理中的主体地位始终没有改变,其他利益主体的声音仍然薄弱。

近年来,关于乡村社区的研究不仅成为政界普遍关注的焦点(如关于“三农”问题的讨论),而且也成为学术界讨论的热点。其研究领域不断扩展,研究问题逐步深入。就社区治理来说,“乡政村治”^①(张厚安,2000)这一新的治理格局作为国家理想化的制度设计被推行到乡村社会,却产生了并不理想的效果。尤其是20世纪90年代以来,乡村社会各种矛盾冲突,使政策决策者和学术界都把目光投向乡村治理的问题上。

乡村社区的治理问题,不仅包括乡村社会发展过程中出现的新问题,也包括围绕乡村社会变迁过程始终的话题。但是,就不同的研究方法和不同的理论关怀而言,其所产生的成果尚不足以形成对中国乡村社会全景性的诠释。由于地域差异等原因,乡村社区治理问题仍然存在大量的现实困惑,乡村社会研究仍然存在很大的探索空间。

本书研究的场域是中国乡村城市化进程中特有的城中村社区,关注的是“撤村改制”这一制度性变迁。这完全是一种新的历史进程。在城中村个案场景的基础上解释这一制度变迁的逻辑,将有力展现城中村内生力量与外部国家性力量之间的较量。

本书的研究对象较之李培林的“羊城村”、蓝宇蕴的“珠江村”、折晓叶的“超级村庄”、毛丹的“单位村庄”更具过渡意义。本书中所研究的城中村是一个处于逐步城市化进程中但还未被城市完全消解的村庄。它离城市距离较近(不仅是较近而是被包围在城区之中),随着城市的不断扩张,村里的农田不断被征用,昔日靠种田为生的村民不得不改变以往的生活方式,过上依靠“种楼”和“股份分红”为生的生活。简而言之,本书研究的城中村是一个具有强制性、城市化和制度化特征的城中村。

城中村社区治理是一个有着自身特殊遗传社会基因的体制。环绕其外的是基于地域特殊性而带来的市场化和政府行政意义上的圈地过程,以及城市化治理方式的渗入过程。该社区治理的演变过程是村落外部政治、经济、文化、社会的资源与村落内生资源相互作用的产物。特殊的内部基因资源和外部环境资源的互动决定了该体制演变的基本内容、特征和走向。

因此,本书的研究更具敏感性、过渡性和探索性。随着我国城市化进程的加快,未来城中村的数量将会不断增加,相关制度变迁的研究也会不断增加。本书只是为将来更深入的研究铺路搭桥。

目前,城中村社区仍然处于社会转型和制度变迁的过程中,因此目前对此进行社会学和政治学的考察,这不仅具有突出的现实意义,而且具有重要

① “乡政村治”这一术语是张厚安教授对实行村民自治后乡村关系的一种概括。所谓“乡政”,是指乡镇作为一级政府组织进行社会管理,属于国家的范畴;而“村治”则指村庄实行村民自治,属于社会的范畴。可见,“乡政村治”是从组织性质和法律关系的角度来观察乡村关系的。乡村之间的实际关系远比这一术语丰富和复杂得多。

的理论价值。

第一,研究社区的一个重要任务就是研究社区结构的合理性和运行方式的科学性。本书的研究切实想在制度变迁的背景下,在社区治理的脉络中把握城中村社区中居委会和村公司两个组织的互动关系及其内在逻辑。理论上,本书的研究力图通过城中村来阐明:强制性的制度变迁,虽然使村落被纳入城市范畴,但地方政府无法切实地做到保证城市化待遇供给,并且乡村社区内的集体经济作为一个具有历史延续性和经济强化性、身份归属性的内聚力综合组织体系,因其经济形态的单一化和地域色彩,它在相当一段时期内具有稳定性。

由此造成城中村“双轨政治”的治理局面:一方面是政府行政力量为代表的社区行政性而非自治性的社区居委会,另一方面是以经济方式存在的社区企业单位并且兼顾自治色彩的村公司。两者之间的社区互动构成了城中村特有的治理模式。

第二,从国家与社会关系的意义上而言,基层社区服务的对象是最具体的居民,管理和服务也是社区中最具体的社区公共事务。这在城中村具体表现为服务对象是村民与外来人口,社区公共事务也针对不同群体而产生。这些管理服务活动是国家与社会关系最具体的体现。

而在城中村中一个最显著的特征,即国家与社会的“边界”在一定程度上产生了错位:社区居委会行政化主导而自治性弱化,村公司企业性不足而社区性逐步强化。这也带来了城中村社区的政治、经济结构的变化,从而提示我们在分析中国乡村问题时,应当超越国家与社会的研究分析框架。

第三,本书的研究为基层社区治理过程中的工作瓶颈找到理论源头,为村公司的强势社区地位找到合法性。对于城中村社区居委会而言,日常工作的开展经常遭遇碰壁且有时需要村公司的协助。其朴素的解释是村公司与社区之间缺乏利益牵制。但是如果作细致考察,可以发现,居委会的自治性质和行政性质之间发生了角色背离。这是城中村特有的现象,也是强制性制度变迁实施后的成本之一。

村公司作为乡村社区长期的自治及经济合体,内含着丰富的社区资本。在社区治理和本土资源的思路与机制中对村公司进行深入分析,可以发现村公司内含城中村社区发展能够借助的社区力量。这在一定程度上成为村公司权力地位的合法性来源,也成为促进市场化进程乃至实现建立公民社会目标所倡导的一种路径依赖。

(二) 研究的局限

城中村是一个非常棘手的问题。它的发展进程与国家和地方政府的制度安排相联系。本书的研究采取“小题大做”的方法,只选择城中村的某些方面进行研究。因此,研究难免存在局限性。就本书的研究,它只是一种形

式上的“撤村改制”。在广州市天河区针对不同城中村还形成了另外具体形式的改制。如在蓝宇蕴博士研究的“珠江村”所进行的撤村改制一项具体的内容是在原有的村委会基础上重组城中村社区居民委员会。这里的居委会人员都是由村民群体构成,相对来说与所属街道办事处的关系要薄弱些。在个案选择时,本书的研究在分析研究方面力求以现状描述为主,以分析为辅,对许多问题的观点不一定准确,而且未能与其他类型改制的城中村进行比较研究。这是一项缺憾。

另外,在时间跨度上,本书的研究时限较短。即本书仅仅是对撤村改制后的现状进行描述,而对城中村历史的审视完全是借助文本资料。这是因为我们无法找到城中村前期相关的研究成果。本书所涉及的村庄也完全是新介入的村庄,一切都从零开始,并且所选个案村的历史档案很少,没有研究者对这些村进行过这方面的研究。此外,受研究周期的局限,本书不可能做到面面俱到。

第二节 文献回顾

一、有关“治理”

英语中的“治理”可以追溯到古代拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词,其原意主要指控制、指导或操纵,与“统治”的含义交叉。1989年世界银行概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”一词。此后“治理”便广泛地被用于政治发展研究中,特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。

20世纪90年代以来,西方学者,特别是政治学家和政治社会学家,对“治理”作出了许多新的界定。治理理论的主要创始人之一罗西瑙认为,“治理”是“一种由共同的目标支持的活动。这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现”(罗西瑙,1995:5)。罗茨认为,“治理”意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”(罗茨,1996)。

库尔曼和范·弗利埃特指出,“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它作用之发挥,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动”(库尔曼,1993)。

在关于治理的定义中,全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会于1995年发表了一份题为“我们的全球伙伴关系”的研究报告,对治理作出了如下界定:治理是个人与机构、公家与私人治理其共同事

务的诸多方式的总和,是一个持续不断的过程;在这个过程中,可以使对立的或各异的利益彼此适应,可以采取合作的行动;它既包括为保证人们服从的正式制度和体制,也包括人们同意或以为符合其利益的非正式的安排。

研究治理理论的另一位权威格里·斯托克对目前流行的各种治理概念作了一番梳理后,认为目前作为一种理论的“治理”有如下五种主要观点。

第一,治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。它对传统的国家和政府权威提出挑战,认为政府并不是国家唯一的权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权利得到了公众的认可,就都可能成为在各个不同层面上的权力中心。

第二,治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在界限和责任方面的模糊性。它表明,在现代社会国家正在把原先由它独立承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体。后者正在承担越来越多的原先由国家承担的责任。这样,国家与社会之间、公众部门与私人部门之间的界限和责任便日益变得模糊不清。

第三,治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。进一步说,致力于集体行动的组织必须依靠其他组织;为达到目的,各个组织必须交换资源并通过谈判达到共同的目标;交换的结果不仅取决于交换资源,也取决于游戏规则以及进行交换的环境。

第四,治理意味着某个特定的领域将形成一个自主的网络。这一自主的网络在某个特定的领域中拥有发号施令的权威。它与政府在特定的领域中进行合作,分担政府的行政管理责任。

第五,治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其他的管理方法和技术。政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导(格里·斯托克,1999)。

杰索普认为,治理概念的提出是基于社会资源配置中市场和国家的失效^①这一背景,“愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和国家协调的失败”,“治理可以理解成是由于有关各方对原定目标是否仍然有效发生争议而未能重新界定目标所致”(杰索普,1999)。

从以上关于治理的讨论来看,其基本含义是指在一定时空范围内,运用权威维持秩序,且这一权威并非只是停留在“国家”层面,其治理目的在于运用不同的制度规则去引导、控制和规范公民行动。从社会学的角度看,治理包括两个层面的含义:一是静态基础上的治理结构;二是治理结构基础上的

^① 市场的失效是指运用市场的手段无法达到经济学的帕累托最优。国家的失效是指仅仅依靠国家的计划和命令等手段,无法达到资源配置的最优化,最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。

治理过程。治理关注的是在特定范围内维持社会秩序所需要的资源和对基于资源基础上形成的权力运作方式。

治理概念的提出,为我们提供了一种新的规范理论。“它的价值在于,它是一种组织框架,可以据此求得变化中的统治过程的了解”(格里·斯托克,1999)。可以说,治理观点为“国家”层面和地方政府提供了一种思维框架。

二、社区研究中的“治理”

从以上关于治理概念的分析来看,治理意味着国家权力向社会的回归。随着社会的转型、政府间关系的调整、地方政府的改革以及中国基层民主政治的发展,国内众多的社会学、政治学和行政学学者已开始对地方治理(社区治理)问题给予极大的关注,并在不同的层面上取得了一些重要的研究成果。

近年来,治理理论被大量引入社区管理体制的研究当中,“社区治理”这一概念也随之被我国学者广泛采用。如马西恒在“社区治理框架中的居民参与问题——一项反思性的考察”一文中将社区治理定义为“以社区地域为基础,政府与社区组织、社区居民共同管理社区公共事务的活动,它体现为社区范围内的不同主体依托各自资源而进行的相互作用模式”(马西恒,2004)。

从这个社区治理的定义中可以发现,社区治理的本质在于多元主体对社区公共生活的合作管理,包括三个主要内涵:第一,社区主体多元。在社区这一空间里,社区公共事务的参与主体不是单一的,而是包括政府街道办事处、市场企业、社会自治组织、社会团体与中介组织及政党居民党支部等多种主体形式。第二,主体间协商互动。在社区治理模式中,各个主体存在着权力依赖和互动的伙伴关系。政府不能再运用政治权威,以单一的强制性的行政方式对社会公共事务实行全方位的管理。政府应与其他主体以协商的伙伴关系,平等地管理社区事务。第三,社区自组织网络形成。即对于社区事务,社区各独立主体可以在共同利益纽带下,无须外部的强制力干预,共同参与,平等协商,从而达成一致。

为了对相关的社区治理文献进行进一步的梳理,笔者将“社区治理”的文献分为以下几类。

(一) 乡村治理研究

中国社区治理研究到目前为止仍是以乡村治理研究为主。自1998年华中师范大学中国农村问题研究中心的政治学者提出“乡村治理”这一更具包容性的概念(徐勇、贺雪峰,2002)以来,其研究成果不断涌现。可以分为以下几种研究视角。

1. 乡村治理过程中的“国家政权建设”呈现有限性

“国家政权建设”是指在现代化过程中以民族国家为中心的制度与文化整合措施、活动及过程,其基本目标是要建立一个合理化的、能对社会与全体民众进行有效动员与监控的政府或政权体系(龙太江,2001)。可见,“国家政权建设”作为一个学术术语,与我们日常生活中使用的“政权建设”的概念存在很大的区别。

从前面关于治理的定义看,其最大的特点就是政府不再是唯一的权力主体。因而在乡村社区治理中,国家政权建设体现了“有限性”的特征。这一观点以张静为代表。张静认为,对国家政权建设应当持一种开放性的思维,历次的“国家政权建设”并没有成功地解决国家管辖权的实质性扩张问题,更没有发展出制度化的方法来使国家权力的象征地位稳定地转变为实质意义的管治地位。从历史到现代,基层政权相对于中央权威并非是被动的执行者,它们已经营造出相当程度上的(非法律权利意义上)“自主”活动空间;它们的社会位置及其专门利益,无论相对于国家权力还是社会权力的发展,都具有相当程度上的“自主性”意义。人们的权利界定和实现,与国家的实质性关联仍然微弱,却与地方性权威单位的治理原则密切相关(张静,2007)。

从格尔茨的“地方性知识”(格尔茨,1999)中获取灵感,于建嵘和吴毅创造了乡村治理研究的姊妹篇《岳村政治》和《村治变迁中的权威与秩序》,分别从正反两个方向考察国家政治体系如何结构化到微观的村庄社区,并探究村庄自身的政治原生形态如何不断地发生历史性的更迭、重塑和建构。于建嵘认为,转型过程中的乡村治理要呈现一种“有限”主导的特征,受到乡村各种利益结构、国家能力、乡村传统、现代化及民主化等多种因素的制约(于建嵘,2001)。吴毅更进一步给这个转型过程植入现代化、结构化的因素,认为现代性、国家和村庄地方性文化三者之间的互动构建了不同时期的乡村秩序状态(吴毅,2002)。

贺雪峰从乡村治理的均衡出发认为,三个因素影响社区秩序即农民的被剥夺程度、主导意识形态状况,以及国家行政能力。其中,农民的被剥夺程度越高,构成反抗国家的可能性就越大;主导意识形态越强,其内化程度越高,国家权力的合法性也就越大;国家行政能力越强,其对农村社会的控制也就越容易。在秩序均衡的状况下,以上三种力量之间可以达成相对平衡,即农民的被剥夺程度所构成的反秩序因素必须有意识形态和行政能力等方面的秩序支持因素予以平衡。反之,若农民的被剥夺程度并不严重,则均衡秩序并不需要强有力的意识形态和行政能力来予以支持(贺雪峰,1999)。

2. 村庄治理中的治理精英角色