

林彬 王汉生 主编

变迁中的城区政府与区街经济

—— 一个典型城区的社会学研究



中国社会科学出版社

变迁中的城区政府与区街经济

——一个典型城区的调查研究

林彬 王汉生 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

变迁中的城区政府与区街经济/林彬, 王汉生主编.
北京: 中国社会科学出版社, 2002.12
ISBN 7-5004-3707-2

I. 变… II. ①林…②王… III. 区(城市) - 城市经济 - 经济史 - 中国 IV. F299.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 110221 号

责任编辑 任 明
责任校对 石春梅
技术编辑 张汉林

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 010-84029453

传 真 010-64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2002 年 12 月第 1 版

印 次 2002 年 12 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

插 页 2

印 张 15

字 数 388 千字

印 数 1—1500 册

定 价 35.00 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

导 言	(1)
一、改革前我国城市社会的基本特征	(2)
二、研究框架	(4)
三、研究过程与研究方法	(12)
四、关于本书的几点说明	(16)
 第一章 老城区的人文地理与社会环境	(19)
一、老城区的地理区位与历史沿革	(19)
二、老城区人口及其特征	(20)
三、城区的基础设施与生态环境	(30)
四、城区的人文环境	(42)
五、城区社会管理体制的变迁	(56)
 第二章 城区政府的组织结构	(66)
一、区委系统——沿革与结构	(66)
二、区政府的部门结构与纵向体系	(73)
三、区政府的派出机构——街道办事处	(87)
四、区政府组织机构变迁的简要分析	(94)
 第三章 城区政府的职能与管理方式	(106)
一、区政府的职能及其变化综述	(106)
二、区政府及其部门的职能	(112)
三、城区政府的运行与管理方式	(155)

2 变迁中的城区政府与区街经济

四、改革中的市、区、街关系	(171)
第四章 区街经济的构成与运行机制	(181)
一、区街经济的历史沿革	(181)
二、区街经济的结构	(217)
第五章 区街企业的经营与运行机制	(258)
一、区街集体企业的创办与扩张	(258)
二、企业的经营制度	(278)
三、企业的人事、用工和分配制度	(295)
四、经营风险及其承担机制	(325)
五、企业财务	(339)
第六章 城区政府的经济运作	(349)
一、管理体制与管理结构	(349)
二、区街政府的财务运作	(363)
三、近年来城区经济管理体制的改革	(373)
第七章 社会转型中的城区政府与区街经济	(379)
一、中国城区社会变迁的背景分析	(379)
二、城区权力格局与政府管理体制的变化	(386)
三、城区经济的特征及其变化	(399)
附录一 古城区老街街道的组织及运行	(417)
附录二 A市玻璃纤维制品厂个案	(447)
主要参考文献	(472)
后记	(474)

导 言

20 世纪 80 年代以来,中国社会发生了重大的变化,被称之为“第二次革命”的经济体制改革发端于农村,继而扩展到城市;由经济体制改革的起动,带动了政治体制的改革。这一改革是 20 世纪我国发生的最重大的社会变迁之一。随着改革越来越深入到我国社会、经济、文化等各个方面,它必将导致我国社会更为深刻的变化。因此,认识这一变迁的动因、过程、机制和规律,分析这一变迁对我国经济、政治、社会结构、价值观念的影响,预测这一变迁的未来前景,既有重要的现实意义,也有深远的理论意义。

社会发展与城乡社会变迁研究是学术界关注的重要领域,20 世纪 80 年代以来,我国社会科学各学科对国外的“社会发展理论”,特别是“现代化理论”、“工业化理论”和“城市化理论”进行了大量的介绍和借鉴,同时对我国农村经济体制改革与变迁进行了大量的调查研究。但是,中国的现代化道路具有不同于其他国家的特点,中国的城市改革也具有与农村改革非常不同的特征和形态。

中国的城乡二元格局决定了中国的城市和农村在传统体制中处于不同的位置,因此城乡改革的内容、方式和改革进程也极为不同。与农村相比,城市(尤其是大城市)更能代表传统的计划经济体制,更能反映中央集权管理体制中的等级关系,更能展现条块之间的联系及矛盾格局,也更能显示由经济、政治、社会、文化等因素交织而成的系统的复杂性。

在中国的城市体系中，虽然中小城市与大城市高度同构，但后者具有更重要的地位。大城市一般是我国经济、政治、文化的中心，是各种利益和矛盾的交会点，它对计划管理体制的代表性最强。因此，研究大城市的体制改革与制度变迁就更有意义。然而，与对改革开放以来农村社会变迁的研究相比，对城市，特别是大城市在改革前后的变迁研究则较为薄弱，本研究期望能在这个方面做出有意义的尝试。

一、改革前我国城市社会的基本特征

本书所研究的城市社会变迁是针对改革之前高度集中的计划经济体制而言的，具体是指在中国持续了三十多年的城市管理体制和经济体制在近二十年来所发生的重大变化。本项研究所侧重考察的城市体制变迁主要包括社会组织方式、经济管理方式和社会管理体制三个方面。

社会组织理论指出，经济社会生活的组织方式主要有先赋式、契约式、等级式和志愿式几种类型。先赋性组织方式以成员之间的血缘、地缘、亲缘为联结纽带，如家庭或家族。契约性组织方式是建立在利益互惠的交换关系之上的，其典型代表是市场体系。等级式组织是依靠成员之间的层级差别所造成的权力来维系的组织方式，单位成员之间是不对称的控制与从属的关系，其典型代表是行政体系。实际上，各个国家的社会组织方式是以上述某种方式为主，并兼有其他组织方式的混合体。

改革之前的中国城市社会是一个高度集权的行政化体系，它依靠行政力量来实现政治、经济和意识形态化的目标，这使得其有效性以权力的集散为转移。这种来源于战时军事体制、高度集权的管理体制将权力集中在上级手中，而权力的高度集中依赖于对各种资源的集中控制和对利益分配权力的集中掌握。在计划经

济体制时期，几乎每一个城市居民都被纳入到一个或几个组织（“单位”）之中，在组织单位的统一安排和指挥下，完成上级分配的任务，并从单位中获取报酬。而各单位又是纵向社会组织体系的一个层次和部件，在上级的指挥下运行，社会成员只有通过组织工作才能获取自己的需求物。这样，社会被高度组织起来呈单位制结构。在资源分配上，国家依据各组织（单位）承担任务的重要程度来分配资源，行政等级较高的单位有可能得到较多的资源和权力。资源和权力随行政等级同步增加的状况使各组织、单位的成员具有强烈的升级冲动。

高度行政化的城市社会具有如下重要特征：

第一，社会资源高度统摄。几乎所有的资源都被控制在国家手中，国家限制或禁止其他的资源获取渠道。例如，在经济管理体制上，个体经济受到严格限制乃至取缔，基层社会的区街经济则屡被上收，其结果是国营经济占据了绝对支配地位。国家运用计划通过组织、单位向社会成员分配资源，不但造成了全民所有制单位的中心地位，也吸引集体单位向政府靠拢，并使之依附于政府。同时，政府通过提供劳动就业机和提供福利保障使城市居民归属于各个单位，从而依赖于国家。

第二，政治化的评价标准。城市中各组织、单位不但在横向上，而且在纵向上也有明确分工，并依靠行政力量协调活动，从而使城市社会成为一个庞大的、高度科层化的组织体系。在这个体系中，几乎每一个组织（单位）和个人都被确定为行政系列中的某一层级，每个单位、每个成员的工作都是由其上级来评定的，而评定主要依据政治标准（经济等方面的成就也被换算成政治指标），奖惩手段也是政治性的。这样，社会在评价和激励手段上都带有明显的政治色彩。

第三，利益低度分化。虽然城市社会被分成大小不一、层次有别的机构和单位，但它们都被视为整体中不能独立的组成部

4 变迁中的城区政府与区街经济

分。资源的高度统摄、强有力的行政管理体制及国家对责任的高度承揽,使各组织和单位难以形成自己的利益,从而未能成为相对独立的利益主体。

改革前的城市社会基本上是一种行政性等级结构,采取的是行政化等级式组织方式。除行政机构外,群众团体、企事业单位也被纳入到行政体系中,社会事业单位因依赖政府的财政拨款,由政府委派负责人和完成由政府交办的任务而带有明显的行政色彩;经济组织则因国有化或集体化及承担了众多行政管理事务而具有准行政特征。契约式市场关系由于受到人为的、有意识的限制,迟迟难以发育。至于组织居民生活的居民委员会也因其主要承担政府布置的各项任务而成为行政体系的基层机构。社会志愿组织没有发育,民间社会团体受到限制,社区及部门利益也未形成。政府通过掌管、控制和分配资源,并借助政治运动把城市社会组织起来,形成强政治、弱经济,大政府、小社会的格局。

20世纪80年代以来的中国城市社会变迁正是在这样的体制背景下展开的。

二、研究框架

对城市发展与变迁的研究有多种视角和理论假设。目前的城市学研究包括城市社会学、城市经济学、城市地理学、城市生态学、城市人类学、城市规划学等学科^①。在城市社会学领域中又分为四个主要研究方向:(1)人文生态学。以美国社会学家帕克为代表的芝加哥学派开创了这一领域。人文生态学对城市的地理环境、土地开发与利用、空间的规划与布局及其与城市居民生活质量的关系加以特别关注。(2)城市社区研究。以

① 江美球等编著:《城市学》,科学普及出版社1988年版,第22—54页。

美国社会学家林德等人为代表的社区学派依据社会学经典理论（滕尼斯、迪尔凯姆、齐美尔、韦伯等理论家）的观点，将城市视为一种现代社区，研究的重点是城市社会系统、各种群体与人群的社会组织方式、生活方式以及城市生活与城市居民的社会心理、社会文化之间的关系。（3）城市问题与城市规划。这一领域的研究关注的是城市化所带来的各种城市问题，如交通、环境、就业、犯罪、贫困等等。通过对各种城市弊病的分析和诊断，提出解决这些社会问题的对策和措施，并设计城市改革与发展的规划。（4）城市化研究。是从宏观角度考察城市化与工业化、现代化、全球化的关系，探讨城市化高速发展的起因、条件和后果，反思城市化、工业化对人类生活的消极影响，预测城市发展的未来。^①

国外学术界在长期、系统的城市研究中所形成的理论学派、理论观点、基本概念和研究方向对于我国的城市发展研究有一定的借鉴和启示意义，因为学术研究都是在前人成果的基础上向前扩展的。但是，在具体研究中国现阶段的都市社会变迁时，不能直接借用国外研究的分析框架和理论观点。国外城市研究的对象一般是在市场经济体制中发展变化的都市社会，而当前我国城市研究的对象是从计划经济体制向社会主义市场经济体制转型过程中的都市社会，同时，市场化的都市社会与行政化的都市社会在发展变迁的动因、途径和内在机制上也完全不同。

现阶段中国城市所发生的深刻而广泛的社会变迁的一个最重要的动因是20世纪70年代末开始的经济体制改革。体制改革既是利益关系的重新调整，也是社会重组的过程。如果说前者更具有政治学色彩的话，后者则主要是从社会学的角度。正因为如

^① 参见E. 帕克等著，宋俊岭等译：《城市社会学》，华夏出版社1987年版。
康少邦等编译：《城市社会学》，浙江人民出版社1986年版。

此，我们把改革所引发的城市变迁视为政府在其中起决定性作用，行政力量、市场力量及社会力量相互影响，各种组织和群体在变动着的制度框架中活动，同时又不断改变和创造出新的制度规则的历史过程，并将城市社会变迁看做是城市的政治运作方式、经济管理方式和社会组织方式的变革。

（一）研究视角与基本假设

作为本项研究的基本假设有两个，这两个假设实际上反映了我们观察中国城市社会变迁的两个理论视角。

第一，“社会结构分化与利益群体分化”的假设。城市体制改革的内容广泛，其核心之一是“分权”、“让利”。所谓分权包括两个方面：即，原集中于中央（或国家）的权力向地方政府和企事业单位层层下放，以及原高度重合的行政、经济和社会管理权限向各个部门分散。让利是通过以“分灶吃饭”、“改费为税”等内容的财政体制改革实现的，原高度集中于国家的财力部分地让给了地方政府和企业。权力和利益的下放与分散导致的最重要的社会变迁是权力与利益格局的变化。一方面，权力和利益格局重心开始下移，地方各级政府有了一定的自主权和相对独立的利益；另一方面，“条条与块块”的关系由原来以条条为主转变为“以块块为主、条块结合”。这一过程不仅发生在中央政府与省、市政府之间、市政府与区政府之间，同时也发生在城区内部的区与街道、街道与居委会之间。不仅如此，横向权力与利益格局的变化还表现在政府与企业之间，行政部门对企业的干预减弱，企业的自主权和独立性增强。

权力与利益格局的上述变化的一个直接结果是有着相对独立利益的多元利益主体的形成，它们包括：各级地方政府、政府的各个部门、企事业单位、各类民间组织、各类社会成员等，他们构成了多样化的利益群体。多元权力主体与利益群体的出现导致

社会结构迅速和深刻的分化，社会的不平等程度和异质性大大增强。整个社会从原来的所谓“总体性社会”向分化的社会结构转变。这种将改革以来的社会变迁视为主要是结构不断分化的过程的观点，是将理论的关注点放在国家与社会的关系上。从这一理论视角来看，改革以来中国社会的变迁可以概括为国家与社会从高度重合到逐渐分离的过程，或者在国家行政体系和计划经济体制之外的、具有自主性和相对独立性的市场经济社会从无到有的发育过程。

第二，“社会转型时期以政府为主导的制度变迁及制度创新”的假设。与国家和社会、各个地区、各个企事业单位、各种群体以及个人之间在不断分化这一过程中同时存在的另一条变迁线索是国家管理体系内部的制度变迁。这一假设不同于将国家视为铁板一块的极权主义模式，而是将国家视为内部充满张力的机器，“国家机器的内部状况与它同社会的关系一样，可以决定国家的兴亡”^①。国家管理体系包括政治体制和行政体制，其内部结构涉及党与政、中央政府和地方政府、上级政府和下级政府、各政府部门之间的关系，也涉及各级政府及部门与其下属的企事业单位之间的关系，这些关系构成了一种权力与利益分配的格局。在计划经济体制下，这一格局是依靠一套制度结构来规范和协调的。从这一角度看，改革以来的社会变迁是随着体制改革的深入，原有的制度结构向新的制度结构演变的过程。例如，从“人治社会”向“法治社会”的转变，其中包含了众多制度变迁的涵义。

对制度变迁过程的关注需要引入政治社会学和制度分析的理论视角。现阶段中国社会的转型不是自下而上的市场化变革，而是自上而下的体制改革，在渐进式的制度变迁中，政府起着主导

^① 引自贾浩、林至敏：“改革与国家能力：变化中的中国大陆中央与地方的关系”，《社会科学季刊》1992年11月第1期，第149页。

和推动作用。但是“政府”并不是一个统一的整体，而是由各个层级、各个部门依据正式或非正式的规则联结成的网络体系。尽管中央政府在政策、制度的制定上具有决策权，但最终的制度形成不是单向的、极权式的贯彻过程，而是多种利益主体和社会力量之间协商、谈判或博弈的产物。因此，对中国城市改革过程中的制度变迁，既要考察政府内部党政部门之间和各级政府之间的相互作用，又要考察包括党政部门在内的多种利益群体之间的相互作用，这样才能更深入地认识城市发展与变迁的动因、内在机制和规律。

（二）分析单位与研究内容

在中国，大城市是按市、区、街道和居民委员会的行政等级构建的，因此，研究行政化城市就应当对上述几个层次进行全面的考察。然而，大城市的超大规模以及部门之间和上下级之间的复杂关系，使得一开始就以整个城市为研究对象十分困难，而街道办事处又不是一级政权、一级财政单位，因而无法全面反映城市的结构和矛盾。相比之下，城区既有完整的行政体系，又有较强的经济实力，同时又能组织多种社会活动，故而能够展示出城市经济、政治和社会生活的全貌及社会过程，因此我们决定选择大城市的城区作为透视城市社会变迁的一个窗口，并期望以此为基础，逐渐扩大到对整个城市的直接研究。

将城区作为我们研究城市社会的对象和分析单位，虽然大大缩小了研究对象的范围，但并没有缩小研究内容的范围，城区作为一个有着几十万人口的小社会，其变迁涉及政治、经济、文化、社会结构、价值观念、社会心理、地理区位等几乎所有领域，因而要全面地描述城区社会的变迁是极为困难的。我们的研究内容主要侧重于这场变迁的三个方面，即区街政府、区街经济与城区社会结构。

城区政府

根据公共选择理论,可以把地方政府看成是一个行为主体,拥有完整一致的目标和自身独立的利益。政府是改革的领导者和推动者,政府行为方式的变化不但是社会变迁的重要组成部分,也对经济及社会生活的变迁产生极为重要的影响。在我们的研究中表明,区街政府包括两个层次:街道、城区。按照我国法律的规定,区是中国城市现行政府系统中最低一级政府,街道的人口规模虽然与农村的乡镇相似,但它只是区政府的派出机构,不是一级政府,不过它承担着许多政府职能,并行使一定的行政权力,因此,我们对政府的考察也将街道包括其中。对区街政府的考察我们侧重于以下几个方面:

- (1) 城区政府的规模、部门构成及其在改革前后的变化;
- (2) 城区政府的管理体制、管理方式、结构特征和政府职能的演化;
- (3) 街道、区、市三级政府之间的关系以及城区政府与基层社区的关系;
- (4) 区政府内部不同部门所处地位及相互之间的关系。

区街经济

当谈到城市经济的时候,人们总是把它与规模宏大的国营企业联系在一起,而很少注意到那些散布在街头巷尾行商坐贾和掩映在高层楼群中的区街小厂。但正是这些不为人们所注意的企业在改革后短短的十多年间,已成为城市经济中一支不容忽视的重要力量。

区街经济不是一个所有制的概念,而是依据管理权限与利益归属划分的一种经济类型,类似于人们经常提到的“部属经济”、“省市属经济”、“乡镇企业”等类型划分,并与它们一起形成了中国经济复杂的层级结构。同样,在区街经济内部亦可以依据同一原则辨别出层级结构,它们是构成区街经济的三个重要组成部分,即

区属经济、街道经济(近年来街委经济这个概念也许能更准确地把握现实)、个体经济与市场。尽管区街经济是一个杂糅了国营、集体和个体等多种所有制成分的经济混合体,但由于它们对区街财政的实质性贡献,就都具有了同一类属的性质。因此,驻区中央、省、市所属的国营和大集体企业不在我们讨论的范围之内。

区街经济发展的历史,从一个侧面生动地反映了我国城市基层社会的历史变迁图景。区街经济诞生于 1958 年,在全民大办工业的声浪中,一大批由区街政权组织兴办的企业迅速诞生。当时区街企业坚持“两个服务”的方针,即一方面为国营大中型企业服务,进行简单的原料加工和零部件制造;另一方面为城市居民服务,从事洗染、缝纫、修理等生活服务事业。这种“拾遗补缺”的特征不可避免地造成了区街经济在城市经济中的附庸地位,但同时,也使它具有一种顽强的生命力。此后的 20 年间,区街经济的发展,一直与城区在城市中的职能和地位的争论联系在一起。长久以来城区的职能被限定在“城市管理”上,没有发展经济的任务,在这种思想的指导下,每当区街经济发展到一定规模的时候,就会被上收到市里。但每次上收之后又会在适当的时候重新兴起,全国各地的区街企业几乎都毫无例外地经历了上收—新办—再上收的曲折过程。正是这种强烈的自我发展冲动才使区街企业在历经坎坷之后生存了下来。自 1979 年开始,区街经济步入了恢复和稳定发展的阶段。在这一时期,严峻的就业压力是新一轮兴办区街企业的直接动因。农村改革造就的市场力量对城市计划体制的冲击,给区街经济的发展带来了新的契机,而 1984 年以城市为重点的经济体制改革的全面展开,又使区街经济走入了一个新的发展阶段。

从表面上看,区街企业类似于农村的乡镇企业,区街经济类似于乡镇经济,但由于两者所处的环境(城市与农村)不同,而在内部结构、兴办方式、运行机制与社区及政府的关系等方面

都存在着不同程度的差异。同时，区街企业和区街经济在上述方面也不同于同一城市中的中央、省市所属国营和集体企业和省、市属经济。这些差异深刻地反映了我国社会在不同类型和不同层次地区中社会变迁的差异。在这样一个认识的指导下，我们将把区街经济的考察重点放在以下几个方面：

- (1) 区街经济发展的历史过程、动因、特征；
- (2) 区街经济的内部结构及其变动；
- (3) 区街经济的运行机制；
- (4) 区街经济的管理体制和管理方式；
- (5) 区街经济与区街政府、社区发展的关系。

地域性社区

对于社区的定义可谓汗牛充栋，它们取决于研究者的理论背景和研究目的。一个通用的社区定义是“社区是指人们的群体，这些人占有一个地理区域、共同从事经济活动、基本上形成一个具有某些共同价值标准和相互从属心理的社会单位”。按照这个定义，我国的城区和街道还不是一个“标准”的社区，而更像是一个“地域性社区”。

在改革前的中国城市，社区不是社会组织和社会生活的基本单元，作为城市社会基本单元的是“单位”，即各种类型的正式组织。几乎所有的城市居民都被组织到一个单位之中，单位的功能高度合一，即不仅具有自身专业分工的功能，而且具有政治的、行政的和社会的功能，负责满足其成员在就业、福利、保障、安全等多方面的需求，社会成员也只有在进入了某一个单位、获得了单位身份之后，才能得到自身生存和发展的基本条件和得到社会的承认。城市居民中只有那些不能进入单位组织的，或从单位中退出的人员，如待业青年、两劳释放人员、残疾人、孤寡老人、离退休职工等“剩余人口”才直接由居住地——区、街道和居委会——管理。这种管理体制和社会组织方式使得居住

在同一个城区或街道的地理范围内的居民，其经济活动并不一定同在这个区域内，归属感也不同属于这个社区。与对居住区的认同相比，人们对单位的认同感和归属感更为强烈。换言之，人们的居住地与他们的社会、政治及经济活动的空间是相对分离的。

但是，第一，居住地区毕竟是分属于不同单位的人们共同生活的地方，邻里之间因而有着频繁的社会交往，他们的许多需求也要由所在区和街道来满足。此外，由于中国的社会管理采取的是户籍所在地的属地管理制度，因而他们也或多或少地要与当地政府的管理部门发生关系。第二，改革后，越来越多的人脱离“单位”，成为无单位的人，如个体户、停薪留职人员、民营公司的员工，他们重新回到街道，直接由街道管理，同时，越来越多的离退休人员也回到街道，他们与居住地的联系超过了与单位的联系。第三，区、街道和居委会的自主性和独立利益在改革以来大大增强，其具有的职能和所处的位置也发生了很大的变化，这些变化使得城区和下属街道越来越具有社区的色彩。因此，通过对城市社区的发育和变迁的考察，可以从一个侧面透视改革以来国家与社会之间、不同层次和不同部门的政府管理机构之间关系的变动过程和特征。我们对城市地域性社区的考察主要集中在：

- (1) 城市人口的数量、类型、特征和组织方式；
- (2) 城市社区的社会环境特征及其管理方式；
- (3) 社区管理体制、管理职能及其在改革前后的变化；
- (4) 社区发育状况（包括社区发展、社区建设、社区服务、社区经济）。

三、研究过程与研究方法

（一）研究过程

1992年，为了研究中国城市体制改革中的各种问题，科学