

上海大学出版社

2007年上海大学博士学位论文 69



政策执行与行动者的策略

——上海居民委员会直接选举的个案研究

- 作者：姚 华
- 专业：社会学
- 导师：李友梅



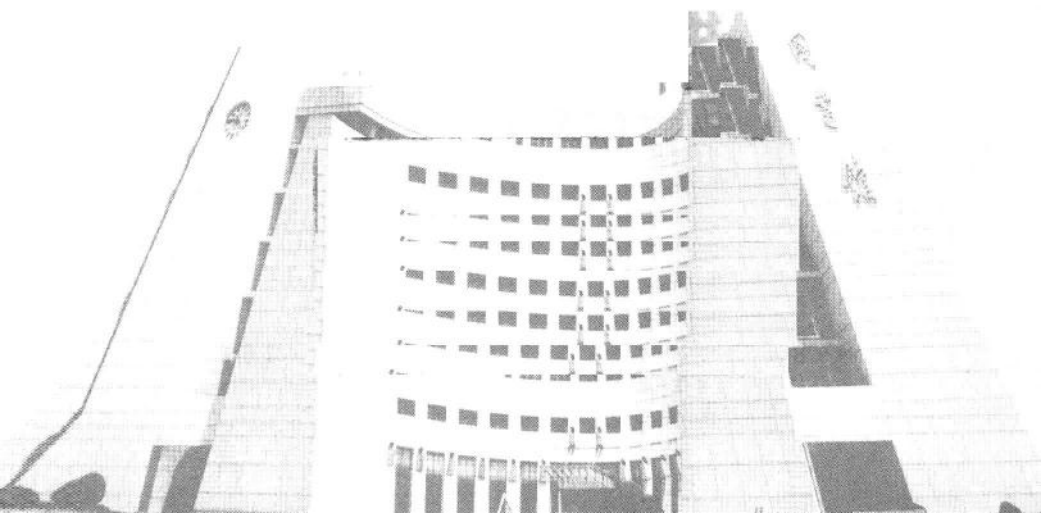
上海大学出版社

2007年上海大学博士学位论文 69

政策执行与行动者的策略

——上海居民委员会直接选举的个案研究

- 作者：姚 华
- 专业：社会学
- 导师：李友梅



图书在版编目(CIP)数据

2007 年上海大学博士学位论文. 第 2 辑/博士学位论文编辑部编著. —上海: 上海大学出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-81118-649-9

I. ①2… II. ①博… III. ①博士—学位论文—汇编—上海市—2007 IV. ①G643.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 132867 号

2007 年上海大学博士学位论文

——第 2 辑

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人: 姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海华业装潢印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 223.25 字数 6080 千

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1~400

ISBN 978-7-81118-649-9/G·544 定价: 640.00 元(32 册)

Shanghai University Doctoral Dissertation (2007)

The policy implementation and the strategy of the actor

**—The case study of residents committee
direct election process in Shanghai**

Candidate: Yao Hua

Major: Sociology

Supervisor: Li Yiumei

Shanghai University Press

• Shanghai •

上海大学

本论文经答辩委员会全体委员审查,确认符合上海大学博士学位论文质量要求。

答辩委员会名单:

主任:	张乐天	教授,上海复旦大学社会学系	200433
委员:	金国华	教授,上海政法学院	201701
	周立	教授,上海政法学院	201701
	胡守钧	教授,上海复旦大学社会学系	200433
	张文宏	研教授,上海大学社会学系	200444
导师:	李友梅	教授,上海大学	200444

评阅人名单:

金国华	教授, 上海政法学院	201701
阎 豆	教授, 上海政法学院	201701
周 怡	教授, 上海复旦大学社会学系	200433
张佩圆	教授, 上海大学社会学系	200444
杨俊一	上海政法学院	201701

答辩委员会对论文的评语

姚华同学的博士学位论文《政策执行与行动者的策略》，选择了与转型期中国社会变革有关的焦点问题——城市居委会直接选举作为研究对象，以一条由“市—区—街道—直选居委会”构成的政策执行链条作为个案，通过大量的实地观察和丰富的经验材料，试图揭示在居委会直选这一政策执行过程中，不同行动者的决策逻辑、策略构成及其引起的相关反映，并努力去回答：在居委会直选过程中，管理体制与自治体制之间的矛盾是如何得以化解的？其研究表明：政策执行过程实际上就是一个权力关系的重构过程，而影响权力关系重构的因素是多方面的，其中，行动者的策略为首要因素。另外，政策执行过程中所存在的“体制冲突”难题，也是通过权力关系的重构才最终得以化解的。论文在理论叙述方面和写作结构上都比较规范，其研究的主题是以往相关研究所未曾涉及的，其研究结论也是比较新颖、独特的。

本论文在方法上运用政策执行过程理论，以动态的视角对居委会直选进行细致入微的分析，并将组织决策分析的相关概念工具引入到政策执行过程研究中，以行动者的策略为考察的出发点和中心，着重观察不同参与主体作为策略行动者彼此之间是通过怎样的策略性互动去重构权力关系的。这种研究方法，不仅较深层次地将不同行动者策略性互动过程中的复杂性、多样性和创造性呈现出来，也使我们得以更清晰地看到在政策执行过程中组织的实际运行方式。这不

仅为居委会直选研究开辟一个崭新的视角做出了一种有益的尝试,也有益于推动居委会直选研究的进一步深化。

本文所运用的理论框架主要是将组织决策分析的概念工具引入到政策执行过程理论之中,以大量具体生动的事例描述了上海市居委会直选改革的贯彻历程与居委会选举的过程,但论文需要进一步加强理论提炼与理论框架的建构。

答辩委员会表决结果

经答辩委员会讨论决定,同意通过姚华同学通过博士学位论文答辩,并建议授予法学博士学位。

答辩委员会主任: **张乐天**

2007 年 1 月 5 日

摘 要

本文选择了与转型期社会变革有关的焦点问题——城市居委会直接选举的问题作为研究对象,运用政策执行研究的动态视角、组织决策分析的概念工具以及不带预设的描述性语言,以一条由“市→区→街道→直选居委会”构成的政策执行链条为个案,通过实证调查取得的丰富的经验材料与文献资料,对2003年上海市居委会直选的实施过程进行考察,以行动者的策略性行动为考察的出发点与中心,通过对政策执行过程中不同层级、不同部门、不同属性的行动者的决策逻辑、策略构成及其引起的反应加以揭示,以回答:在居委会直选政策的执行过程中,管理体制与自治体制之间的矛盾是如何得以化解的。

本研究表明:(1)政策执行过程即权力关系的重构过程。与科层组织中依职能分工和职位分层而产生的静态的、单向的权力关系完全不同,在政策执行过程中行动者通过策略性互动重构的权力关系是动态的、双向的。(2)影响权力关系重构的因素是多方面的。其中,行动者的策略是首要因素,其他因素必须通过影响行动者的决策,才能进而影响权力关系的重构,并在政策执行过程中发挥作用。(3)政策难题通过权力关系的重构得以消解。随着直选政策的不断具体化,政策的难题也被逐渐具体化,由最初的如何化解“体制冲突”,在市级政策中被具体为如何“使党的意图通过法定程序成为广大人民群众的共同愿望”,在区级政策中被进一步具体为如何通过一系列的“技术手

段”来实现“将组织的意愿化为居民的愿望”，在街道的政策中更是被具体为如何使“指定人选”通过“民主程序”当选；在采取直选方式进行换届选举的居委会，由于“指定人选”与选民的愿望不一致，不同行动者通过一系列的策略性互动，在冲突、协商、妥协、交换、共谋的过程中，重构了权力关系，使“指定人选”通过“民主程序”当选的政策难题得以最终解决。由于居委会直选是通过这种方式得以实施的，这使得直选居委会依然能够保留一定的行政化色彩，并由此部分地化解了体制上的冲突。在这一过程中，我们既看到了民主力量的加强，又看到了它部分地被消解。

关键词：政策 权力 权力关系 行动者 自由余地

Abstract

This paper selects the focus problem in social change-residents committee direct election as a research object, policy implementation as a research perspective, and organization strategy as an analytical concept tool. And also it takes the pre-established description language to describe the case study of policy implementation chain through “city→district→street→direct-elected residents committee”. The author has acquired abundant experience and reference materials and data. With these the author observed the direct election process of residents committee in Shanghai in 2003 to unclothe the different strategy logics, strategy constitutes and reflections of different actors from different classes, section and quality and to answer the question: under the background of the system conflict, how the residents committee can carry out the direct election.

This research indicates following facts: (1) The process of the policy implementation is just the process of reconstruction of power relation. As completely different to the static and unidirectional power relations induced by the function division and delamination in bureaucracy organization, the power relation of actors reconstructed by the policy reaction is dynamic and bidirectional. (2) Factors

which effect the reconstruction of the power relation are various and extensive. In which, the strategy of the actor is chiefly and the rest other factors effect the reconstruction and work in the procedure of the policy implementation only by effecting the strategy of the actor. (3) The problems of the policy can be solved by the reconstruction of the power-relations. With the concretion of the direct election policy, the problems of the policy become concrete gradually. It is concreted to be a problem that how to make the intention of the party to be a common mind of its people in the policy of the city class, that how to realize the translation from mind of the organization to the mind of its people in the borough by a series of technique means, and that how to make the assigned candidate to be elected by a democratic process in the street stage. The residents committee which applied the direct election, because the assigned candidate is different with the person the constituency wishes, the different actors reconstitute the power relations through a series of strategically interaction the process of conflict, negotiation, compromise, exchange, collusion. Because of the method of the residents committee direct election, it can also maintain certain administration characteristics and then dissolve the system conflict. In this process, we can see the strengthening of the democracy strength and also its partly elimination as a result.

Keywords: policy power power relation actor free space

目 录

第一章 导言	1
一、研究的问题与意义	2
二、居委会直选研究综述	5
三、调查过程与资料收集	14
四、居委会直选的背景	17
第二章 理论与概念框架	29
一、政策执行研究	29
二、组织决策分析	37
三、主要分析概念	40
四、研究框架与方法	42
第三章 居委会的属性与政策执行	45
一、居委会的行政化过程与社区建设	45
二、城市基层管理体制与居委会直选的冲突	48
三、作为本研究个案的政策执行链条	52
第四章 市级直选政策的制订与行动者的策略	59
一、市民政局：自有资源不足与“资源共享”	60
二、市委、市政府：强调直选的政治性	72
三、市人大：重视选举程序	79
四、市委组织部：严把政治关	81
第五章 区级直选政策与行动者的策略	85
一、区委、区政府：高度重视、低调务实	85

二、区民政局：政策再解读与“技术手段”的应用	88
第六章 街道层直选政策与行动者的策略	108
一、对居委会的定位	108
二、行动策略：围绕“拟定人选”与“民主程序”	112
第七章 选举阶段的互动与博弈(一)	119
一、处于十字路口的居委会干部	119
二、居委会与街道：关于要不要直选与如何选	127
三、书记与老主任：去与留	133
四、书记与新主任：磨合与配合	141
第八章 选举阶段的互动与博弈(二)	147
一、书记与楼组长：“组织安排”与“民心所向”	147
二、新主任与选民及楼组长：认同与不认同	165
三、书记与候选人：各打各的算盘	172
四、楼组长与普通选民：主导与自主	191
第九章 行动者的策略与权力关系的重构	204
一、政策执行过程即权力关系的重构过程	204
二、影响权力关系重构的诸多因素	211
三、政策难题通过权力关系的重构得以消解	215
四、结语	223
参考文献	225
作者在攻读博士学位期间公开发表的论文	233
致谢	234

第一章 导 言

根据《中华人民共和国宪法》^①与《中华人民共和国城市居民委员会组织法》^②的有关规定,居委会是基层群众性自治组织。换言之,居委会的组织属性应该是社会性的。然而,由于种种原因,长期以来,居委会是作为城市基层管理体系的组成部分在发挥作用,带有一定程度的行政化色彩。1999年,民政部开展“全国社区建设实验区”试点工作,试图以居委会直接选举^③为起点,恢复居委会的社会属性,使其在社区自治中发挥作用,以激发社区居民参与社区建设的热情。其中,上海市在1999年的居委会换届中,有3个居委会试行了直选^④;2000年,又有53个居委会试行了直选,占当年全市参加换届选举居委会总数的1.7%。^⑤至2002年,中国城市社区选举已呈现出以下特点:1. 直选范围不断扩大;2. 选举制度逐步规范化;3. 直选模式多样化;4. 直选引起了社会的广泛关注。(李凡,2003a: 42-47)与此同时,居委会直选也逐渐成为一些学者关注的重要课题。

有研究表明,全国各地的直选制度差异非常大,在选举的执行中

① 以下简称《宪法》。《宪法》第一百一十一条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。”

② 以下简称《居组法》。《居组法》于1989年12月26日由全国人大常委会通过,并由国家主席令第21号公布自1990年1月1日起实施。其第二条规定:“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”

③ 以下简称“居委会直选”、“居直选”或“直选”。根据《居组法》的规定,居委会的产生有三种办法:一是本居住地区全体有选举权的居民一人一票的“直接选举”;二是“户代表”选举;三是“居民代表”选举。后两种选举通常被称为“间接选举”。

④ 即:卢湾区瑞金二路街道的陕南村居委会、长二居委会;浦东新区浦兴街道的金桥居委会。

⑤ 资料来源:“上海市民政信息网”。

也有很大的差异,有些选举制度存在着比较严重的问题(李凡,2003e)。这里所说的全国各地差异很大的“选举制度”,实际上是指各地政府在《居组法》的原则下,依据自身情况而制订的实施办法与操作规则。由于在居委会直选所表达的民主诉求与城市基层管理所体现的控制诉求之间存在一定程度的矛盾冲突,这就要求各地政府在推行居委会直选的过程中,通过某些具体的措施来化解这一冲突。因此,在地方性的直选政策规则中,都不同程度地包含着当地政府自身的利益诉求、解决冲突的方式以及相应的策略。那么,作为一项政策的居委会直选,其执行过程究竟如何?民主诉求与控制诉求之间的冲突在政策执行过程中是怎样呈现出来的?在实施意见与操作规则制订的背后,有着怎样的行动者(执行主体)的决策逻辑?在政策执行的不同阶段,不同行动者各自采取了怎样的策略?“体制冲突”的政策难题是怎样被最终化解的?对于这些问题,常识化的知识已经难以给予客观的回答,因此有必要加以深入的探讨与研究。

本论文以2003年的上海市居委会直选过程作为考察对象,以一条由“市→区→街道→直选居委会”构成的政策执行链条为个案,运用政策执行研究的动态视角、组织决策分析的概念工具以及不带价值预设的描述性语言,对上述问题进行深入的探讨。

一、研究的问题与意义

本文研究的主要问题是:在居委会直选政策的执行过程中,管理体制与自治体制之间的矛盾是如何得以化解的?研究的重点在于:从经验的意义上,对作为个案的政策执行链条上的不同层级、不同部门、不同属性的行动者进行解构,以揭示在直选政策的执行过程中,不同的行动者的决策逻辑、策略构成及其引起的反应。具体而言,本研究的问题是:

其一,在市、区、街道的直选政策出台的背后,不同层级、不同部

门的行动者在根据怎样的实际需要进行互动^①？在互动过程中采取了哪些策略？这些策略如何重构了权力关系？政策规则如何在权力博弈中逐渐定型并不断具体化？这些政策规则在以怎样的方式来化解体制冲突？民政部推行居委会直选的目的是为了恢复居委会“自治组织”的社会属性，以使其能够在社区自治中发挥作用。这一政策的根本性要求与上海现行的“两级政府，三级管理，四级网络”的城市管理体制存在着矛盾冲突。因此，在直选政策的执行过程中，围绕居委会组织属性的何去何从，不同层级、不同部门的行动者根据自身的利益诉求，在互动过程中采取了一系列的行动策略，通过权力再生产，促成资源向有利于解决自身问题的方向流动，并将权力博弈的结果通过具体的直选政策体现出来。因此，弄清在不同层级的直选政策制定的背后有着怎样的行动者的决策逻辑、行动策略是本研究首先要解决的问题。

其二，在行政手段失效的实质性选举阶段，有哪些行动者进入了直选的集体行动领域？不同的行动者各自出于怎样的动机、采取了哪些行动策略？这些策略如何在互动过程中重构了权力关系？“指定人选”通过“民主程序”当选的矛盾是怎样得以解决的？在直选政策的执行过程中，行政手段的运用在达到了居民区党支部与居委会之后，便失去了体制保障，居民区党支部与居委会必须借助于其他的策略手段，通过与选民的策略性互动，才有可能做到政策所要求的“将组织的意愿化为居民的愿望”，以确保直选产生的居委会依然能够在政府的直接控制之下。因此，要弄清在实质性选举阶段政策是怎样得到执行的，就有必要回答上述问题。

本论文运用政策执行研究的动态视角、组织决策分析的概念工具以及不带价值预设的描述性分析，对作为个案的居委会直选过程进行考察，以期在现有研究的基础上取得一定的突破。具体而言，本

^① 在组织决策分析理论中，互动是指协商与权力的诸种过程，它们将既定领域中的相互依赖的行动者联系在一起。（费埃德贝格，2005：106）