

中山大学南方学院
“政府与基层治理”学术丛书

陈天祥 等 著

基层治理中的国家与社会：
角色、动力与行为



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

中山大学南方学院
“政府与基层治理”学术丛书

陈天祥 等 著

基层治理中的国家与社会：
角色、动力与行为



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

基层治理中的国家与社会：角色、动力与行为/陈天祥等著. —广州：中山大学出版社，2015. 2

(中山大学南方学院“政府与基层治理”学术丛书)

ISBN 978 - 7 - 306 - 05149 - 3

I. ①基… II. ①陈… III. ①地方政府—行政管理—中国—文集
IV. ①D625. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 009485 号



出版人：徐 劲

策划编辑：邹岚萍

责任编辑：邹岚萍

封面设计：林绵华

责任校对：赵 婷

责任技编：何雅涛

出版发行：中山大学出版社

电 话：编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275

传 真：020 - 84036565

网 址：<http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者：广州家联印刷有限公司

规 格：787mm × 1092mm 1/16 17.5 印张 305 千字

版次印次：2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读，请与出版社发行部联系调换

本书得到广东省教育厅高等学校“专业综合改革试点”项目和中山大学南方学院重点专业建设项目的资助，特此鸣谢。

目 录

上编 基层治理中的国家与社会的角色

第一章 城市社区治理：角色迷失及其根源·····	2
一、政府和居委会在城市社区治理中的角色及其迷失的具体表现·····	5
二、城市社区治理角色迷失的根源 ·····	11
第二章 多元权威主体互动下的乡村治理 ——基于功能主义视角的分析 ·····	16
一、文献评估与问题的提出 ·····	17
二、分析模型及研究方法 ·····	22
三、强社区记忆的 S 村 ·····	31
四、族权、政权、神权互动的 S 村 ·····	38
五、“权威三角”下的乡村治理 ·····	41
六、结论及讨论 ·····	45

中编 基层治理中的国家与社会行为的动力

第三章 公民身份意识测量初探 ——基于广州市的一项问卷调查 ·····	50
一、研究背景 ·····	50
二、公民身份意识概念界定 ·····	53

三、研究设计与实施	58
四、广州市公民身份意识状况及分析	62
五、研究结论	68
第四章 中国国家治理结构演进路径解析	71
一、从“磁斥”到“耦合”：中国国家治理结构演进路径	74
二、耦合治理结构案例分析：来自“关爱桂城”的经验	85
三、结论及讨论	89
第五章 个人捐赠非营利组织的行为影响因素研究 ——基于广州市的问卷调查	91
一、研究设计与组织实施	92
二、影响因素与捐赠行为的相关分析和回归分析	107
三、研究结论及建议	115
第六章 非营利组织志愿者工作投入的组织影响因素研究 ——基于广州启智服务总队的问卷调查	118
一、志愿者工作投入的影响因素与研究假设	119
二、研究设计与实施	121
三、志愿者工作投入的组织影响因素的相关分析与回归 分析	126
四、研究结论与讨论	131
第七章 “媒介化抗争”：一种非制度性维权的解释框架 ——基于三个案例的分析	134
一、有关社会运动理论的研究	134
二、有关抗争策略的研究	135
三、“媒介化抗争”的含义及特征	137
四、“媒介化抗争”的三个典型案例	139
五、“媒介化抗争”的行动逻辑与生效逻辑	142
六、结论与讨论	148

下编 基层治理中的国家与社会的行为

第八章 行政审批中的自由裁量行为研究·····	152
一、研究背景·····	152
二、行政审批中的自由裁量行为·····	157
三、行政审批制度改革：对自由裁量行为的控制·····	171
四、对行政审批自由裁量行为控制的反思·····	175
第九章 基于科层逻辑的公共服务供给的困境和治理·····	178
一、基于科层逻辑的 D 新区公共服务供给特点 ·····	181
二、科层逻辑下的 D 新区公共服务供给困境 ·····	190
三、突破科层逻辑公共服务供给模式的若干思考·····	194
第十章 行政执法中的官僚代表性初探 ——来自一个城管执法中队的调查·····	199
一、研究设计与实施·····	201
二、行政执法中官僚消极代表与积极代表的关联性分析·····	211
三、行政执法中影响官僚消极代表向积极代表转化的因素·····	216
四、结论及讨论·····	220
第十一章 新型城市社区公共事务集体治理的逻辑 ——基于需求—动员—制度三维框架的分析·····	221
一、文献评估和问题的提出·····	221
二、公共事务集体治理的需求—动员—制度三维分析框架·····	226
三、案例分析·····	233
四、结论及讨论·····	243
第十二章 游走于国家与社会之间：草根志愿组织的行动策略 ——以广州启智服务总队为例·····	247
一、研究背景·····	247
二、启智队所依赖的关键资源及依赖程度·····	251

三、游走于国家与社会之间：启智队的行动策略..... 257

四、结论及讨论..... 265

后记..... 271

上 编

基层治理中的国家与社会的角色

第一章 城市社区治理：角色 迷失及其根源

在已有的关于城市社区治理的研究文献中，与本章主题相关的主要是城市社区行政化的研究。学者们认为，社区行政化是社区治理中存在的主要问题^①。所谓社区行政化，指的是政府将自己的职能转移到居委会，使居委会无暇顾及自己的职能履行，居委会成为街道办的下属行政机构，从而使其自治性质发生变异。

向德平认为，社区行政化就是社区组织的行政化，主要表现为组织设置行政化、组织功能行政化、自治章程和工作制度制定行政化、人事决定行政化、经费收支行政化、运行方式“机关化”、考核机制行政化^②。其结果是，加重了居委会的负担，居委会的职能严重泛化^③，居委会变成了政府的“跑腿”^④。卢爱国和陈伟东则将社区行政划分为社区空间行政化和社区居委会行政化，在此基础上，他们从制度经济学的角度分析，认为对威权主义行政体制的路径依赖是社区行政化的成因^⑤。

本书认为，简单地用“行政化”描述当前我国社区治理的现象不够准确，它只是对政府和居委会行为不当所产生的后果的一种表面化描述。

① 参见卢爱国、陈伟东《社区行政化的反思：现实与选择》，载《内蒙古社会科学》（汉文版），2008年第2期，第98～103页。

② 参见向德平《社区组织行政化：表现、原因及对策分析》，载《学海》，2006年第3期，第24～30页。

③ 参见何艳玲、蔡禾《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，载《中山大学学报》（社会科学版），2005年第5期，第104～109页。

④ 陈辉：《当前我国城市居民委员会面临的矛盾与职能转换》，载《南京师范大学学报》（社会科学版），1999年第1期，第41～45页。

⑤ 参见卢爱国、陈伟东《社区行政化的反思：现实与选择》，载《内蒙古社会科学》（汉文版），2008年第2期，第98～103页。

实际上,“行政化”是治理主体对自身在社区建设中角色定位不清的后果。因此,也必须从此出发才能准确发现问题的真谛。而且,社区治理涉及多个治理主体,包括政府和民间自治组织。而“行政化”仅是针对居委会而言的,是居委会的“行政化”,它并没有涉及政府在社区治理中的行为方式。因此,仅用“行政化”无法窥视我国城市社区治理的全貌。为此,必须搞清楚不同主体在社区治理中的角色及其扮演效果,才能真正把握其中的真实世界。

“角色”概念本是戏剧、电影中的名词,意指演员所扮演的戏中人物。“当个体根据他在社会中所处的地位而实现自己的权利和义务时,他就扮演着相应的角色”^①。角色迷失意指个人或组织不在正确的位置上,导致其自身应有权利和义务的缺失,在社会管理领域,往往表现为缺位、错位和越位三种情况,其实质是应有功能的失效和行为的失范。

在中国情境下,目前城市社区治理的主体主要是政府和居委会^②。但遗憾的是,目前,法律并没有对政府和居委会各自的角色及其职责进行明确的界定。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》只是规定政府对居委会的工作给予指导、支持和帮助,居委会协助政府或者它的派出机关开展工作,同时,规定了居委会属于基层群众性自治组织。但该法对政府和居委会在社区治理中角色与职能的界定均是抽象和模糊的,为此,一些学者展开了相应的研究。陈喜强和李军认为,政府与社区组织的关系应该由过去的垂直式行政隶属关系,转变为横向式合作互动关系,实现“体系上的共生、功能上的互补、效用上的双赢的关系”^③。王邦佐等人则对政府职能部门与居委会的关系进行了研究,指出:“政府职能部门与居委会之间,既不是领导关系,也不是指导关系,而是相互联系、配合、协调,共同维护居民群众的合法权益,贯彻执行党和国家的政策、法律,完成各自的职责、任务。”^④但也没有对两者各自的角色作一个清晰的界定。也

① 全国13所高等院校《社会心理学》编写组:《社会心理学》,天津:南开大学出版社1995年版,第66页。

② 在一些新型社区,业主委员会、物业管理公司和其他社区自治组织在社区治理中发挥着一定的作用,但出于主题角度选择的考虑,本书对它们的角色不予探讨。

③ 陈喜强、李军:《基于社区组织与政府互动关系视角的政府职能转变分析》,载《中国行政管理学会2005年年会暨“政府行政能力建设与构建和谐社会”研讨会论文集》,2005年,第1388页。

④ 王邦佐等:《居委会与社区治理:城市社区居民委员会组织研究》,上海:上海人民出版社2003年版,第287页。

有一些学者的研究涉及政府和居委会的角色问题，如花蕾、徐建邦提出政府在城市社区治理中扮演“政策制定和社区规划者”、“居委会建设的启动者和倡导者”、“社区建设的协助者”、“社区建设的支撑者”和“社区建设的监督者”的角色^①，张鸣宇、汪智汉认为居委会应扮演政府“代理人”、“公共权利的代言人”和“社区公益性服务的提供者”^②，黄琴提出政府在城市社区中应由“统治型”角色向“治理型”角色转变^③。但这些都对政府和居委会角色的研究存在着以下几点不足：①有的对角色的内涵界定不清和笼统，有的将角色等同于职责，甚至有的对角色的认知存在错误（如认为居委会应扮演政府“代理人”的角色^④）；②有的研究虽然定位于探讨政府和居委会的角色，但实际上并没有给出一个明确的角色描述^⑤；③现有研究成果缺乏以案例的形式向人们展示角色扮演的现状，因而无法让人清晰把握角色变异的具体表现；④没有对造成角色迷失的根源进行深入探讨。

有鉴于此，本章以H市为个案，聚焦于以下问题：①政府和居委会在城市社区治理中各自应扮演什么角色，以及与之相应的职责是什么？②政府与居委会之间角色迷失的具体表现是什么？③导致两者角色迷失的根源是什么？

之所以选择H市为样本，是出于其典型性与研究的便利性考虑。H市是南方一个不设区的县级市，属于新兴的工业城市，其居委会的设置和建设以及和政府之间的关系均在法律和政策的框架下运作，因此具有较好的代表性。另外，选择H市对笔者的调研进入较为有利，可以获得研究

① 参见花蕾、徐建邦《城市社区治理中的政府角色研究》，载《东北财经大学学报》，2008年第3期，第46～49页。

② 参见张鸣宇、汪智汉《转型时期居委会的三重角色——以武汉市C社区为例》，载《社会主义研究》，2005年第4期，第94～97页。

③ 参见黄琴《政府在城市社区治理中的应然角色》，载《理论与改革》，2007年第4期，第63～65页。

④ 尽管作者没有将“代理人”角色看作一个“应然”状态，但却隐含着转型时期对这一角色的合理性认可，本书认为不妥，因为这明显与居委会的自治组织性质相抵触。

⑤ 参见彭苏《社区自治中地方政府、居委会、居民角色探讨》，载《唯实》，2007年第11期，第43～45页；卓彩琴、陈亦欢《中国新型城市社区居委会的角色冲突与重构——基于S与D社区居委会的比较分析》，载《社会工作》，2007年8月（下半月），第18～22页；谢建社、罗贤珊《角色冲突与公关体系的建构——以广州市S社区居委会为研究个案》，载《湖南文理学院学报》（社会科学版），2005年第5期，第57～61页；黄开科《社区治理中的政府角色》，载《经济与社会发展》，2006年第1期，第64～66页。

所需要的真实和全面的资料。文章涉及 H 市的资料主要来自笔者于 2009 年 12 月至 2010 年 4 月所做的实地调查,包括 H 市组织和民政部门提供的文献资料、访谈资料和观察所得资料。

一、政府和居委会在城市社区治理中的角色及其迷失的具体表现

(一) 政府在城市社区治理中的角色及其迷失的具体表现

笔者根据相关法律和政策条文的精神、政府职能理论、转型时期中国社会的特点和 H 市实地调查的情况,并借鉴已有研究成果,将政府^①在城市社区治理中应扮演的角色概括为社区治理规制者、社区公共服务供给者和社区自治指导者。

“规制者”角色是由政府社会管理职能和转型时期中国社区的特点所决定的。“规制”含有管理、监督、制约、规范之意,即根据规则进行约束,是“一种介于完全禁止与自由放任之间的中间类型”^②,原来主要是指政府针对一些特定行业(如垄断行业)进行监督和管理,近年来,社会性规制在政府规制中的地位逐步提高。社区治理是一种公共事务,涉及多个治理主体的行为,如果不进行规制,会出现无序的状态,甚至还会损害公共利益,因此,必须由政府通过法律等手段予以规范。同时,中国现阶段处于转型时期,随着传统单位制度的解体,大量的“单位人”变成“社区人”,对社区公共生活的需求日益增加,需要社区及其自治组织提供公共服务。但社区自治组织的发展不是一朝一夕之事,需要政府进行扶持,鼓励社会资源向这一领域流动。这就决定了政府规制的双重属性,即既不能放任自流,又需要加以扶持,以促进公民社会的发育和成长。

“供给者”角色是由政府的固有职能所决定的。政府作为社区治理的主要主体之一,必须提供社区所需要的一些纯粹的公共品。此外,政府还必须出面组织一些准公共品的供给,以满足社区居民的需要。

“指导者”角色则是由法律明确规定的。《中华人民共和国居民委员会组织法》第二条规定:“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。”

政府在社区治理中的角色及相应的职责如表 1-1 所示:

① 这里的政府指广义的政府。

② 刘鹏:《风险社会视野下的美国药品规管体制变迁:教训与启示》,载《公共行政评论》,2008 年第 4 期,第 140 页。

表 1-1 城市社区治理中政府的角色及职责

角 色	职 责
社区治理 规制者	为社区治理提供制度安排，规范社区建设，其职责包括：制定社区建设和发展的法律法规与政策，对社区的性质和功能、与社区建设和发展相关的自治组织的设立与运行机制的确定、不同社区治理主体的职责范围和相互之间的关系等、扶持社区自治组织等作出规定，从而为社区治理的健康发展提供制度保证；监督社区自治组织的运作及各类组织给社区提供的公共服务的质量；等等
社区公共 服务供 给者	提供公共物品或公共服务，其职责包括：兴建和维护图书馆、文化体育娱乐场所、道路等公共设施；维护社区治安和秩序；维护环境卫生；组织公共文化活动；自来水供应；提供基本的社会保障；等等 ^①
社区自治 指导者	培育社区自治组织的生长和发育，其职责包括：指导社区自治组织进行组织建设和制度建设，建立和完善运行机制，实现规范化管理，从而保证其为社区提供良好的符合社区需求的公共服务

目前，政府在城市社区治理中的三个角色都存在迷失的现象，或者是缺位，或者是越位。

在“规制者”角色迷失中，政府主要是存在缺位的问题。首先是法律供给方面的缺位。目前，我国还没有专门的城市社区治理方面的法律，仅有与此相关的由全国人大常委会通过的《城市街道办事处组织条例》（1954 年）和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（1989 年）。前者只是笼统规定了街道办指导居委会工作，除此之外没有任何其他涉及社区治理的规定，后者则主要规定了居委会的任务。而在有关社区的性质、社区与外部社会的关系、社区的功能，以及不同治理主体之间的职责分工

① 有的学者提出，在社区治理中，政府主要应该“掌舵”而非“划桨”（参见潘小娟《中国基层社会重构——社区治理研究》，中国法制出版社 2004 年版，第 212 页），笔者对此并不完全认同。对于纯公共品（如公共安全和秩序），必须由政府直接提供，一些准公共品（如环境卫生、文化娱乐设施等）可以由政府直接提供，也可以利用一定的机制与其他组织合作提供，但它受制于社会组织的发育程度、市场机制、政府监管能力和技术等，尤其是中国社会还处于转型时期，这些准公共品在很多时候还必须由政府直接提供。而且，对于这些准公共品的资金投入主要还是靠政府。因此，简单地说政府在社区治理中只扮演“掌舵”的角色是不符合中国国情的，笔者的观点是既要“掌舵”，也要“划桨”。

等方面均缺乏具体的法律规范。其次是对自治组织的扶持缺位。政府没有制定对社区自治组织的扶持政策，如社会捐助政策等，从而导致这些组织的生存困难，一些居委会要么像 H 市那样完全依赖政府的财政拨款，要么搞“马路市场”和“亭棚经济”^①，从而背离了组织的宗旨。最后是政府的监管缺位。由于政府把居委会当作自己的下属单位，随意向其分派行政事务，双方形成了利益共同体，也就使政府丧失了作为独立的第三方监督居委会提供公共服务的能力。

“供给者”角色迷失也主要是缺位的问题。根据笔者在 H 市的调查，这种缺位主要表现在：一是文化体育设施供给不足。大多数社区缺乏体育健身场馆（如篮球场等），有的场所如门球场被长期占用，基本不向社区居民开放，有的健身设施缺乏必要的维护。虽然各社区均有政府兴建的图书室，但书籍种类和数量偏少，且内容陈旧，导致来图书室阅读的居民少之又少。二是社区户外休闲活动场所有限，居民的户外休闲活动需要到远离社区的城市公园和广场，这严重影响了一些老人和小孩的日常休闲活动。三是对公共服务项目的投入不足，人员短缺，导致服务不及时不到位。如对下水道和化粪池等的维护和清理、垃圾回收、社区秩序维护（如噪音、乱摆卖）等，社区居民对此抱怨很多。四是公共文化活动内容单调，形式主义严重。

在“指导者”角色迷失中，则是缺位和越位并存。缺位主要表现为，不重视对除居委会之外的其他自治组织的培育工作，导致 H 市自治性社团发展缓慢，多数社区至今还没有专业性的志愿服务组织。越位主要表现为对居委会的“指导者”角色变成“领导者”角色。指导关系与领导关系有实质性的差别，在前者中指导者对被指导者提出意见和建议，被指导者可以听取也可以不听取，没有强制力，而在后者中被领导者必须听从领导者的指挥和命令，否则就可能带来严重的后果。在 H 市，政府对居委会的领导者角色主要表现为，一是政府（街道办）与前文提到的向德平描述的情况完全吻合，直接控制了居委会的财政权和人事任命权。二是要求居委会按政府的意图进行标准化建设，如居委会办公场所的标准化建设、成员人数、职位名称、工资福利待遇、工作责任制等都是如此，居委会俨然成了格式化的政府机构。三是政府把本应属于自己的职责直接下派

^① 参见陈辉《当前我国城市居民委员会面临的矛盾与职能转换》，《南京师范大学学报》（社会科学版），1999 年第 1 期，第 41～45 页。

给居委会（见后文的论述），建立工作目标责任制，并制订了相应的考核方案，如对“自身建设”一项的考核规定“社区不服从社建办工作安排的，一次扣20分，个人不服从组织工作安排的，一次扣10分”^①，甚至还要实行“一票否决”（如计划生育工作等）。这样，政府与居委会之间的关系形同政府上下级之间的领导与被领导关系。

（二）居委会在城市社区治理中的角色及其迷失的具体表现

本章根据相关法律和自治性组织的特点，概括出居委会在城市社区治理中的应有角色，即社区公共服务的供给者、社区居民权利的代言人和政府社区事务的助手三个角色。其角色和相应的职责如表1-2所示。

表 1-2 城市社区治理中居委会的角色及职责

角 色	职 责
社区公共服务的供给者	为社区居民提供必要的公共服务，其职责包括：为社区居民提供教育、健康、就业、社保等方面的咨询和服务；丰富社区文化娱乐生活；邻里守望和纠纷调解；关心社区弱势群体，服务特殊人群（如孤寡老弱病残人员），帮助他们解决困难；处理社区居民共同约定的公共事务；等等
社区居民权利的代言人	代表本社区居民的利益和诉求，其职责包括：代表社区居民向政府有关部门提出有关改善社区治安、卫生和秩序等方面的意见和建议；向政府有关部门提出维护社区居民权益的请求；管理本社区居民委员会的财产和社区居民委托管理的共有财产；受社区居民的委托代表本社区居民与外部组织和人群发生关系，维护本社区居民的权益
政府社区事务的助手	协助政府从事与社区有关的工作，其职责包括：宣传国家的法律和政策；协助政府维护社区治安、卫生、计生、优抚救济、青少年教育等工作

居委会的“供给者”角色是由法律和社区存在的多元化和个性化的服务需求所决定的。《中华人民共和国居民委员会组织法》第三条规定：居委会“办理本居住地区居民的公共事务和公益事业”；第四条规定：“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动，可以兴办有关的服务事

① 参见 H 市 S 街道办颁布的《社区工作目标责任制考核方案》（2009 年）。

业”。一般来说，政府是社会公共物品和公共服务的主要供给者，但中国幅员辽阔，不同地区、不同人群的服务需求不一样，尤其是社会快速发展的今天，人们生活的个性化色彩越来越浓，因此，政府主要应该提供普遍化的公共服务，对于个性化地方化的公共服务需求可由不同的社会主体参与提供。而居委会镶嵌于社区之中，最了解本社区居民的服务需求，这就决定了它比政府更适合于提供能满足本社区居民需求的特殊的公共服务，弥补政府公共服务供给的不足。但本书认为，在社区公共服务的提供方面，政府是最主体的主体，居委会只起“拾遗补缺”的作用。

“代言人”角色是由法律和居委会的自治组织性质所决定的。《中华人民共和国居民委员会组织法》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”（第二条），“向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议”（第三条）。作为一个自治组织，居委会必须首先代表本社区居民的利益和诉求，否则就失去了存在的价值。在国家权力扩张、市场寻利倾向和特定群体个性张扬的当今社会，必须有代表本社区利益的组织出面维护本社区居民的利益，以抵御可能来自外部权力对本社区权利的侵害。

“助手”角色也是由法律明确规定的。《中华人民共和国居民委员会组织法》规定，“居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”（第二条）。同时，法律又对此予以了严格的限定，“市、市辖区的人民政府有关部门，需要居民委员会或者它的下属委员会协助进行的工作，应当经市、市辖区的人民政府或者它的派出机关同意并统一安排”（第二十条），即不允许政府职能部门任意向居委会摊派行政事务，防止它们干涉居委会的自治权利。

目前，居委会在城市社区治理中所应该扮演的三个角色都存在迷失的现象，或者存在缺位，或者存在错位。

“供给者”角色迷失主要表现为缺位，即社区居民需要居委会提供的一些公共服务得不到满足。根据对H市3个代表性社区的调查，目前，社区居民最需要居委会提供的服务是社区人际关系的调解，包括邻里关系、婆媳关系纠纷的调解等，以及对法律法规、就业、养老、健康、婚姻、计生等方面的咨询服务。由于居委会的大量时间都用在应付政府交办的行政事务之中，根本无暇顾及此类服务，从而使居委会的主要角色出现严重的缺位现象。

“代言人”角色迷失主要表现为错位，即居委会有时在处理政府与社