



社会学丛书

# 行动者、关系与过程： 基层社会治理的结构性转换

孔娜娜 著

中国社会科学出版社



社会学丛书

# 行动者、关系与过程： 基层社会治理的结构性转换

孔娜娜 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

行动者、关系与过程：基层社会治理的结构性转换 / 孔娜娜著.  
—北京：中国社会科学出版社，2014.8  
ISBN 978-7-5161-4815-0

I. ①行… II. ①孔… III. ①社会管理—研究—中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 210765 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 冯春风  
责任校对 胡新芳  
责任印制 王炳图



---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲158号 (邮编 100720)  
网址 <http://www.casspw.cn>  
中文域名：中国社科网 010-64070619  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司  
装订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版次 2014年8月第1版  
印次 2014年8月第1次印刷

---

开本 710×1000 1/16  
印张 19  
插页 2  
字数 315千字  
定价 57.00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联系调换  
电话：010-64009791  
版权所有 侵权必究

本书为 2011 年教育部人文社科青年基金项目“政府公共服务社区化机制研究”（11YJC810017）研究成果，并获得河南理工大学安全与应急管理研究中心的资助。

# 目 录

总 论 .....	( 1 )
一 问题提出 .....	( 1 )
二 国内外研究现状 .....	( 9 )
三 分析框架与研究假设 .....	( 22 )
四 研究方法和研究特色 .....	( 26 )
五 研究不足 .....	( 30 )
<b>第一章 从部门分割到部门协作：基层治理行政机制的再造 .....</b>	<b>( 32 )</b>
<b>第一节 部门分割：基层行政效能低下的逻辑表现 .....</b>	<b>( 33 )</b>
一 城市管理 .....	( 34 )
二 社会保障 .....	( 39 )
三 部门分割的表现特征 .....	( 45 )
<b>第二节 扩张与失范：街道办事处、社区居委会被行政套牢 .....</b>	<b>( 48 )</b>
一 街道办事处的扩张 .....	( 48 )
二 社区居委会的角色冲突和困境 .....	( 54 )
<b>第三节 行政体制改革：层级差异性规律与层级悖论 .....</b>	<b>( 58 )</b>
<b>第四节 再造与整合：破解部门协作困境的制度安排 .....</b>	<b>( 64 )</b>
一 流程与业务流程再造 .....	( 65 )
二 组织结构：从科层化到扁平化、水平化 .....	( 67 )
三 工作人员：从简单任务到“多面手” .....	( 71 )
四 资源整合：信息、财政、设施的配套支撑 .....	( 75 )

<b>第二章 居民组织化与社会再组织</b> .....	( 80 )
<b>第一节 路径选择：非营利组织创造新的城市社会共同体</b> .....	( 81 )
一 城市化过程是传统社会共同体消失或瓦解的过程 .....	( 81 )
二 城市文明化需要新的社区共同体 .....	( 88 )
<b>第二节 中国问题：社会碎片化与社区冲突</b> .....	( 93 )
一 社会碎片化：单位解体与市场穿透 .....	( 94 )
二 社区冲突：个体理性膨胀与公共理性缺失 .....	( 97 )
<b>第三节 中国出路：发展社区自治组织</b> .....	( 103 )
一 趋势：地域性共同体转向组织性共同体 .....	( 103 )
二 根基：发展社区自治组织 .....	( 106 )
<b>第四节 基层政权组织的转型与功能定位</b> .....	( 115 )
一 强化与撤销：街道办事处“去”与“留” .....	( 115 )
二 从共同体到联合体：建构以社区居委会为中心的多 主体治理结构 .....	( 123 )
 <b>第三章 合作行动：国家与社会关系模式的转换</b> .....	 ( 132 )
<b>第一节 理论视角</b> .....	( 133 )
一 市场失灵、政府失灵、志愿失灵 .....	( 133 )
二 比较优势和社会分工 .....	( 134 )
<b>第二节 国际经验：国家与社会的伙伴关系</b> .....	( 136 )
一 普适性经验和路径选择 .....	( 137 )
二 可供参考的实际做法：美国和英国的社区行动 .....	( 143 )
<b>第三节 中国未来：政府行动与社会行动衔接</b> .....	( 149 )
一 现实表现：政府行动多而社会行动少 .....	( 149 )
二 未来走向：政府行动与社会行动衔接 .....	( 153 )
 <b>第四章 “星星之火，可以燎原”：基层社会的生长与发展</b> .....	 ( 169 )
<b>第一节 项目制：社区管理社会化的开福做法</b> .....	( 170 )
一 新制度安排的缘起 .....	( 171 )
二 组织实施 .....	( 172 )

---

三 政府培育社会 .....	(177)
第二节 公办公营：社区绿化供给新机制 .....	(179)
一 区域位置和建筑空间制约：一个无绿地的街道 .....	(181)
二 集体行动：“都市田园协会” .....	(183)
三 政府、市场、社会互动：“各得其所”的利益多赢格局 .....	(188)
第三节 民办公助：老旧城区社区自助性物业服务机制 .....	(191)
一 自助性服务组织的成立及运作 .....	(194)
二 社区自助物业服务产生的绩效 .....	(199)
第五章 从分治到一体：城乡关系的变革 .....	(202)
第一节 从分治到一体：历史追溯和现实表达 .....	(203)
一 城乡分割：历史追溯 .....	(203)
二 城乡一体：现实表达与政策信号 .....	(204)
第二节 农村社区建设：资源配置的公平与效率 .....	(208)
一 社会公平与国家行动 .....	(209)
二 社区服务体系延伸：社会整合与认同重塑 .....	(212)
三 效率选择：实施单元与基础服务设施建设 .....	(215)
四 集体供给与国家财政 .....	(223)
第三节 引入与兼容：失地农民市民化的逻辑 .....	(227)
一 理论依据和分析视角 .....	(228)
二 不适应：失地农民与城市生活方式的冲突 .....	(230)
三 政府责任：引入资源与制度变迁 .....	(233)
四 城市精英代替乡村精英：一种新的社会资源引入 .....	(237)
五 社区民间组织：社区重建和制度内化的支持系统 .....	(240)
第四节 认同与参与：新生代农民工的社区融入 .....	(244)
一 农民工内部群体分化和代际更替 .....	(245)
二 身份障碍和认同危机 .....	(247)
三 政策松动与社区融入 .....	(249)
四 社区融入内容、方法与技巧 .....	(252)

---

第六章 结论 .....	(259)
参考文献 .....	(268)
后 记 .....	(294)



## 图表目录

图 0—1 分析框架和研究假设示意 .....	( 24 )
图 1—1 垂直式管理体制机制与水平式业务流程的冲突 .....	( 37 )
图 1—2 某街道城管协管员 ( 固定工作区域 ) 工作事务操作 流程 .....	( 38 )
图 1—3 某街道安保队员工作事务操作流程 .....	( 38 )
图 1—4 社保、低保、残联等政府部门服务对象交叉图 .....	( 43 )
图 1—5 低保申请办理流程 .....	( 44 )
图 1—6 路面巡逻队员业务流程再造后操作程序 .....	( 75 )
图 2—1 社区多主体治理结构 .....	( 131 )
图 5—1 2001—2009 年全国农村最低生活保障发展趋势 .....	( 206 )
图 5—2 农民工社区“认知”过程示意 .....	( 254 )
图 5—3 农民工“组织”融入类型 .....	( 256 )
表 1—1 从事路面巡逻工作人员职责一览 .....	( 35 )
表 1—2 部分职能部门提供的社区公共服务项目一览 .....	( 40 )
表 1—3 W 市 J 区社区公共服务信息采集项目统计 .....	( 45 )
表 1—4 W 市 J 区街道机构设置及职能基本情况 .....	( 50 )
表 1—5 W 市 J 区街道人员编制基本情况 .....	( 51 )
表 1—6 1982—2003 年以来我国行政体制改革的重点和领域 .....	( 59 )
表 1—7 街道业务流程 .....	( 66 )
表 1—8 社区业务流程 .....	( 66 )
表 1—9 决定组织结构的要素 .....	( 68 )
表 1—10 街道办事处组织机构合并 .....	( 70 )

表 1—11	社区事务分类治理 .....	(70)
表 1—12	W 市 J 区社区服务员工作职责 .....	(74)
表 2—1	2003—2005 年武汉市社区对话情况 (N = 45) .....	(98)
表 2—2	“好道”英语沙龙 (方洲民众联络所) 活动主题 统计 .....	(113)
表 2—3	近几年来全国各地街道体制改革情况 .....	(117)
表 3—1	公共部门、私营部门和第三部门的优势和弱点 .....	(135)
表 3—2	政府“箭袋”里的许多“箭”(政府工具) .....	(140)
表 3—3	各种合作形式的差异 .....	(156)
表 4—1	2010 年长沙市开福区社区管理社会化工作首批重点 项目明细 .....	(172)
表 4—2	开福区激励社会组织参与公共服务供给的实施办法 .....	(178)
表 4—3	“您所在的社区通过‘都市田园’活动,带来了哪 些变化?” (N = 51) .....	(189)
表 4—4	您所在社区物业服务需要解决哪些问题? (N = 184) .....	(192)
表 4—5	景桥花苑小区物业服务自助站收入明细 .....	(199)
表 5—1	HB 省 Y 市失地农民可享受的原有村集体给予的各种 福利 .....	(236)
表 5—2	第一代农民工与第二代(新生代)农民工的主要 差别 .....	(246)
表 5—3	新生代农民工价值观念的结构性转换 .....	(246)

# 总 论

任何一项研究工作，既需要说明研究的问题是什么、研究的理论关怀是什么、研究的目标是什么，也需要说明开展此项研究所需要的理论资源有哪些，还需要说明开展研究的基本思路是什么、逻辑结构是什么、基本观点是什么。

## 一 问题提出

本书是基于社区调查所发现的基层社会问题而引发的思考。当前，我国基层社会治理主要存在“四个脱节”问题：一是政府部门纵向渗透与横向协调脱节，即重视政府部门纵向渗透而忽视政府部门横向协调，出现部门冲突、“条块冲突”问题；二是基层政权组织建设与社区社会组织建设脱节，即重视社区党组织建设、社区居委会建设而忽视社区社会组织的培育，出现社会共同体缺失、社会原子化问题；三是政府行动与社会行动脱节，即过多依赖行政组织推动而忽视社会组织参与，出现社会参与不足、治理效益低下问题；四是城乡经济一体化与城乡社会一体化脱节，即城乡经济融合遭遇城乡社会排斥，出现城乡社区公共服务差距大、农民流入城市却不能融入城市的问题。

本书关注的问题是具体的，主要讨论基层社会结构变迁中的问题、基层社会治理结构转型中的问题，以前一个问题为研究的起点，以后一个问题为研究的重点。本书表达的核心观点是明确的，既要重视解决基层社会结构变迁中的问题，更要重视解决基层社会治理结构转型中的问题；只有解决好基层社会治理结构转型中的问题，才能有效解决基层社会结构变迁中的问题。本书的研究目标是重要的，推动基层社会治理结构转型，建立新型的基层社会治理体制，有效化解基层社会问题，实现基层社会的和谐

稳定。

本书的理论关怀是有价值的，通过基层社会结构变迁及其问题辨析，解释改革开放以来中国社会内部发生了哪些变化；通过基层社会治理结构转型及其问题辨析，解释改革开放以来国家内部关系、国家与社会关系发生了哪些变化；在面临行动者知识、资源、能力、信息始终有限的困境下，各个行动者是如何建构自身并与其他组织、个人开展互动，共同建构国家和建构社会的；以及在推动社会结构变迁和社会治理过程转换中各个行动者的“合理性”、“正当性”的角色和功能是什么。

### （一）基层社会两个结构性变化

改革开放以来，中国基层社会发生了两个结构性变化：基层社会内部的结构变化、基层社会治理的结构变化。前者是指基层社会内部关系发生了什么变化，诸如个体与个体之间利益关系、群体与群体之间利益关系、组织与组织之间利益关系等发生了什么变化；后者是指国家内部关系、国家与社会关系发生了什么变化，诸如政府组织与社会组织权力关系、政府部门间的权力关系、不同层级政府之间的权力关系等发生了什么变化；尽管后者也涉及利益关系，但前者不涉及权力关系，这是两者之间的根本区别。

我们把基层社会内部的结构变化称为基层社会结构变迁，诸如思想观念的变革、人口流动的变快、利益群体的变动、组织结构的变化等。基层社会结构最大的变化体现在社区组织结构的变化上。单位制向社区制转变，执行多种职能的单一组织（单位）被执行专一职能的多种组织结构所替代，社区组织结构走向多元化。按照社区组织功能的不同，它们可分为五类：一是基层政权组织，它主要是社区党组织、社区居委会，两者职能重叠、成员交叉，同属于国家基层政权建设的一部分，社区党组织体现着党在基层社会的领导地位，社区居委会既整合个体支持国家又为基层政府与民众之间提供制度化的联系，将不同的社会需求纳入体制的掌控中。<sup>①</sup>二是专业服务组织，如社区物业服务企业、社区家政服务公司、社区医疗服务机构、社区养老服务机构等，它们利用知识和技能为社区居民

---

<sup>①</sup> 张静：《利益组织化单位：企业职工会案例研究》，中国社会科学出版社2001年版，第5页。

提供专业化服务。三是维权组织，如业主委员会，它表达和维护业主权益，尽管社区居委会也具有居民权益表达功能，但业主委员会却没有政治职能，社区居委会的政治地位高于业主委员会，正因为如此，中办国办2010年印发的《关于进一步加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，明确规定社区居委会对业主委员会具有指导和监督权。四是兴趣组织，如健身队、合唱队、腰鼓队、宠物协会等，它是社区居民处于某种兴趣或需要而自发成立的组织。五是社区志愿者组织，组织成员处于一种志愿，为了他人的社会公益事业、非营利事业，努力将他人与自己的共同体生活结合在一起。按照这些组织与行政体系的关系看，社区党组织和社区居委会属于行政系统内的组织，而维权组织、专业服务组织、兴趣组织、社区志愿者组织属于行政权边界外的自组织。行政权边界外的社区组织是改革开放过程中新生的组织，它们之间因社会分工而存在功能依赖关系，它们之间也因各自关注的目标不同而可能出现矛盾、冲突。

我们把基层社会治理的结构性变化称为基层社会治理结构转型。计划经济时期，“单位是国家与社会相互作用的重要载体，成为控制公民行为和疏导其作用力的主要工具”<sup>①</sup>。“单位制是纵向连接、横向分割的结构，是行政（管制）与政治（利益传输）合一的机制。”<sup>②</sup>国家通过单位将社会成员分割开来（社会成员在城乡间分割、区域间分割、单位间分割），并整合进国家体制，并承担国家下达的经济生产、行政管理、社会服务等职能。农村的单位是人民公社<sup>③</sup>，城市的单位是机关、工厂、学校、医院、人民团体、居委会等。改革开放前，尽管居委会管理对象是“无单位人”，但其功能与工厂、学校等一样，对所属成员进行总体性管理，并无实质性区别，居委会通过举办经济实体（俗称“居办企业”），组织社会成员开展生产自救和生活自救，控制社会成员的行为，向街道办事处传

① [美] 李侃如：《治理中国：从革命到改革》，胡国成、赵梅译，中国社会科学出版社2010年版，第185—186页。

② 张静：《利益组织化单位：企业职代会案例研究》，中国社会科学出版社2001年版，第6—7页。

③ 我们之所以用单位制来统称城乡基层社会管理模式，是因为农村人民公社和城市单位都是行政与政治合一的体制，都体现出总体性社会的特征；但并不抹杀两者之间的差别，城市单位“靠国家”即通过单位外部的国家由上而下地分配资源，而农村人民公社“靠自己”即通过自身的生产活动来供给资源。

输社会成员的利益需求。改革开放以来，国家内部关系、国家与社会关系正在发生深刻变化：一是搞活经济需要调动各级政府的积极性，推动了中央与地方分权，也推动了地方各层级分权，各级政府有了更多的自主权、获得了更多的自主性。城市政府管理结构出现了由“两级政府、一级管理”（区政府没有自主权）到“两级政府、两级管理”（区政府获得自主权）再到“两级政府、三级管理”（街道办事处获得自主权）的变化。二是国家与社会关系发生了深刻变化，产权制度改革是企业获得自主权，市场经济培育了公民的自由意识、独立意志和自主行为，社会组织与政府组织开始分享部分事务、部分活动的管理权。尽管今天的社区居委会与过去的单位一样也是国家的末梢，是国家与居民发生联系的纽带和桥梁，在目前居委会行政化的情况，有的学者称为社区自治组织、社区权力关系的“内卷化”。<sup>①</sup>事实上“内卷化”只是一种表面现象，但容易误导认知而忽视深层次的变化。但对于城市居民来说，今天的社区居委会与过去的单位是根本不同的，人们不可能像以前终身依附单位一样而终身依附社区居委会，今天的社区居委会苦于权力和资源的有限，缺乏对居民的约束力，更多的是主动与民间精英（居民代表、居民小组长、社会名流等）保持良好关系来处理社区事务。对于新生的社区组织来说，它们处于国家体系外，与基层政府和社区党组织、社区居委会没有行政隶属关系，保持着较大的独立性，国家不可能再将它们收编为自己的下属机构。它们的目标与国家的目标具有一定的差异性，它们与国家也可能存在矛盾、冲突。基层社会治理结构正在发生根本性变化，将出现“双层制度安排”：纵向按等级分配权力的制度、横向按资源和能力分配权力的制度。社区党组织、社区居委会依然会按照行政等级与政府部门、街道办事处分享权力；同时，社区党组织、社区居委会与新生的社区组织会按照资源和能力分享权力。基层社会治理结构将由“国家—单位—一个人”纵向一体而横向分割的控制结构转变为“国家—社区—一个人”上下贯通而横向协作的治理结构；它通过社区居委会与国家体制贯通，适应基层政权建设的需要；它通过社

<sup>①</sup> 何艳玲、蔡禾：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，《中山大学学报（社会科学版）》2005年第5期；卜长莉：《社区冲突与社区建设》，社会科学文献出版社2009年版，第三章第一部分。

区组织间的横向协作，适应社会自组织的需要。

## （二）基层社会两类结构性问题

与基层社会两类结构性变化相联系，基层社会也出现了两类结构性问题：基层社会结构变迁中的问题、基层社会治理结构转型中的问题。

社会变迁与社会冲突是一种双向互动关系。社会冲突是由社会变迁引起的，全球化、市场化、工业化、城市化带来巨大的社会变迁，社会变迁带来复杂的社会问题、引发诸多的社会冲突，并向下扩散至社区。更重要的是，社会问题和社会冲突只有在进一步的社会变迁中得以解决。社会变迁总是伴随社会问题，社会冲突是社会问题的表露机制，使隐藏的社会问题显性化。本书采用广义的社会冲突概念，它是指个体之间、群体之间、组织之间所出现的紧张关系，导致关系紧张的因素是多种多样的，诸如风俗习惯不同、价值观念不同、利益需求不同、组织目标不同、权力和资源分配不公平等。社会冲突既包括对抗性的冲突（狭义的社会冲突），也包括非对抗性的冲突。达伦多夫将广义的社会冲突表述为“有明显抵触社会力量之间的争夺、竞争、争执和紧张状态”<sup>①</sup>。科塞把广义的社会冲突表述为“是相关价值、对稀缺地位的要求、权力和资源的斗争”<sup>②</sup>。毛泽东在《论十大关系》和《正确处理人民内部矛盾的问题》中认为社会主义社会主要存在两类矛盾：“一是人民内部矛盾，是人民根本利益一致基础上的矛盾，是非对抗性的矛盾，如工人阶级内部的矛盾、农民阶级内部的矛盾、工农两个阶级的矛盾、工人农民知识分子之间的矛盾等；另一类是敌我矛盾，是指人民群众同一切反对社会主义革命和敌视、破坏社会主义建设的社会势力和社会集团之间的矛盾，是对抗性的矛盾。”<sup>③</sup>非对抗性的矛盾引起非对抗性冲突，对抗性矛盾引起对抗性冲突。人类社会矛盾是无时不有、无处不在，人类社会的冲突是多种多样的，如果仅仅将社会冲突理解为对抗性冲突，实际上是对人类社会复杂性关系的简约化，无助于我们全景式地认识和解决社会问题，还会增加非对抗性矛盾演变为对抗性矛盾的可能性，导致人类社会处于失控状态。

<sup>①</sup> [美] 纳森乔·特纳：《社会学理论的结构》，吴曲辉等译，浙江人民出版社1987年版，第211页。

<sup>②</sup> [美] 刘易斯·科塞：《社会冲突的功能》，孙立平译，华夏出版社1989年版，“序言”。

<sup>③</sup> 《毛泽东著作选读》（下），人民出版社1986年版，第758—760页。

基层社会结构变迁中的冲突表露了社区内部关系变化中的问题。要对基层社会结构变迁中的冲突进行分类不是一件容易的事。按照冲突主体的不同，社区冲突可以分为以下几类：一是个体与个体的冲突，诸如楼道堆放杂物、房屋装修的噪声和建筑垃圾的乱放、玩麻将的噪声、宠物的粪便、乱丢生活垃圾、商家占道经营、流动商贩大声叫卖、餐馆和烧烤点的油烟等引发争执。这是发达国家社区生活中少见的。但在中国社区生活中，这类冲突却是普遍的、多样的，往往成为社区民间调解的主要对象，占用了社区组织不少的时间和精力。这类冲突并没有引起学者的注意。多数学者偏重于关注群体之间的（如劳资之间的）、组织之间的（如政府组织与社区组织之间的、社区党组织与社区居委会之间的、业主委员会与物业公司之间的、社区居委会与业主委员会之间的）冲突。其原因：一方面，受西方社会冲突理论的影响。西方社会是一个相对成熟的社会，社会已高度的组织化（不同群体都加入不同的组织），因而西方社会冲突理论主要是研究组织（团体）之间的冲突；但我国尚处于转型期，市场经济催生了个体意识但并不必然带来公共意识，公共意识需要社会组织来培育，在社会组织化程度低的情况下，会出现个人意识膨胀与公共意识缺失的矛盾，个体收益最大化的市场准则会侵蚀公共利益至上的社会生活准则。原子化个体之间的冲突在我国城市社区生活中不是一种个案现象而是一种普遍现象，它正是基层社会变迁中的个体意识膨胀与公共意识缺失的真实写照。只有对这类冲突予以重视，我们才能正确辨别基层社会内部到底发生了哪些变化，也才能充分认识到推进居民自组织化的重要性和紧迫性，邻里纠纷才可能通过社会自治方式来化解冲突。现实生活中，人们常常批评政府管得过多，但一遇见麻烦事，人们首先想到的不是通过社会自治方式来解决，而首先想到的还是通过政府来解决。这说明问题不是出在政府身上，而是出在社会身上，出在社会自我调节能力低下，如果所有的冲突都要政府来处理，那么“强国家、弱社会”的结构不会发生根本变化。另一方面，缺乏区分基层社会结构变迁中的问题与基层社会治理结构转型中的问题。没有对两类问题的区分，我们的认识会出现偏差，关注国家与社会关系变化中的冲突而忽视社会关系内部变化中的冲突，关注街道办事处与社区居委会的冲突而忽视政府部门之间的冲突、政府部门与街道办事处之间的冲突；只有将两类问题区别开来，我们才能准确认知基层社



会内部关系的变化、国家内部关系的变化、国家与社会关系的变化。二是群体和群体的冲突。城市是利益群体异质性强的社会，人们因性别、年龄、职业、收入、声望、观念、习俗、兴趣等形成不同的利益群体，这些利益群体会产生多种冲突。如劳资双方因利益分配不公而产生冲突、外来移民与原住民因文化差异而产生冲突、不同的兴趣群体因争夺场地而产生冲突等。三是社会组织之间的冲突。新生的社区组织由于各自目标的不一致，彼此之间的矛盾和冲突开始出现，组织之间的冲突在较发达地区表现更为明显。如物业管理公司间因争夺市场发生冲突，家政服务公司间因争夺市场而发生冲突，业主委员会与开发商、物业管理公司因公共用地商业化、物业收费、物业服务质量问题发生冲突，居委会、业主委员会、物业管理公司之间因办公活动场所使用权而发生冲突。

基层社会治理结构转型中的冲突表露了国家内部关系、国家与社会关系变化中的问题。我国的国家体制是建立在计划经济体制的基础之上的。美国学者李侃如认为，中国的国家体制（国家内部关系）是一种“分散的集权主义”模式，“尽管中国的政治体制具有高度的集权性质，但在多数情况下，实际上的权力却是分散的，”“中国已产生出世界史上最大的组织机构”，形成纵横交错的“条”、“块”以及复杂的“条块关系”，“在这个政治体制的各个层次上，中国都是陷入了一个复杂的组织矩阵中的高度个人化的体制”，“使得某个人阻扰重要政策的采纳或成功实施变得相对容易了，特别是由于同级单位（和官员）不能彼此发布有约束力的命令。这种体制是混乱的，因此，它在自身复杂的组织体系中很容易陷入困境”<sup>①</sup>。改革开放以来，尽管国家体制在结构上保持不变，但经济效率和社会稳定的双重压力，都需要国家体制更有效率、更具活力，它进一步推动权力在纵向机构（“条”）的分散、在横向机构（“块”）的分散，使得“条”的自主性增强，“块”的自主性也增强。自主性不仅体现为权力主体双方偏好一致所采取的一致行为，也体现为权力主体双方偏好不一致时所采取的冲突行为。权力分散和权力自主性既带来国家体制的效率、活力，也伴随着国家内部的冲突。越往基层，国家体制内部的冲突也越明

<sup>①</sup> [美] 李侃如：《治理中国：从革命到改革》，胡国成、赵梅译，中国社会科学出版社2010年版，第189、190、209页。