

复旦大学制度建设研究中心 编

社区治理与中国政治的边际革新

 上海人民出版社

中国农村基层治理
与乡村振兴研究

中国农村基层治理

社区治理与中国政治的边际革新

■ 王绍光 著 陈永爱 译

当代中国制度研究
复旦大学制度建设研究中心 编

刘春荣 著

社区治理与中国政治的边际革新

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区治理与中国政治的边际革新/刘春荣著. —上海:上海人民出版社, 2018

(当代中国制度研究)

ISBN 978-7-208-14891-8

I. ①社… II. ①刘… III. ①社区管理-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 279411 号

责任编辑 于力平

封面设计 小阳工作室

社区治理与中国政治的边际革新

刘春荣 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 13 插页 4 字数 171,000

2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14891-8/D·3136

定价 42.00 元

现代西方的制度文明。然而,中国的政治哲学则是从治道出发,探究如何综合利用天地自然、人伦礼俗、天理国法来治国安邦,实现国泰民安。由此,中国发展出了极具智慧的治国之道,而在其中,治国者是关键,制度仅仅是一个可以不需太多考虑的背景要素。这就构成了存续千年的中国人治政治的思想与文化之根。客观地讲,这两种政治哲学都在各自的历史与文化中创造了巨大的政治文明。古希腊思想与文化成就了现代的西方;而春秋战国的思想与文化成就了中华千年大帝国;所不同的是,前者的成就转化为现代文明的发展力量,后者的成就只能成为历史的辉煌。中国政治哲学的历史局限性由此可见。所以,中国现代化发展的重要使命之一,就是要走出这种历史局限性,在告别帝国辉煌的同时,从人治政治走向以制度为核心的法治政治。辛亥革命之后的中国国家建设与政治发展就围绕着推进这种转型、建构现代制度体系而展开的。中国百年的现代化历程表明,要真正确立以制度为根基的现代国家体系和法治文明,仅仅确立一些制度是不够的。制度要真正成为国家之根本、民权之保障、发展之动力,一是要周全,二是要有效,三是要扎根。制度要达此境界,靠制度本身是不够的,需要现代化的持续发展与现代国家建设的全面深化。

其实,不论从历史经验,还是从实践逻辑来看,有效的国家治理,既离不开制度的健全,也离不开治国者的能力。对中国这个大型国家的建设与治理来说,更是如此。它需要将西方的制度精神与中国的治国智慧有机结合,需要将西方的法治政治与中国的贤人政治有机结合。但必须指出的是,今天的中国已不是传统国家,而是现代国家,所以,在这种结合中,制度健全是最为根本的。没有合理有效的制度体系,简单强调贤人政治,不但不可能,而且可能走向反面。改革开放以来,中国就将实现民主的制度化作为国家建设与发展的核心目标,并由此开启了建设社会主义法治国家的伟大工程。今天,中国已在政治、经济、社会与文化等领域建立起了具有中国特色的社会主义制度体系,并在实践中显示出其独特的优势,从而大大增强了中国人民对自己制度的自

信心。中国近三十年来的快速转型与有效发展,既检视了既有制度体系的成效,也对制度创新提出了更加迫切的要求。因而,把握中国制度的内在逻辑,全面而系统地推进中国的制度建设,将直接决定中国发展的潜力与前景。本丛书就是从这个高度切入,在把握各项制度的形成历史、现实成效以及未来发展的基础上,对中国国家制度进行逐项的研究,揭示中国制度的局部结构与整体逻辑,科学把握中国制度建设的发展战略与途径。为此,这套丛书的各位作者都秉承以下的共识来展开各自研究。

首先,制度建设的场域是国家建设。建设社会主义现代化国家,实现国家富强、民族复兴与人民幸福是中国发展的核心使命。这决定了制度建设必须与中国国家建设紧密结合。中国要成为社会主义现代化国家,不仅要遵循中国特色社会主义的内在要求,而且要遵循现代国家的内在要求。这两大要求构成中国制度建设的国家场域。在这个场域中,任何一项制度的成长,一定都是靠多方力量的综合作用来推动的,其中既包括制度自身成长的动力,也包括传统与现代、城市与乡村、政党与国家、政府与社会、国内与国际等互动所产生的动力。这些动力在推动制度成长与创新的同时,也规范着制度的现实性,从而保障实际生成与运行的制度,能够与国家整体制度体系相契合,与国家和社会发展相适应,真正成为生存有根、运行有效、调适有度的制度。

其次,制度建设的依据是国家宪法。宪法是现代国家区别古代国家的根本要件,它表明现代国家是全体人民共同意志的产物。人民共同意志的集中体现就是宪法。宪法是国家的根本大法,基于国家权力组织、配置与运行所形成的任何国家制度,必然要以宪法为根本依据。唯有如此,制度才能获得法理上的合法性;唯有如此,制度才能得到人民的认同,从而获得实践中的合法性。基于宪法而生成的制度是具体的,既要体现宪法的意志,同时也要适应现实的要求,因而,制度实际上承载着协调国家与社会、平衡国家根本意志与社会具体意志的功能。

这决定了如果制度建设不能紧守宪法之根本,就很容易被社会杂多的力量所牵累和侵蚀,失去其价值上的坚定性与制度上的一体性,从而也就无法真正成为法理有据、结构有理、发展有方的制度。

再次,制度建设的动力是社会发展。制度的使命在于创造发展所需要的秩序,并使发展成为人类文明与进步的正面力量。许多研究表明,与科学技术相比,制度创新对人类社会发展的贡献更具有决定性和全面性。实践表明,只有追求发展与进步,才有制度创新的动力;同时,也只有创造出积极的发展格局,形成有效的发展成就,制度才能获得真正的确立与巩固。所以,不论是引发制度变革与创新,还是促进制度成熟与巩固,都离不开经济与社会的全面发展。任何制度的生命力,一定是通过其所关切的发展来获得的。所以,制度建设必须与一个国家的发展进步紧密互动、深度融合;只有这样,确立起来的制度才能真正成为创新有源、发展有力、巩固有基的制度。

最后,制度建设的活力是民主进步。制度与人是国家生活的基本要素,二者的关系也是推动文明进步的基本关系。制度是否具有活力,关键取决于人是否具有活力。如果万马齐喑,制度再完善、再系统,最终都不过是一具僵尸。人与社会的活力,来自民主的进步;而民主的本质在于承认人的主体地位,激发人的自由意志,保障人的基本权利,促进人的平等团结。制度建设的活力,就是用民主制度去实践民主,就是将民主要素注入到具体的制度建设之中。人们借助民主制度的保障,就可以成为监督权力、规范制度、创新体制的力量;同时,制度借助民主要素的注入,就能获得更高层面的价值理性与工具理性的统一,以保证制度自身具有更大的合理性与合法性。所以,任何现代国家的制度建设必须秉承民主的取向,贡献民主的成长,成为民主制度的内在组成部分,只有这样,确立起来的制度才能真正成为价值有道、系统有为、参与有门的制度。

中国已走上人类文明发展的正道。中国在成为现代制度文明的受惠者和实践者的同时,也应该成为现代制度文明的创造者和贡献者。

中国的制度自信,应该转化为制度的建设与创造。这一切都将从扎扎实实地进行中国制度的自我健全和完善开始。但愿这套丛书能够为此贡献一份力量。

林尚立

2013年4月8日

“社区是否衰败了？”等问题，人们对社区的研究开枝散叶、辩论不休。城市的社区及邻里社会有可能成为一个民主参与的实践平台、社会资本的积聚场以及公共服务的新领域，因此，社会科学家们有充分的理由对社区政治给予持续的关注。不过，研究议程的表达总是有其历史和体制情境的：对于一个具有强国家背景的体制而言，任何面向的基层政治研究都不能忽视国家力量组织和再组织基层社会的形式选择。一方面，社会力量，包括利益集团、社会组织、社会运动，乃至个体可以经由某种方式，向政治体制进行利益表达，另一方面，现代国家的“有机性质”也决定了国家力量可以保持相对于社会的自主性，策略性地介入基层社会肌体，从而带来新的政治与社会态势。因此，国家力量在什么条件下、以何种形式重建与基层社会的联系，这仍然是我们要重点关注的方面。

本书根据上海“街道—居委会”体制自20世纪90年代中期以来的演化，观察变动社区中的政治秩序，研讨国家的基层治理部门的新型结构和过程。我们分析城市基层的行政机构、政党组织、自治组织等行动主体的多面向的行动模式，从而展示出国家重建其社会基础权力的多面性和可能性。这些组织不仅仅是基层治理的行动者，它们本身也构成了一种值得理论的治理机制。在一定意义上，这些实证研究也可以用来反思更为广义的组织行动逻辑：为什么自治组织会趋于行政化或趋于纵向依赖？在怎样的条件下，基层党组织会发展出“横向控制网络”？基层行政组织如何可能进行跨部门的协作？回答这些问题不仅是中国政治研究的题中应有之义，也具有跨学科的理论价值。

这三个基层治理单位的研究可以自成体系，但我还是提供了一个基于组织制度分析的理论框架。总体上，我力图表述国家在不同历史条件下组织基层社会的差异性和变异性，并且追踪这些特征的根源。中国城市社区治理的本质是一种交叉压力下的组织行动。政府体制重心下移和社会转型所产生的交叉压力，使得基层政治过程出现了动态的社会均衡。不过，三个治理组织的行动并不具有统一的格式和目的，

这种差异性既根植于这些组织的社会与制度环境,也取决于行动者自身的能动性:基层组织的行动者可能利用其社会技能去创造性地使用和改造旧制度、塑造新的组织形式。社会压力和行政压力交织作用,使得为了控制和吸纳基层社会而创设的既有制度,有可能演化和拓展为促进社会成长的基础设施,这也意味着中国政治具有“边际革新”的可能性。从基层治理实践中所出现的各种策略行动空间来看,中国政治的边际革新不是简单地进行纵向支配或者横向协作,而是一种新型治理机制和权力形式的创造过程,也是一个联通微观、中观和宏观政治秩序的过程。

社区称得上是一个被“密集开发”的研究领域,但在我看来,它依然有一些被遗忘的或被遮蔽的内容。我们所需要的,恰恰是某种内在理解基层、并且在更大的场景中重新发现基层的角度。无论如何,在讨论中国政治的民主化和社会政治稳定的问题上,海内外中国研究和比较政治研究都难以绕开党政体系的基层组织模式和动员能力的讨论。对上海社区治理实践的研究,可以平衡并增益对这些问题的认识。和已有的那些多少有些悲观的看法有所不同,本书旨在揭示:在一定的时空边界条件下,持续的边际革新——激励、保护宏观体制的边缘行动者开展试验性的组织创新、保持国家权力的神经末梢的多样性和灵活性——或许是中国政治体系优化的现实选择之一。

在过去的十年间,本人有幸主持、参加了许多相关的田野调查作业。原本考虑对不同的基层组织进行分类研究的计划,由于各种原因,只能姑且糅合在这本书之中了。此外,关于各种基层政权治理部门以外的社区组织、关于基层居民的行为和态度的变化,也力有不逮,这些遗憾希望留待今后弥补。在描写大转型时代基层政治秩序之余,本书也试图提供一些归纳性的理论思考,但是这谈不上是某种理论抽象的完成,只能说是为进一步的研究提供垫脚石,其中不免有错漏、偏颇之处,还望方家匡正。

我相信,没有一种研究会因其公共性而可以脱离来自私人领

目 录

丛书总序.....	1
被遗忘的基层(自序).....	1
导论.....	1
第一节 别样组织.....	1
第二节 理论困惑.....	3
第三节 分析框架.....	6
第四节 内容结构与资料来源	17
第一章 体制继替	25
第一节 统合体制及其落幕	27
第二节 革命与底层动员	30
第三节 群众与科层	33
第四节 社会变迁与基层再造	43
小结	62
第二章 铁打的营盘	71
第一节 党建新天地	73
第二节 凝聚力工程	76
第三节 全覆盖战略	80
第四节 区域化体制	89
小结	93

第三章 条包块管.....	101
第一节 条条块块.....	103
第二节 网格化管理.....	105
第三节 一门式服务.....	112
第四节 伙伴还是伙计.....	117
小结.....	131
第四章 居民自治的力量.....	138
第一节 策略性模糊.....	140
第二节 营造参与空间.....	142
第三节 作为行动者.....	149
第四节 国家介入与邻里社会资本.....	162
小结.....	167
结论.....	174
第一节 互动演化与制度成长.....	175
第二节 变动社区中的政治秩序.....	177
第三节 新型治理权.....	182
第四节 社区治理与中国政治的边际革新.....	184

地方国家再度出发了,以更为强劲的姿态,对刚刚从国家的直接控制中释放出来的社会空间,施以规制性的和强制性的调控。¹

——许慧文(Vivienne Shue)

第一节 别 样 组 织

2003年9月,在位于上海市陆家嘴金融贸易区的梅园社区,成立了一个不同寻常的社区党组织。这个名为“阳光驿站”的党员服务中心,建筑面积600平方米,内设“阳光绿洲”“红色沙龙”“心理港湾”“情系驿站”“信息快车”“光辉历程”等六个馆室;下设有中共梅园社区非公有制经济组织总支委员会、流动党员支部委员会、党员志愿者服务工作站、党员服务(站)点联络部。“阳光驿站”是中共梅园新村街道工作委员会在推进“凝聚力”工程中,根据社区党员分布广、流动快、自主性强、需求多元等特点而建立的区域性、开放式、专业化的党建创新工作载体,其正式功能定位是“流动党员的接纳地;创建两新组织党组织的孵化器;区域内党的各类组织资源交换、服务共享的平台;社区党员的温馨家园;党组织和党员服务群众的窗口”。从成立之初到2005年5月,梅园社区阳光驿站发展了70余名新党员,并且通过“阳光驿站活动菜单”“阳光青年联谊会”“阳光党员帮困基金”“阳光讲坛”“阳光服务队”等活动,迅速拓展了其社会影响力。按照这一组织模式,浦东新区24个街镇4个开发区全部建成“阳光驿站”。2004年,上海全市221个