

行政管理重点学科丛书

政策执行 与行动者的策略

2003年上海市居委会直接选举的个案研究

姚华 耿敬/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

>>>

政策执行 与行动者的策略

2003年上海市居委会直接选举的个案研究

姚华 耿敬/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政策执行与行动者的策略:2003年上海市居委会直接选举的个案研究/
姚华等著. —北京:北京大学出版社,2010.9

(行政管理重点学科丛书)

ISBN 978-7-301-17564-4

I. ①政… II. ①姚… III. ①居民委员会-选举-研究-上海市
IV. ①D638

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第144435号

书 名: 政策执行与行动者的策略

——2003年上海市居委会直接选举的个案研究

著作责任者: 姚 华 耿 敬 著

责任编辑: 姚文海 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-17564-4/D·2645

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印 刷 者: 北京山润国际印务有限公司

经 销 者: 新华书店

965毫米×1300毫米 16开本 16印张 230千字

2010年9月第1版 2010年9月第1次印刷

定 价: 36.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

本书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,根据历时三年多实地调查取得的丰富经验材料与大量文献资料,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,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”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增强,又看到了它被部分消解。

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	(4)
三、调查过程与资料收集	(13)
四、居委会直选的背景	(16)
第二章 理论与概念框架	(27)
一、政策执行研究	(27)
二、组织决策分析	(35)
三、主要分析概念	(37)
四、研究框架与方法	(39)
第三章 居委会的属性与政策执行	(42)
一、居委会的行政化过程与社区建设	(42)
二、城市基层管理体制与居委会直选的冲突	(45)
三、作为本书个案的政策执行链条	(48)
第四章 市级直选政策的制定与行动者的策略	(53)
一、市民政局:自有资源不足与“资源共享”	(54)
二、市委、市政府:强调直选的政治性	(65)
三、市人大:重视选举程序	(71)
四、市委组织部:严把政治关	(72)
第五章 区级直选政策与行动者的策略	(76)
一、区委、区政府:高度重视、低调务实	(76)

政策执行与行动者的策略

二、区民政局:政策再解读与“技术手段”的应用	(79)
第六章 街道层直选政策与行动者的策略	(97)
一、对居委会的定位	(97)
二、行动策略:围绕“拟定人选”与“民主程序”	(101)
第七章 选举阶段的互动与博弈(一)	(107)
一、处于十字路口的居委会干部	(107)
二、居委会与街道:关于要不要直选与如何直选	(114)
三、书记与老主任:去与留	(118)
四、书记与新主任:磨合与配合	(125)
第八章 选举阶段的互动与博弈(二)	(130)
一、书记与楼组长:“组织安排”与“民心所向”	(130)
二、新主任与选民及楼组长:认同与不认同	(145)
三、书记与候选人:各打各的算盘	(151)
四、楼组长与普通选民:主导与自主	(168)
第九章 行动者的策略与权力关系的重构	(180)
一、政策执行过程即权力关系的重构过程	(180)
二、影响权力关系重构的诸多因素	(187)
三、政策难题通过权力关系的重构得以消解	(190)
四、结语	(197)
附件一 中华人民共和国城市居委会组织法	(199)
附件二 民政部《全国社区建设实验区工作实施方案》(1999年)	(203)
附件三 中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发《民政部关于 在全国推进城市社区建设的意见》的通知	(210)
附件四 民政部《全国城市社区建设示范活动指导纲要》	(217)

附件五	全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面	(221)
附件六	上海市人民政府办公厅转发市民政局关于今年本市居民 委员会换届选举工作实施意见的通知	(226)
附件七	上海市居民委员会选举工作规则	(230)
附件八	上海市居民委员会选举工作流程	(236)
附件九	中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅关于进一步 做好本市居民委员会换届选举工作的通知	(239)
参考文献		(243)
致 谢		(249)

第一章 导 言

根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)^①与《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《居组法》)^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,并以此激发社区居民参与社区建设的热情。其中,上海市在1999年的居委会换届选举中,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%。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

① 《宪法》第111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 《居组法》于1989年12月26日由全国人大常委会通过,自1990年1月1日起实施。其第2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 “居委会直接选举”在本书中又称“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、长二居委会及浦东新区浦兴街道的金桥湾居委会。

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,依据自身情况而制定的实施办法与操作规则。由于在居委会直选中所表达的民主诉求与在城市基层管理中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定的背后,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”的政策难题最终是怎样被化解的?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。

本书以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

本书研究的主要问题是: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,本书研究的问题是:

第一,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?

^① 在组织决策分析理论中,互动是指协商与权力运行的诸种过程,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)

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,通过权力的再生产,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。

第二,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,由于失去了体制保障,居民区党支部与居委会之后难以有效运用行政手段,而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是在政府的直接管理之下。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。

本书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,本研究的意义主要体现在以下两个方面:

首先,将组织决策分析的概念工具引入政策执行研究,能够弥补政策执行理论的一些不足。传统的政策执行研究有许多有价值的成分,如动态的过程视角、以行动为中心的没有预设的描述性分析等。然而,研究所运用的分析概念却存在一定的问题,如“官僚行为”、“官僚人格”等概念,对执行主体的主观能动性也有所忽视。又如,“规则”与“自由裁量权”等概

念,对不同执行主体之间通过策略性互动构建起的动态的权力关系^①重视不足。而组织决策分析能够为政策执行研究提供更具解释力的分析工具^②,将这些分析工具引入政策执行研究,可以帮助人们更有效地认识和理解在政策执行过程中组织的实际运行方式,认识和理解集体行动的制约,并且有助于丰富和发展政策执行研究的理论。

其次,在居委会直选研究的视角与方法上有所创新。从现有的居委会直选研究的成果看,大多为直选的观察报告或调查报告,学术论文及著作为数不多,这些成果为进一步的研究开拓了空间,同时也存在着以下几个问题:第一,在研究范式上,忽视了对动态的选举过程的关注、分析与探讨;第二,在研究的对象上,忽视了对政策执行主体的研究;第三,在研究方法上,注重规范性分析,忽视了不带价值预设的描述性分析。为了弥补这几方面的不足,本研究运用政策执行过程的动态视角与组织决策分析的相关概念,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,对2003年上海市居委会直选政策的实施过程进行描述性分析,以探讨围绕居委会组织属性的何去何从,不同行动者的行动策略对直选政策的制定与实施产生的影响。这一研究视角与方法,对直选研究而言是全新的。

二、居委会直选研究综述

目前,由于种种原因,国内外学术界对于城市居委会直选的关注程度还不是很高,有关的学术论文、著作也比较少,可以说,居委会直选的研究现状与其发展状况一样,仍处于起步阶段。已有的文献成果大致可以分为以下三类:第一类,是有关直选的观察报告或调查报告。1999年起,居委会直选的试点工作在全国部分城区相继展开,部分学者针对一些试点居委会的直选过程进行了实地观察,并在此基础上写出直选观察报告;有的则通过大量的相关调查,写出直选调查报告。除一小部分观察报告不附带分

① 根据组织决策分析理论,权力关系是指围绕行为交换而进行的诸种讨价还价的关系。(费埃德伯格,2005:109)

② 如“权力”、“权力关系”、“行动者”、“策略”等。详见第二章的相关内容。

析、评论(如尹冬华,2004;王新松、尹冬华,2004等)之外,大部分的此类文献都带有相关分析(如陈伟东、胡宗山,2001;邓敏杰,2003;张宇飞,2004;刘崇顺,2004;杜文俊,2001;何明锐,2001;张鸣宇、刘志昌,2005等),尤以李凡的成果最为丰硕,其部分成果已被收入他主编的《中国城市社区直接选举改革》一书中,如《南京市白下区淮海路街道府西街社区选举观察》、《广西柳州市新鹅社区直选观察》、《广西来宾县江镇社区直接选举观察》、《北京市九道湾社区选举的观察》、《广西城市社区直选试点调查》等。此类成果是以描述、记录所观察到的现象或调查到的“事实”为主,以相关分析为辅。第二类,是针对直选过程中出现的问题展开的分析与探讨(如吴从环,1999;周鸿陵、王时浩、王金卓,2002;谢蒲定,2003;许义平,2003;郭波,2003;杨龙、王帅,2004;刘志昌、吴猛,2005;尹冬华,2005;张芳,2005)。第三类,是带有理论关照的个案分析或相关研究(如何艳玲,2003;蔡禾,2003;郑长忠,2005;桂勇,2004;陈伟东、吴猛,2005;陈伟东、姚亮,2005等)。这些文献,为进一步的理论分析与政策研究奠定了基础。

不同的学者对居委会直选的关注重心有所不同。从现有文献看,主要关注点集中在以下几个方面:

第一,直选与基层民主的关系问题。

由于居委会直选的试点工作是在政府“扩大基层民主,实现居民自治”的口号下开展的,因此,许多文献都是从民主政治的视角切入,去探讨居直选是否会对中国的政治体制带来影响,是否会促进基层民主的发展。由于所观察分析的对象不同、角度不同、判断标准不同等,得出的分析结果也截然不同。分歧主要来自对“高参与率”、“国家在场”、“党组织在场”、“一肩挑”^①等现象的不同诠释。

其中,持乐观、肯定态度的占主流。李凡(2005)认为,直选“已经成为推动城市社区自治和民主发展的重要举措”。他将直选在城市社区建设中的作用概括为三点:其一,选举是居民自治的体现;其二,选举增强了居民的参与意识;其三,选举是提高社区居民政治文明程度的重要途径。许义

① 指居民区党支部书记兼任居委会主任的现象。

平(2003)认为,“直选的价值就在于推进了城市基层民主政治建设,推进了社区民主自治”。吴从环(1999)认为,上海源竹居委会在选举改革试点中,构建了居民自治的三维体制构架,即以居民区党支部为领导核心、以居民委员会为主要组织载体、以社会工作者为联系政府和居民委员会的桥梁的居民自治,走出了居民自治仅限于居委会所造成的困境,充分体现了基层民主和社区管理的时代要求和中国特色,必将在未来的城市基层社会中发挥越来越重要的作用。陈伟东、胡宗山(2001)认为,居委会直选是社区民主建设的新进展。一方面,通过全过程的直接选举,有助于各类选民的角色转换,是一个培育政治人意识和政治行为能力的过程;“另一方面,还有更深刻的意义,通过全体居民直接选举产生的社区居委会,更能代表社区民意,更能体现城市基层社会的直接民主;同时,它也为社区居委会开展自治工作,奠定了更坚实的民意基础”。邓敏杰(2003)认为,“广西将社区最直接、最广泛、公开、公正、规范的依法‘直选’变成一个个活生生的现实”;“越早、越多的人参与到包括民主直选在内的民主实践中来,民主的进程就会加快”。刘崇顺(2004)认为,在直选过程中认真贯彻上级党组织关于社区党组织书记与社区居委会主任“一肩挑”,社区党组织领导成员与社区居委会成员“双向进入、交叉任职”的意图,成功地通过法定程序将社区党组织书记选为居委会主任、将社区党组织成员选为居委会成员、将共产党员选为居民小组长和居民代表,这种“社区党的组织与社区自治组织两位一体”的选举结果,“有利于把党的领导和社区群众民主自治的作用高度统一起来,同时也体现了机构精减和提高效率的原则要求”。为此,他称此次直选活动是“城市社区自治功能的新跨越”,“增强了民主自治意识,提高了民主自治能力,因而成为城市社区自治发展的重要标志”。青岛行政学院课题组(2004)也认为,“规范社区选举程序,严格、规范、科学、可行的选举程序本身就是一种民主的体现”;“实行直接选举,无论是内容上还是形式上,直接选举更能体现民主的本质,也反映居民群众的要求和愿望”。此外,还有一些人也持近似的观点(如杜文俊,2001;何明锐,2001)。

然而,也有部分学者没有这样乐观。桂勇、黄荣贵(2003)认为,对一些直选案例的深入观察表明,居民对于基层民主的需求,至少在居委会这

一组织层面是相对缺乏的,大部分居民对选举事件并不关心;对于直接选举的操作者来说,直选只具有形式上的意义,而无实质意义;“政府在场”和“党组织在场”的问题在很大程度上仍主宰着选举的进程和结果;“一些表面热热闹闹的动员式社区参与,并不足以构成真正意义上的社区社会资本,并从而推动城市基层的政治发展。这样的一种民主有多大实际价值,需要我们予以慎重考虑”。陈周旺(2003)认为,居委会直选不能形成新的替代资源,直选形成的合法性资源不能替代原有的行政资源,居直选也无法为国家与社会之间的资源循环创造新的条件,因此,“居委会直选制度典型地体现了无效率制度的特征。没有效率的制度最终都成为仪式”。张宇飞(2004)认为,自治组织的运行经费70%依赖政府财政、高参选率靠物资刺激、选举程序不规范等,都是基层民主自治的障碍,而“最大的问题依然来自党领导结构”。因为“目前上层对于基层选举提倡支书竞选居委会主任,党支部委员竞选居委会委员”,这会带来如下问题:“如果支书未能当选主任……居民所选举的只是‘二把手’。而如果支书当选主任,那么兼具两种身份的当选者究竟应该向谁负责。”由此,他推断:“其实这是一个加强控制基层自治组织的巧妙办法,当政府权力从基层退缩出来的时候,执政党又巧妙地进入这一自治领域。”王怡(2003)认为,“居委会体制意图通过‘选举’改革得到强化,成为继续压制城市‘社区化’生长的集权力量”。徐珂(2003)认为,直选最终成为一场为利益被暂时悬搁的“悬举”,而“‘悬举’的顺利实现其实是直选的各级组织者一种精心设计的行动策略的结果”,因此,“直选只是在党的控制下、并由中层和基层官员进行技术操纵的产物……直选不仅没有成为城市居民一次难得的民主训练,反而让人们又看到了民主如何被消解。”

第二,直选过程中居民的参与问题。

有的学者在分析直选是否带来基层民主这一问题时,把居民的参与情况视为主要变量,从居民的参与意识及其主动性方面切入,将研究的重心放在居民的参与问题上。周鸿陵等人通过对居直选个案的研究,探讨了如何扩大居民参与的问题。他们通过对参与者、参与动力、参与形式、参与程序等的分析,评价社区直选对居民参与的影响,进而指出,制度环境、自治

制度、公民意识、居民利益等因素,与居民参与程度存在直接联系。(周鸿陵、王时浩、王金卓,2002)

陈伟东、吴猛(2005)通过对社区自组织与社区直选成本之间关系的探讨,指出了一条提高居民主动参与的有效途径。陈、吴二人在调研时发现,有些地方的直选成本很高,而有的地方却相对“很低”。为此,他们选择了两个直选成本相差近九倍的社区进行比较研究,通过理论探讨与实证调查,得出如下结论:选举成本的差异与社区的自组织程度密切相关,社区自组织程度越高,直选成本就越低,二者存在反比例关系。“因此,社区建设在输入直接选举这样一种民主制度的同时,还必须以现代公民的发育即居民自组织网络的发育为前提,没有一个社会性基础民主制度会缺乏社会根基的。”

陈伟东、姚亮(2005)探讨了居民参与选举行为背后的逻辑。他们认为,当代中国的城市居民是“经济人”而不是“现代公民”,他们不是因为关心社区公共事务而参与,而是经过成本与收益计算,决定是否参与选举及如何参与,这致使社区选举陷入投机博弈困境;在选举过程中,地方政府和社区组织为达到“双过半”要求,只能通过选择性激励机制(政治动员或物质激励)化解这一困境,但这又会因社会成本的增加而难以为继。培育现代公民社会,增强居民自组织能力,是走出投机博弈困境的有效途径。

桂勇(2004)将选民的参选行为分为主动参与和被动参与,认为被动参与的普遍存在表明居民对选举的冷漠。他把“社会资本”理论引入相关分析,指出:在一个居民彼此往来甚少的、缺少社会资本的社区中,直接选举的具体实施最重要的不是民意,不是社会资本的形成,也不是居民的自我组织与自我治理能力,而是如何应付直选的程序与形式;由于形成与利用社会资本的动力机制不足,整个直选只是一个“低社会资本式的高参与模式”,是一种显示政治资本的“推销选举”。

第三,影响直选的各种制度性因素。

有的学者发现,在居委会直选过程中出现的一些现象与问题,是由于制度性因素导致的,并围绕这些因素展开了探讨。

郑长忠(2005)探讨了基层党组织“主导”居直选现象产生的根源。他

围绕执行党与政府的“管理诉求”与“民主诉求”展开分析,认为改革开放以来中国社会的转型导致了城市社区人口密度增大、人口结构复杂化和居民利益多元化等重大变化。面对这种新局面,执政党和政府一方面要进一步强化其内在的管理诉求,另一方面又延展出民主诉求,这两种诉求在本质上存在着矛盾。为了缓解民主化压力、改造传统居委会,党与政府采取了居委会“直选”这一具体措施。在直选中,组织者们(街道党工委、街道办事处与社区党支部)的民主诉求与管理诉求之间的张力,转化为民主诉求与控制诉求的张力。在具体政治过程中,组织者们所拥有的资源以及所处位置和职责的差异,在上述张力作用下,最终导致了基层党组织在居委会直选中起到了主导作用。虽然居委会直选是在基层党组织主导下进行,但是这一做法客观上使社区中的政治逻辑发生了根本性变化,从而推动了社区民主的发展,也使党与政府改造传统居委会的目的得以初步实现。

蔡禾(2003)将居直选放在“社区建设”的背景下加以解读。他指出,社区建设是一个“政府行政事业”还是一个“社会事业”,事业性质的选择不同,社区建设的目标就不同,社区建设的行动方式也不同,社区建设的行动绩效必然不一样,而由此形成的城市中的国家与社会的关系也不一样。作为政府行政事业的社区建设,其目标“必然是追求城市行政管理的效率,追求城市社会的稳定和控制,它能给予城市自主、自治社会的生长空间是有限的,城市中的国家与社会的关系不会产生基本性的变化”;作为社会事业的社区建设,“是一个从居民的自身需要和愿望出发,在政府的支持和引导下,依靠居民对社区建设的自主参与来实现的事业”,“要实现这项事业,就必须在城市中培育和发展多样化的居民自治性组织”。作为一项社会事业,社区建设所带来的最大收益是“城市政府有可能真正成为一个‘小政府’,政府用于社区建设的经济压力会随着社会资源的逐步增加而有所减轻。另外,城市基层政治改革将取得实质性进展,城市中国家与社会关系将得到重建”。但在这一过程中政府必须为此付出一定的成本。蔡禾的这种区分,表明他已意识到在政府控制与政治民主之间存在着制度的张力。在这种制度背景下产生的居直选,蔡禾认为,也可以从两个不同的角度去解读:一是从“政府行政的角度”解读,它是政府在建构新的城市管