



本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

“十二五”上海重点图书

城镇化与社会管理丛书



SHANGHAI CHENGSHI GUANLI YU SHEQU ZHILI TIZHI GOUJIAN

转型社会的制度变革： 上海城市管理与社区治理体制构建

郭圣莉 刘晓亮◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS



本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版
“十二五”上海重点图书
城镇化与社会管理丛书



SHANGHAI CHENGSHI GUANLI YU SHEQU ZHILI TIZHI GOUJIAN

转型社会的制度变革： 上海城市管理与社区治理体制构建

郭圣莉 刘晓亮◎著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

转型社会的制度变革:上海城市管理与社区治理体制构建/郭圣莉, 刘晓亮著. —上海:华东理工大学出版社, 2013.12

(城镇化与社会管理丛书)

ISBN 978-7-5628-3673-5

I. ①转… II. ①郭… III. ①城市管理—管理体制—研究—上海市 ②社区管理—管理体制—研究—上海市 IV. ①F299.275.1
②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 239565 号

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

“十二五”上海重点图书

城镇化与社会管理丛书

转型社会的制度变革:上海城市管理与社区治理体制构建

著 者 / 郭圣莉 刘晓亮

责任编辑 / 李 骁

责任校对 / 李 晔

封面设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地 址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电 话: (021)64250306(营销部)

(021)64252716(编辑室)

传 真: (021)64252707

网 址: press.ecust.edu.cn

印 刷 / 常熟华顺印刷有限公司

开 本 / 890 mm×1240 mm 1/32

印 张 / 8.75

字 数 / 210 千字

版 次 / 2013 年 12 月第 1 版

印 次 / 2013 年 12 月第 1 次

书 号 / ISBN 978-7-5628-3673-5

定 价 / 68.00 元

联系我们: 电子邮箱 press@ecust.edu.cn

官方微博 e.weibo.com/ecustpress

淘宝官网 <http://shop61951206.taobao.com>



本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版
“十二五”上海重点图书
城镇化与社会管理丛书

前 言

现代城市管理越来越强调制度建设的重要性。首要的原因在于,制度是调整人类社会秩序的一个基础杠杆。虽然道德、情感等也能发挥部分调节的作用,但在公平性、规范化和约束力等方面,制度的确存在着明显的优势。另一个重要的原因是城市在社会生活中的重要地位。城市作为社会政治、经济、文化发展到一定阶段的产物,代表了人类文明进步达到的水平。它是一个辐射和带动周边的地域中心,也是一个高度浓缩的社会体系。只有依靠制度管理,调整和维系好各种复杂的社会关系,才能在地域发展中发挥其核心引领的作用,并保持社会的整体稳定。

讨论制度建设,就意味着动态的过程。一成不变的制度不可能适应城市发展变化的需要。在一种正常的情况下,制度需要保持相对的稳定。但当城市外部环境发生变化或内在结构出现调整之后,制度也应及时进行相应的变革。

关于制度的调整或变革,中国历史上早有过很多次著名的尝试,如秦国商鞅变法、北魏孝文帝改革、唐朝科举制改革、北宋王安石变法、清末戊戌变法等,这些变法或改革有的取得了巨大的成功,有的则以失败落幕。它们为今

天讨论的城市管理制度变革提供了三点启示：一是合理的制度变革会催生良性的社会发展；二是既有的制度会内生出很强的保守力量阻碍制度变革；三是当制度无法根据现实需要做出回应性变革时，就将转入自我衰退。

目前，中国在城市发展过程中遇到了两方面的特殊问题，客观上提出了对城市管理制度变革做出深入分析的要求。

问题一是城市化快速推进。改革开放之后，中国城市建设明显加速，特别是2000年以来，基本保持每年1.3%的速度发展。2012年末，中国城镇化率达到52.6%，意味着城乡二元社会结构的重心转移到了城市。根据国家已有的政策和国际经验，中国农村人口仍将持续大量地向城市导入。随着城市数量和城市个体规模的持续扩张，现有的城市管理制度模式是否需要变革成为疑问。

问题二是社会转型。这是当前社会科学领域普遍讨论的话题。在我国社会学学者给出的三种理解当中，“体制转型”所指的计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，已经对城市管理制度产生巨大冲击，引发单位制解体，社区兴起。剩余的“社会结构变动”和“社会形态变迁”对城市管理造成的影响或许缺乏非常直观的感受，但对其作用却不能有丝毫的轻视。

因应着现实遇到的两方面问题，同时也借鉴历史提供的三点启示，本书奉献给大家的，是一份对中国城市管理制度变革的系统考察，共6章。除第一章绪论之外，第二章、第三章运用大量的历史档案资料，梳理了中国共产党自根据地时期的“政府”管理经验积累，到单一行政管理体制的形成，再到从单位到社区的发展经过，还原并分析了中国城市管理体制变迁的全景过程；第四章、第五章分别采用实证研究和比较研究，全面考察并解析了上海城市管理体制，以及美欧亚等多个国家的现代社会与城市公共管理；第六章在回应前面所有研究的基础上，结合市场化改

革导致的现实困境,提出中国城市管理制度变革的设想。

本书是在笔者承担的上海市哲学社会科学规划课题“转型社会的制度变革:上海城市管理与社区治理体制的构建”(2007)研究成果基础上拓展而来的。特别感谢华东理工大学社会与公共管理学院岑树海老师专门为第三章的一、二两节执笔写作。张良老师协助提供了部分调研材料。另外,由于主要采用了历史经验研究,多处借鉴引用了其他学者的研究成果,特别是根据地部分的研究,主要借助了学者的二手资料,而未能如建国部分进行档案文献的收集整理。特此说明,并表示感谢!同时本研究着重于回顾历史、分析现实、发现规律与问题,提出对于未来的改革方案建议,而未将重心放在实证研究上。虽然我们也进行了一定的调查,但限于研究目的,未展开更多的问题验证性研究。未尽之处,当为下一步研究的重点。希望本研究能够引发学者们的关注和兴趣,并敬请各位专家学者斧正。最后,我们要感谢上海文化发展基金会图书出版专项基金的资助,使我们的研究成果最终得以成书。

目 录

第一章 绪论 / 1

一、问题:转型社会的制度变革 / 1

二、研究路径与方法 / 7

三、分析框架 / 8

第二章 革命与组织:新中国成立初期城市管理体制的构建 / 9

一、条线管理与分层落实:革命政党的政府管理实践 / 9

(一)根据地时期的“政府”管理 / 10

(二)进城之初:二级政府与街居体制的形成 / 25

(三)渗透与控制:组织与条线式管理 / 37

二、改造与组织:单一行政管理体制的形成 / 45

(一)革命与运动式管理:旧式社会组织的清除及新
组织的建立 / 45

(二)改造社会:社会的全面组织化 / 53

(三)社区国家化:单一行政管理体制的形成 / 59

第三章 从单位到社区:城市管理体制的变迁 / 67

一、单位化管理:计划经济下的城市管理体制 / 67

(一)单位体制 / 71

(二)计划经济体制与单位制的形成发展 / 74

(三) 单位与类单位组织:单一管理体制的制度基础

/ 78

二、条线式管理:计划经济下城市管理体制的特征 / 83

(一) 条线式管理体制 / 83

(二) 计划经济时期城市管理体制的制度基础 / 89

三、社区兴起:社区服务中的街居体制 / 101

(一) 相辅相成:街道与居委会的传统角色 / 101

(二) 以经济建设为中心:街居体系与社区服务的
兴起 / 106

第四章 社区单位化:改革开放以来上海城市管理体制及其变迁 / 113

一、二级政府三级管理:社区建设兴起中的制度
变革 / 113

(一) 从社区服务到社区建设 / 114

(二) 路径依赖:旧制度与新变通 / 116

(三) “二级政府、三级管理”中的市级政府改革 / 119

二、党的领导与社区自治:三维交叉社区治理模式的建
立 / 120

(一) 阶级整合:从无组织居民到组织化 / 121

(二) 从阶级整合到社区管理:对再次出现的无组织
居民的社区整合 / 123

(三) 强化党在新整合方式中的领导 / 125

三、现状与困境:上海徐汇区基层管理体制调查 / 128

(一) 徐汇区概况及其机构演变 / 129

(二) 街道办事处及其基层社区的管理体制与现状

/ 139

(三) 社区组织与社区服务 / 143

(四) 基层管理体制的困境 / 174

四、单位化的社区:传统城市管理体制下的困境与变革
/ 178

第五章 现代社会与城市公共管理:多国比较 / 185

一、社区与社会:现代化进程中的城市公共管理
/ 185

(一) 地域社会的瓦解:现代化背景下的社会与国家 / 185

(二) 社区与社会:城市社会的兴起与管理 / 188

二、比较分析:现代社会与城市公共管理的理论与实践 / 192

(一) 美国城市管理与社区 / 194

(二) 北欧城市管理与社区 / 201

(三) 德国、法国城市管理与社区 / 208

(四) 新加坡的管理与社区 / 213

(五) 日本城市管理与社区 / 218

三、现代城市管理的制度性基础:社区自治与社区治理 / 223

第六章 转型社会的制度变革:以社区为主体的城市管理体制构建 / 230

一、市场化改革的社会现实困境 / 230

二、回归社会:以社区为主体的城市管理体制构建 / 233

三、改革方案建议 / 238

附录1 “上海市民基层民主意识”调查问卷 / 243

附录2 “上海市基层社会管理”调查问卷 / 256

参考文献 / 264

绪 论

一、问题:转型社会的制度变革

众所周知,计划经济时期,中国国家、社会是高度一体化的,被称为全能型国家、总体性社会等,主要特征是国家对经济事务和社会事务的高度垄断。在城市管理上的表现就是单一的条线式行政管理体系对所有经济与社会事务的全面管理。这一管理体制所赖以运行的社会设置就是各种各样、大大小小的单位。它们遍布城市,上隶属于不同的管理部门,下控单位内部的组织与人员,既从事经济行为,又履行社会职能,同时还进行一定的行政管理、政治教育及监管任务。从而将城市划分成大大小小、上下贯通,却相对封闭的单元,成为城市管理体系顺利运行的基层组织基础。正是这种单位制的存在,才使得国家对政治、经济、社会事务的全面垄断成为可能。因为这些单位无论是隶属于部门“条条”的,还是地方政府“块块”管理的,其实质都是这些管理部门的行政下属单位,政府的全面管理可以通过这些单位方便地加以落实。

自 20 世纪 80 年代开始的城市改革给这种单一的行政管理体系带来了一系列的变化。首先,随着经济改革的深入、市场原则及其组织的建立,导致了以精减政府和政府职能转变为中心的政府机构改革。着重

表现为政府职能部门的精减重组,主要是“条条”的变化,如撤销了原来管理企业和经济的专业管理机构,像重工业局、轻工业局、手工业管理局、物资供应局等,建立了宏观调控部门和对市场的监控部门,以实现“改变计划经济时期形成的行政管理体制和组织机构,并逐步形成适合社会主义市场经济需要的行政管理体制框架”。与此相适应,各级管理机构亦进行了对应的机构改革。

城市管理体制的另一方面改革是针对“块块”的,即从市级高度集中权力到“市区分工”,再到“二级政府二级管理”,一直演变到“二级政府三级管理”“二级政府三级管理四级网络”。主线是管理权力不断地由市向区、由区向街道分权。限于法律的约束,作为最基层一级正式行政管理部門的街道办事处没有成为一级政府,但却实际上履行着一级政府的管理权能。与此同时,居委会、社区也获得了前所未有的重视。从社会福利事业开始,到社区服务、社区建设、基层民主、社区自治,社区建设不断向纵深推进,居委会成为这一过程的核心组织。总体表现为在整个城市管理体制中,原来的“地区”、现在社区的街居体系地位与职能的上升。就管理体制来说,这似乎是加强“块块”的权力,以“块”来协调条块的分割,但其实却不过是面对单位制瓦解的应对之举。市场化改革使全能性的单位日益职场化,尤其是大量的企业单位变成了单纯的经济组织,即使有些单位在产权上仍然隶属于不同的政府,但却不再是城市行政管理体制的下层组织。这就导致原有以单位制为依托的城市管理体制的重心不得不发生转移,这是社区和街居体系在各地获得重视的根本原因。综观全国各城市形形色色的社区建设模式,它们的差异并没有表面上呈现的那么大,它们在本质上是一致的,在某种程度上都是单位的替代物,即成为城市行政管理部门新的抓手和依托。各地社区建设模式的差异只是表现在向下贯穿的体制设计与方式不同而已。之所以如此,是因为城市的行政管理体制及其模式未适应已经变化了的社会基础,仍在延续

着计划经济时单一的自上而下的条块式管理模式,将社会的所有事务纳入行政框架之内,所以,过去单位是全能的,今天的社区是一个什么都能装的筐,成为上级行政管理部门工作的基层依托单位。

上述情况也是造成行政体系庞大、无效及负担过重的重要原因。无论是条上的精减调整还是块上的权力下放,均远未达到预期目标,其原因在于这些改革都是经济改革的产物,它们或是为经济改革铺路,或者是经济改革带来变化的被动之举。如1982年的政府机构改革,在大力精简国务院机构的同时,增设了国家经济体制改革委员会。1988年的国务院机构改革,新设立了特区办、版权局、专利局、环保局、技术监督局、进出口商品检验局等,以适应对外开放的需要。撤销国家经济委员会,为各级财政和国有企业的全面承包铺平了道路。1993年的政府机构改革,将国家税务局升格为总局,新设立国家外汇管理局,为1994年的税制改革和汇率并轨奠定了坚实的基础。1998年的政府机构改革,撤销了经济专业管理机构,强化了国家经贸委的功能,将劳动部更名为劳动和社会保障部,目的是加强中央政府应对亚洲金融危机和国内经济紧缩的能力。2003年的政府机构改革最为重要,国务院组成部门减为28个,设立了国有资产监督管理委员会,国家计委改组为国家发展与改革委员会,设立了中国银行业监督管理委员会,组建了商务部和国家食品药品监督管理局,国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构,撤销了国家经贸委和外经贸部。撤销经贸委,设立商务部,是出于中国加入世界贸易组织的需要。成立国有资产监督管理委员会,则是为了进一步推进国有企业改革。整个改革的着眼点是针对市场经济的初步建立,优化政府组织结构,协调规范政府行为,打破部门分割的状态。而“块”的改革则是因为随着经济建设为中心的确立和城市改革的深入,大力发展经济成为各级政府的主要任务,同时企业日益经济主体化,因而不得不加大区、街道的权能。从外在形式上看,这些改革已经使城市管理体

制发生了巨大的变化,但实际上,这一管理体制的模式并没有发生实质性的改革,仍然延续着政府管理社会的传统模式,所改的无非是一些具体执行机构和方式方法上的变化。如随着企业的经济主体化,微观管理经济的部门不再存在,而之以宏观调控经济以及对市场进行监管的部门。也就是说,相对而言,市场经济合法性的确立及其发展,使得经济体系获得了脱离国家直接管理的独立地位,从而使政府不再直接进行微观经济的经营管理活动。随着对市场经济运作规律的掌握,政府对宏观经济的调控管理也日渐成熟,这也就意味着一些针对经济的改革相对比较成功。但是就整个城市管理体制来说,政府管理经济、社会事务的体制机制都未发生变化,尤其是面对伴随着市场改革深入而来的各种社会问题,政府并没有像划分出相对独立的经济运作空间一样,划分出相对独立于国家的社会自治领域,而是以传统的管理方式不断地进入新的社会事务领域,从而权能也就不断加大。由于企业性单位不再是管理的基层单元(国家机关和事业单位仍然在很大程度上履行着原有的单位职能),以及流动人口的日益增加,很大一部分社会事务的管理就只能依托于社区。这就是一面不断强调小政府大社会,加强社区自治和社会建设;一面政府机构不断扩大,权能又不断加强的原因。

从某种程度而言,目前的管理现状与建国初期的情况有类似之处。如果回到中国共产党的革命传统和建国初期来看,我们可以发现,中国共产党的城市管理体制的最大特征其实并不是单位制,而是社会的高度组织化、国家化,单位制只是其结果。中国共产党实现领导的有效手段之一就是在高政治动员基础上社会的高度组织化、国家化,也就是毛泽东所说的“组织起来”。从管理上说,这个组织并不必然就是后来那种政经社合一的单位,而是一个个类似现在的单位组织,如机关、学校、工厂、商店等这样的能够有效操作的单位组织。只要将这些组织全部纳入党和国家的领导之下,通过它们已经足以实现党的领导与基本的社会管

理。“党的路线方针政策可以很方便地通过单位落实下去”，因此，只要能所有的人民组织进这样的单位之中，中国共产党的领导和国家的管理活动就可以有效地实现。正是为了将所有的人统统组织起来，将那些散居在里弄的无组织的居民纳入一个组织体系中加以管理，街道、居委会才建立起来。^①而那些不能纳入城市生活组织体系之中的流民等人员就被排斥在城市之外，并辅之以户籍制度加以保证，从而形成了一个井井有条的组织社会，这就是建国初期城市管理的基本状况。从外在表现形式看，这与单位制解体后的当下情况非常相似。各种单位组织虽然接受党和国家的领导，但都不是计划经济的全能式的单位，那些不能被纳入这些组织的流动人员（闲散人员），则由社区（地区）提供政治和社会事务的管理。然而，这两者却又极为不同。前者承接着中国共产党的革命传统与实践，构建着以计划经济为基础的社会主义的宏伟事业。因此，外资企业基本被清理完毕，那些不太规范的“组织”，如私营企业在未公有化之前，也经过了工厂民主改革运动，党和工会、工人管理委员会成为强有力的控制手段，对私营业主的权利形成了有效的限制。流动人员则被作为影响社会安定的“闲散人员”以收容审查的方式被遣送农村或外地。就城市居民来说，比较麻烦的只是那些小业主、小商小贩和失业无业人员，由于这些人开始时数量还比较庞大，故需设立专门的组织加以管理，这就是街道居委会。街道居委会的功能兼具政治、社会管理两方面。对于那些隶属于里弄的人员，他们是政治、行政、社会全面组织中的成员；对于那些工作在单位，而仅仅是生活在里弄的人来说，则提供了一定的社会功能。从表面上看，与现在的社区大体是一致的，它们都是大量无组织的流动人口的组织，也同时对有组织的人提供服务，并由于

① 关于街道与居委会的历史与建设部分内容，参见郭圣莉：《居民委员会的创建与变革：上海个案研究》，中国社会科学出版社，2006年，第三章。

闲散人员数量的庞大而受到重视。然而,在建国初期,地区内的政治功能是靠政治运动实现的,社会功能则慢慢地被国家全盘接纳。国家接纳的方式就是随着计划经济的建立,将这些社会事务纳入单位之中,将“闲散人员”尽可能地纳入这些单位之中,因而地区组织基本上就是承担着拾遗补缺的角色,这是它能胜任的。^①而现在的情况正好相反。市场经济不仅催生了大量的三资企业、私营企业、个体户、流动人员……,而且随着阶级斗争的放弃和以经济建设为中心的国家发展目标的确立,党和国家不可能再像建国初期那样限制或控制这些企业。而对单位的松绑更是使大量的社会功能溢出单位之外,却又缺乏承接这些功能的社会组织,国家仍然采取了传统方式进行全面的管理。既然无法再通过单位来运作,大包大揽的结果就只能是通过下放权力,加强“块”的权能,其实质是政府以社区为载体,试图既能对居于其中的人员提供全面的服务,又能实施监管。这些人员不仅包括那些在城市里正式单位中的工作人员,而且随着社会与观念的变化,还试图将大量的流动人口也纳入其中。

换言之,就城市管理来看,城市政府让渡了经济的空间,承认经济主体独立地存在与活动,却仍然沿用着传统的行政管理模式,实现对全体民众的全监控、全管理、全服务。这一模式与建国初期建立起来的模式在机制上并无二致,无非是正式行政管理上的条块结合,并通过基层的组织单元加以最终的落实。无论是机构的精减、职能的转化、权限的下放,还是以基层为单元的地区,或是单位、社区,它们内在的运行机制及其理念其实是一致的。

然而,问题在于,在转型社会,这种模式是否能够仅仅通过这样的整顿、调整、重心转换等达到效能呢?

^① 关于建国初期的城市管理体制部分内容,参见郭圣莉:《城市社会重构与新生国家政权建设》,天津人民出版社,2006年,第五章。