

民俗学与新时期国家文化建设

朝戈金 董晓萍 萧 放 主编

中国社会科学出版社

民俗学与新时期国家文化建设

朝戈金 董晓萍 萧 放 主编



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民俗学与新时期国家文化建设 / 朝戈金、董晓萍、萧放主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2835 - 0

I. ①民… II. ①朝…②董…③萧… III. ①民俗学—中国—国际学术会议—文集 IV. ①K892 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 126112 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 金 泓
责任校对 高建春
责任印制 戴 宽

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.csspw.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

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 263 千字
定 价 48.00 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

目 录

前 言	(1)
-----------	-----

当前我国社会管理和社区治理的新趋势	郑杭生 黄家亮(1)
当代中国社会分层研究	李 强(24)
新时期民俗学研究与国家文化建设的基本问题	董晓萍(37)
城市化过程中的民俗学田野作业	刘铁梁(53)

民俗学的基本概念	[爱沙尼亚]于鲁·瓦尔克(Ülo Valk)(70)
口头传统研究:探索人类表达文化之根	朝戈金(74)
东方民间文学与东方文学	陈岗龙(97)
故事学研究 with 当代文化建设	万建中(115)
21 世纪以来的中外神话学	杨利慧(133)
历史民俗学的研究范畴与研究方法	萧 放(163)

神话怎样与历史纠结:三个地名引出的故事	王邦维(178)
解释模式、态度、视角,文化相异性研究方法 的探讨	[法]金丝燕(188)
比较民间文学研究的资料与方法 ——以东方民间文学中的中日印越英雄回家故事为例 ...	董晓萍(201)

附 录

附录一 主讲教授讲义摘要(选刊)	(224)
------------------------	-------

当代社会的民俗学研究:中美两国的例子	高丙中(224)
从民间来,返回民间:维吾尔民间达斯坦的记录与 民众接触	热依拉·达吾提(224)
民族民俗学研究 ——以新疆哈萨克民俗调查为例	周亚成(225)
“古镇化”现象与民俗学研究	[日]管 丰(226)
附录二 开学与结业典礼致辞	(228)
研究生暑校与研究生创新人才培养计划	郭海燕(228)
中文教育与研究生教育	过常宝(229)
民俗学研究生暑校进修教育	董晓萍(230)
暑校学习三感受	尹虎彬(234)
西部民族民俗学教育	热依拉·达吾提(236)
附录三 2012年全国民俗学研究生暑期学校中国民俗学研究 与新时期国家文化建设招生简章	(238)

当前我国社会管理和社区治理的新趋势

中国人民大学教授 郑杭生

北京科技大学副教授 黄家亮

一、小引：以“顶天立地”的境界把握我国 社会管理和社区治理的规律性

党的十六大以来，加强以及创新社会管理和社区治理逐渐成为我们党和政府治国理政的重要任务。当前，如何提高新形势下社会管理和社区治理的科学化水平，是关系到我国社会主义事业发展全局的一个重大战略性命题。近年来，全国各地都在结合自身实情，积极探索对这一难题的破解之道，并在这一过程中积累了极为丰富的经验。现在社会学界越来越多的学者用“建设性反思批判精神”^①站在“理论自觉、理论自信”的高度，来看待、研究这一问题，越来越多的人认识到，中国的社会管理和社区治理是在一个有着几千年文明积淀、13.7亿人口、960万平方公里广袤国土这样一个“巨型社会主义国家”中进行的伟大实践。多年来，笔者一直倡导社会建设和社会管理研究一定要遵循“立足现实、提炼现实；开发传统，超越传统；借鉴国外，跳出国外；创新话

^① 郑杭生：《建设性反思批判精神与中国社会学美好明天——在中国社会学2007学术年会上主题演讲》，后以《论建设性反思批判精神》为题发表于《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2008年第1期。

语,创造特色”^①的学术道路,要有“顶天立地”的治学境界。所谓“顶天”就是站在世界学术的前沿,要具有世界眼光和前沿意识;所谓“立地”就是深入中国实践的基层,要具有本土立场和草根精神;只有“立地”,才能真正“顶天”;也只有“顶天”,才能更好“立地”^②。

基于以上考虑,从2006年起,笔者带领学术团队在全国十多个城市展开了深入系统的实地调查,形成了“当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”和“中国特色和谐社区建设系列调查报告”两套丛书,相应地也形成了两个系列的数据资源库。目前,前一个系列的丛书已经出版了杭州城市卷、郑州城市卷、北京部门卷,南海城乡卷已经在出版中,很快就能面世;后一个系列的丛书,已经出版了郑州社区卷、广州深圳卷、上城社区卷和上城追踪卷。除了以上八卷涉及的城市外,笔者还比较系统地调查了一些地方的城市发展或社区建设。这两个系列调查虽然是针对我国社会中间(地方和部门)和基层(社区)两个层次的综合性调查,但社会管理和社区治理的内容一直是调查的核心内容之一。在调查中,我们也逐渐领会到了我国社会管理和社区建设中一些规律性的东西。目前,这两个系列的调查还在继续推进当中,我们希望将来能够在这些实地调查的基础上构建中国特色的社会管理和社区治理的理论体系。

二、二维视野下我国社会管理与社区治理的新形势

我国的社会管理和社区治理是在整个社会的现代性变迁这一大背景下开展的,是针对社会现代性变迁所带来的危机和挑战而提出的。究竟如何把握我国社会的现代性变迁,笔者和杨敏教授曾提出过“实践结构社会

^① 郑杭生:《把“理论自觉”全面落实到中国社会学的各个领域》,在2010年中国社会学学会银川学术年会上的致辞,《宁夏省委党校学报》即将发表。在这八个短语中,最后两个短语,有时也表述为“总结‘中国理念’,概括‘中国道路’”。见郑杭生《社会建设和社区管理研究与中国社会学使命——在中国社会学2011年学术年会上的主题演讲》,《社会学研究》2011年第4期。两者的意思和实质是一样的。

^② 郑杭生:《基层社区调查中应当坚持的准则》,《甘肃社会科学》2009年第1期。

学理论的二维视野和双侧分析”的思路和视角，认为当今中国社会正在发生着的一系列结构性巨变，是现代性全球之旅的长波进程和本土社会转型的特殊脉动这两股力量交织纽结而产生的现实结果，因此，对其进行分析时，必须同时关照全球视野与本土特质这两个维度^①。从这二维视野来看，当前，我国的社会管理和社区治理正面临着极其复杂的社会背景和新问题、新矛盾、新风险，突出地表现为以下四个方面。

（一）利益主体和利益诉求日趋多元导致社会矛盾日益复杂，如何统筹兼顾多元利益考验着政府和社会驾驭复杂局面的智慧

从全球视野来看，一般地说，当人均 GDP 进入 1000—3000 美元时期，各国社会都会面对不协调因素的活跃期和社会矛盾的多发期，这也是社会矛盾最易激化和恶化的高风险期。这一时期的不协调因素和社会矛盾主要表现为利益集团之间的利益矛盾和利益冲突。从本土特质来看，中国社会当前正处在快速转型过程中，经济体制转轨和社会结构转型的相互交织加剧了社会分化的趋势，利益多元化格局鲜明地摆在人们面前。在这种情况下，我国的社会矛盾几乎都涉及不同的利益关系和利益诉求。从“三失”（国有企业的改制重组破产引发的职工下岗失业、农村土地征用造成的农民失地、城市房屋拆迁导致的居民失房）引发的大量社会冲突，到流动人口、弱势群体利益维护问题引起的大量社会矛盾，再到本地人和外地人差别隐藏的诸多社会风险，情况都是如此。

这里以我们最近在广东南海等发达地区调查所看到的农村股权分红引起的激烈冲突为例，这个区一年可分红的资金达到几十个亿，已有分红权的那部分人要防止没有分红权的人进来，没有分红权的人要想各种办法进去。他们都抓住了政府的软肋——怕群众上访，没有分红的上访，已有分红的也上访。最突出的表现就是“外嫁女”及其子女问题（原来嫁出去了，现在要回来分红），还有对越自卫反击战的老兵、农村中自理粮和农转非人员、知青及其子女、高等院校毕业生、“违计人员”等等群体^②，

① 郑杭生、杨敏：《中国社会转型与社区制度创新——实践结构论及其运用》，北京师范大学出版社 2008 年版，第 4 页。

② 此指违反计划生育政策的人员。

他们都是因为这样那样的原因,失去了村里的户口,被排斥在分红范围外,他们为了讨回自己的分红权,常年上访,甚至发生暴力冲突事件。整个南海区被股份分红权分割为冲突严重的不同利益群体,经济越发展,这里的利益冲突就越激烈。南海的现状是未来中国的一个缩影,表明了我国在当前多元化的社会利益格局下,各主体利益诉求内容的异质性和多样性、诉求行动的动态性和不确定性、诉求方式的竞争性和博弈性。这样的多元利益格局如何实现统筹兼顾,绝对不是简单的问题。

(二) 群众的权利意识迅速崛起导致政府权威的降低,如何做好新时期的群众工作考验着政府赢得群众信任的能力

习近平同志强调“群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作”^①、密切联系群众是我们党最大的优势^②。然而,当前群众工作的难度已经大大提高,一些地方政府与群众的关系也不那么融洽了。从全球视野来看,自20世纪70年代末80年代初以来,福柯、利奥塔、布迪厄等一大批社会学家都意识到个体意识在全球范围内的觉醒,对个体性格、个体体验、个体权利的特别强调逐渐成为一个时代的特色,以至他们惊呼以理性化为特征的现代性社会的终结和以个体意识为特征的“后现代社会”的来临。从本土特质来看,在中国,随着经济社会的发展,特别是市场机制无所不在的渗透,个体意识的崛起也是一个明显的趋势。我们曾把它概括为“集体化社会”日渐萎缩,“个体化社会”不断兴起。主要表现为:第一,个体的产权意识逐渐增强,特别是在住房问题上,人们通过市场取得的房产权是外人不可侵犯的,同时,人们在取得房产时也取得了要求社区提供相应服务的权利,如果这种服务没有很好地提供就很容易产生纠纷,近年来大量出现的物业纠纷就是这样产生的。第二,人们的环境意识明显增强,甚至可以说进入“社会环境敏感期”^③,一旦听到政府想上马可能对环境有污染的项目就会起来维权,甚至用极端的方式强迫政府取消项目,最近的“什邡事件”和“启东事件”就是这样的案例。稍早前,还有厦

① 习近平:《群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作》,《共产党员》2011年第3期下。

② 习近平:《始终坚持和充分发挥党的独特优势》,《求是》2012年第15期。

③ 郝洪:《“环境敏感期”的新考题》,《人民日报》2012年7月30日。

门和大连的“PX事件”、“上海的磁悬浮事件”等等。第三，个体的私人空间与公共空间区分越来越清楚。人与人之间的交往越来越限于公共空间、角色行为的来往。第四，个体的民主参与意识将逐渐增强。总之，随着群众权利意识的迅速崛起，他们对公权力不再是无条件地服从了，动不动就会与政府发生冲突。而在这一次次的冲突中，群众对政府的信任度也逐渐降低。

目前，社会上出现了一种值得特别警惕的现象，就是群众的“老不信”心态，就是说无论政府说什么、做什么，部分群众总是不信任、不相信。民革中央办公厅副主任蔡永飞曾将出现这种现象的原因归结为七种心态——社会焦虑、不公平感、思维惯性、情感转移、情绪发泄、从众心理、逆反心理^①。从根本上看，这反映的是政府的公信力出现了问题，这种现象如果得不到有效遏制的话，就会出现所谓的“塔西佗陷阱”的恶性循环。所谓“塔西佗陷阱”，通俗地讲，就是指当公权力遭遇公信力危机时，无论说真话还是假话，做好事还是坏事，都会被认为是说假话、做坏事^②。笔者曾指出：“现在我们许多干部都觉得治理社会比过去难多了。为什么难了？其中最主要的原因是老百姓信任的缺失。老百姓的信任，是一种非常宝贵的社会资源。老百姓信任，即使社会政策考虑不周全，也能弥补，有矛盾也好解决，大矛盾化解为小矛盾，小矛盾化解为和谐相处。反之如果老百姓不信任，最好的社会政策也难以贯彻，不大的矛盾也难化解，小矛盾甚至被激化为大矛盾。这就是说，鱼水关系好办事，油水关系难办事，水火关系要坏事。所以，现在，重建社会信任的问题，尖锐而迫切地摆在了我们面前。”^③

^① 蔡永飞：《公众“老不信”心态分析》，《人民论坛》2012年6月（中）。

^② 张音、张新苗：《网络语境与创新社会管理：破解“塔西佗陷阱”的舆论怪圈》，《人民日报》2012年6月26日第14版。

^③ 郑杭生：《当前我国社会矛盾的新特点及其正确处理》，《中国特色社会主义》2006年第4期。

（三）风险社会的特征日益凸显导致社会安全感下降，如何应对各种类型的风险考验着政府和社会应急管理的能力

从全球视野来看，“在发达的现代性中，财富的社会生产系统地伴随着风险的社会生产。相应地，与短缺社会的分配相关的问题和冲突，同科技发展所产生的风险的生产、界定和分配所引起的问题和冲突相重叠”^①。随着经济的发展和高科技的应用，现代社会必然是充满风险的社会，以至于有社会学家说，“古典现代性阶段的理想是平等，而高级现代性阶段的理想则是安全”^②。但从本土特质来看，对于中国社会来说，“风险社会”的内涵则更为复杂：一方面，是来自“当代到处存在的不稳定性”所带来的“人类困境”^③，如 SARS、甲型 H1N1 流感那样的新型疾病，不知何时到来的恐怖威胁，全球性的认同危机等；另一方面，则是更大程度上来自中国自身的社会转型带来的“个体安全”问题，包括“现实困境”和“未来威胁”两个方面。

“现实困境”是个人生活中已经遇到的实际困难或问题，如贫困、失业、失房、失地，党群、干群、劳资关系的不协调或紧张，社会不公平、社会治安不力等，这些都严重地影响了社会成员的安全感。在当前，“现实困境”在很大程度上主要又集中在收入分配和财富占有问题上。“未来恐惧”是指可能对个人生活造成的威胁，因为风险本身就是一个超前性、非事实性概念，是未来可能发生的对人类安全的威胁。目前我国社会处在剧烈变迁的时期，各种不稳定性 and 不确定性因素容易被激发，社会成员对风险的潜在威胁也很敏感。譬如，公共突发事件（公共卫生事件、生产事故、食品安全事故、水污染等）造成的恐慌，资源短缺（“电荒”、“煤荒”、“油荒”、“水荒”等）引发的各种紧张现象，公共物品（如教育、银行、通信、交通、医疗等）的涨价，个人生活中可能发生的非预期性事件（如失业、意外伤害、疾病、残疾），以及个人退休后的生活质量和

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社 2004 年版，第 15 页。

② [美] 乔治·瑞泽尔：《后现代社会理论》，谢立中等译，华夏出版社 2003 年版，第 96 页。

③ [德] 齐格蒙特·鲍曼：《流动的现代性》，欧阳景根译，上海三联书店 2002 年版，第 250 页。

养老负担等，这些潜在威胁都有可能降低安全指数，导致社会成员的“预期性焦虑”^①。如何应对以上种种社会风险，缓解“人类困境”、“现实困境”、“未来恐惧”等多重压力，给人们足够的安全感，是我国社会管理与社区治理要面临的重大问题。

（四）信息化、网络化时代的来临导致的双刃剑效应，考验着政府和社会如何驾驭虚拟社会、如何与时俱进的创新力

“数字化生存”已成为信息时代人类的生活方式和生存状态^②，而且，正如曼纽尔·卡斯特（Manuel Castells）所说：“作为一种历史趋势，信息时代的支配性功能与过程日益以网络组织起来。网络建构了我们社会的新社会形态，而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。”^③网络“从根本上改变了我们出生、生活、学习、工作、生产、消费、梦想、奋斗或是死亡的方式。”^④因此，他将现代社会称为网络社会（the network society）。信息化、网络化的发展趋势完全改变了传统上的时空内涵和形式，在地理限制几乎终结的同时，对时间限制的突破也达到了极致，社会事件更为频繁地从特定时空形式以及组织实体中抽脱出来，社会关系日益与“面对面的互动情势”相分离。这使得当代社会生活更趋向迅速流变、动荡不羁。我们在理论上将这种状况描述为“轻盈”、“灵动”、“流畅”等等。在这种趋势下，社会现象往往是“无形无像无痕”的，一些难以察觉的迹象可以快速扩散蔓延，发展成为重大的社会事件，因而这一过程也更难以预料、捕捉和把握。其所带来的负面效果是，各种失谐因素极易得到激活，形成社会矛盾甚至导致社会动荡^⑤。

① 杨敏、郑杭生：《个体安全：关于风险社会的一种方式及研究对策》，《思想战线》2007年第7期。

② [美] 尼古拉斯·尼葛洛庞帝：《数字化生存》，胡泳等译，海南出版社1997年版。该书英文原著出版于1995年。

③ [美] 曼纽尔·卡斯特：《网络社会的崛起》，夏铸九译，社会科学文献出版社2006年版，第434页。

④ 同上书，第28页。

⑤ 郑杭生、杨敏：《社会实践结构性巨变的若干趋势——一种社会学分析的新视角》，《社会科学》2006年第10期。

目前,我国的微博用户已达三亿,网民高达五亿。网络使个人领域社会化、私人领域公开化,甚至使隐私领域公众化,一旦有违背规则、违背公德的事件被曝光上网,就会触发网络上敏感而兴奋的“神经”,经过网络媒体的裂变式互动传播就会在极短的时间内发送至每一个网络终端,形成网络社会现场围观,并很快造成失控局面。因此,有人提出,领导干部要学会在“玻璃房”中工作^①。我们看到,近些年来群体性事件当中,手机、网络等新技术手段的推波助澜作用不可小觑,最近的“什邡事件”和“启东事件”,都是在网络的现场直播下发生的。在信息化、网络化时代,同时,我们也看到,在最近北京的“7·21”洪涝灾害中,网友们也自发组织私家车队到首都机场去义务接送被困的乘客。

可见,信息化、网络化是一把“双刃剑”,应用得好,可以造福人类;但控制不当,也会加剧社会的失序。在作为各种思潮汇集点的当今中国社会,在价值观多元开放的时代,在市场经济陌生人的世界,这种双刃剑效应更是如此。敢于用、善于用,网络就能对社会生活起到积极的作用,如增进社会凝聚力、社会和谐;不敢用、害怕用、消极防御,不会用、不善用或用得不得法、不得体,它就可能对社会生活起到消极作用,甚至破坏作用,如恶化社会心态,为错误思潮的放大推波助澜等。网络对共产党的执政来说,同样是柄双刃剑。我们的党员干部,特别是基层的党员干部,要是敢于用、善于用,就能把事实真相及时告诉群众,化解许多因为群众不了解情况而引起的误解、矛盾。例如,我们在实地调查中,碰到一位区委书记——他是一位敢于用博客、微博,善于用博客、微博的领导,在他的带动下,该区形成了利用政务微博推动政民互动的良好局面。我们团队在调研时,正好碰到在他们辖区发生了一件引起全国网民关注的事件。那位书记在自己的博客、微博上说明事件的真实情况,说明区委区政府对待事件的态度以及采取的措施。这就在第一时间内发布了真实消息。如果不是这样,那么这个事件就可能在半天时间内在不真实消息基础上迅速发酵,造成难以挽回的恶劣影响。

^① 宫秀川:《领导干部要学会在“玻璃房”中工作》,《学习时报》2012年5月2日。

三、实践创新中显示的我国社会 管理与社区治理新趋势

正是在应对以上各种时代挑战和考验的过程中，各地开展了丰富多样的社会管理和社区治理实践，较为明显地呈现出以下五种新的发展趋势，可以概括为“五化”，即体制复合化、方式多元化、手段艺术化、机制科学化、城乡一体化。

（一）合作共治与复合治理：社会管理与社区治理体制的复合化

体制问题是制约社会管理和社区治理最为根本性的问题，所以各地社会管理和社区治理实践都企图寻求体制上的突破。综观各地近年来的创新实践，一个明显的趋势就是从行政力量的一元化管理或单一部门的碎片化治理转向多元主体的合作共治与复合治理。这是与西方理论所倡导的国家与社会的对立所不同的。

1. 从政府的行政化管理到“政府—市场—社会”合作共治

我国过去社会管理和社区治理体制的一个根本性缺陷就是政府一家独大，市场和社会的力量极为薄弱，甚至缺席，这导致社会管理和社区治理的过度行政化。就社会管理来说，过度行政化使得社会资源配置模式过于单一，导致整个社会的僵化和低效化，而且在社会冲突中把自身置于矛盾的焦点地位、引火烧身。就社区治理来说，过度行政化，不仅影响了社区资源的配置效率，而且与社区居委会自治组织的法律定位背道而驰。所谓合作共治，主要是指在社会管理和社区治理过程中，充分发挥政府、市场、社会三大部门各种组织的优势，使它们形成合力，共同管理社会和社区公共事务。这方面最为典型的例子是杭州市近年来开展的社会复合主体实践和各地开展的社区去行政化实践。

构建社会复合主体是杭州市提出的城市发展的整体战略。其基本做法就是在城市发展中，构建一个个由多个、多层、多界和多域行为主体联合或结合而成的复合型社会组织。具体说就是以推进社会性项目建设、知识创业、事业发展为目的，社会效益与经营运作相统一，由党政界、知识界、行业界、

媒体界等不同身份的人员共同参与、主动关联而形成的多层架构、网状联结、功能融合、优势互补的新型创业主体^①。我们曾经从社会学角度对其进行了全面的剖析,认为,从基本内涵来说,所谓“社会复合主体”是指,在行动过程中,多个社会主体形成相互关联,其各自的主体性发生重叠或复合,使得这些原本不同的多个社会主体成为一个社会主体,也即社会复合主体。社会复合主体的外延是指,社会主体的复合性所呈现出的各种具体性,这些具体性表现了社会主体复合性的多样性和差异性。譬如,社会复合主体的成分复合、结构性复合、功能性复合、机制性复合、结构性与功能性复合、功能性与机制性复合等多样性,以及社会主体复合的程度、形式、目标、效果等差异性。培育社会复合主体是社会运行和社会组织结构的重重大创新,是经济运行和社会创业机制的重大创新,是政府职能转变和社会治理的重大创新,是形成和谐社会主体建设的“杭州模式”^②。

围绕着社区去行政化和增强社区的自治功能,各地展开了丰富的实践探索,一个最基本的做法就是在社区设立服务平台(有社区工作站、社区服务中心、社区服务站、社区事务代办站、社区居民事务办理站等不同叫法),并在此基础上构建党组织、居委会、服务站、社区社会组织、社区居民、辖区单位等社区内各主体协调合作、各尽所能的社区复合治理体系,让它们共同提供社区公共服务、优化社区秩序,最大限度地增进公共利益。如北京市按照“一分、三定、两目标”的总体思路,理顺了社区党组织、居委会、行政组织之间的关系,实现了“把自治的部分还给自治组织”和“把行政的部分还给行政组织”^③。杭州上城区倡导的社区治

① 王国平:《培育社会复合主体,共建共享生活品质之城》,《杭州通讯》2008年第2期。

② 郑杭生、杨敏:《“社会复合主体”的追求:生活中更高品质的创新和创业——社会学视野下“杭州经验”的理论与实践》,载郑杭生、杨敏等《“中国经验”的亮丽篇章——社会学视野下“杭州经验”的理论与实践》,中国人民大学出版社2010年版。

③ 所谓“一分”,就是设立社区服务站,并把社区居委会与社区服务站的职能分开。前者作为基层群众性自治组织,主要行使自治职能;后者作为街道办事处在社区设立的工作站点,专门办理各种公共服务。二者在党组织的领导下各司其职、相互配合。所谓“三定”,就是定事、定人、定钱,明确社区居委会和社区服务站的编制、经费、任务,确保人员到位、经费到位、工作到位。所谓“两目标”,一是把北京的社区建设成为社会主义新型社区;二是培养一支专业化、高素质的社区工作队伍。参见郑杭生、黄家亮《论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析》,《东岳论丛》2012年第1期。

理中的“大党建”、“大服务”、“大治安”、“大信访”、“大调解”、“大稳定”、“大文化”等模式，以及“三位一体”的社区管理模式、“协和式自治民主”的社区自治思路、“三个联动”和“九力合一”的社区运作机制、“333 + X 社区大服务体系”等都非常清晰地体现了合作共治和复合治理的理念。^①

2. 复合治理：从“碎片化政府”到“整体型政府”

所谓政府管理的“碎片化”(fragmented)，是指政府部门内部各类业务间分割、一级政府各部门间分割以及各地方政府间分割的状况^②。韦伯的分析已经表明，现代政府必然是基于专业分工原则的科层制模式。但是，过细的职责分工和机构分割又必然导致了政府职责交叉、多头指挥、流程破碎、本位主义、效能低下、无人负责等碎片化弊病：第一，分工过细导致流程破碎、组织僵化。第二，部门林立导致本位主义、互相推诿、整体效率低下等现象。第三，管理驱动导致服务意识不强、服务效能不高^③。正是基于对这些问题的反思，西方 20 世纪 90 年代以来兴起了“整体型政府”(Holistic Government)理念。“整体型政府”是相对于之前所流行的“碎片化政府”(fragmented government)来说的，按照克利斯托弗·波利特(Christopher Pollit)的经典概括，“整体型政府”的深刻内涵是“排除相互破坏与腐蚀的政策情境，更好地联合使用稀缺资源，促使某一政策领域中不同利益主体团结协作，为公民提供无缝隙而非分离的服务”^④。构建“整体型政府”需要从机构、业务流程、信息资源、服务与沟通渠道等方面加以整合。近年来，我国一些地方政府在这方面也进行

① 参见郑杭生、杨敏、黄家亮等《中国特色和谐社区建设的“上城模式”实地调查研究——“上城经验”的一种社会学分析》，世界图书出版公司 2010 年版；陈微、马丽华主编《中国和谐社区——上城模式共建共治共享的 333 + X 社区大服务体系实证研究》，中国社会科学出版社 2011 年版。

② 谭海波、蔡立辉：《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》，《社会科学》2010 年第 8 期。

③ 参见谭海波、蔡立辉《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》，《社会科学》2010 年第 8 期。

④ Christopher Pollit, “Joined-up Government: a Survey”, Political Studies Review, 2003 (1), p. 135.

了积极探索。最为典型的例子是南海区的镇（街）综治维稳信访中心^①。

基层治理的碎片化是影响社会矛盾有效解决的重要原因^②。因为社会矛盾的一个重要特点就是集聚性和传导性，一个小的矛盾错过了最佳化解时期，就有可能变成大的矛盾，甚至发展到不可控制的局面。当前，我国利益纠纷以井喷式的速度大量涌现，需要政府快速作出回应，以便把矛盾遏制在萌芽状态，但我国基层矛盾处理机构则是条块分割严重、力量分散，造成“领导批来批去、部门推来推去、问题转来转去、群众跑来跑去”的现象。这种状况不仅使每一个部门陷入单兵作战、管理手段单一的困境，而且容易贻误矛盾化解的最佳时机，不仅不能及时化解老百姓心中的怨气，反而使其更加激化，使一些小问题变成大问题、个体问题演变成群体问题、群体问题演变成社会问题。要提高基层治理的效率，就必须对这一传统治理模式进行体制机制方面的创新，以把有限的基层治理资源有效整合起来，发挥最大功能的综合效应，形成一种多元主体合作共治的新型治理模式。南海镇（街）综治信访维稳中心建设正是在这方面进行了创新。

所谓镇（街）综治信访维稳中心，就是将综治、信访、司法、劳动等多个部门的工作人员集中到综治信访维稳中心统一办公，为群众提供“一站式”高效服务。中心一般分为接访厅、调解室、联席会议室、办公室四大功能区，各部门相关人员在接访厅统一接访、现场进行案件分流，然后现场安排相关人员进行调解，如果涉及多个政府部门，现场召开联席会议解决，能当场调解结案的当场调解结案，不能当场调解结案的，中心值班领导视个案性质分流给相关职能部门办理并督办反馈结果。这样，真正实现了“四个一”的运作方式，即“一个窗口服务群众、一个平台受理反馈、一个流程调解到底、一个机制考核监督”。通过综治信访维稳中心建设，南海区实现了以下几个方面的整合：首先，通过建立以联合为特征的组织结构形式，实现了基层治理的机构整合；其次，实现了信息资源的整合；再次，实现了服务和沟通渠道的整合；最后，也是最重要的是通

① 本案例的具体分析参见郑杭生主编《多元利益诉求统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》中黄家亮执笔的部分，“利益纠纷化解：情理法交叠的南海基层治理”。

② 韩志明：《公民抗争行动与治理体系的碎片化——对于闹大现象的描述与解释》，《人文杂志》2012年第3期。