

## 组织变革后的运作

### ——对上海市JN居委会改革的研究

吴同

(华东师范大学社会学系, 上海 200062)

**摘要:** 本文以上海市JN居委会为研究对象, 选取其中具有代表性的居民区, 通过描述发生在这些居民区内部, 居民与居委会之间、业委会与居委会之间, 以及居委会内部发生的各种事件, 并借用新制度主义组织研究理论, 对居委会改革后出现的组织外形与实践不一的现象进行研究, 解释政府动员下产生的一系列民主改革给社区内的权力结构带来的变化。

**关键词:** 居委会; 改革; 民主制度; 新制度主义

**中图分类号:** C912.81      **文献标识码:** A

#### 1 问题提出和研究的背景

在快速城市化和经济改革的背景下, 基层社会中阶层化趋势越来越明显, 贫富差距加大, 这一变化产生两个结果。一方面造成贫者的不满与反抗, 生活在城市中下层失去工作、难以维持生计的产业工人急剧增多以及他们原来赖以生存的社会保障体系的崩溃, 使他们的基本物质生活和基本医疗保障难以为继, 他们迫切地希望能够得到国家的支持和救济。社会的不平等和被剥夺感让他们对社会产生较为强烈地不满, 上访和社会抗拒的增多给国家的控制带来很多不稳定的因素。另一方面是新兴的中产阶级, 他们对社会权力的争取和对个人权利的维护。1990年以来城市居住空间逐步私有化, 与之相伴的房产物业纠纷大量产生, 业主集体维权活动也越来越多, 它代表了一个正在崛起的新的社会力量, 并开始成为当代中国城市社会生活的重要议题。他们作为行动者正在重新构造着社区权力的结构。

对于努力维持基层治理秩序的地方政府来说, 这些现象的出现对他们的统治带来了一定的挑战, 因为国家原先赖以整合城市基层社会的“单位制”模式的控制功能逐步弱化。“在单位制下, 社会整合主要是通过单位组织和社会的行政系统完成的。由于城市社会中的绝大部分都是社会成员, 他们的日常生活都在单位框架中进行, 单位就成为整合基层社会生活的重要机制。而单位和单位之间的联系与整合, 则主要通过行政系统来进行。这样一来, 单位制的衰落就意味着部分社会整合机制的失效”<sup>[1]</sup>。而市场改革所带来的“自由的行动资源”和“自由的行动空间”又使得国家很难寻找到一个利益载体回复到过去那种可操控的均衡社会。在这样的背景下, 国家将城市管理的重心从单位向社区转移, 并适时地提出社区建设的口号, “目前正在进行的城市社区建设, 就可以看作是用另外的方式重建社会整合方式的一种努力”<sup>[1]</sup>。

与此同时, 伴随着新一轮国家政权建设, 政府的行政和财政制度也在发生积极的变化。在过去的十几年, 各种资源逐步向城市地方基层积聚, 其中一部分就被以各种方式投入到社区建设中去。由于经济改革后, 市民的阶层化趋势使得社区内部的人员结构趋于复杂, 这既

不同于“阶级错杂、行动取向多元的近代上海社会特质”<sup>[2]</sup>，也不同于均质化的“单位制”时期，现在的社区由于各种力量的参与变得更加具有活力，也为我们的研究提供了丰富的素材和想象力，它们是否预示着社会权力正在发生分化、重组，并逐步形成西方意义上的“国家、社会、市场”三足鼎立的局面，有待进一步的观察和研究。不过，政府这样的举动给我们发出了一个信号：这场变革不可能单纯的像过去那样以社会政治动员的方式展开，现在需要以满足民众的各种利益为条件，辅之以更加柔性的技术手段，吸引民众投入到这场轰轰烈烈的政权建设中来。

本文关注的问题是：在城市中，基层政权组织是如何避免社区内随时随地都可能发生的冲突和纠纷，并保证其秩序和稳定？基层政权组织与基层社会组织之间保持着怎样的关系？如果以居委会的组织变革为切入点来考察社区权力秩序的话，那变革给居委会内部的管理和人员安排带来什么样的变化？变革是否意味着基层政权组织逐渐丧失对社区的管理主导权，社区的政治权力结构又将发生怎样的变化？在变革之后，独立的社会力量是否已经出现，这是否能够帮助我们预测中国基层民主建设的未来？

## 2 分析框架——新制度主义组织研究以及相关概念解释

在国内，组织社会学逐渐成为研究的热点。特别是在国家逐渐放松了社会团体、非政府组织的管制以后<sup>1</sup>，各类社团大量出现。国内的学者也开始关注这些新兴组织的出现，因为这似乎预示着，在中国社会领域力量的崛起。在这其中，尤其以对中国青年发展基金会的研究最为著名，他们在为这些变化感到欣喜的同时，也发现了其中的问题。沈原、孙武三在研究了西方新制度主义后，沿用奥鲁（Marco Orru）等人开辟的研究路径，将“制度的形同质异”（Institutional Isomorphism）概念运用于中国“后共产主义社会”（post—communism societies）的组织变迁的解释，并且更进一步将进行重新界定<sup>[3]</sup>。他们认为，中国的社团具有自治社团或独立法人的外观，而本质上则是共产主义正式组织面对风险制度环境时产生“组织变形”的结果。“官办社团”实际上不过是各种共产主义正式组织伸向体制外的另一种制度空间的触角和管道，并且指出“制度同形”并非总是与组织绩效无关的。

实际上，对于中国改革以来社会变迁的研究，就是源于对于“单位”组织的探索。在笔者看来，中国的改革就是始于组织，包括人民公社、居委会、业委会，一种组织的消失或者出现都标志着改革新的发展动向。但是“一个国家的制度总是与当前的统治集团的切身利益紧密地结合在一起的，因此制度变迁必然会损害统治集团的利益，所以必然引起他们本能的反对和阻扰，不到万不得已，统治集团或政府是绝对不会主动实施改革的”，从笔者的角度来看，笔者无法判断较长的一段时间以后，这样的改革会走向何方，因为任何预测都是徒劳的，中国的现实已经让众多社会科学研究者意识到，简单地嫁接西方的经验是无法全面理解中国的现实，有时候甚至会扭曲。但至少从短期来看“‘政府主导型改革’模式中，政府是‘主动的’，它所做出的每一项改革决策基本上都是‘自主的’”<sup>2</sup>。这样的话，研究变革中的组织就是解读“政府主导型改革”的最好的方式之一。

笔者将研究的视线投向了基层社区组织的形式与实际运作方式明显不一致的现象，是想以此为研究的起点，从微观的角度观察组织的。

## 3 JN 居委会以及所在 H 街道基本概况

### 3.1 H 街道基本情况

H 街道社区位于三个行政区的交汇处，辖区内有二个大型的商业中心，面积 2.04 平方公里，人口 8.2 万。

街道内商务楼宇林立，各业商贾云集，交通极为便捷，轻轨明珠线、地铁二号线及近二

十条公交线路构成了目前上海最便利的立体交通换乘枢纽之一,成为该区域经济发展的一大独有优势。2004年10月底辖区内所属企业产销总额达19.1亿元,税收完成2.4亿元,均列全市区、街道前茅。而一份来自街道内部的财政数据显示,H街道年度的财政收入<sup>3</sup>在2003年、2004年、2005年分别达到7070万元、10426万元、10986万元<sup>4</sup>。虽然街道各项财政指标增长缓慢、甚至下降,但是从街道的各项统计显示来看,区、街在社区建设方面的投入却是逐年增长,03到05年,H街道内居委会组织建设投入分别为5.7万、8.6万、11.3万,居委会软硬件设施投资分别为47万、56万、63万,群众团队建设投入分别为3.8万、5.7万、11万,社区民非组织的投入分别为0万、5万、67万,“四百”基金<sup>5</sup>分别为21万、21万、42万,还有安民帮困基金<sup>6</sup>分别为292万、324万、486万。因此,H街道强大的财政实力是其各项工作有序开展的基础。

对于H街道来说,其知名度远不止于此,其从1994年以来开展“凝聚力工程”<sup>7</sup>而闻名全国,党中央、国务院、市政府各级领导先后到过H社区视察工作。街道党工委、办事处先后被中共中央组织部、国家人事部、中华全国总工会、共青团中央、市委、市府授予“全国先进基层党组织”、“人民满意的公务员集体”、“全国五一劳动奖状”、“全国五四红旗团委”、“上海市先进基层党组织”、“上海先进街道办事处”、“上海市文明社区”等荣誉称号。

另一方面,他们的上访率一直以来都是很低的。一是因为街道的“维稳”工作确实做得不错,得到一部分居民的认可。第二个原因就是,街道对待居民上访采取的是息事宁人的态度,看到居民有什么要求,能够解决的尽量帮助解决。而不少居民也摸清了街道的想法,他们自身的需求一旦得不到满足,就会以上访相威胁。他们首先找街道相关科室,反映自己的问题,问题不能得到解决,他们就去找街道的主任或者书记,实在不行再去区里。区政府离街道咫尺之遥,这降低了居民上访的时间成本和物质成本,有的居民一有问题不能解决就往区里跑,区里往往会把居民反映的情况再反馈回街道,在这样一圈的周转,最后街道为了自己的声誉,只能解决。第三个原因就是,区里领导对街道来之不易的荣誉的保护,以及对自己政绩的维护。区里的领导时不时地就会到街道来视察,保证各项工作按照要求顺利进行。实际上,作为地方政府,街道与区政府的关系是紧密相连的。

综上所述,街道的财力是工作的保证,而街道得来不易的荣誉既是其不断创新、发展的动力,也是牵绊。虽然街道大部分的支出还是在街道内的公职人员薪资开销上<sup>8</sup>,但是我们还是可以看到他们对于社区建设的重视迅速上升,这一举动与国家的“还权于民”的步伐几乎同步,我们是否可以把此看作是国家权力在社区层面的“隐蔽性进入”,它也暗示着国家的社会管理方式也正从过去政治动员模式向“局部秩序”<sup>9</sup>构建转变。

### 3.2 JN居委会基本概况

JN居委会的辖区原隶属于WY街道,后WY街道与H街道撤并后归于H街道,地处内环线繁华地段,辖区内共有7个小区。

其中A小区是90年代中期上海较早建造的外贸房,当初购买这里的房子都需要用外汇交易,就算把当时的价格拿到现在来看,也是价格不菲,小区内共有四栋高层,95年新成立H街道进驻后将四栋高楼之间的一块空地划出作为停车场,并在朝北处开了一道门。为了安全起见,小区被划分成两块。另外六个小区<sup>10</sup>,分别为酒店式公寓小区、三栋独立的高层住宅以及分别在90年代后期和21世纪初完工的两片小区。前者是酒店式公寓小区,物业管理者采用的是港式管理方式,且其中居住的居民多为外籍人士,虽然其坐落于JN居民区内,但并不受到JN居委会的管辖而成为一块飞地。

由于居住在商品房小区内的居民不需要“落户”,因此在这样的居住区内人员的实际数字是经常变动的,就连社工站专门负责这项工作的人员自己也无法计算清楚。截至笔者采访

为止(2006年2月10日)JN居民区共有登记户籍居民691户,其中户在人不在的183户<sup>11</sup>,无户籍居民233户,实际居住户数1134,居住人数1656人<sup>12</sup>。在职党员125人,退休党员82人,其中享受低保4人,低收入4人,大病重病2人,残疾人员19人,精神病人6人,刑释解教人员2人,吸毒2人,独居老人6人。笔者之所以选择这个居民区作为观察点之一,一方面因为这个居民区符合笔者所要选择的纯粹的商品房居住区,居民整体素质也是H街道21个居民区中最好的一个。据居委会的统计数字,居民中有局级干部12人,处级干部48人,著名人士10人,离休干部18人,大专以上学历占到居民总数的35%,居民相对来说素质较高,有一定的民主实践能力,具有“能够利用自己的民主权利为社区同时也为个人谋取利益,从而促使民主制度的规模报酬递增得以实现”<sup>[4]</sup>的可能。另外一方面,JN居委会近邻H街道办事处,一直以来都是街道精心培育的典型,各种各样的奖励和表彰挂满了居委会的一个办公室,几个小区都争得了各种各样的称号。因为地域上指导的便利条件,以及工作上的出色,该居民区成为街道各项工作的试点。虽然并不是每个小区都有自己的业委会<sup>13</sup>,但由于该小区居民区内业委会的工作开展的时间较早,业委会、居委会与物业公司之间的关系也理得较顺。因此,把JN居民区作为个案之一,实为一个不错的选择。

## 4 H街道居委会变革下的运作

### 4.1 JN居民区关系网络构建中的资源运用

沃尔德在研究上个世纪80年代中国单位制现象时,曾特别关注过单位内的积极分子,他在《共产主义新传统》一书中,用“组织化依赖”和“庇护主义”解释社会主义中国的工厂(在“文革”期间)解决冲突的途径,一再说明,基层社会成员不是通过谋求整个群体的联合行动,而是通过与权力层建立个人关系,即非正式的网络结构(informal network)来满足自己的利益<sup>[5]</sup>。

然而,经济改革给这种“庇护关系”带来了新的变化,大卫·文克(David Wank)在私营企业与政治权力的关系时,提出了“共存庇护主义”(Clientialism)的概念,即从“单向依赖”变为“共存依赖”关系。在他看来,干部与企业主之间的权力是不平衡的,干部仍然拥有分配资源和机会的权力。虽然仍然具有庇护性的特点,但这种关系正发生重要变化:私营企业主对干部的依赖程度大大降低了,而干部对私营企业主则产生了新的依赖关系。

在城市基层社区中,这种“庇护”关系也在发生悄悄的变化。居民委员会努力建立与社区积极分子联系,在社区内编织一张网,扫清在管理中存在的信息盲点,及时掌握各种动态,为他们在社区内的各项工作提供便利条件。

#### 4.1.1 运用物质和政治资源覆盖行政管理的空白点

JN居委会下的W小区是2003年刚建成的商品房小区,那时近万元的售价让一般的工薪阶层望而却步。虽然住户陆陆续续搬到这里居住,但他们并没有把户籍也转到JN居委会下,再加上小区内还没有成立业主委员会,所以居委会对于该小区居民的信息几乎是一无所知。

如果居委会不能了解居民的情况,他们根本没有办法贯彻街道的行政命令。不过随着小区内退休党员在搬来后将自己的组织关系转到居民区党支部后,事情开始发生了转机。

2003年居委会换届选举中,W小区内的J阿姨在居委会的安排下顺利当选为委员,不过由于缺少人手,这里的工作一直没有办法开展起来。直到2005年上半年W小区内已经转移党员关系的退休党员们成立了党小组,由德高望重的C老师担任小组长,在经过一段时间的磨合后,党小组得到了来自居民区党支部的第一个任务——借重阳节到来之际,为小区内70岁以上老人送一碗寿面。这次活动在JN党支部看来是一个好的机会摸清居民的情

况。

(C 老师)我们就开展了摸底工作,结果一调查下来我们这里 70 岁以上的老人有 80 多个。就开出名单给居委,他们就在老年节给他们送寿面……这个活动相当受欢迎。通过这样的方式,我们认识很多人。有的老人还问我们,什么时候还会再送呢……

居民个人利益的非社区化、居住人口的流动性以及居民对居委会的不信任,让商品化后的住房实际上是一个上级政府无法真正了解的谜,因此他们并不受制于街道的管理,而且生活空间相对的封闭,私密性的个人信息也很难被外界获知,如果缺乏一个知识传递和信息沟通的渠道,这对居委会工作开展是不利的。街道的行政性力量根本无法下达,更不要谈对其实施必要的管理了。JN 居民区党支部 S 书记曾告诉我:

他们(W 小区的居民)对我们居委会有抵触的情绪,我们的工作一时间很难开展,今年(2005 年)5 月全国文明小区创建正好抽到我们这个小区,我们要让居民有一个知晓度(对创建工作的知晓)。我们就印制了传单,让所有的社工和居委会干部出动去发,那天我们都发到很晚,敲他们的门根本敲不开,有的人家还比较好说“知道了,好的,阿拉晓得了”,有的人家门不开,他让你们把纸头从门缝里面塞进来,我们告诉他们“我们是居委会现在创建文明小区,希望你们配合我们的工作”,他们的回答却是,“我们睡觉了,你们把纸头从门缝里面塞进来好了”。

在居民工作中四处碰壁的居委会和党支部只能求助于居住在这里的退休党员。作为本地居民,C 老师他们拥有居委会亲自上门做工作所不具备的先天条件,虽然楼里的居民相互之间并不熟悉,而且也不是费孝通所说的“生于斯、死于斯”的乡土社会,但是地缘关系本身就能够在他们的距离拉近。住在同一栋楼,“抬头不见低头见”,居民的门自然就被打开。再加上居委会会有来自街道的财力支持,许多工作的局面就渐渐被打开。

经过一番努力以后,小区内情况基本上被摸清楚了,居委会就可以有的放矢地组织各种活动,积极分子们根据书记的要求邀请符合条件的居民,慢慢地小区居民的社区活动的“参与率”提高了。

#### 4.1.2 居委会的组织利益回馈

退休党员在一个小区中的作用格外地重要,他们自然也得到了居委会和党支部格外的信任。这是因为:1、共同的身份背景很容易为党员与党员之间的沟通和联系建立起桥梁;2、长期在单位工作的经历,使他们更加能够理解和服从上级布置下来的行政性命令;3、党员的身份让他们自感区别于一般居民,再加上得到了居委会的信任,更让他们被归为“自己人”。

尽管如此,如果党支部对党员形成单方面依赖关系的话,那前者在居民区的主动权也就会丧失。后者也会因为得不到必要的交换,而失去继续提供的兴趣。在布劳(Peter Blau)看来如果一个人定期向别人提供在别处不能轻易获得的服务,那么他们就会因为这些服务而依赖和感激他。除非他们能够给他其他的好处(通过使他同等地依赖和感激他,这些利益产生了相互依赖性),否则他们的单方面依赖就会迫使他们服从他的要求,以免他不再继续满足他们的需要<sup>[6]</sup>。党员们对于党支部所提供的服务和信息便是如此,因此党支部就必须对积极分子的工作予以回报。

党支部领导下的居委会并不缺乏来自组织上的资源,在大多数积极分子衣食富足的情况下,精神上的鼓励和荣誉就是给他们最好的回报。

每年 JN 居委会都会组织好几次先进、优秀的评选。笔者就有幸参加了一次“十佳社区老人”和“五好家庭”的评比。在调查过程中,笔者听到的经常挂在 S 书记嘴上的积极分子大多榜上有名,而没有被评上的,并不是他们工作做得不够,有的是在去年已经被评过,

有的可能安排在下次的什么评比中。

这种利益均摊的现象，我们在过去对单位的研究中也看到过。谁都不吃亏，谁都有拿的。因此，作为居民区中的精英——居民区党支部书记，在居民区的治理中所发挥的作用是相当大的，他们的作用不仅体现在他们在辖区内积聚着各种资源（人力、物力、组织方面的），而且更重要的是他们善于对手中的资源进行合理的利用和分配。在 H 街道 21 个居民区中，很明显的一个现象就是，如果这个居民区党支部书记的能力强，那么这个居民区各项活动就一定搞得有声有色；相反，如果居委会主任的锋芒盖过前者，居委会就好像一盘散沙，因为街道对党支书的信任要大于对居委会主任，而且没有党支书的支持，居委会主任也很难调动起居民区内党员的力量为他服务。在国家对基层控制力度日渐势弱的情况下，党支部书记就依靠手上的资源对居民区的秩序进行整合。这种由在居民区中的熟人与熟人之间建立起来的整合网络比一般的行政命令模式更加有效。一方面是因为人们对政治控制天生的反感使得行政性命令在基层并不能得到有效的响应，相反熟人关系容易得到对方的信任，有时候即使本身不愿意也会碍于面子勉强答应；另一方面，熟人关系容易获取居民区的各种信息，为了避免管理中的盲点，“信息点”存在于居民区的各个角落，他们在居民毫无戒心的情况下能够轻易的得知发生在居民区内和居民家中的各种大事，为书记的决策提供重要的信息保障。所以笔者在居民区的管理中常常看到，许多活动的组织和动员并不是由居委会的社工或者主任、书记亲自上门，而是由那些积极分子来跑腿，因为一来人力不够，二来这样效果也更好。

因此，居民区内的各项活动是相当程度上是需要大量投入并且仰仗编制以外的积极分子，而且积极分子也需要书记的“提携”和“照顾”。

## 4.2 人员安排与 JN 小区业委会的抗争和让步

### 4.2.1 业委会的抗争

1996 年，H 街道办事处迁移到 JN 居民区，对 JN 小区最为直接的影响就是对停车场的改造。在街道的规划下，原本属于 A 小区的空地成为了停车场，小区被一分为二，停车场的收入也名正言顺地成为街道的了。那时候，小区内业主委员会还没有成立，没有一个能够代表业主合法性利益的组织出面申诉，把原本属于业主们的权力夺回来，

（A 小区业委会 T 主任）街道来了以后就占着这块地方，把我们 CL 大厦和 JN 大厦之间做一个通道，这样我们原来一个完整的小区就一分为二了，那不就乱套了，老年人和儿童连玩的地方都没有，后来他们老的业委会就在我们 JN 大厦这几栋楼的外面做了一扇铁门关起来，本来这都是公用地方（GT、FA、CL、JN 四栋大楼共有的）是没有门，就是那时候为了和街道隔开才做的。

虽然也有个别的业主对此极为不满，但也都是“雷声大，雨点小”，这件事情似乎也就不了了之了。2000 年，JN 小区得到长宁区房地产办公室的批准，组建业主委员会。居民区党支部“物色”了一个合适的人选担任业委会主任，任职于上海某区政协副主席的政府官员——Z 主席。在 S 书记看来这样一名政府高官担任业委会主任有诸多好处：1、凭借他的人际关系，可以为社区带来更多的资源；2、既然是政府官员，在处理居委会与业主矛盾时，自然是“胳膊肘往里拐”；3、希望用他的威信能够平息“停车场”纠纷。

不过，S 书记打错了算盘，Z 主席并不像他想得那样为她的管理带来任何方便。上任之后，反而对“停车场”一事较起真来。他认为，按照《物业管理条例》街道占用的是业主的财产权，明显是违反法律规定的，这笔钱应该由业委会支配使用。他通过自己的关系，多方反映情况，街道和 S 书记对他颇为头疼。在文明小区的评选中，他非但不帮助居委会做好工作，反而处处唱反调。T 主任告诉我：

他接触上面比较多，认为街道的做法是错误的，他就一定要把它纠正过来。所以他的关系和街道、居委会比较僵。我开始的时候不了解他，后来知道了，我觉得他处理的方法有点问题，但是他是为小区的业主考虑。

不过由于 Z 主席特殊的身份和地位，和他心直口快的脾气，他也得罪了一些居民，有一些居民不能理解他的维权行为。S 书记正是抓住了他的这个弱点，在 2003 年改选年，先是将 T 主任推举成为居委会副主任，然后又顺势挤掉 Z 主席成为新一届的业委会主任。

S 书记：这次（2003 年）我们业主委员会调整，我们就选了几个我们觉得很热心的人，那些“很搞”的人我们统统不要，把他们选下去。也不是替换全部，就那几个个别的人，我们就要先做好那几个我们认为不错的候选人的工作，说服他们参加竞选。

而有意思的是，原来的业委会主任 Z 主席却成为了“民主”的牺牲品。说到这件事，T 主任感到颇为惋惜：

那次选举，他自己没有处理好关系，把关系弄僵了。我原来想让他来做，因为他是在职官员，不像我们是退休的，退休的人接触外面的人也比较少。他自己呢，太狂了。我那时候提议，大家开个座谈会，内部商量一下，这样的话至少把他给留在业委会，后来他自己很骄傲，他说“既然要民主选举，你们就不要自己画框框，要直选。”结果，直选下来，他没有被选上，100 多张选票他只有 8 票。

那时候，居委会他们也是出来做工作，不希望居民选他。但是我心里是想把他选进来，我和好多人都说过了，虽然他做事情的方式有问题，但是出发点是好的，而且他确实为小区做了几件好事，但是得罪了上面。我估计街道呢，也不希望他继续做下去，然后通过居委会做做工作。所以我们现在很多事情说是民主，但是做起来还是不民主的。

居委会把 T 主任选上来，也是吸取上一次的经验和教训。T 主任在个人背景上并不比 Z 主席差，她曾经任职上海市某机关的处长，但她为人谦和。另外，将她先选为居委会副主任，既可以方便她参与业委会的选举，也是在以后的工作中对她形成一定的牵制作用。因为既然是居委会的人，那肯定也要为居委会的利益考虑。

#### 4.2.2 JN 业委会的妥协和让步

T 主任上任后，确实给居委会的工作带来很多的便利条件。原来许多在业委会和居委会之间难以协调的矛盾，现在由她出面，可以在一定程度上得到解决。不过，深谙社区管理各项法律条款的 T 主任也渐渐地对 S 书记和居委会的一些做法流露出不同意。S 书记她们也看出了 T 主任的想法，对其若即若离，居委会里的工作也只是安排一些“无关痛痒”的小事情给她做，将其“边缘化”。

居委会 F 主任：我们当初让居民把她选出来就是希望她能够帮助我们居委会做一点事情的，但是后来发现她选上以后也不愿意听我们居委会的话，不站在我们这一边。我们现在有什么事情不叫她的，我们让她一起参与的话，就没有办法做事情了。她现在是居委会副主任是负责信息化方面的工作（社区内信息上网，社区网站建设），我们就把这一块工作交给她，让她负责，其他有什么事情也不让她管。

这样的话，T 主任虽为居委会副主任，但实际上她在其中是人微言轻。不过，她在协调居委会与业委会关系方面倒是“不辱重托”。JN 居民区在居委会的带领下，赢得了不少荣誉，但是美中不足的是，这一片居民区没有一块健身点。由于上一届业委会的阻扰，S 书记的设想始终没有得到实现，她既感到很委屈，也觉得很气愤：

街道认为现在整个辖区内就是我们这里没有健身点，他们想要填补空白点，我们这里也

有很多居民要求建健身点，你说这种事情我们要听谁的。业主委员会作为一个居民自治机构，替业主说话，并不是说你业主委员会就可以凌驾于居委会之上了，我们居委会范围广，应该讲做的事情也更加多。现在谁出来为我们说句公道话了。

S书记原本想在这一任业委会，把这件事情解决掉。他们一开始不顾业委会的反对响应“民意”，将健身点修建在JN大厦<sup>14</sup>下，但是由于缺乏必要的管理，来健身点锻炼的老人太多，再加上嘈杂的音乐，在另一部分“民意”的要求下，健身点又被拆除。这一次，业委会也不买帐了，他们要求将健身点建在与A小区一墙之隔的酒店式公寓小区内。不过，曾经在那里碰过钉子的居委会一口回绝。

JN居委会F主任：JD苑是高档商品房，人家不让造是有理由的，因为人家的业主是花大价钱买来的房子，人家是不准外头的人随便进进出出的，你这是没有办法处理的。而这里NT、GT、FA、CL这几栋房子都是计划经济时代造的，这里当初全是按照国家公房的价格买进来的，你现在要把门拦住不让人家进去，你车子要占着小区外面的空地，你却又不让人家外面的人进来，这种事情是很不讲道理。他们就认为自己是业委会要为他们业主的利益着想，帮他们业主做事情，他们也不管自己做的事是对的还是错的。他们这样事情要反对，那样事情也要反对。

在A小区业主委员会看来，如果说JD苑的业主利益要保护，难道就要侵犯A小区业主的利益。F主任的理由当然不能说服业委会。T主任虽然也不同意，但是考虑到自己居委会副主任的身份，反而是她最后促成了健身点事宜的解决。

T主任：我现在既是居委会的人，又是业委会的人，这样处理问题起来好协调一些。这确实是一定的好处的。比如说，我们小区里面要装健身器，原来是要装在JD苑，因为那里有一个空地方，JD苑不同意说影响小区安全，后来就装到我们这个JN和CL内，那我们业委会也提出来，他们不安全，我们也不安全，这不是一样的吗。后来居委会马上就对我们有意见了。那我觉得，我是居委会的一个成员，我说话就要客气一点呢，我就和书记他们说，这种事情思想的转变需要一个过程的，不能说居委会一个命令，马上就要业委会同意，这不可能的。如果居委会有这个意向要做，我们业委会可以一起开会，做做思想工作，一点一点，大家思想转变了，我们找一个折中的方法，然后我们把它实践。后来我们开了一个会，讨论了具体安装地点。本来说是里面，但是住在里面的人不同意，如果有人进来把人家晒在外面的东西，顺手牵羊拿走。后来就放在门口，地点算是解决了。如果说我只是业委会的人，那就对不起，JD苑不装，我也不装，他们有安全问题，我们也有啊。

不但如此，T主任的上任也缓和了原本业委会与居委会紧张的关系。她从“大局”出发，暂时默许了居委会占用“停车场”的行为，有时候还会为居委会的侵占作解释：

那时有业主就提出要去上告。我就告诉他们，‘这件事情没有那么容易，问题在于虽然停车场的帐务是街道管理的，但是街道是不用这笔钱的，用钱是居委会用，他们要用钱，就向街道写报告。我们国家的赋税分为国税和地税，如果要把停车场的管理权收回来也可以，不过每年就要向街道交税，交税的话街道也要挖一块出去，现在你归他管，它每年也会抽出一块作为他的管理费用，反正怎么用都是一样的。’我身兼二职也很难做，有些话我就很难说。每次我们业委会开会的时候，我们有的委员就说，去和他们去吵，我说我也很为难，从居委会的角度考虑，居委会现在的运作也就靠着那些钱了，所以居委会就怎么也不肯放。如果他没有这笔钱就没有办法组织活动了，它就要和你们三个业委会商量，向你们借，现在钱在他们的手上，他们想怎么用就怎么用。当然如果实在不行可以上法院，法院可以有公正的判决，但是你一旦上法院，关系就会和街道、居委会搞僵了。这件事情我的观点就是先造舆论，以后等到时机成熟了，我们通过法律手段解决，我们小区里面有律师、法官，到时候我们按照法律条文解决。

T主任所指的“先造舆论”，实际上就是要让业主们意识到居委会这样的做法是错误的，是对他们权利的侵害。如果能够得到业主的普遍响应，业委会的抗争自然是“行得直，坐得正”，否则就算是赢了官司，反而不能被理解，就像是前任业委会主任那样，那业委会以后的工作反而会更加被动。

既然法律的天平是倒向业委会那边的，但是他们却一再“饶人”，这不由得让我们对基层社会的“法”和“理”作出另一番思考。在费孝通所说的乡土社会中，在“礼”的教化下，“无讼”的社会自然形成，而在都市里“礼”的作用远在于“法”之下，只要合法自然就可以不服礼，因为道德的约束作用早已退化。而T主任考虑的不仅仅是是否符合法律，她还要掂量一下社会合法性是不是也站在他们那边。在我看来，在A小区要获得居民广泛的支持是一件相当困难的事情：一来，每年2万元左右的停车收入，摊在300多户居民头上，也就是多了60多元钱，很多人不愿意为了这点钱劳神费力；二来，业委会里面有这个想法的人不少，但真正肯出头的人很少，大家都想“搭便车”；第三，居委会虽然侵占了这笔钱，但也没有挪作他用，大多花在整个居民区居民头上了，不少人得过实惠，自然不会为了这件事情得罪了他们。

说到底，业委会与居委会之间的关系从抵制到缓和，业委会主任兼任居委会副主任的T老师在其中起到了关键性的作用，她在两者之间起到了很好的桥梁作用。在这场博弈中，居委会始终是占据上风的，因为S书记和F主任后面是一批居民区积极分子的支持，虽不占多数，但作为社区活动主要参与者，通过他们在居民中的游说、做工作，直接对业委会的工作形成了很大的压力。居委会就是把把这个压力抛给业委会T主任，因为受到这些舆论包围的她，承受的压力比置身于居委会之外的其他委员要大得多，这就使得她虽然心里不愿意，但不自觉地还是要为居委会着想。

这样看来，T主任被置于情境理性之中，也就是说她的行动是在制度规范及其形塑的资源框架下，进行成本与收益权衡的基础上作出的选择<sup>[7]</sup>。她虽然在居委会内并没有将自己的设想付诸于实践中，但她一旦被嵌入这样的制度框架内，就必然会受到一定的约束，她的认知也会发生一定的变化。这也就是她即使心里不情愿，但还是在履行自己“义务”的原因。

## 5 以居委会为例，对社会组织变革后的分析

如果我们将目前的社区发展现状对照人民公社或“单位制”的情况（虽然我们不否认基层社会中制度层面、居民意识层面都发生了许多可喜的变化），我们仍然看到许多国家痕迹的残留。国家总是在想法设法达到有效地控制，但这一控制是建立在三个条件之上的：1、科层化的体制；2、掌控成员的利益来源；3、需要有成员的集体活动<sup>[10]</sup>。然而目前这些约束条件已经弱化，或者说它对成员控制的力度已经大不如前。居委会不可能像“单位制”那样形成科层组织对其成员的约束力和控制力，成员也并不单方面依赖于居委会提供的资源，他们多样性与自主性的生活可以“脱域”于社区之外，而且政治动员式的社区活动也不再受到欢迎。在面临这样的窘境，主动变革是国家管理社会有效的手段。

经过一系列改革，原来居委会的职能被转移到新成立的社工站中，社工站社工们和居委会主任组合在一起的行政功能替代了原来的居委会，而党支部在社区党建的强化作用下，不但决定了社区的大小事务，而且还有效地管理着民选产生的委员。虽然在法律上并没有具体规定居民区党组织在社区内的领导地位，但是凌驾在居委会之上的党支部，很好地利用了居民区党员和居委会委员的积极性为街道服务。

党组织的重要性一方面在于，民选产生的居委会委员和积极分子中绝大多数为党员<sup>15</sup>，这使得居委会和居民区党组织的管理在相当程度上是重叠的，前者甚至要依靠后者才能在居民区中发挥一定的作用。另外，党员们能够占据居委会和居民区活动中主要的席位还在于他

们能够被较为轻松地组织和动员起来。在居民区中,党员的主动性和积极性是否得到挖掘成为居委会工作是否成功的最为重要的因素之一,因此他们得到了格外重视,特别是在一个居委会工作较为困难的JN居民区<sup>16</sup>,发动当地的党员成为他们打开局面的突破口。

居委会实际上成了党支部的执行机构,它的实际功能随着社区党建的推进而一步一步弱化。居委会具有着“外在的社会性”和“内在的政治性”,政府主动寻求变革,改变居委会在居民心目中的外在形象是出于多方面的原因:第一、全球化的浪潮不但使得各国在经济上可以互通有无,同时也促进了国家与国家在制度层面上的联系,以美国为代表的西方发达国家在民主制度上对其他国家具有借鉴作用与外在压力,不但其经济组织形式得到了效仿与复制,这种情况也同样出现在社会组织上;第二、中国先行的经济改革在若干年后,逐渐显现出其后续动力的不足,社会制度的滞后影响了经济的发展,各种社会问题层出不穷,而利益表达却不能得到很好的传输,社会基层矛盾不断加深,来自社会和知识界的指责将矛头指向了基层组织的民主建制,它们的社会功能被国家抹杀,而尽快恢复这一功能,成为社会与国家之间联系的桥梁作用;最后也是最重要的一点就是,经历了屡次政治风波以及改革开放后的利益分化,民众对政府不信任的气氛普遍蔓延,官民关系处于紧张状态,而这对于国家对于社会的治理是极为不利的。回复到“单位制”的全能管理在当代已经是不可能了,最有效的方法就是借民之力来打动民心,至少让人民相信民主制度正在得到完善,国家愿意将管理社会的权力主动归还给社会本身,这种变化我们不仅在社区中可以发现,它同样存在于社会的各个方面,非政府组织的兴起、市民参与意识的觉醒、政府对来自社会不同声音的容忍。但我们也要看到,这种放开是有限度的,也就是说必须是在国家可以控制的范围之内。回到社区,我们可以看到,在基层民主得到逐步恢复的同时,社区党建的脚步更加地快,不管基层党员是主动还是被动,他们都被基层管理者调动起来,他们既是社区活动的主要参与者,也是基层政府进行管理的助手。任何活动与组织的发展,都要把党员的参与率考虑在前,所以,我们有时候根本无法分清,到底是社会的权力在扩展,还是国家的力量在渗透。

我们可以看到居委会委员们不同程度地成为了基层治理精英用来协调国家与社会矛盾有效的中介力量,因为他们其中有一部分人本身就是社区中拥有一定社会资源和行动能力的“非治理精英”<sup>[9]</sup>,但是他们一旦进入了居委会这个场域,立场也会发生一些改变,在治理精英的影响下,他们把自己的任务定位于调和紧张而不是挑起紧张,另外治理精英的人情、面子让他们采取行动的想法时也有所动摇,有时候甚至会站在前者的角度为他们考虑<sup>17</sup>。这样,我们就不能不说,居委会的变形在获得了合法性的同时,也提高了政府管理的效率,原因还是要归结为基层组织存在技术环境与制度环境一定程度的重合,国家与社会的契合,特别是党的影响,让基层社会很难摆脱国家强大的控制力。

国内的一些学者将1949~1978年的中国称为总体性社会(totalist society)。它的主要特征是国家掌握了社会中绝大部分资源的控制和配置权,一切资源都要依靠国家才能获得,具有明显的“极强国家、极弱社会”特征,而各种社会团体几乎没有任何生存与发展的空间与环境<sup>[10]</sup>。在经历了二十多年经济发展后,中国逐步转变成为一个后总体性社会(post totalist society),表现为经济的高速发展带来大量的资源流动和人员流动,国家控制力下降和社会政策的放松。在经济领域,多元经济主体的作用逐步凸现出来,在某些地区甚至远远超过了国有经济主体的主导地位,同样在社会层面,多元的社会治理主体也得到了政府的扶持,参与到社会管理中来。不过,社会生活领域的发展远比经济领域更为复杂,至少在本文中,笔者要对“多元的社会治理主体”打上一个大大的问号,这些主体的自主性到底有多大?

不可否认,国家的权力正处于逐步的衰弱中,但国家的意志,却仍然能够得到贯彻和执行,特别是在一些私密性较强的商品房小区内,我们不得不惊讶国家仍然保存着的社会渗透力。国家力量正是来自于对社会力量的巧妙利用。运用“群众”的力量管理“群众”,这是我们国家一直以来擅长的社会管理与动员方式,尽管社会运行方式是向传统复归,不过其政

治影响力依然如旧。特别是近几年,我们党的基层组织能力越来越精密化,“管理的全覆盖”将散布在社区与工厂企业内的党员有效地动员起来,再通过他们更好的“注视”社会,这是其一。

其二是,国家管理社会的意图更加隐蔽。经历了几次政治动荡的民众,对国家授意下的政治动员逐步厌倦和抵制,他们的沉默和不参与影响了国家监管社会的质量,社会与国家存在一定的信息隔绝。吸引民众参与政治动员,直接接受国家“注视”的最好的办法就是给予他们一定的自主性,而国家通过制度上的安排,至少对民众的参与热情给予形式上的尊重,将他们从相对隔绝的环境中吸引到公共的活动空间,从而加强对社会的直接管理。

其三,我们要特别注意到,国家对于基层社会管理的投入,对社区权力结构秩序所带来的重大影响。这一点与国家在“单位制”时期的管理方式有着惊人的相似,两者都是期望通过形成“庇护—依赖”关系,对社会进行有效的管理。虽然经济领域的发展对这样的投入具有反作用,但是我们仍然不能否认,基层政权组织拥有相当多的资源以后,在应对来自基层的压力时,具有更加大的灵活性。一些个人化的利益能够得到一定程度的满足,这样也就将矛盾限制在一定范围内解决,从而防止其扩大化和群体化。最好的例子就是以上海为代表的经济发达城市与内陆地区落后城市的社会秩序的比较,上海作为一个老工业城市,社会问题也随着经济改革的推进而显露出来,但是与后者相比较,上海的社会更加稳定,这与底层人民的利益能够得到最低程度的满足是分不开的,制度化的社会保障体系是一方面原因,“灵活变化而富有弹性”的问题处理方式也可以将民众对于问题的关注点从群体转移到个人,而这一切又离不开财力上的支持。

第四,“能人”在基层社会整合中发挥着越来越重要的作用。不管是“柔性权力”,还是“正式权力的非正式运作”,我们看到的都是治理精英对于权力的慎用,他们更加注重对于本土性资源的使用,在关系、面子、人情等一系列地方性知识<sup>[11][12]</sup>的交织下,既部分地满足民众的利益要求,又实现了政权组织的管理目标。在熟悉地方知识的治理精英的协调和斡旋之下,基层社会与政权之间的对抗就不再显得那么剧烈了。

因此,社会多元主体的自主性在这些因素的作用下,他们发展的实际空间被大大的压缩。不过,在各种限制条件的制约下,我们还要看到,经济的发展让独立的社会力量的出现变得具有不可逆性<sup>18</sup>。它们开始发挥出一定的作用。但我们对此也不能估计过高,毕竟中国社会力量的发育不同于西方国家,也不能与实际范围内其他国家相比较,国家与社会逐步分化的同时,也在寻找新的结合点。这让我们意识到,治理技术越来越发达的国家机器正在超越以往任何一个时期,它们将权力隐藏在制度的背后,用一只看不见的手管理着社会。

## 参考文献

- [1] 孙立平.转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁.清华大学出版社,2004.
- [2] 张济顺,上海里弄:基层政治动员与国家社会一体化走向(1950—1955).中国社会科学,2004,(2).
- [3] 沈原,孙武三,“制度的形同质异”与社会团体的发育——以中国青基会及其对外交往活动为例.处于十字路口的中国社团.天津人民出版社,2001.
- [4] 李友梅,石发勇,基层社区组织的实际生活方式——对上海康健社区实地调查的初步认识.社会学研究,2002,(4).
- [5] 张静,利益组织化单位.中国社会科学出版社,2001.
- [6] (美)彼德·布劳著,孙非,张黎勤译,社会生活中的交换与权力.华夏出版社,1988.

- [7] 王佩媛,城市下层利益表达中的行动选择.华东师范大学社会学硕士生毕业论文,2004.
- [8] 翁定军,冲突的策略——以 S 市三峡移民的生活适应为例.社会,2005,(2).
- [9] 贺雪峰,缺乏分层和缺乏记忆型村庄的权力结构: 关于村庄的一项内部考察.社会学研究,2001,(2).
- [10] 邓国胜,中国非政府组织发展的新环境, <http://www.usc.cuhk.edu.hk>,2004.
- [11] (美)克利福德·格尔兹著,纳日碧力戈等译,文化的解释.上海人民出版社,1998.
- [12] 梁治平,法律的文化解释.三联书店,1999.

## The performance after transformation of organization

——the study of reforms in the JN neighborhood committee

WU Tong

(The department of Sociology, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**Abstract:** This paper chooses the JN neighborhood committee as research object, selects representative living areas in it. By means of analyzing various events between habitants and neighborhood committee, housing owner committee and neighborhood committee, and those taking place in the neighborhood committee itself, with the organizational theory of New Institutionalism, I try to explain the phenomenon that the external form of neighborhood committee doesn't conform to its internal practice after the reform of neighborhood committee and reveal the change of community power structure after a series of democratic reforms which were lanced by government.

**Key words:** Neighborhood Committee; Reform; Democratic System; Institutional Isomorphism

收稿日期: 2007 - 02 - 20

作者简介: 吴同 (1980-), 男 (汉族), 上海人, 法国加香高师与华东师范大学联合培养博士生。

---

<sup>1</sup>据统计, 1965 年中国大陆有全国性社团将近 100 个, 地方性社团 6000 多个。1966—1976 年的“文革”期间, 全国各类社团陷入“瘫痪”状态。1976 年以后社团开始“复活”, 并再度进入繁荣时期。截至 1996 年 6 月统计, 经过合法登记的全国性社团增加到了 1800 多个, 地方性社团接近 20 万个 (吴宗泽、陈金罗主编:《社团管理工作》, 中国社会出版社, 1996 年, 第 5 页。)转引自, 康晓光:《转型时期的中国社团》, 载于《处于十字路口的中国社团》, 天津人民出版社, 2001 年版, 第 5 页。

<sup>2</sup>所谓“自主的”, 是指, 改革决策是政府制定的, 而不是社会制定的。政府之所以要改革, 是因为现实条件决定了, 尽管改革会使统治集团的利益受到损失, 但是与不改革相比这种损失是最小的。参见: 康晓光, 2001, 转型时期的中国社团, 载于《处于十字路口的中国社团》, 天津人民出版社。

<sup>3</sup>这部分财政来源, 是由地税分成收入、主管部门补贴款、捐款收入、房租收入这四部分组成。另外, 街道

还有一块每年招商引资所分得的收入，此为街道的可支配财政收入，这一块收入 03、04、05 年分别为 6302 万、7454 万、6375 万元。

<sup>4</sup>街道每年可收得的地税收入从 98 年到 04 年为区街四六分成，05 年以后先由市分得 40%，区街再进行四六分成。街道财政不足再由区进行补贴。因此 04 年到 05 年财政收入增长放缓就是受到相关政策的影响。

<sup>4</sup>即串百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，在 2005 年以前为区给街道辖区内的每个居委会每年拨款 1 万元作为走访社区居民的活动经费，从 05 年开始街道在这笔资金基础上再增加 1 万元，作为凝聚社区党员的经费。

<sup>5</sup>即串百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，在 2005 年以前为区给街道辖区内的每个居委会每年拨款 1 万元作为走访社区居民的活动经费，从 05 年开始街道在这笔资金基础上再增加 1 万元，作为凝聚社区党员的经费。

<sup>6</sup>这笔资金是街道按上一年财政支出的 5% 计提，其中计提的 15% 留在街道用于对社区困难群体帮困等，余下由区里支付，05 年区、街共支出 1300 万元，照此推算，04 年约 1100 万元，03 年约 1000 万。

<sup>6</sup>街道党员干部以“特困老人、重病患者、单亲子女、待业下岗人员、动迁居民”等特殊困难群体为目标，雪中送炭、凝聚广大居民的行动。

<sup>7</sup>街道党员干部以“特困老人、重病患者、单亲子女、待业下岗人员、动迁居民”等特殊困难群体为目标，雪中送炭、凝聚广大居民的行动。

<sup>8</sup>以 05 年为例，街道的公务员编制月收入为 4260 元（59 人），事业编制 2710 元（124 人），招商聘用 2840 元（38 人），社区管理人员 780 元（352 人）。实际上，据笔者了解，前三类人员的收入远不止于此，另外社区管理人员只要是指社区保安、市容协管员等人员，他们大多为本社区的下岗、失业居民，如果把对他们的安置也看作是社区内帮困的举措之一的話，这笔开销也是相当可观的。

<sup>9</sup>法国社会学家费埃德贝罗（Erhard Friedberg）（1998）突破了组织概念的传统范畴，他从行动的角度来界定组织，用“局部秩序”取代了组织的概念，“局部秩序”不再局限于具有明确边界的正式组织，而是行动实际发生的领域。这样，社会学对冲突的研究就扩大到传统组织以外。（翁定军，冲突的策略——以 S 市三峡移民的生活适应为例，《社会》，2005 年第 2 期。）

<sup>10</sup>实际上，按照完全意义上对居民小区的理解，另两栋楼原属于 JN 小区，被街道分隔开，还有一幢商用楼，这三栋楼都是独立的。在此，笔者按照居委会和居民的理解，也将其称为小区。

<sup>11</sup>也就是居住在小区内，没有将户口落在小区内的居民。

<sup>12</sup>参见《H 社区各责任区情况统计表》，该数据前后不相符，可能是计算上有失误。如果按照正常的统计方式，应为实际居住 741 户。

<sup>13</sup>居民区有七个小区，按照相关法律自然也就有七个物业公司，但却只有四个业委会。

<sup>14</sup>此大厦坐落在 A 小区，底楼的若干间房间被辟为 JN 居委会办公室。

<sup>15</sup> H 街道 21 个居委会共有居委会委员 152 人，其中党员为 99 人，群众为 53 人，党员比例为 63.9%，数据来源《H 街道 2005 年居委会委员人员情况统计表》。

<sup>16</sup>如前所述，JN 居民区由于居民居住分散，居委会难以入户开展工作，所以如何掌握居民的动态情况，成为居委会一时间的难题。

<sup>17</sup>业委会 T 主任告诉笔者：G 书记以前搞工会工作的，特别能够讲，而且对谁都很客气，见到任何人都要和人家寒暄好半天。人和人关系就是这样，你对我客客气气的，你让我给你干什么我心里都情愿。所以她一般在社区里面，多数人都是买她面子的。

<sup>18</sup>在 20 世纪 80 年代末期，有人曾经试图凭借那种巨大的政治威慑力恢复过去的总体性体质，但没有成功，这使我们有理由相信，这种变化的过程已经具有了不可逆性。转引自，孙立平，《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社，2004 版。