

社区治理结构变迁的分析框架

——兼议“国家、社会互动论”路径的适用性

王巍*

(中山大学 政务学院 广东, 广州, 510275)

【摘要】: 改革城市社区治理体制不仅是国家政权建设的一项重要内容, 也是满足公民日益增长的公共服务诉求的必然选择。从既有的研究来看, 针对社区治理体制改革问题, 已经形成了公民社会促动论、政权建设论、网络治理论三类比较成型的分析框架。笔者认为, 在继承前人研究结论的基础上使用“国家—社会”(state-society relationship)的分析模式具有统领和超越既有分析框架的优势。从政府(作为整体的国家代表或者组成基层政权的各个职能部门)和社会组织之间深层的权利、利益关系以及双方合作或者冲突的角度来看待我国社区治理制度的变迁反而会让发现更多真实的知识。

【关键词】: 社区 社区治理 单位制 国家与社会 国家解裂

从上个世纪 90 年代之后, 社区服务、社区福利、社区治理在成为全国地方政府的实务性改革项目之后, 也成为社会科学的热点研究问题。中央的改革战略是, “改革城市基层管理体制, 强化社区功能, 巩固党在城市工作中的组织基础和群众基础, 加强城市基层政权和群众自治组织建设, 提高人民群众的生活质量和文明程度, 维护社会政治稳定, 促进城市经济和社会协调发展。”¹在中央政府的推动下, 许多城市政府, 特别是中心城市政府开始了有益的社区治理制度改革试验。

一、社区和社区制的建设背景

(一) 什么是社区: 代表性论点及公共管理视阈下的内涵界定

* 王巍(1980.6——) 山东济南人, 中山大学行政管理学专业博士研究生, 研究方向: 公共管理与领导
¹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, 中办发【2000】23号

社区（Community）是城市中的实体单位，也正因为一定数量的人口生活在特定的城市地理空间范围内的客观事实，社区已经成为政治学、社会学、人类学、管理学等多门学科的研究对象。必然的，关于社区的概念也就出现了丛林式的局面。表 1 提供了国内外具有代表性的观点。

表 1：社区的经典定义

定义者	社区的概念及其内涵
F. Tonnies ， 1887	滕尼斯在《社区和社会》一书中论述了社会学的两种基本形式“社区”和“社会”。在他看来社区是通过血缘、邻里和朋友关系建立起的有机的人群组合，它的基础是“本质意志”；社会是靠人的理性权衡即“选择意志”建立起的人群组合，是通过权力、法律、制度的观念组织起来的。
费孝通， 1984	社区是若干社会群体（家族、氏族）或社会组织（机关、团体）聚集在某一地域里所形成的一个生活上相互关联的大集体。社区由一定数量的、具有某些共性的人群组成，他们的共性可包括：共同的地理环境、生活服务设施、文化背景及生活方式、生活制度及管理机构等。学者吴振坤认为，社区一般具有如下特点：1、由一定的生产关系或社会关系组织起来的、具有一定数量、共同生产或生活的人群；2、有一定的地域界限，人们在其中从事一定的社会活动；3、有相对完备的生活设施；4、有一定的组织机构和管理制度；5、与社区经济、文化相联系的生活方式以及人们在感情和心理上的认同感。
徐勇，陈伟 东， 2002	社区是由以下几个要素构成的：1、生活在社区里的人群；2、特定的地域范围；3、社会组织及其相关制度；4、必要的生活服务措施；5、社区内居民的共同利益
Michele， 1987	社区一词是指称人们的集体，这些人占有一个地理区域，共同从事经济活动和政治活动，基本上形成了一个具有某些共同价值准则和相互从属的感情的自治的社会单位、城市、城镇、乡村或者教区。
R. Park， 1983	社区具有三个基本特点：1、按照区域组织起来的人口；2、这些人口不同程度地与他们赖以生息的土地有着密切的关系；3、生活在社区中的每个人都处于一种相互依赖的互动关系中。
Frank Benest，	社区的本质不仅仅是存在或不存在明确边界的土地使用的地域性概念。社区是一种物质性、社会性的契约。具体而言，社区的内涵应该包括：归根意识、历史感、

1999	传统感、地域感认同感、包容性归属感、包容性付出和收获多样化的贡献、自我管理、面对面的交流、通过社区进行学习等。
------	---

从概念丛林的大致趋向来看，价值共同体说以及地域共同体说是两种最成熟的社区内涵界定路径。但是，需要指出的是，第一，既有的成熟概念大都来源于西方的社会现实情景，概念是对西方世界社区（教区、自治市镇、移民聚居区）现实特征的抽象化；第二，既有的概念大都受到了人类学、社会学、历史学的理论关照，至于社区所应该具有的公共管理的工具含义和作为城市管理单位的作用却很少得以表达。但是，出于我国的现实国情和社区制建设的背景，社区的公共管理的内涵却是最应该值得国内学者关注的。

国家为什么要重塑城市基层社会的管理体制呢？最具有解释能力的答案就是，传统制度所释放出的能量已经不能满足国家建设和国民的公共服务需求。如果说，“单位-街居”制度在计划经济时代发挥了良好的基层社会管理和控制能力，那么，变革的社会环境及其伴随的多种社会问题，例如，公共卫生服务、公共安全服务、流动人口管理等新型的服务项目迫使负责的政府做出新的制度供给以带动基层社会管理体制朝向有效的方向变革。

所以，笔者在此对社区及社区治理做出公共管理学视阈的概念界定：在我国，除了具备特定功能的社区（例如企业和大学）之外，社区一般就是城市基层政府按照地域面积和人口数量进行拆分、组合后按照有利于施加管理规制和提供公共服务的标准加以划定的城区管理单位。那么，社区治理就是国家和社会组织对社区事务的管理活动（从分类的角度考查，社区事务包括政策性事务，例如，计划生育；服务性事务，例如，关照弱势群体；自治性事务，选举和议事）正如丁元竹教授所言：“社区不仅仅是一个共同体，它更是解决特定问题的一种手段……中国社区发展带有服务取向和问题解决取向。”²

（二）社区制的发展背景

1、市场社会的发育

市场经济对计划经济体制的替代不仅带来了经济的发展和产权关系的变革，还不可避免地为一国民众带去了新式的生产关系和多元的价值取向。虽然市场经

2 丁元竹：社区的本质及其建设【J】. 中国发展观察，2006，6

济可以和不同形式的（专制的、威权的或者民主的）政治体制共存。但是，从长期来看，市场经济所具有的确切而且透明的财产权、公平而且广泛分布的经济权利、自由的职业进退选择以及无歧视的经济竞争等品质必然会对上层建筑提出治理制度变革的诉求。米哈利·西麦曾经做出一个耐人寻味的判断，他说，“历史经验证明，市场经济先于统治方式的民主变革，民主的进程是长期的……常常发生在痛苦的社会政治冲突之后……但它对于促进经济的发展，它又是不可或缺的。”³从日本、韩国、新加坡的发展历程来看，在市场体制渐趋成熟，法制不断完善，财富积累水平逐渐提升的背景下，民主的治理体制选择较之威权统治可以更好的促进社会和经济的发展。换个角度来看，市场经济体制在释放出生产力发展的激励因素的同时也把部分革新成本挤向城市政府的社会管理制度。第一，优胜劣汰的市场竞争法则淘汰了很多计划经济体制保护下的企业，大量的“脱单位人员”被迫游离到社会，如果不能实现再就业，他们的社会保障、福利就会成为悬置事项，进而会成为潜在的社会不稳定因素。第二，市场对物美价廉商品的渴望激发了廉价劳动力的跨区域游动，国家统计局 2006 年的有关调查显示，“目前，我国农民工流动就业的数量在 1.26 亿人左右，其中，进城农民超过 1 亿人。”⁴但是，由于土地制度和户籍制度的限制，这些生活在城市但却无法进入正常城市公共管理体制的边缘人无疑对城市政府的公共服务制度构成了超额的压力。第三，作为企业的物业公司为社区居民提供诸如卫生、安全等公共服务不仅是居民的选择，也是市场规律的使然。作为新型的社区治理主体，物业公司如何与街道办事处和居委会协调关系依然是一个值得思考的问题。遵循盈利价值取向的物业公司显然无心关注公共利益。这就必然带来物业与国家和居委会乃至公民的利益冲突。如何约束和利用市场的力量依然是城市基层管理改革需要考虑的问题。

2、单位制度的瓦解

改革开放前，“单位是我国各种社会组织所普遍采用的一种特殊的社会组织形式，是国家对社会进行直接行政管理的组织手段和基本环节。”⁵建国后，新生政权为了巩固自身执政合法性并稳定适合计划经济发展的社会秩序，从上世纪

³ 米哈利·西麦，民主化进程和市场，见《变动中的民主》，猪口孝，爱德华·纽曼等编，吉林人民出版社，第 144 页。

⁴ 人民网，创造农民工流动就业的新机制，<http://politics.people.com.cn/GB/14562/4723362.html>

⁵ 路风：单位：一种特殊的社会组织形式【J】.《中国社会科学》1989 年第 1 期

五、六十年代，通过城市居民会与单位齐头并进的共建策略，将政府行政权由区一级延伸到街道和居委会一级，社会控制和整合能力因此得以大大加强。中国社区治理结构的建立，是以 1954 年颁布实施的《城市街道办事处组织条例》为标志的，并在很短的时间内，完成了由国家“街居制”对传统社区的替代，即通过街道、居委会，依靠行政力量管理社区事务。但是，改革开放后，在激烈的市场竞争逼迫下，国家从建设社会主义市场经济体制，强化公有资本控制力和质量的战略前提下，提出“抓大放小，有进有退，有所为有所不为”的改革指导方针。所以，很多国有和集体企业走向破产、转制和变卖。单位的破解不仅意味着职工（公民）生产、福利体系的崩快，还意味着自身公共管理职能的强迫性转移。单位社会的国家通过“单位”落实公民（员工）的政治权利和社会福利。通过“街居制”为单位管理范围之外的社会流动人员、救济、优抚对象提供规制约束和公共服务。从整体上实现了对城市全体社会成员的控制和整合，达到了社会稳定和巩固政权的目的。但是，单位社会的整体弱化发展趋势就把基层社会的管理职能无形中压向了基层社区。加之居委会实质意义上的科层制末梢性质，大量的管理职能的实践落实工作就落在了居委会的身上。由此，出现了“上面千条线，下面一根针”的无奈管理局面。

单位制的解体使传统街居制从查遗补缺额外管理制度上升为城市主要的基层社会管理制度。但是，居委会权、责、事不对称的状态无法使国家意志得以高效的实现。无论是出于维护社会秩序的需要还是强化证券建设的需要。国家都需要对城市基层社会的管理制度做出调整。

3、生活政治⁶的兴起。

经济体制转型和单位社会的瓦解造成了社会阶层的分化。公民的职业角色、收入水平、生活品位、公共参与方式都朝向多元化发展。城市基层社会中原有统一、和谐、价值偏好单一的集体政治生活开始转向嘈杂而且混乱的生活政治迅猛转型。

在过去，城市民众可以借助单位的党组织、工会组织或者街区的居委会开展统一的政治和社会活动。更为重要的是，人们也有统一的时间和特定的精力投入

⁶按照 Bennett, Lance W 的解释，生活政治（life-style politics）是与所谓实质政治（Politics of substance）相对立的政治参与形态。后者意味着正式的选举政治，代议制政体和政府的合法性。前者标志着源于公民个人偏好、时间、精力而产生的非正式的政治参与活动。

到政治事务中。而在当代日益呈现碎片化的社会中，人们将越来越多的精力投入到管理和经营个体性事务活动之中。简而言之，职业的变动、失业等诸多变化已经使我国公民产生了很重的压力和不安全感，它破坏了统一的政治参与时间安排、原有的家庭伙伴关系和社会角色的原有秩序。实际上，原有的基层社会管理体制遭遇的最大困境在于政府很难代表生活方式转型过程中出现的新人群的利益，也没有足够的力量满足公民日益多元的公共服务需求。⁷所以，政府也就很难为公民提供高质量的符合时局的政策服务，由此，在部分地区出现了越级上访、抵制地方政府的群众活动现象。某些地方政府开始面对所谓的“管理危机”。部分民众对治理制度信心开始出现下降趋势，因为他们认为，在新的经济、社会秩序下，传统治理制度不能满足他们的要求。

在集体政治秩序崩溃的同时，我们没有理由认为，公民会失去参与政治和公共治理活动的愿望和冲动。相反，正如亚里士多德所说，“人是政治的动物”，我国大城市中日益繁盛的义工组织，志愿服务组织等现象说明，我国公民开始寻求符合自身参与偏好的参与形式，而且，伴随物质生活水平的提高，民众对政治参与权利的渴望会越来越强烈。基层政府与公众的生活最密切，基层政府应该为公民的参与活动提供制度平台。如果民众参与的热情超过制度的承载能力，就有可能向亨廷顿教授所担忧的“普利夺”政体过渡，从而产生政治体制的不稳定。从应然的角度说，有能力的基层政府有力量将日渐扩大的公民参与加以建制化。

综上所述，笔者认为，城市基层管理体制应当从孤立的街居制向一种更加符合我国城市发展趋势的新式管理体制过渡。笔者还认为，转型方向是多元的，这取决于当地政府的觉悟和能力，本地社会资本存量水平以及更为关键的市场社会的成熟度。但是，如何引导民主发展，如何强化国家基层政权会是我国城市基层管理体制改革的必然构成要素。正如中央政策所反映出来的核心主旨一样，“推进城市社区建设，是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径。”⁸

二、社区治理结构的转型空间

（一）社区管理体制的类型

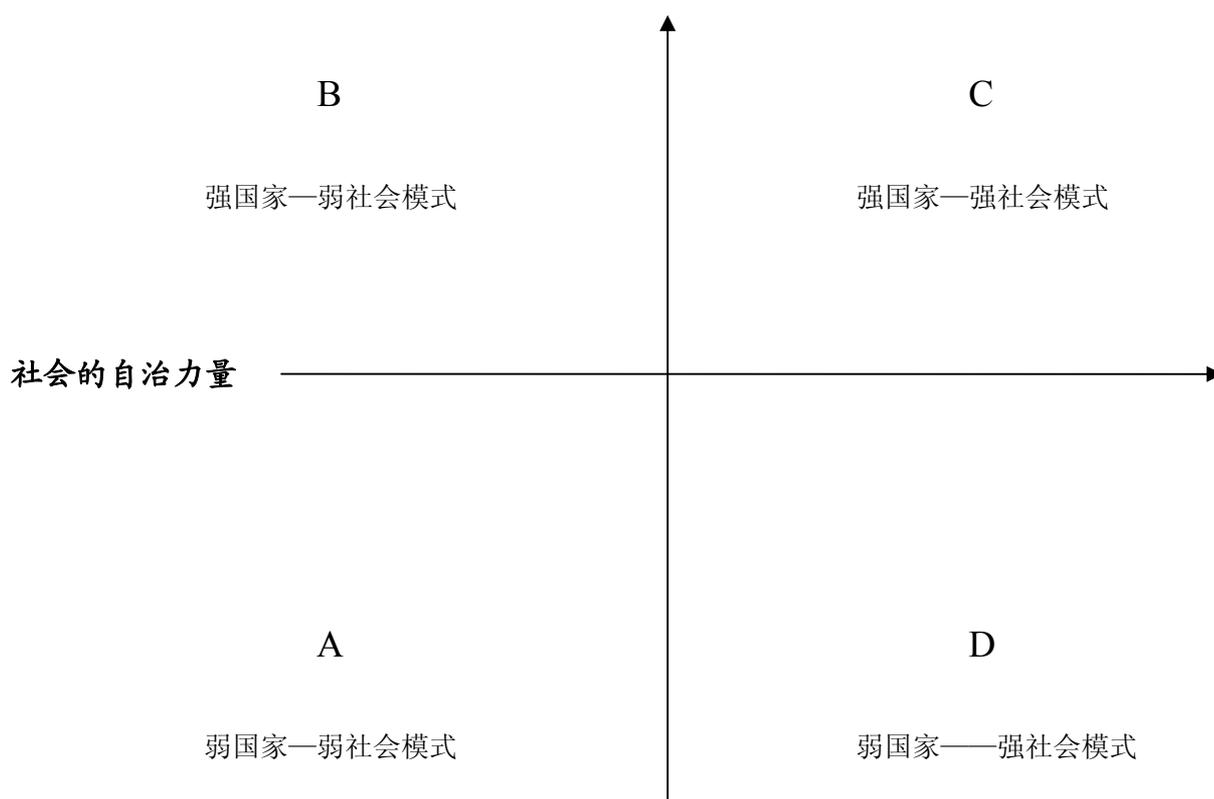
⁷ Bennett, Lance W. 1998. The un-civic culture: Communication, identity, and the rise of lifestyle politics. *Political Science & Politics* 31 (4): 741-61.

⁸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，中办发【2000】23号

在尊重制度背景的前提下建构具体的管理制度无疑是最为理性的选择。按照诺斯和戴维斯的定义，制度背景就是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本政治、社会和法律基础规则。⁹虽然，社区管理体制改革与经济制度变迁有很大的区别。但是，制度背景在很大程度上对制度的建立、发展和变迁构成绝对意义的约束。换言之，只有符合制度背景的行为关系才有可持续发展的生命力。

一般来说，基层社会秩序的维持力量来源于国家政权或者政府边界之外的民间自治组织，最理想的情况是，国家和社会组织¹⁰在基层社会的空间内按照自身活动激励因素和管理成本的差异进行分工合作。按照这个逻辑，我们以国家的力量和社会力量为基础建构了一个“二维四限”图，以次来描述可供选择的基层社会管理的制度选择空间集合。

图 1、 基层社会治理制度的理想类型区分



⁹ 【美】科斯、阿尔琴、诺斯：财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集【M】.上海人民出版社，第 270 页

¹⁰ 在这里，我们所说的社会组织就是指国家政权系统边界之外的可以发挥稳定社会秩序或者公共管理职能的组织。结合我国的实际，类似于社区民间协会、居委会、业主委员甚至可以包括临时性居民诉求群体等。

国家的力量¹¹

A. 无主地模式：在当代，如果一个国家无法将宏观的基层社会治理（控制）规则在地区或者社区的层面上落实为被社会认可的具体的管理制度和方法，而与此同时，社会的自治力量又因为公民组织发展不足而迟迟无法发挥公共管理力量的时候，基层社会就会出现正常管理秩序缺位的真空状态。当这种状态继续发展的话，可能会出现两种发展态势。第一，社会回归到霍布斯森林的原始状态，弱肉强食，一切行为主体都遵循“丛林规则”；第二，社会成为黑社会势力的统治区，社会成员对秩序的需求催生了黑社会在政府管理缺位和民主自治不足的前提下掌控规则制度的供给权，并最终给局部社会带来整体的福利损失。¹²

B. 政权统驭模式：如果国家有足够的力量和资源把基层社会纳入自己的科层系统之中，在实现政权意志，指引社会发展的目标同时也可以为公民提供高质量的公共服务，我们就可以把这种社会（社区）管理体制称之为政权统驭型。当今，新加坡和台湾省的社区管理体制带有很强的政权统驭型的特征。我国曾经建立的“单位制”和“街居制”相互配合的城市基层社会管理制度就是很纯粹的政权统驭型管理体制。作为强政府，基层社会的稳定秩序主要依赖于政府的资源供给。市民社会更多地在居民的生活空间中得以显现。

C. 共治模式：这是一类带有极大理想色彩的社区治理模式。国家可以和社会组织形成密切的管理合作合作关系。政府在不放弃基层社会控制权的基础上为社区的发展提供宏观的指导和必要的资金支持，与此同时，社区自治组织具有很强的自主性，在属地行使自治权。日本的社区管理体制带有比较明显的共治型特征，“一方面，政府对市民活动和公益团体的活动给与支持和援助，对地域的各种事业进行管理。另一方面，地域的社区中介组织，例如，町内会、防灾、青少年教

¹¹ 在本文中，国家力量强与弱的区分标准在于政府提供基本治理规则和公共物品的能力大小，不是指国家职能范围的广狭。有些国家的政府具有很宽泛的职能范围，但是公共物品的供给能力远远无法达到自己所宣称的水平。这样的国家，在笔者看来，也属于弱国家。

¹² 吴思先生在《血酬定律》里分析了黑社会和政府秩序供给权的相互转换的现象，黑社会不仅可以某种程度替代政府，有时候甚至是民间社会的安全需求加以催生的。转型时期的俄罗斯就是一个极为典型的例证，俄罗斯内政部长拉什德·古马洛维奇·努尔加利耶夫曾经声称，俄罗斯 1/10 的地区都在有组织犯罪集团的控制下，官方对他们的打击力度很小或根本无能为力。而且，这些占 1/10 的国土的地区是俄罗斯最富有或最具发展前景的地方。

育、交通安全协会也很发达。”¹³上世纪 90 年代后，我国很多地方政府都在以国家和社会的互强目标作为社区管理体制改革的指导。

D. 自治模式：如果社区机构和公民组织拥有足够的合法性和资源为社区发展提供足够的公共产品，而政府只是从宏观层面上提供社区自治过程的法律约束或者被动地提供社区发展所需的资源，我们一般把这种社区治理体制称之为自治型。欧美国家的社区自治体制发展得很成熟，例如，在德国，社区范围内的电灯、自来水、公共汽车、煤气、建造居民住宅、博物馆、图书馆、医院、学校等公共服务基本靠“第三部门”完成，基层政府的主要职能就是负责统一规划和监督组织实施。此外，发展中国家也可能会因为政府管理能力不足而被迫选择自治模型，印度政府掌握的资源较少，所以印度大力发展非政府组织，使得国内外的非政府组织在乡村公共品的提供方面起了很大的作用。政府与非政府组织合作，利用非政府组织调配资源的能力，从一定程度上弥补了政府资源匮乏的困境。¹⁴

（二）社区管理体制转型的路径选择

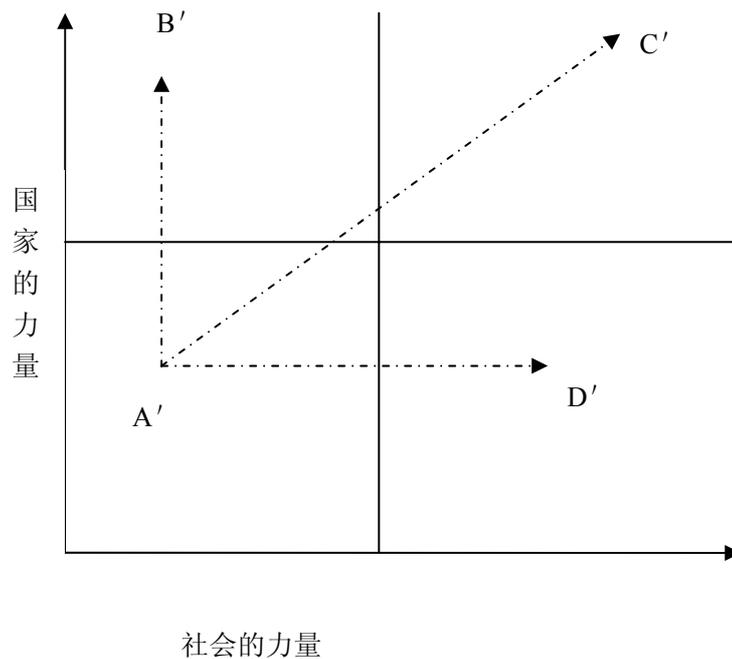
任何国家政权都会极力避免 A 模式的出现和扩散。稳固而且健康的基层秩序不仅是统治集团收益最大化的前提条件，也是社会健康发展，人民安居乐业的最根本的环境。也可以判断，A 模式困境是国家做出制度改革的现实逻辑起点。

毫无疑问，社会转型的现实导致城市基层治理体制制度背景的变换。或者说，城市基层社会有效管理制度的需求越来越强，改革也就显得越加迫切。如何重构嵌入基层社会的国家政权，如何满足社会转型对治理制度的需求已经成为各国政府所必需考虑的课题。从分析的角度来看，走向良治态势的制度改革大致有三种路径选择。

图 2： 社区治理制度变革的路径选择

¹³张俊芳：中国城市社区的组织和管理的管理，东南大学出版社，第 44 页

¹⁴ 人民网，各种乡镇治理特色一览，<http://npc.people.com.cn/GB/15037/5172280.html>



A' —B' 改革路径：基于雄厚的国家和丰富的资源，一个国家可以选择强化基层政权的改革策略。行政科层逐渐同化基层社会不一定是很坏的事情。通过权力、管理物资和管理人力资源的下沉，国家会有效地填补基层社会的管理真空。通过创建一套体现公共规则的治理制度，国家在充分体现自身的统治意志的同时也为当地公民提供了高质量公共物品。

A' —D' 改革路径：如果国家资源有限，而且，地方拥有丰富的自治传统。那么，改革者就可以通过引导公民社会发展的路径实现基层社会的良治。为公民社会的健康发展提供政策保证和必要的资源支持是国家的首要任务。

A' —C' 改革路径：国家在强化政权建设的同时，采取支持公民社会发展的战略，政权扩张与基层民主改革同步进行，这是新生民族国家和发展中国家最渴望采纳的改革路径。政权现代化的任务往往意味着压缩公民社会的发展空间，但是，对于某些基层社会管理秩序本来就不完整，公民社会发展滞后的国家和地区来说，政权建设反而可以为基层民主的发展提供稳固的制度环境。

（三）我国社区管理体制改革的路径选择

实事求是地说，因为符合现代城市发展的基层治理制度供给不足的原因，我国很多城市中的基层社会处于“无主地”的边缘。公共安全服务，医疗卫生服务供给不足，城中村难题，某些地区市民对抗政府等现象都可以证明笔者的判断。

所以说,我国城市基层社会管理体制的改革涉及到的不仅是单纯的公共服务的制度改革,说得更深入一些,社区管理体制改革涉及到国家建设的两个宏大主题,政权建设和民主发展。

党的十六大指出,扩大基层民主,完善基层政权、基层群众性自治组织、保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利。¹⁵胡锦涛主席曾经指出,各级党委要把发展社会主义基层民主政治摆上重要议事日程,建立健全党委统一领导、部门负责、有关单位密切配合、全社会积极参与的领导体制和工作机制。要适应城乡基层形势的深刻变化,统筹安排,因地制宜,分类指导,切实把中央的方针政策同本地的具体实际紧密结合起来,把发展基层民主政治同加强基层党组织建设、基层政权建设、基层干部队伍建设紧密结合起来,同在基层形成有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制紧密结合起来,推动改革发展稳定各项工作的落实。¹⁶从中央的政策主旨来看,地方政府采用两个强化(强化政权和发展民主)的改革路径是最优的选择。但是,考虑到地方情况的差异性,很多地方政府的改革策略都有所不同,A'—B'和A'—C'的改革路径选择作为主流方案,很多地方政府都做出了有益的尝试,留下了很多有意义的实证材料。很多学者也做出了颇有贡献的研究成果,对透视和理解我国社区治理结构转型现象提供了很多有益的研究结论。

三、既有的分析路径及其理论的解释能力

(一) 公民社会的研究路径。

在国内,很多知名学者从《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》¹⁷等国家法律、法规以及国家法律所体现出来的社区治理愿望作为研究逻辑出发点开展研究。他们普遍赞同伴随公民社会的发展而带来的基层民主的发展必然会促动社区管理体制改革的演进逻辑。例如,卢汉龙就说,“中国社区建设事实上是一个民主建设问题……民主是社会资源配置的最好机制。”

¹⁵ 2004年9月19日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过,中共中央关于加强党的执政能力建设的决定

¹⁶ 中央政治局集体学习 胡锦涛强调要扩大基层民主, <http://www.china.org.cn/chinese/2004/Sep/668376.htm>

¹⁷ “宪法”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。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居委会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。“居委会组织法”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产生。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”

18此派研究者们将公民社会的发展及其对基层民主的苏醒作为社区管理体制改革的本源和动力。林尚立教授就认为：“基层群众自治是中国民主政治下个世纪发展的重要逻辑起点和现实基础……社会主义市场经济的推动下，基层群众组织自治发展对政治发展的首要要求就是深化政治体制改革……深化政治体制改革包括两个方面，第一就是推动依法治国，第二就是改革政府管理体制。”¹⁹

（二）政权建设论研究路径

很多学者包括国外学者，把社区管理体制的变革看作是国家政权建设工程的一个有机组成部分。在国内，学者们的研究素材大部分来自上海市“两级政府、三级管理、四级网络”²⁰的城市管理体制改革的改革项目。在这个大的政策背景下，朱健刚就选择了上海市五里桥街道办事处作为研究对象，对城市街区内部的权力结构及其变迁趋势进行了研究。通过对案例情况及嵌入分析单位（政府机构、党委、城区管理委员会、会馆等）的分析，作者用“社区行政建设”这个概念概括了城市社区改革的核心特征。在政权建设的背景下看待社区管理体制的改革是一类更加符合我国现实的研究路径。他们的主要贡献就是看清了社区治理体制变革背后隐匿的国家更为渴求的控制城市基层社会的愿望。但是，这种基本是无视市民社会组织存在和谈判力量的研究视野无法为我们提供社区治理结构转型过程中国家和社会冲突以及合作的现实。

（三）社会网络研究路径

受益于治理理论提出的开放性思路，国内很多学者借用社会网络理论²¹提供的分析框架对城市社区的治理体制和权力结构做出了宝贵的网络化视角的研究。在他们看来，城市基层管理体制变革研究可以在社区的独立层面上加以建构和分析，在这里，社区已经不再是一个分析对象或者分析单位，而成为接纳多重治理力量的一个开放性场域。研究者所共同认可的前景时，活动在“公共能量场”的行为主体，通过多重博弈，一定会共同选择出有利于整体的策略选择。合作治理

¹⁸ 卢汉龙：中国城市社区的治理模式【J】.上海行政学院学报.2004年第1期

¹⁹林尚立：基层群众自治：中国民主政治建设的实践【J】.政治学研究.1999年第4期

²⁰ 市政府-区政府-街道办事处-社区（居委会）共同构成具有科层隶属性质的社会管理网络。

²¹根据马汀·齐达夫和蔡文彬的研究，笔者认为，社会网络理论是建立在数学、社会心理学、社会比较学知识基础上的一种组织网络理论（也有学者称之为分析视角或者是范式），社会网络方法用于组织分析的一个引人入胜的特色就是，它具有能够运用不断丰富和发展的运算法则、方案及程序等分析网络关系的潜力。它可能帮助我们理解个体行动是如何构建、维持和利用社会结构并反而受到其约束的。社会网络理论中的社会资本、嵌入性、结构洞、网络中心、强（弱）结构关系等概念已经被很多学者用于我国社区改革主题的研究之中。

是发展的原点，也是中国社区管理未来的发展方向。网络研究路径避开了社区治理体制改革单极路径的追问。在社区这个场域内对政府、非营利组织、市场组织和公民的相互关系及其应然角色进行了有效的考察。但是，这种带有西方“新地方主义”（New localism）²²的研究视角和成果集合似乎又很难在我国社区管理的现实世界中找到很强的证据，对发展前景不可避免地又再次寄托于地方政府的觉悟和制度供给能力。对待此问题上，冯玲和李志远（2003）做出了一个很模糊的判断，他们说，依照权力理论，权力结构的变迁一旦开始，就会按照自由的逻辑发展下去……社区中介组织可能在获得一定程度的自治性后对政府现有的强大行政体系形成冲击。虽然我们不确切的知道研究者所提出的权力理论是什么。但是，地方政府作为一级管理主体，出于维护权威和既有利益结构的需要，政府分割自己实质性决策和管理权力的几率总是很小。笔者不是公共选择理论的信徒，也不愿意把政府看作是政治场中追求效用最大化的活动者。但是，从公共行政学的知识积累来看，（西方）政府和公共官僚都在以各种理由扩大自己的职能范围，追求更多的决策权力。只有在分权符合自己更远大目标的前提下，行政主体才会有分权的行为动机，后续的分权行为又总是小心谨慎的。按照安德列·施莱弗、罗伯特·维什尼“掠夺之手”理论的预期，“最好的改革时机就是政府的政治利益与社会福利相一致的时候。”²³

（四）对既有理论的评估

在笔者看来，上述三类研究路径都是分析我国社区治理转型现象的合理研究路径。他们各自拥有自己的分析概念、研究假设和解释逻辑，对未来的改革走向也都做出了符合各自研究环境的对策设计。（具体表格1）

表格 2：既有研究框架的解释逻辑

	研究假设	概念工具	理论逻辑	成为强理论的先验条件
公民社会促动论	公民社会的发展会使社区治理结构发生具有积极意义的转型	公民社会 公民参与	公民社会的发展会带动社区自治力量的发展，也会给政府带来民主的压力。社区	政府有效引导公民组织的发展；政府向社区积极放

²² 按照格里·斯托克的论述，新地方主义的渊源在于，第一，它是对现代治理复杂状况的回应；第二，满足了 21 世纪一种更加强调参与民主的需要；第三，激发了民众间的信任、同情和社会资本的发展。新地方主义希冀于网络化的社区管理结构化解国家治理的困境。

²³ 安德列·施莱弗、罗伯特·维什尼：掠夺之手【M】.第 5 页

			治理结构的转型是必然的。	权； 市民社会的成熟
政权建设论	基层政权建设，强化国家对基层社会的控制力是社区治理结构变迁的根本原因	政权建设 公民权	基层政权建设弥补了城市基层社会的管理漏洞。伴随权力的下移，居委会及其他社区组织会得到相应管理资源的共享机会。	政府有序地转移社区治理资源；政府可以拓展社区自治空间
网络发展论	多元治理力量的互动、合作将带动社区治理结构发生变迁	网络治理 社会资本	政府、市场、社会多元治理力量的共存将会打破传统的单一行政治理格局。协商治理会使体现多元利益的社区管理制度释放出高效的治理力量。	作为合作者的政府具有协商谈判意识；社会自治力量的成熟

但是，在笔者看来，前人的研究过分强调国家中心论 (state-center) 或者社会中心论 (society-center) 的研究立场，使我们失去了观察国家和市民社会 (公众社会) 的权利关系矛盾和治理权力分配格局的变化对社区治理结构变迁所发挥的作用，继而使我们无法洞察改革前后作为社区治理规则核心内容的国家和社会组织权力和利益格局的变迁。网络治理理论虽然将国家与社会的关系放在光亮处，但是，这种不现实的暗中交替中西方社会现实背景的研究路径只能为我们提供丰富的想象力，依然无法生产出有效的实证性理论。所以，上述三类研究路径得出的研究成果都具有“弱理论”的特质。

第一，既有分析框架的先验条件过分苛刻。当公民社会发展不成熟或者民治的力量本来就很小弱小的情况下，极力强调公民治理的美好前景已经被很多拉美国家和不发达地区证明是危险的政治选择。笔者承认，基层政府分散权力，让渡职能的选择已经成为我国很多地方政府的实际作为，但是，用“应然”的目光来看待政府的改革过程确实有些过于理想。基层政府与社区组织、公民主动开展积极的合作活动，积极让渡自己的管理权力和资源的背后总有特定的行为逻辑，将政

府的动机归结于道德意愿和所谓的民主觉悟显然不太合理。所以说，公民社会论和网络发展论只可能是描述我国社区管理体制改革的一种规范性理论，而不是具有很强描述和解释能力的实证性理论。此外，政权建设论的解释因为在很大程度上借用了欧美国家政权建设的社会背景而在我国变得很难具有解释和指导能力。张静教授就批判到，“在欧洲的经验中，国家政权建设不是一个国家自己单方面受益的权力竞争过程，这种趋势与公民社会的生长和公共领域的出现是同时发生的，没有公民身份的确立和强大保护的出现，国家政权的集中化过程就得不到政治支持。”²⁴

第二，从某些典型的改革案例来看²⁵，社区管理体制 reform 案例出现了既有理论解释范围之外的“反常现象”。事实上，我国社区治理结构的变化无一例外都出自政府做出的强制性制度安排。基层民主和社会组织的发展，包括日渐明显的社区公共事务治理过程中体现出的多中心主体治理的现象，与其说是制度变革的诱因还不如承认这是制度调整后的结果。如果从体现国家中心论的政权建设视角来看，国家权力滚入基层社会最有效而且更经济的方法就是延续并且强化居委会的行政化特征，从而使市政府-区政府-街道办事处-类行政组织的居委会这条科层链条更加稳固。但是，从某些事实经验来看，基层民主和科层体制正在慢慢走上基层政府主导的相互嵌入的竞争、合作态势的发展道路。集权倾向的基层政府为什么要打破看似均衡的街居制度的约束呢？显然，答案不仅在于基层政府自身的改革能力和制度设计愿望。

四、竞争性解释：“国家、社会互动论”的分析路径

（一）研究路径的重要性

社会科学研究中的一个共识是，对问题和现象的理解可以是多方面和多层次的。由此，对一种社会现象形成多种竞争性解释就是理所当然的事情，只是伴随着事件的发展，某些解释理论会发生强弱状态的转换。Shleifer 和 Vishny 在政府规制理论的研究过程中曾经感慨，“一个人看待某个问题所采取的角度，将深刻影响到他所接受、倡导和执行的解决方案。如果视角选择不当，那么，从一个

²⁴张静：国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾【J】.开放时代，2001年第9期

²⁵“会-站分离”的社区治理结构正在成为一类更具普适性的制度，在这里，会：社区居民委员会；站：社区工作站，城市街道办事处的再派出的行政管理机构。

漂亮的理论所推导出来的最符合逻辑的政策建议，反而会给身边的某个问题提供完全错误的答案。”

Viteritti 通过对西方大城市公共管理的长期观察后也曾指出，“大多数敏锐的观察者都会承认，具有管理主义气息的改革策略大都是政治决策的产物。”²⁶ 笔者也极力承认，我国城市社区管理体制的改革是地方政府制度供给约束下的强制性变迁过程。但是，笔者还认为，将政府作为唯一研究自变量的做法是不完整的，换言之，绝对强调国家对社会的单向度关系，“忽略了中国改革开放之后社会的发展和变化，根本地切掉了对反向的社会对国家关系以及其间最为重要的社会与国家之间的讨价还价或者互动关系。”²⁷ 社区是国家权力末梢的管理领域，作为国家与社会生活交接的场域，国家权力和社会自治权力是并存的，国家政策意旨和公众社会的自有秩序甚至是社会组织的利益会产生错综复杂的关系。“公共权力的运作实际上是公共权力与社会的互动过程。在这一过程中，不仅公共权力会影响社会，社会发展也会引起公共权力及治理形式的变化。”²⁸

从社区管理的制度背景来看，我国《宪法》和《居委会组织法》²⁹为社区管理领域中非政府力量的发展提供了很强的法律支持。从大多数现实来看，居委会已经成为拥有多重职能，多重角色的社区公共事务的管理单位。有学者用“类行政组织”描述居委会的角色并以政府的强势嵌入为观察点预期该组织的管理职能。但是，这种混合多种社会关系的治理单位事实上是一个可以在多种制度环境中周旋，使用多重治理逻辑管理组织。正如猪口孝所说：“社会为国家所浸侵，另一方面又对国家的介入具有各种价值选择。社会与国家的重叠部分越大，它与国家讨价还价的余地也就相应的越达”³⁰ 国家与社会重叠结构约束下的社区治理情景并不像国家中心论者和社会中心论者想象的那么单纯。对于某些改革案例来说，社区管理过程中，行政单位和自治单位的分离更需要我们从国家和社会的分析框架来描述，解释甚或是预测未来的发展趋势。

²⁶ Jose .Viteritti, Urban Governance and the Idea of a Service Community Proceedings of the Academy of Political Science, Vol.37, No.2, Caring for America's Children (1989), pp.110-121.

²⁷ 邓正来：国家与社会——回顾中国市民社会研究，见张静主编，国家与社会【M】.浙江人民出版社，1998年版，第272页。

²⁸ 徐勇：Governance:治理的阐释【J】.政治学研究，1997年

²⁹ “宪法”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。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居委会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。“居委会组织法”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产生。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

³⁰ 猪口孝：国家与社会【M】.经济日报出版社,1989年版，第92页。

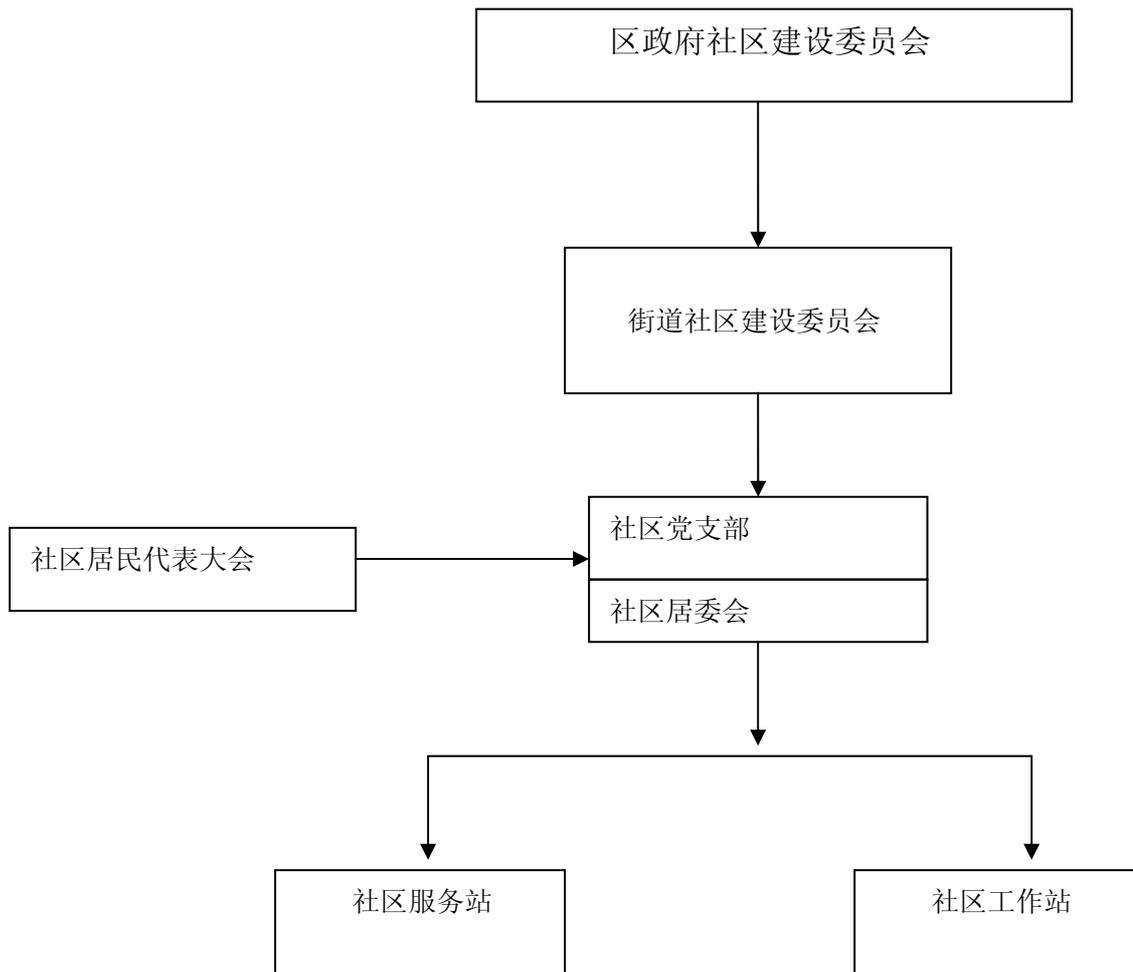
（二）案例概观

对于国家-社会分析框架在当代中国政治现象研究的适用性问题上,他指出:“应该在进一步的研究中变革视角或者改变具体研究策略,首先,应当是对实体建构及解释模式两种趋向加以分殊,进而通过具体的分析打通这两个层面,消除他们之间的紧张关系……国家与社会之间的具体互动关系过程的分析研究……进而通过对这些并非同质性的“国家与社会”的具体互动关系的范例性分析和研究……从而提出中国式的方案……互动解释模式和相关的理论。”³¹在笔者看来,在国家和社会相互分殊的学术常识的指导下,寻求一个典型的个案,将国家和社会从抽象概念关系的辨析层面落实到案例中可以实现操作化的行动者,继而考察他们之间的利益,权利关系,从而提出符合案例情景的针对性解释(理论)是最合理的选择。这从很大程度上避免了国家和社会代表者无法界定的问题,也可以对国家与社会的冲突,国家与社会的合作等规范性判断做出验证。正如 Andrew 所说:“如果中国的研究人员力图发展出一类可以掌控特定事件的国家-社会分析模式,那么,我们就必须挽起衣袖,真正走入特定的历史情景之中。”³²在笔者看来,下一步的任务就是寻找一个具有典型意义的具有检验、生成理论特质的案例。笔者认为,深圳市盐田区的社区治理结构改革就提供了一次很好的研究机遇。

2005 年之前,盐田区的社区管理体制主要还是体现了街居制度的特征。政府为了提高自身的社会统驭能力和治理能力,将社区居委会转化成为一个具有丰富行政、服务职能的基层治理单位。(如下图所示)但是,居委会,工作站,服务站,社区党总支这些看似具有自身职能而且边界清晰的组织其实都是由同样一批管理人员构成并加以管理和运作。

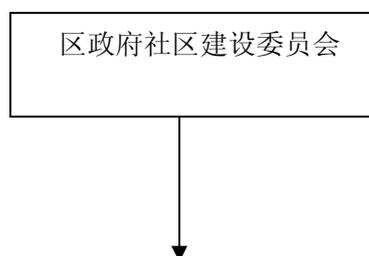
³¹ 邓正来:《国家与社会——回顾中国市民社会研究》,见张静主编,《国家与社会【M】》,浙江人民出版社,1998年版,第288-290页

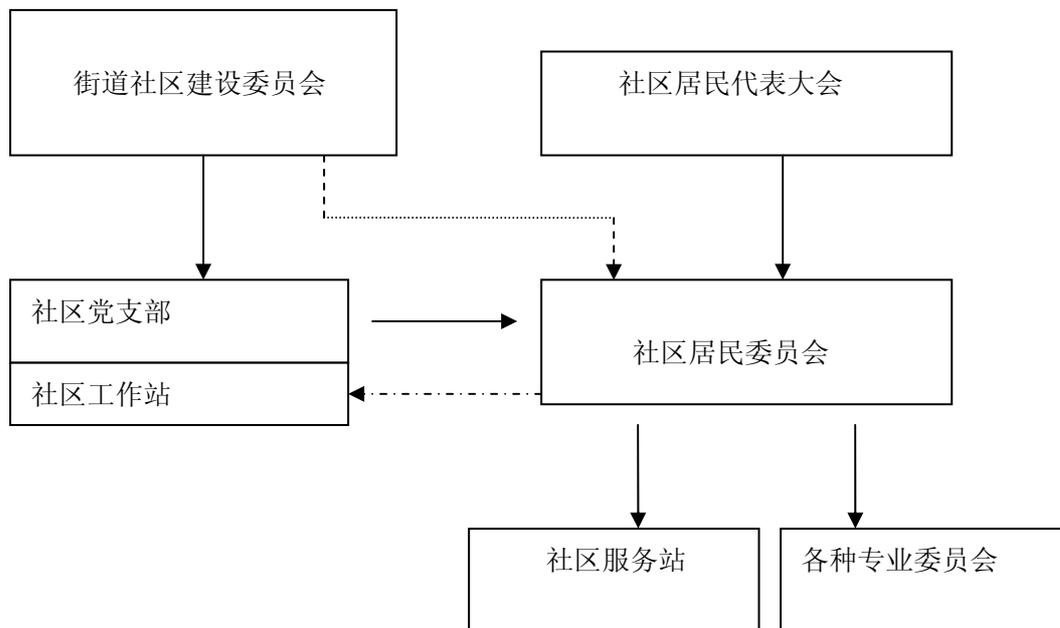
³² Andrew J.Nahan,《Chinese Democracy》,Berkeley: University of California Press, 1985



图（1），会（居委会）站(工作站)合一的社区治理结构

但是，到了 2005 年，地方政府对自己辖区的社区治理结构做出了具有首创意义的改革，这种新式的社区治理结构被称之为“盐田模式”。（社区治理结构如下图所示）





图（2），会（居委会）站(工作站)分离的社区治理结构

（注释：实线代表领导关系，虚线代表业务指导关系）

从社区管理体制的组织结构可以看出，盐田区的居委会现如今不再是社区的行政管理单位，原有的行政职能已经被社区工作站承接了。可以说，行政科层和居委会选举制度为这两个治理行为单位提供了各自的权威来源和行为规则。在社区公共事务的管理过程中，自治组织和行政组织出现了职能分离的状况。国家和社会的关系结构，从更深的层次来说，社区治理规则发生了结构性的变迁。

（三）本次研究的基本假设

为了更好地深入分析研究问题，本次研究力图在前人研究成果及其相关理论的指导下提出研究假设³³，通过研究过程的深入和数据的丰富扩大，我们试图验证或者部分修正早期的假设集合。“研究假设可以定义为从逻辑上推测的两个或者多个变量之间的关系，以一种可检验的陈述句形式表达出来。”³⁴“研究假设是

³³ Creswell(1972)把研究假设分为四种类型：语义替代假设；语义虚无假设；操作虚无假设；操作替代假设。

³⁴ Sekaran,U. 2000,Research Methodsfor Business, John Wiley&Sons, Inc. Wells&Picou 1981,American Sociology: Theoretical and Methodological Structure, Washington D.C.: University Press of America.

表明两个或者多个变量之间关系的一个或者一组陈述句。”³⁵

第一，一般来说，制度供给取决于这项制度所产生的（政治或者经济）收益以及对潜在竞争对手的限制。社区治理制度的设计关系到基层政府的政绩和政策执行效果。所以，笔者确信的一个现实是，基层政府并不想通过改革来弱化自己的政治绩效和管理能力。“政治绩效的直接表现就是国家将自己的意志转化为现实的能力，其基础是国家汲取财政的能力、国家控制其他机构的有效性和国家对于社会的渗透程度。”³⁶恰恰相反，基层政府的改革作为和制度设计都是力图强化自己对辖区事务的控制权。所以，笔者所要求证的第一个假设就是：国家和社会组织边界的调整会给基层政府带来管理收益，当改革收益大于成本，社区治理制度转型的契机就容易出现。

第二，基层政府是社区治理制度的设计者和主要的改革推动者。从更为细密的观察角度来看，政府是由具有差别特征各个职能部门构成的，他们各自具有不同的绩效约束，不同的管理职能和目标。³⁷此外，从 Michael Mann 国家权力类型分类的理论来看，国家权力可以划分为强制权力（Despotic Power）和基础性权力（Infrastructure Power）。“强制权可以不经与社会组织协商直接落在社会之上，强制权与社会的关系往往就是零和博弈关系；基础性权力则不同，它是国家渗透社会，落实政策的柔性权力……也可以看作是与社会可以建构合作关系的权力，国家与社会之间可以是非零和博弈关系。Michael Mann 进一步指出，两种权力相互关联，但不一定具备增长和弱化的同步正相关关系。”³⁸所以说，社区治理制度的改革应该可以看作是政府内部各个职能部门与不同类型权力部门的集体产品。社区管理体制的改革关系到政府职能实现路径，社区公共服务生产方的调整，会涉及到具体管理单位的设置和撤销，具体人事安排的变动等。所以说，改革的成本、收益会在政府内部各个部门之间形成再次分配。如果说，“政治家

³⁵ Mason, E. J. & Bramble, W. J. 1989, *Understanding and Conducting Research: Applications in Education and the Behavioral Sciences*, New York: McGraw-Hill.

³⁶ 泰利斯等著：《国家实力评估：资源、绩效、军事能力》，新华出版社，第 54 页

³⁷ 威尔逊在其著作《美国官僚政治：政府机构的行为及其动因》着重强调了官僚机构的差异性和复杂性。根据官僚机构劳动投入和成果产出的可观察性作为区分标准，他归纳出四类不同的机构类型：“1、生产型组织：付出和成果都可以观察到的组织，例如税收机构；2、程序型组织：管理者可以观察到投入但是不能观察到相应结果的政府组织，例如安全部门；3、工艺型组织：可以观察到成果，但是很难看到付出的机构，例如林业部门；4、应付型组织：投入和成果都很难以观察的政府组织，例如警察局。”威尔逊借助于官僚横向组织类型的区分，向读者展示了一个有区别性组合的管理机构，他们的中心任务不同，部门生态环境不同，外部压力来源不同。

³⁸ Micheal Mann, *The Source of Social Power, Volume II: The Rise of Class and Nation-state, 1760-1914*, New York: Cambridge University Press 1993, P59

和政党的政治利益是制度设计选择背后的主导性诱因。”³⁹那么，这些利益和成本显然要在政治家或者政府部门之间实现再次配置。

所以，笔者所要求证的第二个假设就是：改革的收益和成本在政府内部的分配对具体制度安排和制度运作效能会产生很强的影响。

第三，在很多西方的学者看来“缺少稳固严密官僚制的辅助，公民社会很难成长起来，更不用说，在治理过程中实现国家和社会的相互增权（Mutual empowerment）。缺少合理的规则约束和事业保证，很多管理人员可能会理用自己的个人关系与利益集团结合成同盟共同寻租，从而忘记自己公共利益代表者的身份。”⁴⁰从区政府到社区形成的完整的垂直管理系统保证了政府的指令在外界干扰存在的前提下依然会得到有效贯彻。社区代议制度承载的自治功能主要表现为监督政府工作；反映民意、民情；提供决策咨询。虽然居委会与街道办事处经常出现事务性冲突，但是，在（更高一级的）区政府看来，这种冲突带有建设性，发挥了有效监督的积极作用。社区的行政单位和具有自治功能定位的居委会，这两个机构建立的共时性特征让我们开始思考居民自治制度得以延续的作为基础的行政制度条件。从现实的经验来看，行政权和自治权的同步扩大提升了公共管理的效率和效益。制度冲突显然小于制度合作的收益。

所以，笔者要试着探清的第三个假设是：在社区管理场域中，科层官僚制的完善有利于社区自治和社区组织的发展。

The analytical framework toward transition of Community governance
-- Applicability of "State and society" analysis approach

Wang Wei

(Sun Yat-sen University, Guangdong GuangZhou 510275)

[Abstract]: Reforming the urban community governance system is not only an important task of state-building, but also to satisfy the growing civic demands of

³⁹ Lijphart, Arend and Carlos H. Waisman (1996), 'The Design of markets and Democracies: Generalizing across Regions', in Lijphart and Waisman (eds) *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, CO: Westview Press, p244

⁴⁰ Xu Wang, *Mutual Empowerment of State and Society: Its nature, Conditions, Mechanisms, and Limits*, *Comparative Politics*, Vol.31, No.2. (Jan., 1999), pp.231-249

public service by citizens. Reviewing the existing research of community governance transition, domestic researchers have created three competitive theories: civil society explanation model; state-building theory as well as network governance theory .The author believes that on the basis of previous studies, It is more proper to take "state-society" (state-society relationship) as the analytical model explaining the certain phenomenon happened in community governance sphere. If we make research about the relationship between government and social organizations, we would find more true knowledge.

[Key words]: Community, Community Governance, Unit system, State-society, State fragmentation