

# 基层社会治理的双重背离现象及其探源

郭伟和

(中央民族大学民族学与社会学学院,北京 100081)

**摘要:**基层社会治理长期存在着象征体系和客观事实的背离现象,一方面中央不断加强居民自治和协商民主,另一方面各级城市和区街政府却在不断强化社区居委会的公共管理职能和专业服务体系。再加上居委会任务的群众性和多元性,使得居委会干部不得不偏离区街政府的规范化管理体系,发展人情机制、建构积极分子网络,通过特殊联带关系进行治理。基层社会治理的双重背离问题背后反映出我国国家权威类型和治理体系停留在卡里斯玛类型和行政发包制。解决基层社会治理的双重背离问题需要国家权威类型和治理体系的法治化转变。

**关键词:**基层社会治理;国家治理理论;双重背离现象;行政发包制

**中图分类号:**C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2018)01-0097-10

**DOI:**10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.01.011

## Double Paradoxes of the Grass-roots Social Governance and its Origins

GUO Wei-he

(School of Ethnology and sociology, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

**Abstract:** The difference between symbolic fact and objective fact lasts for a long time within grass-roots social governance. On the one hand, central government pays more attention on residents self-governance and deliberate democracy; on the other hand, local governments take public management and professional social service as their concerns. In addition, the multiplicity and popularity of its tasks result in the residents committees distracting from regular public management to develop informal joint relationships and construct positive members by which to govern the community. Behind the double paradoxes is a more complex problem that the authority type and governance system of our country are still charismatic authority and administrated contracting-out system. The solution to the double paradoxes is to change the charismatic authority and contracting-out system.

**Key words:** gross-roots social governance; state governance; double paradoxes; contracting-out system

收稿日期:2017-12-06

**基金项目:**国家社会科学基金后期资助项目“国家动员与社区反应——泥河村社区治理60年”(15FSH003);中央民族大学“双一流”建设项目

**作者简介:**郭伟和,男,中央民族大学民族学与社会学学院教授,博士生导师,主要从事社会工作理论、社区治理、社会政策研究。

有关中国基层社会治理的研究有许多不同的理论范式,比如流行压力性体制框架<sup>[1]</sup>和国家与社会分析框架及其争议<sup>[2]</sup>,再比如著名的“结构—制度”分析框架<sup>[3]9-16</sup>和“过程—事件”分析框架<sup>[4]138-154</sup>的争论。但是以往的这些争论主要是围绕着基层社会/政府这个研究单位开展的认识论和方法论的争论,这些争论都假定基层社会/政府存在一定程度的实体相对自治,我们无非是用什么方法来研究认识基层社会/政府的治理结构和行动策略问题。直到有学者引入了法国社会学家皮埃尔·布迪厄的理论,开始关注中国基层社会治理中的表达性事实和客观性事实的差异问题<sup>[5]66-95</sup>,人们才跳出了关于基层社会单位客观实体的本体论假定,关注中国基层社会治理中的话语实践问题。然而,在话语实践的研究框架中,虽然转到了象征体系对社会事实的建构过程研究,但是因为缺乏一个纵向的国家层级关系的理论框架,从而使得象征体系和社会事实的建构过程,容易滑到要么是多元话语分析的相对主义<sup>[6]239-285</sup>,要么是只强调实践逻辑或者说行动逻辑问题<sup>[7-9]</sup>。本文在接续黄宗智先生提出的表征和客体的分离概念框架基础上,引入最近几年学术界有关中国国家治理的权威类型和政府间关系的研究成果,来分析当前中国基层社会治理的国家方针政策—基层政府管理—社区治理实践的双重分离现象。虽然我们沿用了黄宗智提出的表达事实和客观事实分离的概念,但是我们并不放弃二者的辩证关系,仅仅分析实践逻辑问题,而是试图深入分析表征体系和客观实践过程分离的原因,并尝试在基层社会治理研究中,引入纵向的国家治理体系分析,把微观分析和宏观分析结合起来,提出解决问题的方向和出路。

需要说明的是,本研究主要关注的是有关基层社区秩序构建的国家治理理性的表达体系和多层级政府治理结构导致的实践偏离问题,暂时不讨论横向的政府部门之间的权力关系问题,只是到最后部分才涉及横向的权力关系问题。又因为我国长期以来是中国共产党一党执政的民主集中制政治体制,所以我们在行文中并不区分中国共产党的施政方针和国家权力机关的执政手段的分别,当然这难免会给人混淆了党、政关系的印象。另外,本研究也不关心社区治理模式类型概括和具体问题解决,而是盯住习近平提出的“四个全面”战略布局中提出的社会主义民主法治治理理念的基层落实这一重大理论和实践问题,所以也难免给人缺乏操作性的印象。

## 一、从社区治理的表征和客体的背离到国家治理理论 ——认识中国基层社会治理的理论框架的进展

在20世纪90年代后期,张静的研究围绕着乡镇政权在国家和乡村社会中间形成的利益组织化模式而展开,她主要采用制度主义的分析方法,试图分析乡镇政权在接受上级政府委托和授权进行社会治理和经济发展的过程中,如何和村级干部结盟来控制已经渐渐受到市场机制拉拢的村民经济和政治行动,逐渐形成了一种在国家和村民之间制造隔阂的利益结构,导致乡村政治社会秩序的不稳定状态<sup>[3]288</sup>。然而,孙立平的研究则表明,貌似乡村社会充满了不满和抗争,为什么国家的治理方针屡屡都得以贯彻落实?他通过过程—事件分析得出结论,认为这主要是由于基层政府采取了非正式执行策略,通过动员其他乡村社会的传统资源,结合国家的正式权威,实行软硬兼施的行动策略,从而实现了国家意志的贯彻落实<sup>[4]138-154</sup>。面对既有认识论和方法论的争论,也掺杂着立场和观点分歧的两大流派,有人试图调和折中这个分歧,提出了多元话语分析的主张。谢立中认为,不管是结构—制度分析,还是过程—事件分析,都是一种特定的受话语规则和策略限制的分析方法,并不存在谁优谁劣问题,因为社会现实并不是唯一客观的现实,而是“作为言说者的我们运用一定的话语(概念、陈述、修辞和主题)策略建构起来的,是一种‘话语性实在’。”<sup>[6]268</sup>从终极意义上,我们同意谢立中的观点,社会现实都是一种社会建构的话语性实在。但是,在一个特定的历史语境下,我们就不能说哪种研究策略形成的结论无所谓优劣,都只是一种话语而已。如果这样,就会陷入所谓的相对主义的泥潭,无法进行严肃

的学术讨论。

为了避免陷入极端后现代主义的相对主义泥潭,黄宗智先生借鉴布迪厄的理论提出了迈向社会实践历史过程的分析方向<sup>[10]83-93</sup>。黄先生分别在中国清代的民法司法实践转变<sup>[11]1-19</sup>和中国革命的实践历史研究<sup>[5]66-95</sup>中提出了表达性现实和客观性现实的背离现象,并绕开这一背离现象,发现了中国社会历史中的实践逻辑或实践理性,从而区别于西方国家流行的韦伯主义下的普遍的形式理性。他认为在表达性现实和客观现实的背离下面,是中国司法实践的道德实用主义<sup>[4]8</sup>,以及中国革命用阶级话语开展的表达主义政治<sup>[5]88</sup>。在黄的方法论中,他绕开了结构—制度和过程—事件的争论,这个分歧更像是西方社会社会科学争论的结构和行动之间的关系。正如布迪厄所说的,客观结构主义和主观行动主义的争论都可以通过行动场域中的资本分布以及行动习性而联系起来,客观结构要靠行动习性来建构,而主观行动也是受客观结构塑造的行动习性<sup>[12]</sup>。所以,黄宗智认为,制度结构和行动实践两者不是截然分开的,而是互相建构的。其实,正如张静所言,她所分析的制度也不是死的书面制度,而是包括正式和非正式的各种实际起作用的制度<sup>[3]11</sup>。而孙立平也一再说,他的过程事件分析主要是分析各种正式制度的非正式运作,只不过他认为只有在一个展开的实践过程,才能通过事件发现人们是如何把正式制度和非正式运作的机制结合起来的,进而逐渐实现制度的转变机制<sup>[8]3</sup>。由此看来,张静和孙立平的分歧也不如表面上看起来的那么大,关键是我们通过什么方法去分析正式制度和结构对行动实践的影响。而黄宗智和孙立平提出的实践导向的社会科学分析方法,正是呼吁我们走向关注制度和结构的实践形态。但是,进入实践形态的社会分析,就会发现存在新的分歧,黄宗智关注的是历史上特定领域的社会实践逻辑的理论概括<sup>[10]87</sup>,而孙立平关注的则是国家权力在基层社会的实践过程、机制、技术和逻辑<sup>[8]</sup>。不管是关注历史上特定领域的社会实践逻辑,还是关注国家权力在基层社会的实践过程、机制、技术和逻辑,在他们的分析中,都回避了制度和结构的强制制约,而仅仅关注基层实践逻辑和机制问题。这固然有其学术价值和经验研究的贡献,然而总是让人感觉把制度和结构当作背景对待是不够的。实际上,在布迪厄的实践理论中,并不是把制度和结构当作背景变量来对待的,而是作为一种场域结构的客观力量通过一种实践机制把它和话语符号以及主观结构整合起来的。当然,布迪厄实践理论也存在一个问题,他用相互区分的多层场域概念回避了国家和阶级等宏大制度和结构问题。近年来,西方社会科学界又在呼唤把国家和制度带回来<sup>[13-14]</sup>,分析宏观结构和制度变量对微观实践过程的影响问题,而又避免陷入功能主义的循环论证模式。这个理论流派对研究基层社会治理启示就是,当前基层社会治理研究都缺少一个立体的国家结构理论,来容纳制度的多层次结构性。他们都把国家制度化约为基层政府及其制度规则,但是国家是个多层次的结构,不同层级的政府间的权力分配和互动关系,也应该纳入研究范围,因为它影响着国家和社会的互动关系问题。基于最近几年有关国家层级关系理论的进展,我们可以把多层级的国家结构关系纳入基层社会治理困境的分析范围。

按照曹正汉的说法,最近几年在研究国家治理问题上,有三个理论引起了人们的广泛关注,它们分别是:周黎安提出的“行政发包制”模型;曹正汉提出的“中央治官、地方治民”模型;周雪光提出的“帝国的治理逻辑”<sup>[15]</sup>。这三种理论都是处理政府间关系的。周黎安认为,当下中国政府间关系可以概括为行政发包制,也就是说在行政科层结构的统一权威之中,纳入了一个准市场化的内部发包制。它具有如下特征:第一,在行政权分配上,委托人拥有正式权威和剩余控制权,而承包方则被授予执行权和决策权;第二,在经济激励上,承包方拥有剩余索取权和强激励机制安排;第三,其内部控制不是科层制应该采取的程序和规则控制,而是一种结果导向的、人格化的责任机制,这就导致承包方拥有较多的自由裁量权<sup>[16]</sup>。这种混合的组织体制,大大改变了行政科层制的运行规则,它不太注重程序和规则,更强调的是目标达成的效果导向。为此,它赋予下级承包方政府以较大的自由裁量权和强激励机制,这就容易导致公共管理的社会不满,增加治理风险。为此,上级政府保留着最终的控制权,通过审

批机制、考核机制和任免机制等,来控制下级承包方的行动。这种治理模式对于集中力量完成一件大事是非常有效的。然而,这种政府治理模式如果面对的是多部门、多任务的公共事务问题,就会出现如何调动各个部门完成多个任务目标的难题。因为,它不是按照规则和程序办事,而是需要集中资源和精力来完成多个任务,但是承包方的时间和注意力是受约束的,所以只能根据委托方的发包任务进行优先排序和行动取舍。这就导致国家治理能力的非均衡发展。也就是说,国家治理的具体效能不是受一般制度和规则的均衡调节,而是受具体的行政发包的任务目标排序和相应的激励和控制机制的影响。这个研究告诉我们基层社会治理不是看国家的法律和规章制度,而是看行政发包的具体清单和激励监督机制。这就把上述黄宗智提出的表征性事实和客观性事实的分离现象背后的机制和原因揭示出来。

周黎安试图把他的行政发包制扩展到历史分析,有人对此提出了不同意见。周雪光认为行政发包制不同于传统帝国的逻辑,因为传统帝国统治逻辑主要表现在中央政府掌握公开名义的权威并对地方政府进行委托授权,地方政府则通过变通和非正式执行等实质性权力来灵活治理,随着地方变通和灵活执行严重偏离中央权威趋势,产生的管理风险加剧将会导致委托方“以实正名”——中央政府收回权力,由此导致了中央和地方之间的权力的收放循环逻辑<sup>[17]</sup>。这样,在周雪光有关帝国治理逻辑的分析框架中,虽然也强调了名、实关系的背离现象,但是相比黄宗智的表达性事实和客观性事实的背离理论框架,周雪光加入了名、实背离背后的帝国组织结构层级关系之间的委托代理问题,这就把名、实关系的分析框架和行政层级的分析框架结合起来。周雪光进而把中央威权和地方分治的分析框架应用于当代国家治理制度分析<sup>[18]</sup>,在此基础上,他和练宏提出了控制权分配分析框架来解析当代国家治理模式<sup>[19]</sup>。控制权分配理论框架已经和周黎安提出的行政发包制中的分析框架非常接近,二者都是借鉴产权经济学的不完全契约理论。只不过周黎安认为,就当下的威权体制而言,中央政府作为委托方始终掌握着剩余控制权,只是把行政任务目标和激励机制下放给地方政府。而周雪光和练宏则认为上级委托方和下级管理方以及基层代理执行方可以就行政目标设定权、检查验收权和激励奖惩权等进行多种分配组合,从而形成不同的组织结构形态,行政发包制只是其中的一个组织结构类型。

文章认为周黎安的行政发包制较为恰当地概括了当代中国国家治理模式的常态,因为在当代中国,随着国家权力技术的精细化,它可以通过及时通讯系统和财税系统来统一调配军事武装力量和财政资源,从而永久地控制权威性力量;也可以通过数字化管理落实目标责任制,解决曹正汉所说兵民分治和官民分治问题,实现中央治官和地方治民的治理格局<sup>[20]</sup>。这些都是传统社会所不具备的治理技术。然而,虽然行政发包制可以达到总体降低治理风险和治理成本的目标,但是它却容易导致国家治理能力的非均衡分布,在国家重视和并且能够激励地方各级政府竞争的事务领域,就能实现治理效能的提高;反之如果不能列入国家发包单的优先顺序且得不到地方政府积极竞争的事务领域,那就只能是定在纸面上、挂在口头上,出现名不符实的背离现象。所以,行政发包制为我们提供一个分析何以基层社会治理能够名实相符,又何以名不符实的概念框架。下面,我们将运用这个概念框架分析当下中国城市基层社区治理的双重背离特征及其背后的原因。

## 二、中国基层社会治理的双重背离现象——以城市社区治理为例

自从1954年颁布《城市居民委员会组织条例》以来,城市居民委员会组织一直都是作为群众自治组织来定位的,包括1989年通过的《城市居民委员会组织法》(试行)依然确认了居民委员会作为一种居民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织属性,其成员只是辖区居民选举出来协助政府工作的半正式人员。然而,长期以来,城市居委会都在争取获得基层政府的更多授权,强化自己的权威

身份,扩大自己的资源来源<sup>[21]</sup>。但是,直到2000年以前,基层社区组织并没有合法身份进入政府的行政体制,借用黄宗智关于传统农村社区基层治理人员的说法,始终是以一种准正式身份参与基层社区治理<sup>[22]</sup>。不过,这一状况随着2000年中办23号文件转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知下发得到改变。2000年以后,各地城市开始通过公开招聘的办法,推行社区专职工作者制度。专职社区工作者身份标志着城市居委会干部由一种自愿和义务性质的准正式身份,转变为正式的职业工作者。<sup>①</sup>但他们同时又是经过社区选举程序选出的社区自治组织的群众领袖。所以,这就出现了社区工作者的身份背离——名义上的社区自治组织领袖,实际上的街道办事处招聘的社区工作者。这其实是社区居委会干部的一种名实背离的尴尬身份。

随着2008年《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》的推行,各地又开始鼓励社区专职工作者通过社会工作职业水平资格证书考试,转为社区社会工作者,成为一种专业身份。<sup>②</sup>专业身份的转换表面上似乎是改变了社区工作者的行政隶属身份,但是这只不过给社区工作者增加了一些补贴利益而已,实际上他们的工作方式依然受街道政府的行政命令,并无多少专业判断和实践的自主性。更为关键的是,不管他们是否考取社会工作职业资格,这些新的职业身份都和居民委员会组织法规定的居民自治组织的自愿工作身份相违背。一方面是国家法定的居民自治身份,一方面是街道聘任的具有专业社会工作资格水平的职业社区工作者,到底哪种身份才是他们的实际行动角色,他们应该对投票选举他们的社区居民交待,还是应该向聘任他们的街道政府办事处交待?那要看谁掌握着资源,并能施加实际的监督激励权力。

对社区工作业务定位产生重要影响的是2006年国务院颁布的《关于加强和改进社区服务工作的意见》,该《意见》促使各级政府加大了对社区公共服务设施的投入和建设。但是该意见对公共服务的内容规定主要是社区就业服务、社区社会保障服务、社区救助服务、社区卫生和计划生育服务、社区文化教育体育服务、社区流动人口管理服务、社区安全服务等七类行政管理服务。文件最后指出,“地方各级人民政府和有关部门要帮助社区落实开展公共服务的资金、场所和人员,对社区组织开展的互助性服务、志愿服务和社会力量兴办的微利性商业服务给予政策和资金扶持;对社区营利性商业服务要积极引导向产业化、市场化发展,充分发挥行政机制、互助机制、志愿机制、市场机制在社区服务中的作用。”这个新规定的后果就是,对于北、上、广这些大城市,可以趁机充实基层社区居委会的公共管理职能,把本来城市居民委员会组织法规定的协助街道和上级政府职能部门完成各项任务的职责转变成社区居委会的日常常规性工作。而居民委员会组织法规定的办理社区公共事业职责却没有专项经费落实,只是规定给予政策和资金扶持。这进一步导致了社区居委会的功能转向了常规公共管理服务职能,日益淡化了居民自治的性质。2011年以来中央强调社会管理体制创新,各地纷纷学习借鉴北京东城区的经验,推行城市社区网格化管理模式,<sup>③</sup>进一步细化了社区管理的空间单元和信息收集系统,强化了社区居委会组织的公共管理职能。

为了弥补基层社区的专业服务资源的不足,并把社会工作专业结合到社区管理中来,2012年民政

<sup>①</sup>比如北京市在2000年颁布实施了《北京市社区事业干部管理指导意见》,规定社区居委会主任、副主任和委员当选后和街道签订聘任合同,纳入事业编制管理。但是2002年颁布实施《北京市社区专职工作者管理意见》又取消了他们的事业编制干部身份,将其仅仅当作街道聘任的专职工作者。

<sup>②</sup>比如2008年北京市颁布施行了《北京市社区工作者管理办法(试行)》,取代了原来的《北京市社区专职工作者管理意见》,强调社区工作者一般要持有国家社会工作者职业水平证书,但是有关社区工作者的职责范围和考评奖励机制的规定依然是围绕着街道政府的中心展开。

<sup>③</sup>《北京东城区探索网格化社会管理新模式》,《北京日报》2011年6月2日。<http://news.sina.com.cn/c/2011-06-02/041622572749.shtml>

部和财政部出台了《政府购买社会工作服务的指导意见》,2013年民政部和财政部又颁布了《关于加快推进社区社会工作服务的意见》,号召通过社区、社会组织、社会工作专业人才联动的机制,建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的新型社区服务管理机制。而社会工作服务的主要领域“在城市社区重点开展针对老年人、未成年人、外来务工人员、残疾人和低收入家庭的社区照顾、社区融入、社区矫正、社区康复、就业辅导、精神减压与心理疏导服务。在农村社区以空心村落、空巢家庭、留守人群为重点,为留守儿童提供生活、学习、心理和安全等方面服务,为留守老人提供生活照料、代际沟通、精神慰藉、文化娱乐等方面服务,为留守妇女提供安全教育、技能培训、能力提升、关系调适等方面服务。”这实际上是试图把原来遗漏的针对社区居民的福利性服务,通过政府购买服务的新公共管理机制重新得以恢复。通过政府购买服务在社区推行社会工作专业服务,改变了20世纪90年代中期以来有关社区服务的各项文件中体现的由社区居委会组织通过产业化、市场化发展居民服务的思路。政府购买社会工作专业服务虽然弥补了2006年《关于加强和改进社区服务工作的意见》对社区福利性服务的遗漏,有利于社区居民福利性需求的满足,但是这个做法依然和《城市居民委员会组织法》规定的通过居民自治组织“办理本居住地区居民的公共事务和公益事业”、实行居民自我服务的精神相背离。

当然,中央也会间隔地下发文件,象征性地强调基层社区的民主自治属性和功能,比如2010年中办、国办印发了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,再次强调社区居民委员会的居民自治组织性质。但是这个文件也承认了社区居委会可以招聘社区专职工作者,只是并没有说清楚社区专职工作者是由居委会招聘,还是街道招聘。因为到目前为止,社区居委会不具有法人地位,也没有独立的财政来源,<sup>①</sup>所以实际上不可能独立招聘专职工作者,这等于默认了街道聘任专职工作者到居委会工作的机制。而且在这个文件中,进一步强调了社区公共服务设施的范围和性质,依然忽略居民福利服务设施的建设工作。这样一种模糊不清的规定提供了地方各个城市政府选择性执行的空间,他们可以根据地方城市管理的张力和焦点问题,来强化城市居委会的公共管理职能和服务功能,忽略城市居委会的自治功能。

2015年7月中办和国办又颁布了《关于加强城乡社区协商的意见》,以回应年初颁布的《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》,从协商内容、协商主体、协商形式、协商程序和成果运用等五个方面做了详细规定。与此同时,2015年民政部和中组部还颁布了《关于进一步开展社区减负的通知》,通过中央政策来约束和消减地方政府对社区居委会施加的行政压力和负担。这两个文件表明,现行中央的社区治理精神依然强调民主自治,也表明当下的城市社区治理偏离了居民自治的精神,因此才通过比较具体的操作化程序来推动基层社区民主协商。于是一些学者开始观察到与此相关的一些基层民主自治的形式,明确提出中国城市社区治理代表了新型治理模式,正在走向所谓的参与、协商、共治的治理模式<sup>[22]</sup>。但是,对此结论并不一致,也有学者根据地方经验,提出当下城市社区治理实际模式恰恰是行政有效、治理无效的状况<sup>[24]</sup>,或者说是一种行政吸纳社区治理的模式<sup>[25]</sup>。

2003年以后随着城市商品房小区的迅速开发扩展,中国城市社区组织结构出现了新情况。商品房小区的出现导致业主委员会和物业管理公司两大社区组织出现,从而对原来的居民委员会产生了一

---

<sup>①</sup>2017年10月1日生效的《民法总则》明确了村(居)民委员会具有基层群众性自治组织特别法人资格,为解决基层群众性自治组织统一社会信用代码问题提供了法律依据。11月3日,民政部在北京市东城区东华门街道韶九社区举行了全国首张基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码证书颁证仪式。民政部党组书记、部长黄树贤出席仪式并颁发证书。另外,北京、上海、成都等城市也都规定由政府设立社区专项基金,用于社区发展的各个专项活动。这些新制度都在基层社区组织的实体化道路上迈出了重要的一步,但是目前社区居民自治组织仍然缺乏独立财产来源和具体的自治范围,难以充分承担社区自治的职责。

定的冲击,也带来了社区治理模式的改变。社会学家敏锐地注意到那里生长着中国的新兴中产阶级生活模式<sup>[26]</sup>,发展着新型社区治理模式。通过对居委会、物业公司和业主委员会之间的互动关系的个案研究,有人认为当前商品房小区的社区治理已经出现了市民社会形态的参与式治理的特征,只不过还不是制度化形态,而是一种权宜性和耦合性参与治理特征,但是它已经开始突破传统的行政命令模式<sup>[27]</sup>。而郭于华、沈原等人对新型业主抗争性政治的研究,则表明城市新兴有房阶级正在突破社区行政体系,开始凭借其经济地位和专业知识,出现自主行动的趋势<sup>[28]</sup>。这些研究似乎表明,要想突破城市居民委员会的行政化和专业化趋势,拉回城市社区自治功能,需要培育新型社区组织,通过社区组织结构生态的改变,才能有所成效。

当然,对于老旧居民区和混合居民区,如果没有物业公司和业主委员会组织,是不是社区居委会就一定沿着街区政府市政管理功能而日益的行政化呢?最近的一个研究通过具体而微地方性实践知识的提炼,发现社区居委会面对街区政府行政压力,也不是完全认同行政管理职能,而是通过发展人情网络来完成一些需要动员居民和协调居民关系的任务。也就是说,尽管总体上社区管理体制走向了窗口式规范化行政管理风格,但是相当一部分社区管理的任务却是需要通过居民动员参与和协调居民关系才能完成,这就导致社区居委会人员不能按照科层结构下的标准程序进行管理,而必须建立居民关系、发展积极分子网络、建构人情机制等偏离行政管理模式的做法来完成任务<sup>[29]</sup>。

总之,我们发现当下中国城市社区治理存在着双重背离特征:第一,是国家的立法和中央的文件都规定城市居委会是一种居民自治组织,应该实行居民自治和协商民主;第二,在各个地方城市街区政府实际政策落实中,都是选择性执行中央政府相关文件中提出的社区公共管理职能,推行居委会成员的职业化和专业化发展,也通过政府购买服务发展社区专业服务,但是并不支持社区居委会的自我管理和自我服务职能;第三,因为社区管理的具体业务涉及居民动员和居民关系的协调,这使得社区居委会不能完全按照规范化行政管理模式进行社区管理,必须发展居民关系和人情网络,培养积极分子,通过社区人情机制来完成任务,从而又偏离了街区政府行政吸纳的趋势。

### 三、何以出现城市社区治理双重背离现象?

为什么当前城市社区治理出现了双重背离的现象,既偏离了党和国家提出的民主法治的治理精神,又偏离了地方政府强调的规范化公共管理和专业服务要求呢?这其实就是周雪光、周黎安、黄宗智等人提出的国家治理社会中的名、实关系的背离和相互转换的问题。一方面中央政府掌握着权威资源,并提出现代民主法治的治理精神来获取公众的合法性认可;另一方面在落实政治合法性的过程中又需要借助于各级地方政府,并给予层层授权委托,这样就导致基层政府通过多目标筛选机制对上级任务进行优先排序,有选择地执行。于是政策话语层面的民主法治精神能否落实到地,就取决于这一关涉国家政治合法性的重大原则能否作为地方各级城市政府关注的优先目标,以及这一目标是否被纳入日常的检查落实机制,并被列为地方各级政府的考核激励机制。下面,我们就从国家治理体系的政治合法性的来源转变以及地方治理目标的优先排序和检查落实机制等方面,来分析民主法治精神为什么难以落地。

中国共产党是一个由革命党转换而来的执政党,所以其政治合法性最初是由其革命成功的超凡功绩产生的。为了把中国共产党的丰功伟绩转变成治理合法性,中共在历史上通过树立党的权威人物等手段,来实现权威的人格化,培养出马克思·韦伯所说的卡里斯马权威类型(魅力型权威类型)<sup>[30]</sup>,并在后期社会主义建设时期,继续通过各类政治道德模范的塑造来不断地强化这一政治教化模

式<sup>[31]</sup>。这种做法一直延续到1978年,随着邓小平的再次复出,才开始提出要反对个人崇拜,建立民主法制。然而,现实中,树立政治领导人的个人威信,依然是方便贯彻落实各项方针政策的具有较强惯性的政治手段。只不过,随着革命历史的远去,中国政府需要新的超凡业绩来建立执政的合法性,经济发展的超凡业绩就成为取代革命成功的象征体系,成为新时期国家治理的政治合法性的重要来源。按照邓小平的说法,“发展才是硬道理”,只有通过解放生产力,增强综合国力提高人民群众的生活水平,才是社会主义的本质。<sup>①</sup>虽然由革命功劳转变为经济成就,然而,国家治理的合法性的建立模式依然是一种卡里斯玛类型,需要借助于超凡业绩来维持,还没有转变到通过民主法治过程来获得法理性权威模式。在国家权威主要通过经济领域的超凡业绩来建立的权威模式下,地方各级政府的执政目标也就把城市建设和发展当作了优先目标,而且为了完成这个优先目标,就会自然地忽略或者次优摆放其他执政目标。这不是说国家不重视民主法治建设,而是说在一个多任务多目标的委托—代理系统,下面各级政府的注意力和精力有限,必然要对委托方授权的目标进行排序和选择,而在排序和选择过程中,自然是根据上级政府的考核激励的指挥棒来运行<sup>[32]</sup>。

当地方各级政府的常规工作围绕着上级政府的考核激励的指挥棒,集中开展城市开发和建设,保经济增长和社会稳定秩序时,关系到国家治理的合法性来源的民主法治这个重大议题自然就很难得到持续而扎实的贯彻落实,更多是通过一些短期的项目做一些表面形式应付一下。当然,地方各级政府不重视民主法治,并不等于基层百姓没有要求要表达他们的呼声和意见。当他们缺乏公开合法的体制内渠道来表达诉求和维护权益时,他们自然采取了“问题化”模式,通过扭曲的方式,来纠缠、赖上政府,谋取特殊的利益<sup>[33]</sup>。如果这种体制外的通过弱者的方式进行抵制性抗争演变规模扩大,就会引起中央政府的重视,把社会管理体制和民主法治建设摆上日程,并通过运动式手段,来进行专项治理<sup>[34]</sup>。所以,我们会看见,每过几年,党中央和国务院及有关部门就要发文件强调依法治国和推行社会主义协商民主,落实基层社区的协商民主和居民自治,并通过媒体报纸和各级部门进行运动式专题宣传和动员。但是,运动过后,城市管理依然恢复到经济发展和社会维稳控制的常规渠道。

#### 四、如何解决双重背离困境:需要国家权威类型和治理体系的法治化转变

现在我们已经清楚,有关基层社区治理的双重背离问题背后涉及国家权威类型问题以及国家治理体系问题。在上世纪90年代末期已经有人提出,破解政策执行的变通带来的选择性执行和名实分离问题,主要在于改变压力型体制和基层政府的授权来源<sup>[1,3]</sup>。然而进入21世纪之后,我国国家治理的演变方向,并没有调整国家权威来源的类型,而是沿着强化政府间委托—代理关系的行政发包制以及目标考核责任制等技术化方向进行改革。这进一步导致我国国家治理中混淆了政治和行政的区别以及行政管理和市场契约的分别。周雪光、冯仕政等人的研究都指出,我国现在的国家权威类型停留在卡里斯玛魅力型权威状态,只是由一种革命丰功伟业转变到了以GDP为中心的经济赶超模式<sup>[31]</sup>。这意味着,我们国家的政治类型或者说国家理性还没有转到一种靠民主制度来进行授权和依法治理的政治类型。在国家权威类型没有转变到法理性类型之前,我们的政治治理就依然和行政治理难以区分,主要靠一种自上而下的行政发包任务和考核激励机制来推行政治方针和保障政治权威。只不过,我们在治理行政科层体系的手段方面,正在由政治教化模式转向了经济契约模式,通过比较精细的数字化手段来进行目标结果导向的精细管理<sup>[32]</sup>。这种新公共管理手段,一方面提高了各级政府的政策绩效,从而维护政府提出的超凡经济业绩的权威来源;但是另一方面却导致行政规则和市场契约的混淆,进

<sup>①</sup>邓小平1992年1月18日到2月21日的南方讲话。

而导致民主法治进一步被架空。

因此,我们认为,基层社区治理的秩序问题,从根源上需要反思我们的国家权威类型和治理模式问题。党的十八届四中全会再次强调了依法治国的方针,全面依法治国也被纳入习近平总书记提出的四个全面的战略布局。这是一个英明的决策,中国共产党已经建党接近100年,中华人民共和国也已经有60多年的历史,我们已经由一个革命党转变为执政党,党和国家的权威类型需要由卡里斯玛魅力型向法理型转变,通过民主获得权威授权;国家治理的手段也需要由目标数字管理转变为过程规则管理,用规则引导行为作为治理的基础手段,把结果调控作为次级调控手段。只有国家权威类型转变法理型,国家治理手段转变为通过规则调控为主、结果调控为辅助,一种新型的民主法治秩序才能在基层社区落地生根。

为了实现国家治理体系和治理能力的现代化目标,当务之急是如何改革政府之间的多层级行政发包制及其对应的目标考核责任制这一具体的行政治理体制。行政发包制和目标考核责任制似乎是推进了我国政府治理的数字化和精细化,强化了上级政府对下级政府的调控能力,并通过它促使基层政府完成对基层社会的治理任务。但是行政发包制和目标考核责任制破坏了公共管理的规则,用一种目标结果的管理代替了过程规则的管理,一方面提高了行政效率,但是另一方面却架空了民主法治的贯彻落实。公共行政并不应该像私人企业管理那样为了追求效率而牺牲掉规则和程序,公共行政效率应该以对规则和程序的尊重为前提的,建立在民主授权和法治约束基础上的。而要改变公共行政为了单纯追求效率而架空民主法治程序规则的状况,关键是要改变地方各级政府的授权来源。行政发包及其目标责任制依靠的是自上而下的单一授权来源,这在一个单一政府体制下是可以的。但是在一个多层级政府体制下,地方各级政府除了接受上级政府的授权和对上级政府负责,还要对本级治理范围的公众负责和接受他们的授权。目前的行政发包制及其目标责任制恰恰忽视本级治理范围的公众意见的集合表达和授权,而只是强调对上级政府的负责和权威来源。所以,改变对行政发包制的过度依赖,其实是重新思考多层级政府治理体制中上下一左右的权威关系问题。也就是说,目前的政府治理体制改革要强化同级政府不同政府部门之间的权力来源和委托—授权关系,适当弱化上下级政府之间的授权关系。要让同级的人大、政协和基层居民组织等发挥对同级政府的授权和监督考核机制,而不是事事都要通过行政发包制来靠上级政府授权和监督考核。只有这样,地方各级政府才能逐渐改变为了完成上级发包的行政任务而选择性执行那些涉及自己的升迁大事的硬任务,口号式应付一下那些事关国家治理现代化转型的民主法治问题。

在改变行政发包制和目标考核责任制之前,一种次优的选择是把基层社会治理的协商民主法制化保障纳入各级政府的考核目标,优先于维稳控制的考核目标。通过基层协商民主来进行社区治理创新首先就要允许出现社区矛盾的公开化,而不是通过各种维稳力量来控制 and 压制社会矛盾;其次,要培养社区居委会干部领导协商民主的能力,一方面通过文化敏感性训练,来培养社区居民领袖的民主意识和权利意识,另一方面通过参与式培训来增强他们的民主程序和技术的能力;最后,各级政府尤其是基层政府要把社区协商民主发育作为其考核激励的重要目标,优先排序,放在经济发展和稳定的前面,这样才能引起他们的积极性,对基层社区协商民主真抓实干。

#### 参考文献:

- [1] 荣敬本,崔之元.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998:1-20.
- [2] 马卫红,桂勇,骆天珏.城市社区研究中的国家社会视角:局限、经验与发展可能[J].学术研究,2008(11):62-67.
- [3] 张静.基层政权:乡村政治诸问题[M].杭州:浙江人民出版社,2000:9-16.
- [4] 孙立平.“过程—事件分析”与当代中国农村国家农民关系的实践形态[M]//谢立中.结构—制度分析,还是过程—

- 事件分析?北京:社会科学文献出版社,2010:138-154.
- [5]黄宗智.中国革命中的农村阶级斗争——从土改到文革时期的表达性现实与客观性现实[M]//黄宗智.中国乡村研究.第二辑.北京:商务印书馆,2003:66-95.
- [6]谢立中.结构—制度分析,还是过程—事件分析?——从多元话语分析的视角看[M]//谢立中.结构—制度分析,还是过程—事件分析?北京:社会科学文献出版社,2010:239-285.
- [7]黄宗智.中国法律的实践历史研究[J].开放时代,2008(4):105-123.
- [8]孙立平.实践社会学与市场转型过程分析[J].中国社会科学,2002(5):83-96.
- [9]马卫红,桂勇,骆天珏.城市社区研究中的国家社会视角:局限、经验与发展可能[J].学术研究,2008(11):62-67.
- [10]黄宗智.认识中国——走向从实践出发的社会科学[J].中国社会科学,2005(1):83-93.
- [11]黄宗智.过去与现在——中国民事法律实践的探索[M].北京:法律出版社,2009:1-19.
- [12]布迪厄,华康德.实践与反思——反思社会学导引[M].李猛,李康,译.北京:中央编译出版社,1998:11-15.
- [13]埃文斯,鲁施迈耶,斯考克波.找回国家[J].北京:生活·读书·新知三联书店,2009.
- [14]詹姆斯·马奇.重新发现制度:政治的组织基础[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2011.
- [15]曹正汉.统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较[J].社会,2014(6):52-69.
- [16]周黎安.行政发包制[J].社会,2014(6):1-38.
- [17]周雪光.从黄宗羲定律到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索[J].开放时代,2014(3):108-132.
- [18]周雪光.权威体制与有效治理:当前中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67-85.
- [19]周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [20]曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011(1):1-39.
- [21]朱健刚.城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式[J].战略与管理,1997(4):42-53.
- [22]黄宗智.集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(1):10-29.
- [23]俞可平.中国治理变迁30年(1978—2008)[J].吉林大学社会科学学报,2008(3):5-17.
- [24]林尚立.上海基层治理有效吗?[N/OL].上海观察,(2013-12-13)[2017-11-27].<http://www.jfdaily.com/news/detail?id=63#>.
- [25]林闽钢.超越行政有效、治理无效的困境——兼论创新社会治理体系的突破口[J].中共浙江省委党校学报,2014(5):23-28.
- [26]吕大乐,刘硕.中产小区:阶级构成与道德秩序的建立[J].社会学研究,2010(6):25-40.
- [27]李友梅.社区治理——公民社会的微观基础[J].社会,2007(2):159-169.
- [28]郭于华,沈原.居住政治:B市业主维权与社区建设的实证研究[J].开放时代,2012(2):83-101.
- [29]郭伟和.地方性实践知识:城市社区工作者反建制力量的隐蔽机制[J].学海,2016(2):143-152.
- [30]周雪光.国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角[J].开放时代,2013(3):5-28.
- [31]冯仕政.中国国家运动的形成和变异:基于政体的解释模式[J].开放时代,2011(1):73-97.
- [32]王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [33]郭伟和.作为总体性事实的农村上访研究[J].思想战线,2014(3):50-58.
- [34]周雪光.运动式治理:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.



(责任编辑 彭何芬)