

国家、社会互动结构中的社区治理

——一个描述性案例研究

王 巍

[摘 要] 重塑城市社区管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需求的一项重要改革策略。社区治理结构改革的核心内容在于调整国家与社会的权利、利益格局。从一个典型案例承载的实证经验来看,国家激活和保证社会组织权利的初衷在于实现对社区的全面管理,国家和社会组织在社区治理过程中所建构的合作及其深度取决于社区事务的类别和不同层级政府对合作收益的预期。

[关键词] 社区;社区治理;国家与社会;案例研究

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)02-0256-07

一、案例研究:研究工具

(一)案例概观

在我国,除了特别单位(例如大型企业和大学)之外,城市社区一般就是基层政府以特定城区面积和居民数量为设定标准,遵照有利于施加公共规制、提供公共服务的目标加以划定的城区管理单位。因此,社区治理可以理解为国家和社会组织对社区事务的管理活动(从管理事务的性质加以区分,社区事务包括政策性事务,例如计划生育、征兵;服务性事务,例如弱势群体服务;自治性事务,例如社区选举、社区公共问题协商等)。

2002 年, X 区政府为了强化对基层社会的整合力度,将居委会逐步改造成具有多元角色和丰富职能的社区事务治理单位(如图 1 所示)。2005 年, X 区政府以“议行分设”为制度设计理念,对辖区的社区管理体制再次进行了调整(如图 2 所示)。工作站承担了原有居委会的所有行政职能,居委会通过居民直接选举产生。从制度安排可以看出,社区内出现了组织边界清晰的分别代表国家权力和居民意志的两个治理单位:工作站和居委会。

作为一项描述性案例研究,我们提出的研究问题是:国家和社会组织边界制度的调整对社区治理活动产生了哪些实质性影响,政府与居委会的互动行为结构是什么样的?

(二)描述性的嵌入式单案例研究

所谓案例研究,是指“遵循一套预先设定的程序、步骤,对某一经验性、实证性课题进行研究的方式”^[1](第 19 页)。本研究采取的是嵌入式的单案例研究类型,它是具有多个分析单位的案例研究模式。在研究过程中,我们选择与研究问题相关的政府职能部门、街道办事处、社区工作站和社区居委会作为分析单位。描述性案例研究是在特定情境下,对某一现象及其相关背景进行完整的描述,其研究设计与数据收集方法是在参考相关理论的基础上确定的。“描述性案例研究不仅要求理论准备,而且,分析单

位也应该事先予以明确的定位。”^[2] (第230页)

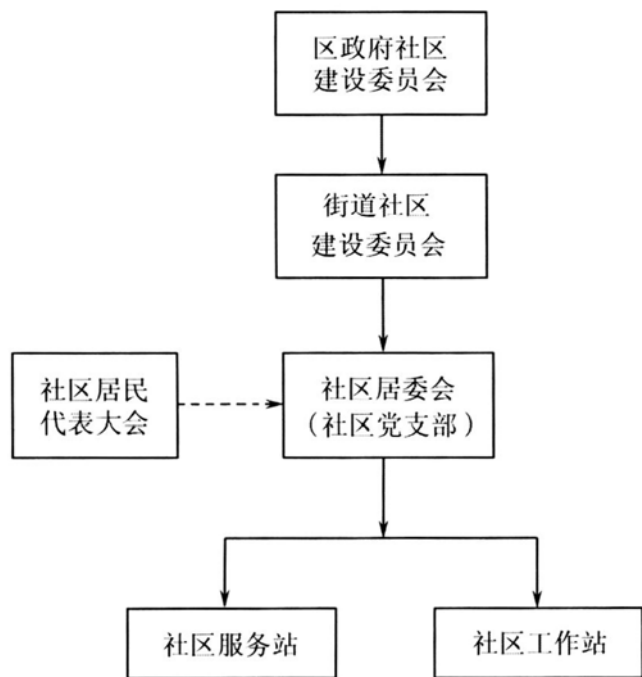


图1 会、站同构的社区治理结构

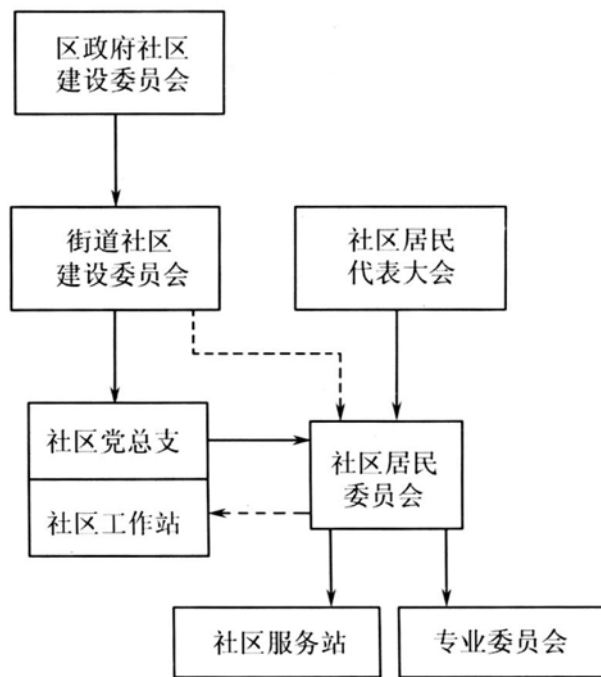


图2 会、站分离的社区治理结构

注:实线代表领导关系,虚线代表业务指导关系。

二、理论框架

总之,“理论有助于描述性案例定义合适的描述方法……理论不仅仅是因果关系的一种表述,而且涉及对象(案例)所能被描述的广度和深度……一种深思熟虑的理论有助于描述性案例研究的正确开展。”^[3] (第14,32页)

(一)社会中的国家

社会中的国家(state in society)是米格戴尔(Migdal)、舒尔(Shue)等学者在研究发展中国家社会体制变迁和国家政权建设等宏大学术主题的过程中形成的关于国家和社会相互嵌入、联盟关系的理论。这种理论起源于众多学者对一个吊诡问题的思考:在第三世界国家中,为什么那些相对不急于建构强大政权的国家却可以更有效地推进国家建设,更有效地引导社会、经济体制的变迁?此学派最终提出的竞争性解释是:“国家能力不应单纯归因于政权建设努力,国家和社会的合作,国家精英和主要社会组织领袖的联盟同样关系到国家自主性的建构和管理能力的发展。”^[4] (第322页)米格戴尔还指出,“国家和社会都不是固定的实体,在相互作用的过程中,他们的结构、目标、支持者,规则和社会控制能力都在发生变化,他们处于不断的相互适应过程之中。”^[5] (第57页)

(二)国家、社会双向嵌入结构的生长机理

第一,国家权力的类型二分。米歇尔曼将国家权力划分为强制权力(despotic power)和基础性权力(infrastructure power)。“强制权指涉的是在国家精英之间进行分配的可以直接统驭社会的权能和力量,强制权可以不经过与作用对象的协商直接落在社会之上;基础性权力则不同,它是国家渗透社会生活,切实有序落实自身政策的力量。基础权力可以被看作是具有合作内涵的权力,是一种通过社会建构起来的与社会生活共存的权力。国家作为制度变迁的供给者,它的重要作用就在于如何配置自己的强制权和基础权。”^[6] (第59页)他进一步指出,虽然两种类型的权力相互关联,但是,基础权力和强制权力并不一定具有发展或者衰弱的正相关关系。恰恰相反,基础权力可以成为社会力量生存和发展的引导性工具。

基于米歇尔曼的论述,国家与社会的零和(zero-sum)博弈关系主要出现在国家使用强制性权力在统治领域内确立非共享政策目标而遭遇社会组织抵抗的过程之中,但基础权力却可以与社会组织的权力和利益实现共同发展。换言之,国家与社会组织良性合作的密码就在于国家基础权力与社会力量的相互补充。“对国家权力进行类型上的二分是理解国家和社会互动关系的关键。归根到底,正是国家的基础权力决定着国家的社会、经济体制的变迁命运,也正是基础权力可以借助公民社会的发展而得以提升。”^[7](第237页)

第二,“分解式的国家”(disaggregate state)。如果我们坚持韦伯的国家观,无论在知识上还是在实践中都很难找到国家与社会发生良性互动的契机。在韦伯看来,“国家是用于统治的强制性组织……国家是统治者的关系集合,合法地使用暴力是国家存在的保证……国家就是在特定区域内,宣称可以合法地使用垄断暴力手段的实体。”^[8](第78,82页)但是,米格戴尔对传统的国家概念进行了拆分,他认为“国家的标志不仅是合法使用暴力,国家实际上还要面对‘国家意象’(state image)和国家作为(state practice)这两类因素的影响。所谓国家意象,就是在特定领域内可以行使统治职能的组织,它是国民的代表;所谓国家实际作为,就是构成国家的不同机构和部门的日常例行性的管理作为……这些实际行动可以强化或弱化国家意象;可以突出国家和社会组织之间的边界或模糊两者之间的分野”^[5](第15,16页)。“国家是一个矛盾的实体,有的时候,国家内部会冲突不断。所以,我们就需要从两个方面来建构解释。第一,认识到国家的一致性,也就是国家意象的内容;第二,跳出这种一致的意象来观察国家不同部分之间及其与社会组织之间的联盟关系和冲突。”^[5](第22页)遵循这种逻辑,米格戴尔将国家(政府)划分成纵向的四个等级。(1)战壕部门;(2)地域管辖单位;(3)国家中心政策部门;(4)政治首脑。可以说,不同国家(政府)单位的管理目标及所面对的政治、社会压力是不同的,它们很难对某一项议题形成统一的见解。通过对国家的分解,我们就排出了国家与社会组织零和博弈的单一互动行为结果,延伸了我们对国家和社会组织在多元领域内部发生不同互动关系的想象空间。

(三)国家、社会“相互增权”的基本条件

在特定情形下,国家和社会组织的互动可以为双方都带来收益,也可能使一方的收益略大于另一方。国家的管理能力会因为与社会组织关系的不同而发生变化。也可以说,国家和社会组织的良性互动可以为彼此带来更多的权力。但是,国家和社会的良性互动不是自动发生的,甚至,有的时候,“特定的政府部门还会与特定的社会组织结盟以对抗其他参与者。”^[4](第323页)那么,在何种前提下,相互增权才有可能成为有用的概念工具呢?

第一,官僚的自主性。官僚制是国家力量的基础,“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利用自己的个人关系与利益集团结成同盟共同寻租,从而忘记自己公共利益代表者的身份。”^[7](第240页)舒尔就认为,在中国,“带有国家法团主义色彩的社会组织的兴起恰恰是官僚制建设和市场经济体制的产物,这些新兴的社会力量不仅有助于遏制社会割裂状况的发展,还强化了国家收集信息,制定和执行公共政策的能力。”^[4](第88页)

第二,利益和信息沟通机制。国家和社会之间的良性互动还需要稳固的可以在两者之间建立有序关联的制度安排。社会力量可以借助建制化的沟通渠道与国家政权进行利益、意志和资源的沟通。斯密特认为,“法团主义作为一个利益代表系统,是一个特指的观念、模式和制度安排模型,它的作用是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策机构当中……这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,他们被组合进一个有明确责任、数量有所限定、非竞争性、有层级秩序、功能分化的结构安排之中。”^[9](第86页)

第三,基于共同目标的政治交易。“最为关键的一个前提就是,某个战略目标在国家部门、政治精英与社会组织之间取得一致共识的程度。”^[4](第321页)在双方均同意通过政治交易谋取共同发展的时候,相互增权的合作目标就容易实现。所以说,国家的嵌入努力“不仅是国家强制战略的实施过程,还是一

种各取所需的政治交换,这也是社会团体自愿受限的原因”^[10](第100页)。特别在社会基层问题的控制和管理过程中,中低层次国家部门为了实现自身基础权力的扩展往往会借助社会组织的力量。同时,社会组织为了扩展自己的活动空间及获取国家的政治支持和物质投资,也会主动迎合国家政策。

三、案例分析

在本案例中,区政府和两级派出机构与居民会的关系实质上就是国家与社会的关系在社区治理场域中具有组织实体意义的表现形式。本部分力图展现不同层级的国家代表和居委会在不同类别社区事务治理活动中稳定发生的行为关系。

(一)区政府

对区政府来说,社区治理结构改革的首要目标就是将城市基层社会整合进政权安排的治理秩序。一位区领导认为:“一个负责任的政府就是要考虑如何把工作做得更到位,这样,也是更好的为居民服务……设置工作站之后,居委会不再做行政了,这为居民自治和民主发展提供了空间……我们的居委会主任和委员都是海选出来的……当然,较之以往,我们也不太在乎居委会当家人是谁了,工作站这个把手已经在政府这里。”^①

区政府—街道—工作站,这条完整的科层链条使基层政府将行政权力更完整地渗透到城市社会的底层。而且,治理责任也可以更加牢靠地植入街头官僚的管理行为中。正如某职能部门领导所表示的:“社区管理体制改革的根本目标就是强化基层的执行力。会站不分的时候,居委会既是居民的代言人,又是政府政策的落实者……矛盾很多,我们总感觉对基层抓不紧。之前,行政任务都要居委会落实……但是,居委会也会因为自己名义上是民选干部而拒绝很多任务……他们总说,我们是民选的,为什么总给政府干活……凭什么撤我……而且,居委会主任三年一选……我们看中的人上不来,今后的工作就没太有底……现在的工作站是我们的单位……他们不敢和我们谈条件,既然是政府雇员,你不愿意干,随时撤你,大把的人等着干呢……工作站现在工作都很努力。”^②

虽然居委会摆脱了“行政责任”的约束,但是,地方政府不希望居委会成为游离在政府权威之外的独立性组织。基层政府希望并鼓励居委会成为居民和政府的联系性单位,负责向党和政府高效而真实地传递群众的意见,密切公众和国家的关系。在区政府看来,自治事务的开展不仅有利于基层民主的发展,更有利于政府管理效能的提升。下面这份文件就很清楚地展示了区政府鼓励社会组织发展的真实意图。

向各社区居委会增拨8万元的工作经费,用于支持社区居委会开展居民座谈会、社区民意调查等各种形式的自治活动,以提高区委、区政府决策的科学性和社区居委会的自治能力。(“增拨社区居委会工作经费和社情民意调查分析报告经费的意见”,X区社工办【2006】20号)

区政府在居委会下设置了服务站,这为居委会公共服务的生产行为提供了合法的依据。从2005年开始,区政府设置了由民政局负责管理的50万的社区服务项目发展基金,凡是区政府认为有助于居民福利发展的项目都可以得到资助。

社区服务站作为民办非企业,会有些收入,也是一种利益补贴。居委会从业人员是兼职的……所以,我们以“放水养鱼”的理念,主张将某些社区服务划给居委会,也好让居委会有些事情做……为居民提供一些务实的服务可以带动居委会的工作积极性,使居委会人员“有位也有为”。

(二)街道办事处

街道办处于城市正式官制系统的最低层,所以,街道是政策执行责任的具体承担者。某位街道办领导说,“我们没有‘自选动作’……我们要面对严格的责任制度,计划生育,安全生产,哪个方面出问题,就会遭受上级的严厉惩罚……一票否决。”^③所以,街道办最关心的就是如何落实区政府下派的管理任务,如何将落在自己肩上的责任经过再次缩小裁量范围的方法下压到社区工作站。街道办事处虽然是工作站的领导机构,但是,因为管理责任的连带性质带来的普遍惩罚结果的约束,街道往往把工作站看作是

自己亲密的执行机构,将更多的资源投向工作站。

在街道办看来,居委会是辖区范围内不可完全掌控的组织,他们可以是自治活动的组织者,社区服务的经营者,也可以是街道和工作站的监督者,居委会主任联合会甚至是引起区领导重视、有能力与街道谈判的组织力量。面对居委会的相对独立者角色,街道的态度似乎整齐划一,两位街道办副主任的态度很有代表性^④:

A 主任:(居委会)他们是自治组织,所谓自治组织就是居民利益的代言人,维护人,贴心人,是居民认识和支持国家法律的引路人。我们鼓励居委会运作“三会”(议事会、听证会、协调会),鼓励居委会主动接访群众……这方面给钱我们是愿意的。居委会召开评议会,街道领导都会主动参加……我们为他们提供活动细则,协调场地……我们也想听听居民的意见,很多问题就可以在基层化解,我们心里更有数。

B 主任:居委会把工作重点放在经济上……天天琢磨着要社区服务项目……关键是,可以为居委会带来利益……社区服务可以获得政府的投资和补贴……居委会有钱了,我们认为不是个好现象,他们是居民选出来的,街道没有资格控制他们。

(三)社区工作站

社区工作站是区政府设在社区中承接政府行政任务的工作平台。工作站接受街道办事处领导,在业务上接受各个职能部门的指导。因为工作站人事管理隶属于政府雇员制度,上级部门可以采用灵活的形式招募多种管理人才,这使得工作站的执行能力得到了提升,政府各职能部门按照“费随事转”的规则逐渐下沉各项管理业务。(见表 1)

表 1 工作站承担行政事务情况

序号	委托部门	工作内容及要求	序号	委托部门	工作内容及要求
1	计生局	社区育龄人口的计划生育工作	12	残联	残疾人、低保人员和弱势群体的管理工作
2	卫生局	配合卫生部门开展普查普治工作,开展初级卫生保健、健康教育和卫生防疫工作	14	人力局	社区就业与再就业工作
3	城管办	搞好社区卫生管理和绿化美化工作	15	综治办	外来人员租赁房屋管理等社区治安工作
4	城管办	协助做好清理各种违法建筑和违法用地	16	消防大队	协助社区内的消防工作
5	区委宣传部	协助社区文体工作	17	公安分局	协助社区警务工作和流动人口管理工作
6	科技局	开展普法工作	18	安监局	安全生产
7	教育局	协助公民教育	19	工商分局	市场监管
8	体育局	配合社区居民的体能测试工作	20	交警大队	协助做好社区内的交通安全宣传及管理
9	统战部	统计登记华侨及港澳台人员有的关信息	21	司法局	开展法律咨询,提高居民法律意识
10	档案局	档案整理	22	区人武部	民兵、征兵工作
11	民政局	双拥、“殡改”工作			

注:根据调研数据整理。

(四)居委会

居委会是经由居民直接选举产生的自治组织,社区服务站作为民办非企业,隶属于居委会并向居民提供低收费的服务项目。居委会主任和委员都是兼职岗位,享受政府提供的少量补贴。居委会工作经费列入街道预算,居委会拥有独立账户,收入和支出由街道财政所委托管理。

在访谈中,笔者发现,居委会主任和委员都对民众意愿表示出了高度的关怀热情。既然选票最终决定当选者的命运和组织发展空间,任何民选代表都会关注自己的社会形象并努力提高组织存在的合法性。对居民负责不仅是居委会的工作教条,也是最大限度符合居委会组织利益的行为准则。除了组织和管理社区自治事务之外,居委会更乐意成为社区服务的生产者(见表 2)。在笔者参加的居委会主任

第 9 次联席会议中,C 主任关于居委会发展问题的系列观点得到了广泛赞同:“居委会应该提供服务……例如,照顾老年人,老楼的物业管理等服务项目都是政府做不好,企业也不愿做的事情。所以,居委会就应该按照社区服务的名义把它们办理起来。……我相信区政府意愿是好的,但是,街道不愿意放权,也不愿意分利给我们。对街道办事处来说,工作站才是一家人。居委会是自治单位,街道办事处就间接对我们的经济力量予以削弱。……有矛盾,我们就找民政,找区主要领导……居委会最好直接接受区民政局的工作指导。”^⑤

表 2 区政府购买居委会(服务站)服务项目一览表(单位,元)

序号	单位	服务项目	资助金额	序号	单位	服务项目	资助金额
1	A 社区服务站	下岗人员 就业基地	50000.00	11	I 社区服务中心	老楼出租屋服务	30000.00
2	B 社区服务站	社区“护工”队	20000.00	12	J 社区服务站	公共活动场地更新	20000.00
3	C 社区服务站	家政服务	50000.00	13	F 社区服务站	居务信息宣传	25000.00
4	D 社区服务中心	文娱活动室	50000.00	14	L 社区服务站	爱心捐赠点	30000.00
5	E 社区服务中心	家政服务	50000.00	15	E 社区服务中心	老楼出租屋服务	60000.00
6	F 社区服务站	便民服务	100000.00	16	L 社区服务站	物业、中介服务	50000.00
7	G 社区服务站	老楼盘物业管理	50000.00	17	M 社区服务站	社区“护工”队	50000.00
8	B 社区服务站	下岗人员 就业基地	100000.00	18	L 社区服务站	老人活动中心	30000.00
9	H 社区服务站	残疾人就业基地	50000.00	19	N 社区服务站	心理咨询	50000.00
10	F 社区服务站	社区就业中心	50000.00	20	F 社区服务站	星光老年之家	50000.00

注:根据“2005 年—2007 年 X 区社区服务专项资金资助情况统计表”整理。

(五)国家与社会的分类互动

基层政权与其派出机构的管理目标,行为激励和责任约束条件是不同的。所以,不同的国家单位面对居委会在社区政策性事务、服务性事务和自治性事务领域的行为选择的解读就会出现差异。从现实状况来看,国家和社会组织在社区事务治理过程中已经发生的合作、互不参与或者相互冲突的互动行为结构在不同的治事领域呈现分散甚或是交叠式的存在状态。(见表 3)

表 3 国家与社会组织分类互动的结构关系

行政科层	居委会及其活动空间		
	政策事务	服务事务	自治事务
区政府	政府制定决策,向下级分配任务; 居委会不参与合作状态:无	政府购买和监督; 居委会申请服务项目,落实、监督并担负服务供给责任合作状态:积极	政府提供居民自治的运行规则; 居委会按规则自主运作和管理合作状态:一般
街道办事处	街道向工作站下派任务,细化治理责任,参与政策落实工作; 居委会几乎没有参与的能力和空间合作状态:弱	街道倾向于获取社区服务发展的主动权,较少购买和支持居委会的服务和申请合作状态:一般	街道提供可操作化的规则、知识和特定资金,监督和回应议事结果; 居委会在街道的指导下自主运作和管理合作状态:积极
工作站	完成街道办下派的工作任务; 有偿前提下,居委会偶尔提供帮助合作状态:弱	工作站没有资格运营带有微弱盈利性质的社区服务项目; 居委会在社区内独立运作服务项目,与工作站没有任何工作关系合作状态:无	工作站不介入居民的自治性事务; 居委会自主运作、管理自治性事务合作状态:无

四、研究结论

1. 社区治理结构的实质性分化没有弱化基层政府的管理能力。国家对居委会的嵌入性支持以及自身管理科层的完善使基层政权在社区事务分类治理的前提下实现了对社区的全面式管理。

2. 摆脱行政角色之后,作为自治组织的居委会没有走向与国家对抗的立场。恰恰相反,居委会往往采用引述国家法律、借助与自己关系密切的职能部门和领导者的资源和权力的方式实现和维护自身的利益。

3. 国家与社会组织合作选择会受到社区事务性质和政府科层等级的约束。所以,在社区治理的情境中,认为国家和社会组织处于全面合作或者整体冲突关系的单一化结论都是粗糙的。

注 释:

①②③④⑤ 来自于对基层的访谈。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 罗伯特·K. 殷:《案例研究设计与方法》,重庆:重庆大学出版社 2004 年版。
- [2] Berg, Bruce L. 1989. *Qualitative Research Method For The Social Science*. Boston: Allen and Bacon Press.
- [3] [美] 罗伯特·K. 殷:《案例研究方法的应用》(第 2 版),重庆:重庆大学出版社 2007 版。
- [4] Migdal, Joel S. & Atul kohli, Vivienne Shue. 1997. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation In The Third World*. New York : Cambridge University Press.
- [5] Migdal, Joel S. 2001. *State In Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. New York : Cambridge University Press.
- [6] Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power (Volume 11): The Rise of Classes and Nation-States*. New York: Cambridge University Press.
- [7] Wang, Xu. 1999. "Mutual Empowerment of State and Society: Its nature, Conditions, Mechanisms, and Limits," *Journal of Comparative Politics* 31(2).
- [8] Weber, Marx. 1958. *Essays in Sociology*. translated and edited by H. H. Gerth and C. Wright Mills. New York : Oxford University Press.
- [9] Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" *Journal of The Review of Politics* 36.
- [10] Goldthorpe, John H. 1984. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford : Clarendon Press.

(责任编辑 叶娟丽)

Community Governance within Interactive Relationship between State and Societies

Wang Wei

(School of Government, Sun Yat-Sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Reform of urban community governance system is not only an important task of state-building, but also to satisfy the growing civic demands of the people living in city. The core question of community management structure reform lies in adjustment of the rights and interest between state and societies. The experience from a typical case shows that, the main purpose of state to activate social organizations is to achieve the comprehensive management on the community. The characteristic of cooperation between state and societies in the community governance depends on the nature of community affairs and the benefits expected by different levels of government units.

Key words: community; community governance; state and society; case study