

当代中国城市基层治理的 演进线索和内在逻辑

文 / 吴晓霞

摘要：要解决中国城市基层治理的问题，就必须追溯历史，深刻分析推动治理变迁的动力因素。建国后 60 多年的城市基层治理经历了改革开放前 30 年、改革开放初期、新时期三个不同时期，尽管这几个时期城市基层治理的背景和内容有着很大的区别，但是在深层次上却遵循着一脉相承的内在逻辑，即国家能力在基层社会的实现是中国城市基层治理演变的源动力。这一演进线索和内在逻辑，基于中国正处于现代化转型这一宏观背景。而随着国家构建和现代化的不断深入，国家的社会认同能力和社会适应能力就显得极为重要，这为城市基层治理提供了改革新方向。

关键词：基层治理；国家能力；演进线索；内在逻辑

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2016)02-0067-06

城市基层治理是以城市基层社会为基本领域，通过一整套的机制去引导、控制和规范社会 and 居民活动，发挥政府的政治权威和各种社会力量的作用，共同解决基层社会公共问题和最大限度地增进公共利益。中国城市基层治理存在着两种相悖的取向：强化基层社区的行政属性或者强化基层社区的自治属性。在这种相悖取向的争论中，中国城市基层治理到底应该采用何种治理方式，未来应该走向何方呢？道格拉斯·诺斯说过：“历史是重要的。其重要性不仅在于我们可以从历史中获得知识，还在于种种社会制度的连续性把现在、未来与过去连结在一起。现在和未来的选择是由过去所形塑的，并且只有在制度演化的历史话语中，才能理解过去。”^[1]综观新中国成立后城市基层治理的历史脉络，国家能力实现是推动其演变的内在源动力。基层社会治理的变迁既不是简单的市民社会自主性的追求，也不是单纯的国家权力下渗的过程，而是国家实现在基层社会治理能力的体现。只有理性把握当代中国城市基层治理的这个演变逻辑，才能更好地促进城市基层治理方式的改革与创新。

一 改革开放前 30 年的城市基层治理

在改革开放前的 30 年里，国家主要通过两条制度线条对城市基层社会

基金项目：广西高校科学技术研究一般项目“基于协商民主视角的城市基层治理研究——以广西为例”（KY2015YB047）

作者简介：吴晓霞，广西师范大学政治与行政学院讲师，马克思主义与区域实践协同创新中心成员，法学博士，桂林市，541004。

进行治理，一条线是政府——街道办事处——居民委员会，另一条线是政府——单位——职工，后者是治理的主体方式。也就是说，这期间的城市基层治理是以“单位制”为主的，单位是一个集政治、经济、社会等多种功能于一身的综合性组织，履行着社会资源配置、社会整合及社会动员的功能。在全能主义的总体社会里，国家在基层社会能力的实现主要是通过自上而下的权力下渗来实现自身意志和目标，从而达到治理的目的，因此国家能力的实现侧重于社会汲取能力和社会调控能力。而单位制是实现国家对社会的汲取和调控能力的重要制度载体。

（一）社会汲取能力

在严密的单位组织系统中，国家的社会汲取能力极强，可以动员全国的人力物力资源，以达到经济建设和国家发展的目标。一方面，单位体制的政治动员功能是十分明显的。党的基层组织体系通过单位制渗透到了基层社会的底层，并且通过党在单位内部的宣传和组织活动，迅速建构起社会成员对党的权威性认同以及国家认同。借助于党组织的渗透能力，单位制成为了一种高效率的社会动员机制，单位能够大规模地组织群众投入各种政治运动中，以实现国家的各项方针和政策。

另一方面，国家对资源的垄断和单位对国家的依赖，以及由此形成的单位成员对单位的依赖，使得国家可以有效动员物力资源。在建国初期生产力水平仍然很低的情况下，国家为了垄断城市社会的一切物力资源，是通过单位组织来向单位职工提供生活必需品的。对于单位中的个体来说，单位是基本生活福利的唯一来源，资源的配置大都在单位体制内流动，于是单位就成为了最基本的社会资源分配单元。这有助于国家的触角延伸到社会生活每一个角落，实现国家对社会物力资源的高度汲取。

（二）社会调控能力

魏昂德在分析单位与国家能力实现的关系时，更强调单位在国家的社会控制方面的作用。他提出了一个“新传统主义”的理论模式：指令性经济赋予单位和单位领导在资源分配上的垄断权力，单位成员只能通过与单位领导建立

依附关系才能获益，这种依附关系加强了国家渗透和整合社会的能力，加强了人们对现有制度的认同，减弱了社会进行自主集体行动的可能性。^[2]在单位体制下，国家通过行政手段对社会活动的各方面、社会成员的思想 and 行为等进行规范和整合。行政化的单位组织体系成为国家深入和渗透基层社会、对社会成员进行整合和控制的组织基础。

二 改革开放初期的城市基层治理

改革开放前，以单位制为主和街居制为辅的治理模式使国家的意志和目标渗透到城市基层社会的每个角落。但是，这种全能主义治理模式在压抑社会自主性的同时，也最终摧毁了国家治理城市基层社会的能力。当作为单位体制有效运作基础的计划经济体制的低效率最终启动了20世纪70年代末的改革进程，以单位为基础的总体性社会开始出现裂痕，中国开始进入社会结构的整体性、根本性的大变迁。国家的改革使得国家和社会出现了一定程度的分化，国家权力逐步退出了一些社会领域。然而国家的退却并没有带来社会自主性的良性发展，城市基层社会的治理出现大片空白。国家在基层社会能力的重新实现，要求城市基层治理模式必须在转型中重新构建起来。

（一）社区建设运动：国家能力实现的诉求

党的十一届三中全会拉开了中国体制改革的序幕，城市基层的街居制也开始进入恢复和重建阶段。1980年全国人大常委会重新公布了《城市街道办事处组织条例》；1989年七届全国人大十一次会议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》。然而，街居制的恢复和重建并没有带来国家在城市基层社会能力的提高。在单位制解体和单位功能减弱、单位体制外的社会空间膨胀的背景下，传统的基层社会治理机构和治理体制本身存在着权责分离、条块矛盾等结构性困境，使得政府无法对城市基层社会实行有效的整合和控制，城市基层社会也没有形成一套有效的公共物品供给机制。这是对国家在城市基层社会能力的挑战，并最终促使政府启动了社区建设运动。

从宏观政策的制度文本来看，国家推动的

社区建设运动是国家在城市基层社会能力实现的诉求,其目标是在社会转型过程中重构城市基层社会的治理体制,也就是通过国家政权的统一努力,在地方政府的积极回应下建构起一套完整的治理秩序。一方面,通过城市基层政权下沉国家权力,实现国家对社会的重新控制;另一方面,通过提供居民参与的渠道实现国家意志和民众利益的整合,满足城市居民不断增长的公共服务需求,获得社会对国家的支持和认同。1997年,上海市第十届人大常委会通过了《上海街道办事处条例》,正式确立了“两级政府,三级管理”的城市基层管理体制。之后,广州、北京等城市也开始启动。“两级政府,三级管理”的城市基层管理体制的核心就是要通过强化街道办事处的行政权力,形成以街道党工委为领导核心、以街道办事处为管理主体的城市基层管理体制格局,从而实现政府在城市基层社会的有效治理,使得国家意志和政策能够有效地贯彻到城市基层社会。

(二) 社区居委会:社区建设运动的权力下沉

在社区建设运动中,国家不仅通过基层政府自身管理体制的调整强化了街道办事处的权力,而且还借助居委会对社会进行国家权力的渗透,让居委会具有相应的职能,提升基层政府在社区中的行动能力,使居委会成为国家对基层社会进行调控规范和意志贯彻的重要组成部分。尽管法律规定赋予居委会以自治性质,“在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务和自我监督”。^[3] 各省市政府除了督促地方政府要帮助居委会建立《社区居民代表议事制度》《社区居民委员会工作制度》外,还要求基层政府机关协助建立社区民意权力机构,即社区成员代表大会和社区居民会议。但是在实际的制度变革中,居委会是国家权力下渗的社会力量。虽然就法律规定而言,居委会具有较高的自治性质;但从实际来看,无论从决策权和人事权归属、经费来源、日常任务以及其主观倾向等方面来看,居委会都对基层政府具有极大的依附性。正如朱健刚所说,国家对城市管理体制的改革,其最初的目标在很大程度上是利用“社区制”来代替“单位制”,加

强对基层社会的控制。^[4] 尽管近年来一些地方开始推行新式的社区管理体制,其改革的重点就是把居委会的行政、服务和自治功能在居委会的结构体制内进行分化。如笔者所调研的SJ街道在各社区成立了社区服务站,确定了以社区党委为领导,社区居委会和社区服务站“两委一站”的工作体系。然而在实际中,社区服务站的基本职责却是完成政府职能部门需要社区协助完成的社区卫生、治安、环境、人口计生等涉及社区发展与建设方面的各项行政任务。因此也可以说,社区服务站的设置意义就在于从制度规则上确定街道办事处和居委会的行政科层领导关系,弱化居委会作为居民自治组织的角色,使社区逐步成为城市管理系统中的一级实在的管理单位。

(三) 社区党建:“网络化”党组织体系的权力渗透

在社区建设运动中,社区党建通过“网络化”党组织体系加强了国家在城市基层的调控能力。2002年党的十六大通过的《中国共产党章程》规定:“街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。”与街道党建相比较,社区党建意在打破原来的条块分割,并构建以街道党工委为核心,居民区党支部为基础,街道社区内全体党员为主体,街道社区各类基层党组织共同参与的社区党建体系。在SJ街道,2001年8月,在7个社区建立社区党委,组建70个支部,156个党小组,2个非公经济党支部,1个事业单位联合党支部;2007年,进一步健全和完善了地区党建协调指导共建委员会及下设11个社区分会的工作机制,基本形成了地区大党建工作格局;2009年,成立了地区社会工作党委,开展了依托物业公司组建党建服务站试点工作,在8个商务楼宇内建立了党建服务站,4个社区党员活动室。通过社区党建运动的制度创新,社区党组织体系比以前在城市基层社会深入得更加彻底,在一定程度上可以说形成了党组织体系的“网络化”。这一网络覆盖了城市基层社会的各个方面:街道党工委、居委会党支部、机关单位党支部、非公企业党支部以及零散人员党

支部等。这一“网络化”的党组织体系，实际上加强了国家在基层社会的渗透，是国家权力的下沉，以确保国家的政策和意志在基层社会的贯彻和实现。

三 新时期的城市基层治理

改革开放初期的社区建设运动中，以上海市“两级政府、三级管理”为代表的城市基层治理体系的重点是强化“街道办事处——居委会体制”在城市基层治理中的功能，即加强国家行政力量的渗透，强化街道层面的行政组织，并且将居委会转化为基层社会的一个“行政细胞”，提升居委会的行政资源，增强居委会作为基层政府“行政触角”的行政能力。被激活了的居委会成为了上级行政体系的自然延伸，居委会制度所规定的自治功能遭到弱化。从2000年开始，城市基层社会治理开始了新探索。

（一）城市基层治理的新探索：民主自治创新

新时期城市基层治理改革的重点就是在建立社区自治组织体系的基础上，理顺街道办事处和社区居委会之间的关系，使得社区居委会的自治功能得到充分体现；理顺街道办事处和社区居委会与区政府职能部门之间的关系，使得街道办事处和社区居委会不充当市区政府职能部门的下属机构。

近年来，一些城市的基层治理更是突破街道办事处的设置，试图在原来的街道行政区域的层次上进行社区自治体制的创新。如青岛浮山后社区、武汉市百步亭花园社区、北京鲁谷社区、南京淮海路社区等。这些社区在撤销街道后，要么在原来的街道辖区层次设置社区委员会，由社区居民委员会、驻区单位、社区居民代表通过召开社区成员代表会议选取产生社区自治组织；要么直接在居民委员会层次重新划分自治范围，设置社区党支部，召开居民代表大会，依法选举社区居民委员会。而在原街道行政区域层次都建立了社区行政事务受理中心，把涉及社区秩序和居民生活的诸如社会治安、城市综合管理、城建市容、司法民政、财政税收、社会保障、计划生育、文教卫生的行政管理和社会政策服务归还给区政府的相关职能部门，区政府职能部门派出相应的工作人员

集中在社区行政事务受理中心进行“一门式”窗口办公，依法行政。

（二）民主自治改革的动力机制：国家能力的实现

虽然民主自治改革中的社区进行了各种组织结构创新，但都只是部分地调整了基层政府对社区生活的控制，使得社区民主自治组织的范围扩大，而民主自治过程仍然延续着党的领导核心和基层政府的行政指导在社区公共生活中的影响力和渗透力。在城市街道行政区域这一层级，虽然取消了原来作为区政府派出机构的街道办事处，改为成立行政事务受理中心，由区政府相关职能部门委派工作人员行使原来街道层面的管理和服务职能。但是这样做的结果只是压缩了政府层级机构，去掉街道一级的政府派出机构。而在基层政府派出机构被去除之后，并没有出现原来所预想的完全的社区民主自治组织，而是试图仍然在国家主导下建立一种可以吸纳更多社会参与的社区居委会组织，使得原有的基层社会治理结构更加规范化和制度化。郭伟和在研究中指出，基层政府通过“社会关系网、互惠互利、角色兼任”三种方式，借助于社区委员会这个平台，将驻区单位的资源动员起来，使其参与到社区公共事务活动中来，从而实现了国家通过一种“非行政性机制”对社区资源的大范围动员。^[5]也就是说，在城市基层治理的民主自治改革创新中，国家对城市基层社会的调控并没有减弱，反而通过一种类似民主协商的非行政平台将各方面资源都整合起来，共同促进国家意志在基层社会的渗透和影响。

因此，城市基层治理的民主自治新探索中，虽然撤销了街道办事处，压缩了基层社会公共治理体系，实行街道和社区两个层次的自治形式，但是整个治理结构的组建过程也仍然体现了国家能力实现的特点。这种通过自下而上的民主自治改革的方式在深层次上仍然体现了国家对城市基层社会的主导作用，使得国家在基层社会的政策得到有效贯彻和实施，从而最终达到治理社会的目标。换言之，真正驱动城市基层治理运作的主要动力是实现国家在基层社会的调控和动员能力。

国家通过民主自治形式的改革而非一味的行政权力下沉来实现在基层社会治理能力,主要有以下两个方面的原因。(1)基层政府的意志可能与国家意志发生冲突,从而使得国家意志无法在城市基层社会实现。应星在研究基层社会时曾指出,基层政府也是一个有着既有利益的主体,它既可能通过行使国家权力和遵照国家意愿来实现自己的利益,也有可能为了获得自己的利益而滥用国家权力和违背国家意愿。^[6]在城市基层社会进行民主自治改革,其主要目的还是希望通过赋予社区居民一定的权力,以制约基层政府的权力和行为,提高国家在基层社会的政策实施和贯彻能力。(2)另一方面,基层政府“和稀泥”式的行为方式可能与国家政策相左,从而使得国家意志到达不了基层社会。基层政府工作人员在基层社会扮演国家代理人的角色,同时又与社区居民直接打交道。当基层政府接到上级下派的比较棘手的行政事务时,他们往往采取一种混沌的、折中的“和稀泥”式的行为策略,从而使得国家的政策得不到实施。在城市基层社会推行民主自治改革,在更大范围内动员社会资源参与到公共治理中来,实现国家利益和居民利益的有效碰撞,从而有利于提高国家意志和政策的贯彻和社会治理能力。

四 结论与思考

综上所述,建国后60多年的城市基层治理经历了不同的发展时期,即建国后头30年、改革开放初期、新时期。尽管这三个历史阶段城市基层治理的背景和内容有着很大的区别,但是在深层次上却遵循着一脉相承的内在逻辑,即国家能力在基层社会的实现是中国城市基层治理演变的源动力。

中国城市基层治理的这一演进线索和内在逻辑,基于现代化转型这一宏观背景。中国正处在现代化和改革的转型关键期,这既是经济体制的转型,也是由传统社会向现代社会的转型。国家是否拥有强有力的政策贯彻和执行能力、社会控制和整合能力、秩序维持能力,直接关系到社会转型是否成功,国家能力的大小对社会转型会产生深刻的影响。塞缪尔·亨廷

顿曾提出:“根据现代性与稳定性之间的相互关系进行的推论貌似顺理成章,合情合理,其实却是不能成立的。事实上,现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”^[7]现代化的转型过程是一场新的革命,随着革命的不断深入,国家开始面临一系列前所未有的重大难题:政府与市场的关系、公平与效率的关系、经济发展与政治腐败的关系等等。因此,作为发展中国家的中国来说,必须在社会转型的过程中强化国家能力,通过强有力的公共权力和有效政府来实现社会结构和利益的重新整合,以确保改革的顺利进行。只有强化国家能力,才能消除或转化社会不稳定因素,避免社会动乱,才能将现代化进程中的社会变迁纳入到国家制度化建设的控制范围中,使得国家的现代化转型在社会稳定的过程中得到发展。在这一背景下,城市基层治理被纳入整个国家能力实现的宏观系统是毫无疑问的,而且这在相当长一段时期内都将成为城市基层治理改革与变迁的持续动力。

然而,国家能力具有动态性特征,即国家能力系统的各个要素总量以及各要素之间的关系是随时空环境和条件的变化而相应变化的。在国家政权建设的初期,国家的社会调控能力和社会汲取能力占主要地位,因为国家的生存和发展离不开一定的物质资源,为了维持足够的军事能力和庞大的官僚机构,为了有效地推行国家的政策和目标,国家必须从社会中汲取一定的财政资源和人力资源,必须通过一定的强制性手段对社会行为进行约束,必须通过一定的政策措施对社会生活关系进行调节。而随着国家构建和现代化的不断深入,国家的社会认同能力和社会适应能力就显得极为重要,“在不求助于合法化的情况下,没有一种政治系统能成功地保证大众的持久性忠诚,即保证其成员意志服从”。^[8]合法性决定了国家政权的稳固性,是国家获得权威性认同的社会心理基础。国家能力的形成不仅仅来自于社会调控能力中的强制性,而且还来自于国家权威本身的社会心理基础,及社会成员是否对国家行为表示认同并且在需要的时候提供支持。社会是在不断变动的,国家必须通过对社会变(下转第91页)

Chain Research”, *IDS Working Paper 120*, Brighton: Institute of Development Studies, 2000.

[3] M. E. Porter, “Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy”, *International Regional Science Review*, vol. 19, no. 1-2 (1996), pp. 85-90.

[4] 姜劲、孙延明：《社会资本、组织学习与企业升级的关系研究》，《管理学报》2012年第8期。

[5] R. E. Caves, “Multinational Firms, Competition, and Productivity in Host-country Markets”, *Economica*, vol. 41, no. 162 (1974), pp. 176-193.

[6] 许和连、魏颖琦、赖明勇等：《外商直接投资的后向链接溢出效应研究》，《管理世界》2007年第4期。

[7] J. M. Katz, *Technology Generation in Latin American Manufacturing Industries*, London: Macmillan Press, 1987, pp. 84-85.

[8] W. Keller, “International Technology Diffusion”,

Journal of Economic Literature, vol. 42, no. 3 (2004), pp. 752-782.

[9] 陈阳阳：《OFDI 逆向技术溢出对我国技术创新能力的影响研究》，硕士学位论文，吉林大学，2014年。

[10] 陈漓高、邹玉娟：《中国企业对外直接投资的技术提升战略》，《经济问题探索》2008年第4期。

[11] 谢申祥、王孝松、张宇：《对外直接投资、人力资本与我国技术水平的提升》，《世界经济研究》2009年第11期。

[12] 糜军：《我国企业对外直接投资反向知识溢出效应研究——基于吸收能力的视角》，博士学位论文，武汉大学，2010年。

[13] 周春应：《对外直接投资逆向技术溢出效应吸收能力研究》，《山西财经大学学报》2009年第8期。

责任编辑 马相东

（上接第71页）动的认知和理解来改变治理社会的结构和功能、行为和方法，这是国家能力不断更新和提高的重要基础；如果国家缺少这种适应能力，那国家也就不可能根据社会变化去采取相应的措施来解决社会问题，从而失去治理社会的能力。

因此，尽管基层社会的力量不能单独作为基层治理变革的直接动力来源，但是当把它放在国家能力的框架下进行思考时，它也可以成为城市基层治理变革的自变量之一。今后城市基层治理的演变在以国家能力实现为动力的前提下，应该朝向提高社会认同能力和社会适应能力的方向发展，将社会参与力量逐渐纳入国家治理体系中，这是中国现代化转型的要求，也是国家能力动态性特征的要求。

注释：

[1] 道格拉斯·诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，杭行译，上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社，2008年，第1页。

[2] 魏昂德：《共产党社会的新传统主义：

中国工业中的工作环境和权力结构》，龚小夏译，香港：牛津大学出版社，1996年。

[3] 参见中共中央办公厅、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》，2000年。

[4] 朱健刚：《国与家之间：上海邻里的市民团体和社区运动的民族志》，博士学位论文，香港中文大学，2002年，第148页。

[5] 郭伟和：《街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展》，《开放时代》2010年第2期。

[6] 参见应星：《大河移民上访的故事》，上海：三联书店，2001年。

[7] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海世纪出版集团，2008年，第31页。

[8] 尤尔根·哈贝马斯：《交往与社会进化》，张博树译，重庆：重庆出版社，1989年，第184-186页。

责任编辑 余茜