

中国城市社区治理改革研究： 以深圳“盐田模式”为例

马卫红 李芝兰 游腾飞*

摘要：中国城市转型最主要的特征是单位制的解体，以及随即进行的社区建设。自上世纪90年代早期以来，伴随着一场基于邻里关系开展的社区建设运动的兴起，多样化的社区建设实践形式涌现，城市社区变化显著。虽然同时期已有大量的文献记录了此次转变，但对社区空间概况的形成过程进行动态、详细分析的论著却寥寥无几。本文认为，近年来政府优先发展社区建设，促进了社区自治和自我治理的发展。传统行政权力与新出现的社区自治权力间的相互作用，共同推动着中国城市基层权力结构的转变。而深圳社区治理的“盐田模式”示范了该转变的过程，即社区治理改革体现出上述两种不同权力间的相互作用，而此种相互作用可能对中国城市的国家—社会关系具有长期深远的影响。

关键词：单位制 社会建设和治理 盐田模式 深圳 中国

* 马卫红，深圳大学社会管理创新研究所副所长，深圳大学管理学院公共管理系副系主任、副教授。
李芝兰，香港城市大学公共及社会行政学系教授、博士生导师。游腾飞，政治学博士，华东政法大学政治学研究所助理研究员。

导论

中国城市转型最主要的特征是单位制的解体，以及随即进行的社区建设。自上世纪90年代早期以来，伴随着一场基于邻里关系开展的社区建设运动的兴起，多样化的社区建设实践形式涌现，城市社区变化显著。虽然学界同时期已有大量论著记录了这一转变，但众多学者仍缺乏对社区空间特征的形成过程进行动态、详细的分析，特别是极少关注20世纪90年代后期以来出现的新近变动状况。本文认为，近年来政府优先发展社区建设，有力推进了社区自治和自我治理的发展。传统行政权力与新出现的社区自治权力的互动，共同推进着中国城市基层权力结构的转变。本文探讨了深圳盐田区社区治理改革的经验，这一改革在中国政策话语中被称为“盐田模式”。在下文论述中，我们将具体展示“盐田模式”如何呈现出上述转变过程，即社区治理改革中两种权力之间的相互作用，以及此转变过程可能对中国城市地区的国家—社会关系所产生的长期性深远影响。

单位在中国行政体制中曾发挥了显著作用，其不仅是国家分配各种资源的渠道，而且是国家控制社会的工具。依附于工作单位，成员个体参与政治活动，并获取基本生活保障（如医疗保健，住房，子女教育）与其他社会福利。但是，在单位制背景下进行工作场所和生活空间的整合，反而会增强不同单位之间的隔阂，增加合作困难。城市是由近乎独立的、基于工作场所的社区组构而成，并非一个相互协调的城市环境综合体。居民一生大部分的时间均生活在一个由其单位规定的特定区域，在此区域，自上而下的权力结构成为维持秩序与实施制裁的基本手段。

然而，20世纪80年代以来，随着单位逐渐摆脱其社会福利功能，上述情况发生了改变。这种变化与强调权力下放和政企分开的全面改革相呼应。国务院出台了一系列废除单位所具有的社会功能和控制功能的文件，其中三个文件尤为关键。第一个文件是1986年颁发的《国营企业实行劳动合同制度暂行规定》，该规定对单位人事制度提出改革。随后在1992年

初，劳动部、国务院生产办、国家体改委、人事部、全国总工会联合颁发《关于深化企业劳动人事、工资分配、社会保险制度改革的意见》，进一步深化人事制度改革。第三个文件是国务院于1998年签发的《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》。该通知要求单位将其住房以优惠价格一次性销售给职工。自此，先前由单位提供的其他公共服务，如儿童教育，住房和医疗保健，也转由政府或市场提供。这个过程通常被描述为“社会化和市场化供给”，并给城市社会结构带来了实质性重大影响。

在社区层面，单位改革的影响体现在两个方面。首先，单位不再提供福利住房，改变了社区概况。1998年以后，由于许多单位停止为其职工提供住房，住宅已经成为一种商品，而非公共产品。私人住宅所有权成为新的常态，更多的私人房地产随之得到开发。按照周在2006年的观察，中国城市的住房拥有率，从20世纪90年代末的30%左右大幅上升至2000年的70%以上。

其次，单位制的解体促进了劳动力流动。在整个社会和行政职能范围内，职工不再依赖于他们的工作单位。此种趋势与私营部门的快速发展相结合，极大地拓宽了城镇居民的就业选择范围。因此，城镇居民在愈加灵活的城市劳动力市场上变得更加具有流动参与性。

新的城市生活空间开始形成，并给政府带来了两方面的挑战。一是城市中提供社会服务的基础组织解体；二是作为个体有更多的选择和途径参与社会和政治活动，由此出现的国家控制问题。政府关注能够有效地提供社会服务的方法，同时注重重新整合国家对个人和社会的控制。自20世纪90年代以来，政府开始在中国城市开展基于邻里关系的社区建设运动，以应对上述挑战。

学界众多学者已然对社区建设的政策和实践，进行了充分的研究和讨论。对社区建设实践发生的宏观历史背景进行描述的文献资料，可谓“汗牛充栋”。此外，其他研究主要对不同城市社区建设的经验进行阐述。最后，还有一些研究者，尝试探讨城市社区建设对城市基层民主化的影响。

上述前人的研究现状，有助于我们理解中国城市社区建设和治理改革。大多数学者的研究，很大程度上是描述性的，相对较少对社区建设的动力进行过程动态分析。只有少数几位学者对此进行研究。比如吴认为，市场化创造了国家难以控制的新要素，并最终动摇了中国城市传统治理结构的支柱。林指出，国家对城市社区发展的重视程度，决定了城市社区的发展程度。陈的研究揭示，社会组织的发展和社会力量的出现，导致了社区自治能力增长，促进了城市社区在后单位时代发生转变。

尽管已有学者开始进行有关探讨，但社会治理转型过程中的主要问题仍然悬而未决。首先，作为转型主要动力的既定市场化变革十分重要，但市场变革所发挥的各方面作用并未明确。例如，随着时间的推移，是否此种作用随着市场形势的变化而改变？虽然，在20世纪90年代和21世纪初，市场化是“明显”的，是改革城市管理体制的初始推动力。但是，在目前已发生改变的形势下，它可能不再是当下的主要驱动力。其次，国家毫无疑问是中国社会和政治改革的关键动力。然而，如在下文中阐述的那样，国家不太可能自发地走上改革道路。那么，接下来的问题是，是什么能让国家进行改革？第三，虽然社会力量可能可以自上而下地推进改革。但是，在社会主义国家中，如果没有党和国家的倡导和积极支持，社会自治难以持续。因此，随着城市社区结构在新世纪持续发展，有必要重新考虑哪些因素推动着社区治理体制的不断转型，及随之带来的影响。在既有的研究中，这些问题尚未得到解决。

本文认为，传统行政权力与新出现的社区自治权力间的相互作用，塑造了社区建设的全貌，并推动着城市基层社会的转变。这是政府社区建设政策工作重点变动引发的结果。以下各部分，将以中国南方的广东省深圳市盐田区城市基层社区为研究对象，探讨政府政策工作重点发生改变的原因，以及在权力配置发生变化的情况下，此种改变将可能导致的结果。

如同在其他政策领域的变化那样，本地社区建设的实验成为基层社区治理对外展示的新形式。此种变化，通常是围绕传统的行政权力，与新出现的社会力量二者一起，在社区层面发生的特定相互作用而形成的模式。

此种模式在盐田得以逐步形成，在中国政策话语中被称为“盐田模式”。相较其他地区的做法，“盐田模式”通过建立两个不同机构，来分别承担行政管理和社区自我管理的功能，从而在新的城市社区治理中，形成一个更加“均衡”的权力配置结构。^[1]在21世纪初以来，这一新兴城市社区治理新模式的运作，也似乎相对有效。例如，在过去的几年里，盐田区居委会直接选举的比例已达100%。在2006年，因其取得的成就，“盐田模式”被授予第三届中国地方政府创新奖。^[2]审视盐田模型，可使我们能够对新兴的中国城市社区的治理改革进行研究。这些研究源于2009—2010年度田野调查搜集的各项资料，主要包括与居民委员会领导人进行的访谈，对街道办事处和社区工作办公室的调查，以及相关的文件和工作报告的收集。

自21世纪初起，政府社区建设的政策重点已经发生改变。本文接下来的部分，将分析的焦点转向政府社区建设的政策重点。在早期阶段，政府通过社区建设以增强基层社会的行政控制，其特点是加强街道办事处和居委会的管理功能。然而，自21世纪初以来，政府已开始提倡居民的自我治理和自我服务，强调通过居民和社区组织充分参与社区事务，来培育社区自治能力。政府社区建设工作重点的转变，实际上推动了社区自治的发展以及社区权力结构实质的改变。^[3]在我们对“盐田模式”进行细致研究之前，下文将首先概述政府是如何提出并不断完善社区建设政策的。

社区建设政策的介绍

20世纪80年代中期，中国官方用语第一次引入“社区”的概念。但直到2000年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》之后，官方才对该词进行了明确定义。在此《意见》中，社区被定义为：“指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。一定地域是指一个在基层行政体制的改革背景下，经历了大规模调整从而具有司法管辖权的居民委员会。”^[4]显然，中国人对社区

的理解，并不将其视为一个由具有共同的价值观和习俗的人群所形成的社会集体，而是用一个具有客观领土范围概念的居民委员会去作定义。因此，中国人对社区的认识，具有两个突出特点，即关注行政职能和明确界定的地域。

单位制的解体，意味着政府需要找到一种提供社会福利的新手段，社区的概念为其提供了一个选择。1987年，民政部在武汉召开会议，会议倡导将社区服务作为一种在城市社区提供社会福利的潜在新形式。社区服务起初是为残疾人、老年人和革命烈士家属服务，随着居民迁移和自由流动人口的不断增多，升级社区服务水平和人口管理的需求成为政府关注的新课题。在此种背景下，1991年民政部结合政府主动改善为所有居民提供服务的政府行为，启动社区建设运动，以促使城市基层组织发挥新功能，并鼓励城市社区全面发展。

首先，民政部在北京、南京和杭州等城市的9个地区，开始“社区建设”的试点试验。随后，1998年将试点规模扩大至26个地区。2000年，随着《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的出台，社区建设的试点项目正式结束。该意见将社区建设扩展到所有城市，并明确界定社区建设“是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程”。从“社区服务”到“社区建设”，社区不再局限于提供社会服务，而是成为一个将城市人口组织起来的新体制。

对于政府来说，社区建设是一个能够促进社会发展，并通过重建基层组织维护城市稳定的重要工具。在社区建设的初期，政府的首要任务是通过加强街道办事处和居民委员会的行政职能，加强其行政能力。这种管理模式被命名为街道办事处——居民委员会制度（街居制），大量的资源——经济资源，行政资源和人力资源——从区政府流动到街道办事处和居民委员会。最后，居民委员会被纳入到行政体制中，形成城市管理的一大支柱，这个过程被描述为行政化的居民委员会。2007年，陆和李认为，

该时期居委会的职能包括政治动员，提供公共服务，公民调解，治安维护，代表民意等方面。作为国家授权的组织，居民委员会在协助政府落实政策、维护社会控制等方面，发挥了重大的作用。

加强街居制作用的必要性，大致可用如下三个原因进行解释。首先，随着单位制的解体，需要一种替代制度或组织来接管单位，发挥社会控制和服务功能。由于街道办事处和居民委员会在单位期间已经存在，这些组织自然成为填补因单位解散而留下的空白的选择。其次，从现代城市管理角度看，随着强调公民参与和当地政府与基层组织间进行合作的共识出现，权力下放成为必然的趋势。因此，自20世纪90年代初始，大量的行政职能开始从市、区政府两级转移到基层。第三，持续发展的社会经济，使城市居民产生了更多的需求，而政府自身很难逐一满足这些需求，加之政府力求相关基层组织满足居民需求，因此，密切联系本地居民的居民委员会就成为政府动员的主要目标。

然而，街居制的运行旋即面临着各种困难。随着承担的行政任务不断增多，街道办事处和居民委员会间的矛盾不断升级。不仅由于各自位于行政管理层级的不同位置，而且也因为对社区事务的理解存在差异和分歧，街道办事处和居民委员会成为两个不同的实体。例如，2004年，笔者在上海进行调查发现，一些受访的居民委员会领导，常就街道办事处无能、低效，街道办事处惯于向上级“炫耀”政绩等做法向来访者抱怨。有时候，当居民委员会领导不同意街道办事处分配的任务时，会进行抵制和回避。居民委员会有不同的反抗策略，比如拖延懈怠、推诿扯皮，甚至直接拒绝执行某些任务。此外，街道办事处官员和居民委员会领导，往往对彼此间关系持有相左意见。街道办事处官员认为居委会成员是其下属，但居民委员会成员则自视为同事或合作伙伴。

另一方面，在城市社区，街居制面临难以应对的复杂组织环境。正如许多研究提到的那样，新的住宅发展项目正在不断开发，随着住房私有化，新的组织已经出现在社区内。业主委员会和物业管理公司是两个主要的新兴社区组织。这些组织对社会事务有不同的工作议程。^[5]不同组织利

益关注点的差异，很可能导致社区组织之间的冲突。现有文献资料中，已经记录了业主委员会和物业管理公司之间的矛盾。另一方面，前文提及的部分居民委员会职能已取代这些新组织。在这个意义上说，街居制的改革势在必行。

政府社区建设政策的新工作重点

为了进行街居制改革，自 21 世纪初以来，政府已开始提倡居民的自我治理和自我服务。2002 年，党的十六大报告强调指出：“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区。”^[6]这是官方第一次在中央文件中正式使用“城镇居民自我治理”术语。政府提出新的工作重点，即通过居民和社会组织参与社区事务，来培育社区自治和自主权。

2005 年，胡锦涛主席提出“和谐社会”的概念，赋予“社区建设”传统观念新的含义。同年，民政部部长李学举，再次强调居民自我治理应是和谐社区建设的关键要素。2006 年 10 月，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，《决定》提出：“完善居（村）民自治……实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动。”

21 世纪初以来直接选举居民委员会的实践，正是实现社区自治和社区组织自主权的最好例证。^[7]实施城市社区居民委员会直接选举，受到下列两个因素的直接影响：首先，随着居民委员会越来越多地参与行政工作，其主要作用似乎是在基层执行行政职能。然而，居民委员会所发挥的此种作用，与 1989 年颁布的《城市居民委员会组织法》的明确规定——居民委员会的社会性和自治性——相矛盾。该法规定，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。在著者实地考察中，接受采访的居民委员会成员，经常抱怨分配给他们的行政任务成为额外负担。承担行政职能和本质上具有自治法律地位的社会组织之间的角色分歧，显然使深圳政府陷入两难境地，最终促成政府行政权力“撤

退”，不再直接作用于居委会，并促使政府决定推行直选居委会。

其次，20世纪90年代以来，全国各地的村委会选举实践也推动着居民委员会的改革。通过农村村委会的选举活动，使得自我治理和自主权的思想被城镇居民所熟知。普通政府官员和基层工作者一致认为，应当恢复居民委员会的自治性质。正是在这一背景下，居委会实施直接选举。

此外，政府还鼓励建立各种文化和娱乐社区组织，动员社区资源进行自我治理。实际上，这些民间团体已经有助于出现新的社区空间，并推动社区自治的发展，远超出政府的设计初衷。本尼威克和高原直泰在基于青岛的调查中发现，社区比以前拥有更多的自由，并在一定程度上，社区组织能够对社区事务作出决定。托姆巴和苗也有类似的发现，即社区组织的发展，促进了社会自治程度的增长。

盐田模式

盐田是深圳市的行政区，辖区总面积72.36平方公里。截至2009年底，盐田区的人口总数为22.77万。盐田区下辖4个街道办事处和22个居民委员会。^[8]虽然深圳是一个新兴城市，只有短短30余年的发展历史，但深圳的城市行政体制与中国其他城市并无区别。在深圳，有三个管理层级的管理，即市、区和街道办事处层级。^[9]居民委员会过去作为单独级别的工作网络，在基层执行政府的行政政策，但现在已转变成居民自治组织。

与中国其他城市相同，在社区建设的早期阶段，深圳的居民委员会在提供社会服务和维持公共秩序方面，均发挥了显著作用。结果，在实践中，居委会的行政职能与其具有的社会性和自治性发生矛盾。2002年，为了恢复居民委员会的自治权，并同时保持政府在社区的代表，盐田区政府发起了社区管理体制的改革。

盐田社区治理体制在2002年和2005年，分别进行了两轮改革。2002年，通过采用下述三种措施，实现将居民委员会的行政职能剥离出来的改

革目的。第一，重新调整居委会的数量，把 21 个居委会按照资源共享、方便管理的原则合并为 17 个。^[10]第二，居民委员会被重命名为社区居委会，并对其职责进行重新界定。第三，在社区居民委员会下设立两个工作站，即社区工作站和社区服务站。这种新的结构，在当地被称为“一会（合）两站”模式（图 1）。

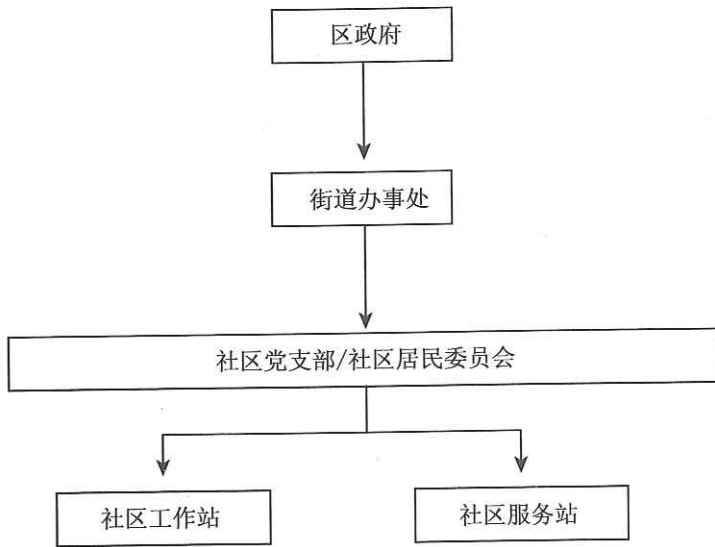


图 1 “一会（合）两站”的治理模式

社区居民委员会负责社区事务的决策，管理社区财政，并指导两个工作站的工作。社区工作站承担由政府指派的行政任务，落实社区居民委员会的决策。社区服务站的功能是为居民提供公共服务，如社区卫生和文娱娱乐活动。此种做法的初衷，是将社区居委会从具体行政任务中解放出来，使其把工作重点放在处理社区事务上。

通过在居民委员会内设立两个分别承担不同职责的新工作站，一定程度上解决了居委会行政职能和自治功能冲突的问题。然而，日常工作中的分工和合作，又成为一个新的问题。职能混杂不清和权力相互冲突，成为改革道路上的拦路虎。2005 年，为了提高工作效率，盐田区政府进行了

第二轮改革。在“议行分设”思想的指导下，盐田区把社区工作站从社区居委会中独立出来，从组织结构、职能、人员、经费、行政隶属关系等关键环节一一剥离。社区工作站成为街道办事处下的一个派出机构。这项措施使得社区居民委员会开始专注于提供社区服务。通过社区所有居民直接选举产生的居委会的性质，也重新恢复到群众性自治组织的原始状态。这种模式被称为“一会（分）两站”（图2），并运行至今。

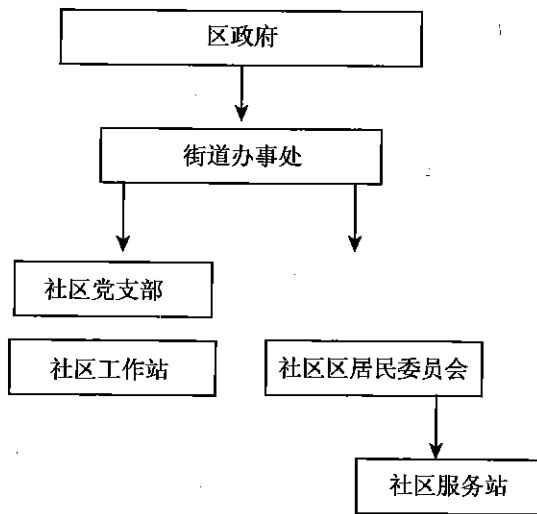


图2 “一会（分）两站”的治理模式

委托给社区居民委员会的职责是多方面的。一般说来，有如下三个方面。第一，居委会代表居民的利益，并作为居民、国家和其他社区组织间的桥梁，发挥服务作用。社区居民委员会负责协调业主委员会与物业管理公司，以及其他社区文化和娱乐组织之间的关系。第二，居委会为居民提供服务，比如照顾老人、残疾人及其他有需要的家庭。第三，举办文娱康乐活动。社区服务站是社区居委会的代理机构，负责执行社区服务方案。值得注意的是，社区服务站已成为一个由社区居委会注册在案的民办非企业组织。社区服务站的资金来源有两种方式。首先，通过政府购买其外包公共服务项目，使居民可以享受免费服务。其次，通过“用者自负”的

方式为居民提供服务。

社区工作站作为街道办事处机构，专门承担政府交办的行政事务。社区工作站的工作内容主要包括社区卫生、社区环境、社区治安、社区文化和计划生育工作等。社区工作站工作人员由街道办事处任命，并对其负责。社区工作站的经费由财政统一安排，政府全额拨款。此外，社区工作站也有责任协助社区居委会处理各项居民事务，但二者间并非行政隶属关系。

2008年社区居委会的直接选举，示范了社区服务站和社区工作站如何在社区公共事务中进行合作。盐田区社区居委会直选始于2008年5月27日。为了顺利举行选举，H社区成立了选举委员会，该选举委员会成员包括社区工作站和社区居委会的领导，以及当地的党委书记。在选举开始之前，社区工作站召开了一系列会议，讨论有效的宣传方案和动员策略。宣传横幅被悬挂在天桥、沿街街道以及主要定居点的门前。同时，社区工作站的工作人员陪同委员会成员，挨家挨户拜访居民，说服居民登记为选民并参与投票。在选举日当天，他们共同设立固定投票点，或采取流动票箱的形式，到选民家中收集选票。可以看出，社区工作站与社区居民委员会，在选举的每一个阶段都联合行动。

为进一步加强社区居委会的自治，居委会提出“三会制度”，并自2008年开始在社区实施。这三次会议分别是民主评议会、民主协调会和民主听证会。民主评议会每年举行一次，居民可在会上正式评估社区居民委员会的工作。民主协调会“协调”解决居民、社会团体和当地政府之间的矛盾冲突。民主听证会促进居民参与社区公共事务。

有迹象显示，此项改革已经开始带来城市社区景观的初步变化。例如，最近的一项研究显示，盐田区的多数居民认可改革成效。在与当地政府官员和社区工作者的访谈中^[11]，两者均认为政府社区治理改革的主要目标，已经通过建立“盐田模式”得以实现。首先，社区居委会已对其“应处”的位置作出重新定位。作为街道办事处下属机构的社区工作站，承担起以前分配给居委会的行政任务，因此，它可为社区居民居委会起到

“自我管理，自我教育和自我服务”群众组织的作用。其次，基层政府的行政能力得到增强，在以往街居制的设计下，居民委员会承担许多政府行政工作。由于工作内容复杂，且缺乏适当的人员及其他原因，居委会常常难以完成所有的工作，这反过来又削减了政府的行政能力。“盐田模式”通过设立一个新的“社区工作站”，解决了上述问题。再次，居民自治已经成为一个新体制。所有具有选民资格的居民，投票选出社区委员会的成员，社区委员会成为社区自治的中枢机构。该社区委员会一方面将居民的意愿反映给政府，另一方面全部或部分监督社区服务站和社区工作站的工作。

权力结构的变迁

根据“盐田模式”，新设立的社会工作站在城市社区层面上代表政府行使行政权力，而社区居委会寻求社区自治和居民自主。“盐田模式”一直被认为是社区治理改革实践的先驱，特别是探索政府行政和社区自治间的整合，以寻求更好的社区治理方案。

从本质上讲，在社区治理改革的过程中，社区自我治理和居民自主程度的发展，已经改变了基层权力结构。正如“盐田模式”所示，多种组织和团体参与到社区事务和提供公共服务的决策及实施过程中。笔者通过对社区领导的访谈，认为社区居委会和“三会制”增进了居民与政府商议的能力。例如，2009年，当地政府曾计划在H住宅区附近修缮一个街头公园，当地官员、居民、施工方以及相关企业和公共机构代表，召开民主协调会和公开听证会，共同商定装修方案。^[12]这意味着行政权力不再是唯一的权力中心，在城市社区空间出现的新兴自治权力与之共存。

两种权力相互作用的特点之一是，二者相互配合，相互制约。与单位制时期相比，城市社区的行政控制程度已明显降低。就政府而言，社区自治和居民自主的发展可以增强政治支持。社区自治和居民自主，至少在两个方面有利于支持政府。一方面，自助服务制度能够有效聚集社会资源，

并在一定程度上减少政府行政成本。各种群众组织基于自治的精神，在社区内服务居民生活。公民服务的运行主要依赖于志愿者无偿的积极参与，这些志愿者多为当地居民，并拥有强烈的道德责任感和社区荣誉感。另一方面，居民之间的互助制度可以缓解社会矛盾，从长远来看，有利于提高国家的合法性。

与此同时，城市社区的自治权力一直在显著增长。除了当地政府的宣传努力外，自下而上的力量也有助于自治权力的发展。人们开始关注与住房相关的利益，并期望更多的提高社区生活 and 环境质量的服务。更重要的是，许多社区的公民领袖不断增多。这些民间精英拥有更强烈的社区凝聚力和归属感，他们善于与政府商讨，重新制定游戏规则。自此，社区自治思想已被更多的社区居民所接受。

然而，应该注意到，社区自治的发展离不开行政权力的支持。首先，与农村地区相比，社区自治缺乏内生性增长动力。在很大程度上，它是由政府出台，为考虑解决行政危机而设的应对方案。虽然众多城市居民具有自治和自主的意识，但仅靠此进行自下而上的改革是不够的。这主要因为居委会为基础的社区与单位为基础的环境已经大不相同。居民生活在一个高度异质性的社区，社区不足以为居民提供独有的公共资源。更多的时候，居民从社区之外获取政治、经济资源和社会福利。其次，行政权力仍然对当代中国的许多领域具有影响力。在体制转轨的过程中，依旧需要运用行政权力，处理横亘在新老体制间的一些问题。

虽然行政权力的影响力可能会下降，但其仍将存在于社区空间。这不仅是国家出于无法控制社区的担心，同时也因为行政管理是城市发展的必需手段。在社区建设的过程中，政府高度重视基层政权的稳定。显而易见，政府尚未准备好接受完全自主的社区。政府的社区建设政策主要有两个目标，一是完善社区制度，为政府和居民提供公共服务，并执行国家的法规；二是发展社区自治，从而改进自下而上的政策反馈渠道，支撑政府合法性。然而，这两个目标，却会导致社区自治和行政控制之间出现紧张关系。因此，行政权力和自治权力间的相互作用，塑造了充满变数的中国

城市社区治理改革过程。无论不同城市的改革措施存在何种差异，均寻求行政权力和自治权力间的平衡。坦率地说，中国城市社区治理体制的特征既非传统的行政控制，也非朝着完全自主的方向发展，而是两者的结合。

结论

单位制瓦解后，中国城市基层的行政—社会建构随之解体。中国政府发起了“社区建设”项目，以重建社会公共结构。与单位制下对个人的严格行政控制不同，新兴的社区制度旨在通过在政府、居民和各种社会组织间建立相互依存的关系，从而实现居民自治。

从“盐田模式”中可发现，行政权力和自治权力成为主导城市社区治理改革的两股主要力量。在可预见的未来，不可能出现一个完全自治的社区治理模式，或一个传统的行政权力治理模式，而是行政权力和自治权力间的相互作用，继续推动城市社区治理体制的转变。

那么，哪些因素能够影响行政权力和自治权力，二者在国家与社会关系中的相互作用如何？在中国学界，国家与社会的关系，一直是学者关注的前沿热点问题。中国学界关于此问题的两个重要研究成果，分别是魏昂德对城市工厂的研究和许惠文对农村社会的调查研究。在国外学者的研究中，代表性的学者主要有米格代尔，他的观点持续影响国内学界关于城市社区改革的研究。值得关注的是侯在2007年对国家与社会的关系进行的阐述，他将盐田改革视为一个“强国家，强社会”的代表，这意味着国家强化了行政能力的同时，社会实现其自主权。肖在2008年认为，“盐田模式”成功地为不同的社会组织划分职责，它会促使国家与社会开展合作关系。社区工作站和社区居委会相互独立，前者作为街道办事处派出机构，在地方一级代表国家；后者作为群众组织，在基层代表社会。二者也紧密地联系在一起——我们在上文关于2008年居民委员会直接选举中，简要论述过这一点。

然而，应该指出的是，“盐田模式”中体现的国家和社会关系，并不

总是处于协同状态，在某些情况下，二者是对立的关系。例如，在2007年，Y社区的一些居民，不满意在住房开发计划中新建大楼的公共绿地面积。当居民代表向社区居委会投诉时，被告知此事项归属社区工作站管辖。当居民代表前往社区工作站，反而却被告知这起纠纷属于公民问题，应该由社区居民委员会调解。^[13]可以看出，当社区工作站和居民委员会面对难题时，都倾向于向对方推诿责任。

就中国城市中不断变化的国家—社会关系而言，作出结论为时尚早。自20世纪80年代以来，城市基层社区的治理框架已发生了革命性的变化，带着异质性利益和目标出现的新参与者，重新定义了地方权力结构。然而，尽管有非常重大的变化，政府至今仍然作为重要的权威，为不断发展的新游戏制定规则。国家发挥的作用，在本次关于社区治理改革研究中可见一斑。如同20世纪70年代末以来，带给中国巨大经济和社会转型的改革开放那样，城市社区治理改革本质上同样具有开创性。相较其他研究文献中强调市场驱动作用而言，我们的观点截然相反，转而强调国家的积极作用。无论社会在多大程度上独立于国家之外，国家仍然在很大程度上具有决定权力分散或下放多寡的功能。另一方面，随着以市场为导向的经济不断发展——这本身就是中国积极政府行为的结果——将提供并承诺提供进一步推动国家权力下放的稳定动力。正如本文提到的，在盐田社区改革微观变化过程中发生的政府和社区自治权力间的相互作用，是正在发生变化的国家和社会力量间相互作用关系的回响。

【注释】

- [1] 其他一些知名的模式分别是上海模式、沈阳模式和江汉模式。上海模式的主要特征是社区事务的行政化，由街道办事处发挥主导作用。江汉模式的显著特征是，将主要的行政事务从社区脱离，建立社区自治制度。本尼威克 (Benewick) 和高原直泰 (Takahara) 在2002年描述了青岛和沈阳两地社区管理体制的变化。
- [2] “中国地方政府创新奖”由中央编译局比较政治与经济研究中心、中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心于2000年联合创办。每两

年举行一次,已举办四届。该奖项具有显著的社会影响力。每一届均有数以百计的地方政府部门或机构参加该评选。有关详细信息请参见网站:<http://www.chinainnovations.org/>。

- [3] 就中文词组“自治”而言,有两个对应的英文翻译:自我治理(self-governance)和自主权(autonomy)。布雷(Bray)在2006年建议将其翻译为“自我治理(self-governance)”。在他看来,在中国语境中“自治”是“有限形式的‘自我治理(self-governance)’”,政府当局通过设立运行指标来指导社区管理自己的事务。”但是,笔者认为,布雷仅仅是从政府的立场对“自治”进行理解。实际上,居民和社区机构在所谓“自治”的保护伞下,不满足在政府限定的范围内自我治理自身事务,他们经常为能更多支配自主生活而抗争。因此,笔者倾向于在这篇文章中同时使用“自我治理”和“自主权”两个词语来翻译“自治”。
- [4] 出于城市管理的缘故,各地对社区的定义各不相同。有的定义将其限定为街道办事处管辖范围,也有定义将其限定为居民委员会的地域范围,还有的定义则介于上述二者之间。
- [5] 成立业主委员会的目的,是为了保障业主房屋的相关权益,如房屋的质量、管理费、社区设施等等。业主委员会负责组织业主,聘用和解聘物业管理公司,监督房屋维修资金的管理和使用,并时常听取业主的意见。物业管理公司是一种企业组织,该企业组织负责维护房屋质量,保障公众安全,并在生活区提供公用设施。
- [6] 如需详细信息,请参见网址:http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/16/content_2467734.htm(2011年8月4日访问)。
- [7] 不同城市居委会的直接选举比例差异很大。排在前列的深圳、宁波、上海和杭州等城市的直选比例分别是99%、85%、80%、75% (《南方都市报》,2011年7月9日)。
- [8] 参见网址:<http://www.yantian.gov.cn/main/zwzc/tjsj/nb/index.shtml?catalogId=3825>(2011年1月22日访问)。
- [9] 街道办事处并非一个政府层级,但它在中国城市管理结构中起着重要的作用。街道办事处是区政府的派出机构。因此,街道办事处通常被视为一个行政管理的层级。
- [10] 2008年,较大的社区被重新划分为两个社区,因此,目前盐田区的社区总数为

22 个。

[11] 社区工作者是指在社区工作的一群人。在盐田区，这一群人指在社区工作站、社区居民委员会和社区服务站工作的人们。

[12] 2010 年 3 月 10 日，著者采访了胡先生。他是盐田区东河社区居民委员会的领导之一。

[13] 这次采访由鹏凯于 2009 年 3 月 28 日进行。

Abstract

A major feature of China's urban transformation has been the breakdown of the *danwei* system and the consequent efforts on community building. Since the early 1990s when a movement for neighbourhood-based community building was launched, different practices have appeared and the urban community has changed remarkably. Whilst a number of works have documented this transition, few revealed in sufficient details the dynamics of shaping the profile of community space. This paper argues that this new-found priority on community building of the government has facilitated the development of community autonomy and self-governance. An interplay of traditional administrative power and newly emerged community autonomous power drives the transition of power structure at the grass-roots level in urban China. The Yantian Model of community governance in Shenzhen demonstrates how this transition unfolds as the community governance reform embodies the interplay of these two different forces, likely with long-reaching impacts for state-society relations in urban China.

Keywords

Danwei System; Community Building and Governance; Yantian Model; Shenzhen; China