

利益分化与居民参与*

——转型期中国城市基层社会管理的 困境及其理论转向

王 星

提要: 城市基层社会的参与者分为生计型参与者和权责型参与者两类。在基层社会管理实践中, 代表国家的权责型参与者与代表社会的生计型参与者内部均存在着利益分化。权责型参与者处于强势地位, 可以在部门利益与公共利益之间自由切换; 生计型参与者处于弱势地位, 相互间的利益冲突却使“社区自治”陷入需要权责型参与者重新介入才能达成的尴尬境地。中国城市基层社会秩序建构中的“悖论事实”要求我们的理论研究必须转向——从规范理论走向实证理论。

关键词: 生计型参与者 权责型参与者 利益分化

一、问题的提出

改革开放以来, 针对城市基层社会管理体制从单位化逐渐向社会化的转型, 学界主要是用“国家—社会”理论框架进行研究。这些研究偏爱揭示国家权力与社会力量之间的博弈图景: 国家政治权力是如何在城市基层社会维持基层政权的稳定与社会有序的, 即试图探寻单位社会解体后, 在缺乏中介组织的陌生人社区里, 国家与社会互动背后的权力逻辑(金桥 2010)。然而, 在同一理论框架下却形成了两种不同的判断: 一种观点认为在社区自治过程中, 国家其实从未(也不可能)退场, 只是改变了控制社会的策略——从单位社会时期的一统控制转向国家“择机介入”(王汉生、吴莹 2011)。这种新治理术使国家在基层社会管理转型过程中保持了较强的自主能力, 成功地使城市基层政权

* 本文是天津市政府 2011 年决策咨询重点课题“天津市滨海新区社会管理体制创新及运行机制研究”的阶段性成果。

与国家整体政权体制保持高度一致。另一种观点则基于当下中国城市基层社会中大量业主集体维权行动事件,认为这不但是基层社会成员自治力的体现,也是其“民主意识”觉醒的征兆。因而他们判断,居民自选的业主委员会在形塑国家权力作用形式的同时,也成为中国社会实现基层民主的现实路径(林尚立,1999;桂勇,2007;卢汉龙,2004)。就笔者看来,这两种关于国家社会治理术及其前景的争论实质上关注的是同一问题,即居民参与在城市基层社会管理中的政治意涵。

在中国城市基层社会管理制度变迁过程中,各方行动者之间的互动是我们无法回避的事实。但我们不应该只偏重政治维度,而忽略了其中丰富的经济社会利益内涵。有学者已指出,在利益格局变革的背景下,国家对基层社会的实际控制力和动员意愿已经减弱(朱健刚,2002)。社区建设运动正使得居民委员会逐渐成为一个服务性组织而非控制性工具(Pan,2002)。可以说,在现代社区管理实践中,国家“控制”与“社会抗争”之间的策略行动虽然还存在,但已经让位于所谓的生活政治^①——正式的政治参与活动已经逐渐退位,围绕个体性事务及利益诉求而产生的社会行动成为其中的主要议题。因此可以说,与居民日常生活息息相关的资源配置和利益格局重构才是关系到城市基层社会管理成效的关键。基于此,笔者在本研究中引入利益分化概念,以期进一步完善城市基层社会研究的理论框架。众所周知,“行政整合过度与社区自治能力不足”是城市基层社会管理面临的现实困境。但在本文中,笔者想进一步追问,在基层社会利益分化与管理制度转型过程中,国家行政过度整合的内涵是否发生了改变?社区自治能力不足背后除了国家控制过甚外,基层社会治理参与主体之间的利益分化是否是其更深层动因?笔者以为,在我们进行城市基层社会管理创新的过程中,有两个事实是必须正视的:一是“国家”制度化行政管理网络内部并非铁板一块,而是存在着利益分化。这增加了行政管理部门之间的协调成本,同时也使管理主体之间行动不一致;二是“社会”的

^① 吉登斯将社会政治划分为解放政治与生活政治两种类型。解放政治包含两个主要的因素:一个是力图打破过去的枷锁,是一种面向未来的改造态度;另一个是力图克服某些个人或群体支配另一些个人或群体的非合法性统治。相对于解放政治关注生活机会而言,生活政治关注的是生活决定,所关注的问题是:如何重建社会团结以及如何对生态问题做出反应等。本文借用其生活政治的概念,主要是指不同参与者如何建构基层社会团结的行动。具体讨论参见吉登斯,1998。

居民或居民自治组织并非是完全团结的,相互之间也存在着利益分化,甚至不可调和的利益冲突。换言之,不同行动主体间的利益分化是影响基层社会秩序建构的核心变量,达成新的利益协调机制共识是城市基层社会有效管理的根本出路。

本文选择发生在天津市 M 商品小区^①的两个故事为案例,采用的方法为访谈法和参与观察法。笔者曾经在此小区居住,这为参与观察提供了便利。

二、理论解释框架:利益分化与城市基层社会秩序建构

经济社会体制改革与转型实质上是利益关系的调整与再组。在国家退场、逐渐释放市场力量的过程中,中国社会利益结构与关系日益分化,利益结构分化主要表现为:宏观上,出现体制内与体制外利益结构,以及强势利益阶层与弱势利益阶层;微观上,从“以公灭私”的国家(集体/单位)单一主体转化为多元化利益主体。利益关系的分化主要表现为:个人利益、部门利益,以及公共利益之间的互动(冲突)日益频繁。社会利益分化带来了两个关键影响:一是社会自治需求与力量的增长,新社会势力对原有的经济、社会及政治的参与机制形成了压力。二是导致社会整合机制需要重构,一元化行政性整合逐渐无法适应社会利益分化的格局;多元化的协调性整合机制建构成为未来发展方向。

社会整体的利益分化同样也投射到城市基层社会之中。在利益结构上,城市基层社会的利益主体已经多元化,这对利益关系协调机制提出了新的要求。根据行动者与社区利益相关类型的不同,笔者将城市基层社会管理的参与主体划分为生计型参与者与权责型参与者两大类。^②作为一个重要的参与主体,中国基层社会管理中的居委会角色

① 遵循学术惯例,调查地名已作了处理,在故事讲述过程中,笔者将使用编码代替被访问者。

② 生计型参与者是指利益直接嵌入在基层社会之中的行动者(个人或组织),主要包括社区居民、居民自治组织——业主委员会、社区公共服务提供者——物业公司、提供社区居民日常必需服务的企业组织——供热站、自来水公司、供电局等,以及其他便民服务提供者,如超市、银行等机构。权责型参与者主要指那些基于职业分工而非生计依赖目的参与基层社区管理的行动者,如区级政府职能部门、街道办事处、公共设施维护部门(如环卫、道桥建设部门等)。

比较特殊。一方面居委会在空间上多在社区内部,且“指导、监督及建议等”管理工作又需要获得社区居民的参与和认同;另一方面,居委会又被实质认定为政府的延伸和派出机构,承担大量的行政性事务,其行动资源主要来自于行政拨付和授权。在所谓“压力型(政治)体系”(曹海林,2008)中,行政性事务完成情况是影响居委会利益获取的重要变量。因此本文将居委会界定为权责型参与者。

相关经验研究证明,在城市基层社会管理中,社区自治的“三驾马车”(李友梅,2002)——物业公司、街道办事处、部分区政府职能部门——是核心参与主体,相关的利益矛盾与冲突基本集中在这些主体之间。因此本文关注的参与主体也是他们,其利益分化情况详见表1。

表1 城市基层社会参与主体利益分化表

		利益分化	行 动
生计型参与者	社区居民	社区公共利益 私人利益	邻里政治
	业主委员会	社区公共利益 派系利益	自治性行动 动员困境
	物业公司等企业机构	居民利益 公司经济利益	盈利价值取向的行动
权责型参与者	居委会	居委会生存与发展的资源 社区居民利益	类行政整合行动 认同困境
	街道办事处	社会公共利益 部门利益 管理与协调成本	行政整合 部门内部性 上级问责
	区级政府职能部门	社会公共利益 部门利益	行政整合 政权内卷化

注:(1)部门内部性是指公共机构尤其是政府部门及其官员追求自身的组织目标或自身利益而非公共利益或社会福利的现象(桑玉成,2002:90)。(2)关于邻里政治的研究,可参见桂勇,2007;业主委员的派系利益冲突可参见石发勇,2010。(3)政权内卷化是杜赞奇在研究中国华北农村时提出的概念,意指国家政权扩展过程中,国家不享有扩张带来的收益(利益被代表国家政权的经纪人获得),参见杜赞奇,2004/1988。

由表1可知,在中国城市基层社区中,生计型参与者与权责型参与者之间的利益分化差异主要表现在:前者以社区公共利益与居民个人利益之间的冲突为主;后者则涉及到公共利益与政府部门内部性之间

的均衡。利益分化意味着社会角色需要重新定位,原来维持社会秩序的制度共识遭到挑战,利益主体之间需要再次进入讨价还价的过程。对于生计型参与者而言,自主协商是主要的利益协调机制。不过一旦自主协调机制无效,就需要引入外界干预机制进行利益协调。在查尔斯·泰勒看来,起码需要两个机制才能维持利益分化社会的有序性:一是市场机制,根据各利益主体之间的利益优势之差选择资源配置流向,并由规则和妥协达到互惠的协定;二是公共领域,通过公共媒体交换各利益主体之间的意见、削弱对抗和冲突,减小差异性达成共识,由此达到社会化和政策创建的统一(泰勒,1998:200)。

在目前中国城市基层社会管理制度框架下,外界干预机制通常有两种:一是市场机制,即通过市场交换行为来达成新的利益配置格局,如小区业主可以选择其他物业公司等生计型组织来提供公共服务;二是公权力机制,以居委会、街道办事处以及区级政府的职能部门等权责型参与者为主要行动主体。公权力介入是维护基层社会秩序的关键整合机制,但由于利益分化往往使权责型参与者“择机介入”:如果介入行动是基于公共利益,那么基层社会的有序性能够得到维护;如果介入行动是基于部门利益的考量,那么会积压基层社会中的利益矛盾,带来基层社会管理缺失,影响基层社会团结。

三、城市基层社会的团结谜题: 两个居民参与故事的分析

团结是社会的一种有序状态。涂尔干认为,所有社会的团结均源自于友爱互助的团结感,这是一种内在的道德力量(2005:171)。但这种道德力量需要社会制度的支持才能有效协调社会利益冲突与矛盾,维持社会团结。传统社会的机械团结依赖的是“集体意识”和“压制性制裁”,制度基础是家族和权力国家。而现代社会的有机团结是基于“关系系统”(社会分工形成的互赖关系)和“义务之网”形成的(2005:185),制度基础是由契约、法律及职业责任构成的“公共制度”(2005:19)。涂尔干认为,在传统社会向现代社会过渡的过程中,是社会利益冲突最多、社会最易失范的时候。因为此时维护机械团结的“经验之源”不在,而支撑有机团结的“公共制度”尚未确立。

对于中国城市基层社会而言,单位制时期基层社会的团结类似于涂尔干笔下的机械团结。作为利益协调机制的市场制度被消灭,基层社会的利益需求一元化——均指向国家。全能型国家通过意识形态控制、福利普惠性、等级供给制以及党群团体、军队和国营企事业单位等制度安排,成功地将社会利益整合进国家体制内,制造了基层社会的团结。^①可是在社会利益多元分化的情况下,问题就复杂多了。M小区的两个故事就体现了利益分化背景下实现基层社会团结的复杂性。

M小区是2008年5月建成入住的商品房小区,共有74栋楼,1698户。该小区位于天津市河东区与东丽区交界处,距市区商业中心较远。小区购房者身份多样,但多为自住购房者,到2009年底小区入住率已经高达95%左右。理论上说,自住比例高,居民间的利益一致性程度也应该较高。可事实并非如此,小区空间布局成为居民之间利益分化的制造者之一。在空间布局上,M小区全部是五层的“花园洋房”,一楼赠送25平方米左右的小院,顶楼赠送10平方米左右的露台。由于赠送面积不算产权面积,所以尽管在开盘时,一楼与顶楼的房屋售价比其他楼层每平方米均价高出1100元左右,但依然非常受购房者欢迎。在M小区,赠送小院的一楼和赠送露台的五楼住户共有712户,占全部住户的42%。正是这种空间布局及附着其上的不同利益为日后的冲突埋下了伏笔。

在小区管理结构上,M小区从2008年大量业主入住后,相关机构也逐渐建立。就生计型参与者而言,M小区的物业是开发商自行注册成立的物业公司,所以开发商前期委托的物业管理也延续到了小区开发完成之后。到2009年10月,M小区在二号桥街道办事处行政干预下成立了业主委员会。^②在生活服务提供者中,与居民切身利益关联最密切的是供热站。与超市、银行、干洗店等竞争型服务提供者不同,供热公司具有准垄断性。尽管供热站与居民之间本质上属于市场交易关系,但由于没有竞争者,市场协调机制往往会失效。一旦发生利益冲突,双方讨价还价的地位是不一致的,权责型参与者介入则非常重要,

① 当然,对于少数无工作的家庭妇女、老人和青少年,则辅以街居制加以管理,具体可参见夏建中,2008。

② M小区并没有按照2002年颁布的《天津市物业管理条例》相关规定,在出售建筑面积达50%以上(或业主入住率达50%以上或首位业主实际入住达2年以上)时召开业主大会,成立业主委员会。

其行政效率将会直接影响社区居民的利益获得。对权责型参与者来说, M 小区属于社区制管理, 由权责型参与者组成的行政管理网络基本与大多数中国商品房小区并无二致。2010 年初, 在街道办社区工作科的指导下, M 小区成立了居委会。由此, 到 2010 年 5 月, M 小区基本上形成了居委会、业主委员会、物业公司三位一体的自治管理格局。当然, 在下面的故事中我们发现, 因为内部利益分化, 以及外部资源支持等原因, 这种三位一体的自治结构管理效果并不理想。

故事(一): 利益是如何凝聚的? ——M 社区一次集体行动的过程观察

在北方, 供热是关系到居民生活福利的重要问题, 由供热问题引发的利益冲突与社会群体性事件的例子很多(如 2011 年 1 月 22 日, 吉林省蛟河市发生因供热问题引发围攻市政府的群体事件)。具体而言, 问题主要涉及两个方面: 一是供热价格, 一般是政府听证定价, 居民按照政府部门的定价直接向供热站购买; 二是供热质量, 主要是室内温度是否达标的问题。^① 与北方大部分小区一样, M 小区供热纠纷主要集中在供热质量之上。

M 小区采用地下水循环供热, 即通过打深井抽取温度在 14℃ 左右的地下水, 通过压缩机做功, 瞬间将水温提高到 55 - 70℃。使用过的低温水重新回流地下, 待其循环吸收热量后再次利用。这种供热方式的优点是只取热、不耗水, 节能环保。但是必须将抽取的地下水回流以防止形成地下水空洞(所以暖气中的水一般不添加染色剂)。M 小区供热纠纷始于 2008 年采暖期, 部分已经入住的业主反映温度不达标, 但并没有形成业主们的集体行动。一方面因为当时大部分业主的房屋处于装修期或装修后的空置期, 同时也因为供热站的误导。

当时我们也找过供热站, 供热站说因为住的人少, 你家的楼上楼下可能没有开供暖阀门(M 小区是地采暖, 所以楼上楼下是否开供暖阀门对房间温度有一定影响——笔者注), 另外他们说这是新小区, 供暖管道里可能有脏东西, 导致供热循环不好。供热站

① 根据 2004 年 6 月修订颁布的《天津市集中供热管理条例》(2010 年 6 月再次修订为《天津市供热用热条例》)规定: 供热期内, 居民用热户安装供热设施的卧室、起居室(厅)温度应当不低于 18℃。如果发生供热温度不达标情况, 供热单位要在 24 小时内解决, 超过 24 小时, 要给予规定比例的退费。

这么一说,我们也就信了。(居民访谈记录 2010年12月3日)

由于2008年小区供暖尚处于保修期,部分温度不达标的住户主要是通过开发商来解决,如从暖气里放水冲掉管道里的脏东西。到了2009年冬季,随着入住率的提升,M小区的供热纠纷集中爆发了。供热温度不达标的住户主要集中于顶楼和把边的住户,M小区顶楼住户共有306户,把边住户有118户左右,“其他楼层的很多住户温度尚可,但并不暖和”(物业公司经理W访谈记录 2010年12月3日)。可是,在这些住户找到供热站的时候,则出现了踢皮球式的管理缺失、居民利益得不到保障。

(由于房屋供暖处于保修期——笔者注)供热站说这是开发商管道建设有问题,而我们找物业公司协调开发商时,人家是有工程验收合格证的。物业公司说,他们也没办法,只能继续去住户家放暖气里的水。(居民访谈记录 2010年12月3日)

对M小区的居民来说,其制度化的利益表达渠道是科层等级性的:先是供热单位,后是区供热办,最后是市供热办。^①另外,关于供热问题还有两种利益协调方式:一是政府供热主管部门的随机抽查;二是一年两次的供热问题大接访,以权责型参与者为主。^②但在行动实践中,M小区居民是多管齐下。一方面迁怒于物业公司,拒交物业费。此举将物业公司拉入利益冲突中,更激化了物业公司与供热站之间本已存在的矛盾。另一方面采用投诉、上访等途径。不过在冲突初期,居民之间并没有联合,多采用个体抗争的手段:一是因为居民不知道问题出在哪里,没有明确的抗争目标使居民之间产生了认知误差,阻碍了联合;二是因为居民依然寄希望于权责型参与者组成的制度化利益协调机制。直到发生卖水事件,才改变了整个行动的态势。

2010年1月初,小区布告栏上出现了一张匿名大字报。主要内容:一是小区供热站将部分热水卖掉,谋取私利,导致供热温度不达标;

① 即使有些居民直接将问题反映到市供热办,但解决的程序也是科层性的,由市供热办将问题交还给区供热办,然后再由区供热办调查确证后责令改正。

② 主要包括住建部门、市供热办主要负责人、区(县)政府主管供热的副区(县)长,供热办主任等。

二是供热站卖水行为会使地下水流失、地面沉降,从而威胁到小区的楼体安全。这张大字报在小区布告栏里张贴了十余天。布告栏位于小区保安岗亭边上,物业公司雇用的保安人员阻止任何人撕毁大字报。大字报让物业公司成功脱身,使利益冲突的焦点集中到供热站。同时,大字报更重要的功能在于将居民的个人利益转化为社区居民的集体利益。但是对 M 小区居民来说,此时供热矛盾已变得次要,楼体安全成为引发集体行动的真正导火索。由此,一场集体行动被动员起来。

M 小区居民的行动方式有两种:一是部分居民在路上堵截运水车辆,并拍照留证。此举造成了严重的交通拥堵,扩大了事态。二是到区住建部门、国土资源部门,以及供热办集体上访。随后,政府相关权责型参与者介入,将供热站的卖水管道用电焊焊死,禁止其卖水行为。同时责令供热站向温度不达标居民退回部分采暖费。M 小区集体行动随后停止。然而,M 小区依然有很多居民家里的供暖温度不达标。居民与供热站之间的利益纠纷仍在,居民的抗争又回到了碎片化的状态。

我们卖水肯定是不对的,不过就这样(停止卖水后),我们每天至少流失 60 吨的水,没办法,小区里很多人放水用,管不住,也没人管。我们也不想这样,给老百姓退费,我们损失更大。(供热站 S 经理访谈记录 2010 年 12 月 4 日)

按照《天津市供热用热条例》第 43 条,用热户偷放暖气中的水,“由区、县供热办公室责令限期改正;逾期不改正的,处五百元以上三千元以下罚款”。供热站自身没有执法权,只能汇报给供热行政主管部门。但在实际执行中,供热办的执法难度和成本较高。M 小区供热问题直到 2010 年供暖季才有所好转。

我们自己花钱建了一个蓄水池,一旦发现水量减少,及时使用蓄水池中的温水进行补充,而不是像以前那样直接使用冷水补充。(供热站 S 经理访谈记录 2010 年 12 月 3 日)

在北方城市,集中供热一般都是政府统一规划、指导及管理,以社会化方式经营。在与单个居民之间的直接利益冲突中,M 小区供热站显然处于强势地位。居民联合起来的集体行动把事情闹大后,权责型

参与者的介入改变了整个斗争格局,但并没有从根本上解决问题。

M小区的集体行动事件给我们的启示:1.集体行动的动员困境不在于所谓的“成本约束”(奥尔森,1995:10),而在于行动者能否克服利益分化而实现利益凝聚。正如资源动员理论所言,“符号及认知”是集体行动重要的微观动员条件,不过M小区的集体行动证明,“符号或认知”并不只是意识形态和态度,让行动者认识到彼此之间的利益一致性才是集体行动动员的关键因素。2.在城市基层社区中,生计型参与者之间在地位与利益需求上存在分化,权责型参与者的介入是影响基层社会有序管理的重要变量。不过M小区的集体行动也告诉我们,权责型参与的介入程度与方式会直接影响到基层社会管理的效果。

故事(二):M小区居民间利益冲突事件背后的逻辑

故事(一)为我们刻画出M小区从利益分化转向一致化的利益凝聚过程,可在下面的故事中,居民之间的利益分化却无法走向一致。

如上文所言,M小区的房屋空间结构是不一致的,且开盘时的均价也不同。到2011年,随着商品房价格上涨,一楼与其他楼层同等面积的房屋差价居然高达20万元(以面积均在86.63平方米的商品房为例,一楼中介售价为150万左右,而其他非顶楼的同等面积商品房只有130万左右)。

在基层社会,不同利益群体之间产生利益分化属正常现象。不过M小区却演化成了利益冲突,其导火索在于顶楼与一楼居民的私搭乱建。M小区私搭乱建现象非常严重,天津卫视有一档关注民生的节目曾经连续报道过多次。引起居民之间利益冲突的行为主要是:一楼居民在私搭乱建后,侵占公共绿地作为自己出门通道及停车处,甚至有些居民还在院子里搭建笼子,养鸡、鸭、鹅等动物,污染小区环境。顶楼居民借用露台加盖房间,有些居民为了扩大使用面积,甚至加盖了两层,并在墙体上开窗。这直接威胁到楼下住户的住房安全,邻里之间的矛盾激化。其他楼层用户主要通过两种方式进行维权抗争。一是制度化路径,包括向物业投诉,以拒交物业费来威胁;向权责型参与者投诉,如向居委会、街道办以及区城管执法总队等部门举报、投诉。二是采用非正式的抗争手段,向媒体救助、用汽车堵住小区大门、禁止装修车辆进入等。不过,居民的抗争主要以匿名化、个体化的方式进行,无法形成联合性的集体行动。私搭乱建行为造成的利益冲突主要涉及两方面:

一是直接利益冲突,牵涉到的居民通常位于私搭乱建楼层的上下层;二是间接利益冲突,涉及到私搭乱建行为对整体公共利益的影响。显然,在这种情景下,奥尔森的搭便车理论对于居民之间无法集体联合行动具有一定的解释力。事实证明,这种个体化的抗争效果虽然并不明显,但却对小区的秩序产生了很大影响。

作为生计型参与者的物业公司,其利益来源于居民主动缴纳的物业费。作为交换,物业公司提供常规性的公共服务。然而此时,居民以物业公司服务不合格为由,拒交物业费。物业公司在自身利益无法保证的情况,服务质量随之下降,而这又进一步激起已经交纳物业费业主的不满。如此恶性循环不止。

我们也找过这些业主,但人家根本不听我们的。现在的业主权利意识都高啊。人家就说,你们没有执法权,别瞎管。我们只能让他们签告知书,说明我们尽到告知义务了。可别的业主不管这些,就是不交物业费,你能咋办。(物业公司经理 W 访谈记录,2011年3月13日)

物业公司联合居委会、街道办及街道其他职能部门,在小区布告栏以及每个楼门栋上张贴禁止私搭乱建、禁止饲养家禽的通知。另外还张贴了主动交纳物业费的优惠通知、不交物业费将寻求法律途径解决的通知。可到2011年3月,M小区的物业费缴纳率不足40%,严重影响了小区的正常生活秩序。小区内垃圾成堆,有些业主甚至将垃圾堆放在物业公司门口。在利益分化冲击下,《天津市城市管理规定》中关于禁止私搭乱建的条款在现实基层社会管理中部分失效了。

对于一楼和顶楼的居民而言,私搭乱建行为的动机源自于其多付出的购房成本。尽管不合法,但他们依然觉得理所当然。

我们多花钱图嘛啊,就是为了有小院,敞亮,能自己搭个棚,面积大。你不让我们搭,你当初为啥不让开发商卖一个价呢?(问:可不应该占公共绿地啊!)你说的对,可我不占绿地,我小院门放哪里?再说大家都这样开门啊!(居民访谈记录,2010年3月14日)

当基层社会管理法规与多数居民行为产生背离时,如何权衡进而

协调好基层社区中的利益冲突?这是权责型参与者必须面对的问题。可在 M 小区生计型参与者之间复杂的利益纠纷之中,为何迟迟不见权责型参与者介入呢?是什么原因导致他们采取与故事(一)中完全不同的方式呢?

我们不愿去小区里执法,难度大。比较而言,我们乐意去市场,小商小贩好管理。说实话,小区私搭乱建,虽然名义上归我们管,但我们城管还真管不了。去小区,我们得找派出所(防止闹事——笔者注),找房管部门(违章建筑认定——笔者注),有时候还要找市容园林管理部门(侵占公共绿地——笔者注)。我们哪有这么大的能耐请得动这些部门啊。哦,现在即使认定是违章建筑了,我们要先责令限期整改,强拆的话还需要经过法院呢。(城管队 W 访谈记录 2011 年 5 月 22 日)

权责型参与者的择机介入属于一种选择性干预。一方面相较于市场秩序治理,治理社区里私搭乱建的执法成本高,需要协调多部门联合执法。在目前政府条块分割的行政系统内,平行的行政部门之间行动协调多依赖于上级部门自上而下的推动;另一方面在执法效率上,市场秩序治理中的执法效率明显高于社区管理。在市场管理中,城市管理综合行政执法机关可以直接没收经营工具,并对之进行罚款处罚。而对于社区私搭乱建行为往往需要多种程序认定,无法直接处罚,且即便认定违章,也得先警,不听后再处罚。^①

在笔者看来,权责型参与者根据执法行动难易程度及成本来决定是否介入,这种选择性执法背后是其对公权力的微妙操纵——将公共权力演变为部门权力。对于权责型参与者而言,采用容易且成本低的方式去实现其部门利益无疑是其理性的选择。在目前中国政府行政管理体制中,约束权责型参与者行为取向的主要有两种机制,即部门自身的责任感和自上而下的问责制,缺乏自下而上的约束机制(泰勒笔下的公共领域约束机制)。但正如哈耶克所言,在利益高度分化的现代

① 根据《天津市城市管理规定》第 45 条:严禁任何单位和个人私搭乱盖。违反规定的,由城市管理综合行政执法机关责令停止建设,限期拆除;拒不拆除的,由城市管理综合行政执法机关强制拆除,强制拆除费用由违法责任人承担,并处 5000 至 20000 元罚款。

社会中,责任感是被削弱的(哈耶克,1997:99)。而且自上而下的问责制有效作用的前提是基层社会利益诉求能够上达到上级部门。

对 M 小区的利益受损居民来说,制度化利益表达路径失效时摆在他们面前的只有两条路:一是将事情闹大,吸引上级政府介入。可如上文所证,在利益难以凝聚的情况下,集体行动往往无法形成。二是继续拒交物业费,但最终的结果是社区无力购买到常规公共服务,基层社区将会陷入无序的恶性循环之中,出现学者担心的社区自治危机(郭卫建,2007)。

四、从规范理论走向实证理论: 中国城市基层社会管理的理论转向

如本文开篇所言,围绕城市基层社会管理所产生的判断分歧,其背后折射出来的是两种完全不同的理论取向。一种是公民社会理论,该理论的前提认定国家权力过度干预是基层社会管理困境的制度根源。主张公民社会带动基层社会自治力量的成长,对基层政权构成民主压力,同时实现基层社会的自我管理。所以基层社会管理问题实质上是一个基层民主问题,民主是社会资源配置的最好机制(卢汉龙,2004;林尚立,1999;王颖,2008)。另一种是国家政权建设理论,该理论将视角切入到国家政权体系内部,其理论前提是认定基层政权能力不足是基层社会管理困境的原因所在。主张国家权力下沉,放权到居委会等社区组织之中,即通过体制内部的权力优化重组来推进社会管理发展(耿曙、陈奕伶,2007;曼,2002;杜赞奇,2004/1988;王星,2011)。

在西方的社会科学语境中,以上两种理论虽然取向不同,但却是一体的两面,两种理论有共同的社会历史背景,即民主化的政治体制与发达的市民社会基础。正如张静(2001)所言,“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,这种态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”。这两种规范理论运用到中国基层社会现实中时面临着严重的水土不服。众所周知,居民自治组织是政治参与、社会参与和公民社会的核心因素。1949年以来,在中国城市基层社会管理制度转型变革中,无论是单位制、街居制,还是社区制,从来就不存在独立于政府的居民组织(M小区业主

委员会就是例子)。或许社区内有数量众多的社会组织,但学者的研究已经证明,这些组织多是自上而下动员、根据上级规定成立的,“所有的一切与公民社会进程没什么关系”(海贝勒、舒耕德 2009: 121)。

M 小区的故事告诉我们,在巨大的利益分化冲击下,如果没有权责型参与者的支持与干预,社区自治可能会走向社会无序。所以有学者担心“过分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”(王巍 2009),这不无道理。而立足于国家中心论的政权建设理论,仿佛是传统中国基层社会一统化管理理念的延续,但基层权力的进一步下移可能会导致“区政府—街道办—居委会”的行政链条更加稳固。M 小区的故事说明,在中国目前的城市基层社会管理制度架构中,一方面权责型参与者处于强势地位,可以在部门利益与公共利益之间自由切换。没有独立于政府之外的居民自治组织,民主压力也就无从形成。另一方面,权责型参与者之间又是利益分化的,部门利益诉求无疑对基层政府改革努力构成了挑战。

在中国,类似于 M 小区的故事每天都在基层社会上演着,或许故事的内容或版本有所差异,但却具有相似的逻辑。利益分化使城市基层社会成为一个混合着多种关系的场域。在这个场域中,权责型参与者处于强势地位,可以相对自主地进退场,其择机介入的时机选择往往不在于民主压力,而在于利益驱动;生计型参与者处于弱势地位,但相互间的利益冲突却使“社区自治秩序的达成”面临着需要权责型参与者重新介入的尴尬境地。对于西方社会科学的规范理论而言,这些故事是中国特色的“悖论事实”(黄宗智 2005)。发生在 M 小区中的故事只是中国城市基层社会的一个缩影,在这个场景里,国家权力与社会力量高度重叠,这种结构约束下的基层社会仿佛无法实现自治,也无法走向与国家的平等合作。或许重温费孝通先生与吴文藻先生的“社区方法论”(费孝通,1999;吴文藻,1935),才是中国基层社会管理从规范理论转向实证理论的一个切入点。

参考文献:

- 奥尔森,曼瑟尔,1995,《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:上海三联书店。
曹海林,2008,《从行政性整合到契约性整合》,《江苏社会科学》第5期。
杜赞奇,2004/1988,《文化、权力与国家》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
费孝通,1999,《社会调查自白》,《费孝通全集》(第十卷),北京:群言出版社。
耿曙、陈奕伶,2007,《中国大陆的社区治理与政治转型》,《远景基金会季刊》第8卷第1期。

- 桂勇 2007,《邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家—社会的粘连模式》,《社会》第6期。
- 郭卫建 2007,《城市社区自治的困境、实践、方向和对策》,《现代物业 新业主》第9期。
- 哈耶克,弗里德里希·冯,1997,《自由与秩序原理》(上册),《责任与自由》,邓正来译,北京:三联书店。
- 海贝勒,托马斯·君特·舒耕德,2009,《从群众到公民——中国的政治参与》,张文红译,北京:中央编译出版社。
- 黄宗智 2005,《认识中国——走向实践出发的社会科学》,《中国社会科学》第1期。
- 吉登斯,安东尼,1998,《现代性与自我认同》,赵旭东译,北京:三联书店。
- 金桥 2010,《基层权力运作的逻辑》,《社会》第3期。
- 李友梅 2002,《基层社区组织的实际生活方式》,《社会学研究》第4期。
- 林尚立,1999,《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,《政治学研究》第4期。
- 卢汉龙 2004,《中国城市社区的治理模式》,《上海行政学院学报》第1期。
- 曼,迈克尔,2002,《社会权力的来源》,刘北成译,上海:上海人民出版社。
- 桑玉成 2002,《利益分化的政治时代》,上海:学林出版社。
- 石发勇 2010,《业主委员会、准派系政治与基层治理》,《社会学研究》第3期。
- 泰勒,查尔斯,1998,《公民和国家之间的距离》,汪晖等主编《文化与公共性》,北京:三联书店。
- 田毅鹏、漆思 2005,《单位社会的终结——东北老工业基地“典型单位制”背景下的社区建设》,北京:社会科学文献出版社。
- 涂尔干,埃米尔,2005,《社会分工论》,渠东译,北京:三联书店。
- 王汉生、吴莹 2011,《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家》,《社会学研究》第1期。
- 王巍 2009,《国家—社会分析框架在社区治理结构变迁研究中的应用》,《江苏社会科学》第4期。
- 王星 2011,《1978年以来中国“国”与“民”关系之历史演进》,《人文杂志》第2期。
- 王颖 2008,《社区与公民社会》,李培林主编《社会学与中国社会》,北京:社会科学文献出版社。
- 吴文藻,1935,《现代社区实地研究的意义和功用》,《社会研究》第66期(<http://www.sociology.org/yanjiubankuai/xuejierenwu/wuwenzao/2008-09-04/6022.html>)。
- 夏建中 2008,《从街居制到社区制:中国城市社区30年变迁》,《黑龙江社会科学》第5期。
- 熊易寒 2008,《社区选举:在政治冷漠与高投票率之间》,《社会》第3期。
- 张静 2001,《国家政权建设与乡村自治单位——问题与回顾》,《开放时代》第9期。
- 朱健刚 2002,《国与家之间:上海邻里的市民团体和社区运动的民族志》,香港中文大学人类学系博士论文。
- Pan, Tianshu 2002, “Neighborhood Shanghai: Community Building in Bay Bridge.” Harvard University Department of Anthropology. Ph. D. dissertation.

作者单位:南开大学社会工作与社会政策系
责任编辑:张志敏

PAPER

The Stratification of Social Structure and the Marketization of Interests Relations: New challenges facing social management in China *Li Lulu* 1

Abstract: The core of social construction and social management is to orchestrate in-interest contradictions and conflicts among different social groups , and to keep social order. In the new historical era , the contradictions and conflicts among various social groups are characterized by two aspects , that is , the stratification of social structure and the marketization of interests relations. As a result , integrating the increasingly differentiating social structure and addressing the relationship between power and rights in the context of marketization will be new challenges facing China’s social management in the long run. Given China’s development stage and the constraint of transformation path , and considering the growing diverse social strata and the deepening marketization process , transparency , participation and balancing are the fundamental notions and directions which would guide us to address social contradictions and conflicts and to reshape the social order.

Interests Differentiation and Residents’ Participation: The dilemma and theoretical transition of China’s urban grass-roots social management ... *Wang Xing* 20

Abstract: There are two types of participants in China’s urban community , namely livelihood participants and power-liability participants. In the practice of grass-roots social management , there is interests differentiation for both livelihood participants and power-liability participants. The power-liability participants are in the dominant position , so they could switch freely between their own interests and public interests. The livelihood participants , however , are in the vulnerable position , and their internal interest conflicts lead “community autonomy” into an awkward dilemma. This kind of paradoxical fact in China’s urban grass-roots society implies that our theoretical research must shift from normative theory to positive theory.