

项目名称：广州市基层民主治理现代化研究

立项编号：2016GZYB32

成果名称：广州市基层民主治理现代化研究

成果形式：研究报告

目 录

第一章 导 论.....	3
一、问题的提出.....	3
二、研究目标.....	4
三、研究思路与内容.....	4
第二章 公众参与：广州市基层民主治理的重要力量.....	6
一、公众参与的理论基石.....	6
二、广州市基层治理中的公众参与.....	9
三、公众参与的困境.....	15
四、本章小结.....	21
第三章 社区居民委员会的运行逻辑：以广州市 H 社区为例.....	22
一、依附性自治：一个分析视角.....	22
二、群众自治：社区居委会的合法性基石.....	28
三、H 社区居委会：行政事务如何挤占自治空间.....	32
四、实然与应然的“背离”：依附性自治何以形成.....	40
五、本章小结.....	53
第四章 业主委员会的自主治理：以广州市 L 小区为例.....	55
一、公共池塘资源理论：一个整合性分析框架.....	55
二、一波三折：L 小区业委会的生长轨迹.....	58
三、自主治理何以艰难？.....	61
四、自主治理的能人效应.....	65
五、本章小结.....	67
第五章 老旧小区加装电梯的突围之道：以广州市 D 小区为例.....	69
一、问题的提出.....	69
二、建设性冲突：一个分析框架.....	70
三、从对抗到对话：老旧小区加装电梯的一个成功样本.....	73
四、走向建设性的公共冲突：电梯加装何以成功？.....	75
五、本章小结.....	79
第六章 邻避冲突及其治理：以广州市垃圾焚烧厂事件为例.....	81
一、理论基础与分析框架.....	81
二、“一方受损”抑或“两败俱伤”：广州市垃圾处理的困境.....	89
三、邻避冲突治理困境的成因分析.....	97
四、从“邻避”到“迎臂”：可能的发展趋势.....	105
五、本章小结.....	111
第七章 基层治理中的“谋生式”行政：以广州市 C 街道为例.....	113
一、财政社会学的引入：如何恰当地讨论街道办事处角色定位？.....	113
二、从“严控编制”到“凡进必考”：街道办事处用工的刚性约束.....	115
三、“有编不用”与“编外扩编”：自主性扩张的 C 街道样本.....	116
四、“谋生式”行政的逻辑：从“因事找人”到“因人找钱”再到“因钱找事”.....	128
五、“谋生式”行政的治理困境：街道办事处该不该找钱？.....	131
六、本章小结.....	133
结束语.....	135
主要参考文献.....	140

第一章 导 论

一、问题的提出

党的十八届三中全会提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。作为国家治理体系与治理能力现代化建设的重要基础,基层治理是一个日久弥新的课题。改革以来,我国基层治理实践在民主维度的积极拓展反衬出我们在理论研究上还有广阔空间。解读多样化的基层民主治理实践,提炼符合中国国情的基层民主治理理论,是我们当前和今后一段时期的紧迫任务。

我国基层治理理论与实践面临着一系列的困惑与挑战:“顶层设计”如何对接基层实践?基层治理如何解决好维稳与维权的“二元方程式”?基层治理实践在民主维度的拓展能否扩大我们在民主领域的研究视野和学术空间?为破解上述难题,学术界展开了富有成效的探索,取得了较为丰硕的研究成果。总体而言,已有文献遵循和形成了如下四个主要的研究路径。

一是依托国家—社会关系的分析框架,从国家与社会在日常生活中权力博弈的动态场景来揭示基层治理的变迁逻辑。1990年代以来,随着中国基层治理实践的变迁,尤其是村民自治的推进,国家—社会范式一度成为中国基层治理研究的主流分析视角。它将较为简单的民主制度化进路的论证,转换为对国家与农民关系的更为复杂的场域分析,从而在改变基层治理研究理论特征的同时,也改变了其研究重点。

二是国家政权建设的角度,主要关注国家政权如何进入基层社会、国家对基层治理产生何种影响以及如何恰当处理基层治理与国家建设之间的张力等。该视角改变了源自于基层自治的乡村政治研究的基本形态,使其逐渐从一个“眼睛向上”的研究,转向着眼于农村基层治理本身的研究。代表性的学者包括杜赞奇、黄宗智等,他们的研究为理解中国基层社会的变迁提供了较为完整的历史线索。

三是引入新制度主义视角,用以解释作为一种制度创新安排的基层治理变革。一段时间内,几乎所有关涉村民选举的机制、村委会运作的制度设置及法律、法规调适,以及乡村“两委”关系、乡村关系的调适与改革的研究,都打上了制度主义的烙印。

四是借鉴人类学的田野调查等研究方法,将经验实证分析与微观个案研究方法相结合,着力描述中国基层治理的内生基础。1990年代初,张厚安、徐勇等人率先将“学术重心下移”,强调学术研究应该面向社会、面向基层、面向农村,开创了一个基层治理的“草根时代”。

概而言之,已有研究成果主题丰富多样,理论脉络各有传承,学术贡献有目共睹,对中国基层社会的发展亦具有重要的指导意义。但受限于各自的学术传承与

研究旨趣，当前的研究仍留有诸多缺憾。现有概念框架与描述分析不同程度地带有某些外来话语的特征，难以解释复杂多变的中国基层治理现实，存在本土化分析欠缺、理论创新不足的问题，此其一；其二，现有研究或过于宏观，或过于微观。前者提供了对理解中国基层治理机制变迁的宏大叙事，但不利于对基层治理本身的组织形态和内部结构加以深描；后者有助于了解具体的治理实践，但局限于个案的研究未免有“见树不见林”之憾。

纵观中国改革 40 余年的发展，冲突的根源常常在基层，创新的动力也往往来自基层。因而，本研究的问题意识源于研究者对这种矛盾的焦虑：如何在这种特殊政治生态下，构建恰当的制度安排以促进基层的有效治理？本研究秉持一种将研究的出发点与归属都定位于中国自身问题的自觉，希望立足广州的基层民主治理实践，以一种地方性的知识来解释和回答中国社会转型中的重大问题。

二、研究目标

改革以来，广州市基层社会的治理格局发生了巨大变化，基层治理变迁的逻辑，从过去国家的建设逐渐转变成为社会的建设，民间的自主精神与实践智慧创造了多样化的基层民主治理模式。基层社会是国家推动和建构民主的重要战略平台，要创新基层治理，就必须使之与顶层设计相对接，即国家和省市要提供宏观层面的制度供给。基层社会存在一定程度的治理失序，要走向善治，首先要摒弃原有的危机应对思路，引入风险规制，通过沟通来让所有人参与和知情，清理“有组织地不负责任”的土壤，使基层治理成为一种“公共责任”。

本研究期待达到如下研究目的：首先，尝试引入风险社会理论来透视广州基层民主治理的困境与出路。风险社会作为当代世界治理的基本历史场景，为理解“治理”提供了全新的视域。风险社会的技术争论和基于风险分配的利益冲突，对传统的政府治理机制提出了根本性的挑战。通过公开对话与协商打破国家对公共决策的垄断，将风险决策置于民主控制之下，成为基层民主治理机制创新的基本方向。

其次，致力于把微观层面和宏观层面的分析结合起来，深入真实的基层社会，通过对生动、复杂的个案进行“细描”，以期更清晰具体地揭示基层公共事务的治理过程，同时，通过宏观层面的分析烘托出微观案例的重要意义，以期窥视其中浮现出来的一般模式。

最后，强化比较研究。广州各区存在发展不平衡的问题，各区发展的阶段不同，各种地方性的差异在若干年后会越来越突出，这就需要进行精细化的地方性比较研究，然后在比较中去寻找出一些共同性的认识。

三、研究思路与内容

本研究的基本思路是：通过梳理改革以来广州市基层民主治理实践的变迁，以形成理解基层治理的历史视野，并依托这一“历史厚读”来解读“现实深度”，从基层公共物品供给不平衡等层面解析基层治理的微观机制，探讨基层治理失序的内在症结，并在此基础上提出有效治理基层公共事务的解困机制。

具体来说，本研究致力于探讨如下内容：

一是历史发掘。重在梳理改革以来广州市基层民主治理实践的变迁逻辑。本研究不仅把对主题的探讨置于学术研究脉络中，更试图将分析切入到现实问题的关怀中。基层的治理实践，是不断推动广州市在变革时代走向善治的基石。通过梳理治理实践的变迁，把握基层治理的现状；通过将改革初衷与现状作一对照，形成理解基层治理的历史视野。

二是个案深描。旨在通过解剖麻雀以直面急迫的现实需要。本研究立足广州，分别选取越秀、天河、海珠、白云、从化的一个基层社区单位作为田野研究单位，以该社区单位的公共产品供给、土地纠纷、信访治理实践为个案，借此展现和理解广州市基层治理转型中的难题。之所以立足于广州，一是因为广州作为改革开放的先行地，基层民主治理创新模式层出不穷，但最典型的问题往往都会最早、最集中地在广州暴露出来。二是广州各区经济发展水平差异极大，从工业化和城市化进程来看，广州既有中心城，又有城中村，既有大片城市建成区，也有广袤的农村区域，还有城乡交织的结合部；呈现在基层社区，既有商住楼小区，也有农村城市化转制社区，还有农村行政村，能提供不同类型的治理样本。

三是理论建构。尝试在个案深描的基础上提炼一种地方性知识，并根据个案对理论框架加以调整，最终在微观个案和理论构建之间建立起内在的相互关联：通过理论模型来揭示案例的普遍意义，将特殊的个案放到更为宽广的情景下分析，加深我们对这些个案的理解，同时通过案例来充分展示理论框架的解释能力。

四是机制创新。尝试从三个层面创新基层民主治理机制。一是短期策略，建立不同层级政府间权责分明的治理架构，建立新的有利于从化等欠发达地区的财税制度。二是中期策略，落实基层民主，为国家—基层政府—民众之间的对话构建更具开放性和包容性的制度空间。三是长远策略，在生态正义、社会民主的基础上，打破改革的路径锁定状态，实现基层治理战略的根本转型。

第二章 公众参与：广州市基层民主治理的重要力量

改革开放以来，经济高速发展使人们的生活水平和受教育水平获得空前提高，人们生活方式和价值观念等都随之发生了深刻变化，民众利益需求日益多元，为维护和争取切身权益而出现的公众参与事件逐渐增多。同时，随着中国民主政治建设不断进步，越来越多人希望通过参与政治和政府决策来维护自身利益和社会公平。在这种背景下，公众参与呈现出蓬勃发展的态势。

广州的公众参与没有超出具有中国特色社会主义民主政治建设的基本框架，但作为改革开放的前沿阵地，广州经济发达，民众思想解放，在自由、包容、多元的媒体氛围下，政治生态环境也较为宽容，在政务公开、政策开明、民主法治建设上更是走在全国各地的前列。因此，虽然“公众参与”并非广州市民的专利，但在广州要常见得多，而且其公众参与具有自己独特的成分。越来越多的人主动参与到了社会公共问题的讨论和公共利益的维护之中，他们各出奇招“鞭策”政府相关部门。由公众自下而上发动，在民众压力和媒体驱动下，某一社会问题聚焦成为公共事件，迫使政府给予回应并调整政策，这些事例无不凸显了广州公众意识的不断觉醒，亦折射出转型中广州的困惑：民意表达究竟是靠行为艺术，还是靠制度安排？广州公众参与在实践中有何困境和挑战？在缺乏制度保障的条件下，公众参与的发展出路在哪里？

一、公众参与的理论基石

“公民参与是影响政治发展的重要渠道，公民参与的程度和规模是衡量一个社会政治现代化的一个重要尺度”。^①然而，作为现代政治民主的核心，公民参与在公共管理的发展过程中并没有得到应有的重视。相应地，在不同公共管理理论指导下的政府管理模式中，公民参与所具有的地位和作用也并不一致。认识这一点，对于我们理解和推动公民参与的进程具有重要的作用。

19世纪末，公共行政学作为一个独特的职业领域开始发展起来，但是在大多数时间里，公共管理者被当作技术官员，只有独立于公众，才能最好的从事行政管理工作。公共行政的第一批理论家对于公民参与管理过程都采取了明显的敌视态度。例如，威尔逊（Woodrow Wilson）就在其经典著作中警示了公民参与日常行政管理活动所带来的危险性：“对政府日常工作细节的监督和政府日常管理措施的选择直接施加公众批评，这无疑是一种愚蠢的妨害。”^②他认为“全体居民只不过是处于管辖之下的人群”，政府靠行政命令行事，不需要征询人们的意见。早期公共行政的理论家们试图使公共行政管理远离当时甚嚣尘上的政党分赃制

^① [美] 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，华夏出版社，1988年版，第67页。

^② [美] 威尔逊：《行政学之研究》，《国外政治学》，1987年第6期。

度的政治影响，他们坚信公共行政如果不能在第一时间尽可能地隔绝各种政治干扰，那么，它就不能有效地发挥应有的功能，更不能很好地建立清晰的职业认同。

在传统行政管理时期，公民参与之所以被排斥，与这一时期行政管理特点有直接关系。在整个 20 世纪，政治与行政二分论与官僚制相结合，一直影响着公共行政的思维方式，而且在数十年中具有支配性的影响力。

（一）政治与行政的二分法

在威尔逊《行政学之研究》一文中，政治与行政被界定为泾渭分明的两个领域：政治是制定法律和公共政策的过程；行政则是详细、系统地执行法律和公共政策的过程。在这篇行政学的开山之作中，威尔逊主张政治与行政分离，第一次明确地提出应该把行政管理当作一门独立的学科来进行研究。古德诺（Frank Goodnow）进一步将威尔逊的“政治与行政二分法”进行系统阐述：“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。”^①明确表明公共行政与政治具有本质上的差异，政治行使政策制定功能，属于政治家的范畴，而行政行使政策执行功能，属于技术官员负责处理的层次。即行政管理属于一种与混乱的政治领域不同的“事务性”领域。公民的核心作用应是在界定“国家意志”时的参与，仅适合于政治领域，不适合公共行政。传统的公共行政把政治事务与行政事务的区分提升为一项指导性原则，斯蒂尔曼（Richard Stillman）指出政治与行政两分法：“将职业化、专门技术和功绩制的价值观引入到政府事务积极管理的基础上。”这些都充分表明当时的理论家们大力倡导由专业人士从事行政工作，公民参与属于政治范畴，不适合公共行政，最好远离职业化的行政官员。

从政治角度来看，在一个民主体系中，公民个人和组织（利益集团或政治党派）通过选举中的投票或者通过对选任的政策制定者的院外压力，公众的参与作用得以发挥。人们将这些施加政治影响的通道看作是对公共政策进行民主控制的恰如其分的工具。^②但是熊彼特强烈反对公民参与，他认为政治不可避免地是一种职业，只有少数人可以胜任，公民要做的事情仅仅就是投票选出那些能够胜任的人。他对大众极度不信任，并且宣称：“典型的公民一旦进入政治领域，他的精神状态就跌落到较低的水平上。他会毫不犹豫地承认，他辩论和分析的方法是幼稚的，局限于他实际利益的范围。他又成为原始人了。他的思想变得易于引起联想和充满感情。”^③熊彼特的理论诉求在于贬低甚至是否定公民参与的价值，认为“参与”仅仅指公民参加选举活动或广泛地参加决策者的选择。

从二分论的另一个方面，即行政的角度来看，行政管理作为一项技术性的事业应该由职业化的行政官员来承担。二分论假定公共行政不需要价值判断，价值判断只会让那些公众力量或者其他政治力量介入行政管理。用威尔逊的话说：“行政问题不是政治问题。尽管政治确立和决定行政工作，但是政治不应当操作行

^① [美] 古德诺：《政治与行政》，王元译，华夏出版社，1987 年版，第 12-13 页

^② [美] 托马斯：《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》，孙柏瑛译，中国人民大学出版社，2005 年版，第 15 页。

^③ [美] 熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良键译，商务印书馆，1999 年版，第 386 页。

政。”^①相应地，行政管理应与政治绝缘，使其免受政治的影响，以保证行政管理成为职业化的行政，而不是政治化的行政。

（二）官僚制理论

传统行政管理模式深深的受到韦伯官僚制理论的影响。^②当传统行政管理模式将追求组织效率作为奋斗目标时，作为技术与理性工具的官僚制很好地胜任了这一使命。官僚制与政治行政二分结构的组织原则实现了最优的组合和默契，并担当了政府组织效率实现机制的最佳组织载体。非人格化、层级化、专职化成为了传统公共行政模式的金科玉律，建构在法理基础上的“形式合理性”的官僚制为公共行政提供了运行平台与组织框架。然而，官僚制与公民参与之间存在某种程度上的对立关系，连韦伯本人也认为“官僚制是对民主的威胁”。政治学家米歇尔斯将官僚制看成是寡头统治的同义词，他将官僚制描述为继承性的寡头政治和保守的组织机构，官僚们自然而然地倾向于统治政权，而且毫无例外地和社会上最有权势的利益集团勾结在一起。^③因此，在传统行政管理时期，公民参与在公共管理理论与实践确实没有任何地位可言。

（三）代议制民主和公民间接参与

作为大众参与和精英统治相结合起来的产物，关于代议制民主曾经有一个古老的说法：在代议制政府中，选民只有在他们投票的那一天是自由的。如果公民只能通过有限的方式行使自己的公民权，而且如果公民除了行使自己的公民权以外，对公共事务漠不关心，那么何不把公共事务交给只能在最低程度上反映公民意愿的政府去做？

在传统行政管理时期，政治和行政二分的思维定势鼓励“议会—经理制”（council-manager）的政府形式。在大多数情况下，现代民主政府在实践中采取间接民主而不是直接民主，民选官员直接代表公民，议会负责政策形成，管理者负责行政管理。按照达尔的观点，人们在社会经济地位、教育、居住状况、技能、关心或涉入的程度等因素上存在差异，公民在实际政治参与过程中是不平等的。在当代民主理论中，政治平等指的是存在着普选权（一人一票）以及通过选举竞争选票的政治过程，更重要的是指在选举间隔期间选民中的不同团体有着平等的机会影响决策者，以使他们的声音能够同等地得到倾听。在达尔看来，民主就是普通公民对政治领导人施加相对较高程度的影响，政府则对选民的要求作出反应。公民参与政治或对政治施加影响在很大程度上是靠投票来实现的，除此以外，公民在民主中不可能直接参与政治，而只能通过成为利益团体中的一员来参与政治。此外，达尔还提出普通社会成员在政治生活中参与具有内在危险性，他认为社会经济地位越是低下的社会团体的成员在政治生活中越不积极，这些团体的成员也就越可能发生权威主义人格。如果政治活动的增加将具有权威主义倾向的人

^① [美] 威尔逊：《行政学之研究》，《国外政治学》，1987年第6期。

^② [澳] 欧文·E·休斯：《公共管理导论》，人民出版社，2007年版，第23页。

^③ [美] 罗伯特·米歇尔斯：《寡头统治铁律》，任军峰译，天津人民出版社，2003年版，第325-343页。

带到政治舞台上，那么关于政治基本规范的共识就会下降，政体就会遭到削弱。这一逻辑揭示了，如果大幅度提高现存的政治参与水平，对于民主体系的稳定是有害的。^①在这里，就像威尔逊警示的那样，允许公众参与就等于是对行政管理采取了不必要的干预。

所以，这是一个科层制的、自上而下的行政和民主责任模式。在政治与行政二分论的假设中，权力影响力从政策制定者自上而下地流向行政管理者，再流向公众。这里不存在影响力的逆向流动，即同时也允许来自公众的影响力经由行政管理者沿科层体系向上流动。正如巴伯曾对代议制提出了严厉批评，他认为代议制原则转嫁了责任，疏远了人们的政治意愿，使个人丧失了对价值、信仰和行为的最终责任。^②在代议制下，公民和公民群体经常感觉到他们所选举的代表并未有效地代表他们的意愿，他们所关心的问题感到委屈难过的事情经常得不到解决。

由此我们可以看到，传统行政管理模式时期的理论思想并没有提出什么改革措施，去鼓励、推行、推动行政管理者回应公民的需求。尽管人们认为，行政管理者从根本上应向公民负责，“政府曾经对朝廷唯命是从，而现在却必须遵从全民的意见”，^③但是正如杜威所说的那样，20世纪，“公共似乎已经消失，这的确使人费解。我们对政府、官员以及他们的活动了解得很清楚。立法者纵情地制定法律；官员花费很大的精力执行这些法律，法院的法官要尽其所能处理堆积如山的各种诉讼。但是，这些官员应该代表的公民又在何方呢？”^④

二、广州市基层治理中的公众参与

就转型期社会来说，衡量一个区域公众参与的发展和进步，不能简单地用一个标准去量度，而主要看该地区是否在当时的条件下为推动公众利益表达、实现公众参与提供了最大的可能。在新现象、新问题和新矛盾层出不穷的广州社会，客观地考察公众参与的各种案例将会有利于我们看清事情的本质。

（一）广州市公众参与的“土壤”

广州地处珠江三角洲腹地，毗邻港澳，具有绝佳的地缘优势；作为我国最早开放的城市之一，广州经济发达，民众思想解放、求真务实；广州是岭南文化的发祥地，又吸收南下“淘金”的全国各路精英，各种文化思想在这里碰撞、过滤、磨合之后找到自己的生存空间，这里的民众既兼收并蓄又自成一体。这些具体市情对于广州公众参与产生了很大影响。

1. 地域优势，岭南文化

^① [美] 达尔：《民主理论的前言（扩充版）》，顾昕译，东方出版社，2009年版，第73页。

^② Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1986, P145.

^③ [美] 威尔逊：《行政学之研究》，《国外政治学》，1987年第6期。

^④ [美] 杜威：《公众及其问题》，本书翻译组译，复旦大学出版社，2015年版，第43页。

广州是一座什么样的城市？广州人有着怎样独特的精神面貌？

从地理特征来说，广州北接南岭山地，南临南海，地表形态大体呈现出北高南低的特征，西江、北江、东江在此汇流入海，具有河港、海港兼备的地理优势。独特的地理环境造就了广州居民特有的生活方式，同时也使广州文化呈现出多元融合的特点。

首先，就广州地区本身而言，河流纵横，水资源丰富。东部和北部以流溪河、增江、白泥河等山区河流为主，南部主要属西江、北江、东江下游水道和珠江航道汇流交织而成的珠江三角洲河网区，水上交通四通八达。

其次，在古代生产力还不发达的情况下，广州北依山地、南临海洋的区位形态是一道难以跨越的天然屏障。这种相对独立封闭，与中原若即若离，又向外开放、多元兼容的历史地理特征使广州在发展中，既保留了自己独特文化，又融合了中原文化和各种异域文化，具有极强的开放性。事实上，广州也逐渐形成了与中原文化、吴越文化、荆楚文化、巴蜀文化等并立的岭南文化。岭南文化兼收并蓄，在土著文化、移民文化和海外文化的交流、碰撞、激荡中整合而成，能对各种不同的文化流派甚至异质文化保持较为开放的态度，敢于和善于吸收各种文化的养分以丰富自己，因此得到了不断的充实和发展。在这种文化熏陶下，广州人少受中原秩序和传统的制约，又有机会接触新鲜事物，因此极具创新开拓、务实求真的精神。

第三，广州人依靠海洋走向世界，成为中国接触西方的始点。两汉时期，广州就成为中国对外交往的重要口岸，岭南人在古代造船工业和航海技术发展的前提下，能远达南洋诸岛和印度、斯里兰卡直至西亚和东非沿岸各国，频繁的海上贸易使广州成为海上丝绸之路的东方始点之一。三国两晋南北朝时，广州成为海外贸易的直接出海港，各国商船可直接进出，来广通商的国家众多。唐朝时，广州海外交往发展到顶峰，北宋时广州则成为我国最大的港口。宋元时，广州的地位受到泉州的挑战，但到了明朝，广州又恢复了第一港口的地位，成为各国来华进行朝贡贸易的唯一口岸。发达的水运给广州以无限开放的优势和生机，从16世纪开始，欧洲早期殖民主义者陆续来华，广州便成为西方文化进入的首站。到了近现代，广州更成为了近代中国看世界的窗口。

一方水土养一方人，广州人的精神是在一般的人性、中华民族性基础上，揉入南国特性而形成，其中开放、务实、创新这三个特点，贯穿广州古今，有地理根据，也有历史渊源，更有当代表征，对现在广州的建设和发展、广州民众积极参与公共治理具有重要价值。

2. 经济发达，网络问政

经济基础决定上层建筑，没有一定的经济基础，便无法实现公众参与的良性发展。亨廷顿说，高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随，而且社会和经济更发达的社会，也趋向于赋予参与更高的价值。^①改革开放以来，作为我国

^① 亨廷顿、纳尔逊：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，汪晓寿等译，华夏出版社，1989年版，第

改革开放的南风窗和试验场，广州始终站在改革开放和现代化建设的排头兵位置上，坚持以经济建设为中心，不断解放思想、开拓进取，经济社会实现了跨越发展。无论城市居民年人均可支配收入还是农民人均收入，广州都远远高于国家平均水平。而从世界银行的划分看，广州经济已属于中等收入国家水平。经济社会的进步为公众参与奠定了良好的经济、社会和政治文化基础。

广州经济持续稳定的发展使社会财富急剧增加，由此社会利益结构也发生了根本性的变化。为维护自己的利益，实现个人或群体利益的最大化，各阶层的民众参与的积极性不断提升。经济高速发展激发了公众参与的热情和动力。实践和经验充分证明：人的经济地位和参与公共治理之间存在着相当明确的正相关关系。一个人的社会经济地位越高，参与公共治理的积极性和可能性越高。“这种看法既适用于反映经济地位基本方面的各种测度——职业地位、受教育水平、家庭收入数量等，又适用于反映公众参与的各种指数——从意见表达更广泛的形式”。^①广州经济发展水平和市民生活水平的提高对广州公众参与具有显著的影响。

首先，经济发展为公众参与提供了机会和条件。各级政府管理者有信心有能力持久地支持和开展各项活动，让公众参与其中；各类传媒在经济发达的土壤上繁荣发展，成为帮助广大市民搜集信息、分析信息、利益表达的重要工具；民间民调机构因有更多的商业机会而拥有更多生存发展的空间。其次，市场经济的发展带来了社会财富的快速增加，提高了人民的生活水平和质量，为人的发展提供了客观的物质基础。广州等沿海开放城市的公众参与采取平和的而非激进的方式，莫不与此相关。如解决下岗职工的安置问题，维护政治稳定是需要经济的投入来支撑的。其次，经济的发展和生活水平的提高，改善了人的生存环境，促进了人的全面发展，使之能够将注意力转向较高层次的社会公共生活和国家民生事务。第三，市场经济的快速发展使人成为独立、自由、平等的个体，成为主体性的存在。随着市场经济的发展，公众有更高的消费能力支持和购买更多文化产品、接受更高层次的教育，并拥有更多的沟通技术手段，如电脑及互联网的应用。公众个体综合素质提高了，开始从经济生活中和切身利益密切相关的问题中选择参与内容，综合全面的思考问题并想出解决方案，并通过各种参与来影响决策，实现民主权利和合法利益。另一方面，市场经济推动下的国际化和交往的普遍化，使广州公众参与在对内开放和对外开放方面，都有了前所未有的进步。例如，外来“打工族”的合法要求进入政府决策的视野、外国驻穗领事馆的外交官员获准参加广州市人大有关会议的旁听，以及各种政务公开渠道的建立和健全。

与经济社会发展程度成正比的是发达的网络舆论。一个地方的经济增长越快，社会分工越是发达，利益群体越是分化，社会各阶层就越有可能借助大众传媒，特别是互联网，表达各自的利益诉求。过去沿海地区成为网络舆论热土。尤

174 页。

^① [美]奥勒姆：《政治社会学导论——对政治实体的社会剖析》，董云虎等译，浙江人民出版社，1989年版。

其是涉及广州的网络舆论高居各省之首，其中负面的新闻也不少，比如广州“咆哮哥”等。但广州是全国经济增长最强劲和社会开放度最高的地区，也是“网络问政”做得最好的地区之一。2009年10月，为回应一份来自“公共预算观察志愿者”的民间团队的申请，广州政府将一份涉及114个部门财政预算的《广州市2009年各级部门预算编制说明》挂到了互联网上，供公众免费下载。这是中国第一份网上公开的政府预算报告。番禺业主抵制垃圾焚烧发电厂的“集体散步”和缓收场，业主上街散步但没有闹事，政府也没有抓人，宣布“暂缓”该项目后将与居民“共同寻找相对合适的垃圾处理方式”。

3. 媒体犀利，政府开明

在现代社会管理者与民众的互动中，大众传媒因其具有信息传播范围广、信息量大、信息保真度高等优点而担当重要而独特的角色。西方政治传播研究已基本形成共识——新闻媒体的接触与公众参与之间呈现显著正相关，是鼓励和促进公众参与的重要因素。原因在于它可以提升参与知识、参与机会和目标的认知、社会资本与参与的技能、以及提供参与讨论和协商的基础，而这些因素都可以促进公众参与的发展^①。

广州不仅是我国改革开放的前沿阵地，也是我国新闻改革搞得最早、最活跃、最成功的地方之一。坐拥广州日报报业集团、羊城晚报报业集团、南方日报报业集团及其所属的各类子报等实力雄厚的大众传媒，广州媒体风格早已闻名全国，并为许多外地新闻媒体所效仿。《广州日报》有深度、有影响的新闻策划、《南方都市报》在“时评”方面求真创新、《南方周末》纵横裨阖的深度报道，这些媒体以贴近大众、贴近生活、敢于仗义执言而在广大市民中拥有较高的声誉，它们成为广大市民搜集信息、分析形势、利益表达的重要工具，在传达管理者信息、监督管理者的工作、表达市民群众呼声、形成和引导舆论、消除矛盾等方面起到了很大的积极作用。《今日关注》、《今日一线》等电视节目也力争将报道内容以生动活泼的表现形式展示出来，向不同阶层的人传达城市政治、经济、文化等信息，产生了广泛的社会影响。强大媒体的存在让公众意识有了生根发芽的可能，有了可供传递的空间，并带来了一个个足够巨大的舞台任其发挥，让民意能找到向上释放的途径。强大媒体的存在让政府意志相对节制与内敛，温和、不滥权的政府，面对民众的不满，俯身听取，慎用强力。

跟中国很多大城市比起来，广州看上去并没有那么光鲜亮丽，有些旧城区看起来脏乱差，给人视觉上的印象是参差不齐。但是广州有一种独特的内在文化和气质，是其他城市没有的，那就是相对自由、包容和多元的城市文化。因为这种文化，广州人很为自己身为广州人感到骄傲。而且这种自由、包容和多元的文化，甚至影响到官方政治。每次开“两会”，总能在报章上看到代表委员炮轰政府部门，这在广州很平常。因为广州政府对代表委员放炮的容忍度，比内地政府高得

^① 周葆华：《突发公共事件中的媒体接触、公众参与与政治效能——以“厦门PX事件”为例的经验研究》，《开放时代》，2011年第5期。

多。这样的官民互动景象，背后有着制度的强大推动。首先得益于政府管理者清楚认识并勇于承担应有责任，有意识地把推动公众参与的目标整合到各项工作中去，并在人力、物力上给予充分的支持。

2000年以来，广州市公众参与开始步入制度化的轨道。2002年9月25日公布的《广州市人民政府规章制定办法》（2002年11月1日起实施）规定，广州市公众首次获得制定行政规章的建议权，公众对正在执行的政策措施可以提出异议，市政府法制办必须答复。2003年制定了《广州市政府信息公开规定》，走在全国之先；随后，《广州市行政复议办案程序》和《广州市行政规范性文件管理规定》先后出台。特别是2005年12月修正出台《广州市行政规范性文件管理规定》，被认为是规范地方行政的一大突破。2006年6月27日，广州市政府常务会议审议通过的《广州市规章制定公众参与办法》（2007年1月1日正式实施），这是我国首部规范公众参与行政立法工作的地方法规，意义非凡。政府的规章涉及方方面面的利益，充分吸收公众的意见是地方行政立法的应有之义。《广州市规章制定公众参与办法》基本扫除了公众参与的制度障碍，奠定了公众意见反馈机制和公众参与保障机制的基础。而自2009年9月21日起广州市政府公开征求《广州市政府重大行政决策程序规定》意见，该《规定》中有专门的一节对公众参与进行制度安排。2011年8月31日，广州首次举行市领导分类接访活动，16位市领导分赴16个接访点，在有关区（县级市）和市直部门领导的陪同下，面对面听取市民诉求。此次分类接访活动共接待市民来访1439批2516人次，现场解决信访问题117件，其中市领导亲自接访群众218批421人次。

广州市各级管理者除了经常地利用传媒和各种场合宣传民主、法制的知识，教育公众必须争取合法权益和履行公众的义务外，还注意适时地组织市民，就他们关注的热点问题展开广泛而自由的讨论，在讨论中形成共识，如公共场所禁烟问题、部分路段禁行自行车问题、生活用水加价问题、禁止在城区燃放烟花爆竹问题等等，都是经过了市民的广泛讨论后才作出决策，政府的一些决策还因为市民的意见而作修改或暂停执行：这些活动既有效地刺激了公众政治参与的热情，也产生了很好的制度化政治参与的示范效应，从而吸引更多市民加入公共治理中，并选择正确的参与方式。^①

（二）广州公众参与的表现与特征

近年来，广州频频出现公众参与的个案，有的用独特的身体语言作为形象标识来表达对公共生活的关注，出现了众多底层立场上的草根问政现象；有的以自身亲历的不公为缘由，以自身之痛揭露社会；还有的从维护社会公共利益的角度出发，通过长期细致的调研对热点个案采取积极行动。这些积极行动中的个体和团体组织，用自己的微小力量和独特的方式勇敢表达了对社会现象的关注，积极

^① 杜乾、闫娟：《公民参与——公共政策的基石》，《广东行政学院学报》，2002年第10期。

参与对公共权力的监督。

1. 草根问政现象

如果 2008 年被历史标定为中国公众社会的启动元年，那么 2011 就是中国公众社会的建设元年。就在这一年，广州出现了众多草根问政现象，这些事件都没有专门的组织者，普通市民由于利益受损或者出于自己所关心的问题而自发有序组织。他们是盯梢公车私用的“广州区伯”区少坤、反对地铁翻修方案的“举牌哥”陈逸华、呼吁停止食用鱼翅的“鲨鱼妹”邓茜元、追问“光亮工程”的“拇指妹”区佳阳……这些“草根达人”用理性而又合法的方式，主动参与到城市的公共事务管理之中，形成了较为独特的“草根问政”现象。

纵观这些个案，无不体现出参与主体非精英性，却参与意识强烈的特征。公众的参与意识与其参与效能密切相关，当一个公众认为自己的参与能够发挥作用，使现状有所改变时，他就会表现出较强而积极的参与意识。反之，他的参与意识较低甚至表现出某种程度的“冷漠”。广州区伯监督公车之路就是源于 2006 年的一次电话举报，一周后得到了相关部门的回复并对当事人作出批评和惩罚，自此以后便开始了长达数十年的监督公车使用之路。广州公众参与意识强烈，很大程度上是因为，广大社会公众相信自己的参与即使会遭遇困难和挫折，最终能对政府的决策和行为产生影响。这种积极性与利益表达的有序性，反映了广州市民对广州市民主政治建设持肯定的态度，这是广州多年来推动公众利益表达的成果，又为广州公众利益表达的进一步发展打下了良好的政治社会化基础。

2. 维权参与现象

市场经济的发展不但改善了人们的生活水平，提高了人们的受教育程度和文化水平，更给人们的思想领域带来深远影响，尤其是市场平等竞争精神及民主法治观念的深入人心，使公众的参与意识逐渐觉醒并日益明朗。在广州相对自由宽松的政治环境中成长起来的市场主体，对自身权利的保障与公共领域的事务有着区别于传统时代的认知方式。大量游离于社会中的公众个体，在自己直接利益受到伤害和剥夺，个体感受不公正待遇时，会积极主动的站出来，通过各种渠道表达自身诉求。越来越多的人相信维护自身权利和争取切身利益的最直接的办法就是参与于其中。

回想计划经济时代，那时候的公众参与一般属于动员式参与，其本质特征是：“参与者往往不是为了争取、实现和维护自己的利益而参与社会政治过程，而是根据某种外在的、特别是政治权威所设定的目标投身于政治过程。”这种公众参与往往是被动式的，在参与过程中毫无话语权。而广州公众参与现象呈现出与以往完全不一样的特征：公众积极主动参与并表达自身意见，而且表达方式丰富多样，表达渠道和途径各不相同。公众不再将参与当成一种义务，而是作为个人权利实现的途径。此时，参与行为由完全由被动的、强迫的、盲目的行为，转变为主动的、自愿的、理性的行为。

3. 集体参与

近年来，随着社会结构的调整，试图影响权威部门的价值分配来改善自身的生存条件，争取自身权益的集体行动事件不断增加。社团组织数量的猛增与网络媒体的迅速发展，成为社团组织关注更广泛公共领域的有利条件。目前，社团组织的参与范围已由最初的经济领域扩展到社会和文化领域(文教、社保、环保等)。

三、公众参与的困境

广州公众参与公共治理的态度和程度，是社会开明程度、健全水平和活力效度的综合反映。近年来广州公众参与已得到愈来愈多的人的接受与支持，形成了前所未有的全新格局。但不可否认的是，广州公众参与的总体水平较低，参与的深度和广度也都还不够：从参与的量上看，能经常性地参与的公众数量非常少，参与的次数和频度也较低；从参与的质上看，存在不少因公众参与最终促使政府改变或修正政策方向的典型事例，但是这种参与极具典型性，没有普遍性；从参与的动机来看，虽然很多公众的动机已从纯粹关心个人或小集团利益上升到公共利益和国家大事，参与的方式和手段多样化，而且自主性参与的水平也有大幅度提高，但目前还是有相当多的参与是为了保护个人利益而进行的问题性参与，且多处于自发状态，绝大部分公众没有把参与当成一种追求的目标。

(一) 参与悖论：参与危机

所谓参与悖论也可称为参与危机，指的是这样一种情形：“参与的需求总是产生于社会矛盾和社会冲突多而严重的时期。这时如果不开启参与的大门，社会矛盾得不到解决且会日积月累从而酝酿出更严重的危机；如果开启参与的大门，以诸多社会矛盾为基础的参与行动往往会以不可控的方式和力度冲击试图为它提供空间的体制，严重者会造成社会的动荡。”^①随着广州社会结构和社会生活发生深刻变迁，矛盾和危机随时可能迸发。此时应民主政治的要求，扩大公众参与是最明智的选择。然而大量无组织的公众参与行为不仅可能效果不佳，还会危及社会稳定，影响经济系统的正常运行。以下主要从广州政府和公众两个角度分别探讨广州公众在积极参与过程中遇到的参与悖论。

集体行动的困境是一种客观存在的社会现象。奥尔森在《集体行动的逻辑》中提出，那些数量很大但比较分散的利益，将被数量较小但比较集中的利益所击败。“搭便车”的心理效应，带来一个集体行动的困境，那就是：一旦某个公共物品的受益人人数众多，那么人们采取集体行动去获得这一公共物品反而会变得更为困难；人群的规模越大，采取集体行动的困境也就越大。但另外一个方面，如果分散的个体集合起来，构成一个聚众，那么有可能导致另外一个极端。作为个体的人是理性的、有教养的、有独立性的，但是随着聚众密度的增大，身处其中的个体的思维和行动方式将渐趋一致，变得越来越情绪化和非理性。聚众中的个体会丧失其独立的、理性行动的能力。

^① 罗重谱：《公民参与困境与化解策略》，《财经政法资讯》，2008年第6期。

集体行动，就是为了某种共同的目标而组织在一起的人们过一种群体生活。在群体生活中，涉及公共性或准公共性物品的合作领域时，往往会因为个人自利倾向的理性——希望别人付出而自己免费享受集体提供的公共物品，这时就会出现“搭便车”或“投机”现象，从而造成“公地悲剧”式的集体行动的困境。

1. 质量与效率悖论

美国建国初期，“政府职能很简单，因为生活本身就很简单。政府靠行政命令行事，驱使着人们，从来没有想到过要征询人们的意见”，因此，公众在治理过程中的角色设定很狭隘，“全体居民只不过是处于管辖之下的人群，政府靠行政命令行事，不需要征询人们的意见^①”。詹姆斯·麦迪逊曾断言，大众治理只能在“较小范围”内得以实现，甚至蕴含着产生“暴力冲突”的危险^②。理论家认为普通群众没有足够的知识和理性对国家公共事务做出正确的判断和选择，多数公众不仅缺乏参与公共事务的意愿，更缺乏参与公共事务的能力，如果大幅度提高现存政治参与水平，将会危害民主体系的稳定。

19世纪末，美国社会完成了从农业文明向工业文明的转变，社会化大生产和科学技术的进步渗透到社会生活的方方面面，对各个社会领域都产生了深刻的影响，进步主义观念深入人心。^③在这种背景下，公共行政作为一个独立的职业领域开始发展起来，并在20世纪30年代进入发展的黄金时代，形成了所谓的古典公共行政^④。这一时期，公众被明确被告知：“专家和行政管理的专业人士更加具备处理公共事务的能力，与普通民众相比，可以制定出更加合理的决策”。^⑤公共管理者则被当作技术官员，拥有否认或认同证据的最终权利，公众参与只不过是一种必要的“恶”，非常不经济，甚至是对行政管理日常程序的一种破坏；而对公众来说，因为不可能改变决策，“参与成为一种浪费时间和精力和精力的无聊行为，所获得的只是一种民主权力得到实现的美好感觉^⑥”。

在这样一个科层制的、自上而下的行政和民主责任模式里，权力影响力从政策制定者自上而下地流向公共管理者，再流向公众。不存在影响力的逆向流动，即同时也允许来自公众的影响力经由公共管理者沿着科层体系向上流动。同时，官僚制组织力求通过对知识和意图的保密来增强其专业上的优越地位，严重损害了公众的知情权，剥夺了公众民主参与的权利。领导们乐于把自己的角色看作是永久性的，把自己锁定在权力上，从而导致少数人统治，而非人格化进一步造成官僚制的冷漠和迟钝。公众渴望自己特殊事件得到特殊处理，但官僚却无视他们的特殊性，公众因此深感无奈和压力。

^① Woodrow Wilson. November 1, 1886 An Essay. The Study of Administration: p199

^② Cook, Jacob. (Ed.). (1961). The federalist papers. Middletown, CT: Wesleyan University Press.

^③ 颜昌武，刘亚平：《公共行政学的逻辑困境及其化解》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2007年第6期。

^④ 作为一种有组织知识领域，美国的公共行政学于1906年正式诞生，其标志是The New York Bureau of Municipal Research的建立。伍德罗·威尔逊于1887年发表的名著《行政学研究》标志着公共行政作为一个独立的职业领域开始发展起来。

^⑤ 谢里尔·西姆拉尔·金：《民有政府：反政府时代的公共管理》，中央编译出版社，2010年版，第67页。

^⑥ 谢里尔·西姆拉尔·金：《民有政府：反政府时代的公共管理》，中央编译出版社，2010年版，第124页

由此可见，西方公众参与的理论和实践都在证明：公众参与会影响公共政策的质量和效率。公众参与和效率的矛盾一直是公众参与的重要议题。虽然广泛的公众参与有利于利益诉求的充分表达，但是参与程序、参与过程相对于其它制度的复杂和烦琐，会在一定程度上增大政治和行政的成本，复杂的民意需求与政府发展经济的单一愿望格格不入。政府独立制定政策所耗费的时间无疑更短，成本更低，效率更高。可是独裁式的决策与民主精神相悖。

正是在这种背景下，从民主政治的角度来看，政府愿意并支持公众参与这一民主形式；可是在实践中又感觉这种参与会影响发展和效率，因而不愿意付出时间和金钱。现实生活中，由于公众参与不受严格的法律保护，各级官员和政府工作人员也没有对人民负责的政治压力，所以官方对公众参与的动力严重不足。一些公众参与存在形式化、表演化和被操纵的危险。相应的，官员及政府工作人员对公众参与既有接受、鼓励、支持和推动的良好愿望，但更多的会在实践中选择消极、被动地应付，冷眼旁观、甚至是为搞政绩、树形象而做秀或者直接排斥。

2. 政治冷漠与“理性的无知”

受经济、政治及传统文化影响，目前我国的政治文化还是属于阿尔蒙德所说的“臣民型—参与型”混合政治文化，并非所有的人都关心公共事务，许多人只是被动地存在于公共治理体系的网络之中，承受其后果，有积极、搭便车、守门员等三种不同类型的公民，或是表现出忠诚、冷漠、疏离等三种行为模式^①。

从作为参与主体来看，社会发展与转型时期，复杂的利益机构和利益矛盾使得广州公众参与时的思想意识、行为取向和具体的参与方式呈现出复杂状态。

首先，从对公众参与的观念上来看，尽管目前广州市民的权利意识不断增强，参与热情不断高涨，但由于传统观念束缚，公众参与的观念仍然处于不成熟状态。一是由于公众对政府非常依赖。公众作为社会的被管理者，权利与义务长期处于不对等状态，部分公众看不到自己的参与权力或者对参与行为缺乏信心。二是因为由于政府信息的透明度不够，信息公开途径少、内容模糊。重大项目的决策往往由政府部门直接做出。公众缺乏对城市管理的宏观把握能力，对整个事件的来龙去脉了解得非常少，不仅降低了公众的判断力，而且也严重影响了公众参与的积极性。第三，出于“经济人”理性，公众选择是否参与，是积极参与还是消极参与，都是基于参与成本和参与收益比较分析后所作出的理性决策，只有参与的收益超过其所支付的成本，或者免于惩罚，公众才有可能付诸行动。反之，公众会选择不参与或消极参与。

具体到广州，首先，热情不足源于广州特有的人口结构的特质。广州市外来人员占广州市总人口的约 50%，其中绝大部分为南下打工族，由于缺乏最基本的社会保障，这一群体承受着极大的生存压力，难以分出精力和时间参与城市管理。其次，从广州市的经济发展历程看，马路经济、夜市经济曾盛极一时，受其遗留的影响，广州市民对占道经营、无证摆卖等城市管理违法行为仍普遍持一种相对

^① 阿尔蒙德等：《公民文化》，台湾五南图书出版公司，1996年版，第20页。

宽容的态度。再次，从广州市民的整体素质看，由于文化程度、道德素养、法律意识等参差不齐，绝大部分市民参与城市管理也仅限于与自身利益休戚相关的个别方面，在不侵犯其利益的情况下则对城市管理熟视无睹、漠不关心。最后，从公众参与城市管理的期待值看，一些市民参与城市管理的举动得不到政府的积极回应，参与城市管理的实际效果也与其预期的结果相去甚远，这都在一定程度上消磨了公众参与城市管理的热情。

从参与方式来看，其复杂状况主要表现为：公众参与组织基础薄弱，参与机制不健全；制度化参与和非制度化参与并存；自由无序的网络参与迅速扩张；弱势群体的博弈能力明显薄弱。

公众参与的渠道不畅或流于形式，致使制度性参与不足，非制度性参与尤其是较为激烈的非制度性参与时常出现。在具体操作层面，确保公众参与的各项制度规定不够完善，比如在“谁能参与”、“参与什么”和“如何参与”等方面均缺乏明确而具体的规定，致使真正意义上的制度化的公众参与难以实现。

3. 回应性机制缺位

鼓励参与 却没有建立相应的回应机制

公众参与的目的与价值是参与对结果有所影响。正常情况下，公众参与过程应该形成参与—反馈—再参与的循环体系，但是目前公众参与大多数还局限于公众的单向参与，政府对于公众参与的反馈大多处于封闭状态，有学者形象地将公众的单向参与比喻为“资料搜集”，政府给予公众的某些参与也像是“上帝恩赐”，公众只有接受而没有半点讨价还价的余地。更为重要的是，在广州，即便是公众积极主动进行单向参与，政府也牢牢掌握着绝对的主动权。大多数时候，公众不知道自己提出的意见最后被如何处理，也不知道自己参与的结果到底怎么样，公众感觉无人关注自己的参与，整个过程只是“自说自话”。

巴斯说过：“你和我必须对话，必须用心地倾听，这才是对话的人性意义。”^①理性的政府决策过程应该包括这样一种机制，就是在利益相关者的参与能够给出反馈的制度设计或者明确的答复。回应意味着政府对利益相关者的意见及诉求有正面的听取。如果没有回应，公众将会对参与机制的真实性和价值产生怀疑，这将会失去公众的信任，同时，也使政府决策过程缺乏有力的监督。“要把参与不仅作为表达意愿的方式，而且变为监督政府决策和监控政府行为的一种重要手段。”^②“公众参与的最终结果如果不能恰当的运用到改善公共服务中去，那公众则不会主动积极参与决策”。^③现在，中国的参与责任机制基本处于空或随意状态，在参与前没有对责任的明确规定，参与结束以后也没有针对谁应该承担责任，以何种方式承担责任的规定，使得参与没有责任机制作为保障。

（二）缺少权威：参与中的孤独感和无力感

在广州，公众个体自发式参与较多，参与非组织化现象突出。公众个体自发

^① 李图强：《现代公共行政中的公民参与》，经济管理出版社，2004年版，第90页。

^② 李伟权：《政府回应论》，中国社会科学出版社，2005年版，第68-69页。

^③ 王锡锌：《行政过程中公众参与的制度实践》，中国法制出版社，2008年版，第297页。

式参与是指单个或几个公众出于某种需求自下而上主动参与到行政行为过程中，此时参与力量相对渺小，面对强大的政府和国家，公众个体常会因为缺乏权威，深感孤独和无力。从广州公众个体参与现状来看，公众个体既有为了维护切身利益，追求公共利益而积极参与的渴望和冲动，但是也会因为参与中重重困难和参与效果不佳，而产生不满和挫败；既有影响和改变现状的幻想和执著，也有对自身地位和作为的无能为力而产生悲观、沮丧的情绪。

“爱粤爱家、敢于行动”，公众个体中，既有“奋力呼吁、为民请命”的专家学者，也有“启发民智、传播信息”的网络写手，还有“顶住压力、还原真相”的部分媒体从业人员，更有“尊重民意、维护公益”的部分政府官员。与此同时，还有不少人对相关情况根本不太了解，只因为听说了这些活动而积极参与其中的跟随者。但实践表明，这种各种分散的、没有得到组织化的利益表达，在参与的过程中对决定和政策的影响往往令人失望。^①那么到底是什么因素导致公众个体参与无法取得良好效果呢？

我们可以把公众个体参与分为工具性参与和情感性参与这两类。工具性参与指的是公众个体目标明确，采取具体参与行为，如在网络上发表原创性评论和文章，通过各种形式动员和鼓励他人参与，通过信件(包括 email)、电话热线向有关媒体、民间团体或政府部门反映情况或直接投诉，参加市民游行等具体行为积极参与。而情感性参与是指公众个体采取的行为并不对最终目标起直接作用，很大程度上只是寻求一种情感上的宣泄，行动的结果只是为了表示支持，采取的举动诸如留意新闻报道、通过手机或网络转发信息，与他人当面谈论等。^②

在广州公众个体积极参与中，选择情感性参与比选择工具性参与的人数多、范围广，这个现象符合目前关于公众参与行为的相关调查结果，即相对于人们对各种社会问题的关注度，大多数人采取工具性参与的程度普遍比较低。那么为何在特定的公众个体积极参与中，大部分人选择情感性参与，而不选择工具性参与呢？

（三）代表性问题

随着信息技术的发展，互联网普及率的提升，如今的社会进入到一个“大众麦克风时代”。网络具有低门槛、匿名性、开放性和交互性等特征，公众可以方便地利用网络来进行利益表达，寻求外界的支持和帮助。特别是，在与地方政府及其官员进行的博弈中，网络允许公众突破地方政府的势力范围去寻求支持，从而极大地增强了动员的势能。

但即使在今天的社会，公众参与并不具有完全意义上的代表性，通过参与进行利益表达的公众往往是一小部分，表达的利益可能是特殊利益甚至是个人私利，存在“少数人绑架多数人”、“会哭的孩子有奶吃”的现象。

^① 王锡锌：《利益组织化、公众参与和个体权利的保障》，《财产权与行政法保护——中国法学会行政法学会研究会 2007 年年会论文集》，2007-08-05

^② 钱君：《影响环境运动中个人参与行为的因素分析-对厦门反 PX 项目运动的实证研究》，厦门大学，2008 年硕士论文。

番禺垃圾焚烧事件中，面对公众强烈的反对呼声和高调维权，番禺区委书记在座谈会上当场宣布停止番禺垃圾焚烧项目，此消息经媒体披露后，引起社会各界的广泛关注，被赞誉为民意的胜利。随后番禺区委、区政府、区人大和区政协提出五条处理措施之一是“不排除进行全区群众投票”，并提出“垃圾处理以某种方式落在什么地方，要形成共识，要大多数周边的人同意才行，这个比例要达到75%”。^①

对于这种最为彻底的公众参与方式，有学者称赞道：“如果番禺这次真的实行全区内公投票决，将是划时代的事件，是政府进步的表现，体现了政府对民意的尊重和决策的公开透明”^②。在他们眼里：全区公众投票可以提高效能和公众的参与感，实现最终决策正当化。但事实上，如此强烈的公众参与还存在众多问题：第一、作为直接民主的一种形态，公众投票在法机构上缺少了一个决定正确性的过滤网，这一过滤网包括代议机关的议事程序以及权力的分立与制衡等机制^③。第二，公众投票的参与方式容易形成“多数人暴力”。因为公众投票的前提是每一票都拥有相同的价值，而最终结果一定是少数服从多数，其结果可能“造成多数人微弱的赞成无关紧要的厉害关系胜过少数人强烈反对事关重大的权益损害现象”^④。第三，公众缺乏相关专业知 识，投票做出的决策会造成“业余的侵入”，最终也不一定能保证投票的结果是正确和理性的，而且“全区群众投票”投票表决的方法成本高昂，将会消耗大量的人力、物力和财力。此外，最重要的问题是：番禺建垃圾厂的周边居民不过30万人，而番禺全区常住居民却高达170万，在“全区群众投票”这个民主的大旗之下，30万不过是少数人而已，投票结果将产生严重的代表性问题：即使反映了很多人的意见，也不代表大多数人的意见。

其实，如果广州或番禺区必须要建设一个垃圾焚烧厂，难道非要“周边大多数人同意”吗？虽然这看起来非常民主、非常亲民，但殊不知这已经悄悄掉进了“少数人的专横”的陷阱。民主不可能满足每一个人的要求，不可能让每个人都满意，企图满足每一个人要求的民主，最终必定会陷入僵局。同样，如果必须要75%的人同意，广州的垃圾焚烧厂永远也建立不起来，虽然大家认为政府设置垃圾焚化炉或填埋场是合理的，然而出于邻避冲突，没有人会同意把垃圾厂建在自家周围。

随着中国城市化的不断进展，大量的邻避冲突开始出现，成为当代中国群体性抗争事件的重要组成部分。现有研究和媒体报道，一般站在抗争群体正义性的立场，认为公众意识的觉醒，公众社会的成长有利地限制了政府的公共决策的权力，并认为邻避抗争的公众参与有利于改善国家与社会的关系，推动中国环境保

^① 番禺区委、区政府、区人大和区政协分别召开会议研究陷入困局的焚烧发电厂，并提出五条处理措施。其中第四条为：“建立科学、民主的政府决策机制，不排除进行全区群众投票”。

^② 广州番禺或对垃圾焚烧项目去留进行全区公投[N]. 南方日报, 2009-11-25.

^③ Julian N.Eule, *Judicial Review of Direct Democracy*, 99 *Yale L.J.* 1503-1590 (1989-1990).

^④ 涂凤瑜：《环境影响评估制度与地方公民投票冲突之研究——以北宜高速公路坪林交流道开放争议为例》，政治大学地政学系2005年硕士论文。

护事业的发展。公共舆论倾向认为抗争群体总是正义的，而政府的决策总是错误的；公众的抵制是合理的，而专家意见与政府的环境评价意见则是与利益共谋的。

而事实上，人们忽略了弱势群体的参与。所谓弱势群体是指生活在社会底层，经济政治处于弱势地位的群体，包括失业人员、下岗职工、农村居民、农民工以及残疾人和孤寡老人等。弱势群体在社会所处的地位，决定了其缺少话语权和表达诉求的渠道。最明显的例子是在番禺会江村之前，广州已经在永兴村建设了第一个垃圾焚烧发电厂，当地居民一样激烈反对，然而永兴村地处广州市北面的白云区，2000年开始征地建厂时，当地还是一片农田，当地居民也没有2009年华南板块居民的教育背景和物质生活，他们的反抗最多就是村干部不在征地协议上签字，有镇政府代替村委会与卫生局签署征地协议。^①

“少数人的专横”和邻避冲突实际上显示出人们对民主认识的片面性：民主不仅需要利益表达和争取，还需要妥协和维持秩序，这才是健康的民主文化。美国人把费城制宪的成功称作“伟大的妥协”：不是强势方迫使弱势方让步，而是让人们把各自的要求讲出来，公开地争辩和讨论，最后经过各方退让、妥协，达成协议。如果没有妥协精神，民主可能会成为另外一种形式的灾难。如果在广州或番禺区必须建设一个垃圾场，其周边居民应当具有这种“妥协”精神，在经过一切正当程序后，居民应接受国家的规划决策，这是一种基本的民主精神。同时，居民还可以通过其他合法途径来最大限度地保护自己，如对环境影响评价提出严格要求、要求政府适当补偿等。

四、本章小结

公众参与的实质是公众借助已有的社会资源和知识库存，采取各种策略使利益分配的天平向自己倾斜。参与的最终结果能否成功取决于：公众能否有效表达利益诉求，与政府部门竞争和博弈的能力和策略，以及政府部门对其利益诉求的认可和吸纳程度。

一个社会的常态，应该是通过固定和理性的机制，将权力控制在合理的范围内，而不是靠某一个公众个体无休止地直接参与。“真正有效的社会参与，不是个人层次上的参与，而是有组织的社会参与，公众组织实力越强，公众参与的实效就越显著”^②。分散的个体利益组织化，不仅可以促使参与中利益代表结构更加平衡，而且可以带来更多参与资源、更丰富的信息以及更大的影响力，从而获得更强的参与能力，^③因此，只有将分散的个人利益组织起来，形成一种群体利益组织，才能提高具有相同利益诉求的个体公众的影响力，形成一种有力的声音促使自己在参与过程中有效的表达。

^① 马李灵珊：《关注垃圾，番禺力量》，《南方人物周刊》，2010年第1期 http://www.360doc.com/content/10/1003/20/1828694_58207172.shtml

^② 刘淑妍：《公众参与导向的城市治理——利益相关者分析视角》，同济大学出版社，2010年版，第109页。

^③ 王锡锌：《利益组织化、公众参与和个体权利的保障》，《财产权与行政法保护——中国法学会行政法学会研究会2007年年会论文集》，2007-08-05。

第三章 社区居民委员会的运行逻辑：以广州市H社区为例

社区居委会作为基层群众性自治组织，本应是居民自治的“头”，但实际却需要承担镇政府下派的大量行政事务，反而成为了镇政府的“一条腿”，原有自治功能被淹没或未能完全发挥。本章在对社区居委会的法律文本及立法背景分析的基础上，深入广州市从化区H社区进行调研，发现该社区居委会运行中出现疲于应付上级事务、常规工作中自治让位于行政事务的现状，对政府存在着从有形到无形的依附。本章以“依附性自治”为分析视角，探讨社区居委会的运行逻辑。

一、依附性自治：一个分析视角

社区居委会是社区范围内国家承认的合法性自治组织，是社区自治的载体。从其合法性和未来发展趋势看，社区居委会理应为居民提供服务，引导居民自己管理社区事务，从而实现社区自治。但通过对实际运行中的社区居委会进行考察，笔者发现社区居委会对政府存在着从有形到无形的多方面依附。本章尝试提出“依附性自治”作为分析视角对社区居委会运行逻辑进行分析。本章将探讨以下两个问题：第一，依附性自治分析视角的理论基础；第二，依附性自治分析视角为何能解释社区居委会的运行逻辑。

（一）理论基础

为了更好的分析社区居委会运行，本章将借用行政发包制、合法性基础和资源依赖理论作为依附性自治分析的理论基础。

1. 行政发包制

“行政发包制”在科层制和外包制的基础上，在行政组织边界内的“内部发包制”，即在一个统一的权威之下，在上下级之间嵌入了发包关系。行政发包制的总体特征是组织内部的层层发包关系，其核心内涵包括行政权分配、经济强激励和内部考核结果导向：拥有正式权威的委托人通过正式权威将任务下发给承包方并拥有剩余控制权（不受约束的否决权和干预权）；承包方拥有剩余索取权并面临收入分成的强激励特征；任务指标唯结果论并形成人格化的责任分担。“行政发包制”内含的三个维度相互配合：行政权分配导致发包方与承包方的地位不平等，属地管理的特征又赋予了承包方自由裁量权和实际控制权，这些正式与非正式的权力导致了承包方对发包方的抵触和变通，政府所拥有的自由裁量权使其得以控制考核结果的上报，因而层层发包的最终结果是将公共产品进行人为的属地切割，发包层次越低，越成为属地公共产品和服务的提供者。^①

周黎安还将“行政发包制”与“政治锦标赛”、“压力型体制”相结合，从纵向行政发包和行政压力自上而下通过“责任状”考核绩效，以及横向晋升竞争的

^① 周黎安：《行政发包制》，《社会》，2014年第6期。

角度，对官员激励和政府治理进行研究。“压力型体制”是荣敬本等对县乡两级政治运作体制进行研究后提出的，乡镇政府为了加快本地社会经济发展，对于上级下达的各项指标采用数量化任务分解的管理方式和物质化评价体系，通过将任务和指标层层量化，下派给下级组织和个人，并责令其在有限的时间内完成，并根据完成情况进行经济和政治奖惩。并在考核过程中，就不同的任务和指标区别对待，对于重要的关乎全局的任务和指标采用“一票否决制”（即一旦该项任务和指标没有达到完成目标，则全年工作绩效为零，剥夺全部经济和政治奖励）。^①正式权威的存在是压力型体制得以将任务指标层层下压以及使用“一票否决制”的前提，但使得实际运作中县乡两级政府任务“层层加码”的原因是“政治锦标赛”。“政治锦标赛”是指上级政府为下级政府部门的“一把手”设立竞赛标准，竞赛优胜者将获得晋升的一种晋升竞争。^②晋升锦标赛是一种强激励形式，政府官员的晋升高度依赖于一些可测度的经济指标，它可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标。晋升锦标赛竞赛标准的确定相当于将那些不容易测度的指标排除在考核范围里，许多与短期增长没有直接关系但又是民众迫切关心的问题（如环境污染、教育、公共医疗）很容易就被政府“选择性”忽略了。^③

周黎安在对政府使用行政发包制的程度和范围的决定因素进行研究时指出，公共服务的成本以及公共服务导致的统治风险程度是导致行政发包程度高低的决定因素。统治风险是公共服务区别于私人服务的重要维度，统治风险包括直接风险和间接风险。直接的统治风险是由国家分裂、社会暴动和革命带来对统治权的威胁，这在现代社会，特别是我国发生的可能性较低；间接的统治风险是指由社会经济的失序和波动所带来的不稳定，如金融和债务危机和贫富差距加大等引起的社会不满。如果公共服务本身所涉及的统治风险较低，来自公众的问责压力低，国家将尽可能的按照属地发包原则，降低行政成本和财政约束，但随着公民参政议政的能力和意识逐步提高，将对政府提供公共服务的能力和质量提出更高的要求，这将促使政府调整行政发包制的使用范围和程度。^④

2. 合法性理论

合法性对于一个组织的生存和发展至关重要，合法性这一概念不仅仅指合乎于“法律”。韦伯认为合法性指的是人们对享有权威者地位的确认和命令的服从，这种合法性等同于社会公众对政治系统等的认同和忠诚，不太关注价值判断的理性标准。^⑤李普塞特在熊彼特和韦伯的基础上，提出选举授权的政治将带来民主，并认为经济发展将导致民主政治。^⑥亨廷顿通过对变革社会中的民主制度进行观察提出，具有自主性的政府就有合法性，能保障公共利益的政治制度就是具有合

^① 荣敬本等：《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》，中央编译出版社，1998年版。

^② 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007年第7期。

^③ 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》，2009年第3期。

^④ 周黎安：《行政发包制》，《社会》，2014年第6期。

^⑤ 胡伟：《合法性问题研究：政治学研究的新视角》，《政治学研究》，1996年第1期。

^⑥ [美]西摩·马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，上海人民出版社，2011年版。

法性的，没有能力的政府不但不合法，甚至是不道德的。^①

哈贝马斯则更加强调符合价值规范基础上的支持和忠诚，在他看来，合法性意味着某种政治秩序被认可的价值而且统治秩序的稳定也依赖于自身（至少在事实上的被承认）。^②因此，合法性不能被单纯地理解为大众对国家权力认可和赞同的经验事实（是不是的事实判断），也应该重政治合法性赖以存在的价值基础（应该不应该的价值判断）。

杨光斌在对韦伯以来的有关“合法性”概念来源及其相互关系进行重新梳理后，认为合法性需因时制宜，同时具有四个维度的基本要素：合法律性、有效性、人民性和正义性。其中正义性是衡量其他指标的最高原则，合法律性并不必然合乎正义性，而有效性是毫无争议的合法性的基石。从韦伯到李普塞特、亨廷顿、罗尔斯，都认为有效性是合法性不可或缺的要素，因此一个政府要具有完全和充分的合法性，既要获得人民的同意，也要满足善治的要求。^③大众政治参与是现代政治合法性的根本来源，因此从卢梭的“人民主权”以来，人民性已经成为了不可置疑的合法性政治最重要的来源。^④

以上有关合法性概念的讨论具有比较浓厚的政治权力色彩，新制度主义理论将合法性概念引入到更具有一般性的组织之中。毛瑞尔认为一个组织的合法性获取过程是向其同行或上级系统证明其具有生存权利的过程，在这个过程中持续不断地输入、改变以及输出能量、物质或信息。^⑤斯科特等人认为，合法性在组织成长中至关重要，因为得到社会的认可、接受和信任是组织在社会环境中生存下来并不断发展所特别需要的东西。^⑥

美国社会学家舒曼对组织合法性的定义是：“一种普遍化理解或假定，即认为一个实体的行为在一些社会地域建构起来的规范、价值、信仰和定义体系内是合意的、正当的”，它是“客观地拥有但是被主观地创造”的普遍假定，是实体价值与社会价值规范相一致。^⑦组织合法性是组织的利益相关者或旁观者对组织的认可，强调的是对组织的价值认同。^⑧合法性的功能是使组织具有连续性与可信性，增强其稳定性与可理解性，获得被动的和主动地支持，在此基础上进一步获得其它资源。因此，合法性本身就是一种重要的基础性资源。^⑨

从韦伯以来，尽管合法性概念在发展过程中得到不断充实，但实质合法性与形式合法性是其不变的内容。实质合法性是从价值取向来看，即以组织得到社会认同为标准，关乎组织的“正当性”和“正义性”；形式合法性是脱离价值取向，

^① [美]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年版。

^② [德]哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆大学出版社，1989年版。

^③ 姚大志：《善治与合法性》，《中国人民大学学报》，2015年第1期。

^④ 杨光斌：《合法性概念的滥用与重述》，《政治学研究》，2016年第4期。

^⑤ Maurer J.G. Readings in organization theory: open-system approaches. *Journal of Business*. 1971.1: 1-11

^⑥ 营立成：《社区社会组织合法性危机的生成机制》，《城市管理》，2016年第12期。

^⑦ Suchman. M. C. *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *Academy of Management Review*, 1995 (3), 571-610

^⑧ 戴鑫：《政治合法性与组织合法性理论比较》，《北京理工大学学报》，2010年第12期。

^⑨ 肖林：《不对称的合法性：居民委员会和业主委员会之比较》，《社会学评论》，2014年第12期。

从抽象、形式化的标准来看，在现代国家是指以法律及各种行政法令向社会提供的高度抽象化和形式化的标准，关乎“合乎法律性”，是以国家强制力保证其合法性的标准。^①

3. 资源依赖理论

资源依赖理论一方面认为组织生存的关键是获取和维持资源的能力，任何一个组织都无法实现自给自足，也无法实现对资源的完全控制。因此，为了维持组织的生存，组织必须引进、吸收各种资源，而这些资源往往来源于外部环境中的其他组织，从而形成组织间相互依赖的关系；另一方面认为组织间的依赖关系并不是一成不变的，组织会发挥主观能动性努力减少对外部组织的依赖，因而对组织间依赖关系产生影响。该理论还指出，组织间依赖关系的程度取决于三方面：（1）资源对于组织生存和发展的重要程度；（2）控制资源的组织对资源的控制程度；（3）可替代资源的存在程度。资源是组织间沟通与联系的重要因素，组织对外部环境中关键资源的需求导致组织对拥有该资源组织的依附关系，该资源越稀缺，组织对外部环境的依附程度越高。同时，由于环境不是一成不变的，资源具有稀缺性，因此，为了生存，组织必须对环境需求进行有效管理。综上，组织的生存既需要对内部进行积极有效的调整，又需要较好地适应和处理环境。^②

萨德尔在运用资源依赖理论分析政府与非政府组织间关系时指出，非政府组织对于政府并非是单方面的顺从与服从，相反，由于政府与非政府组织各自掌握并向对方提供对于对方生存与发展极其重要的资源，从而形成了资源上的相互依赖。^③国内学者在运用该理论对我国政府与非政府组织关系进行了实证研究：虞维华以经费支持为关键资源分析政府与非政府组织的关系，认为从政府中获得较多经费支持的非政府组织对政府的依附性较强，组织朝着“准政府化”发展，而获得经费支持较少的组织反而能具有更高的自主性，因而不同类型的组织与政府的相互关系是不同的。^④徐宇珊^⑤、徐顽强^⑥、汪锦军^⑦等在运用资源依赖理论分析政府与基金会、慈善组织、民间组织等关系时，均指出由于政府与非政府组织资源依赖程度有所差异，因而存在非对称性依赖（又称非平衡依赖、非对称共生关系等）。

（二）作为分析视角的依附性自治

“依附”并不是一个新的概念，但常常在使用过程中与“依赖”混淆。“依赖”，指的是A从心理、生理、物质、精神等不同层面对B的依靠、信赖，而且A的本身及生活深深的受到B的影响，对于组织亦如此；依赖更多强调的是两个

^① 谢立中：《社会理论：反思与重构》，北京大学出版社，2006年版。

^② [美]杰弗里·菲佛，杰勒尔德·R·萨兰基克：《组织的外部控制——对组织资源依赖的分析》，东方出版社，2006年版，第2页。

^③ 徐顽强：《资源依赖视域下政府与慈善组织关系研究》，《华中师范大学学报》，2012年第5期。

^④ 虞维华：《非政府组织与政府的关系——资源相互依赖理论的视角》，《公共管理学报》，2005年第5期。

^⑤ 徐宇珊：《非对称依赖：中国基金会与政府关系研究》，《公共管理学报》，2008年第1期。

^⑥ 徐顽强：《资源依赖视域下政府与慈善组织关系研究》，《华中师范大学学报》，2012年第5期。

^⑦ 汪锦军：《浙江政府与民间组织的互动机制：资源依赖理论的分析》，《浙江社会科学》，2008年第9期。

独立的组织间相互影响。“依附”，从字面意义上是投靠、依靠、附着，对于组织而言，强调的是一种从属关系。依附作为一门理论由华尔德在 1996 年提出，依附主义又称庇护主义、保护主义。康晓光认为“依附”表现为无法掌握自己的命运，他在研究政府与非政府组织间关系时，认为非政府组织对于政府存在“依附性”，这种“依附”表现为其命运掌握在政府手中，而“依附性”的源头是由于政府希望在组织中实现自我目的，但同时也希望将组织的发展控制在政府手中，以防公共组织挑战政府权威。^①由于“依附性”这一概念对于研究政府与非政府组织关系、政府与社区关系、政府与众多相关组织关系具有较强解释力，故本章借用“依附性”概念来分析政府与社区居委会的关系。

社区居委会在法律上并不是政府的下属部门，而是自治组织。何为“自治”，其表现为行政上相对独立，有权自己处理自己的事务。自治性强调的是一种独立自主性，即社区居委会能够根据组织的设想与居民需求，提供居民需要的服务，而非完全按照上级政府的要求为政府服务，但其在运行中却对政府存在多方面的依附，因而本章运用“依附性自治”这一概念来解释其运行逻辑。

在西方国家，社区与国家的关系是政府指导监控、社区组织和民间团体主办，社区是为了维护居民利益而成立的与政府对抗的组织。我国社区居委会与西方社区最大的不同在于其产生方式：在最开始阶段，我国社区居委会并不是由居民出于自身利益自发形成的组织，而是国家在建国初期，根据当时国家的历史与现实情况建立，因而其是一个由国家“自上而下”建立的组织，属于“强制性制度变迁下中国政府体制变革的产物”。^②随着经济变革对我国社会管理模式的冲击，经济体制改革导致公民利益分化，利益多元化的主体为维护自身权益，对政治参与有更高觉悟和意识，社区自治被认为是公民参与民主生活的重要形式。

然而，在现实运行中，政府利用资源、权力和现有的行政架构与社区居委会的管理、控制和干预形成自上而下的联系与实质上的隶属关系。社区居委会实际与政府存在着紧密的依附关系，这种依附关系的产生与行政发包制、政府与社区居委会共同遭遇的合法性危机，以及二者彼此需要而形成资源依赖有关

行政发包制通过“压力型体制”，上级政府将任务和指标层层量化，再凭借行政权将任务和指标行政发包，并通过结果化的考核和“一票否决”的问责方式施压于下级政府。承包人（下级政府）为争取职位晋升，在“政治锦标赛”中尽力排的好“位次”，拔得头筹，会发挥自身主观能动性，采用“自愿层层加码”的方式，以期在政治选拔中博得上级政府青睐，从而在锦标赛中脱颖而出。横向晋升锦标赛和纵向行政发包制本质上形成互补，多个承包人面对一个共同发包人（发包人可以决定承包人的未来地位和报酬）时，高强度横向竞争和深度纵向发包使承包人承受强大的晋升激励、财税激励和问责压力。如果出现了横向竞争程

^① 康晓光：《依附式发展的第三部门》，社会科学文献出版社，2011 年版，第 8-9 页。

^② 李莉，陈秀峰：《透析我国官办公益基金会体制特征及其改革的现实选择——制度变迁与路径依赖的理论视角》，《中国非营利评论》，2009 年第 4 期。

度低而纵向发包程度高，或者相反，则会导致制度“错配”和资源配置严重扭曲。公共事务恰属于横向晋升竞争比较激烈，但纵向发包程度低的类型，因为公共事务要求地方政府承担足够责任、同时拥有足够多资源和权力的事务，但在实际运作中，承包人（基层官员）却面临资源匮乏的现状，公共事务治理在 GDP 挂帅的“晋升锦标赛”中通常是被基层政府作为保证经济发展任务牺牲的对象。^①

由于基层政府深受行政发包制影响，同时面对着多个任务发包，为了完成任务，博得晋升，在其已无可再“发包”对象时，基层政府通常选择将锦标赛中部分难以量化和考核的任务、指标下发给社区居委会，社区居委会出于对基层政府的资源依赖，不得不接受下发的任务，成为“承包人”。但这种承包缺少行政发包制中的强经济激励，因为社区居委会与基层政府不同，所掌控的资源远少于政府，且发包往往是“事转费不转”，这就进一步加深了社区居委会的资源紧缺状况，从而强化社区居委会对政府的资源依赖。但是社区居委会对政府并不是单方面的资源依赖，张静^②认为，由于协助治理的实际需要，上级对下级反而具有“反向依附性”，因为下级是唯一的执行团队，治理任务必须通过他们而非取代他们来贯彻执行，即便当上级通过更换人选的方式，由此产生的成本也未必低于依赖原有团队执行。而这种反向依附性，成为了下级在组织交易中“要价”的资本。因此，虽然上级掌控着下级生存和发展所需要的资源，但下级仍有办法通过这种反向依赖性，运用“表态文化”、如果要求无法满足，下级将采用组织不配合、口头配合行动不配合或明动暗不动等“实不符名”的举措谋得组织在系统内的一席之地。

社区居委会既受过去由国家创立居委会的历史影响，又受当前所处外部环境中政府与社会的影响，这两方面的影响使得社区居委会与政府的关系并非单方面的顺从与服从，而是彼此相互依赖，因为社区居委会与政府都掌握着某些重要资源，并向对方提供对方生存和发展至关重要的资源，由此形成了资源上的相互依赖关系，从而使得双方在依赖的环境中得以生存和发展。

政府出于行政发包制将行政事务“下甩”给社区居委会时，社区居委会出于资源依赖接受行政事务的“发包”，这将对社区居委会的合法性基础产生威胁，造成合法性危机。由于社区居委会不是由居民处于自身需要“自下而上”成立的，因而其在“实质合法性”上会有所欠缺，这种“欠缺”随着我国计划经济体制向市场经济转轨而被放大。社区自治的重要性被日益提上议程，社区居委会在新的历史条件下被赋予了更重要的使命，其对政府的资源依赖导致其承担了大量行政事务，从而挤占社区自治空间，这将进一步使公众认同薄弱的社区居委会陷入更严重的合法性危机。

因此，本章运用行政发包制、合法性基础和资源依赖理论作为“依附性自治”这一分析视角的理论基础，试图分析社区居委会的运行逻辑，为社区居委会为何

^① 周黎安：《行政发包制》，《社会》，2014年第6期。

^② 张静：《行政包干的组织基础》，《社会》，2014年第6期。

在自治过程中难以自主而不得不依附于政府这一困境提出解释。

（三）小结

通过对“依附性自治”这一分析视角所采用的理论基础进行了解释，同时对为何使用这一视角分析社区居委会运行逻辑进行了说明，为后文分析社区居委会实际运行逻辑提供理论基础。由于社区居委会受行政发包制、合法性基础和资源依赖的影响，导致其对政府产生了“依附性”。社区居委会所处的历史与现实环境决定了其对政府的依附性，但社会环境的变迁对政府、社区都提出了公共服务质量要求，因而为了防治潜在统治风险，社区自治是不可逆转的趋势。社区居委会对政府的依附性决定了其在自治过程中无法独立运行，必须依附于政府，但是由于其组织性质，其在依附过程中必须宣称组织的自治性，以维持组织的存在价值。这种矛盾的做法，使得社区居委会在运行过程中出现与法律文本不一致的逻辑，呈现“应然”状态和“实然”运行的“背离”，接下来，我们将对社区居委会的“应然”和“实然”两种不同的现象进行分析。

二、群众自治：社区居委会的合法性基石

社区居委会是法律定义的基层群众性自治组织，群众性、自治性是其基本属性。但是，一项在我国东北、西南以及东南地区抽取样本开展的社区问题田野调查显示：绝大多数受访者认为社区居委会是国家机关和政府机构，而非自治组织。^①到底社区居委会应该是怎样的组织？我国法律对其是如何定位的？国家为何要将社区居委会设定为自治组织？本章将对以上这些问题进行探讨。

（一）萌发初创阶段：曲折中前进的自治组织

1982年，我国根本大法《宪法》第一百一十一条对居委会的性质、任务和作用进行了明确规定：城市按居民居住地区设立的居民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。居民委员会下设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。居委会作为基层群众性自治组织这一法律地位得到根本巩固。

虽然我国在1982年才将居委会写入宪法，然而这并不是我国法律体系中首次提及居委会。早在1954年，为适应建国后各地基层组织缺失，旧政权残留的保甲制势力犹存的新形势，全国人民代表大会常务委员会通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，以法律的形式将街道办事处与居委会一起被确认为城市管理的两级正式组织，称为“街居制”。《居委会组织条例》规定：居民委员会的性质是“群众性”、“自治性”居民组织，而不是一级“政权组织”。1953年《关于街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》指出：

^① 托马斯·海贝勒，舒耕德：《从群众到公民》，中央编译出版社，2009年版，第206页。

居民委员会组织的性质“是群众性自治组织，不是政权组织，也不是政权组织在下面的腿”。居委会在创立之初大体上承担了以下职能：学习和贯彻党和政府的方针、政策、法律法规，反映居民群众的意见和要求，组织群众防特、防空、防盗，办理救济及某些公益事项等。^①

彼时，我国面临着解放前国民党政权遗留下来在城市中的管理体制“保甲制”在城市的残存势力，城市的组织和管理面临两个重要任务，一是如何在旧政权覆灭、新政权诞生的新兴国家中建立基层政权组织与居民取得联系，以这个基层组织为依托，广泛吸收居民参与国家管理，密切基层政权同居民的关系，从而防止阶级敌人的破坏，镇压阶级敌人的反抗，尽快恢复国民经济的正常等工作；二是如何组织居民实现自己管理自己，协调居民间的相互关系。居委会就是在这样的背景下诞生的。

为废除旧政权留下的“尾巴”，建立起属于人民的民主国家，我国在基层政权建立过程中除了设立市、区、街三级人民政府外，还建立了治安保卫委员会、居民小组、冬防队等居民组织来促进城市社会正常秩序恢复、走向正轨。此时的居民组织实际是后来成立的居民委员会的雏形，这也是基层居民组织从基层新政组织向基层自治组织转变的开端。我国历史上第一份关于建立居委会的政令《关于取消保甲制度建立居民委员会的指示》（以下简称《指示》）出自1949年的杭州市人民政府，该《指示》中明确指出建立新的居民组织的目的是动员群众、组织群众、团结群众、教育群众，提出要在“自己当主人，自己来办事”的号召下提高群众的政治觉悟，建立人民民主管理城市的基础。《指示》中还明确指出：“居民委员会不是一级政府政权机构，而是社会各界人民群众联合的组织。”这是在有关文件中第一次明确提出“居民委员会”这一概念，同时也强调了建立社区居委会的目的和初衷。^②

最初的社区居委会，也确实践行着《指示》中的初衷，在性质上是非常纯粹的群众自治组织：以1952年上海久安里为例，社区居委会自行筹款、自行组织人员，对当时的久安事业地产增加一倍房租一事到区政府进行调解最终使房租只增加了20%；同时，久安里社区居委会还建立了社区的居民保健站，居民看病的挂号费由社区居委会支付，并募集资金为重症居民治疗等。这些都显示了社区居委会在代表居民利益、为困难居民提供支持，表现出一定的社会性。1953年，彭真（时任中央人民政府政务院华北行政委员会委员）向中共中央递交的《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》中明确建议：“居民委员会应由居民小组选举产生……它是群众自治组织，不是政权组织……它在城市基层政权或其派出机构的统一领导下工作，但它在组织上并不是基层政权的‘腿’。”^③随后的《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》（以下简称《组织条例》）

^① 祝广庆：《社区居委会职能的历史演变研究》，中国政法大学，2008 硕士论文。

^② 韩全永：《新中国成立初期城市居民组织的发展历程》，《中共党史资料》，2007 年第 1 期。

^③ 王振耀，白益华：《街道工作与居民委员会建设》，中国社会科学出版社，1996 年版。

中同样对社区居委会的性质定性为“群众性”、“自治性”的居民组织，而非一级“政权组织”。

由此可见，国家设立社区居委会的初衷确实是希望居委会为居民办实事，成为群众的自治组织，是否具有自治性质也是我国城市基层居民组织与旧中国封建制的基层居民组织（如什伍制度、保甲制度）的根本区别所在^①，自治性是我国居委会的根本属性。作为特定历史环境的产物，新中国成立初期的居民委员会及其下设的居民小组，积极开展维护社会治安（防特、防匪）；向下传达政令，向上反映群众意见；组织生产，推动文化活动和公共福利事业等，对新政权的建立和巩固以及社会的发展、进步，都做出了重要贡献。

但是，不可否认的是，居委会作为由国家自上而下创立的组织，从一开始就带有强烈的行政化烙印，居委会起初是作为国民党的保甲组织的对立面出现的，因而居委会作为自治组织实际上承担着双重角色，一方面要办理社区和居民的事务，另一方面又要办理政府及其派出机构交办的事务，这种双重性是其与生俱来、不可避免的。但是在居委会的发展过程中可以看到，居委会始终具有这两方面功能，但在不同阶段自治和行政功能主次地位、强弱程度不同。在居委会草创（国家初创）、取代（“大跃进”和人民公社运动使居委会成为人民公社体系的一部分）及破坏（文化大革命使居委会变为“革委会”）阶段，由于客观的历史原因或主观的人为原因，居委会成为了一个以行政功能为主的行政性组织，但它仍在为居民日常生活服务，仍然具备自治功能，只是这种功能被限制或削弱了，不再是其主要功能。相反，在其建设、恢复和复兴阶段，由于国内形势稳定，经济社会迅猛发展，居委会恢复为以自治功能为主的自治组织，但它仍在为政府的行政服务，仍然具有行政功能，这是不可避免的。^②

十一届三中全会后，虽然居委会工作有所恢复，但仍存在方向不明、任务杂乱、职责不清等状况，而且全国各项事务在经历了十年动乱后仍处于混乱之中，因此党在1980年启动修改1978年宪法。在这个过程中，彭真作为1978年宪法修改工作的主持人，在向宪法工作班子提出修宪具体意见时，在几次会议上都提出“在城市要加强居委会工作。”^③我国《宪法》于1982年将社区居委会的定位做了在此重申：居委会是基层群众性自治组织。至此，居委会的自治功能得到了《宪法》的根本确认。

（二）社区制下的居委会：群众自治的实践载体

1989年全国人大常委会七届十一次会议通过了《中华人民共和国居民委员会组织法》（以下简称《组织法》）。在1982年《宪法》的基础上，对居委会性质做出了更进一步的明确，规定居委会的性质是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织；同时对居委会的任务、产生方式、组织方式等各方面

^① 刘祖云：《中国都市居民委员会的历史沿革及其特点》，《社会学研究》，1987年第6期。

^② 刘祖云：《中国都市居民委员会的历史沿革及其特点》，《社会学研究》，1987年第6期。

^③ 刘荣刚：《彭真与1982年宪法的制定》，《人大研究》，2004年第9期。

做出了详细规定，为居委会的发展奠定了扎实的法律基础。

此次《组织法》对居委会性质的规定并不是无中生有。1984年国企改革以来，大量国企破产转制导致大批“单位人”转变为“社会人”所导致的社会保障体系压力增大，改革开放带来的劳动力市场变革和户籍制度改革带来的打工者浪潮等现状，导致社会管理压力增大，居委会面临着巨大挑战。经济改革和社会管理制度间的脱节、公众诉求得不到政府有效回应等问题导致社会矛盾累积，社会不稳定因素增加。这一局面给国家在城市管理制度层面上带来了合法性挑战。在这种情况下，1989年《组织法》的出台重新确立了国家在基层的基础性权力。

1989年前后，为探索建立新的社会保障制度，民政部首次提出“社区服务”一词，并在原基层政权建设司的基础上成立基层政权和社区建设司，社区建设运动就此展开。1999年，城市社区建设实验区在全国铺开。

在这期间，居委会在计划经济时期作为“单位制”补充的缺点不断暴露：“单位制”将全国绝大多数组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织中，居委会更多是为无法纳入“体制”内的居民提供服务，这一时期，居民的自治空间很小；随着改革开放的不断深入，我国城市数量不断增加、城市化进程不断加快，原有的“街居制”无法适应和满足形势的快速发展：到1999年底，我国已有667个城市，749个市辖区，5904个街道办事处，11.5万个居民委员会，但现有城市的管理和服务不相配套，国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能，企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能，大部分要由城市社区来承接；建立一个独立于企业事业单位之外的社会保障体系和社会化服务网络，也需要城市社区发挥作用；不同于“单位制”时期，个人被束缚在单位中，改革开放后，居民拥有更宽更广的自主空间，对自己利益有了更强的维权意识，社区公共事务的自治逐步成了居民的内在要求。^①在这种情况下，社区制成为了单位制最好的替代品。在新的人口动态中，基于居住地域的社区比基于工作地点的单位更适合用于作为社会保障和提供工服务的单元，社区的形成还可以在逐渐成形的城市管理体制中充当城市空间的“第一道防线”。

2000年11月，在社区建设实验的基础上，《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》出台，《意见》中指出，随着改革开放的不断深入，特别是社会主义市场经济体制的初步建立，包括街道办事处、居民委员会在内的城市基层社会结构面临改革和调整的任务，社区的地位和作用显得十分重要，社区建设的要求非常迫切。《意见》正式提出“社区制”，标志着计划经济体制下的“街居制”向市场经济环境下的“社区制”转型。同时，在城市社区建设的基本原则中，首次将“自我监督”写入社区居民自治的目标。至此，我国法律文本中对社区居委会的定位是：居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织。

在社区建设新时期，社区居委会理应发挥自治功能，充分发挥贴近居民、联

^① 王金豹：《新中国成立初期城市居委会制度产生的历史过程及启示》，《上海党史与党建》，2011年第5期。

系群众的独特优势，及时向基层人民政府反映居民群众的意见、要求和建议，密切党和政府与居民群众的血肉联系；坚持开展以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为重要内容的居民自治实践活动，在实践中增强居民群众的民主素质和法律意识，推动新型城市基层管理体制和社区服务体系的基本形成。

（三）小结

通过对社区居委会在我国宪法、基本法律、行政法规及部门规章中的定位、职责界定等进行梳理，可以发现，从《宪法》将社区居委会纳入其中，到全国人民代表大会常务委员会出台《中华人民共和国居民委员会组织法》，以及后来各部门立法的相继出台，国家对社区居委会的定位愈加明确，从“基层群众性自治组织”（1982年《宪法》），到“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”（1989年《组织法》），以及到目前最新的社区居委会性质确定：居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织

当前我国关于社区居委会的最新定位是“居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织。”自治性是社区居委会的根本属性。在回顾法律文本的同时，本章还对不同时期国家出台有关社区居委会的条文的历史背景进行回顾，发现社区居委会因其是由国家在特定历史阶段创立的，因而天生具有自治和行政的双重属性，但这并不意味着社区居委会就是一个行政组织，这两种属性并不冲突，社区居委会作为一个自治组织，其兼具行政功能，充当着国家与居民的“桥梁”，对上传达居民诉求，对下传递国家政策法规，但社区居委会的双重属性并不是二者并重，或是行政为主，而是应该以自治功能为主，特别是当前我国居民民主意识日益提高，社区群众自治诉求日益高涨，社区居委会应该充分发挥其独有的优势，在实践中增强国家的权威，推动国家政策的施行，同时在居民自治实践活动中增强我国居民参与民主生活的能力，提高民主素质。

在对我国社区居委会的“应然”属性——自治性进行梳理后，我们将展示一个实际运行中的社区居委会，近距离观察社区是如何运行的，是否遵循法律文本对社区居委会的定位，在运行中其自治功能是否得到充分发挥。

三、H社区居委会：行政事务如何挤占自治空间

通过对有关社区居委会的法律文本及其立法背景进行分析，可以明确，社区居委会是基层群众性自治组织，其群众性和自治性毋庸置疑。但社区居委会从产生之日起即承担着行政和自治双重职能，不仅要负责处理辖区内社区事务、履行自治职能，而且要宣传国家政策法规、协助维护社会治安、协助完成政府及其派出机构交办的与居民利益相关的行政事务（《组织法》第三条对居委会任务的规定）。因此，社区居委会的自治情况实际取决于上述两种职能的比重。笔者在S镇调研期间，发现H社区因其创立时间较长，经历了从居委会到社区居委会的改制，辖区情况具有典型性，故选取其作为分析社区居委会运行逻辑的对象。接下

来，笔者将以 H 社区居委会为例，对社区居委会的日常运行进行描述，整体讨论其所承担的两种职能在实际工作中的体现。

（一）走近 H 社区

H 社区位于从化山区 S 镇东北面，距市区 6.5 千米，总面积 4.7 平方千米，辖区面积大，范围广，且社区范围呈狭长形，从社区居委会所在位置（靠近南边）骑电动自行车至辖区最东边，需要近 45 分钟。

H 社区是当地老牌社区，地属城乡结合部，辖区范围内情况复杂，居民结构来源各异，大致可分为：（1）原居住在 H 社区的居民；（2）由农村拆迁进入社区的居民；（3）原来辖区大型企业发展迅速时期“买户口入厂”迁入的居民；（4）随单位迁入的居民；（5）外来打工、做生意的流动人口。从 2015 年人口统计数据看，H 社区总人口为 15360 人，总户数为 4061 户，其中纯居民人数为 699 人，户数为 382 户；由此可见，H 社区中纯居民人数仅占总人数 4.7%，社区居民以“非原生”居民为主。

H 社区的最大特点有 3 个：（1）下岗职工多。社区内原国有企业单位多达 17 个，现在仅存 7 个。以辖区原职工人数最多的广东 YD 机械集团为例，该公司在发展过程中引入了台资力量成立合资企业，后经改制成为有限公司。公司从成立至今，员工超过 5000 人。大量的工厂破产或改制，导致大批“单位人”回归“社会人”。

（2）空挂户多。辖区内企业较多，但部分企业由于工作关系，户籍人口长期不在居住地，许多工作难以开展。如 W 公司一家综合性一级大型施工企业，成立于 1964 年 10 月，拥有职工 4700 余人，其中 2000 多人，根据公司安排常年在外施工，另有 1000 多人，于公司成立早期将户口迁入 H 社区，但早已随公司外派至其他地方工作，由于工作原因导致的这 3000 余人“空挂”。社区居委会掌握的只有其身份证和户口本，居民根本不住在社区内，人口普查等大量需入户调查的工作，社区居委会都难以开展。另一类型的“空挂户”的产生是在早期户籍制度审核不严时代，当地派出所为了牟利，通过“卖户口”（3000 元/个）行为，创造了诸如“H 社区居委会宿舍”这种根本不存在的地址，在户籍信息上只登记当时人员的住址（并不存在），联系电话（早已变更），致使现在社区居委会不知去何处找人。对于此类“空挂户”，社区居委会多项工作无从下手。

（3）社区内多种类型住宅混杂，既有被列入棚户区改造的老旧居民楼，也有房地产开发商新建的高档社区。新建住宅硬件设施良好，社区居民文化素质、社会地位、收入水平都处于当地前列，主要为“官二代”（家庭从政）、“富二代”（家庭经商）及“安全带”（H 社区居委会 Z 主任戏称，即“不良分子”）；老旧居民楼中的居民则多为下岗职工或外来务工人员，知识文化水平较低，收入不稳定。面对这两种类型完全不同的社区居民，社区居委会需要采用两种截然不同的方式对待和处理。

1958 年，HG 居民委员会成立，是 S 镇首批成立的 3 个社区居委会之一，于

2002年6月经改制成H社区居民委员会和社区党支部，下设人口与计划生育领导小组、计划生育协会、民政领导小区、残疾协会、社区调解委员会、治保会、妇女联合会、社区工会、人力资源社会保障服务站、交通安全社区办公室、警务室、文体服务中心、志愿者服务站等多个工作小组。社区现有人员编制6名：社区居委会主任（兼党支部书记）1名，副主任2名，委员3名。

（二）疲于应付的社区居委会

笔者在调研期间发现，H社区居委会存在自治功能萎缩，行政功能主导性加强的现象，社区居委会更多地侧重于完成政府及其派出机构交办的事务，而非居民事务优先。一个组织的性质如何，往往可以从其工作内容中看出，对社区居委会而言，政府与居民谁先谁后，在其日常事务中即可看出。“我们光应付政府的事情就疲于奔命了，根本没时间去服务居民。”（H社区居委会主任，20160313amL）

目前，H社区居委会日常工作包括：党建工作、民政服务、文教科普服务、计划生育服务、环境保护卫生服务、劳动保障服务、综治工作、统计工作、辖区内的常住和流动人口居住登记、消防安全、社会治安、城市管理、人民调解、民事纠纷、群众来信来访、文体服务等，工作任务来源及内容如下：

表 3-1 H社区居委会工作项目、来源及内容

工作项目	任务来源	工作内容
党建工作	镇政府组织部	两学一做；五团工作法；党员信息跟进；支部建设；收缴党费等
民政服务	镇政府社会事务办公室； 区民政局	关爱鳏、寡、孤、独老人；残疾人口登记、管理、补贴发放；贫困人口确认、帮扶等
文教科普服务	镇政府社会事务办公室； 镇文化服务中心；区科技局	开展文化教育工作
计划生育服务	镇政府人口与计划生育办公室； 镇计划生育服务所	收缴社会抚养费（2016年前）；“三查四术”（查环、查孕、查病，上环、结扎、人流、引产）；计生宣传；避孕器具发放；准生证明等
环境保护卫生	镇政府经济发展办公室； 创文办公室	扫大街（“创文”、“巩卫”）；环境消毒；灭四害；环卫知识宣传等
劳动保障服务	镇政府社会事务办公室； 区社保局	就业困难人员登记、备案、帮扶；就业政策宣传等
统计工作	镇统计站	常住人口及流动人口登记，数据上报等
流动人口管理	镇政府人口与计划生育办公室； 区流动人口管理办公室	流动人口登记、管理、建档
消防安全	镇政府安全生产监督管理站	消防设施检查、消防会议、上级视察等

社会治安	镇政府规划建设办公室	防火防盗、发现治安隐患、社区整改等
人民调解	辖区居民	群众内部纠纷调解
民事纠纷	辖区居民	群众内部纠纷调解
群众来访	辖区居民	信访接待
妇女工作	镇政府党政办公室（妇联）	保护妇女、儿童权益，开展宣传教育工作等
法律工作	镇政府党政办公室（妇联）	开展法律常识宣传等；为有需要的居民联系免费法律服务等
其他工作	其他	棚户区改造；各类证明（生存证明、婚育证明、流产证明、准生证、试管婴儿证明、读书证明、户口迁出迁入证明、居住证明、再婚证明、未婚证明、死亡证明等）；各类临时工作（换届选举选民登记、人口普查等）

资料来源：根据 H 社区居委会工作人员口述整理

从上述社区日常工作中可以看出，来自于上级交派的行政事务占了大头，而据 H 社区 L 主任所言，“社区 80%的时间都在处理上级下派的事务，社区几乎承担着上级政府所有部门的角色。”（H 社区居委会主任，20160313）据统计，H 社区居委会几乎承担了所有上级政府所具备的职能，包括社区党建、精神文明建设、综治、社区文化、社区教育、社区体育、社区科普、社会救助、再就业、计划生育、老龄工作、信访维稳、安全生产等。社区居委会为了优先完成政府部门及其派出机构交办的任务，没有多余时间、精力、人员和财力去从事社区居民自治事务和为社区居民服务的工作。

2016 年以前，我们每天的工作就是入户，对居民进行“三查四术”宣传，及催缴社会抚养费。当时居民，看到我们居委会的人入户都被吓跑，我们出现在街头，整条街的人都散走了，我们当时真是“神憎鬼厌”。那时哪有时间进行服务啊。而且计划生育是“一票否决”，我们基本所有工作时间都花在计生上。虽然自己也觉得这个工作很不人道，但是上面有任务下来，完不成最终挨批评被罚款的是我们，我们除了照做，没有其他办法。

2016 年以后，“二孩政策”放开，我们的压力顿时少了很多，我们有更多的时间和精力可以为居民服务，但是以前工作方式留下的后遗症，现在还是存在，居民看到我们还是会躲着走的。（H 社区居委会委员，20160606amZ）

镇政府与社区居委会实际上的领导与被领导的行政隶属关系，大量下派的行政事务使社区居委会疲于应付，也使得居民将社区居委会看成是政府组织而非居民自治组织，把居委会看作是政府向基层的延伸，造成了事实上的社区居委会行政化，自治功能被严重挤压。这种状况的长期存在导致社区居民根本不相信社区居委会还会真心实意为居民办事。此外，为了完成政府任务，如计生工作和社会

抚养费催缴等，还可能导致社区居民对社区产生负面情绪，使得居民与社区居委会站在对立面。

（三）常规工作：自治让位于行政事务

1. 不合理证明：上级政府下甩责任

户口迁入、党员基本情况、人才引进审查表、小孩读书证明、家庭困难证明、一孩准生证、试管婴儿证明、流产证明、报销计生证明、父女关系证明、居住证明、流动婚育证明、独生子女证明、无犯罪记录证明、婚姻状况证明等等……这些都是登记在H社区居委会台账上的日常工作，短短一个上午的时间，来开具各种证明的居民源源不断。

调研过程中，居民A向笔者介绍了她去办事过程中被要求返回社区居委会开“生存证明”的例子：居民A在前往区社保局办理缴纳社保费用时，被要求返回所在社区居委会开具“生存证明”，证明他本人还活着。H社区在听到居民A的要求后，简直苦笑不得，但是最后也只能根据A的证件信息给他开具所需的证明。

居委会盖章，成为居民办事绕不过去的坎，也是让社区居委会头疼不已的一项事务。对于这类不合理证明，社区居委会工作人员也是满肚子苦水，形容自己“每天‘如走钢丝绳般’心惊胆战。”（H社区居委会主任，20160821amL）

据统计，H社区居委会的工作项目多达16类107项，常规盖章的工作项目有86项，每一个章就代表着一项工作，从居民出生到死亡，从出国人员有无违法记录到电动车来源是否合法，从心理咨询到居家养老等，没有社区管不到的事情。凡是涉及到开证明，第一个公章都要到社区来盖。“上管天，下管地，中间管空气，兼管流浪汉和地痞。”这是社区居委会工作人员编的一句顺口溜，这也是社区居委会工作的真实写照。

上级政府部门要求社区居委会开具种种“不合理证明”，在H社区居委会工作人员看来，是因为这些部门不愿意负责任，通过开具证明“设置门槛”，并将责任转嫁给社区承担：像“生存证明”和“死亡证明”这类的不合理证明，我们真的觉得很无奈。一个活生生的人去交社保，居然要我们社区来证明他还“活着”。有人在自己家中去世，家人去办理注销户口手续，派出所还要社区来开具“死亡证明”。说实话，有什么比本人出现在社保局工作人员面前更能证明他还“活着”；派出所自己不愿意去居民家中确认（去世人员情况），就让我们社区居委会去，我们也没有权力证明他是不是真的“去世”了。类似这样的情况，其实反映的是这些部门不愿意承担责任，因为社保局现在担心有人冒领社保，所以要社区来证明是本人；派出所要我们证明居民去世，是因为居民的子女要去保险公司领保险，要证明居民确实死亡，派出所担心有人会冒领或者之后产生纠纷，就让居民来社区开证明。这都是因为有关部门不愿意承担责任。（H社区居委会工作人员，20160821pmZ）

对于这种不合理证明，在2015年中央出台《减负通知》就有明确规定，要出台社区责任清单，规范社区用章和证明开具类型。笔者在调研过程中，发现《减

负通知》对H社区影响不大，不合理证明仍然存在。

我们听说中央出了通知要给我们减负，不给开那么多证明。其实我们也知道很多证明都是不合理的，但是我们根据“责任清单”和“证明清单”，不给居民开证明，居民就没法办事，而且会认为，以前都可以开，现在为什么不行，是不（社区居委会）是在为难他们。居民办不了事，就会来闹，说我们居委会“不作为”，要去“上面”投诉我们，所以我们也没办法，只能硬着头皮上。虽然我们有用章规范，但是其实也就是个“萝卜章”，上面想推卸责任的时候就让我们出证明，以后真的有什么事情的时候就可以将责任推卸到我们这儿。（H社区居委会主任，20160823amL）

社区居委会作为公共服务的“最后一公里”，被上级政府认为是最熟悉居民情况的单位。为了转嫁责任，上级政府对需要办事的居民提出开具各种各样证明，无论这些证明是否“合理”，都要求社区居委会开具或者配合调查。办事单位和企业就是凭借着权力对社区居委会实现责任“下甩”，使得社区承担了超出职能的盖章证明等事务。

2. 做台账：形式化任务取代公共服务

笔者调研期间观察到，社区居委会工作人员除了帮居民开具各种“证明”外，平时也是埋头苦干，时常忙得焦头烂额。笔者查阅了他们正在准备的资料以及归入存档的资料，发现资料包括党建、计生、人民调解、就业帮扶、关爱残疾人、安全排查等不同类型。据L主任介绍，目前H社区居委会对口的部门众多，每个月都要交很多不同的台账，而一套完整的台账包括活动简介、活动过程、活动记录、居民反馈与心得、活动总结、新闻报道等。

如2016年社区的重点工作之一是配合市里争创“全国文明城市”工作。从2016年开始，H社区所在的B市在2013年成功创建“国家卫生城市”的基础上，开始争创“全国文明城市”（以下简称“创文”）。由于“创文”标准中的要求只是最低标准，要达到“文明城市”标准还需要与其他城市对比，因此，B市结合城市实际情况，提出了四大指标分解表，包括体制机制、建设项目类任务分解表，活动类任务分解表，实地考察场所任务分解表和资料类任务分解表。在分解表中，基本每一类型的指标都细化到社区层面，包括：提升社区服务功能，重点推进老旧社区环境整治和基础设施提升，营造浓厚文明创建氛围；增加社区公益广告发布数量，提高覆盖率；运用多种形式宣传展示核心价值观；进一步扩大好家风好家训进社区的覆盖面；创建文明健康生活方式等等。笔者观察到，在有关社区的指标建设中，除了部分有关硬件的要求需要政府改造提升外，大部分是“软指标”，需要社区居委会在规定时间内报送书面报告和实景图片材料。

为了应对检查，社区居委会就要准备“台账”，资料收集和整理花去了社区居委会工作人员的大部分时间。“你也看到我们的实际工作，我们哪有时间去办那么多活动，所以上级下派的任务和实际情况都不相符，就连镇一级政府部门都没法做到这么多事情，更何况社区居委会，所以只能靠做台账来应付。我们做台账要

花很长时间,每做一本台账,一般需要3-5天。”(H社区居委会委员,20160611pmY)

除了应付检查需准备台账,社区中还有一些日常的事务也需要做好记录,特别是党建资料,每周都需要上交特定资料。以近两年党建工作中“党的群众路线实践基地”为例,随着相关文件的下发,H社区增加了4本台账,包括《基本情况记录表》《发现问题记录表》《解决记录登记表》《群众反馈意见表》,除此之外,社区居委会还需根据要求列出未来半年教育实践活动安排表。

去年做群众路线调查的时候,我们每天都要花一两个小时来做台账,一个群众路线调查,需要入户调查、问题记录、开会讨论、解决问题做法、解决意见反馈等等,需要我们填5本资料。而且根据文件要求,每周都要进行调查,每周要发现问题,记录问题,跟进解决,没有解决要在本子上记下原因,解决了要把过程方法记录下来。但是我们辖区这么大,而且都是楼梯楼,我们只有4个人,能跑多少户?每周都要我们发现新的问题,我们真的做不到。这种情况下,我们只能靠“编”。像这些资料都有模板,不能着急乱写,要照着模板来填。群众路线还要每天填写驻点日志。(H社区居委会主任,20160316pmL)

上级政府在“下甩包袱”给社区居委会,并没有考虑到社区居委会的实际人员和工作情况,给出的任务指标在社区居委会全身心投入也未必能完成的情况下,而社区居委会对口的每一个上级职能部门都有权力下派任务,导致社区居委会任务多而人员少、压力大而时间少,社区居委会只能通过“做台账”的方式来代替为居民提供公共服务的实际工作要求。

3. 社区“挂牌”: 应付职能部门检查

在2015年民政部和中央组织部联合启动的自上而下发起的社区整治中,为社区“摘牌”是其中一项重要工作,S镇按照文件精神也出台了整治挂牌的通知,并向上级进行了汇报,汇报中指出:“S镇村居牌子过多过滥,数量明显‘超标’现象很普遍:(村)居委、党支部委员会、流动党员支部委员会、经济联合社、民兵营、平安社区、计划生育示范点、集体经济组织、人民调解、治保会(综治信访维稳)、公共卫生、人口计生、村务监督、共青团组织、妇女代表委员会等少的七、八块,多的达到十几块。目前有创文任务的村(居),正在增加悬挂的牌子,如家长学校、学雷锋资源服务站、未成年人活动室等,上级部门有的职能村(居)委会基本都有,承担以上多如牛毛的职能,村(居)的工作人员平均一人兼任几个办公室主任。”^①报告中将目前S镇各村(居)悬挂的牌子进行了统计,现将H社区居委会的挂牌情况摘录:

表 3-2 H社区居委会挂牌情况统计

牌子名称	挂牌依据	实施部门	人员情况	工作职能
中国共产党H社区支部委员会	党委政府	党委政府	3	社区支部事务
S镇H社区居民委员会			6	社区居民委事务

^① 内部文件.关于S镇村、社区组织牌子过多过滥问题情况汇报.2016

S镇H社区人民调解委员会	司法所	司法所	1	人民调解
社区妇女维权服务站	妇女维权	妇联	1	妇女维权
学雷锋志愿服务站	创文	创文办	1	创文要求
家长学校				
现代远程教育中转接收站	党员教育	组织部	1	党员教育
信访维稳工作站	信访维稳	维稳中心	1	信访维稳

资料来源：S镇村、社区牌子调查摸底及规范牌子情况表

虽然S镇在向上级汇报中明确提出，整治后除“社区党组织、居民委员会”的牌子外，一律不得悬挂其他牌子，但当笔者去到H社区看到的景象却完全不同：

一进入H社区，迎面而来的仍然是满墙壁的各种牌子：人民调解委员会、总之信访维稳工作站、法律进社区办公室、社区工作站、计生协会、公共服务站、创文办、普法工作站、法律援助办公室、就业帮扶站、广东省科普示范社区、广东省地震减灾示范社区、未成年人思想道德建设基地、妇女代表委员会、社区残疾人协会、老人体育协会等近30块标牌。据L主任介绍，“最高峰时H社区的牌子多达上百个，社区居委会办公地点中所有空白墙面都挂着不同类型的牌子，现在上级政府要求精简牌子，所以很多牌子都收起来了。”（H社区居委会主任，20160608amL）

据了解，社区居委会的牌子多数是由上级要求挂的，而且许多牌子都是多年前根据形势和检查要求制作的，积累下来就越来越多，五花八门。即便有些牌子由于精简要求收了起来，但牌子背后的工作仍然要做：

原来的任务一经下发，该完成的工作并不会随着牌子不见了就减少。很像我们社区原来由一块牌子是“儿童友好社区”，是妇联要求挂的，虽然现在你们看不到这块牌了，但是我们还是要做对应的工作，例如办联欢晚会、六一游园会、植树节等，相应台账都要做好。（H社区居委会工作人员，20160318amY）

据悉，社区挂牌分为两种形式：一类是上级下发的牌子，由社区派人到镇政府领取回挂上，或由镇政府派人到社区居委会直接挂墙；另一类是上级指派社区居委会申请，这类挂牌通常涉及评比、创先争优等。

第一种类型的牌子，通常属于下派性任务，伴随着的是常规工作，即便牌子撤消后工作仍需继续，台账每年都要交，以证明挂牌后工作有做到位。第二种创先争优类型的牌子需要社区居委会按照申报文件要求，提供各种资料（即台账）证明自身符合要求，再提交申请。

H社区居委会的存档资料中存放了各种类型申报资料，如创省科普示范社区、创国家地震减灾示范社区、创建省地震减灾示范社区等，每一个对应的资料盒中都有一整套完整的台账：活动简介、活动过程、活动记录、居民反馈与心得、活动总结、新闻报道等。但笔者发现，在不同的申报中，可能会出现同一组照片，H社区居委会Z委员解释道：

我们这个社区历史比较久，也有一定代表性，很多时候上级都希望把我们推出去申请荣誉，但是这些通常都比较急，我们未必能有现成的图片报道这些，而且我们也没有那么多时间和精力办那么多活动，所以我们在平时办活动会留个心眼，多拍点照片，以后申请先进事迹的时候，可以重复利用这些图片，进行二次加工。（H社区居委会主任，20160608pmL）

在笔者调研过程中，H社区居委会也将挂牌的意义告诉了笔者：其实这些牌子挂不挂都没关系，我们都是有这些职能的，只是说上级政府接到任务，要做工作，就会做个牌子给我们挂上去，证明政府有干活。有时候也是因为要应对再上一级的检查，挂个牌子证明社区有做这个工作，政府有尽到责任（社区居委会委员，20160608pmZ）

实际上，社区居委会的工作任务从《组织法》中规定的六大项，增加到目前H社区居委会实际工作的16大类，这与我国法律体系完善过程中各部门法对社区居委会的职能责任明确有很大关系。社区居委会的工作所涉及的部门很多，归口领导是区民政局，直接领导是镇政府，涉及到的业务涵盖：组织、宣传、政治、规划、土地房产、城管、文化、教育、卫生、环保、统治、劳动及社会保障、计生、体育和文明办等，这使得上级政府只要有相应的工作或检查，就将牌子往社区一挂，就代表政府完成了工作。因而，社区居委会工作人员都自嘲说“社区是个筐，什么都往里面装”。（社区居委会主任，20160608pmL）

（四）小结

通过对H社区居委会的实际运行进行分析，发现社区居委会存在社区行政事务繁杂、政府和机构不愿意承担责任导致社区不合理证明过多、政府部门多头下派任务致使社区用台账“代替”工作、政府为完成工作往社区挂牌等问题，这些问题导致社区居委会大部分时间和精力都花在应付上级事务中，挤占了原本应用于发觉居民需求、为居民提供服务的自治功能。H社区居委会的实际运行模式与法律文本中的自治规定发生了“背离”。这种背离是如何得以发生的，为何社区居委会的“实然”运行会与“应然”规定不同，原本应居于次要地位的行政事务缘何得以占据社区居委会的主要工作，社区居委会为何要完成依附性的常规工作？这都是下一章中所需要回答的问题。

四、实然与应然的“背离”：依附性自治何以形成

通过对法律文本和实际运行中的社区居委会进行比较，本章发现社区居委会“应然”是基层群众性自治组织，但从“实然”角度出发，社区居委会在运行中对政府存在着一定程度的依附性，导致自治功能逐渐萎缩，出现“依附性自治”。这种“依附性自治”是如何形成的？为何社区居委会难以独立自主，必须依附于政府？本章将对这些问题进行探讨，并试图回答。

（一）纵向政府间关系：自上而下的“行政发包”

1. 晋升激励：“选择性”忽视公共服务

在我国中央与地方分权的背景下，横向问责机制具有显著的局限性，且由于我国幅员辽阔等原因所造成的中央与地方信息不对称等因素，使得中央政府很难具备塑造地方政府行为模式的渗透性权力。^①在这种背景下，中央只能通过下派任务后进行考核的方式对地方政府的工作业绩进行考核。

在任务指标下达过程中，由于行政发包制赋予“承包人”一定的自由裁量权，导致任务实施过程中缺乏来自过程或手段的监督，而结果为导向的考核机制意味着只要政府在大的政策和制度环境中能够完成任务，其采用的方式都是被允许和认可的。因此，为了确保任务在实施过程中能够达标，各级政府会采用“层层加码”的方式来将指标落实到下级。“层层加码”保证了在多个下级责任主体中，即便有个别任务未达标，但自身仍能完成上级下达的指令。通过指标的分解和层层加码，上一级单位得以顺利的将自身承受的压力下放给下级单位。

压力型体制下签订的“目标责任书”中各项指标任务的完成情况是衡量各级政府领导和工作人员“政绩”的重要参数，责任书中的各项指标类别不一，总的来说可以分为两类：量化指标和非量化指标。量化指标是指那些用数字加以明确规定、并能对任务完成情况予以清晰评估的任务指标，如GDP比去年同比增长10%，招商引资金额增长12%，等等。非量化指标是指无法用数字予以清晰规定，或者难以量化和评估任务完成情况的指标，如党建、精神文明、社会事业、依法行政等。在完成的过程中，为了增加对下级的激励，上级通过手中的人事控制权来激励下级超额完成任务，即形成了对下级的“晋升激励”。^②晋升激励通过对下级的相对绩效考核，实现了“绝对绩效”考核中度量成本的有效节约。这种纵向问责机制的“节约”建立在上级政府能够获得准确信息，并对下级政府履职情况做出准确评估的基础上。但现实运作中的信息不对称导致高层政府的渗透性权力不足^③，这就使得公共服务等相关指标虽然被列入政府考核指标体系中，但仍然由于其评估难度高，难出成绩，而且需要时间周期长，难以在一个任期产生明显效果，而被政府“选择性忽视”。这种现象被詹姆斯·威尔逊概括为官僚的“选择性关注”^④倾向。地方政府选择性关注下导致的选择性履职，实质是高层政府政策目标优先次序的反映。换言之，当政府在确定工作重点以及核心工作任务时，通常会把“问题型任务”（比如事关重大人身生命安全的项目）和“数量型任务”（比如与具体资金、物资数目相关的任务等）这两类放在首位。“问题型任务”至少意味着任务完成的结果较容易得到有效监督和评估，“数量型任务”则保证了任务执行的过程较容易被衡量、监督。而对于那些既不易观测产出、也不易监督过程的“非量化性”任务指标，即使这些任务本来应该是各级权力机构

^① 郁建兴，高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

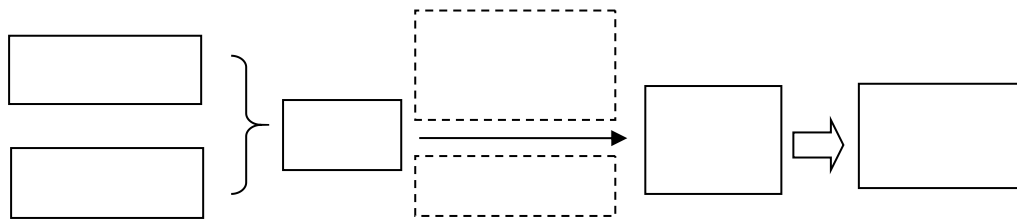
^② 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》，2009年第3期。

^③ 郁建兴，高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

^④ 詹姆斯·Q·威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，北京三联书店，2006年版。

的核心工作（如党建工作、社会工作等），也难以进入政府工作重心。^①

乡镇政府作为我国最基层也是行政体系中处于最末梢的政权，受到纵向发包和压力型体制导致的任务层层加码的影响，任务在下达到乡镇时已非常沉重。为了保住乌纱帽并且争取仕途晋升，乡镇政府只能完成、甚至超额完成工作任务，否则在“政治锦标赛”中将落后于他人。因此，乡镇领导必须在上级下达的众多任务中做出取舍。虽然近年来政府开始引入公民评议政府等外部评价机制，但公众评议在评价体制中所占比重太低，加上社会保障等公共服务虽然对地区人民福利提高有利，但是由于官员任期制的影响，投资公共服务与福利周期长，见效慢，



作为一名“理性人”，官员将更倾向于将精力投入在容易量化、容易出成绩的指标建设中，而忽略见效较慢和不易度量的公共服务供给。^②在这种激励机制下，占据评价体系中比重高的财政收益最大化逐渐成为支配地方政府行为的主导逻辑，并最终导致了政府选择性履行职能的局面：乡镇政府往往倾向于集中精力办好易出政绩、能获高分、指标占比重的“政绩工程”，如经济建设、环境建设、城市宣传等任务；而其他投资回报率较低、周期较长、指标占比偏低且并非由上级打分评价而是采用居民满意度等“软指标”的任务，往往打着“业务指导”和“协助工作”的名号将包袱“甩”给接盘侠——社区居委会^③。

社区居委会虽然是群众自治组织，名义上不属于政府的组成部门，更不是一级政府。社区建设工作原本理应由民政部门牵头，由基层政权和社区建设股（科、处、司）具体负责指导社区居委会工作。但实际操作中，民政部门没有足够的时间精力和管理水平指导社区居委会工作，乡镇政府则将社区居委会纳入行政体系，成为政府工作的最终执行者，使其失去了群众自治这一属性。H 社区居委会工作人员自己也坦诚“我们社区 50%属于民政，50%属于镇政府，上面‘婆婆’很多。”（社区居委会委员，20160613pmZ）社区居委会往往会被当作乡镇（街道）政府的下属机构，承担着基层政府的大部分职能，被看作政府行政权力的延伸，除此之外，H 社区居委会其中 2 个人员编制名额还被镇政府以“借调”名义占用，社区自主性难以体现。

在实际运行中，社区居委会最终成为我国急剧膨胀的社会管理实务的承担者，这也造成了社区“行政事务多”，从和居民息息相关的人民调解、民事纠纷、群众来访到社区党建、民政服务、文教科普、计划生育、综治维稳、人口登记等，

^① 王汉生，王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》，2009 年第 2 期。

^② 王汉生，王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》，2009 年第 2 期。

^③ 黄辉祥：《压力型体制下乡镇治理的特点及负面影响》，《山东科技大学学报》，2002 年第 6 期。

都是社区居委会的工作范畴。更有甚者，据H社区居委会反映，以前社区居委会仅仅作为这些资料的收集人，汇总工作由政府来做，但现在政府还需要社区居委会将资料从收集、录入到汇总装订，也就形成了所谓的“台账”，政府只负责将这些资料收走，社区居委会就像是在为政府“打工”一样，听从政府的指挥，而难以抽身倾听居民的需求，为居民服务，发挥自治功能。

2. 政府职能转变不到位：事权上收，事责下沉

我国社区建设是在单位制解体后和全能政府“失效”的背景下发生的，是在政府主导下有目的有意识地进行，具有“规划性变迁”的特点，因此，社区建设初期的社区自治属于政府主导型自治。社区建设初期，政府可以利用国家既有的强大行政组织资源迅速构造一个新型的社会，尽快满足社会需求。但这种方式形成的社区与政府具有“同质性”，社区工作仍以落实政府任务为主。^①

一定历史和环境下确立的政府职能体系及其内容，随着时间推移和环境的变化将出现与现实不相对称的状况，因此这就对政府职能转变提出要求。社区逐渐发展成熟后，行政导向的社区必须转变。原因有三：第一，社区自治是居民的内在需求，也是社区发展的动力；第二，社区依附于政府要求政府必须控制足够的经济和社会资源，使得政府管理成本较高；第三，行政导向容易造成社区成员对政府的依附性。因此，行政导向社区具有不可持续性。社区自治要求政府下放权力，实现职能转变。政府培育社区力量，将原属于自己的权力下放一部分给社区，使社区在本区域范围内成为治理主体，可以让国家治理具有更广泛的人民基础，同时改变计划经济时期国家权力配置单极化的状态。^②

社区是链接国家与公众的纽带，良好的社区治理有助于保持社会稳定和促进社会发展。政府干预是社区居委会行政化的最直接原因。社区改革中权力的保留使政府可以掌握更多的权力和资源，权力的保留为政府和社区的依附关系提供了资源^③，即乡镇政府为了更好的开展工作，选择采用“事权上收，事责下放”的方式来控制社区居委会帮助政府完成工作。对政府而言，政府通过掌握的人事和经济资源，来控制社区居委会为其干活，理所当然的下派工作；对社区而言，接受行政事务可以让其有理由向政府寻求认同资源以及对于未来身份转制的期盼。权力的保留使得社区对政府存在依附性，而非与政府对抗。^④S镇政府之所以“理所应当”的认为“政府不派活给居委会，他们就没事干”这一态度的根本原因是政府职能转变不到位。

政府职能转变是明确政府权力转移的基础和前提，政府权力的转移是保障政府实现职能转变的必备条件，政府权力转移的领域与政府职能转变的范围是相适应的。社区自治要求政府权力下放，职能转型，但乡镇政府由于权力资源少导致

^① 徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，《华中师范大学学报》，2011年第5期。

^② 徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，《华中师范大学学报》，2011年第5期。

^③ 张华：《连接纽带抑或依附工具：转型时期中国行业协会研究文献评述》，《社会》，2015年第3期。

^④ 徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，《华中师范大学学报》，2011年第5期。

其面临“权责不匹配，事权不一”的状况。^①从化地区地处广东省这一沿海发达城市、改革开放的先驱，经济处于相对落后的地位，部分领导受历史和传统观念影响较深，仍未意识到“社区是自治组织”，仍将社区居委会当成政府的“腿”。此外，对“社会失控”的担心使得乡镇政府在社区建设中出现强化行政，忽视甚至不信任社区居民自治的倾向。

近几年，从中央到地方一直在强调转变政府职能，要从管理型政府转变为服务型政府，但这一理念落实到地方时，特别是在从化地区，经济仍是政府的头号大事，H社区更是处于城乡结合部，面对的居民不只是纯粹的商品房居民，更有来自于农村拆迁转入的原农村户口的居民，以及大量原来国有企业破产留下的下岗职工。居民来源复杂，社区管理压力大，S镇政府同时面对着村委会和居委会，社会事务复杂，使得S镇采取了“管理即服务”的方式，将社区牢牢把控在手中。更有甚者，在政府主导一切的行为惯性下，政府对社区、居民、自治、非官方、非政府等一切非政府的行为和组织都存在一定的怀疑，认为应该将一切掌握在政府手中才有利于辖区的和谐稳定。

另一方面，如果S镇政府失去社区居委会这一“下级”，大量来自于上级和下级的双重本职工作只能由自己完成。在当前日益强调工作重心下沉，以及我国政治体制改革以来，在乡镇职能日益增多、机构和事务较之建国初期大幅增加、各级事务行政发包的过程中，各级政府采用“交够上级，留下的就是自己”强经济激励方式。当任务下沉到乡镇政府时，由于工作重心下沉，事务繁多，在上级“事转权不转”的情况下，乡镇政府本身已经面临着人员、经费严重不足，在应对上级已经力不从心的情况下，根本抽不开身应付居民的诉求。因此，S镇政府不得不将H社区居委会牢牢控制在手中，维持居委会的“可控性”，不但可以利用社区居委会分担行政事务，还能利用社区居委会解决乡镇政府编制不足的问题，H社区居委会就有2名工作人员从未到社区报到，一直被“借调”到镇政府工作。政府维持对社区居委会的可控，还可以借用社区居委会这一政府“可控”岗位，安排乡镇领导的亲戚作为工作人员，从而使社区居委会成为领导们的“后花园”，“皇亲国戚”众多。

3. 政府对社会环境变化认识不足

建国以来，我国基层社会管理方式产生了天翻地覆的变化，从计划经济的“单位制”到市场经济导致单位制的消解。不同的社会环境对社区居委会的角色要求不一样，社会环境对于社区居委会的发展具有重要影响。

建国初期，由于新中国的产生是国家的现代化过程，属于从传统社会向现代社会转变，在这一转变过程中，我党是采用暴力革命的方式进行的，变革比较容易出现合法性问题，即经历着图5-2中的“制度变迁”。在这一过程中，国家需要建立合法性。居委会的产生是国家希望通过这一代表国家的基层组织，让居民“参与”，并在参与过程中进行“政治学习和社会学习”，从而增进“政治知识”，

^① 侯保疆：《我国政府职能转变的历史考察与反思》，《政治学研究》，2003年第1期。

并获得“效能感”，这在最终将对我国政权的“合法性”产生“忠诚”，并由此信任政权，同时这种信任感会进一步增强政权“合法性”，最终形成政权稳定性。^①

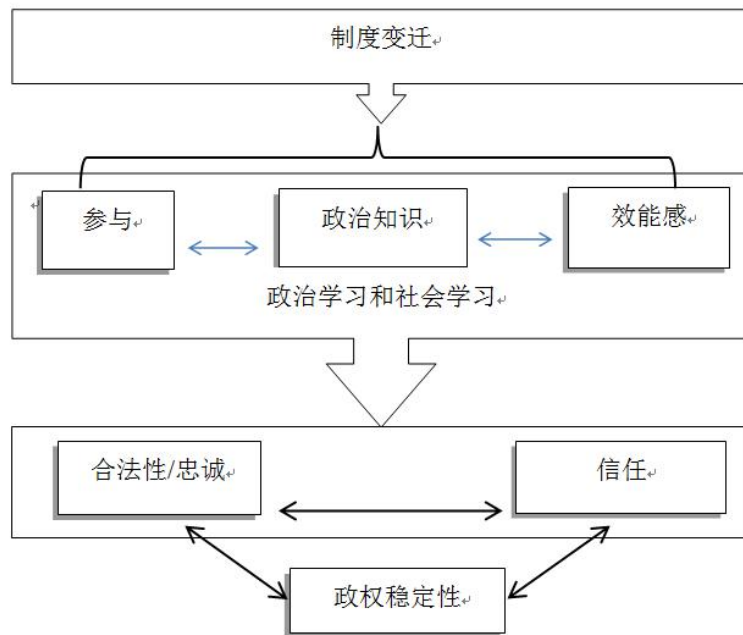


图 4-2 制度变迁过程中通过居委会建立政权稳定性

资料来源：Heberer/Schubert 2006：4

随着改革开放以来中国经济和社会的大转型，社会环境发生了以下几点重大变化：第一，单位制解体。计划经济时期，国家通过单位制与“街居制”对城市居民进行管理，使居民或在工作单位，或在居住单位，形成了国家对社会的全面控制和个人对国家的全面依附关系。市场经济对我国经济社会的冲击，导致单位制解体，越来越多人回归到社会中，原本由单位承担的“从摇篮到坟墓”的各项社会事务和职能转为由社区提供。第二，随着我国生活水平和卫生医疗水平不断提高，公共卫生服务体系建设不断完善，我国人均预期寿命不断提高，工作和生活的压力使得年轻子女难以像以往社会那样常伴老人身边进行陪伴照顾，不少老人退休后即成为“留守老人”，这就要求社区居委会承担起原来由单位承担的各项公共福利事务。第三，经济发展和户籍制度放开导致人口大批量流动，原有城市基层管理体制无法容纳这些新生个体，只能依靠城市社区进行管理。第四，经济结构调整促使利益主体多元化，居民维权意识增强，对公共服务提出更高的要求。以上种种社会环境的变化使得基层政府承受了巨大的压力。

行政发包制和晋升激励使得政府继续对公共服务的“选择性忽视”，这种做法难以满足转型期社会公众对高质量公共服务的需求。基层政府在同时面对晋升竞争的强大激励与社会的巨大压力时，在“不出事就是没事”的固有思想影响下，继续沿用以往将包袱“下甩”社区居委会的老做法。更有甚者，基层政府采用消

^① 托马斯·海贝勒，君特·舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，中央编译出版社，2009年版。

极的社会管理思想，以被动防范为手段，维护现状为目标，加强权力对社会的全面控制。^①因此，政府害怕公民意识的觉醒对社会造成的不稳定，并将这种“维稳”的压力通过“零指标”和“一票否决”的考核传递给社区居委会，社区居委会实际上成为了基层政府消极社会管理的负担者：H社区居委会每年年初都要与S镇政府签订目标责任书，在责任书中明确规定，计生、维稳、安全生产，都属于对社区考核评优“一票否决”的范畴。通过这种方式，S镇政府实际上将H社区作为社会“维稳”的第一道“屏障”，希望将社会矛盾化解在社区。其任务压力传导机制如图4-3所示。

改革开放带来的社会环境变化，促使社区居委会的身份已经从“街居制”下的“辅助”角色，演变为“社区制”改革中的“建设者”。社区居委会作为新形势下党和国家各项政策落实、落地的主体，是政府和社区之间的“桥梁”。社区建设成为了决定我国基层治理成败的“最后一公里”。基层政府的这种“维稳”方式实际上曲解了“最后一公里”问题的解决要义，反映出基层政府对社会环境转变的认识不足。“最后一公里”问题的解决核心是居民有效动员与参与不足的问题。当不同阶层的多样化利益诉求，以及公众对公共服务的要求，二者难以得到满足时，社区便成了社会矛盾激发的聚集地，基层政府也成为了公民表达利益诉求的直接对象。基层政府通过目标责任书将“包袱”甩给了社区居委会，希望将矛盾解决在基层，其初衷并没有错。但基层政府却忽略了^②当出现利益矛盾或利益冲突时，为了维护既得利益和实现新的利益，各利益主体必须借助一定的社会关系和社会途径，各利益阶层往往通过各种途径影响国家法律、政策的制定和执行。^③这要求基层政府必须对日益增强的利益诉求意愿做出积极的回应，适时调整政策结构和政府行为，疏通利益表达渠道，满足多元化的利益诉求，社区参与本应是对于这种诉求最好的解决场所，但基层政府却囿于对社会环境的认识不足，思想观念未完全转化，使得基层政府面临着严峻的挑战。^④社区居委会同样会因为大量行政事务挤占了自治空间，导致对居民多样化诉求难以有效回应，更会因为具有“一票否决”性质的“维稳”压力抑制居民正当的“维权”诉求。^⑤

^① 孙立平：《走向积极的社会管理》，《社会学研究》，2014年第4期。

^② 金太军，洪海军：《论政治行为的动因及其制约因素》，《江苏社会科学》，2000年第2期。

^③ 王彩波：《利益分化与中国渐进性政治发展》，《江苏社会科学》，2004年第4期。

^④ 金太军，赵军锋：《基层政府“维稳怪圈”：现状、成因与对策》，《政治学研究》，2012年第4期。

^⑤ 肖林：《不对称的合法性：居民委员会和业主委员会之比较》，《社会学评论》，2014年第6期。

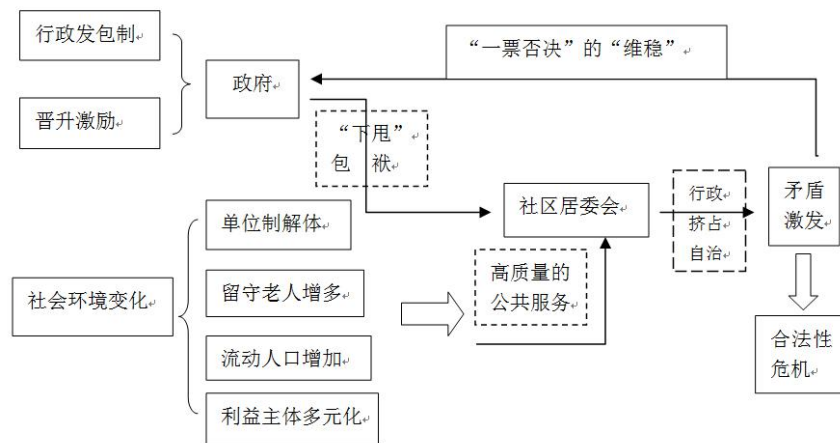


图 4-3 社会环境与行政体制对社区居委会的双重作用

（二）社区居委会：以依附寻求资源

社区居委会为了组织生存与发展，不得不采用“以依附求资源”的运行逻辑。社区居委会在人事资源、经济资源、认同资源对上级政府都存在依附性，同时社区工作人员还希望通过承接上级行政工作寻求上级政府对其身份的认同，谋求转为事业编制人员。

1. 人事资源依附：任免、考核归政府

①人员产生

一个组织的产生形式对组织性质有决定性影响，虽然我国法律规定社区居委会是基层群众性自治组织，但对于居委会的设立、人员的产生，在法律条款中却存在着前后矛盾之处。

比如，根据《组织法》第八条对居委会的主任、副主任和委员规定了“由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；根据居民意见，也可以由每个居民小组选举代表二至三人选举产生。”这实际上确立了社区居委会成员的直接选举制，社区居委会的人事权归属于社区居民。但法律却对候选人由谁提出、等额还是差额选举等问题无明确规定。

《组织法》第六条第一款对居委会的设立条件是“根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在一百户至七百户的范围内设立。”但紧接着第二款又将“居民委员会的设立、撤销、规模调整”权归到了“不设区的市、市辖区的人民政府”手中。”实际上将社区居委会的成立权交予了地方政府，将居委会与政府捆绑在一起，居委会的设置无法自主决定，只能依附于上级政府。

以上法律条款中的矛盾，直接导致了现有居民 15000 余人，4000 余户家庭的 H 社区，在从管理人口和户数上都足以分离出 5 个社区居委会的实际条件下，由于地方政府经费不足，不仅不增设社区居委会，反而将社区居委会工作人员编制停留在成立之初的 6 人，且多年未有增加。不仅如此，镇政府还打着“协助工作”的名号，将 H 社区居委会 2 名工作人员借调到镇政府工作，该 2 人从未到社区居

委会上过一天班，却仍然占用社区居委会的工作名额，客观上加剧了社区居委会的人员短缺，加大人均工作量。

H社区原有驻辖区单位众多，后因单位破产、改制、解体等因素，大量外来人口留在从化本地，因此居民来源复杂，管理难度较大。社区居委会工作人员由于工作量大，无暇维持与辖区居民家长里短的“社区居委会大妈”形象，因而辖区居民对社区居委会的熟悉度极低，对社区居委会抱着“没事别来找我，我有事自然会上门找你”的消极态度，部分居民不关心社区居委会工作，甚至不知道社区居委会具体办公地址。

正是由于居民对社区居委会工作人员不抱期待也不认为自身能对社区居委会人员选举产生影响，镇政府便堂而皇之打着“指导工作”的旗号，事先“内定”下一任期工作人员，再私下组织一批“居民代表”进行选举，实际让“指定人选”被选举产生。“由谁产生，对谁负责”。上级政府通过控制社区居委会的人事产生途径，选择“听话”的工作人员，进而保证社区居委会的“可控性”，这又进一步加重了社区居委会为上级政府办事的动力，加深了社区居委会对上级政府的依附性。

②人员考核

从H社区居委会的领导单位——从化区政府印发的一份关于《从化区社区专职人员绩效考核办法》中可以看到，政府在对社区专职人员——社区居委会工作人员的考核中扮演着重要角色。具体条款有，第二条：自查自评与群众评议、组织考核相结合；平时考核与年终考核相结合。第四条，绩效考核工作在镇党委和镇政府领导下进行，指派考核小组具体组织实施。第七条，量化考核时，由社区各方代表、自查自评、镇考核得分组成，所占权重分别为3：2：5。第八条，平时考核由镇党委、区社区建设办公室进行定期或不定期的检查。

从上述考核办法中可以看出，对社区居委会考核的主要决定权在镇政府。访谈过程中，笔者从S镇政府组织委员处得知，对社区居委会工作人员绩效考核时，镇政府相关评分人员有中层以上干部共计几十人，其中，多数人平时会与社区居委会会有接触，日常工作中社区居委会的态度、配合程度、工作情况等都会影响到他们的打分。正是由于考核中占50%的镇政府评分是由中层以上干部参评，使得镇政府几乎每个部门都有权向社区居委会指派工作，且每年年初，社区居委会需与镇政府签订工作目标责任书，保证被市、区纳入“一票否决”范围的计划生育、综合治理、安全生产、党建工作等任务不出差错，否则将取消年度考核评奖资格，并追究相关人员责任。

根据《组织法》第十条：居民委员会向居民会议负责并报告工作。但在实际运行中，社区各方代表的评分在社区居委会工作考核中却只占了30%的比重，与法律规定大相径庭。

考核方式决定工作重心，工作人员年终考核多取决于上级政府而非居民满意度评价，社区居委会的工作重心必将偏向于行政事务而不是居民自治事宜。因此，

从人事资源角度，社区居委会实际完全依附于上级政府部门，而非社区居民。

2. 经济资源依附：组织、人员经费靠政府

经济基础决定上层建筑。“拿谁的钱，替谁干活。”这对组织和个人均适用。社区居委会虽然是自治组织，但《组织法》第十七条对于社区居委会的工作经费和来源规定：“由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付”，因此镇政府及区民政局财政拨款成为了H社区居委会工作的主要经济来源。

社区居委会组织经费可分为两部分：工作经费与人员经费。工作经费是维持社区居委会日常运行的费用以及各类专项工作的经费；人员经费是社区居委会工作人员的生活补贴，实际上在社区改制后，原来“兼职”的居委会人员已经逐渐成为了“专职”社区工作人员，因而生活补贴就是社区居委会工作人员的“工资”。接下来，我们将对社区居委会这两部分经费来源进行具体分析。

①组织工作经费

《组织法》第十七条规定，居委会的办公用房由当地政府统筹解决；居委会的工作经费和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付。H社区居委会的办公地点由S镇安排在一栋居民楼二层办公，办公经费则是遵照S镇规定的80元/人·月标准拨付。H社区居委会有6名编制，每个月日常办公费是480元。这480元需用于支付社区居委会的水费、电费、电话费、纸张费、打印机维修费等各种日常开支，仅够社区居委会的日常运转。

除日常办公费外，社区居委会还会有其他专项拨款，但使用上一般遵循“镇管居用”的原则，社区居委会使用任何一笔经费都必须向镇政府申报。例如，从2015年开始，H社区居委会由于兼着社区党总支的职能，每年会有10000元建设经费下拨，但这笔钱并不是直接拨给社区，而是拨到镇政府财政中。每次需要张贴党建宣传资料，如横幅、宣传册、KT板等，会由镇政府统一印刷后下发。社区居委会党支部想举办社区党建活动，则需向镇政府进行活动申请报备，镇政府批准后可以凭单据报销，因此举办活动的经费需由社区居委会工作人员先行垫付。且实际报销中，镇政府也并非完全实报实销，而是会经常挑错，导致报销金额时有打折。党建活动作为社区居委会的最重点活动之一，申请报销经费都困难重重，何况组织开展服务类项目，如老人安居工程、小学生假期社会实践等，就难上加难了。因此，由于经费问题，社区居委会的活动形式多以镇政府的指示为主，而难以按照居民的意愿举办。

虽然《组织法》规定居民委员会办理本居住地区公益事业所需的费用，经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民或本居住地区的受益单位筹集。但是H社区居委会作为一个老牌社区，辖区内单位众多，人口分散，大部分居民都是下岗、破产的职工或流动人口，因此，动员人们捐助经费来集资举办活动几乎不可能。

2016年以前，社区居委会另有一项重要的经费来源——社会抚养费的返拨（收缴到的社会抚养费，由区政府和镇政府按照“三七分”的原则返还到镇政府，

镇政府再从中返还 15%给社区居委会)。但 2016 年放开二胎政策后,由于辖区居民以外来流动人口居多,社会抚养费返拨这一收入已接近于无。

H 社区居委会自身筹资渠道狭窄,资金来源不足,社区没有资产可供经营,也无法像物业公司一样将费用平摊到社区单位和居民身上;由于政府、财政投入力度不够,而 H 社区居委会除上级拨款外,基本没有其他经济来源,社区居委会缺少社区建设的长效资金投入机制。政府各部门在交付居委会承办行政性、社会性事务时,只给任务、不给经费的事情时有发生,导致社区工作越多、做得越好,亏损越多。社区居委会在缺乏经济基础的情况下,不仅没有底气向政府部门争取法定权利,而且主动向掌握资源的政府部门靠拢。镇政府牢牢掐住社区居委会运行的“咽喉”,使得社区居委会不得不依附于政府以维持其运行。

②工作人员经费

《组织法》第十七条对居民委员会成员的生活补贴费的范围、标准和来源规定“由政府拨付”,并且在 1996 年《广东省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》中,将此标准进一步细化,规定“居委会专职成员的待遇……参照本地区职工的平均水平确定并拨付。”2002 年《广东省城市基层管理体制改革工作实施方案》进一步将社区居委会成员及社区工作者的工作人员经费和社区的办公经费纳入了区(县、市)的财政预算。

实际情况是,H 社区居委会的人员经费不仅低于当地政府人员的工资标准,也低于当地平均工资水平。调查访谈中发现,2011 年,H 社区居委会 L 主任刚工作时,从化地区平均工资为 35831 元/年,2986 元/月,但 L 主任当时作为委员的生活补贴(含保险)仅为 1000 元。经历了 6 年的工资调整,当前社区居委会工作人员生活补贴与 2010 年相比有明显上涨,截至笔者前去调查时,补贴费用(含保险)为:委员 2700 元,副主任 2800 元,主任 2900 元。但相比于 2015 年从化地区在岗职工平均工资为 54923 元/年,4577 元/月,H 社区居委会所在的从化区平均工资为 5142 元/月。可见,目前调整后的社区居委会工作人员补贴虽有所上涨,但仍低于从化区和从化地区的平均工资水平。

当前社区工作人员工作性质与居委会产生之初主要依靠“志愿动员”参与,人员以“兼职”为主不同,社区居委会工作人员正逐渐专职化,因此,不能一味强调社区组织的“志愿性”,忽略工作人员的利益需求。俗话说:“端谁的碗,服谁管”。在社区居委会工作人员工资由政府统一发放,工资上调与否也取决于上级政府的情况下,让拿着政府工资的工作人员中高喊“社区自治、为居民服务”是很难行得通的。

3. 认同资源依附:社会合法性缺失

社区居委会是实现社区自治的核心载体,其性质是基层群众性自治组织,这在我国宪法和法律中有明文规定。作为群众性自治组织,社区居委会首先应该代表的是居住在本社区居民的利益和诉求,这是其存在的价值与根本。然而,在调研过程中,笔者听到更多的是:“我们是最基层的政府单位,要代表政府为基层

服务。政府是我们的直接领导。”（社区工作人员，20160603amZ）

为什么社区居委会要强调自身是代表政府，而非强调自身来源于居民自治呢？笔者认为社区居委会对政府更多的是一种认同资源依赖，社区居委会希望得到政府对社区工作的认同，也依附于政府的权威在社区开展工作。社区居委会作为由居民让渡自治权力而产生的组织，为何反要依靠政府权威开展工作呢？这要归结于社区居委会缺乏“实质合法性”导致社区居民对其认同度不高。

当前我国社会处于变革阶段，经济结构调整导致社会利益分化，社会利益主体呈现多元化格局，实际强化了居民的主体意识和参与意识。居民在为自己争取利益的过程中，会更加积极主动的介入决策过程，直接或间接影响政治决策，以实现和维护自身利益。^①社区认同感是居民乐于参与社区活动的主要心理因素，有此作基础，个人才能诚心乐意地参与社区的活动。^②

社区居委会作为社区自治的核心，居民对社区的认同感往往取决于社区居委会的工作开展，同时居民的认同感也影响着社区居委会的工作成效。居民认同感的缺乏，将导致社区居委会工作开展困难，引发社会问题（封闭、心理问题、家庭暴力等）产生。社区居委会作为社区自治组织，其建立目的之一是希望社区居民通过参与社区生活，提高参与民主生活能力和民主素质。法律合法性赋予了居委会生存所必需的“身份”，但其实质正当性的建立更需要通过其承载的社会价值和发挥的社会功能来获得社会相关方及内部成员的认可与支持。

但正如前文对社区居委会工作人员的人事资源依附的分析，社区居委会工作人员的产生虽然名义上由居民选举，实际上是由基层政府操纵选举结果，因而居民对于社区居委会的认可不足，导致其合法性受到削弱。社区居委会要巩固其合法性基础，就必须获得居民认可和接受，这些都建立在交往时间和互动频率的基础，社区居委会在与居民互动的过程中可以收获居民对组织的认可，巩固组织的“实质合法性”。如果社区居委会可以通过自己的行动证明自身是帮助居民解决问题的，这不仅会获得居民的信任，而且这种信任具有一定的扩散性，会影响到同一社区中其他居民和组织成员对社区的信服和支持。^③

实际运行中，社区居委会却因为承担了大量的依附性常规工作，多数时间都用于处理政府交办的事务，根本没有时间和居民交流，了解居民难处，帮助居民解决问题。而相反，如果社区居委会在居民求助时无法帮助其解决困难，将使居民对社区的合法性产生质疑。

2014年，我们居委会前面修路，这本来是一件有利于居民的事情，但施工队事先没有和我们打招呼。直到施工队修路影响了居民用电，居民上门了，我们才知道那一片居民楼都断电了。居委会为了这事去找了很多部门，包括镇政府、施工队、区政府。每个部门都在推责任说和自己无关，最终我们过年去看望居民，

^① 金太军，洪海军：《论政治行为的动因及其制约因素》，《江苏社会科学》，2000年第2期。

^② 高鉴国：《社会意识分析的理论建构》，《文史哲》，2005年第9期。

^③ 刘迟：《基层社区组织权威生成的制度空间研究》，上海大学，2009年硕士论文。

他们都是点着蜡烛过年的。我们也努力了，但是上级和居民关注的重点不一样，居民日常生活不在他们的考虑范围。这样的事情太多了，居民现在都不来社区了，因为他们觉得反映再多都没办法解决。（社区居委会主任，20160316amL）

然而，社区居委会从成立之初就带有浓厚的行政色彩，加之日常运行中承担了大量依附性的常规工作，自治功能难以发挥。由于我国城镇化程度不高，社区居民更多的是从工作单位、行业获得资源、收益、身份、地位、认同感等，实际上与仅作为居住单位的社区，利益关联度不高，因此社区居民参与社区事务动力不足，积极性不高，参与意识不强。社区居民更倾向于将社区居委会视作一级政府，而非自治组织，居民对社区居委会的认可度不高。同时，社区居民参与社区运行的制度不完善，缺乏参与平台和程序规范，其参与结果对社区居委会运行缺乏约束力，居民容易产生“无论我参与与否对结果并不重要”的心态。以上种种因素使得社区居民参与动力不足，社区居委会也难以从社区居民中获得认同感。

组织系统内部归属感来源于身边的组织群体，其权利和岗位责任由直接所属单位领导授权，而非行政体系及规则赋予，这使得组织更加看重身边临近组织的立场。^①同样的，社区居委会“对下”难以从社区居民中收获组织认同感，导致组织合法性出现一定危机时，选择“对上”寻求认同。在调研过程中，笔者经常听到H社区居委会工作人员说，“我们的工作主要靠政府理解和帮忙”。（社区居委会委员，20160802pmZ）因而当上级政府各部门下派工作时，虽然社区居委会内部偶有怨言，但同时也愿意接受这种行政工作的摊派。但这又会反过来加深居民对社区居委会的不认同感，使社区居委会陷入合法性危机，加深对政府的认同资源依附。

4. 寻求身份认同：社区工作者“转制”的期盼

社区居委会除了对政府有工作认同依附外，同时也希望政府对其工作人员的身份能有更高的认同，并帮助社区工作人员实现身份上的“转制”。在调研过程中，虽然H社区居委会主任和委员们都强调社区居委会作为自治组织工作无限多、责任无限大、权力无限小，出现问题也没有经费解决，不应承担大量行政事务，但在抱怨中同样透露出另一种信息：“如果他们是政府编制内人员，则承担这些事务就理所应当。”“四不像”（非企业、非公务员、非事业编、非个体户）身份是社区居委会工作人员耿耿于怀的事情。由于“身份”仍属工人，社区居委会工作人员退休后只能拿社保退休金，与在编的政府工作人员存在很大差距，因而主观上，社区居委会工作人员希望通过承接行政事务，证明社区居委会的存在价值，并让上级部门正视他们的重要性，从而将社区居委会纳入政府行政序列。

上世纪九十年代中后期以来，由经济体制改革所带来的大量社会管理问题，逐步下沉到距离群众“最后一公里”的社区居委会，使得社区居委会工作人员的工资和待遇普遍得到提高，H社区居委会工作人员工资近几年也逐年上升。然而，当L主任到省内一些发达城市，如广州、中山等地调研时，发现有些地方将社区

^① 张静：《行政包干的组织基础》，《社会》，2014年第6期。

居委会工作人员纳入了政府编制，甚至中山一个社区居委会的工作人员多达 80 名，与 H 社区形成鲜明对比。同样，前几年从化地区在进行行政管理体制改革后，实行“撤街道并社区居委会”，原有的社区居委会工作人员摇身一变成了政府人员，无论从工资还是退休后待遇都有了大幅提升，这些前例更加坚定了 L 主任，甚至 H 社区居委会要靠紧政府、加大与政府联系的想法，即主动行政化，主动承接上级下派事务。

无论是眼前为了当前工作开展还是将来争取进入政府事业编制序列，社区居委会都存在强烈的政府依附性倾向。这也与国内研究相符合：社区居委会工作人员在做了大量的社会工作后，由于其工作开展的艰难与身份的尴尬，他们试图通过更多行政权力的正式授予来为其工作开展以及日后生活提供强有力的保障。^①社区居委会工作人员对自己身份定位的迷茫，以及未来稳定生活的期盼，使其愿意承接上级交办的事务，他们希望有朝一日顺利跻身事业编制。社区居委会人员希望通过为政府工作，排忧解难，让上级政府意识到社区居委会的重要性，从而对社区居委会人员的身份进行重新考虑，进而将其纳入体制内。

（三）小结

通过对社区居委会为何在实际运行中“背离”法律规定及立法初衷这一问题原因进行探讨，发现造成这一现象的原因有两方面：一方面是政府存在自上而下“甩包袱”的动力，由于行政发包制的非正式制度压力，导致政府为了晋升而“选择性”忽视公共服务，而且政府职能转变不到位及对社会环境变化认识不足，继续将社区居委会当成是政府的一条“腿”，将大量原本应由政府承担的行政性公共事务下派给社区居委会，使得社区居委会行政功能超越自治功能，自治功能逐渐萎缩；另一方面，社区居委会出于自身人事资源、经济资源受制于政府，对政府存在较高的依附性，因而对政府下派的行政事务不得不接受，而且工作人员为了自身利益及未来发展，甚至主动接受政府下派工作。并且，正是由于社区居委会这种行政功能大于自治功能使得社区居委会在社区居民中的认同资源不足，从而加深社区居委会对政府的依附。因此，本章讨论认为，政府具有动因和能力将行政事务下甩，而社区居委会出于不同的动因承接行政事务，导致社区自治不足，出现了“依附性自治”现象。

五、本章小结

随着我国社会变革加深，这种“依附性自治”具有不可持续性。社区居委会终将回归自治，这就要求政府继续深化改革，加快政府职能转变，理清政府与社区的权责边界，规范社区事务。与此同时，政府还需推进社区自治，从社区自我选举入手，还社区居委会一个自治空间，使社区居民从“被动管理者”变为“主动参与者”，提高社区认同感。

^①桂勇，崔之余：《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海市的个案研究》，《华中理工大学学报》，2000 年第 8 期。

社区居委会作为社区自治的核心载体，理应尽其所能发挥自治功能，使社区居民通过参与社区自治得以提高自身参与民主生活的能力和水平。然而，社区居委会却出现行政化日益严重的趋势。本章通过聚焦社区居委会的运行逻辑，选取从化地区一个始建于 20 世纪 50 年代的老牌社区 H 社区作为研究对象，从“依附性自治”的视角，分析社区居委会为何承担的行政事务日益繁重，导致其自治功能出现萎缩的迹象。

通过对有关社区居委会的法律文本及其立法背景进行回顾，本章发现社区居委会的基石是群众自治，从其成立之日起，自治就已经铭刻在组织内部。然而，社区居委会作为由国家自上而下建立的自治组织，行政功能与自治功能是其天然具备的两种属性，不能将其切割来看。社区居委会作为自治组织，其自治性体现在自治功能大于行政功能，自治功能是主体，行政功能应处于辅助政府的地位。因此群众性和自治性是社区居委会根本属性，其“应然”是一个自治组织，而非行政组织。

随着我国经济社会发展和变革，利益主体多元化导致的社区居民参政议政诉求日益上升，政府和社区居委会都应该实现转型，使社区居委会回归本位自治职能。这要求政府实现职能转变，政府应该成为社区治理的“帮助之手”，而非一味将行政事务下派从而挤占社区自治空间的“掠夺之手”。政府要实现从管理到服务的转变，从思想认识上将社区居委会作为自治组织，而非乡镇政府的下级，行政事务应到乡镇政府和街道办事处为止，不能继续向下延伸。政府不应干预社区居委会的民主选举，从创新民主选举机制入手，还社区居委会一个自治空间。

社区居委会应以民主选举为契机，创新民主决策和民主管理机制，加强对居民自我管理、自我服务和自我教育，同时推进民主监督，加强社区居民对社区事务的事前和事后监督，实现以社区居民自我考核为主，从行政考评转向民主考评。此外，保证社区居委会的自治性需要拓宽经费渠道，实现科学、独立的财政经费是保障社区自治的重要基础。只有经费独立了，社区居委会的“腰杆子”才能硬起来，才能对政府行政事务说“不”，从而更好地为社区居民服务。社区居委会作为社区居民实践民主的重要形式，应该将工作重心和注意力集中在社区事务上，同时创新形式鼓励社区居民参与社区事务，使社区居民从“被动管理者”变为“主动参与者”，提高社区居民对社区居委会的认同感。

第四章 业主委员会的自主治理：以广州市 L 小区为例

20 世纪 90 年代以来，随着我国住房市场化改革的推进，城市社区治理结构发生了明显转变，业主委员会作为拥有私有产权住房的市民的自治组织，承载着业主“维权”和“自治”的双重期望，逐渐成长为社区治理的重要主体。但在实践中，业委会成立比例偏低是一个全国性的普遍问题。以广州市为例，截至 2015 年 8 月底，全市已实施物业管理的 2925 个住宅小区中，成立业委会的仅 876 个，占比约 30%。^①不少成立后的业委会难以有效运作，在深圳，业委会成立比例近 30%，实际运转的则低于 7%；^②在广州市番禺区，90 多家业委会仅有 29 家在正常运作。^③一贯被誉为“自治领头羊”^④的业委会为何难以组建？能组建者缘何举步维艰？业委会未来走向如何？本章尝试以奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）公共池塘资源理论为依托，对广州市 L 小区业委会^⑤的生长轨迹进行追踪，以期能够探寻上述问题的答案。

一、公共池塘资源理论：一个整合性分析框架

业委会在发展中常常会受到诸如制度环境、社会资本等因素的影响。为更好地把握这些因素，本章尝试以奥斯特罗姆公共池塘资源理论为基础，同时引入制度环境与社区能人的概念，构建一个整合性的分析框架。

奥斯特罗姆以小规模、小范围的公共池塘资源为研究对象，通过比较在成功案例中和不成功案例中分别使用的各种制度，找到了影响池塘资源治理能力的各种内在的和外在的因素^⑥，证明了在政府与市场之外的第三条道路的存在，即公共池塘资源的共享者们能够通过自组织开展自主治理，这就是我们所说的“公共池塘资源理论”。这一理论旨在回答“一群相互依赖的委托人如何才能把自己组织起来、进行自主治理，从而能够在所有人都面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下，取得持久的共同收益”^⑦。

在奥斯特罗姆看来，任何面临集体行动困境的人都必须解决好三个难题：新制度的供给问题、可信承诺问题、相互监督问题。新制度供给问题主要关涉一组委托人如何才能组织起来取得长期集体利益，如何有足够的动力和动机建立自组

^① 数据来源于广州市国土资源和房屋管理局 2015 年一份题为《广州市物业管理工作情况》的内部资料。

^② 《深圳业委会多数没有运转 统计显示低于全市 7%》，《深圳商报》，2014-05-12。

^③ 《番禺近百业委会锐减大半 业主自治陷入困境》，《羊城晚报》，2011-04-20

^④ 陈鹏：《国家-市场-社会三维视野下的业委会研究——以 B 市商品房社区为例》，《公共管理学报》，2013 年第 3 期。

^⑤ 依照学术惯例，本章对实地调研中所涉人名、地名、单位名称等都做了一定的技术处理。

^⑥ 埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012 年版，第 33 页。

^⑦ 埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012 年版，第 35 页。

织。通过对长期存续的自主组织和自主治理的公共池塘资源分析，奥斯特罗姆发现，这些成功的案例无一例外地都显示出：占有者在相当不确定的、变化的场景中，为控制对公共池塘资源的使用、设计、应用和监督实施了一套行之有效的制度。

在新制度的供给问题解决之后，就会面临可信承诺问题：即在没有外部强制的情况下，一个自主组织的群体如何保证每一个参与者都能够抵制搭便车、逃避责任和各种机会主义的诱惑，遵守既定规则。奥斯特罗姆观察到，当相互承诺比采取短期策略能带来更多的净收益时，大多数人就会遵守其承诺。相反，随着未被发现的违规行为的增加，公共池塘资源的条件会变得更糟，其他人增加违规行为的可能性也会变得更高，除非加大监督来改变这种状况。因而，监督对于保持足够高的规则遵守率是不可或缺的。如奥斯特罗姆^①所言：“没有监督，不可能有可信承诺；没有可信承诺，就没有提出新规则的理由。”要言之，制度供给是基础，可信承诺是前提，相互监督是保障，三者相互影响，相互制约，统一于自主治理的制度设计中。

公共池塘资源理论颠覆了公共事物（commons）只有交由政府或市场后才能有效管理的传统观念，为破解集体行动的困境找到了第三条道路，奥斯特罗姆本人也因此荣获 2009 年度诺贝尔经济学奖。这一理论对于解决目前我国普遍存在的社区治理难题具有很强的指导意义：首先，我们可以把小区的共有共用场地与设施设备看作是一种公共池塘资源。其次，在小区治理中，我们不能总是期待政府和市场去解决所有的问题，而是要更多地依赖我们自身自主治理能力的提升。最后，在一定的条件下，小区业主自发的合作治理是可能的，也是可持续的，关键在于我们要培育好合作共治共赢的理念，增进相互信任，确立良性的治理制度，实现互惠互利^②。

当然，这一理论的适用有着严格的限制性条件，通常来说，只有一群享有充足的社会资本、具有强烈的民主价值理念和自治能力的个体，通过相应的制度设计，才能避免集体行动的困境，实现个人理性和集体理性的协调。但在我国，长期以来都是政府主导社会的发展，社区业主也没有传统意义上的宗缘、族缘、亲缘等关系，彼此缺乏信任，“居民之间互动与合作意愿比较低，缺乏共同行动的动力和承诺，个体存在过多依赖惯性，缺乏独立性格”^③，若遇冲突，常依赖政府出面解决，或倾向于“搭便车”，难以产生自主治理。因此，我们还需要将一些包含“中国特色”的关键变量纳入考虑。为此，我们引入了两大关键变量，一是制度环境，二是社区能人。

奥斯特罗姆认为，在长期存续公共池塘资源制度的设计原则中，占用者设计

^① 埃莉诺·奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012 年版，第 54 页。

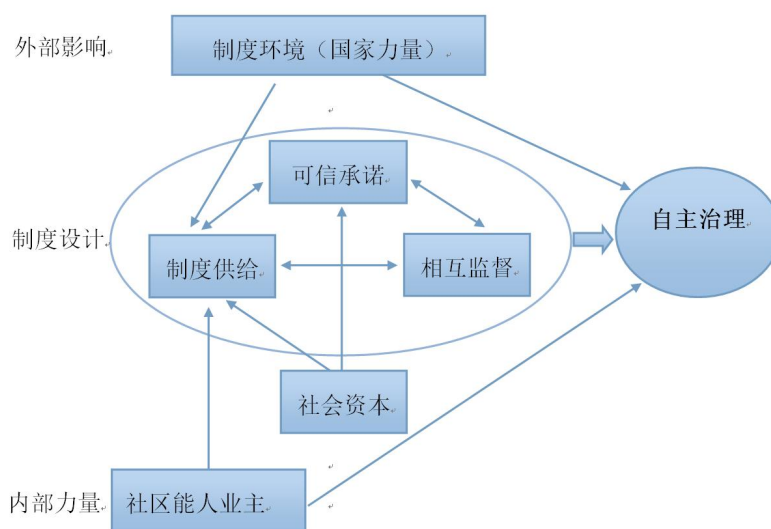
^② 陈建国：《奥斯特罗姆与中国》，《和谐社区通讯》，2017 年第 1 期。

^③ 徐大同：《政治文化民族性的几点思考：政治文化的多样性与政治文化的民族性》，《天津师范大学学报》，1998 年第 4 期。

制度的权利不受外部政府权威的挑战。但在中国，“改革开放以后，随着‘自由流动资源’和‘自由活动空间’的出现，中国民间社会得以稍稍成长，居民自组织的日常生活逐渐获得了较大空间”^①。即使如此，国家从来没有放弃它的控制权与主导权意识，当然也不再是一种直接的强制性干预，而是以一种更加复杂的柔性策略来介入社区治理^②。因而，我们的分析不能忽视制度环境这一重要因素。制度环境最基本的问题是如何处理国家与社会之间的关系，作为社区治理的主导性力量，国家如何引导和规范基层社会构建良好的治理机制，在很大程度上影响着业委会的发展。

社区的自组织能否真正起作用，不仅取决于社区自身是否拥有基本的社会资本存量，也取决于是否有一个或若干个社区能人，他们承担起带头人或主持人的责任，并能够有效地影响社区内其他成员的态度和行为^③。能人之“能”，就在于他们能够灵活地运用社会资源，争取外部资源。能人往往具有较强的动员能力，能动员与自己利益一致立场相同的人参与活动。这一动员过程通常是一个能人带动一群小能人，小能人又动员起自己的人脉网，形成一种类似于“滚雪球”的扩张。在基层社区中起作用的能人，往往也是“闲人”，比如退休的老干部或知识分子等，小区是他们退休之后的主要生活和活动场所，小区公共事务也成为他们的主要兴趣所在，他们也有充足的精力和时间关心小区公共事务。一旦内部产生分歧与对立，这些退休的能人因其精力和时间充沛，必然竭尽全力，动用所有的资源来展开博弈，谁也不服输，反而削弱了自治组织的力量。

综上所述，除了借鉴公共池塘资源理论外，我们还应扎根于我国的现实国情，将制度环境和社区能人这两大因素纳入考虑，由此形成一个整合性分析框架（如下图）。



^① 郭于华，沈原，陈鹏：《居住的政治》，广西师范大学出版社，2014年版，第16页。

^② 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。

^③ 罗家德，孙瑜，楚燕：《云村重建纪事——一次社区自组织实验的田野记录》，社会科学文献出版社，2014年版，第108页。

二、一波三折：L 小区业委会的生长轨迹

L 小区内共 18 幢电梯楼，占地面积 4 万平方千米，由 990 余户居民组成。小区共分两期开发，其中第一期于 2004 年建成，2005 年交楼；第二期于 2007 年底竣工，2009 年交楼。依据开发商真如实业集团与南粤大学签订的合约，第二期以低于市场的价格定向销售给南粤大学的教职员工，以期在帮助南粤大学解决引进人才与住房条件困难职工的居住问题的同时，提升小区的人文气息。自 2005 年以来，L 小区一直由真如实业集团的子公司——睦邻物业管理公司进行管理。该物业公司创建于 1993 年，具备二级管理资质。最迟到 2009 年底，当初由开发商代表业主与睦邻物业签订的服务合同便已到期，^①但由于小区当时没有业委会，因此，合同被无限期延续，业主方与物业公司也没有再续签正式合同。

尽管 L 小区早已满足法律规定的成立业委会的条件，但直到 2012 年 10 月该小区才正式组建业委会。对于“千呼万唤始出来”的业委会，业主们也曾满怀憧憬，期待它能将小区业主凝聚起来，推进小区的善治。遗憾的是，业委会在成立之后的一段时间内，不但没有解决原有的矛盾，反而自身状况接连不断，使小区内的冲突进一步恶化。珍苑业委会何以会成立？其发展状况如何？笔者通过实地访谈，梳理了其从成立到矛盾激化再到矛盾缓和的生长轨迹。之所以选择 L 小区为研究对象，主要出于三个方面的考虑：首先，L 小区业委会自组建以来一直状况不断，并发生过较为激烈的冲突，引发广州多家媒体的关注。其次，该小区由多期楼盘组成，业主中既有早期的拆迁还建户，也有后期单位团购的南粤大学教职员工住房，还有周边城中村“村民变居民”的住户，业主来源广泛，不局限于某一阶层。最后，小区的 QQ 群、微信群等网络交流平台发展相对成熟，交流讨论较为热烈，这为笔者获取资料提供了便利。我们主要通过深度访谈来增强我们对自主治理的深入了解，多次赴 L 小区实地调研，与业委会成员、业主、物业公司员工等进行了深度交谈，我们还借助部分媒体的深度报道进行了交叉印证，获得了大量真实可信的资料。

（一）成立

2011 年 11 月，睦邻物业单方面宣布把第一期的物业管理费从 0.90 元/m² 上涨到 1.3 元/m²，第二期的管理费则保持 1.8 元/m² 不变。2012 年 1 月，部分第一期业主发现睦邻物业已在按 1.3 元/m² 的标准收取管理费，遂拒绝缴费。此前，小区内电梯广告、网络通讯、地面停车费等公共收益均为睦邻物业独自占有，已遭致业主们的不满，但苦于“群龙无首”，业主们虽有抱怨，却并无实际行动。此次单方面的涨价行为，使得一些业主开始在小区业主论坛和公共 QQ 群中提议组建业委会来维护共同权益，这些提议很快得到更多业主的积极响应。业主郑女

^①《物业管理条例》第 21 条规定：“在业主、业主大会选聘物业管理企业之前，建设单位选聘物业管理企业的，应当签订书面的前期物业服务合同。”

士带头向街道办事处、区房管局等反映情况并希望得到其指导和帮助，但总是碰到各种软硬钉子。

刚开始的时候，我对物业的法律和成立业委会的规定不是特别了解，就居委会、街道办、房管局等一个个地方去跑，希望得到他们的支持，从街道、区房管局甚至市房管局，来来回回跑，但都有意忽视我，希望用这种态度让我知难而退。（访谈资料：20150812F）

即便碰了钉子，郑女士也没灰心，她积极地在业主中宣传业委会的各种好处，并得到了小区业主秦先生的响应。秦先生是南粤大学的教授，他的支持给了小区业主以很大的信心。在郑女士的坚持和秦先生的支持下，街道办最终推动小区成立了业委会。2012年9月，筹备达10月之久的L小区第一届业委会宣告成立。该委员会由业主集体选举产生，共7名委员，其中第一期业主委员2名，第二期业主委员5名，并选举郑女士为主任，秦先生为副主任。

（二）分裂

业委会成立后的第一件大事，就是重新选聘物业公司。经过一番比选，最终的候选对象锁定天一物业、合意物业和原有的睦邻物业三家公司。令人始料未及的是，正值选聘工作开展得如火如荼之际，2013年3月，5名来自第二期的业委会委员在郑女士缺席的情况下，以会议表决的方式罢免了其业委会主任之职，理由是郑女士居功自傲，喜好集权，常以个人偏好处理业委会的相关事务，“根本不顾广大业主们的利益，不考虑小区的安全与和谐，坚持自己一人说了算的做法”，^①违反了业委会运作的公平、公正、公开原则。随后，“五人组”又召开会议，以招标工作准备不足、应标的物业公司存在问题以及部分程序和行为不合法等为由，决定暂缓物管招标工作。^②他们强调天一物业和合意物业仅具有三级管理资质，没有管理电梯楼的经验，不符合第二期业主对高服务水平要求。

业委会的这次分裂，源于第一期业主和第二期业主不同的利益诉求。代表第一期业主利益的郑女士，在乎的是低廉的服务价格；代表第二期业主的秦先生，则看重优质、周全的服务。值得注意的是，我们在小区走访时也有业主反映，“五人组”委员之所以突然转变态度，主要是因为睦邻物业暗地对他们抛出了“橄榄枝”。

物业公司怕我们换了它，就极力拉拢第二期的业主，经常私下里请那5个委员吃饭、打麻将，他们渐渐地转变态度了，对物业公司的不满行动转为消极应付了，反而经常指责郑姨的行为，背后说她坏话。（访谈资料：20150815C）

不管怎么说，这次罢免活动让郑女士感到非常愤懑，同时也为此后的纷争埋下了伏笔。

^① 珍苑小区2013年3月28日发布《珍苑小区业主委员会告示》，阐明了业委会工作的管理要点、办事的基本原则并列出了罢免郑主任的主要原因。

^② 2013年5月8日珍苑小区业委会发出《珍苑小区业主委员会公告》，公告说明了招标工作暂缓的原因并正式声明罢免郑女士的主任一职。

在我缺席的情况下，5名业委会成员竟然擅自开会把我罢免了，而且大家都知道，在业委会7名成员中，5名是二期业主，只有2名是一期业主，还包括我在内，他们占据了“少数服从多数”的绝对优势。我们要改变这个局面。（访谈资料：20150812F）

郑女士没有理会“罢免”决定，仍然以业委会主任的名义开展活动。2013年5月8日上午，郑女士召集部分业主（主要来自第一期）在小区内进行物业管理竞投标开标工作。为使活动进展顺利，他们在小区内的公共场所和业主QQ群里大力宣传，呼吁业主参加投票。令人遗憾的是，少数第一期业主以业委会其他5名委员不配合工作为由，强行闯入他们所住楼宇，打砸其家门。此番过激行为使得竞投标开标工作不得不中止。

在街道办的协调下，业委会最终决定于当晚8时召开全体会议。但少数情绪激动的第一期业主认为业委会中第二期委员占绝对多数，怎么投票都会对己不利，于是强行冲入会场，并对5名委员恶言侮辱，场面再次失控。^①

同年8月6日，郑女士按照小区议事规则，征集超过了20%的业主签名，并据此召集了临时业主大会，讨论并表决“是否同意增补业委会委员”和“是否同意以选聘形式聘请物业公司”。此次大会，街道办的工作人员没有像往常一样出席指导，5位来自第二期的委员也没有出席，现有的物业管理睦邻公司也因未提交应聘书而未被纳入候选名单。临时业主大会最终以94.46%的支持率通过了增补业委会委员和以选聘形式聘请物业公司但排除睦邻公司的动议。

自9月30日起，业主们相继接到以L小区业主委员会名义发出的公告和选票，公告声称要以书面形式召开为期1个月的业主大会，选票上则列出了“罢免业委会委员郑女士”和“对现行物业是签约还是解聘”等议题，“主要是回收反对票，如对应议题的反对票不能达到相应‘双过半’，则宣布以上1至3个议题部分或全部通过”。根据此项规定，如果业主不表态、不投票，都将视为同意票。投票结果显示，99.6%的业主同意罢免郑女士，且支持与睦邻物业续约。

同一个小区，同一个业委会，两份相互矛盾的选票，支持率都超过95%但结果迥异，这的确令人匪夷所思。“一个小区竟然出现了两份以‘业主大会’名义进行投票的结果，真是莫名其妙！关键是我们多数业主既没去开什么会，也没有投什么票，然后就告诉我们投票结果出来了，投票率都达到90%以上！”（访谈资料：20150815M）

在当地新闻媒体的关注下，真相一点点地被揭开。由郑女士发起的临时业主大会，共有549户业主参与投票，投票率超过50%，投票结果有效。其中498票同意选聘新物业，且496票同意选聘天一物业。值得注意的是，虽然同意户数占比过半，但面积占比仅45.28%。^②根据小区议事规则，“未参与表决的业主的

^① 2013年5月6日珍苑小区发出第6号《珍苑小区业主委员会公告》，公告主题为“关于郑女士率领部分第一期业主违法开标以及胁迫业委会全体会议的‘五·五’事件的通报”。

^② 按照珍苑小区议事规则，计票结果“双过半”方为有效，即投同意票的业主数量（一户一业主）要占小区总户数的一半以上（简称“户数过半”），投同意票的业主房屋建筑面积之和要占小区总建筑面积的一半

投票权数计入已表决的多数票”，天一物业最终获 920 户支持，达到“双过半”要求。至于第二份表决票之所以支持率高达 99.6%，是因为其投票规则是“只计反对票，如对议题的反对票不能达到相应‘双过半’，则宣布以上 1 至 3 个议题部分或全部通过”，在最后回收的投票中，只有 5 户业主投出了反对票。

媒体曝光之后，大多数业主深感失望。一些人质疑郑女士计票行为的正当性，直呼“被代表”，另一些人则认为秦先生“只计反对票”的投票规则严重损害了他们的表达权利。更多的业主则表示对内斗不断的业委会完全失望。

（三）涅槃

投票闹剧之后，郑女士将业主投票结果送区房管局备案未果。睦邻物业也以未缴纳物业管理费为借口，给郑女士及其家人的生活带来了一些麻烦。在一系列打击之后，郑女士不再过问业委会的事务，业委会陷入暂时性的“真空”状态。

2014 年 5 月，随着《广州市物业管理暂行办法》（市政府令第 100 号）的正式出台和睦邻物业领导班子的更换，珍苑业委会意想不到地迎来了重生。新上任的睦邻物业主任迫于内外压力，转而寻求与业委会合作。在与业委会“五人组”接洽后，物业公司反而觉得郑女士更好合作，于是积极帮助郑女士在房管局报备。郑女士报备成功后，顺利地获得了合法的业委会印章，并与睦邻物业签订了新的物业服务合同。在郑女士的主持下，业委会帮助业主拿回了许多曾被物业公司独占的利益，改善了小区的居住环境。

尽管珍苑业委会开始进入发展的快车道，但自从投票风波之后，许多业主都不再信任业委会，也不愿出面参加业委会的任何行动：“以前还挺支持业委会发展的，也很热心，但是经过这么一闹腾，我们也烦了，投票的时候，经常有人上楼敲门要我们投票，甚至还是晚上休息的时候，这个刚走过几天那个又来敲，真是把我们害苦了。这就是个战场，哪像业委会，我谁都不会再信了。”（访谈资料：20150815M）

对于能否让业主恢复对业委会的信心，郑女士坦言：“现在业委会运作是比以往要好，但为了长远打算，我们还得形成一些有效的规则，毕竟我们现在这种模式是很难持续的。”（访谈资料：20150816F）

三、自治治理何以艰难？

作为代表业主权益的自治组织，业委会的成立与运作本应获得业主们的支持。但 L 小区业委会的经历告诉我们，其成立更多地是对物业公司侵权的一种应急反应，而不是一种主动的自治诉求，其自治之路也是一波三折。为何会出现这种反差呢？

（一）社会资本的匮乏

奥斯特罗姆在阐述新制度的供给时，指出人们在长期交流、不断沟通过程中

以上（简称“面积占比过半”）。

容易产生共同的行为准则、互惠的处事模式以及互信的机制——社会资本，它是建立组织制度的基础。立足社会资本，业主们团结互信，才能自觉地将自己组织起来，解决共同面临的问题。但在实践中，“业主并不会自然而然就萌生成立业委会的愿望和要求，惟有在日常生活中遭遇到各种问题和麻烦而又时常得不到解决的时候，才会意识到要成立业委会”^①。尽管我国城市社区的业委会很难建立在业主互信、互惠的强社会资本上，甚至连奥斯特罗姆在华采访中说过：自治理论在中国的城市其实很难运用，因为城市的居民流动性很大，彼此之间缺乏信任机制，除非是在某些国企在安置员工之时，员工生活和工作在同一个圈子可能就好些^②。

L小区就是如此，在物业公司涨价之前，尽管物业时有侵权，但通常只涉及到小范围内分散的业主，他们力量孱弱，就算去物业申诉、抱怨，问题也是不了了之。睦邻物业的擅自涨价能打开“问题之窗”，就因为它引发了普遍愤怒，业主们意识到如果不加以解决，他们的利益还会进一步受到损害。要言之，L小区成立业委会的直接诱因是物业公司的涨价事件，而非业主基于社会资本的主动尝试。

根据笔者对L小区的观察发现，该小区业主平时交流和沟通甚少，多数都忙于工作，难有时间和精力关注小区内的公共问题。究其原因，首先，业主具有“多元异质性”的特征。他们在文化素质、职业类型、经济能力等方面存在显著差异，彼此之间不存在基于互识的情感关系。这种结构差异容易造成业主“人住进小区了，但灵魂却仍没有进来”，虽“同在一个屋檐下”，业主之间的联系和交流远不如单位制下“礼尚往来”的频繁。要言之，业主之间形成了一种典型的“熟悉的陌生人”关系，相互之间缺乏基本的信任。

其次，大多数业主早出晚归，无暇顾及社区事务，小区对他们而言更多的是一个休息的场所，只要不是非“露面”不可，业主们更倾向于选择“搭便车”。

我们小区里的大部分居民都是上班族，人人都得为工作忙活，能够花在社区公共事务上的时间很少啦，若小区出现突发事件，最好的解决办法就是大伙派几个代表，然后代表聚在一起开个临时会议，商讨解决的办法。因为，召集所有的业主根本就不切实际，很多人白天要工作，晚上要休息，根本不愿出面！（访谈资料：20150812Y）

L小区具有一个鲜明的特点，即阶层空间化^③，“这种隔离的空间布局使得业主很难建立认同和社群观念，集体行动也难以深入整个小区的内部”^④。小区分期开发而成，其中第一期开发较早，业主主要来自普通工薪阶层，第二期业主主

^① 陈鹏：《国家-市场-社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例》，《公共管理学报》，2013年第3期。

^② 焦霖：《相互信任是自治治理的基石——访诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆》，《中国社会科学报》，2011年5月12日，第3版。

^③ Ikels, Charlotte. The Impact of Housing Policy on China's Urban Elderly. *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*, 2004, Vol.33, No.2, pp.321-355.

^④ 朱健刚：《以理抗争：都市集体行动的策略——以广州南园业主维权为例》，《社会》，2011年第3期。

要来自于受过高等教育且从事高等教育的知识分子。虽处同一小区，但小区两期楼盘的结构、布局和定位都有明显差异，物管价格和服务水平也不尽相同。他们偶尔能够团结起来共同反对物业公司单方面的涨价行为，但这种联合并非基于长久交流形成的信任机制的产物。随着事件的变化和时间的推移，这种松散的联合很容易走向不欢而散。

（二）制度环境的双重作用

进入新世纪以来，国家层面和地方政府都推出了一系列规范商品房住宅小区的法规，^①明确了小区业主的自治地位和权利范围等。作为象征国家意志的刚性手段，这些法规构成了社区自主治理的制度环境，^②它们“会形塑小团体内部的规范，使之趋同于社会普遍的要求，以取得合法性”^③。作为社区自治的最高依据，制度环境是业主们主张权利的一面旗帜，一旦行动受阻，他们会将其作为行动的重要资源和讨价还价的重要砝码。

制度环境在呈现出“武器”特征的同时，也起着“瓶颈”的作用，即将自治限定在狭小的空间内，并为行政权力的渗透预设后路^④。比如，国务院《物业管理条例》第十条规定：同一个物业管理区域内的业主，应当在物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门或街道办事处、乡镇人民政府的指导下成立业主大会，并选举产生业主委员会。此规定使房地产行政主管部门在物业管理过程中获得了额外权力，业主的权利有可能受房地产行政主管部门行政权力的损害^⑤。在具体操作中，“政府很有可能借助这些合法路径，采用扶持矛盾中的某一方等变通性策略，实现对小区治理的直接干预。纵然业主自治长袖善舞，但具体舞台的搭建还有赖于政府的态度和参与程度”^⑥。这一两重属性，主要源于政府部门对民间自治组织低容忍、强排斥的历史惯性，并在社区管理实践中形成了一套行政全能主义的“亚社会”管理体制^⑦，因此，国家虽赋予业主组建并通过业委会选聘物业公司的权利，但同时又对其独立性加以种种限制。

街道办和房管部门在受理小区业主的组织诉求时，总是会找各种理由来搪塞或“凉拌”；在业委会的筹备过程中，它们或故意找茬，比如反复调整筹备组人

^① 主要有《城市新建住宅小区管理办法》（建设部，1994）、《物业管理条例》（国务院，2003）、《国务院关于修改〈物业管理条例〉的决定》（国务院，2007）、《业主大会章程》（建设部，2003）和《物权法》（全国人民代表大会，2007）等。

^② 为了促进和规范业主委员会的发展，广州市先后制定了《广州市业主大会和业主委员会工作指引》（穗国房字〔2014〕390号）、《关于指导和协助成立业主大会的函》等29份示范文本，明确了业主组织的成立流程，指导区政府将业主大会和业委会的建设纳入社区管理和基层政权建设的工作内容，积极推动业主大会和业主委员会建设。同时印发《管理规约》、《业主大会议事规则》等示范文本，从业主组织的权利、义务、议事方式及程序等方面规范业主组织的日常运作，确保其有效代表和履行业主赋予的各项职权。这些举措为业主委员会的成立与运作营造了良好的制度环境。

^③ 罗家德、孙瑜、楚燕：《云村重建纪事——一次社区自组织实验的田野记录》，社会科学文献出版社，2014年版。

^④ 刘子曦：《激励与扩展：B市业主维权运动中的法律与社会关系》，《社会学研究》，2010年第5期。

^⑤ 张磊：《业主维权运动：产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查》，《社会学研究》，2005年第6期。

^⑥ 王汉生、吴莹：《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”》，《社会学研究》，2011年第1期。

^⑦ 程玉申：《中国城市社区发展研究》，华东师范大学出版社，2002年版。

数、宣称筹备组成立无效等，或越过权限，直接派人员对相关事宜横加干预，反复折腾，意在使业主知难而退；在业委会成立之后，它们又试图拖延业委会的备案登记。正如 Y 业主所说：“这些部门就像个多事的‘婆婆’一样，总是对业委会事务进行指责，或者直接加以干预，把事情弄得一团糟！”（访谈资料：20150812Y）

在实践中，房管部门容易与开发商及其所属物业公司结成“分利集团”^①，进而损害业主的合法权益。尽管国家层面和不少地方政府出台了一系列有关物业管理的法规性文件，但一些规定明显有利于开发商和物业公司。比如，《条例》使行政主管部门掌握了“非经指导产生的业委会即违法”的生杀大权。开发商和物业公司贴近业主的日常生活，可以便利地给业委会设置各种障碍。比如：不提供办公用房；不允许业主在小区内进行宣传；以不交物业费等为由否决业主推选出来的委员候选人的资格；甚至停水、停电、停清洁服务及撤保安等。因此，业主想要通过建立业委会的合法途径来进行维权与自治，就必须寻求政府和开发商的首肯与帮助，这似乎无异于“与虎谋皮”。

L 小区业委会筹备时，物业公司数次刁难，反复折腾，企图将业委会扼杀在“襁褓”之中。相关主管部门则充耳不闻，放任自流。如一位业主所质疑的那样：“政府为啥要站在物业公司那边？我觉得他们是有利益勾结的。业委会代表我们的利益，一旦成立了，对物业就是个大麻烦。政府说支持我们，我们去找政府，都是躲得远远的！”（访谈资料：20150815C）。

此外，地方政府在社区中已经有了一个代理人——居民委员会——来实施对基层社区的管理。在《城市居民委员会组织法》等法律文本上，居委会是一定区域内居民的群众性自治组织，旨在处理社区公共事务，为社区居民提供公共物品。但在实际运作中，随着地方政府不断将自己的职能转移到居委会，使得居委会无暇顾及自身职能的履行，逐渐沦为基层政府的“腿”，从而导致了角色的“行政化”^②。相比于居委会，业委会立足于社区，直接代表业主利益，表达业主诉求，更易赢得业主的信赖，某种程度上对居委会的合法性形成了冲击，因而居委会对其具有天然的排斥倾向，如韦伯所描述的那样：“其垄断所排斥的对象是那些具有同类性的（正面的或反面的）竞争者；垄断的目的则永远是关闭外人分享社会与经济机会。”^③

（三）有效监督机制的缺位

制度的生命力在于有效的执行，有效的执行必须以合理的监督为前提。为了确保业委会有效运转，业主们总会制定一些正式的规则来约束业委会的成员，如明确规定业委会和委员的职责，要求委员必须团结一致、齐心协力，秉持为业主

^① 张磊：《业主维权运动：产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查》，《社会学研究》，2005 年第 6 期。

^② 陈天祥、杨婷：《城市社区治理：角色迷失及其根源——以 H 市为例》，《中国人民大学学报》，2011 年第 3 期。

^③ 马克斯·韦伯：《经济、诸社会领域及权力》，生活·读书·新知三联书店，1998 年版，第 46 页。

服务的公心等。但这些规则往往不具有刚性的约束力，当委员违反这些规则时，业主们往往束手无策。在奥斯特罗姆看来，自主治理长期持续的动力来自于参与者对规则与承诺的遵守，但并不是所有的参与者都会始终如一地遵守共同的承诺。在制度供给的初期，参与者通常会自觉遵守，但到后期，倘若参与者发现违反承诺所获得的收益高于既有收益，或者高于遵守承诺所带来的收益，则倾向于选择违反承诺。

在珍苑业委会成立之初，业主们在《条例》、《物权法》等法规的基础上，设计了相关制度来规制业委会的管理行为。例如，《L小区业主大会议事规则征求意见稿》^①规定：业委会应当公开小区管理事项、资金使用情况以及活动方案等，接受业主监督，听取业主意见建议；小区内每一位业主都可以对业委会的工作提出置疑，经由业主授权的物业使用人，也可以对业委会提出建议进行监督等等。与此同时，七位委员结成统一战线，共同抵制物业公司的侵权行为，坚决要求重新选聘新的物业公司。随着时间的推移，委员们在选聘问题上产生分歧，引发了剧烈的内斗。从“五人组”罢免郑女士，到郑女士组织第一期业主反击，内斗愈演愈烈。委员们在业委会成立之初作出的种种承诺，在短短的几个月内便烟消云散，不仅没有实现组建业委会的初衷，反而加剧了小区的混乱。

究其原因，主要在于监督机制的乏力。首先，缺乏相应的配套措施。尽管规则中多处涉及到监督内容，但却很少提及违反规则后惩戒机制，这就增大了委员工作的随意性；其次，业主的监督作用有限。大多数业主对业委会运作不甚关心，知之甚少，即使一些业主察觉事态有异，但也是有心无力。“在选聘问题上，我们了解到第二期五位委员私下去和物业公司的管理人员吃饭时，就感觉大事不妙，但是没办法呀！我们能做什么呢？啥都做不了啊！只是没想到他们五个人竟然把郑姨罢免了！”（访谈资料：20150812S）。最后，最高决策机构业主大会形同虚设。业委会作为业主大会的执行机构，本该全方位接受业主大会的监督，但珍苑业主达数千人，很难采取一致行动。

四、自主治理的能人效应

L小区业委会的发展受到来自内外各种因素的困扰，它又是如何在经历一系列致命打击之后起死回生的呢？本章尝试在公共池塘资源理论的基础上，引入社区能人的概念来加以分析，因为L小区在能人业主的推动下形成了一种能人主导型的自主治理模式。我们想探究的是：这一模式是否具有可持续性？

综观广州市乃至全国已成功运作的业委会便可发现，它们的发展基本上都离不开一个甚至几个能人业主的努力，L小区业委会也是如此。业委会的工作属于公益和自愿性质，为此奔波不仅要耗费大量时间和精力，还可能饱受其他业主的冷漠、误解甚至嘲讽，个别委员还会受到物业公司的打击报复，这也决定了能人

^① 《珍苑花园业主大会议事规则征求意见稿》于2012年7月18日颁布。

业主必须具备极强的公益心、坚毅的品格和良好的心理素质。郑女士说：“为了这个业委会，我花了好多心思！刚开始很多业主不理解我，认为我是借业委会谋私利，我真是很气愤，所以我更想做出点什么来让大家明白我为什么要这么做。成立的时候，我跑遍了政府部门，车费都是自己掏钱出的，来来回回好多趟啊！后来重建，又是来来回回地跑，虽然有了物业的帮忙，还是经常碰壁。”（访谈资料：20150812F）

业委会工作要耗费大量的时间和精力，而这恰恰是在职的能人所欠缺的，忙碌的工作已然占据了他们生活的大部分，他们能够分配给小区的注意力非常有限，推动业委会工作的重任就落到了一些有充足闲暇的能人身上，特别是那些退休之后关心小区公共事务的能人。一般来说，退休能人的生活基本限定在小区范围内，他们对小区的环境和收费等问题非常敏感，这也构成了他们日常生活的一部分。这些退休的能人，在年轻时历经过多次群众运动的洗礼，逐渐形成了那种特定文化背景下的“意识惯习”^①，常常能谋划各种策略且坚定地执行。在业委会成立之初，他们将物业公司视为“敌人”而将业主们视为“人民”。用业主徐大爷的话说就是：“国家法律摆在那里了，物业公司侵权，本来就违反了法律，侵害了人民的利益，我们受害者，属于正义的一方，当然要团结起来，就算物业公司千方百计地刁难，我们有理，不怕成立不了业委会。”（访谈资料：20150812C）

在L小区，如果不是郑女士出面，业委会至今仍会是一盘散沙。她在重新履职之时据理力争，与物业公司讨价还价，收回了许多原来属于业主的收益。她将这些资金用于改善小区生活环境和居住质量，让业主感受到了业委会的力量。她致力于推动事务公开，不间断地在小区交流平台上分享业委会的相关信息，在各个门栋前张贴公告，让那些不常上网的业主了解业委会的动态。她也注重搞好与物业公司的关系，帮助物业公司提升服务水平等等。这些举动改变了业主的认知，让业主真正感受到了自治治理的好处，就连第二期原先反对她的业主都对其啧啧称赞：“我们小区最后能取得成效，还真是多亏了这位百折不挠的主任啊！要不是她这么坚持，业委会估计也弄不起来。现在我们能切身感受到业委会的好，它帮我们争取到了好多以前被物业拿走的利益，当然我们也越来越积极了，愿意在业主群里讨论业委会的事务。”（访谈资料：20150815J）

这种能人主导型的自治模式，与韦伯提出的“卡里斯玛”型权威组织模式存在某种相似之处^②，其权威性主要来源于小区业主的信任与依赖。但这并非一种常态的组织形式，具有不容乐观的前景，如郑女士所坦承：“我们业委会的事务太过于依赖我了，这不是一个好现象，真正自治的业委会不是这样的，这种模式是难以长期持续的。”（访谈资料：20150812F）

在业委会的成长过程中，能人业主的挺身而出起到了重要的推动作用，但这并不意味着能人是万能的。能人业主本来就是具有多元异质性的个体集合。这种

^① 朱健刚：《以理抗争：都市集体行动的策略——以广州南园业主维权为例》，《社会》，2011年第3期。

^② 马克斯·韦伯：《经济、诸社会领域及权力》，生活·读书·新知三联书店，1998年版。

异质性不仅表现为行动精英在价值观念、资源存量、性格特征、行事风格等方面的差异，还形塑了他们各自不同的行动策略集，影响了他们在共同行动中所扮演的具体角色。在实际的社区治理中，能人也暴露出各种问题，L小区业委会的分裂，便是由于能人业主间的互不信任所诱发的。在与物业斗争的过程中，“个体间的利益差异因群体诉求而暂时遮蔽，一旦维权抗争取得阶段性的胜利，个体间的利益冲突便会迅速浮现”^①，当这种利益冲突激化时，业主间的关系便会回到之前的原子化状态。

能人业主的激励目标不仅是公私混杂的，而且会随着共同行动的变化呈现动态变化。当他们付出巨大的时间和精力代价而取得成功，一部分能人开始居功自傲，个别人还会以权谋私，这些都容易引发其他能人的不满与反抗，导致业主的共同行动走向分裂^②。L小区五位委员在罢免郑女士的告示中，列出了郑女士数条“罪状”，其中包括“夜郎自大，居功自傲，以个人喜怒哀乐为基础，以无法解释的某种理由为基础”“集权于一身，哪个委员有不同的意见和看法，她就大吵大闹，并且想法子造谣诽谤”，等等。在小区访谈中，也曾有业主谈到：“她认为自己为了业委会做出了不少贡献，所以大家都得听她的。”（访谈资料：20150812W）

作为能人的业主本身就具备能力强、人脉广、经验足的优势，加上一些能人又具备“闲人”的特征，拥有充足的时间和精力，一旦其内部产生矛盾，双方都难以退让或者屈服，由此导致的伤害也远远超过了当初的积极作用。内斗正酣时，业主们纷纷抱怨：“反正那段时间，经常有人来敲门让我们投票，今天这个来说是业委会，明天又来一个，搞得我们烦死了，都不知道是在搞什么，本来对业委会还抱有一点期望，后来真是再也不敢相信什么业委会了，也再也不去投票了。他们双方斗争得越厉害，小区就越是鸡犬不宁。”（访谈资料：20150812L）

既然能人主导性自主治理模式存在诸多隐患，那么该如何实现可持续发展呢？郑女士如是说：“现在业委会运作是比以往要好，但为了未来的长远计算，希望能建立相关制度，形成正规的监督机制，让业主在享受业委会的好处时，自觉自愿地履行相关的职责。”（访谈资料：20150812F）要言之，业委会的可持续发展最终有赖于制度、承诺与监督的健全和完善。

五、本章小结

中共十八届三中全会明确提出全面深化改革的总目标，是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在城市社区中构建一种由政府、非政府组织、企业和居民多元共治、合作共赢的良性治理框架，促使公

^① 郭于华，沈原，陈鹏：《居住的政治》，广西师范大学出版社，2014年版，第100页。

^② 何艳玲，钟佩：《“熟悉的陌生人”：行动精英间关系如何影响业主共同行动》，《社会学研究》，2013年第6期。

共权力重心下移，提高社区居民参与基层公共事务的能力，无疑是推进国家治理现代化的重要一环。本章以奥斯特罗姆的公共池塘资源理论为基础，以广州市L小区业委会为个案，梳理了业委会生长的轨迹，并通过引入制度环境与社区能人的概念，探讨了业委会如何才能实现可持续的自主治理。自主治理的关键一环，就是得有能人业主站出来，形成一个以能人业主为核心的关键少数，他们凭借其较强的动员能力和社会资本承担起社区自治所必需的初始成本投入，进而以其声誉和业绩来订立治理规范，提供原初的制度性供给。但这种制度能否长期有效，则最终取决于能人业主能否在自主治理的动态演化过程中，自觉实现从“卡里斯玛型”权威向“法理型权威”的过渡，继而产生互惠机制与监督机制，相互监督并使得制度能够得到有效遵守。如果能人业主不能带头遵守规则，或无力持续供应新的规则与秩序，自主治理就会夭折。要确保业委会的长久存续和有效运转，还是要回到奥斯特罗姆意义上的制度供给、可信承诺和内部监督的框架上来。只有筑牢业委会的社会资本，业委会才能在自主治理的道路上越走越远。

第五章 老旧小区加装电梯的突围之道：以广州市 D 小区为例

老旧小区如何成功加装电梯，日益凸显为城市社区治理中的老大难问题，代表不同利益的高低层住户之间的冲突在所难免。基于建设性冲突的分析框架，广州市 D 小区一波三折的电梯加装过程显示：公共冲突既有正功能也有负功能；冲突的化解要采取整合的方式而非控制或妥协的方式；积极的制度环境对推进电梯加装工作起到了指导和推动作用；社区能人在冲突的化解中充当整合者的角色。所以，在处理小区冲突的时候，要促使其从破坏性向建设性转变，努力整合各方利益，促进多方对话，同时充分发挥好制度环境和社区能人的作用。

一、问题的提出

近年来，随着我国人口老龄化程度的持续加深^①，如何改善城市老旧小区的居住品质，成为各级政府普遍关注的民生话题。2017 年 6 月，国务院办公厅下发《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》（国办发〔2017〕52 号），提出要“推进老年宜居社区、老年友好城市建设”，强调要“加强社区、家庭的适老化设施改造，优先支持老年人居住比例高的住宅加装电梯等”。2018 年 3 月，《政府工作报告》中提出，要有序推进老旧小区改造，完善配套设施，“鼓励有条件的加装电梯”。翌年的《政府工作报告》再次提出，“城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升”，进一步明确要“支持加装电梯和无障碍环境建设”。不少地方政府相继出台了支持加装电梯的指导意见或办法，一些地方更是明确要对加装电梯实行财政补贴。

虽然从中央到地方，各级政府都对加装电梯给予了明确的政策扶持，但各大城市成功加装电梯的比例却一直不高。以广州市为例，该市符合加装电梯的旧楼约有 4 万栋，截至 2019 年底，该市累计完成加装电梯规划审批共 6864 宗，已建成投入使用共 4718 台，全市审批电梯总数和建成电梯总数均高于其他城市，位列全国各大城市之首。即便如此，广州市审批总量占符合条件楼栋总量的比例也只略高于 17%。^②正所谓“说起来是好事，做起来是难事”，一边是居民庞大的刚性需求和政府明确的政策扶持，一边是不足两成的加装成功率，为什么会有如此明显的反差呢？

当前对这一现象的关注主要集中在大众传媒层面，但学术界也对此表现出了一定的兴趣，学者们分别从以下几个角度进行了探讨：一是依托公共物品理论，

^① 2019 年 8 月 22 日国家统计局发布的“新中国成立 70 周年经济社会发展成就系列报告之二十”显示：新中国成立 70 年来，我国人口再生产类型发生了两次转变。2000 年，我国 65 岁及以上人口比重达到 7.0%，老年型年龄结构初步形成，中国开始步入老龄化社会。2018 年，我国 65 岁及以上人口比重达到 11.9%，人口老龄化程度持续加深。参见国家统计局网站，http://www.stats.gov.cn/zjtj/zthd/sjtjr/d10j/70cj/201909/t20190906_1696329.html

^② 《广州加装电梯已惠及 70 万人》，《新快报》，2020-01-05，A12。

提出老旧小区加装电梯必须遵照近似于私人物品的供给方式；^①二是基于集体行动的逻辑，提出要克服公共品生产的集体行动的困境，加装电梯依靠集体协商、自愿供给达成；^②三是从公众参与的角度，提出在加装电梯问题上政府要管住自己的手，让不同利益通过公众参与，自行解决利益的转移与补偿。^③还有学者从微观角度，探讨了加装电梯的可行性、^④费用分摊补偿、^⑤业主表决权^⑥等细节问题。这些研究为我们理解老旧小区电梯加装现象提供了多元的分析视角，对我们认识老旧小区治理有着积极的意义，但系统的、深入的理论对话还有待进一步展开。

加达默尔有言：“谁具有视域，谁就知道按照近和远、大和小去正确评价这个视域内的一切东西的意义。”^⑦加达默尔所指的“视域”，就是我们看待问题、分析问题的方法或框架。本章尝试以公共冲突为视角，以福列特的动态管理理论为基础，加入基于中国情景的制度环境与社区能人等因素，构建一个建设性冲突的整合性分析框架，以此对我国广州市老城区D小区^⑧加装电梯的冲突过程加以分析，以期为化解此类社会冲突提供可资参考的经验借鉴和策略选择。

二、建设性冲突：一个分析框架

城市老旧小区的楼道（包括电梯）属于公共空间与私人空间交融的复杂场域，在加装电梯的过程中，高层住户的刚性需求与低层住户的邻避倾向构成一对明显的冲突，常常导致邻里纷争不断，甚至反目成仇，最终使得电梯加装不了了之。如何在满足高层住户电梯加装需求的同时，兼顾小区各层住户的利益，寻求良性的冲突解决之道，成为社区治理中不可回避的一道难题。

所谓冲突，是个体或群体之间的一种紧张局面——当事方感知到利益或价值等方面的分歧，并有采取对抗措施的意愿或行动，而公共冲突则多指在公共管理、政策制定与执行中产生的冲突，或者其他涉及公共事务、公共或集体资源的冲突。^⑨老旧小区加装电梯引发的纠纷事关集体资源，当属公共冲突之列。福列特的动态管理理论给我们提供了一条建设性冲突的解决之道。

福列特享有“管理学的先知”和“管理理论之母”的美誉，20世纪60年代以后管理理论的诸多探索，追根溯源都能在她那里获得启示。^⑩在福列特看来，

^① 周亚越，唐朝：《寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例》，《中国行政管理》，2019年第9期。

^② 章平，刘宇飞：《如何通过集体协商达成社区公共品的合作治理——以蛇口翠竹园小区加装电梯为例》，《城市观察》，2016年第6期。

^③ 赵燕菁：《公众参与：概念·悖论·出路》，《北京规划建设》，2015年第5期。

^④ 曹嘉明，梁士毅：《多层住宅安装电梯浅析》，《建筑学报》，2003年第9期。

^⑤ 宁超乔：《既有住宅加装电梯费用分摊补偿办法的理论分析》，《城市问题》，2014年第5期。

^⑥ 广华，张力元：《既有住宅增设电梯背景下的业主表决权研究》，《行政与法》，2018年第5期。

^⑦ 加达默尔：《真理与方法（上卷）》，上海译文出版社，2005年版，第188页。

^⑧ 依照学术惯例，本章对实地调研中所涉人名、地名、单位名称等都做了一定的技术处理。

^⑨ 李亚：《创造性的解决公共冲突》，人民出版社，2015年版，序。

^⑩ 竺乾威：《公共行政理论》，复旦大学出版社，2008年版，第99页。

冲突意味着差异，特别是观点或利益之间的差异。福列特认为，化解冲突的方式主要有三种：控制、妥协和整合。所谓控制，就是一方占据上风，一方意见完全被另一方所吸纳；所谓妥协，就是以互惠放弃、双方各退一步为基础来化解冲突。福列特认为这两种冲突解决方式都是不值得采纳的，因为控制往往是以势压人，效果是短暂的，也会加大弱势方的不满；而就妥协而言，没有人真正想牺牲自己的利益去让步，妥协往往是短暂而徒劳的。^①

福列特推崇第三条道路，即通过整合来化解冲突。福列特认为这是化解冲突和差异最富成效的方式，因为它可以满足双方的要求，不需要任何一方做出牺牲。^②福列特在此基础上提出了“建设性冲突”的理念：在处理冲突的时候，我们也应该意识到，既可以采取破坏性的方式，也可以采取建设性的方式。冲突反映了差异，并对其聚焦，这或许是健康的标志，预示着进步。^③整合便是这样一种处理冲突的建设性方式，福列特将其总结为：有效地利用摩擦，从而达成某些目的。

怎样才能达到整合呢？福列特认为，达到整合的过程实际上是一个循环的反应或圆环式的反应过程。她认为不能把社会交往仅看成是一种单纯的因果关系，即一种刺激是因、反应是果的关系；实际上，社会交往是一种你来我往或者循环的过程，是一种个人和社会环境相互影响的过程。就冲突而言，人实际上是对一种关系作出反应，用福列特的话来说，“因为我现在意识到永远不能和你吵架，我总是和你再加上我自己吵架。我这样来描述它：这一反应是对一种关系来说的。我反应的对象不仅包括你，而且包括你我之间的关系”。^④更复杂的是，社会上每一种情况都是由许多不断变化的事物之间的关系组成，所以这种关系也必然在不断变化。福列特也承认，并不是所有的争端都可以通过整合这种方式来解决。有些分歧确实是不可调和的，还有些其他因素不利于整合的达成。尽管如此，福列特还是认为达成整合的机会比人们想象的要大得多，要留意而不是错过这些机会。

应该说，这一理论的适用有着严格的限制性条件。通常来说，冲突的解决受辨别力和创造性、习惯于控制的生活方式等因素的影响。在我国，长期以来都是政府主导社会的发展，社区不同楼层的住户之间也没有传统意义上的血缘、亲缘甚至业缘关系的纽带，彼此之间缺乏信任，邻里互动呈现出日益减少的趋势，而邻里关系也不再是个人社会网的主要组成部分。^⑤一旦邻里遇到冲突或困境，社区居民通常寄希望于政府来解决，或采取观望、“搭便车”的态度，难以自主化解。有鉴于此，本章将基于中国场景的关键变量纳入考虑，引入了制度环境和社区能人的概念。

^① 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第65页。

^② 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第65页。

^③ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第67页。

^④ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第74页。

^⑤ 桂勇，黄荣贵：《城市社区：共同体还是“互不相关的邻里”》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》，2006年第6期。

俞可平曾指出，公民社会受到制度环境的包围，它的每一步发展都必然受到制度环境直接或间接的影响。^①所谓制度环境，即是威廉姆森所说的“博弈的正式规则”。^②制度环境最基本的内容是如何处理国家与社会之间的关系，作为社区治理的外部主导力量，政府如何发挥自身的组织与资源优势、如何引导和规范基层社会构建良好的治理机制，在很大程度上影响着社区公共冲突的走向和结果。本章主要指涉电梯加装中的国家力量，特别是那些事关电梯加装的法规与政策的总和。

如福列特所言，有力的整合者要求具备一定的才智、敏锐的感知和辨别力，最重要的是显著的创造性。^③在社区治理中，这个有力的整合者就是社区能人，他们在社区公共事物的处理和社区公共冲突的化解中发挥着独特的作用。所谓社区能人，通常是指那些能够承担起带头人或关键角色责任的人，他们能够有效地影响社区内其他成员的态度和行为。^④中国在传统上便是个能人治理的社会，常见的能人治理类型如乡土社会中的“长老统治”，用费孝通的话说，“用民主和不民主的尺度来衡量中国社会，都是也都不是，都有些像，但都不确当”。^⑤

我们以福列特动态管理理论为基础，立足于社区治理的中国场景，将制度环境、社区能人这两大因素同时纳入考虑，由此形成一个公共冲突化解的整合性分析框架（如图 5-1）。本章认为，广州市 D 小区之所以最终能够成功加装电梯，与福莱特动态管理理论中冲突化解的最佳方式正相吻合。D 小区的高层住户与低层住户在冲突的过程中，对立的观点得以相互吸收、渗透，加之外部制度环境的催化作用和内部社区能人的润滑与推动作用，使纷争与冲突得以通过建设性的方式化解。

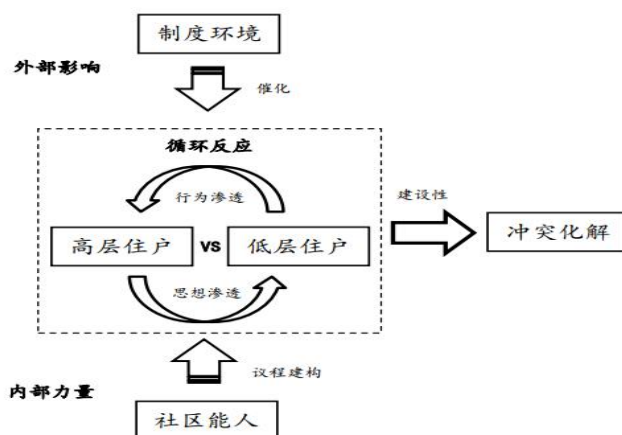


图 5-1 基于福列特动态管理理论的整合性分析框架

^① 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》，2006 年第 1 期。

^② Williamson, Oliver. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*. 2000, 38(3): 97-175.

^③ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014 年版，第 75 页。

^④ 罗家德、孙瑜、楚燕：《云村重建纪事——一次社区自组织实验的田野记录》，社会科学文献出版社，2014 年版，第 179 页。

^⑤ 费孝通：《乡土中国》，人民出版社，2012 年版，第 85 页。

三、从对抗到对话：老旧小区加装电梯的一个成功样本

D小区地处广州市老城区，始建于20世纪90年代中期，分两期建成。小区共有6栋多层楼宇和6栋小高层楼宇^①，其多层楼宇都是6层，小高层楼宇都是8层，每栋各有3个楼宇单元，共计36个楼宇单元，在初建时均没有设计电梯。之所以选择D小区为研究对象，主要出于三个方面的考虑：首先，D小区是典型的老旧小区，也是典型的多产权大院小区，既有原来单位的房改房，也有后来的商品房。小区60岁以上老人约占24%，对加装电梯有着强烈的需求。其次，D小区是广州市的“示范社区”，凡涉及社区政策试点，D小区通常都有份参与，因而有良好的政策基础。近年来，该小区加装电梯试点工作也很成功，被所在街道办事处誉为电梯加装的“样板小区”。最后，D社区居委会就是以该小区为依托建立起来的，社区架构完整，党建工作扎实，群众基础良好，台账工作完整，微信群等居民社交平台发展相对成熟，这些都为调研工作提供了便利。本节资料主要来源于实地调研，我们曾多次赴D小区与近10名社区工作人员、社区居民和物业公司员工进行了深度访谈，我们还借助部分媒体的深度报道进行了交叉印证，获得了大量真实可信的资料。

（一）初探索中的楼层对抗

D小区建成已20余年，随着时间的推移，小区居民的老龄化程度不断加深，出行难逐渐成为小区的热门话题，加装电梯的诉求也越来越强烈。虽然D小区今天已被街道树立成加装电梯的榜样，但其电梯加装之路并非坦途。最早在2013年初，D小区就迈出了加装电梯的第一步，但直到2018年5月，他们才第一次用上期盼已久的电梯。这中间的5年多，究竟发生了怎样的故事呢？

D小区一直有着较为浓郁的社区文化，各种社会团体如书画社、合唱团、志愿服务小组等较为活跃。良好的社区文化对小区和谐环境的营造起到了促进作用，D小区加装电梯的第一步最早就源于志愿者的推动。

徐女士是社区暖阳志愿服务队（以下简称暖阳队）的原队长，一次次关爱老人的活动尤其是家访，让徐女士意识到了高龄老人出门难的痛苦。

“每次去老龄朋友家，看到他们吃的总不是那么新鲜，开始我还觉得可能是老人勤俭，一打听才知道，是他们腿脚不方便，出门就不想回家，回家就不想出门，每次出门都恨不得买好多东西，凡事能不下楼则不下楼，更别说参与我们组织的活动了”。（访谈资料：X190815a）

发现问题便及时解决问题，是暖阳队的行动准则。见此情景，徐女士便号召队员们一起想办法帮助高层老人缓解出门难的问题。“当时我们想着加装电梯是件大好事，肯定会得到大家的支持”。（访谈资料：X190815b）

暖阳队最初选取了60岁以上老年人最多的五栋2单元入手。这是一栋在上个世纪90年代中叶建成的八层楼宇，共有16户业主。暖阳队挨家挨户征求意见，

^① 多层住宅楼是指楼层总数为4-6层的楼宇；小高层住宅楼是指楼层总数为7-11层的楼宇。

发现不同楼层业主之间存在着较大的分歧。高层愿望最为迫切；面对高层住户的电梯需求，低层住户大多持同情的态度，可当提及加装电梯时，他们便找诸多理由来搪塞，这些理由包括采光、私人空间（隐私）、施工噪音、费用分摊，等等。“中层住户的态度也很有意思，说支持安装，但一提到费用的分摊，大多也是不怎么搭理”。（访谈资料：X20190815c）

不同住户因彼此诉求和利益差异，产生了不一样的意见。但暖阳队并没有放弃，他们一面向街道和居委会等寻求帮助，一面找业主多方做工作。几经周折，各方终于达成了口头协议，但到了签协议书的时候，一楼的业主黄女士临时反悔，以各种理由不提供房产证。社区工作人员及志愿者们多次上门协调，但黄女士总是闭门不见。原定计划不得不就此中断。

七楼有一位业主方先生退休前是位律师，他对黄女士出尔反尔的做法非常不满，于是搬出《物权法》来对她进行反击。《物权法》规定：改建、重建建筑物及其附属设施的，应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。方先生认为，按照这个规定，一楼业主即使反对也不影响电梯加装。在方先生和徐女士等多方努力下，五栋 2 单元终于在 2014 年 10 月获得了市里的批件。

就在施工方准备进场安装电梯时，黄女士 70 多岁的母亲冲出来表示反对，施工被迫中止。翌日，当施工方准备再次动工时，老太太仍然坚决反对，甚至高喊：“要想装电梯，就先从我身上踩过去。”方先生只好选择对簿公堂，虽然赢得了官司，但施工方每次施工时，面对老太太，都束手无策，加装电梯之事只好于 2015 年底搁浅。热心公益的徐女士也觉得很受伤，虽然她不是直接的利益相关方，但工作费力不讨好，她也觉得难过：“原有问题没有解决，新增邻里纠纷一大堆，当时我实在是很惭愧。”（访谈资料：X20190815d）

（二）再行动中的协商对话

在沉寂两年后的 2018 年 3 月，居住在 D 小区三栋 3 单元四楼的刘先生重新提出了加装电梯的动议。刘先生今年 71 岁，上下楼梯也十分不便，其子女也多次提出让他搬去电梯房，但他就是喜欢小区的氛围，不愿搬走。“这个小区我就住过来啦，隔壁左右都是老同事、老朋友，有感情啊，房子也宽敞，透气，蛮好的”。（访谈资料：L20190816a）刘先生退休前是位中学老师，他在看新闻时看到总理在政府工作报告中提出鼓励老旧小区加装电梯，就想着如何使本小区的居民也能够从中获益。

刘老师首先详细研读了政府部门的相关支持政策，然后找到社区张书记和暖阳队徐女士，了解五栋 2 单元电梯加装的来龙去脉，接着找到五栋的黄女士和方先生了解情况，又专程到成功加装电梯的邻近小区取经。在徐女士的支持下，刘老师请张书记出面召集三栋 3 单元全体业主碰面议事。

在居委会的组织下，三栋 3 单元的党员业主也行动起来，全体业主第一次在居委会居民议事厅聚齐，刘老师还自费买了不少水果和点心带到会场。业主们敞

开心扉，各抒己见，气氛十分融洽。但问题还是卡在楼层意见不统一上。列席会议的徐女士回忆：“碰头会提及的问题和我们在五栋征求意见时大体相同，基本上还是高层业主赞成，中层观望，低层反对，电梯保养维护问题也让很多业主忧心。”（访谈资料：X20190815f）

第一次碰头会后，张书记提议成立一个由党员业主为主组成的议事协调小组，成员不限于三栋3单元，也扩展到其他门栋，目的是希望推动全小区都能够顺利加装电梯。议事协调小组负责动员业主、与有关单位沟通、核算筹集资金等具体事宜。同时采用恳谈会、政策宣讲、入户调研、专家答疑等多种形式，找准业主需求，用专业的数据，获取业主的理解和支持。“我们的做法很简单，就是让各位业主都能畅所欲言，尽量满足各楼层的不同诉求，我们小组负责跑前跑后，做好服务。”（访谈资料：Z20190816a）

低层住户的困扰，如采光、私人空间（隐私）、施工噪音等，在议事协调小组的组织、业主代表协商、技术团队的参与下得以充分讨论。经过反复多轮协商，三栋3单元全体业主最终达成一致意见：同意加装电梯。通过后的加装电梯方案，主要涵盖以下几个方面：一是在费用的分摊上，一楼业主不仅不用出资安装电梯，每户还获得3万元的补偿费用；以四楼为基数，每往下一层降低15%的费用，每往上一层增加15%的费用。二是在电梯的设计上，采取双开门观光电梯样式，使用特殊磨砂玻璃材质，减少对楼层采光及私人空间的影响；三是在日常的维修保养上，由物业公司统一维护，住房通过刷卡乘梯，护理费由电梯广告及年度物业费中提取。2019年初，三栋3单元顺利完成了电梯安装工作，业主们既增加了居住面积又方便了上下，楼宇也明显增值。

“一石激起千层浪”，三栋3单元的成功，带来了明显的示范效应，原先极力反对的五栋2单元的黄女士也同意加装电梯并很快签署了协议书。张书记自豪地说：“自从三栋试点成功后，其他楼栋的加装电梯工作也迅速跟进。截止今年10月，已完成9个单元的电梯加装工作，4个单元在建，11个单元已报备，多个单元正在征询意见中。”（访谈资料：Z20191107c）D小区的成功也吸引了其他社区的业主前来参观学习，一时被誉为“网红社区”。

四、走向建设性的公共冲突：电梯加装何以成功？

综观广州市D小区近年来加装电梯冲突化解过程，从初次启动加装电梯的楼层对抗到重启加装议题后的互动协商，呈现出明显的从破坏性冲突到建设性冲突的转变趋势。

（一）公共冲突既有负功能也有正功能

冲突是人类社会的固有特征，有人的地方就有冲突，社会体系的每一部分都包含着冲突的因素，问题在于我们如何正确地看待冲突之于社会的功效。冲突既

有负功能，也有正功能。所谓负功能，是指冲突会造成社会的分裂、对立乃至战争，我们可以把这类冲突称为“破坏性冲突”。所谓正功能，是指冲突虽然表明了不同观点、利益之间的对立，但这种对立并不意味着对抗，它决不仅仅是起分裂作用的消极因素，还具有防止社会固化、整合社会力量的作用，能够为社会的良性发展提供持久的活力，我们可以把这类冲突称为“建设性冲突”。建设性冲突能够增强特定社会关系或群体的他的遗体调适能力，能够在群体和其他人际关系中承担起一些决定性的功能。（参见表 1）^①

表 1 建设性冲突与破坏性冲突的差异

建设性冲突	破坏性冲突
以实现共同目的为目标	以赢得自己观点的胜利为目标
乐于了解对方的观点和意见	乐于发表自己的观点和意见
重视对方的利益	只看到自己的利益
重视交流和协商	拒绝对话和交流

福列特指出，个人存在于社会之中，既不存在独立于社会的个人，也不存在独立于个人的社会，因而在社会当中，不同的利益以及不同的利益之间的冲突是在所难免的。在人际交往中，由于利益相左，冲突双方有两种可能的策略选择：关心自己与关心他人。电梯加装涉及消防、采光、通风、噪声、费用、维护等方面的问题，在电梯加装过程中，不同楼层的业主，由于价值观、利益、目标需求乃至个人习惯等方面的差异，对于加装电梯有着不同的态度选择。

在 D 小区五栋 2 单元最初的尝试中，不同楼层的业主有着不同的利益诉求。高层业主尤其是高龄业主，存在改善居住品质、缓解下楼难的刚性需求；中层业主则是装不装皆可，采取的是观望或“搭便车”的态度；低层业主则是一种邻避心态，认为加装电梯会使屋内采光受到影响、私人空间易受到窥探、运行产生噪音等。此外，电梯加装会使得房屋在保值增值方面发生显著改变，在没有安装电梯之前，楼层越高价格越低，楼层越低价格越高；加装电梯后，就会发生倒置的情况：楼层越高价格越高，楼层越低价格越低。因而，低层业主主张：高层业主如果下楼难，应该通过市场化的方式改善居住环境，不应该由低层业主来替他们“背锅”。不同的利益诉求最终导致了一种破坏性冲突，社区党支部张书记感叹：“万事俱备，却因达不成一致意见不得不作罢，邻里关系也变得很紧张，有些还是多年的老同事，一夜之间形同陌路。”（访谈资料：Z190720b）

那么，地处同一个小区、一样有着不同利益诉求的三栋 3 单元为何能够加装成功呢？

（二）冲突的化解要采取整合的方式而非控制或妥协的方式

既然冲突与差异是客观存在且无法避免的，那么，我想我们应该对此加以利

^① 科塞：《社会冲突的功能》，华夏出版社，1989 年版，前言。

用，让它为我们工作，而不是对它进行批判。^①如何让冲突为我们服务呢？如前所述，福列特提出，冲突解决有三种方式：控制、妥协和整合，唯有整合，才能实现建设性冲突。

应该说，这三种方式在D小区加装电梯的过程中都有不同程度的体现。五栋2单元之所以失败，就因为他们先后采取了控制和妥协的方式。当一楼业主表示反对时，高层业主先是突出邻里情谊，强调一楼业主要以大局为重，要有同情心，不能“见老不尊”；随后他们依据《物权法》的“双三分之二”的规定，提出要依法施工；最后则对簿公堂，准备强制性施工。黄女士事后回忆说：“加装电梯对楼上的老人家确实是件好事，但楼上的总是拿法律来压我们，难道三分之二的规定就可以牺牲剩下三分之一的利益么？合法是没错，也要合情合理啊！准确地说，我们不反对加装电梯，我们反对的是这种无视我们甚至欺压我们的做法。”

（访谈资料：H190819a）当黄女士母亲不惜运用“弱者的武器”抗争时，楼上的业主就走向了另一个极端：妥协，不再坚持强行安装电梯，事情也就不了了之。如福列特所说，“如果我们只是妥协，在妥协中放弃自己部分的欲望，那么冲突将会反复以其他方式出现，因为我们并不满足于停滞不前，总有一天我们会设法实现所有的欲望”。^②

三栋3单元的做法，则是一种典型的整合方式。第一步，我们只有知道差异在哪儿，我们才能进行有效的整合。按福列特的说法，整合的第一条规则就是摊牌，即直面真正的问题，揭开冲突，把整件事情公开化。^③第二步，发现有意义的而不是戏剧性的特性，将双方的需求拿来，按照其组成要素进行分解，每一个分歧都要被视为一个问题。^④第三步，在对需求、差异和冲突的预期基础上，找到完整的、真正的需求，为反应做好准备的同时进行更加深入的挖掘。牵头人张书记和刘老师致力于给业主们营造一个能“敞开说话”的氛围，把各自的利益诉求、隐忧等都能充分地表达出来，力图找到“最大公约数”。在协调业主意见时，张书记和刘老师一再坚持，虽然政策要求双三分之二同意就可以，但为了避免邻里矛盾，还是要努力争取全体业主特别是低层业主的同意，这就要求我们必须充分理清业主之间的权利义务关系、必须充分衡量好不同楼层业主因加装电梯而引起的利益得失。用福列特的话来说，就是通过让各方的要求进入同一视角，让它们能够同时接受观察和比较，^⑤这是达成整合的关键一环。

随着宣贯会、座谈会、入户调研、专家答疑等活动的深入开展，各楼层业主之间的需求差异被充分呈现出来。针对这些差异，业主们努力寻求共识，凝练方案，无论是各类经费的分摊、电梯材质的选取、低层业主的补偿、电梯后续的维护等，都得到了充分的讨论。“妥协没有进行创造，涉及的是已经存在的。整合

^① 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第70页。

^② 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第67页。

^③ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第70页。

^④ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第71-72页。

^⑤ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第70页。

创造了一些新东西”，^①创造的结果就是业主们取得了共识，圆满地解决了问题。要言之，通过创造性的整合，业主们以一种开放、灵活、包容的心态，使得各种社会紧张得以充分释放，各种利益诉求得以有效回应，公共冲突也得以顺利化解。

（三）积极的制度环境对推进电梯加装工作起到了推动作用

我国的城市社区治理来源于两种力量的推动，除社区自身力量外，政府在城市社区建设中起到了不可忽视的推动作用。^②在社区建设中，政府通过发挥自身的组织与资源优势，以构建良好的制度环境促进社区的有效治理，是社区治理的外部推动力量。

近年来，国家层面和地方政府推出了一系列指导、鼓励和支持老旧小区加装电梯的法规和政策。作为象征国家意志的刚性手段，这些法规构成了老旧小区加装电梯的制度环境，它们会形塑小团体内部的规范，使之趋同于社会普遍的要求，以取得合法性。^③比如先后出台《关于全市既有住宅增设电梯的意见》等规定。这些规定提出：既有住宅增设电梯遵循业主自愿、利益协调、安全可靠的原则，应当经本单元内建筑专有部分面积占建筑物总面积 2/3 以上的业主且占总人数 2/3 以上业主一致同意。这就取消了广州市以前加装电梯需全体业主一致同意的一票否决的规定。作为电梯加装的最高依据，制度环境是小区业主们主张权利的一面旗帜，一旦行动受阻，他们会将其作为行动的重要资源和讨价还价的重要砝码。在前述案例中，五栋 2 单元的高层住户之所以能够胜诉，援引的就是《物权法》和《意见》的相关条款。

随着中央政府日益重视民生工作，广州市关于电梯加装的制度环境有了很大的改善，使 D 小区加装电梯的事态发展有了转机。2015 年 10 月，住建部和财政部印发《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》，支持在未配备电梯的老旧住宅加装电梯以及助老设施。2018 年初的广州市两会上，老旧小区加装电梯问题被纳入市政府 2018 年度“十件实事”之列。同年 4 月，该市颁布《既有住宅增设电梯提取住房公积金实施细则》，规定加装电梯的房屋所有权人及其配偶，可提取其名下的住房公积金等；5 月出台政策，给予每台新增电梯以 10 万元财政补贴；6 月，该市颁布了《关于既有住宅增设电梯工作的意见》，该《意见》明确了老旧小区加装电梯申请条件，申报流程及扶持资金等事项。从此，广州市老旧小区电梯加装工作有了“路线图”，各社区也纷纷响应。广州市以各种积极的政策加大对老旧小区加装电梯的扶持力度，为 D 小区加装电梯工作营造了良好的制度环境。

（四）社区能人在冲突的化解中充当着整合者的角色

冲突并不可怕，关键要有第三方从中协调，促成其向建设性方向发展。在电

^① 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014 年版，第 67 页。

^② 魏娜：《我国城市社区治理模式：发展演变与制度创新》，《中国人民大学学报》，2003 年第 1 期。

^③ 颜昌武，罗凯：《自主治理何以可能——以广州市珍苑小区业委会的生长为例》，唐亚林，陈水生。《复旦城市治理评论（第四辑）》上海人民出版社，2019 年版。

梯加装过程中的第三方，就是各种社区能人。^①在D小区电梯加装过程中，社区能人的首要角色就是充当议程发起人。议题的形成取决于发起人与触发装置之间的动态相互作用，^②社区能人要能够在电梯加装过程中承担起带头人或主持人的角色，能够有效地影响到社区其他住户的态度和行为。作为议题的发起方，他们可以有效地将个人困惑转变为公共议题。例如D小区电梯加装工作能够在挫败后再次启动，就利益于三栋3单元的刘老师能够将自身的需求和政府的公共政策有效地结合起来。同时，由社区能人所引发的“滚雪球”式的扩张，社区能人带动小区能人，所组合成的“关键群体”在议程的建构中起到推动作用。

社区能人的最重要的角色就是充当整合者。要有效解决好冲突，就要求有良好的整合；而要有良好的整合，就需要有力的整合者。从D小区的成功经验来看，社区能人的整合作用主要表现在如下三个方面：首先，要能够有效地整合外部力量为小区所用。加装电梯是个复杂的系统工程，涉及规划控制、消防安全、管网布局、园林绿化、水电煤气配置扩容等一系列复杂的技术性问题，处处需要“闯关”，单靠业主自发申请或组织是难以通关的，这就要求社区能人有着良好的人脉和业务知识，能够协调外部力量为我所用。

其次，要能够有效地整合社区内部的力量。能人业主本来就是具有多元异质性的个体集合。这种异质性不仅表现为行动精英在价值观念、资源存量、性格特征、行事风格等方面的差异，还形塑了他们各自不同的行动策略集，影响了他们在共同行动中所扮演的具体角色。这就要求有一个能够驾驭各种力量的超级能人，他能动员与自己利益一致、立场相同的人参与活动。

最后，要能够有效地整合门栋单元各业主的力量。这种能人主导型的自治模式，与韦伯提出的“卡里斯玛”型权威组织模式存在某种相似之处，^③其权威性主要来源于小区业主的信任与依赖。如福列特所言，整合的一个重要障碍，就是领导者不恰当的定位，即代表一个群体对另一群体提出建议。^④因而，成功的社区能人必须能够不偏不倚，“拼凑出全部需求”。^⑤在社区能人的组织下，三栋3单元不仅组建了居民议事小组，定期召开恳谈会商讨具体细节，还通过微信群等社交平台及时沟通，有效答疑解惑，确保信息充分、公开、及时传达到所有业主。

五、本章小结

基于对D小区的案例研究，本章试图阐明：代表不同利益的高低层住户的冲突在所难免，冲突并不可怕，重要的是我们需要建设性的冲突而不是破坏性冲突。

^① 罗家德、孙瑜、楚燕：《云村重建纪事——一次社区自组织实验的田野记录》，社会科学文献出版社，2014年版，第86-101页。

^② 杰伊·沙夫里茨，卡伦·莱恩，克里斯托弗·博里克：《公共政策经典》，北京大学出版社，2008年版，第125-126页。

^③ 马克斯·韦伯：《经济与社会（上）》，商务印书馆，1997年版，第269-283页。

^④ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第76页。

^⑤ 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第73页。

①要使冲突从破坏性走向建设性，就要努力整合各方利益，促进多方对话，同时充分发挥好制度环境和社区能人的作用。

当然，本章的研究同时引发了以下几点思考：首先，加装电梯到底属于何种性质的产品？有学者主张，电梯在性质上属于公共物品，老旧小区加装电梯问题在本质上是公共物品的供给问题。有学者对此持反对态度，认为这个问题本质上属于市场调节的问题。^②也有学者认为，电梯是一种十分接近于私人物品性质的、公共性很低的社区公共物品，或者可以称为“楼道公共物品”或“社区公共产品”。^③还有学者主张，我们在确定加装电梯的性质时，要充分考虑到我们的国情，我们的市情，我们的民情，我们实质上是在还历史旧账，弥补几十年前建设规划上的欠缺，因而，加装电梯属于一种公共产品。^④

其次，政府在电梯加装过程中应该承担何种角色？近年来，随着政府对老旧小区电梯加装工作的重视，一些学者主张老旧小区加装电梯是一件顺应居民需要的好事，也是一件需要政府迫切推进之事。也有学者认为，虽然加装电梯属于群众自治工作，但是加装电梯涉及申报、审批和施工等诸多环节，仍然需要政府发挥作用，承担角色。也有学者主张电梯属于“谁使用谁受益”的物品，因此，政府只能起引导、推动和服务作用。如果政府以政绩为导向、强行快速推进，主动承担很大部分电梯加装费用的方式来推进，甚至把该事务纳入年度十大民生工程之列，实质上是超越了政府权限和职能，违背了加装电梯这一社区公共物品近似于私人物品因此主要应该由市场来提供、主要应该由居民来决定的基本原则。^⑤

最后，如何有效地激活小区居民参与社区公共事务？社区作为一个基本治理单元，政府应该尽可能扩宽社区居民的参与渠道，为社区居民建立明确的利益表达机制，同时对居民诉求要及时地提供反馈，加强不同利益主体之间的沟通与交流，以居民自主治理、积极参与促进公共冲突的妥善解决。共建共治共享是当下社会治理的新趋势，政府应与社会团体、社会组织密切交流与合作，以协同治理促进公共冲突的处理与化解。小区居民通过加装电梯工作，线下召开恳谈会，线上建立微信群，围绕加装电梯工作的各种细节甚至小区的环境卫生等公共话题，进行沟通、互动、交往、妥协、合作，无形中参与了整个社区的管理，促成了社区居民自治能力的提升。^⑥反过来，老旧小区难以加装，是不是体现了公民意识的薄弱和公民自治能力的严重缺损？^⑦

① 玛丽·帕克·福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第67页。

② 沈凌：《老旧小区加装电梯的“德政”应缓行》，《证券时报》，2017-8-28。

③ 周亚越，唐朝：《寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例》，《中国行政管理》，2019年第9期。

④ 章平，刘宇飞：《如何通过集体协商达成社区公共品的合作治理——以蛇口翠竹园小区加装电梯为例》，《城市观察》，2016年第6期。

⑤ 周亚越，唐朝：《寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例》，《中国行政管理》，2019年第9期。

⑥ 周亚越，唐朝：《寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例》，《中国行政管理》，2019年第9期。

⑦ 胡伟强：《政府在老龄化社会中如何作为——以老旧小区住宅楼加装电梯困局为例》，《中国法律评论》，2018年第1期。

第六章 邻避冲突及其治理：以广州市垃圾焚烧厂事件为例

随着城市化的快速发展以及公众权利意识的提升，邻避冲突越来越多地在我国发生。纵观近年来发生的邻避冲突事件，我们可以看到相关政府部门在处理邻避冲突时不得不面对的“左右为难”的困境：要么是采用闭门决策的“决策—宣布—辩护”模式，在遮蔽公众知情权的前提下强行推进邻避工程的上马；要么是公众通过各种抗争的方式，促使邻避设施搁置、迁址或停建。本章以广州市垃圾处理为例，通过广州两个典型的垃圾焚烧厂事件，展现地方政府在邻避冲突治理中的这一两难困境及其求解路径。

一、理论基础

现有关于邻避冲突治理的研究成果呈现碎片化的状态，尚未形成系统、深入的理论体系。但与之相关的理论，比如关于负外部性公共物品的供给问题、风险的社会建构问题、地方政府的参与式治理实践等等，一直是公共经济学、社会学、公共管理学等学科的研究重点，并积累了丰富的理论成果。这些理论对于我们探索邻避冲突治理的困境无疑具有重要的借鉴和参考价值，因而本章希望通过对这些理论的探讨，建立一种跨学科的整合性分析框架。

（一）公共物品的外部性理论

亚里士多德断言：“凡是属于大多数人的公共事务常常是最少受人照顾的事务，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事务；对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务。”^①公地悲剧（Tragedy of the commons）原是制度经济学的一个经典范例，1968年由著名经济学家加勒特·哈丁（Garrett Hardin）提出。^②这一范例开辟了经济学的一个新研究领域，也成为了一种分析问题的理论工具，开启了学者对公共物品属性的关注。

1. 公共物品提供中的“公地悲剧”

所谓“公地悲剧”，即设想有一个向一切人开放的草地，每个人都有权在这里免费牧羊，草地属于公有，任何人都无权出售它。由于是免费的，人们往往会过量使用这块草地，使其地质迅速恶化。人们都明白，良好的养护计划可以提高草地的生产力，可谁都不愿意实施这一计划。如果有一个人决定去承担灌溉所需的全部成本，则其他所有的人都可不付成本而受益。哈丁用公共牧地作为一个比喻，来说明其理论模式的逻辑结构。因为每个牧人从自己的牲畜中获得直接收益却只需承担由过度放牧导致公共牧地退化所造成的损失的其中一份，所以，每个牧人都有增加更多牲畜的动力。“悲剧就在这里。每个人都被锁进一个强迫他无

^① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆，1965年版，第48页。

^② 载杰伊·沙夫里茨，卡伦·莱恩，克里斯托弗·博里克编：《公共政策经典》，北京大学出版社，2008年版，第387-400页。

限制地增加自己畜群数量的系统——在一个有限的世界里。在这个相信公地自由使用的社会里，每个人都追求自己的最大利益，但所有人争先恐后的结果最终是崩溃”。^①

在现实生活中，公地悲剧随处可见。正因为公地是公共资源，任何人都可以使用，收益是自己的，但问题却是大家的，这必然会导致因无人保护而产生过度使用的悲剧。公地悲剧之所以出现，是由于有众多的搭便车者。一个社会的成员越多，人们搭便车的欲望就越强烈，搭便车的问题就越严重。

免费搭车对任何人来说都是一种理性选择。但个人的搭便车行为无疑会造成对集体利益的侵害。制止搭便车行为是保证集体利益达成的一个前提条件。人们之所以可以搭便车，是因为在一个组织中，个人在享有收益的同时，却不需要为此付出成本。要从根本上避免悲剧的发生，就必须建立一种新的牧人的行为方式。这是由于公共物品具有非排他性，搭便车者的出现不可避免，但如果所有的社会成员都成为免费搭车者，最后的结果是没有任何一个能享受到公共物品的好处。中国有“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”的故事，就是用中国化的故事阐述出来的“公地悲剧”理论。

在一定的自然条件下，面临公共事物两难处境的人们，可以依靠自己的智慧，确定恰当的体制安排，以改变自身所处的情景，从而避免悲剧的发生。公地悲剧产生的根源在于外部性和产权不清晰，因此，要走出公地悲剧，就要使外部效应内在化，通过政府手段调节个人行为，以减少“公地悲剧”发生的频度与程度。

2. 邻避设施：不受欢迎的公共物品

哈丁用在公共草地上放牧这样一个形象的例子，证明了一个具有普适性的观点：如果一种资源没有排他性的产权，便会出现被过度使用的问题，需求激增，供给不足，从而导致这种资源锐减，需求远远大于供给。这一理论突破了经济学原有的个人孤立决策的缺陷，侧重于对决策主体的相互作用和影响的分析，突出了经济学分析中理性人的地位，探讨了个体理性（不合作）产生集体理性（合作）的机理，揭开了个体理性和集体理性矛盾之谜，即个体通过在行为相互作用中不断学习的过程而产生合作的可能性。在社会经济系统中，诸如公海捕鱼、森林砍伐、煤矿油田的开采都存在类似的“公地悲剧”问题。

公地悲剧是从正外部性的角度来解释公共产品提供的一种困境，邻避设施则体现了负外部性公共物品的供给困境。因为，邻避设施作为一种典型的公共产品，具备非竞争性和非排他性的属性。然而，其带来的负外部性也导致无人愿意提供。邻避设施所带来的公共收益由广大公众共享，谁都主张兴建邻避设施；然而，由其可能引发的环境污染、经济损失等负外部性则由周边居民承担，因而谁都拒绝建在自家后院。Inhaber 作了一个形象的比喻来形容邻避设施设置的尴尬状况：“我们都生活在要求某些限制的公共社会中，然而当这些需要执行的限制来敲我

^① 载杰伊·沙夫里茨，卡伦·莱恩，克里斯托弗·博里克编：《公共政策经典》，北京大学出版社，2008年版，第387-400页。

们家门的时候，我们会装作不在家里。”^①值得注意的是，邻避设施带来的潜在伤害显得更“真实而具体”，然而其带来的收益往往“朦胧而分散”，所以在成本与收益的衡量中，往往成本承担者会更放大其风险并强化其相对剥夺感，产生强烈的反对动机。

制度经济学中科斯定律（Coase Theorem）指出负外部性的产生需要污染者和受害者，外部性的出现表明了邻避设施所产生的风险与收益没有得到合理的分配^②。邻避设施将生产成本外部化，外部化的成本往往转嫁给了周边的居民^③。这种利益分配的不均衡结构，就如詹姆斯·Q·威尔逊所指出的“收益分散、成本集中”的“倡议人”政治环境，这种环境下政策成本由某一小部分群体承担，而政策收益却在许多人中分享^④。高额的人均支出使得受影响的群体具备反对政策的原动力，低额人均获利则使受益者失去实施相关政策的原动力。一些具有分散性公共利益的政策如防止环境污染、管制药品、维护高速公路安全等，政府会将成本置于某一利益群体之上，从而激起潜在的反抗。

不少学者对公共物品的负外部性治理提出了各自的见解。Luloff 等学者认为邻避现象中的不对称的利益分配结构是诱因包裹 (incentive packages)，诱因包裹包含邻避设施所产生的所有成本、效益与风险。诱因包裹的概念暗示邻避设施产生的所有效益与风险是不可分割的，一般的解决之道是在包裹中加入正面的效益、赔偿等。然而，诱因包裹的概念无法却忽略其他的居民接受的包裹与设施周边居民所接受的包裹是不同的^⑤。此外，传统的对外部性治理的文献强调外部成本内部化，通过制定法律来迫使行为者自行负担外部成本，例如庇古 (Pigou) 的污染罚款主张以及科斯 (Coase) 的受害者付费以免除污染的主张，都是从经济学的角度探讨减少负外部性的诱因机制。这种将外部性量化从而作出的规制措施只能针对可见和实际已发生的污染。^⑥然而，风险社会中邻避设施的成本和外部性更多是潜在的和主观的，这种未发生的损害难以从经济学的诱因机制中得以解决。因而，我们需要从风险社会的视角深入审视邻避现象，探寻其中风险的定义与分配机制，从而了解邻避冲突的本质原因。

（二）风险的社会建构理论

德国社会学家贝克 (Ulrich Beck) 从切尔诺贝利核电厂爆炸事件引起的社会影响出发，对发展与现代化的问题进行了反思，首次提出了“风险社会” (risk society) 的概念。风险社会理论描述和分析了我们所处的社会结构特征，为我们

^① Inhaber H. Slaying the nimby dragon. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Publishers, 1998: 117

^② 谭鸿仁，王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

^③ O'Hare M., Bacow L., Sanderson D. Facility siting and public opposition, 1983

^④ 詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治——政府机构的行为及其动因》，中国社会科学出版社，1989年版，第95页。

^⑤ Luloff, A. E., Stan L. Albrecht and Lisa Bourke. Nimby and the hazardous and toxic waste siting dilemma: the need for concept clarification. *Society and Natural Resources*, 11(1): 81-90

^⑥ 谭鸿仁、王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

理解现代社会的发展和现代化进程提供了独特的视角。^①

1. 风险的定义与分配

风险社会中的风险具有如下特征：第一，当代风险主要是人为风险。贝克认为，工业社会在生产工业产品的同时也在生产副作用（side effect），例如各种工业污染以及社会不平等问题。然而随着现代化的发展，这些副作用并没有消减，而是经过一定的时间累积之后，对人类社会及发展产生影响，形成风险社会^②。当代社会的风险更多是由常见的各种受到人们认同的活动方式引起的。工业社会的人们在试图控制风险的同时也在不断建构、分配着风险。正如贝克所说的那样，“风险社会中风险的来源不再是无知而是知识；不再是因为对自然缺乏控制而是控制太完善了；不是那些脱离了人的把握的东西，而是工业时代建立起来的规范和体系”。^③

第二，从风险文化的角度看，当代社会的风险更多是“被感知的”。正如拉什所指出的，现代社会的风险并没有增加，增加的是“感知到的风险”^④。不同于人们所熟悉的自然风险，近年来不断出现的与未知的新技术发展相关的技术风险，例如原子能和可再生能源，被普通公众过高估计了。与专家利用概率计算来评估风险的方式不同，普通大众倾向于通过自身经历与社会背景来评估风险。公众想要追求绝对的安全（零风险），然而专家却无法消除所有的不确定性^⑤，因而公众无法对科学评估的答案满意。因此，专家与公众对风险解释的不一致成为引发公众反对的导火线。而且，当专家涉及不明的利益关系时，公众对专家的信任会急剧下降。

第三，风险的分配具有不平等的特征，但有包含着平等的因素。在风险社会中，风险分配的不平等主要是由于风险的生产、分配与人们的经济实力、知识结构之间的内在关联性所导致的。一方面，那些具有较强的经济实力和较好的知识结构的人，更有可能成为风险的界定者和制造者；但另一方面，他们同时也具有更好的风险规避能力。^⑥但尽管如此，现代社会的风险具有“飞去来器效应”，即“或早或晚，现代化的风险同样会冲击那些生产它们和得益于它们的人”^⑦因而，从这个意义来看，任何人在风险社会中都不具有超脱于风险之外的能力。正如谭鸿仁等人所指出的，即使在民族国家的制度下，主权的限制使得本国居民无法对邻国的污染政策有法律上的主张权力，但是风险的分配层面上，没有一个区域可

^① 成伯清：《“风险社会”视角下的社会问题》，《南京大学学报：人文社科版》，2007年第2期。

^② 谭鸿仁、王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

^③ 贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年版，第225页。

^④ 斯科特、拉什、王武龙：《风险社会与风险文化》，《马克思主义与现实》，2005年第4期。

^⑤ Kunreuther H, Patrick R. Managing the risks of hazardous waste. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 1991, 33(3): 12-36.

^⑥ 王升平：《风险社会中的公共危机管理：困境与对策》// 颜佳华主编：《湖湘公共管理研究(第三卷)》，湘潭大学出版社，2011年版，第27页。

^⑦ 乌尔里希·贝克：《风险社会》。译林出版社，2004年版，第50页。

以免除接受灾害的可能，酸雨和全球温室效应就是最好的例子^①。又如，在城郊受环境污染的土地上种植的蔬菜最终却运往城中心销售。城中心的居民尽管没有受到直接的污染影响，却无法逃脱其最终带来的危害。

第四，风险管理的“政治化”趋势和“有组织的不负责任”的出现。对风险的识别和管理是科学和知识的运用问题，但是在风险社会中却被政治化。贝克认为，“对风险的定义和计算是由对抗性利益群体和受影响的党派来进行的，而且它逐渐被委托给可以绕过民主程序或对之预先占有的专家，并产生了技术政治结构。”^②与此同时，贝克对风险社会的分析，更多带有了制度主义烙印。他指出“社会正在制度性地产生和制造风险，因为制度本身就是风险的重要来源。”他认为制度最重要的东西是责任。然而，在反思的现代性中，随着对危险应付的责任陷入空间、时间和社会的不可预测性，现代治理形态在风险社会中面临的“有组织的不负责任”的困境。这种困境体现在人们几乎无法预防与应对风险社会的来临，同时也难以承担起事前预防和事后解决的责任。与此同时，人类现有的环境也无法准确界定环境破坏的责任主体。各种治理主体反而利用法律和科学作为辩护之利器而进行“有组织地不承担真责任”的活动。^③

2. 邻避冲突中风险的定义与建构

风险社会理论中的副作用与有组织的不负责任是邻避现象中最为常见但传统负外部性理论所无法触及的方面。邻避设施伴随着风险，而邻避现象则反映着社会处理风险的态度。贝克指出，在以科层制与专家政治为特色的现代社会中，风险是一个有组织不负责任的结果。

贝克以“定义关系”(relation of definition)指称风险的社会建构，它指的是“特定文化语境下的风险认同和评估的法则、制度和能力”。他提出了四组用于鉴别的问题：谁决定风险的危害？风险的知识 and 证据如何呈现？什么证据才足够充分？谁为风险负责？在此，风险的定义关系在本质上是“权力游戏”^④。在这场权力游戏中，风险建构成为了“社会竞技场”，存在着各利益相关主体的相互竞争关系。然而，在风险的分配中，知识、资源与权力都占有优势的政府一方往往在风险的分配和控制上占据主导权。汉尼根指出，“风险建构的竞技场中最重要的活动是由专业化的专家共同体所倡导的，在他们设定的议程中，公众的直接参与往往是出现在最后阶段”。^⑤

面对近年来频繁发生的邻避现象，如果不关注其中的风险建构问题，那么目标或取向都良好的政策可能对解决“邻避症候群”都无所适从^⑥。因而结合邻避设施负外部性的本质属性，加上其在风险社会背景下的风险定义和分配过程，有

^① 谭鸿仁、王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

^② 贺东航：《风险社会背景下的县域和谐社会构建》，《甘肃理论学刊》，2008年第4期。

^③ 杨雪冬：《风险社会理论述评》，《国家行政学院学报》，2005年版第1期。

^④ 贝克：《世界风险社会》，南京大学出版社，2004年版，第140页。

^⑤ 约翰·汉尼根：《环境社会学（第二版）》，中国人民大学出版社，2006年版，第122页。

^⑥ Slovic P. Perceived risk, trust, and democracy. Risk Analysis, 1993, 13(6): 675-682.

助于我们理解邻避冲突的发生原因，从而探讨其治理之道。

（三）利益相关者理论

“利益分析的方法是社会科学中的一种基本的研究方法”，它在“公共管理多种研究视角和途径中是独特的，是多种研究方法的基础和核心”^①，为我们研究邻避冲突治理提供了一个富有启发意义的视角。

1. “利益相关者”理论的基本内涵

“利益相关者”一词最早来源于16世纪西方人对某项活动所下的赌注“stake”。而直到三个世纪后，“利益相关者”才发展成一种理论，即“利益相关者理论”(Stakeholder)。1963年斯坦福大学的学者首次明确地提出了该词，用以定义与企业有密切关系的人群，即是“没有其支持，组织就不可能生存的团体”。这个概念第一次让人们认识到企业不是一个孤立的实体，而是在其周围存在许多关系到企业生存与发展的利益群体。

美国著名经济学家弗里曼的经典著作《战略管理：利益相关者方法》不但掀起了学术界讨论利益相关者的热潮，而且拉开了利益相关者理论运用于实践的序幕。弗里曼试图揭示利益相关者和企业战略管理之间的交互影响关系，并将利益相关者定义为“任何能够影响组织目标的实现或受这种实现影响的团体或个人”。此后，他又将利益相关者进一步界定为“那些因公司活动受益或受损，其权利也因公司活动而受到尊重或侵犯的人”。这个定义的可取之处在于它揭示了利益相关者与企业组织之间的交互影响关系，更在于它为利益相关者参与企业战略管理活动创造了条件。^②

弗里曼的研究之所以具有很强的开创性，主要是因为他成功地把利益相关者理论的分析方法应用于企业的战略管理中，并对这种方法的运用技术与实现机制做了纲领性的且具操作性的阐述。此后，弗里曼及其后继者们不断补充和完善这一理论，使之在实践检验的基础上形成了一个相对完善与可行的理论架构，并广泛地运用到了企业战略管理的实践，取得了良好的效果，受到了广泛的关注。

2. “利益相关者”理论在邻避冲突治理分析中的应用

“利益相关者”理论的核心分析框架可以帮助分析者将所有影响特定活动的利益群体或个人纳入视野，理顺各种形式的组织与相关群体的关系。在此基础上，研究者可以通过理性的方式来科学地处理他们之间的关系、改变他们参与活动的规则，进而建构一个利益相关者“共赢”的合作方案，最终促成活动的顺利完成。所以“利益相关者”理论不是经济管理领域所独享的理论，而是不断地延伸到其他领域，对社会科学领域的启发尤其显著。

随着利益相关者理论的广泛运用，其社会运用已经超出了“隐喻”的层面，而是在经济组织以外得到越来越广泛和具体的运用，“其他事业单位、组织和团

^① 陈庆云，鄞益奋：《论公共管理研究中的利益分析》，《中国行政管理》，2005年第5期。

^② 弗里曼. 战略管理：《利益相关者方法》，上海译文出版社，2006年版。

体都相继运用这种方法来解决类似问题”。^①政府、社区、城市、社会团体都运用这个理论来分析和研究各自领域中的相关政治、经济和社会环境等。可以说，利益相关者理论的运用为操作者提供了一个较为广泛的平台，开拓了他们在制定措施时的视野。

特别是 20 世纪 80 年代以来，迅速发展的政策科学以及管理科学，将利益相关者理论作为一种研究方法运用在政策制定过程中。研究者不但通过系统地收集和分析大量的信息，揭示政策利益相关者的知识、利益、权力、立场、潜在联盟等可能影响政策过程的特征和能力，并用以制定相关的应对策略，而且将其研究范式从单纯的理论探讨拓展到实证研究。在政策科学领域，人们普遍认为，“利益相关者”的分析方法是一个逻辑性很强、规范性很严密的应用程序，它可以为驾驭政策改革中的政治复杂性提供非常实用的思路与分析手段。

正如马克思所说的“人们奋斗所争取的一切，都与他们的利益有关”^②。利益与风险有着密不可分的联系。汉尼根指出社会风险评估中的 6 个“一般角色”有助于我们对利益相关者进行划分，它们是风险承受者、风险承受者的代言人、风险制造者、风险研究者、风险仲裁者和风险事件的报告者^③。这些角色在风险场域中的信息传播、议题建构、网络舆情等现象中都可以看作是各种力量进行角色互动的过程^④。关注邻避冲突治理过程中各方利益相关者的立场与互动，有助于我们挖掘邻避冲突治理困境的深层原因。

（四）协同治理理论

“协同”并不是一个新概念，孟子讲“天时不如地利，地利不如人和”，这里的“人和”，说的就是“协同”的重要性；王充讲“天地合气，万物自生”，这里的“合气”，也蕴含着丰富的协同思想。协同作为一种理论，却是在 20 世纪 70 年代，首先由德国物理学家哈肯（Hermann Haken）创立的。^⑤自从哈肯提出协同学理论之后，人们开始将“协同”广泛应用到由具有共同本质特征的不同事物所形成的交叉学科中。

1. 作为理论视角的协同治理

人们越来越倾向于相信，在当今之世，权力是分散而非集中的；任务是去分化的（de-differentiated）而非可以分割和专门化的。正如层级制组织是农业时代的主要组织形式、官僚制是工业化时代的主要组织形式一样，信息时代要求的组织形式是那些具有可渗透的结构。这就表明，我们的时代需要一种新的管理理念。

这种新的理念是什么？目前可以见到的标识语有很多，如强调治理单位之间

^① 韦斯：《商业伦理利益相关分析与问题管理方法（第 3 版）》，中国人民大学出版社，2005 年版，第 46 页。

^② 马克思：《第六届莱茵省议会的辩论》（第一篇论文）（1842 年 2 月），载《马克思恩格斯全集（第一卷）》，人民出版社，1956 年版，第 82 页。

^③ 约翰·汉尼根：《环境社会学（第二版）》，中国人民大学出版社，2006 年版，第 125 页。

^④ 张乐：《风险的社会动力机制：基于中国经验的实证研究》，社会科学文献出版社，2012 年版，第 279 页。

^⑤ 哈肯·协同学：《大自然构成的奥秘》，上海译文出版社，2005 年版。

结构关系的“网络化治理”(network management)、强调公私伙伴关系的“跨部门协作”(Cross-sector collaboration)、强调整体化政府的“协同政府”(Joined-up Government)、强调跨越地理疆域及部门的“跨域治理”等。^①鉴于协同治理(Collaborative Governance)的使用频率越来越强,而且能够较好地涵盖网络化治理、跨部门协作、协同政府、跨域治理等术语的内涵,包括了治理单位之间的结构、公私关系、整体政府和地理的跨越,更重要的是,它凸显了这种新管理理念的本质——“协作”。

协同治理的一个理论支柱就是资源依赖理论。该理论产生于20世纪40年代,在70年代以后被广泛应用于对组织关系的研究。协同治理对资源依赖理论的吸纳主要体现在对各参与主体之间关系的分析上,它们之所以能够进入到协作的过程中,往往是因为各方彼此在不同程度上存在着相互依赖的关系,资源依赖理论帮助管理者和参与者认识到各成员之间关系的实质,正如Benson所言,组织之间的互动可以产生在服务的提供层面,也可以产生在资源的获取层面,但服务提供层面的互动最终取决于资源获取的层面。协同治理不仅仅只看到这种相互依赖关系,它更看到如何透过这种相互依赖关系实现一加一大于二,更侧重如何通过互补的依赖性来实现建立在独特资源基础上的新的合力。^②

2. 协同治理视角下的邻避冲突治理

作为当代世界治理的基本历史场景,风险社会为理解“治理”提供了全新的视域。风险社会的技术争论和基于风险分配的利益冲突,对传统的政府治理机制提出了根本性的挑战。通过公开对话与协商打破国家对公共决策的垄断,将风险决策置于民主控制之下,成为基层治理机制创新的基本方向。

基于风险社会的特征,西方学界不同派系的风险社会理论家提出了不同的治理策略。其中颇为代表性的有贝克提出的“再造政治”运动和阿赫特贝格针对贝克“生态民主政治”而提出的具有补充性的“协商民主”理论。

贝克认为,在风险社会要“再造政治”以应对风险。简单来说,“再造政治”可以分为五个部分:第一,要破除对专门知识的垄断;第二,要实现管辖权的开放;第三,要实现决策结构的开放;第四,要实现多种能动者之间的公开对话;最后,实现自我立法和自我约束。^③总体而言,贝克所强调的“再造政治”策略可以归结为如下两项要素:一是将传统的由专家和行政机构决定的风险决策,转向社会的多元合作治理,以防止决策的精英化所导致的风险分配的不平等;二是强调基于理性协商的“交叠共识”的达成,以化解风险分配中所可能存在的强制性。^④在风险社会中,应对风险需要建立法律制度和政治制度,而这些制度必须

^① 周志忍,蒋敏娟:《整体政府下的政策协同:理论与发达国家的当代实践》,《国家行政学院学报》,2010年第6期。

^② 刘亚平:《协作性公共管理:现状与前景》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2010年第4期。

^③ 杨雪冬:《风险社会理论述评》,《国家行政学院学报》,2005年第1期。

^④ 王升平:《风险社会中的公共危机管理:困境与对策》//颜佳华主编:《湖湘公共管理研究(第三卷)》,湘潭大学出版社,2011年版,第228页。

关注责任的均衡和分摊。贝克的“再造政治”理论强调了制度的建构与责任的落实，认为这些制度本身是政治冲突和政治协商的结果。

荷兰的社会学家阿赫特贝格则认为，风险社会的政治改革预示了社会传统民主体制已经失去现实意义。另一方面，如果风险社会将要成功地迎接其自身带来的道义上的和其他方面的挑战的话，就急需向生态民主政治的方向发展。^①他指出，“实践的结果只有一种类型的民主，那就是沿着协商民主的方向拓展和加强自由民主，只有它才能使风险社会从容应对生态灾难并实现可持续性发展的目标。”^②所谓协商民主，指的是这样一种治理形式：平等、自由的公民借助对话、讨论、审议和协商，提出各种相关理由，尊重并理解他人的偏好，在广泛考虑公共利益的基础上，利用理性指导协商，从而赋予立法和决策以政治合法性。所以，当风险社会成为人类的认知现实时，作为一种治理形式，协商民主有助于人类从容应对风险社会。^③邻避冲突是一个涉及多元利益主体利益博弈的过程，因而其治理离不开多元利益主体的共同参与。因而，协同治理可能是实现邻避冲突治理的必然诉求。

二、“一方受损”抑或“两败俱伤”：广州市垃圾处理的困境

纵观近年来发生的邻避冲突事件，我们可以看到相关政府部门在处理邻避冲突时不得不面对的“非此即彼”、“左右为难”的困境：要么是采用闭门决策的“决策—宣布—辩护”（Decide-Announce-Defence, DAD）模式，在遮蔽公众知情权的前提下强行推进邻避工程的上马；要么是公众通过各种抗争的方式，促使邻避设施搁置、迁址或停建。本章尝试以广州市垃圾处理为例，凸显政府在邻避治理中的两难困境。

（一）广州“垃圾围城”催生焚烧“大跃进”

2004年，中国超越美国成为了世界上最大的城市固态废弃物（生活垃圾）（Municipal Solid Waste, MSW）生产国。生活垃圾的处理成为了我国最紧迫的环境挑战。根据世界银行2005年对中国垃圾管理的研究报告指出，2004年我国生产了1.9亿吨的生活垃圾。随着我国快速的城市化发展以及激增的消费能力，预计到2030年将会增加至少4.8亿吨的生活垃圾。^④

一边是随着城市化发展越来越多的生活垃圾，一边是将近填满的垃圾场以及越来越紧缺的土地资源，不可否认地说，中国目前面临着严峻的“垃圾围城”困局。就此，我国主要采用垃圾填埋作为处理垃圾的主要方式。面临城市土地资源压力，垃圾焚烧因其“用地少”并“可发电”，而且“运营持久”，被认为是解决

^① 陈家刚：《风险社会与协商民主》，《马克思主义与现实》，2006年第3期。

^② 薛晓源，周战超主编：《全球化与风险社会》，社会科学文献出版社，2005年版，第317页。

^③ 陈家刚：《风险社会与协商民主》，《马克思主义与现实》，2006年第3期。

^④ World bank. 2005. "Waste management in China: issues and recommendations." Urban Development Working Papers, East Asia Infrastructure Department, The World Bank Working Paper No.9

垃圾围城的有效方法，中央政府计划通过垃圾焚烧来提高生活垃圾的处理效率。2007年，《全国城市生活垃圾无害化处理设施建设“十一五”规划》中就指出垃圾焚烧处理是“最有效实现生活垃圾减容、减量、资源化”的，并提倡有条件的城市“优先发展焚烧技术”。在国家政策推动之下，全国各城市则紧锣密鼓地推进垃圾焚烧。在2002年以前，垃圾焚烧处理占生活垃圾处理的比例少于1%，到2010年则增加到了20%^①。2012年，国务院办公厅公布的《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划的通知》中则要求，“到2015年，全国城镇生活垃圾焚烧处理设施能力达到无害化处理总能力的35%以上，其中东部地区达到48%以上”。垃圾焚烧开始逐渐取代卫生填埋，成为我国各城市生活垃圾处理的主导选择。

作为人口超千万的经济发达城市，广州市面临着垃圾围城的困扰。早在上世纪80年代广州市就开始部署生活垃圾的处理计划。在1990年以前广州市垃圾处理以末端填埋为主。面对日益增长的垃圾处理需要，现有的垃圾填埋场又不堪重负，焚烧以其占地少、减量幅度大、资源化利用程度高，成为了具有优势的替代选择。新世纪的第一个十年，广州市开始探索垃圾焚烧。2006年，广州市第一个垃圾焚烧项目李坑垃圾焚烧发电厂（一期）建成并运行，标志着广州市垃圾末端处理开始走以填埋为主，焚烧为辅的发展道路。为此，2007年广州市规划在中心城区建设日处理能力为2000吨的李坑垃圾焚烧项目二期和以及日处理能力为4000吨的番禺垃圾焚烧项目。当年规划预计2010年建成投产，并将广州七成垃圾以焚烧发电的方式处理。^②然而，这两个项目的建设过程中都遭遇当地居民的抗争，造成项目的搁置或拖延。番禺项目最终迁建，而李坑二期在村民的反对声浪中于2014年6月建成并点火运营。

项目搁置期间，垃圾围城的问题日发严峻。面对越演越烈的针对垃圾焚烧厂的邻避冲突，广州市政府开始反思垃圾焚烧存在问题，同时吸纳公众垃圾分类的倡导。2011年，广州市政府开始重视垃圾的前端处理，倡导垃圾分类，并启动了一系列“垃圾新政”，例如“垃圾实名制并计量收费”、“厨余垃圾专袋收集”、“个人垃圾不分类罚款”等重视垃圾减量措施、垃圾分类措施，提高垃圾回收率的措施。在倡导垃圾分类的基础上，垃圾的末端处理也分类进行，厨余垃圾以生化堆肥为主，不可回收垃圾以焚烧为主，填埋为辅，填埋的主要是焚烧剩余物^③。垃圾分类与垃圾焚烧的同步推进成为了新时期广州垃圾处理的主要路向。

垃圾分类在稳步推进中虽然初见成效，然而在短期内还是难以消减垃圾围城的困扰。所以，广州市在大力推广垃圾分类的同时，还是坚持建设垃圾焚烧项目的思路。2012年，广州城市管理委员会公布了有关生活垃圾焚烧发电厂项目和

^① Asian Development Bank. 2009. “ADB supports clean waste-to-energy project in the PRC,” 3 September <http://www.cusdn.org.cn/ennews/html/3105.htm>

^② 袁丁：《2010年广州七成垃圾用于焚烧发电》，《南方日报》，2007-12-4。

^③ 田华文，魏淑艳：《政策论坛：未来我国政策变迁的重要动力——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究》，《公共管理学报》，2015年第1期。

餐厨垃圾资源化处置利用设施建设计划实施方案，计划在 2014 年前在市郊的六个区域扩建六个垃圾焚烧厂，并统一改名“资源热力电厂”^①，项目概况如下表所示。

表 6- 1 2012 年广州垃圾焚烧项目规划概况

项目名称	总投资(亿元)	日处理能力(吨)	建设年限
广州第二资源热力电厂(原兴丰垃圾焚烧发电厂)	14.5	3000	2015
广州第三资源热力电厂(原广州东部固体资源再生中心焚烧发电项目(萝岗项目))	10/20	2000/4000	2015/2017
广州第四资源热力电厂(原番禺(南沙)垃圾焚烧发电厂)	12/24	2000/4000	2014/2016
广州第五资源热力电厂(原花都生活垃圾综合处理中心焚烧发电项目)	10	2000	2014
广州第六资源热力电厂(原增城垃圾焚烧发电厂)	10/17	2000/3000	2014/2018
广州第七资源热力电厂(原从化垃圾焚烧发电厂)	7/14	1000/2000	2015/2018

资料来源：根据广州市城市管理委员会发布的信息整理(注：斜杠“/”表示一、二两期，其中二期的日处理能力包含了一期的日处理能力)

根据 2012 年 6 月广州城管委的规划，垃圾焚烧项目分两期建设：2012 至 2015 年为一期，2015 年垃圾日处理规模将达到 1.5 万吨；而 2015 至 2018 年为二期，日处理规模将扩展至 2.1 万吨^②。然而，规划一期的目标未能达成，7 个项目大多遭遇阻滞和延迟。其中较为顺利的南沙项目已经动工，并预计 2015 年 6 月建成；从化项目也于 2014 年 7 月环评获批，具备开工条件。增城与萝岗的项目在选址和环评过程中都遭遇居民的反对，进程一度延迟。除此之外，2012 年政府主动暂缓建设白云兴丰项目。

花都项目则是整个规划中遭遇反对最强烈的，历经两次易址都未能顺利落实。据悉，花都垃圾焚烧厂自 2009 年公布拟选址狮岭镇汾水林场时，引起周围楼盘以及临近清远村民的强烈不满。广州市城管委每月的例行接访日经常遭到上访群众“包场”，选址工作一度停滞。2012 年 4 月，花都垃圾焚烧厂的建设重启。2013 年 6 月，花都焚烧厂第二轮选址确定首选地由狮岭镇汾水林场改为狮岭镇前进村，又引起狮岭镇民众的反对。2015 年 1 月，花都垃圾焚烧厂第三轮选址又改为赤坭镇十八岭，并开始第一次的环评，但也遭到居民对环评单位的资质与公正性的质疑。^③

目前广州正在运营的垃圾焚烧厂只有日处理量 1000 吨的李坑一期与于 2013 年 6 月点火运营的日处理量为 2000 吨的李坑二期，远远没达到原计划的 1.5 万

^① 全杰：《3 年建 6 座资源热力电厂》，《广州日报》，2012-04-09。

^② 黄少宏，郑佳欣：《广州拟分三期建设 6 个垃圾焚烧项目避免大跃进》，《南方日报》，2012-5-23。

^③ 刘军：《广州花都垃圾焚烧厂再启环评》，《南方都市报》，2015-01-22。

吨的日处理量规模。然而面对广州城区每日 9000 吨的垃圾生产量，剩下的 6000 吨只能运送到已超负荷运行的兴丰填埋场处理^①。除此之外，位于城郊的花都区狮岭垃圾场、番禺区火烧岗垃圾场等也已经陆续填满封场。长此下去，垃圾将无处可埋，垃圾分类又成效见慢，迫使广州市政府加速推动垃圾焚烧。然而，这却又可能引起相关居民的反感，从而加深邻避情绪。

面对风起云涌的反对浪潮，压制还是妥协？摆在地方政府面前，似乎只有这两种对立的选择。纵观邻避冲突的处理结果，地方政府应对邻避冲突时要么“全盘接受、放弃发展”，要么“全盘拒绝、激烈对抗”，然而无论哪种都会带来巨大的社会成本，邻避冲突治理的两难困境正日益浮现。

（二）“一方受损”：周边民众利益受损的李坑之苦

广州市第一座垃圾焚烧发电厂李坑垃圾焚烧厂（一期）坐落在广州北部白云区太和镇永兴村，于 2006 年正式运行，是广州市环境工程的示范项目，号称引进了国际先进设备的现代化垃圾焚烧发电厂。数据显示，2010 年广州市每天进行填埋和焚烧等终端处理的生活垃圾将近 14000 吨，其中李坑垃圾焚烧厂，平均日处理生活垃圾 1040 吨，该厂主要承担来自市区的垃圾，承担着全广州 1/12 的垃圾处理量^②。李坑一期建成后，广州垃圾围城的压力得到部分缓解。然而，这座号称主要污染物排放指标达到欧盟相关标准的样本工程给当地村民带来的是一系列的权利受损，却并没有得到适当的补偿。

家园与身体受损，包括最直接的环境污染、生态破坏和健康损害。当村民谈及家园环境的变化，一位世代居住在永兴村的村民这样描述：

20 多年前，李坑这边可是山也清、水也秀啊，水库的水我们都是直接喝的，鱼虾抓起来也是直接烤来吃。现在呀！水发黑发臭，走都不愿走过去啊！现在鱼塘养的鱼，养不活，养活了你敢吃？种的菜也不敢吃。天热的时候，我们都不敢开窗睡觉，那个气味实在太大，熏都被熏醒呢。（访谈记录：LK20140221a01）

同时，因为有焚烧厂在，即使永兴村的地租一直很低，但也很难吸引到投资。笔者在走访时，就听到一位村领导这样说：

当时村子里建了一批厂房，本来想搞出租的，价格便宜，来了一些人，租不了多久又都走了。有的都没待满一个月，太臭了！便宜有什么用？租不出去啊。（访谈记录：LK20140221b01）

最为触目惊心的是看不见的二噁英对村民身体的损害。据村民表示，自 2006 年建场以来，永兴村的癌症病人急剧增加，而且大多是与呼吸道有关的癌症。2009 年 11 月开始，一份“李坑癌症患者名单”开始在网上流传。^③2009 年 12 月，广州市疾病预防控制中心和白云区疾控中心曾对此作出专项调查，结果显示“近年永兴村村

^① 杨瑞雪：《广州萝岗垃圾焚烧邻避事件为何引人注目？》，中国固废网，(2014-3-27)[2014-10-30]http://news.solidwaste.com.cn/view/id_53626

^② 陈剑杰：《李坑，我们为你难过》，《中国新闻周刊》，2009-11-30(44)。

^③ 该名单显示，建厂前（1993 年-2005 年），永兴村患癌死亡 9 例；建厂后，截止到 2009 年永兴村已死亡的癌症患者竟达 42 例，且有 4 例尚未统计。而永兴村尚存活的癌症患者也有 20 人。？

民死亡及癌症发病情况暂无异常变化，网络流传张村癌症发病率暴升情况失实”。

^① 这个结果让村民们感到很失望。事实上，许多癌症患者家庭都承担着巨大的债务，使得他们的生活雪上加霜。一患癌村民对笔者诉苦说：

又没有养老，又没有医保，村委能报销 10%的医药费。化疗（一次）8000 元，放疗（一次）12600 元。这些钱都是找亲戚朋友东拼西凑的，现在呀，借也借不到了，就指望儿女赚点了。哎，（儿女）打点小工，也就赚个 3000 吧。（访谈记录：LK20140221a02）

村民也曾多次向垃圾焚烧营运商法国威立雅公司投诉。2009 年 8 月 31 日威立雅公司公开了道歉书，并承诺将进行技术改进^②。然而，焚烧场还是被多次发现垃圾焚烧不完全的情况。此外，李坑垃圾焚烧厂生产事故的接连发生^③，使得公众对焚烧厂运营情况产生了质疑。最重要的是，为全市居民承担了风险和成本的李坑村民并未得到应有的补偿。有村民抱怨说：

这个什么生态补偿制度搞了以后，只是 12 年搞了次体检，至今（2014 年）只收到 8 个月的钱，一个月才 310 块。报纸上说，补偿款每年过亿，不用在我们身上，钱都到哪去了？我们是实实在在的受害者啊。（访谈记录：LK20140221a03）

2009 年 10 月，李坑二期项目却在二期规划建设绿化公园的空地上悄然开工，激发了村民的反抗情绪。村民通过上访、请愿、媒体曝光等方式质疑既有规划违背了国家相关环保法律法规^④，抵制项目建设。但是，随着国家环保局将环保审批权下放到省，焚烧项目顺利动工。以下表格展现的是李坑垃圾焚烧项目（二期）的建设过程中政府与村民的互动过程。

表 6-2 李坑垃圾焚烧项目（二期）建设过程（2009-2013 年）

时间	阶段	政府行为	村民反应	政府行动	居民质疑
2009 年 1 月	环评	2009 年获省环保局批准，环保审批公示形同虚设	投诉无回音 质疑被忽视	冷处理 先斩后奏 闭门造车	先征地后环评欠妥；环评应征询周边居民意见
2009 年 10 月	动工	将原规划的绿地面积用于二期建设	早已买地 失去谈判条件 被迫忍受，无奈	强压制 先斩后奏 闭门造车	政策不公开透明；村民缺乏谈判筹码

^① 陈辉：《李坑癌症发病率没出现异常变化》，《羊城晚报》，2009-12-12。

^② 陈剑杰：《李坑，我们为你难过》，《中国新闻周刊》，2009-11-30(44)。

^③ 近年来李坑垃圾焚烧厂发生的安全事故接连发生，引起公众对垃圾焚烧技术的广泛之一，其中有：2010 年 1 月 7 日，李坑垃圾发电厂发生“蒸气管爆裂”事故，导致 5 名工人受伤；2012 年 10 月 13 日，李坑垃圾焚烧厂一号炉发生管道泄漏故障；2012 年 11 月 08 日，李坑生活垃圾焚烧发电厂炉膛内水冷壁管道发生故障。

^④ 2007 年广州市市容卫生管理局曾被环保总局发函退回李坑二期的环境影响报告书，其原因有靠近水源的环境敏感性问题、空气和水环境的污染问题，以及周边的居民反对问题。参见刘可.李坑垃圾厂二期悄然动工国家环保总局曾发函叫停[N].南方都市报，2009-11-4

2009 年 -2011 年	兴建	低调进行	运沙堵路 至少五次集体围观 施工，导致工程无法开工 要求兑现搬迁承诺未果	闭门造车 一拖再拖	政策不公开透明；村民缺乏监督权；缺乏公众参与
2011 年底	拟 试 运 营	低调运营 环评批复里的整改措施仍未完成，承诺环评验收不通过不投产	村民呼吁进厂监督；质疑环评未通过；村民驻厂制度一直未实行 搬迁方案未落实	冷处理 一拖再拖	拖延承诺 失去信任
2012 年 2 月	补偿	解决永兴村的搬迁问题，时间表未出 搬迁地点未定	呼吁尽快落实；	冷处理 一拖再拖	拖延承诺 推卸责任
2013 年 6 月 26 日	点 火 调 试	承诺五重监督(业主广环投、城管委、环保部门、村民监督组、公众监督团) 确保 8 月底完成搬迁	反对环保搬迁未落实就点火	冷处理 先斩后奏	“大局已定” 村民无法作出有力的反抗
2014 年 8 月-9 月	环 保 验 收	竣工环保验收监测报告；通过发放调查问卷和张贴公告等征求民意	生态补偿未彻底落实	冷处理 推卸责任	村民已无抗争筹码，转移加强监督，并促使政府兑现承诺

资料来源：根据《时代周报》、《南方日报》等报道自制

纵观事件过程不难看出垃圾焚烧项目的推进成为了地方政府首要的目的。政府强制力一路高歌猛进，使得李坑村民沦为了“被统治者”的角色，最终导致当地居民的利益受损。一位村民说：

二期开建前，镇上领导就放话，哪个反对就拉哪个。不敢乱反对啊，怕像 91 年那样（被拘留）。二期开工前一天，村里来了个宣传车，村民会议也开了。领导说，补偿可以谈，要是做了什么，后果自负。真到了二期开工，好家伙，到处是武警，几百号人，比我们村壮年劳力还多。你不怕我怕呀！（访谈记录：LK20140221a01）

从整个政民互动过程中，可以看出政府的力量一直压制着村民的质疑和反抗。在这场斗争中，村民除了土地产权，就没有其他与政府谈判的有力筹码。因此，当政府成功征地之后，村民的反对呼声都被忽略或消解。事实上，村民最担心的是下一代的健康问题，老村民哀叹：“村民病的病，死的死，搬的搬，村里的祠堂，以后哪个来拜？”（访谈记录：LK20140221a01）。村民仅仅靠自身力量

进行抗争，非理性的抗争方式，或是仅有的“上访独木桥”方式，缺少媒体报道的放大和渲染，难以与其他相关利益群体进行串联以扩大影响，因此无法对政府部门造成舆论和社会的压力，以致与政府部门的博弈中，一直处于下风，并成为“隐忍者”或“出走者”。

正如贝克所言，风险的“飞去来器效应”会超越社会各阶层，使得所有人都是受害者^①。受污染的水源、空气以及蔬菜，最后还是会影响全市市民。尽管在李坑村民反垃圾焚烧厂事件中，村民也曾一次次地上访抗争，但并未能最终影响设施兴建，以李坑村民的“忠诚”（沉默隐忍）或“退出”（搬离该地）^②而告终，项目得以完成建设并投入运营。在此，政府虽然顺利建成邻避设施，却丧失了村民的信任和自身的合法性；村民在一次次抗争中虽然得到有关部门的部分回应，却还是丧失了对自己家园保护的主动权。

而且，这种“一方受损”的困境有扩大化的趋势，像李坑这样在原有垃圾填埋场附近继续建垃圾焚烧发电厂以及综合处理工程的模式，表现出“磁铁式”的垃圾吸收模式。最初的李坑垃圾填埋场就像垃圾磁铁一般，“吸引”了垃圾焚烧厂、厨余垃圾厂等“同类”进驻。在焚烧“大跃进”的背景下这种模式正在越来越多地被各大城市采用。

（三）“两败俱伤”：公众抗争的番禺之困

2009年底，广州番禺居民自发组织抗议番禺垃圾焚烧项目，通过收集反对签名、集体上访以及行为艺术等方式以扩大影响力来反应诉求。面对政府强势表态推动项目时，2009年11月23日，上千名居民戴着口罩、穿着文化衫，手举反对垃圾焚烧的标语到广州市政府门前情愿。随后，项目宣布缓建、改成“五选一”选址并最终迁址更偏远的大岗镇。居民的诉求从反对垃圾焚烧到提倡垃圾分类，并得到政府的相应回应。下表展示了事件的过程，我们可以从中看出官方与市民的博弈是如何互动和升级的。

表 6-3 番禺大石居民反对垃圾焚烧厂过程（2002年-2009年）

阶段	官方行动	市民行动	媒体报道/网络回响
前期规划阶段 (2002年—2009年9月)	垃圾焚烧厂的调研、选址、征地	零星讨论	一则媒体通报透露了垃圾焚烧厂兴建的消息
抗争潜伏期 (2009年9月)	市环卫局局长公布番禺垃圾焚烧厂建设计划	业主通过论坛、QQ和电话联系的方式约定召开第一次讨论会。 业主代表前往李坑垃圾焚烧厂考察	一些相关报导被“转贴”到各业主在线论坛引起了业主们的广泛关注。
抗争初期	2009年10月30日，区	大石数百名业主发起签名反	某网站的网络调查结果显示：

^① 乌尔里希·贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年版，第50页。

^② 赫希曼：《呼吁与忠诚：对企业，组织和国家衰退的回应》，经济科学出版社，2001年版。

（2009年10月）	政府召开了解释垃圾焚烧疑问的新闻发布会	对活动，并在小区里宣传垃圾焚烧的危害。 2009年10月23日，番禺居民向市区各个政府部门提交了反对意见书，但没有得到实质性答复。	六成参与者反对建垃圾焚烧厂。 网友质疑环评专家身份：为做垃圾焚烧生意。
抗争爆发期 （2009年11月）	2009年11月4日，番禺区人大代表称焚烧厂是“民心工程”。 2009年11月14日，市规划局表示目前环评正在进行。	业主流动宣传，大批业主穿着环保T恤并派发车贴 多名维权积极分子被派出所传唤，本地媒体的报道明显减少。 2009年11月8日，网友“樱桃白”戴着防毒面具进入广州地铁，以这种行为艺术的方式唤起人们对垃圾焚烧的关注。	广东社情民意调查显示超过九成居民反对兴建焚烧厂 《番禺日报》报道焚烧项目是“为民办好事、办实事的民心工程” 一份李坑村村民的癌症死亡名单开始在网上流传。
	2009年11月22日，市政府召开新闻通报会，表示“要坚定不移推动垃圾焚烧”	不少番禺华南板块居民对此表示“很无语”。	CCTV 公开报道广州番禺垃圾焚烧厂这一全国性的公共政策事件。
	抗争高潮期 （2009年11月-12月）	2009年11月23日，番禺区长召开了座谈会，称“环评不通过不动工，绝大多数群众反映强烈不动工” 2009年11月25日，番禺区发出倡议书，表示听取民意重新评估	大石镇近300名居民到市城管委上访，后又到附近的市信访局继续上访。随后，近千名市民到广州市政府门前“散步”。
抗争成熟期 （2009年12月）	2009年12月10日，番禺区表示暂缓垃圾发电厂项目选址及建设工作，并启动为期半年的选址全民讨论。	居民担心，政府会不会以“全区投票”的方式决定选址问题。	疑涉焚烧利益的相关领导名字在网上被删，引起网友关注
	2009年12月20日，番禺区委书记证实会江项目目前已经停止。	番禺市民暂时松了一口气，并表示“路还很长”，积极推进垃圾分类。	大石居民反垃圾焚烧抗争中取得了阶段性的胜利。

资料来源：根据《新快报》、《南都周刊》等报道自制

番禺垃圾焚烧项目在选址和环评过程中忽略了公众的参与，这一做法激起了

民众的强烈反对。此前，公众对焚烧项目的信息仅限于媒体新闻的报道，并未引起广泛注意。2009年9月，一系列地方官员关于焚烧厂建设进度的通报透过媒体公开后，引起了轩然大波。面对突如其来的轰动消息，业主们一时都急起来了。2009年10月16日，一份标题为《坚决反对番禺大石垃圾焚烧发电厂，30万业主生命健康不是“儿戏”》的倡议书被提出，并迅速在番禺各小区中传播。2009年10月23日，数百名番禺居民排队上访反对建垃圾焚烧厂。期间，业主以自发的行为艺术展示与签名活动表达反对声音。事件得到了媒体的介入报道并造成了全国性的影响。

地方政府面对居民的呼声不得不采取回应，然而其强硬的辩护态度以及一拖再拖的做法迫使居民采取了集体散步的公开抵制。2009年11月23日，一场大规模的街头抗争在广州市人民政府门口爆发。最终，在公众的抵制抗争的强大压力下，政府搁置了番禺垃圾焚烧项目。与此同时，事件造成了示范效应。例如在2009年12月12日，广州市花都区居民也发起了反对在汾水林场建设垃圾焚烧厂的集体抗争行动。番禺居民的理性维权为他们争得与政府部门的对话空间，迫使政府回应并最终让步。然而，面对日益增长的垃圾产生量，原来承担番禺垃圾处理的火烧岗垃圾填埋场只能超负荷运行，项目的搁置也增加了政府再建设的成本，最终垃圾围城的问题还是未能得到完满解决。

此外，事件过程中的政府与公众对立的关系及其变化也是值得深思的。一开始，政府的高姿态引起公众的强烈反抗，随着公众的针锋相对政府最终败下阵来，造就了公众“胜利”，政府“失信”的结局。然而，这种对抗性冲突展现了地方政府在邻避冲突治理上的“两败俱伤”结局。

三、邻避冲突治理困境的成因分析

邻避冲突成为城市发展不可回避的问题，也成为对国家现代化治理能力的考验与对制定出的公共政策的优劣的检验。然而邻避冲突治理却面临着要么“一方受损”要么“两败俱伤”的困境，对其原因进行分析很有必要，利益相关者理论也是本章的重要分析工具，通过冲突根源、风险分配、冲突管理和决策模式四个方面分析困境的产生原因。

（一）利益相关者与风险角色

众所周知，任何利益主体的行为，首先要满足改善自身利益状况的需求。邻避冲突的治理也不例外，各利益主体谁也不会一开始就想着满足别人的需求。每个主体都有自己的利益，要达成一个共同的目标很不容易。因此，要突破邻避冲突治理困境实现协同治理，最重要的是各参与者能达成共识，确定主导力和驱动力。在此，我们有必要先邻避设施设置过程中的各利益主体。

如第二章所述，在政策科学领域，人们普遍认为，“利益相关者”的分析方法是一个逻辑性很强、规范性很严密的应用程序，它可以为驾驭政策改革中的政

治复杂性提供非常实用的思路与分析手段。概而言之，利益相关者理论是一种对公共政策中的利益进行分析而且颇有成效的分析方法。

当各方利益相关者越来越强调自身的权利时，利益的分歧就会凸显，例如公共利益与局部利益的分歧，环境利益与经济利益的分歧，这些都体现在不同的利益相关者的主张优先性的差异之上。围绕垃圾处理的问题上，利益相关者主要持有两种利益主张：解决垃圾废弃物处理的迫切需求和对健康安全生活空间的需求。围绕这两种主张的优先性，我们不难划分出案例中的利益相关者。

(1) 地方政府在垃圾处理的问题上，除了考虑垃圾对环境和健康的影响外，更多考虑的是垃圾激增导致“垃圾围城”的问题。在面对多重管理目标、短期任期导向以及 GDP 为先的“政治锦标赛”的激励下，地方政府往往选择从利益和政绩的最大化出发，垃圾围城的突围成为了解决优先项。加上中央“十一五”规划中对垃圾焚烧的政策推动，把垃圾焚烧作为“减容、减量、资源化”的高效处理手段来进行推广，而李坑一期的“示范作用”强化了垃圾焚烧的“可行性”，这些都促使地方政府在垃圾处理的问题上大力推动垃圾焚烧项目的建设。值得关注的是，在广州垃圾项目的规划与建设过程中，作为倡导者和任务发包者的广州市政府与任务承包者的各区政府有着不同的约束。作为直面当地公众的地方政府面临的执行压力比其上级政府要大得多。

(2) 与分散的垃圾处理效益相比，设施周边的公众更多感受到的是自身要承担的环境成本，因而更加强调自身的健康权与财产权的维护。加之，当地居民通过自身建构的对垃圾焚烧的风险认知，认为垃圾焚烧技术并不如政府宣称的那样安全、无害、高效，不相信政府能很好地监管垃圾焚烧厂的运营，继而产生了强烈的抗争诉求。与之相反，非当地的观众由于承担较小的成本而能获得相关的收益，存在着“搭便车”的倾向，对事件的推动作用不大。然而这利益分散的群体容易形成舆论的力量，是冲突双方寻求合法性肯定的资源之一。

(3) 专家在邻避冲突治理的过程中更多起着知识传授与辩论的作用。他们对垃圾处理的观点更多建立在技术安全的讨论之上。在垃圾焚烧议题上，分为“主建派”与“反建派”，并在主张的集成过程中分别倾向了政府与公众的阵营，由于专家对事件的影响力相对强，对邻避冲突的治理起着调节的作用，同时是两方冲突主体所争取和利用的资源之一。与之相似，媒体在邻避事件中存在着引导公众舆论的作用，也是双方争取的力量。

此外，利益相关者的利益分歧也很大程度与他们的风险角色有关。社会风险评估中存在着多种角色，这些角色的不同影响着各自对成本与收益的解读。它们是风险制造者、风险承受者、风险承受者的代言人，风险研究者、风险仲裁者和风险事件的报告者^①。不同的利益相关者可能同时担任不同的风险角色。不难看出，这些角色中有互为对立的关系也有伙伴的关系，也有在风险评估中起着中立作用的角色。

^① 汉尼根：《环境社会学（第二版）》，中国人民大学出版社，2006年版，第122页。

(1) 作为垃圾焚烧项目的提出者，地方政府成为了风险的制造者。面对风险承担者的责难，有为自己辩护的诱因，同时也有权威的资源（如技术专家）为自己辩护。更为常见的是，政府既作为风险的制造者，也试图成为风险的仲裁者。这使得地方政府在推进自己的风险主张时拥有强势的力量。有研究显示，中央及地方省级政府机构更愿意扮演风险仲裁者的角色，地方基层政府则有意无意地选择了风险制造者的身份^①。

(2) 作为潜在污染的最大受害者，当地公众风险承担者的角色十分突出。同时他们又有自己的代言人，例如环境 NGO，维权精英，法律顾问等，因而在获取外部舆论的支持和构建自身诉求的合法性有一定优势。

(3) 不仅是相关领域的专家，风险社会中人人都可以成为风险的研究者。只是在各自的主张争夺过程中看谁比较具有优势而已。风险事件的报告者也不单是媒体专有的角色。在互联网和自媒体发展十分蓬勃的现代社会，人人都可以做记者，传播他们接触到的风险事件。通过研究和报告风险事件，各主体强化了自身的风险角色的认知。

邻避冲突中各类角色互动的空间可以描述在风险环境中影响社会成员行动决策的象征性位置。在这个空间中，政府、群体、个人、媒体扮演各自的角色，他们对风险评估和风险规制等进行着议题式的辩论活动，其目的就是控制社会决策过程与结果，使自身的利益最大化。这个场所为处在风险之中的行动者提供风险沟通的机会，创造直接向风险决策制定者表达它们的要求甚至影响政策进程的可能性^②。

（二）冲突根源：利益结构的不平衡

邻避设施的负外部性是客观存在的，然而作为与邻避设施设置相关的利益结构分配政策却是主观制定的，也就是说由哪些群体来承担成本，这是公共政策中一个很重要的利益分配问题。如果作为利益分配者的政府没有对此作出很好的解释，甚至是在分配的过程中存在失当的行为，会引发受损群体的强烈抗议。正如江外江论坛上的网友所指出的：

如果番禺产生的垃圾应该在本地就近处理，甚至中心城区的一些垃圾也要放在这里处理，那么，全番禺哪里才是最佳选址，如果经过科学论证大石会江村就是最佳选址，居民就没有反对的理由了，但如果只是因为会江村选址不需征地，其他地方选址可能更好但要征地，那么就不是以人为本的决策了。^③

根据成本—收益的利益分配结构的不同，威尔逊对政策情境的划分为“成本分散—利益集中”的“被保护人”政治、“成本集中—利益分散”的“倡议人”政治、“成本集中—收益集中”的“利益集团”政治和“成本分散—利益分散”的“多数人”政治^④。由此可见，具有负外部性公共物品特征的邻避设施建设政

^① 张乐：《风险的社会动力机制：基于中国经验的实证研究》，社会科学文献出版社，2012年版，第276页。

^② 张乐：《风险的社会动力机制：基于中国经验的实证研究》，社会科学文献出版社，2012年版，第278页。

^③ 摘自江外江业主论坛网友“麻豆冰棍”于2009年10月14日发的帖子

^④ 詹姆斯·Q·威尔逊：《美国官僚政治——政府机构的行为及其动因》，中国社会科学出版社，1989年版，

策具有“倡议人”政治的特点。集体行动理论和理性选择理论告诉我们：政策中分散的潜在收益者具有搭便车的倾向，而那些承担高额集中成本的承担者则有强烈的动机参与集体行动以抗拒邻避设施的建设。利益结构的不平衡成为了邻避冲突的根源所在。

政策利益结构的不平衡，反映在邻避设施的坏处与好处在空间中的分离。潜在利益受损的群体，在面对这样的政策时往往会产生相对剥夺感，同时强化了自身的主体性和捍卫自身权利的使命感，因而发出“为什么要建在我家后院”，“为什么是我来承担负面影响”的质疑。尤其是，当社区不是自愿选择建设邻避设施时，居民产生的“受害者的感觉”会十分强烈，正如 Inhaber 所形容的那样，自家的后院成为了“被指点的”（finger pointed）那个社区^①。有业主就以 2001 年《广州市番禺区生活垃圾处理系统规划（2001）》中有 11 个备选点来质疑主管部门“大石是最优选择”的说法，他说道：

为什么花费许多精力编制、多方认为比较完善，并通过人大常委会审批的选址规划得不到实施？……选用现址是各方利益权衡驱使，以及出于便于征地、就近焚烧、节约运输成本的考虑，而不是科学评估、以人为本、为社会负责的选择。^②

根据奥尔森的理论，小集团有更强烈的行动能力^③，邻避设施附近的居民，地理空间上的集中使得他们有高度的社会动员性和组织基础。在番禺事件中，各小区居民通过业主论坛、QQ 群等迅速地在一个月內完成了反烧的知识传播与行动动员。除此以外，这类抗争由于抗争群体其议程设置的过程中植入了更丰富的地方知识，十分容易通过为居民所熟知的“诉苦”或“受难”叙述来建构认同，其动员网络具有强烈的地方性。面对这样的抗争，运动的领导者更容易将议题激化，进而导致冲突的极端化^④。例如，2009 年 10 月，部分番禺业主组团去李坑永兴村进行了实地调查并拍摄了纪录片《拿什么来拯救你，李坑人民》，这些图像资料在网络上广泛传播。这些揭露李坑焚烧厂建成后对村民身心危害的图像坚定了业主“不要当第二个李坑”的决心。正如曾经前往李坑探访的积极网友 Y 所说的那样：

这么多年，我们从不知道，整个广州的垃圾都在李坑人们的家旁边烧。李坑居民竟是一群发不出声音的人……单单只是看到垃圾车沿路滴落，闻到那些散发出来的恶臭，我就坚决反对在居民区附近建垃圾处理厂。（访谈记录：DS20140311Y）

因此，政策利益结构的不平衡作为邻避冲突的潜在根源必须得以重视和正确解读。为此，正视邻避冲突的存在和邻避设施的邻避性，才有可能实现良好的治

第 94-102 页。

^① Inhaber H. *Slaying the nimby dragon*. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Publishers, 1998: 18

^② 摘自江外江业主论坛网友“hxy0083”于 2009 年 10 月 18 日发的帖子

^③ 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海三联书店，上海人民出版社，1995 年版，第 19-30 页。

^④ 黄岩，文锦：《邻避设施与邻避运动》，《城市问题》，2010 年第 12 期。

理。

（三）风险分配：非政治的决策垄断

贝克认为，在以科层制和专家政治为特色的现代社会中，风险是一个集体不负责任的结果，风险的责任归属是“有组织的不负责任”^①。风险的分配虽然不局限于某些特定族群，但专家政治之下的风险的界定仅由专家片面在特定的政治过程中决定。专家政治的特点是以专家为代表的科学理性主宰着邻避设施的风险评估过程。正如积极网友 Y 所说的：

冗长而专业的各种专家咨询评估并不是普通市民可以参与和理解的……政府对专家选择的决定权决定了专家咨询的结论，甚至可以造假。（访谈记录：DS20140311Y）

而作为主要的风险建构者的技术专家，在他们设定的议程中，公众的直接参与往往只出现在最后阶段^②。即使公众有参与到政策的制定过程中，也只是以象征性的角色以使得政策显得有合法性。这种“非政治”的决策垄断，成为了现代社会的风险定义方式。正如在李坑和番禺案例中，公众均在项目将要开展动工前才得知项目的信息。

什么垃圾前期工作，全部都绕过了最切身的居民，有意义吗？没意义的工作就算做再多，给再多时间也没用，事情不在多，贵在效果……很明显，这是政府一边说好，而其他居民到现在才知道。^③

然而，风险社会中的风险的定义过程并不是专家独有的权威，也不是排除公众参与的封闭过程。在邻避风险的定义和建构过程中，多元的利益相关者就产生了不同的风险感知，并对风险的可接受性给出了自己的定义。

参与环评的专家名单应当公开，毕竟这不是秘密行动；规划的公众参与部分也当诚实地公开。番禺垃圾焚烧厂的核心数据迄今只在部门内掌握，这不利于形成公开的环评局面，饱受诟病在所难免。我们什么都不知道，连自己要反对什么都不知道。现在应该做的是让政府公开，公开，公开……^④

利益相关者的风险感知与他们所在的社会位置和利益立场有关^⑤。对地方政府来说，解决城市垃圾处理问题是当务之急，而对当地居民来说，垃圾焚烧带来的潜在污染将难以承受。与此同时，在垃圾焚烧是否有害的争论之中，焚烧技术的支持者与反对者往往有着相反的风险认知。作为潜在的风险承担者，对环境风险有放大的倾向，而作为风险的制造者，却有掩盖风险的意图。政府—专家共同体往往把邻避设施的风险定义为可计算的和可控制的，而受影响的居民则却往往依据风险的不确定性和个人的主观感知，将其定义为具有威胁性，是令人恐惧、

^① 谭鸿仁，王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

^② 约翰·汉尼根：《环境社会学（第二版）》，中国人民大学出版社，2006年版，第122页。

^③ 摘自江外江业主论坛网友“langqiu hai”于2009年10月12日发的帖子

^④ 摘自江外江业主论坛网友“麻豆冰棍”于2009年10月25日发的帖子

^⑤ 龚文娟：《约束与建构：环境议题的呈现机制》，《社会》，2013年第1期。

厌恶和排斥的^①。事实上，对风险的解读有正面和反面之分，若对风险的负面解读较强，则可能推高风险；反之，若能构建积极的风险认知，便能降低担忧和恐惧，实现理性选择，缓解风险的产生。单从技术的完善和改进或利益补偿难以应对复杂的社会风险形势。^②

风险感知的差异引发利益相关者之间的利益冲突。正如贝克所言：“在风险冲突中，政治家不再能依赖科学专家来决断。这是因为：第一，在不同的人和受影响的集团之间总是存在着矛盾的主张和观点，他们对风险具有不同的定义。因此，就风险产生的知识冲突是专家的事。第二，专家仅仅能够或多或少地提供关于可能性的一些不确定性的事实信息，但是，永远不能回答这个问题：哪类风险是可以接受的，哪类风险是不能接受的。第三，如果政治家采纳科学的建议，他们就陷入错误、僵化和科学知识的不确定性之中”^③。2009年10月30日，番禺区政府邀请国内外垃圾处理领域的专家召开了解释垃圾焚烧疑问的新闻发布会，然而公众却发现当中多位专家与垃圾项目存在利益关联，因而质疑项目的公正性^④。有些小区居民成为业余专家，亲自查阅外国的相关文献和资料，在论坛发帖反驳专家的言论。风险的定义已不再是专家独有的权利。

当邻避冲突中的科学理性遭遇社会理性的强烈质疑与反对式，科学理性所声称的能够客观地研究风险的危险性的断言，其本身已经成为一个问题。人们不接受对风险的科学界定，不应该职责为“非理性”的行为，因为这恰恰意味着风险技术专家在他们的隐含价值前提的假定上是错误的^⑤。然而，在缺乏有限的风险沟通的情况下，政府与公众面对在风险的可接受水平和风险的分配正义之间难以获得最佳的平衡点，这使得双方的冲突产生。

（四）冲突管理：对抗式的零和结局

邻避冲突中的主张对立的双方都意在证明对方是错误的。这种既定的立场与观点阻碍了合作关系的形成^⑥。此时，顾问与专家的作用应在客观说明选址的利弊之处，而不是一味偏向一方旨在证明选址是否适合。

事实上，地方政府在面对邻避风险时存在“风险决策悖论”。对于那些可能引发邻避冲突的重大项目，政府往往在做重大决策之前，对邻避风险持漠视的态度，根据以往的经验 and 惯性来作决策，并没有做到足够的重视。然而，一旦邻避冲突发生并引发大规模的社会围观，甚至演变成群体性突发事件的时候，政府对

^① 吴翠丽：《邻避风险的治理困境与协商化解》，《城市问题》，2014年第2期。

^② 谭爽，胡象明：《邻避型社会稳定风险中风险认知的预测作用及其调控——以核电站为例》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第5期。

^③ 乌尔里希·贝克，刘宁宁：《风险社会政治学》，《马克思主义与现实》，2005年第3期。

^④ 例如，被网友称为“锅炉专家”的聂永丰在2000年申请了“立转式生活垃圾热解气化焚烧炉”的专利，但这位“主烧派”却曾经在学术上发生过转向，在他1998年发表的论文中还指称垃圾焚烧的众多缺陷。二噁英研究专家郑明辉也被网友曝出其前后言论不一致，他曾在2007年的《人民日报》上称二噁英是“定时化学炸弹”，却在专家说明会上称它是“可以控制的老虎”。而环境保护部华南环境科学研究所副所长许振成，则因为华南环境科学研究所正是该垃圾焚烧项目的环评单位被质疑，参见孟登科、赵一海：《专家、说客还是商人？垃圾“主烧派”，你为谁做主？》[N]，南方周末，2009-12-03。

^⑤ 乌尔里希·贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年版，第28-31页，118页，3页，50-51页。

^⑥ Inhaber H. Slaying the nimby dragon. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Publishers, 1998: 56

待有关的社会稳定风险又会采取一个“放大”的措施，变得过度关注。比如，当地群众在项目上马时发生邻避冲突，很多情况就是小闹不解决，大闹大解决，一大闹时项目迅速下马，原本的设施技术风险争论演变成了社会稳定风险的问题，并引起上级政府的关注。番禺事件过程中就很明显体现这一“风险的升级与转化”，起初各方围绕的是邻避项目本身的技术风险，后来却演变成影响社会稳定的风险。当群众集体行动爆发后，仅在两天之内，地方政府的态度就发生了巨大的改变。2009年11月22日，广州市政府公开还表示“要坚定不移推动垃圾焚烧”，然而当次日发生居民“集体散步”事件后，当天番禺区长即宣称“环评不通过绝不动工。”

当现有的诉求渠道不畅通，公众参与制度又难以起到实质作用时，利益受损群体的诉求具有自发性和诉求刚性。正如积极网友BS所说的那样：“在邀请区委书记来的座谈会之前，政府也组织过几次类似的会面，但那些居民代表是怎么选的，他们的意见能否真正代表我们业主的意见，我们是有所保留的。”（访谈记录：DS20140311BS）

又如业主论坛网友质疑项目的执行过程所指出的：

先征地再招标，等窝不住了再来环评的项目，还有通不过的？……相信不是所有的人都能够卖掉房子，离开番禺，所以我们还是要努力抗争！……动工似乎已经是箭在弦上了，我们应该怎样表达我们的声音？整天在网上发帖子有啥用？必须行动起来！^①

从环境议价的角度看，群众诉求的自发性造成了议价主体不明、诉求无法凝聚共识，而诉求刚性和应对策略两极化则让议价结果极端、背离正确环境定价的概率高，使得邻避设施的建设陷入两难的困境。

（五）决策模式：封闭式的行政管治

正如贝克所说：“风险取决于决策。危险的来源不再是无知而是知识；不再是因为对自然缺乏控制而是控制得太完美了；不是那些脱离了人的把握的东西，而是工业时代建立起来的规范和体系。”^②行政决策中的决策主体可以分为政府、专家与公众。目前主要是以政府为主导的传统决策模式为主，这种传统的决策模式包括政府—专家的决策制定模式、命令—控制的决策运行机制、成本—收益的决策评价标准^③。

政府在邻避设施的规划、选址、环评、建设和运营过程中，相关部门采取的都是“决定—宣布—辩护”（the decide-announce-defend approach, DAD）的决策模式，决策前期采取“先斩后奏”、“闭门造车”的手段，实行对决策信息的封锁，直到项目要开建了才出公告告知公众，让居民失去申诉的时间和空间。接下来，面对居民的质疑和反对意见，急忙召开发布会，通过风险信息和资源的壅

^① 摘自江外江业主论坛网友“fancyday”于2009年10月17日发的帖子

^② 乌尔里希·贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年版，第50页。

^③ 吴翠丽：《邻避风险的治理困境与协商化解》，《城市问题》，2014年第2期。

断，利用专家的话语和一般人难以看得分析数据来对设施的合理性进行“辩护”，同时利用媒体的“正面宣传”试图迫使受影响的少数群众“牺牲小我”来“顾全大局”。

番禺垃圾焚烧项目的选址执行过程中就明显地呈现了地方政府从闭门决策、强硬表态、到全方位辩护的过程，下表展现了项目从选址到搁置的政府行动过程。

表 6-4 番禺大石垃圾焚烧项目中政府的行动（2002 年—2009 年）

行为特征	具体行动
闭门决策	2002 年，番禺区生活垃圾处理系统规划通过审批，火烧岗、会江村、西坑等 11 个地点被列入番禺未来生活垃圾处理的候选地址。 2006 年 8 月，广州市规划局正式批准该项目选址为番禺大石镇会江村。
强硬表态	2009 年 2 月 4 日，广州市政府公布《关于番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目工程建设的通告》，要求各单位和个人配合工作。 2009 年 9 月 23 日，广州市环卫局表示将进行焚烧厂建设的环评公示，一旦通过环评番禺焚烧厂将立即开工，预计 2010 年建成。 2009 年 9 月 24 日，番禺区表示项目已基本完成征地工作，并正在进行项目环评。
“全方位”辩护	2009 年 10 月 30 日，番禺区政府召开了解释垃圾焚烧疑问的媒体通气会。 2009 年 11 月 14 日，市规划局表示目前环评正在进行。 2009 年 11 月 22 日，市政府召开新闻通报会，表示“要坚定不移推动垃圾焚烧”。
妥协收场	2009 年 11 月 23 日，番禺区长召开了座谈会，称“环评不通过不动工，绝大多数群众反映强烈不动工”。 2009 年 11 月 25 日，番禺区发出倡议书，表示听取民意重新评估。 2009 年 12 月 10 日，番禺区表示，暂缓“垃圾发电厂”项目选址及建设工作，并启动为期半年的选址全民讨论。 2009 年 12 月 20 日，番禺区委副书记证实会江项目目前已经停止。

资料来源：根据《时代周报》、《南方日报》等报道自制

面对政府的闭门决策，公众在毫无准备的情况下得知项目信息时，从诧异和愤怒到自我学习，构建风险认知，再到动员反抗，形成社会压力，迫使政府作出回应。面对利益相关者的多元化以及风险解读的去权威化，单一主体的封闭式治理最终陷入困境。这种决策模式导致邻避设施的建设往往经历“上马—抗议—搁置”的循环怪圈。而且，邻避冲突出现越演越烈的趋势，既表现在单一邻避冲突事件中公众的抗议方式越趋激烈，也表现在全国各地邻避冲突事件的接连爆发。“决定—宣布—辩护”决策模式在上世纪 80 年代之前曾主导很多国家的选址政策，然而在 1980 年代中后期，许多国家和地区发现这种模式已不再适用。世界经验表明，在居民不断增强的权利意识和权利捍卫能力面前，这种家长式、权威式的决策风格、从上至下的决策过程和先发制人的设址策略在邻避设施的选址问

题上再难奏效^①。

四、从“邻避”到“迎臂”：可能的发展趋势

“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。”^②转型社会中各种高风险与不确定性因素容易导致社会冲突和动荡。邻避冲突就是在当代风险社会的这个不确定性背景下频繁发生的。具有负外部性的邻避设施的供给成为了公共事务治理的一个难题，往往地方政府在处理的过程中遭遇以下困境：即基于公共利益的邻避项目遭致当地社区的强烈反应而偃旗息鼓，最终使得整体利益受损的同时还破坏了政府与公众的信任基础。想要从困境中走出，我们需要借鉴第二章的负外部性理论、风险的社会建构理论与协同治理理论，从平衡多元利益诉求、构建风险沟通机制、创造建设性的对话空间出发，实现协同治理。

（一）从受损到受益：选择性激励

负外部性理论关注如何将外部成本内部化，有效的补偿能帮助调节集中成本与分散收益之间的不平衡。根据传统的经济理论，补偿能够抵消负外部性因而能提高民众接受邻避设施的意愿。

在我国，生态补偿成为对平衡受环境损害群体利益的一项重要机制。早在2007年，国家环保总局就出台了《关于开展生态补偿试点工作指导意见》，明确生态补偿的原则为：谁开发、谁保护，谁破坏、谁恢复，谁受益、谁补偿，谁污染、谁付费。《国家环境保护“十二五”规划》也提出，要探索建立国家生态补偿专项资金，研究制定实施生态补偿条例，建立流域、重点生态功能区等生态补偿机制。但该办法主要针对的是生态地区，并未涉及具体的项目如何进行生态补偿的问题。2012年5月1日起，《广州市生活垃圾终端处理设施区域生态补偿暂行办法》开始实施。这是广东省内乃至全国少有的针对具体项目而制定的生态补偿方案。该举动有望成为通过生态补偿，开启邻避设施建设新路径的破冰之举。该方案指出，广州市区生活垃圾主要送往白云区兴丰垃圾填埋场以及李坑垃圾焚烧厂处理，作为受益者的市内六区加上萝岗和南沙均要向白云区缴付生态补偿费。广州生活垃圾（含餐厨垃圾）生态补偿费标准定为75元/吨，其中5%用于实施该项目的工作经费^③。除此以外还有对受影响居民进行环保搬迁，还有安排专项资金供李坑焚烧厂周边村民进行体检等。除了货币式的补偿，国外研究指出非直接式的和公益事业型的补偿，例如减免财产税或者是成立学校与公路的建设资金等也被认为是更有效地得到公众接受的补偿方式^④。

^① 姜胜华，姜姗姗：《“邻避运动”在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案》，《中国行政管理》，2012年第4期。

^② 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年版，第31页。

^③ 刘怀宇：《生态补偿机制或可破解垃圾焚烧厂选址争议》，《中国改革报》，2012-11-05。

^④ 参见 Bacot H, Bowen T, Fitzgerald M R. Managing the solid-waste crisis - exploring the link between citizen attitudes, policy incentives, and siting landfills. Policy Studies Journal, 1994, 22(2): 229-244; Field P, Raiffa H, Susskind L. Risk and justice: Rethinking the concept of compensation. The Annals of the American Academy

补偿只是基本的要求，要让附近居民自愿接受邻避设施的建设，还需要加入“选择性激励”的回馈。上世纪90年代，台湾在建设垃圾焚烧项目的过程中就十分重视回馈机制的建立。例如，1999年建成的台北市北投垃圾焚烧厂，建立了一系列回馈机制，包括建设回馈设施、以地易地、发放生态补偿金等，同时还在周边建设了洲美公园，在烟囱上建设景观台、旋转餐厅，此外周边民众子女可免学费上幼儿园^①。

作为公共利益的定义与分配者，“政府在施行一项政策时总有一部分人的利益需求得到满足，从而获得一定的收益；而另一部分人的利益需求则会被抑制，从而为该项公共政策的实施支付一定的成本。政府正是通过公共政策中收益与成本分布的不均衡性来调整利益关系，在原有利益格局的基础上形成新的利益结构。”^②为了协调多元利益诉求，政府通常会输出政策利益结构分布不同的公共决策。也就是说，在这一政策环境中部分受损群体可能在另一政策中获益，从而平衡不同群体之间的利益总和。因而采取选择性激励的补偿和回馈机制，将有助于平衡收益者和成本承担者的利益。

（二）从我怕到不怕^③：风险沟通

风险社会背景下，风险作为被建构的认知，其实质是对风险不确定性的“怕”，贝克用“我怕”来形容个体对风险的不确定性、不可计算性以及不合理的风险分配和宿命的结果的情感反应^④。基于利益相关者的不同认知，要达成对邻避风险的共识，重构“不怕”的认知，需要一系列风险沟通机制的实现。

邻避设施项目的技术特征自然造就了技术官僚体系的垄断状况，并模糊了风险制造者的责任。这时候政府更需要清醒地认识到自身的局限，以更加开放的姿态进行决策，尽可能地避免可能发生的邻避冲突^⑤。Kasperson等人就指出在更广阔的社会背景下的技术与伦理下民主社会中风险与风险管理所扮演的角色需要包含在决策过程中^⑥。而从风险角色来看，面对风险社会对于政府管理的冲击，政府需要成为风险的规制者、直接干预者（服务）者、自身风险管理者、风险合作治理网络主导者^⑦。通过培育风险理性，达至多元利益相关者间的相互学习和理解，从而实现协同治理。

公众对设施潜在影响的感知，在预期他们对设施的回应下发挥了重要的作用。然而，在邻避设施设址的早期实践中，教育公众成为了主要的风险沟通方式，

of Political and Social Science, 1996: 156-164.

^① 黄少宏：《广州市副市长带队考察台北市北投垃圾焚烧厂》，《南方日报》，2013-6-18。

^② 侯卫伟、李娟：《公共政策实施中的收益与成本不均衡分布》，《郑州航空工业管理学院学报(管理科学版)》，2004年第3期。

^③ 何艳玲、陈晓运：《从“不怕”到“我怕”：“一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机》，《学术研究》，2012年第5期。

^④ 何艳玲、陈晓运：《从“不怕”到“我怕”：“一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机》，《学术研究》，2012年第5期。

^⑤ 张乐、童星：《“邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路》，《中国行政管理》，2014年第4期。

^⑥ Kasperson R E, Golding D, Tuler S. Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of social issues*, 1992, 48(4): 187.

^⑦ 陶鹏、童星：《邻避型群体性事件及其治理》，《南京社会科学》，2010年第8期。

非但无效，还招致公众的激烈反对。这种传统方法认为受影响居民由于缺乏信息而无知，或者把公众反对当作“非理性的蓄意阻扰”而蔑视他们^①。这正像是 Arnstein 所描绘的公众参与阶梯的最低层，是实质上的“非参与”，如“操纵”和“治疗”^②。然而，通过上世纪 90 年代初，美国全国性的放射性废弃物处理项目的一系列相关听证会证词与评论的文本分析，Kraft 和 Crary 发现参与的公众对相关领域的知识和可行方案是有一定的了解的，在此过程中起关键作用的应该是政府部门的可靠性。^③Liu 等人通过对台湾的一个有关核能的风险沟通项目中的公众参与实践进行观察发现，其在公众咨询方面的努力并没能使公众的态度转变为从反对到接受，但它确实提供了一定的信息并提高了公众的关注，这是良好的开端^④。因而，要设计良好的风险沟通程序，双向的沟通以了解受影响居民是如何定义风险的，继而纳入决策者的考虑，从而解决居民的担忧是非常重要的。除此以外，一个公开接受批评而且在决策上透明的程序也十分重要。^⑤另外，引入第三方专业机构进行风险的评估与沟通，也有助于建立冲突双方的信任。^⑥

（三）从对抗到合作：建设性冲突

邻避冲突发生往往会向群体性事件方向演进，严重影响社会的稳定运行。冲突各方一味强调对立的状态而不寻求协商共识的空间，则会推进冲突至多输的结局。事实上，冲突各方既有对抗性的关系，也有建设性的关系。简单来说，凡是双方目标一致，只是手段或途径不同所产生的冲突，大都属于建设性冲突，凡是由于双方目标不一致而造成的冲突，往往属于对抗性冲突。一般说来，建设性冲突比较容易处理，对抗性冲突较难解决。然而，这两类性质不同的冲突不是绝对的。处理得当，对抗性冲突可以转化为建设性冲突，反之，建设性冲突处理不当，也会转化为对抗性冲突。在邻避冲突治理中，治理者要避免对抗性冲突的出现，并提倡建设性冲突，激发积极性，活跃创造力来推动协作治理的达成。

借用“管理学的先知”福列特（Mary Parker Follet）的“建设性冲突”理论视角来看待邻避冲突治理的问题，我们能更好地设计冲突管理的机制。正如福列特所认为的“冲突意味着差异”，应把冲突看成是“观点或利益差异化的表现”。而对待处理冲突，就像工程师处理摩擦那样，在消除摩擦的同时也在利用摩擦。^⑦福列特认为，处理冲突的方式有三种：控制、妥协和整合。控制指的是一方战胜另外一方，然而效果短暂；妥协是双方各退一步，虽然能解决大部分分歧，却

^① Lake R W. Planners alchemy transforming nimby to yimby. *Journal of the American Planning Association*, 1993, 59(1): 87-93.

^② Arnstein S R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35(4): 216-224.

^③ Kraft M E, Clary B B. Citizen participation and the nimby syndrome - public response to radioactive-waste disposal. *Western Political Quarterly*, 1991, 44(2): 324

^④ Liu J T, Smith V K. Risk communication and attitude change: Taiwan's national debate over nuclear power. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1990, 3(4): 331-349.

^⑤ Kasperson R E, Golding D, Tuler S. Social distrust as a factor in siting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of social issues*, 1992, 48(4): 161-187.

^⑥ 陶鹏、童星：《邻避型群体性事件及其治理》，《南京社会科学》，2010 年第 8 期。

^⑦ 福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014 年版，第 64 页。

意味着双方都要放弃一些东西。而且冲突将会“反复以其他方式出现”。所以，福列特提出“整合”(integration)作为一种能使双方都不必作出牺牲的可行办法。她认为，冲突“反映了差异，并对其聚焦，预示着进步”，或许是一种建设性的冲突处理方式。“因为在解决分歧的同时，整合创造了一些新的东西。”^①尽管福列特的整合观遭到浪漫主义的规范主张的批判，但不能不感叹她早在90年前就提出的这一充满远见的观点在当今治理领域中有了更丰富的实践潜能。“整合”作为一个讨论“可能是什么”的论点，也为转型期的公共冲突治理提供了一个新的视角与可能。事实上，“建设性冲突”就是利用不同的观点将冲突转化成建设性协商过程^②。

随着公众权利意识与参与意识的增强，政府在设置邻避项目中惯用的“决定—宣布—辩护”行政管制决策模式无法强力推进项目的建设，反而会激起公众的反抗。面对官民之间的对抗性冲突关系，若政府强行控制，坚持最初的主张，使公众保持被管理者的角色，将破坏公众的信任基础，为以后更尖锐的冲突潜藏危机；若政府全盘妥协，往往会导致选址僵局，长此以往将越来越难推行相关项目，相关的公共问题也无从解决。整合作为一种创造性的做法，让官民双方直面冲突，并在互动对话中寻求共识，获取解决冲突的新方法。这种转变的关键在于将冲突从对抗性转向建设性，这既需要公众承担起积极、合作、负责任的公众角色，又需要政府提供更多的制度支持，采取“宣布—讨论—决定”(Announce - Discuss- Decide, ADD)的公众参与式决策模式，彻底打开双方的对话之门，实现公众有序参与公共决策。正如积极网友BS所说的那样：

垃圾问题不是对抗能解决的，我们认为要居民和政府停止无休止无技术含量的争吵，在理智的状态下沟通，携手面对，共同研究，找出一条解决垃圾围城的路子。(访谈记录：DS20140311BS)

值得一提的是，广州垃圾处理在番禺反垃圾焚烧事件后开始步入与公众合作治理的政策创新，下表简要地展示了广州政府在亚运后重启垃圾处理项目中与公众的互动过程，从中可以看出当中双方的动态协商和政府的创新回应的共识政治^③以及建设性冲突的形成趋势：

表 6-5 后亚运时期垃圾处理政策中的官民互动过程（2010-2012 年）

阶段	官方行动	市民回应	评价
重启 (议题 转换)	2010年1月13日,市政府开展“垃圾处理问计于民”的网络征询活动	网民积极响应,表达意见和建议 ^④ 但也有认为“处理方式意见征集”不能根本解决问题	议题的设置从“要不要烧”变成了“在哪里

^① 福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版，第65-66页。

^② Elias M V, Alkadry M G. Constructive conflict, participation, and shared governance. *Administration & Society*, 2011: 885

^③ Lesbirel S H. NIMBY politics in Japan: energy siting and the management of environmental conflict. Cornell University Press, 1998.

^④ 据报道，作为广州市政府的首次网络问政实践，历时三个半月（至4月），点击量超过1146.3万人次，总发帖数量2696条，跟帖5786条，最后于2010年4月22日选出15条“优秀建议”和15名获奖网民，参与获奖网民座谈会。参见赖伟行：《听民声疏民意纳民智解民忧》，《广州日报》，2010-04-24。

期)	2010年2月,广州市政府召开垃圾处理专家咨询会,认为垃圾焚烧是主流	业主对以垃圾焚烧为主的政策进行质询,认为32名专家里只有一名“反烧派”不妥	烧”,并同步推进垃圾分类
回应 (政策 响应 期)	2010年3月21日,市城管委《关于全面推广生活垃圾分类处理工作的意见》下发各区和县级市	每月第四周的星期六定为“垃圾分类全民行动日”,深入社区开展垃圾分类活动	垃圾分类资源化“运动式”动员推进
	2011年2月17日,广州正式发布国内首部垃圾分类条例,相关规定从4月1日起施行,个人不分类将罚50元	社区配套不到位,相关部门也没做好准备,引起公众的批评,认为垃圾分类推行过于仓促	
	2012年5月,市政府两次召开垃圾处理工作座谈会,分别邀请专家与市民代表讨论	市民代表倡导动员社会力量做好垃圾分类投放工作	
合作 (官民 互动 期)	2012年8月4日,成立由30名社会人士担任委员的广州市城市废物处理公众咨询监督委员会,咨委会将定期召开会议,可直接参与民主决策	名单包括兴丰填埋场与李坑焚烧厂附近的居民; 有委员呼吁尽快上马焚烧项目;	为市民有序参与政策过程提供制度化的渠道; 扩大公众参与的平台; 形式高调,但进度缓慢,实效不高
	2012年8月12日,市科协与城管委举办论坛讨论“垃圾围城”解决方法	与会专家建议建立官民互信,并实现监督管理制度公开化	
	2012年10月14日,市科协、市咨委会与南都联合主办垃圾分类论坛	科协350人报告厅满人,听众积极表达意见;虽存在质疑的声音,仍然肯定政府的诚意	

资料来源:根据《新快报》、《南方都市报》《广州日报》等报道自制

这一次在官民双方达成共识以后,在公民政策倡导与政府积极回应的互动下,“垃圾分类与资源化”作为解决垃圾围城的一大方向,成为了官民对话的基础。从官民对抗到合作的进程中,可以看出双方的策略选择:市民通过积极倡导垃圾分类,从而摆脱邻避的自私标签;政府则通过积极回应,重拾失去的信任。尽管这次的官民互动是典型的“外力推动型”^①公众参与,然而却不失为启动官民良性对话,实现协同治理的一次“标本试验”。

(四) 从管治到共治: 协同治理

如第二章所提到的,所谓协同治理,是指一种在多样化组织中的运作过程,能解决在单一组织中不能解决或者不易解决的问题。在这一界定中,关键词是协作(collaboration),即参与各方看到问题的不同层面,能够建设性地利用他们的差异并寻求解决方法,这种方法和视角往往超越自身固有的有限视角。协作不是结果,而是一个动态的过程,即各利益相关者为其共同未来承担决策责任的过程,这一过程包括自主的行动者通过正式和非正式的协商进行互动,共同创造规则和结构来管理他们的关系,确定行动方式,或就那些使他们走到一起的问题进

^① 蔡定剑:《公众参与: 风险社会的制度建设》,法律出版社,2009年版。

行决策，是一个涉及共享规则和使互动各方都能够受益的过程。在协作关系中，没有一方知道最终的答案，没有一方知道问题该如何解决，问题的解决往往产生于各方之间的协商与互动之中。人们相信，那种想当然地认为协作努力中的各方已经形成了某种组织关系的观点过低地估计了协作过程的发展特点，忽略了让利益相关者走到一起来的最初努力的复杂性。在缺乏规则的情况下非正式的互惠得以建立的过程，与最终出现的正式协调安排对于协作来讲都是同等重要的。

国外研究指出，邻避设施建设当局首先要承认设址社区应有阻止建设过程的实质性力量^①，才有可能顺利设址。Rabe 在回顾美国早期的垃圾处理厂设置过程发现，建设当局只有在当他们不得不遵循政治与法律的规制下，在“最后的可能阶段”里开放公众参与。这种做法被证明是错失了实行有意义的公众参与并提高公众对建设当局的信任的最佳时机。在研究美国和加拿大危险废弃物处理设施的设置时，他重点分析了美加几个成功的案例，指出无论是政府强制或是市场主导的决策模式都无法顺利设置，而基于自愿式程序的选址以及分散设址地点的环境负担才是导致设置成功最重要的因素^②。

让多方利益相关者参与决策的制度建设非常重要。何艳玲认为，“邻避冲突的治理过程不仅仅看成是邻避冲突的解决或者消散，更看成是政府与其他行动者冲突的利益相关者在互信、互利、相互依存基础上进行持续不断的协调谈判、参与合作、求同存异的过程”^③。值得可喜的是，有着开明政策环境和创新问政实践的广州市政府在垃圾处理的导向上采取了参与式治理的实践^④。官民的良性互动何以可能？

首先，地偏南隅的广州市政府一直致力打造开明的形象。其中，广州开展的一系列“网络问政”活动就赢得公众的广泛好评。与此同时，广东的媒体倾听底层立场，敢于质问政府的犀利也为公众发声提供了有力渠道。对于公众的参与诉求，广州市政府也敢于创新，并通过一系列制度性的保障实现公民的有序参与公共决策。例如，2010年5月，广州市政府印发了《重大民生决策公众征询工作规定》就明确提出：“凡涉及民生的重大决策，都必须在决策前充分听取市民意见。”随后又陆续出台了《广州市重大行政决策程序规定》《广州市重大行政决策听证试行办法》^⑤，巩固相应的制度。2013年3月11日发布的《广州市重大民生决策公众意见征询委员会制度(试行)》，更是突破了以往先决策后征询的做法，该制度指出涉及群众切身利益的重大民生决策必须提前征询公众意见，让公众参与决策过程的始终，并采取“一事一会”的原则，事项拟议阶段成立，决策完成

^① Sandman P M. Getting to maybe: Some communications aspects of siting hazardous waste facilities. *Seton Hall Legis. J.*, 1985, 9: 437.

^② Rabe B G. Beyond nimby: Hazardous waste siting in canada and the united states: Brookings Institution Press, 1994: 65

^③ 何艳玲：《“邻避冲突”及其解决：基于一次城市集体抗争的分析》，《公共管理研究》，2006年第4期。

^④ 张紧跟：《从抗争性冲突到参与式治理：广州垃圾处理的新趋向》，《中山大学学报(社会科学版)》，2014年第4期。

^⑤ 张凯阳：《垃圾处理建言群体官民互动探路垃圾分类》，《新快报》，2013-3-29。

式终止，并且保证市民代表和直接利益代表的人数不得少于 1/3。^①

其次，广州市政府成立公众咨询监督委员会，为公众参与民主决策提供了制度化的渠道。2012 年 8 月 4 日，广州市城市管理委员会成立由 30 名社会人士担任委员的广州市城市废物处理公众咨询监督委员会，委员会将充分行使知情权、表达权、参与权、监督权，直接参与城市废弃物处理民主决策，让社会公众充分参与城市废弃物处理和全过程监督。据悉，第一期公咨委成立以来，对垃圾分类重要决策、重要法规制度等事项提出了大量意见。2013 年 12 月 25 日，第二期广州城市废弃物处理公众咨询监督委员会换届工作座谈会在市政府举行。公众咨询委员会制度实现了两个突破：征询民意的时机前移至决策过程的初始阶段，而不是政府意见基本决定之后；征询民意的方式由草案公示的方式改为成立征询委员会、与市民直接沟通。^②政府吸纳公众意见的做法得到了公咨委中的市民代表的肯定：

我觉得番禺官民的对话模式是有可能在全市推广的。广州是一个公民社会，官民互动是常态，尽管不如人意的地方还很多，但政府愿意去改变，这是我们最大的信心。（访谈记录：DS20140311BS）

然而，制度的突破离不开一把手的支持。在垃圾处理的问题上，自 2011 年底主政广州的市长的陈建华就多次表示坚决推进垃圾分类的决心，以起榜样作用。在公众意见征询委员会成立的当天，他就曾公开表示如果能够把广州垃圾分类工作做好，他愿意当“垃圾市长”。^③

而邻避冲突的协同治理，除了政府的制度建设，也需要公众的积极配合，共同探讨问题的解决。正如番禺事件中的积极网友 Y 所说的：

在垃圾焚烧问题上，我们不是为了反对而反对，而是试图与政府一起找到垃圾处理最好的出路。至于垃圾分类，如果政府想做，我们随时准备好做义工。番禺会有人站出来做这个活。（访谈记录：DS20140311Y）

在整个公众参与制度建构的过程中，我们看到在广州的垃圾处理政策，尤其是垃圾分类这一问题上，地方政府开放对话的诚意以及制度方面的创新，也看到了公众积极表达意见和批评。然而，由于此前的对抗关系，面对垃圾焚烧设施这一典型的邻避问题时，政府与公众之间还是难以达成共识。因此对话的空间仅在双方的同意的垃圾分类领域上有所扩展。在此，政府如何重获公众信任并走出邻避冲突治理的困境，还有一段很长的路要走。

五、本章小结

邻避冲突是对我国地方政府治理能力的一大挑战。然而，邻避冲突的治理却

^① 李文：《重大民生决策均须成立公众委员会》，《南方都市报》，2013-3-12。

^② 中国新闻网：《广州设立公众咨询委员会制度民生决策须征民意》，(2013-03-11)[2014-09-25]http://politics.people.com.cn/n/2013/0311/c70731-20753459.html

^③ 裘萍：《广州市长：如果能把垃圾分类做好我愿当“垃圾市长”》，《南方都市报》，2012-8-5。

呈现了地方政府与潜在受损公众“非赢即输”的零和结局：要么“一方受损”，要么“两败俱伤”。

作为“一方受损”的样本，李坑村民反垃圾焚烧厂事件中，展现了政府强制力一路推进，以权力压制权利的行径，最终迫使得村民无奈接受“被强制”的结果。作为“两败俱伤”的样本，番禺居民反垃圾焚烧厂事件中，展现了公众据理力争，以权利约束权力，迫使政府回应与妥协的结果。然而，事实上在这种持续的对抗关系中，并没有谁是真正的赢家。无论是政府“赢”了，还是公众“赢”了，输了都是官民之间辛苦建立的信任基础。这种对立的困境原因何在？

本章从邻避设施的本质属性“成本—收益”不平衡入手，探究相关的利益结构分配政策在传统行政决策模式下是如何通过专家政治来定义和分配潜在的风险的。在这种治理环境中，政府、公众以及其他利益相关者对邻避设施有着不同的风险感知，并通过各方的互动强化或改造。封闭式的行政管制模式中，政府主导的邻避决策往往以“决定—宣布—辩护”的模式进行，缺少其他利益相关者的参与，因而招致他们激烈的反对与竞争。在各方行动者，尤其政府与公众，因为其诉求刚性，在本案例的邻避冲突中表现为“建或不建”的对立选择，双方的互动关系更多是对抗性的，最终导致邻避设施治理的零和困境。

为打破这种困境，政府必须正视邻避设施的本质属性，重视多方利益相关者的诉求，表现出足够的诚意，开拓双方沟通的渠道，实现从对抗性冲突到建设性冲突的改变，构造理性的对话与决策平台，从而实现协同治理。值得庆幸的是，在后亚运时代的官民互动中，政府开启对话的做法展现了这样的趋势。然而，要把创新的成果巩固起来，还需要制度和体系的支持，并通过一系列制度的创设与机构的改革达成承诺与监督，从而实现共赢。

第七章 基层治理中的“谋生式”行政：以广州市 C 街道为例

随着简政放权改革的逐步深入，基层政府承担的行政事务逐步增多，也越来越具体实在。为了完成日益繁杂的行政事务，街道办事处在编制管理与“凡进必考”的刚性约束下雇佣了许多编外人员。为了养活编外人员，街道办事处将大量时间和精力用在“找钱”上。而为了能使上级政府的财政补贴更为合理，街道办事处又主动承接和延揽了上级政府的工作，从而形成“因事养人、因人找钱、因钱找事”的恶性循环。这种找钱养人的谋生式行政与街道办事处应有的职能定位渐行渐远。只有当街道办事处不再为维持自身运转而陷入“找钱”烦恼时，它们才有足够的动力回归公共服务本位，有效承担起街道办事处作为城市治理中最基层政府的治理职能。

一、财政社会学的引入：如何恰当地讨论街道办事处的角色定位？

街道办事处作为区政府的派出机构，虽然在法律意义上不是一级政府组织，但在实际运作过程中却成了一级“准政府”。关于街道办事处的角色定位，现有研究主要呈现出两种立场迥异的意见。一种较为普遍的意见是将街道办事处视为“掠夺性政府”^①，其运作呈现出经营性、商业化的自利特征，有悖于其法定职能。这一派的代表人物主要有戴慕珍（Jean C. Oi）等人，他们用“地方国家法团主义”^②来描述街道办事处的角色，认为街道办事处像从事多种经营的实业公司一样，具有或明或暗的谋利冲动。许多学者提出了类似的看法，如张静的“政权经营者”^③、彭玉生的“村镇政权即公司”^④，许慧文（Vivienne Shue）的“干部经营者”^⑤、杨善华、苏红的“谋利型政权经营者”^⑥、赵树凯的“基层政府公司化”^⑦、郁建兴、高翔的“地方发展型政府”^⑧等。周飞舟的“悬浮型政权”^⑨亦可归入此类，差别在于基层从“要钱”变成了“跑钱”。

上述较为消极的角色定位并不能很好地解释中国街道办事处何以会取得实

^① SO A. Y. Peasant conflict and the local predatory state in the Chinese countryside. *The Journal of Peasant Studies*, 2007(3-4): 560-581.

^② OI J. C. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China. *World Politics*, 1992(1): 99-126.

^③ 张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海人民出版社，2007年版。

^④ PENG Y. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline. *The American Journal of Sociology*, 2001(5): 1338-1370.

^⑤ SHUE V. *The reach of the state: sketches of the Chinese body politic*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

^⑥ 杨善华，苏红：《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”：向市场经济转型背景下的乡镇政权》，《社会学研究》，2002年第1期。

^⑦ 赵树凯：《农村发展与“基层政府公司化”》，《中国发展观察》，2006年10期。

^⑧ 周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权：税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》，2006年第3期。

^⑨ 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

实在在的发展与进步,因而有必要深入剖析街道办事处消极的公众形象和街道办事处真实发展之间的悖论。海贝勒(Thomas Heberner)、杨雪冬等人由此提出了“能动者”的定位,尝试以一种更为积极的视角看待街道办事处及其官员的角色及其作用^①。陈欣则提出了“公益经营者”的概念,强调街道办事处虽然投身于大量经营活动中,其目的却指向公益事业的推进与发展^②。这些研究,有助于我们更全面地把握街道办事处的角色定位。

但我们的实证调研发现,鉴于中国地域的广袤性与地区发展的差异性,现实中的街道办事处并不完全是经营性的谋利者,也不完全是积极意义的能动者,而是带有某种随机性和权宜性的“维控者”^③。面对真实世界中具有随机性和权宜性的街道办事处,如何在变动不居中提炼带有一定的稳定性、普遍性的理论总结呢?财政社会学或许能够给予我们较好的启示,因为它不只是一种理论,而是一种类似于韦伯主义的宏大历史叙事,一种观察和理解社会的途径和方式^④。

首先,财政是探寻政府真实角色的最佳观测点。在财政社会学的创始人熊彼特看来,财政是社会分析的最好的起点,有利于我们更好地把握社会的性质、形式以及命运,特别是当社会处于转型阶段时,“从财政入手的研究方法效果更为显著”^⑤。今天我们讨论街道办事处财政困境,就应有更为开阔的宏观视野,不能就财政问题讨论财政问题,而应把财政问题放到整个政治、经济和社会体系中来加以考察。

其次,财政是国家治理的基础和重要支柱。财政是连接一国政治体系、经济体系和社会体系的关键媒介,政治体系从经济体系取得财政资源,转而为其提供稳定的经济秩序和产权保障;政治体系要为社会体系提供公共产品和服务,以获取社会成员对政治体系的支持。换言之,只有提升了政府汲取资源和合理预算的能力,政府的权威才能得到增强;只有约束住政府征税和预算的权力,政府才能真正为社会谋福利^⑥。从这个意义讲,引入财政社会学的视角,对我国街道办事处职能予以重新解读,可以更准确地把握其角色定位。

最后,财政收支反映了地方政府治理能力的强弱。一个地方的政府收钱、分钱和花钱的方式变了,该地方的政治结构和活动方式都会随之变化。政府找钱有很多种方式,依据不同的找钱方式,财政社会学将政府区分为自产国家、税收国家、租金国家等不同的类型。自产国家的核心是政府“以自家之财,办自家之事”,其财政收入主要来源于国家自有的财产所形成的收入;租金国家是指一国财政收

^① 海贝勒、舒耕德、杨雪冬:《“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部》,中央编译出版社,2013年版。

^② 陈欣:《“公益经营者”的形塑与角色困境:一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究》,《社会学研究》,2018年第2期。

^③ 欧阳静:《策略主义:桔镇运作的逻辑》,中国政法大学出版社,2011年版,第13页。

^④ MOORE M. Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 2004(3): 297-319.

^⑤ 熊彼特:《税收国家的危机》//格罗夫斯,柯伦:《税收哲人:英美税收思想二百年》,上海财经大学出版社,2018年版,第182页。

^⑥ 李炜光、任晓兰:《财政社会学源流与我国当代财政学的发展》,《财政研究》,2013年第7期。

入主要依靠国家垄断的自然资源而获得的租金收入；税收国家则指一国财政收入主要来自于非国有部门上缴的税收。^①履行政府职能需要财政资源，不同类型的财政资源汲取反映了国家能力的差异，决定了国家与社会之间的不同关系。^②走向以税收为主要财政资源的税收国家被公认为现代国家建设的必然选项。

二、从“严控编制”到“凡进必考”：街道办事处用工的刚性约束

建设一支专业化的、高效精干的现代公务员队伍，是世界各国公共部门人力资源管理的重要目标。在我国，作为执政党的中国共产党一直致力于在党政体制的框架内完善理性化的干部人事制度，并通过政府机构改革和现代公务员制度建构，打造了一套兼具政治性和专业性的现代官僚体系，极大地提升了各级政府的治理能力。^{③④}中国现代官僚体系建设的成果是显而易见的：一是确立了“编制就是法律”的严肃性和权威性，二是明确了主任科员以下公务员“凡进必考”的基本原则。

自 1982 年以来，我国先后进行了八轮规模宏大的政府机构改革。在每一轮机构改革中，精兵简政、严控编制都是一项重要议题，相应地，“越少越好”的编制管理理念凸显为控制政府规模的主基调。^⑤为了维护机构编制管理的权威性，中央多次重申和强调严肃机构编制工作纪律，出台了一系列约束性制度。^⑥2008 年，党的十七届二中全会提出要“认真执行政府组织法律法规和机构编制管理规定，严格控制编制，严禁超编进人，对违反规定的限期予以纠正”；2013 年，十八届三中全会提出要“严格控制财政供养人员总量”；2018 年，十九届三中全会强调“机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障”，重申要“强化机构编制管理刚性约束”。

严格控制人员进入是机构编制管理的重要任务，坚持“凡进必考”是严把用人入口关的重要制度安排。作为我国公务员录用制度的精神实质，“凡进必考”是我国干部人事制度改革的突破口，也是全面践行公务员制度的一面旗帜。1993 年的《国家公务员暂行条例》就明确了“公开考试、严格考核”录用准则。自 1994 年至 2004 年，中央公务员主管部门共制定考试录用的法规和政策文件 24

^① 马骏：《公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社，2005 年版。

^② 马斯格雷夫：《财政的本质：我的思想渊源》//布坎南，马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然对立的国家观》，中国财政经济出版社，2000 年版。

^③ 景跃进，陈明明，肖滨：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社，2016 年版。

^④ Dali Yang. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China[M]. Redwood City: Stanford University Press, 2006.

^⑤ 赵子建：《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究》，国家行政学院出版社，2013 年版。

^⑥ 2007 年 2 月，中央编办和监察部联合颁布《机构编制监督检查工作暂行规定》（中央编办发〔2007〕5 号）；2009 年 6 月，中央纪委印发《机构编制违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》（中纪发〔2009〕15 号）。2014 年 3 月，机构编制管理情况被纳入日常审计监督的重点领域和重点环节；同年 7 月，机构编制管理情况被纳入领导干部经济责任审计。2017 年 5 月，中央编办发布《关于加强机构编制违规违纪行为预防工作的意见》（中央编办发〔2017〕92 号），提出要“强化机构编制刚性约束”。

个，形成了公务员管理环节中体系最完善、操作性最强的单项法规体系。^①《公务员法》2006年施行后，中央主管部门又制定了一系列考试录用配套法规。这种“凡进必考”的制度安排，为我国建立一支专业化的公务员队伍、遏制人事腐败、提升公务员系统的人员素质，提供了有力保障。

街道办事处编制管理是政府机构改革的产物。我国城市“街道办事处”最早出现在1954年12月31日由全国人大常委会第四次会议通过的《城市街道办事处组织条例》中。该条例在实施了五十多年后，于2009年6月22日废止。如今“街道办事处”的界定是根据2004年10月27日第十届全国人大常委会第十二次会议修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中第六十八条的相关规定。该条指出：市辖区、不设区的市的人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干个街道，管理机构为街道办事处，作为市辖区、不设区的市的派出机关。由上述可知，街道办事处作为市辖区或不设区的市的人民政府的派出机构，在我国政府层级结构中处于一个比较特殊的位置，并且随着国家机构的更改与调整，街道办事处的职能也在不断的更改与改进，

街道撤并、机构精简必然涉及原有街道办事处工作人员的安置与分流。为了减轻财政压力和基层负担，几乎每次街道改革都强调严控人员数量，由此催生了更为严格的编制管理，编外用工现象亦随之产生。随着街道办事处任务的日益繁杂，编外用工现象愈演愈烈。为规范地方机构设置，严控人员数量，国务院于2007年出台了《地方各级人民政府机构设置与编制管理条例》（国务院令486号）。这部新中国成立以来第一部规范地方机构编制管理的行政法规，明确“地方各级人民政府行政机构的编制，应当根据其所承担的职责，按照精简的原则核定”，强调“机构实有人员不得突破规定的编制”。“编制就是财政”，核定人员编制就是核定人员经费开支，作为党和国家配置执政资源的有效手段，编制的作用是控制人员工资与相关行政经费支出。^{②③}为了严控工资支出，各地纷纷出台机构编制人员与财政预算相结合的管理办法，明确对超编人员和擅自增加的人员，一律不得核拨财政资金或者挪用其他资金安排其经费。

综上所述，街道办事处在用工问题上面临着多重制度的刚性约束，这些制度包括严格控制编制总量、严禁超编进人、坚持“凡进必考”、严格财政预算等。但是，街道办事处以编外用工的方式，冲破了这些刚性的制度约束，使编制管理的科学化和法制化面临严峻的挑战。接下来，本章将以广州市C街道为例，讲述一个街道办事处是如何在刚性的制度约束下实现自主性扩张的故事。

三、“有编不用”与“编外扩编”：自主性扩张的C街道样本

^① 柏良泽：《完善公务员录用制度须以“凡进必考”为前提》，《中国人才》，2006年第10期。

^② 曹康泰主编：《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例解读》，中国法制出版社，2008年版，第5页。

^③ 钱先航，曹廷求，曹春方：《既患贫又患不安：编制与公共部门的收入分配研究》，《经济研究》，2015年第7期。

C街道位于广州市花都区南部，地处花都区中心城区，是花都区政治、经济、文化中心。这里产业集聚，商贸繁荣，人口集中；水陆空立体交通网络发达，京广铁路、武广客运专线、107国道、106国道贯穿南北，有设施完备的花都港、广州火车北站和高铁北站、近在咫尺的广州新白云国际机场，地铁九号线正在建设中，是名副其实的广州北部高端门户枢纽。

C街道前身是1957年建立的XH镇，2005年根据省委省政府的有关精神，花都区委、区政府正式撤销XH镇，改为C街道办事处，成为当时花都区唯一的一个街道办事处。总面积112平方公里，辖24个行政村和38个社区，户籍人口约27万人，外来人口约17万人，由于辖区面积大，XH街也被戏称为“超级大街”。

2014年，根据广东省民政厅《关于同意广州市调整花都区部分行政区划的批复》，花都区原XH街被拆分为XH、XQ、HC及XY街的一部分，同时撤销雅瑶镇，花都区变一街七镇为四街六镇的行政格局。在此行政区域调整后，C街道总面积29.81平方公里，辖31个社区，8个行政村，总人口30.7万人，其中城区人口15万人，农村人口3.7万人，外来暂住人口约12万人。

C街道的编外人员发展与其发展建设过程密切相关，C街道经济社会的高速发展对政府提出了更高的要求，而这更高的要求需要依靠更多的人员、更高的行政效率来支撑，在编制数一定的情况下，街道办只能采用编外用人的方式来满足这一要求。而这也一步步地导致了C街道编外人员隐性膨胀，并且其对街道职能的履行、公众信任的负面影响正在显露。

（一）横向梳理：C街道编外人员的现状描述

C街道现共有编外人员1024名，通过对C街道的编外人员进行梳理，得出C街道现有编外人员有如下特点：

编外人员数量庞大。C街道编外人员数量逐年膨胀，编外人员数量和编制总数之比奇高。C街道办事处现有自筹人员973名、51名下派人员，在编人员共93名，实际编外人员总数高达在编人数的11倍。部分机构编外人员甚至远远超过了在编人数，如安全生产办，编外人员是在编人员的19.5倍。甚至还出现了一种极端情况，由编外人员担任科室负责人一职。

编外人员所在岗位相对集中。C街道综治科、城管中队和社区拥有大部分的编外人员，其人数分别为153、163和383人。由此可知，其所在岗位主要集中于协助执法和社区服务岗位，其中31.8%的编外人员是协助执法岗位，40%是社区服务岗位，而较少的编外人员服务于管理岗位。

编外人员身份多元。C街道编外人员身份趋向于多元化，主要有大中专毕业生、下岗职工、进城务工人员、退役军人，其中大中专毕业生占74.2%，进城务工人员占10.4%，退役军人占7.8%，下岗职工占5%。这种编外用人的方式拓宽了大中专毕业生、进城务工人员、下岗职工、退役军人的就业渠道，在一定程度上缓解了这部分群体的就业问题，特别是在应届毕业生就业形势严峻的情况下大中专毕业生的就业问题。

表 7-1 C 街道编外人员身份情况

编外人员身份	大中专毕业生	下岗职工	进城务工人员	退役军人	其它
人数	722	49	102	76	24
比例	74.2%	5%	10.5%	7.8%	2.5%

学历高移。C 街道办事处编外人员中具有研究生学历的占 3%，具有本科学历的占 52%，具有大专学历的占 32.4%，大专及以上学历的人员占了绝大多数。虽然目前 C 街道编外人员的总体学历仍低于在编人员，但编外人员学历逐渐呈现高移趋势，这是由基层政府对具有专业技术知识的人才需求不断增长决定的。

表 7-2 C 街道工作人员的文化程度

2016 年	文化程度			
	本科及以上	大专	中专高中	初中及以下
编内人员	64	27	2	0
编外人员	534	316	84	39

编内、编外收入不均衡，编外人员收入偏低。C 街道在编人员月收入集中于 4000-5000 这个层次，而编外人员由于受到身份和人员经费来源等因素限制，其整体收入水平远低于在编人员。C 街道有一半的编外人员月收入在 2000 至 3000 元，其次是 3000 至 4000 元，占 24.2%，月收入集中在 2000-4000 之间，高于 4000 元的占比仅为 13.2%。

表 7-3 C 街道编外人员月收入分布图

月收入(元)	1000-2000	2000-3000	3000-4000	4000-5000	>5000
人数	123	487	235	50	7
比例	12.6%	50%	24.2%	5.2%	8%

编外人员年轻化。C 街道 35 岁以下的编外人员占多数，而编内人员 35-50 岁之间占了绝大多数，这一现象也同样普遍存在于我国其他政府单位中。据有关部门初步统计，县(市、区)公务员队伍趋于“老龄化”，40%以上的干部年龄在 45 岁以上，仅有 13%左右为 30 岁以下的年轻干部。这些年龄较大的领导干部大多退居二线，出现“在编不在岗”、“占编不干事”的现象，而编外人员年轻化这一趋势正是对地方政府和基层政府对于年轻干部需求的一种回应，编外人员不占用编制可以不受编制限制，使得政府单位人员的年龄结构得以优化。

表 7-4 C 街道工作人员年龄分布情况

2016 年	年龄		
	<35 岁	35-50 岁	>50 岁
编内人员	12	67	14
编外人员	593	344	36

管理逐渐规范化。C 街道办对编外人员的管理随着国家法律法规的健全完善而逐步规范化。在 2009 年 C 街道办首次与编外人员签订合同，但这些劳动合同的签订仅局限于部分人员，他们集中于事关街道办重大利益的重要岗位。工勤和临时性岗位仍然采用临时用工的方式，劳动合同签订没有完全落实。直至《中华人民共和国劳动合同法》的施行，它推动编外人员管理逐步走向规范化。自 2014 年起，C 街道全面理清编外人员的劳动关系，并结合工作岗位与编外人员签订了劳动合同。街道根据内设机构的需要，对外招聘自筹人员，由街道办签订用工合同。街道办对自筹人员制定了管理办法，对招、录、任、调、升、辞、退做出了规定，并制定了详细的管理制度，如请销假制度、工资待遇定级政策、“五险一金”等福利政策、月度及年度考核制度等。

（二）纵向比较：C 街道编外人员隐性膨胀的现实

从 XH 镇到 C 街道的演化进程中，编外人员相对较少，数量虽有增加，但并不明显。在 2005 年原镇改建为 C 街道办事处之后的 11 年发展进程中，随着街道办事处工作职能的不断深化与扩大，编外人员隐性膨胀的现象越来越凸显，成为基层政府不容忽视的一个问题。

（1）行政编制的总量及其变动

总体上看，在 C 街道人员编制变动的历史中，行政编制共有四次较大的阶段性调整。在前三次的阶段性调整中，政治和行政管理制度以及历史因素等因素造成行政编制管理不规范，因而行政编制总量的变动趋势没有表现出明显的规律性。直到 1998 年，推行政府机构改革才使这种状况有所改观，行政编制总量的变动呈现出微弱的规律性。

从问题上看，据统计，1998 年以后每一次机构改革 C 街道都会对行政编制总量进行较大幅度的调整，同时行政编制总量呈现出了先减少、略微增长、再减少的特点，变动曲线的拐点发生在 2001 年和 2003 年。在 2001 年以前，由于 1998 年开始上级政府推行镇级机构改革，行政编制被缩减，到 2000 年花都撤市设区时 XH 镇从原来的 95 人减少到如今相对固定的 75 人，行政编制总量减少 25 人，比 1995 年前后的总量下降了约 26%。在 2001 年，C 街道的行政编制总量又略有增加，但与 1998 年改革前的数量还有较大距离。2003 年的行政机构改革又进一步减少了编制，减少幅度在 5% 左右。此后，C 街道的行政编制基本以 2003 年的 71 人为基准，尽管在 2005 年撤镇改 C 街道办，由于其职能、管辖范围等基本未做调整，因此其行政编制数基本保持不变。直到 2014 年花都区行政区划调整为

4街6镇，XH街一分为三，管辖范围缩减一半，行政编制编制数锐减，降幅高达45%。但伴随着政府职能的转变，锐减的行政编制根本无法满足工作需求，因此在2015年C街道行政编制数由36增加至66。纵观C街道人员编制数的发展历史，2003年后的行政编制数总体上是以2003年政府机构改革确定的总量为基准，行政编制总量一直没有超出这个基数。

表 7-5 1997 年以来 C 街道年度行政编制总量及调整量

年度	行政编制总数	年度调整量	年度	行政编制总数	年度调整量	年度	行政编制总数	年度调整量
1997	95		2004	71	0	2011	71	0
1998	84	-11	2005	71	0	2012	65	-6
1999	78	-6	2006	71	0	2013	65	0
2000	70	-8	2007	69	-2	2014	36	-29
2001	75	+5	2008	69	0	2015	66	+30
2002	75	0	2009	69	0	2016	66	0
2003	71	-4	2010	71	+2			

(数据来源：根据调研资料整理)

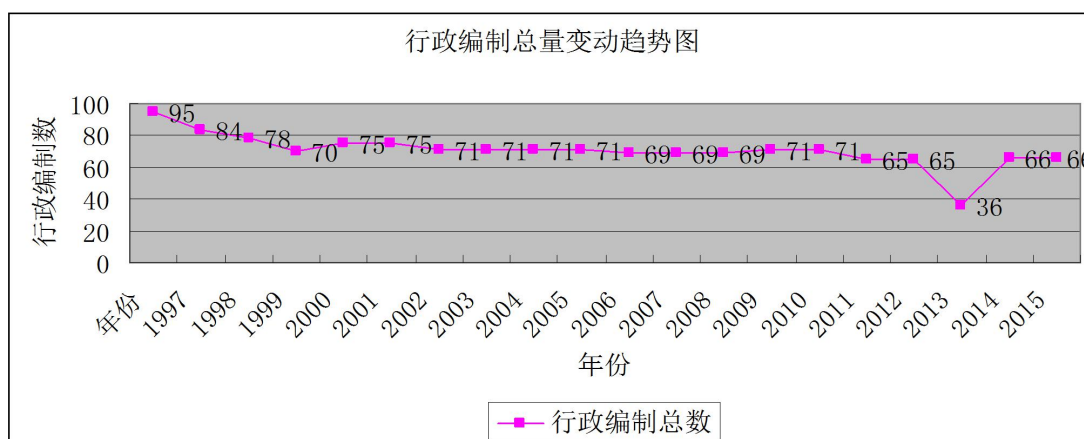


图 7-1 1997 年以来 C 街道行政编制总量变动趋势

(2) 事业编制的总量及其变动

C 街道事业编制数的变动规律有别于行政编制，它五年左右会进行一次大幅调整，而在其年份里十分稳定，数量发生波动的时间点与政府机构改革并无直接关系，而是与事业单位机构的增设密切相关。2001 年，事业编制数量由原有的 26 突增至 54，增幅为 108%，此时区政府要求完善事业单位设置，故 2001 年在原有农机站和水利站的基础上增设了农业技术推广站和计划生育服务所，并为这两个新的事业单位配备新人员，因此事业单位编制数激增。2006 年，C 街道办根据工作任务的变化对事业单位进行调整，合并农技站和农业技术推广站，后又改

称为经营管理服务中心，并增设了文化体育服务中心、劳动保障中心，但此期间编制数额未有变化，只是在各机构间调整分配度。2005年5月撤XH镇设XH街，由一级政府变成派出机构后两年即2007年事业单位调整精简、编制突降，降幅达41%。2011年，事业单位再度调整精简，编制数降幅23%，至2015年事业编制数略微上扬。纵观C街道人员编制数的发展历史，2003年后的事业编制数基本上是以2007年撤镇改街后的数据为基数，总量并没有超出这个界限。各年度的事业编制总量的调整量和变动趋势见表3-6和图3-2。

表 7-6 1997 年以来 C 街道年度事业编制总量及调整量

年度	事业编制总数	年度调整量	年度	事业编制总数	年度调整量	年度	事业编制总数	年度调整量
1997	26		2004	54	0	2011	25	-7
1998	26	0	2005	54	0	2012	25	0
1999	26	0	2006	54	0	2013	25	0
2000	26	0	2007	32	-22	2014	25	0
2001	54	+28	2008	32	0	2015	27	+2
2002	54	0	2009	32	0	2016	27	0
2003	54	0	2010	32	0			

(数据来源：根据调研资料整理)

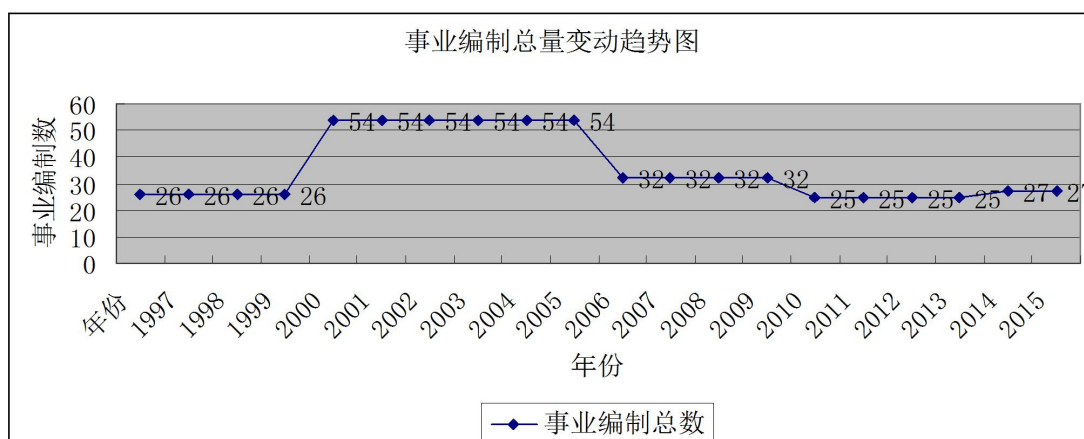


图 7-2 1997 年以来 C 街道事业编制总量变动趋势

(3) 编外人员：从个别现象到规模化的嬗变

C 街道编外人员由自筹人员和抽调（下派）人员组成（离退休人员不计算在内），其中自筹人员占据绝大多数，2016 自筹人员数高达 973，抽调（下派）人员数为 51。在 C 街道，2002 年以前单位外聘的人员均称之为临时工，2002 年以后，单位外聘的人员统一改称自筹人员，其本质上并没有什么差别，在后文分析

中统称为自筹人员。其实，乡镇街道外聘临时工现象并不是最近十几年特有的，最初的编制管理条例就允许乡镇街道依据核定的人员编制，按一定比例聘用临时工以从事保洁、司机等后勤服务。起初受配置比例的限制，C街道使用的临时工数量还非常有限，虽略微有所增长，但问题并不明显。但是，从C街道自筹人员的演变过程来看，自筹人员总量一直在上扬，2003年自筹人员数首次超过行政编制和事业编制之和，之后便迅速膨胀，到2013年达到历史最高点——1063人，这10年的时间里自筹人员数增长为在编人员的11.8倍，年平均增长速度为33.3%。2014年，XH街行政区域调整后，管辖范围缩减一半，在行政编制数锐减的同时，编外人员也进行分流，导致自筹人员由1063人锐减至799人。但近两年又开始呈现膨胀趋势，现有自筹人员为973名。大部分的访谈对象认为编外人员在膨胀是个不争的事实：

编外人员在增加，这是必要的或是必然的。由于工作量增大，编制人员匮乏，必须补充增加编外人员，以减轻编内人员的工作负担。大多数编外人员能积极应对工作，有的个别人员甚至成为工作主力，不可或缺，但也有少部分人员不能发挥应有的作用，相比编内人员，还是有素质、态度、意识等方面的区别。（访谈资料，20160721C1）

C街道的抽调（下派）人员数量也伴随着自筹人员规模的膨胀不断增加。C街道从2002年开始出现抽调（下派）人员，这部分人员主要是上级各职能部门由于其工作需要派驻到街镇的人员，均为其聘用人员，编制不在C街道，主要集中于劳动监察部门、宣传部门、民政部门、财政局、司法所等。从2002年抽调（下派）人员开始出现至2013年，其数量一直在上涨，但并不明显，直至2014年，区域管部门下沉，下派人员数突增，由原来的34人增至75人。而2016年开始，部分下派人员单位的人员陆续下沉，变为街道的自筹人员，此时抽调（下派）人员总数下降至51人，接近于行政编制数量。从总体演变过程看，抽调（下派）人员的数量也是呈现不断膨胀的趋势，具体见图3-3。

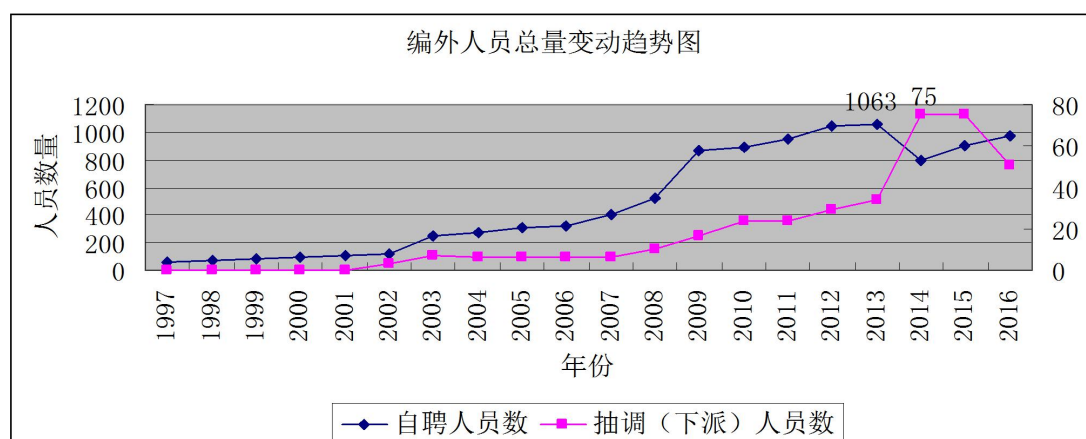


图 7-3 C 街道编外人员问题变动趋势图

据笔者调查，目前C街道编外人员的规模不仅已经远超1998年的水平，而且编外人员所从事的工作也不仅仅是原来单纯的后勤服务。C街道现有编外人员1024名，在各个内设机构或事业单位都有不同数量的自筹人员和抽调（下派）人员，大部分编外人员集中于综治科、城管中队和社区。

表 7-7 C 街道各内设机构和事业单位编外人员情况

科室名称	编外人员类型	主要从事工作	人数
党工委 办公室	自筹	调查研究；网站维护；机关内务管理、后勤事务管理	28
组织人事科	自筹 下派	作风建设；档案管理；老干部工作；自主择业军转干部工作	11
纪检监察室	自筹	反腐倡廉、调查处理违反政纪行为；处理检举控告	2
团委	自筹	群团组织，按章程开展各自领域的组织建设工作、调解各领域纠纷	1
妇联	自筹		1
工会	自筹 下派		2
人大工委办	自筹	接待来信来访	1
社工委办	自筹	协助和推进志愿者和义工队伍建设	3
武装部	自筹	征兵及预备役登记；开展国防教育	1
社会事务科	自筹 下派	社区建设、老年之家、居家养老工作；教育、公共卫生、创卫创文；残疾人教育和康复	16
市政管理所	自筹	环境卫生	7
综治科	自筹 下派	综合治理、维护稳定；群防群治队伍建设；治安防范；防邪、禁毒	153 ^①
信访办	自筹	办理信访事项、协调处理信访案件	5
司法所	下派	普法教育；民事调解、法律服务；社区矫正、安置帮教；协助处理社会矛盾纠纷、协助维稳	11
安全生产办	自筹	整规打假、食品安全；行政委托执法；火灾救援	38
农业办	自筹	山林土地纠纷；“三防”抢险；区内扶贫	6
农财中心	自筹	村、经济社资产监管、财务公开；农村审计、财务会计	14

^①其中科室 20 人，另 133 人派出到各派出所。

计生办	自筹 下派	计划生育工作、人口管理、妇女儿童保健工作	24
财政结算中心	自筹	拟定财政管理办法，编制年度预算决算草案；资金的使用、监督和管理；财务审计监督	10
协税护税站	自筹	协助国税、地税部门的税收工作	28 ^①
城市管理科	自筹	市政管理、环境保护、园林绿化；储备地块用地办理；协调“三旧”改造；物业监管，指导成立业委会	14
建设办	自筹	两违查处、建设项目施工报建、项目管理	8
经济发展办	自筹	协助企业落户办理相关证照；协助工商查处不正当竞争、商业贿赂等违法行为；主要经济数据汇总管理	11
出租屋中心	自筹	开展出租屋巡查、协调各部门检查；流动人口的管理；出租房屋综合水的征收；房屋租赁备案	41
政务中心	自筹	窗口综合业务受理；网上办事业务受理；12345政务热线转办及回访；社会保障（市民）卡的发放回收	8
宣传办	自筹 下派	宣传教育、“文化、科计、卫生”三下乡工作；对外新闻发布和采访接待；党报党刊的收定发工作	4
文体中心	自筹	全街文体设施建设、维修、管理；协助管理文化市场	9
劳保中心	自筹	劳动就业、再就业培训；失业登记；退休职工社会化管理；配合市区做好居民社保医保登记、扩面和稽查工作	19
国土所	自筹	土地监管、规划用地	2
城管中队	自筹 下派	“两违”巡查管理、连查处和拆除；“六乱”整治；处理相关的投诉信访及热线转办工作	163
社区	自筹		383

（资料来源：根据调研资料整理）

从调研情况来看，如把花都区各街道的编外人员总量与编内人员的数量做个比较，早在 2003 年各街道编外人员数量就已接近甚至有的已经超过编内人员数量，而 2003 年后编外人员数量一直在持续增长。至 2016 年，虽然另外三个街道

^①均派出到税局

的编外人数与在编人数之比没有 C 街道严重，但该数额也基本维持在 6.5 左右，相当于 7 个工作人员里就有 6 个是没有正式编制的。由此可见，编外人员与编内人员的数量之间已形成明显的反差，编外人员已从个别现象嬗变为规模化群体，人员编制的隐性膨胀问题开始凸显出来。

表 7-8 花都区各街道行政事业编制数与编外人员数比较（2016 年）

乡镇街道	编制数量（实际额）		编外人员数量	
	行政编制	事业编制	自筹人员	抽调(下派)人员
C 街道	66	27	973	51
XY 街道	44	22	475	30
XQ 街道	37	20	330	25
HC 街道	44	22	357	32

（资料来源：根据调研资料整理）

（三）C 街道办事处编外人员隐性膨胀的隐患

街道办事处编外人员隐性膨胀已经成为一个普遍的问题，虽然由于其隐蔽性未引起社会过多的关注，但其导致的一系列问题已经影响到街道办事处的正常运作及其职能的履行。

（1）公共服务的挤出效应

随着社会的不断进步，我国经济开始转轨、社会也进入转型期，治理基层社会的街道办事处的职能需要转变为以提供公共服务为主。而当前公众对于街道办事处提供的公共服务并不满意，认为政府资金多用于吃喝玩乐而非为公众提供服务上，街道办事处又感觉很冤，很多街道干部都在“哭穷”，认为政府职能转变、事权下放等使得街道办事处的的工作负担越来越重，必须将更多的财政用于雇用更多的编外人员来分担工作，难以有更多的财政资源提供公共服务。

我国政府采用“编制”进行机构和人员的管理，在这种制度下，编制决定了这个政府机构的规模、发展经费和工资福利的数额，国家财政只拨给该机构编制内的资金，若超出了这部分资金各单位只能自行寻求解决途径。因此，街道办事处存在的大量编外人员的工资薪金只能依赖于街道办事处的财政收入，编外人员的经费加重了街道的财政负担，使得街道难以履行好提供公共服务的职能。

之所以说编外人员膨胀会使街道公共服务职能履行不到位，主要是因为编外人员隐性膨胀导致的行政成本剧增会产生公共服务的挤出效应。从公共服务的供给角度看，公共服务的提供意味着要耗费大量的人力、物力和财力等资源，而且公共服务的质量越高，相应所需的资源也就越多。然而街道办事处面临着财政收入的约束，在财政收入一定的情况下，街道财政收入中一部分钱需要被用于发放编外人员的工资，这样就挤占了用于提供公共服务的资源，对公共服务的提供产

生挤出效应。

当前 C 街道编外人员的行政成本十分高，且得不到有效的控制和监督，挤占了财政经费。在街道所有财政支出中，财政收入中 3138.42 万元用于支付编外人员的工资福利，占财政收入的 35.1%，而用于公民和公共服务方面的支出为 4262.1 万元，其占支出比仅仅比 35.1% 高出 12.6 个百分点。2014 年 C 街道在岗自筹人员 799 人，每月工资加福利平均将近 3100 元，已退休编外人员 98 人，每月退休金 1000 元左右，还需要支付上级职能部门下派的人员每人每月 500 元的补贴，共 75 人。据估计此项支出在 2016 年将达到 4000 万元。C 街道 2014 年非税资金收入为 3136.17 万元，但仅支付在岗和退休编外人员的工资福利就需要 3138.42 万元，非税资金收入根本不足以支撑编外人员经费的庞大支出，这就需要从财政拨款中挪出部分款项用于编外人员经费的发放，而这部分款项很多时候便是用于提供公共服务的经费。笔者又调查了花都区另外三个街道，同样也发现街道财政支出很大部分用于在岗和退休编外人员的工资福利发放。

由于编外人员的隐蔽性，到目前为止，没有一个最完整最权威的统计数字表明在增加了聘用人员的费用后实际的行政成本是多少，对行政成本估算的不完整使得政府绩效管理成为空谈，编制的管理也只是相对控制了部分人员的使用，而编外人员的数量却无法得到控制，导致行政成本必然会比实际所需要高，而这一高昂的行政成本又会对公共服务提供产生挤出效应。

在其它偏远地区的乡镇街道，编外人员隐性膨胀同样存在，它更容易导致公共服务被忽略。对于这些乡镇街道来说，编外人员的行政经费显然是整个支出的大头，很多时候收不抵支，导致街道财政运行困难。为了维持街道办事处最基本的运转，领导干部不得不到处“化缘”。这样领导干部把工作重心放在寻求街道财政脱困的事务中，街道更关心的是如何实现自身更好的运作，而忽视了自身为辖区居民提供公务服务的职能。不得不承认的是，很多时候街道办事处选择通过减少公共物品和服务数量的提供、降低公共物品和服务供给的质量来化解财政危机。这样既导致了街道办事处形象受损，又降低了政策的执行效率，使公众对街道办事处产生不满从而失去信心。

而且，在如何使街道财政脱困上可能会出现两种极端情况，一是乱用、乱收费用。有的单位为了筹集到编外人员的工资福利，硬挤、硬挪业务经费如项目、办公经费，甚至想出各种乱收费、乱罚款的把戏和名目。二则为降低编外人员待遇。有的街道办甚至做出扣编外人员的工资、缩减和挤占其福利待遇的行为以减少编外人员人头经费的支出，导致编外人员原本比在编人员低的工资变得更低，甚至连基本的“五险一金”都得不到保障，是许多编外人员心中的痛。

由以上分析可知，数量一直在膨胀的编外人员这一事实已经严重影响到街道办事处的正常运作以及公共服务职能的履行。

（2）政府陷入信任危机

“临时工现象”破坏政府公信力。调研了解到，C 街道在 2012 年发生了编外

人员违规索要钱物这一恶性事件。这位编外人员为某一重点项目拆迁人员，在征地项目补偿中，以多算青苗补偿款为条件，伙同村经济社干部一起违规上报青苗面积，获益达数十万元，其获利后即刻辞职，不知去向。由于是编外人员，不受任何编制束缚，辞职较易，而街道也不可能掌握其详尽的相关信息，所以事发后处理困难，直至一年后才找到本人并起诉他。这一恶性事件不仅损害了公众的利益，而且有损街道办的公共形象，造成公众对政府的不信任。而近几年，关于暴力执法、乱执法的事件屡见报端，在这些执法事件中，打人的是“临时工”、暴力拆迁的是“临时工”、伪造文件的是“临时工”，雷人雷语的也是“临时工”……临时工就像万金油，哪里出事抹哪里。因此，临时工又成为“替罪羊”的代名词，特别是在一些执法纠纷中，“临时工”常常被当做“挡箭牌”，成为最后的责任人，等到问责时，相关单位一句轻描淡写的“已辞退乱执法的临时工”，就可以大事化小、小事化了，自此，领导的面子、单位的声誉皆得以保全。这种“临时工现象”为“中国特色”四个字描绘了最为深刻的一笔。然而，在现在的社会情境下，“临时工现象”中不管临时工是否真的犯错，只要政府一方推出临时工来负责，那么就会严重引发公众的质疑，从而削弱政府公信力。来自人民网的舆情分析认为如果公职部门在出现危机时习惯用“临时工”作为缓冲自身不良形象的“替罪羊”将导致政府部门和公职人员的公信力不断下降^①。

助长“庸政”、“懒政”作风。我国“庸政”、“懒政”现象作为一种严重的“官场病”而为公众诟病。其特征是“在其位不谋其政”、“不求无功但求无过”，缺乏创新精神^②。改革开放以来，我国对政府机关和企事业单位进行多次机构改革，但基本没有走出“精简—膨胀——再精简—再膨胀”的恶性循环。“三定”规定出台后，表面上政府人员编制达到一个相对稳定的状态，但在这一状态背后是各单位编外人员的隐性膨胀。这部分人员承担了一部分本该由在编人员负责的工作，这样他们的工作轻松多了，助长了部分公共机构的“庸政”、“懒政”之风，不利于政府在公众心中的形象维持。

存在“寻租”空间。目前，编外人员的工资福利来源于地方财政，各单位可以较为随意地招聘编外人员，编外人员的数量设置有较大的弹性和人为性，而且我国在编外人员的招录、考核、辞退方面缺乏规范统一、公开透明的操作程序，这些都为权力寻租留下了较大的空间。部分“临时工”岗位相对稳定、安逸，颇受欢迎，那么就会出现托人情、找关系的情况。在C街道，虽然编外人员的招聘录用有统一的制度，但仍然存在不少所谓的“关系户”。这一现象在人情关系氛围深厚的中国并不特别，翟校义对地方政府编外人员与借调人员状况的调查分析结果也显示，约1/4的受访者认为编外人员聘用过程中会存在“照顾私人关系”的因素。^③此类不透明的行政行为极易导致寻租和腐败，从而引发公众对政府的

^①周鑫：《行政执法之殇——社会视野下的临时工乱象》，《法治与社会》，2013年第9期。

^②张文风：《公共部门“临时工”现象反思》，《中共山西省直机关党校学报》，2012年第1期。

^③翟校义：《地方政府编外用人现象探析》，《新视野》，2010年第3期。

信任危机。

四、“谋生式”行政的逻辑：从“因事找人”到“因人找钱”再到“因钱找事”

前文提出了一个财政社会学的分析视角，以期透过街道办事处运作的财政逻辑来把握现实中街道办事处的角色定位，这也使得我们需要更为复杂的经验证据来把握街道办事处在国家治理体系中的角色及其效果。有鉴于此，本章接下来将描述街道办事处从“因事找人”到“因人找钱”再到“因钱找事”的过程。我们希望通过这个典型案例的深描，呈现街道办事处“谋生式”行政的运作逻辑及其在简政放权改革下的内在困境。

（一）编制刚性约束与职责压力传导：街道办事处为什么要养那么多人？

实行简政放权，“财政供养人员只减不增”为规范地方政府的用人行为确立了刚性的制度约束。但经济社会的快速发展和城市化进程的加快，以及治理重心的下沉，在实现简政放权的同时，街道办事处实际承担的工作任务在不断扩张。街道办事处职责繁杂，有限的编内人员不足以应付日益繁重的工作任务，因而不得不雇佣大量编外人员。

我们在C街道的田野调查表明：编外用工主要归因于职责同构体制下的压力传导^①。以广州市C街道为例，该街道是经上级政府核定的“较大街道”。通过前文数据分析，虽然C街道每个部门在岗编内人员都非常有限，但对接的S区政府相关职能部门平均不少于3个。这种对接关系往往以挂牌的方式呈现出来，有牌子就代表有对应的上级主管部门，就需要承接对应的任务。

在相关法律对地方政府职责的确认中，除了所列举的职责以外，最后一条通常都标明“办理上级政府交办的其他事项”。这个兜底性职责使得街道办事处不得不抽出大量精力应付上级交办的临时性任务。压力传导的另一种方式是检查、考核和评比，内容涉及方方面面，主要包括组织建设、信访稳定、安全生产等，这些压力分别来自于省、市、县等上级政府。C街道办事处领导将街道应对上级检查、考核和评比的工作统称为“迎检”。区里为了在迎检中安全过关，将街道领导干部在迎检中的考核统一设置为“一票否决”。这对街道领导构成了较大的心理负担，必须认真对待才能顺利过关。而“迎检”属于典型的“劳动密集型”工作，仅靠有限的编内人员是无法完成的。

为了弥补编内人员的不足，经上级政府审批，C街道核定临时聘用人员，这些“临时工”分布在街道各个工作岗位上，在实际工作中，和编内人员都是混编混岗的，有的编外人员甚至被提拔到股长一级的重要岗位上。没有这些编外人员，C街道的日常运作是不可想象的。

（二）刚性支出与收入不确定性：街道办事处政府为什么要找钱？

^① 朱光磊，张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》，2005年第1期。

如前文所述，C街道前身是1957年建立的XH镇，总面积112平方公里，辖24个行政村和38个社区，户籍人口约27万人，外来人口约17万人，由于辖区面积大，XH街也被戏称为“超级大街”。

全国农村税费改革和农业税减免后，鉴于全市范围内的基层财政收入规模普遍较小，其财力难以保障基层政权组织的顺利运转，广州市对财政体制进行了相应的改革，主要包括“乡财县管”和“统收统支”改革。这些改革的一项重要成果，就是将原来由街道承担的一部分支出责任上移到了区政府，由区级财政来保障街道办事处的基本支出。C街道也遵循“保运转、保稳定、促发展”的财政支出政策，对所辖编制内人员（包括政府工作人员和中小学教师等）的工资和福利以及街道基本的办公经费实施区财政兜底。

应该说，街道办事处编制内人员和中小学教师的工资福利有了保障，基本的办公经费有了着落，这对基层社会的稳定起到了定海神针的作用。但是，对于街道办事处党政主要领导来说，该街道仍然存在严重的收不抵支的财政困境。在“统收统支”等改革之后，街道相当于是零收入，其体制内的收支都由区财政负责，已经不用街道里来操心。真正令街道领导忧心的是自收自支中的刚性支出，虽然有了区里的财政兜底，但这种兜底的经费维持在一个相对较低的水平上，街道还得花大功夫去找钱来应付刚性的支出。

按照上级的相关规定，街道办事处所有行政编制人员的工资性支出都由区财政统一承担，所有编外人员的工资性支出都由街道办事处自收自支。但笔者在调研时发现，C街道领导眼中的编制内和编制外的概念，和我们一般编制管理规定上的编制内外并不完全一致。C街道事业编制人员的工资来源较为复杂，分为由区财政承担工资但不承担社保福利等的事业编和由街道自收自支的事业编。在岗的事业编制人员中，只有少数属于区财政供养，大多是街道自收自支。在街道办事处领导看来，编制内外纯粹是财政支出意义上的，仅仅为了区分人员的工资福利等是由县财政负担还是由街道自收自支，简单地说，由区财政供养的人员就是编制内人员，由C街道自行供养的人员就是编制外人员，由此我们可以清楚地列出需要由C街道自行承担的刚性支出。

首先是工资性支出，主要包括三大块。（1）需承担编外人员（含事业编、聘用人员）的工资性支出（2）编外退休人员的退休工资支出（3）由于区财政只负责编制内人员工资福利，编制内人员的基层补贴和以奖代补部分的收入则由街道自收自支。人头费三项相加，合计约两三百万元。

其次是办公性支出，主要包括日常办公支出、培训费、公务用车、设备购置与维护、食堂补贴等项目。区财政按编制内公务员人数拨付每人每年8000元，全年下拨约20万元。自党的十八大以来，C街道领导班子严格控制办公经费支出，即便如此，C街道每年实际办公性支出一般也在80万元左右，缺额60万元，需由街道自行补足。

最后是村（社）下拨性支出。为获得辖区社区对街道工作的支持，C街道平

均每年给每个社区 5 万元左右的项目经费，这又是一笔不少的开支。

我们由此可以概括 C 街道的财政困境：因街道财区管，C 街道成为了一个零收入街道，几乎没有法定的收入来源；区级财政是一种兜底性支出，除基本的办公经费和编制内人员的工资福利等外，C 街道本级“保工资”和“保运转”的刚性支出每年高达 400 万元左右。一言以蔽之，C 街道有确定的支出项目，但没有确定的收入来源，因而我们就不难理解街道领导为什么总是抱怨说“眼睛一睁，找钱到熄灯”。

（三）为养人而“双跑”：街道办事处如何找钱？

在 2015 年以前，社会抚养费（俗称“计生罚款”）构成了 C 街道自有收入来源中最主要的组成部分。以 2014 年为例，该街道社会抚养费收入约 200 万左右，加上 C 街道自有物业的租赁与管理费（每年约 20 万元），以及上级政府少量的机动性下拨经费，C 街道基本能够做到自收与自支的平衡。但随着“单独二胎”和“全面二胎”政策的先后实施，C 街道社会抚养费收入受到影响，2015 年该项收入下降至 120 万左右，2016 年已不足 60 万元，呈现“断崖式”下降趋势，至 2017 年则几近于零。“面对收支不平衡的问题，我们能有什么办法？开源节流呗！”C 街道办事处领导如是说。近年来，C 街道严格遵照中央精神，将三公经费支出几乎缩减至极限。由于此类支出在未来也较为稳定，因而，在“节流”上，C 街道没有太大的空间，不足以回答当前财政收不抵支的问题，唯一可努力的空间就只剩下“开源”一条路，也就是到处“找钱”的意思。

C 街道是如何“开源”的呢？在国家计划生育政策调整之后，通过“跑项目”来争取工作经费逐渐取代社会抚养费，成为 C 街道最主要的开源之路。所谓争取工作经费，就是通过承包上级政府或政府部门的某些特定的工作任务，从而获取相应的酬金。此外，以“跑部钱进”的方式，从上级政府或部门手中获得计划外的补贴，也是一条重要的“找钱”渠道，通俗地说，就是“会哭的孩子有奶吃”。C 街道领导戏称这两种找钱方式为“双跑”。

一是“跑项目”，争取工作经费。近年来，C 街道主要依靠承包土地开发项目来争取项目经费。与很多依靠土地财政的乡镇不同，C 街道若有土地开发项目，其土地受益也是由市、县两级五五分成，与 C 街道并无直接关联。C 街道要想从土地开发中“分一杯羹”，就需要向市国土部门争取征地项目，从帮助市国土部门开展征地工作中获取经费。

从程序上，任何落地 C 街道的地产项目都是由市政府规划并立项，在地产项目招标成功后，地产商向市政府获取土地的使用权，市政府则向其承诺在一定的时间内办好相关土地使用证件并交付空地。市政府再交由市国土部门征地并协助地产商办齐相关土地开发证件。由于实践中的征地工作比较复杂，市级政府及各部门并不直接治理基层事务，如不直接承担征地工作，而是将征地工作承包给项目所在地的乡镇政府，并支付一定的征地经费作为回报。

二是“跑部钱进”，获取额外补贴。除了争取工作经费外，街道一般都会以

各种名义向区财政申请名目繁杂的补贴。一定程度上，此类补贴能否争取到，取决于街道领导与市区财政局等上级部门的亲密程度，具有较大的随机性。一般来说，能否为街道争取到更多的财政资源，是街道领导个人能力强弱的主要表现。

在C街道2016年的各项自有收入中，有一笔是50万元的街道创新发展补贴。这笔钱正是C街道领导多次跑县里跑出来的。区政府在补贴街道时，通常遵循优先照顾边远不发达街道的原则。若论财政状况，最差的HW街道在区所有街道中最应得到补贴，但实际上，反而是财政状况相对较好的C街道获得了2016年最大额度的补贴经费。

C街道为何能得到最大数额的补助？这首先要归功于C街道领导与上级政府保持良好关系的能力。该街道办负责人表示：“任何地方的工作，人的工作态度是最重要的。不存在街道领导能力不足而找不到钱解决财政困难的，只存在不想认真做事，才会解决不了问题。只要想解决问题，总会找到办法的”。在作者访谈期间，曾偶然参与C街道的一次工作餐。说是工作餐，是因为它就安排在C街道饭堂里，菜品也很普通，没有酒水饮料。但用餐人员既包括一位准备在C街道投资的企业家，也包括市属相关职能部门的工作人员。用餐期间，C街道领导半认真半开玩笑地大吐苦水，而相关职能部门的工作人员则有意无意间指点一二。双方一来一往，就为C街道申请财政补贴提供了较为充裕的准备时间和机会。

无论是“跑”项目的工作经费，还是“跑”各种名目的财政补贴，都表明街道办事处在很大程度上陷入了“空壳化”的境地，表明街道办事处不得不对上级政府或来辖区投资的企业有了更多的依附性，进而可能忽略或漠视辖区居民的利益。

五、“谋生式”行政的治理困境：街道办事处该不该找钱？

从财政社会学的角度看，财政不仅仅是经济范畴，更是政治范畴。C街道“因事找人、因人找钱、因钱找事”的逻辑显示，在财权上收与事责下沉的双重挤压下，街道办事处不得已在制度之外寻找生存空间与资源，从而陷入“谋生式”行政的治理困境。

正所谓“郡县治，天下安”，街道办事处作为区政府的派出机构，其职能核心本应是服务基层群众，提供基本公共服务，营造良好的公共秩序。根据2004年10月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十八条规定：市辖区、不设区的市人民政府，经上一级人民政府批准，可以设立若干个街道，管理机构为街道办事处，作为市辖区、不设区的市的派出机关。街道办事处是市辖区人民政府或不设区的市人民政府的派出机关，受市辖区人民政府或不设区的市人民政府领导，行使市辖区或不设区的市人民政府赋予的职权，并且条理规定街道办事处行使十三条职能，这些职权规定总体上较为宏观，如果将其与省、市、

县级政府职权相比，可以发现，这些规定大体是相似的，“相互间只有量的差异而没有质的区别”^①。这种几无差别的职权规定，体现了我国纵向政府间“职责同构”^②的特点，加之街道办事处职权的第13项被规定为“承办区委、区政府交办的其他工作。”，使得处于国家治理体系最末端的街道在实践中承担了过多本应由上级政府承担的责任，凸显了街道“权力有限、责任无限；财权有限、事责无限”的尴尬。

为了理顺职责关系，保障街道办事处的有效运转，各级政府开始了对于街道办事处的改革。然而，如前所述，有职能就得有支出，有支出就得有财源，但“空壳化”的街道办事处缺乏稳定的财源来支撑自身职能，结果沦为上级政府的“办事机构”。特别是近年来，随着社会治理重心逐渐向基层下移，街道办事处的属地责任和工作任务急剧增加，街道办事处逐渐成为各种治理责任的承接主体。为了使街道办事处能够达到预期的治理绩效，上级政府又推出了各种类型的检查、评比、考核与督办，这些工作都特别强调“痕迹化”，更令街道不堪重负。

基层治理何以深陷困境？从根本上讲，很可能是街道办事处财政事权与支出责任严重脱钩所致^③。受压力型体制^④和行政发包制^⑤影响，各类具体事务层层分解下压，街道办事处作为最末一级，无法再转移事务。有限的编内人员无法承担越来越多下沉的工作任务，也无法有效回应辖区居民对街道办事处越来越高的需求，这就需要街道雇佣编外人员来分担任务。简言之，做事就要有人，养人就要花钱，缺乏财政自主权的街道办事处不得已把“保障街道编外人员的工资待遇”当成了“生存伦理”，并陷入了“因事找人、因人找钱、因钱找事”的恶性循环。

斯考克波在阐述国家能力时曾说，相比于任何其他单一要素而言，一个国家筹集和配置财政资源的方式更能说明其国家能力^⑥。财政社会学也告诉我们，政府取钱、分钱和用钱的方式，在很大程度上决定了政府的治理能力及治理方式^⑦。如果某地的公共财政匮乏，那么当地政府就难以为辖区居民提供必需的基本公共服务，更谈不上有效满足人民对美好生活向往的需要。依此观之，“忙于找钱”的街道办事处政府很容易变成一种“依附性政权”，向上，它们依附于上级政府的转移支付、专项经费和补贴，不得不“更积极地”承担本应由上级政府完成的工作职责；向外，它们依附于来辖区投资的企业，并有可能与之合谋而侵害辖区居民的利益。要求具有“强依附性”的街道办事处“强化公共服务职能”，也只能停留于一种口号式的美好愿望，它们更像是一种“自动售货机”，上级政府和企业投入硬币（资金支持），街道办事处自动输出货物（为上级服务，为企业排

^① 石亚军：《地方政府职能转变重在接准、放实、管好》，《中共中央党校学报》，2014年第1期。

^② 朱光磊，张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》，2005年第1期。

^③ 侯一麟：《政府职能、事权事责与财权财力：1978年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析》，《公共行政评论》，2009年第2期。

^④ 荣敬本：《“压力型体制”研究的回顾》，《经济社会体制比较》，2013年第6期。

^⑤ 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社，2017年版。

^⑥ 埃文斯，鲁施迈耶，斯考克波：《找回国家》，生活·读书·新知三联书店，2009年版，第22页。

^⑦ 王绍光，马骏：《走向“预算国家”：财政转型与国家建设》，《公共行政评论》，2008年第1期。

忧解难)。但无论是向上依附还是向外依附，都使得辖区居民难以成为街道办事处直接的服务对象，街道办事处与辖区居民的关系也由此变成更加松散的“悬浮型”^①关系。

街道制度外财政的存在及其扩张，实际上就是街道办事处自主性要求的一种异态反映，街道对制度外财政的生存依赖，必然导致街道办事处职能的部分异化，其结果是“为公众目标而工作”异化为“为自己工作”，为编外人员发工资异化为街道政府的“中心工作”，“抓发展、促稳定”异化为“抓工资、保稳定”。这种异化引发了广泛争议，甚至出现了不少主张取消街道一级政权的声。也有反对的声音认为，诸如社会治安、民事纠纷、合作医疗等事项，不宜由县级或区政府直接提供，因而不能没有乡级政权^②。不管怎样，街道办事处面临职能定位上的身份危机是一个不争的事实，要摆脱这种身份危机，摆脱“谋生式”行政的治理困境，首先要解决好街道办事处的职能职责问题，尤其是在简政放权推进治理体系现代化和提高治理能力的改革背景下，更需要明晰这一问题。

六、本章小结

九尺之台，起于垒土。基层政府的治理能力一直是我国国家能力的重要组成部分，基层干部也一直在我国基层治理中发挥着重要的能动性作用。如果说1994年分税制改革之前，“两个比重”的下降严重弱化了中央的财政汲取能力，不利于国家建设；今天，我们可以说，若基层政府深陷治理困境，同样不利于国家建设。

街道办事处是最基层的发动机。但在现有职责同构的压力型体制下，街道办事处承担了过多属于上级政府的任务和责任，很大程度上加剧了街道的治理困境。街道领导更忧心的是未来。在可预见的未来，随着“全面二孩”政策与营改增政策的持续推进，街道办事处的财政困境可能愈发突出。街道该如何寻求一种更为可靠的“找钱”方式，以使现有的“非制度化找钱方式”转变为具有稳定可预期性的“制度化找钱渠道”，也许是基层政府和学界亟待探讨的问题。只有赋予街道办事处更多财政自主权，适度灵活调整机构编制的自主权^③，使其不再为维持自身运转而陷入“找钱”“找人”的苦恼时，它们才有足够的动力回归社会服务本位。要使街道办事处不为“找钱”“找人”而苦恼，就有必要实现基层政府的治理转型。

首先，从源头上建立权责利清晰的街道办事处权力清单。街道办事处陷入谋生式行政的困境中，主要归因于职责同构体制下的资源匮乏。自1982年以来，

^① 周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权：税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》，2006年第3期。

^② 王绍光：《乡镇财政的过去、现状与未来》//吴敬琏，江平：《洪范评论·第3卷第2辑》，中国政法大学出版社，2006年版。

^③ 高翔：《选择性培育：赋予乡镇政府更多自主权的实践逻辑及其优化》，《探索》，2019年第1期。

我国宪法和地方政府组织法中关于地方政府机构和职能配置的规定没有发生根本变化。从中央到省一直到乡镇或者街道，党政机构的部门划分、职能配置呈现出“上下对口、左右对齐”^①的特征。这种“职责同构”的行政体制与层层考核的压力型体制相结合，构成了中国基层治理的制度性基础，在实践中容易造成“财权层层上收、事责逐级下压”的尴尬局面。因此，化解基层治理困境的关键并不在街道，而在上级政府如何明晰街道办事处权力清单和责任清单，并在此基础上优化配置街道的财政资源。唯有严格遵循事权与支出责任对等的原则，合理划分各级政府的职能、事权、事责与财权，避免上级政府将本该属于自身的事权与事责层层下压至基层，街道办事处才能得以从源头上“解困”。

其次，明确赋予街道办事处以一个主体税种。^②当前学术界给乡镇以及街道改革提出了多种不同的方案，无论哪种方案，都必须回答“钱从哪儿来”的问题。因而，街道改革的问题最终必然要回到财政问题上来。在没有彻底解决街道办事处的依附性质之前，任何强化或弱化基层政府的改革方案都只是治标不治本。理论上讲，无论是中央政府，还是地方各级政府，都承担着一定的公共服务职能。为保证政府职能的履行，每一级政府都应当有自己稳定的且与事权相对应的财源。实际上，我国地方政府面临着地方税体系单薄、主体税种缺失、税种结构不合理等突出问题。2016年“营改增”全面展开，进一步压缩了地方主体税种空间。具体到街道来说，现有的转移支付不足以从根本上解决其财力匮乏的难题，因而急需对地方主体税种进行补位，使街道拥有稳定的自有财源，使之具备完成其应当履行的各项基本公共服务职能所必需的财力。

再次，建立一个财政上可问责的街道办事处。税收因公共产品和公共服务而产生，如果地方政府主要依靠补贴和转移支付来提供公共服务，就会割裂税收收入与财政开支之间的有机联系。怎样确保政府对人民负责呢？如果地方政府的收支不向辖区居民公开，不接受辖区居民监督，它就是一个看不见的政府。一个看不见的政府，不可能是负责任的政府^③。地方公共服务与居民的日常生活息息相关，这些公共服务并没有特别强的技术含量，社区居民完全有能力把握。一种倒逼机制由此形成：居民时刻盯着地方税的收支情况，把一个看不见的政府变成了一个透明的政府，从而推动了一个贴近民众、清廉自律的地方政府的到来。质言之，对地方政府收入和支出的关注，为在地方层面建立责任政府奠定了坚实的基础，它使税收从政府管理公众的工具变成了公众监督政府的工具，实现从“治民之术”到“治权之术”的转变，从而确保地方政府对人民负责。

^① 朱光磊，张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》，2005年第1期。

^② 一般来说，房地产税是在财产保有环节设置的税种，是一种典型的直接税。它在税基、税收弹性、税负公平等方面具有独特的禀赋，征管繁复，对实时信息要求高，最适合充当省级以下地方政府的主体税种。但也有学者认为在乡镇落实“一级事权”、“一级财权”是“不现实的，而且是危险的”，解决乡镇财政困境的最终出路在于“进一步将财政支出责任上移”（参加王绍光：《乡镇财政的过去、现状与未来》//吴敬琏，江平：《洪范评论·第3卷第2辑》，中国政法大学出版社，2006年版）。

^③ 王绍光，马骏：《走向“预算国家”：财政转型与国家建设》，《公共行政评论》，2008年第1期。

结束语

在当下的中国，诸如政务公开、听证会、民意恳谈、电视问政等行政改革实践，不时拨动人们叩问民主之路的心弦。有人乐观地认为，这些举措表明我们正在“步入民主治理的时代”，也有人谨慎地表示，既然政治领域的民主难以突破且争议颇多，不妨诉诸“行政民主先于政治民主”，还有人悲观地指出，由于民主政治没有太多的着力点，因而行政就沦为地方官员比拼政绩的“秀场”。不管怎样，“民主治理”或“行政民主”是一个容易引人兴奋的话题，它凝聚了人们对于行政实践的经验观察，更承载着人们对于政治清明的未来憧憬。

（一）以效率求民主 Vs. 以民主求效率

人们常常不假思索地将“民主行政”与“行政民主”混为一谈，实际上，两者存在较大的差异，不能等而视之。前者旨在彰显民主、公正等价值的重要性，是对传统的效率导向的治理模式的一种纠偏；后者希望在行政组织内部实施诸如分权、解除规制等人本主义的管理方式，达成组织目标与个人需求的有机统一。虽然两者都被冠以“民主”之名，但“行政民主”之民，实指行政系统内之“组织成员”，而“民主行政”之民，则是我们通常意义上的“公民”范畴。前者强调在内部管理方式上实施民主，以获取最佳的行政效率，是一种手段层面的民主；后者主张施政者在权力行使过程中对公众保有敬畏感，它也承认效率的重要性，但强调效率应当被置于民主、公正这一更广泛的价值体系中，是一种目的层面的民主。

民主行政是在与效率导向的治理模式的斗争中发展起来的。主流行政模式兴起于美国进步时代，其时，一些改革人士致力于改革政府的运作机制和方式，以期净化被“政党分肥制”玷污了的民主政治。他们希望通过寻求行政管理的科学原理来提高政府的效率，从而解决经济社会变迁带来的各种问题。在他们看来，只有通过政府的高效运作，民主才能得到最好的维护。为达此目的，他们将政治与行政区分开来，认为行政体系纯粹是工具性的，它只是在技术上具有优越性，不宜介入政治的论辩过程。惟其如此，行政系统才能够以科学与理性为行为准则，并由此达成高效的行政运作。但人们越来越深刻地认识到，在一个技术化的世界里，政治和立法程序并不能单独地确保民主，如果行政体系缺乏对于民主价值、公民尊严与社区自治的敬畏感，就势必损害现代社会的民主根基。有鉴于此，一些有识之士开始将民主观念纳入公共行政的视野，极大地改写了公共行政的价值格局。特别是近年来，随着全球范围内民主化浪潮的汹涌与协商民主的滥觞，民主行政获得了世界性的影响，衍生出诸如代表性官僚制、公民参与、草根行政、回应性政府，乃至治理理论等多种形式。

反观今天中国的公共行政，无论是在理论上还是在实践上，都盛行一种“管理主义”的思维模式。在理论上，与这种管理主义相伴随的则是一种或隐或显的

工具主义取向，诸如“人类幸福”、“美好生活”等价值问题则被远远地抛在一边，少人问津。在实践上，自改革开放以来，为抓住发展机遇，我们一直奉行赶超战略，采取了“效率优先，兼顾公平”的原则。这一做法使得我们不可避免地面面临着诸多苦果，如对 GDP 的崇拜，对个人、部门、地方以及短期利益的追逐，无视公民和社会的合法期待，还有各种官僚主义和不负责任的行为，甚至贪污、腐化以及对公共资源的公开掠夺等。

与此同时，为了更好地提高行政效率，我们的政府总在努力尝试和推进行政民主。比如我们在纵向组织层面不断强化行政分权（如省直管县改革、强镇扩权改革等），在横向组织层面鼓励地方政府创新，在人事层面推行公开选拔、竞争上岗、民主评议，等等。上述举措，对于调动公务员和地方政府的工作积极性，其积极意义自不待言。但需要警惕的是，被激活的不只是工作积极性，还有公务员个体和地方政府自身的利益冲动。所谓地方保护主义、部门利益法制化、“跑部钱进”等现象，就是此种利益冲动的必然结果。特别是在外部监督缺失的情况下，行政民主很难不沦为少数公务员和行政组织绑架公共利益、谋求私利的工具。以竞争上岗为例，当行政体系内部的不同派系无法就合适的晋升人选达成一致时，或者当他们无法就太多的人选和有限的岗位达成平衡时，“民意测评”就成了一个派系攻击另一个派系的有力武器。因此，在外部民主匮乏的行政生态下，我们应当谨慎推进行政民主，必要的时候要突出权力集中与等级控制，以避免公务员成为一个“自我服务”的利益集团。

（二）理性官僚 Vs. 民主政治

民主行政的核心议题乃是化解理性官僚与民主政治之间的紧张与冲突。在现代性的舞台上，这种冲突无处不在：一方面，理性官僚制与现代大众民主不可避免地相伴相生，在摧毁传统特权和世袭制统治中功不可没；另一方面，官僚制的正式理性、僵化和等级制，不可避免地要与民主理念相冲突。政治是希腊的，行政是罗马的；政治追求民主，行政讲究效率。若求民主，则很难达成效率；要讲效率，又很难兼顾民主。一方面，社会在许多方面被管理得像机器一样有条不紊地运转，社会生活节奏加快，各种效率普遍提高，物质财富日渐增多；另一方面，理性的技术统治又以不可抗拒的力量决定着一切生长在这个结构中的人的生活，窒息了人的精神灵性。一方面，理性官僚制帮助人们摆脱了传统宗教信仰的桎梏，另一方面，它又使人们陷入了技术的羁绊之中，削弱了个人的选择空间，也削弱了社会整体的自治感。

现代社会蕴涵着对民主与科学的双重诉求，这一点在中国也不例外。早在 20 世纪初，“新文化运动”就把“德先生”（Democracy，民主）和“赛先生”（Science，民主）介绍给了中国国民。1919 年“五四运动”后，“德先生”所重视的公众参与和“赛先生”重视的求真精神，开始更加深入地走进中国人的生活。今天，民主已成为我们政治发展的方向，诚如邓小平所指：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”。同样是在今天的中国，“科技是第一生产力”的观念妇

孺皆知，科学几乎等同于“正确”之代名词。

中国的政府改革正是在这样一种双重诉求的氛围中行进的，因而我们不难看出类似“科学行政”与“民主行政”、“行政决策科学化、民主化”等等吁求与表达。但如果缺乏深入反思，我们当然不会受到这种表达所隐含的逻辑悖论的困扰，更不会依此来观察我们行政实践中所真实遭遇的困境。

不妨来看一看公共行政实务方面的例子。2010年全国“两会”期间，时任全国人大代表、湖北省财政厅厅长王文童的一番话引起了广泛争议。针对预算报告难读懂等问题，王文童表示，爱因斯坦的相对论不是每个人都能懂的，预算报告也存在专业问题，所以不需要每个代表都能看懂。这一番话似乎无可厚非。如理性官僚制所示，现代社会需要一支庞大且有专业技能的官僚、行政官员或专家队伍，政府职位的任命要以“功绩”为依据，我们应该有政务服务的“专家”。这些专家的生命力恰恰在于专业化的专家知识，如果不拥有这种专业知识，他们的任职就缺乏正当性。

但如果从民主政治的角度来看，国家的一切权力属于人民，行政官员作为国家权力的行使者，必须对其最终的委托人——人民负责，如果不能做到对人民负责，他们的任职就缺乏道义上的合法性。从这个意义上讲，政府手中的钱，究竟该怎么花，哪些地方该多花，哪些地方又该少花慎花，都应该对公众有个交待。因而，以所谓的“专业化”来应付看不懂的询问，就是回避了民主政治的必然要求。

除了必须面对民主化与理性化的固有冲突外，我们的行政改革实践还面临着民主化与理性化都远未实现的困境。一方面，当下的中国还带有威权体制的表征，其政治民主化程度还有提升空间，这就使得近年来的各种行政改革虽然被人们赋予了很多美好的希望，但是其实践却饱受诟病。比如，近年来，一些地方大力试点行政官员的公推公选，有的在形式上很热闹，推行“大评委制”，或电视直播竞选演讲之类。有人质疑这是一种作秀，不是民主。因为这种通过电视演讲等方式竞选官员的做法违背了行政管理的一般规律，即行政体系中的下级必须对上级负责。如果官员经由民主方式产生，那他该对谁负责？

另一方面，我们甚至没有真正确立起韦伯意义上的理性官僚制，比如，我们还没有明确行政权力的边际，没有明确行政权力的行使方式与规范，地方官员仍然倾向于“放手做事”的人治模式。比如一些地方政府或部门的副职数常常超出公众想象。究其原因，还在于制度的漏洞，地方政府或部门应当配备多少副职并没有具体规定。在法律缺位的情况下，各种“灵活处理”的做法就纷至沓来了。

（三）负责任的政府 Vs. 负责任的公民

在效率导向的行政模式中，政府只是价值中立的手段，是执行公共政策的工具，而公民只是被动的委托者或消极的顾客。民主行政扬弃了前者的工具理性和单向思维模式，它对治理所涉及的两大主体都提出了更高的要求，既要有负责任的政府，也要有积极的、热心公益的公民，更需要两者的良性互动。

首先，民主行政主张公共行政在公共治理过程中扮演一种积极的、主动的角色，充当民主、公正等规范价值的捍卫者与引领者。民主行政并不反对效率价值，但更注重其“公共性”的维度。要保证个体幸福，人们需要一种恰当的均衡方式来协调彼此间的利益。社会公正乃是这样一种协调方式，旨在对人们的价值追求作出适当的限制，从而使整个社会处于和谐、稳定的有序的状态。因而，社会公正所蕴含的特质有助于将社会从利益竞逐的分裂状态，转化成为休戚与共、相互包容的命运共同体。以公正为核心价值的公共行政，其角色便不仅限于在各种利益竞争的过程中扮演调节者，它应追求崇高的目标与道德承诺，以作为优质民主生活的引导者为志业。

其次，民主行政强调积极、主动、负责的公民参与。政府不应视公民为被动的委托者、顾客或外在的批评者，而应视其为积极合作的伙伴。完善的民主行政所涵括的，并不限于组织与管理技术、政策规划与分析、人事与财务管理等行政内部的民主举措，更强调从公众的关切角度来处理公共事务，倘若公共行政人员仅执行官僚体系所规定的功能，则公众的因素势必会被忽略。在民主行政的框架中，公民绝不仅仅是政府提供的公共服务的消极消费者，听任政府按照自己的想法供给公共物品；也不仅仅是传统公民参与理论界定的选民角色，而是能够表达自身利益、影响公共政策的有生力量，又是能够运用实践的智慧与判断，并具备以公共利益为目的的行动能力的人。

最后，民主行政不是政府封闭式的自我建构，而是政府与社会公众良性互动的实践行动。民主行政主张在公共事务治理过程中采用合作主义的模式，即政府、公民、企业、第三部门等在平等、自主的基础上通过沟通与合作，实现彼此认同的共同目标。因此，公共行政必须考虑如何建构“公民与公民、公民与社区、公民与政府、公民与社会环境”的互动。也就是说，公共行政应在政策发展过程中纳入公民参与，并在社会生活中构建以公民责任、公民生活品质 and 生态为中心的社会生活观，这种政府与民间合作、消融主客体界限的观念与作法，使公民与政府的关系真正走向伙伴关系。

在今天的中国，公共行政正发挥中越来越重要的作用。在通向民主行政的路上，我们尚需时日培植能够充当政府之合作伙伴的公民。当前，公众的自我认知还有一些门槛要跨越。一些人还沉溺于过去的“臣民”角色中不能自拔，一些人摆出一副无所谓的态度，倾向于坐在“顾客”这把闲适的座椅上享受清闲而不愿意投身于辛苦、冗繁的公共参与活动中，还有一些人则摆出一副批判的面孔，以对政府横加批评、指责甚至谩骂为己任。如果我们继续依赖政府的权力来强制地改变社会和世界，那么，我们将无法开启中国人力图创造美好治理制度的潜能。诚如弗里德曼对现代社会政府角色的批评所指出的，政府既不是公民的主人，也不是公民的仆人。现代社会的公民要为自己的命运负责，政府只应当是公民实现自己目标的工具。

笔者身处广州，欣喜地看到一批有担当的个体公民的共同崛起，他们自觉地

以一种主人翁的面目走进公民议政的殿堂。同时，笔者也欣喜地看到广州作为一个回应型政府的崛起，它释放出极大的诚意和智慧，积极地探寻与公民坦诚对话的途径，放下身段找寻解决问题的办法。双方的良性互动，激活了权利对权力的约束，彰显了权力对权利的尊重，共同推动着一个良序社会的来临！

主要参考文献

一、专著和论文集

阿尔蒙德等：《公民文化》，台湾五南图书出版公司，1996年版。

奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012年版。

埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波：《找回国家》，生活·读书·新知三联书店，2009年版。

奥勒姆：《政治社会学导论——对政治实体的社会剖析》，浙江人民出版社，1989年版。

贝克：《世界风险社会》，南京大学出版社，2004年版。

蔡定剑：《公众参与：风险社会的制度建设》，法律出版社，2009年版。

程玉申：《中国城市社区发展研究》，华东师范大学出版社，2002年版。

费孝通：《乡土中国》，人民出版社，2012年版。

弗里曼.战略管理：《利益相关者方法》，上海译文出版社，2006年版。

古德诺：《政治与行政》中译本，华夏出版社，1987年版。

郭于华、沈原、陈鹏：《居住的政治》，广西师范大学出版社，2014年版。

哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆大学出版社，1989年版。

海贝勒、舒耕德、杨雪冬：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社，2013年版。

赫希曼：《呼吁与忠诚：对企业，组织和国家衰退的回应》，经济科学出版社，2001年版。

亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年版。

菲佛、萨兰基克：《组织的外部控制——对组织资源依赖的分析》，东方出版社，2006年版。

沙夫里茨、莱恩、博里克：《公共政策经典》，北京大学出版社，2008年版。

景跃进、陈明明、肖滨：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社，2016年版。

科塞：《社会冲突的功能》，华夏出版社，1989年版。

李图强：《现代公共行政中的公民参与》，经济管理出版社，2004年版。

李亚：《创造性地解决公共冲突》，人民出版社，2015年版。

刘淑妍：《公众参与导向的城市治理——利益相关者分析视角》，同济大学出版社，2010年版。

楼继伟：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社，2013年版。

达尔：《民主理论的前言(扩充版)》，东方出版社，2009年版。

- 米歇尔斯：《寡头统治铁律》，天津人民出版社，2003年版。
- 罗家德、孙瑜、楚燕：《云村重建纪事——一次社区自组织实验的田野记录》，社会科学文献出版社，2014年版。
- 马骏：《公共预算改革：理性化与民主化》，中央编译出版社，2005年版。
- 韦伯：《经济、诸社会领域及权力》，生活·读书·新知三联书店，1998年版。
- 韦伯：《经济与社会（上）》，商务印书馆，1997年版。
- 马斯格雷夫：《财政的本质：我的思想渊源》//布坎南，马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然对立的国家观》，中国财政经济出版社，2000年版。
- 福列特：《动态管理》，北京理工大学出版社，2014年版。
- 奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海三联书店，上海人民出版社，1995年版。
- 休斯：《公共管理导论》，中国人民大学出版社，2007年版。
- 欧阳静：《策略主义：桔镇运作的逻辑》，中国政法大学出版社，2011年版。
- 荣敬本等：《从压力型体制向民主合作体制的转变》，中央编译出版社，1998年版。
- 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年版。
- 海贝勒、舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，中央编译出版社，2009年版。
- 王绍光：《乡镇财政的过去、现状与未来》//吴敬琏，江平：《洪范评论·第3卷第2辑》，中国政法大学出版社，2006年版。
- 王锡铤：《行政过程中公众参与的制度实践》，中国法制出版社，2008年版。
- 王振耀、白益华：《街道工作与居民委员会建设》，中国社会科学出版社，1996年版。
- 韦伯：《经济与历史·支配的类型》，广西师范大学出版社，2010年版。
- 韦伯：《经济与社会（上）》，商务印书馆，1997年版。
- 韦伯：《经济与社会（下）》，商务印书馆，1997年版。
- 贝克：《风险社会》，译林出版社，2004年版。
- 西蒙：《管理行为》，机械工业出版社，2004年版。
- 李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，上海人民出版社，2011年版。
- 小乔治：《管理思想史》，商务印书馆，1985年版。
- 谢立中：《社会理论：反思与重构》，北京大学出版社，2006年版。
- 熊彼特：《税收国家的危机》//格罗夫斯，柯伦：《税收哲人：英美税收思想二百年》，上海财经大学出版社，2018年版。
- 薛晓源、周战超主编：《全球化与风险社会》，社会科学文献出版社，2005年版。
- 颜昌武、罗凯：《自治治理何以可能——以广州市L小区业委会的生长为例》//唐亚林、陈水生：《复旦城市治理评论（第四辑）》，上海人民出版社，2019年版。

汉尼根：《环境社会学（第二版）》，中国人民大学出版社，2006年版。

托马斯：《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》，中国人民大学出版社，2005年版。

熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，商务印书馆，1999年版。

威尔逊：《官僚机构：政府机构的作为及其原因》，北京三联书店，2006年版。

张乐：《风险的社会动力机制：基于中国经验的实证研究》，社会科学文献出版社，2012年版。

赵子建：《基层政府人员编制隐性膨胀问题研究》，国家行政学院出版社，2013年版。

周黎安：《转型中的地方政府——官员激励与治理（第2版）》，格致出版社，2017年版。

竺乾威：《公共行政理论》，复旦大学出版社，2008年版。

Dali Yang. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Redwood City: Stanford University Press, 2006.

Inhaber H. Slaying the nimby dragon. New Brunswick, N.J., USA: Transaction Publishers, 1998.

Rabe B G. Beyondnimby: Hazardous wastes iting in Canada and the United States: Brookings Institution Press, 1994.

SHUEV. The reach of the state: sketches of the Chinese body politic. Stanford: Stanford University Press, 1988.

二、学术期刊

艾云：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》，《社会》，2011年第3期。

柏良泽：《完善公务员录用制度须以“凡进必考”为前提》，《中国人才》，2006年第10期。

卜宪群：《秦汉公文文书与国家行政管理》，《文史知识》，1998年第8期。

曹嘉明，梁士毅：《多层住宅安装电梯浅析》，《建筑学报》，2003年第9期。

陈家刚：《风险社会与协商民主》，《马克思主义与现实》，2006年第3期。

陈家建、张琼文、胡俞：《项目制与政府间权责关系演变：机制及其影响》，《社会》，2015年第5期。

陈建国：《奥斯特罗姆与中国》，《和谐社区通讯》，2017年第1期。

陈鹏：《国家-市场-社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例》，《公共管理学报》，2013年第3期。

陈庆云、鄞益奋：《论公共管理研究中的利益分析》，《中国行政管理》，2005年第5期。

陈天祥、杨婷：《城市社区治理：角色迷失及其根源——以H市为例》，《中国人民大学学报》，2011年第3期。

陈欣：《“公益经营者”的形塑与角色困境：一项关于转型期中国农村基层政府角色的研究》，《社会学研究》，2018年第2期。

成伯清：《“风险社会”视角下的社会问题》，《南京大学学报：人文社科版》，2007年第2期。

戴鑫：《政治合法性与组织合法性理论比较》，《北京理工大学学报》，2010年第12期。

杜乾、闫娟：《公民参与——公共政策的基石》，《广东行政学院学报》，2002年第10期。

杜月：《制图术：国家治理研究的一个新视角》，《社会学研究》，2017年第5期。

高鉴国：《社会意识分析的理论建构》，《文史哲》，2005年第9期。

高翔：《选择性培育：赋予乡镇政府更多自主权的实践逻辑及其优化》，《探索》，2019年第1期。

龚文娟：《约制与建构：环境议题的呈现机制》，《社会》，2013年第1期。

谷家荣、高隽：《复合社会遭遇国家权威：那些“被设计”项目的失败根源》，《宁夏大学学报》，2017年第5期。

谷志军、陈科霖：《责任政治中的问责与避责互动逻辑研究》，《中国行政管理》，2019年第6期。

广华、张力元：《既有住宅增设电梯背景下的业主表决权研究》，《行政与法》，2018年第5期。

桂勇、崔之余：《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海市的个案研究》，《华中理工大学学报》，2000年第8期。

桂勇、黄荣贵：《城市社区：共同体还是“互不相关的邻里”》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》，2006年第6期。

郭巍青、张文杰、陈晓运：《“复杂问题”与基层干部的“办法”：以N区“外嫁女”问题为例》，《公共行政评论》，2019年第3期。

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。

郭于华、沈原、陈鹏：《居住的政治》，广西师范大学出版社，2014年版，第100页。

韩志明：《技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思》，《探索与争鸣》，2019年第6期。

何艳玲、陈晓运：《从“不怕”到“我怕”：“一般人群”在邻避冲突中如何形成抗争动机》，《学术研究》，2012年第5期。

何艳玲、钟佩：《“熟悉的陌生人”：行动精英间关系如何影响业主共同行动》，

《社会学研究》，2013年第6期。

贺东航：《风险社会背景下的县域和谐社会构建》，《甘肃理论学刊》，2008年第4期。

韩全永：《新中国成立初期城市居民组织的发展历程》，《中共党史资料》，2007年第1期。

侯保疆：《我国政府职能转变的历史考察与反思》，《政治学研究》，2003年第1期。

侯卫伟\李娟：《公共政策实施中的收益与成本不均衡分布》，《郑州航空工业管理学院学报(管理科学版)》，2004年第3期。

侯一麟：《政府职能、事权事责与财权财力：1978年以来我国财政体制改革中财权事权划分的理论分析》，《公共行政评论》，2009年第2期。

胡伟：《合法性问题研究：政治学研究的新视角》，《政治学研究》，1996年第1期。

胡伟强：《政府在老龄化社会中如何作为——以老旧住宅楼加装电梯困局为例》，《中国法律评论》，2018年第1期。

黄辉祥：《压力型体制下乡镇治理的特点及负面影响》，《山东科技大学学报》，2002年第6期。

黄岩、文锦：《邻避设施与邻避运动》，《城市问题》，2010年第12期。

金太军、赵军锋：《基层政府“维稳怪圈”：现状、成因与对策》，《政治学研究》，2012年第4期。

李莉、陈秀峰：《透析我国官办公益基金会体制特征及其改革的现实选择——制度变迁与路径依赖的理论视角》，《中国非营利评论》，2009年第4期。

李萍：《推进广州公众参与民主管理的有效途径》，《探求》，2006年第2期。

李炜光、任晓兰：《财政社会学源流与我国当代财政学的发展》，《财政研究》，2013年第7期。

刘良恒：《“一年签了33份责任状”——透视部分基层泛滥的责任状》，《半月谈》，2016年第24期。

刘荣刚：《彭真与1982年宪法的制定》，《人大研究》，2004年第9期。

刘亚平：《协作性公共管理：现状与前景》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》，2010年第4期。

刘子曦：《激励与扩展：B市业主维权运动中的法律与社会关系》，《社会学研究》，2010年第5期。

刘祖云：《中国都市居民委员会的历史沿革及其特点》，《社会学研究》，1987年第6期。

娄胜华、姜姗姗：《“邻避运动”在澳门的兴起及其治理——以美沙酮服务站选址争议为个案》，《中国行政管理》，2012年第4期。

罗重谱：《公民参与困境与化解策略》，《财经政法资讯》，2008年第6期。

吕方、梅琳：《“复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论》，《社会学研究》，2017年第3期。

倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》，2017年第2期。

倪星、王锐：《权责分立与基层避责：一种理论解释》，《中国社会科学》，2018年第5期。

宁超乔：《既有住宅加装电梯费用分摊补偿办法的理论分析》，《城市问题》，2014年第5期。

庞明礼：《领导高度重视：一种科层运作的注意力分配方式》，《中国行政管理》，2019年第4期。

彭亚平：《技术治理的悖论：一项民意调查的政治过程及其结果》，《社会》，2018年第3期。

钱先航、曹廷求、曹春方：《既患贫又患不安：编制与公共部门的收入分配研究》，《经济研究》，2015年第7期。

渠敬东等：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》，2009年第6期。

荣敬本：《“压力型体制”研究的回顾》，《经济社会体制比较》，2013年第6期。

盛明科、陈廷栋：《“痕迹主义”的产生机理与防治对策——以行政责任为视角》，《行政论坛》，2019年第4期。

石亚军：《地方政府职能转变重在接准、放实、管好》，《中共中央党校学报》，2014年第1期。

斯科特、拉什、王武龙：《风险社会与风险文化》，《马克思主义与现实》，2005年第4期。

孙立平：《走向积极的社会管理》，《社会学研究》，2014年第4期。

覃兆别：《论韦伯组织理论建构中的“合理性”与“档案”——兼及韦伯档案观的双元价值分析》，《档案学研究》，2006年第2期。

谭鸿仁、王俊隆：《邻避与风险社会——新店安坑掩埋场设置的个案分析》，《地理研究[台湾]》，2005年第42期。

谭爽、胡象明：《邻避型社会稳定风险中风险认知的预测作用及其调控——以核电站为例》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第5期。

陶鹏、童星：《邻避型群体性事件及其治理》，《南京社会科学》，2010年第8期。

田华文、魏淑艳：《政策论坛：未来我国政策变迁的重要动力——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究》，《公共管理学报》，2015年第1期。

汪锦军：《浙江政府与民间组织的互动机制：资源依赖理论的分析》，《浙江社会科学》，2008年第9期。

王彩波：《利益分化与中国渐进性政治发展》，《江苏社会科学》，2004年第4期。

王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》，2009年第2期。

王汉生、吴莹：《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”》，《社会学研究》，2011年第1期。

王金豹：《新中国成立初期城市居委会制度产生的历史过程及启示》，《上海党史与党建》，2011年第5期。

王绍光、马骏：《走向“预算国家”：财政转型与国家建设》，《公共行政评论》，2008年第1期。

王雨磊：《数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理》，《社会学研究》，2016年第6期。

魏娜：《我国城市社区治理模式：发展演变与制度创新》，《中国人民大学学报》，2003年第1期。

贝克、刘宁宁、沈天霄编译：《风险社会政治学》，《马克思主义与现实》，2005年第3期。

吴翠丽：《邻避风险的治理困境与协商化解》，《城市问题》，2014年第2期。

威尔逊：《行政学之研究》，《国外政治学》，1987年第6期。

肖林：《不对称的合法性：居民委员会和业主委员会之比较》，《社会学评论》，2014年第12期。

徐大同：《政治文化民族性的几点思考：政治文化的多样性与政治文化的民族性》，《天津师范大学学报》，1998年第4期。

徐顽强：《资源依赖视域下政府与慈善组织关系研究》，《华中师范大学学报》，2012年第5期。

徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，《华中师范大学学报》，2011年第5期。

徐宇珊：《非对称依赖：中国基金会与政府关系研究》，《公共管理学报》，2008年第1期。

颜昌武、杨华杰：《以“迹”为“绩”：痕迹管理如何演变为痕迹主义》，《探索与争鸣》，2019年第11期。

颜昌武：《刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架》，《中国行政管理》，2019年第4期。

杨光斌：《合法性概念的滥用与重述》，《政治学研究》，2016年第4期。

杨华：《基层治理的形式主义何以发生——从乡镇职能部门关系反思治理问题》，《文化纵横》，2019年第2期。

杨善华、苏红：《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”：向市场经济转型背景下的乡镇政权》，《社会学研究》，2002年第1期。

杨雪冬：《常反常有常反常新形式主义新变种之忧》，《人民论坛》，2013年第27期。

杨雪冬：《风险社会理论述评》，《国家行政学院学报》，2005年版第1期。

杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》，2012年第11期。

姚大志：《善治与合法性》，《中国人民大学学报》，2015年第1期。

营立成：《社区社会组织合法性危机的生成机制》，《城市管理》，2016年第12期。

于君博、戴鹏飞：《“台账”的逻辑：科学管理还是形式主义》，《新视野》，2019年第4期。

俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》，2006年第1期。

虞维华：《非政府组织与政府的关系——资源相互依赖理论的视角》，《公共管理学报》，2005年第5期。

郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

臧雷振、张一凡：《理解中国治理机制变迁：基于中央与地方关系的学理再诠释》，《社会科学》，2019年第4期。

翟校义：《地方政府编外用人现象探析》，《新视野》，2010年第3期。

张华：《连接纽带抑或依附工具：转型时期中国行业协会研究文献评述》，《社会》，2015年第3期。

张紧跟：《从抗争性冲突到参与式治理：广州垃圾处理的新趋向》，《中山大学学报(社会科学版)》，2014年第4期。

张静：《行政包干的组织基础》，《社会》，2014年第6期。

张静：《基层政权：乡村制度诸问题》，上海人民出版社，2007年版。

张乐，童星：《“邻避”冲突管理中的决策困境及其解决思路》，《中国行政管理》，2014年第4期。

张磊：《业主维权运动：产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查》，《社会学研究》，2005年第6期。

张文风：《公共部门“临时工”现象反思》，《中共山西省直机关党校学报》，2012年第1期。

章平、刘宇飞：《如何通过集体协商达成社区公共品的合作治理——以蛇口翠竹园小区加装电梯为例》，《城市观察》，2016年第6期。

赵树凯：《农村发展与“基层政府公司化”》，《中国发展观察》，2006年10期。

赵燕菁：《公众参与：概念·悖论·出路》，《北京规划建设》，2015年第5期。

赵阳：《以痕迹论政绩，“痕迹主义”有点过了——不能让痕迹管理成形式主

义新变种》，《半月谈》，2018年第14期。

折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》，2011年第4期。

周葆华：《突发公共事件中的媒体接触、公众参与与政治效能——以“厦门PX事件”为例的经验研究》，《开放时代》，2011年第5期。

周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权：税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》，2006年第3期。

周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》，2009年第3期。

周黎安：《行政发包制》，《社会》，2014年第6期。

周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007年第7期。

周鑫：《行政执法之殇——社会视野下的临时工乱象》，《法治与社会》，2013年第9期。

周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》，2012年第5期。

周雪光：《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》，2015年第2期。

周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》，2008年第6期。

周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》，2011年第10期。

周亚越、唐朝：《寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例》，《中国行政管理》，2019年第9期。

周志忍、蒋敏娟：《整体政府下的政策协同：理论与发达国家的当代实践》，《国家行政学院学报》，2010年第6期。

朱光磊、张志红：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》，2005年第1期。

朱健刚：《以理抗争：都市集体行动的策略——以广州南园业主维权为例》，《社会》，2011年第3期。

Arnstein S. R. Aladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35(4).

Barber, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1986.

Cook, Jacob. Eds. *The federalist papers*. Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1961.

Eliás M. & Alkadry M. Constructive conflict, participation, and shared governance. *Administration & Society*, 2011, 43(8).

Ikels, Charlotte. *The Impact of Housing Policy on China's Urban Elderly*. Urban

Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development, 2004, 33(2).

Kasperson RE, Golding D, Tuler S. Social distrust as a factor insiting hazardous facilities and communicating risks. *Journal of social issues*, 1992, 48(4).

Kraft ME, Clary BB. Citizen participation and the nimby syndrome-public response to a radioactive-waste disposal. *Western Political Quarterly*, 1991, 44(2).

Kunreuther H & Patrick R. Managing the risks of hazardous waste. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 1991, 33(3).

Lake R W. Planners alchemy transforming nimby to yimby. *Journal of the American Planning Association*, 1993, 59(1).

Lesbirel S. H. NIMBY politics in Japan: energy siting and the management of environmental conflict. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

Liu J T, Smith V K. Risk communication and attitude change: Taiwan's national debate over nuclear power. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1990, 3(4).

Luloff, A. E. etc. Nimby and the hazardous and toxic waste siting dilemma: the need for concept clarification. *Society and Natural Resources*, 1998, 11(8).

Maurer J. G. Readings in organization theory: open-system approaches. *Journal of Business*, 1972, 51(2).

Merton, R. Bureaucratic Structure and Personality, *Social Forces*, 1940, 18(4).

Moore, M. Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review*, 2004, 25(3).

Oi, J. Fiscal reform and the economic foundations of local state corporatism in China. *World Politics*, 1992, 45(1).

PENG Y. Chinese villages and townships as industrial corporations: ownership, governance, and market discipline. *The American Journal of Sociology*, 2001, 106(5).

Slovic P. Perceive drisk, trust, and democracy. *Risk Analysis*, 1993, 13(6).

Suchman. M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 1995, 20(3).