

# 行政吸纳社会:国家渗透与居委会行政化

侯利文

(华东理工大学社会与公共管理学院,上海 200237)

**摘要:**国家力量对基层社会的渗透与控制是基层社会治理场域中最稳固、最清晰的常量。国家为了实现对基层社会的有效治理,通常采取理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种路径不断将触角伸向基层、持续将影响下移,整体上呈现为“行政吸纳社会”的逻辑。理念渗透旨在通过“认知情景”的新构而在人们与组织的认知中设定街居的“上下级关系图谱”;组织渗透意在建立与扩大国家组织力量在基层社区的领导与影响;程序渗透聚焦于技术性的策略与国家意图的融合;服务性渗透则强调在服务传递过程中实现国家权力的再建构。国家渗透的结果就是居委会行政化的现实以及基层社会治理的单向度。

**关键词:**国家渗透;行政吸纳社会;居委会行政化;国家基础性权力;单向度治理

**中图分类号:**C 915

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2019)02-0112-10

## 一、问题的提出

改革开放以来,社会的深度转型以及利益的多元分化重塑了当代中国国家与社会的关系。一方面是社会治理(管理)体制的变迁与重构,另一方面则是宏观的国家与社会关系的变化与调整,加之中国现时展开的具有复杂性、动态性、多样性及过程性特征的治理创新,导致基层社会治理的情势处于动态、过程之中。在这一场域下,以往关于国家与社会的极权主义理论显得陈旧且不合时宜,难以对新时代国家与社会关系的现实状态做出全面解析。特别是新时代以来社会治理重心不断下移的过程中,国家与社会及其各自的代理方都在发生调整,这就对国家与社会关系研究形成了巨大挑战。国家是不确定的,社会也是动态的,

那么动态的、流变的、过程性视角的引入就成为必然。这就需要国家与社会关系的变化与调整放置于具体的场域和空间中进行观测与分析。

为此,一些学者进行了富有创造性的论述,从中观、过程性维度提出“吸纳”这一极富洞察力的分析概念,比如康晓光提出的“行政吸纳社会”<sup>[1]</sup>、唐文玉的“行政吸纳服务”<sup>[2]</sup>。但是,两者对“吸纳”的具体路径、通道以及吸纳发生的具体场域存在明显的解读上的“悬置”与“偏好”。要获取对于国家与社会的认识,我们需要建构更具整合性、操作性的分析路径<sup>[3]</sup>。这就要求我们必然要转向中国的场域实际和历史纹理,在各种学说传统的发展阶段性以及理论思潮的合流与整合性中去找寻对中国国家与社会关系模式的认识与解读。处于街居传统中的居委会因其具有互动情景的整体性以及

**收稿日期:**2019-02-19

**基金项目:**国家社科基金青年项目“社会工作融入基层社会治理的路径差异与模式创新研究”(18CSH057);2018年上海市浦江人才计划(18PJC023);中国博士后科学基金第11批特别资助项目(2018T110354);国家社科基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”(16ZDA078)

**作者简介:**侯利文,华东理工大学社会与公共管理学院暨国际社会工作学院讲师,上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”助理研究员,管理工程与科学博士后,主要从事社区治理与社会工作学研究。

具体互动的可操作性,而成为观测国家与社会关系的重要界面。基于此,本研究以“行政吸纳社会”为核心逻辑,以街居制传统中的居委会为表述载体,在此载体之上观察国家与社会的流变与互动。

## 二、行政吸纳社会:街居制传统中的国家与社会

概括起来看,本文对“行政吸纳社会”的分析性使用与康文明显不同。首先,方法论上使用不同。康文提出,“行政吸纳社会”是不同于“公民社会”与“合作主义”模式的一种新型国家与社会关系模式。本文不是将其作为描述国家与社会关系的一种新型模式,而是从动态的、过程的角度将其作为国家与社会互动实践的一种样态和续谱来加以论述,侧重国家与社会关系在居委会载体上的展演,聚焦于街居制传统中的国家与社会实践。

其次,本体论上指涉不同。所谓“行政”,这里主要指“政府”或“党”的“行为”;“社会”不是指“市民社会”“公共领域”“合作主义”所指称的那种社会,而是指一般意义上的基层社会以及作为基层社会主要载体的居委会组织,是一个具象化的社会所指。“吸纳”是带有政府行为主动性的一种言说,实质是国家渗透的过程。即国家通过一系列手段或途径(新的和旧的)建立与基层社会的联系或与基层社会发生互动关系的过程,侧重具体“通道”和“渗透”过程。

再次,核心机制不同。康文指出,行政吸纳社会的核心机制是分类控制和功能替代;而本文所指行政吸纳社会的核心机制则是“渗透”和“耦合”。“渗透”和“耦合”实际上是国家能力建设(State Capacity Building)的过程,国家具有建设的主动性和方向性。这一过程的推进,模糊了国家与社会之间的边界,也让国家与社会的关系变得扑朔迷离。

“渗透”是个过程性、方向性以及渐进的概念,包含“有形”和“无形”两种形态。其一,有形的渗透,多为一种传统的沿革性策略。就本研究对象——街居传统中的居委会而言,街道及其政府条线的渗透方式主要是程序渗透与组织渗透,这构成了国家渗透的组织性依托;其二,无形的渗

透。这是新时代的一种因应性的策略,主要指涉服务渗透和理念渗透,本质上则是国家渗透更为隐蔽的方式和途径。

耦合,是基层社会在非对称关系中所采取的一种策略性调整和适应机制,旨在实现“行政诉讼”与“基层现实”的耦合,带有双向意涵。拉克劳指出,耦合就是将多个分散的议题编织成一个完整的意识形态话语的过程<sup>[4]</sup>。实际上,“耦合”过程并不只是一个话语建构过程,而是一个包含了话语建构、组织动员、利益输送、暴力胁迫等多个层面的政治社会学的过程。国家并不能“无中生有”,其耦合社会的可能性范围是被结构条件限定的。同时,特定的结构条件也为国家的不同“耦合”策略提供了特有的资源和通道。就本研究而言,既有的国家与社会关系是“耦合”的逻辑先在,并深刻地影响了“耦合”的结果,造成了居委会的行政化。

由此,文章借用“国家渗透能力”这一概念,以分析基层社会治理中国家与社会互动中“行政吸纳社会”的内在通道与逻辑,以及居委会在这一逻辑中不断趋向行政化的过程。

## 三、国家渗透能力建设:行政权力在基层的生产与再生产

国家渗透能力(State Penetration Ability)是国家能力的一种。“国家能力”概念建基于“国家自主性”的预设之上,即将“国家”视为一个具有独立意志、利益、逻辑和能力的自主行动者,以迈克尔·曼(Michael Mann)的国家能力理论为代表。他在《社会权力的来源》中指出,国家权力存在两个向度:一是专制性权力;二是基础性权力。前者是国家精英针对市民社会的国家权力能力,其权力的实施不需要与市民社会各个群体、集团进行制度化的协商或沟通,通常以国家的强制性为保障;后者是中央集权国家的制度能力和集体权力,它借助于国家基础来协调市民社会生活,可以是专制的,也可以是非专制的<sup>[5]</sup>。就社会形态来看,传统社会以专断权力为主,现代社会则以基础性权力的扩张为标志。在基础性权力研究的基础上,衍生了学术界对“国家能力构成”以及“国家渗透能力”的相关

讨论。

乔治·米格代尔(Joel S.Migdal)在曼“基础性权力”概念的基础上,提出了“强国家”的标准。他认为,强国家是一个拥有强大的提取、渗透、规划与分配能力的国家<sup>19</sup>,即从社会中汲取资源的能力、将影响扩展至社会最基层的能力、调节社会关系与规划权利义务关系的能力,以及按既定方式分配与调控资源的能力。上述能力的高低分布就决定了国家“强”与“弱”的态势。其中国家的渗透能力涉及两个方面:一是代表国家利益的机构与人员的下渗过程,并在这一过程中国家将自己制定和运行的规则置于社会场域中,实现对基层民众日常行为的规制;二是国家建构汲取资源通道的过程,这一过程中国家实现了对社会中资源的有效汲取,并按照自己的规则对这些资源进行配置。实际上,国家对基层社会的渗透,是国家通过多种形式再造其组织架构,并将其触角和影响扩展至社会空间的持续进程。此一渗透过程中存在多种不同的可能性<sup>20</sup>。就中国城市社区的研究而言,宏观层面的国家政权建设与微观场域中的国家渗透能力建设相互耦合,彼此推进,其结果呈现为“基层社会中各种‘看得见’的与‘看不见’的国家”<sup>21</sup>,即行政权力在基层的生产与再生产,进而国家可以按照自己的意图对基层社会进行控制与管理。学术界的系列研究表明国家的这一渗透在基层场域中是极为有力的<sup>22</sup>。肖林以国家能力建设为主题,通过对新形势下国家渗入社会的组织渠道、功能渠道、程序渠道的分析以及与国家渗透相伴而来的正面与负面效应的思考,发现国家加强渗透能力建设是其应对社区治理新挑战的主动策略<sup>23</sup>。

国家权力向基层社会渗透是基层治理结构变迁过程中最稳固、最清晰的常量<sup>24</sup>,由此,我们对居委会展开属性判断、学理辨析以及改革实践就不得不考虑这一“常量”的“植入”“渗入”效应,以及在这一“渗透”过程中国家与社会关系的动态嬗变。即先将“国家渗透”作为自变量观察其对基层居委会的塑造和影响,继而通过居委会载体中的“耦合”过程来分析国家与社会关系演变的样态。

#### 四、程序渗透与组织渗透:治理重心下移中的国家渗透

本文认为,为实现对基层社会的渗透和控制,国家采取理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种路径不断将触角伸向基层、持续将影响下移。由此,本部分以“宜街”为个案,观测国家能力渗透与治理重心下移的具体过程,以及以居委会为载体的基层社会所发生的变化。

宜市地处沪、宁、杭交通的三角中心地带,与无锡、苏州相邻,水陆交通十分便利,商贸也十分兴旺。2015年,宜市在全国百强县中名列第六。宜镇作为宜市的城关镇,下辖4个行政村和30个社区,辖区面积45平方公里,人口26.5万。2006年10月,撤销宜镇设立宜街办事处。2015年初宜街出台《关于加快社区转型发展的意见》以及相关配套文件,推进社区转型,这就为观测国家治理重心的下移以及渗透过程提供了极好的案例。2014年底宜街与笔者所在学校建立战略合作,笔者于2015年2月份进入宜街开展为期1年的社区调研,本研究的资料即来自于笔者在此期间所做的深度访谈。

##### (一)组织渗透与党建网络化

组织渗透,是国家实现其对社区社会控制与影响的核心载体和主要渠道。国家力量的下渗必须借助于实体渠道和载体来实现与基层社区的连通与桥接,因此,组织载体的建设就显得尤为关键。宜街的实践呈现了街道进行组织渗透的两个路径。其一,对已有组织的制度化渗透,并建立常规的工作机制。这主要是指国家对其在基层社区中的代理组织,如社区党组织、社区居委会等的渗透与控制。其二,新建组织载体以扩大渗透效果,如以为社区减负的名义而设立的社区工作站或社区服务站等。由此,党建工作不仅成为街道考核社区的重要指标,成为社区工作中重要的、日常化的事务,而且社区党建在新时期、新形势下也获得了新的发展空间和扩展载体。

就前者来说,社区党组织和社区居委会作为

基层政府在社区的“代理人”,毫无疑问是其渗透的最佳对象,这些组织化载体中的“国家在场”,被居委会在开展工作的过程中有效传导与复制,继而将国家的触角延伸至社会的肌体之中,其常规的工作机制即是社区党组织建设工作。就后者来说,新建组织载体中党组织的渗透和控制更为直接和全面。这主要指的是以社区减负名义而出现的社区工作站或社区服务站(在宜街,社区居委会与这些新设机构或组织其实是“两套牌子,一班人马”<sup>③</sup>,实际上这也是目前全国大部分社区的做法)。社区工作站的负责人由街道直接任命,工作人员也基本上通过街道的统一考试和招聘而进行聘用,其绩效考核、工资发放、职务晋升等方面都直接受街道的领导。

组织渗透与党建的网络化实际上是耦合联动推进的,这可以从宜街的社区党建网络化建设中得到验证。第一,建立四级网络,实现社区党组织网络的全覆盖。以社区转型发展为契机,宜街建立和完善了“社区党总支—小区党支部—楼道(幢)党小组—党员中心户”四级网络体系,同时加强特色党支部、楼道(楼幢)党小组和党员中心户建设工作;第二,以网格化管理和片区化服务为依托,以党员为核心建立“片长—党小组长—居民组长—楼道长—热心人”的扁平化管理、片区化服务性模式,由此构成党组织渗透与网络化的耦合协同。

此外,组织人员间的兼职、轮岗以及交叉任职等也是党组织加强渗透的一个重要手段。就宜街的实际来看存在两个方面:一是社区党总支书记兼任社区居委会主任的现象非常普遍。在宜街的34个社区中有14个社区的党总支书记同时兼任了社区居委会主任,党社混淆,使得国家与社会的边界渐趋模糊。二是定期的轮岗轮训制度。街道转型发展文件城发(2015)1号中也指出“加大对大学生村官的培养使用力度,完善街道机关、基层优秀年轻干部‘上挂下派’任职挂职锻炼机制。加强基层党组织书记教育培训和岗位目标管理,实施基层干部能力提升工程,建立定期轮训制度,帮助他们提高服务本领”<sup>④</sup>,可见这种人事交叉已经形成制度并运行于宜街的治理空间。

## (二)程序渗透与选举中的“前战”

程序渗透,是建构与提升国家对基层社区渗透合“法”性与合理性的技术性手段和操作性策略。其主要是通过政策文本形式,将单方面建构的“程序”置于政策、文件的权威性表述之下,在程序执行的过程中实现国家力量的同步渗透。换句话说,程序是由政府制定并实施于基层社区空间的,旨在建构国家侵入社会的合理性和获得居民认可的可能性。特别是在“依法治国”“法治保障”的宏观语境中,程序性的建构又具有了渗透的宏观依据和舆论环境。这一程序性的渗透典型地体现在社区居委会选举中。对居委会的选举过程,学界已经进行了较为充分的研究,取得了丰富的研究成果<sup>⑤</sup>。故此,笔者不打算展开居委会选举的“过程—事件”分析,而是将研究重心转向政府为实现渗透的目标而进行的宏观布局与程序安排。具体论述结合宜街2015年的居委会换届选举程序展开。

一般而言,正式的选举是按照固定程序进行的,包括选举的准备、动员、选举的过程以及结果公示等流程,对于居委会的选举而言,正是在此阶段的一系列程序与安排,仪式化地保证和实现了选举的“水到渠成”。在宜街居委会换届选举之前,宜街就召开了多次会议,为换届选举工作统一思想,规范动作;并进行了调查摸底,确定初步人选,明确目标。在宜街,这已形成了制度化的程序,已经成为居委会换届选举之前必须打好的“前战”<sup>⑥</sup>。

这些“前战”构成了程序性渗透的核心所指。其一,换届选举之前的筹备与动员,目的在于凝心聚力、统一认识。这项工作一般是通过街道内部的动员与筹备会进行的,参会人员主要是街道各科室相关人员。其二,换届选举之前的调查摸底,目的在于初步筛选候选人、锁定目标。调研一般于选举前6个月进行,由街道组织委员(党委委员)带队进入社区调查摸底,对象主要是社区班子成员及其助理,通过个别谈话和民主测评等方式,对社区班子成员思想、能力、工作、作风现状,社区班子人员结构、工作运行情况,以及工作人员职数配备现状、优秀年轻干部情况等摸底和了解,进而确定初步的候选人名单。其三,换届选举工作的意见流程与实施计划,目的在于保证选举的“成功”、

合程序性。这可以从宜市(街)为居委会的换届选举而颁布的5个文件<sup>①</sup>以及街道层面的动员大会中窥见一斑,通过这些程序基本上就完成了对社区换届选举工作的程序规范和选举准备。

通过宜街换届选举的5个文件,街道实际上实现了对居委会选举工作的全方位渗透与把控,从换届选举的工作规则、工作流程、工作动员以及具体的进度安排等方面都进行了具体规划与设计,从选举的组织领导、宣传动员、选举方法以及选举过程、结果公示、建章立制等方面都进行了细致部署与规范,以保证其对居委会选举工作的有效控制。这一控制的效果可以从宜街新华社区的选举工作计划中得到证实。

第一,选举委员会成员身份与名单的“安排性”与“先定性”。在宜街的程序性控制及社区书记(主任)的精心安排下,以社区主任助理为组长、包括社区工作者、党总支委员、居民区片长以及党小组组长在内的11名成员组成新华社区居委会换届选举小组(见表1),并切实在居委会选举中发挥着街道和社区预想中的关键作用。无论在主任的人选、人员的构成,党员的比例还是组织机构方面,新华社区与宜街的其他所有社区都如出一辙。

表1 新华社区居委会换届选举小组成员基本情况

姓名	性别	职务	政治面貌	选举工作中的角色
GY	女	主任助理	党员	选举小组组长
YJH	男	主任助理	团员	选举小组组员
DZ	女	工作人员	党员	选举小组组员
QYP	女	工作人员	党员	选举小组组员
PGD	女	党总支委员、片长	党员	选举小组组员
WMS	男	党总支委员	党员	选举小组组员
SJK	男	片长	党员	选举小组组员
ZSB	男	副片长	党员	选举小组组员
HH	女	党小组长、片长	党员	居务监督小组组长
GKQ	男	片长	党员	居务监督小组组员
YMY	女	党小组长、片长	党员	居务监督小组组员

第二,换届选举工作计划的“同构性”。这是其程序性的必然要求,典型地体现了程序的操控性过程是如何展开的。选举无疑是按照街道制定的选举步骤进行的,即经历组织准备、宣传发动及酝酿协商候选人、依法选举、建章立制等4个阶段。如此,一方面与街道的政策性指导和规则要求高

度一致(居委会书记告诉笔者,社区的具体工作计划的制定,基本上就是对街道文件的“复制粘贴”,同时按照社区实际进行“程序化”修改,其他文件、精神的传达基本与此一致。省事,而且不会出大问题<sup>②</sup>),另一方面也与宜街所有其他社区,甚至是全国其他地方的居委会选举一样,具有类似的选举流程布排。这就保证了居委会选举的“规范操作”,为其程序合法性奠定了坚实基础。

第三,选举进行过程的“潜在性”与“同质性”<sup>③</sup>。这主要体现在选举之前的准备、摸底与精心组织与安排上。一方面,这一过程大多数是潜在和私底下进行的,多是由社区居民小组长、老党员、热心人等平时与社区居委会接触和互动较为频繁的人进行的,而且是在社区书记多次开会、统一思想、培训教育的基础上去进行“说服教育”的。之所以要潜在进行,就是为了保证外在程序的“规范性”。另一方面,在具体操演中存在“高度同质性”。这一同质性实际上构成了居委会选举工作中另外一种制度化的程序。当然,也是在所有人都“知晓”、“默许”或者是“沉默”的基础上发挥作用的。一旦有人提出异议,就会马上开启一系列的“做工作”、“走门路”等应对策略,社区居委会书记表现出了高超的政治策略,这是保证选举顺利进行的重要因素。一般情况下,街道是不会以行政权力强行介入选举过程中的,毕竟这是居民自己的“自治性事务”。需要注意的是,这一潜在“制度化的程序”与外显的“制度化规定”之间存在严重的名实不符,但是这一“名实不符”已然成为居委会选举过程中的“潜规则”,街道意会,居委会执行、居民淡漠,共同“平稳”地完成了居委会的换届选举工作。可见,街道对居委会的“程序”渗透不仅仅指涉一系列文件、意见的下发与出台,也包括居委会选举委员会在街道授意下的“工作程序”。前者保证了居委会选举的规范性和程序性,提高了选举结果的“合法性”;后者保证了符合街道意图的候选人当选的“预期结果”,提升了选举结果的“合政治性”。两者虽在价值层面存在冲突,但却在意图和技术层面上实现了高度的耦合,进而保证了行政权力在基层的渗透与传导。

特别重要的是,宜街社区居委会的选举工作

有一个基本准则,即社区党组织领导班子成员与社区居委会中的党员成员可以交叉任职,鼓励和提倡社区党组织负责人通过法定程序担任社区居委会主任。笔者在宜街的调研中发现这是宜街一个通行的做法,在所有社区中,有一半以上的社区书记都有类似的选举经历。按照街道办事处副主任XWB的说法:

“这样就可以保证街道对居委会的绝对领导,以及居委会对自己工作的全力支持,为以后工作的开展打下良好的基础”(访谈资料:20150416XWB)。

这其实是一个组织渗透与程序渗透完全融合的典型,两种渗透的交叉互动,有效保证了国家权力在基层的“在场”。这也就意味着国家渗透的不同途径之间是相互嵌套、互为推进的,共同完成了“行政权力在基层的生成与再生产”。国家虽在政策上规定了居委会的民主选举,让渡了社会成长与发育的部分空间,但是国家内部的层级化差异以及权力的不同又导致其不断地对其在基层场域中的代理人或组织进行组织和程序上的一系列渗透,进而将这些成长中的社会因素吸纳到其有效控制的轨道中来。

通过分析宜街居委会换届选举工作的文本以及感受具体的选举过程,我们发现社区居委会的选举工作中处处都是“看得见的”与“看不见的”政党与政府身影,政府通过其严密而规范的程序性渗透以及策略化操控(程序主导下的实际展演),实现了街道满意的居委会干部的“民选产生”,使得基层的民主治理实践沦为了一场多方合谋完成的“政治秀”,其目的是保证国家对基层社会的有效管理,是国家政权建设的重要组成部分。本质上是国家通过程序制定、组织动员、利益输送等有形的“组织渗透”与“程序渗透”手段,实现治理重心的下移以及国家对社会的统合。

## 五、理念渗透与服务渗透:行政吸纳中的治理策略调整

社会治理重心向基层下移与国家权力向基层社会渗透是并行的。新时代,基层社会面临着新的

治理情势和创新诉求,国家渗透的常量也调整与变换了新的策略,这构成了本部分的研究关切。

### (一)理念渗透与潜移默化中的“认知”变迁

理念渗透,是国家保持在基层“在场”并发挥作用的关键前提和重要变量。理念通过“认知情景”的新构而在人们与组织的认识中设定一种“情景定义”,国家通过一定的方式将此种“理念情景”植入人们的认知结构中,形塑人们的认知,进而实现行动(行为)的改变和对基层社会的渗透。这一“情景定义”主要涵括两个维度。

第一,上下级关系的强化。街道在与居委会的互动实践中,不断将其建构为自身的下属部门,同时通过压力型体制的传导将这种关系渗入居委会的理念惯习中,成为其工作和行动的出发点。即一方面,政府通过科层吸纳和各种情景中的宣传将居委会建构成为其当然的下级,另一方面压力型体制的实际存在和作用发挥为这一建构提供了强大的体制支撑,两者的“合谋”完成了街居之间上下级关系的建构。上下级关系的强化过程是政府借助于各种与居委会的互动场景,将自身的意志、要求、任务等转嫁和分解到居委会的过程。街道办事处作为政府的派出机构,本身就是政府序列中行政体系的末端,但是社会管理重心下移的过程中并没有伴随街道人员、资源和权力的同步增加,这样街道就有极大的动力来将其工作的触角延展至居民委员会。这一过程是通过“双重吸纳”<sup>⑩</sup>完成的,街道和居委会之间的“上下级关系”也是在此进程中得以强化的。一方面在将“权力的金字塔体系”向下扩展至居委会层面,通过建构政府与居委会之间的“庇护关系网络”<sup>⑪</sup>,实现了政府体制对居委会的行政吸纳;另一方面通过“党的总支建在居委”、“支部建在小区”以及“小组建在楼组”,确保党的组织边界扩大化与影响力的社区渗透同步完成,党组体系对居委会的领导得以名正言顺。特别是随着基层社会治理创新中“权力下放”、“费随事转”等原则的提出,一些政府部门以此为口实将大量行政性事务转嫁给社区居委会,并且“权力”下放的同时也将负载其上的科层等级思想一并嫁接到基层场域中。例如,笔者在对宜街2010年以来

“城发”的上百份文件、通知的统计中发现,其主要的下达对象都包括居(村)委会,其格式化的用语结构为:

城发(20XX)X号

宜街20XX年度XXXX的通知/意见

各社区居委、机关各部门

第二,居委会的两个转变。在街道主动建构“上下级关系”的过程中产生了符合街道预期的效果,居委会发生了两个转变,完成了其对自身“下级地位”的角色认知。一是街道办事处与居委会之间的关系由“指导与被指导”转换为“领导与被领导”的关系。无论从街道办事处与居委会之间的“工具性庇护性关系”来看,还是从街道党工委与居委会之间的“上下级党组关系”来说,街居之间的关系都不再只是业务上以及法律文本中的“指导与被指导”,而是科层序列中与现实运作中的“领导与被领导”关系,而且这一“领导”关系是考核、财政、人员等多维度领导关系的叠加,是现实中制度化了的上下级关系。这在笔者对宜街10多位社区书记(主任)(包括社区老书记)的访谈中都得到了印证,他们一致认为,街道(镇)领导是他们的直接领导和上级,社区工作主要围绕他们的指令和要求开展。二是居委会由配合、协助角色转变为任务与工作中的实际执行者与主体的角色。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(以下简称《意见》)中提出,要“进一步明确城市社区居民委员会的主要职责”,并具体规定,居委会要“依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作”<sup>⑩</sup>。由此观之,居委会具有在多个方面协助政府及其派出机构开展社区服务的义务,但是笔者在调研中发现,这一“协助”角色已然发生了置换。居委会在实际社区工作中要处理和完成街道及其职能部门转嫁的多达100多项的具体工作,而且每一项工作都要有工作台账以备上级检查和考核。这些行政性工作主要是通过社区的“一站式服务大厅”来进行的。在宜街的每个社区居委会都有这样的一个一站式服务大厅,一般设置在居委会办公楼的一楼,大厅中有党群工作、劳动保障、综合治理、环境卫生、物业管理、宣传文卫、老龄工

作、人口信息、妇女计生、民政残联、志愿者服务站以及巾帼文明岗等10多个服务窗口,由3~4个社区工作人员来具体负责,类似于街道的社区行政事务服务中心,并且社区中心与街道中心之间保持了密切联系。由此,政府将本该由自己负责的各项行政性事务通过各个条线都在居委会找到了各自的对应人员(或窗口),他们只进行任务的分解与层层下放,而具体的实施则是由居委会的工作人员来进行的。

故此,在居委会与街道相遇的地方,或者是在居委会与街道发生互动的场域空间,科层序列的等级关系就成为一种“情景惯习”渗透进居委会的行动逻辑与策略选择中。

## (二)服务渗透与多重渗透的叠合

服务性渗透,是新形势下国家加强对基层社会渗透的形式拓展与内涵提升的体现。其主要途径是政府通过公共服务的提供,将其意图嵌入于服务过程一并传递给基层社会。在这一过程中,基层社会形成对政府的依从和认同,而国家则实现了其权力在基层的再建构。服务性渗透作为基层社会治理场域中的新常态,本身就是国家实现其管理意图、提升其合法性的一种创制性策略,其运行与发挥作用是与其他渗透路径叠合使用的。

其一,某种程度上看,服务性渗透也是一种理念上的渗透,传递服务的过程,也在传递一种“执政为民”的正面力量,是提升国家基础性权力的重要举措。此即为“寓管理于服务之中”、“在服务的同时实现有效管理”,即服务渗透与理念渗透的合一。按照宜街党工委书记CP的说法:

“随着宜市城市化、现代化进程的加速推进,街道工作的重心已经从经济发展为主转为以社会治理为主,街道城镇建设的方向已经从以建为主转为以管为主,街道社区治理的内容已经从管理为主转为以服务为主。要适应这种新常态,作为街道工作的基本单位,社区的工作理念、管理模式等都需与街道现代化建设相适应、相融合。”(访谈资料:20150320CP)

为此,社区要从5个方面进行转型<sup>⑪</sup>,这5个

方面就构成了宜街“转型”的基本理念,并且已经进入社区场域和居委会工作人员的行为习惯中,成为2015年宜街的中心工作。

其二,在服务过程中,国家仍然是通过既有的组织体系来将服务传送到基层社会的,居委会作为国家的代理人,助力实现服务与居民的对接。由此服务传递过程与组织渗透过程是一体的。宜街在转型发展过程中,提出了加强基层服务型党组织建设的议题,就鲜明地体现为一种混融型渗透策略。

其三,服务的传递与提供,也要遵循基本的程序性规定和程式,而国家则是程序的设计与制定者。如此一来,公共服务的传递所依凭的程序就烙刻着国家的利益和考量,公共服务被按照国家设定的逻辑传递到基层社会,这也鲜明地体现出服务性渗透与程序性渗透的结合。以2015年宜街1号文件为例,该文件包含1个主体文件和7个附件文件,每个文件都从指导思想、基本原则、工作重点和组织保障等4个方面做出了清晰的、具体化的规定,特别是工作重点中对各个环节的精细化规定,使得社区服务工作的开展变得程序化、制度化与日常化。

由此观之,在新时代社区建设与基层治理创新过程中,国家通过治理理念引入、话语建构等“理念渗透”与“服务渗透”的策略调整与转换,成功地将基层社区吸纳与融合,继而整合进国家体制中。

## 六、行政吸纳社会:失衡的互动与单向度的治理

国家力量对基层社会的渗透与控制是基层社会治理场域中最稳固、最清晰的常量。为实现对基层社会的渗透和控制,国家采取上述理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种路径不断将触角伸向基层、持续将影响下移。这一常量在居委会的发展历程中功能恒定,但性质有所变迁。功能恒定,指的是国家对社会的影响与控制从来没有停止过。就基层社区而言,国家主导居委会的建立,并借助不同渗透途径将居委会改造成为自己在社区的“代理人”,发挥组织与动员基层民众的功能,这是恒定的。性质变迁,则指社会的转型发

展、市场经济体制的嵌入以及社会的不断成长,迫使国家改变了其对社会进行渗透与控制的形式与途径,其依凭的力量和渗透的强度等都发生了改变,即国家不断调整着自己的存在状态、实践操演的方式以及功能发挥的向度。这就是说,在基层社会治理中,治理的规则和资源都发生了变化,国家也相应地改变了自己的策略和逻辑。一方面,国家对社会的“统合”让位于国家与社会互动中的“渗透”,这是其策略的调整;另一方面,国家的“威权控制”转向“体制吸纳”<sup>[1]</sup>和“多元渗透”,这是其逻辑的改变。由此,国家实现了对居委会的行政化与制度化,其渗透所依凭的权力边界扩大化以及策略逻辑弹性化,保证了国家始终具有能力将成长中的社会力量(因素)吸纳入国家可控的范畴内<sup>③</sup>。整体上看,在国家与社会的关系格局中,国家占据主导性地位,社会依附于国家,呈现为“行政吸纳社会”的逻辑。这一逻辑不仅强调治理方法和途径上的“渗透”,即“行政吸纳社会”;还特别注重治理过程与结果上的“耦合”,即国家渗透的合法性、可控性与开放性。

从国家层面上看,《意见》指出“城市基层正在发生新的深刻变革,社区居民委员会承担的社会管理任务更加繁重、维护社会稳定的功能更加突出,居民群众对社区居民委员会的服务需求更加迫切”,由此履行社会管理职责,维护社会稳定就成为居委会的法定义务,这一定位本身就是将居委会作为行政性组织来看待的。国家通过政策文本对居委会的功能赋予过程即构成了国家“体制吸纳”的一个重要环节。

就宜街的故事来看,无论是《关于加快社区转型发展的意见》还是2015年的中心工作(扁平化管理,片区化服务),都是街道自上而下的行政诉求与体制延伸下的渗透过程。在此过程中居委会并无“讨价还价”的意识和举动,呈现的都是各个社区书记(主任)为更好地落实这些政策意见和中心工作而进行的潜在竞争,宜街不断地通过各种类型的政策文件、会议座谈,党组织建设、程序设置以及党员战斗堡垒作用的宣传与激励等,建构着居委会的“下级”属性,这样街道与居委会的互动由于居委会归属“下级”地位的自觉意识和行动



而走向失衡,基层社区场域到处是“国家”的力量,多元治理主体之间的关系也沦为单向度的管理。

宜街与居委会互动过程中的“单向度治理”具体就呈现为上述理念渗透、组织渗透、程序渗透以及服务渗透并进与嵌合中的居委会行政化以及行政吸纳社会的过程,其主要价值目标在于提高国家的基础性权力,实现新形势下对基层社会的整合。其中理念渗透,旨在通过“认知情景”的新构而在人们与组织的认知中设定街居的“上下级关系图谱”,它是国家渗透的结果,也是实现国家更深层次渗透的重要中介。组织渗透,意在建立与扩大国家组织力量在基层社区的领导与影响,它是国家渗透的重要载体;程序渗透,则聚焦于技术性的策略与国家意图的融合,将国家力量通过“编程”有序植入到社区空间中,是实现国家渗透的重要手段。服务性渗透,致力于服务形式与行政力量的合一,强调在服务传递的过程中实现国家权力在基层的再建构,是国家渗透合法化的新拓展。

由此观之,在国家与居委会的关系实践中,一方面是国家渗透形式的扩展以及渗透能力的加强过程,国家透过各种途径进行的体制吸纳不断地将基层社会中成长的社会力量纳入到自己的权力边界之内,再构其在社会中的影响。另一方面则是居委会在国家渗透过程中的被动行政化过程。居委会在国家理念渗透中的两个转变以及相伴而来的“下属”定位,在组织渗透中被动“让渡”其对自身的领导权,在程序渗透中对国家策略性建构“程序”的积极认受,以及在服务性渗透中对国家同步的权力植入的“无意识”或是“有意识的无意识”过程中被建构为高度行政化的组织。理念惯习的塑造、组织边界的扩大、程序设计的规范以及服务价值的嵌入在彼此叠合与促进的过程中合谋完成了国家对社会的渗透与影响,居委会也在这一“融合”中被国家渗透,在党组织体制和行政吸纳的过程中被行政化。这也是居委会在“压力型体制”的国家渗透与行政吸纳过程中,与之互动并“融合”而达成的“未预期之果”。

#### 注:

① 米格代尔提出了国家与社会互动的四类结果:国家与

社会关系的完全转型,国家吸纳社会(incorporation),现存社会力量吸纳国家,国家无法渗透社会、遭遇失败。具体可参见:(美)乔尔·S.米格代尔,社会中的国家—国家与社会如何相互改变与相互构成[M].张长东等译.南京:江苏人民出版社,2013。

- ② 具体可参见:朱健刚,城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析[J].战略与管理,1997,(4):42-53;桂勇,邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家社会的粘连模式[J].社会,2007,27(6):102-102;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”[J].社会学研究,2011,(1):63-95等。
- ③ 就宜街的实际来看,主要就是对2010年以来招聘进来的大学生村官的使用上,他们是作为社区工作站的工作人员由街道聘用而来的,但实际中基本上都是作为社区工作者而使用的。
- ④ 资源来源:宜街城发(2015)1号文件中“关于加强基层服务型党组织建设的实施意见”。
- ⑤ 基本的研究思路是将居委会选举作为一个事件,进行“过程-事件史”的操演,并在“国家与社会”的框架中,具体分析党组织、政府、居委会以及居民在选举事件中的策略运用与博弈过程,并在此基础上概括或提炼中观层面的分析框架或范式。具体可参见:刘春荣.中国城市社区选举的想象:从功能阐释到过程分析[J].社会,2005,25(1):119-143;熊易寒.社区选举:在政治冷漠与高投票率之间[J].社会,2008,28(3):180-204;石发勇.“准公民社区”:中国城市基层治理的一个替代模型[J].社会科学,2013,(4):59-70。
- ⑥ 宜街办事处组织委员 JHY 的访谈。他认为居委会的换届选举中要确保党组织信任的人通过合法的程序“被选举出来”,这是必须要打好的“前战”。(20150325JHY)
- ⑦ 这5个文件是《宜市社区居委会选举工作规则》、《宜市社区居委会选举工作流程》、《宜街社区居委会换届选举工作的实施意见》、《宜街社区居委会换届选举工作计划表》以及新华社区的《新华社区居委会换届选举工作计划》。
- ⑧ 来源于笔者对新华社区老书记 HH 的访谈。
- ⑨ 这一部分主要是笔者对新华社区居委会选举过程调研后的思考。
- ⑩ 这里指的是街道行政路径和街道党工委的党组织路径。
- ⑪ 意见具体内容可参见:[http://www.gov.cn/jrzq/2010-11/09/content\\_1741643.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2010-11/09/content_1741643.htm)。
- ⑫ “五个转型”具体如下,第一,以社区扁平化管理、片区化服务为重要抓手,寓管理于服务之中,实现管理模式由重管理向重服务转变。第二,切实转变社区工作

机关化倾向,工作方法由“请上来”向“沉下去”转变。第三,以“满足民需、改善民生、化解民怨、稳定民心”为重点,服务内容由行政事务向社会事务转变。第四,多途径、多渠道引进和选用社区工作人员队伍,注重对这些人员的培训,实现社区队伍由培养为主向引育并重的转变。第五,支持居民自治组织自主开展活动,实现组织架构由单一管理向多元共治转变。

⑬也是在这一意义上,居委会去行政化的过程必然是对负载其内的国家体制惯性的剥离;从现时中国来看,既不可行,也不科学。居委会的行政性(化)应成为重要的制度资源以推进居委会的功能新构和角色变迁。

#### 参考文献:

- [1] 康晓光,韩恒.行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J].*Social Sciences in China*,2007,(2):116-128.
- [2] 唐文玉.行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].*公共管理学报*,2010,7(1):13-19.
- [3] 侯利文.国家与社会:缘起、纷争与整合——兼论肖瑛《从“国家与社会”到“制度与生活”》[J].*社会学评论*,2018,(2):7-79.
- [4] Laclau,E.“Towards a Theory of Populism.”*Politics and Ideology in Marxist Theory*[M].London: Verso.1977.8.
- [5] (英)迈克尔·曼.社会权力的来源(第二卷上)[M].陈海宏等译.上海:上海人民出版社,2007.68-69.
- [6] (美)乔尔·S.米格代尔.强国家与弱社会:第三世界的国家社会关系及国家能力[M].张长东等译.南京:江苏人民出版社,2012.17.
- [7] 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”[J].*社会学研究*,2011,(1):63-95.
- [8] 肖林.国家渗透能力建设:社区治理挑战下的国家应对策略[J].*哈尔滨工业大学学报(社会科学版)*,2013,15(6):11-17.
- [9] 陈伟东,张文静.合约理论视角下居委会的制度安排与实践逻辑[J].*社会主义研究*,2011,(2):90-94.
- [10] 杨敏.作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J].*社会学研究*,2007,(4):137-164.
- [11] 国云丹.从威权控制到体制吸纳:国家与上海邻里空间,1949-2008[D].上海:复旦大学,2009.1.

【责任编辑:龚紫钰】

## Administrative Absorption of Society: State Penetration and Neighborhood Committee Administration

HOU Li-wen

(College of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai, 200237)

**Abstract:** The penetration of the state power into the grassroots society and control of it is the most stable and distinct constant in the governance of grassroots society. In order to realize the effective governance of the grassroots society, the state usually adopts multiple approaches such as idea penetration, organization penetration, procedure penetration and service penetration to continuously extend its influence to the grassroots, presenting the logic of “administrative absorption of society” on the whole. The idea penetration aims to set the “hierarchy map” of the neighborhood in the cognition of people and organizations through the new construction of “cognitive context”. Organization penetration aims to establish and expand the leadership and influence of the state in grassroots communities. Procedure penetration focuses on the integration of technical strategies with state intentions. Service penetration emphasizes the re-construction of state power in the process of service transmission. The state penetration results in the administration of neighborhood communities and one-dimensional governance of grassroots society.

**Key words:** state penetration; administrative absorption of society; neighborhood committee administration; basic state power; one-dimensional governance