

# “政权化”的张力：我国城市街道管理体制的变迁逻辑及其效应

刘 杰

**摘 要** 近年来,建立共治共享的城市社会治理制度成为关注的热点,“街道”处在这一问题的核心。街道管理体制是我国城市基层社会治理的基础性制度,而街道办事处又是街道管理体制的组织载体。以“政权化”的分析视角来看,我国城市街道管理体制的历史变迁能够映射出中央与地方关系、国家与社会关系的转型。在城市经济发展体制、社会风险治理体制、城市政府分工机制等多重制度逻辑的影响下,街道办事处经历了从“弱政权化”到“准政权化”再到“半政权化”的过程,并为当前城市基层社会的治理带来诸多实践张力。我们应构建更具包容性、吸纳性、整全性的基层治理共同体,以纾解上述张力。

**关键词** 街道管理体制 街道办事处 基层治理 政权化

DOI:10.16240/j.cnki.1002-3976.2023.06.007

## 一、问题与视角

街道管理体制是我国当前城市基层治理的基础性制度。随着我国城市化的快速发展,城市人口体量和治理规模持续扩大,发展能级不断提高,优化街道管理体制成为提升城市基层治理能力与水平的重要抓手。2021年4月28日,中共中央、国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,指出“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”,并明确提出加强基层政权治理能力建设的要求<sup>①</sup>。党的二十大报告强调,要“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力”<sup>②</sup>。

82 天津社会科学 2023年第6期

在推进国家治理现代化背景下,街道管理体制具有了前所未有的重要性,成为提升城市基层治理效能的“锁孔”,而街道办事处作为其组织载体,则成为分析问题的重要切入点。

尽管早年对于街道办事处的“去与留”“强与弱”问题一直聚讼纷纭,但随着我国各地城市改革实践的渐次展开,强化街道办事处作为一级政权已逐渐成为共识,尤其是对于大中城市而言,提升街道办事处的权限与能级成为改革的重心。例如,2014年,上海市发布《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》,对城市管理体制进行改革,其核心就是

① 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,中国政府网,2021年7月11日。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《光明日报》2022年10月26日。

为街道赋权,取消其招商引资职能,回归管理服务本位<sup>①</sup>。2018年,北京市开展街道管理体制改革,形成了“街乡吹哨、部门报到”模式。虽然具体做法各异,但“整合职能,强化治理效能”成为目前各地改革的“最大公约数”,力图提升街道办事处在城市基层治理中的权能。

学者们近年来也对城市治理转型过程中街道办事处所面临的困境展开了分析。有研究指出,城市基层政府通过“借道”机制以购买社会组织服务的方式来增强自身的活动空间和行为弹性<sup>②</sup>;也有研究认为,基层政府在购买社会服务中普遍面临“低治理权”困境<sup>③</sup>或街道办事处组织的悬浮化等问题<sup>④</sup>。何以形成这种困境?既有研究多从组织社会学角度对街道办事处的制度环境进行分析,或是从历史制度主义的角度分析街道办事处组织的变迁<sup>⑤</sup>,并未对其背后的演变逻辑进行深入探索,未形成高度概念化的分析框架。本文尝试使用“政权化”的分析视角,从街道办事处入手,分析我国城市街道管理体制的变迁逻辑。

所谓“政权化”,本文将其界定为国家政权对基层社会形成吸纳—支配关系以及相应组织构型的过程。在基层治理的问题域中,存在着“基层治理—基层政权建设—基层政权组织”的逻辑链条。通过分析街道办事处这一基层政权组织的变化,可以管窥城市基层政权建设即街道管理体制的变迁逻辑。在这个意义上,我们所看到的街道办事处的组织变化、功能调适、角色转型实际上是街道管理体制作为城市基层政权变迁的外显。作为国家治理在城市基层社会的投射,街道办事处在组织结构、角色功能等方面的变化取决于国家在不同时期的治理观念、策略、需求、任务、资源的转变,而非基于单纯的组织逻辑。国家的城市基层治理目标在不同时期的切换决定了城市基层政权建设的思路转换,也决定了基层政权组织的变迁,因此借由街道办事处的组织变迁分析街道管理体制的嬗变需放在“政权化”的视野中。

本文初步认为,我国街道管理体制的变迁逻辑是国家基层整合机制、城市经济发展体制、社会治理体制、城市政府分工机制等多重制度逻辑作用的结果,经历了从“弱政权化”到“准政权化”再到当前“半政权化”的过程,形成一种“伸缩”式的路径,并为当下的城市基层治理带来了诸多效应。

## 二、“弱政权化”： 社会治理创新下的“剩余范畴”

在国民党统治时期的中国,基层政权采取的是以保甲制度为基础的组织模式。新中国成立之后,面对涣散的城市基层社会,确保新生政权的巩固和社会秩序的稳定成为重中之重,国家亟须对基层政权组织模式进行重构。1953年,时任北京市市长的彭真同志向党中央提交了一篇《关于街道办事处组织、居委会组织和经费问题的报告》,提出设立街道办事处的意见<sup>⑥</sup>。1954年12月31日,一届全国人大四次会议制定并通过了《城市街道办事处组织条例》,规定“十万人以上的市辖区和不设区的市,应当设立街道办事处;十万人以下五万人以上的市辖区和不设区的市,如果工作确实需要,也可以设立街道办事处,作为市辖区和不设区的市的派出机关”<sup>⑦</sup>。这就以法律的形式明确规定了街道办事处的设置、性质、任务、作用,并明确指出了街道办事处不是一级城市基层政权机构,而是市辖区人民委员会的派出机关。

《城市街道办事处组织条例》实施后,至1956年,全国各地相继完成街道组织的整顿、组建工作。我国城市基层的街道办事处体制由此形成,以“街—居”关系为轴线的基层政权模式渐具雏形。同时,随着社会主义改造与“一五”计划展开,大量的社会人员被吸纳进入“单位体制”(如工厂、矿山、机关、学校)中,而对于那些未能被吸纳进入单位的基层居民则通过街居体制实现组织化。街道管理体制实际上

① 参见《中共上海市委 上海市人民政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》(沪委发〔2014〕14号)。

② 黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。

③ 陈家建、赵阳:《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》,《社会学研究》2019年第1期。

④ 陈那波、李伟:《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》2020年第4期。

⑤ 张西勇、杨继武:《历史制度主义视域下我国城市街道办事处的制度变迁》,《中国行政管理》2012年第12期。

⑥ 《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第241页。

⑦ 毛丹主编:《中国城市街道与居民委员会档案史料选编》第二册,浙江大学出版社2019年版,第225页。

包含着两个层次——“街道办事处—居民委员会”，即街居制。街道办事处是一个政府授权组织，协助市区政府执行相应的政策，监督居委会的日常工作，上传下达；而居委会则被定义为一个群众自治组织，并经由民主选举成立，主要的职能是协助街道办事处执行政策，实现相应的工作目标。单位制与街居制分别构成了整合城市社会的核心和辅助机制，为当时高度集中的政治体制、计划经济体制的运行以及社会的整合提供了制度保证<sup>①</sup>，继而形成“单位办社会”的一体化格局，这成为改革开放前城市基层社会的核心特征。

1984年10月，党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，指出“城市改革还只是初步的，城市经济体制中严重妨碍生产力发展的种种弊端还没有从根本上消除。目前，城市企业经济效益还很低，城市经济的巨大潜力还远远没有挖掘出来，生产、建设和流通领域中的种种损失和浪费还很严重，加快改革是城市经济进一步发展的内在要求”<sup>②</sup>，以城市为重点的经济体制改革由此全面展开。与此相适应，街道办事处这一城市基层组织角色转变与职能调整也随之被纳入改革范畴。而20世纪80年代初期，大量上山下乡的知识青年返回城市，原有的单位体制容量已相对饱和，无法吸纳如此规模的就业人口，因而一些城市允许街道办事处开展街办经济、居办经济和合作联社。这一措施在缓解知青就业问题的同时，也撬动了单位制对社会资源的相对垄断，释放了街道办事处体制的活力。

由于制度惯性和路径依赖，单位体制在这一时期仍是城市公共服务供给和社会管理的主要模式，但随着“社会面”人口与经济规模的增长，单位体制不断松动。随着经济体制改革的推进，城市基层社会治理模式改革提上日程，国家开始重新探索城市社会的整合路径。在若干方案中，我国选择了“社区”模式。实际上，“社区”的广泛使用源于民政部将其作为提供民政服务的对象，而并非作为城市基层政权建设的环节。由于单位制已经瓦解，社区模式下的公共服务能力和水平远不及之前，故而不得不强化社区的功能与角色，并将社区功能逐渐扩展至教育、文化、卫生、治理、自治等多个方面。同时，与此前“总体性社会”的一元化控制相比，“社区”这一概念更具自治和民主色彩，由此，在后单位制时期社

区被激活，成为唯一可以承接城市基层管理职能的组织形态<sup>③</sup>。1991年，民政部提出开展“社区建设”，要求在政府的倡导和指导下，依靠社区力量，利用社区资源，解决社区问题，强化社区功能，发展社区事业，促进社区经济与社会的协调发展<sup>④</sup>。因此，无论是在城市基层治理改革还是在制度连续性的意义上，强化“社区”逐渐成为这一时期各方的共识。

随着社区服务观念与模式的兴起和推广，“社区”由一个原本强调“基层公共服务供给”的政府经济学概念，逐渐演化成为一种强调“基层社会治理模式”的政治社会学概念，社区服务被扩展为社区建设，成为城市基层治理的组织依托。在城乡自治浪潮中，“社区制”也逐渐成为城市治理的核心，并在其后的社区建设进程中，逐步实现了城市社区地理范畴与20世纪50年代街居制中居委会辖区的重叠<sup>⑤</sup>，城市基层社会由此实现了从“通过单位的治理”向“通过社区的治理”的转型。在世纪之交，以社区居委会为核心的城市基层治理格局逐渐突显。这一时期的城市居民自治模式，相较于之前的街居制，在社会控制、资源分配、运作模式上明显存在很大不同，许多社会性力量涌入社区，各地开始探索不同形式的城市治理形态，许多新的治理模式也应运而生<sup>⑥</sup>。

而这一阶段的街道办事处则处在“夹心状态”。1980年，全国人大重新公布了1954年的《城市街道办事处组织条例》，再次明确街道办事处是市或区政府的派出机关。之后，全国各地逐步恢复了街道办事处建制，并按照民政部的统一部署和城市管理的实际情况，努力健全并完善街道办事处作为“派出机关”的职能。尽管如此，改革开放后的基层自治浪

① 毛丹：《中国城市基层社会的型构——1949—1954年居委会档案研究》，《社会学研究》2018年第5期。

② 《中共中央关于经济体制改革的决定》，中国政府网，2008年6月26日。

③ 参见何艳玲：《都市街区中的国家与社会：乐街调查》，社会科学文献出版社2007年版。

④ 何海兵：《我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居制到社区制》，《管理世界》2003年第6期。

⑤ 薄大伟：《单位的前世今生：中国城市的社会空间与治理》，柴彦威等译，东南大学出版社2014年版，第180页。

⑥ 李友梅：《社区治理：公民社会的微观基础》，《社会》2007年第2期。

潮、如火如荼的社区建设以及以居委会为中心所展开的社区治理创新,明显弱化了“街道办事处”的功能和作用,也弱化了街道办事处在基层社会的政权属性。1998年,民政部“基层政权建设司”变更为“基层政权与社区建设司”,社区建设被纳入国家政权的行政职能范围。2000年,国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,社区制正式成为国家政权在基层的延伸与末梢,成为完善城市管理的新构型。至此,在1950年代单位制下作为一种“边缘体制”的街道办事处,在世纪之交的社区建设过程中再次成为“剩余范畴”,呈现出一种“弱政权化”的状态,撤销街道办事处的呼声时有所闻,各地方也开展了一些探索实践。

### 三、“准政权化”： 风险治理压力下的结构调适

在“社区建设”“社区治理”日渐成为主流的背景下,各地开始改革城市管理体制,加强基层社会治理创新,其中一个重要的落脚点就是居委会,街道办事处则不断被弱化<sup>①</sup>。然而,随着城市公共事务复杂性的增加,居委会也越发难承其重,各地的居委会改革并没有带来预期中的变化,反而导致基层权力结构的“内卷化”<sup>②</sup>。在这种情势下,国家开始将视野“上移”,重新聚焦街道办事处,强调“两级政府,三级管理”,注重提升街道办事处的权能。

依照《城市街道办事处组织条例》,街道办事处作为派出机关,不具备完整的行政管理权和独立的行政执法资格,而新一轮的改革则意在强化街道办事处在“块”的层面上的话语权。一些特大城市如上海市在20世纪90年代末期就逐渐意识到这一问题,并开始着手改革。1997年《上海市街道办事处条例》规定:“街道办事处有权组织、协调辖区内的公安、工商、税务等机构,依法支持、配合街道监察队的执法活动。街道办事处可以召开由辖区内有关单位参加的社区联席会议,商讨、协调社区建设和社区服务事项”,“街道办事处有权对区人民政府有关部门派出机构主要行政负责人的任免、调动、考核和奖惩,提出意见和建议。区人民政府有关部门在决定上述事项前,应当听取街道办事处的意见和建议”<sup>③</sup>。这实际上为后来全国范围内以强化街道办

事处行政职能为取向的改革提供了蓝本。

此轮改革的背后还存在另外一个“隐蔽”的逻辑——城市政府内部的“纵向分权”。进入21世纪后,各地在快速城市化过程中纷纷采取“经营城市”战略,城市政府的核心工作开始聚焦于辖区内的招商引资和土地开发。为了在横向的地区间竞争中赢得“晋升锦标赛”以及在纵向上缓解分税制后的地方财政压力,城市政府扶持房地产业,形成了围绕“土地”的“城市增长政体”或“增长联盟”<sup>④</sup>。同时,这一时期的住房体制改革终结了原有的住房分配制度,大规模的企业改制以及住房商品化使人们的居住选择不再依赖于单位与职业,而是取决于自身的经济能力,越来越多的人涌向了商品房小区。城市快速发展的“负外部性”也逐渐显现,如城市拆迁所引发的住宅补偿问题、国企改革所引发的职工待遇问题、业主自治所引发的“社区主权争夺”问题等<sup>⑤</sup>,成为影响城市社会稳定的重要因素。

面对城市经济的快速增长与社会稳定态势的发展变化,如何回应这一时期城市基层社会的利益表达、集体行动,成为国家重新思量基层权力结构改革的出发点,城市街道办事处的角色也必然要迎来相应的变化。在20世纪90年代,城市街道办事处仍或多或少承担着一一定的招商引资职能,而随着各地“经营城市”“土地财政”的兴起,城市市区两级政府逐渐将注意力集中在“经济发展”“项目招商”“土地收储”“土地拍卖”等方面,街道办事处的经济职能则被剥离,上收至区一级政府,强化公共服务、维护社会稳定、加强社会治理等职能则被交托给街道办事

① 例如,2002年,南京市进行街道办事处体制改革试点,改革的出发点为“政府依法行政、社区依法自治”;2003年,北京市石景山区创建了“小政府、大社区,小机构、大服务”的城市基层管理模式。2009年6月,全国人大常委会废止《城市街道办事处组织条例》,认为城市街道办事处的设置和职能权限发生了很大变化,该条例的规定明显不适应当前经济社会发展的需要。这个条例废止后,撤销街道办事处在法律上就没有障碍了。2010年7月,安徽省铜陵市铜官山区撤销街道办事处,但此举并未引起广泛关注,也未得到推广。

② 何艳玲、蔡禾:《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》,《中山大学学报》2005年第5期。

③ 《上海市街道办事处条例》,《新法规月刊》1997年第3期。

④ 陈映芳:《城市中国的逻辑》,三联书店2012年版,第146页。

⑤ 郭于华、沈原:《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》2012年第2期。

处,从而形成一种基于事务和权能的地方治理“纵向分权”模式。

这一模式在此后逐渐得到推广。虽然全国人大常委会在2009年废止了1954年颁布的《城市街道办事处组织条例》,但并未制定新的相关条例。各地都是通过地方性法规来为当地的街道办事处改革提供支持。2010年前后,各地对城市基层治理结构进行的一系列改革具有高度的相似性。以上海市为例,在获得世博会主办权之后,为了塑造城市形象,上海市大规模投资房地产业和改造基础设施。为了应对由此引发的一些社会矛盾和问题,上海市通过改革对街道办事处进行相应的规格提升、资源注入、权责梳理,树立了街道办事处在基层社会治理中的支配地位<sup>①</sup>。武汉市2015年开展中心城区街道行政管理体制改革,取消了街道的招商引资职能及其经济考核指标,街道经费支出由区财政全额保障。街道的职能被定位为“开展基层党建、加强公共管理、提供公共服务和维护公共安全”;在权责安排上,将区级行政力量向街道下沉,对相应“条条”职能进行了整合,包括政法、综治、司法、卫生、城管等;在具体管理权限上,在街道层面上确立“以块为主,条块结合”的新体制;在内部机构设置上,采取“4+2”原则,在党建办公室、公共管理办公室、公共服务办公室、公共安全办公室的基础上,可根据实际情况设置2个街道内设机构。其中,公共管理办公室负责综合管理和专业管理等工作,公共服务办公室负责组织公共服务和指导基层自治等工作,公共安全办公室负责社会治安综合治理、平安建设等工作<sup>②</sup>。在具体的操作落实上,以武汉市洪山区下辖关山街道办事处为例,该街道办事处出台了《关于街道办事处主要职责内设机构和人员编制规定》,根据自身情况增加了党政办公室和综合发展办公室。其中,综合发展办公室的职责是“承担统筹区域发展等职责,参与建设规划和公共服务设施布局,做好辖区内企业服务管理,三旧改造工作等”,并且将公共安全办公室与网格化综合管理中心合署办公,其职责扩展为“承担社会治安综合治理、平安建设、处理群众来信来访等职责,负责安全生产、信访、稳定、司法、民事纠纷调处等工作的综合协调”<sup>③</sup>。

从上述改革措施来看,虽然各地做法不尽相同,但大都包括以下几个方面:一是剥离街道办事处的

经济发展职能,将街道办事处的职能限定为“社会服务与社会治理”;二是将诸多与基层民众关系密切的民政类服务(如残疾服务、社保业务等)下沉到社区层面,而保留街道办事处相应的行政执法权力;三是提升街道办事处的规格,并对内设部门进行同类归并,提高管理效能。这些改革强化了街道办事处的社会管理职能和权力,确定了“街—居”间的纵向关系在街区空间多重关系中的主导地位。这种改革思路也使街道办事处的“属地”特性进一步强化。这种“属地”特性主要体现在两个方面:其一是在提供基层公共服务上,街道办事处可以通过购买社会组织服务,增强自身的行动能力与公共服务供给能力。其二是在基层社会秩序的维护上,一方面通过“组织化协调”将街道办事处内部相关部门如维稳办、综治办、政法办综合起来,实现对基层社会的整体性管理;另一方面是打造“网格化治理”,依照属地管理原则,根据地理布局将管辖地域划分成若干网格状单元,并对每一网格实施动态的全方位管理,提高城市基层管理的严密性和精准性。

经过此番改革调整,关于街道办事处的认识与理解重新回到“政权化”的视野,街道办事处被赋予了城市基层社会治理的支配权和主导权,本文称之为“准政权化”状态。与前文的“弱政权化”相较而言,这一时期街道办事处的权能已明显提高,不仅在纵向维度上对社区(居委会)构成了约束,也在横向维度上对上级部门的派出机构进行了有效统合,街道办事处因此具备了城市一级政权的主要特征。然而,诸多改革措施也使街道办事处的经济职能与部分社会服务职能被上收或下放,使其成为一种功能相对“集中”而非整全的组织形态。这种“准政权化”的形态使街道办事处成为国家权力在基层社会的组织载体,必然也就相应地承接了国家的基层社会治理在目标、风格和技艺上的转变,需要在国家与社会之间担纲“过渡地带”或“缓冲地带”的角色。

① 参见石发勇《准公民社区——国家、关系网络与城市基层治理》,社会科学文献出版社2013年版,第52页。

② 参见《市委办公厅 市政府办公厅印发〈关于深化中心城区街道行政管理体制改革的实施意见〉的通知》,《武汉市人民政府公报》2015年第24期。

③ 参见《洪山区机构编制委员会关于印发〈中共洪山区委关山街道办事处工作委员会 洪山区人民政府关山街道办事处主要职责内设机构和人员编制规定〉的通知》(洪编〔2016〕8号)。

#### 四、“半政权化”： 纵向约束体制下的权责失调

如前所述,通过一系列改革,街道办事处成为一种功能相对“集中”而非整全的组织形态,主要承担本辖区内的社会治理责任。在纵向维度上,区政府与街道办事处形成一种“发包—承包”关系,区政府可以将相应的社会治理任务“发包”给街道办事处,并通过指标设定、目标控制等方式进行考核。在这种状况下,对于街道办事处的职责,上级政府既可以通过设定指标而实现总体上的协调,也给街道办事处的治理行为提供了较大的自由裁量空间。但如果我们从地方政府上下级的垂直分工结构来理解当前城市基层治理实践的组织形态,就会发现这种状态下的街道办事处在一定程度上正面临一种“权责失调”的困境,区政府在回收经济职能之后,对街道办事处实行“编制控制”和全额拨款的部门预算制,使区街之间的约束关系愈发“刚性化”。

具体分析来看,当前街道办事处的职责主要包括两个方面:社会治理与公共服务。首先,就一般性公共服务来说,城市规模的增长、人口流动性的增加、公共事务复杂性的提升,都是影响街道办事处基层治理效果的重要因素。但是,在治理实践中,社会服务的压力可以通过很多方式来予以纾解,其中,最典型的做法就是购买社会组织的服务来增强街道自身的活动空间和弹性,以缓解相应的资源约束。事实上,近年来各地纷纷展开以治理重心下沉为导向的执法权下沉改革,街道办事处权责失调的情况已经得到改善。例如,武汉市2015年的中心城区街道行政管理体制改革除了在组织上进行调适,在政策保障上也进行了诸多尝试,包括建立权责统一的工作制度;街道党工委对区职能部门派出(驻)机构负责人的人事任免和考核拥有建议权、规划参与权等;实行街道“三个清单”和职责准入制度,要求市区职能部门不得随意将工作职责下放到街道;建立与街道职能相适应的财政保障制度,遵循“费随事转”的原则,支持街道实行政府购买服务;建立街道综合行政执法机制,推动区级行政执法力量向街道下沉等<sup>①</sup>。

2017年,武汉市又出台《关于创新街道(乡镇)政务服务工作的实施方案》,通过推行集中办理、全科服务等,在街道政务服务中心设立综合服务窗口,进行服务下沉。其中的《政务服务中心服务事项指导清单》表明,诸如党员服务、民政残疾服务、社会保险业务、就业创业服务、劳动关系业务都下放至服务中心,卫生计生服务则进一步下放至社区层面<sup>②</sup>。换言之,在一般性的公共服务方面,街道办事处可以通过服务下沉、购买社会服务、综合执法权的提升等方式周转自如,权责失调问题并不突出。

其次,就社会风险治理任务而言,街道办事处作为“属地”的日常治理实践则逐渐显露出“半政权化”的特征。与乡域社会相较来看,城市居民的日常生活是高度商品化和市场化的,通过购买物业服务可以满足大部分日常需求。尽管一些公共服务事项被下放至街道办事处乃至社区居委会层面,但一些关键的公共服务事项如不动产证办理、税收服务等仍由集成性较强的区级行政服务中心或区级职能部门的窗口服务来提供,因此城市街道办事处—社区居委会之于城市居民的存在感明显弱于乡镇政府—村委会之于村民的存在感。因此,城市民众在“想象”国家政权时通常会“绕过”城市基层治理机构。更为关键的是,城市政府面对的治理对象已经从高度组织化的单位变成了分散流动的个体,城市民众的权利/利益表达通道更为复杂多元<sup>③</sup>。悖论即在于此。一方面,城市居民的日常与公共生活高度“去单位化”和“去属地化”,即居民的公共表达与外部社会链接已然超出了居所、社区以及工作场所范畴,一旦遭遇冲突性较强的社会议题如拆迁还建、邻避事件等可能会引发社会风险,其负面效应往往会溢出当前街道办事处辖区边界;另一方面,冲突型议题在现有社会风险治理体制中进行“归口”和“回应”时,又是高度“单位化”和“属地化”的,城市街道办事处恰恰处在这一“接口”位置上。

① 参见《市委办公厅 市政府办公厅印发〈关于深化中心城区街道行政管理体制改革的实施意见〉的通知》,《武汉市人民政府公报》2015年第24期。

② 参见《市委办公厅 市人民政府办公厅印发〈关于创新街道(乡镇)政务服务工作的实施方案〉的通知》,《武汉市人民政府公报》2017年第4期。

③ 张静:《通道变迁:个体与公共组织的关联》,《学海》2015年第1期。

相较于一般性的公共服务来说,做好社会风险治理,维护社会稳定是刚性的硬约束任务,上级无法在社会稳定问题上对下级“睁一只眼闭一只眼”,这类任务的特殊性也不允许基层政府将其“外包”或者“借道”任何社会组织,更不可能消极应对,“把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态”的“守土有责”逻辑已经成为基层政府开展日常行政管理工作的核心理念。相关研究指出,在我国社会治理中,从中央到地方形成了一种“逐级代理制”或“行政发包制”<sup>①</sup>,尽管对这一框架的认识多集中在创文、创卫、计划生育、招商引资等事项中,但事实上,“维护社会稳定”作为国家治理最为核心的议题,同样经过了中央政府(或上级政府)向地方政府(或下级政府)的“发包”过程。在“向上负责、下管一级”的原则下,“属地管理”通常使得社会冲突的治理压力集中在基层,即“矛盾不上交”,这种压力体制还被辅以考核、问责等手段。与此同时,近年来党的基层组织建设也不断强化,构筑了“横向到边、纵向到底”的约束激励体系,并逐渐与行政管理体系“同构化”。在区—街关系层面,街道党工委受区级党组织的约束;在街—居关系层面,社区两委组织(社区党支部、居委会)的所有党员干部都由街道党工委任命。社区党支部开展工作需向街道党工委提出申请,社区居委会工作人员也是由街道党建办公室负责招聘,并由其调动与考核。也就是说,在原有的行政约束之外,区—街—居之间又增加了一套基于“政治忠诚”的检验机制。

基于社会稳定责任的垂直传导机制与社会风险治理的属地管理原则,作为地方权力结构核心的城市政府,逐渐在治理模式上发展出一种向外层层延展的、科层制导向的“同心圆结构”,并辅之以块状分割、边界清晰的网格化逻辑。在这种治理模式下,一旦城市社会遭遇公共危机或治理风险,城市政府即倾向于通过组织化的控制予以应对,往往将自身视为上级政令的传递者或政令的发布者,街道办事处则成为末端的执行者<sup>②</sup>,但上级政府在传递治理任务时,很多时候只传递了责任和压力,却并未传递与之匹配的资源 and 权力,这种“授权不足”使得城市街道办事处只能在捉襟见肘的情况下采取各种可能的方式来实现中心任务,在一定程度上转变为“无限责任”的兜底组织。由于这种

“兜底”并没有完整的“政权结构”作为支撑,街道办事处既没有充分调动自身资源对社会冲突问题进行解决的空间,也没有全权处置社会冲突的资格,继而导致其在回应社会诉求、治理社会冲突、维护社会稳定方面的行动弹性趋于缩小。长此以往,街道办事处将逐渐成为一种处在城市权力等级结构边缘、治理资源相对有限的工具性治理单元,即逐渐滑向一种“半政权化”状态。相较而言,街道办事处的“弱政权化”状态是国家在基层治理转型中强化社区而相对削弱街道办事处“权能”的结果;“准政权化”状态则是有限提升街道办事处“权能”,使之在基层治理场域中获得一定支配权并同时受到上级政府的绝对约束;而“半政权化”状态则指向当前街道办事处在开展社会治理时所面对的张力,即“责任无限—权能有限”的权责失调状态。

这种权责失调的“半政权化”状态实际上是我国国家治理体系中“上下分治”模式在城市基层治理场域中的投射和具象化。在央地关系上,我国在长期的治理实践中形成了一种“中央治官、地方治民”的“上下分治”模式<sup>③</sup>。基于“统治风险论”逻辑,这一模式通过纵向分权的方式将社会风险交予地方政府来应对,中央政府通过对地方官员的选拔、监督和奖惩,来降低社会风险对总体性结构的影响<sup>④</sup>。但在不断拉长的纵向行政链条中,这种上下分治模式逐渐向下渗透、层层复制,在城市基层社会治理场域中也形成了特定的“上下分治/分工”模式,即由城市市/区两级政府负责城市开发与经济发展,街道办事处负责公共服务与社会(冲突)治理,从而在城市市/区政府与城市基层社会之间筑起一道“风险防火墙”。这种模式在一般性的行政事务中基本可以运转自如,而一旦面对超越街道辖区边界的社会治理难题时,属地包干原则下的社会冲突治理模式便会遭遇左右支绌的困境。

① 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

② 吴晓林:《城市性与市域社会治理现代化》,《天津社会科学》2020年第3期。

③ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。

④ 曹正汉:《中国的集权与分权:“风险论”与历史证据》,《社会》2017年第3期。

## 余论： 街道管理体制改革的未来路向

本文以“政权化的张力”来勾画城市街道办事处“弱政权化—准政权化—半政权化”的演变路径，在理论层面上，这一视角主张将其置于多重制度逻辑及其转型的路径中予以省思，有助于跳出既有的街道办事处研究的组织视角，可以为城市街道管理体制的变迁提供一个替代性解释。在经验层面上，这一视角有助于我们理解当前街道办事处在社会治理实践中所遇到的困境与紧张。伴随历次城市管理体制改革，街道办事处逐步迈向“实体化”和“地域化”，成为国家政权在城市基层社会中的权力建制，依据属地管理原则，经过任务层层发包，街道办事处的社会治理责任得到强化。但街道办事处在面对社会治理尤其是冲突型议题时却常常难以应对自如从而突显出“半政权化”的特征。导致街道办事处处于“半政权化”状态的制度根源是什么？

对这一问题的解答还是要回到“基层政权”本身。在城市基层社会治理场域中，“中央—地方—基层”并不是唯一的关系轴，还存在着“国家—基层—民众”的关系轴，前者的核心是“纵向约束”，后者的核心则是“利益表达与吸纳”，因此街道管理体制变迁所反映的城市基层政权转型，不仅仅是科层意义上的组织变迁，亦是国家与社会关系的变迁。在街道管理体制的变迁过程中，作为直面民众的基层权力组织，街道办事处日渐被赋予了复杂的权力意图——作为国家与民众之间的“缓冲地带”，在维护合法性的同时实现城市基层社会的有效治理与整合。然而，正如前文所述，城市民众的日常生活与公共联结已经超越了基层政权管理的约束边界，一旦权益受损，民众完全可以绕过社区、街道直接诉诸更

高位阶的政权机关、大众媒体或其他“私力救济”的社会关系网络，民众也可能会将自身困境归因于更高位阶权力组织的行为不当或政策偏离，由此来看，预期中的缓冲地带功能就被严重削弱了。

当前街道办事处在开展基层社会治理时所面临的困境，本质上是传统一元化的纵向约束思维与愈发多元化的利益表达方式在城市基层政权这一交汇处所产生的碰撞，而处于“半政权化”状态的街道办事处无法有效消解相关矛盾和问题。未来街道管理体制的改革应当走出这种“半政权化”的状态，国家的治理转型在实现对基层社会有效渗透的同时，也要注重自身作为基层社会公共权威主体的塑造。换言之，我们对于街道办事处的认识和理解应当注重实现国家基础性权力在基层社会的落地与扎根，重塑基层民众对制度内利益表达通道的信任。党的二十大报告在谈及“完善社会治理体系”时，强调建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。在这个理路上，以街道办事处为基点，以人民性为价值导向，应在纵横两个维度上做出更多努力，即在城市科层权力的纵向维度上注重优化层级之间的“权责适配度”，在城市基层社会的横向维度上重视治理强度与利益表达之间的均衡，从而构建更具包容性、吸纳性的基层治理共同体，这可能是纾解“张力”的必由之途。

本文系国家社会科学基金青年项目“城市老旧小区治理共同体的形成困境及其对策研究”（项目编号：22CSH009）的阶段性成果。

（本文作者：刘杰 华中科技大学新闻与信息传播学院讲师、中国乡村治理研究中心研究员）

责任编辑：唐静