

# 新中国成立70年来的“街道办”： 变迁及其逻辑

吴侗

**内容提要：**城市基层治理体制的形成与变化往往与国家政权建设及其国家治理目标相适应。文章认为，街道办事处作为重要的基层治理场域，自新中国成立以来历经多次变迁，在国家与社会的双重作用下，始终游离于“政府化”与“社会化”的属性之间。不论是对街道体制改革趋向的把握，还是对整体性基层治理结构的调整与完善，关键都在于对街道办事处这一特殊角色本身的理解与认知。

**关键词：**街道办 变迁逻辑 城市基层治理

**中图分类号：**F124.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-3947(2019)06-0015-09

无论过去或现在，街道办事处（以下简称“街道办”）在我国城市基层治理中均扮演着重要角色。从法律层面而言，自1954年全国人大颁布《城市街道办事处组织条例》以后，它被确立为我国市辖区和不设区的市人民政府的派出机关。2009年6月全国人大决定废止《城市街道办事处组织条例》。然而，在过去的十年间，尽管街道办在现实中依然存在并继续运转，却没有从法律上再对其进行专门规定。我国街道办体制将何去何从？城市基层治理对其改革提出何种要求？这些问题引起了学界热烈讨论：有学者主张维持街道办设置，作适当结构和功能的调整；有学者主张撤销街道办，将它转型为大社区制；还有学者主张将街道办改为一级基层政府，加强城市基层政权建设。各种观点，不一而足。

笔者认为，应放宽历史的视野，将街道办放置在新中国成立70年来的历史发展过程中进行理解，从而把握其变迁逻辑以及未来改革方向。本文首先从历史变迁视角来考察街道办体制的变迁和发展，然后从现实制度运作来探寻其改革路径，并在此基础上尝试对街道办的特殊性和独特角色进行学理分析，最后进行总结。

## 一、街道办的历史演变

自1949年新中国成立以来，我国城市街道办先后历经四次变迁。

### （一）初创：从街政府到区政府派出机构

新中国成立后，党和国家在城市基层为了建立新的政治秩序和社会秩序，在废除保甲制度的同时建立了三种基层组织：一是设街政府为城市基层政权；二是“警政合一”，在公安派出所内设行政干事或民政工作组；三是设街公所或街道办事处，为市或市辖区的派出机构（华伟，2000）。由此摧毁了旧政权，动员并组织了群众。1953年时任北京市委第一书记的彭真同志向中央提交了一份调研报告，提出“为了把很多不属于工厂、企业、机关、学校的无组织的街道居民组织起来，为了减轻区政府和公安派出所的负担，还需要设立市或区政府的派出机关——街道办事处”。该报告得到中央肯定。一些城市开始尝试建立街道办事处。

作者简介：吴侗，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。

1954年9月21日,第一届全国人大第一次会议通过《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,对我国城市街道行政体制进行了规定:市辖区、不设区的市的人民委员会在必要的时候,经上一级人民委员会批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关。这是我国首次以法律形式对街道办的性质及其设置做出明确规定。同年12月31日,第一届全国人大常委会第四次会议正式通过《城市街道办事处组织条例》。至此,街道办正式进入国家制度体系,成为我国城市基层的一个管理组织。街道管理体制的形成,使得党和国家政权的力量进一步延伸到城市社会基层,将无组织的街道居民完全纳入到城市行政管理体制中,为建国初期的城市经济恢复与社会改造发挥了重要作用。

## (二) 异化:从人民公社到革命委员会

1958年,全国掀起大跃进和人民公社化运动,街道办纷纷合并,组建城市人民公社,实行公社党委领导下的“党政合一”“政社一体”体制,城市人民公社取代街道办,成为市、区以下的一级政权组织。这时街道办的职责扩展到经济领域,组织辖区生产与发展集体经济。1962年,各地城市基层人民公社又陆续恢复为街道办。

1966年“文革”开始后,街道办被改组为“街道革命委员会”,并建立街道党委,实行党的一元化领导,党政完全合一。街道办由城市管理组织异化为阶级斗争和群众专政的工具,其工作内容由管理居民与经济事务转向组织开展接连不断的政治运动,街区原有的权力结构遭到严重破坏,城市基层社会在一定时期内几近处于无序的真空状态。

总体而言,这个时期随着计划经济体制的建立,与之相应地建立起无所不包的单位制管理模式,绝大部分城市居民由各种各样的“单位”进行管理。街道办及居委会的职能比较简单,主要是协助单位和区政府开展工作。整个城市基层实质上是一种单位制为主、街居制为辅的治理体制。

## (三) 重建:从恢复街道办到职能扩张

“文革”结束后,1978年全国人大五届二次会议通过新宪法,撤销“街道革命委员会”,恢复街道办事处。1979年《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的颁布,重新确立了街道办的性质。1980年全国人大常委会重新公布了1954年的《街道办事处组织条例》,再次明确街道办为市辖区和不设区的市人民政府的派出机关,并将街道党委、街道办事处、街道生产服务联社分开。这个时期区政府各职能部门在街道设立的派出机构,俗称“五所一院一场”(包括工商所、粮管所、房管所、派出所、环卫所、卫生院与菜市场),更多代表区一级来管理,权力地位稍高于街道办,但又不跟居民组织直接联系,开始形成“条块分割”“各自为政”格局<sup>①</sup>。

改革开放以后,单位制逐步解体,原来附着在单位之上的政治、社会、教育、保障等功能开始剥离,回归给政府或社会,大量工作沉淀至街道。尤其是20世纪90年代初“国企”改革转制,大量企业职工下岗,他们的社会福利和服务供给由原来的企业转移给街道;同时,城乡劳动力市场开放衍生大规模的农村进城打工者浪潮,这部分人口管理也逐渐纳入街道办职责范围。此外,原来实行条条管理的很多政府部门也将任务下放到街道,给街道增添了很多新的管理内容。街道办的职能在这一阶段迅速膨胀起来,其职能几乎与区政府的职能完全“同构”,事实上成为了城市一级基层政府。有人形象地说:街道办“上管天(环保)下管地(环境卫生),既管老(老龄工作)又管小(托幼),既管生(计划生育)又管死(殡葬改革),最后还管教育和安置”。虽然街道办承担了许多外来职责与任务,充当社会的减压调节阀,但是在正式的制度安排上却没有扩大相应的权限来承接这些事务。并且,在实际运作中,许多街道的“条块分割”往往升级为“条块冲突”,治理效能大打折扣。城市基层管理急需改革,寻求一种新的治理机制。

## (四) 改革:从社区建设到城市治理

随着市场经济的发展,越来越多的新兴经济体和社会组织发展起来,市民社会也在不断发育与成

<sup>①</sup>“条”,文中指区级下派到街道内的各职能机构;“块”,文中指进行属地化管理的街道办。

长, 城市政府难以继续采用直接动员和行政干预的方式来管理城市基层社会。与此同时, 城市居民物质需求与精神需求的增长也带动了基层民主参与的发展。为了实现社会整合, 维护社会秩序, 1991 年民政部提出“社区建设”的概念, 并在全国城市广泛开展社区建设活动。1997 年, 上海市开始探索“两级政府、三级管理”的模式, 之后北京、广州相继模仿上海模式。武汉市则探索社区自治模式, 曾引起广泛关注。1998 年, 国务院机构改革时将“推进社区建设”的职能赋予民政部。1999 年, 民政部启动“全国城市社区建设实验区”工程。

进入 2000 年以后, 对街道体制改革的探索在各地相继展开。例如, 2002 年南京市白下区在淮海路街道办进行“政府依法行政、社区依法自治”的改革试点, 2003 年北京市石景山区创建“小政府、大社区, 小机构、大服务”的城市基层管理的“鲁谷模式”, 贵阳市小河区、黄石市铁山区等地也进行了改革探索。

2009 年 6 月, 全国人大正式废止《城市街道办事处组织条例》, 为地方改革扫除了法律上的障碍。2010 年 7 月, 铜陵市铜官区撤销街道办, 进行社区综合体制改革。2011 年, 改革推广到铜陵全市, 铜陵市成为全国第一个没有街道办的地级市, 一度引发热议。

十八大以后, 党和政府明确提出加强社会治理创新, 构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制, 打造共建共治共享的社会治理格局, 引发新一轮城市基层治理体制改革。北京市从 2018 年 2 月开始在全市推广源于平谷区的“乡镇吹哨、部门报到”经验, 开展党建引领街乡管理体制机制创新。紧随其后, 四川省成都市、安徽省合肥市包河区也启动了深化街道体制改革。

历史地看, 街道办不仅是城市管理和社会治理的基础, 也是连接政府和社区的政治枢纽, 具有双重属性: 一是作为区政府的派出机关, 拥有管理整个辖区的法定资格, 具有行政属性; 二是身处社会管理的基础层次, 承担社区建设, 直接面对居民和群众性自治组织, 具有社区属性(周平 2001)。因此, 仅仅考察街道办本身的变迁及改革, 显然有其局限性, 还必须把它置于既有的压力型府际结构乃至国家与城市基层社会关系的视阈中来检视和思考。在现实运作中, 街道办往往成为城市最基层的政府组织, 它直接受到自上而下国家政权建设和行政体制改革的影响。同时, 它又处于城市社会基层, 发挥着“密切政府和居民的联系”作用, 无疑会受到自下而上表达居民需求、社会力量参与和市民社会发展的影响。于是, 街道办必然成为以职能转变为核心的自上而下的行政体制改革和以居民自治和社会自治为核心的自下而上的社区体制改革的交汇点, 成为整个城市社会治理的前沿阵地和基础平台(杨艳文 2013)。

## 二、街道办的改革

目前, 关于街道办何去何从、对街道办体制如何进行改革, 有各种不同的观点。各地的改革探索, 也是五花八门。但是, 无论如何对街道办进行改革, 都要遵循城市基层治理的基本逻辑, 从城市基层治理的实际出发, 以推进城市基层治理现代化为目的。

### (一) 改革路径

对街道办改革的各种实践探索和路向争论, 主要聚焦于街道办的建制改革以及围绕街道办的各种关系的调适等内容上。

#### 1. 建制改革

一是建议将街道办改为一级政府, 实行“三级政府、三级管理”体制。随着城市管理重心下移, 城市基层管理事务日益繁杂, 在“两级政府、三级管理”的体制下, 街道办实际上发挥着一级政府的作用, 远远超出其作为区政府派出机关的职能范围与承载能力。由于缺乏法律授权, 街道办权责不一致, 陷入治理困境。而当前我国的社会组织尚处于培育和成长阶段, 难以承担社会自我管理的职能。

但是, 如采纳该建议, 将会增加行政成本, 亦无法保证行政资源得以有效利用, 更为重要的是不利于城市基层社会力量的发展。简言之, 增设街道一级政府, 并不符合新时期构建简约高效的基层治理体系的要求。

二是建议维持街道办派出机关的性质, 适当扩大权力, 强化综合协调职能。街道办“在街道社区中

发挥着组织、管理和整合的作用,成了“政社合一”型组织”(周平 2001),它既承担着作为行政组织的政府职能,又承担着作为社区组织的社区职能,这两种职能不可分割地联系在一起。据此,有学者认为,既不能将街道办升格为一级基层政权,或者对它进行政府化改造,又不能淡化街道办的行政性质,将其变为纯粹的社区组织。因此,他们建议加强街道办的综合协调、统筹规划和资源整合功能,由街道办牵头建立街道管理委员会和社区发展委员会之间的协调机制(周平 2001)。

这是对街道办的一种理想建构。然而,在现实运行中,行政职能与社区职能往往是矛盾的甚至是冲突的,难以实现兼顾和平衡。与此同时,这一理想的街道办建构还受到“条块分割”体制的侵蚀和削弱,而无法发挥协调、统筹和整合的作用。

目前,一些地方在深化街道体制改革中,试图通过赋权的方式消解街道办“权小事多责重”困局和条块之间的矛盾。然而,问题在于通过什么样的方式赋权于街道办。在赋权的基础上还要考虑街道办职能的转变。最关键的是,这种改革思路始终回避不了街道办的定性和定位问题。

三是建议撤销街道办,将若干个小社区合并为大社区,由政府直接指导社区工作。国家推行社区制,将资源下沉至社区,目的是强化社区自治,发挥居民主体的作用。然而事实上,社区居委会并没有掌握到充足的自治资源,却过多地依赖街道办的力量——街道办亦因此从法律意义上对社区建设的指导者成为社区建设的领导者。街道办与社区居委会关系的行政化趋势降低了社区的自治属性,造成“街道办是区政府的腿,居委会是街道办的脚”的局面,使居委会群众自治组织的法律地位被悬空(李媛媛、王泽 2018)。更为重要的是,长此以往,社区的社会力量或社会组织难以发展壮大,并承担相应的社会治理和社会服务的功能。换言之,社区自身的自治能力弱,无法满足城市基层社会治理的要求。

撤销街道办,表面上可以节约行政成本,又可以畅通民意表达,提高服务效能。问题的关键是国家权力在这样一种新结构下该如何分配以及如何运作?社区建设是否朝着社区自治的方向发展?从一些地方的改革结果看,即便取消了街道办,上级政府的行政触角依旧会向下延伸,所谓的大社区事实上成为街道办的替代品,只是把街道办的牌子换成社区的牌子而已,短期内难以实现真正的社区自治。也就是说,如果不对整个城市治理体制进行大改革,而仅仅对街道办“动手术”,其改革效果必将是有限的。

## 2. 关系调适

很显然,街道办体制改革牵一发而动全身,涉及与之相关联的一系列关系的调适。

一是理顺政府与社会、市场的关系。对于街道办无论是进行政府化改造抑或社区化改革还是转变职能,必然涉及政府与社会、市场关系的调整。对街道办进行政府化改造抑或社区化改革,主要关涉政府与社会关系的变革;而转变街道办的职能,关键在于处理好政府与社会、市场的关系,进一步明确哪些是街道办该做的、哪些不是街道办做的,要建立街道办的权责清单,明晰街道办与区政府(简称“区街”)、街道办与社区(简称“街社”)之间的权力边界,尤其是厘清街社关系,激发社会活力,探索建立街社合作共治机制。

二是理顺区街关系。区街关系具体凸显为“条块”关系,一是实行“条块结合,以块为主”将“条”融于“块”,并加强街道办的综合管理与协调职能;二是专业管理和综合管理相分离。将专业管理职能回归给各职能部门,实行垂直管理,街道主要履行综合协调和监督、指导的职能。

三是理顺街社关系。街道办和社区组织在城市基层社会治理中扮演不同的角色。街道办主要履行行政职责,在推动社区建设方面负责监管、支持孵化社区组织,培育社会自我管理、互助服务的能力。社区组织从行政事务中抽离,专注于开展社区活动、提供社区服务以及组织社区建设。目前最主要的问题是社区组织严重行政化。如何让社区组织复位,并成为社区治理的主体,成为当前亟待解决的现实课题。

四是关于街道办自身的结构优化。一是调整街道办内部机构设置,坚持精简、效能、便民原则,整合相近职能;二是明确街道办职能定位,即协调和监督专业管理,组织公共服务,指导社区建设;三是转变政府职能,完善公共服务职能;四是调整街道设立标准,统筹考虑人口规模密度、地域面积、人文历史、街

区功能以及居民认同,优化街道行政区划设置。

## (二) 改革逻辑

改革开放以来,单位制逐步解体,原先单位所承担的各种社会职能剥离进入社会领域,大量的资源和公共事务顺势转移到街区,促使街道和社区成为基层社会的管理主体与前沿阵地。为实现新时期的社会管理目标,国家开始聚焦城市管理体制改革与结构调整,强化街居管理与服务,改进城市基层治理。

首先在市、区层面进行改革,市政府向区政府下放事权并划分二者的职权,但保留财权,实行“收支挂钩、总额分成”的财政包干制度。街道办相应地承担更多的事务与职能,由于权力集中于市、区,导致基层的事务得不到有效处理。20世纪90年代中期开始推行“两级政府、三级管理”的城市管理体制,市区级权力进一步下沉至街道一级,以街道为重点,实行“融条于块、条块结合”的方针,并适当扩大街道办相应的权力与财力。事实上,这种新的管理体制使得街道办变为一级“准政府”,引发其法律定位与权力归属方面的冲突与矛盾。针对这一问题,各地开始进行新一轮街道体制改革,聚焦于区街/街社关系调适、基层权力整合以及街道组织权责划分。另外,少数地级市开始试行撤销街道办的改革探索。

总体而言,街道办遵循着从调整行政体制到强调整合与协调共治的改革逻辑转变:

一是体制内集权走向分权,逐步形成参与式、开放式的共治格局。单位制解体后,随着基层公共事务与各种社会需求的增长,街区成为国家力量不断渗透与各种社会力量相互交错的空间。一方面为了调动地方积极性,培育城市基层的活力,推进社区自治,政府必须改变高度集中的全能型治理模式,将社会权限逐渐从政府权能中剥离出来。另一方面,行政权力在重组的同时也存在着社会分化的倾向(朱健刚,1997),不可能再依靠以前的刚性命令或者意识形态的灌输来建构权威,必须立足于区街,赋予其基层政权的一些制度化权力,自下而上地获得其行动合法性,以更低的成本巩固对基层社会的控制(何艳玲,2006)。

二是权力重心下移,强化街道办的行政与服务效能。当市、区分权以后,区政府及各职能部门利用“漏斗效应”将大量的行政事务进一步转移到街道一级,但是街道办却没有相应的资源和权力来承接,严重影响了城市基层工作的落实。权力重心下移至街道一级,加大街道办权重,意味着相应的人力、财力、物力等资源也向街道转移,此举试图打破“权、责、利”不统一的困局,同时必须更加明确街道办作为城市基层治理平台的重要性。

三是基层资源整合,将顺纵向与横向的权力关系。推行社区制以后,城市基层治理主体多元化且各方关系复杂化,街道办与市、区政府职能部门、街道办与社区居委会、街道办与社会组织之间,存在着利益冲突与权力博弈,常常陷入碎片化治理困境。因此基于调适各方关系与厘清治理边界,以街道办这个“块”作为城市基层治理与服务的综合性平台,通过职能整合,将“条线”职能部门嵌入其中(张虎祥、梁波等,2013),将“条”的专业化管理优势与“块”的综合统筹管理优势相结合。

四是政府职能的归位与转变。由于法律上缺乏明确的规定,区街行政主体常常“越位”“错位”治理,导致职能交叉、责任推诿等现象。在构建服务型政府的目标下,城市基层行政机构也应逐渐由“管控”走向公共服务,通过完善公共服务体系,强化宏观管理职能,合理划分行政职能以及下放社会治理职能等途径不断提升城市基层社会自治能力。

从近几年各地一些街道办改革的实践探索来看,无论是撤销街道办、实行大社区制,还是维持街道办设置、对其进行结构或功能的改造,基本上都没有突破现有的“两级政府、三级管理”的城市治理体制,而是对其进行修补完善,着力于城市治理体系的健全和城市治理能力的提升。

## 三、理解街道办

目前对街道办的研究主要聚焦于三大维度:一是对其属性、职能定位的探讨;二是对其改革路径的探讨;三是通过对街道办运作逻辑的个案分析透视国家与社会的互动关系。不论何种视角,都要立足于对街道办这样一种非常设却又扮演多种角色的机构的理解。

而对街道办的理解,又不能回避以下三个问题:(1)为什么国家到目前为止都没有将街道办设为一级政府组织?(2)为什么街道办的行政化趋势不但没有减弱反而不断加强?(3)街道办是怎样维系自身的合法性的?

### (一) 策略性选择的治理术

在中国传统社会,保甲制度是国家政权进行基层社会管理的重要制度。通过保甲,政府将行政控制力扩展到最基层单位以填补基层权力真空。民国时期,国民政府重新推行保甲制度,并将保甲制与现代警察制相结合,借以强化对基层的控制,第一次使现代国家权力触角深入到城市基层社会。由于后期异化为专制统治与腐败的工具,且无法消解地方势力,民国时期的保甲制并没有实现有效的社会整合。

新中国成立初期,为了巩固新生政权,稳定社会秩序,必须要打碎旧的国家机器,建立新的组织体系与管理体制。于是,国家在效仿苏联体制的基础上实施了两项重大举措:一是建立单位制,将体制内的所有公职人员吸纳到形形色色单位之中,实现了单位对个人、国家对单位的双重控制;二是建立街居制,力求将体制外的基层社会居民组织起来。这最终形成了以单位制管理为主、以街居制管理为辅的社会管理模式,而这种模式也与当时高度集权的政治体制、高度集中的计划经济体制相适应。但是,街居制并不是自然或者强制推行的,而是在废除保甲制的基础上,经过一段时间的实践摸索才总结出的制度。此外,当时的区政府与基层民众之间缺乏沟通与联系的结点,上传下达难以通畅。考虑到行政成本与社会成本,决策者于是将街道办设置为区政府的派出机关。彭真(1991)就曾坦率表示,街道办是一种过渡期间的组织,主要是为了减轻区政府和公安派出所的负担。由此可见,街道办在成立初期是被视为一种废除保甲制后的过渡性组织,以弥补基层权力真空。当单位制与街居制正式运转之后,国家对资源的调控和配置主要是通过各类单位进行的,在结构分化程度很低的社会,国家资源都掌握在单位手中,在一定意义上单位发挥了政治动员、经济发展与社会控制等全能性功能。但是有限的社会福利和无限的社会控制的压力,需要构建深入底层的组织化网络,以加强政府与分散居民的联系和互动(孔繁斌、吴非,2013)。街道办作为政府的补充机构,也就无可厚非地成为政府与基层社会沟通交往的媒介,主要协助政府进行社会管理,所处理的仅是与居民相关的公共事务和行政事务,而不需要承担额外的行政职责、经济职责等,因此单位制下的街道办只是国家管理城市基层社会的一种辅助性制度安排。

改革开放以后,市场经济逐渐取代计划经济,原来单位所承担的政治行政职能、社会职能也逐步回归给政府和社会。随着社会和经济进程的加快,一方面政府职能扩张导致部门数量增多,另一方面基层城市管理内容日益庞杂,街居不得不担负起更多的管理和服务工作。为了摆脱街居制的治理困境,国家试图推行社区制,重新整合基层社会,实现国家与社会的良好互动,达成善治。在之前“单位制为主、街居制为辅”的管理模式下,国家几乎取代或覆盖了社会,在体制外几乎不存在任何自由流动的社会资源和自由活动的社会空间,公民个人和社会组织在城市基层社会治理中缺乏主体性地位(何海兵,2003)。

伴随着城市社会的变迁与转型,市民社会的力量也逐渐发育和成长起来,国家权力已经不宜再直接渗透到城市基层社会中,逐渐转为柔性渗透和合作治理。政府力求实现从强调行政控制到强调居民参与、从强调自上而下的单一管理到强调多元合作治理、从强调行政管理到强调公共服务的转变。在社区层面,由于社区自治组织、新兴的经济社会组织、社区精英等主体行动力与利益需求日渐加强,在以街道组织为核心进行基层权力整合的过程中,两股势力必然存在着冲突与博弈。街道办一方面代表政府利益,另一方面又是重要的社区组织,这使得它自身时常陷入双重属性的尴尬境地。因此“社区制”背景下的街道办,实际上受到国家和基层社会的双重作用,二者的互动,导致街道办在“政府化”和“社会化”之间摇摆不定。综上所述,笔者将街道办视为国家在不同历史条件下因应不同的城市基层治理问题而采取的一种策略性的治理术。

### (二) 行政组织结构的层级化延伸

中国是一个幅员辽阔、人口众多的大国,任何时候都必须强调集中统一,以保障中央政令在全国的

统一和有效运行。周雪光(2011)认为,在我国政权建设进程中形成的国家治理结构是由中央主导的权威体制,即主体是以提升、扩展中央的权力和资源统合能力为基本面向,它要求权力向上集中和资源向上汲取。高度集中的决策管理、行政体制上的纵向管理,使得国家政权持续向下动员、吸纳与嵌入,通过组织化渗透的形式管控基层社会,形成特有的统合机制。在这种高度集中的行政体制下,街道办的设置是现代国家权力向城市基层社会延伸并由此建构社会生活秩序的一种选择。

城市基层结构的形成与变化往往与国家政权建设相适应。建国初期,我国实行高度集中的政治体制与计划经济体制,依靠组织动员和强力控制推动的科层制度迅速扩张,并最大限度地组织、规制整个社会。基于科层管理,街道办成为区政府向下延伸的一级行政组织,分担着上级政府的行政压力。随着计划职能不断侵蚀社会机体,社会呈现出某种“脱序”特征,因此国家政权需要重新整合社会功能,这又在一定程度上强化了“大政府、小社会”的局面。然而,科层制的扩张越来越背离其本身,出现机构臃肿、职能重叠以及调节功能弱化等严重问题。经过几轮的国家机构改革,国家通过精简机构、简政放权以及转变职能等形式试图破解这一科层制的困局,但科层制度的压抑性与经济社会发展的扩张性要求又不相容,使得其不断陷入“扩张—压缩—再扩张—再压缩”的循环之中。街道办作为基层政权的最末端,在单位制解体后,不断承接上级政府下派的行政指令与行政事务,导致机构与职能随之伸缩。由于街道办在人、财、物、职责、运作、考核等方面全方位依赖于区政府,没有独立的行政执行权,更加固化了同上级政府的行政性联结。为了缓解自身的压力,它不得不将行政权力向居委会延伸,将二者关系由法律意义上的“指导”变为实际上的“领导”关系,从而侵蚀社区的自治能力。因此,街道办的存在与运行逻辑从某种意义上来说是科层制管理路径依赖下的产物。

在垂直管理中,街道办作为区政府向下延伸的一级行政组织,一方面履行着政府职能,承接自上而下的行政命令与任务,完成组织管理目标;另一方面在这种行政层级延长的结构下细分属地化管理。面对管辖区域或治理幅度过大、公共需求日益增长的基层社会,区政府很难凭借一己之力进行属地化管理。通过增设街道一级,区政府进一步对辖区空间进行切分与利用,以提高区域公共管理的有效性。到目前为止,街道办的属地管理已经涵盖了方方面面的内容,包括城市管理、民政工作、人口管理、社会治安综合治理、发展社区服务等。因此,街道办又是属地管理现实需要的产物。

总而言之,一旦街道办这种城市基层治理体制建构起来,街道办便具有了一切组织的特性而追求一定的自主性,其发展路径被锁定在特定的城市治理结构之中而一时难以改变。

### (三) 双重合法性认同的理性建构

街道是城市中最重要公共空间,集政治、经济、文化与社会交往于一体。街道办则是维护街道秩序,进行街道治理的城市基层治理组织。单一权威的治理模式强调国家力量的支配和控制作用。通过对街居空间的政治化改造,将街道办吸纳到正式制度安排中,国家话语和意识便能够嵌入到城市基层公共空间的日常话语中,逐步构建自上而下的合法性认同。

但是,这种合法性的构建也伴随着基层社会一定程度上的“抗争”与“疏离”。当社会的开放性与流动性不断增强,国家便不能再以直接管控或发布行政命令来树立权威,必须依靠社会网络进行合作性治理。国家治理重心的下移,街区的资源汇聚于街道一级,置身于政府与城市基层社会之间的“第三域”的街道办也有可能因为利益的考量对压力型行政体制采取某种抵御或消解措施,譬如,它既可能与上一级某职能部门“结盟”,又可以将社区中的多样性组织吸纳到街道办体制中来,帮助它缓解行政压力与公共服务的压力(张虎祥、梁波等,2013)。在现实中,街道办与街区自治组织通常会缔结成一种非制度化的同盟或同谋关系,利用行政控制和社会交换的双重机制,对社区自治组织进行柔性控制。

除了获取自上而下的行政合法性以外,街道办通过为民办事与服务居民,鼓励居民参与社区建设,获得来自城市基层的拥护和合法性支持。而这些城市居民的参与以及他们与街道办的密切互动反过来也会在某种程度上或在某种形式上形塑街道的治理。由此可见,街道办与上级政府发生的交互行为反映的是行政理性,而与下辖的社区主体更多践行的是沟通理性(杨艳文,2013)。行政理性要求公事公

办,沟通理性要求灵活变通;前者更主要地遵从正式制度运作逻辑,后者更主要地依持非正式制度运作逻辑。

从严格意义上说,街道办处于由正式制度与非正式制度构成的两种场域交汇地带,并在与两个场域内各种因素的互动过程中建立起一种权威关系。可见街道办是个特殊的体制设计或制度安排,它既不能完全“国家化”,成为一级完全的政权组织,又不能完全“社会化”,成为一级纯粹的社会自治组织,而是国家和城市基层社会“互嵌”“互构”的场所。

#### 四、总结与讨论

新中国成立70年来的城市基层治理及其变迁,实际上呈现出从“国家政权建设”到“国家社会建设”的逻辑演进趋向(郎晓波,2019)。不管是国家政权建设还是国家社会建设,都是国家基础性权力延展的两个面向,国家与社会的互动关系始终是题中之义(迈克尔·曼,2007)。国家虽有自主性,但基础性权力却是双向的,政治权力不仅是从国家对社会的外向辐射,也包括从市民社会对国家的内向辐射。为了实现国家整合和动员社会,街道从一个社会生活空间转化为国家在基层社会的管理单元,并完成基层社会从属于国家的整合任务(郭圣莉,2007)。也正是因为这样,加上垂直的科层制管理模式,街道办必然存在内在的行政化趋向。而这种行政化趋向在微观网络中又得到进一步的强化,街道办作为整个基层社会管理场域中的一个行动主体,需要同其他行动主体被动或者主动交往,包括上级区政府、派驻职能部门、辖区单位以及社区组织等。由于其囿于区政府派出机关的局限性,难免陷入资源不足的困境中,尤其在人、财、物、职责、运作、考核等方面全方位依赖于区政府,且缺乏独立的行政执行力,在职能负荷过大的情况下,也只能向社区居委会下压任务。但是,若要将街道办增设为一级政府机构,又违背了国家在基层的简约式治理目标。

国家在基层推行简约式治理,一方面是对行政成本和治理成本的考虑,另一方面则关乎治理效能的考虑。在中央统一领导的框架下,中国的行政体系中事实上存在着中央与地方两套运行逻辑。中央与地方难免存在着信息差。对中央政府而言,多增设一级地方政府组织,显然不利于中央政策在地方基层快捷、准确、有效的贯彻落实。但是,反过来,由于街道办并非是一级政府,而是作为派出机关的特殊设置,使得其如果要完成上级任务,则必须采取更加灵活的行动策略,充分调动各方资源为其所用。因此,笔者认为推行简约式治理模式可能在一定程度上暗含着对非正式制度存在的默许,作为国家和基层社会的双重“代理人”的街道办,必然获取自上而下与自下而上的双向合法性认同。

纵观街道办的历史,新中国成立初期定位为协助区政府履职的、不具有完全行政属性的、面向街区居民提供服务的组织。改革开放以后,街区的权能不断膨胀,街道办逐渐变为区下属一级的完全行政属性的“准政府”组织。推行社区制以后,“社区建设”成为基层政府履职的核心内容,街道办既是行政组织又是社区组织,开始具有双重属性。正是由于街道办的特殊存在方式与多重身份,一直以来对其体制改革路径持有争议。

笔者认为,对于街道办未来发展出路的探究要建立在三点认知之上:一是置于宏观政治环境下来把握其制度变迁。新中国成立初期,街道办制度与权力高度集中的政治制度、计划经济体制相适应。改革开放后,街道办制度又随着市场经济体制的确立和城市社区的建设得到了革新和发展。可以说,街道办的历史沿革和发展趋势,反映了国家与社会关系的不断调整。二是嵌入微观社会网络中来解读其权力运作逻辑。在基层权力整合过程中,街区内的多元行动主体与街道办之间呈现出相互制约和相互影响的态势,纵向上的行政关系与横向上的协商关系无可避免存在着利益冲突与力量博弈,关键在于代表政府的街道办如何在共治格局中引导并影响其他主体的选择与行动,发挥综合统筹的功能。三是结合具体城市发展情况及现实需要来讨论其存在必要性。针对管理负荷过大的街道办,应该立足于现有的街道管理体制,继续推进改革进程。对于少数具备条件的街道办,则可以考虑取消街道一级设置,稳步过渡到大社区制。总而言之,面对更加复杂的社会发展需求以及诸多结构性治理困境与难题,还是要将着



力点置于功能上理顺区街—街社关系,创新资源配置方式与社区自治机制,完善公共服务体系等方面。街道体制改革的目的是实现街区善治。街区内包括政府组织在内的所有主体均应以实现善治,打造街区共同体为目标。

#### 参考文献:

- 郭圣莉 2007 “阶级净化机制: 国家政权的城市基层社会组织构建”,《甘肃社会科学》2007 4: 172—176。
- 何海兵 2003 “我国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 6: 52—62。
- 何艳玲 2006 “社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建”,《广东社会科学》2006 1: 159—164。
- 华伟 2000 “单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制 50 年变迁”,《战略与管理》2000 1: 86—99。
- 孔繁斌、吴非 2013 “大城市的政府层级关系: 基于任务型组织的街道办事处改革分析”,《上海行政学院学报》, 2013 6: 39—43。
- 郎晓波 2019 “从‘政权建设’到‘社会建设’: 新中国 70 年城市基层社会的形塑与变迁”,《浙江社会科学》2019 6: 75—82 + 157。
- 李媛媛、王泽 2018 “‘一社一居’抑或‘一社多居’: 撤销街道办改革的模式选择——基于安徽铜陵和贵州贵阳街居制改革试点的比较”,《学习与探索》2018 5: 49—57。
- 彭真 1991 《彭真文选(1941—1990)》,北京: 人民出版社。
- 杨艳文 2013 “街道治理的结构、动力及其逻辑”,《学术论坛》2013 12: 137—142。
- 张虎祥、梁波 等 2013 《街居制的制度演化及其实践逻辑——基于上海经验的研究》,桂林: 广西师范大学出版社。
- 周平 2011 “街道办事处定位: 城市社区政治的一个根本问题”,《政治学研究》2011 2: 76—82。
- 周雪光 2011 “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 10: 67—85。
- 朱健刚 1997 “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”,《战略与管理》,1997, 4: 42—53。
- 马克思·韦伯 2010 《经济与社会(第一卷)》,阎克文译,上海: 上海世纪出版集团。
- 迈克尔·曼 2007 《社会权力的来源(第一卷)》,刘北成、李少军译,上海: 上海人民出版社。

## Subdistrict Offices in the First 70 Years of the People's Republic of China: Change and Its Logic

Wu Dong

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan)

**Abstract:** The formation and change of the urban grassroots governance structure are often compatible with national power building and the goal of national governance. As an important grassroots governance field, subdistrict offices have undergone many changes since the founding of the People's Republic of China, and have always been shifting between “government” and “social” functions. In fact, the key to grasp the trend of subdistrict reform and adjust and improve the grassroots governance structure lies in understanding and recognizing the special role of subdistrict offices.

**Key words:** Subdistrict Offices; Logic of Change; Urban Grassroots Governance

(责任编辑: 闫 健)