

大都市秩序治理中的国家基础权力

谢 岳 葛 阳

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

摘 要: 过去二十多年里,中国在维持稳定的政治环境下实现了快速的城市化,这个现象颠覆了政治学的一个经典结论。作为一个例外,我们如何理解这种城市化与政治稳定彼此共生的问题?本文运用国家基础权力的理论,从国家的治理能力、国家对社会的控制范围以及国家统治的微观基础三个维度,来解释这个现象。基本的发现包括:(1)中国的城市化是提高国家的财政能力的重要手段,而财政能力的提高反过来有助于国家在城市基层社区里有效地推行政策,有助于运用再分配的手段缩小贫富差距;(2)国家基础权力的作用还来自于权力在城市空间的制度性拓展,将新的社会群体与国家之间建立起政治联系;(3)国家基础权力的建设着重于在城市底层人口中建立政治支持,福利上向底层人口倾斜,或者通过向弱势群体提供利益冲突的国家救济。国家基础权力在上述三个方面产生的共同作用,带来了城市在秩序治理方面的有效性。

关键词: 城市化; 国家基础权力; 秩序治理

DOI:10.13806/j.cnki.issn 1008-7095.2017.03.001

城市化是众多发展中国家实现工业化、促进经济增长、摆脱贫困的常见的战略选择,不过,城市化不可避免地伴随着社会动荡和政治不稳定。为了避免城市化有可能造成的政治威胁,发展中国家通常采取“城市偏向”(urban bias)的再分配策略,试图降低社会不平等和社会不满。^①但是,从长期来看,这种政策又削弱了国家的初始目标,诱使更多的农村人口涌向城市,从而进一步提高了人口聚集的密集程度,增加了政治不稳定的可能性。^②

虽然我国的城市化建设起步较晚,但是,取得的成就却是有目共睹的,在短短的二十多年的时间里,城市化率在2014年已经达到了54.77%,城镇常住人口74916万人,超过了乡村常住人口的61866万。^③不同于其他发展中国家,尽管中国城市化速度惊人、城市人口密集度居高不下,

收稿日期:2016-09-05

基金项目:国家哲学社会科学重点项目“城镇化进程中的社会稳定体系建设”(13AZD019),上海交通大学国际与公共事务学院自由探索项目(XE1610)和中国城市治理研究院文理交叉项目(16JCCS14)

作者简介:谢 岳,上海交通大学中国城市治理研究院研究员,国际与公共事务学院教授;葛 阳,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

① Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the political basis of agricultural policies*, Berkeley: University of California Press, 1981.

② Jeremy L. Wallace, “Cities, redistribution, and authoritarian regime survival,” *Journal of politics*, 2013, 75 (3): pp. 632-645.

③ 高云才:《截至2014年末,我国城镇化率达到54.77%》,《人民日报》,2015年10月22日。

但是,由城市化带来的集体抗议并没有对政治稳定产生任何实质性的威胁,城市的秩序总体上保持了持续稳定。中国的城市化为什么会成为一个例外现象呢?作者认为,国家基础权力(infrastructural power)的建设或许能够帮助我们解释这个现象。

国家的基础权力指的是国家对社会的渗透能力以及在社会当中贯彻政策的能力。^④ 迈克尔·曼认为,这种能力既是现代民族国家不可或缺的,也是现代国家区别于传统国家的一个重要特征。通过提升财政能力、改善人口控制等机制,国家基础权力对政权的存续和政治稳定还发挥着根本性的作用。^⑤ 国家基础权力首先来自于国家的能力,这种能力强调国家对社会的抽取、规制和控制能力。^⑥ 其次,国家的基础权力来自于国家对人口的控制程度,基础权力越强大,空间控制的范围越广、越巩固;国家基础权力对社会的影响既来自于自身有目的性的努力,也来自于那些非目的性的间接行动。^⑦ 再次,基础权力概念并非将社会对立起来,相反,强调将国家与社会并置;基础权力的力量正是来自于国家有效地维持了对社会行动者的政治联系。最后,政治稳定取决于国家在微观基础上的影响力,取决于国家在多大程度上将各种细微的矛盾和纠纷消解掉。^⑧

一、城市化:财政增长之引擎

城市化本身就是经济增长的一个重要引擎,增长来自于资源(如人口、土地、产业聚集等)相对高效率的集中利用。^⑨ 长期以来,我国的城市化率滞后于工业化率和世界城市化的平均水平,低城市化水平不仅造成了巨大的效率损失^⑩,也导致了城乡收入差距不断扩大^⑪。这种低城市化率的问题在过去三十年里得到了逐步改善,城市化水平的提高不仅促进了人口的流动、经济的繁荣,而且极大地提高了政府的财政能力。城市化本身对国家财政能力的提高,具有直接的正面效果。

通过资源的集聚,城市化带来了经济繁荣,因为人口密度的增加意味着投资的增加、产业集中、更多的消费,等等。推进城市化的一个重要手段是改变行政区划,以此来扩大城市规模。1980年以来,扩大城市规模的办法主要采取“撤县设市”和“撤县设区”两种办法。1980年,全国总共新设立了县级市的数目为110个,1996年增加到445个。^⑫ 1998年之后,“撤县设区”的政

④ Michael Mann, "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results," *European journal of sociology*, 1984, 25(2): pp. 185-213.

⑤ Dan Slater and Sofia Fenner, "State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability," *Journal of International Affairs*, 2011, 65(1): pp. 15-29.

⑥ Hillel Soifer and Matthias Vomhau, "Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power," *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(3): pp. 219-230.

⑦ Hillel Soifer, "State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement," *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(3): pp. 231-251.

⑧ ChingKwan Lee and Yonghong Zhang, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China," *American Journal of Sociology*, 2013, 118(6): pp. 1475-1508.

⑨ James C. Davis and J. Vernon Henderson, "Evidence on the political economy of the urbanization process," *Journal of urban economics*, 2003, 53(1): pp. 98-125.

⑩ Au Chun-Chung and J. Vernon Henderson, "Are Chinese cities too small?" *The Review of Economic Studies*, 2006, 73(3): pp. 549-576.

⑪ Tao Dennis Yang and Fang Cai, "The political economy of China's rural-urban divide." In Nicholas C. Hope, Dennis Tao Yang and Mu Yang Li (eds.) *How Far Across the River: Chinese Policy Reform at the Millennium*, Stanford, California: Stanford University Press, 2003, pp. 389-416.

⑫ 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部课题组,《我国县级城市的发展》,中国社会科学网,http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_jj/201312/t20131223_921117.shtml,2016年6月5日。

策代替了“撤县设市”的办法,县级行政单位在逐渐减少,市辖区(县级)的行政单位在逐渐增加。2002年,全国共有县级行政单位2030个,到了2014年,这个数量减少到1957个;2002年和2014年,全国共有市辖区分别为830个和857个,总共增加了27个。^⑬“撤县设区”打破了原有的行政界限,在城市规划、产业布局和基础设施等方面实现统一决策。更重要的是,“撤县设区”带来了人口在本县(区)和外省人口迁移的显著增加,促进了本县(区)内人口的城镇化和农村劳动力的跨省迁移;市场潜力越大,经济发展潜力越大,“撤县设区”带来的人口增长效应就越高。^⑭

政府财政能力的提升还来自于建设用地的和住房需求的增加。建设用地的大规模使用,在20世纪90年代后期明显增长。2004年至2015年,国有建设不仅投入的总量在不断增加,而且这些新增加的土地(部分来自于农业耕地)绝大多数优先用于工业投资、房地产住宅和交通基础设施项目。工业用地在2004年至2007年之间所占比重较大,达到40%以上,随后保持在21%—35%之间;房地产和住宅用地量比较稳定,波动较小,但总体上保持一个相对大的用地总量;基础设施的用地量总体比重较高,但是,不同于工业用地,基础设施用地在不断增加,2014年与2015年,比重甚至超过了50%。^⑮建设用地的使用偏好不仅满足了工业化的需求和城市生活的消费需求,也直接产生了经济效益。2004年至2015年,土地供应量年平均增长率为6.47%,而土地出让收入的年平均增长率高达15.87%。^⑯

土地与住房市场的形成以及1994年分税制改革,为地方财政收入的大发展创造了极好的机会,土地出让收入对地方政府的财政增长做出了很大贡献。从2003年开始,土地出让金对财政收入的贡献率始终保持着较高的比例,截至2014年,年平均贡献率达到48.56%;2002年,全国地方政府土地出让金总收入为2420亿元,而2013年,出让金的规模飙升到近40000亿元,增幅接近20倍。^⑰

土地供应的增加所产生的经济效应,还可以通过房地产市场的繁荣得到支持。从2005年至2014年,国家对城市房地产用地保持了稳中有降的调控政策,用地总量适中;房地产用地的价格在逐年增长,在建设用地转让收入中所占比例较高,贡献率较大,年平均达到35.96%;房地产对建设用地转让收入的贡献率缓慢降低,从2005年的59.38%降低到2014年的29.51%。^⑱房地产市场的繁荣一方面反映了城市人口规模的扩大,另一方面也反映了人们对住房消费需求在增加。

二、在城市新空间嵌入国家元素

社会是否稳定取决于一个基本的条件,那就是,国家在社会当中所能达到的范围,包括新兴的空间和新出现的人群;凡是国家组织难以覆盖的范围,往往成为社会不稳定滋生的土壤。^⑲改革开放不仅仅是一项经济改革,也是一项制造新社会的系统工程。在社会主义市场经济的塑造下,城市的社会结构和居住模式发生了巨大的变化。在20世纪80年代,城市人口主要由“单位”分配福利性住房,居住格局也通常以“单位”为单元,在工作背景、社会地位以及其他阶层特质方

^⑬ 《中国统计年鉴》(2003、2014),北京:中国统计年鉴出版社。

^⑭ 唐为,王媛:《行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据》,《经济研究》2015年第9期。

^{⑮⑯} 《中国国土资源公报》,2004—2015;《中国国土资源统计年鉴》,2005—2010。

^⑰ 地方政府土地出让收入来自于《中国国土资源公报》,2002—2014;地方政府财政总收入来自于《中国统计年鉴》,2003—2015。

^⑱ 《中国统计年鉴》,2006—2015。

^⑲ Vivienne Shue, *The reach of the state: sketches of the Chinese body politic*, Stanford University Press, 1990, pp. 73—122.

面,居民的同质性很高;人口管理的大部分职能由“单位”代管。^{②①}

到了 90 年代中后期,城市国有企业的转制以及单位制度的逐渐解体,计划经济下的“单位”逐渐停止了对城市职工的福利性分配房屋,已有的“单位”房屋在职工上缴一部分款项之后,转变为个人拥有的产权房,称之为“售后公房”;随着“单位人”转变为“社会人”,“售后公房”也逐渐从“单位”管理向社会管理转变,实行属地化管理。^{②②}在土地市场以及商品房市场形成之后,经济条件较好的城市人口出于改善居住条件的目的,购买那些品质更为优越的商品房。这些拥有私人产权的商品房实行封闭式管理,居民来源和背景异质性很强,流动性大,房屋居住状况复杂(自住或出租)。这种居住小区被称为“商品房住宅”。在大城市中,“售后公房”与“商品房”是住宅构成的主体,大多数人口居住在这两类房屋当中。^{②③}

房屋产权私人化创造了新的城市空间和新兴人群的出现,城市基层社区的利益结构与人际互动的模式也发生了变化,从而也为新型阶层的集体行动创造了制度条件。^{②④}在私人的城市空间,个人产权与公共利益等问题成为社会矛盾的一个焦点。在 90 年代初期,由于房屋市场化刚刚起步,有关房屋产权的相关制度没能及时跟进,物业管理服务也很匮乏,例如,1994 年,只有 10% 的小区提供物业管理的服务。^{②⑤}当住宅小区物业管理制度化之后,物业管理公司迅速地发展起来,它们的出现满足了住宅市场的服务需求。不过,房屋的私人特性导致新居民经常利用法律来捍卫自己的财产权。^{②⑥}业主们常常会因为付费的物业管理得不到相应水平的服务而产生不满;他们也会因为房屋开发商不遵守合同而采取集体抵制;涉及环境污染问题,业主们还会采取跨小区的联合行动。^{②⑦}房屋私人产权还带来了人们自主权力的增加,业主们不仅按照自己的喜好来选择生活方式,而且具备了抵制国家动员的条件和能力;在许多城市社区,这种自主权有时会演变为阻碍国家政策的力量;相对于其他群体,中产阶层的行为表现得更加不顺从。^{②⑧}

如何让城市新成员在新的居住空间中既能保障自己的权益又能维持社区的和谐,是国家面临的一项新任务。国家迫切地需要将自己的力量渗透到新的空间和新的人群。国家在城市基层社区的渗透,是通过安排一套制度来实现的。2003 年 9 月 1 日,国务院通过的《物业管理条例》在全国范围内实施。这个制度赋予了房屋业主的自治权,社区里的公共事务实行自我管理。业主的自治通过直接民主的方式实施:全体业主组成业主大会,讨论、决定业主的各项重大事项,如选聘、解聘物业管理企业;业主大会选举产生业主委员会,负责全体业主的日常工作;业主委员会代表全体业主,监督物业公司的合同履行情况。业主自治不仅能够减轻政府的治理成

②① Andrew G. Walder, *Communist neo-traditionalism: Work and authority in Chinese industry*, University of California Press, 1988.

②② Min Zhou and John R. Logan, “Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1996, 20(3): pp. 400—421.

②③ 例如,2012 年,上海每百户居民中 38.7 户的居民居住在“售后公房”当中,42.7 户居住在“商品房”当中——参见《上海统计年鉴》,2013。

②④ Chris Pickvance, “Environmental and Housing Movements in Cities After Socialism: The Cases of Budapest and Moscow”, in Gregory Andrusz, et al (edited) *Cities after Socialism*, Blackwell Publishers, 1996, pp. 232—267.

②⑤ YaPing Wang and Alan Murie, “Commercial housing development in urban China.” *Urban Studies*, 1999, 36(9): pp. 1475—1494.

②⑥ Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Metropolis*. Cornell University Press, 2010.

②⑦ Yongshun Cai, “China’s moderate middle class: the case of homeowners’ resistance,” *Asian Survey*, 2005, 45(5): pp. 777—799; Benjamin L Read, “Democratizing the neighbourhood? New private housing and home-owner self-organization in urban China,” *The China Journal*, 2003, 49: pp. 31—59.

②⑧ Jeffrey Wasserstrom N, “Middle-class mobilization,” *Journal of Democracy*, 2009, 20(3): pp. 29—32.

本,而且还能够培养居民的自我管理的能力与公共参与精神。^⑳

在业主自治的制度当中,居委会被赋予了联系国家与城市新居民的“传送带”与“润滑剂”的功能。2000年前后,居委会在城市治理当中的作用得到重新重视和强化,过去许多由单位执行的功能开始向居委会转移,如社区治安、养老服务、扶贫救助等。^㉑在规范层面上,居委会负责对业委会工作的指导和监督;在实践层面上,业委会的工作离不开居委会的支持。^㉒居委会对业委会的作用首先表现在,物色可靠的业委会成员,向政府推荐这些人选。居委会挑选委员会成员的一个重要标准就是,这些候选人是否是中共党员;同时,居委会干部也会把学历、工作经历、人品等因素考虑在内,确保业委会成员当选之后能够真正甘心为业主服务,不谋私心,顾全大局。^㉓如果居委会能够物色到一个称职的业委会班子,居委会在小区内的的工作也会更加得力,工作目标更加容易实现。^㉔居委会在小区内部的动员依靠两部分力量:一是,退休业主党员组成的党组织;二是,居委会在居民楼中选拔的楼组长们。上述两个群体的力量在居委会指导业委会工作的过程中,扮演者举足轻重的角色,既是志愿者的“储备库”,又是党和政府在基层社区的依靠力量;更重要的是,他们在很大程度上是居委会指导业委会选举结果的重要保障。^㉕

由于新的业主文化素质和维权意识较高,“协商民主”成为居委会处理业主维权行动的有效形式。^㉖居委会解决矛盾的通常做法是将矛盾处理过程尽量公开,由居委会牵头,将当事人、业委会、街道政府和区/县房管部门找到一起,面对面地陈述案情,多方讨论,最后拿出一个大家都能接受的方案。居委会还利用多种手段,例如,沙龙、微信群等,为全体业主创造知情的机会,动员业主们对社区事务展开充分讨论,发挥各自的长处,建言献策,尊重民意,减少矛盾。“协商民主”的形式不仅减少了矛盾,也塑造了业主维权的参与模式:一方面,业主维权更多地依靠居委会这个政府与居民之间的“传送带”作用,将不满情绪和诉求有序地通过居委会向上报告、协调;另一方面,业主在维权当中逐渐地学会了如何在维持社会和谐的大前提下来满足个体的要求。^㉗

三、通过再分配抑制不平等

尽管“城市偏向”的政策由于资源聚集而有利于城市的经济繁荣,不过,如果国家(如非洲和南美洲的部分国家)缺乏有效的干预,城市化势必会带来社会不平等问题,从而为政治不稳定“埋下了伏笔”。^㉘事实上,自从20世纪80年代开始,我国的城市化就吸取了其他发展中国家的经验教训,借助于国家的力量,采取“去城市偏向”的政策,运用再分配等手段,将城乡、贫富差距

⑳ Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Metropolis*, Cornell University Press, 2010, p. 19; Jie Chen and Chunlong Lu, “Social Capital in Urban China: Attitudinal and Behavioral Effects on Grassroots Self-Government”, *Social Science Quarterly*, 2007, 88(2): pp. 422-442.

㉑ Benjamin L Read, “Revitalizing the state’s urban ‘nerve tips’”, *The China Quarterly*, 2000, 163: pp. 806-820.

⑳ 于显洋:《城市社区管理与自治组织的发展》,《浙江学刊》2002年第2期:第25-31页。

㉓ 对某位居委会书记的访谈,2016年5月6日,上海。

㉔ 对某位业委会主任的访谈,2016年5月12日,上海。

㉕ Thomas Heberer and Christian Göbel, *The politics of community building in urban China*, Taylor & Francis, 2011, pp. 77-98.

㉖ Beibei Tang, “Deliberating governance in Chinese urban communities,” *China Journal*, 2015, 73: pp. 84-107.

㉗ Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2014, pp. 141-164.

㉘ Robert H. Bates, *Markets and States in Tropical Africa: the political basis of agricultural policies*, Berkeley: University of California Press, 1981; Michael Bratton and Nicholas Van de Walle, *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*, Cambridge University Press, 1997.

控制在相对合理的水平,有效地降低了不平等对政治秩序的潜在压力。^{③7} 国家“去城市偏向”政策体现在三个基本面向:一是,实施大都市的郊区化政策,为贫困人口和流动人口提供均等的城市公共服务;二是,在农村地区推行小型城镇化政策,既减轻大都市的人口压力,又可以让更多的农民分享城市生活;三是,在城市贫困人口和农村人口中间建立起基本社会保障制度,缩小人口之间的贫富差距,降低贫困人口在市场竞争中的社会风险。

大都市的郊区化政策在改革开放的初始阶段就开始执行了。郊区化政策的目的一方面是为了拓展工业化的发展空间、实现产业的合理布局,另一方面也是为了避免过于拥挤的物理空间而产生的种种“城市病”。大都市的郊区化意味着,中心城区的人口密度逐年下降,近郊和远郊区的人口密度逐年增加。城市人口不断地迁入郊区,受到几个重要因素的影响:首先,郊区化是经济增长的一个重要动力,产业向郊区迁移既有利于工业发展,又带动了人口的流动;其次,吸引人口向郊区流动的一个基本条件是加大对近远郊区基础设施的投资,缩短郊区与中心城区的差距;再次,建设充足的住宅市场,以便满足人口迁移的居住需求;最后,人口郊区化政策还依赖于户籍制度的改革,实行郊区农民的市民化政策,同时,允许外来人口享有当地市民同等的户籍待遇。

缩小城乡之间的差距还体现在国家在农村地区推行的小型城镇化政策。在过去十多年里,通过合并和撤销农村行政建制、实行城镇行政建制,调整行政区划,越来越多的农民迁入规模较小但基础设施较好的城镇,既增加了就业机会,又改善了生活条件。在小型城镇化的建设过程中,乡镇和行政村的数量明显减少:1996年,全国乡镇数量为45 484个,到了2013年,减少到了32 929个。^{③8} 基层自治组织的变化反映了小型城镇化的发展趋势,2005年以来,农民自我管理的组织(村委会)逐年减少,而城镇居民自我管理的组织(居委会)则逐年增加:2005年,全国村委会总数高达62.9万,2014年,减少至58.5万;2005年,全国城镇居委会总数为79 947个,2014年,增加至96 693个。^{③9} 乡镇和行政村数量的减少,目的是扩大县级和县级以下城镇的规模,发挥居住的聚散效应;村委会减少和居委会显著增加的趋势表明,越来越多的农民从散居的村庄,迁入城镇居住和就业。

通过转移支付等财政手段,国家在城市和农村的贫困人口中间逐步建立起较为完善的基本社会保障制度,确保他们的基本生活水平,缩小城乡差别。截至2014年底,全国共有城市低保对象1 877万人,而2001年只有1 170.7万人,增长幅度达到160%以上;在农村,2001年只有304.6万人享受最低生活保障补贴,但是,到了2014年,5 207.2万人纳入低保范畴,增长了17.1倍。^{④0} 另一方面,城市人口和农村人口的最低生活保障标准逐年提高。2008年,全国各级政府用于城市最低生活保障的投资达到393.4亿元,人均生活保障金205.3元/月,到了2014年,各级财政共支出城市低保资金721.7亿元,低保人均标准411元/月;在农村,2008年,全国各级政府总共投入了228.7亿元用于农民的最低生活保障,人均标准82.3元/月,2014年,各级财政共支出农村低保资金870.3亿元,人均补助水平129元/月。^{④1}

城镇居民基本医疗保险制度和农村新型合作医疗基金制度的建立也是均等化城市与农村公共服务的重要举措。此项制度的建立总体而言,覆盖范围越来越广,支出标准愈来愈高,政府

^{③7} Jeremy L. Wallace, *Cities and stability: urbanization, redistribution, and regime survival in China*, Oxford University Press, 2014, pp. 122-158.

^{③8} 《中国统计年鉴》,1997、2001、2003、2005-2014。

^{③9} 中华人民共和国民政部《社会服务发展统计公报》,2014。

^{④0} 《社会民政事业发展统计公报》,2001-2009;《社会服务发展统计公报》,2010-2014。

^{④1} 数据分别来自于民政部《社会民政事业发展统计公报》,2008和《社会服务发展统计公报》,2014。

投入的规模也越来越大。在城镇,那些没有就业的人口享受了政府不断完善的医疗福利。2007年,城镇居民共有4291万人享受基本医疗保险制度,到了2011年,这个人数增加到22066万人;在农村,2004年,全国只有333个县/区试点新型农村合作医疗制度,共有8000万人被纳入医疗救助的范围,但是,到了2011年,全国共有2637个县/区开展新型合作医疗制度,参保人数高达八亿三千多万,是2004年的10倍。^④在大幅度提高医疗保险覆盖范围的背景之下,政府逐年增加财政开支是一个重要基础。仅就民政医疗救助为例,2008年,全年医疗救助支出68亿元,其中,资助参加新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险资金11亿元、大病救助资金48.8亿元,年人均资助参合水平20.7元和参保水平60.5元。^⑤2014年,政府支出医疗救助资金252.6亿元,其中,资助参保参合48.4亿元、住院救助204.2亿元,资助参合参保水平分别达到年人均72元和186元。^⑥

四、重构社会秩序的治理体系

由于人口流动的加剧、利益诉求的变化以及价值观念的转变,城市化不可避免地会伴随着各种各样的社会矛盾;尽管绝大多数矛盾属于人民内部矛盾,不过,少数社会矛盾在一定条件下会演变成为群体性事件,在一定程度上困扰着城市的公共生活和社会秩序。对于城市社会秩序的治理,早在20世纪80年代初期,中央初步提出,通过实施社会治安综合治理,建立新型有效的社会控制体系,应对社会转型带来的社会失序的问题。经过三十多年的创新与实践,综合治理的政策内涵得到了不断丰富,政策体系的合理性显著提升,维护社会稳定的能力也因此得到极大的提高。社会治安综合治理是一种整体治理,强调系统性、协调性、基层性。^⑦以社会治安综合治理为主要政策的城市整体治理,从根本上讲,政策的良好绩效取决于三大关键机制的有效运转。

第一个关键机制是,政府在城市社区向下延伸公共安全职能机构,扩大管理的范围,提升国家对城市人口的管理水平。职能部门的向下延伸集中地反映在警察部门和法院的结构与职能的变化上面。

对于警察机关来说,城市公共场所的治安巡逻与社区警务是变化的主要形式与内容。^⑧1993年,为了改变警察在办公室坐等事情发生的被动执勤的弊端,公安部要求所有大城市成立治安巡逻队伍,开始在街道上巡逻。承担街道巡逻任务的警力不再是交巡警各自为政,而是由交巡警合一构成的机构。在街面上,参与巡逻任务的队伍还包括公安内部的其他警种,除了巡警之外,特警和刑警是另外两支重要的力量,前者主要负责处置紧急治安事件,例如,群体性事件,而后者负责日常的刑事案件的侦查和调查。

社区警务关系到治安预防的“点”与“面”的问题,是国家精心设计的防控系统的重要一环。自1997年以来,公安部强化了基层派出所的功能,推行社区警务工作,将派出所的功能向防范、管理与群众工作转移。^⑨各级城市政府以派出所为中心,对基层警务工作进行改革,建立了大量的组织与制度,动员越来越多的人参与到基层的治安防范工作当中。不同于街道巡逻,社区警务不仅要从事社区内的治安巡逻,更重要的是,需要更大的精力进行治安的排查。为此,社区警

^④ 数据来自于《中国卫生统计年鉴》(2005、2012)。

^⑤ 数据来自于民政部《社会民政事业发展统计公报》(2008)。

^⑥ 数据来自于民政部《社会服务发展统计公报》(2014)。

^⑦ 参见习近平同志在中共中央政治局第二十三次集体学习上的讲话,新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/30/c_11115459659.htm, 2015年5月30日。

^⑧ Kam C Wong, *Chinese policing: History and reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc, 2009.

^⑨ 吴志明:《构建打防控一体化社会治安防控体系提高大城市公安机关驾驭社会治安能力》,《公安研究》2002年第10期:第5-8页。

务的改革强调三个方面的变化:一是赋予派出所在辖区内治安巡逻的功能;二是在城市社区建立各种警务室;三是在基层社区派出大量的警察,从事治安巡查工作。^{④⑤}

法院在城市基层向下延伸,在原则上和功能上都类似于公安机关,既强调司法工作的主动性,又突出基层工作的重要性。在现有的司法体系结构中,法院或法庭向下只设置到城市的街道一级。这些基层司法机构通常只有几名办案法官,而管辖的人口却数量众多。大量的社会矛盾由于司法能力的不足而游离在国家的控制之外,有些矛盾经过长时间累积而演变升级为恶性社会冲突。在“司法为民”的大背景之下,司法机构向下延伸的目的就是要解决基层社会控制薄弱的问题。基层法院的主要做法是,在城市社区派驻法官,设立法官工作室,采取“一个社区,一个法官”的模式。

第二个关键机制是,在城市社区,国家建立起专门的社会矛盾化解机构。在过去,由于部门分散、权属职责不清等结构性问题,政府处理社会矛盾的效率普遍不高,导致人民群众的诉求无处申诉、无法申诉的难题。结果,周期性上访和群体性事件也成为困扰各级政府的一大难题。针对这种情况,国家尝试在基层政府建立专门负责接收与处理社会矛盾的机构,将这种机构的工作目标定位在及时化解社会矛盾上面。因此,在实践当中,这种专门机构通常存在两种设置模式,一个是“大调解”模式,另一个则是以法院为中心的“三调联动”模式。两种模式的共同特点包括:以调解的方式化解社会矛盾;将人民调解、行政调解与司法调解合并在一起;资源共享,既分工又协作。在“大调解”的模式中,县/区政法委、综治委牵头建立工作平台,而在“三调联动”模式中,各级县/区法院都成立了诉讼调解对接中心,中心隶属于法院,不设立分支机构。

第三,在社会矛盾治理机构之间建立起更加紧密而有效的协作关系。整体性治理(holistic governance)理论特别强调政府部门之间的协同行动,只有这样,政府才有可能提供一站式与可持续发展的公共服务。^{④⑥} 在社会矛盾专业机构的设置当中,国家考虑到部门协同的重要性,对相关机构的权力关系予以制度化。大调解模式与三调联动模式都具有协同调解的机制。在这种机制下,法院、司法行政机关、地方政府以及有关机构组织能够致力于通过分工与协调,建构一个多元化的纠纷解决机制,发挥人民调解、司法调解、行政调解以及社会调解的综合优势。^{④⑦}

制度化的协作机制集中地反映在法院与人民调解组织和行政部门之间的关系变化上面。考虑到由于调解协议对当事人没有多少约束力而导致人民调解效力低下的问题,2009年,最高人民法院在全国范围内允许基层法院对通过人民调解达成的协议,进行司法确认,提高人民调解的法律效力和权威。^{④⑧} 2010年,这个功能被写进了《人民调解法》。该法第33条规定,“人民法院依法确认调解协议有效,一方当事人拒绝履行或者未全部履行的,对方当事人可以向人民法院申请强制执行。”由行政机关居间调解的矛盾纠纷,也常常因为双方不履行已经达成的协议而使得矛盾持续,有些矛盾还会常常进入司法领域,有的甚至出现冲突升级的现象。为了避免类似于人民调解因权威不足而带来的调解能力低下的困境,最高人民法院采取了同样的办法,司法确认。^{④⑨}

在一个人口庞大、工业化基础较为薄弱的大国推行快速的、大规模的城市化政策,是一项亘古未有的社会实验,更令人难以置信的是,这项兼具政治、经济和社会发展等多重目标的实验不

^{④⑤} 谢岳:《维稳的政治逻辑》,香港:清华书局,2013年,第80页。

^{④⑥} 周志忍,蒋敏娟:《整体政府下政策协同: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:第28—33页。

^{④⑦} 范愉:《社会转型中的人民调解制度——以上海市市长宁区人民调解组织改革的经验为视点》,《中国司法》2004年第10期:第55—62页。

^{④⑧⑨} 最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》,2009年7月24日。

仅成功地实现了城市化的核心指标,而且实现目标的政治成本非常低,没有发生过具有政治挑战性的不稳定事件。中国的城市化案例挑战了一个经典的政治学命题,那就是,几乎很少发展中国家在城市化过程中能够避免政治不稳定、大规模的抗议绵延不绝、以至于脆弱的政权在抗议之中解体崩溃。本文运用国家基础权力理论,从国家的治理能力、国家对社会的控制范围以及国家统治的微观基础三个维度,解释中国的城市化为什么能够维持政治稳定。

城市化只是现代化的一个方面,还有众多领域(宏观的、中观的或微观的)构成中国现代化完整图景的组成部分。一个值得深思的问题是,国家基础权力在对中国城市化做出积极贡献的经验,是否能够被复制到其他领域呢?中国在过去三十多年里已经验证了“没有国家,就没有发展”的命题^③,中国是否可以支持“没有国家,就没有稳定”的未知命题呢?这个未知命题有待未来广泛的实证研究。

The State Infrastructural Power and Stability Maintenance in Chinese Metropolitans

XIE Yue, GE Yang

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University,
Shanghai 200030, China)

Abstract: During the past two decades, the reality that the quick urbanization in China has not resulted in political instability powerfully reverses the traditional proposition in political science. As an exceptional case, how should we account for such a symbiosis? By means of the theory contained in the concept of “state infrastructural power”, this paper makes efforts to explain it in three dimensions. First, urbanization in China is an important measure to increase its financial capacity, and such an increase aversely has a great contribute to more effectively implementing its policies in urban communities and bridging the income gap by redistribution. Secondly, the role which the infrastructural power plays comes from the fact that the state extends its institutions in grassroots communities, which establishes political ties between politics and society. Third, the contribute of infrastructural power to urban stability roots in its attempting to build political supports among grassroots, transferring more welfare to masses or providing effective solutions to social conflicts. When these three dimensions combine to function, the efficiency for the state to rule urban communities certainly gets outstanding.

Key words: urbanization; the state infrastructural power; stability maintenance

(责任编辑 孟宝棣)

^③ Robert H. Bates, “The Role of the State in Development”, in Barry Weingast and Donald Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 708—722.