

从城市社区改革的失效看“国家”的自主性与异质性

文/王迪

摘要：我国城市社区自治组织改革从“民主化”目标到“再行政化”结果的转变过程，体现出改革中的“国家”角色及其作用是具有多面性和复杂性的。改革之初，以中央政府为代表的国家决策者具有较强的自主性，有着明确的政策目标并大力推行；改革执行过程中，国家中各层次的政府部门面临着不同的政绩驱动和考核压力，对改革的态度呈现出异质性，在实践中因自身需要和利益而制定策略，从而造成改革目标的偏移、改革成效的消解。“国家”在中央层面的自主性和在地方层面的异质性之间的张力，既在学理上要求对国家概念的不同层次加以细致分析，又在现实中对国家主导的各领域改革都有所启示。

关键词：社区自治组织；国家角色；自主性；异质性

中图分类号：C911 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2016)01-0106-07

106

2016.1

引言

1949年之后，新中国在城市基层社会建立了以“单位制”为主、以“街居制”（即街道和居委会制度）为辅的管理体制，从而实现了对城市全体人口和全部资源的“总体性控制”，^[1]达到了整合社会和巩固政权的目的。改革开放以来，随着计划经济的逐渐解体与单位制的日趋式微，曾经嵌入在单位模块中的人员开始进入社区，社会服务和公共事务也逐步市场化与社区化，越来越多的社会问题和矛盾都需要在社区中得到解决，这就使得街居制在城市社会治理的过程中扮演着越来越重要的角色。

在重要性上升的同时，街居制存在的一些问题也渐次凸显出来，其中最具争议的现象莫过于居委会的“行政化”趋势。^[2]具体表现为：以政权建设替代“社区建设”，^[3]以基层行政能力的强化来解决社区问题，由上级政府部门来安排居委会的人员和财政等事务，由此带来了三方面的变化：一是在个体层面，居委会成员成为受街道聘用的“准行政”^[4]人员；二是在职能方

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“国家在城市基层社会的权力实现与话语传播——基于北京市某居委会运作的分析”（12YJCZH193）；北京市社科联青年社科人才资助项目“北京社区治理模式研究”（2013SKL001）

作者简介：王迪，北京大学社会学系讲师，社会学博士，北京市，100871。

面,居委会的社会职能相对萎缩、弱化,行政职责却大大扩展,并在很大程度上接受上级政府机关的指挥和考核;三是在组织形态上,居委会难以成长为居民自治组织,而是向行政组织靠拢,成为了国家基层政权的辅助组织、政府部门的派出或延伸机构。^[5]居委会的“行政化”造成了非常严重的问题:居民自治组织受聘于政府部门,在执行层面产生了“听命于街道还是代表居民”的矛盾,在法理层面也不符合《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国城市居民委员会组织法》对其性质的规定。鉴于上述情况,城市社区自治组织的改革势在必行,也引发了众多学者对于改革过程的讨论,其关注的焦点大致可以分为三类。

一 社区改革研究回顾与“国家”角色问题的提出

第一类研究主要讨论社区自治组织改革的理念。核心观点认为应改变“政社不分”这一传统社会体制的结构性缺陷,^[6]强调国家与社会分离、界线分明、关系规范,从而使二者都可以保持活力。特别要明确社区组织自治性的内涵和外延,根据“功能单一化”的原则^[7]剥离其行政职能,在结构和功能上进行调整与明确,使其成为具有政治民主性质、民主管理居民公共事务、维护居民权益的自治组织。^[8]此类研究对居委会的未来发展提出了很多应然性的判断,但对于理念如何实践的问题,则涉及不多。同时,“政社分开”的观点普遍带有“国家退出论”的色彩,认为居委会的改革就是要让国家从社会领域内有序退出,还权于民众、让权于社会;秉持这样的立场,部分研究局限在“就社区论社区”的层面,而没有将政府、国家纳入到改革的分析框架中,忽略了市民社会和自治空间的发育也并不完全是简单的自发过程,而常常是作为体制改革和国家建设的一部分。^[9]

第二类研究归纳了多个城市的改革经验,提出诸多社区自治组织改革的理想模式。其中既有针对社区层面的“一会两站”模式、^[10]社区管理委员会模式、^[11]“议行分离”体制^[12]等诸多提法;也有将居委会改革置于“街居体系”

之中,作为整个“街居制”改革的一部分而提出的“街道级社区”模式,^[13]从调整街道办事处功能入手来实现居委会的改革。这类研究在经验层面提供了大量丰富的事实材料,然而,其面临的主要问题有两点:一是事实陈述多于理论分析,在学理层面的讨论并不充分;二是仅强调类型的归纳,而缺乏对改革实践过程的把握,较少关注到某种模式在实际执行中所遇到的问题 and 改革的效果。

第三类研究则弥补了上述不足,从改革后居委会的实际运作出发,关注社区自治组织改革的效果。尽管各种模式下的新体制都在名义上体现了基层社区脱离国家行政管理范围的趋势,但在日常工作的具体运作中,政府仍然试图把社区重新纳入到行政控制的范畴中来,导致居委会改革后新的组织形式已经产生,但组织性质和实际运作机制却没有根本改变,甚至更深刻地加强了其科层化和行政化的特征——有学者称之为“内卷化”(Involution)。^[14]论及改革后居委会“换汤不换药”的主要原因,学界较一致地将根源归结为特定的制度背景和宏观的国家诉求,认为城市街区管理体制改革是国家在后单位制时期为了贯彻意志、巩固和调整社区中的既定权力格局,而主导和控制的“运动式变革”^[15]和“强制性变迁”,^[16]结果是行政权力无可避免地在微型社区权力结构中占据主导地位,居委会难以回归为真正的居民自治组织。上述研究虽然注意到了城市社区自治组织的改革过程往往由国家主导,然而其局限性在于,被纳入分析框架的“国家”角色的复杂性被抹杀了——将国家假设成为整体的而不是分化的,是单一形态的而不是多元的,是一个具有“同质性”的单位而不是动机复杂的行动者。^[17]另外,即便是这种简单化了的“国家”,对其在改革肇始、执行、生效的各个环节中所发挥不同作用的讨论也并不多见。

基于上述对已有研究的梳理和评述,我们可以较为清晰地看到社区改革研究对于实践中“国家”复杂角色的讨论相对匮乏,而这一点恰是本文要弥补的不足。通过分析在北京市古城区阜财街街道民丰园社区^[18]数年田野调查所获得的第一手资料,本文将展现城市社区自治组

织改革自上而下开展的过程并试图回答：“国家”在这场改革的具体过程中究竟扮演着什么样的角色？具有多面性和复杂性的“国家”在推进改革实践的不同阶段中发挥着何种作用、遵循着何种规范？又如何造成了改革成效不明显、社区重归行政化的结果？回答这一系列问题，不仅在学理上有助于丰富我们对“国家”概念的理解，也可以在现实层面更好地把握社区改革的实践过程及其结果；更重要的是，作为一项扩展个案研究，^[19]本文所讨论的“国家”角色能够推广到其他由国家主导的改革领域，从而具有透视中国式改革运作逻辑的重要意义。

二 改革出台：具有自主性的国家及其目标呈现

上世纪70—80年代逐渐兴起的“国家中心论”要求重新思考国家的定位，强调其作为一套组织体系，可以系统地制订并追求自身的目标，并在必要时使用强力执行决定，而不是简单地反映社会集团、阶级或者整个社会的利益或需求，即国家具有一定的“自主性”(state autonomy)。^[20]从这个意义上讲，我国在世纪之交推进行政建设中所贯彻的“法治化、规范化、技术化和标准化”的核心理念，将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系，^[21]就可以看作是国家目标在这个时期的呈现；而在城市基层社会中，为了解决社区行政化所带来的合法性问题和操作性矛盾、将社区的议事权和执行权分开的“议行分设”改革，正是为了实现这个国家目标而做出的具有自主性的努力。

1999年，“社区自治、议行分设”原则第一次被写入政府文件，即民政部《全国社区建设实验区工作方案》，成为城市社区建设的一项重要内容。该方案的主要内容包括：“逐步完成城市基层管理体制由行政化管理体制向法制保障下的社区自治体制的转变……按照‘社区自治、议行分设’的原则，以社区居委会或社区委员会作为社区内的主体组织，探索社区内议事层与执行层分开的社区建设组织形式。社区议事层由社区成员直接选举组成，实行兼职制，作为社区成员代表大会闭会期间常设的义务工

作机构，行使社区民主议事、民主管理的职能；执行层由议事层按相应标准和程序聘任，人员实行专职制，负责社区事务的管理。”2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发[2000]23号)，将社区自治的内容进一步明确为：“在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。”2002年，党的十六大报告明确提出了“扩大基层民主”“健全基层自治组织和民主管理制度”“完善城市居民自治”等与民主化相关的要求。

具体而言，我们可以从几个方面来解读该方案所强调的内容：第一，针对“议行分设”中的议事层而言，实行居民直接选举，还原社区自治——改造传统居委会，将行政职能从其中剥离出来，恢复相关法律规定的群众性自治组织的社会属性，重新赋予其民主议事和民主管理的组织职能，以使居委会能够在社区自治中发挥主体作用。第二，针对“议行分设”中的执行层而言，强调相应标准和聘任程序，建立专业化、职业化的社区工作者队伍来完成社区事务管理等具体工作。第三，在二者的关系方面，强调议事层聘任执行层。第四，在垂直隶属关系方面，并没有说明受聘于议事层的执行层需要接受来自上级政府部门的任务指派(恰恰是这点在改革具体执行的过程中发生了最直观的变化)。

在中央部门所提出的“议行分设”改革方案中，改革所应实现的国家目标可以归结为：在城市社区治理中的“民主化”；在我们所看到的改革推行最初阶段的各种政策文件当中，民主化也的确成为屡屡被强调的规范。也就是说，至少在社区自治组织改革这一领域，以中央政府为代表的“国家”并不像某些学者所认为的“目标不明”^[22]或“不够具体”，^[23]而是作为具有自主性的行动者，在改革出台之时就将其具体的政策目标较为清晰地展现出来，并通过系统的政策、制度和方案来贯彻国家意志，力图实现其初衷。

然而，这种从中央俯瞰基层、树立目标并加以贯彻的国家视角忽略了很多细节问题：如

“议事层”聘用“执行层”的设想如何实现？居委会聘用他人所需的资源从何而来？失去了居委会这样一个基层触角的地方政府要如何将自身的工作任务在社区层面落实？更为重要的是，在改革层层下伸、逐级落实的过程中，改革的目标会在各级地方政府层面发生何种变化？诸如此类的一系列问题，都为改革的推进和执行留下了隐患。

三 改革实践：具有异质性的国家与规范扭曲

从理论上讲，已有研究指出，“国家中心论”认为国家是一个统一整体，将其拟人化地看作理性行动的主体，而掩盖了国家形态和权力争夺过程的复杂性，因此需要打破国家一体化的概念，来分析国家的不同部分如何与社会的不同部分发生联系。^[24]从改革的实际情况来看，人们常常用“各级政府部门”的说法来泛指推行一项改革的实施者，似乎政府是一个利益、动机、原则、规范都高度统一的行动整体；然而在改革推广的实践中，不同层级的政府部门所面临的压力、所拥有的自主性往往有所不同，对改革的态度也不尽相同，其援引、使用或树立的规范便会与最初的改革目标有所差别。正如在“议行分设”这项改革当中，中央政府决策所体现出来的民主化的规范，到地方政府执行的时候，就成为了另外一套逻辑。

以本研究所观察的北京市西城区为例，该区对“议行分设”改革的具体执行方式被命名为“一心两会一站”模式或“下属模式”，即以社区党组织为领导核心，以社区居民代表大会和社区居委会为居民自治载体，以社区工作站为政务、居务服务平台的管理体制。这种模式与最早民政部等中央部门出台的“议行分设”改革方案之间最主要的不同在于：“议行分设”改革的初衷，是要让社区工作站作为居委会的执行层，负责社区事务的具体执行，而并没有提及街道办事处以及更高级别的政府部门与社区工作站的关系；但在西城区的“一心两会一站”体制当中，明确指出社区工作站不仅是“居务服务平台”、同时也是承接政府部门下派工作的“政务服务平台”，名义上接受街道办事处的“工

作指导”，实则是“工作指派”；社区工作站成员名义上由新组成的社区居委会招聘、录用和评议，实则由街道各部门聘用并具体考核、付酬。这样就在对原有居委会完成去行政化的同时，将新生的社区工作站作为替代品、纳入到行政体系中来，成为街道办事处派出机构和下属平台。

至此，中央部门以政策文件形式呈现出来的改革初衷所强调的民主化的目标，在地方政府的实际操作中，被一定程度地扭曲和转向了“再行政化”的逻辑和规范，这对基层改革的执行过程和社区组织的人员构成都提出了不同的要求，即能够扮演与原有行政化的居委会相似的角色，能够发挥与原有居委会相同的作用。于是，就出现了这样的情况：西城区下辖的阜财街街道办事处，对社区工作站的人员聘用做出了如下安排：“工作站原则上要把关，最好就是原来街道干部，还有一些这几年从事过居委会工作的这些人，他毕竟比较熟悉业务，我们尽可能用这些人”。事实上，以阜财街街道的民丰园社区为例，经过“一心两会一站”改革之后的社区工作站，确实几乎沿用了原有居委会的人员构成；仅有的几处人员变动，也是从其他社区居委会调动过来的。这样做的原因，就是这些人曾经在原来行政化的居委会工作过，熟悉街道办事处下派到社区的业务；进入社区工作站之后，几乎不需要磨合和适应的过程，就可以迅速接替原有居委会的角色，承担政府下派的指令性工作；他们受聘于街道办事处，也自然为包括街道办事处在内的各级政府所用、为政府部门服务、对政府部门负责。

同时，社区工作站不仅在人员上，而且在空间、地位和职能上都实现了对原有居委会的置换。第一，改革后的新居委会当中，除了主任之外其他委员并不坐班，只是定期开会，在地位日趋边缘化的同时也将办公空间让渡给了工作站；而工作站每天上班，完全占据了原有社区居委会的办公场所。第二，在地位方面，工作站借用了原有居委会在居民心中的位置，或者说，居民将以前对居委会的印象投射到工作站身上——因为“在居民的脑子里面，认为工作站就是居委会，一到工作站就说是找居委

会，不是说找工作站。居民的概念就是，工作站的人就是居委会的人”。第三，在职能方面，因为受到街道办事处和新居委会的双重领导和监督，又形成了要同时应对社区事务和政府事务的尴尬局面。基于上述情况，可以说社区工作站沿用了原有居委会的人员班底，复刻了其角色、职能及组织架构，依然按原来的传统方式运行，形成了城市社区“再行政化”的局面。

四 改革迷局：国家自主性与异质性的张力

“议行分设”改革从1999年开始在上海、沈阳、南京、武汉等城市的26个城区开始社区建设实验工作，逐步向全国多地扩展；直到社区工作站取代居委会，成为城市基层社会中真正发挥作用的“再行政化”的组织。这样一个从“轰轰烈烈”到“新瓶装旧酒”的过程，在很大程度上是由于“国家”在中央层面的自主性和在地方层面的异质性之间的张力造成的。

一方面，在我国的国家体系当中，大政方针和宏观规划由中央政府制订，然后各级地方政府根据各地情况制定各自的目标，并交由更下一级地方政府去实施。因此，中央政府对某个领域的改革具有较大的决策权、相当的自主性和切实的推动能力。^[25]从这个意义上讲，“议行分设”改革是各级地方政府的硬性压力和行政任务，不得不动接受或应对；并且，在如何更好、更有创造性地完成上级任务的问题上，地方政府之间存在一种竞争关系、或者说是一项政绩锦标赛。正如北京市西城区在推进“议行分设”改革时，就在不断探索和挖掘能够成为本辖区特色和政绩的新模式。中央主导的硬性任务加上地方政府的政绩驱动，是决定这项改革能够在全国各地开展得轰轰烈烈的重要原因。

另一方面，在改革取得了表面上的进展之后，由于国家体系不同层级所面临的情境有所不同，他们对于改革的态度差异也逐渐体现出来。可以说，越靠近中央的政府部门，具有越大的自主性，也可以更纯粹地考虑理念和政绩层面的问题；而越靠近基层的政府机构，则越多地考虑实际工作开展方面的困难。作为工作

任务层层向下派发的“压力型体制”^[26]最底端的基层政府机构，需要把自身承受的指标考核压力和行政任务继续向下传导，也需要把整套“科层体系”的技术设计和结构设置继续向下复制和辐射，因此非常希望看到居委会长期以来的“行政化”态势延续下去，并将基层政府机构和社区自治组织之间的控制关系固定化。于是就有了我们所看到的古城区政府与下辖街道办事处力推的改革策略：以“工作站”之名履行旧有的居委会之实，维持原有的“行政化”社区模式，将改革带来的冲击降至最低，将既定的改革目标化解于无形。

回溯城市社区自治组织的改革过程，我们可以看到，社区改革的“内卷化”或者说“换汤不换药”的原因不能简单归结为宏观的国家意志，更重要的是国家角色及其发挥作用的多面性和流变性；具有自主性的国家决策层所建构的改革目标、与具有异质性的国家执行层所践行的改革规范之间的张力，造成了改革没有按照既定的轨迹加以实行；而带来国家体系内部差异性和复杂性的原因，不仅仅是局部的制度或单纯的利益诉求，更来自于整个科层体系中各层级所面临的大背景——“压力型政治”^[27]和“目标责任制”^[28]所规定的完成政绩竞赛和应对多重指标考核的情境。

小结：关于“国家”与改革的再讨论

对城市社区自治组织改革的分析加深了我们对于“国家”角色的认识：随着体制改革的深化以及利益的多元化，“国家”在不断地被多元行动者进行着解构。从形式上看，国家近似地等同于各级政府职能部门的总和，是一套可以自我协作的组织行动体系，表现为能够制定、并且有能力追逐自身目标的、具有自主性的实体行动者。^[29]但在“国家”这个概念框架下，不同的政府部门控制着不同领域，不同层级之间也有着不同的政绩目标和发展计划；即使这些政府部门能够在发展目标上达成一致，在具体执行上仍旧持有不同意见，并且在执行过程中可能会根据其处境，有意扩大自身的利益诉求，采取不同的行为方式和运作逻辑，从而造成了国家“碎片化”的复杂局面。因此，国家

政策的制定和执行反映了不同行动者基于不同压力下的不同行为的集合,^[30]这就要求我们在研究城市社区改革以及其他领域改革时,需要对国家概念分为不同的层次来加以分析,将关注点从国家高层转向国家的不同部分,尤其是组织结构与社会相接轨的国家底层,将各部分的不同意志及相互之间的矛盾彰显出来。

同时,对于国家角色的理解也有助于重新审视更广义上的改革得失,可以对今后由国家主导的改革提供这样一些启示:首先,在改革出台之前,避免仅从清晰化、简单化、标准化、集权化的“国家的视角”^[31]来规划改革项目,而应反复论证、多次试验,充分考察各地区、各部门、各层级的实际需要、具体困难、反馈意见和创新能力,利用各种实践经验和试验去修正改革方案、推动改革进程,^[32]以防顶层设计脱离实际情况,变成一厢情愿地推行某种本不适宜的理念或者模式。其次,经历了基层经验和政策试验的反复拷问之后,改革目标(如“议行分设”改革中的“民主化”方向)就应成为长期的“政策重心”(policy prioritization),^[33]并在执行过程中充分贯彻改革思路、坚持政策方向;在尊重和克服实际困难并进行一定的地方分权的同时,防止打着地方特色、基层特色、部门特色的旗号,偷换概念、避重就轻、“借尸还魂”、“旧瓶装新酒”等一系列扭曲改革规范、偏移改革目标、消解改革成效的行为,尤其避免改革思路不稳定或缺乏连续性,成为“游击队式”的政策风格(Guerrilla policy style)。^[34]最后,在如何鉴定改革落实的情况和实际收效的问题上,切忌以新说法、新模式、新品牌等表面功夫作为考核标准和政绩所在,而应该少听汇报、多做调查,使城市基层社会的治理方式,从对组织形式和档案文件的治理与考察,转向对运作过程和实际效果的监督与控制。

当然,除了带来改革效果的不确定性,“国家”角色还会对改革过程中、乃至改革之后的其他行动者带来结构性和持续性的影响,决定他们的行为方式、群体目标及其实现手段,重构市民社会内部的一些重要关系和结构——比如“国家”作为一套制度框架和政策背景如何

影响“议行分设”之后的选举过程和投票行为,又怎样形塑社区党委、居委会和工作站的内部工作关系,都是值得继续研究的问题。

另外,需要说明的是,改革成效不仅仅是“国家”单方面发挥作用的产物,而往往是国家与社会相互作用的结果。虽未在本文论及、但不可否认的是,城市社区邻里的“空心化”、^[35]居民对于社区自治的积极性不足等问题,也都在一定程度上催生了社区建设从属于国家政权建设、社区改革复归于行政化旧路的尴尬局面。如何让居民参与到改革中来,从旁观者或陌路人变成真正意义上的局内人,形成改革道路上国家与社会的良性互动,是需要长期关注和探讨的议题。

注释:

[1] 孙立平:《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》,《中国社会科学季刊》第1卷,1994年。

[2] 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》(社会科学版)2000年第3期。

[3] 王思斌:《体制改革中的城市社区建设的理论分析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2000年第5期。

[4] 李友梅:《当前社团组织的作用及其管理体系》,《探索与争鸣》2005年第12期。

[5] 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》,《战略与管理》1997年第4期。

[6] 徐永祥:《政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究》,《东南学术》2006年第6期。

[7] 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。

[8] 徐永祥:《城市社区建设的体制创新与社会工作》,《探索与争鸣》2004年第12期。

[9] 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。

[10] 范耀登:《中国城市社区管理体制改革

的样本研究》，《广东社会科学》2011年第3期。

[11]曾锡环：《城市社区管理模式的改革与创新——深圳市福田区试行“居委会”改“社区管理委员会”实践的理论思考》，《广东社会科学》2000年第5期。

[12]张宝锋：《城市社区自治研究综述》，《晋阳学刊》2005年第1期。

[13]崔运武、彭艳：《论城镇基层民主政治建设及居委会的改革》，《思想战线》1999年第5期。

[14]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》（社会科学版）2005年第5期。

[15]黄宇：《社区自治组织“内卷化”及其功能变迁》，《湖北社会科学》2009年第1期。

[16]石发勇：《城市社区民主建设与制度性约束——上海市居委会改革个案研究》，《社会》2005年第2期。

[17]李怀：《国家与社会关系视野下的地方社会权力结构研究》，《甘肃社会科学》2007年第4期。

[18]本文中涉及的区、街道、社区名称，均为化名。

[19]卢晖临、李雪：《如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究》，《中国社会科学》2007年第1期。

[20]Peter B.Evans, et al eds., *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University Press, 1985, pp.9—11.

[21]渠敬东、周飞舟、应星：《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。

[22]Sebastian Heilmann：《中国经济腾飞中的分级制政策试验》，《开放时代》2008年第5期。

[23]刘培伟：《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》，《开放时代》2010年第4期。

[24]李姿姿：《国家与社会互动理论研究述评》，《学术界》2008年第1期。

[25]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。

[26]荣敬本、崔之元：《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》，北京：中央编译出版社，1998年。

[27]荣敬本、崔之元：《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》。

[28]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。

[29]Peter B.Evans, et al eds., *Bringing the State Back in*, pp.9—11.

[30]Joel S.Migdal, *State in Society: Studying How State and Society Transform and Constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

[31]詹姆斯·斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2004年，第94—103页。

[32]王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008年第6期。

[33]Sebastian Heilmann：《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》，《开放时代》2009年第7期。

[34]Sebastian Heilmann and Elizabeth J. Perry, *Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive Governance*, in Heilmann and Perry eds., *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011, pp.1—29.

[35]桂勇：《邻里空间：城市基层的行动、组织与互动》，上海：上海书店出版社，2008年，第106页。

责任编辑 刘秀秀