

国家介入与邻里社会资本的生成

刘春荣

提要: 本文论证了国家介入在社会资本生成中的重要作用。在中国的城市社会,邻里间社会信任关系的演进和存量可以通过对嵌入于居民区的组织联系而得到解释。国家介入所提供的组织资源及其制度化方式,对居民区内部的社会交往和人际信任关系产生了不同的影响。在纵向行政动员的组织策略中,居民间的交往关系往往被吸纳或建制化;而国家的基层组织的网络化则提供了社会资本增生的空间和激励。本文通过1996年以来上海的社区组织重建政策讨论了这些命题。研究发现,特定形式的国家介入乃是社会资本得以发展和增进的必要动力;居民区社会资本存量的差异,必须和国家介入的类型进一步联系起来分析。

关键词: 社会资本 国家介入 社区组织

一、导言

社会资本在一般意义上被界定为一种嵌入于社会关系和社会结构之中的行动资源,这种资源可以增进集体行动的能力,减少人际互动过程中因投机而产生的交易成本。这个概念由来已久,在具体的定义和测量方法上虽然争讼不休,但在社会科学诸领域中已经成为一个很有穿透性的分析工具。得益于科尔曼(James Coleman)、布迪厄(Pierre Bourdieu)及普特南(Robert Putnam)等人的开拓性研究,学者们纷纷把这一概念运用于不同的研究中,比如民主治理的绩效、社区控制、经济增长乃至个体的职业流动。在许多政策取向的研究中,提升社会资本存量也被认为是医治社会问题、改善社会治理的灵丹妙药。

那么社会资本是如何出现和增生的?它是如何解释不同社区中社会资本存量的差异的?在现有的文献中,比较多的研究把社会资本视为一种自变量并检测其社会、政治、经济效应,较少将其作为因变量,由此去考察它的起源和演进问题。本文考查的问题是中国城市中邻里社会资本的聚集过程。为什么居民间的社会信任与关系网络在不同的社区中会有所不同?这种演变和差异性具有哪些独特的逻辑和模式?我

们发现,已有的一些理论视角富有启发但却并不充分。通过对上海社区建设的研究,本文力图论证,在都市邻里社会中,居民间横向的信任关系和关系网络深受国家社区组织政策的影响。分析国家介入与邻里社会资本之间的这种因果机制,不仅可以更好地理解中国都市社会的变迁,而且可以就社会资本的理论研究提出新的研究方向和议程。

本文首先就社会资本的概念和起源进行讨论,并在中国的制度背景下提出新的推理和论点;接着分析了上海的社区组织政策,通过对L区的经验观察,讨论国家推动的社区组织变革是如何引发邻里社会关系网络的发展的。文章最后回到关于社会资本起源的逻辑的讨论,进一步探讨个案的理论含义。

二、社会资本及其起源的理论

社会科学家们对社会资本的界定和测量不可避免地存在着差异(参见 Newton, 1997; Portes, 1998; Jackman & Miller, 1998)。^①但是,这种争论或许存在着一个底线或共识,那就是承认人们在互动中形成的社会关系是一种重要的行动资源。如同科尔曼(Coleman, 1988)和布迪厄(Bourdieu, 1986)所指出的:“社会资本”是一种镶嵌于个体间关系之中的行动资源,而这种资源对公共物品的提供和集体行动的困境提供了一种解决路径。

我们对社会资本的理解建立在普特南的观点之上。普特南将社会资本视为组织或社区的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作来提高社会的效率(Putnam, 1993: 167)。这个定义包含了结构的(structural)和认知的(cognitive)两种相互联系的向度:结构的社会资本包括客观上既定的角色、社会网络和制度、规章等;认知的社会资本则是指成员间主观上共享的规范、价值、信任、态度和信念等(Paxton,

① 争议的焦点在于分析的层次(赵廷东、罗家德, 2005),主要分为三个层次:社会资本分析的微观层次,也即嵌入自我观(the embedded ego perspective);社会资本分析的中观层次,也即结构观(the structural perspective);社会资本分析的宏观层次,也即嵌入结构观(the embedded structural perspective)。这也是奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)所说的最狭义的社会资本观(the minimalist view)、过渡的社会资本观(the transitional view)以及扩展的社会资本观(the expansionist view)(Ostrom, 1999)。

1999)。结构层面的社会资本促进了交往,也培育了互惠的规范,而认知层面的社会资本使人们产生共同的期望,更有效地约束投机,解决集体行动中的“搭便车”问题。这两个方面也是邻里社会资本的基本构成。这意味着我们可以从社区组织化程度、社会关系网络、治理合作等方面来测知社区的社会资本存量。这样一种功能主义的界定契合了科尔曼的问题意识,也即把社会资本看成是那些能够使集体行动成为可能的社会资源。在此基础上,我们用“邻里社会资本”来描述一种邻里居民间的人际关系网络和社会信任,这种网络和信任有助于将居民个体融入社区,形成一种地方公共问题的治理力量,从而增进社区的集体福利。

进而言之,邻里社会资本形成的过程是一个居民间信任与规范的演进以及居民间社会关系网络的建构过程,这种过程推进了社区的合作治理能力。关于这些过程的解释逻辑,举其要端,有几种主要的理论观点,它包括历史—结构解释、社会关系网络解释,以及晚近的制度转向研究。在本文中,我们在制度理论的基础上把社会资本和国家政策介入(policy initiative)结合起来,提出关于中国都市社会中邻里社会资本生成的新命题。

(一)历史—结构解释

历史—结构解释或称“托克维尔模型”,其基本立场是在社会内部和历史上寻求社会资本的塑造力量,认为社会资本产生于市民社会组织内部个体之间的互动;这些组织被认为是推动公民之间合作的关键机制,并且提供了培养信任的框架(Putnam, 1993, 1995; 福山, 1998)。从这个角度看,表现为市民间社会关系的社会资本,或所谓的“公民社区”(civic community)乃是由历史上的自愿组织传统、家庭生活方式、社区特征所决定的。根据普特南(Putnam, 1993)的论述,作为社会资本的信任是经由人们间长期的“横向社团网络”的历史而形成的一种习惯,包括商业的和公民的活动。福山(Francis Fukuyama)则注意到,社会资本经常是由科层化的权威资源产生的,它依靠规范和对权威的遵从;世界上的主要宗教如佛教、印度教、基督教、伊斯兰教或者其他大的文化体系如儒教等等都是如此。这些规范能够通过社会化过程一代代地传下去,这样的社会化过程所包含的更多是习惯而不是理性因素。除了宗教以外,共享的历史经验也能够产生非正式规范并创造社会资本

(Fukuyama, 2000: 13—14)。

在强调文化、历史经验在社会资本演进中的重要作用的同时,这个阵营的学者们还讨论了什么样的社会组织可以更好地增进社会资本,或者说什么样的社会组织引发什么样的社会资本。家庭和亲属关系(kinship ties)经常被认为是社会信任和社会资本的基础(Putnam, 2000; Winter, 2000)。温特(Winter, 2000)强调家庭生活和社会资本之间存在着重要联系:一方面,稳定的家庭生活能够推动人们的自我认识和信任,从而催生了市民社会中的社会资本;另一方面,那种具有狭隘家庭主义(familism)特征的家庭生活,总是把家庭和血亲联系凌驾于社会义务之上,市民社会中社会资本存量因此遭到稀释。类似地,普特南(Putnam, 2000)也把美国社会资本的衰落归咎于衍生家族(extended families)的解体、社会原子化(atomisation)和核心家庭(nuclear families)的兴起。在普特南看来,家庭结构的变化具有决定性的效应,这种效应还具体地体现为某种代际差异:在美国社会,那些20世纪20年代出生的人是最具有高度参与精神和社会资本的一代,而后的公民性(civic-mindedness)则不然。那些二战之后60年代出生的人,对公共组织尤其有一种幻灭感,并倾向于采取一种注重隐私的生活方式,之后的一代人更是如此。在这个过程中,电视机的普及以及消极式娱乐(passive entertainment)的盛行也是解释公共生活衰败的另一重要因素。

(二) 社会网络解释

与社会历史解释注重传统文化和组织的力量有所不同,社会网络解释从个体层面研究社会资本,认为社会资本是个人社会网络的特质,是影响个人行为目标的达成及其功效的一种力量。换言之,社会资本的本质是这种社会关系网络所蕴含的、在社会行动者之间可转移的资源。那么,社会关系网络何以催生社会信任?在布斯肯斯(Buskens, 1998)看来,如果行动者经常交流其他行动者的可信任性,那么,行动者会限制不信任方式的行动;更重要的是,如果行动者经常了解到其他行动者的信任行为,那么信任将在行动者之间发展出来。正是通过这些机制,社会网络促进了社会信任的生成。

受到格兰诺维特(Granovette, 1973)“弱关系”理论的启发,伯特(Burt, 1992)区分了结构洞(structural holes)和网络封闭(network closure)这两种不同的网络结构,由此来分析社会资本的产生机制。所谓结构

洞是指在整个大的社会网络中各群体之间的弱联系(weak connections)。对于那些拥有这些联系的个人或群体来说,这些弱联系对信息传播的参与和控制能够带来更多的资源和更大的竞争优势,这样也就产生了社会资本。而所谓的网络封闭就是网络所具有的封闭性。网络的封闭性不仅影响人们对信息的获取,而且促进人们从网络内的认可扩展到信任他人。当然,伯特也认为,网络封闭结构促进社会资本的产生,但另一方面,网络封闭也和不信任以及人格毁损的产生联系在一起。这也正如波茨(Portes, 1998)所看到的,过于稠密的社会网络具有封闭性,这样的社会资本为网络内成员带来强大利益的同时,也限制了网络外成员进入并获得社会资本的机会。不仅如此,还会造成对团体成员本身要求、限制过多,阻碍了他们的创新精神等等。^①总的来看,网络封闭和结构洞都能产生社会资本,网络封闭讨论的是社会资本是由群体内部强联系因素的网络产生的,而结构洞讨论的是社会资本是由群体之间的弱联系产生的。

如果承认社会资本发源于一定的网络结构,社会资本的积聚和存量便可以通过网络规模、网顶、网差、网络构成的不同而得以解释(边燕杰, 2004; 边燕杰、李煜, 2001; 张文宏, 2003)。^②从这个立场出发,边燕杰(2004)提出了两种解释路径:阶级阶层地位解释和职业交往解释。阶级阶层地位的解释是指个人及其家庭处于一定的阶级阶层地位之中,这深刻地影响了他们的社会交往方式和范围。正如现代社会学把产权、权威、技能等标准作为阶层划分的理论基础那样,这些标准也是不同阶层成员之间社会交往的结构制约。因此,阶级阶层地位将影响人们的社会交往方式和范围,从而影响人们的社会资本质量。职业交

① 在这方面,普特南(Putnam, 1993)区分了“桥梁”网络(bridging networks)和“联系”网络(bonding networks);前者是社会包容和渠道开放的,因此异质群体之间能够建立联系,而后者却排斥外来者。

② 边燕杰(2004)认为,社会资本发源于人际社会关系网络,这包括几个方面:一是网络规模大,信息和人情桥梁也较多,占有社会资本优势。二是网络顶端高,每个人拥有的网络中他人都有其一定的权力、地位、财富、声望,按任何标准排列起来都形成一个塔型的结构;网顶高,就是网内拥有权力大、地位高、财富多、声望显赫的关系人,比起网顶低的网络,其蕴含的资本量大。三是网络差异大,即网内人从事不同的职业,处于不同的职位,资源相异,影响所及互补;比起差异小的网络,网差大,所潜藏的社会资本量就大。四是网络构成合理与资源丰厚的社会阶层有关系纽带。这四个方面的总和,也即社会资本的操作化定义。这个定义强调了社会资本即社会网络资源的观点(网顶、网差),也包含了网络关系(网络规模)和网络结构(网络构成)的观点。

往解释提供了一个补充性的假设, 它把职业活动所提供的稳定交往场域视为社会交往的发展源泉。在这个研究路线中, 边燕杰进一步区分了两种不同性质、具有决定意义的职业交往活动。一是由于工作需要, 与工作场域内的上级、下级、平级同事以及跨机构同事的交往, 这种交往的差异性被称为“科层关联度”; 二是由于工作需要, 与工作场域外部的客户、服务对象、生意伙伴、竞争对手等等发生的交往, 其差异性体现为“市场关联度”。显然, 如果职业的科层关联度高, 则从工作关系拓展朋友关系的潜力就大; 如果职业的市场关联度高, 则由此发展朋友网络的机会就大; 如果职业的两种关联度都低, 则社会网络缺乏业缘发展机遇。概言之, 职业的科层关联度和市场关联度越高, 在职者的社会资本就越强。

(三) 社会资本生成的制度分析

历史—结构解释从托克维尔的市民社会理论那里汲取了很多理论的想法, 令人信服地揭示了社会中的自愿组织一旦形成之后如何推动社会中信任关系的进一步增生。不过, 这个解释方案乃是以市民社会组织的长期存在为当然前提的, 它不能有效说明那些历史文化资源匮乏的社区居民间社会信任关系的演进。正如怀特利(Whiteley, 1999)所观察到的, 托克维尔模型对社会资本生成的解释力是有限的, 它不能有力地说明社会资本何以在非合作的社会状态下出现。更有批评者指出, 认为人们对社会基本组织的参与就可以创造社会资本, 这显然是似是而非、循环论证的, 因为它没有根本解决原始的社会资本从何而来的问题(另见 Hooghe & Stolle, 2003; Rothstein & Stolle, 2003; Uslaner, 2002)。

社会网络分析把社会资本的起源追溯到个体所拥有的网络资源, 考察了个体在社会分层结构中的地位以及个体所拥有的信息的后果。但是, 对于许多新兴的封闭居住区(gated community)来说, 这些观点也有内在局限性。^① 一个典型的封闭居住邻里, 其“地理范围是被围墙和篱笆决定的, 而不是复杂的社会交往网络。这些新的人类社区被添加

^① 封闭式居民区乃是一种发源于北美的邻里居住形态。它是在对付城市地区猖獗的犯罪活动中兴起的, 也是对政府治安管理软弱的反应, 其中法定的治理组织是业主委员会。封闭式居民区推动了“私人治理”(private governance)的兴起, 关于这方面的讨论可以参见麦克肯兹(McKenzie, 1994)、尼尔森(Nelson, 2003)。随着房产的私有化和房屋自有率的提高, 在中国的城市社会中, 封闭式居民区将会越来越普遍。

了静态的设计,人们希望这种设计能够产生生活方式的预期,但是它却缺少社会变化的历史,以及基于特定历史性的经历和原因形成的文化的、经济的以及种族或者族群的特色”(Tomba, 2005)。在根本上,这样的居住形态把人们集中到“作为产品设计和创造的简单的社会地带”,而这些地带是地产开发商为满足消费需求而制造出来的。

因此,在封闭社区的邻里场景中,有必要另辟蹊径,重新思考社会资本的生成模式。在我们看来,在那些缺乏结社传统的基层社会中,影响居民间信任关系的外在因素可能更为根本,这些因素包括国家介入所提供的组织资源及其制度化程度。正如马隆尼(William Maloney)等人对英国伯明翰地方治理的研究所发现的,地方治理的制度安排深刻地影响着社会资本的发展。20世纪60年代以来的伯明翰,其公民活力得以蓬勃发展的决定性力量正是该市的市政委员会。这一组织在族群关系上的开放转向,不仅影响了不同组织本身和政治精英的联系渠道,而且也影响了市民组织内部的社会资本。概言之,“有意的、自上而下的主动性,可以对社会资本的增生产生积极的影响”(Maloney & Stoker, 2000: 817)。这表明,一个社会领域中的人际信任关系与行动者所拥有的制度资源之间存在一定的关联,而后者总是深受国家介入方式的影响。

本文把国家视为社会资本的一个独立影响变量,并考察这种力量的变化何以推动或者妨碍社会关系网络的演进。在中国城市社区,把邻里间横向的社会信任关系归因于国家介入模式,尤其是一种现实主义的立论取向。正如许多学者所指出的,转型中的社会主义国家倾向于对社会进行包容或者统合,以免社会内部出现有组织的利益自我聚集,从而危害国家的合法性建构(Ding, 1994; Unger & Chan, 1995)。在这个意义上,国家倾向于通过一定的制度安排介入社会肌体,并且替代性地提供组织资源。^①至少在理论上,这些组织资源可能成为居民社会交往的重要来源,在那些新兴的私有房屋产权封闭住宅区中尤其如此。

在缺乏公民结社传统的社会空间中,信任和互惠关系的形成需要一定的制度空间和组织资源。不过,并非所有的组织资源都能有效地

① 国家对新兴社会空间的管制也说明了这一点,正如许惠文所看到的,快速的经济发展和非国家计划的增长,让国家找到了新的使命:“地方国家权力再度出发了,以更为强劲的态势,对刚刚从国家的直接控制解放出来的社会空间,施以规制性的和强迫性的管理”(Shue, 1995: 112)。

塑造居民在邻里生活中的信任关系。在经验中,国家介入所提供的社区组织资源在制度化模式上是不同的。具体地看,组织资源的配置可以是集中的(concentrated)的,也可以是散布的(diffused)。为了论述的方便,我们可以把集中的社区组织资源称为行政化的介入,而把散布的社区组织资源称为社会化的介入。行政化介入,在邻里社会中导致了一种独特的组织资源结构关系,这种关系的特征是强调单个组织的管理力量和纵向的行政联系,以便基层的公共事务得以在更大尺度的行政网络中进行治理。由此这样的“行政联系”建构了纵向一体化的邻里政治过程,在这种制度渠道中,居民不容易在日常生活中建立横向的沟通和互信关系;另外一方面,社会化的社区政策代表着对组织资源的另一种配置模式,提供了一个分散的在地政治空间,在此之中,平铺的组织资源扩展了居民交往的机会结构,并且激励着横向互惠关系的增生。散布的组织资源之所以重要,乃是因为它们具有工具性,可以消减行动者自组织的成本,同时它们本身即是行动者的一种关系资源。

根据这些推理,本文的命题可以表述为:国家介入的差异性将影响社区居民的社会交往方式和范围,从而影响其社会资本的建构。在行政化介入的制度背景下,社区互动呈现出某种单向向上归拢的特征,居民间建立横向社会关系的动机和机会不大;相反,在社会化的、组织资源分散的状态下,居民间发展横向社会关系网络的机会就比较大;松散、灵活的协商组织更容易被居民所使用,成为个人之间互信、互惠的源泉。

三、国家介入与邻里社会资本:基于上海的经验分析

关于国家介入和邻里社会资本的关系,20世纪90年代末以来上海的社区建设过程提供了耐人寻味的经验。从1996年开始,为了应对转型期基层社会管理与社会发展的要求,上海市开始了有规划的社区组织重建,推动“两级政府、三级管理”的建制,加强地方化的行政管理网络。1999年,政府又根据《城市居民委员会组织法》的规定推动了居委会重组,以恢复居委会作为“自我管理、自我服务、自我教育”组织的性质。此后,作为深化“四级网络”建设的一部分,上海市在全市范围内更广泛地探索居委会换届选举和基层治理框架的变革,在很多社区建

立了议事会组织,以吸引居民对邻里公共事务的参与。所有这些,都为分析上述理论问题提供了很好的讨论背景。

(一)社区组织政策的变奏

1999年前后的上海社区政策体现了两种不同的国家介入邻里的模式,同时也展示着不同的基层组织资源的制度化模式。在前一阶段(1996—1999年),“两级政府、三级管理”体制的本质乃是强化居委会在地方行政管理中的功能,建立一种在地的行政网络,这也被有的学者描述为“地方行政建设”。在这个过程中,街道层面的行政管理组织得到强化,居委会干部的结构趋于年轻化,财政资源得到保证,其行政能力也大大增加。由此,城市社区正在打破以往较为自立的社区以及外联的区位体系而受到国家行政力量的不断渗透和强化,从而成为“全民”社会的一个行政细胞(朱健刚,1999)。在“地方行政建设”过程中,被激活了的居委会仍然不过是上层行政体制的延伸,正如有研究者所指出的,“居委会不再是民众与政府的中介层,而是政府本身,它在上级政府的领导下代表政府对城市基层行使行政管理权”,这使得居委会制度内的自治功能遭到弱化,“尽管政府力图采取各种措施来同时发掘居委会的民主功能(如开始进行居委会的直接选举),但要把本质上冲突的两类功能(基层控制与基层民主)融于同一种组织形式之中,却是非常困难的”(桂勇、崔之余,2000)。

1999年以后的第二个阶段,由于市场力量的持续作用和居民参与的弱化,行政化导向的社区政策得到了一定的修正。从1999年开始,市政府意识到基层组织行政化的局限,开始尝试在居民区建立“四级网络”,探索新的治理架构,这代表了基层治理政策发展的一个新阶段和重要转向(Liu, 2006)。如果说在社区建设初期,国家需要行政化地动员社会组织资源,以弥补由于单位改革所致的社会服务真空,以及应对社会转型以来出现的形形色色的社会治理问题;那么,在社区建设的中期,国家则通过新的制度设计来赢得居民参与的主动性。居委会这个基层群众组织的发展开始有意识地逐渐从行政性的归属向社会性的归属转化(林尚立,2002a)。

以居委会为中心建构“四级网络”,正是国家介入邻里社会,使社区组织回归社会属性的一种新的组织努力。与地方行政建设时期的组织关系相比,“四级网络”试图通过社区中介组织的发育、居委会的民选化

和议事会组织的建立在邻里社会营造一个不同于以往的公共空间。在很多居民区,居委会的选举都采取间接选举的方式,亦即由居民代表选举居委会成员。与发轫于20世纪80年代的村委会选举一样,它们也遵循了相似的流程:选民登记、召开居民代表会议、提名和确定候选人、选举动员、投票和结果宣布等。在许多试点居委会,选举后建立了一种新的居委会委员和社区干事选聘分离的新体制——居委会是民选的社区决策层,而构成具体操作层的社区干事则是政府聘用的,能帮助政府做一些以前希望居委会做的事情。这种新体制使得居委会可以完全由居民自治,从而理顺了居委会和街道的关系,使得社区被基层政权完全覆盖的现象终结了(蒋玉森,2003)。

1999年之后的“社会化”导向不仅体现为居委会的逐步民选化,而且还表现为议行分离体制的建立、居民区议事会组织的发展,等等。主要的政策举措是通过居委会民选,将议事会全面嵌入居委会,重新吸纳居民参与小区治理,恢复小区的自治功能;在民选的基础上,使居委会成为由居民或居民代表选举产生的、以居民意志为取向、服务居民为使命的组织,而原来由居委会直接承担的行政管理职能则转移给社区工作者承担(林尚立,2002a)。这些自上而下地塑造邻里组织的探索,为居民区社会资本的演进带来了新的制度生态。

(二)对L区的观察

在此,我们通过对上海市L区的一些经验观察进一步比照两种国家介入方式下的居民区日常信任关系和治理合作行为模式,初步探讨和检视了邻里社会资本增生的政治逻辑。从1996年开始,作为全国社区建设示范城区的L区就锐意在本地区探索和建立基层治理的模式,在基层推行了具有不同导向的社区组织政策。与上海市的其他城区相比,L区在某种意义上已经成为社区基层组织变革最为典型的实验室。

在“两级政府、三级管理”框架下,居民区的治理有了比较充裕的资金支持和组织资源,在此基础上,1999年8月,L区的许多居委会进行了换届,以此为契机按照“议行合一”的原理改造了治理架构:居委会内部设置了若干个“专业委员会”,以强化居民区和街道的对口工作联系,同时也强化了居民和居委会之间的纵向行政联结。这些部门的建立,使得居委会进一步科层化,足以“分门别类”地治理邻里社会中的公共问题(参见图1)。与此同时,街道层面的大部分行政力量在居民区获

得了“对应的”工作平台,它们派代表参加五个委员会,介入社区事务的治理过程。这些措施总体上强化了居委会这个主体在多方面解决邻里问题的决策和执行能力。

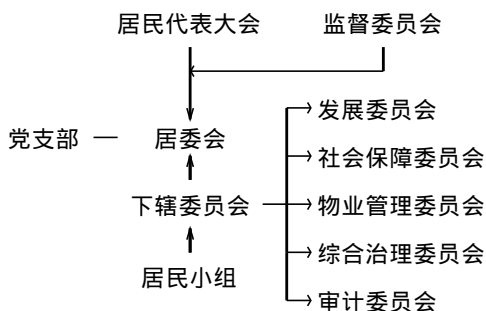


图1 “议行合一”的社区组织架构

在“议行合一”的模式中,邻里中基本的政治过程得到了制度化,包括每季度一次的居民代表大会和每月一次的专业委员会例会,下面是L区B居委会的一次邻里政治过程。

2000年8月,B居委会主持召开了物业管理委员会工作会,许多对物业管理有意见的居民列席了会议,他们在会上提出了十大问题,包括楼道照明不足、小区绿化面积太少、外来流动人口太多,等等。物业公司代表和街道代表对此积极回应,会上很快制定了一个解决这些问题的方案。物业公司的吴先生高度评价了这样的工作机制,认为专业委员会的运作可以避免公司和居民的“短兵接触”。吴先生认为,物业管理问题很敏感。因为现在是居民自己付费而不再是政府,所以居民一定会很认真地盘算,很挑剔管理质量。按理物业公司应由业主委员会聘请,按照市场化原则运作。但是由于业主委员会迟迟成立不起来,所以只能依赖居委会的工作机制来处理与居民的关系。居委会经常和居民打交道,居民们也支持居委会牵头与物业公司商讨房屋管理问题。(B小区访谈)

房屋物业管理只是邻里治理的一个方面。不过从这个过程中我们可以发现,随着治理力量的专业化,治理过程逐渐被政府、居委会和居

民的纵向联系所主导；而居民和物业公司作为治理的当事人对居委会这个组织体系的参与，又在很大程度上强化了居委会的管理权力。尽管不是所有的邻里事务都可以在这个框架内得到充分解决，但是由于居委会治理的有效性，客观上淡化甚至弱化了居民之间的横向交往行为或微观的自组织行动的必要性，这对于那些依赖于居委会提供社会服务和福利的居民来说尤其如此。居民 L 认为：

现在的居委会和过去的的确发生了某些变化，现在的居委会委员承担很多上面的事情。我觉得我们身边的居委会就是政府的一个延伸。不过，小区里的许多问题拿到居委会去说还是比较方便的，他们会登记我的情况，及时上报给街道有关部门。他们也很积极地想知道我们的需要，提供我们想知道的一些信息，比如劳动保障政策的变化什么的。我们这里有不少下岗工人还通过居委会找到了工作。（B 小区访谈）

对一些居民来说，在涉及居民个体利益方面的问题上，居委会成为一个便利的求助对象。而在很大程度上激励这种行为方式的是居委会行政化的组织模式。居委会把街道和其他社区组织力量糅合于新体制之中，这样的制度设计当然不旨在限制居民的横向交互，但是客观上，它吸纳着居民和居委会组织之间的行政连接，塑造了一种“纵向活跃”的邻里互动规则。换言之，这种“议行合一”的组织模式所蕴含的邻里社会资本是比较少的。

2003 年，随着宏观层面上社区政策的自治导向，L 区所辖居委会的组织模式再度经历变革。8 月，D 街道 B 居民区进行了居委会换届选举，与本区其他一些街道的做法类似，选举的一个目的是建立一种不同于以往的治理模式，也就是所谓的“社区自治、议行分设”的架构。在这个架构中，社工站作为“执行层”被导入，负责那些繁杂的与本小区居民有关的政府交办的行政事务、配合物业公司认真办理居民的公共事务和公益事业。其人员不一定是本小区居民，作为“上班族”，他们的工资由街道办事处支付；而建立在民选基础上的新居委会则成为“议事层”，通过选举，居委会的成员由那些热心公共事务、在居民中享有一定声望的居民担当，他们对社工有聘用和监督的权力。关于居委会和社工的关系，街道给社工的工资是由居委会根据社工的劳动数量和质量来分

配的,而社工每半年要向居民代表大会述职一次,居委会则要对社工进行年度考核。这个架构的组织网络如图 2 所示。

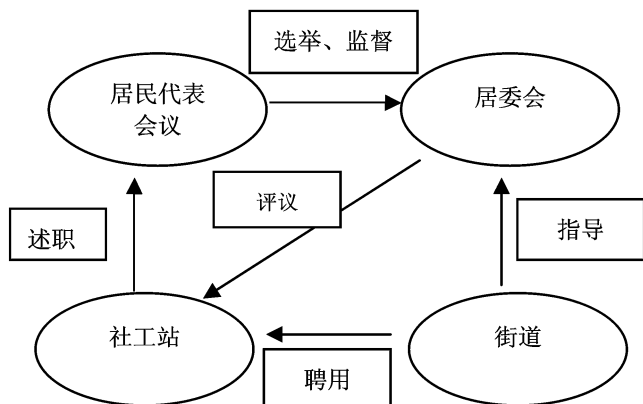


图 2 议行分离的组织模式

这种架构虽然强调各个行动主体之间决策、协商和执行的分工,但所构架的并不是纯粹的行政化关系,毋宁说是一种扁平化的组织网络关系。按照区民政局 L 科长的说法:

“四级网络”是社区建设的一个新理念。这个网络应该有新的内容,那就是议事层要得到发育,从而发挥居民和社会的主动性而不仅仅是政府单方面的主动性。从长远来看,社区管理是以人为本的。随着社会的发展,以后政府不可能包办一切,在发展基层民主的过程中,社区组织要遵循新的思路,“议行分设”是一个有益的探索。(L 区访谈)

在“议行分离”的制度框架下,民选的居委会作为议事层,居委会主任、委员都不拿工资,平时也不坐班,其职责主要是对小区可能发生的重大事件行议事职能。平时街道布置的工作以及社区内的日常事务则由社区党总支书记领导下的社工具体负责完成。2003 年以后, B 社区有 10 名社工,其中一名为社工主任。社工对小区的管理与服务实行“条块结合”,即每名社工既要负责“条”(例如民政、调解、卫生、治保、宣传、文教、计生、妇代、老龄、就业等)里的工作,即主要面向街道,完成街

道下达的任务；又要负责小区“块”里的工作，社工作为“块长”（联络人），协助完成块上的工作。社区党总支书记全面统筹领导条块。

这个体制带来了邻里政治生活和社会交往模式的新变化，激活了社区内部的社会交往和社会信任关系，突出地表现在以下几方面：首先，“议行分离”体制在社区中创造性地聚集和转换出一些具有社区外部资源、并有能力协调内部事务的积极分子，这些行动者不必直接面对街道布置的行政任务，他们只专注于居民的内部诉求。这些积极分子通过协商行为扮演着共识制造者的角色。在邻里的政治过程中，由“协调会”、“听证会”和“评议会”构成的“三会”制度成为基本的协商治理机制。协调会由居委会内部的“调解委员会”负责召集，针对具体的邻里冲突开展工作；听证会由居委会不定期召开，为居民提供就社区问题提议的机会。居委会把这些意见上传给街道，或者交由社工站处理。评议会则由居委会每年召开一次，让居民评议居委会、社工站和街道行政工作质量。这些工作机制和之前的“专业委员会”不同，它们处理的主要是居民区内部的社会问题，而不是自上而下的行政事务；其工作方式是横向协商而不是纵向行政。正是在协商治理过程中，居民对居委会的参与呈现出更多的主动性，同时，协商式的治理也使居民之间社区认同感和相互信任感不断增强。曾是楼组长的D先生这样评论：

我们现在居委会中有不少颇有社会资源的居民。他们不用坐班，有更大的积极性，乐于对社区公共事务贡献意见。居委会作为自治的议事机关，也可以让居民们更多地参与和付出。通过居委会的许多协商活动，居民之间越来越熟识起来。（B小区访谈）

其次，由于居委会从行政任务中相对剥离，催生了社区中新兴的非正式组织和更多的志愿行动，这在另一个方面显示出邻里社会资本的增生。在W街道R居委会，民选的H主任的一个工作重点就是建立热心社区建设的志愿者队伍，营造小区生活的新景象。民选居委会通过一个“能为小区做些什么”的问卷调查，通过自愿的形式把居民连接起来，使得很多居民成为小区中医疗保健、法律咨询服务的主力军。在R小区，各类讲座的主讲人是居民中的专家学者和行政干部，文艺活动由著名演员参与，组织参观由居民牵线搭桥。为了激活居民间的社会联系和对社区的认同，居委会还成立了“百人智囊团”，聘请了有特长的专

家学者和行政领导做顾问；新居委会还在小区内建立了 13 支群众团队，每支团队都有专家学者或文体骨干参加，居民对小区活动的反响很好。2004 年母亲节，R 居委会举办了资助母亲的捐助活动，有 107 户家庭主动参加，捐款超过 5000 元，在街道中传为美谈。对此，居民有着这样的感受：

大家同在一个社区，应该守望互助，大家的事情大家办。参与居委会的这些活动可以更多地认识小区中的其他居民，分享更多的信息和乐趣。如果大家都躲在屋子里不出来活动，老死不相往来，不仅小区的一些问题搞不好，而且对小孩的成长和老人照顾也不利，现在的居委会在这些方面的确下了不少功夫，居民之间熟了很多人，关系也好了很多。（R 小区访谈）

最后，通过议事会等工作平台，居委会不仅催生并扩展了社区的积极分子，使得居民个体之间的互动、互信得到增强，更使得居民区整体的集体行动能力得到了提高。在 R 居民区，新当选的居委会为了使小区的文化生活和团队活动有更大的空间，H 主任出面积极争取各级政府部门、街道、物业公司和共建单位的支持，目标是利用社会资源建设活动基地。对此，小区的居民也积极提供意见和建议。通过多次居民小组会议讨论和多方协调，一个 500 平方米、设备齐全的“社区之家”投入使用，里面设有医疗咨询室、法律咨询室、棋牌室、健身房、电脑室等等，由社区志愿者进行组织、管理和服务（弄堂里的故事编写组，2004：1—7）。

四、讨论与结论：社会资本的政治建构

邻里社会中横向的社会信任是社区治理的基础，这种信任关系是如何形成和增生的？什么样的制度背景有助于社区资本的构建？通过一些经验观察，本文比较了两种国家介入背景下居民区中居民信任关系的演进和差异，并分析了自上而下的国家介入在其中的作用。社区重组政策所提供的组织资源及其制度化模式，深刻地影响了居民间的信任关系和交互行为。在 90 年代中期以来的上海，我们可以看到国家

和邻里社会出现过两种典型的连结方式,一种是以纵向管理为特征的“行政化连接”,一种是在四级网络建构过程中出现的“社会化连接”。前者的实质是通过“议行合一”的方式建立地方行政网络;后者则旨在“议行分离”的架构下催生社会内部的协商组织,进行社区事务自治。这种政策介入的变奏改变了社区中组织资源的分配模式,并对邻里之间的信任和合作行为产生了重要影响。在前一个政策背景下,邻里社会形成了一种单向向上的政治过程,这种过程建构了纵向的参与行为,在客观上淡化了居民间横向的人际互信关系;而后一种介入类型则造就了另外一种模式的邻里关系,其所嵌入的协商性组织乃是居民进行横向动员、建立互惠关系的激励机制。这些差异意味着,社区建设提供的社会化制度设施包含着更多的社会资源,由此引发的居民间的合作行为和信任关系会比较显著;而那种“刚性”的制度安排则不利于社会互信和内部互惠规范的生成。

这些经验发现具有重要的理论含义。首先它初步印证了社会资本生成的政治逻辑:在那些“非合作的社会状态”下,社会资本需要外部制度力量的激发和支撑。正如福克斯所说,在经历民主转型的社会政治生活中,作为市民社会基石的社会资本的积累,不能从社会内部得到充分解释。所以,对于社会资本研究而言,一个重要的挑战是要去分析政治因素对于社会资本营造的作用,“否则就很难解释为什么一些国家行动者是建构性的合作伙伴而其他的则是社会资本形成的敌对力量”(Fox, 1996: 120)。解释社会资本发展的现实策略,是“打开”国家和社会的匣子,研究双方内部“亲社会资本的行动者”(pro-social capital actor)是在什么情况下合作共同生产社会资本的。^①

把社会资本的聚集和一定的国家介入模式联系起来,这个论证取向也丰富了对社会资本的制度逻辑的认识(Schneider et al., 1997)。社会资本的制度主义理论声称,政治制度、政策环境和各种形式的市民社

① 有鉴于此,福克斯发展了一个政治建构理论去阐释不发达民主条件下社会组织的不均衡发展。国家和社会的冲突或者合作可能引发社会资本的聚集,这取决于三个要素:政治机会结构、社会力量和理念,以及地方代表和谈判能力的“上扬”(scaling up)过程。社会资本正是在这样三种主体力量的互动中得以增进的;地方的“社会资本家”(social capitalist)本身、那些不愿意分享权力的威权统治精英,以及双栖于国家与社会的改革联盟力量。

会生活之间有紧密的相互依赖关系。^① 在那些不能承认和积极回应公民诉求的制度环境中, 社会中那些侵犯性的公民团体会甚嚣尘上, 越来越多的公民会被卷入到与国家敌对的势力中去, 或者干脆对政治不闻不问, 总之, 这种制度削弱了公民对政治的信任 (Edwards & Foley, 1998; 另见 Letki, 2003)。列维 (Levi, 1998) 也看到, 一定的政治制度设施不仅影响了市民社会与政府的关系, 而且因为制度和政策在资源分配中至关重要的作用, 也进一步影响了社会内部的横向信任关系。对那些弱势群体来说, 他们的行动资源比较少而难以建构社会信任。不过, 国家可以采取对弱势群体进行赋权 (empowerment)、使工会合法化等政策措施来改变这种情况 (Levi, 1998; Tarrow, 1996)。^②

毋庸置疑, 国家在社会资本的形成过程中的作用是有争议的。伊文思等人 (Evans, 1997) 持“协同” (synergy) 的观点, 认为社区层面的非正式互动可以强化国家制度, 而有效的国家介入则为公民互动创造了良好的环境 (另见 Heller, 1996)。也有一些社会资本理论把国家视为一种刚性的负面力量, 因为国家介入会铲除社区中的非正式社会关系而不提供替代的价值和功能, 从而导致社区的衰败。正如福山所指出的, 国家的作用最好被看成是间接的, 其培育社会资本的机制是提供教育以及必要的公共物品。国家过多地介入社会内部则会削弱人们进行自组织和协作的能力 (Fukuyama, 2000; 另见 Coleman, 1990: 32)。沃尔夫对斯堪地纳维亚的福利国家进行了研究^③, 发现在这些社会中, “从摇篮到坟墓的福利政策”削弱了市民社会和人际的互惠规范的重要性, “福

① 在《生产社会资本: 比较视野中的市民社会与制度》一书中, 胡格和斯斗勒 (Hooghe & Stolle, 2003) 整理了两个视角作为经验研究的引导路线: 社会中心的研究路径 (society-centered approach) 和制度中心的研究路径 (institution-centered approach)。不过, 这些研究仅限于美国和欧洲的语境, 并未对中国这一转型社会中社会资本的增长逻辑加以关注。

② 当然, 很多学者也看到, 不能把社会生活中的信任和社会资本的存量看成是民主制度的必然伴生现象。即便承认一个民主的政府可以培育社会资本 (Levi, 1998; Rothstein, 2001), 也不能认为民主制度天然地培育了“信任公民” (trusting public), 一定的体制本身不能解释这个体制内社会资本存量的差异现象, 个体层面上的社会经济地位也是一种重要的预测因素。

③ 实际上, 有比较研究发现, 北欧国家的社会资本存量相对而言是很高的 (Torpe, 2003), 这意味着要对社会资本的测量方式以及“制度效应”进行进一步的验证。若斯坦和斯斗勒等人 (Rothstein & Stolle, 2003; Kumlin & Rothstein, 2005) 讨论了北欧国家的福利政策和社会资本的生成关系, 认为普遍的、无差别的福利措施有助于增进社会资本和人际信任度。此外, 政府的腐败程度与社会资本存量及社会信任度成反比关系: 政府越腐败, 人们越不相信他人和政府, 社会资本也就降低。

利国家因此对于社会资本来说产生了一种排挤效应”(Wolfe, 1989: 142)。

在这些语境中,上海的社区建设和居民区社会资本演进的经验提供了有益的启发。我们必须正视国家在社会资本演进中的辩证作用,仔细考察国家介入所提供的组织资源及其制度化模式的后果。在国家介入和社会资本这两者之间,我们不应该把前者的正面作用“浪漫化”或视为理所当然,必须考察什么样的制度背景更有利于激发社会资本的生成。当然,在不同的社区类型中,社会资本构建的逻辑也可能不尽相同。除了分析国家这一方面的制度生态,社区内部的变量、居民个体和家庭的社会经济特征等因素也值得展开系统的考察。最后,本文的分析是基于上海社区组织模式变化的经验,这种经验的独特性也决定了我们在推论上所可能存在的局限性。

参考文献:

- 边燕杰, 2004,《城市居民社会资本的来源及作用: 网络观点与调查发现》,《中国社会科学》第 3 期。
- 边燕杰、李煜, 2001,《中国城市家庭的社会网络资本》,《清华社会学评论》第 2 辑。
- 福山, 1998,《信任: 社会道德和繁荣的创造》(中译本), 呼和浩特: 远方出版社。
- 桂勇、崔之余, 2000,《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海的个案研究》,《华中理工大学学报》第 3 期。
- 蒋玉森, 2003,《居委会谋变》,《东方早报》8 月 15 日 A 版。
- 林尚立, 2002a,《社区自治中的政党: 对党、国家与社会关系的微观考察》,《中国研究》(香港) 第 8 期。
- , 2002b,《社区民主与治理: 案例研究》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 弄堂里的故事编写组, 2004,《弄堂里的故事: 卢湾社区工作者事迹报告》(内部文稿)。
- 张文宏, 2003,《社会资本: 理论争辩与经验研究》,《社会学研究》第 4 期。
- 赵延东、罗家德, 2005,《如何测量社会资本: 一个经验研究综述》,《国外社会科学》第 2 期。
- 朱建刚, 1999,《国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论》,《中国社会科学季刊》秋/冬季卷。
- Beman, S. 1997, “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic.” *World Politics* 49(3).
- Bourdieu, P. 1986, “The Forms of Capital.” in John G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood.
- Burt, R. S. 1992, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Buskens, V. 1998, “The Social Structure of Trust.” *Social Networks* 20.
- Coleman, J. S. 1988, “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology* 94.
- 1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Ding, Xueliang 1994, *The Decline of Communism in China: Legitimacy Crisis, 1977 - 1989*.

- Cambridge; Cambridge University Press.
- Edwards B. & M. W. Foley 1998 "Social Capital and Civil Society beyond Putnam." *American Behavioral Scientist* 42 (1).
- Evans, Peter (ed.) 1997, *State-society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley; University of California Press.
- Fox, Jonathan 1996, "How does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico." *World Development* 24 (6).
- Fukuyama, F. 1995, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York; Free Press.
- 2000 "Social Capital and Civil Society." International Monetary Fund Working Paper WP/00/74, April. Washington, DC.
- Granovetter, M. S. 1973, "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology* 78 (6).
- Heller, Patrick 1996, "Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention; Industrial Workers in Kerala, India." *World Development* 24 (6).
- Hooghe, M. & D. Stolle (eds.) 2003, *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York; Palgrave Macmillan.
- Jackman, R. W. & R. A. Miller 1998 "Social Capital and Politics." *Annual Review of Political Science* 1.
- Kunlin, S. & B. Rothstein 2005, "Making and Breaking Social Capital; The Impact of Welfare-State Institutions." *Comparative Political Studies* 38 (4)
- Letki, N. 2003, "What Makes Citizens Trustworthy? Individual Community and Structural Determinants of Honesty and Law-Abidingness." Nuffield College Working Papers in Politics 2003 — WP13. Oxford University.
- Levi, Margaret 1998, "A State of Trust." In *Trust & Governance*, (eds.) by V. Braithwaite & M. Levi. New York; Russell Sage Foundation.
- Liu, Chunrong 2006, "Social Changes and Neighborhood Policy in Shanghai." *Policy and Society* 25 (1).
- Maloney, W., G. Smith & G. Stoker 2000, "Social Capital and Urban Governance; Adding a More Contextualised 'top-down' Perspective'." *Political Studies* 48 (4).
- McKenzie, Evan 1994, *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*. New Haven, CT; Yale University Press.
- Nelson, Robert H. 2003, "The Rise of the Private Neighborhood Association; A Constitutional Revolution in Local Government." in *The Property Tax, Land Use and Land Use Regulation*, (ed.) by Dick Netzer. Edward Elgar Northampton, Mass; Edward Elgar.
- Newton, K. 1997, "Social Capital and Democracy." *American Behavioral Scientist* 40 (5).
- Ostrom, E. 1999 "Social Capital; A Fad or a Fundamental Concept?" in P. Dasgupta & I. Stiglitz (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington DC; The World Bank.
- Paxton, P. 1999, "Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment." *American Journal of Sociology* 105 (1).
- Portes, A. 1998, "Social Capital; Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24.
- Putnam, R. D. 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.; Princeton University Press.
- 1995 "Bowling Alone; America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6.

- 2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rothstein, B. 2001, "Social Capital in the Social Democratic Welfare State." *Politics and Society* 29(2).
- Rothstein, B. & D. Stolle 2003, "Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach." In M. Hooghe & D. Stolle *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Schneider, M., P. Teske, M. Marschall, M. Mintrom & C. Roch 1997, "Institutional Arrangements and the Creation of Social Capital: The Effects of Public School Choice." *American Political Science Review* 91.
- Shue, Vivienne 1995, "State Sprawl: The Regulatory State and Social Life in a Small Chinese City." in *Urban Spaces in Contemporary China*, (eds.) by Deborah Davis Richard Kraus Barry Naughton & Elizabeth J. Peny. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, S. 1996, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work." *American Political Science Review* 90.
- Tomba, Luigi 2005, "Residential Interests and Collective Interest Formation in Beijing Housing Disputes." *The China Quarterly* 184.
- Torpø, L. 2003, "Social Capital in Denmark: A Deviant Case?" *Scandinavian Political Studies* 26 (1).
- Unger, Jonathan & Anita Chan 1995, "China, Corporatism, and the East Asian Model." *Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- Uslaner, E. M. 2002 *The Moral Foundation of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Whiteley, P. F. 1999, "The Origins of Social Capital." In J. W. Van Deth, M. Maraffi, K. Newton & P. F. Whiteley, *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.
- Winters, I. 2000, "Towards a Theorised Understanding of Family Life and Social Capital." Australian Institute of Family Studies Working Paper No. 21, Melbourne, April.
- Wolfe, A. 1989, *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley: University of California Press.

作者单位: 复旦大学政治学系
责任编辑: 张志敏

State Intervention in the Creation of Neighborhood Social Capital
..... *Liu Chunrong* 60

Abstract This paper explores the pattern of neighborhood social capital formation in the Chinese urban context. Contrary to conventional wisdoms that view social capital as a function of historical interactions of individual's social network, the author considers social capital accumulation as a result of state's strategic interventions. State's local networking intervention, which provides political space and incentives that are equally distributed to the local residents, increases the stock of social trust, while administrative mobilization tends to absorb residents' initiatives and results a weakened pattern of community interaction and trust formation. This theoretical relationship is examined with empirical observations on Shanghai's urban community re-building since the mid 1990s.

The Construction of Opportunity Space: A case study on collective lawsuit in B city
..... *Shi Yunqing* 80

Abstract As a typical and influential urban movement during China's social transformation, this case brings us two questions: why this movement occurred in the heart of the state, and how it re-produced itself from the party-state background? The author argues that the special power structure of B city provides the movement with potential resources, while the rapid nation-wide urbanization provides it with initial motivation. But these conditions can't transform into real opportunity space without agency's active construction, which includes citizenship enunciation, social intelligence utilization and legal mobilization strategy.

Sociological Analysis on Gender Difference of Environmental Concern
..... *Hong Dayong & Xiao Chenyang* 111

Abstract Using the 2003 China GSS survey data, this paper analyzes the gender difference of environmental concern among Chinese public, focusing on two hypotheses, namely the socialization and the social structural hypotheses. Results show that both are not supported in our sample. After exploring the mediating effect of environmental knowledge, the authors argue that there is a need to rethink the theorizing of the gender difference of environmental concern. We need to note the ambiguity of the influences of individuals' socialization process and social-structural positions, and explore the specific mechanism of the formation of the gender difference of environmental concern.