

政策性地位、区别化治理 与区别化应责*

——基于一个移民安置聚集区的讨论

黎相宜

提要:本文以一个移民安置聚集区为个案,探讨一种特殊的社会治理模式——区别化治理。研究发现,国家对某些地区或群体进行政策性地位赋予,导致宏观层面的区别化治理框架生成。受到特殊化逻辑强支配的基层政府刚性执行该治理框架,使政策性群体在微观治理实践中受到区别对待,并导致治理成本增高。在这种治理困境中,基层政府利用区别化治理框架所衍生的政策机会结构,发展出区别化应责策略,进一步强化了治理中的区别化逻辑。文章最后讨论了“区别化治理”与普遍化治理机制之间的关系及其在治理实践中的相互作用。

关键词:区别化治理 政策性地位 区别化应责 移民安置 华侨农场

一、研究问题与文献回顾:治理的区别化与差异化

本文聚焦社会治理中的区别化与差异化问题。理解治理区别化与差异化的一个关键线索是国家政策。基于政治或经济原因,国家在特定情境之下对某些人群或区域给予特殊政策待遇,导致政策性群体与地区的产生。这种现象存在于很多国家与社会,如北美对少数族裔或“土著”进行补偿照顾或赋予“加权公民”身份,欧洲国家针对难民采取差异化措施,中国对少数民族实行倾斜政策等(Geertz, 1963; Brubaker, 2009; Omi & Winant, 2007; 周少青、马俊毅, 2016)。有关政策性群体及地区的治理是当前中国推进国家治理体系现代化与创新社会治理体制

* 本研究受2016年国家社会科学基金青年项目“比较视角下的移民安置聚集区治理模式及其绩效研究”(项目号:16CSH017)的资助。王宁教授、严霞博士提出了宝贵意见。陈杰、郑成彪参与了部分田野调查。匿名评审给予了大量建设性意见。在此一并表示感谢!文责自负。

的重要组成部分。上至中央,下至地方,均从制度设计与实践层面展开了一系列具有本土特色的探索与创新。

政策性群体及地区的治理实践既受国家治理结构与普遍化治理机制的约束,也与特定政策的制定及不同层级政府的执行有关。目前学界已有大量研究成果。从研究要旨来看,一是围绕中国的基础性制度与治理体系进行了深入的理论探讨(陈那波,2017),其中衍生出的一系列分析性概念为我们理解治理的主体、目标、关系、模式、结构、机制提供了非常丰富的视角,如锦标赛体制(周飞舟,2009)、项目制(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012;陈家建,2013)、运动型治理(周雪光,2012)、行政发包制(黄晓春、周黎安,2017;周黎安,2014)、试点制(陈那波,2017)、文件治理(李林倬,2013)等。上述文献通过分析性概括,从具有普遍特征的地区和群体的治理经验中提炼抽象概念并建构全景式理论,试图找到支撑中国社会运行的普遍化治理结构及治理机制。二是围绕政策执行与地方政府行为进行了丰富的实证研究。有学者关注不同层级政府之间的多元委托代理关系及其权威差异对政策执行的影响(贺东航、孔繁斌,2019;周雪光、练宏,2011;练宏,2016a,2016b)。更多研究关注治理过程中的“政策执行偏差”,如“选择性执行”(O'Brien & Li, 1999;李迎生等,2017)、“变通式执行”(王汉生等,2011)和“波动式执行”(陈家建、张琼文,2015)等。这些文献将偏离政策目标作为“常态”来看待,忽略了地方政府对于政策的刚性执行。另一些文献则指出政府官员已经从原来的邀功转向避责(倪星、王锐,2017,2018)。这很可能促使地方政府在公共政策实施过程中采取无偏差执行与回避执行等策略。

上述分析概念与理论框架一定程度上能够回应与解释目前中国有关政策性群体及地区的治理经验。但总体而言,目前学术研究的深入性与实践层面的多样性仍不匹配。这些讨论一定程度上忽略了政策性地位差异这一关键因素及其给治理带来的挑战。由于中国实行“差异化的公民身份体系”(陈映芳,2013),社会成员除了从市场中获得结构性地位外,还极大地依赖国家赋予的身份与地位。布迪厄曾指出,国家的象征性权力赋予社会成员不同的主体地位,并以此建立社会生活中的合法性基础及区隔准则(Bourdieu, 1994)。某些地区或群体被赋予

了不同于其他地区或群体的特殊“政策性地位”。^① 政策性地位的赋予主要由国家职能部门执行,因此,对政策性地区及群体的治理不仅与普遍化的考核制度、治理目标有关,而且受到特殊政策制定机构及其衍生的特殊化逻辑的硬约束。当上述提及的锦标赛体制、项目制、运动型治理、行政发包制、试点制、文件治理等普遍化治理机制作用于享有政策性地位的群体与地区时,科层治理结构、不同层级政府的多元委托代理关系以及在此基础上形成的目标设定、激励机制、应责模式会产生变异,导致区别化与差异化的治理后果。有学者注意到国家在一些享有特殊政策的空间单元,如开发区、新城区、功能区中发展出政府再集权化与政企统合等差异化治理模式(陈国权、毛益民,2015)。另有少量文献聚焦于现行民族政策下民族地区的特殊治理问题(李俊杰、耿新,2018;白维军,2017;丁忠毅,2015)。但上述研究很少对这些地区及群体的治理结构、机制与绩效进行归纳与概括,也未分析在这种治理中政策性地位差异因素是如何与普遍化的治理机制实现互动的,不同层级政府间又呈现怎样的互动模式。

基于现有文献的不足,本文用“区别化治理”来概括对于政策性群体及地区的治理,以此补充与丰富目前有关科层治理结构、基础性治理机制及地方政府行为的探讨。“区别化治理”包含着宏观层面的区别化治理框架生成与微观层面的区别化治理实践两个有机联系的维度,指的是中央及其特定职能部门在政策文本中对某些群体或地区进行政策性地位赋予,对下级执行特殊政策产生强约束,使这些群体或地区在微观治理实践中受到不同于普通公民的区别对待。本文对“区别化治理”进行了一些限定:首先,区别化治理不同于“分类治理”或“分类控制”(陈柏峰,2012;申端锋,2010;康晓光、韩恒,2005)。分类治理或分类控制强调对各类群体与事件采取不同的治理方式或对各类组织采取不同的控制策略。这种分类治理或分类控制更多是对群体、事件、组织等进行平行分类,并没有提及赋予某个地区及群体不同于普通地区及

^① 这种政策性地位差异主要由两个原因造成:一是资源紧缺或发展不均衡,二是政治统战与国家安全。这种政策性地位分为优势政策性地位与劣势政策性地位。本文主要探讨被赋予优势政策性地位的地区与群体。优势政策性地位指群体享有倾斜和照顾政策,如对边疆、山区、牧区、少数民族地区的少数民族考生以及归侨、华侨子女等实行高考加分政策,对某些地区(如民族地区、水库移民区、归难侨集中安置区)的群体实施倾斜照顾政策。

群体的政策性地位。其次,区别化治理不是简单地对不同群体采取差异化政策。区别化治理的适用范围仅限于政策性群体或政策性地区(如民族地区、华侨农场及相应群体)。这些地区或群体的政策性地位直接由中央及相关职能部门赋予,如民族政策的设计者主要是国家民族事务委员会,华侨华人、归侨侨眷政策的设计者为国务院侨务办公室等。^①在上述治理中,特殊政策制定部门的权威要比普遍化治理中的职能部门高,使其与同级政府部门之间的张力更大,并对基层政府的行为逻辑造成刚性约束。而一些地区或群体的政策性地位差异并非由某一特定政策制定部门进行政策性地位赋予直接造成,如城乡地区的政策差异。区别化治理并不探讨这种情况。

这种区别化治理是如何形成的?基层政府的行为逻辑是怎样的?普遍化的治理机制在当中起着怎样的作用?本文尝试以一个移民安置聚集区为例来回答上述一系列问题。本文资料主要来源于笔者2013—2017年对G省A市N区南涌街的田野调查^②及2017年7—8月在G省、A市政府部门尤其是涉侨单位的调研。^③笔者选择南涌街作为讨论“区别化治理”的典型个案,主要基于以下原因:首先,南涌社区是历史悠久的移民安置聚集区且历经变迁,为理解“区别化治理”的发生轨迹提供了难得的历史维度。南涌街前身为南涌华侨农场,^④成立于1951年,是新中国成立后的首批华侨农场之一,并在全国范围内率先改制为街道。目前社区内有归难侨、侨眷约6000人。^⑤其次,社区内的归难侨回国后一直享有特殊的“政策性地位”,并保持着与海外的密切联系。在国家提出“一带一路”倡议及实行“走出去”战略的背景下,这种跨国网络使原本局限于民族国家边界内的社会治理与公共服务问题的国际敏感性更为突显,其区别化治理更为典型。第三,该社区内还居住着历次变迁中吸收进去的本地居民,为考察归难侨的治理提供了参照系。

① 本研究的时间范围截至2017年底。此时国家机关机构改革尚未出台,故本文保留对原有机构的称呼。

② 根据研究伦理,本文所涉地区、人物名称均做了匿名处理。

③ 资料包括深度访谈、座谈、非参与观察记录与政府政策文本。其中,笔者对138位关键人进行了深度访谈,包括28位涉侨部门干部、92位归难侨与18位其他社区居民。

④ 目前中国有84个华侨农场,共安置22万归难侨(董中原编,2017)。

⑤ 多数“归难侨”出生于所在国,并非真正的回流移民,其祖辈多是从中国迁徙海外的华人。国家赋予这些国际移民/难民以“归难侨”的标签,成为华侨农场进行区别化治理的基础。为了更好地说明问题,本文沿用“归难侨”的称呼。此外,国家政策与基层治理均将归难侨子女包括在内。为行文简便,笔者后面将第二代归至“归难侨”统一论述。

二、分析框架

本文试图建立“政策性地位”“区别化治理”与“区别化应责”之间的内在机制,以此理解享有政策性地位的群体及地区的治理模式、后果及特点(如图1所示)。

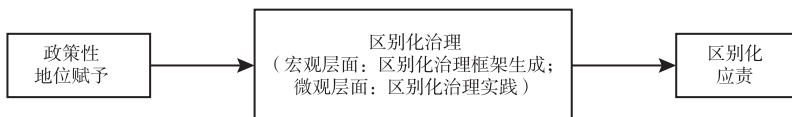


图1 核心概念之间的关系

政策性地位赋予在区别化治理中发挥着基础性作用。特殊政策的出台主要涉及中央政府(国务院)及相关职能部门(部委)。政府与职能部门统称为政府,但二者具有较强的异质性,也存在权威上的差异,因而有必要将二者作为两个独立变量来理解其在国家治理中的不同意义(练宏,2016b)。当国家根据某个时期的目标与需求更强调特殊化逻辑时,中央部委(如民委、侨办、民政部等)^①会协同配合国务院,针对某些地区(如民族地区、移民安置聚集区)或群体(如少数民族、水电移民、失地农民、生态移民、归难侨、国际难民等)实行倾斜性优惠政策,赋予其区别于其他群体的“政策性地位”,在宏观层面衍生了区别化治理框架,同时对下级政府产生了刚性约束,并造成相应群体对于政策的路径依赖。在特殊化逻辑的支配下,基层政府无选择性地贯彻政策性地位赋予,将治理对象区别化,在基层治理实践中生产出区别化治理框架。宏观层面的区别化治理框架与基层政府的区别化治理实践导致政策性群体的自我区别化,使其对治理产生高诉求,增加了治理难度和成本。

区别化治理不仅受到特殊化逻辑的制约,而且还内嵌于普遍化治理框架之中,使其治理结构呈现出差异化特征。从中央内部横向角度

^① 政策性地区及群体的政策地位赋予是多来源的,中央政府及部委都可能出台相关的特殊政策。但地区及群体直接对应的中央与地方各级职能部门在政策性地位赋予中处于核心位置,负责政策的起草、出台、落实及监督。

基于上述治理结构,基层政府在实际治理实践中面临应对、协调与取舍的问题。例如,民族地区的基层政府要面临上级政府与各级民委的制约,侨区的基层政府要面临上级政府与各级侨务部门的约束,华侨农场的基层政府管辖具有国际移民性质的越南归难侨则要应对上级政府、上级侨办与外办、民政部的多重考核。^① 在区别化治理框架的政策机会结构下,基层政府发展出对上级政府的区别化应责策略(诉苦、制度创新)。同时,基层政府为了规避治理风险,对治理对象采取了缺席、回避的策略。实际上,区别化应责是基层政府利用特殊化逻辑来应对普遍化绩效考核的产物,并进一步强化了治理模式中的区别化逻辑。

三、政策性地位赋予与区别化治理框架

国家针对特殊群体的政策及其衍生的政策性地位赋予造成了不同群体的政策性地位差异,并导致区别化治理框架在宏观制度层面生成。

(一) 政策性地位赋予

政策性地位赋予是国家为高效完成某些经济或政治目标的结果,受到普遍化逻辑与特殊化逻辑的双重制约。华侨农场及归难侨的政策性地位生成与当时的国际冷战背景相关。华侨农场是国家为安置因排华回国的归难侨而建立起来的国有农业企业。在20世纪50年代初至70年代末,南涌华侨农场陆续安置了受东南亚排华潮影响的1000多名马来亚、^②印尼归难侨与4000多名受中越战争、越南排华波及的越南归难侨。当时,中国认为自身的国家建设是世界革命的一部分,对于“回到祖国怀抱”的归难侨进行特殊化安置,既充分体现了社会主义的优越性,也构成“世界革命”的重要组成部分(黎相宜,2015,2017)。

① 20世纪70年代末至80年代中期,中国由于接收国际印支难民而得到联合国难民署的资金支持。国家专门成立国际难民办公室用于接收与管理来自联合国难民署的资金。国际难民办公室一直隶属于民政部,而后撤销,其相关事务统归到民政部管理,但对外仍保留国际难民办公室的牌子。

② 马来亚(Malaya)包含了海峡殖民地(含现在的新加坡)、马来联邦及五个马来属邦(今马来西亚的马来西亚半岛部分)。马来亚一直持续到1957年,马来亚归难侨大多在此时已回国安置,因此被称为“马来亚归难侨”。

在上述背景下,国家长期减免南涌华侨农场的税收,为农场内的归难侨提供生产资料与生活补助,并负担其教育、医疗与养老费用。社区内的归难侨由于其“政策性地位”而形成一种弱者的“惯习”(habitus)(Bourdieu,1984),具体表现为对国家政策的路径依赖、对农场单位的生存依附以及优于其他普通居民的“归侨侨眷”的身份认同。其中,越南归难侨同时是联合国难民署事务高级专员署(简称联合国难民署)认定的国际印支难民。在安置这个群体时,中国各级政府曾接收联合国难民署划拨的安置费。因此,越南归难侨群体享受着归难侨与国际难民的双重政策性地位。

国家为华侨农场及归难侨的政策性地位赋予花费了大量的行政与社会资源。^①这种特殊主义逻辑在国家实行改革开放政策后受到了冲击。

(二)政策性地位均等化与政策失效

20世纪70年代末,国家确立以经济建设为中心的基本路线,普遍化逻辑开始逐步凸显。

国家采取了一系列政策性地位均等化的改革措施,试图减少农场及归难侨的特殊待遇。1985年,国务院颁布了《关于国营华侨农场经济体制改革的决定》(国发〔1985〕6号),对华侨农场实行经济体制改革。南涌华侨农场在上述大背景下经历了政企分开与下放地方的过程:1988年,南涌华侨农场从G省下放到A市,市政府委托市农场局管理。1992年1月,A市政府批准设立“A市南涌管理区”,赋予县一级行政经济管理权限,委托A市农场局代管,挂“南涌管理区”“南涌华侨农场”“国营南涌华侨农工商联合公司”三块牌子。2008年2月,经省政府批准撤销南涌管理区,设立南涌街道办事处。经过二十多年的体制改革,南涌街在行政隶属上彻底下放地方,不再挂“华侨农场”的牌子,基层政府逐渐成为治理主体;在资源配置上,不再以“侨”身份作为划分资源的主要依据,力图在社区内实现均等化的公共服务供给。

然而,在政策性地位均等化的过程中,由政策性地位赋予衍生而来的特殊化逻辑始终制约着普遍化治理机制的实现。归难侨形成的对国家政策的依赖心理使其社会期望值普遍高于其他群体。而归难侨人力

^① 截至1984年,84个华侨农场中有62个亏损,占总数的72%(董中原编,2017:208-209)。

资本普遍较低,随着得到的体制性支持急剧下降,归难侨逐渐沦为弱势群体,相当一部分的归难侨长期生活在贫困中。这使归难侨的相对剥夺感与失落感尤为强烈。同时,由于体制转型、应责主体模糊,归难侨的特殊期待和诉求长期无法得到舒缓或落实,进而导致其产生怨恨情绪。

上述情况不是南涌华侨农场独有的,事实上,政策性地位均等化在全国华侨农场均不同程度地造成了一些负面影响。均等化政策的执行效果引起了中央政府的重视。在2006年全国人大会议上,有人大代表建议应尽快制定扶持归难侨安置农场发展的优惠政策。为此,中央先后派出两个调研组到一些华侨农场调研。调研组在了解贫困归难侨的生产生活情况后,表示归难侨目前的困难是华侨农场被严重边缘化造成的,党和政府有责任、有义务解决好华侨农场问题(黎相宜,2017)。由此可见,中央在意识形态层面又重新启用特殊化逻辑,试图解决政策性地位均等化所带来的问题。在这种背景下,基于普遍化逻辑的均等化政策逐渐失效,取而代之的是对政策性地位的重新强调。

(三) 区别化治理框架的路径依赖

政策性地位赋予所衍生而来的区别化治理框架在中央层面得到了重新肯定。2007年,国家出台了《关于推进华侨农场改革和发展的意见》(国发[2007]6号),提出要重视华侨农场人员的就业培训、劳动关系处理、参加基本养老保险和医疗保障等民生议题。2012年7月23日,国务院侨务办公室等十部门联合印发了《关于进一步推进华侨农场改革和发展工作的意见》(国侨发[2012]29号)。同年7月,全国华侨农场改革和发展工作会议在北京召开。时任国侨办主任李海峰在会上指出,华侨农场体制改革不仅是重大的经济任务,而且是严肃的政治任务,关系到社会稳定和国家对外形象,要从讲政治、讲大局的高度来认识和解决华侨农场问题。特殊化逻辑重新回到了宏观政策文本中,区别化治理框架的路径依赖生成。

宏观层面的区别化治理框架对地方政府形成了硬约束。根据中央政策文件精神,G省政府及相关职能部门出台了一系列倾斜政策,如加快归难侨的危房改造、统筹规划公共基础设施、完善农场职工养老与医疗保险和处理历史债务,并强调保持华侨农场稳定与安抚归难侨的重要性。在上述政策逻辑下,G省配合中央下拨到华侨农场的资金快速

增长,主要用于解决归难侨危房改造、分离办社会职能、清偿债务及重点解决华侨农场基础设施和民生社会事业问题(黎相宜,2017)。

宏观层面的区别化治理框架对南涌华侨农场的基层形态造成了深远影响。政策性地位均等化在“政治重新挂帅”的逻辑下戛然而止,取而代之的是自上而下的“制度性支持”(Li,2013:105)。社区内重新强化了“侨”与“非侨”的政策性地位差异,为区别化治理框架在基层治理实践中的生成奠定了基础。

四、基层政府的政策执行与区别化治理实践

区别化治理框架的路径依赖深刻地影响着基层政府的行为。在特殊化逻辑的强支配下,基层政府无条件服从并刚性执行由政策性地位赋予衍生而来的区别化治理框架,形成区别化治理实践。

(一)区别化治理实践

基层政府的区别化治理实践分为治理理念与治理措施两个层面。

1. 治理理念区别化

基层政府对于特殊化逻辑的刚性执行首先从理念上将政策性群体进行区别化。被贴上“归难侨”“国际难民”标签的社区成员即使不具备治理者所设想特征,也会因为归属这一群体而在实际治理过程中遭遇刻板印象。基层治理者对不同归难侨群体也采取区别化措施。马来亚、印尼归难侨的社会适应与向上流动较好,对基层治理的冲击并不大,街道干部对这一归难侨群体持比较正面的评价,如吃苦耐劳、自力更生等;但对于越南归难侨,街道干部则更多进行负面概括,如懒惰、依赖性强、刺头等。

让他们到附近的工业园区当工人,他们就不愿意去,觉得工作量大,太辛苦,宁愿在家里吃父母的退休金。他们总是觉得自己的身份特殊,要求政府照顾。因为没有工作,所以这个群体闹得最凶,各种要求最多,得不到满足就信访、上访,我们是最头疼的。(访谈记录:FJM20130410)

街道对归难侨的刻板印象包含但不完全等同于“污名化”。街道干部也会使用中性词进行类型化表述,如弱势群体、需要被特殊照顾的群体等。

他们是在农场长大的,家里没有很好的氛围,没读过什么书,文化素质比较差。像南涌联合公司^①招人要文凭,他们又没有这种能力。如果说有什么顶替制度就好了,父母退休之后子女可以在农场工作,他们起码就有工作保障了。他们属于弱势人群,需要我们政府特别关注的。(访谈记录:LSL20130801)

贴标签能帮助基层政府实现治理目标,应对绩效考核,但一定程度扭曲了归难侨的特征。实际上,有相当比例的越南归难侨认为改善生活应该靠自己。不少人在附近工厂打工,有些还在政府、事业单位工作,并非都是基层干部所说的“等靠要”的弱势群体。但标签具有改变治理者对治理对象认识的定性导向作用,并加深了治理措施的区别化。

2. 治理措施区别化

治理措施区别化是区别化治理实践的另一重要表征。与普遍化治理相比,区别化治理措施主要体现在治理性质与治理程度的差异上。

在治理性质差异方面,基层政府对归难侨的治理发展出有别于普通居民的倾斜照顾措施。

一是无偏差执行政策性地位赋予。南涌街没有独立财权,不存在为了追逐本级财政收益而选择性执行上级政策的动机。相反,“无选择性执行”能够最大程度地降低治理风险。一方面能规避基层矛盾,“我们现在就按照国家政策执行,有政策我们就按照政策来。这样最省事,比如居民来说什么,我们就拿国家政策文件给他们看,省得他们又说有优惠政策没和他们说”(访谈记录:TL20170816)。另一方面可以规避上级政府“问责”,“按政策执行还出问题,那就说明不是我们没做好。我们也不好说是上面的问题,但我们被扣分起码有理由嘛”(访谈记录:FJM20170630)。

二是对社区居民进行实质与形式上的区别照顾。实质照顾包括社区公共服务与资源的倾斜性分配。在住房方面,街道根据归难侨危房

^① 南涌华侨农场政企分开后,行政功能下放至街道,而经济功能转由南涌联合公司承担。

改造政策展开了归难侨居住情况的普查工作,并采取整体搬迁与就地维修两种方式来解决归难侨的住房问题。部分归难侨被安置到家安花园;另一部分归难侨则接受房屋就地改造,由国家、省、市配套资金以2.8万元/户的标准维修其房屋。在就业方面,街道推荐失业或无业归难侨参与市、区办的职业培训班,培训费由财政支出。同时街道民政科及劳动保障部门共同收集招工信息,推荐归难侨就业。街道还商请南涌联合公司将辖区内的地以每亩便宜一半的价格租给归难侨子女。在医疗、养老保障方面,街道结合国家及省市政策,积极敦促归难侨补缴保险,对于因困难无法缴纳者给予资金支持。在公共服务供给方面,在街道、居委开辟“侨胞之家”“侨务中心”等公共空间,针对贫困、重病、老龄的归侨侨眷开展节日慰问活动,对其发放慰问金、慰问品及相应的生活和医疗补助。此外,街道对一些无政策支持的行为也“睁只眼闭只眼”。比如街道默许社区内的违建,“归难侨他们确实人很多,十多个人挤在一间房子里住,违建的面积我们基本就默许了,不会去干涉他”(访谈记录:LSL20130813)。在落实危房改造政策时,街道对归难侨将政策资金用于维修违建面积的行为也基本采取放任态度。本地人的说法也侧面印证了这种倾斜照顾,“如果都违规,肯定会处罚我们本地人,但归难侨就未必了。而且过节他们都有领导慰问,我们就没有了”(访谈记录:GXF20170826)。

形式照顾是实质照顾的重要辅助手段,指在政策实施与日常治理中对归难侨进行相比其他居民更为细致、认真与频繁的解释工作,“有政策(支持)的就按政策来,没政策(支持)得做工作”(TL20170816)。比如上文提及的归难侨危房改造政策经由省、市、区下达街道后,街道在落实政策时做了大量的解释工作。

有的不符合国家政策标准的,我们得做解释工作,得很耐心地解释哪里不符合标准。如果对方还是反复来反映问题,我们也得每次都耐心解释。有的人知道不符合标准,就喜欢来你街道唠叨,我们也要听,有的时候让他说说就好了。那段时间,我们基本上都是天天加班,睡在街道办公室的。(访谈记录:TL20130630)

此外,街道还会使用“以侨顾侨”的策略。南涌街内部几个社区先后被定为征地拆迁区。为避免激化干群矛盾,街道抽调“具有一定政

治素质”的归难侨成立“拆迁办”，作为政府的“解说员”向其他归难侨做解释工作，降低发生冲突的可能性。除了应付危房改造、拆迁等高难度任务外，街道还需接待因各种缘由来访的归难侨与侨眷，所涉诉求包括住房困难、就业、社保、子女上学、征地拆迁补偿、房屋产权继承、生活困难救济、户口迁移等。多位干部提及对群众诉求进行耐心解释的重要性：“我觉得归侨很复杂，作为基层你大声一点说话都不能，也不能讲错话。但他怎么样都可以。要是你解释工作不到位，他就到北京上访去了”（访谈记录：FJM20170630）。

倾斜照顾的目的是为了舒缓民怨，减少基层冲突，但这种“施恩”不仅增加了基层工作量，而且提高了治理难度。倾斜照顾措施并没有带来治理对象“感恩戴德”的预期结果，反而使社区治理朝特殊化的逻辑发展。

现在我们真的不想提什么华侨农场、归难侨，一提就变成他们很特殊，我们在基层治理时就很难办。我们有时就希望给个特殊照顾，你就别闹了。这不特殊还好，一特殊他就说你优惠不够，没有优惠就是你干部的问题，越给政策越闹。（访谈记录：LSL20170630）

在治理程度差异方面，与普通社区相比，移民安置聚集区因其特殊的政策性地位而受到密切关注。南涌街拥有众多与海外联系密切的归难侨，尤其越南归难侨由于其国际印支难民身份还受到联合国难民署关注，而这些归难侨不时以自己是“外交部的孤儿”自居，其治理问题被上升到“政治高度”：“华侨农场的稳定直接关系国家形象、G省形象……问题解决得如何，不仅有着巨大的社会影响，而且有着广泛的国际影响……在党和国家强调‘走出去’的背景下更要处理好这方面的问题”（南涌街街道办事处内部资料）。

在这种压力下，南涌街实行了一系列区别化的措施。越南归难侨所聚居的“侨队”在空间上相对独立，但他们拥有广泛的社会网络，不仅与其他地区华侨农场的归难侨联系密切，而且与不少国家（如美国、加拿大和法国）的印支难民有着千丝万缕的亲缘、地缘关系。这种跨地域网络对基层治理构成了巨大挑战。

他们有些亲友在其他农场,比如美国、法国,如果对农场外甚至海外的亲友说这里不好,会影响地区和国家形象的。所以我们要严格控制他们与外界的往来,他们串通起来很容易出问题的,我最怕农场之间搞什么联谊的了。(访谈记录:HZR20130429)

街道会在涉侨聚集区密切关注归难侨的内部活动与外部交往。基层治理者对不同类型的涉侨团体及活动进行区别对待。对于“问题不多”的民间团体,如对马来亚归难侨组成的新马侨友会,街道一般象征性拨付经费或派干部出席其活动,一是表示支持,二是便于掌握情况。而对于“矛盾多发”的群体,街道会严格控制并积极通过其他组织方式替代。比如筹备越柬老归侨联谊会南涌侨友会时,街道干部就考虑到:“越南归难侨的抱怨是最多的,所以挑选会长要十分谨慎,要找‘正能量’的人做,这样对越南归难侨也有正面影响”(访谈记录:FJM20170630)。2017年6月,在街道的支持下,越柬老侨联谊会南涌侨友会成立,会长由一位成功的越南归侨企业家担任。此外,越南归难侨的失业率高、生活境遇差、闲暇时间多,促发不稳定的因素较多。为了解决这一问题,南涌街将部分易于闹事的越南归难侨安置到街道各科室及社区工作站工作,并从维稳经费中支付其工资。

这一系列策略在治理过程中很容易演变成归难侨可资利用的“武器”,如以“上访”威胁街道满足其工作、生活诉求,进而加速了群体的“区别化”。区别化治理措施是在“治理对象需要被区别对待”这一治理理念之下衍生而来,倾斜照顾与密切关注的区别化治理措施强化了社区及群体的特殊性。

(二)区别化内化与治理难度提高

群体类别化大致有两条路径:一是通过国家力量、阶层结构、种族制度等自上而下对群体进行类型化、贴标签并采取差异对待方式(Geertz,1963;Brubaker,2009),二是受结构性制约的族群自下而上实现“族裔化”(ethnicization)(Zhou & Kim,2006;Conzen et al.,1992)。基层政府的区别化治理实践导致了政策性群体对区别化的内化,从而完成了自上而下与自下而上的群体类别化过程。

归难侨内化外界赋予他们的社会特征,增加了治理难度和成本。归难侨作为非本地居民被强制迁移到安置聚集区的过程中,本身就面

临原有的生产生活系统和社会关系网络解体以及重新适应与融入新环境的挑战。他们的自组织能力被极大削弱,尤其是越南归难侨由于被强制集中安置,社会隔离与自愿隔离同时发生,由此形成了集体性较强的社会团结。政策性地位再赋予使归难侨群体产生了“逆个体化”(Li, 2013; 鲍曼, 2002)的现象。社区成员发现“归难侨”身份成为获得额外社会保障(如住房、医疗与养老)的重要凭据。他们围绕“住房”与“就业”两个主题衍生出一系列“超高诉求”,并在此过程中实现“自我区别化”。

一是房屋产权与国际难民身份建构。南涌街内部的房屋产权存在着不同的情况。本地人与马来亚归难侨的住房是农场在成立及历次扩建中自己建造的,部分含有宅基地性质。越南归难侨居住的“排屋”则由联合国难民署出资建造。20世纪90年代,南涌管理区对房屋进行确权工作,按当时政策需交手续费办房产证。本地人与马来亚归难侨基本办理了房产证。但越南归难侨则认为所住房子是联合国难民署拨款建的,办房产证不应出钱,有相当比例的归难侨没有办理房产证。2009年,街道根据G省归难侨危房改造政策制定了具体细则,包括就地维修与整体搬迁两种方案,由归难侨自行选择,其中整体搬迁至安置楼房需原住房的房产证。无房产证的归难侨转而重新强调当时联合国是以每人按一定标准发放安置费的,且每人的住房应达一定面积,^①而现在安置房面积不仅不达标,而且让他们出钱办房产证。随着越南归难侨代际延续与家庭人口增多,原本就不大的住房更显得捉襟见肘。为了解决人均住房面积不足的困境,不少归难侨只能在住房前后搭建房屋。但置换面积只包括房产证标明的建筑面积,额外置换面积不能超出5%,且要按市场价格计算。越南归难侨认为作为国际难民,国家应该负责改善他们的住房条件,而这种置换方式极不合理。由于上述原因,只有不到一半的归难侨搬到了安置楼房——家安花园。街道将部分空房用于安置其他拆迁居民或出租给外来务工人员,又引发归难侨不满,认为政府占用了原本属于他们的房屋。二是就业问题与归难侨认同强化。从1986年开始,华侨农场职工子女成年后,不再自动转

^① 关于当时人均安置费究竟是多少,档案材料与各方都没有给出确切答案,涉及数额从1000美元到25000美元不等;人均安置面积也是众说纷纭,从15平方米到25平方米不等。

成农场职工。他们生活在“农场”，却不拥有“农场的正式成员”资格（李明欢，2011：279）。归难侨第二代认为政府有义务为其解决就业问题。“国际难民”“归难侨”的身份既是南涌居民获取资源与抵抗资源流失的武器，也是其不服从普遍化治理规则的凭据。在不断的表述与实践过程中，他们将自己内化为“国际难民”“归难侨”这一特殊群体。

“集体化”后的归难侨群体身份成为南涌居民争取政策性地位与对抗市场化风险的有效武器。他们在与政府沟通时不再像以前那样唯唯诺诺，向政府提出诉求的频率大大增加，“以前不会一出现困难就找政府，^①自从国家有政策后就有些特别，一有什么问题就找政府”（访谈记录：LJH20170826）。而背负“维稳”压力的街道干部变得“亲切礼貌”，“比以前好多了，现在有什么事，来居委或街道都热情招呼，根据实际情况解决”（访谈记录：CTS20170712）。基层政府与归难侨之间的互动难度进一步增加。

综上，宏观层面的区别化治理框架经由基层政府的刚性执行而生成。这种治理模式导致政策性群体产生超高诉求，增加了治理难度与治理成本，进而影响了基层政府的应责策略。

五、基层政府的区别化应责策略

宏观层面的区别化治理框架与微观层面的区别化治理实践共同导致了一系列治理困境。同时，基层政府为了应对考核，利用区别化治理框架所形成的政策机会结构，以此发展出向上与向下的区别化应责策略。

（一）向上应责

1. 避责：“诉苦”与“问题化”

尽管政策性地位均等化失效，国家仍对基层政府形成了基于普遍化逻辑的刚性绩效考核，如信访维稳考核等。由于享有特殊的政策性地位，归难侨在诉求得不到满足时很容易演变成不定时的群体访与越级访。而压力式信访治理模式强化了街道的信访责任与治理压力，

^① “以前”指从1985年华侨农场体制改革至2007年。

“维稳现在就是一票否决制,区里给我们的信访是有数量限制的,尤其是越级上访一年不能超过三次。如果超过就扣分,很严重的话会被全区通报”(访谈记录:FJM20130610)。此外,与普遍化治理相比,制定政策的职能部门具有正式权威,对街道形成硬约束考核。南涌是各级侨务部门重点监督的涉侨街区,主管侨务的街道民政科经常要应付上级侨务部门的检查任务,“很可能上个月省侨办才来过,这个月市侨办又要来。慰问贫困归难侨,华侨农场解困调研,各种各样的名头。一来就要去视察归难侨,出什么问题肯定不行的”(访谈记录:TL20130610)。

上级政府与侨务部门之间有时是存在目标设定上的张力的,并因此影响到对基层政府的绩效考核。上级政府更加强调“一视同仁”原则,如归难侨也需执行计划生育政策,对其上访应进行控制与处理;而侨务部门则更强调对于归难侨的特殊照顾。这导致街道无所适从,“各个上级的要求也不同,有的还相互打架,如计生和信访,政府是这个要求,侨办又是那个要求”(访谈记录:TL20170710)。

面对上述刚性指标考核,街道衍生出“诉苦”模式来转嫁上级“问责”的压力,以实现避责。街道会在汇报工作时强调归难侨的政策性地位:“我曾向区政府直接反映,我们也不想信访和计生搞成这样子,但华侨农场就是这种特殊性”(访谈记录:FJM20170630)。街道通过“诉苦”,一方面将上级政府与职能部门拉进责任连带体系,试图在考核中得到上级的保护与支持;另一方面通过“注意力竞争”引起上级重视,期望得到政策资源的倾斜(练宏,2016b)。而上级也乐于接受这种“诉苦”,因为上级也要面临更上一级政府的考核,将治理对象“问题化”有利于缓解“问责”压力并得到上级的注意力分配。省侨办Z处长说:“我们也知道南涌华侨农场是老大难问题。没有优惠政策,这些归难侨就成为弱势群体,给他们优惠政策吧又还嫌不够。你说我们政府该怎么办,我们只能把情况报给国侨办了”(访谈记录:ZJ20150301)。

“诉苦”这种应责方式不仅使政策性群体进一步遭受负向社会归类(social categorization)(Brubaker et al., 2004),刻板印象化与“问题化”,而且强化了国家及其代理人有关“归难侨需要特殊对待”的区别化逻辑。

2. 吸引注意力:“打侨牌”与“侨区创新”

街道的区别化应责还表现为软约束考核下的“制度创新”。有一段时间,经济增长和政绩工程被视作考核地方政府的关键指标。但随

着国家对社会发展的强调,用于绩效考核的指标越来越不明晰(陈那波,2017)。在这种情境下,基层治理者要想“创造”政绩则需要探索与创新一些有别于经济增长的“特色指标”,如制度创新、文化发展成效等(李敢,2017)。

作为长期享有优势政策性地位的移民安置聚集区,南涌街拥有悠久的侨文化与丰富的侨务资源。“铸造侨名片”成为街道凸显基层治理特色的重要路径。“侨区创新”实践主要体现在以下几方面:首先,在推进社区活动中积极吸纳“侨”元素。街道每年都会举办不同主题的邻居节,其中“侨文化”展演是必不可少的组成要素,如第二届邻居节中设置了“舌尖上的东南亚”活动。街道为保证活动顺利展开,提前一个月召集相关居委干部开会筹备,由居委干部与驻点居委的社工每家每户通知归难侨准备马来、印尼与越南菜肴。此外,街道还设立侨胞之家、组建侨友歌舞队、组织侨文化日活动、举办“侨心杯”篮球赛等。这些各式各样冠以“侨”特色的活动通常会邀请上级政府与侨务部门官员参加。其次,响应国家“走出去”与地方吸引外资等发展战略,以侨资源构建吸引外资与对外联系的平台。街道利用归难侨及其跨国网络,争取并协助区里承办各种合作与交流互动。在街道及归难侨的积极努力下,N区争取到一年一度华南地区越柬寮会员联谊大会的主办权。南涌街道派出12位工作人员及50位归难侨支持并参与此次会议。第三,注重“制度创新工程”的书写与宣传。为了突出“侨区”的显示度,街道从有限的行政经费中开列一笔支出,用于整理社区内归难侨的口述历史,并据此集结成书出版。上级来进行检查工作时,此书成为南涌街向上汇报的重要材料之一。

上述基层实践均可视作街道在绩效考核软约束下的反应。无论是邀请上级前来参与侨区活动还是递交各种涉侨的符号性材料,均在“试探”与“确认”上级政府对于“侨区创新”的态度,以便街道能做出准确的预判与调整。这种政绩工程在基层干部看来能一定程度上弥补硬约束考核表现不佳的缺憾,“我们经常因为信访的问题被区里批评。但我们在侨文化建设、社会管理创新这一块真的做了很多工作,走在很多社区的前面”(访谈记录:FJM20170630)。由于这些“制度创新”既符合上级政府的“制度创新”要求,也满足了上级侨务部门开展侨务工作的需求,能帮助上级政府尤其是被边缘化的侨务部门吸引更上一级政府或同级党委及政府的注意力,这些基层实践得到了默许甚至鼓励。

在国家大力倡导“创新社会治理”与“文化建设”的大背景下,街道依托“侨区”的历史传统,衍生出一系列“制度创新工程”。这些基层实践确实收获了一定成效,比如南涌街成为N区社会管理服务创新的试点单位,街道的X居委还被评为“全国社区侨务工作示范单位”。但“侨区创新”使“华侨农场历史”在社区内被反复叙述,并带来了一些非预期后果,比如居民争先恐后地回忆与报送自己的归国历程,重新烹调早已忘记的东南亚美食,积极参与越柬寮联谊会。归难侨及其子女在这些打着“侨牌”的活动中不断强化归难侨的身份认同,“这种归难侨的身份是潜在的,平常就无所谓,一旦觉得自己利益受损,他们就会说国家不关心归难侨”(访谈记录:LSL20130801)。“侨”的身份意识以及与之连带的政策性地位在基层治理实践过程中不断增强,甚至很容易在寻求利益诉求时变为集体性团结的基础。

基层政府既要应对多个上级的硬约束考核,也要积极吸引上级注意力完成软约束考核。因此,在维稳、制度创新等基础性治理目标之下的基层代理人发展出向上的区别化应责策略,使社区与成员遭遇持续区别化对待。

(二)向下应责:缺席、回避

在维稳的普遍化治理目标下,基层治理者为规避治理责任及潜在风险,采取了长期缺席、回避的向下应责策略。

治理实践中的负面经历使干部在处理基层矛盾时普遍形成了“畏难”情绪。尤其是权责分立结构下的街道干部在治理过程中经常受夹板气。

体制一转就没这个权力了,像这个房产证,全部都是上面发,不是我们发的。要解决什么事情我们得报到区里,区里要审核,一审核就是一个过程。现有形势下不敢拍板,不敢乱表态,时间长了,群众就觉得很拖。(访谈记录:ZZG20170828)

我们对社区归难侨的访谈也印证了基层干群关系紧张的现状,“现在政府都很怕我们,不敢下来”(访谈记录:XGM20130802)。为了避免发生冲突,承受维稳压力的街道干部在对归难侨的日常治理中普遍缺席。

其实我是主管侨务这一块的,照理说应该听下他们心声,但是

我们实在是不想去点这把火。因为我们一下去就可能被攻击,他们觉得你代表政府,就应该给他们解决。明明我们不是制定政策的人,只是执行政策的人,但他们就觉得问题出在我们身上。越南归难侨又顶着“国际难民”的帽子,处理不好会有国际敏感性。所以我们一般也不下去基层。(访谈记录:TL20130830)

回避策略经常运用于运动型治理(周雪光,2012)中。南涌街是上级多个政策的示范点,经常接受来自上级政府与职能部门的突击检查。作为“应责”层级,街道会回避一些矛盾多发区域与问题多发群体。

要看上面想看什么,如果是想看归难侨居住的地方,我们一般安排去X居委,那里的归难侨都是有条件安置到楼房的,怨气少。如果要看归难侨本身,我们会安排新马归难侨或者问题比较少的越南归难侨,不会出现那种跟领导抱怨不停的情况。(访谈记录:TL20130830)

缺席、回避是基层政府为规避治理风险而理性决策的结果。但这种区别化向下应责策略使部分归难侨遭到长期负面隔离,由于其诉求找不到“应责”主体而导致不满逐渐累积,“这么多年了,没有什么领导来过我们这里,都没人来问一下。你说到底有没有关心我们归侨?”(访谈记录:YYB20170811)这种消极的应责策略进一步加剧了政策性群体对于区别化的内化。

由此可见,区别化应责策略既是区别化治理的产物,也同时强化了区别化治理实践中的特殊化逻辑,导致了区别化治理的困境。

六、总结与讨论

学界对中国社会治理的基础性制度与普遍化机制已有了相当深入的分析与讨论。在与以往文献对话的基础上,本研究以一个移民安置聚集区为案例,分析了区别化治理的形成原因、运作机制与结果呈现。我们还进一步探讨了特殊化逻辑与普遍化逻辑在这种治理中是如何交织与互动,并对其治理结构与应责模式产生影响的。研究表明,国家针

对“政策性群体”实行倾斜性优惠政策,赋予其区别于其他群体的“政策性地位”,在宏观制度层面生成了区别化治理框架,并对基层政府形成刚性约束,使区别化治理实践在基层被生产出来。治理理念与治理措施的区别化导致群体自我区别化,进而提高了治理难度与成本。基层政府为了应对中央政府与特殊政策制定部门的双重硬约束,利用区别化治理框架所形成的政策机会结构进行区别化应责。治理中的特殊化逻辑被强化,引发治理困境。

在区别化治理中,政策性群体的能动性扮演着极其重要的角色。特殊的政策性地位成为政策性群体与国家及各级政府角力的重要符号资源,政策性群体的边界在角力过程中得到强化。这似乎是一种博弈过程的“优解”,用曾经被合法化的符号(历史)跟新的社会过程(当下)进行博弈。本文主要探讨的是优势政策性地位群体,但在实际生活中优势与劣势经常发生转化:比如处于劣势政策性地位的群体会运用“弱者的反制”(田先红,2012)去获取国家重视及政策照顾,进而转变为优势政策性地位群体。而优势政策性地位群体也可能由于国家倾斜政策终止而转变成劣势政策性地位群体。

在这种博弈中,基层政府的空间遭到极大压缩。在夹缝中生存的基层治理者的行为逻辑既表现出普遍主义治理的特征(如锦标赛制、行政发包制、运动型治理等),也遵循着特殊主义的逻辑。在基层政府对政策性群体进行“身份治理”(郑雄飞,2016)的过程中,普遍化与特殊化逻辑呈现两种互动模式。一是特殊化治理机制的实施以牺牲普遍化逻辑为代价。区别化的治理理念一定程度上歪曲甚至瓦解了已有的普遍化治理规则,使治理措施区别化,如对政策性群体进行倾斜照顾,进行更为严格的监控等。二是普遍化的基础性治理机制加速了区别化治理。在政策性地位不均等的制度背景下,基层政府在执行维稳、计生、制度创新等基础性治理目标时,出于避责与吸引注意力的目的,不断强化治理中的特殊化逻辑,加速了治理对象的区别化,导致群体政策性地位的再生产。

当然,不同地区及群体的政策性地位存在着很大差异。在中国,民族地区与移民安置聚集区的政策性地位在赋予原因、形成机制与社会影响方面均有所不同。移民安置聚集区内也存在不同的亚类型,在政策支撑、人员构成与所在区域的社会经济条件上存在差异,很可能会影响宏观的治理框架与微观的治理实践。在不同的国家与社会,由于制

度情境、社会结构与群体特征等因素有别,政策性地位差异给社会治理带来的挑战及呈现的治理形态也不尽相同。基于此,笔者无意将本研究的结论推广至所有政策性地区及政策性群体。“区别化治理”在多大程度上可以解释这些不同的亚类型,恐怕还需要更多的个案比较,如同一国家不同政策群体的比较、多民族国家同一性质群体(如印支难民)的比较等,才能加深对这一治理模式的理解。

区别化治理是在政策性地位差异的特定情境下发展出来的一种社会治理模式,具有一定的灵活性与权变性。国家如何在推动治理体系整体化、现代化发展的同时,激发有关政策性群体与政策性地区的治理创新的活力,使其治理的特殊性与国家治理的总体安排紧密结合,是新时期所面临的挑战之一。化挑战为机遇的关键并不在于改变政策性地位差异的现实或否认区别化治理模式的合理成分,而是在党建引领、国家主导的基础上(陈进华,2019),厘清区别化治理结构内各主体行为的边界和功能,平衡治理机制中普遍主义与特殊主义之间的张力,协调刚性区别化治理实践与弹性区别化应责策略之间的关系。2018年以来国家全面推行政府机构改革,为重塑国家治理结构、理顺相关关系、推动社会治理转型提供了良好的契机(何艳玲,2018;李友梅,2017,2018)。区别化治理在新时期将会呈现怎样的演变,也期待更多同仁的关注与探讨。

参考文献:

- 白维军,2017,《流动公共服务与边疆民族地区社会治理》,《民族研究》第3期。
- 鲍曼,齐格蒙特,2002,《个体化社会》,范祥涛译,上海:上海三联出版社。
- 陈柏峰,2012,《农民上访的分类治理研究》,《政治学研究》第1期。
- 陈国权、毛益民,2015,《第三区域政企统合治理与集权化现象研究》,《政治学研究》第2期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第3期。
- 陈家建、张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 陈进华,2019,《治理体系现代化的国家逻辑》,《中国社会科学》第5期。
- 陈那波,2017,《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》第2期。
- 陈映芳,2013,《社会保障视野下国民身份制度及社会公平》,《重庆社会科学》第3期。
- 丁志毅,2015,《对口支援边疆民族地区中的府际利益冲突与协调》,《民族研究》第6期。
- 董中原编,2017,《中国华侨农场史(主卷)》,北京:中国社会科学出版社。
- 何艳玲,2018,《理顺关系与国家治理结构的塑造》,《中国社会科学》第2期。

- 贺东航、孔繁斌,2019,《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,《中国社会科学》第4期。
- 黄晓春、周黎安,2017,《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》第11期。
- 康晓光、韩恒,2005,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。
- 黎相宜,2015,《制度型族群聚集与多向分层融入——基于广州南涌华侨农场两个归难侨群体的比较研究》,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- ,2017,《国家需求、治理逻辑与绩效——归难侨安置制度与华侨农场政策研究》,《华侨华人历史研究》第1期。
- 李友梅,2017,《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》第6期。
- ,2018,《当代中国社会治理转型的经验逻辑》,《中国社会科学》第11期。
- 李敢,2017,《文化产业与地方政府行动逻辑与变迁——基于Z省H市的调查》,《社会学研究》第4期。
- 李俊杰、耿新,2018,《民族地区深度贫困现状及治理路径研究——以“三区三州”为例》,《民族研究》第1期。
- 李林倬,2013,《基层政府的文件治理——以县级政府为例》,《社会学研究》第4期。
- 李明欢,2011,《群体象征与个体选择:华侨农场的改革历程与归侨职工的诉求》,贺美德、鲁纳编《“自我”中国:现代中国社会中个体的崛起》,上海:上海译文出版社。
- 李迎生、李泉染、袁小平,2017,《福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于N村低保的考察》,《社会学研究》第6期。
- 练宏,2016a,《弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例》,《中国社会科学》第1期。
- ,2016b,《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》第4期。
- 倪星、王锐,2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。
- ,2018,《权责分立与基层避责:一种理论解释》,《政治学研究》第2期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第3期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 申端锋,2010,《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,《开放时代》第6期。
- 田先红,2012,《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与显示困境——以鄂中桥镇为例》,《社会》第4期。
- 王汉生、刘世定、孙立平,2011,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》,北京:中国人民大学出版社。
- 郑雄飞,2016,《身份识别、契约优化与利益共享——我国养老保险的制度变迁与路径探索》,《社会学研究》第1期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周少青、马俊毅,2016,《加拿大印第安人政治身份的历史变迁及“加权公民”之困境》,《民族研究》第2期。
- 周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。

- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
- Brubaker, Rogers 2009, "Ethnicity, Race and Nationalism." *Annual Review of Sociology* 35.
- Brubaker, Rogers, Mara Loveman & Peter Stamatov 2004, "Ethnicity as Cognition." *Theory and Society* 33.
- Bourdieu, Pierre 1984, *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Cambridge. MA.: Harvard University Press.
- 1994, "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field." *Sociological Theory* 12(1).
- Conzen, Kathleen N., David A. Gerber, Ewa Morawska, George E. Pozzetta & Rudolph J. Vecoli 1992, "The Invention of Ethnicity: A Perspective from the U. S. A." *Journal of American Ethnic History* 12(1).
- Geertz, Clifford 1963, "The Integrative Revolution." In Clifford Geertz (ed.), *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia*. New York: Free Press.
- Li, Minghuan 2013, *Seeing Transnationally: How Chinese Migrants Make Their Dreams Come True*. Hangzhou: Zhejiang University Press.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Omi, Michael & Howard Winant 2007, "Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1990s." In David Grusky & Szonja Szelenyi(eds.), *The Inequality Reader: Contemporary and Foundational Readings in Race, Class, and Gender*. Boulder: Westview Press.
- Zhou, Min & Rebecca Kim 2006, "The Paradox of Ethnicization and Assimilation: The Development of Ethnic Organizations in the Chinese Immigrant Community in the United States." In Kuah-Pearce Khun Eng & Evelyn Hu-DeHart(eds.), *Voluntary Organizations in the Chinese Diaspora*. Hong Kong: Hong Kong University Press.

作者单位:中山大学国际关系学院
责任编辑:梅 笑