

中國行政 第 82 期  
2010 年 8 月，頁 23-50

## 上海社區治理的形塑\*

林文一\*\*

### 摘要

在全球化的年代，動員社區力量來進行所謂第三條路線治理的觀念，已在建立全球城市的過程中被廣為使用。但目前的研究卻甚少檢視上述的這些觀念如何在不同的地域、社會、政治體制中被形塑與實踐，並對特殊城市的治理造成何種影響。在上海，過去的研究過度關注於經濟與都市的發展，但卻忽略解釋其為何可以在追求新自由主義市場及資本主義式的發展中，仍可以在地方上及社會中，保持其共產黨的統治地位、權力及政治的合法性。筆者認為，在重構上海的地方治理中，社區適時地護衛了國家的共產主義體制，它扮演著重新提供社會福利、復甦共產主義傳統道德與政治忠誠、維持社會穩定的角色。它被建立成爲一種政府機制，用以解決在建立全球城市過程中的地方危機及後遺症，而遠超過於單純致力鄰里的復興。基於田野研究中所顯現出的特色，並透過Foucault治理性學派關於社區及第三條路線治理的啓發，筆者闡述國家操弄之不同治理技術，以貫徹其治理的紀律及社區政策。經由以上討論，筆者企圖將上海的特殊案例經驗連結到關於第三條路線治理、國家在社區復興背後隱藏的操控等理論與觀察。

**關鍵詞：**社區、治理技術、第三條路線、都市治理、賦權

---

\* 本研究的進行與撰寫，特別感謝 King College London 的 Rob Imrie 教授及 Dr. Mike Raco 在田野工作之協助，以及方法論與理論上的啟發與建議；並向台灣蔣經國文教基金會與教育部對本人研究過程中的資助致謝。十分感謝江明修教授在投稿上的鼓勵與指導，以及兩位匿名審查學者的精闢建議與指正。最後，也向所有在上海協助本人進行田野的前輩、研究者、政府與社區工作者致上最深的謝意。

\*\* 國立台北大學都市計畫研究所助理教授

投稿日期：2010.03.26；送審日期：2010.04.26；採用日期：2010.06.25

## The Formation of Community Governance in Shanghai

Wen-I Lin \*

### Abstract

In the process of building a globalising city, the concepts of community activation and the Third Way governance have become ever more pervasive within the age of globalisation. However research has been slow to explore the diverse ways in which the above concepts are shaped by place-based, social, institutional, and political processes and what impacts these have on the socio-spatial governance of cities, particularly when related to themes of governance and community. Indeed, much previous research has focused on illustrating Shanghai's economic and urban redevelopment, but is inadequate in explaining why Shanghai has been able to both pursue neoliberalist market and capitalist development, while also maintaining the Communist ruling position, sovereignty and political legitimacy socially and locally. I argue, in the reconstruction of Shanghai's local governance, 'community' has become a safeguard of China's Communist state, re-providing social welfare, reviving traditional morality and loyalty of Communism, maintaining a stable society. It is built as a governmental mechanism for managing local crises and side-effects within the process of pursuing a world city status, rather than simply serving as a local strategy of neighbourhood renewal. Based upon the characteristics shown by my empirical findings I have deployed Foucaudian studies of community governmentality and the Third Way governance, to illustrate different kinds of governing technologies that the state employs to exert discipline and exercise its community agenda in the process of globalising Shanghai. My intention is to expand my discussion of the

---

\* Assistant Professor, Graduate Institute of Urban Planning, National Taipei University  
Manuscript received: 2010.03.26; Revised: 2010.04.26; Accepted: 2010.06.25

specific case studies to more general observations about Third Way governance and state's invisible control behind its policies of reviving community.

Keywords: **community, technology of governance, the third way, urban governance, empowerment**

## 壹、前言

1990年代以後，社區的活化與動員被當做一種新的社會重構與都市復興機制（the mechanism for social reconstruction and urban renewal），以建構國家主義及自由市場之間的第三條路線，其透過民眾與社會團體的力量及參與，創造更有效率、全面涵蓋，以及更加公平的發展，並成為解決全球化時代所帶來的對於社會認同與貧困等危機之處方（Delanty, 2003; Imrie & Raco, 2003; Rose, 2001）。在英國，前首相Brown（2008: 3）就強調「茁壯的社區需要公平的規則」，每個人都必須對社會提出一己的貢獻，不然將得不到國家的資助。在美國與許多西歐國家，這樣的論述也成為一種以社區觀念為主的新政治風潮。在這樣的情境下，Morris（1996: 223）就批判，「不管新舊、左右的政治家或學者都在要求重新創造『社區』，我們正被支持社區（社區主義）的訴求所圍攻」。在這樣的狀況下，社區似乎成為一種全球性的新地方治理與復興政策之工具，它被用來重建市民社會與道德，訴求民眾與地方負起自己的責任，成為國家在順應新自由主義浪潮的同時，亦可控制地方且重建統治合法性的一種手段。

過去的20年間，在英語世界及西歐，社區這個詞彙已被不斷地討論與應用。在Delanty（2003）的整理與探討中，我們可以發現社區是一個模糊且具有多元意義的詞彙與概念，它的出現與應用往往連結到對於社會意涵與認同的重構及特定社會危機的解決，而由不同的理論家、政策或政治人物所創造出來與操弄。Cruikshank（1999）就指出，社區、市民、公民權都不是自然出現，而是被各種政治論述與賦權的技術（technology of empowerment）所塑造出來呼應政治上的需求與目的。Levitas（2000）就批判社區並沒有固定的意涵，它常常被企圖拿來做為一種社會改革或烏托邦理想計畫的實踐，一種動員民眾解決社會與政治危機的機制。因此在上海，當「社區」被廣泛地做為一個在地方治理中的賦權對象時，我們更必須檢視社區這個主體究竟是如何被架構與規範，從而成為政策傳遞的工具？在實際的政治運作上，社區的觀念又如何被轉換成為一個實體的運作機制？

本文主要關注於上海在1990年代後都市政策在重塑與建構社區政策的過程，並企圖從治理與治理性（governance and governmentality）的概念去理解。在前言之後一共分為四部分，首先，討論本文企圖解決的學術議題，這些議題連結到如上海等中國大陸的大都會在改革開放後的重構及與社區的關係，以及批判過去中國大陸社區研究並未將之連結到英語世界中廣泛的治理與治理性探討，而筆者將企圖建立起彼此間的溝通；其次，本文將從上海在城市治理的危機與社區的提出開始，筆者認為對上海社區觀念與政策的理解，必須從它所要解決的治理危

機開始，它的意義與功能事實上是取決於它所要處理的危機之內容；接下來，簡述社區在中國大陸是如何被理解，進一步在城市治理中被具體化，成爲一個可操作的治理機制；最後，將說明這樣的治理機制是透過何種治理技術（technologies of governance），來被規範與遙控其賦予的責任及使命，並將之連結到治理性學派（governmentality school）關於如遙控治理（remote governance）及牧領（pastorship）等治理技術的討論及英國的第三條路線。

## 貳、中國大陸的全球城市、地方治理與社區

一般在看待中國大陸大型都市（或全球城市）的崛起過程，例如上海、北京等，大多較爲關注於城市本身的全球競爭策略、私有化與地方政府對於土地與資本市場的競逐、巨量的都市空間更新與金融商業區之建立（Yusuf, 2001; Zhang, 2002）。但是如果僅止於此，則我們必須反問，爲何類似上海這樣的大都市，在瘋狂的資本主義化風潮中，仍然在某種程度上，維持相對穩定的共產黨一黨專政的社會與城市治理呢？在居民的鄰里日常生活中，中國共產黨所謂的社會主義路線，如何還能與朝向資本主義的改革並存，建構並合法化其所謂的具中國特色的社會主義呢？以上是本文所要解決的第一個主要議題。

針對以上議題，基於田野研究經驗與訪談，本文主要聚焦於上海在1990年代以後透過社區重建地方治理的過程，指出社區在其中所扮演的關鍵角色。例如，胡錦濤（2001）就指出，「隨著改革的深化，加強社區建設，已經不是願不願意的問題，而是客觀形勢發展的必然要求」，它直接牽涉到能否在城市的改革與發展中，仍然鞏固共產黨的執政地位。進一步，在《上海市國民經濟與社會發展第十一個五年規劃綱要》中就強調，當市民從過去國有制、計畫經濟的「單位人」轉向市場經濟「社會人」<sup>1</sup>的過程中，在上海邁向國際大都會的建設中，社區必須成爲凝聚人心、促進就業、方便生活與維護穩定等方面的重要城市危機處理機制（上海人民代表大會，2006；上海市民政局、上海市社會科學界聯合會、上海市社區發展協會，2000）。因此，筆者認爲，社區適時地填補了共產黨在改革開放中，對於統治合法性、社會主義福利與對地方的掌控之缺口，用以解決中共政權的地方治理危機。這些危機，不僅連結到福利國家與新自由主義的市場機制間矛盾，更連結到社會道德與政治倫理的維繫，以及人民參與及社區民主的建立。

<sup>1</sup> 這裡意指過去計畫經濟下每個人從屬於特定的國家機構或國有生產體系等單位，而其屬性被稱之爲「單位人」，以對應到改革開放以後，國家不再計畫與安排大多數人的就業與生計，個人必須在市場經濟與社會中定位自己的職位與角色，這簡稱爲「社會人」。

以上這些治理的危機成為理解中國大陸社區的關鍵，如Delanty（2003）與Levitas（2000）都指出，社區的意涵是多元、變異的，它常常被當做一種執行政治方案與解決社會問題的工具，例如社群主義（Communitarianism）高舉它來要求民眾負起社會責任與道德，以對抗碎片化或失序的社會；在多元文化論（Multiculturalism）下，社區指涉到各種的種族與階級等。社區的意涵經常多變，往往根據其被賦予處理何種危機之責任，以及它被指定要承擔何種治理功能而有所不同（Delanty, 2003; Rose, 1996）。啟發於以上論點，本文將以社區在中國大陸，特別是上海這樣的國際都會中，其所被賦予的解決「治理危機」之功能來理解社區。

此外，在過去中國大陸本土雖然已有眾多關於其社區政策與地方治理的研究，例如，劉君德（2002）、Liu（2006）、顧駿、林尚立與王維達（2000）等，這些研究雖已對上述議題的描述做出貢獻，但它們往往缺乏與國際上廣泛討論社區與治理的論述做深入的連結。這樣的狀況，造成中國大陸的社區研究不易與諸如英語世界已經茁壯的地方治理及社區論述互動，進而與其他國家的學者進行溝通。例如某位上海社科院研究員在訪談中，便指出：

（我們）先把街道<sup>2</sup>借用過來做為……政府推進社區建設的一個操作單位……但在和國際交流很困難……外國人問這個街道是什麼，是非政府組織還是政府組織……我們說街道是個行政機構，也是個行政區劃，但我們又稱它社區……而以這個做為社區建設的操作與分析單位，所以，中國有個特殊的情況叫做行政化社區，但是他們很難理解這樣的觀念……。

因此，本文試圖解決的第二個主要議題是，將中國大陸社區發展與治理連結到英語世界對於社區治理與第三條路線的論述領域，如啟發自Foucault（1991）的治理性學派（governmentality school）之地方與社區治理性研究中（Dean, 1999; Imrie, 2004; Jones & Ward, 2002; Rose, 2001）。

針對這一點，Bray（2006）與Sigley（2006）等學者對中國大陸研究做過一些嘗試，他們的貢獻在於將美國、英國在尋求國家與市場中間第三條路線及社區發展的治理論述，連結到中國大陸地方治理與社區重構，並尋求對於中國治理性（Chinese Governmentality）的理解。在過去，Dean（1999: 145）就已經提及治理性觀念在理解中國大陸的可能性，但是他也提到，雖然在透過規訓（discipline）

<sup>2</sup> 街道辦事處及其黨支部管轄區域簡稱。街道辦事處可視為市及區下的第三層行政管理機制，目前上海市一共有 108 個街道辦事處，而市區政府也企圖將每個街道發展為一個自治社區，讓街道擁有自己的資源、管理體系及社區民意機制（例如社區委員會）。

與身體政治 (bio-politics) 對人民的治理與控制上，中國大陸的治理性與例如以歐洲為主的自由主義形式的政府 (liberal form of government) 有許多共通性，但是我們尚未能清楚地理解「非自由主義的治理性」(non-liberal governmentality) 為何？Bray (2006) 與Sigley (2006) 的嘗試仍依賴單純官方文件解讀或理論套用，而缺乏田野與訪談的深入解析，這也造成其論述或多或少成爲一種英語世界在討論第三條路線、相關之社群主義<sup>3</sup>及治理性論述的簡單套用。

進一步而言，其論述也缺乏對中國大陸社區治理技術 (technologies of governance) 的解析，但對治理研究的理論家如Dean (1999)、Rose與Miller (1992)、Kooiman (2003) 等人都有提及，治理的落實不僅僅透過單純的政策口號與觀念，更重要的是透過治理的技術，例如考評方式、責任與權力移轉方式等。而這些治理的技術往往在不同的體制或地域，會有不同的展現，因此，並無法將自由主義的治理性解析套用到中國大陸。受Dean (1999) 及Roes (1996, 2001) 等治理性學派學者的啓發，本文企圖使用治理危機及Foucauldian治理性的討論爲出發點，嘗試從上海1990年代後的地方治理改革與社區建設爲例，檢視社區被賦予處理治理危機的任務、社區這個所謂的共同體被具體化的方式，以及其被透過何種治理技術所賦權，並且取得管控鄰里的有效性與合法性。這個嘗試的重點在於呼應Beck與Sznajder (2006)、Robinson (2006) 等人強調在所謂的世界主義 (Cosmopolitanism) 年代進行不同特殊城市的田野探討與比較之重要性，這個重要性主要在於建立不同政體與社會間彼此的溝通與理解，而遠超過僅僅比較上的異同。

### 參、治理的危機與社區賦權的提出

英、美的第三條路線強調以社區做爲社會問題的政策解藥，希望透過義工組織與社區團體重建公共服務，強調人民與社區需要擔負起自身責任與福利，提供機會讓民眾參與地方治理重構及鄰里振興 (neighbourhood renewal) (Etzioni, 2001; Imrie & Raco, 2003; Rose, 2001)。類似於以上的第三條路線，中國大陸中央及地方政府對於社區論述與政策的提出及重視，是有其政治目的的，並與其體制的轉型及治理的危機有密切關係。它們企圖透過社區來重新連結因瘋狂的改革開放與資本主義化所造成的「碎片化社會」。胡錦濤 (2001) 就強調，中國大陸的

<sup>3</sup> 社群主義爲英國工黨及美國的柯林頓政府社區觀念中，背後重要的支撐理論及邏輯，其強調重新建立市民的社會責任與道德，強化社區的自助與服務精神，以解決層出不窮的社會問題及全球化的挑戰，進而落實市場與國家間的第三條路線 (Delanty, 2003; Etzioni, 2001)。

城市社區必須負起主要的任務，以面對社會主義市場經濟的發展與「四個多樣化」（社會經濟成分、組織形式、利益分配及就業方式等的多樣化）的出現。孫立平（2003：13）的研究勾勒出多樣化與碎片化社會的表象，在其中整個社會的價值觀念、生活方式與收入消費等，在傳統的社會主義與現在的資本主義間的張力中斷裂成許多的片段，因此「不同群體與個人的要求及觀念的差異，有時會達到一種無法互相理解的程度」。為解決社會主義政體與資本主義市場及社會之間的矛盾及問題，筆者歸納社區被賦予處理三種主要治理危機的角色，如前節所述，這些治理危機也成為理解社區意涵的主要關鍵。

首先，它填補了中國大陸社會主義福利撤退之後所留下的空缺，並且重新吸納與管理大量從原本國有生產體系「下崗」的勞工。因此，許多的國家福利與居民就業，由原本各生產單位所負責，移轉到官方所謂的「社區化管理」，即改由社區透過其自身的財力、組織人力、義工動員及慈善團體等第三部門，提供居民救助、福利及行政管理。透過社區化管理，國家一方面企圖重新平衡社會主義福利國家與資本主義自由市場之間的矛盾，另一方面卸載國家對於社會福利的重擔，將此重擔移轉到所謂的「自我服務」與「自我管理」的社區（上海市民政局等，2000；尹繼佐，2001）。例如，中央政治局常委宋平在1999年演講中就指出，雖然市場機制無法完全解決轉型中的社會問題，但是政府也不可能像過去全部包攬，因此，發揮社區與社區服務志願者組織的功能，就成為一種新的社會福利提供方案，也是重新培養人與人之間團結互助的新型關係之重要策略（民政部基層政權和社區建設司，2003：4）。所以，當時民政部副部長李寶庫就明白地表示，大力推動社區建設，除了轉換國家福利的提供模式之外，更重要的是實現所謂的小政府、大社會，將政府的許多職能與社會服務移轉出去，透過企業、社會中介組織與社區解決社會問題（民政部基層政權和社區建設司，2003；尹繼佐，2004）。

針對上海的情況，受訪者中一位社會學背景的社區資深研究者就解釋，<sup>4</sup>從1980年代到2000年後，超過幾百萬人下崗、轉職，對於都市政策來說，最重要的就是如何將這些從過去國家單位制流出的人口，透過社區及基層組織加以整合、管理、控制，給予社會救助與支持，如此才能為上海城市的改革開放，繼續提供一個穩定與安全的社會環境。這樣的任務是迫切的，因為「新的工作崗位，並不

<sup>4</sup> 本文中，對上海當地研究者的訪談內容採匿名處理的原因有二：首先，本研究在進行訪談前，不論受訪者的背景為何，都一律向其保證日後在使用其訪談內容時，都將保持匿名性；其次，誠如上海社科院的一位研究員指出：「社區研究，目前還是沒有正式開放給境外學者」，主要是因為社區研究與社區黨建息息相關，在牽涉到共產黨的基層建設與管控動員上，學者與地方官員的態度就保守很多，因此本研究也是在非正式的管道下，透過一些上海資深社區研究者的介紹與保證，才能進行58個受訪者的深度訪談。為遵守研究倫理上的承諾及保護受訪對象的隱私，本文乃採匿名作為。



會給失業或下崗者提供多少再就業的機會」，他們成為社會的淘汰者，「過去的社會保障大都是與單位制度聯繫在一起，因而下崗和失業……意味著失去許多福利和社會保障」（孫立平，2003：3）。社區必須負起這些過去由國家負擔的責任與福利，透過社區團體與人民的自治及自助，協助做為建立在福利國家與自由市場之間的第三條路線。

其次，Rose（2001：15）在對第三條路線的檢討中指出，社區在社群主義的影響下，成為一種培育社會道德與責任的工具及治理領域（territory of governance），企圖將國家的道德與責任之規訓，透過社區傳遞到每個市民，成為他們「自我控制的標準」（norms of self-control）。而在上海，社區也必須在資本主義化的過程中，一方面重新維繫中共社會主義的價值與倫理，另一方面塑造出符合現代上海全球都市發展的「文明市民」。2003年時國務院副總理回良玉（2004）就宣示：

城市居民的文明素質是現代城市的標誌與基礎……通過開展社區居民依法自治，規範社區居民的社會行為，進行生動活潑的思想政治工作，開展群眾性的文化，體育活動，大力弘揚中華民族鄰里互助、樂善好施、扶貧濟困等傳統美德……努力營造社區安定祥和、文明禮貌、人際關係和諧的生活氛圍。

這不僅僅是口號，它早已成為一系列的社區精神文明建設與運動，而其所推動的精神文明之內容，遠超過一般社會或日常公民道德，更牽涉到中國大陸共產黨政體與國家意識的強化及鞏固。例如，從1986年以來中共中央針對這個議題已經分別做出數個重要的決議，重點就在於加強共產主義思想教育、愛國主義、社會主義道德教育、科學與文化素質的提升。<sup>5</sup>而此議題也成為上海發展全球城市過程中凝聚各階層、社會意識與價值的重要方針（尹繼佐，2004）。在上海的訪談中，另一位區人大與居民代表就他們的作法為例：

發動群眾人人做這個宣傳，就是要有個愛國主義精神，要有做上海人的城市精神……通過社區裡面組織各種活動……在這個時候跟大家提出要求了，跟他們講講國外文明，請一些老師專門給骨幹們講一些國際禮貌……骨幹們再

<sup>5</sup> 例如在1986年，就做出〈中共中央關於社會主義精神文明建設指導方針的決議〉，這是精神文明建設正式發布決議的開端，指出建立社會主義精神文明做為維持統治地位的重要戰略與合法性地位（中共中央委員會，1986）。進一步針對社會主義與資本主義間的一些矛盾與問題，在1996年做出〈中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議〉，更高度強調社會道德與共產主義倫理的建立（中共中央委員會，1996）。

宣傳。

另一位社工主任以她們在社區中推行的「感恩教育」為例，強調對國家、家庭與長輩的感恩，以及一種社會倫理與道德的重建，她說：

如果只講共產主義，大家要奮鬥，那可能反而不能接受……能夠接受什麼樣的形式，就用什麼方法來教育……例如社工工作就是提倡要助人自助……及感恩。

她總結所有這些工作：「總的目的就是達到三個凝聚，凝聚社會、凝聚黨員、凝聚群眾」。在感恩、奉獻與愛國等的社區文明與道德建設之相關活動中，透過一次次的活動及動員參與，一方面希望在生活形態與社會文化，培育政府認為符合全球城市的市民素質；另一方面更重要的是，試圖將一種類似Billig (1995) 所謂「日常國族主義」(Banal Nationalism)，<sup>6</sup>在社區生活與社區活動中，如育樂與文康活動、黨員先進性教育、宣傳條幅與海報等，傳遞到居民心中。透過這些精神文明建設策略，街道與黨支部在社區中，企圖培育既生活在資本化與市場化中，但卻或許保有或認同中國共產主義之精神、規訓與道德的市民。

最後，社區必須重新建立起政治與政權的合法性，以及政權對基層的影響力與控制力，亦即中國大陸所謂的「政治文明」建設。類似於在英國工黨企圖使用社區動員及參與式民主 (participatory democracy) 來解決其地方民主選舉參與的低落及民意表達的不足，並加強地區民意基礎的領導機制 (Imrie & Raco, 2003; Newman, 2005)，社區在中國大陸也扮演類似且更重要的角色。在缺乏普選產生的地方代議民主政治下，<sup>7</sup>社區自治及民眾參與成為其所謂建立「基層民主」與「居民參政」的重要工具及策略。針對這一點，過去胡錦濤 (2007) 在中共第十七全國代表大會報告中，就強調社區在基層民主建設中的重要性：

人民依法直接行使民主權利，管理基層公共事務和公益事業，實行自我管理、自我服務、自我教育、自我監督，對幹部實行民主監督，是人民當家做主最有效、最廣泛的途徑，必須做為發展社會主義民主政治的基礎性工程重點推進。要健全基層黨組織領導的充滿活力的基層群眾自治機制，擴大基層群眾自治範圍，完善民主管理制度，把城鄉社區建設成為管理有序、服務完善、

<sup>6</sup> Billig (1995) 利用「日常國族主義」的觀念來解析美國國家主義、國族認同與意識型態，亦即透過日常生活中各種生活細節與活動，例如國旗、體育活動或市民團體等不斷地再製與強化其霸權。

<sup>7</sup> 例如人大與政協等中國大陸之民主議政機構的代表都非由民眾直接投票普選產生。

文明祥和的社會生活共同體。

這樣的基層社區參與民主，一方面企圖解決政權的基層民主合法性；另一方面也建立由黨系統領導與控制下的「共同體自治」。它高度地連結到社區基層黨組織的網絡建設、組織動員與控制能力，以解決上海在現代化與全球化過程中之社會分化與碎片化的危機。因此在上海的政治文明發展戰略，就明白指出上海的社區基層黨建設為城市提供至少兩方面的重要保障：一是政黨建設提供穩定和高效的領導力；二是提供社會政治和經濟發展需要穩固的保障系統（林尚立，2004）。

例如，上海在近年積極推動所謂的「黨建全覆蓋」，主旨在於將共產黨的黨機制網絡深入滲透到每個社會空間中，因此，除了強化原本全上海101基層街道辦事處（以下簡稱街道辦）與3525個居民委員會（以下簡稱居委會）的黨支部外，更企圖將黨組織深入各種新興社會組織中，例如新興商業團體、外商、辦公大樓（上海市民政局，2008；李友梅、汪丹、劉春燕，2005）。某次會議中，上海某街道副書記就說明：

黨員和黨組織呀！是社區建設中的核心，我們黨組織要做好覆蓋，要給黨員活動提供一個平台，實現跨部門、跨行業的黨建全覆蓋……，具體作法之一就是商務樓上建立黨支部……有些遊行等活動他們黨員就會說，黨支部讓我們去我們就去，不讓我們去就不去……。

以上的訪談內容反映出，透過社區與市民組織所實現的基層民主與自治，是統合在黨的領導下，並高度地由黨機制的意志所指導而行動。透過這種以基層黨組織為核心的「社區黨建全覆蓋」，如一位上海資深社會研究者的評論：「國家企圖實現對城市所有的空間的控制，自然空間被縮小到最小的限度」。透過動員及指導社區與社群組織進行自我組織，地方政權與黨機制將其力量滲透到都市的各種物質與社會空間中，例如各鄰里街坊與各行業中。進一步，透過以黨支部與核心，進行部分委員的選舉，實行所謂的「集中式民主」，<sup>8</sup>在黨的指導與控制下，各公私機構與市民共同參與社區議題及決策，並從中塑造黨執政之民主合法性。姑且不論這樣的合法性是否可議，但透過這一些措施，國家企圖重新將每個個體連結回到黨與國家的意志、改革開放的發展路線，並希望市民能在其中貢獻一己

<sup>8</sup> 這種集中式民主，根據上海某政策研究者的簡單解釋，就是政權集中於共產黨下，採用民主議政及各黨派協商方式。

之力與熱忱。

透過以上的解析，我們可以看到市民在國家與黨的規訓及管控下，在社區中被動員進行自治、自助與自我教育。在其中，我們可以清楚地看到，社區被視為在城市經濟與治理轉型中，伴隨而來的治理危機之處理工具。這樣的期待也具體顯現在英國工黨的第三條路線中，例如Jones與Ward（2002）及Rose（2001）在對新工黨的政策解析中指出，社區與市民組織被當做一種社會問題與城市危機的處理機制，建構與賦權社區這個共同體的目的，在於希望它肩負起自己與地方的責任與福利。在上海，透過社區動員與賦權，在資本主義化或全球城市建設過程中導致的社會問題與矛盾，例如社會分化、失業與政權合法性危機等，可以被轉化成為一種所謂「共同體」的任務與責任，而必須透過社區與市民的自我服務與管理來解決（縱使有政府的有限支持）。但是在這種社會問題與處理責任的移轉過程中，事實上，很多國家與政策上的不公被完美地卸責，因此，政府可以減輕負擔以進行全球都市的建構，因為這個建構帶來的社會不公平與極化等後果，需由這個民眾的「共同體」來承擔。

## 肆、共同體的具體化

而為了將前述的政治方案與危機處理責任，落實到都市治理與社區鄰里中，中國大陸政府企圖具體定義社區這個「共同體」。在上海，我們看到的是政府企圖利用各種政策與資源，來劃定社區治理範圍與組織，進而從中群聚市民，鼓勵與創造所謂的「共同體」。而所謂的社區賦權，在實際的政策落實上，更意味著賦權給政策所創造出來的基層組織與黨支部。在中國大陸現今的社區建設中，這個共同體主要被兩個概念所架構與具體化：特定地域為主（area-based）及舊有基層的黨與群眾組織。中國民政部在2000年發表〈關於在全國推進城市社區建設的意見〉（以下簡稱意見）中，社區被定義成爲：「社區是指聚居在一定地域範圍內的人們所組成的社會生活共同體」（中共民政部，2001：206）。這個共同體被進一步指涉到傳統的基層群眾組織，例如居委會，根據其《憲法》第111條所規定，爲「基層群眾性自治組織……委員由居民選舉……辦理本居住地區的公共事務和公益事業，調解民間糾紛，協助維護社會治安，並且向人民政府反映群眾的意見、要求和提出建議」（中華人民共和國，2004）。因此，中共民政部（2001：206）的定義中，社區成爲：

指經過社區體制改革後做了規模調整的居民委員會轄區。社區建設是指在黨

和政府的領導下，依靠社區力量，利用社區資源，強化社區功能，解決社區問題，促進社區政治、經濟、文化、環境協調和健康發展，不斷提高社區成員生活水準和生活品質的過程。

改革前，中國大陸城市的基本組織制度是由「單位制、戶籍制和街道居委會制度交織構成，在這三種制度架構中……可以將單位制和戶籍制看做是兩條強主線」（孫立平，2003：112）。但是這個對社區的定義，將居委會制度重新扭轉成爲主軸。爲管理改革開放過程中的社會、群眾與伴隨之危機，過去在最基層動員、控制與管理群眾的居委會成爲這個共同體最佳的政策替代品。在此狀況下，共同體被具體化成爲，以共產的黨支部與書記爲核心，具有一個鄰里地域、居民人口、黨系統與行政組織的治理單位——居委會或街道辦。

不同於民政部，上海將社區定義成爲街道辦與街道黨工委的管轄區域，是連結到對於上海全球化戰略及城市轉型中的地方治理。訪談中，一位市府官員就指出：

上海把社區定在街道……是一種政策概念、操作概念，主要是出於社會與政府資源整合上的考慮，居委會太小沒什麼資源，難以實現優化整合，並且也難以承擔上海這個大都會在國際化轉型中的任務。

社區進一步成爲對所謂政府機構與職能的補充，涵蓋政府部門觸角無法落實的都市治理底層，如一位區政府官員指出：「社區就是政府終點的地方，社區就開始，既成社會嘛，政府終點是到街道……街道以下就可以認爲是社區了」。這樣的定義與政策操作形塑了在地官員與學者對於社區的特有理解，這個理解與英語世界中關於community這個詞彙多元與複雜意涵有很大的區別。例如，以英語系國家爲主，Rose（1996）就指出，在1960年代之後重新興起的社區論述中的多元意涵中，包含重建社會責任與倫理關係，例如環境與動物保護社區、工會與住宅組織；重建心理認同感與個人認同的群體，例如不同族群與階級的社區、關照AIDS或失能者的社區等。其中雖然包括空間（spatial）的意涵，但不侷限於地理學或物質空間上的群聚與區隔，更重要的是一種對過去以現代國家、民族及社會等單一性的認同領域之「去整體化」（de-totalisation）的觀念，例如多元文化與認同（multi-culture and identity）的強調，就是最好的例子之一（Delanty, 2003）。但是這樣對社區的理解與中國大陸其實有很大的分別，因此當Bauman（2001）與Delanty（2003）指出，社區這個字眼象徵一個企圖對現代及現代性不滿的革新與對過往價值的追尋時，它常常代表一種溫暖與美好的烏托邦語境，但是徐中振

與李友梅（2003）卻認為這樣的語境並不存在於中國大陸，中國大陸對於社區的理解有其特殊性。

在中國大陸，社區這個詞彙的出現，本身就有很強烈的地域概念（area-based concept）色彩，根據費孝通（1999：478）的回憶，過去community（社區）在漢語中被視為society（社會）的同義詞，直到1933年，他們企圖翻譯芝加哥學派學者R. Park關於「community is not society」的演講時，才被迫將社會與地區兩個中文詞結合成為社區，意味著「生活在一個地區的一群有社會關係的人」。事實上，費孝通及其同事當年的這個定義，十分接近本文前述之中共民政部的社區定義——地域為主的共同體。在中國大陸，社區往往直接連結到國家政權在鄰里地域中的市民管理與掌控（社會與空間）單元，如同一位上海的社會學者在訪談中提到：

社區兩個字在大陸在解放後就消失了……一直到80~90年代有社會學重新翻譯了社區，後來就被政府接受了，用來進行所謂社區建設……所以，我們現在一講社區就是政府主導的街道居委會系統。

的確，中國大陸民政部對社區的定義即指涉到都市基層組織及其監管之空間單元，因此我們在上海進行田野的過程中，常常被反問到一些英國學者<sup>9</sup>很難回答的問題：「英國的一個社區有多大面積？有多少人口？」或是「誰負責管理社區」。這主要是因為在中國大陸，社區被架構成爲一個在所謂政府的「末端」與「延伸」，具有特定地域與人口的管理單元，在其中政府以黨支部爲核心，結合各在地的行政與社會部門及資源，共同進行所謂「社區的治理」，它成爲一種半自治、半官方的組織（當然在黨的領導下）。

透過這個所謂的共同體，上海建立起社會管理與民眾動員的最小單位，在其中培育所謂的四自：自我服務、自我管理、自我約束、自我發展的自治政治實體（社區）。例如訪談中，一位市部門副局長解釋：這就是一種「城市的網格化管理，就是說把社區看成社會的細胞，希望他們是完全是自發，規模在一定的範圍」。的確，從1996年上海市委書記黃菊召開的上海城區工作會議以來，就很清楚確立這樣社區賦權的基調（上海市民政局等，2000）。當時黃菊批判愈複雜的社會事務，使政府各部門因力量有限，而無法將管理與政策確實落到底層，而處在地方第一線的街道辦與居委系統，面對各項地方事務與問題時，卻因爲缺乏各

<sup>9</sup> 例如 Imrie、Raco 與筆者共同在進行倫敦、上海與台北之間關於社區的研究案時，我們的團隊無法回答一些上海當地學者的問題。

相對應的行政權力而無法可管（尹繼佐，2001）。在1996年之後陸續發布的三項重要社區賦權文件中<sup>10</sup>可以看到，政府在將大量的權力賦予區政府後，進一步再由區政府賦權給基層街道組織，成為所謂的兩級政府（市、區政府）、三級管理（市、區、街道管理）與四級網絡（加上居民區網絡），因此，社區賦權與整個上海的地方治理與對地方賦權的改革緊密結合，成為一套管理上海的制度。例如在滬委1996年5號文件中，就清楚賦予街道財政稅收、管理與服務地方、統合各在地各行政部門分支機構（例如公安、工商所、建設管理、稅務等）等權力與責任（上海市民政局等，2000：527-531）。

但是實際上，上海市政府並沒有訂死街道內部的組織架構，各街道可根據自身的狀況，某種程度上彈性調整與實驗。例如在盧灣區的五里橋街道，首先實驗所謂的四委一辦系統。將原本街道的各科室與各區級行政部門在街道的派駐單位及其他單位整合成為四個委員會——社區發展委員會、城區管理委員會、社會治安綜合治理委員會、財政經濟委員會——企圖實行所謂在地的跨部門、跨領域的統合管理平台。各部門在當地街道的分支部門都加入委員會中，並接受上級單位與在地街道辦雙重領導與考評（顧駿等，2000）。進一步，也想辦法將各種民間企事業、民間團體都納入街道辦的治理體系中。在此狀況下，事實上中國大陸這樣特殊的社區共同體，已經不能以所謂的社區來理解，它類似於由街道黨政系統構築與統領下的一種治理網絡（network of governance）。這種治理網絡的概念緣起於新機制主義（New Institutionalism）的影響，強調一種水準的整合：與各種不同職能部門、私部門與民眾團體之間在地方治理上的合作與協調，它成為一種政治上統合社會各主體、勢力的重要工具（Bevir, 2005; Rhodes, 1997）。

透過田野工作及文獻的瞭解（林尚立，2004；顧駿等，2000），這樣的治理網絡，在街道大致由三個群體所構成。首先，是以街道黨工委及社區居民代表組成之委員會所形成的決策領導群體，尤其近年上海市區政府推動社區委員會建立，居民似乎也逐漸參與社區決策及施政評量；其次，是由類似上述四委一辦等行政體系組成的行政管理與執行群體。近年上海逐漸推動由政府出資，由第三部門或私部門提供社區服務或管理的，似乎也逐漸地將以上部門納入社區決策的傳遞與具體服務執行中（尹繼佐，2004）；最後，是由各居委會及社區團體所組成的居民動員與自治群體，由民眾直選或間接推選自己的居委主任及幹部，進行小區的社區自治與服務（林尚立，2004）。以上三種群體表現出：決策、行政與動

<sup>10</sup> 分別是中共上海市委、上海市人民政府〈關於加強街道、居委會建設和社區管理的政策意見〉（簡稱滬委1996年5號文件）、中共上海市委〈關於加強和改進社區黨的建設工作的若干意見〉（簡稱滬委1997年7號文件）、〈關於進一步推進社區黨的建設工作的意見〉（簡稱滬委組1999年568號文件）。

員的三種不同功能。但其他社會團體或民眾可以在此治理網絡中產生何種影響，還是高度取決於街道黨工委書記及街道辦主任的意志與態度，並且由於過多的社會問題與政治任務都企圖移轉至社區處理，因此，理論上由居民自治與自我動員的居委會，往往承擔由上而來的過多行政體系之命令與任務，而忽略居民的自治及參與。參與地方治理的第三部門或私部門往往都是由區或街道主導機構，如同一位企圖在上海發展第三部門組織的學者就指出他在進行中的困難：

街道一般的概念就是它自己拉隊伍做呀！不要你外面的組織自己做……它說……搞環境衛生、搞什麼社區文化，外面什麼組織也沒有什麼，我們不也在搞嗎……所以到活動的時候看起來好像社會參與，但往上看的時候就是看到政府（主導），它沒有社會組織的合法性與活力。

在田野中我們也發現，對社區領導而言，維持地區的穩定與表面和諧、確保參與社區治理的社會群體及居民的服從等顧慮，遠超過民眾參與及社區自治。表面上強調各機構與人民團體水平合作及協調的社區治理網絡，似乎如同 Hasselbladh 與 Kallinikos（2000）及 Cruikshank（1999）所批判，成為政府與黨遙控於鄰里中及人民間，所賦權的柔順（docile）對象，進行其所期待與掌控中的自治。

## 伍、賦權社區的治理技術

上述的治理網絡觀念，也成為英國工黨在地方治理改革中尋求國家與市場之間第三條路線的主要實行策略之一，並進一步落實在其鄰里復興（neighbourhood renewal）的國家策略中，例如工黨的 Local Strategic Partnership 或 Community Empowerment Network，進一步透過各種賦權與評鑑的技術，如 Local Area Agreement 或 Indices of Deprivation 等，<sup>11</sup>來遙控被賦權下的社區自治（Bevir, 2005; Imrie, 2004; Imrie & Raco, 2003）。但是這並不代表在上海，地方政府採用同樣的治理技術在遙控社區，透過以下討論，我們企圖指出上海賦權社區時，與治理性相關之治理技術的普同性與其極為凸顯的特殊性。

<sup>11</sup> 這兩項都是工黨在執政之後，對於地方的重要評量與賦權工具。Local Area Agreement 為地方治理及合夥團體（partnership）與中央協商後，自願與自訂出要其在地方上改善的項目及評量指標，並列入中央與地方政府的合約（Agreement）中，以交換中央的經費補助；Indices of Deprivation 為評量英格蘭各小區域的貧困狀態指數，為一種涵蓋教育、住宅與經濟等的綜合評量，評量最差的 20% 區域可得到額外的補助以進行改善，相對地也必須被評鑑以觀察其落後指標是否改善。



## 一、責任的下放與規格化的遙控治理

在重構其地方治理的過程中，上海市政府及其區政府將市政中關於社區內公共事務與社會福利的管理及建設等責任，下放到街道辦及其統合的各機構與居委會中。伴隨著這種社區自治強化之趨勢而逐漸浮現的，是一種對社區自治規格化與標準化的遙控治理（remote governance），其透過各種規範及指標來規範社區的一些自治事項與任務，並定期或於特定時間進行考評。所謂的文明社區與文明小區的建設就是最好的例子，上海文明社區創建管理規定即分成三大類、五十幾種主要評比指標，例如，形態文明考評關於社區的人均公共綠地、綠化覆蓋率、污染垃圾整治等；功能文明考評犯罪率、生活與公共設施配置、人口管制率、人民直選居民委員率等；社區素質文明考評家庭暴力率、老人與未成年棄養率、志願者服務隊、救助團體普及率等（上海市精神文明建設委員會，2005）。在訪談中，這個指標的設計者說：

我們通過網路來測評，有標準化的東西發到各個城市，大家按照這個來做……最大的好處就是有標準、開始量化。以前評什麼先進都是憑印象、領導，現在是客觀、公正、公平的……如果哪個幹部沒做好，失分了，領導要把你撤職的。裡面既有客觀業績，也有主觀工作標準，也有老百姓對你的評價。……我主要考慮整個這麼大的社會實驗怎麼做，指標怎麼可操作，權數怎麼確定……。

事實上，不僅僅是文明建設受到這樣指標化管理的控制，其他重要的社區建設方案，例如健康社區與和諧社區等，都由地方政府或街道自身根據不同的重點訂出多重的指標考核，成爲一種街道領導與各部門負責人被考評與自我評量、規訓化（self-disciplining）的重要依據及標準。當然在田野訪談的過程中，我們也發現不少，在這些考評中玩弄數字遊戲與「捏造統計數據」的狀況。

但姑且不論這套理論與體系是否合理落實，這樣的控制模式已可以看到 Foucault (1994) 所提出現代國家治理中的標準化治理與評價（judge of normality）的影子，企圖透過各種知識與數字評量來遙控社區。Imrie (2004) 描述了這樣的一個特殊治理的形成，政府透過特殊的知識、統計與方法論，建構對都市之理性與真實的理解，Dean (1999) 稱這種治理爲「真實的政體」（regime of truth），從而產生出各種評估地方政府表現的指標，並透過財政獎賞與懲罰等手段遙控地方政府。但以上英語世界對於治理性的研究仍不能直接或全面套用在對中國大陸社區治理的理解中。中國大陸的現實狀況中（特別是像上海這樣的巨型全球城市），

這樣的治理缺乏足夠且詳實的統計數據與社會調查資料，以做為規範的合理性基礎。如同一位區政府主管調研科長指出，上海的官方統計口徑，基本上最多只到區政府層級，而區本身關於各街道的統計數據常常缺乏，或數據本身良莠不齊，不是經由標準且具信度的統計方式、程序與口徑而產生。因此，這些關於街道的社區統計數據，並無法像英國那樣成為對「地方」的真實理解，而從中歸納各項都市問題控制的基準水平，它無法像在倫敦一樣，主要關照於全英格蘭在不同社會問題，例如犯罪、住宅與健康等表現最落後的20%之鄰里區域，而提供額外與集中的資源及預算，針對特定指標中的落後項目（如教育或就業），來幫助社會中的落後區域與人民。

相對地，在上海我們可以看到如文明社區與文明小區，甚至近年的和諧社區等測評，都是基於一種官方與學者由上而下的理想化社區規範，而非基於對真實社區的全面調查與統計之後所訂出的規範與標準（上海市文明社區測評體系課題組，2001）。在此狀況下，規格化的治理在中國大陸有很不同於英國的表現，例如，很多文明與小區的建立都是集中於較高檔的商品房小區或是公部門員工的集合住宅小區。因此在訪談中，一位參與這些評量的上海社科院主管級研究員就批判：<sup>12</sup>

這種評估目前最大的問題是政府假如要評估社區，你的政策應該是非常清楚的：我需要去幫助那些落後社區，而不是去錦上添花……現在變成愈是有錢的社區就是好社區。

這些小區有較好的硬體環境與設施，以及較高的教育、收入與動員力之市民，可以較容易符合測評中所訂出的理想典型，從而成為文明小區。相對貧困的區域，基本上很難或需要付出很高的代價，來達成文明社區典範中的很多硬體設施、民眾素質及環境品質之要求，也很難成為亮眼的政績。在此狀況下，指標化的標準管理易於異化成為競逐典範與政績的塑造，反而將資源多用於社會中較優勢階級上，而失去解決社會問題與危機的能力。

## 二、社區賦權與牧領的治理觀念

街道不僅缺乏如英國全面的社區統計體系，也缺乏清楚的法令與行政地位，街道辦的法律地位與職權始終處於模糊的狀態。<sup>13</sup>雖然在上海市政府及中共上海

<sup>12</sup> 匿名原因同註4。

<sup>13</sup> 過去中國大陸中央關於街道的主要法令規範是由1954年頒布的「城市街道辦事處組織條例」，這項

市委辦公室大力推動社區治理的同時，企圖透過地方政府自訂之「條例」及「意見」，但例如1997年的〈上海街道辦事處條例〉及1996年的〈關於加強街道、居委會建設和社區管理的政策意見〉等官方文件（上海市民政局等，2000），也僅訂出非常粗略的職權與概要的組織架構，其中由市、區領導個人意志所主導與規範的成分非常高。就社區治理而言，吳志華（2002）的評論就指出，地方政府下達的規定或意見比法律重要，領導的意志又比這些文件重要。因此，一位過去於街道擔任黨機關領導職的律師就提及：「在街道工作很多不是依據法令，更多憑的街道領導的素質、觀念和個人領導。」

雖然缺乏充分的法令規章與統計規範，如前所述，上海市、區政府仍然從1995年前充分的賦權街道辦及其黨支部，使之成為街道地域內主要統合各部門與人民團體的治理機制。在田野調查中，筆者也發現很多區政府將街道及其居委會視為一種城市治理危機的救火隊或麻煩解決者，例如動遷抗爭、民工管理與社會救助及遊民處理都透過它們做為主要的第一線處理者。一位區政府官員就指出，「現在不能永遠都靠政府站在第一線」，因為很多社會問題與治理危機，政府在法定程序與政經條件下都無法處理，「只能依靠社區組織出面應對」。因此，在滬委1996年5號文件中，街道黨工委與辦事處被賦予在地區統攬與協調全域的政治權力及全部的責任；被賦予「對轄區內的社區管理、社區服務、社會治安綜合治理、精神文明建設、街道經濟發展行使組織領導、綜合協調、執法監督檢查等行政管理職能」（上海市民政局等，2000：528）。但是這樣的賦權並非沒有條件，相對應的它們必須對以上職能中的「對地區性、社會性、群眾性的工作負全面責任」（528）。中共上海市委（1997）也明訂街道轄區內各機關、企業、事業單位基層黨組織都應共同參與，以街道黨工委與居委會黨支部為主體的社區黨建工作，例如社區內的精神文明與政治文明等工作，而街道黨工委必須對社區建設和管理的各項工作負全面責任。尤其在近來胡錦濤大力推動和諧社會與和諧社區的政治氣氛下，訪談中一位街道官員明白地說：

最主要就是不能出事，出事就不和諧了，不能有類似動遷逼死人或是邪教（法輪功）鬧事等糾紛與政治事件，否則領導也就不用升官了。

在統攬全域與負起全面政治責任的要求下，街道與居民區黨工委（特別是領導的書記）不僅對社區的各項發展與管理負責，更需要對轄區內居民的政治態度、精

---

歷時超過50年的條例早已完成，不適用於改革開放後的城市地方治理組織現況。2009年雖然已經將此條例廢除，但是也未訂出新的條例規章。

神道德與對政府的不滿負責。

在訪談中，一位黨員也說：「雖然我只是個居委會的書記，管理四條街所圍出來的居民區，但是我可以說，在這個範圍內的任何事務，我都有權力過問」。這個「都有權過問」，其實有很強的人治色彩，書記在鄰里社區中似乎被賦予代表共產黨的思想、意志與規範的角色。因此，朱鎔基（2000）在任國務院總理時，就稱這些基層黨支部為「小巷總理」，他們要把「黨和政府的關懷送到每一個困難家庭和居民」。中國大陸這樣特殊的社區治理，連結到道德、倫理與社區種種事務的全面控管，一位市級黨職工作者提出深刻的解釋：

一個政黨在過渡階段裡面它不發揮作用那可能會出現很大的問題……在這樣一個還沒有高度制度化、法治化的情況裡面，基本上還是靠倫理概念來維繫，這個倫理原則、倫理權威就是一個建立的過程，你不是有經濟組織嗎？社會組織嗎？相互協調之間關係是誰呢？是倫理原則、倫理權威，它不是法定關係，這種倫理概念誰來代表呢？實際上是共產黨……比如說你一個外資企業在這裡，一個民營企業在那裡，它這個黨工委的書記或者副書記也可以跟你交流，來說我們有什麼事情。這就是共產黨，是執政黨，是一個全能的黨，行政走不通的部分，可以透過不同黨系統溝通。

在這樣的論述下，在缺乏明確的法令規章與統計規範中，街道及居民區的書記與居民的關係，建立在一種依賴與倫理的道德關係。在這樣的關係中，地區領導及書記代表共產黨，不僅僅照顧社區居民的福利及困難，更連結到對於居民之社會道德與政治倫理的責任，他們必須代表黨建立起這種監理與依賴的關係，將整個社區鏈結與凝聚成為共同體，並讓居民依賴於他們的指導、照顧與規訓，筆者認為這樣的政治權利與責任類似Foucault（1994）在討論基督教所謂牧領的觀念。牧領的治理，重點不在於透過規格化或法治化的遙控，其重點在於建立被治理者與治理者之間的全面依賴與全面的領導關係，不僅僅是行政上，更是道德與倫理上（Dean, 1999）。社區領導與居民之間的關係，就像是牧領（基督教教區）治理中之牧人（牧師）與羊群（教徒）的觀念。在其中，牧人和羊群處於一種共同體的關係，如同領導與居民共同處於社區治理網絡裡，牧人代表「永恆」與「全能」的神（政）權倫理與道德，對於整個羊群與每一頭羊的罪惡與德行都必須負責，牧人必須代表神權展現仁慈與規訓，必須對羊群提供必要的物質（社區服務？）與精神（精神文明建設？）需求，羊群必須服從於牧人的意志與訓誨，並接受牧人所傳布的引導與倫理秩序。透過類似牧領的依賴與服從關係，黨在社區

中重建與鞏固其政權與治理的有效性與合法性。

### 三、社區代表性的建立

牧領式的治理合法性來源不能僅依靠國家權力與行政手段，它必須連結到一種道德與社會價值的象徵，並且獲得羊群們的支持（Foucault, 1994）。有趣的是，在中國大陸的社區論述中，我們也常常可見強調培育所謂的「領頭羊」（上海市民政局等，2000；徐中振、李友梅，2003），這樣的觀念連結到社區代表的培育與功能，社區中的積極份子被視為是領頭羊，可以協助牧人帶領羊群走向「正確」的路線。在基層政治文明方面，上海的社區建設很小心且積極地處理所謂的社區代表性議題，訪談中，一位政策顧問提及做為代表社區民意的社區委員會時，就說：

在中國有一個問題，把社區委員會發展成一個和政府對抗性的是肯定不行的，而是必須做為一種融合性的來培養。

此處的「融合性」意味著，要在黨、政府與社區領導的指導、方針與意志下，代表社區與市民自治；但另一方面，某位受訪者就指出：「現在不是政府說了就算的時代，上海人自身的維權與自主意識愈來愈強」。因此社區代表性的建立，似乎也必須兼顧到民意的反映。

以田野調查過程中的某街道為例，社區的代表性被透過層層的網絡所架構，在街道層面，成立所謂的社區委員會，其成員大多以在公部門與黨部門在職或退休（退休為主）的居民為主，以及部分居委會的民選主委（上述兩者頗多重疊）與商界代表。這些成員主要構成：分成負責不同街區的四個社區委員會分會與四個不同專業組——社區調研組、法律諮詢組、城建協調組、文教衛生組。<sup>14</sup>一方面，這些成員主要由街道挑選與徵募，且由於其黨政背景與網絡，使他們不可能與政府對抗；另一方面，根據訪談過部分成員的經驗，他們各都有其居民區的廣泛人際網絡，或可以透過其自身的官方關係網絡為其社區與人民爭取一些協助，這也是他們被挑選的主要原因之一。其中一位成員就說：

居民為何要聽我的話，我主要靠威信，這個威信從何而來，就是靠我日常對居民的服務與往來，過去我在公安單位任職，對法律與規章比較瞭解，他們有問題就會來問我，請我幫忙解決，我也會主動去瞭解他們的需求。

<sup>14</sup> 參考此街道之「社區委員會領導成員名單」與訪談資料。

從上例可發現，這位成員對社區所提供的貢獻往往與他和公安部門、區人大及街道組織的社會網絡與影響力有關，透過這些方式，該成員建立其社區威信。另一位居委書記進一步解釋上述的威信，在他的解釋中，這種「威信」類似一種「社會資本」(social capital)，其需要在實際工作中，不斷去開發、利用與保護。他舉例說：

例如我跟某某居民的關係，按照這個關係他可以幫我做三件事情，隨叫隨到馬上就可以做了，但是叫他做第四件的時候他肯定有點不積極了，你叫他做第五件更要不易多了。這個就是成本意識嘛……要把它用在需要的地方。

他強調這樣的社會資本必須透過其對居民提供的服務與福利來培養，這種微妙的人際關係所形成的社會資本，某種程度上，成為重要的社區代表象徵之一。而社區服務也成為培養這些「領頭羊」之個人社區政治資本的重要管道，相對地，一般市民將很難與之競逐社區中的領導地位，在此狀況下，誰可以代表社區參與議事與自治，往往已經先驗性的決定 (pre-defined)，其正當性也被街道及其黨組織所下放的「進行所謂服務與福利的資源」不斷強化。

地區黨系統先驗性決定社區領頭羊狀況，更具體顯現在社區代表候選人的產生中。雖然表面上，很多街道的社區代表與居委主任等是經由選舉產生，但往往是先透過地區書記篩選過的人選才可能成為候選人。一位居委書記就提到選舉候選人的產生過程：

這是居委會黨支部肯定要把關的。不然下面居民推出來的候選人肯定不是你想幾個就幾個的，肯定會超過。那我們主要看幾個，一是素質，比如一般會認為黨員素質更高些……黨員有一定帽子在頭上他不敢怎麼樣；二是能力，比如在單位表現良好，社區的事務也說明解決；三是在單位和社區的表現要一致，我們會去他們的單位瞭解；四是候選人本人願不願意；我們全部都要過濾的，包括他們的家人我們都要瞭解，有時候不用去瞭解我們也就知道的，我們在這裡做這麼久……有問題的人我們就去掉了……基本上，選出的這些人都是有熱心、敢說、敢幹、素質好、受居民擁護的人。

姑且不論這些候選人的素質是否真如上所述，其主要議題在於此篩選方式，主要還是憑基層領導與黨工的個人意志及理解，並且與黨及公部門體系高度連結，最後往往成為黨與政府的幹部，直接被培養與轉化成為社區中市民的領導人。這樣的狀況，在我們的田野調查中均明顯或隱諱地重複出現，事實上林尚立

(2003)的研究也指出，這樣的社區民主自治效能發揮仍然有限，並且仍然高度地受到黨系統與黨員的主導。在此狀況下，領頭羊（社區代表）仍然主要是在牧人（黨與地方黨書記）的領導與意志之下，帶領羊群（市民）走向黨所希望的道德與正確的路線。

## 陸、結論

非常有趣的是，上海的社區發展與策略，在某種程度上，十分接近英國新工黨第三條路線中看待社區的態度與策略。他們都企圖透過社區治理機制的建立，同時擁抱市場與福利國家（不論是資本主義福利國家或過去社會主義下的另一種福利國家）；企圖鼓勵人民與社區負起自己的責任，解決自己的社會問題與貧困；企圖讓民眾與社區團體參與地方事務的決定與執行，重建治理的合法性與正當性；企圖透過社群主義，重新詮釋所謂第三條路線下的社會主義或是具中國特色的社會主義，以宣示自己仍然沒有悖離過去的信仰。

當然對於社區的理解與認識，上海的案例呈現出非常不同於英國的樣貌，但是在實際政策操作機制上，確有一些類似，上海的街道體系，雖然在政治論述上理解為社區，但是實際上，透過街道黨工委對街道轄區內的全面統合與協調全域，加上各委員會與社區委員會等居民動員網絡的建立，它已經不僅僅是一個政府行政單位，或是所謂的社區，它類似於一種地方治理的網絡，企圖將政府、私部門、人民團體與居民共同納入地方社區建設的體系中。針對這樣的社區治理網絡，新機制主義對於治理網絡的研究有很大的限制，主要的問題之一是新機制主義式的研究視角（Rhodes, 1997; Stoker, 2005），往往忽略表面的水平治理網絡背後其實往往潛藏國家之威權、規訓與間接控制（indirect control）。例如在英國，這樣的治理網絡被中央透過各種的科學評估、技術指標與資源分配控制在手中。不同的是在中國大陸，這樣的社區治理網絡由上而下牢牢地掌控在黨的手中，它雖然也有指標控制，但更基本的治理理性卻來自一種牧領式的教區治理，如本文所示，透過建立領導與居民之間的依賴與倫理關係，企圖讓福利供給、道德培育與民主動員都處於黨的凝視之下（gaze of the party），並連結到執政政權的鞏固。進一步透過社區代表性的建立，更讓共產黨的網絡深入社區，建立其代理人的社會與政治資本，使其更能有效地掌控社區。

然而，在類似上海這樣的社區發展與賦權，其實重新塑造政府對地方的治理效力與正當性，其重要性遠超過賦權給社區居民去管理自己的事務或決定自己的命運。事實上，就上海市或各區的城市發展戰略與計畫而言，街道黨工委與街道

辦都僅被賦予極有限的建議與監督權，他們被賦予更多的是協助這項發展的責任，例如必須協助搬遷與勸離居民，維護建設過程中的穩定與平順。如本文所述，社區成爲一種都市問題與危機的處理機制，但對城市未來願景的決定，卻主要取決於地方政府、市場與資本家，而基層組織與社區好像被要求義無反顧的支持並自助，這似乎成爲它們的宿命、道德與應該服從的倫理，在其中社區的自決與自治似乎仍是遙遠的美夢。



## 參考文獻

- 上海人民代表大會(2006)。上海市國民經濟與社會發展第十一個五年規劃綱要。上海：上海市人民政府。
- 上海市文明社區測評體系課題組(2001)。富有開創意義的探索：《上海市文明社區測評體系》的理論特色和應用前景。毛澤東鄧小平理論研究，第2期，頁91-93。
- 上海市民政局(2008)。2007上海民政工作發展報告書。上海：作者。
- 上海市民政局、上海市社會科學界聯合會、上海市社區發展協會(編)(2000)。上海社區發展報告書(1996~2000)。上海：上海大學。
- 上海市精神文明建設委員會(2005)。上海市文明社區創建管理規定。2010年3月30日，取自 <http://wm.eastday.com/renda/dfwm/ztty/node3477/node4835/userobject1ai1151811.html>
- 中共上海市委(1997)。關於加強和改進社區黨的建設工作的若干意見。2010年3月30日，取自 <http://bbs.shjcdj.org.cn/info.jhtml?id=e4201e5dc3e04e708780a63a506dbc85>
- 中共中央委員會(1986)。中共中央關於社會主義精神文明建設指導方針的決議。2010年3月30日，取自 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/06/content\\_2553491.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/06/content_2553491.htm)
- 中共中央委員會(1996)。中共中央關於加強社會主義精神文明建設若干重要問題的決議。2010年3月30日，取自 <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/5089/5106/20010430/456601.html>
- 中共民政部(2001)。民政部關於在全國推進城市社區建設的意見。載於多吉才讓(主編)，城市社區建設讀本(205-212頁)。北京：中國社會。
- 中華人民共和國(2004)。中華人民共和國憲法。2010年3月30日，取自 [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content\\_1367387\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387_4.htm)
- 尹繼佐(編)(2001)。體制改革與社會轉型——2001年上海社會發展藍皮書。上海：上海社會科學院。
- 尹繼佐(編)(2004)。小康社會：從目標到模式——2004年上海社會發展藍皮書。上海：上海社會科學院。
- 朱鎔基(2000，4月28日)。加快完善社會保障體系 切實保證國家長治久安。人民日報，第1版。

- 回良玉 (2004)。2003 年演講。載於張明亮 (主編), 社區建設政策與規章 (6-14 頁)。北京: 中國社會。
- 民政部基層政權和社區建設司 (編) (2003)。中國社區建設年鑑。北京: 新華。
- 李友梅、汪丹、劉春燕 (2005)。靜靜的變革——上海浦東嘉興大廈樓宇黨建實證研究。上海: 上海人民。
- 林尚立 (2003)。社區民主與治理: 案例研究。北京: 中國社會科學。
- 林尚立 (編) (2004)。上海政治文明發展戰略研究。上海: 上海人民。
- 徐中振、李友梅 (2003)。生活家園與社會共同體。上海: 上海大學。
- 胡錦濤 (2001)。杭州考察社區黨建工作時講話。載於民政部基層政權和社區建設司 (編), 中國社區建設年鑑 (4-4 頁)。北京: 新華。
- 胡錦濤 (2007)。高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為奪取全面建設小康社會新勝利而奮鬥。2010 年 3 月 30 日, 取自 [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_5.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_5.htm)
- 孫立平 (2003)。斷裂——中國 20 世紀 90 年代以來的中國社會。北京: 社會科學文獻。
- 吳志華 (2002)。城市社會結構轉型中的社區研究。政府法制研究, 第 5 期, 頁 1-61。
- 費孝通 (1999)。費孝通文集 (第 12 卷)。北京: 群言。
- 劉君德 (2002)。上海城市社區的發展與規劃研究。城市規劃, 第 26 卷第 3 期, 頁 39-43。
- 顧駿、林尚立、王維達 (2000)。社區調解與社會穩定: 上海盧灣區五里橋街道研究報告。上海: 上海大學。
- Bauman, Z. (2001). *Community: Seeking Safety in an Insecure World*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Beck, U., & N. Sznaider (2006). Unpacking Cosmopolitanism for the Social Sciences: A Research Agenda. *The British Journal of Sociology*, 57(1): 1-23.
- Bevir, M. (2005). *New Labour: A Critique*. London: Routledge.
- Billig, M. (1995). *Banal Nationalism*. London: SAGE.
- Bray, D. (2006). Building 'Community': New Strategies of Governance in Urban China. *Economy and Society*, 35(4): 530-549.
- Brown, G. (2008). Prime Minister's Foreword. In Department for Communities and Local Government (Ed.), *Fair Rules for Strong Communities* (pp. 2-3). London: DCLG.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subject*.

- Ithaca, NY: Cornell University.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: SAGE.
- Delanty, G. (2003). *Community*. London: Routledge.
- Etzioni, A. (2001). The Third Way to a Good Society. *Sociale Wetenschappen*, 44(3): 5-40.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1994). "Omnes et Singulatim": Toward a Critique of Political Reason. In J. D. Faubion (Ed.), *Michel Foucault: The Essential Works, Power* (pp. 298-325). London: The Penguin Press.
- Hasselbladh, H., & J. Kallinikos (2000). The Project of Rationalisation: A Critique and Reappraisal of Neo-Institutionalism. *Organisation Studies*, 21(4): 697-720.
- Imrie, R. (2004). Governing the Cities and the Urban Renaissance. In C. Johnstone & M. Whitehead (Eds.), *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance* (pp. 129-155). Aldershot, UK: Ashgate.
- Imrie, R., & M. Raco (Eds.). (2003) *Urban Renaissance? New Labour, Community, and Urban Policy*. Bristol, UK: Policy Press.
- Jones, M., & K. Ward (2002). Excavating the Logic of British Urban Policy: Neoliberalism as the "Crisis of Crisis-Management". *Antipode*, 34(3): 473-494.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE.
- Levitas, R. (2000). Community utopia and New Labour. *Local Economy*, 15: 188-197.
- Liu, C. (2006). Social Changes and Neighborhood Policy in Shanghai. *Policy and Society*, 25(1): 133-155.
- Morris, P. (1996). Community beyond Tradition. In P. Heelas, S. Lash & P. Morris (Eds.), *Detraditionalisation* (pp. 223-249). Oxford, UK: Blackwell.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol, UK: Policy Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Robinson, J. (2006). *Ordinary City: Between Modernity and Development*. London: Routledge.
- Rose, N. (1996). The Death of the Social? Refiguring the Territory of Government.

- Economy and Society*, 25(3): 327-356.
- Rose, N. (2001). Community, Citizenship, and the Third Way. In D. Meredyth & J. Minson (Eds.), *Citizenship and Cultural Policy* (pp. 1-17). London: SAGE.
- Rose, N., & P. Miller (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, 43(2): 173-205.
- Sigley, G. (2006). Chinese Governmentalities: Government, Governance and the Socialist Market Economy. *Economy and Society*, 35(4): 487-508.
- Stoker, G. (2005). New Localism, Participation and Networked Community Governance. Retrieved March 30, 2010, from <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf?PHPSESSID=08ce65b1865ad9d371770327b9b20278>
- Yusuf, S. (2001). *Shanghai Rising in a Globalising World*. Washington, DC: World Bank, Development Research Group.
- Zhang, T. W. (2002). Urban Development and a Socialist Pro-growth Coalition in Shanghai. *Urban Affairs Review*, 37(4): 475-499.