

“政府造社会”：社区公共服务领域的 “社会生产”实践*

史云桐

提 要： 城市社区居民的自组织，一直被看作“社会生产”的可能路径之一。近年来，地方政府在城市社区公共服务领域的“供给侧改革”，似乎开启了一条以政府他组织的方式促进社会自组织的“社会生产”新路径。本文通过分析“政府造社会”的含义、动力来源、实现渠道和实际效果，指出尽管“生产社会”在很大程度上仍只是地方政府在优化基层社会治理结构过程中的“未预结果”，但客观上为社会的生产提供了更多的空间、机会和可能性。同时也应看到，国家的外部赋权并不必然促成社会的内部增能，有时反而可能加深社会对国家的依赖，造成社会内部的分裂，或是强化基层政府的管控。也许，只有通过“完整赋权”，才能使“政府造社会”成为社会生产的更有效路径。

关键词： 政府造社会 社区公共服务 社会生产 相互增能

一、“相互对抗”还是“相互增能”：重返国家与社会关系

“国家—社会”关系问题，长久以来都是中西方社会学研究者关注的重点和焦点问题之一。西方研究者关于“社会”、尤其是“市民社会”的论述，是在西方国家特定的历史情境中生发出来的，最早源于亚里士多德在《政治学》一书中提出的“政治社会”（*Politike Koinonia*）的概念，意指有别于自然社会的城邦社会，后被西塞罗转译为拉丁文的“*Civilis Societas*”，意指文明社会（赵静，2014）。黑格尔和马克思关于市民社会的论述，是伴随着资本主义由自由竞争进入垄断而逐步深入的。

* 本文系中国社会科学院创新工程项目“社会政策与基层社会治理现代化”（主持人：王春光）阶段性成果，国家社科基金青年项目“以社区服务为切入点的城市新熟人社区建构研究”（主持人：史云桐，项目编号：15CSH072）阶段性成果。

“社会”的概念还有两大重要理论来源：其一是安东尼奥·葛兰西提出的“市民社会”（civil society），主要指19世纪末欧洲和美国大规模发展起来的教会、行会、公会、教育团体、志愿团体、利益群体等，是在和霸权（hegemony）国家既勾连又斗争的情境中生成的；另一个是卡尔·波兰尼提出的“能动社会”（active society），主要指19世纪英国的工会、合作社、工厂运动组织等，旨在以社会行动避免市场的无节制扩张，是在与市场的矛盾制衡关系中生成的（Burawoy, 2003; 布洛维, 2007）。不难看出，在相当长的一段时间内，西方国家的“国家—社会”关系，都是以一种二元分化、对抗挤压、拉扯角力和相互制衡的状态呈现出来的。

类似地，海外早期关于中国改革开放前“国家—社会”关系的研究，如全能主义理论（totalitarianism）和利益集团理论（interest group），为后来的“国家—社会”关系研究设定了一个基础性思维框架，即将国家和社会置于一个连续统（continuums）的两极，国家一极意味着“全面控制社会”，社会一极意味着“自由多元主义、甚至无政府主义”（刘安, 2009）。这也在某种程度上给世人造成了一种错觉，即认为国家与社会之间的关系，在多数情况下是相互对立、此消彼长和零和博弈的。

自1990年代以来，国际学术界开始逐步反思“国家—社会”的简单二元对立，强调国家和社会的相互增能（mutual empowerment），以及公私部门间相互合作的伙伴关系（顾昕, 2004）。比如，黄宗智（Huang, 1993）指出，将“国家—社会”简单对立的预设，是从西方国家早期的政治经济社会发展历程中抽象出来的，对于分析中国现实来说并不完全适用，并提出用“第三域”（the third space/ realm）的概念分析中国的“国家—社会”关系。米格代尔（Migdal, 1988, 2001; Migdal et al., 1994）提出了“社会中的国家”（state-in-society）这一理念，用以取代“国家—社会对抗”（state-versus-society）的理念。他否定了国家与社会间相互对抗、零和博弈、界限僵化的关系预设，提出二者可以相互构型转化（mutual transformation）、相互赋权增能（mutual empowerment），同时，强调国家的不同组成部分和社会的不同组成部分间的互动。奥斯特罗姆（Ostrom, 1996）以巴西和尼日利亚为例，讲述了国家和社会在公共服务供给领域，发挥各自优势、分工合作、共同生产（coproduction）的地方实践及其积极效果。埃文思（Evans, 1997）则提出“国家与社会协同”（state-society synergy）理论，指出国家对社会的赋权并不必然削弱国家的权威，建构能动高效的政府（active government）和充满活力的社会（mobilized

communities) 可以促进双方共赢。可见,西方国家的国家社会关系理论曾经经历了一个由“相互对抗”到“相互增能”的发展历程。

进入20世纪90年代后,“市民社会”与“法团主义”成为国内学者分析转型期我国“国家—社会”关系的两大主要理论框架。尽管因循了不同的理论脉络和分析视角,但两方不约而同地认为,国家与社会之间的关系不是冲突对立的,而是互促共融的。比如,应形成国家与社会的“良性互动关系”(邓正来、景跃进,1992;康晓光,1999),国家和社会之间存在功能性互补(许婷,2006),国家和社会可以通过各类社团进行沟通合作(颜文京,1999),国家通过积极行动能够促进国家和社会的相互增权(顾昕,2004)等。

二、“自组织”抑或“他组织”：社会生产的双重路径

从现实发展脉络上看,我国的“国家—社会”关系的确经历了由“总体性控制”到“逐步释放”再到“主动推进”的发展历程。双方在这一历程中,不断调整、修正、重塑彼此间的合作模式、权责边界和利益格局,同时也影响着“社会生产”的制度空间、动力机制和实现路径。

(一) 社会生产空间初显及社会生产的双重路径

新中国成立之初,我国形成了一种政治、经济、社会高度合一的“总体性社会”结构(孙立平等,1994)。国家对各种政治、经济、社会资源统一调配、高度管控,几乎难以看到计划外的经济活动和自主的社会活动。改革开放以后,经济要素被逐步释放出来,并以市场的原则进行组织。进入2000年以后,社会建设被逐步提升到与政治建设、经济建设、文化建设同等重要的位置上。国家提出了一系列推动社会建设的目标,并在中央政策层面加以保障。十六届四中全会将“推进社会管理体制创新”作为党的执政能力建设的重要内容。十七大报告提出,要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,“最大限度激发社会创造力”。十八大报告提出,要“在改善民生和创新社会管理中加强社会建设”,“引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。十八届三中全会进一步指出,“全面深化改革的总目标

是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，并要“加快形成科学有效的社会治理体制”，“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。”伴随着社会建设的理念从“社会管理”向“社会治理”转变，“社会”的要素也被逐步释放出来，社会的生产被赋予了更多的空间。

然而，正如沈原（2007a）所述，在业已建成市场经济的国度和正在实现市场转型的国度，人们在面对社会时，实践与认知的目标和任务颇为不同。前者的任务是设法复苏和强化社会的各种机制，以抵御市场和权力双重入侵造就的殖民化，即要“保卫社会”；而后者的任务是面对新的历史条件，重建或生产社会生活的各种制度和规范，意即“生产社会”。也就是说，尽管中国已经步入社会建设的快速发展时期，但社会建设领域面临的首要问题，仍然是“社会从何而来”以及如何“生产社会”的问题——这也是社会学界长久以来关注的核心议题之一。

总的来说，回顾我国近年来政治转型、经济改革、社会变迁的发展历程，可以看到两条主要的“社会生产”路径。其一，是学界给予了较多关注、寄予了较大期望、进行了较多探讨的社会“自组织”的生产路径（夏建中，2003；陈伟东、李雪萍，2003；沈原，2007b；李友梅，2007；王名，2009；孙飞宇等，2016）；其二，是近年来方才逐步显现出端倪、学界尚未给予充分关注的，借由外部力量的介入、干预和“他组织”，促进社会的生产，即“政府造社会”现象，这也是本文关注的重点。

（二）“组织困境”与“行动困境”——自组织的社会生产困境

我们首先回顾自组织的社会生产路径。1990年代初，民政部提出了“社区建设”的概念，一方面，是为了更好地满足城市居民的生活需求；另一方面，是为了进一步加强城市基层政权建设和对城市社会的管理。逐渐地，“社区”不仅取代“单位”成为城市空间的基本治理单元，也成为社会建设的重要着手点。尤其是进入2000年以后，国家从社会领域的缓慢退出，以及对“社会”要素的逐步释放，使研究者一度认为，城市社区居民的自组织有可能成为社会生产的路径之一。

然而，现实的状况是，国家较为的制度空间释放，目前仍未引发城市社区“社会生产”的质的飞跃。在现实生活中，社区居民的自组织仍面临着组织层面和行动层面的双重困境。从组织层面上看，社区居民委员会、社区业主委员会和形式内容

多样的社区志趣组织，可以说是城市社区层面“社会生产”的三大组织依托。然而社区居委会长期以来都被看作政府行政管理在基层社区层面的渗透和延伸，具有很强的行政属性。近年来，为减轻居委会过分的行政负担、提升其服务居民的能力、恢复其居民自治的本意，各地也进行了大量的探索和实践，如设立社区工作站、成立社区服务中心、开展街道和社区体制改革等，成效初显。但有些时候，这些措施也可能会加剧居委会的边缘化程度（张雪霖、王德福，2016），降低其对社区共同体的卷入，并因组织替代，进一步强化国家对基层社会的渗透。与此同时，城市业主委员会，目前面临着精英统治和派系政治（石发勇，2010）、合法性获取困难、组织成本较高、缺乏分权和充分监督、“搭便车”现象普遍、由维权向自治转化的动力不足等问题。而近年来大量涌现的社区志趣组织，很多仍停留在仅是提供“俱乐部产品”的自娱自乐层次（李友梅等，2012），其中只有极少数，能从面向小团体的“互益性组织”，转化为面向社区共同体的“公益性组织”。同时，居民“自组织”未必能够有效带动“公共性”^①的生成。从行动层面上看，城市社区的居民参与，长期以来存在参与率低（参与的广度、深度、频次皆有不足）、参与效能低（主要为传统行政指令下形成的动员性参与、较少为社区居民自发的主动性参与）、参与层级低（仍处于 Arnstein 所述的“参与阶梯”的前几个层级^②），且参与的人群结构不够均衡（以老年群体和传统的社区科层精英，如楼门长为主）。同时，缺乏对社区公共事务的早期介入、缺乏多元主体间的互动交流和共同决策等。

可以说，迄今为止，尚没有确切的迹象表明，经由城市社区居民的自组织，已然生发出为研究者所期待的，基于社区公共领域形成的外在且独立于国家和市场的、具有较高自主性和公共性的社会。也就是说，借由城市社区居民的自组织来推动社会的生产，进程依然较为缓慢。

（三）从“缓慢撤退”到“积极能促”——他组织的社会生产实践

如果我们将社会生产的动力来源由“社会”转向“国家”，不难发现，近年来在城市社区公共服务领域，“国家—社会”关系正在由“逐步释放”向“主动推

① 包括对社区公共议题的关注和讨论，包括对社区公共事务的参与和合作，包括社区成员间的尊重、信任和平等协商，包括对共同体规则的遵守和对共同体的认同等。

② 参见：Arnstein, 1969。Arnstein 提出的“市民参与阶梯”理论将公众参与划分为“操纵，引导，告知，咨询，劝解，合作，授权，公众控制”8个层级。

进”转变，正由“缓慢撤退”向“积极能促”发展。一些城市的地方政府，正在探索借用自身的行政力量，以他组织的方式，推动城市社区居民参与社区公共服务供给流程，实现社区公共服务领域的“供给侧改革”，从而优化社区公共服务的供给方式、供给结构和供给效能。并且这种他组织，与以往的“运动式动员”似乎有所不同，在某种程度上显现出以政府他组织促进社会自组织、以外部赋权促进社会内部增能的意味，并且似乎正在主观意愿上或是客观结果上缓步推动着基层社会的生产。正如顾昕（2004）指出，在“国家—社会”关系的发展过程中，国家退出一些没必要管也管不好的领域，固然是重要的，但并不代表着一味退出，还应在“相互增能”原则的引导下，发挥“能促国家”（the enabling state）^①的作用，推动社会发展。

关于社会的生产，现有的研究多是从社会自组织的角度出发，探讨社会生产的动力机制、运作逻辑和可能性，对于在城市社区公共服务领域新兴的“政府造社会”的他组织社会生产机制，学界关注尚显不足。

因而，本文试图以近年来地方政府在城市社区公共服务领域开展的“供给侧改革”实践为切入点，探讨“政府造社会”这一新的基层社会治理技术和治理现象，分析“政府造社会”的含义、动力来源和实现渠道，以及这一过程对政府及社会双方产生了怎样的影响。本文希望借此将“社会生产”的理论视角，由“社会的自组织”，转向“国家的他组织”，并初步研判，在当前中国社会建设和社会治理创新的转型背景下，以国家他组织的方式促进社会自组织进而生产社会的可能性。

三、‘政府造社会’的地方实践

近年来，在一些城市地方政府提供“社区公共服务”的过程中，我们越来越多的看到这样的创新举措：地方政府通过设立“社区公共服务资金”^②，鼓励并帮助居

① “能促国家”的概念是美国社会政策专家内尔·吉尔伯特和芭芭拉·吉尔伯特于1980年代末，在反思西方“福利国家”和“新自由主义”的基础上提出的。参见：彭艳梅等，2006；Gilbert & Gilbert，1989。

② 对此各地还没有统一的叫法，有些地方称之为“社区基金”、“社区民生资金”、“幸福资金”、“自治金”等，但其用途都大致规定为社区基础设施建设改造和居民生活品质的提升。比如，W市G区就将“社区公共服务资金”的用途划分为“工程类、服务类和货物类”三类。资金额度根据地方财力各有不同，有些地方是按人头配给定额拨付，有些则是由区/街道层面统筹，通过居民向区/街道申报，由专家组综合评审，确定哪些社区的哪些项目可以获得并使用这笔资金。为方便讨论，文中通称为“社区公共服务资金”。

民成立社区居民“自治组织”或是多元参与的“共治组织”（文中通称为“社区议事会”），让居民发掘并提出自身在社区公共服务领域的“需求”，将其提交到社区自治/共治平台上加以讨论，而后根据需求的轻重缓急、难易主次和受益人群等筛选出其中一部分，打包成“项目”，向政府申请使用社区公共服务资金对该项目加以实现。通过促进社区居民的自组织，将其纳入到社区公共服务的供给流程之中，以便提供“需求导向”的服务，促成地方政府在社区公共服务领域的“供给侧改革”。

无论地方政府的初衷为何，可以看到的是，在这一供给侧改革的实践过程中，在“行政要素”的主导下，以“经济要素”为激励和纽带，在某种程度上的确促进了“社会要素”在社区层面的聚合和重组。本文将这一过程称之为“政府造社会”的地方实践。

本文对于“政府造社会”现象的分析论述，一方面，基于近年来笔者对于基层社会治理和服务领域的持续关注；另一方面，基于近年来笔者在多地开展田野调查的过程中获取的一手调研资料。在此期间，笔者曾访谈过多地的地方政府部门、民政部门、相关职能部门、街道办事处、社区居委会、社区工作站、社区议事会代表和社区居民代表，其中也覆盖了社区社会组织、驻区单位、社区业委会和社区物业等相关组织。通过梳理总结、提炼概括，本研究希望对“政府造社会”这一新近现象，有一个总体性呈现。

（一）“政府造社会”的动力来源

“政府造社会”的动力来源，主要有以下三个方面。

首先，“政府造社会”是为了增加基层政权的“增量合法性”。如果我们把政权合法性划分为法律合法性、政治合法性、绩效合法性和社会合法性四个维度，不难看出，在现有的社会情境下，法律和政治合法性因其更具稳定性，可被看作“存量合法性”；绩效和社会合法性因其更具灵活性，可被看作“增量合法性”。“政府造社会”的地方实践，恰恰能够提升政权的“增量合法性”。中国自古以来的政权合法性，很大程度上都依赖于政府的“政绩/绩效”（Zhao, 2009）。近年来，政府“绩效合法性”的获取，正由主要依赖“宏观绩效”（即发展经济、提升GDP），逐步转为更加依赖“微观绩效”（即居民切实享受到的福利、服务，以及日常生活中的获得感）。比如，沈阳、南京、上海、武汉等都出台过相关政策，取消街道的招商引资职能和经济考核指标，使其将更多的精力投入到公共管理和公共服务中。如

果我们把“社会合法性”理解为政权动员社会参与，获得社会信任、认可的能力，那么社区公共服务领域的供给侧改革，不仅为居民提供了一个表达自身诉求的通道，还让居民看到了政府对居民诉求的回应，增加了行政的透明性、回应性和需求导向性，让居民能够切实感受到“服务型政府”的实际效果，进而可以提升居民的满意度和政权的社会合法性。

其次，“政府造社会”是为了减轻基层社会组织领域的“无力”和“无序”。正如前文所言，长久以来，对于国家和社会关系的判断都存在一个刻板印象，即认为国家和社会是相互对立的两极。因而，为了降低和规避潜在的风险和不确定因素，一些地方政府对于社会力量的生长，往往秉持一种被动、审慎和警惕的态度。伴随着我国现代化进程的不断推进，国家对于社会的发展也提出了更高的要求。一方面，地方政府更加注重解决基层社会组织领域可能存在的问题——体现为以社区居民的原子化和居委会的行政化、边缘化、低卷入化为代表的、居民自组织领域的“无力”，以及以社区维权抗争为代表的居民自组织领域中可能存在的“无序和不可控”；另一方面，地方政府更加注重对基层社会自组织的积极介入和主动引导，由“堵”至“疏”，以期发挥居民自组织在增进社会稳定团结、促进社会和谐发展方面的积极作用。比如，W市G区政府工作人员在介绍“社区公共服务资金”设立的初衷之一时就提道，“一个人一天就24个小时，除了吃喝拉睡，除了上班，就剩几个小时，这几个小时如果不给他找点事做，他去做坏事，那就无事生非了……让群众多参与一下，多干一些有意义的事，搞一些正能量的事。”^①

最后，“政府造社会”是为了提升政府的行政效能、降低政府的行政成本。由于地方政府难以逐一回应社区居民“碎片化”的需求，因而客观上要求社区层面也形成一个能够整合居民意见诉求、与政府进行沟通协商的“对应主体”，以便实现“政府治理”和“居民自治”的有效衔接。“政府造社会”的努力，一方面，促进了这一对应主体的生成；另一方面，也优化了城市社区公共服务的供给结构，具体体现在：第一，改变了社区公共服务的需求产生方向。例如，B市D区的《实验区创建工作特刊》汇报材料中提到，“以往社区建设中往往采用自上而下的指令性工作模式……现在实现了‘替民做主’到‘由民做主’的改变”。第二，改善了社区公共服务领域中供需错位的状况。例如，W市G区在汇报“社区公共服务资金”项

^① 资料来源：W市G区区政府座谈，访谈笔记20160706。

目成效时提道，“过去，G区为强化民生服务，也做了大量工作，但很多时候是工作没少做，社区居民认同感、参与度却不高，‘政府买了单、群众不买账’的现象时有发生……资源配置不够精准，花费大量财政资金却买不到一个‘好’字。”第三，丰富了社区公共服务领域的供给主体。例如，B市D区民政局工作人员就提到，其在社区公共服务领域的工作思路是把居民“想干、能干、应该干的事情放权给居民自己来干”^①。由此，不仅提升了政府的行政效能、缓解了政府的行政压力，也降低了政府的行政成本。

出于但不仅限于上述方面的考量，近年来，在城市社区公共服务领域，“政府造社会”的社会生产实践日趋增多。

（二）“政府造社会”的实现渠道

综观各地经验，“政府造社会”的社会生产实践，主要有以下几种实现渠道：

首先是平台和主体的生产。为使社区居民的公共服务需求能够集中呈现和统一表达，地方政府（最为常见的是市政府和区政府）通常会要求各个社区建立自己的自组织平台。从平台的名称上看，较为常见的是“社区居民议事会”、“社区决议会”、“院落自管会”、“社区和谐共建促进会”等^②。从平台的覆盖范围上看，既有基于整个社区范围产生的社区层面的自组织平台，也有基于社区内部更小空间单元（比如院落、楼栋）形成的“微型”自组织平台。比如，C市N区规定对于老旧院落，“原则上以院落为单位设立自治组织……可以是院落管委会、住委会、家委会、院落议事会、居民议事小组等形式。”^③从平台性质上看，比较常见的是以社区居民代表为主的，由社区党委代表、社区居委会代表、社工作站代表、社区业委会代表、社区物业代表、驻区单位代表、社区社会组织代表等共同组成的多元主体共治组织。比如，Z市H区规定，社区议事会是社区层面的议事机构，成员总数为15—17人，具体组成为：党委成员2人、居委会3人、人大代表1—2人、社区内企事业单位代表（含物业）2人、居民代表6—9人。从平台的成员数量上看，从十几人到几十人不等。从平台的主导力量上看，社区居委会通常在其中占据枢纽性地位。此外，“社区议事会”中居民代表的产生方式也是千差万别：有些是通过“公推直选”的

① 资料来源：B市D区民政局座谈，访谈笔记20160624。

② 为方便讨论，在此不加详细区分，统称为“社区议事会”。

③ 资料来源：C市N区关于进一步加强老旧院落自治组织建设工作的相关文件。

方式，比如，Z市H区是以楼栋为单位，选举出本楼栋的居民代表若干，再从这些居民代表中选举出一部分人以议事代表的身份进入社区议事会；有些则是由社区居民，通过正式或非正式的方式，推选出居民议事代表直接进入社区议事会；还有些地方，是由社区两委班子在征求社区居民意见的基础上“酝酿”产生居民议事代表。事实上，关于社区议事代表的产生方式，各地政策文件中都有较为细致的规定，通常要求一户一票产生。但在实际操作过程中，能按规定流程进行的少之又少。C市民政局相关工作人员也认为，让居民自己推选“议事代表”，组织成本更小，所以也没有必要过分纠结于选举细节。有些城市尽管有细致的选举流程，但在社区访问过程中，社区两委对于议事代表的产生方式往往语焉不详。

其次是激活机制的生产。“社区公共服务资金”的设立，对于城市社区居民的自组织，的确起到了一定程度的激活作用。第一，是激活了社区居民的需求和社区参与的主体。最为常见的是对于社区环境美化、社区服务的增进，以及对社区公共空间或基础设施的建设、维护、改造等方面的需求。由于这些事项与居民的利益密切相关，因而，更容易调动社区居民进入社区公共场域、关注社区公共事务、探讨社区公共议题的热情。第二，激活了社区社团组织，尤其是文体娱乐类、弱势帮扶类、志愿服务类的社区社团组织。它们往往会依托既有的组织结构，针对“社区公共服务资金”的流向，展开合理性竞争。第三，“社区公共服务资金”的设立，还激活了一些社区“休眠组织”。比如，在“社区公共服务资金”设立以前，一些地方已经成立了类似“社区议事会”的社区议事协商组织，但很多都处于形式化运作或是权力悬置状态。“社区公共服务资金”的注入，不仅为这些组织提供了新的议题，也为他们赋予了调动和配置社区经济资源的更加实质化的权力。比如，W市G区政府工作人员就表示，“原来的社区议事会有机构、有牌子、没事做，无事可议，连议什么都是政府推下去的，这次把它做实了，原来那些没参加活动、就挂个名的，这次也有活动可做了。”^①

再次是共同体规则的生产。很多地方政府在建立“社区议事会”的同时，还会要求“社区议事会”拟定不同层面的共同体规则，像《社区公约》、《邻里公约》、《社区议事规则》、《社区议事流程》等。比如，C市J区要求社区居民“先自治、再整治”。‘对于社区公共服务资金的申请主体要以‘自组织’为主体，居民要自己

^① 资料来源：W市G区区政府座谈，访谈笔记20160706。

先组织起来，才能申请使用社区公共服务资金……我们要求‘五有一公开’，有党的组织、有居民公约、有自治组织、有自治管理、有公共空间（服务平台），每月财务公开。”^①借此，有些社区根据自身特点，通过面对面渠道、网络平台、手机平台等多种渠道征集社区居民的意见建议，的确发展出一些符合共同体特色和需要、宣扬共同体归属和认同、倡导居民参与和行动的共同体规则。当然，其中也不乏简单空洞的“文本复制”和“文本生产”。

最后是主体能力的生产。“参与意愿”和“参与能力”是影响参与效果的两个重要变量。如前所述，“社区公共服务资金”的注入，较大地激发了社区居民对于社区公共事务的关注。然而，参与意愿的提升，并不必然表征参与主体已具备在公开、公正、平等、理性等原则的指导下开展协商议事的能力。因而，为了促进社区议事平稳、有序地开展，一些地方政府还尝试引入第三方机构（通常是培力型社区社会组织），通过培训和推广一系列社区议事技术^②，提高主体通过民主协商的方式配置“社区公共服务资金”的能力。比如，B市D区委托专业社工机构面向社区工作者和社区居民讲授协商议事技术、会议形式技术、会议规则、主持人技术等，并编制了《社区协商运行流程指导手册》。N市H区以政府购买服务的方式邀请“社区参与行动服务中心”面向社区开展社区培力服务等^③。通过上述几种主要的实现渠道，“政府造社会”这一基层社会治理创新举措得以在实践过程中逐步推进。

（三）“政府造社会”的客观效果

总的来说，以城市社区公共服务领域的供给侧改革推动的“政府造社会”的地方实践，对于大部分地方政府来说，其出发点只是为了提升基层社会治理和服务水平，推动“社会的生产”只是其“未预结果”。但从客观效果上讲，这一实践过程，还是或多或少的、以他组织的方式缓慢地促进了城市社区居民的自组织，为城市社区层面社会的生产提供了一种方向不同于以往的、无形的推动力量，有助于国家和社会的“相互增权”。

然而，值得进一步关注和思考的是，在“政府造社会”的实践过程中，“政策

① 资料来源：C市民政局座谈，访谈笔记20151201。

② 最常见的有“罗伯特议事规则”、“开放空间”、“社区茶馆”、“问题树”、“展望未来论坛”等。

③ 资料来源：B市D区民政局总结材料；N市H区“社区参与行动服务中心”座谈，访谈笔记20141021。

文本”和“政策实践”之间，依然存在着一定程度的偏差——国家的外部赋权并不必然促成社会的内部增能，有时还可能适得其反，为社会的生产带来某些制约。

1. “独立”抑或“依赖”——制度运行的急促性

行政体制在运行过程中，往往存“政治锦标赛”和“行政周期”并存的现象（周黎安，2007；渠敬东等，2009）。上级政府（如市、区）在确定工作任务和责任目标时，往往希望可以快速见效，而下级政府（如街道、社区^①）在执行工作任务和实现责任目标时，往往会按照主要领导人的行政任期层层加码、逐级放大，保证在较短的时间完成任务、增加向上流动的机会。加诸于“政府造社会”的社区实践，集中体现在“社区议事平台”的建立过程和“社区公共服务需求”的征集过程。为了提高效率，社区两委有时会越俎代庖，直接挑选“信得过”的居民代表进入“社区议事平台”，或以“拍脑袋”的方式代替居民提出社区公共服务需求。同样，地方政府的考核指标设计，往往更加偏重于可计量性指标（比如社区议事平台成立与否、活动频次、产生的公共服务需求数量等），忽视了基层社区的自组织是一个需要稳步积累的、时段较长的、见效较慢的过程。也就是说，社会生长的渐进性与制度运行的急促性之间依然存在较大张力。有些时候，“替民做主”的逻辑，会再次取代“由民做主”、增加社会活力的政策设计初衷，非但没能加强社区居民的自主性和独立性，反而加重了社区居民事事依赖政府、认为政府责任无限的依赖性人格。

比如W市G区设置的社区公共服务资金，年度额度近亿元，本应非常有助于改善民生、提升社区公共服务水平、促进社区居民自治，但实践一段时间后，相关负责人在对项目进行反思时这样介绍：

我们的出发点是希望老百姓自己提出议案，但在真正的运作过程中，其实很难做到这一点。基本上很容易回到政府主导、代替的（提案）。一年的时间就那么短，要完成那么大的资金量，又那么多的项目，老百姓提的过来么？这个问题要想办法控制……W市的年轻人很少有时间管这些事情，生活压力很大，参与的时间更加有限……还有一定要赋权，话语权一定要得到保障，才会参加议事会。如果说了也白说，就一点兴趣都没有了，你们来决定就好了……

^① 通常指社区居委会和社区工作站，尽管前者属于“居民自治组织”，但长期以来仍被看作科层结构的末梢。

所以我们下一步要做的是让议事会真正具有广泛的代表性，代表民意，而不是几个班子成员就拍板决定了，这是很可怕的。（W市G区座谈，访谈笔记20160706）

2. “黏合”抑或“撕裂”——政策运行中的不完整赋权

在建立社区议事平台、选定社区议事代表、确立社区议事规则的过程中，社区内部固有的权力格局（尤其是社区工作站和社区居委会的权威^①）也会随之受到一定程度的挑战。由于身处科层结构的末梢，街道、社区对于上级政府“一体化”的政策设计，往往会进行“灵活”的解读和操作，通过“不完整赋权”的方式，维持现有权力格局的稳定。常见的表现形式是：只赋予社区居民在“社区公共服务资金”使用方面的知情权、表达权、参与权、协商权、监督权，但保留了确定哪些提案可以最终形成项目向上申报的“决策权”，有时还保留了对于议事代表讨论结果的“一票否决权”。如此一来，议事会的决策，不再单单依赖于议事代表的民主投票。提案人的竞争重点，也由论述项目本身的“合理性”，转向竞争社区固有权威的“注意力和认可度”。对于这种竞争方向的转化，某些社区权威非但没有给予合理引导，反而乐见其成。因而，原本旨在增进社区居民“黏合度”的政策设计，在实践过程中反而加剧了社区居民的“分化和撕裂”——居民议事代表们慢慢地不再因循议事技术和议事规程，不再服从协商原则和共同体守则，而是再次转向依附社区固有权威，解决各类矛盾争执。社区固有权威也借此强化了其自身地位。

以Z市H区A社区为例。H区民政局在2012年开始选定A社区作为试点，探索设立社区“幸福资金”，并由居民自己逐户推选，产生了120余名居民代表，然后从其中推选出20余位，成为社区“居民决议会”^②代表，负责讨论社区“幸福资金”的使用，并根据“罗伯特议事规则”形成了《A社区十条》议事规则。此后，居民决议会代表与社区议事规则之间曾有过一段“蜜月期”，在此期间的决议会上，居民决议会代表都会严格遵守社区议事规则，也形成了若干有益决议。直到2014年，A社区开始进行居委会换届选举。根据区民政部门的提议，推荐决议会中一位较有威望的、处事较为公道的G先生作为居委会主任候选人。G先生如果当选，有

① 尽管这种权威在某种程度上已被弱化，但依然具有一定程度的影响力。

② 后更名为社区“共治议事会”。

权在社区居民中“组阁”。G先生也为此做了大量宣传工作并物色了几位居委会委员候选人。但是这一想法未能顺利实现，据G先生回忆：

由于我本人不是党员……原来居委会的副主任，通过这一条一直给上面（指街道）做工作，把他自己安插到（新的）居委会来……到投票的时候，大标语就已经改了，选举居委会‘负责人’而不是‘主任’。（Z市H区A社区G先生访谈，访谈笔记20151028）

此后，原居委会副主任成为新任居委会主任，G先生成为居委会副主任。G先生原来物色的委员人选之一H女士，便没能进入居委会。由于G先生最初“组阁”的承诺没能完全兑现，居民之间也因此开始产生嫌隙。居民议事中共识难以形成，讨论也逐渐开始对人不对事。

本来开会规则是每人发言3分钟，但是后来已经不受控制了。你要不如我的意，不管你怎么样我就反对你的意见……中国几千年的文化养成一种习惯，老百姓有什么事情找政府，政府说的话他就听，你是小老百姓，你跟我平等，我根本就不把你当一回事。如果说工作站的人一说出来一句话，哪怕是开会的时候工作站的人一说，“行了，不要出声了”，大家都不出声了。（Z市H区A社区Y女士访谈，访谈笔记20151028）

渐渐地，象征议事规则的法锤、代表权力的投票牌也逐渐失去了其神圣性。同时，社区两委也加强了对社区议事结果的审定，对此，A社区党委书记兼社区工作站站长是这样介绍的：

现在的整个议事流程设计是这样的，居委会接受居民提案材料，交党委初审，交居委会复审，交居民议事会终审。可能在有些实际操作上，比如有些项目会涉及一些安全问题，需要全盘考虑，这时候终审以后要回到党委这边来全盘考虑，党委有否决权。（Z市H区A社区两委座谈，访谈笔记20151026）

现如今，参加决议会的居民越来越少、形成决议也越来越难，A社区的自治试

验也被区里认为，在某种程度上来说是“失败了”。

3. “放权”抑或“集权”——科层体系内部的结构张力

“还权、赋能、归位”，是政府实行社区公共服务供给侧改革过程中较为常见的政策话语。然而，在向社区居民“还权”或者说“放权”的问题上，科层体系内部的不同层级（区、街道、社区）往往有不同的判断标准和行为逻辑。最常见到的是，政策设计中的“放权”（区层面）和实际执行中的“集权”（街道/社区层面）之间，往往存在一定程度的“结构张力”。同样以Z市H区A社区为例，根据H区民政局介绍“我们当初有这个设想，（A社区）不是120多个居民代表嘛，选出决议会之后，什么事都交给决议会决策，用几年时间，教会居民理性议事，逐步提升他们的自治能力。”^①然而，由于是较为“超前”的试点探索，在实际操作中，街道和社区工作站有很大的自主性。A社区党委书记兼工作站站长谈到社区居民决议会的决策过程时这样说：

居民的议案，两委要审核的，就是你这个事能不能做，能说的话就放到议事会讨论，讨论的时候，到底能不能执行，两委还要讨论。如果没有这个框架，有很多居民到时候膨胀了，什么事都他说了算，那就麻烦了，党委有否决权，有这个门槛，就卡住了。（Z市H区A社区两委座谈，访谈笔记20151026）

可以说，社区层面对于居民自治权力的不放反收，其一是为了应对“压力型体制”（荣敬本等，1998）下的“政治锦标赛”，以较短时间完成指令性任务；其二是为了维持固有的权力格局和自身权威；其三则是为了规避“政治淘汰赛”下，向居民放权可能造成的“不稳定风险”。对于社区层面在政策执行上的“权益变通”和“选择性应付”（杨爱萍、余雁鸿，2012），街道层面通常保持默许的态度。因为，对于权力/资源有限、责任无限的基层街道来说，想要快速有效地完成上级下达的行政指令，还有赖于社区层面的积极配合——包括承担具体的工作事项和动员居民等。同时，社区的稳定，对于街道来说，也是一道抵御风险的“缓冲带”。鉴于此，二者在维护既有权利结构稳定方面形成“共谋”（周雪光，2008）。毕竟在“政治正确”和“一票否决”的压力下，保持稳定比创新带来的不确定似乎更为重要。因而，利

^① 资料来源：Z市H区民政局座谈，访谈笔记20151027。

用市/区级层的“模糊发包”（黄晓春，2015），在实际操作中借用“看得见的手”和“看不见的手”（王汉生、吴莹，2011），实现了基层社区治理结构的自我复制和再生产。

鉴于上述种种原因，我们仍不能过分草率或过分乐观地判断，近年来在城市社区公共服务领域兴起的以“政府他组织”促进“社会自组织”的地方实践，已然成为促进社区层面社会的生产的有效实现路径。

四、结论和讨论

本文以“国家—社会”关系为切入点，首先尝试澄清以往对于“国家—社会”关系的误解，并初步阐述了国家与社会“相互增权”的发展趋势。而后，重返社会学普遍关注的，“社会从哪里来”、亦即“社会的生产”这一传统理论问题的探讨。研究发现在我国“国家—社会”关系的演进过程中，伴随着国家权力从社会领域的缓慢撤出，社会领域的自组织水平的确有所提升，但尚未形成为学界所期许的基于社区公共领域产生的、外在且独立于国家和市场的、具有较高自主性和公共性的社会。近年来，在地方政府“优化城市社区公共服务供给结构”的实践过程中，我们似乎可以看到一系列“政府造社会”的地方实践。这是否意味着产生了一种新的、以国家“他组织”的方式促进社会“自组织”的“社会生产”路径呢？

为回答这一问题，文章以城市社区公共服务领域的“供给侧改革”为切入点，通过分析“政府造社会”的含义、动力来源、方式手段和实际效果，初步得出如下结论。

首先，对于较大一部分地方政府来说，“造社会”只是其在增进自身增量合法性，减轻基层社会自组织的无力和无序，提升政府行政效能、降低政府行政成本的过程中，生产出的“中间产品”，或称之为“未预结果”。在“政府造社会”的表象下，尚未呈现出足够的国家生产社会的主动动机。

其次，不可否认的是，“政府造社会”的地方实践对于双方来说，都产生了一定程度的积极效果。从政府的角度讲，地方政府不但改善了公共服务供给结构，提高了公共服务供给效能，还加快了政府职能的转变——为了高效回应“社区议事会”提出的项目需求，地方政府往往要优化“条块”间的反应速度、开展协同服

务，客观上的确增加了社区居民的福祉。从社会的角度讲，在“行政要素”的主导下，以“经济要素”为激励和纽带，在某种程度上的确促进了“社会要素”在社区层面的聚合和重组。由外力驱动带来的城市社区居民的自组织实践，一方面，锤炼了主体，在一定程度上激发了社区成员、尤其是社区居民对于社区公共事务的关注和参与，积累了其参与基层民主协商的经验。另一方面，这种实践在社区成员的“自组织”和社区成员的“公共性”之间，建立起某种勾连——将他们从小范围“自娱自乐、互惠互益”的社区“文化公共空间”和社区“互惠公共空间”，推向了覆盖面更广泛、公共性意味更强烈的社区“政治公共空间”。客观上讲，的确从某种程度上推进了“社会基础设施”（social infrastructure）^①（顾昕，2004）的建设和城市社区层面的社会的生产。因而可以说，“政府造社会”的地方实践，的确有利于促进“国家—社会”双方的相互增能。

再次，对于“政府造社会”的地方实践，我们仍需时刻保持审慎反思，仍然不可过于草率或者过于乐观地认为近年来在城市社区公共服务领域兴起的、以“政府他组织”促进“社会自组织”的地方实践已然成为促进社区层面社会生产的有效实现路径。毕竟，在“政府造社会”的地方实践过程中，仍然可以看到“政策文本”和“政策实践”之间的偏差——制度运行的急促性、政策运行中的不完整赋权和科层体系内部的结构张力，在某种程度上非但没能增强基层社区的自组织水平，反而加重了社区居民对于政府的依赖^②、加重了社区居民内部的撕裂、加重了基层政府的集权，推进了“依赖”、“撕裂”、“集权”的再生产，也因此维系了基层社会治理体系末梢的稳定性和自我复制性。

总的说来，无论是“有意为之”还是“未预结果”，“政府造社会”，客观上还是或多或少地松动了深度板结的基层社会权力结构，优化了基层社会治理模式，为社会的生产释放了一定的空间、机会和可能性。只不过，对于“政府造社会”的初衷、实作逻辑和客观效果，还需给予更加细致的观察和更加深入的剖析——毕竟国

① 相对于“物质基础设施”（material infrastructure）而言的。

② 很多地方政府部门也逐渐意识到了这一点，因而正采取措施重新划定社区公共服务领域政府和社会的权责边界。比如，一些地方出台了社区公共服务资金项目准入的“负面清单”，虽不划定社区公共服务资金的使用范围，但设定了社区公共服务资金的禁用项目；一些地方秉持“谁受益，谁出资”的原则，要求在社区基础设施建设改造方面，政府出资一部分、居民自筹一部分；一些地方努力帮助社区居民成立社区自治组织，政府负责社区基础设施的建设改造，居民则需自己负责基础设施的后续管理和维护等。这样一来，防止居民成为单纯的高度依赖的消费者。

家通过权力运作，不仅可以形塑城市社会的物理空间，还可以形塑物理空间内部人与人之间的利益结构和社会关联。国家在基层社会治理和服务方面的制度安排，客观上限定了社会生产的权力边界、动力机制、实践形式和路径走向，一方面，为社会生产提供了机会；另一方面，也可能造成社会生产的扭曲变形。与此同时，以国家“他组织”方式生产出的社会“自组织”要素，有些情况下还具有较大的不稳定性，夹杂着私人利益情感，缺乏实质的代表性或是缺乏有效的监督制衡。一些“社区居民议事会”虽然具备居民自治的组织框架，但却缺乏居民自治的实质内涵，仍只是“嵌入”在地方科层体系内、以科层逻辑进行运转的“空架子”和“附属物”（Foster，2002）。对于优化社区公共服务供给流程、完善基层社会治理结构和促进社区居民自治、催生社会逻辑来说，都尚未起到足够的推动作用。因此，我们尚不能、也不应简单研判，“自组织”抑或“他组织”何者更优：一方面，不能否认“自组织”路径对于“社会生产”的重要意义；另一方面，仍需进一步探讨通过国家“他组织”促进社会“自组织”的有效转化机制。

本文的问题在于，为了方便在宏观层面展开讨论，多数情况下，直接以“地方政府”的概念表征“国家”力量，有把“国家”意涵简单化的风险。同时，“地方政府”本身也不是铁板一块的整体，各自有其内部的权力结构、科层体系、条块分割和利益分化。此外，对于“社会生产”成功的表征为何，没能进行深入探讨。并且，文章更多关注国家的视角，在分析“政府造社会”现象的过程中，对社会自身的“策略性”和“回应性”的呈现不足，也未能兼顾“市场主体”和“社会组织主体”等在其中发挥的作用。这些都是在进一步的研究中需要继续深入思考的。

最后，在当前的社会情境下，也许只有发挥国家的“能促作用”，通过对社会的“完整赋权”^①，推动社会的“自我生产”，实现“国家—社会”的“相互增能”，才是优化我国“国家—社会”关系，促进社会健康、和谐、稳定发展的较优路径。

① “完整赋权”应包含如下几方面意涵：其一，是直接权力的赋予，重点在“自组织”和“自主”。具体到社区公共服务领域的供给侧改革中，除知情权、表达权、参与权、协商权、监督权外，还应保障社区居民自主的代表选举权和提案决策权；其二，是居民主体能力的提升，重点在“公共性”的建构。除提升居民对社区公共事务的关注能力和参与能力外，还要提升居民间平等对话的协商能力和对共同体规则的遵守能力。其三，是政府治理能力的提升，重点在“制度空间”的营造。比如，给予社会生长足够的时间，减少政策运行中的走样变形，在居民自组织能力提升后适当减少他组织干预等。

参考文献：

- 布洛维，麦克，2007，《公共社会学》，沈原等译，北京：社会科学文献出版社。
- 陈伟东、李雪萍，2003，《社区治理与公民社会的发育》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）第1期。
- 邓正来、景跃进，1992，《建构中国的市民社会》，《中国社会科学季刊》第1期。
- 顾昕，2004，《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权》，《浙江学刊》第6期。
- 黄晓春，2015，《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》第9期。
- 康晓光，1999，《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》，杭州：浙江人民出版社。
- 李友梅，2007，《社区治理：公民社会的微观基础》，《社会》第2期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春，2012，《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》，《中国社会科学》第4期。
- 刘安，2009，《市民社会？法团主义？——海外中国学关于改革后中国国家与社会关系研究述评》，《文史哲》第5期。
- 彭艳梅、王成、常素琴，2006，《公共服务市场化与能促型政府》，《当代经济》第11期。
- 渠敬东、周飞舟、应星，2009，《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》第6期。
- 荣敬本、崔之元、王栓正、高新军、何增科、杨雪冬等，1998，《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。
- 沈原，2007a，《社会的生产》，《社会》第2期。
- ，2007b，《市场、阶级与社会：转型社会学的关键议题》，北京：社会科学文献出版社。
- 石发勇，2010，《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》，《社会学研究》第3期。
- 孙飞宇、储卉娟、张闫龙，2016，《生产“社会”还是社会的自我生产？以一个NGO的扶贫困境为例》，《社会》第1期。
- 孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华，1994，《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》第2期。
- 王汉生、吴莹，2011，《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》第1期。
- 王名，2009，《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》，《吉林大学社会科学学报》第3期。
- 夏建中，2003，《中国公民社会的先声》，《文史哲》第3期。
- 许婷，2006，《法团主义：政府与社会组织的关系模式选择》，《中共浙江省委党校学报》第4期。
- 颜文京，1999，《调整国家与社会关系的第三种模式——试论组合主义》，《政治学研究》第2期。
- 杨爱萍、余雁鸿，2012，《选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》，《社会学研究》第4期。
- 赵静，2014，《市民社会概念的源起、形成与发展》，《人民论坛》第10期。
- 张雪霖、王德福，2016，《社区居委会去行政化改革的悖论及其原因探析》，《北京行政学院学报》第1期。

- 周黎安, 2007, 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期。
- 周雪光, 2008, 《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》, 《社会学研究》第6期。
- Arnstein, Sherry R. 1969, “A Ladder of Citizen Participation.” *Journal of the American Planning Association* 35 (4) .
- Burawoy, Michael 2003, “For a Sociological Marxism: The Complementary Convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi.” *Politics and Society* 31 (2) .
- Evans, Peter ed. 1997, *State – society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley: University of California Press.
- Foster, Kenneth W. 2002, “Embedded within State Agencies: Business Associations in Yantai.” *China Journal* 47 (1) .
- Gilbert, Neil & Barbara Gilbert 1989, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism In America*, New York: Oxford University Press.
- Huang, Philip C. C. 1993, “ ‘Public Sphere’ / ‘Civil Society’ in China? The Third Realm between State and Society.” *Modern China* 19 (2) .
- Migdal, Joel S. 1988, *Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- 2001, *State in Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli & Vivienne Shue, (eds.) 1994, *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor 1996, “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development.” *World Development* 24 (6) .
- Zhao, Dingxin 2009, “The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China.” *American Behavior Scientist* 53 (3) .

作者单位: 中国社会科学院社会学研究所

责任编辑: 吴莹

from the Southern-West ,the Central-South and the East China to adopt non-litigation than those from the Northern-West China. All in all , in China, “Mechanism of Perceptual choice” is more persuasive in explaining people’s approach in the Civil Dispute.

State-made Society: the Production of Society in the provision of Public Service at Community Level *Shi Yuntong* 47

Abstract: The residents’ self-organization in urban community has been seen as a promising path for the production of society. But in recent years , the reform of the supply front , carried out by local governments in providing public service in urban community , seems to have explored a new path for the production of society. Analyzing the concept , motivations , tactics and effects of state-made Society , this article argues that although producing the society is an unintended consequence , it has indeed increased the mutual empowerment between the state and the society , and brought more opportunities for the production of society. The outer empowerment of the state does not always lead to the inner empowerment of the society , but sometimes deepens the dependency of the society on the state , sharpens the fragmentation of the society and strengthens the domination of the state on the society.

Strong Government Dilemma and Local Governance Innovation: Based on A Case Study of District H City Z *Shan Liqing* 67

Abstract: In the context of China’s governance transition , there have been various kinds of innovation regarding social construction in the area of local governance , focusing on reconstructing the relationship between the state and society , as a response to the strong government dilemma. Under the circumstance of strong government and weak society , the government still takes charge of the social constructions process. Based on a case study of District H of City Z in the Southeast of China , this paper analyses the logic of governance innovation in local context. The co-building process in District H is the result of mutual interaction of top-down force and the bottom-up one. We stress that the reconstruction of state-society relationship , which was turned into a partnership instead of the “ruler and the ruled” , lies in the local governance innovation. Through examining the process of idea formation and actual policy practices , we discuss the possibility and limitation of social construction by government.

Social Exchange and Social Relations in Workplace: A General Theoretical Framework of “Embedded” Employment Relations *Zhu Yan* 84

Abstract: Existing studies analyzing the role of social ties in work place , have pointed out the “social