

一把尺子如何“量到底”： 基层治理中的制度化 以一个城市更新试点项目为例

施芸卿

摘要：城市更新中日益增长的社会压力使基层政府产生制度硬化的需求，但持续的高压体制又使其延续制度弹性的逻辑，两者间张力凸显，构成当前的治理困境。本文通过对一个试点项目中制度化实践的观察提出核心问题：权力运作空间如何在日益增强的规范性约束下得以再生产。本案例中，制度化被拆分为“结果硬化”和“过程硬化”两部分，前者标识着鲜明的刚性边界，后者则暗中预留出弹性空间。通过外部条件硬化、让步规则硬化、加压底线硬化这三重机制，基层政府在与社会的互动中由表及里地拓展了硬化原则背后的边界，使权力运作空间以一种更为正式化、制度化、组织化的形式不断生产出来，展现出更深层、隐秘的治理技术及国家与社会的相互形塑过程。

关键词：制度化 基层治理 城市更新 权力过程

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2019.02.002

“One Ruler Measures to the End”: Rule Hardening in Grassroots Governance—Taking a Pilot Project in Urban Renewal as an Example

SHI Yunqing

Abstract: Regarding launching an urban renewal project, the rising social

* 作者：施芸卿 中国社会科学院社会学研究所(Author: SHI Yunqing, Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences)E-mail: shiyq@cass.org.cn

** 本研究系国家自然科学基金青年项目“旧城改造与城市基层社会治理”(16CSH007)的阶段成果。[This research was supported by the National Funds of Social Sciences for Young Scholars in title of “Urban Renewal and Grassroots Governance”(NO. 16CSH007).]

本研究源于沈原教授的长期教导，田野调查与闻翔一同完成，感谢上述两位及李阿琳、黄晓春、邓燕华、陈家建等师友在不同场合提出的批评意见，感谢《社会》编辑部及匿名评审老师的意见。文责自负。

此外，尤其感谢田野中给予大力支持的工作人员及被访者。

pressure makes the grassroots state harden the rules while the remaining high pressure from the top makes them keep rules elastic, the contradiction between which causes the dilemma in urban development nowadays. Taking a landmark pilot project as an example, via the observation of the practice of rule hardening principle described as “One Ruler Measures to the End”, this article tries to answer the question of how it is possible for power to reproduce its operational space under nowadays-rising regulatory constraint. In this case, the principle of “Rule Hardening” includes both “result” and “process”, and fulfills through three-step mechanism as hardening in external conditions, hardening in compromising rules and hardening in the limitation of bringing to press. Though this mechanism, the grassroots state manages to mobilize the resources embedded in the system and extend the hidden boundary of the hard and rigorously rules on the surface that makes the rules elastic and soft again, but in a more formal, institutional and organizational way. It could be considered as the state correspondence to the rising social protest during last phrase and indicates a more exquisite and unobvious way of governance, which shows the continuously interaction between the state and the society in the long view of history.

Keywords: rule hardening, grassroots governance, urban renewal, operational process of power

一、城市更新二十年：制度硬化的需求与悖论

20世纪90年代以来,中国进入一个快速城市化时期。至今,这场大规模的造城运动已持续近三十年,原有的开发型更新模式似乎走到了尽头。一方面,市场驱动减少,当前中心城区所剩的待改造区域多为“骨头”,原住民密度过大、后期开发限制过多等问题导致利润空间非常有限;另一方面,社会力量增强,体现为相关法律话语普及以及互联网兴起对市民群体的赋权。当前,在遗留区域,改造需要面对的是居住条件差、经济能力有限,却对补偿期待较高且维权知识丰富、联络便利的市民,稍有不慎便可能引发社会冲突。现实中,大量项目停滞烂尾,难以为继。

原模式下,国家对城市发展的极度渴望促使权力和资本联袂登场,其所带来的压倒性力量使得开发初期的制度实践中几无规则可言,“弹

性”尤为明显。对于社会而言,在与国家和市场互动过程中被形塑的是同样具有弹性色彩的“钉子户”逻辑——“老实人吃亏”“拖延者得利”成为广泛的民间共识,催生出形形色色的个体化博弈手段,演化至今,使更新项目在时间和经济方面的成本都难以承受。因此,如何打破当前民众对“天价拆迁”的期待,收紧由此引发的底层博弈空间,是探索新阶段城市更新模式的一个重要着眼点。在此情境下,从逻辑上,政府产生了在制度实践中减少弹性、增强刚性的需求,试图以程序化和法制化瓦解市民的博弈空间,降低潜在的时间、经济和社会成本。这一点也在当前实践中得到了印证。在近年来的“新棚改运动”中,各地改造试点都不约而同地将政策刚性设定为重要原则,例如平城提出“一把尺子量到底”,海市提出“不穿喇叭裤,要穿直筒裤”,前所未有地强调政策的公平公正、公开透明,以及政策执行过程“不走样”。

但是,我们必须注意到,这种制度硬化的需求中存有内部张力。如上所述,城市更新历经二十余年至今,情形发生了“变化”,来自社会的力量日益凸显,需要国家的正面回应。但与此同时,仍有“不变”的部分,从大的制度和政策环境来看,我国压力型的政治体制并没有改变。国家仍将城市建设与发展视为改革进程中一项兼具多重目标的重要任务,源源不断地从政治、经济、社会、文化、环境、科技等维度中,建构持续更新、开发的正当性。换言之,地方政府在城市发展上所面临的自上而下的压力并未减少,甚至还在加剧。这使得为消减社会压力而产生的制度硬化需求在项目执行时,面临着因政府内部运行机制而产生的悖论:制度硬化带来的规范性要求同样会压缩政府自身的权力运作空间,不利于其完成高压体制下的政治任务。因此,试图以硬化制度破解更新困境的新探索,潜在地使位于国家和社会(“上”“下”压力)交汇之处的地方政府(尤其是基层政府)陷入一种如何保持制度“软”“硬”之间逻辑一致的两难困境:如何既回应社会(塑造规则刚性,收紧底层博弈空间),同时应对国家上层(保留规则弹性,释放高压政治任务下的权力运作空间)?

本文以一个标志着旧城更新模式转型、新阶段开启的试点项目为例,考察其所谓“新”的重要原则之一——“一把尺子量到底”是如何实现的,换言之,制度是如何硬化的。无以回避的关键问题是:实践中如何处理上述关于硬化的悖论和两难困境?制度硬化之后,高压体制下

必需的权力运作空间又是如何生产的?本研究通过对T项目实践过程的分析,提出了外部条件硬化、让步规则硬化、加压底线硬化这三重机制,其随着项目的推进而逐层浮现。在与社会的互动中,基层政府对制度刚性、阳光的内涵不断进行拓展,将原先蕴含于科层、高压、运动体制下的治理资源不断带入,最终使权力运作空间在看似被约束的“刚性”原则下,仍能被不断地生产出来。

由此,这一新项目的试点平衡了制度硬化需求中陷于两难的内在张力。这项在原模式下不可能完成的任务,在新模式下达成了令各方都较为满意的效果,成为后续范例。其启示意义在于:在此,权力运作空间的生产表现为一种更为正式化、制度化、组织化的形式,体现出一种更深层、更隐秘的治理技术,蕴含着基层治理的丰富智慧,也展现出国家与社会的相互形塑过程。

二、基层治理中的张力与权力运作实践

(一)基层治理中的“正式”与“非正式”

将“国家”带回分析中心是近年来社会学研究的一个新趋势,激发出抗争政治和国家治理领域的大量研究。不过,现有研究大多着眼于比较抽象的、在权力结构中位于中上层的国家,而对位于行政体系末梢、与社会直接接壤的基层的关注还远远不够,但这正是转型后权力的组织和运作模式发生巨大变化的层面,非常值得重视。

转型后,有形的权力末梢逐渐撤退,社会力量得到一定程度的释放,使得“国家如何制定规则,并使社会服从”(黄冬娅,2010)成为基层治理的实质问题。换言之,与其他层次不同,研究基层治理需要在其与社会的交织渗透中来理解权力的运作逻辑,强调一种“贯穿”于社会的“基础性”国家权力建设(曼,2007:69)。这一层次最突出的特点在于:顺沿上下两个方向而来的国家与社会在此交汇与碰撞,由此而来的张力成为形塑政府及民众行为的一个重要因素。

长期以来,这种上下张力常常被贴上“正式”/“非正式”的标签,并与国家-社会的二分框架对应。在此,国家是“正式”的,体现为政府内部的压力体制和科层制度;社会是“非正式”的,缺少规则、模式化和程式化程度都很低,研究中尤指乡村社会。对中国的国家统治与基层治理何以持续有效的追问,常以治理资源匮乏为背景,围绕着两者之间的

裂缝如何弥合而展开,因此,很多研究注意到了权力末梢在组织和实践过程中因向社会渗透而衍生出的“非正式”因素。从人员和组织角度入手,黄宗智(2008)提出“简约治理”这一概念,总结了历史上依靠非正式官僚进行基层治理的半行政方法以及由国家发起结合社会参与的模式。黄冬娅(2010)梳理了国家政权建设过程中多管齐下的治理策略,其中包括依靠非正式官僚、依靠群众动员、依靠官办社会组织、依靠基层群众自治组织等大量的半正式化、非正式化策略。从制度实践来说,孙立平和郭于华(2000)提出了“正式权力的非正式运作”,两位学者通过对华北地区一个镇订购粮征收过程的分析,展现了后单位制时代权力是如何在运作中借助正式权力之外的本土性资源得以强化的。应星和晋军(2002)以“变通”来说明基层政权组织在执行国家政策时所进行的非正式运作。欧阳静(2009)聚焦于乡镇实体,从乡镇处于“上下之间”这一独特的结构位置出发,进一步阐释了乡镇政权需要非正式运作的制度基础与社会基础。这些研究展示了中国的基层治理是如何在资源有限的情况下持续运转的,其中的“非正式”因素在很大程度上发挥了充实治理资源、衔接治理规则的作用。由此,权力运作中的弹性与变通、制度执行中的变形和走样,也成为学界对中国治理特色的共识。

毋庸置疑,前人的研究揭示了中国基层治理中独特且重要的逻辑,至今仍有很强的解释力。但时至今日,随着转型的深入以及服务型政府和法治国家的建设,整个社会理性化的程度正在增强,似乎萌生出一些新的现象,或许可以进行一些补充。

上述研究多以农村基层为例,其与城市基层存在两个较大的差异。一是城市基层的资源稀缺性没有农村突出,尤其在大城市的核心地带,基层政府与上级政府的地理距离更近、互动更频繁、资源调动的能力更强。二是相较于村民,市民的非程式化程度更低,对规则的习得能力更强,对正式化程序的接纳度更高。这两个不同使城市基层政府在面对市民时,因资源不足而引发的“上下张力”减少,而因制度变形引发的规则张力增加。具体来说,以当前城市更新领域为例,历经数十年的实践,伴随着法治国家建设,市民们在一定程度上习得了运用法律/权利等正式话语以及进入信访/诉讼等正式程序的能力,使国家对社会的渗透不再是单向的、“非正式”的;社会反过来也能够对接至国家权力末梢中的“正式”部分,似乎正产生一种“反向

渗透”(肖林,2013)的能力。¹ 社会因对某些“正式”因素的运用而对权力过程产生制约,迫使基层政府产生一种“正式化运作”的需求,即在一定程度上、以一定方式“硬化”制度实践中原本习以为常、以权力为导向的弹性空间。换言之,原先粗暴的、任意的、直接的权力行使方式正在减少,基层政府正在探索一种看似更正规、更符合程序,实则更精细、更隐秘的治理技术,在某些情况下甚至不惜以调动大量的行政资源为代价,这构成当前治理转型的一个深层驱动力。尽管以往文献中对此的专门讨论还很少,但与不少学者的观察是吻合的。² 不过,需要特别强调的是,这种“正式化运作”仍具有鲜明的中国特色,并非西方科层制下严格的照章办事,更像是以一种向上的、以自身的方式生产权力运作空间的尝试。换言之,其中所体现的“正式化”“规范化”更像是手段(means),而非最终目的(end)。因此,就其与“非正式运作”的关系而言,它并非取代,而是一种补充,其目的在于应对当下因社会对接国家正式层面的能力加强而日益产生的规则压力,最终落脚点仍是“权力运作空间的生产”。只不过在当前情境下,核心问题可以被更确切地界定为:权力运作空间如何在日益增强的规范性约束下再度得以生产。

(二)制度运作中的“变通”与“硬化”

长期以来,学界对于中国社会的观察非常强调其中变通的、弹性的、非正式的运作机制。“变通”这一概念最早由王汉生等学者(1997)将其作为中国市场转型过程中的独特机制而提出,具有制度运作和制度变迁的双重意涵。在最初的定义中,“变通”确切地指“正式机构按非正式程序进行的运作”。其微妙之处在于,从表面上来看它所遵循的原则及试图实现的目标与原制度一致,但就其更深刻的内涵来看,变通后

1. 当前,尽管专门的讨论还很少,但已有学者关注到这个问题。黄晓春(2017)指出,当前城市治理面临的深层困境在于,行政发包制下层层下压的任务不变,而基层灵活性收紧,基层政府的运行要逐步回归科层制的规则导向。肖林(2013)认为,体制外力量的不断壮大、民众权利意识的高涨、依法治国的制度约束,使社区治理面临新的挑战 and 约束。国家加强对社会的渗透能力建设可能会带来社会对国家的“反向渗透”。与之类似,史云桐(2015)提出“政府造社会”的背景下国家与社会“相互赋能”,纪鸢莺(2017)提出社会组织在资源、合法性、制度支持上与国家意志之间出现“双向嵌入”,这些研究均注意到了社会对国家的这种反作用力。

2. 例如,何艳玲(2006)以城市街区为单位分析了城市基层政权组织体系及其权威重建路径,指出通过“组织边界扩大化”与“组织去法团化”两条路径,国家在后单位制时期依然可以将其力量渗透到街区乃至市民的日常生活;郭伟和(2010)通过对城市社会管理体制社区制改革的观察,提出了“国家意识的积极柔性控制”策略。

的目标与原制度目标不尽相同甚至背道而驰。变通机制之所以重要,在于其深刻地彰显了中国社会的特殊性,即 20 世纪以来国家政权建设中结构科层化与功能科层化的相互分离使中国社会的实质理性化程度一直较低;加之转型时期新旧体制交轨,导致非正式的机制往往比正式机制更重要,变通的影响所及常常已经超越甚至抹掉了制度边界(应星,2006)。由于变通对社会现象具有深刻的解释力,制度文本和实践的脱节成为研究者的共识。

在此背景下,很少有研究提及制度运作的“硬化”机制。制度实践何以“不走形”,在西方语境下是一个不言自明的问题,在中国语境下则被默认为一个不可能的问题。学者们从不同的角度关注到了正式制度在实践中所遭遇的内部张力。肖瑛(2014)从制度与生活互动的角度指出,在“差序格局”下,正式制度在特定情境下的差别化实践反过来消解了其自我期许的普遍主义的价值和合法性。陈映芳(2013)从城市“违规空间”入手,揭示出“非正式性”正成为国家治理社会、资本垄断市场的一个越来越重要的控制性要素,灰色地带也因此成为治理者与被治理者共同的需要。在这种非正式博弈中,“正式性”本身及法治的理想进程被牺牲。可见,长期以来,制度刚性缺乏真正的驱动力。

但是,伴随着改革开放至今四十年的进程,现代性从各个领域渗入,量的积累似乎正在带来质的变化,着重体现为制度实践中内外约束的同步增强。一方面,对政府而言,从“总体性社会”到“技术治理”的转变使行政体系内部的科层化和理性化程度提高(渠敬东等,2009),这一点已多有讨论。更重要的是社会领域的变化,学者们不约而同地关注到地方民众各种形式的法律行动对法治建设的重要推动意义(董海军,2008;陈映芳,2013;施芸卿,2015)。这种“无形者之无形权力之生产”³的能力,被视为社会进步、现代性开启的标志(肖瑛,2014),与之相伴而生的社会领域中不断增长的权利/权益意识成为制度运作的外部约束力量。可见,如果说当初提出变通机制的学者的洞见在于带入了历史的眼光和

3. 原文表述为:“一个社会的进步,根本标志还是参与互动的行动者援引的知识和策略的变化,即从使用‘弱者的武器’或者‘强者的武器’向平等地诉诸法律转变,从‘乌合之众’向自觉强调公民身份转变,从单纯的合情与合理效果的寻求向张扬合法性转变。一言以蔽之,当一个社会中的弱者能用正式制度赋予自身的‘权利’来生产相应的‘权力’,或者能以无形权力的生产为契机来促进自身‘权利’的再生产并获取正式制度的承认时,就开始进入现代性的进程了。”(肖瑛,2014)

过程视角的话,当下的有趣之处在于,改革开放至今四十年的历程也在国家与社会的不断碰撞中生产出了自身的“历史”。当前,内外(或说上下)两个方向均日益增长的理性化、规范性约束成为转型进入中期浮现的新变量,其将如何与在前期实践中已被默认的变通运作相结合?或者说,该如何重建原先被消解的正式规则的权威性?怎么从长期以来的“流于形式”变成“来真的”⁴?

因此,本文尝试将“制度硬化”带入讨论视野,以关注当前转型进程中出现的阶段性新特征,并将其嵌入长期的、深层的、宏大的历史与当下变迁实践的积累中加以讨论。在这一前提下,“硬化”与“变通”主要在两方面存在区别。首先,从实施过程和结果看,变通强调实践过程中的“走形”,结果与原计划“似是而非全是”,甚至有可能背道而驰;但从本研究案例来看,硬化强调政策在执行过程中“前后一致”,至少从执行者的意图来说,“不走形”是重要原则,最后结果亦要守住最初设定的底线。其次,从动力机制来看,以往研究变通的案例往往是动力在下、约束在上,变通以顺应民意方向,约束常常源于行政体系上层;⁵但本文案例恰与之相反,在上述新阶段的时代背景下,制度硬化以约束民众日益增强的博弈能力为目的,尽管在制度实施时政府不得以约束自身行为为前提。换言之,在本案例中,动力在上、约束在下,硬化的推行与民意间存在张力。

不过,尽管存在上述区别,但从研究视角来看,本文依旧着眼于对权力运作机制的讨论,就此而言两者是相通的。“变通”研究强调将一种实践状态的社会现象作为社会学的研究对象,将事件性的过程作为研究实践状态的入手点,通过对再生产逻辑进行探析来观察权力的流动性及实践中的“增量”部分(孙立平,2002;应星,2006)。本文亦延续这一范式,不过,在引入制度“硬化”的要求之后,权力运作过程内部的张力将更为凸显。具体来说,“变通”关注实践中权力运作空间的生产,制度呈现弹性;“硬化”则需看到其中权力运作空间的收缩,制度呈现刚性。但是,问题的复杂之处在于,在我国的压力型体制下,权力运作空

4. 在田野调查过程中,工作人员向我们描述了一个特别有趣的场景,在签约最后一天,听到一位居民给家里打电话说:“妈,要顶不住了,这回看起来是真的来真的了!”

5. 例如王汉生等(1997)对乡镇企业的研究,刘玉照和田青(2009)对乡镇企业改制、村委会及居委会选举的研究,李洁(2016)对安徽农村改革过程中试点突破和话语重塑的研究等。

间的收缩最终还是为了其生产。换言之,面对当前更为复杂的社会压力与社会风险,执政者们需要以更隐秘的逻辑将权力运作空间的再生产隐藏在一种看似“硬化”的正式规则之下,以获得更多的合法性。因此,对“硬化”的讨论离不开对“变通”的理解。⁶

因此,在本文中,“硬化”与“变通”不是截然相反、断然分离的,更像是同一种逻辑在不同阶段呈现的不同形态。对新时期硬化机制的阐释,关键在于找到治理实践中建构“弹性”/“刚性”的边界,区分“变通”/“硬化”适用层次背后的线索。在本案例中,制度硬化一方面在“结果硬化”的原则下确立了鲜明的刚性;另一方面又在“过程硬化”的原则下暗留了空间,通过外部条件硬化、让步规则硬化、加压底线硬化这三重机制的层层推进,在与社会的互动中,基层政府由表及里地拓展“阳光征收”“政策不变”原则背后的边界,从而将一种程序化的、组织化的、正式性的弹性空间逐层释放出来。

通过这样一个过程我们可以看到,当前对于正式规则权威的重建,既不是在白纸上开启的,也不是在真空中发生的,而是在以往“变通”的土壤上、在与社会互动的过程中生长出来的。由此,它看似刚性,实则充满灵活性,需要执行者在事态发展过程中拿捏分寸、掌握平衡,可视为国家对其前期所形塑的社会的再次纠偏与形塑。

三、田野与方法

T项目位于平城市中心,出于特定原因,改造后需要还原为绿地,无任何后期收益,无法以商业资本推动。该项目涉及2400多户居民,包含57栋始建于20世纪六七十年代的简易楼(公房产权)。这些公房是社会主义时期短缺经济的产物,至今已超期服役,民生问题突出,改造需求迫切。此外,在1976年的“唐山大地震”之后,院中过道内建起大量的自建房用于自住或经营,共有2123处,几近与正式户数持平。因其周边有三甲医院,简易楼和自建房内饮食、杂货及临时住宿等非正式经济活跃,稳定的经营收入提高了居民的心理预期。因此,尽管该项目十多年前就被提上议事日程,但一直因资金平衡困难、居民补偿预期

6. 如果说关于转型的核心议题是“新”“旧”因素如何交织博弈的话,当前,由于改革历程本身积淀的历史,使“新”“旧”都不再那么纯粹,导致这一局面将更为复杂,张力将更为凸显,这也是理论和实践的难点所在。

过高这两大主要难题而无力实施。

（一）启动背景：“折子工程”

平城是中国的政治文化中心，T项目又位于核心区，是平城乃至中国形象的重要载体，具有高度的政治意义。近年来，人口疏散与功能调整、历史文化价值的弘扬与提升成为平城市及项目所在区政府的工作重点。在此背景下，旧城遗留区域持续更新的合法性、必要性和紧迫性再次凸显，T项目被重提上议事日程。2015年，在市区两级政府的协力运作下，T项目被列入“平城2015年棚户区改造和环境整治任务”以及“2013—2017年全国1000万户棚户区改造计划”，并被列为平城该年度的“折子工程”⁷。由此，T项目获得了大量政策支持，解决了前端资源困境：一方面，获准从国家开发银行贷款，辅以市区两级财政支持，基本解决了项目的融资问题；另一方面，探索棚改与住房保障体系相结合的方式，区政府通过与市保障房投资中心建立战略合作关系，获得对接房建设用地，落实了4160套安置房源，基本具备了启动条件。

不过，大量政策资源的背后是高压的政治任务环境。“折子工程”是平城的官场术语，是指由市主管副市长分工负责，相关委、办、局及承办单位协调配合的重要工程项目，要求任务、时限、责任明确，确保落实，犹如“军令状”。T项目是平城第一项试行棚改政策、启动征收流程的试点，也是核心城区截至当时最大规模的成片简易楼腾退项目，具有里程碑式的意义。由此，项目成立了由区主要领导直接负责的指挥部，以“高位高压”的方式组织，原则上只许成功、不许失败，并要求在当年完成。可见，T项目在资源和人员上都与原有模式存在较大区别，这是一个带有鲜明的政府色彩的项目，其实施效果的好坏直接关系到在位官员的政绩，带有极强的自上而下的压力，从根本上指向权力运作空间的建构和制度弹性的保留。

（二）制度硬化：“阳光征收”

除政府内部自上而下的压力外，T项目还面临着潜在的自下而上的压力，首先是居民对“天价拆迁”的期待。居民较高的期待基于以下理由：一是参考周边以往商业开发拆迁的补偿标准；二是因家庭生命周

7. 具体释义参见 <http://www.baike.com/wiki/折子工程>，网址访问于2018年12月21日。

期扩张而产生的住房需求,将搬迁视为改善住房的唯一机会,不仅期待数代同堂能“分得开、住得下”,不少祖辈还会考虑到大龄孙辈成家对住房的需要;三是基于不同区位之间基础设施的差异,居民认为原址是黄金地带,拥有顶级绿地、三甲医院和重点小学;四是基于公房及自建房当前较高的经营收益。

居民的补偿期待如果不被满足,依据以往经验,可能引发各类博弈,使自下而上的压力从潜在变为现实。最直接的如个体博弈,居民可能以家庭为单位消极抗议,即不配合搬迁,成为“钉子户”,期待获得更多收益;或者积极抗议,前往政府相关部门或敏感地点上访、静坐等,以此向执行者施加压力。由于该项目是集中搬迁,加之发达的微信群等提供的组织便利,不满情绪一旦蔓延就有可能引发集体行动。由于T项目地处核心城区,距离中央政府仅数公里,对地方政府来说,稍有风吹草动即意味着政治风险。换言之,高压的政治任务环境和敏感的地理位置在一定程度上增强了居民的博弈能力,使政府对这股潜在的自下而上的压力的化解慎之又慎。

在此情况下,要启动T项目,除解决资源困境外,还需要打破根深蒂固的“钉子户”逻辑,即消解个人或集体的博弈预期,收紧可能的博弈空间。由此,政府产生了在制度实践中减少弹性、强化刚性的需求,在T项目中体现为“阳光腾退,政策不变,一把尺子量到底”这一原则。其在执行时拆分为两种具体意义上的“制度硬化”。一是结果硬化,以各户最终的补偿结果体现。T项目根据整体资源情况制定了一个“适度”“合理”的补偿标准,⁸以“一户两套”为底线,任何情况都不能超标。二是过程硬化,以整个征收过程的规范性来体现。项目官方称首次采用

8. 政策制定者认为这个标准“没有让老百姓吃亏”,房管局的一位领导从历史上的补偿款与周边市场价的比例两方面比较论证了这个标准的合理性:补偿分为“明补”(直接补偿款)和“暗补”(安置房优惠价)两个部分。T项目每家加上奖励等大概8.3万元/1平米(明补)。此外,如果按照2套对接房源,每套80平米算的话,优惠价房平均1.3万元/1平米,与市场价2.3万元相差1万元,也就是说暗补了160万元;如果原有承租房20平米,相当于暗补部分折回去1平米又多补了8万元。也就是说,T项目平均1平米应该是补偿十七八万元,周边比较好的小区市场价在四五万元,补偿款是市场价的2.5~3倍。那么,这个价格怎么比较呢?2001年平城出台的87号文,将全市分成1类、2类、3类地区,T项目属于2类,当时补偿标准为8020元/平米,当时周边的市场价大概是3000多元,也相当于2.5~3倍。从这个角度看,T项目延续了以往的标准。

“全流程透明”的方式,整个过程中的六个重要环节都向涉及征收的全部居民公开。值得重视的是,尽管“阳光征收”的最终目的在于约束市民、削弱其博弈能力,但在政策执行过程中是以约束政府自身行为为前提的。“阳光征收”需要“阳光政府”,体现出社会对国家的反作用力,对基层政府提出了规范权力运作流程、接受广泛监督,即“正式化”运作的要求,权力运作空间在一定程度上被压缩。

(三)项目结果

T项目典型地体现了当前更新模式下制度硬化需求内含的两难困境。日益增长的社会压力要求国家正面回应社会,而这类项目往往又带有极强的政治色彩、延续高压制度,如何在讲求规则的前提下完成任务,换言之,如何在“刚性”约束下制造出“弹性”,成为项目之初基层工作人员最大的困扰。“既然补偿结果已经定了,我们还能拿什么去和居民谈判?”因此,在项目初期,各部门从上到下都不敢十分乐观。补偿方案规定每栋楼需85%的住户签约才能正式启动征收,基层工作人员起初认为:“有1/3的人比较容易走,另1/3做做工作还可以,剩下的1/3就十分困难了。”

令人惊奇的是,这样一项起初从上到下都认为非常困难且补偿标准较周围地段没有特殊优势的任务,最终的效果远远超出预期。第一,签约比例高、签约速度快。在三个月的签约奖励期内,57栋楼都达到了85%的正式启动比例要求,总签约率高达94%。至签约期正式结束,仅剩101户没有签约。第二,上访闹事少,社会成本低。在签约期内,没有出现大规模、长时期的上访或聚众抗议,仅在指挥部现场、选房现场以及区政府门前有过个别的上访行为,但基本出于家庭内部矛盾,很少针对政府。第三,政策刚性原则上得到实现,至今未有一户超越“一个产权证最多补偿两套安置房”的底线,仅在“大病补助”这项一次性资金支持(4万元)上存在浮动空间,且后期还受审计约束。第四,补偿适度,经济成本得以控制。打破“钉子户”逻辑后,据拆迁公司人员估计,项目节省了近千套安置房的成本。

(四)研究方法及意义

本研究以参与观察法和个案研究方法为主。笔者在T街道蹲点调查,恰逢T项目实施,争取到机会随街道工作人员参与到项目指挥部的日常工作中,并通过区政府的渠道对参与项目的横向区级部门

进行了访谈(征收办、重大办、房管局等)。在三个月的居民预签约期内,我们随街道及社区工作人员入户、谈户,列席基层工作人员与居民的座谈会、分指挥部及总指挥部的工作会议,并借助微信加入了居民内部交流的腾退群,预签约期内全程参与,积累了大量一手材料。此后,我们仍定期跟进,观察了后续现场选房并对第一批入住安置房小区的居民进行了回访。当前,后期工作仍在进行,我们的观察和研究也将持续。

较之现有研究,本案例的典型性体现在两方面。一是不同于其他研究对街道或社区日常运作的观察,本研究深入到一个极易引发冲突的城市更新重大试点项目的具体实践,观察权力最末梢与居民互动的具体过程,展现权力运作的细节。二是充分利用 T 项目的特殊外部条件,厘清权力运作逻辑。如上所述,较之其他城市的同类项目,因其特殊的地理位置,T 项目中以“折子工程”为体现的政治高压和以“阳光征收”为体现的社会压力并存,且上下压力间的张力更为凸显,成为一个难得的案例。

四、制度硬化的三重机制

T 项目标志着当下城市更新模式演变中的关键转折,基层政府因面临来自社会的压力而产生制度硬化的需求(显性),同时,旧城更新作为重大政治任务又延续了原有的高压模式,使一贯的制度弹性不可或缺(隐性)。由此,制度硬化的实践必须兼顾两者之间的张力,使权力在看似公开透明的“正式化”运作中仍保有潜在的弹性运作空间。本节将深入分析制度硬化机制,从外部条件硬化、让步规则硬化、加压底线硬化这三个层面,展现基层政府在与社会的互动中是如何拿制度硬化的时机和尺度,由表及里地拓展“阳光征收”“政策不变”原则背后的边界,从而将一种程序化的、组织化的弹性空间逐层释放出来。

(一)外部条件硬化

作为一个标志性的新起点,T 项目并不是在白纸上开始的,因此,如何与以往经验划清界限是项目执行面对的首要问题。执行者将 T 项目明确地打上“政府工程”的标签,并将以往经验归结为“开发商工程”,以示两者区别。“政府工程”旨在凸显项目的“公益性”,强调该项目是由政府投入财政资金用于解决居民居住问题的“解危工程”“民心

工程”，而非后期存在商业开发的“致富工程”。⁹ 制度硬化的尝试正是以此为基调开展的，在官方宣传中体现为两个基本原则：一是结果硬化，“一把尺子量到底”“政策前后一致”；二是过程硬化，以“六公开原则”体现全程阳光透明。这两点在平城都是首次尝试。

旧城改造涉及拆迁，最大的利益纷争在于安置补偿规则（什么该补、什么不该补等）及实施诸环节（如何测量、如何谈判等）。T项目开始便将全流程中的外部条件硬化，以补偿规则简化、实施环节拆分、监督权力下放这三种方式，收紧潜在的可被利用的博弈空间。

1. 补偿规则简化

补偿规则是拆迁谈判的基础和核心。T项目对以往的补偿规则进行了大量简化。首先在补偿原则上提出“以待征房屋面积为基础”“原则上不考虑人口因素”，压缩因人口结构及其潜在的扩展而带入的谈判空间。其次，对房屋面积的认定仅以有官方凭证（房屋产权证、房改售房合同、公租房租赁合同）的正式房屋为准。即使在公示过程中出现同一栋楼同一户型相同面积的房屋在每家房本上的记载不同也不予修正，压缩由认定过程带入的谈判空间。最重要的是，T项目首次明确对自建房不予额外补偿，试图从起点处排除基于自建房的、也是以往经验中最纠缠不清的那部分谈判空间。

受唐山大地震、知青返城等历史事件以及居民家庭生命周期中人口扩张的影响，T项目范围内积累了不同历史时期建成的大量自建房，其中不乏当时由单位或者房管局批准建设的正规房屋。在原有经验中，这部分房屋一般按照既定事实对待，辨别其形成历史中是否存在某种程度的合法性或必要性，再按照建成时间、产权情况、房屋性质形成具体方案，这会赋予居民极大的博弈空间。T项目经过再三商讨后决定彻底改变这种规则，将自建房还原到“居住困难”的层次来理解，并从两方面解决这个问题：一是将所有棚户区内的家庭都视为一定程度上

9. 《平城晚报》2015年11月17日刊登了一篇题为《钉子户一块钱都别想多拿》的报道，文中写道：“针对居民的顾虑，D城区房屋征收中心主任昨天表示，十几年来，平城的拆迁市场不太规范。而这次，T项目周边简易楼腾退实行的是‘阳光征收’，先签约和后签约‘一碗水端平’，这是解危工程，不是致富工程。……D城区副区长昨天在座谈会现场向居民打包票，T项目周边简易楼腾退完全是公益性项目，背后没有任何的商业开发。‘整个项目测算下来，从安置房建设到居民的征收补偿等，一共投入了近百亿的资金，专门用来解决2000多户居住的问题’。”

的住房困难,统一采用40%的补贴系数(即不论是否有自建房,最后的补偿金额以房本上登记的面积为基准乘以1.4得出);二是假使自建房确实用于自住(而非经营),则认为该户属于“居住特别困难家庭”,可以向项目执行部门申请“奖励房源”(第二套房)和后续的公租房源,以保障确实存在的居住需求。这一变化的实质意义在于,将原来可能被居民利用的自建房讨价还价空间纳入到正式的行政程序中(对居民是否拥有第二套“居住困难家庭奖励房”购房资格进行审批),压缩了个体化博弈的空间。

2. 实施环节拆分

在补偿规则之外,谁来实施政策、如何实施也会直接影响结果。以往开发案例中常由拆迁公司“一包到底”,拆迁公司员工在与居民谈判的过程中掌握大量资源,存在很大的个体化操作空间,这也是形成“钉子户”逻辑的深层根源之一。因此,T项目对实施流程进行了重新设计,以限制第三方的权力,收紧其与居民间的谈判空间,硬化实施流程。

一是对实施环节进行专业化拆分。T项目以政府购买服务的方式在项目流程的各环节中都引入了专业队伍,如前期的调查公司、评估公司,中后期的拆迁拆除公司、法律和公证服务,以及后期的审计公司等。这一安排大大缩小了拆迁公司的职责范围和权力尺度,使其不能与居民形成稳定联系,减少了暗中讨价还价的可能。二是改变激励方式。拆迁公司原多为整体包干制,即在完成任务的前提下,给居民的补偿越少,拆迁公司及其员工收益越大。T项目将其改为按一定规则向拆迁公司支付“拆迁服务费”,每签约一户即获得一定的服务费(分情况设定不同标准),拆迁员的最终收入为单价乘以其成功签约的户数,而与每家每户获得的补偿无关,极大地压缩了拆迁员在谈判中的个人操作空间。

这一改变还使拆迁公司的员工与基层政府工作人员之间的权力关系发生变化。由于拆迁员手中的弹性尺度不再,他们只能扮演一种更为技术性的角色,做一些政策解释、补偿计算、手续告知和跑腿的工作。更为复杂的问题如家庭矛盾调解、各种资格认定、与相关单位协调等,则需要基层政府工作人员运用特定技能和行政资源去处理。这潜在地将原先处于政府控制之外的、生发于居民和拆迁员之间的谈判空间,转移到了政府内部组织化、制度化的工作流程中。

3. 监督权力下放

“全流程透明”是 T 项目对外宣称的又一首次和平城试点的重要内容,具体指征收程序、调查结果、补偿方案、补偿结果、房源情况、监督方式这六个重要环节全部向居民公开,意在将监督权力下放、以流程阳光保证结果刚性。这主要通过引入科技手段实现,是 T 项目中可视化程度最高、最惹人注目的一点。T 项目现场最醒目的就是两大块矗立在外的 LED 大屏幕,在整个签约期间,大屏幕不间断地实时更新各楼、各分指挥部的签约比例,营造“阳光”“公开”的氛围。屏幕背后是一款名为“国有土地上房屋征收与补偿电子协议管理系统”的征收软件,首次和平城启用。调查评估完成后,工作人员将每个家户的数据导入系统,系统以此为基础自动生成“项目征收与补偿居民告知单”及“征收与补偿协议书”,并记录每份协议书的签约时间。媒体在报道中强调了该系统具备“查询”和“锁定”功能。“居民签约后,只要在签约现场的设备中输入身份证号,不但可以看到自己签约的情况,连邻居的签约情况也能看到”;如果信息被修改,“修改的‘痕迹’在电脑上一目了然,连是哪个工作人员进行操作的都能显示出来”。因此,“别人补偿了多少钱,奖励了多少钱,买了几套房,都完全公开,确保协议期内第一个签约的和最后一个签约的各项政策完全一样”。¹⁰由此可见,T 项目通过引入科技手段以过程硬化为结果硬化提供支持。

上述三方面作为最基础的制度设计,旗帜鲜明地为 T 项目树立了一个标杆,以示“新阶段”的开启,希望能让市民感受到与过去的巨大不同,从而转变对博弈的预期。此部分重在对初始制度进行分析,还不太能看出实践中“权力运作空间再生产”的特性,但已经可以隐约感觉到上述种种制度“创新”背后的精妙之处在于:一方面,硬化、收紧原本可以由个体自行建构的、非正式的谈判空间;另一方面,重新将这些空间编织进一套需要经由政府审批的正式程序之中,从而使政府对整个流程的控制加强。本文所着眼的“正式化运作”似已呼之欲出。

(二)让步规则硬化

在初始规则下,一小部分搬迁意愿强烈、家庭结构简单、经济状况

10. 上述原文来自题为《钉子户一块钱都别想多拿》的报道,载于 2015 年 11 月 17 日的《平城晚报》。

较好的居民率先签约,使项目有了一个小小的“开门红”,但随后便陷入困境。面对前所未有的补偿规则,大多数居民抱以观望心态,项目趋于停滞。此时,来自上层的政治压力和来自下层的社会压力胶着,制度硬化中的“悖论”开始显现:制度刚性在压缩市民博弈空间的同时,也压缩了执行者原有的操作空间。因此,新规则下最大的操作难题是:既然补偿结果是给定的,那又能“拿什么去和居民谈”。换言之,如果无法像以往那样通过具体补偿数额的讨价还价来促成签约,那么如何建构出一个既可以容纳双方伸缩进退、又不影响新政刚性的谈判空间?

由此,制度硬化的逻辑从初期显在的外部条件转入中后期内隐展开的实践逻辑。尽管有新规则的约束,但伴随着项目推进,科层体系内部原有的治理资源会被不断激活、进而加入到谈判之中以促成签约。但与以往被诟病的“暗箱操作”相比,这种谈判空间的延伸是以“制度刚性”为前提的。继前述针对外部条件的硬化之后,“制度刚性”被拓展为一种尤为强调“程序”(而不那么侧重实质内容)的硬化,即强调实施过程中程序的规范和公开透明。换言之,制度硬化并不意味着谈判绝对不可让步,但强调让步空间的释放必须是一种行政化、组织化、制度化的行为,本文称之为“让步规则硬化”。由此,原本存在于居民与拆迁员之间的个人化、非正式的谈判空间转而被嵌入于科层体系的运作之中,使政府可以通过建构程序环节、调用组织资源来拓展弹性空间。这是本文试图描述的“正式化运作”最典型的展现,在T项目中,体现为利益空间的阶梯型释放、开口空间的制度化建构以及谈判空间的科层式推进。

1. 利益空间的阶梯型释放

T项目提供远低于市场价的政府安置房,因此,能得到几套房是利益博弈的重要内容。事实上,在项目前期,政府基本以一户两套房源为标准来准备,但这两套并未在实施中同时给出,而被有意建构为一种阶梯型释放。安置补偿规则中称第一套为“定向安置房”,作为与搬迁区内居民原有住房的产权置换,每户皆有资格获得。第二套则不同,被称为“居住困难家庭奖励房”,需符合“居住困难”条件的家庭自行申请,经公示、调查审核、指挥部审批后才能购买。由此,项目实施期间的一系列行政程序为谈判预留了空间。

即便如此,在项目推进过程中仍遇到了设想之外的困难。T项目内

住户家庭结构的复杂程度超乎想象,确有一部分家庭实际情况非常糟糕。他们通常仍在本地实际居住,父母年迈、子女众多且经济状况不佳,或经历数次婚姻、前后家庭同住。子代多栖居于自建房,最多的一户甚至有七八间自建房。这些家庭即使申请到第二套奖励住房,也无法使众多兄弟姐妹“分得开”“住得下”。他们成为政策硬化后项目遭遇到的最大阻力,不少人抱着“政府不能让人住大街上”的信念,等待着政府出“第二套方案”,在“一户两套”的底线上让步,致使签约中期一度谣言四起。

为解决这个问题,在签约中后期,政府再次释放出第三类安置用房——公租房。较之由其他途径申请到的公租房,该项目中的公租房享受审批绿色通道,并且与正式安置房相邻。同样,“直接配租困难家庭”的资格也需经居民申请、指挥部审批、区级复核、市级备案。与在原计划之内的第二套房的释放不同,公租房在项目执行之初只是一个设想,具体操作方式尚不明确,其最终得以落实是指挥部在项目推进的过程中针对上述实际问题,经过与市区两级政府及相关横向部门协商,层层协调争取得来的。¹¹由于产权不同,公租房的引入既解决了部分居民确有的住房困境,又与安置房划清了界限,不违背项目整体的政策刚性,非常巧妙地维护了政策弹性与刚性之间的边界。可见,通过阶段性地释放政策资源,基层政府得以在“一户两套”这一结果硬化的基础上,不断创造出释放利益空间的制度化形式。

2. 开口空间的制度化建构

除利益空间的直接释放外,“让步规则硬化”还体现在对政策适用性的制度化调试上。老城区改造的最大特点是情况复杂,以T项目为例,共涉及户籍人口8169人、家户6004个。就日常生活来说,在近五十年间,居民可能经历生老病死、离婚再婚、人户分离、人口国内外流动甚至意外失踪等情况。就历史遗留来说,项目范围内涉及原产权单位十多个,计划经济时期存在因单位调房而数家同住的情况。住房改革之后,又存在着房改售房未完全、原承租人去世但未变更等问题。这些都直接影响到签约过程中的具体操作。因此,很难在项目之初便设计

11. 这一点可以通过政策出台的具体时间来判断。T项目于2015年10月中旬启动,在10月底至11月中旬,民间谣言四起,居民认为如果坚持不签,政府还会出台“第二套方案”,促使政府开始寻求“住保兜底”的具体操作方法。2015年12月,关于公租房的具体执行方案在总指挥部被反复讨论,最终确定。2016年1月初,相应的规则及房源形成文件,向居民公布。

出一套能适用于几千户的政策,这也是以往难以实现政策刚性的重要原因。

利益的阶梯型释放为双方创造出了谈判空间,但这仅是第一步,随后需进入更具挑战性的谈判过程。谈判聚焦于政策对各家户具体情况的适用性,如某一家是否具备申请首套房、二套房、公租房的资格,以及该以哪位家庭成员的名义申请。项目进入胶着期后,出现大量于情理之中可得第二套房,但以简约化的政策初始设定却无法操作的情况,成为阻碍这些家户签约的症结。¹²为推进签约,项目执行者在“一户两套”这一底线的基础上不断微调政策边界,以增强其适用性,在T项目中呈现为机制和内容相互补充的两条路径。

在机制上,T项目确立了一套“特殊情况呈报”程序,坊间称之为“上(总指挥部)会”。各家具体问题中,但凡不明确符合当时政策规定的都属于“特殊情况”,能否将政策微调后适用,需经历四个步骤。首先,由该户负责人准备情况说明材料及证明文件,填写“特殊情况呈报审批表”,经分指挥部签字,提交问题处理小组讨论。其次,由问题处理小组讨论形成一致意见,上报总指挥部办公室。再次,适时召开总指挥部会议,各分指挥部展示具体案例及证明材料,各成员单位对此进行讨论,明确表达意见;需要现场走访的,由办公室组织现场工作。会议由专人记录,形成会议纪要并存档。最后,经总指挥部会议通过¹³的个案由办公室出具针对该户的书面意见,送回相关分指挥部,作为该户签约时的依据存入档案。这一流程将原先模式下一对一、个体化的博弈开口制度化。在此,能否微调政策的决策是经组织流程集体作出的,体现了制度硬化中包含的“程序性”透明。此外,数百例“特殊情况”的汇总也催生出政策的自我完善机制,其中的共性问题被总结成文,以对初始规则“补充说明”或“个案分析”的形式重新下发,具有案例法的意义,供基层工作人员在后续工作中类比参考。

在三个月的签约期中,针对不断出现的具体问题,总指挥部共下发

12. 一个非常典型的案例是:承租人是奶奶,签约过程中其儿子去世,按照最初制定的《居住困难家庭认定标准》,“申请购房人必须是被征收人的父母或成年子女”,其孙子无法申请第二套房。

13. 是否通过主要有两大判断原则:(1)以不超出每户两套房为限;(2)尤其强调不能有潜在的效仿效应。

了十份对最初补偿方案的“补充说明”。这些说明在执行中与原方案具有同等效力,内容大体可归纳为三方面:一是与被征收人或安置房源购房人相关的问题;二是与前期程序相关的问题,如房改售房、承租人变更等手续;三是与原产权单位相关的问题。可以说,这一套连续出台的“补充说明”,以文本的形式将政府于底线之内不断微调政策边界的精细实践具体呈现。通过上述机制与内容两条路径的相互补充,工作人员在为各家“解扣”的同时,也在组织上汇集成一种规则的自我调适机制,政策的适用性在政策执行过程中被源源不断地生产出来。

3. 谈判空间的科层式推进

客观地说,“一户两套”的硬化结果确实在很大程度上约束了谈判空间,迫使基层政府在项目推进过程中不断卷入其他资源,多方位寻求新的可能。因此,除上述在利益上、程序上通过组织化、正式化的手段建构“规则硬化”前提下的弹性空间外,T项目还找到了另一种由“人”入手的方式,体现为通过对谈判主体的层层切换来促成谈判。

现有诸多研究已发现,中国的国家治理兼具科层式与运动式两种特点,由纵横交错的两套组织整合而成:纵向组织贯彻权力旨意,横向组织整合部门资源。在T项目中,纵横两套体系织成了一张“权威-专业”之网,¹⁴指挥部可随时调用网中成员,让他们带着由其在网中的独特位置所赋予的身份与资源进入与居民的谈判,通过不同工作人员的身份在专业性和权威性上的不断切换、升级,持续地创造出政府与居民的谈判空间。

签约初期,在新模式下位于组织网络最底部的拆迁员是最先进入的排头兵。尽管他们有多年的拆迁经验,但在更强调政策性的新模式下,他们的专业性远不及政府的征收中心、房管局等机构;同时,他们又不具备政府工作人员的权威性。因此,拆迁员只能做最基础的工作,如帮助居民测算具体的补偿金额、告知可能存在的补助款项、提供选房策略参考等,其手中能促成签约的资源很少。这类工作尽管基础,但总量巨大,拆迁员需要与每家每户持续联系、反复解释,形成一个前期攻势。

14. 纵向网络沿原有科层序列垂直延伸,展现权威性;总指挥部(区级领导负责)—分指挥部(处级领导负责)—包楼干部(科级)—包户干部(科员)。横向网络则以“成员单位”的形式全面铺开,涵盖腾退工作可能涉及的30个不同的区级部门,且能随需要灵活增加,展现出政府调动资源的专业性。

签约难度随项目的推进而不断增大,结构复杂、内部矛盾突出的家庭浮现,仅靠政策宣传、补偿测算等无法“解扣”。于是,谈判重任转移至基层政府。从拆迁员到街道工作人员,权威性得到升级,并拓展了可能促成谈判的资源。具体来说,一是基层干部在调节家庭纠纷时的个人技巧,二是基层政府介入家庭纠纷时带有的公信力,三是基层政府拥有的行政权力和资源(申请、审批、核查,为特定群体如残疾人申请其他补助等)。在政府人员内部,谈判对象的权威性还可以沿科员(该户负责人)—科长(该楼负责人)—处长(分指挥部负责人)的顺序逐级上升。错综复杂的谈判空间使谈判机会得以不断建构的同时,也降低了单层级中个体因策略不当而与居民谈崩的风险。

若仍无法谈拢,还能在专业性上升级,跳出属地的分指挥部,上升到相应职能部门的工作人员或领导,如与房产相关的问题请房管局解答、与政策相关的问题请征收中心解答。最后,在签约期截止前夕,总指挥部还设立了专职“谈话小组”,这是权威性(总指挥部成员)和专业性(由征收中心干部组成)的最高层级。与上述“补充规则”异曲同工,谈话人员身份的层层切换也展现了基层政府在推进谈判的过程中不断调用科层内部资源,建构一种正式化的弹性空间的实践过程。

可见,T项目中并非没有让步,而是强调了让步的制度化。由此,让步被嵌入于科层体系的运转之内,成为当前较少被讨论的“向上”“向自身”的权力空间拓展。在这个过程中,作为规则底线的“一户两套”转化为实践中的“做足两套”,还为政府赢得了感情分。

(三)加压底线硬化

在上述丰富策略的联合推进下,项目签约如期进行,在两个月时间内有1883户签约,项目所面临的社会压力在“面”上减小,但在“点”上的难度增加,签约进入最后冲刺阶段。这一阶段中尚未签约的居民都是“最难啃的骨头”,或有切实困难、或有巨大利益,另有一些居民仍不愿改变其原有的博弈预期。与此同时,在整个预签约期临近截止时,领导视察日益频繁,科层内部的政治压力也日渐增大。

随着个体突破的难度增大,上述制度化让步的方式收效渐微,压力型体制的路径依赖显现,总指挥部提出“多种手段促进腾退工作”,通过执法部门、组织部门向居民施加压力,以进一步拓展权力运作空间。但T项目与以往最大的区别在于,加压中特别强调实施过程的合法性,绝

不触及生存和道德底线。此时,制度硬化的第三个层面得以呈现:政府使用强力时的分寸拿捏,本文称之为“加压底线硬化”,体现为“审慎型执法”和“收敛型加压”。

1. 审慎型执法

T项目周边有著名的三甲医院和专科医院,吸引了大量前来看病、求职的人员,这些人对餐饮、住宿、小商品的需求旺盛,该区域非正式经济十分活跃。同时,出于复杂的历史原因,当前公房管理混乱,对转租转借行为一直未实行严格的法律约束。在这样的背景下,T项目中存在着相当一部分用于出租的正式房(公房)或者自建房,这些房屋从原来的生活资料变成了实质上的生产资料,背离了政府改善民生的初衷。项目搬迁开始后,出于每日可见的经营收入,¹⁵这部分居民大多迟迟不愿意签约,成为未签约居民观望的对象,使已签约居民心态失衡。项目进入冲刺期后,总指挥部决定加强执法力度,对此类违章建筑和非法经营施加压力,“以拆促迁”。但与以往不同,T项目使用强力时非常谨慎,体现为实施过程中严格遵守法定程序,且在选择打击对象时存在清晰的边界。

一是程序的规范性。T项目在最终启用强力前必须经过告知、取证、起诉数个环节。首先是全面告知。启动伊始,附近医院周边的围墙上就贴满了醒目的《关于进一步规范出租房屋管理的通告》以及“告知书”¹⁶,要求居民“自查”。此轮告知下,沿街店面基本都被关停,但另有大量隐蔽在简易楼中的非正式经营场所仍在营业。随后,各分指挥部启动正式执法程序。第一步,街道和社区工作人员与分管民警一起夜访出租屋,拍照取证。第二步,在楼内张贴公房出租属于违法行为的有关法规条文以及政府相关部门拟采取行动的通知。第三步,通过房管部门起诉公房出租或违法经营的住户,促使其前来签约。在起诉无效、当事人仍未出现的情况下,才通过综合执法部门最终拆除。

二是打击对象的选择性。T项目特别强调要“精准打击”,即对打

15. 由于邻近三甲医院,出租利润非常可观。据居民说,其专营住宿的邻居是这么操作的,自己有两间房,又租来一间房,一间正式房能打4个隔断,每小间3平方米,打隔断共形成12间出租房,一间一天60元,后涨到100元。其收益一目了然,十分惊人。

16. 集中开展整治非法违法生产经营行为专项行动,严厉打击各类非法违法生产经营行为,坚决清理各类违法出租房屋,取缔各类无证经营、店外经营行为。

击对象的选择既要能推动签约,又不至于引起负面的社会影响。各分指挥部选择权衡时的主要原则是辨析该经营行为是出于补贴家用还是专职牟利,忽略前者,打击后者。其最终目的是为了打破居民的观望心态、推进签约,因此,只要居民前来签约,强力就会撤出。¹⁷

2. 收敛型加压

针对无违章、无出租,无法通过执法手段施加压力的未签约居民,在项目后期,与已有的研究发现一致,基层政府调用了与抗争者具有强、弱关系的社会群体传递压力(Deng,2017)。不过,T项目在这种关系控制实践中更为谨慎收敛。

一是正式的组织加压。在签约后期,总指挥部指示各分指挥部汇总“未签约户中在体制内工作的直系亲属”,通过区组织部联系其工作单位,分头做工作。在签约期截止前夕,未签约居民中的体制内员工以不同系统为单位,被安排至现场谈话,其所在单位领导及区主管部门人员一同出席(如未签约居民是老师,则会有学校、区教委、区组织部相关人员出席)。在签约最后一日,还给每个分指挥部都配备了一名区组织部干部,以便随时参与组织关系协调。事实上,这种组织加压的方式在以往并不罕见。不过,从实地观察来看,T项目在实施时较以往更为温和、重形式。具体来说,相关领导的到场和全程陪同确实给未签约者施加了一定的压力,但现场谈话内容本身还是比较缓和的,话语策略重在人情,最终仍要尊重个人选择。¹⁸

二是非正式的社会内部加压。T项目设计了居民间的“利益捆绑”机制:以楼为单位设定85%的生效比例,即只有预签约户数比例达标的楼,征收决定才正式生效。此外,依比例从85%到100%递增,全楼

17. 一位当时参与的科长是这么总结的:“执法是在还没签约的人里面挑那些自己不在这里住,又用自建房营业的人,他们是专门借此牟利的。那些楼上住着,楼下做个小买卖的就不管了,因为只要还在这儿住着,条件都不会太好,而且就算关了,他也可以搬人下来住。……有几户房管局一起诉,就来签约了,那我们就让撤诉。”

18. 例如在谈话中,街道书记反复强调,之所以谈话是因为“大家都是体制内的,别让你们吃亏,要不是体制内的,都不管了,少就少了”。而教委的领导则跟着说:“希望看着老大姐的面子,给我们点欣慰,加加油,做出表率。”签约截止前最后一日,社会关系压力达到顶峰,主要表现为,居民若不签约,直属领导就整天陪着,但整个过程中没有越界行为,态度也较为和善。在后续跟踪中,我们进一步了解到确实有老师在压力下一直未签,在我们可见的范围内(媒体或访谈),没有了解到对其在工作上的惩罚或威胁。

居民还可以拿到5万至15万的一次性“签约比例奖”。这两个规则借鉴了其他城市棚户区“自治改造”的经验,在平城尚属首例,意在将此前被忽略的社会力量纳入。不同于原有经验中100%或99%的极高比例要求,T项目将比例设定为85%,也间接体现出对压力范围的控制。在利益捆绑之下,未签约居民成为众矢之的,如果要求100%签约才能启动,无视该户的实际情况,容易导致一些过激行为;¹⁹将签约比例降至85%,意味着在引入社会内部压力的同时,还存留了一定的自主权衡空间。笔者在调查中发现,伴随着最后期限的到来,居民们相互施加压力的方式不断升级,从最初温言相劝,到后来在微信群中或者实地施加较为激烈的言语压力,或拨打市长热线举报未签约户的非法经营等行为。但与“精准打击”的逻辑相似,居民对加压对象也有选择,主要针对其认为没有实际居住困难,只是以拖延为策略希望博取更多利益的人,而非那些子女众多、经济不佳、拆了以后确实没地方住的家庭。尽管后者也会使该楼已签约户损失一些签约比例奖,但这是被社会内部所理解的。因此,通过启用利益捆绑机制但在签约比例上做出让步,基层政府既引入了社会压力,又在一定程度上控制了压力。

至此,本文论述了制度硬化在实践中的三个层次:从最初约束性地设定外部条件,到中期规则性地建构让步环节,到最后有底线地施以行政压力。T项目在不同阶段调用不同的群体和资源,逐层冲淡“硬化”的边界制约,使权力在看似公开、透明的“正式化”运作中仍保有潜在的伸缩进退的余地,由此可看出新阶段政府在行使权力时的精妙和节制。

五、小结和讨论

在T项目运作成功后,这种模式在平城迅速推广开来。2017年,D城区启动了W项目,与T项目仅几步之遥,具有同样的地理特殊性,但住户结构及建筑形态更为复杂、体量更为庞大(共5589户,分为18个分指挥部)。有了T项目的经验,W项目从项目部组建到签约期结束不到一年的时间就达到了98%的签约率。此外,一些原有模式下烂尾停滞的项目也逐渐以新模式重新启动,效果明显。可见,T项目的探

19. 在央视对曹家巷作为全国首例“自治改造”探索的报道中,100%的签约比例要求引发了改造范围内棚户区居民对商品房居民一定程度的暴力行为。

索有效地应对了当前的改造困境,解决了制度硬化需求中的悖论,具有很强的示范效应。

T项目与以往改造经验最重要的区别在于,推进项目实施的弹性空间是在强调制度刚性的“正式化运作”中生产出来的。因此,无论是开口还是加压,都是以一定的规则性、程序性、组织性为前提的,换言之,T项目中权力的使用始终是谨慎细致、灵活且柔和的。但这种表面上强力的减少并不意味着治理能力和资源的缩减,恰恰相反,T项目在最为混乱的拆迁领域重塑刚性规则的探索,正是以基层政府极为强大的行动能力为依托的。具体来说,正是由于补偿标准的刚性化导致的惯常谈判空间减少,为促成谈判,政府需要调动大量原先模式下并不存在的资源。例如,利益捆绑规则使拆迁由各家各户的事转变成邻里之间的公共事务,调动了大量社会内部的资源;以政府为工作主体,调动了科层体系内部大量的行政资源(保障房、执法力量、各部门协调);若再进一步分析具体的执行者,还可以看到官员的个人特质(性格、气质、阅历、身份、社会关系等)以及官员与居民的感情基础也被带入政策执行过程,丰富了治理资源(张永宏、李静君,2012;施芸卿,2017)。因此,T项目不仅展现了制度以刚性为起点、有节制地逐层释放弹性的过程,也展示了治理资源被不断卷入、治理能力被不断建构的过程,使其不再是一个单纯的搬迁项目,进而成为一项透视权力逻辑的“政府工程”,与以往的开发模式具有较大区别。

这种权力运作空间的“正式化”建构与以往的观察非常不同。以“正式权力的非正式运作”为代表,先前研究在讨论实践中的权力变通时,多强调其中的非制度、非正式性因素,以此作为国家探入社会内部的衔接点。这一因素在本案例中仍然存在,尤其体现在基层干部的个人工作技巧上,但本案例最突出的特点是,有相当一部分权力运作的弹性空间是以制度化、组织化的方式建构出来的,以此应对社会日趋成熟地进入权力末梢中“正式”部分的能力。这种“正式化运作”构成了当前地方政府在试点中探索“制度创新”的重要内容。较之“非正式运作”,“正式化运作”中权力空间生产的落脚点从原来个人化的、在科层体系中处于低位的、较为任意的、非正式的方式,转向一种组织化的、在科层体系中位于高位的、符合程序的、更为正式的方式。后者不仅表现形式更为隐蔽,而且更容易被整合进国家治理策略的工具箱,然后被推广复

制,展现出中国治理体系极强的自我更新能力。需要指出的是,“正式运作”并不是对“非正式运作”的取代,而是对其前端机制的一种补充。本文所述的制度硬化的三个层次只是对此的初步描述,还不能囊括其中所有的机制,如其如何嵌入国家治理体系内部、与高强度的行政动员有何深刻关联等,仍需要进一步的分析研究。

此外,从治理的另一面来看,这种权力空间的正式化建构还为我们所关心的“社会的生产”问题带来一个值得深思的悖论:从案例中可见,尽管政府在整个过程中强调阳光公开、政策刚性,权力的任意性、不透明性看似减少了,但从社会参与来看,独立于国家意志的社会表达却似乎更不可能了,例如签约比例的设定在一定程度上挤压了居民是否决定搬迁的自主权。²⁰换言之,独立于国家意志的社会部分,其表达能力似乎并没有因程序的规范化、正式化而发展,反而恰恰因程序上的“正式化”“规范化”而被瓦解。那么,这种法制化、规范化究竟是“目的”(end)还是“手段”(means)?是不是如本文所展现的制度硬化一样,是一种以“正式化”的方式再度生产权力运作空间的尝试?

进一步来讲,若将此案例置于历史脉络下与前一阶段的模式一并考察,隐约可见国家与社会之间持续形塑、互为作用力与反作用力的推进过程。这种正式化的、有节制的、向自身内部拓展的权力形式,在一定程度上可视为对前一阶段频发的社会抗议的回应,其最终目的在于将权力运作空间以一种更隐蔽、更远离社会的方式建构出来,以使同样充满智慧的社会成员无法借用,在本案例中体现为将其隐藏在自身的组织化行为之中。这也是权力实践的狡黠之处。就此而言,也可以使研究者对治理的考察跳出政府内部,看到其与外部环境相互建构的动态历史过程。

参考文献 (References)

- 陈映芳. 2013. “违规”的空间[J]. 社会学研究(3):162—182.
董海军. 2008. “作为武器的弱者身份”:农民维权抗争的底层政治[J]. 社会 28(4):

20. 很多学者也有类似发现,如史云桐(2016)在对“政府造社会”的分析中发现,国家对社会的外部赋权看似为社会的生产提供了更多的空间、机会和可能,但也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强化基层政府的管控。究其原因,这种赋权是“不完整”的。

34—58.

- 郭伟和. 2010. 街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展[J]. 开放时代(2):61—82.
- 何艳玲. 2006. 社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建[J]. 广东社会科学(1):159—164.
- 黄冬娅. 2010. 多管齐下的治理策略:国家建设与基层治理变迁的历史图景[J]. 公共行政评论(4):111—140.
- 黄晓春. 2017. 当前城市基层政府改革的深层挑战——基于机制分析的视角[J]. 江苏行政学院学报(3):114—120.
- 黄宗智. 2008. 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代(2):10—29.
- 纪莺莺. 2017. 从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构[J]. 浙江学刊(1):49—56.
- 李洁. 2016. 农村改革过程中的试点突破与话语重塑[J]. 社会学研究(3):100—124.
- 刘玉照、田青. 2009. 新制度是如何落实的?——作为制度变迁新机制的“通变”[J]. 社会学研究(4):133—156.
- 曼·迈克尔. 2007. 社会权利的来源(第二卷)[M]. 陈海宏,等,译. 上海世纪出版集团.
- 欧阳静. 2009. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权以桔镇为研究对象[J]. 社会 29(5):39—63.
- 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[J]. 中国社会科学(6):104—127.
- 施芸卿. 2015. 再造城民:旧城改造与都市运动中的国家与个人[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 施芸卿. 2017. 草根国家的四张面孔——以一个旧城改造项目为例[J]. 山东社会科学(8):90—94.
- 史云桐. 2016. “政府造社会”:社区公共服务领域的“社会生产”实践[J]. 社会发展研究(4):47—66.
- 孙立平、郭于华. 2000. “软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇定购粮收购的个案研究[G]//清华社会学评论(特辑). 厦门:鹭江出版社:21—46.
- 孙立平. 2002. 实践社会学与市场转型过程分析[J]. 中国社会科学(5):83—96.
- 王汉生、刘世定、孙立平. 1997. 作为制度运作和制度变迁方式的变通[J]. 中国社会科学季刊(21):45—68.
- 肖林. 2013. 国家渗透能力建设:社区治理挑战下的国家应对策略[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版)(6):11—17.
- 肖瑛. 2014. 从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学(9):88—104.
- 应星、晋军. 2002. 集体上访行动中的“问题化”过程——西南一个水电站的移民的故事[G]//清华社会学评论(特辑). 厦门:鹭江出版社:80—109.
- 应星. 2006. 略论叙事在中国社会研究中的运用及其限制[J]. 江苏行政学院学报(3):71—75.
- 张永宏、李静君. 2012. 制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争[J]. 开放时代(7):5—25.
- Deng, Yanhua. 2017. “‘Autonomous Redevelopment’: Moving the Masses to Remove the Nail Households.” *Modren China* 43(5):494—522.

责任编辑:冯莹莹