

突破社区治理困境:社区 NGO

——社会资本视角的阐释

吴东民

(山东大学 政治学与公共管理学院,山东 济南 250100)

摘要:政府、市场、社会组织是中国社区建设所依仗的三大结构性力量,积习而成的“两头强,中间弱”的态势呼唤基层社会管理体制的创新。当前中国社区建设正处于发展中的瓶颈期,治理主体单一、信任缺失、互惠失范,理性选择范式在解释社区 NGO 的治理功效上缺乏文化与微观层面的考量,并没有提供令人信服的框架,而社会资本理论中所倡导的核心价值信条——信任、互惠、合作恰恰弥补了这一缺憾,为社区 NGO 治理的合理性提供了一种全新的解释范式。

关键词:社区治理;困境;社区 NGO;社会资本

中图分类号: N031

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2012)02-0085-05

一、基层管理体制的变迁与社区 NGO

(一) 基层管理体制的变迁

计划经济时代,国家对个人的控制无所不包,从住房到医疗,从衣食住行到福利工资,国家成为公、私领域的集权统管者,“分配”“计划”等词汇均渲染了这一情势。国家实现控制的基层组织正是“单位”,家、国均在单位辐射范围内,“政企合一”“政社合一”,单位随之成了国家与个人之间唯一的联系纽带。伴随着市场经济改革的初探,单位之外涌现出了新的要素(诸如个体经营者、私营企业),冲击了单位制的既有体系并游离于其之外,街居制随之成为了单位制的一种辅助修合系统。然而街居制本身就是一种矛盾的存在体,街办派出所系统的内在定位使其无力承担名目繁多的经济事务、社会管理事务,因此,它注定只是过渡期的权宜抉择。市场经济改革进入深水区,多元化诉求成为个体需求层次发展的主旋律,社区制作为对单位制、街居制的超越与重整适时而生,超越的内核在于多元的治理维度和治理主动权的转移。一言以蔽之,改革开放 30 多年来,我国社会的基层管理体制实现了由单位制到街居制再到社区制的过渡,居民“身份”实现了由“单位人”到“社区人”的转化。

(二) 社区 NGO

社区制对于单位制、街居制的超越在于迎合了多元化的个体诉求,更加强调参与中的合作治理,突出行政事务域与自主事务域的界分。西方福利国家的治理危机引发了普遍的改革浪潮,理论和实践都充分印证政府不应该是自主事务域以及治理的唯一主体,从“善政”到“善治”应该是应对危机的路径选择。“善治”的基础与其说是在政府或国家,还不如说是在公民或公民社会,没有一个健全的公民社会就不可能有真正的善治。^[1]学界通常将 NGO 的活跃程度译为公民社会的现实存量,逻辑上可以将善治的过程演绎为国家权力向社会回归,演绎为还政于民,因此,作为公民社会形态的社会自组织 NGO 的发展就成为应有之义。NGO 在社区层面的存在即为社区 NGO,社区 NGO(又称“社区民间组织”)指的是由社区组织或个人在社区范围内

单独或联合举办、在社区范围内开展活动、满足社区居民不同公共需求的民间自发组织。可细分为文体活动类、社区福利类、维护权益类、志愿类、社区服务类等。^[2]在社区的微观层面上,社区 NGO(囿于当前的管理体制,这里同时包括大量未经官方注册的社区准民间组织)的生成方式多为自下而上,成为沟通政府与公民的桥梁,桥梁的定位使得社区 NGO 能同时接近政府、公民个体,利用双向资源提升自身能力;扁平化的组织特性使得在社区 NGO 中能进行平等的、非行政化的沟通,个体的存在价值得以体现,横向的沟通得以扩展。

二、社区治理的困境分析

社区治理是不同主体之间在“求同存异”基础之上的有效互动的过程。在中国,两千多年的封建传统积淀了高度集权的行政文化,文化意识的变迁滞后于社会组织形态的演进,依附于传统的信仰遭受侵蚀,新的信仰范式尚未成型;社区建设源于单位制,国家(政府)无所不在,政府、市场、民间组织三位一体的系统有名无实;经济理性的片面追求突显了功利的价值导向,这都与过程导向的善治、社会资本积淀背道而驰。种种症结表明我们当前的社区建设进入了发展的瓶颈期。

(一)社区治理主体单一,多元力量无效博弈

理论上讲,政府、社会组织、社区居民是社区建设的主要推动力,三极平衡中理应突出社会组织自治、社区居民的有效参与。中国的社区制在单位制基础上“脱壳而成”,根源于文化的行政生态滞后于形体的衍生,社区建设更多地依赖行政力量的推动,政府在治理中的责任被无限放大,治理的方式更侧重强制而不是合作背景下多元主体的平等对话。“两头强,中间弱”,社区居委会的性质异化。社区居委会作为自治组织的定位,在现实中承接了过量的行政事务、社会管理事务,实际上成为了政府在基层组织的纵深扩展,社区居委会随之成了政府的“嘴”和“腿”。政府越是垄断社会资源,社区居委会的依附程度就越深。在这种治理模型的影响下,政府提供服务或资源的均质化与多元化的社区居民需求存在分歧,作为中介的社会组织或者异化或者无法承载桥梁的角色,政府的回应度降低。

社会组织内部力量向度不合。在当代中国城市社区中,社区居委会、业主委员会和物业管理公司作为社区治理中的主体,三者分别从社区治理、自治治理和专业治理的角度,在相互博弈中进行社区建设。^[3]无效博弈分化了力量整合,降低了社区治理效度,增加了社区治理成本。社区居委会与业主委员会同为自治组织,但在实际定位中存在差异,业主委员会旨在维护业主的利益对抗物业公司,但商业化的运作模式下产生的业主委员会通常只代表“社区精英”,社区居委会名为自治组织但更为人所知的是“准政府”的外在职能,对待业主委员会更倾向于采取行政命令的方式;社区居委会是社区行政事务域的应然主体,物业公司则是利润导向的企业,二者在服务收费、社区管理中摩擦不断;业主委员会是物业公司服务的真实受众,生活水平的提高使其难免对物业服务的质量提出质疑。

(二)信任危机

中国自古就是一个高度熟人化的社会,熟人化的根基在于血缘、地缘、业缘。相对封闭的社会环境呈现出较低水平的社会流动,小范围内的团体成员彼此知根知底,封闭环境中个体的互动频繁发生,在路径选择上增加了“依赖”的惯力,同时也增加了个体违背“道义”的成本和心理负担。熟人社会中的信任机制建立在以下三点:一是交往个体的人格担保;二是作为集体潜意识的非正式规范“面子”——个体在熟人面前的道德尊严;三是习俗禁忌。以上三种力量构成了信任或信用得以形成和运行的固化机制,即使有一个方面出了问题,信任仍然可以延续。^[4]社会环境的变迁冲击了原有的社会秩序,单位制解体,个体随之走向更为广阔的社会,时空的转化致使先前的道义期待几近瓦解,信息技术的发展使得个体之间的交往呈现出“虚拟化”,信任变得模糊。个体由单位走进社区,相互之间的生产相关度降低,相互依存程度降低,多元化是现代社区的基本特性,个体先入为主的“乡土情结”不复存在,个体更倾向于参照理性的价值行动标准,行动中更多的体现

出目的性和功利性;重感情的思维方式会使得个体在进入社区后仍然游离于社区之外,在社区中找不到先前的归属感和认同感,人与人之间更多的是冷漠,“事不关己明哲保身”;低水平的归属感恰恰进一步强化了社区的异质性,降低了社区的整合力,个体信任程度的降低增加了群体合作的阻力,增加了社区治理的难度。

(三)公民参与障碍引致互惠失范

在社区治理中,参与主体意识的强弱是影响人们参与热情的重要因素,政治体制集权程度是影响人们参与的关键,利益的分化则是影响人们参与积极性的决定性因素。^[5]以人情为载体的原有的社会关系被打破,个体对社区的归属感降低,个体适应了先前单位制中被动执行者的角色,尚处于向社区人的过渡期,他们对于切关自身利益的事项报以很高的热情,而对公共性质较强的社会事务则不闻不问。社区治理中个体的有限理性是普遍存在的,在社区长期发展所需的公共物品的供给上,他们更倾向于“搭便车”。政府治理模式的变革本质上是还政于民的过程,必然强调社区中公民的参与。低水平的公民参与决定了公民存在只是分散的个体,缺乏有效的交流与沟通,相互隔绝的社会环境缺乏人情的产生平台。互惠是一种“短期利他长期利己”的典范,能够提高个体的“贴现率”,提升当前资源的利用效率。公民参与障碍引致个体自我封闭,行动以理性标准为取舍,在互惠失范的同时降低了社区治理的效率。

三、应对社区治理困境:社区 NGO——社会资本的审视

当前社会资本已经成为了政治学、经济学、管理学、社会学等诸多学科的一个交叉研究领域,它立足于人际交往的网络关系存量,恰如托克维尔所谓的“心智习惯”,研究个体互动基础上形成的认同、信任等信条对社会发展所起到的潜移默化的作用。社会资本的概念首先由法国社会学家布迪厄提出并将其界定为“实际或潜在资源的集合,这些资源与由相互默认或承认的关系所组成的持续网络有关并且这些关系或多或少是制度化的”。^[6]帕特南在研究分析中给出了更为合理的解释,他认为:社会资本是指社会组织所包含的一些特征,如信任、规范、网络,这些特征可以促进对社会行动的协调,从而提高社会活动的效率。^[7]

社区治理困境反向昭示社区治理是多元主体参与下的合作治理,需建构国家与社会的新关系模型,实现社会组织、政府、市场、公民个体之间的多边合作,在微观的社会网络体系中建立合作、信任与互惠的交流范式,并在频繁的互动中重复博弈进而固化成为一种规则或规范。而社会资本的实质就是网络结构下所形成的合作、信任、互惠、理解宽容等一系列的信条,恰恰与社区治理要义相契合,社区治理需要培育充实的社会资本。社区治理的实质就是信任、合作与互惠。^[8]社区 NGO 倡导互助、慈善,参与到社区 NGO 的社区公民能够学到谦虚、信任、协作等公民社会的价值理念,小范围内的社区 NGO 无限重叠交叉从而建构了整个社会网络,从而烘托了社会合作、宽容理解的文化理念。由此可见,社区 NGO 是社区层面积淀社会资本的动力源,它的现实存在就是社会资本融合的结果。当代研究专制制度的学者也得出了相契合的结论,彼得·伯格认为自愿组织的核心价值在于创造并维持社会价值;康豪塞则认为,非营利组织能够避免社会原子化。^{[9]258-259}按照帕特南的理解,社会组织本身就是一种社会资本,它在对行动协调控制的同时实现社会活动效率的提高。由此,社区 NGO 创设了社区治理中所需社会资本的供给机制,培育“合作”“信任”“互惠”的文化范式同时提升了社区治理的“温情”。

(一)合作模式

合作是社会资本的一种重要的文化规范。美国社会学家戴维·波普诺认为,合作是指这样一种互动形式,即由于有共同的利益或目标对于单独的个人或群体来说很难或不可能达到,于是人们或群体就联合起来一致行动。如果没有合作,社会不可能存在。^{[9]134}合作不仅仅指几次现实情境中的操作,它更强调的是合作的意识,通过一些列操作内化成公民的行为规范,成为公民一种稳定的价值选择。

政府公共管理危机的出现无法掩饰单中心治理秩序的缺陷,多中心组织秩序模型付诸实践。政府不是

唯一的治理主体,而且在社区自治中它的定位应该是“裁判员”。社会组织,包括居民委员会、业主委员会、社区 NGO 是社区治理中的主角。政府在社区资源中的配置方式具有普适性,难以对多元化社区细微的需求做出回应,社区居民的异质化需求得不到满足,对社会的归属感和认同感降低,社区的凝聚力降低,再加上科层制政府行动迟缓,治理成本不断提高。社区 NGO 的有效参与理论上可解决这一难题,作为沟通政府与公众的桥梁,组织成员散落至社区角落,汇集民意沟通政府;社区 NGO 本身作为志愿性、非营利性的组织能够在低成本中运作部分社区治理项目,效率高于政府、市场;社区 NGO 沟通政府、公民的过程本身就是一个社会互动的过程,互动治理整合了彼此之间的共同利益,分化了治理主体的争议,增强了彼此的信任,一次成功合作降低了互惠的交易成本,增强了整个社区的凝聚力。

哈贝马斯对国家-社会四领域(国家、私人、市场、公共领域)的解释较为经典。在社区治理的微观层面,公民个体是私人领域,物业公司是市场领域,公共领域指业主委员会、社区 NGO 等自治组织,四大领域相互独立又相互协作统一于国家-社会这一场域。业主委员会、社区 NGO 通常被视为公民社会的先声,是多中心秩序中的核心。物业公司的定位是企业,住房私有化以后,随着所有权主体的变更,所有者与服务于住宅的物业服务人员的关系也就发生了变化,二者已经不是同一所有权下的住宅管理者和使用人。^[10] 物业公司提供的社区服务应受市场竞争法则的调节,其经营的思想也应该转变,转变的理念应该是以优质的服务换取“顾客”的信任;业主委员会作为小区全体业主的代表,利益关怀应定位在整个小区而不仅仅是精英自身;居委会虽为自治组织但是承接了大量行政事务,应减少对社区自治事务的管制,协同政府制定规则。天津开发区在社区居委会的组建设置上给我们提供了有益的借鉴:他们将社区划分为户籍居民、非户籍常住居民(含外来流动人口)、驻区单位(含社区商业组织、物业公司)、社区民间组织、业主委等 5 个类别群体,并在每个群体中分别提名,差额选出代表,组成新居委会。^[11] 我们期待,在秉承合作价值理念下此种物理组合生成化学反应。

(二)信任模式

信任也是社会资本的一种重要规范。多伊奇、霍斯莫尔的心理学区解释较有说服力:信任是个体面临一个预期的损失有可能大于预期收益的不可预料事件时,做出非理性的选择行为。^[9] 信任是降低社会复杂性的机制,社区治理中的需要搭建的信任是一种超越了科尔曼理性信任的一种信任模式,是一种实现“特殊信任”与“普遍信任”融合的信任范式。特殊信任重人与人之间的感情,是一种人格信任,降低社区个体的异质性,社区呈现出和而不同;普遍信任重规范,是一种制度信任,增加了子社区的互动,进而推动不同社区合作治理的展开,两种范式的融合形成一种新的信任范式,实现了社区治理由点到面的跨越。体现在社区治理主体层面上,政府要信任社会组织(包括社区 NGO 与业主委员会),社区 NGO 是政府合作治理的伙伴而不是异己势力,政府应转变理念。同时,社区 NGO 要称职,沟通民意,以较高的社会服务供给效率来深化多边合作,制度化信任的基础上实现特殊信任变量的积累。业主要信任业主委员会,完善业主委员会的产生机制使业主委员会真正成为业主普遍利益的代表。

发挥社区 NGO 功效,应对多元化社区构建浅度信任的托克维尔型。现代社区剥离了传统社区的血缘、亲缘、业缘等特性,取而代之的是松散的、抽象化的社会接触,人与人之间呈现出弱关系,托克维尔在美国发现了志愿组织,并认为志愿组织是弱关系下沟通公民个体的最佳载体。“根据这种浅度信任的模式——我们可以称之为托克维尔模型——正式组织化了的志愿性组织中面对面的互动,对社会资本规范的产生是必不可少的。”^[12] 托克维尔的浅度信任在某种程度上契合了当前我国社区建设中的人际信任状态,托克维尔模型下志愿团体对搭建信任担负主要责任,对应到社区就可以解释社区 NGO 的存在价值。加入社区 NGO 的个体因为趣缘或者业缘更重要的是彼此之间的信任而组成一个整体,这种信任催生团队熔炼,同时对于组织外的个体同样具有感召力,将彼此认同的个体聚合在了一起,成熟的社会中个体身份叠加将整个社会凝聚成一个整体,从而突破了个体信任的局限。社区 NGO 本身就是社会资本的一种生成方式,而这种社会资本恰恰

是社区治理所需的核心要义。

(三)互惠模式

在中国,互惠通常是指建立在“礼”和“情”基础上的报恩,滴水之恩当涌泉相报。互惠并不是一种短期的经济利益或理性行为的一种核算,它可能“短期利他长期利己”,互惠也不是在一次互动中实现,它是在多次互动中所实现并不断强化的一种资源配置方式。互惠模式的基础是公民个体的有效参与,隔绝状态下的公民个体难以搭建互惠的现实平台。引致公民参与障碍的根源在于缺乏必要的内在、外在的动力机制。内在的动力机制在于对社区的认同感,更多层面体现的是对社区个体的信任与合作,外在的动力机制在于相关参与途径的通畅。社区 NGO 的存在本身就是社区居民对社区认同的体现,同时它也不失为一种高效的参与机制。享受到志愿服务的社区个体本身有道德层面的感恩,会在社区中起到“示范”效应,实际上在供给双方之间建立起了无形的、长期的道德契约,契约同时也会起到约束公民个体行为。互惠模式建立起了社区个体之间的有序联结,在新的社区中注入了人情,社区个体对下一次的互动增加了更多的期待。

帕特南曾把志愿组织直接称为社会资本不无道理,而且它本身也是社会资本核心信条(合作、信任、互惠)的生成机制,新型社区治理中面临的一系列困境出现的根源就在于原本所积淀而成的社会资本被蚕食,而新的信仰范式尚未成型。党的十七大以后,社会建设已经在国家政策层面提升到“四位一体”格局中的一极,而社区建设又是社会发展的指针和风向标,社区 NGO 在社区建设中提供了现实所需的社会资本,使社区更具包容性和凝聚力,这也增添了我们对正壮大发展中的社区 NGO 的一份新的期待。

参考文献:

- [1]俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:326.
- [2]王名,刘培峰. 民间组织通论[M]. 北京:时事出版社,2004:223-226.
- [3]康宇. 中国城市社区治理发展历程及现实困境[J]. 贵州社会科学,2007(2):66.
- [4]李彬. 走出社会转型时期人际信任的困境[J]. 齐鲁学刊,2006(2):136.
- [5]梁丽萍,邱尚琪. 建国以来中国公民政治参与模式的演变分析[J]. 中国行政管理,2004(5):81.
- [6]李惠斌,杨雪冬. 社会资本与社会发展[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:3.
- [7]罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌:江西人民出版社,2001:195.
- [8]吴光芸,杨龙. 社会资本视角下的社区治理[J]. 城市发展研究,2006(4):25.
- [9]卜长莉. 社会资本与社会和谐[M]. 北京:社会科学文献出版社,2005.
- [10]夏建中. 中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J]. 文史哲,2003(3):119.
- [11]路照娜. 居委会告别“大娘”时代[N]. 北方经济时报,2009-06-29(1).
- [12]VAN DETH J W, MARAFFO M, et al. Social capital and European democracy[M]. London:Routledge,1999:15.

The Breakthrough of Community Governance: Community NGO

——an Interpretation from the Social Capital Perspective

WU Dongmin

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Jinan, 250100, China)

Abstract: In China, government, market, nongovernmental organizations are the three structural forces in the process of community rebuilding. And the status quo of strong ends, weak middle calls for innovation of substratum social management systems. There is now a bottleneck in community construction-singularity of governing entity, deficiency of trust and loss of mutual benefits. The rational selecting paradigm is short of cultural and micro-level considerations in explaining how the community NGO affects the community governance. However, social capital theory advocates the core philosophy (e. g. trust, mutual benefits, cooperation) precisely makes up for the deficiency and provides a reasonable explanation for community governance.

Key words: community-governance; dilemma; community NGO; social capital

(责任编辑:于凤银)