

我国社区治理模式探析

李 军

(中华人民共和国民政部 社会工作研究中心, 北京 101601)

摘 要:运用“理想类型”的型构方法,从“社区自理的效力”“社区治理的效果”两个维度建构了社区治理范式,并对“政府管制型”“政府主导型”“合作共治型”“社区自治型”四种治理范式进行了比较。认为:“合作共治型”是符合我国现实的社区治理模式,未来应从治理的社会基础、主体和行动机制等方面深化对社区治理的认识和理解。

关键词:社区治理;理论范式;治理模式;理想类型

中图分类号:C91

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2014)05-0058-07

近年来,学者对社区治理实践进行的理论归纳与总结为我们选择治理模式提供了丰富的资源。有的学者认为,我国社区治理可以分为组织构建模式、行政推进模式、提升功能模式和自我革命模式^[1];有的学者根据社区治理活动的主体不同,将社区治理模式分为政府导向型、市场导向型、社会导向型三种类型。^[2]这些成果为社区治理的研究提供丰富多彩的实证性图景。从总体上看,研究内容丰富多样,理论视角各有传承,但不同学科之间的借鉴和融合尚显不足,缺乏整体性分析社区治理的框架(范式)。

在加快推进社会治理体制创新的背景下,如何构建和规范社区治理的模式,如何根据我国实际选择社区治理模式是本文研究的主要目的。基于此,本文尝试建立一个整合性的社区治理分析模型,为理解不同历史时期社区治理的形态提供新的视角,进而为选择符合我国国情的基层社区治理模式提供理论依据。

一、社区治理的理论范式构建

韦伯所提出的“理想类型”为我们有效构建社区治理的理论范式提供了必要的工具。所谓“理想类型”指的是“一种既包含普遍性因素又包括历史个性的概念类型;它是研究者选择和强调对象的某些重要的典型特征,同时舍弃或忽略另一些次要的非典型特征而组合构建的概念形式”。^[3]社区治理都是嵌入在一定的具体历史时空和环境中的,其结果必然要受到具体场域(时空)中各种因素的形塑。按照“理想类型”原则,本文基于现实社区的基本情况,选取一些典型特征建构了理论范式。主要包括两个维度:一是,社区治理的效力,主要指影响社区治理的两种核心力量,即国家干预与社区自发的程度;二是,社区治理的效果,即社区的整合程度。

(一)社区治理的效力

对于治理的效力,首先需要辨明社区治理秩序的肇始之力是来自于国家政府还是来自于社区。哈耶克认为,社会秩序可以分为“人为设计的秩序”和“自发的秩序”。其中,人为设计的秩序是通过人的意志

收稿日期:2014-03-21

基金项目:民政部社会工作研究中心重点招标课题“我国社区治理模式”(SGYZD2013-4)

作者简介:李 军(1968-),男,湖南常德人,民政部社会工作研究中心副教授,香港城市大学公共及社会行政学系哲学博士,中国政治研究会(美国)会员。

作用强行制定,是为了某一目的而设计和创造出来的,也称为命令式秩序。这种秩序遵循理性建构主义,其肇始之力来源于国家、政府机构的人为安排。自发的秩序则产生于体系内部,是在人们调整自身行为相互适应的过程中产生出来的,这种秩序源于内部,是逐步进化而来的自发秩序或自生秩序,所遵循的是进化理性主义。^[4]我们可以把“自发的秩序”看作是社区秩序在韦伯意义上的“理想类型”。

从治理效力的角度看,这些研究为我们提供了一个观察社会治理的谱系。在这个谱系中,社区自治的秩序位于一端,即组织化程度最低,这种类型称为社区能动型治理。它主要指社区组织、居民以积极的社区建设为手段,把推动社区进步作为目标的社区治理模式。这种模式调动各方面的积极性,形成合力,维护社区秩序,突出社区是社区治理的参与主体和直接受益主体;政府与社区相互协作,有序分工,社会力量在社区治理中发挥主要作用。国家或政府干预而人为设计的治理组织化程度最高,位于另一端,这种类型也称为社区受动型治理,即依靠自上而下的政府权力对社区生活全面支配,以追求消极而被动的社区秩序稳定为目的社区治理理念。受动型社区治理突出政府权力本位,强调政府是社区治理主体,社区处于客体化和边缘化地位,是被管控和支配的对象。前一种情况下,国家与社会形成了合理的分工,各司其职,有效地实现了社区的能动效力。后者,国家主导了社区治理,社会发育不健全或是缺场。国家按照自己的意愿去定义社区治理,行政化倾向严重。

(二)社区治理的效果

治理效果所强调的主要是衡量指标,即社区以利益为导向的整合程度。就社区整合程度而言,包含两方面内容:一是,社区是基于平等协商和协作而实现的“有机整合”;二是,社区的整合是基于“机械整合”,由于社区中不同利益主体之间各自为政,社区整合程度较低,基本上处以分散化的个体阶段。

依据社区治理的效力来源和治理效果的程度,交互分类后可构建出社区治理的四种理论分析范式(见图 1):



图 1 社区治理的理论分析范式

不同的范式自然具有不同的治理主体,所采用的方式也互不相同,在不同的社会环境中需要根据具体特征和需求进行选择,武断而简单的评价模式的优劣性是不科学的,应结合各种范式的特征合理选择(具体见表 1)。

二、我国社区治理的类型分析

(一)政府管制型

1949 年中华人民共和国成立后,为确保新生的人民政权的巩固和发展,有效地整合社会资源,促进经济恢复和社会发展。政府对旧有的基层社会组织进行彻底的打碎,在城市社会基层重新组建了形式多样的社区组织模式。

国家对整个社会实行自上而下的、全方位的封闭性管理,社区呈 2 个板块:城市以“单位制”为主,辅之以“街居制”,农村则是“人民公社——生产队制”。1954 年 12 月,第一届全国人民代表大会常务委员

会第四次会议制定并颁布了《城市居委会组织条例》，以法律的形式对居委会的性质、任务、组织结构、工作方法、经费等作了具体的规定。具有普遍制度意义的城市居民委员会这一城市社会基层组织形式正式而全面的形成。

表 1 社区治理范式比较

类型	特征	治理主体	治理方式	典型例子
政府管制型	社区利益高度、机械地实现了整合，国家实现了对社区治理的绝对、单一控制	政府	统治	社区治理的“单位制”形态，国家垄断了几乎所有社会资源的分配，通过“单位”的形式实现对基层社区单位人的有效治理
政府主导型	社区利益处于碎化、散乱的状态，国家力量实现了对社区治理的绝对、程式化的控制	政府	管理	在异质性的社区情势下社区治理的“街居制”形态，国家垄断了几乎所有社会资源的分配，通过“街道-居委会”的形式实现对基层社区无单位人的有效治理
合作共治型	社区利益处于碎化、多元的状态。社会转型的过程中，国家退出社区治理空间，社区力量逐渐显现，社区治理处于模糊状态	政府+社区	管理+协作	在多元化的社区情势下社区治理的“过渡”形态，国家突然退场，社会各个利益群体逐渐介入社区治理空间，但由于相应的制度缺失，社区治理基本上处以失控状态
社区自治型	社区虽然存在众多个治理主体，但各主体间在共同社区诉求的基础上实现了“有机整合”，社会组织间有效协作，社会实现了对社区的有效自治	社区	协作+服务	社区治理的“社区制”形态，社会自组织发育完善，并在社区治理中发挥了独立主体的作用，社区自治真正实现

国家作为社会管理的唯一主体，通过行政体系对经济社会生活实行全权化管理，各类单位组织则是实施管理的基点。作为社区组织的居民委员会的功能被社区内的单位所覆盖，居民委员会徒具其表，仅作为城市基层政权机关的具体执行机构而存在，只是起到了拾遗补缺的作用。国家权力通过行政手段渗入到社区中，导致居民委员会演变为具有“行政-社会”双重属性的行政结构，其自我服务、自我教育和自主发展的功能日渐萎缩，被推向了“社会边缘地带”。

就权力关系而言，“政府管制型”的管理方式是自上而下的行政指令性的，即政府部门通过行政等级将上级命令逐层传达到街道，街道再传达到居民委员会，由居民委员会传达给居民；社会资源的再分配由政府主导、单位执行，街道和居委会成了“附属性”“剩余性”“行政性”的治理手段，其治理职能表现为教育与社会动员、生产与保障等。显而易见，“政府管制型”的社会虽然“高度稳定”，但发展缓慢。

(二) 政府主导型

改革开放后，中国社会开始转型，城乡社区也经历着全面和根本性的变迁，其基本的演变路径表现为：在城市中，随着“单位制”解体，城市社区服务开始显现，并逐步上升到城市社区建设的高度；在农村，人民公社(生产队)解体后，实行家庭联产承包责任制和村民自治，并启动农村社区建设。这期间社区建设：一方面，建构和完善社区服务体系；另一方面，改革和创新基层治理体系，从改善居民生活和维护社会稳定两个方面牵引着社会建设与进步。

对于具有“家国同构”传统的中国来说，与西方通过国家与社会之间对抗建构出横向“公共领域”不同的是，中国式的“公共性”社区还具有纵向的“国家行政权威面向”，即强调公共性中的“公”代表国家责任和公权力，“共”意味着社区群体的共同行动和共同体。我国的市场体制和法律的历史不长，在这种情况

下,要促进社区的发展,政府主导和社区组织的行政化就不可避免。

这种类型的特点是政府行为与社区行为的紧密结合,政府对社区的干预较为直接和具体,并在社区建设有各种形式的派出机构,社区发展特别是管理方面的行政性较强、官方色彩较浓。政府组织自上而下对社区发展进行治理,职能分明,结构严密,井然有序。

(三)合作共治型

自20世纪90年代起,单位制已经解体(或者是名存实亡),现代的自治型社区由于条件不具备尚未建立,我国社区治理开始呈现合作共治型。其治理的形式就表现为单位已然消失,街居制由于性质的异化和功能的模糊尚不能作为有效的治理形式而存在。但社区中已经出现了多元化的社区主体,各自有着利益诉求。“街道-居委会”作为国家权力在基层社区的代理人,其诉求必然是要实现对社区的有效控制和管理;业主委员会以及处以碎化状态的社区居民,作为独立的主体在社区中有着自己独特的利益要求;各种类型的社区组织也逐渐进入了公众的视域,发出群体话语与主张。

合作共治型中,治理主体表现出多元化特征,不仅包括政府,还包括社区组织、辖区单位、非政府组织以及社区居民;各治理主体因掌握的资源不同,彼此之间相互依赖;权力运作不再是通过自上而下的行政命令,而是一种多个组织共同参与的过程。政府在整个社会中依然充当着非常重要的角色,但它不再是实施社会管理功能的唯一权力核心。非政府组织、非营利组织、社区组织、公民自治组织等第三部门,将与政府一起共同承担管理公共事务,提供公共服务的责任。

政府对社区发展的干预较为宽松,政府的主要职能是规划、指导并提供经费支持。政府对社区事务的治理有两种方法:一是,政府的职能部门直接参与到社区组织中去;二是,政府通过社会中介组织(第三方)间接向社区提供服务,社区内的非政府组织与社区组织共同参与社区治理。

(四)社区自治型

在现代社会,国家与社会的关系以及民主政治的内在要求,决定了国家权力不可能完全直接渗透到社会的最基层,无疑,需要通过发展社区自治来加强社会管理。尽管“现代民族—国家的产生,其目标是要造就一个有明确边界、社会控制严密、国家行政力量对社会全面渗透的社会,它的形成基础则是国家对社区的全面监控”。^[5]在经历了“全能国家失败”和“全能市场失效”后,人们反思发现“自组织”是一种最自然、成本低而收益高的协调机制。^[6]社区居民自治就是一种典型的自组织形式,可以起到政府管理无法取得的治理效果。因为,单纯依靠政府或国家力量实现对社会每一角落的有效控制与渗透,需要付出高昂的成本,现实中往往难以真正实现。推进社区居民自治的行动和过程,实际也是国家建构的行为和路径,在推进居民自治过程中,政府获得社会的支持而增强其合法性和认同度。

在现代自治型的社区中,社区自组织作为独立主体充当了“主人翁”的角色,社区其他主体包括政府组织作为社区自组织的“志同道合的合作者”,共同致力于社区的治理。在社区中,社区自组织、社区居委会、业主委员会和物业服务公司等主体充分发育,各司其职,为推动社区自治的实现贡献自己的力量。社区居民的社会参与积极性高、参与平台形式多样。多元的主体间利益诉求高度有机整合,社区整体上处以一种良性运行和协调发展的状态,社区自治有效实现,社区发展较快。

现代自治型的主要特点在于政府行为与社区行为的相对分离,政府对社区的干预主要以间接的方式进行,其主要职能是通过制定各种利益关系为社区成员的民主参与提供制度保障,而社区内的具体事物则完全实行自主自治,与政府部门并没有直接的联系。

三、我国社区治理模式的选择

社区治理模式的选择是社区建设的前提,一方面,体现着社区治理主体对社区的主观性判断与诉求;

一方面,这种选择又必须奠基于现实基础上。通过对我国社区治理模式发展历程的描述和分析,借鉴社区治理的理论范式的合理的价值内核,本文认为,未来我国社区治理模式的前景路径,应选择基于竞争—合作主义的合作共治模式,即社区治理主体应实现由单一化(政府)转向多元化(政府、社区组织、其它非营利组织、居民)的转变;治理过程则应该由行政控制转变为民主协商;治理组织体系则需要由垂直科层结构转变为横向网络结构,治理关系也将由依附、庇护关系转变为信任、互惠关系,这才是我国社区治理的理性取向。

(一)社区合作共治的社会基础

社区合作共治是指政府、社会组织、单位、居民优化社区秩序,推进社区持续发展的过程。社区共治的目的是“社会协同、公众参与”,形成合力解决社区民生问题,维护社区秩序。这就要求,首先,共治模式下的社区不再完全依附于政府,治理主体也由单一向多元转变;其次,社区共治需要互惠合作,并以此作为管理活动顺利开展的基础,即治理主体借助科层制、市场机制、组织间网络、自组织制等混合机制,达到各方利益的平衡和效果的最优化;第三,社区共治下的治理过程应实现由行政控制向共商、共议、共决的民主协商的转变;第四,社区共治下的治理组织体系应由垂直科层结构转变为扁平网络结构,以公民权利的民主化和公共权力的分散化为基础,实现权利与权力结合。

20世纪90年代,我国以社区自治的理念为指导开始了社区治理的历程。依托现实社会基础,即中国历史传统和社会转型时期的特殊要求(强政府、弱社会的管理格局),借助于西方合作主义的理论,探索多元主体共同参与的社区共治,形成社区共治与居民自治交融互动的格局成为社区治理的新方向。在这个过程中,“合作共治”的社区治理格局渐成基本共识,以致于“合作正在成为社区治理中的一个显著的现象”,^[7]“有效的社区治理模式应该整合各种社会资源,发挥多元主体的各自优势。处于转型期的中国社会,尤其需要超越自治,实行合作治理”。^[8]

(二)合作共治型社区治理的主体

在宏观上,社区治理主体包括国家(政府)、市场和社会三大行为主体。但市场属于经济活动的领域,其目的在于“营利”,与社区治理的公平、公正价值观存在着明显的目标差异,这种差异导致了我们在社区治理过程中利用市场力量的有限性。因此,合作共治社区的主体主要包括:政府、社会组织和居民个人。

1. 政府。从公共权力的角度来看,政府就是执掌公共权力的主体,是行使国家公共权力的代表,是按照一定规则建立起来的组织机构体系。^[9]2004年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,勾勒出的新的社会管理模式的基本框架是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与。政府在社会管理的角色定位为“政府负责”。在中国社区自主性和自治性尚不可能自然生成的特定国情下,政府作为培育社区、发展社区的核心领域,应该具有无可争议的历史必然性与合理性。

2. 社会组织。在社区共治模式下,社会组织是社区治理的主体力量,这是因为社会组织“在参与社区管理、社区服务、社会救济等方面扮演着重要的角色,如美国、加拿大。它是“市场失灵”和“政府失灵”的一剂“药方”。^[10]社会组织因具有民间性、公益性、自治性、志愿性、非营利性特征,在社区建设的舞台上,发挥着重要作用。

3. 居民。社区居民既是社区治理的受益者,更是社区治理的主体,在参与主体中是最为重要、必不可少的参与力量。将居民个人作为社区治理的单独主体来看待,存在着一定的客观必要性和意义:一则,居民个人的行为并非总是与组织行为保持一致,基于此,有必要单独考察社区建设过程中居民个人的功能与行为;二则,居民个人不仅存在参与到组织中去的组织化行为,也存在着个体性的行为,个体性的行为依然发挥着一定的功能,需要实现自身特定的目标。

(三)合作共治型社区治理的行动机制

社区治理是多元主体在社区的舞台上共同发挥作用、共同行动的过程,而要使各种主体最大程度的

发挥作用,形成行动合力,关键在于主体间建立良好的行动机制。合作共治型模式的行动机制最为核心,可以概括为“政府主导的社会行动”,即政府通过新的社会政策工具,将社会组织纳入政府行动,促使政府行动社会化,实现政府行动与社会行动的有机结合;即政府在决策,社会在行动;政府在掌舵,社会在划桨。而建立合作互动行动机制的前提则是实现社区主体利益的整合。

1. 利益整合:合作互动机制的基础

在社区治理的舞台上存在着多样化的主体,每一个主体的内部并非均质化、利益取向并非一致,其内部存在着明显的利益和需求的相异性。社区利益整合的基本原则可概括为“以公共需求为立足点的主体利益社区化”。

社区公共利益或社区利益的存在是社区行动得以发生的前提,而社区主体利益社区化是形成社区利益或共同利益的基本方式,所谓的社区主体利益社区化,就是将社区中各主体的利益整合到社区或社区建设中来,或者说社区或社区建设成为各主体实现或满足其利益的平台或渠道。这样,就使各分散的主体利益均能够聚集在社区中,贯穿于社区建设过程之中。于是,分散的主体利益与社区利益紧密结合在一起了,这是利益整合的基本前提。

2. 平衡与协商:政府与社区

在社区治理过程中将国家与社会关系简单化和具体化,就是政府与社区关系。政府与社区应该是一种平衡关系。所谓的平衡:一是,指政府和社区双方地位的平衡;二是,二者所处地位与其职责与功能的平衡。而不论是双方地位平衡,还是地位与其自身职责的平衡,其前提均要求双方职能权界的明确。“政府权力的限制与国家职能的缩小,却不意味着社会公共权威的消失,只是这种公共权威将逐步以政府与公民相互合作为基础。”^[11]政府与社区应该是一种协商关系。

政府和社区存在着共同利益,存在着合作需要:一方面,政府应积极回应社区的需求,支持和推动社区自主管理社区事务;另一方面,社区应积极贯彻政府的意图,配合和协助政府开展社区建设和管理。

3. 伙伴与共赢:政府与社会组织

我国社区治理效力呈现两个基本维度:社区治理“国家干预”和“社区能动”的特征。政府和社会组织在社区治理的过程中应该形成伙伴与共赢的关系。在社区治理过程中,政府享有社区治理方针政策的宣传权、社区秩序管理权与协调权、社区发展重大事务决策权以及对社区组织的监督权,其角色定位应是适当的指导、监管、控制、协调和服务,同时支持和培育社会组织,最大限度地保护公众利益,维护社会公平与公正;而社会组织由于具有民间性、公益性、志愿性等特点,在社区治理中主要是向政府如实反映社区居民的需求、充分动员开发社区内资源、提供专业化的社区服务、协调公众利益、推动社区民主自治等来弥补政府功能不足。

政府和社会组织能够实现共赢,这是因为,一方面,社会组织可以发挥自身优势,减轻政府在社区治理中的压力,将政府从事无巨细的工作中解脱出来;一方面,社会组织在投入到社区治理的过程中,也为自己发展获得了良好机遇和空间,提高了社会组织的影响力和动员能力;正如“一个国家与社会相互增权的局面是可以期待的”一样,^[12]政府和社会组织的共赢一样是可以期待的。

4. 互补与互限:政府管理与居民参与

社区治理核心要义是使社区建设的功能、价值和意义,从国家治理回归到居民的日常生活。社区本身就是居民的日常生活领域,回到这个领域才能找到社区发展的内生动力,进而确立居民在社区建设中的主体地位,实现政府责任与社区自治责任之间的平衡。

在这个过程中,人们关注的不是某种特定的合作,而是通过这种合作最终能否建构秩序。一方面,良好的社会秩序意味着社会的和谐稳定,尤其是在“基层稳则中国稳”的现实情况下,稳定的社会秩序无疑会成为国家的希冀和不懈追求;另一方面,面对日益增多且难以预测的社会风险,无论是出于保障自身利

益还是维护共同体利益,居民也非常期盼能生活在一个和谐安定的社会环境里。为此,他们自始至终都期盼能有一个良好的秩序。

四、结论

本文借助“理想类型”的概念,从社区治理效力和效果两个维度建构的社区治理的理论范式只是一个初步的尝试。社区治理的模式是理解当前基层社会秩序何以形成及其持续的关键。

随着基层治理所面临的环境发生变化和国家治理策略的调整,“合作共治型”治理在社区生活中不断显现。对社区秩序的渴望和追求是社区治理主体和行动力量的共同目标,促使它们从分散走向合作。“合作共治型”治理既是对社区治理环境发生变迁的客观回应,也是对传统治理手段的继承和创新,社区共治调动起了社区不同主体的积极性,实现了共享共赢。社区共治不仅没有削弱政府的影响力,相反,通过社区各主体共同来解决一些社会事务,政府的工作效率更高,它保证了社区治理的有效开展和秩序构建。

参考文献:

- [1]韩兴雨.现代化语境中城市社区治理转型之路[J].江苏社会科学,2012(1):37-42.
- [2]踪家峰,工志峰,郭鸿慰.论城市治理模式[J].上海社会科学院学术季刊,2002(2):52-57.
- [3]〔德〕马克思·韦伯.社会科学方法论[M].纽约:自由出版社,1994:90.
- [4]〔德〕哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1997:136.
- [5]〔英〕吉登斯.民族—国家与暴力[M].上海:三联书店,1998:146-147.
- [6]陈伟东,李雪萍.社区自组织的要素与价值[J].江汉论坛,2004(3):114.
- [7]张康之.合作治理是社会治理变革的归宿[J].社会科学研究,2012(3):38.
- [8]李璐.社会转型期城市社区组织管理改革的路径选择[J].理论导刊,2011(3):51-56.
- [9]陈小兵.深化社区建设,促进社会全面进步——“社区建设研讨会”综述[J].社会,2001(2):64.
- [10]王拓涵.试论社会组织在社区治理中的优势和困境分析[J].社团管理研究,2012(7):81-84.
- [11]尹维真.中国城市基层管理体制创新[M].北京:中国社会科学出版社,2003:229.
- [12]顾昕,王旭.从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变[J].社会学研究,2005(2):19-28.

Study of the Paradigm of Chinese Community Governance

LI Jun

(Research Center of Social Work, Ministry of Civil Affairs, Beijing 101601, China)

Abstract: The configuration method of “ideal types” has been employed to provide a holistic analytical framework about Chinese community governance paradigm, from two aspects of “effectiveness of community self-care” and “the effect of community governance”. By comparing four governance paradigms including the “government control type”, “government-led type”, “cooperation type of governance” and “type of autonomous communities”, combined with the historical review of our community governance, this paper argues that “cooperative type of governance” is in line with the reality of Chinese community governance, and analyzes in terms of the social basis, subject and action mechanisms of governance, furthermore deepens the knowledge and understanding of community governance.

Key words: community governance; theoretical paradigm; governance model; ideal types

(责任编辑:魏 霄)