

社区治理视野中公民意识培养的思考*

● 云淑萍

(内蒙古财经学院 公共管理系,内蒙古 呼和浩特 010031)

摘要:实现社区治理是目前我国社区管理的发展方向,社区治理意味着社区多元治理主体的出现和社区居民的自我管理
与公共事务参与,它的前提是公民意识的提高。本文通过梳理公民意识在社区治理中的作用与表现以及分析由于公
民意识缺乏造成的社区治理问题,说明提高公民意识在我国社区治理中的迫切性。

关键词:社区治理;公民意识

DOI:10.3969/j.issn.1009-4458.2011.01.004

中图分类号:C03 文献标识码:A 文章编号:1009-4458(2011)01-0009-03

一、社区治理中的公民意识

治理理论的兴起与市场的失效和国家的不足相关。“治理”范畴是政治学、社会学、城市学广泛使用的概念。学者俞可平认为,治理有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^[1]社区治理的精神是“自治”,地方政府不会用它的“公权力”压迫基层社区执行命令,其他各方也各司其职。^[2]社区治理的主要特征是多元主体的参与,除了街道办事处作为政府的代表外,还包括居民、居民委员会(社区唯一合法自治组织)、社区非营利组织(也称社区中介组织)以及业主委员会等主体的参与。显然,公民参与是社区治理实现的主要特征,而社区居民是否具有公民意识,实现从居民到公民的转变,是实现公民参与的重要前提,对社区治理的实现意义重大。

1. 公民与居民的区别与联系

公民作为一种政治身份,分为自由主义和共和主义两种范式。公民的共和主义范式历史悠久,可追溯到古希腊时期,其典型的特征是强调共和国先于个体,公民具有道德特征等。自由主义范式公民始于西方近代资产阶级革命,并逐渐扩展到全球的每一个角落。它强调个人权利的至上性,认为权利的目标在于保障个人自由等。^[3]无论哪种范式,公民都是国家—社会的框架下的概念,所以,公民的政治权利——主体责任是公民不同于封建社会臣民的特征。尽管我国《宪法》第33条对“公民”作出了如下规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等,国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利,同时必须履行宪法和法律规定的义务。”但在实际的公民角色活动中,长期以来受传统影响更多的是对公民义务的强调,而公民权利相对弱化,对公民权利侵犯的各类事件屡见不鲜。而且在我们日常各种表述中,只见居民不见公民,公民与居民看似一字之差,但在实际使用中却有很大的不同和影响。

在目前中国的社区治理中,强调“公民”的提法并不是无稽之谈。在国家社会主义的传统下,公民社会几乎不存在,公共管理等同于国家管理,居民是被管理的对象,居民的权利更多是消极地被给予而不是积极地争取。随着社会主义市场经济的成熟和公共管理体制的转变,公共管理向公共治理发展,但公共治理尤其是社区治理不成熟的最大根源是公民参与缺失与不足。因此,在社区治理中强调居民以外的“公民”身份很有必要。居民是一盘散沙的,公民则是有组织的有主体意识的个体,以组织性的、法制性的、协商性的方式进行理性公共参与的个体。

2. 公民意识的构成

作为公民,除了宪法和法律的形式规定外,其人格特征是公民角色扮演的内在动力。根据社会学的人格定义,可以这样定义公民人格特征,是公民涉及一切公民行为时的稳定心理特征,即公民意识,包括主体意识和权利意识。

(1)主体意识。马克思在《论犹太人问题》一文中,阐述了人的“私人”与“公人”的双重身份(“人分为公人和私人的这种二重化”)以及“私权利”与“公权利”的双重权利。公民即“公人”,是参与社会政治共同体即参与国家公共事务的人,是“政治人”,他们参与国家事务的政治权利即公权利,这种公民权是同政治共同体相结合的权利,其内容是“参加这个共同体,而且是参加政治共同体,参加国家。这些权利属于政治自由范畴,属于公民权利的范畴”。^[4]从马克思的“公民”、“公民权利”阐述可以推导出,公民的主体意识就是公民所具有的“公权利”意识,具体表现为参与国家事务与公共事务的主体成员感、社会责任感。在西方,受以洛克为代表的自然法思想影响,公民与国家的契约关系思想已深入人心成为制度理念。但在中国,受几千年封建制度的影响以及新中国成立以来的国家社会主义的体制影响,公民的主体意识还非常缺乏。时下发生的种种事件都可以说明对公民主体意识的教育非常必要。主体意识是公民意识的基础。

(1)权利意识。公民的权利意识指公民的政治权利意识。由宪法

* 收稿日期:2010-09-15

作者简介:云淑萍(1973—),女,内蒙古丰镇市人,内蒙古财经学院公共管理系,讲师,研究领域:社区管理、城市规划。

确认的政治权利,包括思想信仰自由,言论自由,集会、结社、出版、游行示威自由、对政府的选举权、批评权、控告权及其他监督权,等等。^[5]政治权利意识即指公民对这些权利内涵的认识和如何行使的认识。权利意识是公民意识的具体体现。

公民意识不仅是公民的人格特征,还是公民维护自身人权的思想武器。在现实生活中,人权是具体的,琐碎的,需要动用多种方式去争取、维护、协商,公民意识是采取这些理性方式的理念来源。

二、公民意识在社区治理中的重要作用及表现

1. 公民意识在社区治理中的重要作用

(1) 公民意识的提高,有利于形成社区治理的局面。公民意识的提高会促进公民社会的发育。社区非营利组织的出现是公民社会形成的体现之一,代表不同利益群体的社区非营利组织以组织化的方式参与社区治理,与其他治理主体形成多元治理主体,实现社区治理的合作、参与和协商机制;公民意识的提高会促进居委会作为我国基层唯一合法的社区自治组织真正实现居民自治;目前,一些商品房住宅区的业委会已经显现出了公民意识的萌芽形成。尤其是北京、上海等发达地区的一些业委会运作展示了公民意识在社区治理中的作用。

北京新天第小区的业委会是一个比较出名的业委会,媒体曾多次报道。据业委会主任张大宪说,业委会是业主大会的执行机构,自成立以来,就成为业委会、物业公司、街道办事处、居委会、片警的沟通平台,一个月要开好几次会议。通过这种协商机制和民主程序,业委会为小区居民做了几件大事,一是和开发商协商,将公摊面积收益收归为全体业主所有;二是收回住房维修基金,这在全北京是第一家;三是改造监控设施工程。对业委会和居民的自治热情,张大宪这样解释,“其实现在的小区业主是中国正在形成的中产阶级,他们不满足于个人的物质需求,更愿意推动社会进步和民主。”^[6]

(2) 公民意识的提高,有利于降低政府的社区治理成本。社区治理与社区管理相比的优点在于大大降低政府社区治理成本,而这有赖于公民意识的提高。社区治理的成本主要包括动员成本、监督成本、人力成本、设施成本。由于公民意识的提高,社区居民会把社区事务当作自己的公民义务与责任,积极参与与响应,进而形成公民社会组织,从而降低政府治理成本。例如,目前,我国城市社区服务的展开还主要以政府投入与经营为主,造成由于资金、人力不足而不能开展工作满足居民的需求。在美国,非政府组织帮助政府摆脱对社会事务的具体服务,实现“小政府、大社会”的管理格局。政府主要通过向非营利组织购买服务为居民提供社区服务。在美国,参与社团已成为公民的主要行为。几乎每一任总统都在鼓励志愿组织和行动。1994年,国会通过“King Holiday 服务法案”,将马丁·路德金日定为志愿服务日。^[7]

(3) 公民意识的提高,有利于促进理性解决城市社区矛盾。目前,商品房业主因维权和开发商、物业公司或其他单位组织发生的摩擦事件屡见报端,已成为城市社区的主要问题集中点。一些摩擦甚至升级为群体性事件或暴力事件。据中消协不完全统计,在中消协接到投诉介入开发商、物业管理公司和业主三方之间的纠纷时,近九成以上的业主与开发商或物业管理公司的关系已经达到了激化程度,这种激化的程度是,在三方之间只有开发商或者物业管理公司向业主做出让步才可能解决纠纷的比例达到80%。“业主在这种矛盾激化下解决问题的成功率较低,一般在20%~30%之间。”^[8] 业主维权成功率低的原因除了法律制度不健全和政府执法不到位以外,其他都可以归结为公民意识缺乏所造成,包括缺乏法律知识为维权而使用过激行为违法;缺乏组织意识维权单打独斗处于劣势;缺乏公共责任意识惮于“枪打出头鸟”

而“搭便车”;缺乏沟通、协商、对话意识手段单一行为武断。相反,维权成功的案例的原因也主要由于公民意识起很大作用能理性解决问题。据报道:

2. 公民意识在社区治理中的表现

公民意识在社区治理中主要表现为作为社区主体之一的社区非营利组织的形成和公民对社区公共事务的参与、政治参与、维权意识以及宽容意识。

公民社会的最大特点就是结社结团。与传统社会的以血缘、地缘、业缘关系结成的社会群体不同,公民社会组织是在契约关系基础上形成的个体的组织。社区非营利组织是社区某一类利益群体或某一特征群体为维护自身利益或社区公共利益自发结成的组织,是社区治理的重要主体。只有它的形成才能使社区形成治理结构。目前在中国城市社区具有公民社会组织性质的组织主要是业主委员会和社区志愿者组织,但也具有政府主导的色彩。

公民对社区公共事务的参与体现在公民对社区公共事务提出意见或建议、参与社区建设等等。公民的参与可以有效拓展社区服务、发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安、对社区的和谐、快速发展起到至关重要的作用。

公民的政治参与体现在社区的政治选举、政治表达上面。在社区选举中,存在居民对此持冷淡的态度、参与热情不高,有一种选谁都一样的心态,抱着这样的心态去参与,必将导致自己的权利丧失,影响社区的建设。所以,提高公民的政治参与意识对社区治理有重要的意义。

维权意识的提高是公民意识的重要体现,维权是公民结社、参与的主要动力。目前普遍存在不知侵权、不懂维权的状况。从下面的例子可以看出维权如何促进组织化。

2009年10月13日,在广州市东川三街通往广东省人民医院的一个医疗垃圾出口,贴出一张拆迁规划公示,业主们惊讶地发现,自己的住房面临被拆迁的威胁。经调查,业主们发现面自己居住多年的小区要作为公益性用地,而该地块拆迁补偿远不及该地块的一手楼价。面对这种情况,一些业主自发成立了“反拆筹备组”,开始维护自身的合法权益。事件发生后,一些业主积极行动,开动员大会,进行反复扫楼,挨家挨户张贴反拆迁资料,收集居民意见和进行签名活动,一些业主代表开始进行上访。与此同时,利用网络获得居民的支持。在经历了三个月的维权活动之后,原来的拆迁规划被叫停。^[9]

此次拆迁事件的解决,充分说明了维权的共同利益如何促进公民社会组织的形成,也说明公民意识在维权中的关键作用。

三、公民意识缺乏造成的社区治理问题

1. 社区居民对社区的认同度差,归属感不强

社区的本质特点是居民守望相助的共同体。处于转型时期的中国城市社区,既抛弃了传统街坊和单位社区的归属感、认同感,又没有在新的居住格局中形成契约性、团体性的社区认同感。现代社会与传统社会的认同感不同之处在于不是基于地缘和血缘,而是基于同一团体的权利性的承认和公民意识中的宽容、多元化意识,所以,习惯于传统社会“单位人”的角色定位,还未形成现代社会“社区人”的角色定位,因而对于社区的认同度较低,归属感不强。原因在于:第一,社会资源还主要集中于“单位”,社区主要吸引下岗、失业群体和老、弱、病、残群体。第二,缺乏公民意识不能把参与社区公共事务看做自己的公民责任。第三,政府对社区的权力下放不够,公民参与没有空间。因此,造成的结果是社区民主选举难以进行,居民代表大会难以召开。社区民主选举老年人较多,中青年较少;离职人员多,在职人员少;女性多,男

性少。其次,社区活动被动参与,许多参与活动都是根据上级统一部署安排的,而非社区根据自己的实际需要组织的。社区居民参与可有可无,随意性较大,缺乏制度保障。参与意识淡薄,参与热情低。

2. 存在社区建设资源缺乏和社区社会资源闲置的矛盾

社区建设需要人力、物力、财力资源,无论中外,国家财政的收入都永远不能满足社会事业发展的需要。福利国家实践的失败表明,单靠政府的力量不可能建立起一套可持续的福利国家制度,最好是充分发挥第三部门即非政府组织的作用。同时,西方社区发展的经验还表明,仅靠经济手段难以解决社会问题,社区成员的参与是制定和实现社会政策目标的因素之一。尽管我国财政对社区的投入已有很大进步,但社区建设的资金依然紧张,人员身兼数职。许多居委会存在着这样的现象:牌子挂起来了,但工作并未开展。但同时,社区中现有的人力资源浪费严重,功能设施不能物尽其才。许多居民将多余的精力和时间打发在麻将桌上。而在美国,据美国全国独立部门1999年的一项调查显示,18岁以上的成年人中,将近56%的人加入了志愿者行列。82%的公司捐助志愿者行动计划,26%的公司给予其员工带薪从事志愿服务工作的时间。^[10]

3. 社区居民参与理性不足,普遍存在“搭便车”心理

根据公共选择理论,人们总是追求自身利益的最大化。在社区治理中,公民参与社区建设时也较多地考虑自身的利益,与自己利益有关,参与热情就高,反之则低。同时,因为人的有限理性,公民参与社区管理时,反映的问题常常带有一定的片面性,或是提出一些不切实际的要求,或是发发牢骚,这些都体现出社区公民参与的功利性较强。此外,在社区居民的参与中,多数人都存在“搭便车”的心理,他们认为公共利益的增加或减少不会直接对我个人利益有影响,所以我个人对公共利益的奉献既无好处也无意义,不如让别人去争取权益。正因如此,公民参与社区治理的热情和质量就会受到影响。

四、社区治理中有效培养公民意识的探索性建议

1. 培育社区认同感与归属感是有效培养公民意识的根本

对社区的认同感与归属感是公民意识中主体意识的来源。认同感与归属感一方面来自对邻里的认同,另一方面来自与社区的利益相关性。对邻里的认同感是在居民互动中自然形成的,但在商品住宅区居民很少像以前的街坊邻居那样全面的情感互动,更多属于局部的参与式互动。然而目前许多社区都缺乏互动场所和居民能够参与的活动,多数社区举办的活动属于作秀与社区考评项目,谈不上居民参与。而发达国家与地区政府重视用于居民活动的公共场所的建设。新加坡新建的公寓内专门辟出邻里活动中心等公共空间。由此说明,政府对建设形成公民意识的社区公共场所负有监管责任。而与社区利益的相关性,有待于共同利益的出现与观念的转变。

笔者所居住地的附近小区是Q村拆迁后开发商给村民们建的集体回迁住宅区,村集体组织仍然存在,村民们原有的社会生态系统也基本保留。由于开发商将小区大门两侧的临街骑楼卖出开饭店,饭店竟然要把污水处理管道和小区中的污水处理池接通,这显然会超过原有污水处理设计的负担从而影响小区环境,所以小区中的居民积极行动起来共同抵制,两天后饭店的这一侵权行为才得以终止。维权成功的原因据笔者观察得出结论,一是由于居民同属同一村集体,组织成本低,能够很快形成行动力;二是由于老年居民们以情理服人,以“年老摄人”;三是居民们有一定的法律、维权常识。

2. 社区公共精英的出现对公民意识的形成有示范带动作用

2004年9月8日,广州《南方人物》周刊发表“影响中国的公共知识

分子50人”,同时提出了公共知识分子的三条标准:第一,具有学术背景和专业素质的知识者;第二,进言社会并参与公共事务的行动者;第三,具有批判精神和道义担当的理想者。^[11]社区公共精英类似公共知识分子,他们在社区管理和维权中敢于当“出头鸟”,与公共知识分子不同的是,他们不具有专业素质和批判道义,他们只是具有一般公民素养的公民。但是他们又与普通公民不同,他们在经济地位上属于中产阶级中上层,接受过高等教育,更重要的是他们具有公民素养,包括主体意识、守法观念、协商理念、团体精神等。许多小区维权成功的原因都有社区公共精英的因素存在,更重要的是,他们的言行具有示范带动作用,能够影响周围人群。

3. 网络社区是公民意识形成的演习场

由于网络的普及,网络成为人们新的沟通平台。而且网络的匿名性又契合了现代人希望交流但又不愿担负由此增加的人情成本的需要。社区网络正是在这样的现实要求中出现的。从租房、卖房到旧物交换,从邀约兴趣活动到公益活动,社区网络正成为社区居民沟通的重要平台,而公民意识也在这样的沟通中萌芽成熟。

著名的社区网北京回龙观社区借助网络,居民们在2005年3月,回龙观社区网5周年庆典,成功实现481人在顶上红餐厅聚餐,成为社区人数最多的集体“腐败”。2007年9月,社区论坛里,一个名为“微笑墙”的活动温馨上演——为挽救河南来京求医的11个月大的兔唇宝宝浩浩,回龙观居民们热购笑脸。最终,“微笑墙”筹到了万余元捐款,用于浩浩的生活及治疗费用。2008年5月,汶川大地震后,网站负责人第一时间通过社区网站宣传义卖募捐,总计为灾区群众筹集捐款535453.82元。回龙观尤为引人注目的还是它的维权行为,著名的“保卫绿地”维权失利后,居民们由维权走向积极参政,参加北京昌平区的区人大代表候选人参选,最后,32岁的聂海亮当选为回龙观选区惟一的人大代表。对于他的当选,一些学者很兴奋,将之概括为“北京现象”。

有媒体评价道:“普通业主自荐参选人大代表,意味着他们从上访维权走向选举维权,从代表一个人到代表一群人,从具体维权到积极参政。”聂海亮的当选,应该是中国社区民主与现行民主体制实现的一个对接。^[12]回龙观社区之所以能借助网络实现社区居民的自组织力、对社区的归属感和守望互助、作为公民的志愿服务行为、共同维护公共权益以及积极参政,它的关键在于回龙观社区的居民组成性质,主体居民属于25—35岁之间的中关村IT人士及其他业界的文化水平较高的中高收入者。他们由网络互动发展为现实互动,公民意识也在这样的互动中成长发育。可以预见,网络将成为社区居民互动、组织、参与的平台之一。□

参考文献:

- [1]丁茂战.我国城市社区管理体制体制改革研究[M].北京:中国经济出版社,2009:103.
- [2]谢芳.西方社区公民参与[M].北京:中国社会科学出版社,2009:1.
- [3]布莱恩·特纳.公民身份与社会理论(序言节选)[M].郭中华,等译.北京:吉林出版集团,2007.
- [4]马克思恩格斯全集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1956:436.
- [5]郭道辉.公民权与公民社会[J].法学研究,2006(1):83.
- [6]王俊秀.社区自治:中国基层民主开步走[M].中国青年报,2008-02-19.
- [7][10]侯钧生,等.发达国家与地区社区发展经验[M].北京:机械工业出版社,2006:38-41,42.
- [8]http://bbs.soufun.com/1010001071~1~4374/34291297_34392526.htm [EB/OL].
- [9]刘志杰.五百业主成果反拆迁记[N].中国青年报,2010-01-14(3).
- [11]杜光.怎样促进公民社会的成长[J].炎黄春秋,2009(2):24.
- [12]董月玲.北京回龙观居民区维权路:从具体维权到积极参政[N].中国青年报,2005-06-22.