

建设包容性社区： 居民权利均等化的社会政策想象^{*}

马西恒

(上海行政学院社会学教研部副教授 上海 200233)

摘要:建设中国的包容性社会,需要强调国家的责任,也不可忽视基层社会动员的重要性。建设包容性社区针对的核心问题是,基层社会体制依然带有浓厚的差序格局传统和身份制色彩,户籍制度与等级制的社区组织形式相互固化,形成了自利性的地方性传统。这种状态既可能抑制对包容性社会政策的需求,也可能带来对包容性社会政策的抗拒。建设包容性社区的核心价值在于倡导基于居住的社区成员权均等,增进社区自治权、社区福利分配权、社区邻里文化的包容性。包容性社区建设的动员,将为落实公民权利平等的宪政价值提供社会文化基础,并在追求包容性发展的道路上实现国家与社会的联动。这也为包容性社会政策赋予了培育中国社会现代性的新使命。

关键词:包容性社区 包容性社会 社区建设 社会政策

中图分类号:C911 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-0730(2011)02-0104-06

一、引言

随着“包容性增长”或“包容性发展”的理念引入国内,建设包容性社会的议题开始在中国社会政策中浮现出来。对于深受发展不均衡和社会分化困扰的中国来说,“包容性”概念所传递的促进社会公正、保障公民权利充分实现、消除社会阶层之间的隔阂与裂隙、使贫困和边缘群体进入经济社会发展主流等基本价值无疑具有鲜明的针对性和强大的吸引力。然而历史经验表明,一种理念的引进甚至有关政策的制定是一回事,其能否真正落实到实践并取得预期成效则是另一回事。近代以来,中国每每从国外引进先进的理论或理念,却

也每每发现最终结果无非是用外国的“洋瓶”装了中国的“土酒”,引发的改变并不大。我们当然不能因此否认人类社会发展规律的普遍性价值,但必须洞察到任何一种国外理论的提出都有其自身的文化背景、制度结构和现实经验,所以将其借用到中国的时候也必须首先省察中国实践的逻辑起点在哪里。就社会包容所传递的价值观来说,包容性社会政策的实现本质上依赖于两个方面的基础:其一是现代国家的责任,即国家彰显其公共性,在确保平等的公民权方面自觉地承担责任;其二是社会的诉求,即社会彰显其现代性,在寻求平等的基本人权、排斥身份特权方面形成普遍共识。但是就中国的历史传统和现实条件来说,集权型的国家体制和差序格局的社会体制仍然具有相当的对

应性,各种各样的关系、身份、特权因素不仅反映在既有的制度中,更是现实的社会文化心理的一部分。这意味着,在中国建设包容性社会仅有宏大的政策设计是不够的,如何在国家与社会的互动中达成关于推进包容性的普遍性行动的共识才是根本。

因此,建设中国的包容性社会,强调国家的责任固然重要,但不可忽视基层社会动员的价值。在这一方面,过去20年中社会政策研究领域推出的福利多元主义以及对治理理论的运用提供了理论资源。新的社会政策行动模式要求“将单一的由政府决策和支配福利转变为由政府、市场、家庭、非营利组织、社区等多元社会主体参与决策和实施”,这样,通过政府与多元社会主体的共同合作,“帮助家庭、学校、社区、社会福利机构和市场在各种资源的再分配中促进社会融合、避免社会排斥,就构成了社会政策的新目标”。^[1]在这种模式中,通过社区提供社会福利已经成为一个重要取向,社区开始成为推动社会政策实施的重要行为主体,社区非赢利组织也被赋予了帮助公民实现社会权利的责任。有鉴于此,把社区纳入建设包容性社会的范畴,通过社区建设促进社会包容,应当成为中国实施包容性发展战略的基础环节。本文提出建设包容性社区的设想,一方面企望把居民权利平等的理念纳入社区发展范畴,从改变身份制的社区组织体系着手增强基层社会的包容性,提升社区建设质量;另一方面意图发挥社区建设对基层社会的动员作用,通过在社区建设中践行居民权利平等,确立关于平等公民权的社会共识,从而建构起能够支持包容性社会政策的社会文化基础。

二、建设包容性社区针对的核心问题

建设包容性社区针对的核心问题是,中国基层社会的组织体系依然遵循前工业化时代的差序格局原则,人们习惯于以自我为中心,按照亲疏远

近组织社会关系,“关系密切程度、关系持续时间、交往频率是人们是否与某个社会成员建立和维持核心社会网络关系的关键因素”。^[2]这种格局“否定人格平等的可能性,不承认权利义务之间的平衡”,并且“通过伦理规范、资源配置、奖惩机制以及社会流动等社会文化制度”实现等级差异的再生产。^[3]在这种传统影响下,基层社会的组织规则是通过保持社会成员身份上的“差”来维持社会整体中的“序”,由此形成的社区体制也往往带有浓厚的身份制色彩,社区成员之间的地位分配主要遵从特殊性原则而不是普遍性原则,更重视人情和等级而不是权利和平等。包容性社会政策既然以公民权平等作为核心价值,那么差序格局的社会文化心理和身份制的社区资源分配方式就是包容性社会政策得以实质性实现的巨大障碍,它不仅可能抑制基层社会对包容性社会政策的需求,而且可能导致作为既得利益者的身份群体对包容性社会政策的抗拒。

计划经济时代的社会政策模式并没有使这种传统发生改变,相反还为之增加了新的元素。作为一种“中国特色”的制度安排,户籍制度和单位制度建构了计划经济体制下条块分割、相对封闭的社会政策体系。社会成员根据户籍性质和所在地区确定能否获得正规就业机会,又通过工作单位获得规定的社会福利。由于社会成员无法自由迁移户籍,也无法自由变动工作,单位和户籍就成了由国家正式认可的新型身份,整个社会则划分成了农民、工人、干部三大身份类别,由此形成了当代中国社会政策模式的身份制逻辑。在这种模式下,福利递增的方向在户籍身份上由乡村延伸至城市,由外地人延伸至本地人;在职业身份上由单位外延伸至单位内,由农民延伸至工人、干部^[4]。据统计,不同身份群体之间的差别性待遇涉及生育、就业、养老、住房、教育、医疗等14个项目。^[5]1978年改革开放至今,单位身份制随着就业的市场化而趋于解体,户籍身份制则在城乡、区域之间表现

出强大的惯性,并且由于区域发展的不平衡而日渐向基层社区下沉。

如今,我国城市社区和发达的乡村工业化社区,根据先赋性的身份向社区中的不同群体配置机会和福利,既作为一种地方性体制而存在,又因为植根于人文传统而难于剔除。由于人口流动和住房改变,这些社区业已形成户籍人口、本地非户籍人口、外来流动人口混合杂处的居住格局,但三类人群享有的社区权益却因户籍性质、土地与住房产权的有无而呈现明显差异。尤其在社区自治参与权、社区服务设施使用权、社区福利分配权等方面,依次递减的趋向不仅拥有制度性的保障,而且被本地户籍居民出于自利动机刻意维持。周大明用“二元社区”来描述珠江三角洲外来工与本地人的实际差异,认为外来工和本地人在分配制度、职业分布、消费娱乐、聚居方式和社会心理等五个方面俨然构成了两个不同的系统。他认为,“二元社区”的形成依赖于户籍制度以及基于户籍制度的社会保障制度、土地制度,这三个制度衍生了当地政府仅为本地户籍人口提供优惠的“地方本位政策”,形成了本地人仅仅依靠提供土地,利用外来资金和外来工人推动发展的“寄生经济”。^[6]在市场化就业的背景下,这种制度实际上还可以通过地方政府及社区集体的二次分配做得更加隐蔽,例如在深圳的南景村、江苏的华西村,本地人和外地人在一次分配中可能拿同样的低工资,但在二次分配中,村民分红可得的数额远高于工人年薪,而外地人是无权分享集体红利的。^[7]诉诸我们的经验,这样的现象其实是相当普遍的。

作为后发展国家的人文传统,以身份等级为依据组织基层社区的方式因为渗透在民族文化心理之中而根深蒂固。在乡村社区,祖先先占为主的资源配置方式和聚族而居的传统社区格局共同作用,使地缘与血缘相互交叉,形成了地方性利益群体的坚固纽带。今天我们依然可以看到,乡村社区的内聚性、封闭性和排外性不仅体现在社区内外

人群对社区资源的分享上,而且渗透在社区内部不同宗族之间的权益分配上。同一村庄的居民往往因为所属宗族的大小、族内精英的强弱而分成权益不等的群体,人口较多的宗族、精英能力较强的宗族能够强势左右村庄政治,并进而在社区利益分配的博弈中自然形成宗族身份等级。在城市社区,社区空间的组织往往不是经济的,而是社会-政治的,所以中国的城市现代化似乎与发达国家呈现相反的趋向。在发达国家,城市中心区域普遍经历了一个衰落的过程,穷人才不得不留在市中心。而在中国,城市更新的普遍现象是越在市中心房价越贵、生意越兴隆,由此形成了从城市中心到城市外围逐级排挤底层穷人的空间体系。这种现象的背后是我们文化心理上难以消除的社会等级制——城市中心既然是“中心”,就只能由权力部门占据,既由权力部门占据,则周围的公共设施配置就齐全,于是富人就向中心靠拢,穷人就被向外排斥。如今,贫富分居的空间隔离已经自然地形成社会隔离,富裕群体的社区区位优势感在现代化进程中仍可维持封闭型社区以及身份等级的再生产,从而排斥贫困群体共享优质的公共服务以及福利资源。因此,对于建设包容性社会来说,仅仅看到诸如户籍身份一类的正式制度造成的社会排斥是不够的,还应看到,这些正式制度的背后有着等级制的地方性人文传统和基层社区组织形式与其相呼应。

概言之,户籍制度与传统社区组织形式相互固化,形成了自利性的地方性传统,成为中国现代化进程中社会排斥、阶层分化乃至居住隔离的重要因素。在以户籍和身份为依据分配社会机会与资源的情况下,“户籍制度的主要功能就是保持不同社区的落差”,^[8]其本质在于“维护地方群体的利益”^[9]。这使得城市和发达地区的社区形成了一道“屏蔽门槛”,从表层看,这个门槛排斥并剥夺了农村以及流入本地就业的外地居民分享社区机会、资源、福利的权利;从深层看,它通过人为设置教

育水平、技术等级、资产、住房等标准选择并吸纳后发展地区的社会精英和资本,在使之造福本地居民的同时却持续地侵蚀了落后社区的自我发展能力。这样的权利布局导致社会财富的分化日益严重,社会空间的分异日益明显,要想实现不同人群的均质化发展是困难的。

三、建设包容性社区的社会政策想象

建设包容性社区,就是通过政策调整和社区动员,重建基层社区的组织体系,在基层社区体现社会公平和社会包容的价值与原则。这包括在社区权利的配置上打破传统社区的封闭性和排外性,在社区资源的分享上消除社区居民的身份隔离和社会排斥,从而使不同地域来源、不同职业和经济地位、不同信仰和民族的居民实现平等与和睦,形成更有包容性的社区体制,建设基于居民权平等的现代地方性社会生活共同体。为此,各类社区建设的主体必须不断反思传统差序格局的文化心理,剔除其中的等级偏好,利用其中的人情同感,消化制度上的身份因素,突出共建共享社区发展成果的和谐理念。

建设包容性社区的核心价值在于倡导居民权利平等。一般来说,社区居民可获取的机会、福利和资源依据其来源不同而遵从不同的分配规则,分享政府提供的福利资源应以公民权平等为准则,分享社区自有资源则以社区成员权为准则。这种区分有利于保障社区的独立性、自主性和社会化内涵,因而依据社区成员权分配社区资源仍然应当作为建设包容性社区的共同原则。这里的关键在于改变社区成员权的认定标准,在扩展社区包容性的目标之下,首先需要实现政府户籍管理与社区成员权利的配置相分离,使社区成员权的获得仅仅以居住为准则。关于居住的内涵,可以设置一定的居住时限,但与财产、宗族、血缘等先赋性身份无关。换言之,不论社会个体以继承、购房、

租赁、就业等任何方式进入社区居住,达到一定期限即应视为社区居民,并被授予平等的成员权。社区成员权是居民向所在社区主张平等待遇的基本依据,公民权则是居民以公民身份向政府主张平等权利的基本依据,前者不能对抗后者。

基于以居住为核心的平等社区成员权,社区自治权应公平地向非户籍居民延伸。在这方面,社会政策的作为空间是从制度上做出改良,推行不论是否拥有本地户籍,只要在社区居住满一定时限,即可平等地参与社区自治组织(村委会、居委会、社区自治委员会等)的选举,平等地享有讨论社区公共事务、参与社区公共服务的权利,有权监督或参与社区自治组织的日常运作,并且承担相应的社区义务。但是政策的具体落实需要在社区自治的进程中逐步达成,为此建立和完善开放的社区治理框架十分重要。这个框架可以限定党组织和政府介入的范围,但不能把党政干预与居民自治相对立,因为党组织引导和政府干预是避免社区封闭、扩展社区包容的基本保障。在此前提下,应不断完善社区自治组织日常运作的民主化,充分吸收企业、非赢利组织和各类居民团体的参与,鼓励、引导各类社区主体充分开展协商和博弈,特别是帮助边缘居民群体参与自治过程。为此,应充分借用社区非赢利组织的力量传播包容性价值,帮助各类边缘居民改善生活状况、提升自治参与能力,协助各种自治主体发现问题、改善沟通、增进理解、达成共识,通过有效的共同合作促进社区发展。由此形成一定的社会心理积累,打破作为正式制度的户籍制度的藩篱,逐步以社区成员权为基准,实行居民注册登记制度。

基于以居住为核心的平等社区成员权,社区服务和社区福利应覆盖全部实有居住人口。既然非户籍居民长期在社区就业和生活,为所在社区的发展做出了贡献、创造了财富,社区集体的就业服务和再分配就应向他们延伸,这不只是基于居民成员权均等的理念,更是基于平等人权的概念。

为此,现有的社区公共服务设施应向非户籍居民、边缘居民平等开放,社区福利分配和社区服务项目应延伸及非户籍居民并逐步缩小差距。通过这些措施,使非户籍居民的社区生活发生实质性改变,同时有效增进他们融入社区、参与社区治理的兴趣和参与能力。今后的社区公共设施配置和社区福利服务预算应以社区实有居住人口为根据。也就是说,为了推进包容性社区建设,必须强调优先从物质福利的分配方面拓展对非户籍居民、弱势和边缘人群的包容。

依据包容性理念推行社区睦邻运动,建构和积累新的社区文化传统,是包容性社区建设的重要途径。社区内聚力的本质是以地缘为基础的邻里网络,社区睦邻运动不仅有助于动员邻里传统以解决社区问题,而且有助于促进邻里交往,塑造守望相助的社区价值。因此应大力倡导面向社区实有人口的睦邻运动,促进本地居民与新移民的交往和交流,推动不同身份群体的社会网络之间相互交叉与融合。在这一方面,基层党组织可以在地方政府的行政机制之外发挥自身的社会化优势,积极培育具有包容性价值观的社区骨干,发挥党员居民的带动作用,引领居民建立睦邻组织,开展互帮互助的睦邻活动。通过这些措施,改变原住民与新移民之间的疏离状态,增进全体社区成员的身份认同与情感融合,使居民权利均等的理念不仅推及新移民,而且纳入社区地方性的恭序良俗。

建设包容性社区的责任主体不只包括所有社区成员,党和政府的倡导、领导和推动至关重要,因此必须大力增强地方政府的公共性与中央政府的社会政策统筹能力。建设包容性社区需要党和政府对社区公共生活实施合理、有效的干预,但当前存在于基层社区的社会排斥倾向恰恰与地方政府的地方性过强和中央政府的统筹责任缺位密切相关。公民权利平等意味着全体公民平等地面对一个共同的国家,但中国公民的社会保障责任在

改革开放之前主要由就业单位承担,在改革开放之后主要由地方政府承担,其后果是地方政府尽量缩小自己的保障范围直至仅限于户籍人口,对于扩大保障覆盖面的问题则“能推不揽”。在社区服务和福利项目仍然主要由最基层的地方政府供给的情况下,很难想象地方政府会有足够的动力放弃保护地方户籍人口,转向推动包容性社区建设。因此建设包容性社区的确需要中观、宏观层面的制度和政策调整,这包括:一是发挥中央集权政治体制的优势,限制地方政府的“地方性”,促使地方政府对迁入辖区的非户籍居民承担均等的社会保障责任,使其成为真正的公共政府的组成部分;二是对由基层政府组织实施的福利项目提高统筹层级,通过对教育、医疗、养老等重点福利项目的市级统筹、省级统筹直至全国统筹,增强国家的整体性和区域平衡能力,降低基层政府的社会保障压力;三是改革户籍制度以及与其挂钩的社会资源配置方式,从正式制度中剔除所有带有先赋身份色彩的要素,确保宏观社会政策能够不断扩大包容性,消除地方政府、基层社区在社会保障和社区福利领域实施身份差别政策的制度依据。

四、简短总结

包容性社会政策的价值前提是基本人权与公民权的平等,制度前提是现代国家和公民社会。只有现代国家体制才可能以超越先赋身份、超越地位等级的公共性,平等地面向所有公民承担责任,才能以消除社会差距、弭合社会裂痕为己任。只有公民社会才可能以超越群体私利、追求共同进步的社会理性,践行天赋人权,才能推己及人,以公平、共赢为旨归。在任何国家,包括发达国家,真正具备这些制度前提都还需要一个过程,因此人类建设包容性社会还有很长的路要走。就此而言,建设包容性社会对于中国的意义,从普遍性来说,在于改善那些被发展边缘化了的社会群体的景况,

从而解决日益凸显的发展公平性问题,推动一个因为分化而矛盾重重的社会实现重新整合。但从特殊性来说,则在于提示我们关注中国国家-社会体制的基本运行逻辑,从而解决社会体制的现代性问题。

我们的制度结构与文化传统尚不适应市场经济条件下的流动性社会,从而也无法为建设包容性社会提供自足的动力。数十年计划体制下的社会主义实践留下了不少排斥性的社会政策和制度安排,它们又在长期实施中沉淀成了社会心理中的“现代身份等级”观念,并且与传统文化中的封建等级意识相融汇。这使我们的基层社会组织形式仍然更象传统的熟人社会、礼俗社会而不是现代的公民社会,使我们的政府体制带有鲜明的“地方社会保护主义”色彩,而作为一体化宪政国家的色彩较弱。这意味着,我们践行包容性社会政策,需要不断反思既有的制度和传统文化所能提供的起点,以增强面向未来的自觉意识,而在这种自觉意识之下,我们需要做出比发达国家更多、更扎实的努力。

本文关于建设包容性社区的设想,核心是扩展基层社区的成员权,实质是把公民权利平等的概念转化为居民权利平等的概念,以基层社会作为改良社会政策与改造地方传统的衔接点,从而在建设包容性社会、追求包容性发展的道路上实现国家与社会的联合行动。换句话说,这实际上是把建设公民社会的任务交给了社区,期待通过社区建设的动员作用充实对包容性社会政策的社会心理需求,增强践行包容性社会政策的基层动力,建构出一种可与包容性社会政策相呼应的社会文化基础。在这个意义上,我们给包容性社会政策赋

予了一层新的使命,即培育中国社会的现代性。

* 本文在山东大学哲学与社会发展学院、加拿大不列颠哥伦比亚大学社会工作学院主办的“中加社会包容政策与实践学术研讨会:公民权框架下的多元化管理”会议上宣读,谨向参与讨论的学术同仁致谢。

注释:

- [1] 杨团:《社会政策研究范式的演化及其启示》,《中国社会科学》,2002年第4期。
- [2] 张文宏:《城市居民社会网络中的差序格局》,《江苏行政学院学报》,2008年第1期。
- [3] 阎云翔:《差序格局与中国文化的等级观》,《社会学研究》,2006年第4期。
- [4] 马西恒、刘中起:《经济危机对我国社会政策制定的影响》,上海行政学院“城市发展与社会政策国际学术研讨会”论文集,2010年11月。
- [5] 郭书田、刘纯彬:《失衡的中国:农村城市化的过去、现在与未来》,石家庄,河北人民出版社,1990年,第31页。
- [6] 周大鸣:《外来工与“二元社区”——珠江三角洲的考察》,《中山大学学报》,2000年第2期。
- [7] 周大鸣:《社区发展与人文关怀》,《广西民族学院学报》,2006年第2期。
- [8] 赵燕菁:《经济转型过程中的户籍制度改革》,《城市规划汇刊》,2003年第1期。
- [9] 魏立华、丛艳国:《“自利性”户籍制度对中国城市社会空间演进的影响机制分析》,《规划师》,2006年第6期。

(责任编辑:羽林)