

【社会现象与社会问题研究】

城市社区治理中的公共参与*

——以武汉市W社区论坛为例

李海金

(华中师范大学社会学院, 湖北 武汉 430079)

摘要:城市社区作为社会生活共同体和公共领域的本质性规定与其实际运行中的行政化特质之间的张力指引了对社区公共参与这一研究题域的建构。通过对武汉市W社区论坛这一新型参与机制和组织形式的演变历程、生成逻辑和运作机制的分析与考察,可以看出,当下的城市社区建设呈现出政府主导性和自主自发性两重面相,在一定意义上是社区居民、社区工作者和政府部门三个行动主体合力建构的结果。而我国社区建设的顺利推进和社区治理的有效运行,关键在于社区参与机制的制度化与政府治理体制的转变。

关键词:城市社区;公共参与;社区治理;社区建设

中图分类号:C912.81

文献标识码:A

文章编号:1003—0751(2009)04—0104—05

一、问题的提出

近年来,城市社区建设不仅成为政府部门的一项重要工作,而且也日益成为公众日常生活中的热门话题之一。对于各级政府及其职能部门来说,在短短的时间里投入巨大的人力、物力、财力,采取一系列举措强力推进社区建设和城市管理体制改革,尤为引人注目。这些举措恰恰说明我们每个人都或多或少地与所要建设的社区有着某种关联,不管我们每个人从事何种职业,从属何类群体,都必然要生活在一定的地域空间内,而社区就是我们生活其间的地域空间的社会表征。

社区概念来源于西方。在西方,这一概念也经历了几次大的演变,从滕尼斯的“Gemeinschaft”到芝加哥学派的“urban community”,再到二次大战之后兴起的“Community development”,每一次改变实际上都与当时的社会现实需要和社会发展趋势密切相

关,社区概念因而也被赋予了更多的含义。但是社区概念从来都没有摆脱其本质规定,即是社会的一种组织形式、联结纽带和结合原则。当下我们对社区的理解,可能有两点是具有根本性的:一是社区本质上是一个社会生活共同体,社区的价值及其存在和发展的社会基础就在于社区居民之间有着某些共同利益和对公共事务的共同关注;二是社区是介于私人领域与国家领域之间的公共领域,个人可以有效而顺利地对社区内部的公共事务发表意见,也可以借助于社区参与到国家事务和社会公共事务之中。这样社区内部就应该具备有效的组织形式或表达机制,社区居民通过这种形式或者机制集中公共性意见,对政府部门的公共政策和公共管理形成一定的压力,强化以社区自治组织为纽带的社区居民与政府及其职能部门的充分交流、对话与沟通,从而推动社区公共问题的化解、社区居民意见与需求的表达和社区公共事务的处置。但这只是逻辑上的推

收稿日期:2009—03—09

* 基金项目:国家社会科学基金重点项目《基层民主发展的途径和机制研究:权利保障和社区重建》(08AZZ003)的成果之一。

作者简介:李海金,男,华中师范大学社会学院讲师,博士。

导。

在城市社区建设的推进过程中,我们发现有几个现象值得理论界和实务界的关注。一是在当前的社区建设中政府的积极性似乎远远高于社区居民,我们在社区经常可以看到政府的影子,政府或下发社区建设的文件,或是政府工作人员直接活跃在街头巷尾。二是社区居民对社区建设反应冷淡,对社区事务参与热情不高,即使参与社区选举等政治事务,也是在经济激励或者社会动员等手段引导下的非真实意愿的表达,而在居民有较强参与意愿、与日常生活和自身利益密切相关的公共事务方面却缺乏相应的表达机制和参与渠道,从而导致了社区参与理想与现实的严重错位。三是从社区公共参与的类别来看,社区居民在参与文化娱乐活动等的积极性很高,而很少参与社区选举等政治性事务,公共参与中的选择性较明显。四是从参与动机来看,居民很少自主、自发地参与,一般是根据所参与事务与自身利益相关程度以及与社区自治组织成员私人关系的亲疏状况来决定参与的深度和广度。在社区调研时,我们常常深深地体验到,社区居民的需求与政府部门及社区自治组织的供给之间存在着巨大差距,政府关心的事情居民漠不关心,而居民热心的事务政府却要么毫不知晓,要么视而不见。而且,面对社区居民日益复杂化、多样化以及其需求的多元化,政府仍然沿用传统单一化的行政管理模式,强调自上而下单向的管理而忽视自下而上的双向交流互动,社区自治组织也没有依据自身的功能定位与职能设定适时地调整和改进其决策形式及与居民的联结方式。

理论层面与实践层面之间的张力促使我们在当前的城市社区实践中寻找一种有效而自足的社区参与机制和组织形式,探索社区从一地域概念回归到社会共同体这一本质内涵的可能性和可能路径,进而推进社区建设和基层民主的顺利运行。张静、张磊、刘丽敏、刘晔、阿兰纳·伯兰德和朱健刚等学者的实证研究发现,城市基层社会正在兴起一些新型公共组织,这些组织形式和空间形态突破了传统的体制性空间,重构了国家与社会的关系,重组了城市基层权力结构,从而构成了中国公共领域成长的实例。

在这一背景之下,武汉市 W 社区论坛进入了我们的研究视野。本文以武汉市 W 社区论坛这一群

众性自治组织为研究个案,重点考察这一新型参与机制和组织形式的演变历程、生成逻辑和运作机制,进而从社区公共参与的角度透视我国社区建设的特殊性、动力机制和演进逻辑。

二、社区论坛:公共参与的组织创新

政治参与是政治现代化和政治民主化的重要指标,也是民主政治的重要内容和显著标志。政治参与是指“公民试图影响和推动政治系统决策过程的活动”。社区公共参与的核心是政治参与,是指社区居民(和辖区单位)通过对社区公共生活的参与,影响社区公共事务的行为。社区公共参与的水平直接影响到社区自治程度和社区发展态势。武汉市 W 社区论坛是在社区建设之前的一栋拆迁还建楼住户居民为改善楼栋公共空间的环境卫生而成立的门栋论坛组织的基础上发展起来的,它不是在政府主导下构建起来的,而是居民在长期的日常生活中,在社区精英的带动下自主自发成长起来的。这一论坛组织作为一种新的社区参与机制,通过社区居民的公共讨论和集中议论,激发居民对社区公共事务的共同关注,对社区自治产生了显而易见的推动作用。而且它在构建城市公共空间和确立社区居民的公共性身份方面有巨大的开拓价值,其中也包含了某些市民社会的雏形或公共领域的因子。

(一)产生与演变

武汉市 W 社区论坛兴起于 1999 年,萌芽于原 L 居委会 5 号门栋。5 号门栋是一栋拆迁还建楼,居住着 15 户 50 多位居民。大家住新楼却不改旧习,各家各户纷纷抢占楼梯走道和拐角处,乱堆乱放杂物,生炉子,导致门栋公共空间狭小,公共环境卫生很差,也破坏了邻里关系。针对这种状况,该门栋的一位居民就提议组织一次公共讨论会,共同分析这些现象的利弊,协商解决的办法。通过讨论,大部分居民认识到这些做法的害处,认为应该从自己做起,共同搞好楼道卫生,清理楼道公共空间的杂物。结果居民不仅自己动手清理了堆放在楼道的杂物,炉子入户,有的居民还自己花钱买来花草装点楼道、阳台、窗台,同时也改善了邻里关系。5 号门栋“由新变乱,由乱变美”的转变过程引起了社区干部和居民的深思。他们认为,这是一个讨论和解决社区公共事务的好办法。在以后的社区活动中,在社区一些老年人的推动下,社区工作者逐渐采取这样一种

公共讨论的方式,将原来门栋内的讨论扩展到整个社区范围内,并扩大论坛参与对象,论坛内容也从先前的人居环境到所有的社区事务和社区公共问题。

社区论坛自成立以来,坚持每月举行一次,并依照“重点问题集中议、个别问题单独议、热点问题公开议、难点问题反复议、紧急问题及时议”的原则,就社区治安、环境卫生、油烟噪音、市场管理、社区低保、公民道德规范、邻里关系等问题举办了 38 场专场讨论,使论坛不断向深度和广度扩展。从兴起至今,社区论坛共经历了三个发展阶段:第一,兴起阶段。从 1999 年到 2000 年,论坛实现了从萌芽状态的门栋讨论会向社区范围内正式的论坛组织的转化。其特征是:讨论时间不固定,讨论主题一般是居民日常生活问题,参与人员相对较少也较为固定。第二,迅速发展阶段。从 2001 年到 2003 年,社区论坛逐步走向规范化和制度化,走向发展高峰。这一阶段论坛具备了相对固定的举办时间和地点,较为完善的组织形式和程序,参与人员增多,论题范围拓展,社会影响扩大。第三,转轨阶段。从 2004 年至今,社区论坛出现了一些曲折,主要有三个大的变化:一是论坛举行次数越来越少,2004 年只举行了 3 次,之后举行频次都不太高;二是论坛讨论主题基本上都是上级政府部门安排的,讨论社区事务减少;三是参与人员中社区居民越来越少,论坛也很难进行自由、自主、富有成效的公共讨论。论坛的参与者和组织者正在着手对其进行某些改革,为其进一步的发展寻找更有效的机制。

(二)生成逻辑

与社区建设的规划性和居民自治的政府主导性不同,W 社区论坛是社区居民在共同面对公共事务的处置过程中自主、自发成长起来的。在其萌芽阶段,居民们并没有很明确的目的,也没有很规范的议事程序和规则,只不过是解决社区居民日常生活中的公共性问题而采用的一种方式。那么到底是哪些因素催生了这种公共组织呢?

首先,W 社区的社区禀赋是一个前提性条件。W 社区是一个老城区,主要具有以下特征:一是在空间结构上,社区地处商业繁华地段,地租昂贵,空间狭小,高度依赖城市中心服务设施,生产空间与生活空间交错,独立的社会生活空间有限。二是在人口特质与结构上,社区老年人数量大,居民文化素质较低,职业声望低,从事第三产业人口多,外来人口

多,人口流动量大,人口密度大,“老弱病残”、享受最低生活保障人口多。三是在公共设施方面,房屋老化、拥挤,供电、供水、供气、排水管网等设施老化,社区公共设施很少。四是在住宅结构上,房屋混乱、拥挤、陈旧,危房多,房屋产权复杂,所有权与管理权不配套,没有物业公司,很多房屋长期无人维修,安全隐患多。在此,将 W 社区与处于城乡结合部的新建小区作一对照,可以清晰地发现,社区类型及其特性的差异对于社区公共事务的问题指向和解决策略以及社区治理模式具有基础性的影响。与新建小区相比,W 社区在空间结构、人口结构与特质、公共设施、住宅结构等方面具有显著的差异性,这就导致了以下一些后果:一是社区公共事务的复杂性和突发性。社区空间狭小,生产空间与生活空间混杂,而人口密度高,地租高,人们争夺空间激烈,从而导致社区治安、占道经营、环境卫生、油烟噪音、人际纠纷、餐馆门面和摊点布局等一系列的社区公共问题。二是社区居民需求与供给之间的紧张。面对社区公共事务的复杂性、多样性和突发性,社区缺乏相应的有效解决机制,这与社区组织体系不完善和政府的缺位有关。由于 W 社区是老城区,只有社区居委会、社区党支部、社区成员代表大会和社区协商议事委员会四大主体组织,没有物业管理公司和业主委员会,更没有社会中介组织。社区主体组织在当前行政主导的街居体制下疲于应付上级政府部门的下派工作,无暇也无力有效化解社区内部的矛盾和冲突,物业管理公司的缺乏和政府的缺位进一步加剧了社区居民的挫折感和不满情绪,因而这些挫折和不满就急需相应的表达渠道和疏通机制,以维持良好的社区公共秩序和稳定的生活环境。

其次,“社区社会精英”和“社区政治精英”起关键作用。社区禀赋只是前提性条件或者说是基础性条件,并不具有必然性,因为其他许多类似的老城区并没有这样的论坛组织,这就需要寻找更有说服力的解释。实际上,在社区论坛的生成过程中,“社区社会精英”和“社区政治精英”这两类群体起着关键性的作用。“社区社会精英”,是社区的部分老年人,俗称“社区积极分子”,他们一般在单位从事过管理工作或担任过领导职务,热心公共事务和公益事业,关注社会公共利益,保有传统的集体主义观念。“社区政治精英”是社区主体组织成员。这两类群体对社区论坛从萌芽逐步走向制度化和规范化

起着直接的推动作用。调研资料显示,原 L 居委会 5 号门栋的楼道清理讨论会作为社区论坛的雏形,是在居委会一位工作人员的提议下召集起来的,社区论坛也是在几位老年人的提议和要求下才正式成立起来的。可以说,论坛的成长基础最关键的在于骨干,骨干力量是凝聚力的象征,是论坛的支撑点。

从社区论坛的构建过程来看,社区论坛既不是以“社区社会精英”为主体的社区居民单方力量的行为后果,更不是社区工作者这一兼具行政身份和社会身份的“社区政治精英”的单向建构。从某种意义上说,它是由“地方精英”带动和推动下的民间自我发育过程的“复杂体”。而且在其后的发展过程中,政府部门也作为一种外在的组织力量加入到这一组织变迁过程中来。

(三) 运作机制

社区论坛组织的运行实际上暗含了两个相互贯通的过程:一是社区居民的组织化过程,二是社区居民、社区工作者、政府及其职能部门三个行动主体之间的公共协商过程。这两个过程分别从不同的层面上作用于其产生与演进过程,并刻画了社区公共空间的特质与性状。

首先,社区论坛组织的兴起与演进是社区居民的组织化过程。中国是一个国家或者政府主导型的社会,国家尤其是行政权力一直保持着对社会的强控制,社会力量极其弱小而且发育极为缓慢。虽说改革开放以后,市场经济体制改革和政治体制改革的双向推进加速了社会结构的松动和社会力量的成长,但是由于路径依赖和社会发育进程的缓慢,国家与社会的整体框架基本上没有很大的变动。中国的现代化建设和社会基层民主建设也一直在政府主导下推进的。1949 年以来,中国城市社区权力在经历“社区行政建设”的过程中,逐步由虚拟状态向实体化转变,而且当前的社区建设并非“是为了培育一个强大的与国家抗衡的社会,而更多的是为了以更低的成本巩固对基层社会的控制”^①。因此,在城市社区自治过程中,社区居民的组织化过程就显得尤为重要和关键。W 社区论坛在一定程度上为我们提供了一个可能的案例。社区论坛为社区居民提供了一个平台、一种机制,通过这一平台和机制,社区居民可以对社区公共问题进行集中性讨论,并商讨相应的解决方案。通过这种公开的、平等的讨论所形成的某种公共意见,对政府及其职能部门的决

策和行为构成一种社会压力。这种形式,可以适当避免低组织化的弱势居民直接面对高度组织化的强势政府的不利地位,提高居民的谈判能力,使社区公共事务获得更完满的处置。

其次,社区论坛的演变历程也展现为社区居民、社区工作者、政府及其职能部门三个行动主体之间的公共协商过程。由于篇幅限制,这一点在此处不再予以详述。在此需要指出的是,W 社区论坛中蕴含着丰厚的理论资源,展现了逻辑与实证的多重关联和多个面相。一方面,在社区论坛这一新型组织形式中,社区居民、社区工作者、政府及其职能部门三个行动主体都标示着各自的角色定位和行为模式,依循着各自的行为模式和行动逻辑。党和政府通过社区党支部这一最基层的党组织和社区居委会这一半行政半自治组织的中介作用表明着自己的“在场”,来自上级党政部门的政治学习就是例证;社区居民通过主动建构 W 社区论坛这一新型组织体系表达自己的利益诉求和公共需求,并显示自身在政府治理体制中不可忽视的地位;而社区党支部和社区居委会则由国家控制体系的“末梢”转化为国家(政府)与社区之间的“联结点”,在这一转化过程中,其角色设定、功能定位和行为模式也发生了一些变化。另一方面,社区论坛又体现着社区内不同利益相关者之间的协商过程。它与国内外讨论渐趋热烈的协商民主理论有较强的逻辑关联,而且此处所述的协商民主不是一种理念性的民主形式,而是一种行动中和实践中的民主模式,是在社区这一具体场域中的操演与检验,它是通过一系列彼此相关的核心特征和原则来体现和界定的。

三、社区治理与公共参与:研究启示

我国城市社区自治具有鲜明的行政色彩,可以说是政府主导下的制度变迁过程。从词源学来看,中国的城市社区研究既借用世界范围社区研究的概念,又刻意与之保持距离,既采用与国际上通用的 Community development 十分相近的说法,又别出心裁地名之为“社区建设”,有意识地突出一个外在于社区的“建设主体”。从社区建设的运行逻辑和演进历程来看,社区建设是在“全能政府‘失效’和万能市场‘失灵’的制度背景下发生的”^②,国家推行社区建设是为了弥补市场的缺陷,应对单位制解体后城市基层社会的真空状态和失控局面,重建和再

造城市社会的控制体系和整合机制,社区的功能定位于承接政府下放和单位剥离出来的社会职能,社区成为城市社会调控体系的最基层单元。从一般意义而言,城市社区建设兴起的初始路径和功能定位从总体上规制着社区自治和基层民主的发展走向。然而,社区建设的实践却日益突破其规划者的功能定位和目标设定,朝着自治自治的方向艰难探索,不管是在社区的组织体系架构方面,还是在社区的具体运行机制和价值导向方面都取得了一定成效。

本文的研究个案——W 社区论坛这一新型参与机制的出现在演进逻辑上与社区治理有着某种对应关系。社区新的参与机制和组织形式的显现,社区公共活动空间和社区公共生活的拓展,实际上意味着社区治理主体的多元化发展以及社区这一社会生活共同体的本质性规定的回归。“社区社会精英”走向社区的公共舞台,获得公共性身份,成为社区新的治理主体。社区也不再只是一个地域性的概念,日益获得了利益联结和公共交往的稳固性的支撑,建构了一种社会文化体系,“居民利用这一体系在彼此间建立联系以解决由于居住在一个可界定的疆域内从而不可避免会产生的带有共同性的问题,满足共同的需求”^③。

但是,社区论坛的建立过程却暴露了城市基层民主建设的滞后性。政府及其职能部门的缺位和越位是社区论坛兴起与演变的极为重要的外在因素。由于政府部门的缺位和社区组织体系的不完善,社区居民不得不寻求社区论坛这种新的组织机制来填充这一空缺,创设一种新的解决社区公共事务的渠道。在社区论坛的后期发展过程中,政府部门却又采取了越位的举动,干涉社区论坛的正常运行。值得我们注意的是,在这两种情景下,社区居民都无法对政府部门的的行为产生实质性的影响,不管是将他们“拉入”社区还是“推出”社区。出现这些现象的根源在于基层民主的缺失。正是在基层民主缺失的情况下,社区居民缺乏制约基层官员的制度性机制,基层官员在政策制定和行政管理过程中很难有效地关照居民的利益,而极有可能将自身的利益诉求放在首位。在本文所讨论的社区公共事务的处置过程中,政府部门就不从社区居民的需求和社区本身的发展要求出发来采取适当的行为方式,从而对社区工作的开展产生了破坏性的作用。

本研究也进一步表明,我国社区建设的顺利推进,关键在于社区参与机制的制度化和政府治理体制的转变。城市社区建设走向成熟的重要标志就是社区政治参与的状况。社区居民的政治参与问题主要体现在表达机制上,也就是居民利用社区这一平台来展现自己的公共性需求,发表自己对社区公共事务的看法与意见。在社区建设中,政府部门和社区工作者极易忽视居民公共参与的拓展,倾向于将社区作为他们的管辖地,将自身定位为天然的管理者和社区事务的当然决策者,而把居民作为被管理者和决策的被动接收者。因此,社区参与机制的制度化和政府部门、社区工作者和社区居民三者传统的关系模式有所突破,进而为社区居民多元化的需求和社区公共舆论的架构提供伸展的空间。而政府治理体制的转变则是社区建设的体制性外部环境,当前主要有三个层面:从传统的强制控制向沟通控制转变;从传统的至高无上向社会平等、社会和谐的方向转变;从传统单向、自上而下的管理模式向更加注重自下而上的多元化的、合作的管理模式转变。

注释

- ①朱健刚:《国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论(上)》,《中国社会科学季刊》1999年第2期。②徐勇:《论城市社区建设中的社区居民自治》,《华中师范大学学报》2001年第5期。③蒋自强、史晋川:《当代西方经济学流派》,复旦大学出版社,1996年,第242页。

参考文献

- [1]张静. 培育城市公共空间的社会基础——以一起上海社区纠纷案为例[J]. 法治论丛(上海政法学院学报),2006,(2).
 [2]张磊,刘丽敏. 物业运作:从国家中分离出来的新公共空间[J]. 社会,2005,(1).
 [3]刘晔. 公共参与、社区自治与协商民主——对一个城市社区公共交往行为的分析[J]. 复旦学报,2003,(5).
 [4]阿兰纳·伯兰德,朱健刚. 公众参与与社区公共空间的生产——对绿色社区建设的个案研究[J]. 社会,2007,(4).
 [5]朱健刚. 城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析[J]. 战略与管理,1997,(4).
 [6]查尔斯·泰勒. 市民社会的模式[G]//邓正来,[英]J.C. 亚历山大编. 国家与市民社会:一种社会理论的研究路径. 北京:中央编译出版社,1998.
 [7]顾骏. 过度组织化:中国城市社区建设的结构背景及其社会学意蕴[J]. 东方文化,2002,(4).

责任编辑:海 玉