

城市基层权力变迁与社区治理的发展 ——基于国家—社会关系的视角

谢金林

(云南财经大学 公共管理学院, 云南 昆明 650221)

摘要 国家—社会关系决定着城市基层权力体系的建构,也决定着社区治理模式的构筑。街居制度建构了城市基层权力体系,解决了国家力量向社会渗透的问题,增强了国家的社会组织能力与秩序建构能力。随着市场经济发展带来的城市高速发展与城市问题激增,街居制度无法再解决现代化的社区治理问题。当前社区制虽然对国家—社会关系进行了一定的变革,提高了社会自我治理能力,但是国家与社会在社区治理过程相互合作、良性互动问题并没有在根本上得以解决,“强政府—强社会”的社区治理体系建构还远未完成。

关键词 基层权力 社区治理 治理模式 国家—社会关系

中图分类号 D63 文献标识码: A 文章编号: 1000—8691(2011)04—0020—05

一、问题缘起与文献回顾

我国学术界对社区管理问题的研究大致始于20世纪90年代。为了更好地了解学术界对社区管理研究的现状,笔者分别运用“社区建设”、“社区管理”、“社区治理”、“社区自治”4个参数对CNKI收录的论文进行篇名检索,并将包含“农村社区”的文献剔除,得出专门研究城市社区治理的文献数据,以此分析我国城市社区治理研究发展的一般状况(见表1)。

第一,已有文献数据统计分布规律表明我国社区治理研究“问题—应对”色彩浓郁。1993年民政部社会工作教育研究中心主办第一届“全国社区建设研讨会”,次年学术界发表相关学术论文8篇。1998年在原民政部基层政权司的基础之上设立基层政权司和社区建设司,推动社区建设在全国范围内的发展。次年出现了社区治理研究的小高

潮,相关研究文献多达82篇,相比前一年增长一倍多。2000年国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》,掀起了学术界社区研究的热潮,次年相关研究文献跃升为317篇,相比前一年增长了一倍多。此后至今每年研究文献最少为275篇,最多达到478篇(2007年)。第二,随着国家对社区建设的推进,社区治理问题不断增多,“社区治理”、“社区自治”等新的范畴使用频率也在不断增加,研究视角不断拓展,研究方法多元化,这标志着我国学者对社区治理中政府与社会关系的认识不断深化。第三,当前对社区权力体系研究成果大致有三类:一类通过对个案的研究,分析城市基层权力体系建构及其变迁,从而考察特殊案例中的国家—社会关系的调整及社区治理模式的变迁与发展^[1];一类以制度变迁为视角,通过对社区管理体制——单位制、街区制、社区制——的制度沿革分析基层权力体系结构的变化及其对社区治理的影响^[2];一类以居委会的职能及其与国家权力的关系为中心。

表 1 1994-2009 年社区管理研究文献统计分布表

| 年份 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 |
|------|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 社区管理 | | 3 | 6 | 4 | 5 | 16 | 20 | 28 | 45 | 41 | 39 | 46 | 60 | 69 | 56 | 57 |
| 社区建设 | 8 | 5 | 16 | 32 | 36 | 66 | 119 | 272 | 263 | 252 | 196 | 194 | 235 | 324 | 211 | 156 |
| 社区治理 | | | | | | | 1 | 1 | 3 | 13 | 13 | 20 | 51 | 51 | 44 | 60 |
| 社区自治 | | | | | | | 4 | 16 | 14 | 29 | 27 | 21 | 27 | 34 | 44 | 30 |
| 合计 | 8 | 8 | 22 | 36 | 41 | 82 | 144 | 317 | 325 | 335 | 275 | 281 | 373 | 478 | 355 | 303 |

虽然社会研究取得了丰硕的成果,然而,将城市基层权力置于国家—社会关系的宏观框架中,通过对国家—社会关系的变化、城市基层权力体系建构两个相互联系、相互促进的过程考察社区治理变迁与发展,并以此为基础对未来城市社区治理模式进行前瞻性分析,还是很有必要的。本文试图以新中国建立以来国家—社会关系变化为背景考察不同国家—社会关系模式下城市基层权力体系的结构,分析城市基层权力体系结构对基层社会治理的影响及其存在问题,从而对不同社区管理制度的运作及其发展作出合理的解释,从中找出制度创新的机理,解释社区治理创新的内在原因。

二、街居制下城市基层权力体系建构及其异化

从制度演进的角度看,新的制度总是因为路径依赖而受制度初始设计的影响。所以,为了更好地理解中国城市社会治理问题,必须坚持历史与逻辑相一致的研究方法,从街居制的建立与变迁过程分析城市基层权力体系建构及其变迁,考察中国城市基层社会治理。

所谓街居制是以基层地域管理为主,通过街道办事处与居委会,将城市基层民众有效组织的管理体制^{[3](P52)}。街居制度的建立缘于新中国政权对“总体性危机”的回应。新中国建立初期,新生的人民政权虽然建立起来了,但是,始于晚清,历经军阀混战、抗日战争、解放战争的政治解体与社会解组相结合的“总体性危机”并没有因新生政权建立而解决。中央政权式微,政治组织力量不断削弱,传统社会秩序的崩溃,社会整合能力几乎丧失殆尽导致新中国初期城市基层权力依然掌握在以帮会势力、土豪劣绅为主的保甲组织之中。对保甲制度进行必要的清理之后,新生政权逐步解决社会组织动员问题,将党与政府的权力渗透到城市基层社会之中,以保护政权的稳定、推行社会主义经济建设。单位制建立使得国家权力可以通过单位对社会进行总体性的控制。但是,单位之外国家权力如何向社会组织渗

透,还是一个有待解决的难题。为此,彭真提出:“居民委员会的组织是需要建立的。它的性质是群众自治组织不是政权组织。它的任务,主要是把工厂、商店和机关、学校以外的街道居民组织起来……为了减轻区政府和公安所负担,还需要设立市或区政府的派出机关——街道办事处。”^{[4](P240~241)}1954年一届人大四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》,城市基层权力体系建设走入新中国历史。街居制的建立使得国家力量逐步植入到社会生活的各个场域,解决了单位之外社会的“权力真空”问题。但相比单位制而言,街居体系只是附属性、过渡性的,国家权力对社会的控制在单位内部与单位之外有明显的区别。这是因为:(1)街道权力体系仅仅是临时性、过渡性的权力系统。“随着国家工业化和向社会主义的过渡,工人阶级以外的街道居民将日益减少,街道办事处的管理对象将日益减少,因此街道政权将不再需要”,“城乡居民的生产、生活将逐步纳入工厂、机关、企业、学校的轨道”^{[5](P203~204)}。(2)街道权力体系仅仅是附属的权力系统,其管理的范围仅限于单位人之外的少部分群体,目的是解决基层社会一盘散沙难以组织的问题,而不是将社会置于国家控制之下。(3)国家虽然通过街道将其权力植入社会之中,其渗透的深度与强度也受各种条件影响,其控制力度也远小于国家权力对单位的控制。(4)居委会主要承担的是社会福利、治安保卫、文教卫生、民间纠纷调解、妇女工作等与行政控制有着本质性区别的社会服务性事务。

街居制的建立在单位之外形成了国家与社会合作治理空间雏形,如果沿着这一路子发展下去,可能会发展出城市基层自治体系。但是,这一趋势被1958年的人民公社运动人为地终止了,附属性的单位制之外的街居制被纳入到集权政治体系之中。为了实现“党政合一、政社合一、工农商学兵五位一体”的目标,随着城市人民公社的成立,街道办事处相继取消,人民公社成为基层权力的惟一拥有者,全面控制着基层社会的政治、经济、社会生活。此时,居

委会虽然还存在,但也只是作为人民公社权力体系之中的一个纽带,其成员直接由公社党组织任命,完全受公社所控制。这一时期,城市基层权力体系结构发生了彻底的变化,国家与社会高度融合,社会领域被国家完全吞没。到了“文化大革命”期间,街道权力被造反派夺取,一场史无前例的“政治建街”运动如火如荼地开始了。居委会转变成革命居民委员会,完全按照军事化组织管理,行使的也主要是监督阶级异己分子,管制反革命,以及由行政指令摊派的各项任务。彭真倡导的街居制度完成蜕变成政治斗争工具而不再具有基层自治功能。

“文化大革命”结束以后,“以阶级斗争为纲”的“左”倾向指导思想被放弃了,大规模的群众运动与政治斗争也随之终结,街居制度又得以恢复。1954年前街居制的4个主要法规在1980年重新颁布、实施,1982年宪法为基层自治提供了根本性的法律保障。但上世纪80年代中期以前,街居制行政体制建设依然没有大的推进,街道办事处依然是政府的派出机构,几乎没有独立的职能,它作为政府的神经末梢只起着连接基层政府的“驿站”作用,负责辅助政府职能部门针对街道居民的日常管理工作^[1]。国家(政府)对社会的全面管理与控制关系依然没有发生较大的改变,社会力量也极为薄弱。

三、街居制的困境与社区建设的新探索

20世纪80年代后期,随着行政管理体制、事业单位管理体制改革的推进,单位制逐渐退出历史舞台,原先由政府、企业、事业单位承担的部分社会事务逐渐溢出,下移到街道办事处与居委会。为了进一步加强基层社会治理,国家赋予街道办事处和居委会更多权限,并试图通过增加基层治理网络强化政府对基层社会的控制能力。街居制度进入到一个新的发展阶段,它具有两个明显的特点:(1)从权力管理范围看,街道办事处与居委会等基层权力机构管理范围与管理内容都得到极大的扩充。街道办事处作为准政府机构,其管理范围从单位外的居民扩展到所有居民,管理事项也由原来的3项拓展到100多项,居委会的管理范围也拓宽到社区生活的方方面面,包括宣传法律、法规和国家政策,办理公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,协助政府派出机关搞好社区文教卫生、优抚救济、反映居民意见、要求与建议等事务。(2)从权力运作机制看,居民自治权力在一定范围得到重申。街道办

事处作为准政府机构,行政性明显,内部结构“科室化”,但居委会则根据《城市居民委员会组织条例》规定属于基层群众性自治组织,承担居民自我管理、自我教育、自我服务的职能。

重建的街居制极大地扩展了基层社会组织权力,街道办事处获得了广泛的社会事务管理权力。但是,城市社会问题日益增加并越来越复杂,街道事务急剧膨胀,远远超出了其权限、资源以及管理体制所能解决的限度,街居制度越来越跟不上发展的需要,制度创新成为必然。(1)街居制度无法解决日益增加的城市社会问题,不能为变化的环境提供有效的秩序,而且运行成本高昂。市场经济体制改革和事业单位改制打破了企业办社会、事业办社会的惯例,城乡人口流动性增强、城市重建速度加速导致社区异质化、社会资本衰退,国企改革后下岗工人增多、城市人口老龄化使社会服务需求激增,这些问题使得以行政控制为基础的街居制不可避免地遭遇职能超载、权力有限、角色尴尬的困境,“治理危机”问题日趋严峻。(2)国家治理大系统的变化必然要求改革基层治理子系统与之相匹配。为了适应市场经济体制的需要,国家治理系统必须在政府角色转换、政府职能转变等方面进行巨大的变革,“全能政府”理念逐渐被服务型政府理念所替代。政府直接干预甚至包办社会事务显然不再可行。政府必须还权于社会,通过基层民主政治建设不断地培育社会组织与力量,提高社会自我管理、自我教育、自我服务能力,从而为政府角色转换、职能转变创造条件。(3)社会组织不断增长需要创新社区管理(治理)制度以解决其发展空间问题。随着各种营利性社会服务机构、非营利组织、民间协会纷纷出现,社会组织力量不断壮大。出于寻求自身合理利益、拓宽发展空间的需要,它们极需要重构国家与社会的关系,重新界定国家—社会关系,重塑社会治理模式,从而摆脱行政权力的过度扼制。

为了解决街居制的困境,社区管理(治理)被提上了议事日程。1991年民政部提出“社区建设”概念,1998年民政部为推动社区建设而设立社区建设司,2007年胡锦涛在中共十七大报告中强调“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利……扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”^{[6](P29)}。2009年温家宝在《政府工作报告》中又指出“健全基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善基层民主管理制度,保障人民群众依法直接

行使民主权利、管理基层公共事务和公共事业”^[7]。由此,全国各地社区管理(治理)模式创新实验纷纷展开。

在具体实践过程中,各地社区建设模式不尽相同,其中最具有代表性的是上海、武汉、沈阳模式。虽然各地模式有所不同,但是在国家—社会关系的变革、重建城市基层权力体系方面还是有些共性。(1)单一性行政权力体系向多元化权力体系转变。基层党组织、政府、街道办事处、居委会、驻街单位、社会性组织,居民共同分享着社区治理权力。社区作为政治权力与社会权力相互交汇的场域,各种权力相互影响、相互支持、功能互补。(2)自上而下的行政控制向民主参与、多元互动的权力运行机制转变。传统街居制下,居委会虽然在法律意义上是自治机构,事实上它却不是社区的“头”而是政府的“脚”。社区制之下,社区参与逐渐取代了自上而下的行政控制。上海模式虽然行政色彩较浓,但社区自治组织不再是被动的服从,其地位得到了极大提高,沈阳模式与武汉模式则赋予了社区自治更大的权力,社区自治组织与政府、街道办事处不再是行政隶属关系,并分享社区事务决策与执行权力。(3)资源配置由行政权力垄断向资源共享发展。传统街居制下,街道办事处全面垄断着社区人、财、物等资源,而社区制下社区自治组织取得了较大的资源分享的权力。武汉模式更明显,按照“权随责走、费随事转”的原则,政府社会服务职能向社区下移必须同时转移权利和工作经费,做到“谁办事、谁用钱、谁负责、谁有权”。

四、未来社区治理新模式的设想

“社区建设”概念意味着“城市社会组织方式、社会管理方式的转换”^{[8](P6)}。虽然社区建设进行了多样化的探索,但是,政府权力还没有完全从基层社会退出,自治意义的社区建设依然还有很长的路要走。作为生活共同体的社区与政治共同体有着本质的区别,它不是依附于政治系统的附属性子系统,而是有着独立地位与内在秩序的社会子系统。社区秩序建构不依靠政治权力自上而下控制,而是构筑于相互理解、相互信任、相互支持、相互认同的横向网络凝聚力之上。随着国家对基层权力体系建构与社区治理模式构筑思路的根本性转变,政府职能转变实现后,国家与社会关系将得到全面厘清,政府权力将从社区退出,取而代之的将是真正意义的社区自治。

第一,社区治理新模式是“强政府—强社会”模式。“大

政府—小社会”(强国家—弱社会)模式是计划经济时代高度集权制的必然结果,也是解决新中国建立初期“总体性危机”的必然选择。这种模式将国家权力沉入到社会的每一个角落,有利于资源的整合与社会秩序的稳定,但是又难免导致治理成本高、社会活力不足等问题。“小政府—大社会”也不适合我国国情,如果在社会没有发育成熟的情况下政府完全退出就可能造成“真空地带”出现,基层社会不同利益主体博弈也因没有秩序而造成极大混乱。对于后发型国家而言,现代化进程必须由国家主动推进,社区现代化治理也离不开国家与政府的作用。“强政府—强社会”更适合我国国情,也更有利于发挥党的领导作用。“强政府”并不意味着政府权力必须是无限的,通过厘清政府职能,逐渐改变政府对社会的直接干预和行政控制方式,转而提升政府的政策指导能力与政府的监管能力,有限政府也能够成为强政府。因为其职能更明确,执政能力就能够极大地提升。“强社会”也并不意味着社会必须作为政府的反对者,它也可以通过增强社会凝聚力而提升社会自治能力,强化自我管理、自我教育、自我服务功能,从而建构一个强而有力的自组织系统。

第二,政府与社会功能分离。服务型政府改革要求政府角色彻底转换,厘清政府与社会的边界,由社会秩序的控制者、管理者转换为社会服务的角色。这就要求政府全面收缩渗透到社会的行政控制权,但又不将政府应当履行的公共行政性事务推卸给社会。政府作为公共权力行使者依然负有创造并分配公共利益、维护社会秩序的伦理责任。只是这一责任通过充当裁判角色来实现,以公共政策规划社区发展总体目标,运用政策工具、提供社区发展资金等手段引导社区自治,并通过法律规范监督社区自治主体行为,维护社会秩序。社区则在政策的引导下,整合政府与社会资源,回应政府对社区发展的规划要求,在政府法律、法规规定的范围内依法行使自治权力。通过对各自职能的划分,政府真正还权于社会,划定政府与社会的边界,规范合作秩序,增强合作能力,形成良性互动、功能互补的社会治理体系。

第三,多元化社区自治主体通过社区成员代表大会(居民委员会)的意义动员,在相互认同与社区凝聚力的基础上建构相互合作的社区自治系统。作为生活共同体的社区是建立在认同基础之上以共同情感、信仰或价值观为联结纽带的邻里自组织系统。社区权力是与政治权力相异质的权力,它完全不同于科层制权力运行。社区的社会权力

体系由社区成员代表大会(居委会)、社区营利性组织、社区非营利性组织、驻街单位、社区居民组成,通过社区认同凝聚在一起,形成一个内部自治的自组织系统,共同分享社区权力与资源,承担发展社区公益事业、维护社区秩序的责任。社区成员代表大会(居委会)虽然处于社区权力的核心,但它与社区营利性组织、社区非营利性组织、驻街单位、社区居民不是行政隶属关系而是平行的合作关系,社区成员代表大会(居委会)通过意义动员,加强社区自治主体与社区居民对共同利益的认识,增强彼此之间的认同感。后者则通过对共同利益的认识与共同情感的体认以共同的力量支持社区成员代表大会(居委会)倡导的社区自治,履行社区自我管理、自我教育、自我服务的职责。“动员—支持”结构不断强化,社区自治主体之间的认同感不断增强,相互关怀意识不断提升,共识不断推进与巩固,形成强大的社会凝聚力。

城市基层权力体系的重构与优化将为社区治理模式带来根本性的变革。首先,基层社会治理网络不断扩展、完善。政府失灵与市场失灵都可能存在,治理理论的根本目标就是要建立多中心治理权力结构,通过不断扩展、完善社会治理网络以弥补政府失灵与市场失灵可能带来的秩序混乱。当前社区建设虽然有了极大的成果,大多数地区加强了街道办事处和社区居委会的建设,建立了“两级政府、三级管理、四层网络”的治理结构,但是科层制垂直治理结构并没有发生根本性变革。在这样的治理框架中,社区自治主体难以得到充分发育,更多的是在“共治”框架之内成为政府的“小兄弟”,社区自治主体功能发挥健全的扁平化治理网络并没有建构起来。只有当政府与社会的界线得到明确的划定,政府真正还权于社会之后,社会组织才能获得健康的发展环境,摆脱对政府的依赖,成为具有自治功能的自治主体。社区治理网络不断地扩展与完善,社区治理系统才能依靠自治主体的合作与互动,实现自我管理、自我教育、自我服务的目标。如此,政府、市场、社会三者发展才能相得益彰,治理危机才能得到有效的解决。其次,治理目标由“共治”向“善治”转变,并得到有效的保障。“善治即是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动”^{[9](P8)}。善治的本质特征就摒弃了政府是公共事务管理与公共物品提供的惟一主体,它强调政府、社会、公民互相合作,共享权力,良性互动,共同管理公共生活。基层权力重构以后,垂直的行政控制模式完全由扁平的多元权力合作的治理模式替代,政府与社会各自职能、职责清晰明确,因

而都能在其职责范围内及时对公众要求进行回应,并依法、透明地履行治理职能。复次,社会资本取代政治权力成为社区秩序建构的基础。彼此信任、情感认同是社会资本的核心要素,它能有效地凝聚社会力量从而建构良性社会秩序。基层权力体系重构之后,社会组织才能成为自治主体,通过社区自治活动相互合作从而增强彼此的信任,达成共识,形成共同的情感与价值观念,不断积累社会资本、扩展社会治理网络。社会资本积累到一定量之后,社会资本所激发的凝聚力使社区成为一个自治、自治的系统,政治权力对基层社会秩序的建构功能意义就不再重要,最后逐渐从社区秩序建构过程中退出。最后,治理工具日趋多样化。由于国家—社会关系的根本转变,政府对社会的行政控制有序退出以后,政府与社会合作方式将会多样化,服务外包、政府购买公共服务等新公共管理的治理工具将会更多地被采用,基层社会治理工具将会更加多元化并且被灵活地加以运用。

在当前社会组织没有充分发育、社会力量还不强大、政府还难以从社会退出的情况下,基层权力重构、治理模式转换只能是一个逐步推进的过程。为了实现这一目标,可能还必须分三步走,第一步规范政府行为,加强政府社会管理与服务能力,第二步在此基础之上政府职能有序转换,充分培育社会力量,这两步走完了,“强政府—强社会”模式建立起来以后,这一目标才能得到实现。

参考文献:

- [1]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).
- [2]项飏,宋秀卿.社区建设和我国城市社会的重构[J].战略与管理,1997(6).
- [3]陈辉.新中国成立60年来城市基层治理的结构与变迁[J].政治学研究,2010(1).
- [4]彭真文选[M].北京:人民出版社,1991.
- [5]李秀琴,王金华.当代中国政权建设[M].北京:中国社会科学出版社,1995.
- [6]中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2007.
- [7]温家宝.政府工作报告[N].人民日报,2009-03-15.
- [8]王思斌.体制改革中的城市社区建设的理论分析[J].北京大学学报,2000(5).
- [9]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.