

利益分化背景下的城市基层社会秩序建构

王 星

(南开大学 社会工作与社会政策系, 天津 300071)

摘要:单位制解体后,在利益分化背景下的城市基层社会管理实践中,“控制”命题已经逐渐让位于“利益整合”命题。代表“国家”的制度化行政管理网络内部并非铁板一块,而是存在着利益分化,这使基层社区权责型参与者之间产生了行动不一致。代表“社会”的居民或居民自治组织也并非是完全团结的,相互间的利益冲突常使“社区自治”陷入需要权责型参与者重新介入才能达成的尴尬境地。中国城市基层社会秩序建构中的“悖论事实”要求我们的基层社会管理模式与理论都必须创新。

关键词:利益分化;城市社会管理;基层社会秩序

中图分类号:C4 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2012)02-0040-03

改革开放以来,中国城市基层社会管理体制从单位化逐渐向社会化转型。在转型过程中,“行政整合过度与社区自治能力不足”日益成为城市基层社会秩序建构的现实困境。面对此问题,学界通常形成两个不同的分析理路:一是认为其产生原因在于基层社会管理组织的能力不足,无法承担单位组织转移出来的社会任务,所以在解决路径上主张国家权力下沉,放权到居委会等社区组织之中,即通过体制内部的权力优化重组来推进社会管理发展;二是认为其原因在于基层社区自治能力缺乏,认定国家权力过度干预是基层社会管理困境的制度根源,所以在基层社会管理困境的解决路径上主张通过公民社会的生成带动基层社会自治力量成长,从而对基层政权构成民主压力,同时实现基层社会的自我管理。

就第一种理路来说,基层权力下移可能会导致“区政府—街道办—居委会”的行政链条更加稳固,实质上是单位制时期基层社会行政化管理理念的延续。就第二种理路而言,众所周知,居民自治组织是社区自治的核心因素,但1949年以来在中国城市基层社会管理制度转型变革中,无论是单位制、街居制还是社区制,都不是独立于政府的居民组织。或许社区内有数量众多的社会组织,但学者的研究已经证明,这些组织多是自上而下根据上级规定动员成立的,“所有的一切与公民社会进程没什么关系”^[1]。

在这种情况下,很多学者转换思路,将研究聚焦于中国城市基层社会管理的行动实践之中,即讨论基层社会中国家权力与社会力量之间的博弈,他们追问的问题是:单位社会解体后,在缺乏中介组织的陌生人社区里,国家政治权力是如何在城市基层社会里维持基层政权的稳定与社会有序的?国家与社会互动背后的权力逻辑是什么呢?^[2]在笔者看来,这些本土化的讨论具有重要意义,但遗憾的是,它们过于关注城市基层社会管理中的政治意蕴。在中国城市基层社会管理制度变迁过程中(单位制—街居制—社区制),各方面行动者之间的互动是我们无法回避的事实。但我们不能只偏重其中的政治维度,而忽略了其中丰富的经济社会利益内涵。笔者想进一步追问,在城市基层社会利益分化背景下,国家行政过度整合的内涵是否发生了改变?如果说基层社会参与主体之间的利益分化影响了社区自治及秩序的达成,那么其中的作用机制是什么呢?笔者以为,在我们进行城市基层社会管理创新的过程中,有两个事实是必须正视的:一是“国家”的制度化行政管理网络内部并非铁板一块,而是存在利益分化的。这增加了行政管理部门之间的交易成本,同时也使管理主体之间产生了行动不一致。二是“社会”的居民或居民自治组织也并非是完全团结的,相互之间也存在着利益分化甚至是利益冲突。换言之,不同行动主体间的利益分化是影响基层社会秩序建构的核心变量,因而达成新的利益协调机制共识则是城市基层社会有效管理的根本出路。

在单位社会中,城市基层社会秩序管理具有

收稿日期:2011-12-05

作者简介:王星(1979—),男,江苏连云港人,讲师,博士,从事经济社会学及社会政策理论研究。

如下几个特征: 第一, 在管理理念上是“社会控制”高于“利益满足”。通过单位制并辅以街居制, 国家有效地将城市社会成员纳入体制之内, 从某种意义上说, 这是当时国家政权建设的需要。第二, 在管理方式上是“一元化利益整合”替代“社区自治整合”。单位制替代了市场机制通过国家再分配的计划手段进行利益整合和资源配置, “政企不分”、“企社一体”, 国家“包办一切”, 且凌驾于一切社会组织之上, 将城市基层的所有社会事务和社会活动全面实行单位化管理^[4], 基层社会自治力被完全压制。最后, 在管理过程上是自上而下“单向度”的行政动员。单位制行政动员的有效性是建立在单位组织化和意识形态控制力及其对社会个体资源满足基础之上的。单位制是国家权力对社会及社会个体利益的“公有化”整合, 自上而下的行政资源配置虽然存在着代理人部门利益化的问题, 但由于社会利益已经被“公有化”, 社会成员也大多具有“公家人”身份, 因而城市基层社会中并没有出现显著的利益冲突。

随着单位制的逐渐消解, 社会成员的“公家人”身份被“理性个体”所取代, 公有化的社会利益走向分化。在韦伯看来, 社会转型期的利益分化会导致社会冲突频发, 原因在于社会的理性化: 一是社会成员或组织的行为动机由传统风俗习惯转向利害状况的算计, 社会利益分化加剧; 二是社会整合机制的过度理性化, 使自上而下等级化法制性支配成为主要的利益协调机制^[5]。与涂尔干相似, 韦伯也认为, 对社会利益分化现象的道德约束力和支配制度的双重失效是社会陷入失序状态的主要原因。对于转型期的中国社会而言, 经济社会体制的改革以及市场力量的释放使社会利益开始出现分化, 引起各利益组织在社会形态、参与行为上的改变, 这对单位制这种“过度理性化”的基层社会管理机制提出了挑战。

一般而言, 学界认为社会利益分化主要是社会利益结构与利益关系的变化。利益结构的分化表现为: 宏观上, 出现体制内与体制外利益结构以及强势利益阶层与弱势利益阶层; 微观上, 从“以公灭私”的国家(集体—单位)单一主体转化为多元化利益主体。利益关系的分化表现为: 个人利益、部门利益以及公共利益之间的互动(冲突)日益频繁。社会利益分化使社会利益冲突加剧且不断显性化, 成为影响基层社会秩序建构的重要因素。具体来说, 利益分化带来了两个关键影响: 首先是社会自治需求与力量的增长, 使新社会势力对原有的经济、社会及政治的参与机制形成了压力; 其次是导致社会整合机制需要重构即一元化

行政性整合逐渐无法适应社会利益分化的格局, 多元化的协调性整合机制建构则成为未来的方向。在利益分化背景下, 虽然不同利益主体的社会利益追逐行动会制造出利益冲突和矛盾, 但适度的利益分化又是社会进步的必然趋势, 有利于打破单位制时期的“身份社会”, 激励利益主体的竞争和进取意识, 使社会更具活力。不过, 在现代社会中, 适度利益分化的达成依赖于两个条件: 首先是利益主体之间能力相当、权利平等且利益追逐行动是自由公平的; 其次是利益主体的逐利行动是在共同认可的透明制度约束下展开的, 利益主体之间具有共同认可准则, 它既是利益竞争的规范, 也是利益冲突的解决机制。如果这两个条件无法保证, 那么将会带来利益分化不公, 导致整个社会的失范和无序。

社会整体的利益分化同样也投射到城市基层社会之中。在利益结构上, 城市基层社会的利益主体已经多元化, 也对利益关系协调机制提出了新的要求。首先, 在城市基层社会基本结构组成上, 由原来相对封闭、独立的熟人单位社区转变为陌生化商品房小区。因此, 基层社会成员在身份地位、职业背景、社会阶层、意识认同以及利益需求方面也都由原来的相对同质化走向了多元化。其次, 城市基层社会的组织主体也日益多元化。政府组织、企事业单位组织、社会团体等基层社会参与组织之间在权力地位、利益嵌入程度等方面都存在着分化。最后, 与利益主体相对应的是利益协调机制多样化。随着单位社会的终结, 单位制原来承担的利益整合功能逐渐溢出并转嫁给社会。作为单位功能分化的承接者, 在城市社区中, 过去单一化行政计划资源配置机制慢慢失效, 市场交换、社区成员自我治理和自我管理以及行政权力手段等多种利益协调机制逐渐凸显。

对于中国城市基层社会管理实践而言, 在社会利益日益分化的背景下, 其复杂性和丰富程度远非简单的“国家—社会”二分理论所能覆盖和解释。所以, 必须进一步切割“国家与社会”, 从而深化基层社会管理理论的研究。正如上文所言, 已经有学者在这方面做了很多有意义的尝试。有的研究将理论视野聚焦于国家内部, 讨论“何时是看得见的, 何时是看不见的”, 分析国家社会控制策略的变迁^[6]。也有些研究深入关注基层社区内部, 讨论邻里政治及业主委员会内部的派系纷争对基层社会秩序的影响。但遗憾的是, 这些研究依然没有跳出单位制时期“国家如何控制基层社会”的理论框架, 忽视了在单位社会终结的今天, 城市基层社会管理中“控制”命题已经逐渐让位于“利益整合”命题的事实。

在现实的基层社会中,根据行动者与社区利益相关类型的不同,笔者将城市基层社会管理的参与主体划分为生计型参与者和权责型参与者两大类。生计型参与者是指利益直接嵌入在基层社会之中的行动者(个人和组织),主要包括社区居民、居民自治组织业主委员会、社区公共服务提供者物业公司、提供社区居民日常必需服务的企业组织(比如供热站自来水公司、供电局等,以及其他便民服务提供者如超市、银行等机构)。权责型参与者主要是指那些基于职业分工而非生计依赖目的而参与基层社区管理的行动者,如区级政府职能部门街道办事处、公共设施维护部门、如环卫、道桥建设部门等。作为一个重要的参与主体,中国基层社会管理中的居委会角色比较特殊。一方面居委会在空间上多在社区内部,而且“指导、监督及建议等”管理工作又需要获得社区居民的参与和认同,这样才能顺利地完自上而下交代的行政性事务;但另一方面居委会又被实质认定为政府的延伸和派出机构,承担大量的行政性事务,其行动资源主要来自于行政拨付和授权。在“压力型(政治)体系”中^[1],对于行政性事务完成如何是影响居委会利益获取的重要变量,因此本文将居委会组织界定为权责型参与者。

在中国城市基层社区中,生计型参与者与权责型参与者之间的利益分化差异主要表现在:前者以社区公共利益与居民个人利益之间冲突为主;而后者则涉及公共利益与政府部门内部性之间的均衡。利益分化意味着社会角色需要重新定位,原来维持社会秩序的制度共识遭到挑战,利益主体之间需要再次进入讨价还价的过程。对于生计型参与者而言,自主协商是主要的利益协调机制,不过一旦自主协调机制无效,就需要引入外界干预机制进行利益协调。

在查尔斯·泰勒看来,起码需要两个机制才能维持利益分化社会的有序性:一是市场机制,根据各利益主体之间的利益优势之差选择资源配置流向,并由规则和妥协达到互惠的协定;二是公共领域,通过公共媒体交换各利益主体之间的意见,削弱对抗和冲突,减小差异性达成共识,由此达到社会化和政策创建的统一^[2]。不过,在中国城市基层社会,国家与社会结构是高度重叠的,尚未形成泰勒所言的“公共领域”。

目前中国城市基层社会管理制度框架中,利益协调与干预机制通常也有两种:一是市场机制,即通过市场交换行为来达成新的利益配置格局。如社区业主可以重新选择其他物业公司等生计型组织来提供公共服务。二是公权力机制,以居委会、街道办事处以及区级政府的职能部门等权责

型参与者为主要行动主体。当生计型参与者之间出现无法调和的利益冲突,甚至导致社区自治危机时,公权力介入是维护基层社会秩序的关键整合机制。所以,在利益分化的背景下,权责型参与者往往会而且能够“择机介入”:如果介入行动是基于公共利益,那么基层社会的有序性能够得到维护;如果介入行动是基于部门利益的考量,那么会积压基层社会中的利益矛盾,带来基层社会管理缺失,影响基层社会团结。

转型期的中国,国家与社会高度重叠,这种结构约束下的基层社会仿佛无法实现自治,也无法走向与国家的平等合作。在中国城市基层社会管理创新上,或许代表国家的行政管理网络内部进行权力配置结构调整和优化(如撤销街道办)是有效的,但却无法有效克服权责型参与者在部门利益驱使下产生的内部性问题;或许代表基层社会的自治力量成长也有利于克服目前基层社会管理的困境,但在公共领域缺场的情况下社区自治秩序往往因为生计型参与者内部的利益分化而陷入危机。可以说,利益分化使城市基层社会成为一个混合着多种关系的场域。在这个场域中,权责型参与者处于强势地位,可以相对自主地进退场域,其择机介入的时机选择往往不在于民主压力,而在于利益驱动;而生计型参与者则处于弱势地位,但相互间的利益冲突却使“社区自治秩序”面临着需要权责型参与者重新介入方能达成的尴尬境地。对于西方社会科学的规范理论而言,这是中国特色的“悖论事实”^[3]。或许费孝通与吴文藻先生的“社区方法论”才是中国城市基层社会管理模式以及理论走向创新的道路。

参考文献:

- [1] 海贝勒,舒耕德.从群众到公民——中国的政治参与[M].北京:中央编译局,2009:121.
- [2] 金桥.基层权力运作的逻辑[J].社会,2010,(3):44-64.
- [3] 夏建中.从街居制到社区制:中国城市社区30年变迁[J].黑龙江社会科学,2008,(5):14-16.
- [4] 韦伯.经济与历史支配的类型[M].康乐,等,译.桂林:广西师范大学出版社,2004:319.
- [5] 王汉生,吴莹.基层社会中“看得见”与“看不见”的国家[J].社会学研究,2011,(1):1-33.
- [6] 曹海林.从行政性整合到契约性整合[J].江苏社会科学,2008,(5):155-161.
- [7] 泰勒.查.公民和国家之间的距离[J]//汪晖.文化与公共性.北京:生活·读书·新知三联书店,1998:200.
- [8] 黄宗智.认识中国——走向从实践出发的社会科学[J].中国社会科学,2005,(1):83-93.

责任编辑:高云涌,常绍荣