

# 社会管理创新中社区自治的逻辑演进

周晨虹

(济南大学 政治与公共管理学院, 山东 济南 250022)

**[摘要]**社区自治是现代社会管理系统中的重要组成部分。我国社会管理从单位管理向社会治理的格局转换,使社区自治的发展空间得到极大拓展。改革开放以来,我国社区自治的发展轨迹呈现了组织结构的分化与整合、从垂直到网络的权力关系重建以及公众参与功能转换的内在演进逻辑。在以治理为取向的社会管理格局中,社区自治发展应与政府社会管理创新有机结合,力求达到“管”与“治”功能关系的协调均衡,以形成现代社会管理的坚实基础。

**[关键词]**社区自治; 社会管理; 组织结构; 权力关系; 公众参与

**[中图分类号]**C912.83

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1003-8353(2013)05-0070-05

社区自治是社会自治的一种基础形态,也是现代社会管理系统的重要组成部分。无论从学理还是实践层面,社区自治都无法脱离整个社会管理系统而独立存在。社会管理体制、组织以及运行模式等决定着社区自治作为子系统的演进与发展进程。社会管理格局转换实质上是政府管理(“管”)与基层民主(“治”)之间功能关系的不断协调与均衡,社区自治的演进在很大程度上体现了这一逻辑过程。社区组织结构、社区权力关系以及公民参与方式是我国社区自治发展的三个重要维度,既是政府管理与基层民主的有机结合点,也是社区自治创新的突破点所在。通过优化社区组织结构、协调社区权力关系与扩大社区层面的公众参与等路径,形成“管”与“治”功能关系协调与均衡的社区“善治”格局,是目前完善基层民主制度、加强社会建设的必要选择。

## 一、从单位管理到社会治理:社区自治的空间拓展

在西方社会学研究中,“社区”是一个具有地域要素指向和多元理论视角的概念体系。在中国学者的引介与本土化过程中,“社区”形成了具有中国特色的独特内涵。在我国社区理论研究中,社区是指特定地域范围内的、具有行政划分意义、组织化特征以及文化意蕴的社会共同体;而在我国社区建设的实践中,社区具体指以城市社区居委会或农村村民委员会辖区为界限、在政府相关部门主导下、以社区自治组织为主体、通过社区居民的“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”等方式进行管理的基层社会单元。自治是社区与社区管理的基本内核。社区自治既是社区范围内具有群众自治性质的基层民主的一种重要形式,同时也承载着政府基层社会管理与公共服务供给的职能,这就决定了社区自治同时具有政府管理与基层民主的双重特性。“管”与“治”的功能关系是贯穿于社区自治演进逻辑中的主线,决定着社区自治组织结构、权力主体关系以及公众参与等多方面的演进与发展。

社会管理是一个历史范畴,在不同的社会发展阶段和条件下,社会管理系统格局都会有所变化。自治与他治、自发秩序与强制秩序、主导与协助、行政机制与市场和社会机制有着多种不同的组合方式,各自的重要性和所占的比例也有很大的不同<sup>①</sup>。社会管理格局从根本上决定着社区自治的地位以及发展程度。社区自治作为社会管理系统格局中的子系统,不同的社会管理格局所能给予它的发展空间也必然有所差异,“管”与“治”的功能关系也会呈现出不同的形态。回顾建国以来我国社会管理的格局转换,可以将我国社区自治的发展分为以下三个阶段。

第一阶段,单位管理下社区自治的发育萎缩。从建国初期到20世纪70年代末,我国计划经济体制下的社会管理模式是以“单位管理”为主要特征,也称为“单位制”或“单位社会”。在这一阶段中,基层社会的

[基金项目]山东省人文社会科学课题(12-ZZ-SH-02) 济南大学“社区政治文明建设”研究基地阶段性研究成果。

[作者简介]周晨虹(1965-),女,济南大学政治与公共管理学院副教授。

“管”与“治”功能基本上都被各种级别的单位组织所承担。“单位”不仅是国家进行社会调控和整合的工具,而且承担了对单位成员的社会生活、社会事务、社会组织进行管理的职能,并满足单位成员生存和发展的基本需求。在“单位管理”格局下,社区自治的发展空间被极度压缩,“管”与“治”的功能都没有得到充分的发挥。因而有学者将单位制下的社区称为“亚社区”,即内在价值被严重低估、社会角色不清、社会功能萎缩、社会机制发育不良、居民参与度较低、单一行政化了的社区<sup>②</sup>。城市居民委员会是唯一的社区自治组织形式,在当时城市社会管理中起着一定作用,但管理权限狭小和管理功能极其有限。在农村则主要通过人民公社这种“类单位组织”控制农村基层社会,并为农民提供最基本的社会管理与公共服务。

第二阶段,“单位管理”的终结带来社区自治的复兴。从20世纪80年代到21世纪初,随着从计划经济向市场经济体制的转型,以单位为主体的社会管理模式发生剧烈变动,即所谓单位社会的“终结”。这种“终结”从根本上说是一种社会管理体制的变革,即由那种基于“国家—单位—个人”的社会管理体制转向“国家—社区、社会团体—个人”的社会管理体制<sup>③</sup>。“单位管理”格局的解体使得传统体制下由单位组织承载的社会管理功能不可避免地发生严重的萎缩,但却为社区自治的发展提供了契机与动力,社区建设因而也成为从单位管理向社会治理之间不可缺少的过渡阶段。城市社区居民自治和农村村民自治这两种社区自治的基本类型,成为中国政治体制改革与民主化过程中最有活力的基础性部分<sup>④</sup>。但在这一时期,单位管理功能外移的应急性也决定了社区自治组织与设施的重建是当时的首要任务。社区自治虽然作为社区建设的重要目标之一,但其行政职能的过度承载阻滞了社区自治实质性的进展,社区自治组织的管理功能在很大程度上超过其自治功能,造成了社区“行政化”的趋向。社区将完成政府的工作任务当作重点,继而导致出现社区无心、无力自治的尴尬局面<sup>⑤</sup>。由于单位管理的惯性思维,社区自治虽然获得较多的发展空间,但仍然受到很大局限。

第三阶段,社会治理开启社区自治新的发展空间。进入21世纪后,我国开始进行社会管理体制的创新实践。2004年,党的十六届四中全会第一次明确提出“加强社会建设与管理,推进社会管理体制创新。”2006年,党的十六届六中全会进一步提出,必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理体制。2012年,党的十八大提出构建中国特色社会主义的社会管理体系的战略目标,并进一步丰富和完善了社会管理体制的内涵,在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的基础上,加上了法治保障的重要内容。这种全新的社会管理格局意味着一种新的统治过程和政治国家与公民社会之间的一种新颖关系,即在法治保障下,以党和政府为主导,以社会协同治理与公民参与治理为主要运行机制的社会管理格局。社会管理理念与制度设置开始从政府本位转向社会本位;政府社会管理方式由管制向服务转变;政府对基层社会的单向度管理也在趋向于政府与公民社会的合作治理。社区自治作为社区居民直接参与社会管理、促使政府有效提供公共利益与公共产品的有效载体,构成了政府社会管理的坚实基础。由于与社会管理格局创新取向的内在契合性,社区自治获得了更为充足的发展依据。在社区自治的结构与运行逻辑中体现着政府管理与基层民主的有机结合,即“管”与“治”协调均衡关系的内在要求,既不能完全以“管”取代“治”,也不能完全以“治”取代“管”,“管”与“治”之间的功能关系应是互为前提、相互促进的。“管”与“治”功能之间的平衡协调是基层社会管理体制创新的关键所在。

当前我国社会管理与社会建设面临着前所未有的问题与挑战。城乡社区作为社会生活支撑点、社会成员聚集点、各种矛盾交汇点,也不可避免地成为社会管理的着力点。为了在“管”与“治”的功能关系上寻求平衡点,需要回顾与总结我国社区建设与发展的历程,以探寻社区自治演进与发展的内在规律。从我国社区建设实践中出现的诸多创新模式来看,社区自治的创新主要集中于组织结构、权力关系以及公众参与三个相互关联的维度展开,其中组织结构是社区自治创新的起点与基础;权力关系是社区自治创新的主旨与实质;而公众参与则是社区自治创新的资源和动力。只有三个维度的创新有机结合,才能达到社区自治“管”与“治”的协调平衡,形成社区自治创新与政府社会管理创新同步推进的有利态势。

## 二、社会管理创新中社区自治组织的结构变革

阿尔蒙德曾指出“政治发展在结构方面的表现就是分化。在分化中角色发生变化,变得更加专门化或自主化,出现了新型的专门角色,出现了或创造了新的专门化的结构和次体系。”<sup>⑥</sup>在我国社会管理格局的变革中,社区自治也经历了从简单到复杂的组织结构演变过程。在“单位制”为主的社会管理格局中,社区自治

仅作为政府社会管理系统的末梢,难以获得充分的组织生长环境。而在社会管理格局的现代转换中,社区自治组织虽处于政治发展的基础层面,但却牵涉了政府、市场以及社会等三个领域,社区自治的组织发育获得了充足的空间。社区自治组织结构不断分化与整合的演进过程,体现了“管”与“治”之间功能协调与均衡的内在要求。

进入21世纪以来,随着城市社区建设的推进,我国城市社区自治组织结构呈现出不断复杂化、多样化的发展态势。20世纪90年代末,上海首先实行了“两级政府、三级管理”的改革,将社区定位于街道范畴,将社区居委会归入“四级网络”体系。虽然在基层社会管理体制中,街道党工委或街道办事处仍然是领导核心,但社区居委会作为城市社会管理的主体地位由此得到确认。社区自治成为城市社会管理的基础层级,意味着社区自治被纳入社会管理系统之中,不仅获得相应的政治地位,而且也获得更多的组织资源。继上海模式之后,很多城市开始根据“议行分设”的原则,将社区自治组织的决策层、执行层和监督层分离,并创设了相对独立的组织机构。如,将社区自治组织分解为社区成员代表大会(决策层)、社区委员会(执行层)和社区议事协商会议(监督层)等。有些议事机构独立于社区居委会,如“社区代表大会”、“议事会”等,履行社区民主决策、民主评议、民主监督等职能,决定重大事项,对居委会的工作进行监督。除了社区居民委员会自身组织的层次分化之外,社区自治组织的结构分化还体现在多种新型社区社会组织的出现。如,在城市中出现了业主委员会、社区服务与物业管理机构、志愿者服务组织各类兴趣娱乐团体等;而在农村除村民委员会之外也出现了农民专业合作社、农民协会等新型农村民间组织。

随着我国城市社区建设的不断推进,社区自治组织与政府基层管理的整合趋势也有所显现。将政府基层派出机构与社区自治组织合并形成新的社区管理组织,不仅是城市基层政府社会管理创新的举措,也成为社区自治组织结构所发生的新变革。如,有的城市尝试在一个相当于街道规模的社区中,不再按照惯常的做法设立政府派出机构,而是设立“社区管理委员会”新的组织层次。也有的城市直接将原有的街道办事处撤销,整合形成大社区,而原有街道干部工作人员则下派到各个社区任职。社区组织结构的整合因其与基层政府组织变革的关联产生了社区建设以来的最大反响。虽然街道与社区的整合模式还存在着极大的局限性,但加强政府管理与社区自治在组织结构之间的连接与沟通关系,符合政府管理与基层民主有机结合的内在要求与发展趋势。社区自治组织结构的整合应根据城市的实际情况,探索城市政府社会管理创新与社区自治组织发展相互促进的可行路径。

自社区建设以来,社区自治组织结构的分化与整合在很大程度上适应了社会管理创新的要求。但社区自治组织职能繁多、功能混杂的全能型特征,也使其无法达到更高层次的“管”与“治”的协调与平衡,“管”“治”不分,或者是以“管”代“治”的问题尤为突出。随着社会治理核心取向的日益明朗,对社区自治“管”与“治”的功能协调与平衡的要求更加迫切,对社区自治组织结构变革也提出了更高的要求。首先,应继续推进基层政府的服务型政府建设,促进基层政府及其派出机构与社区自治组织之间形成良性互动的关系。政府在组织结构与设置上应转变观念,加强服务意识,给予社区自治组织以有效指导与支持,根据城市与社区的实际情况,制定切实可行的措施,促进社区自治组织的分化与整合,提升社区自治组织的管理与自治能力,引导其形成协调均衡的运行状态。社区自治组织则应继续发挥好其协助政府进行社会管理的职能。其次,培育相对独立的社区自治组织机构,发展多样化的社区自治组织参与社会管理,使社区自治获得更为多元化的组织依托。在新型社会管理体制中,仅靠传统的社区居委会和村民自治组织显然已不能完全满足基层社会治理的需求,在不断完善城乡社区居民委员会的基础上,多样态、多层级的社区自治组织形式构成社会治理的坚实基础。

### 三、社会管理创新中社区自治的权力关系重建

社区自治是我国政治建设的战略性基础空间。“管”与“治”的功能协调与均衡要求不仅推动了社区自治组织结构的变革,同时也促进了社区自治建设中各个主体之间权力关系的不断调适。21世纪以来我国社会管理格局的转换实际上也是政府与社会的关系在权力资源结构中的重新配置。在社区管理层面,从政府权力的垂直下移到网络化社区权力关系的演进过程,体现了“管”与“治”之间协调与均衡的内在要求。

政府与社区之间权力关系的最初调整是政府向社区权力的垂直下沉。在社区建设之初,很多城市基层

政府按照“权随事走 费随事转”的原则,大力转变政府职能,将应该由社区管理的职权还给社区,由此调动社区居民委员会工作的积极性。随着社区建设进一步推进,基层政府为了增强社区自治功能,不断加大向社区的授权,形成了许多社区建设的创新模式。如盐田模式就形成了“政社分离”的“一会两站”权力关系,将社区自治组织和政府机构从组织结构上相互分离,使社区居委会回归其自治组织的法律原住,既体现政府职能在改革过程中的“行政复位”,同时也拓展了社区自治的发展空间。虽然政府向社区权力的直接下移,分担了社区自治组织的行政职能,更加有利于社区自治组织向自治功能的回归,但政府权力向社区的垂直下沉,也在社区层面形成权力结构的科层化趋势,增加了政府机构负担。因此,在社区层面,仅有政府权力的垂直下沉还不能达到“管”与“治”的协调和均衡。只有以政府权力为核心,培育多元权力主体,形成合作互动的网络化社区权力关系结构,才能使社区自治创新获得更为广阔的空间。

公共组织在纵向结构的变革中一般呈现为由高层集权向逐级分权,由高耸结构向扁平结构转变的趋势<sup>⑦</sup>。社区公共组织的发展趋势是从纵向控制向横向互动的转变,网络化、扁平化是符合现代社会管理格局要求的演变逻辑,而这一趋势在我国城乡社区已经有所展现。首先,社区自治组织与基层政府的权力关系趋于协调。自社区建设以来,社区自治组织对于基层政府的权力依赖或两者之间的冲突,一直被认为是基层民主政治发展的瓶颈所在。但不能否认,随着基层政府社会管理创新的深入推进,两者之间的关系也在逐步改善,基层政府的行政权与社区自治的自治权之间不断趋向协调与平衡。在街区中占据主导地位的国家权力在运作方式上已开始从刚性转向柔性;在权力运作机制上也体现出社会协同的特质。其次,社区社会组织逐渐成为新型社区权力组织主体。随着城市现代化以及农村城市化的推进,大量新型社区社会组织和社会经济组织出现,社区居委会或村委会已不再是城乡社区唯一的自治组织和权力主体。社区自治组织开始成为一个中介或平台,承载着非行政纵向沟通和横向联系的职能。第三,社区精英群体构成社区权力结构中新兴主体力量。近年来,随着“单位人”向“社会人”、再向“社区人”的转变,社区成员以及社区管理者的素质已经比单位管理时期有了极大的提高。社区居民职业结构的复杂化使社区成员对于社区公共事务的关注度增强,为社区精英群体的形成奠定了社会基础。多元社区权力主体力量的参与使政府向社区单向度的权力延伸转变为社区权力结构网络化成为可能。

社区网络化权力结构的形成与完善还需要国家与社会之间共生共长、相互融合的漫长过程。在社区权力结构网络化过程中,政府社会管理创新仍然是社区权力结构变革的动力原点。政府应将社区作为公共产品与服务生产和提供的最基本平台,探索更有效的向基层社会授权的多重路径。首先,准确定位各种权力主体的地位与角色是形成网络化社区权力结构的前提。在以治理为核心取向的社区管理结构中,不能再依赖于单一社区组织,而应在政府主导下形成多元权力主体良性互动、合作协商的社区网络化结构。在目前中国社会现实背景下,社区管理网络体系中的多元主体权力定位应是“以社区党组织为核心、以社区自治组织为主体、以政府部门派驻社区力量为依托、以物业管理机构和社区社会组织为补充、以社区信息综合管理平台为载体、驻社区单位和社区群团组织密切配合、社区居民广泛参与”<sup>⑧</sup>。这是目前我国网络化社区权力结构构建的基本目标。其次,推进社区自治的法治保障建设,完善社区自治的运行规则。治理是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理<sup>⑨</sup>。社区权力关系结构变革需要以法律制度的方式进行规范与确认,才能具有稳定性与可持续性。目前我国关于社区自治的法律体系已基本建立起来,居民委员会和村民委员会两部组织法奠定了社区自治的法律基础,但现有法律制度仍然存在诸多欠缺,如,关于业主自治以及社会组织在社会管理中的权力和义务都还没有在法律上得到明确。第三,促进新型社区社会组织的形成与发展。政府应鼓励社区自治的组织创新,资助社区自治的项目设置与管理。总之,社区自治的创新实践与政府向基层社会授权的社会体制的现代性逻辑是相契合的。只有国家与社会形成良性互动,社区自治在权力关系方面的创新才能获得真实进展。网络化社区管理权力结构是社会稳定的坚实基础,也是社区自治的可靠依托。

#### 四、社会管理创新中社区公众参与的功能转换

公众对社区公共事务的参与是社区自治创新的资源与动力。我国社区建设一直围绕着促进公众参与这一主题展开,基层社会治理因之成为我国公众参与比较活跃的领域之一。社区公众参与主要集中于三个方

面:一是农村村民民主治理;二是城市社区中的民主治理;三是新型居民区中的业主自治<sup>⑩</sup>。在这三个领域中,以社区自治为载体的公众参与都获得了极大的扩展,不仅在数量与范围上不断扩大,而且以治理为取向所发生的适应性功能转换体现了从象征性参与到实务性参与的内在演进逻辑。

在社区建设初期,由于社区自治组织更多地承担着社会管理的职能,社区自治层面的公众参与在很大程度上呈现出象征性或仪式性特征,即更多基于基层政府高效贯彻有关社区建设的各项政策的政治意义,而以社区公共事务日常管理为目的的公众参与则相对较少。从社区参与的产生方式来看,社区居委会的宣传与动员是社区参与的主要动力。社区居委会运用种种策略建构一套地方性互动网络,培育一个非正式的积极分子网络,来获取他们的合作与支持<sup>⑪</sup>。而一般社区居民则处于旁观者的边缘位置。从社区参与的活动内容来看,社区参与的活动更是侧重于文体、宣传、娱乐等具有表演仪式意义的活动。尤其是城市中的社区自治,由于与居民的利益关系不密切,城市社区居民对于社区自治的参与动力不大。从参与主体的职业和年龄结构来看,在社区公众参与中,社区中的弱势群体成为社区参与的主要力量,这也使得社区层面的公众参与具有相当大的被动性和依附性,缺乏广泛的群体基础。

随着社会现代化和城市化发展,社区层面需要公众参与才能处理好的社会公共事务越来越多,如社区经济发展、社区文化教育、环境保护、社区健康、住房、体育、福利等。社区公众参与的政治象征意义正在趋于消解,社区日常事务管理成为公众参与的主要目的。随着城市社区类型的多样化,为保护社区公共环境和住房产权的权益性参与逐渐显现出来。住房商品化与人们权益意识的增强使许多大城市出现了带有都市运动性质的业主维权运动,社区公众参与呈现出追求参与实效的取向。同时随着计算机网络的发展,网络参与平台逐渐兴起,社会精英群体参与广泛,也使得社区公众参与趋于日常化,提升了社区参与的层次和实效。

公众参与主要是动员组织群众依法理性有序参与社会管理和公共服务,实现自我管理、自我服务、自我发展。为了适应社区公众参与从象征性向实务性的功能转化,首先,应充分发挥社区自治组织的传统优势。社区居委会或村民委员会对于社区公众参与的组织与动员有着丰富的经验,在继承这些传统和经验的基础上,社区自治组织应创新出更多具有积极意义的社区参与方式与渠道,调动社区公众的参与热情与主动性,为社区不同阶层居民平等表达自身的利益,主动参与公共事务开拓空间。其次,政府对于业主委员会、社区社会组织等新型社区参与主体的出现应给予充分肯定,并在法律制度上鼓励、支持他们的参与行动,使这些组织成为社区公众参与的正式渠道和政府与社区合作的新型平台。在以治理为取向的社会管理格局中,只有提高公众参与的组织化程度,才能使社区层面的公众参与具有更多的实质性内容与意义。

在我国基层民主制度建设中,政府社会管理与基层民主必须有机结合起来。社区自治演进与政府社会管理创新应是同步的。社区自治创新是政府社会管理创新的基础与关键,而政府社会管理创新则是社区自治创新的动力与条件。在以治理为核心取向的社会管理格局中,社区自治创新应着力建构多元化的社区自治组织结构、形成网络化、扁平化的社区权力关系、促进社区公众对于社会公共事务的实质性参与,以形成社区自治管理与自治功能之间的协调与平衡,从而奠定社会管理创新的坚实基础。

#### [注释]

①何增科《社会管理与社会体制》,北京:中国社会科学出版社,2008年版,第4页。

②徐永祥《社区发展论》,上海:华东理工大学出版社,2001年版,第69页。

③田毅鹏等《单位社会的终结及其社会风险》,《吉林大学社会科学学报》,2009年第6期。

④徐勇《“绿色崛起”与“都市突破”—中国城市社区自治与农村村民自治比较》,《学习与探索》,2002年第4期。

⑤陈册《从任务型自治到民主合作型治理—基于上海市社区调研的分析》,《中国行政管理》,2010年第2期。

⑥(美)加布里埃尔·A.阿尔蒙德等《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海:上海译文出版社,1987年版,第24页。

⑦张建东等《公共组织学》,北京:高等教育出版社,2010年版,第403页。

⑧周永康《加强和创新社会管理,建立健全中国特色社会主义社会管理体系》,《求是》,2011年第9期。

⑨俞可平《论政府创新的主要趋势》,《学习与探索》,2005年第4期。

⑩蔡定剑《民主是一种现代生活》,北京:社会科学文献出版社,2010年版,第190页。

⑪杨敏《公民参与、群众参与与社区参与》,《社会》,2005年第5期。

[责任编辑:韩肖奉]