

城市社区治理中的公共性构筑^{*}

◎ 黄 锐

内容提要 在关于当前中国城市社区治理困境的探讨中,大多学者或着重考察国家权力渗透对社区的过度干预,或倾向于分析社区中的利益分化,而较少注意到改革开放之后城市社区的关系网络、社区认同与社区道德等正在发生变化,最终呈现为城市社区的公共性危机。在此意义上,当前中国城市社区治理的核心在于构筑一种新的社区公共性。一方面,城市社区中的维权/抗争行为是从“私”开拓“公”的一个契机,往往会从自身利益的维护发展到对于公共权益和社会利益的追寻;另一方面,专业性社会工作在社区中的嵌入性发展,可以有效地动员居民参与到社区公共事务的治理以及公共政策的制定与执行之中,进而强化其社区归属感和认同感。

关键词 城市社区 社区治理 公共性

(中图分类号)C912.81 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2015)04-0116-05
DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2015.04.018

十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,社区作为国家基层政权建设的重要表征,对其治理能力现代化的探究,无疑关乎着对国家治理体系和治理能力现代化的建设。在关于当前中国城市社区治理困境的探讨中,大多学者或着重考察国家权力渗透对社区的过度干预,或倾向于分析社区中的利益分化,而较少注意到改革开放之后城市社区的关系网络、社区认同与社区道德等正在发生变化,最终呈现为城市社区的公共性危机。本文在仔细分析当前中国城市社区治理困境既有解释的基础上,将深入检讨城市社区中的公共性问题,并从社区内生的自治力量的发育和社区外植的专业社会工作的嵌入发展两个方面构筑一种新的社区公共性。

一、当前中国城市社区治理困境的既有解释及其不足

自20世纪80年代末民政部率先在城市开展以民政对象为服务主体的社区服务以来,中国的城市社区建设已经走过20余个春秋。回顾这一历程可以发

现,城市社区建设在内涵、目标、手段等方面已经积累了较为丰富的经验,并且也试图积极探索出一条适合城市社区发展的“中国道路”,即以社区服务内涵的扩展、服务体系的完善以及服务能力的提升确保从“单位制”中转移出来的单位人既可以享受到基本的社会福利,也能够逐渐获得个性化的社会服务,以实现中国基层社会在某种形式上的再组织。然而,在此过程中也积累了不少现实问题,比如城市居民的社区参与较少、社区组织的发育不足等,这些问题不仅会影响到城市社区治理的结构以及社区政治生态,而且还关乎整个中国社会建设的大局,更会对中国的国家治理体系与治理能力的现代化构成一定的限制。对于这些问题,大多数学者倾向于以“国家-社会”作为分析框架,考察后单位时代国家权力系统控制社会的新治

^{*} 基金项目:国家社科基金重大项目“有序推进农业转移人口市民化研究”(13&ZD043);教育部重点基地重大项目(13JJD840009);国家社科基金青年项目(14CSH002);中国博士后科学基金第55批面上资助项目(2014M551340);中央基本科研业务费专项基金项目(WE1424001)



理术,即从“一统控制”转向“择机介入”,进而认为原因在于国家权力系统的过度干预。^①申言之,城市社区治理就是国家权力不断地向城市社区渗透的过程,以此强化国家的“基础性权力”(infrastructural power),进而重建政治权威的合法性。因此,他们坚持推动社区治理结构以及运作机制的改革,还原居委会的自治功能,进而实现社区治理的创新。

然而,在“居站分离”这一重要的社区治理创新实践中却发现,国家力量的退出并没有自动产生一个自主的富有活力的城市社区。2005年,深圳市盐田区实行“居站分离”,使居委会回归基层群众自治组织的法律地位。到2006年,全国许多城市纷纷效仿“盐田模式”推进“居站分离”改革。但是,从“居站分离”的实践来看,在社区居委会的去行政化减负之后,社区工作站几乎包揽了社区综合治理、安全、人口计生和环境卫生等事务性的工作,而居委会工作成为一种义务性、参与性的公益工作,一度呈现出“空心化”“边缘化”的态势。并且,社区自治的力量也并未培育出来,反而出现各种社区问题。为此,有学者尝试引入利益分化的概念展开分析。^②在以社区政治结构的变革来推进居委会去行政化的过程中,不仅涉及到城市社区、街道办事处以及上级政府的职能部门等的利益,也与社区居民的服务需求与利益诉求紧密相关,而且还受到业主委员会、物业公司以及其他驻区单位/共建单位等的影响。当各个互动主体之间出现利益的对立、冲突、博弈等的时候,城市社区治理将陷入困境。

需要进一步指出的是,城市社区参与者之间的主体互动是一个极为复杂的社会文化过程,除了与社区参与者息息相关的利益诉求及其内部的利益分化等这些显性的结构性社会因素相关之外,还受到许多隐形的、非正式的社会-文化脉络或“地方性知识”(local knowledge)的影响。比如,城市社区中的社会关系网络、日常生活惯例以及对于权威、声誉、合法性所共享的观念,甚至还包括社区参与者表达利益时运用的道德话语。在城市社区中,如果社区参与者在追求个人利益时不考虑如何进一步维持以及再生这些隐形的、非正式的社会-文化脉络或“地方性知识”的话,在某种程度上将会受到经济性的或社会性的“惩罚”。并且,更为重要的是,正是由于这些隐形的、非正式的社会-文化脉络或“地方性知识”,居民的社区参与才会呈现出一种社会价值和文化意义。正如托马斯所

提出的“情境定义”(Definition of Situation)^③以及加芬克尔“场景”(Setting)^④等概念所揭示的那样,身处这些隐形的、非正式的社会-文化脉络中的居民通过社区参与不仅获得自身的能动性,也是社会情境再生产和社会符号意义化的过程。

其实,城市社区中的这些隐形的、非正式的社会-文化脉络正是社区公共性的重要表征。在西方的思想谱系中,公共性是伴随着西方学者自20世纪60年代以来对个体理性以及自由主义哲学的批判与反思而引起学界的关注的,一大批学者倾向于考察历史性、社会性、文化性的社群对个体行为的意义。^⑤甚或,罗尔斯、麦金太尔、哈贝马斯等试图从不同的角度出发重建一种公共哲学。也有学者将公共性概括为“某一文化圈里成员所能共同(其极限为平等)享受某种利益,因而共同承担相应义务的制度的性质。”^⑥社区公共性则是将这一公共哲学落实到社区及其公共生活之中,认为社区是一个超越于家庭领域之外,建立在邻里交往基础之上的社会-文化系统。^⑦而这无疑与当代社会学家对社区社会-文化脉络的强调如出一辙。正如美国社会学家尼斯贝所指出的,“社区是一种社会性的联接(social bonds),表现出感情和谐(emotional cohesion)、深层(depth)、延续(continuity)、丰富(fullness)等基本特质”。^⑧甚至还有学者将社区视为一种价值,体现为凝聚力(solidarity)、参与(participation)、和谐(coherence)。^⑨并且,他们还逐渐注意到社区的道德意义,即认同感

① 王汉生、吴莹《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家》,《社会学研究》2011年第1期。

② 王星《利益分化与居民参与:转型期中国城市基层社会管理困境及其理论转向》,《社会学研究》2012年第2期。

③ [美]W. L. 托马斯、[波兰]F. 兹纳涅茨基《身处欧美的波兰农民》张友译,译林出版社2000年。

④ Garfinkel, H., *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967 p. 33.

⑤ 最为重要的著作参见 Crittenden J., *Beyond Individualism: Reconstituting the Liberal Self*, New York: Oxford University Press 1992.

⑥ 李明伍《公共性的一般类型及其若干传统模型》,《社会学研究》1997年第4期。

⑦ Whyte, W. H., "The Ideal of Community and the Politics of Difference," *Social Theory and Practice*, vol. 1, no. 12, 1986 p. 305.

⑧ Nisbet, R., *The Sociological Tradition*, London: Heinemann, 1967 p. 6.

⑨ Butcher, H. (eds), *Community and Public Policy*, London: Pluto Press, 1993 pp. 13~18.



(identity)、道德联合(moral unity)、卷入(involverment)和完整性(wholeness)。^①到了鲍曼那里,社区进一步表现为确定性(security)和安全感(safety)。“首先,共同体是一个‘温馨’的地方,一个温暖而又舒适的场所。”“其次,在共同体中,我们能够互相依靠对方。”^②可以说,当代的社区一方面是一个以社区成员利益表达作为基础的社会性组织或互动网络,以特定的互动满足成员的需求;另一方面是承载着本真性、有机性联接的共同价值和行为规范,作为心理文化单位维系着成员之间的互动。在此意义上,社区公共性涉及到社区关系网络、社区认同与社区道德等,构成了当前中国城市社区治理的社会-文化基础。这也意味着,当我们在检讨当前中国城市社区的治理困境之时,不仅需要注意到国家权力系统渗透和利益分化的脉络,还应当深入考察社区公共性的问题。

二、城市社区公共性的危机:以社区关系网络、认同与道德为中心

社区公共性具体落实在社区之中,涉及到社区关系网络、社区认同与社区道德等。随着城市“单位制”的改革和逐步解体,国家通过行政作用将大量的单位人从“单位制”中转移到街道办事处和居民委员会。而福利的社会化改革使得作为传统国家代理人的企事业单位的福利角色逐渐弱化,个人、街道和社区在养老、医疗、住房等福利领域则开始承担更加明显的责任。由此,城市居民逐渐从传统社区的生活方式中抽离出来,他们在一个地方居住,到另外一个地方工作,然后去其他地方消费或通过互联网进行社会交往。在此意义上,西方社会的社区叙事也发生在当代中国。正如吉登斯所描述的那样,大多数人的日常生活在前现代社会是受地域支配的,但是在现代社会地域性对于居民的意义逐渐弱化,^③而城市社区势必将成为一个“脱域共同体”或“互不相关的邻里”。与此同时,伴随着城市经济的高速增长和城市社会的快速转型,城市的不同群体、阶层在社区之中寻求各自利益的最大化,社区关系网络开始裂变,社区认同逐渐弱化,甚至出现社区“失范”,呈现为社区的公共性危机。^④

首先,社区中的人情开始丧失其本真性的意义,而社区社会关系网络逐渐裂变。一般而言,互惠交换是社区社会关系网络的最为核心的特质,并且已

经渗透到社区成员的行为方式与日常生活世界之中。然而,在当前的城市社区中,原来在社会交换中形成的情感支持与互惠规则受到质疑和挑战,甚至逐渐被物欲化和工具化。最为直接的表现是社区的社会关系网络在“金钱”的客观性上得到换算和衡量。在对婚丧嫁娶等这些重要的人情往来进行访谈时,不少的城市居民已经将“金钱”作为衡量关系亲疏的唯一标准。此外,进城务工人员与城市本地居民以租房的经济互惠为纽带,在某种程度上达成默契和妥协,甚至结成“半熟人关系”。但是,往往也会因为利益的问题(比如“抢生意”)发生冲突。或者,还会出现一种十分有意思的情况。租房成为一大副业之后,作为房东的本地居民成为自家房东的代言人,当进城务工人员和当地居民产生纠纷时,有不少是倾向于帮助进城务工人员的。

其次,城市社区居民对于社区的认同也逐渐弱化。一方面,个人住宅的商品化使得城市居民通过市场分配选择居住区域,由此导致新居住区域中的居民之间缺乏共同的社会记忆与归属。另一方面,从城市居住的空间分布格局来看,中产阶层中的大多数一般居住在内城或郊区条件较好的封闭式洋房之中,而城市中的底层群体则居住在外城或郊区条件相对较差的小区之中,进而导致在城市社区形成一种空间隔离。或者说,城市社区不再是一个整体,而是“一个分裂割据的‘私化城邦’,各个相邻的社区为了自卫相互间处于剑拔弩张的敌对状态。在那里,可能因为一束新鲜的柠檬或一瓢饮用水,而导致整个社区遭受灭顶之灾。”^⑤也正是这些封闭性、垄断性和排外性的特质,最终将会带来社区认同的危机和社会联接的中断以及错乱。

① Poplin D., *Communities: A Survey of Theories and Methods of Research*, New York: Macmillan, 1979 p. 6.

② [英]齐格蒙特·鲍曼《共同体》欧阳景根译,江苏人民出版社2007年第6~25页。

③ [英]安东尼·吉登斯《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2011年第16页。

④ 也有学者从社区人口结构的变动提出“社区碎片化”“社区危机”等概念,详见王颖《“社区”危机:合法组织身份的缺失》,《南京社会科学》2012年第10期;李强、葛天任《社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究》,《学术界》2013年第12期。

⑤ [美]Micheal Deat《后都市状况》,李小科等译,上海教育出版社2004年第210~211页。



第三,社区中既有的伦理观念、道德、价值等正在失去约束力,社区整合能力逐渐下降。市场力量持续冲击着传统的地方习俗和礼仪,城市社区的公共生活正在消失,而附着于其上的社会道德力量也由此显得无足轻重。在此意义上,城市社区中有不少成员正在成为阎云翔笔下只重视个人权利却无视应有社会义务与责任的“无公德的个人”。^①更有甚者,是非、对错、善恶等判断标准以及地方性的规范和伦理正在解体,城市社区的道德“利维坦”开始崩塌。有学者在分析改革开放以来“道德话语”的变迁时,强调当前中国责任道德观的消解和集体价值的滑坡。^②也有学者注意到道德变迁的微观层面,比如当下中国大量发生的“做好事被讹”对社区道德造成严重的损害。^③当目睹弱者和无助之人遭受痛苦时,大多数人皆会生出恻隐之心。然而,“助人被讹”事件的发生,首先在个体心理层面会迫使人们开始质疑恻隐之心的价值与意义,甚或是对“报”的观念的重创;其次,从社会心理层面而言,无疑会形成一种社会风气,使人们认为当今社会在公共场所帮助一个陌生人是不明智,也是不安全的。

三、一种新的社区公共性的构筑

长期以来,西方思想脉络中的公共性被称之为“市民的公共性”,往往具有“对抗性”,用以制衡政府和市场对于社会生活的侵蚀力量。^④而在东亚范围内,“官”所承载的公共性在相当长的历史时段占据着主导地位,呈现出“行政主导的公共性”特质。^⑤自20世纪90年代开始,日本社会迈向个体化,既有的共同体意识逐渐弱化,日本学界倡导由“灭私奉公”(行政管理型的公共性)、“灭公奉私”(市民的公共性或市民运动的公共性)到“活私开公”(从个体“私”的行为中开出实践的公共性)的转变。所谓“活私开公”,即在活化“私”的同时敞开“公”。^⑥“活私”是指肯定“具有实在的身体、人格的,作为人的个体的存在。对作为自我的、个体存在的‘私’的尊重和理解”;“开公”指涉公开和开放。^⑦可以说,这一公共性的复兴运动是日本学界对“行政管理型”的公共性和“市民的公共性”或“市民运动的公共性”的质疑,旨在建立一种基于共生理念的新公共性。后来,日本学者今田高俊将“私的动机”(个体的自我实现)与支援行为(对弱者的关怀救助)结

合起来,建构出一种新的公共性。进而言之,从“支援行为”的角度考察新公共性的生产机制,即以具有可操作性的“支援行为”为基础,将“公”的范围逐渐扩大,发展为一种新的公共性的实践活动。^⑧

回顾城市中国的变迁不难发现,“行政管理型”的公共性在很长一段时间内占据着主导位置。1949年以后,国家一方面通过单位为个人提供各种社会服务,另一方面也通过单位进行社会整合和控制,形成“国家—单位—个人”的纵向联结控制机制。因此,单位不仅仅只是一个“工作场所”,它还意味着一种生活方式(life style)、社会保障(social security)、身份认同(identity)和情感归属(belonging)。^⑨在当前中国的城市社区,个人主义业已普及,个体的利益表达是既定的社会事实。不过,“公”与“私”是相对的,“向内看可以说是公,是群;向外看就可以说是私,是己”。^⑩在此意义上,中国城市社区新的公共性的建构也不必以抑制“私”性为前提,或者说是个体与“他者”之间以牢固的权益互赖关系与责任体系为基础,以一种机制将“公”嵌入城市社区治理之中,演变为社区成员的生活方式和公共规则,进而构筑一种共同感知、体验的有机公共生活。而从当前城市社区的发展现状来看,存在社区内生与社区外植两条路径:

第一,从城市社区本身来说,近年来的社区维权/抗争是从私人行为中寻找找到开拓“公”的一个契机。随着城市建设中心的外移以及行政区划的调整,各地政府像摊大饼式地向外进行空间扩张,在城

① 阎云翔《中国社会的个体化》,陆洋等译,上海译文出版社2012年,第21页。

② Ci Jiwei, *The Dialectic of the Chinese Revolution: from Utopianism to Hedonism*, Stanford: Stanford University Press, 1994.

③ 阎云翔《社会转型期助人被讹现象的人类学分析》,《民族学刊》2012年第2期。

④⑧ [日]今田高俊《拓展新的公共性空间》,《社会科学》2007年第12期。

⑤ [日]黑田由彦《日本现代化进程中的公共性构造转换》,《吉林大学社会科学学报》2005年第6期。

⑥ [日]佐佐木毅、[韩]金泰昌《21世纪公共哲学的展望》第10卷,卞崇道等译,人民出版社2009年,第444页。

⑦ 卞崇道《日本的公共哲学研究述评》,《哲学动态》2008年第11期。

⑨ 李汉林《中国单位社会: 议论、思考与研究》,上海人民出版社2004年。

⑩ 孙立平《“关系”、社会关系与社会结构》,《社会学研究》1996年第5期。



市内部积极进行拆迁,广泛涉及到社区居民的经济利益和社会权利。许多城市居民纷纷围绕征地/拆迁的安置补偿问题,以“上访”“维权”等形式表现出相应的权利意识、组织力和行动力。从社区维权/抗争的目标来看,起初是为了维护自身的正当利益,但也往往会发展到对于公共权益和社会利益的追寻。虽限于社区维权/抗争活动的政治合法性问题,“自组织”的行动表达可能会遭遇到瓶颈,^①但是社区居民通过不断地触碰以及试探政治结构的边界,可以不断地扩大狭窄的政治空间。^②并且,更重要的是,这些社区维权/抗争相对于城市社区政治结构的规定性与强制性而言,更加体现出城市社区居民独特性的主体意识。因此,社区维权/抗争切实改变着当代中国城市社区的公共生活,而一种新的社区公共性也在此过程中不断得以生成和形塑。

第二,一种新型的中间团体(new intermediate group)或连带团体(solidary groups)正在实现嵌入性的发展,进而建构出一种新的社区公共性。作为公与私之间重要的切入点,中间团体或连带团体介于个人与社会之间,既是两者的媒介,又承担着联结公与私的责任。具体而言,中间团体或连带团体以一种非正式的责任机制将社区的道德观念、伦理价值以及公共利益与社区居民的私德、利益诉求链接起来,进而促进社区发展。然而,专业的社会工作作为一种新型中间团体,在与政府、社区居民的合作抑或冲突中,以其专业性嵌入社区之中。^③之所以称之为新型中间团体,主要是基于专业性和嵌入性两个层面。在专业性方面,是以专业的社会工作服务动员居民积极地参与到社区公共事务的管理以及公共政策的制定与执行之中,进而强化其社区归属感和社区认同。而嵌入性的方面则是指涉专业的社会工作以购买服务的形式相对独立地参与社区治理,逐渐实现从政府主导下的专业弱自主性嵌入状态走向政府/专业合作下的深度嵌入,甚至在某种程度上呈现出国家与社会关系上的国家合作主义特征。可以说,专业社会工作的嵌入发展过程就是社区社会力量的更新,以及一种新的社区公共性的复杂建构过程。

需要进一步说明的是,社区内生与社区外植虽是两条不同的发展路径,但均指出:当前中国的城市社区治理应密切关注社区居民的非正式、非制度化组织和中介性的专业社会组织,尤其是社区中各利

益相关方经过博弈之后形成的一种复杂的“自组织”关系。并且,随着城市社区不断发展,应当推进一种社区居民能够参与其中并且切身感受和认同的公共文化,进而强化居民的社区归属感和社区认同感,并最终建构出一种充满柔性和韧性的文化治理力量。

四、简短的结语与讨论

在中国城市社区治理中,不仅充满着激烈的利益冲突,更是蕴含着种种的政治博弈,并且原先的亲缘、地缘等深层社会网络联结以及价值、道德与伦理等文化脉络也正在发生质的变迁,而社区居民也据此不断地改变调适的策略。本文区别于以往的国家权力渗透和利益分化脉络,而试图将社区公共性纳入对城市社区治理困境讨论的中心,并以社区内生的自治力量的发育和社区外植的专业社会工作的嵌入发展生产出一种新的社区公共性。然而,构筑社区公共性是一个复杂的社会文化过程,并且随着城市社区的不断发展而面临诸多挑战。比如,对于中间团体/连带团体的发育而言,专业社会工作的嵌入是否真的能够带来社区治理的转变,还是可能会导致社会工作的专业价值与伦理在卷入基层的权力关系之后呈现出迷失之态势?另外,对社区公共性的建构并不意味着国家是被动建构的一方,而是呈现为一种交互的形塑过程。实际上,不管是社区维权/抗争还是专业社会工作的嵌入,除了直接受制于国家给定的政治空间之外,还可能策略性地将“抽象国家”作为弱武器。在此过程中,一种新的社会联接或形式被建构和生产出来,而国家的“合法性”也随之得以重建与再生产。而这将是一个十分漫长而繁复的社会过程,与此相关的讨论也构成进一步检讨当前中国城市社区治理的核心议题。

作者单位:黄锐,华东理工大学社会与公共管理学院;上海高校智库社会工作与社会治理研究中心

责任编辑:秦开凤

^① 陈鹏《当代城市业主维权的法权抗争——关于业主维权的一个分析框架》,《社会学研究》2010年第1期。

^② 郭于华、沈原《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》2012年第2期。

^③ 朱健刚、陈安娜《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系:对一个政府购买服务项目的个案分析》,《社会学研究》2013年第1期。

