

[文章编号]1009-3729(2011)03-0060-05

# 论社区制改革的理念、原则和举措

——基于治理理论的视角

张宝锋

(河南财经政法大学, 河南 郑州 450002)

**[摘要]**社区制是市场经济体制下城市基层社会组织管理的主要形式,当前在我国虽然已经普遍建立但并没有深入人心,而且在实践中还出现了严重的异化。要建立真正意义上的社区制,需要在理念上将治理作为社区制改革的理论借鉴和实践取向,在原则上将以人为本、政党主导、社区自治、居民参与作为社区制改革的主臬,在举措上将实现基层党组织的元治角色、合理界定政府与社区自治组织的权力边界、建立社区志愿服务网络、培养社区共同利益、推展基层民主训练、强化公民意识等作为应对之策。

**[关键词]**社区制改革;社区自治;公民社会

**[中图分类号]**C912.83

**[文献标志码]**A

社区制是为了应对单位制解体或动摇后城市基层社会出现的服务、福利、管理的真空或漏洞而由中央自上而下设计并推行的整合基层社会的制度安排,是当下我国城市基层社会组织管理的主要形式。它不同于单位制的地方在于:社区成了地方社会控制与整合的中心和手段,治理主体和格局从一元走向多元、从政府走向民间,形成官民协作共治的框架,权力运行从自上而下走向自上而下与自下而上相结合。作为计划经济体制下基层社会管理主要形式的单位制虽然已经遭受重创但尚未根本解体,近些年在有些地方似乎还有强化或复活的态势,作为市场经济体制下的基层社会管理主要形式的社区制虽然已经普遍建立,但并没有深入人心而且在实践的过程中渐被异化,成了与单位一样的政府掌控社会的机制。政府设计社区制的主旨是为了将原先由单位或国家承担的组织社会生活的职能转移给社会,实现单位职能的社会化,但习惯于行政化管理的单位制的延续和强化,阻止或延缓

了这一进程,使社会不能有效地自我发展和组织起来,因而难以有效承接这种职能转移。于是在这一转型过程中出现了名义上的社区制、实际上的单位制的怪胎。基层社会管理体制的错位、缺位和不到位不仅直接影响地方社会公共物品的生产,而且从根本上影响地方社会的秩序与繁荣,影响国家的长治久安。正是在这样一个复杂的背景下,中央领导提出:要加强和创新社会管理,最大限度地激发社会活力,最大限度地保证社会的秩序与繁荣,完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

因此,怎样消除社区建设的行政化色彩、恢复社区制的本来面目,成了当下学术界和政界关注的焦点。国内学术界对社区制研究较多,但从治理理论的视角对此问题的研究不多,相应的论述很少。本文拟从治理理论的角度对社区制改革的理念、原则和举措做一个概论性的阐述,以期对目前社区治理中存在的难题及今后较长时期内我国社区建设

**[收稿日期]**2011-03-23

**[基金项目]**河南省高校科技创新人才支持计划(人文社科类)项目(教社政[2008]360号)

**[作者简介]**张宝锋(1966—),男,河南省鹿邑县人,河南财经政法大学教授,博士,郑州轻工业学院兼职教授,主要研究方向:城市社会学与社区治理。

需要思考的重要问题有一个框架性的解析。这一难题是:党和政府、居委会、社区工作站、民间组织、驻社区单位、企业和个人等多种参与主体,如何分工协作、合作共治,以及如何在政府指导与社会共同参与相结合的基础上充分发挥社区各方面的力量,以弥补社区治理中社会力量的不足。

## 一、治理应成为我国社区制改革的理论依据和实践取向

作为类群体,如何在理性的经济人中实现基于合作之上的秩序与繁荣是人类面临的困境。为达此目的,人类创设了各种管理制度与模式,归纳起来,这些制度与模式不外乎统治和治理。统治是传统公共行政的管理方式,治理是后现代公共行政的基本逻辑。统治是管理国家的主体即国家及其执行机构(政府)基于社会统治和管理需要而实施的具有权威性的专门的公共管理活动的过程及其制度安排。治理是各种公共的和私人的个人与机构管理其共同事务的诸多方式的总和,它既是一个使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程,又是包括有权迫使人服从的正式制度和规则及各种人都同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。<sup>[1]</sup>治理理论的主要内容可以从治理与统治的区别中窥出。采取这种方式阐释治理理论的内容,是由于社区制更接近治理的规则、单位制更合乎统治的逻辑,从治理与统治的对比中可以更清晰地发现社区制与单位制的不同。

### 1. 统治的主体是一元的;治理的主体是多元的,治理为多中心管理

以统治为主要模式的传统公共行政理论认为:政府组织是行使国家公共事务管理的唯一权力中心和最高权威,它不仅垄断管理公共事务的所有资源,而且直接生产公共物品和公共服务。以治理为主要模式的新公共行政理论认为:政府虽仍在整个社会中扮演非常重要的角色,特别是在合法地使用暴力、决定重大的公共资源的分配方向和维护公民基本权利、实现公平公正等方面起着其他组织无可替代的作用,但是政府不再是实施社会管理的唯一权力主体和至高无上的权威,包括非政府组织、非营利组织、社区组织、公民自助组织等在内的第三部门也加入了公共事务管理的行列,同政府一道共同承担公共事务管理的责任。也就是说,治理模式下的公共管理是多中心的网络状的自组织,政府虽

然仍起着不可或缺的重要作用但已经不是唯一的权力主体,网络中的利益相关者在制度规制内共同发挥着作用。

### 2. 统治的权力运行是单向的;治理的权力运行是双向的,治理为自组织网络

统治的权力运行是自上而下的,它运用政府的权威,通过发号施令、制定政策、实施政策,对社会公共事务实行单向度的管理。治理的权力运行是上下互动的,它主要通过合作、协商、建立伙伴关系、确立共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质是建立在市场原则、公共利益和集体行动基础上的合作,它所拥有的管理机制主要不是依靠政府的权威,而是合作网络的权威,其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的、自上而下的。也就是说,治理模式下的公共管理是治理主体围绕某些公共问题或公共事务,通过协商、谈判、妥协等集体选择和集体行动达成共同治理目标,并形成资源共享、彼此依赖、互惠和相互合作的机制与组织结构,建立共同解决公共问题的纵向的、横向的或两者结合的组织网络。

### 3. 统治运行依靠的是强有力的垂直控制和命令;治理运行依靠的是存在于公民社会中的社会资本,依赖于政府、公民、企业、社会组织之间的相互信任与积极合作,社会资本是治理的手段

作为治理运行基础的以社会为中心的社会资本有结构性社会资本和认知性社会资本两种。所谓结构性社会资本指的是相对客观和外部可观察到的社会资本,包括网络、社团、机构和它们所具体体现的规则与程序;所谓认知性社会资本指的是比较主观和抽象的东西,包括人们普遍接受的行为规范、共享的价值观、互惠和信任。社会资本成了治理过程中资源共享、组织间协调、有效沟通、伙伴关系建构的基础,是治理的手段和润滑剂。也就是说,治理模式下的公共管理需要文化价值观上的认同和内化,是一种柔性与刚性合二为一的模式。

### 4. 统治将公民社会视为异己物,认为两者是此消彼长、你死我活的零和博弈关系;治理则将公民社会视为伙伴,认为两者是共生共长、互利共赢的正和博弈关系,公民社会是治理的基础

治理表示国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作。从全社会的范围看,治理离不开政府,但更离不开公民;从某个小范围的社群来看,可以没有政府统治,但不能没有公共管理。治理有赖

于公民自愿的合作和对权威的自觉认同,没有公民的积极参与和合作,可能有善政但不会有善治。所以,治理的基础与其说是政府或国家,还不如说是公民或公民社会。从这个意义上说,公民社会是治理的基础,没有一个健全和发达的公民社会,就不可能有真正的治理。<sup>[2]</sup>因此,调整国家与社会的关系,建立一个繁荣的、活跃的公民社会,是治理的基本要求。

## 二、社区制改革应遵循的原则

社区制改革的原则是指在判断什么是正确而有效的改革措施时所依据的价值标准,是社区建设与社区改革的指导思想和行动圭臬。基于治理理论的考量和思忖,我国城市社区制改革应遵循如下原则。

### 1. 以社区居民的需求和发展为导向的以人为本原则

治理理论要求政府应以公民为导向,建立公民回应系统,倾听公民的意见,满足公民的要求,对公民的要求做出及时的和负责的反应,不得无故拖延或置之不理,在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。人的发展是社区发展的前提和最终目标。社区制改革的主要目的是促进社区居民的发展,满足社区居民的需要。解决社区存在的问题和促进社区发展是相辅相成、同时进行的,前者是任务目标,后者是过程目标。促进社区居民发展有两方面的含义,一是要满足社区居民的物质需要,提高其生活质量,改善其生活环境;二是要提高社区居民的精神素养,提高他们自觉参与社会和社区事务的意识,发挥他们的内在潜能。正如美国著名社区工作专家罗尔斯所说:“社区工作的最终理想是要帮助社区建立自己的集体能力,从而改善社区的状况。要达到这样的理想,人的发展要比社区的物质建设重要得多。”<sup>[3]</sup>

### 2. “小政府、大社会”中的政党主导原则

治理理论认为,国家必须停止把自己放在统治权威的位置上,而应在与发展相关的行动网络中以调停者身份行事,以排除政府为中心的大政府格局。同时,由于任何地方的公民社会都是由良莠不齐、甚至怪诞的成分组成的令人眼花缭乱的纵队,因此要通过加强国家与公民社会的合作,排除社会中心的不自主性和邪恶势力的增长。这就需要—个协调国家与社会使之保持适当关系的元治角色,

即组织政策主张不同的人士进行对话,保证各个子系统实现某种程度的团结;制定规章制度并促使有关各方贯彻执行以实现其目的,并在其他子系统失败的情况下作为最高权力机关负责采取最后的补救措施。这就要求政治家及其代理人具有建立共同愿景、构建战略视野与发展能力,促进治理网络体系中利益关系人之间相互合作、分享资源,并于其中斡旋、协调和解决冲突的管理素质。突破心智局限,运用智慧或谋略进行治理,聚合和整合各种资源和力量,正在成为当代政治领导者的重要能力要求。通常这个角色由国家或政党来扮演。

在真正的社区制下,政府应适当退出,政党必须加强,社会自治组织应大力发展。全能型的政府已不适应经济与社会多样化发展的需要,政府的行政化管理方式不适合具体管理纷繁、复杂、细微的社区日常事务,同时政府职能部门的组织成本与行政效率也存在很大问题,因此,政府必须从过去直接承担大量社会事务的行政管理形式转向对社会的间接宏观调控。国家权力的适当退出为社会自治创造了前提条件,但这并不意味着国家不再参与协调社会关系和社会利益;社会自主性和独立性的发展为自治创造了必要基础,但这并不意味着就能自发成长、独木成林。从本质上讲,发展社会自治的出发点是国家与社会实现良性互动,而不是国家与社会完全对立。因此,社会自治的发展,在国家权力适当退出和社会自主性增强的同时,还需要既能代表国家又能代表社会的力量的介入,这个力量在中国应是中国共产党。

### 3. 以社区为主体的自组织治理原则

治理理论认为,社区治理本质上应当是居民自治的,不应当存在一级政府,所以政府的权力不应当起主导作用。作为地域性生活共同体的社区在处理地方公共事务上应该扮演主要角色,拥有更多的话语权和决策权。它们身处一线,了解社区的问题与需求,清楚解决问题的最好路径,同时也是最重要的人力资源。因此处理地方事务应该坚持社区第一的自治原则,尽可能减少政府对社区的压力和干扰。社区自治是增强社会自主性和自治性的根本举措。事实证明:行政权力延伸的程度与社区居民的自治程度呈负相关:行政权力干预越深,社区的自治水平就越低。政府力量的调控与基层自治无法达到平衡。街道办事处对居委会进行行政干预的前提是居委会本身的自治能力不足,而行政

权力干预反而加重了这一状况。强政府只能带来弱社会和依附人格。社区自治是回应复杂多变社会的有效机制。“许多集体行为的问题只通过个人行为无法解决,但是由遥远的国家调节或间接的政治民主程序也不容易解决。相反,社群的自我调节,结合民主国家及其机构的权威,倒可以使问题得到解决,自组织治理网络作为一种合作性的共同体,能够使得理性的个人超越集体行动的悖论。”<sup>[4]</sup>

#### 4. 以直接民主为主要形式的居民参与原则

治理理论强调直接民主在基层社会治理中的作用。直接民主就是公民自己管理自己的事务。直接民主并不回避个别利益可能产生的冲突,也不要求所有人均具备高度的同质性或某种价值的共识,而是主张透过持续的参与、互动与协商,在创造共识的基础上化解冲突、容忍歧义;在互动的过程中,公民可以自行立法与创建政治社群,将依赖性的个人转化成为自由的公民,将私利转化为公共利益。因此在直接民主之下,政治将成为每一个人都可以参与的日常生活的一部分,而不只是代议制里由专家所垄断的专业活动。<sup>[5]</sup>

居民是社区的主体,居民参与是社区运行的基础。社区是居住在一定地域的人们基于利益情感纽带而结成的生活共同体。就社区内部而言,共同体中的人们面对相同的公共服务、公共管理、公共问题,既要享受优质公共服务、公共管理带来的便利,也要承受劣质公共服务、公共管理以及公共问题带来的折磨。良好的公共服务和公共管理、和谐的人际关系、强烈的社区认同感和归属感,只有借助居民参与建构的合作网络才能生产出来,并在参与社区公共事务的过程中发展居民个人的思想感情与行动力量,体验公共生活的价值,引导和促进居民的政治参与。社区又是政府管理的客体,要接受政府的调控。政府能为社区提供什么样的服务,在某种程度上取决于社区居民参与的程度。居民参与能够提高政府系统的代表性和回应能力;能够增进政府与公民之间的相互了解和信任,消除两者间的疏离感;能够促进政府政策制定和执行的合法化,并使居民更加理解和服从公共政策。

### 三、社区制改革应有的举措

#### 1. 参与引领社区,实现基层党组织从体制保证到功能作用的转变

“没有共产党,就没有新中国”,这是中国人民

从长期奋斗历程中得到的最基本最重要的结论。中国共产党的领导和执政地位是历史的选择、人民的选择。中国百年巨变的历史证明,只有中国共产党才能担当起治国安民富民平天下的重任。加强党的领导和改善党的领导并不矛盾,改善是为了更好地加强党的领导。领导方式方法、体制机制的创新是保持党的旺盛活力的不可或缺的因素。在治理视角下,基层党组织要明确自己的定位,社区层面中国共产党的主导作用不应是社区党组织取代社区居委会,党对社区各类组织的领导和在社区治理中的主导作用应体现在主动建构社区公共利益,疏通并完善各种利益表达、利益实现的机制和渠道,在真正有效整合社区居民利益的基础上成为动员社会、凝聚社会的政治核心,即成为治理视角下的元治角色。这就需要强化党的基层组织建设,整合党的基层组织资源,激活党组织在社区中的活动,以自身的模范行动和对公共事务的积极参与来实现对基层社会的领导。

#### 2. 合理划分政府、社会 and 社区的权力边界,依法保证社区自治

复杂的社会系统需要精细的专业化分工,依分化的广度、深度界定组织结构的职能边界,做到各组织各守其职、各本其分,不越位、不错位、不缺位,密切配合,协同作战,完成社会整合的职能。在社区层面,政府、社区、社会也要合理分工,恪守职责,“上帝的归上帝,凯撒的归凯撒”。政府的职能为:制定社区的宏观规划、法律法规和政策;负责社区的宏观管理和监督;指导社区自治机构在法律范围内、在党的领导下自主组织与管理社区公共事务与公益事业;为社区提供足够的财政支持;积极培育和发展社区内外非政府组织,引导社区内外非政府组织从事社区公共事务和公共服务;综合协调社会各种力量参与社区治理等。社区自治组织的职能为:在党的领导和政府的指导下、在法律的范围内自我组织和管理社区公共事务及公益事业,拥有自治章程和居民公约的制定权、辖区公共事务和公益事业的决策权与组织管理权、辖区公共财政权与人事权、对不合理的行政摊派的拒绝权,以及对非政府组织的监督、指导、评估权。社区内外非政府组织的职能主要是:承担政府不能、市场不为、社区自治组织不宜的社区公共事务。

#### 3. 建立社区志愿服务网络,培育社会资本

社会资本既是以文化为背景的制度规范、精神

价值,也是以情感、利益为纽带的人际关系网络。它是协调社会运行的润滑剂,也是社区自治的结构支撑。社区志愿网络主要是社区非政府组织,如各类社区服务团体、各类旨趣性与康乐性组织等,这些组织形成横向分布和横向联系的网络结构形式,以专业化的分工履行满足社会成员的多样化需求。这些双向运作与互动的群体,把社区内分散、孤立的个人粘合起来,通过各种组织化和非组织化的社区活动,自下而上地使每个人都融入社区的网络结构,成为社区中自觉、自主的积极因素,并形成一种社会化的自我服务、自我管理的机制。要建立社区志愿服务网络,一要加大宣传力度,使志愿服务的理念和宗旨家喻户晓、深入人心,使社区居民普遍树立“我为人人,人人为我”的互助意识,营造有利于志愿服务活动开展的良好社会氛围;二要澄清对志愿服务的认识——志愿服务是助人与自助的统一,是“彼此联合的艺术”;三要使志愿服务与人们的生活紧密地结合起来,使之成为人们日常生活不可缺少的一部分,成为人们实实在在的行动,而不是虚无缥缈、高不可及的空洞说教;四要建立畅通的参与渠道,为志愿服务活动经常、持久、规范地提供组织支撑和制度保障。

#### 4. 培育社区共同利益,激发居民参与动力

人们参与社区活动在很大程度上是受自身利益驱动,目的是为了维护或促进自身的利益。所以,实现社区共同利益是培育居民参与的直接动力。社区共同利益不仅包括居民在社区中获得的物质产品和服务,而且包括居民在社区中获得的精神享受。前者指公共物品和公共服务,后者指社区意识或社区认同感和归属感。一般而言,社区意识的强弱取决于社区能否提供良好的公共物品和公共服务。社区公共物品和公共服务的好坏是社区居民对社区满意度评价的物质基础。社区公共物品和公共服务供给状况良好,居民的满意度就高,自然就会产生以喜爱和依恋为特征的社区认同意识与社区归属心理。因此,社区应该重视公共物品和公共服务的建设,实现社区共同利益,使公共利益与私人利益相互嵌套,从而培养居民对社区的认同感和归属感,产生参与社区治理的内驱动力,促进社区的发展。

#### 5. 推展基层民主试验,培养居民的参与意识

社区层面的政治参与是一个培养公民政治责任感即政治能力(公民对政治产生兴趣,掌握更多

的政治知识及技巧以参与政治事务)和自身政治重要性认识(公民有信心影响政党及政客,觉得自己在政治参与上有着重要位置)的训练所,这种能力和意识将逐渐扩散到全社会。公民的政治参与大多是从解决日常生活中涉及自己切身利益的问题入手的。人们通过参与身边的公共事务进行民主的操作性实践,积累参与经验,培养参与能力,提高参与水平。因此,社区参与应以地方、社区生活为基点,从社区的特色和社区民众共同的需求出发,从不同的角度切入,比如生活问题的解决,社区环境的改善,社区生活空间的创造,古迹、建筑与生活空间的保存,地方人物、典故的整理与呈现,民俗庙会与地方生活文化的展现,社区文艺联谊活动,社区终身学习活动,增进地方福祉的合作事业,地方特有产业的开发与文化内涵的提高等。

#### 6. 强化公民意识,培育公民社会

民众缺乏公民意识,所谓推行社区制改革就是一句空话。因此,一要加强公民教育,培养以合作、诚信、互助、团结、平等、参与等为主要内容的公民品质;二要充分尊重人的权利和尊严,使每个人享有充分的公民权及政治权——国家应赋予其人民人身自由和参与政治活动的各项权利,比如人民有权批评和参与制定公共政策,有言论、结社、集会的自由等,也使每个人享有充分的经济、社会、文化权——每个公民都应享有的起码生活条件,政府有责任维持社会安定,使经济得以自由发展,人人都应享有教育、就业、择业、自由迁徙、医疗、房屋、社会保障等服务,特别是弱势群体的人权——弱小种族、伤残人士、难民等人的权益;三要积极组织公共生活,在实践中改变国民向上臣服以及习惯于接受的传统“子民”心理,树立公共意识、公德观念、法治观念和民主法治观念等。

#### [参 考 文 献]

- [1] [英]格里·斯托克. 作为理论的治理:五个论点[J]. 华夏风,译. 国际社会科学杂志:中文版,1999(1):19.
- [2] 夏建中. 治理理论的特点与社区治理研究[J]. 黑龙江社会科学,2010(2):125.
- [3] Ross M. Community Organization: Theory, Principles and Practice[M]. New York: Harper and Row, 1967: 34-35.
- [4] Jan W van Deth. Social Capital and European Democracy [M]. New York: Routledge, 1999: Preface.
- [5] Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age[M]. Berkeley, CA: The University of California Press, 2003: 56.