



引用格式:扈红英. 国家与社会关系视角下中国城市社区治理的反思与探索[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版),2020,21(4):49-54.

中图分类号:D630;D669 文献标识码:A

DOI:10.12186/2020.04.007

文章编号:1009-3729(2020)04-0049-06

国家与社会关系视角下中国城市社区治理的反思与探索

Rethinking and exploration of urban community governance in China from the perspective of the relationship between state and society

扈红英

HU Hongying

河北科技大学 文法学院, 河北 石家庄 050018

摘要:从国家与社会关系的视角看,国家治理和社会治理相互作用,社会治理从来都是国家政权之下的社会治理,孤立的社会治理是不存在的。城市社区治理体制机制创新与国家治理、政府治理密切相关,并不存在脱离国家治理、政府治理的城市社区治理的体制机制创新。城市社区治理的实质是共治之下的自治,只有处理好国家治理、政府治理与城市社区治理之间的关系,才能实现城市社区治理体制机制的创新。完善我国城市社区治理,可以从以下几个方面着手:一是夯实城市社区治理体制机制创新的基础;二是加强政府、市场与社区、民众之间的合作;三是自上而下的放权与自下而上的监督相结合。

关键词:

城市社区;
基层治理;
国家-社会

[收稿日期]2020-03-20

[基金项目]河北省社会科学发发展研究课题(博士论坛专项)(201708110329)

[作者简介]扈红英(1971—),女,河北省蠡县人,河北科技大学副教授,博士,主要研究方向:现代国家治理。

1990年代以来,随着我国社会主义市场经济体制的日益成熟,国家与社会之间的关系,以及国家治理、政府治理与社会治理问题逐渐成为民众关注的热点。中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调了社会治理在社会发展中的重要性;中共十九大报告也提出,加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动^[1]。城市社区治理是基层社会治理的重要组成部分,探讨城市社区治理体制机制创新,是新时代背景下对国家和社会关系变迁、社会经济结构变化所做出的理论回应。

对于城市社区治理,目前我们已经有了基本的经验,形成了几种基本的社区治理模式。同时,也发现城市社区治理中存在诸如居委会行政化、居民参与社区治理积极性较差、参与主体单一、基层社区权责失衡、社会组织发育不完善、社区公共空间建构不到位、社区认同缺失等一系列问题。

基于城市社区治理理论和实践层面的双重困境,本文尝试从国家与社会关系的视角审视城市社区治理的理念、价值及其体制机制存在的问题,为城市社区治理的体制机制创新提出新的思路和策略,以推动城市社区治理效能的提升。

一、城市治理的理念和价值反思

治理概念源于西方社会,和管理概念相比,治理更强调国家与社会的合作,强调民众作为权利主体的重要地位、多元主体共治和民主协商。但西方社会发展的历史背景、政治制度等与我国存在很大差异,国家与社会关系的性质也呈现出不同的样态。传统上,西方学者一般主张,国家与社会之间的关系有四种理想类型,即“强国家-强社会”“强国家-弱社会”“弱国

家-强社会”“弱国家-弱社会”。由于自由主义政治意识形态的影响,西方国家在治理实践中多主张“宪制”下的“弱国家-强社会”模式,“小政府、大社会”成为这种治国理念的简要表达。在操作层面上,西方社会治理要比“小政府、大社会”理念复杂很多,尤其是1970年代以来,其社会治理体制发生了很大的变化,以“新公共管理革命”为旗帜的社会治理改革极大扩大了国家、政府的社会管理职能,日益表现出“强国家-强社会”模式的特点。“政府-法定机制”是西方国家现代社会治理的核心,其主要特征在于:一是底线理论,即对公民的行为规范有非常严密的法律规定,不逾越法律规范的规定是公民行为的底线;二是注重监管,即在注重制定疏而不漏的法律规范的同时,注重法律实施的效果,由专门的机构负责法律实施的监管;三是注重运用经济惩罚的手段保障法定机制的实施;四是注重新技术在社会治理中的应用,为“政府-法定机制”的实施搭建新技术平台^[3]。所以,西方发达国家的治理并非我们通常理解的理论上的“多元主体、民主协商、广泛参与”那么简单,其背后严密的“政府-法定机制”是其实现成功社会治理的前提和基础。质言之,国家治理和政府治理是社会基层治理的前提,没有有效的国家、政府能力,社会治理、基层社区治理一定会归于无效,更无从谈论体制机制的创新。正如美国学者乔尔·米格代尔所指出的,“国家中心论”和“社会中心论”都是有限度的,二者对抗的结果只能是零和博弈,打破这种对立的思维模式,转向历史的、过程导向的研究路径才是可取的^[4]。

从历史上来看,我国的国家治理向来强调国家与社会的融合,主张国家、社会的相互嵌入,提倡“社会中的国家与国家中的社会”,并没有出现西方社会曾经存在过的“国家中心论”或“社会中心论”的非此即彼的极端对立状

况。在探讨城市社区治理的理论和实践过程中,我们需要考量中国语境下国家与社会的关系,应在国家、政府、社会和谐关系建构视野下去思考城市社区治理中出现的问题,而不是为了自治而自治。

在中国政治话语体系和语境下,国家治理、政府治理和社会治理在本质上具有一致性,这就是中国共产党领导人民进行的治国理政。从三者的治理外延看,又存在交叉重叠的复杂关系:一方面,国家治理、政府治理、社会治理具有包含关系,国家治理是总体治理,政府治理、社会治理是国家治理的分支范畴和子领域;另一方面,三者之间又存在着交集,国家治理与政府治理和社会治理存在纵向和横向的交叉关系,三者治理主体、所涉及的社会关系和内容方面存在诸多区别,其中社会治理所涉及的治理主体、社会关系相比国家治理和政府治理更为广泛和复杂^[5]。理解国家治理、政府治理和社会治理之间的关系,有助于我们理性思考城市社区治理的价值取向、发展目标和效能,避免对城市社区治理过程中出现问题的误读和误判,从而进行有效的体制机制创新。

从国家与社会之关系的视角来看,我国大力倡导创新城市社区治理体制机制的目的是,在国家与社会适度分离情况下实现国家与社会关系的和谐。社区治理目标与国家治理、政府治理目标是完全一致的。社区治理的基本功能是为居民提供公共服务和公共物品,本质上是要建构政府(国家)、个人(社会)和市场三者之间的良性互动关系,即形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理架构。

二、我国城市社区治理实践中存在的问题

我国城市社区治理实践中存在的问题,主

要表现在以下几个方面。

其一,过度夸大城市社区治理的作用,忽视城市社区治理与国家治理、政府治理间的关系。有人认为,在西方的城市社区治理过程中,民众拥有自由的民主权利,他们关注社区事务,对城市社区治理的参与积极性高;而在我国城市社区治理过程中,社区组织(居委会)在实际运行中承担了大量地方政府——街道——指派的行政性任务和工作,民众缺少自己真正的社会自治组织,社区居民真实的社区需求难以得到满足,社区自治空间有限。

考察西方社会治理、城市社区治理的历史,可以发现,这种看法基本属于对西方社会治理和城市社区治理的误读。西方社区居民实现自我发展、自我监督、自我实现的基础是政府对社区慷慨的财政支持,是国家法律、法规对社区治理事项无巨细的规定。居民参与城市社区公共事务的热情归根结底源于对公共利益和自身利益的关注,这种热情又和国家、政府制定的相关政策密不可分。比如,在美国东部城市波士顿,几乎每个社区都建有现代化的公共图书馆,社区内各个单位如学校、消防队、动物园等基本都能够实现社区资源的共享,居民的社区认同感很强,经常通过学校的家长委员会、社区的社工机构等社会组织探讨涉及社区成员利益的“民事、民议和民决”。公立学校校车接送孩子的时间、社区孩子语言差异等问题,都会在由家长和校方组成的议事会上民主解决,而且定期再次开会,由校方就这些问题是否得到解决向家长委员会、家长做出汇报和解释。社区自治是法治之下的社区自治。正是因为有完备的法律、法规,有良好的社会福利,社区才会有公共空间,居民才会有社区认同感。

在我国城市社区治理过程中,的确存在政府治理和社区治理的越位、错位问题,但历史地来看,这种错位源于我国社会转型期特殊公共

产品的供给制度。当社会治理没有可资利用的资源时,城市社区获取资源的途径就只能是国家 and 政府。再者,我国社会组织发展较为缓慢,致使在我国的社会治理中国家和政府主导成为必然。党委领导和政府主导的社会治理本身并无不妥。在发达国家的社区治理实践中,政府的公共权力也自始至终发挥着非常重要的作用。社区治理只有在国家公共权力、政府行政权力基础上,才能得到顺利实施。从某种意义上说,社区治理的过度行政化问题是我国社会治理和城市社区治理过程中的必经阶段。

其二,过度强调城市社区治理的普遍规律,试图一劳永逸地通过体制机制创新解决所有问题。就城市社区治理而言,是不是存在一种普遍的模式、规律性的社区治理经验,仍存争议。社区包含两层含义:一是具有社会互动关系、有共同文化维系的社会群体;二是这些群体活动的地域空间。社区的核心内涵是地域共同体和精神共同体的交融。城市社区的特点表现在人口集中,异质性强;经济和其他活动频繁;具有各种复杂的制度、信仰、语言和多样化的生活方式;具有结构复杂的各种群体和组织;家庭的规模和职能缩小,血缘关系淡化,人际关系较松散等。以中国改革开放以来城市社区为例,中国的城市社区是行政化社区,首先是行政化的大区,然后是区政府之下的街道,最终是街道下辖的若干社区。行政化的大区中既包括传统的街坊社区,又包括单位型社区、混合型社区、新兴商品房住宅社区和以“城中村”“移民村”为代表的过渡型边缘社区。这些不同类型的社区,其内部成员的互动关系各有特点。面对丰富多彩的自然社区,笼统地谈论城市社区治理的原则、模式,往往显得力不从心。实际上,我们从不同城市社区治理的实践中很难找到普遍性的模式或规律。我们所能做的,是在不同类型城市社区治理的实践中去发现共性,同时更要关

注个性,以有针对性地解决城市社区治理中的问题。

其三,过度重视城市社区治理的“面子”工程,热衷于“打造”城市社区治理亮点,忽视社区治理原本的价值取向。在不同的城市社区治理中,我们总是能够发现众多“模式”。在打造这些城市社区治理模式的过程中,政府往往会投入大量的人力、物力和财力,其亮点打造的动力源自垂直行政关系,其中的社会主体、市场主体不过是亮点打造过程中的工具。例如,某些街道运用自己的财政资金重点打造所辖社区中的一个或两个亮点,目的在于响应国家、政府的号召,参加全国城市社区治理大赛,其获得荣誉可以为基层政府官员带来较具诱惑性的升迁机会。这样一来,往往是某个社区非常有特色,可作为外来参观的样板;但所辖的其他社区则因财政资金紧张,不能满足社区居民基本的公共产品需求。之所以会出现这种情况,是因为城市社区治理的价值取向出现了偏差。正如有学者指出的,目前我国基层治理中存在三个困境,即价值困境、主体困境和效率困境。其中,价值困境表现为既有权力结构体系下的被动式治理问题。现有的压力型体制之下,自上而下的任务分解和考核挤压了基层政府本应履行的社会责任,基层政府不得不将大量精力和资源用来应对上级下派的各种事务和发展地方经济之中^[6]。实际上,这三种困境首尾相连,互为因果。基层治理的服务对象错位,必然导致主体的缺位和治理效率的缺失。处于行政化链条中的街道、社区(居委会)之所以面朝上级政府,在于社区治理的动力来自上一级政府而非社区居民群众。尽管我国宪法规定,居委会主任通过社区居民的民主选举产生,但如果居委会缺乏对资源的控制权,居委会主任就不得不把自己的面孔转向上级政府。城市社区治理的价值取向如果出现偏离,城市社区治理的体制机制

创新的空间就会比较狭小和有限。有学者已在城市社区治理的研究中洞察到“城市社区治理的内卷化危机”^[7]。内卷化,即一个系统、体系发展到一定阶段,由于受到外部环境的制约,其向外的创新空间逐渐被压缩,从而转向内部复杂化和精细化,体制机制难以创新,停滞不前,结果导致该体系活力不足,发展缓慢或没有发展。基层社区治理中的内卷化则表现为:外部强大的行政力量影响着社会服务的供给,干扰其专业性和供给秩序,进而导致组织内部构架和人员结构受到基层政治权力的渗透和割据,基层社会服务偏离本质目标^[7]。城市社区治理内卷化危机的根源是城市社区外部强大的行政环境制度,没有国家治理、政府治理的体制机制创新,社会治理创新只能是空洞的口号。

三、完善我国城市社区治理的对策与建议

完善我国城市社区治理,可以从以下几个方面着手。

1. 夯实城市社区治理体制机制创新的基础

当前,城市社区居民的异质性较强,需求各不相同。在各种社会需求中寻找最大公约数,让社区居民的行为受到最基本的规范,并在此基础上行使社区自治权利,是城市社区治理体制机制创新的前提和基础。比如,商住小区的居民因为物业费、水电费、停车费、电梯广告费收益等和物业公司矛盾重重,经常抱怨,如得不到及时解决,往往会转化为激烈冲突。因为无法可依,居民就很难通过正当途径维护自己的权益。可参考西方发达国家城市社区治理的经验,构建“政府-法定机制”的新技术平台,激励居民通过合法途径维护自己的社区自治权利。

2. 加强政府、市场与社区、民众之间的合作
如前所述,社区不仅仅是物理空间,是居民

的居住场所,更是社会空间和精神公共空间。异质化的社会群体能否形成内聚力,形成利益相关、休戚与共的精神共同体,是城市社区治理体制机制创新的关键。

没有社区主体积极参与城市社区治理,不可能形成公共空间和社区认同。如何整合社区资源,我们已有很多经验可以借鉴。应创造社区居民接触机会,没有接触就没有矛盾冲突,同时也就没有对社区的情感认同。同时,应通过政府搭建社区共建共享平台,在互惠互利的基础上动员社区内的单位、企业和居民积极参与社区的治理。比如,政府可通过购买服务项目参与社区的治理,向社区居民提供更加优质的社区服务。政府购买服务项目以合同的形式在政府与社会组织之间建立起一种委托-代理关系,并将社会组织带入基层社区治理场域^[8]。这种方式充分体现出国家与社会在社区治理中的和谐共生关系,也体现出国家治理和社区治理的中国特色。从社区居民层面,可以动员居民参与社区的志愿服务。例如,连云港市某社区在实践中摸索出社区居民志愿者积分制度,居民的志愿活动,包括为中小學生辅导作业、心理咨询、义诊等社会服务,都可根据服务时间进行积分,积分可以兑换一些生活日用品。从企业、事业单位、社会组织层面,则可以组织企业进社区进行义卖、义诊活动,甚至可以运用互联网+技术,搭建社区微商平台,招商引资,惠及社区居民。例如,北京市的某些社区已经开始了互联网+新技术微商平台的实践,并取得了较好的成效;上海市某社区的“三社联动”同样是创造公共空间、实现社区认同的成功案例。

3. 自上而下的放权与自下而上的监督相结合

在基层城市社区的治理中,理想的状态是街一居(区)一居民链条中三方双向的互动和监督。一方面,基层政府应充分发挥社区治理

的主导作用,向社区赋权,下放权力给社区,通过资金扶持、制度激励增加居委会或者社区的权能;另一方面,居委会应动员社区民众参与社区治理,就社区的公共事务、公共服务供给等进行民议、民决,以充分体现社区居民在基层社区治理中的主体作用。有了权力,作为法定基层自治组织的居委会就可以自己解决社区资金建设问题,解决招商引资、社区与企业合作等诸多基层事务,实现治理意义上的多元主体的合作与治理,即前文所述的“赋权增能模式”。然而自上而下的放权必须辅之以自下而上的监督,否则基层治理中的腐败现象就会难以避免。居委会(村委会)作为基层群众性自治组织,其组织目标是实现居民(村民)自我管理、自我教育和自我服务,贯彻执行党的路线、政策、方针。政府在向社区赋权的同时,应关注权力的运行与监督,应有相关的制度能够让基层权力受到约束,避免居委会主任“一言堂”,避免基层权力在真空中运行。

四、结语

基层治理的体制机制创新,一方面源于我国经济社会结构变迁的呼唤,另一方面也是国家、政府主导与推动的结果。作为基层社会治理的重要组成部分,城市社区治理已经在社区建设的实践中充分展开,并暴露出诸如社区居委会工作过度行政化、基层社区权力缺乏监督、民众参与社区治理积极性不高等问题。在中国当下的语境下,城市社区治理中出现问题是一种必然,就像有接触就会产生矛盾和冲突一样,任何改革都要付出代价,关键是我们如何去分

析、以何种视角去看待这些问题。

从国家与社会关系的视角看,城市社区治理中出现的很多问题与国家治理、政府治理密切相关,唯有在国家与社会的双向互动的框架内,才能实现基层治理体制机制的创新。应强化民众监督,通过国家与社会的互动、政社互嵌,更好地体现城市社区治理的价值,实现城市社区治理体制机制的创新。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:49.
- [2] 陈伟东,马涛. 居委会角色与功能再造:社区治理能力的生成路径与价值取向研究[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2017(3):79.
- [3] 房宁. 国外社会治理经验值得借鉴[J]. 红旗文稿,2015(2):15.
- [4] 米格代尔. 社会中的国家:国家与社会如何相互改变与相互构成[M]. 李扬,郭一聪,译. 南京:江苏人民出版社,2013:1.
- [5] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J]. 社会学评论,2014(7):12.
- [6] 吴兴智. 破解基层治理现代化的三个困境[N]. 学习时报,2016-02-22(05).
- [7] 易臻真. 城市社区治理的内卷化危机及其化解:以上海市J街道基层治理实践为例[J]. 人口与社会,2016(1):22.
- [8] 王明. 政府购买服务项目参与城市社区治理的运作逻辑[J]. 云南社会科学,2020(3):52.