

中国社区治理的发展路径： 党政主导下的多元共治

孙 萍

社区治理是社会治理的重要内容,我国社区治理问题关系到国家基层社会治理模式的变革和基层社会民主的实现,如何选择和实施有效的治理模式是一个重要的现实问题。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》把“坚持党的领导,固本强基”作为加强和完善城乡社区治理的基本原则。党的十九大报告要求“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。这指明了我国社区治理党政主导、社会参与的基本方向,是对我国社区治理提出的总体要求,既反映了治理理论的政策意蕴,又顺应了社区治理的中国情境。

一、社区属性:社区治理路径选择的内在依据

如果借用著名公共事务治理学者埃莉诺·奥斯特罗姆的制度与发展分析框架,对于中国的社区治理而言,包括地域因素在内,社区的产权结构、产品类型、社群属性等都是影响和制约社区治理的重要因素。

社区的产权结构对社区公共利益的生成产生最直接的影响,并制约着社区居民的参与行为。社区产权关系的私人所有造成社区产权关系的分割,不利于公共利益的生成,也使得社区集体行动的达成受到制约。社区治理主要的资金投入以及由此带来的产权归属使得社区治理投资人——政府,在社区组织的产权结构中居于主导地位。

有效的公共产品的提供是保持社区团结的基础纽带,从社区公共产品的提供来看,目前社区提供的公共产品的主导类型是基本的公共服务,一是由政府通过社区直接提供的公共服务,二是政府扶持社区组织开展的自助和互助性服务。受制于社区的产权结构,如果缺少政府的支持和投入,社区能够自己提供的属于本社区居民的公共产品极为有限,社区居民因此缺少和社区之间的利益联结而显得松散。

我国社区主要是基于人口数量和地域规模,按照便于管理的要求而划分的地理区域,不是基于社区居民的交往关系而形成,在属性上属于地域性社区。虽然存在少量的单位型社区,其内部的社区居民交往和互动相对频繁,但是这种互动关系主要是发生在单位而不是社区,也就是说主要的交往行为和社区空间是脱离的,并没有改变社区的地域属性。因此,在社区治理和发展中社群属性的作用较为有限,主要是受到地域属性的制约。

社区治理路径的选择应该和社区自身的发展过程以及社区属性相一致,这是完善社区治理的基本前提。只有顺应这种过程和属性,才能形成与社区发展规律相一致的动力,对社区治理起到有效的促进作用。社群属性淡化而地域性特征明显、政府在社区产权结构中的主导地位以及社区主要公共产品的政府供给,决定了在社区治理中不能单纯依靠社区的自发发展而必须强化外力介入。事实上,我国社区治理发展取得的成就,主要就是党委和政府作为外在推动力量大力推动的结果。

二、路径阐释:党政主导下多元共治的内涵与意义

治理理论在全球治理、国家治理和地方治理等三个层次的应用较为广泛,在社区领域的应用则稍显滞后。社区治理从治理主体的角度一般呈现三个基础性的特征,即多元、参与和互动。多元主要是指社区建设的主体多元,这是相对于传统基层社会单一管理主体而言的;参与是发挥社区各种力量的主动作用,强调各主体在社区发展过程中的协商和合作;互动是在指社区建设的过程中,既形成自上而下和自下而上的纵向双向互动网络,又形成横向主体间的交往和合作网络。

从治理理论的视角出发,党政主导下的多元共治,是指在基层党组织领导和基层政府主导下,社区居委会、社区居民、市场组织、社会组织等社区主体,基于社区发展的公共利益,通过强化彼此认同、开展协商合作等集体行动,在有效提供社区公共物品、满足社区发展需求、提高社区居民生活质量的基础上,实现社区优良公共秩序的过程。

党政主导下的多元共治适应了中国社会转型期基层社会管理和发展的现实需要。通过不断发挥社区内多元主体的作用,促进党和政府各类社区组织和社区成员的合作,以多元共治的方式走向社区的合作治理是社区发展的主导潮流,其意义在于:

第一,有利于弥补多元主体缺位的功能限制。社区是人们工作和生活的聚集区域,社区治理兼具行政管理和社会管理的双重属性,在内容上具有多样性和复杂性的特征。社区治理主体间良性互动关系的构建是社区治理的保障和前提。无论是市场组织还是社会组织都存在功能限制。市场中的经济主体只能解决社区治理中资源分配的效率问题,而不能解决公平问题,甚至在某些方面(如基于利益驱动的运作方式、不加以约束和限制的追求个体利益至上的市场交换行为)与社区治理的初衷是相反的,与社区建设的整体利益需求也是不相容的。社区社会组织在发扬社会互助传统方面具有特殊优势,是实现社区居民自治和社区团体属性的重要载体,但是目前社区社会组织的发展仍然相对滞后,在承接政府购买服务和开展志愿互助服务方面仍然需要政府大力扶持。因此,要建立符合社区发展实际的社区治理结构,党委和政府必须居于主导地位。

第二,有利于社区范围内的公平正义的实现。加强社区治理,特别是加强党委和政府主导下的社区治理有一个不可忽视的重要功能,就是有利于实现和维护社会正义。事实上,当前社区治理上的投入和社区服务的广泛开展,主要的受益者是社区弱势群体,这使得社区治理成为实现社会资源再分配的一种有效形式。所以,这一过程必须加强党委和政府主导,防止社区组织成为社区中某些群体牟利的工具。党委和政府必须着力建立和保护合理有效的社区治理规则,培育良善的社区社会资本。

第三,有利于强化社会微观结构的治理力度。中国的社区治理是在加强社会治理的背景下提出来的,社区治理的目的是为了重建社会的微观组织单元,中国语境下的社会治理在概念起源上就有塑造社会秩序和化解社会矛盾等内涵。党委和政府作为社区发展的最大推动力,实现国家权力向基层社会延伸也是稳定基层社会秩序的需要。一定意义上说,社区治理也是基层社会治理方式的变革,与我国行政体制改革的进程存在互动关系。现代化进程的加速和大量外来人口的涌入,使得基层社会的治理体制面临巨大压力。社区的机制和规则设计相对灵活,必然成为新时期加强基层社会管理的有效工具。

第四,有利于协调党委、政府与社区的关系。作为一种地域性组织的社区,其发展的一个方向和结果,就是向着交往关系更为密切的团体性组织方向发展,这样社区越发展就越会排斥外在

力量的介入,包括党组织和政府力量的介入。所以党组织和政府在社区治理中的持续跟进是必要的,只有经过持续的关系融合,并逐步实现党组织和政府在社区建设中领导关系向指导关系转化,把这种外在的推动力内化于社区发展实践,才可以防止出现社区发展带来的紧张关系,稳定基层社会秩序。

三、作用维度:中国社区治理路径的拓展方向

党委和政府在社区治理中发挥主导作用,不是要全盘控制社区发展的各个方面,而是在把握社区发展总体方向的前提下,实现体制机制的顺畅、结构功能的调和。

第一,双向发展,实现社区治理的主体多元。人类处理公共生活中各类事务的制度安排中,政府是最重要和最有效的制度安排。在中国社会转型的大环境下,市场组织和社会组织发展滞后,政府权力向基层分化的速度快于向市场领域和社会领域的分化。中国语境下的多元治理,不可或缺的是要以党委和政府为核心。在社会转型过程中,党委和政府应该把社会发展中的各种活力要素吸纳进社会管理的视野和行动中,实现对公共事务的有效治理。社区治理主体的多元发展,首先是纵向上实现社区居民自治组织的发展,其次是横向上实现其它社会组织 and 经济组织的发展。要坚持政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会参与力量互动的治理模式,推进政府与各类组织的分工协作、良性互动,实现公共利益的最大化,切实做到社会协同、公众参与、共同发展。

第二,契约治理,引领社区治理结构整合。社区治理结构是一种基于社区治理主体角色扩容基础上的多元结构,反映的是社区治理主体之间的权力和权利关系,实质就是社区治理主体的身份划定。社区治理主体的身份是主体间权力和权利关系的外在表现,而这种身份关系的建立是基于委托代理还是平等协商决定了主体间的身份限定。社区治理主体间是控制与依赖的关系还是指导与协助的关系,是依附与庇护的关系还是合作与互惠的关系,都取决于此。所谓契约治理就是要明确社区治理主体的身份,合理划分权力和权利界限,建立一种政府、市场、社区组织平等协商、互助合作的治理结构。

第三,功能化治理,实现政府管制与居民自治平衡。中国的社区治理广泛涉及到公共事务治理的范畴,在宏观上受制于社会整体行政管理格局的变迁。在政府职能转变的背景下,社区治理模式的变化也是一个缓慢的过程。我国的社区治理实践主要是在政府管制和社区居民自治之间摇摆,这甚至成为制约社区发展方向的主要因素。但是无论是政府管制还是居民自治都不是社区治理的目的,而只是一种手段。把社区治理的着眼点放在强化政府管制还是社区居民自治上,都是一种本末倒置的做法。基于这一认识,应把社区治理的目标定位在充分满足社区居民的需求,构建起一种社区居民幸福生活需求导向的功能化治理模式;以功能分化拉动治理结构分化,力求政府与社区在功能互补的基础上实现一种平衡。社区的基本事务主要是行政性事务、福利性事务和自治性事务。功能分化主要体现在各种服务功能的分类提供上,当社区某种功能弱化的时候,政府职能的及时跟进是必要的,当社区能够实现某种功能的时候,政府功能要及时退却,这样既可以防止政府失灵又可以防止社区失灵。

第四,培育社会资本,满足社区居民团体的情感需求。社区是一定地域范围内的居民组成的社会生活共同体,因此,社区居民之间在情感上具有更加方便的易接近性。这种情感上的易接近性有利于私人的、分散的信息的沟通和交流,使得频繁的相互合作变得可能,交往成本降低,为和谐幸福社区建设提供极大的便利。社区居民之间的情感联系是一种重要的社会资本,社区社会

资本体现了居民之间的互相信任与互惠合作关系,它与社区的硬件设施一样,是社区治理需要提供的必备的公共物品。要采取多种方式培育社区社会资本、强化社区居民认同,打造社区“熟人社会”,并以此作为实现多元共治的理念先导和精神统领,为存在不同利益甚至利益矛盾的各种主体实现集体行动、实现平等合作提供条件。在社区治理中,要充分认识到在地域性社区建设中强化社区团体性内涵建设的意义,并以此作为满足居民情感回归,实现社区团结,以及增加社区向心力和凝聚力、建设精神家园的有效手段。

第五,面向社会赋权,扩大社区居民的参与效度。社区参与的前提是有可供分享的权力,而社区参与的结果是社区权力的重新分配过程,因此,向社会赋权就是增加社区居民参与的前提。面向社区的赋权主要包括两个方面,即社区社会组织和社区居民。社会组织是社区居民参与的重要载体形式而成为赋权的重点对象。具体来说:一是要引入社会组织力量参与社区资源分配;二是要强化社区社会组织发展,重构社区权力关系;三是要扩大社区民主,增加居民参与,强化社区居民在社区建设中的话语权。面向社会赋权的根本目的,就是实现基层社会权力体系和社区治理资源的不断优化。这种面向社区的赋权举措,不但顺应了政府权力下沉的权力纵向分化过程,实现了相关政府权力向社区各种治理主体的过渡和转移;而且实现了治理主体的双重多元,既体现了主体间多元,又实现了政府内部各职能部门在公共事务治理过程中,面向社区服务性分权基础上的多元化介入。

总之,党政主导下的社区多元共治基于中国社区治理的实际,顺应国家治理体系和治理能力现代化的时代潮流,反映当今社会治理理念的精神实质,体现中国社区建设的普遍规律,既有利于稳定基层社会秩序,又与实现政府职能转变相互促进,最重要的是,有利于达成社区居民满意幸福的价值追求,有效拓展社区治理创新的实践路径。

作者:孙萍,东北大学文法学院(沈阳市,110819)

(责任编辑:孟令梅)