

全面建成小康社会视野下的 社区转型与社区治理效能改进*

张 翼

提要:全面建成小康社会的过程,既是定居化社会向迁居化社会的转型过程,也是熟人社区向陌生人社区转型和社区治理结构从“单位办社会”向“居委会办社会”转型的过程。社区的实体结构与治理结构发生了重大变化:在政府以组织建设从供给侧自上而下形塑社区“理想型”的同时,居民也通过需求侧的“民主协商”建构其预期的“理想型”。社区以居委会为主体,通过与环境互动形成自身的利益结构。这些因素的动态博弈不断形塑社区的“营造”动力,使之呈现出治理方式的科层化、社区类型的多元化、社区居民的异质化、治理经费的财政化等特征,形成了“强他治”与“弱自治”。为平衡各方需求,就需要在强调组织化和秩序化的同时,较好地平衡“他治”与“自治”力量,培植“社会协同”和“民主协商”参与渠道,尽快建成“社区办社会”的治理格局,建设与新发展阶段相适应的共建共治共享治理体系。

关键词:社区转型 社区治理 社区办社会

社区作为人类生活的基层单元,是一个不断被理论与实践所建构的对象。在滕尼斯那里,社区是农业社会的产物,指一定地域范围内相对固定的居民形成的、深受其文化规范(宗教)影响的、与某种生产和社会交往方式密切联系的、具有大致相同的社会心理基础的人类生活共同体。^①在工业化过程中,其特征在与社会的比较中得到凸显。在定居化社会,社区居民会经由长期互动而形成以情感和道德规范为调节手段的、具有高度认同感的、服从于传统权威的人际交往关系。社会是工商业时代的产物,在社会中形成的是阶段性的、理性的、以契约为基础的、服从于法律契约的、以正式组织为团体的人际关系。

美国社会学的芝加哥学派在帕克的带领下发扬光大了社区研究,将农业社会的社区推进到工业社会,并在城市化的意义上完善了社区

* 本文受2020年中国社会科学院重大课题“国家治理体系和治理能力现代化研究”的支持。

① 在前农业社会即狩猎社会或牧业社会中,人类逐水草而居,处于不断迁移的状态,很难形成社区,也不可能划定社区与社区之间的边界。

理论,区别了不同社区的空间分布特征,论证了都市结构、空间距离、种族歧视、文化同化、社会隔离与区位生态形成之间的复杂关系。

吴文藻强化了中国的本土化社区研究。作为吴文藻的学生,费孝通等人在翻译帕克的论文时,将英文的“community”第一次翻译为“社区”。这个概念既可以泛指工业社区、农业社区、商业社区,也可以专指村落社区。其虽然含有或明确或相对模糊的地域范围意义,却体现着不同的生产生活方式,形塑着居民对社区的认同感。因此,来自于学术研究意义的社区概念,是一个以熟人社会和亲缘关系为纽带的情感性社会共同体,这个共同体既具有地缘关系的互助共同体特征,也具有血缘关系的互助共同体特征(费孝通,2001)。当然,费孝通之所以对社区如此挂怀,其中最主要的原因是,社区研究是认识中国社会的最理想和合适的方式(张浩,2019)。

作为学术概念的社区,在改革开放之后,经由社会学恢复重建而突破理论研究视域,逐步转变为城市的各个区级政府或街道办事处“指导”之下的基层自治组织,并取代了计划经济时期的居民区概念,将居民委员会改造为社区居民委员会,形成了管理与服务意义的科层特征,实现了社区的实体性与社区居委会的科层性的密切结合。^①在社区之下,又依照道路、街巷、物业楼宇等小区分布,划分出一定数量的网格,构建出网格化管理或网格化治理的基层社会格局。^②因此,类行政区域意义的社区或由“居委会”治理的社区就在“社区建设”中被赋予了双重属性:既包含了社会学经典定义的社区意义,也体现着行政管理取向的社区内涵,在发展其自治能力的同时,也生成了具有清晰边界的他治特征。^③正

① 在社区研究中,学界也有人提出过社区的“脱域化”问题,认为基于一定区域并具有文化或价值认同感的社区在历史上并不普遍,仅有的也在工业化影响下消失殆尽。

② 虽然学术研究将认同分类为地域性社区(locality-based community)认同和关系性社区(relational community)认同,但这两者经常交织在一起。地域给定的是社区的边界,关系关注的是基于地域而形成的交往结构。

③ 滕尼斯所说的“社区”,更具有共同体的意义,所以很多人直接将其翻译为共同体,指的是通过血缘关系、邻里关系和朋友关系建立的为社会记忆、习惯、家族制度等规范的、生活于一定地域之上的相对固定的有机人群组合。学术意义上的“社区”的基本定义就是费孝通所说的熟人社会和礼俗社会意义的社区。这种社区在企业家家属院、党政机关单位大院、事业单位居住区大院中仍然存在。但在商品房形成的“社区”或是房改房“社区”中,此类社区的特征部分消失,为滕尼斯所定义的社会转变为现实社会中的社区,为涂尔干所说的机械团结社区转变为有机团结社区。所以,传统社区正在为工业化社会的社区所改造,并使其显示出市场化社区和行政化社区的特征。即使是那些典型的机关家属院与企业家家属院,也在市场化的作用下,通过住房买卖与住房出租等各种交易形成了陌生人社会对熟人社会的嵌入式解构特征。

如费孝通所说,“城市社区管理的这种行政体制完全是中国式的”(费孝通,2001)。

因此,城市基层社会的治理越来越依托社区居委会来进行。^①在“全面建设小康社会”和“全面建成小康社会”的过程中,在社会管理逐渐转型为社会治理的过程中,为顺应基层社会构成的结构变迁,社区管理也随之转型为社区治理,并在基层发挥秩序化与服务供给的双重职能。中国城市社会居民区意义的社区概念,与基于西方背景形成和演化的社区概念存在重大区别。在这种情况下,不能简单以学术传统中的社区理论去指导行政治理意义上的社区建设,而应以社会发展与社会变迁的客观现实为基础,重新认识城市居民区的现代化过程,赋予社区居民参与社区自治的法治渠道。

新型冠状病毒肺炎疫情的防控中,一个重要经验就是社区的组织化有效承担了防控任务,监测了人口流动轨迹,阻断了传染源,隔离了疑似病例,输入了心理辅导渠道,减少了各种损失,迅速恢复了生活秩序,推进了复产复工复学进度,迎来了积极向好发展局面,显示了应急化时期中国式社区治理的巨大优势。但在看到已取得成绩的同时,还应坦诚分析疫情大考所暴露的治理短板——尤其是在封城封街巷和封社区时期的治理短板。避免“一刀切”与“政府做、群众看”现象,避免重“宣传图挂上墙治理”与“标语治理”但轻机制建设现象,避免居委会唱“独角戏”与“填表式治理”现象,避免“从良好愿望出发的违法治理”现象,而是切实以居民为中心健全现代社会治理体系,并在全面建成小康社会之后的新征程中继续加快推进市域社会治理的制度创新与顶层设计,推进社会治理和服务重心继续向基层下移,使社区成为国家治理与社会治理的重要基础。唯有如此,才能在“十四五”时期更好地释放治理效能,与时俱进地提高社区治理的现代化水平。

^① “基层社会的治理”与“基层的社会治理”是两个含义不同的概念,虽然在很多情况下学者们不加区分地解读“基层社会治理”的含义,但“基层社会”仍然处于理论建构之中,而“基层的社会治理”则有相对明确的含义。党的十七大以来,“基层群众自治制度”成为中国的一项基本政治制度,特指行政村居民和社区居民这两个基层“群众”的自治。因此,“基层社会治理”所说的自治德法治等针对的是“基层的社会治理”。党的十九届四中全会“决定”所指的“构建基层社会治理新格局”的本意,也应该是“构建基层的社会治理新格局”,而不应该是“构建基层社会的治理新格局”。因为其中涉及的“自治”的表述只能在行政村与城市社区层面自治。

一、从“单位办社会”到“居委会办社会”： 传统“社区”转型为“社会社区”

在改革开放以来整个小康社会的建成过程中,随着中国从计划经济向市场经济的转型,原来依靠户籍制度建立的定居化社会也迅速转变为迁居化社会,这使人口流动成为常态并呼唤形成新型城镇化过程的常住人口治理模式。在这种历时变化中,城市的基层社会——社区的结构发生了重大转型,具体表现为以下几点。

第一,基层社会组织方式从单位制下的“街居制”和“家属院制”转变为“社区制”,“单位办社会”转型为“居委会办社会”。中国在20世纪50年代初期实施的街道—居委会管理模式,在20世纪90年代以后转型为街道—社区制管理模式。社区居委会既是基层社会的自治组织,也是体现政府和街道意志的他治组织。居委会下的各个居民小组及其楼宇成为城市生活的基本单元。在单位制逐步解体过程中,“单位办社会”现象通过国有企业的改制逐渐让位于市场,使“单位人”转变为“社会人”和“市场人”。又因市场缺少类似组织而不能完全承接企业所办社会之职能,而不得不寻找新的代理机构。在改革过程中,街道与居委会逐渐被赋予承接管理区域内“单位办社会”的职能,转变为集管理与服务为一体的多功能组织,形成了中国特色的基层“居委会办社会”现象。^①在城市社会的不平衡发展中,因不同小区居民的收入不同、物业环境不同、居民对其生活质量的预期不同,其对社区服务的要求也不同,因而在回应居民需求中成长起来的各个社区的管理方式与能力也不同。即使在同一社区,不同物业小区的服务质量与能力也存在重大区别。与此同时,有些城市撤销了街道这个政府的派出机构,而将社区工作直接归属于区级政府的“指导”之下,将街居制转变为“区政府—社区制”。还有些城市在党建引领下,直接将社区发展与社区治理职能划归各级党委,并在党委部门专门成立“社区发展治理委员会”,以“党委—社区制”应对日益变化的治理要求。在这个意义上,

^① 国有企业改制与非盈利职能剥离、大批职工下岗失业、农民工向城市流动、非公经济崛起、居民生活区重建、城市房地产市场向周边地区开拓等都在“单位办社会”消解之后呼唤新的功能替代实体。

社区的自治功能和他治功能都具有强化趋势。“居委会办社会”的背后,体现着“政府办社会”或者“党委办社会”的特征——没有党政相关部门的组织支持与财政支持,社区难以完成当前所承担的许多重要职责(张翼,2019)。在政府履行社会管理职能过程中,城市的各个社区应不同部门的渠道性要求而建立了相应的承接机构,形成“一站式”的“办事大厅”,将少则二十多个、多则六十多个承接组织齐集于居委会主任或支部书记的领导之下。为加强组织效力,居委会及其所属机构的科层化成为必然。有些街道为其社区党支部/党委书记或居委会主任或其他服务机构负责人赋予了科级或类似行政级别,使其“能够名正言顺”地领导“居委会办社会”的各项工作。虽然社区也登记了很多自发生成的社会组织,但因其缺少必要的资金支持,也缺少成熟的组织管理经验而无力发挥应有的治理作用。社会组织越弱,“居委会办社会”的特征就越强。如果说“街道办事处”是政府的派出机构,那么,社区居委会则更像是政府的基层延伸。^① 社区居委会的科层化,更多体现的是其行政化(李友梅,2002)。正因如此,费孝通才说,“居委会作为街道办事处的工作基础,在法律上是一种自治性群众组织,但在实践中执行街道行政机构下达的各项具体任务,人们称它为一种半官方的群众组织”(费孝通,2001)。

第二,在社区类型多元化的同时,社区内部居民也从同质化向异质化转型。在城市扩张过程中,社区居委会由原居委会、新建居民小区社区居委会、机关事业单位家属区、大型企业家属区、城中村等物业小区、棚户区小区所组成(李国庆,2019)。社区由此可以分为城市社区、工矿社区、农村社区和城乡结合部社区。^② 在社区类型多元化的同时,社区内部居民构成也日益多元化。土地开发的碎片化、住房的金融化与住房市场的级差地租构成将不同支付能力的居民住房选择结构化为高档商品房小区、一般商品房小区、工矿小区和老旧小区等,并以消费等级将居民“小区化”为不同的阶层——社会阶层被明确地标签化和地

① 社区的科层性和行政性,由其组建的基本原则所决定。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定,“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”。

② 中国农村的巨大变化,也解构了原有传统农村社区形态。非农化扩大了社区的地域边界,改变了社区居民的生产与交往方式,同时,也通过外来农业企业的进入改变了农村居民的同质结构。

域化了。小区的围墙形成了社区内的隔离,这种隔离既是市场配置的结果,也是社区内部不同小区居民选择的结果。同一社区内部小区之间的阶层差距越大,较高阶层小区居民的围墙需求与安全意识就越强烈。高档小区对中低档小区的隔离需要感越高,社区内部不同小区居民的融合难度就越大。于是,原有社区生活的同类化转变为社区内部异质性居民的互嵌化。^①与此同时,社区人口的户籍化转变为流动过程的户籍人口与非户籍人口的混居化,社区人口的熟人化、亲缘化转变为业缘化和陌生人化,社区的居民化转化为社区的职业化和市场化。传统社区经常发生的面对面的、具有情感联系的街坊邻居型人际交往随之转变为缺少互动的、通过市场购买服务关系的市场交换性交往。在很大程度上,契约关系代替了伦理关系成为治理的重要基础,具有行政区划意义的社区更多表现为滕尼斯所说的“社会”特征(李友梅,2002)。^②在社区行政化过程中,城中村的村民,因为路径依赖的利益配置关系而分化为“一社两治”(一个社区两种治理模式)和“一家两制”(一个家庭两种成员归属——部分家庭成员选择城市居民制,部分家庭成员选择农村居民制)的身份结构。依照土地城镇化过程中居民的自愿选择,愿意转变为城市户口的居民被划归社区居委会,而愿意保留农村户籍的居民仍然置于村民委员会。为节约治理成本,有些城中村形成了“一套人马两块牌子”的建制模式,有些城中村则干脆“双轨并行”,还有一些城中村形成了“社区制”和“经济组织制”两个不同类型的治理主体——以居委会管理流动人口,以经济组织管理本村或本居委会人口。在个人与家庭的利益偏好选择中,城市政府设计出结构化整合渠道,诱引个人和家庭适应政府、社会与市场。因此,“社区”转型为“社会”的过程与“单位办社会”转型为“居委会办社会”的过程是同步发生的。

第三,社区生活的同质化转型为多样化和个性化。城镇化与城镇常住人口的增加提升了社区的人口密度,造成高楼大厦内居民文化需求、宗教信仰、阶层归属以及其他生活方式的多元化。在日常生活中,居民对市场的依赖程度远远大于其对社区居委会和小区物业管理公司

① 即使是农村社区,也在工业化过程中日渐异质化,比如费孝通在《江村经济》中就论述过乡土中国的农工商混合经济模式,详见费孝通,2007。

② 李友梅曾经指出,“城市基层社区生活越来越显露出它的社会性”,详见李友梅,2002。

的依赖程度。市场化需求的发育及其细分的类型化服务,打破了社区的区划边界。但各个物业小区为维护环境、安保以及确保幼儿园、体育活动设施等集体物品的安全性,却在日益强化边界的隔离性和管理的封闭性。互联网、大数据、人脸识别的使用不是冲破物业小区的围墙,而是为小区的身份管理提供了强有力的“全景式”技术支持。社区居民在物业小区内部,易于形成基于业主而进行的利益互动。在居民的陌生人化过程中,居民对小区的认同强于对社区的认同。在高档小区、中档小区和低档小区等分类逐渐细化、封闭性管理日益强化的背景下,社区工作人员只能靠政府的权力配置才能进入小区。小区的封闭性与社区的进入性之间产生了一定程度的张力:即使在同一开发商开发的小区中,也经常将商品房小区和回迁房小区隔离开来。尽管只有一墙之隔,但居民的阶层归属及其获得的物业服务质量差别较大。

第四,社区的“在地化”获益权转型为“在地化”与“非在地化”并存的获益权。在城镇化过程中,社区的集体资产或集体所有制改制过程中遗留的村委会和居委会所属产权资产均转型为新的社区经济组织,其收入的很大一部分具有利益获致的再分配性质。分配不当会影响社区居民的认同感。原社区成员以社区户籍身份为资格形成的剩余索取权只能由原居民继承。为保证剩余索取权的延续,相当一部分城市基层社区以及绝大多数经由城镇土地扩张而形成的城中村社区既建立了社区经济组织(比如公司),也设立了社区居委会,形成治理的“双轨并行”格局。但社区经济组织的权力与财力远远大于社区居委会。尽管原社区居民中的多数已人户分离,成为“不在地”居民,但却拥有户口属地的剩余索取权、选举权和被选举权。吊诡的是,那些城市人户分离人口在现居住社区却没有选举权和被选举权,也没有在现居住社区参与治理的议事权。与之类似,农民工既没有社区的剩余索取权,也没有社区治理的参与权,因之也缺少社区认同感,这在一定程度上削弱了农民工的市民化进程,降低了社会融合与社会团结力度。

在市场化过程中,城市政府以户籍为基础建立的社区治理体系已不能适应高度迁居化社会的需要。为更好地实现“居委会办社会”职能,国家通过对居民委员会的一系列法治化改造,建构了当前社区组织的自治性科层化模式,以适应社区变迁后新结构的治理需要。不管是1954-1989年的《城市居民委员会组织条例》,还是自1990年之后实施的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,都规定“居委会”或

“社区居委会”属于基层自治组织,组成人员(包括主任、副主任和委员)由本居住地区全体有选举权的居民或每户派代表选举产生(1954-1989年任期1年,1990-2017年任期3年,2018年后每届任期5年)并可连选连任。^①但在实际执行过程中,很多社区组成人员属区政府或街道办事处聘任人员(个别社区书记或主任可在工作一定期限后经合规程序转型为事业编制人员)。这些聘任人员可能是本城市户籍居民,但却不是本社区户籍居民(绝大多数地区不允许流动人口参与应聘)。在特大城市和超大城市的很多社区,流动人口居民数量大大超过本地户籍居民数量,但流动人口既无权参与社区管理工作,也无权应聘社区管理人员。因此,社区治理就变相表现为本城市户籍居民对流动人口居民的治理、表现为少数本地户籍居民对多数非本地户籍居民的治理。这与《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定不完全一致。与实际操作矛盾的是,绝大多数物业管理公司的组成人员却主要是来自外地的流动人口,而非本地户籍人口。他们既不熟悉区域内的社区治理结构,也不熟悉小区的居民组成状况,形成了典型的“陌生人治理”。新型冠状病毒肺炎疫情时期发生的保安人员殴打小区业主的问题,就主要是由“陌生人治理”引发的。

上面千条线,下面一根针。地方政府各个部门的社会建设任务都要通过社区居委会来落实。在政府以其对社区建构的“理想型”指导社区改造其“现实型”的过程中,社区居委会逐步转型为集行政、自治和市场职能为一体的综合体。社区居委会既需要自上而下地完成党委、政府等经由街道安排的行政工作,也需要满足区域内的居民诉求。在行政职能与服务职能的不断扩充中,居委会组成人员的有限性与其所承担职能的无限性之间的矛盾,迫使其逐渐将服务职能与行政职能加以分化,以行政性的社区居委会对接街道,以服务化的各种“站”“所”对接居民服务需求,形成名称多样的党群服务中心(社区服务中心)、家政服务中心、社工服务站、社区服务站等,并通过各种标准化建设扩充了社区公

^① 关于社区居委会的组织建构,在1989年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(2018年颁布了新的修正版)、2000年11月《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》、2010年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》中都有明确规定:第一,社区区域内机关、团体、部队、企事业单位不参加所在地的社区居委会。第二,社区居委会主任、副主任和委员,由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生。第三,一个社区原则上设置一个社区居民委员会。

共活动中心、计划生育服务中心、日间照料中心、养老订餐送餐服务中心、少儿幼儿照看服务中心、矛盾调解中心等。^①社区的扩大与网格化单元的增加使社区的管理成本上升,居委会行政职能的扩充和服务职能的扩延增加了其内设机构的科层化层级。^②与此同时,居委会也通过市场购买了类型多样的基本公共服务。为加强社区设施的管理,各地开始推行社区党支部/党委书记通过合法选举兼任居委会主任的做法,进一步集中了居委会的权力结构,使来自科层结构的他治主体——“书记”和社区自治的民选主体——“主任”结合为一体,以便将自上而下的科层意志与来自居民的服务诉求融会贯通,达到党建引领意义的多方共治。

这个看起来能够满足多元需求的改革,在复杂的现实中产生了千差万别的结果,使各个社区都具有其自身独具的特征。差别中的共性是治理成本的迅速攀升。社区居委会及其各种服务机构以及类型多样的活动中心既增加了治理所需的用人需求,也增大了社区建设或社区营造的项目经费压力,还增加了日常营运成本,从而加大了地方财政负担。在各省(自治区)的省会城市、东部沿海地区及财政经费支持力度较大的街道所属地区,居委会及其附属机构具有可持续发展意义的示范效应。但在中西部地区、偏远地区、财政收入较低的贫困地区,社区居委会的工作力度小、组成“标准化”社区成员的数量少,活动中心场所比较简陋,社区的“三社联动”流于形式。在类似社区,专业社工的活动也微乎其微,社区的发展不具有可持续性。虽然在人员的归口上,社区党支部/党委书记归于党的部门管理、居委会主任归于民政部门指导,社区网格员归于政法部门选派,办事大厅的雇员也都有其渠道支持,但其活动经费和工作人员的工资或生活补贴等都来自财政经费。各个小区楼长与单元长的补贴更需要政府出资。没有地方财政的支持,各种类型的社区营造项目,就难以顺利推进。因此,在经济上行过程中社区治理成本易于解决,在经济下行过程中社区治理效果就难以高质量地维持。

全面建成小康社会的过程是宏大社会的转型过程,也是社会转型推动下基层社会结构的转型过程。这个转型过程配合了单位制的解体与后单位制的形成,也以“居委会办社会”的方式部分解决了社会成员

① 在探索创新过程中,上海市成立的社区卫生服务中心、社区文化活动中心、社区事务受理服务中心等具有示范意义,类似的中心全部为全额拨款事业单位。

② 为强化居委会及其附属机构的职能,政府建构的社区理想型只能向有人办事、有钱办事和有场地办事方向发展。

从“单位人”转变为“社会人”过程的归属与治理需求,在一定程度上弥补了改革所造成的“原结构之原功能损失”,达到了以下治理目标。其一,通过便捷的服务供给建构起新的社会稳定机制,解决了居民与民生相关的办事难问题,提供了具有中国特色的基层社会矛盾化解渠道,形成了以社区居委会为中心的组织网络。其二,社区的运行,在自上而下的意义上延长了政府之手,通过各种“办社会”的项目制配置,搭建起政府治理与社会治理的融通机制。其三,通过社区党支部/党委书记兼任居委会主任与集体经济组织负责人的方式,强化了党的领导,在基层社会建构起一元多方的领导体系。其四,通过党组织的日常活动,加强了党员与社区居民之间的联系,以“网格长”“楼栋长”和“单元长”等科层安排,形成信息供给的上传下达渠道,在“政社联动”“警社联动”等制度配置中组建起治理体系,提升了治理能力,供给了全面建成小康社会的社区治理需求,为中国的改革稳定发展作出了重大贡献。但也衍生出很多不尽如人意的结构性负功能。

二、“强他治”与“弱自治”:制度规约与治理短板

前已述及,在全面建成小康社会过程中,社区结构发生了重大转型,这种转型要求社区在功能建设上形成升级态势,使社区之结构与社区功能进一步和谐适配,在提升“硬件”的同时加强“软件”的升级。这要求社区尽快补足短板,发挥其应有的基层统筹协调作用,解决社区建设不平衡不充分问题,更好地满足居民不断增加的差异化需求。

第一,社区居委会作为最主要的治理主体,具有很强的“他治”代理性,而社区社会组织等其他治理主体发育不足,主动自治性较弱。社区治理能力的强弱往往取决于地方党委或政府的重视和支持程度。但党政领导越重视,社区居委会就越易于表现出“居委会办社会”的“强他治”特征,同时也越难以开发治理所需的其他主体力量,^①进而表现

^① 对于社区的“自治”与“他治”问题,学界长期处于争论状态。但强调自治的学者也不完全否定政府介入的可能性,强调他治的学者也经常论及自治组织的重要性。客观而言,纯粹自治的理想型并不存在。在传统中国社会,虽然存在宗法关系与乡绅等,但保甲制一直沿续到了民国时期。在保甲制之前,三老、里长和亭长的产生过程均在政府部门的控制之下。因此,所谓“皇(国)权不下县、县下唯宗亲”等也只是相对意义上的说法。

出较强的行政特征。在政府、社会和市场三种资源配置手段中,“社会”的潜在作用力尚未完全挖掘出来,使社区治理中表现出典型的“对社会进行治理”与“利用社会自治”的假说疏离。毋庸置疑,《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定社区居委会属于自治组织,但该法同时也规定“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居委会的工作给予指导、支持和帮助。居委会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”。因此,社区居委会会有义务完成街道或街道撤销后区级政府安排的工作,正如村委会和村民小组需要完成乡镇政府安排的工作一样。在当前社会形势下,应该肯定社区的他治性质,也应该健全其自治功能(田毅鹏,2020)。只有行政职能和自治职能协作互补,才能满足社区良性发展与有序善治需要。政府通过市场购买服务、社会通过社区参与多主体的合作治理、市场竞争实现各方资源的有效配置。唯有如此,才能“实现政府治理、社会调节和居民自治良性互动”,尊崇“人人参与、人人尽责、人人享有”的“共建共治共享”原则。在社会力量较弱、难以形成治理能力时,就需要培育社会组织、社会企业、社工机构、居民等参与治理。如果社区内部除居委会外别无其他主体,就是单方治理而不是多方共治,也就难以开展“良性互动”。因此,社区建设或社区营造的重点一方面应该放在建设基础公共设施与组织机构上,另一方面需重视对其自治组织和自治能力的培养。

第二,社区居委会与物业管理公司和业主委员会的关系还不协调,常住流动人口与城市人户分离人口不能有效参与治理过程。对社区居民而言,经常与之发生关系的主体是其居住的小区。代表物业小区供给服务的是物业管理公司。业主委员会通过对物业管理公司的市场化选择来满足自己的日常服务需求。从形式上说,小区内部的商品与服务本质上属于业主购买的“私人物品”或“准私人物品”,业主委员会承担购买与督办职责。因此,即使在基层,社区仍然具有中层的性质,真正进行日常管理与服务的是“小区”。在业主人户分离较少的小区,业主委员会易于组建起来。在人户分离多发小区,业主委员会很难组建或经常形同虚设。换句话说,在现有格局下,业主难以依法监督物业管理公司,既不能形成购买其服务的议价权,也不能形成监督其保障服务质量的议事权。只要不发生重大冲突,小区居民均按最初物业管理公司的定价缴纳物业费,并接受与之相关的服务。但问题是,在只有物业

或房屋产权人才有权参加业主委员会的情况下,其他租住居民只能作壁上观。外地流动人口租户是实际的社区居民,但他们却没有对社区居委会的选举权和被选举权,也没有管理小区的参与权,而只能通过出租人——业主提出建议。同样,如果从居民的实际居住权上考虑问题,则人户分离的业主与小区和社区没有建构起常态化治理关系。在社区居民与物业管理公司的争议中,社区居委会根本起不到实质干预作用,也难以发挥治理作用。这会消解居民对社区的认同感。但是社区内部产生的绝大多数矛盾恰恰来源于单个业主或部分业主与物业管理公司的冲突。要么是业主长期拖欠物业费,要么是物业管理公司不能按合同提供服务,要么是社区公共收益被少数人侵占。

第三,社区居委会的功能补足能力参差不齐。社区居委会作为基层群众自治组织,除维护自身建设外,应将工作重点放在维护社会秩序与补足物业小区所不能提供的基本公共服务上,从供给侧满足居民的多元化需求。但在某些老旧小区,物业费征缴困难且缺少自组织自治力量,因而无法购买专业物业管理公司的服务,出现“业主管理缺位现象”,形成事实上的脏乱差问题。在100-200户的小型社区,这种问题相对容易解决。在1000-2000户的中型社区或在3000-5000户及以上的大型社区,类似问题就需要各部门齐抓共管,才能维护正常社区生态系统的良性运行。^①另外,一旦发生社会风险,出现应急化治理之需,仅靠7-10人的社区工作人员很难完成管控任务。在常态化治理时期,如果能力欠佳,则很难整合各个小区以提升治理效能。有些社区居委会在缺少物业管理公司的情况下连废水排放与垃圾堆积问题都解决不了,严重影响居民的正常生活。

第四,社区工作人员待遇偏低,除社区党支部/党委书记和居委会主任等有望转变为事业编制外,其他人员很难长期安心工作,且学历偏低、年龄偏大,以中老年女性或退休返聘人员为主。^②整个网格员队伍的流失率较高。再加上很多招聘来的工作人员非本社区居民,对社区内部情况不熟。一旦发生危机事件,当地政府就不得不“下沉”干部以支持社区工作,这反过来强化了社区的“他治”特征。长此以往,居委

① 美国的社区规模较小,一般设计在2500-8000人。

② 2011年,国务院办公厅印发了《社区服务体系建设的规划(2011-2015)》,指出要积极推进社区服务人员的专业化、职业化,落实“一社区一名大学生”政策,实施50万大学生服务社区计划。

会就形成了类似于政府的工作方式,居委会成员也就越来越渴望进入体制内,以获得与事业编制人员或公务员等类似的编制,解决“身份”问题。当前,在实际工作中能不能解决编制?能够解决多少编制?能首先为谁解决编制?对这几个问题的不同回答,在很大程度上决定着社区居委会的稳定性和工作绩效的释放性。这些问题已经成为社区居委会与街道或其他党政部门讨价还价的主要内容。换句话说,社区工作人员更希望将社区居委会打造为“基层政府”,更希望将自己转变为“公务员”或“事业编制”人员,更希望具有自上而下的“行政性管理权力”,而不希望将社区建设成为自治组织,不希望将自己长期定位为社区服务人员。

社区的治理,在自治的意义上是依靠多元主体进行的共治治理。但在现有格局下,来自于政府支持的“强他治”特征主要凸现了居委会的官方作用,却没有完全调动居民群众参与的积极性。这种“弱自治”局面的产生,发挥不出“社会协同”与“公众参与”的效力,降低了治理过程的社会认同意义。党的十九届四中全会之后,因为治理格局中加入了“科技支撑”的表述,很多城市也在社区治理中增加了“智慧社区”元素,并以此回应“智慧城市”建设。但治理在技术意义上的快速改善,仍未释放“民主协商”的时代意义。社区治理的设计者更加看重居委会的科层建设,更加重视技术的监控作用,但却忽视了“人”与“人”之间和谐关系这个意义上的价值再造。

事实上,在现代城市社会,不管是常态化治理还是应急化治理,单纯依靠社区居委会都很难满足结构复杂而又日益庞大的人群治理之需。现代社会组织与志愿服务的区域介入既可降低治理成本,也可达到协调冲突的目的。不管是社会组织还是志愿团体,都必须熟悉社区事务和服务需求,才能有针对性地将运动式治理或仪式性示范式治理真正转变为与居民的多元需求密切结合的治理。在居民的阶层和收入结构提升的同时,居民也增加了治理的参与需求,这需要社区与社会组织和志愿团体建立日常化的治理平台接口,形成共建共治共享的治理共同体,达到人人参与、人人尽责、人人享有的目的。在社区力量有限的情况下,社会组织与志愿服务参与的质量在一定程度上决定着社区治理的质量。但社区还没有建立较高质量的志愿服务接口,没有形成志愿服务供给与需求之间的联系纽带。尽管制度建设已经解决了社会组织与志愿服务的属地化管理问题,但在现实社会中还没有达到制度

设计的目标。

另外,在居委会难以与社区内部居民各个主体有效融通的情况下,群众对社区的认同易于“碎片化”,难以在集体记忆中形成集体意识。社区居民经常以自我为中心,形成“家户”——“楼层”——“单元门洞”——“楼宇”——“物业小区”——“周边政治环境和商业环境”的差序格局式的认同结构,然后再外推到“学校”“医院”“公园”“超市”“理发馆”“饭馆”“派出所与片警”等,形成与己相关的关系网络。在这种认知取向向下,居民甚至对街巷附近的自行车修理店、配钥匙的摊贩等也很关注,因为其与基本公共服务的配置密切相关。但只有极少数居民知道谁是居委会主任,也只有少数人知道那个叫作居委会的机构“整天在忙活什么”。所以,社区居委会的日常活动如果不与社区居民建立密切的日常关系,则其存在只对政府有意义,而对居民失去了主观建构意义。因为对于政府来说,其考虑的是与城市规划相关的社区区划、社区科层结构、社区管辖资源、社区完成任务的多少与质量等。因此,在社区研究中,学者们经常发出的问题是:谁的社区,谁在社区,谁在管理,谁在建设,谁分享了建设成果,谁在评价社区建设成果,谁应该承担社区衰落的责任,等等。在这里,认同社区与居委会的差距越大,社区建设的成果就越难共享。

总之,在社区的不断转型过程中,伴随社区居民需求结构的升级,单纯依靠“居委会办社会”的治理结构,在全面建成小康社会过程中供给了服务之需,却难以满足现代化多元结构社会的治理要求。

三、从“居委会办社会”到“社区办社会”： 在自治与共治中改进治理效能

在社区中,居委会只是其中的一个主体,只有与其他治理主体共同建构起治理体系,形成治理的民主协商机制,才能最终解决“依靠谁”“服务谁”等问题,也才能从“为居民治理”阶段过渡到“依靠居民治理”阶段。在当前治理格局下,在继续维持“强他治”特征的同时建构“自治”的社会组织基础,才能在“共治”中形成“强自治”体系,逐步将“强他治”模式改造为“强自治”模式。但路径依赖决定了当前“居委会办社会”的单方治理特征。截至2019年底,全国登记注册的社会组织

数量只有 86.6 万个,而且其增长趋势处于降低态势。^① 在社会组织发育不力的情况下,依靠社区内部的社会组织参与治理以提升治理能力的假设只在部分地区有效。因此,为推进“居委会办社会”向“社区办社会”^②转型,就必须在新发展阶段进行新的顶层设计,并将基层社会的社区治理创新从实践层面提升到理论指引层面。

第一,完善党建引领的社区治理体系,理顺社区的行政、自治和市场职能,根据不同治理需求,顺应发展趋势,推进新社区建设的制度设计。按照 2018 年修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,通过党的领导建构“一元多方”的治理结构(一元是党的领导,多方包括属地政府方、社会组织方、志愿服务团体方、居民自治组织方、属地企业方等),建立健全常态化治理体系和应急化治理体系。为此应该重点补足社会组织与社会企业的短板,培育与孵化居民自治力量,激发社会活力。没有社区居民的参与,治理就得不到普遍认同,治理也就难以达到秩序化社会的目的。在当前“社会协同”能力较弱的客观情况下,被行政科层扶持的“强治理”模式是必要的。但自治的“弱治理”状况需要逐渐改变。没有“强治理”的介入,“居委会办社会”的资金来源就无法保障。但在“强治理”模式中,既要防止居委会治理责任的无限化、防止治理成本的无限上涨,也要防止社区居委会的“政府化”和“衙门化”,更要扶持社会组织在“社会协同”中提升治理能力。

第二,社会治理的重心要下沉到社区,社区治理的重心要下沉到小区,小区治理改革的方向在于非本地户籍人口(包括流动人口)有权参与治理,在于吸纳租户居民参与民主协商的各个过程,防止社会隔离现象的发生。迁居化社会的本质就是劳动力处于不断流动之中。绝大多数人不会一辈子只居住在一个固定的社区,而会在城市与城市之间、城

① 民政部,《2019 年民政事业发展统计公报》(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)。

② 在社会治理意义上,或者在依靠社会进行社会治理的“自治”逻辑中,居委会作为治理主体发挥其作为组织的治理作用。在促进社会发育过程中,社区内部的各个治理主体,即社会组织、社会企业、社区治理基金会或社区发展基金会、物业管理公司、业主委员会、志愿团体以及居民代表等应该在“社区议事会”或类似平台中发挥治理作用。本文所指的“社区办社会”,是从治理主体多元化、治理资金来源多渠道化、治理需求多样化、“治理的去管理化”意义上建构的治理模式。其基本假设是“社区是开放系统而不是封闭系统”,“居委会只在治理中负有限责任而不是无限责任”,“居委会承担的是治理职能而非管理职能”,“治理结果为居民共享但治理过程并不必然获得全体居民支持”,“治理的主要依靠力量逐渐从居委会过渡到社会组织”,“治理的主要资金需求逐渐从财政转向社区基金会”,“志愿组织是服务供给的必要补充力量”。

市内部的社区与社区之间搬迁。因此,应将物业小区纳入社区组织建设,强化业主委员会的管理功能,赋予实际物业使用者以使用权意义的议事权,吸纳流动常住人口参与基层自治,使社区居民委员会体现出“居民意义”的治理参与权,达到谁是社区居民谁就有权参与治理的目的。^①因此,在社区居委会人员组成中,不应以户籍限定选举权和被选举权,而应结合物业所有权和常住居民的物业租有权按比例地分配选举权和被选举权,而不能简单将人口区别为户籍人口和非户籍人口进行制度安排。在本次新型冠状病毒肺炎疫情防控时期,很多租户被隔离在外或被强制劝返,无权使用已经付款租用的物业,出现缴纳了租金却不能享受租房的现象,形成租户与业主之间、租户和物业管理公司之间、业主与物业管理公司之间的矛盾冲突,损害了迁居型常住居民的权益。某些小区的安保人员之所以借故“阻拦”租户的进入,就在于租户没有小区议事权。在新型城镇化背景下,原有的管理制度应适应新时代的要求,尽快进行改革。那种依据户籍制度设计的社区治理与社区服务的合理性建立在传统社区的封闭性理论假设之上。在社区市场化程度逐步加深的现代化大背景中,吸纳居住在本社区的流动人口参与社区治理,既是大势所趋,也是现实需要,小区内部的隔离不利于居民之间的团结。如果动摇了社会团结的基础,形成某些人“认同”与某些人“不认同”意义的社会撕裂,则不但社区的治理有序难以为继,就是在社区所属小区内部,也难以保护本地户籍人口的全部利益。房东与租户属于利益共同体,社区的人口和社会组织处于动态变化之中。只有以常住人口为基础建立“开放性”和“常住型”动态治理体系,才能适应现代化引领的社会变迁之所需。

第三,促进社区基本公共服务均等化,扶持各类社区平衡发展。根据财政实力有计划地安排老旧小区改造项目,加强城乡结合部小区建设,加强新建物业小区社区建设,强化社区内机关家属院、企业大院与各类物业小区的综合协调治理能力。在社区人口规模趋于增长的态势下,不管是社区治理体系的建设还是社区治理能力的提升,都有赖于社区内部各个物业小区的治理体系和治理能力建设。对那些治理能力较

^① 有些国家以居民居住本社区时间的长短赋予其参与治理权限的大小,也赋予其享受基本公共服务的多少。其实,在中国的绝大多数城市,在“划片入学”这种政策的配置上也体现了这一原则。

弱、治理体系尚不健全、留有历史问题的社区和物业小区,当地财政部门(或主管单位)应予适当支持,通过购买社会服务的方式培育小区治理能力,夯实基层治理基础,建立社区与区域内党政机关和企事业单位之间的协调机制,形成治理成本分摊机制。为控制社区治理成本,还需将业主委员会组织起来,以之平衡与物业管理公司之间的失衡现状。与此同时,应继续打造社会组织和志愿服务组织参与社区治理的属地化接口,形成“多方共治”的参与局面,体现出治理的专业化、法治化效能,从而降低社区业务经费的高度财政依赖性。结合“他治”任务要求与“自治”体系建设,搭建业主委员会和物业管理公司之间的矛盾化解平台,通过供给侧结构性改革满足社区服务需要,避免社区内部资源竞争中的人群分裂。当然,对于某些在城镇化中直接从农村社区转变为城镇社区的小区来说,应扶持物业自持自管力量。社会的现代化程度越高,社区居民对组织化服务的质量要求就越高。社区居民的社会分化特征越突出,其异质性就越强,其对服务需求的差异化要求就越严格。

第四,根据城市经济增速与物价变化提升职业化社区工作人员的收入水平,根据社区实际常住人口规模确定社区工作人员数量,建立和稳定常态化社区工作队伍。应该看到,在中西部地区和东北地区,社区工作人员收入水平的低下会导致人员流失现象。在这些地方,即使毕业于社工专业的本科生和硕士生,也很少有人愿意到社区工作。要满足社区的自治需要,就必须建构与其需要相一致的工作队伍,提升社区工作人员的服务水平,与时俱进地培训其专业能力。在稳定小型社区和中型社区工作人员队伍的同时,要实事求是地扩大5000户以上特大型社区工作人员数量。应通过社区居民调查,削减街道安排的一些居民需求较少或根本没有必要的业务,将有限的人力用于民生保障与秩序化社区等基本公共服务上。与此同时,应完善社区的独立法人资格,在推荐社区党支部/党委书记兼任社区居委会主任和社区经济组织管理人员时,有意识地整合社区资源,健全社区治理的财务体系,形成透明公开的财务制度,规范财务管理,厘清政府购买服务、社区自治服务和市场化生成服务的关系,有效化解业主委员会、物业管理公司、房屋实际租户等矛盾冲突。在有条件的地方,还需要扶持社区发展基金会,吸收社会资金参与社区治理。只有发展壮大社区发展基金,才能降低社区治理对地方财政的强依赖关系,厚植社区自治的经济基础。

最后,需要建立社区服务的第三方牵头评估制度,吸纳社区、业主委员会、物业管理公司、租户代表、志愿团体等多方参与,健全监督机制。尤其是对反映强烈的物业服务质量和社区公共服务质量问题,更要通过事前评估、事中评估和事后评估,建立制度性、自治性监督体系。要走出运动式治理的“整治—反复—再整治—再反复”怪圈,通过建立物业管理公司黑名单制度,加强市场监管,淘汰缺少现代管理能力与难以提升服务质量的物业管理公司。在“政府—市场—社会”良性互动中达到自我管理、自我服务、自我发展的目的。

总之,在全面建成小康社会之后,中国的城镇化水平将会更高,城市的结构也将更为复杂,城市内部各个社区之间发展的不平衡不充分问题将更为凸显,社区居民构成的老龄化和迁居化特征也将同时并存,社区也会在不断转型中释放出更多结构与功能的适配性治理问题。

在这种情况下,随着新发展阶段现代化水平的不断提升,社区治理缺陷所显示的短板效应会被多元化的媒体放大。因此,未来社区仍将面临新的治理难题。在“居委会办社会”模式中,随着居民消费水平的提升以及居民对社区治理质量的升级诉求,作为政府代理人的居委会将继续增加服务供给,继续扩大居委会工作人员的规模,继续要求其增加福利待遇与生活补贴,继续期望居委会工作人员有机会转变为事业编制人员,或继续谋求建构其转变为公务员的行政运转机制。这种在“无限责任”假设指导下的“居委会办社会”的质量,将主要依赖财政经费的支持力度。居民对社区治理的服务需求是刚性增长的,但财政增速却完全取决于经济增速。在经济增速减缓的理论研判中,“无限责任”社区治理的项目制的可持续性正在经受转型考验。因此,在全面建成小康社会过程中,将“单位办社会”的管理模式升级为“居委会办社会”的治理模式,不但必要而且还具有路径依赖意义的实践创新性。但在全面建成小康社会之后的新征程中,还需要在治理体系建设中继续将“居委会办社会”升级为“社区办社会”,只有这样,才能利用社区内外部社会力量建构“多元主体共治模式”。

社区内外部社会组织的发育程度决定了“社区办社会”的能力。“以社会力量去治理社会”的理论假设与“以政府力量治理社会”的理论假设都具有现实合理性。的确,社会组织的成长与强大有时会挑战居委会的权力,也会产生不同社会组织之间的治理取向的差异性。但在居民阶层多元化的背景下,要使居民不将矛盾的对象针对居委会背

后的政府力量,就必须在“民主协商”中尊重不同社会组织的意见分殊。只要建立起社区的议事会平台,意见领袖就会在平台内谋求达成一致的可能性,而不会将治理失效的责任单方面归之于居委会。居民参与的社会组织越多,就越易于利用社会组织之间的多元协商与平衡能力解决争端,就越可能借助社区认同意识化解矛盾。

正因如此,必须系统总结现存各种问题,补足短板,建设共建共治共享的治理体系,提升社区治理的自治德治法治能力、激发社会活力、扩大居民民主协商参与治理的合法渠道,通过自治和共治化解日益高升的他治成本,一方面,在维权中维稳;另一方面,以高质量服务供给满足居民需求。唯有如此,才能不断提升社区居民的幸福感和安全感,继续维护好稳定发展的良治善治环境。

参考文献:

- 费孝通,2001,《中国现代化:对城市社区建设的再思考》,《江苏社会科学》第1期。
- ,2007,《江村经济》,上海:上海世纪出版集团、上海人民出版社。
- 李国庆,2019,《棚户区改造与新型社区建设——四种低收入者住区的比较研究》,《社会学研究》第5期。
- 李友梅,2002,《基层社区组织的实际生活方式——对上海康健社区实地调查的初步认识》,《社会学研究》第4期。
- 田毅鹏,2020,《治理视域下城市社区抗击疫情体系构建》,《社会科学辑刊》第1期。
- 张浩,2019,《从“各美其美”到“美美与共”——费孝通看梁漱溟乡村建设主张》,《社会学研究》第5期。
- 张翼,2019,《社会转型与社会治理格局的创新》,《中国社会科学评价》第1期。

作者单位:中国社会科学院社会发展战略研究院
责任编辑:徐宗阳