

社区的视野

——散议《参与式治理:中国社区建设实证研究》

张 鸣

(中国人民大学 政治学系, 北京 100872)

[作者简介] 张 鸣(1957-), 男, 浙江上虞人, 中国人民大学政治学系教授, 博士生导师, 主要从事中国政治研究。

[中图分类号] D0 [文献标识码] E [文章编号] 1671-881X(2006)06-0828-02

自从1949年建国以来, 依靠农村起家的中国共产党, 实际上不仅把工作的重心转移到了城市, 而且也使城市实际上处于国家的核心地位。尽管农村的社会改造, 比如合作化、人民公社运动十分引人注目, 但城市的改造, 往往耗费了执政者更多的心思, 一整套以单位和街道居委会双轨的城市管理体制, 融粮食、副食供应、治安(派出所)、房产、城管等等功能为一炉, 对计划经济体制下的城市管理和政治动员十分有效。一个人在所属的单位供职, 单位决定他的工资, 决定他的前途, 但是他和他的家人的户口、粮食关系却在街道, 如果家人已经成年, 又没有工作的话, 很可能在街道工厂上班。工作期间, 有单位管着, 下了班, 则有街道居委会看着。由于单位和街道都属于国家机器的一部分, 在正常情况下, 单位和街道都能互相配合, 基本不存在管理或者说社会治理的死角, 当然, 也不存在动员的死角。

但是, 改革开放之后, 情况出现了变化。粮食政策放开之后, 原来作为户籍管理制度基础的粮油、副食供应体系没有了存在的必要。过去行之有效的按图(本)索骥的管理方式突然失效, 农村和城市之间的人口流动不可遏制。公安派出所、街道办事处、居委会都不可能按照以前的人口资料来管理辖区的居民, 即使具有本城市户口的居民, 也很有可能不在户口所在地居住, 更休谈那些进出不断的流动人口。市场经济的发展, 也使得原来的单位体制出现了变异, 外企、私企和中外合资企业的出现, 使得单位这种无一不带有“政府”意味的所在, 政府的含义在消退, 人员可以在各种体制的“单位”之间流动, 原来单位和街道之间有效的配合, 也出现了问题, 在很多情况下, 街道必须面对没有单位配合的治理状况。

进入20世纪90年代以后, 随着城市建设的大规模推进, 商品房市场突飞猛进, 商品房小区如雨后春笋般地出现。这种新型的居民小区, 给原有的城市管理体制带来了新的问题。小区的居民已经完全打乱了原有的居住格局, 一个商品房小区的居民, 有原来的城市居民, 也有外来的居民, 甚至有外国人, 随着居住区域大面积自有房产的出现, 居民对居住区的管理、居住区生活环境有了特别的关注, 属于居民自治组织的业主委员会应运而生。然而, 原来的居委会虽然名义上也是所谓的居民自治组织, 但实际上却是作为政府机构的街道办事处“腿”, 不仅主要负责人员由街道办事处委派, 而且直接对街道负责。这样一来, 原有的治理体制和新出现的居民自治组织之间, 出现了结构性的矛盾。逐渐地, 全国推开的住房改革, 使得商品房小区的状况普及到了几乎所有的居民居住区, 事实上, 真正意义上的城市社区出现了。

在很大程度上, 近年来开展的城市社区建设, 包括《参与式治理:中国社区建设实证研究》(此后简称《参》书, 王敬尧著, 中国社会科学出版社2006年版)一书作者所参与的武汉、黄石和宁波等地的试点, 都是为了应对这种新时期城市社区治理的变化。

转型时期的制度创新, 不是一个破旧立新的革命过程, 也无法期待出现一个伟人从上至下为人们设计好所谓的自上而下的“制度供给”。《参》书的作者, 为此提出一个“互动合作型”模式, 用这个模式, 比较好地解释了新的社区时代社区自治与治理体制的制度变迁。

首先, 社区制度的创新, 是地方政府在具体的治理压力下做出的。改革已经进入了这样的一个时段, 来自上级政府的除了大的政策指导之外, 只有具体的政绩指标, 具体怎样做, 制度怎么改, 实际上都是负责具体工作的地方甚至是基层

政府的事。当地方或者基层政府面临既要完成任务指标,又不能突破政策约束、不能采用特别手段的局面时,制度的创新是唯一的选择,尽管这种创新,一时还难以脱离从前制度的窠臼。其次,治理的压力,既来自上级的指标,也来自社区治理的需要,毕竟,地方政府是一方的治理者,这一方土地的社会发展、社会治安、管理水平,是地方政府所必须关注的,也就是说,他们必须为此做出交代。地方政府、尤其是基层政府中人,很多是生于斯长于斯的,自己所在社区的状况,是关系到他们自身的事情。其三,压力还来自于社区的居民,从某种意义上讲,这种压力是最现实也最紧迫的。自从大面积的自有房产浮出水面,居民对于居住区有了比从前更加强烈的归属感,更有了强烈的所有感。基于对自己身家性命的执著和安居乐业的追求,他们越来越具有参与意识,具有强烈的自治需求。

就这样《参》书的作者为这个时期的社区治理试点总结出了“多方需求—多方压力—多方协作—体制创新—需求满足”的逻辑线索。需求是多方的,压力也是多方的,既来自上级政府,也来自基层政府自身,更来自社区的居民。因此,结论很简单,只能是参与型的社区治理,参与型的制度创新。参与,既是社区居民的参与,也是政府对居民自治事业的参与。

居民参与,作者将之分为“他组织参与”和“自组织参与”。自组织参与,主要集中在社区的公共事务方面,有关居民小区的环境、小区的自治事务、小区的维权以及现在普遍发生的小区居民与物业公司之间的矛盾纠纷等等。这种“自组织”,一般以小区的业主委员会为主,也有一些居民自发组成的其它组织,包括各种名目的协会,网上论坛、车友会,足球、网球俱乐部等等。这种居民的自组织,标志着不仅中国城市居民从以单位为轴线的单向社会交往模式迈向社会综合的复合型交往模式,而且标志着城市居民从单位人走向了社区人。居民对社区公共事务的参与,以居住地为轴心的组合,体现着中国城市公民社会已经有了雏形。随着一系列公共活动、尤其是维权活动的展开,在各种形式的交往、谈判、争斗、妥协的互动中,不仅居民的自我意识在成长,公民意识也逐渐成长起来。显然,在居民的自组织参与的活动中,社区精英逐渐脱颖而出,在活动中凸显其核心的组织作用。事实上,一个居民小区维权和公益事业水准如何,往往跟小区的精英水平有着直接的联系。

在社区居民的自组织参与过程中,政府也在其中扮演着一个相当重要的角色。事实上,不仅社区居民的维权活动,比如涉及业主委员会和物业公司的关系、业主与开发商的关系的时候,需要政府出面协调和参与,就是其它的公共事务,包括居民的自组织活动,都离不开政府的支持,而且政府出于治理的需要,也需要关注这些社区社团的动向。许多地方社区建设的试点表明,社区的精英,往往都跟政府有着千丝万缕的联系,能比较主动地配合街道的工作,而且还可以利用各种资源,为小区和街道谋福利,从而增益了社区和街道的关系。

所谓的“他组织参与”,实际上就是社区居民对街道办事处和居委会的政治参与(采用“他组织”这个概念,大概作者力求让著作具有社会学的魅力)。在这个层面上,居民的参与,主要体现在社区选举和一些地方推行的“民评官”活动上,特别是后者,在作者所考察的几个试点上,对改善政府治理和完善公共政策,发挥了很好的作用。原本“民评官”只是地方政府的一种尝试,一种自我转型的技术手段,但是,由于社区居民的积极参与,使得这项变革具有了比较长期和深远的意义,不仅促进了街道和居委会干部的形象改善,而且对于社区视野下政府职能的转换具有积极意义。

同时,自组织参与和他组织参与实际上又是难分彼此的,不仅居民自己的活动中有着政府的影子,而且,政府组织的听证会、对话会,居民组织在其中也扮演着相当关键的角色。居民组织通过各种形式的参与,影响了公共政策的制定,极大地化解了居民对政府政策的抵制,赋予政府政策以更大的合法性空间,实现了政府与社区的双赢。

目前,中国城乡都经历着国家与社会格局的新转换过程,从有国家无社会,或者大国家小社会,向国家社会均衡态势转化。这里,不仅有政府职能的转换,还有国家与社会之间的权限分割,即我们平常所说的“国退民进”在社会层面的展开。但是,国怎么退,民如何进,却是一个相当困难的现实问题。事实上,解开这个难题的钥匙,在政府手里。只有政府在退的过程中参与社区居民自组织的过程,将居民自己的组织培育起来,公民社会才有可能顺利地成长。当然,这个转变的过程还是相当痛苦和曲折的,无论政府也罢,居民也罢,过去的路径依赖,时常会使得变革充满了冲突和矛盾,新的城市社区出现的各种治理难题,也会让政府不时地产生对昔日“太平”光景的怀念,已有的问题解决了,新的问题又会冒出来,尤其是在大规模城市化的今天,大批农民进城,给城市带来生机,也带来了无穷的难题。从这个意义上说,《参》书作者的工作,仅仅开了一个头。

当然,这个头开得不错,使这项方兴未艾的研究有了一个很好的起点。美中不足的是,当下城市社区建设中,两种体制,自上而下的街道居委会和居民自发产生的业主委员会之间,存在着体制上和操作层面的矛盾和冲突,类似于村民选举之后的村委会和乡镇政府之间的矛盾。而《参》书却基本上没有涉及这一方面的内容。相信作者在今后的研究中,会逐渐深入到这个层面,为我们提供更好的研究文本。