

“扩”与“缩”的共进:变革社会中社区治理单元的重构

——以杭州市江干区“省级社区治理与公共服务创新试验区”为例

郎友兴 陈文文

【摘要】 中国数十年社区建设有两条基本的路径(逻辑),一条是政党—国家(政府)中心论,另一条是社会—居民中心论。这两个路径造成社区治理过程中普遍存在的两个困顿。第一是社区居委会行政化之愈来愈彻底,或者日益被边缘化。第二是作为共同体的社区变成了行政区,居民参与度依然较低,认同程度低,形成了“夹生人”社会。因此,如何解决,或者是找出一个平衡点或突破口就显得相当重要了,现实迫使人们不得不把眼光转到治理单元的创新上来,各地做了不少探索。本文旨在展示出在已有的框架下杭州市江干区在社区治理与公共服务的实验过程中如何在两个看似反向的维度上同时进行创建以推进社区治理的水平。杭州市江干区通过一扩一缩(一大一小),扩的方面是建立“联合社区”,推行“大社区制”,旨在强化国家(政府)对基层社会的有效管理,缩的方面是建立“邻里坊”,旨在推进自治与居民的参与,对社区治理单元进行修缮性的重构,由此提升社区治理的水平。

【关键词】 社区治理;治理单元;联合社区;邻里坊

一、前言

社区建设(治理)是社会治理的重要组成部分,也是国家推动社会治理的重要切入点。

在学术界,对于中国社区治理路径的归纳主要有两种:一是“党政中心”路径,认为城乡社区治理是党与政府权力向社区渗透的过程,社区居民参与社区公共事务是国家力量自上而下动员的结果;二是“社会中心”路径,认为中国社区正逐步成长为相对独立的市民社会,并以自下而上的方式对社区治理产生决定性影响。当然,还存在着对以上两种路径归纳的折衷之道,即所谓国家与社会合作互动

郎友兴,政治学博士,浙江大学公共管理学院政治学系教授、博士生导师(杭州 310058);陈文文,浙江大学公共管理学院博士研究生(杭州 310058)。本文系浙江大学文科专项课题“‘实验主义治理’框架下中国社区治理的机制创新:浙江省社区治理和服务创新实验之研究”的阶段成果。作者就本文的内容曾分别在2017年11月由中国社会科学院政治学所主办的第四届“中国地方政府治理与社会治理学术研讨会”和2017年12月由中国人民大学国际关系学院政治学系主办的人大政治学论坛2017暨“国家治理理论与现代国家建设”学术研讨会作过交流,感谢与会学者的评论与建议。

之道。但是,“合作互动”其实就是第一或第二种的变种而已。

从逻辑上分析,强化党和政府的角色与功能同强化自治和参与似乎是矛盾的,至少两者目标的追求是不同的。从不少地方的实践经验来看,在社区治理中存在着强化党建,以党建引领社区建设,行政化的力量不断地加强的做法,这样做法之趋势似乎越来越明显。当然,也不乏在如何推进社区自治与居民参与上进行各种尝试,并且这些尝试或直接或间接地在党政运作下进行的。可以说是,党政中心路径与社会中心路径同时在强化与推进,可以称之“反向共进”。这个“共进”听起来有些矛盾,但是,它可以突出中国社区治理的复杂性和超越常规逻辑性,它适合用来描述中国社区治理中诸种行为主体的真实关系。本文选择“共进”这个词就是为了突出中国社区建设(治理)的复杂性。其实,这个“现象”是大量存在的,只是受上述两种路径背后之思维的影响而未能作出反应,并给予足够的关注与反思。如果我们在理解中国社区治理过程中能够看到这些趋势,那么,听起来有些矛盾的“反向共进”是一个有分析力度的概念。本文旨在通过杭州市江干区在社区治理与公共服务实验区实验过程中如何在“扩”与“缩”两个方向共进来展示出在变革时代中中国基层治理是如何推进的。

二、社区治理的两条路径背后的逻辑及其存在的困境

中国数十年的社区建设历程表明,中国社区建设(治理)有两条基本的路径,这两条路径背后的逻辑是不相同的,一条是政党—国家(政府)中心论,另一条是社会—居民中心论。

一方面,不难看出,对于政府来说,社区建设并非是为了削弱党和政府对基层社会的控制,从而建立起西方意义上的公民社会(Civil Society),而是重建已有城市管理体系,以便适应新的社会需求,维系对基层社会的有效控制。民政部于1987年提出的“社区服务”议题,于1991年首次提出“社区建设”,从内容上看后者自然是前者的推进与扩展,但是,其实这是项国家的政治事务。这一点到了21世纪初中国开始大规模推进“社区建设”就更为明显了。诚然,“社区建设”的推进是希望由“社区”来承接以往由“单位”和“组织”承担的社会管理事务。可是,中国的“社区”其实已经不是(至少主要不是)一种具有人文意义的社会共同体,而是具有强烈的行政色彩的行政管理区域。这也就是有些学者将中国的“社区”视为“政区”的主要原因。民政系统负责此事务的机构名称就是“基层政权与社区建设”司、处、科,显然社区建设同“政区建设”、基层政权建设密切关联起来了,其功能就是强化政党、国家对于基层社会的调控能力。2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中提出了社区建设的指导思想:“改革城市基层管理体制,强化社区功能,巩固党在城市工作的组织基础和群众基础,加强城市基层政权和群众性自治组织建设,提高人民群众的生活质量和文明程度,扩大基层民主,密切党群关系,维护社会政治稳定,促进城市经济和社会的协调发展。”这不难看出,“社区建设”的推动来自政府,目的是寻求社会的稳定和发展。因此,有学者已经注意到中国与国外这个方面的差异性,中国用的“社区建设”(Community Construction)概念,而西方用的是“社区发展”(Community Development)概念,后者的动力来自社区,目的是寻求善治。这一点可以从1955年联合国的《通过社区发展促进社会进步》文件看出:“社区发展的目的在于促进人民热心参与社区工作,从而改进地方行政机构的功能。”^①

最近一些年来,社区建设中党建的重要性日益显现出来,某种意义上已经形成了以党建为中心的社区治理格局,包括相关的制度安排。不少地方政府将基层党建与社区治理这两项工作结合起来也

^①陈云松:《从“行政社区”到“公民社区”——由中西比较分析看中国城市社区建设的走向》,《城市发展研究》2004年第4期。

就顺理成章了。^①通过强化社区治理中党建的核心地位,为巩固党在基层社会的领导与执政根基提供保证。尽管近些年来,无论是学者还是官方越来越多地使用“社区治理”的概念,似乎有取代“社区建设”之趋势,但是,“治理”概念的引入^②,并没有根本改变党和政府的角色以及其推进社区建设的初衷。有学者归纳至少四个方面可以看出政党—国家(政府)主导性的特色:网格划分、资源配置、管理任务和考核评定。^③

另一方面,党和各级政府又试图鼓励人民与社区负起自己的责任,参与本社区的公共事务,塑造并创出新的共同体和共同价值,形成人们的精神生活和社会交往,还人们本应有的人类生活方式和人生内涵。与此同时,透过社区协商治理机制的建立,让居民参与地方事务的决策与执行过程,重构政府在社区治理的正当性基础。这是个相当有趣的现象。

这两条路径背后的逻辑是政党—国家(政府)中心论和社会—居民中心论。这两条路径在各地方都在推进,其结果各不尽相同。但是,较为普遍的现象有两个方面,也就是社区治理过程中普遍存在着两个困顿。第一是社区居委会行政化之愈来愈彻底,或者被日益边缘化了。为了破解社区的行政化困境,各地都开展了各具特色的实践探索,如建立“社区工作站”、“社区事务工作站”、“社区公共服务工作站”。“去行政化”自然具有道义的正当性,谁也没有公开地直截了当地为行政化辩护。但是,去行政化问题讲了多年,做了不少的努力,比如武汉街道权力清单与减负清单,浙江三门等地所做的进社区准入制度,但实际的情况并不乐观,在有些方面,行政化有强化之趋势,而且将社区居委会推向了边缘化(“空心化”)的境地。第二是作为共同体的社区变成了行政区,居民参与度依然较低,认同程度低,形成了“夹生人”社会,出现一个“生人世界”。^④社区建设的一个目标就是使社区成为一个“生活共同体”。社区的核心理念是自治和参与。当前我国社区建设中面临的一个重大难题就是存在着“共同体困境”,即社区认同和社区参与严重不足,社区是个政区,而非是“生活共同体”。^⑤尽管不少地方试图植基于地方社群意识与日常生活,培育其具备组织治理能力,但是成效并不明显。

试图通过两条路径实现目标,从结果或现状来看,并没有完成达成。强化国家的渗透与控制,其结果造成居委会的行政化和被边缘化,而期待自治与参与也不尽人意。这两个方面都不是推出社区建设的初衷。因此,如何解决,或者是找出一个平衡点或突破口就显得有必要了。在思考社区治理的变革时,完全去行政化、取消政府这个管理层级的功能,走向自治,一是不可能,二也不是理想化的选项,相反,这样的思路其实有简单化思考的嫌疑。那么,可能的选项又是什么呢?现实迫使我们不得不把眼光转到治理单元的创新上来,涉及到治理单元的重构的问题。^⑥杭州市江干区通过一扩一缩(一大一小)两个反方向来对社区治理的单元进行修缮性的重构。这种努力可能是一个新的通路。两方向的修正,大的方向(扩面)在于强化国家的渗透与控制,小的方向(缩面)在于推进自治与居民的参与。

①郑长忠:《多元共存条件下社区治理的政党逻辑——以上海临汾社区物业管理党建联建工作为例》,《理论与改革》2009年第2期。

②浙江大学王诗宗教授著有《治理理论及其中国适用性》(杭州:浙江大学出版社,2009年)一书,专门讨论了“治理”概念和理论的中国适用性问题,指出“中国学者对治理寄予了厚望,将治理与中国的现代国家构建、政治和行政体制演进紧密地联系起来”(第133页)。

③刘安:《网格化管理:城市基层社会治理体制的运行逻辑与实践特征——基于N市Q区的个案研究》,《江海学刊》2015年第2期。

④郑杭生:《破解在陌生人世界中建设和谐社区的难题——从社会学视角看社区建设的一些基本问题》,《学习与实践》2008年第7期。

⑤郑杭生、黄家亮:《论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析》,《东岳论丛》2012年第1期。

⑥张扬金:《从“社区”走向“邻里”城市社区治理单元重构——基于江苏省南通市邻里建设的调查》,《湖北行政学院学报》2015年第4期。

三、寻找中国社区治理的第三条道路:江干区“体制改革+机制创新”试验中的“扩”与“缩”^①

“试点”、“典型试验”成为了理解中国治理过程一个重要的术语。地方的试验成为一个核心的因素。在经济利益激励和解决问题的现实性双重因素驱动下,地方纷纷进行各种试验,而中央也鼓励地方大胆地尝试。就社区治理而言,有三大难题有待于解决:一是社区治理角色存在着错位的现象;二是社区治理资源匮乏;三是社区治理参与不足。有鉴于此,国家民政部实施了“全国社区治理和服务创新实验区”,希望通过实验区能够深入推进社区治理创新。2011年11月,民政部开始确认河北省承德市双桥区等12个为第一批全国社区治理和服务创新实验区,实验工作的时间为期三年。浙江也是在民政部实验的指导与推动下进行了省级的实验。这部分主要展示出杭州市江干区在进行“省级社区治理和服务创新实验区”的实验中一扩一缩的社区治理单元重构情况,并在此基础上对社区治理的新走向做些分析。

(一) 杭州市江干区实验的基本情况

江干区位于杭州主城区的东部,作为中心新城区,江干区随着社区建设的不断深化,社区居民需求多样化、基层社会治理现代化的压力持续加大,居民群众日益增长的美好生活需要和社区发展不平衡不充分的矛盾逐渐突出,其社区建设(治理)进展中问题主要体现在三个方面:

1. 政府行政事务与居委会自治的边界不清、职责不明。社区专职工作者统一招考招聘,造成社区本土化服务流失,行政化偏重,自治力薄弱。2. 老社区的设施资源已经无法满足居民群众的多元需求。尤其是老旧小区配套用房小、散、偏,利用率低,难以打造便民利民15分钟生活圈。3. 社区邻里文化传播和交流很难实现全员参与的可能性。社区平台载体的搭建以及活动的开展偏向于老、少,导致群体单一,参与活力不足。

为此,江干区认识到社区治理必须充分把握宏观社会发展和微观居民需求的“新常态”,要不断创新社区治理模式。自2010年以来,江干区以“城市新中心、国际新窗口、创新新天堂、智慧新城区”和“国内一流现代化中心城区”为目标体系,以“一核多元、协同治理”为理念,陆续推出了“责任社工”、“绩差薪酬”、“e家全能”等一系列特色工作。2015年,江干区在闸弄口街道濮家联合社区进行试点,尝试构建“联合社区”统筹管理新体系。

2016年,江干区被浙江省民政厅确认为第一批“省级社区治理和服务创新实验区”,实验的任务是以“体制改革+机制创新”为突破口,创新“e网三联四融合”的社区治理模式,全面提升基层社会治理能力现代化水平,实验时间为2016年8月至2018年8月。在实验期间,江干试验区逐渐探索出“一扩一缩”的社区治理创新道路,即通过构建联合社区、建立大党委制和设立邻里坊等方式,在强化党建与行政化对社区的控制的同时,大力推进社区自治与居民参与,双管齐下且互相调和,从而实现社区治理的单元进行修缮性的重构。

(二) “扩”端:非“去行政化”思路的扩大方向

强化党建路径,构建区域化大党建格局,以党组织一元化整体优势为社会共同体一体化建构奠定组织基础。具体来说就是,在居民区层面形成了以党组织为核心与平台的居民区治理体系,在街道层

^①以下的材料来源于作者本人作为“省级社区治理与公共服务创新试验区”评估专家的评估、实地调研以及江干区政府、江干区民政局所提供的资料。

面构建了以“1+3”社区大党建格局为基础的社区共治体系,有些区还在区一级层面构建了区一级的大党建格局以克服各个街道的资源禀赋限制,同时创新了居民区物业党建联建以及建筑工地与居民区之间的党建联建等补充性的大党建类型。^①鉴于中国的党政体系,大党建格局强调以党建引领社区建设,其实也增强了社区治理的行政化的维度。杭州市江干区亦紧扣党建的路径,进一步增强党组织领导核心作用和地位,强化国家的渗透与控制。江干区在强化党建这一“扩”端,逐渐梳理出大党委制和联合社区两条路子。

1. 发挥党组织的核心作用:构建“大党委”制

创新组织架构,实施社区“大党委制”。以“党建引领双网双全”社会治理模式,将小区划分为五大网格,10个网格党支部。以“网格+楼道+支部”实施“一格五员”全覆盖社会治理模式提升小区治理体系。在强化社区党委领导核心作用前提下,构建社区“大党委制”,统领公共服务站、社会工作站和居委会及“邻里坊”,实现党建引领社区。同时,吸纳社区民警、两新组织、物业管理公司和业主委员会负责人进入社区党组织班子。依托区域化党建共建“同心圆”工程,整合利用区域内党建资源和公共服务资源,推动社区党建和人才培养等工作,引领社区更好地自我管理、自我服务。

坚持“一核多元”,注重政府职能转移。从指定社区可转移给社会组织购买服务清单、社区服务事项准入清单“两张清单”入手,专设区域化公共服务站和专业化社会工作站,各司其职,让社区回归服务自治的本位。区域化公共服务站主要承担政府兜底线的公共服务和政务代办事项,专业化社会工作站主要承担培育发展社区社会组织,开展专业化服务,组织社区公益和便民服务活动。

2. 构建联合社区:走向“大社区”制

所谓“大”社区,指按照法定程序,将地域相近、人缘相亲的2—3个社区整合建立为联合社区。2016年以来,江干区以党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神为指导,根据《杭州市推进城乡社区治理和服务创新工作实施方案》(市委办发〔2015〕89号)和《杭州市江干区关于全力推进“e网三联四融合”模式 全面深化社区治理与服务创新的实施方案》(江委办〔2016〕58号)文件精神,逐步推进“大”社区建设。江干区计划通过3—5年时间,建设管理有序、服务完善、文明祥和的“大”社区10个以上,打造“三社联动”升级版,走出一条与现代化国际化中心城区相适应、可持续、有活力的和谐社区建设新路子。

构建“大”社区共同体,有利于优化社区资源配置,创新社区机制体制。围绕建立健全社区“大党委”制,推进公共服务区域化、居民自治属地化、社会工作站专业化的“一制三化”要求,2017年江干区在原有“一体化联合社区”模式的基础上,重点在采荷街道观音塘片和丁桥街道长睦苑片区,试点保留原有社区,以“资源集约、提高效率”为原则,新建区域化公共服务站和社会工作站,建立以“两委两站N坊”(即党委、居委会、区域化公共服务站、社会工作站、邻里坊)为组织架构的“协同化联合社区”,打造“大”社区新格局。

建立区域化社区公共服务工作站,有利于优化功能布局。合并后成立的“大”社区要根据居民需求,合理规划和整合原有的社区公共服务工作站,建立区域化社区公共服务工作站。其他类型“大”社区要以居民“15分钟生活圈”为服务管理半径,建立区域化公共服务站和(或)其代理点。各街道可以将社会管理服务中心改革与区域公共服务站的设置紧密结合,进一步优化区域功能。

实施“大物业”管理,完善社区物业治理结构。借鉴闸弄口街道“小巷总理服务中心”、凯旋街道“凯居宜”精管家等物业管理工作先进经验,探索“大物业”管理模式,对社区交通管理和序化、洁化、

^①郑长忠:《城市治理的政党逻辑:上海的经验》,《上海观察》,2016年8月5日, <https://www.shobserver.com/news/detail?id=26251>, 2019年1月11日。

绿化管理进行统一整合,并且按照专业的人做专业的事的原则,将其统一打包委托给物业公司管理,全面整治社区环境、流动摊贩等现象,改造提升社区的环境卫生秩序。尝试搭建政府与物业企业、业委会的沟通协调、信息共享等各类平台,协调小区物业管理各方参与者的关系,健全居委会与业委会、物业服务企业的工作协调机制,增进良性互动,实现全方位管理。

“大”社区建设思路不仅进一步整合社区现有资源,厘清政社边界,转移社区行政职能,而且在社区体制机制上寻求新的突破,为社区党建工作的开展贯彻和社会力量参与基层创造必要条件。

(三)“缩”端:缩小距离的邻里坊建设

推进社区自治与社会参与,以缩小距离的“邻里坊”推动“夹生人”社会走向“新熟人社会”,破解陌生人社区治理困境。从社区社会性质来说,绝大部分由开发商建设的商品房小区是陌生人社区。在陌生人社区中,熟人社会的联结纽带如人情、面子以及礼俗不再有效,陌生人社区中的社区建设和社区治理出现了以社区社会治理重心转移、社区社会信任重构以及社区建设参与等难题为具体表征的治理困境。已有学者指出,走出陌生人社区治理困境,需要科学理解陌生人社区社会性质;借鉴中国传统社会治理经验;建好“场共同体”,创新陌生人社区建设模式。^①江干区在推进社会力量参与基层和社区自治过程中,创建了“一委多坊”体系。该体系旨在保障居委会协助政府事项和开展自治工作的本源属性基础上,构建涵盖居委会和“邻里坊”的自治平台。从这个意义上讲,江干区在“缩”端通过建设“邻里坊”,在空间和功能上打造小型的自治平台,缩小居民距离,增强居民互动与自治,鼓励社会力量参与,推动“熟人社会”的形成。正如美国建筑规划研究专家道格拉斯·凯尔博所说的,“邻里(Neighborhood)是城市的重要组成部分。缺少了邻里的城市无论多么美丽,都将是缺乏凝聚力和不适宜居住的城市”,“如果说建筑单体是街道的支撑体,街道是邻里的支撑体,那么邻里则是城市的支撑体。邻里对于城市中的社区来说是必不可少的”。^②其实,在中国有着悠久的邻里坊制度,它起源于西周时期的闾里制度,是中国古代主要的城市和乡村规划的基本单位与居住管理制度的复合体。在传统中国的里坊社会中,邻指向的是最紧密的邻居关系,里关涉到的是共享的建筑物与景观,而坊则指的是共享商业及服务。当然,江干区“邻里坊”不是简单地复活传统,而是在新的历史条件下作创造性的重构。^③

1. 激发居民自治,组建“一委N坊”体系

江干区从进一步明晰居委会自治职能,制定网格星级走访巡查制度、“邻里坊”工作机制入手,建立涵盖居委会和“邻里坊”的“一委N坊”自治体系。首先,根据不同规模的社区层面分别成立居民小组、居民代表大会和居委会,进而组建大社区居民自治组织架构。其次,完善居委会选举机制。原则上,本社区居民在居委会班子成员中的比例不低于50%。发挥居民骨干作用,让更多有热心、有精力的社区居民骨干重挑大梁。再次,依法依规理清居委会工作事项,形成工作事项新增、调整、退出的制度和操作流程。为此,杭州市江干区投资兴建社区配套用房,为邻里坊工作的开展提供物理空间。在“一委多坊”体系中,居委会主要是承担了解居民需求、反映民意诉求、化解矛盾纠纷、将专业性问题反馈到社会工作站,统筹管理社区环境卫生秩序,引导“邻里坊”解决疑难复杂问题的作用。“邻里坊”

①何绍辉:《场共同体:陌生人社区建设的本位取向》,《人文杂志》2015年第4期;何绍辉:《陌生人社区的治理困境及其破解》,《吉首大学学报》(社会科学版)2016年第5期。

②[美]道格拉斯·凯尔博:《共享空间—关于邻里与区域设计》,吕斌、覃宁宁、黄翊译,北京:中国建筑工业出版社,2007年,第1版,第ix页。

③“邻里坊”建设路径已经得到一些延伸。例如,受“邻里坊”建设思路之启发,杭州市上城区将党建引入到“邻里坊”之中,创建“党建邻里坊”,使其成为社区党建活动中心,成为居民家门口的“党群站”。相关报道请参阅以下网址: http://www.shangcheng.gov.cn/art/2018/8/17/art_1267768_20475949.html。

由居民推选坊员,全力协助社工,形成居民自治。“邻里坊”的坊员并不固定,做得好的坊员,居民每年坚持选;做不好的坊员,居民每年换着选。社区规定,每位坊员都要做到“五访二巡查”,即病残家庭、独居空巢、困难家庭、失独家庭和重点家庭必访,对自己负责的住宅楼和小区卫生治安必巡查。“邻里坊”是小型的居民互助自治组织,主要开展居民自治、协商议事、互助服务活动。

2. 以“邻里坊”为平台,打造亲情社会

正如俗语所说的,银亲眷不如金邻居。以单位宿舍、庭院等拥有共同历史记忆的院落为基础,以居民共同居住空间和习惯为要素,按照“地域相近、人际相亲、楼栋相连、资源相通”的原则,在社区居委会以下组建“邻里坊”,赋予其“六员五访二巡查”的权限,充分发挥居民群众政策宣传员、信息采集员、生活服务员、和睦促进员、管理督查员、感情联络员的角色作用,利用散落在社区边边角角的房屋资源,开展居民自治活动,填补社区与居民之间的“中间地带”,推动邻里自理,拉近邻里关系。例如,濮家联合社区是江干较大的安置房社区,该社区的房子大多建于上世纪八十年代,常住人口有一万六千多人。由于人员庞杂,环境和城中村差不多。如何破题老旧小区的管理困局?濮家联合社区尝试分区域组建“邻里坊”。为了激励更多居民加入“邻里坊”,濮家联合社区专门出台了保障机制,坊员每月可拿700元补贴,表现突出的坊员优先推荐入党。目前,濮家联合社区共建立了六个“邻里坊”,每个坊设置1名社工,200户左右产生1名经群众选举或推荐乐于为群众服务的党员或居民代表,做到24小时为本区域居民提供服务并带动更多居民参与活动,坊中的居民基本能主动走家串户,互相照看帮助,感受温暖的邻里情。

3. 以践行公约切入点,推进协商民主

充分发挥社区公约在社区自治中的积极作用,以发现并收集社区问题、制定修订公约、执行公约、宣传公约及监督公约为抓手和切入点,让居民充分参与解决身边各类事宜,商议并拟订社区公约总则,讨论关于楼道卫生、小区停车、饲养宠物等具体问题的公约细则,依赖居民社团,将一些棘手问题编成趣味小品或者漫画,让居民加深印象,激发自治活力,推进社区有序发展。截止目前,濮家联合社区已经通过社区公约顺利解决小区停车、垃圾分类等社区事宜9项。

4. 以社区社会组织为抓手,助力社区服务

大力培育和发展社区社会组织,以1名专职社工牵头1—2个“邻里坊”的模式,发动群众参与社区治理。整合辖区内可利用的社团资源,挖掘辖区内志愿服务力量,建立以居民、社会组织、辖区单位为主体,业主委员会、物业公司共同参与的共管、专业、志愿三组服务力量,及时传递民情民意,并根据社团特色进行独立运转,力所能及地帮助社区完成各类阶段性的工作任务,如看望病人、纠纷调解、入户调查、走访慰问等,截至目前共建立“情理法”纠纷调解居民社团、“企”乐无穷助老社团、“看点播报”社团等60余个社区社会组织。

(四) 江干区实验所展示的新路向

与“去行政化”的社区治理思路不同,江干区通过一扩(大)一缩(小)两个反向的路径来对社区治理的单元进行修缮性的重构。其中扩大的方向在于通过加强党建强化国家的渗透与控制,缩小的方向在于推进社区自治与居民参与。“缩”与“扩”两极并进且互相调和,发展出“大党委制”、联合社区与“邻里坊”等方式,江干区实验的新思路或许为走出社区治理困境提供一种可能。

1. 扩大的党建格局:强化国家力量

我国和谐城市社区的建设理念,给予社区治理更大的重任,社区公共事务与公共服务相对以往数量更多、要求更高。现行体制下,作为国家代理人的居委会扮演着沟通国家与社会的中介作用,无论是自上而下的治理任务还是自下而上的社区需求,都需要居委会来予以直接完成,繁重的治理任务对

于居委会而言明显超负荷,特别是来自不同方向的国家意志与社区需求之间往往有较大的张力,这对于居委会的有效履职是一个大的挑战。另一方面,实际上,居委会在履职过程中更多采取的是情理性的策略手段,这种手段的功能因社区性质的变化以及社区空间的扩张逐渐变得式微,正如桂勇指出,强制性手段在居委会履行日常职责时很少发挥作用,而居民则拥有对居委会更大的影响力。^①由此可见,居委会负荷运行,功能式微,甚至陷入难以有效履职的处境,和谐城市社区的建设难度十足。

面对时常力不从心的居委会,构建大党建格局有利于进一步在社区贯彻政治任务与渗透国家意志,提升党和国家权威在基层的合法性,满足党对追求基层政治稳定的需求,营造和谐社区氛围。江干区通过构建共同参与的大党建格局,加强党组织对社区治理的核心领导作用。借此,国家透过行政资源与手段、对社区内部整合和对矛盾与冲突的解决,重新建立政府、小区、居民三者的关系,于基层树立国家权威,维护社会稳定。另一方面,注重政府职能转移,根据自身组织和资源优势合理分工。这并不意味着削弱国家作用,而是强调清晰划分社区治理的事务范围,明确各治理主体的责任范畴。专设区域化公共服务站和专业化社会工作站,由市场与社会承接不属于政府清单的职能,让社区回归服务自治的本位。

2. 缩小的邻里坊建设:促进社区自治

强化居民参与是城市社区自治的法理要求。按照全国人大常委会1989年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。不过,现实的情况是,多数的居委会角色偏差严重、居民参与动力不足以及参与渠道不畅,使得城市社区治理的社区需求回应能力低下。这个中原因自然是多方面的^②,但其中一个同治理单元的规模和居民的熟悉程度有着密切的关系。一方面,我国城市社区的治理单元是以社区为主,在范围上,一般社区都包括若干个居民小区,因此,社区单元规模较大,比如,江干区闸弄口街道濮家社区就有几万的居民。另一方面,随着城市化进程,商品房社区模式逐步取代以往单位社区模式,社区内的居民彼此陌生互不认识,社区邻里关系沉闷,社区权益交往逐步取代人情交往。杭州市江干区通过缩小规模的办法,以邻里坊形式重构社区治理的单元将治理空间由社区下沉到居民小区的相邻楼幢,如此可以更充分地了解社区居民需求,为社区治理有精准切口提供保障;同时通过邻里和谐促进会、邻里志愿组织等社区组织的建立,为社区居民参与提供切实有效平台,不仅激发了他们的参与动力,同时也能有效提升社区治理效果和居民自治水平。将邻居当成当家人,把社区事当自家事,“邻里坊”不仅将社区的事情好办了,居民间的感情也更亲密了,由此,也将“社区治理”日益变成了“熟人治理”。

3. 寻找社区治理的第三条道路:“两极共进”

从国家层面来看,中国推进社区治理,其根本宗旨在于重构党在基层社会的形态,实质上所反映的是党对追求基层政治稳定的需求。从这个意义上说,党组织为引领社区治理,符合国家意志。不可否认的是,“大党委”制作为自上而下渗透国家力量的重要枢纽和职责重心,在宣传政治、文化等方面职能并落实行政任务有集中的独特优势。以社区党组织领导为核心,以“两委两站N坊”(即党委、居委会、区域化公共服务站、社会工作站、邻里坊)为组织架构的联合社区,不仅集约资源,将党组织从繁琐的事物中解放出来,而且使党组织在把握发展方向、分配资源上更能起到领导核心作用。从而在“大”社区空间内做强社区党组织、做实社区居委会、做优公共服务站、做专社会工作站,为社区和谐与自治创造了必须条件。

①桂勇:《邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家—社会的粘连模式》,《社会》2007年第6期。

②刘少杰:《新形势下中国城市社区建设的边缘化问题》,《甘肃社会科学》2009年第1期。

从社会层面来看,自治与参与是社区治理的核心。在这一方面,我们可以看到,江干区通过邻里建设缩小治理空间,提高居民参与动力;通过以居民、社会组织、辖区单位为主体,业主委员会、物业公司共同参与的共管、专业、志愿三组服务力量,构建社区多元社会力量;通过协商议事、互助服务,激发居民广泛参与;通过吸纳公职人员、教师、退休干部、学生等在内的诸多社区成员,挖掘社区精英,实现以“邻里坊”为平台的多元协同治理网络。邻里相望、街坊相助,不只成为我们居民的期待,更应成为生活的现实。

看起来“一扩”和“一缩”是对立的“两极”,似有矛盾之处,但是,究其本质,江干区实验的“两极化共进”在于通过对治理单元的调整,寻找出平衡,这可以称之为社区建设的“第三条道路”。具体表现为:一方面,在社区单元设立社区党委,“大党委制”使辖区内党组织、党员等全部纳入统一管理;另一方面,在邻里单元设立“邻里坊”,居民行为空间从相对抽象的社区空间缩小到相对具体的邻里。相对较小的社区邻里空间更能使居民形成集体行动,有助于使其在参与治理过程中有明显收益感。由此可见,“两极化共进”在“扩”端和“缩”端都调整了治理单元,从而更清晰划分社区治理的事务范围,调整机制运行的组织基础,为实现党和政府管理与社区自治的有效衔接界定明确的责任范畴与提供合理的组织架构。基于此,可以说杭州市江干区在社区治理与社会服务创新实验中为平衡国家与社会关系提供了出色的“江干样本”。

四、代结语:回到“社区建设”的提法?

国家与社会、行政与自治两股力量彼此的消长,中国社区建设(治理)进程中国家中心论、社会中心论纠缠不清多年后的今天,是否意味着并且预示着社区发展朝着融合德国学者斐迪南·腾尼斯(Ferdinand Tönnies)意义的“精神性”(Spirit)社区^①和美国学者派克(Robert Park)意义上的“在地性”(Locality)社区^②,平衡国家与社区力量,走向超越新自由主义与社群主义之争的中道发展之路?我们看到,随着工业化与城市化的进展,从腾尼斯的精神性社区之衰落与解体到派克意义上在地性社区的产生和国家动员资源进入到社区建设,再到始于二十世纪后半期西方国家回到重建那种守望相助、睦邻友好的、和谐的社区生活,力争通过大家的共同行动来解决社区居民共同面临的社会问题之轨道,这些都显示出了融合腾尼斯和派克两大意义上的社区,平衡国家与社区力量之诸种努力。西方新自由主义理论将自我和个人作为逻辑的出发点,这一观点受到社区(群)主义的强有力的批判和回应。在社区(群)主义者的眼里,社群不仅仅是指一群人;它是一个整体,个人都是这个整体的成员,都拥有一种成员资格。按照这一逻辑推演下去,个人是应当积极参与到社区建设中去的。而这种整体性的意识比较契合中国共产党执政以来所强调的集体主义传统,有助于推进中国社区建设。但是,社区(群)主义理论对于中国社区居民参与不足之现象难以得到充分的解释,因为社群主义的社群概念是从“文化”的角度概括了社区认同的基础,接近腾尼斯意义上的“共同体”概念,而中国缺乏社群认同形成因素,既是制度的又是文化的,但更主要的是制度层面的。因此,超越新自由主义与社群主义之争实很有必要。

①有关腾尼斯的社区“精神性”论述主要体现于他的《共同体与社会:纯粹社会学的基本概念》(林荣远译,北京:北京大学出版社,2010年,第1版)一书之中(第48—58页)。

②费孝通先生曾经撰有长文《温习派克社会学札记》,连载于北京大学社会学人类学研究所主办的《民族社会学研究通讯》第十五期第1—9页(<http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180626/20180626111041_2963.pdf>)、第十六期第1—8页(<http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180626/20180626111126_6609.pdf>)、第十七期第2—7页(<http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180626/20180626111240_2461.pdf>)、第十八期第2—5页(<http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180626/20180626111330_1780.pdf>)和第十九期第2—23页(<http://www.shehui.pku.edu.cn/upload/editor/file/20180626/20180626111441_2150.pdf>)中。在此长文中,费先生回忆了美国社会学家派克社会学思想的形成及其在中国的传播和影响。

兴许可以基于杭州市江干区等经验现象,作一个方法论的反思,即治理概念或理论是否可以用来谈“社区”之事?作为个体主义方法论的治理理论显然同目前中国社区建设过程中的基本实情并非一致。治理理念虽然倡导多中心和多主体的互动与合作,并不主张削弱甚至取消政府机构的作用,但是其重点或者说其理论旨趣在于非国家、政府的其他主体,也就是说重点落到社区、社会组织、个体层面。因此,从这个角度来看,如果用“治理”概念命名中国社区建设(或者说以“社区治理”取代“社区建设”)显然只看到一半现象,并且还不是最为重要的面向。因此,在中国社区治理和公共服务提供方面,重点恐怕主要不在于解决行政化的问题,而是剥离政府中那些“非政府”的因素(属于市场和社会的职能),从而强化社区治理和公共服务提供的能力。而要实现“剥离”,需要另一个面向的事就是市场能够承接“非政府”的职能,社区居民能够有效地参与社区公共事务的治理。这就是杭州市江干区实验区所呈现出来的“一扩一缩”的“反向共进”新路径之意义所在。

(责任编辑:蒋永华)

Rebuilding Community Governance Unit in a Transforming Society: The Coexistence of “Enlarging” and “Narrowing” Approaches Exemplified by the Practice of Jianggan District in Hangzhou

LANG Youxing, CHEN Wenwen

Abstract: There are two different approaches to community building in China for decades. One is administrative and characterized by Party-state (government) centralism, and the other is society centralism featuring self-governance and people’s participation. These approaches have caused two major problems in community governance. Firstly, the community residents’ committees are increasingly becoming government-like organs or more and more marginalized. Secondly, the community as a *Gemeinschaft* has become an administrative district, which depressed the resident’s sense of identity and their motivation for participation, forming a society of “strangers”. In order to solve these problems, it is important to find a balance point or breakthrough point to overcome the conflicts between these two approaches. Reality forces us to turn our attention to the innovations in redefining the governance unit explored by many areas. To promote such a redefinition, this article aims to demonstrate an innovation of this type made by Jianggan District of Hangzhou City, which applies a double-track mode of governance in the existing framework adopted by the community governance and public service experimental areas. One track (in a top-down manner) is to strengthen the control and penetration of the state by building bigger communities and implementing a “bigger community system”, and the other one (in a bottom-up manner) is to advance self-governance and residents’ participation by establishing neighborhood workshops. These two tracks work together to help restructure the governance unit and improve the community governance.

Key words: community governance; governance unit; bigger community; neighborhood workshop

About the authors: LANG Youxing, PhD in political science, is Professor and PhD Supervisor at School of Public Affairs, Zhejiang University (Hangzhou 310058); CHEN Wenwen is PhD Candidate at School of Public Affairs, Zhejiang University (Hangzhou 310058).