

社区治理现代化的 结构性障碍及其内源式破解

申丽娟, 陈 跃

(西南大学 政治与公共管理学院, 重庆 400715)

摘要:作为国家治理现代化的重要组成部分,社区治理现代化的关键在于如何协调和均衡社区中的各种利益关系,即社区治理结构问题。现实中的二元结构社区相对立、社区自治组织与基层政府不对等、社区自治组织与社区社会组织及社区居民不协调,已经成为社区治理现代化的重要障碍因素。本着统筹治理的导向,我国社区治理体系现代化要实现理念现代化、主体协作化、方式科学化和制度再造化等方面有机整合,同时社区治理能力现代化应以社区治理的相关制度能力建设及其绩效全面提升为核心目标,并以决策能力、执行能力、保障能力和统筹能力等建设为重点内容。

关键词:社区治理现代化;社区治理体系;社区治理能力;结构性障碍;内源式破解

中图分类号:C912.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2016)03-0118-06

社区是一个社会的基本构成单元,社区治理在国家治理体系中具有基础性地位和作用^[1]。社区治理现代化作为国家治理现代化的重要组成部分,有助于完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,其关键在于如何协调和均衡社区中的各种利益关系,即解决社区治理结构问题。改革开放以来,伴随着经济与社会改革、城乡社会结构转型等社会需求,发端于城市、后来扩展到农村的基层社区组织架构基本建立,社区治理保障机制趋于完善,社区服务设施和网络初具规模^[2]120-124。但是,城乡二元社区之间、社区自治组

织与基层政府之间、社区自治组织与社区社会组织以及社区居民之间的关系尚处于失调状态,导致社区治理体系和治理能力未能得到有机耦合,这从根本上制约了我国社区治理现代化的进程。因此,我国社区治理现代化必然要统筹好社区治理结构和功能,以推动社区治理体系的内源式转向和社区治理能力的内源式重构及提升。

从2013年中共十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化以来,国内学者逐步从农村社区、基层党建、协商民主、社会系统现代化、服务型政府等角度展开了对于社区治理现代化的研究,其

收稿日期:2016-01-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目“西部县级政府社会治理能力建设研究”(15CSH020);中国博士后科学基金面上资助项目“经济新常态、县级政府治理能力与基层社会质量研究”(2015M582507);重庆市社会科学规划青年项目“新型城镇化导向下重庆地方政府社会治理能力研究”(2014QNZZ08);重庆市博士后科研项目特别资助“‘治理新常态’下重庆地方政府治理能力建设与基层社会质量改进研究”(Xm2015111)。

作者简介:申丽娟(1986—),女,河南郑州人,土地资源管理博士,西南大学政治与公共管理学院讲师,主要从事社区治理与政策研究;

陈跃(1959—),男,四川自贡人,西南大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,主要从事公共治理研究。

中不乏一些以某个社区为具体对象的个案研究。尽管已有的研究视角多元,成果较为丰硕,但从治理体系和治理能力视角进行社区治理现代化整体探讨的成果极少,这未免成为一种遗憾。为此,本文在对社区治理现代化内涵进行界定的基础上,剖析了我国社区治理现代化的结构性障碍,提出了相应的社区治理体系和治理能力现代化的内源式破解路径。

一 社区治理现代化的内涵

“多一些治理、少一些统治”是21世纪主要国家政治变革的一个重要特征。如今的治理备受理论界和实践界关注和重视,是“对旧式统治风格而言的一种前景光明的现代化”^{[3]引自3}。作为源于发达国家语境体系下的理念,治理理论包含着分权与授权、合作与协商、多元与互动、适应与回应等关键词,被认为是一套极其复杂而且充满争议的思想体系^[4]。从系统学的角度看,治理不仅由基本的概念和元素构成,更是对以往统治范式的一种整合和提升,它致力于构建一个更加符合实际的动态的政府、市场与社会之间相互联系、相互影响的分析框架。如此,可将治理概念的含义界定为政府与非政府组织以及公民个人等对公共生活的合作性管理^{[5]252}。以此类推,社区治理可以理解为基层政府、社区自治组织、社区社会组织、社区居民等对社区内公共行为和公共事务的合作性管理。

作为国家治理现代化的基础性工程,所谓社区治理现代化,是指在全社区范围内,一系列现代社区治理要素及其组合方式所连续发生的由低级到高级的突破性的变化或变革的过程。社区治理现代化主要包括社区治理体系现代化和社区治理能力现代化两个方面。其中,社区治理体系是指在中国共产党的领导下治理社区的制度体系,即一整套紧密相连、相互协调的社区治理制度。有效的社区治理涉及到谁治理、如何治理以及治理得怎样三个基本问题,其实就是社区治理体系的三大要素——治理主体、治理机制和治理效果。现代社区治理体系的基本特征是有机的、协调的、动态的和整体的。社区治理能力是运用社区制度治理社区内公共行为和公共事务的能力。社区治理是一个由社区治理体系与社区治理能力构成的有机统一体。推进社区治理体系和治理能力现代化,是同一个政治过程中相辅相成的两个方面,实质是使社区治理的各方面制度更加科学化和完善化,实现社区内各项公共行为和公共事务治理制度

化、规范化、程序化。

二 社区治理现代化的结构性障碍

社区治理现代化是一个不断提升的历史进程。其中,社区治理结构和功能处于失调状态,成为社区治理体系和治理能力现代化的重要障碍因素。

(一)二元结构社区相对立

二元结构既是我国社会的特殊现象,又是我国社会治理现实中存在的突出问题。具体到社区治理现代化进程中来看,城市社区与农村社区之间、城市社区内部之间的对立问题在当前已经非常普遍和严重。一是城市社区与农村社区之间的对立。源于城乡二元结构的对立,城市社区与农村社区的建设与治理是彼此独立和割裂的。从建设步伐来看,城市社区的建设步伐远远早于和快于农村社区。20世纪90年代,民政部就发起了以“文明社区”为特色的城市社区建设活动,而农村社区建设则是在2007年304个“全国农村社区建设实验县(区、市)”确立后才逐渐得到重视。从治理法律依据来看,城乡社区治理主要是依据《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》等法律来实施分治的,这必然会破坏我国城乡一体化社区的整体结构和有序发展,加剧了城市社区与农村社区之间的割裂程度^[6]。从城乡社区服务发展状况来看,城市居民比农村居民享有更多的社区服务项目与设施,差距较为明显的服务项目有家政、文体生活、就业等,而服务设施的主要差距体现在劳动保障服务站、健身设施、公共图书馆、文化站等。二是城市社区内部之间的对立。随着新型城镇化进程的加快,人口流动与迁移已经成为社会常态,本地人口与外来人口组成了城市社区居民的基本结构,从而形成了过渡型社区、新市民社区等社区新形态。所谓过渡型社区是指城中村改造中农村自然村逐步过渡到城市居民小区,其人口结构以当地失地农民和外来打工暂住人口为主。在传统农村行政村治理文化与模式的影响下,过渡型社区居民参与社区治理的意愿缺乏,归属感更是严重缺失。所谓新市民社区是指由拥有资本与科技背景的新市民形成的社区形态,其人口结构以已经购买商品房的并拥有当地户口的外来人口为主^[7]。新市民社区居民之间的人际关系冷淡,缺乏沟通与交流,相互生疏,彼此不信任,更为严重的是互相对立乃至敌视,这些都对和谐社区的构建形成了潜在的且严重的阻碍。

(二) 社区自治组织与基层政府不对等

所谓社区自治组织,主要指的是居民委员会、社区成员代表大会等^[8]。根据《宪法》、《城市居民委员会组织法》规定,一方面,居民委员会作为基层群众性自治组织,承载着居民进行自我管理、教育、服务和监督的职责,在财产、财务、人事和公共事务等方面有着较大的决策处理自主权,另一方面,同时它也接受基层政府的指导,不仅要协助基层政府开展工作,还要完成基层政府委托承办的事务^[9]。随着社区建设和管理步伐的加快,基层政府的管理重心开始下移,居民委员会实际上成为行政管理的末梢。这导致社区自治组织行政化色彩异常严重,呈现出职能行政化、成员公职化、工作方式机关化、运行机制行政化、权力行使集中化、社区建设政绩化等特征^[10]。造成社区自治组织行政化的主要原因,可以归结为五个方面:社区自治组织的功能定位不清晰,基层政府干预过多,传统管理体制的惯性,社区自治组织的主观化倾向,相关的法制建设滞后^[11]。在此影响下,社区自治组织与基层政府由原先的社会与国家关系转变为下级与上级、领导与被领导关系,社区自治组织在社区治理中的凝聚力和协调力得以削弱,社区的多元共治格局也因社区治理的一元格局难以打破而难以形成。

(三) 社区自治组织与社区社会组织、社区居民不协调

一方面,社区社会组织发展滞后。所谓社区社会组织,主要指的是介于社区自治组织与社区居民之间的组织,其主要成员是社区居民,活动范围是社区之内,旨在于满足社区居民的各种需求^[12]。截至2013年底,全国共有各类社区服务机构25.2万个,覆盖率为36.9%;社区志愿服务组织12.8万个^[13]。总体上,目前我国社区社会组织处于发展初级阶段,呈现出规模较小、治理结构松散、资金来源多元等特征,在参与社区治理方面存在着合法性不足、发展动力不足、发展能力不足等问题^{[14]165-168}。从组织地位看,大量的社区社会组织尚未在国家机关登记注册或备案,属于严格意义上的非法组织;从生存境地看,多数社区社会组织面临着资金短缺、基础条件薄弱、设施条件有限以及组织成员素质偏低、活动能力有限等困境;从公信力看,由于社区社会组织对于基层政府、居民委员会的依附性强,加上组织结构、管理体制、决策程序、外部监督机制等方面的不健全,

影响了社区居民及外部人员对社区社会组织的信心,从而进一步深化了社区社会组织的信任危机^[15]。另一方面,社区居民参与社区治理意愿和能力不足。在长期以来的行政型治理模式下,基层政府以及社区自治组织几乎承担了全部的社区公共事务,导致作为社区治理主体之一的社区居民普遍存在无权感^[16]。社区居民参与社区治理意识低下,积极性、自觉性和主动性相对薄弱,长此以往,社区居民参与社区治理的能力也呈现出严重不足的问题^[17]。

三 社区治理体系现代化的内源式转向

我国社区治理体系现代化要实现四个方面的有机整合,分别是社区治理理念现代化、社区治理主体协作化、社区治理方式科学化和社区治理制度再造化。

(一) 社区治理理念现代化

社区治理理念现代化指的是彻底转变传统的社区管理观念,以治理理念为指导,树立起协商民主治理、依法治理和统筹治理等现代精神。一是协商民主治理。作为参与式民主的重要形态,协商民主对于社区治理理念现代化具有重要价值,有利于积极锻造社区共识、培育适应社区治理的文化土壤、夯实公共参与的社区基础^[18]。协商民主治理的基本要求是以民为本、服务于民,尽力满足多数社区居民的真实需求;要鼓励社区自治组织和社区社会组织、社区居民等参与对社区公共事务的合作性管理;要实现社区自治创造条件,逐步实现治理权的下移以追求治理的实效性。二是依法治理。中共十八届四中全会以依法治国为主题,在其《决定》中提出要全面推进依法治国。这意味着社区治理现代化必然要实现法治化,将依法治理作为其重要衡量标准之一,基本要求是完善并严格遵循社区的关系调整、利益表达等方面的法定依据、职权和程序。具体地说,立法机关应根据社会的发展变化进行相关法律的立、改、废,使相关立法能够适应社区治理需求,从而解决部分社区治理的合法性难题;制定一部社区治理的综合性立法并进行相应配套立法,不断提高社区治理立法的体系性和完备性^[19]。三是统筹治理。首先要协调好城乡社区之间的关系,本着城乡社区一体化建设的目标,逐步缩小城乡社区之间的发展差距;其次要协调好社区自治组织与基层政府之间,社区自治组织、社区社会组织与社区居民之间的关

系,在理顺这些关系的基础上创新社区治理机制。

(二)社区治理主体协作化

在现代社区中,复杂多变的社区公共事务及其相关问题的有效解决,需要基层政府、社区自治组织、社区社会组织、社区居民等社区治理主体进行通力协作。一是要推动社区自治组织与基层政府之间的协作。这就要求通过完善社区自治相关法律体系并增强法律法规的可操作性等方式,清晰界定社区自治各主体与基层政府的职能,明确社区自治组织与基层政府之间的指导与协助关系;通过大幅度增加对社区自治组织的财政支出以及鼓励社会资助社区建设和治理等方式,逐渐削弱社区自治组织对基层政府的依赖^[20]。二是要大力培育社区社会组织。这就要求通过规范性文件确立社区社会组织的主体地位,同时积极引导社区社会组织之间建立起互律机制,还要结合实情建立起社区社会组织的自主性参与社区治理机制以及监督机制等。三是要激发公民意识和身份认同,构建起社区公共意识。其基本标准是社区居民对社区具有认同感、归属感、责任感和伙伴意识,具有参与社区公共事务治理的行为;其高标准是具有志愿精神和乐于助人的美德并积极参与志愿者行动^[21]。要拓宽社区居民参与社区治理的途径,逐步推进直接选举和竞争性选举,构建起社区居民参与社区治理的制度化机制^[22]¹⁶⁷。

(三)社区治理方式科学化

社区治理方式科学化的主要目的在于实现高效的社区治理,具体体现在三个方面。一是要建立起科学合理可行的城乡社区规划平台。这就要求从宏观战略上明确城乡社区治理的基本理念、目标及其实现路径。二是要建立起科学的社区决策体系。这就要求构建信息支持系统、咨询系统、公众参与系统、决策监督和纠错系统等现代决策支持体系。不仅如此,还要通过现代治理理论、技术和方法的应用,实现社区组织设计、机制优化、人员培训等管理效率最优。三是要借助于最新的电子政务、大数据搜集和运用等信息网络技术,进一步丰富和完善社区治理体系现代化的内涵、技术和方法手段。以基于LBS(Location-Based Service)的位置服务为例,它通过手机提供的位置信息来为社会公众提供相应服务,如能将其嫁接到社区治理模式中,可将以往通过街道行政中心办理的各项业务实施电子化、本地化。这样一来,社区居民既能随时接收基层政府提

供的各类信息与服务,又能通过参与互动的方式表达自己的诉求与意见等^[23]。

(四)社区治理制度再造化

社区治理体系现代化有赖于制度再造的积淀和持续激励,并以制度化的方式持续发挥着自己的作用。一是要制衡基层政府的公共权力,使其适度退出社区治理,给出社会权力更多的成长和发展空间^[24]。这样对于有效有限发挥基层政府的权力功能、更大发挥各类社区治理主体的作用,以实现社区公共事务及其相关问题的有效治理,是极为有利的;对于将权力关进制度的笼子里,以强化权力的制约,也有所裨益。要增强社区各类组织以及社区居民的个人权力,使其在自尊、自我效能、知识与技能、政治意识、社会参与、政治参与、政治权力和责任、资源等基本要素方面实现充权^[16]。二是要科学分解和界定各类社区治理主体的角色及其职能。如政府在社区治理中应担当起社区建设的指导者、社区公共服务的供给者、社区公民社会的培育者以及社区自治组织的监督者等角色,承载着制定社区治理相关法律法规及政策、提供社区必需公共产品与服务、培育社区各类组织及居民社区意识、监督社区自治组织等的职能^[25]。三是要完善社区治理政策体系,建立起社区政策的公共需求调查机制、信息公开与沟通机制、绩效评估机制等。四是要优化社区基本公共服务体系,尽快落实“基本公共服务国家标准”,并建立起质量控制与绩效评估体系。五是要创新社区网格化治理机制,使其成为多功能、立体化、联动式的社区综合服务载体^[26],并实现社区治理原有的相关管理机构、工作人员、信息及流程的有效整合,最终提升社区治理综合绩效。

四 社区治理能力现代化的内源式构成

我国社区治理能力现代化应以社区治理的相关制度能力建设及其绩效全面提升为核心目标,并以决策能力、执行能力、保障能力和统筹能力等四种能力建设为重点内容。

第一,决策能力主要包括社区治理的科学决策能力和制定社区治理政策能力,两者都是对社区治理决策主体的高标准要求。一方面,作为社区治理决策主体,不仅要有着较为扎实的决策理论知识,还要具备相对丰富的决策实战经验,同时要有熟练的决策支持系统操作技能,以提高社区治理决策的整体质量。另一方面,社区治理政策制定能力的基本

要求是公平公正,这就意味着鼓励公众参与到现代社区治理政策制定的全过程中来,提高现代社区治理政策制定过程的参与度、透明度和开放性。为了增强对现代社区治理政策制定过程的监督力度和效果,可仿效西方国家的公众民意测评制度,每逢重大的涉及公民切身利益的社区治理政策即将出台,都要调查公众对于政策的意向,并为他们搭建公开讨论、辩证的机会和平台。

第二,执行能力是现代社区治理政策能否真正被执行以及执行效果究竟如何的评价准则,是现代社区治理政策执行者对于政策进行贯彻实施的意愿和强度。在通常情况下,可用执行差距来衡量执行能力,就是社区治理政策执行所取得的实际结果与原先期望结果之间的差距,执行失效和执行不足是执行能力低下的两种常见情况。因此,提升社区治理政策的执行能力,要尽力解决“上有政策、下有对策”、土政策、潜规则等现象以及各种“运动式执法”所带来的执行能力低下问题。这就要求树立起社区治理政策执行者的制度意识和规则意识,增强现代社区治理政策执行者的职业素质和学习能力。除此之外,还要对政策执行结果及其绩效建立起科学合理的奖惩机制,从而用以良好地指导政策执行。

第三,保障能力的最重要目标是维系社区的稳定和有序发展。主要包括三个方面内容:一是社区政策、制度和法律的保障能力,旨在保障社区居民的基本权利,并负起协调不同的社区群体之间的利益关系,以促进整个社区的安全和有效运行。因此,不

仅要建立健全与社区治理相关的政策、制度和法律,还要有能力监督和保障社区治理政策、制度和法律的有效实施。二是社区居民权益的保障能力。这要求建立社区居民权利实现的程序保障制度,畅通公民的维权渠道,并健全权利救济机制,同时还要提升社区居民的合法维权能力,将社区居民原先的无序化维权方式转变为合法化维权方式。三是政府维护社区稳定秩序的保障能力。要求政府以更加积极主动的姿态,更多地通过公共政策和法律等柔性方式去调解社区中的各类矛盾和冲突,尤其是通过社会救助等方式去满足弱势群体的基本公共需求。

第四,统筹能力主要指的是全面驾驭改革与发展的能力以及协调利益冲突以达成社会共识的能力^[27],以协调能力和整合能力为其基本形式。在利益日趋多元化的我国,基于不同利益追求,不同群体之间的矛盾和冲突日益增多,这就要求作为社会细胞的社区要有能力来协调不同的矛盾和冲突,通过构建统一的对话平台来表达其需求、利益和要求。与此同时,还要通过政策补偿等方式,来弥补不同社区群体之间的利益失衡。根据当前中国社区治理现代化的困境来看,最需要提升的是统筹城乡社区发展和治理的能力以及统筹不同社区治理主体关系的能力,在城乡社区之间、基层政府与社区自治组织之间、社区社会组织与社区自治组织之间、社区居民与社区自治组织之间形成广泛共识和积极协作,以共同推动社区治理能力的有效提升以及社区治理现代化的早日实现。

参考文献:

- [1]唐忠新.社区治理:国家治理的基础性工程[N].光明日报,2014-04-04(11).
- [2]陆学艺.当代中国社会建设[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [3][法]让-皮埃尔·戈丹.何谓治理[M].钟震宇译.北京:社会科学文献出版社,2010.
- [4]包国宪,郎玫.治理、政府治理概念的演变与发展[J].兰州大学学报(社会科学版),2009,(2).
- [5]殷昭举.社会治理学:第一卷[M].广州:广东高等教育出版社,2014.
- [6]杜宝贵,才丽伟.“割裂式”中国社区发展及其治理对策[J].大连海事大学学报(社会科学版),2014,(5).
- [7]沈承诚.论经济性特区的社区治理:二元社区形态与差异治理模式[J].南京师大学报(社会科学版),2012,(5).
- [8]刘冀瑗.对社区党组织和社区居民自治组织关系的思考[J].中央社会主义学院学报,2009,(6).
- [9]向德平.社区组织行政化:表现、原因及对策分析[J].学海,2006,(3).
- [10]潘小娟.社区行政化问题探究[J].国家行政学院学报,2007,(1).
- [11]徐昌洪.社区居民委员会行政化及其治理研究[J].社会主义研究,2014,(1).
- [12]袁建军.新型城镇化进程中社区社会组织发展的三重困境[J].天津社会科学,2014,(5).
- [13]中华人民共和国民政部.民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报[EB/OL].(2014-06-17). <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>.

- [14]王名,等.社会组织与社会治理[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [15]耿云.我国城市社区社会组织的发展困境及其对策[J].云南行政学院学报,2013,(6).
- [16]韩建华.试析我国城市社区治理困境与居民充权[J].改革与开放,2014,(13).
- [17]刘佳.转变治理理念 构建和谐社区——试析社区治理中的居民参与问题[J].行政与法,2007,(11).
- [18]陈朋,等.社区治理中协商民主的应用价值及开发路径[J].中州学刊,2013,(6).
- [19]梁迎修.我国城市社区治理法治化探析[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2014,(2).
- [20]解红晖.城市基层政府与社区自治组织的良性互动关系[J].社会科学家,2013,(1).
- [21]吴光芸,等.协商民主理念下的社区治理[J].四川行政学院学报,2010,(6).
- [22]杨晓梅.当代中国社会建设研究[D].兰州:兰州大学,2011.
- [23]闵学勤.社区治理:国家治理体系的重要组成部分[N].社会科学报,2013-12-05(2).
- [24]刘雨辰.权力重构视角下的城市社区民主治理[J].理论导刊,2010,(2).
- [25]王永红.城市社区治理中政府的角色定位及其职能[J].城市问题,2011,(12).
- [26]姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理,2014,(2).
- [27]陈水生.统筹治理:国家治理现代化的内源式重构[J].南京社会科学,2014,(7).

The Structural Barriers of Modernization of Community Governance and Their Endogenous Crack

SHEN Li-juan, CHEN Yue

(School of Political Science and Public Administration, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: As an important part of modernization of national governance, the key to the modernization of community governance lies in the harmonization and balance of various interest, namely, the structural problems in community governance. The realistic dual structure of community, the non-equivalence between community autonomous organization and basic-level government, the discordance among community autonomous organization, community social organization and community residents are the main barriers to the modernization of community governance. With whole management as the principle, the modernization of community governance in China should integrate the modernization of idea, the coordination of subjects, scientific mode and system innovation, take the construction ability of related system of community governance and the promotion of its performance as the core of modernization of community governance, and take the construction of decision-making ability, execution ability, guarantee ability and overall planning ability as the highlights.

Key words: modernization of community governance; community governance system; community governance ability; structural barriers; endogenous crack

[责任编辑:钟秋波]