

主辅协作:社区治理的基本结构与运作机制

——基于若干社区案例的讨论

王德福¹

(武汉大学社会学系, 湖北 武汉 430072)

【摘要】: 我国社区治理实践尚未出现“多元共治”格局,而是存在一个相对稳定的主辅结构。主辅结构是以基层组织为主导性力量、以积极分子等社会力量为辅助性力量的社区治理结构,基层组织在社区治理中发挥主导作用,社会性力量则发挥着信息媒介和应付任务等辅助性作用。主辅结构的形成与群众动员的传统有关,情面关联、社会性报酬和利益回馈等构成了主辅结构的维持与再生产机制。社会分化加剧会弱化主辅协作的运作效果,通过发展灵活简约的居民自组织是构建长效机制的有效途径。强化基层组织建设和壮大辅助性力量并举,是探索建立我国社区治理模式的有益尝试。

【关键词】: 社区治理 多元共治 主辅结构 社区参与

【中图分类号】: C93 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2019) 01-0125-10

一、问题的提出

单位制解体以来,社区已经逐步发展成为我国城市基层治理的基本单元。社区不仅承担着国家公共服务“最后一公里”的职责,而且承担着重要的社会管理责任。不可否认的是,当下的社区治理状况与城市基层治理转型需求相比还有一定差距,其中表现比较突出的问题就是社区治理中的参与性严重不足,社会活力尚未被有效激发出来,社区治理仍然呈现以居委会为核心的基层组织一元主导格局。

学术界解释上述问题的主导范式是“多元共治”。从单位制到社区制被认为是从一元主体到多元主体的线性演进。其中或明或暗地预设着“一元”是落后的,“多元”是先进且现代的价值判断。从具体理论来看,社会学的“市民社会”理论、政治学的“治理”理论、公共行政学的“新公共管理”理论是具有主导性的理论框架,具有诸多共通之处,即都强调国家与社会多元主体的合作关系^[1]。

比如,“治理”的具体内涵界定虽然尚无共识,但使其区别于“统治”的基本特点被普遍认为是多元主体平等参与到管理过程中,它“表示政府与社会之间的友好合作,它有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同,要求公民的积极参与,其基础就是公民社会”^[2]。也就是说,当学者应用“治理”概念进行问题研究的时候,已经接受了“一种新的民主精神”和“对协商和公众参与的好处和合法化的信任”^[3]。

正是在这样的理论关怀下,社区治理研究呈现出高度趋同的判断,即社区治理正在从传统的“一元治理”向“多元治理”转

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年项目“多元共治视角下城市社区物业纠纷化解机制研究”(项目编号:18YJC840036)。
作者简介: 王德福,男,山东临邑人,武汉大学社会学系副教授,主要研究方向:城乡基层治理。

变,治理方式也从“自上而下”向“双向互动”“多元互动”方式转变^[4]。但是,真实的社区治理实践显然并未如学者预想的那样实现多元共治。首先,居民的社区参与长期处于低水平状态,居民对社区事务关注度非常有限,一些貌似有居民参与的社区活动实际上不过是“虚假参与”^[5]。

其次,社区多元主体发育不足且不均衡。业主维权运动高涨曾被视为“公民社会的先声”^[6],然而另外一些实证研究却发现,业主维权运动内部存在利益纷争和寡头统治^[7],大多数社区中的业主自治组织并没有发挥实质性作用,业主自治陷于瓶颈。另外,社区社会组织的发展也非常不均衡,大多数社区的社会组织发育不足,主要是群众性团体,对社区治理的参与程度有限。因为多元力量发育的非均衡性,导致所谓的多元共治有流于形式之嫌^[8]。

最后,一些学者开始反思和检讨“多元共治”理论的本土适应性,比如李友梅指出这种理论共识很大程度上是参照西方现代化经验形成的,过多关注了规范性而忽视了实践性^[1]。王辉认为中国社区中不存在占据主导地位的中产阶级,因此多元合作治理难以实现^[9]。也因此,有学者基于中国社区的实际情况提出“有领导的合作治理”,指出要发挥社区基层组织的主导作用,在此基础上整合社会资源实现社区合作治理^[10]。

“多元共治”范式主导的社区治理研究存在的不足有:

一是流于对社区多元主体参与形式的考察,缺乏对其内在实质的探究。研究者往往基于对多元主体参与的表面状况便急于下判断,实际上,表面的参与样态并不完全反应社区治理的内在机理。比如笔者调研的南京某社区存在数十个社会组织,它们广泛介入到社区治理当中,表面上似乎形成了多元共治格局,但仔细探究会发现社会组织影响非常有限。

二是多元共治存在过强的平等主义预设,强调多元主体的平等合作,不能认识各主体的真实关系,更无法揭示社区治理中各主体的互动机制。尽管有研究注意到基层组织的主导性作用,但缺乏对其主导作用运作机制的考察。

三是忽视了对本土社区治理经验的客观分析,往往将社区治理预设为“一元”到“多元”的线性演进,没有看到社区治理实践的路径依赖性,更没有看到本土社区治理经验的独特意义。本文基于笔者近年来在全国若干城市社区的实地调研,提出我国城市社区的治理结构是一种多元共治理论难以解释的“主辅结构”,这种主辅结构是我国独特的社区建设和社会动员模式的结果。在此基础上,本文将讨论主辅结构在社会治理实践中的运作机制,并分析其有效性和有限性。

二、社区多元共治的实践样态

除居委会和基层党组织外,当下各地社区中最活跃的组织化的治理主体是社会组织 and 业主自治组织(相应的还包括物业服务公司)。社会组织既有内生型的居民自组织,也有外生型的专业社会组织,业主自治组织主要是业主委员会。除此之外,社区居民总体上组织化程度不高,通过组织化方式参与社会治理更是少之又少,其独特的参与形式在现有研究中基本被忽视了,也很难用西方参与理论解释。对此,笔者将在后文详述。这里要重点呈现的是社会组织和业主自治组织在社区治理实践中的参与样态。

(一)社会组织:“有了社会组织,社区还是这么忙”

社会组织在社区治理中被寄予相当高的期待。16个部委联合印发的《城乡社区服务体系建设规划(2016-2020年)》提出,到2020年,城市社区平均拥有不少于10个社区社会组织。无论是南京、杭州等经济发达的大城市,还是黄冈这样经济欠发达的中小城市,政府均投入大量资源用于培育和引入社会组织。

比如杭州S区现有登记注册的社区社会组织700多家,政府计划3年内投入5000万元予以扶持,并将发展社会组织数量纳入社区考核。黄冈市C街道财力薄弱,社区工作人员工资都不能完全按时足额发放,但仍然每年拿出10余万元引入了2家社会组织

进社区提供服务。但是从调研情况来看,社会组织发挥的实际效果与政府预期和支持力度相比是不相称的。

南京 D 社区常驻专业社会组织 30 多个,涵盖青少年教育、邻里调解、为老服务(包括临终关怀服务)等众多群体和服务内容。该社区是民政部认定的社会组织培育示范社区,其特殊性在于该社区是村改居社区,尚有集体产业收入,社区年办公经费达 800 万元,有足够的经济实力扶持社会组织的运转。问题是,这些社会组织实际上提供的服务过于专业化,辐射人群过于特殊且范围有限,其面临的主要群体又是生活习惯依然农村化的村改居居民,存在严重的“水土不服”。该社区主任坦言:“我社区养他们就是锦上添花,主要工作还不是我社区来做,让他们做也做不了”。

佛山 L 社区常驻一家家庭综合服务中心,其负责人在回顾近几年工作经历时说:“很困惑,基本上每天来的就那几个老面孔,我们(政府购买服务)合同上要为几个社区提供服务,实际上来的主要是这个社区的。”南京 C 社区是当地最早一批国际化居住小区,社区一些居民自发组建了众多社会组织,其社区领袖甚至到全国其他城市建立分支机构提供培训服务,是一个典型的以内生型社会组织为特色的社区。

有趣的是,该社区的治理状况并没有因为大量社会组织的存在而比其他社区更好,反倒长期陷入业主派系斗争、业委会运转困难以及居委会边缘化的问题中,社区基层组织、社会组织与业主自治组织的良性互动关系始终没有建立,而是各自为战,南京市力推的“三驾马车联席会议制度”在该社区已基本形同虚设。笔者调研的诸多社区中,唯一一个在社区治理中发挥了积极作用的社会组织是杭州 C 社区的花友会,这个由社区退休老人自发组成的以种花养花为活动内容的自组织与基层组织互动良好,并积极参与到社区环境美化等工作中,花友会的骨干成员(基本上都是党员)同时也是社区积极分子,承担了楼组长、退管组(退休人员管理)组长、护河员等诸多社会角色。不过仔细辨析就会发现,表面上是花友会的这个社会组织,实质上是这些骨干力量在发挥作用,其作用机制实际上与花友会组织关系不大,而是后文将要详述的一种本土的社区治理机制。

目前,社会组织在社区治理中参与形式主要有三种:

一是提供专业化服务,主要是针对老年人、儿童、残疾人等特殊人群的特殊服务,这是目前各地重点支持对象。服务类社会组织是直接对接目标人群,与社区大多数普通居民和社区常规治理关系不大,其存在的主要问题是专业化服务无法对接普通居民的普通需求,使得购买此类服务的公共财政使用存在公平性质疑。

二是承办社区活动,包括开展环保宣传、承办社区节日庆祝活动(如举办晚会、给老年人庆祝生日、端午节包粽子等)。现在有些地方确实出现了这种类似“职业活动承包商”的所谓社会组织,它们只是因活动而进入社区,自然与居民和社区关联度极弱,不可能深度介入社区治理。值得深思的是,它们某种意义上是在挤压和排斥基层组织的活动空间,因为这些活动原本可由居委会或居民自组织来开展,通过政府购买服务的方式实施,实际上剥夺了基层组织的机会,而这本应是密切基层组织与居民关系的重要渠道。

三是组织居民兴趣活动。这类主要是社区内生性的居民自组织,比如广场舞队、合唱队、围棋小组等,实际上其组织化程度很低,人员流动性比较高,以组织形式参与到社区治理中的比较少,基本上还是骨干成员以个人身份参与为主。所以,总体来看社会组织在社区治理中发挥的实际效果是比较有限的,至少并不像外界想象和其宣传的那样理想。用杭州 H 社区书记的话表述就是“有了社会组织,我社区还是这么忙”。

实践中,一些社会组织本质上更是一个经营社会事务或社会服务的市场组织,市场性远大于其社会性。社会组织更像悬浮在社区的一层油,游离在社区治理实践之外,无论是促进社区整合、推动社区建设,还是解决社区治理的实际问题,作用都微乎其微。不从本质上改变这一点,社会组织很难作为一支积极力量为社区治理发挥作用。

(二) 业主自治的困境

业委会是另外一个新兴的治理主体。随着住房市场化,越来越多市民拥有了具有独立产权的房子,住进了商品房小区,成立业主委员会,引入物业管理公司,实施小区业主自治。然而,调研时接触到有关业委会的信息多是“负面”的。主要有以下几种情况:一是业主难以有效监督业委会,业委会陷入利益纷争。

南京 C 社区某高档商品房小区(当地房价最早突破 4 万/平方米的小区)连续几届业委会陷入派系斗争,往往是前任业委会被指集体腐败,不仅贪污小区公共收益,而且与物业公司存在利益输送,所有业委会成员都被免收物业费和停车费。近年来新交付的住宅小区大多拥有数千万甚至上亿元的专项维修资金,每年公共部位经营收益动辄数百万上千万,利益巨大,分散的业主如何有效监督业委会已成为极为迫切的治理难题。二是业委会与社区基层组织不能形成良性的协同治理关系。

南京 H 社区业委会极其强势,不配合居委会工作,以小区属业主所有为由,对居委会在小区内的各种活动处处设卡(比如不允许居委会挂宣传横幅,举办活动需要找业委会申请场地等),用社区书记的话说“业委会凌驾于居委会之上,不接受居委会指导”,这位书记甚至反复强调业委会不能跟居委会并列,二者不是平等的关系。不过总体看来,还是居委会主导作用明显,业主也好,业委会也好,还是认为应该在居委会领导支持下开展工作,南京 H 社区的情况相对较少。

从实际来看,居委会在协调业委会与物业的关系,以及当业主自治陷入困境后出来善后,支撑困局,都发挥着关键作用。三是业委会与物业公司普遍存在对立情况。从调研情况来看,业委会与物业的具体互动关系各地有较大差异,但大多数小区业委会与物业关系比较对立,不少业委会认为他们天然监督物业的。虽然从法律关系上看二者是平等的合约主体,实际上要么物业因业委会组织性不强而强势,要么业委会组织性太强而影响物业正常运转,其后果都是影响小区物业管理质量,以致近年来各地物业纠纷频发并出现刚性化趋势。今年在佛山和杭州连续遇到两位新上任的业委会主任,在经过多年乱局之后,两位主任都认为业委会与物业的关系是合作与监督的关系,既要监督更要合作,坚决不能变成对立关系。

至于其他有可能成为多元力量的,各地政府也在积极倡导和推动的,主要是辖区单位了,尤其是机关事业单位和国有性质的企业。实践中常见的提法叫做“社区共建”,尤以党建推动为多,比如佛山的“1+N+X”的“区域化党建”模式。辖区单位参与社区共建,主要还是希望激活他们拥有的优势资源,为社区提供必要的支持。所以,单位对共建的实质性参与其实并不多,以开放活动场地、支持活动经费、派人参与社区活动(比如医院的义诊)等为主,也就是物质支持和联合办活动为主。这在一定程度上有助于增加社区的治理资源,但指望通过共建,让单位实质性地解决社区治理中的基本问题,不太现实。

三、主辅结构及其形成

(一)主辅结构

实践经验表明,至少在当下的社区治理中,社会组织和业主自治组织等多元主体发挥的作用还比较有限,他们的作用与社区党组织和居委会完全不能等量齐观。基层组织在社区治理中的主体地位和主导作用依然不可动摇。这些多元力量充其量可以在社区治理中发挥补充作用,显然够不上与基层组织并驾齐驱的地位。在这个意义上,所谓的多元共治就仍然主要是一种规范性、应然性的理论期待,远未变成一种现实。多元共治在社区治理实践中呈现的依然是,基层组织为主、其他社会力量发挥程度不等的辅助作用的主辅结合的基本格局。

在众多辅助性力量中,与基层组织互动最密切、参与社区治理最积极有效的,其实是另外一股尚未组织化的社会力量,这就是社区干部最常提到的“居民骨干”“积极分子”。如果将社区比作国家延伸到社会中的特殊的手或腿,那么这些积极分子便是社区基层组织弥散在居民中间的特殊的手或腿(眼睛或耳朵)。社区治理最活跃最有行动能力的是基层组织与积极分子组成的这样一个“主辅结构”。

由积极分子构成的社区辅助力量,实际上也是业委会和社区内生型社会组织的主要组成力量。透过外在的组织形式而更多关

注行动主体,便可以更准确地把握这些社会力量本身的作用机制,而不纠结于业委会、楼组长等外在符号。在这个意义上,笔者以为,我国社区治理独特的治理结构是主辅结构。主辅结构的概括不讳言各治理主体在治理实践中的地位与作用是非均质、不平衡的,笼统地用价值色彩明显的“平等”并不能揭示这一点,这正是“多元共治”理论应用到中国实践的内在困境。

在既有的研究中,作为社区治理主要辅助力量的积极分子,一直处于“关注有余,解释不足”的状况。受理论范式的局限,研究者大多将这些人视为居民参与中的特殊情况,有的还会将其视为居民参与不足的表现,毕竟这个群体年龄偏大数量有限。相比之下,研究者的学术兴趣和关注重点,都放在了社会组织、维权精英等“新兴”力量上去了,以至于后者任何一点行为都会被进行不适当的过度解读。

主导性的社区基层组织+辅助性的社会力量这样一个基本结构由来已久。单位制时代,居委会实际上就是靠兼职的居委会干部与社区积极分子支撑起来的。上世纪八九十年代,这种状况并没有发生根本改变,虽然居委会的专职化程度在提高,有的城市出现了专职居干,但数量很少,许多工作依然需要积极分子们的参与。

佛山调研时,一位刚退休的居委会主任回忆说,那时候居委会就她一个主任是专职的,工作离不开积极分子们的帮助,计划生育、收取卫生费、纠纷调解等等,积极分子们几乎介入到居委会的全部工作当中^[1]。如今,社区制日益成熟,居委会已经完全实现专职化,社工人数也空前增加。尽管如此,社区工作还是离不开积极分子们的参与。当然,如今的参与程度与以往相比已经不能同日而语,一方面社区工作中的专业化技术化程度提高,需要专职社工来做,另一方面积极分子群体本身的角色意识也发生了变化,他们更多的愿意参与那些社会性的事务,而远离行政色彩明显的事务。积极分子的“积极”程度要比以前弱了很多。

(二)主辅结构的形成

积极分子之所以能够一直成为社区基层组织主要的辅助力量,是因为社会始终具有内生出这个群体的机制。社区中总是有一些性格比较外向、为人比较热情、爱操心爱管闲事的人,而且,这个群体集中在刚退休、子女尚未结婚或者婚后尚未生育或者第三代已经长大的老人,也就是家庭负担比较轻、时间充裕的人,其中一些人愿意通过参与公共事务打发时间。

相应的,其实大多数普通居民对公共事务不太关心,上班族早出晚归,对社区依赖性很小,自不必说,即使大多数老人,也更愿意轻轻松松过自己的生活。实际上,正是在退休后,个人与社区的关联度要比工作期间大幅增加,年纪大了,生活半径也会缩小,对社区生活的依赖性也增加了,对社区宜居状况也更加敏感更加在意,对社区管理的要求也提高了。

正是在这个意义上,社区积极分子并不一定属于社区精英。博克斯将公民分为“搭便车的人”“积极分子”和“看门人”三种,认为社区中大部分居民属于“看门人”或“搭便车的人”,真正需要发挥的是“积极分子”中的精英力量^[11]。国内有些研究也认为社区自治应发挥精英的主导作用^[12]。这其实误解了社区积极分子的真实构成和作用机制。作为辅助性力量,积极分子主要是那些与社区利益关联度高又具有一定个人禀赋的群体。

相比之下,社区精英倒不一定真正愿意积极参与社区事务,因为精英在社区之外获取利益和满足需求的能力更高,他们“用脚投票”的能力也更高。换言之,社区精英更容易通过搬离治理差的社区而获得更好的居住条件,这在客观上表现为居住区的“过滤”现象。总而言之,与社区关联度紧密是基础和前提,个人秉性则决定了这个群体数量不会太多,但可以发掘、培育和壮大,可以再生产,也即可以始终维持一定的数量。于是,基层组织与积极分子一起,构成了社区治理相对比较稳定的主辅结构。

主辅结构的自我维持与再生产机制实际上比较简单,主要依靠三种方式:

一是基层社工尤其是社区干部与积极分子之间的情面关联,包括经常性的慰问关心,优先回应他们的诉求等。一般来说主要干部在社区工作时间越久,其与积极分子之间积累的情面关联就越厚重,能够动员的积极分子数量也就越多。需要指出的是,这其

中并不存在庇护关系,因为积极分子的参与是可退出的。

二是社区参与本身所提供的社会性报酬和自我实现体验。社会性报酬和自我实现体验是相辅相成的,很难完全区分开。对一些刚退休而突然闲下来的人来说,通过参与社区公共事务,既能充实闲暇时间,又可以在参与过程中获得基层组织、普通居民的认同、肯定。这是一种自我价值的社会性确认,是非常重要的参与动力来源,这其中不排除存在部分志愿者精神的内在激励。

三是一定数量的利益回馈。社区资源本就有限,能够用来激励积极分子的其实数量并不多,最常见的是重要节日的物质慰问和少量补贴,此外也包括社区协调来的义诊、保健讲座、免费电影、演出等机会,这些也可以优先安排给积极分子。

四、主辅协作的运作逻辑

社区是国家与社会交界的场域,越来越多的学者体认到,社区治理中国家与社会并非二元对立的关系,而是呈现“粘连”等内在关联^[13]。这种混合状态正是社区治理的独特性质,其中所体现的正是主辅结构协作治理的逻辑。尽管社区基层组织一直存在严重的行政化问题,但在具体的治理实践中,尤其是需要与居民直接打交道的工作中,完全行政化的运作是非常罕见且不经济的。基层组织会利用其在日常工作中积累的非正式资源达成治理目标,同时,作为社会本身一部分的积极分子也会利用其独特优势发挥辅助性作用。

首先是作为基层组织的信息媒介。社区作为国家延伸到社会中的神经末梢,一方面要为国家治理需要提供某些方面的基础信息。比如社区要承担的人口普查、经济普查等周期性的战略性数据采集,以及常规性的流动人口、计划生育等信息采集,这类信息变动性强,社区更有能力及时获取。还有一类就是特殊需要的信息采集,也要社区去做。

比如杭州迎接 G20 峰会期间社区就做了很多特殊数据的采集工作,包括排查瓶装煤气、空置房等,这些数据可能在国家常规治理中必要性不高,但在特殊时期会有特殊需要。L 社区书记说,社区在采集基础信息方面的优势得天独厚,以排查瓶装煤气为例,职能部门和燃气公司都做不了,社区只用一周时间就完成了 80%,而且准确性极高。另一方面要及时将社情民意收集起来,或作为社区工作的参考,以回应居民诉求,提高社会管理能力,或向上汇报,这是国家治理必不可少的基础能力。

在上述两个方面,积极分子都发挥着不可或缺的作用。在社工职业化以后,社工几乎都不是本社区居民,且行政任务繁重,也影响了他们入户走访的频率,这时就更加需要积极分子能够及时反映社区情况了。小区哪里堆了垃圾,楼栋里哪家又换了新租客,或者有什么搬进搬出,居民对社区工作有什么议论、意见、要求等等,都可以由积极分子传递到社区。除了“上传”,还要“下达”。

上面和社区有什么工作部署,积极分子们可以帮忙发发通知,告知居民,并利用与居民聊天、跳舞等各种时机进行宣传。信息媒介也就是常说的“桥梁”作用。缺乏这个桥梁,社区对社情民意的灵敏度要大为弱化,而且也会因为缺少积极分子这种社会性力量的“润物细无声”一样的“帮腔”,很多工作会更加被动。

值得注意的是,在绝大多数居民社区参与意愿和行动比较低的情况下,积极分子其实发挥了重要的“替代性参与”功能,即他们代替居民传递诉求,某种意义上可视为一种间接参与或媒介式参与。正是这个媒介的存在,可以使基层组织面对一个普遍冷漠的居民群体能够保持基本的信息灵敏度。这种媒介式参与与基层干部主动入户走访的“逆向政治参与”一起^[14],构成了对居民直接参与不足的有效补充。

其次,积极分子要发挥应付性作用。所谓应付性作用,就是帮助基层组织完成上级要求的一些需要居民参与的活动。比如,哪里有个什么健康讲座,或者什么宣讲,每个社区都会被分配一定的参与任务,这时就要找几个积极分子去凑人数。同样,社区活动也是如此,一方面举办活动要靠积极分子,参与活动实际上也是靠他们。其实,有些活动本身也算一种福利,让积极分子参加也是

对他们的一种回报,比如义诊、企业宣传(会有礼品发放)等。许多活动没有积极分子带动,普通居民的参与效果会更差。毕竟,活动现场先由积极分子们把场面撑起来,其他居民受从众心理影响,也会产生扎堆效应。由于这方面的事情大多是为了应付上级任务,或者为了对外展示,实质意义不一定很大,所以可称之为应付性的。

再次,还有一类属于特殊性作用。特别是在遇到政治任务时,包括重大活动和应对重大公共事件(防非典、登革热等公共卫生事件)等,积极分子们会被动员起来,做志愿者,协助社区完成任务。这类事件往往时间比较集中,需要紧急动员,需要居民参与,而且参与越广泛越好。实际上,普通居民的参与热情并不一定因为这是政治任务就会特别提高,事不关己者还是多数。所以,积极分子就成为社区动员的主要力量。此时,一些平时不是太积极但是又比普通居民热情稍高的准积极分子们,就会在社区动员和其他积极分子带动下,被激活。一来二去的,其中一些准积极分子就变成了积极分子,补充进社区的辅助性力量中来。

综上所述,积极分子们体现着他们对社区的辅助性作用。作为主导力量的基层组织,一方面要完成行政服务和行政任务,另一方面要开展社区服务,进行社会管理,当他们可以使用的正式性的治理资源不足时,或者使用非正式手段更有效时,积极分子们就会被动员起来。二者相辅相成,相互协同,共同完成社区治理。

五、结语与讨论

我国城市社区治理并未出现理想意义上的多元共治格局,无论是被寄予厚望的社会组织还是业主自治,目前力量都还比较弱,在社区治理中发挥的实质效果有限。在多元力量不足的情况下,社区治理中一直存在一个相对稳定的以基层组织与积极分子等社会性力量相结合的治理结构,基层组织发挥主导性作用,积极分子等社会性力量发挥辅助性作用,主辅力量的协作治理成为社区治理的基本特点。“主辅结构”的概括比“多元共治”范式更能准确揭示社区治理主体的实然关系。

“多元共治”范式预设了多元主体的平等地位,具有明显的规范性和应然性色彩,而且容易造成对社区治理主体的模糊化认识。正如有研究指出的那样,这种源自西方社会的治理理论并不适用于解释中国政治社会语境下的治理实践,其中比较关键的就是正确认识基层组织的地位与作用。必须承认,包括党组织在内的基层组织在社区治理中发挥着“稳定的社会和政治生活轴心”的作用^[15],这不仅是一种应然要求,更是实然样态。

但是,基层组织的主导性并非孤立地发挥作用,而是辅之以辅助性力量,这在社区治理中就是以积极分子为代表的社会性力量。尽管已经有研究注意到积极分子在社区治理中的作用^[16],但均没有将其上升到一般层次,作为社区治理基本结构的重要组成部分,并将其归结和提炼为我国社区治理的基本经验。本文提出“主辅结构”概念并对其做了初步阐释,试图为恰切地认识本土社区治理实践提供一个视角。

主辅结构的形成与中国共产党的治理传统是紧密相关的,从某种意义上说这是执政党群众动员模式的产物。群众动员是群众路线的重要组成部分,无论是革命年代还是单位制时代,群众动员都起到了很好的效果,尽管随着政治社会条件的变迁,群众动员的具体方式也发生了转变,但将群众动员起来支持和参与党和政府工作的传统一直被坚持下来。

其实与革命年代和单位制时代的政治运动相比,基层群众动员发生的更根本性变革不在于动员方式,而在于动员群体和目标的变化。在常规治理工作中,群众动员无需直接地、大范围地动员全部居民参与,而是主要针对少数具备一定素质与能力的群体,当下的群众动员更是受动员对象本身的参与意愿影响,被动员起来的积极分子们参与的工作也局限于信息传递和简单的基础性工作,他们的辅助性作用实际上是在不断弱化的。

更值得注意的一个现象,或者说主辅协作治理的困境是,随着社会分化向深度推进,社会异质性增加,积极分子们与普通居民的关联度是在降低的,他们对居民差异化诉求的敏感度也在相应下降。这就意味着他们在基层组织和普通居民之间的媒介作用在减弱,这会加剧参与度低的普通居民与社区的疏离,也会降低基层组织对基层社会的信息收集能力。在这个意义上,近年来日益强

化的网格化管理要求基层社工主动深入居民当中就显得更为必要了。

主辅协作的长效机制可能在于通过发展更多内生型社会组织将分散的居民组织起来。异质化的城市居民会更加倾向于通过趣缘群体结合起来,其差异化需求可能会表现得非常细致,比如一个社区内可能出现多个广场舞组织。这些群众性组织既是满足居民需求的重要方式,也是培养和发掘社区积极分子的重要平台。其差异化的组织目标和组织方式也能在一定程度上反应社会本身的异质性与丰富性,基层组织可以通过它们更好地掌握社区信息并发掘积极分子等辅助性力量。要更好地发挥居民自组织的作用,除了予以资源支持外,更重要的是保持其“从群众中来到群众中去”的灵活性和简约性,过度推动其进行正规化建设甚至去登记注册可能无助于保持其独特优势。

社区治理需要主辅结构有效发挥其协作作用,既要加强基层组织建设,也要构建壮大辅助性力量的长效机制。认识到这一点,将有助于我们探索出真正基于国情的社区治理模式。

参考文献:

- [1]李友梅. 中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J]. 学术月刊, 2012(7):13-20.
- [2]俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000:9.
- [3]申剑, 白庆华. 城市治理理论在我国的适用[J]. 现代城市研究, 2006(9):65-71.
- [4]葛天任, 李强. 我国城市社区治理创新的四种模式[J]. 西北师范大学学报:社会科学版, 2016(6):5-13.
- [5]王德福, 张雪霖. 社区动员中的精英替代及其弊端分析[J]. 城市问题, 2017(1):76-84.
- [6]夏建中. 中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J]. 文史哲, 2003(3):115-121.
- [7]石发勇. 业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例[J]. 社会学研究, 2010(3):136-158.
- [8]姚华, 王亚南. 社区自治:自主性空间的缺失与居民参与的困境[J]. 社会科学战线, 2010(8):187-193.
- [9]王辉. 合作治理的中国适用性及限度[J]. 华中科技大学学报:社会科学版, 2014(6):11-20.
- [10]张振洋, 王哲. 有领导的合作治理:中国特色的社区合作治理及其转型[J]. 社会主义研究, 2016(1):75-84.
- [11][美]理查德·博克斯. 公民治理:引领 21 世纪的美国社区[M]. 孙柏瑛, 等. 译. 北京:中国人民大学出版社, 2005:63.
- [12]卢学晖. 城市社区精英主导自治模式:历史逻辑与作用机制[J]. 中国行政管理, 2015(8):94-99.
- [13]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[J]. 社会, 2007(6):102-126.
- [14]王绍光. 毛泽东的逆向政治参与模式——群众路线[J]. 学习月刊, 2009(23):16-17.
- [15]林尚立. 社区:中国政治建设的战略性空间[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2002(2):58-64.

[16]李辉. 社会报酬与中国城市社区积极分子:上海市 S 社区楼组长群体的个案研究[J]. 社会, 2008(1):97-117.

注释:

1 时至今日, 那位老主任还跟当时的积极分子们保持着深厚的私人情谊, 生病了会去探望, 有人去世还要去吊唁。