

Community Cooperative
Governance

社区协同治理

招宝山街道基层社会治理模式研究

叶笑云 许义平 李慧凤 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

社区协同治理

招宝山街道基层社会治理模式研究

叶笑云 许义平 李慧凤 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区协同治理:招宝山街道基层社会治理模式研究 / 叶笑云,许义平,李慧凤著. —杭州:浙江大学出版社, 2015.3

ISBN 978-7-308-14372-1

I. ①社… II. ①叶… ②许… ③李… III. ①社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 023054 号

社区协同治理——招宝山街道基层社会治理模式研究

叶笑云 许义平 李慧凤 著

责任编辑 吴伟伟 weiweiwu@zju.edu.cn

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13

字 数 242 千

版 印 次 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-14372-1

定 价 42.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcsbs.tmall.com>

前 言

30 多年来,我国经历了从计划经济到市场经济,从封闭到开放,从单一的政府主体向政府、市场、社会多元主体的重大转型。当今,这一转型过程仍处于进行之中。在这一过程中,如何构建多元主体间的良性关系,尤其是在社会治理中的政府与社会之间的关系,从而更加有效地应对更为复杂的公共事务?对此,相关研究表明,协同治理是当代中国重构政府与社会关系的现实选择,使用“协同治理”这一概念来指代政府与社会这种跨部门之间的协同正在成为理论研究者的共识。

重构政府与社会的关系,一方面需要中央政府的制度安排,将其纳入国家治理体系之中。另一方面各地方政府也可根据当地实际情况进行探索性的实践,尤其是在基层社会,依托社区发展,构建新型的基层社会治理形态,有着巨大的实践创新空间。

党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。社区作为社会治理的基础性平台,在培育社会的活力、能力和责任,满足社区居民的参与需求方面有着独特的优势。良好的社区治理既是社会治理创新的重要突破口,也是社会治理创新的重要目标。

始于 21 世纪初的社区建设,社区组织承担了单位制瓦解后基层社会管理和服务功能,弥补了社会转型初期在社会管理和服务方面的诸多空白。经过 10 多年的努力,社区组织的管理和服务功能不断得到强化。在社区建设的初期目标完成之后,如何改变自上而下的行政外部性推动方式,充分挖掘社会内生性的力量,形成政府与社会合作共治的局面,从而提高基层社会治理的能力和水平,招宝山街道对此进行了可贵的探索。

一直以来,社区居委会的自治功能饱受质疑和诟病。普遍以为,社区居委会自治功能的实现才是社区发展的本质,在实践中拘泥于社区居委会单一组

织的自治功能上做文章。然而,我们多年观察研究发现,社区居委会不仅无法独自担当起社区自治性的事务,即使在一些地方把社区居委会与社区工作站分设,效果也未见有多少好转。不仅如此,就社区公共事务而言,需求与供给之间并不是泾渭分明,能够一一对应的,许多问题处于政府与社会的交集之中,解决的途径需要运用复合供给的方式,政府既不能包办,也不能一推了之。

基于上述看法,社区发展需要突破固有的认识及其实践上的局限性,以治理的理念主导社区的发展,形成以治理为核心理念的开放式的社区发展新框架。这个新框架概述之,就是以社区居委会为枢纽,培育发展更多的社会主体,在此基础上,实现政府与社会的合作共治。作者认为,招宝山街道的探索其价值正在于此。招宝山街道在多年实践中形成的以社区为运行枢纽的多元参与、合作共治的基层社会协同治理模式,实质上是基层社会治理模式的重构,它以一个社区为原点,不断丰富基层社会治理主体,让社会充分运转发育、运转起来,在此基础上,使得政府与社会形成了治理合力和治理空间。

招宝山街道多元参与、合作共治的基层社会协同治理模式,提升了基层社会治理能力,主要表现在三个方面:

第一,在社会参与方面,它在很大程度上满足了社区成员参与的需求,为社区成员的社会参与提供了各种条件和空间。社区成员内生性的参与需求,是基层社会治理变革的动力性资源;以社区社会组织为载体的广泛的社会参与,构建起了有力的社区协同治理的社会基础;社区社会组织的成长与发展,为提升基层社会治理能力提供了至关重要的基础性条件。

第二,在社会服务方面,这种基于社区组织化水平之上的多元参与,可以补充和强化政府的公共服务能力。尤其是在面对政府不能包办的大量异质性、小规模、个性化的社会需求,依托社会力量的参与,充分发掘社会自身的能力,与政府合作提供公共服务,或者由政府购买服务项目,既可以降低财政成本,提高公共服务的质量和效率,而在这个过程中社会自身能力的培养和提高,又是不可忽视的一个重要价值。

第三,在解决社会问题方面,这种具有广泛参与性的基层社会治理模式,可以使许多社会矛盾和社会冲突通过社会机制进行自我干预和自我修复,具有政府主体和行政机制不可替代的优势。不仅如此,它还将提供更加有效的反馈机制,保持社会与政府之间诉求表达与解决机制的畅通,并成为解决社会问题的缓冲机制和缓冲空间。

以上三个方面是基层社会治理能力极其重要的表现,由此发轫的政府管理方式的变革,使得政府治理与正在迅速发展变化的社会环境相适应,从传统

的全能型政府和单向的管理模式,向着双向互动的多元参与、合作互动的模式转变。

社区协同治理作为一种新型的基层社会治理形态以及社区发展的未来方向,这一命题的提出,并不是凭空形成的。考察其形成的条件,大致有以下三个方面:

第一,招宝山街道的治理变革,既源自于社会发展的现实基础和矛盾运动,同样也取决于街道管理者的眼界、视野和积极进取的务实行动。正是街道的一系列自我改革,把自己解放出来,把社会解放出来,实现了从管理向治理的重大转型。在这个过程中,政府推动治理变革的目的并不是不断强化自身的力量,而是通过自身的努力,催化社会力量的成长,培育一个有责任、有能力、有活力的社会。更多的主体,更多的合作伙伴,构成了基层社会治理的生态,同时解放了基层社会生产力。在培育社会能力的同时,改革政府自身的社会管理方式,这一演进的方向构成了招宝山街道推动治理变革的双重使命。从现代社会治理的发展方向来观察,这两者互为支持,符合逻辑上的自洽性。这是政府层面的保障条件。

第二,招宝山街道社区协同治理的社会基础和前提条件是培育社会主体不断成长,充分发挥社会力量在社会治理中的主体作用。正是有了这个基础和条件,使得政府更有信心把大量政府自身难以解决的问题放手交给社会,并同社会开展各种形式的合作。这个过程中,在政府的指导和支持之下,社区工作者协助居民组织起来,发展社区社会组织,提高基层社会的组织化水平,以组织化的方式参与行动,通过研究社区的共同需要,充分利用社区内外的资源,采取互助、自治、合作的办法,以达到解决社区共同问题、增强社区凝聚力的目标。循着由社区发展而引发的社会治理变革这一通道,一条既能达到宏观社会发展目标,又能强化微观团结基础的现代社会发展之路逐渐鲜明起来。

第三,如果只分析治理的主体,还未真正切到协同治理的要害。继续往下推展,根本的问题在于,如何利用各主体的优势实现有效参与。进一步分析,招宝山街道社区协同治理运行的本质是制度性的。也就是说,各个主体并不是孤立的,而是基于合理分工基础上的协同关系。这种协同不是简单的互补关系,而是互为支持、互为强化的聚合反应。这种协同关系打破了传统社会管理中的垂直指令模式,建立了扁平化的有机的社会协同网络。这一协同机制、协同网络是一个社会再组织化的过程,这是实现治理主体有效参与的制度条件。

必须指出,以上三个方面互为前提,缺一不可。培育发展协同治理的社会

主体,需要政府职能和行为方式的自我变革;反过来,社会主体的健康成长,也为政府的自我变革创造了社会基础。同样,政府的自我变革和社会的成长与协同治理的实现机制也是互为因果的关系。

招宝山街道基层社会治理变革的轨迹,是一个政府转变角色定位、激活社区属性、促使治理生态链生成的持续性过程。基层社会面临的问题和其他任何问题一样,都需要充分发挥社会管理者才能,探索和建立新的制度模式去解决。社区协同治理这一制度性成果提供了现实的可能性。多元参与、合作共赢的社区协同治理强调的是,在面对复杂多样的社会需求和社会问题时,不是取决于政府自身拥有多少资源,而是取决于它能够在制度引导下吸引和激活多少社会资源介入,在更多的情形下,以复合供给的方式共同满足社会需求,解决社会问题。换一个角度说,一个健康而有活力的社会,既是基层社会治理的价值目标,又是基层社会治理的不可或缺的内生资源。

招宝山街道基层社会治理变革的轨迹,是一个社区治理共同体的建构过程。与社区建设的传统方式不同,社区协同治理既不是囿于社区自身的单纯的社区自治,也不是政府主导下自上而下的单向演进,而是各个主体之间形成的能动的开放的治理网络。这个网络既非笔直的线,也非平铺的面,而是立体性的球状结构,网络中的各个节点既是独立的存在,又构成了相互强化、相互支持的关系,其充当的角色既是服务的生产者,有时却又是服务的获取者。社区协同治理重塑了基层社会治理结构,这种互通互联的社区治理网络构成的社区治理共同体,是基层社会治理变革的必然结果。在我们看来,基于社区协同治理模式建构起来的社区治理共同体,既是基层社会治理变革的方向,也是社区未来的发展趋势。

令人欣喜的是,这一切,在招宝山街道正在逐步成为事实。

目 录

第一章 基层社会治理变革与协同治理·····	(1)
第一节 基层社会治理变革概述·····	(2)
第二节 基层社会治理变革的理论基础和现实议题·····	(10)
第三节 招宝山街道协同治理:实证考察样本·····	(23)
第二章 基层社会治理变革中街道主导功能与治理格局·····	(36)
第一节 基层社会治理体制变革中街道与社区的功能定位·····	(36)
第二节 招宝山街道社区协同治理格局的形成·····	(46)
第三章 参与协同治理的社区社会组织·····	(58)
第一节 招宝山街道社区社会组织的发展·····	(58)
第二节 招宝山街道社区社会组织参与协同治理的案例·····	(76)
第三节 招宝山街道社区社会组织参与协同治理的意义与限度 ·····	(82)
第四章 促进协同治理的枢纽型社会组织·····	(86)
第一节 再组织化的内在逻辑与路径·····	(86)
第二节 组织创新:招宝山街道枢纽型社会组织·····	(93)
第三节 枢纽型社会组织的运行机制与价值创新·····	(99)
第五章 促进协同治理的制度与机制创新·····	(111)
第一节 招宝山街道社区协同治理机制创新的制度背景·····	(111)
第二节 招宝山街道促进社区协同治理的机制创新·····	(114)
第三节 招宝山街道社区协同治理的二级分工机制·····	(148)

第六章 社区协同治理中的公民参与	(153)
第一节 社区协同治理中的公民参与与政府责任.....	(153)
第二节 招宝山街道推动社区居民参与的路径和方法.....	(163)
第三节 公民参与协同治理的成效.....	(175)
第七章 招宝山街道基层社会治理变革的经验及其拓展	(178)
第一节 招宝山街道推进基层社会治理变革的经验.....	(178)
第二节 招宝山街道基层社会治理变革的有限性及其突破.....	(185)
第三节 招宝山经验的拓展:以社区发展促进社会发展	(192)
参考文献	(202)
索 引	(207)
后 记	(209)

第一章 基层社会治理变革与协同治理

改革开放之后的中国,经济取得了快速的发展。迄今为止,中国的经济总量在世界上排名第二,已经成为世界第二大经济体。而与此同时,中国的发展过程中实际上存在着不平衡和包容性严重不足的问题,政治社会发展相对滞后,从而成为发展的隐患和制约可持续发展的瓶颈。随着中国执政者执政理念和发展观的转变,中国迎来了社会管理创新和社会发展的春天,开始步入“经济建设和社会建设并重的新时代”(郁建兴等,2012)。近年来,中央对于社会管理创新、基层社会治理的日益重视以及相关政策的出台,为基层社会治理变革和创新提供了前所未有的发展机遇。而现实中的社会矛盾运动也为基层社会治理变革和创新提供了最根本的和最强劲的动力。各地在顺应经济社会发展的内在逻辑与规律,纷纷采取相应的公共政策和制度创新的实践探索的同时,也面临着一系列的困惑或难题。比如,基层社会治理变革的方向何在?政府和社会之间到底构建怎样的关系模式?我们应该通过怎样的方式或途径来建构这种关系模式?等等。对于这些问题的回答,既需要我们理论工作者勇于开展理论的探索和创新,善于把握世界发展的大趋势,也需要我们的执政者勇于开展实践的探索和体制机制的改革。招宝山街道所开展的基层社会治理变革和多元主体协同治理的探索实践,某种程度上代表了当前中国基层社会正在发生的最为生动丰富的变革图景。而对于这一典型个案的内在机理的全面而深入的分析,也许能让我们清楚地窥见中国基层社会当前发展的现状和未来发展的趋势。

第一节 基层社会治理变革概述

一、基层社会与社区的内涵

何谓基层社会？基层社会是怎样的一个空间或构成？我们首先要从“基层”说起。“基层”一词具有较为宽泛的含义，具有相对性和不确定性，当然也有一定的标准。“基层之所以成为基层主要不在于管理权力相对小些，而在于在各种治理体系中其特殊的地位以及由此而形成的与中上层性质上全然不同的治理模式。”^①是否为“基层”，根据学者们的看法，判断的一个依据是管理的“直接性”。“相对于中上管理层，直接性是基层的最突出特点，即直接面对人民群众，直接接受人民群众的监督，即这些管理活动具有直接性而没有什么中间环节。”^②根据中国社会管理的实际情况，基层是指国家、社会管理体系中的最低层次，是相对于国家、社会管理体系中以间接性管理为主要特征的中上管理层而言的。就“基层”的具体涵义而言，邓小平同志于1987年6月12日在《改革的步子要加快》一文中也曾经指出：“调动积极性是最大的民主。至于各种民主形式怎么搞活，要看实际情况。比如讲普选，现在我们在基层，就是在乡、县两级和城市区一级、不设区的市一级搞直接选举，省、自治区、设区的市和中央是间接选举。”^③因此，有学者指出：从纵向上看，基层并不能简单地等同于乡镇，除了乡镇而外，下还有群众性自治组织——村民委员会和居民委员会，上还有县、城市的区、不设区的市；从横向上看，基层组织也并不简单地等于基层政权，除政府外，还有其他基层的党组织、国家机构、社会团体以及企（事）业单位等。总的来说，“县、城市的区、不设区的市的党组织、国家机构和社会团体、企（事）业单位以及村民委员会和居民委员会都具有管理活动的直接性”，因而，这些都属于基层的范畴。

以上概念，主要是从层级和治理主体两个角度来界定的。据此，若从区域而言，我们认为基层应是包括县、城市的区、不设区的市、街道、乡镇和村（社），

①② 王乐夫：《中国基层纵横涵义与基层管理制度类型浅析》，《中山大学学报》（社会科学版）2002年第1期。

③ 邓小平：《改革的步子要加快》，《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第242页。

既包括行政区域,也包括基层自治单位;若从组织角度而言,则包括县、城市的区、不设区的市、街道、乡镇的国家机构、企(事)业单位、村(居)民委员会以及党组织和社会组织。基于以上分析,基层社会主要是指基层中除了国家政权机关之外的公共领域,主要是指城市的社区和农村的建制村,包括社区和村庄中的企(事)业单位和社会组织。

基层社会治理则是指对于基层社会领域内公共事务的治理和公共服务的供给。作为城市基层社会基本的构成单元,现代社区是我们研究的重点。随着我国经济体制改革的逐步深入,单位意识的淡化和单位所有制的消失,社区成为人们生活的重要空间,成为中国社会结构的重要环节。

现代社区以地域为范围,是人们在地缘基础上结成的互助合作的群体,用以区别在血缘基础上形成的互助合作的亲属群体及其传统社区。在传统社区中,血缘共同体、地缘共同体和宗教共同体等作为共同体的基本形式,是指由聚集在一定地域内按一定社会制度和社会关系组织起来的、具有共同人口特征的地域生活共同体。相对于传统社区的严格地域性、同质性、单一性,现代社区表现出“脱域”性、异质性和多元化等不同特征。“脱域”性是指现代社区生活超越了地域关系、各种地方性制度的限制,在一个更广阔的空间中展开了新型社会关系;异质性则是指现代社区一般由不同价值观念的异质人口所组成,人们之间更多地靠分工和契约相联系,重理性而不讲人情,关系松散且现代性较强;多元化则是指现代社区群体的多样化,个人需求、组织需求、社会需求的多样化,服务方式的多样化、个性化,生活方式、居住方式的多样化,城市各项事务、各种组织、各种活动、各种服务等都经历着分散化、多样化、个性化的过程。具体而言,我们可以从以下三个方面进一步解读现代社区的内涵与价值。

第一,社区是生活共同体。社区是个人与社会发生交互作用的最初始、最基本的场所,人们参与社区活动的过程就是一个使个体学习和传承社会文化、群体价值以及行为模式并逐渐内化的过程,从而使一个“自然人”转变为“社会人”。在社区中,居民可以得到社区提供的各类便民利民、公益性的社会服务,包括低偿的、无偿的和有偿的等各类服务;社区通过完备的生活服务机构和设施来满足个人的基本生活需要;社区还通过专门化服务体系,对老年人、残疾人、优抚对象、贫困者和少年儿童等提供福利性服务,为社区居民代买生活用品、代护理病人、代照料老人和孩子等,减轻其家务负担,提供完善的便民利民服务。随着社区建设的深入,社区功能的不断扩充和完善,城市社区将逐步形成能够为广大居民提供完整生活环境的自治实体。

第二,社区的核心价值是以人为本,实现人的生存与发展。社区的完整性,主要体现在它的功能结构上,体现为独立满足社区全体成员基本生存和发展的能力。从人的缺位到以人为中心,从为民做主到由民做主,展示了社区治理的核心价值和基本趋势。服务群众、方便群众、造福群众,是和谐社区建设的根本出发点和落脚点;人的发展、人的利益,是社区建设的内在动力;最大限度地解决社区生活中的问题和矛盾,减少社区内的不和谐因素,是社区建设以人为本理念的体现。社区作为社会的基本组成单元,已成为各种社会组织的落脚点、各种群体的聚集点、各种利益关系的交汇点和党在城市执政的支撑点。在人的全面发展意义上,社区是人们的组织形式,是人们实现人的价值的重要场所,也是体现人的本质的重要领域。社区建设的终极目标是实现人的全面发展。通过社区建设,使人们能充分地享有现代城市文明,从而得到全面的、自由的发展。

第三,社区是实现社会公平和正义的渠道和平台。说社区是实现社会公平和正义的渠道和平台,具有两方面的含义:一方面是协调好社区居民利益与整体社会利益的关系,让社会的公平和正义在社区得到实现和体现;另一方面是帮助人们协调好相互之间的关系,达成在共识基础上的相互之间的妥协和契约,以实现社区的和谐和发展。随着市场经济带来的利益群体分化、利益矛盾凸显,城市各种社会问题,诸如下岗失业问题、贫富差距问题、农民工权益保障问题、弱势群体救助问题、吸毒问题、医疗卫生问题、社会治安问题等都向社区聚集。因此,社区成为不同阶层和利益群体社会利益诉求的渠道,成为解决人民内部矛盾、维护社会公平和正义的平台。在社区治理和建设中,充分尊重居民群众的民主自治权利,通过民主的程序不断完善根据居民意志制定而又能得到社会认可与尊重的规则体系,真正体现和平衡社区各个群体的愿望和利益,使居民能够自由地表达自己的诉求,平等地主张自己的权益,有效地治理自己的内部事务,这是社区作为实现社会公平和正义之渠道与平台的意义。

随着经济与社会的发展、经济体制与政治体制的改革,原来的传统居委会功能已经不能再适应社会发展的需要。政府职能转变和“单位制”解体引发新的功能性需求,从政府和单位转移出来的社会职能需要找到新的承载者。社区承担了大量的新功能,包括社区社会服务功能、社区社会保障功能、社区社会协调功能、社区社会组织功能和社区社会合作功能等。因此,社会的转型和基层社会的发展必须调动社区的力量,把各种问题与矛盾尽量解决于社区之中,以利于国家更好地开展社会主义现代化建设。

二、新中国成立后城市基层社会管理体制沿革

新中国成立 60 多年来,我国城市基层社会管理体制经历了从新中国成立初的“单位制”到改革开放初的“街居制”,再到目前的“社区制”的转型。^①

第一个阶段,自 20 世纪 50 年代至改革开放初期,“单位制”为主的管理体制。

这个时期,我国处于高度集中的计划经济时代,国家对企事业单位直接管理,城市社会由一个个企事业单位构成,单位成为国家控制社会的基本单元。正是因为单位在中国城市社会中的特殊地位,有学者将其形象地称为“单位中国”^②,有的将这种单位管理模式下的国家与社会关系称作“社会被国家体系结构化”^③,还有学者用“总体性社会”和“依赖性人格”^④来描述单位制给社会和民众造成的影响。企事业单位具备了居委会所有的功能,城市社会成员的生产、生活、劳保福利等都在“单位”全封闭式的管理、统配之下,形成了企事业单位办社会的体制。单位制的高度组织化使得全部社会生活呈政治化、行政化趋向,社会的各个子系统缺乏独立运作的条件;单位通过严格控制单位成员的社会自由流动,造成了单位成员空间的封闭,最终造就了依赖性的人格。但是“单位”以外的“非单位”社会成员被边缘化了,这些成员包括缺乏就业能力的老年妇女、残疾人及零散的“社会闲杂人员”,国家通过以户籍为基础的居民委员会将其组织起来。这个时期的居民委员会由于其构成成分主要是社会边缘层,而主流社会成员更多的是从属于单位,使居民委员会在城市社会生活中的影响甚微,整个社会既缺乏外部压力,也缺乏内部活力;居委会主要承担着街道及其上一级政府的“腿”和“嘴”的角色,居委会的内部构成也是围绕着街道相应的工作机构来设置的。

① 夏建中:《从街居制到社区制:城市社区 30 年的变迁》,《中国社区发展报告 2008—2009》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 21 页。

② 参见刘建军:《单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家》,天津人民出版社 2000 年版;王沪宁:《从单位到社会:社会调控体系的再造》,《公共行政与人力资源》1995 年第 1 期;李猛、周飞舟、李康:《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊(香港)》1996 年第 16 期;曹锦清、陈中亚:《走出“理想城堡”——中国“单位”现象研究》,海天出版社 1997 年版;周翼虎、杨晓民:《中国单位制度》,中国经济出版社 1999 年版。

③ 徐勇:《草根民主的崛起:价值与限度》,《中国社会科学季刊(香港)》2000 年夏季刊。

④ 何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》2003 年第 6 期。

第二个阶段,改革开放以来至 20 世纪 90 年代,实行“街居制”为主的管理体制。

改革开放以来,随着完全依附于单位的“单位人”开始向“市场人”和“社会人”发生转变,传统的单位制开始动摇,单位制的弱化使得一些社会职能逐渐向社区转移,以街道办事处和居民委员会进行管理的街居制代替了单位制。街居制不仅承接了单位剥离出来的职能,还增加了许多新的管理职能;不仅承担了行政功能,还承担了经济功能和社会功能,这就使得街居的负荷大大超载,而街居的权力却十分有限,不仅在财政和人员编制上受制于上级政府,而且没有独立的行政执法权和完全的行政管理权,只能受制于各职能部门的委托或充当行政职能“传递者”的角色,因此街居的角色非常尴尬,完全背离了居委会的自治功能,尤其在物业公司、业主委员会等组织出现后,居委会的工作面临着更大的挑战。

第三个阶段,20 世纪 90 年代至今,“社区制”阶段。

随着改革开放的持续推进,政府与社区的关系开始发生变化,新生的社会组织、市民意识开始产生并发挥着越来越重要的作用;一些地方开始引入“社区”作为区域治理概念,2000 年 11 月中共中央办公厅和国务院办公厅共同转发了《民政部关于在全国推进社区建设的意见》(23 号文件)对此给予了认可,拉开了全国性社区建设的序幕。之后,各地按照“便于服务管理、便于开发社区资源、便于自治”的原则,考虑地域性和认同感等社区要素,对原有居委会规模进行调整,并冠名为××社区。这时的社区组织体系主要是由社区党组织、社区自治组织、社区志愿者组织、业主委员会和一些社区民间组织组成。社区自治组织有社区居民代表大会、社区居委会、社区协商议事会(共建理事会)等。通过向社会公开招聘、民主选举、竞争上岗等办法选聘社区居委会干部,出现了由政府发放津贴(工资)的专职社区工作者。政府组织与社区自治组织的关系由领导、控制向指导、协调与合作、对话的方向发展;社区治理的主体由政府组织扩展到社区内的自治组织与非政府组织;社区自治组织的法定权利得到体现,自治能力得到加强。总的来说,这一阶段以社区居委会为代表的社区组织,以半自治、半行政化为特征。

城市基层社会管理体制的转型过程中,国家与社会的关系也发生了重大的改变。随着经济体制改革的深化,市场化导向的改革必然要求并推进政企分开,企业脱离政府,成为一个真正独立的自主经营实体。随之带来了一系列相应的变革促使单位制逐渐走向解体。单位制的解体改变了传统的国家管理的微观基础,国家不再能够通过直接控制“单位”来控制社会,也无法将社会成

员整合在国家体系中,对社会进行国家结构化。这是因为,社会成员不再仅仅区分为“单位人”和“社会闲杂人员”,而是随着合同制、聘任制等经济契约转变为“市场人”,随着工作场合和居住空间的分离转变为“社会人”。但是,市场经济与生俱来的竞争与效率,导致社会领域中的优胜劣汰,市场运行的利益最大化原则,不仅难以解决社会发展问题,反而会产生更多的社会问题;与此同时,政府转型滞后和功能不足使得单位制解体过程中的社会管理出现了真空地带,国家与社会的关系从国家控制社会的“政社合一”转变为国家与社会分离,社会离散、社会疏远、社会失序、社会失控等问题层出不穷,迫切需要建立一种新的组织模式和管理体制来承载社会管理和整合功能,解决社会矛盾,维持社会秩序。社区治理正是在单位制解体后,在社会领域中的政府失效和市场失灵的双重背景下展开的。有学者将社区治理看作是“改革开放后我国城市基层社会管理组织变革的第二个阶段”,认为社区治理“其首要任务是为了建立和发展能够填补‘单位制’解体后的真空,以及与城市社会其他重要转型特征相适应的新型城市基层社会的管理和控制机制”^①。

经过这一阶段的改革,我们已经完成了社区建设的初级阶段,以社区为依托的城市基层管理模式初具雏形。随着改革开放向纵深发展,社区组织在前一阶段与政府组织的合作中逐渐提高了自治能力,提高了驾驭社区发展重任的能力并逐渐成为能够承担社区公共事务管理与决策的自治性组织。社区居委会、社区居民代表大会、社区共建理事会等自组织和大量的社区社会组织逐渐成为基层社会组织的主体。在这一基础上,有些地方进一步推进社区管理体制变革,如实行议行分设,设立社区事务站、协管办公室等,这些改革的目的主要是解决政府职能和公共服务向社区延伸的承接问题。

三、基层社会治理变革的动力

基层社会治理变革的必要性与结构性动力,不仅可以从理论层面得到论证,更有其现实基础,这就是社会治理所面临的社会问题,而这些问题就来自于基层社会变迁过程中的矛盾运动。自20世纪80年代中后期,中国开始了快速工业化和城市化的过程。90年代后,随着改革开放的日益深入和社会主义市场经济的不断发展,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益格局和分配方式日趋多样化,社会结构随之开始了深刻的变迁。社会治理所面临的

^① 夏建中:《城市社区基层社会管理组织的变革及其主要原因》,《江苏社会科学》2002年第1期。

现实问题和矛盾,就是从经济的快速发展和社会结构的深刻变迁中生发出来的,实际上就是传统社会管理体制和方式与经济转型、社会转型这一背景和趋势不相适应的矛盾。这些矛盾在城市基层社会主要体现为以下两个方面。

(一) 基层社会结构的变迁与传统社会管理方式之间的矛盾

随着经济体制的改革,传统的城市单位制、农村人民公社制开始解体,一方面城市里原来的单位人转化为社会人,另一方面农民从固定的土地上被解放,社会的流动性被释放出来。社会流动性的加强,导致了基层社会主体的多元化,这就和传统的单一化的治理主体结构和社会管理方式形成了矛盾。

1982 年我国流动人口的数量仅为 657 万人,只占全国总人口的 0.66%,1987 年猛增到 1810 万人,1993 年达到 7000 万人,2005 年达到 1.47 亿人。据国家人口计生委的最新数据,2012 年全国流动人口已达到 2.36 亿人,相当于每六个人中有一个是流动人口,新生代流动人口已经成为流动人口的主体。

作为沿海经济发达地区,宁波是劳动力人口的流入地,是数量可观的外地劳动力聚集地之一,尤其是近年来外来人口数量快速增长。至 2011 年年底,宁波市登记的外来人口总数已近 430 万,总量居全省首位,相当于当地户籍人口的 75%(见图 1-1),而劳动部门统计的外来务工人员总数达到 349 万。其中慈溪市、鄞州区等地外来务工人员均占当地人口的一半多,而镇海区实有流动人口超过 50 万,流动人口数量已超过了户籍人口。这是基于宁波市高度的工业化、城市化水平,引致的社会结构的深刻变化。

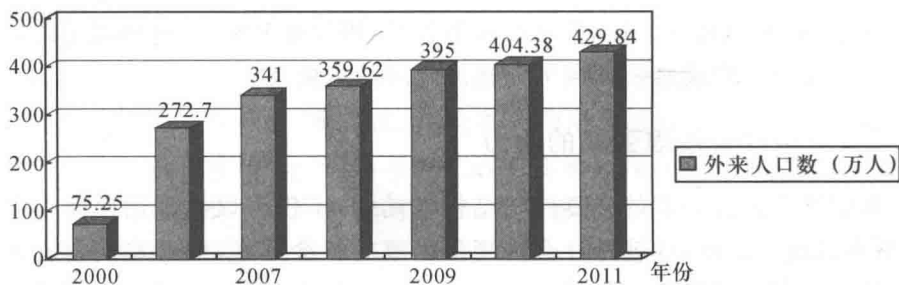


图 1-1 宁波市外来人口数量历年增长态势^①

流动性是宁波市社会变迁过程中的重要特征。与城乡差异、人口老龄化等构成社会结构的一些要素相比较,就宁波市而言,流动性更具典型性。流动

^① 该图数据来源于当年《宁波市人口发展报告》。