

特大城市社会治理： 立足基层社区的考察

孙莉莉 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

本研究得到上海市哲学社会科学规划系列课题“社会力量参与上海基层社会治理问题研究”(项目编号:2016XAF001)的资助

特大城市社会治理： 立足基层社区的考察

孙莉莉 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

城市寄托着人类对美好生活的诸多期待,而社区是城市发展政策和居民日常行为展开的基层单位,折射着城市围绕美好生活进行的制度设置和资源配置。特大城市蕴藏着我国由传统到现代转型过程中社会结构的复杂变化,因而特大城市社会治理的主体、机制、模式都在相应地改变着。本书从基层社区的层面,分析特大城市社会治理中社会组织、群团组织、党组织和居民参与发挥的功能及实现路径,讨论社区自治、共治的机制,在此基础上,基于中国“民情”思考“共建共享共治”社会治理格局构建的路径。

本书可为研究城市社会治理、公共管理、城市发展等问题的学者和实务工作者提供重要参考。

图书在版编目(CIP)数据

特大城市社会治理:立足基层社区的考察 / 孙莉莉著. —上海:

上海交通大学出版社,2018

ISBN 978-7-313-20173-7

I. ①特… II. ①孙… III. ①城市管理-研究-

中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018) 第 212020 号

特大城市社会治理:立足基层社区的考察

著 者:孙莉莉

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:谈 毅

印 刷:上海天地海设计印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

字 数:194 千字

版 次:2018 年 11 月第 1 版

书 号:ISBN 978-7-313-20173-7/F

定 价:58.00 元

地 址:上海市番禺路 951 号

电 话:021-64071208

经 销:全国新华书店

印 次:2018 年 11 月第 1 次印刷



版权所有 侵权必究

告 读 者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话:021-64366274

前 言

Preface

改革开放以来,我国经济社会快速发展,城市空间逐渐扩大,城市功能不断拓展,形成了一批人口集聚、要素集聚、功能集聚的特大城市。资源的集聚给这些城市带来了发展的机会、进步的活力,同时也给社会治理者带来了新的挑战。在充满流动性和不确定性的条件下,特大城市的社会治理要将相应资源按照广为接受的制度和规则,合理配置有效组织,满足来自不同组织、不同群体社会成员的诉求,为城市居民的美好生活建构提供优质的服务。居民日常生活的重要空间是社区,而社区是“生活共同体”。党的十九大报告提出“要打造共建共治共享的社会治理格局”,强调社会治理重在基层,尤其是要加强社区治理体系建设。对社区治理的重视体现着党对人民日益增长的美好生活需要的积极回应,寄托着党旨在让社会治理成果更多、更好、更公平地惠及全体人民的希冀。

作为特大城市典型代表的上海,目前正处在“创新社会治理加强基层建设”的深入推进阶段,其中明确提出重心在基层社区,要建立“机制共建、义务共担、资源共享、实事共办”的共享共治模式,引导社会力量参与社会治理,实现由政府单一管治向政社合作、政企合作、政民合作转变。一定意义上,上海已经在共建共治共享的社会治理模式方面积累了一些经验,为在更高水平加强和创新社会治理的研究提供了很好的蓝本。

在这样的背景下,本书研究的主要问题是:特大城市社会治理中,相关治理主体发挥着怎样的功能,形成了怎样的运作模式?这些功能的发挥依托怎样的机制?特大城市的社会治理绩效是怎样的?如何进一步优化社会治理?立足上海等地的基层社区治理实践,本研究分析特大城市社会治理的主体、机制和绩效。主体方面,聚焦党组织、社会组织、群团组织和居民在基层社区的功能发挥;

机制方面,分析以上主体引领或参与社会治理的路径和形成的模式;绩效方面,主要是考察社会组织参与社会治理的参与支持指数、参与成长指数和参与贡献指数。本书既有对我国城市基层社区治理的梳理,也有对国外城市社区治理的分析,希望能在一些共同的前提下,为我国社区治理的优化提供借鉴。

本书经验层面的材料丰富,这些资料来源于笔者和研究团队近几年来所做的实地调查。许多调查受到政府相关部门的资助,实际的调查开展也得到了他们的支持。近年来,诸多城市越来越重视社会治理,良好的氛围为我们的研究提供了便利的调研条件。囿于时间和有限的的能力,一些方面的探讨还不够细致,一些问题的分析还不够深入,请同行斧正!我将继续完善研究工作。

目 录

Contents

第一章 导论	001
第一节 城市社区研究:对秩序的探寻	001
第二节 社区研究的理论取向及其秩序意涵	005
第三节 社区治理的模式分析和绩效分析	007
第四节 特大城市社会治理:主体、机制和模式	011
第二章 发展社会组织与推进基层社区治理创新	012
第一节 “发展社会组织”作为一种理论预设	012
第二节 基层社会治理中社会组织的参与	021
第三节 社会组织参与基层社区治理的绩效评价	032
第三章 群团组织在基层社区治理中的作用发挥	057
第一节 群团组织的内涵	058
第二节 基层社区治理中的上海妇联组织:一个群团组织个案	062
第三节 基层社区治理中上海妇联组织的困境及突破	073
第四章 居民参与和基层社区治理的推进	083
第一节 居民参与社区治理的历史脉络和时代要求	084
第二节 居民参与社区治理的影响因素和模式创新	091
第三节 动员居民有效参与城市社区治理的南京做法	098

第五章 党的领导与基层社区治理资源的整合	113
第一节 党的领导与基层社区治理推进	113
第二节 城市基层社区自治和共治资源的冲突与整合	123
第三节 新时代党建引领基层社区治理的路径	131
第六章 我国城市基层社区治理路径的思考	139
第一节 国际典型的社区治理模式	139
第二节 国内外社区治理模式的比较分析	154
第三节 走向共建共治共享的社区治理格局	159
参考文献	162
索引	172
后记	173

第一章

导 论

第一节 城市社区研究:对秩序的探寻

改革开放以来,随着“自由流动资源”的日益丰富,城市依托“单位”建构的秩序无以为继,同时,社会成员的多样性诉求仍需要一种有效渠道的回应,人群的流动性亟需一种不同于传统手段的秩序维持方式。2000年,国家层面提出“社区建设”,表达了新的时期对社区功能发挥的新期待。社区承担着单位制沉淀下来的功能,还担负起了新社会条件下的新功能,成为利益、生活,整合、控制和动员等管理与服务工作的载体。伴随社区功能转变的,是社区内部新力量的生长。从某种意义上说,诸如社会组织、业主委员会等新力量,与社区原有的组织相遇并互动,形成了城市社区的治理结构和过程,最终重构了社区层面的社会秩序。

社会秩序问题一直是社会学的中心问题,也是社会治理的深层基础。在我国城市发展政策的推动下,城市的社区类型逐步多样,而不变的是基层管理者依托社区探索一种理想秩序的诉求。自从“秩序何以可能”这一“霍布斯问题”提出开始,洛克的“契约”、涂尔干的“机械团结”和“有机团结”,以及滕尼斯的“共同体”和“社会”等观点,都对人类的关联进行了解读。在变动不居的社会结构中,社区成员如何相互关联在一起,实现这种关联的内在机制是什么,是社区研究的深切关怀。

一、社会秩序建设基点的探索

基于社会控制的社会秩序研究。社会秩序本质上是一个控制问题。马克思

和恩格斯从国家形成的层面分析社会控制问题,认为国家起源于社会控制的需要^①。罗斯将社会控制的手段分为伦理的控制手段和政治的控制手段,并且倾向于从社会心理的角度对社会进行有效控制^②;庞德在历史经验的基础上,将社会控制手段大体划分为三种,即法律、道德和宗教,法律取代道德和宗教成为社会控制的主要工具是人类文明发展的要求^③;更多的学者围绕社会控制的特征及其过程等展开研究^④。

基于社会建设的社会秩序研究。社会建设是达成社会秩序的手段,主要围绕社会失序的深层原因从积极方面进行干预。社会建设是一个具有中国特色的理论概念。郑杭生认为社会建设的内涵可以从正向和逆向两个方面来把握。从正向层面,就是在社会领域建立起各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制;从逆向层面,就是不断地研究社会矛盾的新特征,创造新机制,更好地弥合分歧,化解矛盾,控制冲突^⑤。陆学艺认为社会建设是一个庞大的系统工程,社会建设的目标是实现社会和谐与社会进步,社会建设的保证是社会安全运行,社会建设的动员机制是建立协调各阶层利益的机制;社会建设的重要手段是社会管理^⑥。更多的学者从社会结构优化、民生改善等方面展开相关研究^⑦。

基于社会治理的社会秩序研究。社会治理必定以维护社会秩序为核心,治理理论是社会治理的理论基础。罗西瑙认为:治理是一系列活动领域里的管理机制,是一种由共同的目标支持的管理活动^⑧。按照罗茨的总结,治理在以下几个方面被广泛应用:作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为善治的管理、作为社会—控制论系统的治理以及作为自组织网络的治理。在以上理论的指导下,社会治理中产生了一些具体的模式,如多中心治理、整体性治理、网络治理等等。我国正在实现由社会管理向社会治理的模式转型,在实践中探索出“协作治理”“参与式治理”“复合治理”“网格化管理”等模式。

① 中央编译局:《马克思恩格斯全集》(第十一卷),人民出版社2002年版。

② E.A.罗斯:《社会控制》,华夏出版社1989年版。

③ 罗斯科·庞德:《通过法律的社会控制》,商务印书馆2010年版。

④ 詹姆斯·克里斯:《社会控制》,电子工业出版社2012年版。

⑤ 郑杭生:《改革开放30年:快速转型中的中国社会》,《社会科学研究》2008年第4期,第1-9页。

⑥ 陆学艺:《关于社会建设的理论和实践》,《理论前沿》2008年第11期,第20-25页。

⑦ 李培林:《社会治理与社会体制改革》,《国家行政学院学报》2014年第4期,第8-10页。

⑧ 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版。

二、城市社区和社会秩序

国外学者对城市社区社会秩序的研究兴盛于 20 世纪 20—30 年代,研究内容主要有两个方面,一是城市化进程中社区社会关系的变迁、维系和重组,形成了社区“失落”“继存”和“解放”的不同观点。二是社区权力关系的结构特征及演变,形成了包括“社会精英论”和“多元政治论”在内的理论流派。20 世纪 80 年代末至今,国外学者在中观和微观层面进行了较多研究,其中,人口迁移、资本要素流动、空间、组织方式构成社区社会秩序的主要影响变量。代表人物有 Ports, Fligstein, Putnam, Paxton 等。国外学者近年来的研究较多在市民社会框架下展开,一部分研究集中于社会资本与社区社会秩序的建构与变迁。另一部分研究集中于社区自治秩序的形成过程。以上两个主题的研究在分析思路上并无明显界限,都将正式权威、非正式规范、科层机制、民主机制,纳入社区社会秩序的分析中。

我国学者在 20 世纪 30—40 年代即开始了以文化为重点的社区研究,代表人物有吴文藻、费孝通、张之毅等一批老一辈社会学家。1979 年社会学重建后,城市社区是当时社会学界比较关注的课题之一。城市改革起步以后,出现了对城市社区的研究,如社区内部整合纽带的变化、社区中企业职能改变、居民归属感的降低、区域间社区社会秩序的差异,代表人物有周如昌、李汉林、叶南客、丘海雄、王颖、孙炳耀等。研究者在较好的理论指导下,针对现实社区社会秩序问题,运用多种调查方法和分析方法。同时,一些研究者开始进行理论反思,寻找理论生长点。20 世纪 90 年代初至今,研究者对社区中出现的新要素、新问题,如社区管理体制改革、阶层分化、住房分异等进行了有理论深度的分析,有的研究结论上升为理论。在研究方法上,定性研究更加规范,定量研究技术不断发展。这一时期的代表人物主要有李汉林、夏建中、于显洋、夏学銮、王思斌、项飏、卢汉龙、张静、桂勇、孙立平、李友梅、周大明、王颖、王汉生、朱健刚等。

立足于中国转型社会的特征,我国当前关于城市社会秩序生产的研究,在“国家—社会”的主流分析框架下,形成了三个主要的判断。

一是国家在社会秩序生产中有着积极的“干预”作用。研究者发现国家通过街道办事处和居民委员会,来主导社区社会秩序的积极意义,强调在社会力量兴起之下,基层政权能力建设在社区社会秩序中的核心作用,分析国家通过“择机

介入”等策略保持社区有序^①。该视角把国家的主导视为最直接的社会秩序生产力量,其优点在于,能够比较清楚地反映出国家为建构一种秩序而做出的诸多富有启发性的组织方式,但较少考虑国家所面对的城市社区内部的分化^②,更何况国家内部也不是铁板一块的^③。

二是国家与社会的合作推动城市社会秩序的生产。宏观和中观层面的研究提出,党组织、政府组织、自治组织、非营利组织等的多元互动与合作是社会秩序生产的理想模式^④,较微观的研究分析了我国特大城市为达成社区自治和共治秩序所进行的具体治理实践及形成的治理模式。该视角主要强调运用治理技术,消解国家与社会之间的二元对立。

三是社会自组织的发育促进自治秩序的生长。研究者分析居民委员会、业主委员会在社区社会秩序中发挥的功能,认为居委会自治性回归,社区自组织发育,社区自治秩序会因此而得到重构^⑤,当然,社会资本的培育也是自治秩序得以生成的重要基础。另有研究者关注社会秩序形成和有效运转的协调机制这一微观基础,揭示“复杂社区”秩序的规则,深入分析其形成的实践过程^⑥。对社会秩序生产的实践过程的关注为一种更加细致和富有解释力的分析提供了可能。

为突破“国家—社会”分析框架的有限性,一些学者发展出新的分析框架,如“过程—事件”“行动—空间”“制度—生活”分析框架;一些学者为了弥补已有分析的不足,在具体分析上或增加新的变量,或借鉴其他学科的概念工具,增加理论分析对于经验现实的解释力。这些理论建树各有特色,并相互交流,推动着学界研究水平的不断上升。学界近年来开始对“国家与社会”的主导性视角进行反思,论证这个规范层面的视角是否能够很好地揭示中国社会变迁的复杂机制^⑦。在理论反思的过程中,学界达成一个共识,那就是要立足我国的实践,做能够解释我国社会的理论分析,而不是“以中国材料和数据削足适履地印证西方理论和

① 王汉生、吴莹:《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家》,《社会学研究》2011年第1期,第63-95页。

② 王星:《利益分化与居民参与——转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向》,《社会学研究》2012年第2期,第20-34页。

③ 黄晓春、嵇欣:《协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》2014年第6期,第98-123页。

④ 王颖:《扁平化社会治理:社会自治组织与社会协同服务》,《河北学刊》2014年第5期,第100-105页。

⑤ 夏建中:《北京城市新型社区自治组织研究》,《北京社会科学》2003年第2期,第88-94页。

⑥ 李友梅:《城市基层社会的深层权力秩序》,《江苏社会科学》2003年第6期,第62-67页。

⑦ 肖瑛:《从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换》,《中国社会科学》2014年第9期,第88-104页。

观念”^①。

第二节 社区研究的理论取向及其秩序意涵

秉持对社会秩序的关怀,学者们展开了对社区的研究,权力、认同、利益等要素进入社区场域并在实践中交织,引起多个学科学者的重视,尤其是社会学者和政治学者的对话与交流因为“社区研究”而变得更加频繁,也因此出现了丰富的研究成果。从理论取向上,我们可以概括出社区研究的基层政权建设取向和基层社会发育取向,前者是要把社区建设成为有效的“治理单元”,后者希望把社区建设成为“共同体”。

一、基层政权建设取向及其“治理单元”的秩序意涵

社会转型和社区建设运动背景下,中国城市社区是为了解决单位制解体后城市社会整合与社会控制问题自上而下建构起来的国家治理单元,而不是一个可以促进公共领域形成或市民社会发育的地域社会生活共同体^②。城市社区建设一开始就是在政府的主导规划下展开的。城市社区中的各类组织尽管有各自的结构,功能也不尽相同,但彼此之间依赖行政组带的连接,在解决社区公共问题时都表现出行政性的基本特点^③。正如一些学者所分析的,国家将行政管理重心从“条”上的单位转变为“块”上的社区,是想提升“块”在处理社会事务时协调各相关职能部门和社区组织的能力。因此,基层政权建设理论取向所关注的问题是国家权力向基层社会延伸的过程以及在此过程中碰到的约束^④,政策层面则要回答通过什么有效手段使社区成为稳固的治理单元。

社区建设运动或许带来了社区中的“行政有效”,但是同时出现了“治理无效”的后果^⑤。实践中的社区治理目标往往有意或者无意地被重建行政协调系统替代,“条”“块”上的行政组织权力并没有收缩,国家在社区中的合法性得到进一步确认。也就是说,在社区建设的过程中,国家内部组织的功能及其实现工具

① 李友梅:《讲好有世界意义的中国故事》,《人民日报》2017年3月30日,第05版。

② 杨敏:《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》,《社会学研究》2007年第4期,第137-164页。

③ 桑玉成:《从五里桥街道看城市社区管理的体制变革》,《政治学研究》1999年第2期。

④ 李友梅:《社区治理:公民社会的微观基础》,《社会》2007年第2期,第159-169页。

⑤ 林尚立:《上海基层治理有效吗?》,《上海观察》2013年12月13日。

以一种更精细的方式进行了自我强化,纵向的行政命令系统十分有效。与此形成鲜明对照的是,横向的社会协调系统却迟迟建立不起来^①,无法与国家对社区的渗透权力形成对话。于是,我们看到的更多是居委会行政化的工作方式、社会组织嵌入政府和悬浮于居民、居民对社区的冷漠等。近年来的一些社区治理探索比如网格化管理为政府提供了加强控制管理的技术平台,成为流动性社会中被政府积极采纳的治理工具。由于其管控取向、技术理性的特征^②,加强了行政整合能力对治理的吸纳,网格化管理下,作为“治理单元”的社区更清晰地显示出来。

二、基层社会发育取向及其“共同体”的秩序意涵

持基层社会发育理论取向的学者将社区建设的过程视为构建社区“共同体”的过程,他们在新出现的社区自组织如业主委员会、草根社区组织、志愿者上着墨较多,并对这些新组织形式的功能发挥寄予厚望,期待在居民的广泛参与下,逐步生成具有相对自主性且能够与国家有效衔接和沟通的自组织空间,从而形成与传统国家治理逻辑不同的社区自我维持和更新系统,实现社区层面的治理转型。

该理论取向的学者关注的重点是社区参与、社区自治、社区民主的发展途径及其保障体系,唯有具备这些条件,才有可能实现“共同体”的秩序景象。在工业化、城市化、全球化的发展之下,社区在居民生活中的重要性降低,居民对社区的依赖下降^③。人们开始思考现代社会条件下重建社区共同体的可能性,如果缺乏社区意识、共同利益的认知、社会资本的培育,自组织就无从谈起,社区共同体只停留在幻象层面^④。因此,从“社区”到“社会”,建立联结纽带是一个核心问题。小区业主容易围绕物业形成一定程度上的利益共识,社区在自治过程中,形成了具有地方性的社区政体,这是社区在应对物业管理市场化浪潮的冲击中发展出的自我保护系统。以业委会为核心建制的社区整体系统能够释放出可观的

① 李友梅:《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制的分析》,《学术月刊》2012年第7期,第13-20页。

② 何瑞文:《网格化管理的实践困扰》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2016年第1期,第16-22页。

③ 王小章、王志强:《从“社区”到“脱域的共同体”:现代性视野下的社区和社区建设》,《学术论坛》2002年第6期,第40-43页。

④ 冯钢:《现代社区何以可能》,《浙江学刊》2002年第2期,第5-11页。

“制度红利”,并有力促进和改善社区的治理状况,增进业主的福祉^①。

三、合作治理的研究思路和“共建共治共享”的秩序意涵

以上两种理论取向的社区建设过程在时空中是密切联系的。在国家政权建设的过程中,基层社会发育也获得了空间。一方面,社会力量和市场力量在社区中获得了资源汲取、利益表达的空间,尤其是各种基于共同兴趣爱好或者一致价值诉求的社会组织涌现,为社区生活增添活力的同时,也以公益或者互助的形式为社区居民提供了服务。另一方面,国家越来越意识到社区在政权建设中的基础性位置,把行政资源逐步下沉到社区,使社区获得了更多治理资源,夯实了政权基础。

为推进社区治理,越来越多的学者从实践层面探寻解决社区治理问题的路径,一种基于合作的社区治理结构和过程受到青睐,认为合作治理更适合社区多重功能属性、多元治理主体关系。如果从作为理论的合作治理角度来说,显然当前我国的社区治理还不能称为“合作”,更类似于“协作”^②,但这并不妨碍人们去讨论多元主体如何围绕公共利益形成合作机制,以在既有实践的基础上进行合作治理路径的创新。社区层面的公共事务已经越来越依赖一种由多个相关组织参与的决策和执行体系,推动着社区向新型的“共治”模式演变。学者们对经验层面的一些做法进行了研究,比如发挥党组织的领导核心作用,由党组织来促进社区治理主体的互动,让党组织获得发挥社会性功能的组织载体,促进社区党组织与社区治理结构性融合、社区党建与社区治理功能性融合、社区党建与社区治理机制性融合^③,推动社区党组织、居委会、业主委员会、物业管理委员会之间的合作。

第三节 社区治理的模式分析和绩效分析

一、社区治理模式分析

社区建设发轫以来,地方依据社区的禀赋开始探索符合本地经验的治理方

① 陈鹏:《城市社区治理:基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例》,《社会学研究》2016年第3期,第125-151页。

② 郁建兴、任泽涛:《当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架》,《学术月刊》2012年第8期,第23-31页。

③ 孙肖远:《城市社区治理的模式转型与机构构建》,《理论探讨》2015年第5期,第16-20页。

式,形成了一些被学界和实务部门广泛认可的社区治理模式。围绕社区治理中国家、市场和社会的关系特征,学术界对上海、武汉、沈阳等城市的实践进行了概括总结,提出了相应的政府主导型、混合型、自治型三种治理模式,被称为上海模式、江汉模式、沈阳模式。

政府主导型的上海模式。在该模式下,社区的治理主体主要是政府组织,作为政府派出机构的街道办事处实际上已承担起一级行政政府的职能,而在法律规定上是群众自治组织的居委会在实际的治理中被纳入了政府体系。同时,政府对社区的干预比较直接具体,因此从治理主体和治理方式上都形成了行政化治理的特点。当然,行政力量的强势介入并不排斥社会中介组织在社区治理中的功能发挥,也不等于社区居委会可以取代同一层面的拥有决策权、议事权、监督权的社区自治组织——社区成员代表大会和社区议事委员会,相反,政府支持社会中介组织的发育成长,鼓励居民积极参与社区公共事务的管理,“因此在中国街区内部,国家与社会自治空间之间并非一定是此消彼长的关系,而是有可能处于一种共生共长、良性互动的关系,从而形成强国家、强社会的态势”^①。

混合型的江汉模式。“混合”主要指社区治理主体由政府组织扩展到社区自治组织和社会组织。当前社区自治组织发育还不够成熟、居民参与机制还远未完善,同时政府仍掌握着关键治理资源的情况下,政府还无法把权力充分让渡给社会,社区自治组织还没有足够的能力代替政府部门组织居民管理公共事务,因此,政府资源与社区资源整合、行政机制与自治机制互动、政府功能与社区功能互补的社区治理之道不失为一种善治选择。

自治型的沈阳模式。“自治”的提出与改革开放以来市场经济中孕育的社会自主性的提高紧密相关,反映了政治改革中基层民主的新变化,在一定意义上体现了经济、政治和社会等在我国基层社区的影响。卢汉龙认为,“当社区在市场化的条件下成为私人生活的公共空间时,当一个介乎公民和政府之间的公共领域开始出现时,社区的管理将是一个自理与治理的过程,任何外力只能起辅助的作用。同时他认为由于政府内部实行科层制,因而多一级政府,就多一级管理成本,这种成本高于社区治理成本”^②。在这种模式下,社区自治的主体以社区自治组织和社会组织为主,政府对社区的干预主要是通过制定法律法规和相关政策,以一种间接和协商的方式进行。

① 朱健刚:《城市街区的权力变迁》,《战略与管理》1997年第4期,第42-53页。

② 卢汉龙:《从党政管理到社区管理》,“我国城市社区建设模式讨论会”论文集,2002年11月29-30日,第12-13页。

随着国家、市场和社会力量在社区中的碰撞和交融增多,如何实现三者在社区治理中的合作成为考量社区治理水平的重要方面,实践中开始出现一些合作治理的模式。“一核多元”社区合作治理模式应对的是社区的复合治理形态,社区党组织是“一核”,“多元”包括条块上的行政组织、政府部门、驻区单位、“两新”组织等,这种治理模式的特点是通过党组织来协调“条”与“块”的冲突,整合“条”上的治理权力,凝聚“块”上社区组织的行动^①。根据内部性维度(业主决策架构)和外部性维度(物业管理模式),社区治理分为委托模式和自管模式,其中委托模式包括直接—委托模式、间接—委托模式,自管模式包括直接—自管模式和间接—自管模式,为社区走出“寡头化”与“碎片化”的治理困境提供了思路^②。

二、社区治理绩效分析

社区治理发展到现在,治理主体发生了明显变化、治理方式存在诸多差异,并因此形成了不同的治理模式。政府因地制宜开展社区治理实践,在社会政策层面和实践探索层面都表达了对更高社区治理绩效的期待。随着政府治理工具从命令——控制式的规制向以绩效为基础的规制转变^③,社区研究领域的学者需要回答“我国社区治理的绩效是怎样的”这个理论和实践问题。

社区治理绩效评估是对社区治理目标的实现程度进行评估。政府治理的目标可以确定为可持续的发展、生活质量的普遍提升、可持续的稳定,这些目标的形成有赖于政策质量、社会公共服务、法律保障等的提升^④。那么,“共建共治共享”社会治理格局中,社区的治理目标应该包含了国家政权建设理论取向向下有效治理单元的目标,也包含了基层社会发育取向向下“共同体”的目标,因此,社区治理的目标可以概括开展社区管理和社区服务,实现社区和谐有序。

社区治理的绩效问题已经受到我国一些学者的关注,学者们以社区在基层社会管理与服务中的功能实现作为其治理绩效的评价指标,体现了学界想要通过量化方法来增进社区治理研究知识积累的学术追求。鉴于社区治理的内容宽泛,一些学者从“代表性”的意义上捕捉社区治理绩效的关键指标,将其作为社区治理绩效的测量维度,比如以被访者对居委会服务居民效率高或者很高的评价

① 孙肖远:《城市社区治理的模式转型与机制构建》,《理论探讨》2016年第5期,第16-20页。

② 陈鹏:《城市社区治理:基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例》,《社会学研究》2016年第3期,第125-151页。

③ 毛飞:《绩效基础管制:一种新型政府治理工具》,《新视野》2003年第5期,第33-35页。

④ 何增科、陈雪莲:《政府治理》,中央编译出版社2015年版,第15-16页。

比例(居委会服务居民的效率)和最近一次居委会选举的投票率(居委会执行行政事务的效率)作为社区治理绩效的测量指标^①。有学者将个体对自己经济和社会生活的主观满意度作为社区治理绩效的微观维度^②。

国外学者更多用“社区满意度”和“社区能力”来考察社区治理绩效。社区治理满意度测量的是居民对社区治理相关政策和实践效应的评价,包括居民对社区当前治理状况和未来治理更新能力的评价。社区满意度(community satisfaction)研究的内涵在国外经历了从关注防火系统、垃圾污水排放系统等居住条件(physical conditions)到重视车站、学校等公共服务(public services),再到聚焦群体关系、组织参与等社会情境(social settings)的转换,涉及的领域越来越全面。与此同时,社区满意度的测量指标也在不断丰富。Campbell 围绕 9 项社区公用设施设计量表测量社区满意度^③,Goudy 发展出了一个包含对政府向社区供给的服务设施的评价和对社区社会纽带的评价的指标体系,提醒人们关注社区满意度的社会维度^④。在此基础上,Filkins 和他的同事发展出了一个综合性的指标体系,包含精神、就业、社会属性、社区照户、交通服务、政府服务、环境服务、消费者服务 8 个维度共 25 个指标^⑤,分析出了每个维度的相对重要性。但是该指标是基于美国社区的情况发展而来,其思路虽可借鉴,但是具体的指标还要根据我国社区的实际情况进行修正。我国尤其是上海的社区满意度应把近些年的治理理念和治理实践考虑进去,比如创新社会治理加强基层建设的开展、小区综合治理的效果、社区治理加强和创新的方式。

国外学者把社区能力理解为社区团体在定义、评估、分析和作用于卫生(或其他关系到社区成员重要权益的方面)的能力增长,并通过实证研究识别社区能力的维度,如 Williams 等发展出的社区能力 6 个测量域,Kemner 等人界定的社区能力 6 个主体。从总体上看,国外对社区能力的界定主要围绕社区资源、满足

① 孙小逸、黄荣贵:《制度能力与治理绩效——以上海社区为例》,《公共管理学报》2012 第 4 期,第 29-38 页。

② 吴建平:《社会治理绩效及其影响因素——基于 2015 年全国抽样调查的数据分析》,《国家行政学院学报》2017 年第 3 期,第 77-81 页。

③ Campbell, Angus, Philip E. Converse and Willard L. Rodgers, "The Quality of American Life", New York: Russell Sage, 1976.

④ Goudy, Willis J, "Evaluations of Local Attributes and Community Satisfaction in Small Towns" *Rural Sociology*, vol.42, 1977, p.371-382.

⑤ Filkins, Rebecca. John C. Allen, Sam Cordes, "Predicting Community Satisfaction among Rural Residents: an Integrative Model", *Rural Sociology*, vol.65, no.1, 2000, pp.72-86.