

经管
交大

城市基层社会组织 发展研究

The Development
of Urban Grassroots Social Organizations

邱梦华 著



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

课外借

本书得到国家社会科学基金青年项目
“城市基层社会组织的生长机制及培育路径研究”
(12CSH075)的资金支持

城市基层社会组织发展研究

邱梦华 著



上海交通大学出版社

内容提要

本书通过对上海几个街道的调查,在分析四种城市基层社会组织的发展现状的基础上,探究城市基层社会组织发展的主要特征与存在的问题,进而从利益、认同、制度三个角度来研究城市基层社会组织发展的影响因素,最后提炼城市基层社会组织的生长机制,提出优化其发展的培育路径。

本书适合高等学校公共管理类、社会学类专业学生和教师,以及从事社会管理的专业工作人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市基层社会组织发展研究 / 邱梦华著. —上海:

上海交通大学出版社, 2018

ISBN 978-7-313-19310-0

I. ①城… II. ①邱… III. ①城市-社会组织-
研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018) 第 091503 号

城市基层社会组织发展研究

著 者: 邱梦华

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: 上海春秋印刷厂

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 305 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

书 号: ISBN 978-7-313-19310-0/D

定 价: 68.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 17.75

印 次: 2018 年 6 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: 021-33854186

前言

Preface

摆在读者面前的这本书是我主持的国家社会科学基金青年项目“城市基层社会组织的生长机制及培育路径研究”(12CSH075)的研究成果。我之所以关注城市基层社会组织,其实最初是一种研究上的“路径依赖”。因为自2005年开始,我开始研究农民合作,继而又研究农村基层社会组织。后来由于工作需要开展城市社区调研,发现城市基层社会组织的发展与农村基层社会组织的发展有很大的差别,便萌生了研究城市基层社会组织的兴趣。而且,在当前城市基层社会治理转型的背景下,作为民间社会力量发育象征的城市基层社会组织的发展将直接影响治理效果。因此,如何在社区碎片化、居民个体化的条件下促进居民参与,进而促进城市基层社会组织发展,成为当前中国社会面临的一个重大现实问题,也是学界必须思考的一个重要理论问题。本书在居民参与与合作的视野下研究当前中国城市基层社会组织的发展,在理论上,可以通过提炼适合中国社会组织发展实际的本土理论,弥补西方理论在解释中国城市基层社会组织发展上的乏力;在实践上,有助于破解社区发展中居民自主参与弱的集体行动困境,提高城市基层社会组织自我发展和服务社会的能力,完善政府、市场与社会组织三元合作的基层社会治理机制,促进社区和谐发展。

本书的特点体现在两个方面:其一是考虑到城市基层社会组织的建立与发展的实质就是居民参与,所以从居民参与的角度切入研究城市基层社会组织的培育与发展,避免了不同学科对城市基层社会组织总貌的人为割裂;其二是综合

理性选择理论、社会资本理论和历史—制度主义理论,构建一个“利益—认同—制度”的理论框架,以探究影响城市基层社会组织发展的各种因素,避免了采用单一理论视角可能导致的“盲点”。

本书的主要内容是在实地调查的基础上,着重对各类城市基层社会组织发展的现状进行深入分析,概括城市基层社会组织发展的特点与存在的问题,并用“制度—认同—利益”的理论框架分析影响城市基层社会组织发展的因素,进而探索城市居民参与合作的条件,提炼城市基层社会组织发展的生长机制,提出培育和促进城市基层社会组织发展的对策建议。

不同类型的城市基层社会组织发展现状各不相同。作为民主治理类社会组织的居委会仍然没有摆脱“行政化”与“自治性”之间的张力,以居委会选举和“议行分设”为主要内容的“去行政化”改革并未取得预期效果。作为社会服务类社会组织的居民志愿组织在社区“以党建带社建”的背景下,在枢纽型社会组织的孵化培育下不断发展,以党员志愿者工作室和志愿者组织网络的形成成为典型代表。作为维护权益类社会组织的业委会随着我国住房体制改革而兴起,并呈现出“非常的”维权和“日常的”自治两个运作面向,虽然有些社区中业委会发展有所创新,但相对其他类型社会组织来说略显薄弱。作为文体活动类组织的社区群众团队数量最多,发展得最火热,街道层面群众团队和居民区层面群众团队的发展呈现不同的模式与特点,社区文体精英在群众团队发展中发挥着至关重要的作用。总的来说,城市基层社会组织发展已呈现出发展类型不均、组织性不一,非营利性显著、志愿性趋强,政府嵌入社会、民间性不纯,草根力量生长、自治性提升的特征,但也还存在资源来源单一、资金人才缺乏,内部管理贫弱、组织能力不强,服务活动粗放、居民参与不足的问题。

不同社区、不同类型的城市基层社会组织的发展程度与功能发挥有所差异,迫使我们不得不去思考影响城市基层社会组织发展的因素。泛泛地来看,影响城市基层社会组织的因素有很多,但综合考量中国社会组织研究材料积累及学术界关注程度等因素,尤其是综合历史制度主义理论、社会资本理论和理性选择理论,本书构建了“利益—认同—制度”的分析框架。城市基层社会组织生长就是居民在利益、认同和制度的混合机制作用下,对社区公共事务的参与与合作的集体行动过程。利益是城市基层社会组织发展的前提条件。认同是城市基层社会组织生长的社会基础。制度是城市基层社会组织生长的外部环境。利益、认同与制度都对城市基层社会组织发展产生复杂的影响,既有促进作用,又有一定的抑制作用。而且,利益、认同与制度三个因素并非完全孤立,而是相互作用。

城市基层社会组织的生长机制主要包含生成阶段的生成动力机制、资源整合机制和运行阶段的内部治理机制、团队建设机制。不同类型城市基层社会组织的生长机制有所不同,各有特点。考虑到居民参与是城市基层社会组织发展的实质,便从“居民参与”切入研究城市基层社会组织的生长。要实现居民参与,一般应具备政治经济要件和公民社会要件。政治经济要件相对客观,主要包括外部制度环境、社区公共议题。公民社会要件则相对主观,包括对公共利益的认知及对成本收益的计算,基于信任与互惠的社区认同与责任承担的态度,以及精英人员的组织动员、运用资源、策划活动的能力。在当前居民参与较弱的背景下,促进居民参与合作并建立城市基层社会组织,可以从居民的文化参与和公益参与入手。对于那些参与特别少的社区,要从文化参与启动;对于那些文化参与已经较多的社区,要从公益参与启动。最后,本书围绕“利益—认同—制度”的分析框架提出了一系列促进城市基层社会组织的具体举措,包括完善制度建设,提供良好的发展环境;端正公私观念,实现和谐的利益整合;培育社区认同,构筑扎实的社会基础。

目 录

Contents

第 1 章 导论	001
1.1 城市基层社会组织的内生动力何在	001
1.2 文献梳理与评价	004
1.3 研究设计	016
1.4 调研基地概况	024
第 2 章 城市基层社会组织的内涵与发展概述	027
2.1 城市基层社会组织的内涵	027
2.2 城市基层社会组织发展的背景	029
2.3 城市基层社会组织的发展历程与功能	034
2.4 城市基层社会组织的类型	041
第 3 章 民主治理类组织:居民委员会	047
3.1 “行政化”与“自治性”矛盾中的居委会	047
3.2 居委会选举的“热”与“冷”	055
3.3 居委会“议行分设”的“虚”与“实”	060
第 4 章 社会服务类组织:居民志愿组织	066
4.1 社区服务体系变迁中的志愿组织	066

4.2	居民志愿组织的孵化与培育	071
4.3	居民志愿组织的成立与发展	083
第5章	维护权益类组织:业主委员会	093
5.1	城市公共空间建构中的业委会	093
5.2	业委会运作的两个面向:从维权到自治	099
5.3	业委会发展的创新实践:业委会工作室	113
第6章	文体活动类组织:社区群众团队	118
6.1	社区文化建设中活跃的群众团队	118
6.2	社区群众团队发展的不同模式	123
6.3	社区群众团队的培育	129
第7章	城市基层社会组织发展的特征与问题	135
7.1	城市基层社会组织发展的主要特征	135
7.2	城市基层社会组织发展存在的主要问题	144
第8章	“利益—认同—制度”与城市基层社会组织发展	154
8.1	利益:城市基层社会组织发展的前提条件	155
8.2	认同:城市基层社会组织生长的社会基础	165
8.3	制度:城市基层社会组织生长的外部环境	178
8.4	利益、认同与制度之间的关系	192
第9章	促进居民参与,培育城市基层社会组织	195
9.1	居民参与和城市基层社会组织发展的现实逻辑	195
9.2	城市基层社会组织发展的机遇与原则	211
9.3	优化城市基层社会组织的培育路径	215
第10章	结论与思考	237
10.1	城市基层社会组织的生长与培育	237
10.2	多元主体共治:走出集体行动的困境	239

参考文献	245
索引	268
后记	271

第 1 章

导 论

在导论部分,笔者将对研究的缘起、选题的意义进行说明,并在文献综述的基础上提出研究设计,包括研究内容、分析框架、研究思路、研究方法,最后简要介绍调研基地概况。

1.1 城市基层社会组织的内生动力何在

中国式“强政府、弱社会”治理模式正在经历变革,在政府由“全能”向“有限”的角色转型中,如何促进社会发育是一个关键问题。“社会组织是社会的细胞质,构成了现代社会的基础”(许小玲、马贵侠,2013)。在经济改革不断深入、社会转型不断加快的背景下,社会组织的品质及其发展将越来越大地影响着我国现代化的进程。“大力发展非政府组织,将会对当代中国的社会转型有直接作用和深远影响,是顺利实现当代中国社会的现代转型的微观基础,也是顺利实现当代中国社会的现代转型的必要条件”(谢舜,2005)。社会组织发展不仅有利于形成政社合作的社会管理体系,而且有利于重塑我国政府、市场与社会关系。

自党的十七大首次提出了“重视社会组织建设和管理”后,“基层社会组织”作为社会组织的重要组成部分进入了政府管理部门和学术界的关注视野。在2007年11月召开的“全国社会组织建设与管理工作经验交流会”上,民政部副部长姜力所作的报告《认清形势、明确任务,开创社会组织建设与管理新局面》,强调“培育发展城乡基层社会组织是加强社会建设、构建和谐社区的重要内容,也是社会组织建设与管理新的生长点”,明确提出积极培育发展包括农村专业经济协会和社区社会组织为主体的城乡基层社会组织的新举措(民政部民间组织管理局,2008:33)。就城市而言,基层社会组织作为社会力量的集中体现与社会

职能的主要承担者,其成长备受关注。“社区社会组织由于与社会建设和社区建设都有着密切的联系,将成为今后我国社会发展的重要领域”(夏建中、张菊枝,2012)。在当前中国基层社会治理转型的背景下,作为民间社会力量发育象征的城乡基层社会组织的发展越来越受到广泛关注。这是因为,随着社会结构的深度调整,城乡基层社区日益成为社会利益的交织点和社会矛盾的汇集点,社区建设成为国家进行治理的重要方式,社区空间成为延伸公共服务、创新社会管理的重要平台;而城乡基层社会组织无疑是参与社区建设与国家治理重要主体,其发展状况直接影响着我国能否实现基层治理创新与和谐社区建设。加强城市基层社会组织建设,是健全社会管理体制、促进居民参与,整合社会资源、完善社区服务功能,维护基层社会稳定、构建和谐社会的重要保证。城市基层社会组织的发展不仅有利于重塑社区中政府、市场、社会的关系,而且有利于建构政社合作的基层社会治理体制,还有利于培育居民的公共精神,再造社区共同体,促进公民社会的发育。

党的十八大明确提出了“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”的目标方针,标志着我国开始启动一项带有全局性、系统性、战略性的社会组织管理制度改革。2013年11月党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确指出要激发社会组织活力。“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动。”短短几行字所释放出来的改革信号意味着,一方面城市基层社会组织获得合法性的“门槛”降低了,另一方面政府转移职能的步伐在加快,城市基层社会组织的发展空间更大了。如何抓住我国深化改革、调整政府与社会关系的良好机遇,实现社会组织的健康有序发展,并进一步在社会管理与公共服务中发挥积极作用,是当前学者与实践工作者都必须认真思考的问题。

基层社会是人们日常生活的空间,也是各种社会矛盾最为集中、最为复杂的场所。随着我国进入全面建成小康社会的决定性阶段和改革进入攻坚阶段,随着经济转轨与社会转型的进一步深入,基层社会治理也将面临更为复杂、严峻的形势,单靠政府单一主体难以取得良好的治理效果。城市社会管理和公共服务

的矛盾日益突出,对城市基层社会组织的进一步发展提出了迫切的要求。然而,当前我国城市基层社会组织的发展存在一个根本性的问题,即缺乏持续、有效的内源性生长动力。在现实中,有不少城市基层社会组织是在政府的直接扶持下成立的,无论是从资源来源(包括人力与财力)上来看,还是从组织运行过程(包括管理与考核)来看,都具有强烈的行政色彩,可以称之为“GONGO”(政府的非政府组织)。如上海市各街道的社会组织服务中心,这类社会组织发展相对稳定,但却缺乏社会基础。还有一些城市基层社会组织是政府精心培育出来的,其活动主体主要是居民,政府偶尔也会给予一定的资源支持,比如社区志愿组织。但总的来说,这类社会组织存在规模较小、规范性较低、自主性较差、服务能力较弱等问题,发展后劲不足。还有一些城市基层社会组织是草根型的、由居民自发地、自下而上建立起来的,比如社区群众团队,这类社会组织的活动开展较强地依赖富有个人魅力的社会组织负责人,缺乏制度化的可持续发展动力。要使城市基层社会组织在基层社会治理中发挥更大的作用,必须使其获得源源不断的内生动力。

从正面来说,城市基层社会组织生长的实质是居民积极参与并达成合作的一种集体行动,即以组织化方式实现对社区公共事务参与,以期解决社区问题、促进社区发展。居民参与构成了城市基层社会组织发展的行动基础。因此,城市基层社会组织的生长、发展实际上是一种集体行动现象,其本质是公众,尤其是社区居民的参与。虽然随着社区空间变革以及居民权利意识不断增加,我国居民参与较改革开放之前有显著增加,但相对于基层社区治理对多元主体参与的迫切需求来说,居民参与的深度与广度都还很不够。这与当前我国社区的碎片化与居民的个体化有着深层次的联系。

社区的碎片化是指在社区层面,由于资源分配机制差异而分化成许多相对独立的利益群体,他们的空间特征明显,在社会、经济、政治等方面难以整合,具体表现为社会空间结构的碎片化、利益结构的碎片化、权力结构的碎片化(李强、葛天任,2013)。居民的个体化是指社会中的个体以自足的方式存在(陆丹,2009)。一方面,随着工业化的发展,大量人口集聚到城市并不断膨胀,城市人口高度密集且异质性不断增强,发达的通信技术、交通工具等带来现代社会流动性日益加深,精于计算的理性精神日渐渗透城市生活,城市社区已不再具有传统农村社区共同体的特征,以至于不少学者感叹在城市中共同体“消解”或“式微”了(吴玉军,2009);另一方面,个体权利意识觉醒,行为方式和生活方式不再过度依赖于社会,个体脱嵌于社会(阎云翔、陆洋,2012:326-330)。社区的碎片化与居

民的个体化最终导致传统的社会纽带无法将人们结为一体,人与人之间的距离变得疏远。

因此,如何在社区碎片化、居民个体化的条件下促进居民参与,进而促进城市基层社会组织发展,成为当前中国社会面临的一个重大现实问题,也是学界必须思考的一个重要理论问题。本书就要基于居民参与与合作来探寻城市基层社会组织的生长机制与培育路径。本书要回答的核心问题包括:当前我国城市基层社会组织发展得怎么样?为什么有些城市基层社会组织的发展缺乏内源性动力?政府对城市基层社会组织的培育策略效果如何?城市基层社会组织生长机制是什么?如何优化城市基层社会组织的培育路径?

本书在居民参与与合作的视野下研究当前中国城市基层社会组织的发展,具有重要的理论与实际应用价值。本书并不奢求建构一个庞大的、全新的理论体系,而是希望通过展开与已有研究和理论的对话,深化对相关问题的理解。其理论价值体现在两个方面:①在实地调研和深入分析的基础上,提炼适合中国社会组织发展实际的本土理论,弥补西方理论在解释中国城市基层社会组织发展上的乏力;②通过思考如何使个体化、原子化的居民参与并合作起来组建城市基层社会组织,可以在一定程度上丰富集体行动理论。

本书直接指向当前中国城市基层社会组织发展的实际问题,其实践意义体现在四个方面:①有助于提高城市基层社会组织自我发展和服务社会的能力,进而满足居民不断增长的对公共服务的需求,缓解公共服务供需矛盾;②有助于破解社区发展中居民自主参与弱的集体行动困境,提高居民对社区公共事务的责任意识和参与积极性,促进社区自治与基层民主发展;③有助于推进社会组织管理体制变革,为政府制定培育城市基层社会组织的合理政策提供科学决策依据;④有助于促进社区治理结构转型,建立政府、市场与社会组织三元合作的治理机制,实现社区和谐发展,完善基层社会治理机制。

1.2 文献梳理与评价

城市基层社会组织在全球兴起主要缘于两方面的现实。一方面,从20世纪70年代以来,世界范围内的公共管理改革,尤其是政府改革浪潮将国家与市场之外的社会组织推上了重要位置,社会组织在全球范围内蓬勃发展,并在公共事务治理中发挥了政府和企业不可替代的作用。城市基层社会组织作为社会组织的重要组成部分,也崛起于这场“全球社团革命”(莱斯特·萨拉蒙,2000:243);

另一方面,社区作为社会的缩影和基础,作为社会管理和公共服务的具体运作平台与载体,为社会组织承接政府、市场转移出来的职能提供了活动舞台。在“通过社区发展促进社会进步”(李善峰,2002)的背景下,一大批城市基层社会组织应运而生,成为推动社区建设与发展的重要主体之一。学界对城市基层社会组织的研究也始于20世纪70年代,目前国内外都已经取得了丰硕的研究成果。

就国内而言,虽然“城市基层社会组织”一词是自中共十七大后才逐渐被采用,但对城市基层社会组织的相关研究却可追溯至20世纪90年代,包括对社区社会组织、社区民间组织、社区非政府组织、社区非营利组织、社区志愿组织、社区基层组织、社区草根组织等研究。对城市基层社会组织的文献回顾,可从研究内容与理论视角两个部分来综述。从研究内容上看,学界对城市基层社会组织研究主要是在社会学、政治学和管理学这三个学科领域展开;从理论视角上看,学界主要运用理性选择理论、历史制度主义理论、社会资本理论来分析城市基层社会组织的发展动因。

1.2.1 城市基层社会组织研究的三个学科领域

从研究内容上看,对城市基层社会组织的已有研究呈现出以社会学、政治学和管理学为主的多学科深入发展与交叉渗透的特点。

1) 社会学领域中的城市基层社会组织研究

在社会学视野下,以李友梅、夏建中、张静等为代表的学者主要从社区建设的角度来讨论城市基层社会组织的兴起原因、组织特征、运作方式及其发展前景等,探究国家与社会关系的变化,尤其强调业委会和志愿组织所代表的社会力量的崛起对中国公民社会形成的积极意义。

最早对城市基层社会组织进行系统研究的一本书是雷洁琼(2001)主编的《转型中的城市基层社区组织》。该书以北京市几个街道办事处、居民委员会为例,描述了它们在不同时期的运行特征、面对的压力及解决问题的方式,并对城市基层社区组织的运行模式提出了新的理论概括。李友梅(2002)分析了居委会、业委会和物业公司“三驾马车”的行为特征,指出竞争、合作、冲突、协调等已成为这些组织的基本生活方式;使“社区共治”有效运转的协调与治理机制是中国公民社会发展的微观基础,只不过目前这个基础处在非常深层次的运动过程中。夏建中(2003)认为业主通过业委会积极参与公共领域的讨论,维护业主权益,初步体现了公民社会的主要属性,堪称中国城市公民社会的先声。陶传进(2007)指出城市社区内的草根组织可以产生出公民社会所急需的社会资本,促

进社区自治组织的良性运作和国家与社会之间的建设性关系的实现,应当是在社区自治组织的建设之外的另外一条公民社会发展之路。郭于华、沈原(2012)认为维护自己的合法居住权并追求社会公正,对于公民而言就是最大的政治。商品房住宅小区及其业主群体发动的维权运动,正在构造和培育中产阶级公民社会的微观基础。当然,也有学者持比较谨慎的态度。朱健刚(2010)指出邻里空间中地方性的零碎的组织和“社会运动的日常形式”不构成西方意义上的公民社会要素,它们所构成的底层的抗争也很容易被国家权力所吸纳,但是这些组织与行动所形成的网络和规范为民主化转型提供了可用的社会资本。

很多学者都认为,新型城市基层社会的出现代表了国家与社会关系的变化。张静(2006)基于个案分析指出,业委会作为公民组织的出现可能意味着一种社会基础关系结构的根本转型,对城市基层治理构成了明显的挑战。张磊(2005)等以“清水苑”风波为例展现了国家权力过度化与社会权利不足之间的张力,说明物业运作是由国家和社会二元力量共同决定的具有市民社会性质的新公共空间。张紧跟(2008)等对广州业委会联谊会筹备委员会的调查发现,NGO采取非正式政治的行动策略是在国家的底线控制与草根NGO的夹缝求生互动中产生的,这折射了国家与社会关系的新变化。陈鹏(2013)则基于B市的社区民族志调查,从国家—市场—社会的三维视野出发,结合多中心治理理论,探讨了“斗争型业委会”向“常规型业委会”转变的重要因素和条件,从微观社区层面呈现了转型期国家、市场、社会三者之间的复杂互动关系。更进一步地,还有一些学者深入地描述和分析了处于变动中的国家与社会关系的特征。赵秀梅(2008)认为基层国家与NGO之间形成了一种基于资源交换的互惠关系,其结果是形成了一种国家和社会双方共同参与的“第三域”,这模糊了国家与社会之间的界限,而不是促进它们的分离。桂勇(2007)指出目前城市基层中国家与社会的关系并非是断裂的,也不是嵌入式的,而是呈现一种“粘连”状态,这是由邻里中具有非制度化特征的权力操作模式及其背后的社会结构、动力机制等因素决定的。

对城市基层社会组织进行系统研究的成果,比较突出的是夏建中等人(2011)著的《社区社会组织发展模式研究》。此书考察了社区社会组织的主要类型、组织结构等,分析了其发展模式与主要特点,探究了其面临的主要问题及原因,并提出有针对性的对策建议。类似的书籍还有《管理创新与政策选择:政府培育扶持社区社会组织的研究》(谭日辉、罗军,2015)。

2) 政治学领域中的城市基层社会组织研究

在政治学视野下,以俞可平、林尚立、陈伟东等为代表的学者主要从社区治理的角度来探讨城市基层社会组织的地位与作用,分析居委会及其他基层社会组织的“应然”与“实然”,为推进基层民主、促进社区治理结构变迁和政府管理体制变革提供启发性思路。

俞可平(2002:189-223)视公民社会为国家或政府之外的所有民间组织的总和,而公民社会的成长和壮大必然引起治理结构和治理状况的变迁;居委会作为公民社会组织的一种,对于改善城市民主治理、实现善治有积极作用。王邦佐(2003)专门分析了社会转型背景下城市基层群众自治的发展,对居委会的法律地位、民主选举的政治过程、功能定位和运作框架等进行了详细研究。林尚立(2003)认为居委会是建设和发展社会主义基层民主的核心阵地,但本应作为群众自治性组织的居委会已经成为行政性的组织;要促进城市基层群众自治,必须进行制度创新与居委会管理体制的完善。

在实践中,为了恢复居委会的自治性,也为了在基层社会实现良性治理,全国各地积极探索社区管理体制变革。居委会直选是改革的重要内容,学者对此展开了丰富的研究(熊易寒,2008;刘春荣,2010;耿敬、姚华,2011;王捷、裴冰,2012)。改革的效果如何呢?陈伟东等(2005)认为,无论是“行政覆盖”的上海模式还是“行政授权”的沈阳与武汉模式,都导致了居委会的角色冲突;社区建设需要从行政化阶段转向治理阶段,这是政府搭台、各种社会组织“共舞”的过程。石发勇(2005)以案例指出,现有城市管理体制存在的问题和相关的制度缺陷,不仅使得基层政府机构控制居委会具有“必要性”和“可行性”,而且还抑制了社区中介组织的发育和居民参与。何艳玲(2005)等的研究也发现居委会变革虽然热闹,其结果却陷入了“形变而质不变”的内卷化处境,即虽然新的组织形式要素已经产生,但其组织性质和实际运作机制却没有根本改变。多数居委会通过“选择性应付行为”来抵触上级政府的超负荷压力(杨爱平、余雁鸿,2012)。王星(2012)发现“居站分离”原本旨在为居委会去行政化“减负”,却在实践中出现了两个走向,即社区工作站行政工具化和居委会边缘化,以及社区工作站准市场化,进而指出城市基层社会管理创新点不在于社会自治能力的行政培育,而在于基层社区行政管理政治体制的改革。徐志国、马蕾(2013)从“发包制”的政府结构和匮乏的社区社会资本两个角度来解释社区行政化难以消除的原因。孔娜娜(2013)则提出在推动基层社会组织化成为执政党实现社会管理创新治理策略的背景下,社区居委会面临风险挑战,其角色应定位于核心价值观的引领者、居民

自治的扶持者、社会资源的整合者、社情民意的沟通者。

与居委会的组织变革未能取得实质性突破相比,城市社区中的其他社会组织蓬勃发展,学者纷纷对之寄予厚望。冯玲(2003)等认为,随着资源配置结构的复杂、多元、动态化,网状社区治理结构开始逐渐形成,主要表现为社区非营利组织参与到社区公共事务的管理中来。杨贵华(2005)指出社区民间组织在社区生活中发挥了积极作用,政府应当从构筑新型社区治理模式的高度进一步推进社区民间组织建设。刘志昌(2007)强调草根组织的充分发育是社区多元网络治理结构形成的前提条件,而草根组织的充分发育需要有一个培育和发展的过程。吴军(2010)在对上海市浦东新区潍坊社区调研的基础上,指出社会组织发展取向的核心问题是社会组织与政府之间的互动关系,契约共同体的关系是社会组织发展取向的一种可能选择。随着城市基层社会组织在社区中日益发挥重要作用,学者开始关注如何促进社会组织参与社区治理。向德平、申可君(2013)倡导中国社区民间组织的发展应形成内生协调型发展模式,逐渐朝着内生性、协调性及专业性的方向发展。何欣峰(2014)强调在增强社区社会组织独立性的基础上,实现社区多元治理主体的合理定位和良性互动,有效整合资源、重塑居民社会价值应是推进社区社会组织有效参与社区治理的有效路径。

3) 管理学领域中的城市基层社会组织研究

在管理学视野下,以丁元竹、杨团、王思斌等为代表的学者主要从社区服务、社会管理的角度来思考城市基层社会组织的发展,探讨职能分化背景下社区非政府组织等参与社会管理与提供社区服务的内容、方式、路径及存在的问题,为完善基层的社会管理与公共服务出谋划策。

丁元竹(2005)认为非营利组织是社区发展的润滑剂,应大力培育和发展社区非营利性机构,使其承担社区的大部分管理与服务工作。杨团(2001)基于案例分析后得出要优先发展承担社区公共服务生产的社区非营利组织来推进社区公共服务的结论。王思斌(2001)认为社区中介组织在社区建设中扮演着重要角色,政府对民间组织的培育应该是在政府的扶助下、以民间组织为主体的自我成长过程。陈洪涛等(2009)指出当前中国社区服务体系建设主要由政府主导,存在的主要问题是社区居民的参与度不高,而居民参与型社会组织对解决该问题具有不可替代的作用。郁建兴等(2012)以杭州市社区社会组织发展为例,说明社区社会组织是基层社会领域中最为重要的组织形式之一,在社会资本、制度设计与技术平台方面具有较好的协同动因,并在集结公民意愿、促进居民融合、提供社会服务、调处社会矛盾等方面发挥了积极的协同作用,从而推动了社会管理