



社区自治能力培育中的国家介入

——以上海嘉定区外冈镇“老大人”社区自治创新为例

叶敏

(1. 复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433;2. 华东理工大学 人文科学研究院,上海 200237)

摘要:社区自治与国家组织间关系存在国家退出论、国家介入论和国家有效介入论三种论点。国家退出论认为国家介入对社会资本存在一定的挤出效应,国家介入则注意到了非西方社会和转型国家的独特经验,国家有效介入论则从更加微观和具体的视野揭示了国家介入与社会自治的复杂关系,得出国家的有效介入有助于社会自治的生长。文章在描述东部一个乡镇的社区治理创新经验的基础上,解读了国家有效介入为何有助于社区自治组织生长的理论缘由,包括输入外部权威和组织力量、拓展社会自治组织网络、分摊部分集体行动成本,以及作为集体行动的公共激励者。在我国,社区自治与国家组织之间并不是一种零和博弈关系,在很大程度上是一种嵌入和共生的关系。

关键词:社区治理;社区自治;国家介入;社会资本

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)03-0010-09

一、社区自治:更多还是更少的国家介入?

社区自治的培养与生长,需要更多还是更少的国家介入,理论上存在着相当差异的认识。一种观点可以称之为国家退出论,这种观点认为社区自治生长的前提和条件是国家权力从社会肌体中的退出,唯有国家的退出才能为社会自组织和自治能力的发育提供充分的自主性空间,国家对社会的干预和介入反而起破坏性作用。对美国的基层民主深入观察的托克维尔曾指出:“政府当局越是取代社团的地位,私人就越是不想联合,而越是依靠政府当局的援助,这个原因和结果将不断循环下去。”^[1]许多学者还从社会资本角度给出了社区自治与国家组织之间的负相关关系。一般来说,社会资本可以被视为发达的横向网络,而国家权力则是典型的纵向网络,对社会系统运转的功能来说,纵向网络的发达必然会产生一种对横向网络的排挤效应。比如福山和科尔曼等学者就注意到,国家过多地介入社会内部则会削弱人们进行自组织和协作的能力。^[2-3]沃尔夫在对北欧福利国家的研究时则指出,“福利国家对于社会资本来说产生了一种排挤效应”,因为“从摇篮到坟墓的福利政策”在一定程度上削弱了公民之间发生互惠和合作的必要性。^[4]

第二种观点可以称之为国家介入论。这种理论观点认为,社区自治的发育与成长并不要求国家的退出,相反,国家的介入会对社区自治产生积极的促进作用。因为一方面,有效国家介入能够为公

收稿日期:2014-12-10

基金项目:上海市哲学社会科学规划一般项目“社会分层视角下的非正规经济现象研究”(2012BSH005);杭州发展研究中心委托课题“新型城镇化背景下的社会融合路径探索”

作者简介:叶敏,男,复旦大学公共管理博士后,华东理工大学人文科学研究院讲师,华东理工大学中国城乡发展研究中心研究人员,研究方向为中国政府与政治。E-mail:don0517ym@163.com

民之间互动交往创造良好的环境。^[5-6]比如城市居民之间的户外交往就需要政府提供合适的公共空间和安全条件,没有国家的介入,社会交往可能会被各种恶性因素所打断。另一方面,国家退出论者,没有注意到国家为了治理理性的考虑会主动扶持社会组织的成长,因为社会的组织化将会产生节约国家治理成本的良性效应。西方学者傅尧乐试图运用国家主导的公民社会来理解中国公民社会的独特性,包括新组织和团体并不反对国家,相反是国家的一部分,它们可以作为培育公民意识的训练场,它们在国家与社会之间发挥中介作用,以及国家主导的公民社会不会因其与国家之间的冲突而分裂。^[7]宋代以后,中国的王朝政府鼓励发展宗族、商会等民间组织以解决社会治理问题,这被学者称为“集权的简约治理”^[8]。国家退出论也没有注意到中国的独特情境。改革以来,我国正逐渐摆脱权力全面干预的总体性社会,但是国家的大规模退出并没有直接导致一种社会自治的良性运行格局,反而出现了社会自治发展不足、社会灰色化发展有余的转型乱象。所以,许多研究中国社区治理的学者认为,在现阶段“简单的国家退出并不是社会组织公共性生长的理性选择”^[9],相反更应该做的是去“找回国家在社区自治中的作用”^[10]。

第三种观点可以称之为国家有效介入论。这种理论观点认为社区自治并不必然排斥或相容国家的介入,不适当的国家介入会对社区自治产生肢解作用,而有效的国家介入则对社区自治发挥着正面的影响。相比国家退出论和国家介入论,国家有效介入论对于社区自治与国家介入的理解更加细致和辩证。朗兹和威尔逊的研究表明,地方政府从四个维度的有效介入有助于社会资本的增生,包括与志愿组织的关系、公共参与的机会、做出决定性的影响,以及民主领导的安排。^[11]朱健刚在研究中国城市社区公民性养成议题时,区分了四种组织化参与机制,即命令型、授权型、内生型和外入型,得出的结论是后三种组织化参与机制都有助于公民性的养成,代表国家强力介入的命令型组织化参与机制则无助于公民性的养成,而代表国家有效介入的授权型组织化参与机制则有助于公民性的培养。^[12]刘春荣考察了国家介入与城市社区社会资本的关系,他发现:“社区建设提供的社会化制度设施包含着更多的社会资源,由此引发的居民间的合作行为和信任关系会比较显著;而那种‘刚性’的制度安排则不利于社会互信和内部互惠规范的生成。”^[13]

从上述三种观点的比较来看,国家退出论主要源于西方经验和知识系统^[14],从市民社会和福利国家角度解读了国家介入对社会自治的挤出效应;国家介入论则注意到了非西方社会和转型国家的独特经验;国家有效介入论则从更加微观和具体的视野揭示了国家介入与社会自治的复杂关系,得出国家的有效介入有助于社会自治的生长。笔者认为,相比国家退出论和国家介入论,国家有效介入论给出的解释也更有针对性,提供的视野和解释路径也更加具体和有效。在下文中,笔者将在描述一个东部乡镇的社区治理创新的经验基础上,探讨国家是如何对社区自治进行有效介入的,以及国家介入对社区自治产生积极作用的缘由。

二、培育自治:“老大人”社区自治创新的动力

1. 案例:外冈镇概况

外冈镇地处上海西北角,与江苏太仓、昆山搭界,是进出上海的西北门户。外冈镇镇域总面积 57 平方公里,常住总人口 9 万多人,其中户籍人口 2 万多,外来人口将近 7 万人。在行政建制上,现外冈镇是由原外冈镇和望新镇在 2000 年双撤合并而成,现下辖 19 个村,4 个居委会。2005 年之后,外冈镇坚持推进“三个集中”为中心的发展战略,镇域经济取得了长足发展。特别是 2004 年以来,外冈镇作为上海市“宅基地置换”试点镇之一,成功开展了“宅基地置换”的政策试点,“宅基地置换”不仅实现了相当数量农民的进城梦,极大地提高了农民的资产性收入,同时节约了相当数量的建设用地,为外冈镇经济发展提供了新的增长空间。2013 年,外冈镇的 GDP 超过 150 亿元,境内规模以上企业超过 1000 家,实现税收 20 多亿元,镇可用财力达到 6 亿多元。外冈镇处于快速城镇化发展阶段,基层社区的社区结构、价值规范和利益关系正在发生重组,基层政府的社区治理压力也越来越大,基层社区治理越来越需要在强化基层政府治理能力之外,充分调动和培育社会自治力量的参与和生长。

2. 社区治理:政府难唱“独角戏”

外冈镇属于东部快速城镇化地区,政府在基层治理中已经越来越难唱“独角戏”。在外冈镇,基层政府面临的社区治理压力主要来源三个方面。一是社区规模增长与分散居住形成的社区治理压力。伴随着住房商品化进程和村居拆并,社区管辖的人口规模和地理范围扩大,而随着人口的流入与流出,人户分离的趋势明显,社区对于户籍人口和常住人口的管理服务的难度已经越来越大。以“老大人”社区自治创新的源生地的XH居委会为例,截至2013年,该居委会管辖的户籍人口为1255人,实有人口7482人。XH居委会在社区治理上遭遇分散居住所造成的诸多不便,包括多地块管辖、居住区的小而散以及人户分离问题严重。二是农村城镇化进程的快速推进制造的社区治理压力。在外冈镇,由于“宅基地置换”试点的推进,大量农民被安置到集中居住的城镇化居住小区。以XY居委会为例,该社区是因“宅基地置换”而成立的新社区,一共安置农户1200户,有3564套住房。2013年,该社区的实有人口为9060人,其中外来人口为4243人。虽然这些安置小区在外形上已经融合了城市化居住的元素,不过因为生活习惯和价值观念上的变迁滞后,这些由农民为主体的新式社区也对社区治理构成了许多挑战。三是“人口倒挂”形势积累的社区治理压力。由于外来人口的流入以及本地居民居住模式的中心城区化,外冈镇出现了比较明显的“人口倒挂”现象。截至2013年,外冈镇常住人口为9万多人,其中户籍人口仅2万多,外来人口将近7万人,“人口倒挂”现象明显。而伴随着本地居民对于居住和生活质量的高要求,越来越多的本地居民进城买房,户籍人口和年轻人口大量迁出。在外来人口流入与本地人口流出的双重作用下,外冈镇的基层社区的主体人口已经是外来人口,“人口倒挂”现象对社区治理构成了相当大的挑战,特别是对于外来人口的管理难,以及服务上的不容易到位。

3. “老大人”:作为潜在治理资源的民间社区精英

无论是对于城市社区还是农村社区,社区内都会蕴藏一定比例的民间社区精英。相比一般普通群众,民间社区精英的特点是具有某些方面的特殊才能,具备一定的组织和运作实际事务的能力,更为重要的是还具有一定的公益心和号召力。在社区的总体人口中,民间社区精英往往只占很小的比例,但是他们绝对是一种基层社区治理的宝贵资源。外冈镇“老大人”社区自治创新正是着意于充分调动民间社区精英,从而形成一种政社良性互动的共治局面。所谓“老大人”,是嘉定农村对长者的尊称,是指阅历丰富、热心公益、办事公道的老人。据了解,外冈镇的“老大人”并非仅仅是指老人,还包括少部分参加“老大人”队伍的中青年,“老大人”实际上是对参与社区自治创新的民间社区精英的一种统合性称法。相比政府的基层干部,作为民间社区精英的“老大人”在社区治理中具有一定的资源优势。首先,“老大人”具有一定的专长和人脉资源。许多“老大人”都具有一定专长,同时每个“老大人”都有一定的人脉资源,“老大人”参与社区治理实际上不仅运用了“老大人”们的专长知识,同时也调动了“老大人”们的社会关系网络。其次,“老大人”具有丰富的社会阅历和社会经验。许多社区事务处理并不是专业知识问题,而是一种社会阅历和社会经验的运用和发挥。“老大人”多为上了年纪的老人,在工作和生活中,已经积累了相当丰富的社会阅历和社会经验,或者说他们能够充分掌握“地方性知识”,使得他们在调解社区纠纷矛盾等社区事务时,能够娴熟地运用一些针对性的社会交往技巧,这往往会使问题和矛盾得到及时有效的化解。其三,“老大人”来自民间,说话办事有一定的身份优势。与作为官方的政府和居委会相比,“老大人”们来自民间,他们是不拿报酬的奉献者,同时更加有可能被居民认为与其有相同的利益和立场。这种来自民间的身份优势,使得许多社区事务由“老大人”出面,往往有事半功倍的效果。民间社区精英的治理潜能并不会自动地转化为实际的治理能量,实际上民间社区精英只有在充分组织和调动的情况下才能发挥作用,而现阶段的情况则是民间社区精英很难自发地组织起来发挥作用。诸如外冈镇“老大人”社区自治创新的经验说明的正是民间社区精英被基层政府有效地组织起来并发挥积极的治理功用。

三、自治成效:“老大人”社区自治创新的治理功用

在外冈镇政府和村居基层组织的组织和支持下,外冈镇的“老大人”团队在基层治理中已经发挥

着越来越突出的作用。以“老大人”社区自治创新的源生地的XH居委会为例,该居委会范围内已经有效组织起了8支“老大人”团队,“老大人”团队的参与人数达到200多人,“老大人”核心成员达到60人。实践证明,这些“老大人”团队对于社区基层治理发挥着多方面的治理功用。

1. 作为社区纠纷矛盾的化解能手

随着城镇化和市场化的推进,社区居民趋于异质化,传统邻里关系被冲淡,社区居民的利益和权利意识逐渐强化。在这种社会转型背景下,城镇社区普遍面临社区矛盾的不断增长,最为主要的社区矛盾包括物业矛盾、邻里纠纷以及居民对政府公共服务的诉求。XH居委会在社区治理中当然也碰到了因为社会转型而导致的种种社区矛盾,政府和居委会由于各种限制因素而往往有力不从心之感,而新生的“老大人”团队在社区纠纷矛盾的调处上起到了重要作用。自2011年8月“老娘舅工作室”成立以来,每周一、五下午,XGD、GXQ两位“老大人”雷打不动坚持坐堂调解,接待来访居民。至笔者调研结束时为止,共接待来访人员45人次,解决问题15起。

案例1:2011年,XH社区一起突发事件在“老大人”的及时调停下化险为夷,在社区传为美谈。事情发生在8月19日,GF新苑20多名业主来到“老娘舅工作室”,声称小区部分土地被某村占用,以致安全通道被堵,他们强烈要求:一是立即打开被堵的安全通道;二是由某村以房价的3%金额赔付给每户业主。众人言语强硬,情绪激动,扬言要集体上访,并上街游行云云。社区“老大人”第一时间得知情况后,一方面及时向居委会、镇领导汇报,一方面及时采取应对措施,XGD、GXQ两位“老大人”和楼组长分别走访有关业主,耐心细致地做化解工作。在镇领导和有关部门的支持下,终于把矛盾化解在基层,维护了社区的稳定、团结。目前,GF新苑的安全通道得以开通,群众表示满意。

2. 作为社区服务的提供者

充分调动社会志愿力量社区公共服务是一种最节约成本的方法,同时也是最能够体现社区“患难相恤,守望相助”的共同体价值。XH居委会就有几支专注社区服务的“老大人”团队,专注社区服务的可谓最多,其中比较突出的是“白衣天使”团队、“绿色志愿者”团队、“助老为老”团队三支团队。以“助老为老”团队为例,该团队提供的服务包括:定期到老人家中了解老人需求,提供帮助做饭、打扫卫生、代购物品等服务;对生活不能自理、经济困难的老人,提供必要的生活照料;定期或不定期的上门与独居老人聊聊天,读书读报,让老人快乐生活;了解需要帮助的老年人的健康情况,依托居委会白衣天使团队的志愿者成员上门义诊服务。团队成立以来,得到了社区老年人的广泛好评。“白衣天使”团队提供的社区服务内容包括:开展社区健康知识宣传讲座,每周一次义务为社区居民测量血压,定期开展义诊活动,为行动不便和困难人员提供上门医疗咨询服务。该团队的带头人是一位共产党员、退休医生——SJQ,擅长外科伤科,在外冈镇颇有名气。他坚持每周三下午到居委会义诊,为居民把脉问诊,因慕名而来的病人多,常常下班时间过了,还坚持看病。平时,许多群众上门求医,他多数不收费,并精打细算为病人节省药费。医德高尚、医术高超的SJQ医生被居民誉为“白衣天使”。

3. 作为社区文化活动的活跃分子

社区公共活动是社区活起来的“法宝”。XH居委会的“衣线牵”团队在此方面就充分发挥了活跃社区公共活动的重要作用。“衣线牵”团队成立最早,该团队每年冬天由居委会出资买绒线,志愿者替75岁以上的老年人和困难家庭编织线帽、围巾,送上温暖。除此之外,“衣线牵”团队还积极在端午节和重阳节开展尊老爱老的社区文化活动。2010年6月,“衣线牵”的“老大人”为筹备端午节包粽子,她们早早采购好原料,组织好人员,花了2天时间,包了300多只粽子,通过居委会干部分别送到老党员、独居老人、残疾人、低保人员等32户家庭,让他们分享到节日快乐和邻里的亲情。2010年的重阳节,在居委会和“衣线牵”的“老大人”的安排下,30多位老人捧出各色美味佳肴,边品尝,边交流,笑语盈盈,其乐融融。得益于社区公共活动团队的带动作用,XH居委会居民已经越来越多走出家庭,参与社区组织的各种社区公共活动。2013年,居委会在秋季举办了一场趣味运动会,可谓盛况空前,报名的(家庭)200户,参加项目的达432人次。通过比赛活动,增进了个人、家庭之间的交流、合作和团结,丰富了文化生活,吸引了更多的社区居民参与社区活动,受到大家欢迎,希望今后多

举办这类集体活动。而且通过社区文化活动引领,社区居民之间的关系也变得更加密切,社区“守望相助”的共同体意义逐渐表露。

案例2:2012年,GF新苑退休人员SQX突发脑梗塞在上海住院抢救。可是,祸不单行,他的老伴LMQ不慎摔伤,严重骨折。老S病危需有人日夜陪护,家里老伴生活不能自理,子女无暇顾及。正在困难之际,楼组长GMY和邻居SMQ等社区“老大人”挺身而出,带领几位居民毅然担当起照顾LMQ生活起居的全责,时间长达两个多月。老S一家对此感激不尽,称赞道:“真是远亲不如近邻!多谢乡邻帮助我家度过难关。”换来“老大人”一句贴心话:“我们是一家人。”

4. 作为社区自治精神的引领者

社区自治之不达,关键在社区自治精神的稀缺。XH居委会的“业委会”团队的设立,对社区自治在精神上产生了一定引领作用。XH居委会的“业委会”团队的理念是“社区事务我关心”,具体工作内容是听取业主意见和建议,包括耐心听取并向居委会反映居民的意见、建议和要求,参与讨论涉及全体居民利益的重要问题,纠正居委会在日常工作中的不当决定,监督物业的卫生、绿化和社区保安工作。这里试举两个例子来说明“老大人”在社区自治精神引领中的重要作用。

案例3:JY小区地处偏远,设施落后,小区的管理存在一些问题,自从有了一位人称“老大人”的ZYF后,小区的管理有了较大起色。他工作热心负责,被居民推为楼组长代表,并担任居委会与小区的联络员。凡是小区里的事,他样样关心,如谁家婆媳闹矛盾,他去调解;谁家的水龙头坏了,他联系物业公司修理。涉及到小区居民切身利益的公共事务,他更是上心,想方设法去解决。多年前,小区未装路灯,有安全隐患。老小区停车位少,居民停车难问题凸显。为此,老Z代表居民多次向有关部门反映,在政府、居委会的协调下,落实了资金,小区终于装上了路灯,增设了部门停车位。居民过上了舒心的日子,交口称赞老Z是名副其实的“老大人”。社区居民广泛参与社区活动,“老大人”们参与社区管理,为社区自治建设夯实了群众基础,注进了活力。

案例4:伴随着小区住户购车比例的上升,小区停车难成为一个普遍的问题。2012年,在小区居民的强烈反映和要求下,居委会着手想办法解决GF社区的停车难问题,解决问题的基本思路是划定停车位,并据此按年收取停车费。该小区一共有252户住户,居委会一开始推动起来并不顺利,好在这时社区“老大人”挺身而出,经过他们的说服、沟通和协调,终于取得了239户人家的同意,小区停车难问题得到了有效地化解。

四、有效的国家介入:“老大人”社区自治创新的关键力量

外冈镇“老大人”社区治理创新之所以能够取得多方面的自治成效,国家的适度介入实际上起到了关键性作用。在一些地方的社会自治创新中,由于认识的不充分或政绩因素的考虑,政府对社会力量的培育力度似乎过大,大有“拔苗助长”的“越位”嫌疑,造成社会力量变质,难以发挥实际的效果。实际上,放在现阶段我国的基层治理场景下,国家在调动社会力量时的角色和手法是一个重要的社会建设方法论问题。从外冈镇XH居委会的经验来看,社会自治能力的培育和成长关键在于政府善为“扶持之手”。基层组织的“扶持之手”体现在组织和支持社区自治组织团队开展活动的多个方面:

1. 善于发现和组织积极分子

积极分子可以理解为那些为共同利益或共同兴趣作出不对称付出的行动者。西方学者奥利弗和马维尔认为“积极分子在大多数集体行动中都处于核心地位”,积极分子在集体行动中会表现出“虔诚的高度投入”^[15]。如果抛开社会文化的差异不谈,任何社会或社区都会存在一定比例的热心人。这些热心人虽然所占比例不大,但却是社区自治和集体行动的主要推动者。在缺乏国家介入的情况下,积极分子也会自发涌现,但是自发状态的积极分子往往是零星和分散存在的,相互之间缺乏足够有效的联结,并且缺乏将自治活动正式化、常规化的意识。实际上,外冈镇的“老大人”团队中的核心

成员都属于这里所称的积极分子,这些人之间的联结和组团,政府起到了牵线搭桥的作用。比如,外冈镇“老大人”社区自治团队有一群热心编织活动的老阿姨,镇社建办和居委会在发现这个好事之后,便在其中发展了几个固定的积极分子,并且将老阿姨的编织活动正式化为“衣线牵”睦邻点。在此思路的引领下,镇政府和居委会又在其他方面寻找和物色适当的积极分子,在各“老大人”自治团队的积极分子的带动下,社区自治团队的数量、规模和活动能力都有明显的增加、扩大和增强。

2. 抓住社会自治组织的发展势头

社会自治组织的发展,抓住发展势头也是重要的一环。势头可以理解作为一种推动工作的有利状态,会对行动者的心理形成影响力。好的势头可能是组织系统之外的环境赋予的,行动者的积极行为也可能会制造一种好的势头。外冈镇“老大人”社区自治团队的大发展就在于基层组织充分抓住了发展势头。2009年,外冈镇社区自治团队方具雏形,2010年上海世博会的召开为社区自治团队的发展壮大提供了重要的契机。在上海世博会筹备和召开期间,上海社区居民表现出积极的主人翁精神,纷纷通过各种方式参与社区治理,希望通过自己的参与为上海世博会创造良好的氛围和环境。在此期间,XH居委会成立了60多人的社区自愿者服务团队,志愿参与协助政府管理路面秩序和环境卫生,以及社区治安与防火防盗。世博会期间的参与活动在一定程度上发挥了引领和示范作用,社区居民参与社区治理活动的意识得到了提高。世博会结束之后,整个上海都在积极思考如何利用世博会的精神遗产。外冈镇政府和XH居委会在此势头和契机之下,也更加关注社区自治团队的发展和壮大。XH居委会干部就指出:“世博会召开期间,许多社区居民都作为志愿者亲身参与了,这对他们的身心都形成了影响,好像大家的心更齐了,也更愿意参与社区公共活动了。”^①

3. 积极组织社区公共活动凝聚人心

社区自治组织的发育和成长离不开组织的活动。对整个社区而言,社区公共活动是一种公共交往的平台,部分社区居民走出独立而封闭的家庭,参与到社区举办的各种公共活动之中。在社区公共活动的举办中,社区居民得以相互知悉和了解,以及交换信息和资源,从而推动社区从陌生人社区到熟人社区的渐进运动。对于“老大人”团队的成员而言,社区公共活动的开展使得团队活动的社会价值得到直观地展现,容易使团队成员感受到自己工作的价值,继而形成一种成就感,而对于每个“老大人”而言,社区公共活动也是展现自我的舞台。在外冈镇,镇政府每年都会向居委会拨付相当的工作经费,按照2013年的区统一标准,这项经费按照每户每年不低于7.3元核拨,这些经费中的“大头”都被居委会用于组织各种社区公共活动。镇社建办每年也会有针对性地面向居委会提供一些社区活动的倡导和指引,以及在全镇范围内组织较大规模的社区活动。居委会干部反映:“通过社区公共活动的频繁开展,居民之间更熟悉了,居委会与社区居民之间也更熟悉了,与居委会‘唱反调’的人减少了,与此同时,这些‘老大人’团队的积极性也提高了。”^②

4. 善于使用灵巧的激励措施

对于“老大人”社区自治团队的成员来说,他们肯定是付出的多,得到的少。所以政府通过合适的方式给予一定的激励是维持社区自治组织可持续性的重要保障。根据XH居委会干部的介绍,对这些热心的“老大人”,镇政府和居委会都会通过一定的方式去鼓励一下。这些激励措施包括,政府领导在开会时表扬和肯定“老大人”的奉献精神,政府给“老大人”颁发荣誉证书,给予少许的误工补贴,居委会在过年过节时给“老大人”送一点“温暖”,以及聆听和排解“老大人”的一些烦恼,等等。实际上,这些激励措施并不需要花费多大的成本,但却能让“老大人”感受到助人为乐之后的回报,从而激发更多的力量。XH居委会书记就指出:“这些‘老大人’真是不容易,有的那么大了,还在为公共事业做事,我们能做的也很有限。但是做总比不做好,不说的话,以后还有谁愿意为公共事业付出呢?其实‘老大人’也不图这些小意思,只是从心理上会觉得好受一点,毕竟自己付出得到了一些善意的回馈吧!”^③

① 访谈记录:2014-03-05A

② 访谈记录:2014-03-05B

③ 访谈记录:2014-03-06B

五、使自治运转起来:国家介入与社区自治能力的生长

正如前文文献回顾部分所指出的,虽然许多学者都注意国家有效介入对社会自治的积极作用,并且一些研究已经对国家介入为何能够促进社会自治展开了较为深入的分析,但是现有研究对国家介入对社会自治到底扮演了哪些方面的积极作用并没有给予明确的说明。实际上,对这一问题的理论认识,对于理解中国的社会自治以及社会治理逻辑是必不可少的。从前文对外冈镇“老大人”社区治理创新的经验考察来看,国家的有效介入对社会自治的积极作用在理论上可以概论为以下几个方面:

1. 外部权威和组织力量的输入

国家介入不仅对社区自治输入了资源,同时也对社会输入了一种外部权威,而这种外部权威实际是社会自治组织中的领导者维持组织权威以及协调与其他方面关系的重要资源。中国社会具有“自由散漫”的特点,虽然也会自发形成一些自组织团队,但是这些自组织团体往往很难建立起权威,对团体成员缺乏足够的约束力,造成自治团体在进出自由的同时显得极其散漫。在外冈镇实地调研过程中,承担社区调解的老娘舅“老大人”团队中有一位来自安徽的年轻成员,他就认为政府支持对社会自治具有重要的作用:“我们县以前在上海的同乡也成立过同乡会组织,但是搞了几年就没有动静了,因为没有办法约束成员,非常松散,相互之间也容易不服气。我现在是新居民委员会的成员,这是个政府认可的组织,这样我去协调处理一些事情的时候就是有理有据了,或者说有了一点小权威。”^①国家除了向社会自治组织输入权威支持之外,实际上还在组织力量上予以了帮扶。这主要体现在社会自治组织的发展过程中,国家的组织性力量的有效引领和组织性作用,将零星的、非正式的组织意愿和人员收集起来,组成为组织化的、正式的和可持续性的社区自治团体。

2. 拓展社会自治组织网络

根据国外学者的研究,国家的有效介入虽然不容易形成黏合性社会资本的再生产^②,但却有助于促进连接性社会资本和联系性社会资本的生产。^[16-18]而中国的特殊性在于,快速城市化与社区陌生化、个体化同步发展,国家介入(如输入社区活动经费)有助于社区内部整合,即实现黏合性社会资本的培育。另一方面,国家介入同时意味着国家网络对社区自治网络的覆盖和拓展,从而有助于产生更多的连接性社会资本和联系性社会资本。因为十分明显的是,由于中国的强国家结构,政府是一种最为主要的枢纽性组织,社会各界和各种资源都与政府挂钩,各级政府是社会网络的节点与核心。在缺乏国家介入的情况下,社会自治组织往往很难跨越社区的边界,这时社区集体行动只能各自为政,而且缺乏多样化的资源。而一旦国家介入,社会自治组织就可以通过发达的政府网络与社会各界和其他社区发生更为密切地交往,获得更多的信息和资源。比如,外冈镇XH居委的白衣天使“老大人”自治团队正是通过政府的网络实现联接的。实际上,通过政府网络的枢纽性作用,社会自治网络将会得以拓展,而且由于同类型的其他社会自治组织的存在,还会在社会自治组织之间形成一种积极竞争激励效应,往往还会有助于增强社会自治组织的集体认同和凝聚力。

3. 分摊部分集体行动成本

社会自治的形成以及活动的开展都需要支付一定的集体行动成本(包括组织成本、协调成本和信息成本),如果集体行动成本无从消化,就会面临集体行动的困境,或者说社会自治将会归于失败。在传统中国,一些社区性质的集体行动都往往由社区的“集体经济”来支付成本,比如族田、学田和义

① 访谈记录,2014-03-07A

② 罗伯特·帕特南在《独自打保龄球》一书中区分了两种社会资本,即黏合性社会资本(bonding social capital)和连接性社会资本(bringing social capital),前者强调小团体的地位并具有排他性,有助于加强特定的互惠原则和成员间的团结,后者则具有兼容性,有助于产生更加广泛的互惠原则。参见【美】罗伯特·帕特南:《独自打保龄球:美国社区的衰落与复兴》,刘波等译,北京大学出版社,2011年版,第11-13页。沃尔考克(Woolcock, 2001)更进一步地区分三种社会资本,即捆绑性(黏合性)社会资本、桥梁性(连接性)社会资本和联系性社会资本,他认为桥梁性社会资本,包括相似人群间更远的联系,例如较为疏远的朋友和同事。而联系性社会资本,包括处于不同境遇中的不同人群的联系,例如那些完全处于社区之外的人群,这就促使成员能够在更广的范围内获取资源,而不局限于社区。转引自:海伦·沙利文:《社会资本》,载【英】乔纳森·S·戴维斯,【美】戴维·L·英布罗肖主编:《城市政治学理论前沿》,何艳玲译,上海人民出版社,2013年版,276页。

田等。这些通过划设集体经济的集体行动筹资办法因为交易成本被一次性支付,省去了多次集资情况下反复产生的交易成本,所以集体行动能够有效地开展。到现在,一些具有集体经济的农村社区仍然比没有集体经济的农村社区具有更强的集体行动能力,或者说社会自治能力。相比集体主义传统更为浓厚的农村社区,城镇社区往往缺乏集体经济,新建小区业主所缴纳的物业费可以算作集体行动的筹资办法,但是这种筹资办法及其使用规则都大大限制了城镇社区的集体行动能力,这不仅是因为物业费的收取困难和使用规则的限制,而且还在于居住小区与行政区划意义上的城镇社区之间二元产权结构。这种情况下,城镇社区往往有许多的集体行动需求,但是社会自治状态下又很难消化集体行动成本。所以,国家通过一定的资源输入介入社会自治过程,通过支付部分集体行动成本,有助于社会自治的运转。而且从根本上说,国家对社会自治团体给予一定的资助虽然花费了一些财力,但是与社会自治彻底失败之后政府收拾残局所耗费的治理成本相比是大为划算的。

4. 作为社会自治组织的公共激励者

对于城镇社区的自治组织而言,虽然国家介入之后支付了部分集体行动成本,但是并不可能要求国家消化所有的集体行动成本,实际上更多的集体行动需要社会自治组织自我消化,更具体地说,是需要自治组织成员用自我奉献和集体主义精神来消化,具体体现为组织成员在时间、精力、情感和金钱上的额外花费。按照集体行动的原理,在经济补偿不足的情况下,社会报酬是补偿社会自治组织中积极分子的重要来源,即给予付出者以一些诸如荣誉、尊重和权威的社会性激励。^[19]然而如前文所述,社会报酬与熟人社会呈现正相关关系,与陌生人社会呈现负相关关系,而现如今的城镇社区又恰恰处于熟人社会消退和陌生人社会抬头的态势,所以依赖社会报酬也很难补偿付出者的努力和贡献。而在经济补偿和社会报酬之外,国家介入实际上作为社会自治组织的公共激励者是补偿社会自治组织中的付出者的第三种路径。国家的补偿机制主要体现为通过官方系统施予社会自治组织成员以各种荣誉,比如颁发一些荣誉证书、政府领导不失时机的表扬与肯定,受邀参加一些官方组织的活动等。这种来自国家的荣誉性补偿对于付出者往往会产生比经济补偿更理想的效果。如图1所示,就处于社会转型中的基层社区而言,经济联系的减少、集体观念的消解和社会报酬的下降都在不断削弱社区集体行动能力,而国家通过输送公共激励的介入则是平衡社区集体行动能力下滑的重要力量。

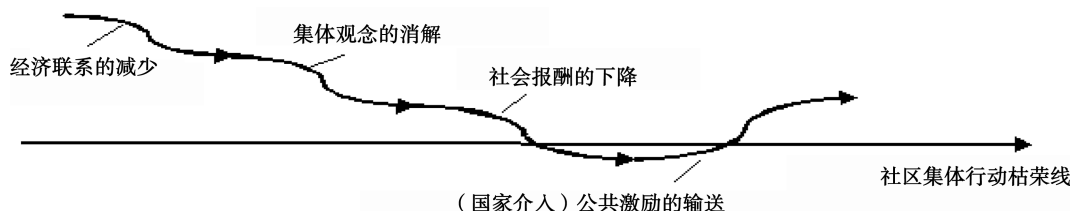


图1 国家介入与城市社区集体行动

六、结语与讨论

在现阶段,我国基层社区治理正面临着巨大的挑战,总的矛盾是政府越来越难以满足社区居民日常增长的物质文化需要,而背后的根源既在于社会的无组织,又在于政府角色的定位失当。社会的无组织体现为社会自治的发育不良,从单位体制解脱出来的城市社区朝原子化方向运动,而且社会个体的利益化导向日趋明显。这时正如潘维所指出的:“人民成为无组织的个人,办不好小事,缺少日常生活的公正感,已经成为‘国家治理’的主要矛盾。”^[20]而另一方面,由于社会自治的无解,国家呈现出父爱主义关怀,对城市社区不得不作出事无巨细、面面俱到的照顾。化解这个重大问题的方向和出路是明白的,即一方面大力优化国家治理,另一方面大力强化社会自治。值得指出的是,中国城市社区自治能力的发育并不是对于国家的逃离或者国家的撤退,而是需要寄希望于国家积极有效的介入。因为在中国的情态下,社区自治与国家组织之间并不是一种零和博弈关系,在很大程度上是一种嵌入和共生的关系。

参考文献:

- [1][法]托克维尔.论美国的民主[M].董果良,译.北京,商务印书馆,1988:638.
- [2]Fukuyama F. *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*[M]. New York: Free Press,1995:134.
- [3]Coleman J S. *Foundations of Social Theory*[M]. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press,1990:162.
- [4]Wolfe A. *Whose Keeper ? Social Science and Moral Obligation*[M]. Berkeley: University of California Press,1989:76.
- [5]Heller,Patrick. Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention : Industrial Workers in Kerala , India[J]. *World Development*,1996,24 (6) :1055-1071.
- [6]Kearns A. *Social Capital, Regeneration and Urban Policy*[M]. Bristol: Policy Press, 2003:37-60.
- [7][英]傅尧乐.国家主导下的公民社会[M].卜加明.国家与社会.北京:中央编译出版社,2014:42-61.
- [8]黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].*开放时代*,2008(2):10-29.
- [9]唐文玉.国家介入与社会组织公共性生长——基于J街道的经验分析[J].*学习与实践*,2011(4):106-113.
- [10]田雪梅.城市基层民主发展的组织载体困境——兼论国家在社区自治演进中的作用[J].*探索与争鸣*,2008(10):43-45.
- [11]Lowndes V,Wilson D. Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable[J]. *Political Studies*, 2001(49):629-647.
- [12]朱健刚.社区组织化参与中的公民性养成——以上海一个社区为个案[J].*思想战线*,2010(2):55-60.
- [13]刘春荣.国家介入与邻里社会资本的生成[J].*社会学研究*,2007(2):60-78.
- [14]何立平,沈端英.西方社区自治模式不适合中国国情[J].*探索与争鸣*,2009(11):37-41.
- [15]帕米拉 E 奥立佛,吉拉尔德 马维尔.集体行动的动员技术[M]//艾尔东 莫里斯,卡络尔麦克拉 吉缪勒.刘能,译.社会运动理论前沿领域.北京:北京大学出版社.2002:287.
- [16]Akkerman T,Hajer M,Crin J. The Interactive State: Democratization from above? [J]. *Political Studies*, 2004 (1):82-95.
- [17]Smith G,Stoker G,Maloney W. Building Social Capital in City Politics: Scope and Limitations at the Inter-organizational Level[J]. *Political Studies*,2004(3):508-530.
- [18]Szreter S. Social Capital and Political Sociology: Re-imagining Politics? [J]. *Sociology*, 2002 (2): 377-397.
- [19]李辉.社会报酬与中国城市社区积极分子[J].*社会*,2008(1):97-117.
- [20]潘维.当前“国家治理”的核心任务——国家治理在永恒的矛盾中进步,这是积极的辩证法[J].*人民论坛*,2014:44-48.

(责任编辑:李良木)