



# 行政动员与社会动员:基层社会治理 的双层动员结构

——基于南京市社区治理创新的实证研究

刘成良

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

**摘要:**当前城市基层社会治理面临的困境是自上而下的行政动员能力与自下而上的社会组织动员能力发展不均衡,从而造成政府压力过大、责任过重,不仅行政效果得不到群众认可和理解,还滋生了群众在公共事务中的等靠要思想。通过对南京市社区治理创新的调查发现,官僚系统内通过行政动员的方式,依靠行政命令、体制机制调整、资源投入等手段提供公共服务,满足群众需求,提升社区自治能力的改革能够显效一时,但是没有激起群众的参与热情和社会活力,基层民主和自治的发育空间仍然不足,行政与社会两者不均衡的动员能力没有得到根本改观。在社区治理中,政府应当做到进退有度,当社会、市场失灵时,择机进入,同时,应该避免部门利益对基层自治过多干预,消解自治空间。

**关键词:**社区治理;行政动员;社会动员;居民自治

**中图分类号:**D035.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)03-0137-09

社区作为我国城市社会最基层的治理单元,一方面是市民居住生活的主要空间,另一方面也是国家与公民之间重要的沟通与互动平台,国家通过社区对居民进行社会化管理,社区从而在国家治理中扮演着城市社会稳定器的角色。现如今城市社区承担的功能越来越多,与每个居民的社会关联度越来越深,社区工作的专业化程度要求也越来越高。新中国成立以来,城市基层社会管理体制经历了从单位制、街居制向社区制的转变,组织形态的变革虽然是为了解决社会转型期基层治理的矛盾,并且“共同体”“去政府化”一直被描绘为社区改革的方向<sup>[1]</sup>,问题在于,在社区实践的历程中,国家与社会分离,行政从自治场域中退场的设想却未曾实现。在西方的社区复兴运动中,国家“元治理”的作用被重新审视,受此影响,国内社区研究也转向了“国家与社会合作”的视角<sup>[1]</sup>。在实践层面,政府认识到大包大揽、社会动员不起来给自身行政带来的多方面困扰,因此积极推行社区自治改革,然而在改革过程中,强大的行政力量非但没有动员起社会力量,唤醒社区自治的活力,还在一定程度上消解了基层自治的发育空间。

## 一、城市基层社会治理体制的变迁

1954年,全国人大一届四次会议通过《城市街道办事处组织条例》和《城市居委会组织条

收稿日期:2015-12-06

基金项目:教育部2014年重大攻关课题项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030)

作者简介:刘成良,男,华中科技大学中国乡村治理研究中心研究人员,博士生。E-mail: lcl\_liuchengliang@

126.com

例》,我国城市基层社会建立起以“单位制”为主,“街居制”为辅的管理体制,即在政治、经济和社会层面,国家通过单位来管理职工,通过街居体系管理社会闲散人员等,我国在计划经济背景下的这套基层社会管理体制在当时具有重要的社会意义,有效地保障了国家对城市基层人员的社会整合和控制,维护了社会稳定,为经济发展奠定了良好的基础,同时带来了总体性社会和依赖性人格的社会后果。<sup>[2]</sup>

到了改革开放之后,城市基层社会以“单位制”为主,“街居制”为辅的管理体制面临着多重挑战:单位制逐渐解体,单位在市场经济中逐渐衰落,越来越多的单位人向社会人转变,对于基层政府来讲,迫切需要新的管理体制来管理社会人;城市化进程迅猛发展,1949年的城市化率为7.3%,1978年城市化率为12.1%,而到了1990年则达到26.4%,往后发展越来越快,与此同时给城市基层社会管理带来的问题是流动人口急剧膨胀,社会治安压力极大;到了1990年代,政府开始探索城镇住房制度改革,其核心理念在于推进住房商品化改革;以往的“单位制”和“街居制”管理主体多为妇女,并且在年龄、文化水平、管理理念和方式等方面已经难以满足新的治理需求,城市基层社会治理亟待创新与突破,在此背景下,民政部通过借鉴国外经验,在1991年提出了社区建设的理念,标志着我国基层社会治理开始转型。<sup>[3]</sup>

2000年国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,由此拉开了全国性的社区建设帷幕,社区制作为新的社会管理体制创新,目的在于如何在社会转型过程中,单位制解体、街居制失效的情况下探索新的社会管理模式,核心在于以服务为主,为居民营造良好的生活和居住环境,转变过去总体性支配的思维,让居民、社会主体更多参与到社区管理中来,进一步强化基层民主自治色彩,弱化行政干预思维与手段。因此,在新的城市基层管理体制中,不仅需要街道、社区居委会的参与,还要有新的参与主体,如物业管理公司、业主委员会、社会组织等,而社区管理也就成为了多元主体互动的过程。

社区建设的本质就在于厘清政府、社会、市场之间的关系,区分出社区管理中行政与自治的关系,尤其是要打破以往总体性支配、行政干预过强的思维,然而理念上的辨析与区分虽然容易,但是在社区实践的过程中,却往往伴随着争论与困扰。在社区治理中,始终存在着行政与自治的分野,从本土经验出发的研究者认为社区制应该成为转型期国家加强基层社会管理的工具,街道办应该发挥积极引导,在社区建设中整合资源、推动社区发展,而从西方经验视角的研究者认为,社区改革的底色在于“小政府、大社会”的构建,社会力量应该壮大,承担起政府不好管和管不好的职责,在这两种理论引导下,社区实践生发出了行政型、混合型、自治型三种模式<sup>[2]</sup>。

西方自社区复兴运动以来同样经历了行政与自治争论的历程,西方发达国家在1970年代之后经历了经济危机和福利国家失效,新自由主义思潮主张把权力下放,把个人从主要权力结构中解放出来,在此思潮影响下,“西方国家大幅削减公共开支,积极推进公共部门私有化,导致政府对社区服务的投入急剧下降”<sup>[4]</sup>。“政府逐渐从服务供给的垄断者身份转变为服务购买的最大雇主,形成了以社区为依托的社区照顾政策”。<sup>[5]</sup>但是到了1980年代,随着发达国家矛盾凸显,社区主义应运而生,主张社会个体要从整体利益出发,顾及全局,维护社会整体和谐。到了1990年代,西方国家第三条道路兴起,其理论基础就是对新自由主义和社区主义的调和,认为社会福利方面国家仍然要承担积极责任,但非无限责任,要建立公民个体、社会和国家之间的责任体系。<sup>[6]</sup>可见,行政与自治始终处于辩证发展的过程,单纯依靠国家或者社会都有失灵的情况。

对于我国城市基层社区而言,自建国后国家行政机制全面介入到社会各个层面,形成了全能型治理结构,尽管经历了1980年代的改革,国家的行政渗透机制仍然发挥着强大作用,和徐勇研究的“行政下乡”的逻辑相似:一是中国共产党在城市社区的基层组织依据下级服从上级

的原则运行,介入方式更加多样化,尽管社区在不断改革,强化多元治理主体在社区治理中的作用,但是仍然是行政介入和居民自治的混合体,并且往往行政占据主导地位<sup>[7]</sup>,社区治理创新本身就是由行政动员所发;二是街道在相当程度上将社区居委会看作是自己的下属机构,社区居委会要协助街道工作;三是在社区自治的过程中国家其实从未退场,只是改变了控制社会的策略——从单位社会时期的一统控制转向国家“择机进入”。<sup>[8]</sup>然而,不可否认的是,社会力量的确在不断地参与到社区治理中来,如近些年来出现的大量业主集体维权事件表明基层社会自治能力已经发育,民主意识逐步觉醒。行政和自治在社区治理中的关系也就显得更加微妙,作为社区治理主体的社区居委会、业主委员会、物业公司等之间的互动和博弈,在不同地方形塑出了不同的基层社会秩序。

从1990年代中后期开始,民政部选择在北京、上海、天津、沈阳、武汉、青岛等城市设立了26个“全国社区建设实验区”,经过实践与探索,总结了几种社区管理的模式,但是社区治理创新的步伐从未停止。到了2000年以后,伴随着城市化进程的加速,社区规模更大,社区工作更加复杂,国家对基层社会管理越来越依靠社区居委会,由此带来社区居委会这一自治组织行政化越来越严重,城市基层社会治理模式亟需变革。近年来,南京市的社区治理创新探索出了一系列成果,2015年暑假,笔者及所在团队对南京市秦淮区、雨花台区、玄武区的社区治理创新进行了十多天的实证调查,通过对政府、社区居委会、社会组织、社区居民等社区改革中多元主体的深度访谈,系统调查了南京市社区治理创新的始末,从而在“国家—社会”视角中,重新审视行政与自治在社区治理中的关系。

## 二、南京市社区治理创新实践

南京市的社区治理创新以社区减负为契机,逐步探索出一条街居治理体制改革、社会组织培育与发展、政府购买公共服务、居民议事与社区自治等创新成果。

### (一) 社区治理创新的起点——社区减负

社区作为国家和公民之间沟通互动的平台,在基层治理中发挥着重要作用,社区居委会干部常常讲,“上面千条线,下面一根针”,行政系统内各个部门的工作落实到最后都需要社区居委会来协助完成,因此社区居委会承担的任务也就越来越多、负担越来越重,并且社区被纳入了行政系统内的考核,社区工作人员的大量精力集中在种类繁多的台账以及评比工作中,根本无暇顾及为居民服务的事项,更不用提社区自治。南京市在推进社区减负工作前,有工作台账18类151项,社区承接了30个机关部门相应的工作任务,17个网络平台对应14个机关部门,涉及社区的考核评比71项,每项都要整套台账。但是这些台账大多没有实际意义,因为社区对应多个部门,各个部门都要有台账要求,迫使社区花费大量时间造台账,而台账内容都是东拼西凑,明显缺乏针对性。更吊诡的是这些台账又成为了行政系统内对社区考核评比的重要标准,台账内容是否完整详细、格式是否符合规定,已成为衡量社区工作的重要依据,结果造成对社区工作的评判成了对台账资料的评判<sup>①</sup>。

2013年7月,南京市委书记召开基层视频会议时,很多与会者反映社区负担过重,特别是形式主义的负担占用时间精力,无法更多为群众服务,书记当即做出批示要求解决社区负担过重的问题。随后拉开了社区减负工作的帷幕,经过多方调查、走访、讨论,南京出台减轻社区负担的“七项规定”。南京市一律取消了市级各部门要求社区做的纸质台账,全面清理、压缩社区的牌子、工作任务、达标评比等,同时建立起社区事务准入制度和督查机制,防止行政系统内各个

① <http://jsnews.jschina.com.cn/system/2013/08/09/018205518.shtml>



部门随意将手脚伸向社区,要求各个部门下达社区的任务要么是自己去完成,要么是费随事转,购买服务。社区减负工作的确在社区发挥了很大的作用,得到了社区干部的拥护和支持。

## (二) 社区减负倒逼社区治理机制创新

社区减负激发了南京市对社区治理创新的热情,政府认识到减负是个系统工程,不能光做减法,减掉的工作事务如果没有找到新的承接对象,那么减负终究会反弹。为此,南京市在社区治理创新中开展了三项工作:第一,推动街道、居委会体制改革,理清政府和社区工作职能;第二,大力发展社会组织,由社会组织承接部分由街道和社区转移出去的专业性较强的公共服务职能,并且通过社会组织为居民提供更多、更完善的公共服务;第三,社区居委会减负之后,将更多精力投入到社区自治中来,探索社区自治、居民参与的有效途径。

### 1. 街道体制改革——“大部制”改革与民生工作站

在深化社区改革的过程中,南京市取消了四个城区的街道经济考评,引导街道工作回归民生,从招商引资的重压下解放出来,同时为了减少管理层级,积极推动去科室化、去行政化的行政职能改革。如玄武区在街道层面,通过模块化整合,把科室归并成五个中心:民生服务和文化中心、城市环境管理服务中心、综合治理和矛盾调解中心、区域经济发展中心、区域党建中心。秦淮区根据街道经济发展、城市管理、民生保障、社会管理、政治建设等重点工作,打破科室设置,整合科室资源,成立经济发展部、社会管理部、城市管理部、党政综合部、市民服务中心(简称“四部一中心”)。“大部制”改革对于群众来讲办事更加方便,避免了各个部门因为权责不清相互推诿的现象。如果说街道体制改革是被动地回应群众诉求,那么民生工作站就是政府主动摸清群众需求,解决实际问题的另一个创新机制。

秦淮区2012年探索在社区成立民生工作站,即每个民生工作站均由1名区领导或区管正职干部负责,由10名左右工作人员组成,每月第一个周六下午到对接社区倾听民声。活动时间和内容由各社区提前5天告知居民,民生工作站成为政府了解群众诉求、解决实际问题,促进政府和居民互动的重要窗口,解决了很多小区道路、路灯、管道堵塞等群众反映强烈的实际问题。民生工作站已经在秦淮区全面铺开,成为了常态的治理机制,通过干部下沉、整合资源的方式服务社区居民。

### 2. 发展社会组织——政府购买公共服务

南京市在社会组织的探索方面有两种路径:一种是由社会组织为社区居民提供诸如医疗、教育、养老、文化娱乐生活等方面的服务,雨花台区成立了社会组织孵化中心,通过“政府牵头建立、专业团队管理、社会力量支持、公益组织受益”的模式培育和扶持初创期公益组织发展。同时,南京市政府针对社会组织专门设立了公益创投基金,社会组织可以通过申请基金来实施年度项目活动,服务社区居民。第二种路径是由政府出资购买社会服务,由社会组织承担以往社区居委会和街道的部分政策性服务,从而使社区减负。秦淮区的蓝旗社区最早试点公共服务外包,开创了蓝旗模式。蓝旗模式得到广泛报道和认可后,秦淮区政府打算将此模式全面推广,要求各个街道必须选择几个社区进行再次试点,幸福社区成为双塘街道的试点之一,将原来社区居委会承担的与政府有关的政策服务事项:社会保障、流动人口管理、计划生育、环境卫生管理等工作承包给社会组织,政府每年给予社会组织资金来购买这部分服务,而社区居委会和党委可以将精力集中在社会管理(如基层党建、纠纷调解、社会稳定)和居民自治方面。

一般社会组织通常难以胜任这些政策性、专业性比较强的公共服务,并非所有社区都能像蓝旗社区一样,为了保障试点成功,在街道推动下,白云社区采取了变通方式。由居委会副主任带领五个原来在社区工作的社工退出居委会工作,成立民非企业——社会工作服务站,承接公共服务,社区居委会和党委由剩下的五个人负责居民自治和社会管理。政府推动公共服务外包的目的在于减员增效,即用更少的人做较多的活,从而增加每个做事人的工资待遇,以提高工作

积极性<sup>①</sup>。经过一段时间的实践,社会组织和居委会都发现了不少问题:

一是试点是基于以往的社区居委会队伍,人员配合较有默契,且改革后除了多出一个机构名称,实质工作变化不大,一些隐性的矛盾并没有暴露出来,如果社会组织或者居委会领导更换,两个组织之间工作界限就会成为突出的问题;二是公章使用,在行政系统及社会认知中,社会组织的公章在处理业务,如计生、低保等方面证明时没有法律效力,得不到外界认可,只能盖社区居委会公章,现在社会组织和居委会因为是原班人马,有充分的信任关系,居委会公章平日就由社会组织使用,然而一旦双方在用章问题上较真,那么社会组织就要面临办事难的问题;三是双方的业务划分及经费使用模糊,基层社区面临的问题非常繁杂,社会组织和社区居委会的工作很难区分清楚,政府对一方采用新型的购买服务方式,另一方采用传统的工资发放方式,使得双方收入不均衡,从而产生的另一个后果就是在收入不均衡的情况下,基层社会的工作该由谁来承担。

目前,由于政府购买社区公共服务项目正处于探索阶段,合同中对于居委会、党委和社会组织的工作区分有很粗糙的分工,但是没有细则,遇到具体问题,都需要居委会、社区党委和社会组织坐在一起协商,由单位牵头负责,整体上如何协调,无形中增加了交易成本。社区工作本就是综合性的工作,很难将承担这些工作的人员进行细致的分工。社会组织承担政策性公共服务时面临着很多尴尬处境,现行体制缺乏对于社会组织参与社区工作的认同和接纳能力,社会组织公章没有效力,社会组织的身份在向居民做工作时缺乏公信力。在绝大多数居民看来,这些政策性的公共服务工作天经地义的就是应该由居委会来做,正是因为居委会长期以来承担着这些政策性的公共服务工作,才有了民众信任的基础。居委会和居民的熟悉和信任关系就是通过日常的各项工作不断打交道建立起来的,现在让居委会专门去做居民自治工作,面临着找不到合适方向和抓手的难题。

### 3. 社区自治与居民参与——居民议事制度的创新

为加强社区自治,2014年南京市设立了为民服务专项基金,给予每个社区20万元资金,由市区财政各拨10万元,旨在让社区自主解决公共服务问题。以往社区出现用钱项目时,需向街道申请拨款,不仅程序繁琐,且难以及时回应群众诉求。为民服务资金创新是从秦淮区双塘街道如意社区开始试点。政府选择如意社区有两方面的考虑:一是如意社区情况复杂,新老小区都有,而老旧小区大多没有物业公司,物业管理由政府托底,居民参与较少,如果居民能够自发组织起来管理本小区的事务能在很大程度上减轻政府负担。二是社区居委会班子成员能力强、积极性高,能够配合好工作推行。区街两级财政拨给如意社区20万元进行居民议事制度实践,为了将议事资金落实到位、提高居民议事能力,双塘街道办专门引进了一家进行议事规则培训的公司,组织培训居民如何议事、如何为公共利益决策。

通过街道、社区居委会、议事规则培训公司等多方面宣传和动员,如意社区选出了由八十多名居民议事代表组成的居民议事会,并由议事规则培训公司进行了专业化的培训。议事代表可以针对本小区存在的问题、需要改进的地方等提出相关的议案,交由居民议事会讨论,议案是否可行,需要幸福资金给予多少支持都要在会议上进行陈述和讨论。如一个议事代表提出其所在的小区一楼到二楼的露天楼梯没有扶手,小区内居住的老人较多,上楼非常不安全,向议事会提出要申请幸福资金安装楼梯扶手,但是她的提案并没有在居民议事会上通过,一些代表指出如果要安装楼梯扶手需要拿出详细的预算和方案,还有的代表指出安装楼梯扶手是这个小区居民

<sup>①</sup> 政府要向社会工作服务站无偿提供场地和必要办公设备,并承担由此产生的水、电、办公耗材及一部电话使用费等费用,给予社会工作服务站每年55万元用于人员工资及奖励绩效;社会组织应在每月的三方(社区党组织、居委会、社会组织)联席会议上提交下月的办公、活动经费预算,经会议通过后,由居委会执行。社工服务站人员的年平均工资能达到八万多元,而社区居委会干部年平均工资是五六万元。文中涉及社区名称已作处理。

自己的事情,不能够动用集体的幸福资金,有的代表指出不能随便需要什么申请幸福资金,最起码要做出一定的努力,如果最后资金实在不足才可以申请。议事代表提出了很多意见,而提出这个议案的代表回去后根据这些意见也作出了非常多的努力,一方面通过调查作出详细的预算和方案,另一方面动员居民捐款,筹集到一千多元,缺额有七百多元。最后议事代表再次在居民议事会上提出了安装楼梯扶手的议案,并且报出了详细的预算和方案,经过讨论,大多数代表通过了议案。

通过议事会的讨论,居民们逐渐明白了哪些事情是自己的责任,哪些该由政府来承担,而不是过去那种只要出现问题就去找居委会、找政府索取的做法,而居民之间通过对于具体事情的讨论,也逐渐学会了如何开会、如何决策、如何组织,如何利用有限的资源来满足大多数人的需求,居委会通过在其中进行协调、沟通,改变了以往与居民之间的关系,从一个更加中立的位置来为居民提供服务,将服务的决策权交给居民,提高了居民的参与度和热情以及对社区工作的理解与支持。

### 三、从行政动员到社会动员:社区治理创新的双层动员结构

行政整合过度与社区自治能力不足是城市基层社会管理面临的现实困境<sup>[9]</sup>,自1980年代以来,国家权力从社会生活中有所退场,但是依然保持着对社会的动员能力,而在复杂的社会变迁背景下,基于对基层政权稳固和社会秩序稳定的考虑,国家权力也以新的形式向基层社会渗透。“借助于‘社区政权’这一治理形式,占据统治地位的党—国家摆脱了过去垂直结构的限制,而在一个平行的维度上获得了权力的延伸”。<sup>[10]</sup>国家权力虽然能够借助社区居委会这一形式实现对社会的渗透和控制,但是无法实现对基层社会的有效动员。基层社会治理由此而产生了行政层面和社会层面的双重结构,而要实现基层社会的有效治理,就必须在这双重结构上都能够实现有效动员:

一是行政系统内的行政动员,即区街对社区居委会的动员,在“压力型体制”下,由于集中的权力体制控制着大量资源,地方各级政府为了在考核体系中取得好名次、获得资源而服从于自上而下的行政控制体系,从而在各种压力的驱动下运行,自上而下的政治行政命令是其中最核心的压力<sup>[11]</sup>。行政动员的特征是主要依靠行政自上而下的行政指令进行动员,从而完成自上而下设定的目标任务,甚至一些被作为政治任务要求下级无条件地配合服从上级安排,而下级即使不愿意也必须去执行,谈判空间极其有限。

二是社会系统内的社会动员,通过基层公共性的发育,“人们从私人领域中走出来,就共同关注的问题开展讨论与行动,在公开讨论和行动中实现自己从私人向公众的转化”<sup>[12]</sup>。城市社区作为自治单位,通过内部的组织动员而非行政指令完成本应由社会解决的事情,从而减轻国家财政负担,满足社会需求。然而,长期以来基层社会治理存在的主要问题是:自上而下的行政动员能力过强,而自下而上的组织动员和社会参与能力薄弱,两者之间发展极不均衡,结果造成政府压力过大、承担责任过多,不仅行政效果得不到群众认可和理解,还滋生了群众在公共事务中的等靠要思想,额外加重了政府的治理负担。当前社区治理改革的重点虽然在于调整行政动员和社会动员能力之间的力量对比,但是仍旧没有从根本上解决实际问题。

#### (一) 行政动员的路径选择与现实问题

在基层社会治理中,当前行政动员普遍能够发挥着比较重要的作用,主要做法有三种:

第一种是行政系统内部的体制结构进行调整,从而不断满足解决日益复杂的群众需求,在基层社会的普遍趋势是科层化的官僚系统朝着扁平化趋势发展,很多地方为了解决群众办事难的问题,在街道一级进行“大部制”改革,将以往繁杂的条条部门归口管理,分成大部,避免群众



办事时各个条口相互推诿的情况,通过“大部制”改革,将以往群众需要去识别所办事情究竟该由哪个部门负责的问题转移到政府,由大部门统一受理,内部识别该由哪个条口负责,这就解决了群众办事难的问题,同时将与民生问题相关的政府部门整合在一起办公,也更加方便群众办事。如南京市秦淮区双塘街道推行的“四部一中心”改革。

第二种是管理者下沉,如果说体制机制调整是一种被动适应社会治理的方法的话,那么社会管理者下沉就是一种主动解决社会问题的手段,过去社会治理者对于基层社会缺乏了解往往被诟病,为了解决“治理者的悬浮”,采取了一系列的方法,如干部驻居,运用网格化管理的方法来使治理者下沉到基层,倾听群众诉求,从而更好地联系群众、服务群众。在行政系统内部,这成为了一种常态的治理手段,南京市秦淮区的民生工作站就是典型的通过管理者下沉来解决基层问题的方式。

第三种是采用规范化、程序化、技术化的手段来督促行政系统及其工作人员,很多地方开通了12345政府热线,方便群众随时随地将诉求和问题反映到政府,通过行政系统内的派单制来回应群众提出的问题,同时对于问题反映者进行满意率回访,并对行政系统内相关部门进行考核,这种程序化、技术化的手段使得基层社会管理部门无法回避自身职权内的问题,对于解决消极行政具有重要意义。

行政系统内的这三种办法都是围绕着如何满足群众需求,提高服务水平和质量,增加统治合法性展开的。行政系统内部具有一系列的动员手段来调动官员的积极性,正向激励手段如晋升激励、绩效考核等,压力手段如目标责任制、政治任务派遣、能力否决等,这些都迫使基层社会治理者不得不去面对基层治理的问题,并投身到问题的解决中去。从总体上来讲,这些手段相对有效,能够迅速动员起行动系统,但是与此同时也产生了很多问题:

一是治理者压力过大。尤其是一线行政部门,需要应对大量问题,群众提出的问题种类繁多,有合理的,也有不合理的,有基层政府能力范畴内,还有能力之外的,有新问题,也有历史遗留问题,而这些都需要一线部门去回应,为了应对行政系统内的目标要求,基层政府需要不断地去膨胀自身机构,如政府热线开通后需要专人去协调应对。

二是权责不匹配。改革的方向都是将矛盾化解在基层,由于政府部门的自利性,条块部门都将基层社会出现的问题按照属地管理的原则交给基层政府部门去解决,因此治理压力也大都集中在基层,但是基层政府本身的权力很小,掌握的资源有限,需要面对的问题很多,治理的对象又繁杂,以至于很多基层政府的官员都讲到,“我们将能解决的问题都尽量化解在基层,但是我们无法解决的问题,都是比较的、比较麻烦的,这些问题上报到上级,本来是希望他们能够出面,但是最后一个属地管理的原则又把这些问题的压力压了回来。”当基层政府没有能力去解决那些棘手的社会问题,体制又将解决问题的压力传导给他们时,这些问题就成为了威胁基层社会稳定的定时炸弹。

三是政府责任包袱过重。行政系统内的有效动员本来就是为了解决行政系统效率过低、增强群众认同的一种手段,但是客观上造成社会问题进一步甩向政府,一些原本是市场和社会的问题,却都要政府来解决,增加了政府的责任,同时由于这些问题难以获得有效的解决,群众也往往不满。

## (二) 社会动员的实践困境

在新公共管理理念的影响下,政府意识到不能大包大揽,需要在一定程度上区分政府、社会、市场的责任,因此在城市社区,政府的改革思路是社区居委会去行政化,培育社会组织,由社会组织提供公共服务。社会治理除了要做好行政动员,社会动员也非常关键,如果仅仅是行政系统内的动员,民众没有参与热情,那么不但会带来群众的不满,也会给政府增加额外的压力,所以自下而上的社会动员对于政府治理来讲有着非常重要的意义。社会动员的目的在于激发

群众参与社会治理的热情,通过自组织的方式,让群众自己解决自己的问题,避免对于政府的过度依赖。然而对于城市社区来讲,群众自发组织起来始终是一个比较困难的问题,并且让群众去投入时间、精力和金钱的话,那么组织就更加困难,即使有一部分人愿意,但是集体行动也会因为一些人搭便车或者钉子户而使集体行动无法落实,这是社会动员的一个症结点。

但是这并不意味着社会动员困难,就不需要动员,也不意味着要走向另一个极端,鼓吹国家权力从基层全面退出,让社会自我发育,因为在当前阶段,“简单的国家退出并不是社会组织公共性生长的理性选择”<sup>[13]</sup>,相反国家盲目退出还会出现社会自治不足、灰色化发展的转型乱象,而国家在社区自治中的有效介入,不仅能够对社区自治输入资源和权威,还能分摊部分集体行动的成本<sup>[14]</sup>。当前政府在基层社会治理方面的创新实验就是在于探索社会动员的手段,比如培养社会组织,由社会组织来承担政府的政策性服务,还原居委会自治功能。这些在理念上都是围绕着如何提高社会动员能力展开的,但是在实践中却存在着行动动员用力过猛,急于求成的问题,结果实践逻辑偏离了理念目标。用行政化的手段来实现去行政化的设想,本质上还是没有增强社会的活力,社会组织在政府诱导和资金鼓励下进入社会,并没有带来社区自身自治能力和活力的加强,相反社会组织在城市社区所提供的公共服务对于居民的吸引力并不高,甚至相当一部分社会组织的活动与群众诉求格格不入。由于缺乏对于社会组织的有效监管,一部分社会组织的资金来源非常隐秘,活动非常神秘,如雨花台区某社区就有一个社会组织,在社区中召集居民念一些莫名其妙的经文,社区居委会主任发现了其中的异样,将其赶出了社区。但是对于社区而言,这些社会组织的活动背后究竟有什么样的力量在支持,他们是难以掌握的,而一些社会组织的社会动员能力以及资金筹集能力使得他们不得不感叹这些社会组织力量的强大。

社会自治能力的发育需要一定的过程,而当前的很多做法非但没有使社会发育起来,反而扼杀了社会自治能力的发育空间,单纯的组织输入、资源输入、制度输入,而不动员起群众参与热情的话,都会使得社会动员能力得不到有效提升。并且政府在推动社区改革时还应该清醒地认识到,培养社会动员和组织能力的真正困难在于社区公共性的培育,而这又有赖于群众认识水平的提高,小政府、大社会的理念基础是群众有真正的公民意识,不但要懂得争取权利,更要懂得承担责任和义务,敢于投身于公共利益。

#### 四、结论与讨论

社区治理创新的真正涵义在于如何培育社会的力量,让个人从私人领域中走出,参与公共问题的讨论和行动,从而让基层民主得以发育,而非简单的依靠强大的自上而下的行政动员能力,照搬既有的理念,去设计出一套市民社会的模型,社会公共性的生长、自治能力的培育、基层民主的发育需要时间和空间,否则仅仅依靠行政动员的手段来提升社会动员能力的做法只能扼杀社会力量发育的空间。同时这并不意味着行政动员就要从基层社会中主动退出,社会自治能力的生长不仅需要空间,还需要国家及时、必要的介入。社区治理改革不能从一个极端走向另一个极端,基层社会治理需要的是一个健全的双层动员结构,不仅要继续保持行政动员能力,还要加强社会的组织动员能力。因此,在社区治理中,将“国家—社会”置于二元对立的视角都是有失偏颇的,二者并非此消彼长的关系,而是嵌入与共生的关系。

政府在推动社区治理创新时应该清醒地认识到,由于政府及其职能部门的自利性和惰性,更容易在制度设计中寻找一条能够用行政手段来解决社会问题的道路,从而通过自上而下的行政指令、绩效考核、体制变革、资源输入等手段将目标落实到位,这是一种简单的“问题—应对”的行政化思维,虽然能够在行政系统内部迅速起到作用,但终究不是治本之道,面对着千家万户



的居民,社会动员很难像行政动员那样因为具有内在利益关联而快速地起作用,只能在宣传、引导、互动、博弈的过程中树立公众认可的规范与秩序,这是一个漫长的过程,是社会发展的内在规律,与急于看到成效、做出考核成绩的行政动员手段具有天然的矛盾和张力。

社区治理改革应该注意方向,不但要强调服务群众,更要懂得如何培育群众去承担责任,然而对于社区自治来讲,这终究是一条漫长的道路。这也就意味着社区中的自治与行政并非简单的非此即彼的关系,西方发达国家所经历的社区复兴运动也辩证地说明了单纯依靠国家或者社会都会有失灵的时候,国家无法在社区中发挥无尽的义务,而社区自治的力量也永远无法满足良性社区运转的需求,两者之间总要有个结合的度,但是长久以来,国内的学者对于西方“小政府、大社会”的市民社会充满了太多诗意的想象,却忽视了其中辩证的发展历程。时至今日,国家的行政渗透机制仍然发挥着强大作用,这也就意味着社区建设是一种“规划性变迁”<sup>[15]</sup>,居民自治也是属于政府主导型自治,但是政府更应该注意到自身行政动员能力的强大,如果不转变职能和领导方式,不重构政府与社会的关系,单纯地以行政动员能力推动社会自治能力的生长,无异于缘木求鱼。因此,在社区治理中,政府应当做到进退有度,当社会、市场失灵时,择机进入,及时扮演裁判员和救助者的角色,同时,应该避免部门利益对基层自治过多干预,消解自治空间。

#### 参考文献:

- [1] 吴晓林. 中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架[J]. 华中科技大学学报:社会科学版, 2015(6): 52-61.
- [2] 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[J]. 管理世界, 2003(6): 52-62.
- [3] 夏建中. 从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁[J]. 黑龙江社会科学, 2008(5): 14-19.
- [4] 侯钧生, 陈钟林. 发达国家与地区社区发展经验[M]. 北京:机械工业出版社, 2004: 215.
- [5] 韩央迪. 英美社区服务的发展模式及对我国的启示[J]. 理论与改革, 2010(3): 24-29.
- [6] 吴晓林, 郝娜. “社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察[J]. 政治学研究, 2015(1): 47-58.
- [7] 徐勇. “行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2007(5): 2-9.
- [8] 王汉生, 吴莹. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”[J]. 社会科学研究, 2011(1): 63-95.
- [9] 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[J]. 社会科学研究, 2012(2): 20-34.
- [10] 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.
- [11] 杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012(11): 4-12.
- [12] 李友梅, 肖瑛, 黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, 2012(4): 125-139.
- [13] 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.
- [14] 叶敏. 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[J]. 南京农业大学学报:社会科学版, 2015(3): 10-18.
- [15] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2001(3): 5-13.

(责任编辑:刘浩)