

论社区公共事务管理的协调机制

赵过渡

(中山大学政治与公共事务管理学院, 广东, 广州, 510275)

提要: 本文从社区利益差异导致的多元化格局入手, 探求合作机制的制度性与合作性的双重满足, 进而从社区协调组织、社区协调程序和社区协调的组织关联三要素着眼, 设想社区制度化合作机制的构成。社区公共事务管理的实践探索和理论研究, 都在涉及较为深层的问题。社区的利益差异问题, 原有社区管理模式在社区利益差异的格局下遇到社区协调的问题, 社区协调中的合作机制的重新建构问题等, 都有待于解答。

关键词: 城市社区 利益多元化 协调机制

中共十六大报告中, 对我国社会阶层的多元化, 以及各阶层尤其是新阶层的利益合法性的确认, 提出了利益差异问题。报告中对执政党执政能力的确认中, 强调了协调不同利益关系的能力问题。这不仅反映出我国城市社区利益关系的新特点, 而且引起对利益关系研究的新视角。社区公共事务管理不可避免地涉及社区利益多元化和利益协调问题, 本文试图从社区公共事务管理协调机制入手, 探讨这些问题, 并求教于学者、专家。

(一) 社区协调机制问题的时代背景

社区的多元组织及其利益差异的存在, 既是市场经济的经济基础之必然现象, 也是体制改革引发的社会关系变动的利益体现。这种社区组织及其利益的多元性存在还有着其特殊的时代背景, 这主要是: (1) 二十世纪八十年代中期开始的“政(府)社(会)分离。”所谓政社分离, 实质上是政府直接管治的政治或国家领域与政府间接管理的和趋向于自治的社会领域之间的界定、划分与分离, 它所追求的是社会管理的自身组织形态与政府间接管理的社会有序。(2) 社会中介组织的大量出现及其功能的增强趋向。据统计, 至 1998 年, 中国大陆地方性社团达 20 多万个, 是文化大革命前的 33 倍^[1]。地方性社团与同期的全国性社团组织, 亦是后者的 13 倍, 地方性社会中介组织的数量与规模变化, 反映出社区性社会资源向非政府组织的流入, 改变着改革前的政府单极权威的社区管理模式。(3) 城市化导致的社区组织格局大变动。中国的城市化进程自二十世纪八十年代始, 呈现快速发展的态势, 它不仅强力吸纳着农村剩余劳动人口, 而且随城市空间的扩大, 事实上改变了原有的农村社区性质, 又由于城市化区域的城市体制的确认的滞后, 客观上出现了大量“城中村”社区, 这一特殊存在增强了社区的多元性。(4) 住房供给方式改变所形成的新的社区。中国的原公房制度的废除, 从根本上改变了职工住房的供给方式, 即从原来的计划分配方式改变为市场供给方式, 住房供给主体不再是地方政府(包括各区街住房管理站、所)和单位, 而主要让位给房地产开发企业。市场化的房地产开发对规模效应、现代居住环境、物业化住房方式的追求, 大量的住宅小区不断出现, 与业主利益直接相连的物业管理组织亦在新型社区管理中扮演主要角色。(5) 城市现代化建设对城市社区空间的改变。随国内生活水平的提升和城市现代化建设的进展, 现代化城区交通设施的建设, 改变了原来的街道空间形态, 现代物流设施的建设, 改变了按街道布置生活网点的方式, 这些都使得城区空间发生了重大变化, 按现代交通和现代物流重新划分街区空间已成为许多城市的现实, 这也使社区的组织格局发生了变化。

社区组织及其利益的多元化, 带来新的社区管理问题。这些问题主要是: (1) 社区公共

事务管理主体的多元。按管理主体的社会属性来划分,目前主要的管理主体有四类:政府派出的行政机构,主要是街道办事处、公安派出所、外来劳动人口管理中心等;居民自治组织,即居民委员会;企业组织,主要是原“城中村”的经济发展总公司,它仍然承担着所在社区的部分公共事务的管理责任,同时,还有物业管理性质的企业;社会中介组织,包括外来劳务人员协会、老年人协会等。(2) 政府在社区公共事务管理中的地位变化。在传统市政体制中政府(含派出机构)是社区公共事务管理的单极主体,虽然有居民委员会的存在,但事实上居委会是街道办事处的附属性组织。社区体制变革以及多元管理主体的出现,政府在社区公共事务管理中的单极权威地位,变成多元主体中的主导地位。在多元主体中,除居民委员会仍具有较强的行政依附性质外,其他管理主体并不存在对政府的直接依附或从属关系,但这些社区公共事务管理主体,在管理过程中还须接受政府的领导。政府的这种“主导”地位,在政府相关文件中均可见到。(3) 管理内容的构成变化。从最基本的分类看,可以把社区公共事务管理的内容分为两个部分:一是行政性管理,包括户籍、计划生育、外来人口、消防和治安等事务,这些事实主要由政府派出机构与居民委员会承担;二是服务性管理,包括社区教育、公共卫生、物业、家庭服务和社区保健等事务,这些事务的管理涉及所有社区管理主体。(4) 管理方式的变化。这个变化发生在两个层面。首先是政府行政管理层面,政府对社区公共事务的管理,从过去的包揽行政变为政策、统领、间接指导和分类管理的主导行政;其次是社区服务层面上,在这一层面,有两种管理方式,一是行政性管理方式,二是服务性管理方式。前者是原有管理方式的延续,后者是市场经济条件下出现的新方式,它常以契约方式使提供服务者与接受服务者联结起来,有明确的服务价格与服务责任。

社区组织及其利益的多元化存在,以及社区管理主体、管理内容和管理方式的变化,使得社区组织间的协调在社区公共事务管理中处于十分重要的地位,组织协调的机制如何,直接关系到社区公共事务管理的有效性和社会化的实现。

(二) 协调机制中的制度性与合作性问题

社区组织的协调机制,所要解决的是协调的合法与规范、平等与利益问题。协调的合法与规范,实质上就是协调机制的制度性问题;而协调的平等与利益,既涉及参与协调者的社会地位,也涉及参与协调者的社会所得,这些可归之为协调机制的合作性问题。

1. 社区协调的制度性与非制度性

最早对社区协调的制度性问题的研究,是美国社会学对社区权力进行研究时所涉及的。此研究将社区权力分为两个基本类型,即精英权力模式与多元权力模式。在这两种模式的比较中,涉及权力运作机制。精英权力模式,是以当地企业家为主的“经验事实”后的实际权力运作与以当地政府组织的公开权力运作的构成关系。在这一模式下,“经验事实”后的、“不露面”的企业精英拥有解决社区问题的实际权力和充分的社区资源,而社区内的政府组织的社区权力则处于表面化的类似虚设的状况,其拥有的社区资源相对企业精英要少得多。社区成员在追求其利益时,更加倾向于企业精英而不是社区政府组织。但就制度而言,企业精英对社区问题的权力运作是弱制度性或非制度性的,而政府组织天然拥有合法权力,其运作具有强制度性或完全制度性。因此,在解决社区问题,尤其是处理社区利益关系时,政府组织为追求权力运作的实际效应,有与企业精英取得联系和获得其资源支持的需要,而企业精英为达到其实际的社区影响力的合法性、制度性,也有接近政府并从中获取“政策许可”的内在动机。政府组织对企业精英的社区资源需求与企业精英对政府组织的制度许可的获取动机,使社区内不同权力的协调不仅具有客观基础,而且具有现实可能。这种社区协调可以简化成“强制度性、弱资源化(政府组织)”与“弱制度性、强资源化(企业精英)”的二元结构式组织协调关系。

二元结构式的组织协调模式,在社区发展不成熟时期具有普遍意义,当社区发展处于不

成熟时期时,存在三种性质的欠缺:一是社区中介组织的欠缺,使社区权力两极化成为当然;二是居民自组织能力的欠缺,使居民向两极权力寻求帮助成为当然;三是政府实际拥有的社区资源欠缺,使政府权威寻求资源最大化的行为成为当然。

对二元结构式的组织协调模式的分析,最本质的是协调的制度性与非制度性问题,是行政权力与经济权力的合作进入制度内的问题。如果行政权力与经济权力分属为不同的组织主体,这二者的合作会有两种可能:一是体制外的合作,即临时的,非程序化的利益博弈,社区利益或居民利益极易成为博弈者的“交易筹码”或可出让的“交易代价”。另一种可能则是体制内的安排,这种制度安排可以解决“中间利益”(社区与居民利益)在权力博弈中受损和丧失的弊病,但它难以解决企业在承担社区公共事务时的合法身份的问题。

就我国情况而言,虽然社区(不论其称谓或划分方式的差异)早已存在,但从本原性上看,即社区(Community)与社会(Society)的区分看,我国社区实际上是不成熟的,上述的“三种欠缺”亦是我国社区的较普遍现象。尤其是在转型中的社区,如“城中村”由农村社区向城市社区的体制转变,街道办事处的高制度、弱资源性,由农村经济联社转变而成的股份公司的弱制度、强资源性,以及居民委员会的自组织能力低下,社区中介组织的弱小,使社区公共事务的承受和社区利益的解决,基本上是街道办事处与经济组织的合作问题,其间,居民委员会与少量的社会中介组织的地位远不能与前两者相比。因此,这类社区的居民,心目中的最高权威是街道办事处,利益上的最密切的实体是社区公司,而居民委员会则处在“不被居民所熟悉”和“不看重”的地位。

2. 社区制度的合作性与非合作性

二十世纪九十年代以来,政府和其他公共组织经历着一场静悄悄的公共管理革命。这场革命的根源,在拉塞尔·M·林登²看来,是原来的生产者社会向顾客社会转变的一种组织反应。随着科技的快速发展,买方市场的形成和顾客需求偏好的改变,传统上以精细分工为手段并生产和提供大批量、规模化的公共产品和服务的工业型社会,正转向以无缝隙(seamless)服务的方式生产和提供多品种、小批量的柔性化的公共产品和服务的现代社会。这一转变中,“竞争”是一个重要导向,即转变“政府是不可替代的实体”这一根深蒂固的有害观念,改变对公共服务的垄断甚至独占的做法,允许和鼓励民间参与和提供公共服务,使公共机构与民营机构之间、公共机构之间,民营机构与民营机构之间彼此展开竞争,提供更加有效的公共服务³。多元化的、竞争性的公共产品和服务的提供,必然涉及不同组织、体制、结构和文化的相互关系,因此,林登非常重视“整合不同的体制,提供无缝隙的服务”。无缝隙的公共服务就是不同体制、组织之间的竞争与这些竞争者相互整合的连续过程。对于不同组织的连续性整合,维克多·A·汤普森(victor A. thompson)认为是诸多有理性的群体、专家“为达到公开宣布的某些特定目标而合作”,巴基(E. Wright Bakke)认为它是“一个连续的系统,有明确的人类行为的分工和合作,利用、转换和结合一系列具体的人类物质、资本、思想和自然资源,使之成为一个独特的、能解决问题的整体,以便满足在特定环境下与其他人类行为和资源系统相互作用中产生的特殊的人类需求。”⁴

在多元化的公共物品提供与需求的环境下,美国的公共行政理论把“合作”放在与“竞争”同等重要的地位。以合作性的强弱来认识公共物品的供给主体的行为有效性之充分与否,对于我国社区的建设与发展具有重要意义。

(1) 传统的社区管理制度的非合作性。改革之前,城市的街区组织是政府权威下的封闭模式,其管理制度有两个基本特征:一是街区组织与社区内其他组织的隔离性。街道办事处、居民委员会与其他社会组织并不存在制度上的合作,虽然社区内各单位成员在婚姻登记、户籍管理等事务上要与街区组织打交道,但这只是个人以居民角色所发生的行为,并非不同组织间的制度合作;二是社区资源的分离性。社区各自不同的单位,依据各自体制的定位分别

占有来自不同渠道的社会资源,这种格式资源有明确的板块性,不具有共享性和相互间的流动性。因此,从组织间关系与资源利用上看,改革前的社区管理制度是非合作性的。

(2) 我国城市社区管理制度的现代化走向。对我国城市社区管理制度的现代化走向的描述或分析,存在着多种角度,从利益关系的角度看,社区管理制度已呈现出明显的社区协调的发展趋势与方向。首先,社区协调是我国城市社区发展和改革开放政策的必然要求。二十年来,中国社会阶层“在社会变革中出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层”,⁵这些新的社会阶层一方面在促进经济增长、扩大就业、活跃市场和社区建设等方面发挥着重要作用,另一方面新的社会阶层具有自身的利益关系和利益获取方式。在社区发展过程中,这些利益关系的协调是必然的。其次,中国的改革开放奠定了新的利益协调基础,社区协调具有充分的现实性。在建设中国特色社会主义的进程中,全国人民的根本利益在这一新的社会形态中趋向一致,形成了协调各种具体的利益关系的现实基础。第三,社区协调已成为党的执政能力建设,提高党的领导水平和执政水平的构成。中国共产党十六大报告中,提出了执政党的五个能力,其中包括善于协调不同利益关系的能力。²

3. 制度化合作机制及其对于社区协调的意义

社区协调涉及社区权力、社区资源、社区公共物品的供给和社区利益等方面,以什么样的机制、在什么样的制度状态下发挥机制的作用,对于社区协调具有十分重要的意义。

(1) 制度化合作机制的内涵。在比较了制度的合作性与合作的制度性后,有必要从制度的多种定义中确定其内涵。在关于制度的定义中,有凡勃伦的“思想习惯”、“生活方式”说³,康芒斯的“集体行动控制个体行动”说⁴,施密德的“人们之间有秩序的关系集”说⁵,迪韦尔热的“模式”⁶和伯尔曼的“结构化的安排”说⁷,笔者选择诺思关于制度的定义:“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范,它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为”。⁸制度有两个层面:一是“被制定出来的规则与程序”,二是由“思想习惯”与“生活方式”沉积而成的“道德伦理规范”。因此,制度化合作机制的内涵是:各利益主体为达到相互约束而形成的规则与伦理的协调。

(2) 制度化合作机制的意义。其意义主要在于:第一,确认了社区各利益主体间的平等性。不同阶层的权利或利益,在国家法制的限定内具平等性,制度化合作机制以此为自身的前提。第二,确认了社区利益的满足方式。社区利益的满足有配给方式与互惠方式的区别,前者不以合作为主要机制,是通过权力至上而下的利益分配,后者以合作为机制,是各利益主体合法维护自身权益的自主性协调。第三,确认了社区利益满足的制度要求。制度化合作机制追求的是两个制度性质的满足,一是社会法定性制度对各主体自身权益的权利满足,二是社区文化性制度的各主体自身权益的道德满足。从事实经验看,我国城市社区中的弱势群体,包括外来劳动者、下岗职工、退休职工等,在权利与道德满足上都处于边缘化状态,而新阶层群体,主要是中介组织、个体经营者等则缺乏权利满足。

(三) 社区制度化合作机制的构成

本文对制度化合作机制的强调,主要的着重点不在传统的合作机制的作用扩大,虽然一些城市政府力图增强街道办事处包揽能力,扩大其利益边际,但事实上并不能很有效地解决社区合作问题,甚至难以形成被吉尔兹所描述的“地方性知识”。⁶笔者着力的是新的合作机制在社区的制度化建立。社区制度化合作机制应由三个要素构成。

1. 社区协调组织的建立。

社区协调组织尽管在政治上要接受党的领导,但其社会身份不应是官家,而应是社区内

各社会阶层的代表、企事业单位代表与街区组织代表组成的社会性的协调机构。社区协调组织在法定制度内对社区公共物品的生产与供给提供社区意见,作为社区管理的“地方性知识”的参照。社区协调组织在法定制度内对各种社区利益关系提供社区评价,作为不同利益主体的利益约束的规范。社区协调组织在法定制度内对社区管理与服务提供社区评估,作为社区管理行为与服务行为的反馈。上海市在改革社区管理体制过程中,在政府和民间都出现要求建立社区协调委员会或社区议事委员会的建议和设想,并把它作为扩大市民参与、获取社区咨询与民意、体现社区利益的新的管理模式。这种建议和设想,表明了社区协调组织建立的客观性与可能性。

社区协调组织的建立,可以解决社区过分行政化的倾向,也可以解决居民委员会协调能力过弱难以构成社区意见的问题。在出现社区协调组织的状况下,街道党组织和政府办事处须协调或处理与“社区关系集”的关系,面对的是集约化的社区民意,这会对街道党政组织的行政能力和方式带来新的问题,但也会使社区利益更加真实和强化。社会管理体制改革以来,农村的“村民自治”(或农村治理的民主方式)远远超过“市民自治”(或街道治理的民主方式),其中一个主要因素,就是村民委员会所代表的是同一群体,而居民委员会要代表其难以充分代表的诸多不同群体,社区协调组织的建立可使社区不同群体的利益表达更为充分。

2. 社区协调的程序确定

在处理社区利益、社区公共物品供给等公共事务过程中,一直未解决好社区协商的问题,其中的原因除社区协调组织的缺位外,就是在社区公共事务管理中缺少社区协调的程序,这是程序的缺失。社区协调的程序,是社区公共事务管理民主化的制度体现,也是社区管理制度合作性的体现。在实际的管理过程中,有些部门认为目前的社区民主不应超出代理范畴,否则会增加管理成本。这种观点是不正确的。管理成本由决策成本的执行成本构成,将社区协调引入管理程序,自然会使某些决策的时间成本有所增加,但是必须看到经过充分协商的决策,具有更高的社区认同和更广泛的利益共识,其执行的效率要比缺少社区认同和利益共识的政策更为高,即执行的成本更小。

对于公共事务的管理,决策的目的在执行而不在决策自身。长期以来低成本决策/高成本执行已成社区管理的弊端,它造成反复决策、决策失误和虚化等问题,事实上同样加大了决策成本。社区协调的程序化可使社区管理的决策风险降低,促进社区管理的高效率。因此,社区公共事务管理涉及与社区公共利益广泛相联的事宜时,应经过社区协调这一程序。

3. 社区协调的组织关联

涂尔干在回答“社会如何可能”时使用了“社会关联”(Solidarity,又译为社会团结、社会连带)一词,这个概念的内涵重点并不是社会群体内部人与人之间的个体性联系,而是整体社会的结构特征,是优于个体因素的整体作用⁷。笔者认为就社区而言,其结构特征主要的不是个体的人,而是社区内的组织,为此借用涂尔干的“关连”之词义,以“组织关连”的概念回答“社区协调如何可能”的问题。

社区协调必须明确是社区内各组织间的相互协调,而不是社区内所有个体的协调。因为后者不但不能实现,而且在城市社区,个体利益只有通过社区群体才能有效表达和得到满足。社区群体的存在形式是组织,其中包括非政府组织和政府组织。社区协调的组织关连,就是各种组织的社会作用,只有在保证各社区组织的构成地位和平等身份条件下,社区协调才有可能获得必要的组织支持与参与,才有可能形成制度化的合作机制。

社区的组织关联的缺失或低度化,是当前社区建设的难题,它与社区协调组织是一个关系的两极,社区协调组织能否建立,建立后能否发挥作用与社区组织关联度直接相关,社

区组织的关联性也有必要拥有社区协调组织的制度形式而得以增强。中共十六大报告中提出，要“高度重视社区党的建设”，“加大在社会团体和社会中介组织中建立党组织的工作力度”，⁸这无疑是在社区组织关联度得以增强的中国特色，它无疑也是组织关联问题日趋重要的一种体现。

（四）结论

社区公共事务管理的实践探索和理论研究，都在涉及较为深层的问题。社区的利益差异问题，原有社区管理模式在社区利益差异的格局下遇到社区协调的问题，社区协调中的合作机制的重新建构问题等，都有待于解答。本文从社区利益差异导致的多元化格局入手，探求合作机制的制度性与合作性的双重满足，进而从社区协调组织、社区协调程序和社区协调的组织关联三要素着眼，设想社区制度化合作机制的构成，这仅仅是笔者的一试探性求解，不敢奢望是正解答，但愿提出的是真问题。

参考文献

- [1] 《中国民政工作年鉴》(1998)，中国社会科学出版社，1999年。
- [2] 拉塞尔·M·林登，美国维吉尼亚大学政府管理学院规划项目指导者，联邦行政学院高级成员，拉斯·林登协会（该协会主要从事公共部门革新的管理咨询业务）的负责人。
- [3] [美]拉塞尔·M·林登《无缝隙政府》，中国人民大学出版社2002年版，第1-7页。
- [4] [美]尼古拉斯·亨利《公共行政与公共事务》（第7版），华夏出版社2002年，第47页。
- [5] 江泽民《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年。
- [6] 凡勃伦《有闲阶级论》，商务印书馆1964年版，第139、140页。康芒斯《制度经济学》上卷，商务印书馆1962年版，第87页。
- [7] 康芒斯《制度经济学》上卷，商务印书馆1962年版，第87页。
- [8] 参见布罗姆利《经济利益与经济制度》，上海三联书店、上海人民出版社，1996年版，第55页。
- [9] 迪韦尔热《政治社会学》，华夏出版社1987年版，第200页。
- [10] 伯尔曼《法律与革命》，中国大百科全书出版社，1993年版，第6页。
- [11] 诺思《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第225-226页。
- [12] 参见梁治平编《法律的文化解释》，三联书店1998年版，第82-83页。
- [13] 参见涂尔干《社会分工论》，三联书店2000年版，第249、257页。
- [14] 江泽民《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年。

The Coordination System of Community Public Affairs Management

Zhao Guodu

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

Abstract: The essay starts from the pluralistic configuration produced by community interests differences. It does research on how the cooperation system could satisfy the characteristics of both the institution and cooperation, and presumes the formation of community institutionalized cooperation system by focusing on the community coordination organization, community coordination procedure and the organizational connections in community coordination. Both the practical and theoretical research on community public affairs management is concerning many questions. The problem of community interests difference, the problem of community coordination in the previous management mode under the new configuration of the community interests differences, and the problem of the re-construction of the cooperation system in the community coordination are yet to be resolved.

Key Words: City Community Interests Pluralization Coordination System

收稿日期: 2003-10-10

基金项目: 国家

作者简介: