

# 从政府统治到公民治理

## ——兼论城市社区自治模式

王 强<sup>1</sup>

(1. 西北大学 应用社科系, 陕西 西安 710069)

**摘 要:** 城市社区作为一种自治组织在国家治理中具有十分重要的作用, 这种作用必须通过一定的社区自治模式来推行。本文从社区自治的理论基础和目前我国社区自治存在的问题入手, 提出了自己对城市社区自治模式的思考。

**关键词:** 政府统治; 公民治理; 社区自治

**中国分类:** D0

**文献标识码:** A

20 世纪 70 年代以来, 西方各国的公共行政以批判官僚制理论为理论基础, 兴起了以创新为基调的“新公共管理思潮”。面对公共事务和公共问题的复杂性, 政府环境的动态性和多元性, 社会权力也呈现分散以及多元化的趋势, 国家的治理, 并非是政府单方面行使权力的过程, 而是政府、公民社会、市场组织相互协力的过程。在此背景下, 传统的集权式的统治模式无法适应变化了的社会, 因此, 构建网络化的治理模式, 即政府、公民社会、市场组织相互协力的治理模式已经是大势所趋[1]。这就需要城市社区从政府统治到公民治理的转变, 建立新型的社区自治模式。

### 1 公民治理是社区自治的理论基础

我们讨论城市社区自治, 恐怕无法回避治理理论。1989 年世界银行在概括当时非洲的情况时, 首先使用了“治理危机”(crisis in governance)一词, 此后在重新探索国家和社会公共事务的管理模式的基础上, 治理广泛地被应用于政治发展研究中, 成了西方学术界最流行的理论之一。

英语中的治理(governance)一词源于拉丁文和古希腊语, 原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治(government)一词交叉使用, 并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。对于什么是治理, 迄今为止人们仍没有形成共识性的观点, 在各种关于治理的定义中, 全球治理委员会的定义具有很大的代表性和权威性。该委员会在 1995 年发表了一份题为《我们全球伙伴关系》的研究报告, 并在报告中对治理作出了如下界定: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和, 它是使相互冲突的或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排<sup>[2]</sup>(P4)。

治理模式的提出是对传统的科层官僚制政府的替代, 是为了解决官僚主义固化的问题, 促进经济的可持续发展, 提高行政效率的需要。一百多年来, 官僚制度是西方政府公共管理一直坚定不移地奉行的“金科玉律”, 随着世界的变化, 政府官员所熟悉的离散变量甚至常识组成的世界, 变成一个全新的世界。官僚制度正走向自己的反面。所以, 治理模式应成为科层官僚制政府的替代形式。就直接原因而言, 西方的政治学家和管理学家之所以提出治理的概念, 主张用治理替代统治, 是因为他们在社会资源的配置中既看到了市场失灵(market failures), 也看到了政府失灵(government failures)。治理可以弥补市场和国家在调控和协调过程中的某些不足, 利用有限的公共资源尽可能满足日益增多的公民需求, 解决“市场失灵”和“政府失灵”问题, 弥补市场和国家在调控和协调过程中的不足, 实现资源的有效配置。

治理实际上是国家权力向社会的回归, 治理的过程就是一个还政与民的过程。有效治

理是政府与公民之间的良好合作，从全社会来看，治理离不开政府，但更离不开公民。有效治理有赖于公民志愿的合作和对权威的自觉认同，所以，治理的基础与其说是政府或国家，还不如说是公民和公民社会。从这个意义上说公民社会是有效治理的现实基础，没有一个健全和发达的公民社会，就不可能有真正的有效治理。公民社会（civil society），常常又被称为民间社会和市民社会，主要指保护公民权利和公民政治参与的民间组织和机构，其组成要素是各种非国家和非政府所属的公民组织，包括非政府组织、公民志愿性社团、协会、社区组织、利益集团等，它们又被称为“第三部门”（the third sector）。在许多国家，社会自治组织以及自治管理活动在 20 世纪初期或中期以后得到较大发展，部分国家公共管理职能通过此种方式向社会自治组织转移。这些组织承担着公共管理的一些职能，成为产生于社会之中的，以非营利为宗旨的公共管理组织<sup>[3]</sup>。社会自治组织的主体很多，城市社区作为社会自治组织的主要组成部分，是实现公民治理的主要载体<sup>[4]</sup>，是公民参与管理甚至自治管理，进而通过充分利用社区资源，逐步构建以公民为主体的新型公共管理架构，实现公共利益目标，最终实现政府、市场和社区相互信任、相互依赖、相互合作、相互制衡的理想社会境况的主要条件<sup>[5]</sup>（P648）。所以建立新型的城市社区治理模式，具有十分重要的意义。

## 2 我国原有的居民自治模式及其存在的问题

几千年封建社会，中国形成了以血缘为纽带，以家族组织为主体的传统社会结构。建国后，废除了保甲制度，对社会进行全面改组，形成以单位组织为主体的社会结构。同时为了将城市机关、企事业单位以外的“非单位”社区成员“组织起来”，在冬防队等居民自治组织的基础上成立了城市居民委员会，作为居民自治组织。1954 年通过的《城市居民委员会组织条例》，以条例的形成将居委会的性质、地位和作用确立下来，1989 年通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》，将条例上升为法律。

尽管在居委会成立之初，行政和法律部门就已强调了其居民自治性质，但建国以来的各个时期，它似乎都在“轨道”外运行。在“街居制”体制中，它既不象行政组织，也不象中介组织，更不象自治组织。“三不象”最终导致其法律地位的完全悬空<sup>[6]</sup>。所以城市居委会在发展中存在许多问题，主要包括：第一，居委会管理人员的来自于街道办的委任而不是居民直接选举产生；第二，居委会管理人员整体年龄偏大、文化程度偏低；第三，居委会工作环境差、经费少；第四，居委会还是传统意义上的“街坊老大妈”只管些小事、杂事<sup>[7]</sup>。这些问题的根源在于城市居委会长期从属于中央集权系统的末梢，很难实现真正意义上的自治，实际上受到街道办事处领导，只做行政部门规定的动作，久而久之，它变成了街道办事处的“腿”和派出机构，习惯于行政工作方式，没有能很好的体现居民主体意识和参与意识，所以从本质上说其仍然是统治而不是治理。

治理（governance）与统治（government）从词面上看似乎差别不大，治理作为一种政治管理过程，也和政府统治一样需要权威和权力，最终目的也是为维护正常的社会秩序。但其实际含义却是不同的。首先，治理与统治的最基本的，甚至可以说是本质性的区别就是，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关，它是一种合作网络的权威；而统治的权威则必定是政府。其次，统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构。还可以是公共机构和私人机构的合作。所以治理是一个比统治更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但不能没有治理。再次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的和自上而下的<sup>[8]</sup>（P5-6）。

在计划经济条件下，人们主要以“单位人”的方式而存在，单位和社区和而为一，改

改革开放以后,尤其是社会主义市场经济体制确立以后,单位组织的结构和功能开始发生变化,单位体制的痕迹越来越少,“单位人”逐渐向“社会人”转变,人们不再是以单位为纽带居住在一起,所以以生活和居住空间为核心的社区开始逐渐上升为社会结构的基本单位。其以社区服务为主要内容,然后逐步扩展到社区文化、社区卫生、社区环境和社区治安等。社区与单位组织的最基本差别是:前者是“居住单位”,而后者是一种“生产单位”。更重要的是,这种“居住单位”是人们自由选择的结果,是基于一定的产权、契约和利益关系而形成的,是一种权利的空间;而传统的“单位组织”作为“生产单位”,是权力于计划安排的结果,是基于一定的制度、组织和使命而形成的,是一种权力的空间<sup>[9]</sup>。但是我国目前存在的城市社区,其基本框架还是来自于原有的制度安排,许多情况下不过是原有制度的一种“翻牌”。城市居民委员会既是居民的代言人又是居民服务的直接提供者,属于议行合一的治理模式,所以要实现真正意义上的公民治理就必须建立新型的社会自治模式。

### 3 适应社会发展建立新型的城市社区自治模式

目前,我国城市社区建设正在突破传统的居委会体制,转向新型的社区体制,其中上海、青岛、沈阳等城市开展了社区自治模式的构建实践,积累了一定的经验。例如:哈尔滨市南岗区为社区协调议事会(议事层)和社区工作委员会(执行层);沈阳市和平区为社区成员代表大会(决策层)、社区委员会(执行层)和社区议事协商委员会(监督层);青岛市市南区为社区居民代表大会(决策层)、社区居民委员会(办事层)和社区协调议事会(协调层);南京市白下区为社区常务议事会(议事层)、社区委员会(执行层);上海市卢湾区为居民代表会议(决策层)、居委会(执行层);杭州市下城区为居委会议事班子(决策层)和居委会干事班子(执行层)<sup>[10]</sup>。

从国际经验看,完善居民自治组织,提高居民自治的能力和水平,建立现代化的城市管理体制,必须进行社区自治模式的创新,建立社区自治议事体制。这种自治模式可以称为“一个大会,两个机构”:第一,社区成员代表大会。它是社区的权力机构,其主要职能是选举产生社区议事协商委员会和社区管理委员会,讨论和决定社区事务。第二,社区议事协商委员会(简称“议事会”)。它是社区成员代表大会下设的议事协商机构,在居民代表大会闭会期间代表大会行使对社区事务的议事、决策职能,对社会管理委员会和物业公司以及其它服务机构进行监督。第三,社区管理委员会(简称“社管会”)。它是社区居民代表大会下设的执行机构,不具有决策权。它在社区居民代表大会和议事会的授权下,具体组织实施社区的建设、管理、服务等项事宜,落实社区成员代表大会以及议事会确定的各项工作任务,协助政府完成规定的各项任务<sup>[11]</sup>。

社区自治议事会模式是一种议行分离的社区自治模式。与原来的居民自治组织相比,它增加了一个常设机构,而且,在控制中心、执行机构,居民与社区组织接触的方式,居民表达意愿的渠道等方面均发生了变化,既有利于加强社区的公共管理和公共服务,又有利于居民民主意识的培养。所以,根据国际经验和我国一些大城市的实验情况,我们应该遵循“社区自治,议行分设”的原则,建立不同于原来居委会的新的城市社区自治模式。

3.1 社区成员代表大会是社区成员表达自己愿望的有效渠道。一般情况下社区成员代表大会每三年召开一次换届选举大会,每年召开一次年会。它通过民主选举、民主表决的形式,反映社区的公众利益。由于它是非常设的机构,所以其日常事务及组织召开均由社区议事会负责。

3.2 社区议事委员会作为居民代表大会的常设机构,是真正意义上的社区自治组织。居议事会主任按照法定程序,由社区居民直接选举产生。议事会其它成员由议事会主任提名,经社区成员代表大会表决产生。根据中国青年报报道:2003 我国将有近 20 个省、区、市进行社区居委会直接换届选举。为此民政部在与联合国开发计划署联合实施的“促进中国城市社区地方治理”的合作项目中,专门开设了“全国社区居委会选举培训班”<sup>[12]</sup>。议事会成员全部为社区居民,他们不从政府部门领取薪水或任何形式的津贴,公务费是由居民自筹,

所以与政府没有丝毫的利益维系，而是社区的利益代言人，是居民的代言人。作为社区精英，他们因为法定地位、良好素质和富有成效的工作而享有很高的感召力、向心力。

3.3 社区管理委员会成为“二级政府，三级管理”后的“四级网络”。1996年3月，上海市在城市社会管理中率先冲破条块分割，实行重心下移，将居委会正式归入“四级网络”体系。从而实现城市社区建设的目标体制“二级政府，三级管理，四级网络”。“二级政府”指的是市、区政府，“三级管理”指的是市、区和街道的管理，“四级网络”指的是市、区、街、居的组织落实。社管会设主任一人，副主任和委员若干人，由专业社会工作者组成。社管会成员属于服务人员，应当社会化，所以可以是本社区成员，也可以不是本社区成员，他们向居民代表大会和议事层负责，协助政府完成各项任务。在社管会下面，按照社区建设的内容和实际需要可以设立治安、调解、环卫、文教、计生、社保等工作部门。

总之，实现从政府统治向公民治理的转变就必须进行社区自治模式的创新，将原来的议行合一的居委会模式变成议行分离的社区自治模式。这不仅可以改变政府作为公共管理的唯一主体，实现管理主体的多元化，使社区也承担着公共管理的一些职能，而且可以培养公民的民主意识，实现公民的民主参与和民主管理。当然，城市社区自治还处于创新阶段，通向理想目标的路程还会十分艰难而漫长，但是我们相信，伴随着社会主义政治文明的发展，城市社区自治模式必将日趋完善。

#### 参考文献:

- [1] 张成福.信息时代政府治理：理解电子化政府的实质意涵[J].中国行政管理，2003,(1)
- [2] [8] 俞可平主编.治理与善治[M].社会科学出版社,2000.
- [3] 张康之.公共管理中的社会自治[J].江苏社会科学，2002,(6)
- [4] 柴生秦.论公共管理的主体[J].西北大学学报.2002,(5)
- [5] 张国庆主编.行政管理学概论[M].北京大学出版社,2001.
- [6] [10]施骏.论居委会重组——城市社区自治组织建设路向探究[J].社会科学，2001,(1)
- [7] 郑安云.试论居民委员会在城市社区管理中的作用[J].西北大学学报.2002,(5)
- [9] 林尚立.社区：中国政治建设的战略空间[J].毛泽东邓小平理论研究 2002,(2)
- [11] 吴刚.社区自治体制创新的理论思考[J].国家行政学院学报 2001,(3)
- [12] 中国青年报，2003-7-27

## **From government control to citizen administration ——talk about the town community self-government pattern**

WANG Qiang<sup>1</sup>

(1. Northwest University the department of society science application Shanxi Xi'an 710069 )

**Abstract :** As one of the self-government organisation,the town community has very important function in country administration , This kind of function have to push by means of the specified community self-government pattern. Analyzing from the theory base of community self-government and the problem which our country community self-government exist at the moment ,the text puts forward some consideration about the town community self-government pattern by himself.

**Keyword:** Government control; Citizen administration ; Community self-government