

# 转型中国的社区治理:国家治理的基石

宋道雷

(复旦大学 马克思主义学院,上海 200433)

**【摘要】**在中国,社区治理位于国家治理体系的末梢,是国家治理的基石,关乎国家治理能力与治理体系现代化的基层基础。国家力量、社会组织、市场力量与居民等多元主体都参与社区治理,形成社区治理的多元互动局面。国家力量是社区治理的主导性要素。社区治理是从单位中国到社区中国国家治理转型的缩影。社区中国的到来,要求国家治理的重心下沉到社区,转型中国的社区治理是国家治理与社会治理的缩小,国家治理与社会治理是社区治理的放大。社会组织参与社会治理达成社区治理专业化。企业依凭自身的专业技能、组织团队、参与式方法与创意,通过两类原理、三种要素、八大路径、四类机制参与社区治理,使中国的社区治理出现从依靠“居委会大妈”的个体经验治理向借助社会组织的专业化治理的方向转变。市场力量参与社区治理达成社区治理公益化。企业通过“进”城乡社区与“建”城乡社区的方式,将企业的各项资源投入社区,使资本在社区发生公益化“大转型”,在深度与广度上促使社区治理的提升。居民参与社区治理达成社区治理参与化。居民通过制度维度的“三驾马车”与空间维度的“楼组自治”,以居民公约为基础,借助议事会、评议会、听证会、协调会等制度载体,逐步完善社区治理体系。社区治理的三大取向使其最终向社区善治迈进。

**【关键词】**国家治理 社区治理 专业化 公益化 参与化

社区治理位于国家治理体系的末梢,是国家治理的基石。社区治理意味着社区内部权力结构的重塑、社区治理主体的再生、社区治理过程的重建等多重含义。<sup>①</sup>社区治理位于国家治理与社会治理的基层,相比于两者而言,其治理内涵与外延都比较狭窄(如下图)。从治理内涵上讲,社区治理面对的空间是交互重叠的,物理空间、族群空间、生活空间、消费空间、交往空间、文化空间等形态,<sup>②</sup>都是社区治理的重要内涵,这与国家治理、社会治理同等复杂多元,只不过其治理空间聚焦于自然村落、城市小区或行政村、居委

会,甚或最为原子化的邻里与家庭。从治理外延上讲,社会治理是国家治理的一个方面,社区治理是社会治理的重要组成部分,社区治理是两者最为基层的体现。<sup>③</sup>然而,无论就国家治理还是社会治理而言,它们的治理主体、过程与成果,最终都要落脚于社区及其居民。善治的社区和安居乐业的居民,是国家治理与社会治理的最终价值和归宿;只有社区治理巩固了,国家治理与社会治理才能具备稳固的基石,才能稳步提升。在转型中国,社区治理已经成为撬动国家治理和社会治理的重要支点。

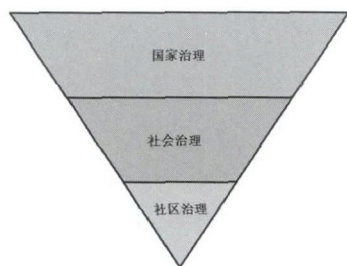
【作者简介】 宋道雷 政治学博士,复旦大学马克思主义学院讲师,复旦大学当代中国研究中心研究员。

◎ 本文系复旦大学社会科学高等研究院和复旦大学当代中国研究中心2016年“年度主题”研究项目及“上海市高峰学科建设”资助项目成果之一。本研究还得到上海市哲学社会科学规划青年课题“上海近郊城镇化进程中的‘镇管社区’与社区治理体系研究”(项目批准号:2015EZZ002)的资助。

① 刘建军《整合协调推进地方治理创新》,四川日报: <http://news.sina.com.cn/c/2015-06-03/075531908258.shtml?cre=sinapc&mod=g&loc=33&r=u&rfunc=8> 2015年6月。

② 张纯著《城市社区形态与再生》,南京:东南大学出版社,2014年,第61~67页。

③ 刘建军著《居民自治指导手册》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2016年,第11页。



注:图为作者自制。

社区治理作为中国国家治理与社会治理的重要组成部分,已经被提升至最高政治层面,从而具备了政治意义与国家意义。党的十八大报告指出:“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。”这是“社区治理”一词第一次写入党的报告,是社区治理被高层重视的重要标志。从社会建设到国家治理,从国家治理到社区治理,这标志着党对社区性质、内涵和地位的理解,对社区治理在国家治理、社会治理中的重要性的理解在逐步深化。从实践上分析,“社区治理”所依循的参与式治理意味着社区内部权力结构的重塑、社区治理主体的再发掘、社区治理机制的重塑、社区治理过程的重建、社区治理方法的创新等多重含义。<sup>①</sup>从理论上分析,社区治理的提出标志着社区中国时代的来临,<sup>②</sup>国家不仅重视社会建设、社会治理和国家建设、国家治理,而且也将最为基层的社区治理提到政治高度来重视。<sup>③</sup>中国的社会结构经过三十多年的剧烈变动和转型,这些变动和转型的最大特点是从单位中国到社区中国的转变,这些转变在社区中得到集中体现,并且已经在社区内部积累了较为丰富的组织资源、制度资源、文化资源、社会资源、市场资源和人力资源;这

些资源的嵌入、组合和互动,承载了中国的转型并从一定程度上保证了平稳转型,这为探索作为国家治理基石的社区治理提供了极为重要的实践基础与理论储备。<sup>④</sup>

## 一、国家与社区治理:社区中国的诞生

新中国成立后至1976年,相较于单位制,街居制只是国家的辅助性治理机制。为巩固国家政权的城市基础,国家在城市基层社会建立“街道—居委会”体制。但是,1949年到1976年中国街居体制所涉及的治理主体与治理范畴都是十分狭窄的,“街居体制建立的一个重要背景,就是面对一盘散沙式的城市社会,要对社会上的闲散人员进行管理和改造,同时厘清城市基层社会的基本状况”。<sup>⑤</sup>街居体制的主要管辖对象不是单位人,而是“无单位的人”。<sup>⑥</sup>随着单位制在中国的巩固,街居制只是国家治理的补充性体制,而非支撑性体制。<sup>⑦</sup>国家治理的支撑性主体是单位。<sup>⑧</sup>

单位体制向社区体制的转变,要求国家治理的重心下沉到社区,社区治理由此而生。随着单位中国在改革开放后的衰弱,街居制与社区治理所代表的社区中国开始诞生。社区治理是在从单位国家向社区国家转变的过程中产生的。在市场化驱动的城市形成过程中,国家政权依然需要巩固自身的机制。<sup>⑨</sup>单位体制的衰弱意味着城市人口组织化控制机制逐步失效,国家政权的城市巩固机制开始转向社区机制。<sup>⑩</sup>于是中国人就从“单位人”转变成“家庭人”、“社区人”、“社会人”。实际上,后三个名词指向的是本质意义上“具有自我利益的独立的个体社会”。<sup>⑪</sup>人们重新回到家庭、生活与社会的过程,促使中国的国家

① 乔纳森·S·戴维斯、戴维·L·英布罗肖著,何艳玲译《城市政治学理论前沿》,上海:格致出版社、上海人民出版社,2013年,第30~44页。

② 刘建军《社区中国:通过社区巩固国家治理之基》,《上海大学学报》(社会科学版)2016年第6期。

③ 参见冯仕政教授2016年12月10日在清华大学“社会治理与社区建设”研讨会上的发言,“我今天给大家讲的题目是《资源动员、集体行动与社区建设》,本来我要说国家治理的,最近发现国家治理离不开社区治理,重要的原因就是国家在推行治理的时候常常是以社区为抓手,所以我来讲讲社区治理的问题。”

④ 刘建军《居民自治指导手册》,第10页。

⑤ 吴志华等著《大都市社区治理研究:以上海为例》,上海:复旦大学出版社,2008年,第2页。

⑥ 郭圣莉著《城市社会重构与新生国家政权建设——1949~1955:上海国家政权建设分析》,天津:天津人民出版社,2006年。

⑦ 张济顺著《远去的都市:1950年代的上海》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第19~82页。

⑧ 陈广宇等《转型中国的城市社区治理研究》,《上海城市规划》2016年第2期。

⑨ 林尚立《社区:中国政治建设的战略性空间》,《毛泽东邓小平理论研究》2002年第2期。

⑩ 陈云松《从“行政社区”到“公民社区”——由中西比较分析看中国城市社区建设的走向》,《城市发展研究》2004年第4期。

⑪ 根据录音整理的林尚立教授在“2012杭州‘生活与发展’论坛”上的发言(杭州,2012年11月8日)。同时参见《2012“生活与发展”论坛开幕》,《杭州日报》2012年11月9日,第8版。

治理开始从以国企单位制度为核心,转向以个体、家庭所在地的社区为核心,于是“社区中国”正式诞生。<sup>①</sup>

以中美对比来讲,社区虽然都是两国的治理关注点,但是社区治理在中美国治理中所处的治理尺度不一样。这形成城市中国<sup>②</sup>的城区中国治理<sup>③</sup>与郊区国家的城市美国治理<sup>④</sup>之别。社区治理对于中美来讲同等重要,从这方面来讲,我们可以称两者都是社区国家;但是,中国社区的治理尺度在城区,美国社区的治理尺度在郊区。城区中国在1949年后最为典型的表现是单位与街居,<sup>⑤</sup>在改革开放之后是社区。<sup>⑥</sup>改革开放三十多年来,中国处于快速的城市化过程中,大量居民从农村向城市、从中小城市向大城市集中,在城市化集中逻辑下形成的城市社区,无论在数量上还是在重要性上,都是中国国家与社会治理的重点所在。然而,中国的社区治理质量却存在一定的“梯级递减”规律,即社区治理质量从中心城区到一般城区再到郊区城区呈现递减规律。<sup>⑦</sup>由此,社区中国的典型表现形式是城区里的社区中国,社区治理尺度在城市中国集中体现为中心城区的社区。

中国是一个不折不扣的社区国家。在社区治理的中外比较中,我们更容易理解社区治理是中国国家治理的基石的判断。以中美比较为例,美国社区治理的落脚点在公民个体,中国社区治理的落脚点在国家与社会整体。美国社区治理的最终目的是培育公民个体的参与技能与公民能力,其落脚点在个体的政治能力的提升,公民的社会能力并不是社区治理着重关注的对象。<sup>⑧</sup>中国民政部基层政权和社区建设司司长蒋昆生提出:“社区治理是国家治理的基础环节,社区治理现代化是国家治理现代化的基本前提。”<sup>⑨</sup>中国社区治理的最终目的是奠定国家与社会治理的基石,

它同时关注政治性与社会性,并将国家性、社会性融入社区之中,撬动与维护的是国家与社会治理的整体系统。这与美国社区治理的个体落脚点是完全不同的。这就是社区在中国从无到有、从社区建设到社区治理转变过程大脉络后面的国家意志。换言之,在美国,社区治理是公民个体政治能力发展的扩大,公民个体政治能力发展是社区治理的缩小,社区是公权力之外的领域,是指向个体的;在中国,社区治理是国家治理与社会治理的缩小,国家治理与社会治理是社区治理的放大,是连接国家与社会的中介领域,是指向群体的,社区治理是中国国家整体存在、发展与治理的基石。

## 二、社会组织参与社区治理:社区治理专业化

当下中国的社区治理已经走到了“动专业”的阶段,即社会组织依凭自身的专业技能、组织团队、参与方式方法与创意参与社区治理,使中国的社区治理实现从依靠“居委会大妈”的个体经验治理向借助社会组织的专业化治理的转变。社会组织参与社区治理,是民政部提出的“三社联动”(社区、社会组织、社工)的重要组成部分。社会组织与社工的参与,打破政府一元主导的局面,形成政府与社会互动的社区治理格局。<sup>⑩</sup>这就是十八届三中全会关于全面深化改革文件中强调的:中国共产党领导下的社会治理是“政府治理、社会自我调节与居民自治的良性互动”。

正如萨拉蒙所说:“私人非营利组织是参加第三方治理体系的最自然的候选人。”<sup>⑪</sup>社会组织参与社区治理之所以能够实现专业化,主要是因为社会组织参与的社区治理是遵循专业化原理、要素、路径与机制的。

① 刘建军《社区中国:通过社区巩固国家治理之基》,《上海大学学报》(社会科学版)2016年第6期。

② 陈映芳著《城市中国的逻辑》,北京:三联书店2012年,第18页。

③ 李友梅等著《城市社会治理》,北京:社会科学文献出版社2014年,第20页。

④ 杜安伊等著,苏薇等译《郊区国家:蔓延的兴起与美国梦的衰落》,武汉:华中科技大学出版社2008年。

⑤ 田毅鹏等著《“单位社会”的终结——东北老工业基地“典型单位制”背景下的社区重建》,北京:社会科学文献出版社2005年。

⑥ 吴缚龙《退离全能社会:建设中的中国城市化》,载于张庭伟、田莉主编《城市读本》(中文版),北京:中国建筑工业出版社2013年,第612页。

⑦ 上海社科院社会学研究所李骏研究员于2016年9月28日在上海市委党校的“社区凝聚力”讲座。

⑧ K Mossberger, SE Clarke, P John, *The Oxford Handbook of Urban Politics* (Oxford University Press, 2012) 254-256.

⑨ 民政部《“三社联动”推进社区治理创新》,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/04/c\_1115173985.htm, 2015年5月4日。

⑩ 周庆智《当前的中国社区治理与未来转型》,《国家治理》2016年第2期。

⑪ 莱斯特·萨拉蒙著,田凯译《公共服务中的伙伴:现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,北京:商务印书馆2008年,第44页。

第一 社会组织参与社区治理的原理。社会组织参与社区治理必须遵循规律,这一规律便是社会组织参与社区治理的原理。它包括所有社会组织都必须遵循的普遍性原理:依法参与、专业对口、多元协同、参与治理、服务撬动治理等;还包括不同类型社会组织所遵循的特殊性原理:结果重要(生产生活服务类社会组织)、过程优先(居民自治类、文体活动类社会组织)、过程结果双重(志愿类、公益慈善类社会组织)、缓法重礼(专业调处类、社会事务类社会组织)、先参与后治理原理(生活服务类、公益慈善类、专业调处类、社会事务类社会组织)等。

第二 社会组织参与社区治理的要素。社会组织参与社区治理的要素主要分为四个方面:首先,党建要素。2015年9月中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》,《意见》指出:各级党委(党组)要充分认识加强社会组织党的建设工作的重要意义,将其纳入党建工作总体布局。社会组织可以通过党建,尤其是区域化党建机制与其他社会组织和驻区单位联合,互通有无,有效整合资源;同时,建立社会组织横向连接,增强社会组织参与社区治理的专业力量与资源;第二,主体要素。“三社联动”中的重要一“社”便是社会组织,它是参与社区治理的重要主体,是改革公共服务提供方式的重要载体。第三,资源要素。社会组织参与社区治理的资源包括内生资源和外生资源两大类,内生资源是基础,外生资源是保障。

第三 社会组织参与社区治理的路径。社会组织参与社区治理,必须遵循一定的路径,这是社会组织能够跨入社区治理的“孔道”。从中观维度讲,社会组织参与社区治理的路径包含以下八个方面:生活服务、公益慈善、文体活动、矛盾专业调处、居民自治、社会事务、党建事务。从微观维度讲,社会组织可以以社区亲子、社区环保、社区公益、社区创意、社区艺术、社区空间微更新、社区为老服务等七个领域为支点撬

动社区治理。

第四 社会组织参与社区治理的机制。首先,自下而上的参与机制。社会组织根据自身禀赋,在八大路径、七个领域中主动自下而上地参与社区治理。例如,北京地球村环境文化中心创办人廖晓义女士在山东省曲阜市书院村实践的“乐和家园”乡村建设项目,就是自下而上进行的。<sup>①</sup>其次,自上而下的服务购买机制。政府部门根据社区治理的需求,通过政府购买服务的形式,购买社会组织的服务,<sup>②</sup>以此促进社会组织参与社区治理。例如,上海新途社区健康促进社就通过杨浦区延吉新村街道的政府购买服务项目,开展了以“新建小区前置社区营造操作”、“协力营造姐群邻里友好空间”、“睦邻中心的发展及推广价值”、“睦邻中心2.0时代”等为主题的社区治理实践。<sup>③</sup>再次,双向参与机制。这类机制是自上而下的政府购买服务与自下而上的社会组织主动参与的双向结合。例如,社区参与行动服务中心不仅以自下而上的“直接参与”方式参与社区治理,而且还通过政府购买服务的方式,开展“旧式垃圾通道封堵冲突合作”社区治理实践,在一个月内成功“活化”居民,得到居民支持,高质量完成重庆某企业改制小区的旧式垃圾通道封堵工作,且成功避免了反弹效应。<sup>④</sup>第四,“市场化+社会化”机制。市场化主体——企业,通过市场化技术、专业、资源与组织优势,依托企业力量建立并运营社会组织的机制参与社区治理,实现企业与社会组织的良性结合与互动,从而促进社区治理的专业化。例如,熊红霞女士以自己经营旅行社的专业化服务优势,创立四川圆梦助残公益服务中心,建立、培训志愿者团队,专门帮助残疾人走出家门与社区,融入社会,推动无障碍事业的发展。<sup>⑤</sup>同理,社会组织可以与企业合作,利用企业的优势资源,开展社区治理。例如,上海新途社区健康促进社就与杭州银行合作,开发了“儿童财商课程”,在社区里开展儿童公益教育。<sup>⑥</sup>

① 乐和家园乡建团队在曲阜市以自下而上的方式进行了两个多月的乡村建设实践之后,曲阜市政府才关注到他们,然后与他们展开合作。笔者于2016年11月25~27日对书院村“乐和家园”建设进行调研,及对廖女士进行访谈。

② 王海侠等《社会组织参与城中村社区治理的过程与机制研究——以北京皮村“工友之家”为例》,《城市发展研究》2015年第11期。

③ 笔者2016年3~12月在上海延吉街道的调研,以及2016年9月15日对新途资深社工王伟立先生的访谈。

④ 笔者在2016年5月17~20日对参与行动中心重庆办公室负责人宋振华先生的访谈。

⑤ 笔者在2016年4月份对四川圆梦助残公益服务中心理事长熊红霞女士的访谈。

⑥ 笔者于2016年3~12月在上海延吉街道的调研。

### 三、市场力量参与社区治理: 社区治理公益化

社区治理貌似与除了物业服务公司以外的市场主体——企业没有关系,然而,除却上述社会组织参与社区治理的“市场化+社会化”机制有企业参与之外,企业参与的社区治理在深度与广度上远远不止于此。企业与社区的关系不仅仅止于我们所熟知的开发商与楼盘的关系、企业以履行社会责任为契机对社区的帮扶等,其对社区治理的参与更深、更广。从深度上讲,企业可以进社区,作为多元力量中的一支而参与社区治理;企业也可以建社区,作为社区治理的主体力量,建立、运行、发展社区并承担提升社区居民生活服务水平的重任。从广度上讲,企业不仅可以进农村社区,而且可以进城市社区,参与社区治理;企业不仅可以建城市社区,还可以建农村社区,成为社区治理的主体。在中国城市化迅速推进的时代,企业已经成为社区治理无法忽视的力量,它们以自己的社会责任意识与资源大力参与社区治理,将企业的各项资源投入社区,使资本发生“大转型”:其追逐利润的本性让位于社会属性,<sup>①</sup>由此,市场力量参与的社区治理出现了公益化面向。

企业以履行社会责任为契机,从市场的主体转变为社区治理的重要参与力量,进入社区,支持并开展社区治理;资本参与的社区治理在这个维度上表现出公益化的取向,<sup>②</sup>这就是企业进社区。汇丰银行(中国)有限公司开展的“汇丰社区伙伴计划”,就是企业进社区并参与社区治理的典型案例。汇丰银行(中国)有限公司携手恩派(NPI)公益组织发展中心于2013年12月启动“汇丰社区伙伴计划”。通过企业资金撬动政府资金,在重点城市选择试点社区合作配比共建社区基金,动员居民针对共同的社区问题进行提案,支持社区居民组织和专业社会组织发起社区项目,发掘居民领袖,并提供资金资助、监测督导、能力

建设、资源链接、信息技术、知识研究等全方位支持,打造政府、企业、社区、社会等多方参与的社区治理模式。<sup>③</sup>截至2016年上半年,汇丰共投入1800万元,撬动政府资金1106万元,覆盖全国10个城市56个社区,建立社区基金22个,发掘社区提案779份,其中获资助提案373份,提案内容涉及社区教育、社区环境、社区健康、社区文体、社区安全和社区自治等居民最关心的议题,培育社区协调员60余人,直接服务和影响的社区居民达百万人。<sup>④</sup>

根据我们的调研,汇丰银行的汇丰社区伙伴计划撬动的社区治理是非常细微的实践,例如,这一计划在上海延吉新村街道的社区治理实践,就以装设居民楼信箱简易实用的存放碎屑纸片的小垃圾筐为支点,激发居民自治活力,撬动社区治理向精致化方向发展。<sup>⑤</sup>汇丰社区伙伴计划在深圳开展的“民生大盆菜”项目,在南京市翠竹园社区开展的“社区互助会”项目,广东省开展的支持妇女计划,都属于公益化的社区治理实践。<sup>⑥</sup>

进社区的企业只是作为社区治理的一支参与力量,是多元参与主体中的平等一元;而建构社区,承担社区发展、服务提升并实现其可持续化治理的重任的企业,已经从多元中的一元,变成主导社区治理的最为重要的主体,这就是企业建社区。从这个角度来讲,企业可以建农村社区,如浙江杭州的良渚文化村,就是万科集团建造的农村社区;企业可以建城市社区,如武汉的百步亭社区、深圳的桃源居社区、上海的徐汇苑社区等。这里所谓的企业建社区,并非指开发商开发好楼盘之后便离开的形态,而是指企业不仅开发楼盘,而且在开发出楼盘之后,运行社区、维护社区并发展社区,即开发商成立物业公司,两者合一,成为社区主要的管理、服务与治理主体。

企业建社区与改革开放之前的“企业—单位”一体化是不同的。企业—单位体制下的社区治理属于

① 卡尔·波兰尼著,冯钢、刘阳译《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州:浙江人民出版社,2007年,第79~80页。

② 耐克(体育)中国有限公司总部位于上海新江湾城,其下专门设“公益部”积极参与中国的社会公益事业。在公益部的主导下,耐克(体育)中国有限公司积极参与所属街道辖区内的社区建设,成为新江湾城街道社区委员会下设公益专委会的重要参与主体。这是市场力量参与社区治理、体现资本社会属性的案例,从这个维度上讲,资本并未裹挟社区,而是回馈社区,体现了社区治理的公益化。来自于笔者2015年11月~2016年12月在新江湾城街道的调研。

③④ 汇丰社区伙伴计划项目介绍: <http://hccb.npi.org.cn/index.php?m=Alone&a=index&id=2>。

⑤ 笔者于2016年6月在杨浦区的调研,以及对杨浦区社建办相关工作人员的访谈。

⑥ 朴恩慈主编《参与式社区发展之道——基于汇丰社区伙伴计划的社区建设实践》,上海:华东理工大学出版社,2016年。

国家治理范畴,城市社区的生活属性及其由此衍生出来的社会属性、发展属性与治理属性只是后来社区中国的事情。企业建社区迥异于企业—单位体制所产生的社区。企业所建立的社区本身便是社区存在的目的。企业建立社区的目的不是为了更宏大的国家目的与城市目的,即使它所建立的社区是在国家与城市政策的规定下建成的,它的服务与治理落脚点在于生活在社区中的居民,或者严格意义上讲是“业主”。由此,开发商、物业公司与业主委员会,其服务的目的不再指向企业与国家目标,而是购房并生活在社区的业主或居民。开发商建立社区、管理社区、服务社区,其本质是为了服务业主或居民,后者的生活属性是前者存在并营利的核心基础。

企业建立的社区不再具有国企—单位体制下社区的生产属性,其政治属性与组织属性也在相应变弱;它所发展出来的属性是与社区的本质意义联系在一起的,即生活属性、社群属性及两者衍生出来的治理属性。虽然,生活属性与社群属性是针对狭小地域范围内的社区共同体内的居民而言,这些属性并不天然具有政治属性;但是,在当下街居制框架下的国家—社会视野内的社区,其治理属性凸显。治理属性的主要表现是:企业提供的市场化社区产品不仅替代了政府的公共物品,也替代了社区居民的参与式治理。这折射出企业建社区模式存在三大方面局限:强服务弱治理、高供给低参与、严管理弱主体;换言之,企业建社区模式以开发商的强市场化行为替代政府公共产品供给的同时,也导致了社区治理的弱参与。这与政府主导的一般社区治理中的弱参与不同,它是由市场化产品的高供给行为导致的。所以,企业建社区模式如何在既保证市场化物业商品高价格、高质量供给的同时,提高社区治理的居民参与性,将硬件建设与软件建设同步,是企业建社区模式未来发展所需要解决的重要课题。<sup>①</sup>

#### 四、居民与社区治理:社区治理参与化

在社区治理中,居民是最为重要的参与主体与受

益主体,如果没有居民的参与,社区治理是没有主体意义的;这便是社区治理参与化。<sup>②</sup>社区治理参与化最为典型的体现便是居民自治,即“以社区公共议题和居民需求为基础,居民通过民主协商的方式共同参与社区公共事务,以居民公约为基础,借助议事会等制度载体,以完善社区治理体系,实现社区公益的行动、过程与结构”。<sup>③</sup>

居民自治的重要制度平台是包括居委会在内的“三驾马车”。居委会、业委会、物业公司是社区治理的“三驾马车”,如何处理三者在社区治理中的关系,是决定居民自治能否顺利展开、社区治理结构能否完善的重要标志。<sup>④</sup>从居民自治角度来透视社区治理,我们可知处理好“三驾马车”之间的关系关乎社区治理的成败。<sup>⑤</sup>处理三者之间关系的途径包括“通过社区居民会议制订规则、通过党组织进行调节和规制、通过三种组织的交叉任职提高信息共享度和信息沟通度等”。<sup>⑥</sup>然而,除了就三者关系谈三者之外,还需要关注“业主自治与物业管理、业主自治与居民自治、业主自治与公民社会建设、业主自治与政府管理、业主自治与基层党组织建设等方面的问题,这对于社区治理架构和居民自治形式有着重要影响”。<sup>⑦</sup>

在“三驾马车”的制度架构中,业主委员会的良性运行与功能发挥是当下中国社区治理面临的核心挑战。我们经过调研发现,绝大多数社区中的业主委员会都出现运行困境,因为业主委员会的委员们往往以自身小集体利益为重,而忽视甚至侵害小区业主的整体利益,从而导致集体辞职或被告上法庭的窘境。在现有制度架构下,许多地方的社区治理正在探索解决之道,例如选举具有奉献精神与良好个人品德的业委会主任,加强居委会对业主委员会选举与运行的干预性指导,居委会与业委会成员的交叉任职等。然而,一揽子的解决方案,还需要房管部门的顶层制度设计与法律规范制定。

“三驾马车”是社区治理参与化的制度维度,楼组

① 根据笔者在2015年11~12月的调研,浙江良渚文化村也存在这些局限,只不过它的公共产品的供给不是高价格的,而是高质量的。

② 周庆智《论中国社区治理:从权威式治理到参与式治理的转型》,《学习与探索》2016年第6期。

③⑥ 刘建军著《居民自治指导手册》,第15、121页。

④ 李友梅《城市基层社会的深层权力秩序》,《江苏社会科学》2003年第6期。

⑤ 陈鹏《城市社区治理:基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例》,《社会学研究》2016年第3期。

⑦ 陈文著《社区业主自治研究:基层群众自治制度建设的理论分析》,北京:中国社会科学出版社2011年,第117页。



自治是居民自治主导的参与式社区治理的空间维度。楼组是居民走出家门,优化社区治理第一步的首位社区公共空间。它最有可能成为维系现代邻里关系的黏合剂,成为基层社区治理最微观的单元。<sup>①</sup>楼组是社区治理体系中最微观、最基础的空间,它承担了社区治理的神经末梢职能。楼组既可以向内延伸,也可以向外延伸:向内它直达每个居民的家庭,向外它直达作为共同体的社区。楼组是居民自治与社区治理的首位支点,它以构建邻里共同体、情感共同体、家庭化共同体为目标;楼组空间以关联产权为基础,它的物理距离最短,社会距离最亲近,居民交往密度最高,楼组是集物理距离、社会距离、家庭亲情三者为一体的邻里空间。在这个小小的“螺蛳壳里”可以形成最具生命力的邻里链条(neighborhood chain),并产生强大的邻里效应(neighborhood effect)。<sup>②</sup>

然而,楼组自治不是自发形成的,需要有形的组织与制度保障。楼组议事会、楼组自治公约、街道推动楼组自治的提升机制等等,都是展示居民楼组自治水平的重要载体。但是,在这些有形载体的后面,还有看不见摸不着的楼组自治理念,这就是支撑楼组自治的“看不见的手”——精神禀赋。楼组自治的关键在于挖掘楼组的精神禀赋。精神禀赋是楼组建设的灵魂,不同社区、不同楼组具有不同的精神禀赋。有的楼组以“互助”为精神禀赋,有的楼组以“慈善公益”为精神禀赋,有的楼组以“健康自管”为精神禀赋,有的楼组以“家庭化”为精神禀赋,精神禀赋不同,楼组自治形态便不同。

楼组自治的分类包含市区楼组与城乡结合部楼组两类。根据我们的调查,在中心城区能够进行楼组自治建设,并达成较好自治效果的楼组规模一般在20~30户左右。如果是高层商品房住宅区,还需要根据楼层进行楼组的重新划分;如果是合用房住宅区,楼组的划分就需要根据其物理距离与社会距离,以“块”的形式进行楼组建设,我们称之为“块状楼组”。在城乡结合部,尤其是大型居住区,由于物理距离与社会距离都比较大,楼组的划分就需要根据其特点重新进行分配。这就出现了不同楼组的联合体——“楼组块区”。例如

上海市嘉定工业区就做出了“大楼组”的探索。嘉定工业园区居民区规模比较大,一般在2000~3000户;同时,自然的单元楼组户数少、资源有限,基于此,楼组自治的单元就自然落脚到大社区和小楼组之间的中间地带,那就是若干单元楼组合在一起的“楼组块区”。每个楼组块区的规模在150户左右,它有效克服了社区规模过大、单元楼过小所带来的治理困境。<sup>③</sup>以“大楼组”为代表的居民自治,是对大型居住区进行有效治理的重要探索,是对城乡结合部社区治理的重要贡献,是社区治理参与化的重要实践形态。

## 五、结 论

从单位中国到社区中国,转型中国的国家治理逻辑在基层发生了重要的空间位移。社区开始逐渐替代单位,成为中国国家治理的重要基层单元。在社区中国的国家治理视野下,社区治理与社会治理、城市治理紧密相连;社区治理牢固则社会治理的基层基础得以夯实,那么,城乡治理则牢固,国家治理则牢固。转型中国的社区治理实践是宏观国家治理实践的微观缩影。社区治理是国家治理的基层化落实,是国家治理的基石。

正如转型中国国家治理体系与治理能力现代化是建立在多元互动基础上的,转型中国的社区治理也具备自身的良性多元互动机制。转型中国的社区治理打破国家公权力垄断的单一机制,形成国家公权力主导下的社会力量、市场力量与居民的良性互动格局。在当下街居制大背景下,国家治理的城市末梢便是社区;在社区治理实践中,国家公权力、社会组织、企业与居民,这四大行为主体共同形塑了多元复合治理系统:政党通过街居体制奠定了社区治理的基本制度框架(即“三驾马车”:居委会、业委会与物业公司),并提供了社区党组织与居委会运作的制度资源和物质资源,成为社区治理的主导性力量;社会组织代表社会力量,以自身的专业化技能、参与式方法和以创意见长的团队,通过政府购买服务或“市场化+社会化”的渠道,使转型中国的社区治理向专业化方

① 马彦银《楼组自治:唤醒邻里空间》,《文汇报》2015年7月8日,第8版。

② 保罗·诺克斯、琳达·迈克卡西著,顾朝林等译《城市化》,北京:科学出版社,2009年,第351页。

③ 笔者于2016年3月在嘉定区的调研,以及对嘉定区社建办相关工作人员的访谈。

向迈进;企业代表的市场力量,在履行企业社会责任的同时,广泛深入参与社区治理过程,企业在建城乡社区并开展社区治理的同时,也积极进城乡社区并开展社区治理,在这个过程中企业资本嵌入社区服务居民,使市场力量的逐利性让位于社区治理的公益性;居民作为社区治理的重要参与方和直接受益方,在通

过居委会与业委会参与社区治理的同时,也积极通过楼组自治的方式,深化社区治理的邻里链条,使社区治理的制度与空间深深打上了参与化烙印。转型中国的社区治理所体现的专业化、公益化与参与化趋向,已经充分彰显了它作为国家治理和社会治理基石的意义。

## The Cornerstone of State Governance: Community Governance in Transitional China

SONG Dao-lei

(College of Marxism, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** In China, community governance is one of the lowest ranked locations through the whole governance system, but the cornerstone of state governance and the foundation of governance capability and modernization. National power, social organization, marketing forces and resident groups all contribute to the pluralistic situation of the community governance. National power plays a leading role. Community governance is a miniature of state governance from Danwei China to Community China. Community China demands that the government should focus on communities in order to narrow the gap between state and society. To some extent, state governance is the amplificatory community governance. Social organizations participate in the community governance so that it becomes more and more professional. Enterprises also become one of them through their own professional skills, organization groups and creative ideas. Combining with two principles, three elements, eight ways and four mechanisms, the community governance in China began to change from individual experience which is dependent on social worker in communities to special governance on social organizations. Marketing forces contribute to the charity of community governance. By going into and building urban and rural communities, enterprises spread all their sources into communities, which makes a big difference and improve the quality of community governance both in depth and scope. Residents endeavor to complete the system of community governance through institution and action, which bases on “resident pact” such as council, senate, hearing and coordination meeting. All three steps make community governance better.

**Key words:** state governance; community governance; profession; charity; involvement

[责任编辑 刘 慧]