

社会学视野中的社区建设与制度创新

——“深圳经验”的一种社会学理论感悟

杨敏

(中央财经大学社会发展学院,北京 100081)

摘要:在社会学的理论视野中,社区建设是全球化进程中当代社会发展的一种世界性趋势。“深圳经验”的关键意义在于,通过多方面的制度创新实践,有意识地追求一种新型的现代社区,在此过程中形成了深圳社区的独特风格。深圳社区建设作为其中的一个地方景观,在自己的特色中浓缩了一幅社区崛起的时代图景。“深圳经验”回应了在当代中国“现代社区何以可能”,并通过“社会建设的社区化”过程,充分展示了社区善治对于增进社会善治与社会和谐的奠基性意义。

关键词:社会学视野;社区建设;制度创新;深圳经验

中图分类号: F127 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2012)01-0021-09

近年来,深圳社区建设在快速发展和锐意创新,引起了学界较为广泛的关注,学者们从政治学、管理学、社会学、社会政策等方面给予了研究。本报告使用了“深圳经验”这一术语,来概括深圳社区发展过程的重要探索,并认为,“深圳经验”的突出意义在于,通过多方面的制度创新实践,有意识地追求一种新型的现代社区理念,在此过程中形成了深圳社区的独特风格。

一、深圳社区体制演进:全球化进程中的一个地方景观

自上世纪70年代末以来,深圳市一直是改革开放的前沿城市,经济和社会发展明显处于领先的地位。深圳市快速发展的一个重要现象,就是社区建设越来越发挥出引领的地位。特别是本世纪以来,深圳市社区建设快速推进,在我国社区发展方面处于前沿位置。从一定意义上说,深圳的社区建设也是社区体制不断演变和创新。如果从现代

性和全球化的全景中来透视深圳的社区建设,特别是通过“走出滕尼斯”的社区发展过程,从最初对复兴传统社区的追求转变到当代意义上的社区建设,能够进一步显露深圳社区体制改革的创意,这也是确定深圳社区建设经验的一个关键。

滕尼斯开创了关于现代社会研究的社区视角,从理论上将“社区”与“社会”区分开来,指出前者是通过血缘、邻里和朋友关系建立起来的人群组合,它的基础是“本质意志”,并与生命过程密不可分,后者则是靠“选择意志”这种理性权衡建立起来的人群组合,它不再是自然的结合,而是人为的强制。滕尼斯以他的社区概念来反映现代性过程中传统社区的衰落,并刻画从“社区时代”走向“社会时代”的总体趋势。他的社区与社会——人类生存共同体的两种截然不同的理想类型,对后来的社区理论和实践产生了深远的影响,一定意义上也形成了某种桎梏效应。

沿着滕尼斯的理路,许多学者对工业化过程

收稿日期:2011-07-03

作者简介:杨敏(1955-),女,北京人,教授,博士,博士生导师,兼任中国人民大学社会理论与方法研究中心教授,从事社会政策理论与应用研究。

的传统社区受到的挤压深感忧虑,视之为现代社会病症的主要根源,因而将重建滕尼斯的那种高度熟识、密切交往、精神共同的理想社区,作为抵御工业化以来的传统衰败、人们之间的疏离、道德和价值崩解等社会病态的一剂良方。20世纪上半叶,欧美发达国家普遍经历了大规模的城市化过程,许多社会学家和社会工作者致力于社区重建,基本上表现了这种思路。1955年联合国社会局推出了《通过社区建设实现社会进步》报告,指出:社区建设可以说是一种通过全体居民积极参与和充分发挥其创造力,以促进社区的经济、社会进步的过程,并没有超越复兴传统社区的基本设想。到了60年代,西方一些国家的社区发展主要围绕着经济目标,如美国社区组织创办企业、增加就业机会、提高穷人收入、对贫困社区进行扶持等,从实质看并未离开滕尼斯制定的传统社区理论。

20世纪后期、特别是80年代以来,冷战的结束、全球化过程真正开始,世界社会的图景出现了重大改观。社会流动和生活流变的加剧,加速了社会分化,社会世界也迅速地陌生化了,家庭和两性关系的裂变、初级群体的解体、职业群体的变化和重组,社会信任的瓦解、社会资本的流失、以往社会认同的动摇等等,使得社区这个基本共同体所具有的重要性,超过了历史上的任何时期。逐渐地,学者们越来越意识到,社区具有滕尼斯在他的时代所未见的内涵,复兴传统社区已经不能有效地应对当代社会生活,现代社区事实上势必成为有别于传统的社区,这种新型社区将成为现代社会的组织及制度的重要基础。这就促成了“走出滕尼斯”的理念和实践趋向,推动了社区发展转向了当代社区建设的轨道。

“有别于传统的社区”意味着,社区建设不再是被动地应对现代性过程的社会问题——尽管这一点仍然是重要的,但已经不是社区建设的实质内涵。当代社区建设普遍体现出以人为本的理念,满足人的需要、提高人的生活质量、营造健康而充满活力的社区生活,并尽可能使社区成员有更多的机会参与公共事务、实现自我的价值。这也是增进社区认同、重建社会共识和一致性的过程。由于当代社会成员的差异化和多样化、阶级阶层和社会群体的不断分化,社区建设对于构建社会的共同生活有着极为重要的意义。

同时,现代社区作为有别于传统社区的新型共同体,其形成和发展不是一个自发的过程,而是有赖于现代国家与现代社会的共同成长,有赖于政府行动和公民行动的良好合作,并且,两者之间的这种成长与合作是一个动态的、不断增进的过

程。关于现代社区的这类意识和理念,推动了世界社区建设新格局的形成。比如德国、美国、日本、北欧、新加坡、我国香港等世界先进国家和地区,以及拉美等地区的社区建设,表现出以人为本、服务居民、强化政府对社区的管理、发展民间组织和志愿者组织、推动民主参与等较为普遍性的特点。

在世界社区建设的这种新格局下,深圳社区建设着力吸纳世界先进城市社会管理体制的特点,积极探索社会主义市场经济条件下,在社会生活流变和社会流动加快以及城市化、民主化、多元化过程中,不断加强政府的社会管理职能和服务职能,实施社会工作战略,推进社区管理人员的专业化;大力培育公民社会,促进管理主体的多元化,在沟通协商的基础上建立社区的公共秩序;构建政府购买服务和外包服务的机制,在公共服务供给领域引进市场机制的同时推进公益机制;加快社区管理和公共服务的法制化和规范化进程,提高管理效率和超前性、预见性,等等。正是在立意迈进世界社区发展的先进之列、追求社区建设的自我特色过程中,深圳社区建设逐渐形成了独特的“深圳经验”。

二、“深圳经验”——构建社区与创新体制

我国社会转型和变迁进程越来越显示出“社会”自身建设的重要性,通过一系列创新性的日常行动和制度安排,加速社会自身的建设,成为了以新的方式实现社会管理和社会治理、从而构建社会和谐和的必由之路。在此过程中,人们也逐渐认识到,社会建设要做到具体化和现实化,势必要向基层社会下沉、进入日常生活。在社会建设向基层社会的“着陆”之中,一项新的建设性事业——“社区建设”——勃然兴起。

(一)“深圳经验”探索过程概略

20世纪80年代中期至末期,我国社区服务开始起步并不断推广和深化。1999年国家民政部确定26个城区为社区建设试验区,开始了社区建设的探索。约上世纪末,深圳市把推进社区建设提上了议事日程。到新世纪的最初几年,深圳市采取了更加有力的措施,譬如建立组织机构体系。各级各部门将社区建设作为构建和谐社会的基础,加强社区建设的力量。市、区两级都成立了社区建设工作委员会,市、区主要领导任负责人,各相关部门为成员单位;同时还成立了社区建设工作办公室,配备了专门的编制和人员,增强了社区建设的工作力量。再如健全政策体系。制定出

台了一系列政策规定,着力解决社区管理体制、基础设施建设、人员管理、经费投入等长期以来困扰社区建设的瓶颈问题。

在政策制定的同时,深圳市采取了一系列行动不断推动社区治理结构的创新:

1. 推行“居站分设”。2005年,深圳市全面推行“居站分设”,成立社区工作站,到2007年底,全市社区工作站约达598个。社区工作站作为政府在社区的工作平台,承接从居委会剥离出来的行政性工作。

2. 实行“一站多居”体制。合理调整社区工作站和居委会的范围。对部分规模较大的非封闭式管理社区分设居委会,规模较小的居委会不单独设立社区工作站,与相邻的社区共同设立工作站,形成“一站多居”体制。

3. 积极推动“居企分离”。深圳市特区内基本实现了股份公司与居委会相分离,大力推动股份公司与居委会在机构、职能、人员等方面的分离,并使集体股份公司则按照现代企业制度运作,确保集体资产保值增值。

4. 推广物业管理进社区。如罗湖区率先由政府投资对老住宅区进行围合式改造,以“直接引入”、“连片引进、规模化管理”、“挂靠管理”、“自我管理”等方式全面引进物业管理,大大改善了社区的治安、环境和卫生状况。宝安、龙岗两区借鉴罗湖区的经验,正在进行引入物业管理的试点,并逐步推广。五年内,深圳市所有社区全部实行物业管理^[1]。

从“会站分离”的发展趋向到“居站分设”格局的确定,从“一会(分)两站”的雏形到“一站多居”的设置,及“居企分离”、物业管理进社区,行政工作不断向基层下沉,政府部门和公共管理体制的深度变革,正在尝试的“区—街道办事处—社区”向“区—社区”的转型,提出并努力确立“新深圳人”的理念,行政工作与社会工作之间分野的日渐模糊,社会工作的专业化,新型民政思路和体制的探索,以及政府购买服务、政府“服务外包”等等,这些探索使深圳的社区建设继上海、沈阳、江汉等社区建设模式之后,为我们提供了另一个独特的范例。目前,深圳市的社区管理体制的改革和创新仍在快速地推进之中。

(二)破解社区建设的一个顽症——“居委会困境”

在深圳市的社区体制改革系列行动中,始终贯穿着一条主线,这就是扩大基层民主、不断提高社区成员和自治组织对于民主治理的参与度。这是深圳市在社区建设过程中对各种现实问题的积

极回应。根据全国人大常委会于1989年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》对于居委会组织的基本性质有如下界定:“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。并对居民委员会的任务作有规定:“协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作”。然而,有关居委会的组织和活动等的一般的法理界定,随着我国社会的快速变迁,遇到了大量新的实践问题的挑战,不可避免地要对具体的现实界定一再作出修补。事实上,每当中国社会迈出重大的改革步伐,往往也意味着居委会要应对新的实际问题。

譬如,我国自改革以来,社会组织模式的改造和重组的迅速发展,“去集体化”、“去组织化”是近30年来一直持续的趋势,人们的生存方式和社会身份出现了很大变化,许多人从以往的“单位人”、“组织人”变成了所谓“社会人”。大量的“社会人”最终成为了“社区人”,沉积在基层社会之中,构成了新时期社区居委会工作对象的重要组成部分。

又比如,随着城市化的发展,城市社会人口结构性变化加剧,下岗失业人员的增加、城市贫困群体的形成、人口老龄化的趋势、体制外人员的发展、流动人口不断增多,使得城市管理和秩序稳定的难度增大。例如,深圳市2005年底,常住人口827.75万,其中,户籍人口只有180万,非户籍人口占绝大多数^{[2]16}。2006年底,常住人口846.43万,其中,户籍人口只有196.83万,非户籍居民占绝大多数^{[3]96}。流动人口与本地的户籍人口形成了严重的“倒挂”,而且这种趋势仍在发展。

再比如,随着计划经济体制不断向市场经济体制的转轨,原本由政府机关、企事业单位承担的社会管理、社会保障等职能不断被剥离,移交给了社区居委会。

还有,由于大量的“单位人”、“组织人”转变为“社会人”、“社区人”,政府几个职能部门的工作越来越向基层社会下沉,形成了规模性、持续性的“进社区行动”——法律进社区、警务进社区、文化进社区、计生进社区、税务管理进社区、社保进社区,等等。一些城市(如深圳市)的社区居委会承担的政府各职能部门“下沉”的行政事务,多达数十项甚至上百项。

除此之外,家庭出现的变化(如小型化、核心化、非常规化等趋势),也将自身原有的教育、保障等多种功能“外移”给了社会,最终还是交给了社区。

上述这些类似的情形各地虽有不同,但带有普遍性的问题是居委会的行政化倾向。“居委会以‘群众自治组织’的身份,在社区公共事务中扮演了全能角色,承担了发展基层民主和加强社区管理的双重职责。由于角色和职能的内在冲突,居委会处于尴尬地位和两难境地”^[21]。如何使居民委员会的自治功能得到回归和体现,是推进基层民主和居民参与的一个关键,也是深圳市社区建设各项行动围绕的核心目标之一。

首先,从推行“居站分设”来看,是将基层民主管理、民主监督落到实处的一项举措。实行“居站分设”后,居委会回归群众自治组织的智能,可以集中精力和时间手机民情,反映民意,更好地参与民主管理和民主监督。

其次,从实行“一站多居”体制来看,是在基本的机构设置和制度架构上将社会工作站与居委会进一步区分开来。社区工作站不随居委会的分社而分设,形成“一站多居”体制,实现以较大的社区工作站整合社区资源,以较小的居委会方便居民的沟通和自治。

第三,从“居企分离”来看,是通过股份公司与居委会分离,使企业与群众性自治组织区分开来,使经济组织的目标更为明确,在机构职能、运行机制、经营绩效等各个方面都更为专业化,进一步促使居委会回归其自治功能,为其发挥基层民主的应有作用提供条件。

第四,从社区工作站的设置来看,作为政府在社区服务的平台,社区工作站的工作经费纳入政府财政预算,专职工作人员实行公开招考,严格准入,规范考核。

(三)社区管理体制的深度创新

有关社区管理体制的实质性和深度创新,最终应当源于当代社区建设的基本理念和目标。譬如,第一,社区共同体意识的培育;第二,通过社区服务应对社会问题和满足居民需要;第三,通过社区组织的发展开拓社区资源和延伸公共服务;第四,提高社区成员的参与率以实现共建共享。简单地说,即社区体制、社区精神、社区服务、社区组织、社区参与——这些涉及到社区体制深度的创新,也涉及到“深圳经验”的根本。

1. 重构社区:社区设置的深层改革

与西方发达国家或一些发展中国家的社区比较而言,中国社区无论是社会结构和人文生态环境,还是实际的发展演进过程,都有着明显的独特性。其中最大的特点,是政府在社区发展和政策制定方面的主导作用,因而“中国社区的自然边界与行政边界往往是交叉的,根据政府政策界定

的社区往往跨越社区的自然边界,并深深打上行政边界的烙印”^[4]。这种行政化的社区设置降低了居民间交往沟通、达到相互理解的便利。由于缺乏熟悉、包容和理解,缺乏共同的生活体验,增加了社区精神培育的难度。这又影响了社区居民对自己居住地的认同感和归属感,削弱了社区应有的团结力和凝聚力。而且,社区设置的不合理,不利于社区成员对社区事务的积极参与,使基层社会的直接民主的推进发生困难。这正是深圳市创新社区体制所必须面对的一个问题。

《城市居民委员会组织法》第六条规定:“居民委员会根据居民居住状况,按照便于居民自治的原则,一般在100至700的范围内设立。”我国目前居委会在实际划分上超出这一范围的情况较为普遍。《中共广东省委、广东省人民政府关于全面推进平安和谐社区建设的意见》(粤发[2005]19号)提出要求:一个社区一般是1000到2000户,超过2000户的非封闭式管理社区,要重新调整划分。“按照广东省的标准,深圳不少居委会需要‘重新调整划分’。”^{[2]10}

深圳市近几年已在较大范围对社区进行了重新划分,在2008年居委会换届选举的同时,将对现有的行政化大社区继续作出较为彻底的调整。对社区设置的这种重新规划可以产生多种制度效益:促进居委会向原有的自治组织回归,推进基层的直接民主;居委会不再承担行政性工作,避免了因居委会分设数量的上升而造成社区管理成本的增加;设立社区工作站,使政府的各项工作能够确实下沉到社区,强化了基层的行政执行力。因而,在“深圳经验”中,社区设置的重新规划对于“居站分设”和“一站多居”的实施和运行,迈出了非常关键的一步。应当指出的是,深圳市的社区设置改革并不是机械地“一刀切”,而是根据现代社区管理的具体需要分别实行。对于由物业管理公司实行封闭式管理的物业小区,在设立居委会时并不拘泥于户数规定,规模较大的小区一般不划分为若干个居委会,同样,规模较小的小区也尽量单独成立居委会。

2. 机制更新:社区服务的慈善行动和志愿行动

政府公共服务不仅是提供直接服务,更多的是以间接服务来实现,因而,进一步发挥社会组织和社区组织的作用,是推进公共服务的发展趋势。社区服务既是政府公共服务的一种延伸,也是社区的自我服务。社区服务的一个重要方面是福利性服务,其服务对象主要是社区的弱势居民,如老人、残疾人、优抚对象等,此外也提供便民利民服

务,其对象是社区居民以及其他居民。社区服务离不开社区居民的大力参与,形成相互帮助、互济互惠、相互奉献的关系。

慈善的理念是慈善机制培育的基础。“慈善是社会资源再分配的一种方式,可以直接用货币衡量,因而,是一个物质性概念。慈善又是人们品德和社会价值观的反映,可以增进人与人之间的和谐,因而,更具有精神性意义”;“慈善是一种文化,其成功与否最重要的标准不是筹到多少钱,而是市民对慈善事业的参与程度”(刘润华)^{[3]15}。在这一导向下,深圳市采取了多种措施积极推动慈善机制的发展。比如,慈善精神和文化的预前培养,从小进行启蒙性的慈善教育,培养孩子们乐善好施的精神。又如,培养慈善意识,打造慈善城市,促进慈善事业与社会的广泛互动。再如,提高整个社会的慈善参与度,一方面从施方入手,让社会广泛参与行善;另一方面是关注受方,让更多困难者得到更好的救助。此外,出台慈善政策、培养骨干、建设基地、推动项目,形成慈善的组织化、网络化。2006年深圳市慈善会成立“劳务工关爱基金”,为劳务工提供紧急医疗救助。2007年3月14日,深圳市民政局和市慈善会在市救助站联合启动“深圳市慈善教育计划”,5个“慈善教育基地”正式挂牌成立。深圳市还将设立“鹏城慈善奖”,褒奖具有突出贡献的单位和个人,旨在通过推出“鹏城慈善奖”和深圳慈善排行榜,营造人人向善的社会氛围。

深圳市社区管理体制创新的另一个重要方面,表现在以较为完善的志愿机制来推动社区服务的发展。如南山区着力完善志愿者组织、建设一支富有爱心的志愿者队伍。2003年即启动了“南山义工牵手社区行动”,将义务工作导入社区,倡导和推动社区邻里互助的良好氛围,组织义工为区内符合帮扶条件的单亲、重病、贫困家庭提供多元化无偿服务,在社区开展法律、科技、环保、卫生、心理等公益宣传咨询及义诊、义务维修等活动。并制订了《南山区义工管理办法》等十多项管理制度,完善义工的招募登记和档案管理,推行《义工服务记录卡》,严格按登记服务时间对义工进行晋级和表彰,不断加强对义工服务技能的培训,定期举办义工交流联谊活动。

3. 柔和而深刻的变革:基层民主建设的持续破冰

上世纪80年代以来,民主参与的发展形成了一场柔和而深刻的社会变革。世界社区发展的一种趋势表明:在政府达成治理和善治目标过程中,居民的广泛参与有着不可或缺的作用。然而,对

于深圳这个户籍人口与非户籍人口严重倒挂的城市,如何在推进基层民主的同时,确保居民参与的公平性、有序性和有效性,既是一个政策性问题,也是一个实践性问题。

在2005年的居委会换届中,广东省作出了一项规定:不在原户籍所在地选举、居住半年以上、有合法收入、有自有产权的物业、享有政治权利的非户籍常住人口,可以参加居委会选举。这项规定简称为“1+4”条件。这是广东省为了吸纳非户籍常住人口参与基层民主建设,率先提出的一个创举。从广东省和深圳市的实际出发,平抑户籍居民与非户籍居民之间在权利和义务上的差别和矛盾,必然是一个循序渐进的过程。因而,以《居民委员会组织法》的立法精神为原则,对非户籍居民参与居委会选举的方式和渠道进行具体的探索,正是要更好地体现民主参与在一定发展阶段上的公平原则,以确保社区参与的有序性、可控性,使基层民主得到稳步推进。

另一个重要问题是如何实现社区居民参与的普遍化和日常化,这一点对于基层民主建设有着实质性的意义。正是在普遍的和日常的参与中,社区精神和公民意识得以培育和发扬,居民之间在了解的基础上能够相互扶助、互济互惠,使社区成为具有认同和合作机制、共建共享的生活共同体。在这方面,深圳市宝安区新安街道宝民社区的做法堪称典范。宝民社区辖区内总人口近四万,其中外来劳务工占总人口的90%以上。根据辖区人口结构的特点,社区贯彻街道党工委、办事处关于社区建设的规划与要求,按照“以人为本,全面发动,全民参与,共驻共建”的原则,在实践中探索扩展社区参与的机制。在宝民社区,民主自治已经成为社区生活本身的一个特点,显示出“平民社区”的风格。社区参与的扩展形成了参与的普遍化和日常化,参与的公平性和公开性,使社区工作随时都处在民主评议之下,在居民的满意和认可基础上形成了社区工作水平自反馈和自提高的重要机制。

4. 特色与科学的追求:民间组织民间化

无论是社区建设、社区服务,还是社区参与、基层民主建设,都离不开社区的民间组织。本世纪以来,深圳市对民间组织的培育和管理进入了一个新的阶段。这些组织涉及了经济、教育、科技、文化、劳动、体育、卫生等多个领域,已形成了门类齐全、覆盖广泛的民间组织体系。其中,志趣类、服务类、慈善类民间组织的社会影响更为显著。

为了推动民间组织运行机制的转变,深圳市

采取了“民间组织民间化”的思路,党政机关、事业单位公职人员辞去了协会的职务,行业协会、商会实现了与政府在人、财、物方面的全面脱钩,同时,在各类民办非企业单位,尤其是在培训中心任职的党政机关公职人员也基本退出。这一方式提升了民间组织的民间化程度,使其法人地位得到进一步确立。

从实际来看,民间组织的民间化运作已经成为了深圳社工制度的一个特色,也被视为其科学化的一个标志。譬如,深圳市要求提供社工服务的民间组织要高度民间化,除了成立民间组织要由政府部门担任业务主管单位,民间组织的运作模式应当是“自我发起、自聘人员、自筹经费、自选会长、自主运作”,以避免民间组织成为变相的政府机构。又如,政府向民间组织购买社工服务,政府不直接与社工个人签订服务合约,社工将受聘于民间组织,再由政府向民间组织购买服务,以免社工成为变相的政府雇员。再如,政府在向民间组织购买社工服务的过程中,应该面向多个民间组织,并通过公平、公开的方式选择,避免出现由某家民间组织垄断经营的局面。

5. 街道办事处的走向:政府基层体制的深度改革

目前,世界先进城市的社会管理,多采用垂直形式与扁平形式相结合、行政管理与社会管理相衔接、以政府为主导与其他社会组织相互合作的体制。如香港、新加坡实行“市府—社区”两级管理,形成市府与社区的直接互动。在我国,社区居委会长期承担政府机构下派的任务,造成了严重的行政化倾向,由此导致了一种现象,即城市管理普遍地不再是最初设计的“市—区—街道”三级体制,事实上变成了“市—区—街道——社区”四级管理体制。因此,深圳市实行“居站分设”、“一站多居”和设立社会工作站的社区管理体制,要避免政府管理层级的增设,势必会直接牵动政府的基层设置,而首当其冲的将是作为区政府派出机构的街道办事处。

街道办事处在运作中显示出较多的实际问题。具体表现为:一是执法无据,由于没有法定的执法权,在履行城市管理责任时力不从心。二是较少直接参与社区管理,常常扮演“二传手”的角色,上级政府布置的任务,转手传给了社区,成了中间层,降低了行政效率。三是消耗本来可以用于社区建设的宝贵资源。以深圳为例,街道办事处和居委会年均费用约分别为2000万元和50万元,一个街道办事处平均管辖10个居委会。也就是说,街道办事处消耗的财力是所有居委会费用

的4倍^{[2]18}。那么,如何推进街道办事处的改革呢?深圳市民政局局长刘润华认为,深圳街道办事处的规模普遍比较大,平均达15万人,如果从区政府到街道办事处的规模都特别小,也可以有选择地进行撤销街道办事处的试点,利用街道办事处现成的编制、人员、经费、办公和服务场地,按照“一站多居”的模式成立社区工作站,作为政府设在社区的行政性工作机构^{[2]19}。

这将促成城市管理体制和模式的大转型,即从“市—区—街道办事处—社区”转向“市—区—社区”。按照这一设想,管理层级的减少,可降低管理过程中的信息失真,节省社会管理成本,提高了社会管理效益;管理链条的缩短,可使政府能够更准确地把握社区的需求并快速回应,社区也能够及时得到政府的指示并及时对实际情况采取行动。原本由社区居委会和社工站承担的各项职能将进行甄别和调整,或“上移”交还给区政府及其各职能部门,或“下沉”由社工站、社区服务站或其他社会组织承接。如果这一步骤实行得好的话,那将成为自上世纪50年代以来,我国城市社会管理体制以及政府机构设置的一个空前的大变革。

三、“深圳经验”的社会学感悟

19世纪滕尼斯提出的“社区”概念,表达了以简单社会为基础的一种理想类型,不仅引发了人们对传统社区的憧憬,也构成了使理想的社区推向生活的现实的动力。直到今天,滕尼斯对社区的理想和想像至今仍然深具魅力,同时,他的理论见解对社会现实发挥的建构作用也一直伴随着许多困惑。这就使得社区发展成为了预设与实际、理论与实践、应然与实然各种争辩的聚焦点。在现代性之全球化的时期,处在我国社区建设的前沿,深圳不仅要直面“有别于传统的现代社区何以可能”这一问题,并且往往是在没有前鉴的情况下给出可行的答案。深圳社区已经远远“走出了滕尼斯”,这一过程凝炼了“深圳经验”的某种特别。

(一)构建现代社区:多重关系的新型共同体

从西方社会发展来看,应对现代社会的问题的确是社区发展的最初动力。随着现代性生长和成熟,社会问题的发生了明显的动态性,经历了古典现代性到现时现代性的变化。古典阶段的社会问题具有单一性和聚焦性的特征,大量的社会问题是有形的和实在的,如收入分配和财富占有的不公,贫富差距扩大等;现时阶段的社会问题不仅具有复杂性和扩散性,而且一些无形的因素成为了重要导因,如人的自我价值、文化和精神需要、生活质量,以及风险和突发事件等。应当看到,相

应于社会问题及其应对方式等有着明显的不同,西方社区的成长带有较明确的阶段性特征,其发展过程相对也较为简单。

中国社区发展过程却并非如此。中国既是一个巨型社会,也是一个高度复杂的社会。而且,我国目前的快速转型和变迁,社会生活中的传统性、古典现代性和后古典现代性因素形成了高度集结和相互重叠、挤压、扭结状态。这也意味着,我们更需要构建现代社区——一种容纳多重关系的新型共同体,它既是整体社会中充满活力的单元,从而能够成为社会治理和善治行为的载体;也能够承载人的多种需要、满足人的不同选择、实现人的自我发展。所以,当代中国社区从一开始就不会类同于滕尼斯想像的社区,并且也与西方现今的社区类型很不相同。

“深圳经验”的探索和形成过程,体现了当代我国社区建设与社会变迁的这种实践一体性,表达了社区建设应当追求现代社区的复合品性——社区建设既是问题取向的,也是服务取向的,既是居民参与和基层民主的发展过程,也是政府管理和公共治理与社区自治自律的相互实现过程,是社区善治与社会善治的统一。深圳社区建设过程显示了,上述这些不同品质并非是彼此矛盾、相互排斥的,而是相依不离、互为基础、彼此促进的。

深圳社区建设过程往往集合了多种特质。社区既是实现对社会问题进行积极治理行动的一种载体,也是为社会成员提供直接服务的基层平台,又是社区居民民主参与的一种重要方式,同时还是增强社区凝聚力和整合度的载体。这一过程既贯穿着政府的基层管理,也贯穿了社区的自治与自律精神,表现了社区善治与社会善治的统一。在构建作为新型的生活共同体的现代社区方面,“深圳经验”提供了一个实践范例。

(二) 回应全球与本土:社会治理的社区化

“社区”不仅意味着重新找回已经失去的地方团结形式,它还是一种促进街道、城镇和更大范围的地方区域的社会和物质复苏的可行办法^[5]。对于中国这样的复杂社会,“以社区为重点”的治理不仅仅是对于全球化的单向度回应,更多意义上也是由于本土社会提出的现实诉求。事实上,进入新世纪以来,在全球现代性和本土社会转型的双向引力作用下,我国发生了社会实践的结构性巨变,各种地方性的社会元素彼此遭遇和碰撞,形成了多元异质、万千面相的地方景观。这些现象折射到了社区之中,激起了社区生活的亢奋,也集结了社区中的许多问题。社区的变化促成了社会治理的重大转型。在此,笔者将这一趋势称之为

为“社会治理的社区化”。社区治理行动和再社会化机制变得日益重要;社会的风险化和各种隐蔽的突发性危机,促使社会治理必须向社区“着陆”,等等。

在政府行政职能“下沉”过程中,深圳市积极探索社会治理的新模式,在各个方面推动了“社会治理的社区化”。深圳市、区政府将社区建设和社区工作经费列入了政府财政预算,通过增加预算和“费随事转”等办法加强对社区的投入,基本实现了社区办公经费和工作经费逐年增长。在深化公共财政体制改革的同时,把财政资金更多地投向民生领域,投向公益性事业,兴建社区办公用房、警务室、活动室、康复中心、图书室、小公园等社区公共服务设施。同时,为提高社区治理能力,重视打造知识化、专业化、职业化的社区工作队伍,对工资福利待遇制定了等级标准,以调动社区工作人员的积极性,增强社区工作对优秀人才的吸引力。城市治理和规划部门制定了全市统一行动网格,实行社区管理与城市网格化管理的有机结合,并开发了社区管理信息服务平台和社区服务网络系统,初步建成了覆盖全市的电子防控系统。

这里,“深圳经验”的一个重要启示在于,通过“社会治理的社区化”的多种具体形式,实现治理的微观化、基层化、生活化、日常化和细节化,使社会治理融入社区生活,逐渐变为“自然”的社会行为过程。

(三) 巨型社会和流态社会中的权利:推进基层民主建设

中国历史上就是幅员辽阔、人口众多、文化多样的巨型社会,而目前又正处在深刻的转型变迁过程,社会生活的各个领域都呈现出快速的流变性。在这种复杂的国情下如何推进民主建设,是“深圳经验”无可回避的一个现实问题。

首先,如何在一个巨型社会中推进民主建设,就显得有些棘手。在西方学者的观念中,巨型社会与民主政治的关系,意味着一个很大的问题。如卢梭认为组成民主政府的基本原则有:国家小、公民之间彼此相识,地位与财产平等,人们的权利的平等;民风淳朴,实行小私有制,公民富足而和平,人民直接行使自己的民主权利等^[6]。这种设想反映了西方政治学中的一种思想传统。如韦伯强调指出,民主的理念起源于小型社会,在这种社会中,那些能被称作“公民”的人仅仅占人口的极小部分,这部分人可以亲自参与各种机会以行使行政权力。而当代社会作为一种巨型社会,在这种社会中,公民身份权力已经扩展到了每一个人

身上,这种民主模式因此也就变得不再适用了。大规模的选举必须依托法理型的政治系统和官僚化的执行程序,使每个人都能充分主宰其命运的“参与式民主”一去不复回了^[7]。

其次,流态社会与西方的公民权利理念似乎也存在一些问题。卢梭对西方传统上较典型的民主制的描述,也包含着社会自身的传统性、静态性、封闭性等前提条件。

此外,20世纪中期,托马斯·马歇尔概括了英国几个世纪以来公民权利从基本民权到政治权利再到社会权利的演变过程,较系统地阐述了公民权利及其三种基本形式——公民身份权利、公民政治权利和公民社会权利。从中亦可看出,稳定的公民身份权利对于现实的公民政治权利和社会权利,是极为重要的基础。显然,当代中国的社会生活几乎对上述每一个前提设想都提出了自己的新情况。

民主参与是公民的权利,兑现则是政府的责任,流动迁徙并不影响这一事实的法理基础。作为改革开放的前沿城市,深圳是流动人口最多的城市之一,对于如何进行民主建设,应当有着很深的感触。2005年,深圳实行了广东省委省政府的有关规定(不在原户籍所在地选举的享有政治权利的非户籍常住人口,参加居委会选举的“1+4”条件),在非户籍居民参与居委会选举的方式和渠道方面进行了一系列尝试。譬如促进使基层民主得以更快成长的软环境的形成,倡导对非户籍居民使用“新深圳人”的概念,而不使用“外来工”等带有潜在排斥性的名词,并从就业、教育培训、社会保障、社会救助等多方面入手创造更加有利于民主参与的条件,使“新深圳人”更快更好地融入深圳社会。“新深圳人”作为一种社会认可的身份,构成了流态社会中实现公民民主权利的特定基础。

(四) 陌生人社会的归属:重建信任与安全

在当代中国社会的各个地区,“陌生人的世界”正在迅速扩大。人们越来越面对各种不熟悉的文化现象、行为方式、制度现象,“陌生人的世界”反而成为了我们生活中的一种“常规世界”。随着人与人之间的陌生关系的常规化,事件的可重复性或经验中的已知模式发生作用的范围日渐收缩,社会生活中的偶然性、不确定性、意外后果日益频繁。因此,在陌生人的世界中,信任与安全也成为了一组新的问题。

深圳市在社区建设过程中采取了“社会信任的社区化”。譬如深圳各部门以社区作为重要的工作平台,围绕就业、环境、卫生、治安、文化等,通

过社区工作站为困难群体和社区居民提供更好的服务,各个社区经常举行丰富多彩的文化、体育和娱乐活动等,通过这些方式增进社区居民的归属感和认同感,增强家园意识,树立“邻里相助、守望家园”的文明风尚,建立起居民之间的相互信赖,从而使人们普遍意识到,诚信不仅是自己应尽的责任和义务,也是与其他组织、群体和个人进行共同生活的基本方式。

此外,还须在社区生活的各个方面进行细致入微的管理来引导“公民行动”。譬如深圳市福田区全面启动了“数字化城管”,对出租屋实行“旅业化”、“常住化”的“两化”管理模式;南山区花果山社区开展了“持久和谐”行动,创建“无毒社区”和“无邪社区”。还有其他社区的相关工作和服务,都反映了通过“公民行动”来达到保障和提高社区安全的目标行动。诚如德鲁克所言:“我们需要一个有别于传统的社区,它不仅具有自由和自发的特性,也要让城市里的每一个人有机会创造成就,做出贡献,而且跟社区息息相关。”^[8]

四、结 语

从社会学视野看,“深圳经验”极为重要的理论和实践意义,就在于对现代社区应有的实质性内涵有冷静的理解,对当今时代的世界性的社区发展趋势有清醒的把握,并勇于从深圳的实际出发,在实践中探索和创造“有别于传统”的、有深圳特色的现代社区。

简要地说,“深圳经验”的关键在于,通过创建有深圳特色的现代社区,将社会建设、社会治理下沉到社区,实现了“社会建设社区化”、“社会建设社区化”,这些“社区化”过程为实现社会善治和社会和谐奠定了一个个坚实的基础。

参考文献:

- [1] 深圳市社区建设工作办公室. 深圳市创建“六好”平安和谐社区经验交流材料[R]. 2007:3.
- [2] 刘润华. 社区体制研究——以深圳市为例[R]. 深圳市民政局, 2006.
- [3] 刘润华. 安民立政[M]. 深圳:深圳报业集团出版社, 2007.
- [4] 丁元竹. 社区与社区建设:理论、实践与方向[J]. 学习与实践, 2007, (1).
- [5] [英] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 北京:北京大学出版社, 生活·读书·新知三联书店, 2000:83.

[6]高建. 西方政治思想史:第3卷[M]. 天津:天津人民出版社,2005:438.

世纪出版股份有限公司,上海译文出版社,2007:63.

[8][美]彼得·德鲁克. 下一个社会的管理[M]. 北京:机械工业出版社,2006.

[7][英]安东尼·吉登斯. 批判的社会学导论[M]. 上海:

机械工业出版社,2006.

Community Construction and System Innovation in the Perspective of Sociology ——Sociological Approach to "Shenzhen Experience"

YANG Min

(School of Social Development, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract: From the sociological theory, the contemporary society develops globally towards the community construction with the passage of time. The significance of "Shenzhen experience" lies in the fact that Shenzhen has built its unique community in its conscious pursuit of new modern community through system innovation. Shenzhen community as one local landscape is a concentrated picture of community rise. "Shenzhen experience" gives an answer to the question of how the modern community is possible in contemporary China and it fully demonstrates the foundational role that good community governance plays in enhancing social governance and harmony.

Key words: sociological perspective; community construction; system innovation; the Shenzhen experience

[责任编辑 唐魁玉]