

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名  关键字

搜索>>

2010年  第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[\[返回前页\]](#)

## 社区的治理与善治

作者/来源：胡冰

在街道办事处与社区治理的研究方面，传统的路径是管理主义或技术主义的，即从政府内部的改革来影响城市社区的治理模式选择。但这种路径选择，仍然无法摆脱政府权力和规模扩张的内在冲动。本文选择了另一研究视角：治理与善治以及民主政治发展，即从政府管理体制以外来重新审视街道办事处与社区的关系。国外在这一问题的研究上，正逐步从管理主义的途径转向制度主义的途径。博克斯、彼得斯等的研究分析了公民参与对社区治理和对政府行政的影响；奥斯特罗姆、沃尔曼、廷德尔等主要分析了城市政府对社区治理的规划指导、法律规范、项目组织、财政支持、绩效监督等作用。

近年来，我国的政治学学者从治理与善治和民主政治发展的角度研究城市社区治理，强调社区民主选举、社区自治以及政府与公民社会的良性互动关系。这些研究为我们思考新形势下的街道办事处与社区关系奠定了较好的认识基础。

### 一、治理与善治关于政府与社会关系的定位

新中国成立60年来，社会治理走过了两个阶段。前30年依靠单一的国家治理主体，在维护了社会的简单公平的同时，产生的问题不言而喻。改革开放30年我们引入了第二个治理主体——市场，整个经济社会发生了巨大变化，但贫富分化、社会公平、环境恶化等问题也凸现出来。可见仅仅依靠政府管理和市场机制还不能完全有效解决问题。未来30年，中国的社会治理必然要依靠第三种力量或治理主体，那就是公民社会的力量。

马克思主义关于公民社会决定国家的观点，是我们正确理解政府与社会关系的基本出发点。马克思主义认为，公民社会是国家的真正基础，公民社会决定国家。只有公民社会才是国家的原动力和决定国家的力量，决不是国家制约和决定公民社会，而是公民社会制约和决定国家。

治理与善治理论在关于发挥公民社会作用方面与马克思主义的观点是基本一致的，治理理论关注社会管理力量的多元化格局，重视发挥公民社会在公共事务管理中的作用，促进社会公共利益的最大化。它在政府与市场之间引入第三种力量或者说寻找到第三条道路——公民社会，从而达到政府与市场、社会之间的平衡，限制政府职能，实现“有限政府”。治理理论的实质是在政府与市场、社会之间形成良好的合作、良性的互动关系。

善治就是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下10个：1.合法性，指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。2.法治，即法律是公共政治管理的最高准则，在法律面前人人平等。3.透明性，指的是政治信息的公开性。4.责任性，指管理者应当对自己的行为负责。5.回应，它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应。6.有效，主要指管理的效率。7.参与，这里的参与首先是指公民的政治参与，参与社会政治生活。但不仅仅是政治参与，还包括公民对其他社会生活的参与。8.稳定，意味着国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等。9.廉洁，主要指政府官员奉公守法，清明廉洁，不以权谋私，公职人员不以自己的职权寻租。10.公正，指不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

由此看来，当代地方治理，是在一定的贴近公民生活的多层次复合的空间内，依托于政府组织、民营组织、社会组织 and 民间的公民组织等各种组织的网络体系，共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程，以达成以公民发展为中心的，面向公民需要提供服务的，积极回应环境变化的，使地方富有发展活力的新型社会管理体系的目标。

马克思主义的公民社会理论以及治理与善治理论，为我们重新思考街道办事处与社区的关系提出了比较清晰的路径，那就是重新审视街道办事处在社区事务中的作用，强调社区在基层社会管理和公共服务中的参与和协作。

### 二、民主政治发展对基层治理的要求

我国的民主政治内涵丰富。就基层治理而言，政治民主首先是人民当家作主，最核心的内容就是人民参加对国事的管理。胡锦涛同志在十七大报告中明确指出：“最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”其次是支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由。“要健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道、依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。三是扩大基层民主。保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛

的实践。

胡锦涛总书记在十七大报告中提出：要“坚持和完善基层群众自治制度”、“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”、“扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。这一系列论述，指明了未来我国基层民主政治发展的走向，为我们思考新型政治生态下，政府与社会的关系，特别是城市街道办事处与社区的关系提供了有力的政治保证。“社会生活共同体”的建设目标，要求我们在街道办与社区的关系中寻求一种“共生”的和谐模式。

### 三、街道办事处与社区关系新模式

现在的城市社区组成十分复杂，除了城市居民和传统的居民委员会外，还有许多利益主体，如外来人员、企业、业主委员会、各种社会组织等等，有的城市政府在社区还设立了社区工作站。这种现状一方面说明街道办事处靠传统的直接领导、直接管理和直接服务已经很难实现，同时也给新型的街道办事处与社区关系建立奠定了广泛的社会基础。从治理与善治及民主政治发展的视角分析，街道办事处与社区关系应该构建指导、参与、协作与共生的新模式。

指导。街道办事处与社区新型关系的总体改革目标是：从对社区事务的直接作为（管理与服务）逐步过渡到“规划指导、法律环境、资金支持、税收优惠、购买服务”上来。一是规划指导。按照“以人为本，可持续发展”的原则，根据其内容制定社区发展的长期、中期、短期规划。规划的制定应有社区居民的参与，并且体现满足大多数利益主体的利益。二是法律建设。为适应新型城市社区管理模式，国家必须制定和完善有关社区管理的法规，以法律形式确定各利益主体关系，使社区管理步入规范化管理轨道。三是资金支持。街道办对社区事务的作为方式的转型，并不意味着政府对社区责任的减少，资金支持就是体现政府责任的重要方面。在社区治理成熟的国外城市，社区建设、管理与服务的经费来源主要还是政府，大约占60%，其它靠各种捐助和服务收费。四是税收优惠。社区事务，除了少数公益组织免费实施外，大多数是靠一些个人和机构提供收费性的服务，但这些服务必须是微利的。为了调动服务者的积极性，又不增加社区居民和组织的经济负担，政府必须实行税收优惠政策。五是购买服务。即政府向盈利、非盈利组织或其它政府部门签订契约、由政府界定服务的种类及品质，向受托者支付费用以购买全部或部分公共服务，从而间接地提供各种公共服务。社区的居家养老、康复服务、儿童妇女服务、青少年发展等等，都可以在一定政策指引和法律规范下，通过街道办事处购买服务来完成。

参与和协作。从街道办事处与社区关系看，所谓参与主要指社区各利益主体对街道事务的参与。参与的主体包括以上所分析的社区居民、居住人员、企业、业主委员会、各种社会组织等等，参与的客体是街道办所承担的基层社会管理和公共服务。社会管理参与的总体目标就是要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制”，主要内容是和谐社区建设、信访工作与群众权益维护、流动人口服务和管理、安全生产、应急管理、社会治安防控等等。公共服务的参与涉及的内容十分广泛，包括就业、计生、教育、文化、养老、康复、社会保障、弱势群体关爱等等。参与的方式有间接参与和直接参与。间接参与主要是通过监督和利益表达等形式实现，直接参与主要是公共服务的提供以及社会管理工作中的协作。社会管理的协作一是信息提供，二是群防群治。

共生。随着城市建设和发展速度的加快，有关动迁矛盾、房屋装修、劳资纠纷、交通问题、城市建设、消防安全等社会摩擦集中体现在基层，特别是在社区。这些问题如果处理不好，可能导致街道办事处与社区关系的紧张与对立，这显然与我们和谐社会发展方向是相悖的。治理与善治以及民主政治发展的取向，为我们解决这一问题提供了清晰的价值选择，那就是“共生”。无论是自然界还是人类社会，共生都是一个普遍现象，它是共生单元之间的某种必然联系，并按内在的要求形成共生关系，产生新的共生能量，推进共同进化发展。共生理论认为：1.尽管共生包含了竞争和冲突，但它强调了从竞争中产生新的、创造性的合作关系；2.共生强调了存在竞争的双方的相互理解和积极态度；3.共生强调了共生系统中的任何一方单个都不可能达到的一种高水平关系；4.共生是在较大的社会、经济和生态收支背景下，共生单元寻求自己定位的一种途径；5.共生强调在尊重其它参与方（包括文化习俗、宗教信仰等）基础上，扩大各自的共享领域。共生的基础是利益分析与利益协调，即利益共同体的形成。利益分析要求街道办事处在执行各项政策的时候，要充分认识到各利益相关方的利益，区分利益的合法性与合理性，区分公共利益与个人利益，在此基础上，进行各种利益的协调与权衡。

### 参考文献：

- [1]俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年版。
- [2]唐娟著：《政府治理理论》，中国社会科学出版社，2006年版。
- [3]孙柏瑛著：《当代地方治理》，中国人民大学出版社，2004年版。
- [4][美]B·盖伊·彼得斯著：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社，2001年版。
- [5]王敬尧著：《参与式治理》，中国社会科学出版社，2006年版。
- [6][美]罗伯特·阿格拉诺夫和迈克尔·麦圭尔著：《协作性公共管理——地方政府新战略》，北京大学出版社，2007年版。
- [7]韩阳：《对街道办事处改革的几点思考》，《社区》2006年第6期。
- [8]陈晖：《论政府购买社区公共服务》，《云南行政学院学报》2009年第2期。
- [9]周达：《基于共生理论的和谐社区建设研究》，《华商》2007年第23期。

(本文属全国行政学院科研合作基金立项课题研究成果，课题编号08JJKT100。)

(作者：深圳行政学院副教授)

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号