

主题研究：区域与地方治理新论

我国台湾地区社改运动与内地社区再造的制度分析

谈志林¹, 张黎黎²

(1. 中华人民共和国民政部 政策研究中心, 北京 100721; 2. 北京工业大学 校长办公室, 北京 100022)

[摘要] 受再造理论的影响,我国台湾地区的社改运动推进了社区制度的诱致性变迁,取得了良好的制度绩效。在这一诱致性变迁中,社区公众是推动社区制度变迁的行动主体,政府是社区制度变迁的利益诱导者。台湾地区社改运动的制度变迁路径为内地的社区建设提供了启示。当前内地的社区建设面临着制度需求与供给的非均衡性以及路径偏差等制度困境,推进社区再造、构建和谐社区是突破社区建设制度困境的根本路径。社区再造必须坚持顾客导向等原则,遵循社区问题诊断与绩效评估等基本程序,促进社区治理的理念创新,推进社区形象再造、社区公民再造、社区流程再造和社区制度再造,以此实现社区的和谐与发展。

[关键词] 台湾地区; 社区再造; 和谐社区; 制度分析

[中图分类号] C912.8 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2007)02-0016-09

Institutional Analysis of the Movement of Community Reengineering in Taiwan and the Construction of Community in the Mainland

TAN Zhi-lin¹, ZHANG Li-li²

(1. Policy Research Center, Ministry of Civil Affairs of the People's Republic of China, Beijing 100721, China; 2. Office of the headmaster, Beijing University of Technology, Beijing 100022, China)

Abstract: The theory of reengineering has provided some enlightenment for the construction of our country's community organizations. It can be a reference to the construction of community in the Mainland. Community reengineering is a reformatory course of taking space and time information as the basic consideration, reinventing community image by the roots, cultivating community consciousness, rebuilding community organizational process, improving community performance, and promoting harmonious community development.

The movement of community reengineering in Taiwan has advanced the induced change of community institution. The main elements affecting the induced change of community institution

[收稿日期] 20061018

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[作者简介] 1. 谈志林(1968),男,江西九江人,中华人民共和国民政部政策研究中心助理研究员,中国人民大学行政管理专业博士研究生,主要从事公共政策及制度分析研究; 2. 张黎黎(1982),女,安徽含山人,北京工业大学校长办公室教师,中国人民大学行政管理专业硕士研究生,主要从事公共政策研究。

are institutional environment, the main body of community action and the benefit inducers. Among them, community's publics are the main body of pushing community institutional change, and the government is the benefit inducer of community institutional change. Measuring the performance indicators in the aspects of community philosophy, community human resources, community function and community public service, the change of community institution in Taiwan has achieved good performance. The path of institutional change in Taiwan's community reengineering movement provides enlightenment for the construction of communities in the Mainland, including paying equal attention to the city community and the urban community, taking community civics as the main body in reengineering, taking the reengineering of community culture as the forerunner, and so on.

Currently, there are many institutional dilemmas in the construction of community in the Mainland, such as the disequilibrium of supply and demand, the absence of community image and social capital, the irrationality of community organizational process and the conflicts between institution and function in community organizations. Advancing community reengineering is a radical path of breaching the dilemmas in community construction. The basic aim of community reengineering is to construct a harmonious community. A harmonious community has three basic characteristics, which are multi-dimensional coexistence, interactive intergrowth and peaceful coexistence. Community reengineering must persist in customer-oriented principles, conform to the four basic procedures of diagnosing community questions, planning reengineering strategies, implementing reengineering plans and evaluating reengineering performance. We must promote the idea of innovation, push the reengineering of community image, community civics, community process and social institution, and gradually increase the positive institutional motivation through planning and choosing suitable paths in community reengineering.

Key words: The Taiwan Area; Community Reengineering; Harmonious Community; Institutional Analysis

社区是公共治理的最小单位,也是草根民主之源。我国的社区建设已走过近十年的历程,其促进社会稳定和发展基层民主的成效显著。在构建和谐社会的格局下,社区建设将承担更为艰巨的任务。但当前社区建设主要还是立足于各地对于社区管理的经验积累,缺乏基本的理论工具,这无疑会影响社区建设的深入。因此,新形势下社区建设在理论与制度上都必须有所创新与突破。为此,本文尝试将再造理论从企业与政府研究领域引入社区研究领域,并考察我国台湾地区社区再造的制度变迁路径,分析当前社区建设的制度困境,探讨我国内地社区再造的基本理论构架。

为改进组织绩效,迈克尔·哈默(Michael Hammer, M.)和詹姆斯·钱皮(James Champy, J.)提出了再造(Reengineering)理论(又称流程再造理论)。他们认为,再造是组织的彻底(Radical)变革,需要从根本上重新思考组织业已形成的基本信念,其中的关键是彻底改造、重新设计组织的业务流程^[1]。组织再造必须遵循三项基本原则:一是以组织流程为中心;二是坚持以人为本的团队式管理;三是顾客导向,即企业行为必须以顾客的需求为基本导向。再造理论对传统的管理学赖以存在的基础——分工理论提出了质疑,以一种崭新的思想重新审视组织,在美国等西方发达国家中掀起了一场管理革命。之后,奥斯本、盖布勒等学者将再造理论运用于公共管理的研究,提出了政府再造的

命题,提高了行政绩效,带来了公共管理的革命^[2]。再造理论为我国社区组织的构建提供了诸多启示,可以作为社区建设的理论参照。社区再造(Community Reengineering)是将再造理论运用于社区管理的实践而提出的命题,迄今还未见学者对于社区再造的理论阐释。笔者认为,社区再造是以社区的时空信息为基本考量,从根本上重新塑造社区形象、培植社区意识、改造社区组织流程、提高社区绩效、促进社区和谐发展的变革过程。

一、台湾地区社区再造的制度变迁

社区再造在我国台湾地区被称为社区营造或社区总体营造(简称社造)、社区重生(Community Renaissance)等。20世纪90年代之后,台湾地区运用再造理论来推进社区发展,发起了社区总体营造运动^[3-4]。台湾地区的社区营造可追溯到20世纪60年代的社区发展运动,并受到日本造町(街)运动的影响。“九二一”大地震后,台湾地区社区营造从乡村开始实施,再逐步扩展到城市。社区营造运动以“一乡一特色”、“由下而上”、“民众参与”、“发掘地方文化”等为理念,包括社区环境营造、社区产业营造、社区文化营造、社区医疗营造、社区教育营造、社区治安营造和社区服务流程再造等方面。围绕这些内容,社改运动特别重视社区居民对于社区营造的创造性设计和参与社区营造的方式,以及社区的凝聚力和竞争力的形成等。社区营造主要有长期经营与短期应变两种策略。长期经营主要重视社区居民的成长与学习,例如社区读书会、成长营、教育培训、环境认养等;而短期应变则是为应对社区出现的紧迫性公共议题,通过“社区工作坊”在短时间内形成社区共识与行动计划。

从制度分析的视角看,台湾地区的社改运动实质上是推进社区制度变迁的过程。在此过程中,社区的制度变迁主要呈现诱致性变迁的特点。诱致性制度变迁是指现行制度安排的变更或替代,或者是新制度安排的创造,它由个人或一群人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行^{[5]384}。在诱致性制度变迁过程中,制度供给是累加的^{[6]327}。台湾地区社区制度的诱致性变迁主要涉及三个影响因素:一是制度环境;二是诱致性变迁的行动主体;三是制度变迁的利益诱导者。制度环境“是一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则”^{[7]270}。台湾地区社改运动的制度环境主要包括宪法规定的基本政治制度和经济制度等决定或影响社区制度安排的基础性制度。这些制度环境因素会影响社区具体制度安排的生成与变迁。从台湾地区整体性制度环境分析,宪政制度与市场经济制度为社区制度安排的诱致性变迁提供了发展的空间,促进了诱致性变迁之后社区新制度安排的功能与绩效的提升。就第二个因素而言,社区公众是当然的推动社区制度诱致性变迁的行动主体。从某种意义上讲,社区是社区居民行动的舞台。在这个舞台中,受政府利益和创新制度安排所获得的利益机会的诱导,公民个人为响应获利机会自愿缔结为社区团体,通过就社区环境、社区规划、社区史开发、社区NGO发展、社区活动等社区营造议题进行讨论,制定具有社区特色的发展计划,汇聚社区共识,共同参与推进社区的制度变迁。就第三个因素而言,政府无疑是社区制度变迁的利益诱导者。除了“九二一”大地震、人口外流等社会问题之外,台湾地区的政府部门推动社改运动的深层原因主要在于四个方面:一是全球性的公民社会和社区主义思潮对于台湾社会层面的冲击;二是台湾地区各社区生存环境的恶化导致社区居民的抗争运动;三是社区工作室、“无壳蜗牛”运动等种类繁多的社区非营利组织对社区的发展和草根社区运动的倡导^[4];四是台湾政治人物对于“台湾命运共同体”的倡导以及对于复兴本土文化与社区意识的推动。1994年,台湾地区“行政院”文建委(文化建设委员会)以权力下放社区与公共财政投入社区作为利益诱因,制定了社区文化活动发展等社区总体营造的四大核心计划,来诱导社区居民从文化、环保、学习、产业、空间、治安等角度切入,自行拟定多样化的社区营造计划,以逐步形塑共同体理念,推进社区再

造。为活化社区营造组织,整合社区营造资源和发展社区医疗照顾服务,台湾地方政府仅2002年的“新故乡社区营造计划”就投入385.58亿新台币。2005年,“行政院”又拟定了“台湾健康社区六星计划”,期望从六个方面着手打造居民安居乐业型健康社区^{[3]184}。早在2000年,“行政院”就成立了跨“部”会的社区总体营造推动协调委员会,有效发挥了政府部门在社区制度变迁中的沟通协调与促进作用。

从制度绩效分析,无论是从产业发展、社福医疗、社区治安、人文教育、环保生态、环境景观等绩效指标,还是从居民参与度、社区满意度等方面衡量,台湾地区的社改运动都是比较成功的,成就了台北福林社区、台中理想国社区、嘉义达邦社区等典型社区。其具体绩效指标可分六个层次予以考量:一是在社区理念层面,培植了社区居民的社区营造理念和社区意识。政府部门、学者与社区居民代表搭建社区的公共平台,就社区环境、社区规划、社区史开发、NGO发展、社区活动等社区营造议题进行讨论,制定具有社区特色的发展计划,汇聚了社区共识。二是在社区人力资本层面,依托社区学院,通过社区读书会、成长营、环境认养等培育社区公民和社区领导,提升了社区的人力资本。三是在社区环境层面,通过实施环保署的“生活环境总体改造”和文建委的“闲置空间再利用”等计划,进行基础设施改造,并推进社区居民的环境认养,有效改善了社区的整体环境。四是在社区功能层面,通过动员社区居民组织义警队、社区巡逻队、妈妈导护队等维护社区治安组织和促进医疗社区化以及多样性的社区活动组合等,从满足社区居民的生活需求出发,有效推进了社区的功能性整合。五是在社区公共服务层面,根据社区各自的特点打造适宜的社区服务流程,增加了社区公共服务产品的供给。六是在社区行为层面,通过开展丰富多彩的社区活动来引导社区居民走出家门,增进相互了解,有效促进了社区居民对社区事务的参与,累积了社区内在的社会资本。

分析台湾地区社改运动的制度变迁过程,结合社区再造的经验,可以给内地的社区建设带来如下启示:一是社区再造必须走城市社区与乡村社区并重和协调发展的道路。台湾地区的社区营造运动最先从乡村开始,后逐渐发展到城市,有效带动了城乡社区的协调发展。二是社区再造要以社区公民再造为主体。台湾地区将社区营造视为“社区造人运动”,重视社区居民的成长与学习,并以之作为社区营造的长期战略举措。三是社区再造要以社区文化再造为先导。即通过社区文化再造来塑造独具特色的社区形象,凝聚社区意识,使社区成为居民的生活与精神共同体。四是社区再造要以社区流程再造为基础。即从满足社区居民的生活需求出发,创设新的社区流程,实现社区的功能性整合和结构整合。

二、内地社区再造的制度困境

制度困境是指在一定的制度环境中,制度处于运作不良或缺失状态,不能满足行为主体的需求。制度困境一方面表现为制度低效或失效,另一方面表现为制度稀缺。我国内地的社区建设已走过近十年的历程,其促进社会稳定和发展基层民主的成效明显。但近年的社区建设是在宏观制度环境发生渐次变迁的情况下推进的,制度环境的变迁导致社区建设也存在发展的制度困境,与构建和谐社会的要求还有较大的差距,具体表现在五方面。

参见谢明瑞《从六年国发计划谈台湾投资环境与信心》,载2002年7月5日我国台湾地区“国家政策研究基金会”《“国政”研究报告》[财金(研)091-038号]。

参见刘新圆《日本社区总体营造的发轫与运作》,载2005年5月23日我国台湾地区“国家政策研究基金会”《“国政”研究报告》[宪政(研)094-009号]。

(一) 社区的制度需求与制度供给的非均衡性

根据新制度经济学理论,制度需求来自于对潜在利益的追求。当在原有制度安排下无法获得利益时,人们便会产生对新制度的需求以获取利益。有了制度需求,在一定的条件下就会产生制度供给。当制度供给满足制度需求并相互一致时,就形成了制度均衡状态。城市社区建设实质上是一系列社区制度创设的过程,主要功能在于通过社区居民自组织的形式降低社区交易的成本。但制度供给存在意愿供给与实际供给之分。政府作为社区制度的最大供给者,在政府本位主义的影响下,往往根据自身的政治需要来供给社区制度;而社区居民则往往缺乏正常表达制度需求的渠道。这就会出现政府对于社区的制度供给与社区居民对于制度需求的不一致性,导致某些社区制度的供给不足或某些社区制度的供给过剩,由此形成社区制度的供给与需求的非均衡状态。这在当前的社区制度供给中具有一定的普遍性,使得当前的社区建设呈现鲜明的政府导向而非社区导向的特点。

(二) 社区制度变迁的路径偏差

当前的社区建设主要是依靠政府发动并加以推进的,不但社区制度的供给由政府包办,而且制度变迁的路径也由政府强制设定,因而当前我国社区制度的变迁表现为鲜明的强致性变迁过程。社区制度的强致性变迁必然会导致社区居民在日积月累中形成的内在制度与政府这一外在主体所供给的外在制度产生冲突。社区的内在制度与外在制度的冲突又会形成社区制度变迁的障碍,而政府则往往会依靠强势行政来突破这一障碍,推进社区制度的强致性变迁。社区这一制度变迁的过程,正是社区居民与政府的非对等博弈过程。在此过程中,社区居民作为被动者往往对于政府供给的外在制度与变迁路径不予接受,表现为集体冷漠或不参与。

(三) 社区形象与社会资本的缺失

一方面,当前社区建设的政策设计中忽略了构建社区形象这一核心的内容。另一方面,在经济利益的导向下,当前城市社区中的大拆大建,随意破坏,直接导致社区面貌千篇一律,缺乏自身的特色与文化内涵。此外,尽管当前社区建设中有文化建设的重要内容,但大多流于形式,缺乏社区意识、社区情感和人文精神的培养,从而导致社区居民间以诚信为基础的社区内在社会资本的缺失。

(四) 社区组织流程的不合理性

社区建设本是立足社区特点的社区组织重建的过程,但社区建设的发起往往是从政府意图的外在介入开始,由少数政府精英垄断社区组织模式与运作流程的设计,而缺乏对各个社区业务流程的基本诊断。仅从组织层面分析,由此带来的弊端就在于社区管理流程与服务流程缺乏协调性,连续流程多,而平行流程不足,使社区组织呈现单一的线性流程运作模式,缺少组织内在的制衡与改进机制和以流程为中心组建的协作式工作团队。

(五) 社区组织功能设计的冲突与实际功能的单一性

一方面,当前社区功能的定位是双重的,即自治功能和行政管理功能。但在现有体制中,这两种功能的主体不同,前者是居民,后者是政府。而功能主体的不同会带来目标选择的冲突,这样社区所承担的两种功能很难同时实现。另一方面,根据上述社区制度供给的模式和组织流程,社区组织的实际功能存在明显的单一性,即辅助国家统治的社区行政功能非常突出,而冲淡了社区草根性的自治功能。

上述问题极大地阻碍了当前我国内地社区建设的推进,由此形成了社区建设的制度困境。新形势下社区建设必须打破当前的制度困境,推进社区的永续发展。而在当前社区建设的制度框架内很难解决上述问题,必须寻求新的理论支撑与制度创新。从再造理论与台湾地区社区再造的实践来看,我国内地社区建设的突破口就在于社区再造。

三、内地社区再造的制度设计

在我国当前的制度环境中,构建和谐社会是国家基本的政治方针,这对政府的公共政策选择无疑具有根本的导向意义。根据威尔逊的理论,政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行^{[8][12-13]}。社区再造作为政府推进社区治理的公共政策,其目标必须服从和服务于国家政治选择的需要。以此为出发点,并结合社区发展的内在需求,社区再造的目标应该是构建和谐社区。所谓和谐社区是指以文明自治的社区居民为主体,以美誉独特的社区形象为支柱,以鲜明同一的社区意识为纽带,以多元共存的社区文化为依托的社区。和谐社区应该具有三个基本特征:一是多元共存。多元共存是指社区的基本构成因子如居民、文化、环境等是多元的,既是具有各自特点的独立个体,彼此之间各不相同,存在着鲜明的差异性;同时,这些社区的基本构成因子又汇聚在同一时空界限之内,表现为共存性。在这种状态中,属于同一系统或共同体的社区各构成因子通过对方映照自身的形象,体现自身存在的意义,彰显和实现自身的价值。二是交互共生。汇聚在同一时空界限之内的社区基本构成因子的不同个体之间不是彼此孤立,而是交互作用、相互影响的,不同构成要素彼此之间呈现动态的相关性、交互性和渗透性的特性,共同构成彼此相依的共生网络。和谐社区的构成成分是多元的,而非一元的。三是和平共处。在同一社区的时空界限之内,各个社区构成因子相互构成和平共存、协调发展的共同体,并在保持鲜明个性的基础上,平等和睦,相辅相成,相互促进。

要实现上述目标,在社区再造过程中就必须遵循如下三项基本原则:一是顾客导向的原则。社区再造中的顾客就是社区居民,顾客导向就是要求社区再造从社区居民的需求出发,由社区居民主导社区再造的过程,并围绕社区居民的需求与偏好来设计社区再造的流程。二是和谐原则。社区再造的过程不是遵从泰勒式科学管理主义的铁律,而必须以人为本,建构人性化的社区组织,培植和谐社区的基本内涵,营造多元共存、交互共生和和平共处的社区共同体。三是以组织流程为中心的原则。以组织流程为中心要求社区再造从再造社区组织流程出发,将社区组织由过去的职能导向型转变为流程导向型。

根据上述目标与原则,社区再造应包含四项基本内容:社区形象再造、社区公民再造、社区流程再造、社区制度再造。社区形象再造即社区CI战略,指通过社区形象策划来重新塑造鲜明而美好的社区形象,凝聚社区共识,形成社区文化共同体。社区公民再造是指通过社区学习与培训来提升社区居民的文化素质、自治能力与人力资本。社区流程再造是指对社区的组织流程进行诊断和重新设计,根据社区的时空信息与居民的基本需求、偏好来实现社区组织流程的科学合理、畅通便利,从而提高社区组织的绩效。社区制度再造是指引导社区组织与社区居民重新审视并设计社区的基本行为规则,构建和谐社区的基本秩序。

从社区再造的目标与基本内容出发,社区再造应遵循如下四步走的基本程序:第一步,社区问题诊断。社区问题诊断是社区再造的出发点,要求在对社区的制度环境、人力资本和社会资本等时空信息进行充分占有的基础上,对社区现状进行基本的评估,重新审视社区的发展目标、组织流程和制度设计,诊断本社区存在的根本问题。第二步,再造战略策划。根据社区的实情,确立社区再造的目标与再造战略,导入社区CI策划,并完成再造方案的设计。第三步,再造方案实施。第四

步,再造绩效评估。即根据预设的评估指标体系,对于再造方案的实施情况进行适时的跟踪评估,以检讨再造方案的得失。再造方案的评估并不意味着社区再造的终结,而应根据组织生态环境的变化及评估的情况对再造方案进行累积式的改进。

当社区再造的目标、原则与基本程序确定之后,要保证社区再造的成功,就需要设计和选择适宜的社区再造路径,以不断增加社区的正向制度激励。在设计社区再造的路径时,要综合考量社区再造过程中新制度替换旧制度的成本以及制度总绩效的增加。总体看来,社区再造的主要路径可从如下几方面考虑:

1. 从政府管理到社区治理,促进社区再造的理念创新。

理念创新是社区再造的先导。社区再造应确立治理的基本理念。治理应强调分清政府、公民社会与市场各自的责任与权力,并追求三者的平行发展,由此形成公民、市场与政府三者之间相互协作的综合治理网络。治理的理念包括了民主、平等、多中心和分权等价值取向。政府治理与传统的管理有很大的不同。从管理走向治理,首先必须实现政府行政范式的转换,即由强权政府走向民主政府,由全能政府走向有限政府,由德治政府走向法治政府,由中央善政走向社区善治,并建立政府与其他社会主体共同管理社会事务的“多中心”治理结构。其次必须推进政府行政方式的转变,即从精英政治走向社区公民参与,从层级控制走向政府与社区的平等协商。再次必须突破现有的社区行政生态,适时调整党和政府与社区的关系,由以政府为本转变为以社区为本,推进社区的自我治理。以“小社区,大政治”为原则,党和政府与社区关系的调整是社区再造的政治基础,可以参照国企“抓大放小”的原则,改变社区党建的思路与工作方法,强化社区党组织领导的合理性与社区居民的认同性,合理界定政府与社区党组织的权限。

2. 再造社区形象,培植和谐社区的文化内核。

社区形象是指社会公众对社区的总体印象和评价,即社区内部诸要素经过长期综合发展形成的一种潜在和直观的反应和评价。社区形象代表着社区的身份和个性,反映着社区的自然形态、历史文化、结构功能和整体视觉的特征。社区形象的内涵包括社区环境、社区公共物品、社区居民面貌等有形要素和社区理念、社区制度、社会资本以及居民素质等无形要素。再造社区形象是社区再造的核心。社区形象再造首先要培植以现代公民意识为基础的社区文化理念和基本价值规范;其次要通过社区理念来规范整合社区组织与居民的行为方式;再次要以社区理念来指导社区构建美丽、宜居、和谐的整体形象。社区形象再造可参照企业 CI 战略管理方法,导入社区 CI 战略(即社区形象识别系统,Community Identity System)。社区的 CI 战略设计主要由社区理念识别系统(MIS)、社区行为识别系统(BIS)和社区视觉识别系统(VIS)三部分构成。社区理念识别系统是指社区的基本价值观和人文精神,社区行为识别系统是指社区所表现出来的各种行为方式,社区视觉识别系统则是指社区外在的环境、建筑设施和居民的外在形象,其中理念识别系统是社区形象的灵魂。

3. 再造社区流程,构建和谐社区的组织基础。

根据再造理论,再造的最终目标是将组织由过去的职能导向型转变为流程导向型,从而改变组织的基本结构。这样,组织的流程以及与流程相对应的组织结构是柔性的,可以随着环境的变化随时增减改变。社区流程再造是社区再造的重点内容。而所谓的社区流程是指社区工作的基本程序,也即社区以顾客(社区居民)需求为起点,整合人力与物资资本资源而供给各类社区公共产品的系统性过程。再造社区流程是对社区的组织流程进行诊断和重新设计的过程,从而保证社区组织流程的科学合理和畅通便利,提高社区组织的绩效。社区流程的设计要求根据便利、快捷、高效和满足社区居民需求的原则,将社区业务重新进行摸底、定位、排序,形成线性与网状相结合的社区新工作流程。流程再造的关键是要根据社区业务流程的需要,打破现有的根据职能分工设立的部门

制,来设计、重组社区的组织结构,完成社区组织结构由职能型向流程型的转变,并在此基础上创建以流程为中心的协作式工作团队。可以组建由决策部、执行部和评估监督部所组成的社区管理委员会,形成组织内在的制衡与改进机制。社区管理委员会是“掌舵而非划桨”^{[9]18}的组织,其主要职能是决策与管理,但并不具体承担社区服务产品的生产与供给。社区服务产品的生产与供给可以通过面向市场招标或者委托社区NGO来完成。此外,要组建社区公共服务中心,推行“一站式”社区公共事务的受理,提高社区组织对于社区居民的回应性。同时,要推进社区组织的多元化构建,这是社区再造的重要基石。

4. 再造社区公民,构建和谐社区的主体。

社区再造“不只是物质性的‘造物’运动,更是精神性的‘造人’运动”。人是社区的主体,可以说,人的再造,即社区公民的再造是社区再造的终极目标。社区公民的再造主要是通过鼓励、引导社区居民的学习,提升社区公民的思想意识、道德情操、文化水平以及生活与工作能力。为达此目的,可以参照美、欧、日和我国台湾地区的经验,拓展社区的公共空间,成立社区性的学习组织——社区学院,依托社区学院促进社区公民再造。一方面,在尊重社区居民多元个性与偏好的前提下,通过社区学院进行社区的形象、理念教育,形成社区意识,以此来影响社区居民的思想与行为,重建社区居民间相互信任的社区诚信机制,促进社区居民对于社区社会共同体的认同;另一方面,通过社区学院进行文化学习与技术培训,提升社区居民的文化素质、人力资本与自我治理能力,最终完成由生活形态的社区居民到社会形态的社区公民的转变。社区公民再造应与学习型社区的构建相结合,共同促进。

5. 再造社区制度,构建和谐社区的基本秩序。

在新制度经济学的语境中,“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”^{[10]225-226},是“正式约束(规则、法律、宪法)、非正式约束(如行为规范、惯例、行为自律)和实施机制的结合体”^{[11]14}。对于社区而言,社区制度包括社区的正式规则和非正式规则的总和。社区制度的重要性在于:在社区之内,制度可以产生秩序,减少社区运行和人际交往的成本,降低社区行为的不确定性,从而保证社区的稳定。因此,社区制度是化解社区冲突,促进社区和谐的根本保障,制度再造是社区再造的基本保障。当前的社区制度主要是由政府外在供给,这不符合社区再造的基本理念。必须改变社区制度的供给模式,即由外源式的政府供给转变为内源式的自我生成。应该从社区需求出发,依靠社区居民的充分参与和社区各组织的协作,确立与本社区适宜的多中心制度模式。在此基础上再构建和谐社区的基础性制度,实现社区从冲突到有序的生态转换。社区具体的基础性制度包括社区组织制度、社区公共财政管理制度、社区资源整合制度、社区利益调整制度、社区保障制度、社区行政制度以及各种社区行为规范等等。同时,要改变社区制度变迁的路径,即由依靠行政权力推动的强致性变迁走向引导社区居民参与与认同的诱致性变迁。这也是实现社区草根民主与促进社区治理的重要环节。

综上所述,借用再造理论,参照我国台湾地区经验,推进社区再造是突破社区发展的制度困境、构建和谐社区的基本路径。但再造理论还处于发展之中,从再造理论引申出的社区再造更是一个全新而复杂的课题,要完成社区再造从理论探讨到政策设计乃至社区层面的实践,还有漫长的探索过程。期待更多的同仁加入到对于社区再造的研究与讨论之中,以共同推进社区治理的制度创新,实现社区的和谐与发展。

参见刘新圆《日本社区总体营造的发轫与运作》,载2005年5月23日我国台湾地区“国家政策研究基金会”《“国政”研究报告》[宪政(研)094-009号]。

[参 考 文 献]

- [1] Hammer ,M. ,Champy J. Reengineering the Corporation ?A Manifesto for Business Revolution[M].London : Nicholas Brealey Publishing Limited ,1993.
- [2] Osborne ,D. , Plastrik ,P. Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government[M]. New York : Penguin Group , 1997.
- [3] 陈锦煌. 社造十年:反省与再出发[J]. 财经文化周刊,2005,194:84. [Chen Jinghuang. Community Reengineering for Ten Years: Self-Reflection and Restarting[J]. Finance and Economics · Culture ,2005 ,194 : 84.]
- [4] 王茹. 台湾的社区总体营造政策及评析[J]. 台湾研究集刊,2004,(2):36-42. [Wang Ru. Observations on Taiwan 's Policy for Comprehensive Buildup and Operation of Communities[J]. Taiwan Research Quarterly , 2004 ,(2) :36 - 42.]
- [5] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论[A]. R. 科斯 ,A. 阿尔钦 ,D. 诺斯,等. 财产权利与制度变迁[C]. 刘守英,译. 上海:三联书店,上海人民出版社,1994. 384. [Lin Yifu. An Economic Theory of Institutional Change [A]. Coase ,R. ,Alehian ,A. ,North ,D. ,et al. Property Rights and Institutional Change[C]. Trans. Liu Shouying. Shanghai : The Joint Publishing Company Ltd. ,Shanghai People 's Publishing House ,1994. 384.]
- [6] 拉坦. 诱致性制度变迁理论[A]. R. 科斯 ,A. 阿尔钦 ,D. 诺斯,等. 财产权利与制度变迁[C]. 刘守英,译. 上海:三联书店,上海人民出版社,1994. 327. [Ruttan. Induced Institutional Change Theory [A]. Coase ,R. , Alehian ,A. ,North ,D. ,et al. Property Rights and Institutional Change[C]. Trans. Liu Shouying. Shanghai : The Joint Publishing Company Ltd. ,Shanghai People 's Publishing House ,1994. 327.]
- [7] L. E. 戴维斯 ,D. C. 诺思. 制度变迁的理论:概念与原因[A]. R. 科斯 ,A. 阿尔钦 ,D. 诺斯,等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 刘守英,译. 上海:三联书店,上海人民出版社,1994. 270. [Davis ,L. E. ,North ,D. C. A Theory of Institutional Change: Conception and Reason [A]. Coase ,R. , Alehian ,A. ,North ,D. ,et al. Property Rights and Institutional Change[C]. Trans. Liu Shouying. Shanghai : The Joint Publishing Company Ltd. ,Shanghai People 's Publishing House ,1994. 270.]
- [8] 古德诺. 政治与行政学[M]. 王元,译. 北京:华夏出版社,1987. [Goodnow. Politics and Administration[M]. Trans. Wang Yuan. Beijing : Huaxia Publishing Co. ,Ltd ,1987.]
- [9] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海市政协编译组,东方编译所,译. 上海:上海译文出版社,1996. [Osborne ,D. , Gaebler ,T. Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector [M]. Trans. Translating and Editing Team of Shanghai Congress , Eastern Translating and Editing School. Shanghai : Shanghai Translation Publishing House ,1996.]
- [10] 道格拉斯·C. 诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,译. 上海:三联书店,上海人民出版社,1980. [North , D. C. Structure and Change in Economic History [M]. Trans. Chen Yu. Shanghai : The Joint Publishing Company Ltd. ,Shang hai People 's Publishing House ,1980.]
- [11] 约翰·N. 德勒巴克. 新制度经济学前沿[M]. 张宇燕,译. 北京:经济科学出版社,2003. [Drobak ,F. N. The Frontiers of the New Institutional Economics [M]. Trans. Zhang Yuyan. Beijing : Economic Science Press. 2003.]