

从管制到共治:国家与社会双维度下 城乡融合型社区的演进

林莉

(南京审计大学 公共管理学院 江苏 南京 211815)

[摘要]新中国成立以来,基层社区管理与治理经过了三个阶段的发展,城乡融合型社区在国家与社会力量的交替主导下依次体现为国家主导范式、社区自治范式和新时代社会治理格局下的共治协同范式。每一个阶段的发展都是制度变迁下的范式转换,在一系列顶层设计的制度安排之下,城乡融合型社区的共治协同意味着国家力量与社会力量的互融,需要通过多元主体之间的互融来调节共治的角色冲突,实现新的定位;通过强制性与诱致性的互融,化解共建的价值对立,实现新的调和;通过时间与空间的互融,突破共享的制度障碍。这种互融最终表现为国家与社会在城乡融合型社区的共治协同中实现均衡状态:一方面,应结合中国共产党党组织与党员的特色建构多元主体均衡的格局;另一方面,应从法治保障完善出发,激发制度变迁中强制性动力与诱致性动力共同发挥作用,将“话语的制度”转变为“实践的制度”,建设中国特色城乡融合型社区共治协同。

[关键词]城乡融合型社区;共治协同;制度变迁

[中图分类号]D669.3 [文献标识码]A [文章编号]1003-7608(2020)05-0069-09

DOI:10.16133/j.cnki.xxlt.2020.05.010

新中国成立初期,农村与城市均通过加强基层政权建设的方式来构建社会管理体制,但城乡二元化体制的制度壁垒导致城乡发展不平衡,城市和农村社区治理运行逻辑也形成各自的特色。改革开放后,城市化与城镇化进程促使中国的城乡结构发生显著变化:农民往城市转移,农村向城市发展,村民自治的主体与环境都出现单向度城市化的趋势,城乡融合型社区正是在这个趋势下产生的。城乡融合型社区在实践与理论中都以传统农村社区自治为基础,以城市社区面貌为目标进行治理与研究,忽视了它作为一种新型社区形态治理的独特性,因而乱象重生,成为基层

社会治理中久攻不克的难题。同时,社区自治组织也因为过度行政化难以适应治理环境的变迁,国家与社会的社区治理能力双双陷入低效率困境。2018年10月25日,习近平在深圳考察时指出,“社区情况复杂多样,群众需求多种多样,要把更多资源、服务、管理放到社区。社区工作者要履行好职责,切实把群众大大小小的事办好”^[1]。探索一条符合新时代乡村社会发展需要的治理模式成为党中央高度重视的问题,党的十八大报告首次把社区治理写入党的纲领,党的十九大之后,中共中央、国务院出台了多项政策,这些为自治模式的反思以及共治模式的探讨提供

[收稿日期]2020-01-25

[基金项目]本文为国家社科基金青年项目“新型城镇化背景下城乡融合型社区协同治理机制研究”(15CGL061)的阶段性成果

[作者简介]林莉(1982—)女,湖北武汉人,行政管理学博士,南京审计大学公共管理学院副教授。

了重要的政策依据,也为重新激活国家与社会在社区中的能量提供了制度保障,是城乡融合型社区摆脱治理困境的切入点。

一、国家与社会交替:城乡融合型社区治理格局的历史进程

自上而下的国家权威和自下而上的社会自治是社区治理发展的实践经验,国家—社会的分析框架是认识现代国家进程以及中国乡土社会治理结构变迁的理论模式。在这一框架下,社区治理形成四种基本的关系模式,即强国家—弱社会(简称“强国家”)、弱国家—强社会(简称“强社会”)、强国家—强社会、弱国家—弱社会^[2]。无论是从历史发展的角度还是理论基础的层面,无论是从实践角度还是制度层面,国家与社会是体现并解释城乡融合性社区动态发展的两大基本核心要素。

(一)管制:新中国初期“强国家”的国家主导范式

新中国成立后,农村基层社会基于设乡建政的方式实现国家权力逐步下沉,结束了封建社会 2000 多年以来“皇权不下县”背景下乡村社会秩序由宗族与乡绅来维护的自治传统;同时,从 1958 年开始,建立了以人民公社为主体、政(经)社合一的农村基层社会管理体制,形成一个国家高度集中且全能的管制模式,农村社会的管理呈现出权力集中于公社,辐射政治、经济、文化全局,以政治动员为主要管理手段的“强国家”模式。

在这个时期,农村基层社会的管理格局主要有以下几个方面。一是以土地集中为管理前置条件。新中国成立初期,先后进行了土地农民私有化以及集体所有制的土地改革;同时,以发展农业互助、合作的方式,将生产资料与农村劳动力集中起来,为国家对农村基层社会实施一体化管理的“强国家”模式奠定了必要的经济基础。人民公社在农民合作社的基础上发展农村集体经济,恢复和促进农村经济发展是其重要任务,人民公社既是生产组织,也是政权组织。二是以政治动员为主要管理手段。人民公社作为国家意志全面代表的高度权威,通过下设生产大队以

及生产队的形式在农村基层管理中建立了“三级所有”的上下级行政隶属关系,并通过宣传与动员的方式来行使国家政权,使“无政治的农民具有了政治意识,动员到党的目标之下”^[3],实现了“政党下乡”,不断强化农民政治共同体的认知,构建政策高效落实、基层稳定有序的管理体系。三是以政社合一的管理体制为核心。人民公社作为国家权力在农村基层的组织载体,既贯彻体现国家意志的方针政策,又代表社员的集体利益;其经费来源以社队自筹为主,也有国家财政拨款;人民公社拥有集体资金的统一分配与调度权。人民公社的党委组织实际上行使着农村基层事务管理的决定权,将农民个体与集体、国家与社会、经济与政治紧密地结合在一起,重新建立了国家在乡村社会的政治权威,形成了极具中国特色的、自上而下的集中动员管理方式。政社合一的管理体制运行了 20 多年后,为农村基层社会的管理打下了全能体制与威权体制兼具的烙印,因此,形成的集体记忆与范式影响一直持续到城乡融合型社区的出现。

(二)自治:改革开放时期“强社会”的社区治理范式

1978 年,党的十一届三中全会拉开了中国社会全面转型的序幕,在解放思想的大前提下,党和国家反思新中国成立以来高度一体化的党政体制;党的执政方式出现历史性转变,农村基层社会原有的“人民公社—生产大队—生产队”三级管理体制也开始退出历史舞台,乡镇政府建制重新恢复。政治转型之际往往伴随着制度真空的出现,国家权力体系从农村社会基层抽出来后,农村的公共事务一度处于无序状态,这给社会自治力量的成长提供了必要的空间,作为农村社区自治主体的村民委员会应运而生,形成“乡镇政府—村委会—村民小组”三级组织结构,农村社会的基层治理表现为“乡政村治”。1982 年,《中华人民共和国宪法》规定,村民委员会是农村基层群众自治性组织。1987 年,全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》规定,村民委员会为自治机构,继而成为基层社会治理的全国性制度^[4]。城乡融合型社区作为城镇

化发展的阶段性产物,在出现之初就以社区自治模式为根本。

产生于农村社会基层内在需求的“强社会”治理模式,主要有以下几个特点。一是以家庭联产承包责任制为前提,以集体经济发展为后盾。包产到户的土地政策激发了农民生产的积极性,经济上的自主唤醒了农民政治上的自觉,进一步激发了基层社会民主政治的产生,促使农村社区自治萌芽。随着改革开放的深入,集体经济的发展有利于农村降低对国家的依赖,并促使农民形成利益共同体,对公共事务治理产生内在需求的一致性。农村经济的发展不仅是村民自治的前提,而且是自治的核心,这是改革开放时期农村社区治理最显著的特征。二是基于选举(投票)的自治方式。无论是在广西壮族自治区合寨村建立的中国第一个村民委员会的早期探索实践中,还是在后续国家的制度安排中,村委会作为农村社区的自治组织,是村民自发形成的与村民利益密切相关的组织^[5],其成员由村民提名、选举产生,行使治理公共事务的权力,管理集体土地以及其他财产。在农村税费改革后,社区公共事务的一些重大决策也采取“一事一议”的投票方式来决定。三是村委会与乡(镇)政府在纵向上是被指导与指导的关系,与同级党委组织形成不同程度的领导、合作关系。在实施税费改革前,村委会主要通过“三提五统”从村民、村集体中直接提取资金来获得公共事务治理的经费,乡(镇)政府转拨上级政府的财政拨款与转向资金,“乡政村治”的经费仍以村委会自筹为主。自2001年开始实施税费改革后,一方面,中央政府和地方政府通过转移支付与专项拨款的方式来补充基层社区治理经费;另一方面,通过“一事一议”的方式来筹措开展公益事业所需资金,降低农民负担。1999年的《中国共产党农村基层组织工作条例》肯定了村委会在经济建设和社会发展中的自主权,确立了村党支部在村民自治过程中的领导、支持与保障的作用。因此,在农村社区治理的实践发展中,村党支部与村委会成员越来越具有普遍性的重叠。“强社会”治理模式下的村民自治,使得农民的主体地位与政治参与积极性得以提高,奠定了城乡融合型社区实

现共治的社会基础。

(三) 共治: 党的十八大后国家与社会治理格局的设计

随着改革开放的深入,在城市化高速发展与城镇化建设的同时,城市与乡村的边缘不断趋于融合。在政府主导下,逐渐形成一些兼具城市与农村特色的新型社区,却又异于城市与农村的社区共同体类型——城乡融合型社区。这种社区最早以城乡接合部的形式出现,并表现为明显的过渡性,即由农村社区向城市社区的转变。在早期的理论研究与治理实践中,均以城市社区为目标,忽视了城乡融合型社区治理上的特殊性以及作为第三种社区类型的常态性。党的十八大以来,社区治理的问题上升为国家战略层面的政策设计,为融合型社区的治理提供了新的思路与制度依据,有利于促进社会力量 and 权力组织之间的协同治理,也促使社区治理从自治走向共治。

从制度安排的角度来看,城乡融合型社区中国家与社会的共治格局体现以下特征。一是基于顶层设计的制度变迁。新时代所产生的一系列社区治理相关制度与社区自治制度形成的最大不同体现为,前者是基于中国特色社会主义价值与信念的制度化的,而后者是基于实践中行动的制度化^[6]。作为自上而下的制度安排,党的十八大以后出台的政策,在内容上凸显基层治理法治化建设;同时,在执行过程中,强制性的政策变迁与社区自身发展的需要形成有效结合,将制度变迁的强制性 with 诱致性进行一定程度的结合,这在城乡融合型社区治理中尤为显著。二是共治的制度安排。新时代,先后出台的中央政策从不同角度强调了基层治理的共治要求。共同治理的提出,可视作是对社区自治有限性进行的必要改革。从理论上来说,共治的核心是在协同治理中,通过制度性认同与身份性认同共同发生作用^[7],以增强社区凝聚力、提高治理效率。社区自治与共治并不是对立的两种治理模式,共治的产生是建立在社区自治发展到一定程度的基础之上的。只有伴随着社会组织(包括营利性组织)结构以及社会参与能力的充分发展,共治才得以成为可能。城乡融合型社区由于自身社会基因的特殊性,需要突破

传统治理思维的惯性,而共治提供了突破的途径。三是以基层党组织为核心。在社区自治模式下,村级党委与村民委员会的“两委之争”由来已久,这实则是国家本位与社会本位的政治价值之争,尽管在制度层面分别对双方的职权进行了划分,但在实际操作层面缺乏可行性。此外,城乡融合型社区保留了一部分原村集体经济的资源,亦需要一个代表者来履行经济职责,这个代表往往由村支书或村主任兼任。因此,政治价值与经济利益之争夹杂在一起,不仅出现了各种形式的选举乱象,而且增加了治理自身的复杂性。现行政策试图促使村支书通过法定程序“一兼三职”,以及村“两委”班子成员交叉任职的方式来解决这一问题。强调基层党组织在治理中的核心地位,并不是改革开放前管制模式的复刻,而是在法治的规范下、共治的格局下,形成国家与社会的合力,构建新时期中国特色治理新格局。

二、国家与社会互融:城乡融合型社区共治协同的预设及挑战

新中国成立以来,国家主导范式和社区自治范式分别得到充分发展,国家与自治组织在社区治理中积累了必要的经验,也体现了各自治理(管理)效能的局限所在。因此,国家与社会治理模式在交替之际形成共治的合力与新的范式,构建了共治的格局。党的十九大报告体现了对当前社区共治格局的总体安排,即完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障。制度变迁不仅仅意味着行为方式的改变,也意味着利益结构的调整。在这一过程中,作为利益相关者的角色定位与转换若无变化,制度变迁或会陷入零和博弈状态,或会形成路径依赖,社区共治格局或将难以完成从话语制度到实践制度的转变。国家与社会之间的融合,不是国家与社会之间主体地位的简单对换,而是在交替过程中基于新的复杂因素而重新构建的治理格局,是基于治理主体、价值与制度的三维立体融合。

(一) 多元主体之间的互融:共治的角色冲突与定位

社会的发展是带着历史轨迹前行的,要实现现有制度安排下的预设,必须结合历史发展留下

的印记。城乡融合型社区是时间替代、空间共融的综合体,无论是在制度层面还是在现实发展中,国家与社会在社区治理中的力量发生阶段性转变,角色定位也面临着新的挑战(见图 1)。

时间维度	国家与社会力量			角色关系
		国家	社会	
新中国初期	制度	强	弱	强国家:国家管制
	实践	强	弱	
改革开放	制度	强-	强+	强社会:社会自治
	实践	弱	强+	
党的十八大以来	制度	强+	强	动态博弈中的共治
	实践	强+	强	

图 1 新中国成立以来国家与社会力量在社区治理中的表现

目前,顶层设计对国家治理体系的每一个环节都重新强调了党在治理过程中的领导地位与核心作用的重要性,这也成为国家政权渗入式回归基层治理的一个基本时代背景。由于城乡融合型社区在发展过程中会获得相对于传统社区而言更多的国家政策资源和财政等方面的支持,以及自身的发展具备内在的动态变化与外在的时代变革叠加的特殊性,使社区治理更依赖也更需权威组织,因此,“党委领导、政府负责”在特殊情景下的必要性便呼之欲出。党的十八大以来,通过建设与完善中国共产党基层党组织,强化党员的责任与使命感,逐步确立了党员在基层社区治理中的主导作用,并以此为基础整合社会各方力量来促进国家与社会的融合。从理论上来说,这是中国共产党作为执政党,加强基层治理的题中应有之义。从实践上来看,在现行的社区网格化管理体系中,社区党支部成员和社区党员在充当网格信息员以及参与社区治理中发挥着显著作用,且在一定程度上党员参与度与社区治理效率呈正相关。因此,在制度与实践层面,国家治理的力量在不断地增强。

然而,这与改革开放后“强社会”式社区自治思维形成治理主体定位上的冲突,城乡融合型社区由于政治资源上对国家的依赖和经济利益上的复杂性交织在一起,使得这种冲突加剧。同时,对于“强国家”国家主导范式下基层社会治理活力被遏制的后果,人们基于广泛的集体记忆而下意识地抗拒国家权威的回归;加之社会自治组织与市

场组织参与社区治理力量的成长,势必会造成共治主体之间对治理资源、权力的角逐,以及对城乡融合型社区治理中难啃“硬骨头”的漠视或推责。党委、政府、社会、公众四者作为共治主体的存在,意味着原有的国家与社会两级格局朝着多级格局的方向演变,形成社区治理制度变迁过程中多边力量的博弈。二级格局的主体间博弈容易走向零和博弈的对立状态,多级格局的出现使博弈关系变得更复杂,基于集体理性的角度而言,参与联合行动的主体越多,多主体的博弈对合作与共赢的选择就越一致。但这种合作博弈需要经历多阶段动态博弈才会最终形成,这其中包含两个方面的条件:一是多元主体长期存在于制度变迁过程中,任何一方的投机排他性自利行为都会受到惩罚;二是参与主体在每阶段分得的收益不小于其初始预期收益^[8]。在城乡融合型社区共治格局构建的培育期,要通过将社区政治、社会、经济三方面职责以党委一体化作为切入点,以党员为载体作用来整合社会与公众参与治理的力量,这种强制变迁方式能推动制度变迁的进程,但只能是范式转变中过渡性的手段。社会与公众在经历了初始阶段政治动员的被动性及其限制后,只有发挥出应有的张力才能激活社区治理的内在活力。否则,仅依靠党委组织和党员个体的力量,处于发展阶段中的城乡融合型社区会不可避免地走下坡路。

(二) 强制性与诱致性的互融: 共建的价值对立与调和

城乡融合型社区共治框架中角色定位的争议与挑战,来源于新旧治理范式变迁中不可避免的价值对立。为了解决角色定位的冲突,共治格局的制度设计在明确不同主体地位的同时凸显了法治保障的制度基石,并试图通过完善主体法的方式来解决多元主体间的利益冲突与价值对立。纵观新中国成立以来重要时期的改革,在初始阶段都是由中央政府通过意识形态政策化的方式来推动制度变迁,即便是市场化的进程也是通过政府主导来推行的,而非自然演进。从目前中国社会的发展以及市场化程度来看,这种强制性在改革开放后逐渐体现了积极性的方面:一是解决了国家转型初期制度短缺的问题;二是通过权威组织

自上而下的有序推动而非激进改革,减低变迁的经济成本与社会风险;三是极具中国特色的探索性,“有选择地放松制度准入条件,促进诱致性制度变迁的发生,并提高其规范化和制度化水平”^[9],但强制性变迁与共治的内在价值冲突不容忽视。在城乡融合型社区的建设过程中,从自治走向共治的制度变迁如若长期处于被动状态,会对政党权威以及国家财政过于倚重,这会造成较大的财政支出压力,不适应中国目前不平衡不充分发展现状下的地区差异。同时,也会由于公共权力过于集中而再次普遍出现寻租现象。长此以往,这种政府主导的模式将会抑制社区自治力量的必要成长,“共建”难以从话语的制度转变为实践的制度,也给城乡融合型社区的后续发展埋下隐患。

如上文所言,初始阶段带有强制性色彩的改革开放催生了诱致性的制度变迁,市场经济在国家力量的推动下发展起来,这个进程一旦开始就会逐步呈现出自我强化的趋势,“市场化进程发展到一定的程度,社会就具有了自组织能力,能够自我发展,能够反过来推动政府进行更深层次的市场化改革”^[10]。社区自治正是在这种强制性与诱致性制度变迁共生的空间中伴随着社会自组织的成长而产生的。城乡融合型社区因为具有农村社区的底色,自治的基因传承了下来,但公共理念依旧比较薄弱,再加上这种第三类社区在地理空间边缘化、社会空间碎片化、流动空间不确定性的特殊性^[11],使得其在建设上要重视传统乡村价值观(农民本体性价值、伦理价值、民俗文化)与现代性价值的冲突与融合^[12]。

强制性的政策变迁往往伴随着意识形态的宣传,重塑社会价值观,制度变迁尤其是范式转变,也意味着新旧价值观的转变。“共建”一词在关于社会治理的顶层设计中是放在“共治”之前的,这一逻辑延伸到社区治理领域,意味着应将社区建设与社区治理衔接起来。城乡融合型社区建设经历过强制性变迁培育期后,共建的实现需要突破原有的社区自治范畴,不能只停留在公共政策执行与公共服务供给的层面,还包括对集体资产的管理、运营以及社区规划、空间设计的建设等。社

区自治建立在先有社区后有自治的时间逻辑上,而城乡融合型社区的共治在将来应延展这种时间序列上的先后、拓展空间视角上的维度,将社区治理的切入点拉到地理空间、社会空间以及流动空间建设的起点。当依靠国家力量推动的城乡融合型社区共建进程与预期目标一致时,强制性制度变迁也就实现了与诱致性变迁的互融。

(三) 时间与空间的互融: 共享的制度障碍与突破

城乡融合型社区的共治格局在时间上的延伸与空间上的拓展并非两条互不相干的平行线,国家力量与社会力量之间的互融,将最终在治理目标的界定上体现出来,实现城乡之间在发展空间和改革时间上的资源共享。共享作为新时代背景下社会治理的目标,是城乡融合型社区构建公共精神、实现公共利益的目的与保障,“共享不是平均主义,而是以实际需求为导向,通过有效的制度安排,让治理效果公平、合理、有效地惠及尽可能多的利益相关主体,从而增进公共福祉”^[13]。共享的价值内涵突破了单向的利益分配制度,在顶层设计里包含着全民共享、全面共享、共建共享与渐进共享^[14]四个层级的内容。结合城乡融合型社区的发展需求来说,共享意味着分阶段地实现城乡之间的资源共享、社区公共福利的普惠,这不仅是共治的目标,而且是社区成员之间形成共同体意识的前提。

城乡之间的资源共享意味着要突破城乡融合型社区在基础设施建设资源和发展时间安排上的不平等。长久以来,农村的基础设施建设薄弱。一是国家在生产、生活等公共服务设施方面的投入不足,尤其是农业税取消后,“一事一议制度”成为农村筹集公共基础建设的主要方式。虽然在政府的主导下城乡融合型社区的生活性基础设施建设得到改善,但由于公共经费来源有限,后期的维护和更新成为困难。二是农村社区对生态环境的保护意识淡漠,生活垃圾随意处置和农药滥用造成农业污染日趋严重。城乡融合型社区由于土地规划的原因,常常被设置在工业园区附近,会受到工业污染或邻避项目的显著影响,社区环境问题更加复杂。三是科教、文化以及医疗卫生等社会

事业类基础设施发展相对缓慢。这类设施的建设成本高,且优势资源一般都集中在城区,农村存在着较大的供给缺口。城乡融合型社区因临近城区,有地理位置近和交通成本低的优势,但由于相关制度(户籍制度)的限制,尚不能充分共享城市优势资源。城乡之间的资源共享需要通过国家力量、制度调整的方式来解决,这既是城乡融合型社区完善公共物品供给的基本保障,也是国家力量在共治格局中的领导地位和负责作用的体现。

公共福利水平高低与基础设施建设水平是紧密相关的,但也取决于福利制度的完善程度。城乡融合型社区公共福利制度主要体现为对弱势群体的救济与保障,以及对社区成员公共福利的“帕累托改进”两个方面。新中国成立前,因缺乏制度化和稳定的福利体系,传统农村的公共福利主要依赖家庭、家族与宗族等社会力量。新中国成立后,国家建立专门的职能部门以及管理机构,奠定了农村社会福利的基础,并为困难户(主要是五保户)提供福利供给。这也意味着集体与国家的力量开始在农村公共福利中发挥主导作用,但是在平均主义的指导下,公平与效率并不一致。改革开放后,土地制度发生改变,民政部门出台了相关政策来保障基本的农村公共福利,但是,由于农村集体经济走向衰弱、土地保障功能降低,以及计划生育政策后农村家庭规模的缩小、宗族凝聚力的降低,国家政策支持与社会救济力量均较为薄弱。与城镇相比,农村公共福利整体发展长期以来处于较低水平,这是由于改革开放初期的城市、工业优先发展策略导致的。党的十八大以来,国家在农村公共福利政策以及公共财政投入上进行了深入改革,尤其是“精准扶贫”的推行极大地改善了落后地区农村的基本福利问题。但是,城乡社区在发展时间上不平衡,需要进一步通过共享的制度设计,使城乡融合社区的公共福利朝着“国家+社会”的方向发展。一方面,通过国家的主导作用修正城乡间福利政策的不均衡;另一方面,结合传统农村以家庭保障、伦理道德为基础的福利体系,发挥中华优秀传统文化在福利供给上的优势,将生存性与发展性福利需求、服务保障与精神保障结合起来。

三、国家与社会均衡:城乡融合型社区共治协同的实现与保障

国家力量与社会力量在社区层面的互融,是两者在共治格局中基于通过结构上的有效衔接、动态博弈而实现的均衡。新中国成立初期,在“强国家”的国家主导范式与改革开放时期“强社会”的社区自治范式中,政治性权力与社会性权力在社区治理中的相互关系明显是失衡的。虽然这两种治理范式都在特定的历史时期发生过积极作用,但随着社会的发展,社区问题尤其是城乡融合型社区的治理问题越来越复杂。原有的治理范式失灵,需要重新建构政治性权力与社会性权力在不同治理项目上的共治关系,并随着社区的发展进行适当调整,使国家与社会在多元主体治理博弈以及制度变迁过程中形成均衡。

(一) 党委领导与中国特色的主体博弈均衡

党员和党委组织是城乡融合型社区实现从自治走向共治这一制度变迁过程中的第一行动团队,这是构建中国特色共治协同范式的根本。以党员为切入点,通过基层党建工作,将社区各个方面的主体连接起来,增强共治的责任感以及对社区共同体的认知,这个过程展现了中国经验下的社区治理特色。具备充分角色认同的中国共产党党员在“为人民服务”的政治使命与宗旨上,已形成一致的认可,并在持续地践行这一理念。无论是从执政地位的合法性角度,还是从新中国成立以来取得的成就来看,党在国家治理与社会治理中的核心地位经历了多次社会转型与变革的检验,已被证明是必要且有效的。城乡融合型社区的党建工作较为落后,社区党组织的领导核心作用,不能仅仅停留在政治领导以及意识形态建设上,更应该在以下几个方面发挥共治协同的功能。一是在组织建设上,通过单独组建、联合组建、挂靠组建等^[15]多种形式建立党的基层组织,将社区党组织、政府机构、居委会、业委会、物业公司、社工社团、社区经济组织(社企)、社区成员等整合起来,调动各方资源以建立有效的协同治理机制。二是在项目建设上,基于“为人民服务”的奉献精神,充分挖掘党员的志愿服务能力,通过发挥社区党员的先锋模范作用,建立“党员+公益+项目”

机制^[16],弥补城乡融合型社区在建设初期基本公共服务供给的不足。三是在社区共同体建设上,通过党的基层组织与党员在思想道德引领、社区文化引导上发挥示范作用,培养社区成员的责任意识与互助意识,突破城乡融合社区不同群体的价值分歧和文化隔阂,形成社区共治格局的主体性认同。

党员虽然是进行社会资源动员与整合最直接有效的主体,但党员在城乡融合型社区成员比例较小,仅仅依靠党员的力量是不够的。同时,共治格局的构建,意味着在解决社会问题的过程中应明确集体行为网络存在各自的界线、责任以及相互间的权力依赖^[17]。首先,在城乡融合型社区的共治主体结构中,党组织和党员是权力体系的核心,因此,在“村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人”以及村支部与村委会“成员应当交叉任职”的政策推广下,清晰地明确社区党支部书记的职能边界,厘清党支部与社会、公众之间的关系是实现共治协同的关键所在。应肯定的是,党委组织作为国家力量的体现,为城乡融合型社区的建设与治理提供了必要的政策依据以及政策执行中的资源保障,这意味着社区党支部、居委会与社区集体经济组织应在社区基础设施以及社区共同体文化上发挥主要作用。其次,在现有共治格局的制度设计中,国家力量与社会力量被体现为党委、政府、社会与公众这四个主体;在城乡融合型社区中,具体表现为国家力量的代表——基层(乡镇)党委与街道办事处、职能部门与实际上承担大量政策执行的社区党支部、居委会;社会力量的代表——业主委员会、物业公司、居民、社会联合组织(营利商业组织如社企,以及非营利社会组织如社团、社工)。多元共治主体的协同要求政治性权力组织与社会性权力组织,在保持内部机制协调的同时,“谋求政府与社会的合作,让主要的利益相关者共同参与,保证公共选择和公共博弈的有效性”^[18],实现协同与共治。再次,社区治理的发展历史进程提供了一些现实经验,如充分发挥党的领导功能、党员的先锋模范作用,通过党政人员向社区的嵌入推进社区网格化管理,增强社区凝

聚力,把社区矛盾纳入体制内渠道进行消化;通过购买服务的方式,提高社会组织参与社区治理的效率,实现政社、政企、政民合作。总之,城乡融合型社区共治主体的协同,要求多元主体充分发挥在社区治理中的作用,将国家—社会的二级格局拆解为多级均衡的状态。一方面,要继续发挥已被实践验证过的治理方式,这是总结中国特色治理经验的重要途径;另一方面,应根据城乡融合社区中群体的异质性、空间的复杂性以及发展的复合性等特征,激发其他主体的治理活力。

(二) 法治保障与制度变迁中的动态均衡

目前,在城乡融合型社区共治格局中,党员和党组织发挥着核心作用,这在强制性制度变迁中以及在构建新的治理范式初期是可行的,但容易形成路径依赖,蜕化为“强国家”模式下的国家管制,而这并不是顶层设计的目标所在。强制性制度变迁完成从“话语的制度”到“实践的制度”的转变过程,体现着宏观上的制度安排和微观上利益相关者的行为选择两者之间的关系^[19],实际上是多元利益相关者在重复博弈过程中形成的动态均衡,城乡融合型社区的共治协同作为新的治理范式也是在这一逻辑下展开的。党的十九大报告在设计社会治理格局时,特别强调了法治保障,将制度建设与主体定位结合起来,意味着在共治协同的制度变迁中又包含着多重制度逻辑与制度进化,应将制度变迁中的强制性动力要素与诱致性动力要素结合起来。

一方面,从强制性动力要素看,要继续完善与社区治理、社会治理以及乡村振兴等相关的具体政策。中央政府、地方政府以及社区应通过具体的政策设计与全方位的协商将共治格局中多元主体的角色、治理的职能边界以及权力与责任、权利与义务都明确下来,这也是实现法治保障的题中应有之义。由于行动者是根据收益成本来决定是否选择参与制度的实践,只有改变制度所付出的成本低于其预期所能获得的收益时,利益相关者才会致力于制度的变革^[20]。虽然不同行动者的成本收益计算的具体指标会有所不同,但从最大公约数的角度来说,在具体的法治保障建设中,应结

合城乡融合型社区共治协同的需求来综合衡量这一治理框架的成本与收益:成本衡量——公共财政的支出、组织间的协调成本、范式转换的沉没成本、社会风险增加的概率;收益衡量——治理问题(城乡融合型社区基础设施建设与公共福利保障)解决的程度与效果、社会力量参与社区自治的主动性与能力、社区共同体营造与社区集体经济发展的程度。以此将城乡融合型社区共治多元主体的角色定位、协同认知与决策行动结合起来。

另一方面,要激发诱致性要素在制度变迁中的内生性动力。林毅夫认为,诱致性制度变迁发生于制度选择集合改变、技术改变、制度服务的需求改变以及其他制度安排的变化^[21]。具体而言,要使共治协同作为新的范式内化为城乡融合型治理的自发行为,应注重以下几个方面。一是在法治建设的基础上,加强对乡村振兴、社会治理政策与共治协同理念的宣传与解读,提高基层干部与社区治理参与者的政策理解能力与执行力。总结、归纳并推广境内外与城乡融合型社区以及类似社区在实现协同共治中具有共性的创新经验,如我国台湾地区制度转轨上“柔性强制+示范诱致”的制度变迁特征^[22]。二是运用互联网技术与互联网思维来实现城乡融合型社区的共治。互联网技术不仅能构建提高共治效率的信息平台和协同机制,还能通过虚拟空间与现实世界的交互来增强城乡融合型社区异质群体的互动互融,增强社区共同体意识以及凝聚力。三是重视制度服务需求改变。城乡融合型社区作为带有典型发展性的社区,在经济资源(土地、集体经济等)的结构性变化中容易产生突发事件,引发社会矛盾与政府信任危机。城乡融合型社区的共治范式构建应注意并满足居民参与社区建设与治理诉求、经济与生态环境以及社区组织发展等方面的需求改变,提高社区治理的协同效应。四是配套制度的完善。一项制度变迁背后会引起其他相关制度的变化以及价值观与伦理道德甚至意识形态的变化,应根据城乡融合型社区发展过程的阶段性特征及时进行政策调整,避免“搭便车”现象与道德风险的出现。

[参考文献]

- [1] 习近平. 社区工作要为居民提供精准化、精细化服务 [EB/OL]. http://www.cnr.cn/news/20181025/t20181025_524394838.shtml.
- [2] [7] 卢俊秀. 制度变迁背景下的社区治理: 基于广州市一个城中村的实证研究 [M]. 上海: 华东理工大学出版社 2017: 23、24.
- [3] 徐勇. “政党下乡”: 现代国家对乡土的整合 [J]. 学术月刊 2007(8): 13 ~ 20.
- [4] 徐勇. 实践创设并转换范式: 村民自治研究回顾与反思——写在第一个村委会诞生 35 周年之际 [J]. 中国社会科学评价 2017(7): 4 ~ 7.
- [5] 徐勇. 最早的村委会诞生追记: 探访村民自治的发源地——广西宜州合寨村 [J]. 炎黄春秋 2000(8): 34 ~ 38.
- [6] [美] 詹姆斯·G. 马奇, [挪] 约翰·P. 奥尔森. 重新发现制度 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店 2011: 52.
- [8] 李怀 时晓虹. 制度变迁三元主体合作博弈问题研究 [J]. 天津商业大学学报 2015(3): 18 ~ 19.
- [9] 陈天祥. 论中国制度变迁的方式 [J]. 中山大学学报(社会科学版) 2001(3): 86 ~ 93.
- [10] 黄少安. 关于制度变迁的三个假说及其验证 [J]. 中国社会科学 2000(4): 37 ~ 49.
- [11] 林莉 金太军. 城乡融合型社区的共治需求与实现逻辑: 基于空间结构的视角分析 [J]. 福州大学学报(哲学社会科学版) 2018(9): 72 ~ 78.
- [12] 林莉. 乡村价值演化与振兴: 农村社区协同治理发展的内在伦理 [J]. 新视野 2019(3): 102 ~ 108.
- [13] 陈晓春 肖雪. 共建共治共享: 中国城乡社区治理的理论逻辑与创新路径 [J]. 湖湘论坛 2018(11): 41 ~ 49.
- [14] 习近平. 在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2016-05/10/c_128972755.htm.
- [15] 马兆明 刘秀华. 社区党组织在社区治理中的功能定位 [J]. 山东社会科学 2006(7): 144 ~ 147.
- [16] 陈伟东. 社区行动者逻辑: 破解社区治理难题 [J]. 政治学研究 2018(1): 103 ~ 106.
- [17] 格里·斯托克 华夏风. 作为理论的治理: 五个论点 [J]. 国际社会科学杂志(中文版) 1999(1): 20 ~ 21.
- [18] 燕继荣. 中国社会治理的理论探索与实践创新 [J]. 教学与研究 2017(9): 29 ~ 37.
- [19] 周雪光 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架 [J]. 中国社会科学 2010(4): 132 ~ 150.
- [20] Lance E. Davis and Douglass C. North. Institutional Change and American Economic Growth [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1971: 35 ~ 37.
- [21] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁与强制性变迁 [A]. 刘守英, 等译. 财产权利与制度变迁——产权学派与制度学派译文集 [C]. 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社 2014: 270.
- [22] 吴晓林. 台湾地区社区建设政策的制度变迁 [J]. 南京师大学报(社会科学版) 2015(1): 29 ~ 37.

[责任编辑: 赵瞳]