

城市社区管理模式的区域适用性： 关于“委居站”地方性社区实践的个案研究

陈伟¹，黄洪²

(1. 南京航空航天大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 210016;

2. 香港中文大学 社会工作学系, 香港 999077)

摘要:社区管理体制变革,是“社会管理创新”的顶层制度设计在基层社区的具体实践。“社区制”认受性的提升促使社区由“国家管控单位”向“基层治理单元”的质性蜕变,在地方性社区实践的浪潮中涌现出了一批极具示范意义的城市社区管理创新模式,使之成为社区研究领域中的前沿论题。本研究以“社区治理绩效”为理论分析工具,将其概念操作化为“社区组织结构”、“政府与社区的互动关系”、“社区居民的参与”三个理念子面向,通过目的抽样原则选取N市M社区首推的“委局站”社区管理架构作为华东城市社区实践的典型个案,旨在通过分析“部分”社区情境之下治理框架的运行机制及其治理效能,归纳典型模式在周边区域的适用性,形成由“部分”推论“整体”的“涟漪效益”;同时尝试在“微型社会学”的视域下生成“以社区为基础的中层理论”,并结合“微型社区研究”扎根地方性实证的实务特性,来共同实现应用社会学领域“学理性分析”与“实践性知识”亦步亦趋的学术“超越”。

关键词:城市社区管理创新;社区治理绩效;“委居站”模式

中图分类号:C912.81 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2129(2015)01-0044-07

一、问题的提出

2013年末党的十八届三中全会召开,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中所涉及的15个领域、60个具体任务中,“改进社会治理方式”、“发展基层民主”、“激发社会组织活力”等社会转型议案的关键词以顶层设计的高度正式进入民众视野。尤其对“改进社会治理方式”的制度文本分析中,不仅明确了“以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台”的路径指示,更是对2012年第十八次全国人民代表大会上关于“社会建设”及“社会管理体制创新”的宏观制度文本以何种方式落实所发出的基层实践信号。

随着“单位制”在后社会主义福利体制转型期的隐退,“社区制”认受性的提升促使着社区由“国家管控单位”向“基层治理单元”的质性蜕变。^[1]因循时

宜,作为城市社会治理单元的“社区”正实验性、示范性地模塑着形质各异的基层治理格局,涌现出一批理念不尽相同、区域特征鲜明的社区管理模式。本研究以“社区治理绩效”为理论分析工具,将其概念操作化为“社区组织结构”、“政府与社区的互动关系”、“社区居民的参与”三个理念子面向,重点选取N市M社区自2009年以来首推的“委局站”社区管理体制变革作为江淮流域地方性社区实践的典型案例,意在透过具有地域独特性的社区管理创新模式来分析“部分”社区情境之下治理框架的运行机制及其治理效能,探寻该典型模式在周边城市的区域适用性。从个案研究的理论生成角度来看,旨在将N市M社区视为江淮流域“整体”中的“部分”,形成由“部分”推论“整体”的“涟漪效应”^[2]¹⁸⁰;尝试在“微型社会学”的视域下生成以社区为基础的中层理论建构,并结合“微型社区研究”扎根地方性实证的实务特性^[3],来共同填补应用社会学领域“学理性分析”与“实践性知识”亦步亦趋的学术“超越”^[4]。

基金项目:江苏省“博士计划”创新基金项目(1010-KFA14777);南京航空航天大学青年创新基金项目(NR2014013)。

收稿日期:2014-12-01

作者简介:陈伟(1983—),女,江苏南京人,博士,南京航空航天大学人文与社会科学学院讲师,主要研究方向为社会管理。

近三年来,有关社区管理体制创新的探讨已逐步进入国内学术视域,部分洞察敏锐的学者展开了对国内外社区管理模式的综述式点评^[5],对“社区治理”逻辑演进的脉络梳理^[6],对治理过程中“协商民主”的功能性探讨^[7],对公私领域之间的分离与融合进行动态视角的理念论证^{[8]99-106},这些研究尤使政府与第三领域在社区平台下进行“合作治理”^[9]的可能性变得更具现实意义等研究。然而,现有学术文献的执笔点仍大多停留在略显传统且较为分散的理论借鉴或理念商榷层面,如,“新公共管理运动”(new managerialism)、“管”(management)与“治”(governance)的权力博弈理论、合作伙伴关系理论(partnership)、公众参与理念(citizen participation)等,却鲜有针对某一区域性的社区行动模式以“社区治理绩效”(community governance effectiveness)作为基层管理体制的适切理论模型。因此,“社区治理绩效”在本研究中作为理论创新点的出现,不仅得益于“理性选择视角”针对“利益最大化”的理论启蒙,同时希望借助“以绩效为导向的社区管理模式评估框架”为创新社会管理进行宏观建制提供量度,构建一套对某一或某几类区域范围具有参考价值标准化评估指标。

二、理论框架和研究问题

本研究始终以城市社区管理体制的创新模式为主要内容,研究手法试图摆脱以“文本分析法”(content analysis)对现有模式进行梳理式评述:首先,依次甄别出新管理主义理论、合作伙伴关系理论、公民社会理论在城市基层管理体制改革的理论先导作用(又称“导入理论”),凝练各自的理论核心,从而整合成“社区治理绩效”作为透视地方性社区实践的介入理论(又称“导出理论”);其次,不仅将理论细化为三个理念子面向,更在不同面向内部依次进行学理性归纳,形成以“社区组织结构”(治理模型)、“政府与社区的关系”(关系类型)、“社区公众参与”(参与性质)作为绩效排序的三套指标维度,凸显了本研究较强的理论支撑和较开放的理论解释:从自上而下到平等合作,再到自下而上的治理模型;从国家主义到国家法团主义,再到公民社会特征明显的关系类型;从参与理念到上升至影响宏观秩序建设的“公民参与”理念(象征着基层民众实现政策参与的上限)的“参与的阶梯”^[10];最后,结合“导入理论”和“导出理论”,以及对“社区治理绩效”的内在逻辑阐释,终而勾勒出一幅“理论—理论”的导出式概念框架(如图 1),以动态视角呈现出了本研究所蕴含的

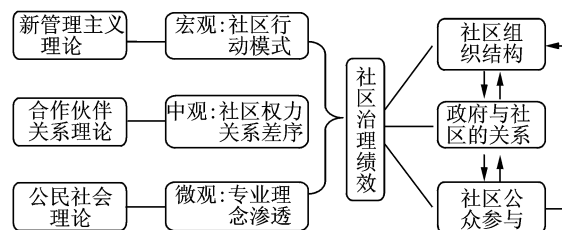


图 1 关于社区治理绩效的理论导出概念框架

理论原理。

在理论框架的指引下,主要研究问题的提出亦秉持两大原则:第一,研究问题既分别指向宏观、中观、微观三个层面的分析单位,也是对三大常用理论进行核心凝练之后的层次性归纳:①宏观层面研究问题。社区管理模式内部的社区组织架构,其表征及性质如何?②中观层面研究问题。创新模式的推行有否改变政府与社区之间的互动关系?“管”与“治”的互动过程中,政府“行政权”与社区“自治权”之间存在哪些博弈?③微观层面研究问题。社区公众参与情况如何?社区公众参与有无上升至公民参与层次、能否对社区管理体制的制度化发展起到倡导作用?第二,具体问题的提出,是对“治理模型”、“关系类型”、“参与性质”三个理念子面向的话语性表述。两大原则的结合,意在凸显理论的内在运行逻辑、做到“导入理论”与“导出理论”的无缝对接。

三、个案的选择

笔者通过对城市社区研究的文献综述发现:现已相继出现“上海模式”(不含浦东新区模式)、“安徽铜陵模式”的社区管理实践,同质性在于二者都将改革核心聚焦于街道层级;而异质性则在于前者通过在街道层面设立“大部制”,强化了街道一级的行政公权力,形成了“大街道”的社区新格局。而后者则直接撤销街道办事处,将管理职能与服务职能沉降至社区一级,形成了“大社区”的社区新格局。事实证明,通过这两种质同形异的基层行政架构重组,一方面存在对街道层级过分倚重的嫌疑,另一方面“大社区”的结构也面临着基层行政臃肿的风险。且两种方式仅仅通过街道层级的“显”与“隐”来调整社区组织结构的表征,始终未呈现进一步的以个案实证研究来考证行政资本的重组是否具备直击“社区治理绩效”实质的效能,即优化政府与社区的互动、提升社区居民的公众参与。因此,本研究选取 N 作为社区治理研究的调查地,一方面,它与上海、安徽同处江淮流域,城市之间的地缘性使之具有相近的社区治理情境,有利于情境性理论的生成^{[2]181},并能做

到在城际之间进行社区治理模式之地域适用性的交叉验证(triangulation);另一方面,有别于“上海模式”和“安徽铜陵模式”较为激进的改革手法,N以其“社区委局站”的组织架构矩阵,构建了介于上海街道“再行政化”和安徽社区“再行政化”之间的地方性社区管理体制创新实践,在本研究中被称作江淮流域城市社区管理模式的“中间道路”(middle way)。

在为期三个月的田野调查过程中,笔者在N首推“委局站”社区管理架构的示范社区内分别走访了街道干部、居委会主任、社区工作者、街道社会工作者、社区居民五类群体,对其进行了围绕“社区治理绩效”为研究主线、并针对“社区委局站”的组织架构、“管治”权力差序关系、社区公众参与的多维度资料收集。在受访者知情同意的获准之下,将访谈资料的核心录音逐字整理并归纳分析,形成了本研究对N市“委局站”地方性社区实践的解释论和学理分析基础。文中访谈资料的引用均遵守保密原则做了编码处理,如,街道干部的编码为JD;居委会主任的编码为JW;社区工作者的编码为SQ;街道社会工作者的编码为SG;社区居民的编码为JM。

四、“社区治理绩效”的多维度交互作用

1. 行政资本的纵向迁移:街道放权与社区增权情境下的“委局站”架构

之所以将N的“委局站”架构归纳为江淮流域地方性社区实践的“中间道路”,首先,从时间面向来分析,它的改革步伐晚于上海和安徽,改革路径的选择既希望借鉴经验、更希望规避“街道行政集权”或“街道行政职能缺位”的吊诡;其次,从城市基层管理传统来分析,素以古都风姿示人的N向来秉持保守稳健的城市治理轨迹,并非大刀阔斧式改革创新的前沿阵地;再者,从基层行政资本总量的维度来分析,“上海模式”推行“大部制”的实质,是对街道层级进行行政资本的追加,以便模塑一个行政性更加密集街道。而“安徽铜陵模式”虽然减省了基层管理层级,却变相追加了社区层级的行政资本,堪称社区的“再行政化”过程。与其二者不同的是,“N模式”的行政资本总量并没有因为“委局站”架构的搭建而相应增加,而着重体现在空间上的纵向迁移,即通过街道层面实现部分行政权力下放,促成社区层面行政增权的新格局。正如街道干部在访谈中就“为何要改革”这个问题所回答的:

所谓“委居站”,拆分来看,“委”,社区党委;“居”,居民委员会;“站”,社区管理服务站。改革有

它的可取之处或者说积极意义。原属街道的副处级干部下来社区做党委书记,他的行政人脉能够跟区里面一些部门更好地沟通,因为居委会主任很多部门都不认你帐!(JD-1)

以前居委会主要承接政府的行政职能,而现在有了“站”,站长为下派公务员,下分社区管理部、社区服务部、社区保障部,由这三个部门承接行政职能。(JD-2)

“委局站”社区管理格局,是一个在社区内部由三个不同层级的社区组织以科层制的形式自上而下串联而成的社区治理框架,它主张“以块为主、政事分离”的管理逻辑。解构“委局站”的内部运行机制可以知悉:社区党委和社区管理服务站的增设,不仅意在充当街道行政管理职能纵向迁移的对接性组织、成为街道部分行政资本注入的接驳载体,还在于剥离长期以来附着于甚至强加于居委会的行政委派,试图明确1989年《中华人民共和国组织法》中对居委会作为社区居民自治组织的组织边界。也就是说,在社区层面做到“委站”对行政管理和“居”对服务管理的权责分工。通过街道作为基层政府派出机构在行政管控权力(regulatory power)方面的主动下放(subsidiarity)，“社区制”并不盲目排斥社区作为国家治理单元的“社区行政责任边界”，而是辩证式地看待行政公权力尤其是在东亚福利丛中威权性国家治理传统下(authoritarian governance)的执行力,通过社区的体制内创新以新增设的行政子系统为这部分下放的行政资本正名,使行政话语权更接近社区公众范畴;与此同时,社区作为基层治理单位的“社区治理责任边界”,也希望通过居委会公民导向的还原来充盈其服务话语权。也即是说,街道在“去行政化”方面的能动性,并未使社区遭遇更为密集的行政网络的“再行政化”风险,而是将行政重组的中心放置在履行社区体制内的政事分离方面,主要表现为“委局站”架构内部的块状子系统各自在努力澄清彼此之间关于社区行政与社区自治的责任边界,通过强调社区自治组织的服务性导向来制衡行政管控权力的下放,形成行政化与服务化兼容并济的社区增权情境(empowering community context),正如居委会主任以“费随事转”的切身体会所分享的:

以前居委会没有财权,钱拨得很有限,要向街道申请;现在有办公经费和公益金来专做居民社区服务了。居委会的职责就是居民自治、居民服务,回归到居民自治组织这样一个正常轨道上来了,摆正了自己的位置,更好地做服务。(JW-1)

街道行政资本向社区层面纵向迁移,使N在江淮流域城市范围内选择了一条介于“强街道”和“去

街道化”的“中间道路”,因而以“行政资本”为分析面向来为江淮流域城市社区治理的路径选择进行排序时,“委局站”地方性社区实践在意识形态上初显了对社区行政管理进行“责任分担制”的体制内创新,试图通过对社区原有、新增设的组织分别进行行政委派或行政剥离,来呈现出一幅“强社区”的基层治理构景。然而,通过辩证式反思亦不难预估这类社区组织架构的隐性风险因素:美国学者吉尔伯特关于福利多元主义理论在社会政策执行的过程中不排除引发“地方主义”和“基层组织服务失能”的理论假设^[11],似乎可以为N社区组织重构的实践经验做出借鉴。一方面,“强社区”的理念背后通常蕴涵着一股对地方政府具有治理优势的心理预期,同时对地方主义的狭隘性和压制性也应有所警惕,如“委局站”架构在社区层面对行政公权力的吸纳,极易形成“社区制”追加一个“地方性小政府”的行政管理格局,行政资本纵向迁移由此所导致的则是“行政型强社区”、而非“治理型强社区”,甚至存在人为强化“社区权力差序格局”(power differentials)、从而使基层居民的“社会权”遭遇相对剥夺的现象。正如田野调查中街道干部的形象描述:

社区体制改革的变化,对干部、对社区工作者而言,关键是在历练一种理念。提了创新以后,如果是为创新而创新,为改革而改革,这对基层来讲是很可怕的!我们要反省来自于民间的声音和信号。(JD-1)

另一方面,针对基层组织具有服务优势的心理预期,还需谨慎考虑其是否能够在服务输送环节中坚守自身的专业认同和服务导向。简而言之,社区组织结构很多时候被视为基层权力关系的一种框架式表象,如若引导性地加载行政公权力在组织框架内的服务意识,培养行政资本对于市民社会的理念敏锐度和需求感知力,则不失为社区管理理念向社区治理理念渐变过程中甚为可取的本土化权宜之策,恰如田野调查中受访的社区工作者们的一些不约而同却具有反思力的话语所呈现的:

如果没有社区体制改革,我们可能还不能深深地感受到社区里民众更现实、更具体的需求是什么。(SQ-1)

怎么变得更专业?变得使我们做的事情让民众更能认同?(SQ-2)

2. 政府行政权与社区自治权的博弈:基层社区权力差序格局的“单向管控”或“扁平互动”

通过在基层社会孵化一个新型社区权力组织的以社区为基础的体制改革举措,实际上为政府行政权与社区自治权提供了一个对接载体,充当其各自所代表的“管”与“治”的理念进行辩证式对话的实体

阵地。通过剖析“委居站”架构中各权力区块的交互作用可以知悉:它并非一种单箭头、科层式的纵向行政安排,而是可容纳多重导向之社区权力进行博弈的新机制。一方面,可借鉴社区工作理论派系中的“共识取向的多元主义”(consensus-oriented pluralism)加以学理分析^[12];另一方面,从行政维度进行权力的排序,“委”、“站”、“居”的行政公权力依次递减;而从服务维度来分析,三者的服务导向又呈递增之势;再从行政权与自治权的关系来分析,“委”和“站”之间存在行政从属关系,“站”和“居”之间又存在合作关系,而“委”和“居”之间长期以来被社会建构的行政从属关系虽然无法通过社区组织重构的契机而被完全性地避除,但至少从社区行政精英的话语剖析能够获悉:行政公权力的掌管者对居民委员会作为社区自治组织的组织性质边界开始主动澄清,对其作为基层政权末梢“一条腿”的行政枷锁进行服务性的“松绑”业已呈现意识形态上的“启蒙”。

田野走访中关于“‘社区党委’的增设 in 行政群体中起到了何种效果”的提问,置身其中的街道干部如是解释:

干部“下沉”社区,包括年轻的大学生进入社区,这种变革是直接面对居民。也就是说,社区改革把我们逼到前沿去了,直接面对了,所以我们必须要去考虑社区层面的事情了。(JD-3)。

行政干部从街道办事处向社区党委的“行政职位迁移”,其手段及表象是一种“行政职权的在地化”,然而此番行政公权力的亲民举措亦暗含构建一支“淡化管理者身份、强化行动者意识”的社区行政精英队伍、扩充基层软实力的服务意涵。

关于“‘社区管理服务站’内再设‘社区服务部’,会否和‘居民委员会’的服务属性存在机构重叠、引发服务性资源再分配的争夺隐患”的提问,受访的“站”内社会工作者解答是:

合作做服务。虽然分工但不分家,一些事情还是在一起做。比如说,“站”下面“社区保障部”这一块会有企业退休工人的社会化管理,而居委会跟“站”内具体负责这部分企业退管老年人的干事,他们之间的联系是十分紧密的。(SQ-3);

面对同一问题,居委会干事也如是作答:

不强调居委会或服务站在谁分开来做,我们是整个社区都在做服务,包括社区党委也给予很多支持。如果说区别,服务站更多是一些行政性的向上对接,居委会这边更多的是承办服务,组织居民群众活动。(JD-2)。

由此可见,“站”和“居”之间不仅存在服务管理(service management)与服务输送(service delivery)的本质区别,二者直接服务的对象也有着对行政

职能部门“承上或上传”与对基层民众的“启下或下达”之分。在如此这般“分工式合作办服务”的逻辑前提下,社区管理服务站的现实存在揭示了基层政府对其行政合法权的赋予,然而却未能进一步展示其自治效能,于是便引发了关于“社区居民自治组织的自我服务是否能够真正得到保障”的提问,对此,居委会主任直言不讳地给出了答案,“现在我们居委会这一块行政化还是去不掉!”(JW-1)。这在某种程度上无疑印证了笔者对于“站”的增设是否会和“居”的自我管理(即自治性)属性存在理念相悖的隐忧,不仅无法替自治组织分担其治理使命,更将自治组织置于“以管代治”的新风险之中而抑制其自下而上式民众需求的“主动发声”。

编织于“委居站”架构内部的基层社区权力差序格局,既包含社区行政精英对社区治理的意识唤起和自主反思,也夹杂着行政权仍无法对以居民委员会为代表的自治权委以更多信任而在服务管理方面另设一道行政管控的保守干预,故而不能用行政权的“单向管控”做单一归纳。尽管“以观点为导向”(opinion-based)的惯性行政逻辑正向“以实证为导向”(evidence-based)的社区实践思维进行转变,服务管理与服务输送之间的分工式合作却并不意味着居民自治组织的自治权得到了进一步的保障,或趋向于自我服务效益的最大化,也许恰恰是用不谈自治、只管服务的方式将自治权隔离于行政版图之外,而使组织属性更迭为一个民间服务持份者也未可知。因此,消除基层社区权力差序格局的“科层化”并以“扁平化”取而代之,首当其中的是明确社区行政组织与社区社会组织之间行政权和自治权的责任分野,渐进式(如,基层协商民主、社区合作治理)提升自治权在权力格局中的权重,游说行政公权力的“守栅者”逐渐释放权力的管控空间,使社区自治组织获得增权的机会,为基层社区累积自治资本,也许才能在社区管理体制内实现行政管理部门与居民自治组织之间“领域融合中的公共服务供给”^{[8]103},推行具有社区治理导向的地方性社区实践。

3. 渐进式的参与阶梯:专业服务理念对基层制度设计的倡导力

鉴于对国内现有的社区参与类学术文献回顾发现:社区公众的参与率和参与程度普遍较低,尚不能上升至公民参与理念(citizen participation)的高度。虽然笔者在N地区现阶段的实证研究也无法扭转类似的研究结论,但涉及社区公众参与的深度访谈也不乏一些积极的信号,从某种程度上使“结构化理论”所强调的社会结构与人类行为之间的交互性建构,在此次微型社区研究中为理论找到了实务缩影。

首先,社区公众参与率方面,通过对专职负责某

老年服务项目的街道社工进行访谈可以洞悉“委居站”架构推行前后所带来的些许改进:

以前经常参与社区或街道所组织的活动的基本上就几个人,现在参与的面有所扩大,每次能有五六十号人…并且他们自己反映给我的是,通过参加活动而增加了碰面的机会,相互之间能够多一些照应。(SG-1)。

由此可见,作为参与理念第一个面向的参与率,在对社区依赖性较强的老年群体中获得了较明显的提升,从参与者的话语中可窥见其积极的参与意愿(positive participation)。参与率所带来的最直接社会效益即社区支持网络(community support network)的搭建:通过激发“银发动能”(grey power)在社区邻舍层面挽回日渐疏离的初级群体,避免在当今信息网络化的洪流中因人际关系网络的“脱域”而加剧社区社会资本的流失。^[13]

其次,笔者在深度探析“委居站”架构与社区公众参与之间关系的过程中,专职负责社区管理考核与评估的街道社工口述了这样的信息:

我们有每半年一次的“三报告一评议”,其实这是一个居民发表自己意见和主张自己权利的机会。但很多时候居民都不愿意参加,抱着“我干嘛要配合你来参加这个活动?”的心态……现在大家平时经常到社区来,对社区事务的知晓率上升了,跟社区工作人员接触多了,受到恩惠或者服务多了,必然会产生感激,所以现在只要是评议期,老年人基本上参与率是非常高的,甚至有的时候他们有事,还会打电话跟我们请假。(SG-2)

由此可见,作为参与理念第二个面向的参与意识,也因循社区组织重构的契机而发生着变化:尽管部分社区老年居民在“参事议事”的过程中初现集体主义之端倪,却未在意识形态的解读中表露出争取社区事务决策权(decision-making)的自我认知。“参事议事”的参与行为背后并不代表社区民众占据了参与的主位(emic),相反仍是客位(etic),是基于接受“恩惠”之后的代偿心理(“捧政府的场”)。社区公众尚不具备借助个体权利的发声来促使社区管理体制进行结构性修缮的自主意识,对参与理念的浅表性认知使他们的参与行动大多停留在对“利他性”、而非“利己性”的表达,短期内尚无法提升至依靠“权益性参与”来发挥专业服务理念对基层制度设计的理念倡导力。

最后,参与群体相对单一、且基本锁定在社区老年群体,使社区参与主体主要来源于社区弱势群体而缺乏社区参与精英;不仅如此,社区行政精英充当社区资源“守栅者”的角色倾向,“很多老年人的观念是很新、很开放、很开明的,不想连累社会,能够自立

就不需要帮忙”(SQ-3),增加了将个人社会权的需求表达纳入参与意识及行为的难度^[14]。然而,在社区活动的开展过程中,笔者仍然察觉到了老年参与者从自身需求出发对邻舍互动的召唤,可被归纳为自发性的、“以需求为导向的互助式参与”(needs-led mutual-aid participation)。例如,在以社区独居老人为小组成员的康乐活动中,一些受访长者表达了这样的心态:

目前的这种活动形式我们非常欢迎,但下次希望社区能够给我们设计一些高难度的游戏。(JM-1)

我们觉得你们把我们当老态龙钟的老年人看了,没有发挥我们的潜力和真正的实力!(JM-2)

作为我们来讲可以自私一点,把社区工作者当作资源;而对他们来说,我们也是他们的资源……我们有需求了,社区这个平台能为我们搭一下,棋牌、弹唱、比赛、大型广场趣味游戏、百人以上的运动会,老人、小孩尽可能地全部参与,帮助我们用活动的形式达到邻里之间的交流。(JM-3)

社区公众参与在“委居站”架构中的理念嵌入包含多元层次:参与率的提升、参与层次的递增、参与导向的公民倡导力等,不仅体现着专业服务理念的内在进阶,同时预示着通往公民参与的阶梯在潜移默化之中向前延伸。地方性社区实践的结构变迁,扮演着滋养社区公众参与土壤的结构化与制度化保障。以N市“委居站”为典型个案的城市社区建设运动并不必然与自上而下的行政导向相挂钩,因而不能以偏概全地用“强制秩序”将之标签化或制式化;又或简单将之与发达国家与地区推行的具有广泛自下而上民众参与取向的、“自发秩序”的社区发展相对立^[15],而置“场境理论”(context theory)在社会分析领域所起到的指导作用于不顾^[16]。基于本研究的实证调查论据:社区公众参与尚处于理念意识启蒙阶段,多元化的参与表征可被适切地归纳为一个由“参加”到“参与”的理念孵化过程,或一个行将迈向社区治理的理念过渡史。归根到底,参与理念在社区内部的演进是一个经世致用的专业服务理念的本土化“扎根”过程,同时需要制度化建设和组织化保障的从旁辅佐才能达致理念的快速成长,否则一味突兀地寻访与研究相关的理念踪迹,往往只能是理论学者或专业人士的一厢情愿而已。

五、结语

在评议N市“委居站”地方性社区实践之“社区治理绩效”时,本研究将其剖分为“社区组织结构”、“政府与社区的互动关系”、“社区公众参与”三个理

念子面向,尝试以三维一体、多元交互的学术视域,来分别归纳这一典型个案在治理模型、关系类型、参与性质的独创性,从而由对“部分”的认同做到对“整体”的适用,生成个案研究的理论意义;同时对此类社区行动模式在华东城市能否形成“涟漪效应”给出基本的学理参考。

首先,“委居站”的“治理模型”,是由三个不同层级的社区组织以科层制的形式自上而下串联而成的社区治理框架,主张“以块为主、政事分离”的管理逻辑。它并非一个固化的结构再造,而蕴藏了一股行政资本纵向迁移的动态势能,只是在行政资本浇注的过程中,需要对基层“再行政化”风险具备防微杜渐的清醒认知。因而架构内部的块状子系统也在努力澄清彼此之间关于社区行政与社区自治的责任分野,通过强调社区自治组织服务性导向的方式,来制衡行政管控权力的下放,模塑行政化与服务化、街道放权与社区增权兼容并济的新格局。

其次,本文将政府行政权与社区自治权的交互状态主题化为“关系类型”,细观目标社区其内部权力差序格局是传统的“单向管控”?抑或是向“扁平互动”的趋近?通过对“管”与“治”的对话阵营进行话语分析,一个可供多重导向之社区权力持份者进行辩证式对话的关系机制逐渐呈现出来。“委居站”三级组织内部同时存在“治”从于“管”的行政从属关系,“管治共事”的合作关系,“管”剥离于“治”的行政淡化与服务强化的此消彼长关系。将“关系类型”的争论焦点仅仅停留在行政权与自治权对于主导权的争夺,并无太多现实意义。如若以消除基层社区权力的“科层化”、并以“扁平化”取而代之作为“关系论”的理论假设^[17],那么明辨社区行政组织与社区社会组织之间的责任边界,扩展自治权在权力格局中的权重空间,在社区管理体制内缔造行政管理部与居民自治组织之间“以公共服务供给为契机的领域融合”,不失为一条值得向江淮流域城市进行推广的本土化社区发展策略。

最后,本文因循西方学者惯用的“渐进式的参与阶梯”作为“参与性质”的理论基础,得出目标社区仍处于由“参加”向“参与”进行理念过渡的研究结论。既提出倚仗基层制度化和组织化建设来辅佐社区公众参与理念的进阶,亦提出透过“微观社区研究”中的关键性专业服务理念形成对社区治理结构进行修缮的反向作用力,积极发挥其在社区治理的中观层面、乃至社会管理创新的宏观层面形成一股自下而上的倡导力。

参考文献:

- [1] 杨敏.作为国家治理单元的社区——对城市社区建设

- 运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4):137-164.
- [2] 王富伟. 个案研究的意义和限度——基于知识的增长[J]. 社会学研究, 2012(5).
- [3] 费孝通. 重读《江村经济·序言》[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 1996(4):5-10.
- [4] 陈向明, 等. 搭建实践与理论之桥——教师实践性知识研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2011:102.
- [5] 蔡玉胜. 社区管理体制创新的典型模式点评与启示[J]. 社会工作, 2013(3):24-28.
- [6] 周晨虹. 社会管理创新中社区自治的逻辑演进[J]. 东岳论丛, 2013(5):70-74.
- [7] 陈朋, 洪波. 社区治理中协商民主的应用价值及开发路径[J]. 中州学刊, 2013(6):14-17.
- [8] 张康之, 向玉琼. 领域分离与融合中的公共服务供给[J]. 江海学刊, 2012(6).
- [9] 陆春萍. 社区建设中政府与社会组织合作治理研究[J]. 中州学刊, 2013(6):10-13.
- [10] Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation[J]. Journal of the Royal Town Planning Institute, 1971(3):24-33.
- [11] Gilbert N. Welfare Pluralism and Social Policy[M]// J Tracy M B, Livermore M. Handbook of Social Policy. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000: 87.
- [12] Hanmer J, Rose H. Making Sense of Theory[J]. The Boundaries of Change in Community Work, 1980(15): 69-90.
- [13] [英] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾, 译. 南京: 译林出版社, 2000:28.
- [14] [意] 艾斯平·安德森. 转变中的福利国家[M]. 周晓亮, 译. 重庆: 重庆出版社, 2003:87.
- [15] Bregha F. Community development in Canada: Problems and strategies[J]. Community Development Journal, 1970(1):30-36.
- [16] Tasker L J. Practice and Theory in Community Work: A Case for Reconciliation [M]// P Henderson, D Jones, D N Thomas. The Boundaries of Change in Community Work. London: George Allen and Unwin, 1980: 112.
- [17] Emirbayer M. Manifesto for a Relational Sociology [J]. The American Journal of Sociology, 1997(2):103-109.

Case Study of Localized “Party-Committee-Station” Community Practice

CHEN Wei, HUANG Hong

- (1. Department of Public Administration, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing, Jiangsu 210016, China;
2. Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong, China)

Abstract: The reform of community management institution is the concrete practice at the local level in response to the top system design of “social management innovation”. The enhanced acceptance of “community system” promotes the community transferring from “state controlled unit” towards “local management unit”, and a dozen of guiding urban community management innovation models emerge during the localized community practice wave, making it a pioneering issue within the domain of community study. This research takes “community governance effectiveness” as the theoretical analyzing instrument, and conceptualizes it into “community organization framework”, “interactive relationship between government and community”, and “community participation” as three conceptual dimensions. Based on the purposive sampling, the community management framework featured by the “party-committee-station” of M community in Nanjing is selected as the representative case among the urban community practices in the range of East China. The overall research goal, on the one hand, is to analyze the governance framework’s operative mechanism and governance effectiveness under certain “specific” community context, induct the models’ application in the surrounding areas, and formulate the “ripple effect” of generalizing the entirety via representative sections. On the other hand, this research aims at generating the “community-based theories of middle range” under the perspective of “micro sociology”, and utilizing the practical advantage of “micro community study” in grounding within the localized evidences to actualize the academic “transcendence” of combing the “theoretical analysis” with the “practical knowledge” altogether in the applied sociology.

Key words: urban community management innovation; community governance effectiveness; “party-committee-station” model