

社区治理模式改革探索

——基于新公共管理理论

王 菁

(成都理工大学 政治学院, 四川 成都 610051)

摘 要:现有的治理理论无法为政府主导型的社区模式改革提供具体的实施途径,我国社区治理失灵的现象比比皆是。新公共管理中“政府再造”原则、战略与工具为我国社区管理改革提供了可以借鉴的模式,即获得授权的社区、居民驱使的社区、协作型社区、企业型社区与竞争型社区。

关键词:社区再造;新公共管理;政府再造;社区治理

中图分类号:F272;D63-3; **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8750(2011)04-0022-05 **收稿日期:**2011-05-25

作者简介:王菁(1982—),女,四川乐山人,成都理工大学政治学院讲师,博士,主要研究方向为政治学理论与公共管理实践。

20世纪80年代以来,我国城市社区治理逐步由街居制(国家行政全能主义治理模式)逐步转变为社区制(合作主义治理模式)。这一转变以治理理论为指导,强调治理主体多元化,强调新的社区管理必须是包括政府、社区组织、辖区单位、非政府组织以及社区居民的治理。在各地探索过程中,涌现出了上海模式、沈阳模式、武汉模式等多种治理形式。然而,尽管模式很多,但我国城市社区治理失灵现象仍然俯拾皆是。这集中体现在行政权力职责不明、公民参与度低、社区服务竞争性差和非盈利组织缺乏等方面。社区治理中问题丛生的现实需要实践界与理论界探索出新的解决途径,而新公共管理的“政府再造”原则无疑对于我国“社区再造”具有借鉴作用,可以成为解决我国社区治理失灵的一剂良药。

一、我国城市社区治理现状

以主导角色作为划分标准,我国现有社区治理大致有三种模式:一是居民参与型治理模式,以深圳南山区月亮湾模式与武汉江汉区满春街小夹社区模式为典型。居民在社区中发挥着核心作用,政府功能在于“掌舵”。二是企业参与型治理

模式,以深圳福田区的莲花北社区为典型,物业管理公司承担了社区管理的主要责任,居民也愿意听从安排。三是行政引导型治理模式,这种模式分布范围最广,也最常见,是我国社区治理的主流模式。但是三种治理模式的背后都有着政府的“魔幻影子”,都是在政府的主导下进行的治理模式变革,居民、企业、第三组织往往只是被动地参与社区治理。

政府主导型的治理模式会导致社区治理严重失灵,表现为社区管理资源的浪费、居民参与积极性不高、参与目标层次较低、社区管理的低效率以及寻租活动的滋长与蔓延。Bowled和Gintis认为负激励是社区失灵的原因之一^[1],Banner指出社区治理的变革需要政府制度和政策上的支持与推动^{[2]217}。我国目前这种政府主导的社区治理模式进一步强化了政府的角色,将本来属于人民自我管理、自治性质的社区变成了受各种政府机构控制的“泥娃娃”,街道办与街道党委在改革中获得了监督监察权、综合协调权、属地管理权、干部任免权等^[3],居委会的自治角色难以确定,公民深度参与难以实现,治理效益无法在社区形成激励机制。相应地,政府垄断地位造成了非营利性

组织和社会自治团体的缺乏,导致社会服务中介组织的竞争不足。这样,在“摸着石头过河”的探索中,我国各级地方政府不但没有创造社区治理模式变革的制度环境,反而成为负激励的推动者。

治理理论在我国社区管理改革中“碰了钉子”。尽管“上海模式”、“沈阳模式”、“深圳模式”等等无一例外都宣称以“治理理论”为指导,然而最终却都将“多元化、网络化”方向的改革变成了政府一家独大的“控制型社区治理”改革,使得我国的社区管理又走回了原来由政府控制的老路。要改变这种状况,笔者认为必须引入新公共管理理论,利用它的“再造精神”与“再造工具”,对我国的社区治理进行“社区再造”。

二、新公共管理理论与“社区再造”

新公共管理运动是在全球经济问题日益严重、西方国家财政危机不断加剧的背景下兴起的,它对政府、企业与公民角色进行了重新定位,即“以生产者为中心的政府治理转向以消费者为中心的治理。政府应以公民为中心而不是以自己为中心”^{[4]41}。新公共管理的思想集中体现为两种路径:一是奥斯本的“政府再造”路径,强调对公民、社团组织、社区组织授权,建议从官僚层级制政府改革为参与及团队合作的分权的政府,建立通过市场杠杆进行改革的市场导向的政府等。另一路径是登哈特夫妇提出的“新公共服务”路径,强调政府的职能是服务而非“掌舵”,政府应该追求公共利益,政府思想上要具有战略性、行动上要具有民主性,政府应该服务于公民而不是服务于“顾客”,政府责任并不是单一的,公务员不应当仅仅关注市场,他们也应该关注宪法和法令、社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益,应重视人而不只是生产率,对公民权的重视程度要胜过对企业家精神的重视程度。新公共服务理论更加关注民主价值、公共利益和公民的积极参与,提倡实行“以公民为导向”的政府管理。虽然这两种路径强调的侧重点不同,但是都体现了民主、公平与公正,都以实现公共利益为结果导向。

社区是地域相对较小、社会经济文化活动比较相似、社会功能相对完整的共同体,其基本涵义是指一个社会功能相对完整的、能够满足社区居民基本生活需要的地域或区域性组织^[5],因而,社区管理作为基层公共管理,也伴随着“政府再

造”的改革运动发生了相应的变革。笔者将西方国家利用新公共管理理论所进行的社区再造改革梳理成了一张简表(表1),它反映了近些年发达国家社区改革的最新动态。

表1 西方国家社区管理变革特征比较表

	美国	英国	欧洲大陆
改革名称	行政授权 区域立法	社区重建	邻里复兴计划
政府	立法,帮助 社区	获得补助,重 建小社区	制定参与框架
社区	提供服务 提供协商	谈判机制	组织合作
治理结构	法定授权	扁平、协作、非 法定	网络、合作

从表1可以看出,西方国家社区管理的模式再造是在新公共管理运动的背景下发展起来的^{[2]221},都体现出社区授权、参与决策、协作管理等“政府再造”特征。可见,“政府再造”的原则与战略同样适用于“社区再造”。

首先,根据公共物品理论,社区公共物品类似于俱乐部产品,与纯公共物品既有相同点也有不同之处。社区公共物品与纯公共物品的共同点在于它也具有多人共同消费和同时消费、成本由集体支付的特性,它也不可能通过市场来提供。但社区公共物品与纯公共物品在受益范围、需求多样化、影响复杂化方面存在差别。社区公共物品的特殊性使得对它的有效提供需要将竞争机制注入提供服务中去,需要通过市场力量来进行变革。我们称之为“竞争型社区”。

其次,根据集体行动理论的逻辑,小集团比大集团更容易获得集体物品的最优水平,增进共荣利益;而且小集团内部的个人关系更加重要,讨价还价所带来的损失要小得多^[6]。社区是社区成员的“利益共同体”,是一个非营利的社会组织,它是典型的具有共荣利益的小集团。因此,社区利益的一致性能够使社区成为以社区居民为导向的社区。社区不仅仅要“掌舵”而且还要“划桨”,这需要政府给予社区充分的授权。

第三,根据公民参与理论,公民参与不仅是民主的内在要求,而且对政府行政管理有积极的结果效应。对于政府行政实施而言,公民参与能够“促使政府组织从以自身为中心的决策项目安排转向寻求公民支持和授权公民管理的决策安排。同理,不断拓展的公民参与机会,能够保证政府的

行动镶嵌于社会之中,而不是强加给社会和公民,这样就能够更好地发挥和强化社会的作用”^[7]。因此,社区需要对社区公民负责,同时,也是由公民、社团组织充分参与决策的社区,其管理方式相应地转变为协作式的管理,而非等级式的,即“协作式社区”。

表 2 政府再造与社区再造原则对照表

政府再造原则	社区再造的原则	社区再造的工具	应用主体
起催化作用的政府,社区拥有的政府	获得授权的社区	政府放权	政府(街道办)
结果导向型政府,顾客驱使的政府	居民驱使的社区	居民选择,居民服务保证	社区、中介组织、政府、社会团体
有使命感的政府,企业化政府,预知型政府	企业型社区	改进目标,绩效管理,激励因素	社区、政府
分权的政府	协作型社区	居民授权	社区
竞争型政府,市场导向型政府	竞争型社区	社区授权,竞争性选择	中介组织、非营利性机构

第四,根据新公共管理理论,“再造”是指对公共体制和公共组织进行根本性的转型,以大幅度提高组织效能、效率、适应性以及创新的能力,并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化来完成这种转型过程^{[8]14}。“企业化社区”也应构成“社区再造”的一部分,诸如明确组织目标的核心战略、创设绩效后果的后果战略以及相应的工具——绩效管理、激励机制等,对于社区管理同样适用。

三、我国“社区再造”的模式选择

笔者在现有的成功社区治理经验中提炼出几种我国社区改革的可行模式。

(一) 获得授权的社区:会站分离模式

社区要能够自治并能够自主地处理社区事务,政府行政权力的放权就是关键。各级地方政府对于如何治理社区也进行了有益的尝试,其中,深圳盐田实施的“站居分设”(“会站分离”)模式基本上解决了社区居委会的行政化问题,在制度上重点厘清了社区居委会、社区服务站和社区工作站之间的关系,并从组织结构、职能、人员、经费和场地等关键环节把它们一一分离开来^{[9]65①}。尽管如前文所述,这些依据治理理论所进行的改革仍然无法避免政府的“幻影”,但它们也确实创立了“会站分离”模式的雏形——立足社区治理结构中政府行政权力与社区自治组织居委会权力的分离,这种模式在新公共管理中被称为“会站分离再造”,它为政府放权奠定了结构基础。会站分离模式是将来我国社区管理改革的最重要模式。

(二) 居民驱使的社区:社区宪章模式

在自治组织中,利益相关者的共荣利益是组织存在的根源所在,否则,组织的合法性与政策的实施将会遇到障碍。上海竹园休闲中心的修建过程历时 8 年,街道办的“好心”由于没有征求居民意见和进行信息披露导致休闲中心建设两度遭到居民反对。1999 年,街道办事处吸取教训,决定让公民参与决策,给每户居民发出《意见征求书》,召开居民代表会议,2001 年由居民投票表决出具体的规划方案^{[10]250-253}。在这个过程中,街道办事处依据居民的愿望和偏好进行施工,没有出现居民阻挠施工的事件,居民对于休闲中心的认同度也很高。社区制度建设应保障居民进行选择的权力,包括建立公共服务项目的居民选择制度(如上海市卢湾区的“社区听证会”、武汉江汉区花楼街的“社区居民论坛”)、确立居民服务保证制度(即类似于新公共管理运动中的“公民宪

①王连喜指出:“社区工作站人员由雇员组成,行政关系隶属街道办事处,主要承担政府交办的工作。可以把目前已经进入到社区的各项工作分别归并到社区组织、社区卫生、社区环境、社区治安、社区文化、社区计生、社区建设 7 项内容里,以此作为社区工作站的主要职能。同时,社区工作站要协助社区居委会处理各项居民事务,接受社区居委会协调、监督和评议,对政府聘任的社区工作站人员,社区居委会会有推荐和建议解聘的权力,从而将政府职能从社区居委会中剥离出来。社区居委会则由居民按照《中华人民共和国居民委员会组织法》的规定民主选举产生,成为实行民主选举、民主决策、民主管管理、民主监督的社区居民自治组织,成为居民权利的表达者和维护者。作为居民权益维护机构,社区居委会的主要功能是充当政府组织、社会中介组织与居民之间的桥梁,调动社区资源进行社区建设,将居民的权利要求转达给政府组织和社会中介组织,并代表居民对政府组织、社区中介组织的行为进行监督。同时通过下设的各类专业委员会,按照自助、互助的方式,举办社区公益事业和社区服务活动,为社区居民服务。整个过程是协商、对话、讨论、辩论、审议。”^{[9]65}

章”)[8]37。我们称这一模式为“社区宪章模式”。从“社区宪章模式”的相关规定中可以发现《卫生宪章》《环境宪章》《公民参与宪章》等对社区管理者和服务提供者提出了详尽的要求,这样使得居民可以对服务提供者实施有效监督。因此,“社区宪章模式”是新公共管理理论在社区治理实践上的有益尝试。目前浙江绍兴新昌就已经推行着类似的“乡村典章”模式,“乡村典章”是由村民公议公决产生,在现行法律框架内对村务运作机制予以了明确和细化,为农民民主权利的行使提供了充分保障^[11]。这种探索无疑具有“社区宪章”模式的意味,是一种难得的探索,也是我国下一步社区改革可以采用的有效模式。

(三) 企业型社区:绩效导向模式

企业型社区指的是社区以居民利益为服务导向,运用绩效与激励工具,确定社区目标,高效率、高质量地满足居民需要。社区中的绩效管理方式(绩效奖励、精神补偿、奖金、增益分享、共享节余、绩效工资、绩效合同、效率红利、绩效预算)与激励因素(成就感、认可、挑战性、兴趣、责任感、晋升、工资和福利)能够运用于居委会监督和评价中介组织、自治组织,同时也可以在社区各类组织与人员中付诸实施;另外,街道办事处也需要以激励形式对社区进行奖励与惩罚,从而推动社区再造。目前绩效型政府运动在我国已经开展得如火如荼,但我国的社区管理改革却在应用绩效导向工具方面,远远落在了政府改革的后面,这就需要在进一步的改革中大力推行绩效导向模式,推进社区管理改革。

(四) 协作型社区:居民自治模式

与合作网络治理模式一样,协作型社区也倡导反垂直化、反科层制管理,提倡以居民、各类自治组织与政府机构的双向互动为依托,以社区授权于居民为主要工具。协作型社区的协作方式往往是社区根据情境产生的,其推动力量主要源于居民的物质与安全保障需要,“门栋自治”与“院落自治”就是社区自治组织协作管理的典型方式。武汉市的“门栋自治”方式是以门栋自管会为依托,通过门栋居民平等协商来解决门栋公共事务,形成了社区治理的多元网络结构。门栋自治制度在推广中得到完善,自治趋于制度化、规范化。它的基础是建立门栋自管会推选制度,各门栋自管会成员的产生需经过“征求门栋居民意

见、确定推荐候选人、门栋居民会议或户代表会议投票表决、选举结果报居委会备案”等程序^[12]。上海市康健街道形成的块区党支部构建了另一种协作组织结构,它介于街道与社区支部之间,由相邻各居民区党支部书记或在职党员志愿者联络站站长组成。块区党支部主要是针对几个社区存在的问题进行监督,并开展各类便民活动。它不属于行政机构序列,实际上是对变化的环境做出的具有尝试性的调适^[13]。这些探索表明一种基于新公共管理“再造”原则与工具的新社区管理模式在我国已经萌生,它就是居民自治模式。无论从发达国家经验还是我国已有实践探索来看,这种自治模式都有着天然的优越性,可以解决我国社区管理中政府干预过多、居民自治不足的“老大难”问题,是我国社区管理改革的必不可少的重要模式。

(五) 竞争型社区:签约购买型模式

将竞争机制引入社区,使社区服务提供者不只是特定的中介组织、社区服务站和物业管理公司,这能够有效地遏制社区“寻租”的行为。因为社区服务站与各类街道中介组织如果由街道设立,那么无论是自收自支的全民事业单位,还是民办非企业单位,都是具有垄断性的社区服务提供者。在实践中,政府购买公共服务是一个较好的选择。成都市成华区通过签订合同的方式向工作站委托政务服务,上海市普陀区、浦东区等也有类似尝试。贾西津指出,“购买服务模式能够成立,除了合同关系,还有几个条件:一是购买的必须是一种公共服务产品,如养老服务、残疾人照料,而不是一项政府职能,如某个部门在社区的工作;二是购买对象是具有独立决策权的组织(企业或者非营利组织),而不是贯彻政府意志的工作单位,购买的结果是其终端服务的实现;三是购买过程是公开、公平、竞争性的,而不是政府将固定财政资金向特定对象的转移”^[14]。实际上,这种社区公私合作关系就是将公共服务提供交由市场决定,政府与社区只是监督服务的一方,居民才是最终评价服务的终端。这种模式更有利于解决我国社区公共产品、公共服务提供缺位、错位问题,更有利于节约成本。在将来我国社区改革中,凡是有条件的社区均可以推进这种模式。

四、结束语

社区治理作为中国基层自治组织的管理机

制,既需要构建促进居民、社区组织与政府良性互动的网络治理结构,也需要采用推动社区服务高效能、社区机构高效率、居民参与高满意度的一系列治理工具。我国依据治理理论所进行的社区改革效果并不理想,它还造成了社区治理中“政府魔影”问题。新公共管理运动的一系列“再造”原理与工具无疑可以适应我国社区新一轮“再造”改革的需要,“政府再造”的原则、战略与工具能够使“社区再造”进一步具体化、明晰化。

本文根据新公共管理理论提出了“社区再造”五项原则,即获得授权的社区、居民驱使的社区、企业型社区、协作型社区、竞争型社区。在此基础上提出了我国社区管理改革可资借鉴的五种模式,即会站分离模式、社区宪章模式、绩效导向模式、居民自治模式、签约购买型模式。这些模式对于推进我国社区管理进一步的改革与“再造”无疑具有借鉴意义。

参考文献:

- [1] Bowled S, Gintis H. Social capital and community governance[J]. *Economic Journal*, Royal Economic Society, 2002, 483:419-436.
- [2] Banner G. Community governance and the new central-local relationship[J]. *International Social Science Journal*, 2002, 54:217-231.
- [3] 冯玲. 治理理论视角中的我国城市社区自治[J]. *海南大学学报*, 2003(2):193.

- [4] 刘霞. 公共管理学科前沿与发展趋势[J]. *公共管理学报*, 2004(1):41.
- [5] 陈万灵. 社区管理对公共管理的理论和实践贡献[J]. *暨南学报*, 2003(3):55-63.
- [6] 奥尔森 M. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇新, 译. 上海:上海人民出版社, 1995:30.
- [7] 托马斯 C J. 公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M]. 孙柏瑛, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2004:7.
- [8] 奥斯本 D, 普拉斯特里克 P. 摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M]. 谭功荣, 刘霞, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2002.
- [9] 王连喜. 从协商民主视角看盐田区“会站分离”改革模式[J]. *特区实践与理论*, 2007(2):65-68.
- [10] 顾丽梅. 治理与自治:城市政府比较研究[M]. 上海:上海三联书店, 2006.
- [11] 任志安. 农村社区治理模式探析——以绍兴农村“两种”模式为例[J]. *黑龙江社会科学*, 2007(6):136-137.
- [12] 张大维, 陈伟东, 孔娜娜. 中国城市社区治理单元的重构与创生——以武汉市“院落自治”和“门栋自治”为例[J]. *城市问题*, 2006(4):61-62.
- [13] 张洁慧. 块区与社区治理——以上海市康健街道为例[J]. *社会*, 2004(7):4-8.
- [14] 贾西津. “社区治理”与“在社区治理”——谈社区公共服务建设的思路[J]. *社区*, 2006(17):34-35.

(责任编辑:杨凤春)

The Reform of China's Community Governing Models: Based on New Public Management Theory

WANG Jing

Abstract: The present governance theory couldn't be applied to the urban community governance model, so there is much failure in governing communities. The principles, strategies and tools of Government Reengineering could provide models for community governance, such as warranted community, driven by denizen community, collaborative community, enterprise community and competitive community.

Key words: community reengineering; new public management; Government Reengineering; community governance