

社区治理现代化转型及其路径

李广德

(清华大学 法学院 北京 100084)

[摘要] 国家治理现代化的命题包含两个要素:治理和治理的现代化,前者是相对于传统的管制等模式而言,后者则强调了治理的路径依赖和结果取向,即治理法治化。作为国家治理基础工程的社区治理,在治理现代化背景下,治理的方式转型规定了社区治理的自治逻辑和制度重构,而社区治理的现代化则意味着以法治作为推进社区自治的方式并以实现社区法治作为最终的价值目标。

[关键词] 社区治理; 自治; 治理现代化; 治理法治化; 社区法治

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145(2016)10-0077-08

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2016.10.012

党的十八届三中全会《决定》指出改革的总体目标是要推进国家治理体系和治理能力的现代化。国家治理无疑是一个包含系统内容的框架性概念,即治理对象包含政治、社会等诸多领域。毫无疑问,其中社会治理构成国家治理体系的重要组成部分,而“社区治理是社会治理的基础性工程”^①。习近平总书记指出:“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”^②因此,契合治理现代化转型背景的社区治理理论和制度形态应成为社区治理方式变革的方向。那么问题是国家治理现代化为社区治理提供了何种理论和实践上的背景,社区治理现代化又面临着怎样的制度逻辑和挑战,社区治理现代化又该如何实现,最终的目标又是什么等等。在这些问题上,以往的研究主要由公共管理学、社会和政治学等学科和学者在探索。考虑到相关权力与职责、权利与义务等话语在社区治理研究中的缺失,本文拟从法学视角,并结合十八届四中全会所确立的全面依法治国的战略目标来探索社区治理现代化的问题。

一、国家治理现代化的转型及其路径

在我国当下语境下,国家治理现代化的转型应当包含两层意思:一是国家治理的转向,即由传统的管制方式向治理方式转向;二是国家治理的现代化转型。因此,有必要先对治理作为概念理论的涵义和治理方式本身的现代化转型及其方法和路径等基础问题作出简要说明。

(一) 治理理论及其现代化转型

治理(governance)作为一个学术概念,兴起于上世纪90年代,学者和官方也对治理进行了难以计算的定义。系统而言,治理理论的内涵主要表现在六个方面:一是治理主体多元和平等,二是主体间拥有共同目标,三是重视政府相对人的参与,四是管理手段和方式多样,五是责任合理分配,六是强调治理效率。^③据此,治理是一种不同于传统的统治、管制、管理等的新方式和新理念,治理是基于共同目标、协商和共识,在没有强权力的情况下,主体之间克服利益分歧、达成观念共识,最终实现共同的目标。^④因此,治理基于共同事务的基础来凝聚最大的共识以达至主体之间利益的最大公约数,从而使得治理具备协商的民主基础和平等基础。

收稿日期:2016-08-15

作者简介:李广德,男,清华大学法学院博士研究生,中国人民大学法治与社会治理研究中心研究员。

基金项目:本文系国家社科基金一般项目“基层治理中社会矛盾化解与法治保障研究”(项目编号:13BFX009)的阶段性成果。

^①唐忠新《社区治理:国家治理的基础性工程》,《光明日报》2014年4月4日。

^②2016年3月5日,习近平总书记参见全国第十二届全国人大二次会议上海代表团审议时做了上述重要讲话,http://politics.people.com.cn/n1/2016/0305/c1024-28174494.html。

^③参见施雪华、张琴《国外治理理论对中国国家治理体系和治理能力现代化的启示》,《学术研究》2014年第6期。

^④See Rosenau, J. N., *Governance, Order and Change in World Politics*, in Rosenau, J. N. and Czempiel, E. O., eds., *Governance without Government*, Cambridge University Press, 1992, p. 7.

服从权威的基础,治理的生成机制决定了其能够成为解决诸多社会和管理问题的最佳方式。“治理是一个多元的概念,它的解释力生发于社会实践的复杂性”^①,面对全球范围内不断复杂的经济形势和政治权威式微,市场和政府作为调节的方式都存在失效的情形下,治理理论应运而生并不断深入到各个领域发挥作用。

治理亦成为中国政府的选择,自十八大报告首次出现“治理”概念后,其不断成为热门词汇。国家治理、社会治理、公司治理、社区治理等新概念逐渐成为官方和学术上的主流词汇。这些口号和概念缘起于我国政府试图对政府职能与结构、政府与市场以及政府与社会关系等进行一系列调整的背景下提出的,而改革的起点是传统的政府这一单一主体和纵向命令控制所形成的层级体制在应对公共问题时面临严重能力不足的挑战。^②正是在这个背景和框架之下,执政党正式提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的命题和战略选择,并把实现国家治理现代化确定为全面深化改革的总体价值目标。无疑,其目的就是要不断推进国家治理向治理的手段和方式转型以及治理方式本身的现代化转型,以回应政府单一主体管制和纵向命令控制方式的低效以及政府应对能力的不足。

(二) 治理现代化的体系

所谓现代化,就是从传统到现代、从低级到高级的一系列突破性的改良。国家治理体系和治理能力现代化,就是国家不断建设、完善其治理的制度规范体系,不断提高制度运行理性和规范执行能力的过程。现代化的价值取向旨在表明:国家治理制度及规范体系不断由不完善到完善、由粗糙到精致、由传统精神到现代理念、由威权到权威、由一元主义到多元主义等等的变化过程;国家治理能力的配置从不科学到科学、治理过程从神秘到透明、治理方式由决断到商谈、治理结果由不公到公平等等观念和 practices 的转变。习近平总书记指出,“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度;国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面”^③。这一代表官方原旨的权威论述圈定了国家治理体系和国家治理能力的体系框架和范围内容。从语义阐释的角度而言,国家治理现代化包括静态规范和动态运行两个部分:国家治理的静态实体和现代化的动态发展取向。从静态实体而言,包括国家治理体系和国家治理能力两个方面;从动态发展的角度而言,国家治理要实现现代化的目标,从而表现出过程的一面。

表 1 国家治理现代化的内容框架^④

系统框架	静态规范	动态过程
国家治理体系	国家法律制度	治理规范的体系逐渐完备、成熟和定型
	党的制度	
	社会的制度	
国家治理能力	国家机构履职能力	治理能力的运用逐渐有效、透明和公平
	人民群众管理国家、经社文、自我事务的能力	
	国家制度建构、自我更新能力	

(三) 治理现代化的路径与目标

在当下中国语境下,治理现代化转型的命题不仅意味着从传统管制型到现代治理型转变以及与之伴随的制度体系的完善和治理能力的提高,还意味着是以一种现代化理论作为设计依据和目标取向,现代化的动态过程来归摄国家治理的系统,强调了完善治理体系、提高治理能力的路径依赖。那么,现代化理论为国家治理转型所提供的路径又是什么?从抽象层面而言,答案是法治。这主要是因为:

第一,从现代化与法治的逻辑关联而言,现代化就是不断从低级到高级的发展过程,如果把制度的现代化约成是对权力和职责、权利和义务的分配和保护现代化,那么,最有效和科学的规制权力、保护权利、监督义务的模式就是法治。法治作为人类政治文明的结晶,代表着目前人类治理方式的最高水平和相对最

①李培志《走向治理的业主委员会:基于18个业主委员会的观察》,《山东社会科学》2014年第8期。

②参见田凯、黄金《国外治理理论研究:进程与争鸣》,《政治学研究》2015年第6期。

③习近平《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《人民日报》2014年1月1日。

④参见胡鞍钢《中国国家治理现代化的特征与方向》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

科学的方式^①自然要成为国家治理的最佳路径选择。本质上,国家治理现代化,就是要实现国家制度的现代化,既然在制度现代化中法治是最能体现现代性的方式,法治就自然构成了现代化的最好的路径。从法治的功能角度而言,法治是国家治理的手段,从法治的理念和价值而言,法治又是现代国家治理的目标。^②法治与国家治理的内在关联使得对国家治理现代化进行制度安排时,必须要依循法治的轨道进行,否则,治理就与现代性背道而驰。市场经济就其运行的环节而言,本质上是一种法治经济。而实现国家治理现代化的过程等同于国家治理法治化的过程,因此,法治和法治化是国家治理现代化目标和必由之路。^③此外,法治一般被当做是治国理政的最基本的方式,而国家治理体系是一个包括宪法、法律系统和社会组织系统等诸多规范体系在内的有机整体,它与法治体系之间具有同构性,意即对法治体系的完善同时构成对国家治理现代化的推进。^④这就从法治推动作用的反向视角说明了法治对于国家治理现代化的路径作用。总之,诚如国内最早倡导治理理论的学者俞可平教授所言,“没有现代的法治体系,就没有现代的国家治理体系;没有法治,就没有国家治理的现代化”^⑤。

第二,从执政党决策战略实践的经验角度而言,党的十八届三中全会确定了全面深化改革的目标,紧接着四中全会又确定了全面依法治国的战略决策。“依法治国是推进国家治理现代化的重要内容和主要途径,而推进国家治理体系和治理能力现代化,核心是要推进国家治理法治化。”^⑥执政者决心以法治的方式来治理国家和社会,提出了包括法律规范体系和党内法规体系等五大体系在内的中国法治体系建设的目标,并指出完善国家法律体系和包括市民公约等在内的社会软法规范体系,从而使得法治体系成为国家治理体系的骨干工程。规范体系只是法治的一个基本遵循,法治还是一个动态的过程,即法治还应包括规范地、法治化地运行这一面。全面依法治国显然是一个系统工程,应当作为一种治理的理念和路径贯彻到社会建设的方方面面中去,应当成为国家治理的基本手段和保障方式。

第三,从治理的目的而言,实现法治这一德性状态是国家治理现代化的最终目标取向。因此,法治不仅仅是国家治理现代化的路径,同时也是国家治理的目的所在,即国家治理现代化的终点就是实现法治的德性状态,这也是全面依法治国这一战略目标的终点。换句话说,国家治理法治化既包含过程法治化,也包含法治化了的结果状态。过程法治化意味着以符合法治规律的方式来治理,作为结果的法治化则是过程法治化的目标追求,也是评价过程合法性和科学性的标准。因此,结果的法治化状态是国家治理法治化路径的评价标准和参考体系。换句话说,路径的表达内含着结果的要素。在基层治理法治化语境下,更显出法治目标对于实现治理现代化的重要性。^⑦

二、现有社区管理的制度逻辑与问题表征

审视社区治理及其现代化转型的理论,与路径问题,需要正视现有社区工作的制度逻辑和问题症结。我国现有社区的工作模式经历了其自身的政策发展历程,但整体上依然处于传统的管理模式阶段并在顶层部署中往治理方向转变。探索现有社区管理模式的制度逻辑和问题,毫无疑问需先从制度的历史演变展开。

(一) 我国社区管理制度的政策史演变

我国社区管理模式的顶层设计一直由民政部门来作出。从整体性管理和价值模式而言,社区管理制度主要经历了社区服务、社区建设、社区治理三个不同的战略阶段。^⑧1986年,民政部第一次提出了社区的概念,并结合企事业单位转移社会服务项目的背景提出了“社区服务”的政策战略。此后,随着国有企业改革的推进和深入,“单位人”逐渐向“社区人”转变,社区服务不断深化,社区建设也开始了政策探索,并于1999年

^①之所以说是相对最科学的方式,是因为法治也有其局限性和适应性,但就目前人类的智识而言,法治绝对是最好的治国理政的方式。关于法治及其概念理论的局限性,可参见苏亦工《辨正地认识“法治”的地位和作用》,《山东社会科学》2015年第12期;张千帆《法治概念的不足》,《学习与探索》2006年第6期;於兴中《“法治”是否仍然可以作为一个有效的分析概念》,《人大法律评论》2014年第2期等等。

^②参见姜明安《改革、法治与国家治理现代化》,《中共中央党校学报》2014年第4期。

^③参见张文显《法治化是国家治理现代化的必由之路》,《法制与社会发展》2014年第5期。

^④参见陈金钊、宋保振《法治体系及其意义阐释》,《山东社会科学》2015年第1期。

^⑤俞可平《依法治国:良法善治的本土智慧与中国道路》,《中国法律评论》2014年第4期。

^⑥李林《依法治国与推进国家治理现代化》,《法学研究》2014年第5期。

^⑦参见梁平《实证视角下契合民意与法治的诉讼调解》,《法学杂志》2016年第7期。

^⑧学术研究使用社区治理概念要比国家制度和政策的转向早一些,2002年开始,社区治理开始成为学术研究中的常见词汇,而国家层面提出社区治理的概念始于2012年的十八大报告。参见张永理《社区治理》,北京大学出版社2014年版,第99-107页。

正式迈入社区建设阶段。2000年,中共中央和国务院的两个办公厅联合印发了《关于在全国推进城市社区建设的意见》,社区建设模式进入了新阶段。2012年,党的十八大报告指出要完善基层民主,把城乡居民治理作为人民群众行使自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的重要方式。2013年,国家治理现代化作为全面深化改革的总目标为十八届三中全会所确定,社区治理作为国家治理的基础工程,正式迈入一个新的时代。一系列社区政策(见下表2)的背后,我国社区工作模式呈现出从统治到管控,再到管理,最后到治理的先后逻辑。^①

表2 社区管理模式的政策演变

发展阶段	时间	发布单位	事件或文件名称	主要内容
社区服务阶段	1986年	民政部	民政部文件	第一次提出社区的概念,提出社区服务的构想
	1987年	民政部	“全国城市社区服务工作座谈会”	具体落实在城市开展社区服务工作
	1993年	14部委	《关于加快发展社区服务业的意见》	社区服务示范城区评比
社区建设阶段	1999年	民政部	《全国社区建设实验工作实施方案》	社区建设示范顶层设计
	2000年	国务院	《关于在全国推进城市社区建设的意见》	全面推进城市社区建设
	2001年	民政部	《全国城市社区建设示范活动纲要》	城市社区建设方案具体落实和展开
	2006年	国务院	《关于加强和改进社区服务工作的意见》	健全新型社区管理和服务体制
	2007年	党中央	十七大报告	把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社区生活共同体
	2010年	党中央	十七届五中全会决定	提高城乡社区建设,提高基层社会管理和服务合力
	2012年	民政部	第13次全国民政会议	加强城乡社区建设,提高基层社会管理服务效能
社区治理阶段	2012年	党中央	党的十八大报告	在城乡社区治理中实行群众自我管理
	2013年	党中央	十八届三中全会决定	促进群众在城乡社区治理中依法自我管理

三个阶段的区分及其名称体现了不同时期社区所承载的功能和价值取向,也与社区管理的模式变革密切相关。在社区服务阶段,社区的主要功能是补充单位制的不足,“补单位之缺、拾单位之遗”。与之相对应,此时期我国社区治理形成了所谓的行政型社区,政府起着完全性的主导作用,这种主导作用主要表现在:政府是唯一的治理主体、承担无限责任、主要采取行政管理方式、非政府组织没有空间以及居民参与不足等;在社区建设阶段,受制于整个社会人员体制改革给社区带来的压力和挑战,社区开始吸收社会组织等参与社区共建,这时形成了所谓的合作型社区,政府推动与社区自治相结合。政府主体、自治组织和非政府组织共同成为社区治理的主体,居委会的自治能力开始加强。^② 根源于人民权利诉求的内在演变规律和表达权利的保障机制的发展,^③我国现在处于由行政型社区向合作型社区转变的阶段,而未来的发展方向则主要是向所谓的自治型社区转变。因为在社区治理阶段,要运用治理的理念和法治的手段革新社区治理的模式,主要发挥社区自身的力量,以自治的制度机理来构建社区治理的新模式。这种治理转型的社区自治模式将在后面详细展开,在分析自治的机理及其路径之前,有必要对现有管理模式存在的问题进行简单的总结。

(二) 现象描述:传统社区管理模式的主要问题

一直以来,我国社区问题多为社会学、政治学和公共管理学等领域的学者所关注,这些领域的学者采取实证的、制度的等分析方法对传统社区管理模式所存在的问题进行了剖析,并常将社区管理或者治理置于政府与基层自治组织的关系框架之内进行分析。从描述的角度而言,这些问题主要表现为以下几个方面:

第一,社区组织行政化。现行体制下,社区组织只有居民委员会。所谓行政化,有两个相对应的概念,一是相对于社会化,与此对应的行政化主要是从居委会的职能而言,是指居委会承担了过多的政府行政职能,而无法充分履行自身的自我管理、自我教育和自我服务的自治型功能。社区组织更多的是在服务于政府的工作而非自身的工作;二是相对于自治化,与此对应的行政化是从居委会本身的组织性质而言的,是指其完

^①参见丁朋、立标《社区治理与服务:社会治理和国家治理的基础工程》,《中国民政》2014年第5期。

^②关于行政型社区——政府主导型模式、合作型——政府推动与社区自治结合型模式以及自治型社区——社区主导与政府支持型模式的论述,主要参见魏娜《我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新》,《中国人民大学学报》2003年第1期。

^③参见梁平、陈焘《政治诉求与权利救济》,《河北师范大学学报(哲学社会科学版)》2013年第4期。

全按照行政性质来构造居委会本身,从而使其不契合自治性质的制度构造。社区组织行政化主要表现在组织设置方式的行政化、人员安排的行政化、工作职能的行政化、运行考核方式行政化等诸多方面。^①

第二,政府角色错位。在现行的社区管理模式下,社区组织与政府之间的关系扭曲一直为各方所诟病,这种扭曲主要在于政府的强势导致社区组织的本质属性难以发挥。社区组织行政化的出现在很大程度上也是因为政府自身角色错位所造成。居委会受县级人民政府及其派出机构的指导,在现实中,受制于我国行政组织扩张的制度惯性,一般居委会都由街道办事处这一政府派出机构进行对接和指导,而街道办事处本身的组织法律严重滞后。^②街道办的职能边界及其与居委会之间的关系无法得到制度保障。根据《居民委员会组织法》第2条的规定,街道办对居委会的工作予以指导、支持和帮助,居委会协助街道办开展工作,而现实中,这种指导、支持、帮助和协助的关系演变成了上下级的关系,居委会成了政府及其派出机构的分支机构,承担着大量的政府行政职能^③,使得居委会的自治功能无法行使。

第三,居民参与不足。在性质上,居民委员会被定义为自我管理组织,那么,“自我管理”“自我教育”“自我监督”等概念中的“自我”所应当具有何种制度性内涵就成了理解社区自治的关键因素。“社区自治是建立在具有共同意志能力的居民对公共利益的追求上”,^④首先公民要有参与的意识 and 能力。参与居民自治的居民,如同亚里士多德所讲的公民治理的公民所应当具备的特质,需要具备自主性、利他精神和判断能力三个条件,^⑤自主性包括自我决定的能力和真诚,前者是指个人行动和选择是其自主意志的产物而非受控或不屈从他人,后者则是指个人选择或认同某种意志致使个人以某种方式成为该意志的主宰,换句话说行动者清楚自己在干什么,而且有一定的选择余地。利他精神构成使得自主的个人得以凝聚成社群的关系特质。自主的个体所拥有的判断能力使得其得以选择适当与合宜的行为。这些共同构成公民的参与意识和能力;其次要有参与的基础,也就是共同的利益基础。“现在居民的利益来源主要是以其工作单位为主,与其所在社区的关联性不直接,在缺乏经济利益的牵引下,居民对于社区公共事务缺乏足够的参与热情。”^⑥我国目前社区居民参与不足,主要是后者的因素,即缺乏参与的共同物质和利益基础,从而缺乏长久的凝聚力和活力。

(三) 规范解读:法律文本视角下的原因审视

上述经由社会科学等理论揭露出来的社区管理模式所存在的问题总结只是描述了现象,而现象与问题背后的原因,则是一项可以甚至必须采取不同视角来解释的规范任务。上述已经指出,治理现代化的路径依赖是法治化,因此,一种基于法学规范视角的解读对于问题总结显得尤为必要,这也是社区治理法治化转型的前提。与社会学关注社区治理的制度环境、政治学关注国家主体权威等学科及其视角不同,法学视角主要关注各种主体的权力与职责、权利与义务的配置,关注制度本身的正当性和合法性,关注制度背后的法律价值取向,关注普遍性的调整方式等。在立场上,主流法学始终坚持法解释的基本态度,通过审视文本意义以直接适用或立法反思。^⑦因此,基于现有法律文本体系的分析,社区管理之所以存在上述违背社区自治规律的现象,主要因为政府权力边界不清晰并没有受到有效的监督和限制,社区组织自身的权利和权力缺乏制度的保障,居民相应的权利和义务不明确以及缺乏相应的法律制度等原因造成的。

根据《居民委员会组织法》第2条和第17条的规定,政府对居委会承担指导、支持和帮助的职能,政府为居委会成员确定生活补贴费的标准并由政府财政拨付,此外,居委会的办公用房也由政府统筹解决。而现实中,指导关系扭曲为领导关系,街道办事处控制了居委会的财权的同时,也插手人事安排,进而把居委会变成了自己的一条“腿”,在党和国家加强社区民主建设,强调社区民主直接选举的背景下,“国家权力不但未

^①对于社区组织行政化的系统论述,可参见向德平《社区组织行政化:表现、原因及对策分析》,《学海》2006年第3期;潘小娟《社区行政化问题探究》,《国家行政学院学报》2007年第1期;徐昌洪《社区居民委员会行政化及其治理研究》,《社会主义研究》2014年第1期等等。

^②我国《城市街道办事处组织条例》颁布于1954年,其内容非常简单,考虑到50多年来城市街道办事处的设置、人员构成和职能权限发生了很大变化,该条例的规定明显不适应当前经济社会发展的需要,因此2009年该条例为全国人大常委会所废止。换句话说,街道办事处的设置现在处于无法可依的状态。

^③笔者实证考察了广西壮族自治区来宾市兴宾区城北街道的裕达社区。据社区工作人员介绍,居委会日常工作几乎全部在办理政府交代的事务,对于自治事项和工作,则完全没有精力开展。

^④魏娜《城市社区建设与社区自治组织的发展》,《北京行政学院学报》2003年第1期。

^⑤参见许立一:《公民治理理论与实践的探讨》,载台湾东海大学《伙伴关系与永续发展国际研讨会论文集》2008年。

^⑥徐勇《“绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较》,《学习与探索》2002年第4期。

^⑦参见李广德《法律文本理论与法律解释》,《国家检察官学院学报》2016年第4期。

能抽身基层社区,反而强化原已衰颓的基层行政系统”^①。这种政府与居委会的关系扭曲的根源就在于政府对社区行使的权力没有明确的边界。《居民委员会组织法》第3条规定了居民委员会的任务,以及第18条规定了承担诸如依法监督和教育被剥夺政治权利的人等特殊事项。这会产生两个问题,一是国家法律以具体列举的事项规定居委会的做法不符合自治的本质属性;二是“任务”的规定为政府把居委会变成其下属的执行机构提供了顺理成章的便利性,并导致“城市居民委员会的基层群众性自治组织的自治性质和功能成为一种很抽象的概念,城市居民委员会的权力与职责、权利与义务无法从法律规范中得到具体的体现,其为完成本组织宗旨而应当具有的职权、义务、责任变成了‘任务’”^②。现行《居民委员会组织法》侧重于居委会本身的定位和职能,对居民自治的权利和义务规定非常粗糙,几乎没有直接明确居民权利和义务的内容。与此相关的另一个问题是许多促进社区自治功能发挥的制度,比如财政保障制度、社区非政府组织保障制度等,没有得到建立,以及直接涉及公民参与的人民代表大会制度、听证制度、信访制度、政府信息公开制度等存在严重的形式化问题等^③,这些问题严重影响了社区自治的效果。

三、社区治理转型及其现代化

国家治理现代化,首要就意味着治理作为一种常规的理论 and 方式选择,还意味着需要依循法治化的轨道促进治理方式的现代化转型,这两个方面尽管是同步进行的,但它们的侧重点各不相同。具体到社区治理领域,治理转型规定了社区治理的自治逻辑与机理重构,而治理本身的现代化转型则确定了社区自治的法治化路径和社区法治的目标。

(一) 社区的治理转型:基于自治机制的解释

社区自治是社区治理的本质规律,这既是基层社区组织——居民委员会的法定性质,也是研究社区治理的普遍共识和前提条件。首先,现代社会发展的趋势表明政府权力下放和还权于民,并在基层实行自治都是符合现在社会发展规律的趋势;其次,自治能够促进公共福利社会化,以此来增加社会福利和保障的供给,减轻政府的负担。因而基层尤其是社区就不得不实行自治。^④换句话说,自治是社区发展的必然趋势,是社会转型发展的必然趋势。但长期以来,我国形成的社区管理模式违背了自治的基本属性,导致社区组织行政化、居委会无法按照自治的本质属性运行、政府职能边界不清导致社区运行违背自治的规律等严重后果,社区组织的自治化需要在国家治理现代化转型的背景下重新审视和制度重构。

相对于传统的统治而言,治理理论强调主体的多元性。传统的统治模式一定是公权力机构或其合法授权行使公权力的组织,而治理则既可以是公共权力的机构,也可以是纯私人的机构,还可以是公私间的合作。治理是国家与社会的合作、是方式上强制与自愿的合作、是主体上公共机构与私人机构的合作、是形态上政府与非政府的合作。同样,在社区治理中,主体不再是传统管理模式下政府对居委会的行政干预型的管控,而需要充分发挥社区内各种主体参与和合作,形成政府指导、社区组织与非政府组织等共同参与和合作的局面;而就治理的方式而言,与统治所使用的发号施令的单向度方式不同,治理是互动式的管理,主要通过合作、协商等方式来实施对共同事务的管理。因此,社区治理需要社区各种主体以及居民之间达成合作,形成协商关系,塑造共同的目标和基础,从而建立起基于公共利益和认同基础上的社区合作;权力的行使需要解决权威和服从的问题,只有在被权力所调整的主体对权力本身的行为认可和服从的基础上,权力才能达到最大的德性。就权威而言,传统的统治模式下,社区的权威主要来自政府的命令或者国家的法律背后的强制性,因而在政府对社区的干预缺乏合法性支撑时,这种权威最多只是威权,难以让人信服和认可。而治理模式下,社区的权威主要来自居民的认同和共识,从而生成服从的意愿基础,没有多数人的同意,治理很难发挥作用。社区治理相对于传统代议制民主的拟制实质而言,实际上是各方主体直接民主的运用,从而能够确保治理的效率。

那么,问题在于如何在社区形成多元主体的参与格局,如何形成协商合作方式来确保共同目标和利益基础的形成以及如何形塑居民认可和服从的意愿基础以确保权威生成?答案在于:这需要社区自治的机制来

^①Keng Shu & Chen Yi - Ling, *Communities Self-governance and Prospects of Democracy in China: Modernization Theory or Regime Stability?* Prospect Quarterly, 8(1) 2007.

^②汤艳红《论我国城市社区居民自治的完善——以城市居民自治发展新要求为视角》,《政治与法律》2012年第12期。

^③参见史云贵、屠火明《基层社会合作治理:完善中国特色公民治理的可行性路径探析》,《社会科学研究》2010年第3期。

^④参见江正平等《基层政府在城市社区自治中的角色重塑》,《中州学刊》2008年第6期。

完成。社区自治作为一种组织自治,建立在一定的共同利益基础之上,最先提出社区(community)概念的滕尼斯就指出社区是由具有相同价值观念的同质人口所组成的能够自我完善和具有本质意志的活的生命共同体。^①社区本身所具备的概念要素——经由共同价值观念所生成的共同利益和同质关系,构成社区自治的制度基础。而治理所体现的多元主体、多元手段与服从式权威的生成都建立在这个物质基础之上。对共同利益的关心和牵涉,会促使利益相关主体都主动参与到相关事项的处理中来。各种参与进来的主体之间是一种平等关系而非上下级的威权管制,这就导致其所选择的方式是多元的。经由主体间的自愿协商参与、商谈确定治理方式,自然治理行为就会获得主体间一致的认同。只有在服从的基础上,才能获得权威和高效的社区治理。

此外,社区自治还契合了政治发展的趋势,即国家权力弱化、社会权力加强。随着社会形势的不断复杂化,全能型政府神话不再,社会权力格局的发展趋势必然是国家不断从很多领域中逐步退出或者转变职能和调整模式,由直接干预变成宏观调控。而社区作为社会最底层和社会网络的基本单元,是最需要和最容易引领这种趋势的领域。把社区治理交由社区内部自己的居民,国家由直接干预变成提供宏观的立法规划,这是世界政治格局发展的趋势,因而这在客观上强化了社区自治机制的发展和建设。

当然,社区自治并不意味着排斥国家和政府的参与,这不管在中国还是国外,不管是现实还是理论逻辑上都不可能的。“尽管社区自治已经超出了居民自治的范围,我们所看到的是不断增加的人以共同利益为基础来组织并寻求增加其社区的权威和权力。但社区自治运动仍不能当作是完全脱离他者。”^②这里的他者主要指政府。社区自治的内在机理主要表现为由社区居民来决定其具有共同意志的公共事务,是相对于行政化而言的自主治理,政府在其中的作用仍然是突出的,只是强调政府不应该把社区组织变成政府的分支机构和下级单位。有学者指出,治理理论强调国家—社会的合作型关系,在治理的过程中,政府的主要责任是通过与私主体或者志愿性部门来达至共同的目标,并对公共事务或公共服务的供给进行合法、有效地管理,最终促进政府与社会的良性有效互动。^③

(二) 社区治理的现代化: 法治路径与社区法治

治理的现代化转型,意味着运用法治的手段最终达至法治的德性状态,实现善治。因此,社区治理的现代化转型,包含两个层面的含义:一是作为治理手段的法治方式及其运用,二是作为治理结果的法治状态得以实现。前者表现为法治化的路径依赖,后者则呈现为社区法治这一具体的法治类型。

1. 作为路径的社区治理法治化: 以法治原则为重点

法治化的第一实质是制度化,制度化是组织获得价值观和稳定性的主要依托,如果没有制度化的公民社会和公民组织,那么,任何形式的治理模式都只能是徒劳,并会导致丧失其公民组织乃至公民社会的本质内容和实质精神,最终无法发挥其应有的治理功效。^④据此,社区治理的法治化之路在于通过法律规范的建构,逐步实现社区治理工作的制度化。这无疑是涉及到社区治理方方面面内容的建构,如已有的诸多共识性结论:修改《居民委员会组织法》,完善居民委员会的组织结构和公民自治的权利和义务等等;现有社区自治只有一部组织法,相对于国外的社区而言,我们在很多内容上如社区内 NGO 发展的法律、社区福利建设的法律、社区发展规划的法律缺乏,社区服务法制化建设和监督不足等等。

本文无法对我国社区治理或社区自治的具体制度建设做出具有终局性意义的完善建议和结论,因为任何制度都只能在有限时间和有限区域内有效,尤其是复杂的当下世界和复杂的中国国情背景下,制度的时空有效性时常遭遇到合法性危机的挑战而加快变迁步伐。因此,本文转向制度建设的一般原则探讨,以通过制度背后的理念来指导具体制度的设计。此外,原则也是弥补规则缺失和滞后的工具,确立社区自治或者社区法治化治理的原则不但能够为社区治理的制度化提供内在的理性指导,也能够治理的规则和制度缺失或者严重滞后时发挥超解释学立场的作用。

在借鉴美国等西方社区治理经验的基础上,我国社区治理及其制度化建设的原则可概括为以下四项^⑤:

^①参见[德]费迪南·滕尼斯《共同体与社会》林荣远译,商务印书馆1999年版,第58-94页。书名的共同体,译自community,社区是一种最典型的共同体,因而这个词本身又可以翻译成社区,只是滕尼斯的共同体还包括其他类型的共同体组织形式。

^②Albert H. Miller, *Community autonomy: revolt or restoration or...?* Review of Social Economy, Volume 38(3), 1980.

^③参见李泉《治理理论与中国政治改革的思想建构》,《复旦学报》2014年第2期。

^④雷勇《新时期农民政治参与的制约因素及其对策》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2010年第2期。

^⑤参见[美]理查德·C·博克斯《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社2014年版,第15-18页。

一是规模原则。社区治理的有效性决定了社区规模需要适当,规模原则是保证公民直接参与的客观前提。要实现有效的自主治理,并同时能够确保政府在公共事务中能够及时回应现实的能力,满足需要,那么,不得接受的是,这只能发生在一个合适规模范围内。二是民主原则。民主是社区治理的政治价值取向,是社区自治的内在动力。当然,民主不仅仅只是选票及其技术的问题,民主原则“寄托了人们道德或伦理的期待,即在社区生活中应赋予居民拥有更多选择和决定其社区未来的机会”。三是责任原则。社区治理的责任原则既包括政府对社区居民的责任,也包括社区居民自己的责任。政府无疑对居民负担其作为公民政府的责任。而对于后者,居民是社区自己的主体和所有者,故而居民应该对自己的事务负责,这就需要居民自己或者其拟制组织作出相应的决定来确定公共服务的内容或者决定如何运营共同的或者公共的服务。四是理性原则。理性原则既包括制度本身要科学合理,也是一个指向居民态度的概念,理性观念旨在培养人们对待公正政策的科学意识,即“公共政策是一项重要的事业,它需要时间、审慎的思考,需要公民有表达自己意见及使自己的意见被倾听的机会,以及尊重他人观点的态度”。理性原则对于化解我国居民参与意识不高的症结具有针对性的直接意义。总而言之,从治理过程和治理手段而言,社区自治制度建设都要遵循上述四项基本原则,如此,社区自治的制度才能最终实现法治。

2. 社区治理的德性状态:社区法治

法治化既表征过程,也意涵最终的价值追求——实现社区治理的法治结果,即作为社会治理德性状态的社区法治。社区法治,是共同体法治的具体形态。在这里,社区法治和共同体法治都是特有的概念。社会共同体是社会学家和法学家提出来旨在消除现代法治(国家法治)中由于人与人之间的差异性所引起的内在紧张而试图根据人们的利益、爱好、地域、信仰、理想、价值取向等自愿组成的新型治理单元和组织。现代西方法治所面临的困境在于其内在的冲突,这种冲突本质上是现代法律的冲突,其根源又在于用普遍的规则来穿透陌生社会中人际间的各种不确定性,导致社会处于风险中并使违反规则成为社会的一种常态。而消解法律和现代法治冲突的方式和途径则需要建立基于信任和道德或价值共享的纽带,这个纽带自然衍生出社会共同体。^①根据学者的研究,社会共同体可以区分为自愿型共同体和非自愿型共同体,而社区是一种典型的自愿型社会共同体。因为自愿型共同体是在一定范围内主体自愿群合的基础所形成的社会组织模式。^②与自愿型共同体相对应的治理模式就是共同体法治。共同体法治的首要特征是高度的自治,各主体之间实行直接民主和平等协商,决定公共事务并制定自己的法律和规则。在这个意义上说,每个成员既是立法者,又是守法者。这些特征所带来的最大效果在于解决了规则的权威性问题的。所以,自愿型共同体法治在正当性上更为充足,秩序形成功能和效用会更高,尤其是它能最大限度地消解现代法治中诸如封闭与开放、规则与事实等之间的内在紧张和冲突。^③因此,共同体法治代表了未来法治的出路,未来代表法治发展方向的必然是以共同体法治来形塑法治的新形态和新运动。壮大社会组织等主体的法治化治理水平,是实现治理现代化的重要途径和方式。^④

社区作为一种典型的共同体,具备形成共同体法治的组织基础。社区治理以自治为本质属性,通过自治的制度机理来实现和保障社区居民意志的实现。国家的作用不能再直接采取行政领导的方式介入。如果说共同体法治建设代表了未来法治的发展方向,那么,社区法治建设是迈向未来法治的必然基础领域。反过来说,社区法治建设的成功,意味着夯实了共同体法治的基础,也就意味着对现代国家法治的不断完善。社区法治是一种不同于现代国家法治的形态。以社区法治作为社区治理和自治的目标追求,需要依循与对国家权力限制、权利保护等国家法治观不同的内在运行机制,最终实现国家法治与社区法治的双轨权力运行机制。但,这是一个未尽的新话题。

(责任编辑:张婧)

^①See R. Grotterrell. Law's Community: Legal Theory in Sociological Perspective, Clarendon Press, 1995, PP. 315 - 337.

^②参见高鸿钧《现代法治的困境及其出路》,《法学研究》2003年第2期。

^③参见高鸿钧《现代法治的困境及其出路》,《法学研究》2003年第2期。

^④如对高校、行业组织和行业协会等治理水平的提高,才进一步实现社会法治的必然环节。关于高校治理现代化的论述,可参见梁平《迈向现代化的高校治理》,《山东社会科学》2016年第3期。