

# 社区参与不足的困境与突破

丛 因, 邹农俭

(南京师范大学社会发展学院, 江苏南京 210097)

**摘 要:**中国的社区建设普遍面临着参与不足的问题,其中原因之一是中国城市居民参与意识不强,但最根本的原因在于社区的历史起点、权力结构和工作方法等组织机制的问题。要突破这一瓶颈并不是也不能全盘否定和推翻社区的现存机制。因此,应当在现有体制的基础上,明确政府和社区各自的职能范围,并进行相应的制度创新,培育多层面的社区自治组织。

**关键词:** 社区参与; 问题; 对策

**中图分类号:** C91      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1671-2404(2009)33-0054-04

“社区”一词最早由德国社会学家滕尼斯在其著作《共同体与社会》一书中提出。在滕尼斯看来,社区是一种持久的和真正的共同生活,是一种原始的或者天然状态的人的意志的完善统一体<sup>[1]</sup>。特定的地域和人群是社区存在之“形”,而意志的统一体则是社区存在之“神”。

社区作为一种“舶来品”在中国的建设和发展也已有近十年的时间,但目前还只停留在空有社区之“形”的层面上。居民委员会指向居民的单向线性关系主宰了社区内部的所有事务,因而社区作为国家基层治理单元的成分远远高于作为居民休戚与共、情感互依的共同体成分。可见,有了特定的地域和一定数量的人群,作为共同体的“意志统一体”并不会自然生成。一定地域范围内的居民之间,居民与居委会之间,只有彼此互动,形成紧密联系的关系网,对于共同利益的意见和想法才会产生“集体意识”。因此,可以说居民之间缺乏互动,社区参与严重不足是导致社区“徒有虚名”的主要原因,也是社区发展陷入瓶颈的重要因素。

## 1 社区参与不足的主要表现

居民的社区参与,是指居民个体参与社区公共事务决策与管理的过程和行为<sup>[2]</sup>。从社会层面来说,社区参与不仅能够促进社区的建设和发展,而且能够推动中国公民社会的形成,从而加快整个社会

的民主化和现代化进程<sup>[3]</sup>;从个人层面来说,社区参与不仅能够加强居民之间的邻里关系,扩展社会支持网,进而强化居民的社区归属感,而且能够通过参与最大限度的维护居民的切身利益。因此,城市居民的社区参与具有重大的现实意义。

但是目前中国各地社区建设的实践过程中,普遍存在着社区参与不足的问题。具体表现在以下几个方面:

### 1.1 居民的参与意愿不强

意愿是行为的指导,但是现实中中国城市居民缺乏这种参与社区建设的积极性和热情,从而直接导致社区参与率较低。而且目前仅有的少数参与行为也并非都是真正意义上的民主参与。大部分是居民在社区的动员下,采取的带有“执行任务”性质的被动参与,真正在民主自愿基础上发展出来的主动社区参与行为寥寥无几。

### 1.2 居民的参与结构失衡

目前在中国的许多社区中,积极参加社区活动的主要为以下三类人群:一是需要社区平台发挥余热、排除孤寂的老年人群体;二是满怀爱心和热情,需要进行实践学习的中小學生群体;三是需要定期到社区领取低保,与社区存在一种近乎“交换关系”的低保户群体。而能力强、技术高,能够为社区建设提供更为高效的支持和帮助的中青年等社会中坚力量却很少参与到社区建设中来。

### 1.3 居民的参与层次偏低

城市社区参与的理想模型是将社区建成一种以民主自愿为基础的公共领域。在这种领域中,社区居民能够积极主动地参与到共同关心的社区事务的

收稿日期:2009-06-30

作者简介:丛因(1984-),在读硕士研究生,主要从事社会学方面的研究;邹农俭(1957-),教授,博士生导师,主要从事社会学方面的研究。E-mail:congnan1984@sina.com

决策、管理和监督等过程当中。但是目前中国社区参与的现状与这种理想模型相去甚远。主要表现在居民的社区参与大多只停留在服从和执行层面上。这类参与的前提往往是决策已经形成,居民参与只是为了支持、配合社区工作,例如听取部署、参加各类活动等。而更加具有民主价值的决策、管理和监督等环节上的社区参与行为相当匮乏。

## 2 社区参与不足的原因

国内学者往往利用西方公民参与理论对中国社区参与不足的问题做出解释,认为居民的公民意识薄弱导致了社区参与的不足。但是西方的公民参与是以有利的参与文化、制度环境和组织结构为前提的,而这些正是中国的社区建设过程中所欠缺的。西方深厚的自治传统是中国无法复制的,但是促进公民参与意识形成的社区组织机制却可以通过努力得到实现。所以中国社区参与不足的真正原因不在于居民的参与意识差,而在于社区的组织机制存在问题。

从历史传统来看,西方以公民参与为特征的平等主义政治文化最早可追溯到古希腊时代。早在公元前5世纪,希腊的城邦国家就形成了一种新的城市形式,即所谓的“理想城市”<sup>[4]</sup>。这种“理想城市”往往规模不大,只相当于今天的一个小型社区。城邦中的公民可以通过公民大会来自由表达自己的意愿,并通过这种方式来参与城邦的管理<sup>[5]</sup>。虽然当时的公民概念与现代意义上的公民存在很大的差异,仅指将奴隶排斥在外的有产阶级,但是至少古希腊的城邦文明开创了西方社会自治的传统。而且值得庆幸的是,在后来资产阶级摆脱封建束缚的持久抗争中,这种传统并没有被斩断,相反得到了继承和发展。18世纪70年代欧洲工业革命后,现代城市社区逐渐成型。此时,西方的社区充分利用和发展了其自治传统,并且开始着力于建立完善有关社区发展的制度安排和组织体系。从而,深厚的自治传统和有利的制度保障促使西方社区居民的参与意识不断增强,而这种增强的意识又反过来推动了社区民主自治的发展。

显然,中国的历史和现实与西方国家存在着根本区别。首先,中国没有任何自治的历史和传统。从奴隶社会到封建社会,自上而下的行政权力始终主导和支配着整个国家和社会的每个细小单元的发

展。建国之后,以单位制为代表的全能主义政体包揽了包括社会福利在内的所有社会事务,也再次否定了居民个人参与社会治理的可能性。其次,虽然“社区建设”已经提上日程,但是社区在中国还是新生事物,其组织机制还存在着诸多问题,主要表现在以下几个方面:

### 2.1 从历史起点看,中国社区建设的根本目的在于进行基层的管理

2000年11月中共中央办公厅、国务院转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中指出,社区建设的指导思想是改革城市基层管理体制,强化社区功能,巩固中国共产党在城市工作中的组织基础和群众基础,加强城市基层政权和群众性自治组织建设,提高人民群众的生活质量和文明程度,扩大基层民主,密切党群关系,维护社会政治稳定,促进城市经济和社会的协调发展。从中可以看出,社区建设实际上是出于将单位制解体后模糊的城市空间改造为标准化与清晰化的国家治理空间的需要,是为了整合民众对政权体系的支持,而不是为了构建一个独立于国家的公共领域<sup>[6]</sup>。社区的基本功能是实现政府对基层的管理和控制,社区建设的推动力来自于政府,目的是实现社区的稳定和发展。因此,虽然法律上有社区是基层群众性自治组织的相关规定,但社区的事实属性还是政府的基层管理机构。而中国行政管理体系自上而下的运作传统其实早已否定了社区参与的必要性和可行性。换言之,社区实际上是政府组织,为了保证其管理的高效,往往并不期望社区参与的出现,或者只是需要某些支持、配合社区工作的“表演性参与”。

### 2.2 从权力结构来看,居民委员会的行政依赖是必然的

目前中国的居民委员会多是事业编制,地方政府对居委会在财政资源、人事任免和行动权力方面具有绝对的控制权。这就决定了社区必然成为地方政府的“腿”,社区工作的开展也要紧紧围绕政府制定的评价考核指标进行,社区的主要任务就是完成上级的命令和指派的工作。居委会的权力和地位决定了它并不能代表居民参与到城市公共决策中,也就是说居民的意见不会影响到地方政府的决策,居民参与了也没有用。由此,参与期望与参与现实之间的巨大落差,大大挫伤了居民社区参与的积极性。

## 2.3 从工作方法上来看,传统的社会动员方式已经失效

中国1940年代以后出现了由中国共产党独创的群众参与模式,其与西方参与模式的显著区别,在于它是政党和国家动员之下的组织参与,群众作为支援战争和发展生产的人力资源,也作为改造和治理的对象,被纳入国家政权构建的过程中<sup>[7]</sup>。计划经济模式下,这种社会动员方式因为国家对于资源的垄断使得群众参与不仅可能,而且高效。它类似于一种简单的交换行为,国家用资源获得社会控制,群众用服从换取必要的资源。于是,社会动员越来越成为一种成熟的政治技巧为自上而下的行政机构所追捧,社区也自然将其广泛运用于日常工作的开展过程中。直到现在,大多数社区居委会对于社会动员方式的路径依赖依然很明显,仍然希望通过这种方式增强居民的社区参与。也因此“发动群众”成为了各地社区实践过程中的常用术语。但是改革开放后市场经济的发展使得人们的资源获取方式越来越多元化,而单位制解体后社区的尴尬地位却使其掌握的体制内资源十分有限。也就是说,各种可替代资源获取渠道的出现,使得社区的社会动员方式失去了传统动员的吸引力,新的形式下使用这种工作方法并不能达到居民广泛参与的效果。

## 3 社区参与不足的对策与建议

尽管社区的组织机制是导致社区参与不足的根本问题,但这并不是说只要简单的完全推翻社区的现存体制,割裂社区与政府之间关系就可以解决这一问题。首先,中国的社区建设还处在起步阶段,适应社区发展的新体制尚处于探索阶段,且新体制又不得不依靠原有行政组织去实现;其次,尽管社区自治是未来社区建设的方向与基本模式,但是中国的市民社会尚未发育成熟,政府退出后社区无力承担所有的事务。在开展社区建设,推动居民参与的过程中,政府不仅是原动力的施予者,而且在今后相当长的时间内还将继续担当扶持者的角色<sup>[8]</sup>。因此,解决社区参与不足的问题,只能在现有体制下不断探索,寻求政府与社区的良性互动,改善社区的工作方法,通过循序渐进的方式推动居民的社区参与。

### 3.1 明确界定政府与社区的职能范围

受传统行政全能主义的影响,政府常常作为社区的单一行政化管理主体,替代社区自治组织和居

民个人的参与在社区中发挥管理和控制功能。这种过度的干预一方面容易导致社区对政府的行政依赖,不利于社区自身能力的培育;另一方面,以“上级命令”为中心的工作模式也使得社区容易忽视居民的需求,从而大大挫伤了居民社区参与的积极性。因此,要改善居民社区参与不足的问题,首先要明确政府“裁判员”的角色,由对社区的“领导”向对社区的“指导”转变。同时,剥离社区不应承担的任务,发展社区自治,推动社区由“对上级负责”向“对居民负责转变”,最终构筑一种政府主导与社区自治相结合的运作模式。

### 3.2 推动有关社区参与的制度创新

即使是在社区发展比较成熟的西方国家,公民的参与意识也并不是天生的,也是经过很长时间培育后的制度产物。因此,要解决中国社区参与不足的问题,首先要在制度层面保证居民的参与权,为居民提供畅通的参与渠道和多层面的参与机会。这就要求政府尽快对社区参与的一系列问题:如参与成员、参与方式、参与途径、参与内容、参与时间、参与条件和奖励措施等做出明确细致的规定。其次,鉴于中国目前居民的参与意识还很差,仅仅依靠居民的自主参与收效可能还不是太明显,因此还要进行相应的引导,甚至适当的强制,促进居民的社区参与。西方国家也常常采用这种方式,例如,加拿大规定:中学生每年到自愿组织义务劳动一定的时间,否则不能毕业。基于此,尽管目前的基层民主选举还无法摆脱形式主义的弊病,但它毕竟为居民提供了一种参与与体验,对于居民参与意识的培养也在发挥着潜移默化的作用,因此也未尝不是促进社区参与的一种有效制度。

### 3.3 加强社区非政府非盈利组织的培育

社团、服务组织、中介组织、志愿者组织等非政府、非盈利组织也是社区的重要组成部分。这些组织往往能够发挥一些政府和社区居委会所不具备的社会功能,而且它们以居民的彼此需要为联系纽带,在满足居民需求的互动过程中能消除参与居民彼此的陌生感,促进居民的社区认同,进而形成社区联系。因此要促进居民的社区参与,催生居民的统一意志,推动社区“共同体”的形成,就要注意精心培育面向居民多层次需求的社区组织。但是在培育过程中政府一方面要注意对这些社区组织的指导和管理,另一方面还要注意坚持“政事分开”、“政社分

开”的原则,避免政府对它们的过度干预。

#### 参考文献

- [1] [德]斐迪南·滕尼斯著.林荣远译.共同体与社会-纯粹的社会学的基本概念[M].北京:商务印书馆,1999. 3.
- [2] 胡慧.社区自治视角下居民参与有效性探析[J].社会主义研究,2006,(4):82-86.
- [3] 黄杰.公民社会与社区建设[J].探索,2002,(6):52-55.
- [4] 袁祖社著.权利与自由:市民社会的人学考察[M].北京:中国社会科学出版社.2003.13.
- [5] 沈骏主编.社区策划学[M].上海:上海远东出版社.2006.66.
- [6] [7]杨敏.公民参与、群众参与与社区参与[J].社会,2005,(5):78-95.
- [8] 杨雪云,周业勤.社区参与不足的社会学解[J].安徽大学学报(哲学社会科学版).2006,(5):136-138.

## The Difficulty and the Breakthrough of the Insufficient Participation in Community

Cong Nan, Zhou Nongjian

(Department of Social Development, Nanjing Normal University, Nanjing Jiangsu Province 210097, China)

**Abstract:** The problem of insufficient community participation is very common in the process of Chinese community development, partly due to less public awareness. However, the organizational mechanism, including the origin of current community forms, power structure and working methods, is the root cause of the problem. But it doesn't mean that we should totally negate and overthrow the existing mechanism of our communities. Instead, we should define the function range between the government and the communities and foster multi-level self-governing community organizations on the basis of the existing mechanism to solve the problem.

**Key words:** community participation; issues; countermeasure