

城市社区参与的分类、组织结构及其有效性分析 ——以南京市华侨路街道为例

杨 涛

(南京大学政府管理学院 江苏 南京 210093)

摘 要 提出了四种社区参与的类型:事务性参与、维权性参与、公益性参与和娱乐性参与。四类社区参与具有不同的组织结构,主要是由以下四个部分构成:居委会所延伸的参与网络、物业管理公司所组织的参与、业主委员会作为组织载体所形成的业主参与和外人组织的所带动的参与网络。政府对四类社区参与区别对待,实行分类控制。娱乐性参与和公益性参与的发展基本满足了居民的需求,但事务类参与和维权类参与的发展滞后于居民的参与诉求。

关键词 社区参与 维权性参与 事务性参与 公益性参与 合作治理

中图分类号:C912.81

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2012)03-0034-05

社区参与是研究基层社会的一个路径,通过研究不同行动主体在社区的公共参与活动,就可以把握社区的权力结构和制度的运作空间,窥视社区建设所取得的成就和存在的问题。社区参与由不同类型的参与所构成,对社区参与的研究若不是建立在对其分类的基础上,那么此类研究所得出的结论就难免显得笼统、含糊。因此,对社区参与的研究必须要对社区参与做出精准的、全面的分类。

一、社区参与的四种类别

社区参与指的是社区单位、组织、群体或居民个人参与社区公共活动或公共事务的行为和过程。根据不同的维度,对社区参与的分类也不同。佩特曼根据参与者是否参与决策过程,区分出“真参与”和“假参与”,真参与又被区分为“部分参与”和“充分参与”^[1]。假参与有时被称为表演性参与^[2]、仪式性参与或形式化参与,通常与真参与、实质性参与或自主性参与相对应。在佩特曼“真假参与”分类的基础上,杨敏又根据参与者“是否参与公共议题”和“是否参与决策过程”两个变量,概括出四种参与类型:强制性参与、引导性参与、自发性参与和计划性参与,四种参与类型的自主性依次升高,分别对应于“福利性参与、志愿性参与、娱乐性参与和权益性参与”^[3]。杨敏对社区参与的分类有一定的价值,但也有其不

足。她把强制性参与和自发性参与归于“无公共议题参与”一类,就显得较为勉强。社区居民是否参与决策过程往往与参与的原动力有关,据此,可以区分出自上而下动员式参与和自下而上自发性参与,前者的动力源来自于上级政权的权威,后者的动力源来自于内在的参与需求。朱建刚又根据参与的动力源是否来自社区内部,区分出“内生型参与和外人型参与”^[4],其动员方向都是自下而上的,但前者的动力源是社区内部的行动主体,后者的动力源是社区外部的行动主体。

“真参与和假参与”、“自上而下的参与和自下而上参与”和“内生型参与和外人型参与”,主要是从参与的深度上、层次上或方向上对社区参与作出了区分。这些分类主要是从纵向上做出了区分,而没有从横向上对其作出区分。因此,根据社区参与的内容,从横向上可将社区参与分为四类:娱乐性参与、维权性参与、事务性参与、公益性参与。这四类参与较为全面地概括出社区参与的活动类型。四类社区参与各有其特点,在参与的目标、组织载体、动力来源、过程、冲突的强度以及参与的结果和意义上都有所区别。

1. 事务性参与

事务性参与指的是,驻区党政机关、企业、社会组织和居民参与社区公共事务的决策、执行和监督。

收稿日期:2012-02-24

基金项目:国家社会科学基金(11CSH057)

作者简介:杨涛(1983—),男,安徽芜湖人,博士研究生,从事政治社会学和合作治理研究。

在社区公共事务治理中,不同类型的参与主体积极参与,相互信任,协商共治。其中,政府有责任培育和发展社会组织,一方面,在社会组织和其他利益相关者的参与下,主持制定相关的制度、规则和协议;另一方面,保证利益相关者在相互监督中遵守规则,必要时依据制度对违规者进行惩罚。事务性参与取决于社区多行动主体间的互惠行动、参与和合作^[5],避免居民个人的理性导致集体行动的失败^[6]。如果事务性参与与居民的利益直接相关,居民参与的动力就大;反之,居民参与的动力就不足。事务性参与还取决于居民对社区公共事务的责任感、对社区的情感联系和有效的制度化参与渠道。

2. 维权性参与

维权性参与指的是,当居民的权益受到侵害时,由“居民自我组织的、有计划地保护住房产权和住区环境”的行动和过程^[3]。维权性参与的组织化特征是维权者自我组织的、结构松散的联合体,介于组织化参与与非组织参与之间。居民组织的维权联合体没有严格的组织机构和人员分工,离不开维权领袖的参与和付出。社区维权性参与有明确的“空间和政治界限”^[2],参与者所使用的维权话语不仅不能与政治话语相冲突,而且要有法律和政策的依据,还要与政策目标相一致。在中国的政治体制下,居民或业主的维权抗争高度局限于国家所允许的范围之内^[7],在体制内积极表达他们的利益诉求和政治意愿^[8],即体制内维权性参与。与之对应,当体制内维权参与不能满足参与者的诉求时,维权者可能转而选择体制外非制度化参与。

3. 公益性参与

公益性参与指的是,个体、组织或团体通过参与社区公益活动为社区提供公益类服务和产品。公益参与不以盈利为目标,也不是居民或组织之间的市场交换行为,而更多地体现为人与人之间的互助互爱、慈善捐赠和爱心回报。社区内公益性参与既有社区内组织又有社区外组织,分别对应于“内生型”社区参与和“外入型”社区参与。外入性社会组织所提供的公益服务,无论是面向弱势群体的公益服务,还是社区环境保护类公益服务,都得到了政府的认可和支持。

4. 娱乐性参与

娱乐性参与指的是社区居民参与社区文化、体育和社交活动。参与的地点在社区内或社区附近的公共场地,参与的人群以离退休的中老年居民为主体,其中又以女性居民较多。娱乐性参与具有自发

性、以小团体为中心的特点,可被区分为两种形式:一种是纯粹出于娱乐和锻炼目的而参加非正式的、进出自由的文娱团体;另一种是经过选拔成为相对正式的社区文艺队伍成员^[3]。娱乐性参与主要以文体类团体为载体,不仅满足了居民锻炼身体、娱乐身心和联络感情的需要,而且有利于社区公共空间的形成和公共精神的塑造。

综上所述,依据参与内容,社区参与被区分为事务性参与、维权性参与、公益性参与和娱乐性参与,四类参与在社区参与的图景中是相对分开的,参与者的参与目标分别是社区公共事务的善治、维护合法权益不受侵犯、生产社区公共产品和服务以及文体类健身、娱乐和交往。值得注意的是,参与者参与目标和参与内容的差异性,导致参与者在参与过程中面临不同的境遇。同时,四类社区参与具有不同的组织结构。

二、社区参与的组织结构

社区参与的组织结构是社区参与的形式和载体,社区参与以组织为载体而铺展开来。在组织化参与所构成的网络结构中,可以区分出四类具有不同性质的组织化参与:居委会延伸的参与网络、物业管理公司组织的参与、业主委员会作为组织载体所形成的业主参与和外入性组织所开拓的参与网络。

1. 居委会延伸的参与网络

居委会延伸的参与网络,主要包含事务性参与、公益性参与和娱乐性参与,其对应的组织体系是以居委会为核心向外延伸所构成的组织体系。居委会下的参与网络是被组织化的、有序的体制内社区参与。在华侨路街道,街道办事处对社区居民的动员、影响,不是采取直接的行政方式,而是间接地以居委会为中心来动员、影响居民。在居委会(与社区党总支设置重叠)下设立了社区党员议事会、社区党员服务站、社区议事会和社区公民论坛,主要作为居民事务性参与的制度化平台。

华侨路街道下设7个居委会,居委会下设6个委员会:社区治安委员会、环境与卫生委员会、社会保障委员会、人民调解委员会、文化教育委员会和社区服务委员会。这些委员会的主任都是居委会主任、书记或由居委会其他人员兼任,委员多是社区积极分子。每个社区被划分成若干片,每一片由居委会委员负责,每一片区又被划分成几块,每一块被分为若干居民小组,由居民积极分子担任小组长或楼幢长。居委会下的社区积极分子的参与极大地便利

了居委会工作的开展,也为积极分子参与社区事务或公益服务开辟了参与的途径。社区积极分子之所以参加社区事务和活动,并不完全是出于对直接利害关系的考虑,而是出于自己的责任感,并在参与中得到精神上的愉悦。无疑,居民对社区的情感认同会加强他们对社区事务的责任感,并且,当他们与其他参与者具有情感联系时,从中获得的愉悦会更大^[9]。

与居委会相关的协会还包括,老年协会、计划生育协会、妇女联合会、助残协会、关心下一代协会、环保协会等。这些协会或团体挂靠在居委会下,没有正式的组织结构,主要是在居委会的安排和帮助下,依托于积极分子组织活动,为社区提供公益服务,照顾弱势群体,参与事务类治理。娱乐性参与所依托的社区文体类组织也挂靠在居委会的名下,居委会给予他们一些资源支持,他们也会参与居委会所组织的一些社区活动。如果有其他的志愿者团队,无论是社区内的或外入性的社会组织或志愿者团队,他们在社区开展活动都需要居委会的认同和支持。居委会也需要借助他们的力量,为社区提供公益服务。在华侨路街道,党政机关和大中型企事业单位对社区建设的参与主要是通过“结对共建”来实现,即以项目为载体,由结对单位对困难群体进行结对帮扶,或以活动为依托为社区输入资源(如场地、人员、技术、设备、知识或资金)。

2. 业主委员会作为组织载体所形成的业主参与

业主委员会作为组织载体所形成的业主参与,多属于物业小区内维权性参与和事务性参与。在华侨路街道,随着住房的商品化,业主委员会应运而生。有的业主委员会不是由业主选举产生,只是一个组织形式,没有实际的活动。但当小区内物业出现纠纷时,或当业主的权益受到侵犯时,业主就会意识到业主委员会的法律地位,随之,争取业主委员会的独立性和自治性。随着物业管理中的矛盾凸显和业主维权意识的增强,真正由业主选举产生的业主委员会越来越多,业主委员会作为业主参与的组织载体所发挥的作用也越来越大。华侨路街道党工委邵书记说:“目前社区内的物业管理公司、业主委员会和业主之间的冲突是社区内比较突出的问题。”这反映出业主权利意识、维权意识以及由此触动的参与意识的萌发。

在有些案例中,业主委员会在社区权力结构中甚至扮演“竞争者”的角色^[8]。当发生侵权事件时,业主委员会代表业主,与物业管理公司、居委会、街

道办(以及其他政府部门)、媒体及其他利益相关者进行交涉,依靠制度化或非制度化的参与途径,在博弈中维护自己的权益。在不得已的情况下,被侵权的业主可能会采用上访、游行示威、诉诸法律的途径。业主参与的维权活动能够促发社区权利结构的变革^[10]。没有权力结构的变化,业主维权的道路就非常坎坷,而没有业主的参与,也就没有权力结构的均衡化发展。

3. 物业管理公司组织的参与

物业管理公司所组织的参与,多属于与物业有关的事务性参与和自上而下的表演性参与。在华侨路街道,物业管理公司主要设在商品房小区,按照商业化模式来运营,通过引进市场机制来发挥社区管理的作用。其盈利性质的市场运作逻辑决定了它基本上不参与社区内公益活动或与物业无关的事务类活动。在一些政府主导的自上而下的社区建设中,比如文明社区建设、绿色社区建设,物业管理公司也被要求在小区内组织相关的活动,但较之居委会其活动次数很少,但“表演性的活动同样居多。”^[4]

4. 外入性组织带动的参与网络

外入性组织所带动的参与网络,多属于公益性参与。在初始阶段,外入型参与的动力来源于外入性组织,但在外入性组织的带动、引领和培育下,其所倡导的理念、目标和方式逐渐被社区居民所认可和支持,由此,外入型参与也就转化为内生型的参与。外入性社会组织有其专业化运作的管理经验,因而能够有效地填补地方政府公共服务中的空白,并在合作中实现社会自治机制与政府权力机制之间的良性互动。在华侨路街道,街道党工委与辖区内的爱德基金会开展合作,建立“爱德面包房”,对辖区内的残疾人士提供培训和就业服务。爱德基金会还负责对社区民间组织进行培育,使得这些民间组织壮大起来,再由他们发动居民开展社区公益活动。当地方政府的需求远远大于社会组织所可能招致的政治风险时,二者之间的合作是非常可能发生的^[11]。外入性社区参与离不开街道和居委会的认同和支持,只要外入性社会组织不表现出政治色彩,街道和居委会也乐意他们进驻社区。

居委会、业主委员会和物业管理公司所组成的“三驾马车”相对独立、相互作用而构成社区权利结构和社区参与的组织结构。社区内还有一些外入性的社会组织和志愿性的团体,它们所激起的参与行动与其他的组织化参与共同构成社区参与的网络结构。

三、社区参与的有效性分析

事务性参与、维权性参与、公益性参与和娱乐性参与被建构在社区参与的组织结构中:居委会所延伸的参与网络、物业管理公司所组织的参与、业主委员会作为组织载体所形成的业主参与和外人性组织的所带动的参与网络。从社区参与的分类和组织结构两个维度,对社区参与的有效性分析如下:

1. 对居委会延伸的参与网络的有效性分析

居委会及其延伸的组织体系作为社区参与的功能载体,其最大的问题是其承担的4类社区参与被区别性对待,面临不同的发展境遇。由于居委会的行政性导向和自治性不足,导致其作为事务性参与的组织载体所发挥的功能非常有限。对于维权类参与,居委会更是“心有余而力不足”。总体而言,居委会作为组织载体基本上满足了社区居民公益性参与和娱乐性参与的需要,但是作为较高层次的事务性参与和维权性参与,居委会就显得“力不从心”。

1) 华侨路街道办和居委会都非常重视社区娱乐性参与,所建立文体类团体基本上都挂靠在居委会的组织体系下。社区文体类团体在数量上比较多,在种类上比较全,开展的文体类活动也较多,较好地满足了居民娱乐性参与的需求。娱乐性参与是与社区精神文明建设相一致的,也是街道办考核居委会的指标,没有政治风险和利益冲突,因此,在社区中的发展也最为迅速和明显。

2) 华侨路街道办和居委会的很多组织工作和项目安排是围绕公益性参与展开的。在党委的组织和安排下,以项目为载体的“结对共建”有力地支持了社区公益类参与活动的开展。然而,有些结对共建的单位被“要求”参与,而非自主参与,这就导致了结对共建中某些活动形式主义。有的时候,公益类参与被异化为表演性参与,这是因为居委会为完成上级布置的任务;只能把工作重点放在表演式参与的安排上,以使得上级领导和来访者可以看到居委会工作的成果。^[4]市中级人民法院陈书记认为,我们单位的结对帮扶,是作为任务分摊到我们单位的。我们法院是职能机构,平时的审判工作非常繁重,对于有些结对共建是有心无力。如果分摊的结对对象少一些,还可以承受。要是多了,有些党员在帮扶中就有怨气,不尽心,敷衍了事。群众也能感知到你是真心服务还是搞形式主义。这样,被帮扶的群众也不满意,会抱怨。

3) 居委会自治功能被弱化,导致事务性参与的

发展滞后于社区建设的需要,表现在参与次数少,质量低,参与方式被动多,主动少;参与的主观愿望较强,但实际参与率不高^[18]。事务性参与被极大地限制,其根本原因在于居委会的自治功能得不到保障。居委会缺乏足够的权力和资源有效地规划、组织事务性参与。广州路社区连主任认为,社区参与行政化色彩浓,上级对下级的情况不了解。自治空间小,自治权力小。许多工作是被动接受上级的文件、指导,再由居委会组织社区积极分子搞活动。任务重,压力大。根据上级的要求,开展的活动往往容易走过场,搞形式主义。政府主导型太强,居民没有自主参与的动力。领导习惯于下任务,社区干部习惯于接受指导。

4) 居委会对居民维权性参与较为敏感,往往不愿意介入其中。事实上,居委会自身的权力非常有限,很难协调维权参与中的利害关系。但在法理上居委会作为居民自治组织,代表和维护居民的利益,这就使得居委会不好直接推脱维权者要求居委会主持公道。在这种情况下,居委会可能选择在利益相关者之间发挥“桥梁”作用,尽量做到不偏不倚。当居委会居中调解失败时,也就意味着居委会在维权性参与中的作用已经发挥了,只是效果非常有限。值得注意的是,当居民维权性参与与政府机构的利益相冲突时,居委会可能偏向于政府而与维权者保持距离。

2. 业主委员会承担业主维权性参与和事务性参与的功能

事务性参与是业主委员会与物业公司就小区物业问题,根据物业协议进行协商、合作。业主维权性参与既能保证维权者的权益不受侵犯,又能拓展社区公共空间和激起公民意识的养成,因此,它对于社会治理的转型具有重要的意义。但业主在维权过程中,也面临着一些困难,尤其是政府的不信任和制度化参与渠道的缺乏。有的政府官员对待维权行动,或是不予理睬、拒绝认可,或是威逼利诱、各个击破。维权性参与缺乏有效的制度化参与渠道,使得维权行动有着极大的不确定性和风险性。当维权者求助政府介入时,若得不到应有的、及时的政府回应,或者政府不公正对待他们时,他们可能会采取激进的维权行动,冲破既有的制度化参与途径,由温和行动走向冲突性行动,很可能导致各方的零和博弈。

3. 物业公司的商业化运作,使得其基本不涉及社区内公益性参与和娱乐性参与

作为专业化运营机构,物业公司按照商业协议

对小区内事务性参与进行组织、协调和管理,并取代居委会对小区内事务性参与发挥主要作用。调查中发现,业主、业主委员会、物业公司之间的冲突较为突出,对业主维权没有形成有效的维权处理机制。在冲突关系中,物业公司往往处于较为强势的地位,而业主委员会则面临一些难题,比如“业主大会召开难、业主委员会筹建难、正常运作难、司法维权难以及对业主委员会及其成员监督难。”^[13]因此,针对业主维权,必须在物业公司、业主委员会和居委会之间形成制度化的参与渠道,保障维权者在制度的路径上依法维权。

4. 外入性组织扩展了社区内公益性参与并提升自组织能力

外入性组织有力地带动和扩展了社区内公益性参与,在参与中提供公益产品和服务,并在参与中提升自组织能力。社区在接纳和融合外入性组织的过程中,从那里获得资源和支持;而不至于完全依赖政府,进而可以形成权利意识,获得力量来建构自己在社区内部的主体性。^[4]外入性社会组织所带动的参与网络,其有效性关键在于与当地政府、居委会以及其他相关主体形成良好的合作关系,而合作关系的建立和深化有赖于相关法律、制度和协议的制定,并保证规则被执行。在参与中,形成包括外入性组织在内的多行动主体的参与式合作机制,就是在执政党、政府、外入性组织、居委会以及其他行动主体之间明确各自的角色、责任、功能定位、法律界限以及细致的制度设计,形成相互间良性互动,不断提升参与的有效性^[14]。

四、结 语

四种社区参与被地方政府区别性对待,政府对社区参与实行分类管理。相比较公益性参与和娱乐性参与,事务性参与和维权性参与对于社区管理体制的变革更具有意义,也更值得被关注。在社区参与中,娱乐性参与和公益性参与得到了较好的发展,满足了居民的基本需求,尤其是照顾到社区弱势群体的利益,为执政党在基层社会汲取了合法性资源。

但事务性参与和维权性参与在实现过程中存在的问题较多,使得社区参与的有效性在整体上处于较低的水平。居民公民性的养成和社区自治机制的发展,有赖于社区参与的均衡发展和重构参与的组织结构。

参考文献:

- [1] 佩特曼.参与和民主理论[M].上海:上海人民出版社,2006:66-67.
- [2] 阿兰纳·伯兰德,朱健刚.公众参与与社区公共空间的产生:对绿色社区建设的个案研究[J].社会学研究,2007(4):126-134.
- [3] 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):142-153.
- [4] 朱健刚.社区组织化参与中的公民性养成:以上海一个社区为个案[J].思想战线,2010(2):57-63.
- [5] 李凤琴,林闽钢.中国城市社区公共服务模式的转变[J].河海大学学报·哲学社会科学版,2011,13(6):65-69.
- [6] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,译.上海:格致出版社,2010.
- [7] 张磊.业主维权运动:产生原因及动员机制:对北京市几个小区个案的考察[J].社会学研究,2005(6):1-39.
- [8] 李骏.住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主[J].社会学研究,2009(5):60-65.
- [9] 王小章,冯婷.城市居民的社区参与意愿:对H市的一项问卷调查分析[J].浙江社会科学,2004(4):99-106.
- [10] 朱建刚,王超.集体行动的策略与文化框架的建构:对广州一个邻里的业主行动的案例研究[C]//朱建刚.公共生活评论:第一辑.北京:中国社会科学出版社,2010:64.
- [11] 赵秀梅.基层治理中的国家:社会关系:对一个参与社区公共服务的NGO的考察[J].开放时代,2008(4):87-104.
- [12] 欧阳君君,马岩.协商民主与社区参与:以扬州市为例[J].城市问题,2010(11):73-78.
- [13] 王荣华.上海蓝皮书·社会(2008)[M].北京:社会科学文献出版社,2008:295-300.
- [14] 付兵.增强社区居委会自治性的基本路径[J].四川理工学院学报·社会科学版,2011(6):24-28.