

二元困境中的社区居委会角色分析

——以 NJ 市 D 街道为例

杨文健, 韦凯莹, 仇凤仙

(河海大学公共管理学院, 江苏南京 210098)

摘 要:在我国由单位制社会向社区制社会转型过程中,社区逐渐成为社会成员生活的重心所在,因此,对社区管理体制也提出了新的现实要求和管理机制创新的历史要求。社区居委会作为社区管理体制的核心部门其在角色认同上还存在二元分离的张力倾向,即在传统角色定位和现代角色要求中间存在角色断裂,本研究基于“国家——社会”二元性研究视角,探讨当前社区建设中社区居委会的角色定位。从研究居委会的传统角色入手,通过对角色困惑的分析,对居委会的角色重构进行研究,以期对提升社区居委会的功能,完善城市基层治理提供裨益,以实现社区社会的良治。

关键词:社区居委会;角色定位;角色重构;二元分离

中图分类号:C912.81 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)01-0048-03

一、问题的提出及个案选择

1. 问题的提出

随着时代变迁和发展,我国改革和发展环境正在发生重要变化,社会进入了利益的集中调整期,矛盾集中爆发期,社会矛盾出现了基层化和集聚化等诸多特征,这些矛盾如果在基层得不到有效及时的处理,往往会向外层社会扩散,形成集聚性,从而引致群体性事件的爆发,对社会造成严重影响。而在现代社会中,伴随着我国城市基层社会管理体制逐渐从单位制、街居制走向社区制,传统的基层社会治理方式和治理手段也在逐渐面临着消散和解体,紧跟着个体的原子化发展趋势的是,传统基层控制单元的功能分化行动弱化,社会生活的无序性与无根性相伴而生。作为社区制社会基层治理核心的社区在今天多元和多变的社会生活中无疑要承担起更多的政治责任与现实使命^[1]。故社区作为加强社会管理和提供基本公共服务的新平台,其重要性日益彰显,而居委会作为社区工作任务的主要承担者,社区管理机制的核心部门,其角色定位愈加重要,其对于自身角色的定位成功与否甚而直接关联着整个社区制制度的成败与否,也直接影响了城市基层治理的效果和相关预期。这些都是对居委会的传统角色

提出新的挑战,社区居委会在面对这些新的现实问题中,要找准自身的角色定位,祛除二元角色张力,才能有效应对当前社区管理要求。

2. 案例地简介

D 街道总面积 40.21 km², 常驻人口 4.7 万人。总户数为 1.5 万户。现下辖 8 个社区,其中纯城市社区 4 个,涉农社区 4 个,共有社区专职工作者 95 人。其中耕地 312 hm², 水域面积近 700 hm², 该街道目前正面临着拆迁改造等中国基层社区常见的问题。原有的 4 个涉农社区全面改造转变为城市社区,社区居委会权威系统出现离散,社区管理基本处于瘫痪状态,社区内部物业公司退出,社区居民离心力大,凝聚力较差。社区内部差异性较大,有着诸多的困境。故,该街道具有较强的代表性。

二、“国家——社会”二元视域中的社区居委会的角色困境

1. “国家——社会”的二元性的再厘清

国家与社会的关系是社区研究中最具影响力的研究范式,社区建设和社区研究在实践上存在着是培育公民的民主自治还是加强政府行政管理的张力;在理论上存在着究竟是公民社会崭露头角还是国家威权得以继续再造的争议。作为社区中最重要

收稿日期:2013-09-12

基金项目:中央高校基本科研业务项目(2013/B13020232)

作者简介:杨文健(1964—),男,安徽安庆人,教授,博士,从事人力资源与社会保障研究。

的组织——社区居委会,这一组织本身存在“二元性”的特征下,其角色和功能上也存在诸多异议。它一方面代表国家,是国家在基层的“代理人”和行政权力的末梢;另一方面也代表居民利益,因而具有半国家半社会的性质。居委会的过度行政化,使得它在很大程度上丧失了自治组织的法理性质,因而居委会的改革试点方案也在全国各地层出不穷地涌现。然而,在“议行分设”改革之下原来被视为具有双重性质的社区居委会由于既缺乏资源也缺乏权威变得更加边缘化和虚化。甚至出现了居委会瘫痪现象。居委会在面临着“国家——社会”的二元张力之下,居委会如何运行,如何找准其自身角色定位,已经成为各地改革试验的重点探索方向,也是理论界关注的热点。

2. 社区居委会角色的二元困境分析

社区居委会在当前的社区建设中面临着双重困境,承受二元张力,即国家威权体系的限制和公民社会的需求,这些张力使得社区居委会的角色紊乱,定位不准。在其功能的发挥上都陷入了两难境地。

社区是社会成员个体组成较小的单元组织,是社会的微细胞,同时它也是国家组织体系中最基层的组织单位之一。是国家威权触角延伸的下组织。在社区中国家威权依然体现在不同的方面。国家威权在社区的具体执行者是居民委员会,故居民委员会所承担的工作便是国家威权渗入基层的路径。

(1) 国家视角下的党政末梢角色定位

一方面,居委会政社不分的状况并没有大的改观,它仍然承担着过多的行政管理职能,工作量过大,经常处于疲于应付状态。其后果致使社区成员越来越高的物质文化生活需求难以得到满足,社区居委会出现“牌子多、任务多、会议多”的三多现象,据不完全统计,社区平均每月要开大大小小的会议15次左右。居委会的工作多达上百项之多,主要涉及包括党建、卫生、综治、计生、民政、社保、宣教等在内的固定工作和上级政府指派的各项临时性的事务及各种检查和创建工作。居委会成了政府行政代理人的角色,成为政府基层管理和控制的延伸,居委会本应该有的自治特质被行政所取代。

另一方面,社区居委会作为党的垂直领导末梢。仍然要接受社区党支部的领导,而社区党支部又要受街道党委的领导,这种党的领导垂直性使得社区工作人员的任命受到上级党组织较多干涉,很难真正从民间和社区内部吸收社区精英参与社区管理,这种状况导致了体制内部的排斥性循环。

(2) 社会视角下的角色需求

随着改革开放的进一步深入,政治环境和经济

环境发生了深刻的变化,中国的各类社会组织迅速增长。我国民间组织的发展已初具规模,公民社会正在逐步兴起。公民社会的兴起,将会要求国家更有效地保障公民的权利,公民有充分的自由通过自愿参加各类社会组织来表达自己的诉求。公民社会将会成为公民与国家间重要的信息传递和沟通的重要渠道。公民社会实质上是国家放权、社会自治、国家与社会共同参与的合作共治的过程。尤其是草根社区的涌现,追求自治的公民行动和政治参与,社区中公民社会的兴起,居民社区归属感增强,社区意识与公民权利增强以及自治组织发展迅速,这些都对现有的政治和管理体制形成强有力的冲击。从下向上倒逼居委会进行改革,以适应公民社会的需求。

第一,自治角色需求。社区自治的法律基础主要体现在《宪法》第111条的明确规定:“我国城市的居民委员会和农村的村民委员会,是基层群众性自治组织”。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》根据《宪法》的规定,进一步明确居委会的性质与任务、组织与功能。在性质上,它是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织;在其成员产生上,居民委员会主任、副主任和委员,由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生;根据居民意见,也可以由每个居民小组选举代表二至三人选举产生;在其权力来源上,依据居民委员会由居民直接选举产生原则,居民委员会的成员是本地区的全体居民。

改革开放的进一步深入,政治环境 and 经济环境发生了深刻的变化,中国的各类社会组织迅速增长。我国民间组织的发展已初具规模,公民社会正在逐步兴起。公民社会的兴起,将会要求国家更有效地保障公民的权利,公民有充分的自由通过自愿参加各类社会组织来表达自己的诉求。公民社会将会成为公民与国家间重要的信息传递和沟通的重要渠道。

第二,服务角色需求。社区管理是与社区的服务功能密不可分的,要坚持管理和服务相结合的原则,居委会的服务功能就是要以社区群众需求为导向,以社区群众参与为动力,以社区群众满意为标准,大力提升社区服务居民的水平。民间组织的蓬勃兴起,尤其需要社区提供更加丰富的服务内容,先进的服务方式。社区服务的商业化色彩已经成为引起社区居民与社区居委会之间矛盾的重要因素^[2]。这些都需要社区居委会回归福利性服务的角色定位。

3. 社区居委会角色困境形成要素解析

第一,国家威权的控制体系——刚性要素。这

种控制的核心体现是对社区居委会人员的职责安排和任命上。现实中,居委会成员的候选人基本上由街道党工委考察和选定,再交由居民选举,而且多采取等额选举的方式确定。如此,所谓选举更多的是走一种程序。通过这样一种制度性的政治活动方式,使组织成员高度依附于其上级领导。在 D 街道,居委会成员的聘用是由区政府和街道党工委共同决定的。除了居委会主任直接由街道下派外,其他委员会成员虽由居民委员会直接聘任,但也要交街道办组织科备案。在这样的选举方式和人事安排下,居委会成员实际上成了街道办聘用的“干部”(居民们习惯称他们为干部),一旦成为居委会的一员,这些干部们就要为他们的直接上级工作。形成了所谓的“对口管理”^[3]。他们在行政末梢的压力之下,很难真正走出既有的体制安排。

第二,公民社会的半成熟状态限制了社区居委会的社会属性发展。作为居民自治组织的居委会在实际运作过程中更多的承担着社会控制的职能,而不是利益代表的功能。在动员的过程中,居委会的动员方式与策略同传统的群众动员方式相比出现了一些新的特征,但主要还是利用国家赋予的行政权威与行政资源,其动员的目的也主要是为了让居民参与国家治理和社会控制的过程。这些策略与方式都直接影响了居民参与社区居委会自治工作的积极性。

第三,社区居委会工作人员成分复杂,自治难以形成合力^[4]。根据访谈结果,目前 D 街道 8 个社区工作人员主要有以下几方面人员构成:一是由街道办事处任命的社区主任、副主任和专职干事,是社区居委会的实际负责人,由社区居民投票等额选举产生;二是由区委组织部任命的政治素质较强、有一定党务工作经验社区专职副书记,专门负责社区党建工作;三是由劳动部门面向社会招聘的社区公益岗位人员;四是由城管选派的专门负责绿化工作的人员;五是由区残联选派的残疾人专干;六是由区安监部门选派的安全生产监督员;七是由区统计局选派的经济普查工作人员,专司对街域内的经济普查工作和各类经济项目的定点跟踪服务。他们主要是针对自己的上一级(街道办事处)相关部门负责,即所谓的对口管理。而对横向的社区内部事务则多数是应付状态。这些来源复杂、文化水平和政治素质参差不齐的人员组合到一起,很难准确领会社区自治精髓,并且工作精力分散到不同的领域,在引导居民自治方面存在较大差距。

三、破解社区居委会二元角色困境的行动逻辑

1. 重塑国家视角下的社区居委会角色定位

约翰·密尔在论述“好政府”的标准时认为,一个好的政府应该做好的最重要的事情是提倡公民的公民精神的发育,而不在于它管理多少具体的行政事务^[1]。政府的行为直接影响着社区角色的定位。故而要重塑政府在社区管理中的角色定位。由直接的介入者角色转变为间接的支持者和帮助者角色。为社区居委会转变角色提供政策、财政和制度支持。让政府手中的部分资源和权利,真正让社区居委会拥有决策权和财政权去做自治和服务方面的相关事务^[5]。

2. 建构社会视域下居委会的角色要求

社区居委会同时要从加强自身建设入手来实现其自治角色的定位,居委会要从思想上和政府实现“断乳”。去除“等靠要”等被动消极的行政作为,切实负担起自治和服务的两个核心任务。

要加强居委会工作人员的职业化与专业化,尤其加强社工队伍建设。随着我国城市化水平的提高,社区建设的快速推进,社区工作专业化、社会化的要求越来越高,因此,这就要求社区管理工作除了具备一定的文化知识,还应具备社区管理专业知识以及良好的综合素质。

一方面,要从社区内部积极引入离退休的高素质人才充实居委会的管理层,实现社区自治和服务的社区化,这些离退休的人员具有较高的人文素养和科学素养,有利于接受新的服务理念 and 自治理念。同时他们在某个领域都有自己的长处,在社区内部具有一定的威望和人脉,便于他们开展相关工作。

另一方面,要加强现有居委会工作人员的培训和引导工作。建立“社区——高校”的“2+1”联合模式,由高校里面从事的社会工作的专业人士进入社区进行实地培训,既提升了他们的理论能力,也提升他们实际解决问题的实践能力。定期组织部分社区居委会人员进入高校课堂系统学习社区治理的相关理论知识,有助于他们从思想上认识社区自治的真正内涵。

对于社区而言,促进政治参与,改革权威主义的治理方式,要紧紧围绕公共政策的制定和实施过程来操作。公民参与的发展首先要改变政府和公民之间的关系。社区居委会应当更加关注公民参与政府和社区的政策过程,从以服务和教育为中心转变为以协商和参与为中心。在现代社区管理中,社区是加强社会管理和提供基本公共服务(下转第 65 页)

水利建设投入绩效考核指标的建立,农村水利建设财权与事权的划分及匹配,以及农村水利建设新型筹资方式的探索等,这些研究对指导未来农村水利建设投入具有重要的意义。

参考文献:

[1] 唐忠,李众敏. 改革后农田水利建设投入主体缺失的经济学分析[J]. 农业经济问题, 2005(2):34-40.

[2] 谭向勇,刘力. 粮食主产区小型农田水利建设投入机制探析[J]. 农业经济问题, 2007(4):41-46.

[3] 吴加宁,吕天伟. 小型农田水利建设主体及相关问题的探讨[J]. 中国农村水利水电, 2008(9):5-7.

[4] 孙志亮,杨焕玲. 公共财政职能在中央与地方政府间的合理分工[J]. 统计与决策, 2006(1):126-127.

[5] 熊巍. 我国农村公共产品供给分析与模式选择[J]. 中国农村经济,2002(7):36-44.

[6] 何菊芳. 论取消农业税后农村公共产品供给体制的创新[J]. 财政研究,2005(11):48-50.

[7] 李炜光. 分税制的完善在于财权与事权的统一[J]. 税务研究, 2008(4):13-15.

[8] 孙开,彭健. 农村公共财政体制建设问题探析[J]. 财经问题研究, 2004(9):71-75.

[9] 史玲. 我国农村公共产品供给主体研究[J]. 中央财经大学学报, 2005(5):10-13.

[10] 于良,刘永强,陈春丽等. 新时期农田水利投资主体构建探讨[J]. 中国农村水利水电, 2012(4):5-7.

[11] 孔祥智,史冰清. 农户参加用水者协会意愿的影响因素分析:基于广西横县的农户调查数据[J]. 中国农村经济, 2008(10):22-33.

[12] 朱红根,翁贞林,康兰媛. 农户参与农田水利建设意愿影响因素的理论与实证分析:基于江西省 619 户种粮大户的微观调查数据[J]. 自然资源学报, 2010, 25(4):539-546.

[13] 刘辉,陈思羽. 农户参与小型农田水利建设意愿影响

因素的实证分析:基于对湖南省粮食主产区 475 户农户的调查[J]. 中国农村观察, 2012(2):54-66.

[14] 罗伟卿. 财政分权理论新思想 分权体制与地方公共服务[J]. 财政研究, 2010(3):11-15.

[15] 王国敏. 新农村建设的物质基础:农村公共产品供给制度:一个非均衡发展经济学分析[J]. 社会科学研究, 2006(5):58-63.

[16] 于印辉. 我国农村公共产品多元化供给机制重构研究[J]. 地方财政研究, 2010(3):52-55.

[17] 韦凤年. 努力建立和完善农田水利 投入稳定增长机制:访财政部农业司司长赵鸣骥[J]. 中国水利, 2012(6):11-12.

[18] 华坚,曹茜茜. 农村水利基础设施建设投入与农村经济发展关系的实证研究[J]. 水利经济, 2013(5):58-62.

[19] 吕英明. 广东建立水利投入稳定增长机制的探索与实践[J]. 中国水利, 2012(8):12-13.

[20] 中国人民银行绥化市中心支行课题组. 建立农田水利投入稳定增长机制:金融效率和路径[J]. 黑龙江金融, 2012(6):23-26.

[21] 李志娥. 对中阳县下枣林乡农田水利基本建设新模式的调查与思考[J]. 中国水土保持, 2010(5):19-20.

[22] 玉言潭. 切实建立起水利投入稳定增长机制:学习贯彻中央水利工作会议精神之六[J]. 水利发展研究, 2011(8):18-20.

[23] 甘琳,张仕廉. 农村水利基础设施现状与融资模式偏好[J]. 改革,2009(7):125-130.

[24] 叶兴庆. 论农村公共产品供给体制的改革[J]. 经济研究,1997(6):57-62.

[25] 陶勇. 农村公共产品供给与农民负担问题探索[J]. 财贸经济, 2001(10):74-77.

[26] 华坚,祁智国. 基于超效率 DEA 的农村水利基础建设投入产出效率研究[J]. 经济问题探索, 2013(8):55-60.

(上接第 50 页)

的新平台,从长远来看,居委会的角色如何准确的定位对于社区的自我管理及构建起着决定性的作用。从 D 街道的个案可以看出目前居委会的角色还是过于传统,这些缺陷也反映在中国越来越多的城市社区里。在转型期的中国,想要做到居委会角色的合理重构,政府的政策支持和居民的协作是分不开的。

参考文献:

[1] 杨荣. 论我国城市基层管理体制的转型[J]. 国家行政学

学报,2002(4):14-16.

[2] 奚建武. 社区管理呼唤新理念[J]. 中国社会报,2003(6):1-8.

[3] 郭中军. 关于上海市社区法制建设的几点思考[J]. 上海法学研究,2002(2):27-29.

[4] 董娟. 过渡与转型:管理哲学视野下的我国城市社区治理模式变迁:以我国街道办事处为考察对象[J]. 社会科学,2009(1):23-28.

[5] 张鸿雁,殷京生. 当代中国城市社区结构变迁论.[J]. 东南大学学报:哲学社会科学版,2000(21):18-28.