

我国特大城市基层社会治理创新分析

李友梅

(上海大学, 上海 宝山 200444)

[摘要] 城市基层社区治理模式的转型和变迁,与改革者对社区凝聚力和公共性的生产、社会公共品的供给、社区治理投入的成本与风险控制等问题的动态呼应相联系,蕴含着他们不断在这些问题上寻找新均衡点的制度创新思路。在寻求对这三个问题的均衡应对之道的过程中,不同地区的城市基层社会治理需要根据自身的实际情况,不断调整治理的基本单元与组织网络。中国特大城市在社会构成上呈现出前现代、现代和后现代三种结构并存、交错发展并激荡出各种新问题的局面,这对社会治理能力和治理模式更新提出了前所未有的挑战。为此,可从以下三方面入手,创新特大城市基层社会治理:构建以人口管理服务为重点的精细化社会治理模式;以化解矛盾为重点,构建政府与社会分工协作的社会治理方式;形成以应对社会风险为重点的政府主导型治理方式。

[关键词] 特大城市; 基层社会治理; 治理模式; 制度起源; 挑战; 创新思路

[中图分类号] C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2016)02-0005-08

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2016.02.001

近年来,创新基层社区治理方式已成为国内不同城市尤其是特大城市政府工作的一个重心。从历史上看,1990年代以来由于各城市的现实状况以及改革切入点存在一定差异,社区治理经验也各有侧重,因此可以说,不同城市形成的社区治理模式是不同地区政府应对城市转型的产物。现实中,改革推动的实践大多在“形势所迫”和“问题倒逼”的情境下不断推进,相对缺乏系统改革思路的指引。由此,城市基层治理的每种模式都形成了自己的组织方式和运作机制,而它们之间的差异性基本上与各个模式优先解决问题的序列相适应。在当前创新社会治理的背景下,如何进一步回应现实所提出的深层次问题,研究者有必要面对已然变动了的社会治理实践及其挑战,突破理论认知的局限,才能为特大城市基层治理创新探索可能的路径。

一、城市基层治理模式的差异性

中国城市基层社区建设的提出有极为特殊的时代

背景,它是全能主义政府和集中计划经济的“单位制”向现代社会转型的一种必然产物。在这一转型过程中,城市基层的社区建设不断走向社区治理,形成了许多值得人们总结的制度创新,而这些制度创新又不断演化为传统优势。时至今日,这些传统优势已经开始逐渐消解,甚至成为新发展态势的“短板”,进而构成了新一轮城市社区治理创新的重要背景。然而,人们很少认识到与这些传统优势密切联系的主要理论仍在发生作用,因此我们需要在分析中国城市基层社区建设和社区治理的改革与创新实践时,更进一步地深入触及微观层面与中观层面的联系。

重温过去,不同地区的政府在推动最初的基层社区建设时均面临着三个基本问题。

第一个问题是在流动性增强、居民相互依赖度降低、市场经济和个体主义社会意识不断萌生的条件下,如何重塑具有一定内在向心力和凝聚力的现代城市社区。在我们看来,这个问题的理论分析基本上可以看

[收稿日期] 2016-01-03

[作者简介] 李友梅(1956-),女,江苏阜宁人,社会学博士,上海大学党委副书记、副校长,教授,博士研究生导师。

作社区公共性生产的过程^[1],对于它的不同思考引导着城市治理部门对“社区”做出了不同定义。例如,那些更重视社区内在向心力和凝聚力的地区,会更愿意把社区定在规模较小的居民区层次,因为在这个层次更容易促成居民的相互依赖关系,或者说更容易产生社区公共性。

第二个问题是以何种方式提供何种标准的社会公共品。这个问题的实质在于,当人们把城市基层社区理解为公共服务与管理的重要载体时,以何种思路和以何种途径来协调政府、市场与社会的力量。对这个问题的不同思考促使地方管理部门对公共服务与管理体系的整合方式采用了不同的制度模式。比如:如果一个地区更多强调采取规模化的方式,以供给者导向(而非需求导向)来提供标准化、弹性较小的公共产品时,其更有可能选择在体制内加强整合的制度安排。选择这种制度安排的地区会更倾向于在街道层次上形成强有力的统领机制,比如:以社区党建的方式来形成高度整合的制度网络。

第三个问题是如何在社区建设中实现成本和风险控制的问题。这个问题在国内社会学和政治学的研究传统中长期被忽略了。不过,最近的经济学研究开始重视此类问题的剖析对于理解治理转型所具有的重要意义^[2]。现实中,不同地区的地方政府在推动社区建设时,都或多或少地碰到了如何获取投入资源和控制风险问题,解决这类问题的不同思路导致了不同的社区治理结构以及事权、财权在居委会、街道办事处、区政府之间的动态调整,进而影响了地方治理模式中的权力配置结构。比如:如果上级政府想节约治理成本,就很可能逐级向下“放权”,鼓励居委会以“包干”的方式来解决,同时赋予居委会相当的自由裁量权(比如发展经济等);但这种做法又可能会导致治理风险,当上级政府更担心这类风险时就会选择权力上收。

综上所述,不同地区在城市基层社区规模和功能界定上的差异性与其对当时面临的社区凝聚力和公共性的生产、社会公共品的供给、社区治理投入成本与风险控制等问题的认知密切相关;鉴于城市转型的经济社会条件的差异,不同地区在对待这些问题的优先秩序上会形成不同的选择,而这些不同选择最终促成了1990年代以来诸如“上海模式”“沈阳模式”“江汉模式”等治理模式的成型。比如:1996年前后的上海面对的是大规模城市建设、疾风骤雨似的单位制解体、产业结

构的大规模转型以及由此带来的下岗人员保障问题,这些问题事关上海的经济增长和社会稳定,促使上海市政府更加快速地解决公共服务网络和社区托底保障体系(即提供社会公共品)的社区重建问题。随着社区重建转向社区治理,成本和风险控制的问题逐渐凸显出来,引发了新的应对性探索,最终这些不断推进的探索共同促成了上海“两级政府,三级管理,四级网络”的城市基层治理模式或曰“上海模式”。而在同时期的东北重工业城市,其公共服务体系重建的压力没有上海那么大。有历史档案资料显示,直至2000年初,东北地区的大型企业和单位仍在提供重要的公共服务支持^[3],因此,当时这里的城市基层治理把基层民主和社区凝聚力问题作为第一问题来处理,这是“沈阳模式”的主要特征。相比“上海模式”,“沈阳模式”在社区规模、资源整合方式以及内部的分权结构上有很大的不同。由此不难看到,不同社区治理模式背后,都有着复杂的制度起源,它们在应对各自的治理问题上有着截然不同的效率。离开了这些具体的历史与社会背景,简单或抽象地谈论治理模式之间的转化和借鉴难免陷入“隔靴搔痒”的困境。

更进一步说,城市基层社区治理模式的转型和变迁与改革者对社区凝聚力和公共性的生产、社会公共品的供给、社区治理投入的成本与风险控制等问题的动态呼应相联系,蕴含着他们不断在这些问题间寻找新均衡点的制度创新思路。下述以上海为案例的分析可以使这种联系得到论证。

上海的城市社区建设起步于1984年城市经济体制改革。历史资料显示,1980年代上海城市社区建设所面对的情况和1990年代有很大差异:作为计划经济的重镇,上海当时的单位体制仍在公共服务和管理领域发挥着极为重要的作用,社区建设的任务落在街道层面,主要解决的问题是“溢出”单位的老、弱、病、残、无业人员社会保障问题以及回城青年安置等问题。这些问题的解决在当时并不需要一个强大的公共服务和管理体系。实际上当时的街道办事处总体处于较弱状态,其正式编制规模大体相当于今天的四分之一左右,部门设置也极为精简。在这种背景下,街道政府要以极为有限的财力来解决各类社区发展问题,必须重视控制治理成本。因此,上海的社区治理模式在初期特别强调向居委会“放权”,街道把大量自由裁量权下放给居委会,鼓励居委会发展经济并提取一部分收益以

“反哺”里弄建设。这一时期的社区治理模式是高度分权的,有别于在此之后的所有阶段。这种做法有效地解决了社区建设最初阶段资源不足的问题,并在近十年时间里形成了一套适合当时一些需求的社区支持与服务体系。然而权力过于下放的后果是居委会常常过度运用自由裁量权,比如为了发展经济允许四处违章搭建、破坏社区环境等,继而引发人们开始思考如何降低治理风险的问题。这也是上海城市第二阶段社区建设的重要肇因。

1996年前后,上海城市社区建设步入新的关键时期。与前十年相比,这一时期碰到的最大治理挑战来自三个方面:一是单位制的快速转型导致公共服务体系最主要的依托支柱的解体;二是大规模人口流动的出现迫切需要建设一个面向“流动社会”的管理与服务体系;三是随着城市功能区和经济地理格局的快速调整,基础公共服务设施与网络布局的建设提上了重要议事日程。换句话说,1980年代形成的社区治理模式已经全然不适应1990年代的社区变化形势,对城市公共服务体系进行总体性规划、规模化供应变成了社区治理的核心目标。而随着这个核心目标的重要性日益凸显,上海城市治理模式开始向“两级政府,三级管理,四级网络”转变,尤其是“三级管理”得到了进一步强化。概括来看,此时的上海基层治理模式在三个维度发生了重大转变:第一,街道办事处行政管理体制大幅度扩张。上海的街道办事处在规模、组织设置和人员配置上都得到了极大的扩充,许多以前“下放”至居委会的自由裁量权全面上收。第二,在体制内形成了“条块结合以块为主”甚至“融条于块”的系统整合制度安排。为了整合公共服务体系内不同行政部门间的关系,上海的街道办事处从1996年至今进行了多次扩权。第三,从社区党建到区域化党建,以这些抓手和载体,进一步尝试通过基层党建的组织网络来实现对行政、市场和社会力量的多元整合。这一进程持续至2010年,基本上也是上海城市空间布局和总体发展格局进入成熟稳定周期的时段。在1996年到2010年期间,上海城市基层治理模式较大缓解了当时整体性、规模化公共服务体系建设、管理体系建设所面对的问题。但相对而言,在权力不断集中于街道的过程中,社区公共性不足、居委会队伍力量相对薄弱的问题日趋凸显。

近五年来,随着“自贸试验区”建设、“全球有影响

力的科创中心”建设等新目标的提出,上海的经济社会发展被推向一个新的阶段。上一轮发展中形成的治理模式在多个方面遇到了新问题,比如:第一,社会结构和需求结构快速分化,既有的规模化、供给者导向公共服务体系的不足很快显现出来,而以需求为导向的、差异化、多层次公共服务体系建设变得越来越迫切;第二,由于社区公共性水平长期得不到有效提升,社区自治和共治在经历了一个形式制度建设的高峰期后遇到深层次瓶颈,其内生活力的总体不足问题开始凸显;第三,基层治理成本居高不下的问题已经在财政上造成一定压力。镇管社区模式在上海许多区县的出现(即主要依托镇的财力和有限的上级转移支付,解决镇域范围内新建的大型社区治理问题),在一定程度上反映了这种财政压力过大的现实。随着这些新问题的不断加重,1996年以来形成的基层社区治理模式变得力不从心。正是鉴于此,上海2014年启动了市委一号课题“创新社会治理,加强基层建设”,由此形成了“1+6”的政策安排,为推行新的改革目标提供了基础条件。

作为这次调研的一个重要成果,上海改革调整了既有基层治理模式的重心,把社区凝聚力和公共性的生产、社区治理投入的成本与风险控制提到重要的改革范围。具体来看:一是强调在多个层次培育“共治”与“自治”,以解决社区公共性不足问题。比如,进一步激活居民区的自治活力,实现管理重心进一步下移;通过区域化党建推动社区共治发展;而且开始普遍探索自下而上公共议题的清单、公共问题生成的机制。二是调整分权结构,进一步提升居委会的治理能力,加强基层队伍建设。三是进一步鼓励公益性社会组织和专业力量融入社区公共服务体系,开始在区级层次探索公共服务外包市场的建设。在我们看来,在治理结构、分权模式、公共服务体系的整合机制上,这次改革都彰显出与以往不同的新迹象。

上述案例分析表明:城市基层治理模式并不是静态的,而是随着城市经济社会发展周期而动态调整和演进的。要深刻认识这种变化的内在线索,必须深入到中观和微观层次,进一步识别围绕不同治理目标而形成的制度安排。从城市基层社区治理模式转型的历史趋势来看,基本上都涉及本文概括的三个问题(即社区凝聚力和公共性的生产、社会公共品的供给、社区治理投入的成本与风险控制),早期模式大多主要针对其中的一到两个问题展开,而最近的改革探索则大多侧

重因地制宜地寻求对三个问题的均衡应对之道。这三个问题在许多方面均暗含着某些制度变革的诉求,因此需要改革者不断探索灵活务实的制度框架,这也是城市基层治理创新在理论层面遇到的深层问题。比如:就社区凝聚力和公共性的生产而言,最好将社区定位在较小的居民区层次;但就规模化布局公共服务网络和有效整合资源而言,将社区定位在街道层次才是最佳选择;而从降低治理成本、控制治理风险的角度考虑,则最好在街道与居民区的中间层次建立管理平台。这些诉求与对应方案的差异意味着,不同地区的城市基层社会治理需要根据自身的实际情况,不断调整治理的基本单元与组织网络。

二、特大城市基层社会治理面临的时代挑战

当前中国特大城市的基层社会治理创新步伐在不断加快,其面临的挑战不仅更具有时代特征,而且更具有前瞻性。这些挑战蕴于特大城市经济社会转型的进程之中,并将很快从多个维度波及其治理能力。

就我国既有的特大城市管理模式而言,相比于改革开放前形成的以“单位”为管理重心的模式,1990年代中期以来,北京、上海、广州等特大城市形成了以居住地管理为核心的社会治理模式。这套治理模式强调以规模庞大、日趋精细化的行政管理体系来全面覆盖社会生活领域并提供各类公共物品。其具有五个特征。一是控制人口流动。以居住地管理为重心,按照属地原则来提供公共产品和服务的治理模式,必然要求对人口流动进行较高水平的控制。二是强调自上而下的行政执行力。借助和西方国家不同的“职能同构”^[4]的政府组织体系和“层层加码”的自上而下的科层压力体系,传统的社会治理模式形成了极强的行政执行力以及相应的资源整合能力。但这种强大的行政执行力是以高昂的行政成本甚至社会成本为代价的,一旦资源紧缩,其可持续能力就会遇到有限的问题。三是事权和自由裁量权在行政体系内大量自上而下放权。北京、上海和广州的基层政府都被赋予了很高的行政授权,其出发点是授权基层政府可以根据辖区内不同情况灵活治理,但可能会导致现有治理模式产生两个严重后果:一个是人为割断属地之间的横向联系,阻碍资源的横向流动和跨区域配置;另一个是人为在技术上把各类公共产品切割为地方公共产品,阻碍区

域性公共产品的出现。四是强调“技术治理”^[5]和单一目标的项目化运作。近年来,随着各类治理任务项目化的日益普及,管理部门越来越注重用工具主义和技术主义的方法来解决各类社会治理难题,其后果是:一方面,许多项目仅仅在表层解决了问题,但深层次问题却一直缺乏整体性的应对方案;另一方面,由于每个项目只针对特定的单一目标,因此整体性的公共管理目标往往被各种项目碎片化了,不同项目之间的协调也越来越困难^[6]。五是“工具性”地动员社会。主要表现为行政管理部门单纯从行政管理的角度和技术主义的角度来动员社会和组织公众参与,而不鼓励社会主体发育。其后果是各类社会组织的数目越来越多,但社会自我协调的能力却始终羸弱。

这套治理模式在社会流动速度相对缓慢、利益结构和需求结构分化度不大、公共产品供给水平总体偏低的大背景下具有很强的适应性。借助这一治理模式,北京、上海、广州等特大城市有效应对了1990年代中后期开始十多年的城市发展中遇到的各类社会治理问题。但近年来,尤其是随着特大城市社会开放度和社会分化水平的提高,传统治理模式的不适应性日益显著。

第一,特大城市集中汲取公共资源的优势,会使其在未来很长时间内仍然保持持续大量吸纳国内外不同层次人群的磁场特征,因而与人口大规模集聚相关的各种社会问题仍将在特大城市长期存在。据统计,北京市常住人口已从1978年的871.5万人增加到2014年的2151.6万人,绝对值增加了1280.1万人,增长了1.47倍。与1978年相比,上海、广州2014年的常住人口数量也分别增长了1.20倍和1.71倍,其中主要是外来常住人口数量的增加^[7]。自党的十八届三中全会明确提出“严格控制特大城市人口规模”以来,“控制人口总量”“促进人口结构优化”“人口发展格局与城市可持续发展相匹配”等人口结构调控目标在特大城市显得越来越重要。而这些目标的实现在很大程度上将有赖于产业结构的调整、城市功能的提升,以及对高密度低成本的城市生存空间(如城乡结合部的城中村、违章建筑等)的有效整治。由此可以预见,未来几年特大城市需要应对的社会矛盾、社会治安压力不容小觑,而仅仅依靠政府行政力量已然无法适应这些变化,如何尽快消除基层治理网络的“盲区”、构建社会矛盾化解体系的长效机制、提升基层治理体系的整合性、

创新城市社会治理模式成为亟须思考的问题。

第二,特大城市经济可持续发展诉求的维系,会让其在未来较长时间内难以避开传统工业化道路,各种垃圾废弃物排放总量无法骤然减少,人居环境将面临持续恶化的困境。根据环境保护部报告显示,2014年我国城市生活垃圾产生量高达1.68亿吨。上海生活垃圾产量位列全国首位,产生量为742.7万吨,北京、重庆、深圳、成都、广州、武汉等9个城市紧随其后,这些城市的生活垃圾产生总量占244个大、中城市生活垃圾产生总量的28.7%^[8]。近年来,中国各城市尤其是上海、北京等特大城市都遭遇了空气质量急剧恶化的困境。北京市PM2.5小时浓度2015年11月27日凌晨开始,达到重度及以上污染级别,并持续近110个小时^[9]。西方国家治理环境污染问题的经验表明,若仅仅依赖政府行政手段而不动员和激励生产者与消费者从源头上参与环境问题的治理,不能在整个“生产—消费”链条中建立有效的环保体系,环境污染问题将难以从根本上得到解决。这给我们的启示是,特大城市必须形成与环保政策相一致的社会支持机制。

第三,特大城市社会群体日益多元化,不同群体的利益诉求和社会阶层的分化趋于复杂化。这首先体现为特大城市中日益显现的“新二元结构”问题。城市发展的巨大势能吸引了大量外来人口涌入特大城市。而由于这些人口规模庞大、可供资源相对有限、传统资源配置体制机制仍未有效扭转等多种原因,现有的特大城市公共资源配置无法有效满足外来人口的基本公共服务需求,甚至在满足本地人口需求上也显得捉襟见肘。其次,体现在不同社会阶层之间。目前我国大城市的居民社会阶层结构仍旧处在从“金字塔型”向“橄榄型”转变的过程中:社会高端人口比例较低,社会低端人口比例较高,中等收入群体比较弱小,这种阶层结构不利于社会稳定,容易引发阶层间的融合问题。再次,体现在不同族群之间。特大城市的族群构成相对于一般城市而言,具有明显的多样性特征,包括少数民族群体和外国人群体等。不同族群居住在相邻空间内,一方面有利于族群的交流融合,另一方面也可能由于不同的文化传统、宗教信仰、身份认同等,容易导致族群间的纷争和冲突,危害公共安全和社会秩序。

第四,在未来较长时期内,特大城市将经历经济结构、产业结构的转型,这种转型不仅会进一步促使发展方式的加快变化,也会带来社会预期的快速变化。党

的十八大提出,要加快形成新的发展方式,依靠创新驱动、开放带动、内需拉动,推进绿色发展、循环发展、低碳发展。特大城市作为经济发展的排头兵,需要抓紧机遇,实现经济结构的调整和发展方式的转变,为未来经济长期可持续发展奠定坚实基础。然而从实际情况看,发展转型是一个需要付出代价的痛苦过程,可能会出现经济发展速度放缓、失业人口增加、贫困人口增多、居民收入差距扩大、生活负担加重、生活成本上升、生存压力增大等一系列问题,这就需要建立更加完善的社会治理体系来应对,为促进经济转型和深化经济体制改革提供稳定的社会环境。

第五,在全球化和信息化背景下,特大城市往往成为公民权诉求的滥觞之地,结社活动和权利表达行动高度发达。近年来,特大城市的社会组织发展速度快于全国水平。这些新型社会组织在社会利益表达、社会动员和维权领域开始发挥作用,并显现了不同于政府公共部门的意见立场。另外,特大城市市民的网民化水平也在迅速提高。北京与上海的网民数量均已超过1000万人,这意味着城市公众利用互联网“结社”和开展社会动员的可能性会提高。2015年中国互联网舆情分析报告显示,网民结构已经日益向中国总人口的结构还原,网络舆论分层明显,职业群体的意见越来越突出,官民关系、贫富差距、医患矛盾、权益纠纷等社会矛盾已经成为舆情压力的重要来源^[10]。在社会自我组织能力不断提升和网络社会日趋成型的新背景下,如何探索一种高活力基础上的新型社会秩序维系机制就变得越来越重要,而这一探索很可能会挑战过去二十年来城市治理部门形成的社会秩序维持机制。

综上所述,中国特大城市在社会构成上呈现出前现代、现代和后现代三种结构并存、交错发展并激荡出各种新问题的局面:一方面,特大城市必须保证公共资源的持续扩大供给与公平配置,以适应各个阶层群体的诉求;另一方面,特大城市必须时刻应对环境、资源、失业、经济下滑、不同阶层和族群冲突等危机,探索抗击环境流行疾病、恐怖袭击、金融危机等全球性风险和非传统安全问题。如果缺乏针对性的治理,就有可能引发大量社会负面后果,比如:

——社会不满情绪快速集聚。“2015年中国35城市生活质量报告”显示,北京、上海、广州、深圳几个特大城市的居民生活质量满意度(主观)指数中,只有上海进入前十名^[11]。特大城市的居民在满意度上整体落

后于其他城市。

——大规模社会运动频发。以1970年代欧美国家的城市社会运动为例,大多数的社会运动均发生在巴黎、纽约这样的特大城市,并且主要是围绕环境、交通、医疗等公共事务而进行的。2011年前后的“阿拉伯之春”的诱因同样是特大城市中社会分化、经济衰退等结构性问题。根据财经网的相关分析^[12],近年来中国特大城市的环境问题也可能成为城市群体性事件的潜在诱因。

——各类非常规社会风险高发。中国经济社会转型的新理念会持续推动特大城市的结构性调整,发展知识经济、信息经济,吸引全球资本,主动适应全球化浪潮,这客观上会使中国特大城市难以规避世界风险社会格局,而不得不同全球风险社会同步生产和再生产各种现代风险,比如金融风险、恐怖主义袭击、流行性疾病、大规模失业等。信息、人员、资金等决定国计民生的重要因素的大规模流动,使得特大城市的各种风险源相互影响和彼此再生产,造成城市风险生产的高度复杂和不确定,在风险预防、识别、治理以及善后处置等方面都会遭遇严峻挑战,亟须开展针对性的应对研究,包括如何动员各种力量(如政府部门、市场组织、社会组织、专业团体、社工团队、专家网络)形成多层次、复合型的社会风险治理结构。

显然,上述潜在社会后果都是特大城市发展中必须有效规避和治理的问题,同时也对特大城市的社会治理能力和治理模式更新提出了前所未有的挑战。这些挑战不仅涉及超越既有城市治理理念的问题,也涉及处理传统治理模式强大惯性的问题。由于特大城市社会治理模式的转型从来就是一个极为艰巨的过程,如何应对这些新挑战也就不是借助某些治理技术或者引入某些新理论可以迎刃而解的简单问题。

就治理理念而言:第一,要引入信息社会、知识经济、风险社会的最新理念,认识中国特大城市既是工业化重镇即“重经济”又是现代信息经济和金融中心、现代服务业中心即“轻经济”的结合体的特征,把握由此带来的人口结构、社会空间结构、社会流动等因素的变动。第二,特大城市社会治理改革本质上是我国经济结构调整和社会转型的重要组成部分,在很大程度上决定着特大城市甚至整个国家的经济和社会转型,与我国社会体制重建连成一体。因此,它不能局限于具体政策和策略的调整,而应同国家的重大战略目标联

系起来。但是,不同于建立社会主义市场经济体制这个在衡量指标上高度明确的目标,社会体制改革的目标往往是难以分解的,这实际上为社会治理改革确定评估标准带来了困难。第三,作为社会转型和社会体制改革的一部分,特大城市社会治理改革更是一个涉及权力结构和利益结构调整的过程,也是对传统管理体系及其思维方式的惯性进行反思和更新的过程。

三、创新特大城市基层社会治理的一些思路

党的十八届五中全会提出,“创新社会治理体制,推进社会治理精细化,构建共建共享的社会治理格局”,这对今后我国基层社会治理在相关体制机制上进一步改革创新提出了更深远的要求。鉴于此,我们有必要首先从理论上对传统社会治理体制的局限及其认知根源进行更全面的深入分析,因为这有可能成为下一步我国城市尤其是特大城市的基层社会治理创新的一个重要前提。从更深层次看,这些体制局限往往与其相关的理论认识相联系,而这些理论认知大多仍停留在“应然”的层面,难以洞穿实践中的诸多现实挑战与困境,在很大程度上受限于西方的“市民社会理论”“新公共管理理论”“治理理论”。而且,基于这些理论认知的相关研究,更多关注的是宏观层面的结构性力量及其调整机制,均难以从中观和微观机制上揭示当前我国多元治理格局建设面临的结构性困境以及这种困境的内在强化动因,也因而无法对当前社会管理创新走出实践困境提供建设性的思路^[13]。因此,推进特大城市未来的社会治理进步,改革者和研究者不仅要紧密嵌合中国当代实践与现实问题,找准机制上的瓶颈问题,更要重视前瞻性和战略性的研判,为整体性的制度创新寻求与此相适合的理论依据。然而,构建这样的理论依据是一个长期的任务,需要更多人坚持不懈的共同努力。

本文从实践出发提出,中国的特大城市社会治理需要在两个维度上取得前瞻性和关键性的突破:一是要致力于解决特大城市社会治理中面对的核心瓶颈问题,尤其是在人口管理与服务、社会矛盾化解、风险治理与公共安全维护等问题上探索新路径;二是要在改进社会治理方式、推动政府行政管理模式创新、激发社会组织活力等方面走出一条适合特大城市自身发展特点和规律的社会治理新路子。围绕这两个关键突破

点,本文认为创新特大城市基层社会治理的进一步改革,可以先从以下方面着手。

一是形成以人口管理服务为重点的精细化社会治理模式。针对特大城市人口管理与服务的特征,形成精细化的社会治理方式,以最大限度满足多层次的人口公共服务和多样化的人口管理的需求。围绕这一核心,亟须解决的关键问题有:第一,需求为导向的多层次公共服务体系。针对城市人口在户籍和阶层结构上的差异,一方面强化政府部门在广覆盖、均等化公共服务体系建设中发挥主导作用的机制,另一方面重点探索合理引导市场化与社会化力量参与社会服务的支持体系,最终形成政府、市场与社会多元协同构建的人口服务体系。第二,精细化治理与政府行政管理架构优化。重点探讨如何根据管理和服务对象的变化,重塑基层政府的管理职能、授权结构和组织架构,以实现粗放式治理向精细化治理的转变。第三,社会组织参与精细化治理。政府管理与服务受到资源供给、组织能力等方面的刚性约束,因而不能实时根据社会需求变迁来调整公共产品供给结构与管理架构。由此,亟须探索如何通过充分发挥社会组织的灵活性、自主性和专业治理能力,来补充政府公共管理与服务体系的不足。发达国家的普遍做法是探索具有更强公众回应性、更低成本的公共服务外包市场。以下三个要素被证明是公共服务外包市场有效运行的基本条件:公众导向的需求提取机制;透明、可预期的制度环境;适度的竞争机制。

二是以化解社会矛盾为重点,构建政府与社会分工协作的社会治理方式。特大城市是各类社会矛盾集聚的中心,其社会矛盾具有形态多样、种类繁多、成因极其复杂,以及矛盾激化的强度和烈度高等特征。这些特征向特大城市传统的社会矛盾防控体制提出极大挑战。基于此,未来需要重点研究针对性的治理方式,尤其重点探索以下问题:第一,实现权责重置的主要路径,以解决社会矛盾处理中的政府无限责任问题;第二,社会协调的矛盾缓冲机制,以降低政府主导的刚性维稳成本;第三,形成以法律为底线,将主要社会矛盾纳入法治轨道的方法;第四,建立社会矛盾缓冲的社会安全阀机制,重点探索在社会戾气不断滋长和扩散的背景下,增强社会自我协调、自我管理能力的新路径,形成有效的社会利益与诉求的表达机制、传递渠道。

三是形成以应对社会风险为重点的政府主导型治

理方式。探索紧急态势下政府全权主导的风险治理方式,以最大限度提升社会风险的治理效能。围绕这一核心,亟须解决的关键问题有:第一,如何定义风险治理中政府部门与社会组织间的边界与责任;第二,如何根据特大城市风险分布的特征形成以政府行政部门主导的应急联动体系;第三,研究社会力量在风险的早期识别、善后等阶段针对性发挥作用的支持体系与相应机制。要保障人民生活有安全预期,就要前瞻性与战略性地构建有针对性的城市新型风险治理机制。这就要求在风险的识别与分析上,形成科学、及时、有效的风险信息提取与反馈机制,利用多元渠道,及时正确判断风险的来源与扩散的路径;加强应急管理法律法规体系建设,推进应急管理全过程标准化,有效解决应急管理办事机构建设“最后一公里”问题,完善区域间信息共享和应急协作的联动机制;在风险与危机的处置上,形成以政府管控为主,多部门、多元力量有效协调的组织体制与机制,形成政府公共应急、社会公益应急和市场化企业应急协调联动的处置复杂风险的强大合力;在风险的事后管理上,建立严格的考核与评估制度。同时,要认真研究城市风险生成的社会与文化土壤,不断从根源上消除各种复杂风险的诱因,将风险限制在可控的范围之内。

此外,充分发挥信息技术、“互联网+”对社会治理的支撑作用,提高政府的城市治理能力,带动城市的精明增长和创新发展:一是在信息采集和应急处理上,实时整合各部门信息,最大限度发挥政府的服务功能,避免因数据孤岛、信息冗余造成大量搜集成本和机会成本。二是通过信息化简化政府职能,借鉴自贸区经验,推广负面清单的实践,减少行政审批流程,推动审批的在线办理和信息的公开化。三是通过物联网、云技术等,进一步激发城市服务功能。

2015年12月召开的中央城市工作会议从中央层面为未来城市建设搭建了顶层设计,特别强调了城市发展要“以人为本”,不断提升人民生活质量,建设和谐宜居的可持续性城市。城市化发展既涉及经济发展和经济关系的范畴,同时也与空间规划、社会流动、公共服务供给等方面有着紧密关联。我国“十三五”期间将快速发展一批中心城市,这意味着以城市人口为主体的社会发展也将进一步加快。这个变化必然会提出基层社会治理的新需求。因此,如何使现有的基层社会治理体系更好地支持城市化的可持续发展势必成为一

个重要议题。要实现上述改革探索,首先要求实践部门和学界从更高的起点上超越传统的城市社会治理理念,突破对传统治理模式的惯性依赖;尤其要避免从“应然”“标签式话语”等理念层次想当然地提出改革思路,而是要更注重在中观维度分析改革面临的实际挑

战与约束,进而形成可行的改革思路;还有必要对社会治理手段创新进行整体性设计,尤其在不断强化治理技术并由此实现精细化的同时,更多地动员社会组织、公众进行有效协同,在专业性导向的治理实践中进一步培育和彰显社会公共性。

[参考文献]

- [1] 李友梅,肖 瑛,黄晓春.当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J].北京:中国社会科学,2012,(4).
- [2] 周黎安.行政发包制[J].上海:社会,2014,(6).
- [3] 田毅鹏.“典型单位制”对东北老工业基地社区发展的制约[J].长春:吉林大学社会科学学报,2004,(4).
- [4] 朱光磊,张志红.“职能同构”批判[J].北京:北京大学学报(哲学社会科学版),2005,(1).
- [5] 渠敬东,周飞舟,应 星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].北京:中国社会科学,2009,(6).
- [6] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].北京:中国社会科学,2012,(5).
- [7] 《上海统计年鉴(2014)》《北京统计年鉴(2014)》《广州统计年鉴(2014)》,《2014年上海市国民经济和社会发展统计公报》《北京市2014年国民经济和社会发展统计公报》《2014年广州市国民经济和社会发展统计公报》[Z].
- [8] 中华人民共和国环境保护部.2015年全国大、中城市固体废物污染环境防治年报[N].北京:中国环境报,2015-12-08,(3).
- [9] 新京报.2015年北京“最严重雾霾”有多严重?影响有多大?[EB/OL].北京本地宝,(2015-12-07)[2016-01-03].<http://bj.bendibao.com/news/2015127/210299.shtml>.
- [10] 李培林,等.2016年中国社会形势分析与预测[M].北京:社会科学文献出版社,2015:221-223.
- [11] 叶 松.2015中国35城市生活质量报告出炉[EB/OL].中证网,(2015-07-04)[2016-01-03].http://www.cs.com.cn/sylm/jsbd/201507/t20150704_4749150.html.
- [12] 财经网.这些年,有关PX项目的那些争议[M].财经网,(2015-04-07)[2016-01-03].<http://politics.caijing.com.cn/20150407/3856060.shtml>
- [13] 李友梅.中国社会管理新格局下遭遇的问题:一种基于中观机制分析的视角[J].上海:学术月刊,2012,(7).

(责任编辑 澹 雅)

Practical Analysis of Grass-root Social Governance Innovation in Megacities

LI Youmei

Abstract: The transition and transformation of the grass-root community governance in cities is closely correlated with three issues, namely the building of cohesiveness and publicity inside the community by the reformers, the supply of social public goods, and the cost of social governance investment and risk control, which reflects the innovative ideas to constantly strike new balance among these three issues. In the process of finding this balance, different grass-root communities have to constantly adjust the basic units and organization networks of governance, on the basis of their specific conditions. For megacities in China, the social constitution is featured by the co-existence of pre-modern, modern and post-modern structures that have generated a lot of new problems, which posed unprecedented challenges to the capacity and pattern of social governance. Therefore, we can focus on the following three aspects to innovate social governance in megacities: build a delicacy social governance pattern with population management and service as the key; build a cooperative mechanism between government and the society regarding social governance, with solving contradictions as the key; and build government oriented governance pattern with preventing social risk as the key.

Key Words: Megacities, Grass-root Social Governance, Pattern of Governance, the Origin of the System, Challenges, Innovate Ideas