

地方政府参与城市和谐社区发展进程中的运行模式分析

胡东

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 本文指出政府参与社区发展是政府社会管理职能的具体体现,也是非原生型社区建设发展的实际需要。而政府在参与社区发展中存在的诸多问题又成为城市和谐社区发展的极大障碍。为此,本文提出地方政府在转变政府职能,变更政府管理方式的基础上,要向社区提供组织、政策和财政上的支持,逐步实现政府参与社区建设的目标,即社区自治和政府公共管理社会化的实现。

关键词: 地方政府; 和谐社区; 运行模式

Analyzing The Moving Mode Of The Local Government Participation In The Process Of City Harmonious Community Development

HU DONG

(Department of Politics and Administration, Chuxiong Normal university , Chuxiong675000)

Abstract:The article point out that governmental participating in community development is the actual manifestation of social managing function of government as well as practical requirement of unoriginal community construction. But many problems of Government participation in community development become a major obstacle that impede the development of city harmonious community. Therefore,The article point out that the local government give a support to community in organization ,policy and finance on the base of transforming its function and its managing method,and gradually achieve the goal of its participating in community construction——community self-government and socialization of public management.

Key words:The local government; the harmonious community; the moving model

城市和谐社区建设意味着城市居民自主、自治、参与意识的觉醒,是政府在利益主体由单位转向个人、城市由传统转向现代、管理由控制转向服务之后,主动转变自身,寻求单位、公民与政府新的契合点,向更贴近公民的社区主动下放权力、主动转变城市管理体制的结果。城市和谐社区的建设和发展,离不开各级地方政府的启动、引导和推动,需要政府根据社区发展的实践和发展过程的不同阶段,向社区不断输出公共服务,以满足和谐社区发展过程中的不同需求。

一、非原生型的城市社区发展需要地方政府的主动参与

我国的城市社区不是自发形成的，而是由政府力量加以推进逐步发展起来的，属于非原生型的政府推动型城市社区。非原生型的城市社区难以在短时间内自发形成，需要在政府的主动参与下，通过政府发挥主导和推动作用来实现自身发展，以有效解决社区发展过程中出现的诸多问题。

首先，防止社会资源缺失，为城市和谐社区发展提供新的社会资本支撑。“社会资本是处于一个共同体之内的个人，组织通过与内部、外部对象的长期交往、合作互利形成的一系列认同关系，以及这些关系背后积淀下来的历史传统，价值理念、信仰和行为方式”。^{【1】^(p36)}可见，社会资本是建立在公民权利义务基础上的维系社会有序运转的社会信任、社会规范和社会网络的有机结合体。我国正处于社会转型期，原有的社会资本体系遭到破坏，新的社会资本体系还尚未建立，对城市和谐社区的发展产生了极大负面作用，导致社会信任丧失、政府权威丧失、社会阶层冲突、社会不公以及个人与社会的进一步分离等问题。这些问题阻碍了城市和谐社区的顺利发展，和谐社区有其形而无其实，以诚信为基础的具有人文关怀的社区无法真正建立，因社会失范而引发的各种问题也难以获得有效解决，和谐社会的建设目标遥遥无期。为此，需要地方政府适时发挥自身职能，采取多种措施重建社会资本，形成新的社会信任、社会规范和社会网络。

其次，解决“市场失灵”引发的问题，为和谐社区发展提供充足的公共产品和公共服务。在市场经济体制确立的过程中，市场固有的缺陷会因制度的不健全，机制的不完善而暴露无遗，不能有效提供公共产品和公共服务，保证社会公平，无法满足社会的多元化需求，给社会经济的持续、稳定和健康发展带来负面效应。我国的城市社区建设，由于起步较晚，社会资源较为缺乏，仅由市场提供相关资源，社区的建设和发展难以实现。它必须借助政府来整合社会资源，促进资源的有机配置，为城市社区的发展提供良好的公共产品和公共服务。

第三，化解“单位制”解体引发的社会问题，实现“单位制”向“社区制”的转变。单位是我国各种社会组织普遍采用的组织形式，它使个人与社会的关系直接内化为个人与单位的关系，而个人对单位的全面依附则促使个人形成强烈的单位认同意识和单位参与意识，社区归属意识和社区参与意识很少。只有打破单位制，城市社区才能实现健康发展。我国城市社区建设是在单位赖以存在的政治、经济和社会基础得以变化的条件下开展的，是在单位制逐步瓦解的背景下得到发

展的。这表明，一方面由于各项改革的不断深入，单位的影响将逐步弱化；另一方面由于企业逐步退出社会，将其原有的社会事务交给政府和社会，而政府和社会在短期内又不能很好解决这些问题，造成了某些社会公益无组织承担的困境，使城市社区建设急需的资源无法得到，从而就在社区建设的层面上形成企业不问、政府不管、社区难办的真空地带。这就需要地方政府以更为积极的态度参与城市社区建设，在单位功能弱化，而社区功能尚不能完全发挥的特殊时期，大力支持社区建设，逐步解决单位制解体引发的问题，为实现单位人向社会人的转变提供必要的政府支持。

第四，发挥指导、引导和监督职能，推动城市社区自治目标实现。我国城市社区建设是在政府主导之下进行的，政府在社区建设过程中负有指导、引导和监督等职能。加之我国城市社区又是在社会转型的前提下进行的，要实现社区自我管理、自我教育和自我服务的目标，在现阶段，没有政府的参与是不能实现的。地方政府参与城市社区建设是社区自治的需要，也是政府自身改革的需要。它的适时适度参与能促进社区建设的发展，能逐步分阶段的实现社区建设目标，并为政府最终从社区建设的具体事务中脱身准备必要的条件。

二、当代中国地方政府参与城市社区建设存在的问题

从我国社区建设和发展的具体实况来看，政府在推动中因度的把握和主导程度的差异，在政府和社区间的关系上存在的问题主要有以下几个方面：

（一）社区发展中的行政化问题

政府以一定的行政手段参与社区建设，是政府的属性所定，也是社区建设的需要，但在具体运作中，在政府职能和社区需要的结合上，却有着行政化的实践及其发展趋势，给社区自治带来负面影响。这种行政化的实践及其发展趋势并不是行政主导型的社区建设模式，而是一种行政色彩浓厚，以官方命令和长官意志为特征的社区建设，其管理采用单一的行政化管理方式，与社区自治管理多元化的需求相矛盾。“社区的建构是出于将单位制解体后模糊的城市空间改造为标准化和清晰化的国家治理空间的需要，而不是为了建构一个独立于国家的公共领域，社区参与也是为了整合民众对政权体制的支持”。^{【2】(p50)}可见，政府在推进社区发展过程中有自己的目标和关注焦点，社区建设和发展的行政化取向往往优先于社区自治。

社区发展行政化取向主要表现为：一是混淆了政府主导下的社区建设和行政化社区的区别，把行政主导等同于行政干预，政府职能和社区自治之间的结合点把握不准确，导致政府在社区建设中的职能定位不准确；二是在社区内的管理结合点上，政府、社区和相关职能部门的职能配置不合理，错位、越位和缺位现象时有发生，各负其责、各司其职的社区管理体制尚未形成；三是在社区的多元化主体和相关服务机构方面，存在角色不清，职能交叉等问题，在一定程度上把社区内和社区外的官方机构、社会组织与民间组织的定位复杂化，使某些民间组织的准官方色彩和社区组织的行政化色彩共存于社区管理之中，而其社会功能和自治功能的社会整合作用却不能很好实现。行政化可能导致的结果是：政权下移，行政权力进一步渗透到社区，政府实现对社区的强力控制，社区发展只注重实现短期目标和解决眼前的矛盾与问题，长期取向考虑较少，强调依赖政府力量，忽略社会与自治力量，导致国家与社会关系更加失衡。

（二）社区发展中的市场化问题

我国的社区发展往往不能满足社区成员的需求，以及一些实际问题的有效解决，究其原因是在市场经济条件下如何利用市场优点，限制其弱点，同时又结合政府的作用来促进社区建设的结合点上还把握不准确，从而使社区发展中出现了某些市场化问题。

政府在实施社区管理中，市场化问题表现为：首先，政府权力的参与有一定程度上的市场化倾向。作为公共产品和公共服务供给者的政府，在市场机制有待进一步完善的背景下，社区发展中政府的某些权力被市场化了，而“市场化的权力使稀缺资源难以得到优化配置，并为社会生产增加额外成本，因而造成社会性资源浪费”^{【3】}（p111）。其次，在社区服务方面，没能处理好“福利性”和“经营性”的关系。“福利性”是社区服务的本质属性，是社区服务事业存在的基础，而“经营性”则是社区服务事业的运作方式，属于具体管理层面上的意义。在具体运作中，两者很难区分和准确把握，某些服务可由市场提供并采用市场手段来管理，但社区成员作为纳税人，如果都要有偿使用公共产品和公共服务，都要按市场原则来享有社会公益，这对于多数社区成员在心理和情感上难以接受。第三，在社区发展导向上，不能完全按市场法则办，把社区办成“企业化”的组织。社区的某些服务由市场来解决可能更为有效，但整体而言，市场化的社区发展模式不仅

会增加社区成员的经济负担，也削弱了社区成员对社区的信任，并导致“企业化”社区的产生，违背了社区发展的目标。

（三）社区发展中的形式化问题

形式化问题是指把社区建设和发展的定位停留在一些表面特征上，只注重浅层次工作，使得社区发展的实质限于文件和言谈，导致社区发展中资源整合程度不高，社区功能发挥不充分。

形式化问题的出现，主要原因在于政府在推进社区发展过程中，把社区建设当成政绩工程，认为在短时期内就能建成；或者是由于社区建设的难度大，政府推动社区发展的主动性和积极性不高，只在文件上，会议上落实社区建设，导致社区发展“有其形、无其质”，社区各项工作得不到足够支持。如有关示范社区的建设，政府往往选择条件最好的区域，并动用财力和政策资源进行扶持，使示范社区短时间形式上达标，而社区自治和社区的人文关怀缺失。形式化的倾向表明，只注重社区相关设施的硬件建设，忽略社区自治和人文环境的软件建设，必将导致现实中“虚拟社区”的大量涌现。

（四）社区发展中参与层面的弱势化问题

社区参与是社区发展的必要条件，社区参与的多元化主体包括政府、居民委员会、民间组织和社区居民，其中以政府参与、社区居民参与与社区组织参与最为重要。就目前而言，在社区参与层面上存在某些弱势化的迹象或参与程度不高的现象，出现了所谓的“政府在动，干部在动，单位在动，而社区成员却在做听众、观众”^{【4】}（p105）的情形。社区成员参与弱势化的原因在于：一是单位制在向社区制转变的过程中，社区成员的“单位参与意识”还有一定影响，阻碍了社区成员“社区参与意识”的产生和成长；二是政府在参与社区管理时，参与方式不够规范，政府职能越位和错位，造成社区的行政化倾向，导致社区成员对政府的依赖心理，自治观念、参与意识淡薄；三是某些形式主义的做法，使社区成员对社区建设缺乏信心，参与热情不高。此外，社区公共单位只是在地缘上与社区有关系，而在行政上、经济上和有关社会公益上和社区联系不大，因此就怎样发动公共单位参与社区活动而言，社区一级的组织很难有所作为。

三、地方政府参与城市社区建设的运行模式分析

实现城市和谐社区的发展，政府职能的充分履行至关重要，政府以何种方式

输出自己的社会管理职能不仅影响着社区的整体发展进程，而且还影响着政府和社区关系的确立。这就需要从政府和社区两个层面着手，以政府职能的充分发挥和社区功能的充分实现来构建社区发展的运行模式，实现社区的健康发展。

（一）社区发展上的政府主导与社区自治

政府主导下的社区发展是我国经济市场化、政治民主化的必然要求，而社区的自治方向和人文方向则是我国社区发展的必然归宿，因为，“社区建设是在全能政府“失效”及相应的“单位制”解体的背景下发生的，主要目的是寻求一种新的体制和组织体系替代原有的管理体制，解决由于经济社会急剧变化带来的许多紧迫问题，满足社会成员迅速增长和日益丰富的需求。^{【5】^(p56)}”要实现上述目标，就需要政府调动各种社会资源，形成合力，以促进机制变迁和重构，而社区发展恰好具有这样的社会整合功能，是社会整合的基础工程。因此，政府主导和社区自治是一致的，彼此并不矛盾。

政府在社区发展中的主导作用主要体现在以下几个方面：一是法规、政策的主导，即政府应根据社区发展的不同阶段，向社区输出自己的公共管理政策，以便使社区获得必要的政策支持和满足社区自身发展过程的不同需要，以便在制度层面上确立政府参与的主导作用，为社区发展提供制度保障；二是职能输出与组织方面的主导，即政府要转变自身的社会管理方式，使其职能配置与输出符合社区发展实际，并成立相应的组织以履行政府参与社区发展的职能，从政府职能定位、输出方式定位和组织提供上确立起新型的社区管理体制和运行机制；三是社区发展目标模式选择方面的主导，即政府根据社区发展的实际情况以及需求，以自己角色职能的发挥为前提，对社区发展目标加以引导，确立起政府主导下的社区发展的理想模式。

城市和谐社区“必须以社区自治建设为核心目标与基本取向，并以此作为衡量社区建设的最高尺度”^{【6】^(p97)}，因为社区是培育新的结构性力量、构建现代型社会的重要环节与途径。社区自治就是要使公民在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的实践中培育公共意识、政治参与意识及合作精神和契约观念的基础上，实现社区的自我管理、自我教育和自我服务。最终在社区发展实践中逐步淡化政府权威，使政府的影响局限在法规和政策上。

（二）资源整合上的政府支持与社区自主

城市和谐社区的发展,在资源整合上既要寻求政府支持,又要强调社区自主,把社区发展的资源整合定位在政府支持下的社区资助下,以便使政府和社区都能发挥各自的资源优势,为社区发展提供丰富的资源。

从政府支持来说,政府由于其财权的拥有,可以向社区提供财政上的支持,并为社区服务工作的开展给予财政上的保障。为此政府应在财政体制上确立起社区一级预算,改变目前不规范的资金划拨,实现政府财政支持的制度化、规范化和具体化。从社区自主来说,社区要把自身的角色优势与社区工作的开展紧密结合起来,以解决社区建设所需资源。具体说来,由于我国社区的发展是在党和政府领导下进行的,是在各有关部门的鼎力协作下开展的,而社区由于具备社会整合能力,能把各方面的优势加以结合,因而发挥自身优势,以整合社区发展所需资源也就成为社区自主的本质要求。

(三) 社区发展上的政府培育与社区自为

社区发展是一个动态过程,是各方面、各环节相互激励,和谐一致的过程,也是社区建设目标逐步实现的过程。我国城市社区发展具有双重属性,即解决现实问题的需要和社会主义政治发展的必然要求,反映在社区发展模式的选择上就是既要强调政府对社区的培育,又要看到社区的自为式发展,把政府培育和社区自为有机结合起来。

就政府培育而言,政府应根据社区的具体实际和发展要求,动用自身的公共服务职能,制定出一系列政策和措施,引导社区发展进行的不断深入。这就需要政府在职能转变、只能输出方式得以调整的前提下,认真履行自身的社会管理职能,并提供社区发展所需的各项政策和措施,从而使政府的所为在于政策的制定与供给,资源的提供与监督上,而不是直接的包办社区建设。社区自为是社区发展的内在需要,也是社区的本质属性之所在。社区自为式发展,绝不能脱离现有的社会条件搞社区建设,而要把内源式的社区发展看作社区建设的基本路径,而外源式的推动职能是一种必要的辅助。这样就能在社区发展模式上既能明确社区的基本功能和作用,又能强调政府的外在功能和作用,从而在具体的社区发展进程中使两者的功能及作用得以充分发挥。

(四) 社区参与上的政府参与和以社区成员参与为主的人文服务

社区发展需要多元化的参与主体,尤其是需要政府及社区成员的参与。其中,

政府的参与在于政策方面和社区难为的事务上,即提供社区建设所需的各项规范性政策,提供社区发展所需的资源,解决社区自己不能为的问题。此外,政府的参与不是随意的、偶然的,而是法定的、固定的,其参与必须做到“有法可依”和“有章可循”,政府该承担的责任不再推给社区,不该承担的责任也不会因制度和法规的不健全而相互推诿,从而为政府不再直接干涉社区具体事务准备前提,并为以社区组织和社区居民参与为主的人文服务的社区模式打下基础。

社区居民的参与是社区建设和社区发展的直接推动力,只有居民的直接参与和治理,才能培育居民的社区归属感、认同感和现代社区意识,才能有效整合与发挥社区的各种资源优势。为此政府和社区应建立起社区参与的广泛机制,使社区居民的人、财、物得到合理的开发和整合,让其知道参与社区不再是政府的事情和形式上的走过场,而是自身生活质量提高、生存环境改善的必然要求,使居民的社区参与成为一种自觉的行为,从而为社区发展提供内在动力。

参考文献:

- [1] 李惠斌, 杨雪冬. 社会资本与社会发展 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000 年版.
- [2] 李亚雄. 第三部门与我国城市社区建设 [J]. 华中师范大学学报, 2003, (3).
- [3] 韩亚锋, 任宗哲. 地方政府经济职能和经济行为的思考. 西北大学学报, 2001, (4).
- [4] 袁方. 社会学家的眼光——中国社会结构转型 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998 年版.
- [5] 徐勇. 论城市社区建设中的社会居民自治 [J]. 华东师范大学学报, 2001, (5).
- [6] 李亚雄. 我国城市社区性质与社区建设的取向 [J]. 社会主义研究, 2007, (1).

作者简介:

胡东 (1976.1—) 男, 汉族, 云南昭通人, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师, 硕士, 主要研究方向为社区管理与政府理论。

联系方式: 电话 (胡东): 13508784039; 邮箱: hudong97@sina.com

地址: 云南省楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东 (收) 邮编: 675000