

社区人格化自治及其逻辑

——兼论社区自治体系重构

王德福

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘要:城市社区自治的制度潜能尚未充分释放,既有研究多从“重组组织单元”角度探求组织与空间的适配,陷入“组织执念”。研究表明,非均质性的生活事件是理解社区自治更合适的实践场域,自治主体的人格特质与行动逻辑是影响居民自治实践样态和实践品格的关键因素,塑造出具有人格化属性的社区自治实践。面向人格化自治实践,现有社区自治组织体系应该遵循“扁平、简约、高效”的原则重构,整体性设计其组织架构,完善选择性激励机制与群众工作支持机制,实现社区自治的充分激活和有效运转。

关键词:社区自治;人格化自治;生活事件;积极分子;群众工作

中图分类号:C912.8;C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2023)01-0043-11

一、问题的提出:超越“组织执念”

基层群众自治制度是中国式民主的重要组成部分,是基层民主的主要实现形式。习近平总书记在党的二十大报告中指出:“基层民主是全过程人民民主的重要体现”,强调要“完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”^[1]。2021年国务院新闻办发布的《中国的民主(白皮书)》中指出基层群众自治制度在实践中“创造了一个又一个充满烟火气的民主形式”^[2]。“烟火气”很具象,“民主”又有些抽象,二者在“基层群众自治”身上发生了有趣的化学反应。基层群众自治很“高大”,它是中国特色全过程人民民主的重要制度安排和人民当家作主制度体系的重要组成部分;同时它又很“琐碎”,就存在于普通中国人日常生活里那些鸡毛蒜皮的小事之中。从某种意义上讲,“烟火气”塑造了基层群众自治的制度特性和实践品格,或者说,“烟火气”正是基层群众自治的实践面向。基层群众自治在城乡社会分别体现为村民自治和居民自治,本文将聚焦城市社区自治。需要说明的是,社区自治并不仅仅是居民自治,还包括业主自治。二者在社区自治体系中的关系将是本文最后要重点探讨的问题,作为该问题讨论的基础,本文首先探讨一个尚未在学理上得到充分阐述的问题:城市居民的日常生活塑造出社区自治怎样的实践内涵与实践逻辑。

城市是群众自治制度的发源地,居民自治实践却一直比较“坎坷”^[3]。应该说,学界在这个问题上几乎看法一致,即居民自治实践并不理想,至少自治并不充分,还没有将制度优势完全释放出来。“单位制”时期,居民自治只是单位的“补充”和“附属”。“社区制”转型以来,伴随房地产市场的发展,在传统居民自治之外,建立在住宅小区基础上的业主自治制度被引进并发展起来。从

作者简介:王德福,武汉大学社会学院,副教授。

基金项目:国家社会科学基金项目“县域城市社区治理现代化建设研究”(20BSH153),项目负责人:王德福。

居民自治来看,政府公共服务与社会治理重心下沉,“行政化”将居民自治推向新的困境。“去行政化”不仅主导了各地社区治理改革的方向和逻辑,也成为近些年学界研究的热点议题。有趣的是,在经过“议行分设”“居站分设”“服务外包”等诸多改革实践后,社区居民自治非但没有如约而至,反倒陷入“居委会边缘化危机”^[4]和“去行政化之殇”^[5]的困境,居民自治“内卷化”^[6]。于是,有学者反思认为,单纯的去行政化误解了“行政”与“自治”的关系^[7],是在片面追求组织纯度的错误理论误导下的“骑士战风车”^[8],要认识到行政力量对于居民自治具有建设性作用,可以实现“行政激活治理”^[9]。还有一些学者绕开“行政/自治”这对议题,从居民自治本身发掘其更丰富的实践可能性。一种观点认为,居民自治陷入困境,主要是因为自治单元规模过大,居民利益相关度被稀释,缺乏使自治运转起来的社会资本,应该基于利益相关、地域相近、文化相连、规模适度 and 便于自治五大原则,推动自治单元下沉^[10]。基于这种视角,一种被称为“微自治”或“微治理”的自治形式被发掘出来,小区、院落、楼栋等社区“神经末梢”被认为是更合适的空间载体^[11],可以真正“带来居民共同利益需求的产生、垂直分化程度的降低、自治收益的提高、自治成本的降低,并为部分选择性激励措施的实施创造条件”^[12]。也有学者对自治单元下沉论表示质疑,并提出以社区社团为载体,横向构建自治单元^[13],推动居民基于兴趣爱好等自发形成的社会组织向“利益的共同表达和对公益的志愿服务上来,并借助系统性的互动合作机制使个体碎片化、随机性的参与向有序化、规范化转变”^[14]。“自治单元重组”似乎弥合了居民自治“陷入困境”与微自治“丰富实践”之间的逻辑张力,实际上却暴露出其背后共享的“制度-组织”视角,也就是说,居民自治制度需要与之相匹配的自治组织承接,居民应该通过某种形式的组织为媒介参与自治,所谓的“自治单元重组”,其实就是要确立合适的组织规模。无论是居民委员会,还是形形色色的居民自组织(或曰“微组织”),都是要为居民自治寻找组织载体。业主自治研究同样关注组织建设问题,认为业委会法律地位不明、业主大会决策法律门槛过高等对业主组织起来造成一定障碍^[15]。这种视角可以称为“组织执念”。

“执念”一词,并不隐含着笔者对该视角的否定。众所周知,“组织起来”在中国的语境中具有特殊的历史意义和现实价值,甚至是一种情怀,并且仍然是非常迫切的基层治理目标,乡村社会尤其如此^[16]。笔者想要强调的是,一方面,过于关注实体化的“自治组织”——作为名词的“组织”,可能会遮蔽我们对“自治实践”——作为动词的“组织”——的认识;另一方面,城市社会的陌生化、个体化总被认为是“组织起来”要解决的问题,而非“起点”和“前提”,实际上,城市社区建设二十年来,通过将居民组织起来构建社会共同体的实践,成效非常有限。在这个基本现实前提下,社区居民自治究竟需要适配什么样的组织形式?或者,是否要实现一些研究隐含的类似乡村社会的组织程度?从笔者这些年的调研经验来看,社区自治的有效性并不必然与居民的组织强度相关,特别是在小区业主自治领域。从实体化自治组织的维度衡量,业主自治困境重重^[17],但从自治实践来看,有许多业主自治组织形同虚设的小区反而实现了有效的治理。有鉴于此,笔者希望暂时搁置“组织执念”,呈现和阐释发生在城市基层社会中那些丰富的居民自治实践及其内涵,进而探讨居民自治的特性需要适配怎样的组织体系。

二、从“空间”到“事件”:社区自治的实践场域

(一)视角的转换:从“空间”到“事件”

“微治理”“微自治”实践发生的空间尺度丰富多样,恰好说明空间并非影响社区自治的关键要素。若仍执着于将自治组织下沉,寻求与之相匹配的空间单元,必然会面临一个难解的问题:自治组织究竟下沉到哪个空间单元才最理想呢?小区、院落、楼栋或是其他什么空间?又或者在所有空间层次上都设置相应的组织?这样一来,社区自治组织体系必将变得无比复杂,组织间的

协调成本也会高到无法想象,反而违背社区自治组织应该简约扁平的基本原则^①,社区自治将会陷入更大困境。

如果转换视角,就会发现“微治理”“微自治”中“微”的本质并非“空间”,而是“事件”,也即是说,“微治理”“微自治”能够有效运行,关键不是其在较小的空间尺度上展开,而是其聚焦的是微小型事务。不同事务体量不同,涉及利益相关群体规模有差异,空间层次多样是呈现的结果。比如,老旧小区加装电梯,属于单元楼栋事务,就会出现“单元自治”或“楼栋自治”;小区地面停车位管理,属于小区级事务,自然就需要“小区自治”来应对;等等。社区自治,是居民对内生的社区公共事务的自主治理,从社区公共事务的角度来剖析社区自治的实践逻辑,显然更合适。也就是说,“事件”比“空间”更适合作为考察社区自治的实践场域。当然,二者不是对立或替代关系,“事件”必然要在一定“空间”展开,但是“事件”是动态的,“空间”是静态的,前者更有助于观察自治实践的灵活多样性。

并非所有社区公共事务都属于自治范畴,政府安排进社区的工作任务不在此列。社区自治要应对的事务,主要是内生于居民日常生活的各类公共事件,最典型就是住宅小区物业管理事务。集合建筑和封闭空间构成的“中国式小区”是市民日常生活展开的基本空间,小区里每天都在发生各种各样的事件,总体来看都是鸡毛蒜皮的小事,如楼顶漏水、宠物扰民、高空抛物、停车纠纷、私搭乱建,等等。小事虽小,却直接影响市民生活质量,“‘小事’就是民心,久拖不决会变成‘大事’”,因此,潘维认为将居民组织起来办好这些小事是当前国家治理的“核心任务”^[18]。

(二)单向度生活与非均质生活事件

社区生活不同于村落生活。理想意义上,村落是村民生产生活合一的总体性空间,村民的主要生活都在村落中展开,尤其婚丧嫁娶等重要事件。农业生产和重要事件的紧迫性是村民达成合作的重要内在动因。社区,准确说住宅小区对绝大多数市民来说,只是生活空间,而且只是包括居住和部分休闲社交在内的部分生活需求展开的空间。不同群体对社区休闲社交需求差异较大,老年人总体多于中青年,大多数市民则是通过城市公共空间满足。在这个意义上,社区生活是单向度的,无法像村落生活那样通过频繁社会互动衍生出多向度社会意义。市民会刻意维持社区生活的单向度性,尽量减少社区内的人际互动,保持陌生而自由的私密化生活空间。单向度生活是理解社区生活事件的基础。

市民单向度生活塑造出社区生活事件的非均质性。首先,生活事件的时空分布不均质。生活事件孕育于日常生活,每时每地都可能发生,也有可能很长时间不发生。一个住宅小区可能在入住后很多年内没有特别大的问题,但空间场所和设施设备逐步老化损坏,问题有可能在某一天突然爆发,出现的问题也有可能只是集中于小区某些居住组团,小区内不同区域、楼栋爆发的问题类型、程度都不同。其次,生活事件的社会影响不均质。生活质量很大程度上取决于个体主观体验,对问题的耐受度存在巨大个体差异。同等分贝的外界声音,有人难以入睡,有人却可以不受影响。同一个物业公司提供的服务,有人满意,有人却可能处处看不惯。个体化的单向度生活会强化甚至极化这种不均质性,同一个小区针对同一事件出现两极分化的评价非常正常。再次,生活事件的复杂程度不均质。复杂程度是指事件牵涉的利益关系,利益关系越多,事件越复杂,自治难度就越高。利益关系不完全是指利益主体的数量,比如,一般来说加装电梯只涉及单元楼栋十几户利益主体,绿化改造涉及主体数量更多,但前者利益关系复杂程度可能更大。总之,生活事件的复杂性需要情境化地识别和分析。

生活事件的不均质与住宅小区内共有产权的模糊性有很大关系。不同空间场所和设施设备

^① 简约扁平应该是社区自治组织体系的核心原则,笔者将在后文详细阐述。

涉及到的共有产权主体会有差异,这在自治实践中经常遇到,但在法律上却并没有明确说明,很容易造成普通人的不理解甚至误解。共有产权的模糊性是“中国式小区”的空间结构特性决定的,集合建筑的结构形式和构造形态比较复杂,承重结构、楼道、外墙、会所、车库等都是容易产生认知争议的共有部位,现在饱受争议的“公摊面积”问题本质上也是此类。

(三)生活事件的组织要求

生活事件空间分布上的非均质性,说明寻求自治组织与空间单元的机械匹配可能并不合适。非均质性提出的组织要求是灵活性和协调性。

灵活性是指自治的组织形式和组织效率。组织形式灵活,就是不追求建立适配所有生活事件自治要求的正式完整组织,而更追求能够因应事件所需实现对最低限度利益主体动员的组织能力。特别是针对那些偶发性生活事件,完全可以采取“因事而起,事终而散”的组织策略。对局限于楼栋、单元、居住组团等小尺度空间层次上的生活事件,也不一定建立相应的正式组织。完全可以依托住宅小区级的自治组织,实现对上述事件的治理。组织形式保持灵活的前提是组织效率要高,也就是事件发生后,能够及时将相关利益主体组织起来找到解决办法。组织效率是自治组织的生命,当事人对组织效率是最敏感的,因为社区单向度生活会使当事人将个体利益所受影响放大化,更加迫切地希望尽快消除事件发生对其正常生活秩序造成的冲击,生活事件的非均质性要求自治组织能够以最快速度发现和回应所有事件。

实现组织灵活性,并不一定要将组织下沉到每个人身边,正如前文所说,这可能带来组织层次过于复杂而内部协调难度剧增的问题。相反,生活事件的非均质性要求组织更具协调性,以便能够因应涉及跨越小尺度空间的事件。前后楼栋之间会发生绿地和停车纠纷,同一小区也会发生开发商分期建设造成的利益分歧问题,这些事件的解决,需要更高层级的自治组织进行协调。

总之,生活事件的非均质性对社区自治的组织能力要求更高,而对组织形式的要求则比较灵活。

三、积极分子:社区自治的人格化载体

(一)自治实践中的积极分子

正如前文所述,社区被认为不宜开展自治的一个原因是规模太大,居民利益关联度稀薄,参与意愿低。广泛且积极的居民参与自然需要相应的组织载体,否则社区自治就会损失其有序性和有效性。然而,自治组织即使搭建起来,在实际运转过程中,真正比较活跃的参与者仍然只是少数。比如,许多城市曾经在政府主导下普遍成立业主委员会,可真正有效运转的占比非常小^[19]。

有“空转”的,也有“实转”的。笔者2018年在北京市海淀区调研时遇到一个经典案例,一个住宅小区短短几年内更换三家物业公司,业委会也反复遭遇罢免,终于在最近一次罢免后,新一届业委会组建成功,大胆采用了极具挑战性的酬金制物业管理模式,小区秩序得以稳定下来,这届业委会也成为小区近20年来唯一期满正常换届且连任成功的业委会^①。社区居委会尽管被认为过度行政化了,但同样有不少居委会在社区内组织起有效的居民自治,一些“微治理”“微自治”实践案例,背后都少不了所在社区居委会,当然也包括社区党组织发挥的重要作用。

同样的自治组织,同样的制度条件,为什么自治实践会出现巨大差异呢?有效运转的自治组织都有一个相似之处,那就是聚集了若干居民积极分子。某种意义上讲,不是自治组织塑造了自治实践,而是积极分子塑造了自治实践。这对更加现实地认识“组织”与“个人”的关系具有重要

^① 海淀区调研时间为2018年9月4日—9月16日。该小区2000年建成,为法式风格多层建筑,总面积21.6万平方米,入住1517户,居住群体有回迁农民、企业高管、大学老师等。本届业委会由9人组成,主任为某上市公司董事长,副主任是某外企人力资源高管,委员中有建筑师、软件开发工程师、企业会计师、工程项目经理等,几乎汇集了小区管理所涉各方面专业人才。业委会还聘用两名专职秘书和一名会计。

意义:一方面,它将促使我们更加关注自治组织与积极分子的契合度,使其能够更加开放和有效地将积极分子吸纳进来,实现组织的真正运转。另一方面,我们也需要更加理性地看待社区自治中的居民参与,部分放弃对“全民参与”的过度期待。与其想方设法动员和扩大居民参与,倒不如更关注如何将积极分子从普通居民中识别和动员起来,为他们的积极行动创造组织条件和制度条件。

“积极分子”是一个社会认可度很高的本土词汇,其身份标识效果明显。“积极分子”包含但不限于社区工作中的热心居民,笔者曾经分析过二者的区别^[20],这里所指的群体是那些几乎无偿地、主动地承担小区公共事务治理责任的人。“积极分子”包括但不限于“社区领袖”“社区精英”“社区能人”等。有些人并不一定具有“精英”“领袖”等内含的社会地位、权威等个人禀赋,其区别于普通居民的关键特质是有更强的责任和参与意识,一般也具有社区自治所需要的某些能力,但这些能力与“精英”“领袖”等并无必然关系。“积极分子”也不能简单附会西方政治学中的“积极公民”概念,尽管二者都有超越“公民唯私主义”综合症的含义,但“积极分子”专指社会性公共事务领域,不同于“积极公民”强调的是政治参与^[21]。总之,“积极分子”即奥斯特罗姆意义上的“制度组织者”、合作“催化剂”角色^[22],是社会集体行动中的“关键群体”^[23]。

(二) 积极分子的群体特质

积极分子群体有三方面特质,分别是个人禀赋方面的人格特质、社会性参与优势以及行动能力专长。

人格特质属于个人禀赋,包括个性、价值观、责任感等,人格特质是积极分子区别于普通居民的首要特征。积极分子人格特质的共性是,性格比较外向、开朗和热情,有较强社交偏好,普遍愿意走出家门,具有比较明确的公共责任意识,能够从参与公共事务中获得正向价值反馈,自我实现意愿明显高于普通人。一般来说,积极分子大多具备上述人格特质,但具备上述人格特质的人却并不一定成为积极分子。他们相较普通人,实现自我价值方式更加多样,选择空间更大。这些人往往也是社区生活中的活跃居民,是各种文体活动、志愿活动的积极参与者。具备上述人格特质的居民,都可以作为潜在的积极分子。如何将其转化为真正的积极分子,是社区自治要解决的重要问题。同时,积极分子参与自治实践的积极性是否可持续,目前也主要依靠与其人格特质相关的价值实现的自我激励,具有可替代性和脆弱性,这是社区自治要解决的又一重要问题。

社会性参与优势是指影响参与的社会性因素(或非个体因素)中支持性因素多于限制性因素。社会因素包括但不限于家庭和工作两方面,常见的是家庭事务多寡、家庭成员支持度以及工作时间自由度。当下村民自治事务中积极分子大多来源于“负担不重的人”^[24],也就是不需要照看孙子女,没有家庭事务缠身的中低龄老人。与乡村社会中青年人基本外流相比,城市社区中居民群体结构是比较完整的。与农民的农业生产节律相对自由不同,居民受工作影响非常大。于是,社会性参与优势主要表现为家庭负担轻、工作限制少、时间自由度高,中低龄老年人、全职主妇、教师、律师、个体和私营企业主等群体的社会性参与优势比较明显。

行动能力专长又可区分为两方面,一是专业知识和技能,二是群众工作能力,或者常说的“跟人打交道”的社交能力。专业知识和技能比较好理解,社区自治事务涉及法律、财务、管理、工程等诸多方面专业知识,如果具备这方面技能,将显著提升参与能力,当然,有些能力也可以在参与中逐步学习。前文提到的那个小区业委会的案例就非常典型,新一届业委会汇聚了私企老总、国企退休财务管理人员、高级白领、工程老板等多方面人才,这是其敢于采用酬金制的基本条件。后一种能力容易被忽视,但某种程度上可能比专业技能还要关键。社区自治面对的对象是普通居民,自治工作本质上是在做群众工作。城市社区是陌生人社会,缺乏乡土熟人社会中内生的权威和情面资源,做群众工作更加依赖建立在平等基础上的说服、感化、软磨硬泡、妥协、个性化施

策等工作方法和工作策略,具有很强的人格化色彩。本文下一节还要专门探讨。这里只是强调群众工作能力的重要性。一般来说,机关企事业单位中从事党务工作、群团工作、后勤管理等的退休人员,往往要比私营企业主等更擅长群众工作。

三方面特质中,人格特质是基础,社会性参与优势是条件,行动能力专长则是加分项。现实中,不同积极分子所具备的上述特质会有差异,从而使社区自治在实践中表现出与其特质高度相关性,这是社区自治人格化面向的重要体现。

(三)积极分子的作用

积极分子在社区自治中的作用,需要在居民参与的结构分化中认识。毛泽东在《关于领导方法的若干问题》中指出:“任何有群众的地方,大致都有比较积极的、中间状态的和比较落后的三部分人。故领导者必须善于团结少数积极分子作为领导的骨干,并凭借这批骨干去提高中间分子,争取落后分子。”^[25]受此启发,结合调研经验,笔者将居民划分为积极分子、中间分子和消极分子三种,从比例来看,中间分子肯定是大多数,积极分子和消极分子都是少数。社区自治的效果,取决于这三类群体在自治实践中的互动或者博弈产出怎样的结果,更确切地说,取决于积极分子与消极分子的博弈结果,是“东风压倒西风”还是“西风压倒东风”。从实践来看,消极分子更容易出现,积极分子的积极性则脆弱得多。

具体的,积极分子群体发挥着发现问题、发起行动、承担初始组织成本,并作为居民代理人处理日常事务等作用,其中尤为重要是代表大多数普通居民处理日常自治事务。因此,大多数居民,主要是中间分子便可以“不参与”或“弱参与”。但是消极分子会干扰甚至破坏自治运转。广义的“消极”包括中间分子的“不参与”或“弱参与”,这里特指狭义的“消极”,指“搭便车”、破坏性反对、伤害等明显个体利益最大化或侵害多数人利益的行为^①。积极分子是能制衡消极分子还是被其反制,很大程度上决定着社区自治的成败。现实中更为普遍的往往是积极分子被消极分子伤害,积极性丧失而退出,社区自治陷入瘫痪。

保障积极分子可持续地积极下去,是构建社区自治体系必须要考虑的问题。一个无法提供选择性激励的自治组织是不可能长久的。如果一个组织产出的反向激励强于正向激励,就会造成消极分子主导自治秩序,中间分子“被代表”^②,积极分子被压制,社区自治走向失败。

四、群众工作:社区自治的人格化展开

社区自治实践是自治主体通过互动和博弈治理生活事件的过程,自治主体的互动和博弈,又主要表现为积极分子组织和动员中间分子,约束与制衡消极分子,当然也包括相反的过程,即消极分子组织和动员中间分子,制衡积极分子,简单说就是两类“关键少数”“争夺”中间大多数。自治主体间的互动和博弈,实质上就是群众工作。每个自治主体都是具有鲜明个性特点的个体,其互动呈现出非常人格化的特征。这并不是说群众工作没有必然的共性规律,只有或然性的具体策略,而是说共性规律在实践中会具有很强的情境性。

“群众工作”是一个非常具有中国特色的概念,伴随着中国共产党的革命和治国理政实践产生。同“积极分子”一样,“群众工作”也已成为深入人心的实践话语。笔者在调研中,经常听到的一个说法是“社区工作就是做群众工作,就是要面对老百姓,百姓百姓百条心”,这个说法揭示了

^① 笔者曾经专文讨论过消极分子的消极行对集体行动产生的反向激励作用,参见:王德福. 业主自治中的消极分子及其约束机制[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):17-23.

^② 贺雪峰提醒,乡村社会正在失去对边缘性群体的约束能力,以至于“刁民”开始主导社会秩序,甚至“代表”(或代替)了农民。这个分析同样适用于城市社会。参见:贺雪峰. 乡村的去政治化及其后果——关于取消农业税后国家与农民关系的一个初步讨论[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2012(1):30-41.

社区自治的基本逻辑。早有研究注意到基层治理中的特殊治理方式,比如“正式权力的非正式运作”^[26]、“柔性执法”^[27]等,揭示出面向群众的治理手段具有非制度化、情境化、柔性化等特点。近来,有学者呼吁要从本土历史传统和社会文化中发掘中国化的治理智慧,提出“心灵治理”^[28]、“情感治理”^[29]等概念,强调要关注治理主体的人心、情感等人格化特质对于治理的重要意义。这些研究具有很强的启发意义,但有关概念都失之于偏颇,不如“群众工作”更能涵括其丰富、灵巧、辩证的完整内涵。需要说明的是,狭义的“群众工作”特指党政体系及其工作人员面对普通群众的工作内容和工作方式,社区自治实践中的自治主体既包括具有国家代理人色彩的社区基层组织工作人员,也包括居民积极分子,后者本身就是“群众”,但因为其具有了公共身份,其在自治实践中的行动就具有了群众工作性质。

社区自治中的群众工作具有人格化与辩证性两个基本特征。人格化就是因人施策,“一把钥匙开一把锁”,自治主体的人格特质塑造群众工作的具体展开方式。人格化对应的是格式化、标准化、制度化,格式化即科层组织的“照章办事”。人格化实现的前提是熟悉,即自治实践中的当事主体掌握对方的人格信息。“照章办事”是将对象陌生化,群众工作则要将对象熟悉化。“熟悉群众”是社区工作者和积极分子的首要工作技能。社区是陌生人社会,缺乏乡土社会丰富的日常化社交机会和信息共享机制,“熟悉群众”就更加依赖生活事件中的遭遇和碰撞,在这种情境中,普通居民那些对于实现合作自治比较关键的人格信息才会突出地显露出来。乡土社会中能够做到熟悉完整人格信息,陌生人社会中只要掌握关键人格信息即可。所谓关键信息基本可以参照前文所述积极分子的人格特质来理解,当然,人格信息肯定越丰富越完整越好。

只有人格化,群众工作就成了不讲原则的策略主义,是不可持续的。群众工作还要讲辩证法,在原则性与策略性、“软”与“硬”、情理法力等之间保持平衡。辩证性和人格化缺一不可,否则就不是完整的群众工作。如何掌握平衡,是一门技术,更是一门艺术,需要在实践中学习和积累。辩证法蕴含在社区自治的人格化展开过程中,从具体的工作策略来看,包括但不限于以下几点:

人情化运作。依靠日常工作中对他人给予关心、帮助等形成人情亏欠,从而积累非正式治理资源,在遇到生活事件中的不合作者和消极分子时,若恰好有人情亏欠关系,便有了让对方“给个面子”的可能。人情化运作是情感治理的本土化表达,拥有广泛的社会文化基础。需要注意的是,在陌生人社会中,社区地缘关系中积累人情资源并不容易,且往往比较脆弱。因为人际交往机会少,人际依赖度低。尽管如此,人情化运作仍然是社区自治中做群众工作的第一策略。

软磨硬泡。也就是耗,用时间换空间。只要积极分子与消极分子或其他不合作者的互动仍限定在自治范畴内,没有溢出为司法事件,积极分子就尽可能通过反复做说服工作“拔钉子”,一次不行两次,两次不行三次。软磨硬泡的预期是双方有妥协的可能性,而对方觉悟需要一个过程。软磨硬泡的不确定性非常高,成功失败都有可能。黄冈市黄州区一位社区居委会主任为了劝说某居民配合小区环境治理,自行清理屋后堆放的杂物,反复上门二十多次,主任说“每天到小区里转时,都去他家坐一下,聊聊家常,当然也会讲把小区环境搞好对他也有好处”。终于在二十几次后,那位居民做出了让步^①。杭州一位社区书记兼居委会主任说:“我们没有执法权,做工作就靠磨,有时候磨到别人不耐烦了,就算了,给你书记个面子吧。”^②

① 黄州区调研时间为2016年4月25日—5月8日。调研时正值黄冈市创建国家卫生城市,“创卫”是社区中心工作。该社区位于黄州区老城区,辖区内有数十栋居民自建房,室外杂物堆放问题突出,是“创卫”工作重点整治对象。

② 杭州调研时间为2016年7月5日—7月25日。调研时正值杭州筹备“G20峰会”关键时期,各社区正在开展环境整治工作,其中一项比较难做的是将居民自行安装的旧防盗网(杭州人称为“宝笼”)拆除,统一更换为政府外观一致的新防盗网。旧防盗网一般会凸出阳台,兼具置物功能,对居住在老旧小区居民来说实用性较强。新防盗网改为与阳台外立面齐平,失去置物功能,居民抵触情绪较大。这项工作几乎全靠社区工作人员去居民家中“磨”。此处社区书记所说的话,就是针对这项工作有感而发。

迂回策略。常见策略是绕开事件本身,通过其他方面或其他人对当事人进行侧面突破。其他方面就是寻找当事人另外的需求或“软肋”,通过为其解决其他方面问题,或者通过在其他方面对其进行约束和“威吓”,达到其在本事件中让步的效果。其他人必须是与当事人关系密切,而又能被动员起来的人,利用其“第三方”身份与当事人的私人关系做工作。高邮市一位社区书记在推动一项“微治理”工作时,面对一位侵占公共空间且持不合作态度的居民,在“软磨硬泡”多次上门后,发现直接做通女主人工作希望很小,但男主人和家中老人态度较为缓和,就通过在政策范围内解决了老人在其他方面的问题,实现了对当事家庭的“分化”,同时又将其同样侵占公共空间的邻居家工作做通,最终使这家女主人陷入孤立,做出了妥协。

软硬兼施。前述策略大多属于柔性手段,并不总是有效,特别是在遇到比较强硬的消极分子时,这时就需要调整策略。和颜悦色、讲理说情可以应对那些通情达理的人,面对“蛮不讲理”的人,便要采取适当的强硬手段。社区自治范围内,可以使用的合法强硬手段几乎没有,主要靠气势压制和语言技巧,非常考验智慧和经验。宿迁一位社区书记兼居委会主任面对辖区内某位带头不交物业费的业委会主任,就故意采用“虚张声势”的强硬方式。此后,这位业委会主任不但补交了物业费,而且端正了工作态度,小区自治局面大为改观^①。笔者在江阴调研遇到一个案例^②,一位业委会主任为了拔掉一位拖欠停车费的“钉子户”,反复上门多次无效后,采取了强硬手段,要求门卫每天在该车主进出小区时“设卡”,他本人也会每天守在门口,“我没办法拦住他的车不让进出,但我不上班,有的是时间跟他耗,让他每次进出都不那么痛快,他着急上班,耗上几天就受不了了”。

上述策略并非群众工作策略的全部,却构成了比较常用的“治理工具箱”。群众工作的具体展开,就依靠积极分子们基于需要进行提取,可以是单一策略,也可以是组合策略,如何进行策略选择,如何操作策略实施,以及策略实施的效果,完全取决于施策者和策略对象的互动。在策略运用过程中,还要注意到人格化与辩证性两大基本原则。

五、面向人格化自治的组织体系

既有研究大多将体制性的居民自治与社会性的业主自治分开讨论,本文未作区分,因为实践中二者就不是相互独立的,且随着近年来党建引领社区治理深入推进,二者融合程度不断提高。实现体制性的居民自治组织体系与社会性的业主自治组织体系有机融合,构建有效的社区自治组织体系,不仅是法理要求,也是现实要求,是社区治理研究必须要回应的本土议题。

社区自治回应的是社区居民日常生活需求,形成良好的生活秩序。面对居民单向度生活产生的生活事件,社区自治组织体系需要具备更高的组织能力和更灵活的组织形式。在自治实践中,社区自治组织体系应该面向积极分子保持足够的开放性,并构建起有效的选择性激励机制,为群众工作的展开提供组织保障。同时,社区自治直面具体的人和具体的事件,具有鲜明人格化特征。社区自治组织体系建设,应该有助于人格化特征的实现。居民自治组织饱受诟病的行政化问题,本质上是规则与组织建设的过度正式化、规范化与制度化同自治的人格化特征产生矛盾

^① 宿迁调研时间为2020年10月21日—10月28日。该社区位于区政府附近,辖4个住宅小区,曾经属于“问题社区”,辖区居民投诉、信访的问题突出。为创建全国文明城市,街道撤掉了原社区书记,将一位工作能力强的中层干部下派担任社区书记。之所以说这位书记所采取的强硬方式是“虚张声势”,是因为书记本人说,他熟悉每个小区里比较活跃的居民的性格特点,这位业委会主任在书记看来属于“欺软怕硬的那一类,你硬他就软”,“就是说些狠话吓唬他一下,并不是真要拿他怎么样,是要在气势上镇住他”。

^② 江阴调研时间为2021年2月22日—3月1日。该小区2001年建成,是当时江阴市最好的住宅小区之一,现在已成为老旧小区,全为地面停车位,共260个。停车费用每月每个车位100元,一次性交满一年优惠200元。之前停车费只能收到70%,每年都有六七十辆车不交费,物业费收缴率也只有75%左右。停车管理是这位业委会主任上任后的重点工作。经过这一届业委会整顿后,小区面貌大为改观,物业费和停车费各只剩1户欠缴。

和冲突。业主自治存在很多问题,现有研究大多从完善法律制度、降低组织成本等角度提出建议,忽视了更关键的问题,即如何让积极分子愿意并且可持续地积极起来。强调社区自治的人格化特征,当然不是否定组织和制度建设的意义,而是希望澄清二者的关系。组织建设和制度建设应该服务于人格化优势的实现,而不是相反。我们需要探讨的重点,可能并不是如何构建适配空间单元的组织体系,而是适应生活事件需要、激活人格化优势的组织体系。当然,组织单元与空间单元的关系问题在某些类型的社区中是比较重要的,如“村改居”社区^[30],不过,这类社区同样要解决组织体系适应人格化自治的问题。

构建面向人格化自治的组织体系,核心的组织原则是扁平、简约、高效。扁平是指组织层级少,组织架构简单,保持自治组织内部、组织与普通居民间信息传播链最短。扁平化是组织效率的前提,也是组织低成本简约运行的基础。简约是指组织内部规则尽可能简单,规范和制度建设不能对标科层组织或其他正式组织,当然必要的法律和制度要求除外。高效是自治组织的生命,扁平简约的目的是保证组织效率,能够及时回应居民生活需求,解决实际问题。自治组织合法性的最重要来源是组织绩效,“有用”才能获得居民认可。我国现行社区自治组织体系仍然受到一些质疑,特别是业主自治组织,作为“舶来品”,仍然遭受着“水土不服”的质疑,主要是因为其组织优势没有得到足够正视,实践中也尚未充分发挥。同一些学者观点不同,笔者认为,居民自治组织与业主自治组织并不存在空间错配问题。居民自治组织建立在社区层次上,对应国家塑造的治理单元,是国家权力下沉的末端载体。业主自治组织建立在住宅小区层次上,对应社会内生的社群生活单元。居民自治组织是业主自治组织最直接的体制性支持力量,业主自治组织是居民自治组织最有效的联系群众、组织群众的社会性中间力量。居民自治组织已构成国家宪制秩序的一部分,再进行组织单元的化约和下沉,制度成本太高。业主自治组织经过多年实践,已经获得社会认可和接受,成为城市基层社会的内在组成部分。更重要的是,这两层组织体系已经最大限度实现了社区自治组织体系的扁平化,如果在更小空间单元上设置新的组织,违背简约扁平原则。在扁平、简约、高效原则下,社区自治体系可以从以下方面进行完善,使其更加适应人格化自治的需要,充分释放其组织优势:

首先,整体性设计社区自治组织体系。目前,居民自治和业主自治分别依据不同的法律产生,其中,居民自治依据《宪法》和《居民委员会组织法》,具有宪制属性。业主自治则依据原《物权法》、现《民法典物权编》产生,仅仅被视为民间组织或社会组织,二者政治地位和法律地位存在明显差距。无论是法理意义上,还是在社区自治实践中,业主自治组织的产生和运转都需要居民自治组织的指导和支持,但目前却欠缺将二者作为社区自治组织体系整体的制度设计,甚至在大多数地方,两个组织的业务主管部门仍分属民政和住建两个部门。业主自治组织不同于社区社会组织、群团组织等,应该作为社区自治组织体系的一个重要组成部分,在法理上予以明确。2021年8月,民政部公布了《中华人民共和国城市社区居民委员会组织法(修订草案征求意见稿)》,面向全社会征求意见。有必要以这次修法为契机,完善社区自治的法律体系^①。

其次,明确社区自治组织体系的组织架构。鉴于作为国家治理单元的社区一般会涵盖一个以上的住宅小区,社区自治组织体系以两层组织架构为宜,不宜在更小空间单元上再设置组织层级,比如居民小组或其他自治组织。从实践来看,小尺度空间上即使建立微型自治组织,实际上也只是一两个积极分子在工作,“组织”名不符实。居民委员会应该改变目前完全由职业社区工作者组成的现状,扩大组织开放性,吸纳各住宅小区业主自治中的积极分子作为真正的居民代表

^① 现行《中华人民共和国居民委员会组织法》1989年制定,1990年起实施。当时社区体制尚未建立,业主自治制度也未引进。30年来该法仅2018年对居委会任期做了一次修改,同我国社区治理发展现状和要求已经明显不适应,修法呼声由来已久。

参与,各小区业主自治组织则应赋予其基层群众自治组织的身份属性。换句话说,应该把目前一些城市探索的推动居委会与业委会交叉任职反过来,不是居委会干部(实质上是专职社区工作者)通过程序进入业委会,而是让业委会成员进入居委会^①。

再次,构建社区自治的选择性激励机制。积极分子仅靠其源自自身人格化特质的自我激励,必然陷入积极性不可持续的困境。陌生人社会也无法内生出对消极分子的社会制裁机制,反而会激化其对积极分子的负向激励。社区自治体系的组织优势在于,居民委员会超脱于各住宅小区的具体利益之外,且拥有政治权威,可以成为各小区业主积极分子的组织后盾,发挥识别、动员、保护和支持作用。尽管法律上规定居委会负有指导业委会之责,但缺乏可操作性,实践中往往只是居委会在业委会组建(含换届)和失败时介入,效果并不理想。要明确其识别、动员、保护和支持职责。识别是第一位的,就是通过熟悉各小区中活跃居民的人格化信息,从中甄别出积极分子与消极分子,从而在业主自治组织产生时有的放矢进行监督。保护和支持尤为迫切,一方面,要探索在积极分子自我激励之外,建立社区层面的制度化激励措施,另一方面,要在其与消极分子的博弈中发挥仲裁作用,将后者的反向激励压制在最低程度。

最后,完善群众工作的支持机制。要为居民自治组织更充分获取居民人格化信息创造更宽松的制度环境。要辩证看建制社区的行政化问题,在社会治理重心下沉的大趋势下,建制社区必然将承接更加繁重的国家治理要求^[31]。试图剥离建制社区行政化属性并不现实,现实策略是继续深化“社区减负”改革。社区减负短期效果明显,但容易反弹,关键在于尚未触及若干衍生过度行政负担的关键要素,比如正变得无所不包的网格化管理,以及各类创新任务。通过社区减负攻坚,将明显超出合理限度的行政任务剔除掉,将社区工作人员解脱出来,去接触居民和熟悉居民。要为社区自治中灵活自主的群众工作策略保留足够法理空间,不宜将适用于科层组织的“依法行政”规则简单照搬到社区自治组织。还要注意,群众工作不是万能的,住宅小区中有很多事务在自治权限范围之外,需要政府公权力介入,社区党组织和居委会应发挥其体制性的协调作用,及时协调相关部门下沉执法,实现群众工作与部门执法的合理配合,为社区自治提供有力保障。

近年来,社区治理一直是地方社会治理创新的重要领域^[32]。作为社区治理的重要内容,社区自治也一直是创新实践的重要方面。2020年新冠肺炎疫情发生以来,社区的重要性得到全社会高度认同,居民广泛参与也成为社区防控的重要经验。实现更高水平的社区自治,是贯彻党的二十大“积极发展基层民主”和“健全共建共治共享的社会治理制度”重要精神的必然要求。本文提出“人格化自治”希望能为相关研究和治理实践提供一些启发,推动社区治理更加以人为本,以人为核心,创造出更多更加契合现代社会特性和居民生活方式的本土治理经验。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 中国的民主(白皮书)[EB/OL]. (2021-12-04)[2022-11-10]. <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>.
- [3] 林尚立. 基层群众自治:中国民主政治建设的实践[J]. 政治学研究,1999(4):47-53.
- [4] 郑杭生,黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析[J]. 东岳论丛,2012(1):23-29.
- [5] 侯利文. 去行政化的悖论:被困的居委会及其解困的路径[J]. 社会主义研究,2018(2):110-116.
- [6] 许宝君,陈伟东. 居民自治内卷化的根源[J]. 城市问题,2017(6):83-89.

^① 需要补充的是,在社区自治组织建设之外,还有社区党组织建设。在党建引领社区治理创新实践中,许多地方在探索将“党支部建在小区上”,鼓励党员通过选举程序进入业委会。这些探索也正在重塑社区治理生态,限于篇幅和议题,本文不展开讨论。

- [7] 张雪霖,王德福. 社区居委会去行政化改革的悖论及其原因探析[J]. 北京行政学院学报,2016(1):32-38.
- [8] 刘太刚,刘开君. 居委会“去行政化”:错误理论误导下的“骑士战风车”——基于需求溢出理论的广义社会组织论的逻辑[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2017(3):118-125.
- [9] 张庆贺.“行政激活治理”:社区行政化的新阐释[J]. 求索,2021(5):110-118.
- [10] 徐勇,贺磊. 培育自治:居民自治有效实现形式探索[J]. 东南学术,2014(5):33-39.
- [11] 唐晓勇,张建东. 城市社区“微治理”与社区人际互动模式转向[J]. 社会科学,2018(10):79-90.
- [12] 梁贤艳,江立华. 自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以J小区从“点断”到“全覆盖”自治的内生探索为例[J]. 学习与实践,2017(8):98-105.
- [13] 许宝君. 我国城市社区居民自治单元重构——兼对“自治单元下沉”论的反思[J]. 东南学术,2021(1):95-105.
- [14] 程同顺,魏莉. 微治理:城市社区双维治理困境的回应路径[J]. 江海学刊,2017(6):123-131.
- [15] 吴晓林. 房权政治:中国城市社区的业主维权[M]. 北京:中央编译出版社,2016:236-239.
- [16] 贺雪峰. 村级治理的变迁、困境与出路[J]. 思想战线,2020(4):129-136.
- [17] 王德福. 业主自治的困境及其超越[J]. 求索,2019(3):88-96.
- [18] 潘维. 信仰人民:中国共产党与中国政治传统[M]. 北京:中国人民大学出版社,2017:149.
- [19] 盛智明. 从小区到社区:城市业主行动及其结果[M]. 上海:上海人民出版社,2019:71.
- [20] 王德福. 业主自治中积极分子的激励困境及其超越[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2021(7):77-86.
- [21] 肖滨. 让公民直面“res publica”——当代共和主义塑造积极公民的战略性选择[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2006(6):47-55.
- [22] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海译文出版社,2012:197.
- [23] 罗家德,孙瑜,谢朝霞,等. 自组织运作过程中的能人现象[J]. 中国社会科学,2013(10):86-101.
- [24] 贺雪峰. 谁的乡村建设——乡村振兴战略的实施前提[J]. 探索与争鸣,2017(12):71-76.
- [25] 毛泽东选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2009:898.
- [26] 孙立平. 实践社会学与市场转型过程分析[J]. 中国社会科学,2002(5):83-96.
- [27] 吕德文. 边缘地带的治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2017:116.
- [28] 刘太刚. 心灵治理:公共管理学的新边疆——基于需求溢出理论和传统中国心灵治理范式的分析[J]. 中国行政管理,2016(10):61-67.
- [29] 文军,高艺多. 社区情感治理:何以可能,何以可为? [J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2017(6):28-36.
- [30] 杜鹏. 土地陷阱:社区治理转型的空间逻辑与调控机制[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(5):47-57.
- [31] 王德福. 社区治理现代化:功能定位、动力机制与实现路径[J]. 学习与实践,2019(7):88-97.
- [32] 张海柱,陈小玉,袁慧赞. 中国地方社会治理创新的总体特征与动因——基于“创新社会治理典型案例”(2012—2021)的多案例文本分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):62-73.

**Personalized Self-Governance of the Community and Its Logic:
A Discussion on Reconstructing Community Self-Governance System**

WANG Defu

(School of Sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The institutional potential of urban community autonomy has not been fully released. Existing studies mostly seek adaptation of organization and space from the perspective of “reorganization of organizational units”, and fall into “organizational obsession”. Studies have shown that heterogeneous life events are a more suitable practice field for understanding community autonomy, and the personality traits and action logic of autonomous subjects are the key factors that affect the practice style and character of residents’ autonomy, creating the community autonomy practice with the attributes of personification. Facing the practice of personified self-governance, the existing community self-governance organization system should be reconstructed in accordance with the principle of “being flat, simple and efficient”, holistically design its organizational structure, improve the selective incentive mechanism and the mass work support mechanism, and realize the full activation and effectiveness run of community autonomy.

Key words: community self-governance; personified self-governance; life events; activists; mass work

责任编辑 高阿蕊
网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>