

专注城市社区研究:从体制改革到治理现代化的跨越

——华中师范大学博士生导师陈伟东教授访谈

陈伟东, 席军良

摘要:陈伟东教授是当今中国城市社区治理研究方面的著名专家之一。他的发展起步和成长于川府之国成都,发展和成就于九省通衢的大武汉。从四川师范大学到华中师范大学,他始终没有离开教育行业,这也恰巧对应了他的发展轨迹:从校园教育到社会教育。他先后推动了武汉市江汉区、深圳市坪山区等城市的社区体制改革方案的设计和 implement,成就了“江汉模式”等一批可复制可推广的社区建设典范。为了使社区体制改革持续深入推进,近年来,他潜心于以提升社区治理能力现代化为目标的伟大实验。

关键词:城市社区,体制改革,社区治理,治理能力

中图分类号:B83-09

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2015)06-0003-05

陈伟东(1964-) 四川省成都市人,法学博士,华中师范大学政治学研究院教授,博士生导师,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心主任。社会兼职:国家民政部全国城乡社区建设专家委员会成员、湖北省城乡基层自治组织研究会副会长等。学术论文:《论城市社区民主的制度结构——以武汉市江汉区建设实验为例》、《武汉市江汉区社区建设目标模式、制度创新及可行性》、《政府与社区:共生、互补、双赢——以武汉市江汉区创新社区治安运作体系的实验为例》、《自治共同体的权利认同——对一个拾荒者社区的考察》、《社区公共安全体制创新:从分割管理到整合治理——以浙江省宁波市海曙区“一块三统”的整合治理模式为例》、《社区治理与公民社会的发育》、《社区自治概念的缺陷与修正》、《社区自治的要素与价值》、《社区治理主体:利益相关者》、《中国城市社区自治:一条中国化道路》等56篇。代表著作:《社区自治:自组织网络与制度设置》、《中国和谐社区——江汉模式》、《中国特色社区建设——苏州工业园区经验》。咨询报告等:关于“我国基层社会管理体制的目标是行政管理与居民自治有机衔接和良性互动”的观点得到《中国共产党第十七次全国代表大会大会报告》吸纳,撰写的多篇咨询报告已被党和国家以及省部级领导批示,其中《关于社区工作负担情况的调研报告》得到中共湖北省委有关领导的认可和批示,并已印发各部门各地方进行学习。

收稿日期:2015-03-16

作者简介:陈伟东(1964-) 四川成都人,华中师范大学政治学研究院教授、博士生导师,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心主任,主要从事当代中国社会发展与城乡基层治理研究;席军良(1987-) 河南许昌人,华中师范大学政治学研究院博士研究生,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心研究人员,主要从事当代中国社会建设与社区发展研究。

席军良(以下简称“席”) :陈教授,您好!您从事城市社区治理研究已有十余年,您对我国城市社区建设和发展非常熟悉。当前一段时间特别是党的十八大以后,社区建设面临很多新的情况。请您谈下我国城市社区建设的基本任务?

陈伟东(以下简称“陈”) :你问的这个问题非常宏大,也是我国城市社区建设绕不开的问题。就我个人看来,我国城市社区建设的基本任务至少包括三个方面内容。第一,基层政权建设与社会稳定;第二是社区服务体系,重点是社区公共服务体系建设与改善民生;第三,居民自治机制建设与发展民主。这三个方面也可以归纳为“民稳、民主和民生”。其中第一方面是首要的任务,所以我们到社区进行调研就会发现很多工作重心就是在围绕着它。

目前我国的社区建设与西方国家不一样,差别非常大。西方国家的社区建设,特别是欧美国家的社区建设,更多的是把社区建设看做是社会组织运行的过程,看成是社会发展的过程。它们的社区建设突出了社会性,依托非盈利性组织来推动社会发展。换句话讲,如果说社区建设的精髓在哪里?当你去评判和考察理解社区建设的时候,国内外社区建设基本的内在精神或者基本精髓就是:用参与理念、合作机制来解决地方性问题。西方国家社区建设重点强调政府组织与社会组织的合作。

席:目前我国进入了改革开放的深水区,政治改革特别是社会体制的改革力度非常大。我国社区体制改革在很多地方都有重大突破,区分不同类型的社区体制改革是大家一直在思考的现实命题。您能否谈谈社区体制改革分类的标准?

陈:关于社区体制改革的分类,无论是书籍还是文章中提到的分类标准差别都非常多,差别也很大。根据我多年来的研究经验,把我国社区体制改革模式分类的标准归结为三条:第一,社区的区域定位;第二,社区的性质定位;第三,社区的关系定位。

为什么要讲区域定位呢?社区就是指一定区域内人们彼此互动所形成的紧密关系体。地域性是社区的基本要素,社区这个概念早期是一个学术话语,学者为了便于研究调查而使用的一个概念。也就是说社区是人们进行调查的一种方法,从地域性的信息系统入手来解剖宏观的社会结构。区域性、地域性是社区的有一个基本要素。一般来讲,社区就是一个地域性生活系统。社区这个概念的伸缩性非常大,你可以把农村的一个村落、城市的一个社区甚至一个街道作为一个社区来看待。

除了社区的地域性之外,从滕尼斯开始,人们开始把社区看作是人们通过互动而形成的一个紧密关系体,是人们日常生活的实体。社区除了区域定位以外还有性质定位,也就是国家对社区以及社区建设性质的定位。有的学者将社区定义为法定社区,意思就是说按照相关的法律或者政策来确定的社区。也有的学者讲行政型社区,认为中国的社区是作为一个基本的行政单元来划定的,社区主要是承担行政管理职能的末梢而出现的。还有的学者提出公民社区概念,社区建设是为了培养公民社会,社区应该是公民社会的活动场域,应该是社会组织的活动场域,而不应该是政府组织的活动场域。

另外,我们对社区分类还需考虑关系定位,社区是我们做学术研究所使用的学术概念,便于我们对问题的深入研究。所谓学术问题实际就是利用相关概念来探究事物间、现象间的关系问题。传统的乡村社区主要是靠伦理关系关系维系的,可以称之为伦理型社区,现代城市社区主要是靠利益关系来维系,可以称之为利益型社区。

席:到目前为止,我国社区体制改革正好二十年,根据社区体制改革所取得的成效,请您谈谈我国社区建设过程中形成了那些典型模式?

陈:到目前来看,国内外学者调研我国社区发展的起源基本离不开三个地方即上海市、沈阳市和武汉市。这三个地方也是民政部进行社区建设实验区时所选择的城市。它们各自具有自身的代表性,在不同时间段,分别通过社区体制改革试图解决我国社区建设过程所面临的迫切难题。我们可以把社区体制改革分为三大模式,即“上海模式”、“沈阳模式”和“江汉模式”,这三类模式的产生也是我国社区建设逐步深入推进的阶段性显著标志。

席:上海市进行的社区体制改革在我国具有开创性作用,在我国社区发展历程中“上海模式”的影响非常大。我国后续的社区体制改革都是在它的基础上不断发展。请您谈谈上海模式的一些情况?

陈:1995年上海市推进了全国非常有名的两个大的改革,一个是街道体制改革。修订了街道办事处条例,

极大的突破了原有的条例规定 ,大大的扩展了街道办事处的职能 ,把街道办事处明确的定义为区域性综合管理机构。二是街道管理体制转变为社区管理体制。上海市的改革也称“上海模式” ,它是把社区定位在街道 ,也即街道社区。

上海市通过社区体制改革建立基层的社会管理系统 ,社区就是它的基层社会管理单元 ,它就形成了“两级政府、三级管理”的模式。它在整个街道上建立了完整的社区行政系统 ,包括决策系统、咨询系统和社会支持系统 ,居委会实际上是街道行政系统的支持要素。

由于我国的社区建设是从上海开始的 ,因而 ,从一开始我国的社区建设就打上了很深的行政痕迹 ,很多人把中国的社区看成是一个行政型社区。国外很多学者到中国来考察 ,在北京市、上海市等地方很明显的发现中国的社区建设目标就是建立基层的行政管理系统 ,它也主要是为了行政管理而存在。我曾经在博士论文中将上海模式称为行政吸纳模式 ,社区作为行政系统其中的一个要素 ,政府要通过行政手段把社会组织都吸纳到行政体系中。2002年 ,我到上海的某街道办事处调查 ,查阅该街道办事处的社区工作手册 ,很明显的可以看出街道办事处和居民委员会的关系实际上就是支配与被支配的关系 ,街道办事处直接对居民委员会下达行政指令性工作。从制度的分类意义上讲 ,上海市的社区制度主要是指令性的制度。

席 :紧接着“上海模式”而诞生的“沈阳模式” ,它大幅度的打破了把社区定位为行政性社区 ,它是把社区看作是一个人们日常生活共同体。请您谈谈“沈阳模式”的一些情况 ?

陈 :沈阳市在区域定位上没有把社区定位在街道而定位在居民委员会管辖区域 ,有了上海的街道社区与沈阳的居住社区之分。“沈阳模式”诞生之初就明确了社区建设目的是建立“社会生活共同体” ,并提出了社区建设原则是“以人为本 ,居民自治”。如果说上海社区建设突出其行政性 ,那么沈阳社区建设突出的就是社会性。沈阳市在政府和社会组织的关系上没有一个明确的定位 ,这个是当时其没有解决的深层次的体制问题。从社区的区域定位与属性定位看 ,“沈阳模式”与“上海模式”有着本质差别。

“沈阳模式”值得肯定的有两个方面 :第一 ,它把社区定义为社会生活共同体。第二 ,它把地方政府组织结构移植到社区 ,架构了社区“一组三会”结构即社区党组织、社区成员代表大会、社区居民委员会和社区议事协商委员会。社区成员代表大会包括两类代表 :自然人代表、法人代表。

1999年以后 ,在社区体制改革方面 ,各地方纷纷学“沈阳模式”不再学“上海模式”。2001年左右 ,上海的很多学者也开始到沈阳去调研 ,为什么学界会这么高度重视 ,因为 ,很多学者没有想到一个地方政府居然能把社区定义为社会生活共同体 ,明确了社区的社会性 ,从认知上试图摆脱社区的行政性困境。

沈阳在社区规模设置上有技巧 ,原有的居民委员会设置规模建立是在 100 户至 700 户之间 ,这个规模标准来自于户籍警察可以跑动的管理区域。社区体制改革时 ,沈阳结合公安系统新的可控范围将社区规模界定为 1500 户左右 ,通过 2-3 个居民委员会合并而组成新的社区。

沈阳在上海学习考察时发现沈阳社区建设绝对不能照搬“上海模式”。“上海模式”采取超强的行政控制 ,超强的行政控制依赖于超强的财政实力。上海的财政实力主要来源于土地财政。上海市政府经营土地 ,大力推进浦东开发 ,浦东新区作为我们最大的经济特区 ,除享有四大经济特区所有的优惠政策的基础上 ,还获得了很多政策扶持。正是依靠雄厚的土地财政 ,上海市、区、街三级财政通过收入分成分别具有充实的财力。

沈阳是一个老工业城市 ,有大量的国营企业 ,国营企业破产以后留下了大量的社会服务资源。社区建设必须要充分利用这些社会服务资源 ,为此 ,沈阳提出了“共驻共建、资源共享” ,并将之作为社区建设的一项基本原则。沈阳为开发和利用企业的社会服务资源 ,设立了 40 至 50 人的社区成员代表大会作为社区最高决策机构。因为社区成员代表大会人员多带来决策难 ,为了便于日常决策、议事、监督 ,沈阳从社区成员代表大会中推选 9 至 13 人组成社区议事协商委员会。有的学者认为 ,社区党支部类似于地方“小党委” ,社区成员代表大会类似于地方“小人大” ,社区居民委员会类似于地方“小政府” ,社区议事协商委员会类似于地方“小政协”。

“沈阳模式”是将地方政府组织结构移植到社区。城市社区制度的设计者是政府 ,制度需求和制度供给都是政府。一方面 ,“沈阳模式”仿效政府权力结构 ,另一方面 ,它也适应了沈阳市社区建设实际。沈阳市深知社区体制改革 ,社区功能拓展需要更多的社会资源 ,社区权限扩大需要建立内部制约机制。沈阳市没有上海市那么强大的财政实力 ,面临如何解决地方财力投入不足的问题 ,社区居民委员会权限扩大面临如何形成内部监督

的问题,这两个问题促使沈阳选择了具有资源开发和内部监督功能的“一组三会”的组织结构。

席:首次明确提出社区居民委员会的就是江汉区的改革,江汉区的改革在汲取上海模式和沈阳模式的诸多经验之后,还有很多极具历史价值的创新。您作为“江汉模式”的主要参与者和推动者,请您谈谈“江汉模式”的一些情况?

陈:江汉区是民政部最晚设立的一个全国社区建设实验区。如何理顺政府组织与社区组织的关系就成为“江汉模式”要回答的主要问题。历史机遇使江汉区社区建设一开始就触及基层社会管理体制问题。“江汉模式”的改革与发展分为两个阶段。2000-2008年是江汉区社区体制改革与发展的第一阶段,它取得的主要成绩有两个方面:一是它提出我国基层社会管理体制的目标是行政管理与居民自治有机衔接和良性互动。我在自己的博士论文中对这一目标做了解读,参与党的十七大报告起草的原民政部基层政权和社区建设司司长吸收了我的观点,将“行政管理与居民自治有机衔接和良性互动”写入了党的十七大报告。它将政府组织与社区组织的关系界定为指导与协助、服务与监督的关系,政府指导社区开展居民自治工作,社区协助政府开展社会管理工作,政府对社区居民提供公共服务,社区居委会代表居民对政府提供的公共服务进行监督。二是它率先提出了“权随责走、费随事转”的社区工作运行机制。它通过政府部门与社区居民委员会间的责任划分、资源配置来建立社区工作的运行机制。现在,很多地方、很多行业所提出的“权随责走、费随事转”的工作机制源自于“江汉模式”。“权随责走、费随事转”的社区工作机制是我牵头的课题组在反思社区工作中存在的权责不清问题所提出来的。根据课题组的建议,江汉区在社区体制上采取先试点后推广的策略,改革先从计生、低保、城管和公安四个部门开始,强调政府做好自身该做的事务,实施“五个到社区”的措施:一是部门任务落实到社区;二是部门人员配置到社区,并纳入社区管理;三是部门经费到社区,部门工作经费下拨到社区;四是部门服务承诺到社区,公示部门服务承诺;五是考评监督到社区,社区组织代表居民对政府公共服务进行监督。最后,我把这“五个到社区”简称为“权随责走、费随事转”。

2008年至今是江汉区社区体制改革与发展的第二阶段。这个阶段改革与发展主要包括三方面内容,一是街道管理综合化,也就是街道要实行大部制改革,这一改革进展迟缓。二是居民自治组织化,居民组织化需要大力培育和孵化社区社会组织,共同体需要社会组织才能够生成,我们要建立社区社会共同体,没有社区社会组织这个共同体是无法生成的。在江汉区第二轮的社区体制改革中,我就建议要走向居民自治组织化,需要大力发展社区社会组织。2010年9月,江汉区提出给予每个社区五万元专项经费,用于资助社区公益类社会组织的孵化。后来安徽省铜陵市的街道体制改革借鉴了江汉区的经验。如铜陵市给予每个社区五万元管家费,实施居民管家计划,培育社区社会组织,促进居民参与。三是公共服务的专业化。我一直认为只有把公共服务从社区居民委员会剥离出来,建立社区公共服务站,才能促进公共服务走向专业化,实现公共服务的公平和效率的均衡。从现有情况来看,公共服务专业化是大势所趋,这跟居民自治组织化和街道管理综合化相衔接的。目前,推进社区公共服务的专业化,国内许多地方进行了大胆地探索,如南京市开始试水由社工机构来承接社区公共服务,上海、南京、杭州、苏州、广州等地探索政府通过购买服务的方式,来促进社区公共服务的专业化。

席:前面是谈的社区体制改革,跟社区紧密相连的街道体制改革也在不断创新,请您谈谈街道体制改革的现状?

陈:现在很多人认为街道体制改革是党的十八大以后我国政府体制改革的重点内容。在2011年国庆节以后,街道体制改革也是个热点问题。当时安徽省铜陵市进行了街道体制改革,铜陵市是一个中小城市,撤销了街道办事处。民政部在铜陵市召开了街道体制改革的研讨会,铜陵市的改革经验得到了民政部的认可,有的媒体将铜陵市街道体制改革的价值归纳为两点:一是安徽省铜陵市作为一个中小城市,它全面撤销街道办事处,减少了行政管理的层次推进了政府行政管理的扁平化,这是政治体制改革的大趋势。二是街道体制改革是一个漫长的过程,铜陵市的街道体制改革是中小城市街道体制改革的一个试点。除了铜陵市的街道体制改革,另外一个比较突出的就是湖北省黄石市的街道体制改革,2010年,黄石市铁山区试点撤销街道办事处,随之全市撤销了街道办事处。街道办事处是国家权力下沉的需要,是行政体制纵向到底的需要,是国家整合基层社会的需要,是国家政权在基层的承载体。大面积设立街道办事处是在1950年。新中国成立之初,我国城市管理是“以单位制为主、街居制为辅”。城市经济体制改革,单位制解体,街道办事处和居民委员会在基层社会管理中由辅助变

主导，有就是说，街道办事处和居民委员会有效承接了单位制解体后转移出来的社会管理和公共服务职能。行政体系纵向到底是单一制国家体制内在的规律，街道办事处是整个国家行政管理体系中的一个要件。

席：根据您谈到目前我国街道体制改革的现状，要进行改革就必须明确问题所在，请您谈谈目前街道管理存在哪些问题？

陈：街道管理体制的问题，依我看来实际上主要有两个方面问题：一是残缺的政府。它有一级政府的职责，却只有半级政府的权限。它有一级政府的职责是按照其实际承担的任务来说的，它只有半级政府权限是按照它拥有的权限来说的。街道管理为何会存在责任大而权力小的巨大差距？我国行政一体化就是一个行政的分级承包制，行政管理机制是上级指挥下级、上级协调下级、上级评价下级，导致上级权大责小、下级责大权小。二是街道办事处与社区组织争权夺利。事实上只要存在着街道办事处的地方，就存在着街道办事处和社区组织的权益冲突。依照“经济人”假设，街道办事处是一个独立的“经济人”，社区组织也是一个独立的“经济人”，二者都追求自身利益最大化，两者之间的冲突就在所难免。沈阳市在进行社区体制改革时，街道办事处把社区的资产直接没收了，让很多社区非常不满意。后来在我的建议下，江汉区在进行社区体制改革时，明确要求街道办事处不能没收社区资产。

席：随着我国经济社会的不断发展和政治体制改革的深入推进，您认为街道体制改革发展的趋势是什么？若要成功进行街道体制改革需要具备那些条件？

陈：目前街道体制改革的进展。主要是两种趋势：一是扁平化改革，取消街道办事处，这是中小城市在探索的改革模式。二是大部制改革，部门进行合并，这是大城市在探索的改革模式。

街道体制改革成功需要两个必备条件：一是解决行政体制衔接问题，怎样解决国家权力下沉的问题。现代国家权力的发展趋势是不断向基层渗透的。撤销街道办事处以后，社区就必然的成为行政体制的衔接体，社区的行政化就会不断加强。二是社会组织的发展，街道办事处除了行政管理职能以外，还承担大量的公共服务职能。街道体制改革以后，除了行政管理职能的变动以外，社会公共服务也是不可或缺的，还必须要大量的社会组织来承接这些公共服务职能。如果不能孵化大量的社会组织，街道体制改革是不可行的。即便是政府采用购买服务的形式，也必须要有一定数量的社会组织的存在。上海市在进行街道体制改革时就考虑到由社会组织来承接原属于街道办事处承接的社会公共服务职能。

席：据了解，您最近几年在做一场伟大的实验，准备在社区治理能力上有重大突破。您能否谈谈社区治理能力怎么才能走向现代化？

陈：无论是社区体制改革还是街道体制改革，其目标是要建立社区多元共治格局，促进社区治理能力现代化。这将是一个长期探索实验的过程。目前，需要做好四个维度的“双向”改革与发展。第一，厘清两类职能清单。一类是明细政府部门的行政权力清单与社区组织的自治权利清单。另一类是明细社区居民委员会、社区社会组织、专业社会组织间的事务清单，使多元治理主体间的职责、功能有了清晰的界定，做到“敲锣卖糖、各干一行”，充分发挥各自自治的比较优势。第二，大力发展两类社会工作者。社会工作者分为两类，一类是机构社工，这就是我们常说的专业社会组织中的社会工作者。另一类是社区社工，要通过加强社区党组织和居民委员会的专业化建设，提高其社区工作能力。第三，加强两类社团的建设。一类社团是社区社会组织，这是社区活力之所在，加强社区社会组织建设是增强居民自治能力的有效路径。另一类就是专业社会组织。现在很多地方都建立了社会组织孵化基地，加强专业社会组织建设，提高社会服务的专业能力。第四，创新两类技术。一类技术是社区信息化技术，创新社区信息化技术是要通过信息化技术的创新来推动是社会管理和公共服务体制和机制的创新。另一类是创新协商民主技术。民主是要有技术的，没有技术，民主就不会变成一个好东西。近两年来，我们开发了一套本土化的协商民主技术，它是以开放空间会议技术为主干，参与式调查技术、头脑风暴技术、圆桌会议技术、社团孵化技术、公益项目策划技术等为支撑的社会治理技术体系。我们将这套技术体系在武汉市、苏州市、杭州市、重庆市、成都市等地进行实验，取得了良好的效果。我的设想是通过给力两类社工、助力两类社团，实现活力社区，走社区内涵发展之路，通过部门联动、政社互动，走整体性治理之路。