

# 城市社区治理中的组织与权力

## ——北京市“村居型”社区案例研究

刘娴静

(北京信息科技大学 人文社科系 北京 100192)

**摘要:** 在“村居型”社区内部存在的街道办事处、社区居委会、村民委员会三大治理主体,在参与社区治理的过程中形成了一个以各自利益为结点的网络。论文以北京市海淀区西三旗街道前屯社区为个案,描述三元治理主体各自在社区网络中参与社区权力的分配和效能,分析社区内外不同性质权力主体之间的矛盾冲突以及这些冲突产生的原因以及如何建构并维持社区内外的各权力主体之间的有效协调与合作,从而实现中国城市基层社会的稳定秩序与和谐。

**关键词:** “村居型”社区 组织 权力 社区治理

**中图分类号:** C912 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-2589(2014)03-0061-04

### 一、研究的缘起

城市社区是城市社会和空间结构的重要组成部分,是城市的基本细胞和城市发展的缩影。自改革开放以来,伴随着城市化的进展,城市社区建设取得了巨大的成就。首先,城市化进程的加快,促使原来城郊的地域变成城区范围,城市的人口向城区集聚,城市社区的数量和规模随之增加;其次,随着改革开放的深入,社区内的基础设施、公共服务设施更趋完整,社区的现代化水平上了新台阶。然而,城市经济体制的变革和城区地域面积的扩张,引发了城郊地区居民职业结构与生存方式的主要指标向城市社区转型,由此产生了城市社区农村社区的并存,在城郊存在着一个个自然村落。这种村落在基本素质上仍缺乏城市社区的内涵特征,我们称之为“村居型”社区。

20世纪90年代,中国政府主管部门正式提出了社区制建设的思路,社区建设才受到各界的普遍关注,成为中国社会发展的重要议题。城市社区研究也才大规模地展开。不过,这时研究大都从宏观上阐述城市社区的现状,存在的问题及其治理对策,研究者已逐步注意到城市社区建设的动力机制和治理模式;但是由于尚未对社区结构做出深入的描述和分析,缺乏理论研究和深入思考,更不用说对“村居型”社区研究进行探讨。在我看来,缺乏对当代经验研究正是社区制理论难以进一步深化的一个重要原因。这引起我对中国城市社区治理微观研究的极度追究,“村居型”社区正是作为城市社区治理中“另类”进入笔者的视野。

### 二、框架与目的

一项科学研究需要依据所研究的问题确定一个适合

的理论分析框架,帮助我们确定研究的基本思路和理论出发点。根据研究主题,本文的分析框架建立在“治理理论”的基础之上,其要点是:

1.治理是指国家、公共组织、私人机构及社会个人等各种活动主体之间的关系,是各种公共的或私人的机构和和个人管理其共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。

2.治理主体是多元的,在管理社会共同事务,提供公共的事务方面存在着多个中心。它除了政府之外,还可以是其他各种公共组织、民间组织、非营利组织、私人组织、行是协会、科研学术团体、社会个人等。

3.治理是一个上下互动的管理过程,它主要是通过合作、协调、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实现对公共事务的管理,以建立市场原则,公共利益和认同上的合作,其管理机制所依靠的主要不是政府的权威,而是合作团结的权威,其权力内容是多元的,相互的,而不是等一的和自上而下的。

4.治理强调管理对象的参与,希望在管理系统内形成一个自组织网络,加强系统内部的组织性和自主性。作为自组织网络的管理,它有权促使公民服从正式制度和规则,也包括人们同意或认为符合其利益的各种非正式的制度安排。管理手段既包括政治法制的,也包括经济市场的,还包括社会的、文化的手段和采取的方式。

5.治理关系为信任与互惠关系。它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。

肇始于20世纪90年代初的中国城市社区制建设,随

收稿日期 2013-09-20

基金项目:作者主持的北京市教委人文社科面上项目《北京市社区公共服务研究》(SQSM201210772005)研究成果之一

作者简介:刘娴静(1970-),男,湖北黄冈人,讲师,博士,从事城市社区治理研究。

着经济体制与社会体制改革的深入,使城乡接合部的社会结构发生了深刻的变化。这种“村居型”社区主体呈现多元化,社区内外组织参与到社区权力分配中来,社区内的自治组织与非政府组织在社区制建设中发展着日益重要的作用,社区成员参与意识和民主组织意识逐步增强,政府在社区成员的广泛参与下,与民众共同推进社区的建设与发展。这与治理理论前提完全相符。因此,本研究试图突破纯理论研究和政策性研究的局限,通过实地调查,尽可能提供翔实地反映20世纪90年代以来中国城市社区治理中的组织与权力运作的实证资料,并从政治社会学的角度加以归纳和解释,是一件确有价值的工作。

### 三、个案概况

本研究选取北京市甲区乙街道丙社区作为个案。丙社区隶属于乙街丁村管辖,1998年底撤乡建街道,随着农转非居民的不断增多和村民数量的减少,出于管理的需要,2000年5月组建丙社区,但新建社区没有任何经济基础,人、财、物缺乏,基于这实际情况,实行“以村带居”的管理体制,村党总支与社区党支部是垂直领导关系,社区居民委员会主任由村属公司经理兼任。社区资金主要由丁村投入,社区经济和政府均由丁村负责考核。社区由大屯和小屯两大部分组成,其总户数669户(常住户299户、农业户121户、非农业户211户);总人口2476人,常住人口694人(村民身份263人、居民身份405人),暂住人口1782人,现有辖区单位11个。该社区的主要特征是:

1.地处城乡接合部,地域广阔,村居民混合,80%的家庭既有村民又有居民,“一张床上睡着两种人”。社区内成员的异质化不断增加,流动人口较多,暂住人口是常住人口人口的2.6倍。

2.绝大多数居民原本是本地村民,因农转非变成居民,是有相同的地域历史,相同的习惯行为,相同的社会习俗,相同的思想和意识形成,因而具有相同的心理基础。

3.具有优越的地理优势,毗邻北京第一路,是北京北大门的“窗口”。

4.具有庞大的人力资源和较好的土地开发利用潜力。

### 四、权力结构与组织网络

#### (一)居委会社区——新的权力主体与组织网络

随着城乡一体化进程的加快,乙街所辖行政村——丁村的大片土地政府征用,村民分几批农转非或“买断”后持身份变成居民,部分村民农转非后仍居住生活在原地,但村委会不再管他们,绝大部分的农转非居民发生问题也不知该找谁,结果是社会管理出现空档,发案率上升,引发社会秩序的动荡不安。于是区政府和办事处决定在大屯村地域板块内组建前屯社区,实行“以村带居”体制,街道办事处和村委会对其实行双重指导(实现是领导)。

丙社区组织体系主要由四大部分组成:社区成员代表大会、社区居民委员会、社区协商议事会和社区党支部。其他组织有社区工会、妇联、共青团以及各种协会。社区居委会成员由五人组成,一名主任,一名副主任和三名委员。全部由社区成员代表大会差额选举产生。

根据《乙街社区组织机构产生办法》的规定,丙社区下设人员调解、治安保卫、科教文卫、社会福利四个工作委员会,居委会成员兼任各工作委员会的主任。现任主任刘子清,退役军人,男,47岁,中共党员,中专文化,兼任村第三

工业公司经理,多次被街村评为优秀共产党员。副主任张汉年:男,46岁,退役军人,中共党员,原在市多家企业工作过,1995年下岗;委员邓丽红,女,23岁,中专文化,先后在市多家单位工作过;委员方瑜英,女,25岁,大专文化,在市多家单位工作过;委员王江莲,女,32岁,高中文化,1988年6月参加工作以来一直在村农业公司工作。

社区居委会工作实行“分工合作”原则,主任全面负责社区的工作,副主任担任治安保卫工作委员主任,三个委员分别担任人民调解、科教文卫、社会福利工作委员会主任。遇有要有工作,一般由主任带队,五人一起合作完成。社区组织实施网络化管理,即社区居委会主任——社区居委会副主任——居民小组长——门栋长——关照员。关照员即积极分子,积极分子主要掌握每户情况,通知开会,传达精神等。社区受街村双重领导,但社区与街道关系主要体现在社区完成政务类工作任务上,比如:社区治安、环境卫生、计划生育等,与村的关系主要体现在经济上,也就较多依赖村。与村的沟通上,一般主要是通过例会,村管片干部布置、派人联络式电话通过以及社区主任与村干部的私人接触等。

#### (二)村委会——传统的权力主体与治理主体地位的延续

丁村是乙街下属的对丙社区治理结构和权力资源配置有决定性影响的一个村委会建制村,由杨湖、旧港、新地等7个自然村组成,位于甲区近郊,是个典型的都市村庄,该村有土地面积717亩,其中鱼塘24亩,菜地43亩,住宅440亩,企业用地210亩,辖区内有7个片组和15个村办企业。全村农业户540户,总人数876人,劳动力306人,党员111人,村民户籍由乙街派出所管理。村下设三个农业公司和一个工业公司,12个党群和行政部门,8个党支部。到2007年8月,丁村三年社会总收入17.43亿元,利润0.53亿元,税金0.39亿元,全村总资产1.0825亿元,是名副其实的亿元村。

丁村的组织体系由村委会、村代表会议、村党总支等组织构成。村党总支对村委会和社区实施领导,处于村权力中心的村委会由村民代表选举产生,对上接受街道办事处的领导,对下领导社区居委会,起沟通桥梁作用,对社区工作和村企业运作实施指导。村民代表由小组长、积极分子以及企业负责人组成,村民代表大会只是在选举村委会时,才有村党总支召集村民代表开会,讨论选举事宜。村民权力组织的设置除党总支、村民代表会议、村委会以外,还有工会、共青团、妇联,主要功能在于对村及下属社区经济生活进行管理。作为党总支书记的权力核心,不仅控制村及下属社区的意识形态领域,而更着力于对经济命脉的控制。村委会作为传统的权力主体,对前屯社区事务的影响非常广泛,分别在维护社会治安、计划生育、环境卫生、流动人口、出租屋管理,管理集体物业、投资社区教育,协助社区居委会开展工作、协助税收、投资社区娱乐设施等方面发挥着作用。但其治理主体地位附属于村党总支才得以延续。

#### (三)街道办事处——社区事务的领导者和国家权力在基层社会的延伸

街道办事处虽然不是一级政府,其部门设置却已经涵盖了城市基层政府的基本职能。白云街街道办事处设有以下行政部门:党政办办公室(党工委办公室和行政办公室

合署办公)城管科、民政科、社会治安综合治理办公室、财政所、人口与计划生育办公室、监案科(与纪工委合署办公)、司法科、组干科(与党工委组织部合署办)、文化站、环卫所以及劳动服务公司和社区服务中心。

乙街道代表城市政府实施对社区服务的领导,拥有巨大的法定权威,是“村居型”社区名正言顺的治理主体。街道在社区内部有其重大利益,这种利益可以归结为政府利益,主要包括政治利益、行政利益、经济利益等。政治利益主要体现为坚持和改善党对社区的领导,进行精神文明建设,维护社区稳定和社区秩序。作为一级行政组织,街道的行政利益主要体现在城市建设和管理职能的履行和一般行政管理目标的达到(比如计划生育、市容市貌建设、社会治安、环境卫生等)。街道在社区内部的经济利益体现为获取尽量多的财政资源,按“三三四”比例提取居办经济收入即30%作为公益金,居委会奖金占30%,居委会办公费用(25%)和发展基金(15%)共占40%。

街道办事处对社区居委会的领导主要体现在三大关系上:

1.人员关系。街道不仅对村实施领导,而且对社区党支部、居委会成员的任务以及工作事项实施影响与干预,街道通过向社区派驻外勤人员、召开例会、审核报表,通过社区成员代表大会改选主任等多种手段建立对社区居委会的控制,特别是街道办事处通过党工委任命社区党支部书记来体现其法定权威。街道办事处直接指导和具体组织社区换届选举工作。选举结果等同街道办进行协商,并报经街道办批准同意。

2.工作关系。街道办事处对社区工作实行量化的目标管理责任制,设置量化指标体系。对于事务工作任务,通常采取检查、抽查、监督的办法来督促社区。街道办事处各个科室指导着社区居委会的各个工作委员会。

3.经济关系。社区居委会成员工资由街道办发给,资金标准由街道办事处制定。社区的收入支出都要上报街道办,由街道办事处代管财务账户。街道办事处并不拨给社区活动经费,社区活动来源于社区的“三产”收入。

#### 五、社区内外各权力主体的资源获取与治理方式

##### (一)社区居委会——政府的“腿”

丙社区居委会既是法定意义上的社区治理组织,又是社区内法定的资源最丰富、最有权力的社会组织,但其权力和资源却呈现弱化状态,组织性质一直处于异化,尽管如此,在社区事务管理上也仍有其一席之地。

社区居委会接受街道办事处和村委会的双重“指导”,其经费来自村,业务关系则主要在街道。街道办事处通过各科室和社区居委会的干部一起管理社区内的各种事务,完成各项行政任务。社区“上管天下地理,下管鸡毛蒜皮,内管油盐柴米,外管斗殴扯皮”、“上边千条线,下边一根针。”社区居委会一直充当着政府的“腿”,成为办事处的附属,因为它没有街道办事处的行政权,也缺少可支配的经济资源,得到居民认同度也不高,它与主要利益在于完成街道办事处交给的各项管理任务。因此,它对街道办事处存在着行政上的依赖,对于拥有巨大经济资源的村也“毕恭毕敬”。

社区的这种境地一方面反映了国家权力难以渗透到

城市基层社会,只能借助社区居委会这种组织形式对城市基层实行管理,另一方面也反映了社区居委会权力、财力、人力资源能力的匮乏。

丙社区居委会资源的获取表现在以下几个方面:

1.人力资源的获取:义务性配合居委会日常工作完成的人力资源,主要包括各居民组长、门栋长、关照员以及居民积极分子;居委会为完成日常工作任务雇佣的人力,这类工作需要长期持久的劳动付出,一般由熟悉本地情况、风土人情的人来做;居委会为开展社区服务事业雇佣的人力,这方面的工作雇佣的全是外地民工;社区居委会委员自身及其社会关系网络的运用,委员会充分利用自己、家庭或本社区中有关人事及其他社会关系资源来获得一定的人力资源。

2.财力资源的获取:前屯社区财力资源有两个途径:一是村拨给和辖区单位捐赠;二是社区事务是和“三产”收入。

3.权力资源的获取:按照《居委会组织法》规定,社区居委会是法定的居民自治组织,它的权力来源于政府的授权。但是前屯社区居委会权力在实际动作中有所扩展或被剥夺,财产自治权、财务自治权被办事处控制,已有的权力包括人事自治权(指社区居委会可以决定小组长、门栋长、关照员的人选)、对从业人员的聘用权,对房屋的出租权、对服务事业的经营管理权以及社会救济和社会福利的初审权。

4.在居民中的“面子”资源。社区居委会虽然是作为社区网络的组成部分而存在的,但按《居组法》规定属于自治组织,不是有行政执法能力,社区手中不控制居民需要的社会资源,缺少产生权威的法律规定和资源控制基础,难以拥有或形成对社区内的居民进行支配的权力。社区居委会大量的工作都是靠“面子”来完成的,这种“面子”资源主要来自社区居委会成员与居民之间多年的同事或邻里关系以及由此产生的非正式的影响力。“面子”产生一般靠两个条件:个人因素以及在互动中提供援助式物资馈赠的能力。个人因素主要就是具备办事公正,以身作则等作用,靠个人威望,同时个人的身份条件也很重要。物质馈赠是同社区居委会日常开展的纯福利性事务活动相联系的。社区居委会成员个人较高的威望和良好的人际关系是他们进行工作的最主要资源和手段之一,这种资源和手段在中国目前的城市基层社区工作中确是有效。

##### (二)村委会——半行政半自治的利益共同体

丁村是村委会建制,实行村民自治,基地域板块上被划分为三个农业园和一个工业园,即农业一、二、三公司和工业公司。尽管《村民委员会组织法》规定村委会为自治组织,但实际上成了准行政组织,接受办事处的领导和指导,村委会下设科室和所属公司都是科层式管理,同社区一样,村委会日常行政工作主要是完成街道办事处交给的各项任务,接受街道办事处检查、验收。

村委会资源的获取主要通过以下几种途径:

1.村集体土地资源。大屯村庞大的管理职能和经济是由城乡二元体制下的集体所有的土地促成成的,土地作为农村最重要的资源是大屯村赢取收益的资本。我国城市中实行土地国有制,城市政府代表国家行使各项土地管理权力。大屯村的土地则属于集体所有,村民在原则上占有、使用,处理土地收益的权力,村委会代表全体村民,是这些

土地管理权的集中和分配者。因此,村可以无视市政统一规划,自行决定土地的使用和管理。拥有土地所有权和相关土地权利,加上良好的地缘区位以及城乡分割带来的城市管理缺乏,给予村巨大的经济便利,同时催生了村的出租屋市场与唇齿相依的各种非正式经济的兴盛,给村共同体以强大的经济支持。

2.村三大产业收入。丁村所属三个农业公司和一个工业公司以及村15个村办企业的收益绝大部分上交村里,此外收入来源还包括停车场停车收费、罚款收费、市场经营收费、商铺经营收费、厂房出租收费等几大类。

3.办事处授权。村委会作为中国农村基层群众自治组织性质一直处于半行政半自治的状态,从作为区政府派出机构的街道办事处那里获得的行政性权威是大屯村在村落开展工作的重要资源。

4.人情关系。中国农村传统的地缘、血缘关系联系着村落农民,使许多村民注重人情。大屯村村民对村落有一种天然的,尤其是心理上的依托感,共同的地域历史、生活习惯、乡土风俗造就村民完成村委会的各种分派很注重人情关系,这就为村委会获取精神上的资源。

### (三)街道办事处

街道办事处是准政府机构,代表着城区政府对村和社区实施领导,拥有巨大的法定权威,对村和社区治理机制有着决定性的影响。乙街道办事处不是一级政府,其部门设置却已经涵盖了城市基层政府的基本职能。作为城区政府代表,拥有包括政治、行政、经济三个方面的资源。政治上的资源主要是街道党工委的政治力量,这种力量对社区实际事务的影响不太大。街道办事处最大的资源是巨大而广泛的行政权力,为了履行其行政管理职能,往往不惜超越行政权力的边界,而这种地界往往不会受到社会的明显排斥。除此之外,街道办事处还拥有的巨大的财政收入,由于地处城乡接合部,土地资源增值,外资的注入,房地产价格的攀升,城区外迁企业的落户等都给街道财政巨大的经济来源,足以维持其行政职能的有效运转。

可见,办事处的组织机构、巨大的经济力量、在辖区“住民”中的权威都是办事处进行村和社区事务管理不可或缺的重要资源。

## 六、社区内外各权力主体的交易合作与争夺冲突

### (一)社区居委会与街道办事处

根据《居委会组织法》规定,城市社区居委会是基层群众自治组织,实行“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”。街道办事处作为区政府派出机构是行政性组织,代表基层政府行使行政强制权。社区居委会接受街道办事处工作指导,但在实行政治运作过程中,社区居委会成了街道办事处的一个准行政组织,承担了本应由政府承担的任务,做的工作绝大部分是办事处下派的行政任务。

尽管如此,街道办事处对于社区居委会完成街道下派的各项工作任务仍不十分满意。街道办事处认为,“社区居委会办事不得力,怕得罪人”,“有利益就跑得快,无利则不卖力,应付了事”。而社区居委会对街道办事处的领导作风和工作方式多有抱怨,认为“办事处有利自己干,无利则踢给居委会”,“天天要报表,指标”,“居委会一无财权,二无处罚权,叫我们怎么开展工作”,“只给政策不给费用,我们

怎么能给居民提供服务”,“又不体谅居委会工作的难处”,街道办事处工作作用“搞假动作,不深入实际。”

街道办事处和丙社区目前的这种关系状态,一方面反映了街道办事处由于经济利益关系,不但没有放松对居委会的领导和控制,反而强化了其权力的向下延伸,在利益冲突中二者关系出现了一定的张力;另一方面,由于社区居委会对街道办事处行政上的依附,所以这种张力又不至于使二者产生正面冲突,在大多数情况下两者还是交易与合作。

### (二)社区居委会与村委会

目前,在丙社区居委会成员的心目中,其上级领导是村委会,虽然平时也跟街道办事处打交道。丙社区居委会所获的资源不管是财力、人力、权力,还是心理的依托感,都来源于和倾向于村落。在保持丁村组织机构不变的情况下,在行政村的地域内建立社区,每个组织中既有村民,又有居民。村级组织与社区组织的关系上,按照区和街道的规定,村委会与社区居委会是平行、协调、互助的关系,丙社区的经济和政府目标考核由丁村负责,丙社区监督和评定丁村两委会的思想政治工作,从而造成了两者之间的张力。

村委会认为,“街道办事处只给政权,不给费用,社区的投入和硬件的提供凭什么由我们负责?”“既然村委会和社区是平行关系,考核应由街道干,社区也无权评定村委会工作”,“联防联治应由社区自己搞,村委会没有义务保证社区的社会治安。”社区居委会则抱怨村委会只投资于村的公共工程和基础设施建设,环境卫生不管,外来常住人口、流动人口的计划生育工作应由村委会管。而且由于村居民混合的特点,村委会只管纯村民,社区只管纯居民引发对大量农转非居民的管理出现空档,造成村委会和居委会的矛盾冲突。

### (三)村委会与街道办事处

从法律上讲,村委会是农村基层群众自治组织,街道办事处是行政性组织,是政府的派出机构,二者不应该有行政上的隶属关系。但实际上,村委会作为一个群众性自治组织的性质并不纯粹,很大程度上它仍然具有半行政性质,这样,街道办事处和村委会形成了领导和被领导的关系。

首先,街道办事处出让一部分的社会管理权给村委会,作为交换,村委会则负责管理对象的费用,这种做法对于街道来说,既降低了工作强度,又节省了管理费用,对于村委会来说,获得行政管理权,则得以在村务中争取更大主动,可以求得自身权益的最大保障。

其次,街道倾向于使用行政压力迫使村委会帮助完成其日常管理任务并使村委会分担尽可能多的管理费用来减轻财政的压力。前屯社区居委会用房,资金投入街道都以行政命令方式要求村委会提供。向村民收取的各种行政收费一般来说也直接向村委会索要。

再次,在村委会方面,村委会一直致力于化解自上而下的行政强制力,赢得更大的生存空间。比如街道在治安、计生问题上就会要求村委到协助,并先跟村委会打招呼,涉及村民利益都先征求村委会意见,并要求其协助解决。村委会也对街道下属社区居委会进行人为渗透,丙社区主任是村农业三公司经理即为一例。

(责任编辑:石银)