

城市社区参与机制之省思

刘小妹

(中国社会科学院 国际法研究所,北京 100720)

摘要:参与民主因具有保护性功能、教育功能和整合功能而备受赞誉,但是参与涵盖了从“决策”到“在场”的多层含义,不同层次的参与,其发挥的功能及其程度也不相同。我国的城市社区参与既是一种社区治理方式,又被纳入到国家基层政权建设的范畴,因此实践中社区参与呈现出被动性以及政治性参与不足、参与意识淡薄、参与程度不深、参与效能感不高等问题。在现代国家治理体系中,提高居民的参与意愿和参与能力,必须通过法律法规建立和完善社区参与机制。

关键词:社区;参与;法治保障

中图分类号:D921

文献标志码:A

文章编号:1008-7966(2014)06-0145-04

中国城市社区参与是在政府推动并主导的基层民主改革过程中发展起来的,既是一种社区治理的方式,又被纳入到国家基层政权建设的范畴。因此,实践中,社区参与在自治与政府主导的张力之中,经历了一系列发展的过程:从居委会直选,到门栋自治、楼群自治;从业主维权,到竞选区人大代表;从社会性参与,到政治性参与;从对社区事务的参与,到对国家立法、行政、司法的参与。这些积极变化,反映了中国城市社区参与稳步推进的事实。但在充分肯定这种发展趋势的同时,还必须正视,在自治与行政主导张力下,社区参与遭遇的瓶颈和存在的问题。

一、参与的内涵及功能

(一)参与的含义

“参与”是一个涵盖广泛的概念,基本上可以指“在合适条件下创造出人们影响与他们有关的决策的机会。影响的程度从几乎没有到大量参与……”^[1]正是对“参与”的影响程度不加区分地使用,使得学者们在使用“参与”一词时不仅仅是指一种决策方法,也包括了许多领导者使用的用于说服被领导者服从决策的方法。在日常的语言中,“参与”更涵盖了几乎一种最低程度上的交往得以发生的情况,通常意味着仅仅是个人在团体活动中的存在^{[2]66}。

将“参与”的最低程度置于“个人在团体活动中的存在”的确是一种可怕的简化,最为严重的后果就是“参与”变得很容易被造假。维巴称之为“假参与”：“参与局限于成员如何支持领导者做出的决策,而领导者……既不是由团体成员选举产生的,也不需要向团体负责……团体领导者在自己的头脑中有着特定的目标,将团体成员的讨论只是作为促使成员们接受其目标的手段”^{[2]66}。即,只包括一方在内的单边决策的过程。与此对应的,是双方或多方决策的过程,包括:(1)双

方或多方在决策过程中互相影响,但最终的决策权只在于其中的一方的“部分参与”;(2)决策整体中的每一个成员平等地享有决定政策结果的权力的“充分参与”^{[2]67}。维巴和佩特曼以对决策的影响力的有无和大小对参与形态所做的区别和分析,对于纠正中国基层参与民主实践中普遍存在的将“民主”简化为“多数决”、将“参与”简化为“在场”的认识误区有借鉴意义。

(二)参与民主的功能

主流的民主理论从未忽视被理解为个人主动参与的参与。对自愿结社的赞扬,有关多元群体社会的理论,政党和工会内部的民主等主张——所有这一切构成了赞美出参与对民主的中心作用的大量文献^[3]。可见,参与对民主制度以及对公民权益的保护性功能是最基本的。所谓保护性功能,是指参与具有促进和维护其他价值实现的功能。

如果民主不仅被看作是一套全国性的代议制,也是一种参与性社会,那么参与也就不能仅仅停留在工具意义上的保护性功能,参与被赋予了更广泛的功能,而这其中最主要的就是教育功能。最广义上的教育功能,包括心理方面和民主技能、程序的获得。通过参与过程的教育功能,可以发展和培育参与性社会所需要的积极的、具有公共精神的公民性格和美德。而且,个人的参与越是深入,他们就越具有参与能力,参与制度就可以维持下去^{[2]28,39}。

关于参与的相对次要的假设认为,参与具有整合性的功能,参与有助于提高公民的自由感、对集体决策的接受和服从感,以及对共同体的归属感^{[2]22-41}。首先,如果自由就是服从自己的意志,那么个人实际上的自由以及他对自由的感受,可以通过决策过程中的参与而得到提高。其次,参与不仅赋予了个人一定程度上对自己生活的方向和他周围的环境结构进行控制,更使他的意志内化在法律和决策中,让他感觉是在自己服从自己,因此通过参与性的决策过程个人会真

收稿日期:2014-08-15

基金项目:国家社科基金青年项目“社区公民参与机制及其法治保障研究”的研究成果(10CFX015)

作者简介:刘小妹(1977-),女,湖北洪湖人,副研究员,法学博士。

诚地接受法律。此外,参与法律或决策的制定过程,暗含了对服从的承诺,如此也使得集体决策更容易为个人所接受。最后,参与经历使个人与他所在的社会连接起来,使得社会成为一个真正的共同体,并由此提升了单个公民的“属于”他们自己的社会的归属感。而这正是建立在市场经济以及个人理性计算基础上的自由主义民主制度所最为欠缺的。

二、社区参与的困境和原因分析

(一)参与形式具有被动性

杨敏博士从公民参与的视角观照中国城市社区参与的实践,认为中国的城市社区参与仍然只是一种出于国家治理需要的自上而下的制度安排,社区参与与具有很强的革命时期形成的国家动员、群众参与的传统色彩^[4]。这是对中国城市社区参与实践的深刻反思,彰显了社区参与最大的困境:参与形式的被动性。

被动性参与的形成有三层原因。一是,参与往往与一个国家的历史传统有关。在自由、平等、享有自治传统的国家里,居民对社区生活的参与是一个自发的形成过程;而在专制、等级、集权为历史传统的国家里,居民的参与是一个被动的形成过程^[5]。二是,由行政主导通过发动群众运动的方式实现的政治参与属于动员型的参与,优点是政治过程和结果具有可控性,缺点是参与者自身的偏好、能力不能得到有效体现^[6]。而在中国城市社区建设过程中,政府的推动和领导起了主要的作用。三是,参与的工具价值。如果城市社区参与,在很大程度上是一种出于国家治理需要的自上而下的制度安排,那么基层政府动员居民参与的目的便在于将群众纳入到国家治理体系之中,支持现有的体制和政权,而不是赋予群众参与政策决策的权利、形成监督与制约国家权力的能力^[7]。

在被动式的参与中,居民能够参与什么样的政治活动,参与的程度有多深,往往不是自身主观愿望所能决定的,而是按照指定的方式和方法去完成既定的活动。这种参与形式难以培育和提升居民参与的政治效能感^①,弊端显而易见。因此,在发展社区参与的过程中,必须对“国家动员——群众参与”的传统影响保持谨慎,并希望通过完善参与运行机制,削弱社区参与中的国家动员色彩,为自发自愿的社区参与创造制度环境。

(二)政治性参与不足

中国城市社区参与范围表现为一个渐进的过程。在社区建设的初期,传统的街居制度和政治效能感也称为政治能力感,是相信自己能力的一种政治态度。政治效能感与政治参与之间存在着一种积极的、正相关关系。

整个社会环境决定了居民对社区事务的参与以一般性的社会事务如环境、卫生、治安等为主,“政治性参与”^②很少。随着社区变革的深入,居民参与范围逐步扩展到选举社区代表大会代表、居委会成员、业主委员会委员、社区人大代表;民主评议街道干部;监督社区事务等领域,面越来越广,初步

形成了民主决策、民主监督、民主管理的崭新格局,反映了中国社区建设快速发展的现实^[6]。但是,这些社区政治参与也具有局限性:一是社区内大量的事务仍然是以行政化的方式来得以完成,居民很少参与社区事务的决策、管理和监督过程;二是政治性参与不具经常性,因而不可能在社区参与中占据主要位置^[8]。

与此对应,日常性的、自发性的社区参与往往以门栋自治、楼群自治等邻里互助形式,集中于有关社区环境、治安、卫生、文体娱乐等方面的事务。由是,托马斯·海贝勒通过对中国城市社区的调研认为,目前的社区参与的内容主要属于社会性参与,而不是政治参与^[9]。

(三)参与意识淡薄

中国城市社区建设过程中,积极推行以居委会直选为核心的社区参与活动,培育了社区居民的参与意识和参与能力。但是,一方面由于社区参与的体制环境和传统文化的影响,其所具有的国家动员色彩和被动性,使得社区居民参与效能感的提升受到阻力,进而阻滞了居民积极参与意识的形成。另一方面,由于居委会自治能力的有限,也影响了居民参与的信心。

为什么社区居民参与意识普遍淡薄?政治学认为是政府体制问题,即权力运行机制和决策机制问题;社会学认为是社区归属感的问题;经济学认为是参与效用或利益配置的问题。如果从法学、从民主法治的视角看,是一个建立居民利益诉求表达与吸纳机制和程序规范,保障参与权利和参与效果的问题。就根源而言,参与意识淡薄在于动力缺失。利益是参与最重要的驱动力,当居民感到社区与他的利益息息相关,参与能够有效维护其利益时,自然就会萌生参与社区事务的动机与期望。现实中,单位制度消解了社区居民的共同利益,导致了居民对参与社区事务的冷漠;居委会的行政化以及由此而来的自治功能的缺位,致使居民与居委会之间出现利益分歧,难于形成信任关系,减损了居民的参与热情。此外,动员型参与制约了居民的参与积极性,传统制度孕育的臣民意识和“私民”意识影响了居民社区参与的主动性和价值取向,这些因素也导致了居民参与意识的淡薄^[10]。

(四)参与程度不深

当前城市居民社区参与呈现出了表层化特征,即参与主体以弱势群体为主、参与内容以非政治性参与为主、参与形式以非制度性和被动式制度性参与为主。弱势群体参与,往往不是为了追求自由和自信的心理感觉,也不是为了分享决策权力,而是通过自愿性的义务劳动,如打扫楼道、治安巡逻、参与文体比赛等,与居委会形成“庇护关系”,以获得或维持基本的社保福利和政策性福利。不仅如此,整个社区居民参与都有“搭便车”的惰性和心态,而不是坚定地政府对权力居委会工作的监督和约束。

造成此现象的原因主要在于社区参与中的利益机制的扭曲。一方面,单位制改革的不彻底,使大部分有工作单位的人与社区的利益相关度低,因此不用参与社区事务;另一方面,社会保障、社会救助体制还不完善,居委会通过调配社

①政治效能感也称为政治能力感,是相信自己能力的一种政治态度。政治效能感与政治参与之间存在着一种积极的、正相关关系。

②粗略地说,社区事务是由权力组织(社区代表大会)、操作组织(社区委员会、居委会)和议事监督组织(社区协商议事委员会)协作共管。本文将社区居民对这三类组织的产生、运行、监督和评估过程的参与称为政治性参与。

保、就业、救助等资源,半强制性地要求部分社区居民参与指定的事务。

(五)参与效能感不高

政治效能感与参与对决策的影响力呈正相关关系。参与对决策的影响力分为三个等级,分别对应三种参与类型:没有影响力——假参与、具有影响力但不享有决策权——部分参与、具有平等的决策权力——充分参与。如前所述,目前中国城市社区参与具有“国家动员——群众参与”的色彩,多属于前两种类型,参与的政治效能感不高。

粗略地说,社区事务是由权力组织(社区代表大会)、操作组织(社区委员会、居委会)和议事监督组织(社区协商议事委员会)协作共管。本文将社区居民对这三类组织的产生、运行、监督和评估过程的参与称为政治性参与。

美国学者唐(Tang'W·F·)对中国城市居民政治效能感的考察表明,在政府推进基层民主建设的同时,居民的政治效能感不单是不高,而且具有下降的趋势。他指出,“如果说政治效能感的下降源于政府缺乏回应性,那么就很有可能出现群众意见表达和政府回应性两种都低的并存局面”^[11]。也就是说,如果居民通过参与表达意见后,政府的回应性很低,居民就会感觉自己的参与对决策没有什么影响力,是没有意义的无效参与,因此在今后的类似活动中,就更倾向于对自己的意见引而不发,也就是不再参与。加之一种普遍的心理现象:普通人很少对政治感兴趣,即便有兴趣,也更倾向于对输出感兴趣,而不是对输入过程感兴趣,也就是说,他关心谁赢得了选举,而不关心选举如何进行,他留意谁由于立法受益,而不在乎立法是怎样通过的^[12]。如此,那些有过前两种类型的参与经历的居民,就会从一个潜在的社区事务的积极参加者,下降为一个消极的旁观者。

可见,参与对决策的影响力,或者说政府、社区组织对居民参与的回应性,在“培育政治效能感,发挥参与的教育功能,促进参与向更高层次的拓展”的整个环节中发挥着轴心的作用。

三、完善社区参与法治保障的几点思考

虽然文化和居民能力、心理,是造成城市社区参与不足的重要原因,但是如前所述,学会参与的最好方法就是参与,我们只能通过参与来提高居民的参与能力,培育社区参与文化。因此,社区参与面临的这些困境,不是要通过对居民的教育或训导来解决,有效的对策应该是建立和完善参与机制,而且从长远看,要使居民参与不断持续发展,就必须将其推向规范化、法治化阶段,所以要依据有关法律、政策,通过民主程序和法定程序制定和完善相应的规章制度,形成一整套参与机制。

(一)明确社区法治建设的目标和立法原则

现代国家是建立在普遍规则之治基础上的国家治理形态,现代国家的构建,核心是实现国家的制度权威对整个社会的深入渗透和政治整合^[13]。由此,社区法治建设的目标,应该是根据“小政府、大社会”的要求,国家行政权力逐步从社区管理的领域退出,由城市居民自己管理自己的事情,最终实现社区的依法自治^[14]。而为了达致社区法治建设的目标,应该确立相应立法原则。第一,我国城市社区立法应坚持

以民为本原则,城市社区立法应反映和保护社区居民的意志和利益;第二,应坚持法制统一原则,城市社区各种社会关系复杂,需要法律规制的内容很多,且涉及许多部门和人员的利益,社区立法必须坚持法制统一原则,以免出现法律之间的冲突、交叉或法律漏洞;第三,应坚持城市社区立法的可操作性及循序渐进原则,城镇社区立法应明确、具体,操作性强,并要有计划、有步骤地进行^[15]。

(二)理顺居委会与基层政权的关系,进一步明确社区自治的范围

一是进行专项的法律法规清理或整理。居委会自治权范围不清在很大程度上,是因为规范街道与居委会职权或任务的法律条文分散在大量的单行法律法规中。此外,《城市街道办事处组织条例》已经废止,有关街道办事处职权、任务的规定也散见于各单行法律法规,模糊了街道办事处的职责权限。在暂不打算制定新的街道办事处组织法的情况下,可以先对现行法律、行政法规中的相关规定进行清理或整理。以上两项法律法规的清理或整理工作也有助于建构社区治理的法律体系。

二是修改《居民委员会组织法》。现行的《居民委员会组织法》是1989年颁布的,而今社区建设、社区自治已经取得了巨大的发展,《居民委员会组织法》中对于社区居民的界定、社区居委会的地位和任务、居委会与驻区单位的关系等许多问题定位均较为模糊;对社区规模的规定已经不符合现实的需要;对居委会与政府的职责和权限的规定,既不切合实际,又不能满足扩大和增强社区居委会的自治属性的要求。这就要求在吸收社区建设和居民自治的成就和经验的基础上,对《居民委员会组织法》中社区居民的界定、社区居委会的地位和任务、社区居委会与政府的关系、社区居委会与驻区单位的关系、社区居委会的选举、居民会议等相关法律条文进行修订,为推进城市社区民主建设和社区治理提供完善的法律规范和制度保障^[16]。

在修改《居委会组织法》时,一个最值得审慎考虑的问题是,如何确立居委会与街道办事处的关系,是维持原来规定的“指导、支持和帮助”以及“协助”关系,还是增加“承办”或“委托行政”关系?笔者以为,应该增加对“委托行政”关系的规定,并列举其事项范围。一方面,法律必须基于现实。法律如果过多地超越现实,只会导致执法和守法的困难;如果法律得不到执行和遵守,就会减损法律的尊严和权威,阻碍法治的实现。另一方面,规定“委托行政”关系不会有损于扩大社区自治和公民参与的远景目标。第一,现阶段,居委会的半自治半行政性质,是符合历史发展规律的,具有历史合理性;第二,不管法律规不规定“委托行政”关系,居委会事实上都在承办街道交给的行政性任务;第三,明确规定“委托行政”关系及其事项,既可以规范行政权力的行使,符合依法行政的理念和要求,又可以通过“法无授权即禁止”的法治原则,将列举的委托行政关系以外的,即剩余的或保留的事项,都划归居委会自治的范围,这反过来有利于扩大社区自治的范围。由此可见,增加对“委托行政”关系的规定,既可以规范街道办事处和居委会的行政性行为,又有利于扩大社区自治的范围,更符合法治和依法行政理念。

(三)增加有关社区参与效果的法律规范

社区参与能够成为更高层次的政治参与的培育场域,就

是因为社区参与可以激发和提高社区居民的政治效能感,而形成效能感第一个核心要素就是参与的效果,即对参与中表达的利益、意见的考虑程度。而当前的社区法治建设,在立法的层面还少有这方面的规定。因此,在今后的立法过程中,应该从立法理念和立法的目标、指导原则上实现一定的转变,即重视有关社区参与效果方面的法律规范,推动社区参与向政治生活领域拓展。

参考文献:

- [1] McGregor, D. *The Human Side of Enterprise*, McGraw Hill, New York, 1960: 126.
- [2][美]卡罗尔·佩特曼.参与和民主理论[M].陈尧,译.上海:世纪出版集团,2006.
- [3][美]乔·萨托利.民主新论[M].冯克利,阎克文,译.北京:东方出版社,1998:128.
- [4]杨敏.公民参与、群众参与与社区参与[J].社会,2005,(5).
- [5]王剑敏.城市社区政治发展[M].北京:社会科学文献出版社,2006:182-183.
- [6]王义.中国城市社区居民政治参与的特点[J].攀登,2003,(3).
- [7]刘岩,刘威.从“公民参与”到“群众参与”——转型期城市社区参与的范式转换与实践逻辑[J].浙江社会科学,2008,(1).
- [8]杨荣.论我国城市社区参与[J].探索,2003,(1);姜振华.社区参与与城市社区社会资本的培育[M].北京:中国社会科学出版社,2008:23.
- [9][德]托马斯·海贝勒.中国的社会政治参与:以社区为例[J].鲁路,译.马克思主义月刊,2005,(3).
- [10]张宝锋.城市社区参与动力缺失原因探源[J].河南社会科学,2005,(7).
- [11][美]唐(Tang'W.F.).中国民意与公民社会[M].胡贇栋,张东锋,译.广州:中山大学出版社,2008:112.
- [12][美]加布里埃尔·阿尔蒙德,西德尼·维巴.公民文化——五个国家的政治态度和民主制[M].徐湘林,等,译.北京:东方出版社,2008:151.
- [13]刘义强.构建以社会自治功能为导向的农村社会组织机制[J].东南学术,2009,(1).
- [14]刘书祥.中国城市社区法制建设[M].天津:天津社会科学院出版社,2004:5.
- [15]姚玉杰.我国城镇社区法治建设探析[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2006,(3).
- [16]王瑾.改革开放三十年的基层民主建设[J].当代世界与社会主义,2008,(5).

[责任编辑:李洪杰]

Reflections on the Mechanism of Urban Community Participation

LIU Xiao-mei

Abstract: Although participatory democracy is much acclaimed for its protective, educational and integrative functions. The concept of participation has many layers of connotation ranging from "decision-making" to "being present", each with functions and extent different from others. Urban community participation in China constitutes a mode of community governance while, at the same time, has also been incorporated into the construction of state political power at the grassroots level. This duality of function has given rise to many problems in the practice of community participation, including passiveness of participation, insufficiency in political participation, lack of the consciousness of participation, and low degree and low-efficiency of participation. In a modern system of state governance, citizens' will and capacity of participation can be enhanced only through the adoption of laws and regulations and the improvement of the community participation mechanism.

Keywords: community; participation; legal safeguard