

【法学研究】

DOI:10.15986/j.1008-7192.2020.01.010

# “国家与社会”视角下社区居委会行政化问题探讨

——以合肥市Y回迁社区为例

徐 颖

(安徽大学 社会与政治学院,安徽 合肥 230601)

**摘要:**近年来,我国各地方政府开展了“居站分离”、居委会“议、行”分离及网格化管理等“去行政化”改革的举措,但社区管理行政化的局面并没有得到实质改变。以合肥市Y回迁社区为例,嵌入“国家与社会”的视角,探讨Y社区居委会过度行政化背后凸显的发包型政府的结构模式、政府与居委会共生性依赖关系及社会资本缺乏对社区治理逻辑转型与自治回归的现实阻碍,提出适当行政化、打造圈层化治理格局及重塑社区公共性的破解路径。

**关键词:**Y社区居委会;国家与社会;行政化;困境;路径

**中图分类号:**D669   **文献标识码:**A   **文章编号:**1008-7192(2020)01-0070-08

在“后单位制”社会里,城市基层管理机制相应地发生重大的变化,居民自治成为我国城市社区建设的基本目标,城市社区居委会也成为居民自治的重要载体与核心组织,全国各地的社区自治实践也在持续展开中,但社区居委会过度行政化的问题依旧未得到完全解决,社区的社会性发展缓慢和微弱,“去行政化”成为当下社区改革创新的核心问题。2017年6月,中共中央国务院印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中明确指出,推进社区减负增效是加强城乡社区治理亟待补齐的短板。同年10月,党的十九大报告提出要逐步推动社区治理重心的下移,加强社区治理体系的建设进程<sup>[1]</sup>。对此,社区行政化与去行政化的问题再次成为社会各界普遍关注的热点议题。为破解社区居委会行政化困境,各地以组织赋权增能为重点开展了“行政准入”“居站分设”“撤街强社”“三社联动”四种模式的实践探索与局部性的行政化改革,如武汉实施的街道权力清单与减负清单,浙江三门等地所做的社区准入制度。但实际上,继替循环的去行政化改革诉求和行动并未真正实现社区自治回归的目标,改革成效不彰的症结始终存在,并使得居委会陷入空心化、内卷化、边缘化的尴尬境地和行政化反弹的多重悖论中。合肥作为近十年来发展迅

猛的城市之一,由于城市化建设的逐步推进而产生大量的回迁社区。合肥市的回迁社区几乎遍布每个区,其中以包河区、蜀山区和滨湖区的回迁社区居多,回迁社区的复杂性和社区居民的特殊性使得社区居委会行政化问题日益凸显。因此,以包河区的Y回迁社区为例,从国家与社会的关系角度出发,探究社区居委会“被行政化”的现实与困境,以促进合肥市社区管理体制的改革与社区治理的现代化。

## 一、相关文献回顾

社区行政化有着深厚的历史文化背景和体制根源。国外主要从社区权力结构和管理模式的角度剖析社区行政化倾向,并且依据社区自治程度划分出政府主导模式、社区自治模式及混合模式三种社区组织管理模式,其总体上的研究并不多。国内学术界对社区居委会行政化研究已日趋成熟,包含肯定行政化、否定行政化及完全行政化的三种态度意向。部分学者持肯定社区居委会行政化的主张,费孝通作为国内最早研究社区的学者之一,强调在高度集中的计划经济的长期影响下,行政化构成我国社区的最大特征,社区在改革开放过程中催生的新的制度需求使得行政体系对管理城市社区显得尤为重要<sup>[2]</sup>。徐勇<sup>[3]3-9</sup>则认为完全自治的社区必

收稿日期:2019-09-01

基金项目:国家社科基金一般项目“全球化视域下中国消费结构升级的社会学研究”(19BSH140)

作者简介:徐 颖(1993-)女,安徽大学社会与政治学院硕士研究生,研究方向为社会学。E-mail:15212425156@163.com

会缺乏一定的组织强制性和组织效率,因此,社区行政化有其存在的合理性。上海浦东新区行政社区正是在政府组织下建立,其行政化的社区建设系统能够最大限度地整合社区内外的资源,便于政府的有效、实时管理。然而,大多学者持否认社区行政化的态度,即支持“社区居委会去行政化改革”。以侯利文、徐永祥<sup>[4]2-6</sup>为代表的学者认为社区作为城市治理场域中的实体部分,从成立之初就已被寄予自我管理、自我服务的自治期望,但一系列“去行政化”改革的成效不彰阻碍居委会的自治回归,社区必须成为独立的组织,才能更加充分地利用内外部资源,这是社区居委会改革的最终方向。林尚立<sup>[5]</sup>也指出在基层关系场域中,不同层级的政府部门干预越多,即行政权力的扩张程度越高,社区的自治水平越低。当然也有少数学者提出“完全行政化”,即主张将居委会发展成为政府的下属行政组织,以更有效率地承担社会管理任务和提高居委会工作的质量与水平。但事实上,透过以往“去行政化”改革实践与当代社区治理模式的创新与发展,社区“去行政化”或“适当行政化”乃未来社区治理的大方向或实际操作框架,新时代的治理理念需要整合行政与自治的内在关系和资源以推进社区的发展。另外,在关于社区居委会行政化原因的探索中,贾智丞、罗新安(2018;2014)从基层宪法、组织法的定性中具体剖析社区居委会的行政化色彩。通过相关文献梳理可以发现,以往学者大多从滕尼斯的“共同体与社会”等西方的治理语境中借用社区组织的经验与理论,并从宪法的定性中提取居委会属性定位的法理依据与预期来主张居委会自治属性的回归与去行政化改革的路向。具体而言,主要从历史角度、居民角度、社区居委会本身治理三个方面展开研究并且更多地从资源依赖理论和理性选择理论视角出发,缺乏对国家与社会关系真实形态所塑造与影响的居委会行政化过程的关注与思考,缺少将居委会行政化困境嵌入到“国家与社会”的关系场域中或国家与社会的关系视角解读的研究相对不足,形成现实中居委会去行政化的改革中行政化的不断强化与再生产的“治乱循环”和“被围困的居委会”(侯立文,2018),最终造成一轮又一轮“去行政化”改革的失败、低效与“去行政化之殇”的悖论<sup>[6]</sup>。社区居委会行政化有着深厚的历史文化背景和体制根源,因此,融合历史沉淀、现实改革

逻辑在基层场域中的关系实践,从国家与社会的视角与维度中透视由历史背景与宏观体制双重嵌入的居委会“被围困”现实,对其进行认知前提的转换,并对已有改革逻辑进行深刻反思,寻求具有普遍意义和效用的居委会“解困”的路径选择。

## 二、Y社区的基本情况及“被行政化”的现实表现与困境

### 1. Y社区的基本情况

Y回迁社区位于合肥市包河区南二环商圈一带,自2008年起根据上级政府加快城市化建设进程的指示进行土地规划与原本村落拆迁及重建工作,历经五年,于2013年底组织原著居民正式回迁安置。根据合肥市回迁社区安置工作的相关补贴政策,Y回迁社区的失地老人可享受每月614元的生活保障费与社会保障费等福利补贴。Y社区分A、B两区,每个区共有十六幢楼,社区大约一万人口。其中,总人口中的三分之二为原著居民,另外三分之一则为外来流动人口,对外来流动人口的出租构成Y社区居委会自治运行的经费来源之一。Y社区依旧保留原本在“村委会”基层治理与“村改居”管理模式设置的16个生产大队,回迁之后直接合并纳入到城市居委会的管理轨道模式中。16个生产大队队长和副队长在当下的居委会的投票选举、党员大会等具体工作中代表居民选举与表达意见。然而,Y社区基础设施尚不够完善,内部环境不够整洁,居民娱乐场所与社区医院并未纳入回迁之前的社区规划建设范畴。另外,社区居委会同时集物业、业委会功能于一身,在组织设置与功能、自治章程与工作制度、运行方式与考核机制、社区活动的开展及社区选举五个方面表现出不同程度的“被行政化”现实与困境,由此阻碍Y社区居民自治的回归与社区治理模式的创新。

### 2. Y社区“被行政化”的现实表现与困境

(1)层化的权力结构:组织设置与功能的行政化。不同的社区包含不同类型的需求群体,其实际情况也千差万别,因此按理来说社区组织在结构、功能及运行方式等方面应各有特色,但在实际操作中我国的基层社区组织却无明显差别<sup>[7]</sup>。Y社区在2013年底正式回迁之前已处于“村改居”的改革模式中,不同于“陌生人社会”的商品房社区,Y回迁

社区既留有典型的农村社区属性,也具有城市社区的治理功能,并正处于传统村落文化和人情契约关系结构与城市社区样态和治理逻辑间的矛盾中。因而,总体上伴有“半熟人、半陌生”“亦城亦乡”的属性与特征,但二者的自治组织体系却完全一致。居委会的组织设置在政府运作下展开,凸显政府基层治理与基层社会控制的需要,而不是社区不同群体类型的需要。另外,居委会作为基层群众自治组织,在法理层面上规定其主要任务为实现居民的自我管理、自我教育、自我服务,其日常协助政府深入居民开展的相关社会事务必须以不妨碍社区自治功能的发挥与实现为基本前提<sup>[7]</sup>。但现实中Y社区居委会却承担着大量来源于政府部门下派尤其是街道办的基层行政事务,由于大部分行政事务在具体操作与执行过程中需要具体落实到各个社区,于是,Y社区居委会便成为科层化的权力结构的终端以及街道办的第一“差遣者”与“落实者”。通过访谈得知,行政工作仍然是Y社区居委会的主要工作,Y社区居委会共设有8名工作人员(不包括社区物业的工作人员),书记及两位副书记为主要管理层并同时兼任党建、两委成员等相关职位。然而,目前,Y社区居委会承担的工作任务已经超过100项,主要开展社区宣传教育、社区环境卫生与治安、居民纠纷调节、开展社区文化活动、民政帮扶、计划生育、文明达标、迎检考核评比、人口普查、收款收费等工作事务<sup>[8]</sup>。原本作为自治组织的Y社区居委会在处理街道的众多工作任务中逐步具备一级行政组织的特征与功能归属。

(2)有限度的自主:自治章程、基本工作制度及人事决定的行政化。通过对Y社区居委会工作人员的访谈了解到,Y社区居委会的自治章程、文明公约及社区居委会的具体工作职责等,基本由合肥市民政局部门或常青街道制定。Y社区通常按照常青街道部门的规定而执行,并没有切实履行社区居民代表会议或寻求居民意见的程序,由此凸显了Y社区居委会的自治范围的有限与自治程度被基层政府围困的现状。对于任何组织来说,管理权、人事权及行政权是至关重要的三种基本权力,其中人事权往往决定着组织内的成员尤其是组织管理层的录用、任命及调拨<sup>[9]</sup>。因此,对属于自治组织的居委会而言,其人事权应归属于组织成员,即社区中的居民,对居委会主任和副主任等居委会管理人员的

选拔与最终任命权应构成居民行使人事权的重要内容。另外,法律也规定社区居民完全享有对居委会管理人员的任命权。但事实上,Y社区的现实操作层面却是街道或区政府会根据社区情况委托干部前往社区居委会任职或调拨,Y社区居委会的工作人员也长期被惯以政府公务人员的“干部”之称,其任命过程与“角色身份”的错位映射出Y社区居委会有限度的自主与行政化的倾向。

(3)“强行政、弱服务”:运行方式、工作方式及考核机制决定的行政化。Y社区居委会工作的开展基本是按照街道办事处或市区政府机构的规定,即“准行政化”的运作方式,社区的服务功能与工作始终处于羸弱状态,居民与居委会之间除了日常社会保障、社区医疗、社区治安等方面的基础交流之外,实质性的社区参与和沟通极度缺乏。同时,Y社区居委会采用与国家行政机关相同的5天8小时的作息制度,本身居委会的自治性与服务转变的要求居委会工作人员能够经常与社区居民针对日常生活、社区参与、社区管理与服务及问题进行面对面的沟通与交流,落实“民主协商、平等参与与协作”的基层自治的工作方式,但居委会的作息时间与居民上下班时间同步,直接影响社区服务功能的发挥。不少接受访谈的社区居民表示,目前,办理社会保障、医保及回迁前遗留的集体财产分配等事务都必须向工作单位请假后前往居委会办理。另外,Y社区居委会的监督考核主要由街道办事处和市区政府职能部门负责。通过访谈得知,社区内并未设置居民民主评议社区居委会的考核形式,Y社区的书记表示,社区内的管理人员经常前往街道办事处开会并根据街道文件的下达组织进行相关学习,街道每年会对社区所有工作部门及其办理的事务和党建工作进行一次汇总考核与监督,每次检查持续时间为一周,然后由相关部门检查人员列出问题清单,最后,社区工作人员再反馈整改清单。同时,街道办事处每月定期对社区社会活动的举办情况及网络宣传进行检查,逐渐地,Y社区居委会“类行政组织”的实际运作使得其行政性远远超过其社会性,从而出现“强行政”“弱服务”的失衡性局面。

(4)社区活动开展的行政取向:社区建设成为“政绩工程”。居委会作为社区自治的管理者和引导者,开展的活动本应服务于社区居民的实际需要,体现居民自身的精神文化取向与偏好,其活动

的自主性、自发性及居民的参与度构成评价社区自治程度的重要指标。但Y社区实际举办的社区活动成为应付上级街道办事处检查的“政绩工程”并存在行政化的取向与特征。首先,缺乏自主性。Y社区居委会设有宣传部,部门里共设有三名工作人员,专门负责社区活动的宣传与举办。在区文明网上可以了解到,Y社区每个月的社区活动次数虽然维持在15次以上,但大部分活动的开展并不是社区居民主动提出与发起,而是根据街道指示或政府精神组织与开展,活动开展的具体形式与内容也基本根据上级指示的全国社区统一做法而进行。其次,形式化。通过访谈资料的整理发现,Y社区的活动内容主要分为“好人线索推荐”(25条/月)、“志愿者活动”(包括每周一次的“红周六”与每周至少一次的其他志愿者活动)、“市民学校”(1次/月)、“我们的节日”(7次/年)、“善行义举榜”(1次/月)6项,每项活动都有具体的举办次数要求,活动举办后三天之内必须将活动通稿按照上级要求的格式上传区文明网或市文明网,同时街道办事处每月会对宣传部的活动举办进行数字化的监督与考核。活动的举办常常是为应对上级的检查,流于形式而忽视社区居民真正的活动需求。最后,居民参与度低。社区居民参与程度与参与意愿是衡量社区活动实际效果的最佳尺度,也是了解与反映居民生活需求的有效手段<sup>[9]</sup>。例如,八月六日举办的“健身房活动”,宣传部的工作人员仅仅在“志愿包河APP”上发布活动通知,并利用自身的人际关系网络寻求熟人来参与,每次活动人数大约在15-20人(达到街道办事处规定的最低参与人数标准),每次参与的人基本都是居委会各部门的工作人员,事实上,众多社区居民并不知道此项活动的开展,社区活动的举办俨然成为居委会“独自的狂欢”。

(5)选举的形式化:选举中的“前战”与进行过程的潜在性、同构性。一般而言,基层正式的采用政府固定的程序,包括选举的准备、动员、选举的过程及结果公示等流程,仪式化和程序化促成居委会选举工作的顺利完成。Y社区每三年进行一次换届选举,按照街道指定的组织准备、宣传发动、协商候选人、依法正式选举、建章立制等四阶段的选举步骤进行。跟其他社区一样,Y社区居委会通常直接“复制粘贴”街道的政策性指导和规则的文件内容

以保持选举的具体工作与街道的文件和精神的传达相一致,从选举准备到结果公示的整个流程一般需要持续两三个月时间。首先,选票由街道统一发到居委会,由居委会工作人员将选票交给社区回迁之前所任职的“村大队”,然后再由“村大队”以家庭为单位分票给每户家庭,村民根据自身意愿推荐初步的候选人名单。另外,选举期间,街道办事处也将派人于社区中轮流监督分票过程与维护选举的基本秩序。但通过对居民的采访得知,选举当天,候选人名单早已被居委会提前确定,每位居民只需在工作人员指定的名单上签名即可领取食用油和大米,在实际的物质给予面前,大多数居民往往选择附和形式化的选举。一般情况下,街道虽然不会以行政权力强行干涉社区的自治性事务,但却在潜在的“制度化程序”与外显的“制度化规定”之间存在“名实不符”的“潜规则”,外在选举的“规范化”在实际操作中却造成“高度的同质性与同构性”。居委会根据街道出台的文件和意见及授意的“工作程序”进行常规操作,虽然在表面上营造出选举的合法性、程序性及选举结果的“合法性”与“合政治性”的表象,但却在技术与形式操作之间的高度耦合中走向行政化。

### 三、社区居委会行政化倾向的原因探析

#### 1. “发包型”政府的结构模式:行政吸纳社会与国家能力的渗透

我国的城市社区改革与建设是在各地方政府的主导下进行,地方政府本身的结构特征不可避免地影响到社区的自治建设与实际运行。以往不同的学者用“后全能主义”“权威主义”“压力型政府”“联邦式的分权竞争制度”等概念总结与形容的我国政府的结构特点为理解和分析政府的特征提供重要的参考价值<sup>[10]</sup>。周黎安教授提出“向下发包制”的新型政府模型揭示了政府结构如何影响社区自治与民主建设的现实困境并归纳出发包制政府的三种结构性特征:其一,以属地管理为基础,即中央政府将行政任务以发包制的方式分派到各级地方政府,再由各级地方政府向下级政府层层发包并对其设置发包责任书,作为对下级政府的奖惩标准。Y社区居委会也正是在行政-自治的二元框架

下成为发包制任务完成的终端,并为获取上级政府资源与奖励而牺牲对社区自我管理和服务的关注。其二,非法治性的管理方式。上级政府不严格规定与限制下级政府完成任务所使用的方法和手段,强调完成的结果。正如Y社区居委会在活动举办与社区选举工作上出于上级定期的考核而过度追求化的指标结果,忽略其实质合理性。其三,由于国家与社会之间单向度的互动与弹性空间容易使得地方政府难以将提供公共服务作为政府的中心任务和有效约束自身的权力冲动,转而向社会尽可能吸纳资金,以促进自身权力效用的最大化<sup>[10]71-72</sup>。由此容易导致地方政府行为或社区自治组织的“短期化”与“策略主义”。事实上,在发包型政府结构下,行政权力在基层不断地生产与再生产,其背后隐藏着国家能力与国家力量对基层社会的渗透与控制并形成行政吸纳社会的治理失衡局面。

迈克尔·曼(Michael Mann)<sup>[11]</sup>将国家权力划分为专制性权力与基础性权力两个向度,专制性权力脱离与社会群体的协商与认同,通常以国家的强制性为基本保障,而现代社会以基础性权力(包括制度能力和集体权力)扩张为标志,借助于国家基础协调人民生活,同时包含专制与非专制协调方式。上级政府任务的层层发包过程也即国家基础性权力对基层社会的下渗和行政吸纳社会的过程,由此,社区治理单位成为国家所指定的规则实施的微观社会场域,宏观上的政权建设与微观场域中的国家渗透能力建设相互耦合,通过多种形式的组织架构实现行政权力在基层社会的“隐性在场”<sup>[12]</sup>。国家权力向基层社会渗透也自然成为基层治理结构变迁过程中最稳固、最清晰的常量。发包型政府的结构模式是国家保持在基层“在场”并发挥重要作用的重要制度保障,并最终“以任务发包”为中心,通过程序渗透、理念渗透及服务渗透的策略调整与转换促进发包制的结构成为一种“情景惯性”存在于Y社区居委会的行动逻辑与策略选择中,从而设定上下级关系的图谱和实现国家渗透合法化的新拓展,在潜移默化中促使社区自治改革丧失了自治的本来意义,社区自治成为仅具有形式上的意义。总之,国家长期通过自上而下的能力建设掩盖行政发包的痕迹,使得“科层也体、自治为用”的行为逻辑延伸与嵌入基层组织力量中,Y社区居委会行政化正是其嵌入的必然结果。

## 2. 主动行政化:共生性与非均衡性依赖关系的强化

社区居委会本身的自治需求及愿望是其自主性能否成长的根本因素,但在既有的发包型政府结构的制度安排下,Y社区居委会俨然成为承接街道及上级政府事务落实到社区的垄断性和唯一性的组织,原有的指导与被指导的关系俨然异化为领导与被领导的关系。资源依赖理论强调组织生存建立在一个控制它与组织关系的能力基础之上,必须通过获取它所依赖的环境中的资源维持基本生存,由此也产生了组织对外部环境的依赖<sup>[13]</sup>。Y社区居委会在长期的“类行政化”过程中对上级政府或街道存在较高程度的资源与路径依赖。首先,Y社区虽然通过社区商铺收资而拥有集体财产,居委会的工作人员工资也是社区自理,但街道办事处却明确限制Y社区拓展集体资产,一旦集体资产盈余超过街道规定的标准,街道办事处则取消补款,在这种情况下申请拨款需要召开“两议四公开”会议协商解决。其次,当Y社区居委会出现工作人员缺失的状况,由居委会工作人员将缺位人数和所需岗位要求直接上报给街道,然后街道统一将辖区范围内上报的岗位和人数保送到区政府手中,最后由区政府的人力资源部统一汇总而面向市场进行广泛招聘。另外,Y社区根据街道指令成立社区物业,将社区保安、保洁、保绿服务、地库地面提升改造、监控设备安装、道闸提升改造、围墙提升改造、换届物资、数字化城管服务项目需求反映给街道,街道办事处统一在采招网或中国招标信息网上编号登记,进行公开招标。在“give and take”关系结构下,Y社区居委会协助街道办事处处理行政事务的回报之一就是获得政府资金的支持,居委会管理人员也会通过协助政府而获得隐性的权威和认同,甚至社会地位的提升。在主动寻求“被安排”的路径依赖和经济、行政等资源依赖促成的居委会与上级政府的共生性关系结构下,Y社区居委会形成特有的经验和认知,更多地向上而不是向下寻求自身的认同与价值,并在主观上将自己视为正式体制中的一员,由此加重居委会与政府之间的多重事务依赖和固化其行政性联结<sup>[14]</sup>,造成行政性在基层的再生产与自治转向的困难。

这种主动行政化的倾向与其和环境之间的共生性与非均衡性依赖结构密不可分,它是组织在传

统制度安排与“官本位”思想约束下适应环境的一种理性选择和面对环境压力的一种积极反应。因此,制度实践中的相互依赖机制对Y社区居委会自治组织的行动逻辑与行动策略乃至基层治理实践有着重要影响,全国范围内推行的“居委会减负”改革尽管在制度创新与设计的层面上改变了制度结构,但很难从实质上改变特定环境中生成的“非均衡性与共生性依赖机制”和破解基层治理行政化困境的循环与再生产<sup>[15]</sup>。从居委会建立的历史脉络来看,居委会既是国家和社会相调和的产物,又是国家与社会之间的中介和桥梁,承载着政治整合与社会动员的政治职能与治理作用,国家政策实施和行政管理嵌入不仅需要科层组织体系,也会依赖于居委会这种基层民间“代理人”的角色在社会关系网络中的助推与支撑。Y社区居委会行政化的主观倾向正是基于国家力量在其现实实践中“若即若离”而又挥之不去的“内在构成”常态的条件反射,甚至以“惯例”的方式存在与发生,并最终作用于居委会与政府之间共生性环境的生成。

### 3. 社会资本的匮乏与社区居民参与的不足：“弱社会”局面的生成

罗伯特·帕特南(Robert Putnam)<sup>[16]41-43</sup>认为基本制度规范、社会信任及网络作为社会资本的构成要素能够通过个人或群体之间的互通合作提高社会效率和实际沟通成本。如果一个社会组织存在较强的相互信任机制、共同的社会活动网络及公共利益,那么组织成员间易产生集体行动以克服共同的困境,反之,如果缺乏有效的社会关系网络和基本的社会信任,成员处于“经济理性人”的假设将难以引发解决问题与困境的集体行动。Y回迁社区虽处于“半熟人半陌生人社会”状态,但原本回迁之前的熟人之间的社会交际圈流动缓慢,社会空间的嬗变又使居民之间缺乏伦理、经济、文化习惯等方面的联系与日常互动,社区居民往往感受不到与社区其他人建立密切关系的需要,因而难以产生作用于社区居民团体发展与社区问题解决的集体行动。

城市社区明显缺乏农村居民共同拥有的土地等资源,只有在共同存在的环境或者共同的利益受到侵犯才会拥有共同的利益,最终造成Y回迁社区居民参与意愿远远低于农村社区。另外,在单位制或“全能政府主义”时期,国家通过对资源的行政化配置及对单位人身份的管理而实现对社会的刚性

控制,随着社会主义市场经济的发展,社会从国家中孕育出来,单位制转向社区制,政府采取柔性方式通过自上而下的制度安排来避免单位制解体后基层社会中出现的管理与服务的真空,但在长期行政主导的社区体制及其惯性影响下,居民难以形成与他人合作与互动的习惯,社区民主自治也一直处于国家与“弱社会”的“夹缝中”。Y回迁社区则构成其中的典型。美国社会学家科尔曼创建的理性行动理论以“理性人”为出发点,指出人们的理性行动不仅追求经济效益,还包括情感道德、社会政治文化方面的目的,因此对于一个独立的行动者而言,不同的行动具有不同的利益,行动者根据“合乎理性人”的假设在不同的行动和事物之间进行选择,以最小的经济代价获得最大的经济利益<sup>[17]</sup>。在Y回迁社区中,街道办事处、居委会、居民三类行动者都有相应的不同的资源和利益,居民的自治性、福利性事务通常也是嵌入行政性中进行的,行政化虽维系Y社区居委会和其上级政府之间的职能的发挥与基本关系格局,彼此却无法达成有效的信任。

## 四、居委会“去行政化”与社区自治的路径探索

### 1. 适当行政化:行政性与社会性的有机平衡

当前我国“共建共治共享”的社会治理理念正深入推展中,社区居委会过度行政化无疑严重影响社区自治功能的发挥与基层民主的建设,本身中国基层社区自组织能力薄弱,民主实践仍在起步阶段,自治能力、自治传统、技巧、能力和动员等相对欠缺,需要在政府主导型的发展模式和框架下进行引导、帮扶和指导<sup>[18]92</sup>。总的来说,居委会基层结构的形成与变化是国家政权建设持续向下的组织化过程和政权建设的历史产物。不少学者推出的完全去行政化改革固然能够让居委会拥有更多时间和精力开展民主自治和互助服务,但同时也意味着居委会转变为一般性的社会组织,脱离与政府的共生性依赖关系、缺少了行政资源与行政权力的支持,居委会地位和作用被矮化,在实际运行中极易陷入空心化、被边缘化的境地。同时,完全去行政化意味着居委会与政府关系与功能上的彻底剥离,然而在国家权威体制的内在逻辑与运作惯性的

现有状况下,无疑是个漫长的过程。当前Y社区居委会承担社会治安、社区卫生、计划生育、社会保障与救助等方面的民主自治与互助服务的工作,一旦居委会不再承担这些工作,其开展居民自治和互助服务则失去重要的依托,实施的效果也会大打折扣。因此,从现实情况出发,Y社区居委会完全去行政化不现实,适当行政化以及寻求行政性与社会性的有机平衡有必要。首先,在实际操作层面减少Y社区承载的行政事务,从量上降低居委会“行政性”的份额,同时警惕权威体制向下渗透的惯性使然,防止行政化的反弹,先在行政性与自治性之间寻求基本平衡,然后通过渐进式改革推动政府与居委会之间形成契约合作的机制。

## 2. 从科层到圈层:“小政府、大社会、大服务”社区治理逻辑的转变与社区中介组织的培育

改革开放以来,伴随着市场机制的确立、国家行政管理体制的改革,国家与社会之间的关系得到了很大调整,但总体上并没有改变国家与社会关系的全能主义结构,发包型政府的结构特征与科层化的权力模式不可避免地妨碍政府权力有限化、法治化及职能公共化。Y社区居委会作为代表社区居民行使自治权利的法定群众性自治组织,其与政府之间应为监督与指导的关系,而不是被冠以行政性与自治性的二元属性和双重身份。因此,为实现Y回迁社区自治功能的归位,促进社区自下而上地参与并影响地方公共政策和社区建设议程,必须转变社区治理逻辑,根据新的治理情势和创新诉求重塑国家与社会之间的新型合作关系,真正厘清基层政府与社会之间的范围与界限,改变传统的行政主导下的自上而下的行政科层管理模式,凝聚与培育社区自治组织与经济、社会等中介组织及社会力量<sup>[18]92</sup>。逐步打造“一核多元,合作共治”的“小政府、大社会、大服务”的圈层化治理格局,从而助推服务吸纳社会的新型社会治理方式的形成与发展,灵活运用多种工具与技术手段,推动Y社区信息化的社区管理与服务的模式创新。

## 3. 重建“社区公共性”:促进居民从“私域”走向“公域”

社区公共性是社区内多元主体之间在差异性认同基础上形成的具有一定规范性和约束性的公

共价值、团结机制以及能够诱发其所在地域共同体成员集体行动的合法性基础<sup>[19]</sup>。不可否认,公共性生成与公共领域建构有助于社区空间内沟通与协调社区各主体间的利益与需求,需求的满足虽然是建立在私的基础之上,但私与公不是此消彼长的对立,而是协同互构的。然而,市场化、城市化以及单位制的衰微在增加社区异质性的同时,也加重社区原子化、隔离化状态和弱化社区公共性,而个人意识多元化与理性化的发展使得Y回迁社区面临更多的结构性紧张和压力,降低了居民对社区本身的归属感和认同感,Y社区居民对于参加社区治理的理解程度与治理意义两方面也存在一定的偏差和误解。因此,面对Y回迁社区自治能力薄弱与社会资本缺乏的现实,必须建构一个社区公共性培育的逻辑架构,探索一种以个人实践为前提的可操作的公共性,从公共价值、公共规则、公共空间、公共参与、公共服务等维度整合差别化的社区社会需求,动员社区力量、开发社区资源、密切联系居民,使得社区的共同利益得到加强,从而促进社区居民从“私域”走向“公域”及社区关系场域内交往主体的心理互嵌与精神互嵌的建构<sup>[20]</sup>,并通过社会中介组织连接政府与居民,组织居民议事协商,培育共同体精神,以充分挖掘和释放Y社区居委会长期被行政化所抑制的社会性要素。甚至在不久的将来孕育“网络新公共性”,创造新的社会团结形式与颠覆以往组织和制度框架下的治理规则。

## 五、结 语

从居委会的历史沿革与变迁以及Y社区居委会行政化的具体困境可以看出,国家力量与国家能力的渗透始终对居委会产生关键性的影响与制约,Y社区居委会在权力结构、工作方式、选举方式等方面的基本设置直接凸显其行政性对自治性的压倒性优势。同时,发包型政府体制的约束、居委会与政府共生性依赖关系的强化以及社会资本的缺乏构成居委会“去行政化”中“改而不成,攻而不破”的现实困局所在。并且从某种意义上说,历史积淀、制度建构及现实情势构成居委会行政化的非预期后果,行政化包涵历史必然性与现实的存续性,是其内在逻辑及运行惯性使然。因此,居委会“被行政化”还在潜移默化地发酵



与蔓延中,并且在未来的相当长一段时期内,其在行政与自治之间的徘徊始终存在。但随着社会多元化和自主化的发展,社区发展更加需要回归到社会自身的力量。因此,必须转变社区治理中继替循环的去行政化改革路向,防止行政化的反弹,促进城市基层中强国家与强社会的发展。

### 参 考 文 献

- [1] 胡晓燕,曹海军. 社区治理体系和治理能力现代化的思考——基于国家基层建设的微观视角[J]. 经济问题,2018(1):8-14.
- [2] 费孝通. 中国现代化:对城市社区建设的再思考[J]. 江苏社会科学,2001(1):49-52.
- [3] 刘智勇. 我国城市社区“自治-行政”混合模式研究[D]. 成都:电子科技大学,2017.
- [4] 杨菁菁. 社区居委会行政化研究——以S市J社区为例[D]. 武汉:华中师范大学,2019.
- [5] 张宝峰. 城市社区自治研究综述[J]. 晋阳学刊,2005(1):22-26.
- [6] 侯利文. 去行政化的悖论:被围困的居委会及其解困路径[J]. 社会主义研究,2018(2):110-116.
- [7] 向德平. 社区组织行政化:表现、原因及对策分析[J]. 学海,2006(3):24-30.
- [8] 陈伟东,李雪萍. 社区行政化:不经济的社会重组机制[J]. 中州学刊,2005(2):78-82.
- [9] 韦俊华. 居委会行政化倾向的原因分析[J]. 中山大学研究生学刊,2007(4):44-49.
- [10] 徐志国,马蕾. 难以摆脱的行政化——城市社区自治改革的困境初探[J]. 云南行政学院学报,2013(6):69-73.
- [11] 邵春霞,彭勃. 国家治理能力与公共领域的合法性功能——论国家权力与社会结构的相互联结[J]. 南京社会科学,2014(8):67-72.
- [12] 侯利文. 国家政权建构与居委会行政化的历史变迁——基于“国家与社会”视角的考察[J]. 浙江工商大学学报,2019(1):121-133.
- [13] 马迎贤. 资源依赖理论的发展和贡献评析[J]. 甘肃社会科学,2005(1):116-119.
- [14] 孙柏英. 城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J]. 南京社会科学,2016(7):51-58.
- [15] 吴永红,梁波. 制度结构、非均衡依赖与基层治理困境的再生产——以居委会减负悖论为例[J]. 甘肃行政学院学报,2017(4):52-60.
- [16] 王强. 社会资本理论视角下的地方政府绩效研究[D]. 上海:上海师范大学,2005.
- [17] 雷喆. 理性选择理论下社区治理的多元主体及其关系构建[J]. 哈尔滨师范大学社会科学学报,2019(3):34-36.
- [18] 王邦佐. 居委会与社区治理:城市社区居委会组织研究[M]. 上海:上海人民出版社,2003.
- [19] 田鹏. “服务吸纳社会”:服务型治理的实践逻辑[J]. 社会工作与管理,2019(3):71-77.
- [20] 陈文,姜星月. 从“自治”到“治理”——我国社区研究的视角转向及逻辑演变[J]. 党政研究,2019(1):105-111.

## Dilemma and Path: A Re-discussion of Administration Issues of Community Neighborhood Committee from the Perspective of “State and Society”

——A case study of the relocation community Y in Hefei city

XU Ying

(School of Society and Political Science, Anhui University, Hefei 230601, China)

**Abstract:** In recent years, local governments in China have taken measures of “de-administration” reform such as the division of Neighborhood Committee and Social Workstation, the separation of legislative and executive duties of neighborhood committee, and the grid management of the community, but the administration of community management has not been substantially changed. Taking the relocation community Y in Hefei city as an example, the paper explores issues of the structure mode of the administrative subcontract government apparently behind the overadministrative neighborhood committee, the interdependence between the government and neighborhood committee, and the realistic impediment on the logic transformation and autonomy return of community governance due to the lack of social capital. Accordingly better ways have been put forward like forming appropriate administration, making governance structure of layered management, rebuilding the community publicity, etc.

**Key words:** the community committee Y; state and society; administration; dilemma; path

【编辑 吴晓利】