

让城市基层治理回归自治本源

竺乾威

摘要:城市最基层的居委会是一种居民自我管理、自我教育和自我服务的群众性自治组织,但在后来的发展中,这一基层组织的治理出现了一种越来越严重的行政化倾向。产生这一行政化倾向的原因既有市场经济体制建立后城市生活发生的巨大变化,也有政府权力对国家与社会边界的不当跨越。让城市的基层治理回归自治的本源,需要从权力、制度和文化的三个方面进行创新和改革。

关键词:基层治理;行政化;自治

DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2025.07.009

引言

城市基层治理是国家治理的一个重要组成部分。改革开放以来,国家的治理形态发生了转变,即从原来国家一统的治理模式转变到国家、社会、市场合作治理模式。厘清国家和社会的关系成为改革的一项重要内容。城市基层(这里主要指居委会)的治理也经历了从最初强调自治到后来越来越多出现行政化现象的变化过程。这里就提出了一个问题,城市基层治理的基本走向应该是行政化还是自治化(比较确切的说法应该是以行政为主,还是以自治为主)。学界的讨论也有两种观点,一种偏向行政为主,认为这种模式在当下的城市基层治理中具有其合理性,强调行政为主的模式带来的积极作用,因为它能够保证治理的效率。一种偏向自治为主,强调行政为主模式带来的消极作用,自治为主模式可以带来社会的活力。本文强调居委会的自治,这不仅因为它符合居委会这一组织的法定属性,而且还因为国家治理的形态发生了变化。权力集中的自上而下行政治理模式,已难以适应大量问题因市场和社会发展而涌现、需要基层直接应对解决的基本治理态势。用社会的力量解决社会的问题不仅可以使现有的资源得到充分的利用,而且在治理的成本效益上也是一种合理的选择。城市基层的治理需要政府行政,但不能行政化。厘清国家与社会的关系,让城市的基层治理回归自治本源,是城市基层治理的一个合乎逻辑的方向。

一、城市基层治理的定位及变化

城市基层治理一般包含了两个层面:一是街道,二是居委会。本研究指的基层治理

作者简介:竺乾威,复旦大学国际关系与公共事务学院教授(上海,200433)。

是居委会这一城市最基层组织的治理。街道与居委会的不同在于前者属于国家行政机构,而后者则是群众性自治组织。1954年的《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》(以下简称《城市居民委员会组织条例》)第一次将居民委员会定位为“群众自治性的居民组织”。这一定位在后来的发展中未曾有变化。例如,1989年的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《城市居民委员会组织法》)第二条也规定,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。^① 2018年的《中华人民共和国宪法》第一百一十一条也规定,“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”。^② 然而,相关的一些规定在后来的发展中还是可以看到一些变化。

首先,居委会的任务发生了变化。在1954年的《城市居民委员会组织条例》中,居民委员会的任务包括:(一)办理有关居民的公共福利事项;(二)向当地人民委员会或者它的派出机关反映居民的意见和要求;(三)动员居民响应政府号召并遵守法律;(四)领导群众性的治安保卫工作;(五)调解居民间的纠纷。在这之后的1989年的《城市居民委员会组织法》中,居民委员会的任务被规定为:(一)宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;(二)办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;(三)调解民间纠纷;(四)协助维护社会治安;(五)协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作;(六)向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。^③ 如果说,1954年的《城市居民委员会组织条例》和1989年的《城市居民委员会组织法》内容变化不大,那么2010年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(中办发〔2010〕27号)(以下简称《意见》)则将居委会的“任务”这一表述改成了居委会的“职责”,《意见》将居委会的职责分成三部分。

其一,依法组织居民开展自治活动。社区居民委员会是社区居民自治的组织者、推动者和实践者,要宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育居民遵守社会公德和居民公约、依法履行应尽义务,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;召集社区居民会议,办理本社区居民的公共事务和公益事业;开展便民利民的社区服务活动,兴办有关服务事业,推动社区互助服务和志愿服务活动;组织居民积极参与社会治安综合治理、开展群防群治,调解民间纠纷,及时化解社区居民群众间的矛盾,促进家庭和睦、邻里和谐;管理本社区居民委员会的财产,推行居民事务公开;及时向人民政府或者它的派出机关反映社区居民群众的意见、要求和提出建议。这一部分在某种程度上是对原有任务的细化和扩充。

其二,依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作。社区居民委员会

① 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》, http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201905/t20190521_296644.html, 2025年3月26日。

② 《中华人民共和国宪法》, 国家法律法规数据库, 2018年3月11日, <https://flk.npc.gov.cn/xf/html/xf2.html>, 2025年3月26日。

③ 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》, 2014年5月12日, <https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/xxgk/fgwj/flfg/webinfo/2016/03/1460585590003713.htm>, 2024年12月1日。

是党和政府联系社区居民群众的桥梁和纽带,要协助城市基层人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的社会治安、社区矫正、公共卫生、计划生育、优抚救济、社区教育、劳动就业、社会保障、社会救助、住房保障、文化体育、消费维权以及老年人、残疾人、未成年人、流动人口权益保障等工作,推动政府社会管理和公共服务覆盖到全社区。这部分的职责是原来的文件中没有的。1954年的《城市居民委员会组织条例》第7条针对居委会与街道等组织的关系规定,“市、市辖区的人民委员会的工作部门和其他机关,如果必须向居民委员会或者它的工作委员会布置任务,应当经市、市辖区的人民委员会批准统一布置。市、市辖区的人民委员会的工作部门,可以对居民委员会有关的工作委员会进行业务指导”。这一部分把“依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作”作为居委会的职责,相较于1989年《城市居民委员会组织法》规定的“协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作”,其外延得到了扩张。1989年的规定只限于公共服务,而2010年的《意见》中的“开展工作”,在后来事实上也包括了居委会从事一些执法性的工作。而这样的协助在没有严格规范的情况下,随着后来政府行政事务的增多和下沉以及居委会成员领取薪酬,很容易地使居委会从“协助”变成了“执行”。

其三,依法依规组织开展有关监督活动。社区居民委员会是社区居民利益的重要维护者,要组织居民有序参与涉及其切身利益的公共政策听证活动,组织居民群众参与对城市基层人民政府或者它的派出机关及其工作人员的工作、驻社区单位参与社区建设的情况进行民主评议,对供水、供电、供气、环境卫生、园林绿化等市政服务单位在社区的服务情况进行监督。指导和监督社区内社会组织、业主委员会、业主大会、物业服务企业开展工作,维护社区居民的合法权益。这一任务或职责也是原来的文件所没有的,居委会又承担了这一新的监督职能。

此外,居委会工作人员的待遇发生了变化。1954年《城市居民委员会组织条例》第9条规定,居民委员会的公杂费和居民委员会委员的生活补助费,由省、直辖市的人民委员会统一拨发,标准由内务部另行规定。1989年的《城市居民委员会组织法》第17条规定,居民委员会的工作经费和来源,居民委员会成员的生活补贴费的范围、标准和来源,由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付;经居民会议同意,可以从居民委员会的经济收入中给予适当补助。在这里,居委会成员拿的是生活补贴。但在2010年的《意见》中发生了变化,《意见》第26条指出,要切实加大经费保障力度。要将社区居民委员会的工作经费、人员报酬以及服务设施和社区信息化建设等项经费纳入财政预算。社区居民委员会成员、社区专职工作人员报酬问题由县级以上地方人民政府统筹解决,其标准原则上不低于上年度当地社会平均工资水平。显然,这里的报酬不再是生活补贴,而是工资。应该也是在这以后,居委会成员开始实行工资制。此外,还增加了对居委会成员的一些实质性奖励。比如,“加大从优秀社区居民委员会成员、社区专职工作人员中考录公务员和选任街道(乡镇)机关、事业单位领导干部的力度”^①。

1954年的《城市居民委员会组织条例》和1989年的《城市居民委员会组织法》基本上是围绕居委会展开的,而2010年的《意见》开始涉及居委会与外部组织的关系问题。

^① 《中办国办印发〈关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见〉》,《人民日报》2010年11月10日,第1版。

这里集中表现在两个方面。一是加强党的领导。《意见》确立了居委会管理的原则,即“坚持党的领导”,“坚持政府主导,社会共同参与。切实转变政府职能,理顺关系,充分发挥各级党委和政府政策制定、工作部署、设施建设、财力投入等方面的主导作用”^①。社区党组织是党在社区全部工作和战斗力的基础,是社区各类组织和各项工作的领导核心。社区居民委员会要自觉接受社区党组织的领导,社区党组织要加强对社区居民委员会选举工作的领导和指导,提倡按照民主程序将不参与选举的社区党组织负责人推选为居民选举委员会主任,主持居民选举委员会工作。二是居委会与业主委员会和物业服务企业的关系,即业主委员会和物业服务企业要主动接受社区居民委员会的指导和监督。《意见》要求建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会和物业服务企业议事协调机制。

从以上的变化中我们可以看到,1954年的《城市居民委员会组织条例》到1989年的《城市居民委员会组织法》这段时间,相关的变化不大,而到2010年《意见》的出台,则发生了比较大的变化。其原因何在?尽管1954年到1989年,中国社会已经发生了历史性的变化,1978年开启了后来影响整个中国命运的改革开放和社会主义现代化的伟大征程,但由于1989年中国社会的经济体制还是计划经济,经济结构、社会结构以及治理结构基本上没有发生太大的变化,特别是与计划经济相连的单位体制还存在(它极大地压缩了居委会的活动空间),以及计划经济时期的惯性作用,社会的整体运行基本上还是在原有的轨道上进行。

到2010年,中国社会发生的最大变化莫过于由市场经济体制取代了原来的计划经济体制,这一变化对经济社会和治理结构产生了实质性的影响。从经济结构来说,原有国家垄断社会所有资源配置的状况被市场经济打破,社会的治理由原来的国家一统的权力集中的结构转变为国家、市场、社会三分的权力分散的结构;农村人口大量地向城市转移,我国的城镇化率从1996年的30.48%提高到2023年的66.16%^②,城镇人口从1996年的3.7304亿增长到2023年的9.3267亿^③。由市场经济产生的利益团体之间、团体与个人之间以及个人与个人之间的矛盾和冲突空前增多,大量矛盾和冲突出现在基层。随着单位制的没落导致公共空间向街道、居委会转移,街道和居委会工作面临了前所未有的挑战。此外,21世纪初中国政府职能发生了一个巨大变化,即从原来的注重经济建设转向提供公共服务,开始建设服务型政府。如果说在经济建设时期居委会开展工作空间相对不大,那么提供公共服务则为居委会的活动开辟了一个广阔的空间。所有这些,可以解释为什么在2010年的《意见》中基层的任务开始变多,也可以解释为什么居委会的成员实行薪酬制,为什么会提出“坚持党的领导”,并实行“坚持政府主导,社会共同参与”的共建共治共享的社会治理制度。

二、城市基层治理为何走向了行政化?

居委会的群众性自治组织这一身份定位并没有发生变化。这一身份决定了居委会的治理应该走自治的道路,自我管理、自我教育、自我服务。然而,居委会在后来的发展

① 《中办国办印发〈关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见〉》,《人民日报》2010年11月10日,第1版。

② 国家统计局网站, https://data.stats.gov.cn/files/html/vchart/vchart_001/vchart_001.html, 2024年1月1日。

③ 国家统计局网站, <https://data.stats.gov.cn/index.htm>, 2024年12月1日。

中却日益走上了行政化的道路,行政化倾向越来越严重,并得不到纠正。已有诸多研究指出行政化现象的存在,学界对此已形成普遍共识,故不再详述。本研究仅选取两个案例,其一是2016年发表的一篇文章,其二是2020年进行的一项调查,用以证明该问题虽时隔多年,却依然严重。

朱恒顺在2016年指出了居委会建设的严重的行政化倾向。“大量本应由政府承担的事项涌入社区,致使以居委会为代表的社区组织不堪重负,疲于应付。当前,除了社会治安、社区矫正、公共卫生、计划生育等法定事项外,部分政府职能部门打着‘工作进社区’的旗号,把很多居委会不该管、管不了、管不好的任务转嫁到居委会,在社区层面形成了‘上面千条线,下面一根针’的局面。调研发现,在有的地方,社区承担的工作职责一度达到270多项,涉及40多个政府职能部门。不少地方将违章建筑拆除、消防、安全生产、黄标车治理、鞭炮燃放等一些本应由行政执法部门负责的工作交给社区,其中多数工作由居委会工作人员完成,导致本应带领居民开展自治的居委会根本无暇顾及主业。另外,为了让居委会把行政任务落实好,基层政府和有关部门还不断加大考核检查力度,很多社区一年要承担几十项评比考核、建立上百项台账……居委会承担的行政任务有增无减,居委会也越来越像‘小政府’”。^①周新华在2020年引用永州市人大社会建设委员会的调查,指出“大多数城市社区承接的党政、群团部门业务线工作有20余条,每条线又都有细化的内容,如综治工作就包含了治安、消防、戒毒矫正、帮教、外来人口管理等相对独立的10多项内容。各部门通过街道办事处给社区下达的考核任务多达50余项,在社区建立的各类工作组织有30多个,成立的领导小组近60个。据东安县对社区工作任务明细进行粗略分类,发现社区所承担的职能工作、公益服务、购买服务、临时性工作多达45项,其中30项是由政府职能部门承担的。如此繁重的行政事务,使得社区干部三天两头赶会场、补台账、迎检查已成为工作常态,而大大弱化了社区自我管理、自我教育、自我服务的功能”。^②居委会确实越来越像“小政府”了。事实上,它已经成了政府体制外的一个执行机构。居委会成员实行薪酬制在某种程度上完成了这样一个转变,因为这意味着他们事实上成了政府编制外的行政人员。拿了薪酬就要完成工作任务,这是最简单的道理。

这样一种行政化的治理导致的负面结果是显而易见的。从政府的角度讲,所有的事情由政府做(包括让居委会做政府的事),这就使政府做了一些本来不用做,或做不了、做不好的事,提高了治理成本,增加了负担,降低了效率。再以永州市零陵区为例,“永州市零陵区有城市社区22个,该区按照每个社区每年运转经费50万元、惠民项目资金20万元安排,单此一项财政每年开支1540万元;共有专职人员360名,其中社区居委会成员126名,社区网格员213名,社区居委会主任、副主任、委员、网格员等人员的月平均工资标准2400元左右,另有月绩效工资500元,年底考核后发放。调查中了解到,一方面,社区工作人员工资待遇普遍很低,工作积极性难以调动;另一方面人员过多,人浮于事,财政负担仍然沉重”。^③从居民的角度讲,行政化倾向导致的另一个结果

① 朱恒顺:《社区居委会需要去行政化》,《中国青年报》2016年12月8日,第2版。

② 周新华:《城市社区行政化倾向亟需重视》,2020年8月18日,<https://www.yzrdw.gov.cn/content/2020/08/03/8748345.html>,2024年12月9日。

③ 周新华:《城市社区行政化倾向亟需重视》,2020年8月18日,<https://www.yzrdw.gov.cn/content/2020/08/03/8748345.html>,2025年12月9日。

就是居民参与程度低。行政化的运作因凡事都由上级说了算而导致居民不关心社区事务,参与热情不高。“由于工作任务重,不少中青年很少参与、过问社区事务。即使居委会选举,投票率也不高。在一些地方,召开社区全体居民大会讨论公共事务已成为一件不可能的事情。值得一提的是,在社区居住的党员领导干部、人大代表、政协委员也很少发挥示范作用,参与社区治理。有的精英人物,经常参与社会公益事业,但很少在本社区带头参加活动,不愿意成为‘社区领袖’”。^①此外,行政化倾向导致的另一个结果就是居民丧失自我管理的能力。因为不管、少管,自我管理的能力就会弱化。自治能力的弱化反过来又强化了行政化治理。

那么,促成这一向行政化治理发展的背后的原因是什么?或者说,居委会治理为什么没有走应该走的自治的道路?事实上,在改革的初期,有过走自治道路的努力。就社区治理改革而言,上海1986年颁布的《上海市街道办事处工作试行条例》中提到了“居委会具有自主权”,并明文规定,除街道办事处和镇人民政府外,任何机关、团体、部队、学校、企业、事业单位不得直接向居委会布置任务或索取书面材料、证明和各种报表。但“自主权”这一说法并没有被1989年的《城市居民委员会组织法》采纳。在后来的社区建设中,2000年《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中,在提到今后五年到十年城市社区建设的主要目标时,其中一个目标就是第一次提出“坚持政府指导和社会共同参与相结合,充分发挥社区力量,合理配置社区资源,大力发展社区事业”^②。从这里的政府主导,发展到后来的社区建设中的党建引领,再发展到党的十九届四中全会决定确定的党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。

中华人民共和国成立以来,居委会的定位一直就是群众自治性组织,正如1954年的《城市居民委员会组织条例》第一次定位的那样。但比较原来的计划经济时期和改革开放建立市场经济体制后的时期,我们可以发现一个现象:在计划经济时期权力高度集中的治理结构下,居委会却获得了相对的自主空间,而在改革开放后出现的国家、社会、市场权力三分的政府权力相对分散的情况下,居委会的自主空间却日益变得狭窄,最终成了政府的编外执行机构。这里面的原因是什么?

其一,计划经济时期,我国实行政府全面掌控的公共事务管理模式,这一模式主要通过单位体制得以实现。单位作为特殊的组织形式,承担着多元化的社会职能:在公共服务方面,设立职工医院、子弟学校等机构,实际履行政府的医疗、教育等职能;在社会管理方面,由于个体均隶属于特定单位(即“单位人”身份),单位往往介入成员间的矛盾调解。在此体制下,居委会的职能范围相对有限,多数社会事务无须其介入即可解决。改革开放后,单位体制逐步解体,引发公共事务管理格局的重大变革:一是随着国有企业改制等市场化进程,大量“单位人”转变为“社会人”,原有单位承担的社会职能向社区转移;二是保留的单位组织发生职能蜕变,除生产经营活动外,不再承担政府性公共职能,也不干预成员民事事务。这一转型促使街道和居委会成为基层社会治理的主要载体。

^① 朱恒顺:《社区居委会需要去行政化》,《中国青年报》2016年12月8日,第2版。

^② 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》,《浙江政报》2001年第6期,第10—13页。

市场经济转型催生了基层社会的利益矛盾与冲突。在此背景下,街道和居委会因其特殊的组织定位,成为化解基层矛盾的首要主体。然而,受限于法定权限与资源配置的不足,基层治理体系面临权责失衡的困境。这一结构性矛盾推动国家权力持续向基层延伸,形成“行政吸纳自治”的治理格局。其典型表现是:尽管法律定位为群众性自治组织,居委会在实际运作中已深度融入行政体系,呈现出明显的科层化特征。

其二,空间结构方式的变化。在计划经济时期,居住空间的组织模式具有鲜明的单位制特征。例如“公交新村”“铁路新村”等典型单位社区,其空间布局以工作单位为核心构建。这种空间结构塑造了紧密的熟人社会网络,居民之间形成自然互助的关系模式,社区矛盾往往通过非正式的邻里协商即可化解。市场化改革后,居住空间结构发生根本性变革,单位制社区逐渐解体,新型商品房社区的空间组织逻辑转向市场化和私有化导向。首先,“分块切割的居住形式使居民生活趋于疏离、隔绝、冷漠,人们在社区内不再‘守望相助’,而是走向了‘个体化’”^①。其次,随着住房产权从公有向私有转变,社区成员结构由熟人社会转向陌生人社会,人际关系逐渐趋向利益化。这一变化催生了业主委员会,以协调因利益纠纷产生的矛盾。此外,高层建筑为主的居住形态变革,进一步引入了物业管理公司,以管理空间内人与物的关系。业主委员会与物业管理公司因利益诉求差异而产生的治理冲突,客观上强化了居委会作为基层矛盾调处主体的权威地位。

其三,居委会干部的薪酬制以及居委会治理活动所需资源导致了居委会对街道以及其他政府部门的依赖,这反过来也鼓励了政府部门将本来应该由自己管的事务顺理成章地转移到居委会。这是一个互相加强的过程。在这一过程中,可能出现两方面的问题:一是部分行政部门对居委会的职责定位不够清晰,可能下达超出其职能范围或能力限度的工作任务;二是居委会为争取更多行政资源或提升考核成绩,可能主动承担一些非必要的工作,甚至超出街道或相关部门的基本要求。

其四,政府部门通过绩效考核机制将居委会纳入行政管理体系。现行绩效考核体系本质上是行政体系对居委会工作的制度化规约,其考核指标主要体现街道等上级政府的治理诉求。在这一压力型体制下,居委会为达成考核目标往往需要:1. 投入超额行政资源;2. 进行工作方法创新。这种制度设计产生了双重效应:一方面催生了“创新竞赛”现象,各居委会竞相推出新举措以获得绩效优势;另一方面导致行政事务的持续增量,形成“考核—创新—事务膨胀”的循环。

空间结构的变化、人群的变化导致事务向居委会集中,但这些事务也可以用自治的方式加以处理。为什么后来就走上行政化的道路了呢?这里可能有两个方面的原因。从政府维度看,由于对基层自治效能的持续性持审慎态度,因而形成政府主导的路径依赖,这导致居委会在实际运作中演变成行政执行机构;从居委会维度看,长期行政依赖造成自治能力不足,即便获得授权也难以有效履行自治职能。这就导致行政过度干预抑制自治能力培育,而自治能力薄弱又使得行政干预强化了。

政府对于基层自治持审慎态度主要基于以下双重考量:一是自治意味着自我管理,而自我管理就可能会引发治理脱嵌风险;二是伴随着自治的是居委会以及一些相关社

^① 朱恒顺:《社区居委会需要去行政化》,《中国青年报》2016年12月8日,第2版。

会组织和社会力量的壮大,这会导致权力结构重构。这种结构性变化可能重塑基层权力格局,形成多元治理主体并存的局面,进而对传统行政主导模式构成挑战。“居委会具有自主权”之所以没有写入《城市居民委员会组织法》,显然有这方面的考虑。然而,《城市居民委员会组织法》也规定,“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。^①

政府推动了今天的这种国家、社会、市场权力三分格局的形成。政府之所以推动这样一种局面的形成,是因为事实已经证明,政府并非在所有领域都具有资源配置优势,需要市场机制和社会力量发挥应有作用。中国机构改革的目标之一就是厘清国家、社会、市场三者关系,其奉行的原则就是市场的事情市场办,社会的事情社会办,政府的事情政府办,对市场和社会力量难以有效覆盖的领域,采取政府兜底或合作共治的方式予以保障。因此,从政府的角度来讲,市场机制和社会力量的培育发展能减轻政府负担、提高政府效率、减少政府成本,这正是政府大力推进市场和社会建设的重要原因。

但问题在于,在“市场的事市场办、社会的事社会办”原则下,市场和社会主体(如居委会)会形成自己的运行规则,这些规则与政府管理方式可能存在不一致。政府既需要确保基层治理与整体政策协调,又需要避免居委会过度行政化。当前将居委会纳入行政体系的做法虽能保证管控,但带来了政府负担过重(如2019年“基层减负年”反映的问题)和社会活力不足的副作用。此外,这一做法显然又是与政府的改革初衷相矛盾的。政府对基层自治可能“脱轨”或形成“异己力量”的担忧,仍然延续着计划经济时期行政管控的思维定式。在现代治理语境下,这种传统管控模式面临双重不适应。

三、回归自治本源：路径选择

城市基层治理毫无疑问应该走自治的道路,那么选择什么样的路径去实现城市基层的自治?有关这方面的讨论也很多,本研究认为可以从权力、制度和文化的三个方面着手。

首先是权力问题。城市基层治理碰到的最大的现实挑战就是如何解决政府权力与基层自治的关系问题。基层治理既离不开政府行使权力,又要实行自治。怎么理解这一看似矛盾的关系?一个选择就是从政府的职能角度着手来确定政府的权限,并以此来划清政府与社会组织(像居委会这样的自治组织从广义上来说也可以是社会组织的一部分)的权力边界,正如行政审批改革通过权力清单来划分政府与市场之间的权力边界一样,这是城市基层治理的改革必须做的。但问题在于,这些微观层面的举措若缺乏宏观层面对政府权力的理解的支撑,那么在权力执行过程中将不可避免地陷入“制度空转”的治理困境。从政府与市场的关系来看,权力清单事实上并没有消除政府在处理两者关系中的权力的越位、错位和缺位的现象。就政府处理与居委会的关系而言,2010年的《意见》强调:“凡属于基层人民政府及其职能部门、街道办事处职责范围内的事项,不得转嫁给社区居民委员会;凡依法应由社区居民委员会协助的事项,应当为社区居民委员会提供必要的经费和工作条件;凡委托给社区居民委员会办理的有关服务事项,应当实行权随责走、费随事转。逐步清理和整合在社区设立的各种工作机构,规范政府部门面向社区居民委员会开展的检查评比达标活动,大力压缩针对社区居民委员会的各类

^① 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,2019年1月7日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070251.htm,2024年12月1日。

会议、台账和材料报表。”^①这样的规定不能说不详细具体,但最后的结果还是权力的下沉导致居委会成了一个“小政府”。因此,仅有微观层面的改革还不够,还必须对政府权力形成整体上的认识。

传统的观点认为,政府权力具有独占性,这一权力是不能分享的。在计划经济时期,这一观点是有道理的,因为当时只有国家政府掌控了社会的所有资源。由于没有社会和市场,因此也不存在其他的主体来分享政府的权力。但在市场经济时期,社会形态发生了变化,出现了国家、社会、市场三大块,主体的多元为政府权力的分离提供了条件。这一分离是与政府的管制和服务这两种基本职能联系在一起的。这两种职能在马克思和恩格斯的学说中就是国家的政治职能和社会管理职能。^②在计划经济时期,这两种职能是不分的,都集中在政府手里,因为政府是管理社会的唯一主体。而在市场经济时期,这两种职能是可以分开的。也就是说,社会管理职能或公共服务不一定都要由政府来履行或提供,因为从资源配置的角度讲,社会和市场具有政府不具有的资源优势,这种资源优势为社会和市场参与治理提供了条件。

那么这种分开的职能如何在政府的权力上体现出来呢?这里有必要把政府权力分成两种,一是领导权,一是治理权。^③领导权对应管制职能,这一权力具有独占性,因为政府是社会唯一的公共权威组织,政府的命令和规定是任何其他组织都要执行的。在这里,政府与其他组织的关系是上下级关系,命令和服从的关系。而治理权则是可以分享的,它意味着政府要把原来不属于它的权力归还给市场和社会,让市场和社会在它们各自的领域里去解决自身的问题。在这里,政府与其他组织的关系是平行关系,而不是上下级关系。政府权力独占或两权不分导致的结果是政府在与其他组织的关系中,习惯于用上下级关系来取代本来是平行的关系。平行的关系是建立在磋商合作基础之上的,正如中央相关文件在讲到居委会与政府部门的工作关系时,用的是“协助”,而不是“执行”。协助是自愿的,是平等的,但在现实中这种协助往往演变成了执行。因此,领导权与治理权的分离以及治理权分享的提出,其意义在于它可以为厘清国家、社会、市场三者的关系、为政府职能的配置提供理论基础,同时也可以使政府在处理与居委会这样的自治组织的关系时避免权力的越位、错位和缺位。

其次是制度问题。新制度经济学认为,像土地、劳动和资本这样的要素只有在制度确立后才能发挥作用。不同的制度安排导致了不同的结果。这里的制度主要涉及制度供给和制度创新。制度的供给是由制度的需求引发的,它是与制度创新联系在一起的,制度的供给在一定程度上也就是一个制度创新的过程。

制度的创新首先来自对制度的需求。由此产生的问题是为什么在某个历史时刻会出现对好制度的需求?在福山看来,“真正的答案在很大程度上可能取决于那些独特无比的历史背景”。^④他引用了梯利关于现代欧洲民族国家兴起的一个经典解释:正是由

① 《中办国办印发〈关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见〉》《人民日报》2010年11月10日,第1版。

② 参见中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局:《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社,1995年,第523页。

③ 竺乾威:《公共行政的改革、创新与现代化》,上海:复旦大学出版社,2018年,第214—221页。

④ 弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社,2007年,第33页。

于发动更大规模战争的需要,法国、西班牙和瑞典这类国家才激发出对征收税赋行政能力及官僚制中央集权的需求。中国的例子也可以印证这个观点。例如,揭开中国改革开放大幕的是小岗村的包产到户,它的实质在很大程度上是一种产权制度的改革,通过建立劳动与收益的直接联系,从而激发了农民的生产积极性,打破了人民公社的平均主义分配模式。这一改革体现了特定的历史情境,即中国农村普遍存在的变革诉求。该制度创新的实现得益于政府与民意的良性互动:政府通过制度化的方式回应民众需求,将地方实践上升为国家政策,最终建构起更具效能的制度安排,有效释放了农村发展活力。

对制度的需求可以来自存量和增量两个方面。首先是存量,现有的有关城市基层治理的规章制度有哪些已经落伍了,不适应时代的变化了,需要重新修订,或需要扬弃。最典型的例子就是1989年制定并沿用至今的《城市居民委员会组织法》。几十年过去了,这一组织法基本没有变动。而在这几十年中,社会和城市已经发生了翻天覆地的变化。就城市而言,一个可见的变化就是城市化的快速进程使得城市人口已经由原来的不到3亿增长到了9亿多,且人口的构成也变得多样化,与此相伴的是出现了“社区”这一新的城市空间;业主委员会、物业服务企业相继出现;市场经济体制的建立以及由此产生的不同利益团体之间的矛盾和冲突日益增多地在城市基层发生,因而也使得权力日益下沉,这些都是制定《城市居民委员会组织法》时没有出现的情况。在这里,制度的供给跟不上制度的需求是很明显的。如何完善居民委员会的自治功能、完善居民的参与制度和代表制度,以及确定居民委员会与业主委员会以及如物业服务企业等社区其他组织的关系等,这些都需要做出新的规定。

更多的需求来自增量方面。社会在发生着急剧的变化,新的问题在不断出现,社会的需求也在不断产生和变化。因此,需要了解城市基层治理当前的需求是什么。这是进行制度变革和创新的前提。制度从广义上讲,一般包含三个方面。首先是最高层面的宪法,其次是国家的基本法,最后是政府的规章制度和公共政策。制度的创新通常涉及这三个方面。但是,从政府的角度来讲,公共政策层面的变化或创新是最多的,因为相比宪法和一些基本法,它能更迅速地应对变化的情况。制度的创新要有纠错机制。新的制度或政策的确立本身就是一个试错的过程,因此犯错是难免的。关键是要有好的纠错机制,很重要的一点就是确立多元观点并存的合法性基础。反对意见未必正确,但其存在本身对政策创新具有警示作用。此外,对错误的包容态度至关重要。错误存在程度差异,只要不违反基本原则,即便出现重大失误,也需分析其成因,某些原因具有可谅解性。关键在于判断当事人是及时认识并纠正错误以降低损失,还是明知有误却恣意妄为导致事态恶化。若对错误不加区分地予以否定,将导致无人敢于尝试,进而滋生消极怠惰之风,最终阻碍实践与创新。

最后是文化问题。相比权力的配置和制度的创新,文化的建设是一项更为长期的任务。城市基层组织的自治需要有文化的支撑,这一文化的核心在于城市居民具有这样一种认知:即自身所在的社区是一个“共建共治共享”^①的利益共同体。这一利益共同体包含着两层意思。一是个人利益,利益共同体包含了个人利益的一面,没有个人利

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2019年,第28页。

益的驱动,共建和共治是不现实的,因为缺乏动力因素。因此,社区或居委会的自我治理若要得以实行,首先需要考虑和尽可能去满足居民的个人利益,否则居民就不会参与。利益共同体拥有一种超越个人利益的共同利益,这里就会碰到个人利益和共同利益冲突的问题。一旦冲突产生,就需要个人利益服从共同利益,若无法做到这一点,那么共同体的自我治理是无法进行的。当社区的居民都有了一种利益共同体的意识,基层的自治就有了坚实的文化基础。

从政府的角度讲,就是如何将公民表现出来的社会价值(公民有他们自身的价值,这种价值整体上则表现为一种社会价值,即一种获得共识的社会价值,它超越了个体自身的价值)与自身的价值观联系起来,从而与共同体一起建立一种公共价值。这种公共价值就是能就以下方面达成规范性共识的价值观:1. 公民应(或不应)拥有的权利、利益和特权;2. 公民对社会、国家以及他人的义务;3. 政府和政策应遵循的基本原则。^①这表明,公共价值是一种公民和政府互相认可的价值,也就是一种共同的价值。由于基层治理也是政府的职责所在,建立一种共同的价值观有助于政府将自身的职责与社区等基层组织的实践更好地结合起来,从而避免按照一种单向的、以政府自身价值观为主的治理方式去治理社区,避免削弱社区的自我管理。这种共同的价值是无法用法律的方式强行建立起来的,它需要在长期的共同体的生活以及共同体同政府的互动中逐渐地发育演变和成长,最终成为一种大家都遵守的规范,进而帮助真正实现城市基层社区的共建、共治和共享。

Returning Urban Grassroots Governance to the Origin of Autonomy

ZHU Qianwei

Abstract: The urban grassroots residents committees are mass autonomous organizations for residents to self-manage, self-educate, and self-serve. However, over time, these grassroots organizations have increasingly exhibited a strong trend toward administrative formalization. This administrative tendency is driven both by the profound changes in urban life following the establishment of the market economy and by the improper encroachment of governmental power beyond the boundary between the state and society. To restore grassroots urban governance to its autonomous essence, innovation and reform are needed in three key areas: power, institutions, and culture.

Keywords: grassroots governance; administrative formalization; autonomy

(责任编辑:杨 珏)

^① 参见米歇尔·S.弗里斯、金判锡:《公共行政中的价值观与美德:比较研究视角》,熊纛、耿小平等译,北京:中国人民大学出版社,2014年,第69页。