

社区共同体复兴中政府的效用与角色定位

陈 标, 艾 凌

(嘉应学院 政法学院, 广东 梅州 514015)

摘要:在社区共同体复兴过程中,政府角色存在“诺斯悖论”。政府既发挥激励作用:政府主导社区治理外在规则的变迁、合法性激励以及资源性激励等;又存在抑制性作用:非中立性激励、政府挤出效应以及政府的有限理性等政府失灵。政府起关键而非支配作用:政府要担当规则的变迁者、资源的提供者、利益的协调者和过程的监督者等角色。

关键词:社区共同体;社区复兴;诺斯悖论;政府角色

中图分类号:D669.3

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2019)01-0001-05

随着我国城市化进程的加快及旧城改造、城乡人口流动等原因,居民原有的邻里关系及亲友关系被打破。计划经济体制下单位共同体中基于单位性忠诚的共同体意识逐渐淡漠,仅作为居住场所的社区已根本无法唤起人们内心对社区的情感和归属感。在新建的商品住宅区中,居民来到一个相互陌生的环境,家庭背景、社会职业差异大,相互关系疏离,社会碎片化。居民被原子化地嵌入到城市之中,主要表现为:一方面个人之间联系的弱化。市场经济体制下,居民从市场上就能满足自己的基本物质需求,而不需从邻里获得,社区仅作为居住场所,社区居民失去了与邻里交往的动力。另一方面个人公共精神的缺失以及由此而衍生出来的社会道德水平滑坡。经济上的市场主义、行为上的利己主义,导致居民处于一种疏离分散的原子化状态,社会内部联系松散,社会整合能力差,无法达到公共利益自为状态。由于公共精神的缺失、人际关系的疏远,人们往往会对他人漠不关心,出现社会冷漠的状态^[1]。社会的碎片化和个人原子化严重影响到社区居民的幸福感和社会的和谐稳定。社区居民从社区邻里获得友谊与关爱的需求在增加。特别是中国特色社会主义新时代人民对美好生活的需求日益增加,处于社会转型期的城市居民非常留恋、向往那种关系亲密、彼此信任、互相依赖的共同体生活,渴望复兴社区共同体这个人类的精神家园。社

区共同体的价值不仅仅是居民的精神家园,它还有助于增加居民社会资本,从而加深居民间的信任与合作,为民主政治发展奠定良好基础。因此,社会转型期的中国,重新发现社区功能、实现社区共同体复兴具有重要的现实意义。

一、社区共同体与社区共同体复兴

现代意义上的社区共同体概念是德国社会学家滕尼斯(Ferdinand Tönnies)于1887年提出的。滕尼斯用它来表示建立在地缘、血缘等自然情感一致基础上的,那种关系亲密、守望相助、彼此尊重、富有人情味的生活共同体。其基本形式包括血缘共同体、地缘共同体和宗教共同体。与共同体相对应,“社会应该被理解为一种机械的聚合和人工制品”^[2]。鲍曼所指的共同体概念更具感性认识,把共同体比喻为一个温馨的“家”,人们关系亲密、彼此信任、守望相助、互相依赖,为了共同的利益,能够采取集体行动,它是一个生活共同体^[3]。20世纪早期美国芝加哥学派在研究共同体时,赋予其地域性。现代社区共同体不仅是社区居民的生活场域,而且是践行公共精神的场域。虽然社区共同体意识随着极端现代性扩张而消解,但是出于本性,人们内心又充满了对温情、友谊、关爱等社会情感的向往与追求。这种向往和追求是社区共同体意识萌发,孕育社区认同感、归属感和身份感的人性原动力。因此,20世纪90年代,随着西方发达国

收稿日期:2018-11-16

作者简介:陈 标(1975—)男,河南信阳人,讲师,博士。研究方向:社区治理。

家第三条道路的兴起,社区被提升至社会发展的战略高度,开展了社区复兴运动,以此促进邻里关系复兴、激励社会组织和公民参与到社区公共产品的供给,提升社区公共服务质量。这里的复兴,并不是回归到传统意义上的社区共同体(实际上那也是不可能的),而是要构建出基于共同体精神与现代社会精神相契合的社区共同体意识。实际上,我们所强调的社区共同体的同质性是指一种基于共同的利益而形成的共同情感和共同的精神,即共同体意识。社区共同体的外在结构表现为发达的社会组织体系。

我国社区的研究和实践是在中国社会转型的大背景下进行的,始于 20 世纪 80 年代。2000 年民政部把社区建设作为我国基层政权建设的重要内容,并在全国范围内开展社区建设运动。社区共同体复兴并不是对传统整体本位的,以血缘、地缘为纽带的滕尼斯意义上的共同体的简单回归,与现阶段我国城市社区建设中所要建设的社区,既有重合性又有所不同。它是在地域范围内个人权利和个人自由的基础上,重视人们之间的横向联系,重塑社区归属感,培育共同体意识,倡导公共精神,希望通过复兴社区共同体这一传统概念来解决当前社会的公共生活衰落和社会的原子化与碎片化问题。而社区共同体复兴问题无疑首先要确定政府的角色定位问题。制度主义认为,社区共同体复兴取决于所处的制度环境,而政府不仅是最主要制度环境因素,而且也是社区共同体复兴最重要的制度供给者。但由于社区共同体复兴中的政府角色悖论,因此十分有必要分析我国社区共同复兴的政府角色的激励与抑制作用,合理确定社区共同体复兴中政府角色职责,以有效促进社区共同体的复兴。

二、社区共同体复兴中政府角色的激励因素

诺斯在《经济史中的结构与变迁》一书中提出了“诺斯悖论”——“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”^[4],而之所以会产生“诺斯悖论”,是因为国家虽然是制度的主要供给者,但其并非是中立的,它“具有其自己的,与社会中的统治阶级或政治体不一致的利益结构和逻辑”^[5],这就导致国家新创制的制度规则往往不是使社会收益最大化的那些制度规则。“诺斯悖论”不仅存在于一国的经济发展中,而且也存在于一国的社会发展中,即国家的存在是社会发展的关键,然而国家又可

能是阻碍社会发展的人为根源。国家在社区复兴过程中,既有社区共同体复兴的激励因素,又有社区共同体复兴的抑制因素。

(一)政府主导社区共同体复兴的外在制度变迁

学界普遍认为制度是社会中所遵循的一套行为准则^[6],其作用是抑制人类交往中可能出现的机会主义行为,减少社会生活中的不确定性。从制度的起源上来划分,制度可以分为内在制度和外在制度。内在制度是指人们在交往过程中在群体内随着经验的增长而逐渐演化出来的一系列规则。当人们的某些经验逐渐产生,并被足够多的人采纳,它就会被自发的执行和模仿,从而变成一种传统和习惯而长期地保持下去。不利于人们发展的规则则会被终止和替代。外在制度是由外在的政治权力机构设计出来的并靠政治行动自上而下强加于社会并付诸实施的一系列规则。法律、条例、行政命令等具有强制性的规则都属于外在制度。社区共同体复兴本身是社区内外在制度建立的过程。一方面,在一定意义上,社区共同体的复兴过程是由传统单位共同体向社区共同体的制度变迁过程,也是社区共同体内在制度建立的过程,它是人们在长期的交往过程中,逐渐形成的共同的利益、认同与习惯。另一方面,实践中,我国社区共同体复兴的过程是社区共同体的外在制度建立的过程。徐勇教授把这一过程称为“政府规划型变迁”过程^[7]。

在我国由传统单位体制向现代社区共同体的转变过程中,政府在明确社区共同体复兴目标的前提下,有意识地在外在制度变迁方面发挥着重要作用:一是与其他创新主体相比,政府更有创新的动力。新制度经济学把制度创新的主体分为三类:个人、团体和政府。政府在制度创新中发挥着核心作用。政府可以有效地避免制度创新中的搭便车行为,防止制度创新不足的问题。二是政府有效促进制度变迁。制度变迁的路径可以大致分为两种:诱致性变迁和强制性变迁。前者是指组织为了因应环境变化实现自身利益自行对现行制度规则的变革;后者是组织外部力量通过法律或命令的方式强制组织规则的变革。政府无疑是组织规则强制性变迁的最重要的主体,政府虽然不是诱致性变迁的主体,但“在自发的制度安排,尤其是正式的制度安排变迁中,往往也需要用政府的行动来促进变迁过程”^[8]。三是减少信息成本和交易成本。

与内在制度相比,由政府制定的外在制度一般具有清晰性、规范性、强制性和严密的逻辑性。明确清晰的制度可以减少未来行为的不确定性。在新旧制度的变迁过程中,往往会增加交易成本和信息成本,而此时政府提供的“目标清晰、连贯和有限的集体行动可以提供一些使新规则得以定型的固定基点”^[9]。

政府是社区共同体复兴的外在制度变革者及供给者。目前我国社区共同体的复兴过程也是从传统单位体制结构向社区体制结构变迁的过程,基层治理面临着旧制度的瓦解和新制度的确立。一方面政府是革除旧制度的主体,旧体制下政府所固有的权力必须依靠政府的权力来消除。另一方面,一个保护性政府可以在促进社区共同体复兴的内在制度产生上发挥重要作用,政府如果恰当地履行好其“保护性政府的职能”^[10],通过外在制度正确引导个人激励,就能促进社区共同体内在制度的产生。

(二)社区共同体复兴中政府合法性激励

合法性是指人们对某种规则的接受和认可程度。在这一性质上,萨奇曼(Suchman)将合法性定义为“在社会建构的规范、价值、信仰和定义体系之类,关于一个实体的行动是合意的、正当的或者适当的一般化的感觉或设想”^[11]。社区社会组织要获得合法性必须与法律、风俗、价值观、信仰一致。高丙中在用合法性这一概念分析中国的社会团体时,认为“社会现象由于得到了承认,才见证它具有合法性。”^[12]。合法性的基础分为政府合法性和社会合法性,前者指来自政府的认可,包括法律合法性、政治合法性和行政合法性,后者指来自社会的认可,其基本等同于社会(文化)合法性。对于社区社会组织而言,高合法性意味着更高的参与度。

政府合法性意味着社区社会组织得到了政府的认可和支持,政府合法性是社区社会组织获得社会合法性的重要影响因素。这里既包含了法律合法性,也包括了政治合法性(与国家政策的一致性),但对于社区社会组织而言,最重要的还是行政合法性(政府的认可或支持)。社会转型期的中国,处在社区共同体复兴中的社区社会组织大多围绕居民的日常生活,政治性较弱,一般来说法律合法性和政治合法性没有多大的问题。但行政合法性对于不同的社区社会组织而言由于与政府关系亲疏不同则差别很大。获得政府支持的社区社会组织,或者以政府的名义开展活

动,社会对其认可度会较高。在社区共同体复兴实践中,政府可以加大对社区社会组织的认可和支持程度,赋予社区社会组织合法性,从而提高社区社会组织在民众中的信任度。

(三)社区共同体复兴中政府资源性激励

社区产品的公共性导致社区居民参与集体行动动力不足,公共物品供给不足。面对这一困境,政府提供资源性激励以补偿集体行动的成本将有利于促进个人参与社区集体行动以及参加社区社会组织,进而推动社区共同体复兴。

政府通过强制性税收获得物质资源,并将其部分用于公共物品的供给。当前,地方政府采取各种措施弥补社区集体行动成本:一是通过财政向各居委会提供社区活动费用和党建费用,其中部分被社区用来支持社区社会组织的发展;二是通过建立社区活动中心,为社区社会组织提供活动场地;三是对社会组织或对捐资发展社会组织的企业给予减免税费支持;四是通过向社区社会组织购买服务为其提供资金支持。通过社区社会组织,彼此孤立的、原子化的居民之间产生了横向联系,居民通过参与社会组织的活动,培养团结、信任和合作的习惯,学习参与治理社区公共事务的技能,提高对社区共同体的认同感,进而形成一个以社区社会组织为外在结构,以参与、信任、合作等公共精神为内在要素的共同体。

三、社区共同体复兴中政府角色的抑制因素

政府对社区共同体的复兴具有积极的促进作用,然而正如“诺斯悖论”所揭示的那样,如果政府过多直接干预社区公共事务,甚至替代社会组织或企业提供社区公共产品,政府就会成为社区共同体复兴的障碍,也就是说在社区共同体复兴中存在政府失灵。

(一)社区共同体复兴中政府非中立性激励

在社区共同体的复兴中,虽然政府为社区共同体复兴提供合法性激励和资源性激励,但政府激励又是非中立的,有自己的价值和目标取向。政府有较大的自由裁量权,根据自己拥有的资源状况决定是否对社会组织实施激励,激励何种社会组织,采取何种激励策略,激励到何种程度。新制度经济学对国家的界定结合了阶级统治理论和契约理论,认为国家同时兼具两个基本目标:一是制定社会基本准则,维持统治秩序;二是降低交易费用,使社会的产出最大化。然而这两个目标并不总是一致的,有时还存在激烈冲突,

正是这种矛盾使国家一方面是经济增长的关键,另一方面又是不能实现持续经济增长的根源。

这种非中立性的激励给社区社会组织发展带来了显著的差异,给社区社会组织的发展及社区共同体复兴带来负面影响:一是不利于形成社区共同体复兴的公平、公正的竞争环境。政府的非中立性激励使不同的社会组织在竞争中所处的地位发生了明显变化,这就使社会组织无法在同一水平线上竞争,客观上约束了部分未受激励或激励程度较低的社会组织的发展。二是压缩了民间社会组织的生存空间。受到政府财物支持的社会组织,其自主性必然受到负面影响。政府扶持的社区社会组织满足了社会的需求,消除了“自治的”民间组织存在的必要性^[13]。三是政府的非中立性激励扰乱了社会组织对未来的预期,也滋生了寻租空间。政府的资源性激励在一定程度上造成了社区社会组织对政府的依赖,缺乏自主发展的动力,束缚了社区社会组织的发展。

(二)社区共同体复兴中政府的挤出效应

经济学中挤出效应是指增加政府投资会挤占私人投资,从而导致增加政府投资所引起的国民收入的增加可能会因为私人投资的减少而被抵消。在社区共同体复兴过程中,如果政府直接提供公共服务或者直接干预社区公共事务,就会影响社会组织及其他主体对社区共同体的投入,从而使政府的激励效果由于其他主体对社区共同体投入的减少而抵消。

政府的挤出效应主要表现为三个方面:一是限制公民社会的活力。狭义政府是指垄断行使公共权力的暴力性官僚行政组织,其特点是权威性、强制性、层级性。政府是一种官僚制组织,有着严格层级节制的权力体系。因此,政府在过多干预社会公共事务时,与社会组织和个人不是平等的权力关系,而是一种命令与服从的关系,这会严重束缚社会组织 and 个人的自由,影响到社会组织和个人参与社会公共事务的积极性,往往会造成政府在社区共同体复兴中唱独角戏的现象。二是挤压社会组织的生存空间。政府对社区公共事务干预过深,以至于直接向社区提供社区公共产品,由于政府提供的公共产品是免费的,结果导致社区居民过度消费政府提供的公共产品,造成拥塞。而社会组织由于成本限制往往有偿向社区提供一些社区公共产品,但由于收费而往往造成消费不足,限制了社会组织的发展。三是效率相对低下。政府提

供公共产品的成本补偿不是来源于服务收费而是来自政府财政,因而政府在提供公共产品时缺乏成本意识,只管把政府预算花出去,而不管提供的公共产品符合不符合社区居民需要,或需要多少,可能造成某种公共产品过度供给,而另外的公共产品供给不足,因而造成政府财政资源的巨大浪费。因此,在社区共同体复兴过程中,如果政府对社区公共事务干预过多、投资过多,其对社区共同体复兴的促进效果就会因为其他主体积极性降低而抵消。

(三)社区共同体复兴中政府有限理性与激励效果弱化

政府的知识局限性和有限理性导致政府对社区共同体复兴的激励效果弱化。政府对客观事物的认识也是一个从感性到理性的过程,对客观规律的认识也不是毕其功于一役,并且客观事物本身处在不断发展变化状态,政府很难达到对事物的精准认识。对于政府而言,社区共同体及社区社会组织是新生事物,政府缺乏对其管理和激励的经验,同时政府获取上述相关知识时也面临信息搜寻上的成本和不确定性,因而即使政府有心想要促进社区共同体的复兴,它仍然有可能由于知识的局限性和有限理性而无法建立一个有效的制度安排以提供与社区社会组织预期相同的制度激励诱因,从而导致实际的激励效果比预期的激励效果要差。根据组织生命周期理论,社区社会组织在不同的发展阶段面临的问题不同以及由此而产生的需求也会不同。因而相同的激励策略和程度作用于处在不同发展阶段的社会组织,其产生的激励效果是不同的。政府同样的激励措施会随着组织的成长而效果逐渐减弱的情况。

四、结论

处在社会转型期的社区共同体复兴离不开政府支持,但政府也不是万能的,存在政府失灵。政府要合理确定自己职能,找准自己的角色定位,促进社区共同体的复兴。正如元治理理论所强调的,在社区共同体的复兴过程中,政府要担当关键角色和发挥重要作用。政府要担当关键角色是强调政府的责任而非权力,从这种意义上说,政府不是一个凌驾于市场、社会之上的控制者,更像是“同辈中的长者”^[14]。托克·麦克格鲁也认为:“一种以公共利益为目标的社会合作过程——国家在这一过程中起到了关键但不一定是支配性的作用。”^[15]因此,政府在社区共同体复

兴过程中,要担当以下角色:(1)规则的变迁者。社会转型期的社区共同体的复兴,必须除掉套在社区共同体头上影响复兴的各种制度枷锁,建立符合现代社区治理的外在新规则。(2)资源的提供者。社区共同体的复兴需要政府提供各种资源,政府有责任提供各种资源,促进社区共同体复兴与发展。(3)各方利益的协调者。社区共同体的复兴过程中,牵涉到政府、市

场、社会和公民个人等多方主体,各方主体目标利益不一致,既有合作,又有冲突。合作的交易成本很高,甚至不能达成合作。需要政府居中调节、化解矛盾、促进多方主体合作。(4)过程的监督者。各方主体在促进社区共同体的复兴过程中,是否遵守规则,是否存在机会主义行为,需要政府去监督并依法给予惩处。这是社区共同体复兴的另一个重要条件。

参考文献:

- [1] 田毅鹏.中国社会后单位时代来临? [N].中国社会科学报,2010-08-26(003).
- [2] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999: iii.
- [3] 鲍曼.共同体[M].欧阳景根,译.南京:江苏人民出版社,2003:5.
- [4] 诺斯.经济史中的结构与变迁[M].陈郁,译.上海:上海三联书店,1994:20.
- [5] SKCOPOL T.State and Social Revolution[M].New York:Cambridge University Press,1979:27.
- [6] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,译.上海:三联书店,2000:12.
- [7] 徐勇.论城市社区建设中的社区居民自治[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2001(3):5-13.
- [8] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论:诱导性变迁与强制性变迁[M]//科斯,阿尔钦,诺斯,等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集.刘守英,译.上海:三联书店,上海人民出版社,2002:371-440.
- [9] 柯武刚,史漫飞.制度经济学:社会制度与公共政策[M].韩朝华,译.北京:商务印书馆,2008:527.
- [10] 布坎南.自由、市场与国家[M].吴良建,译.北京:北京经济学院出版社,1988:144.
- [11] SUCHMAN M.Managing Legitimacy:Strategic and Institutional Approaches[J].Academy of Management Review,1995,20(3):571-610.
- [12] 高丙中.社会团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2):100-109.
- [13] 康晓光,卢宪英,韩恒.改革时代的国家与社会关系:行政吸纳社会[M]//王名.中国民间组织:走向公民社会 30 年(1978—2008).北京:社科文献出版社,2008:333.
- [14] 王诗宗.治理理论及其中国适用性:基于公共行政学的视角[D].杭州:浙江大学,2009:15.
- [15] 托克·麦克格鲁.走向真正的全球治理[J].陈家刚,译.马克思主义与现实,2002(1):33-42.

The Function and Role Orientation of the Government in the Community Revitalization

CHEN Biao, AI Ling

(School of Politics and Law, Jiaying University, Meizhou Guangdong 514015, China)

Abstract: In the process of community revitalization, there is the “North Paradox” in the role of government. The government not only plays an incentive role; the government dominating the external rules of community governance, legality incentive and resource incentive, but also has the inhibitory effect; non-neutral incentive, government crowding out effects, government’s bounded rationality and other government failures. Besides, the government plays a key rather than dominant role; the government acting as a changer of the rules, a provider of resources, a coordinator of interests, a supervisor of the process and so on.

Keywords: community; community revitalization; North Paradox; government role

[责任编辑 李潜生]