

治理视角下的村民自治 和城市社区自治模式研究

梁平¹, 姚永平²

(1. 重庆大学 贸易与行政学院, 重庆 400030; 2. 重庆大学 化学化工学院, 重庆 400030)

摘要:本文从政治学的视角,运用治理理论,分析了我国村民自治和城市社区自治的产生及其与治理的关系,并提出中国从治理走向善治的选择思路。

关键词:村民自治;治理;善治

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)02-0050-04

Research on the Models of Villagers' Self-governance and Urban Community Self-governance in China from Visual Angle of Governance

LIANG Ping¹, YAO Yong-ping²

(1. College of Trade and Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400030, China;

2. College of Chemistry and Chemical Engineering, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: From visual angle of politics, based on the theory of governance, the paper analyzes the emerging of villagers' self-governance and urban community self-governance and its influence to governance in China, and also puts forward the idea to "good governance" in China.

Key words: villagers' self-governance; governance; good governance

治理一词自 20 世纪 90 年代以来,引起了西方政治学家和政治社会家广泛关注,从不同角度给治理以各种定义。全球治理委员会在 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》的研究报告中,对治理作出了具有权威性和代表性的定义:治理是各种公共的或私人的机构管理其公共事务的诸多事务的总和。我国学者俞可平认为:治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,以增进公共利益,它是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。良好的治理就是善治,善治是实现公共利益最大化的社会管理过程,因而一个国家由治理走向善治,公民社会的兴起具有重要的意义。

一、国外对公民社会的研究及其对我国的启示
国外对公民社会及其与治理关系的研究,对中

国有较大影响的是哈佛大学罗伯特·帕特南教授对意大利公民社会与制度绩效关系的研究。他的研究成果为我们奠定了可资借鉴的治理理论基础。帕特南从 1970 年意大利制度变革开始进行了长达 20 年的跟踪研究,他的研究空间遍及意大利全境 20 个地区,时间追溯到 1000 年前的中世纪。帕特南从调查中发现,意大利北方之所以制度绩效较南方好,靠的主要是公共精神禀赋而不是人们所认为的社会经济禀赋,因而强健的公民社会的形成可以使一个制度取得好的绩效。从制度理论方面看,他认为,一个国家社会环境和历史深刻地影响着制度的有效性。一个地区的历史土壤肥沃,那里的人们从传统中汲取营养就越多;而如果历史的养分贫瘠,新制度就会受挫。当存在强健的公民社会时,民主政治会得到加强;另外,制度历史大多发展得很缓慢,建立在互惠

收稿日期:2003-10-16

作者简介:梁平(1953-),男,重庆人,重庆大学贸易与行政学院教授,主要从事组织理论、公共政策研究。

规范和公民参与网络上的历史则发展得更加缓慢。他的研究从治理的角度给予我们有益的启示:中国在全面建设小康社会的过程中探索由治理走向善治的规律,必须积极推进建设强健的公民社会。

二、我国公民社会的产生

(一)我国公民社会产生于深厚的历史土壤

公民社会是处于国家和家庭之间的大众组织,它独立于国家,享有对国家的自主性,它由众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿结合而成(俞可平,2002)。我国农村和城市的基层管理是在深厚的历史基础上产生。虽然农村和城市的治理受封建统治的影响,根本谈不上自治,但对现在基层自治的产生仍有一定影响。

我国村民自治有古老的乡治基础。从秦统一中国以来,农村的治理主要靠以乡绅为主体的农村民间组织进行管理,没有政府设立的行政机关。国民党时期第一次在农村设立了村公所,它是基层政府的派生性行政管理机构。同时,象庙会、乡贤会等民间组织仍然在发挥作用。一次国内革命战争时期的农民协会,土地革命时期的医农委员会、卫生委员会等是我国农村的群众组织,在广大农村发挥着自我管理的作用。新中国成立以后在农村建立了人民公社制度,几乎每个村都建立了党支部管理农村的政治和经济,党支部成了农村的权力核心。传统的民间组织几乎全部被消除。改革开放以来,民间组织获得了生存的土壤,农村民间组织得到蓬勃发展,村民自治组织就是在此基础上发展起来的。

我国的城市管理模式也能寻找到历史渊源。西汉的“乡里制”、唐朝的“坊里制”、清末的“保甲制”,都表现了我国古代城市管理严密的组织性和有效的政治控制性(王颖,2002)。新中国成立以后,封建的城市管理方式消除,代之而起的是街道和居委会组织。但当时的居委会没有广泛的市民基础,只是在协助政府部门和单位组织行使管理、组织和社会控制的职能。随着改革开放的深入和单位制的瓦解,街居制被卷入到社区管理体制改革的洪流中。来自于上海、北京、广州等许多大城市的城市管理体制的改革——社区自治逐渐在全国得到推广。社区自治组织也在市民中日益发展壮大并发挥重要的作用。

(二)我国公民社会产生的现实基础

我国的改革开放孕育了公民社会。在农村,村民自治组织的兴起是市场经济发展对公民社会的客观要求。由于我国长期以来受封建大一统集权思想

的影响,使公民社会没有生存的土壤。近代资本主义萌芽以后,我国才有了相对独立的公民社会。20世纪初叶至中叶,我国受西方文明的影响,促进了具有现代意义的民间组织的萌芽与发展。但从建国初至改革开放前,民间组织几乎全部消失。工会、共青团、妇联等由中国共产党创办并对共产党有极强依附力的群众组织,靠政府财政拨款,数量也非常有限,其基本任务是宣传、执行党的路线、方针、政策,相当于共产党的一个派出机构。改革开放以来,国家与社会经历着一个从高度一体化到逐渐分化的过程。与此相适应,我国基层社会治理亟待建立新的模式。1980年发端于广西宜山县果作村的村民委员会自治组织即村民自治组织的发起对于农村的治理具有划时代的影响,被称为是中国的第三次农村包围城市。适应改革开放对城市生活的影响,城市社区自治在这一过程中也应运而生。村民自治组织和城市社区自治组织在很大程度上承担了广大农村和城市居民公共生活的管理职能。

三、我国的公民社会与善治

村民自治和城市社区自治作为在农村和城市影响最大、成性最高的民间组织,对我国社会的治理状况和治理结构有相当程度的影响。

(一)公民社会兴起对治理的影响

1. 廉洁干部作风

村民自治和城市社区自治比较广泛地实行了“村务公开”和“居务公开”,从选举到财务开支,都公开透明,因而管理的透明度和基层政权组织相比也较高,组织成员的内部认同也较高。在村民自治和城市社区自治组织内部,管理的民主化和监督机制的建立,可以遏制组织内部的腐败现象,使其领导人工作更加廉洁。自治组织的工作作风对政府领导干部的廉洁自律的影响是深远的。

2. 促进人们政治参与

村民自治和社区自治可以培养人们的参与意识和参与热情,对促进政治参与、决策民主化、公民自治、政务公开和廉政建设具有积极影响。

3. 成为沟通政府与公民的桥梁

社会实现良好治理的过程,是公民和政府之间良好合作的过程。这一过程往往需要一个中介进行协调,村委会和居委会恰好能充当这一角色,起到利益表达和利益协调的作用。基层自治组织也成为提高政治透明度的媒介,公民可以通过这些组织获得更多的政治知情权,通过组织传达对领导干部的意

见和要求,起到了上情下达和下情上传的目的,可以缓解许多对抗性的矛盾。总之,村民自治和社区自治能使公民与政府之间更好地沟通、合作,并在此基础上建立起一种信任感,缓解我国经济发展过程中政府与公民之间的许多矛盾,促进政府由治理走向善治。

(二) 忽视公民社会的负面影响

1. 忽视公民社会建设影响本国的政治统治

忽视公民社会建设,有可能使统治出现危机,严重的甚至危及政治统治。20世纪80年代末苏联解体,与转型期前苏联的社会经济急剧变迁、社会腐败等社会矛盾激化而又忽视公民社会建设有密切关系。秘鲁、日本等国也因为类似原因出现统治危机。中国20世纪80年代出现过的“信仰危机”、90年代出现过的“信任危机”使我们不得不对公民社会建设进行反思。现在,由于改革开放给中国社会带来了巨大变化,中国社会经济在较快发展的同时,局部的问题、矛盾仍然存在:经济的繁荣与大量下岗职工的出现;经济总量的急剧增长与社会贫富分化的日益严重;人们物质文化生活水平的提高与腐败、犯罪现象的加剧;新的管理理念与旧的体制、旧的价值观、旧的利益格局之间的矛盾。这些矛盾一旦激化,很可能演变成社会问题。政府如何应对这些问题、化解各种社会矛盾仍是非常迫切的问题。另外,中国成为WTO的成员国以后,政府对外还必须面对国际环境的压力,缩小与发达国家的差距。因而重视公民社会建设,使公民与政府之间能良好沟通,可以消除统治危机爆发的可能性,使人们生活在安定祥和的社会环境中,促进政府由治理走向善治。

2. 忽视公民社会建设影响人们的社会生活

忽视公民社会建设会使公民失去业已建立的社会关系网络,影响人们的社会生活。改革使原有的信任、规范的社会网络被破坏。要恢复重建新的社会网络,必须重新建构公民的社会资本。帕特南对社会资本进行了精辟的界定,他认为:社会资本是指信任、规范以及网络等社会组织的特征,它包括互惠的规范和公民参与的网络,它可以促进公民自发地合作,形成一个良好的市民社会关系网络。詹姆斯·科尔曼认为:“社会资本和其他形式的资本一样,社会资本也是生产性的,使某些目的的实现成为可能,而缺少它的时候,这些目的不会实现。”因而社会资本对个人行动能力和人们生活质量有重要影响,建立社会资本就显得非常重要。在中国,由于改革

开放所带来的社会经济的快速发展,社会在发生巨大变迁的过程中,市民原有的基于单位制的社会网络遭到破坏之后,新的信任、规范和网络需要进一步建立。社会物质财富不断增长,生活水平不断提高,人与人之间却增加了疏离感,而人与人之间的信任感并不能自动形成。这主要归因于新的社会规范、网络的建立与改革的进程不完全同步。经济、社会变革改变着人们以前对单位制、集体制的依托,而农村和城市居民新的依托方式只能依靠村民自治和城市社区来建立。因而只有重视村民自治和城市社区自治建设,农村和城市居民的社会关系网络才能得以恢复和重建,人们社会生活才能更加充满活力。

四、由治理到善治选择的思路

中国由治理走向善治,需要政府、社会与公民三方面共同努力。

(一) 实现官本位观念的转变

一方面,政府应认识到公权是公民对自己一部分权利的让渡,具有公共性,公民有权进行监督和制约;政府官员也应认识到,权力不是私人物品,不可以随意乱用,用纳税人的钱,理应尽力为纳税人服务。另一方面,公民应认识到自己有平等参与政治的权利,树立公民是权力主体的意识,做到真正从官本位的束缚中解脱出来。实现官民双方权力主体观念的转变,官民双方观念的转变是实现善治的重要前提。

(二) 发挥党组织的战斗堡垒作用

中国共产党是中国社会主义建设事业的领导核心,党应该在促进中国由治理走向善治的过程中发挥中坚作用。中国共产党认识公民社会对治理的影响经历了一个由否定到肯定的过程。改革开放以后,党在各方面的政策支持,使我国的民间组织逐步壮大,相对独立的公民社会逐步形成。因而党组织在培育公民社会、促进治理走向善治的过程中应当发挥战斗堡垒作用。

(三) 建设强大的公民社会

1. 推进村民自治的建设

村民自治是适应改革开放把广大农村推向市场的产物。邓小平同志曾经指出:“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。”按照《中华人民共和国村民委员会组织法》规定,村民委员会是村民自我管理的基层群众性组织,办理本村的公共事务和公益事业,管理本村属于集体所有的土地和其他财产。它既不是一级政权机

构,也不是政府的派出机构。村民委员会只对村民会议负责,不对所在地区的人民政府负责,村民自治组织以维护本村利益、增进村民福利以及提高村民生活质量为己任,这对发展农村经济、改善农民生活质量大有好处。从这个意义上,村民自治改变着农村的治理结构和治理状况,从总体上推进了农村的民主治理和善治。但我们也应该看到,村民的素质、参与能力,官本位思想以及党组织与自治组织的关系等问题直接影响自治组织的健康发展。另外,村民自治在实践过程中仍然存在不少问题,如为了本村利益集体对抗国家政策、法规,宗族、黑社会势力抬头,村民自治领导人贿选等时有发生。探索解决这些问题的途径,使村民自治健康发展,将会最终改变中国农村的治理结构与治理现状,促进农村的善治。

2. 探索社区有效治理的模式

改革开放以前,几乎所有的城市居民都被纳入到各种组织——单位之中,单位是其成员利益、要求的代表者,给成员提供权利、身份、地位,控制成员的行为。改革开放以后,单位制的瓦解使社会成员的一些责任交由社会来承担。一位政府官员曾说过:“加强社区建设是重要课题。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,从政府和企业分离出去的社会职能,大部分需要依托城市社区来承担。同时,下岗、失业人员相当一部分滞留社区,流动人员大量涌入社区,城市老龄化和贫困人口等问题,都给城市民政工作带来了更大的压力。在这种情况下,以行政管理为主、条块分割的城市管理体制已经不能适应新形势的要求,必须尽快发展和完善基层社会的功能,向以社区为依托的新的管理、保障、服务方式转变。”(马仲良等,1999)政府能力的有限性使政府必须让一部分权力回归于民,回归于社区,建构弥补政府管理缺失的社会管理体制。更为重要的是良好社区的建立可以改变政府单向的自上而下的管理而成为双向的与公民社会自下而上的管理的互动过程,全面推进政府、市民以及中间组织的沟通、协调、合作,实现治理的最优化。

3. 重构新的社会资本,恢复市民关系网络

罗伯特·帕特南认为,社会资本就是信任、规范的社会网络,能够通过协调的行动来提高社会效率。转型时期,伴随经济改革,社会资本的下降或丧失使社会成员表现出剥夺感、疏离感、无助感、社会效率低下、社会活力消减等。政府应认识到这些影响的危害性,把农村和城市社区营造成为建立信任、规范和网络的良好的社会环境,对导致公民社会资本下降的因素加以分析、弥补,使市民重新回到具有共识性规范的社会网络中。在中国文化中,社会关系的网络在本质上是基于血缘和家庭关系的延伸和扩展,因而重建的社会网络应重视以家庭、单位、学校、家乡等血缘、地缘、业缘关系为载体,重视其继存性,充分发挥其与社区结合的优势。

(四)加强法律体系的构建

法律可以为人们的行为和活动设置边界。完善的法律制度的构建,能使政府行为得到有效规范,使政府依法行政,从制度上保证公共权力运行更加有效、更加可靠,保证公民的权利的正确行使,保证社会由治理走向善治。

总之,善治是政府进行有效治理的一个过程,是治理追求的终极目标,其选择路径是复杂而漫长的。善治需要强大的公民社会的推动。只有政府、社会、公民三方共同努力,建立强健的公民社会,形成良好的公民传统,才能有效促进社会走向良好的治理状态——善治。

参考文献:

- [1]俞可平.中国公民社会的兴起与治理的变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2002.59-63,208-211.
- [2]罗伯特·D·帕特南.使民主运转起来[M].南昌:江西人民出版社,2001.195-197,201-207.
- [3]赵孟营,王思斌.走向善治与重建社会资本[J].江苏社会科学,2001,(4):128-130.
- [4]杨雪东.社会资本:对一种新解释范式的探索[J].马克思主义与现实,1999,(3):56.
- [5]邓小平.邓小平理论(第三卷)[M].北京:人民出版社,1993.10,77,78,252.