

“政府造社会”背景下社会空间的拓展与边界重塑 ——以H区农村治理变化为例

梁 晨

[摘要] 作为国家政权向民众延伸的基层政权面临着上级政府的行政压力和多元化的社会需求,在“权力有限,责任无限”的困境中挣扎。面对这一困境,各地方政府都在探索各种类型的“社会建设”实践,试图寻找和发掘社会的主动性。文章以东南沿海某市H区所施行的“共同缔造”战略为案例,分析这一带有强烈“政府造社会”特征的社会改革过程。“共同缔造”实行的“反向项目制”的管理模式调动了村庄社区的主动性和积极性,拓展了村庄社会空间,其自下而上的项目申请模式也给项目制研究带来了新的思路;“共同缔造”同时改变了基层政权的治理模式。村庄社会空间的拓展和基层政府治理方式的改变重塑了政府与社会的边界。但是共同缔造具有行政路径依赖和政府主导的特征,对社会发育有拔苗助长之嫌。

[关键词] 社会治理;政府造社会;社会空间;反向项目制

[作者简介] 梁晨,中国社会科学院社会学研究所助理研究员,社会学博士,北京 100732

[中图分类号] C91

[文献标识码] A

[文章编号] 1004- 4434(2017)01- 0042 -07

一、基层治理的困境:上级政府的强势与社会的缺失

作为最基层的政权^①,乡镇政府和街道办事处始终面临着上下两方面的压力。一方面,面对上级的各种诸如经济发展、项目推广、农村低保、综合治理(维稳)等任务,尤其是属地负责制,让发达地区流动人口聚集区域的乡镇街道基层政权无比头疼,具有所谓“一票否决”性质的综合治理和计划生育任务,更是占用了城乡基层政权大部分的精力;另一方面,城乡基层政权能够动员群众和行使权力治理的手段却大幅度减少,随着财权、司法权和人事任免权等权力的上移,基层党委和政府的正常权力运作高度依赖上级党委和政府,越来越成为上级政府的派出机构,自身能够调动的资源和部门越来越少。这种“权力有限、责任无限”的困境表面上是责权不匹配,但背后有社会治理方式和需求的变迁以及基层政权角色变迁等深层次的原因,因此我们需要对其进行简单梳理。

(一)基层政府的历史变迁

乡镇政府和街道办事处在不同时期所扮演着不同的角色。在人民公社及大公社时期,乡村的基层政权已经得以巩固,相对于解放前,政治权力对村落呈高度渗透的状态。在实行“三级所有,队为基础”后,大队对生产队的农业生产的干预在不同时期有不同的特征,这主要取决于各个时期的意识形态以及相关的政治权力关系(张乐天,1998)。

1980年代初,政社合一的人民公社体制改建为乡镇政权,财政体制的改革则进一步唤醒了乡镇政权的利益主体意识,使之逐渐成为一个相对独立的利益实体。许慧文提出了“干部经营者”概念,她认为在以市场为基础的“网状”社会结构下,地方干部的角色越来越向公司的经营者靠近,而当他们将自己融入市场中时,他们会偏离服务于国家的既定方向(Vivinne Shue,1988)。张静也提出了类似的“政权经营者”的概念(张静,2000)。杨善华、苏红在“政权经营者”概念的基础上进一步作了区分,他们把改革后的乡镇政权因其自身利益的出现而具有不

^①随着城镇化的推进,大量的乡镇政府改为街道办事处,成为区县的派出机构。从法理上来讲,乡镇政府的权力是乡镇人大授予的,对乡镇人大负责,而街道办的权利是上级政府赋予的,对上级政府负责。但是实际中,大多数情况下两者的管理职权比较接近,许多街道办事处也与乡镇政府类似,都有一定程度的财政、人事自主权,有经济功能,两者通常会被看成一种类型的机构,即基层政权组织。因此,本文将街道办事处与乡镇政权作同一认定,将其看为类似的基层政权组织。

同于以往基层政权的特性概括为“谋利型政权经营者”,以区别于改革前的“代理型政权经营者”(杨善华、苏红,2002)。

作为经营者的乡镇政权在行使权力的过程中经常使用“软硬兼施”的权力技术,基层政府官员对正式权力之外的本土性资源的巧妙利用,在很大程度上强化了国家权力的资源,从而强化了国家在农村中的权力(孙立平、郭于华,2001)。随着税费改革的深入,在“分灶吃饭”的财政体系下,工业化与城镇化相对滞后的中西部地区乡镇政权的财政绝大部分改由上级政权转移支付,再加上“项目制”的资源配置体制,乡镇政权的财政则彻底依赖上级的划拨,从“汲取型”政权变为“悬浮性”政权(周飞舟,2006),上下级之间也形成了所谓的“共谋现象”(周雪光,2008),乡镇政府因而更多地充当了上级代理人的角色,为了完成上级下派的任务和项目而忙碌,上级政府变得更加强势,行政逻辑在基层不断增强。

行政力量不断增强、行政压力不断增大与日益高涨的民众力量和日益多元化的社会需求的矛盾,让乡镇政权在上下两极的夹缝中挣扎。面对这样的困境,政府也在主动或被动地寻求某种改变,改变的压力可能来自治理理念的兴起,也可能来自上级政府的推动和它所管辖的村庄社区的倒逼。

(二) 治理理念与中国实践

治理理念兴起于20世纪90年代。在冷战结束后,二元世界格局转为多元,传统的单向统治遇到越来越多的挑战,统治的管理模式难以有效回应日益多元的社会需求。市场和政府双重失效等一系列问题也显示出单一的治理主体和治理机制的局限性。因此,治理革命的核心在于倡导一种多元共治的局面,强调不同治理主体之间的合作关系。在世界银行等跨国经济和社会组织积极推动下,治理理念逐步传播到全球(戈丹,2010)。

中国也面临着类似困境,也在逐步进行治理转型。随着社会结构的变化,改革开放以来“经济建设为中心”的一元化经济政策取向和试图通过经济增长增强国力、强化政府财政实力和统治能力的思路逐渐与多元化的社会现实和社会需求不相匹配,伴随着GDP的持续增长,各种社会层面的问题日益凸显,各类群体性事件不断增加。有学者(徐湘林,2010)指出,中国正面临一场国家治理危机,它是由于各种利益冲突和治理能力滞后所产生的危机。在国家层面,党的十八届三中全会将“推进国家治理

体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,说明我国已经有意识地对以往一元化的治理思路进行反思和改革,对此很多学者提出应该将发展的重心从“经济建设”转向“社会建设”(陆学艺,2011)。

这种提法的确有针对性。有学者通过对东南沿海某县案例进行分析,认为在现阶段有一种不同于“市场社会”或者“总体性社会”的新逻辑:“行政社会”即由于政府过度干预而导致政府陷进社会而不能自拔的状态。行政社会有两个特点:一是政府具有强大的主动干预性和万能型,认为自己具有解决一切问题的最终能力,存在各种主动干预的冲动和动力;二是当干预到一定程度和范围后,政府想脱身都没有了理由和机会,最终导致政府“深陷”社会(王春光,2013)。“行政社会”这一提法反映出强政府的困境,在国家和社会之间边界清晰、责权明确的情况下,国家或政府能力的增加能够起到短时间改善治理的效果;但是,如果国家与社会之间的边界和责权均处于模糊的状态,那么国家或政府能力的增强也可能伴随政府权力的滥用或者政府责任的无限扩大,这不仅给政府带来无限的责任和负担,还会激发大量的社会矛盾。这种政府“深陷”社会的状况和政府与社会的矛盾集中体现在基层政权的日常工作中,就是上文提到的“责任无限,权力有限”的困境,基层政权也就变成了上级政府的“救火队员”。

面临上下双重困境的基层政府希望通过“社会建设”运动来动员社会,将社区、社会组织动员起来,比如华东地区某县级市在2011年就率先发起了“政社互动”“三社联动”等旨在动员社区、社会组织的社会管理体制变革,试图通过推动社会自治和自组织的方式来扭转政府过于强势、包揽一切的局面,却面临着找不到社会组织、社区自治难以发动的困境——“无论怎样努力的撬动,社会都不动”^①。因此,各地方政府在“社会建设”的初期,往往需要“建设社会”,“社会建设”在地方政府的实践中往往以“建设社会”的方式出现,即“政府造社会”。顾名思义,“政府造社会”是政府希望挖掘社会的能力,动员社会参与,将政府包办代替变为社会自己做主;通过挖掘城乡社区自主性、建立社会组织等方式,让社会自我服务,自主运行。这是面对基层政府的困境和治理理念的发展,其上级政府所作的努力之一。那么,政府希望造就的“社会”是什么?它们又是如何去“造”的?效果如何?我们将以东南

^①2012年3月19日,华东地区某县级市民政局副局长Z女士访谈。

沿海地区某副省级城市的H区进行的“共同缔造”活动为案例,讨论一个自上而下动员的“政府造社会”的改革过程及其对作为基层政权的乡镇政府治理产生的影响,及其是否能够形成政府与社会关系的重塑。

二、从“政府包办”到“自己做主”:作为“政府造社会”的“共同缔造”实践

(一)H区与“美丽城市,共同缔造”战略

H区是东南沿海某副省级城市下辖的区,在1989年获批成为台商投资区,2003年设立行政区。区内人口并不多,但是外来人口比例较高,2014年底全区总人口429159人,本地人口155765人,暂住人口273394人,暂住人口接近本地人口的2倍^①。二十多年间,H区从一个偏僻的小渔村变成了现代化的大都市。截至2014年,H区综合实力跻身全国百强县、百强市辖区前15名,人均GDP、人均工业产值、人均财政收入、农民人均可支配收入四项指标全省第一。多元的经济类型和众多外来人口创造了H区发达的经济,也产生了多元的社会需求。虽然H区自2011年以来连续四年将财政收入的七成以上投向民生事业,对外来人口的开放政策更是优厚,该区在城乡居民收入、城乡公共服务一体化水平等方面的排名都位居全省前列,但是巨大的投入并没有收到良好的社会评价,群众满意度并没有提高,不同群体之间、群众与政府之间的矛盾突出,政府与民众的隔阂越来越深,民众对政府的抱怨也开始逐渐浮现。正如上文提到的那样,H区的基层政权也面临着上级政府的任务和民众的需求的双重压力。

这个问题并不仅在H区出现,整个市甚至东南沿海地区都存在类似的问题:经济发展的同时,社会在割裂,政府与民众之间的关系在疏离,甚至走向对立,基层治理面临困境。地方政府逐渐意识到单纯依靠经济发展并不能带来社会治理和社会秩序的稳定,也看到了被上级的任务和民众的不满夹在中间的基层政权所面临的压力和困境,为了应对这种困境,地方政府需要有新的社会治理模式出现。对此,H区所属的副省级城市在2013年轰轰烈烈开展了“美丽城市,共同缔造”的战略,进行社会治理模式创新,并于2014年3月正式出台了《美丽城市战略规划》(下文简称《规划》),用共同缔造的理念来进行社会治理方式的改革。

根据《规划》,“美丽城市”是目的,“共同缔造”是方法,而“共同缔造”核心在共同,基础在社区,关键在“发动群众参与、凝聚群众共识、塑造群众精神,根本在让群众满意、让群众幸福”,其中的关键是要“充分发挥群众的积极性、主动性、创造性,让人民群众更多更公平地共享发展成果……要树立群众的观念,坚持以群众参与为核心,以培育精神为根本,以奖励优秀为动力,以项目活动为载体,以分类统筹为手段,以完整社区建设为基础,从群众身边的小事做起,从与老百姓生产生活息息相关的项目做起,从房前屋后的实事做起,发动群众共办好事实事、共推改革发展,做到决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享,切实把群众和政府的关系从‘你和我’变为‘我们’,变‘要我做’为‘我要做’、变‘靠政府’为‘靠大家’,实现让发展惠及群众、让生态促进经济、让服务覆盖城乡、让参与铸就和谐、让城市更加美丽”^②。

在各区县轰轰烈烈开展的“共同缔造”带有强烈的“治理”理念特征,其核心是发动群众参与,将政府主导的建设变为听取群众意见开展项目建设,尤其是与群众切实相关的事务、“与老百姓生产生活息息相关的项目”“房前屋后的实事”要充分听取群众意见,发动群众完成工作,将“靠政府”变为“靠大家”,其目的主要是改善政府与民众的关系,从对立的“你和我”变为“我们”的伙伴关系。可以说,H区所在的副省级城市所发动的这次“共同缔造”运动带有强烈的“政府造社会”的特征。

(二)为何造社会:地方政府开展“共同缔造”活动的动因

地方政府为何希望通过开展“共同缔造”而建设出社会呢?H区所在的城市政府开展“美丽城市,共同缔造”战略,有内生动力、外生压力以及偶然性三方面原因。

第一,“共同缔造”体现了治理的理念,回应了社会现实的需求,是解决地方政府的现实困境的一条可行路径。正如前文所述,H区面临着经济发展迅猛但同时社会矛盾突出的局面,基层政权面临来自上级政府和民间的巨大压力和困境,政府和社会都需要一次治理方式创新,地方政府有创新治理改革的现实需求和内生动力来帮助基层政府解决困境。

第二,从外生压力方面说,单纯依靠财政增长和GDP增长而获得政绩的时代一去不返,考核体

^①数据来源:《H区统计年鉴2015》。

^②引自《美丽城市战略规划》。

制的多元化让各地方政府从社会治理方面开动脑筋来获得政绩,从不同角度进行治理改革和创新,有学者用“注意力分配”(练宏,2015)理论解释地方政府或职能部门在实际工作中用创新词汇或做法对上级政府进行注意力吸引,以此获得关注和提升的可能,这是“共同缔造”创新的外生动力。

第三,“共同缔造”带有强烈的地方领导人的个人色彩,这一战略的产生除了面向社会现实、政府工作压力需求的必然因素之外还存在着偶然性。“共同缔造”是由时任市委书记的W书记于2013年提出的,他将之前任职所在的城市所推广的共同缔造的治理理念和治理经验带到了本地。而他在之前任职的城市进行的“共同缔造”运动主要应对该市财政紧张的困境,希望用政府与社会力量共同缔造、共同建设的方式推广项目来解决政府资金的困境。在本市这样财政有保障的地区继续采用“共同缔造”的战略,继续推广政府与社会力量的伙伴关系,这可以看作是他之前的成功经验,因而带有浓厚的个人色彩,是W书记主导推动的战略改革。

(三)政府希望建设的“社会”

“共同缔造”希望营造出一个和政府之间拥有“我们”的伙伴关系的“社会”,那么,政府希望造出来的是什么“社会”呢?

在政府心目中,“社会”可以被具体化为社区和民间组织,“共同缔造,核心在共同,基础在社区”,而着力点主要在群众参与,“充分发挥群众的积极性、主动性、创造性,让人民群众更多更公平地共享发展成果……关键在发动群众参与、凝聚群众共识、塑造群众精神,根本在让群众满意、让群众幸福”。从中可以看出,政府希望建设的社会,其具体表现的实体是社区和民间组织,也就是政府体制外的组织,具体的做法是调动群众积极参与,从计划、实施、管理到成果评估和享用都需要群众的参与,“做到决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”。

政府希望通过“共同缔造”,建设成一个自发形成、自发参与的民间社会,具体手段是调动社区参与的积极性,其内核包括民间和参与两方面,一方面强调非政府主导,另一方面强调群众的积极性和主动性。也就是说,政府希望建设出自发参与、自发协调、最好能自行满足需求的民间社会,但资源配置的单位却是已经被行政组织化的社区,希望用资源自上而下配置的方式来撬动社会的活力,是政府主导的力图自上而下“造”社会的运动。这就产生了一个吊诡的现象:政府用强力行政手段推动社会的参与建立。作为政府与社会直接面对的基层政

权,乡镇政府和街道办事处无疑站在这场“政府造社会”的“共同缔造”运动的最前线,那么,这场运动在乡镇街道层面如何推行?对乡镇或街道基层政府的影响有多大?是否会在基层政权与社会民众之间形成新的边界?它们的关系是否会重构呢?我们将以H区街道办事处的治理改革为案例,对“共同缔造”运动中H区街道办事处的社会治理改革进行分析。

三、反向项目制管理:“共同缔造”的推行与社会空间的拓展

《规划》中强调,推行共同缔造要“以项目活动为载体,以分类统筹为手段,以完整社区建设为基础”,因此在推行共同缔造项目时,政府往往从推动村居社区的基础设施开始,以项目的方式进行。

项目制作为连接中央与地方政府、地方政府与基层政权、基层政权与农村社会的财政转移支付制度,已经引起学术界很多的讨论。它通过将各种建设工程以专项划拨和项目的方式向下分配和转移,使各级政府之间、基层政府与乡村社会之间形成较为复杂的责任利益联动关系。以项目制为核心的财政专项转移支付不仅重构了各级政府间的科层制关系,而且重塑了基层政权的组织行为以及民众与政府的关系,各级政府之间的张力和博弈——无论是自上而下的控制,还是自下而上的反控——都在项目之中得到了展示(折晓叶、陈婴婴,2011;周飞舟,2012;渠敬东,2012;陈家建,2013)。但以往的项目基本都是自上而下设计和运作,上级设计项目并层层发包给下级,下级负责运作项目并向上级讨价还价。但是在强调群众参与和调动群众积极性的“共同缔造”战略中,我们看到了自下而上的“反向项目制”的管理方式,即项目的设计权交给了村级社区,让村居社区自行提出,政府有针对性地向下输入资源,用“以奖代补”的方式划拨经费,具体实施过程依靠村居社区自行完成。这种自下而上设计的项目制配置方式有很大不同,政府不再包办代替,而是发挥村居社区主动性。

上文提到的“以奖代补”是指“共同缔造”项目财政支持方式,即用奖励代替以往政府单方面承担的筹资责任,由各级政府与群众共同筹资共同建设,政府并不具体规定哪些项目可以参与,而是让居民先主动去讨论、先做,政府再根据村居自己的申报和实施情况给予相应的奖励性支持,以此调动

群众的主动性和积极性。对于财政宽松“不差钱”的H区财政和各个街道办财政来说,“以奖代补”只是调动群众参与积极性的手段,最终目的并不是让群众出钱共同搞建设。一般来说,建设项目大多是房前屋后的美化绿化、公共景点的提升、小公园的打造等,具体的比例是政府投入60%,群众自筹40%;政府出的60%中,相对偏远的D街道与H区的比例是区里出60%,街道出40%,而另外三个街道则反过来,区里出40%,街道出60%。群众自筹的40%一般并不会让群众真正出钱,而是按照出让土地建设道路、公园,投工投劳,个人捐赠等方式来投入。比如Q村二组,由于道路狭窄,临街村民家房前屋后的菜地甚至院墙都贡献出来拓宽道路或建设公共空地。同时,村组代表会议决定,在土地变更用途时村里会对土地拍照并登记造册,原有土地的使用权归属不变,并且在腾退的土地旁边树立起牌子,上面写明本片土地原来是哪家的,还贴上原来的照片。使用权明确打消了村民的顾虑,让村民放心地将自己家的土地腾退出来,让给村庄公共使用。

政府对村集体“以奖代补”对公共设施进行筹资方式并不算创新,但是H区通过“共同缔造”项目给“以奖代补”赋予了财政筹资之外的新内涵,在调动群众参与和社会治理层面的贡献远远超过了财政方面的贡献。这种自下而上的“反向项目制”管理方式,实质是把钱和精力投入到百姓需要的地方去,改变了以往政府决定项目、村庄被动配合的情况。这种方式极大拓展了村庄的社会空间。

村庄社会空间与村庄“自由政治空间”有类似之处。“自由政治空间”是在杨善华解释1949年革命胜利之后国家力量并没有完全达到村庄一级,并没有彻底完成对全国农村的全面控制和组织时所使用的概念,指村干部可以按照自己个人或社区的利益来安排村庄的实际事务和做自己想做事情的自由度(杨善华,2000)。杨善华认为,村庄的“自由政治空间”实际上是一直存在的,新中国成立之后国家希望实现对村庄的彻底控制,但是中国农村的实际情况却无情地阻止了这一目标的实现或完全实现。中央制定的政策在许多时候只能是原则性的,给出一个政策或制度的走向或“一段约束区间”,而贯彻与实施的任务却交给了地方,所以地方还要制定一个可操作的、具体的实施细则。至于如何根据这个细则去执行,解释权(包括行政权)则在最基层,即在乡、村这一级,这就给了乡村一个运作的政治空间。“村庄社会空间”也带有类似的意涵,既包括“自由政治空间”所包含的在被动情况下的

政策解释权和行政权的可运作行使空间,还包括村庄主动的需求表达、权益争取方面的能动性空间。如Q村二组抓住了“千年等一回”的“共同缔造”机会,改变了村庄居住环境,不仅让村庄的面貌焕然一新,而且改变了村庄本被定为拆迁村的命运。Q村二组最开始被定为拆迁村,村庄中的几个年轻人觉得很可惜,正巧赶上村主任组织村民到邻镇参观“共同缔造”项目,他们就受到启发,希望通过“共同缔造”项目把村庄环境整治好,改变现状,留住村庄。于是他们一边说服了村主任将二组的计划报到镇里,一边在组内进行“共同缔造”政策宣传,动员村民参与到房前屋后改造中。通过“共同缔造”项目,该村二组成功地表达了留住村庄、改变村庄面貌的需求,争取到了村民的利益,实现了愿望。Q村二组的案例呈现出村庄主动争取能动性空间的特征。

“共同缔造”所实践的“反向项目制”模式让我们对项目制的研究有了新的视角。以往的项目研究只注重自上而下的项目配置过程以及自下而上的应对和反馈,但是H区的“共同缔造”实践表明,项目制也可以存在另外一种自下而上的开放的申请方式。这种模式的实质是将以往的政府包办变为基层自己做主,让社会可以主动表达需求、争取权益,这是社会空间的拓展。而社会空间的拓展必然带来政府行为改变以及政府与社会边界的重塑。

四、边界重塑:社会空间拓展与政府治理模式的改变

“共同缔造”所蕴含的反向项目制管理方式给了基层村庄更多的自主社会空间,让村庄有充分的空间表达自己的需求、争取自己的权益,村庄的社会空间得到拓展。同时,基层政府的治理模式也在“共同缔造”项目的实践过程中发生了改变。

“共同缔造”项目产生原因之一就是为了解决基层政府的困境,缓解基层政府与民众之间的紧张关系。作为直接面对老百姓的基层政府,H区的街道办事处在“共同缔造”项目开展之后,工作重点和方法有了不少改变。以D街道办事处为例,D街道办事处原为D镇政府,2015年初改为街道办事处,所辖区域、负责事项没有变化,依然下辖广大农村地区。以前的项目都是政府直接负责,政府直接包办代替社区作出决定,而现在变成了政府指导、社区自主决定的“共同缔造”,政府改变治理模式、社会空间拓展的同时,政府与民众的关系也

发生很大变化:

访问员:“共同缔造”最大的感受是什么?政府减轻了负担?还是老百姓跟政府关系变好?

被访者:关系变好,最主要就是这个。政府有时候是不缺那点钱的,只是为了缓和老百姓和政府这种对立的关系;第二个就是说要让老百姓能够走出家门,看到社会的这种治理,或者说这种发动村庄的公共事务管理方面。……不管它能发挥多大的作用,但它带领他们走出了家门,一旦走出了家门整个村庄邻里之间就变得和谐,那自然而然就是说会与人交流、接触,所以我觉得最大的应该是这个。真的不是说省钱,有时候实话讲,政府不怕花钱,其实最主要的就是钱花得有意义,能得到老百姓的肯定和认可,而不是说我们做完以后,老百姓在后面骂我们。以前就是花钱找骂,政府想补助,自己闷头在会议室里决定,也不跟老百姓商量,就去做了,老百姓也不知道你在干嘛,因为对政府印象不好,老百姓这也不让你做那也不让你做,那你就做不下去,老百姓还要骂你,我们街道这一层就更是挨骂多。现在我们真的要下到基层来,百姓觉得可以做,或者应该怎么做,我们才去做。……对于街道干部,我的感受是第一要和社区发展协会这帮人打成一片,(群众)不认识你就不会认可你……你要做共同缔造,你就确实需要深入到群众中去,听他们的意见,跟他们一起商量,跟他们一起做事。……百姓他们也在转变,改变以前冷漠的态度……所以应该说通过共同缔造,最大的好处、最大的成效就是政府转变工作方式,我们改变了自己,老百姓也改变了他们,最终的取得社会和谐共处的一个局面,我觉得应该是最大的转变。^①

在以往的工作中,基层政府由于忽略来自基层的声音而引发了社会问题,造成基层治理的困境。而“共同缔造”理念改变了基层政府的治理模式,基层政府改变了以往直接干预村居社区行动的治理模式,让渡出足够的社会空间,将项目设计权力交还给村居社区,由村居社区自行做主;而政府工作人员则深入村居社区“和群众打成一片”,并挖掘社

区群众参与,培育群众参与能力,从包办代替变为倾听基层的呼声。基层政府治理模式的改变让渡出社会空间,村庄社会空间得到拓展,这种改变重塑了政府与社会的边界,缓和了政府与社会之间的关系,一定程度上解决了基层政府面临的困境。

五、小结与讨论

(一)小结

我们用H区在“美丽城市,共同缔造”中进行的改革和开展的活动为案例,展现出基层政权组织在治理改革中遇到的困境,其试图用“造社会”的方式解决困境而作的努力,以及解决过程中展现出来的矛盾现象。

作为国家政权向民众延伸的基层政权,面临着上级政府和民众的双重压力和“权力有限,责任无限”的困境,为了完成上级下派的任务和项目而忙碌,上级的压力不断增大,同时社会结构和人口结构的多元化使得社会需求也越来越多元,基层政权在上下两极的夹缝中挣扎。在2014年开展的“共同缔造”运动正是面对这种困境基于“治理”理念进行的社会改革,其核心理念是发挥群众的积极性和主动性。这一治理模式的转变回应了当地外来人口众多、多元化的社会现实需求,也符合地方政府的诉求和治理理念的精神。同时,“共同缔造”是由政府自上而下对社会参与的推动,带有强烈“政府造社会”的特征,而这一特征在直接面对社会的基层政府中展现得淋漓尽致。

“共同缔造”所实行的“反向项目制”的管理模式通过村居自主设计项目和“以奖代补”的投入方式调动了村庄社区的主动性和积极性,拓展了村庄社会空间,赋予村庄表达需求、争取权益的能动空间,培养村民参与公共事务的能力,而“反向项目制”的管理模式也给项目制研究带来了新的思路。“共同缔造”同时改变了基层政权的治理模式,基层政府工作重点放在基层,不再忽略群众的呼声,而是将项目设计权交给群众,挖掘群众需求和参与。村庄社会空间的拓展和基层政府治理方式的改变重塑了政府与社会的边界。

(二)讨论

1.行政路径的依赖与政府主导特征。“共同缔造”项目强调社会参与和百姓主导,但依然遵从自上而下的行政路径,带有强烈政府主导的特征。

首先,“共同缔造”强调快速的成果。H区的政

^①引自D街道缔造办访谈,2015年7月8日。

府工作人员特别强调,“共同缔造”与台湾地区在20世纪推行的“社区总体营造运动”最主要不同点在于“社区总体营造”讲究慢工细活,慢慢营造出社区共同体的环境和氛围,而“共同缔造”强调快速成效,用政府强大的行政推动力摧枯拉朽地开展这项运动,将群众发动起来参与到社区环境整治、绿化等活动中来。这种快速的成效并不符合现实规律,因此如果只用行政命令的方式开展注定是一阵风吹过的“运动式治理”。

其次,在项目运行的过程中也有政府的强力推动。“共同缔造”作为市、区级下派的一项任务,强调快速有效地完成,街道办不得不发挥行政力量强力推动其落实,而快速推行本身与群众自发组织、自发发动之间存在着矛盾。因此,街道办作为基层政权,又不得不直接参与到村居社区的项目中去,导致对群众组织要求过多、干预过多现象的产生。

一方面,“共同缔造”增强了社会的自主性,让村居民产生了“我要做”的自主意识,重塑了政府与社会的边界,切实培育了社会能量;另一方面,这种社会的发育过程带有明显的政府行政推动色彩,政府的目的过于明确,要求过于快速,与社会规律不符,反而带来负面效果。这一矛盾展现出“政府造社会”本身的困境:政府基于行政压力考虑而强制社会进行自我生产,在已经有一定社会基础的村居社区是顺其自然、依靠群众自发进行的,但是在没有达到一定社会基础的地方就有拔苗助长之嫌。

2.强政府的行事逻辑与“共同缔造”理念的矛盾:“政府造社会”的可能性。从“共同缔造”项目在基层政府实施的案例中可以看到,政府用行政手段和财政撬动的方式对社会进行发动,起到了一定的效果,社会能动性被调动起来,发展出一大批社会组织和活跃的村居社区。但是政府行事方式存在路径依赖,依然以行政强力推动的方式大力推行,对速度和效率的追求和强调显示出强政府的特征;而“共同缔造”理念强调的恰恰是政府与社会的平等对话,发动群众力量和主动性参与到建设中来,这一过程必然有其难以克服的时间成本和自然规律。这两者之间的矛盾导致了基层政权的扭曲,他们一方面认可“共同缔造”所蕴含的治理理念和发挥群众积极性和主动性带来的好处,希望真正发动群众参与到治理和建设过程中来,另一方面面临着上级的压力,被要求按照规定时间完成任务,而在这规定时间之内仅靠社会力量是难以完成的,只能基层政府直接出面参与和干预,长此以往将会破坏社会力量成长,甚至形成民众对政府更加依赖。

由此,我们可以从“共同缔造”在基层政府的

实践过程反思强政府主导下的社会建设以及“政府造社会”的优缺点和所需的条件。毫无疑问,在社会力量薄弱的情况下,“政府主导”是其不可或缺甚至是成功的保障,尤其在社会没有能力自我发育的情况下,政府培育和孵化社会组织、设计项目培育社会参与是非常有必要的。但同时,政府的行政思维需要有所调整,需要抛弃以往的路径依赖,摒弃强政府的思维惯性,认识到社会发育所需要的时间和成本,尊重事物本身发生、发展的规律,才能真正培育出有力量的社会参与,减轻政府负担,创造和谐社会。

[参考文献]

- [1] 陈家建.项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013(2).
- [2] 让-皮埃尔·戈丹.何谓治理[M].钟震宇,译.北京:社会科学文献出版社,2010.
- [3] 练宏.注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J].社会学研究,2015(4).
- [4] 陆学艺.社会建设就是建设社会现代化[J].社会学研究,2011(4).
- [5] 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5).
- [6] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力的非正式运作的过程分析[J].《清华社会学评论》特辑,2000.
- [7] 杨善华,苏红.从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J].社会学研究,2002(1).
- [8] 杨善华.家族政治与农村基层政治精英的选拔、角色定位和精英更替——一个分析框架[J].社会学研究,2000(3).
- [9] 王春光.城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J].社会学研究,2013(3).
- [10] 徐湘林.转型危机与国家治理:中国的经验[J].经济社会体制比较,2010(5).
- [11] 俞可平.中国治理变迁30年(1978-2008)[J].吉林大学社会科学学报,2008(3).
- [12] 张乐天.告别理想——人民公社制度研究[M].上海:上海人民出版社,2005.
- [13] 张静.基层政权——乡村制度诸问题[M].上海:上海人民出版社,2007.
- [14] 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4).
- [15] 周飞舟.从“汲取型”政权到“悬浮型”政权:税费改革对于国家和农民关系之影响[J].社会学研究,2006(3).
- [16] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6).
- [17] Shue,Vivienne.The Reach of the State:Sketches of the Chinese Body Politic,Stanford University Press,1988.

[责任编辑:戴庆瑄]