

治理单元重构视角下城市基层治理的困境与进路*

——基于历史脉络的思考

梁敏玲

[摘要] 本文从治理单元重构的角度出发,基于历史脉络,思考城市基层治理的困境与进路。在传统时代,行政化的管理单元与侧重社会性的地域单元是划分基层治理单元的两种思路。其中,在清代的街坊这一复合型单元中,管理单元与地域单元走向了稳定的合流,行政化与社会性之间取得了较好平衡。立足近代以来城市治理的重塑方式与新中国成立以来的治理经验,我们可在借鉴街坊得以灵活运作的结构性因素的同时,结合城市治理的制度化、整合度、精准性的要求,构建“党建+单元矩阵”模式,完成社区居民的再组织化,解决当前治理中行政化与社会性的平衡难题,在多元共治的基础上实现治理需求的精准落实。

[关键词] 城市基层治理;治理单元;社区治理;单元矩阵;党建

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2022) 02-0123-09

一、导言:以治理单元重构为起点的思考

城市治理是推进国家治理体系和治理能力现代化建设的重要内容,而治理行为必须坐落在一定的治理单元之上,即“在一定的具有空间、人口、组织、设施、部件等属性的内部展开”。^[1]当前我国城市基层治理单元演变正处于“双属性社区单元”与“次级社区微单元”并存的时期。^[2]在社会治理重心下沉、治理复杂性提升的当下,很多地方在治理实践中调整了社区治理的基本单元,在重组已有资源的情况下发掘潜在资源,以提升居民对社区治理的感受度和获得感。^[3]围绕治理单元的重构方式,学界提出了多种构想与实践,比如将小区作为自治单元下沉后的“一级治理单元”或“次社区”;^[4]将网格作为“社区内部治理单元”;^[5]建立联合社区和“邻里坊”的一扩一缩;^[6]探索大型社区中治理规模适度的区间化^[7]等。

不过,重构城市基层治理单元的尝试,亦面临着一些困境。一方面,城市社区类型各有差异,难以一概而论;另一方面,在重构过程中,治理单元往往难以在行政化与社会性之间取得较好的平衡,仍然需要探索对

单元内治理资源进行整合的“整合性”与实现多元共治的“多元性”之间的有效调和方式。回望历史时期,依托居民居住空间而形成的地域单元与基于行政化手段划定的管理单元,是构建基层治理单元的两种思路,其中同样可见行政化与社会性之间的张力。面对推进国家治理能力与治理体系现代化的要求,历史中的经验与教训或可使我们更为清晰地认识当下的问题,启迪我们思考城市基层治理单元的有效构建模式。

二、传统时代城市基层治理单元构建方式的演变机理

(一)里、里坊与坊:地域单元与管理单元的分合

中国的古代城市建立了一套区隔分划地理空间以维持治安、规整秩序的制度,其基层治理单元是里。《尚书》有“越百姓里(居)[君],罔敢湎于酒”的记载,“里君”就是管理贵族聚居的“里”的官员。^①《管子》亦有记,“藏于里尉,置闾有司,以时开闭。闾有司观出入者,以

^① 孔安国,孔颖达等疏.尚书·周书卷14:酒诰[M].“里居”是“里君”之误,从王国维说。原文与解释转引自杨宽.中国古代都城制度史研究[M].上海:上海古籍出版社,1993.210-211。

* 基金项目:国家社科基金一般项目“空间视角下的清中后期广州城市治理研究”(编号:21BZS108)

作者:梁敏玲,暨南大学历史学系讲师,广州 510632

复于里尉”。^[8]“间”为里门之意,即在路的两头设门,由专员管理。在管子的构想中,这种路两头设门,里内只能直通、不能横通等针对城内的管理,与避免“大城不完”、“周郭外通”等针对城郭的做法一起,共同实现防止“乱贼之人”、“奸遁逾越者”、“攘夺窃盗者”的目的。^①在此基础上,汉代城市中里的社会功能就有管理户籍、征派赋役、维持社会治安、教化民众等多个方面。^[9]基于一定程度的封闭性,此时地域单元与管理单元较为合一。不过由于文献较少,具体情况还不甚清晰。

魏晋时期起,城市中实行了里坊制度,增加了“坊”这一单元。里坊的演变,经历了一个漫长的过程。魏晋时期的“坊”指有墙体的区块,更接近地域单元。随后,“坊”与城市中的管理单元“里”结合起来,二者在一定程度上可以通用,但直到隋代,坊才正式获得名称。^[10]而且,“坊正”的出现可能晚至唐代,主要负责治安,而“里正”则负责基层的管理事务。^[11]可以看出,里坊制的形成背后,是作为地域单元的“坊”与作为管理单元“里”的渐次合流,因而衍生出了两者并行或交叠的情况。

随着城市经济的发展与城市人口的增多,唐宋间城市坊市制瓦解,坊墙包裹下的封闭性地域单元被打开,但这并非从“封闭”到“开放”的简单转变。一方面,封闭式的坊墙并非遍设于唐代的地方城市;^②另一方面,即使推倒了坊墙,坊仍旧兼具宋代城市基层地域单元与管理单元两大角色,在坊之上设有厢。根据包伟民的研究,宋代城市和唐代一样,也设有坊正。坊正管理坊内户籍和赋役,同时负责察奸弭盗、承担公事等事务。但是,随着城市社会经济的发展,还出现一些因地制宜的情况。比如,坊开始兼有指称某一街巷的含义,坊额不断增多。一些城市的城郭居民区改坊称界(或反之);一些城市以坊厢等为最初依据,将居民结社以设立治安、消防组织;漳州城郭甚至设有“巷长”,其地位类似于坊正。进入元代,街巷的地位愈加彰显。^[12]

从这一时期基层治理单元构建依据的演变过程可以得到两点发现。首先,无论是行政化地画地为牢还是因应实际的居住空间,城市基层治理单元的划分始终需要落实在一定的地理范围之上,但商业发展与人口流动往往对其造成冲击,管理单元与地域单元亦因此分分合合。在此过程中,基于共同居住空间的社会连结始终扮演着重要角色。比如,宋代城市推倒坊墙之后,坊最为直观的空间边界也随之消失。对居民来说,坊作为管理单元的意义开始逐渐大于其作为地域单元的意义。与此相对,空间上与居民生活关系更为直接、更容易形成社会连结的街巷就逐渐成为一种新的地域单元,进而为治理者所利用。其次,城市中户籍、赋役的管理与治安的维持在治理逻辑存在一定差异

(后者对空间划分以及近邻关系的依赖度更高),因而不一定坐落在同样的基层治理单元之上。负责前者的里与负责后者的坊曾长时间双轨并行的事实也说明了这一点。虽然宋代的坊制转为单轨制,但一些城市将居民结社以设立治安、消防组织等做法表明,单一的坊制并不能完全承载因城市商业发展、人口增加等带来的治安需求,当然这并不妨碍一些新的机制依托坊制产生或运作。^③总的来说,城市社会的高流动性一直影响着多样的治理需求的落实,而治理需求的落实并不一定通过单一的整合单元,而是大致遵循管理单元与地域单元两种思路,因应实际需要,也可能出现多组织并行的情况。

(二)坊厢与街坊:从画地为牢到“复合型”单元的形成

明初在城、乡均推行画地为牢的里甲制。“以一百一十户为里。一里之中,推丁粮多者十人为长,余百户为十甲,甲几十人。岁役里长一人,甲首十人,管摄一里之事。城中曰坊,近城曰厢,乡都曰里。”^[13]城市居民需以坊厢为单元承担徭役,其户籍也登记在坊厢之下的图(里)甲。然而,在实际运作过程中,“坊图”之“坊”是管理单元,而居住空间的“街坊”成为城市中里图划分的重要依据。^[14]发展至晚明,随着城市经济的发展与人口流动,真正对政府承担赋役义务的“坊民”只占城居人口的小部分,固定的坊厢数目也无法应对城市复杂的社会结构。在这种状况下,以南京常住人口为中心划分的“字铺”逐渐成为城市基层组织。^[15]与此同时,在晚明的赋役制度改革中,城市徭役走向雇役化。在南京,呼吁改革城市徭役的单位是字铺;^[16]在杭州,为雇役而征收的门摊税以绅缙以外的住房拥有者为对象。^[17]到了清初,以江南为首的城市坊厢徭役基本被废除。^[18]

赋役与户籍管理本来是坊厢的基本职能,在城市徭役被废除之后,坊的地位与作用也大为降低。清代的“坊”越来越向牌楼、街巷等意义转化。^[19]与此同时,以居住空间为中心自律形成的地域单元——街坊^④则

①(唐)房玄龄注,(明)刘绩补注,刘晓艺校点.管子卷5:八观第十三[M].2015.80.包伟民根据《说文解字》,将引文中的“间”解释为“间”,即里门之意,说明城市外设城墙,还内设里门进行管理。参考包伟民.宋代城市研究[M].北京:中华书局,2014.104.

②例如,鲁西奇就通过细致的研究指出,唐代封闭性的坊制未必在都城以外的地方城市中普遍实行,参考鲁西奇.城墙内外:古代汉水流域城市的形态与空间结构[M].北京:中华书局,2011.158-251.

③两宋职役制度屡屡改革,但关于坊役受到的影响,未有太多史料记载留下。在推行保甲制地区,则有坊正与保正并行的记载,但两者间的联系并不清晰。

④在清代的城市中,街这一单元有着不同的说法,如“街坊”、“街”、“街巷”等。有的地方还保留“坊”的称呼但主要作为地域空间使用;还有一些城市使用铺、堡等不同称谓划分基层单元。由于它们在实际运作中也依托一定的近邻性社会连结并与保甲相结合,与街坊有相近之处。因此本文暂时使用“街坊”一说。

在基层治理之中扮演着越来越重要的角色。如前所述,早在宋代坊制的演变过程中,就有街巷越来越重要的趋势。虽然明代画地为牢的里甲制度一度中止了这一趋势并重新明确了坊厢作为治理单元的重要性,但晚明的社会经济环境已对坊厢的地位造成较大冲击。相比之下,街坊则逐渐成为一个更能把握城市居住人群状况的单元。

值得注意的是,在街坊的运作中,管理单元和地域单元分合的历史逐渐达到了稳定统一的状态,街坊成长为一种“复合型”单元。第一,街坊的这种复合性,与清代保甲制度在落实中同时结合近邻式居住空间的做法密不可分。与明代相比,清代不推行里甲制般画地为牢的制度,而是因应晚明以来市场经济的发展与高流动性的社会,实施较为有弹性与自由度的政策。^[20]清代城市的街坊往往建有街闸或栅栏,设有看守的闸夫与巡逻的更夫,“各街保甲”需负责街栅闭锁、巡逻所在街道。^[21]根据雍正年间番禺知县的逮英的告示,地保有各自负责的街道,在街内再按照十家为一甲的方式进行编排,畸零户另为编次或附于十家之末,保长则在“居民中之殷实端廉年及老成者”公举充当。“各街地保居民人等”、“各街保甲军民人等”、“该坊保甲居民铺户人等”、“该约保甲居民铺户人等”等称呼在公文中十分常见,^[22]可见街坊与保甲制已紧密结合。^①不过,在高流动性的城市推行保甲制难收联保连坐之效,治安维持的功能也逐渐转为依靠各街之中逐渐职役化的地保人员。

第二,街坊的复合性也建立在公共事务对近邻式居住空间的利用的基础上。清代城市中,街坊是城市居民的祭祀空间,也是处理公共事务的基层单元。^[23]以共同祭祀为基础,很多街坊还形成了处理公共事务的惯例。在广州,街坊形成了在修筑祠庙、整饬街道等公共事业中费用分担的惯例。此外,“街内庙尝铺”、“本街庙业”、“本街乡约尝铺”等说法亦常见于史料之中。街坊往往有街庙,有共同财产,人们会在庙宇中集合,讨论如禁赌、悬赏抓贼等街坊的公共事务。^[24]在19世纪中叶城市团练的组织中,广州的街坊单元积极活动。绅士倡议团练,各街则以“街约”的名义发出“公启”。各街约准备灯笼、武器,然后雇勇或按户出丁进行巡逻,在公所、庙等公共场所处理相关事项。各约铺户捐输的“公费”由公推的值事管理,或储藏在本街殷实铺户处。屋主均需捐租,被视为义务,而租客(铺客)往往是鼓励捐资,也有屋主和租客各自分摊一半的做法。^[25]发展至清末,广州的街坊已经相当组织化。街坊有值事、公款,会选出街正、街副,会在街庙集庙议事,也是政府征收房租、铺捐等城市杂捐的依托。^[26]

这种街坊单元对治理需求的整合度,表现为保甲

这一行政化的管理单元与基于居住空间的地域单元的有效合流。而这一现象,是发生在国家制度的深刻变化的背景之下的。首先,赋役制度的改革使国家与民众之间的关系发生了改变。明代的“纳粮当差”体现出王朝与编户的一种人身控制关系,而在赋役制度改革之后,编户对国家“完纳钱粮”,国家只需要通过纳税账户核对财产与税额信息并实行因地制宜的征收。^[27]如果将这样的变化放在城市中,就能看到如下演变脉络。坊厢这种行政化的管理单元终究难以容纳多数城市人口并发挥应有的赋役征收职能,因而出现种种更能把握城市人口状况的类地域单元。而在城市徭役走向废除后,清代城市居民中来自周边乡村者,其户籍归属往往是作为纳税账户的乡村图甲户;来自外省外县的城市移民,州县行政逐渐对其采用弹性的户籍登记方式。^[28]其次,伴随城市徭役的废除,城市中的治安维持成为了主体的治理需求,而近邻关系一直是在维持治安时划分治理单元的主要依据。因此,在和以人口掌控、治安维持为目的保甲制结合后,街坊得以成为既有社会灵活性又在一定程度上制度化的基层治理单元。

从将建有街闸或栅栏的街坊作为保甲制运作基础的做法,到认可街坊处理公共事务的惯例、委任坊众选出的街正与街副,再到清末以街坊为单元征收城市捐税,都能看出一种社会的管理行为不断内嵌于国家治理之中的趋势。其中,各种治理需求通过街坊这一复合型治理单元实现一定程度的整合,居民(有时还包括租客、铺客)对街坊事务也有较高的参与度。而街坊在处理公共事务时形成的规范,则更接近一种事实性状态,而不是抽象性条文,这种非制度性惯例也得到了国家的默许。由此,行政化与社会性取得了较好的平衡,治理需要的整合性与社会力量的积极活动均能见于街坊的运作之中。这种平衡是建立在资源有限的“小政府”汲取各种社会力量的基础之上的,它依赖于社会成员共同靠拢一套相近的秩序观念,采用了各种正式、非正式制度与非制度性惯例。当近代城市转型过程中试图用国家主导的方式全面落实治理需求的时候,这一平衡也就被再次打破。

三、城市近代转型中治理单元的重构

(一) 市政体制下的警区与城市居民的再组织化

近代以降,城市在国家行政体系中的位置发生了巨大变化。近代以前,国家虽然会因应社会经济意义上的城乡差异,对城市居民采取一些有针对性的制度设置或治理措施,但城市并不构成独立的行政单元,行

^① 汉口也有类似的情况,参考[美]罗威廉.汉口:一个中国城市的冲突和社区(1796-1895)[M].鲁西奇,罗杜芳译.北京:人民大学出版社,2008.98-99.

政城市主要作为不同层级的治所存在。清代的街坊之所以能够成为一个灵活运作的复合型单元,也是因为其交融于传统城市多机构(官方的多种军事、行政制度配合运作)、多力量(社会团体、绅士、商人的积极参与)共同实现治理的整体机制之中。然而,伴随着警察制度的推行、地方自治机构与市政机构的成立,城市逐渐发展成独立的行政主体且由专门的市政机构管辖,城市治理方式也走向大规模的制度化。^[29]

在这一过程中,街坊的位置也发生了转变。城市治理近代化的一大特征是治理需求的扩充与治理方式的改变。新成立的警察机构完成了对传统的治安需求与新式的卫生、交通等治理需求的制度化整合,因而在城市治理中逐渐确立了主导地位,并成为了近代市政机构的重要前身。而行政化的管理单元——警区亦成长成为一种新的治理单元。只不过,更为基层的街坊并不会自动转化为各级警区以下的治理单元。在广州,虽然1920年前后仍有街庙存在并仍为坊众议事场所,^[30]但在“广州市”成立后,市政府以破除迷信为名召变街坊庙产,街坊的公共财产被吸纳进城市的近代化建设之中,街坊的生存空间也受到影响。^[31]

更大的影响是,从警察制度的推行到市政机构的成立,街坊的许多职能也被逐渐纳入市政体制之中。广州市成立之初,就有人如此回溯:“广州市为广东省省会,向无专管市政机关。凡关于公共安宁及修筑街渠一切工程,均由各街约自办,政府未尝加以扶助,已从未加以干涉。清季举办新政,设巡警道,此为政府顾及市民公安之始,其后消防事业相继举办,然各街约所办关于公安事项,如更练、团丁、望楼、水柜等,未尽消减也。”^[32]与此相对,市政机构强调的则是将“关于公共安宁及修筑街渠一切工程”揽于一身的职能。

当然,街坊并非完全退出历史舞台,在一些地区,它仍旧保有一些治理职能。在抗战前的成都,警察通过街正与邻里各街道建立了联系,街正及街区联防组织在民国后的连场战争中仍旧扮演着一定的角色。^[33]日本学者今堀诚二调查发现,在1940年代,北平的“街巷”还保有栅栏(天津、济南等华北城市皆然),会共同完成一些公益事业,以水会(义勇消防队)为主要活动,还有共同议事的公所(祠庙)。^[34]

无论街坊还在多大程度上运作,在新型的市政体制之下,它已经不构成完整的基层治理单元。在城市居民成为现代意义的公民的道路上,近邻式社会连结也走向了近代式的组织化。比如,在上海,1920年代曾经存在一种叫马路商界联合会的组织。这种组织以现代商业街区(南京路、汉口路等新式道路)里的不同行业、不同籍贯的中下层商人为主要成员,会进行基层选举,也会完成一些街区内的公益事业,是近代式的商人

组织与街区的近邻式社会连结相结合的产物。^[35]

总的来说,国家主导的近代化市政体制在扩充治理需求、革新治理形式的基础上,含纳了相当部分街坊的职能,复合型基层治理单元因此走向解体,但一些没有被市政机构整合的治理需求还是由街区中的组织或者其他积极参与城市事务的新式商人组织、社会团体承担。因此,与各级警察辖区这类行政化的治理单元相并行的,是街区中多种组织化的社会力量的积极活动。这种状况还与清末及民国的城市“自治”进程,以及社会控制的现实需求相纠缠,进一步影响着城市基层治理单元的形态。

(二)行政化的市“自治”与保甲单元

在城市治理的近代化过程中,仿行西方推行的“自治”制度是其重要的起点。清末预备立宪时期的《城镇乡地方自治章程》以人口数量划分城、镇、乡单元,规定自治范围包括学务、卫生、道路工程、农工商务、善举、公共营业等项。但是,“有专属于国家行政者,不在自治范围之内”,事务处理上国家行政与自治有所区分,自治亦受地方官监督办理。^[36]

南京国民政府时期,“自治市”的制度化建设尝试将治理单元下沉至街区,但并非如清代的保甲制那般在落实中利用近邻式社会连结,而是强调地方行政与自治的融合,进行行政化的划分。比如,北平市在1928年设置有15个自治区,城区每500户编成一自治街。1930年的《市组织法》将区以下的组织视为自治机构,区长、坊长、闾长和邻长亦由民众举行大会选出,但“各市或未画区坊闾邻,或已画而未行”,可见这些行政化划分通常只是纸上谈兵。1943年干脆简化市以下的编制。1944年进一步明确“区公所得酌量保留或改组,以为辅佐市政府之办事机关,但不为自治团体;至坊公所,则一律取消。市之下级组织,由区以下改编保甲,不编坊闾邻。”^[37]即,以10-30户为甲,10-30甲为保,10-30保为区,区以上则为市。^[38]

当保甲再次被划定为基层治理单元时,其落实过程亦未与街坊这类地域单元结合起来。20世纪30年代,南京国民政府逐步恢复保甲制度,配合警察的户籍清查等工作。40年代之后,保甲制得到进一步加强。^[39]保、甲单元的确定同样基于行政化的划分。虽然强调保甲与地方自治相结合,但保民大会参加人数严重不足,保、甲长的工作内容亦往往是户口清查等上级政府下达的任务,^[40]在制度上加强了保甲长的职役化趋势。

大抵来看,民国时期“市”成为独立行政主体之后,伴随着治理需求内容的扩大与落实方式的体制化,街坊的职能被分解。警察系统下各级警察辖区保持相对稳定,而“自治”体制中的各级治理单元并不稳定,“区”时设时撤,保、甲则在行政化的划分之下,主要通过职

役化的保、甲长落实行政务。这一时期的地域单元与管理单元又走向分离状态,在重构治理单元之时,国家在行政化与社会性中靠向了前者。作为管理单元的各级警区与保、甲单元通过不同的制度推动了城市治理的行政化;而作为地域单元的新、旧街区虽然依旧保有一些依托近邻式社会连结的活动,亦有一些新式社会组织,但不作为完整的治理单元,政府也没有很好地利用地域单元中的近邻式社会连结与其他社会力量进行基层治理单元的重塑。

当时的城市基层社区往往充斥着许多得不到处理的冲突与矛盾,基层治理质量不高,其原因正是在于,行政化与社会性在彼此扩张之中难以实现平衡,基层治理单元未得到国家很好的整合,社会力量也未能被有效含纳入治理体系。

四、新中国城市基层治理单元的变迁与新挑战下的思考

(一)街居制与社区制中治理单元的调整与延续

新中国成立后,国家取消保甲制,逐渐建立了一套以单位制为主、街居制为辅的管理制度。单位制“具有政治、经济与社会三位一体的功能,以行政性、封闭性、单一性为特征”,而街居制则“管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等”,两者结合起来之后,国家得以实现对社会全体成员的管理与整合。^[41]一定程度上,这一时期处于近代以来用体制化方式落实治理需求这一做法的延长线上,新中国通过高度行政化的手段,街道办与居委会的组合对民国时期未得到较好整合的基层治理单元进行了体制化统合,与此相对,地域单元中原有的社会连结、社会组织的力量被冲淡。

不过,这一制度的落实过程也屡有反复,其中同样可见行政化与社会性的张力。以北京为例,1949年,新政权率先设立了区政府,还计划在区政府以下设立街政权,每街设正、副街长各一人,由上层委派,并由国家供给。但是,很快区政府就改为区公所,街政权与警察分驻所亦取消,将工作收于市一级。然后,又因为城市治理事务复杂繁琐,重新恢复区政府,在区以下则主要依靠动员群众的方式。最后,由于街上群众组织繁多、领导权责不一,工作容易造成混乱,1952年,中央指示建立居委会。1954年,又以基层警察辖区,即派出所辖区为单位,试点成立街道办事处。^[42]

在反复的调整中,虽然“市”以下的“区”政府终于稳定下来,但街道办依托派出所辖区成立与运作,只作为区政府的派出机构,居委会则被定性为基层群众性自治组织。可见,这个重构基层治理单元的过程既有行政化的一面,亦有发动群众和社会力量的一面。只不过,这个方式充满张力。通过发动群众的方式来弥补体制化治理的不足,容易造成群众组织林立、同一人

员身兼数职、群众需要难以满足的状况;而基层治理单元的齐一化、体制化虽然有利于政令的落实与起效,却会滑向行政化。居委会从一开始就“不可避免地具有双重性质:一方面它是国家政权在里弄的基层组织;另一方面它又宣称是居民自己的福利性组织”,^[43]这种双重性也是上述张力的一大表现。

改革开放以来,城市基层社会治理逐步向面对全体居民,强调居民参与的社区制转型,国家重新重视以居住空间为基础的地域单元,希望通过将社区定为治理单元的方式,激活基层治理中的社会性。然而,在单位制时代高度行政化的影响下,居民仍旧倾向于把社区视作行政化的管理单元。^[44]杨敏就指出,“中国城市社区是为了解决单位制解体后城市社会整合与社会控制问题的自上而下建构起来的国家治理单元,而不是一个可以促进公共领域形成或市民社会发育的地域社会生活共同体”。^[45]另一个不容忽视的困境是,市场经济以来,熟人社会向陌生人社会转变,加之城市人口的流动性不断加剧,这些状况均使得依托近邻式社会连结的地域单元难以自律形成与运作。

在当前的社区治理中,制度上的街道办仍是区政府的派出机构,居委会仍是基层群众性自治组织。但是,已有研究指出,居委会在社区治理中的作用及其活力,恰恰来自于其对接上级街道办的“政权组织”的性质,^[46]这说明社区治理中行政化的部分仍至关重要。近年来,社区治理的主要实践方向是在承认社区居委会具有一定行政化色彩的基础上,通过鼓励成立业委会等各类社区居民组织、发挥社区党员带头作用、引入社会组织参与治理等方式,在党建引领之下,营造多元共治的局面,并已积累了丰富的经验。

然而,这一局面仍旧面临着悖论式的困境,其中一些问题与街道体制确立过程中的问题亦有相似之处。比如,“多元”意味着治理力量的多样化,但也意味着滑向无序的可能性,因此需要一定程度的整合;又由于行政化手段在促进治理需求的落实、协调不同公共服务的冲突中往往扮演关键角色,故而很容易成为整合多样化力量的主要方式,居委会亦面临不堪重负的局面。在多力量参与治理的现状与精准治理的要求的两相作用之下,用兼顾社会性与资源整合度的方式重构治理单元,就成为社区治理创新实践的重要思路。

(二)社区制下治理单元的重构实践与困境

当前的基层治理单元的重构实践大概遵循以下几个思路。第一,将网格打造成治理单元。“网格”是“各类管理主体的工作责任范围,不同组织的信息和资源可以在‘格’内共享。以‘网格’来替代原有的社区管理模式,有助于在更小的地域范围内实现精细化管理”。^[47]尽管网格分区会考虑实际的地域单元,但网格

主要还是一种管理单元。因此,同一网格内不同层级的网格员虽然可能含有社区内的多元社会力量,但实际上往往容易滑向行政化处置。而且,网格与原有体制之间关系不清晰,如果街道办、居委会成员同时身兼网格员,很容易会使用原有身份处理问题。在这样的过程中,社会性往往难以被兼顾。

第二,将治理单元下沉至小区或邻里。这一思路是基于提高社区治理的社会性,以“自治”为首要考虑而提出的。以小区为治理单元,有助于培育居民自我治理与自我服务的意识,而且同一小区内业主的利益相对一致,容易形成生活共同体。^[48]尽管以小区为治理单元存在种种优势,但小区内业委会、物业、其他社会组织等多元力量需要有一个引导与整合的渠道,公共服务之间出现冲突之时,亦需要有良好的协商机制。而以邻里为治理单元,则需要一定的机制将原子化的人群重新连结起来,激活社会力量。无论是小区还是邻里,这个机制都不能单纯由行政力量所主导。

第三,依据治理尺度重构治理单元。在一些超大型社区中,人口规模可能超过街镇管辖的人口标准,公共服务的配置不足,因而需要根据治理尺度重新调整治理单元。具体做法是通过在街道与社区之间设置“基本管理单元”,对社会空间进行再生产,通过企业、社会组织等多元力量的配合提供足够的公共服务。但是这一做法,同样容易使非行政层级的单元陷入行政化的困境,故而需要尽可能地激活社区中的社会力量。^[49]

总的来说,这些基层治理单元的重构实践希望在整合治理资源的同时,摸索行政化与社会性之间的有效平衡,这与传统时代调整治理单元的思路有相通之处。与此同时,我们还面对新时代治理规模大、治理复杂度高、治理精准性不足等难题。因此,在治理单元的重构中,需要在党建引领之下努力做到三者兼得——既要合理引导多元社会力量参与治理,又要有效整合治理资源并使处理措施切实起效,同时还要避免过度行政化的处置。

现在的党建引领在社区治理中的角色,主要为政治引领、组织引领、机制引领、能力引领。而具体到治理单元构建的话,以网格单元和小区单元为例,主要通过将党支部建在网格、小区,发挥社区党组织的组织作用,建立党员联系群众机制,以党建引领多元共治,实现行政化与社会性的有效平衡。还有学者提出,通过社区党委赋能小区党支部、业委会与其他社会组织的方式,将社区党组织作为社区治理的核心组织,在组织化基础上把小区单元塑造成一个有机系统。^[50]但是,一旦在社区治理中将党建工作实体化,也容易面临一些困境,比如出现社区党建主体与社区治理权威互不

统一、社区治理资源与社区党建资源缺乏统一、党建工作与社区治理需求相互脱节等情况。^[51]

出现这些问题的根源在于,党建的“引领性”与基层的“实践性”之间尚缺少一个有效贯通的环节。而要解决这个环节,则需要在治理单元构建中采取更为灵活且复合的方式,探索一个既具备开放性也具备整合性的治理单元构建模式。历史中屡次调整治理单元的尝试及其面临的困境,可以提供比较的视野与一定的思想资源。

五、结论与讨论:从治理单元到“党建+单元矩阵”的摸索

回望历史时期,可以从城市基层治理单元的屡次调整中总结出两套逻辑:一是从古至今均要应对的相近问题及在应对时的通贯性逻辑;二是城市治理近代化以来的近代式应对逻辑。前者的逻辑可被看作是对行政化与社会性之间张力的处理。在历史中,行政化的管理单元与侧重社会性的地域单元是划分基层治理单元的两个思路,国家会因应城市社会经济环境的复杂情况与不同的治理需求,综合两种治理单元思路的优劣来进行调整,但可能缺乏整合性。直到城市徭役被废除、国家不再需要对编户进行人身控制的清代,落实保甲制时的管理单元与形成公共事务处理规则的地域单元才走向了稳定的合流。在此基础之上,街坊这一复合型治理单元才能够既达到行政化与社会性的有效平衡,又实现多种治理需求的整合。而街坊单元之所以能够达到这种状态,依靠的是一套将不同形式的社会资源含纳入国家治理之中的正式、非正式制度与非制度性惯例相结合的机制。

后者的逻辑可以看作市政体制之下社会力量的再组织方式。近代以来,“市”成为独立的行政单元,国家一方面通过警察体系、市政机构的成立落实治理需求;另一方面通过逐级划分自治单元,尝试以行政化的手段整合城市基层社会。与传统时代相比,近代式的治理方式对制度化、体系化有较高要求,加之破除迷信成为主流话语,原有的非制度性惯例的存在土壤也发生变化。在新的语境之下,街坊受到冲击,而城市中的社会力量也通过新式团体的成立实现了一定程度的再组织化。但是,这些社会力量没有在政府构建基层治理单元时得到有效利用,管理单元与地域单元又走向分离。新中国成立之后,社会整合的进程由国家主导,这虽然使各种治理需求高度整合在街居制的运作中,却使其完全转为行政化的管理单元,社会自组织的活力消失。

可以说,当前的基层治理单元重构实践依旧需要平衡行政化与社会性,同时亦处于近代以来的市政体制的延长线上,需要在推进制度建设的同时对社会力

量进行有效的再组织,所以上述两套逻辑均需要面对。从历史上看,在清代街坊单元的运作之中,行政化与社会性的平衡度较好,社会力量得到有效组织,具有一定的参考价值。只不过,街坊所处的治理体系的许多内容,已不能被近代化的市政体制所容纳;作为其运作依托的近邻式社会连结,也难以在现今的高流动性的城市社会中自律形成并长期稳定运作。因此,我们可以既借鉴街坊得以灵活运作的结构性因素,亦将近代以来市政体制的形态与当前的日趋原子化的社会现状纳入考虑范围,以此思考治理单元的构建模式。

首先,清代街坊单元的有效运作,依靠的是“小政府”含纳各种社会资源以实现复杂治理的机制。第一,这一机制的前提,是全社会处于共同靠拢一套相近的秩序观念的整体风气之中。这种秩序在服从规范(街“约”)的强制性因素与共同行动的自发性契机的循环结构中形成,进而达到一种“齐心”的状态。街坊单元自律形成的种种处理公共事务的非制度性惯例,也是这套秩序中的一个环节,因而能够被国家治理所包摄。第二,这一机制在含纳社会资源的过程中采用了直接与非直接手段相结合的方式。直接手段如对地保的管控,间接手段如认可街坊处理公共事务的惯例,委任街坊选出的街长、街副等。上述两点在当前的社区治理之中均有一定的参考价值——我们同样需要让居民在社区公共活动之中形成一定的处事规则与正向的向心力;也需要让社区中各种社会力量完成再组织化后与行政机构灵活对接。这可以体现为治理单元构建中党建引领的思想引领和组织引领两个方向。

其次,在近代市政体制建立以后,城市基层治理中的制度化建设、社会力量的再组织化已是必然的发展方向。而在现代化的治理体系的要求之下,治理的精细化与治理资源的整合度都是追求目标。因此,在构建基层治理单元之时,上述需要也应考虑在内。为了不过度滑向行政化处境,我们可以尝试不由单一的治理单元统合社区的全部治理需求,而是在党建引领之下,依托法治建设,构建一套兼顾社会力量与行政手段,由不同治理单元各司其职的治理模式。

这种做法可以称为“党建+单元矩阵”模式。具体来说,就是在党建引领之下,在一定区域内,以不同类型的居民需求为基准,以已有组织为依托,区分出专门负责收集与整合群众声音的“信息向单元”、专门负责解决群众公共需求的“处置向单元”、专门负责满足群众精神娱乐需要的“筹活向单元”与专门负责协调群体利益冲突的“协调向单元”等一系列不同职能的基础单元。根据不同社区的具体情况,这些基础单元可以由社会自律形成,也可以由行政指导构建,以此完成社区居民的再组织化。在此之后,根据“各司其职”、

“整体协作”、“平等相处”、“开放共享”等原则,在动态匹配之中形成单元矩阵。

“党建+单元矩阵”模式的优势在于,比起单一的治理单元,权责分明的单元矩阵可以避免治理主体多元化容易造成的紊乱状况,而党建则能够在单元矩阵的整合中发挥引领作用,活化社会力量,进而避免落实治理需求时的行政化处置。单元矩阵自身,也扮演了在“引领性”的党建与“实践性”的社区治理之间的桥梁角色。在此模式中,党建并不直接作用于治理事项,而是以间接的形式,通过单元矩阵影响治理效果。党建之风既在思想引领上影响整体社会生活,在一次次实践之中培育社区形成积极向上的风尚;也在组织引领上塑造、协调与统合各个社会单元。以此为基础,可以保证社区内治理权威与治理资源的统一,确保党建工作与治理需求相匹配。而身处在单元矩阵中的居民,也将生活在一个“1+X”的模式下,可凭自身意志参与到一个或多个其它类型基础单元之中,主动为基层治理贡献自身力量。

通过“党建+单元矩阵”的模式,或可在反复的实践中既达到历史中街坊这一复合型单元运作时的行政化与社会性的平衡,也能延续近代化以来城市治理的制度化与社会再组织化的需要,并且符合当前社区治理精准化的目标。在党建与单元矩阵的化合作用下,在实现营造齐心合力的风气与精准落实治理需求的过程中,提升居民对社区治理的获得感与满足感。沿着本文的讨论,结合长时段式的结构性因素与近代化以来的时代性主题,历史的经验与教训也为探索社区治理质量的提升、推进国家治理体系的现代化建设提供了一种可能的进路。^①

(本文当代部分的写作得到广州市白云区永平街道办事处朱勳先生的帮助,谨此致谢。)

【参考文献】

- [1] 方付建,申应城.治理单元视域下社区网格化推进路径研究[J].社会科学动态,2021(4).
- [2] 程同顺.城市基层治理单元转换的逻辑解析[J].江苏行政学院学报,2019(3).
- [3] 李兆瑞.社区治理结构“逆扁平化”层级扩张的逻辑研究[J].宁夏社会科学,2021(3).
- [4] 何绍辉.治理单元重构与城市社区治理质量[J].思想战线,2020(5);王杰,李斌.治理单元下沉小区:党建赋能社区的有效实现形式[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2021(1).
- [5] 方付建,申应城.治理单元视域下社区网格化推进路径研究[J].社会科学动态,2021(4).

- [6] 郎友兴,陈文文.“扩”与“缩”的共进:变革社会中社区治理单元的重构——以杭州市江干区“省级社区治理与公共服务创新试验区”为例[J]. 南京师大学报(社会科学版),2019(2).
- [7] 熊竞,陈亮.城市大型社区的治理单元再造与治理——以上海市HT镇基本管理单元实践为例[J]. 中国行政管理,2019(9);陈亮.超大城市大型社区的治理尺度再造与治理空间再生产——以上海市基本管理单元实践为例[J]. 内蒙古社会科学,2020(5).
- [8] (唐)房玄龄注,(明)刘绩补注,刘晓艺校点.管子卷1:立政第四[M].上海:上海古籍出版社,2015.18.
- [9] 周长山.汉代城市研究[M].北京:人民出版社,2001.157.
- [10] 成一农.里坊制演变初探[A].包伟民.中国城市史研究论文集[C].杭州:杭州出版社,2016.119-136.
- [11] 成一农.里坊制以及相关问题的研究[J].中国史研究,2015(3).
- [12] 包伟民.宋代城市研究[M].北京:中华书局,2014.110-132.
- [13] 明太祖实录卷135:洪武十四年正月月末条[M].台北:“中研院”历史语言研究所影印本第3册,1961.2143.
- [14] 魏幼红.明代地方城市的“坊”——以江西省府县城为中心[J].中国历史地理论丛,2006(2).
- [15] [16] 罗晓翔.明代南京的坊厢与字铺——地方行政与城市社会[J].中国社会经济史研究,2008(4).
- [17] [日]夫马进.明末の都市改革と杭州民变[J]. 東方学報(京都),1977(49).
- [18] [日]山本进.明清時代の坊厢里役[A].名古屋大学东洋史研究報告,2001(25).
- [19] 刘风云.清代北京的城市社区及其变容[J].法国汉学,2004(9);刘风云.明清城市的坊巷与社区——兼论传统文化在城市空间的折射[J].中国人民大学学报,2001(2).
- [20] [日]岸本美绪.后“十六世纪问题”与清朝[J].清史研究,2005(2).
- [21] [清]李士禎.抚粤政略卷4:饬禁夜行[A].沈云龙.近代中国史料丛刊三编第383册[C].台北:文海出版社,1966.667.
- [22] (清)逯英.诚求录卷1:为循例查编保甲以靖地方事,为隆冬防范宜严特饬轮夜支更以防窃事,为擎谕居火谨慎火烛事,为疏通水道事,为特饬整理街道事,查议得某条陈事宜六款[M].东洋文库藏乾隆十一年刊本.
- [23] [荷]施舟人.旧台南的街坊祀神社[A].施坚雅.中华帝国晚期的城市[C].叶光庭等译.北京:中华书局,2000.783-813.
- [24] [25] 梁敏玲.清代广州における「街」と社会的結合[J].お茶の水史学,2013(57).
- [26] 贺跃夫.近代广州街坊组织的演变[J].二十一世纪,1996(35);贺跃夫.晚清广州的社团及其近代变迁[J].近代史研究,1998(2);邱捷.清末广州居民的集庙议事[J].近代史研究,2003(5).
- [27] 刘志伟.从“纳粮当差”到“完纳钱粮”——明清王朝国家转型之一大关键[J].史学月刊,2014(7).
- [28] 梁敏玲.“捕属”与晚清广州的城市社会[J].中国历史地理论丛,2020(4).
- [29] 梁敏玲.清末民初广州行政制度变迁与独立行政主体的形成[J].近代史研究,2019(3);何一民.近代中国城市发展与社会变迁(1840-1949)[M].北京:科学出版社,2004.259-302.
- [30] 邱捷.清末广州居民的集庙议事[J].近代史研究,2003(2).
- [31] 黄素娟.从省城到城市:近代广州土地产权与城市空间变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2018.203-208.
- [32] 黄炎培.一岁之广州市[M].上海:商务印书馆,1922.10.
- [33] 司昆仑.新政之后:警察、军阀与文明进程中的成都(1895-1937)[M].王莹译.成都:四川文艺出版社,2020.172-174,208.
- [34] [日]今堀诚二.街巷と柵欄・出勤する水會・公所の内外[A].北平市民の自治構成[C].东京:文求堂,1947.1-3.
- [35] 彭南生.20世纪20年代上海马路商界联合会的组织生态[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(6);行小善.近代商人与城市街区慈善公益事业——以上海马路商界联合会为讨论中心[J].史学月刊,2012(7);彭南生.20世纪20年代上海商业街区的基层选举——以上海马路商界联合会为分析中心[J].江苏社会科学,2019(3).
- [36] 徐秀丽.中国近代乡村自治法规选编[M].北京:中华书局,2004.3-18.
- [37] 钱端升,萨师炯等.民国政制史(下册)[M].北京:商务印书馆,2018.465-470.

- [38] 张利民. 艰难的起步: 中国近代城市管理机制研究[M]. 天津: 天津社会科学院出版社, 2008. 152-153.
- [39] 张济顺. 沦陷时期上海的保甲制度[J]. 历史研究, 1996(1).
- [40] 王霞. 民国时期杭州保甲制度评述[A]. 宋涛主编. 近代化进程中的杭州[C]. 杭州: 杭州出版社, 2011; 杨巍巍. 保甲制度与城市社会控制——以战后汉口为中心[J]. 江汉论坛, 2020(5).
- [41] 田毅鹏等. “单位共同体”的变迁与城市社区重建[M]. 北京: 中央编译出版社, 2014.
- [42] 陈耀煌. 国家与群众: 北京市城区基层街道体制的建设, 1949-1962[J]. 中央研究院近代史研究所集刊, 2015(2).
- [43] 郭圣莉. 城市社会重构与国家政权建设: 建国初期上海国家政权建设分析[M]. 天津: 天津人民出版社, 2005. 172.
- [44] 夏建中. 从街居制到社区制: 我国城市社区30年的变迁[J]. 黑龙江社会科学, 2008(5).
- [45] 杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4).
- [46] 郭圣莉, 刘晓亮. 转型社会的制度变革: 上海城市管理与社会治理体制构建[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2013. 90.
- [47] 黄文茜. 佛山市南海区社区网格化治理研究[D]. 广州: 华南理工大学硕士学位论文, 2016.
- [48] 何绍辉. 治理单元重构与城市社区治理质量[J]. 思想战线, 2020(5).
- [49] 陈亮. 超大城市大型社区的治理尺度再造与治理空间再生产——以上海市基本管理单元实践为例[J]. 内蒙古社会科学, 2020(5).
- [50] 王杰, 李斌. 治理单元下沉小区: 党建赋能社区的有效实现形式[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2021(1).
- [51] 杨妍. 基层党建引领城市社区治理: 现实困境、实践创新与可行路径[J]. 理论视野, 2019(4).

(责任编辑 高山)

The Dilemma and Approach of Urban Grassroots Governance from the Perspective of Governance Unit Reconstruction: Thinking Based on Historical Context

Liang Minling

[Abstract] This article starts from the perspective of governance unit reconstruction, based on the historical context, considers the plight and approach of urban grassroots governance. In the traditional era, administrative management units and socially focused regional units are two ways of dividing grassroots governance units. Among them, in the complex unit of the neighborhood in the Qing Dynasty, the management unit and the regional unit moved towards a stable convergence, and a good balance was achieved between administration and sociality. Based on the reshaping methods of urban governance since modern times and the governance experience since New China, while drawing on the structural factors that neighborhoods can operate flexibly, combined with the requirements of institutionalization, integration and precision of urban governance since modernization, constructing a “Party Building + The Unit Matrix” model may solve the problem of balancing administration and sociality, complete the reorganization of community residents, and achieve precise implementation of governance needs on the basis of multiple co-governance.

[Keywords] urban grassroots governance, governance unit, community governance, unit matrix, party building

[Author] Liang Minling is Assistant professor at History Department, Jinan University. Guangzhou 510632