

[域外参考]

中美城市基层治理的比较研究^{〔*〕}

——以南京与芝加哥为例

○ 陈 辉^{1,2}

(1. 南京师范大学 公共管理学院, 江苏 南京 210023;

2. 南京大学 - 霍普金斯大学中美文化研究中心, 江苏 南京 210093)

〔摘要〕城市化是推动中国经济与社会深刻变革,实现国家现代化与民族复兴的战略选择。充分理解治理机制运行的有效方式在于比较研究,本文着眼于基层结构与社区治理的分析框架,通过比较中美两国城市基层社会治理的现状与特点,思考治理绩效背后的因果机制,探究发挥后发优势,优化治理体系,从而有效推进我国治理能力的现代化,实现基层社会的善治。

〔关键词〕基层治理;城市社会;比较研究

一、引言

城市化贯穿于传统社会向现代社会转型的整个历程,究其原因在于资源、技术与人口相对集中的城市使得交易成本大为缩小,从而促进社会合作、经济发展与绩效优化。19世纪初叶,中、美两国的城市化水平大致相当,均处于6%左右。随着工业革命的展开,两国的城市化水平的差距遂逐渐拉开。1920年美国总人口为10,570万,城市人口达到5,410万,首次超过了农村人口,城市化率达到51.2%,这标志着美国初步完成了城市化,开始进入“城市国家”(urban state)。1949年中国的城市化率仅为10.64%,随着1978年以来改革开放成为国家政策,城市化开始进入快速发展阶段,年均增长率超过1%,2011年城市人口在中

作者简介:陈辉,博士,南京师范大学公共管理学院教授、城市治理与政策分析研究所所长,南京大学 - 霍普金斯大学中美文化研究中心兼职教授。

〔*〕本研究得到国家社会科学基金项目“城市基层治理的双重逻辑与善治的路径研究”(13BZZ051)、江苏省优势学科项目资助。

国历史上首次超过乡村人口,达到 69,079 万,城市化率为 51.27%,这表明中国正快速地由传统的农业国家向现代的城市国家转型。中美两国城市化率的比较如下图所示:

资料来源:世界银行,国家统计局,2014。

城市化是主导中国经济与社会进一步深刻变革与发展,实现现代化与民族复兴的战略选择。本文的研究主要聚焦于以下几个问题:美国作为城市化的早发内生型国家,其基层社会治理的现状与特点如何?中国作为城市化的晚发外生型国家,其治理方式有何特点?这些现象背后的因果机制何在?如何发挥后发优势,实现我国基层社会的善治?

二、研究设计与样本数据

法国思想家托克维尔认为,充分理解治理机制运行的唯一方式在于通过比较。^[1]本文在实证研究的基础上运用比较政治学结构-功能主义的研究方法(structural-functional approach),探究不同场域下,具体而特殊的社会治理结构所行使的不同职能,分析中美两国城市基层治理的现状、特点与问题。因之,采用问卷调查与理论分析的方法,问卷设计以结构化方式,具体为内容相同的中英文两个版本,并且注意到中美两国的文化差异。具体问题为:1. 在社区碰到陌生人遇到困难,你会主动去帮助吗? 2. 周末你经常做什么? 3. 你去邻居家拜访的次数是多少? 4. 你认为下列哪些组织是值得信赖的?

城市化是一个引起深刻社会变革的过程,他山之石,可以攻玉,通过比较城市基层社会治理的实践,反思其经验,是有效推进国家治理体系与治理能力现代化的路径选择。

本文的研究设计以社区为分析单位,将社区视为空间与地域的范畴,而非传统意义上情感的共同体,着眼于基层结构与经验研究的视角,试图在变量间发现相关的实证关系。样本地域选择为美国的芝加哥与中国的南京。芝加哥是大湖地区最大的城市,地处美国的心脏,一直被视为是美国社会的缩影。^[2]不仅如此,美国城市社会治理的研究起源于芝加哥,芝加哥学派(Chicago School)首倡对基层社会个案的分析影响深远,探究个体行为与周遭环境之间的联系与互动(interaction)。南京地处中国南北的交汇点,作为中国的“四大古都”之一,亦有较好的代表性。本次调查时间为 2012 年 10 月至 2013 年 5 月,先后在芝加哥与

南京分别发放问卷 200 份,剔除废卷收回有效问卷:美国 162 份,中国 170 份。

1. 在社区碰见陌生人遇到困难,你会主动去帮助吗?

在芝加哥的调查显示 75% 选择去主动帮助,在南京的调查显示 21% 会提供帮助,统计数据也与作者在两地的生活观察相吻合。在南京选择“可能会帮助”,视情况而定的比例高达 41%,经历了“破四旧”(旧思想、旧文化、旧风俗、旧习惯)、“文革”以及随后经济市场化的浪潮,一方面中国传统的道德优势迅即滑落,另一方面深入人心的现代社会的道德文明以及伦理共识尚未根本确立。当前正处于社会转型期的中国,社会道德既存在向善的可能,也存在巨大的下行压力。

社会个体之间的相互联系、互助互利与互惠所形塑的社会网络与道德构成了社会资本理论的核心思想,善治有赖于社会资本的形成。社会资本的提升有利于帮助个体实现自身难以企及的目标,提升个体的安全感与幸福指数,是构建美好、安全社区的基石。^[3]因此,社会道德的形塑,将道德内化为行动,优化社会资本,是提升治理能力的关键。

2. 周末你经常做什么?

闲暇时间的生活方式对于社会资本的形塑与测量皆具有重要作用,随着全球化的展开,中美两地城市居民的生活方式有着相似的地方,据课题组样本统计:短途旅游芝加哥为 22%,南京为 26%;与朋友去夜店泡吧芝加哥为 30%,南京为 32%;与亲戚朋友聚会芝加哥为 25%,南京为 23%;周末经常去购物的比例芝加哥为 31%,南京为 40%。较大的差异是内在文化层面(underlying culture),芝加哥参加教会团契的比例为 62%,南京为 6%,人们的行为方式是受内在的心理与观念所支配。由于行为主体对具体事件与社会行为有着相异的道德

判断、评价与行为的能力,因而也形成了基层社会不同的道德想象力。^[4]

3. 一年内你去邻居家拜访的次数是多少?

与乡村熟人社会相比较,城市是陌生人的聚合体。以芝加哥与南京为例,一年内你去邻居家拜访的次数选择“很少”与“从不”的比率分别为 83% 和 81%。笔者曾对芝加哥退休的中学教师瑞切(Reich)进行了面对面访谈。^[5]

问:你平时经常去拜访周围的邻居吗?

答:我已经有 7 年未到邻居家去了,如果有那也是 7 年前的事了,但是与邻居见面时都会打声招呼。

问:如果你生病了,妻子与孩子都不在身边,你会怎么办?

答:我会和教会的朋友联系。不仅如此,如果谁家庭有困难或者失业了,教会的朋友也会帮忙提供就业信息,替他们祈祷并且提供帮助。教堂就是社区,人们相互信任,并且提供帮助!

4. 你认为下列哪些组织是值得信赖的?

在芝加哥的调查显示:民众对社区组织的信任度高达 79%,对市政府的信任度为 61%,对州政府的信任度为 56%,对联邦政府的信任度为 51%。这种信任的距离悖论(paradox of distance)显示:人们相信或者崇敬与其距离相近的管理者,高于对离他们较远的政府官员的信任度。在美国各级政府中,公共教育是最大的国内支出项目。哈瑞斯(Harris)曾以美国公民对本国教育的态度年度调查发现:当要求给国家公立学校在总体上评定一个等级时,18%的人给 A 或 B,

而 48% 的人给 C; 当要求给社区的学校评定等级时, 40% 的人会给 A 或 B, 31% 的人会给 C; 当要求给自己的孩子所在学校评定等级时, 64% 的人会给 A 或者 B, 24% 的人会给 C。不仅如此, 对教师的评估也与此相同, 而且这些结果多年如此。^[6]

在南京的调查则显示相反的结果: 民众对中央人民政府的信任度高达 82%, 随后则逐渐递减, 对省委、省政府的信任度为 61%, 对市委、市政府的信任度为 55%, 对社区组织的信任度降至 40%。这种信任的差序格局显示: 从中央政府到基层组织的信任度, 呈逐渐递减趋势。课题组在访谈时, 一位居民说: “社区居委会代表领导, 不代表群众”; 有的居民说: “中央政策是好的, 下面当官的念歪了”; 还有的居民说: “大事信中央, 小事信自己”。总之, 南京受访者的观点主要体现为: 对中央政府最信任, 比较信任省级政府, 而对其它层级的政府则视具体情况而定, 对基层管理者信任度较低。由此可见, 中国民众对政府组织的信任高于美国民众, 而对社区组织的信任度美国民众则高于中国民众。

那么为什么会出现上述现象的区别呢, 我们需要的是深入城市治理结构进行系统思考与实证比较。

三、基层社会治理的结构分析

美国基层社会治理是政府将权力赋予基层社区组织, 以专业化赋权为原则, 形成了“基于社区的治理(governance based community)”, 其城市治理结构如下图所示:

邻里协会(Neighborhood Associations)作为社区居民的非正式组织, 通过游说并且与地方政府合作, 负责社区的规划、发展与教育等一系列问题。

社区发展社团(Community Development Corporations)主要聚焦于为贫困人口提供住房, 其经费主要来自于国会与地方政府。自 1960 年代至 1970 年代, 他们建造了 550,000 户低收入者单元房, 并且为他们创造了接近 25 万份工作。^[7]

社区居民协会(Residential Community Associations)是一个独立、非营利的邻里治理实体, 向社区提供清洁绿化、垃圾收集、路面照明与维护等各种公共服务, 其宗旨在于“保护、维护并改善”社区。其会员选举产生董事会, 并缴纳一定的

会员费(mandatory fee on the member),目前全美大约有150,000个这样的组织,其成员约占美国人口的12%至15%。^[8]董事会负责聘请物业管理公司,检查其合同实施情况,物业管理公司对董事会负责,向其汇报。董事会下设建筑委员会、法律委员会、财务委员会、沟通委员会以及社会委员会,由小区业主构成,其职能分别如下:

建筑委员会为董事会提供关于小区建筑需求和标准方面的指导,客观环境和美学环境的维护、安全和促进,提出建议、评估以及建筑计划批准的流程。

法律委员会评价并监督与小区有关的法律事项,检查规则执行情况,对可能出现的违反规则情况提供善意的解决程序,修正和更新社区管理文件,对连续的执行程序进行追踪和监督,找到一条能有效降低真实而潜在的法律和经济风险的路径。

财务委员会通过检查小区财务状况,提出关于改善财务状况的建议,为董事会提供指导。

沟通委员会是董事会、各委员会和小区之间最重要的枢纽,负责采取各种方法使小区业主注意经董事会和委员会批准的活动,负责设计、完成、管理和监督董事会和各个委员会发布的简报、通知和号召,使消息更好地在小区发布,同时让董事会和委员会及时得到反馈。因此,这包括了连续的机制及小区响应。

社会委员会负责确定小区所有居民认可的小区基调,培养小区所有居民的参与意识,使社区与居民的生活休戚相关,促进居民在力所能及的范围内管理社会。^[9]

社区居民通过社区组织与政府进行对话、讨论,面对面地解决问题,规避个体“原子化的困境”,有利于促进社区组织与政府形成协商与合作的伙伴关系。重视社会的自发秩序,提升个体之间相互联系与信任所形成的社会网络(social networks)。

2012年9月10日由于芝加哥市长伊曼纽尔的教育改革方案引发了芝加哥公立学校教师25年来的首次罢工,罢工开始后当地不少社区组织立即行动起来,例如海德园-肯伍德社区组织(HPKCC)承担了义务照料孩子做游戏等活动,直至罢工结束。在一项全国性的调查中,56%的社区居民协会成员认为,他们与地方政府的合作是好的,另有71%的该组织成员认为他们受到当地官员的平等对待。^[10]由此可见,在基层社会的治理中行政与社会网络被扁平化地组织起来,形成地方主义的分权化治理,自下而上的组织方式使得美国民众对社区组织的信任度较高,而对与自身距离较远的联邦政府的信任度最低。在美国,83%的受访者认为个人对自己的社区负有责任,毋庸讳言,即使这些责任微小也需要占用个人的时间和精力。^[11]因此,社区组织自主处理本社区内部的公共事务,构成了美国城市基层社会复合治理的硬件机制,制度的软件层面则依赖于教会。

社区教会(Community Church)始终是美国社区生活与基层活力的核心源泉,教会深深扎根于基层社会。^[12]美国民众隶属于教会组织的比例远超欧美其

它国家与地区,如下表所示:

资料来源:Ladd, *The American Ideology*。

教堂为美国基层社区建立联系与信任提供了所需帮助的纽带作用。罗伯特·帕特南在研究加州橙县(Orange County, California)一个拥有 30,000 名成员的塞德贝克教会时发现,这里拥有上千个 6 至 10 人的居民小组,自我管理、自我服务。小组成员每周会用大约 2 个小时的时间相互之间进行交流,如果成员病倒了,小组成员会为其提供鸡汤等许多服务。当成员失去了工作,小组会尽力帮助他度过难关。社区在自身建设过程中形塑了富有效率与紧密联系的结构,人们享受生活,一起唱歌,共同祈祷。^[13] 在新英格兰的小镇依靠会议(town meeting)的方式,决定社区的方针、政策与税收。正如托克维尔对美国民情的观察:新英格兰的乡镇有个到处可见的激励人们进取的优点,那就是独立和有权;你不让乡镇强大和独立,你从那里只会得到顺民,而绝不会得到公民。美国前总统吉米·卡特回忆:“宗教对我的家乡依然发挥着重要影响,这里的总人口不足 800 人,建有 11 家教会,教会依然占据我们社会生活的中心。”^[14]

教会在基层社会治理中有助于人与人之间形成相互帮助与信任的关系。从历史上看,美国是个移民国家,先由当地的移民组成社区,形塑契约与法治,在此基础上形成州与联邦。由此可见,“先有社区,后有国家”构成了美国政治发展的基本脉络,其基层社会的治理结构如下所示:

美国基层社会的治理结构

美国基层社会权力的过度分割也使得缺乏统一的社会机制(social institu-

tion)来确保城市社区的整体公共利益。碎片化的管理使得基层社会形成了8种不同类型的社区:棚户区(Shantytown)、黑人区(Blacktown)、城乡结合部(Sprawl)、贫民区(Poor town)、工业区(Industrial Grime)、郊区(Suburbia)、富人区(Exclusive Point)、中心城市(Center City)。使用者付费制度通过税收、财政转移支付等方式使用政府与社区所提供的产品和服务,不同的社区居民须向政府与社区支付不同的物业费、房产税等费用。这种制度性嵌入(embedded),则使得邻里流动性高度固化(constrained),并且泾渭分明。以芝加哥为例,在40年的时间里有部分民众从白人社区流向黑人社区,却极少有反向(reverse direction)垂直流动的例证,大量的则是社区之间的水平流动,即从富人区迁往富人区,从黑人区迁往黑人区。^[15]芝加哥的北部、中部是全美安全、富裕而整洁的社区,南部则为全美枪击、凶杀最为频繁且贫困化的社区,芝加哥的枪击案亦主要集中在南部社区,如下表所示:

资料来源:Chicago Tribune, Jan. 2013。

美国基层社会治理的逻辑体现为基于社区的治理,社区早于国家,治理网络被扁平化地组织起来,形成地方主义的分权化治理,组织之间较少领导与被领导、上下级式的制约关系,每一级皆为独立运作的组织实体。其优点在于能充分发挥不同社会主体的积极性与创造性,即使面临群体性的抗争与危机亦不至于对整个体制形成不满,其缺点是不同主体间缺乏有效协调和沟通。事实上,卡特里娜飓风有力地说明,这种碎片化的政府回应往往是灾难性的。^[16]

改革开放以来,中国城市社会的治理结构体现为“两级政府、三级管理、四级网络”的科层制模式,这有助于提升社会的组织性及其行政效率,促进政令的贯彻执行,发展整体性公共产品的供给,如下图所示:

中国城市社会的治理结构

以南京市为例,市政府下设 11 个区,84 个街道,742 个社区居委会,如下表所示:

资料来源:《南京简志》。

中国政府行政与社会网络被层级化地组织起来,自上而下的组织机制具有不同的调控与分配社会资源的能力,行政的层级越高,其调适能力则越强。以“上面千条线,底下一根针”的城市社区居委会而言,虽然宪法明文规定该组织是“城市居民自治性组织”,但事实上其职责主要是完成上级政府的“规定动作”,其有效解决民众问题,服务社区的“自选动作”十分有限,在我们的调查中发现,只有 10.06% 的人认为,他们有了问题会去找居委会,但对于区政府、街道办而言,90% 以上的行政事务最终都要落实到社区层面加以落实。

在课题组的访谈中,居民说:“中央政策英明伟大,但上有政策,下有对策,一到基层就变得走样了”。人们更愿意信任上一层级政府,特别是中央人民政府会代表自身的利益。由此可见,不同层级的政府在民众间的信任度呈现出差序格局。从历史上看,中国城市最初是作为行政中心而发展起来的,工商业未能摆脱士绅以及官府的控制而独立自主。士绅与官吏的重要关系吸引他们住到城里,士绅家族获取的最好保障不只靠田地,需要与国家的权力相结合。^[17]这就使得中国城市基层社会的治理具有明显的行政化、科层化的特点,各级政府主要是完成上级政府所交办的事务。因而,中央政府具备高信任度,这有助于构建统一而有效的公共权威,促进民众对中央政府保持信心与支持,但需要防止的是由于民众对基层官员不满的增强,会逐渐引致对整体性体制的不满。更为重要的是基层政府所具有的强大资源动员能力,惟有在上级政府的强力指令下才能发挥出来,这有可能错过解决问题与危机的最佳时机。事实上,基层官员往往成为公民反应的焦点,因为自由裁量权使他们会人民的名义下依个人好恶而行事,在社会和国家之间,基层官员无形中处于居间调节者的地位。^[18]

因此,我国基层社会治理亟需形成共同遵守的规则、简政分权、因地制宜推进基层社会的自治与活力,促进邻里之间互信互助的市民精神等社会资本有效发展,构建政府领导下的多中心合作共治结构。对于公共事务的治理,政府需要吸纳社会相关利益群体的参与,重视民众参与到决策的相关环节中,对于涉及民众的利益冲突,公共部门可以通过行政、司法等正式渠道以及社会中介组织等非正式平台予以协商解决。儒家思想的核心在于实现社会的和谐,所谓“礼之用,

和为贵”。中国基层社会的治理需要将传统与现代相结合,从而将钢筋、水泥与混凝土的冰冷世界转变为充满温情、信任与互利互惠的城市共同体。

四、结语与讨论

城市是人类文明的栖息地,城市的善治在于向公众提供安全、服务、效率、公平、福利等政治产品。本文的写作试图揭示出中美两国城市基层治理网络的不同特点,以及实现城市善治的路径选择。美国城市基层社会的治理体现为高度分权,独立社团聚合体的社会主导型治理,形似“马赛克”(Mosaic)式的多元聚合体。^[19] 社团、社区、市场的复合型治理有助于不断优化社会的自治与活力,其不足在于大城市社区治安以及整体性公共服务供给的效率问题。中国作为城市化晚发外生型国家,基层社会治理的特点在于国家主导统一推进,政府向下延伸,党政主导型的层级治理结构,通过行政吸纳政治,有助于优化政府对城市社区公共服务供给的效率以及整体性公共产品的提供,但是如何植根于居民自身的需求,居民自我管理与服务的能力特别是居民间互信合作的社会资本仍有待进一步有效提升。帕斯卡尔认为:“无法达致统一的多元主义是混乱,失去多元主义的统一必然是暴政。”^[20] 这其中的核心环节是政府职能的明晰,即政府在基层社会治理中的角色定位与执法行为,是自由放任抑或严密管控。

政府的失败,既可能是由于它们做得太少,也可能是由于它们做得太多。^[21] 优化治理体系与治理能力的关键在于吸收上述两种治理体制的优点,形塑中道的治理机制:权威的治理结构促进政策的贯彻实施,包容性的治理方式,规避社会治理与政府管制的内在缺陷,超越国家抑或社会的单一治理逻辑。管理主体与社区居民之间构建诸如居民议事会、听证会以及公众论坛等网络化、良性互动的机制平台,提升社会资本,国家与社会之间形成有效的合作。^[22] 亚里士多德认为美好的城邦是:“无过不及,庸立致祥,生息斯邦,乐此中行。”^[23]

政府高度重视依法行政,建构法治政府与服务型政府,通过公共产品的供给,培育社区组织的发展与社会资本的提升,促进社会的自我管理、自我监督、自我发展,形成稳健的社会中间阶层,使节制中庸、理性与平和成为社会的美德,从而使社会管理有序,富有创造性且充满活力,在统一性与多样性中实现国家与社会之间的良性互动,如下图所示:

箭头分别代表南京、芝加哥社会治理的发展方向与趋势。

优化公共服务,增强居民的相互合作、信任,实现善治是城市战略规划的目标之所在。人类虽然难以预见未来,然而构成未来的种种条件就存在于我们周围当下的世界。^[24]从比较的视角有助于分析城市治理在真实世界中的运行机制与实际效果,在此基础上经由理性、审慎与反思构建美好社会,从而推进社区自治与国家能力的双重进步!

注释:

[1] G. Bringham Powell, Jr., Russell J. Dalton, Kaare Strom, *Comparative Politics Today: A Theoretical Framework*, Pearson Education, 2012. p. 38.

[2] 刘绪贻、杨生茂:《美国通史》,人民出版社,2002年,第34页。

[3] [12] Robert Putnam, *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000, pp. 18 - 19, 65 - 79.

[4] [美] 库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》,中国人民大学出版社,2001年,第78、79页。

[5] 访谈时间为2013年1月于芝加哥海德园(Hyde Park)。

[6] [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社,2003年,第163页。

[7] Howard W. Hallman, *Guidelines for Neighborhood Management*, *Public Management*, 1971(1).

[8] Robert J. Dilger, *Residential Community Associations*, *State and Local Government Review*, 1991(23).

[9] [美] 马琳·M·科尔曼:《美国业主协会运作指南》,上海社会科学院出版社,2009年,第32-36页。

[10] Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Pearson Education, Inc. 2004, p. 363.

[11] Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Sage Publications, Inc. 1989, p. 127.

[13] Robert Putnam, *The Future of US Civil Society*, *Harvard International Review*, Summer 2006.

[14] [美] 吉米·卡特:《她们的世界:来自卡特总统的疾呼》,三联书店,2014年,第6页。

[15] Douglas S. Massey, *Location Matters*, *Science*, Vol. 336, No. 6077, 2012, pp. 35 - 36.

[16] [美] 戴维·R·摩根等:《城市管理学:美国视角》,中国人民大学出版社,2011年,第309页。

[17] [美] 费正清:《美国与中国》,世界知识出版社,1999年,第49、50页。

[18] Michael Lipsky, *Street - Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation, 2010.

[19] 事实上,美国基层社会治理既非中央集权,亦非纵向分权,而是高度扁平化。

[20] 原文为:Plurality which does not reduce itself to unity is confusion. Unity which is not the result of plurality is tyranny. John Gerring, Strom C. Thacker, *A Centripetal Theory of Democratic Governance*, Cambridge University Press, 2008, p. 15.

[21] [美] 阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,上海三联书店,1994年,第576页。

[22] 亚里士多德认为美好的城邦在于:“无过不及,庸立致祥,生息斯邦,乐此中行”,体现了中道的治理逻辑。[希] 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年,第210页。

[23] [希] 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆,1965年,第210页。

[24] [美] 孔飞力:《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,上海三联书店,1999年,第3页。

[责任编辑:书缘]