

(文章编号) 1002-2031(2011)10-0086-05

美国城市治理体系中的社会自组织

安建增 何 晔

〔摘 要〕 社会自组织是美国城市治理体系的重要组成部分,促进了城市治理绩效的提升,它与美国城市政府之间有“参与—互动”和“合作—替代”两种关系模式。同时,社会自组织也为美国城市治理带来了一些风险,要规避这些风险,就需要完善城市治理制度,发挥城市政府的“元治理”角色,培育兼具主体意识和公共意识的“好公民”。

〔关键词〕 美国;城市治理;社会自组织

〔中图分类号〕 F299.712 **〔文献标识码〕** A

社会自组织是指介于国家和家庭、市场之间,独立存在、自主运作的社会组织形态,包括民间性的理事会、志愿性社团(非政府组织)、社区自治组织、社会集体行动和“草根”组织等。社会自组织是美国城市治理体系的重要组成部分,与城市政府组成了网络化的治理结构。一方面,这种网络化结构是在城市政治资源分散于各种公共与私营主体的背景下产生的,在本质上是建立在非等级协调之上的、公共部门与私营部门之间平等互动的城市管理模式。另一方面,这种网络化结构为城市政府与社会自组织提供了制度化的利益协调途径,相关主体可以利用这种途径来协调彼此间在价值偏好、利益诉求等方面的分歧。巴伯(Benjamin R. Barber)曾指出,美国实际上存在两种民主:一是国家民主,体现在总统大选、联邦政策制定等国家层面;二是基层民主,体现在民众通过社会自组织开展自我管理、应对公共问

题、处理公共事务的自治过程中,其范围一般限于一个市镇。美国人对国家民主的怀疑和冷漠程度益甚,但对基层民主的热情却始终不减^[1]。本文有三个目的:一是讨论社会自组织与美国城市政府之间的关系模式;二是讨论社会自组织在美国城市治理体系中能够有效、有序发挥作用的原因;三是社会自组织在发挥作用的同时带来的风险及其应对措施。

一 社会自组织与城市政府间的“参与—互动”关系

在“参与—互动”的关系模式中,城市治理不仅表现为政府自上而下的权威“统治”,而且更多体现为上下的双向“互动”。公民通过社会自组织参与城市公共事务的治理,与城市政府平等互动,向城市政府表达诉求,协调利益分歧,影响城市决策,监督

〔作者简介〕 安建增(1980—),男,汉族,河北邢台人,南京大学政府管理学院博士研究生,安徽师范大学历史与社会学院副教授,研究方向为公共管理;何 晔(1981—),女,汉族,江苏大丰人,安徽师范大学历史与社会学院讲师,管理学硕士,研究方向为公共管理。

〔基金项目〕 教育部人文社会科学研究项目(09YJC810003)。

〔收稿日期〕 2011-04-22

〔修回日期〕 2011-06-22

政府运作。同时,城市政府也通过社会自组织动员社会力量,整合社会个体,执行公共政策。

1. 通过民间性的理事会、委员会参与城市治理

在美国城市高层的公共管理结构中存在两条并行系统:一是以市长为首的行政机构,由全日制的政府官员和公务员组成;二是各类理事会和委员会,他们不是国家机关,而是民间机构,由志愿者组成,其成员一般都先由民众自愿申请,后经公共选举产生。理事会、委员会是民众参政议政的主要渠道,其主要作用是参与城市政府决策,表达民众诉求,向城市政府提供咨询意见,监督政策的执行与城市政府的日常工作,同时作为“社会之眼”制衡城市政府的运作。另一方面,城市政府也通过社会自组织传递政策信息和决策精神,说服自组织成员拥护城市决策,推动公共政策的顺利实施,克服城市公共政策在运行过程中的信息不对称问题^[2]。

2. 通过社区自治组织参与城市治理

自上世纪70年代开始,美国城市基层社区层面的政治参与和自我管理受到持续地重视和强化。例如,1971年,麻省的牛顿市开始把大量事务交由社区管理,随后檀香山、匹兹堡、华盛顿特区、安克雷奇等一系列城市开始仿效牛顿市。1975年,纽约市修改了城市宪章,把相当的公共事务交给该市的59个社区特别是各社区的规划委员会处理,这一系列改革为城市社区自治组织作用的充分发挥奠定了制度基础^[3]。以西雅图市为例,虽然西雅图市政府内部设有社区部和居民服务中心,但对社区事务负主要责任的仍然是社区自治组织——各类理事会。西雅图市的200多个社区都有自己的社区理事会承担本社区的管理和服务责任,如帮助改进邻里关系、反映居民服务诉求、治安、环保等。同时,西雅图市还有13个区理事会,由区域内的基层社区和各种经济组织(如商会)的代表组成。每个区理事会选派1名经济组织的代表和1名居民代表,与政府相关部门官员一起,组成城市居民理事会实施社区管理。其中,区理事会的功能主要是沟通、协调市议会与居民之间、市政府与居民之间以及城市居民理事会与社区理事会之间的关系。城市居民理事会的职责主要包括协调、沟通、项目资助和实施服务等^[4]。

3. 通过集体行动参与城市治理

集体行动是社会自组织的重要形式,也是美国城市治理体系的重要组成部分,它包括了两种形式。一种是具有共同利益的民众为了共同的目的而结合起来,采取共同行动。如为了反对在自家门前修建

公路,民众便组织起来向政府请愿、施压,反映意愿提出诉求(游行、接触政府领导人等),影响政策选择。另一种是自组织起来以固定的组织形态(非政府组织)来谋取共同利益。在美国,存在着数量与种类繁多的非政府组织,有各种商会、各种工会(如教师工会)、各种协会(如少年足球协会、体育爱好者协会、退伍军人协会)、环保组织等。正如托克维尔(A. Tocqueville)所言“美国人不论年龄多大,不论处于什么地位,不论志趣是什么,无不时时在组织社团。……在法国,凡是创办新的事业,都由政府出面;在英国,则由当地的权贵带头;在美国,你会看到人们一定组织社团。^[5]”这种做法具有重要意义。首先,集体行动提高了行动的效果。以集体力量,用一个声音与政府对话,表达诉求,效果自然更好。因此,集体行动的力量往往会影响甚至决定最后的政策结果。其次,集体行动的存在本身也给城市政府以强大的监督和压力,促使城市政府更加廉洁和高效。第三,集体行动也能够提高公民的公共参与精神,增加个体之间的互惠、信任与合作,“有助于参与者更加有效地共同行动以追求共同的目标”,进而提高城市治理绩效^[6]。总之,集体行动作为公民自组织参与城市公共事务、保护或增进自身利益的活动,是城市治理体系中的一个非常重要的构成性要素。这一构成性要素的主要特点是批判现实社会,并通过批判对城市政府产生压力以实现理想社会的目的。

二 社会自组织与城市政府间的“合作—替代”关系

在“参与—互动”关系中,社会自组织与城市政府相互制衡、平等互动,强调社会自组织传导诉求信息、协调利益分歧的作用。而在“合作—替代”关系中,社会自组织主动地参与到城市治理之中,成为独挡一面的自主行动者——提供公共服务、处理公共事务、实施自我管理。

1. 非政府组织是城市公共服务的重要供给者

非政府组织并非都是作为美国城市政府的压力集团而存在,它们更多是提供城市公共服务的“实际的行动者”。很多城市公共服务的主要提供者是非政府组织而不是政府,这在教育培训、济贫救困、公民权益维护等方面成就卓著。当然,非政府组织在供给公共服务的过程中也离不开城市政府的支持,“美国有史以来,政府一直是第三部门的亲密伙伴和资助者”^[7]。首先,非政府组织开展公共服务

时会得到城市政府的免税优惠。如财产税、所得税和销售税等,这是一种间接地资助。其次,城市政府直接拨款资助非政府组织,而后非政府组织在特定的领域自主开展服务。如纽约市政府一直出资资助乞丐和囚犯救援组织,将与乞丐和囚犯救援相关的公共事务交由此类组织自主处理。最后,通过合同承包、特许经营等方式,城市政府出资将公共服务转包给非政府组织,或者从非政府组织那里购买特定的公共服务。此项活动始于上世纪60年代,到目前已有200多种公共服务项目被纳入了城市政府的购买体系。如纽约市每年在社区服务领域内80%的项目属于非政府组织的合同范围。再如,洛杉矶亚裔青少年活动中心每年的活动经费中,有约75%是以签订服务合同的形式向政府申请获得。这种公共服务供给模式具有一定的优势:用维斯布罗德(Weisbrod)的理论来说,搭便车的存在使得市场无法解决公共物品的供给问题,此时制度选择的范围便缩小到政府和非政府组织之间,但政府在供给公共物品时倾向于反映中位选民的偏好,导致一部分人对公共物品的过度需求得不到满足,另一部分人的特殊需求也得不到满足,这里产生的公共物品的供给缺口需非政府组织来填补^[8]。

2. 社会组织代替城市政府履行职责

社会组织代替美国城市履行管理与服务职责的情形主要集中在行业管理、经济服务和政策研究等领域。以俄克拉荷马州的彭卡市为例,该市的经济发展局属政府机构,该局与民间性的地方商会是“一套人马,两套牌子”,两者联合办公,其工作人员都是志愿者,不拿政府工资。换句话说,作为民间性的会员型组织,商会代替经济发展局承担了发展和管理当地经济的职责,在当地经济的发展与管理中担负主导角色。例如创造就业机会,制定经济发展战略规划,开展经济发展研究,协调企业与其雇员间的关系,为企业提供求职人员信息,为本地商业发展提供信息支持,进行劳动力培训。当然,为维持运作,商会除了向企业会员收取一定会费之外,也需要政府财政的直接资助。另外,在具体的项目中,地方商会还可从城市政府那里得到项目经费^[9]。这里,商会与城市政府是一种合作互益的关系:社会组织获得合法地位并取得资金和政策支持,发挥了民间组织的优势;城市政府在缩小机构,降低行政运作成本的同时,实现了经济管理的职能。

3. 城市基层的“草根”组织及其自治作用

在美国城市基层还存在一些“草根”组织,有社

区互助组织、自助组织(如禁酒俱乐部、读书会、青年踏板车俱乐部)等。一项调查显示,约有40%的美国人加入了种类各异的“草根”组织^[10]。此类组织规模相对较小,结构松散,正式化程度较低,制度规则也不甚严密,但其作用却不容小觑。它们所涉及的社会问题相当广泛,在社会管理和基层公共领域发挥了重要作用,包括权益保障、失业人员帮扶和职业培训、残疾人和移民问题咨询、自然环境问题宣传、滥用药物防范和吸毒防范以及组织业余爱好活动、业余技能培训等。“草根”组织的上述功能实质上是社会自治的体现,是不同于行政命令机制和等价交换机制的另一种人类关系协调机制。“草根”组织及其自我管理行为构建了一种独立的行动领域和自主活动空间,拥有一套自主创制、创议、决策和执行的运作机制,能够通过自治协调成员的利益关系,满足成员的利益需求,帮助城市政府处理基层公共事务。

三 关于社会组织参与城市治理的思考

1. 城市社会组织发挥作用的基础

以大量非政府组织、“草根”组织、集体行动和社区自治组织为外在表现的社会组织,对美国城市治理产生了积极作用,是美国城市的一项重要财富,这得益于以下两方面。

第一,种类各异、数量繁多且能够切实行动、发挥作用的社会组织的存在,为美国城市治理绩效的提升奠定了组织基础。没有社会组织,美国城市的网络化治理体系无法形成。同时,社会组织如果无法主动行动、有效运作、合理履责,也不会促进城市治理绩效的提升。美国的政治体系的性质、经济发展的条件和政治文化的特点恰恰为社会组织的生成发展和有效运作奠定了基础。一是美国的权力分立、联邦制、法治、容忍多元并存的自由主义传统等,都是有利于社会组织生成发展、担当责任、实施自治的重要因素;二是美国城市拥有较为完善的参与制度和渠道(如听证制度),一方面可以促进公民积极组建社会组织,通过社会组织整合资源参与城市治理,另一方面也致使社会组织得以在既有的参与机制中有效、有序地参与城市治理;三是美国的自然资源 and 经济发展水平为社会组织的出现与独立行动、担负公共责任、实施自我管理提供了物质保障;四是美国社会的移民特征与公民社

会的自主性也为社会自组织的形成与自主行动奠定了心理基础;五是美国城市政府对社会自组织的资助、包容等也促使社会自组织得以有效地参与城市治理。

第二,美国城市中的社会自组织因“问题促动”而产生,旨在协调、解决具体的城市公共问题,而非以形成分裂、加剧冲突为旨归,这就在一定程度上保证了其参与治理的秩序性,也就是说美国城市治理体系中的社会自组织是秉承“合作主义”的。一方面社会自组织的生成与运作虽有制约政府、监督政府的一面,但更多在于整合资源,协调成员行动,提高行动的一致性和有效性,以组织的形式参与公共事务,向城市政府表达利益诉求,与城市政府合作开展公共行动。另一方面,不同形式的社会自组织虽有价值冲突和利益分立,但对待冲突和分立的方式不是争斗,而是强调竞争各方的合作与利益的共生共存,兼顾各方利益诉求,或者以利益共享、相容的方式追求政策一致,或者基于理性的多元尊重,通过多元协商、合理妥协实现多元诉求的柔性整合。在这里,多元协商意识、利益包容意识、合理妥协意识等“合作主义”精神发挥着重要作用。

2. 城市社会自组织参与城市治理体系的潜在风险

一般而言,城市治理是通过制度和组织来进行的,制度的本质是规范,组织的本质是社会结构。城市治理的效率,一方面取决于规范和结构在相关的公共行动者那里的接受程度,另一方面取决于规范和结构是否有利于多元合作、多元共治和多元共享。因此,对于城市治理体系中的社会自组织而言,就必须注意区分“好的”和“坏的”。“好的”社会自组织有效且有序地参与治理实践固然有史可证,但更要注意的是“坏的”社会自组织所导致的后果,无论是在理论上还是在现实中,社会自组织都存在一些风险^[11]。

其次,须区分“受规制的”和“无节制的”社会自组织。有学者指出,美国城市治理体系中的社会自组织存在“变质”的趋向——越来越成为以积极分子而不是一般公众为核心的团体,这导致其政治倾向、价值追求和利益偏好趋于极端,不同的社会自组织之间的协调越来越困难,多元协商、利益包容、合理妥协等体现“受规制”要素的行动越来越少见。换句话说,某些社会自组织在追求自我利益、开展政治参与、处理公共事务时变得越来越“无节制”,对于自我利益的过分关注、自我权利的固执强调、不愿

意考虑大局的思维方式等使得它难以控制,而成为无节制的“自由的大炮”,这大大提高了社会失序的风险^[12]。

最后,须区分“公共的”和“自私的”的社会自组织。社会自组织可以追求相对偏狭的群体利益和区位利益,这是其一致行动、发挥作用的基础,但城市治理的公共性在根本上要求社会自组织在追求自身利益时不能损害非成员的利益。遗憾的是,损害非成员利益的情形并不少见。一是产生政治不平等,导致正义缺失。自组织能力的高低程度差别导致不同的社会自组织在博弈过程中获益程度有别,能力强的、参与途径顺畅的可能就会在博弈中获得优势。如果这些自组织过于强调本位利益,那么它在获得优势的同时,也使自己成为了“维持不平等的工具”。二是为实现特殊利益可能会阻碍公共利益的实现。社会自组织在强调本身权益的同时可能会漠视责任的担当。在公共责任观念不强、对城市共同体忠诚度和认同感不高的时候,社会自组织为了表达和加强自身的特殊利益,容易阻止公共利益表达。因为在某种意义上,社会自组织不仅仅是接受和发送其成员利益信号的中转站,它还会刻意增强这些信号并创造一些新信号。通常,这会损害更广泛的需要而加强特殊需要,损害长期需要而加强短期需要。三是扭曲公民意识。虽然不能否认社会自组织在培养公共美德、训练公民意识、锻炼公民责任感和自我管理能力方面具有积极作用。但为实现本位利益,自组织权威可能会通过鼓励集团利己主义、培养对其他系统的不信任、强化本位利益至上观念等方式扭曲公民意识,将共同的、广泛享有的利益排斥在其自身的运作逻辑之外^[13]。

3. 城市社会自组织风险的应对措施

规避社会自组织为城市治理带来的风险,需从以下三方面着手。

第一,完善城市治理制度。制度是具有全局性、稳定性和约制性的行为规范和运行模式,对相关行为主体的责任范围、行动方式有着强制性的规定。完善的制度可以使“坏的”社会自组织无法任意行动,使“无节制的”、“自私的”社会自组织的行为受到约束和规制;制度不完善也会使“好的”社会自组织无法很好地开展工作,实现其应有的公共性。完善城市治理制度需做到两方面:一是参与机制的建立与完善,使社会自组织能够在既有的制度中公开、方便、有效和有序地参与城市治理;二是问责与监督机制的建立与完善,使社会自组织处于“受规制”的

情境之中,在适当地限制中参与城市治理,发挥公共功能,同时当社会自组织发生“越轨”行为后,能够被及时纠正、问责和惩戒。

第二,发挥城市政府的“元治理”角色。社会自组织对于城市治理的参与改变了公共管理的“国家中心范式”,对政府在公共秩序和公共事务中的主导地位产生了挑战,这增加了社会自组织强力对抗政府、毁坏公共秩序的风险。因此,在多元参与的城市治理体系中,政府虽不具有最高绝对权威,但应充当“元治理”角色,承担指导责任和确定行为准则的责任。城市政府“元治理”角色的发挥能够引导、控制各类社会自组织有序地参与城市治理。比如,“承担设计机构制度,提出远景设想,它们不仅促进各个领域的自组织,而且还能使各式各样自组织安排的不同目标、空间和时间尺度以及后果等相协调”;“在制度上它提供各种机制,促使有关各方集体学会不同地点和行动领域之间的功能联系和物质上的相互依存关系”;“促进建立共同的远景,从而鼓励新的制度安排和新的活动,以便补充和充实现有治理模式之不足^[14]。”也就是说,在确立城市发展远景目标的过程中,政府的作用应体现在把多元的自组织聚集到无拘无束、自由真诚的对话情境中,共商城市应该选择的发展方向。同时,政府还有责任确保经由公共协商而产生的城市决策符合公正、公平的规范,确保公共利益居于主导地位。

第三,培育“好公民”。在城市治理体系中,公民既是城市公共服务的享有者,又是活跃于城市治理体系中的行为主体^[15]。因此,社会自组织风险的形成与规避都与公民的角色扮演紧密相联。那么,曾经在古希腊被热议的“好公民”在当今城市治理创新过程中仍有意义。公民之“好”主要表现在两方面:一是主体意识,即具有较强的权利意识、自由意识、平等意识和参与意识,能够自觉成为城市公共领域中的能动主体,清楚地知晓自己的权利,独立自主地进行价值选择并自责自负,这是社会自组织出现的前提基础;二是公共意识,即具有较强的法律意识、协商意识、公德意识和包容意识等。主体意识派生于公民权利,而公共意识反映的是公民对自己所应承担的责任与义务的自觉程度,意味着公民在合法谋取自身正当利益的同时,还必须对他人、对社会、对国家负责。也可以说,主体意识使得社会自组织的出现和自主行动成为可能,而公共意识则使得社会自组织功能的良性发挥成为可能。显然,在城市治理体系之中的公民,应该是兼具主体意识和公

共意识的公民,而社会自组织参与城市治理也必须以主体意识和公民意识为基础。一般而言,“好公民”的培育,一方面需要社会各类主体的大力倡导以及对公民的合理教育;另一方面需要公民自身在具体公共行动中去体验和感悟。

【Abstract】 Social self-organization plays an important role in the system of America's local governance. There are two kinds of relationship between social self-organization and local government "attendance-interaction" and "cooperation-substitution". But self-organization also brings some risks. To avoid the risks, the urban governance system should be improved, the role of meta-governance of government should be played, and "the good citizens" with subject consciousness and public consciousness should be trained.

【Key words】 America; urban governance; self-organization

参考文献

- [1] Benjamin R. Barber. Strong Democracy [M]. Berkeley, Cali.: University of California Press, 1984: 11
- [2] 刘志鹏. 公共政策运行中的信息不对称及其治理[J]. 城市问题, 2011(2): 79
- [3] Benjamin R. Barber. Strong Democracy [M]. Berkeley, Cali.: University of California Press, 1984: 268-269
- [4] 高新军. 美国地方政府治理: 案例调查与制度研究[M]. 西安: 西北大学出版社, 2007: 94-97
- [5] 托克维尔. 论美国的民主(下册)[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 635-636
- [6] R. Putnam. Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital [J]. Political Science and Politics, 1995: 664
- [7] 王绍光. 多元与统一[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 97
- [8] 王绍光. 多元与统一[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 32
- [9] 高新军. 美国地方政府治理: 案例调查与制度研究[M]. 西安: 西北大学出版社, 2007: 132
- [10] Robert Wuthnow, Sharing the Journey: Support Groups and America's New Quest for Community [M]. New York: The Free Press, 1994: 3-6
- [11] 何增科. 公民社会与第三部门[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 253
- [12] Theda Skocpol. Associations without Members [J]. The American Prospect, 1999: 66
- [13] 达尔. 多元主义民主的困境: 自治与控制[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2006: 81
- [14] 俞可平. 治理与善治[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 79
- [15] 张强, 吴娟. 公共事务治理中的公民参与[J]. 城市问题, 2011(5): 72-76

(编辑: 王明哲; 责任编辑: 李小敏)