

## 汲取本土历史经验 助力城市社区治理

北京大学社会学系 王迪

虽然“社区”概念是社会学带入中国的舶来品，“社区治理”更是较为晚近的提法，但对城市建筑布局单元、基层社会组织进行布置和安排的“类社区治理”实践，在我国却由来已久且有丰富的经验可供梳理和借鉴。

### 社区治理与服务国家紧密联系

西方城市自罗马帝国衰落后便进入中世纪的发展断裂期，重新崛起后明显表现出专业分工的特征（如手工业和商业中心、贸易港口），大多不再承载政治或军事功能。相比之下，中国古代城市的发展是持续的，如斯塔夫里阿诺斯（LeftenStavrosStavrianos）所言，有别于“政治上支离破碎的欧洲”，中国“坚如磐石的帝国结构”带给城市制度与城市功能以极大的连贯性，即表征着统治秩序的政治和军事中心。相应地，“社区”组织形式也呈现出较强的稳定性。

远在周代，“三里为城、七里为郭”的地域范围由王室直接统辖，居民（即“国人”）聚居的社会组织被称为“里”，这可被视作中国古代城市社区的雏形。自周至秦，从“里君”到“里正”，社区层面的治理者均通过自下而上“择其贤民”的方式产生于居民之中，又自上而下地承担户籍、赋役等行政职能在基层的落实。秦汉之后，里（坊）的设置、职能、无行政级别的长官安排，均被沿用：汉代的“营邑立城，制里割宅”奠定了里坊制的基础，经魏晋隋唐逐渐演变成功能分明、封闭式管理的里坊；宋代的开放式里坊在一定程度上被剥离了作为建筑布局单元的意涵，而多被赋予基层社会治理载体的功能；辽金元时期仍以坊治城，并局部沿用“唐时旧名”，此种格局直至清代依然发挥着加固国家政权与城市居民之间联系的作用。马克斯·韦伯指出，东方城市的显著特点是其与国家的一体化，即“在行政上从属于中央集权”，而“里坊制”作为一种以地域为基础、以社区为单位的治理结构，无疑将城市社区与国家联结在了一起。正如芒福德的观点，大城市“催眠术般的吸引力”源于它可以成为国家的工具手段。而在我国历史上，这种效用则有赖于独特的东方经验——稳定、连续且服务于国家演进与城市管理的基层组织形态。

从这个意义上讲，自20世纪末至今，学界和实践领域不断讨论的社区“去行政化”、避免“行政吸纳社会”等提法固然有其合理之处，但将国家与社区对立起来、一味强调社区自治甚至要求政府事务从社区中撤出并还权于居民的观点，有一定的照搬西方理论与概念之风险，而较少顾及我国城市社区治理的历史发展、传统土壤与居民属性，更未注意到具有中国特色的社区治理始终是在国家制度建设与城市统筹规划的框架下进行的，即社区治理与服务国家之间具有紧密而积极的联系——这一点既有别于西方城市社区的独立与自治，也与传统中国乡村社区的内部肌理和运行逻辑有显著差异。

### 社区“行政密度”影响治理力度

谈及我国古代政府职能在基层的延伸，施坚雅曾在《中华帝国晚期的城市》中提到这样一个现象：贯穿帝国时代历史，从汉代到清代，县级区划的数目增加非常有限，而“全国人口取波浪形的发展模式，其中包括着各种地区节律”，顶峰大致从6000万增加到了42500万，平均每县所辖人数倍增，于是从中唐以后直到帝国结束，出现了基层行政职能的范围收缩、地方政府效率下降的情况。这种“职能缩减”在“县下皆自治”的乡村或许不会带来太严重的问题，但在城市如何维持一定的“行政密度”以达到必要的治理力度呢？

一方面需要看到的是，虽然我国古代城市特别是大城市人口不断增加，但在正式国家基层政权以下的居民聚落组织规模却相对稳定，从春秋时的“一里八十户”，到唐代的“百户为里”，再

到明代原则上规定的一百一十户为一里，“里坊”作为基层治理单元所覆盖的户数一直变化不大，也就是说，社区治理半径是在可控范围之内的。另一方面，随着唐代以来城市人口增速加快，基层政权以下的里坊数量不断增加，于是宋代在里坊之上增加了半行政的层级，即“厢”，并“由朝官或大小使臣领厢公事”；至明代，人口已较宋时翻番、城市人口快速增加，每个里坊所辖户数也逐渐突破了既定的限额，于是进一步将治理单元细化为“铺”，具体做法是“见行城内各坊，随居民多少，分为若干铺，每铺立铺头火夫三五人”——宋明两代通过增加厢和铺的层次设置，使得治理网格不断被细化，形成多层次有组织的网络来保持城市基层治理中的“行政密度”。对比施坚雅所说的官僚政府职能缩减，我们可以看到的是在类似于社区居民聚居中治理职能的广泛覆盖，做到“其管内税粮完欠、田宅争辩、词讼曲直、盗贼发生、命案审理，一切皆与有责”，从而有效填补了官僚体系力有不逮之处，保证了各项行政事务、公共事务和社会事务在基层的到位与开展。

我国古代城市社区能够在传达官府政令、管理户口、协助征税、维护治安、调处民间纠纷、反映民情民意等诸多方面运转良好的重要经验，可以部分归结为“缩小治理范围、细化治理网格”。这种经验值得借鉴。

新中国成立后，中国的城市社会获得了长足发展。以北京市为例，1952年试点建立居委会时是以200户到400户的居民为单位；1964年以300户左右、最多不超过400户为标准；到20世纪80年代，每个居委会的户数标准达到600，但增速也还算缓慢。然而到了20世纪90年代，伴随城市化进程加快、人口流动性增加、单位制功能向社区转移以及社区合并的风潮，单个居委会对应的区域面积往往是先前几个社区的总和，所辖户数急剧增加，动辄有几千户之多，服务内容也承接了大量原本由单位负责的事务，而工作人员数量增加却非常有限。这就势必会带来工作的超负荷运转和治理效率的下降，也出现了学界已有讨论的“选择性应对”等一系列现象。究其原因，正是背离了“社区范围不宜过大、治理线条不可过粗”的原则。近些年来出现的“网格化治理”、“一居多站”、楼门院长制度等尝试，可以视为中国城市发展过程中的治理经验总结。

同时，通过回顾中国的城市社会治理历史，我们还发现，新中国成立之后的城市发展，也为今天的社区治理留下了一些值得思考的经验，比如早期居委会工作中的“群防群控”、“熟人治理”等模式，都值得我们今天去分辨和思考。

总而言之，无论学术研究者还是实践工作者在讨论“社区治理”时，都需要明辨：我们关注的不是西方文明与思想环境之中孕育生长的社区，而是中国社会传统与民情人心背景之下的社区；不是停留在文本概念层面上的或是政令区划意义上的社区，而是由日常工作、人际互动、文化风气汇聚而成的有生活温度的社区；不是瞬时的、割裂的、仅存在于当下的社区，而是有着前世今生、具备过往治理经验及其当代意义的有历史厚度的社区。