

社区里的国家： 国家行为的转变与社会传统的底色^{*}

——以英美国家的百年实践为例

吴晓林

内容提要：与中国将社区置于国家政治版图的重要位置不同，西方国家大多时间将社区定位为“与国家相对的私域”。但是以“国家无涉”或“社区自治”来概括西方社区治理，则过于简单且有违史实。完成工业化的一百多年来，在工业化、战争和危机的影响下，西方国家对社区的认知先后经历了“拥抱社会”和“接受国家”的“二阶转型”，这为国家干预社区提供了基础。英美国家在社区治理中经历了“国家无涉—积极介入—策略后撤”的转变，体现出国家合法性转译的过程；英美国家对社区治理的每一次调整，都以确保其社会基本面不受冲击为首要目标，自由主义传统始终发挥着强力守卫的功能，力图扼住“国家主义”的龙头。受经济理性支配，西方国家期望社区为经济社会问题提供解决办法，而不解决其所处的经济结构根源问题；社区治理只能被狭隘地局限于消费主义的选择领域，面临结构性难题。必须明确，社区治理作为上层建筑的一部分，由其所处时代的社会经济结构决定，国家应当将社区治理纳入更广阔的社会经济结构。

关键词：国家治理 社区治理 治理结构 国家行为

一、问题的提出

社区是社会系统的微观语境，也是观察国家与社会关系的窗口。与中文世界在社区领域讨论国家与社会关系的态势相比，英美学界对这个议题的讨论较少。在“社区与社会”概念最初被分离的时期，西方国家^①的社区治理实践几乎难觅国家的踪影，相关研究也大多集中于社会本身，展现出“国家无涉”的独特场景。西方早期的社区概念本身就与国家无关，到“一战”后，国家才逐步进入社区实践领域，但仍然被作为一个“被提防的救援者”来看待。即使是名噪一时的“社区权力多元论”者，也几乎视国家为社会之受动者，将不同的社会主体视为施动者。

* 本文为国家社会科学基金重点课题“基于供需平衡的复合式城乡基层治理体系研究”(20AZD08)和国家社会科学基金重大项目“大数据驱动的特大城市治理中的风险防控研究”(21ZDA069)的研究成果。

① 本文所指的西方是指英美等西方发达国家。

一批西方学者甚至对国家在社区的行为“充满戒心”。英国在1968年推出社区发展计划项目后，就有人怀疑“社区的空间正在被控制的代理人、机构和做法所殖民”^①。在美国，社区和社会组织被视为原始社会权力，其在20世纪六七十年代的福利改革和社区发展，被批评“只不过是一个国家侵入公民日常生活的专业机构和服务网络”^②。少有学者质疑“社会偏好”^③，提出国家偏好与社会偏好衔接的命题。

自20世纪80年代起，社区俨然成为“国家与社会合作”的重要尺度。英美学界关于社区合作治理等主张在全球范围影响至深。不同于“社会至上”的传统主张，西方学者似乎已经接受国家干预社区的现实，有学者甚至指出国家在社区治理的某些领域发挥不可或缺的作用，看到“不是所有的市民和社区都有能力或资源承担自治的责任，国家是这种机制的安全网，保护市民和社区的行动”^④。社区已然成为西方国家公共政策的一环，例如美国的“授权区和事业社区法案”、英国的“大社会政策”，等等。西方国家在社区治理中的作用凸显，表面上否定了“国家无涉”的陈旧观念，背后则与国家行为理性的转变相关联。

中国最初的社区治理研究首先受芝加哥学派的影响。早期，吴文藻、费孝通等对社区的人类学研究、晏阳初和梁漱溟等开展的乡村建设运动，等等，大多是从社会自身的角度去寻求破解社区问题的动力。自20世纪90年代中国开始推进城市社区建设以来，社区治理中的“国家与社会关系”受到学界热切关注。起初，一些学者受西方概念的启蒙，对社区共同体十分推崇，甚至预期社区会产生西式的社会形态。与之相对，有学者则关注国家在社区建设中的主导作用，将其视为政治发展的战略环节。

中国学界关于社区治理的“社会中心论”与“国家中心论”的隐匿对话一直持续到2010年左右。此后，随着国家治理话语的增强，二者之间的对立逐渐弥合。特别是在党建引领成为主导话语的背景下，学者们既看到“国家嵌入社会”的社区治理实践，还观察到“社区党组织的权威塑造”^⑤。实际上，中国的社区治理并不服膺西方的国家社会关系理论，而是经由权力、资本、生活三重逻辑^⑥，形成综合国家、社会与生活的“社区复合体结构”^⑦。“国家创制社会”^⑧的逻辑，则将国家偏好与社会偏好“桥接”为一个连续体，这显然超越了西方国家社会二元论的解释框架。

毋庸讳言，中西方社区治理中的“国家社会关系”差异甚大。相对而言，中国学界对英美国家的认识长期停留在“社区自治”的笼统认知，隐含了国家无涉的“想象”。少数研究虽然关注到国家在英美社区治理中的作用，但多理想化地将国家视为社会自治的推动者，对西方国家行为的变化及其深层逻辑缺乏考察，存在“以偏概全”的缺憾。与此相应，西方学界对“社区治理中的国家行为”关注较少，如此深刻的命题被遮蔽在“合作治理”的论述中而少有论及，一些研究还停留

① Rose N, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 175—176.

② Szymon Wróbel, “Community in Question. Failure of Communitarianism, Misery of Individualisms and Community of Existence”, *Polish Sociological Review*, Vol. 194, No. 2, 2016.

③ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York: W. W. Norton & Company, 1979, pp. 38—39.

④ Jonathan Murdoch and Simone Abram, “Defining the Limits of Community Governance”, *Journal of Rural Studies*, Vol. 14, No. 1, 1998.

⑤ 王浦劬、汤彬：《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析》，《管理世界》，2020年第6期。

⑥ 陈水生：《中国城市公共空间生产的三重逻辑及其平衡》，《学术月刊》，2018年第5期。

⑦ 吴晓林：《治权统合、服务下沉与选择性参与：改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》，《中国行政管理》，2019年第7期。

⑧ 吴晓林、谢伊云：《国家主导下的社会创制：城市基层治理转型的“凭借机制”》，《中国行政管理》，2020年第5期。

在“欢迎国家”还是“排斥国家”的思辨之中。这样的研究切断了国家行为的深层哲学联系、历史联系,使人们获取的关键信息断层和静态化,形成了理论与实践上的误导。

鉴于此,本文引入历史分析框架,分析西方社区治理中的国家行为,揭示其转型的深层原因。

二、前进与后撤:西方社区治理中的国家行为转变

历史地来看,西方国家在社区治理中经历了“从无涉到进场、从干预增强到策略后撤”的过程。

(一)传统“社区共同体”的崩溃与最初的“国家无涉”

在早期,社区特指邻里范围的初级群体,人们由血缘关系、共同情感和习惯、信仰等相联系。后来,工业化在推进西方经济社会发展的同时,造成一个“陌生人社会”,传统的共同体逐渐崩溃。在城市,日常生活中,没有一根线不是在无名氏的作坊里纺成的^①;在农村,即使是人们已定居五十年的繁荣和富有生产力的农业区,社区生活也已经消失^②,人们被推向远方的城市。

面对工业社会的冲击,滕尼斯(Tönnies)将传统社区与现代社会做了区隔,他以农业式的、传统的初级群体为范本,将共同体的意涵注入社区概念之中^③,力图以旧的“面对面的社区”来应对社会变化,防止社会异化^④。在实践中,最初扛起“捍卫社区”大旗的,乃是民间的教会、学校和社会组织,它们是传统社区共同体的组成部分。以非国家行为来推动社会的再组织,成为社区治理最初的典型特征。

英美早期的社区睦邻运动(Social Settlement Movement)为后来的社区组织运动提供了摹本。1884年,英国伦敦东部圣犹太教区的牧师巴奈特(Barnet)创立了汤恩比馆(Toynbee Hall),这也成为美国社区睦邻运动的“指南”。美国早期社区睦邻中心的创始人,就参观和学习过汤恩比馆。1889年,亚当斯(Jane Addams)在纽约创办了赫尔会所;1891年,波士顿南街会所成立;1893年,美国亨利街睦邻中心成立。社区睦邻运动在数十年内遍及美国各地,其发展远远超过了英国。这些睦邻中心多以社会力量来推动移民融入、救助贫困群体。

在农村,教会作为社区中心的意义被强调,有人呼吁不同教派的联合,从而发挥社区中心的功能。与此同时,社区中心的角色从传统教堂转由学校承担。在一些城镇,面对“社区感”的消失,教会与学校走向联合,共同推动学校成为社区中心。

(二)“二战”前西方国家对社区干预的“萌动”

战争和危机总是国家行为调整的契机。第一次世界大战的爆发,使得西方世界的社区与国家首次有了大范围的接触。20世纪30年代的“大萧条”,则促使西方国家采取必要的社区干预措施。不过,这种国家干预总体上保持低度、有限的水平。

在美国,战争不但使得联邦权力增强和政府机构扩大,而且使社区也成为国家动员的力量。学生和教师被组织起来,参加战时生产等工作^⑤,对归国士兵的照顾迫使社区采取行动^⑥,许多平民百姓热心于分担战争的重担,各种志愿团体为支援战争做出重大贡献。一战后,战争中激发和强

① B. Kirkman Gray, “The Ethical Problem in an Industrial Community”, *International Journal of Ethics*, Vol. 17, No. 2, 1907.

② Warren H. Wilson, “The Church and the Rural Community”, *American Journal of Sociology*, Vol. 16, No. 5, 1911.

③ Tönnies F., *Community and Society* ([1887]), East Lansing: Michigan State University Press, 1957.

④ Giddens A., *Capitalism and Modern Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1971, p. 71.

⑤ Charles S. Foods, “New Community View”, *The Journal of Education*, Vol. 87, No. 17, 1918.

⑥ Amy M. Hamburger, “The Cripple and His Place in the Community”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 77, No. 166, 1918.

化的社区意识继续加强，并且转化为“治愈国家的普遍源泉”^①，公众的注意力从战争的舞台转移到社区生活上^②，美国发起了一系列社区组织运动，包括学校社区中心运动、游乐场和娱乐运动、乡村生活运动，还成立了社区理事会运动、社会机构中央理事会、辛辛那提社会单位组织^③以及童子军等组织。从1918年到1924年，美国设有社区中心的城市从107个增至240个。到1930年，纽约市就有近500个社区中心，有400多万人定期参加活动^④。社区中心具有灵活性，其目标既非替代也非控制，而是“刺激和引导个人和团体，促进整个社会的利益”^⑤。

直到1929年发生“大萧条”之后，美国才不得不做出调整。“胡佛新政”和“罗斯福新政”前后相接，凯恩斯主义得到实施。这个时期美国的失业率从1929年的3.14%提高到1933年的最高点24.9%，社区组织四分五裂缺乏协调，无力维持社会自助。在这种情况下，美国加强了对社区的救济。1931年，全美72%的救济来自地方公共资金，1932年9月，81个城市中77%的救济资金来自国库^⑥。全美400多个县公共卫生单位中，有80%得到了联邦、州或基金会的补贴^⑦。1931—1932年各州紧急救济支出总额为57.4万美元，1933年则高达到9亿美元^⑧。1931年，时任纽约州州长的罗斯福推动建立了第一个州立救济管理局，此举得到其他州的效仿，许多州设立州、县两级的公共福利部门。1933年5月，美国国会通过了《联邦紧急救济法》，成立了联邦紧急救济局。1935年，全美公共资金占救济总支出的98%。社区工作主要依靠州和联邦方案，以联邦原则为基础的社区公益性社会工作时代，正在被政府控制的中央集权所取代^⑨。

与美国有所不同，尽管战争迫使国家采取一系列违背自由主义传统的措施，英国在一战后到二战前对社区的干预始终处于相对薄弱的状态。在20世纪20年代的大部分时间，英国总失业率徘徊在8%左右，1929年至1932年曾升至近16%，然后在1932年至1937年逐渐回落至8%^⑩，失业人数从1929年底的134万人增加到1932年的峰值300万，但是工党政府对于失业无保障的人们几乎没有采取社会主义或任何其他属性的帮扶措施^⑪。为了缓和国内失业者的不满情绪，1929年英国颁布《地方政府法》，要求各郡议会及各自治市议会建立公共救助委员会，“济贫委员会的权力移交给郡或市的议会，农村的公路事务也改归郡议会管辖”^⑫。除此以外，英国仍未采取大规模的社区干预，甚至一度削减失业救济金，“在1931年进一步削减失业救济金10%”^⑬。在经济逐渐好转之后，英国于1934年通过新的失业法，成立了两个机构：失业保险法委员会和失业救济署，负责监督、控制和发放失业津贴。

英国对社区的干预还表现在对社区住房的有限支持上。到1928年，居住在贫民窟的人数相

^① A. E. Winship, "Community Democracy", *Journal of Education*, Vol. 89, No. 11, 1919.

^② Pangburn W., "The War and the Community Movement", *American Journal of Sociology*, Vol. 26, No. 1, 1920.

^③ Steiner J F., "Community Organization: A Study of Its Rise and Recent Tendencies", *The Journal of Social Forces*, Vol. 1, No. 1, 1922.

^④ R. Fisher, *Let the People Decide. Neighborhood Organizing in America* (2e), New York: Twayne Publishers, 1994, p. 16.

^⑤ Steiner J F., "Field Work Training in Community Organization", *The Journal of Social Forces*, Vol. 2, No. 3, 1923.

^⑥ Allen T. Burns, "Community Responsibility for the Relief and Prevention of Unemployment", *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 2, No. 4, 1932.

^⑦ Grace Abbott, "The County versus the Community as an Administrative Unit", *Social Service Review*, Vol. 4, No. 1, 1930.

^⑧ 穆瑞·罗斯巴德：《美国大萧条》，第30页，上海世纪出版集团、上海人民出版社，2003年版。

^⑨ Jesse Frederick Steiner, "Community Organization", *American Journal of Sociology*, Vol. 40, No. 6, 1935.

^⑩ Prakash Loungani, "Structural Unemployment and Public Policy in Interwar Britain: A Review Essay", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 28, No. 1, 1991.

^⑪ Kenneth O. Morgan, *The Oxford History Of Britain*, New York: The Oxford Press, 2007, p. 609.

^{⑫⑬} 梅德利科特：《英国现代史（1914—1964）》，第252页，第250页，商务印书馆，1990年版。

当于或超过了一战期间贫民窟居民的人数^①,1931年,英格兰和威尔士有1023.3万个家庭,却仅有940万套房子^②,住房严重短缺。1930年英国通过《住房法案》,要求人口在2万人以上的城市当局制定并提交清理贫民窟和在原地建造新住房的五年计划,“但是由于财政危机等影响,这一法案无法充分发挥作用”^③。直到1935年,英国提出进一步加大国家可控范围内的房屋建设的补贴力度。自1919年到1939年间,地方政府才建设了110万套住房。从1936年开始,贫民窟清理项目开始有了进展^④。

显然,古典自由主义难以应对危机的挑战,国家行为的调整不可避免。在美国,凯恩斯主义得到广泛应用,英国对社区的干预较弱,但是国家干预的思想却得到孕育。

(三)二战后西方国家对社区的积极干预

二战的爆发,促使英美国家民众认识到国家的作用,英美国家对社区的干预得到加强。

在英国,二战中政府职能迅速扩大,以前认为政府不该管的事,现在政府必须管起来。为了打赢战争,越来越多的官僚部门建立起来。这些新增加的部门在战后大多被保留,从而为国家干预整个社会奠定了基础^⑤。人们发现,战争中政府涉足一切领域,它不仅组织战争,而且组织整个社会生活,这都说明经济上的自由主义并不见得好,凯恩斯主义的国家干预理论则很行得通^⑥。一直到20世纪70年代末,英国对社区的干预突出表现为对贫困社区的改善。战后,英国有47.5万套房屋被毁或无法居住^⑦,加上人口大量增长,社区住房需求上升,清除贫民窟和住房建设再次成为焦点,工党政府将公住房(Council House)建设作为其福利优先事项,在1945年至1950年建造了大约15.7万套预制板房屋(prefabricated house)^⑧,其中89%由地方政府建造。1967年公住房建设达到顶峰,由地方政府修建的住房达到15.45万套。1967年后,英国从清除贫民窟转向改善住房质量,到1981年住在社会租赁房的家庭达到顶峰,占全部家庭的32%^⑨。

为了找到新的方法来满足生活在高度贫困地区人们的需求,英国内政部于1969年启动社区发展计划,在全国选取12个贫困的内城作为试点,开展“以政府为主导的城市更新”。当时估计耗费500万英镑,按照2016年的价格测算则超过了7400万英镑^⑩。社区发展的一个基本假设是,“通过现有的社会服务支援模式,为这些(贫困)家庭提供更多协助”^⑪,以便控制公共开支的大幅增长。随着经济发展的不景气,在20世纪70年代石油危机和通货膨胀压力的影响下,英国实施了紧缩政策,“社区发展计划”也在实施十年后结束。

^{①③} Geoffrey Crothall, “Images of Regeneration: Film propaganda and the British slum clearance campaign, 1933—1938”, *Historical Journal of Film, Radio and Television*, Vol. 19, No. 3, 1999, pp. 339—358.

^② Arthur Peter Becker, “Housing in England and Wales during the Business Depression of the 1930’s”, *The Economic History Review*, Vol. 3, No. 3, 1951.

^④ Arthur Peter Becker, “Housing in England and Wales during the Business Depression of the 1930’s”, *The Economic History Review*, Vol. 3, No. 3, 1951.

^{⑤⑥} 钱乘旦等:《英国通史》(第六卷),第66页,第68页,江苏人民出版社,2016年版。

^⑦ Marian Bowley, *Housing and the State 1919—1944*, London: George Alien & Unwin, 1945, 转引自 Arman Hashemi, “Review of the UK Housing History in Relation to System Building”, *Alam Cipta*, Vol. 6, No. 1, 2013.

^⑧ Graham Allan and Graham Crow, *Home and Family: Creating the Domestic Sphere*, London: The Macmillan Press Ltd, 1989, p. 17.

^⑨ GOV. UK, “50 Years of the English Housing Survey”, November 14, 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/50-years-of-the-english-housing-survey>, 2020年11月23日。

^⑩ Sarah Banks and Mick Carpenter, “Researching the Local Politics and Practices of Radical Community Development Projects in 1970s Britain”, *Community Development Journal*, Vol. 52, No. 2, 2017.

^⑪ Peter Chapman, “The Community Development Project”, *Official Architecture and Planning*, Vol. 34, No. 12, 1971.

二战后的美国，社区组织仍然繁多且活跃。美国社区通常有 40% 至 60% 的成年人参加一个以上有组织的团体，如果加上教堂和其他宗教组织，这一比例将会更大。5000 到一万人的社区可能有 50 到 75 个有组织的团体^①。各种各样的福利组织从事社区工作。此外，美国延续二战时期的做法，增强了对社区的干预。战争中的老兵重新融入社区生活，就依靠州和联邦政府机构资助和管理。

与英国类似，美国同样要处理住房供给不足和贫民窟的问题。美国于 1949 年通过的《住房法案》承诺“为每个美国人提供体面的住房”，这被很多人视为美国城市更新的起点。1951 年，美国社会福利住房的年产量高峰是 7.1 万个单位^②。到 20 世纪 60 年代，进入富裕社会的美国也面临贫富差距、社会冲突等问题，美国陆续开展了“城市更新”“社区行动”“社区服务行动”等计划，重点是向低收入群体提供服务，创造就业以及住房修复。1963 年，美国颁布“社区精神卫生服务法”，为社区精神卫生中心的建设和人员配备提供资金。1964 年，美国约翰逊总统发起“向贫困开战”计划，带来了社区发展运动的开端。总统办公室设“经济机会办公室”，负责社区行动计划，因地制宜地解决贫困问题。在社区计划行动的第二年，有超过 500 家社区行动代理处申请并获得资助，总额达 20 多亿美元，第三年增加到逾 60 亿美元^③。20 世纪 70 年代后，基于成本、效率等方面的考虑，社区发展公司较多地参与到社区行动计划中来。从 1949 年开始到 1973 年，“城市更新计划”支持了近 2800 个地方计划^④，涉及约合 25.38 万平方公里的土地，安置了将近 30 万个家庭^⑤。1973 年，尼克松总统暂停了新的建筑工程。在卡特执政期间（1977 年—1981 年），美国住房与城市发展部又进行了一次建设，但自那以后，建设的单位数量一直很低^⑥。

（四）社区复兴运动以来的国家后撤

到 20 个世纪 70 年代后，英美国家兴起了社区复兴运动，这场运动表面上强调用个人自由、社会责任来解决“社区衰落”的问题，事实上掩护了国家的后撤。

在英国，20 世纪 70 到 90 年代，市场力量被保守党人运用得淋漓尽致。1979 年上台的保守党人撒切尔政府推动城市更新，建立了新的中央政府机构——城市发展公司（UDC），将大量废弃的城市土地重新用于经济，本质上就是房地产驱动的社区更新。按照英国首个城市更新基金（伊格鲁复兴基金会）首席执行官布朗（Chris Brown）的说法，城市更新是旨在帮助遭受多重剥夺的社区居民转变衰落趋势并建立可持续的社区的社会、经济和物理的一致行动^⑦。撒切尔夫人还将非营利组织引入社区服务，“慈善组织、居民互助团体、教堂、社会企业等社区组织迅速发展，在贫困救助、社工服务等政府与市场不擅长的领域成为服务供给的主要力量”^⑧。

- ① Gordon W. Blackwell, “Community Structure and Community Organization”, *The Journal of Educational Sociology*, Vol. 23, No. 3, 1949.
- ② Charles J. Orlebeke, “The Evolution of Low-Income Housing Policy, 1949 to 1999”, *Housing Policy Debate*, Vol. 11, No. 2, 2000.
- ③ 威廉·洛尔、张纯：《从地方到全球：美国社区规划 100 年》，《国际城市规划》，2011 年第 2 期。
- ④ Sanders, H. T., “Urban Renewal and the Revitalized City: A Reconsideration of Recent History”, In D. Rosenthal (Ed.), *Urban Revitalization*, Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980, pp. 103—126.
- ⑤ Rohe W M. , “From Local to Global: One Hundred Years of Neighborhood Planning”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 75, No. 2, 2009.
- ⑥ David J. Erickson, “Community Capitalism: How Housing Advocates, the Private Sector, and Government Forged New Low-Income Housing Policy, 1968 – 1996”, *Journal of Policy History*, Vol. 18, No. 2, 2006.
- ⑦ Building, “10 Ways to Define Regeneration”, February 17, 2006, <https://www.building.co.uk/10-ways-to-define-regeneration/3062794.article>, 2021 年 5 月 6 日。
- ⑧ 黄晴、刘华兴：《治理术视阈下的社区治理与政府角色重构：英国社区治理经验与启示》，《中国行政管理》，2018 年第 2 期。

尽管后来上台的工党推出“第三条道路”，其社区治理的政策仍不脱离新自由主义的主轴，调动个人、市场和社区参与成为社区治理的政策工具。工党政府发起的邻里复兴战略（Neighborhood Renewal）、社区新政计划等，重点在城市更新和解决最贫困社区的多重贫困。1998年发起的社区新政计划，确定了39个地区，10年间共分配了约20亿英镑的中央政府资金，主要解决犯罪问题和就业、健康、教育、住房与环境的改善问题，主要做法是由地方当局、住房提供者、公共事业和社区组织形成合作联盟，制定战略并监督其实施。

进入21世纪，保守党领袖指责英国政府的规模、范围和作用已经达到了一定程度，认为国家最近的增长并没有促进社会团结，而是促进了自私和个人主义。2010年，已任首相的卡梅伦（David Cameron）在开启“大社会计划”时直指国家“越来越强大，它从人们那里夺走了越来越多他们应该也可以为自己、为家庭和邻居做的事情”，国家干预成了个人责任减弱的替罪羊。“赋权地方与社区，开放公共服务，鼓励社区的志愿服务、慈善捐助和社会行动”是“大社会计划”的三大支柱。“大社会计划”给了社区（组织）竞标接管地方国营服务的权利，鼓励志愿服务和参与社会行动，并将定期社区参与作为公务员评估的一个关键要素，鼓励慈善捐赠和慈善事业，等等。

在美国，20世纪70年代的经济危机之后，削减预算成为联邦政府的重要政策，社区治理深受影响。1981年，里根总统签署法案，取消投向社区精神卫生中心的联邦资金。1981年到1987年间，里根政府大幅削减联邦援助住房项目的拨款，从319亿美元减少到94亿美元。里根还召集私营部门倡议工作队，探讨哪些私人志愿活动可以取代政府的干预^①。1992年10月，在长期关注英国“取消税收和政府监管，创造企业自由发展环境，推动城市萧条地区发展”的授权区的基础上，特别是为了回应洛杉矶的骚乱，布什政府支持国会颁布了事业区立法。这项立法为50个区提供了各种各样的税收激励措施，以及一个5亿美元的“杂草和种子”援助项目。由于国家预算减少，相应的责任转移到各个州，到2000年底，美国有37个州设立了2000个事业区，这些州普遍向私营企业提供某种类型的税收激励，减少监管和州贷款，从而推动贫困区域发展。

1993年克林顿就任总统后，提出“授权区和事业社区”法案，这两个为期10年的项目旨在向贫困的城乡社区提供联邦赠款，用于社区再发展和社会服务^②。当年，美国国会共批准了9个授权区和95个事业社区（城乡分别为65个、30个），到2000年发展至147个。联邦为每个城乡授权区拨款1亿美元、4000万美元补助基金，为每个事业社区拨款不到300万美元。在实践中，这些项目在很大程度上依赖非营利组织和私人合作伙伴的参与。地方非营利组织、政府机构和私营企业形成了大量的合作安排。1994年6月，住房和城市发展部授权了20家社区发展公司，它们有资格获得免税捐款，协助这些社区完成基本任务。赋权区的主要好处是为企业提供一揽子工资抵免、减税、债券融资和资本收益的激励措施，这些行动对当地劳动力市场产生了显著的积极影响^③。但是，授权区和事业社区项目中社区参与的重视不够，传统经济项目虽受重视，却并没有转化为积极的社会经济结果，除少数地区外，授权区项目没有产生什么效果^④。

① Jeffrey S. Lowe, “Community Fundations: What do They Offer Community Development?”, *Journal of Urban Affairs*, Vol. 26, No. 2, 2004.

② Stanley J. Czerwinski, *Community Development: The Federal Empowerment Zone and Enterprise Community Program*, Washington, D. C. , General Accounting Office, 1997, pp. 1—7.

③ John C. Ham, Charles Swenson, Ayşe İmrohoroglu and Heonjae Song, “Government Programs can Improve Local Labor Markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community”, *Journal of Public Economics*, Vol. 95, No. 7—8, 2011.

④ Oakley D and Tsao H S. , “A New Way of Revitalizing Distressed Urban Communities? Assessing the Impact of the Federal Empowerment Zone Program”, *Journal of urban affairs*, Vol. 28, No. 5, 2006.

小布什总统秉承“富有同情心的保守主义”，力图打破大政府时代解决社会问题的方式，主张政府在人们的生活中应发挥有限的作用，认为市场竞争是产生社会和经济的最有效手段。他提出信仰为本和社区倡议（Faith-Based and Community Initiatives），目的是在与宗教团体有关的社会机构的帮助下，解决社区面临的问题。2002年，小布什总统在白宫设立信仰和社区倡议办公室，并且在教育部、司法部、劳工部、卫生与公共服务部、住房与城市发展部等五个机构设立对应办公室（到2006年扩展为11个），以促进新的改革。按照小布什总统的讲话，“政府将首先关注基于信仰的项目和社区团体，它们已经证明了其拯救和改变生命的力量”^①。2003年，全美基于信仰的社会服务赠款达到11.7亿美元^②。在“9·11”事件之后，小布什十分重视非营利组织的作用。依靠“信仰为本和社区倡议”，2006年，美国各州的非营利组织共获得了140亿美元的竞争性联邦资金。每年约有75%的美国人向慈善机构捐款，多达50%的美国人将自己的时间捐献给志愿服务活动，当年，美国人创下了慈善事业的历史记录，提供了2950亿美元的慈善捐赠^③。此后的美国历任总统均保留或者重建了这个办公室，拜登在2021年2月重建白宫基于信仰和邻里伙伴关系的办公室，初期工作将包括与民间社会合作，以应对新冠疫情大流行并促进经济复苏，打击系统种族主义，为历史上处于不利地位的社区增加机会和流动性，并加强多元化。

此外，克林顿之后的美国总统，在加强社区志愿者行动方面推出了多个计划，鼓励非营利组织在社区发展中发挥作用。2007年，有6080万美国人参加志愿活动，平均每人从事52个小时的志愿者活动。

三、国家理性与自由主义哲学的“共谋”

英美在社区中的行为选择，反映了国家理性的转变，在深层上受自由主义哲学的规定。

（一）西方国家在社区治理中的行为理性

一战之前英美国家对社区几乎没有介入，有限的社会救济带有“惩罚性”，国家不介入是当时的理性选择。经过一战，英美国家对社区“地方主义”的理解有所突破，“区域主义”意识有所萌动。但是，社区动员在战后并非被导入“增加国家权威”的轨道，而是被用来增强社区精神。美国在一战后的整个20世纪20年代由共和党人执政，也是和平与繁荣的时代，“自由放任再次占据上风”^④。同时期的英国，仍然是“剑桥经济学派”当道，其核心主张是通过市场发挥充分作用就能实现充分就业，而无需政府干预。因此，“不干预”即是当时英美国家对社区的态度。

紧接而来的“大萧条”给了美国尝试凯恩斯式新自由主义的契机，尤其是罗斯福新政的成效为凯恩斯主义赢得了声誉。受经济危机影响，社区的私人援助减少、仅靠社区组织自身难以完成自救，人们不得不放弃对社区的保守认识转而向国家求助。因而，国家在社区救济领域承担责任、加强主导地位，以此完成合法性的转译。不同的是，凯恩斯主义却没有在英国找到“试验田”，英国尽管面对失业和经济下滑的压力，却采取了“从支持中小企业自由竞争转向支持大企

^① Nadeem Firoz and William E. Matthews, “President George W. Bush and his faith-based initiative: Creative Solution or Political Minefield?”, *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Vol. 8, No. 1, 2003, pp. 43–58.

^② PBS, “The Faith-Based and Community Controversy”, April 29, 2004, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/jesus/president/faithbased.html>, 2020年11月15日。

^③ The White House, “The Quiet Revolution: The President’s Faith-Based and Community Initiative: A Seven-Year Progress Report Letter From President Bush”, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/government/fbci/qr3.html>, 2021年1月18日。

^④ 余志森等：《崛起和扩张的年代：1898—1929》（《美国通史：第4卷》），第438页，人民出版社，2002年版。

业组成卡特尔联合组织”的经济手段,遵循“低税收、低开支理想(a low-tax, low-spending)的教条”^①。当时的实际情况是,由于在庞大殖民地实施“特惠关税制度”等因素,英国受到的冲击较小。从1929年到1933年,英国工人生活费用下降了14.5%,货币工资只下降了4.5%^②,加上生活必需品和其他消费品的价格大幅下降,稳定和充分就业的工人的购买力增加近12%^③。自1932年起,英国经济逐步好转,这使得英国对社区的干预变得不那么紧迫。

战争带来的破坏和人民对稳定、发展的强烈需求,使英美国家对社区的干预成为一种合法性来源。二战后英美经济发展经历了20年的“黄金时期”,为国家介入社区提供了强大的经济基础。英美国家在社区的政策突出表现在对城市贫困区、边缘人群的救济方面,可被视为凯恩斯主义的一部分。国家和区域政府以及私营公司正在接管社区的许多职能^④。

20世纪70年代西方经济危机后,应对财政赤字压力、刺激经济发展,成为英美国家面临的首要任务,它们不约而同地祭起新自由主义的大旗,作为对抗所谓“国家主义”的武器。“社会责任”成为政策口号,“国家后撤”成为事实。在英国,撒切尔政府上台后严格执行政府支出限制,同时采取刺激中小企业参与社区发展的措施;20世纪末,工党领袖布莱尔上台后推出的“第三条道路”,不过是向保守党自由主义思想靠拢的说辞;2010年后,保守党开启的“大社会”战略表面上强调社区价值,实则是借“左派策略”之名行“国家后撤”之实。“第三条道路”和“大社会计划”,促使“以国家为基础的社会民主形式向放松资本主义管制”转变,再次张扬了自由主义的价值观。

在美国,推行“反贫困计划”的约翰逊总统,虽然认为自己的主要行政责任是为全国人民提供一般福利,但是也坦承“社区行动计划是美国新自由主义重要的创新试验”^⑤,调动居民、市场主体的参与是其重要政策工具。到20世纪80年代,在财政危机背景下,美国进一步削减社区方面的预算,里根将降低联邦政府支出的增长率作为执政的重要目标。老布什总统时期担任住房和城市发展部部长的坎普(Jack Kemp)辩护道,直接为穷人提供基本社会安全网导致适得其反的经济后果,导致最大化依赖福利机构的官僚作风和近乎病态的社会成本,布什的政策则是“扩大资本主义的基础和获得资本的途径,可以改变贫困的状况”^⑥。自20世纪90年代后,美国领导人都强调公民、非营利组织、宗教团体的责任,这大多基于对降低财政赤字、取悦教派选民的考量。

经此,英美国家在财政压力下正在诉诸社区治理,将责任转移到社区,政府的责任被平行转移到市场或社会主体。

(二)“自由主义”哲学的强力守卫

英美在调整社区治理行为过程中,自由主义传统始终发挥着“托底”的功能,力图扼住“国家

- ^① James Cloyne, Nicholas Dimsdale and Natacha Postel-Vinay, “Taxes and Growth: New Narrative Evidence from Interwar Britain”, May, 2018, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24659/w24659.pdf, 2020年10月25日。
- ^② G. D. H. Cole and R. Postgate, *The Common People 1746–1946*, London: Methuen & Co. Ltd, 1971, p. 539.
- ^③ Arthur Peter Becker, “Housing in England and Wales during the Business Depression of the 1930’s”, *The Economic History Review*, Vol. 3, No. 3, 1951.
- ^④ Terry N. Clark, “Community or Communities? ——A Dilemma for Studies of Community Power”, *The Kansas Journal of Sociology*, Vol. 3, No. 1, 1967.
- ^⑤ 王媛、杨弘:《约翰逊政府“社区行动计划”的历史考察——兼论美国联邦政府资助公民参与的政策》,《东北师大学报》(哲学社会科学版),2017年第2期。
- ^⑥ Jack Kemp, “An Inquiry Into the Nature and Causes of Poverty in America and How to Combat It”, June 10, 1990, <https://www.heritage.org/poverty-and-inequality/report/inquiry-the-nature-and-causes-poverty-america-and-how-combat-it>, 2020年8月20日。

主义”龙头。

英国人有悠久的“占有性个人主义”传统，它将个人置于经济、伦理及政治制度的中心，其根源在17世纪之前就已经存在——高度成熟的、个人主义的市场化社会^①和高度流动的社会，这种个人主义也传到美国。到18世纪末、19世纪初，英国的自由主义思想家认为贫困是促成贫民自主意识的根本动力，也是补充自有劳动力的必然要求，甚至认为是文明与财富的必要的基础。一直到二战前，自然秩序长期被“用作反对政府干预的理由”^②，社会组织仍然是赋予个人以意义和力量的中介。

在美国，社会组织早于国家的产生，这种社区组织的最早试验被称为个人主义理论^③。人们认为，社区生活是从内部活动中发展起来的，从外部叠加的程序不能构建社区^④。一战后，虽然许多偏僻的、贫困的社区欢迎政府派出的社区服务机构，但城镇甚至一些农村地区都不愿意受到外来干涉^⑤。一战时期迸发的爱国主义，在战后转向社区组织运动，这在一定意义上暗含着对国家的不信任。即使是对于经由两次世界大战、“大萧条”证成和继承的“国家干预”，人们也充满了警惕。不少学者批评联邦失业救济管理局削弱了地方社区的责任感，对社区的干预“与早期的社区运动哲学背道而驰”^⑥。时任美国儿童局局长公开指出：州或联邦政府的“中央集权”意味着剥夺个人的自由，国家要与州、县分工负责，不要干预社区自由^⑦。

英美国家的人们崇信，人类几百年的历史中都是用非正式组织来维护邻里关系，要警惕这些组织行动被有意识地操控。二战后，美国人仍然坚持“根深蒂固的不信任中央当局”的思维，留恋个人主义传统。英国的贝弗里奇报告则被评论说：“国家势力的任何增长都会减少而不是扩大对一般公民权的关注”^⑧，在国家干预下社区可能“继续走向混乱和奴役”^⑨。有学者提醒——在人类居住地球的大约100万年中，99%的时间里在没有任何真正的政府的条件下生活、繁荣和发展，而早在100年前，世界上一半的人民仍然完全通过非正式的控制来生活^⑩。

20世纪后期，社群主义成为西方社区治理转型的重要理论资源^⑪。与其说“社群主义”表面上是对自由主义的“挑战”，不如说是对自由主义走向极端化的一次“纠偏”，本质上还是对资本主义自由的一种妥协和修正。社群主义者只是担心权力集中在企业和官僚国家，以及那些有时维持更重要的公共生活的社群受到侵蚀^⑫，实质上也是自由主义的一个变种，是在自由主义内部展开的对社群主义的追求^⑬。到20世纪90年代，克林顿和布莱尔执政时期西方对社群主义抱有一定的好感。对社群主义从学院派思潮进入实际生活有重要贡献的埃兹奥尼就声称：“我们并不想将社区推向极端，压制个人主义。我们的目标是明智地将自我利益、自我表达以及对我和

^① 艾伦·麦克法兰：《英国个人主义的起源》，第3、216页，商务印书馆，2008年版。

^② 阿萨·布里格斯：《英国社会史》，第139页。

^③ Jesse F. Steiner, "Theories of Community Organization", *Journal of Social Forces*, Vol. 3, No. 1, 1924.

^④ Lorne W. Barclay, "The Boy Scout Program and Building the Community", *The Journal of Education*, Vol. 93, No. 5, 1921.

^⑤ Weaver Pangburn, "The War and the Community Movement", *American Journal of Sociology*, Vol. 26, No. 1, 1920.

^⑥ Jesse Frederick Steiner, "Community Organization", *American Journal of Sociology*, Vol. 40, No. 6, 1935.

^⑦ Grace Abbott, "The County versus the Community as an Administrative Unit", *Social Service Review*, Vol. 4, No. 1, 1930.

^⑧ 阿萨·布里格斯：《英国社会史》，第349页。

^⑨ Wayland J. Hayes, "Revolution-Community Style", *Social Forces*, Vol. 28, No. 1, 1949.

^⑩ George P. Murdock, "Feasibility and Implementation of Comparative Community Research: With Special Reference to the Human Relations Area Files", *American Sociological Review*, Vol. 15, No. 6, 1950.

^⑪ 吴晓林、郝丽娜：《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》，《政治学研究》，2005年第1期。

^⑫ Michael J. Sandel, "Morality and the Liberal Ideal: Must Individual Rights Betray the Common Good?", *Ethische und Politische Freiheit*, 1998. pp. 108—113.

^⑬ 匡萃坚：《当代西方政治思潮》，第429—430页，社会科学文献出版社，2005年版。

我们共有权利和责任的承诺结合起来”“在自我主义(me-istic)的力量与恢复我们(we-ness)的公平措施之间取得平衡”^①。帕特南评价道：“第三条道路”一词曾被用来描述克林顿总统的自由主义形式，社群主义被用来形容布什总统形式的保守主义，他们都试图创造一个中间地带……一个自由-保守范式的替代品^②。也即，社群主义者们并不准备清算保守党执政时期的自由思想，而是仍以自由主义为主轴进行微调。此后，不论是哪个政党执政，自由主义都被罩上社群主义的面纱“走私”到社区治理政策中来，用作攻讦国家干预、掩护国家责任退场的武器。

(三)自由主义主导的社区治理后果

英美国家的当政者在批评国家干预“没有促进社会团结，而是促进了自私和个人主义”的同时，又开出自由主义的药方，无异于饮鸩止渴。要知道，自由主义仍然坚持只有个人才是内在的价值所在，而“严格的个人主义已经堕落为坚持个人权利，不顾对其他任何人的影响”^③。自由主义改革实际上走向了另一端——国家退场、社群赤字和个体主义泛滥。

里根、撒切尔时期重塑了国家的角色，社会变革的推动者也从人民变成了公司^④。美国“伟大社会计划”时兴起的社区规划协调组织逐渐减少，地方社会福利规划的努力，已被具有竞争市场立场的战略组织规划或取代；20世纪90年代，在提高管理效率和资金效益等名义下，社会政策的各个领域引入契约和服务购买的形式，“这种发展提高的首先是企业，其次是无报酬的志愿人员”^⑤。

进入21世纪，西方国家对社区的责任以市场化的形式表现出来。机构和社区的伙伴关系转向以市场为基础的解决方案，社区充当市场营销者。这种隐藏的市场化，将权力下放给当地市场，而非专业人士、民选代表或社区^⑥。例如，英国表面上呼吁社会、社区比以往任何时候都更大、更强，但是卡梅伦的讲话却给出了真正的答案：“社区治理已经成为替代一些公共服务、解决赤字和债务问题的手段”“我们正在大规模地向慈善机构、志愿企业和社会企业开放公共服务”“对于那些想要进入这一领域的社会企业和志愿机构来说，价值约为7亿英镑，在医疗服务领域，这些服务的价值将远远超过10亿英镑，可以说，主要合同必须是中小企业或这类企业”^⑦。

此外，基于“无责任便无权利”的所谓积极自由主义，正在对一些弱势的居民产生新的剥削。英国“大社会”政策掩盖了一些公众、公民责任和社会参与方面惩罚性和规范性的形式，对求职者津贴申请人强制性贴上了“志愿服务”标签，对其安排是在寻找工作的同时每周投入最多30小时在“志愿工作活动”上，为期四周，参与者因未参与、迟到，或拒绝参与将面临严重制裁。“大社会”并不意味着国家活动的减少，而是对穷人和福利体系内的人的生活进行更加专制、惩罚和严厉的干预^⑧。在美国，非营利组织的收入受到了损害，在运行5年后，2016年美国取消为社会创新基金(SIF)的预算；公民参与地方“授权区和事业社区”倡议决策的程度普遍下降；非营利组

① Etzioni A, *The Spirit of Community*, New York : Crown Publishing, 1993, pp. 26—27.

② Robert Putnam, “Communitarianism”, February 5, 2001, [https://www.sourcewatch.org/index.php? title = Communitarianism](https://www.sourcewatch.org/index.php?title=Communitarianism), 2020年11月16日。

③ Bruce Frohnen, “Let’s Multilogue!”, *National Review*, Vol. 45, No. 9, 1993, p. 48.

④ R. Fisher and H. Karger, *Social Work and Community in a Private World: Getting out in Public*, New York : Longman, 1997, 转引自:Fisher R, Shragine E., “Challenging Community Organizing”, *Journal of Community Practice*, Vol. 8, No. 3, 2000.

⑤ Mike Nellis, “Probation Partnerships, Voluntary Action and Community Justice”, *Social Policy & Administration*, Vol. 29, No. 2, 1995.

⑥ L. Hancock, G. Mooney and S. Neal., “Crisis Social Policy and the Resilience of the Concept of Community”, *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 3, 2012.

⑦ GOV. UK, *PM’s speech on Big Society (14th February 2011)*, February 15, 2011, <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-on-big-society>, 2021年3月28日。

⑧ L. Hancock, G. Mooney and S. Neal., “Crisis Social Policy and the Resilience of the Concept of Community”, *Critical Social Policy*, Vol. 32, No. 3, 2012, pp. 343—364.

织面临诸多挑战，等待社区外的帮助越来越徒劳^①。

总之，放松管制、穷人流离失所、解散福利国家，以及一般性地将生活的所有方面提交市场解决的新自由主义政策，可以被理解为个人和家庭的风险私有化，同时将风险社会化^②。

四、结论与讨论

本文既理清了既往对西方社区治理模式的认识误区，又解释了其国家行为背后的哲学基础。

其一，西方国家经历了社区认识的“二阶转型”，社区陆续获得“社会性”和“国家性”的两重性，这为国家干预社区治理提供了基础。一战前人们所认知的社区，多与亲缘、狭小的地缘、初级群体等紧密相关，甚至被界定为与工业社会相抵牾的“密室”。彼时，滕尼斯在社区与现代社会之间划了一道不可逾越的鸿沟，国家也不准备投入任何多余的精力到社区。可惜的是，“躲进小楼成一统”的社区概念，最终抵不过工业社会历史车轮的碾轧，抵不过战争和危机的洗礼。人们先是迫于工业社会的挑战，将传统社区移植到现代社会的土壤，连接现代社会各种因素来维持社会团结，此为“社区拥抱社会”的“一阶转型”；而后，在两次世界大战、经济危机的冲击下，社区开始较多地与国家发生关联、向国家求助，此为“社区接受国家”的“二阶转型”。

经此，西方的社区突破自然因素和保守社会的限制，获得了适应外部世界的“二重性”意义，为国家干预社区打开了“门缝”。从时序来看，一战后英美国家对社区开始低度干预；经济大萧条、二战，以及 20 世纪 70 年代的经济危机，使得国家政策更加面向社区单元；自 20 世纪 80 年代起，尽管英美国家财政紧缩，国家仍是社区“合作治理”中时隐时现的主体（见表 1）。

表 1 英美国家在社区治理中的行为

阶段	一战前到 1930 年	大萧条时期到 二战前	二战后到 20 世纪 70 年代	20 世纪 80 年代以来
社区治理主题	社区睦邻运动	社区救助	社区发展	社区复兴
国家行为	基本没有	有限介入	积极干预	后撤
主要行动主体	社区组织	美国：国家救济 英国：社会自助	国家 + 社区发展公司	非政府组织 + 国家
国家行为哲学	古典自由主义	美国：向凯恩斯主义求助 英国：仍以自由主义为主	凯恩斯主义	新自由主义
社会哲学传统			自由主义	

其二，西方国家对社区并无定式概念，对社区的干预具有“应急性、有限性和中介性”特征。与中国普遍将社区界定为“居委会辖区”不同，西方的社区概念富有争议、模糊不清，指向于各种“脱域”的社群。即使与区域性相关，人们也往往将其与教区、学区、选区、统计区域等搅混在一起，重叠交互。西方国家也不存在类似居委会等组织体系。因而，不能从中国的意义理解西方社区，简单界定西方国家的社区治理模式和国家行为，容易产出片面性、误导性结论。

首先，西方国家在社区治理中的行为，凸显为对社区救济、城市更新等议题的关注，每一次调

① John Kretzmann and J. P. McKnight, “Assets-based Community Development”, *National Civic Review*, Vol. 85, No. 4, 1996.

② Paul W. Speer and Brian D. Christens, “Local Community Organizing and Change Altering Policy in the Housing and Community Development System in Kansas City”, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, Vol. 22, No. 5, 2012.

整都具有应对危机的“应急性”特点,而且主要表现为对贫困社区的干预。在被选定的社区治理领域,国家在资金投入、政策制定等方面发挥主导作用,这部分否定了一些学者对西方国家社区自治的笼统认知。其次,西方国家缺乏总体全面的社区治理政策,即使是由国家推出的社区政策,其实施范围、实施内容也有限,往往只针对特定社区,而且并未形成对社区的全方位干预。英国的社区发展计划最初仅选择了12个贫困地区、社区新政计划仅在39个贫困社区实行,每个社区新政地区平均覆盖人数约9800人;美国的“授权区和事业社区”到2000年总数也仅为147个,这些贫困地区在城市范围内不得超过20平方英里,人口不得超过20万人,或者位于指定地区内人口最多的城市(最高为5万人)10%的人口,乡村区域人口不能超过3万人^①。英美国家对于这些社区,主要将刺激发展置于优先地位,并未形成类似中国对社区的全面设计。纽约被划分为59个社区,社区平均覆盖人口为14.5万人,几乎相当于中国大城市的2个街道办规模,实际上是街区(block)的概念。最后,西方在国家推动的社区治理实践中,较多地使用社区发展公司、社会组织等力量,具有国家连接社会的“中介性”,在更广泛的社区内,种类繁多的社会组织、志愿者在无意识中参与到“社区治理”之中。

其三,西方国家在社区治理中的行为选择,是自由主义主导下的合法性转译过程,政党轮替在其中发挥着调适作用。英美国家的社区治理史,充满了对变化世界的救济。国家在社区治理中的前进抑或后撤,只不过是在自由主义传统之中添加不同的作料,冠上蛊惑人心的名词。英美国家在社区治理中的行为哲学,除了在大萧条时期到二战前有所差异以外,其他时间大致相同。英美国家在社区治理中的变化,往往由危机而起,以国家干预维护社会基本面的安全乃是维护合法性所必需,但国家干预自始至终接受自由主义的审查,一旦国家的头颅高高扬起,自由主义的缰绳就会紧紧拉下。

不论英国还是美国,中间偏左的政党对于社区治理更加积极一些(见表2),政党在轮替的过程

表2 英美政党轮替对社区治理的影响

国家	一战前 到1930年	大萧条时期 到二战前	二战后到20世纪70年代	20世纪80年代以来
英国	保守党长期执政,对社区几无干预	工党前半段执政,但是在议会一直受到反对党的掣肘,对社区低度干预	1945—1979年,工党与保守党执政时间相当,工党对于公住房建设、清除贫民窟更加积极,开启社区发展计划; 1951年保守党上台后则减少公住房建设	20世纪80年代,房地产驱动的社区更新、引入非营利组织到社区服务(撒切尔首相,保守党); 20世纪90年代,实施邻里复兴、社区新政计划(布莱尔首相,工党); 2010年,实施“大社会计划”(卡梅伦首相,保守党)
美国	1897—1929年,共和党人担任总统25年,民主党人担任总统8年,对社区几乎无干预	罗斯福(民主党)新政,对社区采取干预措施	1949年,通过《住房法案》,开启城市更新(杜鲁门总统,民主党); 1963年,推动社区精神卫生服务; 1964年,开启“社区行动计划”(约翰逊总统,民主党); 20世纪70年代,引入社区发展公司、暂停城市更新工程(尼克松总统,共和党)	20世纪80年代,取消社区精神卫生服务联邦资助、削减联邦住房援助资金(里根总统,共和党); 1992年,刺激企业推动社区发展(老布什总统,共和党); 1993年,推出“授权区和事业社区”(克林顿总统,民主党); 2002年,推出“信仰为本和社区倡议”(小布什总统,共和党)

^① Audrey McFarlane, “Empowerment Zones: Urban Revitalization Through Collaborative Enterprise”, *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, Vol. 5, No. 1, 1995.

程中吸收对手的政策，以自由主义为主轴做相应的微调。两次世界大战后英国两大政党对社会政策的关心，美国对罗斯福新政的继承，等等，表面高扬凯恩斯主义大旗，却在事实上维护其固有的自由主义传统。国家对社区在内的各种社会干预，乃是用“洛克主义信念抑制了社会主义对其形成的挑战”^①。表现最为突出的是20世纪80年代以来的社区治理改革，中间偏右的政党批评过往的国家干预政策，将新自由主义导入社区治理之中；中间偏左的政党即便开启“第三条道路”，也不过是在自由主义表层添加一些社群主义、个体责任的装饰罢了。

可见，从“国家无涉”到合作治理，西方国家对社区治理的每一次介入、调整，隐于其后的是深厚的自由主义传统。所谓的“合作治理”，则是为国家卸责设计的借口，市场组织而非社会组织正填补国家组织空出来的位置，成为自由主义成果的获得者；政党轮替则捍卫了英美自由主义的“底色”，并且试图维持国家干预和个人主义的平衡。

其四，西方国家越来越将社区视为解决社会问题的主体，但不准备将其与经济社会基础相关联，因而面临结构性困境。西方社区治理的调整，从不涉及资本主义的根基，对根植于资本主义经济结构之中的个人主义仍然无能为力。

在几十年新自由主义的影响中，大多数西方国家以社区为基础的努力已经适应了社会变革的保守和有限背景，社区组织被新自由主义收买了，变得与广泛的社会行动无关^②，国家主张将合作治理模式导入“社区内部解决问题”的议程，却忽略了大多数社区无力跟外部社会力量合作的事实；大多数社区建设和发展侧重社区内部，而不寻求社区之外的决定力量，国家期望社区为社会、政治和经济问题提供解决办法，而不解决源于社区所处的大规模经济关系的根源问题。社区在政策层面被解除了相互依存关系，失去对实现共同目标所需资源的集体控制。至少在当前，人们习惯于“资本主义调适”的策略，忽视了对主流自由主义根本性替代秩序的思考。

其五，社区治理改革应当从根本上与经济社会结构相联系，构建“关联社区”。西方国家对社区治理的任何一次调整都不涉及背后的生产关系。国家对社区的有限干预，总是对危机反应的副产品。脱离政治经济学基础的前置条件和复杂环境，其自由主义就成为资本主义的买办，社区治理只能被狭隘地局限于消费主义的选择领域。社区治理如果不与更广阔的社会行动议程相关联，就迟早会遭遇经济理性的反扑。

必须明确，社区治理作为上层建筑的一部分，由其所处时代的社会经济结构所决定。社区治理乃是更广阔的社会经济结构、生产分配关系的一部分。相对而言，西方国家总是将社区治理定位为“与国家相对的私域”，将社区治理当作国家纾难的临时性安排；中国则将社区治理视为国家治理的基础和重心，在国家政治版图上占有重要议程。二者的认知与实践有本质差别。未来的社区治理要重视构建“关联社区”，要坚持将社区视为整个国家生产分配关系的一环^③，建构社区内部基于产权的关联性。

作者：吴晓林，南开大学中国政府发展联合研究中心、南开大学周恩来政府管理学院（天津市，300350）

（责任编辑：林立公）

^① 路易斯·哈茨：《美国的自由主义传统》，第234页，中国社会科学出版社，2003年版。

^② R. Fisher and E. Shragge, “Challenging Community Organizing”, *Journal of Community Practice*, Vol. 8, No. 3, 2000.

^③ 吴晓林：《理解中国社区治理：国家、社会与家庭的关联》，第310页，中国社会科学出版社，2020年版。