

转型期中国城市多元参与式社区治理模式研究

PLURALISTIC AND PARTICIPATORY COMMUNITY GOVERNANCE MODEL OF CHINESE CITIES IN TRANSITIONAL PERIOD

边防 吕斌

BIAN Fang; LÜ Bin

【摘要】随着中国社会经济发展进入转型期,城市居民的客观诉求开始逐渐多元化、复杂化和碎片化,我国城市社区在提升环境空间、改善基础设施建设及健全社区服务体系过程中,社区治理需要进行创新调整来应对转型期的挑战。本文通过治理的视角,构建了社区治理参与机制的4个重要维度,即参与主体、社区管理和组织方式、相关政策法规及资源分配和管理作为理论框架来分析城市社区治理的参与机制。通过研究发现我国城市社区治理中,存在主要参与主体未明确、过度行政化、相关法律法规未健全和资金管理机制未完善等问题。针对上述问题,本文构建了多元参与式社区治理的机制决策和行为框架,即通过参与主体的多元化,组织方式的多元化和参与途径的多元化提高社区公共事务解决的针对性和效率,为我国社区治理的发展提供理论支撑和行动框架指引。

【关键词】社区治理;参与式治理;社区发展;多元化

ABSTRACT: As China's socio-economic development is entering into a transition phase, the fundamental interests of urban residents are becoming diversified, complex, and fragmented. When dealing with community environmental renovation, infrastructure & facilities constructions, and public service supplies, urban community governance in China should be adjusted according to the new upcoming challenges. Against this background, this paper points out that "main participating stakeholders," "community management and organization framework," "related policy and legislation," and "resource management & supply" are the four crucial dimensions of community governance, which are thusly adopted as the theoretical framework to unravel the complex

governing dynamics of community governance in contemporary China. This paper argues that current community governance system falls short in fully accommodating the demands of community development due to "ambiguity of participants," "excessive administrative intervention on community management," "insufficient legislative regulation," and "ill-managed fiscal and financing system." Therefore, this paper argues that through the integration and pluralization of participatory bodies, diversification of community organization, and multiplication of participation accesses, the efficacy and pertinence of tackling community public commons can be improved. Therefore, a pluralistic & participatory community governance model is proposed so to provide more theoretical and practical implications to community governance in China.

KEYWORDS: community governance; participatory governance; community development; pluralism

随着我国社会经济发展进入转型期,城市社区治理又面临了一些新的挑战。其中主要包括新型城镇化建设的挑战,即城市社区人口规模不断扩张,社区利益群体及社区社会阶层不断分化和明显;其次,城镇化水平不断提高,我国逐渐开始从增量空间规划向存量空间规划转变,这给社区建设发展带来新的契机也是新的挑战;同时,随着社会经济水平的不断提高,社区居民的民主意识不断提高,社区利益导向也将逐渐多元化和复杂化,社区居民表达自我发展诉求的意愿不断强烈,城市规划及社区治理的工作方式也急需调整,来应对“新常态”背景下城市的客观发展诉求。

2013年党的十八届三中全会之后,国内首

【文章编号】 1002-1329
(2019)11-0081-09

【中图分类号】 D669.3

【文献标识码】 A

【doi】 10.11819/cpr20191110a

【作者简介】

边防,男,香港大学建筑学院城市规划与设计系博士研究生。本文通信作者。

吕斌,男,北京大学城市规划设计中心主任,教授,博士生导师。中国城市规划学会常务理事、学会城市设计学术委员会副主任委员。

【修改日期】 2019-10-10

次正式使用“创新社会治理”的概念和内涵指导社区建设,并且提出要改进社会治理的方式,坚持系统的治理,加强党的领导,充分发挥政府主导的作用,鼓励和支持社会多方力量的参与,实现政府治理和社会自我调节机制、市民自治“三位一体”的良性互动发展态势。2015年召开的中央城市工作会议着重强调城市发展中的住房问题和居民生活质量的提高,并且重点强调城市的宜居性和可持续性。在此社会经济和政策发展背景下,如何创新发展城市社区治理模式,将是我国城市规划和社区工作的长期重要课题。针对目前我国城市社区行政化色彩较重、居民参与意识不足和参与主体权责划分不明确等问题,本文提出社区治理的4个重要维度来分析我国城市社区存在诸多问题和不足。不仅如此,针对现存文献对我国城市社区治理模式创新的研究不足,提出并构建适用于我国当今城市社区客观发展诉求的社区治理模式,即通过多元参与式的治理模式来推动我国城市社区公共事务的决策和解决。

1 文献研究

1.1 社区及社区治理内涵解析

“社区”最早出现于上世纪德国社会学家滕尼斯的著作《共同体与社会》(Gemeinschaft und Gesellschaft)。滕尼斯认为,当时的欧洲社会从传统向现代化转变的过程中,人们的社会联接方式发生变化。认为社区是人的“本质意识”,并且是建立在情感基础上、具有亲密关系的共同生活形态的一种组织^[1]。相比之下,韦伯认为社区更注重人的主观因素,认为社区的形成是在社会行为取向的基础上建立的,是参与者主观感知的共同的、整体的感觉^[2]。随后,芝加哥学派通过对城市社区的研究,开始赋予社区的空间地域概念,这为我国社区概念的理解和发展也奠定了一定基础^[3]。我国的“社区”概念则更加贴近地域和行政界限概念,强调社区的制度性、结构性、功能性,强调社区与人们的生活的密切关系^[4]。因此在当代中国的发展语境下,社区可以被理解:为在一定地域空间范围内,作为社会的子系统存在,与社会具有紧密联系,同时居民之间通过情感、共识和共同利益共同生活,具有紧密联系的城市地域空间单元。

社区治理通常是指在社区的地域空间范围内,居住其中的居民与政府、社会团体和其他服务机构共同参与来决策、管理、实施社区公共事务的行为活动过程^[5-6]。社区治理也具体体现在依托一定的社会制度,让各个参与主体通过发挥其资源和能力,相互合作和分工来实现社区治理目标的过程。相比之下,治理则强调不同主体平

等参与,通过协调和配合来完成行为活动的过程,是一种纵横交叉的形式过程,因此,城市社区治理的主体具有广泛性,目标具有多元性,方式具有多途径性的特征。与此同时,城市社区治理的模式与其所处特定时期的社会经济发展水平、政治环境以及文化背景紧密相关。1949年后,我国城市长期以“单位制”为主要政治和治理框架,有计划地处理居民与城市资源的分配,具有较强地管理和控制特色^[7-8]。改革开放以来,我国社会经济、政治体制进入深化改革,社区治理从以政府为单一治理主体向多方主体共同参与的治理模式转变^[9]。随着城镇化水平的不断提高,社区人群构成逐渐多元化,社区功能也不断复杂化,居民客观诉求也不断多样化。2016年召开的中央城市工作会议指出建设“开放式社区”的必要性,城市社区公共事务面临了新挑战。因此,构建适应转型期中城市发展要求的社区治理理论体系和模式,具有重要的理论和实践意义。

1.2 社区治理的四个重要维度

区别于“公众参与”的内涵特征,即强调通过“赋权”于居民,其主要目的为提高居民对社区公共事务处理的参与度^[10]。治理则既强调赋权(Empowerment),又强调问责(Accountability)^[10-11]。区别于传统社区管理的单一目标导向性工作,社区治理具有3个重要特征:(1)治理目标的动态长期性;(2)治理参与主体的多元性;(3)治理组织方式的协调而非控制性。不仅如此,社区治理的核心在于构建治理参与主体之间合作方式以及利益分配和协调机制^[12]。同时,社区治理认为政府和社区治理能力具有有限理性,并提出通过借力市场机制和第三方机构的参与来提高城市社区治理的针对性和有效性^[13]。因此,随着我国城市社区居民诉求不断多样化、复杂化和碎片化,通过整合和协调社区治理过程中多方利益和诉求,通过参与主体的多元化、组织方式的多元化、参与途径的多元化可以有效协调治理过程中参与主体的利益冲突,弥补和协调社区治理资源的有限性和稀缺性。

目前,针对我国城市社区治理的研究主要集中在政府与社区关系、居民参与意愿以及不同案例比较研究为主,未能形成较为系统的社区治理研究分析框架。相较之下,国外发达地区和城市已经形成了较为成熟的城市社区治理行动框架,但由于不同的社区治理的发展处于特定社会经济发展阶段,具有较强的阶段性和目标导向性^[6]。因此,在借鉴过程中需要结合我国城市社区发展阶段和客观诉求,构建符合我国社区工作特征的城市社区治理模式。本文则基于社区治理的4个

重要维度,指出我国城市社区治理特点和存在问题,并且提出适用于我国当下的社区治理模式,为我国城市社区公共事务的决策和参与提供相应政策支撑(图1)。

笔者根据针对治理的理论研究及国内外较为成熟的社区治理模式进行系统分析,发现社区治理的参与机制涉及了4个重要维度:(1)社区治理参与主体:社区治理的参与主体既是社区公共事务处理的决策主体,也是行动主体,直接关系到社区治理的参与方式和资源来源,也是社区治理的基础要素^[14-15];(2)社区管理和组织方式:社区管理和组织方式很大程度上决定了社区各个参与主体的参与形式和途径,主要涉及到政府与社区的角色和关系,以及社区自治组织的方式^[16];(3)社区治理相关政策法规:社区治理的进行,除了需要各个主体的参与,并且需要相应的政策予以扶持和鼓励,也需要相应的法规予以职能限定,并且对治理进行规范化,因此对社区治理是必不可缺的^[17];(4)社区治理的资源分配和管理:资源是社区治理的基础,也是各个参与主体参与社区治理的重要保障,尤其是资金,是社区治理的重要推动力,同时,资金很大程度上左右了社区治理的效果和效率^[7]。划定城市社区治理的4个维度,一方面,可以构建和明确城市社区治理的系统构成和行动框架边界,为城市社区治理的研究和分析提供理论基础;另一方面,可以为创新城市社区公共事务的规划和管理,提供有章可循的社区治理模式依据。

2 中国城市社区治理发展现状特征

2.1 社区治理参与主体

目前,我国城市社区治理的主要参与主体有6个:(1)政府机构。政府机构在社区治理过程中扮演相对重要的行政主体地位,是社区治理中权利的核心,是社区管理的主导者。目前,政府机构是社区治理和发展的主要推动者,制定社区治理发展规划、管理制度和建设资金,并且通过各部门协调的方式分配社会保障、社会福利和社会服务等;(2)社区党组织。社区党组织是基于我国城市基层社会的居民自治,并且在中国共产党领导下的组织。社区党组织一方面可以贯彻和落实党的群众路线,另一方面,通过党组织对社区治理进行动员和引导作用,并且通过党组织的方式进行社会整合,在我国社区治理具有较强的作用,并且具有较强的政治导向功能^[18];(3)社区居民委员会。社区居委会是我国特色的基层社会群体自治组织,对社区治理起着主导作用,同时也是居民参与社区治理的重要载体。社区内部实施行政管理,对政府具有较强的依附性;(4)物

业管理机构。物业管理机构主要是用于服务社区内部,接受业主委托,进行有偿服务组织,主要负责社区绿化管理、卫生保洁、垃圾处理和社区安全等事务;(5)业主委员会。业主委员会是通过业主选举,对业主的财产和利益进行保护和协调的民间性组织,并且对物业管理机构具有较强的制约性;(6)社区居民。社区居民是社区的主要使用者,通过社区居委会和业主委员会等方式实现对社区治理的参与,并且是社区治理里的重要组成部分^[19](图2)。目前来看,中国社区治理参与主体逐渐从单一化向多元化参与主体转变,同时,更多的非营利组织(NPO)等市民组织开始逐渐发展起来,逐渐开始参与国内社区治理。

2.2 社区管理及组织方式

我国的城市社区建设是随着市场经济的发展而兴起的,这是社会经济转型复杂性和社会整合模式转换的客观要求。1991年5月以来,民政部结合国内社区发展现状和国外社区发展经验提出了社区建设的概念,即改革城市社区基层管理体制,强化社区功能,以居委会为依托,以社区

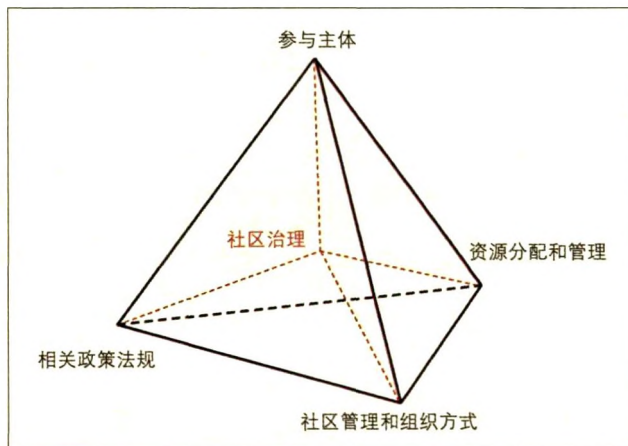


图1 社区治理的四个重要维度

Fig.1 Four critical dimensions of community governance

图片来源:作者自绘。

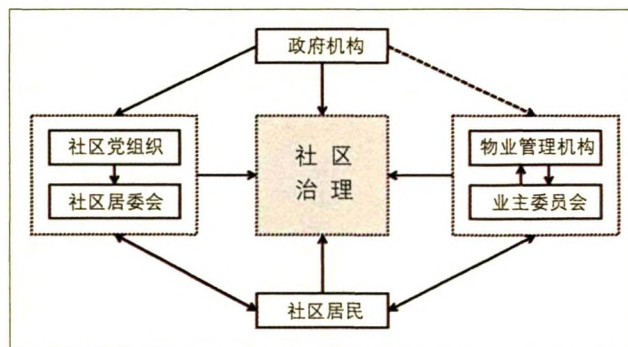


图2 我国社区治理主要参与主体网络

Fig.2 Main participant network in community governance

图片来源:作者自绘。

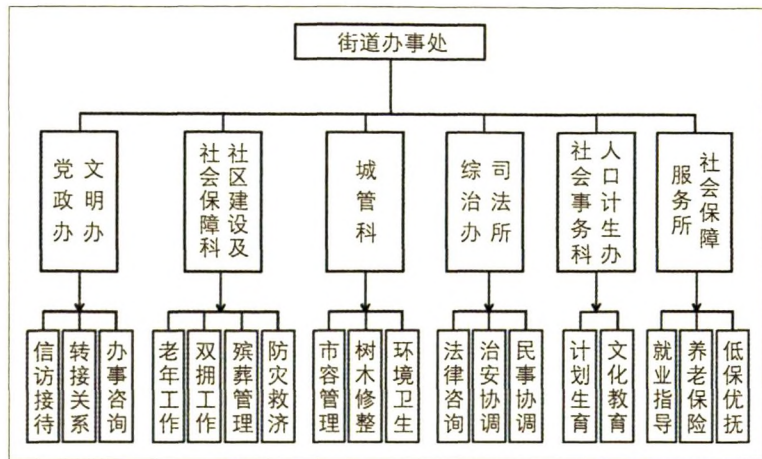


图3 街道办事处组织网络
Fig.3 Organization network of sub-district offices
图片来源：作者自绘。

自治组织为建设重点，以发展社区服务为主导。社区管理也在这个过程中超越原本以街居体制为主导的行政管理模式社区管理^[20]。随后，全国开始了一批社区建设试点工作。经过多年发展，国内逐渐发展出3种社区管理模式：(1)行政型社区。行政型社区主要以政府为主要核心的管理方式，目前主要以市辖区人民政府下属的街道办事处为主要形式，政府对社区发展具有较强的意识控制；(2)行政-自治互交型社区。互交型社区又被称为“两级政府、三级管理”的管理体制，

“两级政府”指的是市、区政府，“三级管理”指的是市、区、街道管理。政府权力下放，街道办事处对社区具有更高的管理和控制权力，“街道办事处”在“街道党委会”的领导下，开始针对社区环境、卫生、治安等问题进行管理(图3)。其中，政企、政社、政事逐渐分开。主要表现为三方面，第一，纯粹性作业(道路保洁、垃圾清理、绿化涵养等)开始由企业实体担当。第二，半行政服务由中介机构完成。第三，政府与其承办的经济实体实施政企分离，部分政府职能开始向基金会、联合会等组织下放^[9]。(3)自治型社区。自治型社区主要是以社区居民委员会为主要核心，其他社区主体如NPO、非政府组织(NGO)、企业和居民等一起参与社区事务管理和决策，实行民主自治管理的社区管理模式^[8]。其中，社区成员代表大会定期开会决策社区内部重要事宜，是社区自治的重要权利机构，社区管理委员会主要负责社区教育、服务、管理和监督社区等事务，社区协商议事委员会主要由人大代表、政协委员、居民代表等构成，负责对社区事务进行协商、监督和讨论，而社区党组织负责根据党章规定，通过“小政府、大社会”的原则对社区进行领导管理^[19](表1)。

2.3 社区治理相关法律法规

发达国家和地区城市社区治理的法律法规

表1 中国典型社区治理模式对比
Tab.1 Comparative analysis of the major community governance models in China

	行政型社区	行政-自治互交型社区	自治型社区
形成背景	(1) 市场经济水平不高; (2) 法制体系不健全; (3) 公民民主意识淡薄	(1) 国外社区治理经验影响; (2) 市场化水平不断提高; (3) 民主化进程加快	(1) 社会经济水平不断发展; (2) 法制体系不断健全; (3) 市民参与治理的热情高涨
政府与社区关系	政府和社区不分	相互影响、部分分离	完全分离
社区治理主体	当地政府及社区管理机构	社区和政府管理机构相对独立	社区具有高度自治水平的机构
运行机制	政府主导	政府支持; 社区组织; 居民参与	市场主导; 中介参与; 居民主动参与
治理效益	政府对于社区具有很强控制力，社区具有较为明显的行政权利特色	逐渐开始具有社区内部自治和管理协调能力	政府财政负担减轻，社区活力不断提升，社区具有高度的自治性
模式优点	(1) 政府对居民具有较强控制力和约束力; (2) 社区发展更符合政府当局意识; (3) 社区资金相对稳定	(1) 政、社部分分离，社区具有更多的自治力; (2) 社区服务体系进一步完善; (3) 市民更能更好的参与社区治理	(1) 居民可以更为直接的参与社区治理; (2) 社会组织开始具有合法性，并且发挥了更丰富和多元的社区服务; (3) 减轻政府财政负担
模式缺点	(1) 居民意识较难表达; (2) 社区行政化过强	由于各部门合作不足，在处理部分公共事务方面效率表现不高	(1) 融资投资等方面具有一定不稳定性; (2) 公共资源难以整合，社区治理交易成本增大
代表地区	上海模式	武汉模式	沈阳模式

以及相关政策相对完善,法律对社区的法律地位和性质都有较为明确的定义和规定。因此,社区治理必须要有相应的法律法规来保障。相比之下,1982年《中华人民共和国宪法》和1989《城市居民委员会组织法》规定了城市居民委员会的性质、职能和地位,即强调其基层群众的自治组织。随后,2000年《民政局关于在全国推进城市社区建设的意见》(下文简称《意见》),“社区”概念正式开始取代城市居委会,成为了较为崭新的社区基层自治的形式^[9]。《意见》修订了社区在法律层的定义、职能和机构设置,体现了地方立法对于社区发展的转变,促进社区发展的法律体系。其中《宪法》强调了基层群众性自治组织,同时确定了城市居民委员会工作内容(居民公共事业和公益、调节民间纠纷、反映群众意见和建议)。《城市居民委员会组织法》则强调通过法律保护居民权益和履行相应义务等。针对经费来源,《城市居民委员会组织法》则强调居民委员会经费分为两个部分,第一,居民委员会的工作费用、居民生活补助费规范、标准和范围,由不设区的市、市辖区政府或者上级政府统一规定和拨付;第二,办理居住地区公共事业所需费用,根据自愿原则向居民和受益单位筹集^[21]。《意见》的发布,让“社区制”逐渐代替了“街居制”,社区成为城市基层管理的基本单元。与此同时,开始确定了政府推动社区发展,引起了全国性的社区管理试点活动。《城市居民委员会组织法》颁布以来,我国城市社区发生了深刻变化,社区管理效率提高,创新点增多,社区服务不断强化,具有重要意义。社区治理过程中,参与主体、各方权益和义务、社区职能、管理范围进一步得以明确化和具体化,极大地推动了社区治理的规范性和合法性。目前我国处于社会经济转型时期,因此社区管理和组织模式也需要相应的法律制度跟进来保障社区治理的效果、过程和多方参与的合法性。目前,随着社区治理的主体越来越多元化,自身诉求越来越复杂化,都对我国的社区治理提出了新的挑战和要求。社区治理的相关法律、法规和政策完善和建设也必须进一步更近。

2.4 社区治理资源管理及分配

社区治理过程的各项资源中,资金尤为重要,它是社区治理的重要物质保障。资金管理决定着社区治理的效果和效率;资金来源决定着社区治理的参与主体和参与程度,并且一定程度决定了社区治理的目标导向;资金分配决定着社区治理过程中,各类项目分配和治理收益的分配。因此,资金对于社区治理具有重要作用。目前在

我国城市社区建设的过程当中,社区资金的主要来源有4个方面。第一,政府投入。即以社区为主体,政府通过财政资金的划拨,来为社区建设和治理提供主要的资助金保障。目前主要是市、区(两级政府)为主要拨款来源,街道社区积极争取市、区政府的财政拨款和专项资金补助,用于重大基础设施建设和环境整治。第二,社会赞助。即从个人捐款或者单位捐款为主要形式的社区资金筹备,单位捐款目前包括驻社区内部单位为支持社区发展的资助基金,以及其他基金会和社会市民团体的资金,个人捐款主要包括社区居民、个体户、党员干部和私营企业主为提高社区生活质量而提供的资金捐助,社会赞助目前发挥着越来越大的比重。第三,社区自筹。即目前大多数社区在经费上实行的街道集中管理制度,社区内部没有相对应的经费自主权,大多数通过向社区居民收费和通过门面房租金等服务型机构收取费用用于社区建设和治理。第四,市场投资。即通过市场机制来对社区发展进行招商引资来推动社区治理和建设^[22-23]。目前,我国主要以政府主导,社区主体的资金筹集机制来对社区治理进行整合,为社区提供资金保障。社区治理的资金现状一直处于社区服务范围 and 诉求不断扩展和社区服务资金短缺的重要矛盾中。随着市场经济的不断发展,将会对社区治理提出更多的挑战,因此,社区治理资金的筹集、分配和动员需要更为多元的形式来进行管理,也需要更为丰富和稳定多元的筹资机制来继续推动社区治理的进行。

3 我国城市社区治理存在问题

3.1 社区治理的参与主体权责未明确

政府、市民组织、非营利机构和市民作为主要的参与方,主要还是以政府为主导,市民为主体的参与方式。目前由于我国社区工作作为政府贯彻群众路线的重要依托,政府具有较强的干涉作用。但与此同时,由于社区治理的相关法律法规体系未予以明确和完善,各个参与主体的权益和责任未能明确地确定和界定,对其参与社区治理造成诸多困难。除此之外,针对近年来城市治理的多种参与方如NPO、NGO、市民组织和志愿者组织等逐渐开始参与社区治理的现状,存在其客观制约和有限理性。一方面,由于管理制度的限制,社会组织在省、市层面具有一定可操作性,在县、镇等层面,由于成立门槛过高,社会团体的建立和规范存在客观障碍,同时,我国不实行“无需登记”的注册规定,一定层面限制了社会团体的成立和数量的发展,因此,市民力量在社区发展过程中尚呈现出不同

规范、规模小的缺陷。

3.2 社区管理及组织过度行政化

目前,我国的社区治理参与的组织和管理方式主要还是以“政府主导,居民参与”为主,具有较强的行政化和政治化特色。大多数社区治理以“两级政府、三级管理”为主要模式,具有较强的自上而下管理和组织方式,这样的现状下,社区居委会和社区党委在动员居民参与治理过程中发挥了重要的作用。我国社区管理和组织较大程度依赖于政府的支持和推动,一方面是由于我国社区管理工作是作为一项重要的落实基层群众路线基础,需要反映政府和党政的诉求;另一方面,居民民主意识尚薄弱,对社区治理的参与积极性较弱。不仅如此,社区管理过分依赖于政府一方面给政府管理带来太多了管理和财政负担,同时也弱化了社区管理的自治和自组织能力培育。

3.3 相关法律法规及政策尚未健全

由于我国针对社区治理和发展的相关法律和制度的不健全、不完善,社区治理过程中依然存在诸多的障碍。目前用于社区管理的主要是《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织法》,对各个参与主体的权力和义务定义相对模糊,对社区治理的内容也未进行明确的界定。同时针对我国新出现的社会团体如社区物业服务机构、社区志愿者团队和社区业务委员会等机构,我国法律未对其相应关系进行规定和明确,往往导致在社区治理过程中,各个机构容易产生分歧和摩擦,影响社区治理的进度和效率。此外,由于法律机制的缺位,本该是居民监督的社区治理,却产生了本末倒置的现象,大多数社区治理监督呈现出自上而下的特征,居民监督的情况较少^[23]。

3.4 资金运转及收益分配机制尚未完善

资金不足是我国社区治理面临的主要困境之一。社区治理目前的财政支持主要来源于地方政府,使政府面对较大经济压力。同时,我国长期以来处于“强政府、弱社会”的状况,市民难以获得资金和社会资源,对社区贡献十分有限。目前,社区治理的过程中,非政府和非营利组织存在较大的经费不足的现象^[22]。其次,我国的社区治理的资金筹集来源和渠道相对较窄,加之社区治理的法律和政策制度的不健全,社区治理的筹资、奖励、补贴和资助体系也未能建立和完善。社区居民委员会的财政津贴和政府税收的情况,已经很难应对社区治理中复杂服务对资金的客观诉求^[24-25]。

4 多元参与式社区治理机制构建

4.1 参与主体的多元化

目前由于社区治理主体和权责划分不明确,社区治理主体相对单一,大多数政府对社区治理具有较强的影响作用。同时在“小政府、大社会”的影响下,街道办和社区居委会则承担了较多较为繁重的工作和责任,很容易出现扯皮和推诿的现象,造成现状社区治理绩效相对有限,居民参与意识不足和参与程度有限等问题。政府和公民多元互动参与社区治理的模式可以化解社区治理由于主体单一所造成的各方面问题。通过强化和增加社区治理参与主体,可以汲取各方丰富的资源来提升社区建设和治理的效率和水平。同时,随着社区发展的复杂化,客观上也要求社区治理参与主体的多元化来适应新形势下的社区发展诉求。

由于政府、社区和居民在社区治理过程中具有不同的社会经济目标,不同的参与手段、不同的治理资源等具有一定的有限性,同时,社区治理的参与系统构架是一个不断完善和成熟的过程,当参与主体不断多元化,各种力量通过共同参与社区公共事务能更好实现自身的利益诉求。社区治理过程中参与主体主要包括政府部门、社区居委会、社区党委会和社区居民,具有较强的政府行政化管理特征。不仅如此,不同社区具有不同的公共问题(Commons),同时社区居民已经不仅仅局限于“衣食住行”的基本生活诉求,开始对社区生活居住品质、社区环境品质和物业管理等社区服务诉求不断强化,并且个性化服务要求开始提高^[26]。目前,政府的行政手段和社区居委会已经无法满足社区治理的发展需要,更多公私部门的介入将是社区治理的未来发展趋势,需要更多的专门性力量来满足社区居民不同的需求和提高社区服务水平。

综上所述,社区治理的未来发展趋势必须是多方力量的参与,非政府部门对社区发展具有不同目标和诉求,同时NGO在推动社区的服务和生活水平提高方面具有特殊作用。因此,需要借助更多的社会力量来丰富社区治理的内容和目标,提高城市社区治理的效率和效果。同时除了非政府组织以外,其他社区中介组织由于其自愿性、独立性、社区性和非盈利性^[27-29],在社区维权、服务、体育、文化、福利和娱乐等服务等方面,发挥了服务、沟通和监督等重要作用。因此,社区治理必须充分调动和培育潜在在社区治理参与主体,不能仅仅局限于社区系统内部的参与主体,同时要促进和规范系统外行动主体的参与,这样可以通过城市社会组织,以社区地域空间为载体,制衡政府和社区居委会在社区治理过程中的

权利过于集中的现象，更好的植根、服务和平衡社区治理各方权益，推动社区生活品质和服务水平的提高，因此，社区治理参与主体的多元化是新时期下社区公共事务决策和管理的必然趋势。

4.2 组织方式的多元化

社区治理并不是一个短期的、单一目标导向的活动，而是一项长期的、多目标的过程导向的行为^[29]。不仅如此，随着我国逐渐进入了城镇化速度放缓的时期，针对城市的社会经济发展工作，将逐渐地从增量空间向存量空间转变，而存量空间的治理存在其自身的内在复杂性，需要大量的人力、物力和社会经济资源的推动，这对政府职能的转变提出挑战，需要调动更多来自市场的、社会的力量来共同参与城市治理^[30]。目前，我国城市治理的创新关键在于推进政府管理职能的转变，适当向社会放权，下放更多权利给社会^[31]。多元参与治理的社区治理结构将会为居民、社区和社会力量搭建平台，促使更多力量或组织来参与公共事务的决策和公共空间的治理。

目前，由于政府机构在处理城市社区公共事务过程中处于主导位置，针对社区治理的组织和机构相对缺位，社区治理的参与机制具有较强的“自上而下”特征，即纵向的社区管理方式。政府通过社区“二委”来贯彻党的群众路线或者落实相应社区治理目标。纵向管理(Vertical)本质上使得居民通过社区空间载体与政府相对接，实现政府对于社区基层的控制，通过政府行政手段和财政优势来实现社区公共事务的解决。纵向管理具有一定优势，但政府通过命令式(Imperative)手段主导社区发展，具有较强的“自上而下”的社区治理特色，无法充分满足和应对居民复杂诉求。横向互动(Horizontal)是指社区治理的各个参与主体通过互动、协商、平等合作的方式进行社区治理及相关事务的决策，通过平等公平的原则合理划分不同参与主体的责权范围。横向互动不仅可以脱离不同主体参与治理的局限性，制衡具有较强影响的参与主体，同时可以通过发挥自身优势填补社区治理的空白。

因此，我国社区治理未来发展需要形成横向和纵向交互式的多元参与治理模式(图4)。横向参与方面，形成“政府—社区—居民—第三方组织”，其中政府主导社区治理，社区推动社区治理，居民和第三方参与和促进社区治理；纵向参与方面，构建“政府—街道办事处—社区居委会—社区片区网格—社区楼栋—居民”，其中政府通过街道办事处和社区居委会以及党组织逐步向社区提供政策支持和资金支持，与此同时，社区内部则通过社区居委会、分社区片区网格、社区楼栋分层对社区治理进行宣传、动员、集资和

参与。横纵向交互参与治理的方式一方面可以更好地落实政府对社区的发展意愿和目标，更有效率地推动政府和社区工作的进行，促进社区居民对社区治理的了解和认知；另一方面，可以更好地促进居民反应自身利益诉求，从而间接影响社区治理的决策、管理和监督，确保社区居民成为社区整治的主要受益人。

4.3 参与途径的多元化

多元参与式的社区治理不仅需要参与主体的多元化、参与方式的多元化，也需要参与平台和途径的多元化，促使各个参与主体合理充分地参与社区治理。因此参与途径多元化的前提是，必须明确各个参与主体的权益和责任制度，并且培育和发展各个参与主体参与社区治理的技术和知识，同时社区治理组织框架下，指导各自参与社区治理。目前，我国社区治理整体仍呈现出强烈的“自上而下”的行政化管理特征，政府具有较强的话语权，街道办事处和居委会对政府也具有较强的依附性，相比之下居民参与治理相对被动，在参与治理程度方面也主要以象征性参与为主。同时第三方组织等社会团体在参与社区治理

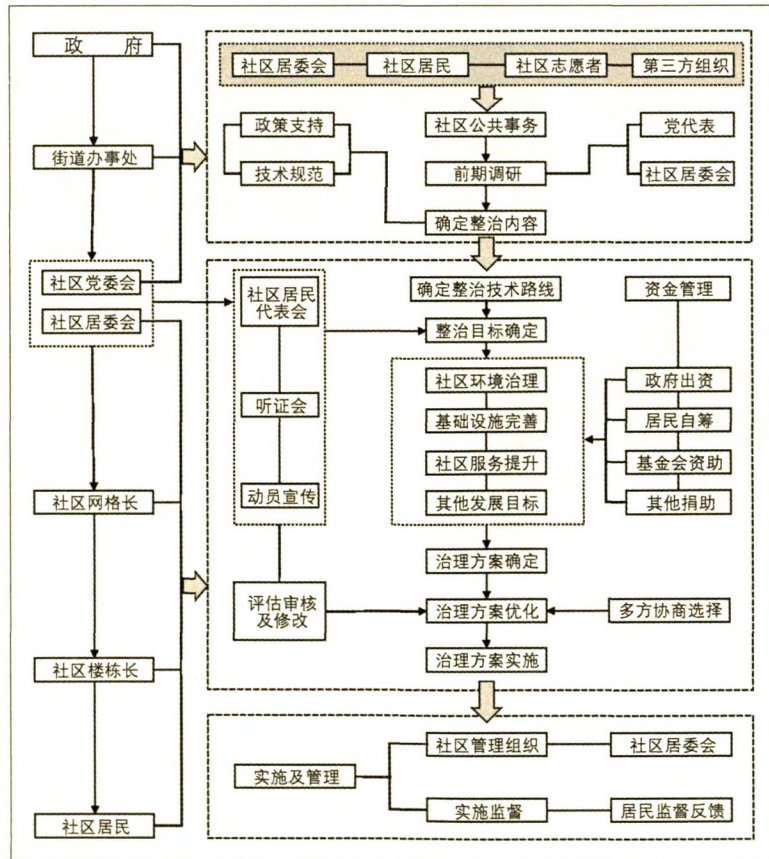


图4 多元参与式社区治理模式

Fig.4 Pluralistic & participatory community governance model

图片来源：作者自绘。

过程中由于参与途径相对有限,对社区治理效果的影响有一定局限性,因此多元参与式社区治理需要参与途径的多元化。

在社区治理过程中需要强化“自下而上”的参与机制,充分挖掘社区居民和社会力量促进社区公共事务的解决^[32]。为了更好地促进社区居民和第三方机构等参与社区治理,促进居民、第三方组织和政府之间更直接地联系,提高社区治理效率,可以通过问卷调查、上门访谈、社区居委会居民代表大会、社区治理培训、社区公示和社区居民民主投票的方式影响社区公共事务的决策、实施和管理。同时,针对社区居民参与意识不足和民主意识不高的状况,可以通过“有奖调查”和“优秀荣誉居民”等方式提高居民参与积极性、配合度和社区主人翁意识。社区治理也应该构建相应平台鼓励第三方机构,以直接和间接的方式影响社区治理的绩效,包括法律体系的完善,降低第三方组织参与社区治理的门槛,同时构建相应的激励机制鼓励社会力量介入社区治理的框架中,包括相应的基金会、信贷机制、奖励机制等的完善。

如此同时,随着互联网和移动通信技术的发展,为社区居民、社区居委会、业主委员会、第三方组织和政府机构在参与社区治理时提供更为直接高效的互动手段,能够及时反映社区居民意愿和利益诉求。目前,我国部分地区社区已经通过网络平台鼓励社区居民参与社区公共事务。未来我国社区治理过程中可以通过构建网络窗口平台、社区BBS、手机App等收集和处理居民等参与主体的反馈意见。网络化的社区参与平台的匿名性(Anonymity)和去身体化(Disembodiment)可以降低社区治理主体参与社区事务处理的心理压力和负担,提高各个治理主体对社区治理的相关政策和治理效果进行监督和反馈。不仅如此,网络社区平台的构建也可以促进政府和社区居委会等参与主体政策和治理手段的宣传,推进社区工作的落实。

5 结语

随着中国社会经济发展进入“新常态”,城市存量空间的优化和提升将成为城市规划工作的重要课题。城市社区的宜居性和可持续性的发展也有赖于城市社区治理的效率和能力,因此必须处理好社区治理的4个重要维度,即治理参与主体、社区管理组织、相关政策法规及资源的分配管理之间的关系。针对城市居民逐渐多元化、复杂化和碎片化的物质及精神发展诉求,传统的行政主导型社区管理模式已经较难适用于转型期下城市发展的客观诉求。本文针对目前中国城市

社区治理存在的问题,认为多元参与式社区治理模式将是我国城市基层社区治理的发展趋势,即通过参与主体的多元化、组织方式的多元化和参与途径的多元化促进社区空间整治等公共事务的决策和管理。尤其是强化第三方力量,通过其草根性和专门性特征参与社区治理。一方面,多元参与式社区治理可以促进社会多方力量,根据其自身知识和资源参与城市社区公共事务,提高社区治理的效率和针对性;另一方面,多元参与式社区治理可以通过多途径和多方式的治理措施减轻政府行政和财政负担,培育居民参与社区治理的热情和意识。不仅如此,本文提出多元参与式社区治理模式,强调突破原有“纵向”管理的框架,向“纵向沟通”与“横向互动”的治理模式转变,为我国城市社区处理环境整治和基础设施优化等公共事务的处理,提供可靠及可借鉴的社区治理范式。

参考文献(References)

- 1 滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.上海:商务出版社,1999:52-57.
TÖNNIES F. Gemeinschaft und Gesellschaft[M]. LIN Rongyuan, trans. Shanghai: The Commercial Press, 1999: 52-57.
- 2 韦伯.社会学的基本概念[M].顾忠华,译.桂林:广西师范大学出版社,2000:54-70.
WEBER M. Soziologische Grundbegriffe[M]. GU Zhonghua, trans. Guilin: Guangxi Normal University Press, 2000: 54-70.
- 3 费孝通.乡土中国[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1985:57-58.
FEI Xiaotong. From the Soil: Earthbound China[M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company, 1985: 57-58.
- 4 钱征寒,牛慧恩.社区规划——理论、实践及其在中国的推广建议[J].城市规划学刊,2007(4):74-78.
QIAN Zhenghan, NIU Hui'en. Community Planning: Theory, Practice, and Suggestions on Its Popularization in China[J]. Urban Planning Forum, 2007(4): 74-78.
- 5 SULLIVAN H. Modernisation, Democratisation and Community Governance[J]. Local Government Studies, 2001, 27(3): 1-24.
- 6 GATES C. Community Governance[J]. Futures, 1999, 31(5): 519-525.
- 7 BRAY D. Building "Community": New Strategies of Governance in Urban China[J]. Economy and Society, 2006, 35(4), 530-549.
- 8 何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J].管理世界,2003(6):52-62.
HE Haibing. The Transformation of the Urban Primary-Level Social Management in China: From Danwei, Street to Community[J]. Management World, 2003(6): 52-56.
- 9 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1):135-140.

- WEI Na. The Mode of Our Urban Community Administration: Development and System Innovation[J]. Journal of Renmin University of China, 2003(1): 135-140.
- 10 ROSOL M. Public Participation in Post Fordist Urban Green Space Governance: The Case of Community Gardens in Berlin[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2010, 34(3): 548-563.
- 11 ROSENAU J N. Governance in the Twenty-First Century[J]. Global Governance, 1995, 1(1): 13-43.
- 12 王佃利. 城市治理体系及其分析维度[J]. 中国行政管理, 2008(12): 73-77.
WANG Dianli. The System of Urban Governance and It's Analysis Dimension[J]. Chinese Public Administration, 2008(12): 73-77.
- 13 BOWLES S, GINTIS H. Social Capital and Community Governance[J]. The Economic Journal, 2002, 112(483): 419-436.
- 14 MURDOCH J, ABRAM S. Defining the Limits of Community Governance[J]. Journal of Rural Studies, 1998, 14(1): 41-50.
- 15 MITCHELL R K, AGLE B R, WOOD D J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts[J]. Academy of Management Review, 1997, 22(4): 853-886.
- 16 CLARKE M, STEWART J. The Local Authority and the New Community Governance[J]. Local Government Studies, 1994, 20(2): 163-176.
- 17 CONNELLY S. Constructing Legitimacy in the New Community Governance[J]. Urban Studies, 2010, 48(5): 929-946.
- 18 向德平, 王志丹. 城市社区管理中的公众参与[J]. 学习与探索, 2012(2): 37-39.
XIANG Deping, WANG Zhidan. Public Participation in Urban Community Administration[J]. Study & Exploration, 2012(2): 37-39.
- 19 刘娴静. 城市社区治理模式的比较及中国的选择[J]. 社会主义研究, 2006(2): 59-61.
LIU Xianjing. City Society Area Government Pattern Comparison and China's Choice[J]. Socialism Studies, 2006(2): 59-61.
- 20 张萍. 新时期社区建设与城市规划法制保障[J]. 城市规划, 2001, 25(6): 26-29.
ZHANG Ping. The Community Construction and the Urban Planning Legislation[J]. City Planning Review, 2001, 25(6): 26-29.
- 21 杨爱平, 余雁鸿. 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析[J]. 社会学研究, 2012(4): 1-23.
YANG Aiping, YU Yanhong. Selective Pressurizing-Responding: An Organizational Study of the Behavior Logic of the Community Residents' Committee[J]. Sociological Studies, 2012(4): 1-23.
- 22 范耀登. 城市社区管理[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 85-142.
FAN Yaodeng. On Administration of Urban Communities[M]. Beijing: China Social Sciences Press, 2010: 85-142.
- 23 雷洁琼. 转型中的城市基层社区组织[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001: 68.
- LEI Jieqiong. Transforming Urban Primary-Level Community Organization[M]. Beijing: Peking University Press, 2001: 68.
- 24 王晨. 中国民间组织发展的三大不利性制度因素分析[J]. 社会科学, 2005(10): 37-44.
WANG Chen. Three Major Institutional Deficiencies in the Non-Governmental Organizations in China[J]. Journal of Social Sciences, 2005(10): 37-44.
- 25 赵学昌. 中国社区民间组织法律治理机制的探析[J]. 政法论丛, 2006(3): 38-42.
ZHAO Xuechang. Chinese Community None-Governmental Organizations and Legal Governmental Mechanisms[J]. Journal of Political Science and Law, 2006(3): 38-42.
- 26 LYON L. The Community in Urban Society[M]. Philadelphia: Temple University Press, 1987: 227-236.
- 27 WARREN R. The Community in America[M]. Chicago: Rand McNally, 1978: 347-352.
- 28 SALAMON L M, SJIKIWSKI S W, LIST R. Global Civil Society: Dimension of Non-Profit Sector[M]. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999: 3-39.
- 29 ROBSON F, SHAW K. Urban Regeneration and Community Development[J]. Local Economy, 1991, 6(1): 61-72.
- 30 于冰. 多中心治理与现实应用[J]. 江海学刊, 2005(5): 105-110.
YU Bing. Polycentric Governance and Its Application in Reality[J]. Jianghai Academic Journal, 2005(5): 105-110.
- 31 王名. 治理创新重在政社分开[J]. 人民论坛, 2014(10): 40-41.
WANG Ming. Governance Innovation Relies on the Detachment of Government and Society[J]. People's Tribune, 2014(10): 40-41.
- 32 BOVAIRD T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services[J]. Public Administration Review, 2007, 67(5): 846-860.