基层社区治理格局的新架构:多元治理主体的视角

田 铮[1,2],尹 飞[1]

(1.山东科技大学 文法学院,山东 青岛 266590;2.中央民族大学 管理学院,北京 100081)

摘 要:我国学者倾向以西方成熟的治理理论视角和治理对策作为价值判断标准,对中国社会治理的路径做出评价和设计,但社会制度的差异使我们必须对西方治理理论做适应性研究。社区治理是社会治理的基础,以社区治理最优结果为导向构建的基层社区治理结构党群合作治理模式,主张以社区治理主体的视角对社区治理主体间的结构式关系进行全新整合和定位,使基层社区党组织、基层政府、社区自治组织、市场化社会组织、社区居民五个社区治理主体在社区这一载体中对社区公共事务进行协商,促进社区的现代化发展。

关键词:治理;社区治理;治理格局;公民参与

中图分类号:D638 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-7699(2018)06-0097-07

当前国内学者对“社会治理”的研究取向大致分为“规范式”研究和“解释式”研究。“规范式”研究关注的是顶层制度设计,“解释式”研究关注的是微观具体问题的学术探讨[1]。但是这两种研究取向大多有一个共同的假设前提,即以西方成熟的治理理论视角和治理对策作为价值判断标准,对中国社会治理的路径做出评价和设计,这显然是不现实的。本文试图以这种不现实性为切入点,选择当前中国社会治理的重心——社区进行分析。在对理想的、静态的社区治理格局进行架构的基础上,结合当前社区治理困境,从社区治理的主体角度对“谁来参与社区治理”做解读,并以结构化的方式展现社区多元治理主体的关系模式。

一、西方治理理论在我国基层社会治理中的适应性探讨

西方现代治理理论架构在国家和社会利益二元对立的格局中,国家权威的稳定、社会结构的专业化整合以及公民参与的扩大,使得公共事务和公共价值在多元治理主体的平等化协商进程中得以实现。而我国长期的封建集权专制所形成的“国权不下县”的实际控制范式,形成自上而下的君主专制的等级机构和以家庭为中心的辐射的“蜂窝状”结构并存的态势,这也构成了我国古代社会松散的国家和社会关系。在这种关系下,国家结构和权威对基层社会的渗透是不彻底的,再加上我国社会强烈的家庭观念,造成了我国民众只知家庭不知有社会的意识,社会层面缺少与国家权力互动的政治组织和政治力量。这种国家和社会关系的格局是不利于直接构建现代治理理论所倡导的治理体系的,或者说我国要构建现代社会主义治理体系必须要有一个过渡期,在这个过渡期内治理主体的缺失、治理客体的混同、治理边界的模糊以及治理意愿的低迷都是要调整的中心议题[2]。

收稿日期:2018-08-21

基金项目:2018 年度青岛市社会科学规划研究项目(QDSKL1801127);山东省高等学校人文社会科学研究计划项目“城市社区治理绩效评估研究”(J18RA056);中央民族大学博士研究生自主科研项目(181079);山东科技大学青年教师本科教学拔尖人才培养计划(BJRC20180506);青岛西海岸新区社会治理中心委托项目“黄岛区社会治理现代化体系构建与创新研究”

作者简介:田 铮(1980—),女,山东济宁人,山东科技大学文法学院讲师、硕士生导师,中央民族大学管理学院博士研究生.

随着现代公共行政理念的确立，我国公民参与公共事务和利益诉求的愿望日益强烈，而近代“单位制”的解体导致公民集体行动组织资源的缺失，民间“蜂窝状”自组织结构也随着城市化进程继续分化却无法有效整合。在官僚制权力运行的政治结构中，我们不得不把一直以来关注的中央和地方的关系转移到国家和民众的关系上。从当代社会治理的规范性研究角度看，通过政府简政放权、培育社会组织参与社会治理和激发基层群众自治意愿是当前我国社会治理研究中主流的政策建议和价值判断。这种政策思路根源还在于对西方治理实践的借鉴，即在国家和社会二元博弈结构下，普通公民通过高度发展的社会组织，在公民社会运行框架下表达利益诉求、参与公共事务。显然，我国的社会主义制度决定了国家和社会二元体制不存在根本利益的矛盾和冲突，对于国家权力和社会力量的互动分析不能直接套用简化的博弈论模型。这是西方治理理论在我国当前社会治理格局中所面临的第一个本土化困境。

西方治理理论在我国所面临的第二个本土化困境是基层组织的结构化和制度化困境。按照塞缪尔·亨廷顿的观点，在公民、社会团体和组织还不能自发的处理彼此间关系时，贸然的推进政治参与的扩大将会带来政治秩序的不稳定[3]。没有集体行动的组织化，政治参与最终将成为运动式治理的牺牲品。后发展国家面临一个政府力量的逻辑悖论，即实践派所验证的“小政府、大社会”理论，在政治现代化的理论学派看来应该是强大政府论。后发展国家在试图通过分解权力，扩大参与的过程中忽略了权威的稳定和巩固，在权威未形成核心的前提下，试图依托国家和个人间不稳固的中介层面形成政治结构的离散来增进权力的细分和政治参与的扩大。推动治理主体范围的扩大，单纯的“自上而下”的推动和“自下而上”的发动都容易形成权力对接的“断层”。在社会中介层面组织力量缺失的情况下，社会治理格局的构建要从国家、社会、个人三个层面解决。国家层面侧重布局和战略、个人层面侧重“国民士气”和“公共精神”的培育，而中介层面则要侧重政治结构的组织化、结构化和制度化。这也是我们解决当前社会治理主体困境的现实路径选择，国家政治权力要进一步向基层社会渗透，继续通过自上而下的权力统治对当前政治组织、社会组织、经济组织进行有效控制和扶持，而不是直接从个体层面进行政治动员和扩大政治参与。

西方治理理论在我国所面临的第三个本土化困境是多元治理主体地位的平等性问题。按照党的十八大要求，要尽快形成党委领导、政府负责、社会协同、法治保障的社会管理体制。显然，“领导”“负责”等字样的出现决定了在实践操作上不可能存在绝对意义上的平等性。正如上文表述，在现阶段社会力量尚需在上层政治组织的扶持下才得以成立和发展，扶持方和被扶持方的绝对平等关系又如何成立？因此在其后较长的一段时间内，我国社会治理的格局可以出现多元主体，但不会出现绝对平等意义上的平等主体；可以是网络治理，但各网络节点的地位是不同的，在一定时期内需要有一个网络中心组织协作。在这一背景中，国家一方面让渡权力，一方面自上而下的培育社会力量承接这部分权力，并进一步通过这些社会力量聚集个体的力量，使他们通过有组织、有程序的集体行动表达诉求。

因此，对西方治理理念的借鉴并不等同于对其治理路径的借鉴。著名制度经济学家道格拉斯·C·诺斯认为制度变迁所致的报酬递增和自我强化机制，会在制度变迁过程中不断自我强化，并有可能做出方向性改变[4]。换言之，我国国家治理体系和机制的建立，在经济和政治制度变迁的影响下也会对传统有着较强的依赖性。基于我国政府和人民利益的一致性，我国不会出现西方国家和社会的利益博弈，我国当代的社会治理本质上是将国家权力的委托——代理关系明确化和低成本化，通过多元治理主体的加入，将中央和地方关系中的非正式委托和非正式代理的生存空间压缩。

二、我国基层社区治理格局构建的新思考：社区自治组织功能的再定位

传统社会中，我国社会管理形成了等级制结构模式和“蜂窝状”结构模式上下呼应的管理格局，随着“单位制”的解体，链接等级制结构和“蜂窝状”结构的中介层面一直处于缺位状态。理论上有两条路径可

以弥补这一缺位:一是自上而下的等级制结构下沉,二是自下而上的“蜂窝状”结构上探。在政府职能转变过程中,传统等级制结构充满了强烈的下沉愿望和动力,但资源稀缺性导致了其渗透能力有限;而基层社会“蜂窝状”结构虽然上探意愿强烈却略显动力和能力的匮乏。选择成立或改造一个链接组织便成了我国社会治理实践中的基本共识,以我国近几十年的社会管理实践来看,在不对当前等级结构做重大改变的情况下,以社区为载体运行的组织便是这种组织的最优选择。从这个角度看,我国社会治理的切入点是社区,社区治理格局即是国家治理格局在社会层面的映射,同时又是推动国家治理格局转型的动力。国家通过社区自治组织为其扶持社会力量提供平台,同时又通过社区自治组织实现对社会基层群众的管理,实现国家对社会的渗透。

在这一运行逻辑框架内,原有的一元管理主体——政府,需要主动构建平台,扶持社会力量参与分享公共权力和公共资源。那么政府主动出让权力和资源并扶持社会力量的驱动性究竟是什么?当前政府急需扶持社会力量的原因在于有大量公共事务和公共服务的最优提供者并不是政府,政府有意愿要减压。另外随着公民参与意识的增强和参与渠道的扩大,个体公民由于所享受的公共服务还有优化的空间,也有参与集体行动、承接权力的意愿。从政府的角度分析,需不需要扶持社会力量、何时扶持社会力量取决于政府对公民参与集体行为意愿的强弱以及集体行为所展现的组织化程度。笔者认为当前对社会主义制度下公民集体行为的组织性可做以下模式分析,具体见表1。

表1　公民集体行为的组织性和目的性分析

组织性＼目的性	主动	被动
强	人民社会	结构单一化社会
弱	政府介入性社会	高度分散化社会

在该分析框架中,人民社会是社会主义国家社会治理的最优境界(注:王绍光、胡鞍钢等学者提出中国社会建设的方向是以劳动大众为主体的人民社会,有别于西方的公民社会)[5,6]。个体强烈的政治参与愿望和社会力量的高度组织化,使国家、社会、个人在利益统一的前提下合理规避风险,通过协商的政治过程完成公共利益的最大化。当国家有强有力的社会组织力量,而个体却无参与意愿时,可接受的合理解释是个体对国家进行的委托非常满意,无须个体力量质疑和改进,因此没有参与组织的动力。而国家要圆满完成代理工作,最优的选择就是无需再产生一个层次的委托—代理关系,因此结构单一化社会下的社会力量大多由国家机构本身及其派出力量来承担。反之,如果国家缺少能代表自身在社会层面进行组织和动员的社会组织,而个体公民组织意愿偏低、组织能力低下,所显示的社会结构是高度分散化的。不同于高度分散化的社会结构,如果出现个体主动和强烈的参与意愿而社会力量又薄弱的话,国家可以通过扶持社会力量来承接部分委托—代理关系,而不再是发展国家机构来完成这一目标,因为后者带来的是行政成本的急剧增加和行政效率的低下。

社区自治组织当前具有的“行政性”和“自治性”与上述分析框架中的“组织性”和“目的性”呼应,使其顺理成章的成为国家、社会、个人协商共赢的平台。以往的社区改革实践中,“行政性”高于“自治性”一直被视作社区自治组织的弊端,因此社区自治组织的“去行政化”成为基层社会改革的热点[7],基层政府一度通过成立社区工作站、街道办事处改革、社区工作清单等工作试图将社区自治组织与行政事务剥离,但是作为国家公共事务和公共服务的末梢,实践证明社区自治组织短期无法彻底摆脱行政事务,因为行政事务承担者的缺位比自治事务承担者缺位带来的后果更为严重。

现代社区作为“单位制”的替代存在于国家和个人之间的空间,面临着政府权力的让渡、基层群众和社会组织参与的高涨双重“挤压”,社区组织自身也面临着自身定位重塑以及多元治理伙伴的结构式关系的建立等一系列问题,而这些问题也是基层社区治理格局架构中无法回避的现实。面对这些问题,我们不禁思考:社区自治组织的“行政性”与“自治性”选择一定是二选一的选择吗?社区自治组织与其它社会

治理主体相比，在政治和社会领域中凸显的优势能否成为其功能定位的现实依据？

多个治理主体在基层社区范围内展开协商对话需要特定的运行平台，社区自治组织以其特有的“行政性”和“自治性”链接了断层的国家、社会关系网络。社区自治组织的这种链接性质的平台作用使我们跳出了居委会“去行政化”的怪圈——一个在理论上可以论证却在实践中无法有效推行的策略。链接式平台的定位暂时搁置了社区自治组织“行政性”和“自治性”的争议，使社区自治组织以“自治性”为本色开展平台业务，以“行政性”为优势整合和优化公共资源：基层社区党组织、基层政府、社区自治组织、市场化社会组织、社区居民五个社区治理主体在社区这一载体中对社区公共事务进行协商，促进社区的现代化发展。这种理想式社区治理格局在对社区自治组织功能重新定位的基础上，也回应了基层社会领域内社会治理多元主体的结构性问题。

因此，理想的社区治理格局是在基层社区党组织的领导下，基层政府及派出机构和社区自治组织以社区为载体，搭建基层公共事务运行平台、社会组织运作平台以及居民参与社会事务的运转平台[8]。这是结果导向的理想式社区治理模式架构，但这一架构仅是社区治理的运行结果状态，并不是路径选择。要达到这种理想化的运行结果，对现实的改造和重塑是不可或缺的环节。

首先，社区层面的治理架构应该秉承中央对社会治理的布局，即：党委领导、政府负责、社会协同、法治保障的社会治理体制。这种对国家层面全局性的架构在社区这一特定载体内，又有自身具体特征。第一，各种力量的不均衡性决定社区治理格局各要素作用不同。第二，协同机制离不开工具性要素的支持。协同注重的是协同多元主体间目标的一致性，目标的一致性决定了行动价值取向的一致性。即便如此在社会组织力量发育不成熟的情况下所产生的协同机制终究避免不了协同主体间话语权失衡的局面。改善这种局面的首选是选择合适的工具进行约束，在共同利益的前提下，以工具式手段促进各治理主体在网络运行平台上平等、有效的参与治理是当前协同作用最大化发挥的有效途径。第三，要素之间的结构化不应被忽视。协同的整体应该能进行结构式分解，以此来保证其结构的稳定，使其不过分依赖于要素间绝对化平等而运行。

其次，社区层面的治理结构要体现社会中介层面结构的组织化和结构化，即做好各治理主体的定位和主体间的互动，将治理的各要素放在一个统一的、结构式的视角中去运作，突破单纯纵向层次的权力分解和参与推动。因为这二者并未将政府权力的下放和基层群众的参与放在一个结构式体系中推动。政府权力的下放带来基层自主权扩大，这就需要有强大的能够组织基层群众资源的力量存在，而这种力量不仅是居委会组织，还要有其它社会组织，以及组成这些组织的个体[9]。

最后，社区治理格局要依据当前我国社会治理和社区发展的具体情况谋划。现阶段，我国的社会治理是合作治理，多元治理主体之间的合作、协同关系便是基层社会治理的基本框架。合作治理离不开中国共产党的领导，在某些情况下，区域化党建工作能以特定的政党管理体制，以最低成本、最高效率组织和动员特定区域内的政治资源、经济资源和社会资源，因此社区治理模式本质上是“党群合作共治”模式。

三、基层社区治理主体的新视角：党群合作共治模式

政府扶持社会力量参与社会治理是当前我国社会治理研究中主流的政策建议和价值判断，在基层社会领域，来自政府、市场和公民三方的力量如何实现合作，以何种方式合作便成为实践探索的方向和理论研究的重心。当大量的公共事务和公共服务推进到社区范围，仅凭社区自治组织无法将其传递和渗透到基层网络，或者说传统社会等级制的末梢无法有效嵌入基层社会。而政府为此扶持的大量社会力量在国家的政治、社会动员中又该以何种身份、地位和形式嵌入到基层社会网络中，这是当前基层社区治理结构架构的首要问题。

当今社会治理的网络状结构不同于传统等级制结构。传统等级制结构链条下,任何一个节点的缺失和失灵都是对整个链条的破坏。而在网络治理模式中,多节点多通道的网状模型成就了多中心的治理模式,也使任何一个节点上的治理主体的缺失或失灵对整体结构不产生决定性的影响。然而我国基层社会的五类主体在社会治理中所拥有的政治资源、经济资源和社会资源是有差别的,资源拥有量差别的背后便是话语权的差别。如果放在网络结构中审视,资源占有量的差别极有可能带来结构的失衡,而当下解决这种失衡的最优选择并非进行制度再设计而是借助工具理性,即借助信息化这一工具手段达到社会治理主体资源和结构的互补。

基于对社区治理格局以结果为导向的理想式架构和治理网络结构失衡的考量,我们提出了基层社区治理中党群合作共治的模式(图 1)。该模式对社区治理主体间的结构式关系进行全新整合和定位,社区自治组织在基层政府支持下搭建基层公共事务运行平台、社会组织运作平台以及居民参与社会事务的运转平台,使基层社区党组织、基层政府、社区自治组织、市场化社会组织、社区居民五个社区治理主体在社区这一载体中对社区公共事务进行信息化协商,促进社区的现代化发展。

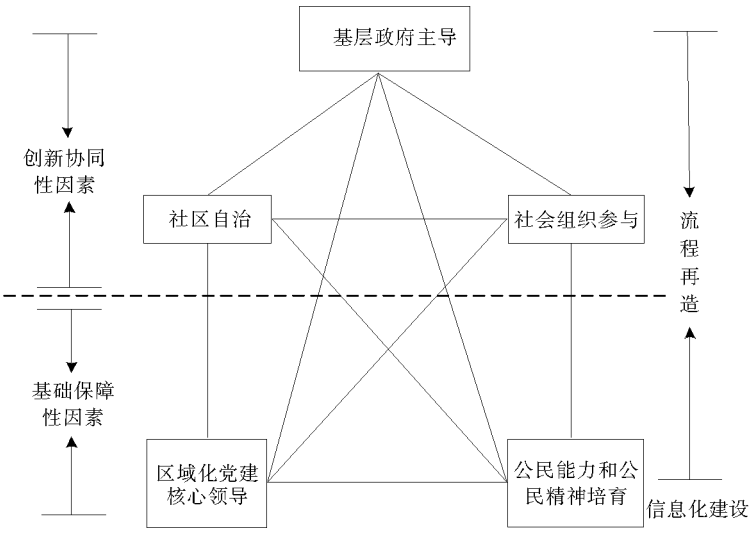

图 1　党群合作模式结构图

在基层社会治理的模式构建中有三大要素对社会治理效果发挥着重要作用,分别是基础保障性要素、创新协同性要素和工具性要素。诚然,在社区治理中对社区治理主体进行简单的分类并没有实质性的意义,在归类基础上对其结构和资源的整合以及流程的再造才是要素区分的要义。

区域化党建工作和公民能力的培育是该模式中的基础保障性要素。社区党组织对其他治理主体发挥战略领导和政治支撑的作用,是社区各种组织和各项工作的领导核心,主要履行政治领导职能,对党群部门下达的各项工作任务承担落实责任。相对于公民能力和公民精神这块社会治理中的短板来讲,基层区域化党组织作为我国民间精英群体可以依赖的政治力量,可以对民间分散的治理资源做制度性整合。基层党组织在国家层面和基层社会中有很强的组织和动员能力,能在一定程度上弥补作为个体公民的参与能力欠缺问题。在我国早期的社会管理中,政府和群众的利益高度的一致化导致政府几乎包办了基层社会的所有事务,从而忽略了公民能力的培养。而在当今社会治理的背景下,无论是社区自治还是公民参与都离不开公民能力的培育。个体自发性组织意愿和能力的缺失,不会形成社会治理中自下而上的参与格局。因此在基层社会,有一个发展成熟、资源优越的党组织作为公民能力发育不充分的有效互补,是

推动基层社会治理发展的有效保障。党群合作共治理应成为我国基层社会治理的特色和优势。在以往的社会治理的研究和实践中，个体公民参与社会事务的能力、效能未引起足够重视，很多地区仅从组织的层面鼓励基层力量参与社会治理，但是组织是由个体组成的社会化组织，没有个体的参与动力和能力，作为个体集合的组织参与社会事务的能力也将缺乏持久动力。

创新协同性要素是当今社会治理中的主要参与主体，基层政府的主导、基层群众自治组织和市场化社会组织的参与，是基层社会治理最直接的切入点。作为该模式中的创新协同性三要素，三者构成的三角框架处在最顶端，标志着基层社会治理所能增进的公共利益和公共效率空间。社会治理主体的多元化是以公共利益为基本前提的，在谋求公共利益最大化的目标作用下，使政府在划定的权利清单事项中发挥核心导向功能，退出多个公共服务提供领域，进而通过社区、社会组织参与公共事务管理和公共服务提供形成社会治理多元主体间有层次、有主次以及有分工的良性互动局面。三者间运行、合作模式的确立不是单向和刚性的，应是基于精细化治理分工模式基础上的灵活互补和双向互动的柔性模式。达到这种状态不仅需要在运行层面以各种清单的形式做现实层面上的分工，还需要借助工具性手段进行流程上的改进。各项行政事务和自治事务融汇在基层社区。以社区自治组织为运作基点，一方面通过和基层政府的行政事务分工来确定合作模式，另一方面通过和社会组织的市场化协议来确定服务模式。

基于信息化建设基础上的流程再造是党群合作共治模式运作的工具性要素。社区作为治理主体之一，其平台的载体作用大于其自身的参与作用。正是基于这一定位，社区便为工具化改造提供了合理化的空间，其平台的运作逻辑自然也成为工具化改造的对象。党群合作共治模式的运行流程(图2)在对现有社区业务流程再造的基础上仍然以党群合作共治为基本框架，其运行逻辑核心是治理主体的多元化，只是在多元治理主体中找到社区作为流程结点。

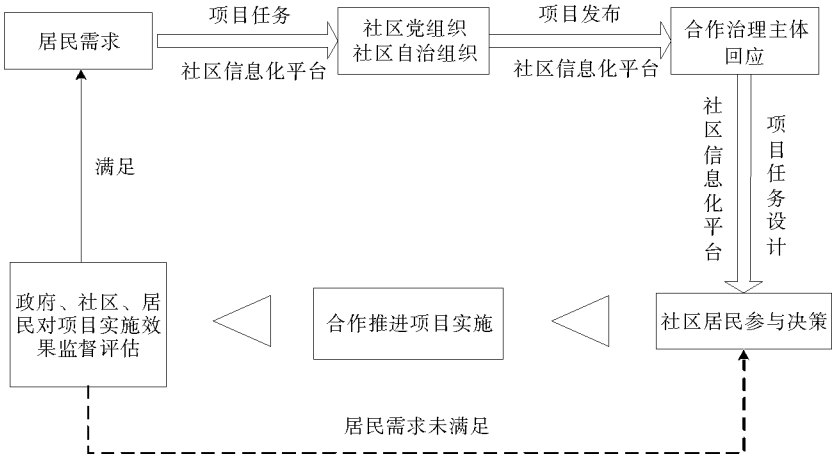

图2 党群合作共治流程示意图

该流程实现的基本条件有两点：一是政府购买公共服务机制的完善；二是社区组织自治能力的培育和社区服务的发展。这两个基本条件都是以社区为基础运作单位，以社区居民需求为业务流程再造的出发点，以项目为协调多元治理主体间的载体。业务的流转是以围绕居民需求的项目为载体运作的。首先以社区自治事务的商定形式形成项目任务，以社区为单位统一发布并等待合作治理主体回应，并由回应的治理主体围绕该项目进行项目设计反馈到社区。社区通过社区居民代表大会或社区议事会召集社区居民代表参与对项目的修正与决策。项目通过论证后政府、社区、居民各方以代表的形式合作推动项目实施，并对实施效果实行全程监督和评估。由于科学的流程必须是循环回路，因此社区应对居民需求是

否满足做开放性评估,需求满足良好,该回路便运行通畅;需求满足不充分,则以社区为单位进行督促修正。在以项目为载体的流程设计中,社区始终是作为流程中心协调单位存在,不管是项目的发布还是项目的论证以及项目运行的监督,社区都以社区委员会或议事大会的形式组织基层群众参与活动。

综上所述,中国基层社区一度面临着社区治理主体的空洞化和社区治理客体的空洞化,缺少整体利益代言人的基层社区和缺乏公民能力的个体无法通过理性协商的方式主动解决集体行动和公共利益的难题[10]。理论和实践上照搬西方治理模式无法解决传统官僚制下的等级机构向治理时代的网络结构的转变。党群治理模式较好的回应了社会治理各多元主体在全民共建共享的治理格局中所处的地位和发挥的作用,在社区信息化建设中,社区作为运作平台,以项目运作为工作核心流程连接社区治理的各主体,借助现代化信息手段使社区回归共同体本质。

参考文献:

[1]周雪光.中国国家治理及其模式:一个整体性视角[J].学术月刊,2014(10):5-11.
[2]周庆智.在政府与社会之间:基层治理诸问题研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015:65-88.
[3]塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,刘为,等译.上海:上海世纪出版社,2008:25-31.
[4]道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英,译.上海:上海三联书店,1994:11-13.
[5]王绍光.社会建设的方向:"公民社会"还是人民社会[J].开放时代,2014(6):27-48.
[6]胡鞍钢.人民社会为何优于公民社会[N].人民日报(海外版),2013-07-19(09).
[7]孙柏瑛.城市社区居委会"去行政化"何以可能[J].南京社会科学,2016(7):51-58.
[8]史云贵.中国基层社会治理机制创新研究[M].天津:天津人民出版社,2015:56-67.
[9]邓正来.国家与社会:一种社会理论的研究路径[M].上海:上海人民出版社,2006.
[10]赵小平,陶传进.社区治理:模式转变中的困境与出路[M].北京:社会科学文献出版社,2012:13-18.

A New Construction of the Framework of Grassroots Community Governance: Based on the Perspective of Multiple Governance Subjects

TIAN Zheng[1,2], YIN Fei[1]
(1. *College of Humanities and Law*, *Shandong University of Science and Technology*, *Qingdao* 266590, *China*;
2. *School of Management*, *Minzu University of China*, *Beijing* 100081, *China*)

Abstract: Chinese scholars tend to make assessment and design for Chinese social governance path with the mature western governance theory perspective and countermeasures as the standard of value judgment . But the differences of social system make the research on adaptability of western governance theory essential. Community governance is the foundation of social governance. The construction of the community governance model is based on optimal results community governance structure. It advocates that the relationship of main body of community governance needs new integration and positioning. The grass-roots community party organizations, grass-roots government, community autonomy organization and market-oriented social organization community residents can negotiate the community public affairs in the community as the carrier and promote the modernization of the community.

Key words: community governance; governance; governance structure; citizen participation

(责任编辑:魏　霄)