

城市社区多元主体协同治理机制及其优化

——集体行动理论的视角

周毕芬

(福建农林大学 公共管理学院,福建 福州 350002)

摘要:随着基层社会治理从传统的单位制和街居制向社区制的转化,社区多元主体协同治理已成为现代社区治理的基本要求和态势。但是,社区各主体出于自身利益考虑和“搭便车”的投机心理与行为,未能积极协同参与社区治理。为了促进社区多元主体积极参与社区协同治理,克服“搭便车”现象,可以通过选择性激励手段,对积极参与社区协同治理的不同类型的主体采取不同的方式予以物质或精神激励,以激发社区主体建设社区的热情,促进社区整体发展目标的实现。

关键词:社区治理;多元主体;集体行动理论;选择性激励

OSID:



中图分类号:C916.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-0964(2022)05-0014-05

一、问题的提出

我国城市基层管理经历了传统的单位制和街居制到社区制的转变,现阶段已经步入了多元主体协同治理的时期。单位制治理模式主要基于计划经济体制、非公有制经济不发达这一社会背景。单位人基本就职于党政机关、国有企事业单位,单位不仅为职工提供了就业岗位,而且也在很大程度上解决了职工基本民生问题,“目的是为了实现对员工生活的全方位服务,以达到提高员工归属感和凝聚力的组织预期”^[1]。街居制是单位制的辅助管理机制,主要是管理城市无就业单位的社会闲散人员、民政救助和优抚对象等^[2]。通过单位制和街居制,国家实现了对城市全体居民的全覆盖管理。随着市场经济的不断发展,国有企事业单位的公共住房产权改革不断深化,同时,商品房住宅小区不断涌现。由于社会流动急剧加速,住在同一小区的居民不再固定于同一单位,社区居民的结构趋向多元化和复杂化,以往以“单位人”为主逐渐转为以“社会人”为主。单位制和街居制对社会成员的管理越来越不适应时代的需要,社区制应运而生。原有的依托单位制管理的社区逐渐向商业型社区转变,以社区居民委员会(以下

简称居委会)和物业公司进行双重管理的社区成为城市当下的主流社区^[1]。

虽然社区制的城市基层管理模式仍然以党的领导为核心,但是,已不再是党和政府包揽基层治理的一切,因为面对日益多元的居民诉求及错综复杂的主体间关系,传统的政府管理方式已越来越难以应对。在公共服务供给中,逐步形成政府、市场主体以及社会组织等的多元供给主体^[3]。当下城市社区中,除了基层党政机关、基层群众性自治组织和物业公司之外,还出现了越来越多的社会自组织,这些组织与社区居民已逐渐形成一种合作共治的社区治理格局^[4]。由于多元主体协商共治局面的出现,实际上传统的城市社区管理已过渡到城市社区治理阶段。社区治理不同于传统的社区管理,最主要的特点就是治理主体多元化,治理方式趋向平等协商化,治理向度从传统的自上而下趋向水平化。现实的问题是,在社区多元主体合作共治的过程中,这些主体是否按照各自的角色定位履行了治理职责?这些主体能否协同推进城市社区治理工作?要建立一个怎样的机制确保各主体在城市社区治理过程中能真正发挥协同

收稿日期:2022-03-24;**收修日期:**2022-06-18

基金项目:福建省高校新世纪优秀人才支持计划项目(K4718L08A);福建省以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论研究重点项目(FJ2018MGCA042);福建省软科学项目(2019R0033)

作者简介:周毕芬(1971—),男,福建龙岩人,博士,教授,研究方向为社会治理、劳动就业与社会保障。

作用? 这些问题正是本文拟讨论的问题。

二、城市社区多元主体协同治理的实践逻辑

城市社区治理主体主要包括基层党政机关、基层群众性自治组织、辖区单位、社区自组织、居民等。城市基层党政机关主要指街道党工委和街道办事处。基层群众性自治组织自然是社区居委会。辖区单位主要是指辖区企事业单位,但真正参与社区治理的主要是物业公司,其他企事业单位在社区治理过程中所发挥的作用并不突出。社区自组织不同于作为正式组织的基层群众性自治组织,主要是指社区居民自发成立的业主委员会、志愿者组织以及各种协会、兴趣小组等。城市社区各个主体以不同的形式、程度不等地参与了社区治理活动,发挥了不同的作用。

城市社区治理是国家治理的基础和重要组成部分,必须由党和政府来统领和把握方向。基层党政机关是社区治理的领导核心,发挥着政治统领和全面指导作用,确保社区自治的社会主义方向^[5]。基层政府对城市社区其他主体的行为进行规制,避免社区处于无序状态,并且向社区居民提供纯公共产品,以矫正市场的失灵。在社区多元主体协同治理中,基层党政机关法理上的职责,是指导基层群众性自治组织开展工作。在实践中,基层党政机关承担的基层治理事务,不是一般意义的社会事务,这些事务还具有政治功能属性,发挥着实现社会和谐稳定、长治久安,巩固国家政权的重要作用。社区治理事务包括诸如环境卫生、市容市貌、社会治安、矛盾纠纷调解、维稳以及当前的新冠疫情防控等,工作面巨大且非常繁重,但是基层党政机构人手有限,单靠自身力量难以完成,因此常常需要依托辖区社区自组织来协助完成。在社区协同治理语境下,基层党政机关与社区自组织客观上构成了一种协同关系,共同完成辖区公共事务以及上级政府委派的治理任务。比如,许多城市社区都在推进网格化治理,这项涉及基层治理精细化的工作,通常是街道党工委或街道办事处主抓,但具体落实则需要社区居委会来协助执行,同时需要辖区居民群众积极支持,并且网格员的产生往往来自责任感强和有奉献精神的社区居民。

作为基层群众性自治组织的社区居委会的成立,旨在为居民提供一个自主的管理服务空间和教育监督机制^[6]。社区居委会是城市社区治理的最主要主体,承担着社区治理大量烦琐和具体的事务,这些事务包括经济事务、文化事务、社会事务、环境事

务、治安事务、调处事务等等,在社区多元主体协同治理中,发挥着系统中枢的作用。居委会除了要完成基层政府分配的工作任务外,还要理顺与其他治理主体之间的关系,共同完成社区公共事务,实现社区善治目标。换句话说,居委会一头连着基层党政机关,一头连着社会组织和居民。因此其一方面要积极落实街道下沉的行政性事务;另一方面要组织和动员辖区社会自组织和居民参与社区治理,完成街道分配的强制性任务,以及商议社区公共事务。例如,城市政府实施临街房屋立面改造工程,虽然该工程带有政绩色彩,本身却也是一项惠民工程,有助于社区房屋外观形象美化,增进社区居民幸福感和获得感。然而,立面改造工程需要拆除社区居民的违章搭盖、违章延伸,必然触及部分居民既得利益,遭到这部分居民的抵制,从而给社区环境治理带来阻力。在这种情况下,居委会往往要发挥协调和动员的职能,甚至挨家挨户做工作,以求基层政府的这项整治任务能够顺利推进和圆满完成。

社区协同治理是多元主体共同协商处理社区公共事务,除了基层政府和居委会两个最重要的主体之外,辖区单位、社区自组织、社区居民等也是重要的参与者,只是不同的主体在协同治理中发挥的作用各不相同而已。涉及社区居民切身利益的事务,往往需要发挥协同治理的协商共治功能。诸如社区权属的店铺租赁、环境整治、文体场馆建设、文化活动开展等,这些社区居委会一个组织不能独自决策和独立完成的,就需要广泛征求居民意见,甚至要召开听证会,共同商议寻求最佳方案。例如,垃圾分类屋的安放位置,往往成为社区居民争议的焦点,这个问题如果不能解决好,就容易引发居民之间,或居民与居委会之间,或居民与物业公司之间的矛盾,不利于社区稳定和居民和谐相处。再如,当前社区新冠疫情防控工作,更是需要发挥社区多元主体协同治理的作用,如此方可取得良好的效果。居委会、辖区单位、物业公司等要求辖区居民和单位员工主动报告风险地区旅居史以及是否属于病例的密切接触者,居民必须如实报告,配合防疫人员做好流调、医学观察等工作。假如社区或街道辖区有阳性病例,按规定需要进行封控,这样落实到每个人的工作则更需要基层党政机关、居委会、辖区社会组织、居民等所有主体共同遵守疫情防控的相关规定,协力取得疫情风险的治理绩效。

总之,社区协同治理作为对社区范围内公共事务进行治理,提供公共产品和公共服务,满足社区居民需求,优化社区秩序的事务性工作需要社区各个

主体的共同参与,形成互为支持、相互补充的工作机制。在社区协同治理实践中,基层党政机关发挥着核心作用,总揽社区治理事务,是社区治理的“第一推动力”^[7]。在基层党政机关领导下,以社区居委会为轴心,辖区单位、志愿者组织、社区居民、物业公司等均参与其中,合力完成公共事务,解决公共问题。

三、城市社区多元主体协同治理的现实困境:集体行动理论的解释

我国城市社区治理模式先后经历了社区服务、社区建设、社区管理和社区治理等几个阶段,从社区服务到社区建设、社区管理,再到社区治理,体现了我们党基层治理理念的升华和对基层治理规律认识的深化。从单位制、街居制逐渐走向社区制,且社区制日益成熟,亦体现了我国城市基层治理的进步。

然而,我国的社区制从原来的单位制、街居制脱胎而来的时间并不长,发展得还不够完善,目前的社区治理与真正意义上的多元主体协商共治还存在一定的差距。真正意义上的多元主体协商共治,其治理主体之间的地位趋向平等,治理向度多元,治理方式以协商为主;而传统的社区管理则是主体单一、向度自上而下,管理方式以行政命令式为主。目前城市社区治理虽然日趋成熟,但仍然摆脱不了传统社区管理模式的影响。

社区治理所带来的社区环境整洁、平安稳定、秩序良好、邻里和睦是一种公共物品,惠及社区所有居民,而社区各主体参与社区治理的行为和过程是“生产”这一公共物品的集体行动。按照集体行动理论的观点,一个集团目标的实现即使能让所有成员受益,集团中的成员也不一定会为实现这一目标而采取积极行动,相反,集团成员却希望其他成员为实现集团目标做出努力,而自己却坐享目标实现所带来的福利,“理性的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益”^{[8](P2)}。也就是说,在实现集团目标的过程中,个体存在不劳而获“搭便车”的投机心理和行为,个体追求自身利益最大化的理性常常导致集体行动的非理性结果。

受传统治理模式的影响,我国基层政府虽然在政治上统领社区协同治理,但在具体事务中往往介入过多,不只是“掌舵”,而常常亲自“划桨”,“街道在进行社区治理时对社区公共事务实行带有垄断性的管理”^[9]。作为基层群众性自治组织的居委会在社区治理中存在深厚的行政化色彩,不是“协助”基层政府做好社区服务工作,而是俨然成为准行政机构,受街道办领导,承接街道办分配的众多行政性工作任务。在社区治理过程中,基层政府希望社区居委

会既要积极完成政府布置的各项行政性任务,同时又要担负起服务社区居民的本职工作,实现社区良性发展的目标。当社区治理取得良好绩效时,基层政府也收获了“指导有方”的美誉,并在上级政府对基层政府的考核中获得好评。社区居委会虽然是一个自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,但是居委会本身也披上了比较明显的具有行政化色彩的外衣,承担着政府部门分配的大量行政事务,而且其经费也主要来源于政府财政下拨。受经费约束和政绩激励的驱使,居委会的主要工作以应付上级任务为主,导致居委会“在社区治理中出现了角色错位的现象,协同作用演变成了主导作用”^[10]。

作为协同治理重要主体的社区居民则情况各异。在工作状态方面,有在单位在岗上班的,有退休在家的,还有一些是无业者或自由职业者;在户籍方面,有本地户籍居民,有外来人口。不同类型的居民对社区治理关心和参与程度并不相同。那些在单位上班的社区居民,工作时间都在单位,只是下班后和节假日在家,他们的利益、个人的诉求以及价值的实现,基本都在自身所供职的单位,社区对他们来说只是居住的场所,因此,这部分居民对社区往往缺乏认同感和归属感,对社区事务也不甚关心,参与社区治理的积极性不高。社区居民中除了部分热心社区事务的离退休人员、无业者之外,其余大部分人“更多关心的是自我的权利和利益诉求能否得到保障和实现”^[11],对社区不涉及自身重大利益的事情漠不关心,却希望社区其他主体采取积极行动做好社区治理的相关事务,自己则坐享社区发展带来的福利。

辖区单位以及社区自组织(主要包括业主委员会和社区志愿者组织)或者只关心自己的经济利益,或者只希望借助社区这个场所自娱自乐,对社区公共事务也不太热衷。以物业公司为主要代表的辖区企业单位,以追逐利润为主要目标,更多关注的是自身经济利益,出于成本收益考量,其投入主要局限于本单位或所服务的住宅小区,却也希望有一个环境优美、秩序井然、社会和谐的小区大环境,从而减少企业在经营过程中所需协调各方主体而付出的交易成本,对其他主体积极参与社区治理所创造的集体福利坐享其成。作为社区自组织的业主委员会,虽然属于社区治理主体之一,但它们“追求的是为业主提供高性价比的社区公共服务”^[1]。社区志愿者组织通常不计报酬,义务服务的热情较高,给居民带来一些公共服务上的便利,但基本未触及社区深层次的治理问题。社区志愿者积极参加服务社区居民的

活动,在志愿服务中收获快乐,但是政府由于受根深蒂固的传统执政思维影响,对其抱有不信任的态度^[7],因此,志愿者组织与基层政府、居委会协同共治社区的情况还不够普遍,其基本都是单独行动。其他诸如协会、兴趣小组类型的社区自组织“参与的社区事务多集中在自娱自乐和较为简单的社区活动”^[12]方面,对社区治理较少深度参与。

总之,尽管社区治理日趋成熟与规范,各主体参与治理的积极性也在不断提高,但出于各自“理性”目的,目前,多元主体协同治理的机制尚未形成,从而导致社区协同治理的集体行动产生非理性结果。

四、协同治理机制的优化路径:集体行动理论之选择性激励视角

尽管现在不少城市社区多元主体之间也有一定程度的互动,各主体都有参与到社区治理中来,比如有些地方的社区构建了诸如“社区议事会”“民情恳谈会”“社区事务听证会”“评议会”等协商议事机制,但是在协商议题上,大部分是服务于街道工作需要,而关系群众切身利益的诉求往往被忽视,而且社区居委会忙于应付完成上级政府布置的各项任务,“无暇与物业公司、业主委员会和其他社区组织举办定期的协商见面会”^[13]。因此,要推进社区多元主体朝真正意义上的协同治理迈进,必须优化共治机制,激发各主体参与协同共治的积极性。根据集体行动理论的观点,在一个集团或集体中,每个个体都是注重自身利益的理性行为主体,虽然集团或集体目标的实现能够惠及每个个体,但个体不一定会为集团目标的实现而付出努力。

社区治理要达到公共性目标,生产所有主体都能受惠的社区和谐发展的公共产品,实现社区治理的共同利益最大化,就必须激活各主体参与社区治理的动力,帮助和促进各主体从私域中出离,实现治理的公共化,从而打造多元协商共治之格局^[5]。为此,要采取选择性激励的方式,让更多考虑个体私利的理性主体获得积极参与协同治理的额外利益,从而充分调动相关主体的治理积极性,共同塑造协同治理格局。在中国特色社会主义制度下,作为基层政府的街道办事处,担负社区治理的领导责任,必须积极提升“对社区的管理服务能力”^{[14]31-51}。社区治理成就的取得,在一定程度上说明基层政府抓社会治理工作的成绩和水平,街道办事处将获得上级的肯定或奖励,街道办事处领导也将因此获得有利于职务晋升工作业绩。这对街道办事处而言,就是一种激励。而作为社区治理其他主体的社区居委会、物业公司、业主委员会、其他社区组织(志愿者组织、

协会、兴趣小组等)、社区居民,如果能积极参与社区协同治理,作为社区治理上级领导机构的街道办事处,也应根据各主体的参与表现和实际贡献,对它们进行选择性的激励。所谓选择性激励,就是针对集体成员为实现集体目标,有的付出努力,有的却“搭便车”坐享其成的情况,进行区别对待,重点是奖励那些为集体利益而出力的人^{[8]P42}。

居委会的工作本身带有较强的行政色彩,承担着街道办事处安排的大量行政性任务,不仅要忙于应付各种检查和评比,而且承担着服务社区居民的工作,在推进社区多元主体协同治理的过程中扮演着重要的角色,是社区治理的主心骨和主力军,正如前文所言,在社区多元主体协同治理中它发挥着沟通协调作用,处于轴心位置。作为上级政府部门的街道办事处,要根据居委会在完成上级安排任务之外,积极协调其他主体协同参与社区治理的行动和实际成效,给予正常预算之外的额外经费奖励。同时,在居委会评先评优时,也应给予一定的倾斜。

至于其他社区组织,包括物业公司、业主委员会、志愿者组织、协会、兴趣小组等,也要根据它们的利益诉求,通过选择性激励调动它们的参与热情,积极引导他们与社区居委会一道,推进社区协同治理。对于积极参与社区协同治理的物业公司,成绩突出的,政府给予一定的直接奖励,另外,也可对该公司新员工的岗前技能培训项目,进行经费补贴。对业主委员会、志愿者组织等,如果其能够积极参与社区治理,可给予一定的经费补助或提供一定的办公场所或活动场所。针对社区居民对社区的归属感不强,对社区公共事务漠不关心的现状,要采取措施提高他们在业余时间参与社区协同治理的积极性,从他们的利益关切出发,在加强社区文化建设、营造社区和谐邻里氛围、增进社区价值认同的同时,对参与社区治理表现突出的居民,给予一定的物质奖励并在社区张榜表彰;有条件的,还可以协调物业公司在物业费上给予该居民一定的优惠或减免,以资鼓励。

五、结语

社区多元主体协同治理是现代社区治理的基本要求和发展态势,然而,目前城市社区各主体协同治理的机制尚不完善,虽然社区治理的成果最终会让每个成员受益,但各主体却不一定都愿意为此付出努力。按照集体行动理论的观点,集体目标的实现最终会提升集体整体福利,而集体中的成员无论是否为实现集体目标付出努力,均能享受到集体福利。若要把没有为实现集体目标做出贡献的成员排除在利益分享之外,组织成本将会非常高,难度也非常

大,以至几乎不可能。因此,为了鼓励集体成员为实现集体目标而共同努力,只有通过选择性激励的方式对那些积极贡献者进行额外的物质或精神奖励,方能达到目的。因此,在推进社区多元主体协同治理过程中,要进一步完善和优化选择性激励机制,以充分调动各方的积极性。

参考文献:

- [1] 李亚鹏,申龙明.从网格到网络:网络化治理视域下城市社区治理的新形态——以拉萨市为例[J].西藏大学学报,2019(1):201-208.
- [2] 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.
- [3] 唐秋伟.公共服务多元主体合作供给关系研究[J].信阳师范学院学报(哲学社会科学版),201737,(1):39-42.
- [4] 夏建中.从社区服务到社区建设、再到社区治理:我国社区发展的三个阶段[J].甘肃社会科学,2019(6):24-32.
- [5] 韩兴雨,孙其昂.现代化语境中城市社区治理转型之路[J].江苏社会科学,2012(1):145-150.
- [6] 黄建.城市社区治理现代化路径探析:基于综合自主性的理论视角[J].社会科学战线,2019(12):260-265.
- [7] 倪伟俊.社区协同治理的实现形式:基于杭州市社区制度创新的案例分析[J].学习与探索,2015(11):49-53.
- [8] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海人民出版社,1995.
- [9] 赵孟营.城市社区治理现代化:关系论的视角[J].中国特色社会主义研究,2017(2):80-86.
- [10] 宋海霞.社区治理现代化呼唤多元共治[J].人民论坛,2018(7):66-67.
- [11] 钟海.治理能力现代化视域下的城市社区治理机制创新探微[J].西安财经学院学报,2016(5):71-77.
- [12] 刘艳霞,徐永祥.城市社区治理参与主体的社会网特质研究:以北京市Z社区为例[J].华东理工大学学报,2019(1):40-48.
- [13] 孙照红.城市社区治理的主体困境和协商进路:基于党政群共商共治的案例分析[J].中国延安干部学院学报,2019(2):70-77.
- [14] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学出版社,2000.

Synergistic Governance Mechanism and Optimization of Multi-subjects in Urban Communities: Based on the Perspective of Collective Action Theory

ZHOU Bifen

(College of Public Administration, Fujian Agriculture and Forestry University 350002, China)

Abstract: With the transformation of grassroots social governance from the traditional unit system and street dwelling system to the community system, the coordinated governance of multiple subjects in the community has become the basic requirement and development trend of modern community governance. However, due to the consideration of their own interests and the tendency of "free-riding", the main body of the community failed to actively participate in community governance in coordination. In order to promote the active participation of multiple entities in the community in the collaborative governance of the community and optimize the mechanism of collaborative governance, different types of entities that actively participate in the collaborative governance of the community can be given material or spiritual incentives in different ways through selective incentives, so as to motivate enthusiasm of the entities in the community to build the community and to promote the realization of the overall goal of community development.

Key words: community governance; multiple subjects; collective action theory; selective incentives

(责任编辑:蔡宇宏)