

·公共管理·

城市社区治理中公民参与的困境研究

□薛晓东 王灵焱 邢浩然

[电子科技大学 成都 611731]

[摘要] 城市社区治理是实现有效社会管理的基础,公民参与是社会主义民主工程建设的基础。长期以来,我国城市社区治理矛盾突显,主要表现为城市社区发展水平与公民参与程度严重失调。从根本上来讲,治理主体参与的非平等性、价值观与利益的冲突、组织内生动力不足等因素直接影响着公民参与的水平。因此,要清醒认识到制度、组织、合作治理方面的不足,通过建立健全法律法规,重新定位治理主体角色,强化内生动力,积极引导公民参与等路径来促进城市社区治理的改革与创新。

[关键词] 城市社区治理; 公民参与; 困境

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)02-0001-04

一、城市社区治理与公民参与

城市社区治理是党和国家自上而下的一种制度安排,是社会治理的基本单元,是动态的、互动的、多元化主体参与的过程,指的是为了整合社区资源,增强社区发展的动力和社区居民的归属感,实现社区善治,政府、社区组织、企业、非营利组织以及社区公民,协商合作,共同参与城市社区治理的过程。从社会学层面来讲,公民参与指向比较微观,是西方民主社会自治精神的具体体现,是民主政治发展的基础和内在要求,参与的质量、深度、广度直接决定了民主政治发展的水平。具体来说,公民参与指公民在社区治理之中贡献自身的力量,发挥作用,从而强化社区功能,实现社区共同利益。不难看出,城市社区治理与公民参与两者概念虽然不同,但是都是强调公民的参与,社区共同利益的实现。城市社区治理为民主政治实际运行提供了一种新的实践模式,社区治理组织成长起来,助推民主由抽象变为现实;政府与社会合作治理、协商办事,公共利益得以真正实现;公民作为治理主体之一,治理主体的多元化确立起来。

城市社区治理与公民参与是民主政治发展过程中的两个重要变量,它们相互依赖,相互影响,相

互促进,共同发展。首先,城市社区治理离不开公民参与。城市社区治理主体多元化要求除了公共部门参与到治理中,自下而上的公民参与也必不可少,城市社区治理如果离开了公民参与,治理实质上仅是一种制度安排,不能切实反映公民的诉求,因而政府行为合法性缺失。城市社区治理公民的参与是民主化的过程,在参与中,社区公民关注公共利益的实现,同时也为治理建言献策,推动基层社区事务管理规范化、合法化、民主化。其次,公民参与依赖城市社区治理。实现公民参与需要畅通的渠道,城市社区治理为公民参与提供了制度平台。城市社区治理以政府为主导,政府不再干预基层具体事务的管理,将权力赋予社区基层自治组织,多元化的治理结构应运而生,非营利组织、志愿团体、民间组织迅速成长起来,成为公民参与的良好契机。

二、城市社区治理与公民参与的理论基础

(一) 治理理论

“治理”一词最早起源于拉丁文和古希腊语,原意为控制、掌舵,引导,操纵。关于“治理”最具有权威性和代表性的定义是全球治理委员会在研

[收稿日期] 2016-04-06

[作者简介] 薛晓东(1956-)男,电子科技大学政治与公共管理学院教授、硕士生导师;王灵焱(1991-)女,电子科技大学政治与公共管理学院2015级硕士研究生;邢浩然(1992-)男,电子科技大学政治与公共管理学院硕士研究生。

究报告《我们的全球伙伴关系》中指出:治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度,以及种种非正式安排^[1]。新公共管理运动政府过度分权导致“政府失败”,为了应对公共产品供给失效,政府行政效率低等问题,在公共管理中引入了治理理论。治理理论主要的内容:第一,政府不再是公共事务管理唯一的主体,政府要对公共权力进行重新分配,让公民、社会组织也参与到社会事务管理之中。在政府主导之下,社会各个组织分担政府部分职责,合作协商并进行资源的交换与配置,实现公共利益目标。第二,治理的核心是合作,不是支配。政府不能运用权威发号施令,而是与社会组织地位平等,进行调和与协商,积极引导平等合作。治理理论作为城市社区治理与公民参与的理论基础,是治理理论在基层民主治理框架内的具体实践,为城市社区治理提供了新的研究视角。

(二) 公民社会理论

“公民社会”属于舶来品,可以追溯到古希腊罗马时期,亚里士多德最早提出了公民社会,主要指的是城邦国家。目前,国际上学者们对“公民社会”的概念存在较大的争论,在中国,对公民社会内涵的界定基本趋同,指的是具有共同的价值取向,共同的利益需求非强制性的行为集体。这些行为集体包括社区自治、志愿团体、非营利组织等,通常称之为介于政府部门与企业组织之间的“第三部门”。公民社会是介于政府与公民之间的组织,模糊了国家与公民之间二元对立界限,它必须符合社会所要求的道德伦理要求,在国家赋权的前提下,自发组织起来,更好地实现组织以及组织成员的利益。城市社区是公民社会的一种具体表现形态,是公民为了实现社区共同利益自愿缔结的组织。公民社会理论研究的着力点在于如何建立国家与公民之间有效的互动关系,然而城市社区治理面临着政府与社区组织之间的矛盾,将公民社会理论运用到城市社区治理之中,能够化解政府与公民之间的合作困境,构建城市社区治理中政府与社区组织之间平等合作的制度框架。

三、城市社区治理中公民参与的困境分析

公民参与城市社区治理是一种新型的基层民主治理形式,推动了城市社区治理的进程。目前,我

国已经在宏观上形成了城市社区治理的制度框架,但是实践过程中,面对各方面的阻力和障碍,公民参与陷入困境,总体上包括制度保障困境、合作治理困境以及组织发育困境。

(一) 制度保障困境

制度保障是促进公民参与城市社区治理的重要因素,目前我国对于公民参与的制度尚不完善,给城市社区治理带来了阻碍。首先,制度安排笼统化。政府在制定政策方针时,只是从宏观层面上笼统地概括说明,至于具体如何实施,操作层面细节化的规定并没有涉及。国家已经提出鼓励公民参与社区治理,自上而下放权,将权力赋予基层社区自治组织,但是权力如何下放,如何授予,公民参与治理权力与责任如何划分却没有做详细的布置和安排;其次,法律制度存在缺陷。我国有关城市社区治理法律法规严重欠缺,现有法律对于公民参与方式、参与的责任、参与的内容都没有明确界定,现有的法律条例如《街道办事处组织条例》具有严重的滞后性。城市社区不断发展,城市社区治理不断依据变化而变化,原有的法律条例已经不能适应现实发展的需要;再次,城市社区治理中居委会的失位。居委会是在政府派出机关指导下进行工作的基层群众性组织,它承担着自我教育、自我管理、自我服务的基本责任。由于缺乏监督制度的保障,居委会直接向上级单位负责以争取更多的资金支持,忽略了对社区事务的关注,导致在社区治理中角色的失位。最后,关于城市社区治理的制度安排缺少中国特色。社区治理的制度创新又有较明显的“拿来主义”特点,这些制度与中国本土经济、社会发展不可避免地会发生摩擦^[2]。在学习借鉴国外优秀经验的同时,对国情的考量不够,致使经验在具体运用中失效。

(二) 合作治理困境

合作治理是城市社区治理发展的基本趋势,因此,政府、非营利组织、社区组织、志愿团体、公民在社区治理过程中的合作成为检验基层民主发展的重要标准之一。我国社区治理多方合作面临一系列问题,合作治理陷入困境。

第一,合作治理主体之间的不平等性。政府、非营利组织、社区组织、公民等作为城市社区治理的主体,表现出明显的差异性。政府作为社区治理的主导力量,通过派出机构指导居委会发挥在社区治理中的作用,利用自己权威主体地位,出现越位、错位、缺位等现象,常常以“高姿态”自居,忽略了其他主体在社区治理之中的作用;另外,在

权力的分配上,实际上政府在社区治理之中拥有的权力超过其他主体,致使治理主体在合作治理中话语权不对等,一些组织缺少治理的实权,社会组织在治理中难以发挥实际的作用。

第二,多元利益冲突难以调和。公民参与代表的是公共利益,公共利益又是私人利益的集合体,却不是私人利益的简单相加。理性“经济人”假设提出,人都是自私的、利己的,追求自身利益最大化,因此在公民参与之中很难规避参与公民或组织攫取私人利益或者将私人利益强加于公共利益之上。当公共利益与私人利益出现冲突时,很难在多元利益主体之间进行协调,妥善地安排好公共利益与私人利益。同时,在公民参与集体行动之中,由于利益的驱使,集体行动容易出现“搭便车”的现象,致使公民参与陷入集体行动的困境;马斯洛需求层次指出人的需求分为五个层次,分别是生理的需求、安全的需求、社交的需求、被尊重的需求和自我实现的需求。由于环境、物质条件、价值取向的不同,组织成员所表现出的需求不同,追求的利益也不同,容易出现主体之间利益冲突,引发合作治理的矛盾。

(三) 组织自身困境

组织是公民参与的重要平台,组织发育的成熟程度,直接决定着公民参与城市社区治理的效能。虽然我国已经拥有大量社区组织,但是基于组织本身因素,在城市治理中发挥的作用和水平亟待提高。

第一,组织发育不良。社区治理和公民参与都属于“舶来品”,是西方国家基层民主发展的自然结果,我国学习和借鉴西方经验,在政府行政引导下开展社区治理,缺乏社区组织成长的土壤,组织发展成熟度不够^[3],呈现出“先天不足后天畸形”的状态;加之,我国处于社会转型时期,在经济发展过程中忽略了城市社区组织公民的参与,对组织建设发展的资金支持不足,社区治理组织物质资源、人力资源严重匮乏,独立性不强;除此之外,社区组织的规模和数量有限,社区组织准入门槛高,入口需要多项行政审批,手续繁琐,增加了社区组织成立的成本,组织在规模上和数量上扩展的难度大。

第二,组织自主治理内生力量薄弱。公民是组织的核心和灵魂,是组织自主治理的内生力量。一是组织人员数量少。城市化过程中人员的流动使人在新环境中感到陌生,缺乏人与人之间的信任,对社区的认同感和归属感较低^[4];加之,传统文化影响下公民习惯被家庭和单位认同,缺乏自身社区角

色的定位,忽略了在社区发展中的作用。二是组织结构不合理。社区基层自治组织呈现出老年人多、青年人少,离退休者多,在职人员少的状态。并且在职业构成方面也存在缺陷,直接影响了社区治理开展的效果。社区组织的人员、职业结构的失衡是组织治理内生力量失衡的一种表现,折射出民主意识、参与意识淡薄的问题,直接关系着城市社区治理的稳定发展。

四、化解城市社区治理中公民参与困境的路径分析

我国城市社区治理中公民参与困境的化解并不是一朝一夕的事情,必然是一个长期的、渐进的、有序的阶段。优化城市社区公民参与的路径,既需要从外部环境、制度上进行把握,也必须重视社区组织自身的壮大发展和公民参与的积极性,增强社区治理公民参与的内生动力。

(一) 强化制度建设,保障公民参与

一方面,建立健全法律法规,完善社区治理和公民参与的法律保护机制。增强相关的法律法规,从法律的层面合法定位社区组织、非营利组织、志愿团体、公民的治理主体地位,同时赋予独立的财政权力,允许自主开展社区治理活动;将治理权力的分配、权力执行、责任的分担等具体操作事项纳入法律体系,便于治理主体依法办事,履行职责。另一方面,构建起社区治理监督机制,利用新闻媒体等对社区治理主体的治理行为进行监督,以保障各方参与主体在各自涉及的领域或者范围内正确履行职责。

(二) 重塑治理角色,推动公民参与

正确的角色定位能够有效规避多元主体之间相互推诿、扯皮现象的出现,提高治理的水平和效率。首先,政府角色的重新定位。当前社会变革的浪潮对政府职能提出新的挑战,政府由“统治”走向“服务”的过程中其自身也在进行角色的再塑,但这并不意味着政府完全失去“统治”的权威^[5]。我国城市社区治理发展尚不成熟,政府扮演的角色不容忽视,要积极发挥引导作用,鼓励社区组织的发展,将权力重新配置,放手让基层组织进行自我管理。当然,也需要政府适当地进行工作指导,在社区治理之中建立起与其他主体间平等合作的关系;其次,社区组织角色的重新定位。社区组织应当作为城市社区治理的中间力量,合法地争取治理权力,划分好组织与组织之间的权力与责任,妥善

处理私人利益与公共利益的关系。

(三) 培育内生动力, 引导公民参与

自主治理内生动力是社区组织的生命力所在,也是基层民主治理发展的源泉。强化自主内生动力, 需要从三个层面进行: 第一, 培养民主和公民精神。民主和公民精神的培育, 不能仅仅依靠宣传与教育, 更重要的是对于民主和公民精神的敬畏与尊重, 单纯地依靠口号很难改变现实, 实践是精神培育最好的沃土。第二, 建立参与激励机制。鼓励公民参与到城市社区治理之中, 需要建立配套的激励机制, 通过表彰积极分子, 网络宣传等增强公民参与的责任感和荣誉感。最有效地实现民主参与、构建民主价值观的领域是在与社区公民切身利益相关的领域^[6], 将公民私人利益与公共利益结合起来, 在实现公共利益的同时, 重视公民合理的私人利益。第三, 增强社区内部联系, 强化归属感和责任感。组织社区活动, 加强社区内部联系, 建立起相互之间情感的依赖, 明确社区共同的利益, 增强参与社区治理的主动性和积极性^[7]。

五、总结与思考

城市社区治理公民参与的困境来自制度层面、合作层面、内生动力层面, 最主要的是内生动力不足, 城市社区组织发展处于初级阶段。伴随城市化

进程加快, 社区治理需要妥善进行安排, 加强法律法规建设, 准确定位治理主体角色, 强化内生动力迫在眉睫。当然, 城市社区治理公民参与困境的化解并不能一蹴而就, 需要小步快走, 在化解老问题的同时, 解决好产生的新问题。培养民主和公民精神是一项长期性的任务, 公民意识的改变会带来行为的改变, 因此民主和公民精神是化解公民参与城市社区治理的症结所在。

参考文献

- [1] 俞可平. 治理和善治[C]//北京国际善治学术研讨会论文集, 2008.
- [2] 夏晓丽. 城市社区治理中的公民参与问题研究[D]. 济南: 山东大学, 2011.
- [3] 付诚, 王一. 公民参与社区治理的现实困境及对策[J]. 社会科学战线, 2014(11): 207-214.
- [4] 姜晓萍, 衡霞. 社区治理中的公民参与[J]. 湖南社会科学, 2007(1): 24-28.
- [5] 王晨. 新合作主义视域下的公民参与城市社区治理——基于德国城市绿色空间治理的思考[J]. 理论探讨, 2015(3): 163-166.
- [6] 苏琛子. 我国城市社区治理中政府与公民合作困境及其化解研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2013.
- [7] 张红霞. 冲突与合作: 多元主体介入城市社区治理的困境与创新路径[J]. 城市观察, 2015(3): 132-137.

Research on the Dilemma of Citizen Participation in City Community Governance

XUE Xiao-dong WANG Ling-yao Xing Hao-ran

(University of Electronic Science and technology of China Chengdu 611731 China)

Abstract City community governance is the basis of an effective social management, and citizen participation is the foundation of socialist democracy construction. For a long time, China's urban community governance is in contradiction, which is mainly manifested in the serious development of urban community level and the degree of citizen participation. Basically, the non-equality of the participation of the main body, the conflict of values and interests, the lack of organizational endogenous motivation, and other factors directly affect the level of citizen participation. Therefore, we must clearly understand the lack of institutional, organizational, and cooperative governance and promote the reform and innovation of urban community governance through improving the laws and regulations, repositioning the roles of governance subjects, strengthening the internal power, and guiding citizens to participate.

Key words city community governance; citizen participation; dilemma

编辑 刘波