

社区综合管理改革与创新研究： 基于新公共治理视角

□孙启贵 徐润雅

[中国科学技术大学 合肥 230026]

[摘要] 从新公共治理的视角出发,提出了一种由治理主体为网络节点、治理内容和治理工具为网络连结的复杂的社区治理网络。基于这种理论预设,针对社区综合管理改革的内容和方向,包括治理主体的多元化、治理内容的多样化、治理工具的科学化、治理网络的复杂性等,对合肥市望江路社区和杭州市王马社区的案例展开分析。最后,结合社区治理的复杂网络模型和一手的案例研究访谈材料,提出我国社区综合管理改革与创新的建议。根据新公共治理理论提出社区综合体制改革的创新之路,即运用新公共治理思想来维持社区和谐、解决社区内部出现的各种矛盾和问题。这对于新公共治理理论体系的构建无疑具有重大意义;对于现实中的社区如何完成综合管理体制改革、实现社区更快更好地发展也将产生一定的指导作用;同时,对于政府相关部门以及社会组织等也将有积极的启示意义和参考价值。

[关键词] 社区; 综合管理改革; 创新; 新公共治理

[中图分类号]D035

[文献标识码]A

[DOI]10.14071/j.1008-8105(2014)05-0020-09

一、问题的提出

近年来,“社区”已经悄然成为了人们关注和讨论的一个主题。那么,从1949年杭州市上城区上羊市街道建立了新中国第一个居民委员会,特别是2000年提出社区综合管理体制改革的以来,经历了60多年的改革与发展之后,我国社区的现状究竟如何?社区的综合管理改革有何成效?创新之处在哪?这些问题虽已获得学界的广泛关注和探讨。但是中国社会正在发生着持续而深刻的历史性变化,每当我们探讨社区体制改革问题时,都会有新的认识和理解。作为城市细胞的社区,不仅是城市治理的根本,而且是政府在社会治理领域需要强调的重点^[1]。

关于社区概念,有学者认为,“社区”是指物理环境、关系债券、符号连接、政治影响力和文化遗产等多维度交织在一起的地方^[2]。有学者主张,与场所依附相比,“社区”一词更能详尽地指示人们之间的连接以及他们所居住的环境^[3]。此外,有学者指出,社区意识在所有社会阶层的整体生活质量中

是一个重要的因素^[4]。与之相类似的, Jnanabrata Bhattacharyya提出地方作为社区的一个代名词在实际生活中是远远不够的,并且高效的社区发展需要宏观和微观的相互结合^[5]。不同学者对于“社区”的理解虽有所差异。但是其共识在于将社区不仅仅看成是一个物理场所,更多地将其视为一种有形的社会共同体。

从1980年代中期起,社区建设这一问题一直作为我国各级政府的议事日程^[6]。1986年,我国民政部首次提出“社区”概念;1989年,全国人民代表大会通过了《城市居委会组织法》;2000年,全国实行居委会体制改革,推进社区建设,实现社区居委会的逐步自治。2010年中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》明确提出:我国城市社区居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。由于城市社区基层正在发生新的深刻变革,社区居委会的体制改革迫在眉睫。从社区服务到社区治理建设的转变见证了社区管理的发展以及中国的社会改革。社区治理已然成为社会改

[收稿日期] 2014-06-25

[作者简介] 孙启贵(1963-)男,博士,中国科学技术大学公共事务学院副教授;徐润雅(1990-)女,中国科学技术大学公共事务学院硕士研究生。

改革的基石,也是在未来中国和谐社会里的一个重要实践。

登哈特夫妇在《新公共服务:服务,而不是掌舵》一书中提出新公共服务理论,这一理论的来源有四种:民主公民权、社区与公民社会的模型、组织人本主义、后现代公共行政^[7]。相比奥斯本和盖布勒在《改革政府》中提出的新公共管理理论,新公共服务理论更加关注民主价值和公共利益,更加适用于当下我国提出的建立服务型政府的方针政策。这一理论提出了七点内容,包括:服务于公民而不是服务于顾客、公共利益是目标而不是副产品、重视公民权胜于重视企业家精神、战略性地思考和民主性地行动、责任并不简单、服务而不是掌舵、重视人而不是仅仅关注生产率^[8]。新公共服务理论给我国行政发展和政府改革提供了一种全新的视角,昭示了我国建构现代服务型政府的必要性与必然性^[9]。城市基层社区居民委员会秉持着“上为政府分忧,下为百姓服务”的原则开展各项社区服务工作,依照新公共服务理论来看,即服务并非掌舵。但是,近几年来,我国城市管理形成了“三级政府,四级管理”(指市、区、街道三级政府,市、区、街道、居委会四级行使行政管理职能)的多行政层级的复杂局面。随着我国流动人口的不断增加,城市化进程的不断加快,社会矛盾和社会问题不断增多,现行的社区管理体制已经远远无法满足现实的需求。另外,随着城市居民独立、民主意识的不断提高,社区自治的呼声也越来越大,从而对社区管理体制的改革形成一种“倒逼”的力量。新公共服务理论由于其自身理论来源的单薄以及理论原创性的不足,使得其在我国复杂的公共管理的背景下难以生存和发展,国内学者在对其进行研究和应用的基础上,提出了一些质疑和批评,包括对其理论范式、研究对象、理论内容和理论形式等方面。周义程认为新公共服务理论并无多少新颖之处,更多地是新瓶装旧酒^[10]。袁年兴则认为在风险社会的背景下,新公共服务理论的范式困境彰显了民主道德化背后的人性危机^[11]。

上述新公共服务理论有其自身的不足,新公共治理理论是继新公共服务理论之后提出的另一公共行政理论范式。新公共治理重点强调“良好治理”,即寻求政府对公共事务的最佳治理模式。它摒弃传统公共行政的“家长制”作风以及新公共管理过分强调市场作用的原则,重视政府与组织、个人的共同作用,充分利用除政府以外的各种管理工具,并

重视建立社会网络中各个行动者平等对话的合作机制^[12]。新公共治理理论提出治理主体的多元化,区别于强调公民权的新公共服务理论,更有别于模仿企业管理注重效率的新公共管理理论,见图1。

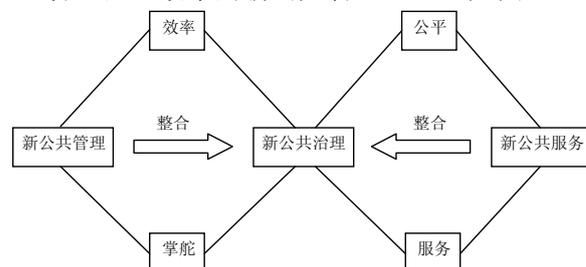


图1 新公共治理对新公共服务于新公共管理的整合

世纪之交,作为社会科学的前沿理论之一,新公共治理理论在政治和行政改革领域展开了广泛的研究^[13]。然而,这一理论并不具有完整的理论体系,都是散落在诸如埃莉诺·奥斯特洛姆、盖伊·彼得斯以及欧文·休斯的相关治理理论中。奥斯特洛姆在《公共事务的治理之道》中通过对公共资源的分配与治理问题给出建议 and 对策,从而提出自主治理的八大设计原则^[14]。上述治理思想,特别是多中心治理的思想恰好适应国内现阶段的发展现状,对于我国社区综合管理改革同样具有深远的指导意义。盖伊·彼得斯则在《政府未来的治理模式》中提出了政府未来治理的四个模式:市场式政府、参与式政府、弹性化政府、解制式政府^[15]。彼得斯侧重于分析在治理中的一大主体——政府角色的转变,其中弹性化政府更加适合新公共治理理论,它是指政府及其机构有能力根据环境的变化制定相应的政策,而不是用固定的方式回应新的挑战,主张不断撤销现有的组织,建立更多临时性或虚拟性的组织以避免组织因永久性和稳定性而产生低效率的问题,这与奥斯特洛姆提出的适应性治理相互吻合。欧文·休斯在《公共管理导论》中将“治理”作为一个章节,阐述“治理”与“管制”的不同之处,管制是一种对于权威的使用,而治理是建立能够使组织运作的体制、控制组织运作的程序。管制和治理都涉及到有意图的行为和规则体系,但是管制中的活动通常被权威所支持,比如动用治安力量确保政策的顺利执行,而治理则是依靠共同的目标,这些目标依据的是法律或者责任^[16]。

本文提出用新公共治理的视角研究我国社区综合管理改革,即运用治理的思想来疏通社区管理中的矛盾并解决相关问题。通过对合肥市望江东路社区以及杭州市王马社区的两个案例进行深入研究,

结合我国社区综合管理改革的现状,寻找改革的亮点与不足,并结合新公共治理理论提出我国社区综合管理改革的创新之路。

本文的以下部分是这样安排的:第二部分对我国社区综合管理改革以及新公共治理理论的相关文献进行简要地回顾和评述;第三部分是整体性地从新公共治理的视角看我国社区综合管理改革;第四部分详细介绍了两个社区在国内社区综合管理改革进行时的相关现状,并提出其在治理方面的创新之处;在第五部分中,我们总结了社区综合改革的亮点和不足,并建设性地提出了我国社区改革今后的治理之路;最后是本文的结语。

二、相关文献回顾

(一) 社区综合管理改革

1. 探究社区治理的新模式

郑杭生提出了我国社区治理整体上呈现的五种趋势:社区治理体制的复合化、社区治理方式的多元化、社区治理手段的艺术化、社区治理机制的科学化、社区治理的城乡一体化^[17]。浦兴祖建议围绕“两级政府、三级管理”的管理体制,实行“虚区实街”,构筑新的“两级政府”体制^[18]。

2. 我国社区改革的创新之处

焦亦民提出以社区体制取代街道体制,建立大社区。将利益共同体和精神共同体建设作为社区建设的重要内核,以社区为载体构筑新型社会生活共同体^[19]。杨团通过上海罗山会馆和广州文昌慈善会的经验研究,提出了社区公共服务这个新概念,并总结推动社区公共服务的制度化模式^[20]。

3. 我国社区治理的发展演变

魏娜将我国城市社区治理模式概括为三种:行政型社区——政府主导型的治理模式;合作型社区——政府推动与社区自治结合型的治理模式;自治型社区——社区主导与政府支持型的治理模式。综观我国社区发展的演变,上述三种模式恰好是其发展演变的路径^[21]。邱玉婷认为现在城市普遍推行的“两级政府、三级管理、四级落实”的社区管理体制已经不能适应新时期的要求,应该培育社区自治组织,实行社区自治治理的制度模式^[22]。

4. 城市社区管理体制改革的瓶颈。

李景平总结了我国城市社区管理体制改革的四大瓶颈:街道办事处管理压力不断增大;职能减负而任务翻番;社区自治组织没有发挥全部的作用;社会服务组织发育不够充分^[23]。同时,岳林提出我

国社区是法律规定的自治机构,但在现实中却是行政机构;并指出社区工作者的工作量与权力成反比,人员的不足与素质的低下都是社区管理体制改革的瓶颈^[24]。

5. 政府在社区体制改革中的角色重塑

江正平提出“社区自治”本质上是政府、社区、居民协作的自治,政府与社区的关系应当由纵向控制向横向互动转变^[25]。麻宝斌认为政府与社会的协同治理成为当今社会发展的趋势^[26]。

综上,目前学界对我国社区综合管理改革的研究主要集中在实践层面,包括社区治理的演变、社区改革发展的瓶颈,对社区治理新模式以及社区改革创新之处的研究都是根据现有的实践经验总结出来的;对于社区管理改革的理论研究相对缺乏,这也在一定程度上反映出我国社区问题亟待更有效的理论进行指导和解决。

(二) 新公共治理理论

1. 新公共治理的相关理念及原则

肖俊提出了后官僚时代的治理架构是多中心体制,并阐述了公共治理的四大原则:服务与效率并重;以财政手段激励公共服务的供给;以竞争性原则为前提的市场准入;多渠道的公民参与^[27]。全球治理委员会认为,治理是各种公共的或者私人的机构管理其共同事务方式的总和。欧文·休斯认为治理有六种不同的定义:最小的治理、公司治理、新公共管理、好的治理、社会-控制体系、自组织网络^[28]。

李晓莉认为好的治理有八个主要特征:参与、共识、责任、透明、回应、有效和高效、公平、不排斥任何团体或个人、法治^[29]。余金刚从三个层面解读新公共治理:个人层面、制度层面、社会层面^[30]。

2. 新公共治理的模式解读

埃莉诺·奥斯特洛姆与她的丈夫文森特·奥斯特洛姆共同创立了多中心治理模式^[31]。同时,奥斯特洛姆为了解决集体行动的这个难题,在大量实证案例研究的基础上,开发了自治治理模式,并进一步发展了集体行动的理论^[32]。同时,在多层次分析理论中他们把影响集体行动的制度分为宪法规则、集体选择规则、操作规则三个不同的等级^[33]。

朱德米基于当时国际治理理论的最新研究成果,提出网络状公共治理概念^[34]。陈剩勇则详细阐述了网络化公共治理模式,包括其定义特征、必要性、类型、缺陷等^[35]。

梁莹提出将协商民主理论引入新公共治理中,以协商民主的视角解读新公共治理,认为协商民主

倾向于在公共治理的过程中建立较为包容、平等、自由的话语机制,以求达致公共利益基础上社会成员广泛接受的共识^[36]。张敏将协商治理作为新公共治理的一个新范式,并阐述了协商治理的内容与范式特征,同时将其与公共行政理论、新公共管理理论、新公共服务理论进行比较,提出协商治理模式是以更合理的民主治理为理念先导,以民主真实性、更好的公共理性与公共政策的合法性等非效率性价值为取向,以公共协商为实现路径的一种治理范式^[37]。

3. 新公共治理与公共行政学范式

王诗宗在详细介绍了公共行政学范式的同时指出了治理理论并未构成一种全新范式,但是它集中体现了对经典公共行政学范式的怀疑与创建新范式的努力^[38]。邓伟志认为当代西方公共行政理论研究的“范式”变化是从新公共行政学到公共治理理论,详细比较了新公共管理理论、新公共服务理论与新公共治理理论这三种理论范式的特点^[39]。顾建光则是将公共管理三大主导范式:“公共行政”、“新公共管理”和“新公共治理”进行了详细的阐述,对其基本内涵加以梳理^[40]。陈水生从时代背景的角度来分析从新公共管理走向新公共治理,他认为信息技术革命的加速、经济全球化的扩展和网络社会的崛起是数字时代治理产生的原因^[41]。

4. 新公共治理本土化的困境

每一种公共行政学的理论都不可能完全适应每个地区时代发展的现状,因此自然会遇到本土化的困境。巩建华提出了阻滞新公共治理在国内发展的五个特殊因素^[42]。聂平平则从新公共治理自身有无法克服的局限性和意识形态存在的危险性来分析其本土化困境^[43]。包国宪提出了中国公共治理评价的若干问题,包括评价的目标、内容和指标、组织形式等^[44]。

综上,学界对于新公共治理的研究经过十几年的探索,已经取得了一些成果,这些成果主要表现在对公共治理理论的介绍与综合以及中国情境下的理论困境,但对新公共治理理论的研究仍然呈现碎片非系统化,对其相关理念的阐述也没有形成统一的表述和体系,同时,对新公共治理的原则和模式也并未达成共识。产生上述现象的原因有以下几点:

(1) 新公共治理理论从提出到发展只有短短的十几年时间,还没有来得及形成较为完善的理论体系架构;(2) 对治理的认知不同导致对新公共治理理论的理念解读不同;(3) 国内学者对新公共治理的重

视程度和认识相比于新公共管理与新公共服务而言不够深刻。

新公共治理理论与新公共管理、新公共服务理论在价值取向、理论基础、制度安排、研究方法上都有所区别,它更加适应现代社会的发展要求,见表1。

表1 新公共管理、新公共服务、新公共治理理论三者比较

	新公共管理	新公共服务	新公共治理
价值取向	效率优先	民主优先	民主与效率平衡博弈
理论基础	经济学理论、私营部门的管理理念	民主公民权、公民社会、组织人本主义、后现代行政理论	契约主义、整体性理论、集体主义
行为路径	政府服务外包化、市场化	政府服务精神的培养、与第三部门合作	公民自主治理、公共协商、多中心治理
公民角色	顾客	被服务的公民	参与决策的公民
研究方法	实证主义研究方法	人文主义研究方法	整体主义研究方法

三、从新公共治理的视角看我国社区综合管理改革

“治理”一词已经经历了几千年的历史,《荀子·君道》:“明分职,序事业,材技官能,莫不治理,则公道达而私门塞矣,公义明而私事息矣。”治理可以分清职能、明晰分工,使得公共利益得以很好地实现,这是荀子关于治理的理解。20世纪90年代以来,西方各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。分别是:(1) 治理意味着一系列社会公共机构和行为者。(2) 治理意味着在处理社会问题时存在责任和界限的模糊性。(3) 治理明确肯定了各个社会公共机构之间的权力依赖。(4) 治理意味着最终参与者会形成一个自主的网络。(5) 治理意味着办好事情的能力并不局限于政府的权力^[45]。

公共治理是指政府、社会组织、私人部门等治理主体,通过协商、谈判等民主的方式共同治理公共事务的管理模式^[46]。所谓新公共治理是相对于新公共管理、新公共服务而言的,“新”字体现在治理思想的转变如何适应现代社会的公共事务难题,而公共治理将侧重点放在公共资源的分配与管理上,更多地考虑公民个人的想法和行为造成的集体后果。

从2000年提出社区居委会体制改革到之后的社区综合管理改革已有十几年的时间,这些改革都是由政府主导的,并且取得了显著的成绩:一是在转变管理职能上有进展,很多地方采取编制政务服务

目录、建立准入制度、下放人权财权事权等方式,促进了基层社会管理的责权统一;二是在优化管理层级上有突破,有些地方将管理和服务职能下沉到社区,建立了区政府直接指导社区的管理体制,提高了工作效率;三是在拓展管理手段上有实效,不少地方积极培育社区社会组织,提升了其发展能力,为基层社会服务管理注入了新的活力。

以新公共治理作为一种研究视角,本文提出我国社区综合管理改革是一个逐步走向良好公共治理的过程。笔者将新公共治理分为三个组成部分:自主治理、多中心治理、适应性治理,从这三个部分来分析社区综合管理改革在治理方面取得的进展,见图2。

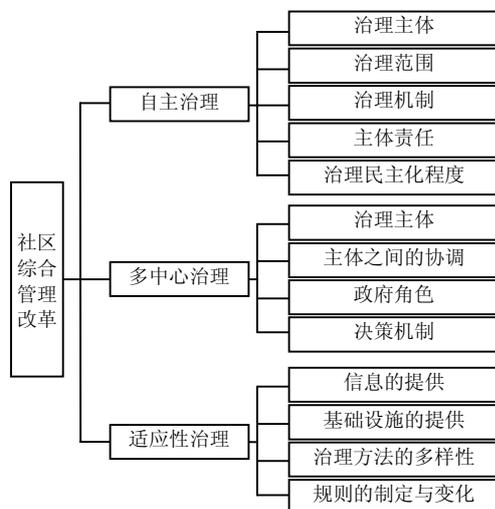


图2 社区综合管理改革的框架图

四、案例研究

为了更好地研究我国社区综合管理改革与创新,本文针对社区自主治理、多中心治理、适应性治理这三种公共治理模式的研究,对国内的案例展开具体分析。除了参与观察、文献分析,本案例研究采用的主要研究方法是访谈法。在2013年下半年中,我们分别与合肥市望江东路社区以及杭州市王马社区的领导、工作人员进行了访谈,并收集了关于这两个社区的大量信息和资料。

(一) 望江东路社区

合肥市望江东路社区座落在芜湖路街道最南端,东临徽州大道,西至金寨路,北接太湖路,南到上派路,辖区面积约1.7平方公里,常住居民10811户,29980人。辖区内有东华工程科技股份有限公司、中铁四局集团、合肥供电公司、安徽省行政学院、

安徽省立儿童医院、合肥市第三人民医院等8家单位,其中上市公司2家,省级文明单位2家,市级文明单位6家。社区遵循“以人为本,服务居民”的原则,始终把创建和谐社区放在重要位置,尽心、尽力、尽责做好社区工作,取得了一定的成绩。社区先后获得了合肥市文明社区、市“五个好”社区党支部、市计生药具示范点、包河区人口与计划生育先进社区、再就业先进社区、优秀妇女之家、关心下一代工作先进社区、第二届企退人员文化艺术节暨第六届文艺汇演获得一等奖等多项荣誉。目前,基本将社区建成了“居民自治、管理有序、服务完美、治安良好、环境优美、文明祥和”的幸福家园。

1. 自主治理

社区通过建立共建平台,充分发挥了共建单位在社区建设中的自主治理作用。社区提出开展“楼幢党建”概念。按照“便于党员流动、便于党组织管理、便于党员参加组织生活”的原则,在每一幢或几幢楼成立党小组,作为党组织最基本的活动单元,将每个党员的教育管理纳入更小的网格,以“二带”、“三联”、“五员”党员服务为载体,开展“二带”(带邻居、带楼道,)、“三联”(联系空巢老人户、联系生活困难户)、“五员”(争当政策讲解员、邻里纠纷调解员、治安巡逻员、环境维护员)为抓手,通过组织管和自我管,使党员的模范带头作用在社区每个角落彰显出来。党组织开展的自主治理活动包括:居民区停车位资源分配问题、居民区下水道治理问题、与物业公司的相关矛盾等。

2. 多中心治理

该社区大力开展志愿者工作,成立小区“党员义工队”义务为小区的居民看家护院。社区党总支牵头由金江苑小区退管支部书记边玉国同志为队长,有居住在该小区的近20名退休党员积极参与为小区居民服务。义工队的成员年纪大多在60岁左右,在小区内生活了20年,对小区的环境特别熟悉,他们不仅维护小区的治安,还担负着小区民情民意收集、矛盾纠纷、安全隐患排查等多项重任,每天巡逻中通过与居民的交流收集大家对社区服务的需求、意愿,掌握小区安全状况,了解居民间矛盾纠纷,并在第一时间向社区反馈,便于社区更加全面细致地做好居民服务,使得矛盾纠纷能消除在萌芽状态。

3. 适应性治理

为了做好流动人口均等化服务,社区成立“流

动人口之家”，建立计生QQ群，开展了从领取结婚证、怀孕、出生、办理独生子女光荣证，流动人口避孕药具免费发放、按时参加流入地孕检信息温馨提示和流动人口所需的一系列服务和咨询，同时采取跟踪联系并提供相关服务。

社区详细了解和掌握辖区内13名离休干部的基本情况和生活服务需求，利用社区服务网络，采取集中服务与上门服务、无偿服务和有偿服务相结合等多种方式，为离休干部在日常生活照料、精神慰藉等方面提供服务。

(二) 王马社区

杭州市王马社区位于杭州市中心，东临东河、南接庆春路、西至新华路、北衔凤起路。区域面积0.34平方公里。现有住宅楼95幢，居民5786户、15166人。王马社区成立于2001年，是全国第一个楼道党支部的诞生地，在全市率先提出“66810”为民服务法。社区先后荣获全国首批和谐社区建设示范社区、全国百佳学习型社区、全国青年文明社区、全国商业示范社区、浙江省文明社区、杭州市劳动模范集体等近百项荣誉。2007年，时任中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛同志到王马社区视察工作，对社区党建、为民服务工作给予了充分肯定和高度评价。

1. 自主治理

2002年7月18日，全国第一个楼道党支部——“科普楼党支部”在该社区成立，标志着城市社区党的基层组织建制和作用发挥了新突破，同时也标志着党组织在社区自主治理中的作用开始凸显。至2013年6月底，社区共有楼道党支部29个，在册党员164名，有237名在职党员已到社区报到并参加工作。2013年，社区党委立足于推进基层协商民主建设，建立百姓议事工作机制，广泛组织社区各专业委员会、议事委员会、居务监督委员会等群众自治组织，协商涉及群众切身利益的实际问题，不断提升社区成员的主动性和参与度。

同时，该社区创新形成社区党组织领导下的社区居委会、楼宇居民自治会、单元居民自治小组三级居民自治网络；创新建立社区党组织领导下的居委会、业主委员会和物业公司“三方协调”机制，见图3。

2. 多中心治理

王马社区坚持以党的领导为核心、正确处理政府推动与居民自治的关系、市场运作与社会参与的

关系，形成了党委核心力、政府推动力、社会参与力、市场运作力、居民自治力“五力合一”的运作机制，见图4。

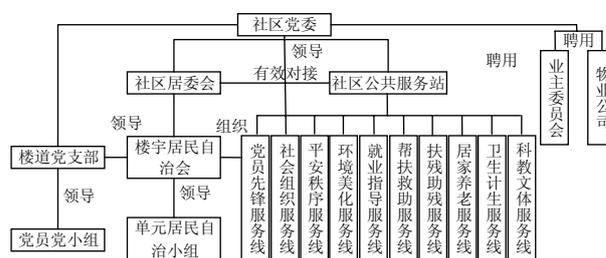


图3 王马社区的自治机制图



图4 王马社区的五力模型图

3. 适应性治理

王马社区总结提炼社区为民服务的经验和办法，创新提出并全面推行了“66810”为民服务工作法，进一步明晰新时期社区为民服务内涵。所谓的“66810”是指：“六必到、六必访、八必报、十条为民服务热线”。“六必到”是指楼道党支部六必到：党员思想波动必到、党员志愿服务必到、党员困难病重必到、社区突发事件必到、邻里矛盾纠纷必到、邻里守望互助必到；“六必访”是指社区党委六必访：困难群众每月必访、独居老人每月必访、残疾家庭每月必访、流动党员每月必访、失业人员每月必访、其他重点帮扶人员每月必访；“八必报”是指党员协助社区做到八必报：公共设施损坏必报、背街小巷不洁必报、发现新增孕妇必报、外来人员流入必报、居民病重住院必报、居民房屋出租必报、有不安全隐患必报、有不稳定因素必报；“十条为民服务线”是指社区推出十条为民服务线：党员先锋服务线、环境美化服务线、平安秩序服务线、医疗计生服务线、文体教育服务线、帮扶救助服务线、居家养老服务线、助残扶残服务线、就业指导服务线、公共危机服务线。下图是“66810”为民服务绩效追踪机制工作流程图，见图5。

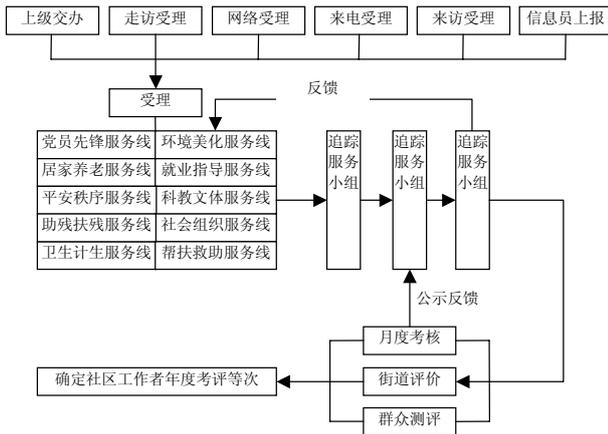


图5 “66810”为民服务绩效追踪机制工作流程图

五、社区综合管理改革与创新的治理之路

我国社区综合管理改革不仅需要在实践中有所突破创新,而且需要更加适应现代社会的治理理论进行的指导,才能克服在综合管理改革中遇到的困难,诸如社区民间组织发育不良、社区居民参与自治的程度不高、社区管理的相关法规制度不健全、社区工作者行政压力大等。

(一) 将社区工作重点之一转移到如何提高居民参与决策的积极性上。

在案例研究中,我们发现尽管望江东路社区和王马社区的居委会在居民自治治理的工作上做了很大的努力,例如开展“楼幢党建”活动,建立楼宇居民自治会、单元居民自治小组,但参与的居民人数占社区总人口数的比例明显偏低,在访谈中,我们了解到居民之间“搭便车”的现象比较严重,很多人抱着怕麻烦、别人做好自己能跟着沾光的心态面对社区的公共事务。

社区治理就像是对公共池塘资源的治理,如何防止个人理性导致集体不理性产生的“公地悲剧”现象以及“搭便车”现象的发生,是社区自治治理所要解决的首要问题。奥斯特洛姆在分析了世界各地关于治理公共资源成功案例之后,提出了自治治理的若干原则:界定权利归属、建立冲突解决机制、明确个体责任、制裁等级化、决策民主化、外界机关对权利的认可^[47]。

(二) 加强和完善社区的民间组织是社区多中心治理的一大任务。

多中心治理理论的首要要素就是允许人们组建许多治理机构,使得多元化的规模经济在基础设施中的运用成为可能。民间组织的力量在社区的多中

心治理中是始终不能被忽略的,对于王马社区的“五力合一”模型而言,民间组织的力量便代表着这一模型中的居民自治力。

多中心治理可以让居民的选择变得多样化,为其提供机会组建多个治理机构,同时也可以克服搭便车行为。在案例调研中,我们发现望江东路社区与王马社区都存在社区民间组织弱化的现象,这些组织不仅数量少,而且在社区治理中发挥的力量微乎其微。社区内部针对这一问题,需要进一步加强宣传,提高公民参政议政的积极性,将决策中心下移,将面向基层的决策在多个层次中展开,集体的决策需要尊重大多数的意见^[48]。

(三) 不断寻求解决现代社区问题的适应性治理方法。

适应性治理正是针对复杂系统中公共事物的治理设计的,它对于公共资源的可持续利用有重要意义。案例研究中的两个社区都分别针对各自社区出现的问题做出了适应性的治理调整,例如望江东路社区注意到了对现代社会流动人口的服务问题,成立了“流动人口之家”,建立计生QQ群;王马社区更是注意到了社区服务的问题,提出了“66810”为民服务法,同时针对不同的居住类型采取不同方式进行分类指导,建立不同的发展模式:(1)小康居住型和旧有小区型采取邻里互动和楼宇自治发展模式;(2)撤村建居型采取文化推动和城乡一体发展模式;(3)高档商住型和排屋别墅型采取精英带动和公共参与发展模式。

社区综合管理改革必须看到适应性治理的创新之处,在改革中不断发现新问题,寻找解决问题的方法,这一过程需要居民、政府、市场、社会进行良好的协商对话、谨慎分析。

六、结语

本文从新公共治理的视角,运用案例研究的方法考察我国社区综合管理改革中的治理问题。社区改革网络中的行动者包括政府、居民、居民自治组织、基础设施建设等;而社区公共治理网络涉及多个参与者,比如政府、居民、私人企业、第三部门、社会的相互合作。中国社区综合管理改革的最大问题是没有相关理论的支撑,完全凭借其在实践中摸索的经验,这样不仅使社区发展走了很多弯路,而且很多社区在等待经验中变得墨守成规,没有实质性的改革突破。

笔者认为我国社区综合管理改革需要跨越理论和实践脱节的鸿沟,从新公共治理的角度研究社区改革中的问题和创新点。通过新公共治理所包含的三个部分:自主治理、多中心治理、适应性治理来分析两个社区案例,发现社区综合管理改革取得了一定的成绩:一是在转变管理职能上有进展;二是在优化管理层级上有突破;三是在拓展管理手段上有实效。但同时也看到了社区在体制改革中出现的问题,并提出了治理方案:一是将社区工作重点之一转移到如何提高居民参与决策的积极性上;二是加强和完善社区的民间组织是社区多中心治理的一大任务;三是不断寻求解决现代社区问题的适应性治理方法。

参考文献

- [1] 许小玲. 城市社区管理体制改革的动因、模式及未来路径选择[J]. 理论导刊, 2013(4): 17-20.
- [2] LEVINE M, PERKINS D V. Principles of community psychology[M]. New York: Oxford University Press, 2005.
- [3] TERRI M, STEFANO T, ANGELA F, et al. Image of neighborhood, self-image and sense of community[J]. Journal of Environmental Psychology, 2006, 26(3): 202-214.
- [4] MARC F. The structure and significance of community satisfaction[J]. Population and Environment, 1984, 7(2): 61-86.
- [5] JNANABRATA B. Theorizing Community Development[J]. Community Development Society, 2004, 34(2): 5-34.
- [6] LIU Zhong-qi. NGOs and Civil Society under the Context of Humanistic Community Construction: Practice and Review of China[J]. Canadian Social Science, 2009, 4 (2): 9-14.
- [7] 珍妮特·登哈特, 罗伯特·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 23-40.
- [8] 珍妮特·登哈特, 罗伯特·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 42-163.
- [9] 向波. “新公共服务”浪潮与我国政府职能的新定位[J]. 探索, 2006(06): 65-69.
- [10] 周义程. 新公共服务理论的贫困[J]. 中国行政管理, 2006(12): 79-82.
- [11] 袁年兴. 公民美德、公民权与公共行政——论新公共服务的范式困境[J]. 浙江社会科学, 2013(05): 70-75.
- [12] 胡正昌. 公共治理理论及其政府治理模式的转变[J]. 前沿, 2008(05): 90-93.
- [13] 聂平平. 公共治理的基本逻辑与有限性分析[J]. 江西社会科学, 2006(12): 186-189.
- [14] 埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 上海译文出版社, 2010: 108-122.
- [15] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 25-131.
- [16] 欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 第四版, 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 123-143.
- [17] 郑杭生. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学, 2012(06): 1-8.
- [18] 浦兴祖. 特大城市城区管理体制的改革走向——兼谈“两级政府、三级管理”之提法[J]. 政治学研究, 1998(03): 53-58.
- [19] 焦亦民. 中国城市社区体制改革创新及其发展前景[J]. 甘肃社会科学, 2013(03): 147-150.
- [20] 杨团. 推进社区公共服务的经验研究——导入新制度因素两种方式[J]. 管理世界, 2001(04): 24-35.
- [21] 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(01): 135-140.
- [22] 邱玉婷. 新时期城市社区管理体制改革的现状、思路与方向[J]. 学术论坛, 2012(09): 31-34.
- [23] 李景平. 城市社区管理体制改革的瓶颈与路径选择——以北京“鲁谷模式”为例[J]. 北京行政学院学报, 2012(05): 31-34.
- [24] 岳林. 社区管理困难重重社区改革刻不容缓——来自基层社区的实地调查与思考[J]. 中国经贸导刊, 2012(11): 30-34.
- [25] 江正平. 基层政府在城市社区自治中的角色重塑[J]. 中州学刊, 2008(06): 51-54.
- [26] 麻宝斌. 政府与社会的协同治理之路——以汪清县城市社区管理改革为个案[J]. 吉林大学社会科学学报, 2011(06): 132-139.
- [27] 肖俊. 超越官僚制: 新公共治理的原则与架构[J]. 深圳大学学报, 2009(11): 56-60.
- [28] 欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 第四版, 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 123-143.
- [29] 李晓莉. 西方学者公共治理理论研究综述[J]. 江苏商论, 2011(10): 153-156.
- [30] 余金刚. 对公共治理理论的政治学解读[J]. 人民论坛, 2011(04): 42-43.
- [31] 埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共服务的制度建构[M]. 上海: 三联书店上海分店, 2000.
- [32] 埃莉诺·奥斯特洛姆. 公共事务的治理之道[M]. 上海: 上海译文出版社, 2010: 07-09.
- [33] OSTROM E. Governing the Commons: The Evolution

of Institutions for Collective Action[M]. New York: Cambridge University Press, 1990.

[34] 朱德米. 网络状公共治理: 合作与共治[J]. 华中师范大学学报, 2004(02): 5-13.

[35] 陈剩勇. 网络化治理: 一种新的公共治理模式[J]. 政治学研究, 2012(02): 108-119.

[36] 梁莹. 协商民主中的公共治理[J]. 中国行政管理, 2005(05): 128-134.

[37] 张敏. 协商治理: 一个成长中的新公共治理范式[J]. 江海学刊, 2012(05): 137-143.

[38] 王诗宗. 治理理论与公共行政学范式进步[J]. 中国社会科学, 2010(04): 87-100+222.

[39] 邓伟志. 从新公共行政学到公共治理理论——当代西方公共行政理论研究的“范式”变化[J]. 上海第二工业大学学报, 2005(05): 1-9.

[40] 顾建光. 论当代公共管理三大范式及其转换[J]. 华中科技大学学报, 2012(05): 8-14.

[41] 陈水生. 新公共管理的终结与数字时代治理的兴起[J]. 理论导刊, 2009(04): 98-101.

[42] 巩建华. 差序格局的文化影响与关系社会的破坏作用——兼论西方公共治理理论在中国实施的困境[J]. 江淮论坛, 2007(04): 95-99.

[43] 聂平平. 公共治理的基本逻辑与有限性分析[J]. 江西社会科学, 2006(12): 186-189.

[44] 包国宪. 中国公共治理评价的几个问题[J]. 中国行政管理, 2009(02): 11-15.

[45] 魏涛. 公共治理理论研究综述[J]. 资料通讯, 2006(Z1): 56-61.

[46] 胡正昌. 公共治理理论及其政府治理模式的转变[J]. 前沿, 2008(05): 90-93.

[47] OSTROM E. Understanding Institutional Diversity, Princeton[M]. NJ: Princeton University Press, 2005.

[48] 王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(1): 96-100.

Community Integrated Management Reform and Innovation Research: Based on the New Public Management Perspective

SUN Qi-gui XU Run-ya

(University of Science and Technology of China Hefei 230026 China)

Abstract Since the community system reform proposed by China's government in 2000, the establishment of community and harmonious community construction has become a pioneering work in the 21st century. From the new perspective of public administration, a complicated community governance network is presented, which is nodded by the governance main body, and connected by the governance content and tool. Based on this presetting, this paper analyzes the experiences of the two communities named Wangjiang East Road and Hangzhou King Horse Communities in Hefei, including the diversity of governance main body, the diversification of governance content, the scientific governance tools and the complexity of governance net. Finally, it proposes suggestions on the community comprehensive management reform in our country by combining the complicated network model of community governance and the first-hand case study.

This study for the construction of the new public management theory system is of great significance, it is a guidance for realizing the comprehensive management mechanism reform and better development of the community, and meanwhile it is of positive value for relevant government departments and social organizations.

Key words community; comprehensive management reform; innovation; the new public management

编辑 刘波