

社区治理何以推动大城众管

——基于重庆与苏南地区的比较案例分析

高 淼

重庆大学公共管理学院，重庆
Email: 550576518@qq.com

收稿日期：2021年5月10日；录用日期：2021年6月3日；发布日期：2021年6月10日

摘 要

现有的社区治理推动大城众管模式带来新的研究对象与新的话题，那就是协同治理。目前，协同治理成为我国构建并发展社会治理机制的关键环节。面对日益加快的全球化发展，和不断更新的信息化技术，基于改革深化的大背景下，怎样打造先进的国家治理能力以及治理机制，就是现代国家治理必须解决的威胁和内容。本文基于重庆与苏南地区的比较案例分析，对社区治理何以推动大城众管进行了深入研究。

关键词

社区治理，推动，大城众管

How Does Community Governance Promote the Management of Large Cities

—Based on the Comparative Case Analysis of Chongqing and South Jiangsu

Miao Gao

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing
Email: 550576518@qq.com

Received: May 10th, 2021; accepted: Jun. 3rd, 2021; published: Jun. 10th, 2021

Abstract

The existing community governance promotes the model of mass management in large cities and brings new research objects and new topics, that is, collaborative governance. At present, colla-

borative governance has become a key link in the construction and development of social governance mechanisms in China. Faced with the increasingly accelerated development of globalization and the constantly updated information technology, how to build advanced national governance capacity and governance mechanism under the background of deepening reform is the threat and content of modern national governance. Through the comparative case analysis between Chongqing and southern Jiangsu, this paper makes an in-depth study on how community governance promotes mass management in big cities.

Keywords

Community Governance, Promote, Big City Crowd Management

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

如今, 对社会治理进行改革, 将更优质的服务提供给社会居民, 改善社区整体服务质量的任務就显得十分迫切。要想构建和谐社会, 就需要关注现代社区治理机制发展, 采取“政府主导、公众参与、协同治理”的社区治理方式。在这一背景下, 我们就必须关注利益聪明, 政府和企业等根据社区治理发展特点, 建立同一利益联盟, 旨在促进社区的稳定长期发展。在社区治理过程中, 利益驱动使其获得前所未有的发展动力, 所以, 积极建设各类机制体制, 赋予社区协同治理更多支持就显得十分必要。

2. 文献综述

在社区治理推动大城众管实践研究方面, 国外学者取得不少优秀的成果。Ianniello 构建了一个社区互动模型, 将社区当成一个有机体, 呈现出延续性与互动性特点, 里面有环节若干个, 涉及多个领域, 包括安全领域、教育领域以及卫生领域[1]。JUDE 认为提供公共服务、进行社会资源与权力配置, 顾及所有受益者的需求就是政府的主要职能。安东尼·吉登斯指出, “社区建设反映了政治日后的发展趋势与发展方向”, 这意味着激发民众参与社区治理的热情, 可以使更多社区居民的利益诉求得以有效实现[2]。因此, 社区治理有效地推动了大城众管的发展, 并且带来了新的研究对象与新的话题, 即协同治理。

国内诸多学者对社区协同治理展开了深入的研究。杜伟泉认为, 在现代社会发展中, 社区协同治理既是其内在要求, 同时也是政府满足社会管理要求的关键渠道, 利用对各类治理资源与主体职能的科学结合, 使社区治理模式更加公平公正[3]。陈晓春认为, 社区协同治理应及时舍弃传统落后的治理思想并优化治理结构, 以政府为主导, 将各治理主体的功能全面发挥出来, 从而做到社区善治[4]。徐顽强认为, 社区协同治理目标就是解决各类群体的公共服务需求, 邀请各类社会主体积极加入社区治理行列, 将自身的作用与优势更好地发挥出来, 减少治理成本, 增加治理效率, 使治理效能与效果得到明显的改善[5]。张蝴蝶认为, 社区协同治理是新时期下社会治理的发展主流, 是建设现代治理机制的关键渠道, 利用各种治理主体作用与功效的发挥, 使社会发展目标得以顺利实现, 将更优质的服务提供给服务对象[6]。姜振华认为, 社区协同治理的重点是调整政府职能, 打破政府治理主体单一的格局, 打造多元社区治理主体与社会资源共享的合作体系, 精确界定各类治理主体的职责与义务, 使整体治理水平得以明显改善[7]。

综上所述, 社区治理推动大城众管的研究意义重大, 已成为国内外的研究热点, 然而, 现有研究主要侧重于社区协同治理的概念、内容和目标等, 而关于社区治理推动大城众管方法的研究较少。本文对社区治理

推动大城众管的模式、社区协同治理现阶段存在的问题,以及社区治理如何推动大城众管等问题展开了研究。

3. 社区治理推动大城众管的模式与问题分析

3.1. 社区治理推动大城众管的模式

政府是社区建设的主体,企业和社会组织等其他主体则发挥着辅助性功能。在经历了不同的发展时期后,社区治理推动大城众管模式由以往的“乡政村治”模式转变为现代化治理模式,在此期间,发展过程更是持续更新。由于社区建设速度日益加快,逐渐突显政府在治理中的主导地位。但是,社区治理主体由于分工模糊而导致参与居民并不多。亦即是,社会组织还停留在初步发展时期,地区发展离不开政府的支持,采取社区协同治理模式,将有利于当地经济的发展及提升。

第一,在社区规划建设期间,发展规划与发展方案由政府负责设计,确保社区政策可以有效落实。社区建设以政府为主导,将使现代社区治理机制得到进一步的优化与完善,促进社区治理的全方位发展。第二,社区治理需要政府的支持,将政府作为治理主体的作用淋漓尽致地发挥出来。在社区治理期间,可以倒逼政府调整自身的职能,积极落实社区治理责任。第三,社区治理以政府为主导,让居民的利益得到更多的保障,执行旧改项目以后,社区发展带来巨大利益需求,则,怎样协调不同居民之间的利益,就是政府目前急切需要解决的问题。由于社区发展日渐成熟完善,导致政府职能也出现同向的变化,促进社区组织自治功能的发挥,加快社区自治主体的多元发展,使基层治理水平得到明显的改善。

如今,我国社区建设开始走向新的阶段,协同治理以及多元治理模式等也开发挥效能,得到各方的支持。日益成熟的社区治理体系,不断优化了以基层党组织为主体的治理机制,各级政府积极参与其中,成立社区治理组织,得到居民的踊跃参与。图1就是详细的治理模式。

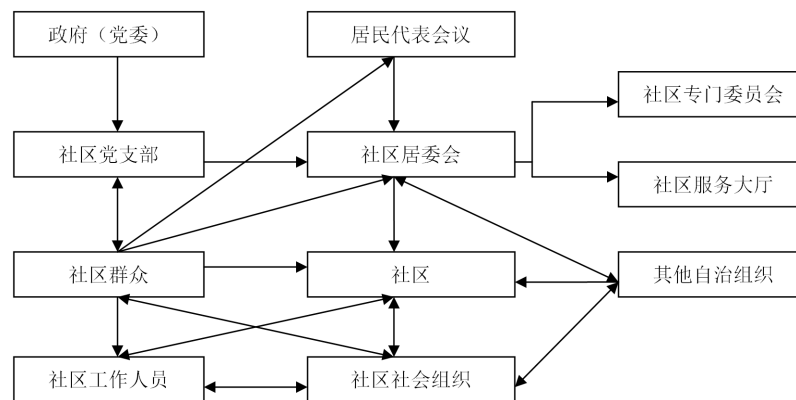


Figure 1. Community governance promotes the big city crowd management model
图1. 社区治理推动大城众管模式

3.2. 社区治理推动大城众管存在的问题

1) 社区治理网络发展不平衡

社区治理牵涉到方方面面的利益,其组织有行政网络、社会网络和党群网络,并利用这些网络组建社区治理网络机制。但是,社区治理的网络发展之路不太顺畅,主要反映在以下几方面:行政与党群网络占据核心地位,是决定并指定社区活动的主体,可以说,社区的所有活动都是由二者共同决定的。但是,社会网络力量则要弱一些,原因之一就是其发展跟不上时代。单单是从数量的角度来说,社区拥有较大规模的群体组织与社会组织,不过,因为规模小,此类组织对社会的影响十分有限,如社区文化体育联合会等,至于其他部分社会团体,如社会事件等,虽然拥有一定的社会知名度,然而,这些组织因

为成立于社区的时间并不长，无法完全适应当地需求，也不能完全突显出自身的影响力。

2) 主体协同能力的不足

在机构及其工作人员的能力约束下，响应转型阶段变化的速度有所放缓。协同网络应具备可以科学结合公私协作特点与治理的网络治理能力。事实上，社区隔三岔五会发生一些互相有联系但又不容易化解的难题，如流动人口计划生育、老年人护理以及家庭暴力等，若政府利用互联网集合需要处理的问题，而非由各个部门或单位自行解决的话，就能够形成以社会居民需求为中心的社区网络格局，将全部的服务交由营利与非营利机构代为落实，而非由政府供应，在这一领域，最具代表性的当属香港与新加坡成立并成功运营的社区家庭服务中心。

过度依赖协同治理主体，会让那些管理能力不足或完全缺乏的，且没有协同组织的空心政府，难以凭一己之力进行公共服务供给。要想实现协同治理目标，建立利益联盟，在社区治理过程中就要不断提高党与政府的引导能力和激发各类资源，尤其是在技术资源方面与人才资源方面。

3) 权力关系的不稳定

经济的市场化发展促进了居民在收入、职业以及地域等各方面的流动，破坏团体的稳定性。然而，政府与执政党还是比较稳定的。

不管是高管，抑或是媒体，对稳定而持久的成果都是垂涎欲滴的。若政府向社会组织转包社区公共服务，如果承包期满时，会留意其是否出现变动，一旦存在不确定因素，就会导致各利益方都拒绝分担风险，并谨慎应对相互之间的合作。就拿深圳及广州等大型城市的社会服务项目来说，镇街财政在注资社区家庭服务中心时，常常发生“今年”仍未兑现“去年”诺言的情况。若政府缺失公信力，或第三方评价机构无法提供相应的保障，就无法公正客观地衡量社会组织或专业机构提供的服务或产品质量，导致政府部门与社会团体、客户与企业、政府与企业、社会与居民等组织之间的不确定性越来越多。

4. 社区治理推动大城众管的案例考察

4.1. 重庆——三社联动机制

在社区治理模式的改革中，重庆渝中区上清寺街道积极引进社会组织，改善社会管理能力，利用专业社会机构的引进，将更加优质的服务提供给居民。在此期间，推出“三社联动”治理体系。

上清寺街道从2018年起，就开始全面落实精简优化计划，将本身需要社区居委会落实的296项管理事项精简到72项，此外，又收回了先前授予社区的行政管理职能，将社区公共服务中心建设于街道上，如此一来，就能够明显减轻社区居委的工作负担，使其测期间将更多的时间与精力投放到公共服务以及社区自治上。居民代表大会及议事会体制得到了社区的进一步优化和调整，发挥更大的民主监督作用，让居民能够利用参加听证会、“民主之家”以及民情座谈会等渠道去表达个人利益诉求，激发社区居民加入社区自治行列的热情。上清寺街道为了改善社区服务质量，将便民服务中心分别设置于下属社区，安排有关的事业单位成员进驻其中，将“6个1小时”的便民服务提供给社区居民。在社会协同治理中，上清寺街道以组建枢纽型社会团体以及专业社工机构等方式，将更多的社会力量引进社会自治，丰富服务模式，使社区治理演变为“一核多元、共治共享”。

4.2. 苏南地区——政府主导发动多种社会力量参与机制

以政府为主就是苏南社区自治的显著特征，当然，这也是其能够成功的主要因素。在社会治理及社会经济发展期间，地方政府发挥的作用是无庸置疑的。当地政府根据苏南整体发展现状，引导社会力量加入社会自治行列，保证社区发展均衡，现实意义重大。新时代的到来，改变了苏南社会管理体系，一改治理主体过于单一的格局，走向多元治理，在社区治理方面，物业公司、区政府、业委会、街道以及

居委会等均可以成为治理主体，并发挥各自优势。

首先是政府。无锡市政府和市委从自无锡北成为我国第一批“全国社区治理和服务创新实验区”后，共同颁布了《关于进一步提高群众服务质量有效减轻社区(村)负担的工作规定》，牵头者为城市社区治理领导小组，联合政府的其他职能部门共同负责社区治理事务与工作台账，针对涉及基层群众利益的“五多”问题，将社区工作职能一一确定下来。如今，无锡取消的社区评比项目多达 33 项；社区工作组织及其牌子共有 47 个被注销；收回 94 项各级政府部门原来下放的行政职能，分门别类居委会与政府的职能，制作“两份清单”，确定居委会权责，使居委会的工作压力得到明显的减轻。

其次是社会组织。苏南社会组织在最近几年的发展里异常迅猛，在数量上及规模上都有了明显的改善。至 2018 年末为止，江苏省共有 7.8 万家社会组织被登记在册，与 2017 年相比提高了 22 个百分点，位居全国首位。无锡在创新和发展社区治理时采取“两个率先”举措，以群众切身利益为重心，利用政府职能的调整、分离管办，推出扁平化社会治理模式，使社会协同治理质量得到有效的提升。

再次是居民。新时代的到来，日益提高了人民群众的自治水平。笔者在走访了无锡、宜兴、常州以及苏州等地的民众后得知，在社区协同治理方面，苏南地区发展较为成熟。但当中还是备受一些问题的困扰，虽然社会协同治理得到许多居民的认可，然而，居民对社区治理的认知仍然比较浅显。

最后是互联网平台。互联网时代的到来及广泛应用，使社区在建设共同体时更应充分发挥网络作用，利用网络去传递信息分享信息，如通过 QQ 或微信等社交软件，将更好的信息服务提供给社区居民。

5. 结论与建议

5.1. 结论

社区治理推动大城众管存在各种问题与威胁，实施社区协同治理，首先就要调整职能重新进行定位，由多个视角、方向及层面改变行政管理传统落后的模式，引导其往协同治理模式发展。怎样设计一套不被行业、地域以及层级所限制的社区协同治理模式，促进政府与其他机构的交流协作，利用宏观调控和协同关系的构建，确定各治理主体的目标，并基于互相信任及认可的前提下，达成共识，使社区协同治理发展更快更稳。

5.2. 建议

1) 构建社区网格化管理体系

第一，根据党委、街道办以及居委会的指示积极建设“社会全参与、覆盖全面”的网络管理机制，原因是不少社区的情况和锦水苑社区差不多，通过各村落的合并共同建设的，网格无缝覆盖必须以上级党委的指导为行动依据，唯有如此，才可以保证各方职责真正落实到位，及时处理社区问题，反之就会发生互相推脱责任、扯皮的行为。

第二，网络化管理并非单一地将划片管理方式应用到社区成员上，反之就会产生各自为政的现象，致使山头主义横行，加大社区管理难度。风格化治理应尽可能激发居民参与热情，将各社区细分成若干个网格单元，将所有的社区干部、志愿者、在职党员合理地安排到对应的风格里，进行社区建设与社区服务，构建立体式服务机制，如便民活动中心、卫生服务中心以及警务室由谁负责建设，垃圾清理、卫生打扫以及小区绿化等工作又该由谁负责落实等，科学结合设岗定责，利用楼管人、房管人的方式，逐渐优化社区建设，满足社区居民的多样化需求，实现规范化、日常化以及制度化工作。

第三，网格化管理应重视民意途径拓展，重视参与主体的多元化，在确定职责时关注网格管理者的服务意识以及主体意识，或在经济上提供一定的补贴，改变传统的上级下意识，转变为人人参与意识。采取工作例会体制，既要在发生重大事项时定期举办居民恳谈会，又能够每月举办一次民情研判会，尽

早建好“无假日社区”，增进居民之间的联系。同时，还能够构建网络信息互动中心，收集各类民生资讯，将及时反馈给社区居民，形成民情民意网络信息平台，将职能范围内的求助服务、咨询服务以及投诉服务等提供给广大群众。

2) 提升协同主体的素质和能力

改善协同主体的知识能力。治理的时效性很大程度上取决于知识结构与知识水平的科学性。如今，我国各级部门的员工在进行行政管理时还是以传统陈旧的知识为参考依据，没有及时更新公共治理知识，无法满足协同治理在新时期提供的现实需求，综合知识水平普遍较低。事实上，新公共管理理论、整体治理理论、新公共服务理论以及善治理论等均以协同治理为主，属于新时期诞生的公共管理理论，能够将更多的理论知识引进基层社会治理。此外，也应继续丰富此类人才的治理实践经验以及治理知识，支持并引导基层政府干部主动联系社会组织、企业或者社区，利用共同合作吸收更多的治理经验及教训，使社区协同治理水平得以显著提高。

应继续激发协同主体的公共精神。在公民社会里，最重要的价值观就是公共精神，这是民众加入社会协同治理事务的关键渠道，是基于公共责任意识以及普遍信任关系为前提的，所涉及的基本要素就有平等、共融、信任、协作以及宽容等。帕特南(Robert D. Putnam)指出，“公共精神是一种关心公共事务，并愿意致力于公共生活的改善和公共秩序的建设，以营造适宜人生存与发展条件的政治理念、伦理追求和人生哲学”，它“代表着响应公共服务和公共组织管理的一种持续的、深厚的诺言”。所以，发达公共精神是影响到社会治理效果的重要因素，可以激发居民加入生活管理行列的积极性，而且又可以为公民行为带来一定的规制作用，可以由源头上降低对居民管理行为的不良影响，带来更多的积极效应。公共精神一旦缺失，就会导致协同治理沦为一句空话，流于表面。

3) 打造多元主体协同行为的规范化平台

及时构建协同治理体系，成立绩效考核体系、信息通报体系、监督体系、定期会晤体系、大调解体系、应急协同处理体系、村民自治体系、重大事项联合会审体系、政府向社会购买服务体系以及集体决策体系等。在此类体制中，均针对问责效力、协同主体、检查追究、协同层级、权力授予、协同方式方法、适用范围以及议事协调规则等进行具体的规定。此外，政府需要主动争取得到民众、企业、社区以及社地组织的支持和认可，与社会各界成为长期合作伙伴，使成立的体制机制有着多元化主体。在体制结构里，政府的职责就是支持并鼓励其他主体采取社会善治自治方式，为社会治理带来更多新动力和新能量。其次，继续优化配套设施，促进不同体制的协作和互动。决定制度时效性及能否实现协同治理的关键就是配套体系的完善程度。因此，体制的宏观结构不但要引导各治理主体的交流互动，又必须与有关的体制衔接，利用体制保障主体的正式互动与非正式互动体系之间的互补作用创造更好的协同效果。

参考文献

- [1] Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P. and Brusati, L. (2019) Obstacles and Solutions on the Ladder of Citizen Participation: A Systematic Review. *Public Management Review*, **1**, 21-46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>
- [2] Howell, J. (2016) Adaptation under Scrutiny: Peering through the Lens of Community Governance in China. *Journal of Social Policy*, **45**, 487-506. <https://doi.org/10.1017/S0047279415000884>
- [3] 杜伟泉, 朱力. 基于权力关系重构的共治型城市社区治理机制探析[J]. 学习与实践, 2019(2): 101-108.
- [4] 陈晓春, 肖雪. 共建共治共享: 中国城乡社区治理的理论逻辑与创新路径[J]. 湖湘论坛, 2018(6): 41-49.
- [5] 徐顽强, 李敏. 基于公共价值导向的城市社区治理架构研究[J]. 宁夏社会科学, 2019(2): 129-137.
- [6] 张蝴蝶. “三治合一”打造乡村治理新体系[J]. 人民论坛, 2019(4): 76-77.
- [7] 姜振华. 社区协同治理视野中的“三社联动”: 生成路径与互构性关系——基于北京市将台地区的探索[J]. 首都师范大学学报(社会科学版), 2019(2): 73-82.