

# 社区多元协同治理的经验与困境

## ——以XD社区停车治理为例

齐欣

首都师范大学, 北京

收稿日期: 2021年11月13日; 录用日期: 2021年12月6日; 发布日期: 2021年12月13日

---

### 摘要

社区多元协同治理是当前社区治理实践的发展趋势。本文以北京市西城区XD社区的停车治理为案例, 探究以社区交警、停车公司、居委会、居民为代表的政府、市场和社会等多元主体的协同治理经验, 针对社区治理过程中表现出来的“社区居民参与不足”和“政策重心变化”的治理困境提出对策建议。

### 关键词

社区治理, 多元协同, 社区参与

---

# The Experience and Predicament of the Community Governance in the Context of Multiple Collaboration

## —Taking Community XD's Parking Governance as an Example

Xin Qi

Capital Normal University, Beijing

Received: Nov. 13<sup>th</sup>, 2021; accepted: Dec. 6<sup>th</sup>, 2021; published: Dec. 13<sup>th</sup>, 2021

---

### Abstract

The Community Governance of Multiple Collaboration is the developing trend of community governance practice recently. This article used parking governance of XD community in Xicheng District, Beijing as a case, to explore the governance experience of multiple collaboration, including the community traffic police, parking company, neighborhood committee and community res-

idents, which respectively represent government departments, market and society. In view of the predicaments such as insufficiency of community involvement and new policy shift in priorities, this article proposes countermeasures and suggestions.

## Keywords

Community Governance, Multiple Collaboration, Community Involvement

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

在国家治理能力和治理体系现代化建设的时代背景下，加强和创新社会治理，与国家长治久安、人民安居乐业密切相关。习近平总书记指出，“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。因此，搞好社区治理是社会治理的基础环节，是创新社会治理的重要突破口。”党的十九大报告提出要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。当前，城市社区治理已经从传统的以政府为主导的单一治理向现代的以政府组织、市场组织和社区居民共同参与的多元治理转变。

在社区治理的丰富实践中，全国城市社区涌现出许多有效治理的案例。其中，北京市西城区 XD 社区的停车治理体现了多元协同治理的有效性，凸显了多元主体在社区治理中协同共生的伙伴关系。本研究探究并总结了 XD 社区以社区交警、停车公司、居委会、居民为代表的政府、市场和社会等多元主体在解决“停车难”问题过程中的协同治理经验，揭示了当前我国社区多元协同治理中的实践难题，并提出了具有针对性的对策建议。本文能够为城市社区治理研究提供真实而生动的案例，希望可以对全国基层社会治理工作的开展提供参考。

## 2. 案例简介

XD 社区位于北京市西城区 C 街道，2020 年社区交警进驻以前，小区内居民长期被“停车难”问题困扰。根据社区居委会负责人和社区交警的介绍，停车难问题的原因分析如下：

首先是小区内部没有属于自己的停车地点。XD 社区的九栋楼建成于上世纪 70 年代初，当时的居民几乎没有私家车，因此该小区并不具备现代新型小区都享有的停车相关配套设施，是典型的老旧小区。

其次是小区物业难以发挥作用。XD 社区是一个“被迫开放”式小区，居民楼被两条平行的市政马路穿过。开放的市政马路的存在使得小区物业无法对社区做封闭管理，根据物业管理条例，物业公司没有责任更没有权力去管理居民楼门以外的“公家地盘”。

最后是小区的地理位置特殊，它不仅有多条市政马路穿过，而且周边还有不少企业商铺，很多路过这里的人看到这条街没人管，图方便、图免费，就都在这里的马路边上停车，导致小区内居民下班回来以后无处停车。

“现在辖区单位还有一些比如说他在西单上班，让他知道这儿不收费，可以免费停，他就很早来先把车停进来，然后他就上班了，下班再开走，如果今天限号的话就往那一扔，就两到三天。”（社区交警，访谈资料<sup>1</sup>）

<sup>1</sup>资料来源：访谈录音整理；访谈对象：北京市西城区 XD 社区交警 L 队长；访谈日期：2020 年 12 月 10 日。下同。

邻里之间因为停车问题矛盾不断，市政府热线 12345 上线以来，有关部门收到大量来自该小区的交通类派单。如何解决 XD 社区内部的交通问题尤其是停车问题，是当地政府十分关心的问题。

2020 年 9 月 27 日，北京交管部门全面启动“社区交警”服务机制，在全市范围内选取 103 个交通问题集中的重点社区，选派党员交警“一对一”进驻，综合治理区域交通。交警 L 队长入驻 XD 社区，成为该社区的一名社区交警，与 XD 社区负责人合作治理社区停车难问题。

### 3. 社区多元协同治理的经验与困境

XD 社区在解决停车问题的过程中引入了交警和停车公司，与居委会形成多元主体，他们通过互动协同较好地解决了老小区的停车难问题，积累了丰富的多元协同治理经验，包括社区治理要做到：多元主体明确职责分工，多元联动实现共同目标，多元协同强调灵活应变。与此同时，在社区治理过程中也产生了一些困境，包括居民参与不足和政策不稳定等治理难题。

#### 3.1. 社区多元协同治理经验

##### 3.1.1. 多元主体明确职责分工

多元协同治理强调主体结构的多元性和权威的分散性，该视角下的社区治理除了政府部门之外，社会组织、市场组织和公民都是治理主体。多元主体在参与治理过程中可以依据自身拥有的各类资源发挥各自的功能[1]。在案例中则表现为社区交警、社区居委会、停车公司和社区居民作为治理主体的角色分工与功能发挥：社区居委会入户走访，收集了大量居民意见，了解居民的车辆信息和停车需求。交警自带来自官方的威信光环，伴随着社区交警入户的政策倡导下，居民增强了解决停车难问题的信心，激发了主观能动性，为停车自治组织的建立埋下伏笔。在居委会和社区交警的共同努力下，另外两个治理主体应运而生——由居民组成的停车自管会和来自市场的停车公司。停车自管会代表居民与停车公司签订契约，并承担监督停车公司工作的职责。停车公司遵守契约，从居民处获取经济利益，为社区居民提供停车服务。

“书记说这么多，就是三大块，第一大块就是他社区工作做的。第二大块就是咱们这停车公司，尤其这负责人，用他的智慧跟经验来管理他曾经就是没有管过的类似这种小区，我觉得他的作用也绝对是非常大。第三块我们交管部门，这是怎么说呢？这三个组织在一块，这三个人代表三个不同的这种单位也好，代表三个不同的板块也好，大家伙都在努力，而且也都是比较，怎么说，有经验，用自己的智慧，然后把这个事儿最后给落地了。”(社区交警，访谈资料 2)

##### 3.1.2. 多元联动实现共同目标

相互信任和共同目标是多元主体协同的基础和动力源泉，将不同主体凝聚在一起，从而达成共同的愿景与合作共赢的意向。社区交警是促成 XD 社区居委会与停车公司建立信任关系的桥梁。伴随着交警的到来，“停车自治”的新理念也跟着进入 XD 社区，而社区要想成功实现停车自治，关键一环是要从街道列举的多家停车公司当中挑选一个靠谱的公司。在社区交警的甄别和引荐下，停车公司 S 经理的团队能够很好地适应 XD 社区这类老旧小区的停车难题。在社区交警的牵线下，XD 社区居委会负责人达成了与停车公司 S 经理的合作，多元主体初步建立信任关系、达成共同目标。

“所以这都是在我们协商，他很积极，我们也很积极，停车公司很努力，这个事儿我觉得不难。只要就是说别有一方泄气就行，我们仨真是有一些泄气儿的这个事儿挺难的。我做居民工作，他们这边说我没有政策支持，你们爱怎么干怎么干，我只负责审批。那边停车公司就说我只收钱，其他我就不管。这个事也干不成。大家三方都在向前一步，这个事其实不难。”(社区居委会负责人，访谈资料 3)

与此同时,停车公司在 XD 社区的居民群体中有所行动——S 经理团队花大量时间与居民直接接触,运用“给面儿”等手段与居民建立熟人关系、取得居民信任,了解居民基本情况和停车需求,为居民愿意主动购买自己的停车服务做铺垫。

“我们这一管理员老太太回来,老太太拿一袋面。‘等着大妈我给你送电梯里!’你得跟居民打成一遍,你在这儿就能落脚。”(停车公司 S 经理,访谈资料 4<sup>2</sup>)

“所以就是说咱们是街坊,就跟他是在这工作,他即使不是在这,比如他住乐坛,他也是街坊,聊着聊着你就跟街坊一样,‘诶哟大妈出去呀?’‘出去’,‘吃了吗?’‘吃了’。你熟了,都成街坊了。我说什么事都能聊嘛,他有什么不乐意,他就跟你说了,他明确就告诉你了。我觉得这个这两天这有点什么问题,我能给你解决了。你就得了那你凑合着,你说凑合他也就凑合。”(停车公司 S 经理,访谈资料 5)

### 3.1.3. 多元协同强调灵活应变

协同治理各主体之间不是控制与被控制的关系,而是相互协作的平等关系。各主体遵循动态原则,随时间、地点和行动领域的变化自觉调整自身的利益与责任关系,使协同治理在不断转化的过程中达到新的平衡[2]。首先,社区交警的加入倒逼居委会提高实地走访的效率,使入户调查工作高效完成;在入户过程中,交警的参与在一定程度上加强了政策引导力度,社区交警配合居委会利用政府威信减少居民对停车自治的质疑和顾虑。其次,居委会与居民的互动更为密切,比如本案例中居委会主任会在走访中特别留意那些热心公共事务的居民,为日后停车自管会的筹备做好人力储备;又如对于那些为了社区集体停车方便而牺牲个人利益的居民,居委会会大肆宣扬他们的事迹,发挥此类社区精英的榜样示范作用,以调动社区居民的志愿积极性。最后,在划车位初期,停车公司结合居民的车辆型号,在征求交管部门意见的前提下,采取因地制宜的方式灵活规划,在有限的空间内为居民提供了更多停车位。

“当时我们按照这个标准的停车位,它会损失相当于 1/10 的停车位。但是现在你看整个的小区里边,像那种 G28 那种车没那么多,我算了算也就一两辆,那么其他的除了三厢车就是两厢车,咱们的车位相对来说就给它缩短一点,对,紧凑一点。你要是全弄那种标准的车位,你一个小 mini 也占一大车位。像这种两厢车特别多,就说你得因地制宜对吧,你还得让人家吃饭,这公司它也是有成本核算的。”(社区交警,访谈资料 6)

停车公司经理在与居委会的沟通中了解到,最新的停车方案影响了社区老年居民的出行,于是停车公司及时调整方案,将马路北侧停车改为南侧停车,在增加车位的同时满足了老人的出行需求,充分发挥了多元主体协同治理的灵活应变优势。

## 3.2. 社区多元协同治理困境

### 3.2.1. 社区居民参与不足

改革开放以来,我国政府职能不断调整,政府与市场的界线逐渐清晰。在“小政府、大社会”的理念引领下,我国社会组织和公民社会的发展取得快速进步。但囿于现实情况的复杂性和发展时间的有限性,目前我国社区多元协同治理过程中的居民主体仍然呈现出参与不足、水平不高的问题,社区社会组织缺乏独立性和自主性,习惯于依赖政府政策,对社区公共事务常常持观望态度。社区自组织由于缺乏独立于政府部门之外的自主意识和自治能力,组织内部的协调功能难以发挥,无法承担协同治理的责任。

“其实居民就是刚才说的,他其实持一个观望状态。实话实说,现在居民的依赖性太强,不光是停车,各种事情他都在依赖政策。”(社区居委会负责人,访谈资料 7)

<sup>2</sup>资料来源:访谈录音整理;访谈对象:北京市西城区 XD 社区停车公司 S 经理;访谈日期:2021 年 4 月 23 日。下同。

当“交警进社区”的政策终止，L队长撤出XD社区以后，停车自管会能否摆脱对交警的依赖、实现“自己管理自己”，是一个值得担忧的问题。毕竟在社区交警退出之前，XD社区停车自管会组织松散，主要职责是监督停车公司并将意见反馈给社区交警和居委会，交警和居委会再根据居民反映的情况去联系其他政府部门或私人企业，帮助解决了本应该是居民自组织独立解决的问题，反映出多元主体的角色定位和责任边界不清晰的问题。这种路径依赖进一步阻碍了居民参与意识和自主能力的发展，不利于多元协同治理的常态化发展。

### 3.2.2. 政策重心变化的影响

根据“一把手”效应，地区领导对某政策的重视程度是影响政策落实的最关键因素。而领导变更引发的政策重心变化对本地区服务业的可持续增长具有显著的抑制效应，在权力更替过渡时期，扭曲的晋升激励容易引发官员的短视化行为进而导致政策不连续或政策重心的突然转移，给地区服务业的可持续增长带来显著的“挤出效应”[3]。

代表国家的交警、代表市场的停车公司和代表社会的居委会和居民，构成了社区协同治理的多元主体，他们分工协作、互惠互利，保证了多元主体结构的稳固性，但是对多元协同治理的致命打击是多元主体中重要一元的退出。XD社区所属街道的上级政府随着领导的变更，继任官员对社区停车自治的效果并不关心，更关心的是从一个新的角度做出新的政绩，政策重心于是发生转移。该地区继任领导计划用国有企业代替私人停车公司对停车收费进行统一管理，阻碍了停车公司作为市场主体优势的发挥。在与居民签订的合同期满后，停车公司被迫退出社区，由国有企业代替自己为居民提供停车服务。暂且不说国有企业能否像小企业一样为老旧小区因地制宜地提供个性化服务，更值得关注的是，国有企业能否配合居委会满足居民的停车需求？代表官方利益的企业和居委会与弱小的停车自管会组织能否在社区治理中平等地分享权力、协同共生？这些问题由于官方政策的不稳定性横亘在XD社区居民面前，好不容易的建立停车秩序面临着再次陷入“野停”等无序状态的危机之中。

## 4. 完善多元协同治理的对策建议

无论是从理论的角度，还是从现实需要的角度来看，现阶段我国社区多元协同治理具备充分的可行性和必要性。因而，直面社区协同治理的困境难题，采取有针对性的措施化解理想预期与现实困境之间的矛盾，提供社区多元协同治理的解决方案就显得尤为重要。

### 4.1. 建立社区多元协同治理的权责体系

社区多元协同治理结构中的核心问题是各主体之间的权责分配问题，它关系到多元主体的行动意愿、动力和治理效果，是取得协同效应的重要前提。因此，要建立社区多元协同治理的权责体系，根据成本与收益对等原则，合理划分多元主体的责任和权力，使社区内各主体各司其职、各尽其责，从而预防协同治理过程中有利相争、有责推诿的问题。根据权责一致原则，明确政府部门、市场组织、社会组织和社区居民在社区协同治理中的权力空间和责任边界。

### 4.2. 培育居民的社区认同与社区参与

首先，通过举办社区活动培养社区意识，使居民在自然活动的情境中，增加对社区事务的了解与关心，也使居民与居民之间建立起良好的信任互惠关系，通过积累社区社会资本增强社区凝聚力和居民的社区认同感。社区凝聚力增强，社区内部居民都成了“自己人”，每个居民都会把其他居民的停车难题当成自己的难题来解决，社区参与的主动性便会得到提高。其次，通过建设社区信息共享平台，增强居民对社区公共事务的了解。社区发生的每一个变化都与居民日常生活息息相关，社区信息的推送能够强

化居民对社区的熟悉感，从而与社区内所有成员建立休戚与共的情感，共同情感有利于进一步积累社区社会资本、促进社区参与。最后，通过社区教育提高居民社区参与的能力。居委会要摒弃“包办”思想，尽量在社区公共事务中扮演指导者的角色，引导和鼓励居民自主解决问题，帮助居民在行动中增强自助和互助能力[4]。让居民自表意愿自成社群、自我组织自我联合、自定规则自我约束、自选积分自我激励、自定责任自我担当、自找资源自我维系[5]。

### 4.3. 宏观政策的完善与落实

社区多元协同治理的有效运行不仅依赖于清晰的权责体系和居民社区参与的培育，更加依赖社区治理宏观政策的完善和落实，尤其是在政策的持续性和稳定性方面。因此，一方面要用法律约束基层政府的权力，在社区治理中实现有制可依、有规可守、有序可循，减少领导变更引发的政策大起大落。另一方面，要尽量确保地方官员任期的相对稳定，帮助其树立科学的政绩观念，促使其减少急功近利的短视化行为。一切从居民群众出发，以社区居民的根本利益作为宏观决策的出发点。

### 基金项目

本文系 2020 年首都师范大学人文社科项目“北京城市社区居民自治研究：机制与组织”（项目编号：SK2020ZK02）的阶段性成果。

### 参考文献

- [1] 伏鑫. 城市社区多元主体治理现状分析研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国地质大学, 2020.
- [2] 周伟. 跨域公共问题协同治理: 理论预期、实践难题与路径选择[J]. 甘肃社会科学, 2015(2): 171-174.
- [3] 刘胜, 顾乃华, 陈秀英. 制度环境、政策不连续性与服务业可持续性增长——基于中国地方官员更替的视角[J]. 财贸经济, 2016, 37(10): 147-161.
- [4] 陈钊. 城市居民的社区意识与社区参与的关系研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川师范大学, 2009.
- [5] 陈伟东, 陈艾. 居民主体性的培育: 社区治理的方向与路径[J]. 社会主义研究, 2017(4): 88-95.