

基于耦合理论的城市基层社区治理研究

曹惠民

(中国矿业大学 文法学院, 江苏 徐州 221116)

摘要: 社区是基层社会领域网状治理结构的重要节点, 城市社区自身的行为模式具有自组织的特征。城市社区内部各利益相关主体之间相互作用和影响即关系耦合是这种治理效果的关键影响要素, 城市社区治理的重心和焦点在于协同治理, 无论是多元参与也好, 还是复杂社区事务的治理也好, 都考验着社区内部的各利益主体之间的行为的耦合程度。基于此, 可以将社区看成是一个完整的“生态系统”, 从耦合理论的视角, 建立城市社区治理的理论框架, 得出城市社区治理创新的对策思路。

关键词: 城市社区; 社区治理; 耦合理论; 协同治理

中图分类号: D638

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2015)06-0093-05

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2015.06.016

1 城市基层社区治理的概念界定

当前, 我国正处于国家与社会关系重构、公民的社会参与意识和能力不断提升的转型期。社区治理机制的创新本质上是国家与社会关系重构情境下的一种基于治理理念的社区自组织制度设计的探索实践过程, 它体现并反映了耦合理论的核心思想, 这为我们研究我国城市基层社区治理机制提供了新的视角。人类进入 21 世纪以来, 公共管理创新的重心已由追求政府管理的高绩效转向社会治理结构的变革, 公共治理中的政府权力本位开始转向公民权利本位^[1]。治理最初是世界银行提出的一种旨在重塑国家与社会关系的制度设计的基本理念, 随着公民的社会参与的演进, 以及国家与社会之间的边界日

益交融, 寻求不同利益主体之间的价值共识或利益的最大公约数已经成为公共领域制度设计的一个普遍趋势, 这种制度设计的理念和逻辑同样适用于城市社区这个“微型”的域场。德国社会学家滕尼斯在《共同体与社会》一书中, 把“社区”解释为一种以熟悉、同情、信任、相互依赖为特征的社会共同体组织^{[2]146-150}。而城市基层社区的治理本身就是一个复杂的生态系统, 它融合了国家的行政管理与基层群众自治两种治理的路径, 它是国家自上而下的政治治理和自下而上的基层自治之间的一个耦合系统, 这种二合一的特征详见图 1 的解析。这种复合型的特征对于城市基层社区治理问题有着极为重要的研究价值或启示。

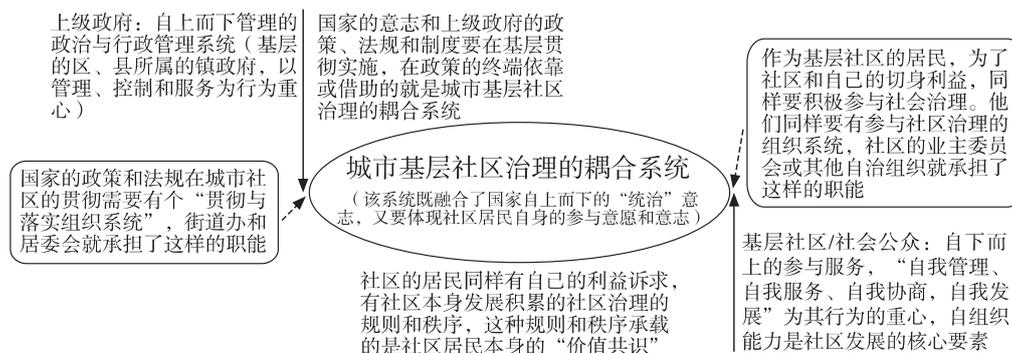


图 1 城市基层社区治理系统的“二合一”特征解析示意图

收稿日期: 2015-09-21

基金项目: 民政部 2015 年委托课题“基于耦合理论的城市基层社区治理创新研究”(2015MZR0252607), 项目负责人: 曹惠民; 中央高校基本科研业务费资助项目“我国城市基层社区治理机制研究”(2014XT07), 项目负责人: 曹惠民。

作者简介: 曹惠民(1979—), 男, 管理学博士, 中国矿业大学文法学院讲师。

城市基层社区治理理念更多强调多元主体参与,它区别于以往的那种单纯强调自上而下的“统治”或管理的理念,城市社区治理的理念是对传统的管理模式的一种“矫正”或革新;同时,城市基层社区治理也是一种基于公众的政治参与意识和参与能力不断成长的政府与社会协商互动的过程。社区治理结构建构其规定性既来自社区之外宏观社会治理结构对其功能的要求,也来自社区自身对其功能方面的诉求^[3]。城市基层社区治理是指:在特定的公共区域内,政府、社区及与社区事务密切相关的不同利益主体,为实现社区和谐和可持续发展,达成价值共识或利益的最大公约数,针对社区事务而进行一种建立在相互协商、谈判机制基础上的以合作、互动为基本特征的政治和社会过程。

2 耦合理论基础上的城市社区治理框架

2.1 耦合的概念及其内涵

2.1.1 耦合的概念

“耦”的本意是指二人并肩耕地,“耦合”则是取其合力加乘的意思。耦合最早是应用在物理学上的一个概念,用来指两个或两个以上的系统或运动方式之间,通过要素的相互作用,彼此产生影响以至联合起来的现象,是一种通过各子系统间的良性互动,相互依赖、相互协调、相互促进的动态关联关系。假设研究对象为 A 与 B 的关系,则可以把 A 系统与 B 系统通过各自的耦合元素产生相互作用彼此影响的现象定义为 A—B 耦合。藉此推而广之,在社会科学领域中,我们也可以把两种社会现象通过某种条件,使二者有机结合起来发挥作用的客观事物,称之为耦合。耦合现象具有以下三个特点:①不同的系统是“相互独立”的,但是这种独立并非绝对独立;②耦合系统内各子系统之间存在着交流和联系;③各子系统之间以及系统内部的要素之间存在着相互作用和影响。

2.1.2 耦合的具体内涵

一般而言,耦合包括以下几个特性:①关联性。耦合系统之间的各个耦合元素是相互关联的,封闭的无要素流动的系统是无法形成耦合的。②整体性。参与耦合的各个系统的耦合元素按照一定的需要进行重新组合,形成一个新的系统。③多样性。参与耦合的各个系统的耦合元素具有自组织能力,耦合要素以自然关联和信息自由流动为原则,形成多种组合方式。④协调性。参与耦合的各个系统的耦合元素能够突破原来的系统组合,形成一个新的各要素协同合作、优势互补的良性系统。耦合就需要打破原有系统的界限,解除原有系统的束缚,以构成要素的自然关联和信息的自由流动为原则,将关联要素进行重新组合,形成具有自组织结构的、系统内各要素具有能动性的“活”的主体的系统。

2.2 基于耦合理论的分析框架

随着国家与社会关系的调整,政府与社会(社区居民和社区的主要利益主体)之间就城市基层社区治理所达成的共识是社区治理的相关利益主体之间互动、协商、谈判与合作的结果,它体现了国家与社会之间以和谐、民主、有序、有效为基本价值共识的利益最大公约数,这种价值共识指导着我国城市基层社区治理的基本过程。对城市社区治理而言,无论是静态的能力构成,还是动态的治理过程,在客观上都有赖于不同利益主体之间的正向耦合关系的建构与维系。基层社区的治理能力和过程与耦合理论所呈现的这种相互作用、相互影响和制约的组织行为特征高度切合,治理主体的建构、政策和制度的设计,以及具体治理的过程和结果的使用等环节,都体现了耦合关系。基于此,本文构建了基于耦合理论的分析框架,见图 2。在此,着重就治理主体建构、政策和制度的设计、治理的策略和具体过程以及治理结果的使用等环节展开论述。

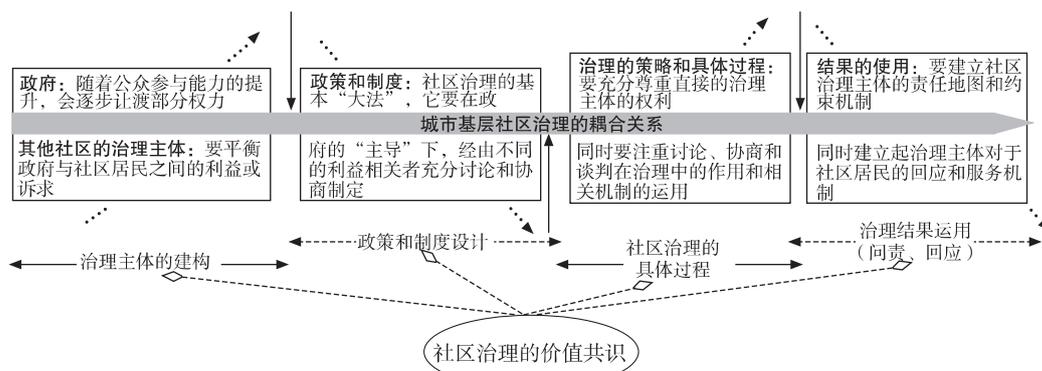


图 2 基于耦合理论的城市基层社区治理的分析框架

2.3 治理主体的建构

治理主体的建构将直接关系到社区治理能力结构本身的稳定性和可持续性,从某种程度上讲,这种治理主体所具备的领导、执行、监控和回应能力与治理过程本身的耦合特征密切相关。为了积极回应城市社区治理的新要求,政府有条件地逐渐让渡社区治理的权力,同时社区也承接了原来政府行使的社区治理职责,逐步成为我国城市基层社区治理的核心主体。实践证明,参与式治理有助于改善公共政策的治理质量,比如能强化问责、提升公共服务质量、强化治理主体的回应性等^[4]。在我国基层社区实践的过程中,应该实施“政府搭台,社区和社区居民唱戏”这种模式,比如,在成都市曹家巷社区拆迁过程中已探索出的旧城改造的“自改委模式”就是我国基层社区治理创新的一个范例。

2.4 政策和制度的设计

政策和制度设计是城市基层社区治理的“软法”。政策与制度的设计能力考验的是社区治理主体的领导和决策能力。根据政策或制度设计的主体不同,我们可以将政策和制度分为法律保障性制度和执行运作类制度(见表1)。法律保障性制度一般是指由国家的立法机关制定的城市基层社区治理的基本法律规范制度,它为城市基层社区的运行提供了基本的制度规范。执行运作类制度主要是在国家的法律和政策的框架下基层社区具体的运行制度。社区治理的制度或机制的设计是多方主体协商互动的结果。

表1 我国关于城市社区的重大政策和制度

年份	政策和制度
1954年	第一届全国人大常委会第四次会议制定并颁布了《城市居民委员会组织条例》
1989年	全国人大常委会第十一次会议通过了《城市居民委员会组织法》
2007年	十七大报告首次提出“基层群众自治制度”这一概念
2012年	十八大报告指出,要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大有序参与,更多地吸收城乡居民参与基层事务的管理

2.5 策略和过程

社区治理工具的选择与具体的社区事务的性质与特征密切相关,我国城市基层社区多是在政府所搭建的治理平台上开展,具体的治理工具日益多样。近几年,协商共治、民政问政、绩效评估等工具也逐步在探索创新。比如北京朝阳区的协商共治分为社区、街道和区三个层级,都是通过民意收集形成议题上报,交由政府、居民、社会组织、人大代表和政协委

员组成的议事协商会投票、协商。政府、社会(包括社区居民)、企业在城市社区治理中形成良性互动合作,成为城市基层社区治理实践的基本特征。因此,明确政府、社区自治组织、社区居民之间的责、权、利范围,建立多元治理主体的相互约束机制是关键^[5]。治理工具或手段的采用取决于社区治理主体间协商、谈判机制本身的有效性以及这种协商和谈判的具体标的。

2.6 治理结果的运用

社区治理结果的运用是社区治理质量的一个重要指标。衡量社区治理质量的一个重要参考指标就是这种治理模式本身对于社区居民诉求的回应程度以及对于国家政治和社会秩序的维系程度,也就是这种治理模式是否能够使得不同的利益主体在社区治理的平台上能够有序、有效参与,是否能够持续地维系并扩大利益交汇的空间。治理结果的运用需要有社区居民的广泛参与,同时,政府的决策者和社区居民之间达成高度协同,建立对社区治理主体的约束和评价机制,进而构建城市基层社区治理主体的责任地图。社区治理过程需要建立科学的治理评价的指标体系,目前我国还未形成这样一种成熟的指标体系,但基层社区已经在积极探索对社区治理绩效进行评价的具体工具和手段。

3 我国城市基层社区治理的对策

我们要从系统和动态的视角去审视城市社区治理,建立一种以政府为主导,社区居民为核心,其他社会组织和企业积极地有效、有序参与的一种新的治理机制,这种新机制的核心在于他们之间关系和行为的耦合,耦合系统本身的运行状态将直接决定社区治理的效果。

3.1 宏观层面

3.1.1 理顺国家、上级政府与社区之间的关系,完善多元治理的组织结构

政府与社区的关系定位是城市基层社区治理的关键环节。综观各地的创新实践,一个明显的趋势就是从行政力量的一元化管理或单一部门的碎片化治理转向多元主体的合作共治与复合治理^[6]。社区治理的实践受到多种因素的影响和制约,它涉及国家与社会之间的关系,涉及国家政策与社区居民之间的利益平衡。随着城镇化进程的加快,城市社区治理面临更多元、更复杂的社会问题,这些问题的解决需要有良好的政策和制度空间以及有效的治理机制。这就要求国家的决策部门能准确把握我国社区

治理创新实践的“度”，注重城市基层社区治理的经验探索，强化城市基层社区治理的顶层设计。“国家搭台，社区和社区居民唱戏”的这种模式应该成为我国社区治理实践的主导。

首先，国家需要做好战略评估，促进社区治理的价值共识的达成。为了全面深入推进城市社区治理，我们有必要从战略上对我国城市基层社区的发展有个准确的评估，探索如何将公共价值嵌入整个治理过程。从相当长一段时间来看，在地方层面，城市社区治理本身并没有单一、固定的模式可遵循。国家战略评估的难点就在于，在形式多样的治理实践中探寻出社区治理的“道”。这个所谓的“道”即寻找不同治理主体之间利益的最大公约数，它的本质就在于通过政府、社区居民和社区内的社团组织和企业之间的相互协商、谈判，最后就社区治理达成高度的价值共识。这种价值共识要能承载彼此对于社区治理的预期，并成为不同主体参与社区治理的“软法”。这种价值共识有赖于不同治理主体之间的关系耦合，不同社区治理主体间的正耦合程度越高，越有助于这种价值共识的达成。

其次，要增强制度自信，鼓励社区居民和其他社群组织积极探索实践。社区治理探索实践的过程实际上就是社区治理的政策和制度探索的过程。新中国建立后，我国的城市社区治理的具体模式，随着国家与社会关系的调整，国家的社区治理政策和制度空间在扩展，同时，国家也积极鼓励社会公众参与社区治理的实践创新。我国城市社区治理需要强化基层群众自治的制度自信，同时注重不同主体之间的互动和协作。比如，北京朝阳区的协商共治就为基层社区居民参与社区治理和完善基层自治制度提供了鲜活的基层实践案例。

最后，完善政策和制度设计，保障城市社区治理的有序开展。政策和制度的设计是保证政府有效分权，促进社区治理实践顺利开展的重要保障，是建立不同利益主体之间的协商和谈判机制，实现社区的可持续发展的保障。社区协同治理必须完善相应的制度设计，强化用制度（比如问责制）去规范社区的协同治理，提升治理的科学化程度。宏观层面的政策和制度主要是国家有关部门和机关制定并颁布实施的，它是规范社区治理有效运行的规则的总称。这种政策和制度的设计需要考虑诸多的社会条件，比如社区所在的城市、社区治理结构的完善程度、社区居民的参与能力以及政府与社区治理之间的互动和耦合程度等要素。

3.1.2 促进社区居民治理参与的意识 and 能力

社区居民的参与意识和能力是社区治理的内在驱动诱因。社区现有治理能力的可持续发展有赖于社区居民和政府之间基于协同治理的长期伙伴关系的维系^[7]。社区居民参与社区治理的过程是社区居民与多重要素综合作用的一个结果。国家要通过有关部门，会同其他的社会机构和第三方媒体，通过正式和非正式的教育机构或途径，为社区居民参与社区治理提供平台和环境。要强化市民教育，鼓励社会公众积极参与、探索和践行社区治理，不断提升公众参与的系统知识结构和能力结构。

3.2 微观层面

3.2.1 明确不同主体的权力和行为边界，构建不同主体的责任地图

“社区治理主体是谁”和“谁应该是社区治理的主体”，是我国城市基层社区治理创新首先需要回答的问题。要明晰社区居民委员会、社区社会组织、专业社会组织间的事务清单，使多元治理主体间的职责、功能有清晰的界定，做到“敲锣卖糖，各干一行”，充分发挥各自的比较优势^[8]。最重要也是最关键的问题是如何界定不同行为主体之间的权力和行为边界。要通过问责或问政制为社区治理的主体施加一种长期的、制度性的行为“压力”，所有的社区治理主体都要就自己的治理行为、过程和结果向社区居民负责，接受社区居民的监督和问责，切实建立社区治理主体的监督和约束机制，保障社区治理的健康运行。社区治理主体要自觉践行自己对于社区治理的组织和行为承诺，逐步构建起行为的责任地图。社区治理的主体必须对社区居民的公共利益负责，同时，要保障国家公共利益和秩序的有效维系，实现国家政策和社区居民的利益诉求之间的无缝对接。

3.2.2 强化不同主体之间的协商与沟通，促进城市基层社区治理达成高度共识

在我国，不同城市的基层社区治理实践各有不同的特征，但是所有的城市基层社区治理实践都需要有一个共同的核心任务，就是寻求不同利益主体之间的利益交汇点即寻求公共的价值认同。社区的协同治理涉及的利益相关者比较多，不同的治理主体之间一定要就协同治理达成充分的共识即公共价值的认同，比如公共性、可持续性等。不同的治理主体的利益诉求的重心各异，在社区治理的平台上，如何寻求不同利益主体的价值共识就成为促进社区治理可持续发展的核心要件。

社区治理的价值共识的达成是一个长期的社会

过程,它伴随着不同的利益主体之间的协商、谈判与合作,同时也受到国家或宏观环境的影响和制约。社区治理的主体必须高度关注价值共识的达成。为此首先应该为这种价值的共识达成构建“平台”。国家和社会(智库)的引导、规范就成为一种重要的途径。国家和社会的决策者应该从社区可持续发展角度去为社区居民的互动提供平台或机制,而且要根据社区治理的实践情况适时进行调整或完善。具体而言,社区治理的直接主体或机构要和社区的居民一起,在具体的社区治理实践活动中就社区治理的重要议题进行充分的协商和谈判。

3.2.3 完善社区治理的政策和制度结构,突出强调制度对社区治理的约束和引导

城市基层社区治理本身是国家与社会关系重构的一个过程。社区治理实践的创新以及社区具体的治理行为必须在完善的政策和制度情境中展开,这些政策和制度就犹如火车行使的“铁轨”,而价值共识则犹如火车的“终点站”,治理的方向和基本战略目标的实现有赖于“铁轨”对社区治理的规范。基于此,国家、社会、市场和社区居民需要在实践中创新社区治理的政策和制度环境。这里既包括国家的正式政策和制度,也包括社区居民和相关的社团组织主导所建构的社区治理的具体规范和规则。需要注意对于不同社会主体之间相互作用、相互影响的相关制度或机制的设计。为了使得政策和制度能够反映社区实际,决策者需要就社区治理的重要政策、制度广泛征求社区居民的意见和建议,通过协商、谈判建立起能够体现社区治理的政策和制度,同时也能强化相关社会主体社区治理的参与感、获得感和认同感。

3.2.4 注重不同类型社区之间的交流互鉴,塑造社区治理的特色和独特优势

就我国而言,不同地区的城市基层社区治理差异性比较明显。这种差异更多地体现在社区治理的具体内容和形式上,有的是综合实验性质的,有的是针对某类具体的社区事务进行的,也有的是基于特定的对象而进行的(比如,民族地区的社区事务治理就有其独特的特征)。

为了促进我国城市社区治理实践的顺利推进,我们有必要开展城市社区之间的交流互鉴,开展城市治理经验的研讨,促成学者积极参与,为社区治理经验的提炼和理论化提供支持。这种不同城市、不同类型间的经验交流,有助于不同的城市管理者吸取彼此的经验教训,互相取长补短,使不同城市的管理者能够结合本地区的实际创造性地开展工作。

4 余论

“麻雀虽小,五脏俱全”也可以用来形容社区这样一个微型的社会生态系统。社区本身由多种要素构成,不同要素之间的耦合将直接关系到这个系统本身的运行效率和质量。城市社区治理的核心在于实现多元主体的协同共治,现在的困难在于如何稳步实现城市基层社区治理主体的社会建构,如何不断完善不同治理主体之间相互协商、谈判和运行的机制。耦合理论为我们提供了一个新的视角,城市社区治理的决策者必须从系统的视角去审视不同治理主体之间的互动、协商、谈判和合作机制的建构。国家和政府应该明确自己在社区治理实践创新过程中的地位与角色,正确处理政府与社区之间的关系,真正将社区治理的权力让渡给社区居民。但是国家并非完全的“放任”,国家要充分履行自己引导者或领航人的责任,真正对社区进行具体管治的是社区居民和社区的社群组织。可以讲,耦合理论已经成为我们审视城市社区治理创新的一个新颖的理论视角,它同时也给我们提供很多的启示,今后我们应该更加注重不同治理主体之间的相互作用、相互影响以及协调发展。这恰恰是耦合理论关注的不同要素之间的相互影响、相互作用的重要体现。

参考文献:

- [1] 姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理,2014(2).
- [2] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999.
- [3] 隋玉杰.城市社区治理结构:三种理论视角的探讨[J].探索,2014(4).
- [4] Speer J.Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services? [J].World Development,2012,40(12).
- [5] 王永益.社区公共精神培育与社区和谐善治:基于社会资本视角[J].学海,2013(4).
- [6] 郑杭生,黄家亮.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(6).
- [7] Tsey K,McCalman J,Bainbridge R,et al.Strengthening organisational capacity to improve indigenous Australian community governance: a Two-Way approach [J].Inter Rev Soc Sci Humanities,2012(2).
- [8] 陈伟东,席军良.专注城市社区研究:从体制改革到治理现代化的跨越——华中师范大学博士生导师陈伟东教授访谈[J].社会科学家,2015(6).

责任编辑:向波 赵超