
互助型社区治理模式研究

——以上海市浦东新区贵龙园社区为例

蒋姗姗¹

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

【摘要】: 社区是人们进行社会生活的基本单位,随着时代的发展,社区治理也面临着愈加严峻的挑战。创新的社区治理需求对公民的公共精神、社区的包容精神以及二者在公共利益推动下的互助都提出了更高要求。因而,互助型社区治理模式的提出是基于社区治理面临的困境提出的,强调自下而上和自我治理,对该模式的研究对创新社区治理模式、提高社区治理效率具有十分重要的意义。

【关键词】: 互助型社区治理模式 社区 公民

【中图分类号】 D669.3 **【文献标识码】** A

随着时代的发展和社会的进步,社区治理也逐渐面临新的局面。社区事务细腻而繁杂,其主要依靠社区居委和街道办事处统一治理的方法在解决效率和效果上收效甚微,社区居民在自我治理上的缺位导致社区治理面临困境。在这种情况下,互助型社区治理模式对公民治理的公共精神、社区治理的包容精神和二者在公共利益指导下的互助都提出了要求。

1 社区治理研究综述

国内外关于社区及社区治理的研究也取得了丰富的成果。国内学者将社区治理聚焦于治理主体,提出了共同治理等观点;国外学者则关注社区网络和公民角色,并指出“善治”是治理的最终目标。我国社区的社区在组成上与国外社区相比,具有特殊性,即社区内部拥有社区居委会作为处理社会事务的基层单位,结合国内社区治理的特殊性,就目前的社区治理现状而言,不难发现我国的社区在治理上要考虑社区结构的独特特征。笔者根据现有研究,从整体上将社区治理模式划分为自上而下的管理模式、自下而上的社区治理模式和“社区合作共治”模式三种。就社区治理模式而言,国外的研究主要聚焦于公民主导的社区自治模式和多元主体共治的社区治理模式。第一种是公民主导的社区自治模式;第二种是多元主体共治的社区治理模式。综观国内外学者的研究,对于社区治理模式的研究已经取得了丰富的成果,相关研究对于社区作为公民生活的基本单位,到公民参与民主生活的重要途径,再到不同主体主导的社会治理,相关研究从政府主导、公众参与、协商共治等多个角度阐释了社区治理的民主导向及模式创新。然而,就现实情况而言,社区治理面临困境的重要原因之一就是公民缺乏利他性,无论是自治还是共治依旧是从各自代表的自身利益出发进行治理。因此笔者试图从公民和社区互助治理的角度进行阐释。从公民的自发性和开展利他性的治理活动,社区对公民治理活动的接纳和包容,以及两者形成的互助模式发角度研究社区治理。

2 上海市浦东新区塘桥街道贵龙园社区个案概述

作者简介: 蒋姗姗(1995-),女,辽宁锦州市人,硕士研究生,研究方向:政策人类学与地方治理。

基金项目: 2018年国家社会科学基金项目“新政治人类学在‘中国特色政治学三个体系’中的地位与作用”(编号:18BZZ010)阶段性成果。

贵龙园社区位于上海市浦东新区塘桥街道,社区北至浦建路,南至北园路,西至东方路,东至环龙路。贵龙居民委员会于 2002 年 8 月成立,从地理位置上看坐落于贵龙园社区的东北角;“戴老师议事厅”于 2009 年成立,至今已有近十年的时间。近十年的时间里,议事厅逐渐发展,人员从原有的 3 名扩展到现在的 8 名,办公地点由居民家里到居委会安排的一个独立的办公室,同时也形成了较为系统的工作体系,如周一到周五工作日都有值班人员,以解决突发的社区事务等,主要案例包括沿街宾馆拆除、失窃案告破、违规群租房整治等。随着时间的发展,“戴老师议事厅”逐渐形成了较为完善的工作规范。“戴老师议事厅”于 2009 年成立,地理位置在贵龙园社区的西南角,从 2012 年开始,社区居委将贵龙小区温馨连线点的一楼一层作为议事厅的办公地点,并正式挂牌“戴老师议事厅”。从地理位置上看,社区居委会与“戴老师议事厅”是与居民连线的两点;从服务范围上看,两点能够覆盖到整个社区。

“戴老师议事厅”将提升社区生活品质、解决社区事务、服务社区居民作为自己的服务目标和宗旨。近十年的时间里,议事厅逐渐发展,形成了较为完善的工作条例和程序,协助配合居委会和街道办共同处理社区事务,也使得“戴老师议事厅”和贵龙社区居委会联合治理的模式也成为特色。其作为典型经验先后在塘桥街道、浦东新区的网站都得到了宣传和推广。贵龙园社区的“戴老师议事厅”是社区中自发形成的公民团体,类似于社区的非正式组织但是有别于非正式组织,是靠人情关系维系的松散的联系,但同样在社区治理中发挥着重要作用。

3 互助型社区治理模式

互助型社区治理模式强调公民主体与社区居委会的互助互进,共同推动社区治理。这一模式主要表现在如下三个方面。首先,这个模式中所提到的“公民”是具有奉献精神的现代公民,强调公民的利他性活动,关注公民社会,强调公民的自我治理;其次,这一模式中的“社区”是指社区居委会对于公民利他性活动的接纳和支持,是一种具有高度包容性的社区居委会;最后,这一模式中“互助”则体现在二者的结合是基于公共利益,这种利益的驱动是社区治理的动力机制,也是二者互助形成的基础。这三个方面分别代表着不同含义,共同揭示了互助型社区治理模式的内涵。

3.1 互助型社区治理模式的基础

社区治理既需要内在驱动力,即体制内部的动力,同时也需要外部的推动力,即社区问题和纠纷的推动,使得两个主体紧密结合在一起,共同推动互助型社区治理模式的建立。

3.1.1 内在驱动力

一方面,是公共利益的需要。公共利益的本质其实也可以说是社区治理过程中各个主体行动的基本动机,人的行动总是围绕着一一定的利益而展开的。在社区问题上,显而易见,公民和社区居委会是两个最重要的利益相关主体,公民希望改善社区治理是因为社区是公民的生活空间,而社区居委会存在的基本目标就是使社区能够得到较好的治理,两者利益的一致性结合的根基础和本动力。另一方面,是社会认同的需要。居民出于实现和谐社区治理目标的认同,自愿结合,同时协助社区居委会进行治理。人们有意愿参与社区治理,一方面出于人的利他性。人们有积极为集体的利益付出努力的愿望和动力,推动集体实现目标,从而充分发挥自己的创造力和社会价值,自发地进行社区治理的活动,基于这种愿望结合在一起,是希望获得来自他人的认同。另一方面,人们有意愿协助社区进行社区治理,则是寻求得到上级的认同,从而实现自身的社会价值;另一方面对上级政府来说也是一种激励,鼓励政府改进工作,更好地为公民服务。

3.1.2 外在推动力

如果说互助型社区治理模式中的社区治理主体是公民和社区居委会,那么政府则是实现二者有效治理的重要推手。政府对社会力量的培育和推动为社区治理创新的实现提供了强有力的保证。一方面体现在政府对社区适当放权。在以政府为主导的主要

方式之下,推动政府、社区和居民三方形成比较稳固的合作机制,推动合作网络的形成,负责宏观事务的协调,充分整合社会资源。政府可以将社区范围内的具体事务交由社区自治管理,将社区项目的选择、管理方案的设计权限下放到社区,由社区根据居民的利益诉求进行管理,并且发动公民参与社区公共服务的供给。另一方面,政府要鼓励公民自发地组织利他性的活动,这也是政府职能转变的一个重要信号。公民是社区生活的主体,公共参与有助于提升公共服务的质量。公共管理最终要回归人的本质,这也对现代公民的素质提出了新的要求。公众扮演的角色不仅仅是公共服务的享受者,同时也是公共服务的提供者。

3.2 贵龙园社区互助型社区治理模式

贵龙园社区“戴老师议事厅”与社区居委会共同治理社区不断发展,这种互助互惠的模式在各方的支持下,至今也已经形成了比较成熟的合作体系。社区问题的解决、社区居民利益的维护等无一不昭示着互助型社区治理模式的可行性。

3.2.1 公民利他性活动的兴起

首先,公民自发参与社区治理。居民自身无法解决的日常问题,难以向社区寻求帮助,例如晚班家长接送孩子问题等,以居民个体的反映为主;其次这种问题也包括居民与居民之间的纠纷,这类问题以社区日常生活中的纠纷为主,矛盾产生的原因多为对正常的社区氛围造成了不好的影响居民与物业之间的矛盾主要围绕着物业的清洁、收费等不合理的现象,这种矛盾相较于居民之间的问题来说更为严重,例如社区清洁不彻底造成环境压力、小区停车费用过高等问题。这种矛盾的爆发都以居民联合反映为主,解决的主体也由议事厅和社区居委两方组成。在这一问题的解决上,由社区居委会和议事厅联合,与物业公司的代表进行谈判,议事厅代表居民的利益,而居委会赋予议事厅合法性的权威,从而推动问题的解决。居民对社区的矛盾一般是由于自身的基本诉求难以满足进而转变为对社区的不满,如果得不到更好的处理,则会进而转变为居民对上级街道办的矛盾,因而这类矛盾表现形式不一。

其次,利用媒体资源,提升知名度。通过查阅网上资料发现,关于“戴老师议事厅”的报道层出不穷,最早可追溯到2010年,其中有的从街道层面肯定了居民社区自治的作用;有的报道从协商民主的角度介绍基层民主建设;还有以议事厅成立和切实解决的社区问题为出发点;也有从议事厅的组成和协商机制角度进行社会治理创新等等,无一不展现了“戴老师议事厅”在社区治理方面取得的成果,提升了贵龙园社区在街道的知名度,树立了品牌效应。笔者通过调研、查阅资料发现,“戴老师议事厅”不仅经过媒体的多次报道,还在塘桥街道受到广泛关注,成为塘桥街道的特色自治社区。

3.2.2 社区接纳公民治理

互助型社区治理模式固然需要公民的利他性活动,但同样也离不开社区的催化。社区要以足够包容的姿态支持和接纳公民的行动,实现共同治理的目标。社区居委会为“戴老师议事厅”提供了诸多资源。这些资源包括办公地点的提供、街道的申报计划等等,从社区层面尽可能为“戴老师议事厅”提供便利。

首先,实现社区服务全覆盖。社区居委会将“戴老师议事厅”的办公地点设置在居民连线点,与居委会分列小区的最南和最北两端,在小区内部形成一条长的连线,使社区服务能够能够囊括整个小区。其次,街道申报计划。根据塘桥街道计划,“戴老师议事厅”作为特色社区自治,街道予以支持,并作为示范点,街道各社区要向贵龙园社区进行学习和参观。最后,社区信息共享。信息共享其实是区居委会向议事厅传递一种友好的信号,推动居民团体能够和社区居委会联合共同治理社区,实现社区治理的目标。

4 互助型社区治理模式应用的对策建议

模式的创新不仅需要符合被研究地点的实际情况和特点,更要具有借鉴意义和推广价值。研究在对上海市浦东新区贵龙园社

区“戴老师议事厅”的田野调查基础上,提炼出互助型社区治理模式,对社区治理模式的理论研究进行了创新和补充。这一模式的提出以“戴老师议事厅”为依托,但不仅仅只适用于特定的场域。笔者在对理论进行提炼的基础上,针对社区普遍存在的公共问题,提出如下对策建议,以期应用于社区治理的实践中,为社区治理模式的创新提供一定的参考和借鉴。

4.1 公民角色回归

公民在基层社区治理中占据着核心地位,在社区治理中扮演的角色也比较复杂,具有多重性。首先,从治理的客体来说,公民是社区治理的服务对象,是社区治理成果的受益者;从治理的主体来说,公民是社区治理的主要角色,与政府、社区等主体联合,是社区治理的重要因素。公民角色在基层社区治理的多重性决定了公民在社区治理中的重要地位,决定了社区治理的水平和进程,因而在社区治理中提倡公民角色的回归具有十分重要的意义。

4.1.1 重塑公民精神

公民应当在社区治理中扮演积极参与的角色,而非传统意义上的被动接受街道或者区政府安排。基层社区的治理应当以公民为主要角色,公民是公共事务的积极参与者,社区治理应充分体现公民的价值,这也对公民角色的回归提出了更高的要求。公民角色的回归首先要在思想理念层面树立公共意识,重塑公民精神。具体做法可以是公民通过内部学习,提升自身的素质和素养。

4.1.2 自发参与社区治理

社区治理提倡的公民角色回归不仅要从理念上树立公共精神,更需要公民自发地投入到社区治理的实践之中,组织并参与利他性活动。首先,公民既是个体,又是整体的统称,因为公民可以以社区为单位,自发地结合在一起,成立委员会或者议事厅等公民团体,积极主动地参与社区治理,关注居民自身的以及社区的矛盾纠纷等,以联合的形式主动参与到社区问题的解决中;其次,公民也可以积极投身于社区政策的宣传,同时带动身边的居民有效参与,既能协助政策的有效落实和普及,又可以推动政策在群众中得到理解和认同;最后,提高公民对社区事务的关注度,关心社区的发展和社区建设问题,从而协助社区提升治理能力和治理水平。

4.2 社区包容公民治理

社区其实就是一个单位的缩影,连接政府和公民,承担社会整合的功能。社区一方面要承接上级的统一安排和领导,也要包容公民治理,既具有承上启下的作用,同时又具有一定的独立性,代表公民的利益。

4.2.1 社区提供资源

互助型社区治理模式固然需要公民的利他性活动,但同样也离不开社区的催化。社区要以足够包容的姿态支持和接纳公民的行动,实现共同治理的目标。社区具体从以下两个方面接纳公民治理。一方面,社区要为公民治理提供资源,实现信息共享,例如社区居委会为“戴老师议事厅”提供了诸多资源。这些资源包括办公地点的提供、社区居委会与议事厅信息共享等等,从社区层面尽可能为“戴老师议事厅”提供便利;同时社区也要为公民赋予行动合法性。在社区具体事务的解决方面,尽管“戴老师议事厅”可以发挥作用,但是缺少行动的合法性和权威,而社区居委会则提供了这样一种权威来保障公民行动的合法性,同时接纳公民自发的行动,进而推动两个主体联合的社区治理方式的创新。

4.2.2 社区创新治理理念

一方面,在社区治理方面,社区要形成新的自治理念,树立新公共服务的价值观,鼓励多元主体治理社区,并为多元主体的治

理提供便利,使得上下协调,理顺上下级关系。同时,社区要完善内部管理制度,提升社区的责任感和信誉度,在遇到难以解决的问题时,及时向政府寻求帮助,借鉴和学习社区治理的经验。另一方面,强调社区要培育公民的社区归属感和责任意识,积极组织社区活动等推动公民参与,提升社区居民的凝聚力。此外,在社区事务的宣传和落实方面,为公民提供参与的机会,推动公民的理解,有助于进一步落实相关规定。

4.3 政府发挥培育职能

在基层社区治理中,政府应当扭转传统的管理思维来治理社区,在基层社区事务的问题处理上,政府应摒弃“事事包办”的影响,鼓励治理主体多元化,考虑公民的诉求,主要发挥引导作用。“公共行政人员不仅要促进对自我利益的追求,而且还要不断地努力与民选的代表和公民一起去发现和明确地表达一种大众的利益或者共同的利益并且要促使政府去追求那种利益。”政府在实际的治理实践中,负有培育社会力量、培育公民的职能。

4.3.1 树立政府培育的理念

政府培育公民力量首先要以满足自身的利益为主要目标,从政府本身的利益出发,培育职能的实现也是政府社会实现社会治理目标的一部分,将政府的利益与社区利益相关联,才能推动社区利益的实现。一方面,政府应该树立创新的治理理念。政府应当意识到公民角色在社会治理中发挥着越来越重要的作用,鼓励公民融入到社区治理之中,明确治理主体多元化的趋势,对社区中的公民力量持包容的态度,帮助公民实现自身的利益诉求。另一方面,政府要提高公民治理理念培育的宣传力度。目前我国基层社会治理中普遍存在着公民治理缺位的现象,因而政府有义务加强宣传,可以通过召开社区专题会议、加强社区学习等方式,鼓励公民参与到社区建设中来。

4.3.2 政府对社区适当放权

政府可以对社区适当的放权,给予社区公民足够独立的空间和权限,充分发挥公民的独立性和自主性,这也为公民参与社区事务提供了足够的平台,从而实现治理社区的目标。公民参与社区治理,更重要地体现为公民利他性活动的组织和参与,在社区事务的决策和执行过程中,通过放权的形式,赋予公民参与的自主性,强化公民参与社区治理的积极性,有利于激发公民自发组织利他性活动的热情,推动社区治理的进步。政府对社区放权,实际上也是政府与社会间权力关系的角度出发,强化社会治理的权力,改变“无所不包”的形象,将政府干预的范围适当缩小,无论是从政府政策执行的成本、效率角度还是从社区治理的效果角度来看,都是有益的。政府对社会治理部分权力的下放,有利于理顺政府和社会之间的关系,推动政府职能转变。

参考文献:

[1]杨君,徐永祥,等.社区治理共同体的建设何以可能——迈向经验解释的城市社区治理模式[J].福建论坛·人文社会科学版,2014(10).