

场域理论下社区微治理的生成 与运行机制研究

郑晓东 黄凡 马好梦¹

【摘要】：居民需求差异大、组织化程度低、集体决策不易达成，是以往政府“包办一切”的社区管理模式难以克服的问题。微治理为克服这些问题提供了新的视角和工具。从场域理论出发，以H市X街道为个案分析社区微治理的生成与运行机制，可以发现，微治理通过在社区内构建特定场域空间，推动各类型社区资本的统筹和交换，促成惯习行为的重构，在社区中形成了多元主体间利益的协调机制、赋权增能与约束监督的长效机制、治理目标与治理行为的互构机制，有力推动了社区公共事务的治理，但在实践中也还存在着居民自治组织能力不足、传统治理结构依然形成障碍、资源统筹机制相对欠缺等问题。

【关键词】：社区治理 场域理论 社区治理场域 微治理

【中图分类号】：D669.3 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1007-9092(2021)01-0059-010

一、问题的提出

习近平总书记指出，一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层¹。社区治理是基层社会治理的主要部分，是国家治理体系和治理能力现代化的重要根基。党的十九届四中全会指出，在城乡社区治理中要“广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，拓宽人民群众反映意见和建议的渠道，着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化”^②，这为基层社会治理指明了方向，即基层治理创新的着力点在于由原来政府“包办一切”的管理模式逐步转变为党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代社会治理体系。

近年来，在城市老旧小区治理中，出现了一类被称为“微治理”的创新模式，较好地推动了社区善治的实现。与政府自上而下的管理不同，微治理强调通过在社区内部自下而上设置激励机制，促进居民广泛参与社区公共事务，以应对和解决城市社区中因居民个性化、群体异质化、需求多样化所带来的潜在冲突，共同抵御风险，促进社会团结。与一般社区治理类似，微治理也主要发生在社区层面；但与之不同的是，微治理更强调通过内外部力量驱动社区成员集体行动来实现国家或政府目标，并在此过程中推动居民社会身份的认同和社会共同体意识的构建。在此意义上，微治理是一个政治和社会的过程。

目前学界对微治理的研究主要集中在以下三个面向：一是围绕微治理生成原因的讨论，“行政权力的高度渗透使得传统社区治理模式已经无法触及公共领域的末端及微观层面的治理问题”^①，微治理顺应社会精细化治理趋势而出现，与原先政府行政管控模式不同，其长处在于关注“与社区中居民密切相关的治理半径，能够突破‘国家-社会’权力博弈的局限”^②。二是聚焦于微治理所取得的成效，“社区的内生力是社区自主性治理持久开展的重要基础”^③，微治理能够盘活社区内在的各种关系，是激发社区内生治理力量的有效方式，^④在回应社区和居民需求的同时，“拓展了社区居民自治的治理内容，推进了社区治理的转型”^⑤。

¹作者简介：郑晓东，浙江工商大学人文与传播学院党委书记、研究员；

黄凡，浙江工商大学人文与传播学院助教；

马好梦，浙江工商大学公共管理学院硕士研究生。

基金项目：教育部人文社会科学研究规划项目“户籍人口城镇化与基本公共服务供给的匹配度评价及政策选择研究”（编号：18YJA810009）；浙江省哲学社会科学规划项目“城乡基层治理体系与治理能力现代化”（编号：21ZJQN06YB）

三是对社区多元主体博弈与合作的分析,社区治理是全体社区成员的共同行为,这些行为的发生需要依靠秩序良好的参与机制,⁽⁶⁾而微治理恰好能够推动这种有序参与机制的形成,“拓宽多元主体参与社区治理的渠道”⁽⁷⁾。

既有研究丰富了治理理论的内容,为深入探讨微治理等基层社会治理创新提供了线索和启发,但也存在着较为明显的缺失和不足。一方面,多数研究依然是以传统社区治理的分析框架和研究范式来观照微治理的机制、结构和内容,忽视了微治理作为独特治理模式的特殊性,更甚少触及这一实践对于治理理论所可能带来的挑战或补充。另一方面,现有研究大多局限在对微治理实践内容的描述和面上成就及问题的分析,藉此归结工作经验或发表改进建议,并未能合理解释微治理能够取得良好治理绩效的原因,以及这一治理模式突破传统社区治理的内在机理和逻辑。

通过对 H 市 X 街道微治理实践的个案分析,我们试图揭示,传统的社区管理模式在面对老旧小区中存在的需求差异特别大、集体决策特别难和组织化程度特别低等治理难题时是如何失效的,而与之相比,微治理模式的有效性又是如何凸显的,尤其是,在老旧小区这样特殊的社区类型中,微治理是如何运行的,其机制是如何设计和生成的,还存在哪些问题和困难等。

二、理论视角:社区治理的场域

场域理论是社会学的一个重要理论,布迪厄在其著作《实践与反思》中提出,场域、惯习、资本是解释社会建构的三个核心概念。⁽⁸⁾场域是指由不同社会客观关系构成的网络所建立的社会实践空间;惯习是指一种经验性的社会行为和思维,个体在生活中会根据对他人行为或态度的预判而主动做出应对行为。⁽⁹⁾此外,布迪厄将经济学领域以货币交易等为主要表现形式的资本概念进行了拓展性解读,除了通常的货币等形式的经济资本交换,文化资本、社会资本、象征性资本也可以进行交换。

(一)场域空间

场域空间是指在社区中发生资本交换和关系行为的实践空间,在此空间内存在不同主体间客观关系构成的网络。⁽¹⁰⁾在社区治理的过程中,主要的主导和参与主体由以下几方面组成:基层政府、外部市场力量、基层党组织、基层社会组织、基层市场组织和社区居民等。

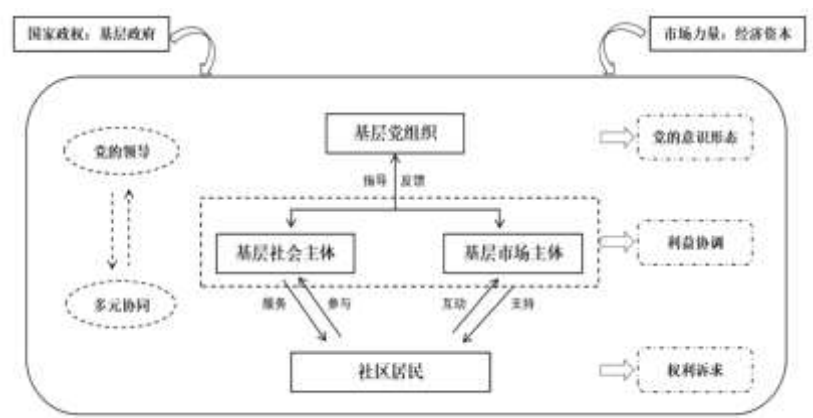


图 1 社区治理场域图示

这些主体共同构建了特定的社区治理场域并行动于其间(如图 1):其一,基层政府直接参与部分社区治理活动,展开基层治理实践,维护社会稳定,推动基层社会发展。其二,社区外部市场主体主要通过提供资金、技术、人力等资本参与社区治理。其三,基层党组织代表执政党的领导地位和意识形态,在社区治理过程中对基层社会主体和基层市场主体参与社区治理的行为进行指

导和支持,同时也接受两者的反馈,对冲突进行协调。其四,基层社会主体包含居民团体、社会组织等,其接受基层党组织的领导,为社区居民提供相当一部分公共服务,同时也是居民组织化参与社区治理的主要平台。其五,基层市场主体主要是指参与到社区治理活动中来的小区物业公司、社区辖区企业等经济主体,其根据社区居民的需求,通过提供具体的服务和产品来实现营利目标。其六,社区居民既是社区治理的对象,也是社区治理的依靠力量,与其他三者治理过程中都有互动和联系。

(二)资本交换

在场域理论中,资本是解释场域中行为主体间内在关系逻辑的关键因素,也是剖析各行为主体实践行为观念的重要依据。场域是一个资本争夺和交换的空间,⁽¹¹⁾社区治理场域也是如此,即本质上是一种权力的关系网络⁽¹²⁾。

在社区治理场域中,基层政府拥有天然的资本优势。⁽¹³⁾基层政府是行政当局对基层提供财政支持的决策主体,而财政支持是社区治理中最稳定、比例最大的资金来源;同时,基层政府在一些情形下也会直接进入社区内开展治理实践和社会管理活动,拥有最具权威和公信的权力社会资本和经济资本。外部市场力量是指营利性组织,主要通过经济资本、人力资本为社区提供具体的服务。基层党组织指导和参与社区治理,具有的优势资本为人力资本和权力资本。基层社会主体是通过社会资本和人力资本的优势参与社区治理。基层市场主体既有经济资本的优势,也有人力资本的优势。社区居民在作为社区治理的参与主体时,往往代表着基层的权利诉求,具有良好社会基础,主要以社会资本和人力资本的优势来与其他主体产生联系。

(三)惯习行为

惯习在布迪厄的解释中是一个持续的、动态的性情倾向心理,这种主观的心理认知会外化为行动者的社会行为。

在社区治理场域中,社区治理创新需要得到各方的认同和支持。对于具有利益分歧的多方主体而言,会因为其所处社会情境的差异而对不同的治理议题产生不同的政策倾向,这可以理解为差异化惯习在社区治理场域中的表现。⁽¹⁴⁾比如,传统社区管理模式和思维,会对基层政府形成制度惯性,使其行为选择表现为用传统管控思维指导社区治理的创新实践;社区内部主体会因为传统习俗、生活习惯等受到冲击而对社区治理的具体创新措施产生抵制和不支持;社区外部行为主体在参与社区治理时往往不存在强制性约束,随时会根据心理预期而选择参与或是退出社区治理过程。质言之,惯习是一种行为化的社会结构,社区治理参与主体的关系往往受到其现实生活和各自利益需求的影响。

布迪厄的场域理论从“场域-惯习-资本”三个维度来分析社会实践。当我们用它来观照社区微观空间内的治理实践时,可以发现“场域空间-资本交换-惯习行为”三者之间呈现图2所示的一般关系,这一理论视角可以帮助我们更准确、深入地把握微治理实践的生成与运行机制。

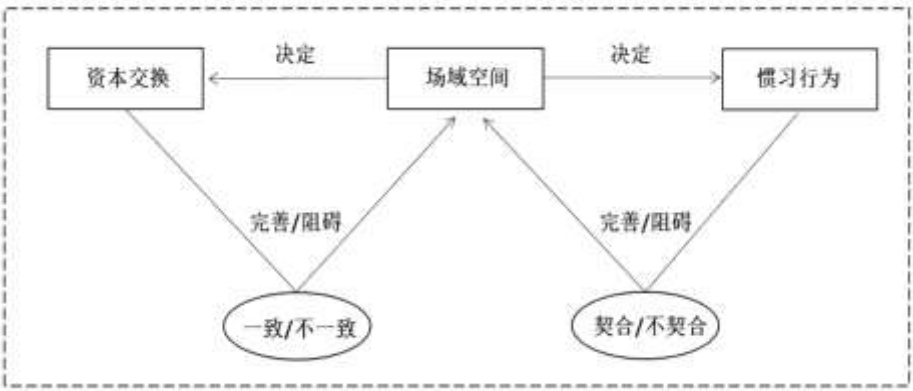


图 2 社区治理场域的理论视角

三、微治理的实践:H 市 X 街道的个案

X 街道位于 H 市老城区,面积 3.02 平方公里,常住居民 26439 户、12 万余人。街道下辖 12 个社区、107 个小区,其中无物业公司管理的老旧小区 82 个,占比高达 76.6%,绝大多数是以前省市属单位的公房、福利房等形成的小区。X 街道各社区普遍具有地域面积小、人口密度高、老旧小区多的显著特征,社区居民对公共服务依赖性大且需求多元,一直以来都是政府大包大揽、社区全盘管理,导致财力不足、工作压力大、居民满意度低、治理成效不显著等突出问题,亟需创新社区治理模式,提升社区治理水平。社区微治理就是在这样的背景下应运而生的。

2017 年,X 街道开始推进以微治理模式为主要内容的社区治理改革。社区微治理的具体实践则是以特定治理项目(即 5 个类别的“微项目”,见表 1)的制定、实施、评估的工作闭环为基础。以前述理论视角观之,这三个环节正是推动社区治理场域生成、资本交换运作和惯习行为重构的动力,帮助社区治理突破传统权威式管控理念,将多元参与和公共治理的理念融入了社区微项目的实施,推动了社区治理体系和治理能力创新。

表 1X 街道微治理实施中微项目类别情况

项目类别	典型项目	项目主要内容
消防安全	微型消防安全协会	召集热心居民和志愿者等,组建一支微型消防小分队,不定时对小区内电梯维保状态、电梯灯光和通风设备做简单的巡查和监督。
	小小消防站	以社区为中心,加强各小区的微型消防站消防体系建设,提升人员素质的同时,配备必须的消防设施设备。
	燃气安全进万家	普及燃气使用安全知识,提高居民安全意识,减少因操作失误而引起的燃气安全事故。
	WJ 商圈自理行	通过社区、物业和店铺三方配合,消除消防隐患,增加商铺自身消防安全意识,提升消防安全系数。
便民服务	“亮洁美”农贸市场专项整治	整治市场脏、乱、差问题,实现农贸市场功能定位合理、市场设施完善、环境卫生整洁、市面整齐规范、经营文明有序、服务功能齐全、群众基本满意。
	沿街商铺安全联盟	商家制定各种公约,共同为社区推出惠民服务,社区和居民则协力为商家解决一些具体的生产经营困难。
	“邻里守望护家园”畅通小区楼道	清除楼道杂物并实行常态化监督,保持楼道清洁、畅通。
	“全速 360°”便民 服务圈	打造一支涵盖水电维修、家政便民等内容的服务队,服务触角延伸到各网格小区及全体居民,打造 365 天、24 小时、360° 的便民服务圈,为居民提供快速、便捷、优惠的“准物业”服务。
社会治安	社区安全守护者联盟	组织文明劝导队,提醒小区居民遵守社区文明公约,减少不文明行为,同时也承担督导责任,检查小区灭火器过期情况、安全警示牌的正常使用情况等。
	小区高空掷物行为 矫治	成立以热心居民、志愿者为主体的“打击高空掷物巡查队”,在小区设立高空掷物行为“曝光台”,并将相关材料报送执法部门。

	“狗狗别乱跑”文明养犬大行动	开展文明养犬行动,通过宣传和劝导等方式,提高居民文明意识,让文明养犬成为一种常态。
环境美化	“绿色小先锋”清理小区卫生死角	成立多支志愿小分队,自发投入到小区环境治理中,美化居住环境。
	“绿意格”生态护绿公益	将绿化带分片分格包干,并制作花坛绿化铭牌,采取“包干到小组”的方法,由自治小组牵头发动,小区居民组团认领共同治理滨河绿化带,打造美丽街巷,提高居民维护、爱护绿化的意识,提升自治能力。
	垃圾分类你我同行	成立“院落帮帮团”社会组织,协助社区开展垃圾分类,增强社区居民对垃圾分类知识的了解,让“绿色、低碳、环保”的理念深入人心,促使更多居民参与到垃圾分类的行动中。
民主协商	院落停车规范化协商自治	实现车辆停放自我管理,保障人车进出通道及消防通道的安全畅通。
	LT公寓沿街商铺规范化协商自治	对快递投放点进行规范运作,不占用公共道路,不阻挡消防通道,消除私拉乱接电线等乱象,合理控制噪音,保障周边住户生活不受影响。
	三位一体民主协商服务项目	强化社区党委引领作用,有效整合社区居委会、业委会、物业公司三方力量,依托各自的服务渠道和方式,形成资源共享、优势互补的良性协作,推进基层和谐管理水平。

(一)微项目构建场域空间

在推行微治理实践的过程中,X街道坚持以居民需求为导向,通过微项目形式深入居民群体,掌握居民需求,为后续开展针对性的治理行动提供基础,具体体现在微项目的征集、设计和论证等方面。其一,在微项目的征集上,X街道将所辖的12个社区划分为64个微网格,设立了148名网格员,要求网格员每天走街串巷、入户调研,了解居民诉求,人均每年收集形成社区居民共性需求80个左右。其二,在微项目的设计上,按照“民事民议、民事民定”的要求,组织和动员社区“能人”参与微项目的制定和设计,在各小区组建居民参与的自管小组,先后累计近200名各方面“能人”参与其中,设计和递交社区微项目方案60余份。其三,在微项目的论证方面,收集到微项目方案申请后,街道组织力量再次深入社区,与居民、物业单位、辖区商户企业等交流和座谈,由职能部门与专家学者共同论证、商议和评估项目的可行性与实际价值。

以微项目为核心内容的微治理实践,不仅更好地满足了社区居民的差异化需求,而且在这个过程中强化了各治理主体间的互动关系,协调弥合了社区内的各种矛盾与冲突,这是社区治理场域空间生成的基础。首先,基层政府与社区的关系是指导与反馈的关系,政府不仅为社区微项目的实施提供宏观性指导,也为微项目的具体开展提供稳定的资金支持,同时,这些微项目的实施也能够帮助基层政府在社会治理中取得良好绩效,更好地维护社会的秩序和稳定。其次,社区党组织与其它主体的关系非常密切,它需要响应基层政府的号召并对具体政策加以落实,在实际治理过程中对基层社会主体和基层市场主体也要发挥指导和听取反馈的作用,同时,社区党组织也是这些治理实施过程中的重要参与力量,比如在微项目的申报和实施中,经常需要党员带领居民去落实相关的工作。最后,社区居民是社区治理的对象,也是参与社区治理的主要力量,征集微项目便是对居民需求的收集与整理,小区自管小组的大部分成员也是社区居民,同时,社会组织也会针对居民需求提供相关的服务。由此,以微项目为核心,各主体间建立了良性的互动、协调关系,推动了社区治理场域空间的生成。

(二)统筹配置治理资源,促进资本交换

社区治理的各项举措要付诸实践和取得良好成效,资源是基础性的约束条件。如何筹集到尽可能丰富的资源并将它们最大化

有效利用,是社区治理中资源统筹能力的体现。社区治理的资源基础的主要表现为资金、人员、技术等。其一,在资金筹集方面,X街道在微治理实施过程中主要采用“政府补充+社会筹集+居民出资”的形式,街道层面每年投入 50 万元以上专项资金推动社会微治理的开展,主要是对成效显著的项目通过“以奖代补”的方式给予奖励,其余需要企业和居民筹资补足。其二,在项目执行人员组建方面,X街道建立了“3+N”模式,即以社区、社会组织、社工和 N 位社区居民与辖区单位等共同参与:社区层面主要负责监督指导和沟通协商的工作,社会组织在社区内开展公益性服务活动,社工重在组织专业化、有针对性的社会服务和福利活动,社区居民则是通过小区自管小组的组织化形式参与到社区微治理中,负责合理协调使用社区资源和微项目内容的具体落地实施。其三,在技术能力方面,针对社区内人员专业能力不足的问题,X街道在街道层面主导建立了“项目执行智囊团”,由专家学者、媒体工作者、区民政局工作人员、公益社会组织高层管理人员等构成。

这些不同的社区治理参与主体同处在社区治理场域空间内,在资源禀赋优势方面存在显著差异,这种差异性禀赋决定了其所拥有的资本性质和资本力量。X街道的微治理模式,通过建立资源统筹协调的机制,促进了各个主体间资本交换和互补的有序运作。在推进微治理实践过程中,街道层面、社区党组织和居民自管小组等多元主体以其自身的优势资本参与社区治理,势必需要对这些资本进行互动交换和协调统筹,方能使资本效用最大化。一方面,多元主体介入社区治理实践的前提是投入了各自的优势资本,为社区治理提供资源基础。另一方面,面对繁杂的资本投入,社区也需要形成高效的资源统筹机制,以充分利用不同主体的优势资本。比如,在此过程中,街道层面始终居于主导地位,制定了微项目运行和资源使用的指导性方案,能够兼顾各主体的利益诉求,社区党组织指导居民自管小组的活动,并与其一同制定微项目的内容和所需资源等。由此,在各主体间通过资本交换协调利益冲突,统筹各方资源,实现优势互补、协同治理。

表 2X 街道社区微治理过程中典型主体的优势资本

主体	优势资本	表现形式
街道层面	权力资本、经济资本	制定指导性方案;提供财政拨款
社区党组织	社会资本、人力资本	号召和动员居民;参与社区治理具体工作
居民自管小组	社会资本、人力资本	代表社区居民;由居民骨干组建;参与社区治理具体工作
辖区商铺、企业	经济资本、技术资本	为社区治理提供部分资金;解决社区中的具体问题
社会组织	人力资本、技术资本	承担专业性较强的社区工作;提供专业的服务
项目执行智囊团	技术资本	提供专业的指导,帮助居民更有效地参与社区治理
居民	人力资本、文化资本	表达需求;参加自管小组;营造小区和谐氛围

(三)赋权与约束有机结合,重构民众的惯习行为

社区微治理项目的具体实施必定会涉及资金分配、人员管理等权力的行使。X街道通过建立“两会一报”制度来约束这些权力,规范权力的行使。“两会一报”是指在微项目实施的过程中,月初由社区分头召开“项目分析会”、月底由街道组织“工作推进小结会”,以及小区每个月按时上报《各社区小区微项目推进情况月报表》。以“两会一报”为载体,街道层面能够准确掌握项目运行情况,及时应对项目实施过程中出现的问题。此外,街道还要求项目接受社会的监督,比如在“高层住宅消防安全标准化治理”项目中,项目实施小组要定期向居民代表会议汇报,并在小区张贴项目进展情况,街道和社区还会安排人员进行项目满意度测评,用访谈和问卷等方式了解居民的看法和评价,以确保项目取得预期绩效。

社区微项目的实施中,项目参与者由多元主体构成,这些主体存在着差异性的惯习和性情倾向,在项目的执行过程中表现为行为选择倾向于自我利益的最大化,而忽略集体利益的实现。街道层面不可能全面直接介入微项目的实施,需要将一定的治理权力赋予微项目实施的主体,这也意味着街道层面需要对赋予的权力进行适当的监督和约束以保证权力行使的效率和效益。赋权与约束相结合的方式能够规范治理过程中的各个环节,增强主体在微项目执行中的行为理性,⁽¹⁵⁾从而改善和重构其惯习行为。赋权与约束结合的主要形式就是X街道提出的“过程监督”,即通过建立“两会一报”制度以形成自上而下、自始至终的立体化项目管理评价体系。

四、微治理的运作机制

X街道的社区微治理实践主要通过微项目的形式来实现。微项目与传统治理模式中的“项目制”有很大区别:传统的“项目制”打破了“条条”和“块块”的政府治理局限,以“条线”机制进行资金分配,⁽¹⁶⁾但总体上还是跳脱不出政府高度主导的思路;微项目则是以社区居民这个微观层面的主体为主要视角,其目标是实现社区基层的精细化治理,更加突出公众参与的重要性,也更加有利于发挥公众参与、社会协同的各方优势,满足社区居民差异化的治理需求。

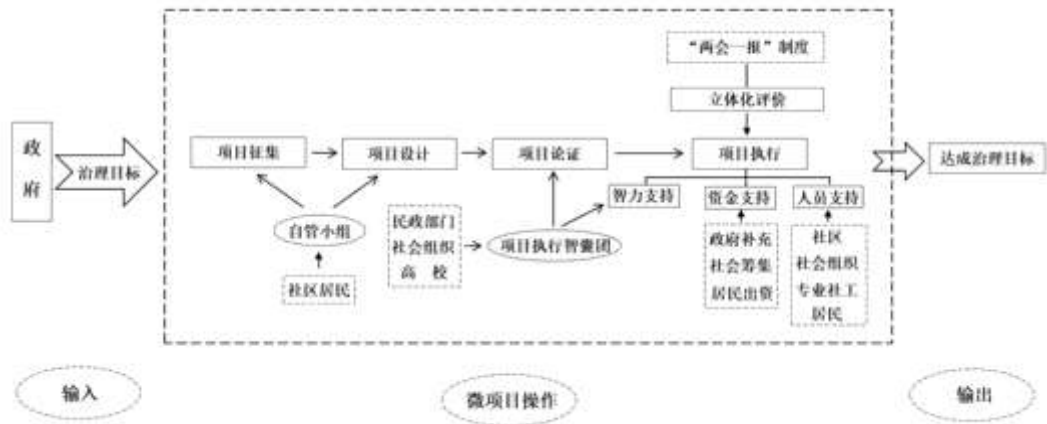


图 3X 街道微治理运作机制图

(一)多元主体间利益的协调机制

社区中存在着具有重大差异性的政府主体、社会主体和市场主体,这些主体在社区发展和社区治理过程中有着不同的利益诉求,形成了社区治理中的不同行动单元。X街道推行的社区微治理举措,从意识和行为两个方面合理构建了政府主导、居民主体的社区治理多主体利益协调机制。一方面,特别注重发挥居民作为社区治理关键因素的作用,居民需求是微治理实施的起点,居民满意与认可是微治理实施成效的评估标准,将以居民为中心作为社区治理的根本价值追求,稳固了社区治理的根基,将各个利益主体的价值诉求汇集到这一点上,用这个“最大公约数”来缩小价值分歧。另一方面,协调机制中注重交流机制和互动环节,交流和互动是使各主体达成共识的有效办法,在微治理开展过程中,强调信息公开和项目论证,增强了各治理主体的参与理性,保障他们都能够畅通地表达观点、提出质疑,同时也能得到回应和反馈。在这种交流互动过程中,推进各主体达成利益共识或利益谅解,促成集体意志和集体行动,消除社区治理过程因利益冲突造成的障碍。⁽¹⁷⁾在基层政府主导下,多元主体通过明确权责、价值共享和互动合作实现利益协调,分立的治理主体达成合作共治,形成了推进社区治理取得良好绩效的强大合力。

(二)赋权增能与约束监督的长效机制

在社区治理过程中将权力运行和监督管理有机结合,其实质是在治理过程中形成权责一致的工作机制。治理主体之间存在的

权力依赖关系,即权力主体在规则背景下相互交换拥有的资源,满足自身利益需求。⁽¹⁸⁾X街道的社区微治理实践之所以能够取得良好的治理成效,是因为在操作中形成了自上而下、自始至终的纵向、横向权力监督管理闭环。一方面,“两会一报”制度将微治理实施过程中相关主体的权力行使透明化和公开化,不断接受基层政府和社区居民的监督;另一方面,利用了社区居民内部“熟人关系”的纽带和联结作用,将社区划分成微网格并设立网格员,通过组建自管小组等措施使具有居民社会基础的社区“能人”成为了社区居民参与治理的主要主体。在具体实践中,这些居民自治主体会发挥熟人关系纽带的作用,⁽¹⁹⁾引导和带动社区居民认同治理理念、参与治理过程,而在此背景下,他们又受到了居民的深度监督,也会促使其更加注重自我约束。在城市社区治理中,多元的参与主体互不隶属,其治理权力是由自身拥有的资源和活动范围决定的,同时,在多权力参与社区治理的过程中就会致使复杂多元的权力相互交织和博弈,⁽²⁰⁾限于各自资源不足和对彼此的依赖性,主体的权力会为了实现自身目标而接受彼此的制约和监督。因此,在社区居民需求的导向下,政府行政力量会协调各方以形成良性的互动协商权力关系网络,藉此形成社区微治理中赋权增能与监督约束二者并举协进的长效机制。

(三) 治理目标与治理行为的互构机制

社区治理单靠某一种力量是无法取得理想成效的,必须调动社区内外部的积极因素,激发政府、社会、市场三方面主体的活力,使基层政府、社区居民、社会组织和企业等都能够尽可能充分发挥自身的优势,建立协调、分工和合作的社区治理格局。⁽²¹⁾在X街道推行社区微治理实践之前,其社区处于一种碎片化状态,街道和社区虽然存在,但居民居住的小区在权属关系和楼房性质方面仍受到过去所属单位管理的限制,社区治理推进难度很大。社区微治理的目标,既要满足居民现实需求和实现公共利益最大化,也要解决社区碎片化的问题,将社区再组织化,形成整体性治理的社区共同体,以此为实现社会公平和服务型社区治理目标奠定基础。⁽²²⁾以微治理为主要内容的治理模式,在治理实践中能够协调各方利益诉求,使其自身的目标追求与社区整体性治理目标相契合,所产生的治理结果就是各方参与主体都将获益,而居民作为治理实践的主体,除了自身差异化需求得到满足外,也成为了社区治理中的关键因素,其自治作用得到了充分发挥,社区治理的治理中心也从基层政府和社区层级下移至小区居民主体。

五、讨论:再组织化、结构重塑与利益协调

微治理在社区治理创新中取得了显著成效,较好地解决了老旧小区一类特殊治理场域中的突出问题,但也出现了一些新问题,让社区治理创新面临新的困难,主要体现在居民自治组织在构建治理场域中能力不足、传统治理结构在改善惯习行为中设置障碍、资源统筹机制相对欠缺等方面。

(一) 居民自治组织在构建治理场域中能力不足

开展社区微治理实践,需要组织化的力量来具体负责微项目各个阶段任务的实施和完成,具体到X街道的实践中,则主要是依靠“小区居民自管小组”这样的临时性组织来承担各项任务。但是在自管小组组织建设和能力培养方面,依然存在诸多短板。比如,缺乏对成员的激励机制,小区居民自管小组的成员是由居民自愿参加,维持社区治理自治组织的动力基础是居民的自觉性和主动性,长期而言,一旦无关其自身利益诉求,成员会因为工作难度、精力和居民态度而丧失积极性。同时,这些居民自治性组织往往缺乏规范化建设,其虽然承担了社区居民自治的职责,能够遵守街道层面制定的规则和政策,但在内部尚未制订明确合理的规章制度和运行规范,也难以切实形成相应的价值目标与行为宗旨。实际上,老旧小区也有其独特的优势,比如这些小区建设时间长,居民大多为原先国有企业或事业单位的职工,知识水平相对较高,党组织在其中的凝聚和动员作用相对较强等,但现有的居民自治组织建设并未能够充分发现和重视这些独特优势并加以发挥和利用。

针对这一问题,应着力加强社区微组织建设。首先,要建立组织内部的运行规范,提高成员专业化素质,社区居民自治组织作为社区治理的主体,其能力提升的基础在于内部工作的规范化,应明确组织内部架构和职责分工,接受社会监督,防止以权谋利、妨害公共利益。其次,要从确立合法性身份和完善制度盲点两方面增强微组织制度保障,目前而言,“自管小组”一类的小型社区治理组织是没有特定法律条文或政策规定作为支撑的,致使其本身不具有合法性,社区居民对自管小组的工作只处于服从和接受

状态,在认同和接纳方面存在疑虑,需要在现有法律规定内为其找到合法性支持,以为其争取社区居民的认同和支持。最后,为社区居民服务是组织的首要目标,要实现这一目标则要求社区微组织能够形成对居民强大的社会感召力,因此,需充分利用老旧小区居民特殊优势,调动居民积极性,引导更多高素质的居民参与居民自治组织,发挥其才能。在这个过程中,尤其要重视社区党组织和党员的作用,使其能够发挥号召和凝聚居民的有力作用,支持和配合社区治理的各项工作,营造良好的内外部治理环境。

(二)传统治理结构在改善惯习行为中设置障碍

传统的社区管理模式在原先的社会体制和组织结构下产生了一定的作用,随着社会的发展,许多方面已经不再适应。但由于已经有了长时间的存在,这些模式中的一些内容依然顽强地对社区治理创新产生着政策惯性和思维定势的制约,这在老旧小区体现得更为显著。比如,传统的社区治理倾向于行政权力高度主导,社区公共事务由政府一元决定,或是由所属单位直接管理,较少赋予其他主体参与的权利和机会。“大政府、小社会”的思维仍存在于社区治理的实践中,于是就出现矛盾的局面:倡导多元主体积极参与社区治理的同时,居民对政府行政力量具有强烈的信服和依赖,致使其他治理主体在参与治理过程中很难真正建立起影响力和号召力。同时,传统治理模式中的垂直控制结构,造成了社区层面工作的机械性和被动性,要将其切实转变为社区治理中的主动性力量,尚存在较大困难和障碍。

面对这一困境,必须加快社区治理微结构的重塑再造。首先,要转变政府包揽一切的惯性思维,社区微治理的核心要放在发挥居民主体能动性的作用上,政府的职能应在培养社区居民参与治理意识的过程中得到体现。⁽²³⁾其次,要培养社区居民公共精神,增强居民对社区的归属感,社区微治理不能仅局限于对小区硬件设施的改善,还应该更多更深入地关注社区共同体感和文化认同的营造,树立居民“社区家园”的情感认知。最后,拓宽社区居民自治空间,在现行的制度框架内,社区的自治空间极易受到行政权力的挤压,很难在公民角色不成熟的社区居民内部形成自治性的集体行动,因此,需要在社区中培育和形成更多类似居民自管小组的微组织来承担社区治理任务,凭借共同的组织价值增强组织内部利益的紧密度,催生更多居民集体行动,在这个过程中逐步拓展社区自治的公共空间。

(三)资源统筹机制相对欠缺

资源是微治理的重要支持,在当前,治理资源的瓶颈制约了社区微治理的开展,尤其是在老旧小区。虽然在社区治理模式上有所创新,但资源有限造成微治理难以发挥应有的作用。在我国,政府对社会基层建设方面的投入长期不足,社区无法获得较大量的建设拨款;同时,城市社区不拥有从事经营活动的经济权力,没有集体经济的资金收入。在X街道微治理实践中,支持其运行的资金来源中,占比最大的是政府出资,资金筹集的其他渠道极不稳定;此外,社区内部的公共物质资源也很有限,无法满足社区治理的资源需求。社区治理不断深入,居民需求持续增加,但治理资源却未能得到同步增长,缺少必要的资源保障,造成了社区在治理过程中资源统筹和资源动员捉襟见肘。

解决这一矛盾,可以考虑通过建立微联动机制来统筹治理资源。首先,发挥政府统筹作用,传统社区治理模式虽然已经发生改变,但随着政府权威在社区治理中的逐步退出,社区对社会资源并没有形成很好的统筹机制,而且社区自治性组织对其他主体的凝聚作用不明显,仍需发挥政府作为“元治理者”的地位作用,⁽²⁴⁾政府可以通过一些保障性政策或激励性措施支持社区自治性组织获取资源,并调动更多主体将资源投入社区治理中。其次,拓宽治理资源获取途径,扩大社区治理的参与力量,通过购买服务、引进专业社工组织等方式,打通社区内部与外部社会资源的连接,形成社区与公共机构的良性高效合作模式,通过制度改革和政策保障激活社会资源和市场资源。最后,培育社区治理的社会资本,社会资本主要表现在社区关系网络、社区主体间的信任和社区制度规范方面,通过宣传教育等形式,营造良好的社区环境,增强社区的吸引力,加强社区内部与外部组织的互动和交流,建立熟悉信任基础,同时也要加强对社区治理的监督,良好的社会资本能够为社区治理获取多样化资源奠定基础,推动社区治理的持续发展。⁽²⁵⁾

六、总结与展望

以H市X街道的社区微治理为个案,从场域的理论视角分析微治理的运作机制,可以发现,微治理作为一种基于居民需求的治理方式,通过有效构建多元主体间利益的协调机制、赋权增能与约束监督的长效机制、治理目标与治理实践的互构机制,能够激发社区活力、培育居民公共精神和协调个体利益与公共利益,在社区微观空间内具有较好的灵活性和适应性。

本研究虽对社区微治理模式的外部适应性和内部机制作了相对详尽的分析,揭示了微治理在城市社区场域内的生成原因、发展动力和运行机制,但鉴于个案研究的局限性,诸如微治理如何应对由社区结构性问题引发的次生治理难题、如何使微治理从治理形式的个别化创新走向社区治理的系统性变革、在社区开放性日益增强的情况下如何保持微治理的生命力和持续性问题还需要进一步的深入研究。

注释:

1 《充满希望的田野大有可为的热土——习近平总书记考察吉林纪实》,《人民日报》,2020年07月26日第1版。

2 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日第1版。

3 阙天舒、王建新:《“指尖政府”:特大城市移动服务微治理研究》,《天津行政学院学报》,2016年第1期。

4 李璐:《城市社区“微治理”:社会治理精细化的实现路径——以成都市成华区为例》,《福建论坛》(人文社会科学版),2018年第9期。

5 徐建宇、纪晓岚:《城市社区治理的内生力面向探讨》,《中州学刊》,2018年第5期。

6 尹浩:《社区微治理的实践逻辑与价值取向》,《内蒙古社会科学》(汉文版),2017年第4期。

7 李永萍:《基层小微治理的运行基础与实践机制——以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2016年第5期。

8 黎昕、高鸿:《社区微治理:社会治理创新的重要载体》,《福建论坛》(人文社会科学版),2015年第9期。

9 宁华宗:《微治理:社区“开放空间”治理的实践与反思》,《学习与实践》,2014年第12期。

10 皮埃尔·布迪厄、华康德:《实践与反思——反思社会学导论》,李猛、李康译,商务印书馆2015年版,第113、114、115页。

11 皮埃尔·布迪厄、华康德:《实践与反思——反思社会学导论》,李猛、李康译,商务印书馆2015年版,第139~142页。

12 崔思凝:《惯习、资本与场域:布迪厄实践理论及其对中国公共政策过程研究的启示》,《湖北社会科学》,2017年第9期。

13 马洪伟:《基于资本场域的涉农企业与乡村治理研究》,《求实》,2014年第7期。

14 皮埃尔·布迪厄、华康德:《实践与反思——反思社会学导论》,李猛、李康译,商务印书馆2015年版,第166、167页。

-
- 15 孙萍:《中国社区治理的发展路径:党政主导下的多元共治》,《政治学研究》,2018 年第 1 期。
- 16 管志利:《网络协商民主及其运行机制研究——以场域理论为视角》,《甘肃行政学院学报》,2014 年第 3 期。
- 17 张丙宣:《赋权、约束与身份构建:新时代城市微治理的逻辑》,《云南社会科学》,2019 年第 5 期。
- 18 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012 年第 5 期。
- 19 邵兴全、胡业勋:《企业参与社区治理的角色重构与制度安排研究——基于多元合作治理的分析框架》,《理论与改革》,2018 年第 3 期。
- 20 格里·斯托克、华夏风:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志》(中文版),1999 年第 1 期。
- 21 费孝通:《社会调查自白》,上海人民出版社 2009 年版,第 59 页。
- 22 朱喜群:《社区冲突视阈下城市社区多元治理中的权力博弈——以苏州市 D 社区更换物业公司为考察个案》,《公共管理学报》,2016 年第 3 期。
- 23 严志兰、邓伟志:《中国城市社区治理面临的挑战与路径创新探析》,《上海行政学院学报》,2014 年第 4 期。
- 24 杨君、徐选国、徐永祥:《迈向服务型社区治理:整体性治理与社会再组织化》,《中国农业大学学报》(社会科学版),2015 年第 3 期。
- 25 程同顺、魏莉:《微治理:城市社区双维治理困境的回应路径》,《江海学刊》,2017 年第 6 期。
- 26 徐林、许鹿、薛圣凡:《殊途同归:异质资源禀赋下的社区社会组织发展路径》,《公共管理学报》,2015 年第 4 期。
- 27 陈燕、郭彩琴:《中国城市社区治理:困境、成因及对策》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版),2016 年第 6 期。