

地方政府自我推进型治理创新： 转型期城市社区自治的发展路径 ——基于4类社区治理创新典型案例的研究

戴祥玉

(南京农业大学 公共管理学院, 南京 210095)

摘要: 基于转型期社区自治发展的4类创新实践和地方政府在社区治理创新的能动作用, 地方政府自我推进的社区治理创新具有整合创新资源、提升创新效率和促进创新适应性发展的现实意义。针对地方政府自我推进型社区治理创新在创新体制、创新资源和创新定位等多重挑战, 构建“三轮驱动”地方政府自我推进型治理创新机制转型的基本框架, 以完善社区民主自治制度、转换社区治理结构和重视社区民主协调机制来提升地方政府自我推进型社区治理创新潜能和效能, 共同促进城市社区自治发展的依法创新、协同创新和集成创新。

关键词: 地方政府; 自我推进型治理创新; 城市社区自治; 整体性发展路径

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2017)03-0075-08

一、研究问题与研究案例

(一) 研究问题与文献综述

如何加快城市社区自治“归位”、实现社区治理创新的持续性发展是当前中国政府推进社区建设面临的重点课题和现实问题。城市社区是城市治理的基石, 处于改革发展稳定的前线, 延展城市社区自主性功能、推进城市社区自主治理是深化社会基层管理体制、加快城市社区健康发展的必然要求, 同时也是社区居民直接参与基层事务管理、依法行使民主权利的具体方式^[1]。相较于传统的社区管控模式, 推进城市社区自治更具有管理成本优势和时代价值。为优化社区管理体制, 20世纪90年代初期, 中国民政部就曾提出社区建设的概念并倡导社区服务, 但受计划经济体制和政府管控体制的影响, “以政代社”的构建模式极大抑制了城市社区建设多样化发展的可能。为深入探究社区建设的善治路径, 党的十八大作出推进城乡社区治理的重大部署, 十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出以“社会治理”代替“社会管理”, 并提出系统治理、依法治理、综合治理和源头治理等四大治理原则^[2], 这为创新城市社区治理方式指明了方向。2016年2月, 《中共中央、国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中创造性地提出推广街区制, 打开已建成小区实现内部道路公共化的构想^[3], 共享社区资源的开放型社区促使中国城市社区自治建设加速迎来社区自主性发展刚需加国家政策规划的双重利好。开放型城市社区发展模式是中央政府破解城市发展难题的战略部署, 同时也对城市社区的整体规划、服务供给、环境保护和自治能力提出了更高的要求, 暗含着加快改进社区治理方式、切实增进政府与社区自主治理良性互动以及有效激发城市社区自治活力等多重治理创新目标, 地方政府亟需采取有效治理创新措施予以应对。

综观既有研究成果, 中国学者关于城市社区自治建设的研究主要集中于城市社区建设导向、城市社区自治困境与策略指向、城市社区自治演化路向、社区治理体制变革方向4个方面。第一, 在城市社区建设导向方面, 内源性发展是贯穿社区自治建设实践活动的核心理念^[4], 强化社区建设的自治导向, 构建以居民自治为核心的城市社区自治体系是推进社区建设、加强基层民主的内在要求和发展方向^[5]。第二, 在城市社区自治困境与策略指向方面, 受传统社区管控型管理模式和社区自治组织行政嵌入式发展模式的影响, 基层政府在推进社区自治发展中存在职能越位、错位等角色定位偏差现象^[6], 城市社区自治发展面临自治法律缺

收稿日期: 2016-07-22

基金项目: 国家社科基金重点课题“我国地方政府治理创新路径与绩效研究”(10AZZ008)

作者简介: 戴祥玉(1987—), 女, 博士研究生, E-mail: 343993061@qq.com

位、自治体制不健全、居民自治意识欠缺和社区自治经济基础薄弱等问题^[7],就社区自治的整体水平而言,社区自治的内在动力不强,且缺乏自治基础。城市社区的自治发展有赖于社区精英的有效治理、社区公共交往行为的拓展和政治参与制定化发展^[8],将城市社区真正构建成为一个守望相助的共同体,需要进一步培育城市社区团结、自主、信任的自治发展环境,培养城市社区居民自主安排社区共同事务的观念、能力和习惯,以增强利于社区自治发展的居民社区认同和自组织基础^[9]。第三,在城市社区演化路向方面,城市社区自治的“中国化道路”集中表现为从“小社区局部自治”到“小社区全面自治”,再从“小社区自治”到“大社区自治”^[10]的发展轨迹。第四,在城市社区治理体制变革方向方面,多中心治理理论具有重要启示作用,创新城市社区治理体制和机制,需要承继社区居民自治传统,促使新建的社区居民组织向自治精神回归^[11],需要遵循功能单一化、组织类别多样化、组织工作合作化和满足居民利益需要四大原则^[12]来积极培育和扶持社区自治组织,亦需要优化社区治理结构,提升社区基层民主程度,厚植社区居民自治的制度性话语权,在区政府、街道、社区之间形成“行政、统筹、自治之三元复合体制”^[13]。这些研究成果不仅有利于我们深化对城市社区自治建设方向和演化路向的了解,而且有助于我们更好地解构城市社区自治的现实情况,对开展社区自治建设、构建合理的社区治理结构具有重要的启示作用。

但是,城市社区的发展现状及地方政府治理创新价值取向的多元化,指引我们基于现有的研究成果加以反思和推进。既有的研究大多是从调整国家与社会间关系、培育社区自治组织和居民的自治能力、完善社区基础设施和公共服务等角度来阐释城市社区自治的发展困境和优化方向,对城市社区自治发展过程中的地方政府治理创新能动性作用较少论及。“由于特定的国情和制度背景,中国的城市社区建设是一种‘规划性变迁’,居民自治属于政府主导型自治”^[14],消除城市社区自治困境,不仅需要提升社区居民的自治意识,更需要提升地方政府基层治理创新的主动性和积极性,城市社区治理体制的根本变革亦需要地方政府转换治理观念和治理策略。在中国地方政府自主性和自利性特征明显加强,地区资源优势 and 治理能力差异日渐显现,社区自主治理能力显著提高的背景下,系统分析地方政府自我推进型社区治理创新的优势和不足,并构建一种有助于激发地方政府长效推进城市社区自主发展的优化框架,不但是加快城市社区自治建设的前提,也是其题中的应有之义。

(二) 社区治理创新案例与创新挑战

随着城市社区成员的权利意识和自主意识显著提高,社区成员的流动性及多样化需求明显增加,城市社区的规模、结构和功能也发生了转变,传统行政管控式的社区管制模式越来越不能适应基层社会管理的现实需要,加快推进城市社区自治发展已成为社区建设和政府治理创新的重要内容。当前,中国社区治理创新案例不胜枚举,如:广东省珠海市香洲区前山街道福石社区的“四门行动”、河北省天津市的社区矫正信息化建设、广东省东莞市的“小区微治理”、广东省珠海市香洲区社区微公益,探索出一大批社区治理创新的新模式,如:广东省中山市全民参与社会治理的“五字模式”、江苏省苏州市高新区动迁社区融合共治新机制、山东省菏泽市的“三调联防、多调联动模式”、四川省成都市温江区涌泉街道的“积极型社区”治理模式等,此类创新在整合社区自治资源、提高社区建设效率方面发挥重要作用。但是,由于部分地方政府推进的社区创新项目存在政绩导向、忽视规划、资源单一等问题,导致社区自治创新项目缺乏服务性、社区自治组织行政嵌入性明显等问题仍有发生,影响着城市社区自我管理、自我服务、自我监督、自我教育等自治活动的质量和能力。为了更加清晰地总结各地社区治理创新的典型路径和发展指向,本文搜索近年来各地社区治理创新案例,并按社区治理创新的内容将社区治理创新的关键形式细化为业务综合化、社会参与化、治理数字化和程序制度化4个方面,其创新形式、功能特点及创新挑战如表1所示。

当前,各地推进城市社区自治发展的创新形式多样,既有提升服务质量的便民服务中心和移动服务厅,又有提升社区治理效率和规范性的网格化、制度化建设,在整合治理资源、优化社区服务等方面发挥着重要作用。但同时,社区居委会机关化、数字化治理基础薄弱、社区自治组织发展不足等问题也是掣肘城市社区自治发展的主要问题,而化解诸多发展难题的关键在于加强地方政府在社区治理创新过程中的主动性,因为社区去行政化需要地方政府加快社区治理体制改革,不断优化社区治理结构;延展社区自治基础,需要地方政府加强城市社区建设财政投入,培育社区自治发展环境,提升社区居民对治理新形式的社会认知度。国内外对于社区治理创新的研究为本研究开展提供理论背景,目前备受推崇的社区自治发展的培育路径主要可以归纳为两种:一种是强调社区自治力量薄弱,需要国家主导推进的社区治理创新,另一种则是强调社区

表1 城市社区治理创新关键形式的功能特点与创新挑战

关键形式	创新样本	功能特点	创新挑战
业务综合化	综合服务中心; 便民服务代办点	1.整合多元治理主体和多种治理方式、治理资源,增强地方政府与社区自治的有机衔接和良性互动,形成服务合力。 2.加强多元利益协调,拓展综合服务空间,提高服务质量和工作效率。	1.地方政府存在重经济轻服务的条块分治路径依赖,部门条块分割、资源分散、多头管理,致使部门联动、职能融合陷入联而不动的窘境。 2.地方政府对社区服务不了解,对社区服务的对接承办和转办跟踪的主动性不强。
社会参与化	居民议事会; 民生恳谈会; 社区微公益; 社会化帮扶; 多级联动、联勤	1.搭建民主参与平台,提高社区居民自治的组织化水平,培养居民自我管理、自我服务意识。 2.培育社区自治组织,优化社区治理结构,拓宽社区服务内容,延伸服务领域。	1.城市社区居委会行政化,地方政府对社会组织采取硬性指标的管理模式,各种行政摊派致使社区居委会职能错位,社区自治组织服务能力和服务经验有限,组织类型单一。 2.社工机构人才队伍不稳定,志愿者专业化和职业化水平有待提升,经费渠道和服务形式单一,需要加强地方政府的引导和支持。 3.原子化的城市社区居民参与社区治理的渠道有限,自觉性不强。
治理数字化	智慧社区; 社区服务网; 移动服务厅; 舆情信息平台; 平安联防信息平台	1.搭建实时更新的服务平台,扩大治理网络覆盖范围;实现社区服务管理在线化、可视化、预判化和高效化。 2.优化工作流程,延伸服务触角,促进社区服务的精细化、系统化、规范化和动态化。	1.城市社区精细化管理基础薄弱,数字化治理的覆盖面和办理内容有限,地方政府对社区数字化治理的专业人员、办公场所、设备硬件和配套制度等多方面不够重视,影响数字化治理技术应用和信息共享效果。 2.忽视信息系统宣传员、社情民意信息员的重要性,居民对数字化治理系统的认知度有待提升。
程序制度化	权力清单制; 联席会议制; 弹性工作制; 人民调解协议司法确认制度; 综治特邀委员会 工作制	1.加强社区组织服务管理体制机制的整体化顶层设计和系统化服务管理力度,促进社区自治的科学化、规范化和常态化。 2.强化社区自治主体责任机制,引导社区自治主体行为的自我教育、自我调节、自我约束和自我发展。	1.城市社区治理方法单一,社区治理制度滞后或操作性不强,存在管理真空。 2.街道办事处机关化问题导致社区制度的行政化功能较多,治理配套措施与社区多元化治理需求不相匹配。

自治发展的障碍在于国家干预过多,因而需要加快社区居委会去行政化,为社区自治提供充分自治空间的社区治理创新。但从当前社区治理创新的实践形式来看,地方政府主动推进的社区治理创新路径更加具体和有效,同时也是加快社区自治“归位”的重要方式。基于此,本文将以上述案例为基础,探讨地方政府自我推进型社区治理创新的优势和挑战,以及促进社区自治发展的有效框架。

二、地方政府自我推进型治理创新:转型期城市社区自治发展的新视点

城市社区是具有地域特性的生活共同体,其社区文化、治理模式和自治能力因其所处的地域及自身规模不同而存在显著差异,城市社区自治发展不是单纯的依靠社区的自然摸索,而是在现代化的社区治理体系之上行其所宜。实现繁多且异构的城市社区自治能力的实效性提升,各地推进城市社区“自适应”社区自治发展要求的创新模式也应是不同的。完善城市社区自治的根本在于以社区自治为核心,但社区自治的成长过程即为地方政权社区管理权限的下放过程,该过程的顺利开展需以地方政府社区治理体制机制创新为突破口。高效、持续地发挥城市社区在维护社区治安、调节居民纠纷、提供公益服务等方面的协管功能,亟需构建一种有助于地方政府长效发挥地方政府积极性以主动探索适合各地实际创新需要的创新实施机制。

加拿大公共卫生署可持续发展办公室负责人埃莉诺·D·格洛尔(Eleanor D. Glor)^[19]的研究为构建地方政府主动推进城市社区自治发展的创新实施机制提供了借鉴。格洛尔在萨维奇创新模式说和马斯洛、班杜拉等人的个人动机说的基础上,提出在不同的个人动机、组织结构和环境挑战中会产生不同的创新模式,进而基于动机、组织文化和挑战3个维度构造出反应型、积极型、必须型、强制型、主动型、持续型、购入型和转化型8种创新模式,并将前4种创新模式称为“外部动机驱使的创新”,后4种称为“内在动机产生的创新”。格洛尔强调,外部动机驱使的创新着眼于解决问题,这种创新或是提前规划,或是为了适应压力、解决危难而引入,通常适用于低风险的、较为封闭的创新系统;而内在动机引发的创新往往着眼于发现问题,更适于高风险性的、开放性的创新环境。

就中国地方政府治理创新的运行逻辑和创新绩效而言,外部驱使型创新主要是指中央政府通过顶层战略设计为地方政府治理创新提供制度框架和策略选择的预期信息,以引导和规范地方政府的创新行为,该

类创新模式的动力源自中央政府的政治权威和强制力,在把握创新方向、形塑创新策略、制约创新行为方面具有积极作用,尤其是在压力政治和集权行政的体制下,有助于构建整体化、制度化的创新路径。但是,宏观政策带有较强的“模糊发包”^[16]特征,如果政策适用性低,在执行压力变化的情况下,地方政府的政策执行行为极有可能出现“消极执行”“运动式执行”的“波动式执行”问题^[17],这就造成创新绩效和持续性大打折扣。此外,中国过往的社区治理研究主要是关注国家-社会的二元分析视角,而在社区建设实践过程中,地方政府的治理创新在整体性、制度化路径选择中带有明显的内生性特征,在社区治理创新过程中更多地表现为强地方政府-弱社区组织的政社关系形态。在今后较长时期内,地方政府作为城市社区自主性发展的规划主体地位不会改变,但地方政府的偏利型创新特点还有待进一步改善,地方政府自我推进型治理的创新效益有待进一步提升,城市社区在社区自治中的主体地位尚未完全形成。只有构建以地方政府为核心行动者的长效创新推进机制,才更符合当前提升社区自主治理创新精确性的现实需要,更能有效解决地方政府创新持续力的自维系问题,进而形成推进城市社区自主性发展的长效合力。

三、地方政府自我推进型社区治理创新的优势与挑战

近年来,中国政府积极推进社区建设和基层民主制度的完善,不断强化社区自治组织的权利和功能,并将社区的自主治理作为当前社区建设的目标之一。地方政府自我推进型治理创新是地方政府基于政治承诺和自主治理权利,将顶层社区治理规划目标和治理制度内化于自身创新行为之中,在没有外部强制力约束的情况下,通过自我限制自利行为来自觉推进治理创新有序进行的重要创新形式。地方政府自我推进型治理创新的创新优势和地方政府的行为特质是地方政府治理创新自我推进机制的一体两面。

(一) 地方政府推进型社区治理创新的优势

在自我推进型治理创新机制的作用下,各级地方政府除了贯彻执行中央政府对于社区建设的规划部署外,既有主动探索社区管理体制变革和党组织建设、培育社区社会组织促进社区协同治理的成功尝试,也有优化社区公共服务多元化和专业化供给的新范式,如:厦门市构建的“纵向到底、横向到边、协商共治”的社区治理体系,深圳市罗湖区推动的以“活化赋权”为核心的社区治理法治化建设项目,济南市市中区建立的涵盖社区、社会组织、社会工作专业人才和社会志愿者的“四社联动”社区治理机制,等等。这些社区治理创新样本在培育城市社区自主治理能力、创建“城区名片”方面发挥重要作用,作为推进城市社区自治成长的先行机制,有效的地方政府治理创新自我推进机制在完善城市社区自治方面的优势集中表现为以下3个方面。

其一,依托政府权威,高效整合城市社区自主治理的创新资源。就治理创新的效果而言,治理创新发挥特有的适应性效率和经济绩效需要不断地变革治理路径和治理工具,以打破地方政府固有的利益取向和固化的资源渠道。地方政府主动推进城市社区自主性发展的治理创新,充分体现了地方政府的自我创新精神,更符合城市科学规划的发展要求,也更有助于高效整合辖区治理创新资源。地方政府作为社区治理创新的主导性力量,除了自发调整治理创新策略以提高创新项目的环境适应性,还可以依托政府自身特有的政治权威、治理模式及具体的实事项目建设充分发挥地方政府在社区建设中规划、协调、动员和指导的组织优势,利用公共政策、财政补贴和以往社区建设中可推广的创新经验,多维集聚社区自治力量的治理目标和治理资源,“因社区施策”以实现治理创新项目与社区治理需求的更高效地对接,在整合社区自主治理价值、治理结构、治理制度、治理功能的基础上推进社区自主性发展。

其二,运用治理工具,快速提升城市社区自主治理的创新效率。内生于社区发展情境中的地方政府自我推进型治理创新,不仅可以有效避免外部驱动型治理创新过程中由于地方政府非合作博弈行为产生的创新阻滞现象,还可以依托地方政府的技术支持、财政补贴、制度约束等前置性制度设计和激励机制与社区共享自主发展目标,有重点、有计划、有规划地开展社区治理,减少社区自治发展过程中的盲目性和不确定性,在重组整合、高效清理中快速提升城市社区的硬件水平,在增强城市社区治理创新策略的精确性和环境适应性的同时,补齐社区基本民生保障的短板,提高城市社区自主治理多样性、适应性、有序性发展的专项整治和综合整治效率。例如,江苏省徐州市将社区综合服务中心建设纳入市委、市政府为民办实事工程,通过政府主导、社会参与、共建共享的方式,每年安排30家社区综合服务中心建筑面积不达标社区进行集中整治,截至2014年12月,全市和谐社区达标率达93.8%^[18]。

其三,“因社区制宜”,丰富城市社区自治成长的适应性创新。地方政府自我推进型治理创新是地方政府结合中央政府的社区规划建设目标、本地城市社区的自治资源赋存特点以及自身治理创新的理念和发展形势分析而制定的针对性创新策略,其优势还在于地方政府可以根据各地具体的社区治理目标和社区自治能力而选择最适宜社区自主性发展的创新策略,从创新项目、资金使用到治理工具上提高社区治理创新的精准性。这种创新机制可以将中央政府的社区建设规划、地方政府的社区治理策略和治理制度嵌入城市社区自主治理创新过程中,除了有效发挥地方政府在社区治理中的基础性作用,保障城市社区自主治理的法治化和规范化以外,还有助于有针对性地构建城市社区自治组织发展环境,加速实现城市社区行政化管理向自主管理的转变,由被动的城市社区向能动的城市社区过渡,进而实现社区发展需求与社区治理方式、创新项目的深度融合。

(二)地方政府自主创新行为异化引致的城市社区自治成长挑战

地方政府主动推进城市社区自主治理的创新绩效与地方政府自身的治理能力、行为模式及制度环境密切相关。雷米克曾指出,中国在中央政权之外,还分布着各种层级的“地方性政权”,它们所保护的自身制度性利益和官员个人利益有可能与中央政府的指示、社会民众的需求发生矛盾^[19]。20世纪80年代以来,行政分权与财政分权赋予地方政府较大的自主创新制度弹性,地方政府为了争取有限的发展资源和竞争优势,在公共治理创新过程中经常表现出地方政府公司化、官员企业家化的亲商、亲经济发展的特点,非经济发展类的治理创新伴随着运动型的创新特点。在这种背景下,府际关系潜在的利益冲突、地方政府原有的治理路径惯性和现有的政绩考核机制导致地方政府自我推进型治理创新面临“偏利性”“前摄性”和“盲从性”等方面的挑战^{[20][27]}。当前,各地城市社区治理创新呈千帆竞发之势,然而在强地方政府-弱社区自治组织的政社关系格局下,社区自主治理的民主权利与监督权力有限,在社区治理创新的决策选择中部分地方政府缺乏社会赋权意识,社区居民常被排除在社区建设重要议程设置之外,导致地方政府与社区居民之间缺乏有效治理路径的创新共识,影响着地方政府推进社区治理创新的合法性和合理性基础,就城市社区自主治理的创新过程而言,其创新挑战集中表现在以下3个方面。

第一,在创新体制方面,地方政府主导型创新抑制城市社区自治发展的自主化能力。著名政治哲学家艾萨iah·柏林(Isaiah Berlin)在其名篇《两种自由观》中曾说过,民主政治的实质是保证个人自由的实现,个人自由就是“自我做主”^[21]。城市社区自主治理是扩大公民政治参与、推进社会基层民主的重要渠道,民主自治是社区自主治理权利得到充分保障的理想状态。推进城市社区自主性发展的根本在于赋权社区自主治理主体,培育社区居民的自治意识和参与意识,提升城市社区自主治理的内生动力,实现社区治理由行政化管理体制向法制保障下的社区自治体制转变,固化的治理模式和偏利化的创新导向并不利于维持地方政府自我推进型治理创新的适应性效率。

然而,在传统的政府主导社会的发展模式作用下,中国以往的城市社区建设主要是自上而下的整体性制度设计和规划性行政管理的结果,社区治理创新也带有明显的政府包办色彩,由地方政府主导的社区自主治理创新虽可以在较短的时间内推进治理创新进度,但容易带有很强的规划同构性和行政主导性,而且这种创新模式下,社区内自治组织行政依附现象极为明显,社区居委会演化为准行政管理机构,社区居民的等、靠心理严重,在一定程度上抑制了社区自治精神和自治力量的发育。2015年7月,民政部和中组部印发《关于进一步开展社区减负工作的通知》,期冀于解决“万能居委会”的现实问题,进一步发挥社区的服务功能,然而《瞭望》记者在该“减负令”发布后调研西安市的一些社区发现,多数社区依旧饱受“台账多、评比多、检查多、证明多”的困扰^[22],社区放权不协调、不到位问题仍不容小觑。

第二,在创新资源方面,地方政府有限型创新掣肘城市社区自治发展的多元化水平。保持社区治理活力的根本在于持续满足社区成员不断变化的服务需求,促进城市社区自主治理的可持续发展需要动员多种治理力量和资源,充分激发社区成员的积极性和创造性。美国学者艾伦·阿舒勒^[23]在仔细审视植根于美国政府结构和实践中的公共创新后曾指出,政府由于在公共管理实践中普遍存在“例行化”的现象,很少体验到对摒弃旧有模式的迫切需要,缺乏通用的成功创新的标准,并且政府官员在创新中主要担忧的是创新新闻价值的失效,这些因素严重阻碍着创新的进一步开展。社会治理复杂性的增加扩充了社区治理的内涵和外延,城市社区治理和服务需求朝多元化、个性化和精细化演进,而地方政府担纲的社区治理创新,治理路径是存在制度惯性的,且其自身掌握的创新信息、创新资源、治理模式和创新能力是相对有限的,加之城市社区治

理改革伴有不确定收益的创新风险,可能引发某些地方官员的心理抵触情绪,从而导致地方政府社区自治创新配套的专业供给和高端供给跟不上。一些地方甚至出现创新迟滞和创新失败等组织低效率现象,致使社区治理创新项目成了“半拉子”工程,影响了社区自治建设的质量和水平。

第三,在创新定位方面,地方政府工具型创新钳制城市社区自治发展的服务性需求。城市社区治理与社区居民的切身利益密切相关,城市社区自主治理的出发点和落脚点是以社区居民为本,通过开发和动员社区治理资源和治理力量,来共同解决社区居务问题,共同提升社区生活质量。因此,建立完善的社区服务设施、构建有效的社区服务供给网络,提供多样化的、志愿性的社区公益服务是衡量社区自我治理是否成功的关键标准。但是,社区治理创新同时也意味着治理权利和利益分配格局的重塑,地方政府作为创新的主体,同时也是独立的利益主体,理性的创新决策者所考虑的是制度约束和其他可能分享制度预期收益主体的选择基础上的利益最大化,这就促使地方政府的城市社区治理创新常带有工具型创新的问题。部分治理创新是地方政府出于应对社区流动性和复杂性社会风险的管控需要,或优化治理过程的程序需要,或追求政绩和社会影响力的亲创新偏见,部分创新项目表现为盲目规划、机械模仿、突击式整治和运动化推进,社区工作行政化倾向严重,缺乏培育社区自治能力和自治基础的配套设施,导致创新项目与社区自治性发展需求的供需错位,徒增创新成本。

四、“三轮驱动”:地方政府自我推进型社区治理创新的整体性发展路径

党的十八届三中全会指出:要以网格化管理、社会服务为方向,健全基层综合服务管理平台,促进群众在城乡社区治理中依法自我管理、自我服务、自我教育,自我监督的作用,这为推进城市社区自治发展指明了方向。具体而言,促进城市社区自主治理可持续性发展的创新机制应在维持地方政府治理创新主动性的同时,着力于协调不同治理主体的利益关系,明确各社区治理主体的行为边界和权责关系。权威的合理化、结构的分离和政治参与的扩大是政治现代化的三大方面^[24],对于地方政府而言,构建现代化的治理体系,克服社区自治在创新体制、创新资源和创新定位等方面的挑战,推进城市社区自主治理持续性发展的创新机制的发力点在于优化城市社区的自主治理制度、转换城市社区自主治理结构和提升城市社区自主治理意识三大环节,其中,治理制度是提升城市社区自主治理民主化、法治化的外部条件,也是明确社区自治主体权利和职责、防范创新风险的约束机制;治理结构是界定治理主体行为边界、型塑治理运行方式、激发社区自主治理活力和自助服务能力的长效路径;自主治理意识则是推行城市社区自主治理的价值先导,有助于在城市社区多元治理主体中建构认同,形成戴维·伊斯顿所言的保障政治合法性的“散布性支持”。

为促进地方政府自我推进型治理创新与城市社区自主性发展需求的深度融合,本文构建出以地方政府为核心创新行动者,以完善社区民主自治制度、转换社区治理结构和重视社区民主协调机制为主要着力点,由依法创新、协同创新和集成创新“三轮驱动”地方政府自我推进型治理创新机制提质增效的优化框架(如图1所示)。只有将社区建设发展规划内嵌于城市社区自主治理的制度约束,将治理权利内化于城市社区治理结构,促进自主治理意识内生于居民自愿参与的民主化治理过程之中,才能真正发挥地方政府自我推进型治理创新机制的创新优势。

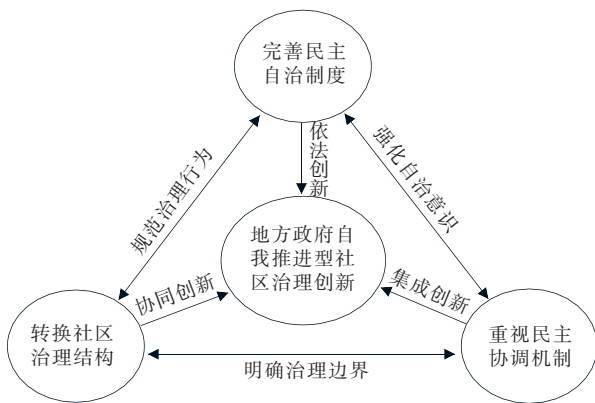


图1 “三轮驱动”地方政府自我推进型治理创新机制转型的基本框架

就“三轮驱动”的具体框架而言,其一,在体制改革方面,完善社区民主自治制度是依法推进社区自治的体制保障。制度化建设是塑造城市社区自治环境的根本保障。城市社区自主治理涉及社区公共事务、福利保障等基础性工作,社区自主治理所需的治理权利、治理秩序和治理资源等自治基础需要制度加以强化。加强社区自主治理的“法治性嵌入”是增进社区制度红利获得感,实现城市社区自主治理体系化、功能化、常态化发展的前提条件,有助于合理界定社区多元治理主体职责权利,保证社区治理的价值取向与民主精神、法治精神相一致,提高社区自治权力的理性自觉和制度性权威,进而引导社区民主自治沿着自主化、规范化的轨道运作。中

国现行的《城市居民委员会组织法》是1989年通过的,基本条款只有23条,对城市居委会与政府和其他组织之间的关系仅做出原则性规定,操作性并不强^[25]。

推进城市社区自主治理降本创效需要不断完善社区民主自治制度,构建法制化、标准化的治理创新环境,破除社区自治发展的各种制度障碍。一方面,要制定合理的地方政府政绩考核机制和行政追责制度,以增强地方政府及政府官员进行长效创新的责任心。另一方面,还要积极引导城市社区自身完善便于操作、体现民主的社区自治章程、治理方案、考核细则的约束作用,尽快构建健全的、多渠道的财务管理、会计核算监督和财务公开制度规则,以发挥制度的根本性引导和保障作用。

其二,在资源整合方面,转变城市社区治理结构是协同推进社区自治的前提条件。结构性调整是激发城市社区自治活力的前提条件。“城市社区建设中的基本问题是如何使社区具有自我服务的功能和自我管理的能力,简单地讲就是社区自理。”^[26]城市社区自治组织是社区治理的具体“操盘手”,而地方政府应是把控社区自治发展方向的“规划师”,扩展社区服务、美化社区环境,加强社区治安以及提升社区自我管理能力有赖于地方政府职能转换和社区自治能力开发的“双引擎”,在治理结构上切实推进社区自治的纵向规划和横向协同的整合效率,以激活社区发展源动力。

提升城市社区治理主体间的共生合作水平和协同创新能力,改变城市社区居委会超负荷分摊行政工作的现状,首先,应加快地方政府职能从社区管理向创新服务转变,推进社区居委会“减负增能”,在按需下放城市社区建设的决策权、协管权、财务自主权和监督权的同时,切实清理、整合地方政府职能部门向社区延伸的工作机构和转嫁的行政事务,严格制定城市社区工作事项的准入制度和目录清单,为社区内公益类、服务类、互助类、调处类、技能类的枢纽型社会组织的发展提供孵化、融资等服务,并通过购买服务和资金扶持的方式吸纳多元治理主体。其次,为保障城市社区自治秩序和自治效果,地方政府还应积极引导城市社区自主治理以服务项目和治理问题为导向,以多样化的便民服务项目为载体,以特色社区活动和信息化技术为依托,以社区工作者技能培训和专业监管为手段,加强地方政府、城市社区与专业服务机构之间的优势互补,以联手提升社区治理服务的人本化、精细化、便捷化和现代化。

其三,在自治能力方面,构建社区民主协调机制是集成推进社区自治的共治渠道。民主化沟通是凝聚城市社区自治共识的重要渠道。无论何种社区治理创新模式,其核心在于切实解决社区民生问题、提高社区自治主体的获得感。吉登斯曾指出,社区建设必须重视支持网络、自助以及社会资本的培育^[27],发挥城市社区自治集众智汇众力的乘数效应有赖于多于治理主体自治共识的形成,而有效的民主协商机制是动员多元治理主体全力推进社区自治的重要形式,既有助于打破治理主体间的信息壁垒和组织壁垒,提升城市社区、社会组织和社会工作者的“三社联动”中公共价值的最大公约数,构建社区建设支持网络,又利于集成社区自治需求、整合治理资源、扫除社区治理死角和自治盲点,加强社区治理的问题导向,充分释放多元治理力量的人才、资本和技术等创新资源活力,在复合共治中提高治理效率。

在推进社区自主治理集成创新的实践过程中,一方面要善于利用民主选举、居务查询服务网点和联席会议等形式,保障社区居民的知情权和民主权利,提升社区自主治理中的社会交互性和过程透明性,集成自主治理创新的需求并及时疏通社区内部民生矛盾,以增强社区居民对社区治理过程和治理措施的认同感和获得感。另一方面还要积极推广互联网+智慧社区的发展模式集成社区政务性、商业性和公益性等综合服务资源,增强自媒体的预约、咨询、办理功能,加强社区自助信息服务平台和多媒体自助终端建设的民生指向,为居民为了解社区公告和活动信息、预约社区服务、评估社区治理效果搭建平台,群策群力提升社区服务质量,推进社区便民服务零距离。

正如徐勇(2002)^[28]所言,城市社区自治是节约社区治理成本、增进基层民主的重要形式。城市社区自主治理的可持续性发展得益于城市社区自治机制与地方政府治理创新能动机制的有机整合,在加强基层社区治理改革的进程中,促进地方政府治理创新实施机制的转型既是加快地方政府治理能力和治理体系现代化的现实要求,又是当前和今后一段时期内高效整合城市社区自治的发展资源、快速提升城市社区自主治理的建设效率、长效促进城市社区自治持续性的应有之义。近年来,各地政府主动推进的社区治理创新案例不胜枚举,但社区自治仍然面临自治经济基础薄弱、自治组织行政嵌入现象明显等问题,地方政府在推进社区自治过程中的主导型创新、工具型创新和有限型创新如何满足城市社区自治的自主性、服务性和发展性发展需求,成为推进城市社区自治建设、改进地方政府社会治理能力的重要课题。就社区自治创新的目标而言,城市社区自治建

设的根本在于激发社区自治的内在动力。促进地方政府自我推进型治理创新与城市社区自主性发展需求的深度融合,需要在社区自治建设导向下发挥地方政府社区治理创新能动性,以完善社区民主自治制度、转换社区治理结构和重视社区民主协调机制为主要着力点,保障社区自治在依法创新、协同创新和集成创新的过程中提质增效。

参考文献:

- [1] 徐勇,陈伟东,等. 中国城市社区自治[M]. 武汉:武汉出版社,2002:3.
- [2] 郑杭生. “理想类型”与本土特质——对社会治理的一种社会学分析[J]. 社会学评论,2014(3):3-11.
- [3] 21世纪经济报道. 中央勾勒未来城市社区图谱 中国不再建封闭小区[EB/OL]. (2016-02-24)[2016-07-22].http://nb.house.sina.com.cn/news/2016-02-24/11286108099941048314354.shtml?wt_source=newshp_news_20.
- [4] 彭惠青. 内源性发展视角下服务型政府与城市社区自治互动研究[J]. 科学社会主义,2009(5):99-101.
- [5] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2001(3):5-13.
- [6] 江正平,赵莹莹,曲春生. 基层政府在城市社区自治中的角色重塑[J]. 中州学刊,2008(6):51-54.
- [7] 胡慧. 转型时期城市社区自治:理念、问题及建议[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2006(4):565-569.
- [8] 刘晔. 公共参与、社区自治与协商民主——对一个城市社区公共交往行为的分析[J]. 复旦学报(社会科学版),2003(5):39-48.
- [9] 费孝通. 居民自治:中国城市社区建设的新目标[J]. 江海学刊,2002(3):15-18.
- [10] 陈伟东. 中国城市社区自治:一条中国化道路——演变历程、轨迹、问题及对策[J]. 北京行政学院学报,2004(1):63-68.
- [11] 徐勇. “绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较[J]. 学习与探索,2002(4):32-37.
- [12] 于显洋. 城市社区管理与自治组织的发展[J]. 浙江学刊,2002(2):25-31.
- [13] 汪波. 城市社区管理体制创新探索——行政、统筹、自治之三元复合体制[J]. 新视野,2010(2):40-43.
- [14] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2001(3):5-13.
- [15] 埃莉诺·D. 格洛尔. 创新的类型[C]//杨雪冬,陈雪莲. 政府创新与政治发展. 北京:社会科学文献出版社,2011:25-28.
- [16] 黄晓春. 当代中国社会组织的制度环境与发展[J]. 中国社会科学,2015(9):146-164.
- [17] 陈家建,张琼文. 政策执行波动与基层治理问题[J]. 社会学研究,2015(3):23-45.
- [18] 中国徐州网. 徐州集中改善不达标社区:和谐社区已达93.8%[EB/OL]. (2014-12-22)[2016-07-22]. http://js.ifeng.com/news/detail_2014_12/22/3321575_0.shtml.
- [19] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J]. 中国社会科学,2014(9):88-104.
- [20] 胡宁生,戴祥玉. 地方政府治理创新自我推进机制:动力、挑战与重塑[J]. 中国行政管理,2016(2):27-32.
- [21] 俞可平. 权利政治与公益政治——当代西方政治哲学评析[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:125.
- [22] 和讯网. 社区如何走出“万能居委会”困局 [EB/OL]. (2016-03-01)[2016-07-22].<http://news.hexun.com/2016-03-01/182493027.html>.
- [23] 艾伦·阿舒勒. 公共创新与政治激励[C]//杨雪冬,陈雪莲. 政府创新与政治发展. 北京:社会科学文献出版社,2011:253.
- [24] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海:上海人民出版社,2008:78.
- [25] 和讯网. 社区如何走出“万能居委会”困局 [EB/OL]. (2016-03-01)[2016-07-22].<http://news.hexun.com/2016-03-01/182493027.html>.
- [26] 费孝通. 社会自理开篇[J]. 社会,2000(10):13-15.
- [27] 安东尼·吉登斯. 第三条道路:社会民主主义的复兴[M]. 北京:北京大学出版社,2000:114.

Self-propelling Model of Local Government's Governance Innovation: An Effective Approach for the Development of Urban Community's Autonomy —Based on Four Categories of Community Governance Innovation Typical Cases

DAI Xiangyu

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: Based on the dynamic four types of communities' autonomy innovation, and local government's agency operate in the development of community autonomy, self-propelling type of local government's governance innovation plays more important roles, such as integrate resource, improve efficiency and promote innovation's adaptive. Whatever, this type of innovation has faced multiple challenges in innovation system, innovation resources and innovative positioning, and so on. So, the paper proposed “three-wheel drive” as basic framework for local government self-propelled model of governance innovation mechanism transformation, and improvement of the community autonomy system.

Key words: local government; self-propelling model of governance innovation; urban community's autonomy; holistic development path

[责任编辑:宋宏]