

【社区治理创新研究专题】

# 社区治理中协商民主的应用价值及开发路径<sup>\*</sup>

陈 朋 洪 波

摘 要:能否开发有效的治理资源,成为制约社区治理绩效的重要因素。然而,调研发现,资源匮乏使得社区治理日渐步入窘境。面对这一窘境,协商民主能从积极锻造社区共识、培育适应社区治理的文化土壤、夯实公共参与的社会基础、妥善调处和化解社区矛盾等四个层面对社区治理发挥积极的应用价值。对此,科学架构协商合作型街居治理体制、培育社会资本、提升社区精神内涵、合理注入和分配社区治理资源,是理应重视的开发路径。

关键词:社区治理;协商民主;社会资本

中图分类号:D625

文献标识码:A

文章编号:1003—0751(2013)06—0014—04

在当前中国逐渐进入转型社会、风险社会和网络安全并存的情况下,有效提升社区治理绩效的价值日渐凸显。为此,学界和实际工作者分别从理论建构和实践创新等层面,对如何提升社区治理绩效这一重大现实问题展开了积极探索。从目前的情况看,这些探索在一定程度上改善了社区治理结构,提升了社区治理水平。但是,如何保证这些创新探索具有可持续性却没有得到应有的重视。不具备可持续性的探索最终只会进一步阻滞社区发展和治理绩效的提升,而要保证创新探索能持续发展,则离不开积极开发有效的治理资源。所以能否开发有效的治理资源,是制约社区治理绩效的重要因素。经验表明,对于社区治理而言,协商民主的重要价值和积极意义是毋庸置疑的。因此,笔者针对协商民主对社区治理的应用价值及其开发路径进行了初步探讨。

## 一、资源匮乏下的社区治理窘境

是否具备并合理运用相应的资源,是影响社区

治理绩效的主要因素。这种资源不仅指显见的物质资源,还包括治理理念、组织角色、行为行动等无形资源。但当前资源匮乏正制约着社区治理绩效的提升。

1. 街居组织角色移位导致社区治理空间受限。此处所指的街居,主要是指街道办事处和社区的居委会、业主委员会等群众自治组织,它们是城市基层政治社会生活和治理格局的主要行动主体。从法理意义上讲,街道办事处是政府的派出机构,社区居委会是群众自治组织,二者之间是指导与被指导的关系。但是,在实际运行中情况并不是这样。处在中国政权最末梢的街道办事处往往将社区居委会看做是自己可以无限延伸的“一条腿”,在没有任何商量余地的前提下,将纷繁复杂的行政任务直接强推给居委会,并辅之以直接的考核指标。当街道办事处有无穷尽的各项任务下达到社区,而居委会又无力抗拒时,其结果只能是居委会的角色开始发生移位,“当家人”的角色逐渐被“代理人”的角色取而代

收稿日期:2013—03—11

\* 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目《协商合作型社区治理体制建构研究:以南京等地城市社区为例》(11YJC810003);中国博士后基金委特别资助项目(第5批)《乡村治理下的协商合作型政府信任建构研究:一项实证分析》(2012T50407)。

作者简介:陈朋,男,江苏科技大学人文学院助理研究员(镇江 212003),华东政法大学博士后流动站科研人员(上海 201620)。

洪波,男,江苏科技大学人文学院教授(镇江 212003)。

之,而角色移位的最后结果便是社区治理空间日渐萎缩。尽管街道办事处从不否认社区自治的重要性,也一再强调发展民主选举、民主管理、民主决策和民主监督来推动社区发展,但是这种理念上的宣传往往经不起实践的考验。街道办事处的行政权以各种方式向社区渗透,并在街居治理格局中处于支配地位,社区自治空间因之大幅度萎缩,呈现出任务型自治的非健康状态,社区治理的很多问题因此而产生并纠缠在一起,从而严重制约着街居治理绩效的提升。

2. 公共参与匮乏导致社区治理动力不足。广泛有效的社区公众参与,能够在社区内部形成利益共享、风险共担的参与体系。通过社区参与过程能够对社区管理加深了解,利用社区参与组织网络,将社区管理与社区参与的公众联系起来,增加彼此之间的交流,减少误解。此外,通过参与的过程能够增加对相关事务的了解,特别是对社区参与事务的了解和学习。还能够提升社区参与能力,增强社区归属感并且协调社区居民关系。<sup>①</sup>因此,公共参与被看做是社区治理的灵魂和支柱。然而,如此重要的参与并没有得到应有的关怀,公共参与匮乏成为当前绝大部分社区所遭遇的瓶颈。这集中表现在三个方面:一是参与群体狭窄。囿于“单位制”改革的极其有限性,目前参与社区公共事务的多是老弱病残等群体,真正具备参与知识和技能的居民实际上远离在社区参与之外。参与群体的过度狭窄,导致社区公共事务无法有效决策。二是参与领域失衡。目前社区公共参与普遍存在重选举、轻决策、轻管理、轻监督的问题。三是参与理性不足。从政治学的角度看,理性是公民处理社会政治生活、与他人相互沟通时所应有的社会认知和道德能力。在社区公共生活中,理性表现为居民与居民、居民与政府之间能就相关公共事务展开的对话、交流与批判。然而,现实情况是,社区居民更愿意关注个人利益,而对社区公共事务的参与度、公共利益的关注度不高。总而言之,公共参与在量与质上的匮乏,带来了社区治理动力严重不足的现实困境。

## 二、协商民主对社区治理的积极价值

面对资源匮乏背景下的社区治理窘境,如何积极开发有效资源,以提升社区治理绩效,是当前社区建设所必须面临的现实问题。作为参与式民主的重

要形态,协商民主对社区资源的开放和治理绩效的提升具有重要价值。从实践来看,协商民主之于社区治理具有三个层面的价值。

1. 积极锻造社区共识。当前,社会力量多元共存的客观面貌已成现实,社区随之成为多元利益并存、多元价值观念激发的集中地。被不断激发出来的多元诉求反映到社区公共生活中就是诉求有余,共识不足。有多元的利益诉求却无交集,成为当前社区治理的一大新问题。之所以出现这种情况,主要原因就在于社区治理主体之间缺乏共识,缺乏一致行动的能力和空间。因此,从这个意义上讲,积极锻造社区共识是社区治理所面临的使命和重要任务。对此,协商民主有其积极价值。“协商民主的成功之处不在于有集体行动能力的全体公民,而在于相应的沟通及其程序化、制度化,以及制度化的审议程序与非正式的公共舆论之间的相互作用。”<sup>②</sup>具体到社区治理而言,就是在社区公共生活中,所有的治理主体,如居民、社会组织、政府等,可以展开理性沟通,利用商讨对话和坦诚交流来分拣各种信息,摆事实、讲道理、明理由,对各种解决办法作出深思熟虑的权衡和对比,而不是草率的作出决定,更不是为谋一己之利而置公共利益于不顾。比如,围绕社区环境整治,居民之间、居民与政府之间可以就整治的方案,甚至是具体的整治程序等问题展开全面深入地理性讨论和积极沟通,以此了解彼此的关切和倾向性意见,规避信息遮蔽和“搭便车”行为,乃至极端自利举动,进而形成共识。对于社区治理而言,共识的作用是显见的。一是能形成公共德行。有了这种公共德行,一直困扰社区治理的私利有余公益不足的突出问题将能得到有效克服。二是能形成规则。事实证明,没有规则的社区治理将无序运行,因而,能否形成并遵守规则是社区治理的一大根基。共识在某种程度上也是规则。它告诫人们,唯有遵守彼此达成的共识,才会带来社区治理的双赢,否则只会互不获利。

2. 培育适应社区治理的文化土壤。当前社区治理中,合作、互动意识不强是一个显见的普遍现象。很多人只愿意参与能给自己带来好处的活动,对于能增加公共利益的公益活动却不甚关心。从表面上看,这源于市场化浪潮下居民个体利益分化和个体意识觉醒的萌动,但从深层次看,它源于社区治理缺乏应有的文化土壤。一定的文化土壤是社区治理的

根基,合适的文化背景是其绩效提升的前提。对于社区治理而言,这种文化土壤就是参与型政治文化,它能够促进社区治理主体形成参与意识、自主意识、自立意识和合作意识等,让参与者体会到参与社区公共生活不仅是自己的权利,而且也是应尽的责任和义务,能促使协商主体在参与中形成相互信任、相互理解和相互宽容的现代公共生活态度,继而理性的看待和处理彼此间的分歧、冲突。协商民主正是培育参与型文化的良好民主载体。这主要源于协商民主所包含的包容性特征。协商民主的包容性意味着不同能量的协商主体可以享有平等的机会参与到协商过程。尽管不同的参与主体在协商能力上有些差异,比如理性的思维能力和语言表达能力,但是这并不意味着他可以有更多的参与机会将其他人排斥在协商过程之外。对于社区治理而言,这有助于鼓励社区居民的积极参与,提升其参与效能感,从而营造和谐、积极的参与氛围。协商民主的包容性还意味着允许不同的人发表不同的意见。因为“协商民主倡导者对协商理想所要求的推理模式有各种不同的表述”<sup>③</sup>。一定意义上讲,这正是对目前社区治理中“意见领袖”过多的倾向性表达自身观点而普通听众难以有效表达个人意见的积极正视。比如,在社区的诸多讨论会上,发言次数和机会较多的往往是那些被视为颇有主见的人,这些人在各种交流会上确实总是滔滔不绝,然而,他们也或多或少地将自己的意见想当然地认为是其他成员理应坚持或遵守的准则。从治理效率上讲,这种意见表达及征集方式或许能以更快的速度和更高的效率解决问题,但是,它不利于其他居民反映不同意见,从而可能会导致理应当得到搜集和尊重的意见没有得到应有的关照,而这正是社区治理过程中难以真正形成一致意见的重要原因。协商民主对包容的积极正视,“可以促进社会中不同群体之间的沟通与理解,从而发展出公民持续性参与公共事务的讨论、协商所需要的社会信任;就可使人们清楚地看到,政治共同体的每个人都是更大社会的一部分,其福利有赖于其承担属于自身的那份集体责任的意愿,从而增强公民对于公共利益的道德和责任”<sup>④</sup>。这正是参与型政治文化成长发展的土壤和根基。

3. 夯实公共参与的社会基础。社区治理的基础是公共参与,但正如前文所述,当前社区公共生活中的参与主要面临着参与群体狭窄、参与领域失衡和

参与理性不足等多重困境。笔者曾先后两次参与民政部组织的全国和谐社区建设评估指导小组在江苏和山东两省的考察评估活动,期间最大的感受就是,公共参与充足的社区,其治理绩效一般都要明显高于公共参与不足的社区。由此可见,公共参与对社区治理有着积极意义和重要价值。但是,有序的积极参与需要建立在一定的社会基础之上,而协商民主正好可以回应这一诉求。在协商民主理论看来,“参与意味着公民与公民,公民与共同体决策机构,乃至公民与整个共同体之间建立密切的联系,并为公民平等的发言创造条件,为公民维护个人利益及共同利益奠定基础”<sup>⑤</sup>。但是,这种参与并不是一般的政治参与,它不仅表现在政治生活领域,还存在于社会、经济以及日常生活领域。而且它还是一种公共参与,即参与的目的并不是为了狭隘地追求个人利益,而是为了实现个人利益与公共利益的均衡。显然,这正是社区治理所需要的参与形态。事实证明,以协商民主来夯实社区公共参与的社会基础是可以做到的,这主要源于社区的空间结构和社区公共事务的基本属性。就社区空间结构而言,它适合协商民主所要求的“一定地域范围”的基本规定。相对而言,城市社区的空间结构特质正好契合协商民主所主张的空间规模较小、人口较少的现实要求。一般而言,它的区域规模较小,人口较少,居民彼此间的熟悉度、互惠互助的规范和社区记忆相对而言容易形成,“搭便车”行为也容易辨认,社区参与活动最为宝贵的资源——社区归属感同样可以更好的产生。参与社区公共事务治理的居民隐藏自身真实想法的机会,较之宏观层次治理中的协商者会更少。这些都是社区开展协商民主实践的重大优势。

### 三、社区治理中协商民主的开发路径

虽然实践经验和理论建构均表明协商民主对社区治理具有显见的积极作用,但是实现协商民主的有效开发还需要多方面的努力。从目前的实际情况看,有三个层面值得关注。

1. 科学架构协商合作型街居治理体制。协商民主的积极应用需要建立在合理的街居治理结构基础之上。协商合作型街居治理体制可以发挥这个功能,它告别单向的命令和委托,转而在街道办事处与居委会、居民之间架起合作交流、互惠互利的强梁与纽带,让对社区治理产生积极影响的主体共同讨论

彼此的关切点和利益指向,甚至是面临的问题和症结,并通过努力,积极寻求解决之道。在这种治理体制框架下,一是需要明晰街道办事处与社区居委会等自治组织之间的协商合作关系。这两者的良好关系直接影响和制约着协商民主的开发程度和实际成效,因此要提倡平等、合作的交往理念,尤其是街道办事处作为政府的派出机构,不再是单纯的给社区布置工作任务,而是要通过合理的沟通和交往渠道,了解社区的实际需求和利益期盼。即便要社区完成一些工作任务,也应建立在积极沟通和友好协商的基础之上。二是需要站在整体治理的视角通盘考虑政社结构。质言之,街道办事处与上级政府部门、辖区单位之间也要建立协商合作型的关系。从实践来看,如果单纯的讨论街居结构,而不关注政府部门与街道办事处之间的关系,也是不现实、不理性的。因为它们之间的关系会从深层次影响街居治理结构的合理调试,理应通盘考虑。三是需要鼓励居民之间的合作协商,营造友好交往的积极氛围。居民是社区治理的当然主体,可以通过社区议事会、民主恳谈会、居民座谈会来实现协商合作空间的拓展。

2. 培育社会资本,提升社区精神内涵。事实表明,社会资本具有克服集体行动困境、提高公共行动效率、增进治理绩效、促进社会和谐积极作用。社区治理能否可持续发展,关键在于社会资本能否得以重构与拓展。培育社会资本,一是需要在推动传统社会资本走向现代社会资本转型的过程中,改变现代社会资本合理因素的变现方式,使之之内化于易于居民接受的方式之中,以达到润物细无声的效果。二是坚持在具体的服务和有效的平台中构建社会资本。比如,通过加强社区服务平台建设,完善社区功能,以此增强居民的社区意识及社区认同感和归属感。三是尝试开展多种多样的文化活动,以构建居民日常交往的情感交流纽带。在居民日益理性化的情况下,涉及经济利益的活动也许难以开展,但是以情感交流、非利益化为指向的活动,既容易消除组织者与参与者之间的误解,也符合国家建设的战略需求。更重要的是,诸多实践已经证明了社区开展文化活动的可行性和积极作用。社区文化培育应把立足点和中心放在社区,让真正的市民文化成为居民文化生活的精神食粮。市民文化不仅有艺术价值,而且更贴近居民生活,更容易为居民所接受,有

利于传承文明,传递新风尚,开阔社区居民视野,带领居民融入社区,认同社区生活。

3. 合理注入和分配社区治理资源。作为一种民主形式,协商民主是建立在一定组织资源的基础之上的。开展协商民主活动需要一定的平台、活动载体,也需要花费一定的时间、精力。因此能否合理注入、合理分配相应的治理资源,是重中之重。这种资源首先是有形的物质资源。财政投入资源有限是当前社区治理面临困境的重要原因,很多活动诸如社区论坛、居民交流活动因此无法有效开展。要想社区活动有效开展起来,就需要获得更多、更直接的财政资金投入。目前财政资金投入成为制约社区治理活动的主要因素,因此,应积极转变政府职能,下放权力,改变原有的领导方式,将政府可以下放的资源下放,充实社区物质资源库。另外一个有形资源是社区社会组织的开发和应用。“现代政治活动大多是以组织形式出现,社区参与概莫能外。协商民主虽然体现为公民的理性沟通,但在社区中建立起相应的参与组织,既可以成为居民沟通的平台与桥梁,有效引导个人的行为,也可以减轻居民参与能力不平等的现象。居民通过组织反映社区中的问题,使该问题容易得到重视,尽早成为协商议题。社区参与率之所以较低,在于现有的主要社区自治组织发挥的作用较低,居民深感个体参与力量有限。”<sup>⑥</sup>同有形资源相对应的是无形资源,主要指居民的参与能力、公民素养、公民理性等。可以通过示范、宣传和说服等手段有意识地培养社区居民的参与理念与参与能力。

#### 注释

- ①向德平、王志丹《城市社区管理中的公众参与研究——以武汉市百步亭社区为例》,《学习与探索》2012年第2期。②哈贝马斯《在事实与规范之间》,童世骏译,上海三联书店,2003年,第368页。③戴维·米勒《协商民主不利于弱势群体》,毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯主编《作为公共协商的民主——新的视角》,王英津译,中央编译出版社,2006年,第147页。④陈家刚《协商民主》,上海三联书店,2004年,第9页。⑤陈家刚《协商民主:概念、要素与价值》,《中共天津市委党校学报》2005年第3期。⑥欧阳君君、马岩:《协商民主与社区参与——以扬州市为例》,《城市问题》2010年第11期。

责任编辑:浩 淼 思 齐