

社区协商：让基层治理运转起来^{*}

闵学勤

摘要 新型城镇化导向下社区发展进入了新一轮治理周期。面对新常态下的社区多元组织协同、社区弱参与、社区冲突和社区自治等问题,协商式治理能够最大范围地激起公众参与,对社会治理的公开性和回应性特征也能做最大程度的响应,目前最需要的是规模化和常态化的社区协商试验。作为一场潜在的社会变革,且全球范围内并没有足够经验可寻之下,如何通过社区协商让基层治理积极高效地运转起来,推动中国协商民主的进程,还需应对社区协商的合法化、公平与效率、平台设计和多阶层参与等困境。

关键词 社区协商;基层治理;协商民主

中图分类号 C912.81 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2015)06-0056-06

作者简介 闵学勤,南京大学社会学院教授 南京 210046

自2011年城市化率超过50%^①,中国城市的基层治理比以往任何时候都显得活跃,这不仅与国家治理创新首先寻求在基层的突破有关,也与城市社会的核心单元——社区承载越来越多的需求,激发自下而上的参与有关。但是从行政支配、统一调度的基层管理走向多方分权、共同决策的基层治理,各方并未做好准备。

与此同时,以应对基层社会问题和决策的“恳谈会”、“议事会”和“圆桌会”等方兴未艾,社区治理主体也多有效仿,围绕社区环境、治安和养老等日常话题及社区冲突等关键事件,来自社区多方的声音正逐渐习惯通过对话协商来达成共识。而且在基层实践中,还存在催生这种对话协商机制的多维因素:来自政府、市场和民间的不同治理组织同时嵌入社区,代表差异化的利益主体,用公开的对话协商取代私下的博弈拆台,也即同舟共治已是社区新常态;互联网生态对社会整体结构的影响也在撬动社区的日常,不同阶层在互联网中有机会发声,其中习得的协商理念和对话逻辑在社区实践中正在被有意无意地广泛使用;

基层政府在全球化和本土化的共同作用下,近两年已逐渐认同社会治理运行模式,并尝试着调动各方力量推进社会治理创新,而城市社区正在成为最佳试验田。

但是社区协商远未形成浪潮,国家通过顶层设计推动协商民主,基层政府借助治理创新体验协商民主,社区无疑需承载重托大胆实践协商民主。什么是真正的社区协商?社区协商如何面对社区治理的困境?社区协商如何合法化、常态化和平台化,才能使基层治理高效、实际地运转起来?诸多问题的探讨才刚刚起步。

一、协商式治理：一场潜在的变革

20世纪80年代协商民主(Deliberative Democracy)兴起于西方理论界,成为继自由主义和共和主义民主之后的第三种民主模式,罗尔斯的重叠共识和公共理性、哈贝马斯的沟理理性和批判主义,以及吉登斯的结构二重性和话语意识等都对此做出了贡献。根据西方理论界的解释,协商民主可以界定为三种不同形式:一是组织形式

^{*} 本文是教育部人文社科规划基金项目“公民导向的社区治理模式及其评估体系研究”(13YJA840017)的阶段性成果。

上的协商民主,即将协商民主看作一种社团形式,社团的事务由其成员公共协商支配;二是决策模式上的协商民主,即在该体制下,决策是通过公开讨论,每个参与者自由表达,同时倾听并考虑不同意见和观点,最终做出具有约束力的决策;三是治理方式上的协商民主,即强调公共利益和责任,促进平等对话,辨别所有政治意愿,重视多方利益诉求,在此基础上出台具有约束力的政策^②。特别是第三种将协商嵌入整个治理体系,通过对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、商议和辩论等各种形式,将公民的不同意见纳入公共治理的全过程,无论政府、社会组织还是公民都有权利和义务表达、倾听、回应和决策,人们从中互相学习,站在自己和对方的角度洞悉事实,并有可能改变他们原有的观点,这样的协商式治理事实上开启了一场潜在的变革。

在世界各国的协商治理实践历程中,已累积了一些可借鉴的经验:1990年美国国会正式通过了协商立法法案,即《协商制定规章法》(Negotiated Rule-making Act),并于6年后因其获得的巨大成功,国会就此确立这项永久性法案^③;日本中央政府于2010年开始协商治理的互联网试点——文部科学省(教育部)的网站“熟议”。“熟议”的运作机制如下:首先由文科省政务三役会在网站论坛上发表讨论议题,然后教育一线的相关者通过会员登陆参与讨论。经过一个月的议论,再由政务部门根据议论结果形成政策^④;新加坡政府自2011年大选后逐渐从“家长制”向“协商式”的执政理念转变,李显龙总理于2012年宣布启动“我们的新加坡对话会”(Our Singapore conversation,简称OSC),从开放式讨论到圈定主题进行对话,内容涉及有凝聚力强的家庭、有优雅的乐龄生活、有照顾弱势群体的强大社会安全网、终身学习、有更强的国家凝聚力及重新唤起互助精神等,对新加坡政府了解民情、倾听民意、凝聚共识、化解矛盾等起到极大的促进作用^⑤。

中国关于协商民主的本土实践虽有顶层多党合作与政治协商的基础,但在基层仅有零星的、碎片化的实践。比较著名的有始于1999年“温岭恳谈模式”,持续十年之久的温岭模式充分调用了

治理观念和技术创新,从对话型恳谈逐渐走向决策型恳谈,创造了“政治企业家模式”、“利益驱动模式”和“观念驱动模式”,开创了基层治理民主的先河^⑥。2009年杭州市上城区的“湖滨晴雨工作室”建立了中国第一个社区民主民生互动平台,社区居民有机会参与到工作室组织的各种交谈、协商和讨论等活动中,就民主民生问题“建言献策”^⑦。

协商式治理目前还只能被称为是一场潜在的变革,是因为有关它的技术运用还不够成熟,即便在全球也还缺少更多的经验支持,同时关于它的质疑从未停止。例如,如果公共事务的决策都通过协商是否成本太大了?批评家甚至认为协商通过给予理性言论以特权,而不是激情的言论和行动,有可能加剧性别、种族和阶层的不平等^⑧。也有研究认为是那些协商参与者的性格和政治倾向,而不是接受者的认知影响了协商提案^⑨,等等。但是相比其它治理方式而言,协商模式最大范围地激起了公众参与,对社会治理的公开性、参与性和回馈性特征也做了最大程度的响应,目前最需要的其实是规模化、常态化的试验,特别是对中国基层治理来说,通过社区协商让基层治理积极高效地运转起来,将有利于中国协商民主的推进,也可在全球化视域下让世界分享中国社会治理的实践成果。

二、应对社区治理问题的协商之路

回顾1978年以来中央政府在社区的多轮动员,包括“社区建设”、“社区发展”、“和谐社区”和“社区治理”等,每一轮驱动都是应对当时社区所面临的问题,从最初对社区的统一认知、社区在经济建设和体制改革中的作用、社区如何与社会转型相匹配,到社区治理结构多元化的困境等,看似都是自上而下的顶层设计,其实在快速城市化大背景下,中国城市社区超常规的发展,让各区域各基层不得不时时应对新格局、新问题,逐渐孕育出一种自我发现、自我协调和自我创新的社区演化模式。

目前,城市社区发展进入新一轮治理周期,除了各种政府资源继续一如既往地进社区集聚之

外,市场化的进一步侵入和社会化的逐步渗透,使各方对社区治理有了更高标准的期待。2014年初笔者和研究生们对北京、深圳、南京、沈阳和西宁五城市的最新2000份有效问卷调查表明,人们对社区治理的满意度多半仅持一般认同态度(54.0%),而持满意和不满意的各占23.3%和22.7%。个中原因既包括被访者的社区意识和公民意识正不断成长,对社区治理有更多维度的认知和需求,同时调查也显示城市社区正面临许多新常态下的问题,包括多元组织协同问题、社区弱参与问题、社区冲突问题和社区自治问题等,如果按照以往整齐划一的行政管理模式,在社区治理新常态下没有各方意见发声的机会,缺少互相让步、共同进退的协作理念,城市社区治理将不可避免地陷入混沌或僵局,而在多维度上启动社区协商,从倾听各方声音开始,围炉商议、共谋发展应是必经之路。

1. 社区多组织协同问题

即便在大政府的中国社会运行模式下,就城市社区内部而言,社区治理面临的首要问题是社区多组织并存、权力分散以及存在相应的多方协同问题。近十年来,社区组织架构始终处于多方博弈的格局,从社区居委会权力逐渐衰微,到与物业公司、业委会形成“三驾马车”,再加上社区工作站和被孵化的社区民间组织不断介入,多组织共同治理社区的局面已经形成。五城市的调查显示,被访者在回答“在您的心目中,您所居住社区的管理者是以下哪个组织”时,已将49.9%的票投给了物业公司(如图1),社区居委会仅获得29.9%的认同,其他组织瓜分了余下20.2%的权力,其中物业公司在沈阳和西宁的认同度已过半,深圳的社区居委会仅有25.6%的支持率。而同样的问题在2009年笔者的五城市调查中(与2014年调查覆盖的是同样五个城市),当时社区居委会的拥戴率仍稍领先于物业公司,前者为38.9%,后者为32.4%。

社区权力结构中多组织并存的问题并未引起基层足够的重视,多数的场景是各做各的,井水不犯河水,但是一旦遇到问题,只能临时坐下来协商,之后各自散去,没有形成长期有效的协商机

制。大部分社区居委会仍由基层政府维持日常开支,忙于行政性指派工作,无暇与物业公司、业主委员会和其他社区组织举办定期的协商见面会,而物业公司认为自己是市场行为,没有特别需要不必与行政多沟通。但对于居民而言,社区生活有问题找谁?有意见建议说给谁听?如何通过组织活动寻找社区的归属感?在多组织并存的格局下,唯有通过形成稳定的协商机制,如确定固定的协商日、圈定常规的公共协商选题、设计双边或多边协商模式、形成一批热心的参与协商的居民,才能吸引政府、市场和社会组织经常能坐到一张桌上来,才能学习如何在多组织协同下找寻良治的方案。

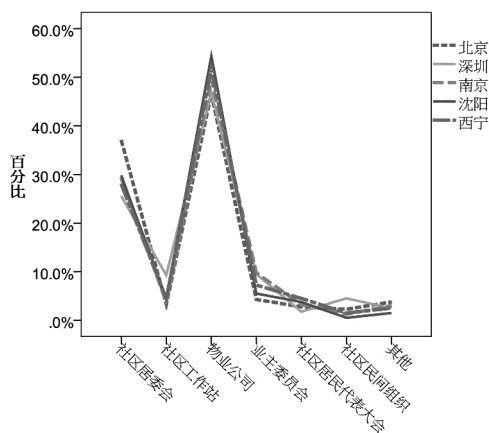


图1 五城市居民心目中的社区管理者比较

2. 社区“弱参与”问题

社区居民,特别是中青年的工薪阶层和中产阶层参与社区活动频率低的问题一直是困扰社区治理的主要问题之一。社区参与作为基层治理的重要指标,是社情民意反映的关键通道,也是增强社区凝聚力,整合社区组织的理性选择,但在前几轮国家动员的社区改革中,始终未解决低密度低频度的社区弱参与现象。在2014五城市调查中,笔者选择了“社区居委会选举”、“社区业委会选举”、“社区居民或业主议事会”、“社区选聘物业公司”、“社区的娱乐性活动”、“社区的邻里互助活动”、“社区的公益慈善类活动”、“社区的公共服务活动”、“社区的维权行动”等九个社区参与选项,让被访样本在“经常参与”、“偶尔参与”、“不太参与”和“从未参与”等四个由密到疏的选

项中进行勾选,结果显示大部分社区活动的参选率都低于三分之一(见表1)，“经常参与”这一栏除了有关“社区公共服务活动”和“社区维权行动”外,普遍选择率都在10%以下,而“不太参与”和“从未参与”这些社区活动的选择率却高达69.4%。

表1 五城市被访者的社区参与频度表

参与选项	经常参与 (%)	偶尔参与 (%)	不太参与 (%)	从未参与 (%)
社区居委会选举	5.9	19.5	25.8	48.8
社区业委会选举	4.2	16.1	27.4	52.3
社区居民或业主议事会	3.7	14.2	26.8	55.3
社区选聘物业公司	3.7	13.1	25.6	57.6
社区的娱乐性活动	7.7	27.4	25.3	39.6
社区的邻里互助活动	9.0	31.2	22.9	36.9
社区的公益慈善类活动	8.5	33.3	19.6	39.6
社区的公共服务活动	11.4	30.3	21.3	37.0
社区的维权行动	10.9	25.8	23.2	40.1
总计	7.2	23.4	24.2	45.2

参与率不高的主要原因是社区活动的议题太单调或居民没有时间,并且上表也显示类似社区协商的“居民议事会”形式,其参与度也非常低。因此单纯地、行政性地在社区掀起协商浪潮并不能激起更多的社区参与,而应在协商的理念、议题和形式等多方面进行设计,才能有效提高社区参与率。例如南京市鼓楼区宁海路街道针对辖区内高素质居民多的特点,正尝试进行“邀约制社区协商”,通过主动聘请的方式,充分尊重协商者的时间安排,以及对议题的偏好,针对不同时间段社区的重点议题,开放性地邀约居民,期待能够让更多的居民应邀走出家门或通过在线平台参与社区公共事务。

3. 社区冲突问题

近年来社区冲突频发不仅是社区发展进入多中心管理期的一个必然,其实也巧遇了改革开放30多年来心智逐渐成熟、心胸日益宽广、具备一定公共意识,同时其中相当一部分还拥有物权的社区居民^⑩。社区冲突并非洪水猛兽,它其实是社区矛盾积聚后的一种原生态呈现,即拥有物权的业主为维护自身权益与社区他者、他组织发生纠纷。就五城市调研来看,近三年内最主要的社

区冲突集中在“环境污染”、“物管不善”、“治安问题”、“物业费涨价”、“违章搭建”、“邻里纠纷”、“拆迁问题”和“宠物伤人”等(见图2)特别是前两者被选率分别高达38.6%和37.4%,也就是说超过三分之一以上的城市社区因环境及物业问题而发生过冲突。

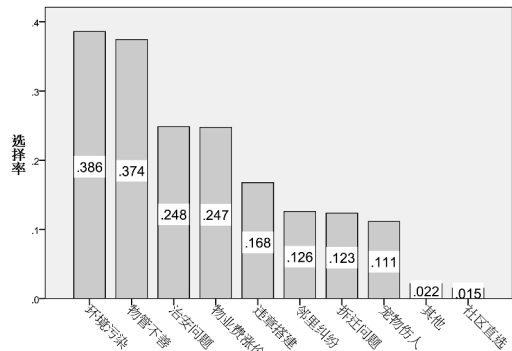


图2 近三年内五城市被访居民所在社区发生的冲突频度及类型

通常基层政府对社区冲突的第一反应是维稳,尽可能让事态平息,而不是搭建平台让不同利益者坐下来协商,但这样做的结果往往是,或者政府支付更高的成本来满足各方的利益,或者冲突方短时期内平息了各自的情绪,出现导火索仍有可能再次引爆冲突。此时若基层政府能充分引导各方面对面协商,坦诚相见、互让一步,长此以往社区居民和组织都将习得公共意识和沟通能力,社区治理方也因理性解决冲突而赢得更多认同。

4. 社区自治问题

社区发展历程30多年,理论上社区治理应已逐步走向成熟,或形成了几套既有模式以便不同类型的社区效仿。然而事实上基层社区仍疲于奔命,或忙于承接不同条口的行政任务,或忙于各种检查和竞赛,究其原因,大部分社区仍未养成自治的惯习,即便有行政和市场两股力量,如果社区自身无法造血,仍难以从根本上提升居民对社区治理的满意度。五城市的调研数据显示,对于“我应在社区享受更多的权益”还是“我应在社区尽更多的责任”,分值从1到10,大部分被访样本勾选5分以上(达到64.8%,见图3),即选择倾向于后者。

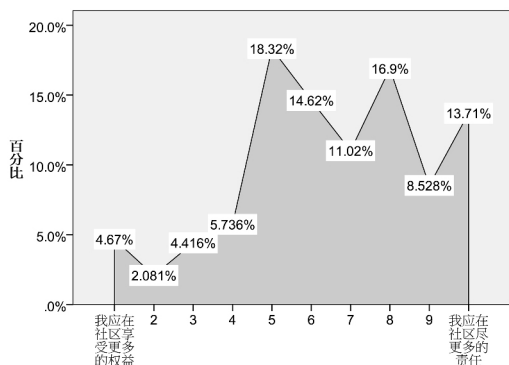


图3 五城市被访居民对社区责任和社区权益的认知线图

人们愿意为社区的公共利益付出,自治的出发点也基于此。如果从一事一议的协商做起,社区居民都有机会发声,无论线上还是线下有平台都可以贡献意见和建议,并且获得社区治理方的积极回应,直至加以实施,进而激起更多的协商式参与,这样的持续良性循环和社区自治并非遥不可及。

三、社区协商的困境与突围

目前基层治理在缺少常态化协商机制的大背景下,要勾勒出一幅社区协商的完整图景还为时过早。即使是在协商的理性功能、教化功能^⑪,以及它内在的正义价值导向^⑫都已被大多数人认同,全球范围内对协商的合法化、操作化和平台化运作仍处于试验阶段,而且在中国语境下对基层治理的现状和问题,在社区全面推行协商制仍有一些瓶颈需要突破,仍有一些障碍需要逾越。

首先,关于社区协商的合法化问题。在城市社区,目前合法的代言人除了基层政府外,必须是过半数的社区业主代表,如果针对社区问题开展协商只能邀约部分居民代表,一旦协商成功,其决议或解决方案是否合法化,其他未参与协商的居民如何来认定?是通过协商的议程设置来获得合法性,还是以第三方监督机构的存在来验证其合法性?这都需要仰仗制度的设计。若要在社区全面推行协商制,基层政府可协调社区各组织围绕协商的议题、时间、程序和参与者进行一系列的制度设计,并广泛针求社区业主的意见。特别是关于由谁来参加协商的问题,除了邀约制外,还可采取简单随机抽样法,确保每一位业主都有被选中

参与协商的机会。协商的议程既要有多方陈述意见的环节,也可设计辩论环节,让各方充分表达,并且随时考虑第三方或非社区利益方在场,能够中和意见、调停冲突以及活跃协商的气氛。社区协商的合法化需通过常态机制下各方长期实践才有可能达成,若想通过一次协商成功就能长期解决社区治理问题显然不切实际。

其次,关于社区协商的公平与效率问题。协商无论线上还是线下、圆桌还是长桌,对话各方的社会阶层都会嵌入其中,如何防止在协商中出现话语霸权和话语暴力既是协商的公平公正所在,也是社会治理倡导多方参与的核心所在。西方学者在协商的理论与实践研究中已发现协商中可能存在团体极化现象,即指一个协商团体中的成员必然会在协商之前倾向所暗示方向的指引下走向一个更为极端的观点^⑬,在中国话语体系里也可理解为领导或精英意志,平等协商、公平协商不可能一蹴而就,它依赖社区各方长期真诚的互动。同时社区协商过程还很难避免声音太多,或各执己见无法形成一致意见,最终形成搁置、停顿或让协商陷入僵局,严重时甚至引发对协商危机,各方在多大程度上让步、有没有组织从中斡旋、如何学习搁置争议另辟蹊径等等,从这一层面上看协商既是技术的,也是艺术的,更是文化的。如果社区居民除了日常工作生活外,经常有机会参与协商,并且习得应对协商的公平与效率问题的多种方法,那么社区协商不仅有利于社区问题的解决,对社区文化的建构、业主公民意识的成长等都将有极大的帮助。

再者,关于社区协商平台的设计问题。这其中包含常态化平台和应急平台的设计问题。例如社区治理中有关民生问题的协商就应是常态化的,但以往像物价的听证会原本是很好的协商对话机会,百姓不愿参加的重要原因是“一听证就涨价”,其实就是将常态的协商做了应急处理。而遇到社区突发事件时,社区各方应有能力随时开辟临时协商通道,快速解决应急问题。另外,在网络技术的支撑下协商平台的设计还包括线上,特别在移动互联网终端搭建的社区协商平台,是未来那些有参与意愿、缺少参与时间居民们的

要协商入口。不过线上参与看似大大节约了时间,提高了协商的效率,但涉及网络治理的方方面面仍是独特的和系统性的。例如,在线协商特别要避免陷入观而不语、集体沉默的困境,有时并不是大家不愿发声,很可能是人们对了解复杂的公共问题缺乏动力,更何况无需面对面的线上协商,无需付出参与成本,沉默多数便可随手获得搭便车之利。只有在协商的议题设计、程序设计、关键参与者的引导等环节上做足文章,才能不让在线协商沦为真正的虚拟协商。

最后,关于社区协商的全员参与可能性问题。理论上无论是日常的还是应急的社区协商都无需全员参与,这既低效也会造成人声嘈杂,意见无法统一。但就年度而言,如果制度设计中包括一条“社区每户必须一年至少参加一次有关本社区治理议题的协商会”,并尽力推广之,它很可能真正撬动社区运行,让基层治理有效运转起来。全员参与协商的机制并不在乎每户是否能真正到场或在线发声,重要的是人人有义务、有权利、有机会进入公共事务,从身边的与自己相关的社区事务开始,逐步扩大到更大范围的、看似与自己无关的公共事务,如此循环,不仅可以让基层治理获得创新,而且可能从“弱参与”的“小社会”中突围,迎来中国协商民主的春天。

注:

- ①参见国家统计局官网 <http://www.stats.gov.cn/>。
- ②余剑平《基层社区协商民主制度推行的实践困境》,《文史博览》2013年第10期。
- ③④⑤陈文主编《国外的协商民主》,中央文献出版社2015年版,第9、16、234页。
- ⑥何俊志《权力、观念与治理技术的接合——温岭“民主恳谈会”模式的生长机制》,《南京社会科学》2010年第9期。
- ⑦韩福国《作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则》,《复旦学报》(社会科学版)2013年第3期。
- ⑧Cheryl Hall. Recognizing the Passion in Deliberation: Toward a More Democratic Theory of Deliberative Democracy. *Hypatia*, Vol. 22, No. 4, *Democratic Theory* (Autumn, 2007), pp. 81–95.
- ⑨Tracy Sulkin, Adam F. Simon. Habermas in the Lab: A Study of Deliberation in an Experimental Setting. *Political Psychology*, Vol. 22, No. 4 (Dec., 2001), pp. 809–826.
- ⑩闵学勤《社区冲突:公民性建构的路径依赖》,《社会科学》2010年第11期。
- ⑪Paul Nieuwenburg. Learning to Deliberate: Aristotle on Truthfulness and Public Deliberation. *Political Theory*, Vol. 32, No. 4 (Aug., 2004), pp. 449–467.
- ⑫Susan Dorr Goold, etc. What Is Good Public Deliberation? *The Hastings Center Report*, Vol. 42, No. 2 (March–April 2012), pp. 24–26.
- ⑬詹姆斯·菲什金、彼得·拉斯莱特主编《协商民主论争》,张晓敏译,中央编译出版社2009年版,第85页。

(责任编辑:秦川)

Community Consultation: Making the Urban Grassroots Governance Work

Min Xueqin

Abstract: Under the conditions of new pattern urbanization, the community construction is entering a new governance lifecycle. Faced with the problems of community multi-institutional coordination, weak participation, conflict and self-government in the new normal, deliberative governance can encourage public participation and respond to the openness and reactive of social governance on the largest scale. Now Chinese needs is the scale and normal of community consultation's experiment. As a potential society's reform, there isn't enough experience on a global scale. How to actively make the urban grassroots governance work and turn to deliberative democracy promotion, we must deal with the plight of legalizing, fairness and efficiency, platform design and full participation of community consultation.

Key words: community consultation; urban grassroots governance; deliberative democracy