

城市社区的多中心治理研究--基于长沙县 B 社区的实践

雷玉琼 张洋柯

(湖南大学, 湖南省长沙市, 410000)

摘要: 城市社区的多中心治理作为一种新型的社区治理模式, 是社会管理在基层层面的创新, 是多中心治理理论在实践中的发展。它强调在城市社区治理过程的开放性民主性政府和多元社区权力中心, 倡导各主体平等协商、相互合作, 形成互动有序的社区治理网络结构。本文以多中心治理与社区治理的理论出发, 分析了城市社区多中心模式的治理结构、治理主体的组织形式及其合作互动, 同时以长沙县 B 社区的社区治理为例, 描述了社区各主体在社区治理过程中的行为及其治理效果, 分析了目前 B 社区的多中心治理存在的主要缺陷, 并进一步探讨了在城市化进程中继续提高社区参与度、完善社区多中心治理模式的方法与对策。

关键字: 社区治理; 多中心治理; 城市社区; 多元互动

中图分类号: D0

文献标识码: A

随着我国改革开放步伐加快和城市社会发展, 社会结构发生了根本性的转变, 单位制解体, 社区成为了基本的组织单元和治理单元, 我国社区建设也随着城市发展而不断深入。社区居民广泛而全面的社区参与有利于实现社区自治, 推动社区发展。本文以城市社区为对象, 以多中心治理为视角, 剖析城市社区多中心治理模式, 并结合长沙县 B 社区的治理实例, 分析什么主体进行了社区治理, 治理的内容有哪些, 他们以什么样的形式开展的, 产生了哪些治理效果, 体现了哪些多中心治理的知识, 对这些问题的思考与回答既有利于在社会管理重心不断下移的背景下理解社区多中心治理的逻辑, 又有助于为当下中国的治理创新带来启示和提供新的方向。

一、治理理论与多中心治理的理论及其社区应用

自从 1989 年世界银行首次使用“危机治理”来谈论非洲的情形以来, 治理一词被广泛地应用于学术界, 特别是在政治学、经济学和管理学领域。“治理”(Governance)相对于传统的“统治”(Government)而言, 是 20 世纪后期西方学者基于市场经济和福利国家政策相继失灵, 社会权力主体日益多元化而提出的一种公共管理新理念。^[1]全球治理委员会对治理给出了具有相对代表性的定义: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。^[2]社区治理是治理理论在社区的实践, 强调政府不是唯一的治理主体, 政府、社区组织、社区单位和居民都是社区治理的主体, 各主体平等地参与社区公共事务的治理。社区治理理论改变了传统治理中公共权力的单极化和运行的单向性等特征, 让各社区主体在社区公共事务管理和社区公共服务供给中的积极作用充分发挥出来。该理论强调主体的参与, 但是没有对各治理主体的职责进行理论说明, 使各主体间的职责界限模糊, 可能造成各方责任难以认定、各主体互相推诿、合作失效的消极结果。

美国教授埃莉诺·奥斯特罗姆对治理理论进行深入研究，认为作为传统公共治理制度的国有化和私有化，因其单中心的制度安排有不可避免的失灵和缺陷，会造成政府失灵和市场失灵，提出多中心治理能解决这两难困境，创立了多中心治理理论。该理论指出，在国有制和私有制之间存在其他多种可能的有效方式，通过社群组织自发秩序形成的多中心自主治理结构、以多中心为基础的新的多层级政府安排，具有权力分散和交叠管辖的特征，多中心公共论坛以及多样化的制度与公共政策安排，在最大程度上遏制集体行动中的机会主义，实现公共利益的持续发展。^[3]多中心意味着存在多个相互独立的决策中心，它们有自己的利益，在形式上相互独立，通过竞争、合作、协商来解决公共治理中的问题。多中心治理理论对社区治理有较高的借鉴和应用效果。

社区多中心治理将多中心理论运用于城市社区治理，指的是在社区地域范围内，多元的治理主体联合运用公共权力，以互动、合作、协商、竞争等方式自发地组织起来，通过采取集体行动解决社区问题、合理配置社区资源并实现社区公共利益最大化的行为和过程。城市社区多中心治理具有重要的制度意义。首先，它明确了社区治理的结构问题，即社区各治理主体的角色、地位、功能以及相互关系的问题；其次，它体现了各治理主体的组织形式与治理方式；第三，通过社区各治理主体的合作与互动，推动整个社区建设的发展。

（一）社区多中心治理的治理结构

传统的社区治理模式侧重于政府单向性管理，公民社会的社区治理模式主张社区的“全能化”，认为国家体制独立于社会自组织领域，社会力量可以独立解决所有社区公共问题。这两种治理途径均将政府与社会对立起来从而走向了极端。社区多中心治理模式认为，政府只是构成社区多中心治理系统的一个节点，与以自主治理为基础的非政府部门通过面对面的合作方式共同构成整个多中心治理系统。社区多中心治理意味着社区治理主体的多元化和权力的多中心。多元治理主体主要是指社区的责任相关者和利益相关者，包括党组织、基层政府、社区非营利组织、社区单位及社区居民。其中社区非营利组织包括以居民委员会和业主委员会为代表的社区自治组织和各种民间团体；社区单位包括事业单位、营利企业与门店。每个主体产生各自的决策中心，形成扁平的权力网络结构，它们平等地参与社区公共事务的治理，责任明确、相互信任、依赖与影响，通过合作、竞争、协商等方式形成良性互动，整合社区资源、影响社区决策、实现共同利益。

当前的中国还处在一个“强国家弱社会”的状态下，公民社会发展很不完善，政府长期直接控制社区的建设和发展，形成了一种“路径依赖”，基层政府应是社区治理的主导者。在当前国家、市场、社区三元一体的社会结构中，政府一方面是社区发展的组织者、策划者和投资主体，另一方面也是社区治理的主要责任者。另外，基层政府还应该承担起培育公民社会的责任，通过积极引导和推动社区参与，增强民众的社区意识和民主意识。党组织在社区治理中发挥着领导作用，具体体现在宣传党和国家的路线方针政策上的政治领导；对社区居民加强社区主体意识的引导和培养的思想领导；在完善社区党组织管理的组织领导。社区

居委会作为居民的基层自治组织，它的权力来源于居民的授权，代表了居民的集体利益。民间组织承接了从政府和企事业单位转移剥离出来的社会职能和服务职能，为社区居民提供社区公共服务，满足居民多元化的需求。营利组织通过市场竞争参与到社区公共服务的供给中，并且可以为社区提供其所拥有的人力、物力和资金的支持。社区居民作为社区公共服务的消费者、提供者与监督者，其充分有效的参与是决定社区治理成效的关键。

（二）社区多中心治理各主体的组织形式与治理方式

社区治理是国家、市场与社会力量的共同治理，一种集体行为。资源动员理论认为集体行动的产生是一个理性选择过程，资源需要被动员出来并组织起来，组织行为是关键。组织是事物发展进化的一种有序化的过程和构成方式，事物的组织形式有两种：“自组织”与“被组织”。自组织是指一个系统无需外界特定指令而自发或自主地从无序走向有序，形成结构性系统的过程。自组织理论认为，事物是一个开放的、自主的演化过程，事物需要与外界发生能量交换，但外界输入的是序参量而不是决定事物内部结构和功能的具体指令，事物是在吸收外界输入的序参量的基础上，通过自主选择，逐步形成有机的结构和功能。^[4]而被组织是指系统在外界指令的强制下被动地从无序走向有序的过程。基于以上理论，我国城市社区内存在的组织可以分成两类：一类是社区自组织系统，如社区居民委员会、各种民间团体等社区非营利组织。它们存在于社区地域内，不需要外界的指令而强制形成，通过自我管理和自我约束自发地从无序向有序转变，组织成员平等协商，共同致力于社区公共事务的治理。另一类则是社区被组织系统，包括社区党组织、基层政府、街道办事处，它们在外界指令的推动下产生和发展，其组织功能与组织目标的实现不具有自发性与自主性。

社区他组织系统以科层制为治理形式。科层制意味着上级对下级的命令，下级对上级的服从。科层制组织有一个层级节制的权力体系，组织中的职务按权力等级的方式根据组织规章而固定下来，沿着自上而下的等级制，最高层级指挥控制下一层级直至最基层从而形成一整套稳定并须要严格执行的指挥和服从关系。科层制的职权等级确定了个体的权力与责任，使能力及精力有限的个体，通过整个科层制的目标结合起来，从而使大量的具有专长的人有效地在一起工作，以合乎逻辑和高效率的方式完成一个复杂的目标，保证了大规模组织的控制与协调。^[5]在社区治理中，社区他组织系统主要表现为“市政府—区政府—街道办事处”的治理结构。

在社区多中心治理的各个社区自组织系统内部，强调一种组织的自主治理。各个社区组织的成员来源于社区内部，组织以自身在社区治理中的角色为依据，自己设计制度与规则，明确各自的边界与责任、规定内部各成员的组织层级及其行为，并对其进行有效监督保证各成员承诺与责任的实现。这种正式制度与社区居民价值观念、风俗习惯等非正式制度相结合，对居民加以约束，并影响其社区参与的动机与行为，促进对社区公共事务治理的集体行动秩序的形成与稳定，有利于克服集体行动中的搭便车现象，保证居民的有效参与。在社区治理当中，社区非营利组织以自组织自治的方式参与社区治理更加有效。

(三) 社区多中心治理主体的合作互动

无论是公共部门还是私人部门，没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样性问题所需要的全部知识与信息，也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。^[6]政府和非营利组织无法发挥市场经济条件下资源配置的基础性作用；非营利组织和营利组织无法像政府那样采取合法的强力手段实行公共管理和保护公民的公共安全与人权；政府与营利组织又不能像非营利组织那样对社区弱势群体提供志愿的、不计报酬而又受到受助者欢迎的服务。^[7]在社区治理中，需要依靠政府、市场、社区各自自身的资源和优势解决社区公共事务，相互分工、互为补充，形成公域与私域的合作伙伴关系，各主体因其掌握的资源不同而相互依赖。

由于各个治理主体自成中心，为满足其自身需求从而追求自我利益最大化，使得在各主体之间开展社区公共物品管理的竞争，并以谈判协商等方式达成一致行动的策略，又重新回到合作的轨迹。治理的手段也由最初政府对社区的单向性、强制性管理转变为更多地依靠社区公共服务合同外包、购买服务、授权委托等多种工具的结合。居民的授权是社区治理权力主体合法性的基础，社区治理中多中心治理主体合作互动的基础从而来自于居民的权威。

二. 长沙县 B 社区的多中心治理情况

长沙县县城星沙于 1994 年开始建设，是一座由转型农民及外来人口为主构成的年轻城市。居民人群素质较高，生活较为宽裕，精神生活需求高。社区内企事业单位单位、中小学、市场、超市、医院等公共设施齐全。B 社区自成立以来就注重居民社区主体意识的培养，成立了各种社区组织并自主开展了一系列社区活动，努力做好社区服务工作，呈现出基层政府、社区党组织、社区组织、营利企业与居民合作参与社区治理的社区多中心治理局面。

(一) 长沙县 B 社区多中心治理的情况

1. 社区组织结构

长沙县 B 社区的社区组织体系由社区党组织、社区居委会、社区居民代表大会、社区议事协商会议构成。社区党组织在工作中积极发挥其核心作用，在社区开展社会主义建设，并党员提供实行“一站式”办公服务。社区居委会采用选聘结合的方式，社区居委会面向居民，以居民需求为出发点开展自治工作。社区居民代表大会是社区的权力机构，实行民主选举、民主管理、民主监督和民主决策，社区居民委员会对社区居民代表大会负责并报告工作。社区议事协商会议一般由社区居员代表大会推选产生，在社区党支部领导下开展工作，在社区建设中发挥协调、议事和咨询作用。

2. 政府的主导作用

长沙县政府在推进和谐社会建设的进程中，积极进行社会管理创新，探索社会管理体制与管理方式。长沙县城管局为建立以社区为主的新型城市管理体制和运行机制，制定了“城管进社区”的方针，城管执法局从局长到科室、部门负责人，每个人都定点联系一个社区，通过多种形式，大力开展城管宣传联社区活动，并且详细了解社区城市管理工作的开展情况、

存在的问题和困难，并将社区环境卫生、园林绿化维护、“除四害”、“门前三包”等工作直接“下沉”到社区，全面加强与社区的沟通协调，形成良性互动。同时设立社区公共服务中心承接原来由社区居委会所承担的各种行政事务，成为社区居委会的并行机构

3. 社区治理的民间力量

B 社区自成立以来积极鼓励民间组织的创立，现已形成了以下协会：广场舞协会、乒乓球协会、太极拳协会等。这些协会基于社区居民的兴趣爱好而产生，面向社区吸纳成员自主开展活动。另外，社区成立了社区志愿者队伍和义工队伍，为在社区的交通劝导、保洁护绿、扶弱帮困、家教助学、便民利民服务等方面贡献自己的力量。参与社区治理的社区单位主要分为两类：一类是由承接政府公共服务外包的企业单位，包括物业公司、绿化公司、环卫公司等，它们为居民提供一个良好的生产和生活的社区环境。另一类是社区中的事业单位、私营企业和私营业主，它们积极参与社区治理，例如为企业为社区活动的举办提供场地、学校为社区居民开展讲座、医院为社区老年人提供免费体检、私营门店主承担起了门前三包的任务。社区居民民主选举楼栋长，通过自己解决楼栋问题实现楼栋自治，并设立巡查员定时发现社区问题并向社区居委会等社区自治组织反应。

（二）长沙县 B 社区多中心治理模式分析

长沙县 B 社区治理的治理模式是一种社区党组织起领导作用、政府主导的政、社、企共治的多中心治理模式。其多中心体现在：空间上的多中心，即在治理过程中形成了政府、市场、社会共同参与的三维空间；管理上的多中心，社区党组织对整个社区工作有指导和监督的作用，街道办事处对社区公共服务中心有管理作用，社区居委会对社区组织有指导作用；权力上的多中心，各治理主体对自己所负责的社区公共事务具有决策权。

1. 理顺了政府与社区的关系

长沙县城管局对基层政府与社区自治组织的关系进行了重构，将提高政府管理水平与培育社区居民自治相结合，提出了城管局与社区居委会的关系是指导与协作、服务与监督的关系。一方面城管局将城市管理和服务的重心下沉到社区，对社区居委会的社区公共事务管理给予指导，向社区居民提供公共服务；另一方面，社区居委会协助城管局的相关城市管理工作，并与居民一起对城管局的工作进行监督。

2. 社区自治能力得到提高

首先，社区自治组织的自治功能有了明显的增强。通过选聘结合的方式提高社区工作人员的素质，使其工作更加职业化与专业化；社区居民代表大会、社区议事协商会议的设立推进了社区民主与社区共建，形成了社区自主治理的制度框架。其次，社区各种民间组织的成立使自治载体多元化。社区协会与志愿者队伍均为自治组织，有各自的管理制度、人员职责与分工，有较高的自治权，提高了社区事务的自我管理能力。

3. 社区治理资源得到了优化

第一，实现了社区硬件资源的整合。政府在社区设立公共服务中心，为居民提供行政事

务的服务；社区单位向居民提供单位资源，参与社区活动，社区居委会帮助单位处理其遇到的困难，在此过程中将政府、社会、市场的硬件设施充分整合与优化。第二，实现了社区人力资源的整合。社区针对社区居民的需求，鼓励和发展各种协会和志愿者队伍，吸纳居民的广泛参与，在此过程中整合了社区人力资源，形成了居民共建社区的治理格局。

4. 居民意识得到提高

根据针对社区居民展开的社会抽样调查，并运用 SPSS17. 社会科学统计软件对调查问卷进行了系统分析，结果显示，居民参与社区治理的意识有了较大提高，有 81.9% 的居民愿意参与社区管理，有 85.5% 的居民愿意参与“园林式”小区的创建；其次，居民对社区居委会性质的认识更加普及化，有 71.1% 的居民认为社区居委会是居民的自治组织；第三，居民的自治意识加强，有 89.2% 的居民认为有必要建立小区自己的城市管理自治协会。

三、就长沙县 B 社区看城市社区多中心的有效运行

(一) 培育社区多元治理主体

城市社区治理的核心问题是治理主体的多元化，在社区治理过程中应以“强政府强社会”为发展方向，构建社区的多中心治理模式，推动社区公共服务供给的多样化。

1. 政府进一步转变职能。

首先要理清政府行政事务、社区委托事务、社区自治事务三者的边界，将涉及行政管理等方面的公共事务从社区居委会中脱离出来，通过相关职能部门将工作任务做到社区。其次，政府要落实“权随事走、费随事转”的原则，在政府推动工作重心下移的过程中，以职、责、权、力的统一为前提将应由社会行使的职能转移给社区自治组织与社区民间组织等社会组织，并将相应的经费列入财政预算，划拨给社会组织，为社区建设提供资金与设施上的支持。

2. 增强社区自治组织的自治性。

首先要转变社区自治组织的职能，将应由政府处理得行政事务从其工作中剥离出去，将更多的时间和精力用在处理社区公共事务和自治性事务上，切实落实其管理权与决策权。其次，提高社区自治组织的能力建设。落实社区自治组织成员直接选举机制，保证过程与结果的民主、公平、公开，使其选举出能够代表社区居民的利益、有能力和有责任心的人；同时加强社区自治组织成员的培训，不断提高其参与社区公共事务治理的能力。

3. 培育与发展民间组织。

首先应放宽社会组织的准入制度，鼓励和推动社会组织的建立与成长，拓宽社会组织的资金筹集渠道，形成专业化程度高的社会组织体系，使社会组织与政府服务、市场服务更好地衔接起来，促进基层政府、基层自治组织与社会组织之间的密切合作。其次，增加社区民间团体的种类和数量以适应居民多样化生活和社区公共事务的复杂化，根据社区的具体情况和存在的问题，充分发挥社区内协会和志愿者组织的力量实现自我服务和自我管理。

4. 推动社区居民参与。

首先在全社会开展公民意识、民主意识、责任意识的宣传教育，创造社区文化，塑造社

区居民的主体意识。第二，通过开辟居民论坛、门栋自治等载体畅通居民的利益表达渠道，同时增强政府与社区对居民需求的回应度及实施效率，提高居民参与社区事务治理的积极性和可能性。第三，进一步拓展社区公共生活，拉近居民间的距离，加强居民间的情感联系，加深居民之间的信任，为社区参与提供良好的社会资本。

（二）优化社区多中心治理的运行机制

1. 实行社区公共事务分类治理机制。

首先要完善相关制度规则，对党组织、基层政府与非政府组织的权责与职能边界进行明确划分。其次，针对不同社区公共事务的特点选择不同的治理主体。社区行政事务由于只有政府组织才能作为管理主体，应采取行政机制进行治理；社区公共服务应实现供给者与生产者相分离同时引入竞争机制，主要采用准市场机制提供，包括合同承包、特许经营、补贴和凭单制等；社区自治事务可细分为社区法定组织事务与社区邻里互助事务，社区法定组织事务需要通过以社区居委会为代表的社区自治组织在社区党组织与政府的宏观治理下进行，社区邻里互助事务一般由社区民间组织承担。

2. 建立社区治理多元主体合作互动机制。

首先应确保各治理主体的自主性与独立性，避免政府权力的过度延伸或者忽略社区居民的诉求。其次，构建社区多中心主体合作治理模式，以互惠为基础，借助科层制、市场机制、合作机制、组织间网络、自组织制等混合机制，对社区公共事务进行共同治理。^[8]第三，建立平等协商机制，通过面对面协商，协调治理主体之间的矛盾冲突及利益纠纷，并整合成社区共同的利益需求。第四，建立有效的监督机制。将社区全体居民都纳入到民主监督中来，实现监督主体的多元化；通过社区的政务公开、财务公开、事务公开来保证监督的正常化。同时，在社区的治理中存在着多种委托—代理关系及多方之间的合约。在社区治理实践中，应当形成如下方案的监督制裁机制：业主对业主委员会的监督；业主对物业公司的监督；政府对物业公司的监督和制裁。^[9]

四、结语

社区的多中心治理是一种新型的社区治理模式，各主体相互合作，逐渐强化对彼此的信任，并制定各种规则形成有序的治理网络，使社会资本得到持续的积累，为社区多中心治理的推进与深入创造良好的环境，而这种良性循环成为了作为社区自治催化剂的公民社会成长的关键。我国城市社区的多中心治理在改革开放大背景中社会主义市场经济条件下进行，是政府力量、市场力量、社会力量的融合、联动与合作，使多元治理主体的优势得到互补。虽然在实际中，我国城市多中心治理有不足之处，但其已经逐渐得到人们的重视，并通过社区治理实践得到检验和发展。长沙县 B 社区运用多中心治理模式对社区治理进行了创新，增强了社区各主体的社区意识、主体意识和参与意识，实现了社区资源的重组和优化，提高了社区治理的水平和社区服务的质量，为社区建设注入了新的活力。可见，构建多中心秩序应是社区治理的应有之义。

参考文献

- [1] 刘中起. “社区治理与公民参与”国际研讨会综述[J]. 上海行政学院学报, 2004, (1)
- [2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000
- [3] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 秩序激励和可持续发展[M]上海:上海三联书店, 2000
- [4] 陈伟东, 李雪萍. 社区自组织的要素与价值[J]. 社会学, 2004 (3)
- [5] 王春娟. 科层制的涵义及结构特征分析—兼评韦伯的科层制理论[J]. 学术交流 2006, (5)
- [6] Jan, Kooiman. Governance, and, Governability:Using, Complexity, Dynamics and Diversity. London:SAGE Publications, 1993
- [7] 张洪武. 论社区治理中的多元权利互动[J]. 广东行政学院学报, 2005, (2)
- [8] 翟桂萍. “社区共治”合作主义视野下的社区治理—以上海浦东新区潍坊社区为例[J]上海行政学院学报, 2008, (3) :84
- [9] 袁小燕. 多中心视角下的城市社区治理模式研究--以黄岩区东城街道为个案[J]. 集体经济, 2009, (12) :46

Research on Polycentric Governance of urban community -- Based on the practice of Changsha County B community

Lei Yu Qiong , Zhang Yang ke

(Hunan University , Changsha/Hunan,410000)

Abstract: The polycentric governance of urban community as a new model of community governance ,is a innovation of social management in a community level ,is a development of polycentric governance theory in practice .It emphasizes the openness and democracy in government and the multi power center in urban community ,advocates equal consultation and mutual cooperation in every subject, forms a interactive and orderly community governance network..This paper starts from polycentric governance theory and community governance theory , analysize the governance structure ,the organization form and their cooperation and interaction of governance subjects, simultaneously as an example of Changsha Country B community governance , describes the subjects' actions and governance effects in the process of community governance , analysize the main defects of polycentric governance in the B community ,and further probes the methods and countermeasures of improving community participation and perfecting community polycentric governance model in the process of urbanization.

Keywords: community governance; polycentric governance ;urban community ;multiple interactions

作者简介:雷玉琼(1977-),女,湖南茶陵人,湖南大学政治与公共管理学院副院长、副教授,博士,硕士生导师;

张洋柯(1990-),女,湖南邵阳人,湖南大学政治与公共管理学院硕士研究生