

社区发育视域下的城市治理问题研究

王胜本, 张涛

(河北联合大学 党委/校长办公室, 河北 唐山 063000)

[摘要] 文章论述了城市社区的基本含义, 分析了在转型期的时代背景下, 社区发育对我国城市治理的重要意义, 分析了当今社会条件下不同类型的社区和城市治理之间的关系, 并对通过促进社区发育解决城市治理当中的问题给出了对策建议。

[关键词] 社区教育; 城市治理; 城市社区

[中图分类号] C912.8

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-9477(2012)03-0010-03

城市治理是当前城市管理发展的主要趋势, 是城市中各种公共的或私人的个体、群体、组织共同参与管理城市事务的活动总和。城市治理是比照传统的城市管理和城市管制提出的, 它不是某种具体的活动或不变的规则, 而是一种动态的过程, 是以城市中各种利益主体之间协调、互动为表现形态的非控制性博弈过程。这种过程不以政治权力实施为主要方面, 强调社会力量参与城市公共管理的决策、执行等过程, 主张通过引导和规范社会的成长发育以解决国家宏观调控失误或市场失灵等城市管理问题。所以, 积极构建和完善公民社会成为探索城市治理模式的有效途径, 而城市社区的成长发育又是转型期公民社会自我完善的基本内容和手段。

一、城市社区及其对城市治理的意义

城市社区是指大部分成员从事工商业等非农业劳动的聚居区域, 是人类城市生活的基本组织形式之一, 是具有特定生活方式群体在一定的区域内所组成的相对独立的初级社会共同体。在城市发展过程中, 一直伴随着各种类型的社区发育和成长的过程。在二十一世纪, 城市社区在人类社会现代化和城市化发展的强力带动下, 已经成为政府行政权力和市场调节之外最为重要的社会性管理单元和载体。各种类型的城市社区都具有固定的基本要素: 首先, 一定的地理区域。一般情况下, 特定的居住范围之中的社区认定方式是为人们所普遍接受的, 但是也并非所有的社区都有明确的地缘边界, 尤其是在土地产权明确, 政府无能力大范围整体拆迁、规划的区域, 往往很难形成明确的社区地理边界。其次, 一定的人口。无论什么类型的社区, 具有一定的人口都是社区产生特定需求和交流互动的最基本前提, 人口的年龄结构、职业分布、消费倾向等特征在很大程度上能够决定社区的功能性需求和利益互惠交流方式。再次, 一定的交流互动。社区成员基于自身生活需要和其他成员之间产生交流互动, 在形式上包含依赖、互利和竞争等, 在内容上包含

经济方面的相互关系、政治方面的共同治理关系、文化情感方面的交流关系等。最后, 一定的认同感。居民个体习惯于在思考问题或作出判断的时候对自身的角色进行心理定位, 大部分社区成员的经济地位、共同生活所形成的文化特质以及个体对社区的归属感等要素是个体心理定位的基本依据, 是居民日常生活感受指数和自我目标设定的参照系。

我国城市社区的发育和演进始终和城市治理模式发生相互作用, 在市场经济逐步建立健全和行政干预力量全面退却的时代背景下, 作为社会性力量增长代表的社区发育成长对于城市治理具有越来越重要的作用和意义。其一, 有利于提高城市公共决策科学化水平, 实现可持续发展。城市治理决策的理论和实践都表明, 只有在制定决策过程中注重收集民众的利益诉求, 促成公民表达的实现, 才能从根本上保证决策的科学和执行的顺畅, 而社区的组织体系和利益关联结构正是收集民意的有效途径。其二, 有利于加强公民参与, 保障公民权利。联合国《健全的城市管理: 规范框架》中把保障公民权利作为城市化发展的基本目标, 我国宪法也把政治参与作为公民的基本权利加以规定, 而社区的工作目标之一就是具体的制度措施保障公民参与和公民权利, 也只有充分尊重公民主人翁地位的城市治理才能保障实现公共利益的最大化。其三, 有利于提高社会透明度, 防止权力滥用和腐败发生。社区功能的健全和组织机构的社会化程度提高可以使社会的管理方式在很大程度上取代行政的管理方式, 那么政治权力(行政权力)就会在社区权力(自治权力)面前退却, 政治权力丧失“为社区居民服务”的合法地位, 权力滥用和腐败发生的可能性也必然会大大降低。其四, 有利于促进城市社会生活的公平高效与和谐安定。社区的发育成长能够在市场失灵出现的时候及时给予救济, 在行政干预以外保障公平, 而且较低的能量和有限的目标能够使得社区作用不至于影响或左右市场的基础性作用, 同时, 社区的草根性特征也可以降低解决纠纷和矛盾

[投稿日期] 2012-05-28

[基金项目] 河北省软科学基金项目(编号: 1045201D-28)

[作者简介] 王胜本(1967-), 男, 山东肥城人, 高级工程师, 管理学博士, 研究方向: 行政管理、城市管理学。

的成本，保障城市社会的和谐安定局面。

二、不同类型的城市社区和城市治理的关系

伴随城市化的不断推进和城市规划管理的发展，我国的城市社区经过60年的发展变迁，形成了传统街坊式社区、单一单位式社区、综合混合式社区、城市扩建式社区、新型物业式社区等类型，不同的社区具有各自不同的特点，和城市治理之间的关系也随其特点而不尽相同。

首先，传统街坊式社区属于城市老旧街区，一般处于城市传统的中心区域，用地规划方面工商业建筑用地和居民生活建筑用地没有明显界限，犬牙交错在一个较大的范围之内。社区居民长期共同居住生活在一起，成员间的交流沟通较为频繁，具有农村熟人社区的某些特点，在一定意义上可以被看做“城市村落”。这类社区对城市治理具有基础性意义，一方面传统街坊式社区所处位置重要，都是城市的传统中心区域，土地价值巨大，在城市工商业发展方面占据重要地位；另一方面居民熟悉程度高，利益相关度比较大，容易形成群体性观点和意见，同时传统社区往往面临改造升级等任务，与公共部门之间的矛盾容易出现，所以在传统社区建设和改造的过程中一定要谨慎处理各方利益，保障居民的合法权益不受侵害。

其次，单一单位式社区是由一个或几个单位建设的供本单位职工居住、生活的社区。此类社区是计划经济时代单位办社会体制的产物或延续，社区的服务设施由规划单位统一设计，社区功能较为全面，传统上称为“家属院”。居民既属于单位的职工，又属于共同生活的邻里，交流互动的机会较多、程度较深，容易从业缘和地缘两方面形成共同的意见、看法和行动。在当前情况下新建成的“家属院”一般属于政府部门、事业单位或国有企业等影响力较强的实力型单位的住宅聚居区。其对于城市治理水平具有重要的提升意义，因为城市当中的单位型精英分子大多生活在此类社区中，而单位型精英对于城市治理的影响力是不言而喻的，尤其是在精英社区形成共同的利益诉求、观点或行动的状态之下。

再次，综合混合式社区是指80年代以后为了改善城市居民居住条件，逐步建立的普通居民小区，具有比较完善的生活设施，社区居民的职业分布复杂，外来租住人员占据一定比例，成员间具有一定的交流沟通，但是交流程度一般。这类社区与城市治理具有密切的联系，一方面此类社区占城市人口比例较大，在城市工商业发展、公众参与等方面占据重要地位；另一方面人员构成多元化、工商业用房和民用住宅混杂导致此类社区环境复杂，矛盾和

纠纷容易出现，尤其涉及到拆迁改造等问题更是当前城市治理中的问题高发区域。

最后，新型物业式社区是指住房市场化改革以来，由开发商主导建设的，实行物业化管理的居民小区，此类社区按照其居住居民的不同还可以进行分类：一类是高档住宅社区，由高收入群体组成，社区人口密度小，各种现代化服务功能健全，成员之间的交流比较少，社区成员或家庭在社会上具有很强的影响力，对社区作为利益表达和个人生活满足的依赖性比较低，缺少通过社区发育成长影响城市治理的内在动力；另一类是封闭型的混合性质社区，配套设施和服务比较健全，由城市中产阶级组成，成员职业构成复杂，收入稳定、参政意识和参政能力较强，是参与城市治理的中坚力量，实现此类社区和城市治理的良性互动是重要的城市管理目标；再一类，经济适用房整体型社区，是为改善城市低收入群体的居住条件而建设的社区，成员大多是城市低收入者，并且一直具有所在城市户籍，社区本身在很大程度上属于城市治理的阶段性的成果，通过不断完善和细化服务职能，可以成为城市治理的有效推广模式。

三、促进社区成长以实现城市善治

善治是城市治理的理想目标，具体是“在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的在于各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益”。而城市社区的发育作为手段能够在治理的各种路径发挥作用，最终实现善治。

首先，以社区居民自治理顺城市治理机制，重建城市治理自组织体系。一般认为城市治理大体上具有政府、企业、社区三类主体，代表国家、市场和社会三种力量，而社会性的力量在解决治理问题的过程当中具有天生的优越性，社区自治是社会性力量发挥作用的基本途径。社区自治是社区中相关利益主体通过特定的协调互动机制，在法律制度的框架之内，对社区公共事务达成相对一致的意见和行动的过程，其基本特点是不需要社区以外的力量干涉而自主决策即可达到自我管理和自我服务的运行状态。如果城市当中各种类型的社区都能够实现内部自治，那么城市治理的大部分职能和运转机制也就能够较好地实现。城市管理的历史和实践证明，城市本身在很大程度上具有有机组织的某些特征，其政治的、经济的、文化的、地理的种种要素综合在一起，相互依赖、相互影响，是一个非常复杂的庞大体系，人们在试图达成一定的治理目标时，往往会引发表面或潜在的新问题，所以，引导城市健

全自组织体制是从根本上解决问题的方法,类似于道家传统思想中的“无为而治”的理论。具体来说,社区自治的建立健全可以在决策主体和机制层面丰富多元化决策的实现途径,为把握经济、社会发展方向加入更多的民间影响力;社区自治可以帮助构建复杂的治理体系,通过生活单元把政府、企业、学校、社团等力量整合到治理结构之中;社区自治可以在实践中创造适合实际情况的互动规则,为城市治理物质、信息流动建立柔性制度环境。

其次,以社区党组织建设和党内民主建设,带动健全市民民主参与体系。社区党组织是社区政治活动的领导核心,是当前社区居民制度性政治参与的唯一途径,所以,要不断在社区范围内加强和改善党的领导,通过制度和机制建设扩大党内民主。具体而言,就是要加强社区党支部建设,选拔合格的支部书记和支委成员,组成合适的社区支部领导班子;加强社区党建工作,广泛吸收社区工作人员、工商业从业者、社区居民中符合条件者入党;试行党员“单位社区双重管理”制度,做到工作中参与单位组织生活,生活中参与社区党员活动。社区组织建设的关键问题是处理好党的领导和社区自治之间的关系,二者要合理划分职权并明确分工,党的领导主要是政治和思想方面的,社区自治则要注重具体问题的解决,党的意见必须要根据法定的程序进入自治的议决过程,党员要自觉投身社区自治建设,起到先锋模范作用。对于城市社区自治本身而言,居民参与程度是其成功与否的基本因素和集中表现,而在我国当前的政治组织制度和社会运行机制之下,通过扩大党内民主带动市民民主参与具有重要的现实意义。其操作层面的优势在于:党的组织机构健全发达,执行能力较强;在思想方面掌握主流意识形态和价值观念;大部分党员能够按照要求履行义务,担负责任;具有较多的民主训练和较强的参与意识等。

最后,以社区民间组织调节城市发展模式,构建城市集约化发展体系。社区民间组织指依托社区组织或社区生活环境,由社区居民按照自愿原则,为了特定的目标组织起来的初级社会群体。社区民间组织带有某些初级行业协会或利益集团的性质,虽然组织结构松散,缺少明确的制度和章程,但是作为处在政府与民间社会之间的中介性结构,对城市治理发挥着重要作用,因此,要通过多种手段促进社区民间组织的成长:重视民间组织发展的地位,把代表公民社会力量的社区民间组织和代表国家的政府、代表市场的经济组织放在同等重要的位置看待;加大立法和制度建设工作力度,引导民间组织健康发展;给予人力、财力支持,为民间组织发展创设宽松的社会环境。社区民间组织能够在很大程度上抵消政府在城市治理中过分自我膨胀的行为,按照公共选择理论学派观点,政府在为公共利益而产生之后就开始了为追求自身的利益和荣耀而存在,而社会性的民间组织能够通过争利争权活动阻止政府的自利行为,也就是说使得城市的发展理念更加向下沉淀,由政府主导型模式转化成多方合作博弈型模式,提高各种资源的利用效率,实现多方共赢的集约化发展转变。

参考文献:

- [1]肖林.“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评[J].社会学研究,2011(4):78-80.
- [2]王胜本.利益分析视角下的城市治理研究[D].天津大学博士学位论文,2008.
- [3]王永红.城市社区治理中政府的角色定位及其职能[J].城市问题,2011(4):23-25.
- [4]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.

[责任编辑 陶爱新]

Discussion on the city governance based on the perspective of community development

WANG Sheng-ben, ZHANG Tao

(Party Committee/President's Office, Hebei United University, Tangshan 063000, China)

Abstract: The article discusses the basic meaning of city community, then analyses the significance of community development on city governance under the background of transformation period. By analyzing the relationship between various social communities and city governance in current time, counter measures are put forward about solving the problems in city governance by promoting the community development.

Key words: city governance; city community