

多重制度逻辑框架下城郊社区空间的治理困境及其消解*

李 兵

(平顶山学院 政法学院, 河南 平顶山, 467000)

摘 要: 新型城镇化进程中, 城郊社区是基层社会治理的重要场域。城郊社区空间结构的转型对传统权威式治理形成了挑战, 多元协同治理成为城郊社区空间治理的重要选择。多元治理必然涉及治理主体的多重制度逻辑, 即不同治理主体在秉持各自的治理理念下对城郊社区空间治理的行动逻辑与路径选择各不相同, 其中政府注重协商治理、社会组织强调服务治理、自治组织遵从发展治理。但在城郊社区空间转型的实践过程中, 社区居民主体权益遭到忽视, 社会组织和社区自治组织的功能难以发挥。为此, 需要创新社区空间治理, 满足居民根本需求; 加强自治组织建设, 实现社区居民赋权; 构建多元合作机制, 优化权力运行体系。

关键词: 制度逻辑; 城郊社区; 空间治理; 多元主体

中图分类号: D638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0681 (2020) 04-070-005

作者简介: 李兵, 平顶山学院政法学院讲师, 主要研究方向为司法制度和基层社会治理。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.2020.04.012

当前, 我国正处于经济转型升级的关键时期, 社会主义现代化建设和全面建成小康社会都进入了攻坚阶段, 而与其相伴而生的新型城镇化扮演着重要的角色。因此, 十九大对新型城镇化提出了新的要求。它不同于以往的简单追求城镇数量和城市人口的数量增长, 而是强调以人为核心, 努力实现城乡之间的产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面的协调和可持续发展。这些要求试图突破传统城乡二元体制的局限性, 在价值观念、体制结构、治理方式等方面作出新的尝试, 让具备条件的乡村真正实现从乡到城的转变。在此背景下, 城郊社区作为一种基于城市和乡村两者相互结合而形成的具有一定特殊性的经济地理单元, 在地理区间上既不属于城市的范畴又区别于传统的农村村落, 在内部构成上多种社会主体并存, 城市居民与农村村民混居; 多种经济成分共生, 社会矛盾纷繁复杂, 决定了城郊社区建设任务的繁重, 造成城郊社区空间治理的多种困境^①。

党的十九届四中全会对加强和创新社会治理, 构建社会治理新格局做出明确部署, 提出要推进国家治理体系和治理能力现代化, 建立共建共治共享的社会治理格局; 要推动社会治理重心向基层下移, 实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动^②。这就要求我们必须加强县区以下社会领域问题的治理。而社区作为基层社会中的核心单位对实现社会治理起着至关重要的作用。

我国城郊社区在空间建设布局、社区成员、社区文化、生计发展、空间权力运行等方面构成的复杂性, 决定了我国城郊社区空间治理的必须多元化。但在我国快速推进城镇化的过程中, 一味的突出地域范围的空间变迁, 很大程度上忽略了其中的关系变迁、权力利益变迁等深层次问题, 由此造成了城郊社区空间

收稿日期: 2020-03-21

* 基金项目: 2018 年度河南省法学研究课题《创新共建共治共享社会治理格局研究》(B01)。

① 任映红. 城市化进程中城郊社区建设的多元主体及行动选择[J]. 观察与思考, 2013(3): 20-23.

② 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 49.

治理中的利益冲突、权力对抗等问题。而当前的治理体制无法适应新型的城郊社区治理环境,使得城郊社区空间治理陷入了居民真实需求难以满足、社区自治组织形同虚设、治理主体权责不明的困境。因此,精准定位城郊社区职能,切实转变城郊社区空间治理方式,提升治理能力对城郊社区空间治理至关重要。

一、文献综述与理论基础

以往关于社区空间治理的研究主要为以权力控制下的空间生产和资本控制下的空间生产两个逻辑。权力控制逻辑视角强调政府权力对空间治理的管控,既有宏观层面的行政控制又有微观层面的权力规训。前者源于马克思主义理论的空间权力观,认为权力的根本目的是服务于经济,权力的主要作用是维持生产关系,并维护依赖于生产关系之上的统治阶级。具体到空间生产过程便是政府对城郊社区空间的政策发展、规划布局、社区运营等方面的管控。后者侧重于从权力规训的角度考察社会主体与空间改造之间的相互形塑,认为现代社会是“规训社会”,权力不再需要借助外在的威严形式,而是借助“纪律”这种比较温和的形式^①,建构一种管治与被管治的关系。空间生产是空间分配、文化建构和人性规范对人类行为的规训过程。从资本逻辑视角来看,社区公共空间的生产是借助于市场机制而实现资本对空间重塑,使得公共空间生产具有强烈的利益导向。对此,学者分别从经济资本、文化资本和社会资本角度出发考察了公共空间的生产与再生产,认为经济资本是充当着空间的建设、规划与开发,并与权力资本结成同盟将公共空间的生产引向趋利化;文化资本强调的是空间改造中不同文化之间的接触、碰撞与冲突;社会资本则在空间改造过程中不断遭到弱化或消解。

权力控制下的公共空间生产借助于政府的宏观管控和制度规范,在一定程度上为社区治理的合理进行提供了基本的秩序保障;但是如果过度地将这种行政权威渗透到社区治理,让所有的运行都在固定的框架之内,则阻碍了相关社会组织和社区自治组织的主动性、积极性发挥,不利于激发各个空间的活性,提高社区自治的水平和质量。资本控制下的公共空间治理最大化了市场经济下的利益取向,各种社会企业组织的网络全体,为社区的经济的发展提供了资金保障。同时,也在社区内建立起了主流资本的话语权,所有的空间建设、精神文化、人际交往都是单一的文化模式,而那些处于相对弱势地位的人则被间接的剥夺了应有的发展空间和自由。权力和资本所构建起来的网络资源,使得各个治理主体之间出现了因为组织架构混乱带来的利益和资源争夺,是导致城郊社区空间治理出现偏差的主要原因。

城郊社区作为城镇化建设中的关键推动力量,不能仅仅被当做是一种场所、空间、地域,从而割裂城市和乡村之间的社会文化关系变迁。也正是因为城郊社区的这些复杂性决定了城郊社区在空间建设主体上的复杂性,而治理主体的复杂性实际上代表的是各个治理主体遵循的价值理念和组织规范的差异,也就是制度逻辑的差异性。所以,城郊社区空间治理中产生的一系列问题的根源在于多重制度逻辑控制下的治理主体空间权利分配不合理、空间资源配置不均衡、新型科技发展成果不共享、传统文化难以继承等方面产生的冲突。所谓的制度逻辑是指由社会建构的关于实践、假定、价值、信仰和规则的历史模式。个体通过该模式对物质生活进行生产和再生产,对时间和空间进行组织并对社会现实赋予意义。(桑顿)周雪光将制度逻辑界定为“某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制,这些制度逻辑诱发和塑造了这一领域中相应的行为方式”^②。具体来说,多重制度逻辑首先强调制度的多元性,即塑造稳定微观行动的宏观制度结构,往往不是由单一制度逻辑组成,而是多重制度逻辑构成的制度体系。其次,强调制度逻辑的互构性,即同一组织场域中存在的多重制度逻辑不是独立存在,而是相互影响,随着其他制度逻辑的变化而变化。最后,强调制度逻辑发生作用的方向性^③。

在城郊社区空间治理中存在着政府制度逻辑、社会组织制度逻辑和发展主义制度逻辑,这三重制度逻辑共同构成了城郊社区空间的约束环境,对不同的治理主体施加着各自的逻辑准则和行为规范。同时,这三重制度逻辑之间既有对空间治理的契合点,也有在治理方式上的冲突点,彼此之间既相互依赖又相

①田孝敏.福柯《规训与惩罚》中的微观权力理论[D].中央民族大学,2016。

②崔月琴,母艳春.多重制度逻辑下社会企业治理策略研究——基于长春市“善满家园”的调研[J].贵州社会科学,2019(11):45-51。

③崔月琴,母艳春.多重制度逻辑下社会企业治理策略研究——基于长春市“善满家园”的调研[J].贵州社会科学,2019(11):45-51。

互制约,只有在达至平衡的基础上才能对城郊社区的空间治理起到促进作用。一旦某个单一制度逻辑处于统领地位,就会造成其他治理主体地位的弱化,导致发展失衡。政府制度逻辑下形成的党政部门协商治理,是在国家制度标准下规范起来的社区空间治理,遵循国家大政方针要求,坚持政策引领,以可见的政府绩效作为考核目标。社会组织制度逻辑下形成的社会组织服务治理逻辑,旨在为社会公众提供福利性服务,促进社会公平公正,但受制于体制的束缚,很难发挥其应有的作用。发展主义制度逻辑下形成的自治组织发展逻辑,强调激发社区居民的内生型优势,激活社区发展动力,培育社区组织,促进社区自治^①。

二、城郊社区空间治理主体的价值遵循及其逻辑

新型城镇化背景下城郊社区空间治理要突出人的主体作用,调动社区主体的积极性,激活社区社会组织的活力,构建社区治理共同体。各个治理主体之间要做到权责分明,治理有序,利益共享;主体内部要建立公平的运作制度,保证实施过程的顺畅有效。

(一)党政部门的协商治理逻辑

协商治理逻辑可以促使社区治理共同体形成,在社区内部基于共同认同的利益分配与和谐感,通过各方平等协商,达成共识,采取共同行动,获得利益各方共同认可的结果。党政部门的治理协商逻辑是政府在对社会系统的组成部分和社会生活的各个领域进行有目的的、有计划的调节与控制时所遵循的原则、途径、程序和方式^②。在对城郊社区公共空间的治理中,政府要扭转以往对社区事务过度管制的思维意识,构建先进的治理理念,转变传统的依靠行政命令和管制处理社区事务的方法,构建协商服务型政府。通过赋权给社会组织 and 社区居民的方式,利用新的治理工具和治理技术,加强社区治理中的科技支撑,支持社会组织 and 社区居民的自我管理、自我服务,鼓励社区居民积极参与社区公共事务^③。因此,党政部门之间要建立责任监督机制、项目评估机制、推进决议事项、构建完善的顶层。可以形成以社区党委为核心,综合利用各种政策优势,整合党委资源,发挥其领导协同作用,提供政府行政力量、组织和资源的支撑,利用社区人力、物力、文化资源构建社区公共空间,扩大社区有序参与。

(二)社会组织的服务治理逻辑

社会组织作为政府和社区之间的一个软服务组织,一方面对政府政策的落实和监督起着关键的承接作用,另一方面又对社区内居民的发展需求和问题反馈发挥着重要的作用。社会组织要转变以往的资本导向的服务方式,更多地发展自身的组织能力,还要转变传统的与政府部门完全孤立的状态和过去单一的输出服务模式^④。社会组织要始终坚持为人民服务的宗旨,把人民群众的利益作为根本目标,做到走进社区、深入家庭、挖掘需求,对接社会资源,解决实质问题,而不能只是简单为服务对象提供固定的人力、物力和资本。因此,各类社会组织要利用自身的专业知识和技能,秉持以人为本的服务理念,参与社区公共空间建设。无论是在社区基础公共服务上、精神文明建设上、日常生活交往上、基本经济保障上、公益事业服务上,还是职业技能培训上,都要发挥自身资源链接的作用,为社区居民提供专业化、多元化的服务。不仅要为社区的发展注入新的资源和力量,也要引导社区居民挖掘社区公共空间的资源,充分发挥社区公共空间作为社区交往合作的生产载体所具有的资源优势。

(三)自治组织的发展治理逻辑

发展治理逻辑是构建社区治理共同体,实现以人为本发展的根本要求。根据这一逻辑,我们必须促使社区内的居民角色意识觉醒,缔造多元化的社区公共空间;转变以往的被动发展理念,成为自身发展的决定者;调动居民的积极性。其中最重要的一点就是要设身处地地站在居民的角度上为他们考虑,可以把社区已有的公共议题作为社区工作的突破口,找到社区居民的兴趣点,激发他们的参与热情。这样,社区居民可以通过社区参与发挥自己各方面的作用,通过自下而上的居民教育,宣传组织教育等工作,坚持以社

①徐叶.社区工作介入社区社会组织培育的研究[D].西华大学,2019.

②向德平,苏海.“社会治理”的理论内涵和实践路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(06):19-25.

③向德平,苏海.“社会治理”的理论内涵和实践路径[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(06):19-25.

④时静.合作治理视角下城市社区公共空间构建的行动逻辑研究[D].华东理工大学,2015.

区需求为本,寻求解决问题的方法。一方面通过民主参与提高自我参与意识和解决问题的能力,从而建立和巩固自信心;另一方面通过参与强化对社区文化和社区的认同感,形成自主意识和社区意识,增强社区凝聚力和社区团结,使社区真正实现以人为本的发展。在此基础上培育社区组织,形成居民自治组织,挖掘社区的优势、资源和能力,社区治理的资源将不断得到活化。当社区的资源尤其是居民自力更生的精神被活化后,社区居民就会合力解决生计、生活和生态的问题,才能实现美好社区和幸福生活的目标^①。

综上所述,党政部门、社会组织和自治组织这三大治理主体要在社区公共空间的互动过程中,形成党政部门的协商治理逻辑、社会组织的服务治理逻辑、自治组织的发展治理逻辑,坚持以人为本的宗旨,明确各自的权力责任,结成平等互助的合作关系,建立良好有效的互动机制。社区治理的全过程中,都必须促使各方主动参与治理,挖掘社区内已有的资源网络,形成社区治理共同体,最终实现利益共享,实现社区善治。

三、城郊社区空间治理的现实困境

在新型城镇化建设的背景下,城郊社区治理会遇到传统农村村落向现代化城市格局转化中出现的种种困难。在权力控制和资本控制的影响下,城郊社区空间治理面临着如下问题:其一,市场化驱使下的公共空间规划是为满足利益群体的需要而建设的,会在一定程度上忽视社区居民主体的真实需求;其二,传统科层权力结构与社会服务行政化取向制约了社会组织 and 社区自治组织功能的发挥,使其在城郊社区空间治理中的主体地位形同虚设;其三,各个治理主体之间界限不明、权责不清。

(一) 市场化驱使下城郊社区空间规划忽视了社区居民的真实需求

一直以来,人们都会自然而然的认为城镇化就是要把农村改造成城市的样子。受这一治理观念的影响,当前的城郊社区空间治理呈现出单一的发展模式。首先,在空间建设上,社区内部的区域划分、建筑风格、具体用途基本是复制了城市中已有的那套,不同社区之间也呈现出整齐划一的样态,而具有农村文化特征的特色遗址不是因为影响市容而被拆除就是被粉饰上了现代化的装潢,而失去了原有的面貌,忽视了各个社区之间的差异性和特殊性;其次,在空间精神文明建设上,传统乡土特色与现代文明碰撞,拥有话语权的主流文化群体吞噬了文化多样性发展的可能性,完全按照自身的特色建设,甚至出现泛娱乐化的现象,社区应该具有的归属感、亲民性、公共性和人文关怀则无从谈起;最后,在社区运营上,沿袭以往的政府管控,各行政单位配合的方式,政府对社区的日常生活服务、基础设施服务和经济文化服务进行全面的干预。

(二) 城郊社区空间治理中社会组织 and 社区自治组织的主体地位形同虚设

长期以来,我国社区治理深受行政化体制的影响。一方面,政府单位依靠自己的行政权威掌握着社区治理的大权,通过制定相关的纪律规范,将体制化的治理理念传播到社区中,给社区治理带来了根深蒂固的影响。另一方面,社区居委会是上层意志力的体现,往往仅是将政府的意图贯彻到社区治理中的方方面面。而真正作为社区治理主体的居民,却始终处于社区边缘位置,被动的接受行政化的安排。久而久之,居民参与公共事务的积极性就被磨灭了。而城郊社区中的村民和市民两种主体,具有的文化能力、交往方式、关系纽带、公共参与存在一定的差异性,相互融合的过程本身就具有极大的挑战性,政府管控型的治理很容易抑制自我管理、自我服务的实现。

(三) 城郊社区空间治理中不同权力主体之间的界限不清、权责不明

社区作为基层治理中的核心单位,内部结构也很复杂,各个组织之间极易产生治理中的权力纠纷问题。主要有三方面的原因:一是治理主体内部组织无序带来的混乱。同一治理主体内部各个部门之间的责任分工、工作流程的模糊性使实施执行中容易产生互相推诿的情况;二是不同治理主体内部的价值理念、规章制度、工作程序本身就存在固有的差异,在出现意见分歧、利益冲突的时候就会产生互相消耗的问题。三是空间治理中的互动机制存在一定的问题。政府部门、社会组织 and 社区成员之间,由于所代表的利益方不同,拥有的资源网络 and 人际交往范围不同,往往各做各的,缺乏沟通交流和有效的信任机制,从而

^①张和清.中国社区社会工作的核心议题与实务模式探索——社区为本的整合社会工作实践[J].东南学术,2016(6):58-67.

导致权力规定和权力运行中的冲突。因而平衡社区治理行政权力与自治权利应是当前社区治理的关键所在。

四、城郊社区空间治理困境的消解之策

(一) 创新社区空间治理, 满足居民根本需求

城郊社区空间建设要突破以往的基于城市特点的固定化标准化模式, 打破单一的文化发展局限性, 创新城郊社区空间建设, 以城郊社区内居民的根本需求为出发点, 营造本地化的社区空间发展氛围。基于政府制度逻辑形成的党政部门协商治理逻辑, 要发挥基层党组织在社区治理中的领导作用。在当前居民参与不足和社会组织发展不完善的情况下, 基层党组织要发挥好自身的引领作用, 为城郊社区的空间建设打造宽松自由的环境, 允许城郊社区空间建设充分展现自身的地域特色。基于社会组织制度逻辑形成的社会组织服务治理逻辑, 在城郊社区空间建设中, 社会组织一方面要落实政府政策, 另一方面要充分发挥自身追求公平正义的宗旨, 利用自身的组织能力, 为城郊社区的空间建设提供资源链接的服务, 使空间建设在展现地域特色的基础上更加合理化和科学化。基于发展主义制度逻辑形成的自治组织发展治理逻辑, 要遵循居民自治的原则, 为居民参与城郊社区空间建设提供平台和机会, 广泛集合不同类别居民的意见, 充分尊重不同社区的文化特色, 建设多元文化融合发展的社区空间。

(二) 加强自治组织建设, 实现社区居民赋权

随着社区治理问题的日益复杂, 仅仅依靠单一的治理主体显得越来越力不从心。另外, 以政府为主导的社区治理方式, 无法为居民提供多元化的需求, 也很难为居民的自主性创造广阔的平台。社会组织作为满足社会需求, 提供社会福利输送, 追求公平正义的平台, 在社区空间治理中的作用日渐重要。在城郊社区空间治理中, 社会组织作为协调政府和居民之间关系的桥梁, 一方面需要得到来自政府对自己发展的鼓励和支持, 另一方面, 要激活社区居民参与社区空间建设的积极性。基于政府制度逻辑形成的党政部门协商治理逻辑, 要为社会组织和社区自治组织的发展创造公平的环境, 为其制定稳定、多元的组织发展条例, 规范自治组织的发展, 使其在参与社区空间建设中的自主性得到应有发挥。基于社会组织制度逻辑形成的社会组织服务治理逻辑, 要充分利用已有的运行机制, 把自身拥有的优势资源注入到社区空间治理中, 把居民的利益作为根本目标, 发挥自身的媒介作用, 不过多地干预居民自治性的发挥, 不断激活社区活力, 畅通民意, 提炼和概括民意^①, 尊重居民的利益表达和诉求, 激发居民自身的主体性, 为居民赋权, 做到从居民中来到居民中去, 为社区空间治理提供专业性独特性服务。居于发展主义制度逻辑形成的自治组织发展治理逻辑, 在社区空间治理中, 要善于发现和挖掘社区内生型的资源优势, 意识到自身作为社区治理的主人公作用, 积极参与到社区空间治理中, 实现自身赋权。

(三) 构建多元合作机制, 优化权力运行体系

多元合作的发展机制, 是当前实现社区治理良性发展的有效机制。任何单一片面的治理逻辑都无法应对城郊社区空间治理中存在的复杂问题, 只有多重制度逻辑的贯通运用, 才能实现社区的有效治理。城郊社区环境的复杂性也决定了治理主体的复杂性, 要构建多元化的合作机制, 优化各自的权力运行体系, 使各个治理主体既实现遵循自己的价值标准和行为规范, 又能相互配合, 彼此制约。首先, 各个治理主体要准确定位自身在社区空间治理中的职责范围, 明确部门内部的权力范围和服务标准, 加强内部组织建设, 严格遵守相应的规章制度。其次, 各个治理主体之间要建立清晰的责任边界, 做到各司其职, 不越位不越权。最后, 各个治理主体在履行各自职责的基础上, 要形成健康有序的互动机制, 建立信任和监督机制。党政部门肩负着领导和调控的作用, 要为社区空间治理指明发展方向, 但不能过多地干预社区发展的具体事务。社会组织既要领悟政府部门的政策意义, 又要发挥自身维护社会公平的能力, 为居民发展提供服务支持, 提高社区协调整合能力。要整合各方力量, 变管理为服务, 形成规范的制度体系, 有序合理地培育社会组织, 确保其在可控的范围内发展。

(责任编辑: 陈文兴)

^①郑安兴. 中国城市社区治理现代化: 逻辑分析与路径选择[D]. 吉林大学, 2018.