

“全过程民主”视域下 城市社区自主治理的机制建构

房亚明

【摘要】伴随着工业化、市场化和现代化的发展,人口往城市特别是超大特大城市集聚成为城镇化发展的重要现象和特征,城市社区的有效治理及其民主性成为检验城市管理水平的重要尺度。随着城市化的扩容提质和社会主要矛盾的时代变迁,城市管理重经济建设而忽视公共产品和公共服务供给、城市内部不同区域发展与水平失衡的现象必须得到改变,治理资源下沉和管理民主化、智能化、精细化成为新时期城市管理的重要取向。以社区居民的自主治理为重要方向,有效整合政府、市场、社会和居民的优势资源,健全“政府引领、社会参与、居民自治”的多元主体协同共治模式,是城市治理民主化和精细化的必由之路。

【关键词】城市社区;全过程民主;居民本位;自主治理;多元共治

【作者简介】房亚明(1979-),男,中国人民大学博士、中央编译局博士后,广东工业大学政法学院副院长、副教授、硕士生导师(广东 广州 510520)。

【原文出处】《湖北社会科学》(武汉),2020.2.31~39

【基金项目】2017年广东工业大学和广东省高等教育教学研究和改革项目“基于OBE理念的《行政管理学》教学模式改革与实践”(粤教高函[2018]1号);广东工业大学2017年度校级专业综合改革项目“基于OBE理念的公共事业管理专业综合改革”的阶段性成果。

随着工业化、城镇化和现代化的发展,城市特别是特大城市成为规模化人口的集聚地,城市社区的有效治理及其民主化发展是城市发展水平的重要彰显。在新的社会经济条件下,随着城镇化的扩容提质特别是城镇化率已经超过60%以及社会主要矛盾从“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转变为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的发展形势下,我国城市要适应城市自身转型升级的历史趋势与社会治理现代化的时代使命,全面提升竞争力与治理水平,推进城市管理的民主化与精细化。党的十九大报告提出“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,打造共建共治共享的社会治理格局”的发展目标,^[1]为新时代城市

社区治理提出了发展要求和行动指南,社区治理民主化是其中的重要内容。2019年11月习近平总书记考察上海古北市民中心时进一步强调“人民民主是一种全过程的民主,所有重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿,通过科学决策、民主决策产生的”,^[2]“全过程的民主”的新提法、新概括、新命题为我国城市社区管理民主化与精细化指明了发展方向和实现路径。

一、自主治理:城市社区治理贯彻“全过程民主”的内在诉求

改革开放以来,我国由原有的农村居住、农民占多数的农业社会转变为城镇居住、市民为主的工业化社会。随着社会主要矛盾的变化,人民群众对美好生活的期待与不平衡不充分的发展之间的矛盾成为新时代我国深化发展必须解决的现实问题,传统

的粗放型城市管理模式面对这些新的需求和新出现的各种具体问题显得力不从心,城市管理的民主化和精细化成为新时代城市现代化转型升级的必由之路。城市管理精细化的实现,社区的有效治理与民主性是最基本的要求和载体。在城镇化率已经达到中后期发展的新阶段,城市社区日益成为城市治理的基本单元,国家和地方各级党政机关都积极探索和推进社区治理的体制机制创新,让广大人民群众从社区治理创新中得到实实在在的获得感,切实提升人民的生活水平。而唯有通过居民的自主治理,社区的管理以及城市的精细化治理才有可能实现,因为居民自主治理是社区治理和城市管理民主化的动力源泉。

(一)居民自主治理是城市社区“全过程民主”运作的必然要求

民主化是推动城市管理转型升级的重要力量,而自主治理是城市管理科学化、民主化与精细化的内在诉求。计划经济时代的中国,城市居民处于单位的集中管理体制下,个人完全依附单位,一切由政府 and 单位集中支配和管理,国家依靠行政权力垄断所有资源,居民没有民主与自治可言。改革开放以后,城市治理模式也相应地发生变化,特别是2000年后,传统的单位制管理模式受到住房分配制度改革的冲击,许多地方和单位改实物分房为货币分房,政府、单位的管理职能以及与职工的关系也发生了不少变化,有的甚至是根本性的改变。从2000年前后到2017年党的十九大前后,我国住房制度进入市场主导时期,政府对住房的供应与管理采取了相对放任的态度和措施,房地产行业快速发展起来,逐步形成了一批居民数以万计甚至十几万计的超大型社区。住房制度的改革,使得人们的居住和生活空间与生产空间产生了脱离,不少市民通过购买商品住房实现了居住自由。一大批被称为“小区”的社区快速增长,在许多城市已经成为主流的居民居住空间与治理结构,对城市发展与管理产生了巨大而深远的影响。随着城市的发展与住房供给与管理模式的转变,社区治理形态从单位制转变为街居制进而实现

社区制,许多城市职能和资源被下放到基层社区,城市社区治理也开始走向政府、社会组织与居民多元主体参与的合作治理模式。城市居住空间和治理结构的改变,要求社会治理单元与模式的转换,反映了改革开放四十多年来我国生产方式和居住空间的巨大历史性变革,折射出社会关系、生存空间、生活方式的巨大转换,是中国从乡土社会走向城镇社会、从政府管制走向社会自主的重大治理模式转型,也体现出国家、市场、社会与公民个人关系的深刻变动。

(二)自主治理是社会主要矛盾变化对城市管理科学化和精细化的内在要求

新时代我国社会主要矛盾的转化要求城市社区治理必须强化民主性与回应性。居民自主治理成为城市社区管理民主化与精细化的重要抓手,而“全过程民主”是实现城市管理科学化和精细化的内在需要。城市管理民主化是实现城市治理现代化的重要途径,是城市管理回归市民本位和社会本位的必由之路。我国新型城镇化战略的核心是以人为本,城市管理必须回归人本身。超大城市的民主化与精细化管理,应该紧紧围绕满足居民美好生活需要这一核心任务展开。居民本位导向也推动着城市管理重心和政府职能的转变,服务型政府建设的发展方向以及“放管服”治理改革,鼓励政府简政放权、将部分职能和资源下放到更小的自治单元,激活基层自治的活力,实现居民的自我服务、自我决策、自我管理和自我监督,就是居民本位与人民民主的重要体现和实现途径。权力下放、还权于民与“放管服”改革等多种举措的推行为社区居民自治提供了环境和条件,使居民能够充分表达自身的诉求,更多地参与社区事务治理,释放和提升自治能力,改变原有不合理的治理机构和治理体系及其弊端,使居民自治和共治有了更多的空间、平台与契机。现代社会经济发展过程中由于市场机制或政府推动形成的“城市病”,最好的解决方法蕴含于人民与社会的智慧和理性选择之中。在人民民主的语境下,居民是城市的主人,当然也是社区治理的主要主体,应该成为城市

建设和管理的主要参与者。“全过程民主”的管理理念要求城市社区治理需要政府自上而下的民主和居民自下而上的民主有机结合,共同探讨社区公共事务与城市管理重大事项,从而提高城市治理的科学性、精准性和有效性。

(三)自主治理是公民主体地位和权利实现的必由之路

自主治理是人民民主在城市社区管理中的自然延伸和逻辑展开。随着商品房社区逐步成为城市结构的基本单元,业主、居委会、开发商与物业公司也逐渐成为城市社区治理的重要主体,治理主体的异质性和多样化要求城市社区治理寻求公共利益的“最大公约数”,不断满足居民对于多样性、复杂性和个性化的诉求。这种商品房社区里的公共产品和公共服务大多是由开发商和物业公司提供,并向业主收取一定的费用。在这个供给机制和框架之下,那些认为公共产品无法解决“搭便车”问题而市场失灵的理论就不攻自破。^{[3](p498)}这种由开发商或物业公司提供公共产品和服务的模式虽然在一定程度上为业主们提供了良好的生活环境和条件,但也存在着不少弊端,由此引发不少社区纠纷。在现代城市社会中,阶级结构有所调整,无论是物质资本还是人力资本,都有长足的发展。如今城市中的商品房社区大多数业主的教育水平高、收入水平高,甚至社会地位高,可以说这些业主已经具备社区自主治理所需要的能力和素养。因此,不少社区的业主也因此纷纷走上了通过合作建立自治组织或载体争取更多的利益和资源的道路。一些社区发生的物业费、公共设施、公共维修管理等方面的纷争,一些业主共同努力,甚至成立业主组织,实现了对矛盾和问题的妥善解决,彰显着业主自治与共治的可能性和可行性。社区居民自治在住房商品化的历史背景与社会环境下潜移默化地改变着我国原有的政府主导城市基层治理的格局,推动城市管理朝多元主体共治共建共享的局面转变。面对城市发展的新形势、新情况、新要求,政府和社会要继续以民生为导向,回应城市基

层社会发展的现实问题和公众诉求,为夯实居民自主治理的基础提供有力保障。与此同时,居民要发挥个体的治理主体意识和作为社区共同体的合作意识,协同实现基层社会公共事务的自主治理。社区治理是一个集体行动问题,单靠政府或居民的力量都难免有失偏颇,因此要推动政府“自上而下”放权和居民“自下而上”自治的有效衔接和良性互动,实现城市社区治理“全过程民主”。

在过去很长一段时间,由于户籍制度和城乡二元结构的限制,我国的城市治理结构比较单一,社会管理行政化严重、社会组织不发达、公民意识缺位的问题比较突出,使得城市管理相对僵硬,对农民工和外地人的开放更多的是一个地理空间上的开放,而缺乏民主性、多元性与包容性。面向新时代,市场化、工业化和城镇化过程中带来的城市空间布局的调整和社会治理结构的变迁,城市社区治理被赋予了新的内涵,社区管理的民主化成为社会主义民主发展的必然要求和重要平台。面向城市化不断扩容提质和城市管理科学化的内在发展规律,城市治理要把焦点从经济建设转向提升民生福祉上,促进居民的全面发展,其中包括参与能力和主体意识的发展。这需要城市管理强化民生导向,以开放的姿态和务实的举措容纳更多的治理主体,把一部分职能与服务让渡给专业的社会组织和市民群众,扮演好管理者和服务者的角色,鼓励居民成为城市和社区公共事务的参与者,在参与中彰显和培养主体性,推动社区治理的民主化。自主治理对于城市社区民主化治理具有特殊作用,能够强化社会治理措施的针对性和有效性,更好地有效回应日益多元化、个性化的居民需求,实现公共物品的多样化供给,也是民主发展走向深入的必然要求和外在体现。“全过程民主”在城市社区的推进使得居民与社会组织、市场、政府的良性互动成为可能,进而形成城市治理的合力。

二、“全过程民主”:城市社区自治治理的实践形态

中国城市的人民性要求管理的民主性和公共

性。“全过程民主”是从基层社区管中窥豹、以点见面地对中国式民主的高度肯定和科学概括,^[4]对城市社区自主治理的有序开展意义重大。随着改革开放的推进和人民对美好生活的向往与追求日趋强烈,如何实现城市管理全过程民主化、精细化和法治化,是保持城市的多样性和活力,使城市生活更加人性化的关键所在。我国地域辽阔,各地的情况千差万别,实现自治与善治要依靠基层实践,基层自治的落脚点在社区。因此,根据人民群众日益多样化和个性化的需求,因地制宜探索多元化、弹性化、具有适应性的基层社区治理机制的重要性日益凸显。在加强和创新社区治理机制上,一些重要城市比如广州市的经验探索值得关注,可为其他地区和城市特别是大城市提供借鉴。面对超大城市基层治理和经济社会发展的新挑战,广州市明确以打造适合城市复杂社会环境的精细化治理体系为抓手,开展社区治理和服务创新,通过政府支持和指导、引入市场机制、发展社会组织、培育居民自治,着力解决社区公共问题和居民需求。在居民与其他社区治理主体的博弈过程中,逐渐形成了以基层党建引领社区治理创新、社会组织介入社区自治和业主自主治理等实践形态,并根据实际情况不断调整与修正,引导更多基层自治力量参与管理,扩大了社区自治的空间与活力。

(一)基层党建提质升级引领社区多元主体协同治理

党的领导是中国特色社会主义的基本特征和优势所在,也是城市社区有效治理的组织支撑。以基层党建引领社区多元主体协同共治,是党的十八大以来我国城市社区治理的重要经验。党的十九大报告指出,要推动社会治理重心向基层下移、把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒,这是党提出的重要任务,同时也是加强基层自治的有效路径。基层党组织要在贯彻落实国家政策方针中发挥领导作用和先锋模范作用,加大在群众中的覆盖面,引领和扶持基层各类组织健康有序发展,确保基层治理的正确方向,改变社区自治无人组织、无

人参与的不利局面,充分挖掘社区居民的主体意识和责任精神,动员社区居民积极参与到社区公共事务的治理中,引领社区居民群众“跟党走”。事实已经证明,尊重人民群众的主体性,尊重社区居民在社区公共事务中的主体地位,总结和挖掘社区居民参与社会治理的有益经验和制度途径,以基层党内民主引领社区民主,形成人民民主与政党民主的良性互动局面,是深化中国特色社会主义民主的有效途径和重要经验。

在党的领导不断加强,党的建设不断走向强化和自觉的新形势下,多个地方的基层党组织探索和创新所在区域的社会治理体系,取得较好的成效,积累了丰富的经验,为进一步强化党对城市社区建设和管理的领导提供了指引。以广州为例,针对基层治理压力大、社区资源统筹能力弱和公共服务效果欠佳等问题,在基层党组织的领导下,找准基层社区发展的方向,积极探索党建引领基层治理的有效途径。2018年底广州市番禺区已有8943名在职党员向97个社区报到并提供法律顾问、教育咨询、医疗服务等“微公益”服务,并利用高新科技,设立党员群众沟通联系的“番禺智慧组工综合平台”、微信群、远程教育平台、党务工作APP等具有新时代特征的新渠道。^[5]无独有偶,在社区党组织的引导下,“越秀邻里”积极发挥居民议事协商作用,解决了旧楼加装电梯、社区场地争执、广场噪音扰民等一系列问题。^[6]凡此种种,都是新时代党建引领城市社区自治的有益探索,通过整合基层党组织、社区公共产品、人力资本、新技术成果等多方资源,打造居民参与社区公共事务的新空间和平台,给予居民更多自治权利和机会,引导居民以主人翁地位参与社区议事决策,推动居民与党政组织的高度融合。

(二)依托具有自治性和公益性的社会组织优化社区公共服务供给

伴随着权力下放、还权于社会、还权于民的基层治理体制机制改革,不少城市引入社会组织参与社区治理,通过政府购买社会服务的供给机制改革,在

社区层面部分改变了公共服务供给方式,也是面向新的管理环境政府回应居民诉求的重要途径和有益探索。实践证明,社会组织是实现基层社会治理创新、加强社区自治的重要力量,在承接政府下放的部分服务、整合社会资源、为居民赋权增能等方面发挥着积极作用。公民社团有助于民主政府的效率和稳定,不仅因为它们对个人成员的“内部”效应,而且它们对更广大的政治体有着“外部”效应。^{[7]⑩-102)}社会组织介入社区自主治理,一方面可以增强各主体的社会责任意识和治理能力;另一方面可以协助政府实现社区的有序管理,并在加强与政府互动的基础上,向政府反馈更多民意,为营造多元共治的社区建言献策,实现社区居民自治与政府有效服务的良性联动。

以具有民间性、公益性和自治性的社会组织优化社区公共产品的供给是城市社区实现善治的重要途径,也是推动居民自主治理的引导性力量。就广州而言,作为我国专业社会服务发展的先行地之一,经过十多年的快速发展,如今已基本形成专业的政府购买社会服务体系,探索形成了政府主导、社会协同、项目运作、专业服务的“广州模式”。据统计,截至2018年12月底,广州市登记社会组织7901个(包括社会团体3269个,民办非企业单位4568个,基金会64个),其中行业协会348个,登记认定慈善组织105个。^⑮这些社会组织在推动广州社区自主治理过程中起到了重要的作用。广州市越秀区青创力社会发展中心推出“越秀街坊”队伍品牌项目,在北京街、矿泉街、华乐街三个街道内共10个社区开展试点工作,在每个社区建立“居委+民警+青创力社工+居民志愿者”的联动机制,每个参与者发挥各自所长开展巡逻工作。^⑯广州市法泽城市与公益研究中心于2014年承接广州市首届公益创投项目,在松柏岗社区开展城中村外来工社区融入的探索,2016年将服务范围扩大到整个三元里街道,并在2018年4月成立了广州市首家社区基金会,为推动三元里社区营造社会治理新格局贡献社会组织的积极力量。^⑰在

社会组织的带动下,社区居民的积极参与为社区治理提供了动力源泉,增强了社区公共事务自主治理的可能性。

(三)业主自主治理的多元组织形态夯实民主基础。

业主自治是社区自治的基本形式和组织基础。居住在各种城市社区的人们离开农村或原来的单位小区,通过购买同一个小区的商品房而聚集到一起,周围住的不再是乡土社会特有的熟悉的亲朋好友,各行各业、素不相识的陌生人由于居住空间相邻而形成了新的邻里关系,社区里的公共服务由开发商或物业公司提供,人们共享社区中的商铺、学校、医院和其他公共基础设施,整体的居住空间得到了重组。当人们在这样的环境中居住了相当长时间,有了共同的行为准则和互惠的处事模式,他们就拥有了为解决公共池塘资源使用中的困境而建立制度安排的社会资本。^{[11]⑱-215)}根据《物权法》的有关规定,建筑物区分所有权包括专有权、共有权和共同管理的权利,业主大会和业主委员会等业主自治组织正是社区公共事物的治理主体。因此,从法理上说业主是社区治理的主体,构建社区自治的多中心系统就是要建立以业主为核心的自下而上的治理机制。在居民的教育程度、组织能力、规则意识都已经较强的城市社区,人们的共同体意识和参与公共生活的能力在一定程度上来说为协作共治创造了良好的人本基础。业主的自治实践证明社区居民有能力基于社区公共利益的维护而自发组织形成相应的组织形态与管理模式,从而为社区自治和社会共治创造条件和经验。

城市社区的治理模式在实践中形成了不同的结构和机制。以广州为例,目前商品房社区的治理模式大概可以分为由开发商的物业公司管理、由业委会聘请物业公司管理、完全由业主委员会管理三种模式。另外,还有广州业主委员会的联合组织,如广州业主委员会联席会议、广东省华南和谐社区发展中心等。由业委会聘请物业公司管理是最普遍的模

式,而居民满意度最高的则是完全由业主委员会管理的模式。随着城市的发展和人民生活水平的提高,社区居民的权利意识和参与意识也在提高,相应地对于社区自治的要求也有所提高。在与开发商或物业公司的矛盾日益增加,对社区公共产品和服务供给的需求和要求不断提高的情况下,许多社区的业主纷纷走上了自主治理和权利维护的道路。比如广州丰景大厦不仅成功成立业委会,“赶走”了原来的物管公司,收回了小区物业管理权,真正实现了首个业主自治的社区。^[12]不少社区模仿丰景大厦的业主自治模式。海珠区祁乐苑、越秀区金山阁、荔湾区金盈居、白云区白云家园、天河区南粤阁、天河区半山雍景苑等社区是比较成功的案例,其中翠城花园社区的经验具有典型性,该社区组建了广州市首个大型小区生活理事会,理事会由社区党组织领导多方共同参与,会聚了各方社会力量,为居民搭建展才华、提建议、齐出力的社区共建共治共享平台,实现居民自己的事,大家一起商量着办。^[13]

(四)积极公民的推动与政府回应良性互动

富有责任心和组织领导能力的居民参与是社区自主治理的重要条件。城镇化进程的深入推进带来的不仅仅是人们居住空间结构的改变,更多的是人文空间的转变。人们告别原来的熟人社会进入了一个陌生社会。这里面也许有着“洗脚上田”的农民工、朝九晚五的白领阶层和其他各行各业的工薪阶层,从总体上看,居民的生活背景、文化背景和社会背景各异,加上现代城市生活方式和价值观念的影响,社区内的居民凝聚力较弱、利益诉求也呈现多元化,在处理公共问题上难以统一意见和行动。然而,社区是人们安居乐业之根本,如何让居民关注社区的发展,共同参与到社区的建设中,是城市社区民主化与精细化治理的重要条件,同时也是满足居民多元化需求的柔性手段。人是天生的政治动物,积极参与城邦生活是构成公民资格的实质性要件,^{[14]⑦7.111)}从这个意义上讲,居民参与社区公共事务的治理是市民精神的本质体现。作为社区治理的主体,如果

每位居民都能够克己私欲,以积极的姿态参与到社会政治生活中,自觉承担起改善公共生活的责任,对于整合社区主体力量,推动社区善治起着至关重要的作用,同时也为基层治理现代化建设注入新鲜的活力。“一个地区的公民性程度越高,地区政府就越有效率。”^{[17]①112)}罗伯特·帕特南通过实证研究印证了公民积极参与政治活动对于政治发展的推动作用,与阿伦特的积极公民政治观相互印证,为社区居民自主治理提供了正确的理论导向。

在一个陌生的公共空间里,自主治理不会自动地发生,某些积极公民的奉献和推动就显得特别重要。近年来,广州老旧小区加装电梯这项民生大事开展得如火如荼,不少社区在一些热心居民的积极推动下顺利完成安装,解决了“上楼难”的问题。在这些民生大事中,不辞劳苦地默默付出的积极公民起了至关重要的作用。举例来说,居住在广州执信南路居民楼的罗仲哲积极推动所在小区的安装工程,并耐心解答附近居民加装电梯的咨询,有效地推动了所在小区加装电梯的进程。在越秀区和各街道的推动之下,社区内有威望、沟通能力强的居民代表、退休党员干部陆续加入志愿者团队,促成居民矛盾双方的协调。^[15]正是在居民的积极推动下,广州市政府也逐渐重视起加装电梯工程,相继在多个社区成立电梯服务驿站、社区“电梯事务社区治理点”、邀请社区规划师进驻试点小区、搭建加装电梯“第三方平台”、发放安装电梯补贴等,并把老旧小区加装电梯写进政府工作报告,列为重要的民生事件。这些积极公民既不代表政府,也不是社区组织的代表,也没有经过业主统一授权,却是社区公共事务治理主体之间良性互动的重要桥梁,是社区自主治理中的特殊力量和重要资源,也是城市社区治理与改革创新成功的重要经验。

在新型城镇化建设稳步推进的过程中,大城市持续扩张是必然的发展趋势,随之而来的城市发展综合征也给基层治理带来了巨大的压力和挑战。习总书记关于“全过程的民主”的重要论述和城市管理

精细化理念为城市社区治理指明了发展方向,各地都在积极探索社区治理的新机制。以广州为例,近年来市民比较关注的一些民生热点和社会难点中,比如老旧小区改造、加装电梯等事务,都是肇端于居民自发参与和推动,媒体和基层自治组织不断呼吁和跟进,引发政府回应和公共政策的启动,通过协商、谈判、对话机制寻求社区居民意愿和需求的最大公约数,从而解决了一些困扰社区多年的“老大难”问题。这种社区居民、自治组织与政府部门良性互动解决基层公共事务难题的实践形成了独具特色的“广州经验”。居民的自发参与不仅推动了基层公共事务的解决,还推动政府出台相应的公共政策进一步改善民生,更好地引领多元主体参与社区公共事务的治理。然而,我国城市差异大、人口素质参差不齐,广州社区自主治理的实践形态不一定具有普适性,盲目复制可能会出现“东施效颦”的不良效果。因此,应该因地制宜,寻求适合自己的城市社区治理形式。面向新时代,在新型城镇化建设和国家治理现代化的背景下,探索社区自主治理的有效实现形式,提升国家基层治理现代化的水平,是广州社区自主治理实践的价值所在,也是各地城市社区治理不断探索新机制、新形式的发展方向。

三、“全过程民主”嵌入城市社区自主治理的机制建构

国家与公民的关系一直是社会治理绕不开的核心议题,社会治理的发展是体现和反映国家与公民关系的重要维度,是民主化水平的衡量标准之一。随着我国城市管理现代化、民主化、法治化的不断推进,社区治理要更加重视政府与居民关系的变迁规律,强调居民参与和多元治理,彰显管理的回应性和问责性,从而体现“全过程民主”的理念与精神。城市社区的有效治理需要多元主体的良性互动才能达成,如何发挥政府、市场、社会和公民四种不同的治理主体的有效作用并在治理实践中寻求各自的作用边界与实现形式,需要在社会实践中不断探索和改进。需要注意的是,我国新时代的社区治理模式既

不是利维坦式的寡头统治,也不仅仅是奥斯特罗姆主张的多中心治理,而是具有中国特色的政党引领社区自治模式,基层党组织是树干,居民自治组织、社会组织、居民等主体是树冠。在党的正确而有效的领导的基础上,其他主体逐渐发展壮大,并形成一个有机的治理共同体,在社区这个重要的公共场域里各司其职、各尽其责、各美其美。社区治理是一项庞大而复杂的系统工程,在加强居民自主治理的过程中,为消解居民与其他治理主体之间的张力,需要以“全过程民主”的思维与方法促进多方协作共治,需探索社区治理有效实现的体制机制和技术途径。

(一)搭建居民自治的制度化平台

民主政治是人类长期追求的价值目标,“全过程民主”的理念与精神要求社区治理中的居民参与是全方位、全过程的动态体系,而制度化的自治平台是重要条件之一。在一个理想的民主和谐的社区里,所有人的意见都会被考虑,这就需要有个空间或平台充分表达公民的意见,以发挥他们在社区治理中的主体地位。这种基于居民自治的人民民主理念由于国家地域辽阔、人口规模庞大而缺乏可操作性。这就需要探索实现民主的具体方式,把自治权下放到更小的自治单元,实行阿伦特主张的委员会制,通过基层自治委员会带动居民参与公共事物的治理,其核心就是自主性、参与性和互动性。哈贝马斯认为,协商程序的形式是信息和观点交换的过程;协商是包容和公共的,原则上无人受排斥,所有受影响的人都有权参与协商。^{[16](p.32)}在社区里设立议事厅,组织所有居民、党政部门和社会组织,物业公司等利益主体,针对社区的公共设施、公共产品和公共服务等问题,引入罗伯特议事规则进行公共问题的商议,为社区各治理主体协商打造一个程序正当、公开透明、民主正义的议事平台,实现可操作的民主,是构建平等协商的多元主体共治机制的应有之义,可以提高社区议事的效率和决策的民主性、科学性,以尽量达成集体行动的纳什均衡。同时也可以促进个体之间的理解与信任,从而促进现代社会民主生态的培育。

(二)构建跨界融合的多元主体协作机制。

社区治理主体的多样性和平等性是民主理念的重要体现和要求,也是实践“全过程民主”的主体要件和结构装置。现代城市社区内的居民来自五湖四海、各行各业,是一个大型的“陌生人社会”,社区居民的内部异质性大,对公共服务和产品的需求呈现多样化和个性化,多元的供给机制是必然的。在一个走向民主的时代,地方治理结构变革的重点是从集权的、以专家为基础的制度向分权的、以公民为中心的制度转变。^{[17][10]}奥斯特罗姆也通过研究公地悲剧、囚徒困境博弈、集体行动逻辑这三个著名的公地治理模型,得出了世人普遍认可的公共事物治理之道,即构建多中心系统,实现多元主体协同共治。由此可见,面向复杂的现代社会,构建多中心治理机制是历史与时代的选择,也是发展民主自治的有力举措。具体而言,就是需要积极推进各主体治理的制度化、规范化和民主化,充分发挥基层党支部、社区居委会、社会组织、居民等各方面的主体作用。社区是一个蕴含着丰富的政治、经济、文化资源的地方,为社区多中心治理机制构建提供了政党的组织资源、社会组织的专业资源、物业公司的商业资源、社区居民的自治资源等基础性资源的支撑。对于某些社会资本薄弱的社区,则要求当地政府部门借鉴北京市“街乡吹哨,部门报到”解决基层治理难题的经验做法,推动各级部门资源、人力、技术等下沉到基层社区。在实践中整合多方资源,构建跨界融合的多元主体协作机制,是更好地适应和服务于新时代社区治理发展趋势的路径选择。

(三)健全城市社区治理实践“全过程民主”的制度保障

有序参与和依法治理是现代社区的基本要求,也是社区治理贯彻“全过程民主”的制度保障。在现代都市中,城市社区治理是一个集体行动问题,多元主体参与社区公共事物的治理,难免会产生“搭便车”、规避责任或其他不良的投机行为。因此需要完善多主体协同治理的规范依据,明确各主体的权力

边界与职责,建立平等合作的制度基础,形成相对稳定的交往模式与合作秩序。社区自治的规范化离不开顶层设计,建立健全以自治为导向、德治为基础、法治为保障的发展型治理机制是关键,并且要从实际出发逐步完善配套的改革措施和相关的制度保障,再好的政策只有在实地中顺利执行才具有生命力,才能从“纸上的民主”转变为“手上的民主”,因此要在实际运行中根据民意不断完善配套措施保证政策的落实。其次,有权必有责,任何权力都要受到监督和控制,这是亘古不变的铁律。最主要的是建立监督机制,监督各主体是否按照既定的规则行事,履行各自的可信承诺,对个别破坏规则的人员或组织,要根据实际情况予以分级制裁,在制度的执行与完善中保证治理共同体的良性运行。最后但同样重要的是激活居民的参与权,使真正的民主运转起来。社区是居民每天生活在其中的场所,实现社区安定有序的最关键主体是所有居民本身,因此要引导广大居民依法有序地进行自治治理,最终达到共建共治共享民主和谐社区的目标。

(四)以精细化管理与服务衡量民主治理绩效的评估反馈机制。

居民自治治理和城市管理的有效性,必须通过精细化的管理和服务予以体现和衡量。城市社区民主化与精细化管理与绣花的道理一样,良好的技术手段也是不可或缺的重要条件。因此,要依托互联网与大数据,打造智慧社区服务平台,加快新技术手段与社区公共服务体系的深度融合,改变以往社区治理中因技术欠缺所造成的粗放型、集中投放的公共服务供给方式。运用人工智能设备深入到社区内部,摸清社区的空间结构和硬件设施情况,结合工作人员的实地调研,了解透彻社区的现状以及居民对于美好生活的各方面需求;运用大数据技术,从时间和空间的维度全方位地分析社区发展的资料,得出社区发展的普遍规律和新趋势;运用互联网技术,以人民本位为导向,构建符合社区发展的民主化与精细化治理方案。这要求推动政府开放公共数据,打

通政府部门与其他单位之间的数据壁垒,提升政府的社会治理创新能力。另一方面,积极引导社会治理重心和资源下沉到社区,鼓励基层党组织、居委会、社会组织 and 居民发挥主体作用,积极探索居民参与社区治理的新模式。“全过程民主”不仅要求民主的制度、民主的程序以及民主的运作实践,还要以民主治理的有效性和居民的获得感来衡量,也就是说,既要注重民主的主体,还要注重民主制度、民主程序、民主运作,还要注重民主的结果与绩效评估,以民主治理的有效性和人民的获得感印证人民民主的真实性与社会主义价值导向。“全过程民主”在社区治理中的应用,表明社会主义民主不是抽象的,而是具体的、可操作的、解决问题的,结果可视的政治过程与运作机制。

社区治理千头万绪,城市社区居民自主治理是城市发展内在规律的要求,是适应时代变化和人民群众美好生活期待的理性选择,也是习近平以人民为中心的科学发展观的重要体现和内在要求。在民主化和精细化治理的行动逻辑中,居民自主治理是前提,而搭建自由平等的公共平台是居民实现政治参与、积累社会资本的重要载体。另外,在集体行动的公共空间里,要使每个主体的效能最大化,必须要因地制宜,整合各方资源构建多元主体有机协同的共治机制,并通过必要的政策工具加强主体互动的规范,把集体行动的“搭便车”风险最小化。面向新时代、新矛盾、新要求,社区治理也要与时俱进,积极引入新技术手段以服务于社区治理的民主化与精细化是时代发展要求和顺应历史大势的明智之举。

四、结论和讨论:以“全过程民主”推进社区居民自主治理

以“全过程民主”理念推进居民自主治理是城市化扩容提质的必然要求,也是基层民主深化的必由之路。随着城市化的演进,经济基础和生活空间的变化推动了社区居民权利意识、公共精神和参与能力的发展,居民要求参与社区公共事务的意愿逐渐

上升。社区的发展为人们实现社会价值提供了场域,社区内大量公共问题的解决是培育公民精神的重要资源,有利于促进居民自治与多元主体共治局面的形成。自治与共治不仅是共和主义的基本理念,也是新时代构建多中心治理机制的核心。自治是共治的基础,共治是共享的前提。因此,政府应做好这方面的顶层设计,从制度上明确和保障多元主体共治的权力边界与责任义务;社会组织要发挥专业的力量,为多中心治理链接资源,开创空间和平台;居民也要注意提升自己的公共意识和参与能力,同时培育和拓展自主治理的社会资本,形成相互依存的社区治理共同体。

“全过程民主”理念深化了居民自主治理的理论内涵与实践价值。一些城市比如广州社区自主治理的实践是对奥斯特罗姆自主治理理论的有力印证和拓展。随着经济结构和利益的分化,政府管理和社会治理结构也不断变化,业主自生自发的治理发挥着日益突出的作用并展现了其力量,政府也开始意识到这种源自草根的重大力量所带来的巨大影响及其积极功能,并予以积极回应和越来越大力度的支持,两者的合力有效改善了城市社区的治理绩效。城市社区多元主体协同共治的实践勃然兴起,表明由于市场化、工业化和城镇化带来的生产空间、生活空间与社会关系的改变已经影响到了城市治理形态和实践,“政府引领、社会参与、居民自治”的多元共治模式对于城市管理、社区治理、居民生活质量提升、社会治理现代化具有特殊价值。社区的有效治理,有赖居民的主体意识和积极参与,并以居民的主体意识为基础积极参与社会公共事务,推动政府的民主化和责任感,唯有如此,社区治理才有比较深沉而可持续的资源保障和动力源泉。坚持人民本位的价值导向,以自治促共治,以共治实现共享,在自治与共治的不断调适中探索契合新时期城市社区实际与需求的治理体制机制,是增强居民获得感与幸福感、推动城市管理科学化、民主化与精细化的必由之路,也是“全过程民主”以问题为导向、以成效结果考

察理论有效性的实践特征和鲜明特色。

面对城镇化、工业化和资源分配体制不尽合理带来的“城市病”，以“全过程民主”理念指引居民自主治理是缓解城市发展弊病的良方妙药，对城市健康有序发展具有矫正作用。从2015—2018年《广州市国民经济和社会发展统计公报》可以看到，随着社会治理创新进程不断深化，全市的生产总值、人民生活和社会保障、教育和科学技术以及文化、卫生和体育等板块的各项指标数据都有不同程度的持续上升，城市的整体发展迈向了新的台阶。广州市2018年实现GDP22859.35亿元，人均GDP157668元，达到发达经济体水准（即人均GDP超过2万美元）。^[18]广州近年来居民社区的自主治理和对公共事务的积极参与，与经济的增长和主体意识的强化密切关联，也验证了经济发展与公民参与的正相关性。居民自主治理的生发与扩散，及其与政府关系的良性互动为民主有序扩展提供了较好的社会政治基础，有利于提升基层政府治理效能，进而能够促进经济社会发展水平、人民生活水平和教育发展水平等全方位的提升。而城镇化的持续推进和经济发展水平的不断提高，为自主治理的扩展提供了坚实的经济基础，也为未来一段时期基层民主的拓展提供了经验借鉴和历史资源。就此而言，发生在广州城市社区治理的实践和经验，其中蕴含的某些原理和规律，能够对未来国家治理现代化和基层社会治理创新的深入发展提供有益启示。经济社会的发展是自主治理扩展和民主推进的最深沉动力，政府必须以民主机制有效回应这种源于市场经济和社会自身演进所形成的内在需求并形成良性互动格局，以此为国家治理现代化创造条件。

参考文献：

- [1]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[N].人民日报,2017-10-28.
- [2]深入学习贯彻党的十九届四中全会精神提高社会主
- 义现代化国际大都市治理能力和水平[N].人民日报,2019-11-04.
- [3]朱宪辰.自主治理与扩展秩序:对话奥斯特罗姆[M].杭州:浙江大学出版社,2012.
- [4]孙培军.充分认识和发挥人民民主的全过程优势[N].学习时报,2019-11-27.
- [5]广州市番禺区委组织部.广东省广州市番禺区以城市党建引领社区治理 全力打造和谐幸福社区新模式[EB/OL].https://www.gzdj.gov.cn/gzdt/info_14_itemid_16701.html#.
- [6]张婉清.广州:以党建为引领推动形成共建共治共享社会治理新格局[EB/OL].http://gdgz.wenming.cn/gzjj/201811/t20181112_5538447.htm.
- [7][英]罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来[M].王列,赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [8]符畅,廖培金,等.近8000个社会组织遍布广州将越来越贴近社区[N].羊城晚报,2019-01-08.
- [9]广州市社会组织联合会.社区治理新力量打造共建共治共享的社会治理格局[EB/OL].<http://www.gzfso.org.cn/html/news/member/ORHQR018.html>.
- [10]李强.社会组织在社区治理中大有作为[N].南方日报,2016-06-28.
- [11][美]埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海译文出版社,2012.
- [12]叶淑萍.除了聘请“管家”业主也可以自己管理小区[N].南方都市报,2016-05-20.
- [13]张沛,梁煜培.让年轻人参与社区治理专家点赞翠城花园案例[N].南方都市报,2018-11-06.
- [14][古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965.
- [15]吴广宇,魏凯,等.“加装电梯热”这三区街坊最积极[N].南方都市报,2018-06-05.
- [16][美]理查德·C.博克斯.公民治理引领21世纪的美国社区[M].孙柏瑛,等,译.北京:中国人民大学出版社,2005.
- [17][南非]毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯.作为公共协商的民主:新的视角[M].王英津,译.北京:中央编译出版社,2006.
- [18]缪琦,杨小刚.中国15城人均GDP达发达经济体标准覆盖1.5亿人口[N].第一财经,2019-03-03.