

社区治理“三维”互动创新路径与启示 ——以成都社区基金为例

何 宇，高布权

(延安大学政法与公共管理学院，陕西 延安 716000)

摘 要：推动构建基层社会治理新格局的过程中，社区作为基层治理格局中的基本单元形态存在。然而，传统的社区治理方式已经不适应打造“共建共治共享”的社会治理格局的要求。通过对成都社区基金探究发现，有效破除传统社区治理的困境就是要转变社区“三维”主体互动的逻辑思路。因此，从行政、社区以及集体代表这三个力量维度在成都社区基金参与社区治理中的互动经验，得到政府主导的弱行政化逻辑、社区居委准确定位的共同体营造以及居民主动参与纠正认知偏差的社区治理发展启示。

关键词：社区基金；社区治理；互动；发展与启示

中图分类号：C913

文献标识码：A

文章编号：1673-4513(2021)-06-027-05

引言

成都的社区治理实践通过构建社区基金以实现社区治理模式与理念的革新，是推动社会治理重心向基层下移、破除传统社区治理困境以及引导社区治理转型发展的重要举措。探析成都社区基金为传统社区治理困境有效解套，以期能为其它地方的社区治理转型及发展提供一些参考理路。

一、问题的提出：社区治理中的“三维”互动困境

(一) 社区治理及“三维”主体解析

1. 社区治理研究梳理。目前，国内学术界对社区治理较为统一的认识是：“社区治理是在合法范畴内，由政府、居民、社会组织以及社区自组织等多元主体共同参与并提供社区公共事务的活动”。通过文献的梳理发现，国内外学者主要沿着社区治理理论构建与实践应用两个

方向进行探究。

值得关注的是，国内涌现出不少社区治理的创新成功模式，社区基金就是其中之一。冯福注意到政府主导下的社区基金会在参与社区治理中起步较晚、自身组织建设不足等问题，运用资源依赖理论完善政府在推动社区基金会参与社会治理的角色功能。徐家良为确保社区基金能在社区治理中发挥积极作用，认为应厘清其与政府、居民、社会组织以及组织内外部关系，从关系建构的角度来实现社区基金参与社区治理的可持续性发展。主体是研究社区治理的一个重要维度，社区基金作为有效提升社区治理的手段而存在，但目前学术界对社区基金却较少从治理主体层面探究改善与发展社区的治理逻辑。基于此，本文从社区基金中“三维”主体互动切入，破除传统社区治理的主体互动困境，以期丰富社区治理创新路径的研究视角。

收稿日期：2021 年 02 月 19 日

作者简介：何 宇（1997-），女，四川遂宁人，硕士，主要研究方向：政府治理与社会保障。

高布权（1969-），男，陕西定边人，教授，主要研究方向：政府治理与社会保障。

2. “三维”主体探讨。社区治理结构中存在多个主体,在现实的运行中分别代表着不同的利益群体,通过他们的互动合作共同管理并服务于社区公共事务,为社区治理转型发展共同发力。下文将从宏中微观角度解析社区治理中存在着的“三维”主体。

其一,行政力量,主要指的是与社区居委直接关联的街道办事处。我国行政触角深入社区缘来已久,我国传统城市管理的单位制由于计划经济的消解而解体后,之前单位的社会职能亟需其他主体承担,于是社区制在20世纪80年代随时代的发展应运而生。虽然街道办事处对社区在一定程度上进行了放权、授权,但社区行为却“行政化”倾向表现明显,主要是由于行政力量并没有很好分清与社区居委的界限所在。“政府延伸进社区的权力过大,导致社区权责不一以及产生综合应付任务的工作态度问题,难以在行政力量下发育转型”。

其二,社区力量,主要指社区居委。社区作为基层治理的单元,在党和政府与居民之间扮演着“承上启下”的角色。一方面社区居委会作为党和政府的组织触角行使着部分政府职能,并承担政府的下派任务,及时向上反馈信息;另一方面,社区居委会拥有法律赋予的自治组织的地位,居民借助社区居委行使着自我选举、自我服务等自治属性。所以,社区力量是社区治理中不可或缺的一环。

其三,集体代表。在社区中存在以业委会为主要代表的居民自治组织,他们是因为有着共同兴趣爱好或是共同利益而集聚起来的非正式组织。由于我国大多数社区居委会根深蒂固的传统社区治理理念,打着居民自治的旗号,却将居民排除在治理主体之外,让居民成为了被治理者。于是,能够代表各居民主体利益的自治组织如雨后春笋般在社区里兴起,有学者称“随着业主委员会的兴起及其与特定居民的利益关联度加大,业主自治正逐渐取代居民自治,成为社区自治的新形态”。

正是行政力量、社区力量以及集体代表这“三维”治理主体在社区治理中存在着矛盾冲

突,使得社区治理发展步入悖论,这与社区治理主体合作协助良性互动的理念相去甚远。

(二) “三维”主体在社区治理中的悖论

1. 行政力量与社区力量的资源依赖博弈。在社区治理的进程中,有学者指出治理低效与资源缺乏密切相关。自单位制解体后,形成了具有较强行政化倾向的社区制,长期以来政府通过补给将各类外部资源与社区居委会对接,于是,社区居委就形成了对政府的资源依赖,希望不费吹灰之力就能得到来自街道办的资源支持,缺乏挖掘内生资源动力的能力。由于社区居委无法有效通过自身能力获取外部资源,街道办对社区居委的直接资源支持就使得社区居委的行政化趋势增强、自治空间压缩以及自治活力消退,反而会愈发依赖于街道办的资源供给,形成街道办与社区居委资源依赖的悖论。换句话说,“社区居委作为基层群众自治组织的自治地位,与行政力量领导下的社区自治能力之间存在一定的内在张力”。资源依赖带来的连锁反应是:一方面社区居委更加习惯寄希望于街道办,渴望获得街道办的直接资源支持,愈发固化社区行政化倾向;另一方面社区居委会承担更多的行政任务,行政责任得到强化,因此要求街道办为其减负。本质上而言,社区制自诞生之初就带着行政与自治二重属性,要让社区居委脱离行政力量达到完全性群众自治组织的理想状态是不可能也是不应该的。然而,这也并不意味着要让社区居委继续处于强行政化的趋势之下,如何保持二者平衡是解决资源依赖悖论的关键所在。

2. “权力让渡”下的居民集体诉求。居委会是通过民主选举方式选出的接受居民委托的代理人,代表居民行使自我管理权力,维护居民的共同利益。在社区治理的实践中,由于个体能力差异以及职位限制,不可能每个人都能参与到社区的具体治理过程中去,居民将“权力让渡”给居委会,在一定程度上可以看作“利益让渡”,期待通过居委会代理来达到居民利益实现。然而,在中国特有的基层治理结构

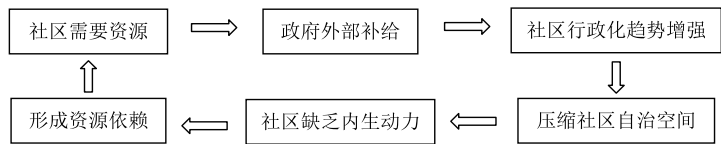


图1 行政力量与社区力量的资源依赖图

中，社区居委变为了街道办等上级政府的“代理人”，将承担上级下沉的人员、资金以及项目等看作是社区居委的主要任务，逐渐背离社区居委成立的初衷。随着社会环境日益复杂，社区居委主次不分、守旧不变的思想已经不能适应居民日益多元化、差异化的利益需求，于是诸如业委会等的居民自组织纷纷成立，以表达和维护自身利益。街道办并非对居民进行直接管理、较难对居民的核心利益进行有效协调，于是以业委会为代表的居民自组织就在以政府为主导的社区治理中被边缘化了。由于居民自组织的成立与运行缺乏专业门槛，在面对关于利益诉求的纠纷时极易产生不理性的集体行为，影响到社区治理的和谐稳定。此时，街道办事处为了维稳就会对居民集体代表组织使用行政力量镇压，进一步增强对居民的行政管控，压缩居民本该有的自治空间。社区居民本就是为了表达利益、获得利益实现而集成了具有代表性的自组织，倘若居民自治的活力受限以及权益实现仍旧被社区居委忽视，那么就会继续组成代表自己权益的非正式组织。总的来说，“三维”主体都从各自利益出发，忽视了其他主体追求利益的合理性，造成了利益诉求的困境。

二、成都社区基金的发展概况

2017 年，成都市在全国率先成立城乡发展

治理委员会，表明成都市关于社区治理的创新与质量都走在了全国前沿。为了鼓励设立社区基金以激活多元主体参与社区治理活力，探索符合大城市社区发展治理规律的新路子。成都市在武侯区成立了首家社区基金会，之后在全市范围内推广开来。

（一）社区基金来源

社区基金不具有独立的法人资格，在与第三方管理机构签订基金协议之后，方可有公开募捐以及使用资金开展活动的资格。社区基金有内部与外部两个来源口：社区内部通过开展社区节日活动、社区营造项目等，广泛动员居民参与捐赠资金。社区外部是以共同为社区的公益项目捐赠为目的，让社区居委与居民联动企业，此举有效地拓展了社区服务链条，由原来的单纯“物质捐赠”，丰富为“提供服务”，增加了社区社会资本。

（二）社区基金使用方式

社区基金较以往社区居委的财政资金相比具有使用范围广、灵活性强的优点。成都社区基金的使用可分为三个层级：“低线扶贫帮困、中线社区服务、高线社区发展治理”，主要是通过关爱社区困难群众、开展社区公益活动、提供社工工作经费、培育社区自组织以及营造公

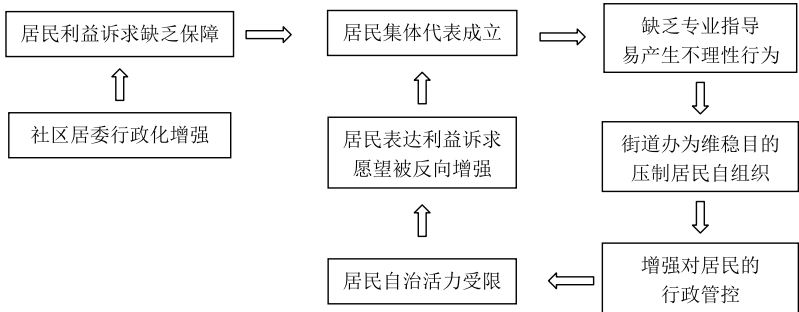


图2 居民集体诉求悖论图

益项目等形式使用社区基金。此外，社区基金管委会将筹得的资金款项存入组织账户，并向捐赠人提供捐赠票据，及时公开资金使用动向。社区基金不仅使用范围广，还能以针对性、灵活化的方式较好地满足居民的多元化需求，从而促进社区治理转型与可持续发展。

（三）社区基金组织结构

成都社区基金会采用“理事会 + 监事会”的“监督 - 执行”二元组织结构。理事会一般负责关于社区基金的决策，其下设秘书处，用以管理与操作具体的项目部门。监事会则对理事会和秘书处进行监督。社区基金会在一定程度上可以看成是一个资源互助平台，一方面支持服务于社区公益事业发展，另一方面汇集本地人才，提升社区治理的凝聚力与发展水平。社区基金通过公开透明的方式，接受大众监督，实现社区基金的自我管理、自我监督、自我服务。此外，社区基金的使用会受到慈善组织、捐赠人、社区居委以及社会大众的监管。

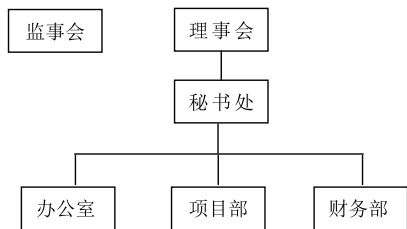


图3 社区基金会组织结构图

三、成都社区基金对社区治理的发展启示：“三维”的良性互动

（一）政府主导的弱行政化逻辑

成都社区基金的成立最初主要由政府引导、出资注册。政府在推进社区基金运行发展的过程中减弱行政操控，推进社区融入社会、个人或集体的资本，并通过对资源的重新配置，针对性地满足群众利益诉求。传统社区制下社区管理逻辑“行政化”倾向严重，行政力量嵌入社区是基于当时现实情况考量的结果，这样的倾向在由单位制向社区制转变的过渡时期确实起到了维护社会稳定、促进社会管理和谐进步

的效果。但随着社会经济的快速进步以及居民的个人意识与需求多元化日益增强，采用“强行政”进行社区治理的思路，难以发挥社区自治活力，使得内生资源得不到释放，影响着社区发展的长久动力。政府应由“强行政”向“弱行政”的逻辑转变，从多方角度促进社区治理的转型发展。对居民而言，政府减少对社区的直接管控，有利于增加居民对政府的好感度与信任度，让居民对参与社区治理活动更具有责任感。对社区而言，有助于破除对政府提供外部资源的过度依赖，社区的任务中心不再是承接来自上级政府的行政任务，而是把治理的重心转移到如何获取外部资源以及关注如何激励居民参与到社区自我建设上来。对社会组织而言，行政力量向“小政府”的转变，能较好地保留社工人员提供公共服务的专业化能力，促使社区公共服务向多样化、汇聚多方资源方向转变。

成都社区基金自从成立之初，就设计政府在其运行中担任指导者的角色，所以在社区基金的具体实践中，就有了来自行政天然的合法性和公信力。社区居委通过社区基金广泛吸纳资源的功能，降低了对政府的资源依赖，有效发掘社区自身发展的活力。政府为社区赋能，社区居委与居民能获得适当表达利益需求的机会，协调行政、社区居委与居民自组织之间的力量，使其达到相对平衡，为社区的稳定、治理的发展提供保障。

（二）社区居委准确定位的共同体营造

在我国社区治理发展的过程中，先后经历了“社区服务”“社区建设”“社区管理”三个阶段的发展。现如今提到社区治理，本质上就是多元主体共同参与社区治理的结果，各个主体之间寻求的是平等的合作伙伴型关系，以协调合作促进社区治理共同体营造。社区居委是各个主体发挥作用的基石，是协调合作的桥梁与纽带，更是承上启下的中坚力量。社区居委应准确找准自己的定位，厘清与居民之间委托与代理的关系，引导居民积极参与到社区自治

的建设中来。面对政府,社区居委则应分清与行政力量的权力边界,减少对政府资源的过度依赖,做到任务的上传下达。社区居委应以更包容的态度容纳社会组织进社区,将社工看作合作伙伴而不是完成任务的社会下属。

社区基金充分展现了社区居委在多元主体之间积极协调作用,一方面能较为主动地了解 and 传达社区居民与社会组织对社区基金的利益需求;另一方面,社区居委有效引导与监督社区基金运行,使得各主体之间为达到共同目标而形成互帮互助的和谐局面。由于社区基金的独立运行以及汇聚各方资源,打破了社区居委对政府过度的资源依赖,使得居民自治的责任与活力得到增强、居民不再作为“被治理者”被排除在社区治理的主体之外。总的来说,社区基金为居民实现和维护自身权益提供了平台,为多元主体参与社区治理的共同体营造提供发展方向。

(三) 居民主动参与纠正认知偏差

近年来,公民的主体意识有所增强,但在以前较长时间里都被对治理主体的认知偏差所主导。长期以来,政府以及带有一定程度行政化倾向的社区居委是社区治理的主要力量,这点毋庸置疑。面对居民自治的法定权利,居民只是治理中的“被参与者”与“被治理者”,在社区治理中被边缘化让他们一度认为自己不是社区治理的主人,一直都以被动的态度参与社区的活动,未能有效理解与实践居民自治的真正内涵。

有学者称,社区基金就是居民身边的基金,

是居民能实实在在摸得着、看得见、多数人能参与的治理平台。社区基金对唤醒居民的公民意识以及增强对社区认同感和归属感的培养具有重要意义。社区居民能够通过社区基金的平台表达自己的需求,并用公开透明的方式让利益得以实现,以此强化居民自组织在社区治理中的影响力。此外,居民主动参与到社区治理中来,有利于提升社区活力以及为发展带来持续动力,是风险社会背景下维护基层社会稳定、打造社区治理新格局的重要方面,并能带来提升政府公信力的潜在正效应。

参考文献:

- [1] 邱梦华,秦莉.城市社区治理[M].北京:清华大学出版社,2013:20.
- [2] 冯福.政府主导型社区基金会参与社区治理的困境与对策研究[D].西华大学,2020:31-36.
- [3] 徐家良.中国社区基金会关系建构与发展策略[J].社会科学辑刊,2017(2):58-64.
- [4] 何海兵.关于社区制的几点思考[J].广西社会科学,2003(11):164-165.
- [5] 陈家喜.反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角[J].武汉大学学报:哲学社会科学版,2015,68(1):71-76.
- [6] 李威利,马梦岑.党建赋能的城市社区发展治理:成都经验[J].华东理工大学学报:社会科学版,2020,35(5):13-26.
- [7] 代曦.慈善创新社区治理——四川省成都市社区微基金实践[J].中国社会工作,2020(1):38-39.

(下转第52页)