

协调与共治：现代城市社区治理策略研究

张雯靖

华南农业大学公共管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2024年6月7日; 录用日期: 2024年6月21日; 发布日期: 2024年7月23日

摘要

社区是社会治理的基础, 也是实施社会治理的最基本单位。当前, 城市社区治理正面临新政策框架——“多方协同、合作共治”的构建与完善, 是城市社区治理完善的关键转折点。然而, 在实践中, 城市社区治理仍面临诸多问题, 如政府角色意识转变不到位、各治理主体间关系不明晰、缺乏互动协商机制等。这些问题不仅影响了社区治理的效果, 也制约了城市的可持续发展。为了解决这些问题, 本研究通过深入剖析城市社区治理的现状, 提出了相应的对策方案, 包括强化法治观念、注重多元主体合作共治新治理模式的形成、积极完善激励机制及利益协商机制、持续完善法律等。旨在构建和完善更加高效、合理的社区治理体系, 进一步提高城市的社区治理水平。

关键词

城市, 社区治理, 困境, 对策

Coordination and Co-Governance: A Study of Modern Urban Community Governance Strategies

Wenjing Zhang

School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou Guangdong

Received: Jun. 7th, 2024; accepted: Jun. 21st, 2024; published: Jul. 23rd, 2024

Abstract

Community is the foundation of social governance and the most basic unit to implement social governance. At present, urban community governance is facing the construction and improvement of a new policy framework—“multi-party coordination, cooperation and co-governance”, which is a

key turning point for the improvement of urban community governance. However, in practice, urban community governance still faces many problems, such as inadequate change of government role consciousness, unclear relationship among various governance subjects, and lack of interactive consultation mechanism. These problems not only affect the effect of community governance, but also restrict the sustainable development of the city. In order to solve these problems, this study deeply analyzes the current situation of urban community governance, and puts forward corresponding countermeasures, including strengthening the concept of rule of law, focusing on the formation of a new governance model of multi-subject cooperation, actively improving the incentive mechanism and interest negotiation mechanism, and continuously improving the law. It aims to build and improve a more efficient and reasonable community governance system and further improve the level of urban community governance.

Keywords

City, Community Governance, Dilemma, Countermeasure

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 必要性：城市社区治理需寻求突破之径

党的十九届四中全会明确指出，要推进市域社会治理现代化，并提出了“社会治理共同体”概念，突出了资源下沉与精细化服务的关键意义。这一理念与党的二十大报告所倡导的基层民主及城乡社区治理体系建设一脉相承，均着重强调了基层矛盾萌芽阶段予以化解的必要性[1]。作为社会治理的基本单元，社区的建设与治理水平对于减轻城区综合管理压力、提升居民生活质量具有不可估量的价值[2]。因此，推动城市社区治理体系和治理能力的现代化，已经成为当前社会治理领域的一项重大任务。自改革开放以来，随着经济的迅猛发展与社会深刻变革，我国社会组织结构和运行机制经历了翻天覆地的变化。传统的“行政主导”社区治理模式已经难以满足居民日益增长的多样化需求，社区治理模式的转型已成为当下的重要课题。随着互联网和社交媒体的普及，社会公民、社区组织和非政府组织等行为体的影响力日益增强，社会非政府中心化和非权力中心化的趋势愈发明显[3]。这不仅为社区治理带来了前所未有的机遇，也带来了诸多挑战。在这种背景下，如何构建新型社区治理模式，以适应社会发展的新形势，满足居民的新需求，是当前亟待面对和解决的重要问题。

于城市社区治理的演进历程之中，众多城市均在踊跃探寻，致力于摸索契合自身城市发展特性的全新模式。此类城市所获取的成功经验，不单为其他城市赋予了珍贵的借鉴，亦为社区治理的未来趋向指明了道路。济南市槐荫区道德街街道的成功经验在于引入“互联网+”的新思维，通过开通互联网新媒体平台，实现实时在线咨询、意见征集、政策普及和沟通交流等功能。上海长风新村街道的“微格分色”治理法则将小区划分为“责任田”，用不同颜色区分服务对象，将服务精准提供给“最需要的人”。济南市双山街道的“社区治理合伙人”工作模式则通过跨行业、跨领域、跨实体社会主体的多元叠加，形成各方参与、多元共治的工作格局。这些城市的成功经验表明，社区治理务必持续创新，导入崭新的思维与技术，增进治理的效率及透明度。与此同时，社区治理亦需聚焦居民的需求，供应精准化的服务，强化居民的获得感与幸福感。

然而，当前城市社区治理面临着一个不容忽视的问题：居民参与度低。在快节奏的城市生活中，许

多人对周边事务持淡漠态度，对社区事务的关注度和参与热情普遍不高。这导致社区治理的民主性难以体现，社区事务的决策往往不能充分反映居民的需求和意愿。除了居民参与度低，社区治理还面临着资源不均的问题。由于地区间经济发展水平的差异，不同社区所拥有的治理资源大相径庭。一些偏远或经济条件较差的社区，人力、物力和财力等资源都十分有限，这无疑限制了社区治理的能力和效果。目前，城市社区治理层面的制度体系建设尚不健全，相关法律法规不完备，这使得社区治理的规范性和可持续性受到了制约[4]。政府在城市社区治理中占据主导地位，而其他社会组织、企业、居民等主体的参与度不高，导致治理主体过于单一，难以形成有效的共治局面[5]。

于当下社会治理背景渐趋繁杂的态势中，社区治理的难度持续攀升，直面诸如社区参与程度低下、资源分配失均、安全问题频现等众多困境。仅凭社会抑或政府的力量，已然难以化解此类问题。故而，本研究择取城市作为研究范畴，缘由在于城市乃社会治理的关键单元，具备广泛的代表性。通过深度探究城市社区治理的困境及其成因，意在提出具针对性的应对策略，为化解这些困境给予有益的构想与参照。不仅有助于提升城市社区治理水准，亦能为推进社会治理体系和治理能力现代化给予关键支撑。

2. 治理现状：挑战与机遇并存

2.1. 研究现状

通过对现有文献的回溯，可以发现有关城市社区治理的研讨已然构建起一个丰富且完备的知识架构。关于城市社区治理的已有研究主要包括以下视角：一是城市社区治理的运转逻辑。这一视角主要探讨了社区治理的内在机制和规律，以及如何通过优化治理体系实现“智慧社区”的构建和多元协同联动共治的新格局。二是城市社区治理的创新路径。这一视角主要基于案例分析，提出了“治理共同体”、“一核多元”等新的治理概念，旨在探索更具创新性和实用性的城市社区治理模式。三是社会组织参与城市社区治理的实践探索。这一方面主要关注如何引导非政府组织等社会组织“有机嵌入”社区治理体系，发挥其在社区服务和管理中的作用。四是关于城市社区治理的未来发展讨论。这一视角主要针对当前城市社区治理面临的问题、困境及未来趋势进行深入探讨，旨在为城市社区治理的持续发展提供有益的思路和建议。

鉴于此，可以发现现有研究对于分析城市社区治理的困境和对策关注较少，对于城市社区治理在现实中存在的问题缺乏深入的探讨。因此，本文围绕以下几个维度展开讨论：一是城市社区治理的现状，包括社区居民的需求和期望、社区资源的分配和使用、社区组织的运作和管理等方面。二是城市社区治理的困境，造成城市社区治理困境的因素多种多样，例如政策执行不力、资源分配不均、居民参与不足等。三是提出城市社区治理的对策，通过深入了解现实问题，探讨困境成因，并提出有针对性的对策。

2.2. 治理现状

2.2.1. 社区居民群体扩大，加剧社区治理压力

随着城市化进程的加速，越来越多的居民涌入城市，导致城市社区居民群体不断扩大。这种趋势给社区治理带来了巨大的压力。社区基础设施、公共服务、环境卫生等方面的需求迅速增长，而现有的社区资源无法满足这些需求，导致社区治理的难度加大。如北上广深这一类的巨型城市，除去原住民外，由于经济发展和就业岗位的多样化，吸引了一大批外来务工人员。这些外来务工人员为城市的经济发展做出了巨大贡献，但他们也给城市社区治理带来了新的问题。一方面，他们的涌入使得城市社区的人口结构更加复杂，增加了社区治理的难度；另一方面，由于他们的经济条件和社会地位相对较低，他们往往成为城市中的弱势群体，需要更多的关注和帮助。

社区治理面临着前所未有的挑战，随着社区居民人数的激增。作为基层治理的重要环节，社区需要

更好地满足居民的需求和期望。然而，社区有限的治理资源和无限扩张的社区居民之间的矛盾确实给社区治理工作带来了巨大的压力。因此，事无巨细地处理居民需求不太实际，当社区工作“超负荷”后，难以分配新的注意力给新的工作。

2.2.2. 政府行政资源有限，自主治理能力不高

在当前的行政体制下，无论是基层治理还是政府部门的内部调整，其背后都涉及到政府的注意力如何分配。尽管社区处于群众生活的中心位置，但其治理仍然需要政府的支持和投入。然而，实际情况常常是由于政府的行政资源有限，无法满足所有社区治理的需求。加上各地的经济水平差异，如果仅靠居民自筹资金，可能会影响社区的稳定性，甚至引发矛盾和冲突。

政府的注意力是有限的。当政府将注意力从宏观政策转向基层治理时，可能会忽略其他重要的事务。此外，政府自主治理能力也受到限制。在许多情况下，政府对社区治理的支持和投入不足，导致社区治理工作难以有效开展。例如，一些地方政府在社区治理方面的投入不足，导致社区基础设施不完善、公共服务质量不高等问题。这些问题不仅影响了居民的生活质量，也削弱了社区治理的能力和效果。

2.2.3. 居民参与意愿较低，基层自治效能较弱

社区居民对社区治理的需求日益增长，但参与度却普遍较低。许多居民对社区事务缺乏关注，参与社区活动的积极性不高，这导致社区治理的民主性得不到体现，居民的需求和意见无法得到充分反映。这种情况的出现，一方面是因为居民对社区自治的理解和认识不足，认为社区事务与自己无关，缺乏参与的积极性。另一方面，社区自治的机制和平台还不够完善，居民参与渠道不畅，参与方式单一，也制约了居民的参与意愿和实际参与度。

在实践中，许多居民抱着“多一事不如少一事”的心态，对于大多数事项选择接受和妥协的态度。这种态度无形中给社区管理者造成了一种“相对清闲”的假象。因此，当居民真的反应情况时，社区管理者往往会先采取劝说和调节的方式，而不是直接处理问题。这种处理方式可能会让居民感到不满或者不公，从而进一步降低他们的参与度和满意度。

2.2.4. 社会组织参与不足，治理缺乏内生动力

在城市社区治理中，社会组织是非常重要的参与力量。它们能够提供专业化的服务，有效弥补资源不足的问题，充实社区资源，并激发社区活力[6]。然而，当前我国城市社区治理中社会组织的作用并未得到充分发挥，参与度普遍较低。造成这种情况的原因是多方面的。首先，政府对社会组织的定位不明确，管理方式过于严格，限制了社会组织的自主性和发展空间。其次，社会组织自身也存在一些问题，如组织结构不健全、服务能力有限、缺乏专业人才等。此外，社区居民对社会组织的认知度和信任度不高，也是导致社会组织参与度低的一个重要原因。然而，在实践中大多数行政事务仍然是通过上传下达的方式到达基层，社区管理者则以任务分发的形式下派，完成规定的居民上访数量，这种外部驱动的方式往往缺乏内生的活力。

3. 阻滞成因：多因素间的不均衡

3.1. 政府角色意识转变不到位

在社会治理环境日益复杂、社会问题层出不穷的今天，政府需要积极转变其角色与职能，将主导权归还给社区。然而，由于过去传统的政府主导模式影响深远，加上政府部门内部既有的工作流程和思维方式，政府在转型过程中面临着较大的挑战。为推动社区治理的创新与发展，政府需突破传统的思维模式和行动惯性，真正将主导权归还给社区。

尽管政府已然向社会组织予以了必要的物资扶持，旨在激励其发展，然而，鉴于人才短缺以及财政独立性欠佳状况，这些组织在相当大的程度上依旧仰仗政府的支持。此般情形不但对社区的专业化功能施展构成限制，而且还对社区居民自治能力的提高形成阻碍。倘若政府在人事与财政领域施行过度的行政干预，那么社区居民将难以形成更为强劲的自治能力，这亦会给社区的长远发展带来不利效应。

3.2. 尚未明确梳理治理主体间关系

在城市社区治理中，政府、社区及居民、社区“两委”等主体都扮演着重要的角色。然而，当前这些主体之间的职责关系尚未得到完全的理顺，导致治理过程中还存在一些阻碍。首先，政府作为社区服务的主要提供者，应明确自身服务型政府的定位，而不是过度掌控管理权力。在角色的转变中，政府应将主导权逐渐归还给社区，激发其内在优势，实现自我管理和自我发展的目标。其次，社区作为基层治理的基础单元，其居民是社区治理的重要力量。社区居民的积极参与对提升社区治理的质量和效果具有关键作用。此外，社区“两委”作为承担治理职责的主要对象，在实际工作中更多地关注完成政府交付的任务，而更多忽略了社区居民的实际需求。这在一定程度上影响了社区治理的效果和质量。

鉴于各治理主体之间的工作关系尚不明晰，或许会诱发工作冲突以及权责含混的问题。此种状况将会引致一系列的难题，例如在处置居民问题的过程中呈现相互推诿的情形。这不但会致使真正的问题难以得到化解，还会令一些部门或机构的设置仿若虚设，无法施展其本应具备的作用。

3.3. 缺乏互动协商机制

在社区治理的实践中，各主体之间的利益关系是一个复杂的问题。上级政府、居委会、业委会和物业公司等主体之间的利益关系交织在一起，形成了许多治理的难题。居委会在处理这些利益关系时，往往感到困惑和迷茫，难以明确自己的角色和责任。这导致居委会的工作重心偏离，不能真正满足社区居民的实际需求。此外，业委会与物业公司之间的互动也存在问题。一些物业公司为了自身利益，采取贿赂、阻挠等手段，影响业委会的正常运作。这使得业委会在处理社区事务时，对部分居民的需求“选择性忽视”，进一步加剧了社区内部的社会矛盾。这种情况不仅影响了社区治理的效果，也削弱了社区居民对治理主体的信任。

在实际的监管进程当中，我们不难观测到社区治理的各主体于工作之际常常受到自身工作经验以及主观意志的驱策，容易受“自由裁量权”的影响。他们在执行任务之时往往缺失双向的互动与交流，致使信息流通受阻，造就“信息闭环”。该类闭环的现象不但对各主体之间的配合程度产生影响，还引致了执行过程中诸如抗拒执行等问题的出现。

3.4. 法律的不完善导致物业纠纷案件审理难度加大

与物业管理相关的法律法规不少，像《物业管理条例》《中华人民共和国物权法》等都是具有代表性的法律。然而，在实践中我们发现，尽管有这么多法律条文，但对于各方的具体职能和权责的界定仍然存在不少模糊之处。比如，在社区管理中，业委会和居委会无疑扮演着重要的角色，但在现有的法律法规中，对于业委会和居委会是否能以法人机构的身份出现，以及是否具备对外法律关系中的主体资格和民事诉讼主体资格等问题，并没有给出明确的答案。

此外，物业公司在同业委会订立服务合同之时，该合同的性质亦未得以明晰界定。此状况致使于履行合同的进程中，双方的权利与义务关系相对含混，一旦问题浮现，极易引发纠纷。此种模糊的法律界定不单给业委会的工作造成困扰，使其在维权过程中难以觅得有效的法律依据，同时也为法院的审判工作带来了颇大的挑战。

4. 寻求突破：如何提高治理效能

4.1. 强化法治观念，坚持有法必依

在城市社区治理模式的构建中，首先要以法治理念为主导，严格遵循国家、党中央和政府部门的各项要求。在此基础上，应积极推进基层治理工作，完善社会治理的基础建设。从现有的法律条文来看，社区事务的处理应当遵循规则的稳定性、程序性和公正性原则。任何行政主体都不能无视法律法规，而应该以法律法规为依据，结合各类规范性文件如制度要求等进行判断、综合考量及客观处理。这样可以确保结果的客观性和合理性，使结果更加公平。

然而，实际情况与这一要求存在矛盾。由于上位法律条文的不明确，基层政府和社区居委会人员在执法时可能出现采取“自由裁量权”、“熟人社会”等现象，这不仅没有真正做到依法行政，还可能属于失职失责的表现。这种情况不利于后续工作的开展，因此需要进一步明确相关法律法规，加强执法监督，确保基层治理工作的依法进行。唯有如此，我们方可切实达成社区的和谐、稳定以及发展之目标。

4.2. 注重多元主体合作共治，推动新治理模式的形成

社区治理的成效是否良好，关键在于为居民提供的公共服务是否优质[7]。而公共服务供给模式的合理性和科学性是实现这一目标的关键因素。从公共服务产品的公益性特质出发，结合“市场失灵”和“政府失灵”等理论，在当前社区治理和社会管理的发展现状中，由于经济发展导致人口数量激增和群众需求增加，政府主导的发展路径必须向多主体治理中心转变。这需要发挥多种社会组织和社会团体在基层治理中的作用，使群众的声音得到更多反馈。

在关注各级党委政治核心的同时，应着重增强党中央的领导核心和统筹作用。以政府为主导，推进社会组织的培育、引导和有序运行，推动政治势能较弱的地区社区建设的规范化。激励单位和社会团体积极参与，灵活运用志愿者和第三方组织，积极推行社会单位的公益服务，传播公益精神。在市场交易原则下，引入政府购买公共服务，如采取外包购买第三方服务形式等措施，开展广泛的专业培训，努力提高社工的服务水平[8]。注重协商民主机制的完善，保护居委会在社区事务中的执法权力和居民的参与权，逐步增强社区居民自治服务能力。

4.3. 积极完善激励机制，协调利益协商机制

从目前的体制情况来看，居委会在服务提供方面缺乏主动性的动机，这与激励机制和利益协商机制的不完善有很大关系[9]。但值得注意的是，尽管存在这种缺乏主动性的动机，社区与党委及公共服务职能的对接功能仍然存在。这说明社区工作的开展在很大程度上仍然是由政治指令主导，而不是以自主性为主要动机。利益协调是政治的核心，因此构建透明且公开的利益协商机制至关重要。

基于此，应推动包括居民委员会在内的社区社会组织的发展，切实协调社区内部利益，于解决社区冲突之际尽可能采用协商之方式，保证公开、透明与理性。如此方能构建起高水准的共治社区治理文化，充分施展社会组织的社区动员能力与理性协商能力[10]。与此同时，应当引导参与主体的多元化以及活动形式的多样化，确保公共监督的有效性得以全方位彰显，降低物业公司通过利益诱惑居委会的可能性。

4.4. 持续完善法律，合理化解物业纠纷案

现阶段有关物业管理的相关法律条文尚有待健全，于社会层面涌现出诸多诸如“烂尾楼”“卷款跑路”“居委会难以追责”等现象，致使居委会在协助社区居民展开维权的进程中，往往未能获取合理优化的结果，反倒加剧了矛盾的激化，处理纠纷的有效率颇为低下。针对现阶段物业管理相关法律条文存在的问题，应采取一系列措施加以完善。

首先，应着重完善物业管理制度，突出体系化和规范化。对现有法律法规相关条款中存在冲突的部分进行积极修订，并广泛征集群众意见，公示征求意见稿和修订稿。此外，应赋予业主委员会法人主体资格，从民事诉讼方面赋予其适当权利。同时，明确物业合同的性质，尽可能消除当事双方可能存在的权责不明问题。在执行政策法律时，应严格监管物业公司的经营行为，关注服务标准的细化，并严厉惩处出现侵权行为的物业公司。

5. 结语与展望

在深入挖掘现代城市社区治理的奥秘之后，我们逐渐领悟到，社区治理在推动城市化进程与维护社会和谐稳定方面，起到了举足轻重的角色。然而，在现实生活中，城市社区治理仍然面临着一系列挑战，如居民参与的缺乏、资源分配的不公、治理主体过于单一等，这些问题严重制约了社区治理效能的提升。本文在对这些挑战进行深入研究的基础上，提出了针对性的解决方案，包括提升居民的参与度、构建多元化的治理格局、以及不断完善法律制度建设等。这些解决方案旨在打破现有的治理僵局，推动城市社区治理朝着更加民主、高效和有序的方向发展，更加贴合居民的实际想法与需求。

展望未来，随着城市化进程的持续推进和社会治理体系的不断优化，我们有理由相信，通过持续的探索和实践，现代城市社区治理将逐渐走出困境，实现治理能力和治理水平的全面提升。这不仅将有效提升城市居民的生活质量和幸福感，更为构建和谐社会、实现社会治理现代化提供了坚实的支撑。同时，这也将为推动城市的可持续发展奠定坚实的基础。

参考文献

- [1] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 人民日报, 2021-07-12(1).
- [2] 李明超, 程梦莹. 从社区到片区: 城市基层治理单元的拓展与提升——基于杭州市武林街道的个案研究[J]. 天津行政学院学报, 2023, 25(3): 65-75.
- [3] 张宇, 刘伟忠. 地方政府与社会组织的协同治理: 功能阻滞及创新路径[J]. 南京社会科学, 2013(5): 71-77.
- [4] 陈思, 凌新. 社会治理精细化背景下社会组织效能提升研究[J]. 理论月刊, 2017(1): 147-150.
- [5] 王泽. 国家基础性权力: 城市基层治理变迁及现代化的发展逻辑——以组织、技术和规则为分析框架[J]. 社会主义研究, 2022(4): 115-123.
- [6] 罗家德, 梁肖月. 社区社会组织孵化培育路径研究——基于山东省 H 社区的案例分析[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2022(2): 26-40.
- [7] 黄建. 城市社区治理现代化路径探析——基于统合自主性的理论视角[J]. 社会科学战线, 2019(12): 260-265.
- [8] 伍玉振. 赋权增能: 新时代城市社区治理的新视角[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(5): 87-95.
- [9] 杨宏山. 城市社区自主治理能力提升的新路径[J]. 人民论坛, 2021(14): 33-35.
- [10] 石枚鑫. 城市社区危机治理现代化的路径[J]. 学术交流, 2020(9): 131-138.