

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2023.04.017

价值、技术与制度：社区治理共同体的三维建构

伍小乐¹, 罗敏²

(1.湖南工学院 马克思主义学院,湖南 衡阳 421002;2.中共湖南省委党校,湖南 长沙 410006)

摘要:结合目前社区治理的具体实践,社区治理共同体的建构需要遵循以“价值—技术—制度”为框架的三维逻辑,即价值、技术与制度是社区治理共同体有效建构与持续运行的关键变量,价值是社区治理共同体建构的前提要件,技术是社区治理共同体建构的关键手段,制度是社区治理共同体建构的重要保障。在价值场域方面,需要跨越“信任危机”,重塑社区治理价值共识;在组织结构方面,需要调适“条块矛盾”,重构社区治理结构形态;在制度建设方面,需要突破“行政内卷”,重建社区治理制度体系。以此实现社区“减负”和社区治理的增能提效,推动政府、社会、市场等多元主体的共建共治共享,让社区成为利益共同体、治理共同体、命运共同体。

关键词:社区治理;信任危机;行政内卷;制度体系;社区共同体

中图分类号:D669.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-7835(2023)04-0130-07

党的二十大报告提出“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。社区作为国家和社会的连接点,既是社会治理最基本的单元,又是党和国家政策宣传和有效落地的重要载体,还是人们生产生活、交往联系的重要场所。社区本质上又可以称之为“共同体”,即“在认同、自我意识和共同利益方面具有同感的社会群体”^①。伴随着中国城市化进程的深度演变,过去彼此熟悉的社区、单位和身份界限被打破,社区不再是一个“熟人社会”,居民之间的往来联系不断减少,社区的“乡土性”正逐步瓦解,而“陌生性”却逐渐凸显,导致社区“信任危机”的出现,居民的社区认同感、获得感、安全感、幸福感在一定程度上均受到打击。

就当前中国社区治理实践的现实情况而言,存在以下复杂的治理叙事,即绝大部分社区沿用“基层政府—社区党委—社区居委会”为结构的

传统的自上而下科层式治理模式,而其他两个重要社区组织(物业公司和业主委员会)与这种科层式治理模式之间的矛盾张力始终在社区共同体建构过程中成为长期存在的棘手难题,即“条块矛盾”是阻碍社区治理共同体建构的“绊脚石”。另外,社区本质是基层群众性自治组织,而现实中社区居委会“行政内卷”已然是不争的社会事实,“行政内卷”造成了社区行政负担过重,承接了基层政府分配的许多行政任务,如何在政府放权赋能与社区居民自治这二者之间找到平衡是社区治理共同体建构的难点。在这样的背景下,如何突破社区治理共同体建构的“信任危机”“条块矛盾”“行政内卷”等复杂现实,是学界应当关照的重要课题。

围绕社区治理共同体应该如何建构,学界进行了诸多方面的努力和探索,形成了丰富的研究成果。从融合集体行动理论的建构主义和功利主义的视角看,制度环境、治理能力和成员理性三者

收稿日期:2022-09-27

基金项目:国家社会科学基金重点项目(22AZD065);湖南省教育厅重点项目(22A0624);湖南省社科评审委员会项目(XSP2023FXC033)

作者简介:伍小乐(1983—),男,湖南耒阳人,博士,副教授,主要从事马克思主义理论与基层治理研究。

①杰克·普拉诺:《政治学分析辞典》,胡杰译,中国社会科学出版社1986年版,第24页。

共同作用形成了构建社区治理共同体的动力逻辑^①。从治理结构来看,主体结构、主体关系和结构特质三方面是社区治理共同体建构的主要逻辑路向^②,需要重塑政府、市场、组织与居民构成的治理结构。从运行机制来看,通过组织耦合、服务生产以及价值激活等运行机制建构社会治理共同体^③,在社区治理中开展“一核多元”联动治理^④。上述建构逻辑为本文的研究提供了非常好的理论视角,但从本质上而言,已有研究成果对当前社区治理共同体建构的复杂现实聚焦不够,要么聚焦于制度层面,要么热衷于结构方面,鲜有将制度、结构、机制等三者联系起来思考。本文从社区治理复杂的现实出发,通过构建“价值—技术—制度”三维分析框架,试图突破阻滞社区治理的“信任危机”“条块矛盾”“行政内卷”等困境,重塑社区治理价值共识,重构社区治理结构形态,重建社区治理制度体系,从而推动社区治理共同体的有效建构与持续运行,打造社区共建共治共享的治理格局。

一 价值之维:跨越“信任危机”,重塑社区治理价值共识

当前中国社会结构正处于调整与转型的关键期,城镇化快速发展与人口流动的不断加剧,促使传统的“熟人社区”向“陌生人社区”扩展。居民个体需要不断走出私人领域,更多地参与社区公共生活空间的塑造,实现由“原子化”的个体向“大众化”的群体转化。互联网、物联网、大数据等信息技术的兴起与发展,扩展了人与人之间交往联系的边界,人们对陌生人的信任需求也在不断增长。信任可划分为特殊信任与普遍信任两类,一切信任关系的基石明显地建立在亲戚关系或亲戚式的纯粹个人关系上^⑤,特殊信任是中国人最典型的信任行为,而以信仰共同体为基础的普遍信任则是中国人比较缺乏的信任形式。久而久之,这种普遍信任的长期缺失就会造成社会普

遍存在的“信任危机”。社区作为一个普遍存在的公共生活空间,将社会中原本毫无关联的社会群体聚集到一起,重塑了人与人之间的关系,形成了一个“社区生活共同体”,而构建良好的社区治理共同体,关键在于“信任”二字。

信任是社区治理共同体建构的基础。社区治理共同体的建构也应当寻求一种建立信任的方式,让参与社区治理共同体建构的各个主体之间的冲突能够以更简单的方式得以化解。作为当今时代最重要、最显著的变数之一,互联网带来了“不交往”“浅交往”“脱域交往”,放大了人际信任和系统信任危机^⑥,同时也带来了信息的高度不对称,增加了社会信任危机产生的几率。随着网络化、信息化、智能化的蓬勃发展,基于关系网络的信任不再完全依赖于地缘、血缘、业缘、趣缘等,而是逐渐扩展至以信息沟通、交流等形式的认知信任。例如,面对突如其来的新冠疫情,政府及时有效的信息公开就是最好的“疫苗”,对疫情的有效防控起到了关键性作用。在某些关系场合中,只有个体之间相互敞开,信任才会出现^⑦。实践证明,在社区治理共同体建构的过程中,需要建立信息公开透明的秩序,增强社区居民对基层政府、社区党委、社区居委会等组织的信任,提升社区的向心力,凝聚社区治理的价值共识,为社区治理共同体的建构奠定坚实可靠的群众基础。

从过程而言,社区治理共同体建构的过程是多元主体达成价值共识的过程。社区治理共同体建构的过程必然是一个由“异”趋“同”的过程,它通过平等对话、民主协商、共同参与等方式,最终达成社区治理价值共识。这一过程的有效实现,离不开多元建构主体之间的相互信任,信任是达成价值共识的基础。现实中,居住在“陌生人社区”的相当一部分居民存在“事不关己高高挂起”的心理,在信任基础不稳固的社区,即使一些居民参与到社区治理共同体建构的过程中,要么是碍于熟人情感关系、要么是羞于自身社会身份、要么

①江小莉,王凌宇,许安心:《社区治理共同体的动力机制构建及路径——破解“奥尔森困境”的视角》,《东南学术》2021年第3期。

②竭红云:《新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

③陈晓运,黄丽婷:《“双向嵌入”:社会组织与社会治理共同体建构》,《新视野》2021年第2期。

④蔡岚,张楚瑶:《“一核多元”社区联动治理影响因素研究——基于广州14个城乡社区的扎根理论分析》,《公共治理研究》2022年第6期。

⑤马克思·韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,商务印书馆1995年版,第289页。

⑥胡百精,李由君:《互联网与信任重构》,《当代传播》2015年第4期。

⑦安东尼·吉登斯:《现代性与自我认同》,赵旭东等译生活·读书·新知三联书店1998年版,第7页。

是恋于精神物质利益等而主动参与的意识不强烈,表现出“人”在社区而“心”不在社区,这是影响社区治理共同体建构的关键。这就意味着,当居民的社区主体性不强的时候,社区任何集体行动或共同体建构都是徒劳的。社区治理共同体的建构实质上是一种人的主体性有意识的实践活动,居民主体性孕育在社区民主协商的价值理念中。因此,需要通过合理设置社区民主协商的议题、范围、形式及程序等内容,使得居民在参与社区治理中能够坚持公正信任、平等尊重的民主协商价值取向,这样才能彰显社区居民的主体性地位,从而达成社区治理共同体建构的价值共识。

社区治理共同体的建构离不开社区文化营造。社区文化营造有利于社区治理跨越“信任危机”,规范共同体的公共价值导向,推进社区治理共同体的有效建构。从长期的社区治理实践来看,“信任可以在一个行为规范、诚实而合作的群体中产生,它依赖于人们共同遵守的规则和群体成员的素质”^①,而良好的社区文化既可以规约居民的行为,增进人们的信任合作关系,又能够潜移默化地提升社区居民的精神素养和整体素质,在某些集体行动中达成高度一致的价值共识。一方面,社区文化能够凝聚良好的邻里信任关系,从而提高社区居民互惠互利、共生共在的公共价值,激发其自觉参与社区治理共同体建构的内在动力。另一方面,可从塑造社区良好文化氛围、开展社区邻里人际交往活动、加强社区居民公共价值等方面着手改善社区信任关系。社区的频繁互动使居民彼此熟识,积极的社会交往形成共享的信念、价值和习惯,产生社区归属意识和主体意识^②,增强居民的社区归属感和志愿精神,进一步培育社区参与文化和规则意识,强化社区治理共同体建构的外在推力。

一言以蔽之,社区治理共同体的建构蕴含着治理主体的价值认知、诉求、偏好与选择,这是由各方价值主体的角色定位、职责边界、利益分配与信任合作等共同决定的。在社区治理共同体建构的价值方面,要进一步提高居民的社区主体性价值意识,通过信息公开、民主协商及文化营造等途

径,不断跨越社区“信任危机”,重构社区治理共同体建构过程中基层政府、社区党委、社区委员会、业主委员会以及全体社区居民的信任关系和价值认知,使之形成高度一致的社区治理价值共识。

二 技术之维:调适“条块矛盾”,重构社区治理结构形态

作为世界上最大的发展中国家,中国特色的“中央—地方—基层”层级结构表明,中国的社会治理实践受到庞大又复杂、纵横且交错的科层“条块关系”的深刻影响、制约和塑造。美国著名中国问题专家李侃如和奥森伯格将1978年之后的中国科层“条块”官僚体系称为“碎片化威权主义”模式,并认为“高层政策通常不过是一种华丽的辞令,在中下层官员中往往被忽视或钝化”^③。在某种程度上,“条块”的组织结构安排使得政府各个职能部门,纵的方向上从属于上级职能部门,从而保证了同一管理系统的“条条”行动统一;在横的方向上又从属于本级政府,从而保证了属地的“块块”能够形成一个整体^④。但是,由于不同治理层级所掌握的治理资源(人、财、物、政策)不同,治理层级越低,其掌握的治理资源就越有限,于是就产生了各种各样的“条”“下乡”导致的“上面千条线、下面一根针”的治理困局^⑤。在复杂的治理实践中,“条块”的组织结构安排,使得每个职能部门都要面临着自身特定的“条块”上级“领导关系”,纵向上存在“线”的利益争夺,横向上存在“块”的合作博弈,即“条”“块”之间存在诸多的不协调,甚至产生分割、对立、冲突等现象,严重影响了社区治理共同体的建构。互联网、大数据、区块链、人工智能等信息技术在政府和社会中的广泛运用,使得作为治理机制的技术治理与技术赋能社会治理深度融合的趋势和效果越来越明显。

一方面,作为治理机制的技术治理,明晰了“条块”权责配置,让科层“条块”结构形态运转更加顺畅,为社区治理共同体的建构奠定了制度基础。在当前的基层社会治理体制中,“条块”的权

①弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海南出版社2001年版,第30页。

②郭梓焱,李青:《制度、能力与服务绩效:社会组织社区服务的三维分析框架》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

③Lieberthal K., Oksenberg M. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 136.

④薛泽林:《智能政务推进中的开放式协同策略》,《学习与实践》2019年第2期。

⑤杨雪冬:《条块关系问题的产生及其协调》,《探索与争鸣》2020年第11期。

责配置不尽合理,基层政府(乡镇或街道)有责而无权,权力集中在县级以上政府和“条条”手中,而大部分责任却由基层政府单独承担。一个普遍的事实是,越往基层的“块块”越容易权小责大、有责无权,有意愿而无能力独立回应民意;而“条条”虽然有执法权和专业技术能力,却又相对脱离基于“块块”边界的“问责机制”,所以不愿积极配合“块块”及时回应民意^①。因此,在建构社区治理共同体的过程中,为避免权责配置的混乱,需要通过权力清单、责任清单、负面清单、供需清单等技术治理机制,进一步明确“条条”“块块”的权责边界,以“确权”的方式,重构社区治理组织结构形态。例如,在社区治理实践中,通过供需清单和责任清单相结合的方式,既构建了以居民现实需求为导向的社区公共服务供给机制,又打破了“条块”因利益争夺或合作博弈而产生的治理困境,为社区治理共同体的建构提供了责任追究的遵循依据。

另一方面,作为治理工具的技术治理,打破了“条块”部门壁垒,使科层“条块”组织结构关系由“各自为政”迈向协同合作,为社区治理共同体的建构奠定了技术基础。随着信息技术的不断发展与进步,电子政务与数字政府也得到了空前的发展,以“条块”业务流程重塑、组织扁平化和“一站式服务”等形式^②,为社区治理共同体的有效建构提供了技术支撑。从技术治理理念来说,要充分运用互联网、大数据、区块链等信息技术思维,通过强大的技术工具实现“条块”的数据共享,从而打破“条块”部门壁垒,重塑组织结构形态和公共服务供给流程,为社区居民提供更加快捷、舒适、高质的公共服务。从技术治理实践来说,技术赋能主要是将过去“条块”分割的职能部门集中并联作业,减少“条块”部门冗余、资源分散、信息不畅的通病,推动“条块”组织边界从“分割”到“整合”^③,从而提高科层体制的能力。因此,在社区治理共同体建构的过程中,要充分运用信息技术,通过技术搭建平台让“数据跑路”实现公共服务的流程再造,将传统基于“条块”部门职能分工的

“串联式”业务流程,转变为同时面临基层治理顽疾和一线群众诉求的“并联式”业务流程,不断提高基层群众的获得感。

当然,技术赋能社区治理并不是完全摒弃其他社区治理模式,而是积极回应科层制与社区治理面临的“条块”困局,重构社区治理组织结构形态,推动社区治理共同体的有效建构。

三 制度之维:突破“行政内卷”,重建社区治理制度体系

“内卷”作为一种社会现象,它的核心是没有发展的增长,或者要付出精细化和过密化的努力才能获得少许的增长^④。在国家治理体系与治理能力现代化的实践中,由于基层政权向社区下沉过快、任务摊派过急、目标要求过多,导致社区治理中出现了许多“行政内卷”现象,严重制约了社区治理共同体的有效建构。归结起来,当前社区治理中的“行政内卷”主要表现为四个方面。

一是社区治理中的组织(如居委会、业委会)功能行政化,这些组织干部疲于应付基层政府行政任务的“内卷化”,社区自治空间被异化。随着“单位制”的解体,“单位人”转变成“社会人”,加之中国城镇化的快速发展,农村人口大量涌入城市,街道办事处、居委会承担管理每一个社会细小单位的责任,社区由此产生。作为“双重代理人”角色的居委会既代表基层政权的意志,又代表社区居民的权益,而在“强国家、弱社会”的格局下,还承担了基层政府部门分摊的许多行政类事务,严重的行政化倾向导致社区治理出现“行政内卷”的困境。长此以往,社区居委会的角色往往嬗变为基层政权的“代言人”角色,使居委会的组织结构“科层化”、组织功能“行政化”、组织成员“职业化”,造成社区治理都在围绕如何应对行政任务而无暇自顾的“内卷”境地,社区治理共同体的建构被忽视。

二是居民主动参与社区治理的积极性不高,社区治理陷于居民“不参与”“被参与”“假参与”的“内卷化”中。当前居民的社区主体性意识严

^①孟天广,赵金旭,郑兆祐:《重塑科层“条块”关系会提升政府回应性么?——一项基于北京市“吹哨报到”改革的政策实验》,《中国行政管理》2021年第4期。

^②Bram K., Marijn J. “Realizing Joined-up Government—Dynamic Capabilities and Stage Models for Transformation”, *Government Information Quarterly*, 2009, 26(2): 275-284.

^③吴晓林:《技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

^④纪志耿:《社区治理“内卷化”的特征及突破》,《人民论坛》2021年第12期。

重不足。由于人际往来的减少,高度“原子化”的个体被现实“孤立”,本应作为“共同体”的社区却被很多居民只当作居住的场所,造成居民对社区公共事务更是漠不关心。现实中,居民的社区参与也往往以自利动机为主要驱动力,缺乏心理认同和利益关联,导致居民参与意愿薄弱^①。在这种情况下,自上而下的政府行政动员模式应运而生,比如享有国家政策的社区“低保户”“困难户”“贫困户”等被要求参与社区党建、治安巡逻、环境保护、纠纷调解等在内的一系列活动,这种政府“强动员”、居民“被参与”的直接后果是“行政内卷”,最终造成社区治理共同体建构的效果不佳。

三是社区治理对政府资源的依附性较强,经常会出现治理“悬浮化”“内卷化”等现象。在组织运作方面,尽管政府经历了多次“放管服”改革,但在实际的“放管服”过程中,依然遵循财权上收、事权下移的基本逻辑,财权和事权的不匹配是导致社区治理出现“悬浮化”“内卷化”现象的一个重要因素。近些年,“放管服”改革虽然取得了诸多不错的成效,但并没有真正达到政府改革的预设目标,中央向基层“分权”的效能没有充分释放,相反基层政府财政日益出现“空心化”的趋势,对上级政府部门的财政依赖性更强了。为了维持基层组织的有序运转,迫于上级政府部门财政等资源的压力,基层政府不得不耗费更多的时间、精力成本向上级争取财政项目支持。这种政府运作逻辑不但没能向“服务型政府”转变,反而在其运行过程中出现了“悬浮化”“内卷化”等特征。实践中,由于现行的制度安排,社区运行的年度经费、人事安排、任务分派等权力都集中于街道办事处、乡镇等基层政府手中,而长期依赖政府资源供给的社区缺乏获取公共服务资源的独立性,使得居委会管理和社区的目标出现异化,以居民需求为导向的社区公共服务能力明显不足。

四是社区治理陷入了痕迹主义的“内卷化”中。痕迹主义是指管理者以机械照搬痕迹管理的方式,不是围绕工作需要开展痕迹管理,而是围绕痕迹管理布置任务、开展工作、评比检查等,将“留痕迹”绝对化,在留痕方面耗费的精力、财力

等远大于在工作上的投入^②。近年来,在这种痕迹主义“盛行”的环境下,留痕管理成为了社区应付上级部门调研、检查、考核的核心工作,而对于如何提高社区公共服务供给能力和服务质量等工作却被“边缘化”,进而导致“显绩”高而“实绩”低的“内卷化”现象。相关调查数据显示,在居委会日常工作任务的(时间)分配中,街道办事处布置的行政任务约占70%左右(的工作时间),其中大部分都需要整理台账,社区(内部的)服务工作仅占20%左右,其他任务约占10%^③。显然,如果社区投入了大量的时间、精力等成本用于社区痕迹管理工作,那么势必将无精力、无资源兼顾社区公共服务的供给,社区治理效能必然下降。这也就意味着,治理成本的增加并不代表着治理效能的提高,当投入的成本没有发挥足够的作用时,就可能产生治理“内卷化”危机^④。总之,作为“行政内卷”的表征之一,痕迹主义将社区治理工作深陷“忙而无功”“忙而无益”“忙而无效”的“内卷化”困境之中,严重制约了社区治理共同体的有效建构与持续运行。

“善制”,即完善的制度体制,是推动基层实现“善治”的必要条件。可见,要想突破“行政内卷”造成的一系列社区治理“内卷化”瓶颈,必然要不断完善和创新社区治理制度,重建社区治理制度体系,进而推动社区治理共同体的有效建构与持续运行。

其一,建立政府行政事项下放“适度”的制度。在国家权威治理结构下,完全“去行政化”反而可能会导致“再行政化”。从这个层面讲,“适度”即政府行政事项有所放、有所不放,在存量上减少社区承载的行政事项,可以有效降低社区的“行政性”份额,避免社区因承载的行政事项过多而忽视了社区其他公共服务的有效供给。同时,通过建立精细化的管理事务类型,以行政事项分类的方式,综合运用多种治理工具,在基层政府与社区居委会之间建立授权委托、外包购买、协同治理关系,推动居委会工作流程和服务标准的规范化,使基层政府逐步成为以“任务为导向”的基层

①冯敏良:《“社区参与”的内生逻辑与现实路径——基于参与一回报理论的分析》,《社会科学辑刊》2014年第1期。

②孙璐,庞昌伟:《痕迹主义的产生原因及治理策略》,《人民论坛》2020年第14期。

③杨帆,李星茹:《社区治理中痕迹主义与内卷化的共因及互构》,《甘肃行政学院学报》2020年第4期。

④袁方成,李思航:《技术治理的风险及其演化逻辑——以农村精准扶贫为分析对象》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

治理合作伙伴^①,避免社区“小马拉大车”的“行政内卷”困境。总之,社区治理共同体的建构本质是实现政府、社会、市场等多元主体的共建共治共享,强调行政权力让位于社会和市场,并不是将行政权力放任于社会和市场,也不是将行政权力视为干预社会和市场的工具,而是将行政权力或事项“适度”释放,不断增强政府引领社区居委会自治与服务的功能。

其二,建立“行政性”与“情感式”相结合的社区动员制度。通过转变国家自上而下的“强参与”和居民自下而上的“弱参与”方式,不断强化社区规范化建设,及时回应居民关切,以社区规范保证居民参与的频率和覆盖面,增进居民的社区归属感、安全感和获得感。社区治理共同体有效建构的基本前提是居民有效“回归”社区。而要让居民有效“回归”社区,必须坚持以人民为中心的理念,充分了解民情、悉心倾听民意、广泛吸纳民智,进一步完善政府、社区、物业、业委会、居民五位一体的居民参与联动机制,建立“政一社一民”三级联动的“行政性”与“情感式”相结合的动员制度,畅通政府、社会与居民之间的沟通交流渠道,激发社区活力^②。既要以党建统筹引领社区治理的各个方面,积极发扬“远亲不如近邻”的邻里相处“哲学”,重塑邻里互助往来的情感关系,推动社区治理共同体的建构;又要注重社区居民公共精神的培育和塑造,形成一种积极健康、与时俱进的,社区居民一致认可的社区核心价值观,消除“个体没有认同感、集体没有价值观”的“亚现象”,不断增进居民的社区凝聚力、向心力与认同感。

其三,建立社区治理资源整合与多方行动协同机制。受传统科层体制影响,政府往往通过权力的强制性手段自上而下配置资源,导致拥有“低治理权”的基层社区高度依附于政府^③,造成社区治理出现“悬浮化”的“行政内卷”现象。事实上,破除社区“行政内卷”的关键是实现社区在财政、人事等资源的相对独立。在社区财政方面,要制定法律法规,进一步明确政府保障社区财政的责任;在人事安排方面,要充分尊重和全力支持居民对社区居委会干部选聘任用的参与权、选举权和提名权。一方面要建立居委会“履职清单”

制度,明确居委会协助基层政府履行部分职责的义务,通过“照单履职”的方式,避免基层政府行政事项过度转移到居委会,提高以居民需求为导向的社区公共服务能力;另一方面要建立社区公共服务事项的准入制度,推动形成政府权责明确、居民参与广泛、多方行动协同、社会资源整合、管理运行高效的现代化社区治理体系,不断提高社区治理能力。与此同时,通过党建引领社区治理,以摆脱社区对行政资源路径依赖,充分衔接社区自治与多方共治,将资源“碎片化”、个体“原子化”、服务“悬浮化”的社区变成具有“政治行动力”的利益共同体、治理共同体、命运共同体,塑造一个具有共同体意识的“社会”。

其四,建立激励与问责双轮驱动的绩效考核制度。“痕迹管理”的初衷是实现基层治理过程的精细化,逐级压实政策执行主体责任。而在现实中,“痕迹管理”经常异化为“痕迹主义”,即基层为了应付上级部门的检查、考核等工作,不得不采取非常规的“留痕”方式,将工作时间和精力耗费在这种“痕迹主义”的表面功夫上。宏观层面,要不断完善压力型体制的绩效考核顶层设计,将以人民为中心的发展理念渗透到顶层制度设计的各个方面,夯实以人民为中心的考核维度,构建以人民为中心的社区治理生态。中观层面,要因因地制宜地建立健全各个方面的绩效考评和问责制度,建构科学系统化的评价体系与考核标准,要以过程激励为主,充分释放以结果为导向的考核压力,将人民群众的获得感等作为绩效考评的目标价值取向。在督查检查方面,要适度缩减上级部门督查检查事项的范围限度,提高督查检查的精准性和有效性,真正为基层“减负”。同时,要慎用“一票否决制”,建立干部容错纠错机制,实现干部问责与容错的有序衔接,并建立以“实干主义”为核心的基层干部选拔任用制度。微观层面,要不断完善干部理想信念长期学习和接受教育的制度,从思想根源上寻求规避“痕迹管理”衍生出的“痕迹主义”风险,铲除“痕迹主义”产生的思想土壤。以定期学习和不定期接受教育的方式,树立基层干部正确的政绩观念,筑牢基层干部

^①孙柏瑛:《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》,《南京社会科学》2016年第7期。

^②吴结兵,林坤洋:《行动视角下的社区应急管理策略与韧性机制建设:以杭州市杨柳郡社区为例》,《浙江工商大学学报》2022年第6期。

^③潘泽泉,辛星:《政党整合社会:党建引领基层社区治理的中国实践》,《中南大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

抵制“痕迹主义”的思想防线。

结语

中国诸多社会问题的产生都基于这样一个事实:在“强国家(政府)”主导下的社会,政治(行政)空间过于强大,而社会空间却比较小。对于基层社会治理而言,“要把国家找回来,并不是把社会踢出去”^①,因为社区治理共同体的有效建构始终离不开国家与社会的双向互动,既要坚持“党政引领”,也要充分“激活社会”。自治是社区的本质属性,要描绘好社区治理“工笔画”,构建运行高效、务实和谐、低成本的社区治理共同体,实现社区自治这一本源回归是关键。在社区党委的引领下,通过发挥社区自我组织、自我管理、自

我服务的优势,提升居民对社区的归属感、认同感、获得感,彰显居民的“主人翁”地位,激发社区组织自治活力,调动社区居民参与热情,唤醒社区治理内在动能,避免政府对社区自治的“僭越”,即清理社区居委会承担的“不合理”行政事项,让“街道的归街道、社区的归社区、居民的归居民”成为社区治理的“新常态”。概言之,社区治理共同体的有效建构与持续运行需要翻越“信任危机”“条块矛盾”“行政内卷”等社区治理实践中的“三座大山”,实现社区“减负”和社区治理的增能提效,推动政府、社会、市场等多元主体的共建共治共享,让社区成为利益共同体、治理共同体、命运共同体。

Value, Technology and Institution: Three-dimensional Construction of Community Governance Community

WU Xiao-le¹ & LUO Min²

(1. School of Marxism Studies, Hunan Institute of Technology, Hengyang 421002, China;

2. Party School of CPC Hunan Provincial Committee, Changsha 410006, China)

Abstract: Community governance is the basic unit of social governance. The effective construction and continuous operation of the community governance community need the corresponding conditions. Combined with the concrete practice of community governance, the construction of community governance community needs to follow “value-technology-system” as the framework of three-dimensional logic, namely value, technology and system are the key variables of community governance community effective construction and continuous operation. Value is the premise of community governance community construction elements, technology is the key means of community governance community construction, and system is the important guarantee of community governance community construction. In terms of value field, it is necessary to overcome the “trust crisis” and reshape the consensus of the value of community governance; in the aspect of organizational structure, it is necessary to adjust the “block contradiction” and reconstruct the structure of community governance; it is necessary to break through the “administrative volume” to rebuild the community governance system, so as to realize the community “burden reduction”, increase the efficiency of community governance, promote the government, society, market and other multiple entities to share the community, and make the community become a community of interests, governance and shared future.

Key words: community governance; crisis of trust; administrative inner file; institutional system; community community

(责任校对 朱正余)

^①琳达·维斯,约翰·M·霍布森:《国家与经济发展:一个比较及历史性的分析》,黄兆辉等译,吉林出版集团有限责任公司2009年版,第155页。