

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2016.06.009

城市社区网络治理结构的构建

——结构功能主义的视角

李 静

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

摘 要: 城市社区网络治理结构是指社区治理系统中相关的治理主体之间为了实现与增进社区公共利益, 处理社区公共事务, 形成的彼此合作并在相互依存的环境中分享公共权利的关系形式。城市社区治理结构在政府、社会组织、居民等治理角色的基础上分化出社区领导亚结构、社区元治理亚结构、社区自治亚结构、社区协同亚结构四大子系统, 并在城市社区治理实践中结成了错综复杂的网状结构。从搭建城市社区网络治理平台、整合城市社区网络治理子系统之间的关系、构建城市社区网络治理机制三个方面提升城市社区网络治理结构的功能。

关 键 词: 结构功能主义; 社区; 网络治理结构

中图分类号: D 601

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2016)06-0605-05

Constructing the Network Governance Structure of Urban Communities

—— From the Perspective of Structural Functionalism

LI Jing

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

Abstract: The network governance structure of urban communities is a form of relationship in which relevant bodies in the governance system realize and promote community interests, deal with community affairs, cooperate with each other, and share public rights. Based on the governance roles of government, social organizations, residents and etc., the structure network governance of urban communities can be differentiated into four substructures, i. e., community leadership, community meta-governance, community autonomy, and community collaboration. The functions of the network governance structure of urban communities can be improved by constructing the network governance platform, integrating the relationships among the four substructures and building the mechanism of network governance.

Key words: structural functionalism; community; network governance structure

社区原本是社会学的概念, 原为关系密切的伙伴和共同体。当前我国城市社区承载着政治、文化、保障、服务等大量功能, 正因为如此, 我国城市社区一直都在探索新的治理方式, 出现了“三社

联动”“四社联动”等治理结构, 对城市社区治理结构的探索成为政府、学界研究的焦点。本文尝试从结构功能主义的视角入手, 对我国城市社区治理结构的构建进行探讨。

一、结构功能主义和城市社区网络治理结构

结构功能主义(structural functionalism)是现代西方社会科学研究的重要理论流派,认为社会是由多个子系统按照一定组织化形式组成的整体,是由这些子系统构成的一个相对稳定并且持久的结构;社会结构中的每个子系统都相互联系并对社会整体的存续发挥各自的功能。

结构功能主义的思想渊源可以追溯至孔德,他认为社会是一个由固有功能的家庭、阶级、城市和社区等结构构成的生命有机体。斯宾塞提出了结构、功能、分化等概念,认为任何系统都会自然地趋向均衡和稳定,社会各组成部分对社会的稳定都发挥一定的功能。法国社会学家涂尔干指出从传统社会(即“机械团结”的社会)向现代社会(即“有机团结”的社会)转变最重要的特点就是“社会不是由某些同质的或相似的要素复合组成”,而是由“各种不同的机构组成的系统,每个机构都有自己特殊的职能,而且它们本身也都是由各种不同的部分组成的”^[1]。美国社会学家帕森斯对涂尔干的观点进一步引申,正式提出了结构功能主义这一名称,并提出社会是一个具有不同功能的多层次的次系统所形成的总系统的观点。帕森斯将社会系统之所以能保证其自身的维持和延续归结为四个功能性条件,即适应(adaption)、目的达成(goal attainment)、整合(integration)和潜在模式维护(latency pattern maintenance)四项基本功能,这四个功能分别对应的四个子系统分别为经济系统、政治系统、社会共同体系统和文化模式托管系统,这就是他著名的“AGIL 功能模式”,社会系统以一个整体、均衡、自我调适的样态维持着社会运转的自然秩序,行动者之间的关系结构形成了社会系统的基本结构^[2]。

社区是一个区域性社会,是一定地域范围内人们社会生活的共同体。社区的核心内容是社区中人们的各种社会活动及其互动关系^[3]。基于结构功能理论,社区既可以被视为整个社会大系统中的一个组成部分,也可以被视为一个完整的系统。每一个社区系统又是由许多扮演不同角色和承担不同功能的子系统组成。这些子系统彼此合作协商、多重互动、共同治理社区公共事务,就构成了城市社区网络治理结构。结构指的是构成社

区治理的各种活动,即具有某种行为意图和期望的规则性活动,实现这些活动的是各类“社区治理角色”,也就是参与社区治理的各个主体,社区治理结构体现的是社区各治理主体之间的权利配置及相互间的作用关系。不同治理主体之间相互依存,任何治理主体的行为发生变化都会对其他主体产生影响,从而会影响整个社区治理结构,甚至会对整体治理模式或治理方式产生重大影响。另外,结构功能主义者经常关注环境问题,一切社会系统都会和系统外的环境发生作用,社区治理同样如此。党的十八届三中全会提出要“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平”^[4]。这是中央文件首次提出“社会治理”概念,为城市社区网络治理结构构建提供有力的外部支撑。

二、城市社区网络治理结构的角色分析

城市社区网络治理结构是指社区治理系统中相关的治理主体之间为了实现与增进社区公共利益,处理社区公共事务,形成的彼此合作并在相互依存的环境中分享公共权利的关系形式。治理结构与治理角色的关系密切。阿尔蒙德将结构功能主义方法运用到政治学领域,认为“一个角色就是一种规则化的行为模式,它是通过人们自己的和他人的期望与行为而建立起来的”^[5]。各种角色的组合就是结构,多个社区治理主体的组合就构成社区治理结构。结构功能主义者认为结构中的角色共有两种类型:一种是平等模式,角色在形式上是平等的,每个人都可以自主地履行自己的角色任务;另外一种等级模式,角色所处的地位和等级模式截然不同。城市社区网络治理过程中的参与主体以社区公共利益为奋斗目标,以社区协商为主要方式,关注各个参与主体及其追求的价值,通过平等、合作、互动实现社区公共利益,这是典型的第一种角色类型。在此,社区各个治理主体之间的平等参与既是权利也是义务,同时也是实现社区自治的重要手段。

城市社区网络治理主体主要有以下三类。

第一,政府。传统社区建设模式下,政府是社区建设的单一主体,是社区资源的主要提供者,社区组织在政府的指导下开展各项活动,政府在这

种直线型的社区建设中处于核心地位。政府扮演着“看门人”的角色,决定哪些个体或组织可以参与社区建设。在社区网络治理模式下,传统等级制的控制及管理被复杂的跨组织合作和非正式的社会网络所代替,政府的角色定位发生了重要改变,从管理人民和规划社区建设转变到协调社区建设资源上来,扮演着“元治理”的角色,为不同的治理主体之间实现充分的沟通、合作并建立信任关系搭建平台。

第二,社区组织。我国城市社区组织比较繁杂,主要包括以下几种类型:第一类是社区自治类组织,以社区居民委员会和业主委员会为代表。社区居民委员会是根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》相关规定建立的,同时具有社会属性和政治属性,其角色定位是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。在传统的社区建设中,社区居委会带有明显的行政化色彩。在社区网络治理中社区居委会作为多元治理主体之一,所扮演的角色和地位依然重要。业主委员会是城市住宅走向商品化和市场化过程中,居民维权意识、要求自主地决定社区事务的意识日渐增强的背景下出现的。根据我国《物业管理条例》和《中华人民共和国物权法》,业主委员会在本质上属于业主为对所拥有的物业进行管理而建立的自治型组织^[6]。第二类是社区社会组织,这里的社区社会组织主要指在各级民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会。目前主要有体育健身类、文化艺术类、公益服务类、休闲娱乐类几种类型,具有非营利性、非政府性、自治性、志愿性的特点。多年来的城市社区建设的实践证明,城市社区社会组织在城市社区治理体系中扮演重要角色,是治理网络的重要组成细胞,是社区治理和社区服务得以维系的重要支撑要素。第三类是社区属地组织——辖区内各级国家机关和企事业单位,这些属地组织拥有丰富的社会资源、物质资源、技术资源和人力资源,在城

市社区治理网络中也是重要的治理主体,利于在社区建设过程中形成共驻、共建、共享的治理网络。

第三,居民。居民是维系社区存在的族群基础。传统社区建设模式中,居民参与社区建设更多的是被动式的参与方式。党的十八大明确提出“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。在社区层面,社区居民是社区治理不可缺少的主体。社区居民是社区公共事务、社区决策等社区建设的当然参与者和监督者。社区居民逐步从被动式的参与方式向主动式的参与方式转变,居民的自主意识和责任意识日渐提升。

三、城市社区网络治理结构的功能分析

功能是阿尔蒙德关于结构功能主义思想的重要概念,他认为功能是指体系及其结构和角色所发挥的作用,主要是结构的活动后果和影响。社会系统理论的代表人物沃伦提出社区具有五大功能,包括生产、分配和消费,社会化,社会控制,社会参与,以及互助^[7]。这些功能在实践中由城市社区中各类主体协同合作才能实现,其中形成了或垂直或水平或网状的各式结构。每个结构中又有着相互关系复杂的多种亚结构体系,这种复杂多样的结构关系为实现社区治理功能提供了多种可能性。

杨蓓蕾、孙荣认为传统的社区建设是一个呈现直线型的运行路径(见图1)^[8],社区建设结构简单,参与主体单一,呈现的是未分化的结构类型,社区治理体系及参与主体都没有实现专门化,自主性低,下层的参与者如何扮演自己的角色及承担什么样的责任都源于上层的指示。

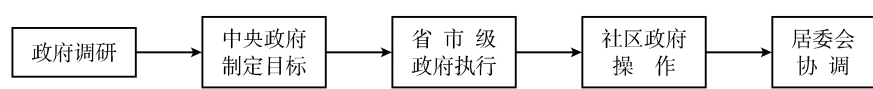


图1 自上而下的社区建设垂直路径

阿尔蒙德认为,许多现代结构都具有高度分化的特征,结构内出现的每个角色都专门从事不同的任务。在分化中每个角色进一步发生变化,变得更加专门化或自主化,并可能出现新型的专

门角色,也可能出现或创造新的专门化的结构和次体系。“研究组织的理论家长期以来一直醉心于结构分化与有效作为之间的关系,提出了分化与能力增强相联系的原因,……增强分化程度意

意味着把个人纳入更为专业化的角色,使每个人集中精力很好地完成系统的每项工作”^[5]。

城市社区网络治理结构体现的是社区各治理主体间的权利、功能及互动关系。城市社区治理结构在多个角色的基础上分化出社区领导亚结

构、社区元治理亚结构、社区自治亚结构、社区协同亚结构四大子系统,这四大亚结构系统及其要素在城市社区治理实践中结成了错综复杂的网状结构并各自发挥不同的功能(见图 2)。

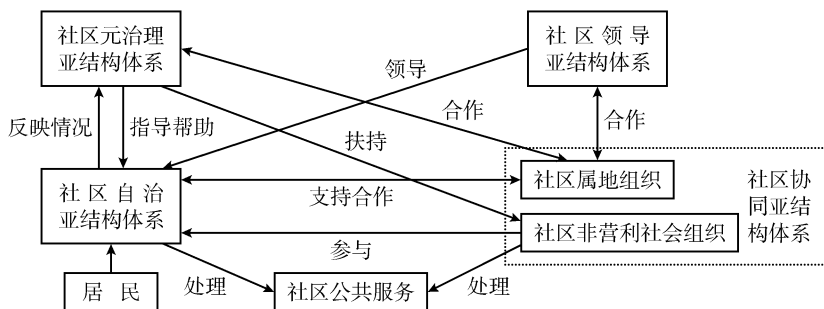


图 2 城市社区网络治理四大亚结构系统及其功能

社区领导亚结构体系是城市社区网络治理结构中的领导体系,是构建我国社会管理体制的基础。现阶段城市社区治理的领导亚结构主要角色是社区大党委,这是在上级党组织的领导下,由社区党组织牵头与社区属地组织在平等基础上,以共同需要、共同利益、共同目标为前提建立的加强社区范围内各个党组织相互联系和沟通的区域性党组织。这项工作是根据中办发(2004)25号文件《中共中央办公厅转发〈中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见〉的通知》而逐步开展起来的。

社区元治理结构体系是城市社区网络治理结构中的指导体系,是城市社区治理过程中不可缺少的一环。元治理结构主体主要指政府,当前主要是区、街基层政权组织,是社区网络治理过程中的责任者和指导者,在社区网络治理中负责组织和协调社区的其他治理主体以形成合力,使网络治理中的各个主体间形成有机联系。其负责指导帮助社区自治亚结构体系的运行,社区自治亚结构体系则向社区元治理亚结构体系反映社区自治情况,并寻求支持。社区元治理亚结构和社区协同亚结构体系中的子系统之一——社区属地组织是合作关系,共同向社区自治亚结构体系提供支持,并作为社区网络治理主体之一参与社区治理实践。社区非营利社会组织作为社区协同亚结构的重要组成部分,由元治理亚结构扶持培育其发展并向其购买服务。社区自治结构亚结构体系是社区网络治理结构的核心,在这个体系中有正式的居民自治型组织也有非正式的居民自组织形式,前者以居民委员会为代表,后者则包括以居民

为族群基础而自发形成的各种兴趣、学习及互助小组,还有代表居民行使权力的居民代表大会。目前城市社区网络治理的各个主体都是围绕着社区公共事务、提升社区整体福利水平,以支持或合作的方式与社区自治亚结构展开多种形式的互动,并形成有机联系。

四、提升城市社区网络治理结构功能的途径

阿尔蒙德把政治生活看做是一个均衡的、整合的体系,体系中的任何部分都对体系整体的生存、均衡与整合发挥着重要的作用,开创了从部分和整体、结构和功能的相互关系的视角分析的途径。城市社区网络治理作为一个体系是以国家与公民社会合作协商为手段并最终实现共同治理社区公共事务的过程。社区网络治理的目标能否实现,与社区网络治理中的每一个亚结构体系及其功能发挥和整合密切相关。可以考虑从以下几个方面提升城市社区网络治理结构功能。

首先,搭建城市社区网络治理平台。在搭建城市社区网络治理平台过程中,社区领导亚结构体系发挥着重要作用。通过平台建设可以有效实现领导亚结构体系与社区自治亚结构体系、党内民主与社区民主的有机融合。一是搭建网络治理组织平台。建立以街道党工委为核心、社区党组织为基础、改善传统条块党建之间的资源壁垒问题为目标、其他基层党组织为基点的一种新型区域性党组织,使之成为城市社区网络治理的组织核心。二是搭建多主体协商决策平台。由社区党

组织牵头,在辖区内成立协调不同隶属关系的党组织开展党建工作的协商机构,定期召开由各个亚结构体系的组织负责人参加的党建联席会议或党建协调委员会,实现各治理主体之间的互融共进、有事共商与难题共解。三是拓展合作服务平台。以社区网络为基础,以智慧社区建设为契机,构建社区服务及合作平台,充分发挥QQ群、微信群、微博等社交网络平台的的服务及合作功能。

其次,整合城市社区网络治理子系统之间的关系。城市社区网络治理关系是城市社区网络治理系统中各个子系统之间的相互作用及相互关系。城市社区网络治理关系合理与否是城市社区治理体系是否完善的标志,也是城市社区网络治理体系能否合理运行及协调发展的关键。一是要实现社区元治理结构亚结构体系与社区自治亚结构体系的关系整合。毋庸置疑,城市社区自治是在党和政府领导下的有限自治。以政府为核心的社区元治理亚结构体系是城市社区治理的管理者,负责制定城市社区治理总体规划并为城市社区治理提供政策及物质保障;而社区的具体事务则由以社区居委会为代表的各类社区自治组织承担,通过调动社区居民参与社区建设的积极性和主动性而实现社区居民自治。二是要实现社区元治理亚结构体系与社区非营利社会组织关系的整合。根据多中心理论,公共物品的生产者和供给者可以分别由多个不同的主体提供。以政府为代表的社区元治理亚结构体系可以将社区公共服务与公共物品以委托代理或购买的形式由他人代为提供。社区非营利组织凭借正规性、独立性、非营利性、公益性等特征成为社区元治理主体选择的主要依据,因此二者之间的关系是委托与被委托及监督与被监督的关系。社区元治理主体还负责为社区营利组织提供各类利于其发展的优惠政策支持。

最后,构建城市社区网络治理机制。由于城市社区网络治理主体的多元化存在,便出现了如何协调各个部分之间的关系问题,这是城市社区网络治理机制存在的前提;用一种什么样的运作方式将城市社区网络治理结构中的各个系统有效联系起来,这是城市社区网络治理机制的具体内容。一是构建城市社区网络治理的信任机制。社区网络治理是多主体参与的过程,自然也是一种多利益主体或利益相关者集体选择的过程,是社

区领导亚结构、社区元治理亚结构、社区自治亚结构、社区协同亚结构四大子系统之间的既有冲突又要达到协同合作的互动过程。这些离不开维系网络结构持续稳定发展的价值与道德基础,诸如信任、相互认同及彼此宽容和理解,因此构建城市社区网络治理的信任机制就是要构建信任关系、普遍认可的共识性规范以形成互惠合作关系。具体操作上社区元治理主体必须提供更多的各主体间合作和沟通的平台,摒弃管制及包办的传统做法,为其他社区网络治理主体提供更多的参与、合作及提升彼此信任水平的机会。二是构建城市社区网络治理的决策机制。城市社区网络治理与国家治理、地方治理等治理形态相比,应该是最符合治理的原初意义,如多头、协商与合作,而且社区治理层面的参与者更加具有草根性和直接利益相关性的特点。利益追求是各个治理主体参与社区网络治理的原始动力,如何形成公平及科学的决策机制是形成有效社区网络治理的重要一环。如可以尝试成立由城市社区网络治理四大子系统选举代表组成的社区理事会(或社区议事会),组成社区事务的决策机构,社区居委会为决议执行机构,驻区单位、各类社区社会组织、社区居民扮演协同和参与角色,全体社区居民或居民代表大会对社区理事会(或社区议事会)的决议及执行情况起到监督作用。

参考文献:

- [1] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 渠东,译. 北京:三联书店,2000:142.
- [2] Parsons T. The Social System [M]. London: Routledge, 1991.
- [3] 姜成武,孙萍. 社区管理学[M]. 北京:高等教育出版社,2014:4.
- [4] 中国共产党十八届三中全会公告[EB/OL]. (2013-11-12)[2016-10-25]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1112/c1024-36.html>.
- [5] 加布里埃尔·A.阿尔蒙德,小G.宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,译. 北京:东方出版社,2007:56-62.
- [6] 韦克难. 社区组织管理[M]. 北京:中国社会出版社,2012:41.
- [7] F.埃伦·内廷,彼得·M.凯特纳,史蒂文·L.麦克莫特里. 宏观社会工作实务[M]. 3版. 刘继同,译. 北京:中国人民大学出版社,2006:121-125.
- [8] 杨蓓蕾,孙荣. 城市社区网络治理:内涵、建构与实证[J]. 中国行政管理,2008(9):89.

(责任编辑:付示威)