

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2020.04.008

# 政策网络视角下城市基层社区治理的结构性困境

## ——基于上海市A街道微更新的实证研究

郭禹辰<sup>1,2</sup>, 戴淑媛<sup>2</sup>

(1. 上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030; 2. 同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

**摘 要:** 为探究政策过程中城市基层社区治理结构性困境成因、提出社区治理效能提升路径,应用政策网络作为分析工具,对上海市A街道两个微更新项目进行过程—实践分析。通过采用配对比较法、半结构访谈、参与式观察等方法,发现城市基层社区治理的结构性困境在于政府“求稳”惯性、社会组织发展受限及支持性政策缺位。实证研究表明:政策网络视角下提升社区治理效能,应当依托枢纽型社会组织改善议题网络内部环境及外部结构,建立专业网络、生产者网络和议题网络三者间动态关系,同时促进专业网络对政策社群网络施加影响,推动社区治理项目支持性政策的协商与落实。

**关 键 词:** 社区治理; 政策网络; 微更新

**中图分类号:** D 035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2020)04-0057-09

# The Structural Dilemma of Urban Grassroots Community Governance from the Perspective of Policy Network

## ——An Empirical Research Based on Micro-renewal of Shanghai A Street Office

GUO Yu-chen<sup>1,2</sup>, DAI Shu-yuan<sup>2</sup>

(1. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China; 2. School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** In order to explore the causes of the structural dilemma of urban grassroots community governance in the policy process and propose ways to improve the effectiveness of community governance, this paper uses policy networks as an analytical tool to conduct a process-practical analysis of two micro-renewal projects in Shanghai A street office. By methods of paired comparison, semi-structured interview and participatory observation, we find that the structural dilemma of urban grassroots community governance is closely related to the stability inertia of the government, the limited development of social organizations, and the absence of supportive policies. The empirical research shows that to improve the effectiveness of community governance from the perspective of policy networks, we should rely on pivotal social organizations to improve the internal environment and external structure of issue network, and establish a dynamic relationship among professional network, producer network, and issue network. Meantime, we should use the influence of professional network exerted on policy

收稿日期: 2019-12-27

基金项目: 国家级大学生创新训练资助项目(201810247069)。

作者简介: 郭禹辰(1989-),女(满族),辽宁沈阳人,上海交通大学博士研究生,同济大学讲师,主要从事城市治理与社区管理研究。

community to promote the negotiation and implementation of the supportive policies.

**Key words:** community governance; policy network; micro-renewal

社区作为城市管理的最小单元,是“城市治理的最后一公里”。作为中国超大城市之一,新中国成立七十年来上海市在城市建设、社区治理方面具有独到经验。1949年,上海市出现了第一家社区自治组织,社区建设由此起步与发展。2014年,上海市委一号课题中出现“创新社会治理、加强基层建设”,促使社区管理转向社区治理,治理主体由一元转向多元。社区治理各主体间关系日趋复杂,单纯依靠政府力量或社会自治行为均无法有效处理多元化治理需求,而在多主体共同实施治理的实例中,还存在背离预期效果的困境。

社区治理是治理理论在社区管理中的运用,学界研究的理论视角主要有国家—社会关系、治理理论、社会资本等,研究方法多为“结构—制度”研究或理论述评,“过程—实践”分析较为缺乏,部分社区治理理论与实证研究存在试图将结论应用到所有研究对象的“泛对象化”现象<sup>[1]</sup>。目前理论述评尽管强调多元参与及居民自治,然而仍然出现治理效果不理想、政府失灵等问题。

政策网络作为政策分析工具,起源于20世纪70年代,现已成为欧美国家政策过程研究主流范式之一<sup>[2]</sup>,用以探讨国家、市场、社会三方关系。近年来,国内学界实证研究数量增多,研究关注在大学生就业、保障性住房、大气污染、水电建设、区域发展等方面<sup>[3]</sup>,应用于社区治理的研究涉猎不足。治理手段和政策分析工具是政策网络在相关研究中扮演的两种角色,本文研究倾向于后者,即用政策网络作为一种分析框架描述社区治理事件中各参与主体的关系及其对结果的影响。

基于现有文献及实践研究,已有实证研究局限于叙述社区治理的多元主体类型及个体角色,对个体间关系的实证研究较为薄弱。采用网络的方式研究多元主体间关系可补充现有研究。本文将政策网络作为一种政策分析工具,应用于社区治理过程及结果的分析。选取上海市两社区的治理案例,通过配对比较法、半结构访谈、参与式观察等研究方法进行过程—实践分析,尝试完整描绘政策过程中城市基层社区治理遭遇结构性困境的原因,总结政策网络视角下社区治理提升路径。

## 一、社区治理与政策网络的概念及关系

### 1. 社区治理

治理理论是20世纪后期市场失灵与政府失灵相继出现、社会权力主体多元化趋势初显的背景下兴起于西方的一种公共管理理念。社区治理(community government)是治理理论在社区管理领域的应用,对其研究集中在各参与方的相互作用及实施效果。Bowles & Gintis(2002)提出,社区治理是一种会产生经济结果的、涉及到市场与国家的小规模社会互动,能够解决常见的市场失灵与政府失灵问题<sup>[4]</sup>。英国社会学家吉登斯主张国家、社会及公众和企业间协商合作,将社区建设整合于社会问题之中<sup>[5]</sup>。

改革开放前,中国社会权力高度集中,社会呈“蜂窝状”结构,国家通过单位制和街居制对社会进行一元领导<sup>[6]</sup>。20世纪80年代中期后,随着经济体制转型加快,“单位人”向“社区人”转变,国有企业逐渐改变“企业办社会”的运作模式,国家基础权力对社会的渗透逐步减弱<sup>[7]</sup>。随着市场经济发展和社会改革推进,社会各阶层利益诉求日趋多样,社区成为不同利益主体间互动和博弈的实践场域<sup>[8]</sup>。1986年,“社区”概念首次被引入中国城市管理领域,城市社区服务工作由此展开。党的十八大以后,社区建设开始由单一层级走向多元网络结构的社区治理<sup>[9]</sup>。党的十九大报告提出打造“共建共治共享的社会治理格局”,进一步明确多元主体共治的发展方向<sup>[10]</sup>。实证研究表明,在社区中动员多元主体参与协商共治,是建立共建共治共享协商治理模式的重要环节<sup>[11]</sup>。

国外对于社区治理的研究和实践众多,根据国家 and 政权背景发展出不同模式,但具有“权责划分明确、强化社会力量作用”的共同特征。中国历史传统中并不具备西方理论中独立于国家的公民社会;相反地,中国社会是政府主导型的,在与政府的合作中参与社会建设<sup>[12]</sup>。完全自治型社区治理不符合我国国情,因而多元共治型社区治理模式是我国社区治理的发展方向。

徐增阳和张磊提出城市治理的基本原则是以社区为单元、以居民为主体、以服务为使命,以人民为中心的价值判断机制、以党建为引领的整合机制、以协商为基础的沟通机制、以合作为纽带的协同机制、以质量为核心的评价机制、以科技为保障的支撑机制,强调政府主体、多方参与、技术支持的政策网络模式<sup>[13]</sup>。我国各社区治理、建设和公共服务供给中政府、社会、市场扮演的角色不一,与当地的社会组织发展情况、居民主体意识及社会经济情况紧密相连。本文选取的研究对象位于上海市,以其多年的社区治理探索经验和背景作为背景。结合已有研究中拓展对协作型治理及其实施路径和加强对差异化城市治理模式价值的研究和分析,促进治理研究向纵深化发展<sup>[14]</sup>,为我国其他城市社区治理提供经验。

## 2. 政策网络

政策网络的概念和分类在西方学界尚未达成共识<sup>[15]</sup>。美国学者关注微观层面的政策过程中利益团体、官僚机构与个体间关系。20世纪70年代末期,以英国学者罗茨为代表的政策网络研究以国家为中心,从欧洲传统的组织关系理论展开,将政策网络视为一种利益中介模型,更多关注各级政府与各种利益团体间关系而非网络中主要利益个体间关系,强调政府与利益团体间权利依赖和网络的资源交换<sup>[16]</sup>。

欧洲其他学者将政策网络视为宏观经济学理性制度主义的政策分析工具,是治理的第三种模式。这一学派以荷兰和德国学者为代表,将政策网络用来描述和分析国家与公民社会之间的关系,认为政策网络是介于政府与市场之间的治理模式,私营部门和社会组织因拥有实际资源,所以在实际运行的政治过程中愈发重要。治理语境下的政策网络强调政府有能力动员分散在公私行动者间的资源,被视为政府与市场的替代品<sup>[17]</sup>。

美国学者大卫·马什与英国学者罗茨依据复杂组织资源相互依赖的结构,将公共政策领域中散布于政府和社会的各个层次和领域当中的组织依据网络由紧密到松散、政策由宏观到微观的层级分为政策社群(policy community)、专业网络(professional network)、府际网络(intergovernmental network)、生产者网络(producer network)和议题网络(issue network)<sup>[18]</sup>。其中,专业网络、府际网络、生产者网络用于描述组织间关系,政策社群、议题网络描

述政府与利益集团间关系。政策社群特征体现为稳定、有限的成员,垂直相互依赖性,有限的平行意见;议题网络特征体现在较少的稳定性、较多的参与人数、有限的垂直依赖性<sup>[18]</sup>,其产生和存在依赖于参与者间互相依赖、彼此承诺的共存关系<sup>[19]</sup>。

目前西方政策网络研究领域为能源及卫生政策、农业政策、政府与地方政府预算改革、妇女组织间关系、环境政策、劳工政策、国家间民主化过程比较等;我国相关研究多为对西方政策网络的理论述评和发展脉络梳理,实证研究多为单一案例政策过程梳理,但在社区治理领域的网络间关系实证研究还存在一定空白。本文的政策网络概念以中、宏观层面为主,即关注各级政府与利益团体间的关系,并研究私营部门和社会组织在政策过程中的重要作用。在此视角下分析对所选研究对象的利益团体间互动过程,通过访谈各利益相关方,分析其失灵原因及产生后续对策。

## 3. 社区治理与政策网络

城市治理作为一项复杂的系统工程,其关键是构建政府、市场和社会共同参与下的持续互动过程,强调多主体协同参与公共事务管理,从而形成多中心、多元利益协调的持续互动机制。斯托克认为,相比个人行为,治理强调权力行使通过多元互动及竞争性的集体行动进行,从而形成由参与者建构的、具自主性的自治网络<sup>[20-21]</sup>。

张衔春等认为“治理”一词核心在于“公私合作伙伴关系”。政府主导的纯科层式治理及市场主导的市场治理均为理论模式,现实中治理模式是公私不同混合程度的治理,也称多中心治理或网络治理<sup>[22]</sup>。在治理与政策网络的关系方面,有西方学者将“政策网络”与“治理”等同,表示政府与其他国家和社会行动者间的“联系和依赖”和“一系列正式制度性联系以及非正式联系”<sup>[22]</sup>。

行动者是否建立有效的权利义务关系是社区治理各环节成功开展的决定因素。建立相互依存伙伴关系能有效推动治理向网络化发展<sup>[23]</sup>。夏建中认为,社区治理是在多层次复合的社区内依托政府、民营组织、社会自治和居民自治组织及个人等网络体系,共同管理社区事务和提供公共服务的过程<sup>[24]</sup>。应用政策网络分析社区治理行为中的“行动者”关系及决策影响,有利于从多主体网络化参与途径的角度提升社区治理效能。城市社区治理的多元主体既包括政府、街道办事处等

公共活动的组织者,专家智库、“三驾马车”、社会组织等公共服务的生产者和供给者,又包括社区居民作为公共活动的参与者<sup>[25]</sup>。行动者间信任程度将直接决定其是否合作,其中非正式组织是影响社区治理绩效、促成公民参与的重要变量<sup>[26]</sup>。据此,本文应用政策网络作为政策分析工具,聚焦于参与城市微更新项目的政策网络“行动者”及其网络互动关系,同时关注非正式社会网络在社区治理中的作用。

## 二、基层社区治理的结构性困境 ——以上海市 A 街道为例

### 1. 研究问题

城市微更新作为具有非正规性的社区公共空间更新手段,是社区治理的重要载体,能通过在地性、针对性和可操作性回应微观层面需求,改善建成环境的物质条件,激发地方创造性,促进社区成员情感融入<sup>[27]</sup>,从而发挥社区治理效能。为了达到向基层社区治理赋能的目的,上海市自 2015 年起进行系列微更新实践,但微更新项目过程也遇到“多元主体利益平衡边界模糊、更新项目运行周期较长、市场主体参与意愿弱、物质空间更新色彩过重、政策制定依据不足”等问题<sup>[28]</sup>。本文结合现实冲突探讨如下问题:目前社区治理产生结构

性困境的过程是什么?对于社区治理未达预期效果的对策建议是什么?

### 2. 研究对象及研究方法

本文选取上海市 P 区 A 街道 B 社区、C 社区进行配对比较研究,用文献法确定访谈提纲,对政策网络中各主体进行半结构式访谈,并结合参与式观察得出结论。

P 区是上海市对微更新项目关注较早的行政区之一和高校知识经济圈所在地,有良好条件依托众多专家、学者、设计师改造城市空间,并最早推动“社区规划师”计划和参与微更新政策制定。目前上海市开展的城市微更新项目中,有高校主体参与空间改造过程的案例也仅集中在 P 区。在微观层面,A 街道 C 社区项目曾多次受媒体报道、参与赛事及评估等,相比同期、同规模项目,其社会影响力较大。笔者曾作为研究人员参与 P 区 A 街道 B 社区城市微更新项目改造,有进行参与式观察的条件,并且在 C 社区建成后参与实地课程教学等后续维护工作,便于与访谈对象实时沟通。此外,两社区案例均满足政策网络理论特征中的五个网络分类。访谈样本方面,从政策网络各层级的每个主体选取 1~2 个有代表性的、全过程参与社区治理的、能清楚理解研究问题的研究对象。政策网络中各参与主体编码见表 1。

表 1 上海市 A 街道调查对象编码表

类型	政策社群网络	专业网络	府际网络	生产者网络	议题网络
B 社区	市政府、市人大、市政协、市规划和国土资源局、市房管局等	T 高校专家	A 街道办事处	学生设计师团队 BH、BG 及施工队 BS	社区基金会 BS、高校社团 BC、居民委员会 BW、社区居民 BJ、媒体 BM
C 社区	市政府、市人大、市政协、市规划和国土资源局、市房管局等	T、F、J 等高校专家及 P 区决策咨询	A 街道办事处	知名设计师团队 CL、房地产公司 CR	社会组织 CY、居民委员会 CW、社区居民 CJ、媒体 CM

## 三、微更新项目过程——实践分析及结构性困境成因探究

社区治理中的结构性困境本质上是一个动态变化的过程。下文根据笔者参与式观察情况及对政策网络中各参与主体的访谈结果,完整分析所研究微更新项目在社区治理过程中的产生逻辑、改造过程和失灵特征,探究其困境成因。

### 1. B 社区微更新项目特征分析

B 社区是上海典型的老旧小区,建于 20 世纪

90 年代,建筑类型以单元式多层住宅为主。社区基础设施逐渐老旧,居民老龄化程度高,物质需求出现变化。B 社区无集中绿地,缺少供居民交流活动的中心,无法满足居民精神生活需求。

根据参与式观察,B 社区微更新项目实施过程如图 1 所示。议题网络(高校社团 BC)通过研究相关政策,聚焦社区微更新主题,选取 B 社区作为空间治理载体。在获微更新领域专家学者和街道办事处的指导与肯定后,BC 与府际网络(街道办事处 A)的自治办进行接洽,自治办将项目分配给议题网络(B 社区基金会 BS)操作。

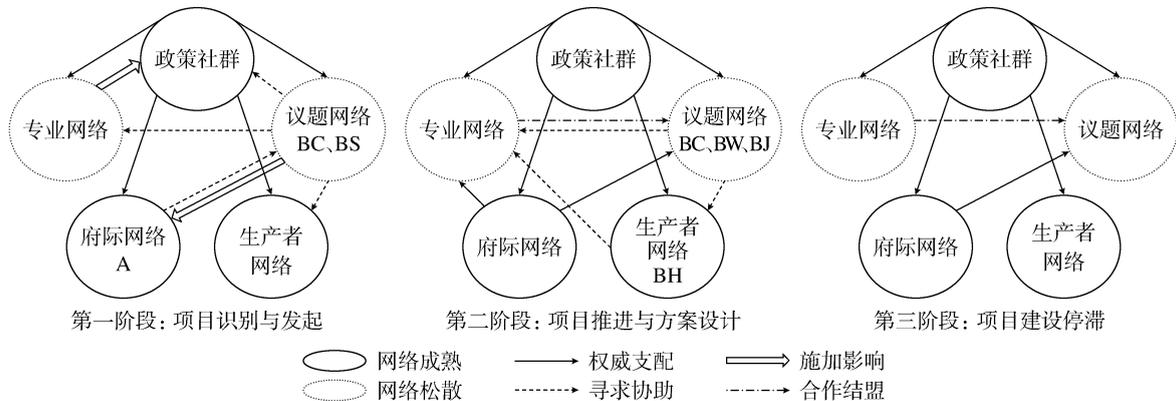


图1 B项目实施三阶段的网络互动

在议题网络内部,高校社团和社区基金会进入社区,与居民委员会(BW)和社区居民(BJ)讨论方案。基于讨论结果,生产者网络(学生设计师团队BH)设计方案并返回社区公示及讨论,最终与街道、居民达成共识,收效良好。在此过程中,专业网络(T 高校专家)与议题网络建立稳定合作关系,在方案设计与修改过程中持续指导学生设计师团队(BH),部分媒体报道项目初期的座谈会。

学生的身份使得我们可以更好地跟一些居民沟通,在设计方面,学生会更带入一些感情,但成熟度肯定不如专业的设计师……非权威身份取得信任也比较容易。(BH,20191128)

然而,在多次召开街道、居民、社会组织等多方参与的会议并敲定方案后,项目建设并未开始,进度停留在等待社区基金会经费落实。通过对相关负责人的访谈,B社区更新项目进展缓慢原因之一是社区基金会财务不独立,严格的拨款流程限制了改造过程:

在设计团队进行设计后,我们遇到的问题是成本较高,且后续改造未能跟进,目前遇到的问题是拖了一年也没有改造,社区基金会资金一直没有到位。(BW,20191220)

原因之二是高校社团的组织性质与政府财政计划不匹配,限制项目建设资金审批,导致项目停滞。

时间并不是特别可控……我们做项目资金来源比较困难,没有一个明确或者是参考的一种规定来做这种……作为高校社团,在前面提到的资金问题是比较麻烦的。我们现在也正在注册社会组织,这样的话,就能够为项目的进行减少一点阻力,然后流程更加规范。(BC,20191215)

(项目的进行与我们的设想)有非常大的偏

差。由于我们是高校主体,没办法作为社会组织和街道签约,导致改造流程脱离预期。如果我们已经是一个社会组织,或与其他的社会组织有联系的话,政府的资金就可以直接下拨到非营(指非营利组织)。而这两个条件我们都不具备,所以成为了难题。(BG,20191128)

在B社区微更新项目中存在明显的社区治理失灵。从政策网络的角度分析,专业网络结构呈相对松散状态,与议题网络、生产者网络联系单一,和政策社群网络、府际网络间互动缺失。议题网络在项目发起及推进过程中发挥关键作用,是专业网络、生产者网络与府际网络的重要纽带。然而,对于起决定性支配作用的政策社群网络及控制项目实施的府际网络,议题网络作用显得薄弱。同时,微更新项目发展尚未成熟,相关支持性政策缺口也为该项目的推进带来进一步阻力。

## 2. C社区微更新项目特征分析

C社区是上海市首批微更新试点项目之一,基地位于几个被围墙隔开的住宅区间,既有高档商品房,也有20世纪中后期建成的老旧小区。占地约2000 m<sup>2</sup>的公共空间成为临时工棚和空闲用地,为居民生活带来消极影响。

根据访谈记录及参与式观察,C社区微更新项目开展过程如图2所示。生产者网络即具有地块代建权的房地产企业(CR)作为甲方,委托具有丰富社区微更新建设经验的议题网络(社会组织CY)开展修正设计及运营设计。专业网络(高校专家F、J等)与议题网络(CY)紧密合作完成方案设计并受所在街道办事处的信任与赞赏。

议题网络内部,社会组织(CY)与居委会及居民(CW、CJ)互动,在完成设计并公示后,根据CW、CJ的意见进一步修改,确认最终方案,开始驻场建设施工。

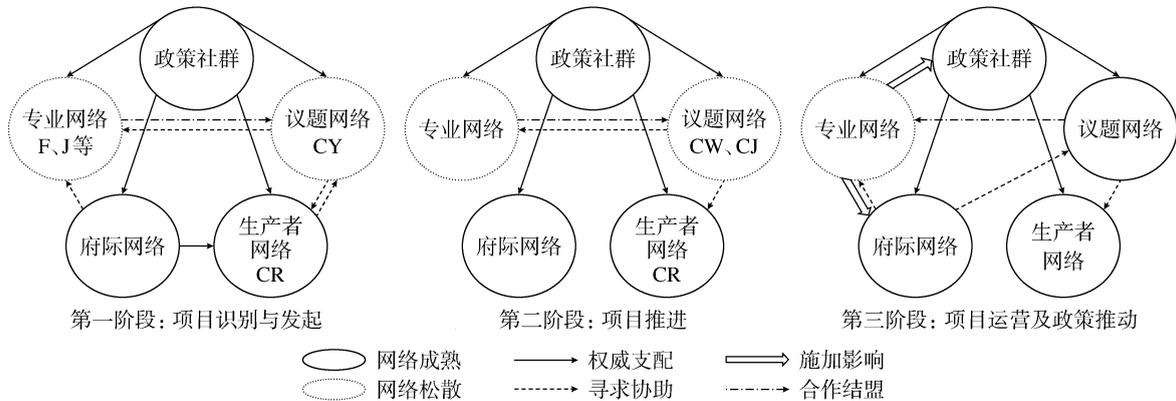


图 2 C 项目实施三阶段的网络互动

项目建设完成后, CY 接手后续运营管理, “在地举办”的系列活动取得多方积极反馈。项目从改善社区环境切入, 持续与居民良性互动, 提升了所在地居民对于社区事务的参与程度和热情。

主要的参与人群应该是居委会、(基层)政府、社区社会组织及社区居民。市政府除了决策后或终检时会参与外, 参与程度不是特别高。……我们要和不同的部门协调, 要和居委沟通, 要找到并发动社区的各个社会组织来加入。(CY, 20191224)

在此过程中, 议题网络的内部结构趋于成熟。

我们有一定的专业型、枢纽型的社会组织来孵化这些志愿组织。(CL, 20191217)

我们基本上与所有(涉及微更新项目的)组织都有合作, 无论官方与非官方。(CY, 20191224)

该项目的良好成效引起街道办事处(A)关注, 政府层面的关注为项目后续实施与维护提供一定支持, 推动了“社区规划师”产生及相关制度完善, 促进了同类项目的立项、落地与持续发展。基于其学术价值与社会效益, 媒体自发宣传, 引起政策社群对城市微更新项目与社区治理结合的关注。借此契机, 参与项目的高校专家提出人大提案, 旨在加快立法, 推动社区微更新的制度建设。

我们在规划局里起的一个作用就是, (项目的创立)促成了、推动了社区规划的一个深入。P 区能在 2018 年提出“社区规划师治理”, 实际上跟这些实践有关。(CL, 20191217)

### 3. B、C 两社区微更新项目比较分析

B、C 两社区位于同一街道, 地理位置、管理模式及政策环境基本相同, 但实施效果差异较大, 可从三个角度辨析成因。

第一, “政府—市场—社会”关系视角。由图 3 可知, 在 B 社区项目中, 市场参与程度低, 互

动关系以政府和社会为主。政府对社会与市场均存在权威支配作用, 而社会力量(如社会组织、居民委员会等)受限较多, 尚无法独立发挥主体作用。三方力量悬殊, 自下而上推动治理的阻力较大。在 C 社区项目中, 政府的角色和作用与前者基本一致, 而项目的发起方为市场方, 即房地产企业(CR)。一方面, CR 主动寻求社会力量——社会组织(CY)的协助, 建立了稳定合作关系。另一方面, C 社区项目枢纽 CY 作为社会力量, 在议题网络内部和居委会及居民(CW、CJ)联系密切, 在网络外部推动相关制度的落地和政策完善, 对政府力量亦产生积极影响。三方力量处于动态平衡, 有利于社区治理实施及效果保障。

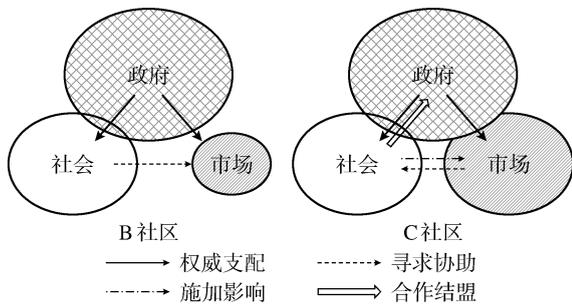


图 3 B、C 社区“政府—社会—市场”三角关系

第二, 政策网络视角。将两项目多个参与方分别置于政策网络下分析, 可发现议题网络结构与网络间的作用对治理效果影响显著。在 B 社区微更新项目中, 议题网络内部结构简单(见图 4), 处于核心地位的居民委员会影响力大, 起决定性支配作用, 而项目发起方和主要推动方高校社团, 在议题网络内部话语权较轻, 和其他三方间联系单一, 作用有限。项目在操作流程限制下尚未进入建设阶段, 议题网络内部结构松散, 未与生产者网络发生实际联系。相比之下, C 社区议题网络结构更紧密, 其核心为实际操作者即社会

组织(CY)。该社会组织成熟度高,微更新项目操作经验充足,社会资源丰富,在议题网络内部具有较高话语权。同时,C社区议题网络和生产者网络的联系稳定,社会组织(CY)兼具生产者网络职能。

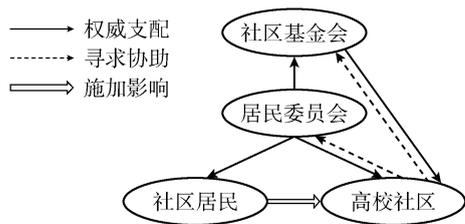


图4 B社区议题网络结构分析

第三,支持性政策视角。微更新项目作为非正式制度,相关支持性政策法规尚未完善。B社区微更新项目在实施时遇到组织性质问题而陷入停滞,C社区微更新项目在方案设计、方案建设阶段由于规划问题遇到很大障碍,都与保障及规范制度缺失相关。前者尚在解决组织性质等限制的过程中,拖慢了项目进程;后者通过多次协商周旋,最后在允许范围内完成项目建设。同时,从专业网络作用来看,尽管B社区议题网络和专业网络建立了合作关系,但联系频率、作用均有限,主要集中在设计阶段,对项目的实际推进和治理环节助益不多。而C社区议题网络和专业网络间联系紧密,专业网络依靠自身学术威望及项目效益,持续推动相关政策的制定和完善,对起支配性作用的政策社群网络产生影响。

#### 4. 社区治理结构性困境成因探究

通过上文具体分析,笔者总结城市基层社区治理结构性困境成因,可分为以下三点。

首先,从政府的角度,基层政府往往倾向“求稳”而非“争先”。从府际网络的角度来看,街道办事处实际上有意愿联系专业网络、生产者网络和议题网络,但相关负责人在访谈中提到,基层政府往往希望看到成绩之后再出面,通常不会对未政策化事宜做出“先行者”举动。

平常的社区事务还是会有人参与的,但像社区营造这样的活动参与的较少,因为很难管理,而且这种活动报批也困难。……我更希望看到实际效果,真正落到实处。(A,20191223)

上海市微更新项目普遍存在缺乏资金与社会资源、经费审批流程复杂等现象。在A街道办事处已开展C社区实践并关注到“以微更新推动社区治理”议题的基础上,B社区在改造过程中仍耗

时较长。同时在具体项目的处理中,基层政府常需根据上级政府的政策目标调整而修改方案,导致项目运营周期变得更长,项目效率大幅降低。

第二,从社会的角度,传统的“政社不分”现象在一定程度上制约了社会组织发展,社会组织普遍存在独立性和专业性不强、社会工作领域内卷化等现象。在本文中,社区基金会受管控、财务不独立等情况导致B社区更新项目进展缓慢。

做项目需要申报,管理比较复杂……我们基金会的主要问题是财政尚未独立,所以虽然作为一个独立的社会组织性质的机构,很多事情和上级单位还是脱不开关系。(BS,20191219)

同时,民间联系较弱,缺乏多主体、网络化联系的长效机制。

在与居委会联系上,项目一开始介入社区时联系频率还是蛮高的,基本上每两周都要到社区去举行活动,跟他们的联系肯定是在活动间不断地进行,他们也对我们的参与表示非常满意。在一开始高频率的活动里主要是和居民建立联系……但后续联系会越来越少了。(BC,20191215)

微更新项目的“议题—制定—实施—评估”各个政策阶段均需多元主体参与。在对议题网络开展田野调查的过程中,参与网络各主体均对“与议题网络其他主体间产生联系”表现出积极诉求,居民委员会希望与高校、学生通过社会实践和社区服务等形式建立长效联系,高校社团希望与设计师合作多个项目且对单一项目实现持续跟踪与改进。然而在项目实际开展过程中以上诸诉求因多种原因无法实现。虽然社区对高校、社会组织等议题网络中其他主体有所需求,但也对陌生主体和新事物存在种种不信任感。

(我们的)身份受到很多的怀疑。对方可能会质疑我们的能力,还是希望有一些比较权威的人来替他们做这种社区内的东西。(BC,20191215)

第三,从政策的角度,微更新支持性政策法规缺位,自下而上推动力弱。上海市在2014年开始出现社区微更新项目,多数为对屋顶花园、建筑空隙等进行绿化美化。随后在2016年制定城市更新计划,2018年市规土局开始制定社区规划师相关政策,而时至2019年方开始推动人大议题。相关支持政策产生过程漫长。

微更新作为社区治理及居民参与的重要手段,始终没有能支持它的强制条文或法律法规出台。一方面基层政府自身任务繁重,微更新相比

“旧城改造”“垃圾分类”等立法推进的重点事项而言,缺乏“一定要做”的紧迫性;另一方面,居民作为议题网络中的重要行动者缺乏参与意识,鲜少与其他网络产生联系。居民意愿和街道目标也时常产生背离,这也进一步扩大分歧。加之社区基金会财务不独立、社会组织发育不全面等问题,本就缺乏动因参与社区事务的网络主体在以上诸因驱使下,对微更新的参与意愿更加薄弱,在议题网络中作用愈发弱化,自下而上推动力持续减弱。

## 四、结论与讨论

随着近年来我国土地资源由“增量”转“存量”趋势日益明显,社区更新成为规划转型的重要内容。社区更新的良好实施,有助于促进社会治理决策科学化和治理方式精细化。在我国城市更新过程中,微更新作为一种人本化的空间重构和社区激活方式,能够促进网络中各利益相关方共同参与社区治理过程中,其参与模式、政策推动、治理理念均面临各种机遇与挑战。结合以上“过程—实践”分析,本文以微更新项目为支点,从以下几个维度展开讨论,以说明在政策网络视角下如何优化社区治理结构。

第一,依托枢纽型社会组织改善议题网络内部环境及外部结构。钱伯斯等人认为,民间社会与国家对话是理想的国家—社会关系模式,其中增强公民社会内部权能有益于帮助维持自治和扩大民主<sup>[29-30]</sup>。在中国语境下,社会组织普遍面临“政府希望其发展,但又不希望其长得太大”的局面,“国家—市场—社会”三者关系很难达到动态平衡。由此,政策网络视角下,社区治理可从强化议题网络内部及外部结构两方面着手提升。对议题网络内部结构,在加强网络内部联系的同时,应强化社会组织和居民的主体地位,适当放宽政府对社会组织的管制,鼓励社会组织的自身发展。由访谈得知,“在地设计”“在地培育”是社区治理中的有力推动因素。公众参与程度的把握一直是我国社区治理中的一个难点,“在地孵化”能有效促进社会组织因地制宜开展工作,并引导居民自治,弱化政府与当地居民间的矛盾。C社区案例中,具有高校背景的社会组织着力引导政府由“出钱改造”向“培育居民参与意愿及参与行为”转变。作为政策网络中最松散的要素,议题网络在内部联系紧密的基础上,与其他网络之间产生联系可

以起到“1+1>2”的作用。从C社区微更新过程可知,枢纽型社会组织可以联系居委会,孵化居民自治组织,平衡政、社、商之间关系,发挥网络节点作用。

第二,建立专业网络、生产者网络和议题网络三者间动态关系,整合松散结构,“抗衡”政策社群网络的决定性支配作用。在网络治理中,行动者中心制度主义理论认为,网络的功能可作为介于公共的行动者与私人行动者之间水平自我协调的理想制度架构。行动者在网络中遵循共同规则,交换彼此互赖资源,形成优势互补的资源交换,以实现共同利益<sup>[31]</sup>。具体到微更新项目的实施过程中,首先,由访谈中可知,社会组织作为议题网络能联络具有高校背景的社团或与高校直接合作,使基层政府即府际网络更加信任。单独参与微更新过程的社会组织存在各类不确定性,而高校及专家智库则相对稳定。其次,参与程度在个体间存在差异。基层政府、企业商户、个体居民如作为单个要素存在,其参与程度较低;如对各类服务对象整合,共同参与程度将大幅度提高。最后,“高校+设计师+社会组织”的模式更容易获得政府认同,取得与区级、市级等上级政府部门对话的机会。

第三,促进专业网络对政策社群网络施加影响,推动社区治理项目支持性政策的协商与落实。尽管近年来对微更新的关注度有所提升,也有少量由政府发起的鼓励性计划,然而能被纳入政府计划的项目数量有限,大部分项目在自下而上发起的过程多遇到规划冲突、审批不顺等困境。在C社区微更新项目中,参与专家即专业网络,结合实际操作中遇到的问题进行提案推动相关立法支持。由此,原本关注度较低的话题或缺乏政策、立法支持的社区治理项目亦能得到关注,并倒逼政策社群进行政策改革或推动人大立法支持。根据哈贝马斯著名的“双轨制协商民主理论”,弱公共领域的协商具有导控、监督和约束第一轨道协商的重要价值<sup>[32]</sup>。城市空间中的协商属于弱公共领域的协商,用它来反推强公共领域的协商,从而促进立法协商民主,对当代中国基层治理具有现实意义。具体而言,拥有专业知识的高校专家组和办法制定部门应共同起草决策咨询报告,共同加强城市微更新、社区治理相关的政策支持,促使相应法律法规的完善。

在基层社区治理中,基层政府即府际网络居

于核心地位,能鼓励企业积极参与,促进社会组织的成立与孵化,激发公民参与积极性,并最终形成网络间互联的协同机制。因此,凸显政府主体地位有助于审批流程简化、高校技术支持、立法政策明确和对政府创新的支持。

本文从实证研究入手,利用政策网络作为研究工具,依托微更新实施过程,分析中国社区治理结构性困境并提出对策。本研究还存在一定局限:第一,由于配对比较法自身存在自由度不足、可能不具代表性及对范围条件的忽视等缺陷,案例选择尚存可能的竞争性解释;第二,访谈对象选择具主观性;第三,完成数据收集后,可根据案例间联系和区别补充调研,进一步优化研究方法。

### 参考文献:

- [1] 马全中. 中国社区治理研究: 近期回顾与评析[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(2): 93-104.
- [2] 谭玲雁, 娄成武. 保障性住房政策过程的中央与地方政府关系——政策网络理论的分析与应用[J]. 公共管理学报, 2012, 9(1): 52-63.
- [3] 刘强强, 邱明红. 政策网络的理论审查和完善途径研究——基于社会资本的视角[J]. 甘肃行政学院学报, 2015(3): 52-61.
- [4] Bowles S, Gintis H. Social Capital and Community Governance[J]. The Economic Journal, 2002, 112: 419-436.
- [5] Giddens A. The Third Way: The Renewal of Social Democracy [M]. Cambridge: John Wiley & Sons, Inc., 2013.
- [6] 朱仁显, 郭文英. 从网格管理到合作共治——转型期我国社区治理模式路径演进分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2014(1): 102-109.
- [7] Li Youmei. Community Governance: The Micro Basis of Civil Society[J]. Social Sciences in China, 2008, 29(1): 132-141.
- [8] 尹广文. 多元主体参与社区场域中的协同治理实践——基于四种典型的社区治理创新模式的比较研究[J]. 云南行政学院学报, 2016, 18(5): 125-130.
- [9] 魏娜. 我国城市社区治理模式: 发展演变与制度创新[J]. 中国人民大学学报, 2003(1): 135-140.
- [10] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [11] 胡炎平, 姜庆志. 基于共建共治共享的“1+N”社区协商治理模式研究——以J市F社区为例[J]. 中国行政管理, 2019(10): 156-157.
- [12] 张衍春, 单卓然, 许顺才, 等. 内涵·模式·价值: 中西方城市治理研究回顾、对比与展望[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 84-90.
- [13] 徐增阳, 张磊. 公共服务精准化: 城市社区治理机制创新[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(4): 19-27.
- [14] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122.
- [15] 朱亚鹏. 西方政策网络分析: 源流、发展与理论构建[C]//公共管理研究. 上海: 格致出版社, 2006: 204-222.
- [16] Börzel T A. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks [J]. Public Administration, 1998, 76(2): 253-273.
- [17] Kooiman J. Social-political Governance: Overview, Reflections and Design [J]. Public Management and International Journal of Research and Theory, 1999, 1(1): 67-92.
- [18] Marsh D, Rhodes R A W. Policy Networks in British Government [M]. Gloucestershire: Clarendon Press, 1992.
- [19] 李玫. 西方政策网络理论研究[M]. 北京: 人民出版社, 2013.
- [20] Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions[J]. International Social Science Journal, 1998, 50: 17-28.
- [21] 复旦大学发展与政策研究中心. 城市治理与中国发展[M]. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [22] 罗茨 R A W. 如何管理政策网络? [J]. 王宇颖, 译. 中国行政管理, 2015(11): 139-144.
- [23] 胡祥. 城市社区治理模式的理想型构: 合作网络治理[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2010, 30(5): 101-105.
- [24] 夏建中. 治理理论的特点与社区治理研究[J]. 黑龙江社会科学, 2010(2): 125-130.
- [25] 王清河. 城市社区公共空间治理的多元主体协同机制研究——以B广场发生的多主体冲突事件为例[J]. 云南行政学院学报, 2019(4): 117-120.
- [26] 陈建国. 城市社区治理的政策选择: 一个规范分析框架[J]. 公共行政评论, 2010, 3(2): 42-64.
- [27] 黄瓴, 沈默予. 基于社区资产的山地城市社区线性空间微更新方法探究[J]. 规划师, 2018, 34(2): 18-24.
- [28] 楚建群, 赵辉, 林坚. 应对城市非正规性: 城市更新中的城市治理创新[J]. 规划师, 2018, 34(12): 122-126.
- [29] Chambers S, Kopstein J. Civil Society and the State[M]// Anne P, Bonnie H. The Oxford Handbook of Political Theory. Oxford: Oxford University Press, 2008: 1.
- [30] Putnam R D, Leonardi R, Nanetti R Y. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy[M]. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- [31] 鄧益奋. 网络治理: 公共管理的新框架[J]. 公共管理学报, 2007, 4(1): 89-96.
- [32] 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏, 译. 北京: 三联书店, 2003.