

# 中国城乡社区协商治理：分析框架、 运行机理与实践成效 ——以南昌市西湖区“幸福微实事”为例

尤琳 罗志强<sup>1</sup>

**【摘要】**中国城乡社区协商治理既是理论问题，又是实践问题。把组织、制度、文化、技术四大要素嵌入城乡社区协商治理中，可以构建一个理论和实践相契合的分析框架。“幸福微实事”是协商治理在城乡社区场域的具体实践形态，其运行过程可以分为三个主要环节，即注重开放性输入的共建环节、强调协商性转化的共治环节、实现精准性输出的共享环节。“幸福微实事”实践过程中，通过组织赋权、制度赋制、文化赋能、技术赋智，社区治理问题化驱动导向更加鲜明、规范化运作程序更加完善、理性化审议过程更加凸显、高效化推动渠道更加畅通，取得了城乡社区协商治理的良好成效。但也要指出，以“幸福微实事”为实践形态的城乡社区协商治理仍面临不少问题，需要不断深化实践、探索规律、解决难题。

**【关键词】**城乡社区 协商治理 幸福微实事 要素

**【中图分类号】** C912.83 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—854X (2022) 03—0124—09

## 一、引言

当前，中国城乡社区已成为居民日常生活的主要场域，“也成为社会治理的基本单元和社会治理创新的微观基础”<sup>1</sup>。无论从理论还是实践来看，中国城乡社区治理都呈现出顶层设计不断加强、民主协商迅速扩散、创新举措多点开花的发展态势。通过对近年来全国社区治理和服务创新案例的分析可以发现，协商民主与社区治理具有内在的理论契合，协商民主已经作为一种机制、程序或手段嵌构于社区治理结构之中，形成了城乡社区协商治理的典型样态。国内学者对城乡社区协商治理的研究逐渐深入，主要集中于如下三个方面：

一是关于城乡社区协商治理实践样态的研究。张等文等学者从协商目的和功能角度考察，指出决策型协商民主、议事型协商民主、调解型协商民主是当前我国城乡社区协商民主的实践形态。<sup>2</sup>唐娟、谢靖阳以成员结构和议题范围为衡量维度，将城市社区议事会分为高代表性—宽议题范围、高代表性—窄议题范围、低代表性—宽议题范围和低代表性—窄议题范围四种类型。<sup>3</sup>张君从整体性视角出发，把矛盾协商化解方式分为道德性调解、道德性协商、法律性调解和法律性协商四种基本类型。<sup>4</sup>郎友兴、万蕊研究了“众人的事由众人商量”的实践个案，指出议什么、谁来议、怎么议、议的效力构成了协商民主的系统性制度。<sup>5</sup>此外，一些学者深入研究了浙江温岭的“民主恳谈会”、北京朝阳区的“党政群共商共治”、四川彭州的“社会协商对话会”、吉林安图的“民意裁决团”等多种多样的社区治理实践形式，这些实践发挥了议事、决策、调解等多种功能，体现了鲜明的协商特

<sup>1</sup>作者简介：尤琳，江西师范大学马克思主义学院教授、博士生导师，江西南昌，330022；罗志强，江西师范大学马克思主义学院博士研究生，中共江西省委党校公共管理学教研部副教授，江西南昌，330108。

<sup>2</sup>基金项目：国家社会科学基金一般项目“农村基层精准治理研究”（17BKS060）；江西省研究生创新专项基金项目“新时代基层社区治理共同体建设研究”

质，为基层治理现代化提供了探索性的生动样本。

二是关于城乡社区协商治理分析框架的研究。张平等学者关注协商主体、协商形式、协商内容、协商程序等要素，并以此构成完整的社区协商议事决策机制，为审视现实社区协商实践提供了理论分析的基础。<sup>6</sup>唐鸣、李梦兰对所选取的37个第三批全国社区治理和服务创新实验区样本进行深入分析，将主体、制度、资源和技术等社会性要素嵌入社区治理全过程，构建了社区治理社会化要素嵌入的分析框架。<sup>7</sup>王佃利、孙妍认为政治嵌入与社会嵌入的双重嵌入方式实现了行政末梢和治理枢纽互嵌，成为探析基层社会治理共同体的分析框架。<sup>8</sup>郑永君着重研究了社区社会组织与社区治理创新的关联逻辑，并提出了“组织公共性—社区嵌入性”理论分析框架。<sup>9</sup>段雪辉、李小红运用“制度环境—行动策略—行动目标—行动任务”的分析框架，以求揭示外部制度环境影响下社会组织参与基层社会治理的微观运行机制。<sup>10</sup>吴晓林等人引入“利益论”的分析框架，摆脱了从“功能论”层面解读协商民主优势的常规视角，总结出基层协商结构和过程展现出“领导—服从”关系和全程把控的特征。<sup>11</sup>

三是关于城乡社区协商治理推进路径的研究。陈荣卓、刘亚楠主张把“共建”的治理过程与“共享”的治理目标结合起来，进一步优化社区治理主体规范机制、治理运行机制及治理保障机制。<sup>12</sup>韩福国等学者提出“社区共营”模式，并把结构性互嵌、参与式共建、协商式共治、整体性共享视为其四种支撑路径。<sup>13</sup>陈家喜认为当前社区合作治理的中心任务是构建社区主体间的合作机制。<sup>14</sup>唐亚林、钱坤提出要通过专家学者的介入和撬动，帮助基层党委和政府基层治理中“找回居民”，推动基层治理知识体系的重构、基层运作机制的重塑以及行动者参与动力的再造。<sup>15</sup>蒲新微、衡元元指出，社区治理过程中群众在制度化参与方面存在“权”“能”“位”先天不足的问题，要通过“还权”“赋能”“归位”，实现共治共享社区愿景。<sup>16</sup>袁方成、侯亚丽注重居民的议决权和行动权，认为需要进一步从事务项目化、主体组织化和机制制度化的角度推动单一赋权向双重赋权转变，以提升协商民主的制度绩效。<sup>17</sup>燕继荣、彭莹莹从组织学角度分析了构建党组织为主体责任者的基层协商民主制度化体系的必要性和可行性。<sup>18</sup>王立峰、潘博强调要发挥基层党组织的社会整合功能，在利益整合、结构整合和价值整合基础上达成稳固党的基层政权、提升社区可治理性和强化社区凝聚力等目标。<sup>19</sup>张锋提出，建构农村社会组织参与农村社区治理的保障性制度、支撑性制度和参与性制度，可从体制机制、结构体系、能力方式等方面入手。<sup>20</sup>

由以上论述可知，城乡社区协商治理已成为基层治理创新的重要形式和显著趋势。既有研究为推进社区治理体系和治理能力现代化提供了有益的指导和借鉴，但城乡社区协商治理在实践中仍然面临“弱参与”困境，需要进一步探索其运行机理，评估其实践成效。

本文选取江西省南昌市西湖区的社区治理为研究对象，该区以“推进社区分类治理，实现服务精准施策”实验主题成功入选“全国社区治理和服务创新实验区”，为推进社区治理体系和治理能力现代化提供了鲜活样板。实验中，南昌市西湖区推广的“幸福微实事”是城乡社区协商治理的生动实践，它通过社区居民民主提议、投票、监督的方式决定资金如何使用、投入哪些项目，很大程度上解决了群众关注度高、受益面广的社会生活难题。这种“政府买单、百姓点菜”的协商治理实践形式受到社区居民的普遍欢迎和热情参与。笔者经过实地走访调研南昌市西湖区南浦、西湖、朝阳洲、广润门、丁公路等街道的多个社区，发现以“幸福微实事”为案例来分析城乡社区协商治理的运行机理和实践成效，既能剖析个案的特殊形态，又能总结实践的一般规律，对于进一步推进城乡社区协商治理具有重要意义。

## 二、要素嵌入：中国城乡社区协商治理的分析框架

城乡社区协商治理是一项复杂的系统工程，涉及县区、街道、社区等多级层面的组织，覆盖经济、社会、文化等多个领域的事务，成为政党、国家、社会、公民相互联系的重要政治纽带。城乡社区协商治理既是热点理论问题，又是具体实践问题，要通过建构一个清晰的分析框架，以正确把握其理论及实践逻辑。埃莉诺指出：“一个一般框架的发展和使用可以帮助研究者去发现在进行制度分析时需要考虑的要素，以及这些要素之间可能的关系。”<sup>21</sup>鉴于此，本文尝试把组织、制度、文化、技术四大要素嵌入城乡社区协商治理中，试图构建一个理论和实践相契合的分析框架。

### （一）组织要素嵌入：公共组织与非公共组织有机结合

城乡社区协商治理是一项由组织介入参与而非个人孤军奋战的活动。虽然我国实行社区居民自治制度，但这并不意味着在社区治理中社区居民以“独处”的方式存在，更不排斥社区居民之外的组织“入场”。有效的社区治理应是协商基础上的集体行动，本质上体现为一种合作治理。合作治理需要在城乡社区协商治理中嵌入组织要素，包括政党、政府、社区居委会、物业公司、业主委员会、社会组织、社区居民等，不同组织角色不同、功能各异、优势互补，以实现公共组织与非公共组织有机结合。具体来看，社区治理是中国共产党治国理政的重要组成部分，党组织是社区协商治理的核心领导力量，“自治不是脱离党的领导，党组织也不能因为社区要自治就放手不管”<sup>22</sup>，反而要充分发挥党建引领作用，解决好基层党组织弱化、虚化、边缘化问题；政府组织是社区协商治理的实施主体，扮演着方案制定者、组织者、实施者、服务者多重角色，政府组织“放权”不等于“离场”，必须把握好“有限政府”的限度，又发挥好“有为政府”的功能；社区居委会是社区协商治理的具体执行者，广大社区干部理应成为群众的贴心人，及时关注并回应社区居民的需求，引导社区居民自愿、主动、积极地参与社区治理；物业公司、业主委员会作为社区协商治理的重要“马车”，则因小区类型不同而存有差异，有些小区的相关组织积极作为，合作解决了居民的急事难事，部分还没有成立相关组织的老旧小区，也在认真筹划或组建家委会等类似组织；社会组织作为非官方的社会力量，在社区协商治理中扮演着动员者、协调者、咨询者、参与者等角色，具有公益性、独立性、专业性等优势，有助于促进社区居民平等参与协商、讨论和对话；社区居民是社区协商治理的共建者、共治者、共享者，有必要增强协商意识，提升协商能力，真正开展实质性协商，巩固协商治理的成果。总之，城乡社区协商治理必须充分发挥党组织的核心作用，引领政府部门、社区居委会、物业公司、业主委员会、社会组织、社区居民等各方力量形成社区治理共同体，为合作治理打下良好的组织基础。

### （二）制度要素嵌入：正式制度与非正式制度有效衔接

制度带有长期性、全局性、根本性，制度是否完善关系到城乡社区协商治理能否从理念性力量转化为现实性能力。有学者指出，“城乡社区的协商民主，是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度系统及其实践过程。”<sup>23</sup>城乡社区协商治理需要嵌入制度要素，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，以保障城乡社区协商治理有序发育、良性成长、开花结果，实现制度化、规范化、可持续化发展。一般而言，制度可分为正式制度与非正式制度，正式制度主要包括法律法规和国家政策，起硬约束作用；非正式制度主要包括乡规民约和伦理道德，起软约束作用。正式制度与非正式制度相互补充，共同构成完整的制度体系，促进城乡社区协商治理规范发展。近年来，我国各地积极探索多种城乡社区协商治理形式，部分地方的协商实践从无到有、逐步推广，部分地方的协商实践却从有到无、昙花一现，造成不同结果的根本原因在于社区协商治理能否有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。有制度作为依托，城乡社区协商治理才能在协商主体选择、议题确定、议程设置、程序设计、方式选取、结果运用等各环节抓细抓实，按照既定方向稳步推进，逐步实现成熟定型；反之，城乡社区协商治理极可能陷入“领导重视才协商”“遇到问题才协商”“想协商就协商”“有时间就协商”等困境，导致协商流于形式，最终破产。显然，城乡社区协商治理要实现其价值，就需要通过加强制度供给、强化制度执行，使之在制度化轨道上健康运行。只有融合现有制度、统筹制度安排、完善和修订基层协商民主相关法律、夯实制度责任、完善和明确协商议事规则<sup>24</sup>，使得正式制度与非正式制度有效衔接，才能确保城乡社区协商治理规范、有效地运转起来。

### （三）文化要素嵌入：精英文化与协商文化相互融合

在民主建设方面，文化建设比制度建设更复杂，如果说制度让人产生真切、确实的感受，那么，文化建设更长远、更深刻。<sup>25</sup>从功能角度讲，文化具有调节规约个体行为和引导社会运行的积极作用，影响着协商主体的行为、协商进程中的博弈与均衡，因此探索城乡社区协商治理不能脱离文化这一要素。反观当下，我国不少社区还未发育成熟，社区文化的供给和扩散也未达到与治理需求相匹配的程度，事实上，不同利益主体在以文化为支撑的协商意识和协商能力方面存在显著差异。但是，城乡社区协商治理各方面、各环节都需要文化纽带得以维系，二者相互影响、良性互动，这就为文化要素嵌入留下了广阔空间。一方面，社区协商治理需要精英文化的引领来破解群体参与冷漠。这里表述的精英并非指“权力精英”，而是指在社区治理中拥有公共精神、具备公共理性、能够主动有效表达意见或建议的强势群体，某种程度上也可称为“意见领袖”。他们在经济、政治、教育、网络

等资源方面相对优越，对于权利的认识比较充分，敢于和善于表达自己的利益诉求。在他们的引领和带动下，其他社区居民会潜移默化地增强对于组织、团体及其他个体的责任感，在一定程度上缓解参与冷漠的现实困境。另一方面，为防止协商治理过程中的精英俘获，以吸纳公众参与为特征的协商文化的输入显得尤为必要。城乡社区协商治理离不开协商文化所提供的文化氛围和文化支撑，否则，协商治理将失去根基和可持续发展动力。培育协商文化旨在涵养各主体的协商素养，引导不同协商主体加强沟通与理解，节制个人诉求和意愿，尊重他人需求和利益，消解多元分歧，营造居民之间团结、信任与合作的氛围，为构建社区治理共同体奠定良好基础。协商文化在社区治理实践中主要表现为“和合”文化、平等文化、秩序和法治文化、包容和妥协文化等，这些文化因子能够孵化出强烈的协商意识、公共理性和协商技巧。协商文化一旦形成并内化于人们的日常生活，便以其强大的惯性动力影响和制约着社区协商，并在很大程度上决定着协商治理的成效。因此，应弘扬公平性、平等性、包容性和公共理性等理念，从协商意识的培育、协商习惯的养成、协商技巧的锻炼、协商共识的达成各方面来推进城乡社区协商文化建设。

#### （四）技术要素嵌入：线下平台与线上平台有益互动

城乡社区协商治理不仅要注意“协商”的形式创新，还要高度关注“治理”的实质效果。从以往经验看，城乡社区协商治理既是“体力活”，也是“技术活”。参与协商治理需要确保充足的时间和精力，同时还要提供畅通的渠道和平台。实际上，不同主体都会从自身实际出发，考量参与协商的成本—收益问题。对于社区干部而言，如果要提高居民参与的信度和效度，仅仅依靠传统的上门入户手段显然是不能满足工作需求的，这种手段不仅工作量大，而且容易出错；对于社区居民而言，因忙于生计而无暇顾及公共事务的大有人在，如果依然只提供单一的参与方式和渠道，他们很可能选择“事不关己，高高挂起”的冷漠消极态度，不乐于把社区协商与日常生活联系起来。就目前来看，城乡社区协商治理很大程度上没有改变传统手段和方式的路径依赖，更多的还是通过线下平台。在协商之前，发布信息的渠道往往限定于固定的宣传栏或者在人流流量大的地方设立流动宣传点，收集民意往往只依靠社区干部挨家挨户上门走访、发放纸质意见征集表或者设置意见箱；在协商之时，表达意见的场所除了议事厅、议事会等平台，没有其他方式作为补充，社区居民需要到达指定现场协商议事；在协商之后，居民监督反馈的渠道也比较单一，难以有效吸纳执行中形成的建设性意见。要解决这些问题，必须将新技术、新平台及时纳入城乡社区协商治理。随着互联网、物联网、大数据的高速发展，应将现代信息网络技术应用于城乡社区协商治理，通过社区网站或公众号、QQ群、微信群等互动交流平台，不断加快智慧社区、掌上社区、共享社区、数字公民等建设进程，打造社区网络协商平台，弥补社区组织化程度低、人员流动性大、公共生活时间分散的社区协商局限，“为有参与热情、参与意愿和参与能力但缺乏参与时间的中青年工作群体提供更便利、顺畅、快捷的渠道”<sup>26</sup>。只有通过线下平台与线上平台的有益互动，才能使参与渠道更符合不同年龄段群体的各自特点，从而摆脱协商参与热情不高、协商结果执行不力的困境。

### 三、要素联动：中国城乡社区协商治理的运行机理

城乡社区协商治理能否健康持续运行取决于组织、制度、文化、技术等要素的嵌入程度及联动效度。近年来，江西省南昌市西湖区为了建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，牢牢坚持“民事民提、民事民议、民事民决”原则，将协商民主与社区治理两者有效结合，探索出一条以“幸福微实事”为典型做法的城乡社区协商治理新路径。

“幸福微实事”是南昌市西湖区推进的一项撬动社区共治的试点工作，是协商治理在社区场域的具体实践形态。这项工作将社区治理与协商民主相结合，依托社区居民提议和民主投票决定实施一批民生小项目，借以解决社区群众关注度高、受益面广的交通、社区公共建设、社会服务有关问题。2017年以来，西湖区先后投入7.47亿元，高质量完成民生票选项目1227个，覆盖135个社区、惠及数千户家庭。

“幸福微实事”的运行过程可以分为三个主要环节：第一个环节是共建，注重开放性输入；第二个环节是共治，强调协商性转化；第三个环节是共享，实现精准性输出。共建共治共享构成了逻辑起点到逻辑终点的闭环流程，形成了开放性输入—协商性转化—精准性输出的整体运行系统。

### （一）共建：开放性输入

共建是城乡社区协商治理的基础，回答社区治理依靠什么的问题。在共建环节，“幸福微实事”注重开放性输入，组织、制度、文化、技术等要素悉数登场，形成动态而非静态、联动而非割裂的运行系统。首先，“幸福微实事”离不开组织要素输入。虽然协商治理的主角是社区公民，他们投票决定需要什么项目、先上什么项目，但实际上，政党组织、政府组织、社会组织等都扮演着不同角色、发挥着不同作用，它们构成了“幸福微实事”的协商治理共同体。实践中，为强化对“幸福微实事”工作的组织领导，南昌市西湖区专门成立了由区长任组长的领导小组，相关职能部门按照分工积极协作。社会组织也被吸纳进来，比如“校友之家”和志愿者组织，21位在南昌工作或生活的全国各高校校友以及135名志愿者被安排在21个社区，从事指导、咨询和协助服务工作。其次，除了组织要素输入，“幸福微实事”还通过制度要素输入，保证其有序性、稳定性、可持续性。一方面，以正式制度指导实践，如西湖区颁布的相关文件、推出的相关政策确立了城乡社区协商治理的目标、步骤和方法，保障社区协商治理按照规则有序进行；另一方面，以非正式制度引导实践，如积极发挥乡规民约等社会自治规则的指引作用，使之内化于居民的协商行为之中。第三，也要充分认识到，“任何一项制度的确立都需要与社会主体的心理、观念以及其他行动规则相互调适、相互修正”<sup>27</sup>，城乡社区协商治理的有效运转，不仅需要培育主体、完善制度规范，而且要输入文化要素。社区作为培育居民现代公共素质的天然场所<sup>28</sup>，文化的支撑能逐步改变大部分社区居民不信协商、不愿协商、不会协商的现状，推动社区居民在协商中不失声、不失语，不撒泼、不要横。西湖区作为老城区，社区居民总体处于熟人社会状态，街坊邻里的密切互动关系为社区协商提供了包容性环境。而且，居民在全面依法治国进程中已然增强了法治意识和法治能力，这为协商治理的规范化运行培育了深厚土壤。最后，技术创新也为共建创造了条件，社区工作人员采用线上线下相结合的方式，在宣传、议事、监督各环节融入现代信息技术，突破了人力不足、空间狭窄、时间有限等制约。

### （二）共治：协商性转化

共治是城乡社区协商治理的路径，回答社区治理怎么开展的问题。在共治环节，“幸福微实事”关注协商性转化。有学者指出，“协商包括对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、审议、辩论、争论等多种形式”<sup>29</sup>，这些形式总体上反映了社区协商治理的程序和步骤。2017年南昌市西湖区“幸福微实事”试点工作开展以来，基本按项目启动、项目征集、项目配额、项目认捐、项目推选、项目投票、项目公示、落选项目提议集中回复、项目实施、项目评价等10个步骤来实施。“圆桌会议”成为连接这些步骤的支点，也成为嵌入协商要素的平台。通过“圆桌会议”，各主体有了集中表达利益诉求的渠道，能够在平等参与、理性讨论的基础上实现偏好转换，最终达成共识。

第一，平等参与。从准入条件看，“圆桌会议”的参与者只需要符合“15岁以上的社区居民以及租住在社区的人员”这一条件，而非通常意义上选出的民意代表。从人员构成看，为了使“圆桌会议”成为真正的协商讨论平台，每张“圆桌”都配备了记录员、技术顾问和桌长各1名，外加10名左右居民。在协商过程中，记录员主要负责记录居民的建议；技术顾问主要负责引导和帮助居民提炼建议并辅助桌长调动居民发言；桌长主要负责维持协商秩序，使小组成员能够平等、自由地发言与讨论；居民是协商讨论的主体，也是项目提议的主要发言人。

第二，理性讨论。公共协商结果的政治合法性不仅基于考虑所有人的需求和利益，而且还建立在利用公开审视过的理性指导协商这一事实基础之上。<sup>30</sup>“圆桌会议”是利益表达的平台，各圆桌小组成员就该小组的项目进行充分讨论，然后采取依次发言、举手发言或志愿发言等方式，按照优先排序推选出排名前3的项目，由每个小组派代表上台进行5分钟汇报。居民通过不断对话讨论，经由理性思考达成最终投票结果。

第三，偏好转换。“圆桌会议”不仅是利益表达的平台，而且是利益博弈的战场。社区居民因性别、年龄、工作、身份等不同，可能会站在不同的立场，关注的重点也会有差异。在项目推选和项目投票时，社区居民既要为自己支持的项目提供说服他人的理由，争取更多支持者，又要倾听他人意见，适度修正自己的观点，经由说服他人、回应他人观点、修正自己观点三个步骤，形成良性互动，最终妥协让步，实现偏好转换。

第四，达成共识。“协商民主是以话语为中心的信息交互过程，话语信息包含了丰富的内涵，有利于形成共识性决策，趋近于公意的目标。”<sup>31</sup>可以看出，城乡社区协商治理不但要重视过程，让大家有足够的时间和空间进行话语表达，还要高度重视结果，防止协商议而不决走过场。“圆桌会议”的项目推选环节，由主持人说明投票目的及规则后，居民对备选项目进行投票，并当场公布投票结果。此举既保证了居民意见的真实性，又利于减少协商结果执行梗阻。

### （三）共享：精准性输出

共享是城乡社区协商治理的目标，回答社区治理实现什么问题。在共享环节，“幸福微实事”追求精准性输出，旨在不断满足人民日益增长的美好生活需要，让人民群众共同享有协商治理成果。“幸福微实事”项目正是通过嵌入组织、制度、文化、技术等要素，依托“圆桌会议”平台，促进不同利益群体之间平等参与、理性讨论、偏好转换、达成共识的过程。精准性输出体现在四个方面：一是社会化治理。“幸福微实事”吸纳了多元组织参与其中，契合了从单一治理主体向多元治理主体转变的现实要求，改变了政府部门主导的线性治理结构，形成了多元合作共治的网状模式。政府一改“为民作主”为“由民作主”，除了在政策制定、制度设计、资金安排等方面发挥重要作用外，其余过程均由其他主体充分发挥自主性，体现了社区自治的包容性。二是法治化治理。“幸福微实事”遵循国家法律规范的“硬法”约束，也尊重社会伦理道德的“软法”约束，形成了“硬法”与“软法”功能互补、刚柔相济、协调融贯的格局。政府部门及其工作人员承担起管理与服务双重职能，运用法治思维和法治方式参与社区治理，克服了全能型政府的弊病，体现了社区法治的约束性。三是专业化治理。“幸福微实事”的良好效果得益于专业化人才的助推作用。这一项目的设计和实施得到专家顾问组（由北京大学、清华大学、南昌大学等30余所省内外高校的校友组成）及志愿者团队（主要由南昌大学学生组成）的大力支持，他们负责培训政府干部、社区工作人员、社区居民等主体，提高了不同主体的协商意识、公共理性、责任意识，弥补了社区协商文化薄弱的短板，使协商工作更加有序、更加高效地开展，体现了社区德治的指引性。四是智慧化治理。“幸福微实事”适应信息时代的要求，除了利用传统手段做好社区各项工作，还及时注入信息技术，依托网站、公众号、微信群等平台创新社区协商治理，提升了政府对人民需求的响应性和公共服务的针对性，这也是“智慧社区”建设的现实要求和未来走向，体现了社区智治的时代性。

## 四、要素生效：中国城乡社区协商治理的实践成效

中国城乡社区协商治理涌现出多种形式，有些生根发芽，走上了制度化轨道，有些昙花一现，不具有可持续性。产生这种分野很重要的一个原因就是嵌入的要素是否真正生效。“幸福微实事”实践过程中，通过组织赋权、制度赋制、文化赋能、技术赋智，社区治理问题化驱动导向更加鲜明、规范化运作程序更加完善、理性化审议过程更加凸显、高效化推动渠道更加畅通，取得了城乡社区协商治理的良好成效。

### （一）组织赋权：社区治理问题化驱动导向更加鲜明

组织赋权是指上级组织把权力下放给下级组织，对具体事务不过多控制和干预，使下级组织拥有更大自主权。组织赋权是自上而下与自下而上双向互动的过程，一方面自上而下做“减法”，通过“减法”使自己“瘦身”，把下级组织能够做好的事交给下级组织去做，而自己腾出更多精力做好顶层设计，更加精准地管好该管的事；另一方面自下而上做“加法”，下级组织要做好上级组织放权的承接工作，通过“加法”使自己“增肥”，在拥有更大自主权后，坚持目标导向、问题导向、结果导向，从解决实际问题入手，把社区治理工作做实做好。“幸福微实事”体现了组织赋权的鲜明特征，为彰显社区治理问题化驱动导向创造了条件。西湖区政府在制定协商治理方案后，“幸福微实事”项目的提议权、讨论权、决策权等交给街道、社区，自己当起了“甩手掌柜”，打破了协商由政府组织控制的传统，实现了“政府定实事政府做”向“百姓定实事政府做”的巨大转变。赋权后，哪些项目能被推选、每个项目多少资金、每笔资金如何使用，区政府组织都不依靠行政权力进行过问和干涉，这些问题都按照民事民提、民事民议、民事民决的要求完全交给社区居民自行决定，社会组织则在其中起动员、咨询、引导等作用。这样一来，“幸福微实事”项目定位就更加精准，居民需求会更好地得到回应，政府公共资源配置就更有效率，有利于打通服务群众的“最后一公里”，进一步增强社区居民的获得感、归属感和幸福感。

## （二）制度赋制：社区治理规范化运作程序更加完善

制度赋制是指依据国家正式制度与非正式制度，制定出台科学合理的方案，使社区治理有法可依、有章可循。制度赋制符合社会主义协商民主多层、广泛、制度化发展方向，也符合社会治理法治化发展要求。“我国当前协商民主的非制度化问题体现为不够健全、不够规范、不够严密等制度性障碍”<sup>32</sup>，城乡社区协商治理具有较大的随意性，“想协商才协商”“想协商就协商”“想怎么协商就怎么协商”等现象比较突出，这既说明政府对协商治理的价值缺乏高度重视，又反映出政府在以制度规范自身行为方面还存在短板。事实证明，不确定性、不连续性的协商活动会削弱政府公信力，也无助于提高社区居民参与协商的能力和水平，甚至会打击社区居民参与协商的主动性和积极性。“幸福微实事”的制度赋制体现在顶层制度设计和基层政策制定两个方面：一方面，强化顶层制度设计。中办国办相继出台了《关于加强城乡社区协商的意见》（2015）、《关于加强和完善城乡社区治理的意见》（2017）、《关于实施乡村振兴战略的意见》（2018）和《关于加强和改进乡村治理的指导意见》（2019）等文件。另一方面，推动基层政策制定。南昌市西湖区相继出台了《西湖区推进社区治理和服务创新试点工作实施意见》《西湖区关于开展“幸福微实事”试点工作实施方案》《西湖区第二批“幸福微实事”试点工作实施方案》《西湖区第三批“幸福微实事”试点工作实施方案》《关于加强居民自治推进平安西湖建设的实施意见（试行）》《西湖区开展全国社区治理和服务创新实验区工作实施方案》《西湖区关于加快推进“1+5+X”社区邻里中心建设的实施方案》《西湖区推进“幸福圆桌会”基层协商民主建设试点工作方案》等系列文件。这些文件既包括顶层设计的宏观制度，又涵盖基层探索的微观方案，清晰地表明了城乡社区协商治理的指导思想、基本原则、重要抓手，也明确地规定了协商主体、协商议题、协商条件、协商程序、协商方式等要素，为城乡社区协商治理的规范化运作提供了有力的政策支撑和制度保障，改变了协商治理形式化、无序化的状况。

## （三）文化赋能：社区治理理性化审议过程更加凸显

文化赋能是指通过文化理念强化认知重构、文化认同和价值重塑。城乡社区协商治理中的文化赋能就是通过文化宣传、文化教育等方式，使社区居民树立协商治理意识、提升协商治理素养，从而达到“想商量”“能商量”“商量好”的目标。与选举相比，城乡社区协商治理对居民的文化素养要求更高。因为协商是一个充分讨论、相互妥协、遵循规则和程序的过程，居民不仅要积极参与审议，还要具备理性表达、集体合作和民主监督等能力。长期以来，社区居民协商意识不足、协商意愿不强、协商能力欠缺。他们普遍认为社区事务是公共事务，历来由政府承担或干部解决，这种思维惯性造成社区居民较少产生参与的想法，由此导致了“弱参与”的结果；部分社区居民有过参与社区协商治理的经历，但自认为势单力薄、人微言轻，参与没有起到实质性作用，反而留下“费力不讨好”的印象，不愿再成为社区协商治理的“回头客”。“幸福微实事”为居民锻炼协商治理能力提供了实践载体，但项目启动之初，社区居民普遍没有认同感和积极性，有些参与进来的居民也是为了不驳社区工作人员的面子而应付了事。为了扭转唱独角戏的尴尬局面，全国各高校在南昌的校友会成为了协商文化的培育者、传播者、践行者，校友会的成员们围绕“参与式预算的基本概念、方法和中国的参与式预算发展”“参与式预算与地方治理”“参与式预算与社区治理创新”“参与式预算与基层民主”“参与式预算中的社会组织作用”“参与式预算中的街道组织工作”等专题多次组织培训会，为社区协商治理实践提供技术指导；南昌大学等成立的志愿者团队通过上门入户等方式宣传协商民主文化和知识，为后续协商实践营造了良好的文化氛围。通过此举，居民的民主意识、公共精神和责任意识得到提升，居民建言献策的热情日益高涨，社区治理的源动力和内聚力进一步增强。

## （四）技术赋智：社区治理高效化推动渠道更加畅通

技术赋智是指利用现代信息技术为社区协商的信息收集、渠道拓宽、平台开发、监督反馈等环节提供支撑，打通和弥补传统社区治理方式中的信息梗阻和效率短板。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体，必须突破特定时间、固定地点、单一渠道的参与限制。以5G、物联网、云计算、区块链、人工智能等为代表的新一代信息技术正在推动整个经济社会的数字化转型，“将物理空间中人、事、物等资源数字化，将人与社会关系和交往模式信息化、数据化”<sup>33</sup>，为积极构建“智慧社区”提供了前所未有的机遇。社会治理视角下的“智慧社区”建设强调网络技术介入，映照技术、社会与组织在时空场域中的交织与互动，为推动社区治理实现精准分析、精准服务、精准治理、精准监督、精准反馈提供了可能。“幸福微实事”在一定程度上迎

合了智能时代的要求，成为“智慧社区”建设的有力推手。在宣传环节，不仅运用传统小广播、小文艺、小传单等方式发布信息，还在区政府门户网站、街道微信公众号、全区134个社区建立的公众微信群及时发布相关信息；在民意收集环节，不仅挨家挨户上门入户、发放纸质意见表、设置固定的意见箱、开设流动意见点，还通过社区微信群尽可能收集到真实、全面的信息；在项目推选环节和投票环节，除了利用“圆桌会议”进行协商讨论，也利用网络平台吸纳没到现场的居民的诉求或者建议；在监督反馈阶段，对剔除和落选的项目，所在社区通过微信、打电话、发短信等方式，告知项目提议人落选的原因，保护提议人的参与积极性。南浦街道作为最早试点的两个街道之一，为了广泛宣传，吸纳更多居民参与，特开通了“南浦街道社区治理服务平台”微信公众号，下设“民情采集”“信息处理”“效能监督”栏目，“民情采集”中有专门的“微实事”事项，居民可以在线上参与社区协商治理。

## 五、结论与讨论

城乡社区协商治理是基层治理现代化的重要内容。“幸福微实事”作为城乡社区协商治理的生动实践，是通过“微服务”推进“大民生”的惠民工程。该项目自2017年实施以来，积极嵌入组织、制度、文化、技术等要素，并驱动这些要素构成了开放性输入—协商性转化—精准性输出的共建共治共享联动格局，在组织赋权、制度赋制、文化赋能、技术赋智的条件下，实现了政府供给与百姓需求的有机对接以及政府治理和社会调节、居民自治的良性互动，为基层治理现代化积累了宝贵经验。

但是，以“幸福微实事”为代表的城乡社区协商治理仍然暴露出一些短板和不足。第一，从组织要素而言，社区协商治理的组织结构并不合理。比如，社区干部绝大部分是女性，社区工作人员普遍地、经常地纠结于去留问题，不能安心工作，往往说走就走。<sup>34</sup> 这给社区协商治理的持续发展留下了隐患，必须想办法加以解决。另外，尽管以校友会、志愿者组织为代表的社会组织发挥了很好的作用，但社会组织依然数量有限、发育不足，老城区不少社区没有成立业主委员会，还没有足够力量满足社区协商的发展需要。第二，从制度要素而言，社区协商治理的制度体系并不完善。比如，在项目预算和报价环节，社区工作人员与相关部门对接存在梗阻，有时为了省事，仅凭主观想象对项目随意定价，有时又带着主观偏好报价，给暗箱操作带来了一定的空间。第三，从文化要素而言，社区协商治理的文化因子并不强大。西湖区老城区居民具有明显的老龄化特征，他们的协商意识、协商能力不能完全契合社区协商的要求，而有些居民受惯性思维影响，缺乏公共精神和公共理性。第四，从技术要素而言，社区协商治理的技术支撑并不到位。西湖区线上平台的开发应用还处于初级阶段，持续运营管理得不到保证，面对面场所、小众主体、微观具体的正式协商依然占绝大多数，还需要突破技术瓶颈，发展超越时空、大众主体、宏观广泛的非正式协商。

为此，亟需进一步探索寻求解决方案。第一，组织赋权是手段不是目的，更不是“甩锅”的借口。某种程度上，有效的赋权还需借助社区原有的权力结构，在权责一致原则下发挥社区“两委”的作用，促进有序放权与社区其他组织长期能力培育相结合，同时防止各项事务下沉社区导致社区干部“诉苦”甚至“走人”的现象。第二，制度赋制是规定动作不是选择动作。制度的生命力在于执行。推进社区协商治理要注重弥合制度缝隙，审视制度实践中的社区自主性，在制度与实践的复杂互动中逐步推进社区协商治理制度化发展。第三，文化赋能是长期工程不是短期项目。要以打造社区共同体为突破口，加快培育社区协商文化，着力协调社区内部关系，促进居民之间的情感联络，社区居委会、业主委员会、物业公司之间的协商合作，社区与街道办事处之间的互惠互利，社区、政府部门与驻区单位之间的良性互动。<sup>35</sup> 第四，技术赋智要倾向“治理技术化”而非“技术化治理”。应当强调技术服务治理、技术优化治理的实践指向，不可让治理拘泥于形式化的技术，也要谨防技术获取的非均衡性带来权利的不平衡，否则就会严重偏离治理的初衷。

总之，将组织、制度、文化、技术嵌入城乡社区协商治理，既有理论张力，又有实践活力。推动城乡社区协商治理既需要组织的培育、制度的完善、文化的塑造，也需要技术的支持和保障。只有构建这四大要素组成的联动格局，才能在良性互动中推动社区治理走向善治。

注释：

- 
- 1 方亚琴、夏建中：《社区治理中的社会资本培育》，《中国社会科学》2019年第7期。
  - 2 张等文、孙泽亚、刘彤：《中国城乡社区协商民主发展的现实形态与推进理路》，《理论探讨》2016年第3期。
  - 3 唐娟、谢靖阳：《城市社区协商政治：发展历程与实践样态素描——以社区议事会为观察对象》，《河南社会科学》2020年第8期。
  - 4 张君：《基层矛盾协商化解的基本类型与实践样态》，《理论月刊》2020年第10期。
  - 5 郎友兴、万蕊：《基层协商民主的系统构建与有效运行——小古城村“众人的事由众人商量”的经验与扩散》，《探索》2019年第4期。
  - 6 张平、贾晨阳、赵晶：《城市社区协商议事的推进难题分析——基于35名社区书记的深度访谈调查》，《东北大学学报》（社会科学版）2018年第2期。
  - 7 唐鸣、李梦兰：《城市社区治理社会化的要素嵌入与整体性建构——基于“第三批全国社区治理和服务创新实验区”的案例》，《社会主义研究》2019年第4期。
  - 8 王佃利、孙妍：《基层社会治理共同体与城市街道的“嵌入式”改革——以青岛市街道办改革为例》，《公共管理与政策评论》2020年第5期。
  - 9 郑永君：《社会组织建设与社区治理创新——厦门市“共同缔造”试点社区案例分析》，《中国行政管理》2018年第2期。
  - 10 段雪辉、李小红：《双向汲取：社区社会组织的行动路径分析》，《求实》2020年第3期。
  - 11 吴晓林、邓聪慧、张翔：《重合利益中的工具性：城市基层协商民主的导向研究》，《学海》2016年第2期。
  - 12 陈荣卓、刘亚楠：《共建共享：十八大以来农村社区治理机制的优化路径》，《社会主义研究》2016年第4期。
  - 13 韩福国、胡春华、徐晓菁：《协商式共治：“社区共营”的中轴性程序及其创新价值》，《新视野》2020年第3期。
  - 14 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》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2015年第1期。
  - 15 唐亚林、钱坤：《“找回居民”：专家介入与城市基层治理模式创新的内生动力再造》，《学术月刊》2020年第1期。
  - 16 蒲新微、衡元元：《还权、赋能、归位：群众制度化参与社区治理之路》，《南京社会科学》2021年第2期。
  - 17 袁方成、侯亚丽：《赋权的协商民主：绩效及其差异性——来自社区的经验分析》，《江汉论坛》2018年第11期。
  - 18 燕继荣、彭莹莹：《构建党组织为主体责任者的基层协商民主制度化体系》，《新视野》2020年第3期。
  - 19 王立峰、潘博：《社会整合：新时代推进党建引领城市基层治理的有效路径》，《求实》2020年第2期。

- 
- 20 张锋：《农村社会组织参与农村社区治理的利益机制与制度建构》，《学习与实践》2020年第8期。
- 21 Ostrom Elinor, *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, in Paul Sabatier Boulder (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., Westview Press, 2007, p. 25.
- 22 张艳国、李非：《“党建+”在城市社区治理中的独特功能和实现形式》，《江汉论坛》2018年第12期。
- 23 陈家刚：《城乡社区协商民主重在制度实践》，《国家治理》2015年第33期。
- 24 秦国民、秦舒展：《论激发基层协商民主有效运行的“三维”动力》，《中州学刊》2020年第9期。
- 25 刁康：《论作为文化的民主》，《求实》2006年第1期。
- 26 孙照红：《城市社区治理的主体困境和协商进路——基于“党政群共商共治”的案例分析》，《中国延安干部学院学报》2019年第2期。
- 27 张保伟：《影响中国协商民主制度化发展的几个问题》，《南开学报》（哲学社会科学版）2020年第2期。
- 28 张艳国、刘小钧：《十八大以来我国社区治理的新常态》，《社会主义研究》2015年第5期。
- 29 [美]詹姆斯·菲什金、[英]彼得·拉斯莱特：《协商民主论争》，张晓敏译，中央编译出版社2009年版，第3页。
- 30 Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, 1995, pp. 120-135.
- 31 韩志明：《选举民主与协商民主的比较——以民意信息处理为中心的技术分析》，《清华大学学报》（哲学社会科学版）2019年第1期。
- 32 李翔、许昌敏：《协商民主与国家治理的内在关联与互动建构》，《江汉论坛》2015年第6期。
- 33 吴海琳：《找回“社会”赋能的智慧社区建设》，《社会科学战线》2020年第8期。
- 34 刘小钧、张艳国：《城市社区建设与治理“党建+”实现路径研究——以江西省南昌市社区为例》，《江西师范大学学报》（哲学社会科学版）2020年第1期。
- 35 冷向明、郭淑云：《提升社区动员能力：从个体到组织的多重嵌套体系》，《湖北民族大学学报》（哲学社会科学版）2021年第3期。