

居民参与视角下社区协商议事路径探析

A Probe into Path of Community Negotiation in Perspective of Residents' Participation

孙江涛

SUN Jiang - tao

(国家开放大学,北京 100039)

(The Open University of China, Beijing China 100039)

[摘要]社区协商议事作为社区治理的新理念,是基层民主协商的具体实践,居民参与在社区协商议事中发挥着重要作用。通过促进居民参与,提升居民参与能力,推进基层民主建设,以保障社区协商议事有序开展,更好地实现社区协商议事的效果。社区居民通过关注社区、描述社区、讨论社区、贡献社区、发展社区的过程参与到社区协商议事中,从问题解决路径看,居民参与社区协商议事更侧重于发现问题、提出问题、分析问题、解决问题、成果转化的理性化过程,期间规范议事流程、加强居民能力建设及建构多元监督机制是必需的。

[关键词]居民参与;社区协商议事;社区资源;社区自治;基层民主;社区活力;监督体系

[中图分类号] D669.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-0597(2017)04-0088-06

DOI: 10.16161/j.issn.1008-0597.2017.04.016

改革开放以来,随着我国新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的深入推进,我国经济社会发生了深刻变化,利益主体多元化、利益诉求多样化。尤其是十八大以来,基层协商民主成为社会治理的新理念,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则进一步强调,要“开展形式多样的基层协商民主,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。

截止到目前为止,全国各地形成了各具特色的社区协商议事模式,如浙江温岭的“民主恳谈”、四川彭州的“社会协商对话会”、云南盐津的“参与式

预算”、吉林安图的“民意裁决团”等等,这些成功的社区民主协商实践都是基层社区居民参与社区治理的生动体现。

基层协商民主是从基层社区着手,动员社会参与、促进社会民主,创建具有“规范化、常态化、制度化、专业化”的社区问题解决机制。社区协商议事从本质上而言,其目的是要通过促进社区居民参与社区事务,以解决社区多种问题、满足社区多元需求、促进社区长效发展,最终实现社区自管自治,在社区内建立“居民事居民议、社区事社区办”的良性社区治理机制。除此之外,在社区协商议事过程中,通过居民参与提升社区居民对社区的认同感和归属感,提高社区居民参与社区、服务社区、贡献社区、发

[收稿日期] 2017-11-20

[基金项目] 国家开放大学 2016 年度青年课题“增能视角下社会工作介入城市社区组织发展模式研究”,课题批准号: G16C0004Q。

[作者简介] 孙江涛,男,国家开放大学,文法部 助教。

展社区的意识和能力,逐步形成主动承担、理性思考、文明有序的公民社会。

一、相关概念

2015年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《关于加强城乡社区协商的意见》,从国家层面为推动城乡社区协商提供了政策制度保障,《意见》中提出“城乡社区协商民主,是以城乡社区这一社会基本单元为基础,围绕基层群众共同关心的涉及群众切身利益的重大事项,以及存在显著分歧和冲突的公共决策问题,借助制度化、规范化、程序化的形式,通过广泛的参与、利益表达、对话沟通,最终形成共识的民主治理形式。”《意见》还进一步明确了城乡社区协商的基本原则、目标任务、制度建设和能力提升等重点内容。

社区协商议事主要是指以社区党组织为核心、社区居委会为主体,通过广泛的社区居民参与搭建社区协商议事制度与平台,针对社区中存在的制度政策型问题、公共事务型问题、居民素质型问题等展

开充分讨论与分析,并提出问题解决策略,整合社区资源利用群策群力的方式达到问题解决的具有广泛群众代表性的一种社区居民议事机制。

作为社区协商议事的主要手段,即居民参与,主要指社区居民自觉自愿地参与社区公共事务和公益事业的行为和过程,其目的在于丰富个人生活、影响社区决策、推动社区发展,从而最终实现人和社区的全面发展。

从协商议事的主体来看,社区居民是社区协商议事的核心,居民参与要充分体现多元化,街道(乡镇)、社区党组织、社区居委会、社区民主监督委员会、居民小组、驻社区单位、社区社会组织、业主委员会、物业服务企业、社区居民代表和社区居民以及其他利益相关方都可作为协商议事的常设主体^①。同时,社区“两委”要根据协商内容和形式的不同,灵活调整需要参与的协商主体,如社区老党员、老干部、党代表、人大代表、政协委员,社会工作者、志愿者等。

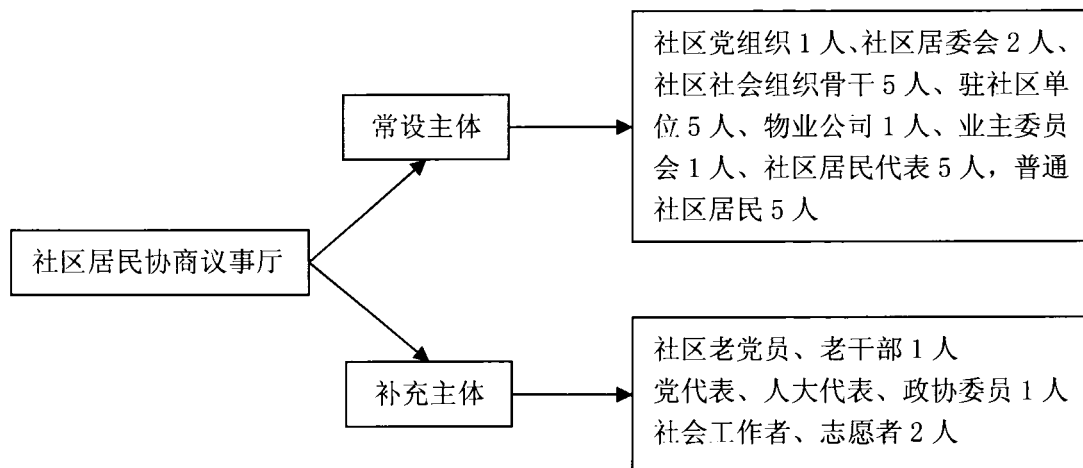


图1 社区协商议事厅的人员构成图

二、居民参与社区协商议事的优势

(一) 激发社区活力,促进基层民主

社区作为基础的社会单元,是实现基层民主协商的重要场域,也是与居民生活密切相关的活动空间。一个充满活力的社区能够为社区发展和居民发展带来源源不断的能量和智慧。因此,居民参与社区的过程,不仅体现了居民对社区的归属感和认同

感,而且在解决问题时,通过发表个人意见、贡献解决策略、链接社会资源等所表现出的主人翁意识,以及在社区问题成功解决之后带来的成就感和荣誉感,都能够进一步肯定居民参与的价值,提升居民参与的积极性,使社区在问题解决、长效发展方面保有活力,促进居民在基层社区中民主权利的实现,推动

社区基层民主制度的完善。

(二) 动员社区资源 搭建资源平台

社区居民作为社区最重要的人力资本,参与社区协商议事过程中能够充分发挥和利用他们的才能和智慧,深度挖掘他们的潜能。同时,每一位社区居民都是一个“资源库”,通过鼓励和肯定居民参与社区协商议事,能够整合社区居民自身的优质资源,搭建起社区问题解决的一体化资源平台,为社区问题的解决提供更多支撑和保障。同时,社区辖区单位作为协商议事成员的纳入,在一定程度上增加了辖区单位与居民的沟通 and 了解,为辖区单位更好地贡献社区、服务居民提供了制度保障。

(三) 增加社区资本,创新问题解决

居民参与社区协商议事,为社区成员融入社区、服务社区提供了机会和平台。通过居民参与解决社区问题,突破了原有体制下单纯依靠社区“两委”解决社区问题的单一路径,丰富了问题解决思路、创新了问题解决形式、增加了社区社会资本,更加有利于促成“居民事居民议、社区事社区办”这种新型的社

区问题解决机制和路径,为基层政府深入社区,更有针对性的解决社区居民关心、影响居民生活的问题奠定了基础,从源头上保证了问题解决效果会更易于满足需求、更易于贴近居民生活。

三、居民参与社区协商议事的路径

社区协商议事的过程中,需要从发现社区问题入手,并能够一步一步的按照规范化、制度化的议事流程展开对社区问题的提出、分析和解决,并能够在此过程中积极承担社会责任,贡献力量和智慧,通过群策群力有效地解决社区问题。同时,居民参与社区的过程中,也是从关注社区开始,并能够用理性化思维对社区进行描述,对社区问题展开讨论,能够为社区贡献自己的时间精力技能等,实现社区的发展。社区协商议事实现了通过居民参与解决社区问题,推动基层民主的发展,反过来,居民参与同时促进了社区协商议事机制的完善,达到了通过居民参与激发社区活力的效果,两者相辅相成。

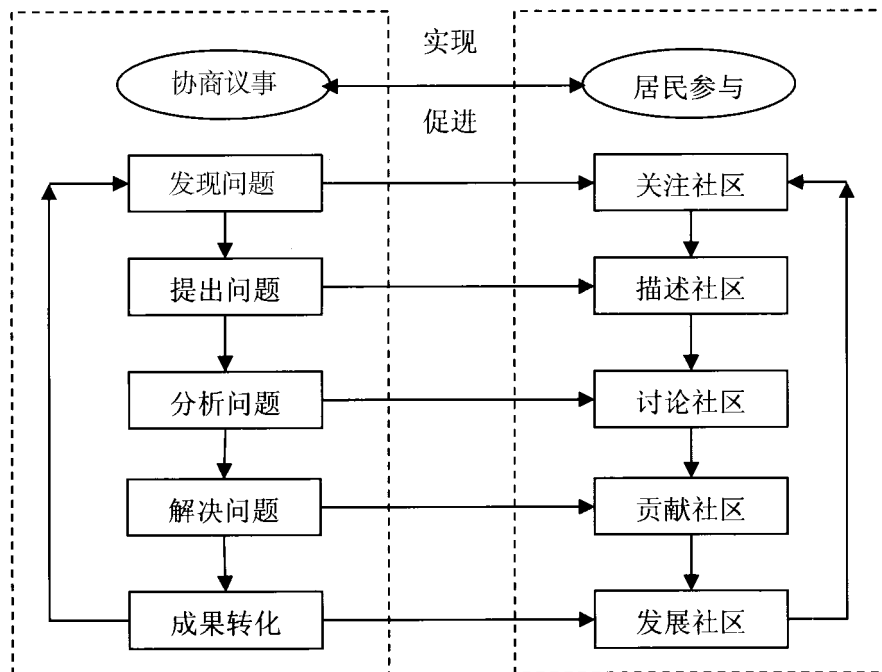


图2 居民参与社区协商议事的路径图

(一) 发现问题、关注社区,而非社区冷漠

发现问题的过程从社区居民关注社区开始,社区居民在日常生活中对社区生活、社区事务、社区建

设等表现出“关心”是一种良性的改变,相较于很多社区表现出的“社区冷漠”而言,关注社区有利于社区居民发现社区的问题和不足。在发现搜集社区的

问题时,社区居民的“生活感受”是最具有代表性的,即社区居民在生活中感觉到社区大环境带来了生活不便或障碍直接反映出了社区的问题所在。除此之外,社区居民还可以通过社区观察、社区民意调查、社区公告栏等方式进行社区问题的搜集和整理。

一般而言,发现问题的过程并不具有太大难度,只要社区居民关注社区,有基本的观察能力和判断能力,都能够善于发现社区中存在的问题。但是,作为社会工作者而言,要区分清楚,普通的社区居民更倾向于通过问题陈述来发泄自己的情绪,即在发现问题的过程中,掺杂了过多的个人情感,导致其在与社区居委会或社会工作者沟通时出现了不良状态。所以,社会工作者在鼓励社区居民发现问题的过程中,需要让居民学会区分“事实”和“情绪”,即在后续阶段提出问题时,要用“事实”描述,而不是“情绪”宣泄。

同时,发现问题的过程要逐渐培养社区居民成长为理性化思考问题的一个过程,即需要让社区居民明白发现问题的过程中,不仅仅是发现了社区问题所在,而且还能够进一步反思跟社区问题相关的一系列问题,如社区问题为什么存在?为什么这么长时间仍然没有得到解决?自己在问题发生和延续的过程中扮演了什么角色?自己将来能为解决社区问题提供什么力所能及的帮助?等等。

(二) 提出问题、描述事实,而非宣泄情绪

提出问题的过程是社区居民将发现的问题反馈给社区“两委”的过程,即社区居民可以通过主动自发的直接反馈社区问题或通过社区骨干、社区带头人、单元楼门长等核心力量间接陈述事实的过程。

问题的提出,需要社区居民具备一定的提炼总结和语言表达能力,逐渐培养社区居民在提出问题时学会使用“描述事实”而非“宣泄情绪”。同时,在社区居民向社区居委会或社会工作者提出问题的过程中,社会工作者要鼓励社区居民通过关注社区发现社区问题,充分赞扬其能够及时反馈和提出关注到的社区问题,并肯定社区居民为此所付出的辛苦和努力。

在社区居民提出问题的过程中,社区居委会或社会工作者对社区居民所提问题要做到“不批判、不评价、不过度承诺”,以问题搜集为宗旨,如遇有

相关的政策问题,可进行政策解读。同时,社区居委会或社会工作者要有对问题进行归类、整理和存档,为下一阶段的问题分析做好准备。

(三) 分析问题、优先排序,而非大包大揽

分析问题是社区协商议事的关键阶段,也能够充分体现居民参与的智慧和力量,对社区问题进行详细透彻的分析才能为后续问题的解决提供有效方法和策略。问题分析的过程需要充分发挥社区居民骨干的能力,即居民要具备对社区问题进行分析、分类、排序、应对等能力才能更有针对性的提出问题解决策略。

在分析社区问题过程中,社区“两委”或社区专家可以通过召开“社区问题工作坊”的形式带领社区居民进行分析,这一过程需要遵循相应的议事规则,社会工作者在实际工作中可参考使用“罗伯特议事规则”的12条基本原则^②。问题分析过程中关键的一环即是对社区居民所提问题进行分类和排序,针对不同类型的问题使用不同的策略,并且针对优先次序排前的问题优先解决。

从目前社区问题的类型来看,基本上可以分为制度政策型问题、公共事务型问题、居民素质型问题三大类。第一类,针对政策依据型问题,如低保低收入家庭的补贴过低、老年人居家养老的社会保障不足、修建社区地下停车场等等,这类问题并不是目前社区居委会有权力有能力解决的问题,而是需要政府出面或出台政策才能解决的问题,所以这类问题需要社区“两委”或社会工作者上报给上级部门,转交政府部门研讨和落实;第二类,针对公共事务型问题,如社区公共活动空间太少、社区文体活动单一、社区健身器材缺乏等等,这类问题可以通过社区居委会、物业公司和社区居民通力合作,通过整合社区和社区资源能够得到及时有效的解决和落实;第三类,针对居民素质型问题,如社区不文明养犬、破坏社区环境、社区乱停车等等,这类问题可以通过社区居民、社区社会组织等集体力量或联合社区居委会等组织进行解决。在带领居民展开问题分析的过程中,要重点针对第二类和第三类问题进行分析。

在确定了要解决的问题类别之后,要对所选问题进行优先次序的排列,按照解决问题的逻辑,优先次序排列应遵循两个原则:第一,先易后难的原则,

即通过解决一个相对较容易的问题,一方面能够积累解决问题的经验,另一方面能够提升居民参与解决问题的信心,对社会工作者也是一种激励和鼓舞;第二,先紧急后持续的原则,即先解决社区居民紧急的事项或影响居民正常生活的事项,后解决促进社区发展、提升居民素质的事项等等。

在对社区问题排序的过程中,社区“两委”或社会工作者可采用投票的方式进行,按照票数逐一进行排列即可。针对排列出的问题,逐一召开社区协商议事会议,提出问题解决对策,如“社区文明养犬”协商议事会、“社区文明停车”协商议事会等。

(四) 解决问题、群策群力,而非单打独斗

解决问题的过程是社区协商议事的落地阶段,这一过程中,居民参与集中体现在群策群力解决问题,以及对过程的监督落实两个方面。在群策群力解决问题方面,需要整合社区内外资源以达到资源多样化,如动员社区党员、居民骨干、组织领袖等社区人力资源;驻区单位、社会组织、企业等社会资源;联合专业的社会工作服务机构或“第三方”社会组织等专业力量。同时,社会工作者要逐步提升社区居民发现资源、动员资源、整合资源的能力,相信社区居民通过社区参与,有能力解决社区问题。

问题解决阶段的重点在于监督落实,原则上,社区“两委”负责监督问题的解决落实情况,而在实际工作中,社区“两委”的行政性任务与社区服务任务繁重,在监督过程中不可避免的会出现“力不从心”的困境。所以,实践中发现,问题解决的监督落实工作力争能够通过形成完善的监督机制提供保障,而这种监督机制主要有四种监督方式来实现:第一,社区居民监督,即通过社区居民达成共识,监督问题落实情况;第二,社区社会组织监督,即在社区内建立一支社区监督队,实时监督落实情况;第三,社区党组织和社区居委会监督,即社区“两委”可以委任专人专责负责监督落实情况;第四,社会“第三方”监督,即聘请“第三方”社会组织进行项目监控或监督落实情况。

(五) 效果反馈、成果转化,而非停滞不前

社区问题解决之后的“效果维持”是协商议事成果的关键体现,尤其是有利于推动社区发展的长期效果的逐步显现,如居民素质和能力的提升,居民

参与意愿的提高,社区凝聚力的逐步提升等等仍是需要社区居委会或社会工作者在社区问题解决之后进一步关注的。同时,社区居委会或社会工作者在某一社区议题完成之后,需要提炼总结居民参与在协商解决社区问题过程中积累形成的经验、方法、规范、流程等等,形成制度化、规范化、专业化的服务手册,为下一个社区协商议题的解决做好准备。

除了以上需要反馈的效果之后,社区居委会或社会工作者要能够在社区协商议事过程中挖掘新的服务,实现有效的成果转化,如,可以将社区问题转化为社区服务项目,通过政府购买服务的项目运作为解决社区问题提供一部分人财物的保障和支持,更加有利于推动社区发展,并形成一系列常态化的社区服务;再如,在居民参与协商议事过程中成立的社区行动小组,随着小组凝聚力的增强、小组成员能力的提升,逐步将行动小组培养成为社区社会组织,实现社区社会组织的培育和发展,通过社区社会组织的力量进一步促进居民参与,推动社区发展。

四、居民参与社区协商议事的注意事项

(一) 规范化的议事流程,规矩与活力相得益彰

居民参与过程中,灵活多样的参与方式更有利于思想碰撞,收集到更多的建议和策略。但是在协商议事的进程中,如果缺乏规范化的参与方式与议事流程,协商议事更容易“流于表面”,变成问题讨论、情绪宣泄,甚至会互相指责、推诿责任等,而导致在议事过程中缺乏实质的内容,达不到问题解决的目的和效果。

所以,在居民参与社区协商议事时,一方面要保证居民能够用更加灵活的方式参与到问题的提出、分析、解决过程中,保证居民参与的活力,激发居民持续参与的信心;另一方面需要建立严格、规范化的议事程序,为协商议事的高效有序开展提供保障。因此,社会工作者在组织社区居民协商议事的进程中,既要调动居民充分激发自身活力,又要能够带领社区居民制定并遵守协商议事规则。

(二) 促进居民能力建设,居民素质是关键因素

在居民参与社区协商议事的进程中,居民的参与能力与居民自身素质是社区协商议事能否有效、能否实现的关键因素。实践中发现,居民能力较强、

素质较高的社区协商议事能够有效地提出社区问题,并有针对性地给出可行性策略,同时,居民能够在解决问题的过程中不断发挥自身的聪明才智、链接周边的资源,主动承担社区责任,进而推进社区问题的解决;相反情况下,居民素质一般或较低的社区,居民自身公民意识和责任感较差,在社区协商议事的过程中,更倾向于推诿后撤,把责任推给社区居委会或政府,不利于社区问题的解决。

因此,在促进居民参与社区协商议事的过程中,社会工作者要从社区居民的能力建设着手,如社区居民的参与能力、协商能力、合作能力、资源动员能力,以及情绪管理能力等等,从社区协商议事的源头上为社区基层民主奠定良好的居民智力基础。

(三) 创建多元监督机制,形成完善的监督体系

完善的监督机制对于居民参与协商议事成果的维系至关重要,缺少监督机制的情况下,一方面会挫伤社区居民参与的信心与热情,另一方面对问题的解决只是停留在协商议事的“形式”上,协商效果会大打折扣,并未取得实质性效果。

所以,社会工作者需要积极倡导创建多元的监

督机制,在协商结果的监督上,吸纳更多主体参与进来,如社区居民、社区社会组织、“第三方”社会组织,甚至有时候为了保证效果的实现,需要邀请政府部门参与进来。同时,在监督过程中,要形成完善的监督体系,保证监督的执行力 and 有效性。

居民参与社区协商议事是我国“协商民主”的具体实践,是以人民做主为基点,以协商合作为中枢,以创造治理为使命,以形成发展为动力的人民民主实践形态。居民参与为社区问题解决提供了巨大的人力资本和智力投入,社区协商议事制度为社区居民充分发扬基层民主搭建了一个发表意见和建议的平台,从机制上保障能够充分发挥居民参与所形成的自管自治作用,创建以社区党组织为核心、社区居委会为主体的基层组织服务社区群众的工作模式,努力营造一种“社会协同、人人参与、群策群力、共建共享”的“制度化、规范化、程序化、常态化、专业化”的良好社区治理机制,为充分发扬基层民主、加强基层社会管理、提升公民社会意识展开新的探索和实践。

[注 释]

①《北京市社区议事厅工作指导规程(试行)》,北京市民政局,2017年2月

②动议中心原则、主持中立原则、机会均等原则、立场明确原则、发言完整原则、面对主持原则、限时限次原则、一时一件原则、遵守裁判原则、文明表达原则、充分辩论原则、多数裁决原则。

[参考文献]

- [1]韩福国.作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则[J].复旦学报(社会科学版),2013(3).
- [2]束锦.社会管理创新与协商民主的理论契合及实践探索——南京市鼓楼区议事机制调研[J].社会主义研究,2011(5).
- [3]夏晓丽.居民参与、城市社区治理与民主价值[J].重庆社会科学,2014(2).
- [4]张大维,陈伟东.城市社区居民参与的目标模式、现状问题及路

- 径选择[J].中州学刊,2008(2).

- [5]张晨,赵云云.走向程序民主:城市社区基层议事协商机制的建构——以苏州工业园区Q社区实验为例[J].地方治理研究,2017(3).

- [6]王丹.提高城市社区居民参与社区建设水平的路径选择[J].法制与经济,2011(9).

[责任编辑:降小宁]