

# 复杂适应系统视角下的城市社区协同治理 困境与应对策略研究

靳玉茜<sup>1</sup>, 唐 军<sup>2</sup>

(1. 北京工业大学 经济与管理学院, 北京 100124; 2. 北京工业大学 文法学院, 北京 100124)

**摘要:** 新型城镇化背景下的城市社区协同治理需求进一步提升, 社区治理的多主体协同不畅、资源配置效率低下问题凸显。基于复杂系统适应理论(CAS)视角, 通过对H社区的调查, 分析城市社区协同治理困境成因, 明确社区治理主体的复杂性、治理过程的复杂性及主体协同的环境复杂性导致社区协同治理的不足。在此基础上遵循系统视角, 从主体能力提升、环境资源调配、信息系统构建三个维度提出社区协同治理提升的现实路径, 为建立良性互动、开放共通的城市社区协同治理体系提供思路与方法。

**关键词:** 城市社区; 社区治理; 主体协同; 复杂适应系统; 复杂性治理

**中图分类号:** D669.3

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0398(2023)02-0038-10

## 一、问题提出

随着我国新型城镇化战略的推进, 城镇化率不断提升, 城市社区治理在社会治理中的重要性日益凸显。在长期的治理实践中, 我国城市社区形成了多元主体协同参与的共治模式。党的十九大以来, 国家先后提出“打造共建共治共享的社会治理格局”“加快推进市域社会治理现代化, 提高市域社会治理能力”等社会治理新方向。社区治理是基层社会治理的基石, 厘清社区治理困境、构建多元主体协同治理体系, 对于提升城市社区治理水平、增强社区韧性、推进社区治理的现代化具有重要意义。

社区多元主体作为治理的参与者, 其治理能力直接影响社区治理效果<sup>[1]</sup>。随着协同概念的拓展和治理实践的深入, 构建结构合理、配置高效、动力明确、主体活跃、良性可持续的社区治理运作机制已成为社区多元主体治理研究讨论的重点<sup>[2-4]</sup>。2021年, 北京市城乡社区支出增至当年一般公共预算性事务财政拨款的21.08%, 社区服务机构达到12473家。然而, 在社会资源向社区倾斜的情况下治理仍无法达到预期效果。当前, 城市社区治理主体治理的协同合作问题尤其突出, 一方面, 政府及其基层延伸组织承担过多的治理职责导致行政负担过重; 另一方面, 市场、社会却在社区治

收稿日期: 2021-11-07

基金项目: 北京市社会科学基金决策咨询重点项目(22JCB001)

作者简介: 靳玉茜(1993—), 女, 北京工业大学经济与管理学院博士研究生;

唐 军(1963—), 男, 北京工业大学文法学院主任, 教授, 博士生导师。

理中参与不足。治理参与主体围绕着社区权力结构、制度规范、资源分配的博弈导致治理资源配置效率低下、损耗严重。因此,理顺主体关系、增进主体协同则成为破解社区治理困境的首要任务。

社区是一个由主体、资源、规则交织的场域,其治理问题的处理应引入复杂系统思维。复杂适应系统理论(Complex Adaptive System,简称CAS)是一套基于系统整体性的理论,该理论认为主体适应性造就系统的复杂性,主体适应性不足则会导致造成系统的失序和复杂化。社区治理是多元主体力量共同参与行为,也是主体与环境交互过程,整体呈现复杂关联状态。因此,本文基于复杂适应系统理论视角,对城市社区治理的协同主体特性、困境成因、破解路径展开探讨。

## 二、文献回顾与理论建构

协同治理(Collaborative Governance)也被称为合作治理,这一概念的兴起与政府公共事务管理失灵密切相关,代表着单一主体管理到多主体治理思想的转变。协同治理是多中心治理理论和协同学的耦合,它既吸纳了多中心治理理论所强调的治理自主性和主体多元性内涵,又吸收了协同学中关于合作、协调和秩序的部分思想<sup>[5]</sup>。协同学又被称为“有序化的理论”,它研究系统从无序到有序的规律和特征<sup>[6]</sup>。在社会治理领域中,协同学被用于描述多个个体实现某目标的过程和能力。城市社区治理作为一项多主体参与行为需要协调不同利益主体的竞争关系<sup>[7]</sup>,因此,部分学者基于协同视角指出,当前社区治理困境正是由于协同不足而带来的,主要表现为管理主体单一、非政府主体参与度较低、主体权责界定模糊<sup>[8]</sup>。还有学者指出,优化治理主体结构 and 改善互动过程是提升社区治理的要点与核心<sup>[9]</sup>。城市社区协同治理是一项以治理主体为核心,以社区人、事、物为对象,集综合性与复杂性于一体的基层治理实践行为。

有学者认为,城市社区治理的复杂性源于治理主体的复杂性,社会多元力量参与治理实践共同造就了协同治理主体的复杂关联状态。他们指出,城市治理的主体的“人”和相关机构具有复杂性特征,各类主体在经济、政治、文化和生态维度上体现了主体权利诉求的多元性,而主体利益分化为公共事务的治理带来了阻碍,各类主体在社区“微治理”单元中进行利益的博弈<sup>[5]</sup>。

另有学者认为,复杂性是社会过程的基本特征之一<sup>[10]</sup>,社会协同具有自主性、开放性、非平衡性以及协同发展特性,社区作为一个微缩场域包含了生产、分配、消费和生活等广泛领域,具有整体性、系统性和自组织性等特性,是高度复杂的生态系统。基层社会具有高度的开放性、个体性和情境性,除系统复杂性之外还具有基于个人及其特性而形成的复杂性<sup>[11]</sup>。以上特征与复杂适应观念相联结。社会生活复杂性的不断增加迫切要求适当地修正社会科学的理论和方法,而可以提供这种修正所需要的知识工具和结构框架的最佳途径就是借助复杂性科学<sup>[12]</sup>。

学者们普遍认为,CAS理论对多主体参与问题具有较强的解释力。当前,基于复杂适应系统理论的社区治理研究已有较多成果,学者们针对社区公共服务价值共创<sup>[13]</sup>、韧性社区建设<sup>[14-15]</sup>、社区安全治理<sup>[16]</sup>、社区现代化改革<sup>[17]</sup>等问题,构建了基于CAS的分析框架与路径提升策略。更有学者将复杂性思维与数字化社会系统进程相结合,提出以复杂性应对社会系统风险的治理新思路,强调加强政府负责社会协同、公众参与的协同治理模式<sup>[18]</sup>。以上研究的共同点在于:第一,承认社区的复杂系统特性,认为其具有自适应性、非线性与多样性特征;第二,认为社区治理问题的复杂性来源于主体适应性,指出由于社区是由包括居民、企业、社会组织、政府及其派出机构所构成的实践场所,主体间差异性与复杂互动结构造就了社区治理问题的复杂性<sup>[16]</sup>;第三,明确社区治理问题的解决需要系统性思维和复杂性体系建设。同时,有学者指出复杂性因素能够有效地推动多元主体协同治理行为,治理任务与公民需求的高度复杂性能够激发多元主体协同治理的积极性<sup>[19]</sup>,故而应基于系统论视角构建复杂城市治理模式,建立目标协

同、动态协调、复杂性决策治理机制<sup>[20]</sup>。

从上述研究可知,学者们已经认识到主体协同在社区治理过程中发挥的重要作用,也发掘了复杂适应系统理论与社会系统治理适用性的联结点,但多停留于理论论证与模式归纳,对于主体特性界定与描述和主体治理协同过程的刻画仍缺乏论证。基于此,本文借鉴复杂适应系统理论工具,运用主体分析工具“聚集”“非线性”“流”与“多样性”和主体行动分析工具“刺激-响应”机制,对城市社区协同治理复杂性成因进行解释,并在此基础上提出城市社区协同治理的应对策略。

### 三、城市社区协同治理困境:以北京市H社区为例

H社区是2006年北京市城市中心城区异地安置与社区所在地区农转居安置计划的配套工程,社区总用地面积0.37平方千米,居住区用地0.19平方千米,下辖居委会3个,规划人口数量4万余人。该社区居民户籍种类多样,异地回迁居民、农转居居民和外地来京人员混居,社区内居民结构复杂。且近年来,随着租户比例上升,该社区居民结构形成人口倒挂现象,进一步加剧治理难度。据居民反映,该社区存在内部治理混乱、居住环境差、治安案件高发等诸多问题,使其房价成为北京市东三环地区的“洼地”。H社区地处北京市城乡交界地带,人口结构复杂,综合治理难度大,属于典型的“过渡型社区”。本文以H社区为研究对象,探索社区在治理主体、治理过程与治理环境复杂状态下的治理失序成因。

#### (一)H社区治理主体的复杂特性分析

社区治理主体既是治理行为的施行者,又是治理效果的利益相关方。CAS理论通过“聚集”“非线性”“流”与“多样性”四个概念来刻画适应主体的特性,并以此作为解释主体行为的基础。在H社区的治理实践中,社区党委、居委会、社区居民、物业和社会组织作为治理主体,共同造就该社区协同治理的复杂适应特性。

##### 1. 治理主体多样性加剧治理动态性

“多样性”指CAS主体差异及主体之间的动态互补特性。如果社区内某一组织周边环境发生变化,则系统将会作出一系列的适应反应,使其他主体承担原功能。对于社区治理主体系统内部而言,多样性能够解释在主体缺位情况下的功能与位置变动。H社区建立至今并没有成立业委会,而社区的乱停车问题严重影响了居民出行,在居民多次的反映后,物业公司仍没有提出有效方案,该问题始终没有得到解决。因此,居民通过“市长热线”多次反映该问题,后由街道协同市政部门对社区停车问题进行介入,整改道路,封闭社区。在这一过程中,业委会的缺位导致了居民与物业公司无法形成有力的沟通,在此情况下,居民转而求助上级部门,以非常规手段对社区治理不足进行改善,体现了治理主体在社区内部功能变化的灵活性。多样性概念解释了包括政府、市场、社会在内的社区治理主体间的协同形式的变化。

##### 2. 治理主体非线性致使治理参与极端化

“非线性”指系统内部的变化并不是“所望即所得”,参与主体具有主动性和适应能力,因而个体之间的影响不是简单的单向关系,而是在互动中相互纠缠。在H社区的各类治理主体中,单一主体行为导向是明确的,党委、社区服务站和居委会依照政策、章程实施,行为标准化程度较高。社会组织、物业则依据合同开展治理活动,受到法律约束,同样处于较高度度的约束下。以上两类主体在互动过程中所建立的互动关系相对稳定,问题处理结果也更加清晰。与之相比,居民的社区参与则缺乏制度化约束,其行为更加不可控,某些时候会采取激烈手段与其他群体进行互动从而实现治理参与的目的,如群体性事件。治理主体的非线性行为加剧了主体间的协同难度,动摇着社区治理的稳定性。

### 3. 资源流配置影响治理主体参与能力

“流”指主体间存在的物质、能量与信息的流动<sup>[27]</sup>,这一特性受到资源存量 and 资源配置机制的影响。以社区“三驾马车”为代表的行动主体通过稳定的政府拨款,具有完整的资源储存与配置机制,但以物业、居民为代表的其他主体却缺乏相应的资源与能力,因而造成了主体间资源占有的差异性。主体间缺乏资源流通渠道,如何将属于政府部门的资源通过“三驾马车”配置到居民治理参与的过程中是当前亟待解决的难题。

### 4. 治理主体低聚集导致治理参与碎片化

“聚集”指单个主体在某种共同意志或共同目标的吸引下形成多主体的聚集体,这个“聚集体”具有统一行动的可能性。在H社区中,党组织成员在党章、党规的约束下,能够形成紧密的组织,并在党支部的带领下采取统一行动,具有最高程度的聚集特性。与之相比,H社区的居民群体则呈现碎片化互动状态,H社区流动人口数量大于户籍人口数,而户籍人口又由老城区回迁居民和本地回迁上楼的农转居“原住民”构成,社区居民内部割裂,难以形成共同意识。以党组织、居委会、工作站为代表的几类强聚集性组织在社区治理中能够发挥更强的作用,而居民却难以形成行动团体。

认识主体特性是分析主体行为的基础,社区治理主体的特性差异导致了其适应性表现的差异。综合看来,社区党组织、社区服务站、居委会和物业公司由于其聚集特性突出,适应性较强,是社区治理的稳定性因素,但因其多样性程度较低则在治理表现中欠缺灵活性。与之相反的是,社会组织与居民虽然占有资源受限、聚集程度较低,但参与治理的灵活性强、弹性大,是提升社区协同治理韧性、发挥补充调节作用的重要构成。

## (二)“刺激-响应”规则下H社区协同治理过程复杂性分析

社区治理是综合运用国家、市场和社会的资源,建立能够最大限度容纳各种主体、整合各类资源、发挥主体能动性、高效承载各种功能的社区的基层社会管理手段<sup>[21]</sup>。协同治理就是在治理的过程中,各类主体遵循合作机制而进行共同治理决策的行为。CAS运用“刺激-响应”机制来刻画主体的决策行为,根据决策的过程,该机制分为三阶段:第一,信号接收阶段;第二,行动调配阶段;第三,决策响应阶段。三阶段与协同治理决策过程相匹配,用于分析城市社区治理决策过程中的协同困境。

以H社区业委会成立为例。H社区自2009年建立至今,居民多次希望成立业委会改善治理乱象。社区几位居民牵头,着手成立工作。成立初期,居民向街道办事处提交申请,获得批复:居民申请比例达到政策规定的情况下即可成立业主委员会。在收集其他居民材料的过程中,牵头居民也曾寻求居委会的帮助,希望由居委会出面协助,但居委会认为“成立业委会是自发性组织,我们不能牵头,只能配合”。H社区共有居民1.3万余户,根据《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则》<sup>①</sup>和《中华人民共和国物业管理条例》<sup>②</sup>规定,“召集占总人数5%以上或者专有部分面积占建筑物总面积5%以上的业主”提交书面申请即可成立业主大会。因资料收集难度大,该社区的业委会筹备在几位业主的尝试下以失败告终。实际上,H社区居委会也希望业委会能够尽快成立,因为物业管理机构的不作为及其与居民之间的矛盾也增加了居委会的日常工作量。H社区居委会、工作站与党委之间的人员设置受限,交叉任职状况普遍存在。居委会、党委和工作站共设置8人,其中,H社区党委书记和居委会主任由1人担任,其他7人兼任居委会及社区服务站职务,承担精神文明建设、民主参与、应急管理、社企共建、社区服务等多项职能。社区工作人员用“上面千条线,底下一根针”形容自己所面临的工作压力。同时,该地区居民因环境、治安、交通等问题通过市

① <http://zjw.beijing.gov.cn/bjjs/xxgk/fgwj3/gfxwj/zfcxjswwj/315501/index.shtml>。

② [http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/26/content\\_5574569.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/26/content_5574569.htm)。

长热线大量投诉,进一步增加了基层工作压力。在 2015 年以前,北京市成立业委会的小区不足 20%<sup>[22]</sup>,随着《北京市物业管理条例》<sup>①</sup>的出台,业主大会成立门槛放低,业委会或物管委的成立比例大幅增加。H 社区却仍未能成立业委会和物管委,物业与居民之间缺乏协同关系,社区治理仍由居委会主导,通过动员居民进行社区自治。

本文基于对 H 社区业委会成立过程的纠纷分析发现,该社区在公共事务治理的三阶段存在问题:第一,在信号接收阶段,治理规则的单一性导致协同动力不足。治理规则作为“刺激”对治理主体输入指令,促成其治理参与行为的开展。根据表 1 所示,在当前 H 社区内承担治理功能的主体根据不同类型的规则行事,社区党组织、居委会、社区服务站作为社区治理的“三驾马车”,在治理过程中“向上负责”,在工作条例和管理办法的约束下,对于基层政府下达的行政指令予以执行。居民的治理参与行为通常与自身需求挂钩。参与治理的各方力量在不同的利益出发点下缺乏治理的共同驱动力;第二,在行动调配阶段,社区治理主体结构不健全,制度供给滞后。根据《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则》和《中华人民共和国物业管理条例》的规定,业主大会有权对物业行使监督权。而 H 社区没有成立业主大会,缺乏对物业进行约束的行动主体,导致监督链条的断裂。政府希望能够动用社会力量与市场力量弥补在基层治理中的不足,但高门槛的设置限制了自治的实现<sup>[23]</sup>;第三,在决策响应阶段,单一主体能力不足、治理响应乏力限制了主体协同能力。人员配置不足与制度供给短缺是治理工作开展的主要障碍。在 H 社区业委会成立的过程中,居委会和居民之间的目标是一致的,但在实行过程中无法形成合力,各自面临治理困境,因制度规则缺乏协同基础。

表 1 不同社区治理主体规则及特性

治理主体	规则	强度
社区党组织	《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》	强
居委会	《中华人民共和国城市居民委员会组织法》	强
社区服务站	《北京市社区服务站管理办法》	强
社会组织	政府购买服务合同	中
物业	《中华人民共和国物业管理条例》;与业主签订合同	中
居民	《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则》	弱

### (三) H 社区协同治理环境复杂性分析

社区治理环境由物质资源、数字资源两部分共同构成。其中,物质资源是治理开展的基础,信息资源则是治理主体的规则与动力。二者共同构成社区协同治理的外部环境,同时也共同作用于协同治理的决策过程。

#### 1. 资金来源单一,协同治理基础薄弱

H 社区自成立以来住宅专项维修资金的使用始终是个难题,根据《住宅专项维修资金管理办法》<sup>②</sup>规定,专项维修资金须经专有部分占建筑物总面积 2/3 以上的业主且占总人数 2/3 以上的业主同意使用。而目前 H 社区仍未成立业主大会,无法动用专项资金。同时,社区居委会和服务站的工作经费来源于政府财政拨款,社区内部治理项目的开展遵循“费随事转”原则,如 H 社区曾对群租房整治、黑中介清理、小区街道封闭等项目向街道进行上报。当前,社区治理资金主要来源仍

① [http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202004/t20200401\\_1781885.html](http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202004/t20200401_1781885.html)。

② [http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-12/29/content\\_846963.htm](http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-12/29/content_846963.htm)。

然为政府部门,来源相对单一,市场化水平不足。

在同市其他社区的治理过程中,部分社区通过出租社区闲置用地等方式获得收益,补充社区治理经费。在其他国家如泰国的城市治理中,存在将公共工程和支出授权的资源下放给城市社区一级的尝试,赋予市民可以决定自己所在社区的公共工程项目的权利<sup>[24]</sup>。我国社区治理资源的配置遵循“居民申请—报送上级—上级审核—拨款”流程进行,对于潜在问题或缺少关注的问题资源配置则不足,资源配置缺乏目的性、针对性。

## 2. 信息资源总量不足,共享平台建设迟缓

社区治理的信息资源既包括法律条款、行政命令、合同等在内的正式化的规范,也包括在长期的治理实践中治理主体所形成的行动策略的经验积累,它能够为社会治理主体系统提供行为决策的选择参考,信用分赋值机制是信息资源的运作核心。信用分赋值机制的本质是向系统提供评价和比较规则的机制<sup>[25]</sup>,也就是通过对系统中的某个行为进行打分,并对各主体行为进行比较从而选择最优行为。在H社区中,配置能力存在明显不足,主要表现为两点。

第一,行为选择的基本数据支撑不足,缺乏能够对管理效果进行评价的具体指标。社区居委会对社区内部信息的了解主要通过摸排和走访获得,仅对少数具有对口部门(如计生、养老等)的部分指标进行统计,而对于涉及群租、民情民意等社区治理关键问题的部分缺乏常态化数据统计口径。在H社区这类地处城市边缘的社区中,人口流动现象尤为突出,但现有社区统计手段缺乏对人口流动状况的实时监控,对常住人口的管理数据也大多来源于普查和不定期抽样调查。“每年人口普查就一块儿弄。手里的工作不是太多的话就入户看看。我们这里10栋楼,加上书记主任一共8个人。就分散一些,一个楼一个人管。定期有个了解,对群租房掌握的信息能达到60%左右,因为流动性太大。”在数据收集的过程中,政府部门与市场部门无法形成有效对接,仅依靠居委会所开展走访式数据收集存在误差,且无法常态化施行。

第二,各治理主体独立行动,缺乏建立信息共享的平台基础。一方面,信息的流动呈现出上下之间单向传导的状态情况,虽有信息平台与互联网的技术支撑,但对于信息的运用与把握能力欠缺。通常情况下,社区向街道一层定期上报统计数据,而街道层面缺乏对于社区数据的直接反馈;另一方面,社区治理主体间缺乏信息共享规则与共享平台,管理责任划分使居委会与物业二者之间泾渭分明,少有信息交换、共同治理的情况。“物业负责小区里的设施和公共空间,居委会就是管人。”在长期的治理过程中,H社区治理主体长期处于低频互动状态。

## 3. 资源转换机制缺失,“桥梁”组织缺乏常态介入机制

当前社区治理系统中,政府、市场与社会表现出较强的隔离特征,城市社区治理中居民治理参与率低的现象普遍存在。在“党员社区报到”工作的开展下,在职党员进入治理的志愿者队伍,但是在实际的操作过程中,党员社区报到增加了社区工作难度,社区工作人员普遍反映,在职党员在社区治理参与中的能量有限,同时,工作人员还需要为党员报到新开项目,进一步加重了工作负担。在制度约束下的社区治理参与仍是被动的,如何能有效地将居民转化为社区治理参与者的路径仍待探索。

在社会组织的介入下,社区内部资本存在转化的可能,政府部门通过购买服务,将社会资本引入社区治理系统中。在现有治理经验中,部分地区政府购买服务并投入社区,在北京市西城区推进社区内部组织专业化的项目引入专业社会组织进社区,通过社会组织对接高校专家对社区社会组织进行培训,成功推动了社区社会组织从草根组织向专业化社会组织的转变,并进一步鼓励社区社会组织为其他社区提供服务,获得盈利,保证了组织的可持续发展。一方面,社会组织的介入推进社区治理的专业化进程,使社区的外部资源转化为社区自治的内生动力;另一方面,社会组织作为基层的粘合剂能够使参与社区治理的基层政府与居民加强联系,增进协同。当前,社会组织介入社

区治理仍受到较强的政府制度嵌入,而社区自我对接社会组织的能力与自主性都相对有限。

## 四、城市社区治理机制建设的关键策略

本文认为,破解社区协同治理困境,需要以复杂性思维和系统化思维,构建以治理的主体能力提升为核心,以治理环境优化为依托,以数字治理为方向的社区治理复杂适应机制。

### (一)提升主体治理能力,构建有规可依的主体行动机制

#### 1. 认清治理主体差异性,增强协同治理能力

社会治理的广泛性、复杂性和独特性要求动员多元社会力量进行多层次协同<sup>[26]</sup>,然而受到地域发展水平及政策管理理念影响,社区与社区内部治理主体并未形成规范的模式,治理主体在治理理念、治理动机、治理资源占有等各方面存在较大差异。这一现实情况要求我们能够认识到社区治理主体差异性,并建立可调节的治理主体权责分配制度,在某一或某几个社区治理主体缺失的情况下,提升其他主体的能动性,承担社区治理责任,并给予相应激励。仅依赖自上而下的政府参与社区治理模式会掩盖治理过程中结构性、系统性的复杂成因<sup>[27]</sup>。这需要建立可调节的社区治理主体权责分配机制,增强社区治理弹性,降低社区治理风险,保障社区治理的日常运行。

同时,针对现有社区治理人力资源不足的情况,应遵循系统论思想,构建系统化、动态化的主体能力提升路径。在个体层面,提升社区治理参与者的个人素质,引入专业管理人才,优化管理团队。在组织层面,推动社区治理结构扁平化进程,建立多主体联动机制。社区问题需要工商部门、卫生部门、公安部门以及社区内部各治理主体的介入,建立主体间联动机制,在技术上实现社区与其他部门之间的联网运作。

#### 2. 提升治理主体参与制度化水平,使协同治理有规可依

社区治理的相关政策法规从中央级到省市级相对完善,能够对社区治理有较为明确的规划指导。在法律层面,对社区治理的市场主体也有严格规范。但是,在政策法规的执行层面,相对缺乏明确的细化规定,使治理的实践中发生权责不明,互相推诿的情况。

因此,在社区治理政策落地的过程中,应注重对权责的进一步明确细化。一方面,完善社区治理主体机构。推动社区业主大会和业委会的成立,使业委会对物业公司形成有效制约,完善“居委会-业委会-物业”之间的监管关系,行使街道对业委会的指导、监督的权利,保障业委会对物业行使监督、要求整改的权利。另一方面,加快法律法规的修订进程。及时完善物业管理相关法律条例,将市场竞争机制引入社区物业管理之中,推动物业管理透明化改革,增加财务公开制度。同时,推动基层社区治理条例的相应修改,对不同产权类型社区进行精细化区分,使治理协同能够依例进行。

#### 3. 完善治理主体激励机制,激发治理活力

针对当前社区治理主体协同动力不足、响应乏力的情况,应建立社区治理激励制度,强化协同动力。第一,参与社区治理的政府部门及其派出机构应建立相应评估体系,组织第三方机构进行定期评估,将社区治理效果纳入考核范围。第二,参与治理的市场部门应充分发挥市场机制,提升服务质量。构建主体间的协同激励机制,使各部门在治理的过程中满足需求,共同受益。

居民作为社区治理的潜在力量,调动居民社区治理积极性对弥补社区治理人力资源不足的困境具有重要价值。一方面,调动居民参与治理的积极性要从强化居民网络入手,提升居民聚集程度,形成居民参与治理的制度化主体,增强居民的社区归属感与信任水平,使其愿意参与到社区治理中来;另一方面,应从制度化层面拓宽居民治理参与渠道,建立长期稳定的多方协商机制提升,降低居民行动的非线性特征,避免治理参与行为的极端化。

## (二) 增强治理资源供给能力,构建多渠道资源运作机制

### 1. 拓宽社区治理资源引入渠道、提升治理资源总量

拓宽社区治理资源来源渠道,提升社区治理可运用资源总量,是增强社区治理主体协同能力的基础。社区治理资源主要来源于政府部门,而对于市场与社会资源的利用程度不足。对辖区内的各类企事业单位、高校、商户而言,进入社区治理仍存在程序繁琐、对接困难的情况。针对这一现状,应在完善社区治理准入政策的基础上,增强社会组织与社区部门的联结,一方面,加强对社区社会组织的培育,使社区拥有孵化、发展社会组织的能力;另一方面,应在完善制度的基础上,增强社区社会组织的精细化程度,为居民需求集中的各个领域提供针对性服务。

### 2. 优化资源配置流程,提升治理资源配置效率

在资源总量受限的情况下,应提升环境系统资源分配的效率与科学性。该功能的实现需要环境系统与信息系统之间建立反馈机制,利用信息系统的分析、预测功能提高环境系统的资源配置效率,并在资源配置过程中引入目标机制,使治理聚焦于社区治理的核心目标和关键问题,提高资源配置的针对性,从而达到“精益”的效果。

### 3. 构建资源转换机制,提升治理资源获取弹性

社区作为一个复杂性系统,其内部应具有自我涌现特质,即在系统互动过程中,实现新性质的突生。从资源生成的角度看,即各类资源的相互转化功能。例如,部分社区拥有较强的文化资本,就可尝试通过建立相关文化产业(如旅游、文化周边等)将其转化为物质资本。又如,某些社区内部成员具有较强的社会资本,也可动员其资本能量进行转化。

## (三) 提升数字治理能力,构建多向互动的信息传导机制

### 1. 引入技术手段,建立社区治理信息库

社区管理相关部门应建立合理的指标体系,并运用相应技术手段提取反映社区运行状况的基本信息,通过数据挖掘,完善社区治理信息库;通过建立社区治理模型,提升信息处理与利用的水平,综合运用数理统计、计算机仿真模拟等手段对社区状况进行预测,建立社区预警机制,提高社区运行的弹性,使主体行为选择评估机制有充足依据。大数据技术的运用与建设“智慧社区”构想的提出,为社区治理的数字化、信息化提供了清晰的方向与强有力地支持。

### 2. 建立信息共享机制,提升多主体联动治理能力

就当前社区治理流程复杂、响应缓慢的问题,应建立相应地共享共治信息平台。平台建设需要工商部门、卫生部门、公安部门以及社区内部各治理主体的协作,建立主体间联动机制。在技术上,实现社区与其他部门之间的联网运作,社区治理主体发现问题,并报相关部门及时解决,最终形成反馈与记录;在程序上,应推动社区治理对象处理流程的简化;在应用层面,应将依托大数据等工具建立社区治理效果评估体系,并通过平台系统的运用,增强上下级、平级之间的信息传导能力,加快响应速度。

## 五、结论

本文研究的是新型城镇化背景下的城市社区协同治理现状及困境应对问题,采用复杂适应系统理论视角,基于北京市H社区案例,对社区协同治理症结成因进行分析。研究发现,城市社区治理多元主体的复杂性源于其主体特性,由于治理主体自身的多样性、非线性、资源差异性及主体低整合度导致了治理过程中的主体适应性差异,造就了治理协同的复杂性;由于协同过程中的治理结构分散、制度缺失、能力不足,导致主体间无法形成治理合力;在复杂的治理环境中,治理所需的物质资源、数字资源匮乏,资源转换机制缺失则进一步加剧了城市社区治理协同困境。为解决这一难



题,本文认为需要构建系统化的复杂性应对机制。第一,从主体能力入手,明确主体优势,提升治理的制度化水平;第二,从资源配置入手,拓展社区资源引入渠道,优化配置流程,构建资源转换机制;第三,从数字化治理能力入手,构建社区治理信息库,建立主体信息共享机制。

当前,社区治理的问题根源在于“系统性”问题的“非系统性”应对。社区治理系统作为一个开放性复杂系统,具有自我演化调节特性。我国社区治理遵循“项目导向型”治理,而非“需求导向型”治理。这种传统的治理模式使社区治理限制了主体自我调节与自我适应功能的发挥。因此,社区治理问题需要引入复杂性思维,建立以主体为核心的系统化治理平台,实现社区协同治理的自我进化。

### 参考文献:

- [1] 孙锋,王峰. 城市社区治理能力:分析框架与产生过程[J]. 中国行政管理, 2019(2): 53-59.
- [2] 隋玉杰. 城市社区治理结构:三种理论视角的探讨[J]. 探索, 2014(4): 131-134.
- [3] 刘成良. 行政动员与社会动员:基层社会治理的双层动员结构——基于南京市社区治理创新的实证研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016(3): 137-145, 160.
- [4] 陈朋. 权责失衡的社区治理——基于上海市的实证分析[J]. 国家行政学院学报, 2015(5): 74-78.
- [5] 王浏瑄,王崑声,黄华津. 系统论视野下城市治理的复杂性分析[J]. 计算机仿真, 2022(3): 1-6, 45.
- [6] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [7] 刘莉,侯利文. 超大城市镇域社区治理:何以可能,何以可为?——以上海市M镇为例[J]. 城市发展研究, 2022(1): 1-6.
- [8] 张智新,孙严. 公共危机中多元主体协同治理机制探究——以北京市“11·18”火灾为例[J]. 行政管理改革, 2019(4): 77-83.
- [9] 李晓壮. 城市社区治理体制改革创新研究——基于北京市中关村街道东升园社区的调查[J]. 城市发展研究, 2015(1): 94-101.
- [10] 王亚男,殷杰. 社会学研究的“复杂性转向”[J]. 科学技术哲学研究, 2015(1): 14-20.
- [11] 韩志明. 混合治理的维度及其实践逻辑——面向复杂性的基层治理新形态[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2020(5): 1-12.
- [12] 江旭. 社会科学的复杂性转向——基于埃德加·莫兰的复杂性理论[J]. 系统科学学报, 2018(3): 20-24, 42.
- [13] 定明捷,曾祯. 复杂适应系统视角下的社区公共服务价值共创:一个分析框架[J]. 公共管理与政策评论, 2021(6): 124-138.
- [14] 仇保兴. 基于复杂适应系统理论的韧性城市设计方法及原则[J]. 城市发展研究, 2018(10): 1-3.
- [15] 周霞,毕添宇,丁锐,等. 雄安新区韧性社区建设策略——基于复杂适应系统理论的研究[J]. 城市发展研究, 2019(3): 108-115.
- [16] 樊志宏,胡玉桃. 基于复杂适应系统理论的超大城市发展和安全治理研究[J]. 城市发展研究, 2022(7): 81-85, 96.
- [17] 陈岩. 复杂适应系统视角下城市社区治理创新研究[J]. 领导科学, 2020(8): 42-45.
- [18] 王芳,郭雷. 数字化社会的系统复杂性研究[J]. 管理世界, 2022(9): 208-221.
- [19] 山少男,段霞. 复杂性视角下公共危机多元主体协同治理行为的影响因素与行动路径——基于元分析与模糊集QCA的双重分析[J]. 公共管理与政策评论, 2022(1): 104-119.
- [20] 康宗基,张文华. 复杂性视域下城市治理现代化研究[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2020(3): 14-19.
- [21] 郑杭生,黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的实践的分析[J]. 东岳论丛, 2012(1): 23-29.
- [22] 李晓壮. 城市社区治理体制改革创新研究——基于北京市中关村街道东升园社区的调查[J]. 城市

发展研究, 2015(1): 94-101.

- [23] 盛智明. 地方政府部门如何规避风险? ——以 A 市社区物业管理新政为例[J]. 社会学研究, 2017(5): 166-191, 245-246.
- [24] SUDHIPONGPRACHA T, WONGPREDEE A. Decentralizing decentralized governance: community empowerment and coproduction of municipal public works in Northeast Thailand[J]. Community Development Journal, 2016(2): 302-319.
- [25] 曾维和. 创新乡镇社会管理: 一个复杂系统的分析框架[J]. 社会科学, 2013(4): 33-41.
- [26] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98-120, 206.
- [27] MENDES P. Community as a "spray-on solution": a case study of community engagement within the income management programme in Australia[J]. Community Development Journal, 2018(2): 210-227.

## Research on the Dilemma of Collaborative Urban Community Governance and Coping Strategies from the Perspective of Complex Adaptive Systems

JIN Yuxi<sup>1</sup>, TANG Jun<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China;  
2. Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

**Abstract:** The demand for collaborative governance in urban communities in the context of new urbanization has further increased, and the problems of poor coordination among multiple subjects and inefficient resource allocation in community governance have been highlighted. Based on the perspective of complex system adaptation theory (CAS), this paper analyzes the causes of the dilemma of collaborative governance in urban communities through a survey of community H. It is clear that the complexity of community governance subjects, the complexity of the governance process and the complexity of the environment in which subjects collaborate lead to the deficiency of collaborative governance in communities. On this basis, we propose a realistic path to improve collaborative community governance from three dimensions, namely, the improvement of the subject's capacity, the deployment of environmental resources and the construction of information system, and provide ideas and methods for establishing a benign interactive and open collaborative governance system in urban communities.

**Key words:** urban communities; community governance; subjective synergy; complex adaptive systems; complexity governance

(责任编辑: 刘 凡)