

以参与看待地方治理模式创新

——基于居民政治效能感的调查

□ 郑晓华 姜 明 陈永国

摘 要: 地方治理模式创新是社会治理体制发展完善的重要内容。本文依据社会治理创新程度的差异选择三种不同的地方治理模式,通过对各模式下居民参与行为和政治效能感的调查,以参与制度创新为切入点,运用因子分析、相关分析等方法,定量与定性相结合,审视三种治理模式在参与内容、参与平台设计和参与主体上的表现。研究表明:下一步我国地方治理模式创新需要构建动员型参与平台,以提升居民政治效能感、提升居民参与积极;需要推进居民参与平台重心下沉以扩大居民直接参与;需要引入更多社会组织参与基层社会治理。

关键词: 自主型参与 动员型参与 治理模式创新 政治效能感

中图分类号: D638 **文献标识码:** A **文章编号:** 1243(2018)01-0038-009

DOI: 10.16072/j.cnki.1243d.2018.01.005

党的十八大和十八届三中全会先后强调要创新社会治理体制、改进社会治理方式、提升国家治理能力现代化;坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会多方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动;加快推进社会体制改革,围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系。党的十九大上,党中央进一步提出了打造共建共治共享社会治理格局的目标和提高社会治理社会化水平的要求;强调推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动的新路径。这些表述明确了基层治理创新的基本原则、目标和

路径,对于总结当前地方治理创新经验,探讨地方治理创新的现实逻辑有着重要意义。

一、问题提出:基层治理创新的内容和路径选择

近 40 年的改革开放实践不仅让中国取得巨大经济成就,而且使基层社会生态发生剧变,为基层社会治理带来新的挑战。近年来,基层政府积极推动基层治理创新以回应城乡一体化、社区多样化、利益多元化和人口碎片化带来的治理挑战,逐渐实现了由唯一管制主体向与多元主体合作共治的转变。实践中率先步入经济新常态的发达地区,基层社会治理模式和治理机制发生了巨大变化,例如,北京推行

作者:郑晓华,上海交通大学国际与公共事务学院副教授、硕士生导师、管理学博士,中国城市治理研究院副研究员,主要研究方向:政治学理论和基层治理;姜明,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生,主要研究方向:基层治理和基层民主;陈永国,上海交通大学国际与公共事务学院副教授、硕士生导师、管理学博士,主要研究方向:政府信任、民情舆论和公共管理研究方法。邮编:200030

* 基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金一般项目“社会治理创新中的行政赋权研究”(16YJA810006)的阶段性成果。

的“万米网格化”、上海开展的网格化管理、深圳龙岗区探索的“大综管”模式、浙江舟山推行的“网格化管理,组团式服务”等。在更小的单元中,一些地方还探索了社区层面的治理模式创新,如“协商共治”模式,“区域社会综合管理”模式、“三治”模式等。应该说,基层治理模式的实践和探索顺应了当前多元参与的基层社会管理体系这一发展潮流。

基层治理模式的创新集中体现在参与主体的扩大上,体现了从管制到治理的核心内涵,最终实现多元主体参与的共治格局。但公众参与的急剧增长,必将带来一些不稳定因素。亨廷顿较早就发现,现代化进程中政治参与的急剧增长会引发政治不安定。^{[1](PP38-40)} 公众参与之于治理显然是一把双刃剑,何种和多大程度的参与是社会有序治理和有效治理的保障,需要依据当地居民的政治社会生态做出判断。对此,生活在各种治理环境下居民具有优先的评价权,而居民政治效能感则是最好的衡量标准之一。居民政治效能感既是参与的基础也是参与的结果和基层治理创新的目的。我国各地基层实践中出现名目繁多的创新模式,各模式的参与状况和新模式下居民政治效能感如何?模式创新在内容和路径上的基本轨迹是什么?模式之间如何科学借鉴,才能既避免不必要的摸索浪费时间,又避免照抄照搬造成不必要的行政成本和社会资源浪费?对于这些问题的回答,将有助于我们探索各模式下的参与状况与当地居民政治效能感之间的关系,帮助我们避免过高或过低参与带来的参与混乱或参与冷漠,并通过治理模式的科学设计提升居民政治效能感,保障基层治理模式的不断创新和持续发展。

二、文献回顾与研究设计:参与与政治效能感

(一) 参与

从最宽泛的意义上讲,参与是指“公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动”,^[2]被视为民主的核心特点之一,是基层民主治理的主要载体。谢丽·阿恩斯坦在《公民参与的阶梯》提出了8个依次递增的公民“参与阶梯”:政府操纵、宣传教育、给予信息、政策咨询、组织形成、合作伙伴关系、赋予权力与公民自主控制,为提升公民参与水平提供了路线图。按照参与过程中的融入方式和融入程度,参与可以分为动员型参与和自主型参与。^[4]动员型参与

的目的在于从形式上得到公民对某一决定或政策的接受和支持;公民主导的自主型参与主要目的在于表达自己的意见和维护自身的利益,如示威游行、群体上访等。从经验观察来看,动员型参与的设计和挖掘是基层政府治理模式创新的主要内容。参与不仅是有效的社会治理手段,而且还是推动行政变革、创新社会治理的有效途径。^{[5](PP119-156)}戴维·奥斯本与特德·盖布勒提出通过向社区授权来推动公民参与。^{[6](PP78-79)}哈佛大学学者阿肯·冯对芝加哥南部社区公共教育和治安事务引入当地居民参与的改革模式进行研究,发现居民参与过程形成的决策直接决定了官员和相应部门的行动,提升了当地政府的行政效率。^[7]参与还被研究者赋予了内在价值,他们将参与视为发展个性、实践主体性的方式,认为参与具有教育功能,有助于培养公民的政治责任感和提升公民的内在政治效能感。动员支持理论则认为参与具有诱导功能,能够增强对政治体系的认同,提升公民的外在政治效能感。^{[8](PP201-202)}

(二) 政治效能感

政治效能感既决定参与行为,又受到参与行为的影响,是衡量参与实质效果的重要指标。世界范围内最先研究政治效能感的学者是密西根大学的坎贝尔,他界定了政治效能感的基本内涵,认为政治效能感是一种个人认为自己的政治行动对政治过程能够产生政治影响力的感觉,公民感受到政治与社会的改变是可能的,并且可以在这种改变中扮演一定的角色。^{[9](P187)}之后,有学者发现政治效能感因其内在效能感与外在效能感之分而与政治参与行为有着不同关联,^[10]内在效能感的影响因素主要包括个人背景,即种族、性别、年龄、宗教信仰、教育水平、智力水平、职业等方面,以及个人主观政治心理,包括认同、信任、公民主观期望、公民责任感、政治练达、政治认知等;外在效能感主要受政治环境因素的影响,包括政治体制、政治文化、行政区域、选举程序等。而地方政府允许民众参与到社区公共事务的决策过程,将影响其对政治体制的认知,提升政治效能感,并且这种感觉可以传播到整个国家层面。^[11]

显然,居民参与与政治效能感之间存在密切的关系。在我国基层政治参与和政治效能感的新近研究中,桂勇对城市社区的实证研究结果表明,教育型政治参与中的选举活动(近似自主型参与)对内在

政治效能感有积极影响,而诱导性政治参与(动员型参与)未对政治效能感产生显著影响;^[12]李蓉蓉对农村社区的调查发现政府的外部引导能够提升居民的政治效能感;^[13]熊光清对中国公民政治效能感的基本特征及影响因素进行分析,认为中国公民的政治效能感较低,与内在政治效能感相比,其外在政治效能感更低一些。^[14]

(三) 参与与政治效能感的研究假设

根据以上理论和实证研究成果,笔者以居民参与行为为自变量、居民政治效能感为因变量,考察三个基层治理案例在参与维度的表现。从公民视角出发,按照参与过程中的角色融入程度,本文将基层政治参与划分为以配合为特征的动员型参与和以表达为特征的自主型参与。依据中国基层的实际情况,大多数基层参与为动员型参与,如投票选举、听证会、政策发布等。动员型参与的目的在于从形式上得到公民对某一决定或政策的接受和支持;动员型参与远远不能满足公民的参与需求,故在基层实践中,存在一种公民主导的自主型参与,如示威游行、群体上访等。公民主导的自主型参与其主要目的在于表达自己的意见和维护自身的利益。在既有文献和定性调研的基础上,笔者编制了参与行为的测量量表,将其操作化为数值型变量。对政治效能感的测量研究已经较为成熟,已有很多可供借鉴的测试量表和定量研究,笔者将政治效能感分为内在效能感与外在效能感,并以坎贝尔测试量表为基础,参考和改进 Xiao Yi Hu^{[15](P103)}的研究,编制适合中国基层政治状况的政治效能感量表。笔者采用两分法对两个变量进行编码(“是”=1,“否”=0),通过变量间的探索分析以及案例之间的比较证实或证伪如下假设:

H1 自主型参与行为越多,居民内在政治效能感越高;

H2 自主型参与行为越多,居民外在政治效能感越高;

H3 动员型参与行为与居民政治效能感无显著相关性;

H4 治理模式影响居民内在政治效能感;

H5 治理模式影响居民外在政治效能感。

三、案例描述:基层治理创新模式中的参与

本研究按照基层治理创新程度选取上海市远

郊、近郊和市区三个具有明显区分的基层治理案例 A、B、C。其中,案例 A 是传统“镇-居委/村委”治理模式的维持,无明显创新。案例 B 是在镇一级创设“社区委员会”,并将之定位为“政府与社会开展合作的共商共治平台”,形成了“社区委员会-居委/村委”的治理模式,体现了地方政府主导的“行政设置”创新。案例 C 是在居民区自治组织层面积极引入社会组织的治理模式,对接居民需求、引入项目制社会组织、激发居民参与积极性,体现为“自治组织”的创新。在开展问卷调查之前,课题组先通过访谈了解了三个案例在参与制度创新主体、创新平台的搭建以及参与渠道的拓展等三个方面的实践。三个基层治理案例的情况如下:

表 1 三种基层治理创新模式特征比较

案例特征	A 社区	B 社区	C 社区
参与制度创新主体	无	上级政府	居委会
参与制度创新平台	无	社区委员会	社会组织
参与渠道创新	选举、老年议事会、评议会、居民代表大会、座谈会	选举、居民代表大会、听证会、议事会、座谈会、评议会	选举、居民代表大会、评议会、议事会、座谈会、社区组织参与

(一) A 社区:传统模式

A 社区位于大都市远郊,下辖 19 个村委会和 2 个居委委员会,A 社区没有整体创新治理模式,但已突破原有的村民自治或居委自治模式,居民参与渠道从两委委员的选举、两代表一委员的选举、居民代表大会扩充到评议会、座谈会、协调会、党内民主生活等。理论上普通居民有机会参与,但实际上大多数居民参与投票的热情并不高,参与的实现往往依赖居委会干部的动员。从参与的群体来看,赋闲在家的老年人和妇女参与率较高,年轻人对社区事务普遍比较冷漠。多数人的参与动机不是发自内心的对自己权利的行使需求,而只是为了组织者所提供的物质激励。投票时,居委会干部和基层组织费尽心机动员和组织,但往往都是在需要通过选票获得其合法性的时候才动员居民参与选举。除了选举和居民代表大会较为正式和制度化之外,社区其

他参与方式的参与范围和参与频率皆较为有限,如评议会的参与者仅以楼组长和社区骨干为主;座谈会和协调会则是针对某一具体问题展开,参与者以利益相关者为主。居民代表大会每年一次,参与者以居民推选出的居民代表为主;不定期举办的座谈会、评议会、协调会的参加者一般是楼组长和社区骨干,居民参与机会总体较低。

(二) B 社区:行政设置驱动创新模式

B 社区地处城乡结合部,属都市近郊地带。该地在推动区镇合一的举措下将原来的 B 镇直接改为 B 社区,创新之处集中在社区委员会的建立。社区委员会由原镇行政部门及其人员转制而来,社区委员会的定位是非行政性的共商共治共决区域自治组织。社区代表大会是社区的最高权力机构,社区委员会是这一组织的常设机构,对社区代表大会负责。社区委员会共有 20 位委员,通过差额选举产生,包括政府代表、辖区各单位领导和村居两委书记。除了委员外,社区委员会还有 80 名社区代表(总人口的千分之二),他们大都是社区骨干。社区委员会下辖一个办公室和 4 个专门委员会,分别是党群工作指导委员会、行政事务专业委员会、社会事务专业委员会和平安事务专业委员会。社区委员会每月召开一次会议,对社区的重大事务进行讨论和决策。B 社区的治理创新主要体现为参与主体的扩大,决策主体由政府官员扩大到了辖区单位的代表和基层自治组织的负责人,这使得更多的社会力量获得了表达机会。但对于普通居民而言,他们的参与渠道与案例 A 并无二致,主要以村居层面的选举、议事会、听证会等渠道为主。

(三) C 社区:自治组织驱动创新模式

C 社区位于都市市区,是 20 年前的动迁型人口导入社区。C 社区的创新主要体现为居民区层面的项目制社会组织,创新主体是居民自治组织——居委会。居委会积极引入资源型社会组织完善自治链条,通过社会组织的项目制运作帮助居民在公共生活中增进相互了解,在彼此熟悉的基础上深化自治。这一模式不仅丰富了普通居民的生活,还调动了各年龄层居民的参与积极性,使社区的自治活力与自治能力均处于较高水平。

居委会看重小区每一个居民的参与,在广泛调研基础上搭建了吸引各层次居民群体参与的平台,

以居民的兴趣和群体特点为着力点,吸引居民走出家门,参与到组织化的社区活动中来。拿老年群体来说,居委会在知名公益社会组织的支持下通过搭建“绿主妇”环保组织平台,吸引了赋闲老年人以日常废品为原料制作手工艺术品,同时鼓励居民进行垃圾分类和垃圾回收,在为“绿主妇”们提供原料的同时提升社区绿色环保理念,美化社区环境。C 社区通过推广“绿主妇”这一社区自治组织,使更多的居民参与到社区事务中发光发热,使得“自我服务、自我教育、自我管理”的自治理念得以实现。

(四) 三个案例的比较:参与平台和参与主体

比较以上三个案例可以发现,基层治理创新通常在两个层面构建参与平台:镇街层面、居委会层面。政府推行的基层治理创新大多在街道或镇层面或其再次划分后的大社区展开,在这一层面开辟参与和协商的渠道,有助于吸纳基层干部和基层精英,搭建平台适度扩大参与主体。B 社区的行政设置创新是其典型模式,社区代表大会吸纳了包括村居书记、辖区单位负责人、社区精英等在内的百余人参与社区决策。然而,对于普通居民来说,要想参与这一平台则是困难的。普通居民的参与渠道大多被限定在更低的居(村)委层面,如选举投票、居民代表大会、评议会、议事会、座谈会等。其中,除了选举有着较大的参与覆盖面外,其他参与渠道覆盖面并不理想,其参与者也以楼组长、党员、居民代表为主。

基层治理的创新平台除了由行政力量搭建之外,居委自治组织同样可以开展。C 社区的自治组织驱动创新模式就是较为典型的例子。C 社区在街道层面并无治理创新的举措,但在居民区层面,C 社区以居民生活需求、兴趣爱好为突破口,以社会组织和公益项目为载体,吸引和动员各层次居民参与到自治实践中,开辟了一条自组织动员参与的路径。访谈资料显示,C 社区的居民对社区最为认同,参与热情和满意度最高。

四、数据分析:基层治理创新中的居民参与行为和效能感分析

在定性访谈的基础之上,课题组对三个案例中的居民进行了“一对一”访谈式问卷调查。抽样的过程结合了偶遇抽样和判断抽样,即在偶遇的基础之上对所抽样本进行简单筛选,以覆盖各个年龄段

的居民。为了保证数据的信度和效度,所有问卷为一对一发放和一对一收集。最终回收有效问卷 161 份,受访者中女性占 54.7%,46 岁以上中老年人占比超过 60%,基本呈现了基层自治中“以中老年人和女性为主”的参与现状。调查数据采用 SPSS 22.0 进行分析,数据均通过信度和效度检验。其中,参与行为的科隆巴赫系数为 0.896,可信度较高;居民政治效能感的科隆巴赫系数为 0.741,可信度良好。对参与行为进行因子分析,KMO 系数为 0.874,大于 0.6,说明效度较好;同样,对居民政治效能感进行因子分析显示,KMO 系数为 0.699,效度仍然较高,均适合量化分析。

(一) 居民参与行为的因子分析

在将参与划分为动员型参与和自主型参与的基础上,本文将运用因子分析对居民参与行为进行验证和结构,以便对不同类型的参与行为进行透视。

表 2 参与行为的因子分析

	成份			
	1	2	3	4
B3 参加居委干部座谈会	.793	-.067	.054	.028
B18 在社区代表大会上发言	.732	-.081	.195	.018
B6 参加评议会	.731	-.189	.114	-.042
B19 在评议会、议事会和座谈会上发表看法	.719	.023	.202	.151
B12 与居委业委会候选人交流	.717	-.131	.125	-.083
B4 参加社区代表大会	.678	.066	-.081	-.417
B7 参加楼道活动	.668	-.224	-.189	-.063
B8 参加社区议事会	.661	.005	.150	-.208
B13 与人大代表或政协委员候选人交流	.645	.282	-.074	-.064
B1 参加居委会或业委会投票	.608	-.405	-.053	-.096
B2 参加人大代表或政协委员投票	.594	.046	-.224	.154
B9 竞选居委/业委会干部	.588	-.034	-.149	.020
B17 参加社区团体或组织	.583	-.178	.223	.166
B11 听取和评议居委会报告	.582	.080	-.129	-.004
B5 参加居委干部组织的网络投票	.475	.442	-.085	-.284
B20 在网络上就政策议题发表意见	.078	.724	.318	.244
B10 参加听证会	.336	.573	-.168	-.324
B16 参加示威游行	.067	.013	.892	-.009
B14 向居委等上级反映问题	.568	-.051	-.181	.575
B15 通过信访和举报维护权益	.379	.295	-.162	.549

Bartlett 球度检验结果的伴随概率小于 0.05, KMO 系数为 0.874,适于因子分析。表 2 显示,参与行为这一变量具有四个相互区分的维度,其中“在网络上对政府或政策议题发表意见和看法”、“报名参加

加政府组织的听证会”、“曾参加示威游行”、“向居委等上级反映问题”和“通过举报或信访维护自己的合法权益”与其他的题项具有明显的区分,可以单独或组合成单一维度。这样的分析结果意味着将参与行为划分为自主型参与和动员型参与是不充分的。因子 1 所包含的参与行为具有较强的内在一致性且以配合动员者为特征,属于居民角色融入程度较低的动员型参与。动员型参与囊括了 75% 的居民参与行为,是占据主导地位的社区参与类型。因子 2、因子 3 和因子 4 所包含的参与行为具有自主性特征,属于居民角色融入程度较高的自主型参与。因此,因子 1 刻画了动员型参与行为,而因子 2、因子 3 和因子 4 同属于自主型参与,分别是自主型参与的不同子类型,本文将它们分别命名为新型参与行为、抗争性参与行为和越级参与行为(如表 3 所示)。

表 3 参与行为的类型

分类	子类	因子	解释力	内容
动员型参与	无	因子 1	35.261%	参加座谈会、两委选举、两代表一委员选举、议事会、社代会等
自主型参与	新型参与行为	因子 2	7.708%	报名参加政府组织的听证会、在网络上对政府或政策议题发表意见和看法
	抗争性参与行为	因子 3	6.570%	参加示威游行
	越级参与行为	因子 4	5.984%	向上级反映问题、通过信访和举报维护权益

表 3 显示,居民参与行为 4 个因子累积解释力达 55.5%,其中动员型参与的解释力占到 35.2%,自主型参与行为及其子类的方差贡献率较少。这一分析结果与定性研究的结果一致,表明大部分居民参与社区事务的积极性不高,自愿参与不足,居民参与行为的发生通常仰赖物质激励和行政动员。另一方面,尽管居民被动参与政府安排的治理已经成为基层治理参与创新的主要内容,但居民表达自我声音的自主参与在基层参与中仍保持一定的贡献度。这些自主参与常常以越级上访、群体性事件等形式反映出来,成为地方上的不安定因素,挑战着政府安排的有序参与。

(二) 居民参与行为和居民政治效能感的相关分析

在控制性别、年龄、收入、政治面貌和学历等可能影响政治效能感的因素后,笔者测算了参与行为和政治效能感之间的相关性(如表 4 所示)。结果显

示,在伴随概率 $\alpha=0.01$ 的显著性水平上,居民自主型参与行为和内在政治效能感之间呈现出显著正相关($R=0.252, P<0.01$),即自主型参与行为越多,内在政治效能感越高,证实了假设1;然而,居民自主型参与行为与外在政治效能感之间并未呈现显著相关性($R=0.07, P>0.05$),假设2被证伪;在伴随概率 $\alpha=0.001$ 的显著水平上,动员型参与行为与内在政治效能感($R=0.484, P<0.001$)、外在政治效能感($R=0.475, P<0.001$)之间均呈现显著的正相关,即动员型参与行为对内在政治效能感和外在政治效能感均有积极影响,证伪了假设3。

表4 参与行为与居民政治效能感之间的偏相关分析

控制变量		内在效能感	外在效能感
性别、年龄、 学历、政治 面貌、年收入	动员型参与	.484***	.475***
	自主型参与	.252**	.070

注:*** $P<0.001$, ** <0.01

因此,自主型参与行为在提升内在政治效能感上具有实践演练功能,符合参与式民主理论的假设。出人意料的是,自主型参与行为与外在政治效能感之间无显著相关性。实际上,因子分析结果显示,自主型参与行为包括“示威游行、信访举报”,这些行为具有一定的抗争性色彩,而抗争行为通常伴随着与政府的对抗或对政府行为(政策)的抵触,这是假设2被证伪的深刻原因。与此同时,角色融入程度虽然较低且具有较强配合色彩的动员型参与行为,却对内外在政治效能感都有积极影响,证实了李蓉蓉“外部引导能提升居民政治效能感”的观点^[13]。这意味着动员型参与行为能够提升居民政治效能感,也进一步说明,广泛存在于基层社会的动员型参与对基层治理模式创新具有重要的现实意义。对基层治理主体来说,构建相应的参与渠道动员居民参与公共事务,是实现居民有序且有效参与的可行途径。

(三) 不同治理模式下参与行为和居民政治效能感的比较分析

为了验证假设4和假设5,测量不同的参与制度设计下居民参与行为、内在政治效能感和外在政治效能感的差异,笔者对两个变量进行了方差分析。按照参与制度的开放性分别给案例编码为1、2和3,

其中“1”代表传统治理模式的A社区(无参与制度创新),“2”代表共商共治模式的B社区(社区/街镇层面有参与制度创新),“3”代表社会组织驱动模式的C社区(居委/居民区层面有参与制度创新)。通过方差分析发现(表5),不同的参与制度设计下,内在政治效能感之差的伴随概率为0.785,大于0.05,故认为参与制度设计对居民内在效能感没有显著影响;而外在政治效能感在三个案例中呈现显著差异,伴随概率小于0.05,故认为参与制度设计对居民外在政治效能感有影响。具体而言,居民外在效能感在三个案例中表现出不同程度的差异(表6),与传统治理A模式相比,在社区/镇街层面有参与制度创新(组建社区委员会)但在居民区层面无创新的B社区居民表现出更低的外在效能感($I-J=0.11874, p=0.036$,小于0.05),这凸显了B社区居民对影响社区事务的无力感,意味着较高层面的参与平台设计把大多数居民排除在外,只能吸纳精英的参与,反而让居民与社区精英之间产生了较强的疏离感。而在居民生活的最基础层面(居委/居民区)有所创新的C社区最能激发居民参与热情、提升居民外在政治效能感。以上结果证伪假设4,证实了假设5。

3个案例中的居民参与行为也存在差异,伴随概率为0.001,小于0.05,故认为参与制度设计影响参与行为。具体而言,尽管B社区在街镇层面创建了社区委员会这一参与平台,但因为未能吸纳普通居民的参与,其居民参与行为与无任何参与制度创新的A社区并无差异($I-J=0.05748, p=0.469$,大于0.05)。与此同时,C社区居民参与行为明显多于A社区和B社区,这意味着C社区在居民区层面的参与制度创新吸纳了更多的居民参与。

表5 内外在居民政治效能感和参与行为的方差分析(1)

ANOVA						
		平方和	df.	均方	F	显著性
内在政治效能感	组间	.048	2	.024	.243	.785
	组内	15.370	157	.098		
外在政治效能感	组间	3.084	2	1.542	18.738	.000
	组内	13.003	158	.082		
居民参与行为	组间	2.431	2	1.216	7.454	.001
	组内	25.604	157	.163		

表 6 内外在居民政治效能感和参与行为的方差分析(2)

因变量	(I) 治理模式	(J) 治理模式	均值差 (I-J)	标准误	显著性	95% 置信区间	
						下限	上限
内在政治效能感	1	2	.03856	.06109	.529	-.0821	.1592
	1	3	.00442	.06082	.942	-.1157	.1246
	2	3	-.03414	.05994	.570	-.1525	.0843
外在政治效能感	1	2	.11874*	.05601	.036	.0081	.2294
	1	3	-.21155*	.05553	.000	-.3212	-.1019
	2	3	-.33029*	.05471	.000	-.4384	-.2222
居民参与行为	1	2	.05748	.07926	.469	-.0991	.2140
	1	3	-.22400*	.07857	.005	-.3792	-.0688
	2	3	-.28148*	.07702	.000	-.4336	-.1294

总体来看,结合访谈和统计分析,本文对基层治理创新的参与制度以及居民的参与行为进行了反思性考察。根据现有理论和研究提出的假设中,2项假设得到了数据支持,3项假设未通过实证检验。假设验证情况如下表所示:

表 7 假设验证结果

假设	验证结果
H1 居民自主型参与行为越多,内在居民政治效能感越高;	是
H2 居民自主型参与行为越多,外在居民政治效能感越高;	否
H3 公民动员型参与行为与内外在居民效能感之间无显著相关性;	否
H4 治理模式影响居民内在居民政治效能感;	否
H5 治理模式影响居民外在居民政治效能感。	是

五、发现与展望:基层治理创新的优化路径和演进逻辑

(一) 基层治理模式创新的参与维度选择

参与是治理的核心要义,也是基层治理模式创新的着力点。本文通过比较 3 个案例发现,不同治理模式下,居民的参与行为和外在居民政治效能感有所不同,但不同治理模式下内在政治效能感并无差异。这表明,内在政治效能感具有较为稳定的属性,不易受到外生变量的影响;另一方面,不同的参与制度设计确实影响了居民的参与行为和外在效能感。制度主义学者诺思认为,国家是制度的最大供给者,在基层治理模式创新中,地方党委规划各类基层组织的参与内容和参与边界,决定和提供地方社会具体的参与规则。从定量分析研究结果来看,动员型参与是当前基层参与的主流,也深刻影响着居民的政治效能感,这一特点是由当前的政府类型决

定的,反映出我国基层社会的参与发展水平总体还处在政府主导参与阶段^[16]。

因此,动员型参与方式和渠道的设计是基层参与与制度创新的重要出发点,基层党委政府进一步深切回应民意完善有效参与规则,有助于减少和化解自主型参与的初始消极诱因,以积极的、富有回应性的动员型参与设计和参与规则整合民意,并消解消极自主型参与的不良影响或对社会的破坏式影响。分析证实,动员型参与对提升居民政治效能感、培育公民精神、提升居民对政府的认同感以及塑造政府公信力等具有积极且重要的长远意义。这预示着,参与途径、参与规则的创新是基层治理制度创新的重要内容,通过有效的参与制度设计,可以将更多的居民纳入到基层自治中来,整合居民意愿的最大公约数,增进社会稳定、提高党与政府的合法性和持续巩固党在基层社会的执政基础。

(二) 基层治理模式创新的参与平台设计

3 个案例的治理模式和居民参与状况显示,B 社区委员会模式虽然在街镇层面有创新举措,但外在政治效能感不仅低于在居民区层面有创新举措的 C 社区,而且低于没有创新举措的 A 社区。B 社区的治理创新参与主体尽管有所扩大、决策形式有所改变,但仍具有强烈的精英色彩和行政化特点,构建的参与渠道和议事平台,使得绝大多数普通居民被排除在外,参与者以政府官员、村居书记、少数社区精英为主,平台运行未对普通居民的参与行为和居民政治效能感产生深入影响。B 社区搭建的参与平台没有解决参与者与被代表者之间的断裂问题,没有构建起二者间的联系机制,因此委员代表的非代表性使当地居民产生了对“创新”的排斥和反感,以致出现对“创新”的不认同,使外在效能感的测量数字低于无创新的 A 社区。据此可以判断,居民参与的冷漠往往是参与平台制度设计和运行不当的结果,而不仅仅是基层居民低度参与的原因。B 社区参与平台的整合性注重了向上的整合而没有同时推进向下整合,因此在参与平台设计的定位中既要衔接上级组织和平行组织或资源,同时应该持续推进平台向下衔接的效能,并逐步推动该参与平台成为真正共治的平台,让居民看到共治的前景。

C 社区选择在居民生活的最基础层面——居委会——创新治理模式的参与平台,将治理的重心下

移到最基层的自治单位,构建了贴近居民生活的参与渠道,吸引了更多居民参与公共事务。C社区创造条件以直接参与解决类似B社区的虚置代议参与的弊端,在较小的居民规模里以广泛参与解决了公共事务;并且以满足居民需求为导向,在带来极大生活便利的同时丰富了共同体生活。迄今为止,C社区形成了比较完整的自治链条及各治理主体间的良性互动关系。C社区在参与、居民政治效能感上有着较高的数值表现,呈现出了更成熟的社区共同体形态。因此,创新参与平台应避免层级制的再造,而是应该以落地于居民生活的公共空间为优先,以能够实现直接参与的组织规模划分组织单位为宜,在此条件下政府与社会力量共建社区,居民才能切实实现参与共治和共享的渴望。从实地调研来看,C社区的治理的确在社区共建共治共享治理探索中积累了有益经验。

(三) 基层治理模式创新的参与主体选择

党的十八大与十八届三中全会都指出要构建多元参与的社会治理体制,十九大报告中也进一步明确了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的施政路径。C社区取得成功的经验是社会组织与基层居委协同治理地方公共事务,体现了多元主体参与社会治理的趋势。社会组织以其特定的价值关怀和社会关怀服务居民和引导居民,以其独到的运行方式迎合居民的兴趣和吸引居民的参与,与基层居委会的工作内容和工作方式产生互补效应。比较B社区与C社区的创新模式,其主要差异在于创新的参与主体不同。C社区以导入社会组织为地方治理创新的出发点,通过参与制度设计使社会组织成为社区自治链条的重要一环,以社会组织的不同公益项目、社会组织带入的经费等驱动居委公共事务的治理,利用社会组织的资源服务社区居民。除此之外,C社区在与其他社会组织互动的基础上,学习社会组织的运行模式,在辖区内成立自己的社会组织,成为参与社区公共事务的新主体。C社区在街道层面并无社会组织驱动治理创新的举措,但C社区积极回应辖区居民的兴趣爱好和生活需求,把关进入社区的社会组织类型和项目,确定与社会组织的协作内容和方式,开辟了一条组织化动员参与的路径。C社区的模式表明,党委引导下的社会组织参与和居民在社会组织平台中的参与,使

创新的参与制度深度回应了居民要求、拓展了社会组织的成长空间、降低了居委会和地方政府的治理成本。地方党委政府和居委会、社会组织 and 居民共同成为社区建设的重要主体,各主体均不可或缺。

(四) 基层治理模式创新的参与维度演进逻辑

参与制度创新是实现基层有效治理的关键,基层社区参与方式、参与平台和参与主体的差异无不影响着基层治理创新的实际效果。B社区与C社区的比较分析证实了基层治理模式创新对基层居民参与行为和外在政治效能感有着重要影响。因此,未有制度创新的A社区,即传统的“街镇-居委/村委”模式,应该创新参与制度和参与方式、确定参与平台和创新参与主体,向B社区或C社区进行制度学习或制度模仿。同时,作为后发基层治理创新,应在制度初始设计环节避免类似B社区的那种创新后的“低度参与与低居民政治效能感”问题,并在参与平台的创制过程中注意“向上”和“向下”的双向整合,建立上下主体间的联系机制,以打通不同主体间的内在关联,推动动员型参与的发展,切实回避参与平台的空转。目前我国基层治理的创新模式大多与B社区运行状况类似,即党委政府“安排”的创新,“安排”的参与人选和“安排”的参与平台和治理主体,这无疑是在行政权力在基层社会的延续,为“创新”而创新,是实现行政目的的权力拓展,而非发挥公众参与权利以满足其政治效能感。通过参与制度和参与平台的科学设计,将行政强制参与转向有序有效的动员型参与,这是由我国基层社会的治理现状决定的。在基层政府治理中心下沉的同时,基层党委把关社会组织参与基层治理的公共事务,扩大基层治理平台,借助社会组织的多重力量引导居民参与,构建适合地方特点、吸引居民参与的路径和平台并保持多方良性互动,是基层治理创新的重要方向。通过有效的参与设计构建完善的多主体参与的基层自治网络,是形成基层治理的坚实合作基础。因此,基层党委政府应在参与制度创新中整合和吸纳社会组织和居民的力量,跳出原有的行政路径依赖,通过下沉行政权力和降低行政重心搭建覆盖居民参与的新平台,聚焦扩大参与主体、拓宽参与渠道和增加参与机会推进基层治理制度创新,进而增强公众的政治效能感,推动基层政府的治理能力与执政合法性的提升,实现基层社会治理创新的根本政治目的。

参 考 文 献

- [1] [美]塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 王冠华等译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [2] 俞可平. 公民参与的几个理论问题 [J]. 青海人大, 2007 (1).
- [3] Sherry R. Arnstein. A Ladder Of Citizen Participation [J]. Journal of the American Planning Association, 1969, 35(4).
- [4] 曾庆亮、林艺. 我国公民政治参与的当前特征 [J]. 理论探索, 2013(4).
- [5] Archon Fung, Erik Olin Wright. Deepening Democracy [M]. Verso, 2003.
- [6] [美]戴维·奥斯本、[美]特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门 [M]. 上海: 上海译文出版社, 2006.
- [7] Archon Fung. Varieties of participation in complex governance [J]. Public Administration Review, 2006: 66-75.
- [8] Benjamin Ginsberg. The Consequences of Consent: Elections, Citizen Control and Popular Support [M]. Reading, Mass, 1982.
- [9] Angus Campbell, Gerald Gurin. The Voter Decides [M]. Peterson and Company, 1954.
- [10] Miller McPherson, Susan Welch. The Stability and Reliability of Political Efficacy: Using Path Analysis to Test Alternative Models [J]. The American Political Science Review, 1977 (2).
- [11] Almond G A, Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations [J]. International Journal, 1963, 19(2).
- [12] 桂勇、施文捷. 城市基层政治参与对政治效能感的影响: 一项实证研究 [J]. 复旦政治学评论, 2009(1).
- [13] 李蓉蓉. 农民政治效能感对政治参与影响的实证研究 [J]. 深圳大学学报, 2013(4).
- [14] 熊光清. 中国公民政治效能感的基本特征及影响因素分析——基于五省市的实地调查 [J]. 马克思主义与现实, 2014 (2).
- [15] Xiao Yi Hu. The Effects of Political Participation on Political Efficacy: An Analysis of China's 2005 Survey on Self-Governance at the Village Level [D]. Illinois State University, 2011.
- [16] 孙柏瑛. 公民参与形式的类型及其适用性分析 [J]. 中国人民大学学报, 2005(5).

(责任编辑: 黄俊尧)