

社区治理体系建设中的文化认知： 功能、困境及出路^{*}

刘 超

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)



摘 要:文化认知具有鲜明的主体性特征,认知主体已有的文化认知及其结构即“认知图式”在认知中起着决定作用。社区治理作为人类一种有目的、有意识的文化活动,同样受到文化认知及其认知图式的影响。文化认知构成了社区治理价值选择、工具选择和主体态度指向的依据。当前我国社区治理体系建设中存在着明显的文化认知困境,即基层政府的“全能政府”认知偏误、社区组织的“行政导向”认知偏误和社区居民的“搭便车”认知偏误。破解这种文化认知困境的出路在于更新社区治理文化认知的知识基础、优化社区治理文化认知的经验基础和重建社区治理文化认知的制度基础。

关键词:社区治理;文化认知;认知图式

在线杂志:http://skxb.jsu.edu.cn **中图分类号:**C939 **文章编号:**1007-4074(2018)03-0114-08

基金项目:湖南省社会科学评审委员会课题(XSP17YBZZ109)

作者简介:刘 超,男,博士,湘潭大学公共管理学院副教授。

引用本文:刘 超.社区治理体系建设中的文化认知:功能、困境及出路[J].吉首大学学报(社会科学版),2018,39(3):114-121.

社区“是进行一定的社会活动、具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域”^{[1]364}。在实践中,社区又是一种基层治理单位,良好的社区治理是社会良好治理的基础和根本。党的十九大提出“加强社区治理体系建设,推动社会治理中心向基层下移,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”^[2],将其作为“打造共建共治共享的社会治理格局”的一项重要工作。人是一种文化的存在,“每个人类的个体只有作为一个超个体的文化媒介中的一个参与者才能成为人类的个体。只有文化媒介的支撑才能使个体直立,只有在文化媒介的气氛中他才能呼吸”^{[3]219}。文化认知是人类认知的高级形态,“是以

认知主体所掌握的文化为中介,接收和加工外界事物信息,并通过文化手段完成对认知客体的认知,进而获取价值性认识的过程”^[4]。蔡曙山认为人类认知形式由低级到高级包含五个层级,即神经认知、心理认知、语言认知、思维认知和文化认知。文化认知是人类认知的最高形态,前四种认知是文化认知的基础,而文化认知又会对前四种认知形式产生影响,进而对人的社会行为产生重要而深刻的影响^[5]。作为人类群体行为的社区治理及其体系建设同样受到作为治理主体的人的文化认知的影响。因而,要实现加强社区治理体系建设,就必须十分注意文化认知的问题。

社区治理是在社区层面建构由政府、社区组

^{*} 收稿日期:2018-03-25

织、非政府组织、企业、社区居民等主体组成合作网络,共同处理社区公共事务,发展社区公共利益的活动。在世界范围内,随着“治理”概念的兴起,“社区治理”开始进入学者们的研究视野。建立包括政府、社区服务机构、社区公民和其他社区组织在内的合作型多元治理格局成为学者们的共同观点。在我国,社区治理的重要性也随着我国社区管理体制的建立和发展而凸显。当前,相关研究重点关注社区治理模式、社区治理体制机制等方面问题,取得了丰硕的研究成果,对社区治理实践产生了重要的指导作用。但是,应该注意到的是,按照社会学界一致的看法,共享一定的文化是社区的重要特征,而这种文化又对社区中的每一个人、每一个组织的行为产生重要的规范甚至决定作用。因此,社区文化及对其进行认知也应该是社区治理中十分重要的影响因素。而从目前的文献来看,鲜有学者从对社区治理的文化及文化认知因素给予关注。“目前学界从文化的角度对社区的研究仍然主要局限在社区文化层面,就文化本身而谈文化,尚未自觉地转换到治理的向度。”^[6]

基于此,本文重点研究文化认知在社区治理体系建设中的功能,剖析我国社区治理体系建设中存在的文化认知困境,并对如何破解文化认知困境,推动社区治理体系建设提出若干对策建议。

一、文化认知在社区治理体系建设中的功能

文化是人类活动的基本特征,是人的存在方式。人类认知都是在一定的文化环境中发生的。因而人类的所有认知活动都可以纳入到文化框架中去分析,文化是认知的工具,认知又反过来改造文化。文化认知是认知主体对外部事物的能动反映,是认知的最高层级,也是人特有的认知方式^[7]。这种反映通过文化中介而产生,围绕认知主体的文化性而展开,最终又对人的文化活动(实践活动)产生根本性影响。

在文化认知中,认知主体本身所具有的文化贯穿于人脑接受和加工信息并形成新认识的全过程。人是文化的存在,一方面每个人都不自觉地受到文化潜移默化的熏陶与影响;另一方面,在人们从事社会活动的过程中,又往往通过心理的强化作用加深对文化的理解与认同,形成较为稳定的文化心理,并表现出稳定的文化行为。按照现代认知心理

学的观点,人对外部事物的认知具有明显的间接性特征,是一个包含定向、特征抽取、与既有认知对照、然后再定向、再抽取特征、再对照,最后形成明确认知等环节的循环往复过程。在这个过程中,认知主体已有的文化认识及经验以某种方式系统化,在认知中起着决定作用。皮亚杰将其称之为“认知图式”。具言之,所谓认知图式就是人脑对信息客体的选择、整合和理解的方式^[4]。任何来自外部客体的刺激都必须经过“认知图式”,才能产生心理反应,形成新的认知,进而产生行为反应。

认知图式在人们文化认知过程中的意义主要表现在以下几方面:其一,认知图式影响着人们对认知对象的注意和选择。它决定了主体对认识对象的态度,潜移默化地指引人们应该注意什么,忽视什么。其二,认知图式影响着人们关于认知对象的判断。已有的文化知识和经验能帮助人们进行分析和推理,做出正确的判断。其三,认知图式是认知过程中“同化”和“顺应”的基础。这两个概念是皮亚杰提出的与认知图式紧密关联的概念。他认为,“同化”和“顺应”是主体对客体刺激产生反应过程中必然产生的两种重要机能。“刺激输入的过滤或改变叫同化;内部图式的改变,以适应现实,叫做顺应。”^{[8]7}按照皮亚杰的观点,在主体认识过程中,认知图式首先起到了信息“加工厂”的作用。这种作用发生在人们接受认知对象信息,对其进行“编码”和“提取”的过程中。在这个加工厂里,人们对从认知对象那里获得的信息进行“编码”和“提取”,在此基础上形成关于认知对象的新认知,并将这种新认知纳入自身的知识体系,促成原有知识体系的更新,最终形成新的知识体系。在这个过程中,如果主体已有的知识体系(文化知识和经验)与认知对象的信息相对应,那么这个“加工”过程就会顺理成章,自然而然完成。这个过程就是“同化”。相反,如果主体已有的知识体系即主体的文化知识和经验与从认知对象那里获得的信息不对应,那么信息整合就失去了基础,在此便告中断。之后,如果认知主体受到认知对象信息的反复多重刺激,则会调整修正原有图式或建立起新的图式来适应现实。这个过程就是“顺应”的过程。另外,在认知过程中,认知图式还起到类似“过滤器”的作用。认知对象在认知主体头脑的认知结果并不必然是“完整”“真实”的,在认知过程中,认知主体会根据自己的偏好、需要等对认知对象进行价值评价,通过“认知图式”的过滤,保留那些与主体价值取向相吻合

的认知,并剔除对主体没有价值或价值不大的东西^[4]。

由此可见,在人们文化认知和社会行动中,由以往文化认识和经验构成的认知图式发挥着重要而关键的作用。那么社区治理作为人类一种有目的、有意识的文化活动,同样受到文化认知的影响。

首先,文化认知构成了社区治理价值选择的依据。按照皮亚杰的观点,“认知图式”在认知主体认识活动过程中起到类似“过滤器”和“加工厂”的作用,通过价值评价,有目的地选择吸收对主体有价值的东西。在社区治理中,治理主体所具备的文化知识、经验、传统等认知的系统化即其“认知图式”,成为其进行治理价值选择的基础和工具。对基层政府而言,其在长期的社会管理实践中形成的主体价值认知,将在认知层面决定着其对自身及其他主体在社区管理中角色和地位的认识,进而决定了其在社区治理中的价值选择。比如,长期以来我国全能型政府的治理理念显然十分显著地影响了基层政府对多元合作治理价值的认同度,从而影响社区治理改革的推进。而对社区其他组织和社区公众而言,长期实践形成的臣属型文化认知也显著地影响了其对参与、合作等价值的认同度。

其次,文化认知构成了社区治理工具选择的依据。社区治理工具是基层政府、社区自治组织、社区其他社会组织、社区公众等治理主体达成有效社区治理的手段和工具。“工欲善其事,必先利其器”,治理工具选择直接关系到治理绩效的表现。在社区治理工具选择活动中,文化认知及其“认知图式”的这种作用仍然存在。如前所述,皮亚杰在“认知图式”概念的基础上,提出了“同化”和“顺应”的概念,表明在认知过程中客体与主体的相互作用。这种相互作用在治理工具选择过程中有着突出表现,比如,在全能型政府文化认知下,基层政府习惯于采用命令、规制的方式处理社区问题,社区建设存在明显的行政化、内卷化倾向。因此,当他们因为上级压力或民间呼声而不得不采用某种新的治理工具如社会协商、公众参与、网格化管理时,往往会对这种新的治理工具进行价值评估,进而采取“同化”或者“顺应”的手段进行再加工。

最后,文化认知构成社区治理主体态度指向的依据。社区治理归根到底是活跃在社区中的人及由人组成的组织的活动。社区治理中主体的态度必然对社区治理绩效产生直接的影响。政治学巨匠阿尔蒙德认为政治文化“是一个民族在特定时期

流行的一套政治态度、信仰和感情”^{[9]29}。他把政治对象的态度区分为三个组成部分:认识的、感情的和评价的,并据此把公民的政治文化区分为狭隘型、臣属型和参与型三种类型,分别对应公民对政治生活的不同态度及行为模式。从文化认知的角度看,政治活动主体的政治知识、政治经验等文化认知是公民政治文化形成态度分殊的主要原因。在社区治理过程中,主体通过以往实践得来的经验和知识形成对社区治理的态度。在此过程中,“认知图式”发挥着重要的选择功能。社区治理的一些环节和因素被凸显,另一些环节和因素则被忽略。

二、我国社区治理体系建设中的文化认知困境

如前所述,文化认知在社区治理体系建设中发挥着重要功能,而“认知图式”则是文化认知作用发挥的核心和关键。“认知图式”将主体已有的知识和经验以某种方式系统化,形成固有的信息选择、整合和理解方式,即认知框架。外界刺激必须经过“认知图式”才能产生心理反应,进而产生认知,最终导致行为。因此,实际上,文化认知在社区治理体系建设中的功能是通过社区各治理主体的“认知图式”而发生的。这样,社区治理体系建设中的文化认知问题可以被合乎逻辑地理解为这个过程中各主体“认知图式”的问题。而认知图式的偏误又几乎存在于所有的社区治理主体,这构成了我国社区治理体系建设中的文化认知困境。

(一) 基层政府的认知偏误——“全能政府”认知

在世界各国,基层政府都是社区治理的重要主体。基层政府在社区治理中发挥的作用和功能是决定社区治理模式、体制的关键性变量。在我国,作为社区治理主体的“政府”具有特殊的含义,“不仅包括西方政治学意义上的广义政府,还包括党的系统”^[10]。具体来说,既包括中国共产党在基层的各级党委(党总支),如市(不设区)、县、区的党委、街道党工委、社区党委(党总支)等,也包括城市基层政府及其派出机构,即不设区的市、市辖区、县的人民政府和街道办事处。在社区治理中,基层政府的认知偏误主要表现为全能政府观念。

全能政府是在“政府无所不能”这一理念基础上形成的政府全面干预社会经济的社会治理模式。我国在建国后建立起高度集中的行政管理模式,在

社会治理领域形成了政府直接或间接包揽一切事务的全能政府模式。长期以来全能政府模式下的实践知识和经验抽象化为全能政府的认知图式。具体到社区治理领域,全能政府的认知图式表现出以下几方面的特点:

1. 对自身的“权力垄断者”认知。在这种认知的影响下,在社区公共事务治理过程中,由基层政府直接或间接垄断社区公共物品提供的决策、生产和提供全过程。社区治理的权力运行表现为明显的单向度运行,自下而上的公民参与和利益表达十分薄弱。

2. 对社区居委会的“政府延伸”认知。按照《城市居民委员会组织法》的规定,社区居委会是社区居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。党的十八大报告也要求“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督……”。不论是从国家法律的规定还是从政治领导层的政治宣示看,社区居委会都应该是具有鲜明自主自治性的组织。但是在实践中,基层政府却明显地将社区居委会看作政府的延伸,当作政府力量下沉到基层的“脚”。这构成了一种鲜明的认知图式,直接影响到政府处理社区关系的方式。表现在现实中就是,政府将大量行政事务下放到居委会,使得居委会职能严重泛化,精力主要集中在完成基层政府及其派出机构下派的行政事务,无暇处理真正的社区问题。

3. 对社区社会组织的“附属物”认知。改革开放以来,大量来自社区外部或社区内部自生的社会组织兴起,并进入到社区治理领域,成为社区治理中不可忽视的主体。从理论上讲,自主性、自治性是这些社会组织最为突出的特征。但是,在实践中,基层政府从全能主义的认知图式出发,仍然将其视为政府的附属物,损害甚至取消社会组织的自主、自治性。比如,在政府购买社会服务中,一些政府部门为了“达到获利或扩张权力的目的”,利用手中掌握的权力控制社会组织,干涉社会组织的内部事务,影响了社会组织的独立性和自治性以及在社会治理中独特作用的发挥^[11]。有的甚至直接将一些行政事务直接转嫁给社区社会组织,使得本就人员捉襟见肘的社区社会组织不得不忙于应对各种行政事务,而难以为社区居民提供优质服务^[12]。

总之,基层政府“全能政府”的认知图式产生较为复杂的后果:一方面,受这种认知图式影响,基层政府对社区治理大包大揽,或者在简政放权中名放

实不放,导致其“信息超载”和财政、人力资源不足,难以有效回应社区公众需求,形成政府失灵。另一方面,全能政府观念下政府对社区居委会、社区内外社会组织的干预也产生政社不分,社区自主治理力量发展滞后。而政府本身也往往因为事务繁杂产生出机构臃肿、部门林立、相互掣肘、效率低下的问题^[13]^[14]。

(二) 社区组织的认知偏误——“行政本位”认知

在这里,社区组织主要是指社区居民委员会。从法律上看,居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。当前社区居民委员会的运作存在着明显的行政本位倾向,主要表现为名义上作为群众自治组织的社区居委会在现实中主要协助基层政府处理各种行政事务,在人员、机构设置、经费等方面体现出明显的行政化倾向,从而被认为是政府在居民区的工作机构,充其量是帮助居民排忧解难的行政组织。这种日常运作上的行政化倾向一方面来自于在我国现有社会治理体制结构性约束下的被动“顺应”,另一方面也来自社区居委会作为行动主体的自主选择^[14]。而无论是被动的“顺应”还是自主的“选择”,都恰是社区居委会在认知图式上的行政本位偏误的体现。

1. 社区居委会的被动“顺应”。关于社区居委会的被动“顺应”,理论界有较多研究。其主要原因的解读大致有两个方面:其一是在中国全能政府治理模式下,社区居委会和上级政府组织之间的关系呈现出行政化的倾向,主要表现在社区居委会在人事方面的不独立性。上级政府通过影响居委会选举甚至直接指定居委会负责人的形式,对居委会实行严格控制,从而将居委会异化成为上级政府的附属物。其二是社区居委会因为自身缺乏足够的治理资源(权威、财力、人力等),只能从政府那里汲取这些关键性的治理资源,因而造成在治理资源上对政府的依赖。换言之,社区居委会在以往的社区治理实践中发现自身无论是在人事关系还是权威、财力、人力等治理所必需的资源上都高度依附于基层政府。在这种认知图式下,其顺应基层政府要求,呈现出高度行政化特征就不难理解。

2. 社区居委会的自主选择。对社区居委会在社区治理中行政本位的认知图式偏误,大多数研究者倾向于认为是社区居委会在体制压力和约束下的被动顺应,但根据吴永红等人的研究,社区居委会的行政化也是其自主性选择的结果。居委会成

员在自身认同和价值选择上,有意无意将自己视为政府工作人员,认为自己主要从事的是政府工作,因而更希望自己能融入正式的国家行政体系之中,成为名正言顺的体制成员。而且事实上居委会在处理与业主委员会及社区内其他社会组织关系时,也常常以行政机关自居,将自己当作凌驾于业主委员会及其他社会组织之上的“顶头上司”,不仅控制业主委员会的选举产生,还对业主委员会正常活动横加干涉^[15]。可见无论是思想上还是行动上,社区居委会都具有“自我主动行政化”的倾向。这种倾向的根源显然与社区居委会成员对自身工作的文化认知——即居委会主要从事的就是基层政府下派的行政性工作——有着密切关系。

总之,不管是居委会在现有体制约束之下的“顺应”还是出于自身利益考量的“选择”,都表明在这种行政本位的认知图式下,社区居委会及其工作人员对自身与政府及社区公众关系认识的偏误。从这种认知出发,本来应当发挥“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”功能的社区变成了一个机关化、行政化的机构,自然也难以为社区公众提供高效、优质的社区公共服务^{[16]93}。

(三)社区公众的认知偏误——“搭便车”认知

社区公众是社区的主人,他们既是社区治理体系建设的基础性力量,同时也是社区治理体系建设的直接服务对象。社区治理体系建设只有得到了社区公众的直接、广泛参与,才可能真正实现社区治理体系现代化的目标,才可能构建起共建共享共治的社会治理格局。公众参与社区治理不仅是文明社会发育成熟的重要表现,也标志着公众自我利益表达诉求意识的提高;不仅意味着重新找回已经失去的地方团结形式,它还是一种促进街道、城镇和更大规模的地方区域的社会和物质复苏的可行办法^{[17]83}。近年来,伴随我国社区治理体系改革的深入,社区治理中的公众参与得到很大发展。但必须指出的是,在现实中社区公众在参与社区事务方面同样存在着认知图式的偏误。这种偏误集中表现为大部分社区公众所具有的搭便车思维。夏晓丽等人的研究表明,社区公民大致可分为三类:主动参与的积极公民、“搭便车者”、消极不参与的公民^[18]。其中主动参与的积极公民和消极不参与的公民只是社区公民中的少部分,大部分社区公民属于“搭便车者”。他们只关心与自身利益密切相关的事务,在涉及大多数人的公共事务上,他们希望别人去奉献,自己则坐享其成,分得利益。不过当

他们发现积极参与的成本与所获得回报成正比时,他们也会转向积极参与,反之则会放弃机会,成为消极不参与者。

社区公众“搭便车”思维的产生大致来源于其对参与成本与收益的“理性”认知。奥尔森对“搭便车者”的分析认为,除非一个群体中个体的数量很少或者除非有强制或其他的特别措施使个人根据他们的公共利益而行动,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益^{[19]2}。这是因为,对于一个理性经济人而言,积极参与社区治理,实现社区共同利益,必然涉及到成本与预期回报的计算问题。只有当个体投入的精力、时间等参与成本与其所得到的参与回报成正比时,个体才会积极参与社区事务。但是,对于一个有限理性人而言,在大多数时候是很难准确对成本与收益进行精确核算的,于是合乎逻辑的认知结论就是——“在社区公共利益中增加新的受益者也不会减少我作为受益者的利益;社区公共利益受到损害,也不仅仅是我一个人受到损害,而是同一社群的其他人也受到损害”^[20],而这种认知结论必然导致社区公众采取“搭便车”策略。

三、破解社区治理体系建设中文化认知困境的出路

如前所述,文化认知作为主体性认知,主要在于认知主体已有的文化认知结构在认知中起着决定性作用。同时也正是在这种认知结构下,认知主体完成了对认识客体意义化的过程。因此,要破解社区治理体系建设中的文化认知困境,就需要从文化认知的基础,即主体已有的文化知识、经验及相应的制度基础入手。

(一)更新文化认知的知识基础

现代认知心理学认为,主体过去获得的文化知识是构成认知图式的基本要素。因此要破解社区治理体系建设中的文化认知困境,首先必须实现文化认知的知识基础更新。当今时代,社区治理主体文化认知的知识基础主要表现为社区治理的理念,包括有限政府理念、多元治理理念、权利中心理念、公共理性理念等。这些理念是人们对社区治理活动的看法、思想等思维活动的成果,是对当代公共管理实践的总结与升华,应该成为社区治理体系建设的知识基础。

1. 要树立有限政府的理念。所谓有限政府,是

指权力、职能、规模和行为方式都受到宪法和法律的明文限制,并接受社会监督和制约的政府。这种政府理念形成的知识基础在于对政府能力有限性的科学认识,即认为政府不是无所不能的,也存在失灵的风险。基于这种理念和知识,政府在社区治理中主要应定位于宏观引导、政策支持、资金扶持、监督检查等方面,而将具体的治理责任授权给社区自治组织、企业、社区社会组织乃至社区居民。

2. 要形成多元治理理念。全能政府理念将政府作为社会治理唯一主体和权力中心,形成“一元化”治理思维与治理格局。这种一元化治理无论在理论还是在实践中都面临诸多问题,在日益复杂的社会治理形势下,必然向多元治理转变。多元治理又称网络治理,是为实现和增进公共利益,政府部门和非政府的部门(私营部门、非营利组织或公民团体或个人等)等众多公共主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程。相对于一元化理念,其优点在于能有效整合治理参与者的资源、知识及目标,同时又能有效解决分散主体难以形成统一目标和集体行动的问题。

3. 要培养权利中心理念。全能政府认知图式下,政府被当作社会资源的垄断者,政府权力是政府分配资源的有效工具,由此产生了权力中心的认识。在这种认识影响下形成了政府供给什么,公众就接受什么、消费什么的局面,导致社区治理中政府供给与社区公众需求的脱节。权利中心理念则认为居民是社区治理权力的来源,居民权利是社区治理的目标和宗旨,良好的政府社区公共服务是政府的义务与责任,而公民则享有享受良好社区治理的权利。权利中心理念还认为,社区治理不能由政府垄断,参与社区治理也是社区公民的重要权利,在社区治理中,公民权利应该对政府权力起到监督和制约作用。

4. 要培育公共理性。社区治理中政府、社区组织、社区公众认知图式的偏差还与这些主体行为的私人(群体)理性相关。这种私人(群体)理性的不充分发展导致了社区治理主体行为的功利化、碎片化。要实现良好公共治理,需要培育社区治理主体的公共理性。按照哈贝马斯的观点,社区治理中的公共理性首先意味着从普遍认同的正义标准出发参与社区治理,而不是从狭隘的个人利益或群体利益出发;其次,要在社区治理中以平等包容的态度对待各种利益,而不是单纯强调自身利益;最后,要树立互惠、合作理念,通过对话、协商达成妥协和

共识。

(二)优化文化认知的经验基础

如前所述,从认知科学的角度看,人的文化认知不仅受到个体以往所具有的文化知识的影响,也受到来自个体在以往实践中获得经验的影响。过去,我国社区治理中多元主体的认知偏误如政府的全能政府观、社区组织的行政本位意识、社区公众的搭便车思维,一方面来自于传统社会治理中对政府—社会关系的认知的知识性误区,另一方面也来自于实践中获得的政府—社区组织—社区公众三元主体在权威、资源、力量等方面不平衡的经验认知。因此,要打破社区治理体系建设中文化认知的困境,就必须优化和重建文化认知的经验基础——即优化社区治理的现实实践,使社区治理主体在新的社区治理实践中获得新的经验,从而对原有认知图式的经验基础进行改良,最终形成新的文化认知。

1. 明确政府责任,实现简政放权,建设服务型政府。基层政府应在上级政府指导下,明确自身责任清单,明确社区事务政府禁入事项,将基层政府权力装入制度的笼子。属于政府权力清单之内的事务,政府应管好,不属于权力清单之内的事务,则应该还权于市场、还权于社会组织和公众,充分激发社区内市场组织和社会组织的活力,促进社区自治组织“自我管理、自我教育、自我发展、自我监督”功能的充分实现。同时,在社区治理层面推进基层服务型政府建设,将向社区提供公共产品与服务作为自己在社区治理领域的首要职责,在社区治理中,以社区居民的现实需求为出发点,特别是要满足弱势群体利益诉求,拓宽公共服务的范围、丰富公共服务内容,提升公共服务的水平,提供让社区居民满意的公共服务。

2. 增强社区居委会自主、自治权。首先,保障社区居委会享有相对独立的财权。在我国,政府拨款是社区居委会运作资金的主要来源,这使得社区居委在经济上依附于基层政府,是居委会行政主导型认知偏差的经济基础。为此,可借鉴美国等国的做法,建立健全社区居委会拨款的相关法律,明确拨款的程序、时间、比例以及居委会对资金的处置权利等,增加居委会在资金来源和处置上的自主权。同时,还应“有限制地发展居委会经济”,在合法经营的基础上,扩大社区自身经营收入,增强社区造血能力。其次,要保障居民选举权,凸显社区居委会在政治上的自主性。社区人事权集中于街

道办事处,是产生社区行政化倾向的另一认知经验基础。为此,必须严格执行和落实《城市居民委员会组织法》,确保居委会成员由社区居民公开选举产生,杜绝街道对社区选举过度干涉的做法。再次,强化社区居委会在社区运作中的自主性。应在区分街道和居委会各自责任的基础上,保障社区居委会在自身责任范围内具有相对独立的决策权,同时赋予居委会拒绝政府系统部分外溢职能的权利。

3. 强化社区居民参与的产出效果。社区居民在社区治理中倾向于搭便车的认知图式来源于其对参与行为投入与产出的理性选择。因此,要破解搭便车的认知困局,就必须强化社区居民参与的产出效果,使其参与得到的收益大于其付出的成本。为此,可从以下方面着手:首先,强化参与效果。一方面完善社区居民代表大会、社区居民议事会等组织的功能,让居民在社区重大事项的决策中具有最终的决定权,使居民参与情况与其自身利益密切相关;另一方面,增强社区参与的组织性,在通过组织化参与提升参与效果的同时达到抑制搭便车行为的效果。其次,减少参与成本。要丰富参与平台和渠道,探索通过网络参与等方式,减少居民参与成本,提高居民参与的积极性。

(三) 重建文化认知的制度基础

著名经济学家诺思认为制度是正式规则(宪法、法令、普通法和规章)非正式的约束(习俗、行为规范和自我接受的行为模式),还有它们的实施特性。但同时,诺思也指出制度具有认知特性。它源于个人面对普遍不确定性的努力,其目的是通过限制参与者可利用的选择,减少不确定性,以此建构人们在不确定性世界中的互动,从而让参与者们作出可预期的行为。制度反映了那些能够塑造规则的博弈者的信念,而在信念背后,是参与者的语言和文化遗产,借助这种信念,可以过滤来自经验的信息的方式^[21]。著名经济学家青木昌彦也认为制度是介于策略性互动和个体信念之间的认知媒介^[22]。显然,制度在人们认知过程中构成了一种具有更强约束力、强制性的认知图式,对人的认知继而对人的行为产生重要的作用。前述社区治理体系建设的文化认知困境的形成,很大程度上与相关制度的过时、滞后甚至错误有关。

因此,要破解社区治理体系建设的文化认知困境,就必须重视文化认知的制度基础建设。首先,要完善社区治理体制,用法律的形式明确县区政府、街道、社区居委会、社区业主委员会、物业公司、

社区其他社会组织等在社区治理中的责权利,强化对政府行为的约束和监督,充分发挥各类社区组织作用。其次,要健全社区治理制度平台。用制度的方式处理好社区居委会与社区工作站的关系,在现有社区工作站制度的基础上,形成以社区党组织和居委会为领导,以社区工作站为抓手,包含社区组织、社区企业、社区业主在内的多元治理的制度平台。最后,要完善社区治理的运行机制。健全以社区居民大会和居民代表大会为核心的社区需求表达机制、利益整合机制、权益保障机制和冲突解决机制。通过上述制度建设,使社区真正成为居民共享文化、共享利益、共享发展的自主、自治共同体,有助于消除前述基层政府、社区和社区居民的认知图式偏误,形成关于社区治理的新文化认知。

参考文献:

- [1] 郑杭生. 社会学概论新编[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006.
- [2] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2017-09-12]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
- [3] 兰德曼. 哲学人类学[M]. 阎嘉,译. 上海:上海译文出版社,1988.
- [4] 王四正. “文化认知”命题释义[J]. 齐鲁学刊,2016(3).
- [5] 蔡曙山. 论人类认知的五个层级[J]. 学术界,2015(12).
- [6] 李世敏,吴理财. 社区治理的文化转向:一种新的理论视角[J]. 理论与改革,2015(1).
- [7] 蔡曙山,薛小迪. 人工智能与人类智能——从认知科学五个层级的理论看人机大战[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2016(4).
- [8] 皮亚杰,英海尔德. 儿童心理学[M]. 吴福元,译. 北京:商务印书馆,1980.
- [9] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德,小 G. 宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学:体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,等译. 上海:上海译文出版社,1987.
- [10] 杨雪冬. 近 30 年中国地方政府的改革与变化:治理的视角[J]. 社会科学,2008(12).
- [11] 马立,曹锦清. 社会组织参与社会治理:自治困境与优化路径——来自上海的城市社区治理经验[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017(2).
- [12] 尹广文. 官民二重性:社区社会组织参与社区治理的困境分析[J]. 宁夏社会科学,2016(1).
- [13] 刘超. 多元治理的社区公共事业管理[M]. 湘潭:湘潭大学出版社,2014.

[14] 吴永红,梁波.制度结构、非均衡依赖与基层治理困境的再生产——以居委会减负悖论为例[J].甘肃行政学院学报,2017(4)

[15] 何平立.冲突、困境、反思:社区治理基本主体与公民社会构建[J].上海大学学报(社会科学版),2009(4).

[16] 赵小平,陶传进.社区治理:模式转变中的困境与出路[M].北京:社会科学文献出版社,2012.

[17] 安东尼·吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].郑戈,译,黄平,校.北京:北京大学出版社,2000.

[18] 夏晓丽.公民参与、城市社区治理与民主价值[J].重庆社会科学,2014(2).

[19] 曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,等译.上海:上海三联书店,1995.

[20] 付诚,王一.公民参与社区治理的现实困境及对策[J].社会科学战线,2014(11).

[21] 道格拉斯·C·诺思.经济学和认知科学[J].张立波,邢荣,译.北京大学学报(哲学社会科学版),2004(6).

[22] 青木昌彦.制度是介于策略性互动和个体信念之间的认知媒介[EB/OL].[2017-09-12].http://opinion.caixin.com/2015-07-17/100830063_all.html.

(责任编辑:陈 伟)

Cultural Cognition in the Construction of Community Governance
System: Function, Dilemma and Outlet

LIU Chao

(College of Public administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, Hunan China)

Abstract: Cultural cognition has distinct subjective characteristics, and the existing cultural cognition and its structure, that is, "cognitive schema", play a decisive role in cognition. As a purposeful and conscious cultural activity, community governance is also influenced by cultural cognition and its cognitive schema. The main manifestation is that the cultural cognition constitutes the basis of community governance value choice, tool choice and subjective attitude direction. At present, there are obvious cultural cognitive dilemmas in the construction of community governance system in our country, including the cognitive errors of "omnipotent government" of grass-roots government, "administrative orientation" of community organizations and "hitchhiking" of community residents. The way to solve this cultural cognition dilemma lies in renewing the knowledge base, optimizing the empirical basis and rebuilding the institutional basis of community governance.

Key words: community governance; cultural cognition; cognitive schemata

“2018 图书情报武陵山高峰论坛”在吉首大学张家界校区隆重举行

4 月 19 日,由吉首大学和湖南省图书馆学会、湖南图书馆、湖南省少年儿童图书馆主办,由吉首大学旅游与管理工程学院、发展规划与学科建设处、社会科学处、图书馆、信息资源研究所等单位联合承办的“2018 图书情报武陵山高峰论坛”在吉首大学张家界校区隆重举行。来自省内外各高校教师、研究生以及地方图书馆主要负责人近 200 人参加了论坛,论坛邀请到了南京大学苏新宁教授和孙建军教授、南开大学柯平教授、武汉大学李纲教授、中国人民大学卢小宾教授 5 位长江学者特聘教授做主旨报告。校党委委员、副校长王绯,湖南省图书馆学会理事长张勇,湖南图书馆馆长贺美华等领导和嘉宾参加论坛开幕式,开幕式由湖南省图书馆学会副理事长金铁龙主持。

在论坛中,柯平、孙建军、卢小宾、李纲、苏新宁 5 位长江学者先后带来了“公共文化服务的理论与前沿热点”、“历史机遇期下图书情报工作的战略思考”、“信息资源管理学科建设与研究热点”、“城市数据画像与数字空间”以及“大数据时代图书馆面临的机遇与挑战”5 场主旨报告。到场听众纷纷表示,此次学术论坛受益匪浅,给予了他们诸多理念与智慧上的启发。论坛期间还举行了“长江学者”客座教授聘任仪式。本次论坛通过搭建高端学术交流平台,着力展示了国内高校图书情报领域的最新研究成果,交流了图书情报工作实践经验,为我国图书情报事业的发展提供了有力的学术探讨和经验交流平台。

(来源:吉首大学旅游与管理工程学院)