

新合作主义视域下的 公民参与城市社区治理

——基于德国城市绿色空间治理的思考

王 晨^{1,2}

(1. 山东大学 政治学与公共管理学院, 济南 250100; 2. 齐鲁师范学院, 济南 250200)

摘 要:新合作主义作为认识和处理国家与社会关系的一种思想理论,其在城市社区治理中的显著特征就是合作理念与合作机制引导下的政府、公民及社会组织的职能耦合与价值实现。德国柏林、莱比锡以及巴伐利亚州城市社区治理的经验表明,新合作主义视域下的城市社区治理模式,其价值指向是善治,动力机制是合作,实现条件是政府角色转换,实践基础是公民积极参与。德国城市社区治理中新合作主义实践所显示的要素构成、内在要求、相互关系及其发展机制,在展现西方国家城市社区治理的民族性和区域性的同时,也蕴含了现代城市社区治理的价值指向和实现机理。

关键词:新合作主义;政府责任;公民参与;城市社区治理;德国

中图分类号:D63-3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-8594(2015)03-0163-04

城市社区作为社会的组成单元,聚集着以血缘、地缘、共同情感和价值认同感为纽带而紧密相联的同质居民,承载着居民对于其共同家园的守护与归属,呈现着城市和谐安宁与长治久安的美好图景。伴随城市化进程的加快和经济社会的急剧转型,公民以及社会组织等的利益需求日益呈现出多样化态势,政府、市场乃至社会组织都寄予城市社区不同的利益期许。因此,利益主体的多元性及其利益诉求的多样性与复杂性,迫切要求城市社区寻求一种新型治理模式,构建一种多元主体共同合作的治理模式便成为题中应有之义。本文通过对德国柏林、莱比锡以及巴伐利亚州公民参与城市绿色空间治理案例的分析,揭示新合作主义理论在城市治理中的价值意义,以期为我国城市治理模式的探索提供现实参考。

一、新合作主义视域下城市治理的特点

新合作主义这一思想兴盛于20世纪70年代的西方国家,主要是针对北欧国家处理国家、社会以及利益组织关系模式的解读。这些国家在利益调节、政策制定与实施等多方面都表现出了不同程度的合作,于是一些学者从中提炼出合作主义的理想模型,并借此作为对这种机制与实践的一种阐述:利益需

要也是可以协调的,主张将有组织的社会利益团体参与政府政策制定过程制度化,并为这些社会组织博得合法的地位。在这个过程中,来自社会的不同利益诉求可以进入到国家的决策结构中,利益群体可以被赋予合法的身份和地位参与到政策制定的过程中,而政府在这其中则扮演着充分听取吸纳各方呼声并积极协调多方利益从而化解矛盾冲突的角色。

(一)多元利益的“整合”

与过度信奉市场万能并强烈反对政府干预、弱化政府职能的新自由主义思想不同,新合作主义下的国家仍占据着“中心”位置^[1],并主张应适度增加政府的权力,认为在不同利益冲突时应由政府来引导和调解。在这个利益权衡取舍的过程中政府需要尊重和认可各利益群体的参与和表达,并且由于这种制度化的参与机制的保障,政府的权力与权威也会得到认同和支持。可以说,新合作主义理论中的政府与各利益集团是一种协作互利的关系,正视利益多元化的现实,构建有序的利益表达、利益整合以及利益实现机制,既是政府发挥其积极主导作用的权力,更是体现着政府维护社会公平正义、理性协商治理的责任^[2]。新合作主义以承认多元化存在的合理性为前提,主张向公共领域的新型合作组织授权,

收稿日期:2015-02-18

作者简介:王晨(1985—),女,山东济南人,博士研究生,讲师,从事社会治理研究。

积极创建城市内部的合作性组织,特别是指向社区的城市管理方面的合作组织,大力提高公众参与积极性和促进不同利益群体间的协商与社会共识。在这个合作过程中,多元的利益分歧经过协商最终可以归于“统一”的认同。

(二)超然于竞争之上的合作精神

1990年东西两德统一后,在城市治理问题上面临不同的困境:统一后的西德失去了统一之前的优势,并担负着支援东德建设的艰巨重任;而东德却要面临因大量居民的西迁导致的一系列诸如住房、城市基础设施等问题^[3]。一时间,东西德城市之间无论是在经济上、社会上乃至公民精神上,都存在着较大的差距,民众意识中的“柏林墙”似乎并没有随着国家统一而真正消除。加之联邦制国家的属性使得各州政府都拥有一定的权力来决定各自的城市政策,而在国家层面统一的城市政策则很难推行和付诸于实践。在此境况下,城市之间发展的日益不平衡继而导致了社会分异的现象。

为了缓解城市发展失衡,1996年联邦政府与16个州联合推出了一项名为“社会整合的城市”计划,期望能够通过动员全社会的力量来实现城市的整合,消除城市之间因长久分裂而导致的隔阂感。此项计划鼓励所有机构、利益相关群体以及社区居民参与合作,共同为城市复兴政策寻求一种创新性的解决方案。这项计划自1999年正式启动,历时4年,于2003年成功完成第一阶段。期间每年可获得约3亿欧元的资金支持,用于改善城市物质条件、提供社会基础设施、提升公民意识等方面;在此过程中前后一共有184个自治市参与,由德国城市事务研究院负责协调,其既要为各个参与计划的自治市提供联系和有效建议,也要及时向参与者和公众发布信息^[4]。这项计划的顺利实行实现了城市间的有效整合,特别是为推动公民和社会组织在城市治理中发挥积极作用、培育社区自治发展提供了新的推动力。

如果说新自由主义思想对城市治理的贡献在于引入了竞争机制,开辟了一条靠市场高效率经营城市的新路径,那么不得不面对的是,竞争的极致必将导致垄断产生,私人利益将取代公共利益进而滋生社会的不平等,这显然与城市社区治理的真正意义相违背。在新合作主义主导下的城市社区治理中,一种超然于竞争之上的合作精神贯穿于始终,城市政府适当地介入社会,与各利益团体进行对话协商,扮演好积极引导、鼓励、革新与促进者的角色,在合作的框架下充分尊重非政府组织的价值和特性,通过共同协商讨论的形式,共同完成对城市建设或改造、社区发展规划、环境保护和社会生活完善等一些最能体现出集体利益的使命。

二、德国实施社区自治与政府合作共创新型城市治理模式的探索

随着社区自治日趋成熟并成为城市治理的主

体,与同为治理主体的政府之间的关系开始变得模糊不清:究竟是该作为政府治理的辅佐者还是站到政府的对立面成为竞争者?对此学界存在一些不同看法。笔者认为在未来城市发展的治理中,无论是政府还是公民以及社会组织,都将发挥着无可替代的作用,和谐共处一道绘制共治蓝图才是新型治理模式的大势所趋,更是新合作主义的本质所在。通过对柏林、莱比锡和巴伐利亚州这三个在德国具有典型代表意义的城市绿色空间治理实例的观察,可以更加清晰地揭示政府引导、公民参与、社区自治组织多元合作共同治理新型城市的题中应有之义。

(一)以公民广泛参与为起点的柏林人民公园修建

城市绿色空间作为城市自然生态系统的主体,是衡量一个城市文明程度和可持续发展能力的关键因素。自20世纪后期开始,德国柏林开始涌现出民众针对政府不合理占地侵占城市绿色空间的激烈反抗,环保主义拥护者们不满政府对于城市绿化决策的独断,呼吁归还更多的城市绿色空间,来抵制城市化过程中可能被剥夺的城市正义功能。由此,潜存于社区中的民众力量开始登上了城市管理的舞台。

1977年建立在柏林城郊的人民公园,是柏林公民参与社区绿色空间治理的最早雏形。处于城市更新阶段的柏林,起初是由附近的居民与当地教会的社区工作者及地方市民行动委员会聚集在一起,抗议政府在已经非常密集的居民区内再继续兴建高楼大厦的决策,呼吁修建一座公园来缓解未来城市的拥挤不堪。然而这场抗争并没能阻止政府兴建楼房脚步,这使民众愈发意识到,公共绿地的创建不得不由社区自身去完成。直到1981年,部分积极分子成立了“人民公园”协会,他们组织邻里集会,四处号召种植灌木丛和树林来绿化社区,并与地方议员进行协商谈判,终于在1984年被允许授予一小块土地,而后又用了五年时间才使得这座由公民自发兴建的公园的使用权完全自由合法化。^[5]

人民公园的建立充分显示出柏林社区公民意识以及公民角色的唤醒。在此后的二十年间,柏林社区公民参与城市治理的运动日益高涨,他们不仅勇于表达利益诉求,更多的是希望登上政治舞台参与政策制定并影响政府政策的实施。以社区自治为特征的治理模式重塑了公民身份,让公民在参与社会治理的过程中充分显示出其政治人格的力量,让公共利益的博大替代私人利益的狭隘,将缺失独立的依附转化为基于共同价值观上的相互依赖,将自上而下的行政指令转化为自下而上的自我治理,维护共同社区的荣誉感逐渐消融了以往公民参与的被动冷漠。“不断拓展的公民参与机会,能够保证政府的行动镶嵌于社会之中,而不是强加给社会和公民,这样就能够更好地发挥和强化社会的作用”^[6]。公民的有效参与维护了社会的稳定,更有利于善治的实现,为未来与政府的合作治理奠定了坚实基础。

(二)以政府引导为支点的莱比锡东区再生计划

位于德国东部的第二大城市莱比锡,早在15世纪就是德语地区的出版业和印刷业中心并拥有举办国际图书博览会百年历史的文化城市,却在二战后的工业化进程中不堪重负。由于依赖传统劳动密集型的煤炭开采工业,工厂排污严重破坏着城市环境,居民们纷纷搬离移居到西德地区,导致该地区大量居民区空置。20世纪90年代,莱比锡东区俨然一副破败落后的景象,并开始呈现“城市萎缩”的态势。为了让这座昔日辉煌的文明之城得以重生,1996年莱比锡开始参与由德国联邦政府实施的“社会整合的城市”项目,旨在通过莱比锡社区居民自主自救积极参与互助的行为,来帮助这座城市重获新生。于是,该地区的居民、协会组织、私人投资者等都积极参与进来,共同承担起城市再生建设的重任。

政府与公民互动合作关系的构建,除了公民自身责任的激发,还需要政府的引导与扶持。在莱比锡“城市再生计划”的实施过程中,政府发挥了重要的引导作用。为了能够让居民们真正发现所居住的城市与自身的紧密相连,莱比锡政府组织了“地区标语和标志”设计竞赛,以此来让公民将自己对城市的钟爱融入发现城市之美的行动之中;为了能够让公民切实体会到个人参与城市再生的整个动态过程,政府从一开始就加强了关于城市更新进程中信息的公开性和透明度,通过专门的网站、海报、新闻媒体的及时宣传甚至是特定的咨询服务中心,来确保民众知情,信息的畅通是保障公民对政府信赖关系的重要桥梁。因此,不论是在城市建设的前期决策阶段如草案的选择、修改和制订,还是在后期的实施阶段,公民均能平等地参与并享有一定的决策权力。

值得一提的是,为了充分顾及公民的不同需求特别是不同的利益相关者的诉求,在城区公园改造项目中,莱比锡政府还广泛征询当地儿童和青少年群体的意见。为了能够调动民众的积极性和创造力,政府多采用问卷调查、市民论坛以及公众接触等方式来倾听民意和感悟公众视角;而在草案修改和协商阶段,则通过座谈会、公众对话等创造一种更加和谐民主的形式来化解协商过程中可能面临的冲突不解,最终以实现公民与政府双方互谅与妥协的彼此认同^[7]。

与柏林人民公园修建不同,莱比锡东区“城市再生计划”是一个更加和谐融洽的互动过程。如果说前者充分体现出公民单方面的自我意识或公民角色的强化,那么后者则更多彰显的是莱比锡政府的包容与合作,它能够切实正视来自社区公民的力量,并积极搭建公民参与城市治理的舞台,丰富公民参与的渠道与技术,最终与公民一同完成这座昔日文化之城的复兴。可以说,柏林人民公园是为了守护城市的绿色空间而诞生,这是一种结果的“绿色”;而莱比锡东区的城市再生进程则是一种过程的“绿色”,它所彰显的是一种兼顾效率、和谐而且可持续发展的善治之道。

(三)以多元合作为突破的巴伐利亚州的环境保

护行动

巴伐利亚州是德国最古老也是最大的联邦州,悠久的历史缔造了深厚的传统文化,坐拥阿尔卑斯山麓及多瑙河领域的独特地理位置赋予了旖旎壮美的自然风光。除此之外,由于巴伐利亚州自古以来在农业、工业特别是汽车制造业的突出优势,使其不仅成为德国最富裕的地区之一,甚至在整个欧洲都具有重要的经济地位。繁荣而富足的生活塑造了巴伐利亚州人民热爱家园、乐享生活的秉性。因此,对于美好家园的环境保护便成了巴伐利亚州最为看重的任务。无论是政府还是每一个公民,环保理念早已深入人心。从制度制定到政策实施,从政府宣传到全民参与,巴伐利亚州的环保行动处处体现出多元合作共同治理的新特色。

德国的环保体制非常健全,有着严格的分工和明确的原则。在政府层面,隶属联邦环保局之下的巴伐利亚州环保局,除担负着对环境监测、评估以及落实各项环境指标的职责外,还要与立法机构保持合作,如在定义环境质量标准时,需要在符合欧盟标准基础之上,再与邻国进行协商达成共识;在培养新的人才方面特别是给在州下属的基层地区提供专业指导时,同样注重与当地合作并发挥其协调作用。在社会行动层面,巴伐利亚州政府尤其重视各社会组织的力量,不断完善公民参与体系,构建良性有序的公民参与秩序,为了能让公民深入了解并激发他们的参与热情,州政府在规划出台前就在媒体上公布信息,通过公民听证会、印刷宣传手册、录制光盘、在线论坛等多种方式,创造与社会各阶层人士对话的丰富机会;为了整合各方意见,巴伐利亚州每年还会定期举行各种论坛会议,邀请来自各行业协会和社会组织的专业人士共同参与商讨环保政策。在国际层面,巴伐利亚州还将东欧国家、中国政府及地方政府甚至一些高校都纳入到合作伙伴体系中,交流并促成了在巴伐利亚州举行的国际环保大会^[8]。

合作的精神强有力地渗透到了巴伐利亚州环保行动的每个点滴细节中,在这一过程中社会组织之间、联邦政府与地方政府之间、州与州之间乃至国家与国家之间,都在进行着横向纵向全方位的合作,多元合作治理呈现新趋向。

三、启示与思考

通过德国城市绿色空间治理的案例可以看出,这是一个实现了以城市绿色空间为切入点解决城市的社会问题,同时又以社会为切入点解决城市绿色空间问题的“共赢”过程。它既为社会以及公民提供了一个清晰表达共同价值观念以及集体决策的广阔舞台,也使得政府在与社会及公民的密切合作中,一步一步实现着由掌舵者、引领者到协调者、合作者的角色嬗变。经验表明,合作既是治理的起点和归宿,更是构建社会公平正义的必要法则。作为城市治理中最能突出体现正义民主的部分也是受益最大的部分——社区,正是在合作的框架下,日益寻求到更加民主和谐的治理模式,从而将个体利益的“自私”捍

卫转化成为共享公共利益的包容。政府与公民在城市社区治理中的角色定位和价值实现,既与民族国家的历史传统有关,也与民族国家的政治制度和决策体制有关,还与政府的开明程度和公民的民主素养有关。放眼我国语境下公共政策的制定以及城市治理过程中公民参与的滞后性,显然依靠照搬照抄西方国家公民参与的方式方法并不能够得以有效解决,如何“对症下药”,还需立足于国情,将发达国家公民参与的理论精华和实践经验进行本土化的消化吸收,从而探索出能够真正推进我国公民参与治理的科学路径。

第一,转变政府角色是合作治理的前提条件。当前社会变革的浪潮对政府职能提出新的挑战,政府由“统治”走向“服务”的过程中其自身也在进行角色的再塑,但这并不意味着政府完全失去“统治”的权威。在合作治理模式中政府仍需要发挥主导作用,它的不可替代性是由其独特的作用所决定的:我国社区公民行动以及社会组织发展历史较短,加之其本身的局限性,如公民政治视野、政治资源的局限,往往容易导致行动的无序等,使其很难或者无法独立解决社会重大问题。在这种情况下,来自政府的力量,如宏观规划、财政资金支持、工作指导、公共服务等扶持形式就显得尤为重要;而政府的“服务”角色可体现在其协调能力中,特别是在多元主体之间产生利益冲突时,政府能够积极发挥斡旋作用,理顺各利益主体间的关系,使之最终能够凝聚成合力共同来进行合作治理。在我国未来的社区治理模式中,强调政府的主导作用并不意味着排斥其他主体的参与,而是对政府的职责提出了更高的要求,特别是政府如何正确引导公民参与以及构建有效的对话机制等是当务之急。

第二,公民参与是合作治理的基础保障。引导公民积极参与、有序参与和有效参与,首先需将“公民角色”作为突破口,公民角色的觉醒与认同的过程,亦是多元利益进行协商整合的过程。参与公共政策的制定是公民的权利和责任,也是公民角色的基本属性,只有公民作为参与主体以及行使权力的意识增强,才能实现参与的积极有效性,才能使民意得以顺利进入到公共政策制定的庞大体系中,进而能够在这个多元主体共同治理的系统中达成利益共识。然而,公民意识的激发、社会责任的担当、公民美德的培育以及共同价值观的塑造等,都需要一个公民接受教育的过程。这是公民参与的前提,更是公民参与的必然结果。在这个共同参与的政治活动中,天然的利己主义必将会与公共的社会义务相碰撞,而如何让私有“妥协”于公共,抑或如何在顾及私人利益的同时能够实现公共利益的最大化,这就要诉诸于公民教育的力量。而眼下我国公民身份认同感的缺失,公民参与理性和参与秩序的混乱性,都会影响合作治理模式的运作。对此,我们应该积极完善公民角色培育——这显然区别于传统的正规学校教育,更多地是通过诸如社区共同行动以及政治参

与等民主生活方式来实现。

第三,构建协商机制是合作治理的关键环节。合作治理模式的顺利运行离不开一个畅通有效的协商机制。通过莱比锡东区城市再生过程可以发现,合作治理模式的成功实践依赖于政府与社会力量的连续性互动与友好协商对话,而这个协商机制不仅能够帮助政府更广泛地汲取各方信息与建议,使各利益主体克服认知偏差和冲突,加深民众对于政府职能的理性认知,提高其对于政府决策的遵从度;更在一定程度上提高了政府治理的效率和质量,使国家利益能够与社会民众的诉求最大程度地趋向一致,最终实现政府善治和社会稳定。因此,一个透明友好的协商对话机制的存在能够消除政府与社会群体间的疏离感,化解信息不对称而导致的利益矛盾,更能够使公众对政府行为及时监督,促成政府政策制定的合法化,进一步推动合作治理模式的良性运作。特别是当前在我国呈现出公民利益诉求的多元性和表达意愿的强烈性等特点,如何拓宽公民参与渠道、构建有利于公民参与的制度环境和畅通的对话空间就成为促进政府、社会、公民合作共治的又一重要任务。

总之,新合作主义理论以及德国城市绿色空间治理的实践为我国城市社区治理提供了一个新的研究视角和有益参照,也对未来的治理模式寄予了一个逐渐走向友好协商、合作互动的美好展望。虽然我国城市治理的模式探索仍然任重而道远,但不可否认的是,政府的角色正不断适应着社会进行自我调适,公民无论是现在还是在未来都是城市治理中不可缺少的重要力量,政府、社会、公民参与通力合作,实现城市“善治”将是必然趋势。

参考文献:

- [1] Alan Cawson: Corporatism and Political Theory [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1986: 38, 45.
- [2] 冯建斌. 新合作主义评析及其适用性[J]. 党政论坛, 2008, (7): 21-23.
- [3] 张杨. 试论两德统一对其国内的经济政治影响[J]. 法治博览, 2014, (10): 124-125.
- [4] [德]克劳兹·R. 昆斯曼, 刘健, 王纺. 德国城市: 未来将会不同[J]. 国际城市规划, 2007, (3): 5-15.
- [5] Marit Rospl. Public Participation in Post-Fordist Urban Green Space Governance: The Case of Community Gardens in Berlin[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2010, (3): 548-63.
- [6] [美]约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [7] 李萌. 浅析德国城市更新中的公众参与——以德国莱比锡东区城市更新为例[J]. 城市建设理论研究, 2011, (5).
- [8] 德国环保. 政府责任与公民参与[J]. 华东科技, 2010, (4): 54-55.

[责任编辑:王华薇]