网络权力失衡：基层社会协同治理制度阻滞的形成逻辑

陈静 曾怡玮

（赣南师范大学，江西 赣州 341000）

摘 要：基层社会协同治理是推进基层社会治理体系与能力现代化的重要举措。然而，基层社会协同治理有一定的制度阻滞，其中包括正式制度中的制度执行曲行、制度缺陷以及非正式制度中的规范缺失与冲突，这些会导致多主体协同不畅、资源配置效率低以及治理效能低等协同治理困境。制度阻滞导致协同治理困境的主要原因是法规政策不完善与执行漏洞、权责划分不清与利益冲突、传统观念与习俗的束缚与信息不对称与信任危机。从网络权力的视角来看，制度阻滞的形成机制主要包括管理权与服务权之间的失衡、资源分配权与自治权之间的失衡、行政权与自治权之间的失衡。要破除制度阻滞，就需要强化制度赋权，确保各治理主体参与权与决策权；确保各治理主体参与权与决策权；培育和发展社会组织，增强基层治理的自治能力；推动信息技术与基层治理深度融合，提升治理效能。

关键词：基层社会；协同治理；制度阻滞；网络权力；权力失衡

DOI：https://doi.org/10.65196/dax2pe54

引言

基层社会是化解纠纷矛盾的前沿，基层社会治理则是社会治理的基石。当前，基层社会中矛盾纠纷复杂性更加突出，其主要表现在矛盾纠纷的类型多、矛盾纠纷所涉及的主体多。社会矛盾纠纷所涉及的主体多使得治理难度加大，对此，学界提出了网络治理理论、协同治理理论，希望通过建立多治理主体的沟通与协商平台或机制，增强治理信息的对称性与治理行动的协同性、有序性，从而促进基层社会矛盾纠纷的治理效能。但是，从社会治理实践来看，协同治理在基层并没有普遍化、高效化地应用。毫无疑问，协同治理理论的确为化解基层社会矛盾纠纷提供了一个理论工具，但是为何在实践运用过程中会遭遇困境呢？当前学术界从制度的视角对此进行了解释。第一种观点认为群众参与的制度条件不足。群众缺少参与社区治理的场域和机会；社区自治组织缺乏参与社区治理的资源与能力；社区缺漏履行公共服务和社区管理的职能[1]。总体来说，群众参与社区治理存在制度体系不细致、制度渠道不畅通、法制化程度不高、组织协作性不足等问题[2]。第二种观点认为存在制度依赖。旧的制度结构还发挥着组织功能和作用，且基层政府传统的治理理念和治理思维也可能会继续存在下来[3]。此外，行政主导社会管理的权威惯性与社会治理所要求的多主体自治参与之间存在矛盾[4]。第三种观点认为基层政府会采取策略性治理措施。基层政府在面对上级的多重任务要求时，会采用调适策略或者被动变通、选择性执行等非正式制度，从而使很多公共政策没有得到很好的贯彻执行[5]。此外，基层为完成上级部门任务，在治理资源不足的情况下，也开始通过制度软化来筹措治理资源，造成规范制度的瓦解，导致基层治理陷入困境[6]。

当前，学者们主要还是从制度的视角（如制度不完善、制度依赖、制度瓦解等）来分析基层社会协同治理的制度困境，但是，这种分析的视角并没有触及到制度背后的因素与力量。因此，这就没有分析基层社会协同治理制度阻滞的深层机理。诚然，有学者已经关注到了协同治理主体的权力不均衡对治理过程的影响，这对于深入分析基层社会协同治理制度阻滞的逻辑提供了视角。因此，本文基于网络权力视角探讨基层社会协同治理制度阻滞的形成逻辑。

基金项目：江西省社会科学“十四五”（2023）基金项目“制度赋权视角下的基层社区治理共同体建设机制研究”（项目编号：23SH14）、江西省高校人文社会科学研究项目“网络权力与基层社会协同治理阻滞研究”（项目编号：SH22208）、赣南师范大学科研启动项目“城乡居民基层治理共同体意识形成机理研究”（项目编号：414911）。

作者简介：陈 静（1985-），男，博士，讲师，研究方向为社会治理。
曾怡玮（2001-），女，硕士研究生，研究方向为社会治理。

一、制度阻滞与基层社会协同治理困境

（一）基层社会治理中的制度阻滞

基层社会治理中的制度阻滞是指制度安排上的缺失、冲突问题以及在制度执行上的曲行对处理基层纠纷、矛盾等事务的阻碍现象，其主要外在表现为“制度缺失”“制度冲突”与“制度曲行”[7]。当然，这里所指的制度，既包括正式制度，亦包括非正式制度。

1.正式制度阻滞

在基层社会治理中，正式制度阻滞常表现为制度设计与实际需求脱节、执行过程僵化变形、激励约束失衡等问题。具体而言：一是制度悬浮，上级政策与基层的乡土逻辑、非正式规则难以兼容，导致制度空转甚至被抵制；二是制度“过密”，过度细化的规章流程增加了行政成本，反而削弱了灵活应变和群众参与的空间；三是执行中的“内卷化”，层层加码或选择性执行，配以刚性考核压力，催生形式主义和痕迹管理；四是激励机制错位，责任层层下移而资源权限上收，基层干部疲于应对问责，缺乏主动作为的动力，最终使正式制度难以真正转化为有效的治理效能。

2.非正式制度阻滞

非正式制度的阻滞主要表现为人情、关系、面子、宗族势力等“隐性规则”对正式制度的侵蚀与替代。具体而言，熟人社会中的“差序格局”常使政策执行偏离普遍主义原则——办事靠关系、调解看面子、评优论亲疏，导致规则面前难以人人平等；宗族或地缘网络可能形成非正式权力中心，通过私下合意、利益交换来架空上级政策，使正式制度流于形式。此外，长期形成的潜规则与习惯法一旦固化，会消解群众对正式规则的认同感，增加制度推行的社会成本，最终造成治理失序与公信力损耗。

（二）基层社会治理中的协同治理困境

1.多主体协同不畅

在协同治理过程中，政府、社区组织、居民、物业公司等多方主体之间的协同合作存在明显障碍。首先，政府作为主导者，在制定政策和规划时往往难以充分考虑到社区的实际需求和具体情况，导致政策执行过程中出现偏差或难以落地。其次，社区组织在推动协同治理时，往往面临资源有限、能力不足等问题，难以有效整合各方资源和力量。再次，居民作为社区治理的主体之一，其参与度和积极性普遍不高，对社区事务的关注和投入有限。最后，物业公司作为服务提供者，在履行职责时可能存在服务质量不高、响应不及时等问题，进一步加剧了协同治理的困难。

2.资源配置效率低

社区资源的有限性就需要在协同治理过程中必须高效配置资源，从而满足社区治理的需求。然而，资源配置效率低下的问题却普遍存在。一方面，政府在资源分配上存在不公平或不合理现象，导致部分社区或群体在协同治理中处于劣势地位；另一方面，社区组织在资源整合和利用方面能力不足，难以将有限资源发挥最大效益。

3.治理效能低

尽管各方主体都在努力推进协同治理，但实际效果难以达到预期目标。在很多社区中，治理问题依然突出，如环境脏乱、安全隐患、居民矛盾等。这些问题的存在不仅影响了居民的生活质量和幸福感，还制约了社区的可持续发展。例如，一些小区长期存在停车难，公共卫生打扫不及时等问题。尽管业委会和物业公司多次协调处理，但问题始终未能得到根本解决。这不仅影响了居民的正常出行和生活秩序，还加剧了居民对业委会和物业公司的不满和抱怨。此外，很多小区还存在垃圾分类不到位、公共设施损坏严重等问题，进一步加剧了社区治理的困境。

（三）基层社会治理中的制度阻滞与协同治理困境

深入分析制度阻滞如何导致协同治理困境的原因时，需要从多个维度来探讨。制度阻滞，无论是正式制度还是非正式制度，都通过一系列相互关联的机制，对协同治理产生了深远的影响。

1.正式制度阻滞导致协同治理困境的原因

一方面，法规政策不完善与执行漏洞。正式制度中的法规政策是协同治理的基石，但它们的不完善和执行漏洞却成为了治理困境的根源。基层社会中的政策空白或模糊地带，使得各方主体在协同过程中缺乏明确的指导和规范。例如，关于业委会的选举、运作和监督机制的相关法规政策不够详尽或存在漏洞，就容易导致业委会成员能力不足、决策不透明等，进而影响协同治理的

效果。此外，执行漏洞也是不可忽视的因素。即使法规政策完善，但如果执行不力或存在寻租空间，也会导致制度形同虚设。例如，如果政府对物业公司的监管不到位，或者物业公司利用制度漏洞谋取私利，就会损害居民的利益，破坏协同治理的基础。

另一方面，权责划分不清与利益冲突。正式制度中的权责划分是协同治理的关键。然而，在基层社会中，权责不清的问题普遍存在。政府、社区组织、居民和物业公司之间的职责界限模糊，导致在协同过程中容易出现责任推诿、协作困难等问题。这种权责不清的问题不仅降低了治理效率，也加剧了各方主体之间的利益冲突。例如，在一些小区中，业委会与物业公司之间的费用分摊、服务质量等问题就是典型的利益冲突。由于各方主体在利益诉求上存在分歧，难以形成统一的行动方案和目标，导致协同治理陷入困境。

2.非正式制度阻滞导致协同治理困境的原因

一方面，传统观念与习俗的束缚。非正式制度中的传统观念、习俗等文化因素也对协同治理产生了深远影响。在基层社会中，部分居民可能受到传统观念的影响，对新兴的协同治理理念持怀疑或抵触态度。他们习惯于传统的治理方式，认为协同治理只是形式上的变化，难以真正解决社区问题。这种观念上的束缚不仅限制了居民的参与意愿和积极性，也增加了协同治理的难度。

另一方面，信息不对称与信任危机。信息不对称是非正式制度阻滞在协同治理中的又一重要机制。在基层社会中，由于信息来源渠道有限且传播不畅，导致各方主体在获取信息方面存在明显差异。政府无法及时了解居民的真实需求和意见；居民也对政府的政策和措施产生误解或疑虑。这种信息不对称不仅加剧了各主体之间的隔阂和矛盾，也削弱了协同治理的意愿。信息不对称还容易引发信任危机。在协同治理过程中，信任是各方主体合作的基础。然而，由于存在信息不对称和利益冲突，各方主体之间可能缺乏信任和支持，难以形成稳定的协同关系。这种信任危机不仅会影响协同治理的效果，还可能破坏社区的稳定和谐。

二、网络权力失衡与基层社会协同治理制度阻滞

基层社会治理涉及多个主体，如政府、社区、社会组织、企业和居民等。每个主体在治理中的角色、权力和利益各不相同，形成了复杂的权力网络。但是，不同主体之间的权力分配不均，某些主体在治理中的话语权过大，与之相反，某些主体在治理中的话语权太弱。例如，政府通常掌握资源和决策权，而居民和基层组织在政策制定和执行中的参与度较低，导致居民的需求和声音被忽视。此外，各主体之间的信息获取和交流存在差异，造成了信息不对称的现象。基层政府或物业公司等在治理过程中，可能掌握更多的信息，而居民对政策、服务的了解不足，这种不对称加剧了权力失衡。

（一）管理权与服务权之间的失衡

管理权与服务权之间的失衡主要体现在不同层级或不同机构在行使管理职能和提供服务时的权力与责任不匹配、不协调。例如，物业公司作为管理服务的提供者，通常被赋予了对小区内公共区域、公共设施及日常事务的管理权。这种管理权在一定程度上赋予了物业公司对小区治理的直接影响力和决策权。然而，在实际操作中，物业公司往往利用其在管理权上的优势地位，扩大自身权限范围，甚至在某些情况下滥用权力，如擅自提高服务费用、降低服务质量、违规使用公共资金等。这种权力的扩张和滥用无疑加剧了治理主体之间的权力不平衡，使得制度阻滞现象更加突出。

与物业公司的强势地位相比，居民在小区治理中的权力往往显得相对弱化甚至缺失。首先，居民在获取信息方面存在困难，难以全面了解物业公司的运营状况和治理决策过程。这导致了居民在参与治理时缺乏足够的信息支持，难以做出理性的判断和决策。其次，居民在表达诉求和维权方面也存在诸多障碍。由于物业公司往往掌握着小区的管理权和公共资源分配权，居民在表达不满或提出诉求时难以得到有效地回应和支持。这使得居民在治理过程中处于被动地位，难以维护自身的合法权益。再次，居民在组织和动员方面也面临诸多挑战。由于居民之间缺乏有效的沟通和协调机制，难以形成统一的行动方案和力量。这使得居民在面对物业公司的强势地位时往往显得孤立无援，难以形成有效的治理合力。

（二）资源分配权与自治权之间的失衡

第一，资源分配权的不均衡。不同的社区在资源获取和分配上存在显著差异。部分社区由于

地理位置、经济条件或历史原因等因素，拥有更多的公共资源，如更好的基础设施、更完善的公共服务等。另一些社区则可能缺乏这些资源，导致在发展过程中处于不利地位。这种资源分配权的不均衡直接影响不同社区的发展潜力和居民的生活质量。

第二，自治权的差异。不同社区在自治权方面也可能存在差异。部分社区可能拥有较为完善的自治组织和治理机制，能够自主决定小区内的一些公共事务，如物业管理、环境整治等。有的社区则可能更多地依赖于传统的自治组织或村委会进行管理，其自治权相对较弱。这种自治权的差异使得前者在治理过程中拥有更多的主动性和灵活性，而后者则可能面临更多的限制和挑战。

第三，话语权的不对等。由于资源分配权和自治权的差异，不同的社区在协同治理时话语权也不对等。有的社区因其资源优势或治理成效在协商和谈判中占据更有利的地位，而有一些社区则难以充分表达自己的诉求和利益。这种话语权的不对等进一步加剧了权力失衡的现象。

（三）行政权与自治权之间的失衡

第一，行政权的优势地位。街道和区政府作为行政机关，拥有较为集中的行政权力和资源。它们负责制定政策、规划发展、分配资源并监督执行。相比之下，社区作为基层自治组织，其自治权相对较弱，往往需要在行政权的框架内运作。这种情况会导致两个结果：一是决策权的上移。在一些情况下，基层自治组织在面临重要问题时可能无法自主决策，需要向上级行政机关请示汇报。这就大大降低了决策与治理效率。二是执行力的不足。即使基层自治组织获得了决策权或执行权，但在实际操作中也可能因为缺乏必要的资源和支持而难以有效执行。这进一步加剧了行政权与自治权之间的失衡。

第二，决策权与参与权的不平衡。在涉及社区发展的重大决策中，街道和区政府往往占据主导地位，而基层自治组织的参与权和决策权相对有限。这可能导致决策过程缺乏民主性和透明度，难以充分反映基层群众的意见和需求。例如，在一些社区中，居委会在某些重大决策中只是被通知或咨询的对象，而非真正的参与者和决策者。如果决策过程没有充分听取和考虑居民的意见和建议，那么决策结果可能难以得到居民的支持和认可。

第三，资源分配的不均衡。街道和区政府在资源分配上拥有较大的话语权。它们可能根据自身的利益和需求来分配资源，而社区则可能因资源有限而难以满足自身的发展需求。这种资源分配的不均衡进一步加剧了权力失衡的现象。

三、以制度赋权推进基层社会协同治理

（一）强化制度赋权，确保各治理主体参与权与决策权

在基层社会协同治理中，制度赋权是激发各治理主体积极性和创造力的关键。首先，应明确界定各治理主体（如政府、社区组织、居民、企业等）的角色与职责，通过法律法规或政策文件赋予其相应的参与权和决策权。例如，可以设立居民议事会或社区委员会，让居民直接参与社区事务的决策过程，确保他们的声音被听见和重视。同时，建立健全的信息公开和反馈机制，保障各治理主体对治理过程的知情权、表达权和监督权。通过制度赋权，可以打破单一治理主体的垄断地位，促进多元主体的共同参与和协作。

（二）促进多元治理主体间的权力平衡，构建平等对话平台

权力平衡是基层社会协同治理的基石。在推进协同治理的过程中，应注重构建多元治理主体间的平等对话平台，促进各方之间的沟通与协商。这要求政府转变角色，从传统的管理者转变为引导者和服务者，鼓励和支持社区组织、居民和企业等主体积极参与治理。同时，建立健全的协商机制，如定期召开联席会议、设立专门的协商机构等，为各治理主体提供平等的对话和协商空间。在协商过程中，应尊重各主体的利益诉求和意见表达，通过平等协商达成共识，形成合力推动治理进程。

（三）培育和发展社会组织，增强基层治理的自治能力

社会组织是基层社会协同治理的重要力量。为了推进协同治理的深入发展，应大力培育和发展各类社会组织（特别是那些能够代表不同利益群体的社会组织）。通过提供必要的资金、场地和政策支持，鼓励社会组织参与社区治理和公共服务。同时，加强社会组织的能力建设，提升其组织化、专业化水平，使其在治理过程中能够发挥更大的作用。社会组织的发展壮大不仅可以增

强基层治理的自治能力，还可以促进政府与社会之间的良性互动和合作。

（四）推动信息技术与基层治理深度融合，提升治理效能

在信息化时代，信息技术已成为推动基层社会协同治理的重要工具。为了提升治理效能，应积极推动信息技术与基层治理的深度融合。首先，加强基层治理信息化建设，建立完善的信息系统和数据平台，实现治理信息的及时采集、分析和共享。其次，利用大数据、云计算等先进技术手段，对治理过程进行智能化管理和为治理决策提供支持。同时，鼓励和支持各治理主体运用新媒体、社交网络等渠道开展治理活动，扩大治理的参与面和影响力。通过信息技术的深度应用，提升治理的精准度和效率，促进基层社会的和谐稳定。

四、结语

基层社会协同治理是推进基层社会治理体系与能力现代化的关键路径。然而，基层社会协同治理有一定的制度阻滞，从而导致多主体协同不畅、资源配置效率低以及治理效能低等协同治理困境。这种治理阻滞反映了基层治理主体在治理场域中的权力不均衡，例如，管理权与服务权之间的失衡、资源分配权与自治权之间的失衡、行政权与自治权之间的失衡。

因此，要破解当前基层社会协同治理的困境，关键是要解决其中的制度阻滞问题，而要解决制度阻滞的问题，就需要在权力的分配、让渡、监督等方向上进行改革。研究权力的分配、让渡、监督对制度改革的影响，以及制度改革如何促进基层社会协同治理，是未来值得关注的现实与理论课题。

参考文献：

[1] 蒲新微,衡元元.还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J].南京社会科学,2021,(02):68-73.

[2] 蒲新微.群众参与社区治理的制度化建设:问题与路径[J].江海学刊,2020,(03):248-253.

[3] 周庆智.推进基层治理的社会改革——基于城乡基层社会治理实践的制度分析[J].学海,2016,(01):44-51.

[4] 郑建君.公共参与:社区治理与社会自治的制度化——基于深圳市南山区“一核多元”社区治理实践的分析[J].学习与探索,2015,(03):69-73.

[5] 崔晶.基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角[J].中国行政管理,2020,(01):83-91.

[6] 贺雪峰.警惕制度软化：基层治理的危机[J].理论与改革,2024,(03):118-126.

[7] 陈成文,黄利平.从“制度阻滞”看促进残疾人社会参与的制度创新[J].中州学刊,2021,(11):78-84.

Power Imbalance in the Network: The Formation Logic of Institutional Barriers to Collaborative Governance at the Grassroots Level

CHEN Jing, ZENG Yiwei

(Gannan Normal University, Ganzhou, Jiangxi 341000, China)

Abstract: Collaborative governance at the grassroots level is a crucial measure for advancing the modernization of the social governance system and capacity. However, such collaborative governance faces certain institutional barriers, including distorted implementation and defects within formal institutions, as well as normative gaps and conflicts within informal institutions. These factors lead to difficulties in multi-actor coordination, inefficient resource allocation, and low governance effectiveness. The main causes of these institutional barriers include incomplete laws and policies, enforcement loopholes, unclear division of responsibilities and interests, conflicts, constraints from traditional beliefs and customs, information

asymmetry, and trust crises. From the perspective of network power, the formation mechanisms of institutional barriers primarily involve imbalances between management authority and service authority, between resource allocation authority and autonomy, and between administrative authority and self-governance. To overcome these institutional barriers, it is essential to strengthen institutional empowerment by ensuring participation rights and decision-making rights for all governance actors; foster and develop social organizations to enhance grassroots self-governance capacity; and promote the deep integration of information technology with grassroots governance to improve governance effectiveness.

Keywords: Grassroots society; Collaborative governance; Institutional barriers; Network power; Power imbalance