

共建共享视野下旅游社区的协商治理研究

——以鼓浪屿公共议事会为例

王翔

(厦门大学法学院,福建厦门 361005)

[摘要]当下我国,社区治理是社会治理的主要领域。旅游社区是社区治理领域中较特殊的一类,只因其在具有相对固定的主体结构——居民、商家、游客和政府。但发展到一定程度,仍会产生传统治理模式失灵现象,而形成治理困境的直接原因是多元利益无法得到有序调和,主要体现在:一方面,社区成员认同感较低造成了社区既有的“熟人格局”解体,共同体内部规范逐渐失效;另一方面,行政管理者由于体制原因,难以形成行政协力以构建有效的外部治理体系。其治理困境的因素大抵包括成熟的社区、激增的人口和内涵丰富的旅游价值。针对此困境,鼓浪屿建立了多元主体协商平台的鼓浪屿公共议事会,重建旅游社区的整合功能。首先,鼓浪屿公共议事会不仅有效弥补了现行政府管理体制中以街道办为主的社区管理和以管委会为主的景区管理体系之间行政协调性不足的制度缺陷,而且从结构上联通了居民、市场(行业协会)和政府三方主体;其次,议事规则通过设置居民的表决权,重塑治理主体,提升居民认同感,继而为共同体内部规范的恢复提供了可能。根据顶层设计,鼓浪屿公共议事会是符合共建共享治理理念的程序性机制。通过对议事会的实证分析可知,在旅游社区的治理过程中,共建必须综合考量程序的可执行性、功能性和议事效率;共享则体现为以政府赋权于民为前提,依托程序,达至多元主体的功能性结构重整。但专业性不足以及程序工具主义的偏离倾向是目前阻碍其进一步发展的主要因素,因此需要议事专家的训练和专业人士提供指导。

[关键词]旅游社区;协商;共建共享

[中图分类号]F59

[文献标识码]A

[文章编号]1002-5006(2017)10-0091-13

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.10.014

1 问题的提出

当今社会,法治文明受到主流文化的普遍认同,法律是现代社会关系的主要调整手段,因为“法

是利益冲突的调整工具和判断标准”,调整是它的主要功能之一^[1]。作为一种国家治理方式,法治被称为“最大的善治”^[2]。但制定法只是社会规范的种类之一,还有诸如民间法、习惯法、行业守则、社区自治条约等,共同构成完整的社会治理规范体系。“治理”(governance)的概念自1989年世界银行首次使用以来,被不断广泛运用于政治学、社会学、法学等各个领域的研究^[3]。在我国,自党的十八届四中全会就将“促进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标^[4]，“治理”也成为建设中国特色社会主义法治体系的一个核心关键词。社区治理是社会治理理论在社区领域的实际运用,而旅游社区的治理,当属社区治理中一个特殊领域的问题。就此已有学者从生态学^[5]、旅游人类学^[6]、社会学和旅游管理学等不同角度提出了自己的看法^[7];在法学界,也有学者从公物法理的角度对景区管理提出了专业的见解^[8]。随着近年来旅游业的蓬勃发展,许多风景名胜区所在地得到了极大的发展,但同时也衍生出许多问题,极大影响了国家治理体系中社会治理的实际效果。例如,2013年发生的湖南凤凰古城反对“一票制”事件,2016年发生的丽江古城商家集体罢市事件以及游客被打事件皆余波未平。

改革开放以来,交通硬件设施的建设飞速进步,人们消费观念的转变日新月异,内外因共同刺激了旅游业的发展。权威数据显示,2013年、2014年两年旅游产业对GDP直接贡献都超过7%,旅游产业对GDP增长率贡献乃至综合贡献都超过10%^①。这给旅游社区的发展提供了极大的契机。凤凰古城、丽江古城、安徽宏村、杭州西湖、厦门鼓浪屿等一系列热门景点的诞生,正是这个旅游黄金发展时期最好的范本。学界把“旅游社区”^[9]界定为

[收稿日期]2016-12-29; **[修订日期]**2017-03-17

[作者简介]王翔(1989—),男,福建厦门人,博士研究生,研究方向为法理学,E-mail: wangxiangjustin@163.com。

^①数据来源:国家旅游局官方网站.我国旅游产业对GDP综合贡献超过10% [EB/OL].http://www.cnta.gov.cn/xxfb/wxzl/201507/t20150707_720396.shtml, 2016-07-27.

“单一或同时满足旅游者需求或社区就业需求功能的一种社区类型,是旅游地的社区化或是社区在旅游介入和发展过程中形态或功能旅游化的产物”^[10],也即旅游目的地的社区化模式^[11]。传统的旅游发展模式局限于对景观的旅游享受,而这种社区化模式一方面拓展了旅游业的发展路径和类型,另一方面有利于给社区发展带来新的经济增长点和可观的经济收益,并带动社区基础功能的完善和其他产业的进步,旨在达到经济效益、生态效益和社会效益的有机统一。但是随着这类发展模式不断壮大,逐利的个体不会停下追逐的步伐,旧有的管理模式若不相应变革,整个社会系统将会逐步失衡。理论上,仅依靠司法和行政的传统手段不能解决所有社会纠纷,同时制度的建立和运行都需要较大成本。是否有可能通过构建社会成员所认可的成本较小的机制,在更为宏观的视角中灵活运用法治思维实现合法且有效的治理?只有在既有的政府管理的模式难以满足当下日趋复杂的社会调整需求时,社会治理手段的多元化的革新需求才会被正视。那么,这种多元发展如何实现?当下提出的共建共享的治理理念在解决实际问题的过程中,能够通过什么样的机制产生效果?只有在理论和实践两个层面解决了这些问题,才能在建设社会主义法治的过程中取得手段和目的的统一,使治理进入良性的循环。

2 传统治理模式的失灵

作为一种社区类型,旅游社区中不同主体之间的利益需求虽然千差万别,但从主体结构上却相对固定,无外乎游客、居民、商家和政府。日益扩张的旅游产业以及其他商业业态追求利益最大化;而社区居民则要求较好的生态环境、完善的基础设施配备等保障较高的生活质量;游客作为旅游服务的购买方,享受的是旅游的过程,需要配套的旅游设施和相关商业服务;政府作为行政管理者,目的是为了地区的稳定与发展。如果这种利益冲突在现有的制度下能够得到解决,那自然能够保持社会的稳定;如果这种利益冲突无法获得现有治理模式的有效回应,那么也就意味着个体的合法利益无法得到事实上的保护。在这种情况下,治理主体的合法性以及传统治理模式的有效性都会遭受质疑,极大地影响国家治理能力的提升和社会的稳定,而目前这类以协调多元主体的利益为主的治理失灵现象广泛存在着。一般而言,旅游社区的传统

治理模式既包括社区共同体自身形成的社会规范,也包括国家层面的行政管理,鼓浪屿也是如此。自2015年5月至2016年12月,笔者在鼓浪屿进行实地调研,并于2015年10月至11月在鼓浪屿管委会进行了驻点调研,总结出鼓浪屿传统治理模式失灵主要有两方面原因。

2.1 共同体内部规范失灵——认同感退化

共同体内部的认同感退化导致共同体内部规范的功能弱化,这是传统治理模式失灵的一个重要原因。社区自身发展的成熟度,是它成为旅游社区的一个客观条件,不具备一定社区规模的地域并不存在旅游价值。而认同感被认为是构成社区共同体的无形要素,社区中的共同生活让人们由于某些共同的利益,具有共同的需要,遂结合起来进行生产和其他活动,继而产生了某些共同的行为规范、生活方式和社区意识。维系社区意识的核心基础就是认同感,主要包括共同的文化传统、民风民俗以及共同的命运感、归属感等对自己所属的社区有认同、喜爱和依恋的心理认同感,这是衡量社区是否成熟的重要指标。正因为认同感的存在,社区成员共同恪守符合共同体生存逻辑的内在规则,这种内部规则通过共同体发挥着评价和指引的社会规范功能。例如笔者在访谈中得知,在二三十年前外来人口还未大量涌入鼓浪屿时,以原住民为主的岛民严格遵守诸如不随地乱丢垃圾、不可三人以上并排行于道等良好习惯,违背者将引来其他岛民的谴责。然而。现在岛上基本上已经看不到这样的现象。共同体内部规范的有效性,取决于共同体本身的发达程度。目前,个体认同感的渐弱,是鼓浪屿社区作为一个社会共同体退化的主要原因。相对于自上而下的国家政治意识而言,这种萌发于地方的意识的觉醒,是当下重启社会治理命题的基本前提。反过来说,认同感的下降甚至丢失,将造成社区共同体的日渐衰退甚至衰亡,而伴随着这种衰亡的重要标志,正是共同体内部规范的失灵,其表征形式类似于费孝通先生所研究的“熟人社会”格局的退化导致了旧有社会规范的逐步解体。

归属感是认同感的一个重要体现,笔者在访问调查过程中发现,一些老年的鼓浪屿居民具有较高的归属感。他们关注社区事务,积极组织并参加各种社区活动,同时他们经常聚在一起喝茶、聊天,相互间非常熟悉。研究调查数据显示,92.4%的原住民在“与周围人相处和互助往来”的选项中选择了

“同意”和“非常同意”的选项,而且有 88.6%的居民对社区有归属感并希望久居于此^①。但自 1995 年鼓浪屿实行人口迁出岛外政策以来,鼓浪屿的制造业以及一系列的市政公用设施纷纷迁至岛外,医疗、教育、文化、体育等生活设施的萎缩直接削弱了鼓浪屿的宜居性,鼓浪屿原住民流失严重。随着鼓浪屿管理模式的转变,原住民大量流失景区客流量大幅增加,尤其是自 2003 年风景名胜区管理机构成立以来,鼓浪屿一跃成为全国最火爆的景点之一,闻风而来的各类“新鼓浪屿人”也与日俱增,其高流动性和多元化给传统社区“熟人社会”的格局带来新的冲击。

不同于原住民的文化和心理需求,这些“新鼓浪屿人”选择来这里居住发展主要是以利益为导向。目前,流动人口在鼓浪屿大部分从事的是与旅游业相关的职业,包括商店营业人员、装修相关工作、餐饮服务、旅游服务、社会服务和居民生活服务、板车工等,其中与旅游业直接相关的商业、服务业从业人员比重共占 62.7%^②。在问卷调查与访谈过程中,大多商家及务工人员都表示不会考虑长期在鼓浪屿发展。从流动人口的流动性上看,2016 年鼓浪屿流动人口共有 3992 人,居住 5 年及以下的共 2585 人,占流动人口总数的 64.75%;居住超过 5 年的为 1407 人,占总数的 35.25%^③。这部分“新鼓浪屿人”大多乘着鼓浪屿旅游业起步时政策红利的“春风”上岛谋生,如轮渡晚上免费政策、低廉的租金等,极大降低了外来人口在鼓浪屿的生活成本和经营成本。这些“新鼓浪屿人”来自全国各地,依据不同的家乡和不同的职业形成各个派别,相互间的交往也几乎是以商业为主,而对社区过去的历史和长期的发展,大多没有明确概念。在访问过程中,大多商家都表示,随着鼓浪屿经营成本的增加,他们也会另谋去处,鼓浪屿不是他们唯一的选择。在流动人口的冲击下,旧有适用于“熟人社会”的社会规范逐渐失效,只能由适用于“陌生人”的国家法律逐步取代前者的规范地位。而以行政管理为主的外部治理手段能否替代原有的软性社会规范,完成治理任务?

2.2 外部管理手段失灵——难以形成行政协力

近代以来,鼓浪屿的崛起恰逢全球化发展初期,多国文明相继涌入,共同促进了鼓浪屿多元文化的融合与发展,为鼓浪屿注入了丰富的社区内涵。1995 年的《鼓浪屿-万石山风景名胜区总体规划》将鼓浪屿定位为风景旅游区,同时出台控制鼓浪屿人口的政策规定,并将制造业和部分工业迁出

鼓浪屿。此举虽然为发展旅游业和相关商业留出了足够的空间,但景区的发展开始逐渐蚕食社区,导致社区功能的萎缩。2003 年,鼓浪屿区政府被撤销,其原有部分行政管理职能划归思明区,鼓浪屿街道办事处隶属于思明区政府;同时成立了鼓浪屿管委会,作为市政府的派出机构主要负责鼓浪屿的规划、保护、建设和管理工作。鼓浪屿的管理体制自此以社区为中心逐步转向以景区为中心的模式,根据国务院《风景名胜区条例》的规定,主要由风景名胜区管理机构对鼓浪屿进行管理,辅之以鼓浪屿街道办事处^④。但是从行政体制上,许多职能部门却无法归入风景名胜区管理机构的行政建制,无法像原先那样配备完整的区一级人民政府建制的职能部门。因此,目前许多岛上职能部门只能由思明区人民政府统一领导,如鼓浪屿街道办事处、市政园林部门、城市综合行政执法部门等。由于社会事务的复杂性,许多诸如市政、园林等专业性较强的社会事务,无法由风景名胜区管理机构独自处理,必须会同相关职能部门,借助其专业性和执法权予以解决。但现有体制并未赋予风景名胜区管理部门的行政主管以相应的统筹权力,从职务的设置上,其行政主管在思明区人民政府和党委皆未挂职;决策程序上,亦只列席思明区委常委会,在议事程序上并不具有实质性权力。这从一定程度上造成了各部门之间难以形成协力,行政效率低的局面,该管理模式也日渐显露其短板。作为一个只有 1.88 平方千米的小岛,鼓浪屿资源有限,如果在发展旅游业的过程中不考虑社区的发展,任前者逐步蚕食后者,造成社区功能的退化,将从根本上削弱鼓浪屿的旅游价值,从而导致整个社区发展的退步。

由鼓浪屿管委会提供的调查数据显示,鼓浪屿面临的管理问题基本以文体活动和商业服务业问题为主,各占 17%;医疗卫生问题和市政公用问题次之,各占 15%,而这些问题都是与居民生活息息相关的社区功能的基本组成部分。调查中,12%的调查对象直接选择了“行政管理的混乱”,管理的混乱导致了社会行为无法得到很好的引导与惩戒,秩

① 数据来源:《社会认同视域下的社会治理机制创新研究——以鼓浪屿“家园精神”的塑造机制为例》,横向课题“软法之治与社会治理创新——鼓浪屿经验”研究成果,厦门大学社会治理与软法研究中心,2016 年 7 月。

② 数据来源:厦门市思明区鼓浪屿街道办事处,截止 2016 年 7 月 1 日。

③ 数据来源:同上。

④ 依照国务院《风景名胜区条例》第四条的规定:“风景名胜区所在地县级以上地方人民政府设置的风景名胜区管理机构,负责风景名胜区的保护、利用和统一管理。”

序的持续性破坏造成了共同体中的主体之间无法有效合作,由此造成了一系列社会问题。经访谈得知,比重最大的商业和服务业问题在于:(1)商业秩序混乱,不规范的商业经营行为凸显,商业经营空间需要优化;(2)业态失衡,满足旅游功能的商业种类过多,如餐饮业、礼品店等;满足居民基本生活需求的服务业种类几乎没有,如理发店、洗衣店等。(3)影响环境,商业活动的迅速发展,尤其是餐饮业方面,还严重影响了市容环境,导致公共空间被挤占,消防隐患增大,环境卫生变差。居住环境的下降和社区功能的衰弱也势必引发社区文化的逐渐衰弱,而社区文化恰恰是旅游社区的核心价值。从旅游社区的总体的发展历程来看,这些景区的发展基础在于社区,其旅游价值在于社区的人文底蕴,其吸引游客的不仅在于优美的环境,别具一格的建筑,更在于内含于其中的风土人情,在于其见证了一段历史,是活的历史教科书。总而言之,管理体制是治理结构中的一个重要组成部分,如果无法形成行政协力,治理从政府层面就无法得到国家公权力的有力支持。这不仅影响了治理效果,也会削弱治理的合法性。在既有“熟人规则”逐渐解体的情况下,外部管理又濒临失灵的窘境,共同导致了鼓浪屿旅游社区的传统治理模式的失灵。

3 旅游社区协商治理的结构功能分析

经笔者实地调研和分析资料发现,旅游社区的治理困境在全国其他同等地位的旅游社区都先后不同程度的出现,根据不同的治理手段和治理效果可以分为以下模式(表1)。

一般而言,旅游社区具有社区基础、人口数量、

旅游价值等三个构成要素。如表1所示,传统治理模式的失灵,大多发生在一个既有社区发展较为成熟,人口密度较高,而在短时间内旅游业迅猛发展的地区。这类社区的治理体系建设相对落后于短期内旅游业的快速繁荣,造成了不可调和的矛盾,这些同时也是旅游社区治理困境的主要特点。面对这类问题,丽江古城继续收取维护费,因为“目前和未来很长一段时间,古城的基本维护仍有赖于维护费。”^[12]而凤凰古城却取消了捆绑式一票制门票,因为单纯依靠“门票经济”,无法实现该处旅游业的可持续发展^[13]。古城模式虽然暂时缓和了社会矛盾,但是多元利益诉求的差别化是客观存在的,且有日益复杂化的趋势,单纯依靠限制人数只能暂时缓和矛盾。西湖模式遵循现代化的进路,集中行政权力和行政资源,通过强化外部管理解决治理困境。其治理的先天优势在于具备相对开阔的旅游空间,可以整体依托杭州市的各类资源;而黄山模式则降低了主体的多元化程度,通过搬迁原住民、控制商业业态等手段从源头上降低纠纷产生的可能。其治理的先天优势在于原住民数量稀少,便于搬迁安置。由于鼓浪屿并不具备上述治理优势的任何一点,面对日趋复杂的社会关系,只能通过重建社区自身整合功能,不断协调利益主体之间的诉求,以维护社会的整体稳定。在鼓浪屿风景名胜区管委会、鼓浪屿街道办、鼓浪屿商家协会等管理机构、行业协会和一批在鼓浪屿原住民中具有较大影响力的知名人士的号召与组织下,在厦门大学社会治理与软法研究中心的专业指导下,经两个多月的筹备于2016年4月27日正式成立了以协商共治的公共平台——鼓浪屿公共议事会。笔者作为《鼓浪屿公共议事会章程》和《鼓浪屿公共议事会选举办

表1 景区治理模式

Tab. 1 The scenic spot governance patterns

模式分类 Patterns	客观状况 Status	治理手段 Methods	治理效果 Effects	举例 Examples
古城模式 Ancient city pattern	客流量大大超过有限的旅游区域的负载量,不同主体利益易冲突	门票调价、限制客流量等传统管理模式	效果有限,仍然问题频发	凤凰古城、丽江古城
西湖模式 West Lake pattern	空间较为开放,但在旅游高峰期也易产生纠纷	集中的行政权力和行政资源,风景名胜区管理机构下属职能部门几乎等同于地方一级政府	从一定程度上减缓了矛盾的产生	杭州西湖风景名胜区、江西井冈山风景名胜区
黄山模式 Huangshan Mountain pattern	居民数量较少,景区内以游客为主,利益主体多元化程度低,不易发生矛盾	集中安置居民,景区内商铺收归风景名胜区管理委员会,一年一度招投标	效果良好	安徽黄山风景名胜区、浙江普陀山风景名胜区
鼓浪屿模式 Kulangsu pattern	客流量大大超过有限的旅游区域的负载量,不同主体利益易起冲突	构建鼓浪屿公共议事会作为多元主体协商平台	效果良好	鼓浪屿风景名胜区

法》的起草人之一,全程参与议事会的筹备。

如图 1 所示,鼓浪屿公共议事会是一个多元主体共建共享的协商平台,成员主要包括以鼓浪屿管委会和街道办为首的政府组织、以鼓浪屿商家联盟和家庭旅馆商家协会为首的行业协会和由鼓浪屿户籍人口和非户籍人口中选出的居民代表两类主体。该机制主要通过制度的约定和成员的行为两个要素产生作用。制度设计上,《鼓浪屿公共议事会章程》和《鼓浪屿公共议事会选举办法》经议事大会审议通过,规定议事会成员的权利和义务;成员构成上,为了凸显程序性、淡化其实体性,并未将议事会定位为实体社会组织,仅为程序性机制,以便于最大程度地容纳岛上社会主体。公共议事会实际上也最大程度吸纳了岛上与社区功能具有直接联系的组织,其中,涉及综合管理、教育、医疗、治安、商业等各行各业。同时,为了充分保障岛上居民的公民权利,补强居民相较于其他参会组织较难集中的短板,《鼓浪屿公共议事会章程》规定“居民代表数所占的比例,不得低于公共议事会成员总数的 50%”。这就保证了居民能够合理运用规则否决那些不利于民生发展的议题,或者通过论辩改变议

案的内容。具体而言,议事会对于鼓浪屿现存治理困境,能产生诸多功能。

3.1 优化外部管理模式,完善系统整合能力

首先,公共协商平台能够从制度上优化外部管理模式,化解管理失灵。如图 2 所示,从结构上鼓浪

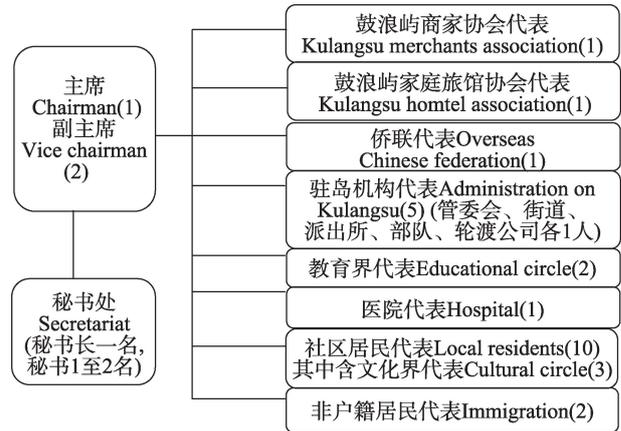


图 1 鼓浪屿公共议事会组织结构

Fig. 1 Organizational structure of the public council of Kulangsu

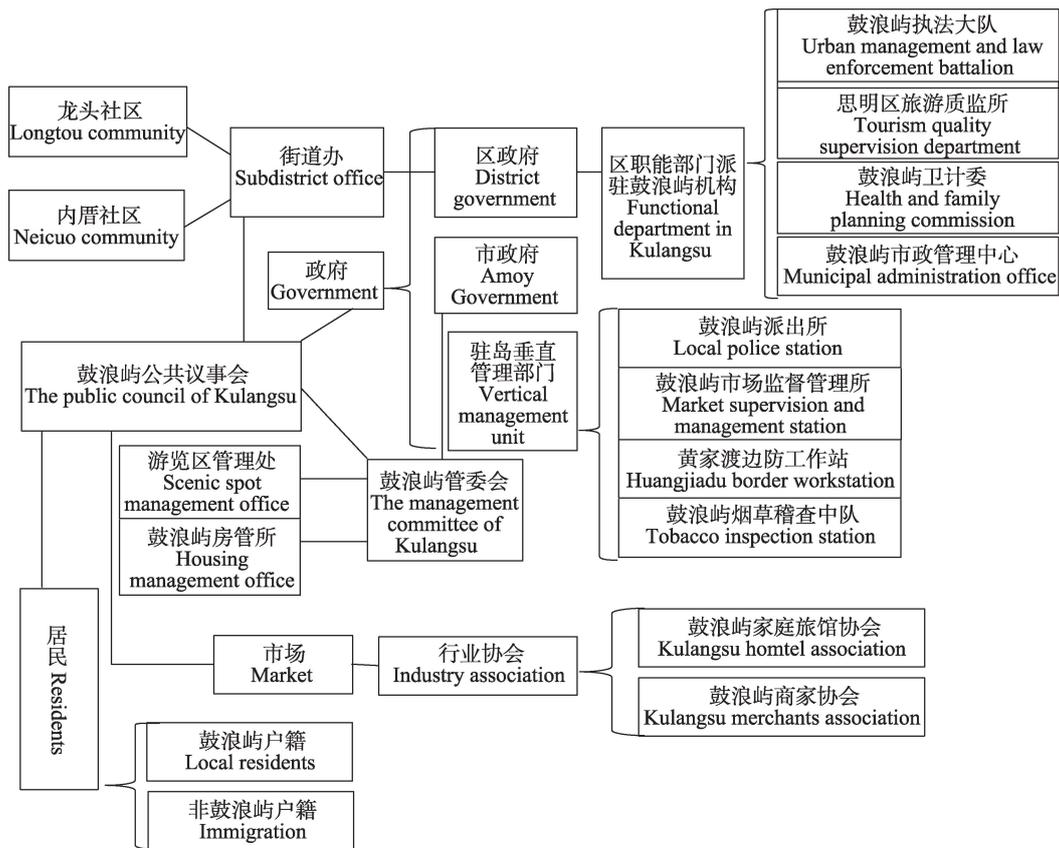


图 2 鼓浪屿治理组织结构图

Fig. 2 The governance structure of Kulangsu

屿公共议事会不仅有效弥补了现行政府管理体制中,以街道办为主的社区管理和以管委会为主的景区管理体系之间行政协调性不足的制度缺陷,而且从结构上联通了居民、市场(行业协会)和政府三方主体。通过这个协商机制,分属不同系统的政府管理部门可以借助这个平台进行沟通,以便于更好地形成行政协力。

面对治理困境,行政管理手段失灵反映出共同体整合能力的不足。由于景区发展的政策导向,既有共同体的社会功能需求发生了变化,而为了满足功能的需要,社会结构也随之发生了变化。依照结构功能主义的分析模型,一个社会系统依目标类型一般可分为四个子系统:适应、达标、整合和模式维持,依次由经济生产组织、政府组织、文化教育组织和纠纷调解组织承担社会系统的四个基本功能^[4]。作为一个整体的社会结构,为保持其整体稳定性,经济子系统和政治子系统的变化必然要求另二者随之发生结构的改变。目前,鼓浪屿旅游社区适应系统发展迅速,导致其他子系统的发展尚未满足适应子系统的发展需求,造成了整个社会系统功能性失衡,从根本上影响了社区共同体的发展。整合子系统未能满足整个社会系统的功能变化,而社会系统中的整合子功能恰由管理机构、司法部门等社会纠纷解决组织所承担。所以,旅游社区治理困境的解决,单纯依靠限制客流、笼统打压商业氛围是无法从根本上解决问题的,那样只会打破现有的系统结构,造成新的治理难题,因而只能对社会控制模式进行不囿于传统科层制的创新。因为科层制的僵化与闭塞,使得行政管理体系无法实现自我改革,但是如果不进行改革,又无法应对不断复杂化的社会。故应将一部分管理和集体行动转移建立在协商的基础上,以个体权力之间的相互制约取代单方的科层机构的外部权威管理^[5]。

协商机制的创设是一种社会纠纷解决与协调手段的进化,一方面能够弥补管理体制的不足,在以社区发展为中心的前提下,通过制度化的手段淡化风景名胜区管理机构和社区管理组织街道办之间的隔阂,从而集中行政资源,加强行政管理的整体协调能力和行政效率,相对于大幅度的体制改革,这种做法相对灵活且成本较低;另一方面,通过协商平台,行政管理者也能够充分利用多元主体共存的社会结构,在整个社区共同体范围内实现秩序共建与资源共享的社会治理新格局。这种治理格局具有为极大多数共同体成员所认同的合法性基

础,因此存在于此类共同体中的秩序的维护具有自发性,这种自发性是社会自治核心要素。

3.2 重塑治理主体,提升居民认同感

以往的治理格局以行政管理者为主体,居民更多扮演的是受众的角色。身为受众的居民,以被动姿态参与社会治理,从心理上大大削弱了对社区的认同感,这是鼓浪屿旅游社区居民缺乏认同感的主要原因。在一个具有深刻认同感的社区中,每个成员都是社区的主人,都有权利和义务治理好这个共同的家园。

一方面,居民作为主体参与治理旅游社区具有深刻的法理基础。行政法理论上,将那些服务于行政活动(比如办公大楼)或者是供公众无须许可(比如街道、道路、广场)或根据特定的许可(比如学校、高等学府)使用的物称为公物,其特点是直接服务于公众利益。因此,可以说公民使用公物的权利,是保障公民享受公共利益的法律基础,是宪法权利的合理延伸。对旅游社区而言,景点作为国家所有的财产,为服务于公众利益向公众开放,理论上将之视为公物。因为该岛居民基于其特殊的地理位置和生存所需,相比于游客、商家等一般使用者而言,对公物的依赖性更具基础性,因而产生了公物法理上的“增强利用权”^[6],这也是保障公民生存权的必要手段。在我国,生存权是首要人权,基于保护其基本生存权的考虑,公物附近的居民基于基本的生活需要对该公物进行增强利用的需要应当优于其他需要。所以法理上,本地居民应当是治理的主体而非受众,该岛居民的意见应当具有较大权重。另一方面,现代治理理论强调社会共治,即共同体中的成员皆为治理主体。这种“主人翁”意识是产生认同感的主要内核。学者们普遍认为认同有“同一”和“独特”两个含义,揭示了“相似”和“相异”两层关系。个人与他人或其他群体的相异、相似的比较构成了个人在社会网络中的位置,从而确定了身份,认同也就融合了身份认同的意思^[7]。因此,必须通过社会成员在共同体中的不断自主的行为互动实现身份认同,进一步凝聚共同体,重构其自身的内部规范。

因此,只要是旅游社区共同体的成员,皆应为自我认同的治理主体。但自1995年以来,为适应景区发展的政策需求,鼓浪屿居民被迁出本岛,制造业、医院等公共服务类基础设施也同时迁出,这不仅阻碍了居民对公物的生存利用,而且并没有相应

的机制以保障居民参与决策的权利。目前,许多地方都进行了不同程度的制度探索和创新,以化解此类治理难题,如南京的城市治理委员会、成都的村民议事会制度等。其共同点就是通过程序设置,利用程序的价值无涉形成共识,并以此为起点,将居民参与治理作为重塑治理主体的重要手段。这不仅能缓和不同利益主体间的矛盾,使其更加理性地沟通,解决纠纷,而且能够通过引导成员亲力亲为,增强个体对社区的认同感,重建社区自身的规范体系。鉴于此,议事会在尽可能容纳共同体主要成员的前提下,对居民给予了相当的决策权重。截至2016年7月,鼓浪屿户籍人口约为非户籍人口的四倍。根据这个比例,结合鼓浪屿的社区功能性需求、议事的效率和成员的代表性等多种因素,确定了议事会成员的居民代表人数分配。《鼓浪屿公共议事会章程》中规定:“居民代表数所占的比例,不得低于公共议事会成员总数的50%。”这就意味着严重不符合居民利益的在决议程序中是无法获得表决通过的。这样一来,规则上赋予居民以极大的话语权和否决权,就把居民原本被动地治理转化为主动地治理,这个实际影响治理决策的过程,是提升居民认同感的重要环节。

4 共建共享——旅游社区协商平台运行机制

4.1 共建共享是协商治理的基本理念

自从近代资产阶级革命以来,社会分工的不断细化导致社会结构的总体趋势是市民社会与政治国家不断试图划清界限,分割利益,主体之间日趋平等^[18]。当下,在政府与市民社会之外产生了独立的市场领域,政府、社会与市场三者之间的关系是社会治理所要研究的主要内容。但是政府会失控,市场会失灵,市民社会中个人利益与公共利益的失衡也会产生的诸如“搭便车”现象影响社会的繁荣与稳定,因此超越三者各自的局限,寻求整个社会共治局面、互补长短成为势所必趋。正是立足于这一宏观的视野,“共建共享”的治理理念应运而生。

党的十八届五中全会提出“构建全民共建共享的治理格局”^[19],法律是社会控制的工具,其目的在于实现人类文明的最大发展,共建共享的治理目的也在于此。首先,主体“全民”,从社会结构的角度理解,其意在表示这一治理格局的实现应最大程度地囊括各种社会主体,即依靠不同主体间的行为互动实现。“格局”指的是基本的社会关系、结构及其

形态,如费孝通教授提出的“差序格局”。因此,构建一种格局,事实上是对一种实际上已经存在的社会关系或结构,通过制度化的手段予以规范化、程序化。具体而言,何谓共建?“善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者最佳的状态。”^[20]因此,共建的实质是一种多元主体的自主参与,这是实现良好治理的必然要求。何谓共享?如前所述,实现共同体的公共利益最大化,是治理的逻辑起点,因此共享的指向应是公共利益。

共建是共享的逻辑前提和现实基础,共享明确了社会治理的主要目标,强调的是治理过程中个体利益与公共利益的平衡,这种平衡恰恰也在多元主体的社会互动中实现,这其中需要依靠借助一定的机制作为纽带。机制“泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程或方式,如‘市场机制’”^[20]。如果把社会看作一个有机系统,那么践行这种理念就需要不同子系统的共同作用,而协商程序恰恰能为其提供一种实现的机制。

一方面,协商程序能够最大程度地容纳多元主体的参与,实现秩序的“共建”。从理论上,协商民主既是一种组织实体^[21],也是一种决策方式。Miller和Hendriks把协商民主理解成一种民主的决策体制或理性的决策形式,在这种体制中,每个公民都能够平等地参与公共政策的制定过程,自由地表达意见,愿意倾听并考虑不同的观点,在理性的讨论和协商中做出具有集体约束力的决策^[22]。这种决策不仅反映了参与者先前的利益和观点,而且还反映了他们在思考各方观点之后做出的判断,以及应该用来解决分歧的原则和程序^[23]。在我国,顶层设计中也将协商民主看作一种决策的形式^①。另一方面,协商程序本身是一种程序性规范,具有程序性价值,其本身构成了共同体的基本共识,亦即“共享”的基本前提。程序具有工具性价值和内在的、自己独立的价值,所谓“正当程序”强调的就是程序中的价值问题^[24]。合理的程序能够保障公民个人的权利,使公民在公平、合理的条件下广泛地参与,充分行使自己的个人权利,这正是程序内在价值的根本所在。因此,程序性思维是法治思维的一个重要面向,而程序性思维则要求在面临矛盾与冲突的时

①《中共中央印发关于加强社会主义协商民主建设的意见》(2015年2月9日)中提到:“协商民主是在中国共产党领导下,人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和决策实施之中开展广泛协商,努力形成共识的重要民主形式。”

候,首先应诉诸程序性规则。因此,在面临社会制度无发满足当下治理需求之时,通过程序化的进路搭建起基本的共识,也有利于以制度化的手段解决无法调和的矛盾。

然而,根据我国目前的制度设计,并没有明确规定基层的公共协商程序,尤其是城镇化地区。在农村,乡镇一级尚有党代会、人代会等协商组织以保障公民的政治权利,而城市的街道、社区则没有。在城镇化的过程中,有学者将之称为“制度性断裂”。撤销原有的乡镇,成立街道,并没有从根本上改变集居的方式。一方面,基层党员群众民主参与街道各项事务的需求没有改变,另一方面,基层党员群众参与街道各项事务的途径和渠道变少,甚至出现了“断层”,“这样就造成了民意吸纳的制度性断裂,此外接受群众监督的制度化途径也缺失了。”^[25]而类似鼓浪屿公共议事会这类自发共建的协商平台,也给这类现代化过程中产生的制度性断层,提供了一种激发基层治理潜力的可能。

4.2 旅游社区协商平台运行的实证分析

理论上,旅游社区协商程序的构建符合共建共享的治理理念,公共议事会的实际组建和运行过程,也丰富了共建共享的理论内涵,能够给当下我国的旅游社区治理实践提供更多的参考。2016年,鼓浪屿公共议事会召开三次全体会议,其中两次是季度例会,一次是临时召集会议^①,笔者作为会议记录人均全程参与,根据对议题的对比和议事过程的实证分析,可以总结出在运用“共建共享”理念对旅游社区进行治理过程中可资借鉴的重要经验。

如表2所示,公共议事会2016年共讨论了13个议题。这些议题经过议事会成员的热烈讨论,有的当场得到了相关管理部门的正面回应,如在讨论“完善鼓浪屿申遗工作的建议”过程中鼓浪屿管委会代表就申遗期间的扰民事件进行了解释与回应;有的以建议的形式提交给了相关部门,如“关于在鹭江道为鼓浪屿行动不便老人提供乘车便利的建议”经讨论形成决议后就由鼓浪屿管委会提交给了厦门市交警支队;有的议题得到了广大议事会成员的一致相应并已经落实,如“关于在全岛开展环境卫生大扫除、大消杀的建议”;也有的议题被否决,如“关于限制岛上商家、店铺过度装修的建议”,这也是唯一被彻底否决的议案。发展至今,公共议事会的议事、决策和执行均符合《鼓浪屿公共议事会章程》和《鼓浪屿公共议事会选举办法》的规定,仅

表2 鼓浪屿公共议事会议题

Tab. 2 Issues of the public council of Kulangsu

	议题 Issues
夏季例会 Summer conference	如何实施鼓励居民种植花卉的“以奖代补”政策 鼓浪屿道路问题与景观林木规划问题 完善鼓浪屿申遗工作的建议 关于提升鼓浪屿社会服务水平的几点建议
秋季例会 Autumn conference	关于变更鼓浪屿议事会成员的提议 关于在鼓浪屿恢复电影放映的建议 关于在鹭江道为鼓浪屿行动不便老人提供乘车便利的建议 优化提升鼓浪屿商业业态的建议 关于限制岛上商家、店铺过度装修的建议 关于加强对鼓浪屿岛上水井抢救保护工作的建议 关于在全岛开展环境卫生大扫除、大消杀的建议 关于形成鼓浪屿公约的建议
临时召集会 Temporary conference	关于提升街心公园环境卫生的建议

有一个议题被否决,议题的认可率达到了92.31%,并且决议全部得到了执行。总体上,讨论内容仍然集中于社区发展,议题中与社区直接相关的议题有10个,占76.92%。议题的形式则大多以治理建议和既定政策的实施方式为主,即未涉及政府职能的部分,比较容易取得一致,且落实迅速;涉及政府职能的部分,讨论较为激烈,而且结果通常是依靠作为议事会成员的行政管理部门的内部渠道向相关部门提交建议。

4.2.1 “共建”的必要条件

公共议事会从成立到运行的整个过程就是一个多元主体共同参与治理的过程,这也符合理论上“共建”的内涵,但除了追求民主、认同等价值以外,还需要进行更为综合的考量。从公共议事会组建的经验来看,这种共建的行为选择,更多的是基于功能性、议事效率和决策执行力的综合考量。

首先,为保障议事会决议的执行力,鼓浪屿管委会和街道办这两个分别承担景区与社区行政管理职能的机构,是必须被纳入公共议事会的。因为如果议事会的决议涉及对公权力部门的建议或监督,则只能由这两个部门通过体制的内部渠道进行反映和反馈。例如“关于在鹭江道为鼓浪屿行动不便老人提供乘车便利的建议”,相比于普通民众,由管委会将议事会决议以建议形式通过内部文件提交

^①《鼓浪屿公共议事会章程》第二十一条规定:“公共议事大会每季度召开一次会议,亦可根据实际需要召开临时会议,会议须有三分之二成员出席方能召开。”

给交警大队,更有可能得到后者的有效反馈。

其次,应当保证议事效率。鼓浪屿现存 39 个驻岛机构,其中包括国家机关、事业单位和国有企业;大型企业 6 家,包括厦门海底世界、温馨旅行社等;宗教团体 2 家;社会组织 7 家。为保证议事效率,不可能将所有组织都纳入公共议事会,更遑论今后岛上的组织还有增加的可能性。从议事规则执行的效率而言,越多的成员越容易形成议事僵局,久议不决影响的不仅仅是议事会运行的效率,最终将动摇整个议事会的合法性基础。议事会的成立本就是基于治理困境的问题导向,如果这个目的不能达成,那么议事会的存在将毫无意义。经过多次访谈和笔者的亲身经历,与会成员均认为目前的成员数量客观上足以使每个成员充分发表各自的见解,并按照程序形成决议。

最后,议事会在保证不破坏鼓浪屿既有的经济、文化和政治结构的前提下,重新整合鼓浪屿社区共同体的社会功能进而产生治理效果。因此,基于功能性的考虑,议事会将具有文化功能的教育界代表、承担社区治安责任的派出所和好八连、提供社区医疗服务的医院代表以及发挥经济功能的商家协会和家庭旅馆协会均纳入公共议事会(图 2)。这么做不仅是基于正当性的考虑,也是为了保障议事的专业化。例如在讨论“鼓浪屿道路问题与景观林木规划问题”时,市政园林部门的代表就其他成员的质疑给出了专业性的回答,正面化解了许多因信息不对称引发的悬而未决的潜在矛盾。

4.2.2 “共享”的现实进路

从公共议事会当前的运行效果来看,通过协商程序实现社会资源的分配与利益的调整有序化运行,是凝聚社会共识实现资源和价值共享的有效手段,同时这也需要通过合理进路实现。

首先,“共享”的前提是“有限政府”原则。新中国成立至今,经历了计划经济时代和社会主义市场经济时代,这其实就是一个国家将经济的发展交给市场自主决定的过程。而当下社会治理创新的基本导向,亦是国家逐渐将一部分社会事务交给社会自己决定的过程,即赋权于社会。公共议事会的议题形式之所以会呈现出建议案居多、施政过程讨论为主的特点,一方面原因是议事会要发挥作用,关键在于议事内容必须与治理主体息息相关。这就要求政府在不触犯国家法律的前提下将一部分社会事务的交给公共协商平台讨论,有所议方能有所决,这是地方治理发展的一个基本方向,有学者将

其称为“有限政府”原则。另一方面,许多事项从制度上属于政府的法定职权,政策制定的决定权在政府,其无权委托议事会进行决策,因此,议事会只能就政策具体如何实施进行建议和监督。这种有限政府的塑造,其实是政府对自身职能的“减负”,不仅体现在要使政府对经济生活、社会生活干预的权力受到有效制约,而且还要“塑造政府与公民、政府与市场、政府与社会新型的互动、合作、合而不同、合而共生的关系。”^[26]例如“关于提升鼓浪屿社会服务水平的几点建议”和“关于在全岛开展环境卫生大扫除、大消杀的建议”,原本完全属于街道办的职责范围,如今通过议事会直接发动居民与组织共同完成效果更佳。这既是当下社会治理的功能性需求,又增强了人民对共同体的认同,促进了政府、公民与社会在治理层面的有效合作,社会的公共权威正是建立在这种合作之上的,而共同体的构建正是围绕社会公共权威展开的。正如 Mill 所说的:“政府一到不去发挥个人和团体的活动与力量却以它自己的活动去代替他们的活动的时候;一到不是对他们进行指教,劝导并有时指摘而是叫他们工作的时候,害处就开始发生了。”^[27]

其次,“共享”强调程序性。在组建公共议事会初期,曾有过两种构想,一种构想是将其彻底实体化,依据人民团体的形式进行组建和申报;另一种构想是淡化实体,强调程序性,仅仅搭建一个协商议事的公共平台,这也是最后公共议事会采用的形式。事实证明,程序性是旅游社区“共享”治理的重要依托。原因在于,首先,各类主体处于社会结构中的不同地位,其社会功能产生了不同的角色认知,即价值期待,社会共同体的共识正是建立在价值期待的基础上。因此“共享”除了资源的共享以外,更多强调的是一种价值的共享,即社会共识的凝聚,这也是旅游社区目前多元利益无法得到有效调和的根本原因和主要后果。程序的优势就在于可以通过中立的机制设计,在价值无涉的议事规则层面取得基本的共同认同。这就使得在共同制定的规则下的协商成为可能,并且能够在理性的沟通的基础上扩大这种共识,达到“共享”的目的。经调查得知,许多议事会成员之间原本就存在“旧怨”,甚至有成员表示,公共议事会目前为止的最大成功之处就在于使原本话不投机的两个人能够共聚一堂共商一事,这本身就是一个突破。其次,将含有公权力部门的议事会实体化,最后容易演化为科层制的组织形式,使公权力部门掌握较大的话语权

重,弱化其他成员治理主体的地位,最后只会导致另一个公权力部门的产生,这种结果与“共建共享”的精神南辕北辙。旅游社区的特点在于虽然利益多元,但主体结构相对固定。如果实践中能够通过类似的程序机制,在旅游社区中的主体中建立联系,激活社区自身的整合功能,那么这类经验在其它旅游社区中就极具借鉴的意义。

最后,“共享”的结果是多元主体功能性的结构重整。以公共议事会最后一个议题“关于提升街心公园环境卫生”的建议为例:街心公园是鼓浪屿的核心商业区,周边商家以餐饮业为主且大多生意火爆,但一般不提供就餐地点。因此游客买完小吃后大多边走边吃或坐在街心公园的石凳上就餐,如此一来,该地区2016年刚铺就的石板地沾染了片片油渍,垃圾箱也时常爆满导致随处可见丢弃的竹签餐盒等厨余垃圾,大大超出了环卫工人的清理能力范围。鉴于此,公共议事会经讨论决议,由议事会成员商家协会敦促其会员商家(街心公园周边商家全部都是鼓浪屿商家协会会员)在尽可能提供就餐地点的同时,划分卫生责任片区,做好本片区的卫生清理工作,并给服务对象提供垃圾袋。同时,由环卫部门配合公共议事会、商家协会进行督查,对不按此决议执行的商家由商家协会进行内部惩戒。原本公共街区的市容卫生是市容环卫部门承担的职责,经过“共享”机制的重新整合,该职能便转移至商家。因为从功能实现角度,商家的自我清洁更具便利性,尤其是在以天然的公共场所作为就餐场所的情况下,商家也应当为此公共成本的消耗承担一定的社会义务。因此,从社区共同体的结构来看,商家就由原本单纯承担经济功能的部分,扩大到了尽其维护公共卫生的职责,为原本在该领域孤军奋战的政府部门减轻了压力,也达到了更好的效果。因此实践中,共享的结果能够实现多元主体之间功能性的角色再分配,导致结构的重整,已达到更好地符合促进社会公共利益的治理目的。

4.2.3 改进方向——引入专家成员

首先,作为一个基层协商平台,最大的不足在于专业性的缺失。在美国,议事是一项公民应当学习的政治技能,“夫议事之学,西人童而习之……所以西人合群团体之力,常超吾人之上也。”^[28]为了不让专业性的缺乏影响协商效果,代议制国家大多给议员配备专业的立法助理,我国的人大也有法工委作为专门审议法律提案的工作机构。鼓浪屿公共议事会成立不足一年,虽然从现有会议过程而言,

成员能够大致做到不违反议事规则,主要缘于成员规则意识较强,并且成员结构能形成一定均势。但是成员构成的多元化和复杂性,也难免出现议事过程中也会遇到脱离规则超时发言和提案缺乏可行性等情况。例如,2016年唯一被否决的“关于限制岛上商家、店铺过度装修的建议”提案。一方面,该提案并不具备必要性。鼓浪屿遍布文化遗产、历史风貌建筑,已有两部特区法规对建筑活动进行了限制。提案者还要再限制“过度装修”,其要求必然得不到与会商家、岛民的认可。另一方面,提案对“过度”的界定十分主观,很难取得共识,因此缺乏可行性。相比之下,其他议案的提出人,因其职业都具有一定的专业性,如街道办提出议案“如何实施鼓励居民种植花卉的‘以奖代补’政策”,“以奖代补”政策正是街道办长期使用的鼓励居民自治的政治手段。

其次,虽然协商平台依靠建立在程序性共识的基础上,但运行过程中程序又难免沦为工具。作为共识的程序具备其独立的主体性价值,作为工具的程序则必须依附于实体的内容,从而使共同体有离散的倾向,因此必须在工具理性和价值理性中寻求最佳平衡点。仍以上述提案为例,提案者界定“过度装修”的主观倾向,显示出其在考虑这一问题的同时,已不知不觉将协商程序作为达到其目标的工具。这种工具主义的倾向难以避免,原因在于成员的主观利益多元是客观存在的事实。一方面,如果缺乏专业化的议事引导,鼓浪屿公共议事会很容易在程序工具主义的影响下游离于规则之外,最终导致平台沦为成员个人的私人利益交易所。另一方面,议事会存在的意义就在于不断提出可执行的建议,建议的可执行性取决于成员的专业化水平和议案的质量。旅游社区是一种属性明确、利益分化较固定的社区类型,这决定了其需要高度分化的专业化人群。因此议事会今后的改进方向,包括首先,聘请议事专家对成员进行议事技能培训;其次,由各行业专家组成顾问小组,辅助成员拟定议案;最后,根据议题聘请若干专家到场旁听,遇到议事成员无法解决的专业问题及时予以答复。

5 结束语

如今,鼓浪屿的治理逐渐步入了良性的轨道,并于2017年被成功列入世界文化遗产名录。这可以说是“共建共享”在这个弹丸之地的“牛刀小试”,

但却代表了这一治理理念巨大的实践效应。这既关乎地方治理的成效,也关乎国家治理能力的提升。随着我国经济的不断发展和产业结构的升级,旅游社区的治理困境一定会继续存在,并将有可能导致国家治理的合法性受到一定的质疑。造成治理困境的主体虽然多元,但无非游客、居民、政府和商人四类主体,如果实践证明了鼓浪屿公共议事会的程序化机制能够处理好这四者的关系,那么这类通病就不会是绝症。基于此,在实践中,利用政府、市场和社会三者的有序互动,建立共建共享的治理格局尤为重要。然而目前来说,类似的机制创新是在“共建共享”理念下的有益尝试,具有实践理性的方法论价值,至少能够解决新型治理格局如何能够实现的问题,如果成功了,不但地方治理的具体问题能够得到化解,也能够加强国家治理能力,推进社会主义法治建设的进程,这也从反面证明了向来被称为缺乏规则意识和程序性思维的中国人其实并非不具备建设现代法治国家的智识潜力。理论上,随着新的社会主体类型的而不断产生,新的功能认知而产生新的价值期待,及其产生的新的社会关系,这些都给社会整合能力提出了与时俱进的要求,这种趋势要求一种更具回应性和开放性的法治思维。这种思维下的现实产物,不仅负担着将各类主体的角色认知进行功能性结构整合的社会任务,同时也需要通过程序主义的进路解决多元主体的纠纷。将来,法律将会面临解决越来越纷繁复杂的社会分歧,必然更加注重实际问题的回应而逐渐摆脱其谨守的中立界限,在更加广泛的范围内运用“规则治理”这一概念。这至少说明了关于法学的研究应当更多的走向社会学,关注立法、司法和行政等依靠国家强制力保障实施的法制以外的社会治理机制,或许在这里能够找到激发法治内在活力的真正源泉。

参考文献(References)

- [1] Ruthers B. *Rechtstheorie*[M]. Ding Xiaochun, Wu Yue trans. Beijing: Law Press, 2013: 41. [魏德士. 法理学[M]. 丁晓春, 吴越译. 北京: 法律出版社, 2013: 41.]
- [2] Zhou Anping. The idea of good governance and the rule of law: To clarify the misunderstanding at the moment[J]. *ZUEL Law Journal*, 2015, (4): 73-80. [周安平. 善治与法治的关系辨析——对当下认识误区的厘清[J]. 法商研究, 2015, (4): 73-80.]
- [3] Yu Keping. *Governance and Good Governance* [M]. Beijing: Social Science Academic Press, 2000: 1. [俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 1.]
- [4] *Decision of the CPC Central Committee on Major Issues Pertaining to Comprehensively Promoting the Rule of Law*[Z]. Beijing: People's Publishing House, 2014: 4-27. [中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[Z]. 北京: 人民出版社, 2014: 4-27.]
- [5] Wang Chao, Wang Zhizhang. A study on the social governance model of tourism community in China: Based on the perspective of innovation ecosystem [J]. *Journal of Sichuan University of Science & Engineering: Social Science Edition*, 2015, 30(1): 1-11. [王超, 王志章. 我国旅游社区的社会治理模式研究——基于创新生态系统的视角[J]. 四川理工学院学报: 社会科学版, 2015. 30(1): 1-11.]
- [6] Sun Jiuxia, Bao Jigang. Tourist anthropology analysis on community participation: A case study of dai village in Xishuangbanna[J]. *Journal of Guangxi University for Nationalities: Philosophy and Social Science Edition*, 2004, 26(6): 128-136. [孙九霞, 保继刚. 社区参与的旅游人类学研究——以西双版纳傣族园为例[J]. 广西民族学院学报: 哲学社会科学版, 2004, 26(6): 128-136.]
- [7] Xue Yumei. Analysis of community participation in tourism from the perspective of sociology and tourism management system: In the case of Xijiang Miao Village in Guizhou[J]. *Social Sciences in Guizhou*, 2009, (6): 59-62. [薛玉梅. 从社会学和旅游管理体制双角度解析旅游中的社区参与——以贵州西江千户苗寨为例[J]. 贵州社会科学, 2009, (6): 59-62.]
- [8] Xiao Zesheng. *Domaine Public Law Research*[M]. Beijing: Law Press, 2009: 1. [肖泽晟. 公物法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 1.]
- [9] Tang Shuntie. Communitification of tourist destination and community tourism[J]. *Geographical Research*, 1998, 17(2): 145-149. [唐顺铁. 旅游目的地的社区化及旅游研究[J]. 地理研究, 1998, 17(2): 145-149.]
- [10] Sun Shiliang, Ma Bo. Research of the basic issues concerning tourism communities[J]. *Tourism Science*, 2007, 21(2): 29-32. [孙诗靓, 马波. 旅游社区研究的若干基本问题[J]. 旅游科学, 2007, 21(2): 29-32.]
- [11] Murphy P. *Tourism: A Community Approach*[M]. New York: Methuen, 1985: 155-176.
- [12] Old Town of Lijiang: Commercialization and cultural wrestling [EB/OL]. <http://society.people.com.cn/n1/2016/0902/c1008-28684941-2.html>, 2016-09-03. [丽江古城: 商业化与文化角力[EB/OL]. <http://society.people.com.cn/n1/2016/0902/c1008-28684941-2.html>. 2016-09-03.]
- [13] Phoenix Town has cancelled tickets, will the friendship boat overturn? [EB/OL]. <http://news.163.com/16/0419/03/BL02AP9E00014AED.html>, 2016-09-03. [凤凰古城一票制取消, 友谊的小船还翻吗? [EB/OL]. <http://news.163.com/16/0419/03/BL02AP9E00014AED.html>. 2016-09-03.]
- [14] Parsons T. *Structure and Process in Modern Societies* [M]. Liang Xiangyang, trans. Beijing: Guangming Daily Press. 1988: 37-39. [T. 帕森斯. 现代社会的结构与过程[M]. 梁向阳, 译. 北京: 光明日报出版社, 1988: 37-39.]
- [15] Crozier. *On ne Change Pas La Societe Par Decret* [M]. Zhang Yue, trans. Shanghai: Truth And Wisdom Press. 2008: 40-68. [克

- 罗齐耶. 法令不能改变社会[M]. 张月, 译. 上海: 格致出版社, 2008: 40-68.]
- [16] Wang Mingyang. *French Administrative Law*[M]. Beijing: Chinese University of Political Science and Law Press, 1988: 332. [王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988: 332.]
- [17] Zhang Shuhua, Li Haiying. A review of identity research[J]. *Psychological Research*, 2012, 5(1): 21-27. [张淑华, 李海莹. 身份认同研究综述[J]. 心理研究, 2012, 5(1): 21-27.]
- [18] Ma Changshan. The deep historical origin of western rule of law , its contemporary challenges and enlightenment[J]. *Science of Law*, 2001, (6): 3-18. [马长山. 西方法治产生的深层历史根源、当代挑战及其启示——对国家与市民社会关系视角的重新审视[J]. 法律科学, 2001, (6): 3-18.]
- [19] Recommendations for the 13th five-year plan for economic and social development of the CPC central committee[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676_8.htm, 2016-09-03.[中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676_8.htm. 2016-09-03.]
- [20] *Modern Chinese Dictionary*[Z]. Beijing: Commercial Press, 2005: 628. [现代汉语词典[Z]. 北京: 商务印书馆, 2005: 628.]
- [21] Cohen J. Deliberation and democratic legitimacy[A]// *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*[C]. MA: The MIT Press, 1997: 67-69.
- [22] Hendriks C. The ambiguous role of civil society in deliberative democracy[J]. *Journal of Catalysis*, 2002, 98(2): 335-342.
- [23] Miller D. Is deliberation democracy unfair to disadvantaged groups?[A]// *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*[C]. Manchester: Manchester University Press, 2002: 201-205.
- [24] Ji Weidong. *Significance of Legal Procedure*[M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2012: 20. [季卫东. 法律程序的意义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2012: 20.]
- [25] Lang Youxing, Zhang Pin. New progress of urbanization and deliberative democracy[J]. *Zhejiang Social Sciences*, 2015, 10: 39-46. [郎友兴, 张品. 城镇化与协商民主实践的新进展[J]. 浙江社会科学, 2015, 10: 39-46.]
- [26] Zhang Yizhong. The construction of limited government in the perspective of good governance[J]. *Social Science Front*, 2005, (1): 202-205. [张义忠. 善治视野下的有限政府的塑造[J]. 社会科学战线, 2005, (1): 202-205.]
- [27] Mill. *On Liberty*[M]. Beijing: The Commercial Press. 1982: 125. [密尔. 论自由[M]. 程崇华, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 125.]
- [28] Sun Yatsen. *The International Development of China*[M]. Shenyang: Liaoning Press, 1994: 272. [孙中山. 建国方略[M]. 沈阳: 辽宁出版社, 1994: 272.]

Consultative Governance of Tourism Communities from the Perspective of Co-construction and Sharing: A Case of the Public Council of Kulangsu

WANG Xiang

(Law School of Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Community governance is a primary area of social governance in present-day China. Tourism community is a special category within the sphere of community governance; it has a relatively fixed subject structure, containing elements such as residents, businesses, tourists, and governments. However, after development has progressed to a certain extent, it still can produce the phenomenon of traditional governance failure. The most direct reason for this dilemma in governance is the inability to harmonize multiple interests. As a typical form of travel community, Kulangsu Island has traditional governance failure. This means, on the one hand, as seen through on-site investigation, low community identity of community members has caused disintegration of communities' existing patterns of acquaintances, and community internal regulation is gradually coming to have no effect. On the other hand, because of the administrative system, it is difficult to form administrative powers cooperatively to build an effective external governance system. Compared with different tourism communities, a conclusion can be drawn that factors underlying such a governance dilemma usually include a mature community, a population explosion, and rich internal tourism value. Amid the factors of having a governance dilemma and no advantages of governance, Kulangsu chose to establish a public council as a multiple-subject consultative platform to reform the functions for integration of the tourism community. The structure of the public council not only effectively compensates for the institutional defects of deficient coordination between the subdistrict office's main community

management and the scenic spot management of the administrative committee in the current government management system, but also connects the residents, market (industry association), and government as the three main bodies in the structure. Furthermore, it improves administrative formation cooperatively through multiple parties' participation. Both from the perspectives of legal and social governance theory, residents should occupy a certain subject position within governance. In setting residents' voting rights, the rules of order reshape the governance body and improve the residents' sense of identity, which in turn provides the possibility for recovery of the community's internal regulation. In accordance with top-level design, the public council of Kulangsu is a procedural mechanism conforming to the governing concept of co-construction and sharing. Here, sharing is not only a core concept of top-level design, but also a specific concept for guidance based on the existing realities of social governance. On the one hand, the negotiation process can accommodate multiple subjects' participation to the greatest extent, and realize co-construction of order. On the other hand, the negotiation program itself is a type of procedural norm, with procedural value, and constitutes the basic consensus of the community, which is the fundamental premise of sharing. In practice, after comparing 13 issues of the council in 2016 and performing empirical analysis of the process, some important experiences for reference can be identified and summarized in use of the co-construction and sharing concept in the process of tourism community governance. When considering co-construction, the enforceability, functionality, and efficiency of the program must be researched. Sharing must be provided through factors such as the premise of empowerment of the people by the government and the functional structural reform of several subjects. However, the lack of professional members and deviation from procedural instrumentalism are main factors hindering its further development. Therefore, council members need to be trained by specialists and certain professionals need to provide advice during meetings.

Keywords: tourism community; negotiation; co-construction and sharing

[责任编辑:刘 鲁;责任校对:吴巧红]