

社区微治理的基层逻辑与社区福利建构

武中哲

(山东财经大学法学院,山东 济南 250014)

〔摘要〕社区治理是在国家与社会的交融和互动过程中推进的,其模式也必然与这个过程的特点和需要有关。社区治理的目标诉求在实践中得以更新,从早期的维持社会生活秩序、进行社会管理逐步过渡到当下的为社区居民创造多元化的福利。微治理是社会治理优化发展的必由之路,其体现的是纵横网络的贯通。实践中社区微治理分别从需求侧和供给侧两个逻辑方向展开,通过自下而上的居民自组织与自上而下的国家事务催生社区微组织,建构社区福利。社区党组织的建设是突破各种行政壁垒、激发社区微组织活力的关键所在,有利于促进实现以党建为引领的组织的多元整合和横向联合。

〔关键词〕社区微治理;社区微组织;社区福利;社区党组织

〔中图分类号〕D63

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1002-3909(2022)04-0153-08

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2022.04.010

社区治理是国家治理的基本单元和关键环节,是城市治理的“最后一公里”,事关人民群众切身利益。党的十九届六中全会提出要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,强调发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,以建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,同时实现社区治理重心下移,突出精细化治理。以此为逻辑依据,有必要深入探讨社区微治理的基层逻辑和发展路径,以及社区组织的培育和赋能模式,以更好地推进社区福利的提升。

一、社区治理的发展脉络

社区治理是在社会变迁与现代化的过程中不断发展完善的,具有历史性、社会性和区域性的特征,具体表现为在不同的历史阶段,治理的内容和手段都不尽相同。在以追求社会稳定为第一要务而社区治理的各要素发育相对不足的时期,社区治理就需要借助来自于外部的硬措施来加以强化。相关研究从国家与社会二分的公民社会理论、国家政权建设理论和追求国家与社会合作互动的“第三领域”理论,说明了国家行政力量在社区治理中的主导作用。在以维护公共卫生安全为首要任务的时候同样如此。同时在不同的区域,社区治理也需要运用不同的方法,力求做到因地制宜。例如,对于城市中的单一组成的社区和多元结构的社区,其治理难度不同,治理方法也有较大的差异。对于城市中的社区和城市边缘社区,尤其是农村和城市交融地区的社区,在治理策略方面也有很大的区别。但是,无论采用哪种治理模式,其最终的目标都是要营造社区福利,提高社区居民生活满意度和获得感,满足社区居民对美好生活的需要。要达到这个目标,不同的社区理应采取不同的理念、手段和策略,然而以往社区治理

〔基金项目〕本文系国家社科基金项目“城市保障房社区福利体系的构建与优化研究”(项目编号:20BSH028)的阶段性成果。

〔作者简介〕武中哲,男,社会学博士,山东财经大学法学院教授,研究方向为经济社会学、社会保障。

主要是在上级政府的倡导下组织实施的,往往是按照整齐划一的模式通过行政系统加以推广的。这种治理模式在社区发育的早期,也就是社区管理手段较为匮乏、社区秩序相对混乱的情况下具有一定的合理性。其产生的深层次原因是社区缺少内部的自治因素,难以塑造自发秩序。然而,这种自上而下的输入式抑或是干预式的社区治理模式虽然目标是好的,但是所能解决的问题也是有限的。其特点是,越是对于往社区居民日常生活中深层次延伸的事务,这种模式所产生的作用就越小。自上而下的宏观治理结构将社区视为独立的互动主体,并没有就如何摆脱社区内部自治力量孱弱的困境提供合理化的路径^①,也正因为如此,新时代条件下的基层治理应越发引起重视。

我国社区治理的发展历程印证了这个基本逻辑,在政策层面经历着从社区管理到社区治理的转型。原因是社区发展到一定阶段之后,社区居民在社区中的福利需求开始细化并多元化,而这些需求已经无法通过传统的自上而下的社区管理模式来予以满足,而必须挖掘社区自我管理的各种基本要素,使社区事务中多个相关主体共同参与。随着时间的推移,这种政府介入的推进模式逐渐达到了一个“临界点”,即单纯的自上而下的推进模式的有效性开始降低。当社区发展到一定阶段,其自身有了基本的治理框架,来自外部的规制性要素的作用成为一种习惯性的常态之后,社区治理就需要转向更细微、更具体、更有效的模式上来,这就必然要求社区治理模式进行革新,而这种革新的关键点就在于改变粗放型的自上而下的宏大模式,进而塑造内生型的社区微治理模式。这个过程的发展并非是在社区治理中摒弃国家行政力量的介入,而是更多地承认社区内社会自治力量的作用并在实践中予以挖掘和应用。

二、社区微治理的基本内涵及其福利指向

微治理是社区治理发展到一定程度而产生的精细化治理,这种治理模式是在实践中形成的,目标是增进社区福利,满足人们对美好生活的需要。社区福利在现实生活中涉及到多个方面,诸如日常生活中的邻里纠纷、社区公共环境、社区公共空间的使用、社区文化氛围以及各种社区服务等。这些因素都直接影响着居民的生活质量,而生活质量的优化和提升就是社区福利功能的内涵。对于社区福利,学界比较有代表性的界定是:社区福利是指在政府相关部门的指导下,以社区为基础,发挥社区自主性,充分利用社区内外的一切资源,为解决社区居民生活问题及提高居民生活质量所采取措施的总和^②。从这个基本的定义中可以看出,社区福利的营造一方面来自国家层面的福利输入,另一方面更来自社区自身的良性治理,而这两方面都依赖于社区基层治理的优化。国家治理的价值关怀与最终归宿都落脚于社区及其居民,因此社区治理是国家治理的基层逻辑。学术界对中国社区治理的理论关切,经历了从国家中心论到社会中心论,再从宏观结构—微观行动论视角到介入式定性观察和引导的嬗变。

社区微治理就是社会基层治理的细化和微观化,是社区治理发展到一定阶段之后的必然要求,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必要举措。所谓社区微治理,就是以社区为主体,发挥社区居民的作用,对社区内各项微事务进行治理^③。更具体地说,社区微治理就是在社区微观单元(如小区、网格、院落、楼栋等)开展的治理,以及对涉及部分成员(或特定群体)利益的事务的处理^④。综合理解,微治理就是社会治理的基层延伸,是通过更精细化、微观化的治理措施满足居民多元化、全方位的需求。对于社区而言,微治理同样发挥着本质性和基础性的作用,其本身是一个实践范畴的概念,其涵义分别在时间、空间和制度层面上体现出来。

① 唐晓勇、张建东:《城市社区微治理与社区人际互动模式转向》,《社会科学》2018年第10期。

② 王思斌:《我国城市社区福利服务的弱可得性及其发展》,《吉林大学社会科学学报》2009年第1期。

③ 谢晶仁:《以社区微治理推动社会治理创新》,《学习时报》2020年8月19日。

④ 杨贵华:《推进社区微治理:夯实社会治理基础》,《中国社会报》2017年11月20日。

从时间层面看,社区治理是一个持续推进的过程,后一阶段的治理模式要以前一阶段的工作为基础,在实践中不断根据社区的实际需要采取不同的治理策略方能反映出社区治理的科学性。社区治理的早期阶段所面临的问题是社区的“大”问题,是影响社区居民生活的显性问题,或者是社区居民反映强烈的问题。这些问题容易被发现,也容易被解决。当这些问题解决完成之后,社区生活必然进入一种相对稳定的、常态化的阶段。在这个阶段,社区的“精细化”治理的必要性就开始凸显出来。“精细化”关注的是社区治理中的细微的小事,是常规化的社区治理手段不容易发挥作用的事,往往同时也是社区生活中隐藏较深、不容易被发现的事情。因此,从时间层面看,社区治理是一个系统工程,对一个具体的社区治理项目来说是从起始走向结束。随着时间的推进,微治理的作用和重要性越发显现出来,其最终的理想目标是使社区达到高度自治状态。

从空间层面看,社区治理的指向主要是公共空间,而公共空间体现的都是公共利益。社区治理最早关注的是公共空间的功能完善,当这个过程结束之后,功能的发挥和空间秩序的维持就成为更为核心的问题。公共空间功能的发挥不仅依赖于空间及其附属物本身,更重要的是依赖于空间中人的活动。空间的功能具备了之后,如何分配这种空间使用权利就成为随之而来的接续问题,社区居民的空间舒适度以及空间纠纷和冲突开始成为需要关注的问题。例如,对于保障房社区而言,由于居民大多为低收入群体,他们迁居到新区时难免会伴随着空间福利的损失。因为他们原初居住空间可能能够为其提供诸多便利,更有利于获得邻里支持和就业机会^①。因此,在新建成的保障房社区中,如何通过空间治理提升低收入群体的空间福利,就成为一个实践中的关键问题。首先是空间中的社会关系以及在社区居民互动中产生的空间冲突的问题成为治理的对象;其次是在社区生活中日渐扩展的公共空间,以及原有的隐蔽性空间等问题也需要得到重视;最后,针对特定群体的新的空间福利资源也需要通过社区治理予以拓展。

从制度层面看,微治理也在实践当中构建引领基层治理实践的规范。与时间和空间的因素相伴随,制度的设计必然也要从粗放转化为精细。大治理模式下较多地运用成文的条例对社区事务进行规范,解决的大多是带有群体性的相对显性的问题,但随着治理层次的深入,单纯的成文条例已无法满足社区生活实践的需求,具体表现为制度所需要关注的小事越来越多,而诸多的社区小事往往找不到对应的制度加以规范。同时社区微治理也需要特定的组织来保障,但是现实中这种组织规模小,大都处于松散的状态,应对基层治理事务的能力较弱。因此微治理的开展离不开社区微组织的培育和微制度的建设,对社区文化的形成也提出了新的要求。制度的细化功能需要文化的作用,需要没有成文的制度规定前提下居民内心对社区生活规则的认同,这是制度的较高境界,也是社区治理进入微治理时代的必然要求。

如果说社区治理是在宏观层面营造社区福利的话,那么社区微治理的目标则在于为社区居民创造个性化的、微观的福利需求。社区福利来源于两个基本的方面,即内生性的社区福利与输入性的社区福利。前者来自于社区中多元主体的能动性、主动性和创造性,有利于实现社区治理中的共谋、共建、共管和共享,以此增进社区福利;后者则来自于国家资源的下沉和渗透,使国家提供的福利有效率、准确地到达社区目标群体手中。国家福利资源的下沉可以称之为“供给侧”的社区福利,而居民自治所营造的主要是“需求侧”的社区福利,社区微治理需要兼顾这两个基本的方面。这两个方面都涉及社区组织和制度的建设,其目的是有效推进基层社区治理与社区服务创新的协同整合,推动政府治理重心和人力、物力、财力等资源向社区下移,使基层的资源 and 行政事务相配套,为社区赋权增能,提升国家治理“最后一公里”的行政效率。同时,这两个方面又具有特定的时空关联性。在社区发展的不同时期,社区福利对于以上两个方面的需求程度有所不同。在社区建设初期,或者对于保障房社区这种聚居了低收入群体

^① 陆影:《社会福利的空间分化:以城乡社会变迁为分析中心》,《江海学刊》2021年第2期。

的社区,对国家福利的依赖程度会较高,而在社区建设的成熟期,社区福利的内生机制发育完善的情况下,社区福利主要来自于具有“弹性”的社区有机系统。另外,社区作为一个特定的生活空间,其空间福利要素在社区治理中占有特定的地位,公共空间的权利、利益、共享机制都需要由社区居民在交往互动中逐步予以确立,同时以制度化的形式或社区认同的方式加以维持。社区微治理旨在顺应新时代背景下对重塑社区支持体系的要求,拓展社区治理视界,提升社区福利内生能力。

三、微治理在城市社区的实践逻辑

微治理概念的萌生更多来自于基层的需要,既有自下而上的制度需求成分,又有自上而下的制度供给成分,二者的协调共生是社区治理的目标诉求。以往社区治理中存在的问题是,自上而下的行政化管理和自下而上的社会化自治两种不同的权力(利)逻辑在社区治理过程中交互作用,边界不清、权责不明,导致基层社区治理陷入“管控”与“自治”双重向度的现实困境中^①。现实的困境促发了社区治理制度的创新,使其在实践中化解来自管控和自治的矛盾,使社区治理更为精细化和微观化。在这个实践过程中,既有外在理念的输入和制度的规范,也有内在的需求,社区微治理组织必然也会在这两个方向的交汇中得以形成。

(一)基于需求侧的微治理

社区生活中最微观的组织是家庭,每个家庭、每个个体都有自己的需要,这些需要的满足是他们在社区中最微观的福利体现。但是,众多的家庭生活生活在同一个社区,个体需要的满足要依赖于公共秩序。社区公共性主要指的是以实现社区公共利益目标的公平正义为价值,以参与社区建设的多元主体围绕公共物品配置的交往协商机制为实体,以累积社区多元主体之间共享的信任、互惠和合作等的社区社会资本为资产的特定制度安排^②。作为一个共同体,个体利益与社区公共利益必然是相互联系的,社区福利的营造自然就存在着社区居民理念与行为的协调问题。在社区之中,这种协调主要框定于生活内容有交集的家庭之中,特别是邻里之间,因为同一座楼的住户更容易产生利益冲突和空间纠纷。因此,协调局部区域的住户关系,在社区治理中是最为基础也是最为重要的方面,而要做到对此的有效治理,仅仅依靠常规的社区治理措施往往难以完成。如果不重视这个方面,不采取有效措施又会产生诸多矛盾,使得社区治理的“大堤”毁于“蚁穴”,小矛盾引发出大问题。一些基层社区早就发现了这个问题,因而在实践中予以探索,一些城市在社区治理过程中探索成立了楼院协会这样的微观组织,从而在处理日常生活事务、化解邻里纠纷和提供社区服务方面发挥了积极作用。

如果说传统的由政府倡导的社区治理解决的是社区生活中的“大事”的话,那么微治理的出发点就是解决社区中的“小事”。这些“小事”之所以提上议事日程,最核心的一点是随着社区治理制度的完善,社区中的“显性”事务大都已经得到较好的解决,并逐渐营造出一种规范化的场域秩序空间。日常生活中的小事都是与社区居民的生活息息相关的,同时也往往是些难以解决的问题,从这个意义上看,“小事”并不小。这些“小事”的解决很难依靠居委会、物业公司等社区组织,必须有微组织的作用。微组织内生于社区福利营造的需求,也就是那些政府无法顾及、个人无法破解的“微需求”和“微民生”。居民面临的矛盾纠纷类“微问题”的解决,需要社区社会组织的助力,微组织存在的价值就在于发挥第三方协调机制的作用。在部分城市社区调查中发现,社区中有部分居民缺少公德意识,楼道里乱摆乱

^① 陈伟东、熊茜:《论城市社区微治理运作的内生机理及价值》,《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

^② 李怀、张华:《以“公共性”为基础条件的城市社区体制:一个实地研究》,《兰州大学学报(社会科学版)》2018年第4期。

放、野蛮装修等等一些问题影响到邻里的正常生活,损害了公共利益,给邻里关系制造了紧张。私人之间单独解决这些问题往往会导致居民互相之间的不理解,甚至诱发冲突,现实需要有一个第三方的机构来协调这些问题。然而,这个第三方机构不可能由政府委派,也不能完全是居委会和物业公司,更难以依靠当事人双方来解决。微组织虽然规模较小,但解决的是特定空间范围内的公共利益的问题,其直接面对住户和个人,是微治理的必要组织设置。

微组织的形成和运转需要相应的条件。正是因为现实生活中的这种内在需求,一些社区(特别是没有物业公司的老社区)的居民之间经过协商,以楼院为单位培育社区自治组织,由威信较高的居民组成类似楼院协会的社区治理组织,处理日常事务,维护公共环境,营造和谐邻里关系。其成员一般是德高望重的退休人员、老党员,或在职的机关企事业单位干部。他们热心于社区事务,并且能够为大多数社区居民所认可。日常生活中的许多问题通过微组织的协调作用就可以解决,克服了原来居民不理解居委会、工作不好开展的弊端。微组织作用发挥的关键在于:一是微组织的成员愿意参与社区治理,二是居民认可微组织的合法性。参与社区治理既需要特定的激励机制,又需要一定的监督和考核机制,只有这两个方面得以满足,社区微组织的运行才能够得以有效保证。很多社区中也有类似的治理组织,但最后都流于形式,根本原因即在于此。在实践中,探索居委会赋权、必要的物质奖励和资金支持、选出社区中受人尊敬的权威人物,是社区微组织得以产生并发挥作用的重要条件。

社区微组织定位于社区的治理特性。诸如楼院协会之类居民自组织是社区治理中最接地气、最有活力的组织单元,也是社区微治理的萌芽。在实践当中,不同类型的社区、同一社区不同的发展阶段都有不同的需求,因而社区微治理的着力点也会有所差别,微组织的构成和功能因此也会有所不同。如果以社区中的生活服务为紧要,那么促进服务的微组织和微治理会首先得以培育,而如果以社区中公共秩序的维护为紧要,那么监督和协调组织就有了产生的必要性。总之,社区微治理一定是定位于社区居民的真实需求,旨在提升社区福利水准。微治理的原生点应当基于社区居民共同协商处理日常生活中的各项事务的需要,是在社会中自发生长的,而不是形式化的或者从外部输入的。微组织属于一种社会自组织,是基于社会成员对于共同利益的关注而自发形成的组织体系,具有特定功能,能够完成特定目标。社区自治的原生点就是辖区居民需要组织起来共同解决问题的需求点,所谓推进社区自治就是要发现、培养这样的原生点。微治理所体现的微参与是社区自治的“元”层面,在基层社会中,有关基层社会公共事务的一个小建议,一条小短信,一棵树下几个人的小商谈,一个院落或者几个家庭的小合作,一个社团的一次小公益,……如此等等,都对基层治理有着积极的作用^①。总之,楼院协会这种民间自组织就是居民基于共同利益的需要而自发建立起来的,是社区民主自治的“星星之火”。

社区居民自治模式中,管理社区内众多社会公共事务不可能像政府行政机关那样制定行政措施,采取行政命令的方式并辅以行政处罚来实施,也不可能像政党、社团和企事业单位那样用组织、处分等措施来保证,而只能基于居民内在需求的自发组织。社区居民自治中,最根本的是形成一种全体社区成员和居民共同认可的行为规范,使社区成员进行自我管理、自我教育。社区居民自治在实践中形成一套民主协商管理方式,其关键就是在社区居民共同参与的基础上建章立制,以制管理。以此为基础,基于社区治理精细化需要的内生于社区居民之中的微治理组织,以各种形式产生出来,进而升华为一种社区自治的文化,成为一种来自于需求侧的微治理模式。

(二) 基于供给侧的微治理

社区治理的功能不仅停留在营造居民生活秩序、满足居民生活需求方面,还承担着国家的行政事务延伸的功能。随着城市单位体制的消解和社会结构的转型,体制外就业人员的增加以及城市化进程的

^① 宁华宗:《微治理:社区“开放空间”治理的实践与反思》,《学习与实践》2014年第12期。

加快,城市社区已经成为政府管理与服务社会的主要载体。但是,社区对社会资源并没有形成很好的统筹机制,而且社区自治性组织对其他主体的凝聚作用也不明显,仍需发挥政府作为“元治理者”的地位和作用^①。相应地,政府的许多具体工作开始下沉到社区当中,诸如计划生育、养老保障、治安管理、户籍管理、政府税收等都要社区进行配合。实际上,国家的福利要最终下沉到社区当中,必定要经由社区组织这个平台,以此实现社区福利的营造,服务于社区民众。社区如何将国家的福利资源有效率地、公平公正地传输到特定的社区居民手中,同时如何将来自社区居民的各种信息准确地传达给政府机构,成为基层治理中需要重点解决的问题,而丰富国家和居民的联系网络,同样依存于社区微治理所发挥的效能。

居委会作为地方政府和居民的组织设置,曾长期承接政府下沉到社区中的各项任务,但是由于人员有限以及工资较低,其工作积极性普遍缺乏。另外,居委会人员素质参差不齐,也导致其没有足够的能力完成政府下达的专业性较强的工作。长此以往的结果是,居委会承担了政府及其行政部门下派的各种工作,成为了政府的派出机构,即由自治性的群众组织基本上变成了一个“准行政性组织”。居委会成员已疲于应付地方政府交办的各项任务,很难再有多余的时间和精力来进行社区服务工作。针对这种状况,一些地区开始在社区中探索建立社区工作站,对社区组织体系进行改造,建立社区党组织、社区居民委员会、社区工作站三位一体的组织架构,通过行政管理和社区服务将社区居民整合起来,将社区的事务分工和细化。目前,社区工作站已经成为城市社区中一种较为普遍的组织设置。社区工作站的主要工作内容有三项:一是行政性的服务,主要是协助有关部门处理那些需要下沉到社区中的工作;二是福利性服务,主要涉及居民最低生活保障、社会救助等方面;三是社会化服务,主要是社区中各类中介服务组织、信息网络的协调管理和其他便民服务工作。

在实际工作中,社区工作站仍然离不开社区居委会,国家下沉到社区的任务的完成均需要落实到每家每户,因此,工作站虽然在很多社区中都建立起来了,但是很难独立发挥作用。社区工作站的价值应体现在是否更有效地沟通国家与社会,并在这个过程中传递国家的福利,使国家的各项政策在社区中真正落到实处,落到居民日常生活的细微之处。要完成这个任务,政府以购买服务、技术创新、公私合作等方式引入市场和社会共同参与公共事务管理,推进协同治理、合作治理、参与式治理,建设科学化、精细化的社区治理体系^②。对于不同类型的社区,国家和社会的力量配置不尽相同,因此社区治理的措施和路径也不应当是固定和单一的。国家与社会之间并不是简单的零和博弈,片面强调社会的主体性或国家的自主性都不符合实际。社区工作站在实践中不能脱离社区居民,而必须渗透于其他社区组织之中,在治理实践中协调各方利益诉求,使其自身的目标追求与社区整体性治理目标相契合,所产生的治理结果就是各方参与主体都将获益,这同时反映出工作站与社区组织融合必要性。

面对着国家事务向社区中的渗透,社区自身的组织展开了应对的过程,表现为一种“能促型”的社区微治理发育模式,逐步推进其他的社区微治理组织与社区工作站的工作相衔接,以更好地沟通行政事务与社会需求。“能促型”理念强调政府在承担社会福利责任时应当促进各个社会成分能力的成长,强调政府应通过各种政策支持,逐步建立一种政策框架,以此弱化社会福利直接提供者角色,使得市场、家庭、社区以及社会组织等社会主体共同发挥作用,以满足人们的各种需要,促进社会团结和社会包容。在城市社区治理中,多元的参与主体互不隶属,其治理权力是由自身拥有的资源和活动范围决定的,同时,在多种权力参与社区治理的过程中会致使复杂多元的权力相互交织和博弈^③。鉴于此,微治理的生

① 徐林、许鹿、薛圣凡:《殊途同归:异质资源禀赋下的社区社会组织发展路径》,《公共管理学报》2015年第4期。

② 张紧跟、颜梦瑶:《激活社会:党组织引领社区治理的新逻辑》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期。

③ 朱喜群:《社区冲突视阈下城市社区多元治理中的权力博弈——以苏州市D社区更换物业公司为考察个案》,《公共管理学报》2016年第3期。

长发育和效能发挥在立足于社区中国家与社会力量消长平衡的同时,也应关注多元主体之间的互动方式和凝聚条件。

四、社区微治理的路径整合与组织赋能

基于需求侧和供给侧的社区微治理的实践贯彻着不同的逻辑,同时二者在实施中的动力机制存在明显的差异,所以在目标的实现过程中也存在着一些困难和障碍。现实的社区基层治理中需要解决的核心问题是如何激活两种微治理模式,使其在相互融合基础上提升社区福利营造的公平与效率,因此应积极关注如何克服微治理过程中的各种障碍因素并运用制度创新予以赋能。

由居民自发的治理组织是没有国家行政资源输入的,属于志愿组织的范畴,在实践中发挥作用的前提是必须得到居民的认可,而这具有相当大的难度。也正因为如此,类似的社区治理微组织并没有在城市社区中广泛存在并发挥作用,而只是在少数地方有成功的实践,这足以证明其存在是有条件的。首先是要有居民的需求,而这种需求是具有公共性的福利需求,而不是少数人或个人的需求。微治理要能满足大部分居民需要,得到他们的认可。其次是居民要有参与自治的主动性、积极性以及必要的渠道。仅仅有需要而没有人愿意参与到治理活动中来,微组织也不可能形成。最后是需要有维持这种微治理得以持续运转的动力机制,这是微组织能够存在并持续发挥作用的关键因素。实践中,像此类微组织的治理组织,其本身具有非正式性和松散性,组织的建立往往还相对容易,但是要持续发挥作用却有很大难度。促使其发挥作用的前提是要为其赋能并且“铺轨”,然而,“能”从哪来?“轨”在何方?这却是一个难题。居委会的协调和支持是个关键因素,但是仅此还远远不够。作为志愿组织,国家不可能为其组织成员提供劳动报酬和监督考核,所以只能靠自愿自觉。

社区工作站则不同,它是独立于居委会之外的一个社区服务机构,可以说是街道办事处派出机构,接受办事处的管理,受居委会的监督,主要承担政府公共职能,同时又是社区的一个组成部分。社区工作站不同于那些居民自组织,其自身有来自于基层政府的赋权,因此具有行政资源,其成员也都有相应的工资。社区工作站的职能是将政府下派到社区中的任务贯彻下去,同时也收集社区居民的相关信息,所以其工作必须要依赖整个社区系统。这个过程中存在的主要问题是,行政组织与社区居民的融合往往存在较多的壁垒,社区中的其他微组织无法在地位上与工作站相齐平。社区工作站由于是政府的代理机构,在服务过程中势必将政府政策、目标放在首位,而居民的真实需求则被放到相对次要的位置。这就非常容易造成社区工作站的服务存在一定程度的形式化^①。社区工作站的性质,决定了其工作人员倾向于对上负责而不是对下负责,比较容易偏向重视书面化和形式化的内容,重视数字化指标而忽视实际工作效果。社区工作站在社区工作中往往倾向于扮演福利和资源提供者的角色,而对于资源的适用状况以及社区居民的切身感受势必有所忽略。

在国家治理现代化的目标下,社区治理必然向着系统化、有机化的方向迈进,社区微治理正是体现了这个发展方向,在实践中需要实现各类微组织的交融和整合,以此为社区居民营造更好的福利,提升其生活的满意度和幸福感,因此对于不同类型的社区微组织需要有不同的实践策略和赋能方式。社区治理的目标之一就是要将社区中的各个不同性质和不同类型的主体规范起来,使其协调相处、健康发展。由于辖区内各个主体具有不同的行政归属,居委会在协调工作中存在较大的困难,只能依靠整合社区资源共同完成社会管理和社区服务工作。由此,如果能够有一个组织将社区内的多元主体整合起来,共同参与社区事务,将大大提高社会治理质量。一些社区的微组织之所以能够在社区生活中存在下来

^① 陈伟东、熊茜:《论城市社区微治理运作的内生理机制及价值》,《吉首大学学报(社会科学版)》2019年第1期。

并真实发挥作用,其中一个关键因素就是通过社区党员形成的党组织为其赋能,从而使之能够打破各类组织之间的边界,融合成为一个具有行动力和相对稳定的组织单元。对于嵌入社区中的社区工作站来说,与社区融合就更为必要,因为其工作只有纳入社区治理体系中才能做好做细,真正起到连接政府与民众的桥梁作用。社区工作站虽然隶属于行政系统,但是在社区党建中也会被吸收到党组织体系中来,以此与其他成员共同参加活动,加强彼此之间的联系,促进各个微组织之间的交融,提升社区治理的有机化程度,为社区居民营造更多的福利,提供更好的服务。

社区内虽然存在多元主体并且其利益呈现多元化格局,行政上也存在分隔的状况,但是党组织在不同的群体和单位中都存在,社区中各个不同治理主体的党组织可以通过组织创新为社区治理注入新的活力。其基本逻辑在于,党组织可以突破不同行政主体和经济主体的壁垒,形成一种具有一致性和交融性的有机团结,使其先进性在社区治理实践中体现出来。在不同类型的社区中,这种组织整合的基础条件会存在差异,但整体上看,以党建整合社区组织应当是一个具有中国特色的社区治理路径。社区党建可以整合与激活分散在社区的丰富传统政治资源,将现行体制内的组织资源嵌入到社会中去代表民意、整合利益、引领社会^①。这种融合模式的核心在于突破多元化的社会组织壁垒,特别是使具有社会异质性的单元能够通过一个平台有机联合起来,注重制度整合和利益整合功能的发挥,实现资源的聚合与再生,从而打破社区微治理碎片化和短期性的弊病。因此,在社区基层强化党的组织建设、整合党组织的资源,有利于社区微组织的发育成长,有利于促进社区微治理的优化形成,以及社区治理与国家相关行政事务的共同目标的实现。微组织在居民与居委会、社区工作站、物业公司之间起着桥梁作用,治理中心的下移同时也意味着基层治理组织的微观化逐步具体到吸收、消化来自政府相关部门的任务,实现政府与民众的对接、国家与社会的对接。微治理的最佳境界必然是作为个体的民众能够与国家实现有机的融合,国家的信息指令能够及时上传下达,各项福利政策能够及时落地,最终实现提升基层民众幸福感和获得感的目标。

五、余论

国家治理现代化目标的实现重点在于基层治理,基层社区治理又必然经历一个由粗放走向精细的过程,其根本目标是通过社区微治理营造社区福利,满足社区居民多元化需求,丰富社会治理的细微系统,保证整个社会肌体的健康。社区微治理中既有行政力量向社区的渗透,又有社会自组织力量的生长发育,是使各方达到相对平衡的一个长期过程。微治理离不开政府的支持和推动,同样也离不开社区民间组织的发展和壮大,这在不同类型的社区和不同构成状况的社区中会有所差异,但在基本的实践逻辑上又具有共同点。主要表现在,社区微治理在社区中有立足于需求侧和供给侧的两种路径,这两种路径都属于社区治理精细化的体现,各自具有自身的发展逻辑,也面临着不同的问题。社区自组织更能反映居民需求,但是缺乏组织资源和运作动力。社区工作站具有行政资源,但是在与社区居民的融合方面存在一定障碍,从而影响到社区治理的效果,制约着社区福利的营造。二者共处于一个社区系统之中,反映出社会层面与行政层面之间的内在张力。为了实现社区微治理的系统化目标,优化社区福利供应渠道和内生路径,社区微组织的联合交融就显得尤为必要。社区党建是实现这种交融的现实举措,因为社区党组织可以突破传统科层制的框架,实现以党建为引领的组织的多元整合和横向联合,从而使党组织的作用在基层社会切实发挥出来,这或许也是社区微治理能够在基层社区发育发展的有中国特色的组织保障。

[责任编辑:邓 帅]

^① 陈家喜、黄卫平:《把组织嵌入社会:对深圳市南山区社区党建的考察》,《马克思主义与现实》2007年第6期。