

双重嵌入：草根组织参与 社区治理的行动逻辑

——基于重庆市N社区的实践

彭小兵 廖建娥

【摘要】社区治理创新的实现路径是完善社区服务体系。在社区治理中,草根组织的有效参与是推动社会治理重心向基层下移以及在社区层面社会治理共同体建设得以落地的关键。契合我国的制度情境和社会基础,本文构造了一种以“政治嵌入”和“邻里嵌入”为分析维度的嵌入性理论分析框架,并基于重庆市N社区治理实践中草根组织参与治理的发展现状,刻画现阶段我国草根组织参与社区治理的行为逻辑。研究发现,草根组织是以根植于基层党建引领的政治嵌入和居民需求带动的邻里嵌入来构建其参与治理的行动策略,并相机选择主动合作、默认合作、避免合作和不合作的行动策略。为此,既要释放民间社会力量,又要创新基层党建。

【关键词】党建引领;草根组织;行动逻辑;政治嵌入;邻里嵌入

【作者简介】彭小兵,博士,重庆大学公共管理学院教授、博士生导师,重庆市人文社会科学重点研究基地-公共经济与公共政策研究中心副主任;廖建娥,重庆大学公共管理学院硕士研究生(重庆 400044)。

【原文出处】《社会工作》(南昌),2021.1.77~89

【基金项目】国家社科基金应急管理体系建设研究专项“社会力量参与重大突发公共卫生事件应急管理的‘三社联动’机制研究”(20VYJ031);重庆大学中央高校基本科研业务费科研专项(2018CDXYGG0054)的阶段性成果。

一、问题的提出

社区原子化和异质化为基层社会治理共同体建设带来了障碍。于是,科学构建满足社区居民多元化、异质性需求的社区公共服务体系和优化多元主体合作参与的社区治理机制就成为新时期社区建设的关键和创新基层社会治理的重要内容。基于此,党的十九届四中全会明确提出创新鼓励多方参与社会治理的政策体系,并突出强调党委对社区共同体建设的领导作用以及构筑社区多元主体的共建共治共享格局;党的十九届五中全会对“十四五”期间推动社会治理重心向基层下移,加强城乡社区治理和服务体系建设作出了明确的建议和方向指引。近年

来,遵循党中央的决策部署和政策方针,全国各地基层社区建设正在逐渐由以往政府全面主导控制转向有意识地引导多主体参与共建并打造邻里共同体,探索性地构建实现多主体有机互动的结构性治理机制,以解决社区治理主体之间的零和博弈或治理主体缺位等现实问题(郑长忠,2009)。

从现实层面具体来讲,我国的社区治理主体正在从单一走向多元,居民小区的物业公司、业主委员会和社会工作者被纳入了社区治理参与主体的范围,居民社团、兴趣团体组织、志愿者组织等草根性社区社会组织以及具有社区精英、社区领袖特质的居民个体也逐渐成为治理的同盟者(陈家喜,2015)。

譬如,郁建兴、金蕾(2012)基于杭州的考察表明,具有草根性质的社区社会组织作为社区内常见的基层自发的公民组织形式,是社区内公共服务的积极提供者,也是连接国家与社会、政府与居民的连接点,在集结居民意愿、促进居民融合、提供社会服务、调处社会矛盾等方面发挥着协同作用,并事实上已经成长为社区治理的新兴参与主体。与此同时,伴随着小区物业公司、业主委员会、社会工作者、草根组织、社区精英等社会力量的增长,在社区物理空间场域,原有社区管理与服务的支配性权力秩序也正在发生深刻的变化,并理应带动城乡社区等基层社会建设层面之治理关系的变化和治理规则的重构(徐永祥、侯利文,2015)。

但在社区调查中发现,社会力量尤其是社区草根组织参与社区建设和社区公共服务供给等社区治理事务,实际上既缺乏机会,自身能力又尚有不足。这就衍生出一个非常重要的现实问题,草根组织等新兴社区治理参与主体如何能够有效地参与到社区治理和纳入社区公共服务体系当中去?以及需要进一步探讨的相关问题是,基层党组织如何与现代化趋向的社区治理制度有效结合,以促进上下联动,实现社区建设的多元利益相关者共同参与,让社会治理的重心向基层下移和打造的社会治理共同体能够有效落地?在笔者的前期研究中,重庆市T社区治理的社会工作有效参与(如有效链接社区资源、回应居民需求)是基于党建的利益引领、制度引领、行动引领和资源引领,其背后反映的实际是政府通过购买社会工作服务来实现对赋权机制的尊重和保障(彭小兵、李文静,2020)。但草根组织是以居民为中心的利益和需求载体,往往是自发形成的兴趣团体或志愿者组织,先天发育不良,呈现松散性、兴趣单一(即对社区的其他事务不一定会热心)特征。跟政府购买的社会工作服务和需要挂靠单位、获得法人资质来获取自主发展资源的其他社会组织(吴素雄、陈宇、吴艳,2015)一样,草根组织自身也需要从外界获取自主性发展资源才能提升其参与治理、提供公共服务的能力;但草根组织相比较于社区居委会、专业社会组织、社会工作、物业、业委会而言往往又更缺乏这种治理资源的投入和赋权机制。尽管如此,无

论是社会工作机构还是草根组织,社会力量参与社区治理能力实际上均取决于其与外界互动的方式和程度,且草根组织与党的领导、社区公共需求之间因为基层社会治理共同体的纽带关系而形成了某种形式的“嵌入”,因此解决草根组织参与社区治理的能力、效率、渠道和途径等问题还是要回到卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)所构建的“嵌入性”理论框架中。基于此,本研究以草根组织参与社区建设、社区服务供给作为主要观察点,以基层党建引领和社区需求带动为关系纽带,揭示草根组织参与社区治理的行动逻辑,并试图以草根组织为切入点构建出党建引领作用下多主体互嵌共生的社区治理格局。

二、理论建构:文献综述与嵌入性分析

(一)草根组织参与社区治理

基于我国的实际,基层社会治理强烈地体现着执政党、政府和社会三者权力结构的演变。准确地理解和把握这种权力结构,正确认识执政党、国家和社会权力在基层治理中的角色、功能和定位,是理解社区治理结构、运转机制及多主体互动关系的关键。因此,讨论草根组织参与社区治理问题,不仅要探讨草根组织在满足社区居民需求方面的问题,更要探讨草根组织在我国基层权力结构谱系中的地位及其在社区服务中发挥的作用、功能。一般说来,基层党组织在领导草根组织等社会力量参与社区治理和供给社区公共服务上充分发挥了政治优势、组织优势和资源优势,这种优势的发挥,目前主要是以基层党的建设来实现。根据居民参与程度和执政党介入程度,可以将党建引领区分为“主导式”“协商式”和“自治式”三种类型,不同类型的党建发挥的引领作用程度不同,但通常只有同时发挥好执政党和社会两方面的自主性才能实现社区治理的高效运转(陈毅、阚淑锦,2019)。另外,尽管社会组织(非营利组织、非政府组织)不都属于草根组织,但扎根于城乡社会基层的草根组织是社会组织的重要组成部分。因此,本文概述草根组织参与社区治理问题,首先从社会组织参与社区治理问题着手。

通过一种嵌入性方式,党建成为我党加强对非政府组织引领、实现党与非政府组织政治互动的主要方式,并倡导包容、沟通的执政方式来实现政治引

领和治理引领,实现执政党和非政府组织之间的协同(吴新叶,2007)。这种嵌入性党建路径实际上是基层党组织充分运用其自身或社会精英掌握的组织资源,以渗透、动员和宣传的方式对社会组织发展施加影响,将社会组织纳入有序的治理格局内(程熙,2014)。在实践中,上海市长宁区党组织积极动员社会组织参与治理,协助提升社会组织的协同治理能力(刘海涛,2014);静安区临汾街道尝试通过“区域大党建”格局来构建社区治理的公共价值体系,以及落实对社会组织参与治理之主体地位、工作方式的尊重(徐振光,2017);重庆市沙坪坝区T社区的治理实践也表明,基于党建引领和社会工作互嵌的赋权机制,社会力量得以凝聚,居民参与社区事务的能动性得到增强,良性的治理共同体生态得以形成,党领导下多元主体协同共治得以在基层成为现实(彭小兵、李文静,2020)。不过,需要指出的是,执政党的运作逻辑不同于政府逻辑,政府逻辑是基于科层制下的效率逻辑,政党逻辑是基于政治的逻辑,组织群众、宣传群众、凝聚群众和服务群众称为党的建设的本质(叶本乾、万芹,2018)。政党逻辑引领下的政府逻辑、社会逻辑是社区实现有序治理以及实现公平与效率、国家意志与基层社会民主的嵌入与融合的关键。因此,党建引领既超乎社区之上,又贯乎社区建设之中,也驻于社区治理系统之内,在保证基础性政治权力运用的同时,推动着基层民主的发展,既为政府治理和国家介入社会管理提供渠道和空间,也为社会力量参与社区治理提供关键动力,实现了国家意志和基层社会微观民意的有效结合(林尚立,2000)。综上,在社区治理中,党领导下的政府组织、社会组织、社会工作机构和驻社区的企事业单位等多主体共建,深刻地反映了社区权力结构及其运行,形成了以执政党逻辑引领社区管理逻辑和生活逻辑的解释框架(吴晓林,2019)。

从草根组织的角度而言,尽管草根组织代表社会力量增长,发挥了社区公共服务提供和促进民意表达的功能,近年来推动了社区治理结构从科层制结构向多元网络结构的转型(刘志昌,2007);且如果说社会工作参与提高了社会治理的专业化水平,那么草根组织的参与实际上代表着社会治理的社会化

方向(陶传进,2007)。但草根组织因其微型化、非法人化与泛娱乐化特征而显著区别于以专业性介入的社会工作机构或其他专业社会组织,因而草根组织在其自主性发展和行动策略上普遍不会或较少主动去获取身份认可和政府资源(高丙中,2000)。草根组织在社区中的这种特殊身份、特殊处境和特殊的互动方式为草根组织有效参与社区治理既奠定了自主性基础,又带来了现实障碍;因此在以往的实践中,草根组织深度介入到社区治理和社区公共服务供给中的情形不多见。另一个现实情况是,一部分草根组织对政府资源的依附也容易被行政力量俘获,而在与政党、政府互动过程中演变成政策实现工具(徐琴,2019),导致基层治理中政社边界不清和自主性不强,阻碍了基层社会治理社会化、专业化水平的提高和共建共治共享社会治理格局的形成。与此同时,草根组织由于普遍存在管理理念落后、资金缺乏、发展基础薄弱和居民参与不强等发育不足问题或差异化行动能力问题,相互之间难以合作互惠,进而成为社区治理共同体建设的障碍。上述草根组织参与社区治理的困境,表明包括广大草根组织在内的社会力量的参与治理难以实现效用最大化(史云贵,2013),意味着急需构造一种解释机制和挖掘一条实践通道为草根组织有效参与社区治理提供理论依据。

(二)嵌入性分析视角

前述有关草根组织参与社区治理的理论与实践研究表明,我国民间社会力量与国家之间不存在此消彼长的关系,而更多地呈现出一种特殊的合作关系。因此,单一借助公民社会与法团主义理论视角来分析中国的社会组织问题,在方法论上会显得“单调”,在社区治理中会存在“脱节”(彭小兵、王长征,2020),需要从本土社区实践出发去构建中国特色的社区治理体系。嵌入性是卡尔·波兰尼在论及市场和社会的关系时引出的概念,大体上是指某种社会联结镶嵌于其他社会联结之中,且嵌入是行动主体主动嵌入和接受嵌入的多向动态过程,由此产生出多种程度和多重的嵌入关系。后来,格兰诺维特、祖京与迪马吉奥等学者清晰地划分了多种嵌入类型(Mark Granovetter, 1985),包括:(1)结构嵌入性,是指

既关注个体在整体结构中的位置,也关注网络个体的相互联系;(2)关系嵌入性,是组织基于合作产生的获取信息和资源的作用机制,以关系互动频率、亲密程度、关系持续时间和相互服务的内容为主要测量指标;(3)文化、认知和政治嵌入性,即研究文化、个体认知和政治环境如何影响组织行为。通常,当研究是为了强调某一主体为适应特定的结构而做出适应性的改变时,就可以在“可分析策略”下将嵌入性作为分析视角(王思斌,2011)。

嵌入性理论既注重宏观社会环境对行动主体的影响,也关注微观行为主体的行动动机和策略选择。在我国,嵌入性被广泛运用于分析国家与地方、国家与市场以及国家与社会关系研究。当政府通过赋予合法性、政策约束、运行过程的监管等手段促进社会组织发展时,其嵌入关系就呈现出政治嵌入的特征,其发展方向是一种宽松的培育路径(付建军、高奇琦,2012)。同时,“嵌入性监管”是国家嵌入提供有效的制度供给,使用各项政策工具对社团的运行过程进行干预,既保证了国家对社会的控制,也保证了社团的合法性和发展资源,社团在这种嵌入基础上可以适当采取自主性活动(刘鹏,2011)。此外,“政府—社会组织”层面的政治嵌入、“社区—社会组织”层面的邻里嵌入和文化嵌入,分别呈现了以“专业性”和“对话性”为主导的社区互动逻辑(王名、张雪,2019)。以上研究表明,嵌入性适用于解释我国党的领导和政府职能转型中的实际问题,国家的嵌入对市场、社会具有重要影响,包括直接影响草根组织的行动逻辑。总之,嵌入性因其侧重于多元主体之间的互动方式和互动强度,成为草根组织参与社区治理行动的有效分析视角。

(三)嵌入性理论分析框架

以上分析表明,草根组织参与社区治理定然存在自主性和嵌入性之间的张力,具备自主性与嵌入性双重特征,类似于社会组织参与治理,其自主性是前提,嵌入性是动力来源(王阳亮,2019)。基于此,自主性是草根组织活动的前提,指导着其行为实践;而嵌入性为实现草根组织的宗旨、目标提供动力支撑。具体地,一方面,草根组织在党建引领下塑造自身“人格”发展,体现党的领导核心是以结构嵌入的

方式来实现基层党组织的适应性重构和嵌入性建设,通常是以组织成员、组织目标和组织制度的方式嵌入到草根组织内部(许爱梅、崇维祥,2019)。此外,活动嵌入、组织嵌入、人才嵌入、理念嵌入等也成为党组织实现政治引领和治理引领的重要方式(孔卫拿,2018)。另一方面,草根组织也通过邻里嵌入的方式来实现组织的目标和价值追求,社区居民是草根组织最大的互动主体和服务对象,居民的参与和配合为草根组织的发展提供了不竭动力。

基于草根组织在我国社区发展中的窘迫现实,合作就成为各社区治理主体的最优策略选择。于是,参照上述现实运行逻辑,应以“政治嵌入”和“邻里嵌入”两个维度来构建草根组织参与社区治理的行动逻辑框架。这里,政治嵌入的内容包括理念嵌入、组织嵌入、技术嵌入和制度嵌入。其中,理念嵌入是指党组织以理念灌输的方式保证草根组织的发展与党和国家发展方向保持一致,基于社会主义核心价值观来引领和激发草根组织创造出符合民众需求的文化服务;组织嵌入是在草根组织内部发展党员、建立党小组或党支部,实现引导与制衡;技术嵌入是党组织对草根组织的内部建设提供技术支持,如链接资源和协助调和内部矛盾;制度嵌入是指利用党的制度建设引导草根组织厘清、规范其职权范围,参与社区治理规则体系的构建。邻里嵌入包括文化嵌入、邻里关系嵌入和需求嵌入三个部分。其中,文化嵌入是草根组织根植于特定社区网络和文化土壤中,以居民共同的价值观和习俗规范来塑造社区精神文化;邻里关系嵌入是草根组织与社区居民保持一种密切的网际联系,以此来整合社区居民网络和构建社区服务体系;而需求嵌入是草根组织通过承载居民需求,来促进居民利益的表达和实现(如图1)。

三、案例呈现:草根组织参与社区治理的嵌入过程

本文以重庆市南岸区N社区建设的案例来呈现草根组织参与社区治理的“政治嵌入”与“邻里嵌入”过程机制和角色扮演,揭示草根组织在党建引领和需求带动下介入社区事务并有效参与社区公共服务供给的内在机理。N社区为开放式小区,辖区有各

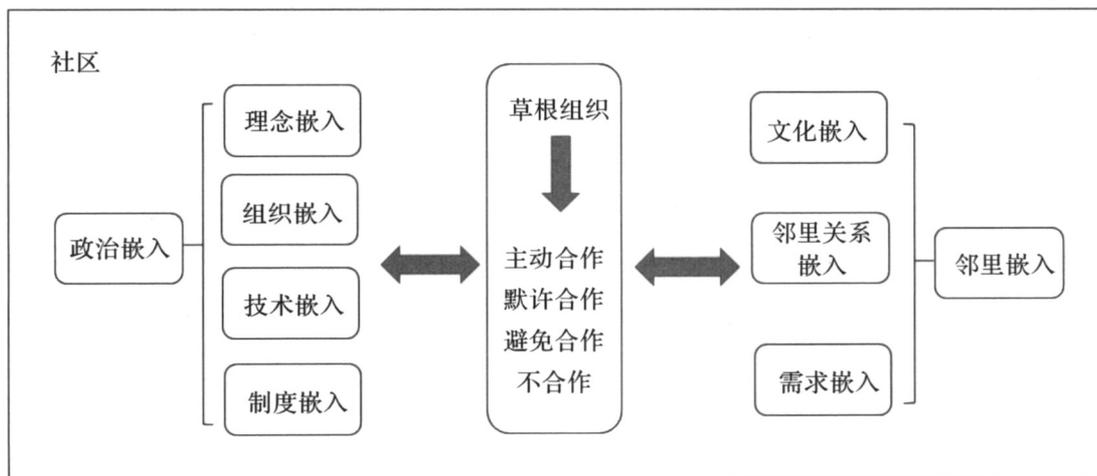


图1 草根组织参与社区治理的嵌入性解释框架

类企业300余家,居民住宅楼81栋,居民6260户,人口24664人,其中流动人口10125人。其中,社区内老年人占比大,且原有住民多为相互熟识的单位退休工人,退休前后相互之间皆有比较密切的交往。N社区具有典型的“老、旧、散”特征,多年前存在基础设施陈旧、商贸门面混乱、房屋老旧、道路交通拥堵、活动场地受限、流动人口复杂、治安问题严峻等突出问题;遍布社区的茶馆多用于经营麻将娱乐活动,但卫生条件常常不达标,麻将扰民或引起家庭纷争现象时有发生,以往饱受居民诟病。根据调查数据显示,2014年社区收到群众投诉或其他诉求达1600件次,因此仅靠社区居委会难以满足居民对公共产品和公共服务的差异化、多元化需求。N社区从2011年起开始整改,包括重组社区居委会、孵化社会组织和引入社会工作机构等,创新公共服务实现机制,并确立了“益人、益己、益家园”的“三益”社区理念。截至目前,社区居委会成员为11人,入驻专业社会工作机构2个,各类社区草根组织44个。重组后的社区积极创新社会治理,动员居民自主处理社区事务,草根组织在解决公共事务方面发挥了重要作用。

(一)N社区草根组织的治理服务

1. 实现社区居民差异化需求

以“微益家”为例。“微益家”是一家社区公益平台,是在街道党工委领导下联合社区内外部力量共同筹措的社会组织孵化平台和多元参与的公益性便民利民服务载体,通常以项目申请的方式组织开展

各项社区活动,具有极高的居民参与性和可复制性,服务内容涵盖公益、慈善、家政、文体、教育等多个领域。“微益家”孵化社会组织,但它自身也是草根组织。目前,入驻“微益家”社会组织孵化基地的草根性社会组织中,有3家已在民政部门备案。“微益家”公益平台的成立和运营解决了大部分草根组织存在的筹资能力弱、无场地、无资金、社团分散难以形成合力等困境,居民公共服务需求基本上都能在相应草根组织中得到满足。例如,文体类组织举办各类文化活动,丰富居民的娱乐休闲方式,满足了居民精神文化需求;互助志愿类、慈善类的草根组织开展各类互助爱心和志愿活动,在帮扶弱势群体的同时也促进居民自身价值的实现;社区事务类、服务类组织以居民为中心提供多元化的“服务套餐”,为社区妇女、儿童和老人提供差异化选择。具有典型代表的事例有:“插花茶艺孝敬爸妈”“旧物魔术会”“宝妈加油站义诊”等活动深受居民欢迎;“马上来”组织是杨师傅等技工组成的个人维修服务团队,在社区提供低于市场价格的维修服务;公益助学和党员帮扶等组织有针对性地保障居民的切身利益;社区巡逻队、党员护绿队、标准厂房物业自治委员会等组织关注社区整体发展,为居民提供良好的生活环境。

2. 增进社区社会资本

随着人口老龄化、社会变迁和经济的转型,我国社区情况日益复杂化,社区成员个体化、价值观念多元化、社区异质化等新情况成为现代治理难题。而

草根组织扎根于居民生活的共有空间,以其组织特征吸引居民加入或参与,打破了社区空间隔离,搭建了差异化个体交流的平台,增加了居民的互动频率,进而促进社区社会资本的产生、增进和积累。社会资本以社会网络、信任和互惠的规范为内核(罗伯特·D·帕特南,2001:267),且在中国主要是通过对社区(单位、学校)关系网络的发展、积累而产生的(孙立平,2002:157),成为社区共同体的形成及其持续、有效运转的关键要素。重庆市N社区通过草根组织的活动开展,对外营造和谐、热闹的气氛,为居民提供交往契机,促进邻里关系和谐和相互信任,从而增进社区的社会资本。这其中,比较引人注目的是社区一年一度举办的“星光灿烂”晚会,成为每年社区居民共同期盼的文化娱乐盛宴。总之,在草根组织的联结下,重庆市N社区居民深层次邻里交往得以实现,信任和互惠得以增进。

3. 完善社区非正式规则体系

通常,草根组织的内部组织化过程和相互交往中容易产生多样化的非正式规则,这类规则属于群体内部或群体之间约定俗成的自发秩序和习惯,能够在一定程度上促进社区秩序的完善。重庆市N社区人口众多,草根组织也种类繁多,社会关系网络庞大,因此,只有合理的资源分配机制和矛盾协调机制才能保证草根组织的秩序和社区的可持续运转。在N社区内治理实践中,一方面,在党建的引领下,各草根组织负责人共同商议制定了契合实际的“微益家”管理制度、社会组织管理制度,同时各草根组织内部也协商形成了符合各组织自身发展的其他管理规定或服务规则,对其成员行为进行约束和监督;另一方面,各草根组织对外开展的活动也对社区居民产生了正向激励,尤其是志愿类和公益类的活动开展,在一定程度上塑造了社区价值观,对居民观念产生同化,促进社区认同感、归属感的形成。

4. 推动社区矛盾冲突的化解

重庆市N社区草根组织的治理参与,还有效促进了家庭纠纷和居民矛盾的缓解和解决。社区内有专门负责调解社区居民矛盾的草根组织,例如,由党员为代表自发形成的“谭嬢嬢工作室”,专门负责协调和解决家庭内部矛盾、居民邻里矛盾,用“理”和

“情”结合的方式来化解纠纷。特别地,经过较长期的建设和发展,各类草根组织逐渐成了N社区大事、小事、私事“三事分流”重要参与主体。具体来说,大事由政府主管部门负责、社区调查、社会组织监督和个人申请解决,其中社会组织发挥调查、意见收集和监督作用;小事由社区主导、社会工作者引导下的社会组织推动和协调解决,包括赡养老人、抚养子女以及宠物管理等与居民生活息息相关的事情;私事主要解决方式为社区协调、社会组织监督下的居民自我管理。

(二)N社区草根组织参与的嵌入性治理路径

重庆市N社区上述草根组织所参与供给的社区服务、所发挥的治理作用以及所扮演的治理角色是怎么实现的呢,其背后反映了什么样的内在机理?进一步分析发现,社区党组织的介入和引领,以及社区居民自主性的激活和组织化,共同促进了社区的建设、社区服务的优化和社区秩序的改善。对照本文所构建的嵌入性理论分析框架,把这种共同促进机理解释为基层党建引领的政治嵌入和居民需求带动的邻里嵌入之双重嵌入机制。

1. 政治嵌入:方向引领与能力提升

(1)理念嵌入。理念嵌入实际上是基层党建的价值引领。一方面,基层党建对草根组织的发展方向和社区发展理念进行引导,将党建内容融入草根组织的宣传、教育和服务之中,确保草根组织的发展始终与社区共同体建设方向保持一致,抵制不良思想对居民利益的侵害;另一方面,将基层党组织活动开展与草根组织活动开展联结起来,以党建推动草根组织的目标实现。N社区中的草根组织皆由“微益家”集中管理,“微益家”作为社区社会组织孵化平台,不仅为草根组织提供资源和技术支持,也将草根组织的活动范围、活动规则和活动目的纳入基层党组织的指导下,确保社区治理方向与党建工作步调一致。同时,草根组织在社区内的活动开展需要在社区登记并经过审核,对社区一年内的活动进行集中排列,系统化地满足居民的多元需求。

(2)组织嵌入。组织嵌入即实现内部管理的组织化,在草根组织内部发展党员、建立党的组织体系,从而实现引导与监督。社区草根组织发育程度参差

不齐,但在党建引领下,大多数草根组织能够成为社区建设的积极参与主体。一方面,基层党组织为草根组织注入党员力量,激励社区党员和入党积极分子参与草根组织的管理和建设,并通过选拔党员成为草根组织负责人,以此达到对草根组织的管理,并通过草根组织负责人所依托的党组织网络和资源,有效地解决草根组织内部管理失灵的问题;另一方面,在草根组织内部发展党员,借力发展党组织的形式实现对草根组织的引导。N社区在“微益家”成立之前,活跃在社区中的草根组织由于目标差异无法形成社区合力,“微益家”成立后,通过党员和党组织的力量将44个草根组织纳入社区的集中管理名下,实现了社区公共服务的协同供给。

(3)技术嵌入。技术嵌入即基层党组织通过党建方式对草根组织的内部建设提供资源与技术支持,包括管理技术支持、资金支持、专业技术支持等。N社区所在的街道党工委积极联络党内外资源,满足草根组织发展所需的资金、技术、基础设施条件。其中,外部资源包括引进基金会、高校支持、专业社会组织的技术支持等,譬如,协调引进某基金对草根组织开展活动提供资金援助;与各个高校建立志愿者联盟,为社区的志愿活动开展注入专业技术支持和人力资源。内部资源来源于爱心募捐、引导居民和驻区单位出资、整合社区公共收入等。此外,社区党委安排专人负责协调“微益家”平台的运转,对登记入驻的草根组织进行监管和提供服务。每年年初,社区结合实际发展需要,针对各草根组织的特点制定重大活动安排,并要求每个组织至少举办一次特色品牌活动;每月召开社会组织工作例会,了解各个组织活动举办情况,讨论近期工作安排;社区通过集中对设备和场地的免费提供,避免草根组织日常活动过程中的扰民行为,调节、化解草根组织内部和组织间的矛盾。如今,在党建引领下,N社区“翰墨香”书画社开展的春联送万家活动已成为春节的固定节目,而每月第一周的志愿者服务活动是全社区居民人人知晓、争相参与的社区公益“市集”。

(4)制度嵌入。制度嵌入即构建草根组织的参与规则,即利用党的制度建设来引导草根组织参与社区治理规则体系的构建。在社区党委协调下,N社

区统一制定了社会组织管理活动制度,共同商议制定“微益家”平台管理制度,规范草根组织档案管理制度。此外,通过“三事分流”,明确了草根组织参与社区事务的职责范围,将社区草根组织的参与治理和角色扮演纳入了规范化轨道,即草根组织在“大事”上充当监督、收集意见的角色,在“小事”上推动、协调问题解决,在“私事”上扮演监督者角色。由此,通过制度嵌入,草根组织在社区治理中理清了职权,管理不断规范化,社区治理规则体系得以完善。

2. 邻里嵌入:自主行动与价值实现

(1)文化嵌入:社区认同。文化嵌入是草根组织根植于特定社区文化土壤,以居民共用的价值规范塑造居民和社区的文化系统。草根组织在实现组织化的过程中,以兴趣抱团的形式吸纳组织成员,开展各类文化活动满足成员需求。通过文化活动的开展增加邻里互动,在扩大组织成员交往的同时促进社区居民情感融合,有利于产生社区认同感。N社区中的文化交往形式丰富,社区内茶馆的正当娱乐活动为居民交往提供了便利,各文化服务类的社团丰富了居民的休闲娱乐方式。N社区其他令人敬佩和赞赏的治理案例还有:F俱乐部发动居民的集邮,鼓励兴趣发展;“巧手工坊”以发扬绘画、手工为主,2016年以葫芦绘画“申遗”成功,传递正向的文化能量;A助学会给山区儿童提供学业资助,助学精神得到彰显;老年大学学员参与新丝路模特大赛并获得冠军,提升了老年居民的价值感、荣誉感。以草根组织为中介,文化嵌入塑造了社区整体文化氛围,从而提升居民对社区的认同感。

(2)邻里关系嵌入:居民认同及服务体系构建。邻里关系嵌入是指草根组织整合居民网络,维护与居民的密切联系,以此构建社区服务体系。草根组织根植于社区关系网络,由此获得居民认同是草根组织持续、有效获取信息、资源和获得社会合法性的渠道和自主性发展的必然选择。譬如,在N社区,Y师傅利用私人关系号召具备修理工资质的居民成立修理团队,以低于市场价服务社区;社区志愿者团队的根基深厚,几乎家家有志愿、志愿服务有记录、家家都有机会得到志愿服务,每月定期举办社区公益集市,开展义务理发、义诊、咨询等志愿服务。最终,

草根组织得到居民认同,自主性社区服务体系得以构建。

(3)需求嵌入:内生动力与价值实现。需求嵌入是指草根组织承载居民需求,促进居民利益表达和实现。草根组织成立的动机是居民满足自身需要,是居民自发形成的行动联盟,包括事务类、服务类、文化类、公益类和志愿类等多种类型,承接了满足广大居民社交需要、文化需要、健身需要的重任,成为社区公共服务的重要供给者。需求嵌入是双向嵌入的过程,居民通过加入组织和参与活动,将草根组织作为实现物质和精神需要的载体;草根组织以开展文化娱乐、志愿互助和其他社区服务等活动居民满足需求,推动社区治理目标的实现。

四、行动逻辑:草根组织对自主性与嵌入性的权衡

基于本文的研究主旨,为简化起见,假定其他社区治理参与主体的行动策略保持不变,仅关注基层党建、社区居民与草根组织之间的互动关系。根据社会服务的财务与授权、社会服务的实际输送情况,非营利组织和政府之间的互动模式可划分为政府主导、第三部门主导、并存与合作三类,且一般认为,政府为第三部门提供资金和授权、具体服务由第三部门负责是最佳的良性互动模式(Benjamin Gidron & Ralph M.Kramer & Lester M.Salamon, 1992),但这种基于明确分工的政社互动不能用来解释我国社区治理中基层党组织与草根组织之间的合作关系。因为我国社区行动中的合作被视为不同主体、不同层级组织之间源于资源单向依赖的非对等行动策略(乔运鸿、龚志文, 2017);以及尽管我国社区层面的那种非对等合作也能够体现某种互惠,但不同发育程度的草根组织会进行差异化的行动策略选择,那些处于边缘的草根组织甚至会采取不合作策略(何艳玲、周晓锋、张鹏举, 2009)。也就是说,社区治理中草根组织的行动策略是在独立性和嵌入性中观望、徘徊。此外,由于在与基层党组织、基层政府、居委会的互动中政治嵌入程度越高,被行政俘获的风险就越大,因而与居民互动越强、网络关系越复杂,草根组织的发展就越需要强大的邻里需求支撑;且政治嵌入和邻里嵌入越深,草根组织的独立性越就受限。因此,

草根组织实际上是在嵌入与自主的张力下有选择地采取积极合作、沉默和拒绝合作等行动。例如,拥有强大政社关系网络的草根组织保持着积极主动的态势,而边缘性草根组织会采取沉默态度或拒绝合作以保持独立自主性。于此推理,基于自身特点和发育程度,草根组织在社区的行动策略深刻地受到自主性和嵌入性的对冲影响。于是,如图2所示,根据草根组织在社区的政治嵌入性和邻里嵌入性作为分析其社区治理行动逻辑的两个维度,草根组织的行动策略可分为4个类型:主动合作型、默许合作型、避免合作型和不合作型,且自主性会受到嵌入程度的影响:双重嵌入越高,自主性越弱。具体来说,一方面,党建引领的政治嵌入为草根组织的发展提供基础性资源,居民需求带动的邻里嵌入为草根组织提供内生动力;另一方面,嵌入强度直接影响草根组织在社区治理体系中的话语权,进而不同草根组织会表现出不同的治理参与或治理服务供给的行为。

图2表明,(1)低政治嵌入—低邻里嵌入下的草根组织属于边缘性草根组织,仅满足部分居民个体的需求,公共性较弱,既缺乏政治嵌入带来的资源支持又缺乏与社区需求关系网络的深切互动,通常会表现出拒绝参与提供社区公共服务的态度,参与社区治理的能力和程度较低;(2)高政治嵌入—低邻里嵌入下的草根组织对政治权力有高度的依附性,基于资源依附性参与社区公共服务供给的能力、范围和内容较多,表现出主动合作的行为;(3)高政治嵌入—高邻里嵌入的草根组织既由于资源依附性具有

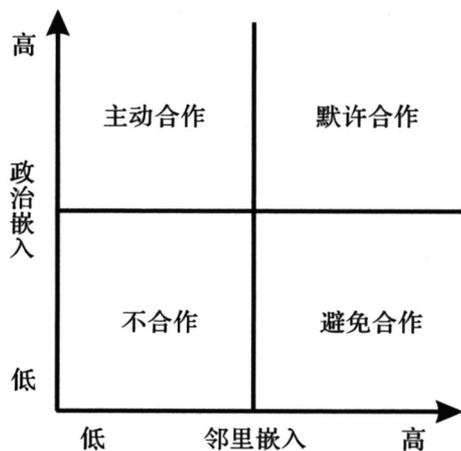


图2 双重嵌入下的草根组织行动逻辑

较强治理能力又因需求依附性而背负较大的治理服务压力,实际上呈现的是默认合作行为,其政治活动自主性、志愿活动自主性及管理自主性相对较弱;(4)低政治嵌入—高邻里嵌入的草根组织拥有较高的需求依附性,但比较缺乏提供公共服务的资源支持,由于其治理能力较弱,会选择尽量避免参与社区公共服务的供给。这就是草根组织参与社区治理的策略与逻辑。实际上,基于草根组织发展的阶段性特征,N社区草根组织参与治理呈现出一种长期、动态发展的过程特征:在草根组织发育不足的情况下,社区建设是自上而下的党政主导管理模式和单向性组织成员需求满足机制;但随着近年来国家对基层社会治理创新的重视、相关政策的松绑和对民间社会力量的资源投入增加,以及转型期社区居民需求增多且异质性增强(这意味着对提供居民服务的社会力量的公共性要求增强),民间社会力量迅速增长起来,治理能力得到了快速提升,进而草根组织在党建引领和需求带动下获得了有效参与社区建设和社区公共服务供给的契机、能力、资源和根基,成为社区治理的重要参与主体和实现社区公共利益均衡的关键力量。政治嵌入和邻里嵌入的双重嵌入机制是社区治理参与中草根组织采取合作策略选择的行动逻辑。

总之,草根组织是基层治理中社会性代表,以满足居民需求为主要出发点和落脚点,但摆脱了满足单向度需求的角色,成为社区公共服务的重要供给主体和实现社区治理共同体的重要建设者。一方面,草根组织释放了居民活力,在满足组织自我利益的同时促进社区公共利益的实现,打破了原子化痼疾而实现了居民个体的联结,成为根植于社区关系网络的居民联盟;草根组织以实现居民需求为目的,通过与居民的横向互动促进居民融合和社区认同感的产生,也通过与居民的纵向联通实现信息流通和社区需求的传达;此外,由于社区居委会、草根组织和社区居民共用同一社区关系网络,实践中,社区居委会也会常常利用这种关系资源将正式权力非正式化,以此来完成行政任务指标(黄荣贵、桂勇,2011)。另一方面,草根组织自主发展潜能的发挥,也需要通过邻里嵌入获取社区和居民的认可,维持与居民的良好关系获得社会合法性与发展空间,即以邻里嵌

入筑牢社会行动根基;而政治嵌入深刻地影响着草根组织参与社区公共服务供给的行动能力,是草根组织获取治理资源和制度合法性的重要保障。

五、结论与启示

我国社区治理实质上是党建引领和需求带动下多元主体参与社区建设和供给社区公共服务。其中,党的领导以“柔性控制”方式渗透到其他主体的自主发展过程中,形成具有我国特色的基层社会治理体系。重庆市南岸区N社区的治理实践表明,一方面,政治嵌入是党和国家对基层社会治理空间的监督与引导,通过党建引领实现对社区社会组织的引导,保证草根组织与党和国家对社区发展的要求方向一致,提供给草根组织治理资源,提升草根组织参与社区治理的能力;另一方面,草根组织是根植于社区关系网络的居民联盟,以满足社区居民的公共需求为宗旨,在自主性发展需要的驱使下,草根组织通过邻里嵌入来获取社区和居民的认同,维持与社区居民互动的良好关系,获得具有社会合法性的发展空间。由此,政治嵌入和邻里嵌入成为分析草根组织参与社区治理的重要维度。基于嵌入性理论,草根组织参与社区治理的行动逻辑,是在基层党建引领的政治嵌入和居民需求带动的邻里嵌入的双重嵌入机制作用下对主动合作、默认合作、避免合作和不合作等行动策略的选择。

着眼于人人尽责、人人有责、人人享有的社会治理共同体建设,草根组织是社区治理的重要参与主体,是城乡社区服务体系建设的不可或缺的组织化社会力量。但能力是社会力量参与社区建设、供给社区公共服务等社区治理事项的前提与基础,由于治理资源的缺失,与社区居委会、驻社区企事业单位、社会工作、专业社会组织和有立法保障的业委会不同,草根组织天生缺乏这种治理能力。N社区的案例研究表明,草根组织治理能力及其在社区治理体系中的话语权取决于双重嵌入机制:政治嵌入为草根组织提供基础性发展资源,邻里嵌入为草根组织提供内生动力。N社区的治理实践也向人们揭示了我国不同地方的社区治理类型差异,如社会力量高度参与的协商共建型,低参与度的政府主导型。当前,我国各地区的社区治理参与主体的治理能力差

异明显,草根组织、社会工作者等新兴主体参与治理的机会和能力亟待拓展。因此,重庆市N社区的治理案例带来的启示是,加强城乡社区治理与服务体系建设,既需要从制度创新上释放民间力量,激活民间社会活力,又需要创新基层党建,以组织优势、政治优势和资源优势去支撑社会力量,提升草根组织的治理能力。

参考文献:

- [1]陈家喜,2015,《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- [2]陈毅、阚淑锦,2019,《党建引领社区治理:三种类型的分析及其优化——基于上海市的调查》,《探索》第6期。
- [3]程熙,2014,《嵌入式治理:社会网络中的执政党领导力及其实现》,《中共浙江省委党校学报》第1期。
- [4]付建军、高奇琦,2012,《政府职能转型与社会组织培育:政治嵌入与个案经验的双重路径》,《理论与现代化》第2期。
- [5]高丙中,2000,《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》第2期。
- [6]何艳玲、周晓锋、张鹏举,2009,《边缘草根组织的行动策略及其解释》,《公共管理学报》第1期。
- [7]黄荣贵、桂勇,2011,《集体性社会资本对社区参与的影响——基于多层次数据的分析》,《社会》第6期。
- [8]孔卫拿,2018,《引领与自主:对嵌入式社会组织党建的思考》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》第3期。
- [9]林尚立,2000,《合理的定位:社区党建中的理论问题》,《探索与争鸣》第11期。
- [10]刘海涛,2014,《党建引领社会协同——上海市长宁区充分发挥社会组织作用开展群众工作的探索》,《上海党史与党建》第7期。
- [11]刘鹏,2011,《从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新》,《中国人民大学学报》第5期。
- [12]刘志昌,2007,《草根组织的生长与社区治理结构的转型》,《社会主义研究》第4期。
- [13]罗伯特·D.帕特南,2001,《使民主运转起来》,王列、赖海容译,南昌:江西人民出版社。
- [14]彭小兵、李文静,2020,《赋权:党建引领与社会工作互嵌的社区治理探索——基于重庆市T社区的实践》,《社会工作》第2期。
- [15]彭小兵、王长征,《我国社区治理研究中“脱节”现象的反思》,《北京行政学院学报》第2期。
- [16]乔运鸿、龚志文,2017,《资源依赖理论与乡村草根组

织的健康发展——以山西永济蒲韩乡村社区实践为例》,《理论探索》第1期。

- [17]史云贵,2013,《当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考》,《上海行政学院学报》第2期。
- [18]孙立平,2002,《转型与断裂》,北京:北京大学出版社。
- [19]陶传进,2007,《中国城市社区的公民社会建设:一条新路径的考察》,《中国非营利评论》第1期。
- [20]王名、张雪,2019,《双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架》,《南通大学学报(社会科学版)》第2期。
- [21]王思斌,2011,《中国社会工作的嵌入性发展》,《社会科学战线》第2期。
- [22]王阳亮,2019,《自主与嵌入:社会组织参与治理的角色和逻辑》,《学术交流》第2期。
- [23]吴素雄、陈宇、吴艳,2015,《社区社会组织提供公共服务的治理逻辑与结构》,《中国行政管理》第2期。
- [24]吴晓林,2019,《治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》,《中国行政管理》第7期。
- [25]吴新叶,2007,《包容与沟通:执政党与非政府组织的互动关系——一个比较视角的检视与思考》,《南京社会科学》第11期。
- [26]徐琴,2019,《社区草根组织之合法性与自主性的双重变奏——基于武汉市J社区C健身队的案例分析》,《社会工作与管理》第1期。
- [27]徐永祥、侯利文,2015,《基层建设与社会治理:当前中国社会建设的两个命题》,《河北学刊》第4期。
- [28]徐振光,2017,《党建引领社会组织参与社区共治的探索与实践——以上海市静安区临汾街道为例》,《上海党史与党建》第3期。
- [29]许爱梅、崇维祥,2019,《结构性嵌入:党建引领社会治理的实现机制》,《党政研究》第4期。
- [30]叶本乾、万芹,2018,《新时代党建引领城市社区治理的逻辑契合和路径选择》,《党政研究》第6期。
- [31]郁建兴、金蕾,2012,《社区社会组织在社会管理中的协同作用——以杭州市为例》,《经济社会体制比较》第4期。
- [32]郑长忠,2009,《多元共存条件下社区治理的政党逻辑——以上海临汾社区物业管理党建联建工作为例》,《理论与改革》第2期。
- [33]Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, Lester M. Salamon (eds)1985, Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States. Jossey-Bass Publisher, San Francisco.
- [34]Mark Granovetter 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." American Journal of Sociology 91(3).