



【社会保障研究】

社区自组织嵌入社区治理的协商机制研究 ——以两个社区营造实验为例

曹飞廉¹, 万怡¹, 曾凡木^{2,3}

(1. 北京工业大学 文法学院 北京 100124; 2. 清华大学 社会科学学院 北京 100084;
3. 西北农林科技大学 人文社会发展学院 陕西 杨凌 712100)

摘要: 为了探索行之有效的基层社区治理模式,依据自组织理论,通过对S市JT小区和J市D街道两个社区营造实验点的自组织参与社区议事协商过程的实证研究,根据两个社区的自组织参与社区协商发展程度的不同,认为社区协商的本质在于行动,自组织的执行力是社区协商的关键。促进社区协商民主,应当注重培养自组织自下而上参与协商的能力,同时应使社会资本在社区治理机制中充分发挥作用。社区自组织作为社区居民参与基层社会治理的有效途径,其协商机制的研究对基层治理创新具有重要意义。

关键词: 社区营造; 自组织; 社区协商; 社会资本

中图分类号: C913.2 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2019-02-014

一、引言

当前,传统的城市社区管理及服务体系已无法满足社区居民多元化、多层次的利益诉求。作为城市社会系统的基本单元,城市社区的治理已经成为政府与学界关注的焦点,社区协商是推进社区治理的重要手段。

党的十八届三中全会发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”,并提出要开展形式多样的基层民主协商。中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年印发的《关于加强城乡社区协商的意见》中提出“城乡社区协商是基层群众自治的生动实践,是社会主义协商自治建设的主要组成部分和有效实现形式”。党的十九大报告明确指出“要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,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”。构建社会主义和谐社会需要公众的广泛参与,加强和创新社会治理,应当重视社区自组织在公民参与社会治理中的源头和基础性作用。促进社区社会组织发展,提高社区居民的主体参与意识与议事协商能力,构建社区多元治理体系,已成为当前我国基层治理创新的基

收稿日期: 2018-11-21

基金项目: 北京市教委科研项目“社会资本理论视野下的北京市社区社会组织研究”(014000546318502)的阶段性成果

作者简介: 曹飞廉,女,上海人,北京工业大学文法学院副教授,香港中文大学社会学博士,从事组织社会学研究。

本政策导向。

在这一基础上,我国许多城市试图推动社区协商制度,学者也投身到社区实验当中,但进展情况并不乐观,一些社区出现了“议而不决”、居民参与程度低的现象,自上而下地推进社区议事协商陷入困境。显然,社区协商的本质在于共识达成后的有效行动,社区协商的出路在于居民具备“我主张,我负责”从而“我受益”的协商精神和自下而上的行动能力。

鉴于此,本文基于对T大学在H市和J市的两个社区营造实验点长期的参与式观察,结合深度访谈,阐释社区自组织参与协商机制的过程,试探讨在社区营造的推动下,自组织作为一种自下而上促进社区内形成自治理机制的形式与方法,如何在社区治理中实现可能及可为。

二、理论脉络

(一) 自组织

自组织概念源于系统理论,比利时物理化学家和理论物理学家普里戈金(Ilya Prigogine)在建立“耗散结构”理论的过程中发现了自发有序结构,将形成自发并且产生有序结构的过程定义为“自组织”^[1]。在社会科学领域,自组织是一群人基于自愿的原则主动地结合在一起,其产生包括两个阶段:首先是一群人形成小团体;其次是这个团体拥有特定目标,并能够为了该目标进行分工合作、采取行动^[2]。奥斯特罗姆(E. Ostrom)通过研究小规模公共池塘资源案例,论证了自组织在公共事务治理当中的重要力量^[3]。

社区自组织作为一种机制,是指不需要外部力量的强制性干预,社区通过自身就可以实现自我管理、自我教育、自我服务、自我约束,进而实现社区生活的有序化^[4]。而社区自组织作为一个名词,在社区当中就是社区社会组织。培育社区自组织是社区营造的主要手段。

(二) 自组织与社会资本

科尔曼(James Coleman)认为社会资本是个人所拥有的结构性资源,它存在于人际关系的结构当中,并能够为结构内部的个人行动提供便利,其主要内容包括信任关系、共享的信息网络、社会规范及有效惩罚、权威关系以及有意识进行合作的社会组织^[5]。帕特南(Robert D. Putnam)在《使民主运转起来》的研究当中,将社会资本界定为社会组织的特征,这些特征能够使得组织的参与者更有效地在集体行动中追求共同目标,其内容包含了参与者彼此之间的信任、互惠的规范和参与的正式及非正式网络^[6]。

显然,自组织的特性在逻辑上与社会资本紧密相关。“首先,一群人基于关系与信任而自愿地结合在一起;其次,结合的群体产生集体行动的需要;第三,为了管理集体行动而自定规则、自我管理。”^[7]自组织建立在基于情感性、认同性关系的自组织成员之间的合作之上,并且在不断的合作中形成共同的行为规范。

信任、规范和网络三个要素,贯穿自组织研究与社会资本研究的始终。同时,这三个要素也为协商民主的发展创造了土壤。

(三) 自组织与社区协商

区别于行政逻辑主导的街居制,随着单位制的解体和进一步的市场化,社区中除了原有的居民自治组织以外,出现了指向社会逻辑和市场逻辑的大量文娱、公益、服务等不同类型的自组织,这些组织和团体的产生,是现今社区居民利益追求分化的结果。在居民利益诉求多元化、差异化的城市社区内,不同的利益主体和行动逻辑之间,矛盾与冲突不可避免,如何规避风险,促进社会和谐,在社区层面引入协商民主尤其重要。在多元治理的过程中,社区内各个主体之间的协商是极为重要的环节,针对社区公共问题加以理性讨论,才能使问题达成共识,进而落实到实践层面,推进社区发展。

有学者指出,在城市社区的治理中,协商民主只是一种嵌入性途径,为城市社区的治理提供了一种具体的实践形式,而不是单纯地构建一个具有民主形式的外在约束制度^[8];对于社区协商民主的重要性,学者认为,城市社区的治理急需导入系统化和常态化的协商治理,通过协商民主理念和技术上的跨越,倾听各阶层声音,平衡各阶层利益,实现城市社区的联合协商^[9];也有学者认为社区协商治理是基层社会治理的制度实践创新,但如何有效破解社区公共性难题、统合多元价值观和整合阶层利益差异,从而最终达到整个社会的善治是城市社区协商实践必须面临的重大考验^[1]。

可以说,自组织既是社区协商的前提,亦是推动社区协商的关键。自组织与社区治理密切相关,作为处于基于权力关系的政府治理与基于交易关系的市场治理之间的第三种治理机制,显示出不同于政府治理和市场治理的优越性,并能够与政府、市场共同协力发挥作用,消弭有限理性和机会主义行为等治理问题。任何善治应该混合层级、市场与自组织三种治理;不同情境需要不同的治理机制,会有所偏重,但亦必须有所平衡^[7]。在人们日常生活的社区当中,自组织无疑是更符合逻辑的选择。因而培育社区自组织,能够推动社区治理结构的转型,亦可因社区自组织内在的合作、参与、有序等特征成为提高社区治理绩效的有效工具^[11],进一步提升社区社会资本,推动社区可持续发展,最终达到善治。

居民的社区参与意识和组织化的有序参与是自组织参与社区协商的前提。对于社区自组织对社区公共事务的参与,国内外学者已有诸多研究成果。托克维尔(Alexis de Tocqueville)认为美国公民在参与多样的社区自组织团体、以自组织的名义行动的过程中,习得了自我管理和解决公共事务的能力,自组织培养居民形成了共同完成一项事务的互助精神和清晰的权责意识^[12]。帕特南在《使民主运转起来》中指出,意大利南部一些地区的经济停滞不前,是因为与北部地区发达的社区组织和成熟的参与机制相比,南部地区存在着普遍的不信任,缺乏有市民有组织的参与,难以实现城市自治^[6]。国内学者也在这一领域形成普遍共识,认为社区居民通过自组织的形式参与各类社区事务,能够避免对社区事务出现搭便车行为^[13];确保民众在社区有机会习得自组织能力时,推动构建中国好社会才有可能^[14];实现社区参与式治理需要政府有意识、分步骤地向社会放权、授权并培育社区参与的组织化力量^[15]。

可见,探讨社区营造背景下自组织的社区协商机制,对当下社会治理及社区治理创新具有重要的导向意义。

三、个案研究: 两个社区实验的实证分析

(一) 新建商品房小区的社区营造

JT小区是位于东部沿海城市H市的新建商品房小区。2015年楼盘开盘销售,开始形成一批最早的业主。在尚未交房入住时,X社区营造团队便进驻社区,开启了新建小区的社区营造实验。在房屋建设的同时,X社区营造团队开始依托现有的基地,基于已购房的业主开展社区营造活动。X社区营造团队主要通过生日会(主题活动)、邻居见面会、议事会三种类型的活动,使业主能在未入住的时候,便开始有不断的互动,认识未来的邻居,产生亲近感,在此过程中促进沟通与信任。社区关系的建立线上线下同时进行,在活动过程中建立了社区居民大群、楼栋群和一些兴趣群等,X社区营造团队也利用各种渠道向居民们传达社区营造的理念和JT小区打造社区营造小区的愿景。前期较为充分的社区营造工作,使得居民对社区产生了较强的认同感。居民在X社区营造团队的助力下,积极开展社区活动,形成了一定数量的社区自组织,使得社区内建立起基本的信任网络,与其他新建小区相比,社区社会资本累积较快,为日后协商平台的搭建打下了一定的基础。

1. 社区自组织的出现与发展 从楼盘开始售卖,经历了一年多的社区营造活动和辅导,2016年9月,JT小区在未入住的情况下成立了一个自组织——新居互助团,互助团通过实地考察和经验介绍等形式,为有需求的居民在入住后会进行的软装采购提供联合议价和有效建议。自组织成员是X社区营

造团队在社区活动开展过程中挖掘出来的积极分子,在后续的一些活动中起到带头作用。这些能人不仅有服务的意识,也具备服务的能力。新居互助团的部分能人因为有多次购房的经验,能够考虑到居民可能会面临的诉求,并提供行之有效的方案。新居互助团的服务使得许多居民获益,共享的信息网络初步成形。在2017年4月交房之后,新居互助团的工作任务完成,自组织转型成为志愿服务团,继续活跃在社区当中。

服务团转型之初,延续新居互助团的理念,吸收成员主要考虑的是否有公益心、是否有能力为社区居民提供服务,并未在人员构成上做过多的设计。在后期参与到社区协商机制当中后,为了增加服务团代表居民的正当性,也在多个楼栋中招募成员,但服务团核心成员主要还是以入住前的多次议事和新居互助团为基础形成的一批较为稳定的能人群体,这些能人在社区当中树立了一定的威望,同时也是社区内各个组织的关键成员,成为了社区内关系网络的重要节点。X社区营造团队引导自组织和能人将更多的注意力集中到JT小区的公共层面的事务,包括社区活动的举办、邻里关系的营造、社区公共空间的运营甚至社区可能会遭遇到的公共问题。

服务团成员经过一段时间的磨合产生了较高的默契和对组织的认同,内部的组织架构和治理机制逐渐成型。通过和X社区营造团队的商讨,确立了组织目标和未来发展方向,主要想解决社区的公共事务,群策群力,结合社区营造,实现社区发展。

除服务团外,在入住之后,社区居民们随着更多的日常互动建立了更深层次的信任关系,也产生了邻里间的互惠行为,互动与交流增多后,居民们根据自身需求的不同发展出了不同类型的自组织。出于打造社区营造小区的愿景,开发商在小区建设过程中,设计了大量公共空间,这使得与其他社区相比,JT小区的自组织具有一定的优势,社区自组织的许多活动也都围绕着社区公共空间展开。这些自组织的负责人很多都是服务团的成员,作为社区内的积极分子,带动着其他居民参与自组织的发展。以社区能人为核心,JT小区目前发展出了七个不同的自组织。

表1 JT小区自组织情况

组织名称	需求	活动场地	活动时间	组织规章
健身队	健身	社区健身房	固定	有
瑜伽队	中老年人健身	社区架空层	固定	有
亲子图书室	为青少年创造活动空间	社区图书室	固定	有
绿植群	养绿植,美化公共空间	睦邻平台	非固定	无
叔叔阿姨群	为老年人创造活动空间	社区架空层	固定	无
手工群	满足手工爱好	不固定	非固定	无
服务团	解决公共事务	社区公共空间	固定	有

根据表1能够看出,社区内部自组织的类型较为丰富,考虑到了不同群体的需求。并且,通过在X社区营造团队的辅导,各个组织都能意识到组织规章和持续的活动的重要性。自组织以能人为主导,X社区营造团队提供支持,不同需求的居民选择性参与的形式逐渐发展起来。部分自组织在居委会进行了备案,考虑对外筹资的可能性。社区营造为构建社会资本形成助力,也为社区自组织的发展创造了环境。值得注意的是,与其他互惠互益的自组织相比,服务团作为公益性自组织,在社区协商机制中发挥了独特作用。

2. 协商平台的搭建 2017年6月,居民入住后不久,诸多公共事务需要决策,如公共空间的管理运营、各自组织的资源需求。同时,社区内也出现了房屋需要后续维护、物业管理问题,一些居民独自去找开发商解决时被推诿,也有人采取过激方式,但这无益于实现各方利益的协调。X社区营造团队便在前

期社区能人参与议事的基础上,推动搭建了JT小区互信共建沟通会,即社区内的多元协商平台。

由于新建小区的居委会尚在筹建当中,小区内的业主委员会也因入住率不足无法成立,代表小区居民利益的服务团便扮演着前期业委会的角色。在协商平台搭建之后,服务团为了扩大自身的代表性而有意识地招募新的居民加入,并且尽可能在各个楼栋都有成员,这样可以使服务团收集到所有楼栋的反馈。

2017年7月,首次互信共建沟通会召开,包括X社区营造团队、服务团、部分居民、物业公司、开发商,居委会筹建组列席会议,服务团代表居民利益的主体与各方开展协商。X社区营造团队为会议设置了罗伯特议事规则,并成为议程、秩序的维护者。沟通会形成了一个基本的多元治理平台,社区内逐渐形成常态化协商机制,服务团参与到社区的议事协商当中。在每月多方沟通会召开之前,每月第一个周六下午,服务团先召开内部例会,成员会将自己楼栋中收集的问题汇报出来供大家讨论,拟定提交到多方沟通会上的问题,商议问题解决办法,成为内部的协商机制。之后,每个月底召开多元沟通的协商会议,提出在内部例会中拟定好的各类事项,与其他协商主体在会议上达成关于社区事务的初步共识。

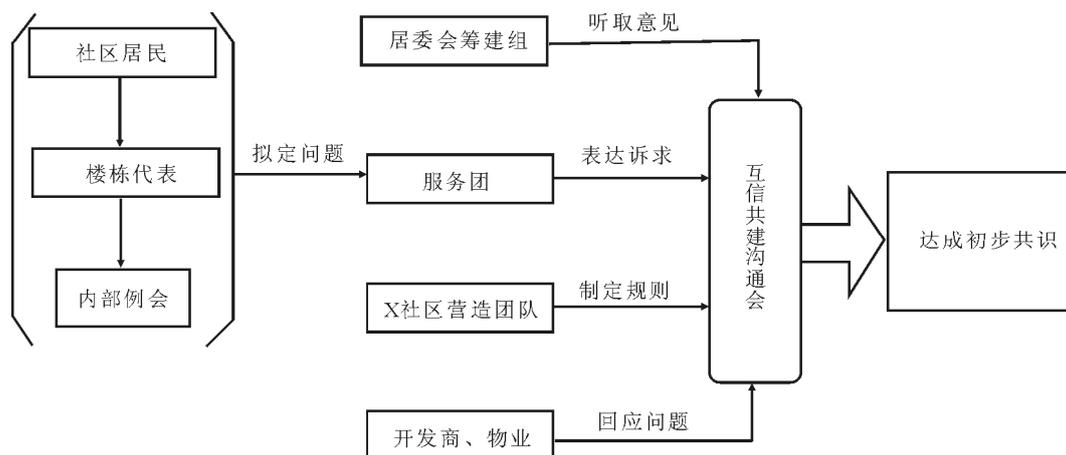


图1 JT小区社区协商平台示意图

但是,JT小区内的协商机制的发展并不顺利,每月的协商会议形成的决策大多数最终都没有下文,许多诉求被“等业主委员会成立之后再投票表决”的理由而被搁置,经过服务团统计,数次协商会议提出的几十项诉求与意见实际被解决的只有五分之一左右。2018年4月,服务团最后一次在互信共建沟通会上就这些事项与其他主体进行沟通依然无果,此后,协商平台暂时停摆。其他社区自组织对资源和场地等方面的需求,同样由各个自组织负责人自行寻求解决方案,基本不依靠服务团实现串联进行协商讨论。

(二) 老旧城区的社区营造

J市D街道作为已经开展了五年社区营造工作的社区实验点,诚然已经取得了良好的成果,但老旧小区与新建小区的外部与内部环境存在许多不同,此处并不比较社区营造的成效,而是探讨社区自组织参与到社区协商机制当中的另一种可能。

D街道地处J市的老旧城区,下辖9个社区,在T社区营造团队入驻之前,处于社区自组织衰落、且少有能解决当地现实问题的自组织的状态。针对此种状况,T社区营造团队开始在D街道进行社区动员,秉承社区营造理论和专业的工作理念,以挖掘社区能人、举办社区微公益创投项目并辅导、搭建线上参与平台等方式培育社区自组织。

从2015年至2018年4月,D街道已经举行过三届微公益创投项目和以民生议题为导向的第四届项目。在这四届项目中,T社区营造团队共培育了30个社区自组织,其性质和发展程度各不相同。

XHY社区的四个自组织TZ艺术团、YH女子健身队、XHY助老队和XHY养犬俱乐部在参与项目的过程中,组织规模扩大,组织能力也得以提升。

1. 社区自组织的发展 在T社区营造团队长期的培育过程中,不同类型的自组织在不同程度上获得了发展。微创投项目注重对自组织基本能力的培养,民生会项目则引导自组织关注社区公共事务,以自身所长为社区提供服务。

文娱类型的自组织通常会被认定为只能自娱自乐、参与水平较低。但依据事实经验,社区的艺术氛围、文化氛围对提升社区凝聚力有着不可替代的作用,文娱类自组织承担着树立社区文化自豪感的职能。在D街道的实践中,文娱类自组织展现出了利他、互助、为居民服务的可能。各个自组织均试图通过自身的专长来为社区服务,YH女子健身队鼓励有能力的社区残疾人走出家门,传授他们益于身体健康的广场健身舞;TZ艺术团规模大,除了日常的表演活动之外,关注社区的老党员和有精神文化需求的老年人成为了组织的主要议题。养犬俱乐部在社区开展公益讲座,既为部分欠缺专业养犬知识的养犬户提供了经验,使得居民能文明、安全养犬,也在一定程度上消解了养犬户与非养犬户之间的矛盾,促进了社区的和谐稳定。

对原本就以服务为主要职能的助老队等自组织,T社区营造团队注重培养其提升服务能力的意识,并为这类组织之间创造交流讨论的机会。D街道的ST社区的助老队成立时间长,已经划分出多个分队,相对而言组织架构明确,服务水平较高,是ST社区的自组织品牌。通过T社区营造团队组织的培育,XHY助老队在与ST助老队沟通后,借鉴其可行经验制定了团队服务规则,以便为社区孤寡老人提供更可靠、更安全的服务。T社区营造团队在日常辅导中,均不断向服务类自组织传达助老、助残等服务要精准和常态化,自组织将观念付诸于行动,形成了长期可持续的社区参与。

居民及自组织从小处着眼,从兴趣和身边的问题开始,由最表层的参与发展到对邻里和社区事务的关心,随着能力的增长和意识的提升,最终能够着眼于社区公共事务。T社区营造团队和社区工作人员在长期陪伴的前提下,适时诱导,提供机遇与支持,使得自组织的参与能够由被动转化为主动,由自娱自乐转化为关注社区,产生了互惠、公益的意识,并具备了将想法付诸于实施的能力。

2. 协商平台的搭建 随着D街道各个社区自组织规模逐渐扩大、数量逐渐增多,T社区营造团队对于自组织的培育模式和自组织的社区参与能力都发生了变化,社区自组织协商平台的建立是重要体现之一。XHY社区自组织联合会是切切实实自上而下形成的社区协商平台。

2017年末,民生项目启动后,根据前三届微创投项目的经验和民生会期间半月一次讨论会的沟通交流,XHY社区四个自组织在各自设计活动时,发现人手不够、活动经费不足、居委会活动场地难以协调等问题可以通过合办活动的方式来解决,于是产生了联合申报项目的想法,并得到了社区和T社区营造团队的肯定。经过辅导,四个自组织成立了联合活动核心组,协力完成了人员分工、经费统筹、活动程序安排等工作,最终圆满举办了这次大规模活动,为联合会协商平台的搭建打下了良好的基础。此举也启发其他社区的自组织之间产生交流合作,在参与过程中凝聚合力,实现协作。

平台搭建后,社区自组织在每一次的协商当中与社区两委一站、T社区营造团队充分交换意见,统筹设计活动并加以实施。社区两委一站提供资源支持并对自组织的工作进行监督,T社区营造团队则继续充分发挥培育作用。目前围绕着社区需求和组织自身目标,XHY社区四个自组织的参与和协商呈现出规范、积极、有序的面貌。

为了能够将社区自组织协商平台提上日程,在自组织有意识、有需求的同时,社区两委一站的支持与配合也同样重要。XHY社区四个自组织在过往活动中一直和社区有商量,两委一站亦在场地、物资方面为自组织提供了许多支持。这使得T社区营造团队能够较为顺利推动XHY社区自组织联合会的工作。

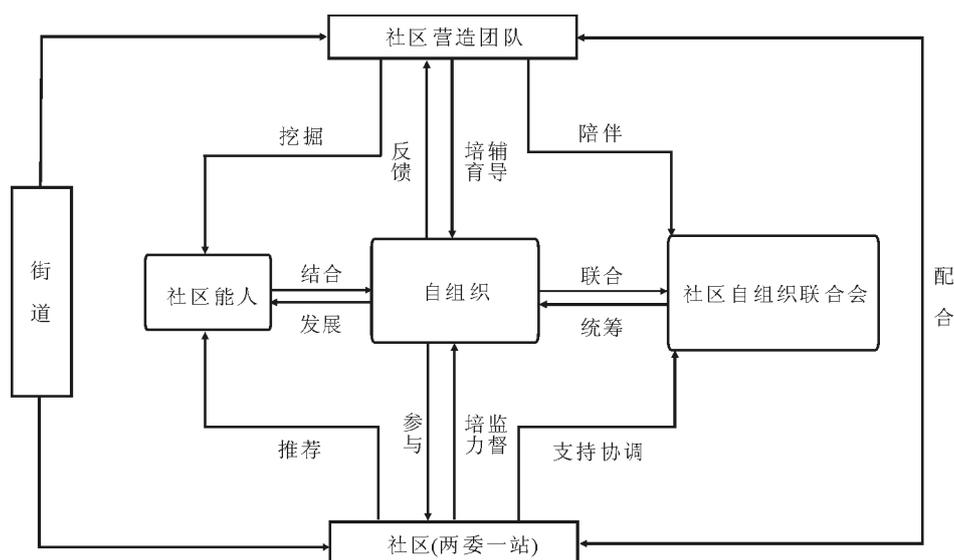


图2 D街道社区营造模式示意图

自组织在项目实施过程中,产生了资源共享、交流沟通的需求与共识,社区自组织联合会应运而生。一方面,可以增强自组织在项目之外日常的活跃度,促进社区居民的组织化参与,形成相应的参与规范;另一方面,联合会能更有效地利用社区内部资源,聚焦本社区居民需求,自组织在其中真正做到为社区居民发声、服务。社区级协商平台的搭建也说明了通过社区营造工作的长期辅导,社区居民确实有从能人到自组织再到自组织联合会,从而实现参与社区公共事务、议事协商的可能性。

四、社区协商机制的构建

(一) 新建小区协商机制的难点

JT小区和D街道同为T大学的社区营造实验点,在推进社区参与和议事协商的过程中,两个社区虽然都以社区营造的专业方法与居民营造社区共同感,确保居民参与的积极性,也同样注重促进协商主体的多元和协商过程的开放等方面的工作,却产生截然不同的结果,JT小区遭遇了新建小区协商机制建设的难点。

1. 自组织的合法性困境 服务团配合社区营造工作的推进,加入社区的协商议事,集体行动的效能有所提高,但在以维权为目的的协商过程中,服务团合法性地位的模糊,令自身发展和整个社区协商都陷入了瓶颈。服务团代表社区居民及其他自组织参与协商,遭遇了合法性的现实性困扰,其在事实上起着前期业委会的作用,却没有业委会的合法身份,选举过程也有别于业委会的选举过程。这就导致了服务团对自组织外部的动员能力有限,一方面部分没有加入服务团的居民并不认可服务团成为自身利益的代表,并质疑服务团参与协商的动机;另一方面在参与协商的过程中,也较难获得其他协商主体的尊重,影响力甚微,往往还会遭到防备。

服务团是在X社区营造团队的指导下成立的,作为一个自组织,其产生并非典型的自下而上的模式,没有充分的权力来制定自身规范。同时,服务团的能人也受到了来自各方的掣肘,能人在自组织中的权威被稀释,很大一部分程度上只能听从X社区营造团队的引导。服务团在获取资源、提升组织能力、影响议事规则等方面举步维艰。

2. 自组织自身能力缺失 服务团自身能力的局限影响了其参与社区协商的效果,其能力的困境体现在三个方面:一是无法联合社区内部的其他自组织共同参与到社区协商的过程中,缺乏执行力,不能整合各个自组织,以自组织的行动实现协商过程中的主张,各个自组织亦无法以服务团为网络中心通过

联合发挥合力。二是经验不足,自组织的参与能力、协商能力需要相当长时间的培育。在JT小区,服务团由于居民对后期维护和物业管理等方面的需求,过早承担了与开发商、物业等主体议事协商维护业主权益的职能。虽然服务团当中不乏维权的能人,但整个组织参与社区冲突调解处于初步阶段,其协商方式较为单一,自组织积累的经验有限,服务团实际上并不具备执行公共事务的能力。三是在自组织能力尚未成熟的情况下,X社区营造团队考虑到作为出资方的开发商等的种种因素,本身也无法独立地为社区自组织培育,还要尽量维持社区内相对平和的环境,这也导致原本想要以集体行动与开发商和物业公司协商的服务团受到一定限制,最终只能反复向开发商、物业公司提要求,在开发商、物业公司拖延问题时,没有任何应对策略,协商结果无法执行。

3. 社区社会资本匮乏 JT小区作为新建商品房小区,外来人口占比较大,社区居民缺乏对社区的认同感与归属感,对社区发展缺乏关心。JT小区前期开展的大量社区营造工作在凝聚社区居民、提升参与意识与社区信任方面起到了一定的作用。但由于社区内诸如物业管理、公共空间运营、房屋维护等大量亟待解决的公共事务被各方拖延,新建小区来之不易的社区信任和认同逐渐被消解,社区营造工作也不得不放缓步伐。这不仅影响居民加入自组织的自觉性,更制约了其参与社区活动的主动性与积极性,甚至与自组织产生冲突,这都进一步加剧了社区内自组织参与社区协商的困难。服务团的各种主张不仅没有人能够负责,甚至会遭到反对。对于自组织在协商过程中表现出的需求,社区内较低的信任程度和互惠网络不足以让组织成员和居民动用自身的资源来解决问题。同时,社区居委会尚处于筹建状态,协商机制亦缺乏来自行政支持的正式规范。对于新建小区而言,想要建立成功的协商机制,较低的社会资本存量带来的困难显而易见。

与此同时,服务团对公共事务的关注集中在房屋维护、物业管理以及小区周边配套等硬件问题,忽视了社区内差异化的需求,尤其是能够对社区公共事务助力的其他自组织的需求,导致各自组织无法形成合力,其互惠行为只能在组织内部实现。各自组织也不能通过社区内的协商机制有效配置资源,社区的关键成员虽然都聚集在服务团当中,却无法通过服务团推动社区内自组织的联合,自组织之间互惠和信任的网络无法打通,社会资本积累的过程中断,服务团难以通过联合其他自组织提升与其他协商主体之间博弈的资本。

(二) 社区协商机制对比

对比社区协商机制的发展状况,两个社区在各个方面存在着一定的差异:

从两个社区原有的社会资本存量来看,JT小区服务团的社区社会资本基于集中装修期间新居互助团之间广泛的互惠网络,小区居民在此期间通过分享知识和资源,达成了初步的信任关系,为服务团的建立打下基础。但后期这一互惠网络却没有更进一步的深入和扩张。XHY社区的居民在胡同里由于长时间的交往形成了邻里之间的信任,又在T社区营造团队长时间的自组织培育工作中进一步加深了彼此的了解,使得联合会的成立水到渠成。

从协商平台的促成方式来看,两个社区协商机制的形成虽然都与社区营造团队有很大的关系,但JT小区的服务团议事会从人员的组织到规则的确立,事实上是由X社区营造团队主导的。XHY社区联合会的产生则是自组织在一次又一次的社区活动中总结经验,交流沟通会经由T社区营造团队的辅导和社区的支持自下而上建立的。

从协商主体之间的利益关系和协商议题来看,JT小区的多方协商包括了服务团、X社区营造团队、居委会筹建组、开发商以及小区物业,但由于入住后大量公共事务集中出现,协商的议题集中在了与日常生活最密切相关的房屋维护和物业问题上,出现了一定的摩擦。XHY社区的议题则主要集中在如何做好社区活动,目标一致,达成了社区支持、T社区营造团队辅导、自组织实施的共识,呈现出合作关系。

从协商载体来看,JT小区服务团有例会的内部协商过程,和其他主体间的协商则在沟通会和小区

微信群以及专门为小区开发的 APP 当中实现,最为主要的载体是多方沟通会。XHY 社区的自组织联合会则通过固定时间的自组织协商会作为协商的载体,此外,自组织也有自己的组织微信群,自组织成员也可在其中实现内部协商。两个社区都运用了线上线下结合的参与方式,区别在于 XHY 社区的微信群为自组织微信群,群成员均为能够参与活动的自组织成员,避免了一般的社区微信群居民只说不动的状况。

表 2 社区协商机制对比

	JT 小区服务团	XHY 社区自组织联合会
社会资本	基于新居互助团的互惠网络	基于地缘的邻里信任关系
促成方式	社区营造团队主导,自上而下	自组织自下而上 社区自组织,社区两委一站, T 社区营造
协商主体	服务团, X 社区营造团队,居委会筹建组,开发商,物业	团队
利益关系	存在摩擦	合作共赢
协商议题	房屋维护、物业管理	社区活动与社区工作推进
协商载体	服务团例会、沟通会、小区微信群、社区 APP	自组织协商会、自组织微信群
协商程序	罗伯特议事规则	分享、汇报、答疑、规划
协商成效	达成的共识难以执行	统筹资源,各司其职,实施行动

从协商程序来看, JT 小区营造团队从进驻伊始便致力于推动社区居民学习专业的罗伯特议事规则,确保每次会议的有序合理, X 社区营造团队也在当中起到了监督作用。但随着居民对开发商信任的丧失, X 社区营造团队在某种层面从监督变成了为开发商代言,反而开始干涉居民的协商,协商程序自然也失去了效用。XHY 社区自组织协商会的程序则是借鉴了 T 社区营造团队举办微创投项目时培力公坊的形式,自组织分享、汇报工作进度,两委一站和营造团队答疑并给出建议,同时共同制定下一步规划,程序简洁有效。

从协商成效来看,协商的目的在于使结果能够有所用,但由于协商议题性质的不同,两个社区协商结果的运用是不同的。JT 小区的协商结果由于各方都无法有效执行,协商机制暂停了运转,服务团内部各个自组织的负责人也并没有通过服务团使各自组织串联起来,实现资源的整合与分配。XHY 社区则通过协商来确定资金、场地等资源的运用以及不同类型的自组织如何最大程度发挥自身的优势为社区服务,协商的内容集中在能够通过行动达成的内容,提升自组织本身能力的同时促进社区多元治理的转向,达到了协商的目的。

(三) 社区协商机制的构建措施

根据两个社区之间协商机制的对比可以发现,与 JT 小区相比, D 街道 XHY 社区能够自下而上地联合并参与到协商当中,和 D 街道社区营造团队在当地开展的长期持续的自组织培育工作密切相关:自组织培育过程中,各主体之间的多方协作是建立社区协商机制的基础;社区营造团队的长期陪伴是改善自组织参与水平的前提;尊重居民意愿、重视社区需求的培育理念是增强自组织参与意识的核心;授人以渔的培育方式则是提升自组织议事协商能力的关键。同时, D 街道基层政府、社区两委一站的配合也起到了重要的作用。这为目前像 JT 小区一样协商机制建设遇到困难的小区提供了一定的经验。

1. 构建社区资本,激发居民参与。打通居民间、组织间的网络,营造社区共同体意识,是居民及自组织积极参与协商的前提。不论是新建小区还是老旧小区,唯有社区居民彼此信任,愿意合作,才能够出于共同目标形成自组织,才能推动社区协商。居民在组织化地参与公共事务的过程中,既能满足自身的需要,也能获得成就感。在实践过程中居民及自组织的合作能力得到锻炼,并通过长期频繁的交流 and 互惠,唤起社区共同感。从社区营造的经验来看,挖掘社区能人在构建社区社会资本过程中起关键性作

用,社区能人在动员其他居民和运用社会资源方面都能发挥自身优势,以社区能人为中心,自组织亦能得到进一步发展,逐渐形成非正式规范。社区社会资本也能够使自组织更灵活地分配资源、解决冲突,更高程度地激发居民、自组织对社区和组织的认同。

2. 加强组织培育,注重能力培植 对于深入社区的外来社会组织,必须尽早完成对社区能人及自组织团队能力的训练,使其具备应对突发事件和解决公共事务的能力,社区协商机制的建立应当是在自组织有能力的前提下自下而上建立的,协商能力不足不会导致协商过程的不平等,外来团队的主要任务是培育而非服务。具体到JT小区而言,社区营造团队应当加强对自组织能力的培育,组织居民并引导自组织关注公共事务,要通过长期的培育与陪伴,提升居民的社区参与意识,使自组织获得自下而上的参与和协商的能力。依托自组织培育工作,重构社区内信任、规范、互惠等层面的社会资本。

同时,不论是政府还是开发商购买服务的外来社会组织,在实务工作中外来团队都应当注重保持自身的独立性,一旦与其他主体产生利益纠葛,外来团队将难以得到社区居民和自组织的信任,对自组织培育工作和社区社会资本的构建都将造成不必要的阻挠。

3. 建立规章制度,确保协商成效 社区协商应当被纳入制度轨道,从协商主体、动员方式、协商程序和后续实施等方面建立相应制度规范,确保自组织在社区协商中的合法性。社区两委尤其要关注民意诉求并对协商成效进行监督,使得居委会、开发商、物业、自组织等主体共同参与的协商平台能够合理运行,避免协商仅仅成为形式。自组织作为协商主体之一,应参与到规范制定的过程当中,既要确保内部规范的合理有序,也要在协商过程中充分保持主动。值得注意的是,协商机制除了社区内的日常事务,也要涵盖随时可能出现的突发性事务,不同内容需要不同的应对程序。针对各类纠纷和诉求,通过合理有效的形式促成各主体直接沟通,有效协商,达成妥协或行动的共识并迅速实施。

五、结 语

在D街道XHY社区的案例中,自组织的良性发展和协商平台的搭建,与政府邀请T大学社区营造团队进入社区进行自组织培育工作有直接关系。团队基于专业理念与扎实的社区调研,设计出切合当地实际情况的自组织培育路径,开展了长期的培育工作,取得了阶段性的成果,亦有可供其他社区参考的经验。JT小区在居民尚未入住之前便积极开展了社区营造工作,在前期也收获了一定的成效,但由于新建小区各类公共议题的迫切性,自组织过早地加入了协商,尚未培养出自下而上的协商能力,各个自组织之间也没有形成联合,提出的诉求难以被满足。此外,社区营造团队的独立性亦没有得到保障,其自身的两难境地使得自组织培育工作无法持续。新建小区的社区营造工作还需不断深入,以自组织培育为首要目标,使得社区自组织能够在充分获得能力的前提下平等参与协商。

城市社会治理是极为复杂的过程。本文从两个典型的城市社区治理实验入手,通过对两个案例的比较研究,展现了自组织参与社区治理的过程。从对仍在持续中的过程的考察来看,社区居民及自组织完全有实现社区参与和协商治理的可能,这一可能的关键在于组织能力的培植和社区社会资本的构建。社区协商民主的发展也可以加强居民及自组织的相互信任与合作,培养公共精神,推动基层治理。虽然自治型治理模式难以在短时间内达成,但能够推动强国家弱社会的政府主导型治理模式逐步向合作型治理模式转变,城市社区治理有力度亦有温度。

参考文献

- [1] 叶侨健. 论系统自组织机制——耗散结构机理图的诠释[J]. 系统科学学报, 1994 (2): 57-63.
- [2] 罗家德. 自组织——市场与层级之外的第三种治理模式[J]. 比较管理, 2010 2(2): 1-12.
- [3] OSTROM E. Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems[M]. San Francisco, CA: ICS Pres, 1992: 16-41.

- [4] 杨贵华. 自组织与社区共同体的自组织机制[J]. 东南学术, 2007 (5): 117-122.
- [5] 詹姆斯·S·科尔曼. 社会理论的基础[M]. 邓方, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 1999: 357-369.
- [6] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 213-215.
- [7] 罗家德, 梁肖月. 社区营造的理论流程与案例[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 16.
- [8] 韩福国. 作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则[J]. 复旦学报: 社会科学版, 2013, 55(3): 156-164.
- [9] 闵学勤. 联合协商: 城市基层治理的范式变革[J]. 吉林大学社会科学学报, 2015(6): 53-59.
- [10] 文军, 吴晓凯. 社区协商议事的本土实践及其反思——以上海市普陀区“同心家园”建设为例[J]. 人口与社会, 2017, 33(1): 12-23.
- [11] 肖日葵, 萧仕平. 不同理论视角下的社区自组织研究综述[J]. 天府新论, 2009 (1): 82-85.
- [12] Tocqueville, Alexis Charles Henri Maurice Clérel de, Nolla E, Schleifer J T. Democracy in America: historical – critical edition of "De la démocratie en Amérique" [M]. Liberty Fund, 2010: 98-113.
- [13] 夏晓丽. 城市社区治理中的公民参与问题研究[D]. 山东大学, 2011: 169-171.
- [14] 闵学勤. 社区的社会如何可能——基于中国五城市社区的再研究[J]. 江苏社会科学, 2014 (6): 14-23.
- [15] 唐有财, 王天夫. 社区认同、骨干动员和组织赋权: 社区参与式治理的实现路径[J]. 中国行政管理, 2017 (2): 73-78.

[责任编辑 陈萍]

Study on Negotiation Mechanism of Community Self – organization Embedded in Community Governance: Based on Two Community Revitalization Experiments

CAO Fei-lian¹, WAN Yi¹, ZENG Fan-mu^{2, 3}

(1. Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China; 2. School of Social Sciences, Tsinghua University, Beijing 100084, China; 3. College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: In order to explore an effective grass – roots community governance model, and through an empirical research about a negotiation process of two experimental self – organizations of community revitalization in JT community in S and D street in J in the view of the theory of organization, this study, according to the differences of results of community negotiation in the two self – organizations, suggests that self – organizations which develop the ability of bottom – up negotiation that makes social capital play a role in the mechanism of community governance can promote democracy in community negotiation. Because self – organization is an effective way for community residents participating in grass – roots social governance, the study about negotiation mechanism of self – organization is meaningful to innovation of grass – roots governance.

Key words: community revitalization; self – organization; community negotiation; social capital