

“乌卡”境况下社会组织参与社区难题治理的 “破壁式”策略

王玉生, 赵雅棋

(广西大学公共管理学院, 广西南宁, 530004)

摘要:现阶段“乌卡”境况下,社区治理难题突出表现为利益壁垒、信息壁垒和结构壁垒,各主体的价值取向与价值协调、服务需求与服务供给、治理结构与治理需求之间存在互相对立的阻隔,社会组织的参与有助于解决这一难题。基于“乌卡”境况和协同治理理论及个案研究,构建“问题—策略—结果”分析框架,分析社会组织“破壁式共治”行动策略的内容和特征。研究发现:社会组织以双向嵌入治理体系、转译服务信息、搭建主体合作平台等策略参与社区难题的治理,能够协调价值取向、引导政策遵从、精准识别需求、完善公共服务、优化权责机制、实现主体合作,从而较为有效地解决社区治理中的棘手问题。

关键词:“乌卡”境况;棘手问题;社会组织;社区治理;行动策略

中图分类号:F752;F426.7

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2023)06-0159-09

一、引言

现代化转型的快速推进打破了传统社会的“确定性”结构,不确定性作为一种新的结构性力量登场^[1]。社会发展步入风险裂变与泛化的“乌卡(VUCA)”时代^[2],即一个具有易变性(volatility)、不确定性(uncertainty)、复杂性(complexity)、模糊性(ambiguity)特征的时代,其中,不确定性是“乌卡”时代的核心表征,易变性、模糊性和复杂性皆由不确定性衍生而来^[3]。在“乌卡”境况下,城乡融合发展、城市居民跨社区谋生等现代性叙事不断出现,社会人员高速流动的趋势不断增强^[4]。与此同时,无论是宏观层面的社会治理体系,还是微观层面的民众价值认知和心理情感因素,都处在持续的波动与变化之中,使得社区

治理环境也因高度的流动性与波动性而充斥着大量的不确定性风险^[5]。在不确定性风险的影响下,社区治理中的公共危机事件频繁发生,社区治理问题逐渐演变成无法预测、难以用线性手段解决的“棘手问题”^[6]。

当前社区治理主要遵循“技术逻辑”^[7],即先理解问题、寻找问题规律,再通过刚性制度进行资源整合与分配^[8],以此应对社区发展过程中出现的不确定性风险。但在实践中,具有不确定性特征的社区棘手问题往往处于意外的、未知的公共情境之中,只有在具体的行动中才能对其规律进行有效把握,难以做到“先理解问题,再解决问题”^{[8](2)}。同时,由于棘手问题具有跨越地理界线、行政区划和文化认知边界的特征,时常要求多元治理主体共同参与,但多元主体间权责机制的模糊性致使社会治理结构呈现出“碎片

收稿日期:2023-04-25;修回日期:2023-08-31

基金项目:国家社科基金重点项目“社会组织联盟治理功能的有效性与合法性研究”(15AZZ008)

作者简介:王玉生,男,广西全州人,博士,广西大学公共管理学院教授、博士生导师,主要研究方向:社会组织、社会治理;
赵雅棋,女,湖南长沙人,广西大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向:社会组织、社会治理,联系邮箱:
281021174@qq.com

化”^[9]特征,即社区各治理主体之间产生了互相割裂的鸿沟,许多内部资源无法有效调动,外部资源也无法进入^[10]。碎片化的治理结构难以应对“乌卡”境况下社区棘手问题的动态变化性及跨区域、跨层级、跨部门特性,甚至会产生条块分割、反馈渠道堵塞等问题^{[9](2)}。

在这种情况下,亟须通过社会组织实现社区自治主体、政府及社会力量的联合,打通治理主体之间的合作沟通渠道,激活各个主体的应有功能,实现整体化模式的最大化合力效应。《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》中就提出:“发挥社区社会组织在源头治理方面的积极作用,协助提升社区矛盾预防化解能力。”^[11]党的十九大报告指出:“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。”^[12]社会组织的参与能够在各主体之间架构一个信息联系、资源共享和政策传递的桥梁,进而形成治理合力。首先,社区是由人构成的生活区域共同体,居民在其中生产生活,远比在其他区域内更容易受到人情关系的影响,社会组织依靠“情感式动员”更能唤醒根植在社区民众心中的力量,在民众自主性的驱使下能够获得更加坚定的支持,从而提高民众政策遵从意愿,保障政策执行^[13];其次,社会组织依靠信息资源和政策渠道优势,可将民间社会自下而上的志愿力量和政府自上而下的目标结合起来,促成政府与社区间的良性互动;最后,社会组织通过履行在公共服务和公共政策领域的交叉职责,能够实现对内促进合作、对外谋求支持,达到激活社区内部活力和打通外部政策渠道的目的。

基于此,全面认识不确定性风险下社区棘手问题的内涵与特征,探寻一套与“乌卡”境况相适应的社会组织参与社区治理的行动策略,是构建多元协同治理体系、提升社区防范化解风险能力、实现不确定性风险下社区棘手问题高效治理的必然路径。

二、文献综述

目前关于“社区治理不确定性”的研究主要

从两个方面展开。一是从情感维度或技术维度分析不确定性产生的根源。前者认为“乌卡”境况下社区生活的困惑、焦虑与日俱增,社区治理中的公共情感从激情驱动逐渐演化为被利益驯服,引发了人际情感中的信任危机^[14]。而“信任”是社会系统应对不确定性的有效方式,信任缺失则极易引发个体认知与心理情感不确定性的增长,导致个体产生异常行为^[15]。后者认为不确定性是科学技术带来的必然结果。由于社区环境的复杂性、居民认知的有限性与差异性,技术的使用与革新进一步加深了居民间的信息鸿沟,提高了社区治理和建设的难度^[16]。

二是研究不确定性治理的方法。如,认为过去由“确定性范式”主导的社区治理体系相对僵化,难以有效应对社区日益增长的不确定性^[17]。有学者提出以动态与静态治理相结合的韧性治理模式应对不确定性风险下的社区治理问题^[18],但韧性的习得并非易事,其间仍存在个体参与方式的选择困境,而社会组织的参与能够有效解决这些问题^[19]。当前,针对社会组织参与社区治理的研究侧重于多层次、多面向、多视角地分析和解释社会组织在社区治理中的功能与作用,认为社会组织能通过协商、谈判、合作等方式深入一线为居民提供服务,更容易了解居民的真实需求^{[3](2)},并将社会组织视作社区治理系统中的一个重要节点。同时,认为社会组织能在联结公众和政府^{[10](2)}、强化多主体沟通、整合社会资源及深耕社区发展等方面发挥功能优势^{[19](2)}。

虽然社会组织在参与社区治理过程中已经形成以“专业性”与“对话性”相结合的互动逻辑,但现有关于不确定性环境影响社会组织参与社区治理的理论与实践研究尚可适当拓深,可为“乌卡”境况下社会组织以何种行动策略应对社区治理的棘手问题补充相关的实证研究。

因此,本文拟从“乌卡”境况下的不确定性特征出发,理解社区棘手问题的现实表征,厘清潜藏的不确定性风险,并结合Y社区老旧小区改造的个案构建“问题—策略—结果”的分析框架,借助协同治理理论对社会组织如何参与社区棘手问题治理的行动策略进行剖析。

三、社区治理难题的壁垒与策略

(一) 社区治理难题的三大壁垒

在不确定性的作用下,社区治理难题的“社会多元性、知识不确定性和制度复杂性”^{[6](2)}等三个特性产生了新的变化。具体表现为:第一,由社区参与者的数量众多、价值多元、认知分歧大导致的社区问题更加复杂;第二,所涉及的技术知识更加难以把控,相互勾连状态下的因果关系更加模糊和难以辨识;第三,问题的主体关系、制度层级表现出碎片化特征,政策网络与治理结构呈现出松散耦合的复杂状态^{[9](3)},致使各社区的治理主体在价值取向与价值协调、服务需求与服务供给、治理结构与治理需求等方面的差异化增大,这种差异化以“壁垒”的形式降低了公共政策的运行效率,阻碍了公共价值的实现。本文结合对传统社区治理失灵的反思,将“乌卡”境况下社区治理难题的困境归结为以下三大壁垒:

其一,利益壁垒。跨社区谋生、城乡融合发展等现代性的流动叙事引发的社区地域边界模糊,削弱了社区各行动主体价值观念上的确定性。作为多元化、多层次社会关系交织的场域,社区内的利益相关方繁多且价值观念差异显著,极易产生利益冲突。同时,物质利益主导的世俗认知不断冲击着社区邻里间的生活形态,社区民众行为决策时日益以理性化和利益最大化为原则,价值观念愈加复杂,合作行动的不确定性风险与日俱增。除此之外,当政策内容的价值取向与民众个人利益发生冲突时,使用强制型政策工具约束民众行为,可能会增强民众的抵触情绪。基于对部分政策产生的偏激、恐慌、排斥心理,以及理性人动机的驱使,民众极可能会为了维护自身利益或降低自身损失而牺牲公共利益、集体利益,产生利益壁垒,最终导致利益主体价值观念与实际利益上的冲突,影响政策遵从的信心,产生政策不遵从行为,甚至导致冲突,影响政策执行的效果。

其二,信息壁垒。一方面,在不确定性影响下,公共服务需求信息存在异质性、分散性的特征,提高了信息识别、获取的难度,使得政策制

定者难以把握完备信息、准确识别民众的公共服务需求。^[20]另一方面,基层的行政资源和财政资源相对匮乏,社区治理主体的决策更多地呈现为有限理性,即采取线性决策模式搜寻问题的解决方案,秉持工具理性和成本-效率决策原则选择政策工具,这种决策方式仅仅基于政策视角考虑解决方案的合理性与可行性,缺乏对于社区事务的深入了解^{[20](2)},导致服务供给难以匹配社区民众的异质性服务需求,形成服务供给与服务需求之间的信息壁垒。

其三,结构壁垒。由于每个部门所掌握的治理信息有限,难以独立进行棘手问题的治理,导致单向度、强制性的治理结构难以适应日益复杂的治理任务。社区多元主体在治理过程中的沟通、互动与协调不足,固有僵化的治理体系难以有效解决治理问题。加之现有的相关法律制度对各方主体参与社区治理的权责与路径表述相对模糊,在基层部门缺乏自由裁量权的情况下,便难以统筹协调被政策分流的行政任务,这就影响了公共服务的针对性与有效性,使得治理主体处于阻隔与封闭的状态,被整合在一起的主体并没有真正形成治理合力,极易出现关系不清、权责不明的结构壁垒。

(二) 社会组织参与社区难题治理的“破壁式”策略

在“乌卡”境况下,社会治理所衍生的公共产品与服务不再由政府独立把握,既往的公共责任拓展到私营与非营利部门^{3},棘手问题的治理需要政府、社会组织与市场等主体构成的结构网络共同完成。多元主体参与的客观需要和棘手问题属性共同催生了社区棘手问题的协同治理需求,本文用“破壁式共治”来描述这种具有协同治理特征的行动策略。

依据协同理论,主体的参与行为是将系统内各个子系统之间的阻碍打通或破除,建立子系统间或子系统内部各个要素之间的联结,将原本无序、分散的各部分整合为有序、统一的状态^[21]。基于此,“破壁式共治”是指社会组织凭借自身独有的资源与优势,在外部环境强力驱动与自组织行为拉动合力下所形成的协同联动机制,它通过打破主体间的壁垒与阻隔,联合多元行动者,

实现协同联动,以应对不确定性治理场域中的社会治理任务。这种行动策略是体制约束与实践张力共同作用的结果,体现出鲜明的实践理性,具体实施方法如下:

一是双向嵌入策略,破利益壁垒。一方面,为了能在政策执行体系中获得有效的话语权,嵌入正式的治理体系,社会组织通过与社区互哺协治,树立组织的正式权威,以自身的组织资源与服务能力嵌入社区行政体系,从而发挥组织联结作用。另一方面,社会组织通过向社区居民提供志愿服务赢得信任与认可,以私人关系为基础,嵌入社区内部,并建立非正式权威,通过柔性协调的方式,破除政策执行过程中强制性手段难以破除的利益壁垒,提升政策遵从水平,保障政策执行。

二是服务转译策略,破信息壁垒。首先,社会组织凭借自身的灵活性与草根性,展开社区调研、访谈,抓取社区信息,获取公共服务需求。其次,社会组织借助自身的专业能力联合多方主体,向其他治理主体转译民众的服务需求,对服务任务进行识别与反馈;同时,通过转译公共价值修辞,消除治理主体与治理对象之间的认知差异,有效保障公共服务的实现。最后,实现服务供给与公共需求之间的有效联结,减少公共服务的分散化、悬浮化问题。

三是平台搭建策略,破结构壁垒。首先,社会组织借介入临时项目或突发事件的时机发起联合行动,通过自身的协调、沟通,搭建各个主体进行合作的临时性平台,为实现多部门的协调联动创造合作空间。其次,借助行动的正面反馈,提升主体参与的积极性,推动主体间的长期合作。最后,通过临时性项目平台的搭建,提供新的治理力量,提升治理结构的协同性,形成治理合力,打破主体之间的结构壁垒,为主体合作提供新的可能。

四、实证分析

在老旧小区改造过程中,参与主体众多,多方利益协调困难,涉及问题复杂烦琐,难以通过常规手段进行有效解决,是典型的棘手问题。

本文选择C市Y社区老旧小区改造过程中充分发挥治理作用的H组织的社区治理行为作为研究对象,分析社会组织解决社区棘手问题的行动策略。

Y社区始建于2005年,社区总面积约为0.25平方公里,社区居民总户数2245户,常住人口约6450人,流动人口900余人,拥有2个小型农贸市场、2个全民健身运动场。国有单位改制后,原来国企承担的社区服务功能缺失,难以实现有效的公共服务。自2010年起,Y社区先后聘请多家物业公司提供物业服务,但由于物业公司服务水平不高,业主与物业之间的纠纷不断。2019年1月,社区居民在居委会与单位的支持下,依据国务院颁布的《物业管理条例》成立了H群众性自治组织,自H组织参与社区治理后,该社区的公共服务效率得到了显著提升。

H组织主要依靠所在地的街道办事处实施备案管理,主要代表业主的利益,向社会各方反映业主意愿和要求,监督物业管理公司管理运作,优化社区服务结构,提供公共服务。同时,H组织拥有固定的成员、管理者与活动场所,结构相对稳定。该组织以专业的服务能力与管理能力全程参与此次老旧小区改造过程,有效解决了小区改造过程中的棘手问题,此个案具有代表性。同时,H组织虽然只属于社会组织的一种类型,但是该组织参与解决的老旧小区改造问题、面临的不确定性环境,同样是其他社会组织所要面对的。所以,基于H组织的个案研究具有一定的推广性与拓展性。

笔者与团队成员于2019—2021年对H组织进行了深入的追踪调研,对参与合作的主要社区工作人员、居民、基层政府官员等关键群体进行了深度访谈,获得了丰富的一手资料,并以实习工作人员的身份参与社区工作近半年,获得了社区自治委员会、居委会、物业公司的内部文本资料。本研究基于上述材料,结合相关政策文本进行研究,还原老旧小区改造项目中社会组织参与的实践历程,分析探讨Y社区在老旧小区改造中遇到的具体问题和H组织的解决办法。

(一) 双向嵌入策略破利益壁垒

截止到2021年1月底,C市既有住宅加装电

梯共 770 台, 安装电梯让更多社区居民享受到了“一键直达”的老房幸福好生活。然而, 对于本来就不需要电梯的一楼住户而言, 装电梯要拆除户内墙面、撤掉家具, 且没有相关的补助。同时, 部分低楼层的住户认为加装电梯会让高楼层的房子更加好卖, 进而影响自家房屋未来出售的价格。因此, 大多数低楼层户主对安装电梯持反对意见, 使得项目未能如期落实:

几个一楼、二楼的阿姨打算卖掉旧房子跟儿女一起住, 但她们听说好几个小区的顶楼本来卖不出去的, 就是因为装了电梯, 价格都涨了, 再加上顶楼清静、视野好, 好多买房的看到有电梯都优先选顶楼, 到时候她们的房子就会跌价, 甚至卖不出去。所以她们不仅不在协议书上签字, 还会利用邻里关系劝说中楼层住户, 导致电梯安装事宜长时间搁浅。(访谈资料: H02202012)

除电梯安装外, 楼顶防水层翻新问题也同样因为利益壁垒而未能得到及时处理。楼顶防水层翻新同样涉及开凿墙面、天花板的问题, 会对居民日常生活造成一定的影响, 导致部分居民产生抵触心理。

在实践中, 实现改造目的和满足日常需求, 在很大程度上取决于改造过程中多方利益的平衡及达成对公共价值的统一认识, 换言之, 社区居民的共识性价值取向是完成老旧小区改造的关键。在权衡利益得失时, 当地民众并不会因为政府部门或相关主体的“权威背景”而提升政策遵从水平, 而且在不确定的社会环境中, 一味使用强制性政策反而会适得其反。只有当日常生活受到影响较小, 甚至可以从获取较高利益时, 居民才会积极地遵从政策的相关规定。因此, 要化解居民日常生活需要与老旧小区改造带来的不便之间的冲突, 需要让理性的民众看到实实在在的经济效益、社会效益, 以更加科学有效的方式协调和统一民众的利益诉求, 以实现政策遵从的可持续性。

针对上述问题, H 组织采取了双向嵌入策略。具体而言, 在社会关系层面, H 组织以私人关系、志愿服务嵌入社区内部, 通过获得信任与认同等方式树立非正式权威, 提高居民的政策遵从水平。H 组织先利用社区民众“理性人”的考量作

为行动基础, 再利用社区民众“行为入”的社会属性, 通过社区意见领袖群体影响其他普通居民, 提升社区居民对老旧小区改造中各项政策的遵从水平。得知部分户主对于房价、房屋拆修有顾虑, H 组织的负责人联系熟悉的住建局、社区街道办工作人员、房产经纪人一同向低楼层居民普及相关的建筑知识与房屋买卖政策。H 组织通过联系居委会与上级政府, 成立了联席会与工作组, 以构建正式化、机制化的合作, 为后续工作提供保障。同时, H 组织还邀请了 Y 社区居民原工作单位内具有一定威望的意见领袖, 在调解纠纷方面发挥了非常明显的作用。意见领袖群体中有一大批退休的干部与员工, 他们有着丰富的法律、经济等方面的知识与社会经验。他们既是社区重要的信息报道人, 也是关键的信息拥有者, 相比普通民众, 他们更有知识、文化和威望, 也更了解社区的实际情况和居民的实际需求。

其实 Y 社区的居民很多都是同一个单位的职工, 大家多少都是有过交集的, 还有一些从小在一个幼儿园和小学念书。有些叔叔阿姨通过我们组织的几次社区活动, 直接就成了朋友, 朋友之间“说开了”, 装电梯的事情也就顺理成章地达成共识了……没能达成共识的, 我们就把他们的子女集中起来进行交流, 把高楼层住户的困难, 以及愿意付出的一些补助跟他们说了, 年轻人之间先达成了协议, 再去跟父母商量。(访谈资料: H08202212)

在行政结构层面, H 组织以树立正式权威的方式嵌入行政体系, 为政策执行提供保障。为了降低私人关系带来的不稳定风险, H 组织凭借自身的专业能力与治理资源, 联系居委会与上级政府, 成立联席会与工作组, 以构建正式化、机制化的合作关系。因为 H 组织的专业性, 加之其与政府的良好关系, 对政府部门而言 H 组织更值得信赖, 这使得当地相关的政府部门乐意与 H 组织合作。在此过程中, H 组织和行政主体之间发挥了互补作用, 做到了政府部门想做但是没有时间、精力和资源做的事情。

在上述行动策略中, H 组织通过志愿服务表明了自身的立场, 赢得了居民的认同和支持, 继而双向协调着多元价值取向, 提高了民众的政策

遵从水平。在组织参与过程中,居民的各方利益诉求得到了协调,使原子化的社区居民个体形成了“圈子主义精神”^{[20](2)},以构建社会契约与情感激励的方式将社区内的多方利益诉求进行了协调与整合。同时,H组织以资金资源、公益资源、政治资源及专业服务能力,嵌入正式治理体系,有效地形成了长效机制,保障了项目的顺利进行,如图1所示。

(二) 服务转译策略破信息壁垒

基层社区的治理资源有限,物业专业化水平较低,导致相关政策难以有效执行,加之政策的实践性不足,Y社区停车位改造问题一直未能得到妥善解决。按照C市的相关规定,属地街道应对辖区内的停车资源进行统筹,错峰利用小区周边道路、社会停车场,供居民使用;规划停车位无法满足居民需求时,居民可通过共同协商,采取停车自治的方式,在保证消防通道畅通的情况下利用小区内的场地、道路,最大可能地满足居民的停车需求。但Y社区的建设年份较早,场地条件不足,难以引入社会资本投资建设立体停车场:

我们为了停车位的事情一直在跟相关部门反映,打过政府热线。他们也派了好几拨人下来看了,都没能得到解决。但我们也理解,街道这么窄,实在是匀不出地方了。这事要真正解决也难,但不能因为事情难就一直拖着我们。这没地方停车,上班还要走到外面的大马路上,日常生活非常不方便。(访谈资料:Y09202003)

Y社区居民的停车问题给所在的街道带来了较大的压力,小区业主会将车停在Y社区所在的道路两旁,严重影响了街道的日常交通,部分消

防预留通道上也塞满了车辆,甚至好几次将救援车辆堵在了街道外围,延误了救援的时机。除此之外,在楼顶防水工程、电线改造、增加保温层、改造上下水等项目中,同样由于未能及时了解居民的日常需求、补助项目,使得服务项目未能完成、补助款项的细则不完善,直接影响了小区的改造进程。

针对上述问题,H组织一方面通过向下转译公共价值修辞,消除认知差异,在公共价值修辞中权衡了多方的利益偏好,并寻找到了公共利益的“最大公约数”,促进了民众对政策的理解。例如,《C市人民政府办公室关于印发C市老旧小区改造实施方案的通知》(C府办函〔2020〕47号)原则性地规定:应优先解决老旧小区建筑物破损、居住条件差、配套设施不完善、社会治理服务机制不健全等民生问题,改善人居环境。H组织仔细阅读了老旧小区改造的相关政策文件,领会文件精神实质,依据文件重构了政府、企业、公众都易于理解和接受的公共价值修辞,即老旧小区改建是基于“业主主体、社区主导、政府引领、各方支持”公共价值理念的惠民工程,并将该公共价值目标精神连同小区改造的施工日期、内容细则、注意事项、进度安排等信息一起进行了宣传。

另一方面,通过向上转译服务需求,实现主体间的有效沟通。H组织通过征集、谈话、反馈等方式发现社区需求,厘清社区现存的问题,并以问题和需求为指引,围绕项目的形成和运作方式,引导居民以组织化的方式参与进来。首先,建立了专门针对老旧小区改造工作的协商周例会制度,针对改造过程中的具体任务,收集直观、

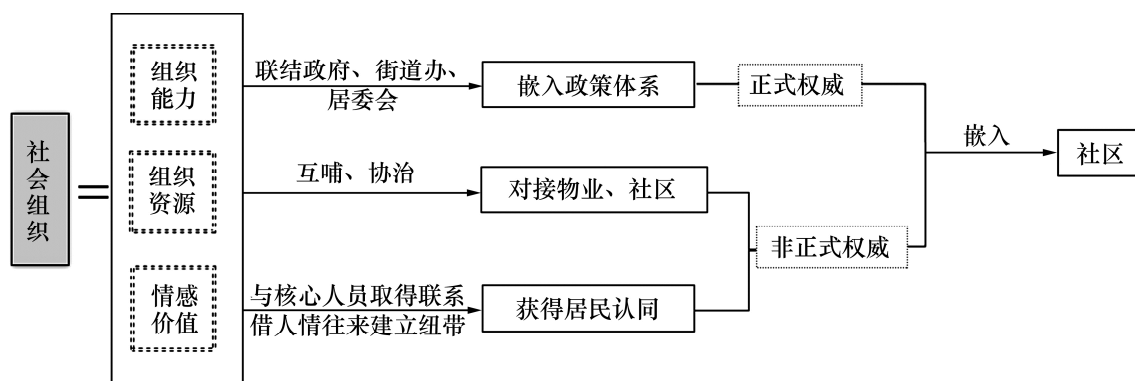


图1 双向嵌入行动策略

详细的服务要求, 将各类改造需求传达给居委会和施工方。其次, 在社区范围内发起成立了专门的工作宣传队、意见征集队、问题调解队、质量监督队等工作小队, 将改造的施工日期、内容细则、注意事项、进度安排等信息, 以上门走访、张贴海报、问卷发放等形式进行了宣传, 并在宣传期间通过电话、微信、纸质问卷等形式, 征集居民对改造工作的意见。最后, 针对具体的项目制订了专门的应对措施。例如, 针对小区停车困难的问题, H 组织走访了 C 市范围内同类型的社区, 根据既有的社区案例提出了“改建绿化带”“加设空中停车场”“申请额外场地”等多种方案, 并阐述了各种方案的利弊。80%以上的业主参与了投票并确定了方案, 之后由 H 组织整合提交。最终的方案是将 Y 社区的绿化带改建为新的停车场, 并联合居民的原单位, 在社区南侧开放通道, 允许居民使用原单位内的健身场地与绿化草坪, 以满足居民日常的停车需求, 有效解决了停车困难的问题。

在服务转译行动中, H 组织始终发挥着一种穿针引线的作用, 扮演着辅助者、联络者及中间人的角色, 在社区居委会、施工方与居民之间搭建桥梁, 有效弥合了治理层面与服务层面的中间缝隙, 既优化了公共价值修辞, 也使得居民的需求变得更加清晰, 如图 2 所示。

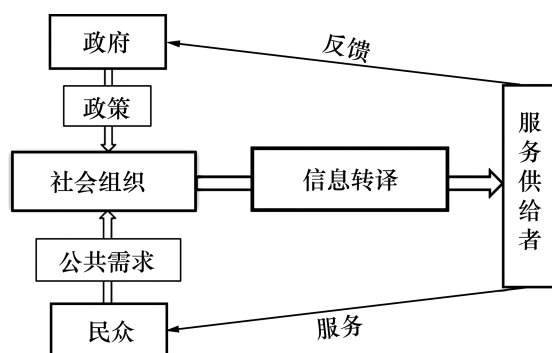


图2 服务转译行动策略

(三) 搭建平台策略破结构壁垒

Y 社区老旧小区改造的细节问题, 经常由于归属主体或部门不明确而被无限期地搁置。以老旧水管翻修为例, 施工队按照公司规定, 承担合同范围内的水管入库工作。而部分居民在杂物

间、车库中建有卫生间、用水池等设施, 需要加长接入水管, 这些额外增加的管道费用并不在公司负责范围之内。为保障自家用水, 居民只能自行负担加长管道的费用。而在管道接通后, 又存在水压过低的问题, 施工方表示仅负责管道问题, 后续的增压工作应由自来水公司负责。为此, 居民通过市长专线进行了反映, 向物业公司进行了投诉, 也直接联系了街道办, 均未得到妥善解决:

起初修管道的时候大家就觉得很麻烦, 总是动不动就停水, 一停就是好几个小时。后来管道修好了, 水又特别小, 洗个澡都要拿桶接水, 都半年了这个问题一直没有得到解决。物业甩手不管, 让我们找政府, 政府又说是自来水公司那边的问题, 自来水公司又说这个是管道的问题, 我们也不知道该找谁去。(访谈资料: Y02202203)

由于改造项目涉及部门众多、手续繁杂、分管归属不明, 其提出的专业能力、专业资源等方面的要求超出单个主体所能掌握的范畴, 各个主体在 Y 社区进行了实地考察后, 便因协调困难等原因而无限期地将用水问题往后拖延。面对这类问题, 亟须优化主体之间的权责机制, 加强主体间的协调合作, 实现治理结构的有效运行。

为了解决居民的用水问题, H 组织通过走访、非正式会面等方式, 实现了社区、街道办、居民委员会、物业公司及政府相关部门之间的交流与合作, 并以自身为媒介搭建了非正式、临时性的合作平台, 实现了主体间的有效交流与有机联动。例如, 通过发布短视频, 引起政府部门的重视, 并在居民用水问题解决之后, 同样通过短视频的形式向社区居民及社会公众公布了事件处理的结果:

我们会把水管返修的处理过程, 全程用短视频的方式记录下来, 剪辑成视频作品发布在我们社区的群里、公众号上, 还有各大网络平台上。依靠自媒体平台能取得一定的关注, 也能引起社会公众的共鸣, 让相关部门重视类似情况, 也能够向帮助我们解决问题的相关部门提供正向的反馈。(访谈记录: H04202110)

H 组织通过搭建临时性的项目合作平台, 有

效减少了主体间合作的冗余结构和步骤,没有相对烦琐的审核、评估过程,合作流程相对简单且有效,实现了“多元参与”向“多元协作”的过渡。在参与与协作的过程中,也体现出了一种“参与式的协商”,实现的是一种从提案萌生到项目运作全过程的共商共建,最终实现了多元主体的共同参与、共同发挥力量与共同承担责任,如图3所示。

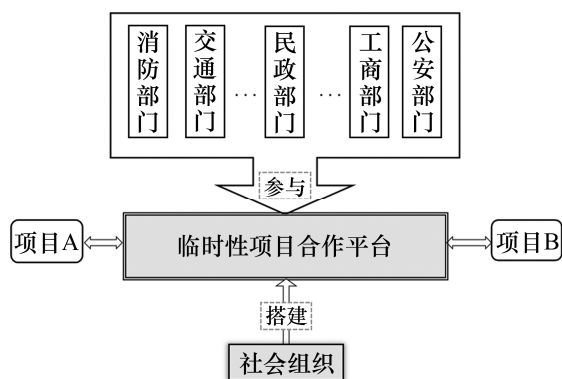


图3 平台搭建行动策略

五、结论与建议

(一) 结论

本文基于“乌卡”境况和协同治理理论及个案研究,分析了社会组织“破壁式共治”的行动策略,得出以下结论:第一,结合协同理论对行动策略资源优势的分析,研究得出“破壁式共治”的整体行动策略是:社会组织以自身的资源、能力与结构,将系统内的各个要素有序地整合在一起,最终形成协同联动机制,解决棘手问题。

第二,“破壁式”行动策略是外部环境强力驱动与自组织行为拉动的合力形成的,展现了社会组织面对具有不确定性的棘手问题所采取的差异化的参与行为。

第三,准确把握与有效应对“乌卡”境况下的棘手问题,是社会组织选择行动策略时的关键考量。具体参与社区治理的过程时,行动主体对于在具体的治理项目中所遇到的阻碍与不确定性并无十足把握,只能摸着石头过河,以期在不确定性中找到方向。因此,社会组织参与社区项目治理的行动过程就是解决“乌卡”境况下具体

棘手问题的系统工程;社会组织针对棘手问题的不同“壁垒”采取不同的“破壁”方式,是在资源约束条件下最大限度地动员与整合资源的理性选择。

(二) 建议

社会组织介入社区的“破壁式共治”行动策略解决了社区治理中具有“乌卡”境况特征的棘手问题,策略执行的结果反映了社会组织社区治理行动的有效性与可持续性特征。为了更好地落实“破壁式共治”行动策略,还可对其进行优化与完善:首先,应构建利益表达与协调机制,激活基层民众的参与感、使命感、价值感;其次,应深切关注民众的根本需求,切忌只看动作,不看效果,只看标准流程,忽视效率;最后,应拓宽多元主体的参与渠道,减少合作过程中的冗余流程,建立长期、稳固的合作机制,防止行动形成的合作关系网络在项目结束之后消失,又回归到合作之前的分化状态。

参考文献:

- [1] 文军,刘雨航.不确定性背景下中国式现代化的理论变革与实践转向[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2023(1):20-31.
- [2] 杨黎婧.从单数公共价值到复数公共价值:“乌卡”时代的治理视角转换[J].中国行政管理,2021(2):107-115.
- [3] 郑观蕾,蓝煜昕.渐进式嵌入:不确定性视角下社会组织介入乡村振兴的策略选择——以S基金会为例[J].公共管理学报,2021,18(1):126-136,174.
- [4] 李培林.面对未来:我国城镇化的特征、挑战和趋势[J].中国社会科学院大学学报,2022,42(8):5-20,139,145.
- [5] 齐格蒙特·鲍曼.流动的时代:生活于充满不确定性的年代[M].谷蕾,武媛媛,译.南京:江苏人民出版社,2012.
- [6] 郭佳良.公共行政中的“烫手山芋”——基于“棘手问题”缘起、内涵与应对策略的研究述评[J].公共行政评论,2020,13(4):185-203,211-212.
- [7] 杨嵘均.韧性城市建设:不确定性风险下“技治主义”城市治理范式的转型方向[J].探索,2022(1):125-135.
- [8] 文军,陈宇涵.面向不确定性:城市社区治理的情感风险及应对[J].南开学报(哲学社会科学版),2023(2):70-81.

- [9] 唐玉青. 从碎片化到整体性: 基层政务服务数据的治理[J]. 行政论坛, 2022, 28(1): 87-93.
- [10] 王栋. 支持型社会组织参与社区治理: 嵌入、融合与贯通[J]. 学术界, 2022(5): 138-150.
- [11] 民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见[J]. 中国社会组织, 2018(2): 25-27.
- [12] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [13] 文军, 高艺多. 社区情感治理: 何以可能, 何以可为?[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 49(6): 28-36, 169-170.
- [14] 郭佳良. 找回行动主义: 技术理性失灵背景下公共价值管理研究的展开逻辑[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(3): 52-61.
- [15] SCHEVE C. The social calibration of emotion expression: An affective basis of micro-social order[J]. Sociological Theory, 2012(1): 1-15.
- [16] 吴旭红. 智慧社区建设何以可能? ——基于整合性行动框架的分析[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 110-125, 173.
- [17] 吴瑞财. 多中心治理视野下的社区治理模式初探[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2010, 31(1): 114-117.
- [18] 余敏江, 方熠威. 情感动员与韧性提升: 不确定性风险下城市社区治理的行动逻辑——基于上海市 L 社区的考察与分析[J]. 探索, 2023(4): 115-126.
- [19] 刘志鹏, 康静, 果佳. 社会组织: 民众政策遵从的催化剂——以宁夏云雾山自然保护区为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(2): 106-116, 172.
- [20] 郭巍青, 张文杰, 陈晓运. “复杂问题”与基层干部的“办法”: 以 N 区“外嫁女”问题为例[J]. 公共行政评论, 2019, 12(3): 70-84, 191.
- [21] 黄科. 动态视域下的区域政策协同: 理论建构与实践路径[J]. 学海, 2022(6): 90-97.

The "Breaking Wall" strategy of social organizations participating in community difficulty governance under the situation of "VUCA"

WANG Yusheng, ZHAO Yaqi

(School of Public Administration, Guangxi University, Nanning 530000, China)

Abstract: Under the influence of the uncertainty characteristics of the "VUCA" era, thorny issues in communities are manifested in three forms: "interest barriers", "information barriers", and "structural barriers", resulting in opposing barriers between the value orientations of various entities, service demands and supply, and governance structures and demands, which need to be resolved with the participation of social organizations. This paper, based on the analysis of collaborative governance theory and case studies, constructs a "problem-strategy- result" analysis framework from the perspective of "VUCA" and summarizes the content and characteristics of social organizations' "wall-breaking co-governance" action strategy. The study finds that social organizations participate in difficult problem governance of the community through three strategies: bidirectional embedding of governance system, translation of service information, and establishment of subject cooperation platform, and that this action strategy can coordinate value orientation, guide policy compliance, accurately identify needs, improve public services, optimize power and responsibility mechanisms, and achieve subject cooperation, so as to solve more efficiently thorny issues in community governance.

Key Words: "VUCA" perspective; difficult issues; social organizations; community governance; action strategy

[编辑: 郑伟]