

# 社区简约治理结构中的分层动员机制

## ——基于C市X社区治理实践的个案研究

任杰<sup>1</sup>, 潘泽泉<sup>2</sup>

(1. 复旦大学社会发展与公共政策学院, 上海, 200433;

2. 中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

**摘要:**通过对C市X社区治理实践的质性研究,基于简约治理的理论视角,对X社区动员的组织基础、机制与运作逻辑进行分析,发现社区动员实践体现为一种嵌入简约治理结构中的分层动员机制,其运作逻辑既包含制度化较强的准行政动员,也包含以柔性协商为主的非正式动员。这一结论为进一步理解社区动员与社区日常运作结构的关系提供启发。

**关键词:**简约治理;社区动员;第三领域

**中图分类号:** D63

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2024)02-0146-11

20世纪90年代以来,我国的城市基层治理迎来重大转型,城市基层管理体制由街居制和单位制转变为社区制。由于传统的政治、经济、社会三位一体的单位制整体治理模式无法适应当代城市异质性较高、人口流动增强、治理事务繁杂等特点,社区承担起了联系政府与居民、事务管理、政策下沉等治理功能,于是构建新型的社区治理模式便成了城市治理进一步建设和发展的必然要求。我国的社区治理研究长期围绕着国家与社会之间的关系问题进行探索,社会动员也是理解社区中“国家与民众”关系的重要问题<sup>[1]</sup>。已有研究对社区动员的讨论聚焦于社区动员的主要机制和逻辑方面,并归纳出了“权威式动员”<sup>[2]</sup>、“赋权式动员”<sup>[3]</sup>等动员模式。然而,此类研究大多忽视了社区动员所依赖的常规组织结构,由此使得治理过程中的“结构性”与“策略性”对立起来<sup>[4]</sup>。为了弥补这一缺陷,应当重

视对社区组织结构的分析,并阐释这种结构对社区治理动员实践的影响。而简约治理的视角为当代社区组织结构的研究提供了新的启发。本文通过分析社区简约治理的组织特征及社区动员在这一结构中的运作模式,来理解社区动员的机制与逻辑。

## 一、文献回顾与理论视角

目前,对社区动员的研究主要基于对公民参与与理论的反思,强调社区精英与非正式动员在社区动员中的作用,但忽视了社区治理的常规组织结构。而作为对传统基层社会结构的总结,简约治理及与其相关的“第三领域”概念对探讨当代社区组织结构仍有借鉴意义,对分析社区动员的机制与逻辑也具有较强的理论效度和实践信度。

收稿日期: 2023-07-22; 修回日期: 2024-02-19

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国城乡融合发展的空间社会学研究”(20&ZD149); 湖南省社会科学成果评审委员会课题“空间正义视角下‘村改居’社区治理创新研究”(XSP20YBZ082)

作者简介: 任杰,男,山西太原人,复旦大学社会发展与公共政策学院博士研究生,主要研究方向:社区治理、社会学理论,联系邮箱: 20110730008@fudan.edu.cn; 潘泽泉,男,中南大学公共管理学院教授、博士生导师,主要研究方向:社会学理论与方法、社会政策与社会治理

### (一) 文献回顾

改革开放后, 社会动员被赋予了新的含义, 成了政府推动政策下沉与提升治理绩效的基本手段。“动员”是指广义上的社会影响和社会发动<sup>[5]</sup>, 既包括自下而上的自发动员, 也包括政府使用的动员方法和策略<sup>[1]</sup>。在总体性社会时期, 群众动员是国家推动治理政策下沉的基本方式之一。而在改革开放后, 国家治理现代化的转型仍然受到“革命教化政体”的持续影响, “运动型”“动员型”的政策逻辑继续扮演着重要角色<sup>[6]</sup>, 但革命时期的动员方式在现代社会面临着科层组织复杂化、社会主体多元化的挑战, 当代社会动员的政治运动色彩逐渐淡化, 更多体现为一种应对社会自主性不足的政策工具。

现有对社区动员机制的研究, 主要基于“国家-社会”二元范式对公民参与理论进行反思, 探讨政府如何通过社区动员, 将居民、社区等基层场域中的行动者纳入现有治理体系之内。早期的基层治理研究将公民参与视为研究的重点, 强调现代化转型过程中需要培植社区力量, 促进公民社会成长<sup>[4]</sup>。因此, 基层治理应该朝着国家与社会力量此消彼长、社会自治力量逐渐增强的方向转型。但在国家强控制、组织发育不良的背景下, 社区资源与自主性不足使得公民参与理论的解释性受到了较大挑战<sup>[7]</sup>。当代中国社区的建设更多源于“后单位”时代国家治理转型过程中对城市治理空间“清晰化”“标准化”的需要, 以政府为主导的基层动员与群众参与仍是基层治理的主要形式。因此, 一些研究主张结合社区动员的实践对公民参与理论进行反思, 从而更好地理解当代社区治理过程<sup>[2]</sup>。在此类研究的影响下, 分析政府主导下的社区动员实践逐渐成为当代基层治理研究的重点。总体而言, 当代中国的社区动员过程带有很强的“国家动员、群众参与”的历史烙印, 城市社区参与成为一种基于国家治理需要的、自上而下的制度安排<sup>[8-9]</sup>。社区动员实践体现为对社区不同主体进行激励与发动, 整合资源配置, 促使社区组织与居民参与政策实施过程, 实现政策目标。

社区精英动员与非正式性是当前社区动员

机制的共同特征。在单位制时期, 城市中的群众动员是政治动员在基层的延续, 其实践过程带有鲜明的组织化、政治化色彩<sup>[10]</sup>。而在“后单位”时代, 随着固有的资源分配体制消解, 社区动员过程转变为“地方性权威式动员”<sup>[2]</sup>、“组织化合作动员”<sup>[11]</sup>、“日常权威式动员”<sup>[12]</sup>。从总体的动员逻辑来看, 从单位制时期国家控制的“指令性”动员, 转向了侧重“国家-社会”互动, 重构社区公共性的“赋权式”动员<sup>[3][13]</sup>。在这些动员机制的概念框架中, 社区精英在动员过程中的主导作用及非正式动员手段的应用是其共同特征。其中, 社区精英包括居委会成员、社区志愿者、退休干部、党员居民等。在单位制解体后, 这些社区成员由于个人魅力或社会资本上的优势, 成为基层政府与社区居民联系的重要纽带, 并支配着社区动员的过程<sup>[14]</sup>。同时, 社区精英们往往缺乏行政权威, 可以动用的资源也较为有限, 因此, 主要借由社会网络、人情关系、利益激励等非正式方式动员社区居民参与治理过程<sup>[15]</sup>。

已有研究对社区动员的多元主体及动员策略已进行了较为详尽的分析, 但对于社区行政结构对动员机制的影响仍有较为忽视。对于动员机制的分析应当结合治理场域中的制度结构。在对科层内部动员的分析中, 不少研究较好地关注了动员机制与科层制度之间的关系。有学者注意到政府内部动员与行政层级并非简单的二元对立, 各类动员手段在实践过程中, 时刻与科层组织产生着互动, 内部动员的运作仍然建立在行政层级关系之上<sup>[16]</sup>, 内部动员的发动同样依赖着科层制度的结构基础<sup>[17]</sup>。但在社区动员的讨论中, 大多数研究将社区动员的制度结构简化为一种居民自治体制, 认为社区中的多元主体通过非正式的形式联系在一起, 并推动着社区动员的进行。此类研究都强调了社区动员短暂激发居民参与热情的特性, 而忽视了这种动员过程赖以维持的组织机构, 从而使得社区治理中的“结构性”和“策略性”对立起来。虽然已有研究讨论了社区行政化的趋势<sup>[18-20]</sup>, 但这种趋势对社区动员机制会产生怎样的影响仍然有待进一步分析。

## (二) 理论视角

简约治理与“第三领域”的概念为理解中国基层治理中正式制度与非正式策略之间的关系提供了新的思路。虽然简约治理是基于传统乡村社会而提出的一种治理模式,但其对国家与社会的关系、基层自治策略、科层组织半正式化运作等问题的讨论,对当代的社会治理有着重要价值。黄宗智通过分析清朝的地方治理过程提出,为了应对官僚体系的复杂化与自我延伸倾向,世袭制统治需要尽可能地保持政府机构的简约,以避免地方权力分化对中央集权的侵蚀,最终体现为一种集权统治下的“简约治理”和“简约主义”<sup>[21]</sup>。半正式行政是简约治理的主要特征,体现在两个方面:第一,基层的简约治理由拥有半正式身份的行政人员参与,例如县衙的差役与书吏等,这些人员没有明确的行政级别与部门边界。第二,基层官员常常将正式的科层治理措施控制在一定范围内,为解决实际问题而时常偏离科层组织,进行正式制度外的调解与审判,形成一种半正式的治理策略。这种半正式行政的结果是在中国国家与社会之间塑造了一个两者频繁互动的中间领域,即区别于国家正式体系与民间非正式体系的“第三领域”。政府与社会并不是直接相连,而是借助由半正式人员与半正式策略组成的“第三领域”联系在一起。而“第三领域”及其中的半正式行政被周黎安总结为一种“行政”与“外包”的联结整合机制,包括了庞大的准官员队伍以及由此推动的形式多样的官民互动过程<sup>[22]</sup>。简约治理的逻辑在当代基层社会治理中也持续存在。在中华民国时期、新中国成立初期乃至改革开放后,政府与社会的“关键性交汇点”上也一直存在着正式官员、半正式行政人员与民间力量之间的互相作用。这种“半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式”在治理现代化过程中仍发挥着作用<sup>[23]</sup>。有研究认为,简约治理在当代中国乡村社会时体现为“群众路线”“包村制”“工作组”等非科层化治理方式。乡村治理的现代化转型也应当建立在增强乡村统合能力,充分发挥简约治理功能的基础上<sup>[24]</sup>。而当代城市社区也存在简约治理的一些特征。与

清代县官在调解乡村事务所采取的半正式化方式类似,当前社区发挥调解功能时,体现为一种政府主导与社区力量参与的半正式纠纷调解机制<sup>[25-26]</sup>。这种“纠纷解决合作主义”的模式使得政府、社区与民众围绕社区纠纷实现了制度化整合及规范化互动。而从社区治理的整体运作来看,随着街道体制的撤退和国家权力在基层的渗透,社区公共治理组织结构仍然呈现出“第三领域”的一些特征,主要体现为一种复杂的柔性控制策略<sup>[27]</sup>,抑或“模糊化运作”的治理机制<sup>[28]</sup>。

然而有研究认为,简约治理的延续也阻碍了社会治理的常态化和制度化转型,造成了基层社会治理内卷化、选择性应付、共识性规则缺乏等困境。首先,由于家族及宗族势力在新中国成立后已逐渐式微,村庄治理权力也受到削弱。半正式治理的逻辑催生了大量“灰色势力”嵌入基层治理之中,简约治理因此受到侵蚀,造成了治理结构的灰色化与内卷化<sup>[29]</sup>。其次,简约治理的主体——具有“街头官僚”特征的半正式行政人员,其行为难以被纳入正式体制进行约束,在处理矛盾时往往会产生避重就轻、阳奉阴违等选择性应付行为,对治理效果与基层组织公信力产生消极影响<sup>[30]</sup>。最后,在行政发包体制下,基层政府与半正式行政人员的权力分配也遵循发包关系。在此条件下,治理方与被治理方倾向于以各自利益为考量而展开行动,无法形成共识性的治理规则,最终使得半正式行政人员悬浮在基层社会上,难以实现有效治理<sup>[31]</sup>。因此,简约治理在当代引发的半正式行政人员复杂化、治理过程模糊化使得这种治理模式已不适合现代社会,需要纠正半正式治理在基层社会的异化现象,转而建立常态化的治理机制。批判简约治理的研究虽然指出了社会治理应当转向正式化与制度化,但却将半正式行政简单归纳为传统治理的残存,而忽视了半正式行政的组织结构在当代社区的演化,以及这种结构对社区治理实践的塑造。因此,本文从社区简约治理的组织结构入手,分析这一组织结构对社区动员机制的影响,为理解当代基层治理提供新的视角。

## 二、案例选择与研究方法

### (一) 案例选择

本文的研究问题是: 社区简约治理的结构如何影响社区动员过程。根据研究问题, 笔者选择 C 市 X 社区作为研究案例。C 市 X 社区成立于 20 世纪 70 年代, 是典型的老旧城区开放式社区, 辖区总面积约 1 平方公里, 社区总人口 10 960 人, 有居民户 4 971 户, 居民小组 10 个, 居民楼栋 65 栋。为解决居委会在进行社区治理时面临的资源问题及专业性问题, X 社区自 2014 年开始实行“三社联动”的服务模式, 培育了众多居民自治团体, 并派驻了专业社工组织, 着力打造以社区居委会为平台、以社会组织为载体、以社会工作人才为支撑的联动格局。在长期实行“三社联动”的过程中, X 社区逐渐探索出一套较为成熟的多元社区主体协同治理模式, 并将其总结为“党建引领+‘无物业’状态下的社区开放式物业管理模式”。在这种管理模式下, 物业公司没有参与社区事务, 社区事务主要由社区委员会、社区联席单位以及社区积极分子协作处理。之所以选择 X 社区为研究案例, 主要由于在治理过程中, 该社区的社区组织更加密切地与居委会和居民产生了互动, 并成了社区居委会与普通居民间的纽带。以半正式身份为主的社区组织的突出表现, 更加符合简约治理理论视角的需要, 也为观察居委会、社区组织与居民之间的动员过程提供了良好的窗口。

### (二) 研究方法

本文的研究策略是, 以简约治理为理论基础, 通过质性研究方法, 分析社区治理中的动员机制及其背后的逻辑。重点讨论社区简约治理的结构特征与组织形式, 分析简约治理的结构如何影响社区不同治理主体的动员逻辑。结合研究策略, 笔者采用半结构访谈和参与式观察收集资料。首先, 已有研究将社区积极分子看作社区动员的关键主体, 笔者因此着重对这一群体进行了访谈, 包括 X 社区内部最大的志愿团体 H 巡逻队的成员, 以及部分楼栋的楼栋长。此外, 社区

组织、居委会与居民的互动过程也是研究的重点, 笔者也对 X 社区的居委会成员、党委会成员进行了访谈。通过上述访谈了解不同主体在社区治理中承担的职责, 以及他们在应对社区事务时的策略选择。其次, 笔者通过参加 X 社区 H 巡逻队的日常巡逻, 对 X 社区志愿团队的日常运作模式进行了参与式观察, 了解了社区积极分子在社区治理过程中的行动逻辑。这一方式帮助笔者进一步了解了社区日常运作中居委会、社区组织与居民之间的结构关系。此外, 本文也收集了关于 X 社区治理项目的宣传栏文案、新闻报道、会议记录等资料, 对访谈和观察的定性材料进行了验证, 增强了案例研究的信度和效度, 最后对定性资料进行汇总、编码和分析。

## 三、社区简约治理的结构: 社区动员的组织基础

在居委会行政化的趋势下, 居委会成了基层政府的延伸, 主要承担了与基层政府有关的行政事务, 而减少对社区具体事务的处理。而社区内以居民积极分子为主的志愿组织则承担了大量的社区基础性工作, 志愿组织既服从居委会的行政管理, 也通过非正式的治理策略提供着各项社区服务, 成了半正式治理人员的典型。因此, 社区简约治理在实践中体现为以社区居委会为主导、以居民组织为辅助的组织特征。

### (一) 居委会行政化与“简约主义”原则

居委会行政化一直被认为是我国社区治理的典型特征, 体现为居委会在组织架构、组织功能、制度设置、日常事务等方面不断向正式科层组织的运作方式偏移<sup>[32]</sup>。社区制在推行之初承载着减少政府干预、发展社区服务、增进居民对社区的认同感、培育社区自治力量的期望<sup>[33]</sup>。但由于“强国家-弱社会”的治理模式<sup>[34]</sup>、“行政一元化”的管理模式及社区资源缺乏<sup>[35]</sup>等因素, 居委会的自主空间受到明显制约, 反而承载了诸多上级政府的行政任务, 也被纳入政府的各项考核管理之中, 其实际运作方式更趋近于政府科层组织<sup>[18]</sup>。居委会因而从法理上的群众性自治组织走

向了行政化的基层治理机构,社区被高度“行政化”<sup>[19-20]</sup>。这种行政化的倾向在X社区身上也十分明显,主要体现为居委会成员职业化、社区事务科层化、社区阵地组织化。

### 1. 社区居委会的职业化

X社区有支委成员5人、居委成员5人(其中交叉任职4人)、公共服务中心工作人员9人。社区工作人员的主要来源有两种:在编人员下派、社会公开招聘。在编人员一般通过街道办事处下派的方式进入社区,在社区管理岗位上任职;社区公开招聘则通过考核形式,综合选拔适合社区事务的人选,在社区中担任各类专干与专职委员。一位社区党建引领专职委员告诉我们:“我是通过街道公开招聘的形式进入X社区工作的,2014年5月刚入职时负责宣传报告,后来才负责党建引领。我并不在X社区居住,在进入X社区工作以前,对本社区了解也较少,是在通过招聘之后由街道委派至X社区的。”(02Y,社区党建引领专职委员)事实上,这种街道委派的方式在其他社区工作人员中也较为普遍。这些工作人员可能不是社区居民,只是因为社区管理方面拥有相关知识和经验而被派往X社区工作。他们虽然没有正式编制与行政级别,但却依靠专业技能,通过基层科层组织的选拔被委派至社区,其身份更偏向于正式职员,而非社区自治组织成员。

### 2. 社区事务运作的科层化

作为法定的群众性自治组织,X社区却在实践中承接了大量由街道办等党政职能部门下派的各类行政事务。在任务下达后,上级部门还会指明任务的各项指标、考核方式、完成期限等内容。社区居委会副主任S说道:“居委会每个月都会承接政府下放的任務,一般是与市区和街道治理政策密切相关的各种任务。政府下放任务的方式主要是由区专职部门下达任务文件,再由街道转达到社区。每个月的任务量都比较大,完成期限也很紧凑,一般要求几天内就要完成。虽然不会规定具体的执行方法,但需要反馈固定格式的材料文件或者表格。”(01S,社区居委会副主任)由此可见,社区当前不仅需要完成大量科层事

务,呈现出“行政化”“机关化”的态势,还需要接受各类政府部门的垂直管理与监督,行政化程度明显加强。

### 3. 社区阵地组织化

除了承接大量行政事务外,X社区也在不断加强社区阵地建设的组织化与规范化。X社区推行党建引领+“无物业”状态的社区开放式物业管理,在实施过程中,着重通过党建引领推进社区阵地的组织化。这种治理模式在“区域化党建联席单位”的设置中体现得最为明显。X社区辖区内有知识产权局、师范大学、公安分局等单位。根据街道政策要求,社区实行“大党委”制,吸收驻区单位党组织负责人兼任党委委员,提高社区共驻共建的组织化程度。不同单位共同构成了X社区的区域化党建联席单位,负责承担一部分社区日常事务,如法律咨询服务、结对帮扶困难家庭、助老助残等。此类措施使得居委会在事务管理中的制度化和组织化水平不断提升,也更具有科层制的色彩。居委会“行政化”也带来了服务方式上的改变。社区居委会副主任S说:“近年来对社区机构和人数都在不断精简,但行政事务还是很重,有限的人员需要承担很多行政事务。很多居民服务我们都会委托给社区组织做,只有居民找我们的时候我们才提供帮助。”(01S,社区居委会副主任)目前居委会负责的事务逐渐倾向于宣传政策、提供社区居民活动场地、接受咨询等集中式服务,而包括物业管理、社区巡防、矛盾调解、助老助残等在内的诸多事务则转移至基层场域内的其他组织。社区治理更加依赖居民组织等主体的协助。当前居委会的服务方式明确体现了简约治理中的“简约主义”原则,即行政力量在基层治理有序时减少干预,更多的事务委托给半正式治理力量。

### (二) 志愿组织与居委会的半正式协作关系

在诸多机构中,由各类社区积极分子构成的社区组织在基层社区治理中扮演着最为重要的角色。在已有的研究中,社区积极分子往往被视为增进社区自治力量、提高居民参与水平、培植基层自主性空间的重要力量<sup>[36-37]</sup>。对X社区而言,各类社区积极分子构成的志愿团体等社区组

织是联系社区机构与社区居民、完成各类治理目标的主要力量。目前, X 社区登记注册的志愿者多达 2 000 余人, 组建了党员、青年、“五老”、“巾帼”等志愿者服务团队。而社区组织与居委会的关系结构在成立较早的 H 巡逻队的运作中得到了明确的体现。X 社区的 H 巡逻队成立于 2014 年, 是该社区较为成熟的一个居民自组织志愿团体。巡逻队最初由“育民宣传”的功能化党小组提议成立, 其设置的初衷是巡防社区, 向社区居委会及时反映情况, 协助社区进行综合治理。巡逻队与居委会之间的关系体现在以下几个方面。

第一, 从成员构成来看, H 巡逻队全部由本社区居民组成, 属于非科层组织。H 巡逻队在成立之初仅有五六人, 均为功能化党小组的成员。随着运作方式的成熟及党小组成员的积极动员, 巡逻队吸引了更多社区居民的加入, 目前已有 40 人左右, 以年龄较大的退休居民为主。巡逻队成员全部为自愿加入, 没有任何经济报酬。正如一位巡逻队成员所言: “当时加入巡逻队, 主要是觉得退休了, 空闲时间比较多。然后我也是党员嘛, 我就觉得应该为社区做一点事, 为社区居民做一些贡献, 所以成了巡逻队的成员。我们这个完全是自愿的, 我们没有任何报酬的。”(07F, H 巡逻队成员)因此, 相对于社区工作人员身份的职业化, 社区志愿团队仍然是以社区居民为主体的群众性组织。

第二, 志愿组织遵循自我管理的模式, 治理策略灵活多样, 拥有较大的自主空间。从具体工作内容来看, H 巡逻队承担了社区治理中的大量事务性工作, 主要负责巡查社区、卫生宣传、检查基础设施状况等。这些日常活动通常由 H 巡逻队的负责人与成员协商决定, 社区不会干预。此外, 巡逻队每月按期开会, 进行月度工作总结。由于社区行政事务较多, 社区工作人员也只是会偶尔参加此类会议, 并对巡逻队的工作开展提出简要意见。相对居委会而言, 以社区积极分子为主体的志愿团队在进行社区服务时与社区居民产生的隔阂更小。在访谈中, 一位巡逻队前负责人对我们说: “有一次遇到一位八十多岁的老奶

奶家里电路出故障了, 她的老伴过世了, 小孩又不在身边, 巡逻队发现后汇报给社区, 社区就派人带领维修工上门修理。但老奶奶因为不认识社区的人, 不肯开门, 最后还是请了老奶奶比较熟悉的一位巡逻队志愿者, 才叫开了门。而且在遇到社区纠纷的时候, 有时候我们志愿者出面调解比社区工作人员调解好一些, 因为我们志愿团队的调解方式比较接地气, 而且因为我们也是居民, 立场比较相近, 矛盾更好解决一些。”(03P, H 巡逻队前负责人)志愿团体有着一定的自主空间, 相较于居委会, 与居民维持着更频繁的接触, 主要采取非正式策略提供社区服务。志愿团体的活跃也为社区居民的自我管理提供了良好的组织基础。

第三, 巡逻队在社区治理中仍然处于从属地位, 需要依靠居委会实现治理职能。首先, 虽然居委会较少干预巡逻队的日常运作, 但会比较频繁地给巡逻队下达治理任务。例如, 在广泛推行垃圾分类政策的过程中, 居委会督促巡逻队检查社区垃圾分类点的设置和使用情况, 并挨家挨户地向居民宣传垃圾分类的相关政策。此外, 在上级部门检查社区状况时, 巡逻队也需要听从社区的安排, 为社区迎检工作提供有力支持。其次, 巡逻队在日常巡查中虽然能够比较及时地发现问题, 但由于其成员大多为社区居民, 拥有的社会资源比较有限, 对于发现的社区各类情况主要只能上报社区, 无法完全自主解决问题。在访谈中, 巡逻队的前负责人说: “巡逻队一般负责发现问题, 我们解决问题的能力比较有限。比如有一次我们发现小区里有一面墙不结实了, 有倒塌的隐患, 我们就直接反映给了社区(居委会), 社区查访后得知这堵墙是归旁边大学管理的, 然后就反映到大学那里, 最后大学才负责把这堵墙修缮好。”(03P, H 巡逻队前负责人)因此, 从居委会与 H 巡逻队的关系来看, 社区组织体现着简约治理中半正式治理的特征, 即居委会可以借助科层手段, 给社区组织安排行政任务, 指导社区服务工作, 但社区组织也同样具有一定的自主管理空间。因此, 虽然 H 巡逻队是居民自我管理、自主运作的志愿团体, 但在其参与社区基层治理的

过程中仍然不能忽视行政化的居委会的干预,社区组织不仅需要接受社区的工作指导,接受社区委派的各类任务,其在处理事务性工作时也需要依靠社区居委会的治理资源。

综上所述,由于科层化特征不断增强,居委会已不再是纯粹的群众自治组织,而是基层政府的延伸,承担了大量的行政工作,因此,众多社区服务职能被转移到社区组织之中。居委会通过与社区组织维持一种半正式化的协作关系,实现社区治理。这种组织结构偏向于简约治理中所描述的将国家与普通社会成员之间“粘连”在一起的“第三领域”。这种组织结构既不同于政府部门,它对基层治理任务拥有较为灵活的处理策略;也不同于纯粹的群众自治组织,其运作过程处处体现着行政化的影响。在当前的社区治理过程中,半正式化的趋势使得社区组织呈现出两重性的特点:既是基层社会的代表,也是基层政府的代理人,社区组织提供了政府与城市居民之间的缓冲区。

#### 四、分层动员:简约治理结构中的动员机制

简约治理的组织结构也影响了社区治理的动员机制。在社区简约治理结构中,居委会与社区组织、社区组织与居民之间维持着不同的关系,这种关系使社区动员体现为一种分层动员机制,即两种不同层次的动员叠加组成的动员实践,两种动员形式彼此独立又互相影响。这种分层动员机制背后存在着两种逻辑,既包含着行政动员的科层化逻辑,也包含着非正式动员的群众参与逻辑。

##### (一) 简约治理中的分层动员机制与逻辑

在传统“熟人社会”走向城市社区“陌生人社会”的过程中,人际交往从直接性与情感性转向了间接性与非情感性,“次属关系”代替“首属关系”,占据了城市人际互动的主要地位,人们已失去了社区共同体认同的关系基础<sup>[38]</sup>。面对城市社区的“共同体困境”,社区治理政策的下沉需要通过动员手段来完成。通过观察发现,X

社区的动员过程并非仅仅体现为科层化控制的行政动员,抑或以社区精英为主的非正式动员,而是依附在简约治理结构之上的两种不同形式的动员叠加而成的实践。社区动员发端于居委会与社区组织之间的初级动员,并继而触发了社区组织与居民之间的次级动员。两个层次的动员有着各自独立的运行环节,遵循着不同的运作逻辑,但两层动员也在不断互相作用并影响着治理成效。本文因此将其概括为简约治理结构中的分层动员机制。

X社区的“美丽楼道”建设项目就是分层动员机制的一个典型案例。X社区L小区A、B栋是X社区中典型的老旧居民楼,在建成后的相当长时间内,两栋楼都没有物业管理,楼道环境脏乱、线路零乱、设施破旧。近年来,大多数楼栋的户主都将住房进行了出租,当前居民主要由外来租住客构成。居民身份的临时性使得楼栋的种种问题无人过问,也难以解决。楼栋改造面临着社区自主力量不足、居民社区归属感与参与度较低等典型的社区治理困境。2019年,X社区申请了区委发布的“美丽楼道”建设项目,对L小区A、B两栋居民楼实施了楼道空间改造,A、B栋的楼道环境得到了明显改善。值得注意的是,在“美丽楼道”改造项目中,行政力量与居民参与得到了同样的体现,前者表现为从社区到社区组织的初级动员,后者表现为从社区组织到社区居民的次级动员。

在社区对社区积极分子的初级动员中,准行政动员是主要的动员逻辑。在社区简约治理的结构中,居委会与社区积极分子之间虽然不存在科层上下级关系,但作为社区居民的积极分子同样需要接受社区的管理,两者呈现出准行政的隶属关系。这种关系为居委会对社区积极分子的动员提供了组织基础。在“美丽楼道”建设的相关任务传达到X社区后,该社区首先组织起小区党支部党员、居民楼楼栋长、社区志愿组织成员等社区积极分子团体,对完成“美丽楼道”建设进行了任务分配。在接到任务指标后,各居民组织相互协作,L小区党支部党员多次实地走访查看小区楼道状况,了解各楼栋的基本状

况。此后, 由社区居委会牵头, 组织区域化联席单位、部分楼栋的楼栋长与居民代表商议, 最终确定了需要改造的楼栋及初步的设计规划。由此可见, 居委会对社区组织的日常管理模式使得居委会能以“任务分配”的准行政手段进行动员, 初级动员的行政化与组织化水平都相对较高。初级动员将社区组织的各项资源整合到了治理项目之中, 但仅依靠社区组织的活跃无法实现改造项目的目标效果。按照区委规划, “美丽楼道”项目的资金支持只能满足该小区一栋居民楼的改造。但实际情况是, A、B 两栋楼相接而建, 不仅改造时难以区分, 在改造方面有着同样迫切的需求。为了让治理目标顺利实现, A、B 两栋楼的楼栋长都希望动员居民自己的力量, 以此弥补资金支持的不足。因此, 改造同样需要社区居民的参与, 初级动员在发动社区组织参与的同时, 也为发动居民参与的次级动员提供了契机。

在社区组织对居民的次级动员中, 非正式动员与群众参与是主要的动员逻辑。在简约治理的组织结构中, 以社区志愿组织为代表的积极分子承担着大量社区工作, 相较于居委会, 与居民也保持着更加密切的联系, 体现着社区自我管理、自我服务的职能。由于社区积极分子和居民们之间只是普通的邻居关系, 想要动员居民们参与改造项目有赖于社区积极分子的自身能力, 其“动员工具箱”中更多的是非正式策略, 例如动用人情关系、情理劝说等方式。在这一过程中, 社区积极分子在居民印象中的个人形象、人格魅力及劝说技巧等正式制度之外的因素, 才是吸引居民们加入改造计划的关键。L 小区 A 栋楼栋长对我们说: “我们这栋楼有好多是租住的, 我就在微信群里跟房子的业主们商量, 先问问他们的意见, 有没有改善楼道环境的想法。商量同意以后, 还需要跟他们讲情理, 意思是这是大家居住的环境, 改好了大家都舒服, 但是改造需要大家伸一把援手, 众筹一下资金……然后是商量改造成什么样子, 制订改造方案都是我挨家挨户去商量的, 最后制订出一个大家满意的方案。”(05S, L 小区 A 栋楼栋长)

特别值得注意的是, 次级动员不应被简单理解为初级动员的行政逻辑为了影响普通居民而采取的策略转换, 它有着相对独立的动员过程, 且与初级动员产生着相互作用。次级动员体现了一种自下而上的居民参与对社区治理的推进, 在实践中表现为自愿捐款完成相邻一栋楼的改造, 以及围绕楼栋改造所进行的一系列群众决议和方案实施。考虑到两栋楼中的老人居民较多, 居民在微信群中进行商议, 要求在三层以上的楼梯平台上设置固定的折叠椅, 便于老人休息。这一要求连同其他居民决议的改造方案, 由楼栋长向居委会反映并最终得到采纳。在此过程中, 居民意见通过初级动员构建起的通道最终影响了改造的实施。在社区主持的改造结束后, 居民仍在尽力优化着楼栋环境, 包括在楼道布置一些装饰、捐赠杂志和书籍放在新设的书架上、自告奋勇地完成两栋楼的院墙和楼道内墙的墙绘等。这展现出了自下而上的群众参与对社区事务的影响。自上而下的准行政动员在这次治理实践中更像一个触发器, 开启了潜藏在居民心中的对参与社区治理事务的热情。因此, 与任务分配为主的初级动员不同, 次级动员的本质是社区组织引导下的居民参与式治理。

次级动员并不能在所有治理项目中都同样实现。对于 X 社区而言, 次级动员的有效实现一方面得益于该社区中的老居民对社区的认同感较高, 另一方面得益于众多社区组织的积极游说与协商。作为拥有非正式身份的居民代表, 社区组织的成员往往无法调动正式资源对居民进行动员, 需要借助日常生活中与普通居民建立起来的社会关系, 通过柔性协商与人情动员等非正式手段来实现次级动员。因此, 当积极分子的劝说技巧失效, 抑或是社区居民对一些事务漠不关心时, 这种次级动员便很难实现。例如, 在前文提到的垃圾分类宣传活动中, 虽然志愿团体不遗余力地采用各种手段向居民宣讲垃圾分类的规则, 甚至亲自上门赠送符合新标准的分类垃圾桶, 但动员效果一直较为有限。

## (二) 分层动员机制的特点

综上所述, “美丽楼道”建设项目的动员实

践中呈现出一种简约治理结构中的分层动员机制,两种动员过程互相独立并互相影响,其中既包括任务分配与科层控制的准行政动员逻辑,也包括群众自发进行组织的非正式动员逻辑。两种逻辑及不同主体之间的关系如图1所示:

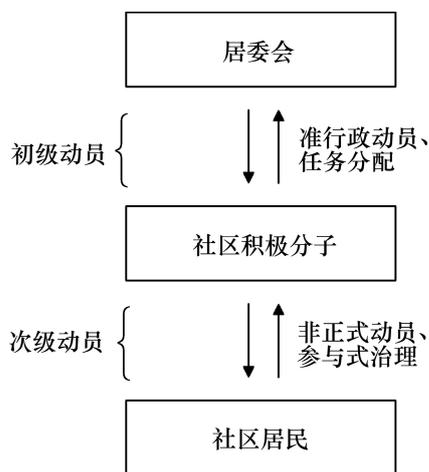


图1 简约治理结构中的分层动员逻辑

这种分层动员机制主要有以下特点:第一,行政主导的项目治理仍然是分层动员的起点。在常规治理的模式下,无论是社区居委会还是自治组织,其治理能力与资源都较为有限,X社区楼栋改造问题也迟迟得不到解决。而正如已有研究所指出的,项目治理使得治理政策得以突破常规治理的限制<sup>[39-40]</sup>,围绕楼栋改造的治理目标实现资源整合,也推动着分层动员的持续进行。第二,分层动员不是单一的自上而下的动员,自治组织动员所激发的居民自下而上的参与式治理同样重要。在分层动员中,既存在着行政动员中压力型体制在社区的延伸,也存在着社区治理吸纳居民的参与式治理。两种路径在治理政策的下沉中都发挥着重要作用。在楼栋改造的项目中,准行政动员保障了治理项目以任务指标的形式被分配给各个社区组织,而志愿团体的非正式动员则激发起了社区居民的参与热情,显著增强了社区治理的有效性。这种超预期的动员结果更多依赖于志愿组织的游说能力、居民对志愿团体的信任感,以及居民对治理目标的认可程度。第三,分层动员的实现依赖于社区简约治理的结构和实践。分层动员是一种临时的动员策略,它试图在

短期内集中资源,实现对社区主体的整合,分层动员的实现要依赖于社区日常运作的组织基础。在社区日常的运作过程中,社区居委会逐渐承担起承接街道治理任务的职能,而志愿团体则与居民保持着更加密切的互动。居委会与志愿团体的协作构成了城市“第三领域”的运作空间。正是这种日常运作模式使得居委会与志愿团体在对不同主体进行动员时运用了不同的动员逻辑。分层动员机制明显受到了社区简约治理结构的塑造。

而作为分层动员机制的两种动员形式,初级动员与次级动员之间主要有以下几个方面存在差异:第一,动员的组织基础。初级动员发生在居委会与社区组织之间,虽然两者没有正式的科层隶属关系,但居委会承担着信息上传下达、志愿团体登记管理、服务监督等职能,两者之间呈现出半正式的管理关系。这种关系使得初级动员依赖于准科层结构,由居委会对社区组织进行动员。与此相对,志愿团体更多地承担基础服务工作,对居民的动员也缺乏明确的制度基础。第二,动员的制度化水平。由于社区有着明确的社区组织制度规范,初级动员可以按照类似行政动员的手段,聚集志愿团体召开工作会议,将治理项目的任务、权利、责任分配给不同的社区组织,并设置监督机制,组织化与制度化的特点都更为突出。而在次级动员过程中,动员方式的策略性和灵活性更为重要,社区组织成员需要结合不同的治理项目制订不同的策略,以吸纳社区居民参与社区治理。第三,动员的传导机制。对初级动员而言,治理任务从居委会传导到社区组织的动力来源于居委会的权力促推。居委会作为管理者,对社区内的志愿团体等组织拥有着行政权力上的优势。这种优势使得居委会可以借助制度手段稳定地将治理项目布置给各类团体,并且可以通过绩效监察的方式推动任务的落实。而在次级动员中,志愿团体的成员无法强制居民参与到治理项目中来,治理任务的成功传导有赖于组织成员对居民进行利益激励或情理疏导。这种不稳定的传导机制使得分层动员更容易在次级动员中遭遇困难。

## 五、结论与讨论

### (一) 结论

本文通过C市X社区治理个案的研究,以简约治理为理论基础,指出当前社区动员的实践受到分层动员机制的塑造。首先,社区简约治理的结构是分层动员的组织基础,这种结构表现为在居委会行政化加强及社区服务职能分化的趋势下,社区组织发挥着联系基层政府与社区居民的“第三领域”的功能。其次,简约治理结构中的社区动员呈现为一种分层动员机制,既包括社区通过任务分配、绩效考察等方式对社区组织进行的初级动员,也包括社区组织通过柔性协商、人情劝说等非正式手段吸纳居民参与的次级动员。初级动员以准行政动员为主,制度化和组织化水平较高,以居委会对社区组织的准行政管理为结构基础。次级动员以非正式动员为主,策略性和灵活性较强,以社区组织与居民的个人关系、日常互动网络为结构基础。

### (二) 讨论

通过分析社区动员的微观过程,本文阐述了社区简约治理结构如何影响社区动员过程。与强调政策动员实践中的“结构性”和“策略性”二元对立的研究不同,本文认为社区动员有着治理常规运作的组织基础,忽视社区动员的“结构性”要素使得社区动员与社区常规治理处于对立状态,从而无法展现出社区治理的真实过程。此外,本文再次阐释了简约治理在当代社区的延续。作为来源于不同时期的治理传统,简约治理与政策动员共同影响着当代社区的组织建设和治理策略,分析不同治理传统及彼此之间的互相影响,可以为当代的社区治理研究提供新的启发。本文主要关注社区动员的实践过程与运作机制,但对这一运作模式的弊端及未来的转型方向则没有提供更细致的分析。当社区的半正式自治力量匮乏,抑或是居民组织无法得到居民认同时,社区动员机制会受到怎样的影响?如何建立居委会、居民组织与社区居民更加稳定的协作模式?……这些问题将是进一步研究的方向。

### 参考文献:

- [1] 王诗宗, 杨帆. 基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与[J]. 中国社会科学, 2018(11): 135-155, 206.
- [2] 杨敏. 公民参与、群众参与与社区参与[J]. 社会, 2005(5): 78-95.
- [3] 赵欣. 从指令到赋权: 单位社区社会动员的演变逻辑[J]. 晋阳学刊, 2015(5): 104-111, 145.
- [4] 向德平, 王志丹. 城市社区管理中的公众参与[J]. 学习与探索, 2012(2): 37-39.
- [5] 郑永廷. 论现代社会的社会动员[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2000(2): 21-27.
- [6] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释[J]. 开放时代, 2011(1): 73-97.
- [7] 黄晓星. 社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充[J]. 社会学研究, 2011, 25(1): 41-62, 244.
- [8] 刘岩, 刘威. 从“公民参与”到“群众参与”——转型期城市社区参与的范式转换与实践逻辑[J]. 浙江社会科学, 2008(1): 86-92, 128.
- [9] 王诗宗, 罗凤鹏. 基层政策动员: 推动社区居民参与的可能路径[J]. 南京社会科学, 2020(4): 63-71.
- [10] 叶敏. 从政治运动到运动式治理——改革前后的动员政治及其理论解读[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2013, 27(2): 75-81.
- [11] 任克强. 组织化合作动员: 社区建设的新范式[J]. 南京社会科学, 2014(11): 62-67, 61.
- [12] 刘威. 街区邻里政治的动员路径与二重维度——以社区居委会为中心的分析[J]. 浙江社会科学, 2010(4): 53-60, 127.
- [13] 宋煜萍, 施瑶瑶. 基层社会治理中的赋权式动员[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(6): 43-50, 147.
- [14] 刘博, 李梦莹. 社区动员与“后单位”社区公共性的重构[J]. 行政论坛, 2019, 26(2): 117-123.
- [15] 王德福, 张雪霖. 社区动员中的精英替代及其弊端分析[J]. 城市问题, 2017(1): 76-84.
- [16] 倪星, 原超. 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的?——基于S市市监局“清无”专项行动的分析[J]. 公共行政评论, 2014, 7(2): 70-96, 172.
- [17] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012(9): 105-125.
- [18] 侯利文. 去行政化的悖论: 被困的居委会及其解困的路径[J]. 社会主义研究, 2018(2): 110-116.
- [19] 陈天祥, 杨婷. 城市社区治理: 角色迷失及其根源——

- 以 H 市为例[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(3): 129-137.
- [20] 侯利文, 文军. 科层为体、自治为用: 居委会主动行政化的内生逻辑——以苏南地区宜街为例[J]. 社会学研究, 2022, 37(1): 136-155, 229.
- [21] 黄宗智. 过去和现在: 中国民事法律实践的探索[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 57.
- [22] 周黎安. “一体多面”: 中华帝制时期的国家—社会关系再研究[J]. 社会, 2022, 42(5): 1-36.
- [23] 黄宗智. 国家—市场—社会: 中西国力现代化路径的不同[J]. 探索与争鸣, 2019(11): 42-56, 66, 157, 2.
- [24] 欧阳静. 简约治理: 超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(3): 145-163, 207.
- [25] 曾令健. 社区调解中的合作主义——基于西南某市调研的分析[J]. 法制与社会发展, 2012, 18(2): 141-150.
- [26] 瞿琨. 非诉讼纠纷解决机制的价值再分析与发展路径探讨——兼论社区调解制度的完善[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2007(2): 132-136.
- [27] 郭伟和. 街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展[J]. 开放时代, 2010(2): 60-82.
- [28] 王德福. 主辅结构与模糊化运作: 城市社区的简约治理机制[J]. 北京行政学院学报, 2019(3): 16-24.
- [29] 谢小芹. 半正式治理及其后果——基于纠纷调解及拆迁公司参与的半正式行政分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2014, 14(5): 123-128.
- [30] 黄晓星, 熊慧玲. 过渡治理情境下的中国社会服务困境基于 Z 市社会工作服务的研究[J]. 社会, 2018, 38(4): 133-159.
- [31] 张紧跟, 谢梦迪. 城市基层简约治理何以失效——以 G 市 L 区城市协管为例[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(7): 11-22.
- [32] 向德平. 社区组织行政化: 表现、原因及对策分析[J]. 学海, 2006(3): 24-30.
- [33] 刘娟静. 城市社区治理模式的比较及中国的选择[J]. 社会主义研究, 2006(2): 59-61.
- [34] 王汉生, 吴莹. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”[J]. 社会学研究, 2011, 25(1): 63-95, 244.
- [35] 孙柏瑛. 城市社区居委会“去行政化”何以可能?[J]. 南京社会科学, 2016(7): 51-58.
- [36] 刘春荣. 中国城市社区选举的想象: 从功能阐释到过程分析[J]. 社会, 2005(1): 119-143.
- [37] 李辉. 社会报酬与中国城市社区积极分子: 上海市 S 社区楼组长群体的个案研究[J]. 社会, 2008(1): 97-117, 225.
- [38] 黎熙元, 陈福平. 社区论辩: 转型期中国城市社区的形态转变[J]. 社会学研究, 2008(2): 192-217.
- [39] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013(2): 64-79, 205.
- [40] 潘泽泉, 任杰. 从运动式治理到常态治理: 基层社会治理转型的中国实践[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2020, 34(3): 110-116.

## Hierarchical mobilization mechanism in minimal governance structure: A case study based on the governance practice of X community in C city

REN Jie<sup>1</sup>, PAN Zequan<sup>2</sup>

- (1. School of Social Development and Public Policy, Fudan University, Shanghai 20433, China;  
2. School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

**Abstract:** Based on the qualitative study of the governance practice of X community in C city and the theoretical perspective of minimal governance, this study analyzes the organizational basis, mechanism and operation logic of X community mobilization. The study finds that the practice of community mobilization is embodied in a hierarchical mobilization mechanism embedded in a minimal governance structure, and that its operating logic includes highly institutionalized quasi-administrative mobilization and informal mobilization based on soft consultation. This study provides insights for further understanding the relationship between community mobilization and the daily functioning structure of communities.

**Key Words:** minimal governance; community mobilization; the third sphere

[编辑: 郑伟]