

# 社区行动者逻辑: 破解社区治理难题

陈伟东

党的十九大指出“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。”从政治学看,社区治理是国家权力与社会权利有序调适的过程,是要在加强基层党组织领导和基层政府负责的前提下,同步加强社会协同作用和居民自治作用。居民是社区生活的主体,社区治理的目的是满足居民对社区美好生活的需要。居民自治是居民享受社区美好生活的有效路径。

目前社区治理面临的一个重要问题是社区治理遭遇居民“理性无知”。社区居民宁愿选择旁观者、享受者也不愿自我行动起来,使得社区治理陷入政府治理——居民看客、社工服务——居民享受的循环之中。居民“理性无知”不是指居民缺乏行动能力,而是指在多数情况下,居民缺乏行动意愿和动力,理性地选择旁观、选择享受。正如中国式的小孩过惯了“衣来伸手、饭来张口”的日子,谁也不想自己动手。许多人认为居民“理性无知”是一道无解的难题。居民“理性无知”深藏在社区关系结构中。

## 一、社区行政逻辑生成了居民“理性无知”

中共中央、国务院发布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》(以下简称《意见》)提出增强社区居民参与能力。实践经验告诉我们:能力源于参与,参与源于意愿。一个人不会跳舞,只要他对跳舞有兴趣就会学着跳舞,慢慢地就有了跳舞的能力。社区居民自己有了参与意愿,就会不断增强自己的行动能力。问题的关键不是有无参与能力而是有无参与意愿。只有了解居民为什么无意愿参与,才能解释居民的“理性无知”。

社区行政逻辑是上级安排下级去做不论是否愿意都必须完成的工作过程。社区居民委员会是“体制内组织”,社区工作者是“体制内人”。“体制内人”是指上级拥有管辖权,管得了他的帽子(职位升迁)和票子(福利待遇)。因此,基层政府通常以命令方式将任务下派给社区居民委员会,有些任务甚至超越了社区居民委员会的职责范围,如拆迁拆违、环境整治、城市管理、招商引资等。基层政府知道社区居民委员会不愿意做、不该做,为应对社区居民委员会的消极对抗行为,基层政府往往动用行政督办、考核排名、大会通报、领导约谈、行政追责等手段,力图达到“立竿见影”的效果。社区治理是一个长期和系统的过程,需要基层政府、社区组织和社区居民持续的共同行动。压力型体制却使这种长期和系统的过程被生硬地分割为一次次的突击行动,没有为社区居民委员会引导居民达成意愿、组织起来、行动起来。行政逻辑胁迫社区工作者充当突击队、救火队、敢死队,违背自己意愿和居民意愿,替民做主和替民行动。久而久之,不顾居民意愿,替民做主、替民行动成了社区居民委员会的行为模式。社区行政逻辑是基层政府督办——社区居民委员会苦干——居民看客的关系体。长期生活在这种关系体中的社区居民容易生成“有事找政府、有事找社区”的心态,理性地失去参与的意愿和动机。《意见》提出促进基层群众自治与网格化服务管理有效衔接,针对的问题是:目前流行的社区网格化管理延续着社区行政逻辑,有

的地方试图依靠“体制内组织”和“体制内人”(基层官员称之为财政供养人员或政府可控人员),借助管理单元精细化、信息传递及时化、社会控制可视化,达到政府遇事可采取快速应急行动的目的。但如何根据居民意愿将居民组织起来,使居民自己为自己服务,自己管理自己的事务,自己解决自己的问题未得到重视。社区行政逻辑会遭遇“体制外组织和体制外人”的消极对待而失效。因为对于社区居民委员会来说,社区居民是自己无法管控的“体制外人”,社区居民委员会无法强制社区居民去做自己不愿做的事。社区行政逻辑在上级政府强制下级政府方面有效,但在社区居民委员会强制社区居民方面无效,出现行政有效而治理无效的后果。“居民看客”使社区治理时常出现政府买单、老百姓不买账以及社区居民委员会劳累、居民抱怨的状况。

## 二、社区慈善逻辑强化了居民“理性无知”

近年来,我国社区治理出现了一个新现象:许多社会服务机构和社会工作者进入社区服务领域,为居民提供专业服务。许多嵌入社区服务领域的社会服务机构和社会工作者实际做的是社区慈善工作而不是社区社会工作。

社区社会工作是以居民为中心的一项专业性、实践性工作,其专业性体现在社会工作者以陪伴者、协同者的身份与居民共同行动,在增能居民的同时增能自身,实现社会工作者能力和居民行动能力的同步增长。社区慈善逻辑是“你需要什么我就给予什么”,甚至是“我有什么就给予什么”的一种施舍式服务。给予式服务对无行为能力的居民是有效的,但对于有行为能力的居民是失效的。“给人以鱼不如授人以渔”经常被社会工作者挂在嘴边,为什么其服务过程更多是“给人以鱼”而不是“授人以渔”?这与目前流行的工程项目管理思维密切相关:一方面,习惯于把公益服务看作是修道路、修桥梁一样,聚焦“物的变化”而不是“人的变化”,关注花了多少钱、搞了多少次活动、服务了多少人次等“看得见”的“物”,不关注居民参与意识和参与能力的变化;另一方面,注重项目的短期性而忽视项目的持续性。按照美国“PMI项目管理协会”的定义,项目是“为了创造出某种独特产品、服务或成果的一种短期努力”,追求是“物的”短期收益,而不是“人的”持续改变。社区社会工作坚信人是可以改变的,但人的改变是一个缓慢的、持续的过程;它要求社会工作者为促进社区居民的改变做出持续的努力。这是一个润物细无声的过程,不是一个立竿见影的过程。政府部门偏好“眼球效应”与社会工作者偏好“持续效应”是冲突的。在权力强势和权利弱勢的背景下,有的社会服务机构和社会工作者不得不妥协,尽力满足政府部门的偏好,从增能居民退化为“施舍”居民,自觉不自觉地偏离了“授人以渔”的初衷;不再是“以居民为中心”而是“以项目为中心”,将关注点放在“项目”上,把“做项目”当成了目标,把服务了居民多少人次、给予了居民多少物品、为居民搞了多少次活动、媒体报道了多少次数等作为行动指标,与增能居民,引导居民自我服务、自我解决问题的社会目标渐行渐远。有的社会工作者强调自己的专业权威,要求社区居民委员会动员居民参加自己设计的活动,以完成自己设计的项目,达到自己职业成就感的满足。有的社会服务机构和社会工作者为获得政府部门的项目资助,为“创新而创新”,花心思包装项目,讨好官员。社区慈善逻辑是政府部门购买——社会服务机构给予——社区居民享受的关系体,社区居民容易养成“我穷我该要”“等着要”甚至“不要白不要”的心态,社区居民参与意愿被削弱,其主体性遭遇外部吞噬。社区慈善逻辑下的公益创投和公益服务留下的后果是:服务项目结束,社会工作者撤走;社区居民依然无参与意愿、一盘散沙;社区问题依然存在,得不到解决。

### 三、社区行动者逻辑破解居民“理性无知”

居民“理性无知”不是无解的“方程式”而是可解的“方程式”。既然政府包办、社区居民委员会兜底、社会组织给予吞噬了社区居民的主体性,那么,唤醒社区居民的主体性就成为破解居民“理性无知”的密码,问题的关键是如何唤醒社区居民的主体性。行动者逻辑强调社区居民研究他们自己的社区,甄别自己的社区问题,发现自己的社区需求,自己行动起来,改善自己的社区。社区行动者逻辑是将“社区是居民的、我们共同行动”的理念内化于心、外化于行的持续过程。行动者是指双方或多方基于意愿而协作的行动主体,没有意愿基础或没有协作过程都不是行动者。从这个意义上讲,社区行政逻辑中的政府官员、社区工作者、社区居民不是行动者;社区慈善逻辑中的政府官员、社会工作者、社区居民也不是行动者;他们之间既缺乏意愿基础也缺乏协作过程。

我们倡导和实践“社区是居民的、我们共同行动”,力图建构一种全新的地方政府扶持——社会服务机构陪伴——社区居民委员会引导——社区居民参与的关系体。这一关系体的核心以激活社区居民参与意愿和唤醒居民主体性作为出发点,基层政府官员、社区工作者、社会工作者、社区居民共同行动。在这一关系体构建过程中,基层政府需要改变长官意志,致力于为其他行动者提供政策支持和资源支撑;需要放弃追求短期效应,对公益项目给予长期资助。作为专业机构的社会组织和作为专业人士的社会工作者,应采取“增能赋权”行动,充当协同者,为其他行动者提供智力支持和方法支撑,让人们在获得关于人类处境的知识时,增进为自己做决定的能力。社会服务机构需要不断试错,迭代开发本土化的社会工作方法,借助能力训练将社会工作方法传授给社区工作者和社区居民,陪伴社区工作者和社区居民成长。社区工作者需要改变保姆意识和兜底行为,需要持续地利用社会工作方法引导居民选择自己愿意做、自己能够做的公益行为,自我组织起来,自我行动起来,使社区治理从给予式“为居民服务(for)”,到协同式“和居民一起服务(with)”,再到自治式“由居民自我服务(by)”的转变。

社区行动者逻辑还可以使基层党建引领基层治理获得新的实现机制,将公益嵌入基层党建,盘活红色资源,建立“党员+公益+项目”机制,引领基层治理。专业人士要充当教练,帮助基层党组织学会引导党员和人民群众形成公益团队,开展集体行动。一是红色团队,即组建党员公益服务团队。基层党组织以群众服务需求为导向,以党员服务意愿为基础,通过群众服务需求与党员服务意愿对接,组建各类党员公益服务团队,基层党组织履行服务群众职责,解决基层党组织弱化、虚化、边缘化的问题,增强基层党组织动员党员和组织党员的能力。二是红色项目,即创意党员公益服务项目。基层党组织引导党员公益服务团队,将群众服务需求与党员服务意愿,转化为可实施的公益服务项目,将党员公益服务项目纳入政府购买服务范围,增强基层党组织为民服务能力。三是红色公约,即制定党员公益服务公约。服务公约是成员共同行动的规则。基层党组织引导党员开展“我们的期待是什么,我们的担心是什么,满足期待和消除担心我们可以做什么”的渐进式对话,引导党员对行为规范达成共识,达到“我参与、我认同,我制定、我执行”的目的。四是红色骨干,即发现党员公益服务团队骨干。“大海航行靠舵手、团队行动靠骨干”,党员公益服务团队需要骨干,团队骨干不是任命的而是成员在共同行动中发现的。五是红色资源,即链接辖区在地社会资源。没有无资源的社区,只有无发现资源的眼光。长期以来,基层党组织和社区工作者将共驻共建、资源共享简单理解为拉赞助,社区搞一次活动就向辖区单位拉一次赞助,辖区单位很容易形成我吃亏、你占便宜的心态,使得共驻共建、资源共享流于形式。具有行动

者意识的基层党组织,要坚持互惠互利原则,依托区域化大党建机制,社区党组织与辖区单位党组织之间在彼此尊重对方意愿的基础上,通过以资源换资源、以服务换服务的方式,促进社区社会资源与辖区所在地社会资源的整合与循环利用。六是红色激励,即建立党员公益积分兑换机制。基层党组织引导党员根据自己意愿,协商公益积分清单和公益兑换清单,建立党员持续开展公益服务的激励机制。公益积分兑换是党员为民服务的社会认同机制,积分的多少意味着贡献的大小,通过以服务换服务、以服务换资源、以服务换物品的方式,把服务与回馈对接起来。同时,公益积分兑换使基层党组织获得了组织群众和动员群众的新方法,引导居民参与需要尊重居民自愿,更需要激励居民。建立在自愿基础上的公益积分兑换是社区居民自愿参与到社区治理中来的有效方法,可以增强基层党组织动员群众和组织群众的能力,形成基层党组织领导的、党员带头、群众参与的社区治理机制,使社区成为党员和群众可感知、可获得的利益共同体,让人民群众感受党的关怀和温暖。

总之,破解居民“理性无知”,需要反思社区行政逻辑和社区慈善逻辑,建构新的社区行动者逻辑,在激活党员和居民参与意愿的同时,完成社区治理中基层党组织和基层政府的主体性、社区居民委员会的主体性、社会服务机构的主体性、社区居民的主体性、其他社会力量的主体性的同步建构。只有多元主体真正成为有意愿、有协作的行动者,才会出现基层党组织领导下的基层政府治理和基层社会调节、社区居民自治的良性互动,才会在行动者共同行动中,把社区建设成为我们的幸福家园。

作者:陈伟东,华中师范大学政治与国际关系学院(武汉市 430079)

(责任编辑:孟令梅)