

基层社会治理中的赋权式动员

宋煜萍¹ 施瑶瑶^{1,2}

(1. 苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123; 2. 浙江工商大学 马克思主义学院, 浙江 杭州 310000)

[摘 要] 社区动员是基层社会治理体系和治理能力现代化的重要组成部分, 赋权式动员在当前的社区动员实践中被越来越多地运用。然而随着基层社会治理情景的不断变化, 赋权式动员面临着权力分布的不平衡和居民权利表达的结构性错乱的困境。采取案例研究法, 以“331”整治为例, 研究发现组织赋权式动员和个人赋权式动员实现了对社区的有效动员, 但是其有效运用需要建立在社区已有的权力网络基础上, 并建立配套的规则体系以及需要注意赋权内容的针对性和方式的灵活性。

[关键词] 赋权 动员 社区治理 “331”整治

一、引言

社会动员是基层社会治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。2021 年 4 月 28 日,《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出“要健全村(社区)‘两委’班子成员联系群众机制,增强村(社区)组织动员能力”^[1], 这为基层社会动员指明了方向。

关于社会动员的研究, 学术界的讨论非常丰富, 关于动员方式的研究主要有以下三种: 一是资源动员。社会运动参与者所能利用的资源(包括人们的时间、钱财资源等)的总量是决定这个运动成败的关键^[2]。如业主维权过程中的资源式动员^[3]、基层以项目制为核心的内部动员^[4]、资本下乡过程中的社会资源动员^[5]。二是情感动员。通过动员将内在情感(如面子、人情、相对剥夺感、怨恨等)转化为外在行动, 产生了村庄的“人情式政策动员”、弱势群体的悲情式动员^[6]。三是威权式动员, 也叫压力型动员。国家权力对于基层的渗透造成村委会、居委会成为基层的“二政府”, 这形塑了责任连带的动员链条^[7], 如地方重大公共危机事件的行政动员。

以上研究成果根植于中国地方实践, 反映了基层社会动员的多元面向。然而基层社会治理的情境是不断变化发展的, 社区动员在不同的条件下也会发生一定的变化。同时, 已有研究中对社区某些应然的结构要素的假设在其他社区可能并不完全齐备。因此, 需要我们进一步探索社区动员, 提升基层社会的动员能力。

近年来西方社会的赋权理论被一些学者关注到。学界较为统一的看法是, 赋权是“过程”与“结果”的统一, 通过赋予社区相应的权力(权利), 提高居民的参与意识和参与能力, 达成合作治理^[8]。赋权所蕴含的权力存在于案主之中, 而不是案主之外, 赋权并不是“赋予”案主权力, 而是挖掘或激发案主的潜能^[9]。赋权成为推动行政变革、促进社会治理的有效手段, 使塑造和引领“积极公民”有了具体操作手段^[10]。社区通过对居民进行赋权, 既能维持较高的社区参与广度, 又能提升社区参与深度^[11]。这样, 赋权成为提升居民主体性、动员居民参与的一种有效手段。在此基础上, 众多学者展开了对赋权动员的研究。赵欣提出了“授权型动员”, 授权社区自组织来活化社区资源^[12]。尹浩提出了多维赋权机制, 通过项目制、社区公益组织、及信息技术进行赋权增能^[13]。彭小兵发现社区

[基金项目] 江苏省社会科学基金重点项目“创新社会治理中的社区赋权、增能和提效研究”(19ZZA001); 2021 年江苏省研究生科研创新计划项目“社区赋权对于社区治理效能提升的研究”(KYCX21_2898)阶段性成果。

[作者简介] 宋煜萍(1966—)女, 江苏张家港人, 苏州大学政治与公共管理学院教授, 博士生导师, 研究方向: 基层社会治理。

从“外部推动”和“个体主动”两个角度改善居民的“无权”状态,以增强居民参与社区事务的能动性^[14]。这些已有研究成果给了我们很好的启示与借鉴。与其他的动员方式相比,赋权动员方式的独特价值在于能够有效激发居民自主性,形成一种有助于维持并提升动员效果的“社会规范”,产生稳定的组织行为模式。这种动态的社会资源或权力分享过程^[15],赋予组织或个人参与社区公共事务的共同决策的权力,使其具备参与治理的能力和资格,以实现对组织或个人参与社区治理的动员^[16-17],本文试图将其界定为赋权式动员。那么在现实实践中,赋权式动员的困难有哪些?具体的过程是什么?其有效运用的条件有哪些以及如何有效利用赋权式动员?这些将是本文着重回答的问题。

二、赋权式动员的结构性困境

赋权理论发源于西方,将赋权理论运用到中国的动员实践,一方面能提升组织动员能力,另一方面也存在诸多问题,这些问题不仅制约赋权式动员的效能发挥,甚至还会产生“赋权悖论”,造成治理资源的浪费。当前,赋权式动员的深层结构性困境,主要表现为权力分布的不匹配和公民权力表达的结构性错乱,具体如下:

(一) 基层权力分布的不匹配

在基层社会治理体系中,社区作为最末端,兼具行政和自治的双重属性,其共同指向是通过调动和挖掘社区资源动员居民参与社区治理,提升社区治理效能。在社区治理中,社区权力非常重要,社区权力使社区有能力和动力来推动社区发展。但是,较为普遍的是,在基层权力结构的分配中,社区与上级部门如街道、区县之间由于行政习惯和制度约束的缺乏,会出现事和权的错位,即权力主要集中于上级部门,事情却主要由社区承担。社区出现明显的权力缺位状态,如体现在社区资源调配权、工作安排的监督权、工作内容的自主安排权缺位等方面。社区权力缺乏导致社区治理主体积极性降低,社区被动应对上级任务,难以自主进行管理^[18],社区治理处于低效和无力状态。

如一些安置社区或过渡型社区拥有厂房、土地等集体资产,这些集体资产主要是以前的村集体资产,管理权在村里。按理说,农民上楼以后这些集体资产的管理权应该归社区所有,由各个社区运营,经验表明,积极运营集体资产是动员居民参与社区治理的有效工具,但是,在权力分配中,这些集体资产的管理权全部归街道或区县所有,明确规定了集体资产的用途、市场价格、运作程序等,社区依照基层部门的要求对集体资产进行运营,实质只充当了政府与市场之间沟通的桥梁,并无自主空间。在这样的情况下,街道或区县实际控制社区集体资产管理权虽然一定程度上可以规范集体资产的管理,但是却导致社区工作积极性和主动性的降低,社区对于集体资产的管理成为一种程式化、被动性的运营,其中居民与社区之间以集体股份为核心所形成的连接通道被消解,社区以集体资产管理为核心整合和动员居民的能力式微,社区动员能力极大弱化。

(二) 公民权力表达的结构性错乱

1. 公民在场表达的缺位与网络表达的兴起

信息技术的快速发展推动居民网络表达的兴起。比起那些“具有典型在场特征的传统社会空间”^[19]的权力表达方式,社区居民更倾向于借助虚拟网络以一种身体不在场的方式进行权力表达,即人们只要通过便捷的网络,就可以自由地发表他们对于公共事务的看法。网络表达比起在场表达成本更低,效率也更高,但信息网络的开放性和去中心化常常造成居民表达的碎片化、个性化。

居民在场表达缺位对基层社会治理影响非常明显。在场表达有明确的规则约束、议事主题以及相应的引导者,所以会更有序、更高效地回应居民的诉求;而网络表达由于其开放性、去中心化而呈现碎片化、个性化的特点,同时网络表达的隐匿性使得信息真伪的识别更难,负面消息及网络谣言更容易充斥网络空间。这样的话,基层社会治理者更难捕捉真实的表达。此外,基层社会治理者在繁重的行政压力下很难去关注网络表达。所以,公民权力表达和基层社会治理结构之间的错位,最终可能导致公民权力表达的混乱。

2. 公民参与的不足与对救济权的热衷

有序而高效的权力表达是通过公民对公共事务参与实现的,脱离了参与过程则很难认同结果。在基层社会治理中,部分公民由于不懂参与方式而对参与持消极甚至排斥态度,诸如对组织议事、投票表决等参与流程表现出漠视。但是,这并非代表居民缺乏权力意识,因为随着国家监督机制的不断完善,很多居民对以投诉、曝光等形式为主的救济权表现出了极大的热情,事实证明,这确实能够促进公民的权力表达。但是当公民跳过常规性表达而热衷于事后救济权的行使时,就会带来权力行使的结构性混乱。一方面,公民忽略参与过程而热衷于事后救济,是一种低效而无序的权力表达,因为救济权本质上是以责罚机制推动的,而非基于日常方式进行权力表达,缺乏协调和妥协的过程,难以达成共识,最终易演化成自利性的权力表达。另一方面,热衷于事后救济的权力表达不仅是对权力规则的忽视,而且在自上而下的责罚机制的倒逼下进一步催生“闹大”的参与逻辑,加剧权力表达的结构错乱。比如笔者调研的一些社区,涉及垃圾分类中的垃圾桶的选址问题,社区居委会前期动员居民议事协商,但是居民的积极性不高,等到开始施工时,突然就有很多居民以投诉、举报等方式表达不满和反对,这样导致社区的垃圾桶选址一直被耽搁。这其实就是典型的居民对于垃圾桶选址的过程参与不足而寻求救济为主的权力表达,反而导致社区集体行动困难。

三、赋权式动员:以“331”整治为例

2018年1月党中央、国务院印发了《关于推进城市安全发展的意见》,提出推进城市安全发展,打造共建共治共享的城市安全社会治理格局。2018年5月S市由市委市政府牵头开展了“331”专项行动,围绕出租房(群租房)、电动自行车、“九小场所”等易存在安全隐患的领域进行重点整治。此后,S市相继出台了一系列的政策文件,如《关于“331”整治火灾隐患百日专项行动工作方案》《全市“331”整治火灾隐患专项行动巩固提升阶段工作方案》《全市“331”领域显性隐患攻坚“飓风”行动》等。这些政策方案不仅明确规定了基层社区“331”整治的具体内容,更为重要的是强调要发挥多元共治的治理机制,建构共建共治共享的社区治理格局。

接下来我们以TY社区的“331”整治为例,重点关注其如何有效动员居民参与整治实践的。案例选择方面,我们在对S市二十多个社区进行调研以后发现,TY社区在“331”整治过程中的动员实践既较为典型,同时动员效果也易于观测,符合案例选择的代表性和典型性原则。2019年11月至2021年6月期间,课题组对上述二十多个社区进行持续的跟踪调研,在掌握了社区基本情况以后,对TY社区进行了驻点观察。其中,采取半结构化的方法深入访谈了TY社区整治事件涉及的居民、社区工作人员、街道办相关人员、社区书记等,并每次对访谈记录进行编码。此外,为了扩展资料来源,我们查阅了事件相关的图片、会议记录、媒体报道等。

TY社区在2003年成立,位于S市经济开发区,面积8.99平方公里,户籍人口约八千人,流动人口约两万人。社区主要由两个拆迁安置小区和三个商品房小区构成(其中包含一个别墅区),是一个产权结构较为复杂的社区。由于成立时间较为久远,TY社区基础设施比较老旧,安全设施严重老化。此外,由于以前缺乏统一的建设规划,社区的违章搭建较为普遍,这给TY社区的安全发展带来了极大隐患。根据331整治的规章制度,TY社区的“331”整治的具体内容包括违章搭建、煤气罐整治、电动车上楼等主要问题。围着这些整治事项,TY社区开始了轰轰烈烈的“331”整治行动。

(一)“331”整治前期探索

TY社区领导班子经过集体商量以后,决定借助上级执法机关的行政力量推动“331”整治,就是所谓的联合执法,其实这是一种行政动员的方式。采取这样的动员方式主要基于两个方面考虑:一是以行政力量强制推动政策执行,使居民顺从政府的意愿^[20],这样的工作效率比起其他动员方式要高得多。二是社区和上级政府部门共同参与“331”整治,可以有效获取上级行政资源的支持,如专业设备、专业人才等,能有效减轻社区工作压力。在这样的思路下,TY社区成立了“331”整治小组,社区书记、副书记分别任组长、副组长,并分管不同的小区,社工作为小组工作人员。这样,TY社区

“331”整治小组和城管、派出所等部门人员构成了“331”政策执行的主体。在这样的组织架构下,社区先后申请了5次联合执法,没收了近两百个易燃易爆的危险品如煤气罐、小煤炉,拆除了一批违规建筑、小场所,社区跃升为街道办整治效果最好的社区。然而,这种行政动员的方式并没有促进形成稳定的、制度化的组织行为,基层政策执行中仍存在困境,基层政策需要得到政策受众者的认可和支持^[21]。“居民刚开始对‘331’整治很是不理解,煤气罐没收一周后,几乎每家每户又买了一个;群租房拆了以后很快被搭建起来。”(TY社区Y书记,20210520)(编码组成是社区名字的首字母缩写和访谈对象的姓名、职位、访谈时间,下同)此外,对联合执法部门而言,“331”整治工作中他们协助配合社区参与整治工作,而职责分工的模糊以及为了避免担责,联合执法部门更多地只是象征性参与到整治工作中。“这个工作中,对联合执法部门不要抱太大希望,比如城管直接跟我说,你们社区说拆哪个违建就拆,你们说不拆就不拆,我们只负责执行。”(TY社区Y书记,20210520)由此可见,社区申请联合执法的方式并没有真正为社区减负,行政动员在“331”整治中并没有起到很好的效果。

除了行政动员,基层社会中利用人情关系进行的动员方式也是非常普遍的。但是人情动员要求居民之间有可供利用的情感资源,TY社区并不完全满足这样的条件。TY社区住户老龄化程度较高,以前的村书记、社区能人虽然建构了一定的居民关系网络,但局限于同村的拆迁居民。而大量的外来流动人口以及城市商品房居民之间则更多的是陌生人状态,无深厚的情感关系网络。即便如此,在“331”整治期间,TY社区还是尝试着进行人情式动员。“我们在拆除违章搭建时,邀请了村书记、社区能人对违章搭建的居民进行口头劝说,但是效果并不好,很多居民沉默应对,甚至有些居民觉得村书记、社区能人多管闲事,不愿意搭理……想想也是可以理解的,因为居民利益受损并不是三言两语就可以劝服他们接受政策的。”(TY社区Y书记,20210520)

由此可见,TY社区“331”整治中的行政动员或人情式动员并没有很好地激发居民参与热情,政策执行的过程中绩效反弹现象严重,甚至招致居民的不理解和反对,导致社区治理资源的浪费。“TY社区很多居民不满‘331’整治,比如违建,拆了以后就搭起来,而且很多居民在12345便民热线、寒山闻钟、市长信箱等各个渠道进行重复投诉,这个就让社区压力很大。”(TY社区所属街道办L副书记,20210522)

(二)“331”整治的赋权式动员实践

基于之前的治理经验,TY社区的领导班子和街道办等部门商议以后,决定动员居民参与其中。我们将TY社区的赋权式动员实践总结为组织赋权和个人赋权。Solomon提出要增强受助者的参与能力和技能,促进个体、组织或社区意识到自己有权力影响决策,提升解决问题的能力,使受助者感受到自己有信心改变自我的生活环境和生存空间。Solomon认为要通过个体和组织为主实现有效赋权^[22]。其后,有学者提出从个人层面、组织层面或人际关系层面以及社区层面进行赋权^[23-25]。个人层面是强调个人自我效能感的增强;组织层面或人际关系层面主要指组织的发展或人际的维护可以使个人更好地影响他人;社区层面主要关注增权组织如居民参与决策的机会。其实组织和社区层面的赋权共同指向的是社区组织。我们正是在借鉴这一理论的前提上,结合TY社区动员实践将其概括为组织赋权式动员和个人赋权式动员。需要说明的是,在TY社区实践中,其他的赋权式动员不具有土壤,例如制度性的赋权动员,制度的实施和监督需要依赖居民已有的行为习惯,由于TY社区居民结构较为复杂,社区流动性强,很难让居民在短时间内改变已有的行为方式。

1. 组织赋权式动员

组织赋权式动员是通过和社区组织(如社区物业公司、业委会、社区议事会等)分享权力,促使其积极参与社区治理。社区组织对于社区居民有着天然的亲和力和动员能力,一些社区组织直接从居民中产生,其广泛的群众基础可以帮助有效地动员社区居民。虽然不同的社会组织遵循不同的行为逻辑,如社区物业公司的市场化逻辑,业委会的自治逻辑,但是在国家权力让渡和引导的过程中,可以有效动员其参与到基层社会治理中。其背后的运作逻辑,一是通过赋权给社区组织,改变其事和权不均衡的状态,赋权的同时也意味着责任的赋予,通过赋权行动减少社区组织的依赖心理和惰性

行为,因为惰性和依赖某种程度上是被剥夺了采取行动意识和权力造成的^[26]。社区组织有一定的权力空间对治理任务所需的要素和结构进行自我扩充、调试、重组,动员各方资源,增强社区组织的主体性。二是对社区组织赋权式动员伴随着体制内资源输入的过程,这不仅会为社区组织分担部分集体行动的成本,也帮助社区组织获得了一种外部权威,这种外部权威实际是社区组织中的领导者在社区治理中维持组织权威以及协调与其他方面关系的重要资源^[27],最终帮助社区组织稳固其在社区中的地位。

TY社区在“331”整治中,通过组织式赋权动员有效激活了社区自治资源,破解了“331”整治困境。由前期的整治行动可以看出,TY社区居委会真正掌握了社区权力,之前主要是以大包大揽的方式来应对“331”行动,在考虑到要调动社区组织的力量时,TY社区以分享权力的方式调动他们的积极性。TY社区经过和社区业委会、社区物业公司、社区社会组织等开会动员各社区组织充分分享社区公共事务的治理权和控制权,让它们积极参与到社区治理中来,同时社区会给予相应的资源支持,这相当于是一个会议动员。其后,社区和物业、业委会、社团负责人商量以后,社区将拆除违章搭建的权力交给了物业,将安装电瓶车充电桩的权力交给了业委会,将小煤炉整治的任务交给了社团,社区并非置身事外,而是负责协调与沟通,同时社区工作人员全部下拨到各个社区组织支援,如社区副书记兼任社区业委会副主任,以实现对各社会组织的引导。此外,社区提出了各个小区的社区组织每个月进行治理绩效比赛,以激励社区组织,提升治理绩效。

通过这样的赋权行动,社区组织获得了充分的自主权,会积极参与整治行动。较为典型的一个例子是,TY社区之前因为违章搭建问题多次遭到居民投诉举报,TY社区难以提供良好的解决方案,结果引发了居民更大的不满。因为之前卖房子的时候没有统一规划,物业为了刺激居民买房,口头承诺可以自行搭建,导致很多居民花了不少钱搭建小花园。居委会认为这是物业权责范围内的事情,应该给物业相应的权力,让物业自己出面解决。这个案例也引发了社区居委会赋权于社区组织的想法。事实证明,当违章搭建的治理权转移给物业以后,物业有了一定的自主空间,经过和投诉的居民沟通协商以后,达成了统一的意见,其中物业公司为了弥补居民的损失给予相关居民一定的物业费减免。这让本来社区很棘手的问题,通过赋权动员社区物业参与其中,不仅帮助社区居委会巧妙地化解了矛盾,而且激活了社区内部的资源。其中,需要明确的是,赋权于社区组织并非脱离了社区居民,而是自始至终以居民的需求为导向,通过社区组织和居民的紧密联系来有效回应居民的需求,激发居民参与社区治理的积极性,而非仅仅是转嫁治理的任务,只有这样才能真正激活社区资源。

2. 个人赋权式动员

个人积极参与社区治理离不开可供分享的权益^[28]、个体得以控制自身的生活能力以及对所处环境的融合与影响力,包括实际控制能力和心理控制能力两个方面。个人赋权通过创造条件保障居民合法有序地行使权力及提升个人技能,增强个人的影响力,促使个人积极参与社区治理。个人赋权式动员之所以有效,是因为一方面,社区通过赋权引导居民规范有序地行使权利,改变了无序的权利表达和减少了无权者的个人宣泄行为,帮助居民更加理性、有效地表达自己的诉求,另一方面,个人赋权式动员重视居民个人,提升了居民自信,改变了其在社区治理中的弱势地位。

TY社区在“331”整治中注重对居民权利的维护,引导居民合法有序地参与到社区治理中。一方面,重视居民的权益表达。居民积极参与社区公共治理的过程也是居民分享社区权力的过程,否则,社区参与将是被动的、消极的。TY社区在“331”整治中,为了拓展居民的表达渠道,依托社区网格建立了居民全覆盖的微信群,改变了以往社区以一个微信群开展工作而排斥大部分居民参与的现状。刚开始的时候居民在微信群中观望,只有少数的居民在群里说话,渐渐地,随着社区管理者对居民的诉求予以积极回应以后,居民参与的积极性逐渐高涨起来。在社区管理者的引导下,更多的居民学会在社区中表达意见、发表看法,在这种不断的沟通互动中,大家由之前对社区“331”整治的不理解转化为接受,甚至一部分居民主动参与其中。例如,一部分居民因为线上交流熟悉后自发组建了一

个小区居民突击队,负责燃烧小煤炉知识的宣讲,其中一个较为年轻的居民甚至采取做实验的方式亲自向居民证实了用小煤炉烧一壶水的价格比烧燃气的价格还贵,此后很多居民自动地放弃烧小煤炉。另一方面,动员“关键反对群体”参与社区治理。在社区治理中常常会存在很多反对者,这些反对者即所谓的社区的“挑刺者”,他们在社区拥有一定的威望,权利意识较强,但由于缺乏有效的引导,投诉是他们行使权利的主要方式。这些人常常是一些企事业单位退休的居民,其实这部分人是社区治理可以依靠的潜在力量。“这些人通过挑刺的方式,其实是想获得关注与认可,他们甚至利用自己个人资源直接去上级部门投诉,成为我们社区‘331’整治中一个工作难点。”(TY社区L副书记,20210522)首先,TY社区书记找到这些居民,直接与这些居民沟通,了解他们的想法,让他们感受到自己是受重视和认可的。其次,如何有效引导这些“关键群体”参与社区治理成为关键,TY社区将部分的治理权分享给这些居民,动员居民参与到整治行动中。如以整治小组长、楼道长的角色保障他们相应的权利,促使这部分关键群体发展成为社区的积极建设者。实际上,当个人获得更高效能感和自我发展能力时,也就获得了社区参与的动力以及所带来的更多的参与社会事务的机会^[29]。“社区的煤气罐问题一直反弹,以往这些居民要么投诉举报,要么找社区理论,让他们担任一些职务参与其中,他们不会对着干了,积极上门劝说,煤气罐反弹现象得到很大改观。”(TY社区L副书记,20210522)

TY社区通过对组织和居民赋权动员,获取了社区居民对整治工作的理解,居民的积极性被极大调动,绩效反弹现象得到明显改观。TY社区“331”整治工作的居民投诉率持续下降,甚至一度成为所辖街道最低,网格上报处理“百日攻坚工单1511件”,及时完成率达100%,由位列辖区所属黑榜名单跃升到位列红榜名单(黑榜名单是所在区域的倒数五名,红榜名单是所在区域的前五名)。在“331”整治工作总结大会上,TY社区多次被街道办、区政府表扬。

四、赋权式动员的有效条件

通过TY社区的赋权式动员实践,我们看到有效动员并非单纯权力(权利)的分享和下放的过程,而是需要相应的条件作为保障,否则极易造成赋权困境,即形式化的权力(权利)分享或仅对少数社区精英的赋权,这样只会带来赋权动员的无序与低效。在此基础上,我们结合当前中国社区赋权实践,认为赋权式动员需要建立在社区已有的权力网络基础上,需要配套的规则体系的建立以及需要注意赋权内容的针对性和方式的灵活性。

(一)赋权式动员需要建立在社区已有的权力网络基础上

西方的赋权理论强调赋权于社区以形成对抗国家的社会力量。在中国的现实情景下,我国的社区发展是伴随着行政力量的有序退出而逐渐发展起来的,与西方社区的那种自我赋权、独立发展有着很大的差异。因此,我们认为,赋权式动员并非独立于基层政府之外,而是需要基层政府的支持,基层政府要在厘清与基层自治组织权责关系的同时赋予基层自治组织对社区治理权和控制权。同时,赋权式动员还要借助社区已有的权力结构,尤其是社区两委的作用,要在对社区两委的能力培育和权力下放中,实现对社区组织和居民的赋权动员,有效发挥对居民的引导和支持作用^[30],使得基层社区可以充满活力并有序地运转。需要注意的是,赋权式动员并非社区治理的万金油,需要评价各权力主体之间的自治能力和相互依赖关系,而不能盲目采取“一刀切”的赋权方式,依据权力主体的现状差异化赋权,只有如此才能避免赋权的形式化或低效化。

(二)赋权式动员需要配套的规则体系的建立

规则的输入能推动和保障居民之间的互动和协商,使居民的合作行为具有预期性和持续性。制度性规则的输入不仅是一种控制也是一种授权,是制约与解放的二重性的过程^[31],使所有的行动者在一定的框架内按一定的活动脚本进行表达与行动。通过规则来约束居民的权利表达,引导居民在一种程序化的活动中行动,使行动者之间产生可预期的连接关系,这不仅可以大大降低不同行动者之间的冲突,也会通过组织环境的机会结构约束不同的成员参与,承担有意义的角色、责任和发挥主动

性^[32],有效遏制“独白式霸权话语”或者“多数人的无序对话”,产生福克斯·米勒所期待的利益相关者的部分人的有效对话。显然这些规则某种程度上是非正式的,但是“这些非正式规则对于对话过程中可能产生的冲突性规范因素的平衡是十分重要的”^[33],其可以保障陌生主体之间权利公平、规范行使自己的权利,使有效赋权成为可能。正是在这种理性而平等的交流对话中,居民们由个体化、原子化的事后救济转为集体性、过程性的讨论、交流,这不仅有利于增进居民之间感情、促进社区社会资本的增长,还会产生反思性知识,带来哈贝马斯所说的“理想对话的共同体”以及“沟通理性”的效果。

(三) 赋权式样动员需要注意赋权内容的针对性和方式的灵活性

赋权式动员通过与社区组织和居民分享权力而实现有效动员,然而单纯的权力给予并不会带来居民自发地参与社区治理,这需要注意赋权方式和内容的选择,要有效契合居民的需求,充分考虑居民的接受度。首先对于社区居民个人而言,赋权式动员要紧密联系居民的日常生活,以居民的需求为出发点并且要注意及时反馈,让居民感受到自己的权利是真实有效的,增强他们对社区的认可,只有这样才能动员居民参与社区公共事务的治理。比如上文的案例中,社区拓宽了居民表达的渠道,但是并没有立刻实现对居民的有效动员,而是通过对居民日常生活的关注使居民感受到自己的权利是真实有效的,实现了对社区的认可,从而有效动员居民参与社区治理。其次,社区组织如社区物业、业委会、草根社团、社会组织等运作的逻辑和行动目的差异非常大,人员的构成和专业化程度也参差不齐,因此对社区组织赋权时要根据组织的性质和特点进行分类授权,充分发挥组织的专业优势。

五、总结与讨论

动员居民积极参与社区治理,对于提升社区治理效能起到了重要的作用。如2020年新冠肺炎疫情期间,动员居民广泛参与对于防控疫情起到了重要作用。然而,伴随着社区情景的不断变化,已有的动员方式如行政动员、人情式动员对居民参与社区治理产生了动员不足、动员低效的困境。基于此,本文以TY社区“331”整治为例,探索TY社区是如何动员居民参与社区治理的,结果发现TY社区在行政动员和人情式动员低效的情况下,通过赋权的方式激发了居民参与的热情,即通过分享权力(权利)动员居民参与社区治理。我们根据TY社区的动员实践,将其总结为组织型赋权式动员和个人型赋权式动员,并通过具体的案例呈现了赋权动员运作的多样化形态。并且,本文认为,要使赋权式动员真正发挥作用,还需要将赋权建立在社区已有的权力网络基础上,尤其注重对社区两委的培育和权力下放。此外,还需要建立配套的规则体系来公平分享权力、规范权力,促使居民之间的合作互信。最后,还需要注意赋权内容的针对性和方式的灵活性,避免形式化的赋权动员。

本文还提供一些可能的启示:一方面,在现代城市社区治理中,社区组织成为提供公共服务的重要主体。然而较为普遍的是,由于社区组织的生成机制、运作逻辑的差异,社区组织常常悬浮于社区,脱离社区居民。社区组织动员居民参与公共事务的合作,单靠公权力赋予的合法性还远远不够,还需要获得居民的支持,通过在对居民服务的过程中积聚、扩散组织的辐射面,注入组织的价值追求获取居民的认可与支持。换句话说,只有更直接、更广泛地卷入居民的邻里日常生活中,采用以居民公共利益为核心的价值取向,居民与组织才能真正建立彼此互信的关系。另一方面,赋权动员的过程中要正视居民参与的私利动机,积极创造条件回应居民诉求。赋权式动员需要与目标群体的社会道德感、经济价值或或个人注意力进行有机勾连,从而引起目标群体的注意,触发其行动的改变与调整。尤其需要注意的是,在赋权动员的过程中要正视居民参与的利己动机,避免对传统动员中利他主义精神和教化意义的话语体系宣传的过分关注。如上文案例中呈现的赋权式动员的过程中并没有回避对居民经济利益的补偿,反而由于对居民切身利益的关注使居民感觉到自己的诉求是受到重视的,从而有效地打开了工作局面。在未来的基层社区动员中,由于社会异质性和流动性的进一步增强,社区动员要积极正视居民参与的利己行为,因为只有启动合作,才有可能在合作中慢慢发展、积累相应的社会资本,培育出居民合作的规范意识和妥协精神,实现自我动员。

当然,本文的研究也存在一些不足之处。一方面,我们选取了基层社会治理发展较好的苏南地区的社区为例,这可能对于欠发达地区的社区动员解释力不足。另一方面,我们以TY社区“331”整治为例进行的赋权式动员探索,将其总结为组织和个人的赋权式动员,赋权式动员是否还有其他样态还有待进一步探索。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL].(2021-07-11[2021-02-11]).http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm.
- [2] 赵鼎新.社会与政治运动讲义(第二版)[M].北京:社会科学文献出版社,2012:185-186.
- [3] 张磊.业主维权运动:产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查[J].社会学研究,2005,20(6):1-39.
- [4] 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.
- [5] 陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019(8):128-144.
- [6] 王金红,黄振辉.中国弱势群体的悲情抗争及其理论解释——以农民集体下跪事件为重点的实证分析[J].中山大学学报(社会科学版),2012,52(1):152-164.
- [7] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009,24(2):61-92.
- [8] 吴晓林,张慧敏.社区赋权引论[J].国外理论动态,2016(9):125-131.
- [9] 陈树强.增权:社会工作理论与实践的新视角[J].社会学研究,2003,18(5):70-83.
- [10] 郑晓华.社区参与中的政府赋权逻辑——四种治理模式考察[J].经济社会体制比较,2014(6):95-102.
- [11] 徐辰,杨槿,陈雯.赋权视角下的乡村规划社区参与及其影响分析——以陈庄为例[J].地理研究,2019,38(3):605-618.
- [12] 赵欣.授权式动员:社区自组织的公共性彰显与国家权力的隐形在场[J].华东理工大学学报(社会科学版),2012,27(6):13-20.
- [13] 尹浩.城市社区微治理的多维赋权机制研究[J].社会主义研究,2016(5):100-106.
- [14] 彭小兵,李文静.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[J].社会工作,2020(2):78-88.
- [15] 邓倩.参与式网络传播与个体赋权:基于不同社会经济地位网民的考察[J].新闻与传播评论,2018,71(3):26-36.
- [16] 闵学勤.从无限到有限:社区平台型治理的可能路径[J].江苏社会科学,2020(6):25-32.
- [17] 张勤,宋青勋.韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径[J].理论探讨,2021(5):152-160.
- [18] 陈家建,赵阳.“低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J].社会学研究,2019,34(1):132-155.
- [19] 刘少杰.网络社会的结构变迁与演化趋势[M].北京:中国人民大学出版社,2019.
- [20] 袁小平,潘明东.农村社区建设中的社会动员机制研究[J].农村经济,2017(4):6-11.
- [21] 顾丽梅,李欢欢.行政动员与多元参与:生活垃圾分类参与式治理的实现路径——基于上海的实践[J].公共管理学报,2021,18(2):83-94,170.
- [22] SOLOMON B B. Empowerment: Social Work in Oppressed Communities[J]. Journal of Social Work Practice, 1987, 2(4): 79-91.
- [23] ZIMMERMAN M A. Taking Aim on Empowerment Research: On the Distinction between Individual and Psychological Conceptions[J]. American Journal of Community Psychology, 1990, 18(1):169-177.
- [24] 陈树强.增权:社会工作理论与实践的新视角[J].社会学研究,2003(5):70-83.
- [25] 范斌.弱势群体的增权及其模式选择[J].学术研究,2004(12):73-78.
- [26] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].周敦仁等译.上海:上海译文出版社,2014.
- [27] 叶敏.社区自治能力培育中的国家介入——以上海嘉定区外冈镇“老大人”社区自治创新为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015,15(3):10-18.
- [28] 孙萍.中国社区治理的发展路径:党政主导下的多元共治[J].政治学研究,2018(1):107-110.
- [29] 谭祖雪,张江龙.赋权与增能:推进城市社区参与的重要路径——以成都市社区建设为例[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2014,35(6):57-61.
- [30] 宋煜萍,施瑶瑶.社区赋权会推动社区治理效能的提升吗?——基于苏州市3个社区的实证考察[J].新疆社会科学,2021(2):139-149.
- [31] 沃尔特·W.鲍威尔,保罗·J.迪马吉奥.组织分析的新制度主义[M].姚伟译.上海:上海人民出版社,2008.
- [32] FEDI A, MANNARINI T, MATON K I. Empowering Community Settings and Community Mobilization[J]. Community Development, 2009, 40(3): 275-291.
- [33] 珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌译.北京:中国人民大学出版社,2016.

(责任编辑 余敏)