

城市社区营造的本土实践： 模式、机制与问题

——基于对上海市P区项目评估的反思^①

高艺多

摘 要:当前社会治理创新背景下,作为在地化实践的社区营造呈现空间、社会与文化等主要模式,涵括物理环境、社会建设与精神文化等多元维度。本土社区营造的运作机制主要涉及总体性制度话语支撑、政府职能转变与项目制探索的制度机制,开放化社区理念下的党建引领与社会组织参与的组织机制以及社区能人与外部专业人士参与的行动者机制。然而,本土社区营造实践也暴露出一系列问题,例如制度悬浮、政府职能转型不彻底与项目非可持续性,党建引领方法化、社会组织边缘化与居委会行政惯性,以及“欠积极分子”缺场与专业人士主导的精英化风险。总之,本土社区营造给出了实践的新探索与新诠释,在制度、组织与行动者层面有着跨文化意义。

关键词:社区营造 本土化 社会整合 项目评估 行动者

基金项目:教育部重点研究基地重大项目“中国包容性城市发展思路研究”(19JJD840001),2017年度上海市教委人文社会科学重大项目“社会转型的中国实践与转型社会学的建构”(201701070005E00041),2020年华东师范大学“优秀博士生学术创新能力提升计划”。

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2020)04-040-11

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2020.04.004

高艺多,华东师范大学中国现代城市研究中心暨社会发展学院博士研究生(上海 200241)。

一、问题提出

十八大以来,社会治理创新成为社会治理新常态的题中之义。制度层面,改革开放以后总体性支配权力逐渐为一种技术化的治理权力所取代(渠敬东、周飞舟、应星,2009),治理权力的转型迅速辐射至社会治理创新领域,表现为以制度规范和技术运用为导向的社会治理实践策略。组织层面,城市社会生活单元从资源高度集中、福利全面输送的单位形式逐渐向社区形式过渡,社区成为基层社会治理的基本单元,以社区为发生场域的大量问题与需求有待回应;社会治理新常态下的政府面临新一轮职能转变,亟待增强规制能力、参与能力与反应能力(金太军、鹿斌,2016);在多元主体合作治理理念的引领下,以回应民生问题、促进公众福祉、推动社会进步为核心使命的社会组织迅速崛起,并在社会治理创新事业中担当愈发重要的角色。行动者层面,广大居民的社会参与意识渐趋增强,正在经历从等

^①感谢文军教授主持的“上海市普陀区‘同心家园’建设居民区项目评估”课题组的支持。

待治理的“被治理对象”向掌控治理权利与方法的治理主体之一的身份转型。制度上的权力转换、组织上的主体扩展和行动者的角色变动,表征新常态下社会治理创新的多维逻辑,这一过程也凸显了国家与社会关系的重构,即从社会服从国家的单向交往到国家与社会互构互嵌的双向沟通。

在本轮国家与社会关系的重构进程中,社区作为基层社会治理单元,其治理行动策略及成效表征基层社会治理创新的进程,亦是国家与社会关系重构的现实缩影,社会新常态建设背景下作为社会治理创新基层维度的社区治理创新呼之欲出。在探索社区治理创新实践方案的过程中,研究者分别从“一纵^①一横”两个维度找寻可资借鉴的社区治理创新方案,“社区营造”逐渐步入学者视野。就城市社区营造而言,研究者更多地将视野延伸至世界范围内其他国家和地区的社区营造经验,在选择性转化实践的基础上掘采本土化社区营造的精髓。

西方“社区营造”发展出各式英文表达,众术语提供了关于“社区营造”的不同知识面向^②。丰富的社区营造理论与实践方案表明社区营造拥有非常广泛的出发点,涵括空间、社会与文化三维融合框架(闵学勤,2018)。境外社区营造有大量具体、直观、操作性强的实践方案供参考,吸引实践者目光的同时也催生了一系列基于本土情境展开的城市社区营造探索。当前国内对社区营造的研究主要有如下方面:第一,理论与经验介绍、阐释与比较,论者普遍关注到台湾、日本、美国等地颇具成效的社区营造经验(胡洁人、费静燕,2017;苗大雷、曹志刚,2016;莫筱筱、明亮,2016;王桂亭,2016;杨哲、初松峰,2017)。第二,规范性研究,主要讨论社区营造何以可能、何以可为,强调社区营造在本土社会展开的价值意义及作为创新性制度话语所释放出的治理能量等(闵学勤,2018;闵学勤,2019;吴海红、郭圣莉,2018)。第三,实践逻辑分析,指出社区营造是不同于都市运动的一种有意图地生产社区的“行动”(郑中玉,2019),内含从再造空间到再造共同体的推进逻辑(蔡静诚、熊琳,2019),创新性地实现从空间到关系再到治理行动转化的多维政策机制(刘中起、杨秀菊,2017),多元主体在其中展开互助与博弈(于海利,2018)。第四,社区营造过程中相关主体的角色探讨,如自组织在社区协商机制中的作用和机制(曹飞廉、万怡、曾凡木,2019)、外部精英介入社区营造的嵌入与“搅动”式路径分析(钟晓华,2018)等。第五,社区营造在相关领域的应用情形,除了常态情境中的社区治理应用,社区营造还被引入包括环境邻避效应治理、灾后恢复重建等非常态情景在内的与风险、冲突和灾害等非常态情形有关的社区建设实践(杨雪锋、李爽、熊孟清,2018;周如南、景燕春、朱健刚,2017)。

可见,国内学术界已经对社区营造具有一定的研究基础和知识积累,并随社会治理创新大潮展现蓬勃态势。然而,社区营造作为极强的在地化实践(蔡静诚、熊琳,2019),其背后所包蕴的制度基础、组织体系和行动者能力意愿等要素不容忽视。境外社区营造中,独特的资本主义政治经济制度、长期存在的多元治理组织格局和主动行动的公民意愿与能力,与本土社区所处的社会主义政治经济制度、从总体性社会到多元协同的组织格局转型以及民众逐渐觉醒的行动意识,都存在不同维度与程度的差异,这些差异将可能导致本土社区营造呈现不同于境外实践的模式特征、运行机制与实践困境。在

①纵向即历史维度:20世纪初的梁漱溟、晏阳初等人言说力行的乡村建设运动被视为早期的社区营造本土版本,我们可从他们对乡村社区及乡民的社会性、文化性改造实践中领略早期社区营造的核心内涵。

②具体而言,community building为强调社区空间优化与美化的“社区建设”,community organizing是强调社区公民意识和邻里关系重建的“社区组织”,community revitalization为强调回应社区公共议题、提升公共生活品质的“社区振兴”(闵学勤,2018),community planning强调所有对服务供给负责的公共主体之间协商后对公共服务进行计划性供给的“社区计划”(Stephen,2011),community empowerment强调借助外部主体帮扶的居民自组织、自治理、自发展的“社区培力”(罗家德、梁肖月,2017)。本文所讨论的“社区营造”(空间、社会与文化的综合)更倾向于使用community organizing这一英文表达。

社区治理创新潮流驱动下,社区营造的地方性实践如火如荼地展开,然而,热火朝天的社区营造实践之下的“冷”思考却付之阙如。

在此背景下,本文将核心关注置于:作为极强的在地化实践的社区营造,在我国大陆地区呈现怎样的模式架构?其运作过程蕴含怎样的机制以及暴露出哪些问题?本土社区营造具有怎样的跨文化意义和社区治理创新的现实启迪?

二、资料来源与分析方法

就实证研究而言,当前关于城市社区营造的研究主要为小规模案例呈现,缺乏以大规模居民区为考察对象的社区营造反思;目前的研究主要是研究者作为直接研究工具的质性研究,缺少对社区营造评估进行整体“再评估”的研究,这在一定程度上滞后于当前第三方组织参与社区营造评估的蓬勃势头。本研究则尝试将研究者个体参与项目评估的观察反思与对较大规模项目评估报告的主题分析整合,进而在方法上对社区营造项目评估进行“再评估”与再反思,使项目评估从基本的绩效评价向更深的理论层次探索。

因此,本研究的资料来源主要包括两个方面。一是笔者所在评估团队做出的关于上海市P区社区营造计划中50个项目的评估报告文本。在上海市委一号课题“1+6”文件精神指导下,P区政府大力推进“同心家园”建设,旨在营造“条块同心”“成员同心”“干群同心”的社区生活共同体。针对P区10个街镇推选出的50个较为突出的居民区项目^①,某高校教师所带领的团队负责进行第三方评估。该团队分成五组,分别就项目方案、项目实施、项目管理和项目成就等维度对50个项目进行评估^②,评估方式主要包括资料查阅、实地调查以及对社区工作者和居民开展座谈等,尽可能实现从项目申请到实际进展、从基层治理人员到受惠居民群体的多角度评估,并且适时针对评估结果进行多次组间讨论以降低主观性差异从而尽量提升评估报告的全面性、客观性,评估报告的书写主要涵括评估方法、项目基本情况概述、项目经验或亮点提炼、项目存在问题以及项目改善建议等维度,文本具有一定的结构化特征。二是来源于笔者作为项目评估小组中的组长之一,以自身为研究工具获取更为直观、质性的经验材料。笔者所在小组的任务是对其中两个街道(CY和CF)的10个居民区项目进行评估,通过实地走访观察项目空间,与居委会工作者、志愿者和部分居民开展座谈或访谈,查阅项目相关文本档案等方式,笔者全程统筹本组评估进程并参与评估报告的整理、撰写、修订。

如上所述,项目评估报告的书写具有较强的结构性,依序包含了项目概述、项目经验、项目问题及对策建议,这些内容恰好分别对应本研究中城市社区营造的基本模式(从项目名称和概述即可获取)、运行机制(从项目经验中提炼)、实践暴露问题等核心关注,其他项目档案材料中也包含这些信息。因此,对文本材料的分析主要采取结构性编码(structural coding),并将NVivo 12 Plus作为资料管理软件,以提高分析效率和增加分析的条理性。首先设置结构性的节点(nodes)分别为“主要模式”“运行机制”和“问题困境”,接着从对应的文本片段(segment)中进行对应的开放编码(open coding),然后依据相似性、差异性、包含性等原则将若干开放式编码进行归类重组,进而浮现每个核心节点下面的子节点或范畴,最终构成本研究的主题脉络和行文框架。

①这50个项目是从P区近300个“同心家园”建设项目中推选出来的,这将近300个项目内容广泛,涵盖社区安全治理、社区环境治理、便民利民服务、社区共建活动、社区公益志愿服务建设、社区自治架构重组及“指尖工作法”(借助新媒体平台开展社区治理的方法创新),在社区营造实践范式中具有一定的代表性。

②后文中出现的项目代号以“居委会字母简称+实地走访日期”为编码方式。

三、“三足鼎立”:空间、社会与文化的模式构成

在接受评估的50个项目中,社区营造模式可划分为空间营造、社会营造与文化营造。其中,空间营造借助改善居民生活的物理环境和资源配置正义来增进居民的社区感(sense of community);社会营造通过规范营造行动的组织化、制度化和技术化提升居民社区参与的效能;文化营造则通过对差异化群体价值观的教育与整合推进总体性的社区认同。

(一)重拾空间的人文、关系与观念向度

空间并非单纯的指向具体场所的概念,相反,它具有丰富而深刻的社会意涵,对空间进行社会性思考直接促使空间营造成为社区营造的主要实践模式之一。在空间社会学理论中,列斐伏尔(Henri Lefebvre)所批判的作为感性实践的“空间生产”意图分割空间以做交易之用,空间生产中充斥权利分化与矛盾冲突(刘少杰,2019)。从现实中的城市更新实践来看,早期欧美地区以大拆大建为主要手段的城市更新决策权高度集中于政府手中,致使社会冲突频发,倒逼“社区转向”这一城市更新的新转向悄然形成,即以社区营造为主要方式的城市“微”更新促动城市魅力与活力的再生产(闵学勤,2019)。可以说,早期城市更新表征的恰恰是那种备受批判的“空间生产”实践,而社区营造则试图对以城市挤压社区为过程的单向度“空间生产”予以纠偏与矫正。

接受评估的项目中,有14个项目侧重于空间营造。如果以上述目标细分之,可分为三类:第一类项目试图给独立的、“冷冰冰”的空间以“温度”,给某些“空洞”的闲置空间以更丰富的内容,主要手法如在政策性“拆违”工程后开辟健身步道,打造空中花园或自治花园(ZX1127,XY1120,LX1120);将社区中一处闲置空间改造成居民集体议事、日常娱乐的活动空间(NM1120,ZC1116);在净化、亮化、美化楼道的基础上使楼道、楼组成为安全、议事、自治、规范的居民文化载体(WL1120)。第二类项目着眼于将空间作为不同群体展开理性沟通、感性分享的载体,让一个特定的空间“串联”起社区中各类群体的关系,推动交往共同体的构建,如在社区路边设置宠物拾便袋自取箱以便利宠物主人取用从而提升居民文明养宠的行为自觉,更有助于化解不文明养宠导致的邻里冲突(TP1124);将社区中某处地方塑造成社区中居民、物业、党委、社会组织等群体彼此沟通、了解、共同决策的平台,密切和优化社区中各主体之间的互动关系(WH1120);在“拆违”过程中考虑到弱势群体的需求并给予回应和保障,化解利益群体之间的矛盾(BD1120);将商品房某空地打造成图书室,吸引社区中不同年龄、阶层、职业等群体来阅读、交谈、分享,将“陌路人”之间距离拉近,建立各群体之间的情感联结(YH1117);通过巧妙设计社区绿地或与附近单位协商错峰停车以解决停车难问题,进而化解相关人际矛盾(AS1116)。第三类项目试图以空间改造途径将公平、正义观念植入人心,如协商各方努力为居民建立保障出行安全的“生命线”——斑马线(XH1128),以及将相互毗邻的三个社区各自领有的公园进行合并,对更广大居民开放而非封闭占为己有,在园区共享行动中给居民以更多的获得感(ZR1201)。

由上述案例可见,社区营造中的空间营造试图达成三重递进目标:一是在空间的物理性之外找回社区空间的人文性,将精神内涵还给社区空间;二是修复、柔化和重构社区中的社会关系,而非固化和疏离不同社会群体之间的关系;三是在更日常却也更宏大的层面构筑社会平等的观念和信仰,践履空间正义的道德体系。

(二)塑造“新共同体”：“社会”的三重培力

谢立中(2015)曾将“社会”概念析出三种理解:其一,作为与“国家”相对的独立于国家行政系统之外的人类自主协调的交往领域,即从隐喻上的交往空间来界定;其二,沿袭滕尼斯(Ferdinand Tönnies)的经典理论传统,将“社会”视为晚于“共同体”而出现的以“选择意志”为基础的现代结合,即从时序变迁角度划分;其三,作为与“个人”相对的各种人类结合形式所组成的群体形式,这是从人类结合形式本身来界定的。以此为分析框架并结合现实情形,本文认为社区营造中的“社会”营造实际上主要寻求三重目标,即对人人参与、人人享有的公共社会的追求,优化与重构立足社区的家庭、社群、社会网络等非正式群体的功能与角色以及正式组织的自我检省与变革^①。通过达成这些目标,建构“新共同体”成为社区中社会营造的总体愿景,即通过施行种种有意图营造行动,为分工明确、流动加速的现代社会增添价值上的共同体意涵,当然并非也不可能是原始文本指涉的传统共同体内涵。

在实践中,侧重以“社会”维度作为社区营造出发点和落脚点的社区营造项目在接受评估的项目中占据最高比例,数量多达27项。其中,第一类项目着重从程序上强化民众在社区事务中的权利和参与,着眼于“市民社会”的建构,比如培育社区中组织化的志愿服务团队(ZY1113),开展义卖、跳蚤市场、捐款捐物、食物银行等慈善活动(HX1117,ZG1120,PX1128),社区居民就社区中设施维护、加装电梯等公共事务参与协商及楼组自治(CF1114,ZY1114,YC1114,ZD1116),进行社区基金会、社会组织培育(TPZ1124,CSJ1117),民众自我服务主题工作室孵化(CF1114,ZP1114)。第二类项目侧重于对家庭、社群、社会网络等非正式群体的功能重构,使这些群体获取与社会治理创新更佳的适配性,譬如通过减塑行动等形式激励家庭建立生态消费观(WL1120),通过互动性、互助式趣缘社群促进外来移民的城市融入(ZH1113,DY1114),以健康管理、邻里互助为主题构建自我管理、沟通交往的社会网络(PZ1114,WN1128),以公益服务为载体修复其社会网络关系从而推动社区矫正群体的社会再融入或再社会化进程(SQJ1117)。第三类项目将焦点置于社区治理主体中的正式组织本身,关注在新的时代背景下居委会等正式组织的与时俱进,转变治理观念与思维,创新治理制度与技术,如拓展资源整合渠道,开展党建联建,加强与共建单位的广泛合作,推出种种事关社区安全、整洁、便利、智慧服务等惠民举措(ZJX1116,ZJ1117,SD1117,ZG1127,TP1124,GQ1120)以及对社会相对弱势群体如环卫工人等开展关爱行动,体现社区营造的包容性(YCJ1120)。

三重目标的达成将催生当代社区迈向一个“新共同体”,这是时空叠加的产物,在“新共同体”形态下,既保留现代社会分工下的社会流动与个体自由,也努力拾回个体之间的部分联结。当然,此种联结更适理解解为蕴含利益与情感的交织。

(三)文化教育:社会整合的精神载体

从宏观社会结构上看,社区文化营造有助于优化社区资源配置、促进社区服务均衡发展,是社会总体意识形态的体现;从微观治理效能看,文化营造有利于重塑人际关系与文化认同,具有一定的社会整合功能(黄莹、刘金英,2019)。近年来,我国社区营造越来越凸显文化类活动,增进居民生活丰富性的同时也旨在培育居民社区认同和社区感。

在本次参与评估的项目中,社区营造的文化类项目有10项。包括弘扬传承民俗文化(MX1123),

^①需要承认,此三个社会性维度之间存在交叠现象,比如市民社会蓬勃生长与正式组织“再造”之间有着直接的关联,两者甚至可能存在互为因果的互构关系。

以此带动社区中老龄和孩童群体的参与互动;健康教育(PZ1114, AM1128),联合爱卫办、社会组织、医院等部门和组织致力于在社区中青年、老龄群体提供公益性健康服务,普及和宣传健康知识,培育居民健康意识;女性文化(ZF1117),将社区中的有闲主妇组织起来,开展女性生活交流、文艺活动和“姐妹团”议事会,彰显女性在社区营造中的身影;当前更为流行的文化营造方式当属社区教育尤其是儿童青少年教育(FP1113, YJ1117, CJC1117, HS1117, YC1120, SQ1117),通过亲子教育、“第二课堂”、流动儿童辅助照料、社区新闻主持等活动方式引导儿童青少年参与社区事务,在收获教育资源的同时也间接影响其家庭参与社区营造。

需要说明的是,概念框架体现出我们作为一种“反思性的社会存在”,但必须承认现实生活往往是动态的、变换的甚至冲突的,是技术性术语盖之不及的,源于人类关系驱动并发展的社会力量以它独特的方式实现对个体与群体认同与行动的重塑(黄毅、文军,2016)。因此我们须承认,尽管从分析层面上不同项目有其侧重的范畴和方向,但实践中空间、社会与文化营造在同一个项目中重叠共现是极常见之事。

四、制度、组织与行动者:运行机制及问题困境

如果说空间营造、社会营造与文化营造作为社区营造的三个维度,表征实践中相异的三种主要形态,那么在这三种表象各异的营造形态背后,存有共性的运行机制以及问题困境,由宏至微贯穿制度、组织与行动者等层面。

(一)社区营造实践的运行机制

1.制度:治理话语支撑、政府职能转型与项目化探索

首先,所有本土社区营造的具体实践都建立在“国家治理体系与治理能力现代化”的制度语境下,后者为前者提供了最强大的话语和意识形态支撑。自单位制向社区制过渡以来,基层社会治理经历了从社区服务到社区建设再到社区治理的转型过程,而社区营造正是社区治理创新的副产品。十八大的召开标志中国的社区运动进入强化居民社区认同并引导居民参与社区长效机制建设的新阶段(吴海红、郭圣莉,2018),十九大提出打造共建共治共享的社会治理格局,十九届三中全会提出构建简约高效的基层管理体制,十九届四中全会指出坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。其次,在新的社会治理时空条件下,政府面临从行政到服务的职能转变。强化基层政府在公共服务、公共管理和公共安全领域的全面履责,更强调基层政府在基层社会治理创新中发挥重要作用(李友梅,2017)。为此,政府为社区营造提供了强有力的政策支持,比如上海市委市政府于2014年启动的“创新社会治理,加强基层建设”的一号课题(“1+6”文件),其正是本次评估项目背后的核心政策支持与要求。再次,探索社区营造的项目化制度,其中社区基金会、社区党组织服务群众专项经费等构成众多社区营造项目的体制内经费来源,以微更新的项目形式推进社区营造的整体进程。

2.组织:开放化社区理念下的党建引领与社会组织参与

一个社区要想获得全方位、可持续的发展,必须将传统的、封闭的、自给自足的陈旧观念转变为关联性、交流性的社区观念,即开放化社区理念。那种试图使社区“小而全”地包揽一切的“全能主义”建设逻辑需要摒弃和修正(方萍,2016)。在开放化社区理念的指引下,社区营造的本土经验表现出极具

中国特色的组织特征——党建引领。在党建引领的组织框架下,通过打通原先治理主体间分化与隔阂,将各主体目标统摄至社区治理、社区发展与居民美好生活需求满足等方面,从而重组社区治理结构(徐选国、黄景莲,2020),或通过党建引领方式给社区及居民赋权参与社区治理实践(彭小兵、李文静,2020)。党建引领不仅是自上而下的治理精神与要求,也是基层社会治理的实践经验摸索的成果。在接受评估的项目中,几乎所有项目都强调党建引领在社区营造中的组织功能。党员或离退休干部作为积极分子热忱参与营造实践,社区党群服务中心成为社区营造的组织阵地,更鲜明的是越来越多的社区强调与辖区共建单位之间开展各种党建联建行动^①。此外,在社区与专业社会组织的双向选择下,社工机构等专业社会组织介入社区营造事务成为很多项目的实践亮点之一。专业社会组织的进场有助于社区营造汲取社会专业力量,增强社区营造中的专业性、服务的精准性和实践的可持续性,为公共服务提质增量。开放化社区理念指引下的党建引领与专业社会组织介入作为本土社区营造的组织机制,有助于促进社区营造实践的效能提升。

3.行动者:社区能人与专业人士的参与

作为改革开放40年来社区建设的痛点和难点,社区弱参与导致社区公共生活的不足(闵学勤,2018),长期以来成为社区治理创新的困扰。然而,社区营造的主体本不应局限于社区工作者这一单一主体,而应赋予更广泛的群体参与权利。接受评估的项目显示,当前社区营造的行动者主体已从传统的社区工作者单一主体、体制性思维转向多元主体、社会性思维,一个重要表现即包括党员在内的社区能人的加入,由社区能人组成的非正式志愿者团队,有时却能释放出更强于正式体制工作者的治理能量,志愿者团队的参与热情、头脑风暴、执行力与社会资本都是该群体参与社区事务的重要优势。此外,来自社区外部的专业人士在空间营造中的空间设计、社会营造中的组织变革与文化营造中的创意和知识供给等方面都发挥着独特而难以被替代的作用。可以说,社区能人为主的志愿者团队组建与相关专业人士作为社区营造中的积极行动者,直接强劲了社区营造进程中的活力与专业性。

(二)本土社区营造的问题表征

1.制度悬浮、政府职能转型不彻底与项目非可持续性

首先,尽管社区营造实践有强大的制度话语做支撑,但制度话语亦存在悬浮化困境。正如有研究指出,当前我国地方政府治理创新中非政治主体对政治主体依赖性很强,导致创新本身的合法性水平较低,属于悬浮型治理创新(付建军、张春满,2017)。在本次对社区营造项目的评估中,我们也发现,“社会治理创新”这一制度话语的悬浮化、口号化,甚至仅仅作为项目的“文本背景”而存在,似乎任何(行政事务以外的)社区动作都可被容纳进一个名为“社会治理创新”的概念蓄水池。其次,社区营造的微观实践再次暴露了政府职能转型的不彻底,因而,政府职能转型迄今仍是一个未竟的事业。在维护社会稳定、管控风险的底线思维与增强社会活力、开拓进取的创新思维的双向驱动之下,政府既主张简政放权,又恐对社会的“过度”赋权,这导致政府与社会之间关系始终处于互助与博弈并存的张力状态。制度话语的悬浮与政府职能转变的不彻底直接影响了社区营造项目在制度和实践中的非可持

^①以某社区着力打造的“区域化党建联建”项目为例,社区与辖区内多家不同类型的共建单位签订《共建协议书》,本着优势互补、资源共享、共建共赢等原则,发展“社区服务企业,企业服务社区”的“企社”双向服务关系。大多数情况下都作为甲方的社区协助作为乙方的共建单位增加业务的居民知晓度、共享社区信息资源、搭建群众沟通交流平台、提供活动场地、开展农民工关爱活动等;相应地,乙方共建单位协助甲方开展精神文明建设、参与社区公益、关爱弱势群体、提供相关便利服务、构建多元共治治理局面等(资料来源:ZJ社区项目文本材料)。

续性,使得很多社区营造项目存在展示性而非实用性、局部性而非整体性、浅层化而非机制化的风险,从而沦为短期、临时、表层化的“项目式社区营造”。

2.党建引领方法化、社会组织边缘化与居委会行政惯性

党建引领是我国独特的意识形态下基层社会治理创新的制度机制,然而实际运作中,尚有更多关于党建引领的细节问题有待反思,比如党建引领中各主体之间角色构建、权力分配、全局规划、党群关系调适等,更重要的问题是如何使党建引领实现从方法框架到实质内涵、从表层互惠到深层惠民的蜕变。社会组织的进场有助于社区营造效能和专业性水平提升,然而现实中却处处可见专业社会组织的“局外人”化、边缘化、“影子劳动化”^①,对社区居委会的依附而非平等、协作而非合作甚至不乏被利用来展示治理成效的现象,这种不对称的权力关系不利于专业社会组织对社区原生治理架构的深层嵌入,更可能对社区营造的实践产生负面影响,长此以往专业社会组织显性或隐性的退出将不利于社区营造的可持续发展。党建引领流于表面方法、社会组织趋于边缘等问题与社区居委会的角色认知与实践密不可分,需要警惕的是,当前社区居委会在科层化时期遗留的行政惯性仍然在不同程度主导着社区工作者的治理理念,使得社区治理发生对“社会”的偏离而陷入“脱嵌”困局(徐选国,2015)。治理重心下沉导致社区组织的正规化,其行政化和官僚化特性久被诟病(王德福,2018)。比如社区空间营造的一些项目并不是从一开始就属于服务人本的设计,而是对强制性“拆违”工程进行的补救性治理行为。如果不能突破行政主导的思维惯性,社区营造等基层社会治理创新将很难取得实质性进展,社区的“开放化”也很难从形式走向实质。

3.“欠积极分子”缺场与专业人士的精英化风险

无论是空间营造、社会营造还是文化营造,活跃于社区营造一线的志愿者团队或社区骨干通常是社区中的“积极分子”,如上文所述,这些积极分子身份的共性在于多数为党员、离退休干部或具有某些文艺特长的居民,他们的热情与社会资本为社区营造添砖加瓦。但是当社区营造队伍中仅仅靠这些“有身份的”积极分子来维持,社区营造又如何获得可持续发展?社区是让所有居民受益的社区,社区营造理应成为每位居民的权利与责任。然而现实中,积极分子的强参与和“欠积极分子”的弱参与形成社区行动者成员分布的鲜明对比,“欠积极分子”的缺场使得积极分子主导的社区营造很可能是不完整的,反映的居民声音是不全面的,“欠积极分子”失语的原因不能简单归因于该群体的能力或意愿限制,而须探究深层次结构因素。此外,在诸如社区营造的空间模式中,社区组织者倾向于引入空间设计与规划方面的专业人士进行指导,在收获科学化、规范化方案的同时,也可能存在社区营造的精英化风险。项目设计和评估过程中“公众缺位”现象使得部分政府购买服务混乱而导致公共资源浪费,引发“公共性流失”(袁明,2020)。社区营造中的精英主义倾向容易忽视社区居民作为行动者的可能性与生成自发秩序的重要价值(郑中玉,2019),产生外部依赖性,需要探索专家撤出后也能自我运营的模式(葛天任、李强,2016)。作为精英的专业人士终究是外部的,其对社区营造的干预也毕竟是阶段性进程,试想当精英撤离之后,源于精英知识体系与话语结构的社区营造行动将如何持续化、常态化甚至纵深化,这无疑是一个难点。

^①旨在提升他人社会地位与福利的情感劳动被伊万·伊里奇(Ivan Illich)称为“影子劳动”,通常是一种看不见的努力,不被当成劳动,然而其对其他事情的完成又至关重要(Hochschild, 2012:167)。在与一线工作者接触的过程中,笔者发现,在社区治理(营造)实践中甚至在整个社会建设领域,社会工作者的劳动也在一定程度上存在“影子劳动化”的风险,即社会工作在社会建设中的功能和价值越来越为社会各主体所认识,但吊诡的是社会工作者付出的体力、脑力和情感劳动却常常被忽视、轻视甚至无视从而被遮蔽。囿于篇幅,此处不做过多讨论。

五、简短的总结与讨论

从对上海P区居民区社区营造项目的评估^①来看,本土社区营造在借鉴境外理论与实践经验的基础上呈现出空间、社会与文化营造模式多重并举。这三重营造维度可引出我们对“社区”的三重想象:其一,作为生活空间的社区,在其物理属性之外还存在深刻的人文与精神内涵;其二,作为生活共同体的社区,在流动社会的个体化形态之外亦保留情感和融入意味;其三,作为文化载体的社区,充满了全球化与地方性认同之间的张力与交融,有着更多可能性等待被创造。此三种模式可被看作促进构筑社区“新共同体”进程中的“铁三角”。进一步看,本土社区营造在制度、组织与行动者层面发展出一套特别的实践机制,同时也暴露出一系列问题有待改进。社会治理创新制度话语、政府职能转型和项目化制度探索构成本土社区营造独特的制度机制,但也面临制度话语悬浮、政府职能转变不彻底和项目制非可持续性问题;开放化社区理念指导下的党建引领多元社会组织参与成为较有力的组织机制,却也存在党建引领角色不清、社会组织边缘化与社区开放的形式化悖象;社区能人及专家参与成为行动者层面的亮点机制,而也令人忧心于“欠积极分子”的缺场失语与专家介入隐含的精英化风险。在对本土社区营造主要模式的浅描和对机制、问题的深描基础上,下文将围绕本土社区营造的路径选择及其跨文化意义做简短讨论。

社区营造的本土实践如何突破上述窠臼,进而实现真正的社区社会治理创新?首先在制度层面,应加强社会治理创新制度话语从顶层设计到地方探索之间的衔接与耦合,推进制度从悬浮到落地,使顶层设计的方向感更为明确的同时也更具弹性,地方探索更丰富多彩的同时也更契合制度核心要旨。其次在组织层面,采取关系主义视角主导的开放化社区理念重新审视社区营造实践以居委会为中心的各主体互动关系,尤其是政社关系(政府—社区居委会)、党社关系(政党—社区居委会)与“两社”关系(社会组织—社区居委会)。就本土情境而言,基层党建引领的探索使得学者日益关注并努力挖掘党社关系在基层社会治理创新中的独特理论与实践意涵。有论者宣称政党—社会关系可能成为社会工作嵌入社会治理实践中替代原先政府—社会关系的新视角(徐选国、黄景莲,2020),基层党组织通过政治机制、组织机制、吸纳机制和服务机制强化自身的领导力、组织力、凝聚力和回应力(田先红,2020)。再次,在行动者层面,应培育社区参与的主体性和主动性,使社区成员应突破传统的惰性参与和惯于被动员的思维和行为习惯,从而形成行动共同体在社区营造具体实践中探索的行动策略。

尽管社区营造源于境外实践经验的迁移,但对普遍经验的学习不意味对地方性文化特殊性的磨灭,本土社区营造更应深植我国社会和文化实践的土壤。通过对本土社区营造与境外实践的对比,我们不难发现几个鲜明的源于制度与文化的差别。首先,从主要模式来看,境外社区营造在国家与社会关系的张力情境下,更强调地方性的差异化认同,其对空间、社会与文化维度的改造均渗透着地方社会作为差异性主体的意涵,而本土社区营造不仅强调地方特色文化,如对本社区历史文化特色的挖掘和宣扬,更强调共识性文化认同的塑造,从中清晰可见对社会主义核心价值观、对政党与政权认同的模铸。其次,就运作机制而言,在党建引领下的多元治理结构中,党的组织网络成为链接体制内外与不同治理主体的新平台,党建在多元共治格局下的引领作用得到不断拓展(李友梅,2017),这与境外营造实践中凸显公民社会的自发性、自主主导实践存在根本分野。最后,就存在问题来说,国家与社会高度融合的本土情境中的社区营造存在高度行政化与低度社会参与的体制难题,而境外社区营造在全

^①需要承认,本文基于对P区社区营造项目的评估展开再评估和反思,从总体上分析出主要模式、运行机制与问题困境的同时,对实践中的细节难免有所忽略,此为方法局限。但对要从整体上探究社区营造本土实践的模式、机制与问题这些问题上,基于评估经验的分析不失为一种可取的新方法,从而使得评估不止于对实务的绩效“评估”,还可能产生更进一步的学理思考和实践启示。

球化背景下存在被非本地居民的投资者和营造专家主导的困境(Fraser, Lepofsky, Kick & Williams, 2003),此种区别或可表述为社区内部行政主导与社区外部资本强势的分野。总体而言,境外社区文化营造实践凸显国家与社会之间的清晰界限并伸张“社会”的地位,而本土社区文化营造的一个重要面向则在于强调国家与社会之间的一致性,其中国家与政党的引领始终在场。

因此,本土社区营造在借鉴“他山之石”基础上结合自身独特制度与文化为“社区营造”给出了新的实践诠释,展示出本土社区营造参与全球社区营造实践谱系的理论潜力。最大的理论启迪或许是转型时代如何以社区为本进行社会整合以及威权主义体制和独特的国家—社会关系框架下政党如何引领民众合力构建包容性与可持续性的美好生活与美好社会,这也将成为本土社区营造需持续探究的重要命题之一。

[参考文献]

- 蔡静诚、熊琳,2019,《从再造空间到再造共同体:社区营造的实践逻辑》,《华南理工大学学报(社会科学版)》第2期。
- 曹飞廉、万怡、曾凡木,2019,《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》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 方萍,2016,《建设谁的社区:基层治理格局及其优化设计》,《社会工作》第2期。
- 付建军、张春满,2017,《从悬浮到协商:我国地方社会治理创新的模式转型》,《中国行政管理》第1期。
- 葛天任、李强,2016,《我国城市社区治理创新的四种模式》,《西北师大学报(社会科学版)》第6期。
- 胡洁人、费静燕,2017,《两岸农村社区营造过程中的人文要素对比研究——以台湾珍珠社区与上海雪米村为例》,《中共浙江省委党校学报》第2期。
- 黄毅、文军,2016,《如何理解“社会”:一种观念史的多维解析》,《天津社会科学》第5期。
- 黄莹、刘金英,2019,《城市社区怎样进行文化营造》,《人民论坛》第1期。
- 金太军、鹿斌,2016,《社会治理新常态下的地方政府角色转型》,《中国行政管理》第10期。
- 李友梅,2017,《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》第6期。
- 刘少杰,2019,《以实践为基础的当代空间社会学》,《社会科学辑刊》第1期。
- 刘中起、杨秀菊,2017,《从空间到行动:社区营造的多维政策机制研究——基于上海的一项个案研究》,《华东理工大学学报(社会科学版)》第6期。
- 罗家德、梁肖月,2017,《社区营造的理论、流程与案例》,北京:社会科学文献出版社。
- 苗大雷、曹志刚,2016,《台湾地区社区营造的历史经验、未竟问题及启示——兼论我国城市社区建设的发展路径》,《中国行政管理》第10期。
- 闵学勤,2018,《社区营造:通往公共美好生活的可能及可为》,《江苏行政学院学报》第6期。
- ,2019,《城市更新视野下的社区营造与美好生活》,《求索》第3期。
- 莫筱筱、明亮,2016,《台湾社区营造的经验及启示》,《城市发展研究》第1期。
- 彭小兵、李文静,2020,《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》,《社会工作》第2期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 田先红,2020,《政党如何引领社会?——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析》,《开放时代》第2期。
- 王德福,2018,《城市社会转型与社区治理体系构建》,《政治学研究》第5期。
- 王桂亭,2016,《台湾社区营造政策20年发展刍议》,《台湾研究集刊》第1期。

- 吴海红、郭圣莉,2018,《从社区建设到社区营造:十八大以来社区治理创新的制度逻辑和话语变迁》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 谢立中,2015,《“社会建设”的含义与内容辨析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 徐选国,2015,《嵌入性治理:城市社区治理机制创新的一个分析框架——基于对国家——社会关系范式的批判性反思》,《社会工作》第5期。
- 徐选国、黄景莲,2020,《从政社关系到党社关系:社会工作介入社区治理的情景变迁与理论转向》,《社会科学》第3期。
- 杨雪锋、李爽、熊孟清,2018,《基于社区营造视角的环境邻避效应治理对策初探》,《南京工业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 杨哲、初松峰,2017,《存量土地活化的机制与主体研究——基于台湾社区营造经验的延伸探讨》,《国际城市规划》第2期。
- 于海利,2018,《互助与博弈:试论台湾社区营造中多元主体的互动机制》,《湖北社会科学》第6期。
- 袁明,2020,《中国政府购买服务的可能陷阱及其规避路径》,《社会工作与管理》第1期。
- 郑中玉,2019,《都市运动与社区营造:社区生产的两种方案及其缺憾》,《社会科学》第5期。
- 钟晓华,2018,《“嵌入”还是“搅动”? 外部精英介入社区营造的路径》,《南京社会科学》第7期。
- 周如南、景燕春、朱健刚,2017,《灾后重建中的社区营造——地方治理中NGO参与的比较研究》,《西南民族大学学报(人文社科版)》第1期。
- Hochschild, A. R. 2012, *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling, Updated with a New Preface*. Berkeley: University of California Press.
- Fraser, J. C., Lepofsky, J., Kick, E. L. & Williams, J. P. 2003, “The Construction of the Local and the Limits of Contemporary Community Building in the United States.” *Urban Affairs Review* 38(3).
- Sinclair, S. 2011, “Partnership or Presence? Voluntary and Private Sector Influence in Community Planning in Scotland.” *Local Government Studies* 37(1).

编辑/程澈

ience, and reflecting some progresses including policy progress, institutional reform, grass-roots governance, multiple participation, family service and information technology. In view of the potential deficiencies of the anti-poverty system during the COVID-19 crisis, China should forge ahead to adjust the construction strategy of the anti-poverty policy, reduce the sustained impact of the epidemic on China's economy and society, and actively do six works, namely ensuring employment rate, stabilizing system convergence, adjusting expenditure of social security, strengthening family capacity, weakening welfare fragmentation and improving information utilization rate, to enable our country can win the battle of epidemic prevention and poverty alleviation.

(3) Classical Social Work Theory: Gertrud Bäumer's Social Pedagogy Thought

ZHANG Wei • 29 •

The classical social work theory was formed in the development period of social pedagogy and social work as a subject and profession. In this process, German social work pioneer Gertrud Bäumer analyzed the changes in social structure brought by World War I, especially after the trauma of teenagers. He revised the viewpoints of some social education scholars at that time and emphasized that social education refers to the third independent education field besides family and school. Preventive work to support the family and develop parents' capacity is the focus. Family, school and social pedagogy, as primary, secondary and tertiary education fields, complement each other and jointly undertake the task of "enabling children and adolescents to receive education in a broad sense and promoting their healthy growth and development physically and mentally". Gertrud Bäumer's views enlighten the localization of Social work in China, which is to speed up the legislation of social work and establish the official institutions of social work; From the perspective of individual and environment, this paper constructs a professional mechanism to deal with the problems of children, adolescents and family systematically.

(4) Indigenized Practice of Urban Community Organizing: Models, Mechanisms and Problems——Based on the Reflection of a Project Evaluation of P District in Shanghai

GAO Yiduo • 40 •

On the background of contemporary social governance innovation, as a localized practice, community organizing presents the spacial, social and cultural models, including physical environment, social construction and spirit and culture. The operation mechanisms mainly consist of the institutional mechanisms such as the general discourse support, transformation of government functions and exploration of project responsibility system; organizational mechanisms such as party's leadership from the open community concept and social organization participating, and the actor mechanisms namely the participation of capable people of community and professionals. However, there also exists a series of problems, for instance, the institutional suspension, the halfway of the transformation of government function and the unsustainability of projects; the instrumentalization of party's leadership, marginalization of social organization and administrative inertia of the neighborhood community; and the absence of non-activists and the risk of elitism dominated by the professionals. Above all, we can see new explorations and interpretations from the indigenized community organizing, which has cross-cultural meanings in the aspects of institution, organization and actor.