

因“势”利导：城市基层社区组织 日常运作规范的形成

文/王迪

摘要：规范的变迁，是社会转型与组织重构的显著特征；城市社区中的实践规范如何形成，是社会治理与社区建设领域中的重要问题。通过对北京市某社区组织的各项工作方式及其考量因素的参与观察和过程性分析，能够发现社区组织所面临的政府治理模式存在着“数字化考核”与“总体性问责”的差别，社区居民则表现出“象征性参与”和“利益性诉求”两类样态，由此构成了社区情境中复杂的静态形势和流变的动态走势。在这样的“势”当中，作为具有自主性和创造性的行动者，社区组织及其工作人员并不完全服从制度结构的一般形式与安排，而是在长期评估政府压力和居民诉求的基础上，在文化宣教、公共服务、基层选举、纠纷调解诸领域中选择不同的行动策略，进而形成较为稳定的运作规范。

关键词：城市社区组织；日常运作规范；政府治理；居民参与

中图分类号：C912 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2017)05-0055-010

55

2017.5

在中国社会的转型时期，重组的社会结构面临着“规则与秩序的混乱”“行为短期化和投机性”等一系列问题。^[1]虽然各类制度在不断确立，但仍存在着大量非制度化的互动，以及在这些互动背后起到宰制作用的“第二种规范”。^[2]有鉴于此，学界在讨论应然性的、文本式的制度规则的同时，也愈发关注操作中的规范——这种规范即“人们的行为实际上遵循的、并正在发挥作用的東西”，^[3]“活着的行为规范”和“实践着的行为准则”。^[4]

以规范形成与规则实践为取向，在基层社会治理的语境下逐渐出现了一系列经验研究：首先是将农村基层组织的功能定位和行为规范加以对象化、纳入到分析框架中来；^[5]其次是对农村社会治理的实践和运作模式进行概念化，如“制度行动与非制度行动相结合的博弈均衡策略”等；^[6]最后，分析规则问题存在的原因、以及规则与秩序之间的关系，比如准正式规范与正式规范、非正式规范一起构成了多元化的规范体系，共同维系社会秩序。^[7]这些研究的关注焦点和转变趋势，可称之为“从治理主体到治理规则的转向”，^[8]将策略、行为、逻辑及实践发生的内在规则作为核心议题，并形成了相对完整的分析链条。然而，这类研究更多地将着眼点放在中国农村基层治理形态上，而在一定程度上忽视了这样的问题：作为城市社会治理单元的社区组织，^[9]其运作

基金项目：北京市社会科学基金项目“北京市农转居社区治理模式研究”（15SHC036）；湖北非营利组织研究中心课题“社会组织与社会风俗建设研究”（HBNP02016ZD002）

作者简介：王迪，北京大学社会学系副教授、社会学博士，北京市，100871。

规范是如何形成的？是由制度因素决定的，还是由关系或情理造就的？

一 城市基层社区组织的规范研究： 以“势”为视角

规范研究在城市社区层面的相对缺失，在很大程度上是由社区组织在名义上的属性定位与实际执行的日常职能之间的张力造成的：一方面，作为群众性自治组织的社区居委会应该承担民主议事、民主管理的职能，社区工作站应该扮演社区事务执行者的角色；另一方面，则是社区组织在改革和调整的过程中，一再走上“行政化”的旧路，成为政府部门的办事员。^[10]这样的矛盾使得研究者无法用单一视角来描述和解释社区组织的行动逻辑，而是生发出两条对城市社区治理实践进行分析的路径，即社会治理范式和国家治理范式。^[11]

社会治理范式立基于社区组织的自治属性，强调行政力量与市民社会应界限分明，认为“社区组织的自主选择、有意义的市民参与、市民团体的兴起”等方面都是城市社区运行的应有规范。^[12]这类观点多依据西方市民社会概念对中国社会做出应然性判断，存在着一定的现实性缺陷。国家治理范式则注意到了社区建设和基层自治并不是简单的自发过程，而常常是体制改革和国家建设的一部分，^[13]因此，政策背景和制度框架会深刻地形塑社区层面的行动方式和规范认同。但这种范式下的研究对于社区组织的一些超越正式制度约束、偏离政府部门要求的行为缺乏足够的解释力，如弄虚作假、敷衍应付等等。

一些学者试图同时使用这两种范式来进行解释：由于社区组织“既是行政性也是社会性的”，因此这种双重身份使其遵循着两种看似矛盾、实际却并行不悖的实践逻辑，即“行政合法性”逻辑与“社会合法性”逻辑。^[14]然而，此类研究的局限性在于，未能论及“合理选择”的实现过程及其背后的结构性影响因素，即社区组织在哪些条件下会依循“行政合法性”逻辑，又在何时践行“社会合法性”逻辑？

另有部分研究通过引入社区组织行动时所面对的其他主体和整体背景，试图补全规范分析中的结构框架，比如构建政府、居委会、居

民三者间互动的理论框架，认为居委会的“选择性应付”行为主要有两点原因，一是街道办事处“默认”和“容忍”，二是辖区居民“听之任之”的冷漠态度。^[15]“政府—社区组织—居民”三元分析框架有助于解读基层运作的规范，却无法解释街道办事处及上级政府部门对居委会的频繁检查、细密考核与日常监督，也忽略了辖区居民多样化的参与和诉求。

对于城市基层社区中如此复杂而充满流动性的情态，埃利亚斯（Norbert Elias）所提出的“figuration”概念显现出特别的解释力——他使用这一概念来代替传统意义上的“society”，描绘了每个人具有意图和策略的言行，以及人际相互依赖的关系形式、社会交往网络的面貌姿态。^[16]有学者使用“组构”“形构”或者“社会圈”^[17]来指代“figuration”这一概念，本文认为，这个词可以更简洁而含义丰富地译为“势”——不同于一般意义上的“情境”和结构，“势”既反映了静态的形势，即个体间、组织间、国家与社会之间的相互依赖关系和彼此力量对比；又体现了动态的走势，即随着时间的推移，相互联结的个体的企图、行动和互动，推动了权力关系和社会结构的发展变迁。

从把握“势”的范式和视角出发，回答“城市基层社区组织运作规范何以形成”的问题，无疑要理清这样两个事实：一是自上而下的政府治理方式实际表现为哪些不同类型（而非一味纵容与默许）？二是自下而上的居民诉求具体呈现出哪些复杂形态（而非纯然漠视或远离）？这二者共同构成的社区组织所面对的“势”，如何体现在日常工作的不同领域当中？相应的，基层社区组织采取何种应对策略、进而在其内部形成了什么样的组织规范和运行逻辑？本文通过在北京市东城区阜财街街道民丰园社区数年田野调查所获得的第一手资料，^[18]试图从一系列工作过程的分析讨论来尝试着回答上述问题。

二 数字化创建、象征性参与 及“可见性”营造

随着理性化、规范化、技术化的意识形态在政府科层体系中扩散，^[19]越来越多的政策法规出现在社会经济生活的各个领域当中，并相

应地伴有对执行情况的所谓“科学”评价；同时，政府各部门所辖不同领域又未能获得同等的政策重要性和治理紧迫性，由此产生的压力和对工作评判的严格程度也有不同——于是在一些形式化程度较高的工作中，就出现了上级对下级“频繁检查、细密考核”与“默认、纵容”并存的现象。加之这些领域往往与居民日常生活距离较远，即产生了政府与居民共同构成的“势”的一种，因而均不看重社区组织工作的实际成效，仅满足形式上的要求即可。

（一）“创建”中的政府检查与居民配合

有别于“总体性社会”中国家对社会事务与社区邻里的全景式控制，社会治理领域多样化和复杂化之后的社会建设与社区发展，愈发呈现为数字化目标的提出、数字化信息的呈送、以及对数字化结果的考察，而对日常性工作的实际执行状况、社会成员的具体态度和做法，则缺乏必要的监督和掌控。

所谓“数字化”治理模式主要有这样几个特征。第一个特征是抽象目标的“指标化”，即将模糊的弹性任务转化为可以量化与评比的指标体系。比如在迎接“创建学习型社区”的验收检查时，社区组织就会收到一份街道办事处下发的评分细则，该细则将“学习型社区”这样一个偏重于文化教育领域、不容易掌控和评判的弹性任务，转化为一套可以具体量化打分并在各社区之间进行横向评比的系统。类似的考核逻辑也催生了诸如《社会救助绩效评价评价指标和评价细则》《基层党组织先进性建设示范点检查验收工作说明及评分表》等材料。第二个特征是考核的“间接性”，上级政府部门或“检查小组”并不会直接考察工作实效，而常常以间接观测的方式，对相关档案、报表、信息进行测评。比如针对“学习型社区”，主要检查对象是口述档案（听取社区负责人的工作汇报）和书面档案（查阅社区创建工作的有关材料），而对硬件设施与学习活动情况则较少关注。第三个特征是考核的“临时性”，即仅在某个时间点上进行考察，而不掌握工作的持续性与日常开展情况。比如2011年出台的《北京市文化社区指导标准细则》中，对于社区图书室的规定包括“静态”的要求（藏书量达到3000册以上，

报刊杂志不少于50种）和“动态”的要求（全年免费开放，每周开放时间不少于56小时），而在检查时，仅能够把握藏书量和报刊种类的维度，对于工作开展的连续性和持久性则缺乏行之有效的检查手段。

数字化检查导入了一种机制，借助各种详细档案和文件制度，使得个体和活动完全被对象化了，即可以对其进行描述、分析、度量、比较、分类，进而有区别的控制和使用。^[20]然而，正如黄宗智在讨论“简约治理”时所指出的，上级政府部门不再直接干预基层社会，而交由准官员来处置决断，却忽视了准官员在处理“细事”时的具体做法，甚或认可某些地方性规范。^[21]当下我们所看到的，恰是相似的图景：上级政府部门对于抽象目标的数字化考察，无疑将完成目标的具体手段和方式交由被考察者（即社区组织）自行选择与裁决。

除了政府部门的治理方式，居民的配合态度也构成了社区组织工作的一部分背景。在诸如创建学习型社区、设置社区文化活动室、图书室、社区课堂等无关日常生活水平和物质利益的工作中，多数居民并不太在意，也不关心社区的文化氛围、是否有常年开放的社区阅览室，更不认为文化工作与自己有关系。在需要配合社区组织迎接检查时，社区居民既缺乏充分的权责或诉求的驱动，又没有足够的福利性和娱乐性可言，表现为一种被动加入和毫不关心的“象征性参与”形态。调查中接触到的很多居民都表达过类似的观点：“谁不愿意在家歇着啊，可是（居委会）打招呼让你来怎么办啊，他们也挺不容易的是不是，低头不见抬头见的，能帮衬的时候就尽量呗……”至于活动的效果，态度则是“就那么个意思吧，让去就去一趟，也不指（望）着他们怎么着……”。长久以来，居民诸如此类的态度传递给社区工作人员两个信息：第一，即使很多居民并不情愿，也会考虑到关系因素而配合社区组织的工作，参加社区或街道层面的文化活动。第二，对于活动的效果，居民们并不关心。

（二）以“可视化业绩”替代“常态化工作”

在政府部门的数字化检查和居民的象征性参与的“势”之下，社区组织应对文化建设等

相关领域的工作时，所因循的规范就是“制造可视化的工作成果”。首先，在塑造档案文牍的“可见性”方面，社区组织的主要做法是按照评估体系的具体条目，补足、编写、甚至是臆造不充分的档案文件、图表、活动信息；同时，社区负责人和工作人员都尽可能地调动各种资源，将迎检材料、档案、展板、汇报时使用的PPT美化，为的就是在检查组面前以更好的形式呈现。其次，社区组织还需要营造出活动场景的“可见性”，即检查当天的居民参与。在这方面，居委会通过电话、上门等方式，邀请一些曾经享受过社区福利（如低保、各种补贴和慰问品等）的群众，在检查小组来社区的时候，到社区活动室和图书阅览室看看书、“摆摆样子”，营造“学习型社区”或者“文化社区”的氛围。于是，通过营造档案材料和活动场景的双重“可见性”，使得原本并不完备、甚至不曾开展过的工作成为了可以被评分考核的检查对象，进而成为了社区组织的业绩，并最终被上级政府部门当成了基层社会的“真实”面貌。

专注于制造可视化业绩的另一重面向，就是对“常态化”工作的忽视。在环境卫生、文化宣教、人口管理等本应该持续投入精力的社会建设领域，却没能引起日常化的重视，只是在“争创”“迎检”等重要时间节点到来之际，抱着“毕其功于一役”的心态，突击准备材料，集中营造氛围；检查之后，“常态化”工作即被搁置。正如有些居民描述的社区图书室“平时都没人管理，那大铁门都锁着，书柜都成了摆设，就只有上边儿来检查时才开放，应付一下”。需要指出的是，街道办事处作为政府部门最低一级的派出机构，有时也会与社区组织形成一种“共谋”关系，共同参与到迎检的“表演”当中——比如，针对社区图书室的量化要求，一些街道会统一采购3000册图书给没有这方面基础的社区，帮助其顺利通过检查；而对于检查之后的图书室使用情况，则不再过问，甚至默许“检查后、即弃用”的实际做法。

三 政绩生产、利益性诉求与简化工作任务

“迎检”或“争创”所涉及的工作领域，与

社区居民的日常福祉并无太大关联，因此他们中的相当一部分（如果不是全部）采取的是“象征性参与”的态度，而社区组织所面临的主要是来自上级政府部门的“数字化”压力。然而在一些与居民福利密切相关的领域，“维权抗争和利益表达因子”^[22]会诱发居民的“福利性、权益性”^[23]“诉求性”^[24]“生计型”^[25]等各种参与形式；社区组织工作中所面临的“势”则不仅是自上而下的压力，也包括自下而上的居民的声音。

（一）“服务”中的任务传导与居民诉求

以北京市在每年冬季开展的“健康北京灭蟑行动”为例，在前后一个月的活动周期里，实际灭蟑工作在每个社区的开展只有一天，而且是由北京市爱国卫生运动委员会所聘请的外包公司来具体执行；其他时间，以街道办事处为代表的各级政府部门的工作，都是在不断地统计数字、进行着文档的上传下达，将一系列数字和文本信息汇总成为街道办事处的政绩，并作为更高一级政府部门政绩的基础。而灭蟑这样一项具体工作，在基层是如何操作的、效果又如何，并不被真正了解和掌握。

社区居委会、工作站是压力的最终承担者和政绩的直接生产者。从街道下发活动通知到工作站，至最终信息反馈的截止日期，只有23天时间。这23天里，社区组织要在常规工作之余，增加四项任务：首先，要通知到社区内登记在册的2690户（至少是常住的1700多户）居民；第二，接受居民的灭蟑申请，逐一填写、并在计算机上录入楼号、门号、姓名、电话号码；第三，在一天的时间内，带领技术人员进入登记居民家庭，介绍情况、布药、发药、讲解药品的使用，并由家庭成员签字确认；第四，23天时间内，前后共三次向街道提交统计报表，确保上级随时掌握数据信息；在活动结束后，上报包含入户灭蟑照片的工作信息，从而完成对“可视化”业绩的生产。

对于社区工作人员来说，信息的编写、政绩的创制，都是他们相对容易完成的任务；而真正可能给工作过程与结果带来巨大不确定性的，是居民的态度——这类带有福利性质的活动往往会激发居民的诉求，给社区组织的工作

带来难以承受的负荷；而如果居民的需求处理不好，又会对工作评价带来负面影响，比如在调查中时常看到的居民投诉、甚至向市长热线举报居委会不作为，等等。

（二）选择、隐瞒与任务的重新解释

面对此种“势”，社区组织所践行的规范是通过居民的分化和选择，以达到简化工作任务的目的。比如，社区工作人员在张贴活动通知的时候，就已经做好了第一步的筛选和区分应对：“只在楼房贴通知，平房不用贴”，理由是“楼房里才有蟑螂，平房里没蟑螂”。这样做的好处是能够极大地减轻工作量：民丰园社区下辖的平房院有96个之多，位置比较分散，逐一贴通知要耗费大量的时间和精力；而楼房只有19个。所以从张贴通知的角度考虑，“不贴平房”的决定，可以让他们只贴19个通知，而避免了其他的96个，工作量减少了80%以上。而由于没有看到通知，平房院来居委会要求登记灭蟑的人数也寥寥无几：在最后实际入户灭蟑的285户当中，只有10户是平房户。从结果来看，似乎平房户确实没有灭蟑的需要；但是从对活动方案的重新解释，以及选择性、区别性、隐瞒性地张贴通知开始，就剥夺了大部分平房户居民的知情权，自然也没有后面的申请、登记和入户了。

从整个活动的过程来看，社区居委会和工作站深谙各级政府对于数字和政绩的追求，在数字化治理的大背景下，上级政府部门要检查的只是档案信息、数据统计、文字材料，因此社区工作人员将主要精力放在信息报送和档案留存，继续用文牍技术建构出具有“可见性”的政绩。同时，他们了解居民对社会服务和公共物品的诉求，因此不敢将宣传的范围扩大到全部居民家庭，而是做出了选择、隐瞒和对任务的重新解释。正如朱力在解释“第二种规范”产生原因时所讨论的，如果遵守正式规范（将通知范围扩大化），就意味着要为此投入时间、精力等资源，会发生巨大的遵守规范的成本；而降低行动的成本（包括时间、体力、物资、金钱），提高行动的效率，是行动主体一种自发的需要，因此人们会简化正式规范的行事规则，遵循某些“第二种规范”以达到目标。^[26] 社区

组织在应对居民利益性诉求时实践的“第二种规范”，就是用诸如“楼房与平房的划分”之类的方式来区分居民群体，从而达到简化工作任务的目标。

四 总体性问责、“身体在场”与过程控制

相比于文化创建、公共服务等领域中只考核数字、不关注实效的政府治理方式，包括社区居委会换届选举、人大代表选举等在内的基层民主政治工作，则涉及到更多的、不容许出现偏差错漏的考核维度，可谓是一种“总体性问责”。

（一）“选举”中的多重压力与居民态度

以居委会换届选举为例，“总体性问责”有以下三方面表现。首先，街道办事处在选举工作中仍会强调数字意义上的结果，比如参选率、投票率等等，这既是街道对社区的工作要求，也是各街道之间进行横向比较时的硬性指标。民丰园社区党委书记就曾提到：“居委会选举这个东西，其实真的有60%、70%的居民来投票了，就已经很不错了。咱们可倒好，非得要90%、甚至95%，为什么？别的街道报到区里的选举投票率都是95%、97%的，咱们要是报一个80%，就说不过去了，说出来也不好听。所以都得往高了努力。”这可以视为对选举中的数字化政绩的要求。第二，街道办事处一再强调“增加政治敏感性，将问题消灭在萌芽中”，“在居民中宣传时要注意说话的分寸”，“对候选人的宣传和介绍要保持公平公正的原则”，“封存的提名票一定要保证是有效票、必须要签字齐备”，特别要“注意不能出现居民的群体意见、上访的情况”。这都可以视为对选举程序合法性的重视。第三，街道办事处在每个社区都指派几名街道干部列席所有的公开会议、全程指导工作，并要求社区组织在选举的各个环节都及时上报各种数据、名单、材料、照片和信息；同时，会议时间、会议内容、报告格式、选举会场的布置、条幅、展板、票样等各个细节，全都由街道办事处统一安排、保持一致，甚至选举大会的主持词都要上报街道社区办审核。这可以视为对行政一体化的追求。这一系列要

求让社区层面的行动者们深知，街道办事处向下施加的压力涉及到数字化政绩、政治合法性和行政一体化等各个面向，是全方位和总体性的。

在一些学者看来，社区选举是政府、社区干部及部分社区居民三方博弈的过程，居民被调动起参与的热情，主动配合并热心参与选举过程。^[27]然而，这种参与更接近于前文所讨论的“象征性参与”，仅仅在必要的情况下维持“身体在场”，因为从大多数社区居民的角度来看，选举的过程和结果都是无足轻重的事情：一是很多居民确实不知道该如何提名、行使民主权利：“很多都不认识，也不知道应该提谁。社区这么大，住平房的不认识住楼房的、住小街也不认识住前街的，只知道自己住的那片儿的人。所以还是得让居委会（工作站）推荐十来个人，否则都不认识……”由于不了解情况、不认识人，所以自愿将推荐候选人的权利让渡给了社区工作人员。二是因为普通社区居民的关注点并不在选举这件事情上，比如在一次居民代表会议上，居民的发言就抛开了选举主题，而主要针对物业、卫生、治安、与驻区单位关系等方面提出问题和建议；而在另一次会议上，更有居民代表催促赶紧散会，要“赶去买菜”“遛弯儿”或者“接孙子放学”等等。这些都体现出社区居民的关注点主要集中在一些现实的、具体的事务上，至于是谁进入居委会，他们会认为“那还不都一样么？”“两个退了，补上两个，这还用选么？这都没意义啊！有这功夫还不如在家歇着呢！”于是，上级政府部门的总体性问责和大多社区居民的象征性参与就构成了社区组织开展选举工作时面临的“势”。

（二）参与率、合法性与仪式感的生产

面对街道办事处的总体性问责，社区组织及其工作人员在整个居委会换届选举中践行的规范也是贯穿全过程的无差别控制，主要包括：生产参选率、保证合法性以及塑造仪式感。

首先是确保绝大多数社区居民能够“参与”居民代表的选举登记，这其中“参与率”的来源，一部分来自于社区工作人员挨家挨户的入户宣传、介绍情况，并由每户选民在推荐单上填写所选人姓名并签字。依靠这样的方式，共计完

成了将近 800 户的选民登记。另一部分则是“事后补救”，即部分选民没有真正参与登记，由工作人员按照居民户册，代替他们填写选民登记单、推选居民代表；而由于社区组织了解居民对选举不是很在意、参与热情不高的情况，所以并不担心“代选”“代签”的情况会被居民质疑。最终，两部分的工作生产出了“实际住户 1682 户，1617 户参加了选民登记，分为 25 个小组，通过推选，产生 57 名居民代表”的参选结果，建构了“换届选举中的社区居民有着极高的知晓率、参与率和投票率”这样的事实。

其次是合法性的保证。事实上，在进行选民登记之前，社区组织内部已经将居民小组长和居民代表的理想人选酝酿好了，只是需要用“推选”的方式来将人选合法化。在完成这项任务时，社区工作站站长向入户人员提出了三点要求：“第一，如果居民没有意见选谁、态度很无所谓，可以直接推荐已有人选。第二，居民愿意另选他人的，一定要尊重居民意愿，不另加劝说；特别是 XX 局的那些人文化程度高，容易较真儿，提谁就是谁吧。第三，如果有人坚持拒签，别逼人家，明确记录原因和情况，不要造成有人‘反水’（举报）。”这样的交代表现了社区干部对居民内部分化情况的判断，特别是对一部分“文化程度高”“参选意愿强”“权利意识重”的居民的特别顾虑，这种态度无疑暗合了街道办事处提出“提高敏感性”、避免出现“居民群体意见”的要求。此外，居委会委员候选人名单从“街道指派（主任与副主任）+ 内部商定（其他委员）”到正式确定的流程，也表现出了社区组织的审慎态度：（1）会前协商，（2）居民小组长会上提出建议名单并动员参会人员扩散宣传，（3）居民代表会议上提名确定候选人名单，（4）正式选举大会上从 10 名候选人中选出 9 人。整个过程既保证了当选居委会委员的人选的可控性，又充分体现了程序上的合法性。

最终选举大会的召开，则是一场充分重视细节的仪式。当日，社区工作站全体人员到岗，迎宾、引领、发放代表证、并请代表签到及佩戴红花；会场外安排了社区民警和医护人员，以防意外情况发生；会场门口摆放了 10 名候选

人的大幅彩照和个人简介；会场的前、左、后分别有“民丰园社区居民委员会选举大会”，“珍惜民主权利，投下庄严一票”和“充分发扬民主，严格依法选举”的横幅，左边墙上立着“坚持以人为本，充分保障居民群众民主权利”，“社区居民参与是建设和谐社会的基础”两块黑板报；右边墙上则悬挂着计票板。会场设立了代书处、写票处、秘密写票处，为选民准备的老花镜、签字笔、小药箱、饮用水、茶叶、暖壶、纪念品、以及计票笔、播放国歌的音响等细节考虑周详。街道的4名干部一直在场；街道党工委书记、办事处副主任中途到场视察。工作站成员对大会进行了全程摄像，保留完整影像资料，一方面证明选举的公正性，另一方面也显示了仪式的重要性。一位平时不修边幅的工作站成员专门做了染发、烫发，还不好意思地说“都是为了今天这个会”；工作站站长换了一身崭新的正装，“我觉得毕竟是一个仪式，还是稍微正式一点儿比较好”。就在这样充满仪式感的氛围中，56名居民代表（1人缺席）投票选出了新一届社区居委会的9名成员。

五 “一票否决”、群体性矛盾与实质性干预

在文化建设、公共服务、换届选举等领域中，或者政府不关注实际工作效果、或者居民不存在自身利益关切；而在另外一些领域中（比如纠纷调解）所不同的是，社区组织面临的“势”表现为：纠纷所涉及的居民群体有着非常强烈的利益诉求和潜在的抗争动机；而上级政府部门对社区的要求又常常以“一票否决”的方式出现。

（一）“调解”中的治理禁区与居民底线

在上级政府部门的支持下，社区组织向居民提供的公共服务（如前文所提及的灭蟑活动）、发放的公共物品（如冬季防煤气中毒时的风斗、弯头一类），只是扮演着居民生活中“锦上添花”的角色，尚且会唤起一定程度的利益性参与，而在另外一些与居民生活质量更加紧密相关的问题上，他们的权益意识则更强。哪些问题会引起居民的强烈反应，社区组织是有所掌握和了解的，比如在一则《国庆前社区矛盾摸查情

况汇报》中，负责综合治理的工作人员就曾罗列了以下几类会引起居民内部纠纷和群众性矛盾、需要重点关注的事宜：“①城市房屋拆迁、回迁、‘城中村’改造；②企事业单位改造过程中，涉及职工分流安置、待遇以及变更、终止、解除劳动合同和经济赔偿等；③物业管理、公房出售、办理产权证等；④与人民群众生活密切相关的水、电、煤气供应，房屋修缮、下水管道堵塞等；⑤建筑施工扰民、拖欠农民工工资；⑥司法判决、裁定、执行和行政处罚不服反复上访，有过激言行的人和事；⑦到市、区集体上访中仍未解决的问题和遗留问题；⑧本系统、本单位即将实施的重点工作。”从这则信息可以看出，上述领域均为纠纷高发区，也是社区居民生的“底线”，如果这些问题得不到妥善解决，就极易演变为纠纷激化后的“群体性矛盾”。

而“群体性矛盾”是在上级政府部门对社区工作进行考评时，绝不能接受的现象，也就是基层治理的“禁区”，其原因正如最高人民法院、司法部在《关于进一步加强新时期人民调解工作的意见》中所言：社会矛盾纠纷“发展为群体性事件或刑事犯罪案件”，会“严重干扰党和政府的中心工作，影响社会的稳定和经济持续发展”。这样的“禁区”意识自上而下、层层传导至基层社区，既在文字层面进入了社区干部的文章（比如民丰园社区居委会主任撰写的《试论社会主义新形势下的人民调解工作》一文，就援引了最高法和司法部的这份文件），更成为了社区组织在开展调解工作时的重要背景，因为即便其他工作做得再好，一旦在辖区内出现这类事件，也会因维稳失误而遭到全盘否定，用社区工作人员的话来说就是：“一票否决，没有评区里先进的资格了，这一年就白干了。”

（二）从预先排查、主动介入到上门调解

涉及住房、生计、水电、司法判决等问题的纠纷容易引起居民的强烈不满，而随之可能产生的“群体性矛盾”的风险是政府部门不能接受、社区组织无法承担的，因此，在这样一种“势”之下，社区居委会和工作站所采取的是全过程中“实质性干预”的规范：即在矛盾纠纷发生前，排查隐患；在分歧尚处在萌芽状态时，主动介入；同时，采取必要的调解技巧

和行动策略,尽量释放群体情绪、化解群体危机;最后,对调解结果施以持续性的关注。

首先,社区排查的重心与国家加强人民调解工作的重点一致,就是防止矛盾纠纷向“群体性事件”和“刑事犯罪案件”转化。比如《民丰园社区“五一”前摸排排查工作情况报告》中提到:“调解委员会安排志愿者在‘五一’期间,注意社区居民矛盾,能劝解的要及时规劝,不能解决的要马上报社区调委会,要特别注意民(事)转刑(事)和群众性矛盾的预防,维护社区内安定团结的局面。”类似的提法在多份“节前摸排排查报告”或“人民调解工作总结”中都存在,充分体现了社区组织对于“群体性矛盾”防患于未然的态度。

其次,对于某些可能激化、升级、范围扩大的矛盾,等待事发后再调解处置是不可取的,所以社区调解通常采取主动介入的策略,在矛盾凸显之前就进入到现场,阻止严重对立事件的发生,及早规避事态恶化的风险。比如在社区中发生的多起涉及法院实施强制执行、可能会产生对司法判决和执行不服的情况,居委会主任、工作人员以及民警都会赶到执行现场,主动介入并全程关注,准备随时进行调解劝说,以避免意外事件的发生。

最后,主动介入、及时干预的一个重要方式是“上门调解”,特别是矛盾纠纷发生在人民群众日常生活的场景中时(如水、电、煤气供应,房屋修缮、下水管道堵塞,施工扰民等问题),到纠纷发生的现场或当事人家中进行调解,将调解活动置放在了周围群众的舆情包围之中,这种特殊的氛围使纠纷中占理的一方获得舆论的支持,而失理的一方则处于道德上被动、尴尬的处境,于是对纠纷中的当事人造成了一种“情境逼迫”,^[28]使其迫于压力,不得不接受调解的结果。换言之,通过“上门”这种形式,使舆论和道德的压力在无形中约束着当事人的行为,从而达到实质性干预的效果、避免群体性矛盾的出现。

六 结论:行动选择与规范形成

城市基层社区组织所践行的规范,事实上超出了制度决定论的解释范畴(不完全由法律

章程或政府政令规定),亦非关系决定论(不取决于私人关系网络或伦理文化格局),其规范形成的过程,是行动者“对周遭环境、关系、资源、障碍和限制进行评估后做出的策略性选择”,^[29]类似于一些学者提出的“综合目标导向的博弈”,即对“国家与民间的结合、上级要求与下面实情的折衷”,“经过反复利弊权衡、计算、竞争、妥协与合意”之后,逐渐形成相互认同和约定的“先例、惯例、规则和制度”、以及积累而成的新的行动结构。^[30]

作为对以往规范研究的推进,本文对社区工作不同领域中的资料分析,展示了规范形成背后更加复杂的“势”。一方面,由于国家能力的不均衡和政策重心的波动性,政府治理方式会在不同领域中存在差异,如文化创建、公共服务等领域中,忽略实际情况、只重视量化结果的“数字化考核”,与基层选举、纠纷调解等领域中的“总体性问责”和“一票否决”,形成了鲜明的反差,也构成了图1中纵轴上代表政府治理方式的两个端点。另一方面,社区居民群体在不同事项中所表现出来的活跃程度、自身诉求、参与形式都迥然不同,如配合迎检、换届选举等情况下的“象征性参与”和“身体到场”,与公共资源分配、民生问题解决等场景中的“利益性参与”甚或群体性抗争,有着非常清晰的对比,也对应着图1中横轴上代表居民态度的两个端点。由横轴和纵轴交叉形成的四个象限,映射出社区组织要在其中确定行动规范的四种情境,形成了一种具有分化特征的“势”,也恰是社区组织“决定自己的行为并预测结果时,对社会环境进行判断的基础”。^[31]

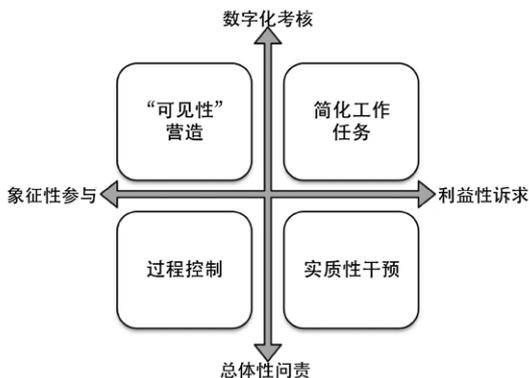


图1 社区组织的实践规范

从“势”的视角看待规范的形成,有三点需要指出:第一,规范并不是由“势”的某种形态直接规定的,而是行动者在实践中自主的选择与重构,并且完全可能生成不同的规范。即使在政府压力和居民诉求的双向限制之下的社区行动者,也不会机械、被动地服膺于结构压制和功能指派,依然具有理性判断力、认知能力和主动选择的能力。社区日常活动和运行规范都是在充分审视过往的经历和体验、判断自身与其他群体的关系、认知政府部门与社区群众的要求与关注点、评估自身角色及可利用的资源、理解制度和体系的约束力的情况下形成的选择。第二,规范的形成并不是随机的、或者无章可循的,而与特定的“势”的形态、行动者对于“势”的理解和反应,都密切相关。比如社区组织在同时面对政府的数字化考核和居民的象征性参与时(即图1中的第二象限),其回应方式即为“可见性的营造”而不关切工作的实际收效;相似的,面对数字化治理方式和居民的利益性诉求时,采取“简化工作任务”的方式;需要回应上级“总体性问责”、而不涉及居民的参与意愿时,实施全方位的“过程控制”;在“一票否决”与“利益性诉求”同时存在的纠纷调解领域,实践规范就变为了“实质性干预”。这些规范正是社区组织在不同的领域中,通过审“人”度“势”、因“势”利导而逐渐摸索形成的。第三,这个意义上形成的规范,与以往关于“非正式运作”的讨论不同,而是社区组织在其内部通行的惯例和正式做法。因为如舒茨所言,在组织内部已经形成了一套标准的社会文化环境,成员之间构成了一个自洽的系统和氛围,在日常生活情境中的知识体系通过语言、传统、习惯和社会行动表现出来,具有足够的一致性、清晰性和持续性;^[32]而只有组织之外的主体才会将局内人习以为常的、正当化、真实存在的事情视作模糊不清、难以理解的非正式运作。究其原因,是因为局外人没有分享与局内人共同的生活经历和过往体验,也就是缺乏同样的“势”。

本文对于城市社区组织规范的分析,力争呈现结构下的各方限制,限制中的种种选择,选择间的权衡与取舍;更重要的是,规范研究应成为窥探其所嵌入的社会结构关系的切入点,最终落脚点是从规范形成的过程反观结构的约

束。^[33]由此,仍有更多关于本文所提出的“势”的结构性问题有待回答,比如政府部门不同治理方式之间的差别缘何形成,城市社区居民群体的态度演变及未来趋势,等等。依此“势”的视角,亦能够对当代中国的政府决策、群团活动、个体选择等行为所面临的规范重建及其背后的结构约束进行更深入的观看与反思。

注释:

[1] 李路路:《社会结构的转型——结构主体和结构规则的变革》,《社会学研究》1992年第5期。

[2] 朱力:《我国社会生活中的第二种规范——失范的社会机制》,《江海学刊》2006年第6期。

[3] 张静:《现代公共规则与乡村社会》,上海:上海书店出版社,2006年,第14页。

[4] 狄金华、钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》2014年第5期。

[5] 贾金荣、刘勇:《农村基层组织功能定位与组织行为规范的研究》,《华南农业大学学报》(社会科学版)2004年第1期;郭殊:《地方自治视野下村委会选举的法律规制——基层民主的规范与监督》,《江苏社会科学》2011年第5期。

[6] 万向东:《试论我国农村社区正式组织的角色功能——一个社会学的个案研究》,《江苏行政学院学报》2004年第2期。

[7] 王启梁:《基层农村的规范体系与社会秩序的实现——基于法律人类学的视角》,《广西民族学院学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。

[8] 狄金华、钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,《社会学研究》2014年第5期。

[9] 本文所讨论的社区组织主要指社区居委会和工作站(又称服务站)。

[10] 王迪:《从城市社区改革的失效看“国家”的自主性与异质性》,《新视野》2016年第1期。

[11] 贾玉娇:《社会管理的理论研究与基层实践——一项基于文献的梳理和思考》,《浙江

社会科学》2014年第7期。

[12]何艳玲:《“社区”在哪里:城市社区建设走向的规范分析》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2007年第5期。

[13]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”》,《社会学研究》2011年第1期。

[14]陈立周:《城市基层社区组织的实践逻辑——以西南K市古井社区居委会为例的分析》,《学习与实践》2009年第8期。

[15]杨爱平、余雁鸿:《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,《社会学研究》2012年第4期。

[16]Norbert Elias, *The Court Society*, New York: Pantheon Books Press, 1983.

[17]诺贝特·埃利亚斯:《什么是社会学》,郑义恺译,台北:群学出版社,2007年,“导读”“译序”;王明珂:《许多个人如何构成社会——我对埃利亚斯与布迪厄的阅读》,《南方周末》2011年5月12日,第E26版。

[18]本文中涉及的区、街道、社区名称及被访者姓名,均为化名。

[19]渠敬东、周飞舟、应星:《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》2009年第6期。

[20]福柯:《规训与惩罚》,刘北成、杨远婴译,北京:生活·读书·新知三联书店,2003年,第208—216页。

[21]黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

[22]胡荣:《社会资本与城市居民的政治参与》,《社会学研究》2008年第5期。

[23]杨敏:《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》,《社会学研究》2007年第4期。

[24]周志家:《环境保护、群体压力还是利益波及——厦门居民PX环境运动参与行为的动机分析》,《社会》2011年第1期。

[25]王星:《利益分化与居民参与:转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向》,

《社会学研究》2012年第2期。

[26]朱力:《我国社会生活中的第二种规范——失范的社会机制》,《江海学刊》2006年第6期。

[27]陈立周:《城市基层社区组织的实践逻辑——以西南K市古井社区居委会为例的分析》,《学习与实践》2009年第8期。

[28]孙立平:《“软硬兼施”正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收款的个案研究》,王汉生、杨善华主编:《农村基层政权运行与村民自治》,北京:中国社会科学出版社,2001年,第43—51页。

[29]Jacques Revel, “L'institution et le Social”, in Bernard Lepetit ed. *Les Formes de l'expérience. Une Autre Histoire Sociale*, Paris: Albin Michel, 1995, pp.63—84.

[30]万向东:《试论我国农村社区正式组织的角色功能——一个社会学的个案研究》,《江苏行政学院学报》2004年第2期。

[31]李路路:《社会结构的转型——结构主体和结构规则的变革》,《社会学研究》1992年第5期。

[32]Alfred Schutz, *Equality and the Social Meaning Structure of the Social World, Collected paper II*, *Studies in Social Theory*, Hague: M. Nijhoff, MA, 1976, pp. 226—273.

[33]张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社,2000年,第9—16页。

责任编辑 刘秀秀