

# “元网络”视角下群团组织参与基层社会治理的路径及机制

——以北京市首个“侨之家”社区建设为例

王 杨 邓国胜

**摘 要:** 群团组织参与基层社会治理是打造共建共治共享的社会治理共同体的必然要求。从“元网络”视角出发,群团组织参与应致力于帮助社区有效建立和发展社区网络,促进社区自我生产。群团组织参与社区联网的典型案例显示,群团组织可以成为社区“联网之桥”。第一,作为社区多元参与联结点,支持“异质性”群体与社区联网,构筑社区包容性发展基础;第二,充当社区跨组织间合作中介,推动社区网络双向拓展,搭建社区需求回应平台;第三,联建社区共治协调机构,优化网络自主治理,塑造社区自我生产韧性。群团组织作为“联网之桥”,通过支持社区联网的过程,助力构建社区治理共同体。

**关键词:** 群团组织;“元网络”;社区联网;社区治理

**中图分类号:** C912.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)03-0100-09

群团组织是党和政府联系群众的桥梁纽带,是创新社会治理和维护社会和谐稳定的重要力量。群团组织在社会治理中发挥作用已在有关群团工作的中央政策中予以明确。2015年印发的《中共中央关于全面加强和改进党的群团工作的意见》指出,群团组织要通过服务来引导和促进社会组织健康有序发展,推动政府治理和社会自我调节、基层群众自治良性互动,促进多元治理主体协同协作协调、互促互补互融。围绕此目标,推动群团组织改革的政策导向包括保持党和政府通过群团组织联系群众的渠道和机制的有效性、发挥群团组织体系与制度优势、盘活枢纽性社会功能以适应社会建设的需要等<sup>[1]</sup>。随着社会治理重心的下移,发挥群团组织作用已成为夯实基层社会治理基础<sup>[2]</sup>、打造共建共治共享的社会治理共同体的必然要求,是推进基层社会治理体

系和治理能力现代化的重要组成部分<sup>[3]</sup>。党的十九届四中全会明确要求,建立健全联系广泛、服务群众的群团工作体系,注重发挥群团组织、社会组织作用,助力构建基层社会治理共同体。党的十九届五中全会指出,发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。党的二十大报告进一步强调,深化工会、共青团、妇联等群团组织改革和建设,有效发挥桥梁纽带作用。为此,群团组织应积极参与社会治理,有效促进多元主体协同治理。理论上,群团组织处于国家与社会之间的结构性位置,具有政治性与社会性双重属性。在社会治理中,群团组织具有结构中介性、主体延展性、职能复合性、资源来源广泛性等优势<sup>[4]</sup>,可以成为扩大党的群众基础和加强社会治理的重要方式<sup>[2]</sup>。

**收稿日期:** 2022-07-19

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“新时代党建引领社区治理的制度创新研究”(22BDJ112);中央高校基本科研业务费项目“重大突发公共卫生事件中的社区韧性与数字治理研究”(FRF-IDRY-20-040)。

**作者简介:** 王杨,女,北京科技大学马克思主义学院副院长、副教授(北京 100083)。邓国胜,男,清华大学公共管理学院副院长、教授、博士生导师(北京 100084)。

实践中,虽然群团组织通过职能社会化改革、向下吸纳与整合、组织网络延伸等方式,探索参与社会治理,然而群团组织参与并未达到改造社会治理基础设施的理论期待。群团组织改革存在“钟摆”现象,虽有谋求大幅度增加社会团体属性与功能的行动,但从未真的变成枢纽型社会组织<sup>[1]</sup>,应对“政治性”与“社会性”失衡问题的效果不佳<sup>[5]</sup>。部分群团组织倾向于自上而下的自我定位,偏重于指导和管理职能,忽视其真正代表的社会群体及自身的服务职能,难以激发更为普遍的公众参与,缺乏与其他治理主体的有效互动,难以深入参与基层社会治理并有效发挥支持和整合作用<sup>[6]</sup>。就此,一些研究提出了群团组织社会性回归<sup>[7]</sup>,强化推动社会自治功能,促进社会共同体形成,增强社会的主体性和提供有效的社会支持等<sup>[8]</sup>。可见,群团组织参与基层社会治理的立足点在于其双重属性及结构中中介性等制度性优势,目标在于助力构建基层社会治理共同体。然而,作为一个嵌入性主体,群团组织能否深入参与基层社会治理、有效发挥桥梁纽带作用、促进基层社会治理共同体的生成,仍然是现实中的一个难题。从基层社会治理场域出发,探讨群团组织参与的过程及机制,是破解群团组织参与基层社会治理有效性的重要理论与现实议题。

## 一、文献回顾、分析视角与案例选取

### 1. 群团组织参与社会治理的角色与路径的相关研究

对群团组织参与社会治理的研究随着实践的深入而逐渐丰富。已有研究多从结构功能主义视角和政社协同视角出发,关注群团组织参与社会治理的角色、意义及路径、策略。

从总体国家治理体系来看,群团组织是国家与社会联系的纽带。群团组织参与社会治理的宏观研究通常从结构功能主义视角出发,基于群团组织位于国家与社会之间的结构性位置及其政治性与社会性双重属性<sup>[9-13]</sup>,分析群团组织参与社会治理可能发挥的枢纽性作用与功能<sup>[14-15]</sup>,进而得出群团组织参与社会治理在社会整合及完善国家治理体系和治理能力等方面的重要意义<sup>[12,16]</sup>。

从共建共治共享的社会治理格局来看,群团组织可以成为政社合作的中介。群团组织参与社会治理的经验研究多从政社协同的视角出发,分析群团

组织与社会治理其他主体之间的关系与合作模式,提出群团组织与政府之间构成垂直连接、与社会组织之间构成水平连接的组织间协同关系<sup>[17]</sup>,探讨培育社会主体和市场主体的参与路径以及“群社协同”的群团组织与社会组织的合作治理机制<sup>[3]</sup>,提出以项目制广泛吸纳社会力量协同<sup>[4]</sup>、整合群众利益以促进治理共识达成<sup>[18]</sup>等建议。随着社会治理重心下移,群团组织参与基层社会治理成为研究的焦点。一些研究总结了群团组织在基层延伸组织网络<sup>[19-20]</sup>、建立门店式服务平台<sup>[21]</sup>等参与路径,提出了保持自身在党、政府与特定群体之间的结构洞位置、注重网络数量与网络质量<sup>[20]</sup>等行动策略。

总体来看,关于群团组织参与社会治理的路径和行动策略的学术积累不断丰富,呈现出关注点向基层下移的发展趋势。然而,已有关于群团组织参与基层社会治理的研究侧重于探讨如何“到达基层”,较少涉及“参与治理”,仍然处于基层社会治理场域之外。已提出的群团组织参与路径的研究,旨在探讨群团组织如何创设参与的治理空间,较少关注基层社会治理场域的运行规律及群团组织的治理参与过程,难以为群团组织参与基层社会治理的路径与机制提供完整的理论解释。事实上,以城市社区治理为例,群团组织参与社区治理需要经过群团组织——特定群体、社会组织、功能平台——社区治理场域各要素的持续作用过程。因此,从社区治理场域出发,引入更为适切的研究视角开展细致入微的过程研究十分必要且迫切。

### 2. 社区发展“元网络”视角的引入

从社区场域出发考察群团组织参与基层社会治理,有必要以社区发展为本引入新的分析视角。近年来,社区研究越来越关注联系与网络的作用。已有研究指出,对社区内部和组织之间的关系必须给予更多的重视,以确保它们以有助于社区发展成果的方式发展和维持<sup>[22]100</sup>。对于社区发展而言,网络很重要,因为它们可以提供健全而分散的沟通渠道,为反思和学习创造机会,支持多机构伙伴关系和公民参与,促进集体行动,增强社区凝聚力<sup>[22]137</sup>。

网络被视为社区发展的核心,也是一个重要目标。社区发展是为了支持和形成正式和非正式的网络,以实现灵活网络中各种不同利益和身份的相互维护,建立成熟和韧性的社区<sup>[22]119</sup>。社区发展是通过网络进行的,社区发展工作的基础是与人建立关系并鼓励关系的多方向发展<sup>[23]100</sup>。吉尔吉里斯特(Gilchrist)提出“元网络”概念,以彰显社区发展

工作中联网角色的重要性,强调社区发展中的“网络联网”策略<sup>[24-25]</sup>,认为建立社区中的各种联系并积极促进网络建立与相互联结,是社区发展工作的重要方面<sup>[23]100</sup>,能够促进有效、可持续的集体行动的产生。

“元网络”是指一种支持和塑造社区网络联系的社区发展模式。一方面,它强调社区发展中微观层面一对一人际关系的重要性;另一方面,它注重中观层面上建立和管理可用于多种目的的有效网络、资源动员和组织发展过程的重要性。“元网络”在复杂且动态的情况下创建并保持联系,使之能够通

过适应和进化过程来回应当随着环境变化而出现的新的组织安排<sup>[22]119-128</sup>。基于“元网络”视角,“网络联网”的社区发展模式就是通过人际关系和组织网络来培养各种社会、政治和专业网络,帮助社区的复杂互动系统进行运作。“元网络”作为核心功能的思想将社区发展实践的重点从正式安排转移到涵盖更多非正式程序。“网络联网”所需要的基本过程包括发现联系、建立联系、跨越边界、建立关系和互动交流。同时,“网络联网”还需要一种使网络具有一定稳定性的能力,以便于网络成为人们可利用的资源(见表1)。

表1 “元网络”视角下社区网络联网

社区网络联网主要过程与目标					
过程	发现联系	建立联系	跨越边界	建立关系	互动交流
社区网络发展目标	丰富多样,有很多“弱连带”	社会结构和非正式网络是包容性的	部门与集群之间联系多,充满活力,适应能力强	相对稳定,混合居住,富有创造力,具有凝聚力	各种自助社区团体和伞式机构,紧密联系的社区

“元网络”视角下,社区发展实践的核心是塑造人际关系和组织联系,指向构建社区治理共同体目标,关键在于社区发展实践如何通过社区联网过程实现构建共同体目标。群团组织参与社区治理本身致力于一种外部联系对社区内部关系的激发策略,与社区联网的“元网络”角色具有逻辑上的一致性。在社区治理中,群团组织联系的社区内特定群体网络与建立社区基层组织都属于社区网络的构成部分,群团组织的桥梁纽带作用可以体现在成为社区的“联网之桥”,通过促进社区网络发展,助力构建社区治理共同体。由上所述,群团组织培育参与社区治理的社会组织、建立社区内的功能平台、代表与整合特定群体利益、协调各类治理主体等参与策略,均致力于帮助社区建立战略性和适当的联系,促进可持续的集体行动并提高社区凝聚力。在社区治理场域中,群团组织作为一种嵌入性力量,在社区网络中获得联网角色,帮助社区有效建立和发展社区网络,其参与路径及机制需要进一步总结。本文引入“元网络”视角,从社区治理实践出发,选择一个以群团组织参与为整体特色的社区治理典型案例(北京市首个“侨之家”社区建设的实践),关注群团组织参与社区治理的过程,侧重分析群团组织在社区网络发展中的角色作用,并基于此探讨社区治理创新过程中群团组织的参与路径及机制,尝试提出群团组织参与基层社会治理的过程性解释框架。

### 3. 案例选择与资料来源

1992年邓小平南方谈话发表后,通过北京市政府招商引资会,侨资企业怡海集团投资一个住宅小

区建设项目,兴建了怡海花园。怡海花园社区(按照“侨之家”正式命名,以下简称为怡海社区)位于北京市丰台区新村街道,于2006年全面建成,现常住居民为7890户,人口有2.88万人,其中,归侨侨眷、留学人员家庭有500余户,近2000人。该社区是丰台区面积最大、侨界人士最多的社区。2019年,北京市侨联、丰台区侨联确定了以创建“侨之家·怡海社区”示范点为引领带动基层组织建设的思路,联合开展“侨之家·怡海社区”创建工作,完善基层侨联组织体系,发挥侨联组织在基层街道社区工作中的作用,逐步形成以健全基层侨联组织为基础、以发挥侨联优势为导向、以完善为侨服务体系为目标、以创建“七有”“五性”<sup>①</sup>幸福家园为平台的新时代“侨之家”社区建设模式<sup>②</sup>。怡海社区党委也结合社区特点,坚持“以党建带侨建促社建”,着力打造北京“七有”“五性”社区建设示范样本,走出了一条以党建带侨建促社建的发展道路。

“侨之家·怡海社区”是一个群团组织“到达社区”且深度“参与治理”的典型。目前,全国有多个社区进行“侨之家”项目建设,但像怡海社区这样以“侨之家”为特色的整体社区建设在全国还比较少见,怡海社区是全国首个“侨之家”社区。建设“侨之家·怡海社区”是在社区治理中建设有侨特色的社区治理的创新实践<sup>②</sup>。在此案例中,侨联组织参与怡海社区治理实践,并非仅将为归侨侨眷服务的条线工作下沉到社区,而是更大范围地参与社区治理改革创新与社区建设的中心工作。与一般的功能平台相比,“侨之家·怡海社区”同时设有基层侨联

组织,在市、区侨联组织推动下深度参与社区治理,以侨建、社建一体化为突出特色,成为北京市首批“侨之家”示范单位。依托党建带侨建促社建的发展道路,怡海社区也荣获了北京市先进社区党组织、首都花园式社区、全国文明单位等多项荣誉称号,被居民和侨胞誉为“温馨家园”,被住房和城乡建设部评为“宜居小区”。这一典型案例可以更好地洞察群团组织嵌入基层社会治理后如何引导特定群体、基层群团组织通过功能平台融入社区,并与社区治理场域各要素持续互动,助力构建社区治理共同体。本文主要通过两种方法获得研究资料:一是获取与案例相关的工作报告、经验材料和媒体报道等文献,从总体上考察侨联组织参与社区治理的路径、经验与效果。二是对丰台区侨联及怡海社区等主要主体的半结构化访谈,深入分析侨联组织参与社区联网发展的路径及其深入社区治理发挥作用的机制。

## 二、“元网络”视角下群团组织参与社区联网的路径分析

基于“侨之家·怡海社区”的案例分析,“元网络”视角下群团组织主要通过积极参与社区联网过程深度融入社区治理,助力社区治理共同体构建。群团组织参与社区联网有如下路径。

### 1. 建立联系:发现非正式网络,吸纳更广泛群体参与

已有研究表明,群团组织具有群众性特征,是吸纳社会力量参与社会治理的重要主体,应当在社会治理的主体建设方面发挥重要作用<sup>[12]</sup>。实践中,引导特定社会群体再组织化、孵化与培育特定群体的社会组织成为群团组织参与社会治理的常见路径。然而,在基层社区,由于其嵌入性特征,群团组织培育的部分社会组织仍然游离于社区发展的核心场域之外。“元网络”视角认为,社区联网的工作既具有战略性,又具有机会主义特征,既包括建立更多联系,也包括发现社区已有的联系<sup>[26]476</sup>。在社区发展中,摸清社会关系和组织格局,发现和支持社区内的有用联系是有效元的重要组成部分<sup>[22]100-109</sup>。怡海社区的物业管理由怡海物业集团下属物业管理公司承担,社区内居住的归侨侨眷、留学人员具有相似的海外经历,且多数人具有较高的学历背景和就业层次,因而怡海社区内部存在归侨侨眷群体的非正式人际网络。鉴于怡海社区内这一人际网络的状

况,市、区两级侨联以支持这一非正式网络并推动其融入社区网络作为自身参与社区治理的契机和出发点,探索在怡海社区设立“侨之家”,并以“侨之家”作为功能平台,动员归侨侨眷群体参与社区治理。“侨联组织具有人才优势,归侨或和海外有联系的人,有的是空巢老人,好多子女在外面定居了,他们都是老师、工程师之类的高级知识分子,整体素质是比较高的,在这个群体中发掘资源,参与社会治理,服务区域发展,也是工作的一个立足点。”<sup>③</sup>

对社区网络结构而言,建立新的链接固然非常重要,但发现已有的人际网络并使之与现有社区网络链接对网络发展同样具有价值。怡海社区的归侨侨眷群体人数较多,其人际网络本身比较活跃且具有凝聚力,只是由于其身份网络特征具有一定的封闭性和非正式性,他们较少参与社区党委、社区居委会主导的社区事务与社区服务。侨联组织借助社区功能平台、通过搭建为侨服务体系支持归侨侨眷群体,进而引导其积极融入社区。“‘侨之家·怡海社区’做了很多为侨服务的卡,跟怡海的商户签订了一些协议,侨眷拿着归侨服务卡可以在为侨服务的特约商户那里得到相应的折扣。怡海社区有一个完整的归侨服务体系,以老年大学为例,普通居民进去可能有困难,有侨身份的就会优先上,养老院如果床位紧张,有侨身份的也会优先,社区还打造了侨创空间,积极扶持归侨侨眷在‘家门口创业’。当归侨侨眷的热情调动起来后,他们愿意回报社会,也愿意给社区出一份力。”<sup>③</sup>与社区居委会等社区网络的核心主体相比,作为一种嵌入性治理主体,群团组织在新建社区内正式组织方面并不具备初始性优势。实践中,社区居委会往往是社区社会组织最主要的培育主体<sup>[27]</sup>。对群团组织而言,其纵向凝聚特定社会群体的特点使其更易于发现社区内部的一些非正式人际网络,而非正式网络的发现对社区联网发展具有基础性作用。研究表明,网络并非越正式越好,通过非正式的互动,更易于激发居民的主动创造性反应,可以促进创新的合作形式。由于社区正式的组织网络往往具有自上而下的特点,而“元网络”需要在社区生活的正式和非正式之间保持平衡,致力于社区达到一定程度的自我组织的临界度,并以此形成社区共识和集体行动所必需的共同动机基础<sup>[26]476</sup>。因此,群团组织参与社区治理之初对社区非正式网络的发现与挖掘,可以为社区联网工作做出基础性贡献,并成为自身桥梁作用发挥的基础。群团组织依托社区功能平台,通过为侨服务体系的

搭建,使归侨侨眷群体进一步增强群体认同、保持人际网络活跃度的同时,建立与社区网络的链接。

## 2. 跨越边界:依托基层组织建设,促进横向组织协同与纵向网络拓展

除人际网络外,组织间的网络同样是社区联网工作的重点。对社区组织间网络关注的重点是多主体行动和结构对网络层面的影响<sup>[28]</sup>,社区联网发展正是为了促进社区网络互动合作,有效解决社区问题并满足社区发展需求。为更好地动员和发挥归侨侨眷群体网络在社区治理中的作用,解决“侨之家”建设缺乏组织依靠的难题,市、区两级侨联组织依托其联系的企业与社区党组织联建基层侨联组织,着力推动社区内组织间协同。在街道、社区建立功能性活动平台是群团组织参与社会治理的常见方式,但往往缺少组织依托。“以往‘侨之家’的概念就是一个活动室,这个活动室在归侨侨眷活动时,就叫‘侨之家’。工会组织活动时,就是‘工会之家’。有的街道可能没有成立侨联,但可能会设‘侨之家’,会定期到‘侨之家’开展活动。”<sup>③</sup>依据《中华全国归国华侨联合会章程》,在归侨侨眷较多的企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织和其他基层单位,可以成立基层侨联组织。根据怡海社区归侨侨眷的数量,在北京市侨联、丰台区委统战部、丰台区侨联、新村街道工委指导下,怡海社区党委召开专题会议研究成立怡海社区侨联议题,成立怡海社区侨联筹备组,开展社区侨情调研,协商推荐委员候选人。怡海社区侨联设主席1名、副主席1名、秘书长1名、委员2名,由怡海集团董事局主席担任主席,怡海社区党委书记担任秘书长。这一组织架构使社区侨联一经成立即是社区内的一个跨界性组织。进而,社区侨联通过跨边界工作着力推动各类组织的协同,“构建党建引领+‘侨之家’特色+社区组织、社区居民、社会组织、社会企业、社会单位‘五社联动’的‘1+1+5’社区多元治理体系”<sup>②</sup>。在此基础上,怡海社区党委牵头,建立了由怡海集团、怡海教育集团、怡海达丰物业等辖区大单位的负责人和社区民警、人大代表、社区党员代表、居民代表参加的社区党建工作协调委员会,构建了党建统领、多元协同、社企共融共促的工作格局<sup>[29]</sup>。

基层侨联组织在成立后,借助市、区、街道、社区四级侨联联动优势,引入各类侨商侨资社会企业,并对社区归侨侨眷人际关系网络进行再组织,纵向拓展社区内组织间网络。第一,逐渐引入怡海物业集团、教育集团等各类社会企业和服务机构,包括学

前、基础教育机构和社区大学、综合性养老服务中心、便民服务商户等,将职工食堂改造为社区餐厅。在多方面资源引入后,怡海社区养老、教育、医疗服务设施齐全,各类商业店铺、各种文体设施、各种便利服务项目一应俱全。社区中很多业主都在社区内学校、商铺等从业,还有许多人在社区物业集团工作<sup>[29]</sup>。第二,怡海社区侨联在社区内归侨侨眷人际网络基础上,逐渐培育多个由归侨侨眷组成的志愿服务组织,目前注册志愿者达100余人,以组织化形式积极参与社区治理。这些志愿服务组织旨在体现归侨侨眷群体特色,在服务组织内部成员的同时,提供社区相对缺乏的服务资源,满足社区内部的需求。例如社区侨联法律志愿服务队在依法维护归侨侨眷合法权益的同时开展社区居民普法教育;社区侨联科普志愿服务小队发挥群体科技领域人力资源优势,开展社区科技发明、科学普及等宣传活动;社区侨联社区志愿服务队,与怡海物业集团合作,提供代买、送货上门、居家照料等社区服务。

## 3. 网络协调:衍生社区网络的伞式机构,推动网络共同治理

“元网络”视角认为,随着人际关系、组织安排及组织联系不断丰富,社区内网络不断拓展,子网络与集群不断形成,网络需要协调,以形成一个集体的共同目标或期望。这时需要一个网络支持组织(伞式机构)和相对正式的程序进行决策并采取协调统一而非并行的行动,以避免网络内部产生紧张关系而破坏其生产性。在本文案例中,在社区党组织的领导和统筹下,业主委员会在社区侨联骨干、社区党员与社区积极分子网络的基础上产生,主任由社区侨联主席兼任,委员由社区侨联骨干、社区积极分子和居民代表组成,充分调动了党外代表、群众团队带头人等社区骨干参与的积极性,体现了业主委员会代表的广泛性。业主委员会成立后,有效充当了社区网络中的伞式机构,推动了社区网络的共治。

业主委员会成立后,怡海社区党委积极探索“党务、服务”的深度融合,引领社区居委会、业主委员会和物业“三驾马车”合力共治,进一步提升怡海社区现代化治理水平。据报道,怡海社区业主委员会通过召开业主大会修改了怡海花园小区管理公约和议事规则,与物业服务企业签订了物业服务合同,催缴了部分楼房的公共维修基金,解决了房屋漏雨问题。此外,社区党建协调委员会和业主大会决定建立小区接诉即办双平台机制,引导物业企业积极参与社区治理。社区党委建立“掌上微信12345接

诉平台”,物业企业建立“24小时接诉平台”,这两个平台同步接诉,办理居民诉求,快速、高效解决居民的操心事、烦心事、揪心事<sup>[30]</sup>。通过合作共治、资源共享,社区党委积极搭建知情问政平台,不断完善基层协商和议政建言平台,有效地了解并引导民情民意。社区居委会、业主委员会、物业“三驾马车”合力解决居民利益诉求,怡海社会企业着力满足社区居民全方位的服务需求,社区侨联发挥枢纽型社会组织作用,社区志愿服务队发挥骨干作用,合力建设国际一流的和谐社区,打造“七有”“五性”的服务示范样本。“怡海社区拥有幼儿园、老年大学、商业街、创业空间等。通过侨资源,既为侨服务,同时也为社区居民服务”,“坚持党建引领,突出侨联特色,推动社区、社会组织、社会企业、社会单位联动,形成

了‘党政主导、侨联协同、企业投入’‘三位一体’共商、共建、共治、共享建设格局”<sup>③</sup>。

### 三、群团组织参与社区治理的角色与机制解释

通过对“侨之家·怡海社区”案例的分析可以发现,侨联组织在参与怡海社区发展过程中,充当了社区的“联网之桥”,在发现联系、建立联系、跨越边界和互动交流的多个阶段发挥桥接作用,成为社区多元参与、跨组织合作及共治协调的纽带,深度融入社区治理共同体建设,构筑了社区包容性发展基础,搭建了社区需求回应平台,塑造了社区自我生产韧性(见图1)。

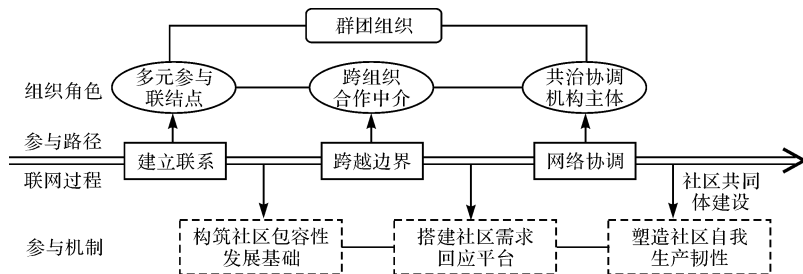


图1 “元网络”视角下群团组织参与社区治理的路径与机制逻辑图

#### 1. 成为社区多元参与联结点, 构筑社区包容性发展基础

已有研究指出,由于规划性变迁的影响,城市社区作为一个自上而下建构起来的国家治理单元,居民参与不足,缺乏公共议题和决策过程<sup>[31]</sup>,多元参与成为社区治理转型的难题。社区自治更是呈现一定的分化现象,积极参与各类社区事务的主要是社区居委会成员和社区积极分子等“社区内群体”。社区中仍存在大量的不参与的“社区外群体”,其中包括一些可能成为社区管理精英的群体。案例中,侨联组织纵向联系的社区内归侨侨眷群体大多具有“社区外群体”特征,他们游离于社区党委、社区居委会主导的社区事务与社区服务等治理事项之外<sup>[32]</sup>。从群团组织参与社区联网的过程看,虽然社区内的归侨侨眷群体比例较高,但社区归侨侨眷人际网络在社区中仍比较孤立,较少与社区网络中其他人际关系相关联。群团组织将这部分群体作为服务和再组织的重要对象,通过针对该群体社区服务体系的搭建,有效动员归侨侨眷参与社区事务,归侨侨眷人际网络成为社区多元参与的联结点。对社区联网工作而言,群团组织对这部分人际网络与社区网络建立链接,旨在丰富社区网络的多样性,拓展

社区网络的包容性<sup>[33-34]</sup>。社区网络的包容性意味着社区治理主体的多元构成及社区治理结构的平衡,是社区包容性发展的基础。如上所述,虽然归侨侨眷群体多属于精英群体,但由于其游离于社区治理事务之外,难以实现在社区治理中的主体权利。借助群团组织的联结及其深入社区的归侨侨眷服务体系,这部分社区利益相关者有充分表达自身诉求的权利和渠道,能够充分享有社区发展成果。正如侨联的工作报告所总结的那样,基层侨联推动了社区做好侨界人士的社会福利、治安、医疗和社会保障工作,最大限度地保障了社区内归侨侨眷的生活质量,提高了社区内侨界人士的满意度和归属感<sup>②</sup>。同时,归侨侨眷群体通过与社区治理其他主体间的有效沟通参与到社区决策过程中,从而形成社区包容性发展的主体性与结构性基础。

#### 2. 充当社区跨组织间合作中介, 搭建社区需求回应平台

社区联网发展旨在丰富社区人际联系的同时,形成富有创造力和适应能力的组织间网络,通过多组织合作行动,有效满足社区发展需求和解决社区问题。社区联网发展模式同时注重社区外部组织的引入及发挥社区内部组织和机构的主导作用,然而

跨组织间合作需要黏合性力量。为切实发挥侨联组织作用,社区侨联本着“以人为本、为侨服务,开门办侨、多方发力”的建设原则,通过资源开放整合、组织交叉任职的方式,促进社区内组织间合作,着力搭建社区需求回应平台。按照“七有”“五性”社区建设的要求,社区侨联还通过引入怡海集团旗下社会企业和服务机构等外部组织,培育社区内归侨侨眷志愿服务组织,与社区党委、社区居委会形成优势互补。在怡海社区网络内,居民的生活服务、教育、养老、就业等服务资源完备,各方面需求均有相应的资源供给,社区服务已形成一个良性循环的闭合系统。从群团组织参与社区联网的过程看,通过充当社区跨组织合作中介,群团组织着力于促进社区伙伴关系的工作,增强社区网络活力和适应能力,释放社区社会资本,提升社区凝聚力<sup>[22]</sup><sup>99</sup>。一方面,群团组织寻找各组织共同利益的关注点,促进多方资源互动和互惠交换,满足社区内多重利益需求,形成了一致的社区发展目标。企业在完善小区基础设施、服务居民的同时实现市场和利润目标,社区党委、社区居委会调动资源能力提高、服务居民负担减轻,归侨侨眷志愿服务组织能够获得社区事务话语权,居民获得全方位的社区教育、生活与养老服务,社区品质提高、小区房价稳步上涨。另一方面,群团组织推动社区网络形成丰富的集群和次级网络,提高社区活力与自适应能力。引入的社区商业和服务性机构在满足居民需求、吸纳居民就业的同时,可以成为社区居民接触和交流的公共空间,增进社区内组织、居民的互惠与信任,推动社区共同体的形成<sup>[35]</sup>。培育的社区志愿服务组织是以自治为中心的社区运行的重要“软件”,体现出居民以组织化的方式深度参与社区公共生活,有助于丰富社区内部资产,提高社区内部的内生创造力,并带来更显著的治理绩效<sup>[36]</sup>。

### 3. 联建社区共治协调机构,塑造社区自我生产韧性

在社区网络发展的基础上,在社区党委领导和社区侨联推动下,在社区侨联骨干与社区积极分子基础上成立的具有广泛代表性和引领能力的业主委员会,充当社区共治网络协调机构,履行社区网络管理职能。从社区联网过程来看,随着社区网络的发展,网络需要通过伞式机构进行有效协调,在社区多元服务需求得到满足的同时,社区多元利益诉求也需要得到有效整合。社区党组织与社区居委会是我国社区治理中的关键性主体,但由于社区居委会的

行政化印象,其直接充当伞式机构可能会造成社区网络过分集中甚至发生退化<sup>[27]</sup>。已有研究指出,在社区党组织之外,如果存在自下而上的伞式协调机构,会更有利于提高社区治理效果<sup>[36]</sup>。伞式机构的形成首先需要具有自治能力和公共精神的“关键群体”,以解决自组织动力不足问题。在积极参与社区联网发展过程中,群团组织的基层组织聚集了较多社区网络中的“连接者”,这些个体在社区网络中扮演重要角色,处于关键节点,具有较强的中介中心性。例如在常态化疫情防控工作中,社区侨联的骨干、怡海集团的员工和社区积极分子投入防控一线,协调物资捐赠、参与小区值守,因此“侨之家·怡海社区”被评为“全国侨联系统抗击新冠肺炎疫情先进集体”,也是北京市侨联系统唯一获此荣誉的“侨之家”<sup>②</sup>。按照关键群体理论,这些关键群体可以成为集体行动的先行者,具有较大的动员能力,可以起到表率作用。关键群体承担了集体行动发起的初始成本,是推动集体行动形成和发展的核心和灵魂<sup>[35,37]</sup>。群团组织的基层组织通过输出这些关键群体充当社区自治性组织的核心成员,构成了社区集体行动的先行者,有效解决了社区自治动力不足的问题,推动建立成熟、韧性的自我再生产社区。在此基础上建立的业主委员会作为社区网络伞式机构,从解决社区共同问题或实现社区共同目标出发,引导自下而上的参与并形成社区分歧解决机制,推动社区治理关键主体形成制度化协同的“关键联盟”<sup>[38]</sup>。在社区垃圾分类、小区管理规则修订、物业服务合同签订、公共房屋维修等社区棘手问题的解决过程中,业主委员会积极发挥居间协调作用,通过业主大会方式,多方共商共治,合力解决问题。社区共治协调的持续推进,激发了社区内部自我组织、自我协调和自我发展,提高了社区内部的生产能力和治理韧性。

## 结论与启示

群团组织参与基层社会治理是群团改革和基层治理现代化的应有之义,而问题的关键仍然是群团组织如何通过嵌入行动完成对社区自我生产的推动,如何将其桥梁纽带作用有效传递到社区治理共同体。本文通过对一个群团组织深度参与社区治理的典型案例分析,从社区治理场域观察群团组织对社区治理的基础设施——社区网络发展的作用,总结群团组织参与基层社会治理的角色、路径及机制。

研究发现,群团组织帮助实现社区联网的策略是从群团组织优势出发的,同时也是从社区网络发展的需要出发的,本文将群团组织促进社区网络发展的角色归纳为“联网之桥”,凸显群团组织桥梁纽带作用的不变实质与策略扩展。“联网之桥”意味着:第一,在社区治理中,群团组织应进一步纵向夯实团结、动员群众的基础性能力,在基层社区网络中成为党与群众的有效联结。群团组织通过充当社区多元参与的联结点,支持社区“异质性”群体与社区联网,构筑社区包容性发展的基础。第二,群团组织应向基层深入扎根和拓展,在社区治理主体网络中发展自身有为、有效的基层组织网络。群团组织的基层组织网络需要围绕社区治理共同体构建的目标进一步拓展,并着力激活基层组织的有效性,通过纵向联动与跨边界有效工作推动社区跨组织合作,搭建社区需求回应平台,推动社区网络双向拓展,释放社区社会资本,增强社区凝聚力。第三,群团组织吸纳整合的关键性能力应进一步延伸<sup>[39]</sup>,在基层社区治理中切实提高自身的政治性、代表性与群众性,通过政治吸纳带动更广泛的社会参与,借由政治整合实现更有效的社会整合。群团组织通过培养社区自治关键群体、联建社区共治协调机构,优化网络自主治理,塑造社区的再生产能力与治理韧性。

本文的研究发现对群团组织参与基层社会治理路径的现实启示应包括三个方面:第一,以增强代表性作为激发和引导群团组织参与的基础。就职能而言,群团组织旨在增强针对目标群体的服务型职能和代表性职能<sup>[4]</sup>,对特定群体的代表性正是群团组织在基层社会治理中的优势所在。代表性及有效服务是激发特定群体广泛参与的基础。从这个角度来看,群团组织改革仍然应以群团组织职能的履行为核心。第二,以促进群体互动与组织协同作为群团组织嵌入的行动空间。作为社区治理的外部性力量,群团组织的作用在于支持社区内部及其与外部的联系,包括组织与资源的内部发现和外部引入、群体的再组织和网络的再联结。研究普遍指出的群团组织与其他治理主体有效互动是第一个层次,群团组织更深层次的行动空间是助力社区的联网发展。第三,以推动社区自我生产为群团组织参与策略的根本面向。群团组织参与基层社会治理旨在通过发挥自身作用,助力构建社区治理共同体。社区发展以社区为本,意味着嵌入性力量并不被寄希望于完成社区建构的完整期待,社区的主体性培育和自治能力才是共同体成长的基础性条件<sup>[40]</sup>。群团组织

参与的目标是通过桥接性的传递,帮助建构一个自我再生产的社区网络,以促进社区场域内不同群体与组织之间的联结与合作,提高社区活力、适应性与凝聚力,提高社区再生产能力<sup>[36]</sup>。这也正是社区“联网之桥”真正意义之所在。

#### 注释

①“七有”“五性”是北京市委、市政府提出的民生领域的管理服务标准。“七有”对应党的十九大报告中提出的“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”要求。“五性”对应2018年1月时任北京市委书记蔡奇在北京市委理论学习中心组学习(扩大)会议上提出的“五性”要求,即市民需求的便利性、宜居性、安全性、公正性、多样性。②资料来源于笔者在北京市丰台区侨联的调研。③资料来源于笔者访谈记录20220126FTQLHX。

#### 参考文献

- [1]毛丹,陈佳俊.制度、行动者与行动选择:L市妇联改革观察[J].社会学研究,2017(5):114-139.
- [2]褚松燕.政策性群团参与社会治理:改革、创新与战略构建:以中国计划生育协会为例[J].中国行政管理,2020(9):85-90.
- [3]杨柯,唐文玉.“群社协同”:群团组织参与社会治理的重要路径:以H市妇联协同女性社会组织为例[J].思想战线,2022(2):117-126.
- [4]葛亮.群团组织参与社会治理创新:共同参与和搭台唱戏[J].浙江社会科学,2017(5):62-68.
- [5]徐俊美.枢纽型平台:群团组织参与社会治理的组织社会学考察:以上海市女性社会组织发展中心为例[J].学会,2022(3):36-40.
- [6]衣玉梅,吴思琦.社会治理视域下群团组织参与“精准扶贫”路径探析:以C市共青团为例[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2018(5):70-75.
- [7]高丽,徐选国,徐永祥.迈向社会本位:群团改革语境下地方妇联的实践机制探索:以S市A区妇联为例[J].妇女研究论丛,2019(1):55-68.
- [8]钱坤.从“管理”走向“服务”:枢纽型社会组织的实践困境、功能转型与路径选择[J].兰州学刊,2019(11):134-145.
- [9]张荆红,丁宇.互依联盟何以可能?——中国枢纽型社会组织与国家之关系及其改革走向[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(6):131-140.
- [10]宋道雷.国家与社会之间:工会双重治理机制研究[J].上海大学学报(社会科学版),2017(3):121-133.
- [11]郭道久,董碧莹.法团主义视角下“枢纽型”社会组织解析[J].天津行政学院学报,2014(1):49-55.
- [12]彭恒军.社会治理主体建设与群团组织的改革与创新:解读中共中央《关于加强和改进党的群团工作的意见》[J].工会理论研究(上海工会管理职业学院学报),2015(6):4-8.
- [13]褚松燕.在国家和社会之间:中国政治社会团体功能研究[M].北京:国家行政学院出版社,2014:13-19.
- [14]刘耀东.中国枢纽型社会组织发展的理性逻辑、风险题域与应对策略:基于共生理论的视角[J].行政论坛,2020(1):108-113.
- [15]陈佳俊,杨逢银.社会转型背景下枢纽型社会组织功能定位研究:以上海市静安区社会组织联合会为例[J].中共杭州市委党



- 校学报,2014(1):40-46.
- [16] 向玉兰. 群团组织介入社会治理文献综述[J]. 重庆行政(公共论坛),2017(2):28-29.
- [17] 王川兰. 中间层和“双面胶”: 枢纽型治理视角下政社关系的创新与重构: 基于上海市J区基层社会治理实践的考察[J]. 西北师大学报(社会科学版),2021(6):98-106.
- [18] 解丽霞,徐伟明. 群团组织参与社会治理的客观趋势、逻辑进路与机制建构[J]. 理论探索,2020(3):69-75.
- [19] 田蓉,仇晓源. 群团组织参与社会治理创新: 以南京市栖霞区妇联为例[J]. 社会治理,2019(4):60-65.
- [20] 陈伟杰. 社会网络视角下的政治整合与群团改革: 以妇联组织为例[J]. 中华女子学院学报,2018(3):63-70.
- [21] 杨国先. 充分发挥多元社会治理主体的协同效应: 基于雅安市群团组织社会服务中心的创新探索[J]. 国家治理,2016(8):32-35.
- [22] GILCHRIST A. The well-connected community 3E: A networking approach to community development [M]. Bristol: Policy Press, 2019.
- [23] MCCARTHY H, MILLER P, SIDMORE P. Network logic: Who governs in an inter-connected world? [M]. London: Demos, 2004.
- [24] GILCHRIST A. Serendipity and the snowflakes [J]. SCCD News, 1999(19):7-10.
- [25] GILCHRIST A. The well-connected community: Networking to the "edge of chaos" [J]. Community Development Journal,2000(3):264-275.
- [26] BALL P. Critical mass: How one thing leads to another [M]. London: Arrow Books,2004.
- [27] 王杨. “元网络”策略: 社区社会组织培育效果的理论解释: 基于多案例的分析[J]. 中国行政管理,2022(1):64-73.
- [28] 张闯,杜楠. 网络层面的组织间网络: 整体网络实证文献综述 [J]. 管理世界,2011(10):154-167.
- [29] 宋贵伦,杨积堂. 怡海“七有”“五性”社区模式初探[J]. 前线,2021(10):72-75.
- [30] 党建引领“五社联动”推动超大型社区精细化治理 [N]. 丰台时报,2022-10-14(3).
- [31] 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[J]. 社会学研究,2007(4):137-164.
- [32] 闵学勤. 社区自治主体的二元区隔及其演化 [J]. 社会学研究,2009(1):162-183.
- [33] BEIRENS H, HUGHES N, HEK R, et al. Preventing social exclusion of refugees and asylum seeking children: Building new networks [J]. Social Policy and Society,2007(2):219-229.
- [34] THEODORE N, MARTIN N. Migrant civil society: New voices in the struggle over community development [J]. Journal of Urban Affairs,2007(3):269-287.
- [35] 帅满. 从人际信任到网络结构信任: 社区公共性的生成过程研究: 以水源社区为例 [J]. 社会学评论,2019(4):62-74.
- [36] 王杨. 党建引领结构与社区治理绩效实证研究: 基于网络视角分析 [J]. 中国特色社会主义研究,2021(6):74-83.
- [37] OLIVER PE, MARWELL G. The paradox of group size in collective action: A theory of the critical mass. II [J]. American Sociological Review,1988(1):1-8.
- [38] LEDWITH M, ASGILL P. Critical alliance: Black and white women working together for social justice [J]. Community Development Journal. 2000(3):290-299.
- [39] 阎晓阳,张权. 国家能力视角下的群团组织现代化改革道路 [J]. 党政研究,2022(4):84-92.
- [40] 袁方成. 国家治理与社会成长: 城市社区治理的中国情景 [J]. 南京社会科学,2019(8):55-63.

## An Analysis of the Path and Mechanism of Group Organizations Participating in Grass-Roots Social Governance from the Perspective of “Meta Network”

— Taking the Construction of the First “Overseas Chinese Home” Community in Beijing as an Example

Wang Yang    Deng Guosheng

**Abstract:** In order to build a social governance community of co-construction, co-governance and co-sharing, group organizations need to actively participate in grass-roots social governance. From the perspective of “meta network”, the participation of group organizations should be committed to helping communities effectively establish and develop community networks and promote community self-production. A typical case of group organizations participating in community networking shows that group organizations can become the “bridge of networking” in communities. First of all, as the connection point of community participation, group organizations can find informal interpersonal networks in the community through the vertical consolidation of the effective connection of specific groups, and support the networking between “heterogeneous” groups and communities; Secondly, group organizations act as the intermediary of inter-organizational cooperation in communities, promote the two-way expansion of community networks, and build a community demand response platform; Thirdly, group organizations and other community entities jointly build community network umbrella institutions, optimize network self-governance, and shape community self-generation resilience. By supporting the process of community networking, group organizations improve the inclusiveness, connectivity and productivity of community networks, and help build community governance communities.

**Key words:** group organizations; “meta-network”; community networking; community governance

责任编辑:海 玉