

# 基层政策动员： 推动社区居民参与的可能路径<sup>\*</sup>

王诗宗 罗凤鹏

**摘要** 居民参与是社区治理的基础要件,而在党政主导下的社区治理的过程中,如何动员居民介入社区事务,则是一个理论兼实务难题。实际上,当代中国基层政策执行与社会治理结合日趋紧密,因而政府可通过政策动员让公民卷入其中的方式促进居民参与。案例研究表明:使居民直接受益并需要居民参与执行的公共政策、对非政府主体的赋权、嵌入或拓展社区社会网络、适当的动员策略是促进居民参与的核心要素。更细致地看,政府在政策动员中,可通过话语应用、意义宣示等策略性框定(framing)与社区居民在公共政策合法性上达成共识,为动员打下基础;在政策执行中赋权于合作者以实现组织化,并通过合作者嵌入并拓展社区社会网络以扩大动员能力;最后,通过多种动员策略影响居民情感与理性计算,直接推动社区居民参与。

**关键词** 居民参与;社会治理;政策动员;社会网络

中图分类号 D63 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2020)04-0063-09

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2020.04.009

**作者简介** 王诗宗,浙江大学公共管理学院教授、博导,杭州 310058;罗凤鹏,浙江大学公共管理学院博士生,杭州 310058

党的十九届四中全会明确提出,要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。而社区一方面被国家视为国家治理的基本单元<sup>①</sup>,另一方面又是个人和家庭的社会生活场所;无论从哪一方面看,参与、协作和自治都是必要的。然而普遍存在的情况是,社区居民存在归属感不强、参与意愿低下<sup>②</sup>,参与形式化、虚化等问题<sup>③</sup>。居民参与的积极性往往由负外部性催生,例如业主维权中的参与便是如此<sup>④</sup>;不过,这一类参与经常以政府与居民的冲突开局,以居民对政府的疏离告终,距离被各方期待的“共建共治共享”相去甚远。

本研究希望探究促进城市社区居民参与的另一种可能路径。我们的观点是,试图“静态”地造

就居民参与可能是低效的,政府可将某些公共政策的执行过程作为切入口,通过政策动员将社区居民卷入其中,形成真实的、可持续的参与。

## 一、对社区居民参与的理论探索

自单位制解体后,总体性社会不再,国家在社区层面的权力有所减小,但国家对社会仍然具有强大的影响力与渗透力<sup>⑤</sup>。2005年开始的居委会“议行分设”改革试图解决行政整合过度与社区自治能力不足的问题,但是仍然难以恢复居委会的社会属性,居委会、社区工作站工作人员成为“准公务员”。一定意义上来说,中国的社区参与并不是民间社会理论意义上的参与<sup>⑥</sup>,居委会干部和

\* 本文是国家自然科学基金项目“居民环保行为溢出效应的内在机理与影响因素研究”(71974168)的阶段性成果。

积极分子之间的关系是单位制中“新传统主义”的延续,两者建立了施恩回报关系,即庇护关系<sup>⑦</sup>。在居委会运作过程中形成了“社区居委会—积极分子—普通居民”的动员路径<sup>⑧</sup>,城市居民社区参与主要体现在对政权体制的支持上<sup>⑨</sup>。尽管政府及社区居委会对参与的需求也为社区自我组织以及NGO进入社区居民的公共空间提供了机会<sup>⑩</sup>,但总体上看,社区居民的参与现状依然不容乐观。

针对上述现象,一些学者在促进社区居民参与上做了探索。魏智慧和杨敏指出可通过社区及其主体“增能”和“赋权”实现社区主体意识复苏的目标<sup>⑪</sup>。赵罗英等发现社会组织孵化培育项目能在社会组织治理结构、居民参与、服务意识和能力、独立和自主性等方面取得了明显成效<sup>⑫</sup>。也有论者认为,从小微事务入手的“微治理”,有利于居民构建一定的参与能力和产生协商共识的能力<sup>⑬</sup>。以上观点均有其经验基础,也具有实践借鉴价值。不过,社区建设是一个系统性工程,因而更为系统的探索是必要的。在这方面已产生了一些代表性论点,如郑杭生与黄有亮认为必须按照复合治理和参与式治理的社区治理理念,构建多元主体合作的社区治理结构和开放多元的社区自治体系<sup>⑭</sup>;杨涛、黄弘椿基于复合式治理构建了社区发展路径<sup>⑮</sup>。唐有财、王天夫则进一步指出社区参与式治理的实现路径包含社区认同、骨干动员和组织赋权三个环节<sup>⑯</sup>。

以上极具真知灼见的研究均将居民参与作为社区治理要素甚至本质。可能的问题是,这些研究虽然也得益于经验考察,核心论点(对社区治理的应然要素和治理结构的认定)却似乎更多来自于规范分析;然而有关案例并不能证明应然要素在现实情境中总是现成和齐备的;更大的可能是,它们能在某个动态过程中被造就——从这个意义上说,进一步的研究是极为必要的。需要注意的是,中国的社区(社会)治理是国家治理的一部分,而国家治理的核心目的在于增强制度执行能力<sup>⑰</sup>;于是,我们可以观察到,基层社会(社区)治理、公众(居民)参与越来越多地与“重点任务”实施、政策执行联系在一起<sup>⑱</sup>。通过基层政策执行,动员居民,驱动社区治理,获得预期政策效果

正成为一个较普遍的现象。基于这种观察,本文选取杭州市余杭区居民生活垃圾源头分类政策的执行过程作为考察重点,按照可复制逻辑,对基层政策执行过程中政策动员能否促进居民参与,及政策动员促进居民参与的作用机理进行探讨。

## 二、研究方法与案例选择

### (一) 研究方法

本文选取垃圾分类在社区中的政策动员和执行作为案例,主要是由于此类政策与居民之间存在高度的利益相关,而且垃圾分类这一正在被普遍推行的政策需要居民的持久性参与。以往促进居民参与的研究中,经验材料往往来自于其他地方难以复制的特殊案例,或者来自于不具备持续特征的居委会选举参与等活动;这些经验显然难以完全支撑相关研究的结论。

研究将采用双案例方法。所取两个案例都发生在浙江省杭州市余杭区,拥有相同的市级、区级层面的政策背景。其中,崇贤垃圾分类由党政直接主导;虎哥垃圾分类则呈现党政领导下企业主推的特点。尽管两者具体做法存在差异,但就促进居民参与垃圾分类而言皆取得一定成功。采用双案例有助于通过对比找出推动社区居民参与的可能路径。为保证资料的可靠性,2017-2018年间作者分别对两个案例进行长达半年的跟踪调查,并就同一问题形成三角验证后方才结束相应资料的收集与调研。研究资料主要包括:访谈记录、政策文件、媒体报道等。

### (二) 社区参与的案例介绍

#### 1. 案例背景

近年来,垃圾围城成为困扰各大城市的难题。杭州市区垃圾年均增长率一直维持在高位,而垃圾处置能力却增长缓慢,处置方式仍以填埋为主,城市垃圾“出口”不堪重负。垃圾分类逐渐成为解决环境问题、建设美丽中国的关键。杭州市早在2010年便出台了《杭州市区生活垃圾分类收集处置工作实施方案》,但在实践中,垃圾分类一直难以推广。绝大多数城市居民无法理清各类垃圾的分类投放标准且不愿意花费时间、精力去分类。特别是2013年5月新闻媒体报出“分类垃圾混合

装运”后,大量杭州居民质疑政府出台垃圾分类政策的有效性,更不愿意参与到分类工作中。然而,在2019年8月杭州市新一轮全市强制性垃圾分类政策推行前,该市辖区内多个县区、街道、社区在垃圾分类工作上继续进行了多样化的探索,并且取得了不同程度的成功。

## 2. 案例简介

**案例一:虎哥垃圾分类。**虎哥垃圾分类是垃圾回收企业为求生存而在党政默许或政策支持下主动介入社区,推动居民参与垃圾分类的方式,呈现党政领导下的企业推动形态。虎哥模式采用干湿两分法以简化分类流程,居民只需将垃圾分为干垃圾与湿垃圾即可;公司按回收干垃圾重量向居民发放环保金,并负责后续处理。2016年6月5日起,虎哥公司首次在余杭区良渚街道开展生活垃圾分类运营试点。由于在垃圾减量化、资源化、无害化方面的效果较为明显,2018年初虎哥模式被余杭区政府认可进而在全区以政府购买服务的方式进行推广。在效果方面,2017年5月数据显示,“虎哥模式”试点小区居民平均参与率超过90%,临平街道有2100户居民的荷花塘小区的居民参与率甚至超过了96%。在2018年第二季度余杭区垃圾分类推进考核中,虎哥公司试点小区全部达到要求。

**案例二:崇贤垃圾分类。**崇贤垃圾分类是“二维码智能垃圾分类”办法在余杭区崇贤街道的试点项目,呈现出党政主导、社会参与的形态。崇贤街道与中泰垃圾焚烧厂(该地曾发生重大邻避事件)相距不远,因而在探索“垃圾减量化、资源化、无害化”方面一直较为积极。2015年3月,崇贤街道开始在两个小区试点“二维码智能垃圾分类”项目。该项目主要通过志愿团体引导社区居民接收“二维码智能垃圾分类”的方式推动居民参与;操作过程中垃圾需分为厨余垃圾、其他类垃圾、危险废弃物垃圾、可回收垃圾。当年5月,试点小区的垃圾“投放准确率”便从原有的40%左右提升至目前的92%，“分类正确率”从原来的48%提升至目前的85%。2017年10月起,分类正确率、投放准确率均稳定在90%以上,小区环境也得到明显改善。

## 三、案例分析

需要说明,两个案例均发生于2019年杭州“垃圾新政”之前,因而当时政府部门、街道、社区缺少对居民垃圾分类行为的强制力,用各种方法促使居民主动、自愿地参与就成了成败的关键。下文将进一步分析案例中促进居民参与的具体做法,以凝练出其中的核心要素。

(一)虎哥垃圾分类促进城市社区居民参与的具体做法

第一,企业积极探索垃圾分类新办法,致力于成为政府帮手。近些年,因各类政事活动与土地成本的上涨,杭州大量小型垃圾回收企业与回收站困难以为继而选择停业。在此背景下,“为了生存,我们(虎哥公司)只有主动出去找垃圾”(访谈记录20180618)。

虎哥公司探索垃圾分类回收办法,从仅仅回收旧衣物、家电等高价值垃圾,逐渐演变为依托自建回收服务站回收各类干垃圾,也努力实现了垃圾分类后重新利用的产业链衔接。在前端,居民参与垃圾分类将干垃圾放入虎哥发放的专用垃圾袋后,便可通过APP、微信、热线等方式呼叫虎哥上门回收;在中端,该企业拥有生产线式干垃圾处置系统,进行二次精细化分类;在末端,企业搭建了垃圾分类回收利用链条,所有干垃圾经过分选后被送往有资质的后端再生企业再生利用。

第二,企业积极融入社区,开展垃圾分类宣传。虎哥公司主动寻求社区内居委会、业主委员会、志愿团体、物业等组织和群体的支持。企业入驻社区后,居委会会帮助企业协调与物业、业委会的关系;另外,在进入社区初期,居委会一般会在社区举办活动时宣传虎哥垃圾分类工作并组织党员、积极分子、楼组长作为志愿者入户宣传。在此过程中,企业会积极与这些志愿者建立联系,并借此机会在其中招聘“虎妈”专门入户对居民的垃圾分类宣传。“虎妈”往往与社区居委会联系较为紧密,且一般也是社区志愿团体或社区社会组织(如广场舞大妈)的成员,因而容易与社区、企业协调行动,也容易通过既有的人际关系网络影响周边人群。

第三,以市场化运作促进垃圾分类。当居民呼叫虎哥公司后,30分钟之内员工便会上门对装于特定垃圾袋内的干垃圾进行回收,并按垃圾重量向居民支付“环保金”(每公斤0.8元)。“环保金”可用于“虎哥”线上商城和线下商店消费;虎哥公司还鼓励其员工积极回收小区公共区域的干垃圾,因而绝大部分居民对虎哥垃圾分类表示满意。当然,仅仅金钱激励还不足以产生持久的效果,还需持续不断地提醒与动员。虎哥公司一位经理便说过“这边小区有一段时间入户宣传停了(数据显示)居民参与率会降低…还得请赵阿姨(虎妈)回到这边小区继续宣传”(访谈记录20180618)。

## (二) 崇贤垃圾分类促进城市社区居民参与具体做法

第一,街道购买智能垃圾分类设备与服务,引导志愿者队伍建设。崇贤街道垃圾分类中,与街道协作两个主体分别是村口公司与育芽团志愿团体。街道从村口公司购买二维码垃圾分类平台及其后续垃圾分类数据服务。二维码智能垃圾分类平台由三大硬件设备组成——垃圾袋自助发放机、智能垃圾分类专用收集箱、可回收垃圾智能回收装置。每户居民都会获得一张专属的“智能二维码卡”,居民每月可以凭卡去垃圾袋自助发放机上扫码获得垃圾分类专用垃圾袋,垃圾袋上印有和居民“一户一卡”相对应的二维码图标。居民从领取垃圾袋到投放垃圾,都需使用这张卡。

育芽团则是由街道发起,由街道志愿者组成的志愿团体。成立后,街道、城管等主体积极帮助育芽团完善组织建设与提升能力。一方面,选派育芽团成员前往外地学习垃圾分类经验;另一方面,为育芽团不断吸收志同道合者以扩大规模提供各种便利,如办公场所、小礼品等。

第二,育芽团吸纳社区积极分子,开展垃圾分类宣传。崇贤街道智能垃圾分类是区试点工作,因而社区居委会、物业与业主委员会等主体都能予以支持。试点初期,城管服务中心、城管执法中队、社区工作人员、积极分子、物业保洁人员、村口公司工作人员要进小区、进家庭,挨家挨户开展有针对性地现场指导和入户指导,但各主体皆有本

职工作,垃圾分类宣传工作无法持续开展。因而,街道倡导部分志愿者于2015年7月建立了志愿组织育芽团,专门从事垃圾分类的引导宣传工作。育芽团建立后,便每周定期入户帮助、督促住户对生活垃圾进行分类,并派人员在垃圾投放处引导居民投放。志愿团体积极参与社区垃圾分类的精神感染了许多居民,部分居民知道有这一群体后志愿加入并成为其中一员;至2017年12月,育芽团已从最初的13名成员发展壮大到240余人。

第三,以物质回馈与精神激励相结合的方式共同促进垃圾分类。在崇贤街道开展智能垃圾分类项目的小区,每户人家都会得到一张分黄绿两面的电子卡片。扫描卡片绿色面时,用于投放餐厨垃圾的绿桶就会开启;扫描卡片黄色面时,用于投放其他垃圾的黄桶则会开启。对于玻璃瓶、易拉罐等可回收垃圾,则有特殊的条形码垃圾袋提供。居民扫描条形码投放垃圾,就可以在手机上获得相应积分,积分可用于小区内的超市购物。通过第三方巡检员的检查,街道和社区还评出分类的准确率并给予相应的积分奖励,即“准确率高的我们给予加分,分类不正确的我们会发短信提醒,多次劝告无效的,社区的工作人员或育芽团志愿者还将上门劝导。每个季度,我们都会评选出垃圾分类的优秀楼道和住户,并为他们颁发证书和奖品”(访谈记录20171027)。

## (三) 小结

虎哥模式推动社区居民参与的实践可概括为:首先,虎哥出于生存压力,把握住政府推进居民垃圾分类的政策意图,探索与社区合作的垃圾分类方式,并在垃圾分类工作取得一定成绩后获得政府购买服务;其次,虎哥嵌入以社区居委会、志愿者等为主构成的社区网络以获取支持,并通过垃圾分类的政策意义框定(framing)与经济激励吸纳社区内部分积极分子为虎妈,动员社区居民参与垃圾分类;最后,在以上做法的基础上通过简化垃圾分类方式、上门服务、环保金等市场化手段促进居民参与。崇贤街道促进城市社区居民参与垃圾分类的做法则可概括为:首先,作为区级政府的试点,街道购买企业垃圾分类设备及其后续服务,并以垃圾分类正当性引导社区积极分子组

建志愿团体宣传督导垃圾分类工作;其次,街道与社区支持育芽团发展壮大,以便志愿团体更好地推动居民参与垃圾分类;最后,在以上做法的基础上,政府、企业与志愿组织一起通过物质回馈与精神激励促使居民参与垃圾分类。

虽然促进社区居民参与并非政策初衷,但两个案例中均呈现了某种“未意图扩展”。经过比较可看到(某些)公共政策的动员与执行或可作为促进居民参与公共事务和社区治理的抓手,而赋权于非政府主体、嵌入或拓展社区社会网络、适当的动员策略也是推动居民参与的核心要素。

#### 四、促进城市社区居民参与的机制分析

初步提炼推动社区居民参与的要素后,有必要进一步追索因果机理,以抓住事物本质。基于既有研究与案例材料进一步探究,可形成以下几点认知。

第一,意义框定促使居民理解政策(公共服务)的利益相关性进而获得认同感。以往社区居民的参与意愿不强,很大原因在于居民认为社区事务与自身无关<sup>①</sup>、无法满足自身需求<sup>②</sup>。以居委会选举为例,大多数居民认为“谁来负责,关系不大”<sup>③</sup>,因而较少主动参与。而涉及自身利益时,参与积极性显著提高。如业主权益受到侵犯时,其参与意愿就会与居委会选举时显著不同<sup>④</sup>。政府在动员居民参与过程中,策略性政策意义框定的使用能将居民对公共政策的感受与理性计算衔接起来,进而影响社区居民的政策认同感。

在两个案例中,街道、社区、志愿者、企业等多个主体均对居民进行了积极的政策意义的框定。之前居民已经较普遍地在抽象意义上认同“环保”、“生态”和“可持续发展”等话语,不少居民还对2014年中泰垃圾焚烧厂的邻避事件记忆犹新;而2010年杭州市出台的垃圾分类实施方案尽管遭遇失败,却仍能为余杭区的垃圾分类政策提供法规依据。应用这些话语和法规依据,框定取得了较好效果,垃圾分类的正当性得到广泛认同。访谈中,众多社区居民均表示“垃圾分类是好事情”(访谈记录20180711),“垃圾分类很有必要……只要政府在后端做好工作(不混运)我就参

与垃圾分类”(访谈记录20180714)。大量志愿者愿意积极推广垃圾分类,也是出于对公共政策的认同。一名志愿者表示“三年前我加入了育芽团当志愿者,我妈是非常的支持。而且(她自己)也主动加入到队伍中来,每次活动只要有时间都积极参加…我很欣慰我妈的环保意识强……。”(访谈记录20180718)

第二,政府赋权于非政府主体以培育政策执行的组织化载体。任何工作的开展都需要相应的人力、物力、财力,部分政府部门在面临灵活性与弹性不足时,会更倾向于选择通过与非政府主体的合作来解决自身遇到的难题<sup>⑤</sup>。在社区层面,政府可有意识地培育居民参与组织化载体,强化其组织能力,进而借力于该组织实现有效的政策执行。这样客观上可实现政策落实与民间活力激发的双重目标。

虎哥案例中,政府引入虎哥公司的垃圾分类服务,而企业遭遇居民拒斥及参与率低下时,居委会在民政、环保等部门的支持下,与企业一起发动志愿者来促进居民参与。其中,企业摸索出“虎妈”这一志愿者形态,更以经济手段有效促进了大量家庭自觉分类。崇贤街道试点初期,政府部门主要依靠自身力量推广垃圾分类,尽管取得一定效果,但仍困难重重。在多方沟通下,街道决定引导社区积极分子组建专门开展垃圾分类动员工作的育芽团。为支持育芽团发展,街道政府出资为成员进行垃圾分类工作培训,并在工作经费上予以支持。其后,育芽团发展壮大,能独立组织各项垃圾分类活动且保持较高频度。该组织在成立三周年总结报告中称“三年来,垃圾分类作为育芽团的一个核心、常态志愿活动,共计组织参与321次活动,平均每3天就组织一个垃圾分类的活动。”

两个案例均表明,政府通过寻找或培育合作伙伴的方式,形成了政府之外的政策执行必要的组织基础;而无论是虎妈、育芽团的活动,还是普通居民的日常分类垃圾行为,都标示了居民日常化、可持续的参与行为的增加。

第三,非政府主体嵌入并拓展社区社会网络以强化其动员能力。既有研究表明,基层政府会

根据社会网络的不同情况,采取适当策略获取社会网络支持以强化其动员能力<sup>24)</sup>。在社区内部,基层政府可同时运用行政网络与建立于人际关系上的社会网络动员社区居民参与社区建设<sup>25)</sup>。

如前所述,虎哥入驻一个新社区后,在获取社区居委会、业委会帮助的同时,会招募社区积极分子成为虎妈,并借助虎妈的社会关系嵌入社区社会网络中。在某些社区,虎妈已经成为推动居民垃圾分类的团体的代名词,而这种团体的核心成员往往来自于社区原有的志愿团体或文艺活动团队。虎哥的一位工作人员提到,“我们这个站点虎妈是业委会主任,也是这里的广场舞大妈的头头。她带着老姐妹帮我们解决了很多麻烦,也常到社区和物业去帮我们沟通”(访谈记录20180618)。网络的拓展,增加了社区居民对虎哥垃圾分类模式的了解。在使用过虎哥服务后,部分居民开始主动动员其他人参与进来。一位社区居民表示,“我们会跟周围的朋友讲虎哥垃圾分类的,这个蛮方便的、服务态度也好”(访谈记录20180702)。崇贤街道为推动垃圾分类工作,积极倡导成立了育芽团;该组织不仅开展垃圾分类宣传与督查工作,还通过自身活动、成员社会关系吸引了大量社区居民成为新成员;数量充分、成员稳定的团队能更有效地发挥作用。据育芽团团长介绍,“团内共有5个分队,4个职能组,共240多名志愿者。今年(2017年)1至9月,我们共开展了100多次活动,1600余人次参与其中,累计时长超过2000个小时”(访谈记录20171027)。

显而易见,非政府主体积极嵌入社区社会网络并拓展社区社会网络,使其对居民的动员能力得到了强化。

第四,多种动员策略影响居民情感与理性计算,进而改变社区居民参与行为。有学者认为,中国集体行动得以产生的关键就是情感、理性计算与动员结构<sup>26)</sup>。由此来看,动员主体可通过适当的策略激发居民的情感与理性计算,进而推动社区参与。

虎哥每进驻一个社区,都会邀请街道与社区领导致辞以增加其合法性。宣传过程中,会采取入户宣传方式发放《生活垃圾干湿两分指导手

册》与专用垃圾袋,并利用一切可借助的活动增加曝光度,如社区文艺活动。居民呼叫虎哥公司后,工作人员以“环保金”回收干垃圾。居民普遍反映“虎哥挺好的,随叫随到”,有居民因目睹虎哥工作人员穿梭于小区内劳作、拾金不昧且经常顺便帮居民投放其他垃圾而赠与锦旗、饮料。崇贤街道为促进居民参与也采用了多种动员策略:在宣传方面,通过举办培训会、印制宣传册、制作宣传板等手段着重宣传智能垃圾分类设备使用方法、积分兑换物品办法以及垃圾分类先进评比制度;动员过程中,育芽团志愿者每周都会前往居民家中到厨房里面面对面向住户示范垃圾分类,并在垃圾投放高峰期在定点垃圾桶处进行指导和劝导;同时,崇贤街道居民只要参与垃圾分类就可获得相应积分,积分能兑换生活用品;街道还以平台数据为依据,定期排名公示,评选垃圾分类先进社区、先进物业、先进个人。

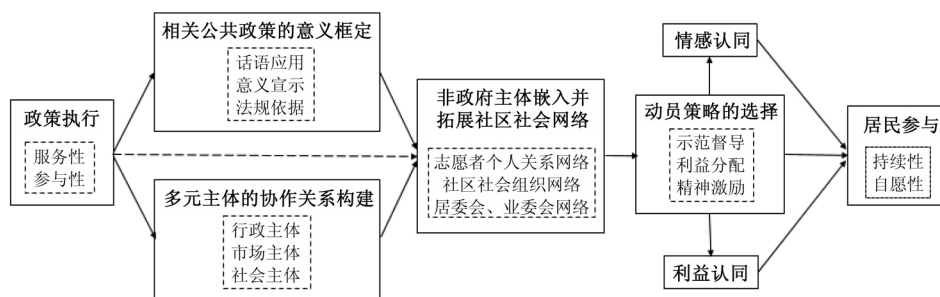
可观察到,情感与理性计算均在动员过程中发挥重要作用。许多人看到虎妈与育芽团大热天每家每户的入户宣传纷纷表示:一定认真进行垃圾分类。正如一位居民所言“育芽团的志愿者常常上门,手把手地教我们怎么分类,连带着影响了大家的分类意识,地上干净了许多,平时那些瓜果蔬菜的垃圾也都分类好丢进了垃圾桶里。”(访谈记录20171214)但居民显然也有利益算计,一个居民抱怨“人家收纸板、旧家电……都比你们(虎哥)价格高”,有位社区主任也说“虎哥的价格低了点,好多居民跟我们反应”(访谈记录20180702)。这恰好说明了利益分配在动员中的角色。

通过案例陈述及以上细节分析,我们尝试得出以政策动员促进社区居民参与的机制(见图1)。

图1显示,政府可将能为居民提供公共服务、而又需要居民在执行中的参与的公共政策作为“抓手”,以政策(执行)中的动员来有效促进居民参与。具体而言,政府通过话语应用、政策意义赋予及宣示、寻求法规支持等方式,使居民就某一公共政策(公共服务)的合法性与必要性达成共识;公共服务执行过程中,政府可通过构建多主体协

同,引导非政府主体参与其中并赋予相应权利,进而通过非政府主体动员社区居民参与;非政府主体成为政府合作伙伴后,可嵌入社区内社会网络中,并拓展这些对非政府主体具有支持性的社会网络,进而提高动员能力;在社区支持性网络得以发展后,社会力量通过示范督导、利益回馈与精神

激励等多种动员策略影响居民情感与理性计算,促进居民参与——这种参与具有持续性和自愿性等特征。居民参与行为虽出自于情感和利益计算,但最终可能内化为一种社会规范而可能使得强制在大多数情况下成为多余。



## 五、结论与讨论

较长时期以来,现实中的居民参与情况不甚理想。本文研究发现,政府有望通过政策动员以促使公民卷入其中的方式推动居民参与,以实现有效执行政策与激发社区居民参与的双重目标。案例研究表明,具有特定性质的相关公共政策、赋权于非政府主体、嵌入及拓展社区社会网络、适当的动员策略是促使居民参与的核心要素;这些要素又共同构成了一个促进社区参与的机制,或者说,在这一机制的作用下,这些要素共同促进了社区居民的参与。如果这些基于案例的初步研究发现具备外部有效性的话,那么基层政策动员很可能意味着一条促进广泛的社区居民参与的新途径。

本文还提供了一些可能的启发。首先,某些地方政府在推进基层社会(社区)治理和民众参与时,仍以静态说教为主要手段。但静态说教容易造成等级控制与形式主义,在当前情境下难以产生良好效果。而在公共服务供给成为政府核心职能的新时代,大量的与民众福祉相关的政策执行为党委政府提供了一种机遇;政府可采用策略性框定,在话语塑造上选取居民易理解、易认同的话语,努力与公民达成“最大公约数”。这就是说,政府应策略性地将官方的政策话语与社区居

民对公共事务的感受衔接起来,整合社区认同、社区情感等认知框架,实现意义框定,以确保居民理解公共政策与自身利益的相关性,加强居民参与的持久性与自愿性。

其次,自上而下的行政力量与自下而上的社会力量摆脱零和博弈是可能的。在基层(社区)治理中,政府培育与支持社会力量的举措能有效助力国家治理与政策执行,从而将制度优势转化为治理效能。从社会力量的构成来看,正和博弈并非空想。以文中的育芽团为例,绝大部分骨干力量都是退休的党员同志,大都怀揣一颗发挥余热之心。政府支持与培育这一群体的发展,一定程度上能解决基层政策执行力量不足的问题。当然,公共政策(公共服务)的正当性、合理性是正和博弈的首位条件。

第三,不仅商业组织可在政府引导下提供(生产)具有社会效应的公共服务,商业化的利益分配机制亦可能是推动居民参与的有效手段。相对于行政化手段与社会化手段,商业化手段的优点在于往往能较显著地降低交易成本,实现收益共享,因而更易于居民在情感与理性计算方面接受。

最后要说明,如同所有的案例研究一样,本文的研究也可能面对外部有效性的质疑,因此我们

须暂时止步于探索性的结论。然而,把基层政策动员“假定”为促进社区居民参与的另一种可能途径,显然符合当前中国社会治理作为国家治理的有效组成部分的基本定位,而此类实践已经大量存在且正在被不断推进。我们将初步的结论呈现于此,期望能对真实世界产生少许作用并等待真实世界的评判。

注:

- ①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。
- ②冯敏良《“社区参与”的内生逻辑与现实路径——基于参与—回报理论的分析》,《社会科学辑刊》2014年第1期。
- ③李海青《公民程序性参与的现实问题与发展前景》,《人民论坛·学术前沿》2016年第4期。
- ④陈鹏《从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究》,《开放时代》2009年第4期。
- ⑤耿曙、胡玉松《突发事件中的国家—社会关系:上海基层社区“抗非”考察》,《社会》2011年第6期。
- ⑥Xu Qingwen, Community Participation in Urban China: Identifying Mobilization Factors, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2007, 36(4): 622-642.
- ⑦刘岩、刘威《从“公民参与”到“群众参与”——转型期城市社区参与的范式转换与实践逻辑》,《浙江社会科学》2008年第1期。
- ⑧刘威《街区邻里政治的动员路径与二重维度——以社区居委会为中心的分析》,《浙江社会科学》2010年第4期。
- ⑨杨敏《公民参与、群众参与与社区参与》,《社会》2005年第5期。
- ⑩阿兰纳·伯兰德、朱健刚《公众参与与社区公共空间的生产——对绿色社区建设的个案研究》,《社会学研究》2007年第4期。
- ⑪魏智慧、杨敏《社区主体意识的复苏及其参与行动的培养——社会互构论视野下的社区建设考察》,《学习与实践》2015年第6期。
- ⑫赵罗英、夏建中《社会资本与社区社会组织培育——以北京市D区为例》,《学习与实践》2014年第3期。
- ⑬尹浩《城市社区微治理的多维赋权机制研究》,《社会主义研究》2016年第5期。
- ⑭郑杭生、黄家亮《论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析》,《东岳论丛》2012年第1期。
- ⑮杨涛、黄弘椿《城市社区复合化治理及其发展路径——以南京市S街道J社区为例》,《吉林大学社会科学学报》2016年第3期。
- ⑯唐有财、王天夫《社区认同、骨干动员和组织赋权:社区参与式治理的实现路径》,《中国行政管理》2017年第2期。
- ⑰王绍光《治理研究:正本清源》,《开放时代》2018年第2期。
- ⑱王诗宗、杨帆《基层政策执行中的调适性社会动员:行政控制与多元参与》,《中国社会科学》2018年第11期。
- ⑲王小章、冯婷《城市居民的社区参与意愿——对H市的一项问卷调查分析》,《浙江社会科学》2004年第4期。
- ⑳杨莉《以需求把居民带回来——促进居民参与社区治理的路径探析》,《社会科学战线》2018年第9期。
- ㉑耿曙、陈奕伶、陈陆辉《有限改革的政治意义:中国大陆动员式选举参与对城市居民参与意识的影响》(台湾)人文及社会科学集刊,2008年第4期刊。
- ㉒李骏《住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主》,《社会学研究》2009年第5期;管兵《维权行动和基层民主参与——以B市商品房业主为例》,《社会》2010年第5期。
- ㉓黄晓春、周黎安《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。
- ㉔Wooyeal Paik & Richard Baum, Clientelism with Chinese Characteristics: Local Patronage Networks in Post-Reform China, *Political Science Quarterly*, 2014, 129(4): 675-702.
- ㉕刘岩、刘威《从“公民参与”到“群众参与”——转型期城市社区参与的范式转换与实践逻辑》,《浙江社会科学》2008年第1期。
- ㉖刘能《怨恨解释、动员结构和理性选择——有关中国都市地区集体行动发生可能性的分析》,《开放时代》2004年第4期。

(责任编辑:若谷)



## Grassroots Policy Mobilization: A New Way to Facilitate Residents' Participation

*Wang Shizong & Luo Fengpeng*

**Abstract:** Residents' participation is an essential element of community governance. There is no doubt that how to mobilize residents to participate in community affairs in the process of community governance under the leadership of CCP and the Chinese Government is a theoretical and practical challenge. We can see the grass-roots policy implementation and social governance in contemporary China is becoming closer, so the government can promote residents' participation through grass-roots policy mobilization to involve citizens. This case study shows that public services related to residents' interests, empowerment of non-governmental entities, embedding or developing community social networks, and appropriate mobilization strategies are the crucial elements to stimulate residents' participation. To be more specific, in policy mobilization, firstly, the government can reach consensus with community residents on the legitimacy of public policies through strategic framing such as discourse adoption and media propaganda, which can lay the foundation for mobilization. Secondly, Government can empower collaborators in service provision to improve organizational capabilities, and expand mobilization capabilities by embedding and expanding the community's social networks. Finally, multiple mobilization strategies can be used to influence residents' emotional and rational calculations, thereby promoting community residents' participation.

**Key words:** residents' participation; social governance; policy mobilization; social network

---

(上接第 62 页)

## Is Kant's Compatibilism Concerning Freedom and Necessity Coherent?

*Zhu Huihui*

**Abstract:** According to Kant's theory of freedom, the freedom of actions in noumenal world is not contradictory to the necessity of actions in phenomenal world, and the former actions can work as the ground of the latter. Such noumenalist compatibilism both provides significant prerequisites for his practical philosophy and raises many disputes, meeting with severe criticisms from scholars concerning the possibility of heteronomous actions, the possibility of transition in characters and maxims, the compatibility of the freedom of one person in different behaviors, the compatibility of the freedom of different people, and ascription and moral evaluation. I discuss the focuses and the deep questions in the disputes on Kant's compatibilism in international academy, to establish that Kant's matured thought realizes its coherency by forceful responses to these criticisms.

**Key words:** Kant; freedom; necessity; noumenon; responsibility; coherency