

主持人语:自党的十八大以来,社会治理创新成为各级党委政府的中心工作,有力地支撑了国家治理体系与治理能力的现代化进程。在浙江这一新时代中国特色社会主义优越性窗口,社会治理创新实践更是浙江现象与浙江经验中最具活力的部分。我们注意到,浙江在社会治理领域的创新数量众多,却繁而不杂,往往直指社会治理的重点面向和基本制度,“三治融合”便是其中的突出代表。

党的十九大和十九届四中、五中全会将全国的社会治理工作持续推向纵深,众多新议题、新难点不断涌现。值此伟大的时代,浙江一如过去敢为人先,攻坚克难,继续在“窗口”中展示着新的风景。基于浙江社会治理创新的最新进展,出自对社会治理中的科技支撑、市域社会治理、社会治理共同体建设、基层“共建共治共享”的动力机制等亟待突破的核心问题的强烈关怀,我们选择关于“舟山东海渔嫂”“嘉兴微嘉园积分管理”“数字化推进嘉兴市域社会治理现代化”三个案例的研究,在“浙江现象与经验”栏目中呈现。

在历史上,理论研究曾经引领了公共治理实践;而在当代,中国的理论研究者不仅需要保持对实践的关怀,更应与实践相伴而行并助力于实践。同时,以中国实践为对象的研究,也是实现中国社会科学自主性的必由之路。我们期待这组文章能在理论和实践两个维度上均有所裨益。

本专题主持人:王诗宗(浙江大学公共管理学院教授,浙江大学社会治理研究院执行院长)

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.06.003

社会治理共同体建设路径: 多重网络的再组织

——基于舟山市“东海渔嫂”案例的研究

□ 王诗宗 胡 冲

摘要:社会治理共同体是基层治理现代化的重要载体。综合既有研究可知,社会治理共同体指多元主体在既有组织网络的基础上,以实现社会治理目标而形成的一种再组织化网络结构。基于浙江省舟山市“东海渔嫂”案例的研究表明:党委组织网络、政府部门网络、群团组织网络和社会组织网络,在社区内部、跨越社区和基层社会三个不同层次中实现了网络的再组织。具体而言,多重网络以人民福祉为最大公约数,确立了合作共识;继而打破主体间的界限,建立

收稿日期:2021-07-15

作者简介:王诗宗,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师,浙江大学社会治理研究院执行院长;胡冲,浙江大学公共管理学院博士研究生。

基金项目:国家自然科学基金项目“智慧城市建设中的多元主体协调、治理网络与深化机制研究”(编号:71974057)。

起组织网络的关联;并在合作行动中嵌入,实现功能的相互依存。再组织化超越了单一网络功能而迈向整体性治理模式,形成了党委领导、政府支持、群团联合、社会协同、公众参与的社会治理共同体。多重网络的再组织路径,对于理解和构建社会治理共同体具有一定的借鉴意义。

关键词: 社会治理共同体;多重网络;东海渔嫂;再组织化

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-9092(2021)06-0033-010

一、问题提出

党的十九届四中全会明确指出,必须加强和创新社会治理,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。建设社会治理共同体是中国共产党在社会治理领域的理念创新和认识深化,对于实现社会治理的基本目标和完善共建共治共享社会治理格局具有重要意义。遵从对共同体理论的原典式解读,共同体指一种由具有共同价值观的群体组成的关系紧密、有机团结的理想社会关系体系。可以说,共同体支撑了有效治理。^①这也促使我们思考:在实践意义上,应如何建设社会治理共同体?

为了回应这一问题,本文试图在厘清社会治理共同体内涵的基础上给出相应分析思路,进而选取浙江省舟山市东海渔嫂社会治理实践作为研究案例,重点探析社会治理共同体的实现路径。通过对东海渔嫂案例的分层叙述,本文将讨论社会治理过程中多元主体的互动方式,并阐明多重网络如何联结在一起形成社会治理共同体。整体而言,本文或可为社会治理共同体的实现方式提供一个尝试性的途径,相关案例则可能为社会治理实践带来一些可供借鉴的经验与启示。

二、研究回顾与分析思路

社会治理共同体是中国语境下,共同体概念在社会治理领域中的衍生,在共同体的历史脉络中,它处在“社会中的共同体”谱系。^②作为一个新近出现的名词,对社会治理共同体的认识边界还在不断开拓之中,依据已有文献研究内容,大致分理出两类线索:一类是阐释社会治理共同体的具体含义;另一类是探讨社会治理共同体的构建路径。

第一类研究普遍认为,多元主体是社会治理共同体的基本要素。如郁建兴指出,“社会治理共同体意指政府、社会组织、公众等基于互动协商、权责对等的原则,基于解决社会问题、回应治理需求的共同目标,自觉形成的相互关联相互促进且关系稳定的群体”。^③在这一群体内部,吴理财认为共同体是一核多元、政府主导式的网络化治理结构。^④网络是一种重要的多组织治理形式,锁利铭认为,共同体本质上是超网络结构,即网络的网络。^⑤在共同体的网络结构观中,较为代表性的观点还有社会治理共同体形塑了一个均衡交织的网络体系、^⑥社会治理共同体是一个有效运转的行动者网络等。^⑦以上研究从一定程度上说明,从网络的角度思考社会治理共同体,已经得到学者的广泛认同。但是依据奥尔森的研究,集体行动并不必然带来理想共治,多元主体差异性、利益碎片化、目标分散化等引起

① 赫伯特·金迪斯、萨缪·鲍尔斯等《人类的趋社会性及其研究——一个超越经济学的经济分析》,浙江大学跨学科社会科学研究中心译,上海世纪出版集团2006年版,第72页。

② 李荣山《共同体的命运——从赫尔德到当代的变局》,《社会学研究》,2015年第3期。

③ 郁建兴《社会治理共同体及其建设路径》,《公共管理评论》,2019年第3期。

④ 吴理财《全面小康社会的城乡基层社会治理共同体建设》,《经济社会体制比较》,2020年第5期。

⑤ 锁利铭《面向共同体的治理:功能机制与网络结构》,《天津社会科学》,2020年第6期。

⑥ 李雪松《社会治理共同体的再定位:一个“嵌入型发展”的逻辑命题》,《内蒙古社会科学》,2020年第4期。

⑦ 许文文《超越行动者网络:基层社会治理共同体建构的本土路径——基于社区养老场域的田野观察》,《学习与实践》,2021年第3期。

的矛盾和冲突会在治理过程中不断暴露。^①换言之,如果多重组织网络的社会联系变得松散,网络成员没有归属感以及没有实现共同目标的合作行动时,这种网络便无法发展成为共同体。

因而,多元主体的行动协同是实现社会治理共同体的关键,由此形成了社会治理共同体的第二类研究:社会治理共同体的构建路径问题。相关研究历来重视多元主体的协同共治在构建共同体过程中的积极作用,方法论的阐述是其中的主流。从分析者采取的立场来看,这些研究可以归为制度的设计和运作视角。制度设计视角主要关注社会治理共同体的建构逻辑,例如有学者指出社会治理共同体需要围绕着“理念-主体-规则-场域”的逻辑展开,^②或者通过“网络-互构-团结”的逻辑实现,^③又或者指出公民素养、制度供给和分配正义是构建社会治理共同体的三要素。^④制度运作视角侧重关注某一维度上的共同体建构方法,例如增强信任与培育韧性、^⑤社会组织的双向嵌入、^⑥“主体重塑-过程重造-目标重置”机制等。^⑦

基于既有研究的“网络取向”共识,本文认为,社会治理共同体不是仅由社会成员组成的一般社会网络,而是多元主体在既有组织网络的基础上,以实现社会治理目标而形成的一种再组织化网络结构。首先,综合执政党正式表述,如党的十九大报告指出,社会治理兼有保障改善民生和建设平安中国的双重任务,党的十九届四中全会指出,社会治理是国家治理的重要方面,我们可以提炼出社会治理的三重目标:第一,以人民为中心,提升人民福祉;第二,维护社会秩序,建设更高水平的平安中国;第三,提供政治合法性,确保红色江山永不变色。三重目标在个体、社会和国家层面有机地组合在一起,产生了社会治理三个有递进性的中心工作:其一是通过民众的参与,提升公共服务,维护社会公平正义;其二是运用系统性举措消除社会矛盾的源头或源头阶段的矛盾,保障社会稳定;其三是共建共治增强制度执行力,推进国家治理体系与治理能力的现代化。当前要实现社会治理的三重目标,需破解的核心问题即在于,寻求公民、社会 and 政府的协同,构建社会治理共同体。其次,在这个再组织化网络结构中,不仅要有社会的组织化,而且组织间关系也需要得到重构,即再组织化。一般认为,组织化表示社会个体或群体通过组成有共同目标和一定边界的社会实体来形成组织。^⑧再组织化是指通过对一定区域范围内的原有组织重新进行结构化的组合,^⑨进而产生新的组织收益,从而克服以往不同治理单元各自为政所带来的治理碎片化问题。也就是说,再组织化是在组织化的基础上,对多元主体的力量整合和关系重塑,这是一个网络重构的过程,这一过程以建立不同组织间目标一致、互相关联、彼此嵌入的联合治理网络为主要路径。

然而,在现有路径类研究中,两种构建视角虽然存在着分析层次的差异,但无论是哪种路径,其内容都仅限在理论上做概念推演,相关论点较多来自规范分析,而非微观层面的行为证据,尤其缺少对案例材料的深入探讨,故已有路径研究可能存有盲区。在进一步研究中,本文无意继续陷于抽象的讨论,而是选择从社会治理共同体的含义出发,基于从社区内部最基层的网络出发,到基层网络的再组织、政府社会间网络关系的重新构架的思路,在现实情景中找寻实现社会治理共同体的可能路径。

① 刘培功《社会治理共同体何以可能:跨部门协同机制的意义与建构》,《河南社会科学》,2020年第9期。

② 公维友、刘云《当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第3期。

③ 陈秀红《城市社区治理共同体的建构逻辑》,《山东社会科学》,2020年第6期。

④ 朱碧波《论我国社会治理共同体的生成逻辑与建构方略》,《西南民族大学学报(人文社科版)》,2020年第10期。

⑤ 刘琼莲《中国社会治理共同体建设的关键:信任与韧性》,《学习与实践》,2020年第11期。

⑥ 陈晓运、黄丽婷《“双向嵌入”:社会组织与社会治理共同体建构》,《新视野》,2021年第2期。

⑦ 范逢春、张天《国家治理场域中的社会治理共同体:理论谱系、建构逻辑与实现机制》,《上海行政学院学报》,2020年第6期。

⑧ 唐皇凤《社会转型与组织化调控》,复旦大学出版社2006年版,第24-25页。

⑨ 王杨《单位社区再组织化的网络建构逻辑——对北京市海淀区学院路街道的案例研究》,《北京行政学院学报》,2021年第2期。

三、案例选择与背景介绍

(一) 案例选择

本研究采用嵌入性单案例分析方法。嵌入性单案例分析要求选择存在次级分析单位并且具有典型性的案例,从而帮助研究者拓展研究范围并对案例进行更深入的分析。^① 本文选取浙江省舟山市东海渔嫂社会治理实践作为研究案例,取样理由首先是,该案例通过转化本地区特有的女性社会成员资源,将党政部门、妇联组织、社会组织 and 公民个体纳入一个治理网络中,不仅实现了党委领导政府负责下的多元参与式社会治理,而且不同组织网络之间形成了再组织,达到了组织功能上的协同。这一特征符合前文对社会治理共同体涵义的理解,因而我们认为东海渔嫂实践是一个值得深入发掘的个案。其次,东海渔嫂是数目众多的一组案例,市辖的每一个区县、街乡乃至村庄、社区都有不同的渔嫂组织,各案例皆取得良好的治理效果。这说明在相似的制度环境下,舟山市基层社会治理实践具有可复制性,因而抽取这组案例的共性部分是具有典型性的。

(二) 背景介绍

东海渔嫂来自舟山市渔区,最初是对渔民家属的统称。近年来,东海渔嫂发挥女性的独特优势积极参与社会治理,逐渐成为舟山市社会治理实践中的重要力量。2019年,东海渔嫂实践的第一阶段工作开始。当年一月份召开的舟山市委七届六次会议提出建设东海渔嫂品牌,舟山市妇联响应上级精神,发动各级妇联统一思想,从队伍引领培育抓起,东海渔嫂参与社会治理工作初见成效;2020年,舟山市委政法委牵头组建了东海渔嫂工作专班,舟山市委政法委和舟山市妇联作为东海渔嫂品牌的双牵头单位,联合全市各部门合力推进东海渔嫂品牌建设,东海渔嫂实践进入发展第二阶段。经过两年多的持续推进,东海渔嫂社会治理实践目前已形成党委、政府、群团和社会协同合作的多元共治局面。在后续案例分析中,本研究将依次引入不同分析单位,在多个层次上系统地揭示社会治理共同体的实现路径。本次研究所使用的数据资料均为笔者所在团队于2020-2021年通过实地调查(访谈、观察)所得的一手数据,由受访单位提供的二手数据,以及网络公开的新闻素材。按照学术惯例,本文对部分数据进行匿名化处理。

四、案例分析: 社会治理共同体的实现方式

基于观察和初步归纳,下文将聚焦东海渔嫂案例,在单社区、跨社区和基层社会三个层次上分析不同组织网络之间的互动策略及过程(如图1),以此发掘社会治理共同体的实现方式。

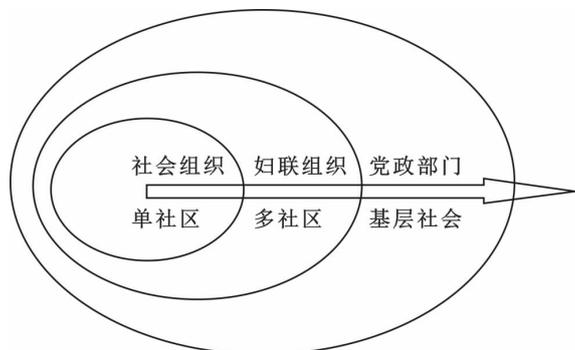


图1 分析思路

^① 罗伯特·K·殷《案例研究:设计与方法》,周海涛等译,重庆大学出版社2010年版,第60页。

(一) 社区内部: 社会组织的培育及动员

社区是社会治理的基础单元,但晚近社区内部日益呈现出流动的异质性趋势,国家联系社会的能力伴随这种趋势不断减弱。有学者指出,社区组织碎片化、社区公共性衰落和社区生活个体化是一个普遍现象。^① 这种现象在舟山市同样存在,如舟山市妇联工作人员所说,“P社区(注:P社区后来成为社会治理模范社区)原来那个地方就像是‘金三角’一样,非常杂的,属于三不管地带”(访谈记录:20210608-妇联工作人员)。在这一背景下,东海渔嫂实践首先从社区层面入手,着重以基层妇联带动社会组织的方式重新发现社会力量。妇联在社区里的做法主要包括:

寻找社区领袖,培育东海渔嫂带头人。社区领袖是社区中具有一定社会威望和组织能力的人,有序的社区参与离不开社区领袖的引领。但是社区领袖的产生方式并非总是自然生长,而是需要不断动员和培育。^② 基层妇联主要按照思想素质强和发展能力强两条原则,在社区里物色潜在的社区领袖人选。“我们去社区的时候先要听听她的口碑,如果没有口碑的话,她就没有威望;第二个是了解她的家庭,如果一个家庭办不好,你在这个社区里头肯定也是办不好的;最后我们再通过她们自己的推荐和居民的推荐,进行筛选以后公示,看人家到底认不认可你的能力”(访谈记录:20210608-P社区书记)。举例而言,T女士是P社区一所家政服务公司的总经理,该公司成立于2014年,主营业务是保洁、搬家、居家养老等,公司现有员工三百多人,女性占比达到85%,大多数都是本地下岗职工和社区剩余劳动力。由于公司的业务属性,T女士的公司很早就开始参与一些志愿服务,例如巡察河道、照顾老人等,T女士本人在当地也收获了不错的口碑。可以说,T女士是一个既具备管理能力又有公共精神的人,符合社区领袖的培养条件。在正式成为东海渔嫂带头人后,T女士发挥出极强的示范带头效果,在她的号召下,以公司员工为主体的公益团队积极参与到社区公共事务中来,为社区的公益事业做出了大量贡献。

孵化社会组织,助推社会组织专业化。渔嫂带头人可以把分散的个体聚合成团队,而若要形成稳定持续的社会治理力量,渔嫂团队需要进一步发展成为社会组织,担当社区参与的组织化载体。基层妇联坚持递进带动模式,先在东海渔嫂团队的基础上,将渔嫂团队孵化为社会组织,再将东海渔嫂社会组织发展为妇联体制外的基层组织。在这个过程中,妇联坚持项目制运作,以年度为单位向东海渔嫂社会组织购买服务。“我们每年把认为比较核心的团队,不断地轮流培育,我们从普陀山佛教协会争取资金,像今年有四十几万,项目每年也是择优的,你去年做得好的延续下来,然后我们每年会定新项目的方向,你再来申报”(访谈记录:20210608-妇联工作人员)。在购买服务的基础上,妇联同时加强对东海渔嫂社会组织项目承接的监督评估,实施全程监管和指导,东海渔嫂逐渐由小而散的个体,聚拢成初具专业社会治理能力的社会团体,规范化和专业化水平不断提高。根据舟山市提供的数据,截至2021年,舟山市内的东海渔嫂社会组织已多达1224支;近两年妇联组织针对不同人群设计的“守护夕阳·福如东海”“守护海娃·点亮童年”“阿拉娘家人”等民生公益类项目已多达72个,服务惠及1万户家庭和5万名妇女儿童。

制订四步工作法,搭建微信网络矩阵。在一定的群众参与到渔嫂社会组织之后,建立更加正式的制度规则可以规范参与者的行为,继而支撑社会组织的有效运转。案例资料显示,东海渔嫂在实践中形成了独具海味的“四步工作法”,即织密安全网、穿好民情梭、把正家风舵、定准服务锚。不仅如此,为了进一步提升渔嫂组织的动员能力,基层妇联在社区内部搭建起微信网络矩阵,内容涵盖微党课、

^① 杨君、徐永祥、徐选国《社区治理共同体的建设何以可能?——迈向经验解释的城市社区治理模式》,《福建论坛》(人文社会科学版),2014年第10期。

^② 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。

微论坛、微培训和微议事四类形式。第一,微党课。基层妇联每月给渔嫂组织带头人上两次线上党课,带头人课后再转发至各自的社会组织微信群,上级精神经过微党课的渠道实现了由妇联到社会组织再到普通妇女的多层级传播。第二,微论坛。微论坛每月定期举办两次,由渔嫂社会组织发起讨论,目的是动员妇女群众讨论当前热门话题或者对妇女工作提出建议。第三,微培训。在基层妇联的指导下,由渔嫂组织按照需求对普通妇女开展民宿女主人培训、电商培训、家庭成长培训、妇女维权培训等。第四,微议事。微议事的目标是动员妇女群众自己说事、议事和主事,渔嫂组织将走访中发现的社会矛盾集中反馈到妇联群或者执委群中,在基层妇联主席和渔嫂领袖的领导下,多方参与共同协商问题解决办法,对策最后交由村委会或居委会执行。

社区层面的分析表明,以增进社区居民福祉为目的的集体活动往往起始于关键行动者的动员,而以关键行动者为中心的关键群体的行动,^①是促进社区居民参与的重要途径。在该案例中,基层妇联通过寻找东海渔嫂带头人和孵化东海渔嫂社会组织的方式,主动培育关键行动者和生成关键群体,并在嵌入关键群体网络的同时,最大化发挥其联系群众的功能,这个过程具有以下三个方面的特征:一是吸纳社会精英,发挥关键行动者的网络优势。基层妇联以培养渔嫂带头人的名义,将社会精英吸纳进基层社会治理体制内;然后在社会精英的组织下,把普通妇女带入社会治理实践中。社会精英具有跨越多个组织网络建立多种关系的优势,并且能够凭借这种网络优势最大化调动资源和组织群众,提升基层妇联联系社会的能力。二是生成关键群体,建设社会治理组织化载体。建设社区参与的组织化载体是社区参与的基础。基层妇联不仅孵化东海渔嫂社会组织,而且将其以体制外的组织形式与基层妇联网络相关联,在促进渔嫂组织发展的同时,渔嫂组织本身又可以成为后续更多治理主体进入社区的依托,以此为多重组织网络的合作行动创造前提。三是创建制度化行动机制,实现网络间的再组织。“四步工作法”和微信网络矩阵实质上是在基层妇联领导下,以渔嫂组织为主要承担者,普通妇女为主要参与者或被服务者的行动机制。制度化行动机制通过重新梳理妇联组织和渔嫂组织的责任分工,为关键群体的行动提供了合法依据和具体步骤,社区居民的参与因而更加有序和便捷。概括起来,基层妇联先是以培育社会组织的方式达成社区内部的组织化,并建立妇联组织网络和社会组织网络之间的关联;然后通过制度化机制确立合作行动方式,使得妇联组织网络和社会组织网络得以相互嵌入;如此妇联经由社会组织的渠道打通了与社会的鸿沟,实现了社会治理中基层妇联与社区居民的互动,完成了社区内部组织网络之间的再组织。

(二) 跨越社区:妇联组织的枢纽作用

作为党委领导的重要群团组织,妇联在治理体系中处在特殊的位置。妇联组织既要培育动员社会组织,联系社会;又要成为党政部门联系群众的桥梁和纽带,链接政府。国家和社会的二重属性要求妇联组织必须兼顾政治功能与社会功能。如前文所述,基层妇联在社区层面的行动形成了最狭义上共同体的雏形,但是妇联组织的层级性使得基层妇联的权力范围和人员配置都有限制,无法让这种共同体效应超出社区的边界。因此,如果要实现跨越社区的社会治理共同体,重点是发挥上级妇联在国家和社会之间的枢纽作用。

就案例材料来说,上级妇联存在着与多个社区的互动。在东海渔嫂的初期工作中,基层妇联的重点任务是在社区中培育队伍,但是从全局来看,不同社区内部的社会组织功能有着很大的同质性,东海渔嫂队伍实际上存在功能重叠、系统协作性差、专业水平不足等缺陷。针对这些问题,在第二阶段工作中,上级妇联联合宣传、检查、民政、公安、司法、农业农村、海洋与渔业、城管和跑改办九大政府职能部门,以工作领域为划分标准,将辖区内的渔嫂组织以乡镇(街道)为单位重新分工,建立以宣传员、

^① 王诗宗、徐畅《社会机制在城市社区垃圾分类政策执行中的作用研究》,《中国行政管理》,2020年第5期。

监督员、禁毒员、反诈员、助老员、调解员、洁美员、城管员、渔安员、代办员为重点的320支专业“十大员”队伍，“十大员”所涉及的领域皆为与人民群众生活最息息相关的问题(如表1)。“十大员”队伍成员均来自基层社会组织中的业务骨干,属于更组织化和更专业化的志愿者队伍。“服务能力她肯定是更专业的,原来以社区为主,现在我们的体系是以乡镇为单位,由社区走向乡镇”(访谈记录:20210608-妇联工作人员)。也就是说,先前以社区为服务界限的社会组织现在以职责分工为界限,发展成为跨区域性的专业社会公益力量。

在社会治理体系中,社会组织在反映群众利益诉求、购买公共服务等方面的作用相对有限,而政府部门在面对复杂多样且没有内在联系的个体需求时也常常不堪重负。^① 妇联组织为二者的沟通搭建了桥梁,上级妇联将基层反映的利益诉求汇聚起来传达到政府层面,政府部门则可以根据实际情况向基层注入资源,上级妇联在政府和社会之间扮演了“中间人”的角色。以D区美之声演唱团为例,该演唱团现有成员122名,队伍重整后有98名成员加入宣传员队伍,其他成员也归属到不同的十大员队伍中。演唱团在C女士的带领下,自编自导了“妇女创业赞歌——搓草绳”“老旧小区改造主题小品”“垃圾分类主题快闪”等一批歌舞节目,并将这些节目送下乡、进船头并走进高山哨所的军营,受到军民群众的广泛好评。多年来,演唱团最大的问题是经费不足,团队力量有限导致难以组织起规模较大的活动。得知演唱团的处境后,妇联组织除了自己的项目支持外,还会联合政府部门向演唱团购买服务,“我们妇联相当于娘家人,我们去帮她们谈,你部门给多少钱,然后她们去办一些成规模的文艺演出宣传之类的,那么等于是政府购买服务,我们当一个中介”(访谈记录:20210608-妇联工作人员)。在妇联组织和政府部门的扶持下,演唱团现在每年开展的文艺送戏下乡、淘文化演出活动可达200场次,平均每三天就有一场志愿服务活动。

表1 东海渔嫂“十大员”队伍

十大员	队伍详情	队伍功能
宣传员	共560人;含所有街乡	开展各类宣传、宣讲活动;配合党委政府中心工作
监督员	共207人;含主要街乡	提供各类公益诉讼线索;参与检察机关的审查、听证工作
禁毒员	共473人;38支队伍	禁毒宣传教育;摸排当地社情毒情;帮教戒毒人员康复
反诈员	共494人;41支队伍	宣传反诈骗政策;排查疑似反诈骗警情隐情
助老员	共527人;含所有街乡	为老年人提供人身安全、身体保健、心理疏导、生活服务
调解员	共481人;10个工作站	参与渔区安全生产、海事纠纷、渔民家属纠纷的调解工作
洁美员	共352人;30个乡镇	协助开展改善街容市貌;巡查监督居住地周边生活环境
城管员	共260人;41支队伍	引导居民垃圾分类行为;协助城管执法人员调查取证工作
渔安员	共554人;34支队伍	参与港口码头治安巡逻等安全工作;排查涉渔安全问题
代办员	每支队伍不少于10人	为渔民、行动不便的老年人以及孤寡老人代办证照

资料来源:依据舟山市政府部门、妇联提供的材料,作者自制。

通过对上级妇联的枢纽型角色进行分析,我们发现,上级妇联在政府和社会之间拥有天然的网络关联优势。一方面,上级妇联相较于基层妇联属于更高的层级,这意味着上级妇联和政府部门的联系可以更为直接和通畅,这为传递基层社区的边缘利益诉求提供了便利;另一方面,上级妇联可以联合政府部门对不同社区内的渔嫂组织进行整合,并通过承接公共服务项目来与之进行分工合作。在此过程中,上级妇联、政府部门以及社会组织的合作行动可以分别发挥出不同治理主体的功能,从而形成组织网络之间的相互嵌入,实现多重网络的再组织。具体地看:从上级妇联网络与政府部门网络的关联而言,上级妇联通过将社会组织的利益诉求传达至政府层面,政府部门再通过妇联组织向社会组

^① 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》,《理论探索》,2020年第3期。

织注入资源,妇联组织的政治属性任务得以完成,政府部门的资源优势亦能得到发挥,上级妇联和政府部门的合作使二者网络之间能够相互嵌入,达成了功能上的相互补充;从上级妇联网络与社会组织网络的关联而言,上级妇联通过对社会组织进行队伍整合和项目转移,社会组织不仅解决了组织发展难题,而且还获取了经济资源,妇联组织借助社会组织延伸了社会参与的公共空间,强化了自身的社会属性,上级妇联和社会组织的合作形成了二者网络功能上的相互促进。简言之,在跨越社区的治理体系中,上级妇联是多重网络的枢纽,多重网络的合作行动使得网络之间得以彼此嵌入,实现了对多元治理主体的再组织。

(三) 基层社会: 党政部门的真实支持

多项研究认为,使基层得以稳定的相对自治会阻碍国家行政权力的进入,^①但缺少国家权力的干预,基层社会又极易陷入无序局面。国家以何种方式进入社会是构建社会治理共同体必须面对的问题。在东海渔嫂实践中,舟山市主要通过实施联盟中心制——块上中心和条上联盟——的方式重建组织架构,并以赋权赋誉赋能的方式增能社会。块上中心是指在市、县、乡各建一个“东海渔嫂参与社会治理指导中心”,由各级党委政法委统筹、指导和考核本辖区内的东海渔嫂组织志愿服务工作,妇联组织负责协助政法委,党委的组织部门负责渔嫂社会组织的党建覆盖工作。条上联盟是指在市、县两级政府的相关职能部门分别成立东海渔嫂“十大员”联盟,依靠九大职能部门为东海渔嫂队伍提供专业化服务保障。根据《舟山市深化“东海渔嫂”参与社会治理工作方案》等资料显示,目前共有13个政府单位被纳入联盟中心制中,初步形成了“中心为主、条块结合”的东海渔嫂参与社会治理规范管理体系(如图2)。以党委领导为核心的东海渔嫂参与社会治理的顶层设计,搭建了多元治理主体协同行动的合作平台,促进了不同组织网络之间的交流与联系,为政府部门的赋权增能行动做好了组织架构准备。

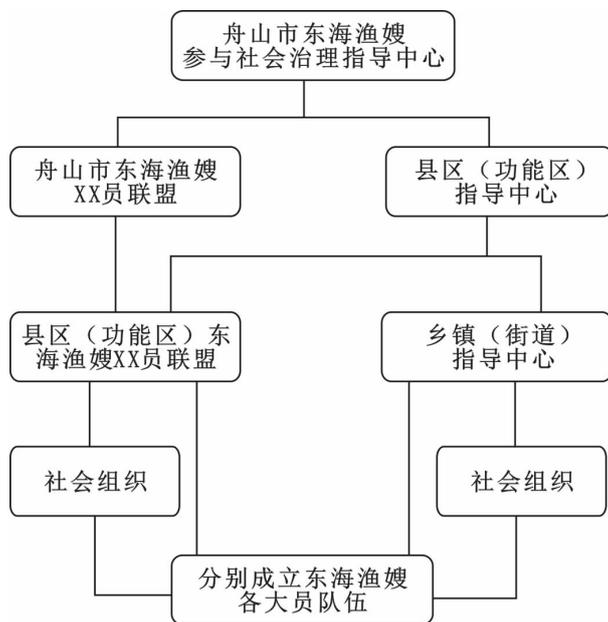


图2 东海渔嫂参与社会治理的组织架构

舟山市政府的赋权增能举措可以归结为三点: 第一, 制度赋权。政府部门根据十大员的专业特点, 明确给予渔嫂社会组织一定职权。例如在社会公共事务和调解矛盾纠纷方面, 给予一定的社会管

^① 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。

理权;在不同的工作领域,给予“十大员”一定的监督权和纠正权。“比如说调解员,我们前一阵子专门请了三个婚姻调解员,她们写的调解文书是有效力的;再比如反诈员,她可以配合公安上门去做工作”(访谈记录:20210608-政府工作人员)。第二,激励赋誉。政府部门为东海渔嫂搭建展示平台,推荐优秀东海渔嫂参加舟山市好人、道德模范、三八红旗手、最美家庭等各级推优评优和宣讲展示活动,并且实施渔嫂家庭“有德更有得”激励机制和星级渔嫂评定制度,近年来已有500多个东海渔嫂队伍获得各级荣誉。“我们有专门设置的东海渔嫂个人和集体专项奖,我们以前的三八红旗手可能得有单位的推荐,但现在有专门的东海渔嫂候选人,就是让她们有荣誉感”(访谈记录:20210608-政府工作人员)。第三,项目、专业 and 平台赋能。项目赋能是指政府部门通过福彩公益基金、慈善基金、妇女儿童公益基金等项目化运作方式,直接支持东海渔嫂社会组织参与社会治理,实现基于公共服务的合作生产。2020年,仅舟山市民政部门就在12个东海渔嫂项目上投入98万元。专业赋能是指政府部门每年安排专项经费,依托东海渔嫂培训教育基地、海上枫桥派出所等部门,对渔嫂开展一对一或者集体培训。2020年,共有887名“十大员”接受对口工作联盟的培训,东海渔嫂的专业服务能力得到大幅提升。平台赋能则是依托社会组织培育发展中心,为东海渔嫂队伍提供组织培育、政策帮助、专业指导等服务,促进渔嫂组织常态化、规范化和专业化发展。

东海渔嫂实践的顶层组织设计和赋权赋誉赋能行动,其根本在于政府把权力和功能交还给了社会,在还权的过程中,政府注重“培育”社会而不是“栽种”社会。一般意义上,非政府主体在得到部分权力后很容易陷入力不从心或者集体行动的困境,^①而在东海渔嫂案例中,舟山市政府的基本思路是以设计社会治理合作平台,制造多重网络的关联为前提,并在与社会组织的合作行动中实现再组织。展开来说,东海渔嫂采用政府部门网络直接嵌入社会组织网络最薄弱的环节:一是释放行政权力,将渔嫂组织网络与政府部门网络相关联,为渔嫂组织介入公共事务提供合法性来源,渔嫂组织得以和政府部门共同进行社会治理;二是以政府名义对渔嫂组织予以官方认可和激励,从而创造政府部门网络和渔嫂组织网络的价值关联,提高基层社会主体的身份感和归属感;三是发挥政府部门的资源优势,将渔嫂组织网络嵌入到相对应的政府部门网络中,拓宽政府部门与社会组织的合作方式,提升渔嫂组织参与公共事务的专业能力。以上做法政府不仅从不该管、管不好、管不了的繁琐社会事务中抽离出来,而是把工作重点放在指导和服务上;而且在分权赋能于社会组织之后,社会组织在履行功能的过程中实现了自身能力的成长。这种在“使用”中造就政府和社会协同合作的方式,完成了政府从“赋功能”到“赋能力”的转进,体现了东海渔嫂实践对政社关系的新理解。

五、结论与讨论

浙江省舟山市东海渔嫂实践呈现了一个构建社会治理共同体的生动样本,在该样本中,我们可以看到党委网络、政府网络、群团网络以及社会组织网络的互动过程(如图3)。研究和实践表明,社会治理共同体不会自发生成,而是以多重组织网络的再组织为构建路径。

这一路径的具体实现方式如下:第一,以人民福祉为最大公约数,确立合作共识。确立共识是多重网络再组织的基础。案例中,无论是社区内部还是社区之外的活动,多元治理主体的行动均是以解决民生问题为落脚点,提升人民福祉是多元治理主体的共同目标。因此要构建社会治理共同体,必须确立增进人民福祉的共识,将“以人民为中心”具象化为“以人民福祉”为最大公约数,在解决人民群众最关心问题的实践中进行再组织。第二,打破主体间的界限,建立组织网络的关联。穿透组织间的壁垒是多重网络再组织的前提。在东海渔嫂案例中,社区内的网络关联依靠的是群团组织网络对社

^① 张兆曙《治理共同体:部门分立体制下联合治理的组织形式》,《浙江学刊》,2014年第1期。

