

# 基层社会治理共同体构建中的公众参与： 理论逻辑与嵌入路径

阚为 钱伟<sup>1</sup>

(江苏科技大学, 江苏 镇江 212002)

**【摘要】**：从“人”的价值命题出发，基层社会治理共同体建设的政策设计在很大程度上指向公众参与的制度安排。人与共同体的关系是政治共同体思想论辩的内核。相对于传统政治理论，当代社会学理论更加聚焦于不同场景和条件下人在共同体中的社会行动逻辑。在基层社会治理场域，应该从自然情感与理性行动两个维度去观察共同体建设。对理性选择与自然情感的尊重，是推进公众参与基层社会治理共同体建设的前提。应当将是否有利于促进公众参与作为重要的约束条件。公众参与基层社会治理共同体建设有组织嵌入、技术嵌入与文化嵌入三条路径。只有实现组织嵌入的“一核多元”、技术嵌入的动态稳定、文化嵌入的潜移默化，才能增强公众参与基层社会治理共同体建设的有效性。

**【关键词】**：基层社会治理共同体建设 公众参与 理论逻辑 嵌入路径

**【中图分类号】** :D669 **【文献标识码】** :A **【文章编号】** :1002-6924(2021)8-0088-08

中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾的转化彰显了创新社会治理的时代意义。在推进中国之治的宏大场景下，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，势必要在坚持党委领导的前提下，推动社会治理重心向基层下移，打通社会治理的最后一公里。从社区的社会属性出发，公众是最重要的行动主体。然而随着城市化进程的快速推进，各类社区日益成为陌生人社会，公众参与的积极性匮乏，公众参与表面化、形式化成为普遍性问题。对此，党的十九届四中全会提出，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，这是“以人民为中心”发展思想在社会治理场域的进一步落实。从“人”的价值命题出发，建构基层社会治理共同体的政策设计很大程度上指向了公众参与的制度安排。本文将公众参与界定为居民个体及其有机聚合参与社会公共事务的社会行动。从社会治理共同体建设目标来看，人与共同体的关系是基层社会治理体系中的一个关键命题。然而，通过何种机制连接人与共同体，寻找公众有序参与的路径？需要我们梳理共同体的理论进路，以此观照实践中的中国基层社会治理。

## 一、共同体思想的历史流变

在政治理论发展史中，共同体（community）思想与共和主义相生相伴，是一古老的概念。整体主义统合的前现代传统社会，政治共同体思想在社会思潮中拥有压倒性的优势地位。亚里士多德关于“人类在本性上是政治动物”这一论断即意指人类群居生活的本质属性，个体不能离群索居。在此基础上，他认为作为城邦的共同体具有最高最广的价值，“社会团体中最高而包含

<sup>1</sup>**作者简介**：阚为，江苏科技大学马克思主义学院副教授，硕士研究生导师，主要研究方向：基层社会治理；钱伟，江苏科技大学发展规划处政策研究室助理研究员，主要研究方向：高等教育政策与社会治理。

**基金项目**：教育部人文社会科学研究青年基金项目“新时代城市社区治理的嵌入机制研究”（20YJC810005）；江苏民政政策理论研究课题“新时代城乡社区治理服务创新研究”（2019JSMZ006）；江苏高校哲学社会科学研究基金项目“公立医院与社会资本合作办医的路径研究”（2017SJB1086）

最广的一种，它所求的善业也一定是最高和最广的：这种至高而广涵的社会团体就是所谓“城邦”，即政治社团（城市社团）”<sup>[1]</sup>。在“善”的终极价值尺度上，亚里士多德内心充盈着对共同体生活的向往，“全体必然优先于部分”，政治共同体的“善”是公民个体“善”的先决条件。

随着历史的车轮滚滚而至近代，在文艺复兴、宗教改革、启蒙运动的助推下，多元主义的政治思潮呈现两条主流的分野。一方面，高扬着科学、理性、民主大旗的自由主义以摧枯拉朽的威势冲击、动摇传统政治共同体理论的根基。原子化的个人主义漠视公权，以“主体性”为因由把个体从共同体中剥离出来，也撕下了群己关系温情脉脉的面纱。另一方面，近代自由主义框架下的共同体理论则主要由卢梭、康德、黑格尔等人建构。“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中。”<sup>[2]</sup>卢梭认为，个体意志加总为“众意”并聚合为“公意”，公意成为共同体的灵魂，道德共同体成为超然于国家和政府的存在。受卢梭的启发，康德创立了“伦理共同体”<sup>[3]</sup>学说，认为人性是善恶共存的复杂体，共同体生活的目的是推动整体同步向善。而黑格尔已经注意到资本主义发展中个体性与共同体之间的紧张状态，因此他强调“自在自为的国家就是伦理性的整体”<sup>[4]</sup>，这是一种绝对主义的国家观。然而其思想的吊诡之处在于，他又论说：“市民社会是私人利益跟特殊公共事务冲突的舞台，并且是它们二者共同跟国家的最高观点和制度冲突的舞台。”<sup>[5]</sup>因此，他同样没有调和近代意义上人的主体性与共同体之间的矛盾，无法抑制极致化个人主义成为现代理性的旗帜。

回溯政治共同体理论的发展，有一条主线就是道德或伦理精神的进退。古典意义上的政治共同体与伦理共同体是一个逻辑自洽的思想体系，然而自启蒙运动自由主义思想滥觞，在坚持个体主体性的前提下，道德或伦理的共同体思想持续衰微。这其中严峻的事实是，工具理性成为个体参与集体行动的基本动机，“公民唯私主义综合症”<sup>[6]</sup>显著地表现为世俗社会的主要病象，资本主义理性秩序以病态的方式日益获得自治发展的源源动力，束缚了人性真正的解放，即韦伯言说中的“铁的牢笼”。马克思认为在生产资料资本主义私有制框架下讨论共同体只是一种“虚幻的共同体”，资本主义的国家观本质上只是统治阶级的共同体，在国家的名目下将资产阶级利益矫饰为共同体利益。在此基础上，马克思将人类真实的共同体描述为：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>[7]</sup>当历史演绎到今天，在共同体框架下追逐人的全面自由发展目标，不能一蹴而就，它需要凝聚原子化的个体，需要合理多元的技术性连接机制，更需要凝聚共同体单元的伦理内核——共同体精神。这样的共同体精神迷失于现代理性秩序之中，同时却也是我们这个思想多元、分工精细、组织发达、人际复杂的现代社会所不可或缺的精神关联与人性旨归。

## 二、公众参与基层社会治理共同体建设的理论逻辑

### （一）人的社会行动逻辑：共同体理论的社会学阐释

共同体中人的进退是政治哲学领域诸多论战牢牢把握住的理论内核，这对关系迄今仍然是当前社会科学领域共同体研究关注的焦点问题。随着社会的进步与发展，没有任何理论能够否认人的主体性，在这一前提下，如何避免原子化的个人主义造成的社会领域碎片化，是现代意义共同体建设需要面对的基本问题。关注宏大场景的政治共同体理论在某种程度上轻忽了人的意志、共同体类型及连接机制的复杂性。在不同的场景与条件下，个体参与集体行动的逻辑会有迥异的表现。致力于解决这一理论难题，正是当代社会学理论谋求到独立地位的依据。因为经典的社会学就“是一门解释性地理解社会行动并对其进程与结果进行因果说明的科学”<sup>[8][9]</sup>。中观层面上，滕尼斯、涂尔干、韦伯等人几乎无一例外地从人与共同体的关系入手展开自己的开创性研究。

滕尼斯在马克思共同体类型说的基础上，以“亲属关系—邻里关系—友谊”为演化逻辑，把共同体分为“血缘共同体—地缘共同体—精神共同体”，无论从空间还是时间来讲，这三种共同体类型彼此都保持着最紧密的联系<sup>[9][87]</sup>。他从人的“本质意志”（人的身体在心理层面上自然的等价物）出发，将最高级的精神共同体视为具有生命的有机体，由此表达了对田园牧歌式的传统乡村社会的留恋。在另一条路径上，滕尼斯语境中的共同体与社会是二元对立的关系。“社会”这个概念可等同于作为工业革命后勃兴的市民社会的理性、机械秩序。他将“抉择意志”（思维本身的产物）作为“本质意志”的二元对立基点，认为“抉

择意志”使自己越来越关注于目的以及手段的认识、获取与应用，而构成“本质意志”的个体性存在由于不使用，必然陷入萎缩的危险之中<sup>[9]273</sup>。在两种意志此消彼长的对抗中，他从心理学层面提出“喜好”“习惯”“记忆”等关乎于本质意志的实现机制，很大程度上启发了中微观层面的共同体研究以及基层社会重建行动。

不同于滕尼斯对基于自然情感的精神共同体的复古眷恋，韦伯将理性因素注入到共同体研究中去。韦伯界定了工具理性的、价值理性的、情感的、传统的四种社会行动取向<sup>[8]114</sup>，对社会行动中人的意志复杂性进行了系统分类。在此基础上，他提出了两种社会关系类型：如果社会行动取向是基于各方同属的主观感情，这种社会关系就是共同体关系，与滕尼斯语境下的共同体表述基本一致；如果一种社会关系内部的社会行动取向是理性动机下的利益平衡，或者类似动机下的统一，它就可以叫做联合体关系<sup>[8]132</sup>。在韦伯这里，“并非所有的社会行动都会受到经济的影响”<sup>[8]43</sup>。许多社会关系兼具共同体性质与联合体性质，某些看似精于计算、讲求实际的社会关系（如诚信稳定持久的市场交易关系），也完全有可能唤起超越了功利目标的情感性价值观<sup>[8]133</sup>。这样，韦伯在共同体中人的行动维度上跨越了自然情感的范畴。

沿着韦伯对工具理性膨胀进行批判的理论进路，哈贝马斯认为工具理性调节的是主客体关系，将其代入社会关系之中，致使“剥削自然的结构在社会内部又重新上演了一遍”<sup>[10]482</sup>，生活世界同时殖民化。为了谋求“个体的解放”，哈贝马斯以交往理性为基础，以交往行为为起点，试图把共同体中的人平等地连接、聚合起来。根据他的言说，“当具有言语和行动能力的主体相互进行沟通时，他们就具备了主体间性关系。”<sup>[10]486</sup>这种主体间性言说以自然语言为媒介，通过交往行为者间真诚、理性的沟通行为，言说者和听众从各自的生活世界出发，同时与客观世界、社会世界以及各自的主观世界建立起联系，最终进入一个共同的语境，使得论证话语能够在不受强制的前提下达成共识<sup>[10]487</sup>。交往行为发生于生活世界内部，以公开平等的协商对话为机制，以沟通理解达成共识为目的，破解了工具理性侵蚀生活世界的理论困境。主体性不再成为社会中的人封闭孤立的因由，共同体中主体间性构建的脉络得到清晰地呈现。

从自然情感与理性行动两个维度去观察社会共同体建设都有其积极的理论启示。自然情感是生物天性的流露，理性行动以需求引发的动机为起点；自然情感不一定是非理性的，理性也未必成为人性的铁笼；自然情感不需要委身于理性之下，但不加节制的自然情感则需要理性的约束。在共同体情境下，特定区域范围内呈复数的自然情感的有机良性聚合有助于促发个体的主动参与，进而实现集体行动的共益目标，促成共同体精神的生成。而从理性的维度上来说，价值理性为自然情感立法，技术理性提供工具方法，交往理性衔接聚合人群。在激发公众真实有效参与社会共同体建设的路径上，治理的本质就是通过一整套理性程序与手段来引导和培育共同体精神。这种理论逻辑构成了本文观照中国基层社会治理共同体建设的基本视角。

## （二）公众参与：人与共同体的连接

习近平总书记指出：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”<sup>[11]</sup>中国的社会状况总体上迥异于西方。传统中国的共同体直观地表现为“家国天下”，遵循“家族—邻里—乡村—地方—民族国家”认同理路，形式上类似于滕尼斯的描述，但实际上中国的这套社会关系逻辑是“差序格局”，以血缘关系为纽带的家庭和宗族占据社会网络的中心位置。直至清末民初，第二次西学东渐对家国天下的政治共同体思想产生了强力冲击，个人的主体性意识爆发式觉醒，制造了一场个体脱嵌于传统政治共同体的革命<sup>[12]</sup>。在新文化运动之中，胡适提出“健全的个人主义”，陈独秀倡导“独立自主之人格”，将矛头直接指向以家庭为核心的宗法制度，由此，独立自主的个体之于现代社会的奠基性意义在那时就已得到体认<sup>[13]</sup>。这既是近现代社会进步与发展的应有之义，也是文化层面上个体与共同体的断裂，这种断裂一直延伸到了今天的生活世界。

新中国成立以后，我们以政治介入的方式填补这种断裂，中国共产党的集中统一领导塑造了高度整合的政治共同体。同时，党的领导延伸至社会领域，人民公社和单位制社区统合社会领域的利益表达及功能整合，形成了稳定的社会共同体。但此后，随着人民公社和单位制在社会领域的退场，一度形成了社会功能整合的空白地带。从微观的社会心理层面来看，当前市场经济与科学技术的高速发展，极致化地张扬了工具理性选择，这种工具理性是一把双刃剑，在市场领域是正式的游戏规则，但它也

深度侵蚀了生活世界。与此同时，价值理性被工具理性遮蔽，自然情感被压抑也有组织理论层面的考量。科层制组织层级规则压抑人的自然情感的流露，而处于正式组织体系之外的生活世界，理应是人们释放自然情感的空间。基层社区与生活世界紧密联系，如果人们的合理需求能够得到满足，那么积极有序的参与对个体来说既合乎理性选择，也是抒发自然情感的舒适方式，这正是形成共同体认同的情感基础。根据翟学伟的分析，中国人的处世原则一般是情理合而为一，具有认知和情感两种成分<sup>[14]</sup>。对理性选择与自然情感的尊重，是治理方式与技术手段合理性的前提，也是公众参与基层社会治理共同体的前提。

目前，学界热衷于从“嵌入性”角度阐释将各种正式抑或非正式的制度规则植根于基层社会治理体系的过程。1985年，格兰诺维持在论述其“嵌入性”理论时提出了“经济活动嵌入于社会人际关系网络”<sup>[15]</sup>的核心观点，这在很大程度上解释了各种周密设计的制度体系在实践中水土不服的问题。我们可以将“嵌入性”理解为一种隐性的“约束条件”，制度的植入如果不能考虑社会关系及人际网络的特殊性，就不能起到好的效果。从这一角度来看，“嵌入性”理论在基层社会治理领域无疑有着宝贵价值。以城乡社区为基础的基层社会是居民个体的生活世界，本质上就是以人际互动为主要特征的社会网络。外部输出应当充分考虑其原有的非正式规则。就基层社会治理中的居民个体来说，对于宏观公共政策问题，他可能会非常关注，但他极有可能因为高成本或者搭便车心理而不参与，然而对于与他的生活息息相关的社区公共事务，他却不能不参与<sup>[16]</sup>。建设基层社会治理共同体，必然意味着密集的制度嵌入。在这个过程中，应当将是否有利于促进公众参与作为最重要的约束条件，工具性选择应当以满足居民的需求为出发点，以价值理性引导公众参与，促进社会互动，释放人的自然情感中的善意，孕育基层社会治理的共同体精神。这一要求不可谓不高，本文尝试借助三个案例，分别阐释公众参与基层社会治理共同体建设的组织嵌入、技术嵌入与文化嵌入路径。

### 三、公众参与基层社会治理共同体建设的嵌入路径<sup>1</sup>

#### （一）组织嵌入：苏州市的“社区服务社会化”

组织嵌入，指涉于居民个体通过一切正式组织化平台参与到基层社会治理的制度安排，包括社区正式治理主体（基层党组织、居委会）、社区自组织，以及直接介入到社区公共服务的各种类型专业组织。从目前情况来看，社区治理正式主体承担了大量的社区治理及行政交办事务，所谓“上面千条线，下面一根针”，要求社区工作人员花费大量精力调动社区公众参与并不现实。从社区自组织情况看，近10年来，社区自组织呈井喷发展态势，但仍处于发展的初级阶段，其实践多集中于社区文体活动方面，介入到社区自治和社区服务的程度很低，专业性亟待加强。因此，从自治维度来看，当前社区层面基层社会治理运转并不畅通。早在100年前，社会学鼻祖涂尔干从社会分工的角度出发，认为职业团体、行会是构造社会团结的最佳候选对象，这在客观上也启发我们，专业社会组织介入社区服务是一种必要的手段，但问题的关键在于它能够带动社区层面公众参与吗？

##### 1. “社区服务社会化”案例基本情况

苏州市“社区服务社会化”是发轫于太仓“政社互动”模式的进一步发展，旨在以制度化项目运作方式将政府、社会组织、社区更加紧密地连接起来。苏州市于2017年7月启动社区服务社会化扩大试点项目，以公共性、公益性和专业性为核心，采取“街道打包、社区落地”的方法，向具有承接能力和相关资质的专业社会机构购买以社区照顾、社区参与、社区融入为重点的社区社会工作服务，实现社区服务领域的“转移职能、购买服务”。具体而言，即以街道（乡镇）为单位量身定制“综合包”，向有资质和承接能力的专业社会机构购买服务，双方签订合同，承接机构向服务单元派出常驻全职人员。2017年7月至2018年6月服务周期内，总共有9个专业社会组织参与承接9个街镇服务单元试点项目。

##### 2. “社区服务社会化”案例的公众参与维度

“社区服务社会化”项目标准化流程的第一步就是以家庭为单位进行入户调查与居民需求识别，9家社会组织在需求调研阶段，共进行入户调查并建档5千多户，最终挖掘精准的服务需求并制成清单。对于群体性需求的有效回应，成为影响项目成果

的关键因素。在此基础上，项目运行中公众参与的提升有三个方面的体现：

第一，促进了社区公众的有效互动。专业社会组织介入后创造了公众参与的平台与机会，各服务单元参与社区事务、公益服务或活动的居民人数均有了一定程度的增加。据上海映绿公益事业发展中心对项目的整体评估，“社区互动与居民参与的促进”指标平均得分率为88%，9个服务单元中有6个在居民参与广度、促进居民互动等方面成效较好。

第二，提升了志愿者参与的广度与深度。在社区志愿者管理方面，各服务单元均致力于挖掘社区志愿者，部分服务单元同时注重提升现有志愿团队的参与深度，并注重培养志愿者队伍的自我运作能力。其中，虎丘街道服务单元的四个试点社区合计招募志愿者约200人，提供过志愿服务的人数达150人。

第三，培育了一批社区自组织。在社区社会组织培育基地托管运营及组织培育方面，9个服务单元中有5个选择了孩子项目服务。其中，虎丘街道服务单元的爱心探访队、红星与诗书共舞组达到较高的组织化程度，专人统筹组织，基本实现自组织管理。

### 3. 公众参与基层社会治理共同体建设的组织嵌入逻辑

从组织层面来看，目前的基层社会治理形成了以党组织为领导核心，多元主体共同参与的“一核多元”格局。党的领导是统领一切的，村（居）委在社区党组织的领导下开展工作，其组织运行规则是基于科层制体系的命令统一、指挥协调，其组织功能是承上启下，承载了大量的社区类行政事务，在公众参与维度上更多是强调发挥党员的先锋模范带头作用，社区党组织和村（居）委作用的发挥很大程度上决定了治理共同体的凝聚力。而物业组织是治理共同体市场属性发挥的组织载体，是公众参与治理共同体社会属性的必要补充。在有效推进公众参与方面，苏州“社区服务社会化”案例通过专业化组织整体承载社区治理服务，提供了很好的经验。针对当前社区治理与服务需求整体呈现碎片化样态，专业化组织通过对重点群体服务需求的整体满足，有效实现社区居民对于治理共同体的认同；通过针对性的服务活动，增进居民相互之间的沟通与交往；通过社区自组织的培育及志愿者的常态化引导，产生公众参与源源不断的持续动力。

#### （二）技术嵌入：南京市栖霞区的“掌上云社区”

技术嵌入，意指依托现代技术手段与平台（尤其是信息技术）聚合居民个体，缩短社会治理距离，织密、扎牢公众参与治理共同体的合作网络。互联网时代，以信息化手段为基础的科技支撑是推进社会治理现代化重要的维度。当前基层社会治理中的弱公众参与，很大程度上体现为中青年群体的缺位。这一群体具有较大的工作与学业压力，要求其积极、频繁介入线下的社区公共事务并不现实。同时，这一群体是中国网民的主流，大多拥有丰富的网络生活，通过微信、QQ、BBS等不同平台传递信息，构建了快捷互动的网络虚拟社区。毋庸置疑，网络虚拟社区是一把双刃剑，一方面可以高效、高扩散度地传递社会正能量，另一方面也可能由于信息失真、群体现实诉求得不到满足等原因而影响社会团结。因此，相较于传统以现实地域、邻里为治理场域的共同体，网络社区是新形势下构建社会治理共同体不容忽视的重要场域，也是公众参与的主阵地。

#### 1. “掌上云社区”案例基本情况

南京市栖霞区“掌上云社区”是由社区党组织领导，协同社区范围内多元主体，依托微信群和微信公众号搭建的城市协同共治智慧平台。自2016年11月至2019年4月，栖霞区共建立“掌上云社区”微信群938个，覆盖9个街道全部119个社区，吸纳线上成员超过18万人，平均每0.9个家庭即有1名成员入群。“掌上云社区”开发了8个功能模块，各微信群内都植入了“小栖”智能机器人，可以在线识别回复信息，其人工智能水平随居民诉求增长不断训练提高。

#### 2. “掌上云社区”案例的公众参与维度

在需求聚合层面，“掌上云社区”以家庭为单位，通过线上收集意见建议。“小栖”智能机器人自动收集民生诉求信息，对接区大数据中心、街道综合指挥平台等数据枢纽，每月度形成“栖霞区民情民意大数据分析简报”，“一图概览”形成各领域、各地区的细致语境分布，为相关职能部门提供了精准的决策信息。在此基础上，项目运行中公众参与的提升有三个方面的体现：

第一，通过智能化聚合民意，有效激活了社区公众参与。“掌上云社区”缩短了社区多元主体的沟通距离，一些过去需要当面交流处理的问题只需在微信群进行一个“@”操作，提供一段文字甚至一张图片便可解决。同时，“掌上云社区”由于人气的聚集与升温，成为居民互动互助的线上平台，居民的自治意识和能力在这一过程中得到激发和培育<sup>[17]</sup>。

第二，通过网络平台建设，社区自治协商深度发展。“掌上云社区”多元参与、扁平化、交互式的运行机制，为线上协商有机衔接线下协商提供了可行路径。例如，齐名路社区晶都茗苑中心广场，之前是被分割成块的草地。社区通过2000人规模的线上线下漫谈会，即时梳理出三类主要需求，将广场设计成三个功能板块，解决了居民需求众口难调的问题。

第三，通过“党建云社区”行动微支部建设，有效发挥了基层党组织引领公众参与作用。栖霞区依托“掌上云社区”项目化组建“小而美”的临时支部，吸纳有专长特长的党员参加，打破了党群干群间的时空隔阂，实现“互联网+群众路线”，线上线下联动发挥党的领导力和基层组织力。

### 3. 公众参与基层社会治理共同体的技术嵌入逻辑

在基层社会治理的技术层面，我们须直面工具理性凌驾遮蔽价值理性的问题。在社会治理共同体建设过程中，人是最重要的主体，人与人之间的连接是工具和方法，技术手段的本质是实现共同体中人的价值，技术理性为善的自然情感聚合提供工具和手段。因此，是否有利于推进公众参与，成为社会治理共同体建设技术路径的价值标尺。从栖霞区案例来观察，“掌上云社区”以居民普遍习惯使用的微信群为基础平台，通过线上精准识别、精准研判公共服务需求找到激活公众认同的着力点，通过线上线下有机联动凝聚共识，激发了居民直接参与社区公共事务的积极性和主动性，织就了一张线上线下一体的基层社会治理共同体网络，形成公众参与社会治理共同体的技术路径。

#### （三）文化嵌入：常州市的“道德讲堂”

文化嵌入，直接指向于共同体精神的培育，通过一整套以文化人、以文化物的制度体系，将一切有利于推进公众参与的先进文化植根于基层社会治理过程。在构建社会治理共同体的文化层面，中华优秀传统文化有着取之不竭的丰厚资源。从“以和为贵，和而不同”的处世哲学，到“大道之行也，天下为公”的大同社会理念，无不蕴含着中华文化独有的共同体精神。新时代社会治理共同体的构建需要我们找回传统，积极营造有利于公众认同、公众参与的治理文化。党的十九届四中全会报告明确提出，“要把社会主义核心价值观要求融入法治建设和社会治理，”这既是德治的要求，也是文化嵌入的中心内容。在自治、法治、德治“三治”结合的城乡基层治理体系之中，德治属于道德引领、文化嵌入的范畴。传统的道德说教很大程度上没有体现出公众的主体性，新时代的文化嵌入需要新的载体与形式。

#### 1. “道德讲堂”的基本情况

常州市“道德讲堂”以“身边人讲身边事，身边人讲自己事，身边事教身边人”的德治建设形式，围绕学树道德楷模、弘扬文明新风等主题，常态化开展系列活动，在城乡社区中实现全覆盖。其主要特点为：第一，宣讲流程标准化，遵循“唱歌曲、看短片、诵经典、讲故事、作点评”基本程序；第二，宣讲主体多元化，充分发动群众，组建专兼职结合的宣讲团队；第三，宣讲地点便民化，把“道德讲堂”办到社区，方便居民参与；第四，宣讲载体丰富化，运用立体化的线上线下传播媒介与渠道，提升“道德讲堂”融入居民生活的便捷性。

## 2. “道德讲堂”的公众参与维度

第一，促进社区居民沟通，提升公民道德意识。“道德讲堂”广泛吸纳普通市民走上讲台，由于宣讲讨论的主题都是老百姓身边的故事，内容实在，易引起听众在情感上的共鸣。每次活动都能引发社区居民的热烈讨论，越来越多的正能量话题引致正向的社区沟通行为，社区居民公共道德意识得到升华。

第二，发挥模范示范作用，实现德治辐射效应。“道德讲堂”通过讲述道德故事，放大榜样力量，引导群众践行，提升社区居民素质。例如，在全国劳模许巧珍事迹的感召下，“社区老娘舅”“书记下午茶”等一批社区居民自治的好形式好做法层出不穷，在协调矛盾纠纷、畅通诉求途径、增强居民参与等方面发挥了积极作用。

第三，树立社会治理良好风尚，提升社区居民理性参与意识。通过建立健全社区道德评议机制，社区居民崇德向善、以邻为伴、守望相助氛围愈发浓厚，社会责任意识、公德意识不断提高。以西林村为例，之前拆迁问题较为严重，此后西林村针对性地以“六老讲堂”为阵地开展“道德讲堂”活动，充分发挥乡贤作用，引领大家开展议事协商，上访率明显降低，居民理性参与意识得到显著提升。

## 3. 公众参与基层社会治理共同体建设的文化嵌入逻辑

按照新制度主义的观点，文化属于非正式约束的制度体系范畴，因此文化嵌入首先须以一套相关的制度和规则被公众认同和学习，通过春风化雨、潜移默化的方式使其深度契合共同体中个体的自然情感，起到为共同体铸魂的作用。据此，相较于组织嵌入与技术嵌入因素，文化嵌入是推进公众参与基层社会治理共同体建设最本质的要求。中华优秀传统文化源远流长、博大精深，这也决定了文化嵌入的形式多样化特征，不同的内容与目的指向必然有不同的实施路径。就基层社会治理而言，要营造公众积极有序参与的文化，必然有一个循序渐进的发展过程，最终实现文化的“代际嵌入”。常州“道德讲堂”以交往理性规则创设一个社区居民全程参与思想道德建设、引领良好社会风尚的实践平台，推动了基层社会治理在文化层面良性运转。

### （四）组织嵌入、技术嵌入与文化嵌入：进一步的分析

“嵌入性包括不同的类型”<sup>[18]</sup>，本文所提出三条嵌入路径只是基于个案的局部描述。但从形式上来看，组织嵌入为公众参与提供组织化平台，技术嵌入采用信息化手段缩短影响公众参与的社会距离，文化嵌入则采取亲近个体的方式释放自然情感中的善意，最终促进了公众参与，有利于共同体精神的培育。因此，其效果殊途同归，也回应了传统共同体理论层面理性与自然情感交锋的争论。根据韦伯的分析，人的社会行动是复杂的，自然情感、工具理性、价值理性都有可能成为个体社会行动的取向，其实无所谓优劣取舍。西方传统共同体思想纠结的核心是个人主义与共同体主义在实践中针尖对麦芒的一种政策选择困境。而在中国社会治理领域，共同体价值命题的核心即为“以人民为中心”，这也是马克思“人的全面自由发展”思想进一步的深化。无论是本文研究案例，还是北京“街乡吹哨，部门报到”，或者浙江“最多跑一次”改革，都彰显了共同体建设中人的价值。当然，就“人人有责，人人尽责，人人享有”这一高位目标来说，我们要切实把“嵌入性”作为基本约束条件，基层社会治理领域主要制度安排都应符合公众参与的标准。据此，无论是组织嵌入、技术嵌入还是文化嵌入应当要有清晰的思路。

第一，组织嵌入应“一核多元”。党组织是基层社会治理的核心，承载共同体建设的掌舵功能以统筹顶层设计制度安排，同时应发挥党员的模范带头作用，带领引导公众参与。村（居）委承接制度安排的执行等划策性功能，其主要职能限定于社区公共服务提供，在公众参与方面主要扮演协调性角色。多元化的社会组织包括专业化社工组织、社区自组织以及物业服务组织，是公众参与基层社会治理重要的组织平台。其工作机制以识别个体需求聚合为基础，提供针对性服务，积极推进社会互动，创造有利于公众参与的平台。在共同体中，党政组织对社会组织应加强监管与引导，同时也要充分赋能。

第二，技术嵌入应动态稳定。当今世界信息化革命方兴未艾，各种新的线上沟通技术手段层出不穷，从BBS到微博再到QQ、

---

微信、抖音，即时性与互动性水平不断提高，这对技术嵌入的系统性提出了很高要求，所以要系统连接前后台治理。前台针对受众网上沟通行为特性不断探索技术嵌入的适宜载体，其动态技术革新的效率与效果以后台终端大数据处理的稳定性作为基础。所以在市域社会治理层面应统筹建立大数据处理平台，动态链接各种平台、数据与资源，同时进行双向与多向交互<sup>[19]</sup>。通过线上技术手段撬动公众参与应做到四个精准，即：精准收集、精准识别、精准指向、精准回应。线上线下联动，缩短公众参与的社会距离。

第三，文化嵌入应潜移默化。公众参与本质上既是一种政治文化，也是一种社会交往的方式。“动之以情”是社会治理的重要手段<sup>[20]</sup>，文化嵌入的本质目的是以外部输入促进有利于公众参与的先进文化内生性增长，因此嵌入过程更须强调潜移默化、春风化雨。要注重自治、法治、德治相融合，通过多种形式的正式与非正式载体，有效聚合居民，提升居民的道德修养和自身素质；充分利用当前智能化的优势，为居民参与提供便利，打破时空上的阻碍；通过积极正向的主题引导，循序渐进地凝聚居民共识，提升居民的民主协商意识，以推进共同体文化的“代际嵌入”。

## 四、结语

近两年新冠疫情肆虐全球，在突发公共危机情境下，中国的基层社会治理彰显了极强的韧性，广泛的公众参与凸显极强的共同体意识，社区层面勃发出万众一心阻截疫情传播的共同体精神，有效构筑了抗击疫情的第二道防线。这意味着基层社会治理共同体建设在中国场景下有良好的现实基础，关键在于我们如何将制度优势转化为治理效能，这就要求探索一种新常态下稳定的共同体治理结构。推进国家治理体系与治理能力现代化建设，必然意味着一轮又一轮密集的制度嵌入<sup>[21]</sup>。在制度嵌入多重路径与作用机制整体框架下，无论是组织嵌入、技术嵌入、文化嵌入，还是其他任何路径，需要恪守的基本原则是“以人民为中心”，要将是否有利于促进公众参与作为重要标准，因地制宜探索不同路径的组合，切实将人民更紧密地连接起来，将人人有责、人人尽责、人人享有的基层社会治理共同体建设目标落到实处。

### 参考文献：

- [1] (古希腊)亚里士多德. 政治学[M]. 吴恩裕, 译. 北京: 商务印书馆, 1997:3.
- [2] (法)卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2003:4.
- [3] (德)康德. 单纯理性限度内的宗教[M]. 李秋零, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003:155.
- [4] (德)黑格尔. 精神哲学[M]. 杨祖陶, 译. 北京: 人民出版社, 2006:260.
- [5] (德)黑格尔. 法哲学原理[M]. 范扬, 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1961:289.
- [6] (德)尤尔根·哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 童世骏, 译. 上海: 上海三联书店, 2011:668.
- [7] 马克思恩格斯文集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012:53.
- [8] (德)马克思·韦伯. 经济与社会: 第一卷[M]. 阎克文, 译. 上海: 上海世纪出版集团, 2018:93.
- [9] (德)费迪南·滕尼斯. 共同体与社会[M]. 张巍卓, 译. 北京: 商务印书馆, 2019:87.
- [10] (德)哈贝马斯. 交往行为理论: 第一卷[M]. 曹卫东, 译. 上海: 上海人民出版社, 2018:482.

- 
- [11]习近平. 习近平谈治国理政: 第一卷[M]. 北京: 外文出版社, 2014:105.
- [12]许纪霖. 家国天下: 现代中国的个人、国家与世界认同[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017:6.
- [13]孙向晨. 个体主义与家庭主义: 新文化运动百年再反思[J]. 复旦学报(社会科学版), 2015(4):62-69.
- [14]翟学伟. 中国人行动的逻辑[M]. 北京: 三联书店, 2017:219.
- [15]Granovetter, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985(3):481-510.
- [16]阚为, 洪波. 协商民主如何嵌入中国民主治理场域: 公民参与的视角[J]. 浙江学刊, 2015(1):46-51.
- [17]闵学勤, 贺海蓉. 掌上社区: 在线社会治理的可能及可为——以南京栖霞区为例[J]. 江苏社会科学, 2017(3):63-69.
- [18]王宁. 消费行为的制度嵌入性——消费社会学的一个研究纲领[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2008(4):140-145.
- [19]陈静, 陈成文, 王勇. 论市域社会治理现代化的“智慧治理”[J]. 城市发展研究, 2021(4):1-5.
- [20]陈成文, 赵杏梓. 社会治理: 一个概念的社会学考评及其意义[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014(5):11-18.
- [21]陈成文. 制度环境对社会组织活力的影响——基于贵州、湖南、广东三省的实证研究[J]. 社会科学研究, 2020(2):115-129.

**注释:**

1 本文案例数据主要来源于 2019 年江苏民政政策理论研究项目“新时代城乡社区治理服务创新研究”的调研材料。