
信任与风险：走出社区治理的多元主体困境

罗婧¹

【摘要】：风险与信任是一体两面的。在当前“多重风险—临时信任”的格局下，社区既需要促进多元的组织参与治理，从而更有效地联通个体与国家，促进信任机制的建设，但当风险带来社区失序和矛盾时，这些组织又成为解决问题、重建信任的壁垒，这是转型期我国社区治理面临的信任困境。唯有分析风险的源头，关注正式制度背后的非正式社会基础，重建人、能力、规划、党建这四个方面工作的逻辑，才能走出信任困境，真正塑造共建共治共享的治理格局。

【关键词】：信任 风险 社区治理

【中图分类号】 C911 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004—518X（2020）09—0214—10

经过 70 年来的不断探索和发展，我国取得了一系列重大的建设成就。但是，在物质丰裕、生活改善的同时，由于社会的秩序、价值、文化处于不断转型和重构中，各类社会风险丛生，这导致了我国社会的信任危机。^{[1][2]}因而，“防风险”是保持社会大局稳定、为我国全面建成小康社会收官打下决定性基础的重要工作之一。伴随我国体制的转型，社区成为我国治理的基本单元，也是化解风险、重建社会信任的重要平台。党的十九大提出，打造共建共治共享的社会治理格局要加强社区治理体系建设，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。而如何实现居民的良性互动，不仅在于引入、动员多元主体的参与，更重要的是建立多元主体相互之间的信任。这种信任不仅能为居民带来社区生活中的安全感、幸福感，更能支持其以开放、包容的心态参与治理，从而在根本上推动社会的有序发展，塑造中国特色的社会价值。

风险与信任是一体两面的，前者制约着后者的形成，而后者的形成则会化解前者对社会发展产生的负面影响。所以，建立长效的社会信任机制才能促使社会走向良性循环，而只有基于对风险的识别和分析才能认识到当前信任建立中存在的问题，本文即从我国社区治理的经验出发对此进行了探讨。实际上，伴随社会变迁，我国从“监控风险—等级信任”转向了“多重风险—临时信任”的格局。在新格局中，社区治理陷入信任建立的困境中：既需要促进多元的组织参与治理，从而更有效地联通个体与国家，促进信任机制建设；而当风险带来社区失序和矛盾时，这些组织又成为解决问题、重建信任的壁垒。

一、一体两面的信任与风险

（一）研究回顾

各个国家和地区都面临着从传统走向现代、再反思现代的转型进程，这使得人际的、制度的、社会的“信任”都面临模式上的不断转变，因而成为社会科学领域的重要议题。与此同时，在信息时代到来以及各类生产和生活要素全球化流动的背景下，“风险”也成为社会科学研究的核心对象，是各个学者讨论工业化、现代性所产生的社会影响的工具。^[3]

从内在逻辑而言，风险和信任实质上是一体两面的问题。比如，卢曼对信任的研究正是基于对风险的分析，由于“社会秩

作者简介：罗婧，中国社会科学院社会发展战略研究院助理研究员，博士。（北京 100732）

序变得更加复杂”，尤其是社会的大幅流动使得成员间从熟悉走向陌生，这就使得社会需要某种系统或制度来应对陌生带来的风险，而信任就成为接受和消解风险的举动。^[4]同样，在吉登斯看来，风险和信任相互交织，而信任正是一种应对由社会转型所带来的风险的机制，而由象征标志和专家系统构成的脱域机制，则正是在传统走向现代的过程中重新建立信任的方式。^[5]然而，伴随科学、技术的发展走向，这两重机制的有效性都被削弱了。一方面，象征标志在技术变革中不断地解构和重构，应对旧风险往往是以“制造”新风险为代价。比如吉登斯所举的货币的例子，随着各类金融产品、数字货币的出现，其作为象征标志也时有失灵的情况，只得通过新技术的发明和应用来应对失信的风险，比如为保障比特币交易信任所创造的区块链技术。不过，邱泽奇的分析也让我们看到，诉诸技术并不能解决社会治理中的信任建立问题，技术化社会治理由于其个体化、场景化、不可识别、不在场的特征，反而会带来更大的社会风险。^[6]另一方面，专家系统逐步失灵。贝克指出，在风险社会中“公众的批判和焦虑主要来自专家和反专家的辩证法”^[3]。尤其是在当前社会舆论去中心的背景下，专家系统内部缺乏统一的标准，不断遭受公众的质疑，其不仅未能成为现代社会中建立信任的机制，反而会引发更大的社会矛盾。可见，随着对社会转型的探讨转向后现代，已有的“风险—信任”格局被打破，不仅风险的源头越发难以控制，应对风险的信任机制也越发难以建立。对于我国而言，社会的发展和转型同时面临了来自现代性和后现代性的挑战，这使得我国社会的变化更为剧烈，面对的风险更为琐碎、复杂。这就要求我国治理体系的建设需要考虑各群体、各领域、各层面的庞杂因素，努力探寻能够平衡、协调各方的机制，从而广泛地建立社会信任，使得治理走向良性循环。

（二）我国信任机制及存在的问题

国外对于信任的研究极大地推动了我国学界对于信任的认识和了解，并且国内的学者也结合我国的社会基础、传统文化、转型特色等对国外的信任概念和理论进行了借鉴、调整和辨析，试图对我国社会中信任的特征、信任建立的机制以及影响因素等进行探讨。比如，李伟民和梁玉成回应了韦伯和福山针对我国信任的论断，认为我国的情况并不是他们所判断的只有“难以普遍化的特殊信任”或者信任是“血亲关系本位”的，而是特殊信任和普遍信任相互独立、共存的。^{[7] (P11-12)}但是，这些研究在比较中外情况、探明我国特色的时候也普遍存在两个问题。

一是对我国信任的研究陷入类别划分的窠臼，难以从自身“递进”的特质展开分析。国外的研究倾向将信任进行分类解读，比如“特殊信任—普遍信任”^[8]“人际信任—制度信任”^[4]“公众信任—私人信任”^[9]“工具性模式—关系性模式”^[10]等二分的框架，或者“信任—信心—信念”^[11]等三分的框架。但是，在我国差序格局的人伦关系中，信任机制呈现的是一种递进的状态，比如我国社会中的“特殊信任—普遍信任”并非分立的，特殊信任可以转化为普遍信任。^[12]而为了与国外已有的概念进行比对，学者常常不得不采用分类的方式来定义和理解我国的信任，难以把握到信任在我国语境下的递进特征。比如黄光国的“情感性—混合性—工具性”^[13]分类，其中“混合性”正显示了信任的递进状态。但是，类型的划分又将本是连贯过程的信任构建静态化了，从而导致研究信任时宏观和微观取向的分割，难以将社会环境和个体因素并行考虑。所以，本文从社区的视角来探讨信任机制，结合社区具体的情景从居民信任建立入手，既探讨个体的信任机制，又在此基础上阐发如何构建个体对社区、对整个社会的信任。

二是我国的信任研究在解释问题和解决问题上难以衔接。我国的社会转型尽管具有一定的普遍特征，但基于自身的社会和文化基础也呈现出不可忽视的独特性。所以，学者基于这种独特性也提出了我国特色的信任机制，比如“自己人—外人”的分类与转化。^{[14] [15]}郑也夫就同时讨论了信任机制的普遍与特殊：在不同的文化中，社会中间组织的秩序都为社会安定提供了保障，是信任的发源地，而在不同的文化中能够孕育信任的中间组织也是不同的。^[16]比如传统中国的家族就发挥了这种作用，尽管其与西方社会中的自愿组织十分不同，但不应当将两者对立，陷入某种文化中心论加以评判，而是应当基于功能上的相似，探索不同类型组织对信任机制的形塑。然而，当前的信任研究在解释“为什么”时已然将中国独特性剖析得入木三分，但在提出“怎么办”时却难以将机制的连贯性作为基础。尽管我国的转型是飞速的，但仍然是在原有社会基础上的，如果难以厘清新旧价值、秩序之间如何关联和转换，那也难以建立能够自主运转的“信任链”^[17]。

所以，本文引入“风险—信任”的分析逻辑，在多元主体参与社区治理的情境中，探讨不同风险会引发怎样的信任危机。

而在当前的转型过程中，这些信任危机似乎难以避免，使得参与治理的多元主体陷入信任困境。

二、“风险—信任”的格局变迁

自 20 世纪 80 年代以来，我国民政部门提出了“社会福利社会办”，这对增强社区的服务功能提出了要求，使得社区不仅是社会成员的生活共同体，而且还是基层治理的重要平台。改革开放以来，我国劳动力大规模的流动和迁移导致熟人社会的逐步瓦解，不仅城市是陌生人组成的社会，而且农村的格局也日益“混乱”^[18]“名实分离”^[19]。学者用“半熟人社会”^[20]“无主体熟人社会”^{[21] (P121-122)}等来总结这种演变，显示了社会成员生产和生活环境的逐步分割以及生活环境中日益增强的陌生感为社会治理带来的新的挑战。总而言之，这种挑战正是源自原有单位体制下的“风险—信任”格局的根本转变。

（一）“监控风险—等级信任”格局的瓦解

在以往单位体制中，国家对社会进行直接的行政化管理^{[22] (P100)}，牢牢把握了大小事务的处理和走向，并且不少学者还将单位与传统社会的家族做类比，认为两者同样具有无限责任的福利机制^{[23] (P26)}，而这种无限责任与个人对国家的全面依附相辅相成，使得风险处于严密的“监视”之下，而信任则建立在身份等级的基础上。在这样的“监控风险—等级信任”格局下，各类风险虽然被行政手段监控起来，但却无法从根源上化解，个体的多元化诉求无法通过有效渠道得到反映和满足，社会活力成为风险管控的牺牲品，但整个系统却时刻处于实质的紧张和表面的稳定中。当未能消解的风险积累到一定程度时，常规的组织体系与手段即刻失灵，只得通过运动式治理来应对^[24]。但与此同时，运动本身又破坏了常规机制所建立的信任。而伴随市场机制的建立，社会活力被激发起来，单位则逐步失去了联结个体与国家的功能，引发风险的因素逐步增多，而定位和控制风险的机制又失灵，整个社会都陷入广泛的信任危机，表面上欣欣向荣，内在却千头万绪。而社区则是国家基于这种“风险—信任”格局的转换，寻找应对风险、重建信任策略的重要平台。

自 20 世纪 80 年代以来，国家分别通过《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》将村委会、居委会规定为“基层群众性自治组织”，但两者仍然具有较强的行政性。^{[25] [26]}在城市中，伴随商品房小区在全国范围的出现，物业公司和业委会相继迅速发展起来。^[27]在党建引领基层治理的思路下，各地城乡社区都推出了一系列社区党建创新模式，比如武汉、潍坊进行的社区“大党委”制，肃宁推行的以“基层党组织全覆盖”为首的“四个全覆盖”模式等，全面发挥党组织在社区治理中的核心作用。社区社会组织逐步得到各方认可，不论是社区内成员自发成立的还是社区外的非营利专业服务机构，都逐步在城乡社区中发挥出日益关键的作用。2017 年，民政部出台了《关于大力培育发展社区社会组织的意见》，进一步鼓励社区社会组织参与治理。

（二）“多重风险—临时信任”格局的形成

在上述四方面的建设下，社区成为基层治理中最为关键的一环。随着外来资源逐步涌入社区，国家激发了多重来自市场和社会的力量参与社区治理，形成了“国家—市场—社会”的共治格局，这使得社区中公共服务提供境况得到极大改善。同时，社区中各类争端开始涌现，社区成员开始关注社区资源和公共事务的处理，比如广受学界关注的城市中的业主维权运动、农村中的合作化运动等。尽管各类公共服务逐步健全，但是社区成员的需求也在不断增长，尚未健全的社会秩序衍生出各种信任危机。城市社区中，社区工作极难开展，居民具有极强的防备心，比如笔者在调研南京 C 社区时，居委会主任就介绍到其在刚开始工作时，能够“敲开门”、认识社区居民就是一项“艰难的工程”。社区中外来者的“行骗”、自己人的“杀熟”也时有发生，笔者在甘肃省庆阳市的 G 村调研时，村民就讲述了村内、村外的卖假农药的各色手段。基于这些情况，本文以“决策安排型—需求满足型”的事务性质和“外部—内部”的组织资源类型作为划分标准，总结出了当前社区治理中的四种事务类型（见表 1）以及与此对应的四类风险。

表 1 社区事务的四种类型

	决策安排	需求满足
外部	来自政府、市场和社会各方的资源注入社区，而由社区决策如何使用，例如城市社区中的社区基金。	通过政府建立、政府购买服务或社区招标进驻社区的各类组织，为社区成员提供教育、医疗、养老等各方面的服务。
内部	针对社区公共空间与资产的安排制度与决策机制等，例如城市社区中的社区服务中心、物业费等，农村社区中的集体经济等。	社区成员自发建立的满足自身需求的组织或项目，比如各类文体兴趣团体、志愿服务组织等。

“决策安排型”的社区事务指的是社区针对相应的资源如何使用、管理的决策和安排机制，是社区秩序形成的基础，也是社区成员基于公平的安全感来源。“需求满足型”的社区事务则主要是满足社区成员日常生活和生产需要的一系列服务，决定了社区成员的生活水平和质量，是成员幸福感的来源。而基于核心的组织资源来自于社区内还是社区外，本文将社区事务划分为四种类型。而基于事务性质和资源来源的不同，这四种社区事务对应的主导组织也有所差异（见表2）。在以往的社区治理格局中，党组织主要通过居委会或村委会来发挥引导作用，而在当前的党建工作推进下，党通过在各个治理主体中的建设工作来把握社区建设和发展的方向。

表2 四类社区事务的主导组织

	决策安排	需求满足
外部	政府资源：居委会/村委会主导	服务组织主导
	市场和社会资源：在居委会/村委会引导下建立相应的决策组织	
内部	城市：业委会、居委会、物业公司共同主导	居民主导
	农村：村委会主导	

从社区事务的性质、资源来源和主导组织这三方面综合来看，这四类事务在治理中存在不同的风险（见表3）。

表3 四类社区事务的风险

	决策安排	需求满足
外部	公平风险	利益风险 成员担心上当受骗

	享有资源的居民形成特殊利益群体	
内部	集中风险 成员意见无法统一、协调	权威风险 成员带头人无法获得组织权威

公平风险：特殊利益群体的形成。在“外部一决策安排型”社区事务中，随着新资源的进入，如何分配这些新资源就成为每个成员所关注的焦点，一旦难以平衡各方利益就会导致社区成员的不公平感，滋生相互猜疑和隔阂的隐患。比如笔者调查的南京 J 社区的社区基金运行的案例中，该社区基金主要是 N 社会组织投入项目资金，并进驻社区对居民提供一系列指导，促使社区基金通过居民主导运作起来。而首批的居民代表则是通过居委会推荐的“可靠”人选，然后再通过滚雪球的方式，依靠这些代表发动更多的居民参与进来，但这也引发了居民的质疑，认为这样的做法“东刨一个坑、西刨一个坑，没有章法”，认为这样的做法使得社区“七零八散，各成一派”。可见，各方投入外部资源到社区中，往往都试图建立一套能够激发居民自治能力、可持续发展的机制，而这就需要居民自己决策和行动。但是，选择哪些居民成为带头者是十分棘手的，很容易引发其他居民的质疑和不满。所以，“外部一决策安排型”社区事务最主要的风险就是公平风险。新的资源往往需要建立新的运转机制，如果新的运转机制只能惠及一部分社区成员，那么这部分社区成员往往就会被其他成员视为具有特殊利益的群体，这反而会背离投入新资源的初衷，社区不仅未被激活，而且矛盾被激化。

利益风险：财产安全隐患的出现。“外部一需求满足型”社区事务主要是外界各方针对社区成员方方面面的需求所提供的服务。这其中包含了诸多个人化的、私密性强的服务类型，诸如老人照料、康复护理等，并且随着服务专业化的发展，很多商业组织或者社会企业进驻社区。这一方面需要社区成员认可这些组织的合法性和能力，另一方面也需要社区成员接受“花钱买服务”的观念，从而既能满足成员的差异化需求，又能使得提供服务的组织具有自我造血机制。但是，当这些组织出现任何问题，比如提供的服务无法达到社区成员的预期、无法按照合约提供服务等，都会损害买了服务的社区成员的利益。比如，南京 C 社区曾经就出现过这样的事情，原本经营社区中心各类儿童教育课程的承包商突然消失，交了钱的课程未上完，教课老师的工资也未结算。当前，社区是诸多财产诈骗案件的高发地，这使得社区成员对于涉及资金的相关事务都具有较高的警惕。这种对利益受损的风险厌恶，使得社区成员对于“外部一需求满足型”社区事务越发敏感。

集中风险：难以协调的分散利益。“内部一决策安排型”社区事务指的是对社区内已有的公共资源进行安排、使用、协调、分配等决策机制与事项，其通常触及、覆盖了每一个社区成员的利益，每个成员也都有参与决策的权利。但是，在当前我国相当数量的城乡社区并不具备成员自我决策的机制，这类事务的处理很多时候是“外包”或者“委托”给非成员组成的组织（比如物业公司），这就导致很多决策未能考虑成员自身的意见和想法。而且，即便这类事务的决策是在广泛汲取社区成员意见的基础上、通过民主集中的方式进行的，意见不一致的“少数”成员仍然会认为自身利益受损。比如南京 J 社区的停车问题迟迟不能得到解决，并不是因为社区决策组织毫无作为，居委会、业委会、物业公司对居民展开调研并提供了多套方案，但由于居民对如何收费、如何划地难以统一意见，最终该尝试不了了之，社区又回到了保安随意收费、居民随意停车的状态。甘肃庆阳 G 村也曾和村民商议后在公共土地上搞集体经济——苹果产业，但由于技术不成熟、人力不充足最终导致这一尝试失败，村民对于赔本的结局十分不满，并将责任归于拿主意的村委会。可见，尽管成员自治的机制在设计上是兼顾效率和公平的，但在实际的操作中，“民主”需要大量的人力、物力来搜集意见，而“集中”更是带来多重的风险，一来决策可能引发不明真相或利益受损群众的对抗行动，二来迫使决策者选择“无为不治”。

权威风险：难以服众的成员领袖。“内部一需求满足型”主要是社区成员自我组织起来满足自身需求的社区事务类型，最为常见的就是广泛存在于城乡社区的文体活动团体、志愿者团体等，这类事务的顺利组织能够有效提升社区的活力，并且增加

成员相互认识、熟悉的机会。但是，这类社区事务中，一开始基于共同的兴趣爱好或价值理念将大家聚集起来较为容易，在建立稳定的组织机制时成员之间却总会相互“不服气”，试图成为社区领袖的成员难以树立权威，这会导致自愿为社区付出、贡献的成员相互之间无法和谐共存。比如南京 C 社区中，青年领袖 A 居民成立的居民互助组织期望为社区养老出谋划策，这就使得已经和居委会开始共同设计 C 社区养老服务项目的老年团领袖 P 居民十分不满，在集体开会时也当面指责 A 居民：“我说我的老年团的事，要你搞吗？居民养老我们本来现在就在做呀，你还要做什么。”社区成员“动起来”本是实现社区自治、促进社区发展的重要前提，但如果这些互助组织、自治组织的负责人或带头者无法树立权威，或者相互之间难以理顺关系，那么这不仅会打击带头者的热情，还会使社区陷入失序。

总体来看，当前在社区治理中，原有的“监控风险—等级信任”逻辑被打破，而不论是公平风险、利益风险、集中风险还是权威风险都有极高的概率发生，甚至有时是难以控制和预料的。这些风险都站在了基于相互理解和认同建立的信任的对立面，使得社区成员之间难以形成长期的相互信任，刚刚建立的以共同利益、爱好、情感为基础的信任很有可能因为新事件、新情况或新资源的出现而被打破，本文将此称为“多重风险—临时信任”的格局。

三、信任困境及其根源：兼论现有对策的尝试

这种“多重风险—临时信任”的格局显示了当前社区多元主体参与治理中的信任困境：各类社区内外的组织参与治理中来，其初衷在于能够广泛动员社区成员通过实际行动参与提供社区服务和公共事务的决策，并在这一过程中相互了解、协调，建立彼此之间的信任，通过自身的参与来提升生活满意度、幸福感。而在实际运行中，这些组织在社区成员中划出的边界又带来多重的风险，极容易导致成员之间的反感、猜忌和对抗，使得社区陷入争端、失序、无信的状态。本文认为，这一信任困境的根源具有中国特色。

西方社会中，社区治理通常也是在多元主体参与下开展的。以美国为例，政府、商业机构、非政府组织等也会开展社区发展项目，通过引入资金和社区工作者来培育社区自治能力，使得全体或特定的社区成员通过运行社区基金而习得制定契约、履行契约的方式，最终获得融入更加广泛社会的能力。^[28]可见，西方社会以理性缔结的契约为核心，从传统到现代中形成了个人责任的意识，制度、规则、律法等被赋予了至高无上的地位，这也是西方社会的信任基础。在西方的信任研究中，个体之间的相互信任和个体对制度的社会信任的源头是不同的——前者源于日常互动，而后者则源于“天启传统”。^{[29] (P240)}这就使得在西方社会的社区中，如果这些方案和决策是在契约缔结的基础上产生的，即便当治理欠缺效率或不利于某些成员的决策出现时，这些成员并不会因为不公平感而猜忌和对抗。

但是，我国社会在从传统到现代的过程中，并未建立这种对规则的虔诚^[30]，在实际的事务中也往往是讲究目标而不讲究手段^[31]。当出现与成员意愿违背的情况时，成员会将其不处于相同境况的成员视为对立者，从而难以建立或保持对社区各个组织、决策制度的信任。进一步而言，这一信任困境最为棘手的地方在于使得当前针对这四类风险的对策，尤其是借鉴来自于西方社会的对策难以发挥长久的效用（见表 4）。

这正是由于在我国的社会基础中，信任的机制具有递进性，个体对于制度的信任需要通过代表或执行制度的人作为中介，再加上个体对于决策结果而非决策过程的关注，当社区成员遇到自身利益受损、权益未能实现、意见未能表达等情况时就会推翻以往“自己人—外人”的界定。也就是说，即便社会成员已通过信任某个负责人或带头人而信任决策机制，但当其认为自己是“受害者”“牺牲品”或“少数人”时，曾经的“自己人”就成为“外人”，甚至成为侵害和剥夺自己权益的“合谋者”。这就使得在应对四类风险时，需要借助市场机制、政府背书及权威、民主集中制、居民监督制等常用的手段，这样尽管能在一定程度上通过抑制风险而建立信任，这并不能从根本上消解风险。

表 4 四类社区事务风险的对策及影响

	决策安排	需求满足
外部	公平风险 对策：引入市场的公平机制，即“谁付出、谁收获”。 影响：一旦出问题，居委会、相关组织及付出并享利的成员会被视为“同伙”。	利益风险 对策：引入政府的监督、甄别和支持机制，得到认可的社会组织由居委会背书。 影响：一旦出问题就会影响政府信誉，政府、居委会成为进驻组织的“同伙”。
内部	集中风险 对策：引入民主集中制、居民监督制。 影响：一旦出问题，居委会、业委会、物业以及监督居民会被看作相互“勾结”的“同伙”。	权威风险 对策：引入居委会作为裁决者，选择合适的带头人或者协调带头人之间的关系。 影响：一旦出问题，居委会和某些带头人会被视为“同伙”。

四、走出信任困境

在我国社会转型过程中，个体的诉求获得了越来越多的反馈和实现渠道，但社会的各个层面和领域都尚未建立整合多元价值和理念的机制，这就使得当前的“风险—信任”格局是流动的：风险广泛蕴藏在社区的大事小事中，而成员之间又难以建立长期的信任。所以，将社区成员动员起来并不难。但是，化解大大小小的风险，理顺纷繁复杂的关系，以及建立绵长久远的信任十分艰难，社会治理亟需解决的问题在于“红红火火干起来，沸沸扬扬吵下去”。

引入多元主体和激发社区成员参与社区治理是必要的，而从风险分析来看，各个主体与成员“吵”起来也几乎是难以避免的。所以，走出信任困境的关键并不在于实现不“吵”，而是在于如何在合情、合理、合法的基础上“吵”出对社区成员有益的结果，即在解决问题的同时不伤害成员之间基于情感、认同、利益、共识建立的信任，这样才能使得这种个体间的信任转化成对社区的信任，进而转化成对整个社会的信任。

（一）探索风险的源头

现有的对策难以从根本上化解风险进而建立信任，并非因为对策本身存在问题，而是因为这些对策强调正式制度，而忽视其能发挥作用的非正式基础。这就使得现有的对策要不沦为—纸空文，要不只是成为以控制为理念的搜集信息的工具。而若试图使这些对策发挥效用，还需要回到风险的源头针对制度背后的非正式基础进行探讨。

1. 公平风险方面。

社区成员对于“谁付出、谁收获”的原则往往并无异议，但若是社区中对新资源的使用和安排形成了封闭的圈子，被居委会和相关组织委以重任的带头人成为“天选之人”，没有为感兴趣的社区成员开通参与其中的渠道，那么社区成员就会很容易产生不公平感。所以，社区在引入新资源设立社区资金或促动成员形成互助组织时，应当注重信息公开和资源的开放，并且在投放资源时做好规划设计，尽可能在广泛触及和动员成员时再开展行动。公平机制的建立不仅应当合乎激励的原则，更应基于成员的认同。

2. 利益风险方面。

在引入各类组织提供服务时，街道、居委会应当进行更为全面的考察，也应当促动各类服务领域的组织建立协会，通过自身力量提升整体的服务品质和避免诈骗机构的混入。社区对于进入的商业推广活动也应当更为谨慎，但也应当针对可能出现的利益损害行为建立预案。并且，在各个社区的调研中都可以发现，当服务提供者 and 社区成员之间建立起情感关系之后，社区成员对于服务的满意度也更高，只有这样相互之间才能建立起信任。

3. 集中风险方面。

其本质上涉及了各类公共治理中的难题，比如邻避效应、公共池塘资源等，通过民主集中的方式来整合社区成员制定决策解决问题时，需要在广泛汲取意见、建立决策权威和提升决策有效性上寻找出路。这样，党建工作和专业指导就显得十分重要。通过党组织在各个社区组织中的覆盖，广泛联系群众，获取意见并做好“少数人”的工作；而通过专业指导，则能对社区中的资源配置、社区服务质量提升等给出更好的建议。

4. 权威风险方面。

如何给愿意参与社区治理的成员安排合适的位置和工作以及调节社区带头人之间的关系十分重要，尤其是居委会负责人对此要积极应对。当前已有诸多对于社区组织的培训机构借鉴和引入国外的一些手段、方法，比如引入罗伯特议事规则等，这极大地提升了社区带头人协调成员、与组织外的成员或组织进行沟通的能力。但是，这些手段和方法注重制度建立和过程合法，无法帮助社区带头人有效服众、应对成员结果导向的思维等。所以，要设计和引入具有我国特色的培训，比如怎样以情理服人、平衡各方等。

（二）走出困境的实践启发

总体而言，在当前的“多重风险—临时信任”格局下，社区治理应当重建在人、能力、规划、党建这四个方面工作的逻辑。

1. 人的动员：

以熟悉联结意愿和行动。社区治理应当以人为本，而对于社区内外的人的动员都应当从“意愿—熟悉—行动”的路径出发。当前，人的动员工作在激发意愿和实际行动参与上都颇有成效，社区成员和各类组织都有热情投入时间和精力参与治理，但双方对于社区的基本情况往往了解不足。

例如，业委会培训师 Z 每次参与一个社区业委会的培训时都会要求业委会成员首先对社区的各类情况，比如多少住户、人口构成、各类面积、社区出入口等进行充分了解。提供社区服务或注入资源的外部组织对于社区的情况更是知之甚少，主要是通过居委会或认识的内部成员来介绍情况，缺乏全面的认识和了解，这对于投放资源和服务的规模、设计都十分不利，难以在最大限度上成为联通居民、满足居民需求的平台。

2. 能力的提升：

以塑造共识为导向。当前，对我国社区成员治理能力的提升培训还十分缺乏，主要是各地政府在培育社会组织时，不同程度地引入专业机构针对社区社会组织提供了相应的培训，重点围绕组织负责人的项目管理等组织能力、沟通能力来展开。然而，一来这类培训难以“以点带面”全面提升社区成员的能力，二来缺乏对于社区工作和地方特色的考量，尤其是缺乏提升社区成员在塑造社区共识上的能力。所以，应当针对社区中各个组织的负责人、带头人展开以塑造共识为导向的能力提升工作，

通过相应的培训、学习、宣传等多种途径，促使社区成员能够在表达自身利益和诉求的同时求同存异，形成对社区的认同感。

3. 规划的完善：

兼顾个性需求和广泛沟通。伴随社区成员对社区服务差异化需求的增长，当前社区工作也着力引入更多元的组织来满足成员个性化的需求。但是，这样的导向也容易忽视开展能够涉及社区全体成员（跨年龄、跨职业、跨身份）的活动，而这类活动往往是整体社区交流、沟通的绝佳平台。

比如小有名气的南京 C 社区互助会，其力图每月都在社区开展一次“大型”活动，比如社区跨年晚会、端午节活动、跳蚤市场等，这不仅极大地提升了社区氛围，还使得社区成员相互认识、熟悉起来，在更广泛的层面上彼此了解。在农村社区中也是如此，比如贵州丹寨县 M 村建成公共活动的小广场后，居民有了可以开展集中文体活动的地方，这对于整个村的面貌有了极大提升。所以，在社区开展活动的规划上面不应当只注重个别动员、分头激发和多样满足，也应将促进成员间广泛沟通的活动、工作纳入常规。

4. 党建的落地：

凝聚各个组织和成员。党组织的建设是打破社区内各个组织壁垒的重要机制，是沟通群众和党、个体和国家的重要渠道，所以发挥党组织在社区治理中的带动和联通作用，对于化解风险、建立信任有极为重要的意义。结合实际，社区中的党建工作可以不局限于组织关系的路径，一方面动员社区党员主动承担治理责任，成为各个组织的带头人、社区工作的负责人；另一方面，选择合适的党员作为各个组织的联系人，可以了解各类服务组织工作的进展，以及组织成员的需求和问题，从而促使基层党建工作真正落到实处，成为社区信任建立的桥梁。

社区是社会治理的基本单元，在源头上化解各类风险、理顺社区成员关系、塑造互信的社区环境是在社会转型中建立良性秩序的重要前提。基于我国独特的社会、文化基础，在应对风险和建立信任时应当注重制度建设背后的非正式因素，根据地方性的特色制定适宜的对策，在引入多元组织参与治理的基础之上建立广泛的社会信任。

参考文献：

- [1] 陆小娅, 彭泗清. 信任缺失与重建[N]. 中国青年报, 1995-09-26.
- [2] 王俊秀, 杨宜音. 中国社会心态研究报告:2012-2013[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013
- [3] (德) 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004.
- [4] (德) 尼克拉斯·卢曼. 信任[M]. 瞿铁鹏, 译. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [5] (英) 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾, 译. 南京: 译林出版社, 2000.
- [6] 邱泽奇. 技术化社会治理的异步困境[J]. 社会发展研究, 2018, (4).
- [7] 李伟民, 梁玉成. 特殊信任与普遍信任: 中国人信任的结构与特征[J]. 社会学研究, 2002, (3).
- [8] (德) 马克斯·韦伯. 儒教与道教[M]. 王容芳, 译. 北京: 商务印书馆, 1995.

-
- [9] (英) 安东尼·帕格顿. 信任毁灭及其经济后果: 以 18 世纪的那不勒斯为例[J]. 国外社会学, 2000, (3).
- [10] Kramer, R. M. and Tyler, T. R. Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- [11] Seligman, A. B. The Problem of Trust. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- [12] 陈捷, 呼和·那日松, 卢春龙. 社会信任与基层社区治理效应的因果机制[J]. 社会, 2011, (6).
- [13] 黄光国. 中国人的权力游戏[M]. 台北: 巨流图书公司, 1988.
- [14] 杨宜音. “自己人”: 信任建构过程的个案研究[J]. 社会学研究, 1999, (2).
- [15] 杨宜音. 关系化还是类别化: 中国人“我们”概念形成的社会心理机制探讨[J]. 中国社会科学, 2008, (4).
- [16] 郑也夫. 信任与社会秩序[J]. 学术界, 2001, (4).
- [17] 王珏. 现代社会信任问题的伦理回应[J]. 中国社会科学, 2018, (3).
- [18] 董磊明, 陈柏峰, 聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学, 2008, (5).
- [19] 杜鹏. 熟人社会的阶层分化: 动力机制与阶层秩序[J]. 社会学评论, 2019, (1).
- [20] 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000, (3).
- [21] 吴重庆. 无主体熟人社会[J]. 开放时代, 2002, (1).
- [22] 路风, 中国单位体制的起源和形成[A]. 中国社会学: 第二卷[C]. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [23] 李路路. 论“单位”研究[J]. 社会学研究, 2002, (5).
- [24] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012, (9).
- [25] 李友梅. 基层社区组织的实际生活方式——对上海康健社区实地调查的初步认识[J]. 社会学研究, 2002, (4).
- [26] 崔智友. 中国村民自治的法学思考[J]. 中国社会科学, 2001, (3).
- [27] 张磊. 业主维权运动: 产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查[J]. 社会学研究, 2005, (6).
- [28] Stein, B. A. The Centerville Fund, Inc.: A Case Study in Community Economic Control. The Journal of Applied Behavioral Science, 1973, Vol. 9.
- [29] (美) 弗雷德里克·沃特金斯. 西方政治传统: 近代自由主义之发展[M]. 李丰斌, 译. 北京: 新星出版社, 2006.

[30]熊万胜. 合作社:作为制度化进程的意外后果[J]. 社会学研究, 2009, (5).

[31]熊万胜. 基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析[J]. 社会学研究, 2010, (3).