

# 中国社区环境治理中地方政府与 社会组织合作模式探析

田家华<sup>1</sup> 程帅<sup>1</sup> 侯俊东<sup>21</sup>

(1. 中国地质大学（武汉）公共管理学院，湖北 武汉 430074；

2. 中国地质大学（武汉）经济管理学院，湖北 武汉 430074）

**【摘要】：**以政社合作为主线，探寻社区环境共治中的政社关系。通过分类解析当前中国社区环境治理实践中地方政府与社会组织的合作模式及其运行逻辑发现，虽然社会组织并未摆脱对政府的依附，但在政府职能转变的情况下，实施协同增效合作策略，合作的结构性要素转向组织方式变革、市场机制作用与社区利益认同；而在社会组织及社区自治力量薄弱的情况下，传统自上而下的行政方式与公共服务市场化的风险导致政社合作出现互为矛盾的策略行为，极大地降低了合作绩效。因此，当前政府仍要保持对社区环境治理中的主体地位，以制度供给为根本，不断调适互动策略，逐步构建政社协同增效的合作机制。

**【关键词】：**社区环境治理 政社合作 社会组织 协同增效

**【中图分类号】：**C939 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2021）05-0066-09

地方政府与社会组织的关系问题是中国社区治理体系建设的重要问题。当前中国社区环境治理的现实困境，如集体行动资源匮乏、信任与互惠规范缺失等，使这一问题更为凸显。尽管在环境治理领域采取行政管制模式早已为理论界所诟病，但环境治理的外部效应及社会自治力量的缺乏使政府在治理实践中一直处于主导者角色，社会组织及社区居民的协同力量尚未得到充分发挥。新时期党和国家在政策层面对社区环境治理的政社关系做出“共建共享、良性互动”的战略要求；学界也围绕城乡社区环境整治行动、美丽社区建设等实践展开经验研究，以“政社合作为主线、构建多元共治模式”成为社区环境治理相关研究的共识，为社区环境共治中政社关系的研究提供了理论基础。不同于其他社区公共事务，社区环境关系到社区居民基本的生存权利，其本质为经济、环境、社会等多元利益相协调，影响到社会的和谐与稳定。因此，不仅需要对社区环境治理中的政社关系形成理论共识，还需要在多元利益整合的过程中构建政社良性互动的运行机制，实现政策理念与治理实践的有效对接。

基于上述认识，本文在已有研究和实践分析的基础上对当前中国社区环境治理中地方政府与社会组织的合作关系做了更为细致的解构。与已有个案解剖式的研究不同，本文将从政府转型与政社关系创新的视角，分类解析当前中国城乡社区环境治理中政社合作的典型实践模式，探究其中政社合作的困境及症结，揭示社区环境治理中政社合作的结构性要素，进而构建社区环境治理的政社协同增效机制并提出相关运行策略。

**作者简介：**田家华（1966-），男，工学博士，中国地质大学（武汉）教授、硕士生导师；

程帅（1995-），男，中国地质大学（武汉）硕士研究生；

侯俊东（1980-），男，管理学博士，中国地质大学（武汉）教授、博士生导师。

**基金项目：**国家自然科学基金项目“公众参与社会化公益价值共创行为的形成机制及转换过程研究”（71874163）；国家自然科学基金项目“社会公众集群捐赠行为涌现的动力机制及过程研究”（71572185）

## 一、社区环境治理中政社关系的发展趋向：寻求协同增效式合作

治理旨在寻求多元主体的利益共识和共同行动以解决公共问题。随着政府治理的转型，为探索政府职能转变的新路径，对政府与社会组织关系的认识仅停留在“合作”层面已不足以解释和解决公共管理领域出现的日益复杂的问题。自西方社区复兴运动以来，从社区内部权力关系的讨论到国家与社会关系的重新审视，多元共治已成为国内外社区治理研究领域的一个共识，政府在社区治理中将不再是唯一的责任主体，社会组织、社区居民以及市场力量在社区治理中的重要作用不断地在实践中得以印证。“多元共治”的现代社区治理模式要求政府与各个治理主体不仅要达成有效的互动合作，还需构建可持续的协同增效式运行机制，促进多方利益平衡从而实现新的治理愿景。社会组织的自治性、公益性与中介性等特点，使其成为共治框架中合作关系建立的首要关注对象。

自 20 世纪末西方发达国家掀起“社区复兴”运动以来，如何实现多元主体（社区、政府、私营部门等）合作以及引入社会组织参与，一直是国外社区治理研究的焦点。社区复兴运动致力于构建政府与社区的合作伙伴关系，希望通过自下而上的方式促进社区居民参与基层治理，推动政府改革和社会发展。<sup>[1] (p47-58)</sup> 社区志愿组织通过与当地政府签订合作契约的方式获得资助并实现可持续发展，在社区发展、健康、社会服务等领域发挥着越来越重要的作用。<sup>[2] (p415-432)</sup> 扩大以社区为基础的环境管理经验，建立制度化的秩序以规范双方在合作中的行为，维系社区组织、政府与私营部门的合作关系，提升社区居民参与程度。在《更好的环境决策：政府战略、企业和社区》一书中，Ken Sexton 等人提出利益相关者面临制定环境计划的巨大压力，政府应制定更加负责任、更具参与性、有效、高效、公平和可持续的环境政策。<sup>[3] (p167-168)</sup> 从治理结构看，以社区志愿者组织为代表的社会组织参与环境治理能力的增长与政府政策行为的改进应相辅相成。例如，一项对印度库马翁地区农民关心环境问题的态度及行为变化的研究表明，社区环境决策的有效执行，以及让社区居民转变态度参与到政府决策中，取决于政府与其他治理主体之间深层而持久的关系。<sup>[4] (p183-184)</sup> 同时，社区复兴运动的一个重要特征就是推动中央权力向地方下放、国家权力向社会转移，但这种社区自治导向的治理模式引发了新的问题：社区是否有能力承接中央权力转移和国家治理责任？如何重新配置权力才是适当而有效的？因此，为促进政社良性合作，提高治理绩效，寻求协同增效的合作策略（如政府对社会组织的赋权增能），就成为重塑政社关系的改革趋向。

在当前中国治理背景下，社区环境治理既是社区治理的重要内容，也是政府深化环境治理领域改革的攻坚难题。在经历政府主导和社区自治两种环境治理模式的理论争鸣和实践探索后，建立多元共治模式已成为当前中国社区环境治理改革研究领域的主流观点。为更好地探寻多元共治模式在社区环境治理中的可行性、有效性，国内研究从各种理论视角并佐以个案来解析，为研究社区环境共治中的政社关系提供了借鉴。这些研究可归纳为两个层面：

一是从治理的本质出发，寻求社区环境治理多元共治的策略。有学者以老旧小区环境整治行动为个案，观察不同参与主体行动中的反映，分析其在协调、过程和互动三个方面的困境及原因，提出要实现小区的组织化。<sup>[5] (p27-33)</sup> 也有观点认为环境治理的本质是经济、社会利益的协调，通过分析社区环境治理中居民、政府与企业之间的利益关系，提出建立以政府为指导、以企业为配合、以社区居民为基础、以社区组织为纽带、以环保非政府组织为支持的社区环境治理权力架构。<sup>[6] (p114-121)</sup> 以治理的本质为向度探析社区环境治理困境，指明社区环境共治中利益相关者、政策资源、组织结构以及行动绩效等关键要素，但作为关键主体的社会组织通常被视为利益协调的纽带或政府行动的协作者，没有被纳入社区公共利益的范围来探讨。

二是从如何推进社区环境多元共治方面达成理论共识：多元共治是有领导、有组织、有秩序的集体行动和有质量的主体互动。有学者通过个案论证“社区环境治理是有领导的合作治理”，由党总支和居委会及其成员来领导并规范集体行动的制度，不断调适自身策略选择；<sup>[7] (p75-84)</sup> 通过总结上海某社区的实践经验，指出社区环境治理的合力来自社区认同、居民自治和以培育社区组织为目的的赋权，以及社区与政府、企业、外来社会组织的互动融合；<sup>[8] (p34-41)</sup> 社会资本的流失使农村社区面临信任衰退、互惠规范断层、集体认同感缺失和参与互动困难等情况，需重构生态环境治理合作共同体。<sup>[9] (p46-55)</sup> 这说明，利益融合是治理主体间互动合作的基础，通过组织赋权、主体互嵌、重建互惠规范等协同增效策略，可协调各方利益关系，增进公共利益。同时也表明，在当前中国社区环境治理结构中，社会组织协同能力和社区自治力量仍然薄弱，政府仍需占据主导地位并在互动中发挥引

引领作用。

可见，当前社区环境治理所面临的困境是一种共同体的困境，在以政社合作为主线，构建多元共治的理论与实践探索中，涌现出不少以政府为主导、推进政社协同增效的合作策略，这些策略集中表现在政府授权或赋权、增强社会组织参与能力、重建行动秩序或互惠规范等方面。这种协同增效式的策略行为，既是当前中国治理背景下的现实选择，也反映了社区环境治理中政社关系的发展趋向。但是，在社区环境多元共治情境中，政府与社会组织的合作关系仍未得到充分的认识，社区环境共治中的政社合作结构、矛盾冲突、互动逻辑，以及政社合作与多元共治之间的关系仍需进一步辨析。

## 二、地方政府与社会组织合作治理社区环境的主要模式及运行逻辑

近年来，在党和国家建设社区治理体系战略的推动下，中国各地积极实践，探索出不少地方政府与社会组织合作治理社区环境的模式。从合作的方式及途径来看，可归为以下四种类型。

### （一）以社区建设项目整合政社合作资源。

以“共治共建共享高品质和谐宜居生活”社区为目标，地方政府通过规划和推动社区建设项目，提供合作平台、人力、技术及资金保障，引导志愿者、社区基金会、青少年服务中心等社会组织参与社区环境治理。例如，自2017年起，上海浦东新区规土局陆续推进79个“缤纷社区”项目，由各类社会组织承接和推动社区环境整治更新，包括打造社区公共休闲空间、发展公共绿地、建造都市菜园。<sup>[10]</sup>郑州市政府办公厅发布《郑州市“绿城妈妈”社区环保服务项目实施方案》，并将其列入全市十件重点民生实事，依托社区“妇女之家”平台，培育社区公益环保社会组织，通过政府公开招标聘请指导团队、建设硬件设施、实施环保服务行动，建构“政府主导、部门联动、社会参与、乡镇（街道）和社区具体实施”的社区环境共治模式。<sup>[11]</sup>2018年5月，成都市出台《关于创新城乡社区发展治理经费保障激励机制的意见》及相关配套文件，确立专项保障资金和激励资金双轨并行的社区经费保障激励机制，提供高达百万元的社区治理保障资金，激发相关社会组织创新或参与“互联网+垃圾分类”、社区微景观等社区环境整治项目。<sup>[12]</sup>

### （二）多途径构建政社组织结构及行动互嵌机制。

通过党建引领以及开展互联网政务服务等各类主题活动，培育社区社会组织，引导居民自治，实现政社合作治理社区环境的组织结构的构建及行动互嵌。一方面，创新社区党建模式，推进党建重心下移，将党组织下移至社区各自治单元，实现党组织全覆盖，引导社区成立居民自治组织。例如，在社区党委的指导下，广州市部分旧式小区和无物业小区选出居民理事会，成立社区服务中心、业主委员会，推出居民公约，形成社区居民自觉爱护环境的集体氛围；带领社区居民筹资请保安、清洁工人；在楼栋管理层面，成立楼栋长、宣传员、卫生员、调解员、安全员等“一长多员”组成的自治小组。<sup>[13]</sup>另一方面，为保障社区环境治理常态化，组建社区环境治理专项社会组织机构，赋予适当的管理权限。如在社区党总支的支持和指导下，上海梅陇三村成立社区社会组织——“凌云绿主妇环境保护中心”，中心下设创意工作室、环保行动小组、环保宣传教育团队等社区环境治理主题活动部门，并在其他社区居委会成立分部，与北京地球村环境教育中心签订垃圾减量回收合作协议，与上海团市委梧桐公益组织建立合作伙伴关系，使最初发起的社区低碳环保行动得以常态化实施。<sup>[14]</sup>宁波市江北区包家、万丰、湖西等社区联合“社区党总支、居委会、物业、业委会、社会组织”五大治理主体，增设社区环境和物业管理委员会并赋予其约谈权力，指导监督物业、业委会、业主的社区环境整治行动。<sup>[15]</sup>

此外，运用互联网政务服务的思维促进政社合作治理社区环境的行动互嵌，打造“互联网+党建”“线上线下+社区治理”新模式。如成都市共和路社区统筹党员管理、居民服务与社区治理的功能，研发“智慧365”社区信息管理系统，开发App“共和e家”1.0，推出社区环境整治相关的邻里服务（一键预约清洁、垃圾分类服务等）。<sup>[16]</sup>

### （三）建立枢纽型社会组织，促进多方联合行动。

为发挥社会组织在社区环境治理中的管理服务协调作用，街道（乡镇）成立社区社会组织联合会、社区社会组织服务中心等枢纽型社会组织，规范社区社会组织行为，为社区与社会组织、社会组织之间搭建对接合作平台，提供资源支持、承接项目、代管资金、人员培训等服务，促进社区与社会组织、社会组织之间联合行动。例如，苏州高新区青春社区在文明城市创建活动中培育、发展社会组织，协助社会组织联合社区青年志愿者和居委会、物业、党员志愿者，以及创建环境保护绿服务队，针对社区环境开展综合治理和人文宣传。<sup>[17]</sup>上海市长宁区虹桥街道社会组织服务中心为社会组织搭建风采展示的平台，开展以“垃圾分类”为环保主题的双月沙龙活动，邀请市级行政机关和具有一定影响力的社会组织领军人物，与辖区内的社会组织对话交流；<sup>[18] (p35-37)</sup>宁波慈溪市虞波社区建立社区社会组织联合党支部，通过专业培训、搭建环保活动平台等举措，提升社区内原有 47 个社会组织的“共管”功能。<sup>[19]</sup>

### （四）创新政府购买服务方式，引领社会企业成长。

政府出资直接向社会组织购买社区环境治理服务，是政府通过市场途径实现政社合作和环境公共产品供给的主要方式之一，而价格、供求与竞争的相互制约和联系是市场机制发挥作用的前提，在社会组织力量相对薄弱、社会资本整合难度较大的情况下，需要调整政府购买服务的对象或创新购买方式。换言之，当社会组织供给服务能力不足时，通过开发社区公共服务的市场资源，以“合作股份”的方式培育社会企业即生产型社会组织，使之成为兼具公益性质的市场主体，得以适应市场机制。例如，云南曲靖市庄家圩社区把政府项目投资和集体资源资产资金作为股本入股，实行市场化运作，建立美丽乡村物业管理有限公司并实施企业化管理，物业管理公司下设卫生保洁、绿化养护、水电维护、治安巡逻等工作组，工作人员主要由村组干部、50 岁以上老党员、退休人员和低保户组成，为居民提供保安、保洁、绿化、房屋及设施设备维修养护、车辆管理等专业化服务。<sup>[20]</sup>2018 年 4 月，成都市人民政府办公厅发布《关于培育社会企业促进社区发展治理的意见》，引导一批社会企业服务项目在社区落地。成都市玉林街道黄门街社区发动居民入股成立社区公司，入股居民既是社区公司的股东，也是社区公司的消费者和社区志愿者，社区公司业务以公益和服务社区为主，负责提供包括环境整治在内的公共服务并将盈利的 20%投入社区公益基金。<sup>[21]</sup>

虽然上述四种合作模式的具体做法不同，但在运行上却呈现共同轨迹，政府在与合作关系中始终居于主导地位，合作模式运行的动力来自政府职能转变和社区组织自治能力的培育。第一种模式，政府主要负责项目规划、资源调配和合作平台构建，通过社区项目吸纳资金、人力、技术等资源，使社会组织有针对性地提供社区环境治理服务。第二种模式，通过重塑社区党建体系、技术创新等方式推进其自身改革，将由上至下的行政权力逐步转化为社区组织的自治权力，使社会组织掌握社区环境治理服务的主动权。第三种模式，政府将社区环境治理中管理协调等事务性、服务性、中介性的职能转移给枢纽型社会组织，以提升社会组织承接公共服务的能力，这既是基层政权服务的延伸，也是实现社区管理自治的需求。第四种模式，政府利用市场机制的作用，培育提供社区环境治理服务的新型社会组织——社会企业，以商业运作的方式解决社区环境问题，所得盈利再投入所签约的项目运作或所在社区的公益事业，将政府服务生产的职能转变为契约管理职能，也是社会组织转型升级的体现。值得注意的是，无论是政府授权抑或赋权，其重心均在引导和培育社会组织提供公共服务的能力，最终目标是社区自治能力的提升，而居民参与积极性越高、参与面越广，政社合作效果则更为显著。

## 三、社区环境治理中地方政府与社会组织合作的困境及其症结

“协同增效式合作的前提是存在独立而强大的社会组织”，<sup>[22] (p122-123)</sup>但从目前社区环境治理实践中政府介入程度、社会组织参与能力、社区自治力量来看，政府与社会组织的合作关系总体上仍是一种依附性的协同关系。政社合作关系建立在社会组织对政府的制度性、资源性依附，政府从制度、资源层面掌握对社会组织的直接或间接控制权。<sup>[23] (p112-118)</sup>为增进双方协同，政府与社会组织的互动很大程度上是一种合作的策略性行为。譬如，政府以行政力量整合政策、资金、技术等多方资源，为社会组织参与社区环境治理提供更多条件，同时通过行政权力下沉、组织结构嵌入等方式来主导合作行动及方向，反而限制了社会组织的自治性；为获取更多的制度空间和发展资源，社会组织通常会牺牲较大的自主性去迎合政府的“指导”。这些互为矛盾的

策略行为，最终会导致政社合作陷入困境。

#### （一）项目合作中的赋权不足与赋能缺失。

赋权和赋能是增进政府与社会组织良性互动的重要方式，目的在于提高政社合作的有效性。前者通过扩展社会组织发展空间和行动自由，使其拥有更大的自主权和独立性，即给予其充足的发展空间和适当的控制权；后者通过增强社会组织的服务意识、技能及专业性，使其更容易解决问题，即给予其可持续发展的能力。在社区环境治理项目化运作的过程中，政府发挥着很强的主导作用，项目合作中的赋权不足和赋能缺失，社会组织在开展工作时仍需政府各方面扶持，社会组织在社区环境治理中的角色更多停滞在“参与”而非协作层面。

首先，项目运行本身也是政府购买公共服务的过程，从项目规划、参与主体的选择、技术和人才引进到资金保障，都由政府主导决定。政府与社会组织代表不同的利益主体，政府往往从自身公共服务职能出发去选择和判断社会组织在社区环境治理方面应提供哪些服务，以及服务的质量和数量。因此，一旦社会组织加入社区环境共治框架，政府就会对其设立指标要求，也以此成为对政府职能的间接考核；社会组织缺乏协商能力，为获得项目资助，社会组织往往会迎合政府部门的各项要求，导致服务目标从满足社区居民需求转为满足政府需求，以换取政府资源。其次，社会组织在提供服务时需要社区居民、居委会、街道、物业公司等多方利益主体的协助与合作，社会组织并不具备行政权力，开展工作时只能逐一协调、多方沟通才能获得批准，很难调动各方资源。虽然政府赋予社会组织一定的管理权限，但由于长期以来大多数社区事务都由政府基层单位协调解决，社区对政府形成权威依赖，在短期内社会组织很难获得各方认可。此外，社区居民对社会工作的认知度较低，行业内还未能培养出大量专业的社会工作者，更多依赖各类志愿者服务，社会工作者介入社区事务需要耗费较长时期的磨合，才能取得社区居民的认可。

#### （二）单向嵌入式共治无法摆脱行政化困境。

“互嵌式共治”是政府与社会组织在提供公共服务时的新型合作关系。“互嵌”应是一种双向的行为，一方面是指社会组织嵌入政府主导的公共服务体制，另一方面是指政府以特有的方式嵌入到社会组织中。<sup>[24] (p103-111)</sup>在社区环境治理实践中，“嵌入”是否成功主要取决于政府基层部门的牵引力，社会组织往往以被动的方式嵌入到社区环境共治结构，并未很好地发挥其能动作用。社区党委通过社区党组织、党员在社区治理中的核心引领作用，引导社区居民成立自治组织、社区社会组织，这种“党建+”的模式虽然可以迅速调动和整合各方资源参与到社区环境整治行动中，但联合行动主要依赖党政主导及相关部门权力推动，各个主体权责信息不明，易陷入行政化困境。

首先，目前“党建+”模式是社区环境多元共治的最大平台，在社区环境共治行动中，社区党委不仅起着政治领导、组织领导、价值引导和思想引领的作用，在具体事务上还发挥着协调与监管功能；对于居委会、物业、业委会而言，社会组织或社区自治组织是为帮助解决社区环境问题而新生的非官方供给主体，对社会组织所提供的服务有着不同于党政部门的利益期待，社会组织既接受党政部门的监管，也要接受居委会、物业、业委会及居民的监管，多头监管使社会组织服务对象、内容、方式及成效评价的标准不一，导致社会组织服务碎片化。其次，目前的嵌入式共治，以党组织建设延伸、嵌入党员服务为主，培育可统筹协调社区环境治理行动的枢纽型社会组织为辅，其他社会组织主要通过政府购买的方式介入，服务覆盖街道管辖内的所有社区，而社会组织与社区其他治理主体之间的直接对接较少，对各社区居民个性化的服务需求缺乏了解，易形成过度依赖“党建+”模式或街道职能部门行政推动的局面，将党领导社区治理等同于基层党组织包办，基层政府权力下放转为权力的变相延伸，反而会增加社区组织的行政负担。

#### （三）枢纽型社会组织“官民二重性”的制度障碍。

枢纽型社会组织是政府与社会组织之间对话的桥梁，其核心作用是反映社会诉求、参与民主决策，整合社会组织力量，培

育和引领社会组织发展建设。建立枢纽型社会组织是推动政社互动良性发展的新途径，也被视为政府职能转变与转移的主要接盘手。<sup>[25] (p41-45)</sup> 枢纽型社会组织不是政府部门行政派出机构，应遵守国家民政部对社会组织的管理规定，其组织行为受行政机制和自治机制的双重制约。目前，在社区环境治理实践中，社区社会组织联合会、社区社会组织服务中心等枢纽型社会组织主要由街区政府发起，为协调社区环境治理各主体行动、加强社会组织之间联合行动、统筹各方资源而建立的，由社区社会组织或社区居民自发成立的较少，表现出许多“泛行政化”的特征，陷入亦官亦民的尴尬境地。

一方面，政府在组织建构上的行政干预使枢纽型社会组织缺乏管理的自主性和能动性。从组织结构、服务内容、人员配置到财政来源与经费支出基本参照政府内部标准设置，包括组织成效的评价体系也受政府指标分派的影响，这与社会组织管理自治性有较大差距，影响了与其他社会组织的有效对接。另一方面，枢纽型社会组织在实践中的职能目标偏离，降低了政社互动的及时性、有效性。枢纽型社会组织大多由街区政府主导建设，承接政府职能转移更具直接性、针对性，从而能获取更多的资源、项目、资金及政策支持，同时枢纽型社会组织还肩负社会组织之间、社区与社会组织之间的联结协调职能。以街区政府发起的社区垃圾分类治理专项行动为例，枢纽型社区社会组织不仅承担了政策宣传、专职社工培训等职能，还代表社区培育或引入相关公益组织及志愿者队伍。因此，相比其他社会组织，枢纽型社会组织更易获得政府制度资源和政策资源，更了解街区政府和居民双方需求，类似政府的行动逻辑再加上政府扶持，极易形成资源及信息垄断，发展为全能型组织，而沟通协调、资源整合才是其本职目标。

#### （四）社会企业介入共治框架的可持续发展机制尚未形成。

社会企业是社会组织发展的新形态。社会企业的产生不仅是社区服务市场化运营的结果，也是创新政府购买方式、促进政府与社会组织关系转型升级的体现。对中国而言，社会企业仍是一种新生事物。在市级层面，目前仅有北京、佛山、顺德、成都等市在社会企业认定标准及培育扶持等方面明确提出相关政策，仍缺乏完善的政策支撑和良好的人文环境。社区环境治理实践中所产生的政府项目投资、集体资产及居民合股等形式的社会企业，仅是地方的局部试点，社会企业介入社区环境共治框架的可持续发展机制尚未形成。

首先，在市场规则作用下，社区环境治理中各利益主体之间公平价值与商业价值的冲突仍缺乏协调机制，社区利益难以形成自我循环。一是市场化有侵蚀传统社区共同体的风险。由于市场力量介入社区环境治理的最大动力来自盈利的憧憬，社区成员之间互帮互助、自发自愿维护社区环境的道德心理和行动，被市场机制作用下的公平竞争和价值交换所替代，损害了社区环境治理的非营利性。二是社区环境服务的产业化经营需利润维系，利润分配的基础是明确社区公共事务治理的权力分配及社区产权关系，而行政、市场、社会在社区环境共治行动中的权力边界是模糊的。社会企业是社区环境服务市场的主体，在运营管理上采用商业的方式与手段，遵循市场化运作原则，但因其组织上兼具公益性，在追求商业利益的同时必须兼顾社会效益，二者的冲突主要依靠行政权力协调，而目前在服务产品定价、资金监管、效益评价等方面仍缺乏明确的制度规范和完善的政策支撑，也缺乏相应的行业规范、社会监督及反馈机制。其次，目前社区环境治理相关的社会企业服务绩效测量没有明确的标准，运营模式也比较单一。2018年，《北京市社会企业认证办法（试行）》中指出社会企业服务绩效效应“有可测量的证据显示其创造的市场成果及社会价值”，但在社会成果测量的指标、主体及程序等方面并没有做出明确的规定。在四川、云南等地兴起的社区服务公司，主要采用社区利益的自我循环模式，即以社区人际关系、社区场馆及其他资源为纽带或平台，为社区居民提供就业机会，开发社区合作经济，除去成本所得盈利划拨为股东分红和公益投入。换言之，当某一要素缺失时，就会影响社区公司的良性运作。从实践看，囿于有限的社区资源，特别是社区人际关系及居民参与程度，这类社会企业的规模、服务范围较小，社会成果覆盖面也不够大。

## 四、社区环境治理中政社协同增效合作机制的构建

总体而言，社区环境治理中地方政府与社会组织合作困境的症结主要集中在两个层面：一是治理过程中政府向社会组织过渡权力的需求与制度供给不足之间的矛盾；二是社会组织及社区自治力量仍然薄弱。因此，政府仍要保持对社区环境治理的主

导地位，构建政府与社会组织协同增效的合作机制，通过一系列制度供给建立社区组织保障和治理主体合作平台，不断调适互动策略，培育和发展社会力量，从而提高治理整体绩效。

#### （一）共治与自治相结合：强化项目合作中的赋权增能。

自治是共治的基础，共治是为了更好地实现自治。社会组织是社区环境共治的重要主体，是社区环境治理服务的重要提供者。第一，政府应建立以社区居民需求为导向的项目化运作及管理机制，以政社良性互动为主线整合社区自治与共治行动。社区环境建设项目要契合社区居民的需求和社区服务的方向，在此基础上制定政府购买社区环境治理服务指导目录和承接相关服务的社会组织指导目标。对相关社会组织实施分类管理，进一步放宽准入机制，利用社区建设各类项目平台，发挥社会组织孵化基地对社区社会组织创业的支撑作用。第二，通过签订项目契约，明确社会组织在社区环境治理中的权责与义务，合法化地生成社会组织的权力，培育社会组织自治能力，提高其在共治行动中的地位。第三，为相关社会组织提供社区展示平台，直接与社会需求对接，如开展社区环境治理项目展示会等活动，增强其与社区居民以及驻区单位的联系互动能力，提升社会组织在专业方面的权威。加大政府购买社区环境治理服务的力度，促使政府购买服务逐步成为街道（社区）提供环境治理公共服务的重要方式。此外，引导社会组织发挥其将分散的“社会人”再组织化的功能，以及广泛传播其“助人自助”的公益价值观，提升社区居民对社会组织及社工工作的信任度，并以社区居民环境治理需求为基础，培育相关的社区社会组织。

#### （二）建立利益协调机制：化解社会组织“被行政化”的困境。

地方政府要实现“以塑造社区环境治理共同体为导向”的职能转变，以创新与社会组织之间的互动方式为主线，建立社区环境治理的利益协调机制，实现社区环境共治理念与行动上的互嵌。一是要明确政府主导者而非主管者的角色，政府行政权力应用于引导、协助而非控制、包办。如在社区环境治理项目中，应协助建立合作条件，促使成本分摊和利益共享，进而产生合作绩效；对政府在社区环境治理中的考评，不是干预了多少事项，而是产生多少合作绩效。社区环境治理绩效评估，应以社区居民满意度、居民参与度、社会组织合作程度及其发展成熟度为指标。二是要制定政府与社会组织合作的权责清单，明确社会组织承接社区环境治理的政府职能范围、具体事项及权力依据，规范行政权力的行使。如完善“党建+”模式，在组织建设上着重以社区党委引导社会组织党建发展，而不是单纯依靠街道行政管理机构的党员直接嵌入，按社区环境治理的需求来建构社会组织部门结构及运行机制，使枢纽型社会组织真正发挥整合相关社会组织专业服务的作用；以公平参与的机会破解利益冲突，借鉴市场化精细管理模式，除政府购买和项目投资外，发展公益创投项目，引入企业、驻企社工、志愿者团体、环保基金会等社会资本投入社区环境治理项目。此外，政府与社会组织合作的重心应转向社区认同系统的构建，引导和协助社区居民建立社区文化认同，不拘泥于传统邻里关系，利用社会组织“公益价值”理念助推社区理念更新，同时丰富“党建+”模式的价值理念。

#### （三）变革运营模式：盘活枢纽型社会组织的自治价值。

枢纽型社会组织的“官民二重性”主要来源于其运营模式的行政化，政府将自身资源直接给予枢纽型社会组织，让其向其他社会组织购买社区环境治理服务；或者直接以行政权力培育枢纽型社会组织，让其代表政府整合其他社会组织的资源。因此，应变革枢纽型社会组织的运营模式，打破政府资源垄断，改革社会组织发展自上而下的传统方式，排除体制性障碍。首先，引导各类社会组织实现自我转型和发展，从根源上改变枢纽型社会组织的建构方式，而不是单纯依靠行政权力催生。例如可以引导群团组织、社区自治组织转型成为枢纽型社会组织，然后再去联动其他社会组织，这一方面可以使社会组织保持和回归自身的“民间”属性，为解决社区治理问题而创建，促进枢纽型社会组织持续规范成长；另一方面，群团组织、社区自治组织在此过程中也能实现自身的转型升级，转向基于社区治理需求的现代公共服务模式。其次，在资源整合上淡化行政色彩，发挥枢纽型社会组织联动社会力量的专业性，将企业、社区居民及其他社会组织纳入社区环境共治框架中，而非依靠政府行政命令。再次，规范枢纽型社会组织的资金管理与考核评价制度。广开资金来源，允许引入民间资本，较少地依赖政府全额拨款；不以政府为单一评价主体，建立政府、第三方评估机构、行业协会、社区居民、枢纽型社会组织自身等多方联合评价体系。

#### （四）重塑市场规则：整合商业利益与公益价值。

应社区环境治理需求而产生的社区居民公司、社区服务公司，其运营方式的商业化与价值追求公益化之间的冲突，集中反映了政府、社会组织、社区居民等不同社区主体背后的动机及行为准则。通过重塑政府、企业和社会组织在社区环境公共服务市场的行为规则，建立公平合作的伙伴关系，使相关社会企业最大化地实现社会效益。第一，契约关系需道德与法治约束并行，建立公益与商业在冲突时的协调与对话机制。如股份合作制形式的社区服务公司，应依法明确规定盈利分红、运营投入与公益投入的比例，并产生法律效应，任何一方不可违背；“社会组织+商业公司”的联合体，两个组织应独立核算财务，并通过控股方式建立合作契约，社会效益及公益为目的的社会组织应占较大的股份，以确保合作不偏离公益性。第二，明确社区产权关系，建立公平有序的市场竞争及资源分配规则。应区分社区中的社会公益性公共资产和经营性资产，明晰社区（包括社区组织和社区居民）对社区公共资源的配置权，如社区公共活动场所的使用途径及商业空间，应由社区组织和社区居民共同决定，明确公共资源的使用权和产权归社区共同所有，并相应确立社会监督机制。第三，建立多元评价与监督机制，拓展运营模式。政府应鼓励和引导社会企业与社区间的协作，建立社会企业与社区互动的自治管理，协调和优化公共服务和共享平台，扩大社区与社会企业、社会企业与其他类型社会组织互动的空间；社区居民是社区环境服务的直接受益群体，也是重要的社区主体，应建立社会企业的公众评价机制，以此约束社会企业的行为，使其不偏离对公益价值的追求。此外，鼓励社区环境产业投资主体和投入形式的多元化，借鉴商业运作的技巧和营销策略达到社会目的。

## 五、结语

在当前中国社区环境治理中，政府与社会组织之间出现了许多趋向协同增效式的合作行为，以政社关系为主线的多元合作与良性互动成为实践追求。社区环境治理中的政社合作逐渐从政府主导的“外在型合作”转向政府引导的“内生型合作”，前者有两种类型：一是以政府民生项目为平台构建政社合作的资源供给链，引导和培育社会组织参与社区环境治理（如第一种模式），二是通过行政权力将分散的治理主体嵌入到一定的组织体系中，以组织结构重组、技术引领等方式给予社会组织治理权限，旨在构成行动有序的合作局面（如第二、三种模式）；后者以社区公共服务市场为基础、以治理主体利益为纽带，政府以政策引导并通过内部规则达成自愿合作（如第四种模式）。这说明，政府正竭力从主导者的角色转向资源整合者、协调者与契约管理者；政府与社会组织合作的结构性要素由政策协调、项目推进、组织建设转为公共服务组织方式变革、市场机制作用与社区利益认同。然而，在社会组织及社区自治力量仍然薄弱的情况下，社区环境治理中政府与社会组织之间权力及力量平等的协调增效式合作在短期内无法实现，但可以通过积极的合作行为，建构和实施政社协同增效机制，推进政府职能由生产服务型向契约管理型转变，促进政社关系的转型升级。

#### 参考文献：

[1]吴晓林，郝丽娜.“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察[J].政治学研究，2015，(1).

[2]Plowden, William. The Compact: Attempts to Regulate Relationships between Government and the Voluntary Sector in England[J]. Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly, 2003, (32).

[3]Dimitri Devuyst. Book Reviews: "Better Environmental Decisions: Strategies for Governments, Businesses, and Communities" [J]. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 2000, (1).

[4]Raffles, Hugh. Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India [J]. Current Anthropology, 2005, (2).

[5]黄珺，孙其昂. 城市老旧小区治理的三重困境——以南京市 J 小区环境整治行动为例 [J]. 武汉理工大学学报（社会科学

---

版), 2016, (1).

[6]栗明. 社区环境治理多元主体的利益共容与权力架构[J]. 理论与改革, 2017, (3).

[7]张振洋, 王哲. 有领导的合作治理: 中国特色的社区合作治理及其转型——以上海市 G 社区环境综合整治工作为例[J]. 社会主义研究, 2016, (1).

[8]王芳, 邓玲. 从自治到共治: 城市社区环境治理的实践逻辑——基于上海 M 社区的实践经验分析[J]. 北京行政学院学报, 2018, (6).

[9]王芳, 李宁. 新型农村社区环境治理: 现实困境与消解策略——基于社会资本理论的分析[J]. 湖湘论坛, 2018, (4).

[10]李继成. 社区里来了社会组织[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1604471761486978530>.

[11]赵文静. “绿城妈妈”社区环保服务让“绿色风”吹进更多家庭[EB/OL]. [http://zz.wenming.cn/wmzz\\_xwzx/201709/t20170905\\_4731311.html](http://zz.wenming.cn/wmzz_xwzx/201709/t20170905_4731311.html).

[12]向晨晨. 120 万社区治理保障资金如何用? 一场社区与社会组织的“双选会”告诉你[EB/OL]. <http://paper.cdht.gov.cn/pc/c/201808/14/c11459.html>.

[13]张俊, 徐建海, 等. 激活基层自治细胞推动社区协同善治[EB/OL]. [http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-02/26/content\\_7519384.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0](http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2016-02/26/content_7519384.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0).

[14]王晓芸. 构建基层管理新格局创新社区治理新机制——上海梅陇三村以“绿主妇我当家”新理念创新社区治理[EB/OL]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0801/c401815-28600794.html>.

[15]罗秋玲. 我市首个社区环境和物业管理委员会成立可约谈物业业委会和业主[EB/OL]. [http://nb.ifeng.com/a/20180522/6595263\\_0.shtml](http://nb.ifeng.com/a/20180522/6595263_0.shtml).

[16]创新治理方法推进便民社区建设[EB/OL]. <http://www.wccdailly.com.cn/shtml/hxdsbsq/20180130/69672.shtml>.

[17]高新区文明办. 社会组织助力文明创建居民、环境和谐发展[EB/OL]. [http://wm.jschina.com.cn/9654/gaoxin/201706/t20170619\\_4249493.shtml](http://wm.jschina.com.cn/9654/gaoxin/201706/t20170619_4249493.shtml).

[18]创新街镇社会组织服务中心运行模式驱动上海长宁社区治理社会化良性发展[J]. 中国社会组织, 2018(18).

[19]陈利群. 虞波社区 47 个社会组织“共管”社区[EB/OL]. [http://epaper.cxnews.cn/html/2018-01/08/content\\_2\\_1.htm](http://epaper.cxnews.cn/html/2018-01/08/content_2_1.htm).

[20]韩虹婷. 股份合作治理农村环境值得推广[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/16/c\\_127500266.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/16/c_127500266.htm).

[21]庄灵辉. 股东王大姐黄门街社区建成都首家社区公司, 居民王有蓉积极入股[EB/OL]. <https://e.chengdu.cn/html/>

[22]汪锦军. 走向合作的治理：政府与非营利组织合作的条件、模式和路径[M]. 杭州：浙江大学出版社，2012.

[23]彭少峰. 依附式合作：政府与社会组织关系转型的新特征[J]. 社会主义研究，2017, (5).

[24]王玉良，沈亚平. 公共服务领域互动嵌入型政社关系：现实困境与建构路向[J]. 学习与实践，2015, (11).

[25]沈荣华，鹿斌. 制度建构：枢纽型社会组织的行动逻辑[J]. 中国行政管理，2014, (10).