
作为社区应急机制的“邻居”

——基于积极公民的跨组织分析

姚尚建¹

【摘要】居委会、业委会、物业公司往往被称为社区治理的“三驾马车”。现有的制度设计较多地从三者关系入手，讨论社区治理中的整体性组织结构，而这一框架在应急治理中面临韧性转换的任务。在城市紧急治理中，基于一致性的应急管理把权力运行与权利主张纳入有限空间，社区居民以志愿者的角色进入这一空间，从而形成“街道+居委+志愿者”的国家中心主义的组织体系和“市场+社区精英+志愿者”的社区中心主义的参与体系。从叙事方式上，后者以“邻居”的身份从物资保障等方面缓解了社区居民的资源不足，介入社区治理；从集体行动上，中国城市中的“邻居”以居民、业主等多重身份的灵活切换以及跨组织行动对现存城市制度框架形成了功能补充；从压力传导上，“邻居”的行动方式、组织模式和韧性机制，拓展了社区自治的视野，催生出社区治理“三驾马车”的外部压力。

【关键词】城市政治 社区治理 积极公民 应急机制 邻居

一、研究的缘起与文献回顾：组织、行动与积极公民

2022 年春，新冠肺炎疫情袭扰了中国的经济中心——上海，先后有数十万市民被病毒感染，由此引发了全国性关注。3 月 28 日，上海市以黄浦江为界，对市民分阶段开展核酸筛查，标志着这座中国最大的城市进入到严格的管控阶段，2500 余万人口城市的突然闭锁使这座超大城市迅速进入静止状态，“抢菜”则率先成为近 2 万个上海小区、自然村、单位等的“集体行动”。

被一度遏制的“社区团购”成为社区紧急治理中的日常生活物资主要通道，一些热心市民也因此成为各个小区的“团长”，数以百万计的志愿者在居委会、“团长”的带领下，为小区居民紧急配送物资。

4 月 6 日深夜，中共上海市委向全市党员发出公开信，要求党员“亮身份、见行动”，并深入社区工作，数据显示，公开信发出当天，全市就有 68.6 万名在职党员向社区报到，其中除公安民警、医护人员、社会工作者等已在岗工作以及不符合相关条件人员外，31.3 万报到在职党员已分 9155 组编入相关区、街镇和村居的工作队伍。¹以党员志愿者为代表的“积极公民”介入封城期间的社区治理，缓解了后者的人员压力。

社会科学的解释日趋多元，而“多元化解释机制，从方法论层面展现了诠释和解释两种方法融合的趋势”²。在中国国家治理的解释中，国家集权主义的传统往往最先得到承认，国家官员或曰“干部”因此成为国家治理的主要角色。有学者甚至认为，干部是当代中国的单一政治能动者，全方位地组织、领导、管理国家所有领域的一切事务，从而形成干部政治和干部制国家，作为领导性治理者，干部可以在组织性和创造性之间保持平衡。³

但是要看到的是，由于市场经济的冲击和领域分离，以干部为核心的集权制国家治理面对众多压力。有学者提出，国家治理面对的一个巨大挑战是自上而下的集中体制的国家治理结构如何去解决因市场经济体制而产生的一个自下而上的分散过程引发

作者简介：姚尚建，华东政法大学“经天学者”特聘教授，政治学与公共管理学院教授、博士生导师。（上海 201620）

的各种问题。⁴

由干部编织起来的组织网络把国家治理的刚性与弹性集于一身，“政府的权力涉及了社会的方方面面，因而政府必须对整个社会承担无限的责任。这种集权的、大一统的管理方式尽管在革命后的一段时间里发挥了一定的作用，但也使得国家管理社会的交易成本过于高昂，社会失去活力。”⁵

事实上，快速城市化与公私领域的持续性分离压迫着严格的干部网络，这一压力同样传导到“类干部”的社区居民委员会。2020 年我国常住人口城镇化率达到 63.89%，与此同时，全国 61.5 万个基层群众性自治组织中，村委会 50.2 万个，比上年下降 5.8%，村委会成员 207.3 万人，比上年下降 4.9%；居委会 11.3 万个，比上年增长 3.2%，居委会成员 61.6 万人，比上年增长 3.3%。⁶

城市社区居委会成员增长的比例没有反映出我国城市化率的实际变化，2020 年我国城市人口为 90220 万人⁷，社区居委会成员与城市人口比例接近 1:1500，因此仅仅依靠社区居委会“干部”来管理社区日益困难。与此同时，我国社区志愿服务力量日益发展。截止 2020 年年底，全国志愿服务信息系统中汇集的注册志愿者 1.9 亿人。⁸

从发起主体的角度，有学者把中国志愿服务的发展划分为“自下而上发起，自上而下推广”“自上而下发起并推广”“自下而上发起，自下而上扩展”等三种模式，其中发源于天津市和平区的第一种模式是典型的中国社区层面的志愿服务模式。⁹基于服务类型的角度，也有学者把社区志愿服务分为救济型、互助型、公共服务型、公民参与型等四种。¹⁰所有这些，有效支持了社区建设。

“组织是一切管理的载体，管理不过是组织维持其存在和发展的方式而已。如果说人类有什么最值得夸耀的话，就是他们在历史的进程中发展了一种特有的组织能力。”¹¹自城邦以来，人们总是在特定的组织中生活的。从个体的角度看，中国乡土社会不仅提供了生活的土地，也提供了生活的组织网络，因此城市化背景下农业人口脱离土地的过程，同时也是脱离组织的过程，还是人们再组织的过程。

组织与行动密切相关。通过对工业革命到行政管理时代的管理文化的梳理，怀特和贝登纳发现，主要存在两种后来被道格拉斯·麦格雷戈（Douglas M. McGregor）称为 XY 理论的管理模式：一种是具有超人能力的管理者，他们认为雇员仅仅是为了工资而工作；一种是鼓励开明的、友好的工作关系。¹²

因此借助于理性主义的推进，组织把越来越多的个体纳入体系之中。而作为极端的形式，韦伯式的组织最终沦为理性的铁笼。在组织行为学兴起多年后，组织公民行为（Organizational Citizenship Behavior）理论才在组织内部部分地松弛了这一铁笼，这一理论承认，组织内部存在着一系列非正式的合作行为，这种既非正式角色所强调的，也不是劳动报酬合同所引出的组织公民行为是一种自愿合作行为，这一行为能自觉维护整个组织的正常运行。¹³

这一理论解释了组织内的个体利他性行为的形成，但对组织中的个体如何实行跨组织行为并未过多涉足。1965 年，曼瑟·奥尔森（Mancur Olson）出版《集体行动的逻辑》一书，奥尔森发现在许多情况下，小集团更有效率、更富有生命力。这一对于组织规模性的考察为行动创造了弹性空间。

在后来的《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》中，在回顾了本特利（A. F. Bentley）到奥尔森的集团理论之后，埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）从囚徒困境出发，批评了把“利维坦”和“私有化”视为唯一解决方案的看法，“无论是集权论者还是私有化论者经常主张那些过于简化的或理想化的制度，几乎也是一种‘无制度’的制度。主张中央管制的人没有告诉我们，中央机构应该按照什么方法来组织，它应该拥有何种权威……主张私有产权的人也没有告诉我们，各种权利应该如何界定”¹⁴。

在国家与市场之外，奥斯特罗姆释放了社会参与公共治理的道路，并与滕尼斯（Ferdinand Tönnies）的“共同体”路径形成了合辙，费孝通先生一度把共同体的英文 Community 翻译为社区，更揭示了社区组织的共同体肌理。在中国日益组织化的社区体系中，还存在大大小小的“小区”组织，基于规模可控性与空间可及性，有研究者倾向于将小区定义为“小区共同体”，“理想的小区共同体应有居民表达诉求的机制和场域，实现和回应居民诉求的小区内生性组织，较为紧密的人际关系网络，具有共同的利益诉求和共为的集体行动，有着共有的价值认同、共守的行为准则和价值规范。”¹⁵

不同于“利维坦”和“私有化”的二分，“小区共同体”这一颇具中国特色的话语补充了韦伯以来的组织讨论，也规范了小区治理的主体，即小区事实上存在着三种差异性的力量，正是国家、市场与社会分别介入小区治理，带来了小区的安全、繁荣与活力；共同体内部三种力量的并存，又为跨组织行为提供了前提。

在处于快速转型期的中国，城市社区治理同时存在着常规与动员两种机制，“常规机制与动员机制是两个互为替代的治理机制，有着内在的紧张和不兼容性。常规机制建筑在分工明确、各司其职的组织结构之上，体现在稳定重复的官僚体制过程以及依常规模程序进行的各种例行活动中……而动员机制恰恰需要通过超越常规的紧急动员过程、突破已有组织结构才能得以启动和运转。”¹⁶

从组织学的角度看，执政党领导下的“三驾马车”——居民自治组织、物业公司、业主代表大会是社区治理的常态机制，但是2020年新冠肺炎疫情以来众多城市紧急动员机制的启动，使越来越多的社区居民得以参加志愿活动并跨越组织边界，有的研究把积极参与社区应急管理的支援人员定义为“应急志愿者”，从而把常态社区志愿服务拓展到非常态城市治理之中。¹⁷

2022年上海等各大城市社区应急志愿活动规模加大，作为“三驾马车”之外的临时性组织，以“团长”、志愿者等为代表的“邻居”一词重新回归社区居民的称呼之中；而“邻居”的再次出现，重构了社区组织结构和行动机制，补充了社区现有治理框架的不足。

二、人口流动中的“附近”流失与“邻居”的动态联合

组织与行动构成了我国社区治理的研究入口。作为国家治理的基石，社区治理的能力提升关系到国家治理的有序推进。为了强化基层治理，从常态机制出发，国家从组织结构与组织流程的两个维度对基层治理体系加以强化，即强调在执政党的统一领导下，通过居民委员会、物业和业主委员会等“三驾马车”实现德治、法治和自治的融合，“三驾马车”与“三治融合”因此成为我国社区治理的基本内核。但是对于城市化进程中的居民个体来说，社区往往又是陌生的，借用一位知名人类学者的表述，这种陌生源自“附近”的消失。中国社区研究需要历时性的跟踪，即通过组织与行动的双向观察，发掘“邻居”再现与“附近”找回的基本逻辑。

首先，农业国家中的“邻居”及其有机团结。无论是日常生活还是学术思辨，“邻居”都是一个无需过多论证的语词。通常说来，邻居是指相邻居住的人或人家。中国具有深厚的农业传统，民众同样具有聚族而居、安土重迁的传统观念，因此在农业中国，邻里关系不仅仅表现为一种居住的地理关系，更体现为一种血缘关系、伦理关系。有的研究更进一步指出，家庭观念、乡土观念甚至宗族观念是理解中国政治结构的秘密，在他们看来，中国社会具有超稳定性的重要理由在于家以及建立在家之上的宗族的存在，“在中国，国家与个人之间还存在着一个强大而稳固的中间层次：宗法的家族、家庭……在中文里，国家包含着国和家，它是地域、民族与家庭组织的综合。”¹⁸

作为领土与人口大国，家国同构构成传统中国的治理模式。长期以来，国家既要面临“中央与地方关系”的问题，又要治理一个“百里则异习、千里而殊俗”的基层社会，因此需要一个既能有效维持国家统一，又能应对复杂多样基层社会的治理体系。¹⁹在这一背景下，作为基本政治单元的家庭、宗族支持了国家郡县制，作为基本政治伦理体系的熟人、乡邻支配着邻里之间的关系塑造。

当然，超稳定的社会结构并不意味着人口的完全静止，人口一旦饱和就必然流动。费孝通先生指出，中国的人口流动是以家庭为单位的，如同老树之根不动，但是老树上的种子会随风飘散，从而形成一个个小小的“家族殖民地”；同时，费孝通先生强调，虽然中国乡土社会存在着孤立与隔膜，但是这种孤立与隔膜并非以个人为单位，而是以住在一处的集团为单位的。²⁰

以家族为单位的居住与流动，形成了中国社会结构的空間平移，构成了中国一个个村落单位。邻居就建立在这一村落基础上，即邻居大多是具有血缘共同体的身份，村庄往往由一个或多个这样的血缘共同体组成。因此，在费孝通先生看来，中国社会是一种团结的社会，是一种礼俗社会，这一社会结构可以对应于西方社会学中的“有机的团结”而非“机械的团结”。

其次，人口流动与乡土性的流失。费孝通先生认为，从基层上观察的话，中国社会具有明显的乡土性特征，“我说中国社会的基层是乡土性的，那是因为我考虑到从这基层上曾长出一层比较上和乡土基层不完全相同的社会，而且在近百年来更在东西方接触边缘上发生了一种很特殊的社会。”²¹

这一开放式的定义解释了，中国人的地方性、血缘性归属意味着邻居往往是长期共同生活的群体，人们在同一块土地上繁衍、生活、互助，并形成相对稳定的地方归属感；从血缘出发，从地缘出发，中国的共同体形成自身独特的“差序格局”；这一基于血缘和地缘的社会结构是否稳定取决于两个要素：家庭的稳定性与地理空间的稳定性；这一共同体还始终面临着外部条件的影响，尤其是在不同文化交汇之处，这种影响尤其深刻。

与费孝通先生社会调查几乎同步，上个世纪初，现代意义上的城市在中国缓慢出现，并发展成为政治、市场与社会的交接点。20世纪初一项关于华北18县450万人口的社会分层调查表明，188万职业称谓中有90%是农夫，4%是商人，3%是文人学士，约2.5%是手工业者，与此同时，知县在城市中的地位相对下降，旗人的特权逐步衰落，城市富人获取权力也变得容易。²²

半个世纪之后尤其是20世纪70年代后期以来，改革开放以及随之而来的市场化与城市化战略带来了前所未有的人口迁移，人口向城市流动所形成的血缘、地缘的双重摆脱瓦解了乡里社会结构，中国的社会与国家同步进入转型期。2011年，中国城市化率第一次突破50%，标志着中国从农村社会步入城市社会。

在社会学的理论视野中，社会结构的调整恰恰是通过社会流动实现的，而社会流动既包括地理空间的流动，更体现为人们在社会关系空间中个人地位的改变。²³ 改革开放以来，数以亿计的农业人口离开了世居的土地，进入大小陌生的城市。然而，面对面（face to face group）的社群遭到了结构性挑战，正如帕克（Robert Park）所言，“随着城市的发展，社区中人与人的联系中，间接关系，或称次级关系（Secondary relation）已经取代了原来的直接关系、面对面的首属关系（Primary relation）。”

²⁴

再次，“附近”的消失与他者的再联合。间接关系瓦解了中国乡土社会结构，瓦解了乡里关系，也瓦解了基于地方性与血缘性之上的“邻居”的伦理色彩。中国人从一个个家庭、宗族组织中走出，进入了城市这一新的共同体之中。与此同时，在城市中，虽然人们相处的地理距离更为紧凑，但是在同一社区，不同社会阶层、不同职业的邻居仅仅意味着一种地理空间的相邻关系，这些被从不同乡土社会拔根而起的人们成为一个个“熟悉的陌生人”。“附近”意味着个体之间是内渗性、连通性的，而“附近”的消失意味着内渗性和连通性的“断裂”，甚至“极化”。²⁵ “附近”与邻居的消失挑战了中国长期以来的社会关系结构，也改变了长期以来基于家庭，基于差序格局的社会治理结构，在城市中，脱离乡土的个体成为一个个独立的、自由的“他者”。

在上个世纪中期，中国的城市乡村都没有得到充分的发展，“中国的城市没有刺激起曾在日俄两国所发生的那种变化。城市人口增长与全国人口增长大体保持同步，但中国城市没有成为吸引农村居民的磁石或榜样。”²⁶ 一直到上个世纪后期，中国经济驱动了数亿农村人口进入城市，这一世界罕见的大规模人口流动，直接使停留在原来乡土关系中的家庭、宗族到村落的共同体直面重建团结的努力。在他者的视野中，个体的活动无需承担更多的社会压力和家族性评价，社会治理的成本需要从乡土伦理之外寻找生长点，寻求“他者”联盟的机制。

“一切人类生存的第一个前提，也就是一切历史的第一个前提，这个前提是：人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西。”²⁷因此在利益政治学看来，人们的集体行动一定建立在合理的利益动机上；帕特南（Robert Putnam）通过意大利的研究发现，共同利益才是公共精神的起点，基于霍布斯式强制公共行为的理论缺陷，帕特南引入了信任等社会资本，即“集体行动困境，可以通过利用外部的社会资本加以克服……在没有物质财富做担保时，参与者实际上是在用他们的社会联系作保。”²⁸因此联盟机制与行动有关，行动则与利益相关。这样的分析同样适用于中国社会大流动分析：利益推动人们进入城市；利益推动人们重新结盟。中国乡土社会的转换过程，实质上是一个社会再组织的经过。

三、“附近”的找回、“邻居”的组织重建和功能嵌入

滕尼斯曾批评道，19世纪历史的观点与理性主义的观点的对立，浸透到社会科学或者文化科学的一切领域。²⁹在当下中国的社会科学中，同样存在一个历史主义与理性主义的结合困境。从家庭、宗族到国家，组织的复杂编织影响着集体行动的逻辑。在社区治理中，如果从理性主义的角度，把基层视为纵向权力体系中的一环，那么很容易把社区理解为国家治理的微观场景；但是如果从历史主义的角度看，中国的城市化不仅体现为传统社会向现代社会转换的过程，也体现为两种组织模式——即基于义务的模式与基于权利的模式——的逻辑转换。因此在社区治理的微观场景中，我们不难观察到社会结构的历时性变化，在这一变化中，基于血缘、地缘的熟人社会逐渐瓦解，基于市场、信任的社会组织重新建立起来。

首先，“附近”与“邻居”的找回：在地理与血缘之间。滕尼斯认为，共同体既包括血缘性的，也包括地缘性的甚至精神性的。³⁰这一分类事实上承认了共同体的历时性特征。离开世居的土地和熟悉的乡里，移民在陌生的城市展开新的生活。为了对抗这种“附近”的失去，一些人进行费孝通先生所提及的家庭式的搬迁，一些家庭甚至宗族成规模地进入城市，例如上个世纪后期北京的“浙江村”、本世纪初期昆明的“布依巷”就属于这一类型。

针对昆明布依巷的研究证明，借助强烈的族群认同、以族缘身份形成的“抱团”文化是“布依巷”能够持续存在的关键。³¹社会学家对北京的“浙江村”观察后同样发现，在城市对农村流动人口的“经济吸纳、社会排斥”的政策歧视和环境压力中，城中村成为农村移民的唯一落脚点，更重要的是，随着城中村的改造，这些移民也不停由一个城中村迁徙到另一个城中村，其社会关系也随之转移，从而形成了同一地理点上不同共同体并存的社会现象。³²

在某些学者看来，化解现代化和传统的对立关系的模式分为：并存（coexisting）模式、依附（dependency）与联结（articulation）模式、嵌入（embeddedness）模式。³³家族、族群搬迁至城市带来乡里结构，甚至带来相似的产业。研究表明，2000年以来中国非正规经济不断增长，2017年非正规就业人员达1.59亿人。³⁴正是这些非正规经济的生长，使进入城市的移民实现了短暂的落脚，而邻居，逐渐成为一代移民的城市依靠。

从共时性的角度，组织化的社区共同体由居民组成。在不同的语境里，城市居民还往往被表述为居民、业主等两种身份。两种身份的背后事实上存在不同的法律体系：宪法体系和民法体系。进入城市之后，一些居民逐渐摆脱早期共同体的束缚，成为城市社区中的独立个体，但是桑德斯（D. Saunders）也发现，一些巴西家庭进入中产阶级后仍然难舍过去的邻里关系，他们居住在含有政府资助的“法维拉安置住宅”附近的高层建筑中，这些“法维拉”居民一方面想要待在自己原本居住的小区里，“临近于自己的朋友、亲人和营业地点，同时又想要享有现代化的便利设施与更多的保障。”³⁵当然，这种以血缘结构抵抗地理结构的迁徙方式注定是暂时性的。

正如前文所说，一些人的城乡迁移往往带来了更多的乡邻，但是前提是较早进入城市的人已经部分嵌入城市社会关系之中，正是这种嵌入为后来的移民提供了结构性可能，也就是说，正是城市中的地缘性“邻居”为原来血缘性“邻居”的导入提供了条件；同时，城市的开放性与包容性促使越来越多的移民迁出城中村，城中村对他们来说仅仅是进入城市的跳板，这种从边缘到中心的阶层跃升，桑德斯称之为迁徙的终点。

其次，邻里关系的组织重建：信任与利益。在迁徙过程中，后来者地理性邻居与血缘性邻居的组织并存，更显示了两种文化体系的边界及城市移民的异质性特征。城市中出现了“大体系下的小社会”和“跨越两个世界的家庭和社区”，这种既联结又超越社会边界的二重性，充分体现在“浙江村”这种迁移的社区之中。³⁶ 诸如“浙江村”、“布依巷”式的集体迁徙，实现了特定社会群体的边界跨越，也隐藏了一种可能，即借助于教育和就业机会，一些家族、族群的个体成员终将离开这一集体，这一进入城市中心的迁徙行为不再以费孝通先生所说的家族式殖民地的方式出现，而是以个体行动融入新的社群或组织之中。集体移民到个体移民的变化，就是重建社群或组织关系的开始。

邻里关系重塑的过程是一个重建公共信任与公共利益的过程。相对共同利益而言，公共信任的建设门槛更高。有学者通过对农民子弟学校的观察发现，由于城市制度的障碍，一些农民工的孩子只能就读于民工子弟学校，在国家的统计数据里，这些老师同样属于流动人口，他们与这些孩子的父辈一样，都是这座城市的外来打工者。但是虽然同属外来流动人口，这些孩子的家长，甚至孩子本身都并不信任校长和老师。³⁷

帕特南发现，公共精神有特定的传统，“那些一个世纪以前人们曾积极参与新型社会团结和公共动员的地方，今天也恰好就是政治和社会生活具有最彻底公共精神的地方。而且，将近一千年前，同样也是这些地方……出现了众多诸如保护者协会、同业公会、邻里组织和其他一些公共参与形式。”³⁸

因此从利益的角度，新的邻里关系更容易达成，西方国家的邻里守望最初是为了减少入室盗窃，“但是，随着时间的推移……逐渐增加了农村守望、商务守望、河道守望、旅店守望、马守望等；内容上，在继续坚持以预防犯罪为核心工作的基础上，逐步增加了制止故意损坏公共或他人财物，禁止涂鸦、遗弃汽车，还负责照明设施差、缺乏便利设施和寻人等。”³⁹ 因此不难看出，一旦共同利益能够达成，便很容易在这一基础上实现公共利益的扩散，而这一扩散，为“邻居”的组织重建提供了路径。

再次，“三驾马车”的开放性框架与“邻居”的功能性嵌入。众多研究表明，在未来的一段时间内，一些特大城市仍将成为人口导入的目标城市；同时，在社区共同体的构建过程中，信任与利益仍将成为社区治理的切入点。有学者把社区共同体分为三个层次：以关爱和情感归属为核心的情感共同体、以参与和公共精神为核心的利益共同体、以合作和秩序建构为核心的治理共同体。⁴⁰

公共信任、公共利益与公共治理密不可分，这决定了我国社区治理架构的开放性。现有的俗称“三驾马车”的治理框架中，居民委员会是居民自治组织，在实际运行中带有部分行政性职能；业主委员会是行使共同管理权的共同利益组织，在《民法典》的框架下维系社区的公共利益；而物业公司则是维护社区秩序的企业性组织，在《民法典》的框架下保持物业的商业品质。

因此在社区内部，国家、社会与市场各自形成自身的代言人，《城市居民委员会组织法》规定，居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，居委会可以办理本居住地区居民的公共事务和公益事业。《民法典》规定，地方人民政府有关部门、居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助，选聘和解聘物业服务企业或者其他管理人等事项由业主共同决定。

《民法典》也对业主与物业公司的合同进行规定。但是在社区治理实践中，“三驾马车”的职责与关系却经常模糊不清。一个基本的问题就是，谁在维护普通居民的切身利益？人们发现，居委会职业化的一个结果在于，一个居委会往往管理多个小区，换句话说，一些居委会的成员并不居住在他们管理的小区之中。一旦小区封控，居委会的管理必然陷入困境，这些小区必须尝试紧急治理中的业主互助形态。这也是多数“邻居”介入社区治理的现实动因。在这过程中，作为个体的“邻居”可以以社工、业主、员工等名义分别进入不同的组织，从而弥补组织间的行动张力。

四、紧急治理中的积极公民与“邻居”的跨组织行动

在日常治理中，由居委会、业委会与物业公司构成的“三驾马车”基本上可以协调政府意图、自治需求与利益实现，但是紧急治理使“三驾马车”的组织、行动、流程全面承压，紧急治理机制的启动把权力运行与权利主张纳入有限空间，从而形成两种类型的组织体系：“街道+居委+志愿者”的国家中心主义的组织体系和“市场+社区精英+志愿者”的社区团购体系。以“志愿者”为标志的“邻居”灵活介入社区治理的各个组织，事实上形成社区中的“第四驾马车”。

首先，作为积极公民的“邻居”及其跨组织联结。作为现代政治学的核心问题，公民问题是共和主义与自由主义长期争论的一个话题。在共和主义那里，积极公民的基本含义是公民对于自己所在的政治共同体怀抱积极的政治态度，既主动认同政治共同体的共同善理念，又积极参与共同体的政治事务，并表现出热爱共同体（国家）的政治热情，从而有效维护政治共同体的强大向心力。⁴¹自现代城市成立以来的一千年里，权利意识与公民意识互相补充，推动了西方的社会自治，也推动了西方的经济繁荣与政治平等。

在中国的政治话语中，由于资本主义发展的滞后，城市长期以来并不具备市民社会的正当理由，更遑论积极公民的政治土壤。作为政府的治所，城市发展通常与政治权力密切相关，只是在上个世纪后期城市化与市场化的共同推进，才使城市居民具有了业主、居民身份，并通过业主委员会等组织形式形成了共同利益。

共同利益为业主、居民之间形成的次级关系提供了再组织化的基础性需求，但是相对于长期以来的国家组织与宗族组织，城市社会是复杂的，在埃哈尔·费埃德伯格（Erhard Friedberg）看来，这种复杂性集中体现为社会对象的组织的支离破碎，而支离破碎的社会主要体现在三个方面：理性的缺陷、相互依赖的缺陷与合法性的缺陷。尤其在相互依赖的缺陷的论述中，费埃德伯格认为，在组织结构中，不存在同质性抑或连续流动性，存在着的恰恰是异质性和非连续性，甚至是种种断裂。⁴²

异质性和非连续性使城市居民往往与社区组织保持距离，“三驾马车”的功能争论也部分说明，社区治理体系中存在组织断裂。但是组织行为学承认，存在着一些跨组织的合作行为，这是因为跨组织合作团队成员具有相同或部分相同的任务目标，在其工作进程中，基于企业战略和工作任务的需要，跨越其本身雇佣关系所隶属的组织边界，通过与企业外部人员紧密协作，从而实现自身全部或主要的工作绩效。⁴³这一判断从四个方面为社区“邻居”的治理介入提供分析路径：第一，大多数的社区居民属于特定的组织；第二，多数的社区居民并不受雇于社区；第三，社区治理组织间也缺乏合作；第四，社区居民可以志愿者身份进入社区不同组织。因此组织的破碎意味着“邻居”正好可以从系统外介入社区治理，这种介入必然同时是跨组织的。在一些城市的静态治理期间，在多个社区，志愿服务成为普遍现象，党员志愿者、普通志愿者及社区居民积极行动起来，他们时而出现在物资供应组，时而出现在核酸采集维护组，时而出现在巡逻组，以多方位的组织参与弥补社区治理的人员不足。

其次，组织的再系统化到积极公民的行动机制。长期以来，我国的城市治理体系遵循了国家主义的组织逻辑，即组织体系强调权力的纵向传递，并把权力触须延伸到社区之中。一些城市为了加强社区工作，社区工作者满足一定年限后可以被纳入事业编制管理，使社区居委会这一自治组织逐步强化国家主义的权力痕迹。居委会人员之外的普通居民通过业主大会参与共同利益的管理，从而完善了社区治理组织机制。但是从运行效果上看，这一平时机制对普通居民的动员是不充分的。一些城市社区区民的跨组织行动，挑战了日常组织结构和流程，也事实上培养了积极公民的成长机制。

“结构”一词包含两个部分：一是指各个事物的构造形式和构成方式，二是指这些构造的组成原料。⁴⁴一些城市的紧急治理给普通市民最先带来的是行动限制与生活不便，仅仅是动辄数千人的居民小区的日常生活物资供应，就足以压垮社区“三驾马车”。正是在这样的前提下，志愿者的积极介入才迅速缓解了居民的困境，并在各个城市社区赢得了普遍信任。志愿者的来源是丰富的，除了常住居民，一些社区的租客、商户也纷纷参加到志愿服务之中，积极公民的志愿服务带动了社区信任关系的确立，一些物资匮乏的求助信息也及时得到了“邻居”的积极回应，有职业理发师主动为社区居民提供免费服务，还有志愿者承担了为社区居民配药等工作。部分已经完成团购的微信群也在居民的呼吁下得以保留，并成为共同记忆的见证。

从多个社区观察的经验看，80后、90后成为这次集体行动的主力，这些受过良好教育、视野广阔年轻人通过其积极有效

的行动，正在深刻改变社区治理的传统结构。不止于一些学者分析的社区应急管理的“关口前移”和“重心下移”，本轮疫情防控中的社区志愿者深入社区治理全部流程，从而重塑了社区组织网络。这一组织重塑的突出之处在于，在一个以权力为中心的干部制国家中，社会力量可以有组织、高质量地介入国家基层治理。如果说2017年党的十九大报告指出要“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”⁴⁵，那么5年之后，在数万个社区中积极公民的集体行动的展开、组织结构及其切入机制，则再一次生动解释了十九大报告中的责任、参与及互动机制。

再次，“邻居”功能的压力传导。“无论是经济系统，人体系统，社会结构，生态系统，只要我们不断地向下追溯单向的因果关系，只要我们力图掌握整体，都发现它们的各个组成部分之间存在着互为条件、互为因果的循环圈。”⁴⁶在城市整体的运行背后，是治理体系的系统化运行。每一个社区、单位，都是这座城市的微观社会组织。在国家本位的治理体系中，基层治理往往复制国家治理结构，使居民委员会日益成为一个依附于国家的准行政组织，居委会既要完成行政任务，又要完成社区工作。但是从近40年政府职能转变的视角看，城市社区其实是一种替代单位制的基层治理体制，这一体制“承接单位制解体剥离的社会职能以及政府职能转变还原给社会的社会职能，其治理是指在社区范围内政府、社区组织、驻区单位、非营利组织、社区居民基于公共利益和社区认同，通过协调合作、良性互动，共同解决社区公共事务、提供公共产品、优化社区秩序、增进公共利益，最终实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的过程”。⁴⁷国家转型伴随着社会的转型，而社区能否承接国家转型的职能剥离，关系到国家转型的顺利程度。在陌生人组成的社区中，一旦这一承接无法适应，一旦利益、信任联结成功，原属于不同组织的员工就只能重启集体行动。

一些关于香港的研究认为，虽然与西方有所不同，但是亚洲的城市同样存在积极的功能，这种功能主要体现在国家建构的过程中，“因为城市，作为一个变迁的中心，常能有力地瓦解或减弱大众对传统的一些小圈子团体的情感、忠诚及认同，从而得以发展出新的、更高层次整合性的政治社会（国家）。”⁴⁸研究表明，“行政吸纳精英”是香港都市治理的一个典型特征，即“精英整合”。这一判断对于当下的城市社区治理同样具有启发意义，在混合城乡、联动区域、辐射海外的城市运行中，社会精英通常分布于不同行业 and 不同组织，不同行业和组织系统运行边界比较明晰，但是城市紧急治理使不同行业、高度专业化的社会精英瞬间锁定于社区之中，他们率先以自身的知识储备、行动能力、专业合作等方式快速进入社区治理各个环节。尤其是在一些远离居民委员会的单个小区中，社区居民在封闭过程中积极自救，通报信息，凸显了社区自治的内核。这种从精英参与到社会性自组织的转变，对日益行政化的社区居委会、业主委员会和物业公司同时形成了压力。社区治理者需要认识到，充满流动性的城市存在着一个适应自由优先的通道，一旦城市处于紧急状态，这些社区精英将持续性挑战固化的管理体制。

结语

市场化和城市化进程产生了大量的人口流动，重构了中国的社会结构。在超大城市的规模治理中，从私权到公权，社区的个体以业主和居民的方式进入彼此隔膜的城市生活。由于城市可以提供私人服务的便利性，个体、家庭之间很少发生联系，以至于“邻居”这个语词在城市中部分丧失了它的应有含义。但现实却是，在众多城市的紧急治理中，建立在农业社会基础之上的“邻居”通过紧急参与机制实现了角色浮现。面对疫情冲击，隶属于不同组织、以党员志愿者为代表的“积极公民”嵌入进国家体系与社会体系之中，并以跨组织志愿行动弥补了社区治理中的人力、物资等不足，从而深度参与了社会自治。

城市中的“邻居”并非建立在血缘基础上，同样，“附近”的紧急嵌入亦非建立在地理基础之上。在最近一段时期，作为市场化、工业化代表的城市，先后实现了从日常治理向运动式治理的机制转换，在这一过程中，“邻居”的紧急介入显示出崇高的人文关怀与良好的参与素养。正是这种“无穷的远方，无数的人们，都和我有关”的利他性关怀，成为精英崛起的社会基础。可以想象的是，在后疫情城市治理中，“邻居”这一具有清晰伦理性的概念，将继续以“积极公民”的跨组织身份穿越国家治理、市场治理与社会治理的关系，重新成为社区治理的积极力量，而这些，正是中国城市发展尤其值得珍惜的。

注释：

-
- 1 王嘉旂：《没有豪言壮语，用行动印证与群众“心连心”》，《文汇报》2022年4月8日。
 - 2 殷杰、张海燕：《社会科学解释机制探析》，《湖南师范大学社会科学学报》2016年第5期。
 - 3 姚中秋：《干部作为政治能动者的一种类型：一个初步的分析框架》，《江苏行政学院学报》2022年第2期。
 - 4 5 竺乾威：《政府主导下的多方合作：集中体制下的治理创新》，《中国行政管理》2022年第1期。
 - 6 8 中华人民共和国民政部：《2020年民政事业发展统计公报》，<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>。
 - 7 《中国统计年鉴2021》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>。
 - 9 邓国胜：《中国志愿服务发展的模式》，《社会科学研究》2002年第2期。
 - 10 穆青：《社区志愿服务的类型、内容与形式》，《北京青年政治学院学报》2008年第4期。
 - 11 朱国云：《组织理论：历史与流派》（第二版），南京大学出版社2014年版，第1页。
 - 12 [美]唐纳德·怀特、大卫·B.贝登纳：《组织行为学》，景光译，中国财政经济出版社1989年版，第4～8页。
 - 13 张小林、戚振江：《组织公民行为理论及其应用研究》，《心理学动态》2001年第4期。
 - 14 [美]奥斯特罗姆：《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》，余逊达、陈旭东译，上海三联书店2000年版，第42～43页。
 - 15 朱仁显、邬家峰：《公共性再造：现代城市小区的治理之道——厦门市湖里区城市小区治理的创新实践》，《中国行政管理》2022年第1期。
 - 16 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。
 - 17 汪伟全：《社区应急志愿者参与公共安全治理的影响因素分析——基于新冠肺炎疫情背景的Nvivo质性研究》，《社会科学辑刊》2021年第4期。
 - 18 金观涛、刘青峰：《兴盛与危机：论中国社会超稳定结构》，中文大学出版社1992年版，第44～45页。
 - 19 欧阳静：《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》2022年第3期。
 - 20 21 费孝通：《乡土中国》，上海人民出版社2006年版，第6～7、5页。
 - 22 26 [美]吉尔伯特·罗兹曼主编：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社2003年版，第135～136、143页。

-
- 23 32 郑杭生主编：《社会学概论新修》（第五版），中国人民大学出版社 2019 年版，第 312、263 页。
- 24[美]帕克等著：《城市社会学：芝加哥学派城市研究文集》，宋俊岭等译，华夏出版社 1987 年版，第 23 页。
- 25 董山民、赵英：《“附近”的消失与再造——反思技术扩张时代的社会团结》，《福建论坛（人文社会科学版）》2021 年第 3 期。
- 27 《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社 2012 年版，第 158 页。
- 28 38[美]罗伯特·D. 帕特南：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 198、175 页。
- 29 30[德]斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会：纯粹社会学的基本概念》，林荣远译，商务印书馆 1999 年版，第 4、65 页。
- 31 何明、木薇：《城市族群流动与族群边界的建构——以昆明市布依巷为例》，《民族研究》2013 年第 5 期。
- 33 36 项飏：《跨越边界的社区：北京“浙江村”的生活史》，生活·读书·新知三联书店 2000 年版，第 8~10、10 页。
- 34 邢祖哥、黄耿志、薛德升：《中国非正规经济发展格局及与城镇化的关系——基于多指标多原因（MIMIC）模型的研究》，《地理研究》2022 年第 3 期。
- 35[加]道格·桑德斯：《落脚城市》，陈信宏译，上海译文出版社 2012 年版，第 271 页。
- 37 熊易寒：《城市化的孩子：农民工子女的身份生产与政治社会化》，上海人民出版社 2010 年版，第 146~149 页。
- 39 李肖明：《英国邻里守望组织》，《现代世界警察》2016 年第 11 期。
- 40 邵春霞：《数字空间中的社区共同体营造路径——基于城市社区业主微信群的考察》，《理论与改革》2022 年第 1 期。
- 41 任剑涛：《论积极公民——共和主义与自由主义的公民定位分析》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 1 期。
- 42[法]埃哈尔·费埃德伯格：《权力与规则——组织行动的动力》，张月等译，上海人民出版社 2005 年版，第 103~104 页。
- 43 时雨深、黄惠、路琳：《跨组织合作团队研究：多元视角述评与展望》，《管理现代化》2018 年第 5 期。
- 44[法]高宣扬：《结构主义》，上海交通大学出版社 2017 年版，第 69 页。
- 45 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2017 年 10 月 28 日。
- 46 金观涛：《系统的哲学》，新星出版社 2005 年版，第 134 页。
- 47 余湘：《城市社区治理中的集体行动困境及其解决——基于理性选择制度主义的视角》，《湖南师范大学社会科学学报》

2014 年第 5 期。

48 金耀基：《中国政治与文化》，牛津大学出版社 1997 年版，第 26 页。