

社会组织参与社区环境治理的行动策略

——基于Q社会组织的案例分析

臧义茹

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2023年8月29日; 录用日期: 2023年10月9日; 发布日期: 2023年10月20日

摘要

经济社会发展带来自然环境的不断恶化, 社会组织在环境治理中的重要性也逐渐凸显。社区作为国家治理的基本单位和关键环节, 也是环境治理的重要场所。研究基于协同治理和优势视角理论, 以Q社会组织介入三个不同类型社区的环境治理实践为研究对象, 探究社会组织介入社区环境治理的行为逻辑以及行动策略。研究发现, 社会组织根据社区类型选择主要合作对象, 并结合合作对象的合作需求采取差异化策略, 动员社区内各治理主体参与环境治理, 实现社区自治。

关键词

社会组织, 社区环境治理, 协同治理, 行动策略

Action Strategies for NGOs to Participate in Community Environmental Governance

—A Case Study of Q Organization

Yiru Zang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Aug. 29th, 2023; accepted: Oct. 9th, 2023; published: Oct. 20th, 2023

Abstract

Economic and social development has brought about the continuous deterioration of the natural environment, and the importance of NGOs has gradually become prominent. As the basic unit and key link of national governance, community is also an important place of environmental governance. Based on the theories of collaborative governance and advantage perspective, this study

takes the environmental governance practices of Q's intervention in three different types of communities as the research object to explore the behavioral logic and action strategies of NGOs' intervention in community environmental governance. It is found that NGOs select the main cooperation objects according to the type of community, and adopt differentiated strategies according to the cooperation needs of the cooperation objects, and mobilize various governance entities in the community to participate in environmental governance, so as to achieve community autonomy.

Keywords

NGOs, Community Environmental Governance, Collaborative Governance, Action Strategy

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,伴随着经济社会的快速发展,人类的生产生活对自然环境造成了极大的破坏,自然灾害频发、空气污染、环境污染、资源短缺、生态系统退化等一系列问题激化了人与自然环境之间的矛盾,制约着我国政治、经济、社会等各方面的可持续发展。为解决生态环境问题,国家不断推出环境保护政策和理念,2002年中共十六大提出可持续发展战略;2005年提出可持续发展观;2007年中公共十七大报告将“坚持节约资源和保护环境”纳入基本国策;2012年中共十八大首次提出将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局中,将“美丽中国”作为主要发展战略,环境治理的地位不断提高;2015年“坚持绿水青山就是金山银山”的理念被提出,生态文明建设也成为“十三五”规划的重要内容。国家层面的战略设计凸显了生态文明建设在我国可持续发展中的重要地位,但仅仅依靠制度建设以及政府部门的努力无法完成生态文明建设的目标,如何提高环境治理的有效性成为一个关键问题。2017年,中共十九大提出构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”[1],为社会组织有效参与环境治理提供了宏观战略支撑。

社区是居民生活居住的场所,是组成社会的基本单元,是进行社会治理的着力点,也是环境治理的重要场所。随着社区公共事务日益复杂,城市社区治理已不能仅仅依靠政府,伴随着居民需求的多样化发展以及居民参与意识和社区自治意识的提高,社区治理主体开始呈现多元化的发展趋势。党的十九大报告指出社区是国家治理的基本单元和关键环节,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[2][3]。党的十九届四中全会提出,加强和创新社会治理,要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建立社区治理共同体[4]。党的十九届五中全会要求加强城乡社区治理和服务体系建设,要发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径[5]。

在这样的背景下,能够依靠专业特长参与社区环境治理的社会组织,成为社区环境治理任务的主要承担者。社会组织驻点社区开展环境治理,与街道办、社区两委、居民等治理主体建立良好关系,组织动员居民参与,实现主体间的有效互动,并且通过协调不同治理主体间的关系,有效推动社区环境治理。因此,本文选取Q社会组织参与社区环境治理的案例,尝试探究和总结Q社会组织如何推动社区内多元

主体达成合作共治，从而推动居民参与社区治理。

2. 研究现状

学界对于社会组织参与社区环境治理已有不少成果展现，主要集中于社会组织参与环境治理的优越性[6] [7]、制度空间[3]、行动策略[3] [8]等方面。相比于地方政府，社会组织在社区治理方面存在独特的优势。一方面，社会组织有进行社区治理的需求，基于社会组织的公益服务精神和组织发展需求，社会组织可以通过参与社区治理，打造示范社区来提升组织的知名度，并扩大组织的生存和发展空间。另一方面，社会组织更具专业性，能够为社区提供专业化的帮助和技术指导，提升环境治理的工作效率[9]。社会组织可以驻扎在社区开展环境教育及环境治理活动，在约束居民行为的同时潜移默化的影响居民的环保意识，提高居民的责任感。

社会组织功能的发挥也需要一定的制度条件来保障，国家政策是社会组织进入社区开展环境治理的入场券，政策参与和政策网络开放性是社会组织参与社区环境治理可行性的制度条件[10]。同时，社会组织会根据政治机会和资源来制定合适的行动策略。从政治机会角度来看，社会组织对政治敏感性活动采取回避策略，对政府提倡且无内部分歧的环境治理活动采取用足策略，对政府提倡但却存在内部分歧的环境治理活动采取权变策略。从资源角度来说，资金的获取渠道是社会组织策略的主导方式，主要包括：“断洋奶”策略(减少对境外资源的依赖)、“吃母乳”策略(通过政府委托获取发展资源)、多元化策略(拓展多元化资源渠道)。在不同的制度空间下，社会组织采取不同的行动策略，成为政府实施环境治理的重要辅助力量。在处理与政府关系的方面，社会组织与政府的关系从以往的政府主导发展为寻求协同增效式合作[11]，应在依赖中寻求自主，对待公众应在沟通中吸纳参与，与企业则应在互动中实现共赢。社会组织应适应外部环境，实现环境治理各主体间的良性互动，实现多元共治。

对于社区环境治理的社会工作介入方面，社区工作者可以运用“三社联动”机制，主动将社区、社会组织和社工等多方力量集合起来，站在社区整体发展立场上，各司其职，各取所需，实现社区环境治理和社区自治的双重目标[12]。社会工作者可以对责任程度和压力较大的居委会、物业公司采用直接干预的手法，而对社区居民采取间接干预的手法[13]。

3. 理论基础与分析框架

3.1. 理论基础

3.1.1. 协同治理理论

除了一些众所周知的英文缩写，如 IP、CPU、FDA，所有的英文缩写在文中第一次出现时都应该给出其全称。文章标题中尽量避免使用生僻的英文缩写。协同治理理论是新型的跨学科理论，是由协同理论和治理理论相结合发展而来。协同理论源于德国著名物理学家赫尔曼·哈肯在 20 世纪 70 年代创立的协同学，该理论认为系统是由各个部分有序构成的，各个部分功能之和要大于整个系统的功能。治理理论发源于二十世纪后期，治理理论认为治理既包括政府机制，还包括非正式、非政府的机制。治理理论强调各主体间合作与竞争的重要性，为了实现治理目标，尽可能制定出被大多数人所接受的规则。基于协同理论和治理理论，协同治理被认为是由政府、企业、公民、非政府组织等多元主体通过协调和合作共同治理社会公共事务，增进和维护公共利益的过程[14]。其中社区环境治理是协同治理的重要实践，我国社会的不断发展以及社区治理复杂性的提高对社区治理工作提出了更高的要求，这导致社区环境治理工作不得不采取多元主体治理方式[15]，政府、社区、社会组织、居民等多元主体通过合作、互动和融合，发挥治理优势，制定社区环境治理方案，构建协同治理新模式[16]。

3.1.2. 优势视角理论

优势视角理论是社会工作专业的一个重要理论,该理论回应和超越传统的“问题视角”,认为“问题视角”不仅不能有效的解决按住的问题,还会给案主带来消极和负面的情绪[17]。因此优势视角理论强调发现、利用和整合案主以及环境具有的内外部优势和资源,因通过采取干预方式和与案主合作,帮助案主发现自身和环境的价值,激发案主的优势和潜能,从而有效解决问题、摆脱困境[18][19]。优势视角下的干预方式首先肯定案主具有自主解决问题的能力,在尊重案主独立性和自主性的同时,支持案主运用内外部的资源和优势并不断丰富和拓展资源。

优势视角理论主张社会组织应充分挖掘自身和社区的的优势与潜能,在优势凸显后要将优势正常化和资本化[20];帮助社区自组织设定希望目标,给予社区不同主体及成员资格并赋予其参与治理权利,使社区两委、社区自组织、居民等主体对社区有参与感和归属感,最终达到为社区负责、推动社区自治的目标[15]。

3.2. 分析框架

基于协同治理的视角,社区环境治理主体包括社会组织、社区两委(社区居委会和党委)、物业、社区自组织、社区志愿者和社区居民。社会组织在参与社区环境治理的过程中需要处理好与各方主体的关系,利用优势视角帮助社区发掘和拓展其资源和优势,实现社区环境的协同治理,本文基于协同治理主体类型以及社区类型构建社会组织参与社区环境治理的分析框架。

社区分类有多种角度和方法,传统的社区分类一般以社区的外在物质表现形态、居民身份、社区主导功能、人口特征、邻里关系、社区环境和形态等社区某方面的主导特征来对其进行分类,结果差异性较大[21]。当前,参与社区共治的主体可以分为三类,一是以行政管理为主要职能的治理主体,包括社区居委会、党组织和政府部门;二是以社区服务为主要职能的治理主体,包括物业公司、社会企业等盈利性质的治理主体以及志愿者、社会组织等公益性质的治理主体;三是以社区居民为主的治理主体。

一般情况下,以上治理主体在社区内是共存的,但不同主体存在治理能力与治理意愿的差异,导致不同社区的主要治理主体的差异性。本文依据社区治理的主导性力量将社区类型划分为“行政主导型”、“市场主导型”和“自治主导型”。行政主导型社区是指政府以资源输送、权力规制和价值规范的方式不断介入到社区事务当中,行政管理力量贯穿社区管理全过程。社区两委需要执行街道以及职能部门的职能命令,是社区行政力量传递的重要主体。“市场主导型”是指社区治理事物主要由物业公司、社会企业等市场力量处理。“自治主导型”社区是指由社区居民积极、主动和多途径参与社区管理事物,由下而上参与社区治理实践。社会组织依据社区类型不同,策略性选择有话语权的合作方,并根据合作方需求制定差异性行动策略。需要澄清的是行政主导型、市场主导型以及自治主导型社区都存在社区两委、物业、社区自组织等治理主体,但各主体参与社区治理的程度、能力以及意愿有所差异。

4. Q 社会组织参与社区环境治理实践过程与策略

Q 社会组织成立于 2010 年,由高校学者和资深公益人士共同发起,致力于可持续社区发展。2017 年开始开展社区为本的“家庭源头分类——就地社区耗氧堆肥——社区生态花园利用”的循环实践,在社会组织参与社区环境治理领域具有代表性。

本文选取 Q 社会组织参与环境治理的三个典型社区,并分别用 A 社区、B 社区、C 社区表示。虽然本文仅选取一个社会组织,但基于多个社区的不同案例分析可以体现出社会组织在参与社区环境治理时的权变策略。本文案例的资料来源于 Q 社会组织微信公众号、新闻报道、社区废弃物管理实践案例集、城市社区垃圾分类实践项目案例集,并通过线上访谈 Q 社会组织的创始人之一对案例资料进行补充。

4.1. 行政主导型社区的动员 - 参与策略

A 社区是一个典型的行政主导型社区，社区治理具有明显的党建引领特色。2018 年 A 社区党支部书记联系 Q 社会组织，希望帮助其解决社区“绿地退化难题”。基于 A 社区党建引领的强烈示范效应，社会组织通过动员策略发动党员实践，再以党员的引领作用动员更多居民参与社区垃圾分类的决策和实践。

首先，嵌入社区党组织的党建活动，整合社区公益岗位资源，以动员先进党员退伍军人作为突破口，发挥党员的先锋模范作用，组建第一批志愿者骨干，并起名为“能工巧匠队”，负责堆肥箱制作、翻肥、社区花园修建等技术活和体力活。再次，发挥“被看见”的力量。以“能工巧匠队”参与、社区堆肥花园呈现、媒体传播等实现“堆肥”价值的外显与自我效能感提升，增强志愿者持续参与社区治理的动力。最后，以退休引入参与法发掘和吸纳退休人员共同参与社区花园堆肥公共空间。除此之外，建立社区花园博物馆、社区生态花园等多种体验式的参与场景，以参与体验、自然观察等系列活动推动居民打造社区公共空间。

4.2. 市场主导型社区的授权 - 实施策略

B 社区是 2002~2006 年陆续建成的成熟经济适用房小区，以年轻家庭居多，有一所社区嵌入式幼儿园。C 社区有一所成熟的物业公司，为该社区提供服务已有 10 多年，具有资金优势与居民信任优势。2019 年，基于物业公司希望打造垃圾分类项目示范点，提升物业品牌美誉度的需求，社会组织与物业达成合作。作为垃圾分类的主要负责主体，物业公司前期实践中已在社区内建立完备的基础设施，基于物业的高成熟度以及小区社会基础，社会组织采取授权 - 实施策略，由物业主导垃圾分类的执行，社会组织提供实施方案。

首先，以物业公司资金优势免费为居民发放垃圾桶，打开居民信任缺口。其次，乘胜追击，在物业日常管理活动中嵌入居民家庭打卡物质激励机制，为居民输入可持续参与动力。再次，依托物业公司社区幼儿园的合作关系构建家庭社区打卡与幼儿园儿童奖励关联机制，形成家庭内部的良性循环。B 社区的自下而上的典型实践成功引起政府、媒体等社会各界的关注，成功推动 B 社区垃圾分类模式在其他社区的复制执行，形成涟漪效应。

4.3. 自治主导型社区的激活 - 赋能策略

C 社区是一个以白领为主的商品房社区，社区成员多为上班族，但社区内有比较多较学历背景优秀的全职妈妈和兼职妈妈组成的“妈妈团”，并通过子女教育形成凝聚力极强的社区自组织。“妈妈团”成员本身拥有良好的知识储备和环境意识，并具有社区共同体意识，是垃圾分类的理想实践者，因此社会组织确定了激活 - 赋能策略以唤醒在垃圾分类方面暂时“休眠”的社区自组织。

首先，深度访谈，挖掘“妈妈团”潜在新需求。Q 社会组织以“妈妈团”成员的日常生活为切入点，了解成员现实需求与压力。其次，根据“妈妈团”亲子教育需求激活社区自组织力量。制定亲子教育、亲密关系、情绪管理等活动，寻找垃圾分类和堆肥与亲子教育、亲密关系建立的平衡点，并围绕该内容开展活动，激活“妈妈团”参与垃圾分类的动力。最后，对“妈妈团”成员进行系列环保课程培训，赋能妈妈团成员垃圾分类技能与环保知识，通过“大手拉小手”的形式形成“家庭 - 幼儿园 - 社区”的全面覆盖的环保知识传递，形成社区垃圾分类的良好氛围。目前 Q 社会组织已经撤出该社区后，“妈妈团”依据自身网络架构持续进行学习并开展活动。

4.4. 社会组织的差异化行动策略

以上我们逐个分析了 Q 社会组织参与三个社区环境治理的案例(详情见表 1)，比较和总结社会组织在

上述社区的行动策略可以发现：1) 在行政主导型社区内，社会组织的入场首先需要获取社区两委的授权与支持。其次，依托社区两委行政资源(如社区公益性岗位)动员社区志愿者深度参与社区垃圾分类管理与决策。最后，充分发挥社区志愿的示范作用带动更多居民深入参与。2) 在市场主导型社区内，物业作为垃圾分类的关键责任主体以及资金优势等成为社会的合作对象。社会组织主要采取授权策略，以社会组织专业视角协助物业进行垃圾分类管理模式的策划等，而将社区垃圾分类的具体实施与管理工交由物业主导和实施，以增强物业的管理技能。3) 在自治主导型社区内，社区自组织因为聚集了非常多自主参与社区活动的具名，因此成为引导居民参与垃圾分类工作的决策和管理的较好切入口。社会组织以激活策略激发社区自组织参与垃圾分类的兴趣，再以赋能策略提高其垃圾分类技能与管理技能，实现社区自治能力提升。

Table 1. Q Social organizations participate in community environmental governance practices

表 1. Q 社会组织参与社区环境治理实践

社区	A 社区	B 社区	C 社区
社区类型	行政主导型	市场主导型	自治主导型
合作对象	社区两委	物业公司	社区自组织
行动策略	动员 - 参与	授权 - 实施	激活 - 赋能
合作内容	社区两委：办公场地、党建引领、社区利益相关方协调、关系协调与资源对接、对外传播等。 社会组织：管理模式建构、参与式方法的引入与培训、堆肥管理指导、社区花园设计、外部资源引入等。	物业：提供堆肥空间、实施堆肥管理、与业主沟通反馈等。社会组织：管理模式建构、堆肥设施设计、堆肥管理培训、对外传播。	社区自组织：开展垃圾分类活动、宣传教育等。 社会组织：赋能和培训、堆肥管理指导、外部资源引入等。
合作效果	社区内生力量挖掘以及社区公共生态空间搭建	垃圾分类实践的扩散与涟漪效益	社区自组织垃圾分类的可持续执行以及自治能力提升

5. 结果与讨论

社会组织作为社区外组织，在参与社区环境治理时基本遵循“前期基础调研 - 识别社区类型及关键合作方 - 发掘、培育社区内生力量 - 协同多元主体进行环境治理”的行动逻辑。但社区治理作为一个紧迫的社会治理问题，其实质是一项复杂的社会系统工程，需要根据具体的治理情景采取不同的治理方式与之相匹配才能更好地实现社区治理善治，社区垃圾分类治理作为社会社区治理的重要组成部分亦是如此。社会组织作为社区垃圾分类治理的重要主体之一，在参与社区治理中亦需要根据社区类型并结合具体情景采取不同的行动策略。根据社区治理主导主体的不同，社区类型可以分为行政主导型、市场主导型以及自治主导型。由于社会组织的资源与精力有限，因此成功识别社区类型，选择社区治理主导力量进行合作，借助合作对象的资源以及居民对合作对象的信任优势，撬动社区多方主体共同行动尤为关键。在行政主导型社区通过“动员 - 参与”策略，首先获取社区两委授权与支持，依托社区行政资源撬动社区内生力量参与垃圾分类管理。在市场主导型社区采取“授权 - 实施”策略，授权和指导物业主导和实施垃圾分类的决策和管理工，提升物业的治理能力。在自治主导型社区通过“激活 - 赋能”策略激发社区自组织的潜在活力，实现社区自组织治理范围的扩大以及治理能力的提升。社会组织充分发挥自身灵活性以及权变性，根据社区类型以及治理情景的不同调整行动策略，其目的是为了动员社区内生力量参与社区治理，以此实现社会组织退出后社区自治的长效运行与治理能力提升。

本文选择了社会组织参与社区环境治理的典型代表，但单个案例可能存在选择性偏差和代表性不足

的问题,同时由于社会组织的行动策略比较复杂,本文仅考虑了社区类型和协同主体的类型,可能忽略了影响社会组织行动策略的其他因素,因此本文的研究结论需要在进一步理论分析和实证检验的基础上加以确认。

参考文献

- [1] 叶托. 环保社会组织参与环境治理的制度空间与行动策略[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2018, 18(6): 50-57.
- [2] 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[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm, 2017-10-27.
- [3] 张振, 陆卫明. 新时代加强和创新社会治理的理论与实践——学习习近平关于社会治理的重要论述[J]. 党的文献, 2019(4): 3-8.
- [4] 新华社. 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-10/31/content_5447245.htm?allContent, 2019-10-31.
- [5] 新华社. 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2020-10/29/content_5555877.htm, 2020-10-29.
- [6] 刘帅顺, 张汝立. 嵌入式治理: 社会组织参与社区治理的一个解释框架[J]. 理论月刊, 2020(5): 122-131.
- [7] 鲁圣鹏, 杜欢政, 杨静山, 陈健文. 政府购买垃圾分类减量促进服务实现路径研究——以广州市荔湾区西村街道为例[J]. 中国环境管理, 2018, 10(3): 77-83.
- [8] 王强, 刘玲玲, 冀文彦, 刘承水. 北京社区社会组织参与城乡结合部环境治理模式[J]. 北京城市学院学报, 2017(6): 10-15.
- [9] 李景如. 社会组织参与生态环境治理机制研究[J]. 智库时代, 2019(16): 8-9.
- [10] 嵇欣. 当前社会组织参与环境治理的深层挑战与应对思路[J]. 山东社会科学, 2018(9): 121-127.
- [11] 田家华, 程帅, 侯俊东. 中国社区环境治理中地方政府与社会组织合作模式探析[J]. 湖北社会科学, 2021(5): 66-74.
- [12] 宫成秀. 上海社区生活垃圾分类处理中的“两社联动”模式研究[D]: [硕士学位论文]. 上海: 上海师范大学, 2020.
- [13] 刘畅. 伯顿“二分法”在中国社区社会工作实践中的运用——以南京市 X 社区环境治理工作为例[J]. 管理观察, 2016(35): 65-68.
- [14] 郑巧, 肖文涛. 协同治理: 服务型政府的治道逻辑[J]. 中国行政管理, 2008(7): 48-53.
- [15] 罗峰, 何英英. 社工组织介入社区协同治理机制研究——以成都市 S 社区为例[J]. 秘书, 2021(2): 25-34.
- [16] 姚怡帆, 叶中华. 社会治理创新的逻辑转向——基于协同治理理论[J]. 领导科学论坛, 2020(23): 43-54.
- [17] 萧子扬. “优势治理”: 制度优势何以服务我国乡村文化振兴[J]. 图书馆, 2020(4): 1-7+28.
- [18] 孟洁. 社会工作优势视角理论内涵探究[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2019(1): 55-64.
- [19] 张和清, 杨锡聪, 古学斌. 优势视角下的农村社会工作——以能力建设和资产建立为核心的农村社会工作实践模式[J]. 社会学研究, 2008(6): 174-193+246.
- [20] 何雪松. 社会工作理论[M]. 第 2 版. 上海: 上海人民出版社, 2017.
- [21] 杨秀勇, 高红. 社区类型、社会资本与社区治理绩效研究[J]. 北京社会科学, 2020(3): 78-89.