

功能设施篇



B.4

社会组织嵌入性参与北京国际化 社区治理研究

——以北京市朝阳区社会组织为例

朱丹丹 张梓婧*

摘 要： 当今，基层社会治理成为关系社会和谐稳定和人民安居乐业的重要时代课题。在该治理体系中，国际化社区治理是随着我国对外开放水平不断提高而衍生出的新型治理课题，亟待探索科学有效的治理手段。社会组织作为专业化、组织化的力量，在国际化社区中发挥着独特作用，其参与治理的行为模式值得关注。本报告采用嵌入性理论框架，在梳理北京市国际化社区发展情况的基础上，以朝阳区社会组织为典型案例，总结社会组织参与国际化社区治理的模式，探索当前社会组织面临的治理困境及原因，提出优化社会组织参与模式的对策与建议。

* 朱丹丹，外交学院外交学与外事管理系副教授，研究方向为中国政治与对外政策、涉外公共治理；张梓婧，北京大学国际关系学院，研究方向为中国政治。



关键词： 国际化社区 社会组织 嵌入性模式 基层社会治理

一 社会组织参与北京市国际化社区治理的现状

（一）21世纪以来北京市国际化社区的发展情况

进入21世纪，随着北京市取消了商品房销售内外有别的政策，国际化社区进入以市场为主导的蓬勃发展阶段。^①2004年，北京市朝阳区麦子店街道发布《麦子店地区国际化社区发展规划纲要》，系统阐明了麦子店地区建设国际化社区的基本条件、总体原则及主要任务，并在之后的具体实践中形成了“中外居民过大年”“麦子店汉语学堂”“国家主题文化周”等品牌活动，创造了以“推动中外居民融合，实现外籍居民去特殊化”为主要理念的治理国际化社区的北京模式。与此同时，望京、中关村、顺义等地的社区也结合自身区域特色和人口构成情况，统筹行政与市场资源，持续创新基层社会治理体系，营造国际化的社区文化氛围，并着力建设符合国际标准的便民服务设施，有效提升了北京市国际化社区建设的系统化与机制化水平。^{②③}

2008年北京夏季奥运会的成功举办，进一步提升北京的对外开放程度，国际化社区建设与治理迈上新的台阶。人们逐渐意识到国际化社区建设不应仅仅局限于举办短期的文娱活动，而应放眼于长期的社区文化建设，以增强中外居民的归属感，激发基层自治活力。^④2014年2月，习近平总书记视察北京并发表讲话，对北京提出了建设国际一流的和谐宜居之都的发展目标。

① 牛仲君：《从文化角度看北京市的国际化社区建设——以麦子店、望京社区的发展为例》，2011城市国际化论坛——全球化进程中的大都市治理（论文集），2011年10月22日。

② 王名、杨丽：《国际化社区治理研究——以北京市朝阳区为例》，《北京社会科学》2011年第4期。

③ 朱丹丹、李雪莹：《北京国际化社区建设与治理研究》，载刘波主编《北京国际交往中心发展报告（2021~2022）》，社会科学文献出版社，2022。

④ 秦阳：《北京新型国际化社区文化建设研究——基于马克思主义交往实践理论的视角》，北方工业大学硕士学位论文，2020。



随后，北京市政府在《北京城市总体规划（2016年—2035年）》中进一步细化了该目标，并于2017年8月颁布了《关于推进首都国际人才社区建设的指导意见》，详细规划了北京市国际化社区的发展路径和目标。在北京市“十四五”规划中，也特别提及要“着力打造宜居宜业宜商宜游的国际化环境，构建与国际接轨的公共服务体系，打造开放包容的国际魅力之都”。^①在实践中，北京市充分调动社会资源力量，已经初步形成了政府引导、社区自主、多元参与、社会监督的国际化社区治理模式。^②

1. 北京市国际化社区的治理现状

北京市在本土社区建设和治理中积累了丰富的实践经验，形成了有效的居民管理方式和多元主体共同参与公共事务的治理模式，对提升国际化社区治理水平具有借鉴意义。然而，由于我国政府管理逻辑与海外居民的社区治理逻辑之间存在张力，上述经验并不完全适用于国际化社区治理，需要多元主体协同探索新的治理路径。当前，北京市国际化社区治理主要聚焦三项工作。

一是举办特色文化活动，促进中外文化融合。国际化社区以中国传统文化为切入点，开展了多场中国文化介绍及传统民俗体验活动，同时还开展外国文化展示活动，帮助居民更好地了解不同国家的文化，并开展语言培训，带领外国居民学习汉语，旨在消除中外居民之间的沟通障碍。^③

二是网格化管理，精细化服务。部分社区建立了外籍人员服务站，为外国人提供政策咨询和办事指引，并协助他们办理入住登记等手续。^④北京还提出“一刻钟社区服务圈”理念，通过不断优化公共基础设施，保障居民从社区出发步行15分钟内到达医院、学校、公园、餐馆、商场等场所，满

① 北京市人民政府：《北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，2021年1月27日。

② 朱博澜：《地方政府治理国际化社区的路径研究——以北京市顺义区为例》，外交学院硕士学位论文，2019。

③ 常放：《融入式国际化社区建设模式思考——以朝阳区麦子店街道为例》，《前线》2015年第9期。

④ 卢韦、姜岩、张金慧：《加强国际化社区服务管理 推进社会管理创新——以望京社区为例》，《中外企业家》2013年第1期。



足基本生活需求。

三是推动多元主体共治，培育居民自治能力。政府广泛引导多元主体参与到国际化社区治理体系中：实行“物业自管，民警监督”管理模式；通过购买服务方式鼓励社会组织参与策划并协助举办文化活动；充分调动社区居民的积极性，成立中外联合志愿者队伍，引导其开展各项治理活动，为社区发展做出贡献。^①

总的来说，北京市国际化社区治理在总结本土社区治理经验的基础上，呈现治理内容丰富、参与主体多元、治理方式多样的特点。

2. 社会组织参与北京国际化社区治理的基本情况

为推动基层社会治理向专业化、精细化方向发展，北京市政府积极谋划社区治理模式由传统的纵向管理方式向横向的合作治理模式转型，并通过政策支持和资源分配逐步突出社会组织、社会工作者、非营利机构等社会自治力量在治理体系中的关键角色。2013年以来，北京市通过政府购买社会组织服务的方式鼓励社会组织参与基层社会治理，为社区提供公共服务。

具体到国际化社区治理领域，社会组织的参与过程主要分为两个阶段。第一阶段是2015~2019年，社会组织在本土社区中积累了一定的治理经验后，开始将治理范围拓展到国际化社区，促进中外文化的交流与融合，同时承接国际化社区中硬件设施的改善工作，包括设立双语标识、制作特色地图等，致力于提升社区的国际化氛围。第二阶段是2020~2022年，受疫情影响，文化交流活动减少，转而为外籍居民提供公共卫生领域的双语服务；此外，社会组织开始推动外籍居民参与到社区治理体系中，包括成立居民志愿服务队、组织多方议事协商会等。^②

总之，社会组织参与国际化社区治理的模式逐渐系统化、综合化，从间歇性地举办单一文化活动转向常态化地策划多种治理活动，提升居民的自治能力。

① 常放：《融入式国际化社区建设模式思考——以朝阳区麦子店街道为例》，《前线》2015年第9期。

② 内容来源于笔者2023年4月27日对北京市朝阳区将台地区阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。



（二）社会组织嵌入性参与国际化社区治理的理论视角

嵌入性（embeddedness）的概念最初由制度经济学家波兰尼提出，指的是经济行为嵌入大的社会体系中，从而受到各类社会因素的影响。^① 格兰诺维特进一步细化了这一概念，将嵌入模式归纳为关系嵌入和结构嵌入两种形式。^② 随后，嵌入性理论被广泛运用于政治学与公共管理学研究，用于解释不同力量、体系或结构之间相互影响的机制。^③

在社会治理研究中，嵌入性理论常用来解释政府与社会的协作关系。从嵌入性理论视角来看，我国的社会组织和政府、物业公司、社区居民之间存在合作性、竞争性和依附性三种嵌入关系。为了更好地处理多样化的嵌入关系，社会组织通过信任机制、行动机制和能力机制来增强社区居民对其的信任感、融入治理过程以及构建可持续性的嵌入关系。^④ 在具体实践路径上，社会组织分四个层次嵌入国际化社区治理：在政府购买服务的资金支持和政策引导下制度性嵌入社区治理；通过与政府、居委会、居民等主体的互动进行关系嵌入；不断完善自身组织结构，并由被动完成服务任务转向主动满足社区居民需求的结构嵌入；通过提供优质且稳定的服务获得其他主体对其服务能力的认可和依赖感，构成认知嵌入。^⑤ 我们将选择北京市朝阳区社会组织参与国际化社区治理的案例，在理论视角和实践路径的基础上，考察和评价该社会组织具体的参与情况。

① [英] 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，浙江人民出版社，2007。

② [美] 马克·格兰诺维特：《镶嵌：社会网与经济行动》，罗家德等译，社会科学文献出版社，2015。

③ 许宝君、陈伟东：《自主治理与政府嵌入统合：公共事务治理之道》，《河南社会科学》2017年第5期。

④ 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》，《理论月刊》2020年第5期。

⑤ 周敏：《社会嵌入视角下国际社区治理困境与对策研究——以桐梓林国际社区为例》，电子科技大学硕士学位论文，2022。



二 朝阳区社会组织嵌入性参与国际化社区治理案例研究

朝阳区国际化资源汇聚,素有“中国涉外第一区”的美誉,区内共有四个使馆区,汇集了除俄罗斯以外的全部外国驻华使馆和80%的国际组织,是首都重要的外事活动区。朝阳区外籍人士集中,有50%常住北京的外籍人员居住于此,望京、麦子店、亚运村、三里屯、建外等街道均拥有国际化社区。^①得益于这些独特条件,朝阳区一直处于国际化社区建设的前沿,并积累了丰富的治理经验。近年来,朝阳区积极响应北京市鼓励社会组织参与基层治理的倡议,培育了一批专业能力强、活动范围广泛的社会组织,有效提升了基层治理的活力。因此,我们选择亚运村立德社会工作事务所和北京同福安社会工作发展中心作为研究对象,旨在探讨这两家社会组织参与国际化社区治理的模式,并尝试总结它们的经验和不足之处。

(一) 国际化社区中的社区文化营造——以立德社会工作事务所为例

2011年5月,北京市朝阳区亚运村立德社会工作事务所(以下简称“立德社工”)在朝阳区民政局注册成立。最初,它的主要服务对象是残障群体,旨在为他们提供增能服务。后来,立德社工的服务范围逐渐扩展至国际化社区治理领域。该事务所承接了朝阳公园、顺义新国展等国际化社区的治理项目,利用中国传统文化促进中外文化交流与和谐共处,得到了中外居民的广泛认可。本研究将以立德社工在麦子店街道朝阳公园社区博雅园小区开展的社区文化营造活动为例,应用嵌入性理论框架,分析社会组织在国际化社区中的融入模式。

1. 关系嵌入:社会组织与多元治理主体建立关系的过程

麦子店街道地处朝阳区东北部,辖第三使馆区,居北京市中央商务区

① 《朝阳概况》,北京市朝阳区人民政府网站, <http://www.bjchy.gov.cn/chaoyang/cyqk/gkxx/>。



(CBD)的延伸带。^①区域内霞光里、朝阳公园、亮马等多个社区国际化氛围和现代商务氛围浓厚,外籍人群聚居效应明显。2020年,立德社工开始参与到博雅园小区的国际化社区治理项目之中,其关系嵌入过程可以从与政府关系、与物业关系、与居民关系三个方面进行考察。

在与政府关系上,政府是主导方,其主动与区域内的社会组织建立起合作关系。作为最早开始建设国际化社区的街道之一,麦子店街道自2010年起就已经形成了一套比较完善的社区文化营造机制,包括在社区开设汉语学习班,举办“中外居民过大年”等品牌活动。^②随着中外居民对社区文化生活的需求逐渐多样化,街道急需增加人手、拓展活动内容。在此情况下,街道通过政府购买社会组织服务的形式,主动引入包括立德社工在内的专业性社会组织进入社区,带领居民开展更加丰富的文化活动,以达到凝聚中外居民共同发展社区文化的目的。

在与物业关系上,双方经历了从不信任到相互依赖的转变。博雅园小区的物业在项目开展初期对社会组织的介入持排斥态度。为解决这一信任危机,立德社工遵循“合作共赢”的工作思路,找到双方的共同目标是丰富中外居民的社区文化生活,并发现了物业缺乏活动策划的经验。立德社工向物业提出尝试合作的邀请,即由社会组织负责策划活动、物业负责协调场地和联系中外居民。在该活动圆满结束后,物业开始逐渐认可社会组织的作用,并建立起双方的长期合作关系。

在与居民关系上,政府与物业的引荐消除了外籍居民对社会组织的不信任感,有利于社会组织建立起信任机制。^③此外,立德社工发现儿童能够带动整个家庭参与到社区活动中,因此策划了适合儿童参与的活动,并向家长介绍社区其他文化活动,提高了社区中年群体的参与度。

立德社工的关系嵌入过程始于与政府的合作,经历了与物业的周旋,并

① 《北京市朝阳区麦子店街道》,博雅地名网, http://www.temap.com.cn/beijing/chaoyangqu_maizidianjiedao.html?winzoom=1。

② 内容来源于笔者2023年3月16日对麦子店街道社区建设办公室工作人员的访谈。

③ 内容来源于笔者2023年3月16日对麦子店街道社区建设办公室工作人员的访谈。



最终通过前两者促成了与社区居民的良好关系。

2. 行为嵌入：社会组织参与社区文化营造的过程

为营造开放包容的社区文化，立德社工主要从两方面进行行为嵌入。^①

一是举办中外文化交流活动，促进不同文化的交流与融合。在项目初期，立德社工致力于挖掘中华优秀传统文化特色，并成立了不同的中华文化兴趣小组，带领居民体验汉服文化、进行风筝彩绘、学习皮影表演等，增进外国居民对中国文化的认知，使他们找到了在中国社区中的归属感。^② 在项目后期，立德社工策划了“国际达人秀”活动，邀请各国居民展示自己国家的特色表演形式，并设计了不同国家文化的展示台。^③ 这一新颖的活动形式为社区文化注入了国际化色彩，真正促进了各民族文化的相互融合，实现了中外居民的民心相通。

二是组织居民参与社区环境改造，培养居民“共建共治共享”意识。通过开展“创意爱心猫舍，让爱不再流浪”公益活动，立德社工组织社区居民用废弃纸箱为流浪猫制作猫窝，并为猫舍进行创意装扮，营造了温馨、友善的社区文化。^④ 同时，对接社区宠物医院、律所等企业资源，为居民科普宠物养护知识及文明养宠须知，帮助中外居民塑造共同认可的行为规范。

立德社工的行为嵌入模式日趋成熟，从单一的中国文化输出转向中外多种文化的多向互动，引导中外居民共同助力社区文化发展。

3. 能力嵌入：社会组织对其他治理主体的能力培养过程

在建立信任基础并营造特色社区文化后，社会组织需要进行能力嵌入，

① 社区文化是指“社区居民在特定区域内长期实践中形成的独特的群体意识、价值观念、行为模式和文化形式等”，参见奚从清《社区研究——社区建设与社区发展》，华夏出版社，1996，第193页。

② 闫婷婷：《彩绘风筝·文化传承——朝阳公园博雅园小区非遗文化之风筝DIY活动》，立德社工 leadsg 公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/VX9yrlOJ075hab2Z0OCp7w>，2021年6月1日。

③ 闫婷婷：《庆建党百年华诞，扬多元文化魅力——博雅园国际达人秀活动圆满结束》，立德社工 leadsg 公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/iEyOTzsiJ2ZqMIsI3kx3bQ>，2021年7月2日。

④ 闫婷婷：《创意爱心猫舍，让爱不再流浪——博雅园国际小区开展洋雷锋志愿服务公益活动》，立德社工 leadsg 公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/quyfwPVn5_pmGKWVgot47A，2021年7月29日。



培养其他治理主体的自治能力，促进社区文化的可持续发展。

首先，立德社工依托“美美与共——国际化社区建设项目”组建了洋雷锋居民志愿队，吸引了不同国籍的40余名居民参与。在立德社工的引导下，他们自主发现社区治理问题，并发挥专长共同解决。例如，为清理社区中堆放杂物的角落，洋雷锋们进行协商并开展大扫除，邀请在社区中居住的外籍设计师为墙面设计特色图案，最终将废物角打造成文化艺术墙。^①在这一过程中，居民自主解决问题的能力得到提升，有利于延续温馨友善的社区文化。

其次，立德社工注重培育社区社会组织，加强基层治理力量。社区社会组织的主体更多的是本地居民，他们了解社区服务需求，更容易设计符合居民利益的服务项目。立德社工邀请专家为社区居民带头人开展了社区服务项目设计和项目书撰写培训，为社区社会组织后续开展社区文化活动打下了理论基础。^②

社会组织能力嵌入的过程也是为其他治理主体赋能的过程，有利于调动更多社会资源共同营造社区文化，同时提升基层社会治理的专业化水平。

（二）国际化社区中的多方共治机制——以同福安社会工作发展中心为例

北京同福安社会工作发展中心（以下简称“同福安”）成立于2018年，定位为“社区小帮手”，在社区治理领域开展了活动空间运营、楼门文化打造、社区议事协商、社区社会组织培育等特色治理活动，拥有良好的群众口碑。^③自2020年起，同福安开始关注到国际化社区的治理需求，并逐步开展相关工作，积累了一定的工作经验。接下来，本研究将以同福安为例，聚焦其在将台地区阳光上东社区主持的多方共治机制建设工作，利用嵌

① 内容来源于笔者2023年3月27日对立德社工的访谈。

② 李建兴：《麦子店街道社会动员平台项目开展社区社会组织带头人项目设计专题培训》，立德社工 leadsg 公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/KnDvButdsz6p7iTYIfB37Q>，2021年7月9日。

③ 北京同福安：《社区小帮手 同福安》，北京同福安社会工作发展中心公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/GSoFrUEdjtjKb490swGaVg>，2021年8月25日。



人性分析视角，总结该组织在国际化社区中的行为特点。

1. 关系嵌入：社会组织与多元治理主体建立关系的过程

阳光上东社区成立于2018年7月，位于将台地区西南部，属高档涉外社区。该社区区域面积0.5平方公里，居民总户数2530户，总人口约6000余人，其中包括来自美国、韩国、德国、加拿大等37个国家的外籍人口700余人，占总人口数的12%；且居住在小区的中国公民亦具备国际家庭身份、留学或涉外工作经历。^①同福安在阳光上东社区的关系嵌入过程可以从其与居委会、政府、物业、居民的四方关系进行考量。

在与居委会关系中，同福安是主导方，主动发现社区需求，并提出与居委会合作。同福安通过走访敏锐地察觉到阳光上东社区中物业与居民的结构化矛盾，并主动提出协助居委会找到问题症结，缓和居民与物业的关系。^②由于早年间同福安在将台地区承接过社会组织孵化的相关项目，居委会对其工作能力有一定了解，因此同福安很快便与居委会建立起稳定的合作关系。

通过居委会的引荐和社会组织的自荐，将台地区政府与同福安的关系构建过程也较为顺利。将台乡政府不仅通过社会建设专项资金为同福安开展国际化治理行动提供了资金支持，而且同意在必要时由政府出面共同解决物业与居民之间的结构化矛盾。

在与物业关系中，同福安采取了综合策略来获得物业的配合。一方面，向物业展示中外居民的投诉记录，并利用调研数据说明居民诉求的合理性，提醒物业不作为可能会违反《北京市物业管理条例》，需承担法律责任；另一方面，同福安理解物业的难处，承认部分投诉是情绪过激产生的不合理诉求，并表达愿意帮助物业共同解决居民诉求的意愿。^③这种方式让物业对社会组织产生了认可，并承诺做出相应改变。

在与居民关系中，同福安选择以“第三方力量”的身份来争取居民的信任。在关系嵌入过程中，多次向居民强调其既不代表政府，也不代表物

① 内容来源于笔者2023年4月27日对阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。

② 内容来源于笔者2023年3月10日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。

③ 内容来源于笔者2023年3月10日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。



业，只是作为社会组织来倾听中外居民的诉求，并尽可能帮助他们处理矛盾诉求。^① 这样的表态使居民找到了倾诉的窗口，而其后续的实际行动也让中外居民真正构建起了对社会组织的信任。

总的来说，同福安通过主动介入的方式完成了对国际化社区的关系嵌入，并在这一过程中采取多样化的工作方法来获取不同治理主体对它的信任。

2. 行为嵌入：社会组织参与多方共治机制建设的过程

为了解决阳光上东社区物业与居民之间的结构化矛盾，同福安决定为该社区建立“接诉即办四方协调工作组”，推动将台乡政府、阳光上东社区居委会、中外居民代表、辖区物业公司等多元主体平等协商、协同共治。^② 通过这一机制，居民可以向物业集中反映生活诉求，并由物业当场做出回应，提出相应解决方案。同福安在多方共治机制建设过程中的行为嵌入特点可以分三个阶段进行总结。

在机制建立前期，同福安主要从事的是调研类工作。它首先调取了阳光上东社区的投诉记录，发现其中有 70% 是居民对物业服务质量及工作态度的投诉，从而找到问题的根源在于物业管理水平较低，与居民实际需求不对等；同时，由于一些外籍居民不会说中文，物业与居民的沟通也成为一大问题。^③ 之后，同福安对阳光上东社区进行了实地走访，提炼出居民共同关心的问题，如电梯存在安全隐患、门禁管理松懈等，为后续的四方会谈提供了事实依据。

在机制建立中期，同福安主要承担的是资源对接类工作。由于社会组织本身并不具有强制力，无法对物业公司的不规范行为进行约束，于是同福安主动找到将台乡政府工作人员，向其反映了阳光上东社区的问题，并邀请相关负责人参与到协调工作组之中，以监督者的身份，督促物业进行整改，回

① 内容来源于笔者 2023 年 4 月 27 日对阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。

② 北京同福安社会工作发展中心：《四方会谈 社区共治》，北京同福安社会工作发展中心公众号，https://mp.weixin.qq.com/s/882NNOQW1hzzlZPkC1_nQ，2020 年 8 月 24 日。

③ 内容来源于笔者 2023 年 3 月 10 日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。



应中外居民的合理诉求。^①此外，同福安联系了居委会，提出帮助居民建立过渡性的物业管理委员会来处理现阶段的矛盾，并根据中外居民比例，协助完成了居民代表的选举。在物管会成立后，同福安向中外居民代表介绍了相关制度，引导居民与物业进行协商，并将其纳入协调工作组，为居民与多方治理主体的有效沟通建立了桥梁。

在机制建立后期，同福安主要负责的是维护类工作。多方共治机制建立后，居民与物业的紧张关系得到了一定缓解，但居民的诉求多而杂，容易导致会谈的效率低、成果少。有鉴于此，同福安向各参与方普及了议事协商制度，引导各方以“一事一议、轮流发言”的规范化模式进行会谈，并将历次会谈的成果进行整理和公示，从而提升了会谈的效率，保证了多方共治机制的长期有效运行。

总而言之，同福安在多方共治机制建设中发挥着协调、整合以及维护的作用，行为嵌入较为系统和完善。

3. 能力嵌入：社会组织对其他治理主体的能力培养过程

同福安同样重视在国际化社区中的能力嵌入，其主要面向物业和居民进行治理能力培养。

为了帮助辖区物业公司提升治理能力，同福安邀请了北京市住房和城乡建设委员会物业管理处的工作人员对其进行业务培训，结合案例普及《北京市物业管理条例》，并进行实践演练；同时，还邀请将台乡政府通过党建引领的方式向物业公司讲述新时代背景下物业服务的新格局、新理念，推动其更加积极主动地参与到基层社会治理中。^②

针对社区居民，同福安主要从增强参与意识和提升议事协商能力两方面入手。不同于早期“全心全意为外籍居民服务”的理念，同福安强调“从服务入手，推动中外融合治理”，即不仅要由居委会、物业等治理主体满足

① 内容来源于笔者2023年3月10日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。

② 北京同福安社会工作发展中心：《“新时代背景下的物业服务”研讨会》，北京同福安社会工作发展中心公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/Eew4hCwhXeWw5sIYiHS8Sg>，2020年8月11日。



外籍居民的需求，而且鼓励外籍居民参与到基层治理体系中，为社区建设建言献策。^①在这一治理思路下，同福安协助社区居委会建立了线上微提案平台，引导居民在反馈问题的同时，提出相应的治理方案和想法。^②此外，在中外居民融入治理体系后，同福安还注重对居民议事协商能力的培养，包括厘清议事流程、掌握协商方法、熟悉社区情况等，为居民参与社区治理提供了抓手。

总结来看，社会组织在国际化社区中的能力嵌入过程有助于增强各治理主体的能力，促进多方共治机制可持续发展。

（三）社会组织嵌入性参与经验归纳

上述两个案例涉及当前国际化社区治理中的两个重要领域，即社区多元文化营造和中外居民共同参与的多方共治机制建设，两家社会组织嵌入国际化社区的经验也为后续研究提供了重要的实践参考。

在关系嵌入层面，面对治理体系已较为完善的国际化社区，社会组织是在政府提出具体需求后通过政府购买社会组织服务的方式介入的，即政府处于建立合作关系的主导地位；同时，这种情况下政府和居民之间已经具有良好的信任基础，社会组织可以凭借“政府合作方”的身份直接构建起与居民的信任机制。而在治理体系尚不完善的社区，社会组织是在发现问题后主动联系居委会和政府，争取它们的支持并建立起合作关系的；在这种社区中，居民对物业和政府的信任程度并不高，社会组织只能凭借“第三方力量”的身份争取居民的认可。然而，无论社区治理体系是否完善，社会组织在嵌入时都会经历和物业公司的磨合过程。

在行为嵌入层面，立德社工和同福安在项目开展前期均开展了大量的调研和走访工作，以了解国际化社区中居民的实际需求，更好地为中外居民提供服务。在社区文化营造的案例中，社会组织主要以特色文化交流活动为切

① 内容来源于笔者2023年3月10日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。

② 内容来源于笔者2023年4月27日对阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。



口，逐步培养起外籍居民共建共治共享的意识。在多方共治机制建设的案例中，社会组织以解决居民合理诉求为起点，吸纳中外居民代表参与四方协调工作组，与其他治理主体通过议事协商制度共同探讨社区治理问题。可见，两个案例的最终落脚点都是强化中外居民在国际化社区治理体系中的作用，增强基层治理的合力。

在能力嵌入层面，两家社会组织都重视对其他主体治理能力的培养，以实现基层社会治理体系的可持续发展。在立德社工的案例中，其培养对象主要是外籍居民，目标是引导居民自主开展基层治理项目，营造温馨友善的社区文化。在同福安的案例中，其不仅聚焦外籍居民议事协商能力的培养，而且特别注意到该社区治理体系中的薄弱环节，并对物业开展有针对性的业务培训，达到了凝聚基层治理合力的目的。值得注意的是，两家社会组织对其他治理主体的能力培养方式较为类似，主要包含开展专项培训会以及组建志愿队或工作小组等。

三 社会组织嵌入性参与北京国际化社区治理： 挑战与原因分析

目前，社会组织的实际作用与政策文件中设定的发展目标还有一定差距。本部分将着重分析社会组织目前在国际化社区治理中面临的挑战，并尝试解释其背后的原因。

（一）社会组织在国际化社区治理中面临的挑战

1. 关系嵌入：对政府的依赖性过强

当前，社会组织对政府存在很强的依赖性。首先，政府给予社会组织资金支持是其参与治理项目的先决条件。社会组织目前开展国际化社区治理项目的资金几乎全部来源于政府部门的专项资金。也就是说，如果社会组织开展的治理活动与政府投放资金的领域不符，则面临失去资金支持、项目中断的风险。例如，疫情期间，政府的政策重点是建立联防联控机制，守护人民



群众的生命健康。于是，在国际化社区治理领域，政府主要向社会组织购买的是为外国人提供双语支持、解释疫情防控政策的服务，而鲜少为社区文化发展类项目拨款。^①这就导致前期建立起的中外文化交流机制在疫情期间难以维持，而疫情之后，社会组织需要付出更多的成本用于恢复先前的机制。

其次，社会组织往往会把达到政府的要求作为工作的出发点和落脚点，而忽略了其他治理目标。例如，为满足政府提出的建立居民议事厅的目标，一些社会组织将工作重点放在建设议事厅的硬件设施上，如改造会议室环境、制作议事手册等，力图产出可视化的结果以获得政府的肯定。然而，这些社会组织却疏于培养中外居民的议事协商能力，忽略了发展居民议事厅的初衷是提升居民的自治能力。此外，政府购买社会组织服务的项目制形式使得一些国际化社区内同时存在 2~3 家社会组织承接不同的治理项目。而由于每个社会组织的目标都是满足政府在某一治理领域提出的要求，不同社会组织之间缺乏协调，出现治理内容重叠，甚至是职能冲突的情况，在一定程度上降低了治理效率。

2. 关系嵌入：难以和物业建立合作关系

在国际化社区治理中，如何与物业建立起长期的合作关系是许多社会组织面临的一大考验。在社会组织提出介入国际化社区开展治理活动时，物业经常会以“业主不需要”或是“已有相关机制”等借口阻挠。特别是对于一些已经具有成熟的业主诉求反馈机制或是居民更习惯以国别开展活动的社区，社会组织很难找到工作的切入口，也难以在初期获得物业对其工作模式和治理目标的认可。^②同时，国际化社区中物业公司的员工素质普遍较高，不需要社会组织对其进行专业能力培养，使得物业对于社会组织的需求有限。在介入国际化社区后，由于开展各类活动均需要物业帮忙协调场地、联系居民，社会组织仍然要花费一定的精力来维护与物业之间的关系，避免因双方关系的僵化而导致治理活动的中断。

① 内容来源于笔者 2023 年 3 月 27 日对立德社工的访谈。

② 内容来源于笔者 2023 年 3 月 27 日对立德社工的访谈。



总而言之，在精英化管理的国际化社区中，社会组织的公益身份与物业的市场化身份之间存在一定冲突，且由于居民与物业已经在前期建立了较为紧密的联系，作为政府合作方的社会组织在嵌入时处于较为被动的地位。

3. 行为嵌入：治理活动的吸引力有限

当前，社会组织在国际化社区中开展的活动对于外籍居民的吸引力仍有不足。从受众群体上讲，不管是文化交流类活动还是志愿服务类活动，参与的外籍居民群体均较为固定且基数较小，仅包括部分儿童和外交官家属，其他群体的参与意愿依旧不强。尤其是一些协商治理类活动，受制于语言等客观因素，外籍居民对协商会议的作用和流程了解甚少，参与度显著低于本地居民。^①

从活动方式上讲，社会组织目前在国际化社区中开展的大多数活动仍然遵循的是“中国模式”，包括举办专题讲座、组织才艺展示等，与外籍居民的实际兴趣点相差较大。在麦子店街道举办的一次社区文化节活动中，中方家庭普遍愿意在室内场地观看社会组织安排的各类节目，而外方家庭则倾向于到社会组织布置的室外场地进行自由交流。^② 由于兴趣点的不同，中外居民之间并未形成有效的沟通和交流，没有达到社会组织设想的中外文化融合的既定目标。同时，社会组织在活动策划中普遍缺乏创新性，造成活动形式单一乏味。例如，在各类节日庆祝类活动中，社会组织策划的活动流程基本都是先聆听节日的由来，之后在老师带领下体验特色民俗活动。尽管这一方式在初期具有一定吸引力，但长期的重复容易导致外籍居民产生厌倦感。

4. 能力嵌入：社工综合素质尚待提高

在国际化社区治理中，虽然社会组织关注到对其他治理主体的能力培养，但是就其自身而言，仍然缺乏同时具备社会工作、涉外管理、英语交流技能的专业社工。

其一，社工普遍面临语言交流的障碍。在国际化社区中，很多外籍居民

① 内容来源于笔者2023年3月10日对同福安社会工作发展中心负责人的访谈。

② 内容来源于笔者2023年3月27日对立德社工的访谈。



并不懂中文,需要使用英语或法语交流,使得居民与社会组织出现了沟通障碍。^①为解决这一问题,立德社工曾试图聘请英语专业的社工协助开展工作。然而,因英语专业人才缺乏社会工作背景,导致其仍无法针对居民诉求做出有效回应。^②

其二,从事国际化社区治理需要社工具备一定的涉外管理知识,包括外国文化常识、涉外礼仪原则等。目前,各个社会组织对社工的培训普遍集中于综合能力培养,很少专门涉及涉外知识,导致一些社工在实际工作中因不掌握涉外工作基本原则和跨文化交流知识,而无法正确处理居民之间由文化差异产生的矛盾,甚至是引起居民误解,影响了治理工作的正常开展。^③

其三,相比普通社区,国际化社区的人口组成更为复杂,居民的需求也更加多元。在国际化社区中开展工作,社工不仅需要组织社会生活背景各异的外籍人口开展文化交流活动,弥合文化差异,促进中外文化融合;而且需要引导外籍居民参与议事协商、推进多元主体共治,对于社工的综合素质提出了极大的挑战。^④

(二) 社会组织面临治理困境的原因分析

1. 资金来源单一且总量不足

社会组织之所以对政府的依赖性很强,是因为其资金来源单一且总量较少。当前,社会组织参与国际化社区治理的资金来源主要分为三类:一是各级政府为培育发展社会组织而设置的政府购买社会组织服务项目资金;二是民政部门设立的社会建设专项资金;三是区委、街道、居委会共同筹资建立的社区公益金。可以看出,这些资金几乎全部来源于政府部门。也就是说,社会组织参与国际化社区治理的首要条件是获得政府的资金支持。

① 内容来源于笔者2023年3月16日对麦子店街道社区建设办公室工作人员的访谈。

② 内容来源于笔者2023年3月27日对立德社工的访谈。

③ 内容来源于笔者2023年3月16日对麦子店街道社区建设办公室工作人员的访谈。

④ 内容来源于笔者2023年3月27日对立德社工的访谈。



除此之外，政府提供的资金综合性较强，不专门用于国际化社区治理，使得社会组织之间出现资源竞争，将满足政府需求放在工作首位。社会建设专项资金和社区公益金的主要用途是提供公共服务、提升基层治理成效，不单单是支持社会组织参与社会治理；而政府购买社会组织服务项目资金则用于鼓励社会组织参与到民生保障、社会治理、行业管理、公益慈善等多领域公共服务之中，国际化社区治理在其中占比很小。^① 根据“2022年度朝阳区社会组织参与社会治理项目评审结果”的公示，130个项目中仅有1个项目涉及国际化社区建设。^② 同时，政府往往是以短期的项目制形式提供资金，导致社会组织很难开展运营周期长且成效慢的治理项目。^③

2. 市场主体对于国际化社区治理的认识薄弱

一方面，物业公司不愿意过多承担国际化社区治理职责。国际化社区中的物业公司通常是民营企业或是外资企业，主要采取市场化运作的模式对社区进行管理，即居民缴纳物业费，则物业为居民提供相应服务。对于参与国际化社区治理、培养居民自治能力等事务，物业公司认为这是超越合同约定和法定责任边界的事情，不仅不会带来额外收入，而且会增加经营风险。因此，物业在社会组织介入初期就有一定的抵触情绪。在项目运作的过程中，由于建立居民议事厅等治理项目并不会在短期内带来直接收益，消除物业与中外居民之间的矛盾，反而会在一定程度上增加物业与居民沟通的压力，因此物业对社会组织治理项目的认可度降低，拒绝配合社会组织的后续工作。

另一方面，企业、基金会等市场主体缺乏为社会组织提供国际化社区治理类项目资金的意愿。对于企业和基金会来讲，资助社会组织开展公益项目的目的是彰显社会责任感，增加社会影响力。因此，它们更愿意把资金投入

① 民政部：《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/30/content_5154719.htm，2016年12月30日。

② 朝阳区民政局社会组织工作科：《关于2022年度朝阳区社会组织参与社会治理项目评审结果的公示》，朝阳社会组织服务管理平台，<http://cyteam.org.cn/#/newsDetails?id=452>，2022年12月6日。

③ 内容来源于笔者2023年4月27日对阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。



社会关注度较高的问题，如弱势群体帮扶等；而需要长期付出才能看到成效的中外文化融合、对外开放水平提高等国际化项目则鲜少受到它们的青睐。立德社工曾在同一年度向某基金会申请了国际化社区治理和特殊群体关爱两个项目，但最终仅有后者获批，原因是基金会认为相比于为外籍居民提供服务，弱势群体的需求更为迫切。^① 在这些固有观念的影响下，社会组织很难说服市场主体为其提供资金支持。

3. 社工专业能力与居民受教育水平不匹配

社会组织之所以在国际化社区中存在沟通障碍，且组织活动的参与度不高，是因为社工专业队伍的建设仍有待加强。由于社会组织的待遇不高、事务繁多且职业发展道路存在瓶颈，其人员流动性极大，对于理论知识扎实且工作经验丰富的专业社工吸引力不足。同时，社会组织又缺乏对高学历但缺少工作经验的青年社工的培训，大多数社会组织仅在社工入职时对其进行一次综合培训，不会安排不同工作岗位的专门培训，^② 而是鼓励社工在社区中自主探索，从实践中总结经验。根据调查报告，北京市 95% 的在岗青年社工具有大专及以上学历，但只有 10.4% 具有助理社会工作师或以上级别的专业证书。^③ 也就是说，很多青年社工并不具备将理论知识应用于实践的能力。此外，为弥补人员缺口大的问题，社会组织还会招募一些非社会工作专业相关的高学历人才。相比科班出身的专业人才，这些社工更加需要系统的知识培训，以应对基层社会治理中的种种挑战。

与之形成鲜明对比的是，北京国际化社区中外籍居民的受教育水平普遍较高，并对中国的情况有一定的了解。^④ 在参与中外文化交流类活动时，很多外籍居民已经掌握了基础的文化常识，希望在活动中获得更深层次的知识。然而，社会组织策划的活动内容通常较为浅显且模式化较强，缺乏

① 内容来源于笔者 2023 年 3 月 27 日对立德社工的访谈。

② 内容来源于笔者 2023 年 3 月 27 日对立德社工的访谈。

③ 苗艳梅、周军：《北京市青年社会工作专业队伍建设的现状与对策》，载殷星辰主编《北京蓝皮书：北京社会治理发展报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社，2017，第 49~64 页。

④ 内容来源于笔者 2023 年 4 月 27 日对阳光上东社区居民委员会工作人员的访谈。



对这类高知群体的吸引力。^①此外，由于中外政治制度的差异，外籍居民并不熟悉中国议事协商的流程，而受制于语言交流障碍，社工又无法给予外籍居民充分的引导，导致外籍人士无法融入多方共治机制之中，参与意愿降低。

综上所述，社会组织在嵌入国际化社区治理体系中面临的挑战既有因资金供给不足和其他治理主体对国际化社区治理及社会组织作用认识薄弱而造成的，也有因社会组织内部培训体系不够健全，社工跨文化交流能力欠缺而导致的。在未来，各相关主体应从多方发力，共同助力社会组织充分发挥专业优势，推进基层社会治理体系不断完善。

四 优化社会组织参与国际化社区治理的对策与建议

基于当前社会组织在国际化社区治理中面临的各种困境，在分析原因的基础上，本研究提出了优化社会组织参与模式的对策与建议。主要包括顶层制度设计升级、社会组织自身能力建设以及社区内部互动机制优化三个方面，旨在为未来国际化社区治理实践提供参考。

（一）顶层制度设计升级

为促进社会组织更好地参与国际化社区治理，政府应在社会治理中发挥主导作用，通过优化顶层制度设计，从政策引领、资金保障和监督管理三个方面提升社会组织的参与水平。

首先，政府应明确社会组织参与国际化社区治理的任务目标、工作原则、服务重点和融入机制等内容，并结合当地实际情况制定详细意见，以便社会组织了解自身角色定位，有针对性地提供公共服务。在任务目标上，可参照“十四五”规划中的重点任务，并结合各地情况分别制定短期和长期目标；在工作原则上，应包含坚持党建引领、树立服务意识、以居民需求为

^① 内容来源于笔者2023年3月16日对麦子店街道社区建设办公室工作人员的访谈。



导向、严守外事纪律等基本原则；在服务重点上，鼓励社会组织举办有利于中外文化融合的创新性文化活动，应用信息技术手段为中外居民提供精细化服务，组织议事协商会和中外联合志愿队伍培养居民的自治能力；在融入机制上，可通过明确各级民政部门、街道、居委会的权责关系并制定激励措施来拓宽社会组织的参与渠道，同时提升其参与意愿和能力。

其次，建议财政部门在政府购买社会组织服务的框架下设立引导社会组织参与国际化社区治理项目的专项资金，并适当延长部分项目的资金提供期限，以缓解当前社会组织面临的资金紧张问题，并吸引更多社会组织为国际化社区治理提供长期的公益服务。同时，可以制定相关的资金使用方案，对政府购买服务的支持重点和社会组织申请资金的基本流程做出详细说明。此外，应加强对民营企业、基金会等市场主体的引导，通过专题讲座、经验交流等形式使其认识到基层国际化治理水平的提高对企业开展涉外业务的积极作用，从而为社会组织的国际化服务项目提供资金支持。

最后，政府应建立更科学、细致的评估体系，对社会组织参与国际化社区治理项目的表现进行综合评价。政府应加强日常监管职能，深入社区了解社会组织的行动是否真正达到项目预期目标。举例来说，在建立居民议事厅的治理项目中，除可视化结果外，政府评估项目的合格与否还应包括调研居民对议事协商制度的认知提升情况，以及现场观摩议事协商会评估社会组织建立的治理机制是否具有可持续性。总之，政府的评价体系应由结果导向的单一标准转变为过程与结果并重的多元评估体系。

（二）社会组织自身能力建设

在政府的引导下，社会组织应加强内部建设，提升社工队伍素质，创新服务形式，更好地满足中外居民生活需求，增强基层社会治理效能。

第一，社会组织应加强对社工的系统化培训。除入职培训外，还应开展针对涉外岗位的专业培训。例如，在社工承接国际化社区治理项目前，应邀请相关专业老师讲解涉外工作的基本原则、涉外礼仪常识和跨文化交流途径等，为社工打下理论基础。在实践阶段，可通过情景模拟和经验分享会帮助



新社工了解国际化社区的情况、与外籍居民的沟通技巧以及危机处理方法。社会组织还可建立“传帮带”机制，由资深社工带领新社工开展治理活动，提高新社工的专业水平，并记录日常工作中的心得体会和经验教训，为其他社工提供参考。

第二，社会组织可以充分发挥对接社会资源的优势，与当地高校展开合作。一方面，为在校大学生搭建社会实践平台，鼓励具有外语或其他专业特长的学生作为志愿者参与国际化社区治理，缓解社工队伍人员短缺问题。同时，选拔具有社工专业背景和涉外素养的复合型人才，引导其投身社会工作事业，提升社工队伍整体素质。另一方面，社会组织可聘请高校内具有涉外管理经验的专家教授对社工进行专业指导，协助解决实践中的困难；并邀请专家走入社区展开实地调研，与社会组织总结特色工作模式，形成理论成果进行发表，推动国际化社区治理中社会组织参与模式的优化。

第三，社会组织应创新传统服务模式，运用现代科技手段满足国际化社区居民的多元需求，提升社区治理的数字化水平。首先，创建线上小程序，实时收集中外居民的意见和建议，畅通反馈渠道；其次，通过物联网等现代技术，监测国际化社区公共服务设施的运营情况，及时解决可能的风险隐患，实现“未诉先办”；最后，采取线上线下相结合的方式组织文化交流活动和议事协商会，提升社区外籍居民的参与度，为居民与政府、物业等治理主体的互动创造更多机会。

（三）社区内部互动机制优化

为激发社会组织参与国际化社区治理的活力，减少嵌入过程中的障碍，街道、居委会、物业等多元主体应协同优化合作治理机制，促成社区内部的良性互动。

在思想层面，各治理主体应提高思想认识，秉持合作共赢的工作观念。在国际化社区治理中，各方的共同目标是提高公共服务质量，营造社区和谐宜居的氛围。基于此，各主体应在发掘自身长处的同时，与其他主体合作弥补自身的短板，协同促进治理目标的达成。对于社会组织，物业、居委会等



应充分认识到其专业能力有利于丰富社区文化活动、提升居民自治能力，并为社会组织开展相关工作提供必要协助。

在行动层面，各治理主体应明确划分工作职责，避免治理内容重叠或冲突的情况。建议由街道办事处牵头，定期召开协调会，总结工作成果，汇总中外居民需求意见，规划未来任务，并确定各方的职责范围。例如，在举办文化沙龙活动时，居委会负责动员居民，物业负责协调场地，社会组织负责策划活动具体内容。清晰的职责分工能有效避免不必要的资源竞争，提升国际化社区治理效率。

此外，应鼓励国际化社区内的外籍居民发挥主观能动性，组建中外居民联合志愿者队伍，弥补社会组织外语能力的不足，对社工人才队伍进行有益补充；同时，引导中外居民成立社区社会组织，为国际化社区治理出谋划策，与专业社会组织共同构建社区治理共同体，进一步提升基层社会治理水平。

参考文献

高红、杨秀勇：《社会组织融入社区治理：理论、实践与路径》，《新视野》2018年第1期。

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》，《理论月刊》2020年第5期。

王思斌：《中国社会工作的嵌入性发展》，《社会科学战线》2011年第2期。

张慧：《嵌入性理论：发展脉络、理论迁移与研究路径》，《社会科学动态》2022年第7期。

赵聚军、齐媛：《我国国际社区治理中的外籍居民参与——基于京津三个国际社区的观察》，《南开学报》（哲学社会科学版）2020年第3期。

周敏：《社会嵌入视角下国际社区治理困境与对策研究——以桐梓林国际社区为例》，电子科技大学硕士学位论文，2022。

Ansell, C. and A. Gash, “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2007.



Burlone, N. , C. Andrew and G. Chiasson, “Horizontality and Decentralized Governance: Conditions of Collaboration in the Context of Community Action”, *Canadian Public Administration*, Vol. 51, 2008.

Emerson, K. , Nabatchi, T. and Balogh, S. “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, 2012.

Wu, F. and K. Webber. “The Rise of ‘Foreign Gated Communities’ in Beijing: Between Economic Globalization and Local Institutions”, *Cities*, Vol. 21, No. 3, 2004.

社会科学文献出版社版权所有，未经许可不得转载