

# “大共同体”:城市边缘带社区在市域社会治理中的转型

王燕玲,李晔嘉

(云南大学政府管理学院,云南昆明 650500)

**[摘要]** 城市边缘带作为城乡过渡带,既有较为完备的社会治理体系,解决基层社会治理中重大矛盾问题的资源能力,又有传统村落组织转型过程中的特殊治理权力结构,其“小共同体”的封闭性治理面临社会转型期的种种激变与重构,表现出差序性下的社会关系脱域、社区治理“家长治”倾向以及治理主体间“低水平锁定”等现实困境,事实上冲淡了社区共同体色彩。突破城市边缘带转型社区治理的独立性,重塑市域社会治理“大共同体”建设的整体性思维,结合整体性治理理论从协调、整合、信任三个维度夯实社区间联结、协作和共治的新格局,是城市边缘带社区在市域社会治理现代化进程中功能再造的现实思考。

**[关键词]** 城市边缘带社区;市域社会治理;大共同体构建;整体性治理理论

**[中图分类号]** D669.9 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 2096-3130(2024)06-0051-11

**doi:** 10.3969/j.issn.2096-3130.2024.06.007

## “Big Community”: The Transformation of Urban Fringe Community in Urban Social Governance

WANG Yanling, LI Yeja

(School of Government, Yunnan University, Kunming 650500, China)

**Abstract:** As a transitional zone between urban and rural areas, the urban fringe not only has a relatively complete social governance system and the resource capacity to solve major contradictions in grassroots social governance, but also has a special governance power structure in the transformation process of traditional village organizations. The closed governance of its “small community” has experienced various changes and reconstruction during the social transformation period, such as the social relationship detachment under the disorder, the tendency of “top-down governance” in community governance and the practical difficulties of “low-level locking” among governance subjects, which have actually mitigated the function of community. It is suggested to breaking through the independence of transforming community governance in urban fringe areas, reshape the holistic thinking of building a “big community” in urban social governance and combine the theory of holistic governance to consolidate a new pattern of community connection, cooperation, and co-governance from three dimensions of coordination, integration, and trust. As a matter of fact, this is a practical reflection on the functional reconstruction of urban fringe communities in the modernization process of urban social governance.

**Key words:** urban fringe communities; urban social governance; building a greater community; the theory of holistic governance

### 一、问题的提出与文献评述

党的二十大报告中明确提出“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系”<sup>[1]</sup>。城乡社区治理体系的完善与我国城镇化发展有着密不可分的联系。从我国《乡级行政区划》每5年统计数据来

看(表1),自1978年开始,我国对大部分地区进行“撤乡改镇”“撤镇设县”等行政区划调整,乡、镇数量主要随时间推移前者形成递减趋势,而后者形成递增趋势。此外,《县级及以上行政区划》统计数据中(表2),县级区域总体上呈现出递减趋势,县级市以2000年为分界点,呈现出先

**[基金项目]** 云南省哲学社会科学规划项目“云南城市边缘带转型社区封闭性治理风险与公共性重构研究”(YB2022033)。

**[收稿日期]** 2024-03-27

**[作者简介]** 王燕玲,女,云南大理人,历史学博士,云南大学政府管理学院副教授,研究方向:行政区划调整;李晔嘉,男,云南玉溪人,云南大学政府管理学院研究生,研究方向:城市社区治理。

增后减趋势,而市辖区以及地级市数量总体上升<sup>[2]</sup>。到2022年末,全国城镇常住人口92071万人,同比增长646万人,农村常住人口49104万人,同比减少731万人,城镇常住人口城镇化率为65.22%,城镇空间规划已经成为国土治理的重要内容,新型城镇化质量稳步提升<sup>①</sup>。在城镇区域扩张、城镇人口自然增长以及乡村人口的流入致使城镇人口继续增加的背景下,行政区划的调整使我国“村改居”社区数量也呈逐年上升态势,从治理层面来看,难免会出现治理疲态。在城市边缘带农村社区化建设过程中,传统的村民委员会为主体的治理结构转向了城市社区体制,在这一转变过程中由于城市边缘社区其本身的地理位置、居民生产生活方式的不同导致这类社区成为矛盾集中地,而城市与乡村关系密切,城市的发展将城市边缘区域的乡村地带也一并纳入到市域发展的范畴,在经济水平上得到了较大飞跃,丰富了生产生活方式。反之,城市边缘

区域的乡村为城市的发展提供土地、原材料、劳动力等要素。因此,打破城与乡之间的二元界限实现二者的相互发展,这既是城市发展的需要,也是乡村发展的需要,城市边缘带转型社区的治理优化对实现大共同体的构建来说有着举足轻重的作用。

城市边缘社区指的是人口结构复杂,经济发展水平相较于城市中心区域来说比较滞后的地区,是贫困人口和弱势群体的集聚带,其自身的特殊性加剧了该地的社会矛盾。大多数具有空间独立性、社会矛盾聚集、权利弱势等特征的敏感社区可被界定为城市边缘社区,即城市居住隔离和阶层隔离的空间具象地带<sup>[3]</sup>。城市边缘社区通常包含了城中村、棚户区、城乡结合部等不同类型,现有治理模式很难满足该区域的实际需要,势必会陷入一种“小共同体”的治理局限当中。

表1 乡级行政区划

年份	乡级区划数	镇	乡	民族乡	街道	区公所
1978	6195	2173				4022
1983	49695	2968	35514		5304	5909
1988	65345	11481	45195	1571	5099	3570
1993	54863	15805	32445	1351	5470	1143
1998	50999	19216	25712	1517	5732	1068
2003	44067	20226	18064	1149	5751	26
2008	40828	19234	15067	1097	6524	3
2013	40497	20117	12812	1035	7566	2
2018	39945	21297	10253	981	8393	2
2022	38602	21389	8227	958	8984	2

注:作者根据《中国社会统计年鉴2022》自制;表中年份均采用五年进制。

表2 县级以上行政区划

年份	地级区划数	地级市	县级区划数	市辖区	县级市	县
1978	310	98	2653	408	92	2011
1983	322	144	2785	552	142	1942
1988	334	183	2831	647	248	1765
1993	335	196	2835	669	371	1617
1998	331	227	2863	737	437	1516
2000	333	259	2861	787	400	1503
2003	333	282	2861	845	374	1470
2008	333	283	2859	856	368	1463
2013	333	286	2853	872	368	1442
2018	333	293	2851	970	375	1335
2022	333	293	2843	977	394	1301

注:作者根据《中国社会统计年鉴2022》自制;表中年份均采用五年进制

城市边缘社区具有以下特征:(1)区域人口结构复杂;城市边缘社区人口主要由“村改居”的本地农村居民以及寻求低价地租的外来务工人员等组成,人口流动性较强,受不同地域文化的影响,各主体之间认知水平、道德标准、受教育程度、生活方式存在较大差异,各自所追求的利益也有所不同。因此,在社会结构上原有的乡村间熟人社会在人口流动性增强的前提下逐渐瓦解,传统村规村纪与城市公共利益产生冲突,不同群体追求不同利益的同时也激化了人口间的矛盾。(2)区域空间复杂;城市边缘社区作为一种转型社区,与传统社区空间结构相比存在较大差异,这些差异性主要表现在城市扩建发展过程中占据的农村住宅用地上。如:城市建筑、工业建筑与农村建筑混合态势。这些转型社区内部缺乏整体性规划,道路交通混乱,社区公共设施缺失,再加上该区域群体素质不高导致经常出现挤占道路交通、产生群体纠纷等现象。(3)利益关系复杂;从传统村落转型到城市社区的过程中涉及主体多,对利益诉求产生的差异也大,难免会造成多方矛盾。一方面,拆迁政府以公共利益为视角,更多考虑的是拆迁补偿标准的制定是否合理、安置区域的建设以及完工效率,而农民则从自身经济利益出发。二者目标不统一,在这一过程中势必会发生摩擦。另一方面,社区转型后,地方政府往往忽视农民自身价值认同、制度规范与乡土秩序之间的矛盾、居民社交方式的变化带来的新冲突,以依赖熟人社会为基础的“翻牌社区”势必会固化旧有社会关系,形成社区隔阂与排斥,这无疑会加剧社区共同体的建设难度。

然则,需要注意的是城市边缘带上的转型社区正处于传统乡村组织向城市社区转变的阶段。与传统的城市社区不同,这些曾经的村落组织,经由村集体产权制度的改革,通过股份合作的模式,在社区之下成立股份经济合作社,对集体资产实行统一的经营管理,这些集体资产事实上成为转型社区实行社区治理的独特的经济基础和治理资源。通过股份合作公司经营集体资产的这种制度既不是私有制亦非公有制,而是“共有制”<sup>[4]</sup>,因此,这些共有财产促成了转型社区共享集体资产的共同体属性。相较于城市化、城乡一体化或市域社会治理、国家治理的大共同体格局,这些转型社区基于共有资产的社区治理就是

一种小共同体的存在。转型社区的集体经济组织不仅与社区党政系统有着事实上的亲缘关系,而且,这些股份合作经济组织是以原有的村集体为边界,在改制时,各村按某个时间点确定的股份分配是定格的。由此可见,这种股份合作组织必然是一种封闭性组织,它的封闭性经营势必也会带来转型社区——小共同体的封闭性治理,具体分析如图1所示。因此,在市域社会治理进程中,突破城市边缘带转型社区小共同体的治理格式,以整体性治理机制重构城市边缘带转型社区参与社区间联结、互动、协作、共治的大共同体行动逻辑是实现城乡统筹发展的必要之举。

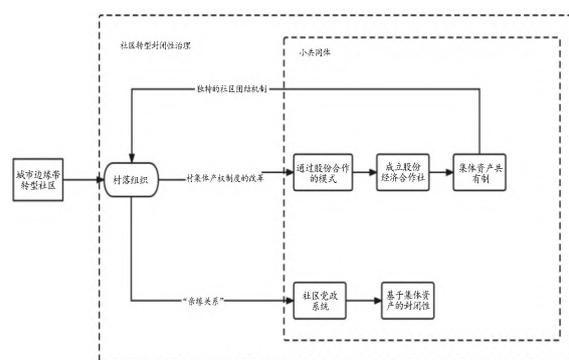


图1 小共同体治理逻辑

对城市边缘带转型社区的相关研究主要围绕三种视角开展讨论。一是空间变迁视角。丁波提出从传统村落到城市社区的快速变迁过程中呈现出两种不同程度的空间变迁方式,即空间重组和空间改造<sup>[5]</sup>。在居住空间改观背景下,谷玉良认为村民社会交往方式的异变使农村社会关系从“分散的不规则集中”变为“集中的均匀分散”<sup>[6]</sup>。二是市域治理视角。金太军提出转型边缘社区会破坏城市文化或乡村认同,形成文化洼地,会对外部文化形成冲击和破坏。边缘社区的和谐稳定,直接影响着城市和乡村社区的整体稳定形态<sup>[7]</sup>。蓝宇蕴提出,转型社区的发展是对市域治理的挑战和机遇,把转型社区纳入到城市运行体系,通过建立或完善现代社区组织结构,拉近城市与乡村之间的关系,改革集体经济体制,制定有针对性的法律制度和地方政策法规,在城乡发展互动中寻求平衡<sup>[8]</sup>。转型社区的治理与发展是深度城市化的基础,也是未来城市发展的趋势。三是制度改革视角。张丹丹提出,要重塑“村改居”社区多元治理主体间的公共规则,形成“一核多元共治”的治理格局,从双轨制向嵌入式转型,整合多元主体间的结构性冲

突、重塑多元主体间的权责边界,为“村改居”社区基层转型提供路径创新<sup>[9]</sup>。陈云龙提出运用“三事分流”的基层治理模式,即将社区矛盾和问题内部化、分割并加以解决的基层社会治理模式。通过实现社区居民互助式的自我管理,以及遇到问题直接走访、当面解决、向上反映的“三级办事流程”等操作策略,理顺各级治理主体与社区居民的关系,形成一种“半正式权力运行秩序”<sup>[10]</sup>。

目前大部分研究都聚焦于空间变迁视角,一方面,既有研究侧重于从农村社区转变为城市社区后居民居住方式的变化带来的社会网络、价值认同等方式的改变以及应该采取的应对措施,而忽略了现有的、尚未割裂的“共同体关联”,这是村落社区转型为城市社区的“粘合剂”,是不可忽视的作用对象。另一方面,从结构现状来看,大部分“边缘社区”在治理模式上选择机械式模仿城市社区或沿用乡村社区治理网格划分的模式,却未理清权力治理关系。在选举社区负责人时照搬城市社区人才引进政策或举荐乡村能人的乡贤带头模式而未考虑到人才资源的匮乏。在选择内部互动方式时照搬城市社区数字化、乡村社区上门走访等形式,并未考虑到居民群体本身的契合度。这样的治理方式势必让城市边缘社区陷入治理困境<sup>[11]</sup>。基于此,本文基于市域治理的视角,通过构建边缘社区治理的理论分析框架,进一步探讨转型社区融入城市发展过程,以城市边缘社区的发展巩固“大共同体”格局构建的双重逻辑,为基层治理现代化、科学化提供兼具学理性和实践性的研究支撑。

## 二、城市边缘带转型社区治理的价值意蕴

### (一)城市边缘带转型社区治理提升居民自治能力

城市边缘带社区在社会治理中的功能再造,目的是实现城乡居民的自我管理、自我建设。将政府权力进行下放,把更多的治理空间让渡给居民本身,最终实现官民共治。俞可平指出:“官民共治”,即政府和民间共同分担公共治理的责任<sup>[11]</sup>。通过创新社会管理的方式,改善治理主体在社会治理中“独自为政”的局面,推动民主政治在中国特色中不断向前发展。而对城市边缘带社区治理功能的重构,为城乡居民在社区建设、自我管制方面提供了平台场域,也为政府权力下放提供了坚实基础。在传统乡村社区中,农

村居民主要以村两委为核心,在村两委的带领下对集体资产进行分配,农村居民参与社区建设行动空间较为狭窄,而从基于旧有的人情关系治理方式转变为以社区为单元的网格化管理模式。相比于转型之前“家长式”治理模式而言,社区通过由居民担任网格管理人员的方式对居民本身实现自我管理,在这一过程中,不仅能够激发居民参与社区事务的热情,还能对社区治理起到正向作用。

在社区治理上,应当打破对地域空间的强调,回归对社区这一概念的思考,主张社区居民个体对社区建设的重要性,认为个体应当主动参与更多社会活动,而非仅限制在邻里之间。对城市边缘带社区功能的重建就是把居民本身纳入到整个社区体系之中,提高其参与感以及对社区的贡献值。居民参与最重要的是要激发居民参与的欲望,社区作为协同共治的平台场域,居民本身可以通过该平台参与到社区的建设当中,比如对社区进行老年健身器材的安置,如果居民本身有较好的集体意识,达成集体共鸣则在短期内便可安置。相反,如果有居民考虑到对老年健身器材的修建会占用到原本狭窄的道路阻碍自己通行而反对修建,此时的动员成本高,耗费的时间也相应增长。可见社区的作用也在此显现而出,居民通过这个面对面交流的平台各自发表不同的看法和意见,这一平台场域也成了降低治理成本的有效工具。总的来说,幸福社区的构建需要居民多方参与,组成一个共同治理的利益集合体,共同协商共同沟通从而构建美好幸福的社区生活。

### (二)城市边缘带转型社区治理促进社区体制转型

自我国经济发展水平进入高速增长阶段以来,城乡二元结构发生了根本改变,城乡二元模式日益消解,但这种结构性的改变是建立在经济发展水平上的改变,城与乡之间仍然存在着思想观念、生活方式、生产结构上的差异。在城乡二元结构范式指导下城市边缘社区的转型是城市化发展带来的产物,城市边缘带上的转型社区融合着城市社区与乡村社区的特征,将转型社区与城市社区治理机制的有效衔接是转型社区需要关注的重点。边缘社区在选择治理模式上是沿用乡村社区的治理方式还是照搬城市社区的治理风格都要避免陷入“选择定式”困境。换言

之,边缘社区要充分利用好自身特殊资源优势,同时也要正视自身治理劣势。以城市边缘带社区治理功能再造为带动点视作城与乡之间的纽带,拉近二者之间的距离,城市边缘带社区能够找到合适该区域的发展模式,会对城乡统筹发展起到关键性作用。社会共同体的基本特征在于融合了价值共同体、生活共同体和利益共同体,这些共同体代表了不同群体的特征和利益。不同群体的人通过以价值、情感、利益的方式作为纽带相互联结起来,从而形成一种重要的治理方式和治理资源。共同体的构建是社区治理的目标也是社区善治要达到的一种状态,概言之,就是要实现人的全面发展,提高美好生活品质。而以城市边缘社区为介点,统筹城乡发展也就是在构建“共同体”格局,为更快适应经济发展要求,拉近城与乡之间的关系网络,缩小城乡差距实现城市经济的良性循环已是必然要求,因此,对城市边缘地区社区治理功能的重塑再造具有重要的价值功能。

### (三)城市边缘带社区治理催化市域社会治理大共同体格局

作为基层治理的重要组成部分,市域治理在特征方面呈现出了城市社会治理与农村社会治理的融合状态。因此,对城市边缘带社区治理效能的提高成了市域治理的关键介点,在市域治理的大背景下,通过搭建科学合理的社区治理平台,将城中村、征地拆迁安置小区等一并纳入到城市行政规划区内激发出“共建共治共享”的社会活力。从市域治理现代化中“空间融合”与“社区导向”两个方面来思考城市边缘社区治理功能的再造。就空间融合而言,它是实现市域社会治理现代化的起点。市域社会治理现代化与传统的城乡空间界限有所不同,它的范围更广,涵盖了更大的空间范畴。城乡间教育资源、经济资源、生产资源之间的不平等,很大程度上是由结构性矛盾所导致的,从整体发展的大格局上看,对市域社会治理现代化的考量是处理好社会稳定、人民和谐的关键举措。基于此,城市边缘社区的治理作为市域治理现代化的一个基点在解决城乡问题、发展问题上产生一定关联性,加强对城市边缘地区社区治理的力度是融入市域治理格局的关键一步。其次,从社区导向来说,市域治理现代化主要解决人民群众生产、生活等问题,而这些问题的产生又是围绕着社区建设与

发展来展开,坚持以社区导向为核心就是对市域治理体系最好的实践。

### 三、城市边缘带转型社区治理功能再造的现实困境

#### (一)社会关系脱域:居民间人际关系淡漠

农村社区一并划入到市域发展的同时,村民原有的生活方式也发生了变化。通过拆迁重建的方式村民完成了“集体上楼”,但这些转型社区仍然保留了过去的传统理念、生活习惯、行为方式等非正式制度。传统村房空间广阔,邻里间交谈频繁,关系密切。而转型后社区高密度的空间形态具有封闭性、独立性等特点,在封闭有限的空间里邻里交往频率下降,在人口流动性增强的前提下旧有的交往方式发生改变。以上海市唐镇社区为例,由于社交方式的改变,社区大部分居民不再依赖社区活动,居民更倾向于在社区之外寻找与自己利益相关、爱好相似的群体。中青年参与社区活动意愿较低,中老年群体对社区的依赖程度明显要强于青年群体,对社区的了解程度也明显较多。这种现象的产生主要是因为中老年群体的家庭关系和社会关系构成的社会资本存量下降导致其对社区关系构成的社会资本依存度的提高。社区年龄群的社区参与度呈现出“U”型轨道的特征<sup>[13]</sup>,即随着年龄的递增参与到社区生活的人也越多,比较常见的方式就是集体式的“抱团取暖”,比如社区广场舞、参与社区公共文化活动等。社区治理也逐步进入“老龄化”的管理模式,对青年群体吸引力的缺乏也使城市边缘带转型社区治理难度加大。人们不再像以前一样互相串门,人与人之间的漠视成了一种常态,原有的社会网络关系割裂。

差序格局的观念由费孝通提出<sup>[14]</sup>,其在对比中西方社会结构时指出,由于受到不同文化影响,中国式社会以“家”概念为核心,通过构建“亲人型”社会使彼此之间附有义务,从而形成“个人”到“家庭”再到“社会”的思维模式。在“熟人型”与“非熟人型”社会结构下,社会共同体之间的行为有所差异,人们很自然地将社会群体分为两类,即“自己人”和“外人”,对于不同的群体,人们对其信任程度有所不同。在城市边缘带转型社区从传统村落社会向城市社会转型的同时,传统的熟人社会关系网络断裂,人与人之间的关系逐渐陌生,情感联结自然淡化。在城市边缘带转型社区中很难出现邻里间相互串门、互

相照顾的情景,居民在社区生活中缺乏互动和公共参与,社区共同体之间缺少情感归宿。再加上在快节奏的城市生活方式下,人们总是习惯性地将自己锁在封闭的个人空间里,逐渐远离交际、害怕交流,逃离群体生活。人们原子化的生活方式使其尽可能避免与人交往,更不愿轻易分享情绪。因此个体越来越独立于共同体的关系网络之外,这种“脱域”状态也成为当前城市社区生活常态。特别是城市边缘带转型社区居民流动性较强,难以形成固定居所,如此,社区的共同体观念更是很难重建,社区治理功能的再造也就难以实现。

(二)治理主体合力分散:治理水平不佳陷入“低水平锁定”困境

将城市边缘带上的转型社区与传统城市社区治理主体在原有职能上进行对比可以发现,转型社区不仅要具备城市社区应有的职责,此外也需要兼顾起森林防火、河道治理、发展集体经济等原来乡村社区治理的任务,其工作任务要远大于传统城市社区,以昆明市最大的城中村船房社区为例,该社区人口密、管理难、发案率高、安全隐患多,在社区工作人员数量不变的情况下对流动人口的管理分散了社区治理重心。如此,额定的社区工作人员数量在转型社区更易造成权责不匹配、任务完成度低等现象。日照市海滨社区在完成改居后仍保留了村委会,村委会与居委会的共存虽能短暂维持社区与原村民之间的稳定,但会存在职能交叠、相互推诿等现象,并不利于翻牌社区的进步发展,势必会导致社区治理陷入困境。

此外,传统的农村社区,由于具有负责集体经济增长的主体责任,由此,在社区治理中多主体有较明显的协作目标,事实上围绕农村集体资产及带领村民致富的核心工作目标,传统村落组织具备有效的村民团结机制。而村两委成为传统村落组织的治理核心,具备影响力和号召力,由此传统村级组织在治理过程中事实上是具备完整的多元治理协作机制,表现出较强的治理能力。相比起来,城市社区治理主体主要由居民委员会、业主委员会、街道办、党群组织以及物业等构成。居委会和业委会在对社区建设、整治过程中起到关键作用,但都缺乏自主统筹的治理资源及独立的治理权力,因此,二者在城市社区治理中往往又存在事实上的缺位,无法形成影响力和

号召力,进而引起社区治理“低水平锁定”困境。

可见,对城市边缘带上的转型社区而言,一个关键性的事实是:当其从传统村级治理模式向城市社区治理模式转型的过程中,由于村级集体资产管理权属变化的不确定性以及经济增长这一明确的核心工作目标消失,进而使社区治理主导集体的权力和资源受到削弱,城市边缘带转型社区两委在治理过程中因无法同时满足差异化的公众偏好导致社区日常工作低效率、工作人员之间相互推诿。因此,在社区治理中经常出现治理结构的供给难以满足社区治理需求的局面,阻碍了治理能力的提升。

再加上转型社区中的多元主体关系比之传统的乡村和城市社区都更复杂,因此,转型社区治理多元主体之间更难以协同协作,使治理水平更容易陷入“浅合作”状态。社区多元主体之间的协同得不到保障,且协同主体之间仍存在职责交叠,这就导致构建互嵌式合作体系存在难度。

居民作为社区治理的特殊主体之一,对公共事务管理缺乏主人翁意识,大多数人认为社区事务都应该交由政府管理,殊不知这不仅加剧政务服务负担也减少了表达自我诉求的机会,居民与居委会、业委会、街道党群组织之间长期形成“有事求之,无事莫管”的隔阂关系,社区居民不仅未意识到自己社区治理主体的身份,更存在排斥参与社区治理的心理,尤其是城市边缘带转型社区中大部分居民是流动人口,这些人平时忙于日常生计一般不会参与到社区的建设和治理过程当中。社区认同感的缺失加剧了治理难度。

(三)社区功能重塑割裂:社区行政化日益凸显

从管理到服务。传统村落组织以集体经济为基础,由村两委牵头,对村集体资产进行统一规划管理,有较高自主权;转型后资金来源主要靠上级政府拨款,自身筹资渠道单一,财政事权变小。这些转型社区在不断生成城市社区治理模式的过程中,传统乡村社区治理的统筹能力由于村两委治理资源及权力的改变而受到削弱,相反社区的执行职能日益明显,治理的行政化倾向不断增强,社区工作的重心越来越倾向于服务,大量琐碎事务堆积到基层势必会加剧治理难度。以广州市华标社区为例,据社区工作人员反映,在开展日常事务中疲于应付各种形式主义工作,导致社区职责虚化,社区干部在处理社区问题上

时间被挤压,社区服务质量严重下滑,加之该社区任务繁重,社区运行机制基本上遵循权力层级运行,社区自治色彩薄弱。

作为直接联系居民的最末端的公共组织,社区自然要辅助行政管理职能在基层的实现,然而在当前转型社区自治薄弱,社会组织承接公共服务不力的情况下,更多的公共服务亦需要由行政主导,自上而下地进行供给。这种以行政组织主导的自上而下的纵向治理体系与社区治理主体之间的价值取向相悖,并且过多的行政权力渗透在基层社区也无法应对错综复杂的社区矛盾,这也加剧了治理方式、手段以及行政方式的刚性化,参与社区治理的主体也陷入“过制度化”危机(图2)。这种“过制度化”危机主要表现在以下两个方面:一是制度供给过多导致制度供给过剩,大量的政策制度使得各治理主体疲于应付制度本身而无心参与社区的治理,尤其是在有着大量流动人口、结构复杂的城市边缘地带社区,过多的政策制度只会加大治理成本,导致社区治理缺乏弹性,挤压治理主体的公共空间,社区居民参与社区治理的动力不足,社区功能也难以重塑。二是管理模式僵化,治理主体处于以政务清单为依据的被安排型管理模式,参与治理社区的主体间存在互动性弱,机动性差等现象。如何在社区自治与基层行政之间形成新的平衡,是厘清社区治理格局的关键所在。

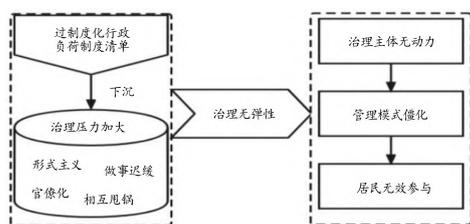


图2 社区治理行政化压力

#### 四、整体性治理理论:剖析城市边缘带转型社区治理的分析框架

##### (一)整体性治理理论的分析维度

整体性治理理论是新公共管理理论的继承与发展。新公共管理理论作为特定社会和一定理论发展阶段上的产物,具有一定的合理性,它强调把公共管理原有的研究范围、研究对象扩展到其他非政府的公共机构或私人部门<sup>[15]</sup>。新公共管理理论主要关注政策职能与管理职能的分离、绩效评估的有效性、将私营部门的管理方式引入公共部门、在政府内部实行绩效管理方式,

鼓励各部门之间开展竞争,采取半市场和代理制的方式来推进竞争,通过多种形式的授权改善各个部门的工作、注重工作结果和产出以及将需要服务的公众视作是公共机构的顾客<sup>[16-17]</sup>。

新公共管理理论在特定时期对提高公共行政效率和质量具有很大的作用,其研究结果使公共行政理论在研究主题、研究方向等方面有大的突破<sup>[15]</sup>,但新公共管理理论也有其局限性,它是建立在经济学中“理性人”的前提假设和“公共选择理论的基础上”。佩里·希克斯(Perry Hicks)针对新公共管理理论的弊端提出了自己的看法:“新公共管理理论的碎片化治理模式会导致各部门间相互转嫁问题和成本,每个部门都过度关注于自己应该执行的任务而忽视了部门间的协作、沟通导致部门间缺乏信任从而引起冲突。”此外,针对同一事物,各部门也会因各自目标、政策、实施方式的不同陷入各自为政的尴尬境地,重复建设的存在也造成资源浪费,公众也无法获得恰当的公共服务。

整体性治理作为新公共管理碎片化弊端的回应,是服务型政府的理想选择。20世纪90年代,由佩里·希克斯和帕特里克·登力维相继提出,通过着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,解决政府改革过程中碎片化和分散化的社会问题<sup>[18]</sup>。概括地说,整体性治理理论是服务型政府满足公众需求,通过各部门之间的协作,有机整合各系统来提供公共服务的一种治理工具。它的核心思想是运用整体主义的思维方式,通过电子信息技术的发展、政府部门间协作、增强组织协调等方面,充分汇集公共管理主体的专有资源以及比较优势,为公众提供公共产品和服务。

整体性治理包含如下三个方面内容:一是协调机制。涉及协调行动者之间的利益关系以及协调行动者与整个合作网络是否具有同一性。具体来说,包括价值协同、信息共享、诱导与动员三方面因素<sup>[19]</sup>。二是整合机制。以公众需要为基础,对政府内部机构和部门之间进行功能整合,可分为横向部门结构整合以及纵向层级结构整合。三是信任机制。信任是各部门间达成合作的黏合剂,是不可缺少的必要因素,信任作为一种代理关系,可通过构建相同目标和组织使命的方式让人们产生归属感。具体包括,社会责任、社会激励<sup>[20]</sup>。

##### (二)整体性治理与城市边缘带转型社区治

理的内在契合

从治理目标来看:转型社区处于“亦城亦乡”的边缘状态的原因是地方政府重视转型后的土地财政资源配置而忽视“乡土居民城市化”带来的结果。城市边缘带转型社区治理改革的目标是通过对基层治理单元的重构,以民众利益为主、治理流程再造为辅将基层矛盾内部化,打通基层治理最后一百米。

从治理原则来看:整体性治理是通过各部门之间的有机整合和通力合作,以满足群众的需求并提升公共服务水平,城市边缘带转型社区治理倡导政府部门的整合、社会资源的统筹以及治理效能的提升,与整体性治理的理念不谋而合。

从治理机制来看:整体性治理的核心是通过整合、协调和建立信任来构建有效的治理机制。城市边缘带转型社区治理通过协调机制来增强城市边缘社区治理的一致性,以资源供给的方式、价值赋予的形式为社区治理融合度的提升搭建平台场域,为转型社区治理凝聚力的提升提供参与价值;通过整合机制来强化城市边缘社区的治理融合度,对转型社区一致性给予正向反馈的同时也为转型社区凝聚力的构建形成纽带联结;通过信任机制提高群众参与力度,提高治理弹性,最终回馈到社区治理本身。鉴于此,整体性治理与城市边缘转型社区的治理内在逻辑契合,是推进城市边缘转型社区治理的理性选择。

### (三)理论分析框架

结合整体性治理理论,本研究将城市边缘带转型社区治理的分析维度分为三个:一是协调,用以衡量城市边缘带转型社区的一致性。包括价值协调、技术支撑、引导参与;二是整合,从横向部门关系以及纵向层级结构来衡量城市边缘带转型社区治理的融合度;三是信任,用以衡量城市边缘带转型社区治理的凝聚力,主要从社会激励的视角进行分析。(图3)

## 五、城市边缘带转型社区治理大共同体功能再造的实现路径

城市边缘带转型社区的治理不仅要考虑到治理主体本身的原因也要考虑到政策、治理背景等多方面的因素<sup>[21]</sup>。要用整体性眼光来看待社区治理问题,把提高社区治理效能、提高治理水平、拉近邻里间距离、促进居民参与等多项指标作为重塑社区治理功能的现实标准。因此,要重塑城市边缘带社区治理功能的再造就要从协调、

整合、信任三个维度探寻出路。

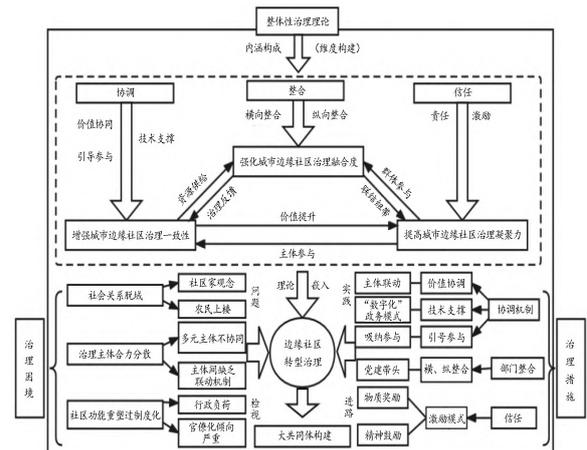


图3 整体性治理视域下的城市边缘社区治理

### (一)完善协调机制,增强城市边缘社区治理一致性

为打破各社区间治理主体的合力分散导致的社区“低水平锁定”状态需要从价值协同、技术支撑以及引导参与三个方面来进行分析。

一是价值协同:价值协同主要指利益相关者之间就行动目标而言是否具有同一性。社区与社区间往往会因为资源不均、联动不足、利益诉求复杂化等原因而形成独立发展的社区“孤岛”<sup>[22]</sup>。大共同体的建设就是要打破这种孤立性,针对以上治理难点,可将相对独立的两个或多个以上的社区进行片区划分,片区治理主体间信息相互共享,实现治理高效化。并在片区中设立基层服务站点,推动基层工作者向社区下沉,快速了解居民需求,第一时间满足居民诉求。同时,联合多社区对流动人口进行综合管理,通过设立流动人口与出租房屋服务管理站及服务管理点,形成“一站多点”组织架构,为基层治理保驾护航。

二是技术支撑:信息技术为社区治理提供新的技术手段,从微信工作群、网络社交平台,再到社区治理APP的广泛运用,为基层治理搭建有效工具,应对当前政府部门“数据孤岛”“数据鸿沟”“数据烟囱”等突出问题<sup>[23]</sup>。利用“互联网+”模式,基于数字系统,建立云平台打通信息孤岛,促进数据共享。转型社区自建出租房存在数量多、流动人口集中、安全隐患大、环境卫生维护难等问题。对此,社区采取点、线、面的管理措施。点:“围院式”管理模式。通过基础硬件对社区出入口进行“监管”“守护”,实现出入有“痕迹”。线:“布防式”管理。在社区沿线主要场所

及重点地段安装人脸识别系统,建成“电子围栏”。面:“天网式”管理。在全社区主要道路、街巷建成高清监控探头,做到道路有监控、巷道有探头、侦查破案有线索、打防管控有抓手,极大提高社区管理效率。

三是引导参与:引导参与最重要的是破解社会力量薄弱的治理困境,社会力量的加入是解决社区碎片化问题的关键一步,要吸纳多方参与到社区治理、社区与社区双建设中。治理主体在治理过程中起到至关重要的作用,多元治理主体之间缺乏联动机制,现有合作治理效果欠佳,大多主体之间处于“浅合作”状态,社区多元主体之间的协同得不到保障,这就导致构建互嵌式合作体系存在难度。因此,在社区治理过程中应当构建“街道统筹+基层自治多联动+社区网格深化服务”模式,破解基层治理社会力量参与薄弱困境。

## (二)完善整合机制,强化城市边缘社区治理融合度

面对社区行政赋能过多等现象,2015年民政部、中央组织部印发《关于进一步开展社区减负工作的通知》,其目的在于全面清理社区组织承担的不合理行政负担,将行政权力从街道层面下放到治理主体层面,在于从横、纵两方面整合职责交叉的公共事务来优化政府部门的行政流程,提高政府行政效率,在社区治理层面弱化行政干预<sup>[24]</sup>。

纵向整合:加强街道党委的统领头作用,党组织要以组织建设为核心,构建“大棚”模式覆盖到社区各层,社会各组织之间建立起纵横交错,以社区党组织为核心的多层组织体系,其目的是强化社区韧性。通过共同协商,共同交流的形式将社区居民“难、私、烦”的心头之事变为“简、公、顺”的小事,勾画出党群互动的“同心圆”,从而形成一个明确居民需求、召集居民参与、各方代表协商、达成方案共识、发挥资源优势、监督方案落地的完整体系。其次,党员干部走进基层,扎根社区治理的一线,倾听群众的心声,致力打造“社区党群服务站+百姓信箱=幸福碰撞”模式(图4),引导参与主体完成协商工作以避免矛盾的激化,进一步巩固社区党委在社区治理中的核心地位。社区作为党群组织联系群众重要的平台场域,同时,在党群组织的带领下社区构成“全面治理”共同体<sup>[25]</sup>。社区党群组

织以及街道党支部要创新工作机制、运行机制的新方式,跳出传统上传下达的模式,实现清单式办公。要引入其他社区优秀管理经验和方式,并根据本社区的特点制定出符合自身实际的管理模式,制定出“类型化”“梯级化”的治理对策,最终构建社区居民与党群组织之间的“鱼水”关系。

横向整合:对横向部门的整合实则就是社区治理主体从“分散到整合”的再组织化过程。从乡村社区到城市社区的过程中要保留原先高效的工作体系,也要避免村改居后带来一系列部门改制形成的“两套牌子,一套人马”的现象<sup>[26]</sup>。坚持矩阵式的管理理念,将职能相近、职责交叉的日常事务归类整合,打造以功能为导向的政务服务系统,坚持一站式服务提供。针对具体工作的开展采用政府出资购买第三方服务交由社会组织办理的方式,并对办理过程实施全面监督。此外,对居委会与社区工作进行整合,工作人员交叉任职、合署办公,加强部门间的协同力度,打破原有的属地边界,对横向属地协同能力进行强化,形成社区治理联合体。

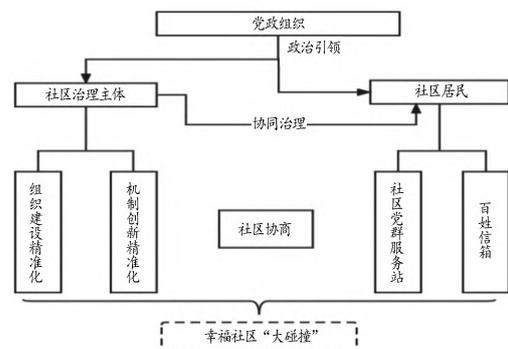


图4 党群引领模式

## (三)完善信任机制,提高城市边缘社区治理凝聚力

在社会激励方面,拉近居民参与主要可以从“沟通方式”“激励模式”“参与期望”三个方面进行再造。社区两委要加强与居民间的沟通和交流,在这过程中可以融入数字化治理的模式,促成“线上线下”双互动的参与形式,提高社区“共同体”这一概念的存在感,让更多人知晓社区工作体制、了解社区生活<sup>[27-28]</sup>。其次,考虑到居民参与社区事务也需要投入大量的成本,为提高居民对社区参与的热情,社区两委也可以采用参与有奖的形式吸引社区居民的参与,切记避免为完成清单任务而组织“形式上参与”<sup>[29]</sup>,这不仅与治理目

标脱节而且还会损耗居民的行动热情。最后,为提高居民参与期望,社区两委要通过制度赋权增能的形式为社区居民的参与提供制度保障。一要保证社区事务的公开度,做到社区信息透明化,提高居民参与对社区事务的了解程度,保证参与热情<sup>[30]</sup>。二要完善社情民意反映渠道以及社区难点问题公开听证制度,让社区居民“有苦可诉,有难可说”,社区治理主体不仅要向居民反馈的问题及时做出解决,并且要将居民也一同拉进民主讨论会中以保证决策的科学性、民主性。三要健全社区代表会议制度,加强社区治理主体与当群主组织的合作并完善协商议事的运行机制,妥善处理社区各自的疑难杂症。

## 六、总结与讨论

随着我国城市化进程的发展,转型社区原有的治理模式难以适应社会发展,同时,也带来了新的治理困境。为此,诸多学者提出要将转型社区原有的“小共同体”治理模式转变为注重居民精神联结、提高居民共治、共建、共享的生活共同体,即“大共同体”治理模式。让社区真正成为人的“精神家园”,实现社区生活的共同体化。

小共同体到大共同体的转变过程是我国城市发展的长期重要议题。城市边缘转型社区“亦城亦乡”的治理体制是导致转型社区融入市域治理困境的主要原因。从乡村社区过渡到城市社区,即从“亲缘社会”到“陌生人社会”改变了原本的生活、生产关系,因此也加剧了治理难度。本文从整体性治理整合模型探析转型社区中的碎片化问题,通过对横、纵两个维度的整合来提高社区治理效率,以党群组织引领的方式引导居民形成公共规范;以公共文化活为居民参与社区活动打造平台场域;通过物质奖励、精神激励的方式吸引社区居民参与到社区建设中。基于协调、整合、信任三维度,社区治理共同体得以建立,有利于解决城市边缘转型社区的治理问题、提高社区治理效能。

## 注释:

①数据来源:中国经济网.王萍萍《人口总量略有下降 城镇化水平继续提高》2022。

## 【参 考 文 献】

[1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [N]. 人民日报, 2022, 10, 26(001).

- [2] 辛佳 总编,《中国社会统计年鉴 2022》编委会和编辑人员. 中国统计出版社, 2022, 4-5, 年鉴.
- [3] 史春玉. 城市边缘社区: 一个关系性概念分析框架的构建[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(01): 37-45.
- [4] 周大鸣, 周博. 村改居后集体资产问题的思考——以珠三角为例[J]. 社会学评论, 2021, 9(01): 164-174.
- [5] 丁波. 乡村振兴背景下农村空间变迁及乡村治理变革[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2019, 36(06): 48-55.
- [6] 谷玉良, 江立华. 空间视角下农村社会关系变迁研究——以山东省枣庄市 L 村“村改居”为例[J]. 人文地理, 2015, 30(04): 45-51.
- [7] 金太军. 从“边缘”治理到“多中心”治理: 边缘社区治理体制创新研究[J]. 中共中央党校学报, 2018, 22(02): 77-83.
- [8] 蓝宇蕴. 论转型社区的“城乡混合结构”[J]. 城市观察, 2016(06): 5-18.
- [9] 张丹丹. 双轨制到嵌入式: “村改居”社区基层组织转型研究——基于绍兴市 S 社区的治理实践[J]. 农村经济, 2022(05): 79-87.
- [10] 陈云龙, 杨玲, 王志章. “村改居”社区的自治实践及其效果——基于重庆 D 社区“三事分流”的经验探讨[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023, 49(05): 53-65.
- [11] 李长健, 姜瑜. 趋同与共生: 城市边缘区社区治理从模仿到自主的演进逻辑与发展因应[J]. 长白学刊, 2024, (01): 135-145.
- [12] 俞可平. 重构社会秩序走向官民共治[J]. 廉政文化研究, 2013, 4(01): 91.
- [13] 张雪霖. 城市社区邻里关系性质研究[J]. 经济社会体制比较, 2020, (06): 83-91.
- [14] 费孝通. 乡土中国[M]. 天津: 天津人民出版社, 2022: 39-47.
- [15] 周生春, 黄红华. “新公共管理”与中国公共管理的理论建设[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2002, (03): 131-138.
- [16] 顾建光. 从公共行政走向公共管理[J]. 中国行政管理, 2002, (01): 19-22.
- [17] 王满船. 西方行政改革的新公共管理模式评析[J]. 广东行政学院学报, 1999, (02): 87-90.
- [18] 曾凡军, 韦彬. 整体性治理: 服务型政府的治理逻辑[J]. 广东行政学院学报, 2010, 22(01): 22-25.
- [19] 胡象明, 唐波勇. 整体性治理: 公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, 49(01): 11-15.

- [20] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008, (10): 52 - 58.
- [21] 容志. 从失序到有序: 大城市城乡结合地区社会治理困境的成因与对策分析[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(01): 29 - 38.
- [22] 丁元竹. 社会治理现代化探索[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2016: 89 - 93.
- [23] 张乾友. 社会治理话语重构[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 85 - 87.
- [24] 夏建中. 中国城市社区治理结构研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 52 - 54.
- [25] 张国磊, 张新文. 基层社会治理的政社互动取向: 共建、共治与共享[J]. 内蒙古社会科学 2018 (3): 131 - 137.
- [26] 程同顺, 魏莉. 微治理: 城市社区双维治理困境的回应路径[J]. 江海学刊, 2017(6): 123 - 131.
- [27] 施远涛, 赵定东, 何长纓. 基层社会治理中的德治: 功能定位、运行机制与发展路径: 基于浙江温州的社会治理实践分析[J]. 浙江社会科学, 2018(08): 75 - 82.
- [28] 陈辉. 中国城市基层治理研究: 范式转型与善治逻辑[J]. 上海行政学院学报, 2018(03): 54 - 63.
- [29] 刘凤, 孙涛. 现代城市基层治理中的逆行政化问题研究[J]. 天津社会科学, 2017(01): 75 - 80.
- [30] SILVA C N. Local government and urban governance in Europe[M]. Urban Book, 2017: 71 - 73.

(责任编辑: 胡乔)

---

(上接第 36 页)

- [11] 毛泽东文集(第 8 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1999: 22.
- [12] 费孝通. 中国文化的重建[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2013: 204 - 205.
- [13] 中共中央文献研究室. 十七大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2009: 27.
- [14] 《第十七届中央委员会第六次全体会议公报》编写组. 中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议公报[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 4.
- [15] 中共中央文献研究室. 十九大以来重要文献选编(上)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 29.
- [16][22] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 42, 18.
- [17][20] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 342, 357.
- [18] 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 352.
- [21] 李智, 雷跃捷. 从国际话语权视角构建和传播中国式现代化话语体系[J]. 对外传播, 2022(12): 36 - 40.

(责任编辑: 蔡凌)