

城乡基层治理研究

城市社区治理社会化的要素嵌入与整体性建构

——基于“第三批全国社区治理和服务创新实验区”的案例分析

唐 鸣 李梦兰

【摘要】 社区治理社会化是多种社会性要素协同共生的过程。随着经济体制和社会结构转型，社会参与的主动性和自主性不断增强，原有的行政化社区治理模式已经越来越无法适应现代社会的发展需要，社区治理社会化已然成为我国城市基层社会发展的必然趋势。突出表现为社区治理主体、制度、资源以及技术等要素的社会化，这一组社会性要素相辅相成、相互联系，以不同组成形式嵌入我国城市社区治理全过程。本文以第三批全国社区治理和服务创新实验区为资料来源，通过构建城市社区治理社会化要素嵌入的分析框架，发现在各种社会性要素持续嵌入的过程中，我国城市社区治理在取得共治格局初步形成、制度体系日渐完善、资源整合日益丰富、信息技术日臻成熟等一系列显著成效的同时，仍然面临权力、资源、信息等基层社会治理要素碎片化的问题。未来我国城市社区治理需要继续加强与社会力量的协同，将各类主体和各种要素纳入城市基层社会整体性治理的框架之中，进一步推动社区公共性成长、自主性发育、参与性提升和共享性实现。

【关键词】 社区治理；社会化；整体性治理

【中图分类号】 D669.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2019)04-0103-09

【基金项目】 2018年度国家社会科学基金重大项目“深化基层矛盾纠纷化解共建共治机制及其风险预判研究”(18ZDA166)；湖北省高等学校马克思主义中青年理论家培育计划重大项目“湖北省城市社区网格化治理机制研究”(17ZD071)。

【作者简介】 唐鸣(1957—)，男，湖北武汉人，华中师范大学政治与国际关系学院教授、博士生导师，华中师范大学民政部政策理论研究基地学术委员会主任，主要从事基层治理研究；李梦兰(1992—)，女，湖北孝感人，华中师范大学政治与国际关系学院博士研究生，主要从事城乡社区治理研究。

一、问题的提出

城市“社区”的出现并不是对“单位”的功能性替代或结构性交接，更不是简单地将单位“社区化”，而是权力与资源向社会的必然回归。1949年以后，我国在城市基层社会建立了以“单位制”为主、“街居制”为辅的管理体制，^①城市社区治理呈现出政府为单一主体的治理结构，在国家与社会关系上集中体现为政府中心主义。改革开放以来，社会主义市场经济的不断发展，极大地改变了传统国家治理的微观基础，“单位人”逐步转变为“社会人”、“社区人”。同时，社会个体的主体性意识不断增强，促使城市社区异质性日益增长，社区社会需求差别化日益显著，对基层社会治理的期待和要求也越来越高，社区服务仅仅依靠政府这一单一

^① 何海兵：《我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居制到社区制》，载于《管理世界》2003年第6期。

资源和通道日益捉襟见肘，城市社区治理于是向行政化与社会化双向推动转变。从单位转向社区的过程，实质上是国家权力向社会“下放”的赋权过程。在这个过程中，城市基层社会释放出越来越多的社会权力，与政府权力共同构筑成一个具有整体性的治理结构。特别是伴随着国家大力推进城市社区建设，社会组织、群团组织、社工、志愿者等社会力量蓬勃发展，社会权力获得了一定的生成条件与成长空间，城市社区得到长足发展的资源、合法性与制度支持等，社区治理社会化已然成为一种发展趋势。

社区治理社会化作为推进我国基层社会治理体系和治理能力现代化的一个过程，是多种社会性要素协同共生的过程。梳理既有研究发现，学界目前关于社区治理社会化的研究视域主要有三种：一是国家控制论。康晓光、韩恒认为当前国家与社会关系的结构特征是“行政吸纳社会”，并指出“行政吸纳社会”的核心机制包括“限制”、“功能替代”以及“优先满足强者利益”^①。这一理论体系建构在“分类控制体系”^②基础之上，强调政府为了自身利益，根据社会组织的服务能力，对不同的社会组织采取不同的控制策略。二是社会自主性论。这一理论范式强调社会能在何种程度上摆脱国家力量的介入，而保持自身的自主性。金太军、鹿斌认为伴随着现代性社会的重建，社会治理从“他在控制”演变为“自在发展”，并由此引发社会自主性从“隐匿”走向“复苏”，这体现了政治发展的一个重要趋势。^③三是国家与社会统合论。这一理论范式要求治理主体在自主、平等的基础上共同治理。张康之认为后工业时代在多方治理主体并存的条件下，基于政府是唯一性的社会治理主体的事实而提出的参与治理的想法应当得到超越，合作治理方是社会治理变革的归宿。^④以上三种研究视域共同的优点是反映了政府—社会不同权力关系的互动和结构的调整，强调多方治理主体参与社区治理的重要性，但却忽视了社区治理社会化不只是治理主体的社会化，还有制度、资源、技术等关键要素的社会化，正是这一组社会性要素的相互建构共同推进了社区治理社会化进程。

国家通过顶层设计不断还权于社区，重新配置管理权力，将原属于政府的部分权力下放给社区。继党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会之后，党的十九大报告在加强和创新社会治理领域更进一步强调，要“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，提高社区治理社会化水平”，明确提出“打造共建共治共享的社会治理格局”^⑤。这一重要论述为我们在新的历史条件下激发社区活力，加强和创新社区治理指明了方向。“社会化”发展趋势意味着社区治理不单是政府的事情，更是亿万人民的事业。政府需要以开放的心态，平等地对待各类社会主体，整合社会各种资源，动员社会多个主体来共同参与对社区公共事务的管理；改变过去那种对社区事务“一竿子插到底”的做法，逐步转移职能，通过购买服务的方式将可以由市场和社会承担的事务交给企业部门和社会组织承担；^⑥充分发挥社会力量和居民群众社区治理的协同作用。

全国社区治理和服务创新实验区工作是党的十八大以来国家民政部指导推进社区治理创新的重要载体。自2011年以来，民政部先后批复确认了四批114个^⑦全国社区治理和服务创新实验区，涵盖全国28个省（直辖市、自治区），各实验区在推进社区综合体制改革、创新社区居民自治形式、孵化培育社区社会组织，提高社区服务精细化水平等治理创新实践方面呈现出一系列社会化行动。在中央的高位推动下以及实验区摸着石头过河的实践中，国家治理的具体形态和方式也开始逐步从“包揽型”管理向“嵌入性”治理转变。^⑧“嵌入

① 康晓光、韩恒：《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》，载于《中国社会科学（英文版）》2007年第2期。

② 康晓光、韩恒：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，载于《社会学研究》2005年第6期。

③ 金太军、鹿斌：《治理转型中的社会自主性：缘起、困境与回归》，载于《江苏社会科学》2017年第1期。

④ 张康之：《合作治理是社会治理变革的归宿》，载于《社会科学研究》2012年第3期。

⑤ 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》，《人民日报》，2017年10月28日。

⑥ 向春玲：《十九大关于加强和创新社会治理的新理念和新举措》，理论网 (<http://www.cntheory.com/zydx/2018-5/ccps171128GP06.html>.)

⑦ 截至目前，民政部共批复确认114个全国社区治理和服务创新实验区，其中第一批有12个，第二批有31个，第三批有40个，第四批有31个。

⑧ 袁方成：《嵌入式治理的赋权基础与路径——来自城市社区的经验分析》，载于《江苏师范大学学报（哲学社会科学版）》2019年第2期。

性”概念最早由波兰尼提出，用以研究市场与社会的关系。经由格兰诺维特进一步研究，认为一切经济行为都嵌入在与他人互动所形成的关系网络之中，并将嵌入分为关系嵌入和结构嵌入。此后，更多不同学科背景的研究者对嵌入性问题展开研究，并切分出不同类型的嵌入类型或分析框架。我们认为对于迈向现代化的城市社区治理而言，国家也只有嵌入到城市基层社会的复杂关系之中，才能更好地获得支持和发展。由此，本文将嵌入分为主体、制度、资源和技术嵌入，在此基础上构建一个城市社区治理社会化要素嵌入分析框架，对所选取的37个第三批全国社区治理和服务创新实验区样本^①进行深入分析，总结各实验区开展城市社区治理社会化的建设成效及限度，以期更加明晰城市社区治理社会化的发展逻辑和推进思路。

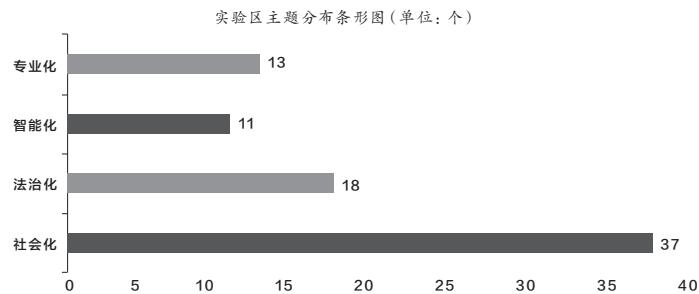
二、本文的资料来源与研究方法

全国社区治理和服务创新实验区是创新社区治理的时代先锋，是推进基层社会体制改革的有益载体，是破解制约社区建设发展难题的有力抓手，是增强社区自治功能的有效途径，也是提升社区服务能力的重要举措。^②在三年的实验工作中，第三批实验区在当地党委政府的坚强领导和各有关部门的协同配合下，在城市社区治理社会化行动方面，推出了一系列理论和实践创新成果，引领着城市社区治理的发展方向，引起了社会各界的广泛关注。

(一) 样本选取：第三批全国社区治理和服务创新实验区

第三批全国社区治理和服务创新实验区申报认定工作于2015年上半年启动，全国各地根据民政部提供的“创新社区党建工作、提高社区治理水平”、“推动三社联动、创新社区治理机制”、“完善基层协商、增强社区自治功能”、“推进社区减负增效、加强社区依法治理”、“推动社区信息化建设、提升社区服务能力”等主题，结合地方实际，按照基层申报、省级审核、受理初审、综合评审、确认公布等程序，开展实验区申报工作。2015年7月，民政部正式发布《关于同意将北京市西城区等40个单位确认为全国社区治理和服务创新实验区的批复》(民函〔2015〕233号)，文件同意将北京市西城区、海淀区，天津市河西区，河北省廊坊市广阳区等40个单位确认为全国社区治理和服务创新实验区，实验时间从2015年7月至2018年6月。该批实验区范围覆盖全国25个省(直辖市、自治区)。经过实验区自我评估、省级部门审核、第三方验收组材料审核和实地验收等工作程序，2018年12月，民政部公示了《关于确认第三批全国社区治理和服务创新实验区结项验收结果的通知》(民函〔2018〕190号)，明确40个实验区均圆满完成各项实验任务，通过结项验收。

基于第三批实验区已完成了“申报认定—实验探索—结项验收”一整轮工作，新一轮实验区工作才刚刚开始。本文以搜集到的40个第三批“全国社区治理和服务创新实验区”的实验方案、工作总结报告、评估报告、验收报告、典型案例、主要做法、政策文件等相关材料作为数据资料来源，以党的十九大报告提出的社会治理社会化、法治化、智能化、专业化为切分依据，以民政部公示的各个实验单位的实验主题及内容为划分标准，通过梳理、分析和归类，我们发现其中有37个实验区都各有侧重地在治理主体、体制机制、资源构成、技术手段



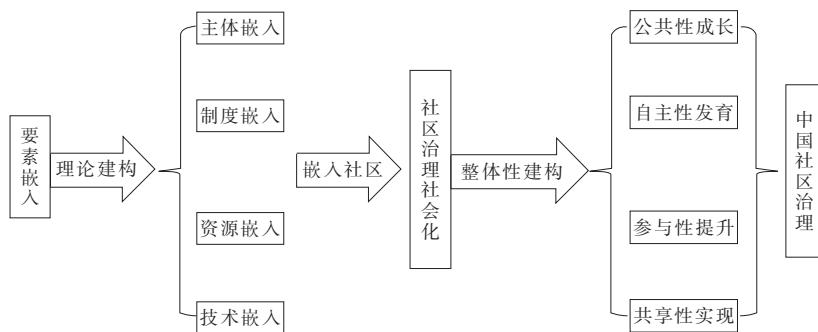
^① 选取的37个样本包括北京市西城区、海淀区，天津市河西区，河北省廊坊市广阳区，山西省阳泉市城区，内蒙古自治区包头市昆都仑区、赤峰市红山区，辽宁省大连市西岗区，吉林省长春市宽城区、长春市朝阳区，黑龙江省牡丹江市西安区，上海市静安区，江苏省南京市建邺区、南京市鼓楼区、南京市栖霞区、徐州市云龙区、苏州市姑苏区，浙江省杭州市上城区、杭州市下城区、湖州市德清县，安徽省芜湖市，福建省福州市鼓楼区，山东省济南市历下区、青岛市市北区、泰安市泰山区，湖北省枝江市，湖南省岳阳市岳阳楼区，广东省珠海市香洲区，重庆市南岸区，四川省成都市武侯区、成都市青羊区，贵州省安顺市西秀区，云南省曲靖市麒麟区，陕西省西安市碑林区、宝鸡市金台区，青海省西宁市城东区，新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区。

^② 民政部基层政权和社区建设司：《社区治理现代化视野下的创新实践》，中国社会出版社2017年版，序第1页。

等方面凸显出社会化特征，占比高达92.5%。同时，以社区治理法治化、智能化、专业化建设为主要方向的实验区各有18个、11个、13个，有的实验区同时显露出几种发展方向。由此，我们以这37个在社区治理社会化方面具有典型做法的实验区为样本，进一步对其进行刻画分析，试图找寻我国城市社区治理社会化的发展逻辑和进路。

（二）研究方法：多案例分析

在社会科学研究领域，案例研究已经成为一种主流研究范式。它是在研究的现象与其所处的环境之间界限不十分清晰的情况下，通过多种渠道搜集资料，围绕研究对象进行深入探讨，进而揭示事物之间的关系模式的实证研究方法。^①与个案研究相比，多案例研究具有较高的效度和信度。为了对当前我国城市社区的社会化进行全面考察，我们在研究过程中采取多案例分析方法，对所选取的37个社会化样本的实践情况进行统计与描述，通过构建“主体—制度—资源—技术”要素嵌入分析框架，进而分析各实验区城市社区治理社会化实践样态。



三、嵌入社区：城市社区治理社会化的实践样态

受特定国情和制度的影响，我国城市社区建设是一种“规划性变迁”，居民自治属于政府主导型自治。^②然而传统的自上而下的单向度社区管理模式客观上挤压了社区的自治功能，暴露出越来越多的弊端。为了突破这种“行政有效，治理无效”的困境，政府不断更新社区治理理念，把原本高度集中于政府手里的一部分权力和资源向社会开放，扩展社区治理主体范围，加强社区治理机制创新，开放社区治理参与平台，吸引多方力量进入，尤其注重加强与社会和市场的合作，以期实现国家与社会共同发展。在此过程中，社区治理在主体、制度、资源、技术等方面嵌入的社会性要素日益凸显，城市社区治理开始向社会化治理模式转型。

（一）主体嵌入

主体嵌入是指随着政府职能的转变、社会组织的迅速发展以及市场主体的日益活跃，社区权力主体结构逐渐变得多样化，政府公权力与其他非公权力间的关系呈现出一种复杂交织的状态，城市社区治理主体由单向的政府主导向党组织领导下的政府负责、全民参与转变，特别是人民群众通过社会组织和基层群众性自治组织参与社区公共事务。起初是试点推行“三社联动”，后来各实验区在此基础上创新治理主体，呈现出多方参与、有效互动的社区共治格局。比如北京市海淀区曙光街道探索构建“社区合伙人”机制，通过梳理社区各方治理主体的职责任务，进一步明确“六大责任主体”职能定位，即社区党组织是社区治理的“主心骨”、社区居委会是社区治理的“组织者”、社区居民是社区治理的“当家人”、社区物业管理公司是社区治理的“大管家”、上级业务指导部门是社区治理的“后援团”、参与社区服务保障的其他社会单位是社区治理的“共建者”，各主体勠力同心、良性互动，共同推进社区建设。陕西省西安市碑林区在“三社联动”基础上，引入社区志愿者，创新构建“多方联动”社区治理机制。一是区域化党建机制。在全区推行“社区委员+驻地单位党

^① 张旭：《中国社会组织创新的类型与特征——基于108个社会组织创新案例的多案例研究》，载于《经济与社会发展》2018年第3期。

^② 徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，载于《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2001年第3期。

组织聘任委员”的“社区大党委”或“兼职委员制”，以党建带社建，贯彻落实“组织联建、文明联创、公益联手、环境联治、治安联防、活动联办”六联共建机制，通过强化党组织的能力和作用，凝聚各类主体和资源参与社区治理。二是大力推广“居民小组自管模式”。按照“我的小区我做主、我的家园我建设”思路，各居民自管小组切实运行“民意征求、协商决策、资源统筹、项目评估”机制，引导社区居民全程参与，共同解决与小组居民切身利益相关的公共问题，努力实现小事不出小区。新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区积极探索“7+7”社区多方共治模式，明确社区党组织、基层政府、社区居委会、社区居民、“访惠聚”工作队、社会组织和社区共建单位7类主体的职责功能，创建党建引领机制、“访惠聚”驻社区工作机制、群防群治维稳机制、“五百”工作机制、议事协商机制、“三社联动”机制、网格化综合管理大联动机制7项机制，各主体同向发力，聚力社区治理，共同推进社区和谐稳定和长治久安。在主体嵌入的过程中，越来越多具有高度参与意识和较强行动能力的社会组织和广大居民参与社区治理行列，城市社区治理散发出强大生机活力。

（二）制度嵌入

制度是能够影响和约束人类行为的办事规程或行动准则，它一方面用来限定行动者的行动边界，另一方面也为行动者的行动提供可能的方向。制度嵌入则是指制度的制定过程体现出社区多方主体的共同意志，及其内容为社区组织和居民个人参与社区公共事务和公益行动提供依据，帮助他们自主解决社区公共问题。目前我国很多实验区在社区治理实践中都进行了一系列制度创新，并在此基础上形成了各具特色的典型经验。广东省珠海市香洲区实行社区党委领导下的居民议事协商制度，建立起“需求互补—自我服务—居民受益—主动参与”的群众工作机制。具体而言，就是强化社区党组织在社区协商中的核心作用和服务功能，积极推动具备条件的社区社会组织、业主委员会、物业管理公司和楼宇建立党组织，引领社区居民和各方力量广泛参与协商实践，协商议题的提出由党组织审核把关，协商议事的过程由党组织牵头组织，协商事项的落实由党组织监督执行，促进居民协商治理与党组织同心同向。江苏省苏州市姑苏区推行居民自治项目化，并将项目化运作的一系列操作流程以制度形式确定下来，确立了需求征集、民主决策、多方参与、监督评估和资源保障机制。居民自治项目化是一场政府为民服务的供给侧结构性改革，主要以居民需求为导向、以民主协商为核心，来定制服务内容。通过“项目+”撬动居民自治，纵观项目的整个孵化培育过程，政府从全能的包办者转变为有限权能的引导者和协同者，居民从社区服务的享受者转变为参与者和决策者，社区居委会做好协调者和增能者，各类社会组织做好项目承接者和服务者，确保项目的规范运行。与此同时，姑苏区还制定出台了一系列制度章程，进一步规范居民自治项目化工作开展，诸如《姑苏区居民自治项目化试点工作方案》、《关于推进居民自治项目化工作的指导意见》以及《创建实验区社区居民自治项目化专项经费管理办法（试行）》等。山东省济南市历下区创办“区级总行—街道分行—社区储蓄所”三级“公益银行”，以公益积分兑换的形式实行志愿服务激励机制，设立线上服务信息平台和线下“爱心存折”，志愿者可以通过线上线下两种渠道将个人参与的公益服务化作分值存入“公益银行”，累计积分换取相应服务或实物奖励。通过公益积分兑换制度，激励社会各方积极参与公益活动和社区志愿服务，实现助人自助，逐步构建起以社区为服务平台、以社会组织为服务载体、以社会工作为服务手段、以社区志愿服务为有益补充的“四社联动”协同服务机制。

（三）资源嵌入

社会资源中最重要的莫过于人际关系、社交网络、社会信任等社会资本。资源嵌入是一个不断与周围环境中的组织和个人打交道的过程，在这个过程中通过动员社会行动者力量，汇聚多种社会资源。社区基金会作为一种社区社会组织，是开展社区公益活动的资金池，是社区公益资源流转的平台。上海市静安区以社区基金为杠杆，通过启动社区发展“小”基金，撬动社区治理“大”基石。其社区基金会主要以三种形式存在，一是成立独立的社区基金会，通过政府资助、社会捐赠、举办公益集市、居民自筹等形式筹集资金，形成“取之于社区，用之于社区”的良性运行机制；二是发起一支社区基金，挂靠在某基金会名下作为一个专项资金来运作；三是社区居民以自治方式筹措资金，比如楼组自治金，资金经过居民协商决策可直接用于社区需求，操作比较灵活。筹集而来的社区基金主要用于帮扶社区困难群体、资助社区公益项目、培育社区社会组织及群众活动团队、传播公益文化等，整个过程在获得各方资源的同时，也进一步实现了动员社区参与、培育社区社会资本和重建社区公共生活的目标。重庆市南岸区首创三事分流，将群众诉求和矛盾问题按照“大

事”“小事”“私事”进行分类分责处理，合理界定政府部门、社区组织和居民个人的职责边界和互补共生关系。“大事”由政府部门负责解决，“私事”由政府引导居民群众自行解决或寻求市场服务，而“小事”是由居委会主导，社区社会组织和辖区单位等共同解决，这必然离不开一定经费的支持，然而完全依靠政府财政资金支持则会使社区居委会陷入“强行政、弱自治”困局。由此，南岸区以政府资助为引导，社会捐赠为主体，居民出资为补充，建立“重庆民泰社区公益事业发展基金会”，广泛链接社会资源和社区公益需求，实行项目化、社会化、专业化运作方式，整合大量社会资金。在民泰基金会的支持带动下，各社区相继建立社区公益站和社区公益基金，公益基金的使用权和决策权交给居民，持续推进社区公益活动和自治项目的开展。通过建立大小基金，进一步激发社区自身“造血”功能以及带动更多共建单位和社区居民参与，帮助实现社区共建共治共享。四川省成都市青羊区也鼓励社区成立社区发展基金会，在区政府的大力推动下，采取“企业主导+社会共建”运作模式，加强社区基金培育，为社会资金支持社会力量参与社区治理创造条件。各实验区对社区基金会的探索创新，不断推动着社区基金会发展壮大，逐渐帮助社区居委会摆脱对政府的资源依赖，重拾自治属性。

（四）技术嵌入

现代信息技术的发展也带来社会治理领域的“治理技术”变革。社区治理技术，可以理解为社区治理过程中所借助的方法、平台和行动方案的统称。近年来，通过社区协商破解社区治理困境，推动社会治理重心向基层下移，使社区民主和基层治理真正运转起来，从中央至地方都已达成共识。各实验区不断创新民主协商技术，广泛动员居民群众及社区组织通过多种组织形式、多个平台载体参与社区公共事务，以此增强其参与能力。江苏省南京市鼓楼区构建社区协商“六化”模式，深化社区居民自治。建立“1+N+X”（社区“两委”+居委会下设的若干工作委员会+协商利益相关方）主体参与机制，依托圆桌会、恳谈会、评议会、说事工作室等实体平台与政务微博微信、智慧社区APP等网络平台，双管齐下，使不擅长使用手机的老年人群体和工作繁忙的中青年群体都能有效参与到社区公共事务的议决中来，形成了理事会、微信圈、邀约书、协商日、督查组五种协商形式；同时，对部分协商议题采取项目化管理，变“政府配餐”为“群众点菜”，实现政府治理与居民自治的良性互动。浙江省杭州市上城区将“三社联动”与民主协商结合起来，建立起社区、社会组织、社会工作者以及相关主体间联动协商的常态化机制和协商共治的内外循环结构。在街道和社区层面，分别成立具有社情民意收集、民生项目评议立项、矛盾纠纷调处功能的社区发展联合会和社区发展协会，引导居民代表、业主委员会、物业公司、社区社会组织和驻地单位等多方力量通过协商实现共治，并以小区、楼宇和院落为单元拓展社区居民协商自治模式，依托社区发展联合会、社区发展协会、院落自治会等，发动和引导各方主体参与社区公共事务集体协商，不断丰富自治内涵与形式，完善自我服务功能。贵州省安顺市西秀区将社区协商平台建设与信息化平台建设相结合，在完善社区“一事一议”、“居民代表会议”等实体协商平台建设的同时，加强社区网络论坛、微博问政、政务微信公众号、QQ群等互联网平台互动，并建立由社区各类代表组成的社区协商会议制度和“社区一网格”两级议事机制，实行小事网格议、大事社区议。技术嵌入使得社区治理的利益相关者可以运用民主技术、方法，对公共事务进行充分讨论，形成符合公共理性的集体决策，并组织实施。

四、城市社区治理社会化的建设成效与限度

在嵌入性治理持续推进的过程中，通过主体、制度、资源和技术等多维度赋权，越来越多的居民群众和社区组织参与到社区治理实践中来，社区治理模式不断创新，逐渐摆脱了社会参与内生力不足、社会参与制度平台功能缺失、社区志愿服务处境艰难、社区治理技术手段单一等现实困境，城市社区治理社会化建设取得了一系列显著成效，然而国家在嵌入社区治理的过程中，仍然面临权力、资源、信息等基层社会治理要素碎片化的问题。

（一）社区治理共治格局初步形成

社区治理涉及多方参与主体，包括行政机构、社区党组织、社区居委会、社区物业管理公司、业主委员会、公益组织、慈善组织、社区社会组织、辖区单位、居民群众等，社区治理社会化的核心则是动员各方主体

聚焦社区公共事务，以各自擅长的治理技能平等参与城市社区治理活动。随着城市发展、城市社区内部利益和需求日益复杂多元，传统的以公共行政权力为轴心的治理主体间关系已经无法满足城市社区发展需要，各主体之间有着不同的利益诉求点，为了努力达成各个社区治理参与主体诉求的平衡，政府垂直化、单向度的治理格局逐步向多方共治治理格局转变。近年来，全国多个实验区陆续出台各种清单制度，通过制定权责清单、负面清单、社区自治清单，梳理出多方治理主体的权责边界，进一步明确政府、社区、市场和社会的功能定位，从而构建一个多方主体良性互动的合作框架。然后按照清单内容，政府向社会赋权并还权于市场，通过购买公共服务，引入大量社会组织进驻社区，进而孵化和培育本土社区社会组织，成为居民利益表达和参与社区的有效载体，给社会及社会组织释放了一定的生长空间。然而多方治理主体在互动过程中，依然避免不了对政府的依赖。行政力量作为治理资源的主要输出方，具有牵制其他治理主体的天然优势，社区组织为了尽可能多地获得行政机构的资源支持，在参与过程中不断地向行政机构靠拢，忽视了居民主体；同时，居民参与社区公共事务治理不是出于自身对公共性的追求，也让渡了自身作为城市社区公共事务治理的主体身份。

（二）社区治理制度体系日渐完善

制度是集体行动中人们必须遵守的秩序和规则，从形式上说可分为外在制度和内在制度，制度的价值与功能在于它能够持续地、稳定地提供社会秩序并促进规范的具体行为的养成。制度并不是先验地存在的，而是在权力实践过程中围绕某一特定事件或诉求而应验生产或再生产的结果。^①制度创新是驱动城市社区发展的重要力量，尤其是在推进社区治理体系现代化的进程中，制度创新能力成为影响社区治理成效的关键因素。近年来，不仅国家出台了多部法律法规来明确基层政权和社区建设工作，各实验区也就社区服务设施、服务内容、办事程序、社区工作者队伍建设、协商议事、社区教育、三社联动、志愿服务、居民公约、社区参与、社区社会组织自治自管公约等出台了相关制度规章，实实在在地推进了现代城市社区治理制度体系的形成和完善。社区内部规章制度是多方主体在外部原则性制度的指导下，遵循内生性、自治性、科学性和有效性原则，结合自身实际情况制定而成的。相对于政府而言，基层治理主体由于直面社区、直接与居民接触，其对社区的文化结构、阶层结构、经济结构等相对更为熟悉，本应是推进社区治理机制创新过程中的当然主体。^②然而，现阶段社区治理和社区建设工作实际上还是自上而下的行政力量在主推，城市社区自身由于动力不足和能力有限，其自主性和创新性难以充分发挥，社区自治能力有待提升。

（三）社区治理资源整合日益丰富

社区治理是一个资源共享、利益互动的过程，治理活动的落实和社区服务的生产都需要相应的人力、财力、物力等社区治理资源作支撑。社区治理资源从来源上看主要包括以动员为主的内部资源和依托项目制的外部资源两种类型，丰富的治理资源能够促进社区有效治理。传统的社区治理主要依靠外部资源供给，即政府行政资源的输入，长期的资源依赖使得社区的自治性被破坏，社区自身“造血”功能不足，因此亟需动员和发掘社区内部资源，维持社区发展的可持续性。事实上，社区内部蕴含着丰富的治理资源，如何开发和利用这些潜在的社区资源，对于增强资源供给的持续性和行动的自主性具有重要意义。在实验区政府的高度重视和强力推动下，社区基金会在北京、上海、天津、广州、重庆、成都、南京等地陆续出现，目前主要存在“政府主导+社会参与”、“企业主导+社会共建”、“民间主导+社会共建”和“民间共建+政府资助”四种运作模式。^③随着经济社会的不断发展，社区基金会的生存与发展空间会越来越大。通过社区基金会建设可以广泛吸纳社会力量和社会资金参与社区治理，用小投入激发大活力，切实满足社区需求。但我国的社区基金会起步较晚，目前这项工作的启动主要还是依靠政府财政资金资助，只有当社区社会组织的资金主要来源于私人捐赠和志愿劳动时，其自主性才会得到极大提升，从而改变不平衡的权力关系。

（四）社区治理信息技术日臻成熟

技术治理是社区治理走向现代化的重要手段。一方面，互联网技术的普及化运用为社区治理信息的共

^① 郑晓茹、刘中起：《城市社区治理中权力秩序的重构：文件治理何以可为？》，载于《内蒙古社会科学（汉文版）》2017年第5期。

^② 王升平：《我国城市社区治理机制创新的模式、逻辑及趋势——一种中观视角的考察》，载于《长白学刊》2017年第1期。

^③ 吴涛、周佳雯：《我国社区基金会运行的实践与思考——基于L社区基金会的案例研究》，载于《行政管理改革》2019年第2期。

享及社会资源的调动创造了极为便利的条件；另一方面，社会工作方法和技术的牵引让社区参与和民主协商落地生根，促成社区主体协作，达成共识。信息技术对社区治理创新的推动力体现在两个方面：一是信息技术为社区治理创新构建了坚实基础。信息技术的运用，可以将原本条块的信息及时且充分地共享，实现资源的有效整合，从而保证服务的效率和质量，实现社区个人利益和公共利益最大化。另外，智慧社区的出现也完全得益于信息技术的广泛运用。二是信息技术解决了社区中青年群体参与社区治理时间空间受限的问题，通过社区论坛、微博、微信、QQ等网络交流平台，引导社区居民密切日常交往、参与公共事务、开展协商活动、组织邻里互助，构建便捷、高效的网络化社区治理和服务新模式。与此同时，社区治理中，个案工作、小组工作、社区工作等专业社会工作方法以及开放空间会议技术、参与式调查技术等手段的使用，为社区居民赋权增能、破解社区集体行动的困境创造了条件。但也应该看到，虽然信息技术的发展突破了时空限制，为居民参与提供了更自由、更多样化的选择空间，但也不能忽视网络参与的局限性和相对混乱性。

五、结论

实践证明，我国社区建设具有政治性与社会性相统一的特征。随着中国特色社会主义进入新时代，政府积极推动社会治理重心下移，赋予各种社区治理主体和力量对公共权力运作及公共事务管理的参与权，社会性要素系统生长。社区治理主体、制度、资源以及技术等要素以不同组成形式嵌入于我国城市社区治理全过程，这些社会性要素并不是独立存在的，而是相辅相成、相互联系的，他们共同作用构建了社区治理社会化结构。以社区协商为例，社区各方利益代表通过搭建的不同形式的平台载体，参与协商议题的讨论和决策，并通过撬动社会资源，对协商成果进行落实和反馈，最终形成一种平等沟通的社会机制。国家—社会之间并非零和博弈的对立关系，国家赋予社会行动者更大的力量并不会削弱国家的权力，相反，政府与社会间的有效互动能够使双方的权力都得到增强。未来我国城市社区治理需要继续加强与社会力量的协同，整合各类治理主体和各种社会性要素，构建整体性网络治理结构，进一步推动社区公共性成长、自主性发育、参与性提升和共享性实现。具体而言：

一是社区公共性成长。作为生活与利益共同体的社区，其本征乃是公共性。然而随着社会转型和城市发展，社区居民的流动性日趋增强，传统社区的公共价值、公共精神与公共文化被社区人口异质化过程消磨瓦解，社区关系网络松散、社区公共精神缺失、社区参与冷漠，进而造成社区治理中“公共性”的缺失。近年来，各实验区探索在党政领导下各种社会性要素的有效嵌入，不断帮助着社区公共性的重塑和成长。社区公共性的再生产需要参与社区建设的多方主体从不同利益目标的“私域”中走出来，就社区公共问题开展讨论和行动。^①在此过程中，通过社区公共行动与空间体系的构建，重拾各主体参与社区公共事务的热情和信心，培育社区居民的公共精神，形成社区治理的共同体情怀。

二是社区自主性发育。改革开放以来，国家为了加强对城市基层社会的控制，赋予我国城市社区除自治外大量的行政职能，客观上对社区的自治功能以及服务职能产生“挤出效应”，城市社区的独立性与自主性受到相当程度的抑制。各实验区在社区治理社会化过程中，合理划分政府、社会和社区的权力边界，并制定权责清单，做到不同性质的主体各归其位，不越位、不缺位、不错位，政府积极赋权转能，合理地将社区公共事务委托给社会组织，社会组织努力增强自身发展能力，社区主动作为，不断提升服务能力；同时，居民群众的需求日益多元化，而社区自身的力量又相对有限，单靠政府财政资金支持难以有效应对各种社区问题。社区基金会正是一个有效的整合载体和联动平台，它能够在动员多方主体参与的基础上有效地凝聚他们，不断丰富社区治理资源，构建社区公益生态链，帮助社区摆脱对政府的资源依赖。

三是社区参与性提升。社区治理转型的基础条件是社区自治的成长壮大，社区自治是社区居民的“本质

^① 李怀、张华：《以“公共性”为基础条件的城市社区体制：一个实地研究》，载于《兰州大学学报（社会科学版）》2018年第4期。

意志”^①。传统社区治理主要依托基层政府和居委会的组织动员，而现代社区治理创新破题的关键是如何有效地将政府公共管理过程与群众参与热情和行动有机结合起来。近年来，各实验区不断加强政府购买社会服务力度，创新探索“三社联动”“四社联动”乃至“多方联动”体制机制，社会组织大规模进驻社区，社区在“有机整合”的基础上组织化程度不断提高，社区组织充分发育，并且在代表和凝聚社区居民利益方面作用凸显，最大程度地动员和吸纳社区居民参与到社区治理的行列中来，使社区成为一个有机共同体。特别是，随着参与平台和载体的多样以及社区治理技术的现代化，社区居民在参与社区治理的过程中，通过平等协商，使关乎切身利益的实际困难问题和矛盾纠纷得以解决，进而激发社区居民更有意识和动力参与社区治理。

四是社区共享性实现。共享强调的是“事后”治理成果的共同享有。^②共享要以共建共治为基础和前提。各实验区创新提供有利于多方主体参与社区治理的政策、制度、平台和载体，广泛宣传共享理念，积极动员不同主体有序、有效地参与社区治理。只有基层政府、社会组织、社区组织、辖区单位以及居民群众相互配合、共同参与社区建设，发挥多方主体的优势和合力，整合社区资源，提升治理效果，才能更好地共享社区治理成果。

[责任编辑 钱道赓]

The Elements Embeddedness and Integral Construction of Socialization of Urban Community Governance

——Multi-Case Analysis Based on the Third Batch of Experimental Districts of National Community Governance and Service Innovation

Tang Ming Li Menglan

Abstract: The socialization of community governance is a process of synergistic coexistence of various social elements. With the transformation of economic system and social structure, the initiative and autonomy of social participation have been increasingly enhanced, and the original administrative community governance model has become more and more unable to meet the needs of modern social development. The socialization of community governance has become an inevitable trend of China's urban grass-roots social development. The prominent manifestation is the socialization of community governance subject, system, resources, technology and other elements. These social elements are complementary and interrelated, and embedded in the whole process of China's urban community governance in different forms. Taking the third batch of national community governance and service innovation experimental zones as data sources, the paper adopts multi-case text analysis method and constructs an analytical framework for the embedding of socialized elements of urban community governance. It is found that in the process of the continuous embedding of various social elements, while China's urban community governance has achieved a series of remarkable achievements in the co-governance pattern, the institutional system, the resources integration and the information technology, it is still faced with the problem of fragmentation of basic social governance elements such as power, resources, information and so on. In the future, China's urban community governance needs to continue to strengthen the coordination with social forces, incorporate all kinds of subjects and elements into the framework of urban grass-roots social holistic governance, and further promote the growth of community publicity, autonomy, participation and sharing.

Key words: Community Governance; Socialization; Integral Governance

① 周庆智：《论中国社区治理——从威权式治理到参与式治理的转型》，载于《学习与探索》2016年第6期。

② 肖丹：《打造共建共治共享的社区治理格局》，载于《人民论坛》2018年第16期。