

城市老旧社区创新社区治理的探索 ——以北京市P街道为例

李迎生 杨 静 徐向文

[摘要] 城市老旧社区是在从单位—街居制向社区制转型过程中存在的一种特殊类型社区，是当前城市创新社区治理的难点之一。北京市P街道近年来深入践行社会治理理念，积极探索体制机制创新，通过建立自治与共治相结合的“1+1+N”模式，对城市老旧社区在社会快速转型期普遍遇到的因政府职能转变、市场机制缺失、居民和社会组织参与不足等造成的治理难题进行了有效的回应，为特定时期城市老旧社区创新社区治理、推进实现共建共享提供了参考借鉴。P街道的探索也存在一定的局限，主要体现在新治理主体的角色定位、资金保障、专业性及机制建设等方面，还需要进一步予以规范。

[关键词] 社区治理；共建共享；老旧社区

[作者简介] 李迎生：中国人民大学社会学理论与方法研究中心暨社会与人口学院教授，博士生导师；杨静：中国人民大学社会学理论与方法研究中心暨社会与人口学院博士研究生，内蒙古科技大学讲师；徐向文：中国人民大学社会学理论与方法研究中心暨社会与人口学院博士研究生（北京 100872）

社区是社会的基础，也是创新社会治理的抓手和推进实现共建共享的落脚点。中共十八届三中全会提出：“要改进社会治理方式，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”，并强调“促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。十八届四中、五中全会更进一步明确了加强和创新社会治理，推进社会治理法制化、精细化的任务要求。在此背景下，以社区为依托，构建全民共建共享的社会治理格局，逐渐成为社会各界的共识和着力突破的方向。以治理理念为基础，各地涌现出一些较具典型意义的创新案例，如江苏省太仓市的“政社互动”模

式、四川省成都市的“社区协商共治”实践、福建省厦门市的“社区参与式治理工作坊”、浙江省杭州市的“城乡一体的社区网络化治理体系”等。作为城市老旧社区的典型之一，近年来北京市P街道深入践行社会治理理念，积极探索制度创新，在特定时期有效地解决了城市老旧社区的治理难题，为推进实现共建共享奠定了基础，其经验值得从理论上进行分析和实践中参考借鉴。

一、城市老旧社区创新社区治理的背景

治理是以协调为基础的、持续的互动过程^{[1](P35)}，强调依靠多种主体行动者相互影响、

[基金项目] 国家社会科学基金重点项目“适应经济新常态的本土发展型社会福利理论与制度建设研究”(16ASH005)；教育部人文社会科学重点研究基地重大课题“新型城镇化进程中的社会政策问题研究”(15JJD840005)；民政部重大课题“社区治理动态监测平台及深度观察点网络建设(2015—2020)”

彼此协作发挥作用^{[2](P33)}。其基本要义是合作共治，共建共享。早在 20 世纪 90 年代初，奥斯特罗姆（E. Ostrom）即通过大量的实证研究证明了合作解决公共事务的可行性。^{[3](P214)} 郑杭生等人认为，当前中国治理的趋势必然是合作共治与复合治理，以使政府、市场和社会充分发挥各自优势，形成合力，共同处理公共事务。^[4] 就此来讲，创新社会治理，就是要因地制宜地调整各大主体在治理结构中的功能关系，优化多元合作结构，最大限度地发挥整体合力，以提升应对公共事务的整体效能。

中国的社区治理是针对社会现代化快速发展中产生的一系列问题，尤其是社会转型带来的单位—街居制向社区制的变革需要而提出的。作为体制转型的特殊产物，城市老旧社区是当前中国社区治理创新的重要内容和一大难点。与新型商品房社区不同，城市老旧社区主要是市场化改革之前由政府、单位出资建设的职工社区。^[5] 这些地区大多地处老城区，人口密集，房屋产权归属复杂，存在着大量历史遗留问题。同时，由于建设年代久远，规划不够科学，使得社区配套设施极其薄弱，公共服务整体滞后。特别是随着近些年城市化进程的加快，城市老旧社区已经越来越难以适应社区居民的生活需求，一些突出问题，如违章搭建严重、绿化面积少、房屋管道设施破损、无公共照明、无封闭围墙和防盗装置、停车位不足、环境污染等，已经成为老旧社区治理的顽疾。在当前阶段，创新城市老旧社区治理模式，提升老旧社区治理水平，不仅关系到中国社会治理的整体成效，更影响到共建共享的整体格局。

首先，城市老旧社区创新社区治理是推进政府职能转变的需要。老旧社区在计划经济时期并不仅仅是一个居民生活空间，更是作为单位的一部分而存在。伴随着社会转型和单位制的解体，人们的社会生活逐步回归于居住空间。^[6] 与天生具有“社区”属性的新型商品房社区不同，老旧社区的管理方式经历了从单位—街居制向社区制的转变，同时存留着两个时代的烙印。为应对市场经济兴起和单位制解体后出现的缺口和社会问题，政府通过介入社区管理，将社区改造成为一个城市基层管理单位，以实现加强基层政权建

设、满足居民现实需要的目标。这种政府主导的行政型社区管理模式在城市老旧社区中较为普遍，它沿袭了单位制时期的一些治理特征，在解决老旧社区转型进程中产生的问题上起到了重要的作用。然而这种管理模式也带来了政府大包大揽、社区行政化等问题。伴随着服务型政府理念的提出，实现老旧社区内政府职能由管理向服务、由主导向合作的转变，成为创新社区治理的一大难题。

其次，城市老旧社区创新社区治理是满足社区居民不断增长的公共服务需求的需要。由于老旧社区独特的体制转轨特点，居住在老旧社区的居民大多为单位下岗或退休的老年居民，缺乏有偿购买物业服务的意识，其思维仍然停留在计划经济时期的福利住房阶段。从现实情况看，老旧社区的居民与单位制衰退之后的城市低收入群体大量重合，以老年人、低收入家庭居多，其社区居民的消费能力总体较低。这种观念上、经济上的局限导致大部分老旧社区没有物业管理公司进驻，同时，一些物业公司也因收费难等问题主观上不愿进驻老旧社区。^[7] 可以说，在单位制解体之后，城市老旧社区内实际上缺乏提供公共服务的市场化、专业化力量，社区居民的公共服务需求难以得到有效保障。

第三，城市老旧社区创新社区治理是提升社区参与、重塑社区凝聚力的需要。从现实来看，城市老旧社区流动人口较多，有的甚至超过了本地居民的数量，这直接带来社区内价值认同缺失、人际交往频率低、交往层次浅、信息流通不顺畅、情感交流不足等一系列问题。^[8] 夏建中对政府主导型社区的研究表明，由于受到行政化体系、单位制度遗留下来的消解作用等的影响，老旧社区居民对于社区公共事务的关心程度和参与水平整体较低，社区参与态度明显消极。^{[9](P174)} 由此可见，老旧社区创新治理，不仅仅是改善居住条件、生活环境等物质、硬件方面的问题，更是一个培养社区精神、促进社区参与、重建社区归属感和凝聚力的精神、软件方面的问题。

第四，城市老旧社区创新社区治理是推动社会组织发展建设的需要。近年来，在政府的鼓励和直接推动下，社会组织在国内获得了较快的发展。社会组织参与社区治理、社区建设已经成为

普遍现象。然而，社会组织在发展中仍存在诸多缺陷，面临诸多问题，如能力不足、内部管理混乱、缺乏独立性等。近些年各类负面事件的曝光，也凸显出社会组织的公信力建设不足的问题。从参与社区治理的形式看，社会组织仍以项目制和短期介入为主，尚未建立起长效服务机制。^[10]在服务内容和人群方面，以文体活动为主，其对象以老年人居多^[11]，服务能力和服务范围还有待扩展。城市老旧社区创新社区治理为推动社会组织发展建设、提升专业服务能力提供了契机。

近些年，城市老旧社区的治理问题逐渐引起研究者的关注，但整体而言，不仅研究的数量非常有限，而且相关研究还存在诸多的不足。在内容方面，大多数研究聚焦于社区内某一具体问题的应对，如社区治安^[12]、社区停车、社区环境改善^[13]、社区供水供电、社区文娱生活^[14]等，尚未将城市老旧社区问题的解决上升到整体的层面去看待。同时，在已有的相关研究中，大多未能区分出城市老旧社区的独特性，一定程度上忽视了社区治理普遍性之外的特殊性。

因此，基于当下城市老旧社区创新社区治理的迫切需要，针对已有相关研究存在的不足，根据现代治理理念，结合老旧社区的共性和特殊性，探索老旧社区创新社区治理的可行路径，不仅有助于提升老旧社区治理能力和公共服务水平，引导社区居民共建共享，也有助于丰富和发展社区治理的相关理论，为应对类似的社区治理问题提供经验借鉴。

二、北京市 P 街道创新社区治理的探索

（一）北京市 P 街道概况

P 街道位于北京市东南部，地处城乡结合部，总面积 3.4 平方公里。P 街道办事处成立于 1984 年，下设社会保障事务所、社区服务中心和社区绿化队 3 个事业单位和 12 个社区。P 街道是一个典型的人口密集型老旧小区，以 20 世纪 80、90 年代拆迁安置、就地上楼和老国企职工居住的老旧小区为主，目前辖区总人口约 16 万人，其中常住人口约 13 万人，流动人口超过 3 万人。65 岁以上老人人口占辖区总人口的 33% 以上，更有超过 3 万人口为 70 岁以上的高

龄老人，人口密度大，人口老龄化情况非常突出。P 街道辖区内有多家社会单位，辖区内人员流量大、流动人口多、人口密集型场所较多。下辖的 12 个社区 68 个自然小区中，没有物业企业、业委会负责管理的老旧小区占到了 20%。

长期以来，由于缺乏有效的组织和输送渠道，P 街道内绝大多数老旧小区无法获得急需的公共服务，导致社区矛盾、问题频发，尤其是在社区基本公共服务如房屋修缮、车辆管理、治安维护等方面的矛盾冲突更为突出，直接影响到社区居民的生活质量和整个社区的和谐稳定。此外，由于流动人口众多，社区居民的归属感和凝聚力整体不高，除了政府之外，绝大多数社区缺乏足够的组织和动员力量。为此，中共十八大以来，P 街道以现代治理理念为指导，将推动社区自治作为创新社区治理的基础，以推进多元主体合作共治作为创新社区治理的重要依托，着力满足社区居民在日常生活中最关心、最直接、最现实的公共服务需求。通过主动开展制度创新，P 街道逐渐探索出一条自治与共治有机结合的社区治理创新的路径。

（二）北京市 P 街道 H 社区的创新实践

这里以 P 街道内最具代表性的 H 社区为重点，对其自治与共治有机结合的社区治理创新路径做一管窥。

1. H 社区创新社区治理的背景

按照北京市的统一要求，H 社区实行“居站分设”的社区自治结构，社区分别设有社区居民委员会和社区工作站。作为城市老旧社区，H 社区居委会仍保留有计划经济时期的街道办事处与社区居委会之间的领导和被领导关系，完成基层组织和管理工作。社区工作站在街道指导下主要由社区居委会人员组成，提供基本公共服务。由于“居站”实际上是“一个机构，两块牌子”，在日常工作中需要承担大量基层组织行政工作，使得“居站”在纠纷调解、文娱活动、志愿服务、老年人服务等公共服务方面存在人力、资源方面的不足。同时，因为没有物业管理公司，伴随着社区基础设施老化带来的一系列环境、治安、停车等问题无人解决，由此带来的矛盾十分突出。在此背景下，近年由 P 街道办事处主导牵头，在 H 社区试点探索老旧社区治理创新的路

径，在这一过程中，逐渐形成了“1+1+N”模式，前一个“1”是指社区居民议事会，第二个“1”是指社区自治小组，“N”是指根据需要成立的若干个志愿服务队，通过实施该模式，挖掘、组织和动员社区自身力量，解决社区居民的公共服务难题。

2. 建立社区居民议事会

通过建立社区居民议事会，有效动员社区居民参与社区建设，推动实现社区治理中的“议行分离”，从制度上建立健全社区自治体制。居民议事会成为社区事务自治自决的决策层。

开始，由街道办事处和社区居委会联合派员深入H社区居民家中发放“致居民的一封信”和社区居民调查问卷，围绕社区居民议事会人员构成、居民需求和服务管理方式等主题进行调研并征求意见。同时成立社区居民议事会选举工作领导小组，由社区居委会书记、主任任组长，通过居民自荐、推荐的方式提出社区居民议事会成员候选人，在社区居民代表大会上通过居民投票，推选出居民认可的热心社区事务的居民组建H社区居民议事会，推选议事会会长，并在社区中张榜公布。

为了确保居民积极互动，建立居民参与的长效机制，街道通过建立规范化、制度化的居民会议制度和议事制度以及发挥社区精英的重要作用等方式来加强居民议事会的活力，提高参与的稳定性。在社区中，凡是涉及居民切身利益的事，都召开社区居民议事会，研究解决方案，凡是在法律规定允许的范围内、现实条件允许的前提下，均以绝大多数居民议事代表的意见为准。以建立协商处理机制，制定社区公约；完善议事规则、会议方式，如居民议事会每月召开一次例会，针对社区居民反映的热点及难点问题进行协商，推动解决；明确工作职责，规定信息公示办法等方式，充分提高社区居民议事会工作的规范性，提高其在居民中的威信。

3. 成立社区自治小组

在社区居民议事会下面，H社区成立了社区自治小组，作为处理社区事务的执行层。由社区议事会召开会议，通过推荐确定自治小组候选人名单，并将候选人简介在社区内公示。召开社区居民代表大会，由居民代表选举产生自治小组，

自治小组召开会议，推选自治小组组长，同时制定自治小组工作制度等若干规定，保障自治小组的规范运行。

自治小组成立后通过征求意见并经居民代表大会议论表决等形式，以“经费收支基本平衡”、“环境卫生干净整洁”、“治安停车有人管理”为目标，制订了卫生清扫标准、夜间值班巡逻规定、停车费用收取标准等多项管理规定和标准，卫生清扫、夜间值班巡逻、停车管理等社区急需的公共服务开始由自治小组负责管理。如停车管理，自治小组给车主划立停车位，通过每月向有停车需求的居民收取一定金额的费用，用于社区内车辆管理相关设施的维护和更新、昼夜值班和保洁人员的补助。同时，建设自治小组管理用房，建立值班机制，从而落实车辆管理事宜，满足了社区居民的车辆停放管理需要。

4. 组建社区志愿服务队

H社区重视社区精英的作用，社区党支部积极发动社区党员、楼门长、和谐促进员等人员，组建志愿者服务队，作为社区服务的骨干队伍，落实社区居民议事会确定的各项工作，并作为示范带动普通社区居民对社区事务的参与和认同。根据社区公共服务的需要和居民自身的身体状况、文化程度、业余爱好等实际情况，在社区范围内组建起治安巡逻、停车管理、环境美化、维护维修、矛盾调解和文化宣传等多支社区志愿服务队，在居民自治小组的指导下，无偿或低偿开展志愿服务活动。目前，志愿服务工作队已经成为社区居民参与社区事务的重要平台。社区志愿者服务队伍的建立，一方面激发了社区活力，动员了社区内部的多方资源，另一方面也提升了社区成员的归属感和社区凝聚力。

5. 建立多主体合作共治机制

“1+1+N”模式的运作，需要确立各主体的角色，建立多主体合作共治机制。为此，P街道积极探索，逐步形成了居民自治与合作共治的有机结合机制，既确立了社区居民自治自决的主体地位，也为政府、市场和社会力量参与社区治理搭建了基本的平台。首先，探索政府力量与社区自治力量有机结合，构成社区治理的功能统一体，形成由“两委一站”和社区居民代表会议、社区居民议事会及社区自治小组组成的分工协作

的社区治理组织体系。其次，充分体现政府主导。社区居民议事会、社区自治小组、社区志愿服务工作队等都是在政府的指导和支持下建立的，“1+1+N”模式的运行也离不开政府的政策指导、财政支持和工作监督。自治小组、居民议事会、志愿者服务队等自治组织在政府的协助下各司其职，确保社区内各类事务有序开展。再次，政府对社区服务的干预主要依托自治小组展开。对于自治小组在开展工作过程中遇到的问题，街道办事处通过党政联席会议与居民议事会结合的方式，共同协商，找出解决问题的有效可行办法。

总之，通过探索居民自治与合作共治的有机结合，P街道得以在既不依赖政府，也不完全引入市场机制（但在卫生清扫、夜间值班巡逻、停车管理等社区急需的公共服务上探索引进了市场机制）的前提下，较好地满足了社区居民的多方面需求，成为共建共享社会治理的成功案例。

三、P街道创新社区治理的经验与局限

（一）P街道创新社区治理的经验分析

北京市P街道通过建立自治与共治相结合的“1+1+N”模式，对老旧社区遇到的体制转型、市场机制缺失、居民和社会组织参与不足等方面治理难题进行了针对性的应对。

P街道在实践中运用现代治理理念，以多元主体参与社区治理为切入点，将社区居民作为一个独立的主体引入到社区治理建设中，通过赋权给社区居民，使其不仅仅作为社区治理的服务获得者，而且同时作为服务的提供者，过渡性地解决了老旧社区中由于历史原因和社区本身局限导致的政府、市场、社会主体的参与不足问题，对社区治理的主体进行了补位。P街道成立的社区自治组织不仅包括居民议事会、居民代表会中的社区精英和意见领袖，也包括社区下岗退休人员和社区闲散、矫治人员。通过合理的组织和严格的规范，P街道将这部分社区居民充分纳入到社区事务中。这部分社区居民往往具有时间、精力充足的特点，能够承担更多的社区服务工作，同时由于这部分社区居民在老旧社区生活的时间较长，对社区情况和居民关系较为了解，更能够应

对老旧社区服务中出现的各种问题。这保证了社区自治组织能够在老旧社区中代替难以进入的市场型物业企业，以“准物业”的形式开展社区管理服务，补充老旧社区居委会、社区工作站行动方面的不足，成为社区公共服务提供的主力之一。这一实践增强了社区居民参与社区事务的广度和深度，不是仅仅停留在代表会议、议事层面，而是付诸实际行动参与到社区生活的具体方面。

同时，P街道在建设“1+1+N”模式的过程中，构建了一个系统的社区协商、合作机制。老旧社区在治理中的先天不足，造成了老旧社区居民需求多样化，利益关系复杂，难以形成社区共同体，然而事物的两面性决定了这些困难的背后也存在着巨大的机遇。面对社区基础设施建设、环境卫生、治安停车等需求，矛盾的严峻性使得这些问题更容易引起社区居民的关注和共鸣，从而更容易产生社区公共议题。在P街道H社区，由于社区停车位设置不足带来的停车难、停车乱问题成为社区居民最关心的公共议题。社区居民在停车问题上的共同需求，使得这一议题能够迅速成为社区公共议题，社区居民为解决这一问题，有意愿参与到街道开展的调查中，组成社区居民议事会，商讨解决的方案。经过社区居民的讨论，组织社区中的居民代表通过自治组织的形式共同划定社区停车位，并由专人负责管理。对在停车管理中遇到的问题，定期召开议事会会议或自治小组会议进行讨论，对于能够解决的问题及时解决，对于需要通过居民代表大会、社区居委会共同讨论或协商的问题提请社区居民代表大会或联合社区居委会、街道办事处进行讨论、决议。在这一过程中形成的自治组织成为社区组织的模板，在之后的社区治理活动中不断补充，伴随着包括治安、绿化、保洁等多个公共议题的提出和协商解决，逐步探索出一个由居民议事会、社区自治小组管理构成的制度性的协商合作治理机制。

以治理理念为基础，P街道在治理实践中通过建立政府、社区、社区居民之间的信任关系，稳固了社区治理中的合作关系，确保了共建共享的实现。信任的建立是治理、合作的重要组成部分。^[15]P街道社区居民自治小组在解决社区“停

车乱、停车难”过程中，街道办事处首先给予了自治小组极大的信任和支持，利用政府资源平整改造道路、改造社区大门、修缮社区公用房，从硬件上改善了社区环境。社区居民代表大会和居民议事会通过选举投票赋权给社区自治组织，使其在社区中具有实际职权进行划定停车位、设立岗哨、实施停车收费等活动。居民议事会也通过社区会议的形式将停车管理相关制度确立下来，实现了停车这一公共事务的首先解决。通过这一过程，社区自治组织、社区居民、街道政府之间建立了信任关系，街道政府和社区居民能够信任社区自治组织并授权其完成更多的社区管理服务，社区“两委”组织也能够信任社区居民和街道政府赋权、放权给自治组织，在社区中开展活动。这一信任关系促成了社区治理机制的良性循环，从而为社区治理的进一步推进提供了保障。

（二）P 街道创新社区治理实践的不足

自治与共治相结合的“1+1+N”模式在老旧社区治理中发挥了突出的作用，积累了较为丰富经验。然而，从老旧社区自身发展的规律和社区治理的一般经验来看，“1+1+N”模式本质上是一项过渡性制度设置，在运行中也存在诸多缺陷与不足。从长期来看，其终将会被更为科学、更为合理、更为规范的社区治理体制所取代。

P 街道创新社区治理实践中存在的问题主要表现在以下几个方面：

1. 执行主体角色不清且不具备法人资格

社区自治小组虽然在各方支持下能够提供“准”物业服务，但终究不是一个实体法人，难以长期承担涉及停车、清洁、管理等方面的费用收取、资金运作职能，处于政策的灰色地带，这使得社区居民、自治小组成员的合法权益难以得到切实的保障。同时，社区自治小组当前主要受到社区议事会和街道办事处的监督，由于社区议事会成员与自治小组成员较多重合，而街道办事处也无法长期针对所有的社区自治小组工作进行监督，因此社区自治小组的工作仍缺乏专门、有效的长期监督机制。这表明，这种以社区居民自治小组为执行主体的治理模式不具有可持续发展性，难以在法律法规和制度监管上得到保障，是一种“过渡性”的治理模式。这一治理模式是针

对老旧社区的治理难题进行有效解决而诞生的治理模式，是以社区居民的民生需求为导向而诞生的应急性选择。由于市场主体（物业公司）、实体法人（社会组织）的缺失，老旧社区治理中一时又难以区分公益与市场的边界，社区自治小组的角色实际上十分模糊，既承担了部分物业公司的职责，又承担了部分社会组织的职责，其所提供的“准”物业服务就是这样一种公益、市场未做区分的服务。因此，以社区自治小组为执行主体的“1+1+N”模式并不是一种合作治理的理想模式，其治理结构中的主体角色关系仍待进一步清晰界定与优化。

2. 治理过程专业性不足

P 街道的社区治理实践主要行动主体为社区居民自治组织，而这些社区居民自治组织主要由社区居民，尤其是老年人、退休下岗职工等人员构成，这就导致了这种社区居民自治组织提供的公共服务在专业性上存在严重的不足，未能真正解决专业社会组织在社区治理中的参与不足问题。伴随着中国社会的转型发展，人民群众的社会服务需求也在不断增长，这种增长不仅表现在对社会公共服务的数量和范围的要求上，更体现在对服务的质量的追求上，更加人性化、个别化、专业化的社会服务提供成为当前推进社会治理、创建共建共享型社会的主要需求。专业的社会组织通过运用专业的工作方法，为社区居民提供以人为本的社会服务，通过促进人际关系的改善、心理健康辅导等，帮助社区居民从根本上解决其遇到的生存、发展困境，融入社区、社会，增强社区的凝聚力，消解社会矛盾和冲突。在坚持源头治理、标本兼治、重在治本方面，社会组织具有突出的专业优势，能够及时地回应和协调人民群众各方面各层次的利益诉求^[16]，这种具有专业性特点的社区公共服务相较于当前居民自治组织的服务在社区治理中具有明显的优势和良好的前景。

3. 治理资金来源受到限制

社区公共服务项目的顺利开展需要充足资金持续稳定的支持，P 街道的“准物业”模式依靠在停车、治安、环卫等工作中向社区居民收取一定金额的管理费用维持运作，在费用标准的确定、费用收取的主体及过程等方面都存在明显的制度

隐患，难以获得法律保障；同时，这部分资金也难以完全支持社区公共服务的提供和发展，当前社区自治小组成员实际上仍依赖于老旧社区中的意见领袖和社区精英的志愿参与，缺乏劳务费用激励。这些问题都导致 P 街道的“准物业”模式难以维持长期的运作和发展。目前，社区自治小组承担的治安巡逻、停车管理、环境美化、维护维修、矛盾调解和文化宣传服务功能囊括了社区公共服务的多个方面，既有原本应归属于物业管理公司承担的服务，也包括了一部分应由政府提供的服务，同时还包括可以由社会组织通过政府购买服务的方式承接的社区公共服务，目前这种由社区居民，以及社区自治小组来承担部分社区公共服务的方式，不仅阻碍了社区公共服务质量的提升，更对社区治理的长期稳定发展造成了不利影响。

四、城市老旧社区创新社区治理的前景

P 街道社区治理创新实践存在的局限性，促使我们对城市老旧社区创新社区治理、推进共建共享的可行路径做进一步思考，提出如下建议：

(1) 弥补主体缺失，厘清主体权责。创新社会治理为政府、社会组织和个人参与社会事务、解决社会问题带来了新的理论方向和制度选择，尤其是赋予社会以主体性，通过建立社会组织、个人参与合作治理的制度框架使社会公共服务的提供以及社会建设主体由单一走向多元。在这一过程中需要处理主体缺失的补充问题，新的主体加入后的权责分工问题，以及多主体的协商合作问题。当前中国关于社会治理的讨论主要关注的是多元主体的协商合作路径探索^[17]，而从对北京市 P 街道的社区治理创新实践中遇到的问题的分析中可以发现，当新的社区治理主体加入社区治理实践之后，弥补了过去执行主体缺失的不足，但同时也带来权责不明、分工不清、法律地位模糊（不具备法人地位）的新问题，如何正确地处理这些新问题，是建立有效的多主体协商合作模式的前提。事实上，政府与社会在社区事务中的关系与分工一直是社区研究关注的重点^[18]，在中国各省市的社区治理实践中也已经探索出一些具有借鉴意义的制度化的经验模式。解决类似

的创新社区治理实践中遇到的新主体（社区自治小组）加入后出现的新问题，从规范性和前景看，首先应解决新主体的法律地位问题，在此基础上，进一步解决新主体与相关主体分工不明、权责不清的问题。目前而言，解决这些问题还有不小难度，但终究必须解决。

(2) 推进社会组织规范化运作。加快社会组织的发展、推进社会组织的规范化运作是社会治理发展的客观需要，也是弥补城市老旧社区治理主体不足、新主体角色定位不清的关键选项之一。只有更多的社会组织参与到社会公共服务的提供过程中，才能有效地弥补公共服务中的市场“失灵”和政府职能转型需求，形成政府、市场、社会的合作治理。当前中国社会组织的发展仍有许多的不足，包括在 P 街道实践中出现的社会组织层次较低、专业性不足，以及当前社会组织所普遍存在的能力较弱、公信力低等，另外还有一部分社会组织由于政府购买服务过程中的项目制影响而产生了对政府的“依附”关系，从而影响了社会组织的发展。为了解决这些问题，社会组织必须从自身能力建设入手，推进组织管理运作规范化，积极探索参与社区治理的关系模式。例如，在广州市政府购买服务的实践中，通过社区家庭综合服务中心这一社会组织机构进行服务输送，以独立法人的形式参与政府招投标，开展服务，规范运营，这一模式促使社会组织以独立的法人单位形式运行发展，促进了与政府之间的多元互动形态的生成，在自主性、专业性方面成效显著，可以看做是社会组织未来发展努力的方向之一。

(3) 加大政府购买服务力度。政府购买服务是指政府在社会福利的预算中拿出经费，向社会各类提供社会公共服务的社会服务机构直接拨款资助服务或公开招投标购买社会服务。^[19] 2013 年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求：“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。”这是历史上第一次将“政府购买服务”写入党的文件，推动政府购买服务发展进入了一个新阶段。政府购买服务逐步从面向弱势群体、经济物质方面的支持向针对社区居民更高层次的心

理健康、资源链接服务转向，这一模式为社会服务提供了资金支持，为社会组织发展提供了巨大空间，为专业社会工作职业化提供了政策保障，是中国社会福利从“补缺型”向“适度普惠型”转变的重要体现，也是中国社会治理发展的重要要求。在社会治理的实践中，除了要激发社区、社会的能动性，发挥社会组织的主体作用之外，政府也要加大财政投入力度，进一步完善政府购买社会服务的政策。当前中国政府购买服务改革仍处于探索阶段，对政府购买服务的范围界定不清晰，哪些服务应该由政府承担，哪些服务应该由政府购买、社会组织承担，哪些服务则应交给市场，都仍在讨论之中。同时，政府购买服务的项目标准不具体，购买工作操作性不强等都制约了政府购买服务制度的完善。因此，政府一方面应转变大包大揽的思想，放权给社会主体进行服务参与，另一方面也不可将本应由政府或市场承担的职责作为要求购买的“公共服务”，在社会治理创新过程中，必须明确政府职责，界定公共服务的性质和形式，合理有效地将具有外部性的公共服务提供，例如社区环境、治安建设、公共设施维护等划归政府承担，将商业化服务（如已实现产权私有化的房屋修缮维护、特需医疗服务等）交由市场提供，而将需要专业化、个性化提供的公益性、福利性服务，例如矛盾调解、社区

矫正、心理健康服务、养老服务等交由社会组织来承担。

(4) 探索有效的多元合作实现机制。社区治理创新在多主体发展、多主体参与的基础上，更要求多主体深入、广泛、灵活机动地开展治理合作，形成资源共享、优势互补、相互促进的良好局面，这就要求在社区治理创新过程中不仅应推进政府支持，社会组织、社区居民参与，更应该大力推进多主体合作，实现共建共享。当前，在这方面最为有效的模式就是“三社联动”的实践探索。2013年，民政部、财政部联合发布的《关于加快推进社区社会工作服务的意见》正式提出，要“健全社区、社会组织和社会工作专业人才联动服务机制，促进社区服务工作专业化”，从而在政府层面首次正式提出了“三社联动”的概念。“三社联动”是“通过社区建设、社会组织培育和社会工作现代化体制建立的，加快形成政府与社会之间互联、互动、互补的社会治理新格局，分层次、分步骤逐步推进三社联动发展，从根本上使各种社会矛盾和冲突在基层得到有效的预防和解决，实现社会的和谐发展”^[20]。通过社区、社会组织、社会工作的联动参与，“三社联动”将社区资源有效地整合在了一起，盘活了社会力量，是合作治理的有效机制和路径之一，是推进社区治理共建共享的重要发展方向。

参考文献

- [1] [9] 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》，北京，中国人民大学出版社，2012。
- [2] 俞可平：《治理与善治》，北京，社会科学文献出版社，2002。
- [3] E. Ostrom. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [4] 郑杭生、黄家亮：《当前我国社会管理和社区治理的新趋势》，载《甘肃社会科学》，2012 (6)。
- [5] [13] 黄珺、孙其昂：《城市老旧小区治理的三重困境——以南京市J小区环境整治行动为例》，载《武汉理工大学学报》（社会科学版），2016 (1)。
- [6] 何艳玲、蔡禾：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，载《中山大学学报》（社会科学版），2005 (5)。
- [7] [8] 刘承水、刘玲玲、史兵、冀文彦：《老旧小区管理的现存问题及其解决途径》，载《城市问题》，2012 (9)。
- [10] 文军：《中国社会组织发展的角色困境及其出路》，载《江苏行政学院学报》，2012 (1)。
- [11] 何欣峰：《社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析》，载《中国行政管理》，2014 (12)。
- [12] 黄晟：《城市老旧社区治安问题研究》，载《法制与社会》，2013 (8)。
- [14] 李宇宏：《存续和再生——以天津滨海新区老旧小区公园为例》，载《河北工业大学学报》（社会科学版），2016 (1)。

- [15] 周晓丽、党秀云：《西方国家的社会治理：机制、理念及其启示》，载《南京社会科学》，2013（10）。
- [16] 李迎生：《探索社会工作介入社会治理创新的有效路径》，载《社会工作与管理》，2014（5）。
- [17] 陈加喜：《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》，载《武汉大学学报》（哲学社会科学版），2015（1）。
- [18] 肖林：《“社区”研究与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评》，载《社会学研究》，2011（4）。
- [19] 罗观翠、王军芳：《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》，载《学习与实践》，2008（9）。
- [20] 叶南客、陈金城：《我国三社联动的模式选择与策略研究》，载《南京社会科学》，2010（12）。

Exploration of Social Governance Innovation in Urban Old Community: Taking Sub-district P of Beijing as an Example

LI Ying-sheng, YANG Jing, XU Xiang-wen

(School of Sociology and Population Studies, Center for Studies of Sociological
Theory & Method, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: The urban old community is referred to as a special type of community that appeared in the transformation from Danwei-subdistrict system to the modern community system. It is one of tough problems to tackle in current social governance innovation. In recent years, sub-district P of Beijing has actively explored the social governance innovation in system and mechanism based on the social governance theories. Combining self—governance and co-governance, sub-district P has constructed a “1+1+N” governance model, in an attempt to be effectively responsive to the governance problems. The example of sub—district P is expected to provide a reference of governance innovation for the old urban community and promote the realization of co-construction and sharing in a certain period. The exploration of sub—district P has some limitations to be further regulated, which are mainly reflected in the role clarifying of new governance subject, financial support, professionalism and mechanism construction.

Key words: social governance; co-construction and sharing; urban old community

(责任编辑 武京闽)