

半地缘联结：社区自组织提升基层治理效能的实现逻辑

——基于S市D镇村改居社区治理的考察

吴磊 李明显

摘要：村改居社区作为城乡融合发展交界的特殊地带，既保留着基于地缘因素形成的邻里群体，具有乡土社会的底色，又享有城市公共服务权利，属于城市社区，需要适应城市发展需要。然而，村改居社区治理常常面临土地权属模糊、人口结构倒挂、公共资源短缺等多重矛盾，治理效能亟待提升。如何在产权复杂、资源不足等条件下提升社区治理效能是当前村改居社区治理面临的核心议题。在实践中，一些村改居社区自组织在党建引领下通过强化自下而上的资源联结和组织动员而形成的半地缘联结运作逻辑为提升社区治理效能提供了可行路径。半地缘联结的行动逻辑强调在基层党建引领下，充分发挥村改居社区自组织的地缘优势，推动治理资源整合共享和关系网络的转化重塑，触发利益相关方的互动与合作，实现行动主体、社区资源与治理事务的有效联结，从而提升基层治理效能。为更好促进社区自组织参与基层治理效能发挥，应当充分认识社区自组织在联结主体、汇聚资源和传播共识中的积极作用，挖掘居民骨干资源并培育发展社区社会组织，同时加强资源配置和制度保障，为构建共建共治共享的现代化基层治理体系提供有力支撑。

关键词：社区自组织；基层治理；半地缘联结；村改居社区

中图分类号：C916 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)08-0083-10

一、问题提出

近年来，我国城市基层社区治理仍面临“碎片化”“内卷化”困境，并集中表现为政府治理与居民自治互动手段滞后、居民权利与义务的失衡、资源投入与治理产出不对称、公共事务冷漠化与生活私人化并存等问题。社区自组织作为由居民自发组建的社区社会组织，因其自身独有的公益性和草根性能够满足居民多元化利益诉求，能够促进社区成员的沟通协调和社区资源的整合，充分激发并增强居民的权利意识、参与意识^[1]。可以说，通过培育社区

自组织应对日益增多且愈加复杂的基层多元共治问题，是当前城市基层社会治理创新的重要议题。把握好治理模式预设性与治理情景生成性之间的张力则是剖析党建引领基层治理实现逻辑的关键^[2]。考虑到既有研究缺少对自治氛围较差的社区背景研究，故本文将研究对象聚焦于村改居社区中建立的社区自组织。这里的村改居社区主要是指城市化进程中伴随经济社会结构变迁和土地非农化而产生的社区，其在空间上主要位于城市中心区以及被纳入城市规划范围的城郊地区^[3]，同时此类社区也是目前我国城市更新项目以及城中村改造建设项目的重点对象之一。村改居社区作为城乡融合发展交界的

收稿日期：2025-04-23

基金项目：国家社会科学基金项目“基于治理效能提升的社区全过程民主制度建设研究”(22BZZ024)；上海市哲学社会科学青年项目“特大城市老旧社区治理困境与精细化治理路径研究”(2020EZZ003)。

作者简介：吴磊，男，法学博士，上海工程技术大学管理学院教授(上海 201620)，上海交通大学中国公益研究院研究员(上海 200030)。李明显，女，上海工程技术大学现代城市管理研究中心助理研究员(上海 201620)。

“特殊地带”,一方面,仍然保留着基于地缘因素形成的邻里街坊关系,有着乡土社会的底色;另一方面,其被纳入城市管理体系,亦需要以现代社区的应有品质适应城市社会发展。以上海市为例,在近几年新启动的“两旧一村”改造城市更新项目中,多数社区仍存在农村集体经济时期的业缘关系以及土地权属模糊等历史遗留问题,同时还面临人口结构倒挂、公共资源短缺等现实矛盾。

针对社区自组织参与基层治理这一议题,学界基于不同视角进行了诸多有益探索。宏观层面,学者们关注“国家—社会”场域下的社区自组织参与,探讨了社区自组织通过采取多种方式将居民需求与相关行政职能机构联系起来,实现“国家—社会”关系维度上的“双向嵌入”,并在两种力量的共同影响下形成独特的“授权式动员模式”^[4],进而实现政府和社会的“共同进化”^[5]。微观层面,既有研究侧重于讨论社区自组织在城市社区治理中的功能发挥,普遍肯定了社区自组织在塑造居民主体性、构建社区协商议事制度和营造社会治理共同体^[6]等方面所具有的实践功能。已有研究完整展现了社区自组织在实践中的主体形成、关系呈现和功能发挥,分析了社区自组织在基层公共事务解决中的积极作用,但对社区自组织参与基层治理的内在逻辑缺少深入探讨。除此之外,既有研究在描绘社区自组织参与基层治理的实践图景时,大多都是聚焦于拥有良好居民自治传统的社区,而忽视了对于社区异质化程度高、治理结构分散和居民参与意识淡薄的治理情境中社区自组织行动策略的探讨。美国公共管理学家奥斯特罗姆在公共事务自主治理理论中明确提出,清晰界定资源边界是组织采取集体行动的首要原则^[7]。借鉴公共事务自主治理理论,我们不免产生新的疑问,即在没有明确公共资源边界的情况下,社区自组织是如何在实践中凭借组织的平台优势联结居民与基层自治组织,以应对社区治理背景复杂多变的挑战,进而实现有效的社区治理的?同时,它又是如何推动社区自组织参与社区治理并促进治理成效“从无到有”的?

为解答上述疑问,本文通过对S市J区D镇推行村改居社区物业服务市场化的个案分析,力图呈现社区自组织参与社区治理并产生治理绩效的动态过程,即社区自组织在面对产权复杂的历史遗留问题以及治理资源不足、制度规范缺位的困境时,如何在基层党建引领下及时回应群众服务需求,重塑成员身份认同,助推实现居民有序参与、社区环境有效

改善和治理有章可循的“三有”治理成效。此外,本文尝试将现有关于社区自组织参与基层治理的研究与城市化发展进程中村改居社区治理困境相结合,将国内基层社区内普遍存在的地缘社会关系操作化并展开对比,在剖析社区自组织参与基层治理实践逻辑的基础上,构建半地缘联结的整合分析框架,以期为推动共建共治共享的基层治理共同体建设提供借鉴。

二、文献回顾与分析框架

(一)关于社区自组织参与基层治理的既往研究

自组织是协同学中的一种状态,赫尔曼·哈肯认为:“如果系统的组分按照内部的某种规则形成具有特定结构又相互协调有序的结构,我们便说系统是自组织的。”^[8]我国学者将自组织的概念引入社区研究,认为这类组织在没有受到外部强制干预和指令的情况下,能够通过社区成员的合作治理,达成自我维系。相比于注册登记类的社区社会组织(如社区基金会等),社区自组织的规模往往比较小且组织较为松散,但其组织成员能来自居民个体的、自发的诉求进行转化,并以组织化形式参与到社区治理过程中,进而调动社区内生动力,培育社区社会资本。因此,在实践中社区自组织往往能够呈现出较高度度的居民自治性^[9]。

国内外学者关于社区自组织参与基层治理过程的研究主要分为功能嵌入论与行动者互动论两种研究路径。其中,功能嵌入论主张社区自组织具有有效培养居民自主解决公共事务的能力,其通过巧妙动员和社区资源统筹可以在实现组织管理主体性的同时促进社区规则衔接^[10],即将居民团体互动形成的社群规范逐渐发展为社区治理中的互惠机制、约束机制和监督机制,同时也包括形成社区内部“自我修正”和“自我维系”的各种制度和规范^[11]。但这种研究逻辑侧重于探讨自组织嵌入社区事务的治理过程,忽视了对于自组织与居民等社区多元主体深层次互动的刻画,模糊了社区自组织在社区协商机制构建中所凸显的表达性功能,且较少关注微观基层治理场景,如居民需求回应、社区资源配置等。行动者互动论则关注到了社区治理中公共性互动秩序的生成性与延续性,强调治理主体间的共享理解与情感认同^[12]。该研究路径认为,社区自组织参与社区治理并非一种简单的组织功能发挥的过

程,其本质上蕴含着复杂社区利益相关者的互动行为,包括运用策略达成组织目标、形成组织运行主体性甚至影响政府决策等^[13]。也就是说,在共同体理念引导下,社区居民能够通过自组织行动产生独特的社区传统和社区精神,且这种行动在激发行动者能动性、形塑社会关系网络和公共动员中具有独特优势^[14]。社区自组织形成和运作的关键在于社区自身拥有基本的社会资本存量并存在为群众服务的带头人和骨干力量,唯此,才能在社会关系网络中形成以群体认同为基础的参与动员。但是,行动者互动论的研究路径对社区自组织究竟通过何种具体方式塑造社区社会资本并影响居民参与的探究还不够深入。

概言之,上述视角都未能充分解释社区自组织参与基层治理的内在逻辑与核心机制,且对于如今社区面临的治理困境尚未提炼出具有普遍性意义的回应性理论框架。对于处于不同社区治理场景下的自组织,其参与基层治理的行动逻辑是否存在差异?在面对社区成员的异质性诉求和公共资源不足的条件约束下,社区自组织如何有效汇聚和配置各类治理资源以及如何充分利用组织优势将有限的资源转化为治理效能?这些疑问都有待进一步解答。

(二) 地缘联结:社区自组织参与基层治理的理论借鉴

学界普遍认为信任、规范以及熟人网络的社区社会资本对于提升社区治理效能具有关键作用。即,由社区精英组成的社区自组织凭借其社会关系网络的延伸,有利于提升其与其他组织进行资源交换的可能性,打破社区物理空间中的交往壁垒,带动更多居民参与基层公共事务的协商和决策。这种以社区认同为基础的自组织动员,与费孝通先生所说的乡土社会中地缘社会关系^[15]具有完整的内在契合性。首先,长期聚居在一地的居民在共同的生产生活中频繁互动,由此产生的地缘信任感能够促使人们以地理位置作为联结纽带而形成亲密社群;其次,过去生活在同一地理范围内的人们有着共同居住、生产和娱乐的经历,容易形成人情互助、利益合作的地缘网络,进而凝聚具有公益导向的集体共识;最后,同一区域的社区成员们在日常生活中会下意识地遵从并践行相应的地缘规范,使社区公共性得以维持和再生产,从而在弱控制情境下实现基层社会的自我管理和独立运作^[16]。虽然城市化进程不可避免地带来了地缘关系的变迁,但这种乡土性地缘社会关系仍以某种非正式制度的形式部分地存续

于现代城市的村改居社区、动迁老旧社区以及农村自建房聚居区中,生动彰显了我国基层治理情境不同于西方社会的实践特色。

由于一些历史遗留原因,上述社区的产权复杂性问题经常导致公共设施维修经费申请难、管理措施实施难、物业服务责任划分难等治理困境,但同时该类小区也因其熟人网络活跃、群体凝聚力强以及居民间信任度高等,在组织集体行动方面具有优势,并在一定程度上能够降低政策的执行成本^[17]。因此,不同类型社区治理的特殊性要求我们必须重视社区内部非正式规范和地缘社会关系在公共事务中的功能和作用,重新思考村改居社区治理情境下社区自组织参与基层治理的生成机理和实现逻辑。

基于以上分析,本研究在对已有地缘社会关系的内涵进行把握和延伸后,立足村改居社区的现实治理情境,初步构建社区自组织参与基层治理的地缘联结分析框架,尝试从具体运行机制层面深化对于社区自组织“地缘关系”“资源编排”“公共性塑造”等的研究。具体而言,社区自组织的地缘联结参与逻辑是指在基层党建引领下和保留一部分传统地缘交往网络的基础上,由社区骨干力量组成的社区自组织以回应居民诉求为行动导向,通过灵活运用信任、社交网络和内部规约等形式的地缘社会关系,实现与相关行动者的复杂互动,并促进行动主体、治理资源与社区事务的有效联结,进而推动组织优势转化为基层治理效能(如图1所示)。

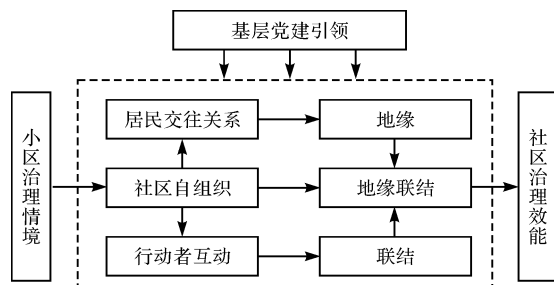


图1 地缘联结参与逻辑的初步解释框架

三、研究设计

(一) 研究方法

本研究采用个案研究法,对S市J区D镇村改居社区内社区自组织的形成发展过程进行跟踪分析,能够较好弥补现有截面式比较研究方法对研究对象连续性关注不足的缺陷。具体而言,本研究尝试从历时性角度出发,通过完整描摹案例的发生过程,力图呈现社区自组织的行为特征及其系统内部

行动主体的内在互动关系,并基于对经验现象的归纳、演绎与反思,挖掘和更正价值性知识,为更深层次地理解社区自组织参与社区治理的实践情境提供具体依据^[18]。值得说明的是,基于案例的研究方法侧重于进行过程理论化的解释,有利于深入分析社区自组织培育发展过程中各行动主体的角色功能及其在各阶段的互动过程、行动成效,通过明确地缘关系在社区场域的嵌入路径,识别和归纳社区自组织参与基层治理的实践逻辑。

(二) 案例选择

由于历史遗留原因,S市J区D镇拥有23个村改居社区,其因公建配套不足,基础设施老化严重而面临小区环境脏乱差、卫生费欠缴、社区矛盾频发以及物业管理缺失等治理难题。近年,D镇通过出台物业服务市场化方案和培育社区居民自治管理委员会(下文简称“自管会”),一一破解了上述社区治理难题,创新性地探索出一套村改居社区第三方物业托管治理模式,在获得大量媒体关注报道的同时,也得到来自当地基层政府的一致肯定。尤其是从2017年D镇第一个社区自管会成立到2023年近八成社区实现市场化物业企业入驻,该镇村改居社区物业服务质量得到显著改善,居民自治能力明显提升。该案例从选定试点、制定方案到社区自组织运行取得成效再到制度体系再修订的整个治理过程连续而有效,为我们研究基层政府解决村改居社区治理困境的具体行动机制以及观察社区自组织参与基层治理创新的过程提供了较为完整的素材。

(三) 数据来源

本研究经验资料是基于S市J区D镇村改居社区物业服务市场化项目展开。2023年,研究团队承接了J区委组织部的“美好社区先锋行动”基层社会治理赋能项目,具体过程主要分三个阶段:第一阶段是2023年3月至4月,项目启动伊始,团队成员访谈了J区房管局以及D镇党委、镇政府、镇城建办、党群办等单位领导和工作人员,考察村改居社区引进第三方物业后的运行情况。第二阶段是2023年5月至6月,团队深入多个村改居社区进行实地考察,就社区自组织运行情况面向社区居委会人员、物业负责人、居民代表、自管会成员、楼组长等开展深度访谈,共计48人次。第三阶段是2023年7月至12月,团队成员开展社区入户调研,通过面对面深度访谈收集居民诉求,并作为外部专家多次受邀参与D镇党建引领基层治理创新项目推进会。本文中出现的地名及人名均作匿名编码处理。

四、村改居社区自管会参与社区治理的案例分析

现实瓶颈困扰治理效能提升,治理难题呼唤新的行动主体。在党建引领下,D镇党委充分发挥基层党组织自身能动性和党员示范性,建立起以社区自组织为载体的基层协商联动网络,推动社区各行动主体基于共同利益采取集体行动。

(一) 三重困境:村改居社区的治理难题

由于历史遗留问题,D镇有近30个小区未能办理房屋产权证,其中大部分小区的房屋类型是农民自建房、商品集资房,由于这些小区自身建设规模较小、建设年限较久、产权结构复杂等原因,长期以来是由政府托底的物业公司在小区内提供基础物业服务,社区长期存在诸多治理难题。一是居民“苦不堪言”。由于早期住房规划设计较为简单,没有设置公共设施维修基金,针对小区内公共设施老旧损坏等问题,物业公司由于缺乏经费支持,常常无法及时解决。因此,部分居民不满物业服务,拒交保洁卫生费,且居民卫生费缴纳比率逐年下降。二是物业公司“入不敷出”。物业公司负责多个小区的物业管理工作,但是政府补贴有限,员工缺乏工作积极性,而且随着人工成本和各项材料费用上涨,公司只能通过裁员来减少人工成本,这进一步导致小区物业服务质量逐年下降。三是政府“吃力不讨好”。面对居民不满和财政压力的双重困境,政府不仅要向村改居社区提供物业服务的托底物业公司进行补贴,还要对老旧小区基础公共服务设施进行修缮,承受着巨大的财政支出压力。

“2017年以前的村改居社区虽然也会收取相应的保洁卫生费,但是居民基本上都不会交,由于小区特殊性质,无法对长期不交的居民进行约束。2016年9月底,新一届政府班子进入社区听取居民意见,其中99.9%的意见都是针对物业管理和小区治理问题。”(D镇党委委员-WP,2023322)

面对日益严峻的社区治理困境与管理难题,2016年D镇政府决定采取相关措施,探索“村改居社区”物业管理市场化的道路。

(二) 行动主体联结:社区自组织的建立

1. 党建引领机构组建

由于村改居社区无法通过成立业委会选聘市场化第三方物业服务公司,在经过充分调研后,2017

年D镇党委牵头成立村改居社区物业服务市场化工作专班,指导镇城建中心出台《无产权小区物业服务推行市场化试点方案》,以规范第三方物业前期招标与后期管理等流程,并委派镇房管所推进市场化物业公司的选聘工作。考虑到村改居社区无法选聘市场化第三方物业公司的问题,D镇的社区党委多次组织居民大会,张贴宣传告示,广泛征求群众意见,充分做好前期调研准备工作。之后,在选定的试点小区内参照一般小区业委会成立流程,通过成立筹备组、自荐和他荐的方式推选出热心于社区公益事业的党员骨干和小区居民作为候选人,召开居民大会,投票成立居民自治管理委员会。

自管会成员往往位于人际互动网络的关键点,能够通过情感号召和人情交往等方式不断建立和积累网络间具有协作性的内部社会资本,将非正式规约与社区网络联结起来,实现多元主体协同合作。在项目前期调研中,镇政府发现村改居社区居民动迁前大多居住于同一个村庄,各小区选举出的自管会成员都是已经退休的社区老住户,很多还同时兼任了楼(居民)组长、党小组长,还有的是之前村里的老干部或老党员。他们与社区居民保持良好的交往关系,并在社区内部具有较高的威望。因此,镇政府希望借助社区党建平台,利用社区保留下来的传统地缘关系,鼓励自管会成员在社区中开展实务性工作,同时发挥自管会在沟通协调、情感联结方面的优势,激发居民参与社区事务的积极性。

在村改居社区成立自管会初期,大部分居民对于新引入的市场化物业服务并不“买账”,仍然集体抵制卫生费缴纳,上缴率仅达10%左右。面对这种情况,自管会在社区党委指导下多次组织召开居民协商会议,并连续多日逐户走访沟通,向居民耐心解释,部分居民才开始主动缴纳卫生费。最终,村改居社区卫生费上缴率达90%以上。

“这个小区居住的很多都是从前村中的老住户,自管会成员有好几位都是村中的老党员了,平时还总是会尽心尽力地主动协助我们居委会去承担居民的沟通工作,甚至还会挨个上门去说物业的‘好话’,方便物业公司收缴卫生费,居民们有时候碍于面子,也不好意思再拒绝了。”(T居委会党总支副书记-YHR,2023322)

2. 搭建社区网络

在治理实践中,自管会主要围绕社区事务进行协商沟通,其成员往往是由居民推选出来的农村党员干部,他们在小区居住年限较长,拥有良好的群众

基础。自管会成员常常能关注和传达居民诉求并辅助决策,在搜集居民诉求后进行判断,及时反馈给物业公司或居委会工作人员,推动解决治理难题。

“我们在收到居民反馈的问题后,一般是要看是什么事情的,如果说是物业所管辖的事情,比如管道堵塞这类问题,我们会把物业负责人电话给他,让他们自行协商进行上门维修;如果是小区环境治理的问题,我们会去现场拍照后反映给物业,并督促他们进行整改。”(J居民社区自管会成员-QAY,2023518)

村改居社区历史遗留问题多,居民身份多样。在面对频繁出现的“飞线”充电、违章搭建、毁绿种菜等治理难题时,自管会在居委会的带领下与社区居民等相关主体形成治理合力,共同完成小区环境的综合整治工作。例如,针对小区内违章搭建问题,居委会首先召集自管会、物业公司一起沟通和制定实施计划,在明确各自职责后,互相配合进入小区开展工作。当整治工作遇到困难时,自管会与基层党组织联动,邀请街道执法部门干部进行现场指导,寻求工作建议和执法力度保障。此外,自管会成员凭借其多年群众工作积累形成的社区协商网络,在与物业公司及居委会密切配合中完成传达与落实政策规章等工作,尽可能地实现“公共事务不出小区”,极大缓解了居委会的协调压力。在此背景下,超过50%的居民愿意出席和参与小区议事会并主动表达自己的意见,这显著提升了群众自治水平。

(三) 社区资源联结:社区自组织的参与过程

社区自组织能够准确把握村改居社区综合发展中主体、实体资源及社会资本等的特征与属性,并在实践中对区域内空间资源与技术资源加以合理匹配和利用,显著提升了社区精细化治理水平。

1. 动态编排资源

社区资源类型多样,如何有效统筹和配置各类资源是基层治理的关键议题。社区自组织作为社区资源和利益相关者协调联动的主体,其成员对于社区基本情况最为熟悉。因此,一方面,自管会利用地缘关系锚定各种关系性资源,并通过主动争取、动员、协调和优化等方式将获取到的资源进行重配和统筹,从而巧妙化解社区事务与资源不对称的治理困境;另一方面,自管会充分利用各种沟通机会,向上级部门反馈困扰居民的现实问题,如小区充电桩的选址与安装、社区活动室的装修翻新、道路优化布局等,并为提升空间资源使用效率出谋划策。

“自管会的叔叔阿姨们总是能够发现一些

我们平时注意不到的事情,比如最近社区内正在进行老旧小区改造项目的施工,我们在与自管会成员沟通协调改造具体项目时,听取自管会成员意见后又申请新增了方便老人上下楼的楼梯扶手、小区路灯等硬件设施的修缮项目。”(Z居委会党支部书记-GCF,2023427)

在突发公共卫生事件防控中,自管会在社区党组织领导下,与居委会、物业公司协调确定社区非常态防控主要任务,广泛动员社区居民积极参与组建社区志愿者队伍,圆满完成非常艰巨的社区防控工作。为实现社区志愿者队伍常态化运行,经过自管会成员的沟通协调,近五成社区居民积极报名参加志愿活动,以卫生志愿者、安全志愿者、垃圾分类督导员等身份定期定时在小区内开展志愿服务,这在改善小区居住环境的同时,也增强了居民积极参与社区治理的共同体意识。

2.情感治理调适

由于在年龄结构、家庭情况、文化习惯、社会资源等方面的差异,居民参与社区治理的积极性不尽相同。村改居社区居民大多保留着传统农村注重权威、道德的生活理念和情感治理模式,这极大促进了社区社会资本的形成。社区自组织的成员尤其是其中的老党员、老干部既掌握基于熟人社区产生的关系资源,能够获得社区居民的认可与配合,又熟悉行政规则和动员模式,可以将存在于不同社会网络之间的社会资本进行选择与重构,以实现制度性的行政治理逻辑与灵活的情感资本之间的有机结合,通过发挥行为约束和情感聚合的不同功能有效规避刚性治理方式的弊端。

社区居民利益诉求日益多元化对基层治理方式的灵活性提出了更高的要求。为了实现供需的有效平衡,就必须综合运用各种资源手段。例如,针对小区内出现的不文明养犬、楼道堆放杂物以及“飞线”充电等现象,社区自管会成员采取理性劝说和情感沟通的方式,耐心劝导居民遵守社区规范,向居民指出这些行为可能带来的安全隐患。此外,社区自管会成员还会采用相对柔性的方式,积极宣传和落实上级政策要求,这既能够减少居民的抵触情绪,还有利于提高政策执行的有效性。

“因为我平时与居委会以及物业公司的人员交流还是蛮多的,他们有很多工作的难处我们都很理解,也愿意协助他们做些力所能及的事情。我们在这里生活工作了20年,这里的居民也都是‘知根知底’的老熟人,有些需要通知

的事情我们在早起锻炼身体或者结伴买菜的时候顺口就说了,邻里间聊天时互相多提醒一下,大家就会稍加注意的。”(X居民区社区自管会成员-SAY,20231219)

(四)治理事务联结:社区自组织的规范重组

社区自组织成员除了协助居委会及物业公司开展日常工作,还能够凭借居民对自组织的可靠性认可与信任,作为集体利益代表以制度化方式参与社区公共事务的决策,推动社区场域内制度性社会资本与情感性社会资本的转化,促进社区自组织运作规范化。

1.参与制度创制

制度创制是协调多元价值冲突和建构包容性、灵活性管理体制的过程,也是实现基层政府依据制度理性“合理性”治理规则内化成为社区成员认同的“支持性”制度的关键所在。随着村改居社区市场化物业管理项目的不断推进,各小区物业服务质量得到明显改善,居民集体意识和参与意识不断增强。为进一步巩固项目成效,2023年年初,D镇政府牵头组织村改居社区物业考核制度修订工作,举行了多次由自管会成员、居委会成员共同参与的项目推进讨论会,在详细了解和总结自管会运作现状和困境的基础上,出台《D镇物业服务管理考核办法》《D镇无产证小区物业市场化管理办法》《D镇无产证小区自管会运作规则》等制度规章,以进一步细化村改居社区市场化物业管理方案,明确自管会的职责范围和补贴手段,并将社区自管会物业服务评价的权重比例从10%提升到30%。社区居民满意度测评制度的确立有助于促进物业公司入驻、运行和后期考核流程的制度化 and 规范化,从而持续提升物业公司社区管理服务水平。

“今年我们在充分调研讨论后出台《无产证小区物业市场化管理办法》,完善物业季度实效测评制度,将自管会参与市场化物业服务考核的比例提高到30%,对于测评得分较高的物业企业给予现金奖励,对于测评得分较低的物业企业采取减少补贴比例甚至约谈等措施,严格根据考核结果来判断第二年是否续签物业服务合同。同时,加强城建中心对承接村改居社区物业服务方的日常管理服务的监督巡查力度。”(D镇房管所所长Y-YL,2023322)

2.社区协商议事

在实践中,社区精英能够将社区公共制度资源加以利用并形成不同的策略选择,进一步推动了社

区居民自治。自管会针对组织运行过程中出现的合法性不足、居民消极参与等情况,创新性地提出定期举办社区协商议事会议,在社区党群服务中心的支持下村改居社区建立每月社区例会制度,定期邀请自管会成员、居民代表、居委会人员和物业公司等多方代表共同出席。社区例会一般由物业经理汇报上一季度工作情况,再由自管会代表居民向大家征询相关建议,并在社区党员的组织下针对居民关心的问题进行交流与讨论,最终形成社区议题解决方案。

“由于自管会自身的平台和资源有限,我们听从了自管会成员的意见,决定依托社区基层党组织的平台和社区自组织成员们一起组织每季度各方代表都参加的群众见面会,希望通过这样交流会的方式让居民知道社区和物业这段时间都有做什么事情,方便彼此之间更加理解、支持,能够积极配合工作。”(T居民区社区服务站站长 Y-YXQ,2023419)

五、社区自组织参与基层治理的实践逻辑

通过以上案例分析可以发现,D镇政府在面对无制度规范、无资源支持和自组织无合法性地位的半失管老旧小区治理困境时,通过发挥基层党建的制度势能推动村改居社区治理从“被组织”到“自组织”,以社区自组织为关键纽带,带动多元行动主体参与到社区公共服务的生产过程,形成了居民有序参与、环境有效改善和物业管理有章可循的“三有”治理效能。

在D镇村改居社区治理过程中,社区自组织的成立及其行动策略的选择都受到所属社区类型、治理主体、治理资源以及治理事务等因素的综合影响,并呈现出具有半地缘联结特点的基层治理实践样态。

(一)半地缘联结的概念及内涵

随着城镇化和人口广泛流动而带来的物质空间转型,传统地缘关系在城市化进程中不断解构与重组,并逐渐由此呈现出一种新型的地缘治理类型^[19]。本案例中的村改居社区居民在从传统乡村社区向现代社区的转变过程中,形成了一种介于传统地缘关系与现代社区利益之间的半地缘半利益共同体,它一方面保留了传统乡土社会的地方性伦理和地缘认同感,另一方面又受到来自现代城市文明的集体规则意识与公共价值理念的影响。

具体而言,首先,D镇村改居社区虽不同于以宗族形式聚居形成的村落共同体和以家庭形式居住的散户社会,但其大多数居民来自同一村庄,且互相之间有着多年共同居住、生产、娱乐和交往的经历,人们之间早已彼此熟识且形成了特定的“面子观”,这种“面子观”会在居民日常行为中形成隐形约束,推动社区秩序的生成。其次,村改居社区老住户基于过去长期交往保留下来的地缘互助网络“隐形在场”,其在提升群体归属感的同时也将逐渐“原子化”的居民通过不同形式关联起来,将基层治理场域内分散的治理资源集中起来,从而促进社区所辖资源的有效利用和基层社会良治久安。最后,部分居民凭借彼此间谙熟的互动方式,形成了与行为相适配的观念体系,并部分地保留和延伸了乡土社会中的情感治理技巧。在调研中可以发现,这种社会成员复杂性与治理割裂现象并不少见,因此,本研究在对传统地缘关系以及现代城市社区治理样态进行充分辨识和对比后提出了半地缘概念,这种半地缘的呈现更多地体现为主体、资源和社区事务三元联结的机制运行,因此,我们可以将其称为半地缘联结。该概念可以比较完整地展现社区自组织在参与社区治理中主体能动性与时缘关系性因素之间的交互作用,并解释村改居社区“从无到有”的治理效能生成机理(如图2所示)。

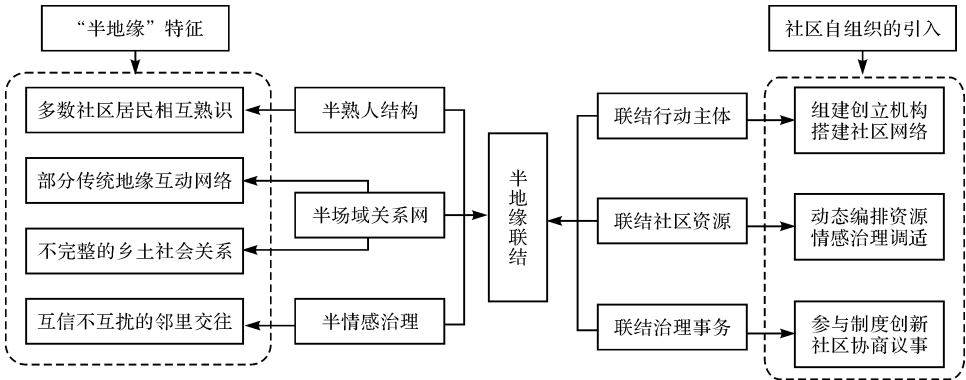


图2 半地缘性联结的构成要素

(二) 社区自组织参与基层治理的实践逻辑

在公共生活和人际交往中,“人情”和“面子”是两个极具中国特色的概念,它们深刻地影响着中国人的社交行为、价值观念以及社会结构。在基层治理中,社区工作者巧用人情、面子等情感策略或方式有效满足居民的合理情感需求以促进正向情感的再生产,不仅是情感治理的关键所在,也是实现社会资源最大化利用和非制度性支持的重要条件。具体到村改居社区中,社区自组织由于无法依托正式的制度性授权和合法性程序参与基层治理过程,其成员就选择充分地将自身关系性资源进行转换并渗透进社区日常生活和互动行为过程,积极参与构建共同体的情感联结和基层社会共治模式。面对村改居社区中无赋权的社区自组织、无资源支持和无制度规范的社区治理困境,保留下来的特殊“半地缘”社会关系促进了社区自组织的生成,并且社区自组织成员也反向利用“半地缘性联结”实现社区利益需求的精准识别和反馈。换言之,首先,社区自组织通过联结行动主体、凝聚社区共识的方式积极构建居民有序参与社区公共事务的机制;其次,社区自组织将社区治理资源进行适应性的联结、转化和编排,助力小区市场化物业进驻和社区环境有效改善;最后,社区自组织采取联结治理事务的行动策略,以社区利益代表的身份参与基层治理政策规章的制定过程,推动社区治理有章可循,同时也进一步加强自身的规范化发展(如图3所示)。

其一,引领社区参与主体从“分散”到“整合”,

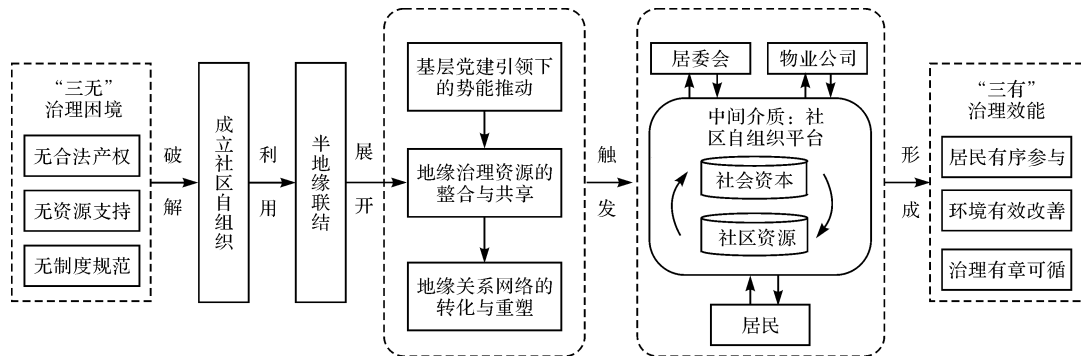


图3 社区自组织参与基层治理的实践逻辑

基于上述案例分析不难看出,社区自组织参与社区治理,不仅充分借助基层党组织协调各方的核心优势和组织支持,充分利用地缘乡土资源凝聚社区共识,强化居民间的地缘认同感,还积极通过多主体间关系性嵌入激活多重治理要素的联结与支持,并依托多层级的社区地缘网络实现资源的交换与补偿,促成基层协商联动治理共同体的公共价值共创。

构建社区精英主导的地缘互动网络。在基层党建引领下,社区自组织由选举的社区骨干(以老党员、老干部为主)所组建,他们通过热心、热情的生活交往和情感交流的方式密切联系周边居民,积极参与社区公共事务,推动社区社会关系重塑与秩序调整,扭转了村改居社区权益保障不足、资源分配不均以及居民参与不足等治理窘境。

其二,推动社区资源从“个人”到“集体”的转变,形成基于地缘资源的动员整合机制。面对无治理资源支持、资源配置供需不匹配的困境,社区自组织从社区整体利益出发,主动寻求地缘性资源的支持,将社区治理资源转化为治理主体间的利益共享,在优化升级居民生活环境的同时引领居民更好参与和实现社区公共事务的自主治理。

其三,促成社区事务从“单一”到“复合”,形成社区公共事务的关联互动机制。针对社区治理法治基础薄弱、社区治理标准化不足等问题,社区自组织有效利用社区地缘性关系网络,并将其转化为组织运作所需的社会资本,以精神感召的方式重塑群众情感信任关系,在获得社区居民认可的同时,形成隐性的社区公共事务治理约束机制,确保了治理行为的规范性、有序性和一致性。这种特有的基于正式行政制度与非正式制度支持“双轨运作”的城市基层协调机制^[20],成功推动社区自组织成为服务居民、社区党委和居委会的重要平台和载体,在持续推进组织资源与地缘资本之间的转化和循环的同时促进共建共治共享的基层治理共同体建设。

作为一种新型的基层社区自主治理实践样态,半地缘性联结较好地兼顾了传统信任机制与现代社区居民自治机制,既满足了村改居社区居民在快速城市化进程中对乡土记忆和传统公共伦理的情感需要,还以柔和的方式推动社区居民集体意识、公共意识以及规则意识的培育,为社区公共性再造提供了重要基础。

六、结论与讨论

城市建设的主体是人民群众^[21]。社区自组织作为一种新兴的参与式、协商式基层治理组织,依托社区居民这一本源力量了解和响应群众需求,推动问题解决,有助于促进中国城市社区达至“居民自我管理、自我服务、自我完善”的有序状态,这与“社区逐步实现自治”的基层治理目标具有内在趋向性。然而,鉴于既有研究对于不同社区自治基础下社区自组织的行动策略尚未给予足够关注,本研究基于S市J区D镇村改居社区的过程追踪,尝试回答“有限社区资源情况下社区自组织参与如何提升基层治理效能”的议题。研究通过将社区自组织带入基层社区治理体系进行考察,发现其摆脱了以往社会组织行政推动的运行逻辑,且发展出了更具灵活性和自发性的草根动员逻辑,呈现出独特且丰富的居民自治功能,弥补了产权模糊的老旧社区地缘治理模式的不足。

本研究通过对D镇村改居社区自组织参与社区物业服务市场化治理过程的案例分析,将社区自组织参与基层治理的实践逻辑归纳为半地缘性联结。一方面,半地缘性联结这一概念的提出超越了西方语境下公共池塘资源清晰界定产权、充足治理资源支持的理论局限,有利于形成更适用于中国城市社区自组织参与基层治理的解释性框架。另一方面,结合案例中村改居社区背景,基于地缘性关系的分析视角,研究尝试把握社区自组织参与社区治理的实践策略,并从个人与社区两个层面与公共事务自主治理理论展开对话。具体而言,从个人主体层面出发,虽然社区因历史遗留原因没有明晰的产权和公共资源边界,但村改居社区自管会成员们能充分利用自身保有的地缘关系资源以及他们作为居民身份在社区中的嵌入地位,将具有分散性、异质性的社区资源集中起来,并使之成为社区自组织得以有效动员居民的权力来源。从社区系统层面看,公共行政体制在地区自主治理活动中起到了至关重要的发起、推进和监督作用,同时能够为社区自组织运行提供必要的物质资本与制度支持。与西方公共部门自组织治理情境不同,中国城市社区的自主治理更需要关注党建引领的政治势能。社区自组织的运行策略选择即有赖于基层党建的重要引领效应,这体现出中国本土特色的基层治理实践特质。

在实践层面,基层治理效能的持续提升一直是

社区治理创新的核心追求。要达到这一目标,关键在于有效实现社区资源配置与制度建设的动态平衡,并构建以关注社区内部基本需求、促进互动交流和强化群体认同为核心的“情感认知共同体”^[22]。本研究案例中的村改居社区所面临的公共资源缺乏整合、居民社区参与不足、物业标准服务不到位等治理挑战,很可能也是基层治理中遇到的最为普遍的难题。但是,在基层党建引领下成立的社区自组织通过积极参与基层社区治理实践并在其中发挥草根动员逻辑,呈现出独特且丰富的自治功能,有效推动了公共服务末端异质性需求的准确感知与供给,促进地缘基础上地域化网络的复原与强化,提升了基层治理场域中各行动主体之间对社区的认同感与归属感。因此,基层政府应充分重视“半地缘联结”运作逻辑在提升基层治理效能中的积极作用和独特优势。首先,在地缘关系层面,应重视社区公共空间营造和有效利用,为居民提供丰富多样、便利的公共互动场所和机会,尤其是可以通过举办有关志愿服务和公益慈善活动促进社区成员之间的“深度聚合”,增强村改居社区的社区黏性。其次,在联结机制层面,应适时推动社区自管会这样的社区自组织向备案类或注册类社区社会组织转换,充分发挥社区自管会在资源获取、事务联结、协商网络搭建等方面的功能和优势,在制度上规范社区自管会的运行及其成员行动,提高社区决策过程的透明度,让居民有渠道真正了解并参与到社区公共事务中来,从根本上推动基层治理体系和治理能力向更高水平迈进。

当然,本研究还有较大的理论延展空间,如对于半地缘性联结这一理论框架的论证,还缺乏针对不同类型社区基层治理案例的横向对比,有待进行更深入的案例比较研究,以验证和补充本土性组织优势、治理资源和社会资本在基层秩序重塑和价值共创中的功能和作用。

参考文献

- [1] MAIER F. Managerialism and beyond: discourses of civil society organization and their governance implications[J]. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2011(4): 731-756.
- [2] 吴磊,施敏.生成性治理:党建引领基层治理的实现逻辑及其展开[J].上海大学学报(社会科学版), 2023(5): 22-36.
- [3] 纪芳.村改居社区的概念辨析及其性质特征[J].农村经济, 2023(1): 63-74.
- [4] 赵欣.授权式动员:社区自组织的公共性彰显与国家权力的隐形在场[J].华东理工大学学报(社会科学版), 2012(6): 13-20.
- [5] TORFING J, TRIANTAFILLOU P. Interactive policymaking, met-

- agovernance and democracy [M]. Essex: ECPR Press, 2011: 169-186.
- [6] 许晶, 赵麟斌. 治理共同体: 自组织嵌入城市社区建设的当代塑造: 基于福州市公园社区复园里1号个案的实证研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2020(3): 192-200.
- [7] 奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012: 1-32.
- [8] HAKEN H, WUNDERLIN A, YIGITBASI S. An introduction to synergetics[J]. Open Systems & Information Dynamics, 1995(1): 97-130.
- [9] 唐有财, 王天夫. 社区认同、骨干动员和组织赋权: 社区参与式治理的实现路径[J]. 中国行政管理, 2017(2): 73-78.
- [10] ROESSL L D. Contextualizing the governance of community co-operatives: evidence from Austria and Germany[J]. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2011(22): 706-730.
- [11] 陈伟东. 社区自治: 自组织网络与制度设置[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 140-169.
- [12] 向玉琼, 赵焱鑫. “叠层式情境互动”: 危机治理中国家与社会的互动逻辑——基于中国疫情防控的历时性考察[J]. 公共管理学报, 2022(2): 12-22.
- [13] 李华伟. 社区自组织: 社区治理主体性获得及关系特征——基于我国L市“热心人协会”的一项质性研究[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2015(5): 72-81.
- [14] 郑中玉. 社区生产的行动与认知机制: 一个自组织的视角[J]. 新视野, 2019(5): 64-71.
- [15] 费孝通. 乡土中国 生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 88-97.
- [16] 董磊明, 郭俊霞. 乡土社会中的面子观与乡村治理[J]. 中国社会科学, 2017(8): 147-160.
- [17] 彭玉生. 当正式制度与非正式规范发生冲突: 计划生育与宗族网络[J]. 社会, 2009(1): 37-65.
- [18] ELIAS M V. Opening the “Black Box” of public administration: the need for interpretive research[J]. Public Administration, 2024(3): 953-968.
- [19] 彭华新, 宋思茹. “半熟人”网络社群中农村信任关系的重联: 基于对四川G村“村群”的考察[J]. 新闻大学, 2022(10): 1-12.
- [20] 叶敏. 城市基层治理的条块协调: 正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报, 2016(2): 128-140.
- [21] 唐亚林, 郝文强. 人民城市的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑[J]. 行政论坛, 2023(6): 13-22.
- [22] 马卫红, 喻君瑶. 何谓基层? ——对当前城市基层治理基本概念的拓展[J]. 治理研究, 2020(6): 66-72.

Semi-Geographical Connection: The Implementation Logic of Community Self-Organization in Enhancing Grassroots Governance Efficiency

— An Investigation Based on the Governance of Village-turned-Community in District D of City S

Wu lei Li Mingyu

Abstract: As a special zone at the junction of the urban-rural integrated development, village-turned-communities not only retain neighborhood groups formed based on geographical factors with the background of rural society but also enjoy the rights to urban public services. Belonging to urban communities, they need to adapt to the needs of urban development. However, the governance of village-turned-communities often faces multiple contradictions such as ambiguous land ownership, inverted population structure, and shortage of public resources, and the governance efficacy urgently needs to be improved. How to enhance community governance efficacy under constraints such as complex property rights and insufficient resources is the core issue faced by current village-turned-community governance. In practice, some village-turned-community self-organizations, under the leadership of the Party, have formed an operational logic of “semi-geographical connection” by strengthening bottom-up resource connection and organizational mobilization, which provides a feasible path for improving community governance efficacy. The action logic of semi-geographical connection emphasizes giving full play to the geographical advantages of village-turned-community self-organizations under the leadership of grassroots Party building, promoting the integration and sharing of governance resources and the transformation and reshaping of relationship networks, triggering interactions and cooperation among stakeholders, and realizing the effective connection of action subjects, community resources, and governance affairs, thereby enhancing grassroots governance efficacy. To better promote community self-organizations in playing their role in improving grassroots governance efficacy, we should fully recognize their positive role in connecting subjects, gathering resources, and spreading consensus. We should tap into the resources of resident backbones, cultivate and develop community social organizations, and strengthen resource allocation and institutional guarantees, so as to provide strong support for building a modern grassroots governance system featuring co-construction, co-governance, and shared benefits.

Key words: community self-organization; grassroots governance; semi-geographical connection; village-turned-community

责任编辑: 翊 明