

从行政化到合作化：新时代城市社区治理模式转型的价值旨趣和逻辑理路

赵大朋 杨 欢

【摘要】 长期以来，中国的城市社区治理受国家权力主导，逐步形成了行政化治理模式。随着城市社区治理整体态势的深刻转变，行政化治理模式的内在缺陷进一步暴露，“行政乏力，自治低效”并存的结构性矛盾日益凸显。这不仅影响到城市社区治理体系运转的稳定性，降低了城市社区治理体系的适应性和协调性，也制约了党建对于社区治理引领作用的实现。面对新时代和新要求，要有效解决“行政乏力，自治低效”并存的结构性矛盾，不能仅仅依赖行政资源的投入和治理技术的创新，更要聚焦制约城市社区治理的“元问题”，重塑城市社区治理的底层逻辑，推动行政逻辑与自治逻辑的双向嵌入、联合驱动，以实现“行政有力，自治有效”为核心目标，以建构社区合作化治理模式为发展导向。

【关键词】 城市社区；治理模式；行政化；合作治理

【中图分类号】 D669.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2025)01-0112-08

【作者简介】 赵大朋，中共上海市委党校（上海行政学院）党的建设教研部副主任，教授、硕士生导师；杨欢，中共上海市委党校（上海行政学院）党的建设教研部研究生。

党的十八大以来，面对新形势和新要求，以习近平同志为核心的党中央高度重视城乡社区建设问题，“社会治理”也逐步代替“社会管理”进入了国家政策的话语体系。^①尽管越来越强调共建共治共享的基本导向，对于治理技术的各种创新也层出不穷，但中国的社区治理依然没有摆脱过度行政化的窠臼和僵化科层体制的束缚。这也是导致城市社区治理中一些深层次矛盾长期得不到有效解决的根本原因。在实现第二个百年奋斗目标、全面建设社会主义现代化国家的过程中，应该聚焦制约城市社区治理的“元问题”，实现行政逻辑与自治逻辑的双向嵌入，进一步推动城市社区治理模式的转型和升级，探索具有中国特色的城市社区治理之路。

一、行政逻辑主导的城市社区治理模式：行政化治理模式的形成及其特征

自上世纪90年代以来，城市社区建设正逐渐成为政府和学术界共同关注的研究领域，治理的相关理论也被引入社区研究中。当然，在中国社区建设和研究中，“治理”已不同于在西方话语中“治理”的原初含义，有了全新的内涵与实现形式。随着经济社会发展的转型和城市社区建设的推进，中国社区治理的实践形式不断丰富，逐步形成了不同的模式化特征，具备了进行类型学研究的基础。社区治理模式决定了社区治理的动力来源、根本逻辑、运行机制和组织结构，是进行社区治理研究的“元问题”。从本质上来看，中国社区治理模式的形成和发展是执政党（政府）与社会进行持续互动的结果，体现了行政逻辑与自治逻辑之间的磨合与调适。两种逻辑的力量对比和互动方式决定了社区治理模式的根本特征。长期以来，由于政府力量强大，以及社

^① 参见吴海红、郭圣莉：《从社区建设到社区营造：十八大以来社区治理创新的制度逻辑和话语变迁》，载于《深圳大学学报（人文社会科学版）》2018年第2期。

会发育不足、市场介入不够等多种因素的影响,中国的社区建设和发展长期受到国家权力的主导。正是在国家权力的直接作用下,行政逻辑长期压制或扭曲自治逻辑,中国逐步形成了以行政逻辑为主导的城市社区治理模式(以下简称“行政化治理模式”)。

行政化治理模式的建构依赖国家权力的强制性,以科层制为组织形态与管理方式。必须指出的是,行政化治理模式并不代表行政权力垄断社区治理,不同于计划经济时期依托于单位制而形成的行政全能主义治理模式,而是强调行政权力在社区制框架中具有主导治理的能力。具体来说,行政化治理模式具有以下特征:一是,社区治理的实际参与主体较为单一,权力相对集中,治理体系的开放性不强;二是,具有鲜明的治理偏好,注重公共政策的整体性和统一性;三是,依赖科层制,倾向于通过建立等级组织并进行系统分工来提高决策效率;四是,行政权力积极、主动吸纳社会力量,使社会力量成为自己的附属品;五是,行政权力垄断社会资源的分配权。^①从现实来看,尽管由于政府财力、地方政府创新能动性和偏好、社区居民类型差异等各自因素的影响和限制,行政化治理模式的具体实践形态存在差异,但都清晰地表达了“行政吸纳社会”的基本逻辑。“行政吸纳社会”是强势行政权力面对复杂、动态社会时的一种本能反应和价值选择,其核心机制就是以行政资源下沉为主要依托、以实现“体制化”或“半体制化”为主要方式来应对社会结构的变化,引导和规训各种新生的自发力量,实现行政权力对于社会的再组织和功能替代。在城市社区治理中,“行政吸纳社会”的直接后果就是自上而下网格化管理模式的建构,以及居民自治组织(主要指居民委员会,以下简称“居委会”)行政化趋势日益增强。此时,居委会与上级政府之间已经构成了事实上的科层关系,压力型体制也由此在社区层面得以延伸和复制。此外,作为“行政吸纳社会”的副产品,基层政府在城市社区治理中承担起无限责任,滋生了全能主义政府或保姆式政府的倾向。

二、行政化治理模式的结构性矛盾及其对社区治理体系运行的负面影响

(一) 行政化治理模式“行政乏力,自治低效”结构性矛盾的产生

行政化治理模式能够快速集聚治理资源,有效推动社会整合和再组织化,更好地适应城市发展转型的复杂局面,有其特定的时代价值。党的十八大以来,随着我国城市化进程的不断加速,城市建设已从粗放式的规模扩张进入精细化的提质增效阶段,人民群众对于高品质社区生活需求越发强烈,城市社区治理环境日益复杂化、多变化和异质性,城市社区治理的整体态势发生了全方位、系统性改变。面对这种改变,行政化治理模式开放性不强、治理手段单一、回应能力不足、运行协调性较差等内在缺陷进一步凸显,并在运行中产生了“行政乏力,自治低效”并存的结构性矛盾。具体来说,这种结构性矛盾表现为以下两个方面:

一是,行政逻辑强势与行政吸纳乏力并存。当前,尽管行政逻辑的内驱力依然强大,基于政治锦标赛模式和行政资源大量投入而产生的各种治理技术的创新仍不断涌现,但行政权力实现社会“体制化”或“半体制化”的难度不断加大,行政吸纳乏力的态势已经显现。一方面,从资源需求来看,海量、精细化的治理需求对行政资源的消耗量正在不断增加。为了维持行政吸纳的有效性就必须全方位、持续性投入大量行政资源,并确保投入的精准度。另一方面,从资源供给来看,在特定时代背景、技术条件下行政资源的整体存量有限,供给类型相对单一。以上两个方面决定了,企图以不断加大行政资源投入的方式确保行政吸纳能力以实现对于社区治理全流程、立体化的强渗透和高控制越来越不现实。特别是在一些人口大量聚集、各种资源需求旺盛的城乡结合部或超大型社区中,行政吸纳能力已经接近极限,在维持基本治理秩序已实属不易,对于开展精细化社会治理余力不足。此外,由于科层制影响,部分行政资源还处于条块分割状态中,基层政府对于行政资源的整合难度大、利用效率不高。这也导致行政资源存量不足的问题进一步恶化,为提升行政吸纳能力带来了体制上的障碍。二是,社区自治活动多样与社区自治效能提升困难并存。行政逻辑在主导社区治理的过程中替代、压制了自治逻辑,由此产生了“行政遮蔽政治”^②的现象。这种现象的长期存在削弱了社会的

① 参见彭勃:《从行政逻辑到治理逻辑:城市社会治理的“逆行政化”改革》,载于《社会科学》2015年第5期。

② 参见耿羽:《行政遮蔽政治:基层治理动员机制的困境——以白沙区征迁工作为例》,载于《甘肃行政学院学报》2017年第6期。

主体性、加剧了社会碎片化,导致社区自治活动的开展缺乏内生动力和必要条件。当前,在行政吸纳日渐乏力的同时,社区自治效能偏低的问题并没有随之改变,反而随着城市社区治理整体态势的转变进一步凸显。尽管基于上级要求并依托于行政资源输入而开展的各种社区自治活动并不少,但这些自治活动对于受众的覆盖面和穿透力却相对有限,并没有满足居民的自治需求,对社区自治效能的提升也没有产生实质性作用。

(二) 行政化治理模式运行效能的衰减及其对社区治理体系运行的负面影响

“行政乏力”动摇了行政化治理模式运行的基础,导致行政逻辑在社区治理中陷入空转,以及基层政府和居委会逐渐悬浮于社区;而“自治低效”使得社区治理缺乏自下而上的动力支撑,极大提高了行政化治理模式的运行成本。在社区自治效能不高的状态下,一旦自上而下的行政吸纳持续性乏力,社区中各种非体制化的自发力量就会涌现,大量社区治理空白点不断滋生,自治逻辑失序或异化的风险加大。可以说,“行政乏力,自治低效”并存的结构矛盾导致行政化治理模式运行效能不断衰减,与社区治理高质量发展之间的张力不断增大。具体来说,行政化治理模式运行效能的衰减及其对社区治理的负面影响主要体现在以下几个方面:

1. 行政化治理模式影响了城市社区治理体系的稳定性

各个治理主体的广泛支持和有序参与是确保社区治理体系高效运行的内生动力,也是抵御各种风险、提升社区治理体系韧性的重要保障。由于行政化治理模式的影响,社区治理体系不论在横向的覆盖面上,还是纵向的渗透性上都存在严重不足,社区治理的参与度受到限制。从现实来看,街道或居委会关注的往往是能对自身绩效考核产生直接影响的少数群体,如对社区依赖度较高、参与治理意愿较强的退休老年人群体。当前,随着老龄化趋势加剧,城市社区治理一定程度上已经演变为“老年俱乐部”活动。而除此之外的相当一部分居民(即“沉默大多数”)往往游离于社区治理体系之外,系统参与社区治理的意愿不强,处于“弱参与”的休眠状态。但这个群体对于社区治理的潜在影响力是十分巨大的。一方面,这个群体往往都具有小区业主的身份,具有很强的产权认同感和维权意识,具备形成集体行动的基础;另一方面,这个群体相对年轻,普遍受过高等教育,具有较强的组织能力和动员能力。如果切身利益受损,他们参与社区治理的意愿就会变得十分强烈,形成“强参与”态势。在这个过程中,“沉默大多数”群体可能基于某些诉求形成一批社区“意见领袖”,并产生一些类组织化团体,导致在某些社区公共议题上产生有组织的“不合作”现象。由于行政化治理模式的影响,街道和居委会既缺少与“沉默大多数”进行沟通的能动性,也缺少有效的沟通渠道和机制,对于“沉默大多数”群体的了解和掌握不足,整合力和引导力相对欠缺,导致在一些治理矛盾爆发时无法及时介入并采取有效措施,从而威胁到城市社区治理体系的稳定性。

此外,社区治理共同体意识匮乏,居民对于社区治理的参与长期处于非正常状态。社区不仅是一个居住的空间,更是一个具有价值认同和情感纽带等多重功能的社会生活共同体。随着城市人口的快速流动和重新组合,社区利益多元化和人际关系疏离化趋势明显,居民往往难以达成一致的利益偏好和价值共识。对居委会来说,开展群众工作不仅要解决居民的各种具体诉求,还要在此基础上有效组织和引导居民,塑造一种具有鲜明价值导向的社区文化,营造社区共同体。要实现这一目标,需要居委会长期“深耕”社区,基于社区的实际情况和居民群体的构成进行有针对性地努力,逐步打破不同居民群体之间的心理隔阂,形成有效的自组织网络和良性的社区治理氛围。从现实来看,尽管很多社区都建立了“邻里中心”或“睦邻点”,以“睦邻”为主题的活动也不在少数,但往往存在重硬件轻软件、重形式轻内容、重考核轻实效等问题,并没有实现在文化上改造和重塑社区的目的,陌生人社会的特征依然明显,社区共同体意识没有得到有效提升,居民群体中的自发性倾向不同程度存在。同时,由于居委会缺乏长期深耕社区的耐心和能力,自身权威和话语权也相对偏弱,对于居民日常生活的渗透力不足。这些问题导致在社区治理中产生了去权威化、去组织化的倾向,自利主义盛行,居民之间缺乏“移情”能力和协同能力,对于社区治理的参与长期处于非正常状态,即分散化参与而非组织化参与,偶然性参与而非常态化参与,非均衡参与而非全面参与,自利性参与而非公共性参与。^①

2. 行政化治理模式降低了城市社区治理体系的适应性

城市社区是一个高度异质化、流动化和非政治化的治理空间,具有鲜明的类型化特征。从现实来看,城

^① 参见罗家为、冯志峰:《城市社区治理的模式转向:社会化与专业化》,载于《甘肃行政学院学报》2017年第6期。

市社区的主要类型包括：农转居社区（“村改居”社区）、“城中村、城市边缘本地-外来人口”混合社区、老城传统社区、单位售后公房社区、纯商品房社区、“商品房-回迁房”混合社区等。^①不同类型的社区，在居民构成、治理需求等方面存在明显差异，对行政权力介入的接纳度也不同。即使是同一类型社区内部，不同职业、年龄、阶层或健康状况的居民对于社区治理的具体需求也不一样。面对这样的治理空间，社区治理体系必须具备较强的适应性或调试能力。既要根据社区类型差异，提升公共政策制定的针对性和精细化，满足不同治理主体层次化、差异化的治理需求；同时又要适应治理环境的变化，不断完善自身运行方式和组织结构，提升工作人员的能力和素质，确保社区治理体系对于治理环境的动态嵌入和柔性引导。

在现实中，行政化治理模式依赖科层制的组织形态与管理方式，无法有效应对以多样性、动态性、复杂性为主要特征的社区公共事务，降低了城市社区治理体系运行的适应性。这主要表现为以下两个方面：一是，对社区类型的复杂化关注不足，公共政策制定的精细化水平不够。行政化治理模式在决策中往往强调公共政策的整体性和统一性，凸显行政权力的治理偏好，具有强烈的“迎检”目标和政绩导向。同时，基于行政化治理逻辑，相关职能部门和基层党委政府更多强调社区对于上级要求的服从和落实，这进一步强化了公共政策制定的行政偏好和“一刀切”倾向。这不仅导致“精细化治理”成为空话，造成了公共资源的浪费，在基层滋生了各种类型的被动形式主义；也削弱了相关公共政策的实际价值，影响了居民的获得感，导致一些惠民利民政策长期空转或虚置，甚至在贯彻落实中走向了反面。二是，自我调适能力不足，无法有效响应治理环境的变化。随着中国城市化进程的快速推进，新区建设和旧城改造同步进行，社区治理环境在持续改变。而科层制的组织形态与管理方式，导致社区治理体系在运行中产生了纵向的信息传导不畅、横向的协调沟通困难等问题，决策体系的灵敏度不足、效率不高，并由此滋生了机械僵化与墨守成规的组织运行惯性，一些公共政策与实际情况脱节。同时，科层制也塑造了社区干部特有的行为惯性、思维逻辑和能力结构，导致一些社区干部在工作中畏首畏尾，拘泥陈规，创新精神、担当精神不足，产生了安于现状与裹足不前、奉命唯谨与变通执行、慎事畏口与争功诿过以及照章办事与不适时宜等诸多典型表现。^②这种状态的存在无疑削弱了社区治理体系对于治理环境变化的敏感度，致使其对于各种新情况新问题的适应能力较差、适应周期较长。

3. 行政化治理模式削弱了城市社区治理体系的协调性

行政化治理模式是基于科层制的组织结构来进行的。在科层制的逻辑下，组织层级决定了权力和治理资源的分布。越是基层单位对于治理资源的获取能力也就越弱、相对应的权限就越小，产生了治理资源分布和法定权限纵向层级递减的问题。此外，科层制还具有高度专业化和分工的特征。这在促进治理技术化的同时，也以清晰的权责边界在不同部门或组织体系之间建立起坚实的组织壁垒、职能壁垒和信息获取壁垒，在横向上产生了治理结构和功能碎片化的问题。^③当前，除街道、居委会外，推进社区治理的职能还分散在相关政府职能部门，如民政、住建、房管、城管、应急管理、公安、卫健委等。由此导致治理资源分配的割裂与失衡，以及复杂的条块关系和条块矛盾，并在社区治理中引发了权责冲突、各自为政等诸多问题。^④这些问题的存在极大增加了社区治理体系的运行成本，制约了社区治理的协调性和流畅性。

居委会处于整个城市社区治理科层体系的末梢，是社区治理的“最后一公里”。在纵横交错的条块关系和复杂的权责关系中，居委会是诸多矛盾的焦点所在。一方面，治理责任的过度下沉与非制度化叠加问题明显。在推动社会治理重心下移的过程中，相关政府职能部门以“属地管理”为借口将大量治理责任下沉，并设置各种考核指标。治理责任下沉的背后是治理风险的转移。这也就模糊了居委会的责任边界，使居委会容易成为各种治理矛盾或风险的焦点。尽管约束与规范行政事务进入社区的相关制度已经初步建立，但仍会有大量行政事务以非制度化的形式进入社区。而居委会作为行政科层体系的末梢，对于各种下沉行政事务并不具备谈判权。这也就进一步加剧了治理责任和治理风险同步向下叠加的状态，使居委会在无形中承担了繁重的“兜

① 参见肖林：《“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市小区研究述评》，载于《社会学研究》2011年第4期。

② 参见马雪松：《科层制负面效应的表现与治理》，载于《人民论坛》2020年第25期。

③ 参见金祖睿、金太军：《基层政府治理的碎片化困境及其消解》，载于《江汉论坛》2020年第1期。

④ 参见陶振：《基层治理中的条块冲突及其优化路径》，载于《理论月刊》2015年第1期。

底”任务。另一方面,权限不足与治理资源层级递减的问题难以克服。在治理责任下沉的同时,相应的权力、资源并没有一起下沉。居委会作为群众性自治组织,既不具备承担兜底责任的法定权限,也不具备相应的资源保障和能力支撑。日益繁多的属地化责任,以及基于这些责任形成的考核指标,不仅进一步加重了社区的负担,消耗了本就不足的治理资源,也极大分散了社区的注意力,导致被动应付型形式主义长期得不到根治。总之,由于行政化治理模式的影响,在基层(尤其是居委会层面)产生了较为明显的权责失衡和负担过重问题,制约了城市社区治理体系运行的协调性和流畅性,在社区治理的“最后一公里”产生了梗阻问题。

4. 行政化治理模式制约了党建对于社区治理引领作用的实现

各级党组织是基层社会治理的领导者。这种领导地位的形成并不是基于行政权力和“命令-服从”式的强制性关系,而是基于自身的服务功能、党员的示范作用和扎实有效的群众工作,体现了“认同-服从”的柔性关系。在领导社区治理过程中,基层党组织基于特殊的政治地位、运行逻辑和功能定位形成了独特治理优势,具有较高的权威性、较强的组织力和资源整合能力,可以为社区治理提供多样化、互动式的问题解决策略。这些优势可以对行政化治理模式进行必要的补充、校正和超越,解决行政化治理模式的固有弊端。^①可以说,党建引领基层社会治理的实现就建立在政党特殊运行逻辑和治理优势充分发挥的基础上。

在行政化治理模式的框架中,社区党组织的行政化和居委会的行政化是同一个过程。从现实来看,社区党组织和居委会已经在办公场地、工作机构、人员配置和职责运行等方面基本实现了高度融合,构建起一体化的社区权力运行机制。^②随着行政化程度的加深,强势的行政逻辑遮蔽了基层党组织的政治功能和组织功能,行政性压制了基层党组织的政治性,社区党组织的治理优势在无形中被削弱,党建引领作用实现的基础被动摇。具体来说,政党逻辑的扭曲主要表现为:一是,党组织功能定位和运行逻辑的行政化。在社区治理的场域中,基层党组织更多以行政代理人的角色示人,习惯于以行政命令的方式来开展工作。此时,基层党组织在功能定位上产生了明显的变化,即行政功能强化和政治功能弱化。在强行政功能的主导下,基层党组织与群众之间的纽带变得松散,对社区活动的渗透力和引导力不断下降,自身的组织功能也在无形中被淡化。二是,党内政治生活的行政化和党建内容的空洞化。在强势行政逻辑的冲击下,党内政治生活的政治性、时代性、原则性和战斗性淡化,社区党员队伍的内聚力弱化,对于社区治理的参与有限、带动作用不足。同时,作为具有双重角色的社区党组织书记(一般都兼任居委会主任),对于组织自身建设无法倾注更多时间和精力,党建工作的形式感、痕迹感增强,实效性得不到保证。此时,党建工作在很大程度上成为“鸡肋”,要么与社区治理相脱节,陷入“两张皮”境地;要么就不论什么活动都强调“党建引领”,使得党建活动逐渐变得形式化或空洞化,缺乏具体内容和政治价值。总之,随着社区党组织运行逻辑的扭曲以及自身建设的行政化,党建对于社区治理的引领作用也就失去了实现的基础,政党对于行政化治理模式的补充、校正和超越也就无从谈起。

三、新时代城市社区治理模式转型的价值旨趣及其实践进路

党的十八大以来,随着全面深化改革战略的实施,基层社会治理改革也进入了深水区 and 攻坚期。党的十八大第一次将“城乡社区治理”写入党代会报告,标志着改革开放以来中国社区运动进入到强化居民参与和社区认同、建立社会力量参与社区建设长效机制的创新发展阶段。^③党的十九大报告把政策目标转向了以共建共治共享为主要特征的“社会治理格局”,并明确要“加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”^④。在此基础上,党的十九届四中全会强调,“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、

① 参见彭勃、杜力:《“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径》,载于《理论与改革》2022年第1期。

② 参见王浦劬、汤彬:《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析》,载于《管理世界》2020年第6期。

③ 参见吴海红、郭圣莉:《从社区建设到社区营造:十八大以来社区治理创新的制度逻辑和话语变迁》,载于《深圳大学学报(人文社会科学版)》2018年第2期。

④ 《十九大以来重要文献选编》上册,中央文献出版社2019年版,第34页。

科技支撑的社会治理体系”^①。党的二十大报告则指出，要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^②。党的二十届三中全会再次明确“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度”^③。党的十八大以来，城市社区治理的能力和水平得到了极大提升，以共建共治共享为导向的社会治理制度也不断健全和完善，但社区治理仍未摆脱行政化治理模式的弊端。由于路径依赖和组织运行惯性的影响，城市社区治理模式转型必然是长期的、复杂的，不可能一蹴而就。这既是一个各级党和政府理念转变和主动调试的过程，也是一个社会发育、治理环境转型以及各种问题不断倒逼的过程，是执政党、政府与社会在新形势下有序互动和相互影响的合力结果。面向未来，推动城市社区治理模式转型，有效解决制约治理效能的结构性矛盾是社区治理体系和治理能力现代化不可回避的关键点。

（一）新时代城市社区治理模式转型的价值旨趣：“行政有力，自治有效”的合作化治理模式

从本质上来看，城市社区治理模式的转型就是社区治理底层逻辑的重塑。而社区治理底层逻辑重塑所要面对的关键问题就是如何科学处理行政逻辑与自治逻辑之间的内在张力，破解“行政乏力，自治低效”并存的结构性矛盾。可以说，如果底层逻辑不能实现重塑、“行政乏力，自治低效”并存的结构性矛盾得不到缓解，基层党委政府即使继续加大行政资源投入和治理技术创新的力度，也无法克服社区治理的系统性风险，难以显著提高社区治理能力和水平。在中国语境下，社区治理逻辑的重塑不能以“去行政化”或“强自治化”来简单描述，而要立足于充分发挥行政逻辑与自治逻辑的各自优势，以实现行政逻辑与自治逻辑的双向嵌入、联合驱动为基本价值旨趣，以实现“行政有力，自治有效”为核心目标。一方面，“行政有力”是城市社区治理模式转型的重要前提。行政权力为城市社区治理模式转型提供了必要的资源支撑和权威保障。中国语境下，社区并非一个纯粹自治化的空间，而是一种集“政治、行政、社会”三种功能于一体的复合型空间。^④如果将行政职能完全剥离，居委会在社区治理中就会日益空心化和边缘化，其自治功能也无法有效实现。因此，去行政化并不是中国城市社区治理模式转型的议题。立足于城市社区治理模式转型的视角，“行政有力”并非通过盲目加大行政资源投入使行政逻辑变得更为强势，而是修正传统的行政逻辑，明确行政权力对于社区治理的介入边界和作用方式，提高对于各类行政资源的利用率和整合度，确保行政权力有重点、有方向地“发力”，既“有为”又“有不为”，改变行政逻辑对于自治逻辑的替代、压制或扭曲，使行政权力更好服务于社区治理的需要。另一方面，“自治有效”是城市社区治理模式转型的关键所在。充分激活自治逻辑是推动城市社区治理模式转型的关键支撑点。“自治有效”强调的是社区自治活动有秩序、有组织、有稳定的价值目标，具备持续开展的内生动力和社会资本存量，形成了高效率、常态化的参与机制，能够在一些事关社区公共利益的重大问题上形成共识、达成集体行动，并能够与行政权力良性互动和有效协商，克服依赖政府兜底来解决社区问题的惯性，形成真正意义上的社区治理共同体。

“行政有力”和“自治有效”是有机融合、相互支撑的，实现了社区治理由行政逻辑单一驱动为主到行政逻辑和自治逻辑双向联合驱动的转变，充分体现了合作治理的内在逻辑和基本导向。因此，以实现“行政有力”和“自治有效”为核心目标的社区治理模式，就是合作化治理模式。在实践中，社区合作化治理模式的具体内涵可以从两个维度来概括。从纵向上来看，社区合作化治理模式强调的是“条”与“块”之间的合作，有效整合与社区治理相关的各条块部门的职权和资源，避免相互掣肘和无谓内耗，形成合作有效、响应迅速常态化运行机制；从横向上来看，社区合作化治理模式强调的是社区场域内各治理主体之间的合作，即社区党组织和居委会，以及业主委员会、物业公司、社会组织、驻区单位等主体通过一定的制度安排，采用一定方式（如协商、对话或讨论等），合作管理社区公共事务、提供公共产品，实现社区公共利益的运行机制。^⑤

① 《十九大以来重要文献选编》中册，中央文献出版社2021年版，第287页。

② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为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》，人民出版社2022年版，第54页。

③ 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社2024年版，第66页。

④ 参见吴晓林：《治权统合、服务下沉与选择性参与：改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》，载于《中国行政管理》2019年第7期。

⑤ 参见胡祥：《城市社区治理模式的理想型构：合作网络治理》，载于《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2010年第5期。

（二）以合作化治理为导向，推动新时代城市社区治理模式转型的实践进路

第一，规范行政权力的运行边界和作用方式，软化科层制治理的“条块”壁垒，为社区合作化治理模式的建构奠定坚实基础。在建构合作化治理模式时，首先要规范行政权力的运行边界和作用方式。应该准确定位政府在社区治理中的角色，进一步明晰职责边界和权责清单，避免政府在社区治理中的越位或缺位问题，形成鲜明的考核导向和完善的问责体系。面对复杂化、多变化和异质性的社区治理环境，基层政府应该不断优化行政吸纳的逻辑、创新行政吸纳的方式，充分认识行政权力的作用限度，不盲目追求低效或浅层的全覆盖。应该不断提高行政资源投放的精准度，突出重点人群和重点领域，有针对性地培育或孵化各种类型的枢纽型社会组织，支持其参与社区自治活动，不断放大行政资源的杠杆效应。同时，还应该发掘和充实政策工具箱，善于借助市场化手段来引导整合不同主体，为社区治理提供具有市场化、政策化、兜底性特征的政策支持。其次，改革相关体制机制，逐步克服科层制治理存在的种种弊端。强化整体性治理的意识和导向，不断软化社区治理中的“条块”壁垒，在街道、社区和其他政府相关职能部门之间形成常态化的协调机制、整合机制和责任机制，增强社区治理的联动性和协调性。妥善解决基层治理资源供给中存在的条块分割、逐级递减的问题，完善对于社区治理的配套支持体系，确保社区治理资源存量与治理单元的体量相适应。党的二十届三中全会也明确，要“健全乡镇（街道）职责和权力、资源相匹配制度，加强乡镇（街道）服务管理力量。”^①

第二，贯彻全过程人民民主的理念，构建社区合作治理平台，为推进社区合作化治理模式提供体制机制保障。合作化治理模式的建构必须以全过程人民民主为理念指导，确保居民可以全流程、系统化参与社区治理。同时，围绕强化协商议事功能进一步完善社区合作治理的制度化平台，立足于社区的类型化特征以及社区居民群体利益诉求的差异化，形成覆盖广泛、形式灵活、方式多样的对话和协商渠道，不断增强社区治理的包容度和开放性。此外，不断创新治理工具，以信息化手段支撑合作化治理模式的可持续运行。社区合作治理的实现是建立在居民能够有效获取各种治理信息，并能够持续不断进行协商对话的基础之上。这一过程对社区居民的参与能力和参与热情有较高要求。如果治理信息获取渠道不畅通，参与过程过于繁琐，消耗过多时间和精力，社区合作化治理模式运行的内在动力就会削弱。为了提高居民参与社区治理的便利性和可持续性，应该广泛运用信息化技术，探索指尖上的社区治理之路。既要在街道层面建构起完善的信息化、智能化治理平台，提高对于治理数据的收集、分析和应用能力，畅通民意反馈渠道；又要在社区内部依托微信、腾讯会议等软件或社区论坛建构起操作简单、互动功能较强的网络化平台，增强居委会运行的信息化和透明度，实现线上治理与线下治理的有机结合。

第三，强化“服务吸纳”，有效引导“沉默大多数”群体参与社区治理，提高社区合作化治理模式的覆盖面和整合力。为了提升参与的广泛性，除了引导业主委员会和物业公司等与社区利益直接相关的主体有序参与治理外，还应该更多地关注社区中“沉默大多数”群体，不断完善居民代表的选拔和退出机制，确保居民代表在年龄、职业、性别和具体利益诉求等多个方面具备广泛代表性。尤其要对“沉默大多数”群体中存在的类组织化团体，以及其中的领袖式人物，进行有针对性地引导，为其参与社区治理提供必要的渠道或机会。为了增强引导的效果，社区党组织和居委会应该转变运行策略，以“服务吸纳”取代“行政吸纳”。所谓的“服务吸纳”指的是社区党组织和居委会敏锐把握社区议题的公共性，伺机介入，并有针对性地提供服务，动员和支持社区自治的发展，继而通过吸纳的逻辑，使社区自组织为其所用。^②可见，“服务吸纳”的有效性取决于社区党组织、居委会能否把握社区民意的最大公约数，掌握社区公共议题的创制权，实现公共设置的议题、组织引导与社区资源的整合有机统一。当前，很多地方在实践和探索的“社区合伙人”模式就体现了“服务吸纳”的逻辑。通过有效的“服务吸纳”可以显著强化社区党组织、居委会与各类社区治理主体之间的良性互动，在解决社区公共问题的基础上密切联系、增加互信，提升社会资本存量，为社区的合作化治理奠定坚实基础。

第四，实现“功能回归”，加强社区党员队伍建设，强化党建对于社区合作化治理的政治引领作用。社区

^① 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社2024年版，第66页。

^② 参见侯利文、文军：《科层为体、自治为用：居委会主动行政化的内生逻辑——以苏南地区宜街为例》，载于《社会学研究》2022年第1期。

合作治理不是多中心治理,而是“有领导的合作治理”^①。在推进社区合作治理时,社区党组织作为领导力量必须确保全过程在场,发挥必要的政治引领和组织整合作用,避免治理权威碎片化的倾向。而实现“有效在场”的关键就是促使基层党组织真正“回归”社区治理,即社区党组织政治功能、组织功能的回归和强化。通过明确功能定位、实现功能回归,妥善处理社区治理政治性与行政性的关系,塑造和释放社区党组织在合作化治理中所特有的政治势能,使其成为一种相对独立的政治力量扎根并融入社区。^②在推动功能回归的过程中,还应该立足社区治理的需要不断创新社区党组织功能实现的具体方式,不断增强党建活动与社区治理活动之间的黏合度,避免党建活动与社区治理的“两张皮”。同时,要确保社区党组织“有效在场”,还应该充分发挥社区党员的示范带动作用。社区党组织应该有针对性地加强社区党员队伍的教育和管理,引导社区党员积极参选业主委员会委员、参加志愿服务组织和公益活动。社区在职党员是一支不可忽视的力量,具有数量大、素质高、相对年轻和活动能力强等特征,尤其是对“沉默大多数”群体具有较大的影响力。因此,应该进一步健全党员“双报到”制度,完善相应的反馈制度和激励制度,强化社区党组织对于在职党员队伍的整合力。为有效提升在职党员队伍的组织化,社区党组织要在在职党员群体中发现和培育社区治理骨干分子,采取灵活多样化的组织方式,引导在职党员积极参与日常社区治理活动。

[责任编辑 钟灵娜]

From Administrative to Cooperative: The Value Intention and Logical Approaches of the Transformation of Urban Community Governance Model in the New Era

Zhao Dapeng Yang Huan

Abstract: For a long time, urban community governance in China has been dominated by the power of the State, and an administrative mode of governance has gradually been formed. With the profound transformation of the overall situation of urban community governance, the inherent flaws of the administrative governance model have been further exposed, and the structural contradiction of "weak administration and ineffective self-governance" has become more and more prominent. This not only affects the stability of the urban community governance system, reduces the adaptability and coordination of the urban community governance system, but also restricts the realization of the leading role of party building for community governance. In the face of the new era and new requirements, in order to effectively solve the structural contradiction of "administrative weakness and ineffective self-governance" and fundamentally improve the basic effectiveness of urban community governance, we cannot only rely on the investment of administrative resources and innovation of governance technology, but also focus on the "meta-problems" that constrain urban community governance. Rather, it is necessary to focus on the "meta-problems" that constrain urban community governance, reshape the underlying logic of urban community governance, promote the two-way embedding and joint driving of the logic of administration and the logic of self-governance, with the core goal of achieving "strong administration and effective self-governance", and with the development orientation of constructing a cooperative model of community governance.

Key words: Urban Community; Governance Model; Administration; Collaborative Governance

① 张振洋、王哲:《有领导的合作治理:中国特色的社区合作治理及其转型——以上海市G社区环境综合整治工作为例》,载于《社会主义研究》2016年第1期。

② 参见黄六招、顾丽梅:《超越“科层制”:党建何以促进超大社区的有效治理——基于上海Z镇的案例研究》,载于《经济社会体制比较》2019年第6期。