

城市社区治理的逻辑演变: 行政化、去行政化到共同体

□章文光 李心影 杨谨頔

(北京师范大学 政府管理学院,北京 100875)

摘要:社区作为城市治理的基本单位,是政府与社会的互动场域,如何处理好行政职责下沉与社区自治职能履行之间的关系,成为基层治理实践中的重要命题。以历史发展为主轴,探析建立在政府与社区互动基础上的城市社区变迁脉络和轨迹路径,发现我国城市社区治理的演变经历了政府主导社区治理的“行政化”阶段、社区自治功能回归的“去行政化”阶段,正迈向多元主体“共建共治共享”的社区治理共同体新格局阶段。行政化阶段,城市社区经历了从单位制、街居制再到社区制的沿革,行政功能冗余而自治功能弱化。去行政化阶段以“社区减负”为直接目的、以“回归自治本位”为基本目标,面临社区自治空间建构困境。在“共建共治共享”背景下,城市社区治理共同体中政府发挥治理优势,凝聚合力,基于多主体形成关系网络,从情感、利益多维度路径助推政社互动。

关键词:社区治理;行政化;去行政化;社区治理共同体

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2023.05.006

一、问题的提出

2021年4月,中共中央、国务院发布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,指出要加强基层政权建设,健全基层群众自治制度,推进实现基层治理体系和治理能力现代化。党的二十大强调,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。社区作为社会基础单元和国家基层治理的“神经末梢”,包含地域、人群、制度、组织、文化等要素,是提供公共服务的重要主体,也是各行动主体生存发展、互动交往的“空间”“舞台”“网络”,关乎群众的切身利益和国家治理体系与治理能力的现代化。

作为城市治理的基础性工程,社区治理“场域”既呈现国家宏观制度的结构变迁,也受到微观治理主体的影响,吸引了学界和实务部门的持续关注。现有研究多从政治学、管理学、社会学等学科视角出发,主要关注城市社区治理体制变

迁与结构模式、城市社区自治与居民参与、社区治理共同体建构等议题,多以静态视角理解社区治理结构及相关主体,对社区治理结构的转换过程及主体行动逻辑的变化有所忽视;通过观察城市社区治理模式演变,厘清“行政”与“自治”二者关系的研究亦不多见。以纵向发展为主轴探析城市社区的变迁脉络和轨迹路径,进行全貌性描述与剖析,有利于明确现阶段我国城市社区治理转型所处的关键节点,对于把握社区治理核心要素、了解基层治理模式和推动城市良性发展具有重要意义。

我国城市社区具备集自治社区、治理单元、执政基础于一体的属性特征,在不同阶段,城市社区治理理念与形式存在差异,使得治理主体权力消长和治理结构频繁变动,在一定程度上成为我国改革进程在基层治理领域的缩影。政府在社区建设中的作用举足轻重,其资源投入的数量和质量直接影响社区治理的效果^[1]。因而“行政”与“自治”间的关系成为理解城市社区治理逻辑演变的重要主线。本文将“我国城市社区治理的逻辑演

收稿日期:2023-07-06

作者简介:章文光(1973—),男,北京师范大学政府管理学院院长,教授、博士生导师;李心影(2000—),女,北京师范大学政府管理学院研究生;杨谨頔(1996—),女,北京师范大学政府管理学院博士研究生。

变”这一问题置于国家宏观结构背景之下,划分为“行政化”“去行政化”和“社区治理共同体”三种模式,以对这一关乎城市基层政权建设及社区自治的重大课题作出回答。

二、行政化:政府主导社区治理

新中国成立初期,在城市,自组织的社会基础较为薄弱,党和政府迫切需要采取措施整合社会力量,稳定社会秩序,凭借权威性统一领导和资源分配,以单位和街居为主要组织体系,紧密联系社会成员,有效改变了社会无序状态。这使得政府成为基层管理的主导力量,为城市社区“行政化”奠定了基础,作为“路径依赖”的行政化成为基层治理的主要特征。

(一)行政化的产生:社区成为行政执行的“最后一公里”

传统单位制下,国家对社会治理体现为一个封闭、分割、纵向垂直的行政单位,对社会成员进行总体性、控制性的管理。改革开放以来,社会主义市场经济体制取代了高度集中的计划经济体制,城市流动人口增多,单位制逐渐失去了生存土壤,越来越多脱离单位的多元化人群成为社会管理的空白地带,传统的单位制不能满足社会多元化人群管理的需要。

单位制解体后,城市社会尚需建立一个独立于企事业单位之外的社会保障体系和社会服务网络^[2],维护社会秩序基本稳定。1998年民政部在全国选定36个国家级社区建设实验区,对社区治理模式进行实践探索,包括行政性力量占主导的上海模式、社区自治管理的沈阳模式、政府与社区合作型的江汉模式等,均是下沉行政权力或由行政机构培育社区组织,社会成员对单位组织的依赖转向了政府和社区,以社区为中心、社区居委会为载体的社会管理体制建立起来。

根据《中华人民共和国城市居委会组织法》,社区居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。实践中,政府为寻求经济增长与社会稳定的平衡,实现社会再组织,依靠行政力量,制定统一规划,由外向内,由上而下,重构“纵向到底、横向到边”的城市社会管理体制^[3]。社区居委会承担了大量政府下派的公共服务事项,社区空间、社区组织、社区事务不可避免地与行政相结合,社区在实际工作中处于国家与社会、行政与自治的张力之间,成为行政执行的“最后一公里”。

(二)行政化的蔓延:自治主体发挥有限的社区管理功能

改革开放激活了市场和社会的活力,社区制在社会管理中的作用日渐重要,居民群体、自治组织、物业管理公司等多元主体的参与意识增强,社区管理主体实现了多元化。但社会力量相对弱小,非政府组织难以弥补单位制解体留下的真空;国家亟须将权力向基层社会延伸,寻找新型公共空间对人群和资源进行再组织,以加强公共服务的供给及对社会的整合,寻求市民的政治认同。因此,政府仍在城市社区治理中发挥着“唯一核心”作用,社区自治主体权力有限,行政化继续蔓延。在实际操作过程中,社区行政化倾向“变本加厉”,行政事务的执行更多地下沉到社区。

行政化嵌套在社区工作的各个方面,社区资源受到政府及其派出机构多方面制约,成为连接政府的行政末梢。具体而言,社区居委会兼具“基层群众性自治组织”应然角色与“基层行政组织”实然角色,组织设置、组织功能、人力资源、经费来源、工作方式、考核机制等环节受政府意志与制度的约束,只能机械、被动地听从政府及其派出机构指派,行政事务负担过重。行政事务下沉挤占了社区居委会的主要工作内容,加之社区各个主体的分化与繁杂多样的实际诉求,社区居委会缺少时间和精力服务社区,也难以发挥整合多元主体力量的功能。

(三)行政化的超载:行政功能冗余与自治功能弱化

高度组织化的政府具备社会重组能力——行政力量的权威性、强制性与公共性成为城市社会再组织所必需的重要因素。政府能够自上而下地推进社会建设,将顶层设计与基层治理相衔接,快速实现社会人群的再凝聚。城市社区治理过程中,社区居委会、居民等自治力量发挥作用较小,城市社区的行政化显现出超载态势。往往是上级政府职能部门倾向于将利益和权力保留,责任和压力下放,采用迂回的方式施加压力,并通过领导批示、打招呼等非制度性约束方式实现行政事务下沉到社区^[4]。社区居委会在财政和考核方面依附于政府,渴望作为行政力量的延伸获得权威与权力,形成自身利益结构,不得不成为街道办事处基层行政工作的分担对象;居民对不触及自身利益的社区公共事务倾向于不闻不问,在社区自治上的积极性不高。当各方治理主体助推行政化在社区深耕时,行政化便不断加深,陷入恶性循环。

行政冗余、自治弱化体现在很长一段时间的制度实践中,上层美好的制度愿景“悬浮”,“上面千条线、落地一根针”问题突出,社区对下沉的行政事务不堪重负,居民不愿参与社区组织的活动。行政与自治在治理空间中的博弈衍生出“行政—自治”二分视角,相关研究认为,政府为实现对基层社会的有效治理,通过理念渗透、组织渗透、程序渗透和服务渗透等多种途径影响基层,导致社区居委会行政化以及基层社会治理的单向性^[5]。行政体系面面俱到的管理风格使居民自主治理的空间遭到挤压,增加了社区工作的时间和数量,行政体系自身等级制、封闭化、命令性的特征还会导致社区相应管理与服务的执行迟缓、被动,居民的有效需求有时难以得到及时回应与反馈。

三、去行政化:社区自治功能回归

在行政化背景下,居民自治逐渐向比例低、不均衡、效能差的方向发展。当政府无孔不入地加入到社区治理中,社区由于缺乏权威性资源,上对政府、下对居民的影响微乎其微,社区自治日渐低迷。相关研究将社区自治职能缺位单向归咎于行政下沉,使得社区治理在理论和实践层面上均展开行政减负、行政退出等适应性调试,以“去行政化”改革将行政力量剥离出社区治理。

(一)“去行政化”的动因:行政挤压自治

社区对基层行政事务的过度承担增加了社会成本而降低了整体效益,其负面影响除了社区居委会所承受的行政事务压力之外,还包括政府财政负担过重、民间资源遭到压制等问题。

基于“行政—自治”二分视角,为促进社区自治,学术界开始对“去行政化”改革进行思考。一些学者指出社区自治与行政化之间呈负相关关系,认为国家力量的强力介入会影响社会自治系统。如潘小娟提出社区行政化问题严重影响和制约我国社区建设的推进,应对社区工作中的政府权力进行限制和剥离^[6];徐昌洪认为行政化增加了政府管理层级,有悖于建立居民自治制度的本意与社区建设的目标,不利于基层民主政治建设^[7]。实践中,城市基层行政管理体制改革试点推行破除“行政一元化”,主张行政事务退出社区,减轻社区居委会负担,使社区居委会将更多工作重心投入自治。基层治理以此为方向进行适应性调试,以实现社区自治功能回归、社区治理和谐有序的目标。

(二)“去行政化”的模式:行政让渡自治

“去行政化”目的是使社区这一基层管理单元

在组织架构上更加独立、自治功能上更加完备,让社区居委会从大量琐碎的行政事务中脱身,还原相对独立的自治机构纯度,以实现居民自治职能的回归。进入21世纪以来,治理理念的引入以及国家治理体系与治理能力现代化的推进,要求打破基层社区场域中国国家政权建设“单兵突进”的图景,让渡更多空间以推进社会力量“后来居上”^[8]。

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》,旨在全面清理社区组织承担的不合理行政负担,推进社区治理职能更加明确、运行更加高效。“去行政化”在应用实践中探索出多种模式。(1)“居站分离”模式。将社区居委会和社区工作站分离开,设立街道行政服务社区工作站,与社区居委会协调好关系,承接从社区居委会剥离出来的行政性管理工作^[9]。(2)“撤街强社”模式。撤销街道办事处层级,实现区政府直管社区,将社区党工委、社区居委会和社区服务中心等机构进行分离并逐步实现各自专业化^[10]。(3)“行政准入”模式。通过设置社区工作准入门槛减少行政任务的下沉,要求社区依法履行职责事项,主体责任在区属有关部门和乡镇(街道)的事项,社区负责协助开展,有关部门为社区提供必要的经费和工作条件。(4)“三社联动”模式。探索建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的新型社区服务管理机制^[11],强调以多元治理打破行政化“一强多弱”格局。(5)“准市场型社会组织”模式。以居民“微需求”为导向,将社区公共服务需求面向市场,鼓励市场各类组织争取提供公共服务的机会,以减少社区负担。

“去行政化”改革的多种举措,从根本上是在既有社区组织基础上由政府牵头增设新的组织或委托非政府组织负责行政事务,从组织主体切割或功能分配的角度进行改革,让社区居委会从一个过度行政化的组织回归自治属性,使其符合制度环境所塑造的自治组织角色定位。

(三)“去行政化”的走向:三重治理困境

“去行政化”改革的初衷是培育社区自组织能力,相关举措在一定程度上实现了社区减负,为社区自治建构、治理转型提供了有益思考。但“去行政化”改革使社区治理陷入三重困境。第一,改革中行政力量的“退出”仍未解决社区自治“搁浅”问题,居民仍缺乏自我管理与自我服务意识,自治空间仍未建构起来。第二,改革派生了新的组织结构,新组织与社区的互动“孤立”了社区居委会,使社区居委会面临空心化与边缘化困扰。第三,政

府主导下削弱社区行政功能的同时引起其他行政权力再生,使派生组织出现“再行政化”问题。因此,“行政—自治”二分视角具有一定局限性,容易引起对行政的单方批判,难以有效解释社区自治薄弱难题。实际上,“去行政化”改革是一种“理性神话”,只依靠“去行政化”,难以实现社区职能回归自治。

从社会主义现代化建设要求来看,推进城市社会治理现代化、城市治理与基层自治共同发展,都需要政府的参与和引导,行政力量在社区治理中的角色是不可取消或替代的。即使按照严格意义上的自治过程、自治程序去运转,自治内生动力的缺失也会导致社区治理目标难以达成。城市社区能否实现善治,关键不在于社区要不要“行政”,而在于国家对社会权力再嵌入情境下,如何厘清城市社区治理过程中“行政”与“自治”的共存关系。

四、社区治理共同体:多元共建共治共享

现有研究表明,社区治理中的“行政”与“自治”不是此消彼长的对立关系,二者既不可或缺也不能相互替代。党的二十大提出要完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。“社会治理共同体”以家庭、村或社区这一治理空间为承载^[12],是政府、社会组织、公众等基于共同需求和协商原则而自觉形成的、相互促进的、稳定的群体^[13]。社区建设兼具基层政权建设和社会共同体建设双重目标,其塑造的社会生活共同体具有为基层政权重塑社会基础的内在指向^[14]。现阶段,社区治理力量面临重构,赋能治理力量、联结多元主体以加快构建“共建共治共享”的社会治理新格局是缓解“行政”与“自治”矛盾的重要支撑,而不应在“行政化”和“去行政化”的两端寻找定位。

治理共同体的研究既体现了治理理论的现代化转型,同时也是对国家—社会关系的再阐述和公共价值回归的一个重要视角^[15]。目前,城市社区治理中的“共同体”研究多聚焦于社区治理共同体的构建:一是着眼于治理主体,关注其构建逻辑,如吴晓林结合目前中国城市社区治理的主体构成,指出现阶段的社区治理共同体凸显出“政社复合化”特征,“党建引领的政治逻辑、治理重心下移的管理(行政)逻辑、选择性参与的生活逻辑”互相交织,共同生产了社区复合体的形式^[16];二是聚焦于治理手段,探讨其构建方式,如陈进华和余栋指

出城市社区治理面临价值引领功能缺失、结构体系内卷、纵向体制固化等困境,应从形塑“一核多元”治理网络、促进多元主体有机发育、推动多元主体民主协商等路径着手构建社区治理共同体^[17]。这些研究对社区治理共同体的理论和实践发展,具有一定启发作用。

(一)社区治理共同体的本质:多主体形成关系网络

以往行政控制强、治理责任弱、责权失衡所形成的“单向度”行政体系,将社区作为执行行政任务的基层工具,没有更好回应居民的社区自治和公共服务需求,是造成社区治理困境的主要原因。“共建共治共享”意味着城市社区治理不仅有赖于党和政府自上而下的规划和指导,而且需要社会组织等社会力量和广大居民自下而上的积极参与。也意味着单向管控模式向协同联动的网状治理模式转变,社区治理共同体成为各类社会关系网络的集成汇总,其中既有地位和权力平等的内部横向网络,如社区志愿组织、协会等内部成员间关系,也有层级不同的主体纵向联结,如基层政府与社区居委会间关系^[18]。形成横纵向交错的新型社区网络,要求社区治理各主体、各要素深度融合,构建合作机制,最优分配治理资源,发挥最佳治理功能。

从治理主体及其关系来看,社区治理主体的知识与技能水平参差不齐,加之力量分散、异质性程度高,需要通过有力的协调整合才能形成合力,否则容易导致资源浪费和秩序混乱的局面^[19]。源于权威、组织、政策、服务和资源等治理优势,政府有能力将单个治理主体的力量整合成社区治理的强大合力^[20]。所以,协同治理应以政府为主导构建制度化的沟通渠道和参与平台,并发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用^[21]。换言之,行政力量需要以社区发展需求为导向介入自治,将社区自治纳入责任体系中,利用体制内政治资源推动自治力量发挥作用,提供政策、制度、资金等支持,以政府“他治”弥补社区“自治”的短板,激活纵向关系网络。

城市社区规模大、居民数量多,自治力量的行动具有自发性及自组织能力不足,如何激励社区自治力量参与“共建共治共享”是社区治理共同体建构的重点、焦点和难点,关系到社区横向网络关系建设。政府应在组织、规则、行为等方面努力,突出行政在协同治理体系中的重要作用,通过制度规约、优化分工结构为社会组织及人民群众参与社区治理搭建桥梁^[22]。同时也为社会各行动主体之间形

成紧密配合的和谐关系与相互支持的合作行动夯实制度基础,提升社会张力与制度弹性。

第一,明确社区居委会协助行政事项的边界,推动社区居委会从“无限行政”转向“有限行政”;通过行政赋权等机制为社区主体增能,例如通过社区居民民主选举产生社区居委会委员,正向激励居民“主动治理”,同时建立社区自治管理机制调解纠纷、维护治安、反映居民意见等;通过协商共建联席会等方式,对社区物业服务工作进行评议考核,行使协调监督权。

第二,完善与社会组织相关的法律法规、政策环境,从数量、质量、规模上健全管理机制,构建平台将社会力量与社区公共服务供给整合起来,培育或引入社会组织为社区提供专业化服务,避免政府或社区单方面陷入“责任困境”。例如通过组建志愿者团队组织居民开展社区活动,以购买社会服务、定向委托、项目补贴、税收减免等方式吸引专业化社会组织,拓展社区事务承接主体。

第三,推进协商民主建设,增强居民参与社区公共事务主动性,实现社区居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。例如打造新时代文明实践阵地,组织各具特色的睦邻活动和社区文化活动,借助数字化平台进行居民议事、业主协商、居民听证,引导居民积极参与。

(二)社区治理共同体的构建路径:多维度助推政社互动

理想中的社区治理共同体应该在生活上居民守望相助,形成密切的关系网络;居民间存在共同利益,实现利益共享;居民共同遵守公共规范,产生价值认同和公共精神^[23]。从治理路径及其方式来看,不同于正式组织,社区治理共同体不以强制制度保障运行,而以共同价值追求、情感道德、礼仪习俗等关系纽带存续,能够弥补社区治理中自治力不足、凝聚力不强等问题^[18]。现阶段建设社区治理共同体,需从共同利益、情感融入维度探寻出路,以加强国家和社会之间的联系网络和信任桥梁,整合碎片化治理主体,助推政社互动和互惠合作。

社区治理共同体构建的主要目的是实现参与成员的共同利益。在马克思主义共同体理论资源中,从“虚幻的共同体”到构建“真正的共同体”蕴含着利益这一重要的内在逻辑,个体利益和共同利益在生产高度发达的基础上具有同构一致性^[24]。在社区治理共同体理念下,第一,政府改变单向的、自上而下的领导行为模式,下放更多话语

权以赋予社区更多治理空间,将跨层级、跨部门、跨领域的社区参与主体有机联结起来形成“合作伙伴”,通过沟通、协调、组织、监督、指导等平等对话交流方式增进个体利益和抵御风险。第二,将党组织网络体系与社区网格相结合,建立业主委员会、社区居委会、社区网格员等共同参与的组织化实体,在利益发生分歧冲突时,可在社区治理共同体内民主协商、达成共识。在提升社区治理效率的同时奠定共同价值基础、理念和目标,唤醒个体的集体意识、增强自治能力,为“精细化治理”夯实民主基础。

情感是中国社会不可或缺的重要元素,关乎立国与社会建设^[25]。情感共同体是利益共同体的升华,其建构能够缓解不同程度存在的社会分化与利益冲突问题,在结果上体现义利统一、情理交融的特点^[26]。情感共鸣和集体意识也是社会治理追寻的价值,基于情感体验产生的互助、互惠和互信是集体行动达成的基础^[27]。社区治理中的多元主体在持续密切互动中所形成的情感认同,既是多主体关系的黏合剂和协商合作及集体行动的基点,也是促使社区治理共同体秩序结构更加稳定和发挥效能的保障。在邻里关系弱化、社会交往虚拟化和陌生人社区的时代背景下,第一,政府可以以具体服务项目链接居民公共服务需求,和社区各主体一起入户宣传社区政策,引导居民参与公共事务,唤醒居民对社区的情感,强调居民的“社区人”身份,塑造居民共建共治的价值共识,修补刚性治理引发的干群隔阂。第二,社区组织是强化邻里关系的重要力量,要在社区治理中发挥精神联结作用,例如,创新并畅通社区论坛、微博、微信等以新媒体为媒介的社区利益表达渠道,鼓励各主体积极参加社区公共活动,减少各主体间的陌生感、距离感和疏远感,塑造社区互信互助的邻里氛围,使各主体感知到邻里关怀,孕育社区认同感和归属感;社会组织则可以通过集体性活动创造社区集体记忆,弘扬社区文化正能量,对政府与社区间和谐尊重、接纳信任的互助关系起到协调作用,打造“有温度”的社区。

五、结论与讨论

我国城市社区治理经历了行政化、去行政化、社区治理共同体的逻辑变迁,如何处理好“行政”与“自治”间的关系是重要主线。行政化模式中,城市社区经历了从单位制、街居制再到社区制的沿革,在国家治理、政府治理、城市治理及居民参

与等多元需求整合的前提下,通过制度化和非制度化方式形成集体意向,社区居委会的管理与服务职能被行政事务挤压,造成行政功能冗余而自治功能弱化。困于“行政—自治”的分离,城市社区治理通过组织结构与功能分化,实施以行政为中心到转移行政事务的“去行政化”改革,在应用实践中探索出居站分离、撤街强社、行政准入、三社联动、准市场型社会组织等多种模式,但面临社区居委会边缘化、社区自治空间难建构和派生组织“再行政化”等困境。主体间协同合力是驱动社区善治的动力,以社区治理为纽带的新型共同体能组织多元主体,在社区环境卫生、公共安全、公共服务等事务中开启“共同体生活”。新格局下,基于社区治理共同体理念建设的社区治理模式被建构起来——行政与自治处于让渡与承接之间、规范与依附之间、激活与协同之间。政府引领多元力量形成多元共治关系网络,基于情感、利益维度打造的共建共治共享社区治理共同体,能够合理去除冗余行政,共同赋能社区治理,同时让行政下沉资源与提供公共服务的过程符合公众的意志和利益。社区治理共同体模式弥补了行政单向缺陷,让治理权力服务于治理责任的履行,积极回应了社区、居民的权利要求,营造了民主、平等、信任、协商的社区环境。

本文将国家发展转型背景与基层治理主体关系相结合,纵向观察城市社区治理演变逻辑,重点关注“行政”与“自治”属性,既为城市社区治理在实践中转型赋能提供了参考,也为未来城市社区治理体制改革提供了新思路与新方法,有一定贡献。但尚未考虑同时期不同地方的城市社区治理实践,未来可以对不同地方的治理模式进行横向比较。城市社区治理的逻辑演变受到经济体制、政治体制和文化观念等深层制度结构变化的影响,在多元主体参与的内部动力机制催化下,城市社区治理逐渐由“管”到“治”、由“粗”到“细”。2023年3月中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》,提出组建中央社会工作部。中央社会工作部的成立,将会更好地统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设,提升社会建设的效能。长期来看,城市社区治理将趋向整合化,建立公共空间、鼓励公众参与、共享公共服务;迈入网络化,政府与非政府组织等行动主体彼此合作、相互依存,依托社会网络共治公共事务;走向智慧化,借助公共服务平台的信息化与系统化,推进公共服务精准供给,实现治理效率和效能的提升。

参考文献:

- [1] 许宝君.我国城市社区治理结构转换路径及发展趋势[J].求实,2021(5):58-71+111.
- [2] 吕方.从街居制到社区制:变革过程及其深层意涵[J].福建论坛(人文社会科学版),2010(11):185-188.
- [3] 陈伟东,李雪萍.社区行政化:不经济的社会重组机制[J].中州学刊,2005(2):78-82.
- [4] 王猛,乔海彬,王杨.非制度性约束与行政化传导:分析社区行政化的一个理论解释框架——基于无锡市A社区的个案[J].云南行政学院学报,2016(2):130-136.
- [5] 侯利文.行政吸纳社会:国家渗透与居委会行政化[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2019(2):112-121.
- [6] 潘小娟.社区行政化问题探究[J].国家行政学院学报,2007(1):33-36.
- [7] 徐昌洪.社区居民委员会行政化及其治理研究[J].社会主义研究,2014(1):103-110.
- [8] 侯利文.去行政化的悖论:被困的居委会及其解困的路径[J].社会主义研究,2018(2):110-116.
- [9] 王星.“居站分离”实践与城市基层社会管理创新[J].学海,2012(3):31-36.
- [10] 田舒.双重视角下的街居关系:行政控制与社会交换[J].学术交流,2016(3):152-158.
- [11] 民政部 财政部关于加快推进社区社会工作服务的意见[EB/OL].(2013-11-15)[2023-08-03].http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2600242.htm.
- [12] 郁建兴,任杰.社会治理共同体及其实现机制[J].政治学研究,2020(1):45-56+125-126.
- [13] 郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论,2019(3):59-65.
- [14] 王德福.迈向治理共同体:新时代城市社区建设的路径选择[J].湖北社会科学,2022(8):38-46.
- [15] 陈荣卓,车一頓.利益聚合与行动协同:新时代乡村治理共同体何以建构?——来自武汉市星光村的经验观察[J].中国行政管理,2022(10):65-73.
- [16] 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”[J].中国行政管理,2019(7):54-61.
- [17] 陈进华,余栋.城市社区治理共同体的系统审视与实践路径[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2022(1):109-116+148.
- [18] 唐兴军.论精细化治理中的社区共同体重建[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(3):28-34.
- [19] 张惠,李英祥,邹彤彤.应急治理中的合作生产何以有效?——以中国灾害群测群防体系的实践为例[J].公共行政评论,2023(2):44-62+197.
- [20] 王东,王木森.多元协同与多维吸纳:社区治理动力

- 生成及其机制构建[J]. 青海社会科学, 2019(3): 126-131+141.
- [21] 郁建兴,任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架[J]. 学术月刊, 2012(8): 23-31.
- [22] 陈磊.“共建共治共享”社会治理多元参与的体系构建——以北京市“未诉先办”改革为例[J]. 河南社会科学, 2023(5): 95-106.
- [23] 陈秀红. 城市社区治理共同体的建构逻辑[J]. 山东社会科学, 2020(6): 83-89.
- [24] 刘春湘,肖敏. 重构社会空间:党建引领社区治理共同体建构的实践路径——基于C市F社区更新的考察[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2023(4): 112-121.
- [25] 何雪松. 情感治理:新媒体时代的重要治理维度[J]. 探索与争鸣, 2016(11): 40-42.
- [26] 康健. 从利益共同体到命运共同体[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2018(6): 5-10.
- [27] 付钊. 社会工作参与社区治理共同体建构的实践策略与行动逻辑——基于“情感—关系—行动”解释框架的分析[J]. 新疆社会科学, 2023(3): 139-149+152.
- (责任编辑 张建富)

The Logical Evolution of Urban Community Governance: Administration, De-Administration to Community

ZHANG Wenguang, LI Xinying, YANG Jindi

Abstract As the basic unit of urban governance, community is the interaction field between government and society. How to deal with the relationship between the sinking of administrative duties and the fulfillment of community autonomy functions has become an important proposition in the practice of grassroots governance. Taking the historical development as the main axis, this article analyzes the context and path of urban community change on the basis of the interaction between government and community, and finds that the evolutionary logic of urban community governance in China has experienced the “administration” stage of government-led community governance and the “de-administration” stage where community autonomy functions returned, and is now heading towards a new pattern of community governance with multiple subjects’ “co-construction, co-governance, and sharing”. In the stage of administration, where urban community experienced the evolution from the unit system, the neighborhood system to the community system, administrative functions were redundant while autonomous functions were weakened. At the stage of de-administration, where “reducing the burden on the community” was taken as the direct purpose and “returning to the autonomy standard” as the basic goal, were still faced with the dilemma of constructing the community autonomy space. In the context of “co-construction, co-governance, and sharing”, urban community should enable the government to give full play to its governance advantages and cohesive forces, take the formation of a multi-subject cooperation network as the essence, and boost political and social interaction through multi-dimensional paths such as emotion and benefits.

Key words community governance; administration; de-administration; community