

【社会治理】

城市社区治理共同体生成路径、 类型特质与实践反思

——基于56个案例的QCA定性比较研究

周进萍 周 沛

【摘要】城市社区作为日常生活载体和基础治理单元具有重要价值,构建社区治理共同体是迫切需要研究的重大理论和实践问题。在厘清社区治理共同体基本内涵和“纽带—关系—规范”理论框架基础上,通过56个城市社区治理案例的QCA定性比较分析,探讨社区治理共同体的生成路径。研究发现,在“党政推力”和“制度保障”下,部分社区在特定场景下生成了以“共治平台”和“社区自组织”为特征的内生型社区治理共同体、以“利益引导”和“专业支撑”为特征的孵化型社区治理共同体和以“场景紧急性”为特征的应激型社区治理共同体。当前,构建城市社区治理共同体要增强社区治理动力内生性、结构互嵌性和制度有效性,同时针对不同类型社区和不同治理场景采取差异化策略,在纽带凝聚、关系联结和规范保障中逐步形成社区治理共同体。

【关键词】城市社区;社区治理共同体;生成路径;类型特质

【作者简介】周进萍,南京大学政府管理学院博士生,中共南京市委党校社会学教研部副教授;周沛,南京大学政府管理学院教授、博士生导师(江苏 南京 210033)。

【原文出处】《治理研究》(杭州),2022.6.93~104

【基金项目】国家社科基金项目“基于用户画像的西部农村老年人数字社会融入困境与对策研究”(编号:22BSH090);国家社科基金重大项目“中国残疾人家庭与社会支持机制构建及案例库建设研究”(编号:17ZDA115)。

一、问题的提出

社区既是人们生活的社会单元,也是城市治理基本单元^①。随着血缘、地缘、业缘等传统共同体纽带逐渐瓦解,城市社区共同居住大多是在市场购买中偶然形成的,日常生活互动和邻里深度交往缺失,带来孤独、焦虑、迷茫等情感危机。刘易斯·芒福德指出大城市一直处于危险之中:“他们日益感到,自己是‘陌生人并感到害怕’,身处在一个他们过去从未制造过的世界上,这个世界对于人类直接指挥反应比以往任何时候都少,也比以往任何时候都更缺少意义。”^②作为城市治理基本单元,社区治理主体涵盖政党、政府、社会组织、市场、居民等,主体间异质性强且自身内部分化,例如党委政府有纵向各个层

级和横向各个部门、社会组织有专业社会组织和社区社会组织、社区居民有不同利益诉求等,容易陷入合作困境。近年来,联动、协同、融合、体系、合作成为社区治理创新高频关键词^③,但是并未从根本上走出社区生活原子化和治理碎片化困境。2019年党的十九届四中全会首次提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^④;2022年党的二十大报告又再次明确:“发展壮大群防群治力量……建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^⑤社会治理重心在基层、群防群治力量在社区,在学术研究和实践探索中“社区治理共同体”概念受到广泛关注,不少学者认为应以城乡社区为重点开展社会治理共同体建设^⑥。顾名思义,社区治理共同

体是以社区治理为纽带的新型共同体,在共同治理社区公共安全、环境卫生、物业管理等事务中重新找回温暖友爱的共同体生活。社区治理共同体也是一种全新的社区治理范式,意指将社区多元主体以共同体成员的方式组织起来,提高社区治理效能。

新冠疫情暴发更加凸显城市社区作为日常生活载体和基础治理单元的重要价值,如何构建社区治理共同体是迫切需要研究的重大理论和现实问题。当前,学界对于社会治理共同体、基层社会治理共同体、社区治理共同体等术语表现出极大的兴趣,但由于提出时间较短,尚未形成系统的理论框架和实践模式,尤其是缺少中大样本社区案例的实证研究。例如,社区治理共同体呈现出何种样态和类型?社区治理各种创新实践是否符合社区治理共同体方向?当前社区治理总体实然状态与社区治理共同体有何差距?本研究尝试在两个领域实现突破:一是将共同体思想和元治理相结合,在理论层面建立社区治理共同体“纽带—关系—规范”的反思性框架;二是通过对56个典型案例的定性比较分析,研究城市社区治理共同体的生成路径、主要类型以及影响社区治理共同体的因素,为城市社区治理实践创新提供借鉴。

二、文献回顾与理论框架

(一)文献回顾

现有研究对社区治理共同体的关切体现为两大方向:一是将其视为新型生活共同体^{⑦⑧},通过日常生活实践的“共同体化”^⑨从暂时的、表面的共同生活转变为持久的、真正的共同生活;二是将其视为新的治理机制,探讨社区治理共同体的治理目标、治理结构、治理方式和治理路径等。大多数学者从治理创新维度展开研究,部分学者认为社区治理共同体是新的治理目标,体现了党中央在社会治理方面的更高追求^⑩,是塑造各种条件让人实现全面发展、让社会现象全面现代化的共同体^⑪;部分学者认为社区治理共同体是新的治理结构,具有立体化组织网络、开

放的边界、活力与秩序并重等特征^⑫,是一种耗散结构、竞争协同和涨落循环的复杂系统^⑬和超网络结构^⑭;部分学者认为社区治理共同体是新的治理方式,在主体意愿、介入程度、价值驱动、参与表现、合作周期上具有差异性^⑮,亟待从崇尚个体到拥抱共同体、从依赖制度到关注行动、从中心边缘到多中心呈现、从控制到合作等^⑯。在社区治理共同体的实现路径上,学者们提出了组织吸纳社会^⑰、民主协商^⑱、平台建设^⑲、大数据支^⑳等策略。总体而言,现有研究对社区治理共同体应然状态研究较为丰富,为社区治理共同体实践指明了目标方向。但是,对当前社区治理实然状态与应然目标有何差距、影响社区治理共同体形成的条件因素和模式过程等分析不多,尤其是缺乏理论与实践相结合的中大样本研究。在借鉴现有研究成果基础上,本文试图提出新的分析框架,并通过实证研究探讨如何从实践层面有效推动社区治理共同体建设。

(二)理论框架

治理从多主体的多样性、复杂性和动态性获取力量,不可避免蕴含分裂风险和破坏后果,主体越多元复杂,越有可能陷入困境。随着外部和内部环境变化治理力也可能产生变化,在某一时期内高效的治理力在另一个时期可能是低效的、在某个地域有效的治理力在别的地域也可能是低效的。因此,治理应当具有必要的反思性、必要的多样性和必要的反惰性^㉑,通过“治理的治理”修正各种治理机制之间的相对平衡,并且重新调整他们的相对分量,重新组织和重新整合治理机制之间的复杂合作网络^㉒。治理也具有阶梯性^㉓:第一层次的治理是解决具体社会问题及创造新的机遇;第二层次的治理聚焦于第一层次的治理所用的协议、规则、权利、法规、规范、职责、程度和组织等;第三层次的治理是制定和应用所有其他治理活动的价值观和原则,即对“治理的治理”。当在治理中讨论、制定和应用治理体系的价值观、准则和原则时,就是一种元治理。2013年党的十八届三中全会首次提出社会治理,其中就蕴含了对

传统社会管理理念的反思,重点解决培育共治力量、激发社会活力问题;2017年党的十九大报告首次提出共建共治共享,其中就蕴含了对社会治理实践的反思,重点解决搭建共治平台、吸纳多元力量问题;2019年党的十九届四中全会首次提出社会治理共同体,其中就蕴含了对共建共治共享效能的反思,重点解决促进有机联结、形成治理合力问题。社区治理共同体也是基于社区生活原子化和治理碎片化问题的反思,通过将社区治理各个主体以共同体成员的组织方式组织起来破解困境。

“共同体”概念被广泛用于哲学、政治学、社会学、人类学等学科,从时间线索来看包括乌托邦、传统社会共同体、现代和后现代社会共同体等。共同体扮演了个人与社会的中介和桥梁角色,是原子化个体和整体社会的联结点,实现社会团结和社会整合^③。传统共同体解体后全新的生活和组织模式开始出现,共同体形成不再是基于单纯情感和价值纽带,而是出于满足利益或调节经济的需要,价值型共同体开始向理性化、工具化、科层化共同体转变。曼恩的“身份社会—契约社会”、斯宾塞的“尚武社会—工业社会”、涂尔干的“机械团结—有机团结”、滕尼斯的“共同体—社会”等都研究了这种共同体转变过程。尽管共同体思想发展过程中产生了诸多流派和

观点,但学者们始终关注三个重要维度:是否具有维系共同体的纽带,这是激发共同体意识的内生动力;是否具有互利共生的关系,这是共同体成员良性互动的核心过程;是否具有共同领会的规范,这是共同体持续发展的保障。例如,滕尼斯在《共同体与社会》中提出共同体和社会的区别在于本质意志还是抉择意志(纽带)、有机联结还是机械构造(关系)、默认一致还是约定契约(规范)^④。又如,涂尔干认为随着宗教、家庭等传统纽带解体,现代社会人们基于社会分工(纽带)连接在一起,个体越来越自主却也越来越依赖社会(关系),通过多层次、全方位道德体系(规范)应对社会问题,形成现代社会有机团结^⑤。

共同体纽带是基础、关系是核心、规范是保障,三者缺一不可。如果缺乏纽带凝聚,共同体关系始终浮于表面,共同体规范也难以被认同并有效执行;如果缺乏关系联结,共同体纽带激发的动力无法有序地组织起来,规范制度也难以落地;如果缺乏规范保障,共同体成员互动容易呈现出冲突状态,并最终导致纽带断裂。从共同体“纽带—关系—规范”反思当前社区治理实践“动力—结构—制度”,值得思考的问题是:社区治理作为共同体纽带能否持续凝聚内生动力性?社区治理互动结构是否具有相互依赖

性?社区治理规范制度能否被共同领会并有效执行?由此推之,构建社区治理共同体的逻辑起点是激发内生性动力,形成共同体纽带;核心过程是增强结构互嵌性,形成共同体关系;保障路径是提高制度有效性,形成共同体规范(见图1)。

三、研究方法、案例选择与变量设计

社区治理研究对案例法有着独特的青睐,通过案例的

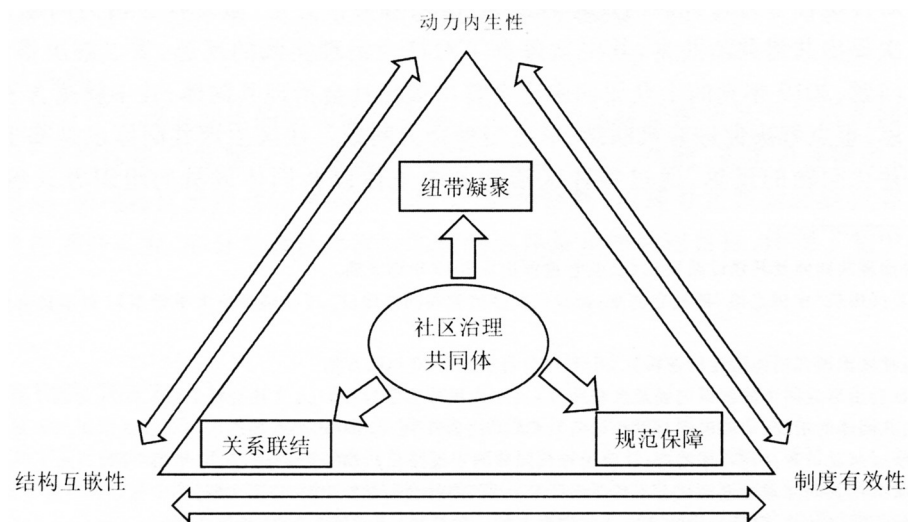


图1 社区治理共同体分析框架

深入剖析、比较分析、追踪研究社区治理理论和实践不断走向成熟。定性比较分析(Qualitative Comparative Analysis,以下简称QCA)是一种基于布尔代数集合论组态分析方法,通过考察前因条件和结果之间的充分与必要子集关系,从整体上探寻多重并发因果诱致的复杂社会问题发生过程。社会现象之所以复杂并难以解释,不是因为太多的影响社会现象发生的变量,而是因为不同的与原因相关的条件共同结合起来以某些方式产生一个特定的结果^⑥。影响社区治理共同体的因素错综复杂,QCA考察的重点不是单个变量对结果的影响,而是不同变量的排列组合是如何影响结果的,与社区治理研究十分契合。QCA基于中小样本的案例剖析,也能够以直观的方式有效处理复杂的多重并发因果关系,形成与理论假设的对话,提炼发展新理论、新观点。

本研究在南京、成都、上海、北京、杭州、武汉等城市选取了300多个案例作为一级备选案例库,主要来源《全国城乡社区疫情防控优秀案例》《中国社区营造案例集(一、二、三)》《上海社区治理创新案例调研与分析》《社区治理共同体创新的浙江样本》《大都市社会治理共同体的构建与深耕——来自上海的经验》《成都社区营造十大案例》、北京卫视社会民生类节目《向前一步》以及部分学术论文、实地调研等。结合政府部门推荐和深入调研,剔除雷同重复案例,最终选择了56个案例进行QCA分析,主要遵循以下原则:典型性,能够代表当前城市社区治理的主要做法、趋势、普遍问题等;异质性,既有共同体程度较高

的案例,也有共同体程度较低的案例,通过不同结果分析影响因素和路径;多元性,案例既涵盖各种社区类型,也覆盖疫情防控、垃圾分类、空间更新、加装电梯、停车管理、业主自治等典型场景;可行性,能够通过实地调研以及媒体报道、视频影像、学术论文、内部资料、微博微信公众号、媒体访谈等全面搜集资料。(见表1)

由于社区治理大部分变量编码难以完全归纳为0或1,需要采取模糊集合算法(fsQCA)进行隶属度计算,本研究采取0、0.33、0.67和1的四分法直接赋值。本研究将结果变量设定为“社区治理共同体程度(GTT)”,从纽带、关系、规范强度出发,其中纽带强度主要考察能否最大化地动员所有利益相关者,关系强度主要看能否形成深度的合作互动,规范强度主要考察是否具有共同领会并执行的规范。如果都不符合,赋值为0;符合1个条件赋值为0.33,符合2个条件赋值为0.67;符合3个条件赋值为1。共同体程度较高意味着有纽带凝聚所有利益相关者参与动力,并在合作过程中形成互利共生的关系,也能够共同遵守相关法律法规、社区公约、风俗习惯等;共同体程度较低意味着缺乏强力纽带难以激发主动参与,在互动过程中也缺乏深入的合作关系,只能在严格监督的情况下被动地遵从法律法规或者缺乏规范约束。需要说明的是,不能仅仅以案例中具体场景的成功抑或失败来判断是否形成社区治理共同体。例如,在物业更换或加装电梯场景案例中,可能最终的结果是未能成功,但是这个过程有纽带凝聚、关

表1 QCA研究案例来源城市与治理场景

	疫情防控	垃圾分类	空间改造	物业、业委会更换	防汛、加装电梯、 电动车飞线治理等	合计
南京	3	5	4	2	4	18
成都	2	2	2	1	2	9
上海	2	2	2	1	1	8
北京	1	1	2	2	1	7
杭州	2	1	1	2	1	7
武汉	3	0	1	2	1	7
合计	13	11	12	10	10	56

系联结和规范保障,仍然被认为在该场景下形成了社区治理共同体。

综合考量理论框架、具体实践、样本规模、可测量性等因素,选取治理动力、治理结构、治理制度3大维度8个条件变量:场景紧急性(CJ)、党政推力(DZ)、利益引导(LY)、共治平台(PT)、社区自组织(ZZZ)、专业力量(ZY)、科技支撑(KJ)和制度保障(ZD),具体赋值方法如表2所示。社区治理动力主要考量三个方面:场景紧急性是指由于风险较大激发各个主体的治理动力,例如新冠疫情防控、物业更新矛盾激化、防汛等;党政推力是出于回应自下而上的群众需求和自上而下的绩效考核产生的动力,例如空间更新改造、垃圾分类等;利益引导是指通过满足居民、社会组织、市场主体等利益诉求激发参与治理的动力,例如积分兑换、就业帮扶、政府购买服务等。社区治理结构主要考量四个方面:共治平台是指连接复杂多元主体互动合作的载体,例如区域化党建平台、网格化治理平台、三社联动平台、社区民主协商平台等;社区自组织是指分散的居民呈现组织化状态,例如邻里互助、趣缘团体等;专业力量是指社区治理结构中的外部支持,不仅包括社会组织也包括各类企业,例如物业公司、养老服务企业、空间设计

企业等;科技支撑是指通过互联网、大数据、人工智能、区块链等提高治理效能,例如掌上社区、时间银行、智能门禁等。社区治理制度主要考量治理场景可遵循的各种宏观、中观和微观正式制度,也包括价值理念、道德伦理、风俗习惯、文化传统等非正式制度。

四、城市社区治理共同体生成路径与类型特质

对56个案例采取四分法直接赋值,通过fsQCA3.0软件输入数据,将原始一致性阈值设定为0.8, PRI一致性的阈值设定为0.7,案例阈值设定为1,形成真值表。(见下页表3)

(一)单变量必要性分析

必要性条件是结果的超集,意味着一个条件总在某个结果存在时出现,或者说没有该条件无法得出结果那么这个条件就是结果存在的必要条件。一般认为一致性(Consistency)指标大于0.9为必要条件,在此基础上可以通过覆盖率指标(Coverage)测量该变量对结果变量的解释度,覆盖率越高则解释力越强。(由P112页表4)可知,八个条件变量中有两个条件超过0.9,分别为“党政推力”和“制度保障”,覆盖率也较高,意味着在构建社区治理共同体过程中这两个因素是不可缺少的。逻辑非变量(字母小写)

表2 社区治理共同体变量设定与赋值规则

变量类型	变量名称	赋值规则
结果变量	社区治理共同体程度(GTT)	根据纽带、关系、规范三个维度,都不符合赋值为0;符合1个条件赋值为0.33;符合2个条件赋值为0.67;符合3个条件赋值为1
条件变量(动力)	场景紧急性(CJ)	完全不紧急为0;紧急度较低为0.33;比较紧急为0.67;十分危急为1
	党政推力(DZ)	党委政府完全不参与为0;推动力度较小为0.33;推动力度一般为0.67;推动力度很强为1
	利益引导(LY)	利益引导完全没有为0,发挥作用较少为0.33,发挥作用一般为0.67,发挥重要作用为1
条件变量(结构)	共治平台(PT)	没有共治平台为0;共治平台作用很小为0.33;共治平台作用一般为0.67;共治平台发挥重要作用为1
	社区自组织(ZZZ)	没有自组织为0;自组织发挥作用很小为0.33;自组织发挥作用一般为0.67;自组织发挥重要作用为1
	专业力量(ZY)	没有专业力量介入为0;专业力量发挥作用很小为0.33;专业力量发挥作用一般为0.67;专业力量发挥重要作用为1
	科技支撑(KJ)	没有科技支撑赋值为0;有科技支撑但作用很小为0.33;科技支撑发挥作用一般为0.67;科技支撑发挥重要作用为1
条件变量(制度)	制度保障(ZD)	没有制度赋值为0;制度保障作用较少为0.33;制度保障发挥作用一般为0.67;制度保障发挥重要作用为1

表3 QCA真值表

场景紧急度CJ	党政推力DZ	利益引导LY	共治平台PT	社区自组织ZZZ	专业力量ZY	科技支撑KJ	制度保障ZD	案例数量	共同体GTT	原始一致性	PRI一致性	SYM一致性
0	1	0	1	1	0	0	1	4	1	0.90	0.77	0.77
0	1	1	1	0	1	0	1	4	1	0.89	0.79	0.79
0	1	1	0	1	1	0	1	4	1	0.89	0.80	0.80
0	1	0	1	1	0	1	1	3	1	0.88	0.75	0.75
1	1	0	1	1	0	1	1	3	1	0.91	0.84	0.84
0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0.75	0.00	0.00
1	1	0	0	0	0	0	1	2	0	0.85	0.58	0.58
0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0.75	0.33	0.33
1	1	0	1	0	0	0	1	2	1	0.90	0.75	0.75
1	0	0	0	1	0	0	1	2	0	0.78	0.00	0.00
0	1	1	0	1	0	0	1	2	0	0.84	0.55	0.55
1	1	0	1	1	0	0	1	2	1	0.92	0.83	0.83
0	1	1	0	0	1	0	1	2	1	0.87	0.75	0.75
1	1	0	1	1	1	0	1	2	1	0.92	0.85	0.85
0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0.81	0.00	0.00
0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0.80	0.17	0.17
1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0.88	0.26	0.26
0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0.78	0.25	0.25
0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0.75	0.28	0.28
0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0.73	0.00	0.00
0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0.76	0.00	0.00
1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0.75	0.00	0.00
0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0.67	0.00	0.00
0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0.83	0.17	0.17
0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0.82	0.37	0.37
0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0.80	0.00	0.00
0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0.84	0.37	0.37
1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0.91	0.77	0.77
0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0.89	0.81	0.81
1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0.88	0.75	0.75
0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0.75	0.17	0.17
0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0.78	0.44	0.44
1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0.89	0.77	0.77
0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0.88	0.77	0.77

中没有一致性超过0.9,意味着八个变量中没有是必须缺失的条件。值得注意的是,必要性分析中“科技支撑”一致性最低,仅为0.413,可见当前各种科技智慧手段与社区治理融合度不高,在大多时候只能发挥“锦上添花”作用,更有甚者成为新的治理负担和“电子镣铐”。

(二)充分条件组态分析

通过fsQCA3.0软件运行可以得到复杂解、中间解和简约解,一般认为中间解是诠释结果的首选。本研究中间解共得出七种条件组态,一致性均大于0.85,具有较强的解释力。由于本研究的八个条件变量都是激励因素,逻辑非变量意味着可以不存在但

并非必须不存在,所以表5中间解可以简化如下:
“党政推力*共治平台*社区自组织*制度保障”(路径1);“党政推力*利益引导*专业力量*制度保障”(路径2);“场景紧急性*党政推力*共治平台*制度保障”(路径3);“场景紧急性*党政推力*社区自组织*制度保障”(路径4);“党政推力*共治平台*社区自组织*科技支撑*制度保障”(路径5);“场景紧急性*党政推力*共治平台*社区自组织*专业力量*制度保障”(路径6);“场景紧急性*党政推力*共治平台*专业力量*科技支撑*制度保障”(路径7)。通过对中间解七条路径及其覆盖案例的深入剖析可以发现,路径1和5的核心要素是“共治平台”和“社区自组织”,路径2的核心要素是“利益引导”和“专业力量”,路径3、4、6、7核心要素都是“场景紧急性”,可分别称为内生型社区治理共同体、孵化型社区治理共同体和应激型社区治理共同体。

1. 内生型社区治理共同体

内生型社区治理共同体核心要素是“共治平台”

和“社区自组织”,一般最初经历长期居民自组织过程,随后形成共治平台吸纳上级党委政府、社区两委、物业、业委会、社会组织等,治理制度也是各个主体共同参与制定并领会认同的。内生型社区治理共同体覆盖的案例大多为空间改造、社区自治等场景。例如,CZY社区空间改造案例中发挥关键作用的是社区互助会和“四方平台”(社区居民委员会、业主委员会、物业公司、社区互助会)。CZY社区互助会从2009年一个网球俱乐部开始萌芽发展,此后指导和扶持居民成立各个专项俱乐部,招募各社区社会组织核心成员,并由各专项社区社会组织推举负责人担任互助会理事,开展各俱乐部之间的互助工作。CZY社区每月第一个星期四召开“四方平台”联席会议,遵循“商以求同,协以事成”原则共同探讨社区难题和社区发展。又如,XMK社区停车场更新改造案例中发挥重要作用的是自治管理委员会和区域化党建平台。XMK社区2015年成立自治管理委员会,委员由社区主任、网格员、小区楼栋长、楼栋单元

表4 单个条件的一致性和覆盖率

前因条件	一致性	覆盖率	前因条件	一致性	覆盖率
CJ	0.539	0.881	cj	0.666	0.736
DZ	0.919	0.761	dz	0.205	0.671
LY	0.521	0.827	ly	0.666	0.753
PT	0.712	0.919	pt	0.485	0.655
ZZZ	0.756	0.893	zzz	0.476	0.712
ZY	0.620	0.895	zy	0.558	0.679
KJ	0.413	0.805	kj	0.739	0.737
ZD	0.946	0.839	zd	0.259	0.670

表5 充分条件组态分析

中间解组合	覆盖率	净覆盖率	一致性
DZ*~LY*PT*ZZZ*~ZY*ZD	0.459	0.064	0.928
~CJ*DZ*LY*ZY*~KJ*ZD	0.396	0.155	0.917
CJ*DZ*~LY*PT*~ZY*~KJ*ZD	0.323	0.018	0.923
CJ*DZ*~LY*ZZZ*~ZY*~KJ*ZD	0.340	0.036	0.927
~CJ*DZ*~LY*PT*ZZZ*KJ*ZD	0.296	0.009	0.892
CJ*DZ*PT*ZZZ*ZY*~KJ*ZD	0.313	0.028	0.921
CJ*DZ*~LY*PT*~ZZZ*ZY*KJ*ZD	0.215	0.009	0.889

所有组合覆盖率:0.749

所有组合一致性:0.955

长和社区聘请的律师组成。通过民主协商和合理规划,自治管理委员会积极盘活小区资源,通过收取停车费、物业费作为自管资金,解决了自治资金的问题,为可持续治理提供了可靠的物质保障。XMK社区区域化党建平台也发挥了重要作用,通过书记工作室、党建联席会和支部书记项目盘活各类资源,形成了有事好商量、公益百家宴、社区朗读者等有影响力的活动项目。该案例中“科技支撑”也发挥了一定作用,通过“线下网格生活会+线上网格微信群”和“线下老姜工作室轮值居民+线上微信轮值居民”,让社区问题处理更加便利快捷。

在内生型社会治理共同体中党委政府主要发挥引导作用,包括价值引领、引入资源和社会动员等,不断增强自身亲民性及社区融合性。社区治理制度也不是从外部强加而是共同协商形成的,使得社区生活既能够按照居民自身预期,又和整个社区治理秩序并行不悖。各个治理主体尤其是居民自组织对社区拥有强烈的认同感、归属感和责任感,社区两委、社区居民、驻区单位等都发自内心希望联合起来解决社区问题。各个主体在共治平台中角色互补、过程互动、结果互利,通过技术、社会、方法、组织等领域深度合作,形成应对社会问题的创新解决方案。

2. 孵化型社区治理共同体

孵化型社区治理共同体核心要素是“利益引导”和“专业力量”,一般最初通过政府投入资源解决衣食住行、医疗、养老、就业等诸方面困难,持续不断满足群众利益诉求形成社区凝聚力,再引入专业力量在社区居民中辐射理念方法,最终孵化出社区治理共同体。孵化型社区治理共同体覆盖的案例大多为垃圾分类、电动车飞线整治、加装电梯等场景,该类型案例也大多为拆迁安置小区和老旧小区。例如,JYHY社区是建于2001年的拆迁安置房,随着楼房逐渐老化,小区开始出现漏水问题,环境也是出名的脏乱差。2017年该社区所属街道将其列入专项整治工程,投入4348万元按照商品房标准对原先保障房

环境和停车场所进行改造。由于小区60岁以上的老人占30%,整治中强化了适老化改造,台阶变坡道,设置了无障碍通道及标志。在JYHY社区垃圾分类治理案例中,采取了超过市场价的积分兑换政策激励居民参与,并引入了专业环保企业和环保类社会组织培育分类习惯,最终该社区成为全市第一个撤桶并点、定时定点投放的小区。又如,JMJY社区是大型经济适用房小区,老年人居多,低保及低保边缘户占60%,双失业双下岗户占30%,残疾人和精神障碍者占5%,患重大疾病和各类慢性病占3%,刑满释放人员和涉毒人员占2%。居民将困难和问题反映给上级部门后,市、区领导会同区政府各部门一把手亲临社区、现场办公,将百姓列出来的问题全部落实到部门、到人。在逐步解决了社区就业、出行、看病、超市、银行、菜场等诸多问题后,居民参与社区治理积极性迅速提高。同时JMJY社区也引入屋里厢、金苹果等专业社会组织在社区开展多样性服务,在服务过程中不断提升居民的参与能力、规则意识、公共精神等。

在孵化型社区治理共同体中,党委政府发挥主导作用,全方位介入居民日常生活,并推动各项社区治理制度完善。该类案例中社区居民大多在经济上是贫弱化的,对利益引导的响应度较高,对外来专业力量接纳度也较高,因此用利益纽带将居民组织起来是有效的^⑧。需要注意的是,当合作或交往仅仅是建构在利益而非认同和信任的基础上时,无论制度设计如何精密,都是不稳定的^⑨。随着参与者数量的增多,共同利益目标寻找愈发困难,交易费用也会上升,一旦成本大于收益,合作容易消解。

3. 应激型社区治理共同体

应激型社区治理共同体核心要素是场景紧急性,一般是出现严重公害性事件影响居民生活,社区各个主体迅速组织起来共同抵御风险,触发自觉治理^⑩。在突发性灾难发生时,人与人之间、组织与组织之间的互助是不需要教育和练习的,而是一种本能反应,资源调动和整合更容易,制定的规则也更容易

易被积极遵守。例如,新冠肺炎疫情防控中产生了明显的地域关心力和地域自治力,社区成员更容易形成正确的权利、责任和义务认知^⑧。应激型社区治理共同体覆盖的案例大多为新冠肺炎疫情防控、物业更新引发激烈冲突等场景。由于突发事件对日常生活影响程度较大,常态化的运转模式无法满足治理需求,外部冲击促成社区力量迅速整合。不少社区在疫情暴发后短时间内形成志愿者队伍、邻里互助等社区自组织;吸纳党委政府下沉人员和外部支持力量搭建共治平台;引入大数据智慧手段等,社区治理效能迅速提升。例如,SFXC社区在疫情暴发前正面临物业管理矛盾突出、地下室整治遇阻、停车管理混乱等棘手问题。疫情暴发后,社区迅速成立5个临时党支部、6个志愿者服务队,形成人防、技防、物防、制防四位一体的防控体系,实行街道挂包领导、社区网格员、民警、医护人员、志愿者“五包一”机制。在疫情期间,物业企业为居民提供了免费打印、送货上门、理发等服务,解决了居民燃眉之急;居民也更加理解社区工作,不仅自觉遵守疫情防控规定,还主动捐款为社工、物业保安、志愿者等购买防疫物资、保暖用品和食品饮料等。

应激型社区治理共同体是人们通过主观判断对外部压力做出的反弹机制,外部压力越大社区共同体的边界就越发清晰,其凝聚力和亲密性也就越强,

但是当缺乏外部压力时共同体又迅速解体。不少在疫情期间发挥重要作用的社区能人、志愿者等在疫情结束后又在社区“隐形”,社区原有的矛盾和问题也不会随之消失。

(三)结果非的组态分析

将结果变量调整为社区治理共同体程度较低,通过fsQca3.0软件运行,仍然选取中间解组态分析(见表6),其中一致性大于0.9的有九条,剔除唯一覆盖性为0和全部逻辑非的两条路径,其余七条路径则意味着存在积极力量但是由于缺失部分因素导致未能形成社区治理共同体。

路径1(非紧急场景*党政推力*非利益引导*非自组织*非专业力量*非科技支撑*非制度保障)和路径2(非紧急场景*党政推力*非利益引导*非共治平台*非自组织*非专业力量*非科技支撑)中都仅有党政推力,但是缺乏社区自组织,也没有利益引导、专业力量介入、科技支撑、制度保障等手段,由此可见,完全依靠党委政府行政手段推动难以形成社区治理共同体。路径3(非党政推力*非利益引导*非共治平台*社区自组织*非专业力量*非科技支撑*制度保障)中有社区自组织和制度保障,但是缺乏党政推力、利益引导、共治平台、专业力量和科技支撑,可见当社区自组织萌芽后需要党政推力及时介入,搭建共治平台引导社区自治力量融入。路径4(非紧急场

表6 结果非的中间解组态

中间解组合	覆盖率	净覆盖率	一致性
~CJ*~LY*~PT*~ZZZ*~ZY*~ZD	0.557248	0.0714286	1
~CJ*DZ*~LY*~ZZZ*~ZY*~KJ*~ZD	0.486344	0.0178571	0.965589
~CJ*DZ*~LY*~PT*~ZZZ*~ZY*~KJ	0.503676	0.0178571	0.966734
~DZ*~LY*~PT*ZZZ*~ZY*~KJ*ZD	0.296218	0.0535715	1
~CJ*DZ*LY*~PT*~ZZZ*ZY*~ZD	0.347689	0.0357143	0.909341
~CJ*~DZ*~LY*PT*ZZZ*~ZY*~KJ*~ZD	0.22584	0.0178571	0.928726
CJ*DZ*~LY*~PT*ZZZ*~ZY*~KJ*~ZD	0.398634	0	0.957125
CJ*DZ*~LY*~PT*~ZZZ*ZY*KJ*~ZD	0.277836	0.0178571	1
~CJ*DZ*LY*~PT*~ZZZ*~ZY*KJ*ZD	0.329832	0.0178571	0.950076

所有组合覆盖率:0.753151

所有组合一致性:0.89625

景*党政推力*利益引导*非共治平台*非自组织*专业力量*非制度保障)中有党政推力、利益引导和专业力量,但是制度有效性低、场景紧急性低,也缺乏共治平台和社区自组织。该类型案例典型场景是垃圾分类,政府有强大的顶层设计推力,也投入了大量的经费,吸纳各类环保公司和社会组织参与,但是制度过于宏观,未能自下而上精准反应居民诉求,制定切合本社区认同度较高的分类规则、激励惩戒措施等。路径5(非紧急场景*非党政推力*非利益引导*共治平台*自组织*非专业力量*非科技支撑*非制度保障)中有共治平台和社区自组织,但是缺乏党政推力和制度保障,该类型案例典型场景就是物业、业委会更新,物业、业委会和党政部门互动性较低甚至具有对立性,相关法律法规也难于操作而陷入困境。路径6(紧急场景*党政推力*非利益引导*非共治平台*非自组织*专业力量*科技支撑*非制度保障)是在紧急性场景下有党政推力、专业力量、科技支撑,但是缺乏利益引导、共治平台、制度保障,该类型案例典型场景是加装电梯、疫情防控、电动车充电等,尽管党委政府高度重视,也引入了专业企业和高大上的科技应用,但是因为沒有做好利益协调工作,也没有搭建好共治平台和完善相关制度,未能形成社区治理共同体。路径7(非紧急场景*党政推力*利益引导*非共治平台*非自组织*非专业力量*科技支撑*制度保障)是在非紧急状态下有党政推力、利益引导、科技支撑、制度保障,但是缺乏共治平台、自组织和专业力量,该类型案例典型场景是社区公共空间营造、社区活动开展等方面,过于侧重自上而下的手段,忽略自下而上的发动和专业力量介入,最终导致空间人气不足和活动参与度不高。事实上,在结果非的组态中不少案例也是创新典型,具有较多的积极因素,但是又由于缺乏动力、结构或制度某部分因素导致治理共同体程度较低。

(四)结果稳健性检验

本文通过两种方法检验结果的稳健性:一是剔

除部分通过二手资料形成的案例样本,仅选取实地调研的南京市的18个案例进行QCA分析,结果显示剔除部分样本后仍然具有一致的解释机制;二是将一致性水平从0.7提高到0.8,调整一致性阈值后的组态与调整前的组态仍然是基本一致的,仅在覆盖度上有细微区别。由此,可以认为本文的研究结果是稳健的。

五、结论与讨论

2022年党的二十大报告明确要求“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”^⑧。当前,社区治理探索了丰富的多元共治模式,取得了一定的治理成效,但多元共治的效能尚未真正释放,突出表现为过度依赖党政推动、社区居民参与度低、互动合作表面悬浮、制度执行有效性低等。部分社区为了迅速形成多元共治格局,通过行政化手段强力推动,这种拔苗助长的方式非但没有促成社区治理内源式发展,甚至可能削弱治理的可持续性。本研究在理论上的主要贡献是提出了一个社区治理共同体反思性分析框架,从共同体“纽带—关系—规范”要素审视社区治理“动力—结构—制度”实践,有助于判断当前城市社区治理创新实践是否符合社区治理共同体目标。构建社区治理共同体是一项系统性工程,要以激发社区治理内生动力性、结构互嵌性和制度有效性为考量标准,在纽带凝聚、关系联结和规范保障中逐步生成社区治理共同体。例如,“党政推力”和“制度保障”是构建社区治理共同体的必要条件,也是社区治理实践普遍性手段,但是党政推力能否激发社区治理内生动力性、制度保障能否被有效执行可能导致不同治理结果。党委政府要通过公共空间改造、公共服务撬动、公共组织聚合、公共事件倒逼等方式不断激发其他主体尤其是社区居民的公共性和主体性,使得社区治理真正成为产生共同体意识的纽带。社区治理制度也要通过增强内容契合性、过程参与性和执行有效性,真正实现内化于心、外化于行,保障社区治理持续良性运转。再如,依托

区域化党建、网格化、民主协商等“共治平台”实现了社区多元主体连接,但是不少平台吸纳广度、互动频率、合作深度和结果效度较低,有的平台甚至出现空转、停转的悬浮化^③现象,治理结构仍然支离破碎^④。真正的合作应该是基于资源相互依赖,而不是单向依赖的^⑤。社区治理共同体要挖掘不同主体间互相依赖的共生关系,尤其是充分认识到“社区自组织”具有最先在场和始终在场的在地性优势,能够解决党政推力难以触及的最后一百米问题。此外,市场主体在物业管理、空间改造、垃圾分类、养老育儿等领域也具有不可代替的优势,其在资源配置、资金实力、服务创新等方面的优势是社区治理最匮乏的资源,能够通过可持续社区经济发展(SCED)^⑥减轻贫困、创造就业等。

56个案例的定性比较也突破了单案例研究的局限性,从整体上呈现出当前社区治理共同体构建的样态和类型,对社区分类治理亦有启发。在“党政推力”和“制度保障”下,部分城市社区在特定场景下形成了以“共治平台”和“社区自组织”为特征的内生型社区治理共同体、以“利益引导”和“专业支撑”为特征的孵化型社区治理共同体和以“场景紧急性”为特征的应激型社区治理共同体。一方面,不同类型社区构建社区治理共同体的策略应有所差异,在居民经济基础较好的商品房等社区侧重“社区自组织”培育和“共治平台”搭建,激活社区在地化资源并吸纳融入治理格局;在居民经济贫弱化的保障房等社区首先侧重“利益引导”和“专业力量”支撑,激发参与意识和提升参与能力,随后再逐步培育“社区自组织”和搭建“共治平台”。另一方面,不同治理场景中社区治理共同体程度也有显著的差异性,在诸如疫情防控等紧急状态下社区治理共同体程度较高,垃圾分类等日常治理则偏低。由此,以疫情防控等场景为契机,将其中涌现出的社区能人、志愿者、邻里互助等延续到更多治理场景,从应激反应转化为日常韧性,也是当前社区治理共同体构建的可行路

径。不容忽视的是,孵化型社区治理共同体需要党委政府前期投入大量额外资源,而且过度利益引导可能会导致个体利益极端化,甚至导致已经形成的共同体最终解体。应激型社区治理共同体在场景紧急性危机解除后也大多快速恢复原状,陷入原有治理僵局。从可持续性来看,内生型才是严格意义上的社区治理共同体,应激型和孵化型社区治理共同体是否能够延续取决于最终能否持续激发主体性意识并形成“共治平台”和“社区自组织”两大结构性要素。

本文对社区治理共同体“纽带—关系—规范”的理论框架进行了探索性研究,未来还需要结合社区治理具体实际不断丰富和完善。在实践层面也具有较大的拓展空间,例如党政推力和利益引导如何促进形成社区治理共同体纽带、社区治理共同体成员互利共生的微观机制、社区治理共同体规范形成机制、社区治理共同体评价指标体系等,留待在未来研究中继续深化。

注释:

①蔡禾、黄晓星:《城市社区二重性及其治理》,《山东社会科学》,2020年第4期。

②刘易斯·芒福德:《城市发展史》,宋俊岭、倪文彦译,中国建筑工业出版社2005年版,第559—574页。

③吴晓林:《理解中国社区治理——国家、社会与家庭的关联》,中国社会科学出版社2020年,第56页。

④《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,新华网,2019年11月5日, http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/05/c_1125195786.htm, 访问日期:2022年10月5日。

⑤习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面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。

⑥龚维斌:《以社区为重点建设社会治理共同体》,《农村·农业·农民》(B版),2020年第1期。

⑦李斌、王杰:《政党整合社区:从生活共同体到治理共同

体的社区建设进路》，《广西社会科学》，2022年第2期。

⑧袁方成、吴迪：《空间改造与社区生活——治理共同体的形塑——一个场域分析框架》，《广西师范大学学报》(哲学社会科学版)，2022年第3期。

⑨王春光：《社会治理“共同体化”的日常生活实践机制和路径》，《社会科学研究》，2021年第4期。

⑩郁建兴：《社会治理共同体及其建设路径》，《公共管理评论》，2019年第3期。

⑪黄建洪、高云天：《构筑“中国之治”的社会之基：新时代社会治理共同体建设》，《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)，2020年第3期。

⑫陈秀红：《城市社区治理共同体的建构逻辑》，《山东社会科学》，2020年第6期。

⑬方望、明珠：《社会治理共同体的逻辑内涵及形塑路径》，《中南民族大学学报》(人文社会科学版)，2021年第7期。

⑭锁利铭：《面向共同体的治理：功能机制与网络结构》，《天津社会科学》，2020年第6期。

⑮李慧凤、孙莎莎：《从动员参与到合作治理：社会治理共同体的实现路径》，《治理研究》，2022年第1期。

⑯王亚婷、孔繁斌：《用共同体理论重构社会治理话语体系》，《河南社会科学》，2019年第3期。

⑰周明、许珂：《组织吸纳社会：对社会治理共同体作用形态的一种解释》，《求实》，2022年第2期。

⑱郁建兴：《社会治理共同体及其建设路径》，《公共管理评论》，2019年第3期。

⑲刘琼莲：《“共生共在”的社会治理共同体建设：理论探索与实践推进》，《天津社会科学》，2021年第4期。

⑳葛天任、溥雨欣：《新兴技术能否破解“共同体困境”——数字政府、智慧社区与敏捷治理》，《社会治理》，2020年第2期。

㉑鲍勃·杰索普、程浩：《治理与元治理：必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》，《国外理论动态》，2014年第5期。

㉒何子英：《杰索普的国家理论研究》，浙江大学出版社2010年，第152页。

㉓Jan Kooiman, Svein Jentoft, "Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices", *Public Administration*, vol.87, no.4(April 2009), pp.819-825.

㉔尹广文：《共同体理论的语义谱系学研究》，《学术界》，2019年第8期。

㉕斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会》，张巍卓译，商务印书馆2019年版，第2-9页。

㉖涂尔干：《社会分工论》，渠东译，生活·读书·新知三联书店2000年版，第5-17页。

㉗Ragin, C., *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1987, p.185.

㉘望超凡：《利益共同体自治：老旧社区治理困境的破解机制——基于重庆市W社区“院坝会”治理实践》，《湖北行政学院学报》，2020年第6期。

㉙柳亦博、李倩、孙璐璐：《合作治理系统的演化逻辑研究》，《山东行政学院学报》，2017年第4期。

㉚蒋澎：《自觉治理：公共危机基层社会共治的行为动机及作用逻辑》，《河海大学学报》(哲学社会科学版)，2021年第1期。

㉛Jacob Islary, "Ensuring Public Healthcare Service and Health Rights in Community through Participation in Governance", *Indian Journal of Health and Well-Being*, vol.12, no.4(April 2021), pp.466-469.

㉜习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面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。

㉝陈亮、李元：《去“悬浮化”与有效治理：新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析》，《探索》，2018年第6期。

㉞费广胜：《治理共同体：城市社会治理创新的路向选择——以碎片化治理为视角》，《内蒙古大学学报》(哲学社会科学版)，2018年第6期。

㉟珍妮弗·M.布林克霍夫、袁德良、谢池：《政府与非政府组织之间合作性关系的界定性分析》，《江西社会科学》，2009年第1期。

㊱Haq M.K., "Historical Evolution of Sustainable Community Economic Development in Business and Economics", *GATR Journals of Business and Economic Review*, vol.6, no.3(May 2021), pp.171-180.