华南农业大学学报(社会科学版)
2020年第5期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第19卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

城乡结合部老旧社区的嵌入式治理

戴祥玉[a]，卜凡帅[b]

(青岛大学 a.政治与公共管理学院;b.师范学院,山东 青岛 266071)

摘　要: 基于城乡结合部老旧社区治理的嵌入性特征,将嵌入性理论视角与存量规划新常态下老旧社区的治理创新诉求相关联,从理论和实践双重维度研究阐述城乡结合部老旧社区嵌入式治理的生成背景、行动策略与创新路径。现阶段,多元治理主体在助力城乡结合部老旧社区治理与改造过程中,为满足老旧社区基础性改造需求、超越传统治理的行政化倾向、实现内源性发展目标,业已形成资源型嵌入、功能型嵌入和融合型嵌入三种行动策略,但受复杂的治理情境和滞后的治理后管理机制的影响易面临适应性挑战。应通过激发社区居民主体能动性、推进社会资本再组织化、完善治理后管理机制等具体路径,推进城乡结合部老旧社区嵌入式治理的可持续发展。

关键词: 城乡结合部;老旧社区;社区改造;嵌入式治理;治理创新

中图分类号: D669　　**文献标识码:** A　　**文章编号:** 1672-0202(2020)05-0130-11

一、老旧社区的治理创新诉求

城乡结合部老旧社区的治理创新,是事关城乡融合发展、城市面貌更新、基层治理重心下沉、民众居住条件改善的重大民生工程和发展工程。在我国城市发展方式从外延扩张向内涵提升转变、城镇老旧社区改造路径从大拆大建向以人为本和存量规划过渡之际,城乡结合部老旧社区的配套设施老化、居住功能落后、社区服务碎片化、社区环境脏乱差等一系列问题与社区居民日益高涨的社区生活需求的矛盾尤为明显。加之绿色化、信息化、适老化、社会化、公共空间更新等多重现代化城市社区建设发展诉求,进一步加重了此类社区治理的复杂性。在此背景下,2019年政府工作报告提出大力推进老旧社区改造提升的工作部署,随后住建部会同发改委、财政部印发的《关于做好2019年老旧小区改造工作的通知》进一步要求各地按照"业主主体、社区主导、政府引领、各方支持"的方式统筹推进城镇老旧小区改造,加快构建老旧社区长效管理机制。这既凸显出党中央和国务院对老旧社区改造的高度重视,也对老旧社区治理质量提出了更高要求。值得关注的是,虽然城乡结合部老旧社区作为城镇老旧社区改造的前沿阵地,逐渐成为各地加快推进以人为本的新型城镇化建设和老旧社区改造的重要突破口,但热衷于社区墙面刷新、基础设施完善等"面子"工程而忽视公共服务、治理体系等"里子"建设的现象还很普遍,老旧社区治理中投入多和获得感低的矛盾仍然存在,探索城乡结合部老旧社区的可持续治理创新路径任重而道远。

迄今,学术界对于社区的研究已逾百年,形成了多样化的研究主题,如宏观的建设导向、发展路径、社区体制改革,中观的治理模式、治理结构,以及微观的社会资本、主体角色定位、社区意识等。就我国社区治理实践特点而言,一方面,相较于西方自下而上的发展模式,我国的社区治理实

收稿日期: 2020-05-26　　**DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.05.012

基金项目: 国家社会科学基金一般项目(15BSH108);教育部人文社会科学研究青年基金项目(19YJC630024);青岛市社会科学规划研究项目(QDSKL1901076)

作者简介: 戴祥玉(1987—),女,山东临沂人,青岛大学政治与公共管理学院讲师,主要研究方向为基层治理创新理论与实践。E-mail:343993061@qq.com

践更强调地域性和物质性内涵特点[1-2]，且受国家主导社会建设模式的影响而呈现出规划性变迁特点[3-4]。另一方面，虽然党政主导下的主辅型社区治理结构适应了转型期基层社会管理的现实需要[5]，但在行政吸纳和国家主导的管理方式[6]、社区的居委会和共同体困境[7]、社区居民理性无知[8]等因素的综合影响下，呈现出行政有效、治理无效的局面[9]和活动同质化、组织自主性丧失等弊端[10]。就老旧社区而言，我国城镇老旧小区除了建造时间较长，市政配套设施老化，公共服务缺项等问题比较突出外，多元治理主体长期以物质更新为主的老旧社区改造模式，对社会资本和地方知识的重要性认识明显不足[11]。因此，对于具有治理体制交叉化、流动人口膨胀化、服务供给碎片化等显著特征的城乡结合部老旧社区，治理创新路径应是多层次的，在强调居民意愿、公共空间发展等积极作用的同时，还应重视资源禀赋、社会资本[12]及制度安排对于治理场域的恰适性[13]，并在新治理主体的角色定位、专业性及机制建设等方面予以规范[14]。

总体而言，既有研究成果对社区治理路径的关注，多以城市社区或农村社区为研究对象，且常基于传统－现代、政府－社会二分框架，并着眼治理路径的效果评价及应然路径建构，鲜有研究涉及城乡结合部老旧社区的治理创新路径，对治理过程中多元治理主体与治理场域的互嵌客观逻辑及本土理论建构也未给予足够重视，而这恰恰是审视城乡结合部老旧社区改造和治理创新实践路径的现实视角。与此同时，我国城乡结合部老旧社区的建设密度大、空间秩序混乱，建设规范标准明显滞后于城市更新速度，就城乡结合部老旧社区提档升级的实践而言，多元主体助力社区治理虽已成发展趋势，但鉴于现阶段多元嵌入治理效果不彰，其潜能的发挥尚需进一步总结成功的嵌入式治理实践模式，明晰其行动策略和创新路径，进而提升其治理效能。有鉴于此，本文拟从嵌入性理论视角及城乡结合部老旧社区治理的嵌入性特征出发，深入探讨城乡结合部老旧社区嵌入式治理的生成背景、行动策略、实践困境以及创新路径，以期在理论层面上进一步推进存量规划新常态下城乡结合部老旧社区的治理创新路径相关研究。

二、老旧社区嵌入式治理的生成背景

嵌入式治理源自嵌入性理论，而嵌入性理论是新经济社会学研究中的核心理论。卡尔·波兰尼在《大转变》一书中最早提出嵌入性概念并将其用于分析个体或组织的经济行为。马克·格兰诺维特等学者基于社会学视角，进一步指出个体或组织的经济行为嵌入在特定的社会结构和社会关系之中。该理论发展至今，其应用范围日趋广泛，涵盖了企业合作、政社关系、社会组织行动逻辑、社会交往等跨学科领域，学者们根据社会组织双向嵌入行为重塑政社关系[15]、围绕嵌入实践问题探寻社区发展趋势[16]等具体的研究内容对当前社会治理的行政嵌入特征，及寻求政社间耦合机制和社会治理环境恰适性的重要性已形成基本共识，同时也进一步体现了嵌入性理论与社会治理问题研究的契合性。在此基础上，部分学者注意到社区治理实践的嵌入性特点，并将嵌入性视角扩展至社区公共服务质量提升的社工嵌入路径[17]、民族相互嵌入式社区的建构方式[18]、城市社区治理机制创新[19]、社区社会组织嵌入发展路径[20]和社区治理路径[21]等社区治理研究之中。整体来看，嵌入性理论的主旨思想在于强调政治、经济、文化、社会资本和组织关系等外部环境要素对组织运行规律的植入性影响[22]，而嵌入式治理作为审视我国基层社会治理实践的重要视角，为我们审视多元治理主体嵌入城乡结合部老旧小区的治理实践提供了全新视角和理论基础。

具体来说，城乡结合部老旧社区治理因建设规划前瞻性不强、优质硬件建设和专业性社区服务投入不足、社区建设与管理混乱，在资源、环境和空间等方面面临多重发展限制，同时因区位环境、社区文化、治理基础和治理需求等独特发展背景而呈现出异质性、复杂性和过渡性面相，单纯依赖政府单一的扶持性资金或社区自治资源显然难以突破其发展瓶颈。此外，城乡结合部老旧社区的治理问题还有着深刻的经济、社会和文化等多层次原因。首先，城乡结合部承载了快速城市

化过程中城市空间扩展、要素扩散，以及与城市相邻乡村地区经济发展模式变化的重要后果[23]，该区域的老旧社区类型涉及房改房、拆迁安置房、自建自管房、直管公房、老商品房、集资房等多种产权性质，不同类型的老旧社区面临的历史遗留问题、致灾因素和各种社区顽疾不尽相同。其次，老旧社区因其自身的地理位置、资源禀赋、社区规模各异，内部的居民特征和社会性资源开发程度不同，对于老旧社区改造、治理体系创新及个性化的服务诉求也有所不同。由此观之，单纯采用缺什么就建什么的粗暴改造方式或僵化套用老旧小区、城中村和城乡结合部的老旧社区改造示范点的治理创新经验，既不符合社区治理规律及居民宜居性诉求，也会影响到社区治理的整体性。

2019年6月19日，国务院总理李克强在国务院常务会议上提出，城镇老旧小区改造除了要明确改造标准、加强政府引导、创新投融资机制以外，还要吸引社会力量广泛参与。这进一步为各地探索多元治理主体嵌入城乡结合部老旧社区治理提供了政策支持。在此形势下，为加快满足城市修补和城镇老旧社区治理的创新诉求，尊重老旧社区特色和社区需求、强调基于不同社区治理情境和多元治理主体资源优势的嵌入式治理模式逐渐兴起。由多元主体嵌入城乡结合部老旧社区治理，不仅有助于顺应城镇老旧社区有机更新、社区服务有效供给的大趋势，体现“共同缔造”的老旧社区改造思路，还能通过拓宽老旧社区治理的社会资本投资渠道和技术资源，缓解地方政府的社区改造财政资金压力及社区服务供给的碎片化问题，同时在老旧社区的内源性发展方面也呈现出鲜明的效能优势。

三、老旧社区嵌入式治理的行动策略

社区是由多重要素关联且复杂的社会体系，需要多元复合的治理策略，具体到产权复杂、问题叠生的城乡结合部老旧社区来说，更需要多元治理主体从服务资源、社区功能、治理体系等方面，以多样化的行动策略和治理形式拓展其嵌入式治理的复合维度。现阶段，城乡结合部老旧社区因治理目标和内容不同大致可分为以下三种嵌入式治理行动策略。

（一）基于基础性改造需求的资源型嵌入策略

城乡结合部老旧社区由于建设年代久远普遍存在社区基础设施薄弱、公共服务资源配置不均衡、安全隐患多且维修困难等社区“老龄化”问题，给城市管理和居民生活带来各种难题。近年来，政府特别重视老旧社区提档升级，如2019年，我国将老旧社区改造纳入保障性安居工程范畴并对部分老旧小区内多种基础设施以及小区内部配套公共服务设施的建设和改造给予一定的中央预算内资金支持。2020年我国应急管理部提出未来三年内将针对老旧社区、城乡结合部等地区存在的突出风险开展消防安全专项整治活动，升级改造此类地区的消防设施。由此，多元治理主体在嵌入城乡结合部老旧社区治理时，也大多围绕老旧社区硬件设施先天不足及物质损耗、设备年久失修等问题，通过人才、资金等具体的资源补缺活动优化社区物质空间，促进老旧社区的“逆生长”。简言之，资源型嵌入策略，就是指上述这种多元治理主体在嵌入社区治理时以社区基础性改造需求为导向，改善社区居住条件的治理活动，这一策略常常展开为以下两类具体行动。

1. 基于市政资源的社区基础设施完善。具体到各地实践来说，其一，地方政府以当地城市更新需求、卫生城市创建和复审要求、物联网安防小区试点及其他城乡结合部老旧社区专项整治等为契机，借助本地公共维修基金，集中整治老旧社区违章搭建、环境卫生，并通过粉刷外墙、修整社区道路、新增电瓶车充电棚和健身器材等基础设施、添置公共座椅和绿化带等公共环境设施等，能在短时期内实现老旧社区外观美化和城市面貌改善，如镇江市依托“技防村居”为众多城中村老旧社区安装监控摄像机。其二，由地方政府与社区共同出资，或由居民基于自治理念众筹，通过修复建筑本体、改造楼体保温层、更新社区供水供气供暖管网和消防设施、提升楼顶防渗漏功能、加装电梯和夜间照明设施、增设安全设施等方式，致力于解决老旧社区房屋质量和居住品质较差的问

题。例如，贵阳市由市、区财政共同出资，为玉田坝小区建设和改造老年活动房、小区值班室和公共绿化池等，并与社区业主民主协商，探寻可持续的物业管理规范和收费性服务模式。

2. 围绕老旧社区资源性补给的多元塑造。具体表现在：一方面，寻求并拓宽优化老旧社区立面和形态的资金渠道，基于市场化机制，鼓励以企业投资、捐资冠名等方式吸引社会力量参与治理。一般可通过增设立体停车库、加装公共信息设施和文娱设施、改造社区景观绿化系统等形式，来改善老旧社区的宜居性基础设施和公共活动空间。另一方面，基于绿色化、适老化、信息化等现代社区改造理念，按照“谁投资、谁受益”原则，吸纳专业改造主体利用屋顶光伏、噪音处理、污染处理、可再生能源等改造技术和施工工艺，对老旧社区进行小成本、短周期的微改造，如建设透水性的海绵路面、增设防滑和无障碍设计、更换节能玻璃窗等，以增强社区自身的安全性和节能性。

（二）超越行政化治理倾向的功能型嵌入策略

以物质空间改造为主的传统城乡结合部老旧社区治理模式，不仅使居委会和街道承担了大量地方政府和主管部门下达的改造任务，导致社区治理的行政嵌入现象普遍存在，还因其对于社会资本、社区服务的重视明显不足，致使社区业委会等自治组织缺位，资源型嵌入模式难以影响到深层次社区治理体系和治理能力，甚至在部分社区中出现“反增长组织”以抵制更新进程[24]。伴随着城市扩张、城市中心区各种服务功能的外溢，以及老旧社区治理逐渐从强调指标、效率转向强调功能和居住品质，提升治理资源配置效率、完善社区功能便逐渐成为创新老旧社区治理的重要路径。在此背景下，旨在完善城乡结合部老旧社区软件服务功能、提升老旧社区治理的自治性和回应性的功能型嵌入策略应运而生。这种策略在治理中融入养生、生态等社区建设理念，通过以下三个维度，力求将多元治理主体的专业、技术优势与社区文化培育、社区颜值提升等功能需求相融合。

1. 发挥街道、社区党组织的引领作用。为激活社区自治活力，提升老旧社区公共空间及其设施利用率，实现社区服务就近可及，部分城乡结合部的社区党组织和街道办尝试动员市场、社会组织、居民等社会力量参与社区教育、社区卫生、社区环境保护等公共事业项目，并引导其利用社区公共活动场所错峰开展儿童科教、社区养老、社区医疗和精神关怀等主题活动。部分街道和社区党组织还通过在社区闲置地带设置警务点、社区文化宣传栏及休憩空间，增补或延伸社区绿色空间，定期巡察社区违章建筑、卫生死角和消极空间等形式，引导老旧社区基于区位优势与资源优势对社区内闲置空间进行再开发。例如，衢州市南滨花园为破解小区脏乱差等问题，以“创建为民、创建惠民”为宗旨，通过规划停车位、统一建造非机动车停车棚、集中设置晾衣架等形式提升社区的治理秩序。

2. 基于专项治理项目吸纳优质社会资本。伴随养老服务、社会救助、社区医疗等社区建设与养护的市场化和社会化发展，地方政府和街道将城乡结合部老旧社区管理职能、服务职能及其他辅助性职能转移给社会组织，吸纳优质社会资本参与治理的现象也日趋普遍。例如，北京市针对城乡结合部重点地区开展消防安全集中督导检查专项行动，以“交叉互查”的方式督导社区居委会及周边集体土地出租大院、平房院落等落实火灾防控措施；杭州市西溪街道探索“我们的家园共同体”共建共享新方式，搭建群众自治圈和社会共治圈，均取得良好成效。现阶段，为发挥多元治理主体在绿色建筑、环境治理、社区绿化等方面的专业优势，延伸老旧社区改造的投资主体和收益链，促进社区经济、生态、历史和美学功能活化的专项服务项目种类日趋多样化，如针对社区孤寡老人、留守儿童、残障人士等困难群众和特殊群体的公益性帮扶服务；针对社区卫生死角和外墙刷新、下水道清污、架空线梳理等环境卫生管理需求聘请专业清淤公司的市场化服务；针对居民多样化需求的个性化定制服务等。除保障社区基本功能外，部分老旧社区还将现代化社区治理技术与周边生活服务商业配套和经营性项目相结合，通过引导市场主体开发社区服务 APP 和信息平台等方式，如提供人脸识别开门、无线抄表、在线缴费、出租屋管理及休闲娱乐的广告发布、车牌识别等

便民服务，以完成老旧社区向智慧社区的转型升级。

3. 广泛动员社区精英参与治理。随着社区自治组织和社区精英在解决城乡结合部老旧社区内治理秩序混乱问题、调节利益矛盾等方面治理优势逐渐显现，越来越多地区开始重视本社区治理精英的治理功能，并鼓励社区积极尝试社区物业公司、业主自管服务组织等自管物业形式，自主组建社区志愿者及专业技术人才服务队，如邻里矛盾调解协会、心理咨询中心、治安巡逻队、设施维护维修服务队等，挖潜社区自治功能。例如，吉林市昌邑区民主街道在开展老旧社区违法建筑自拆和助拆工作过程中，除了召开专题会议、细化社区工作台账、张贴拆违通知、借助街道公众号和微博推送拆违工作动态以外，还通过吸纳社区志愿者、发挥社区党员先锋模范作用、动员网格长发动楼道长和老党员等方式，为顺利完成工作打下坚实的群众基础。

（三）寻求社区内源性发展的融合型嵌入策略

对于存在于复杂治理情境的城乡结合部老旧社区来说，外部嵌入资源与内部治理需求的有机融合对于老旧社区治理的可持续化发展尤为重要，而缺乏治理体系建构、忽视社区情境的治理创新势必导致嵌入式治理的“水土不服”。从我国老旧社区改造试点及部分城乡结合部老旧社区治理创新的成功经验来看，服务菜单、民意表达工作室、开放空间会议、共同缔造工作坊、微自治等创新实践正是由于很好融合了治理需求与外部资源而成效显著。融合型嵌入策略，是多元治理主体为应对城乡结合部中城市、农村和外来人口三元矛盾，适应老旧社区治理环境变革要求，保障社区治理过程中硬件设施完善、软件常态高效、设计理念先进、治理体系完善，进而实现老旧社区有颜值更有内涵的理想发展方式，同时也是老旧社区治理创新成功经验的共同特征。相比于前两种行动策略，这种策略以地方知识共享为抓手，更加强调治理项目的社会回应性及治理技术的适配性，在社区公共性营造与社区共同体意识培育等层面，力求嵌入性治理路径的自主嵌合与老旧社区的内源性发展，此类策略具体表现为以下三个层面。

1. 树立先进治理理念，传承社区特色文化。为摒除多元主体嵌入老旧社区改造过程中的机会主义和偏利化、机械杂糅的治理倾向，部分成功转型的老旧社区在推进治理创新时，除了将绿色化、适老化、信息化等现代化社区改造理念融入治理过程，还尝试通过构建多元共建共治共管、分类分层分步骤的治理模式，搭建社区交流平台和文化长廊等方式培育和传承社区文化、突出社区特色。例如，合肥市庐阳经济开发区以本地“城市管理提升年”为契机，按照改、整、管的原则，整合城管、社区、物业等人员开展环境综合整治，并通过定人、定岗、定责，把城市文明创建工作延伸到老旧小区的每个楼栋；重庆市渝中区不仅制定了结合本区域特点和具体情况的实施方案，还在老旧社区改造中注重传承街区文化特色；广州市越秀区坚持因地制宜，通过修复和清洗建筑立面、拆除违法建设、建立文物径等多种方式，彰显老旧小区的丰富历史文化资源。

2. 推进治理流程再造，培育社区共同体。无论是资源型嵌入，还是功能型完善，都需要政府、物业服务企业、社会组织、老旧社区居民在发挥其专业技能和优势资源的同时，构建开放的、互补的治理系统。成功的老旧社区治理实践，常依托于现代化服务与物业管理制度、规范化的改造审批流程和政社联动的社区网格化治理机制等常态化治理机制，保障本社区既有治理流程与嵌入式治理内容的有机结合。例如，2019 年十堰市张湾区提出创建全国文明城市“百日攻坚补短板”专项行动实施方案，并在十大专项整治活动中注重志愿服务的规范化、制度化、常态化建设。此外，部分城乡结合部老旧社区还通过编制社区管网档案、成立业主大会和业委会、完善治理项目验收评价体系等社区营造形式增进社区居民的归属感和凝聚力。例如，四川攀枝花仁和区档案馆为深入推进老旧社区综合整治，在了解了全区老旧小区改造工作的基本情况和档案资料的收集整理情况后，对街道办和社区工作人员进行了档案业务培训和相关档案服务。

3. 注重地方性知识和治理技术，强调嵌入式治理的兼容性。因地制宜地推进老旧社区治理，

需要在尊重地方性知识的基础上利用现代化治理技术挖潜社区的既有治理基础。为有效平衡老旧小区综合改造的供需关系，部分城市的城乡结合部老旧社区为减少和杜绝简单、粗暴的改造形式，同时避免因大拆大建引发的社会矛盾，切实解决多元治理项目零散等问题，开始从城市总体规划和老旧社区自身宜居节能、智慧治理的改造需要出发，通过编制改造项目总体规划、细化社区治理指导细则、完善社区物业备案程序、加强治理过程安全质量管理等形式，提升社区治理创新的前瞻性、预判性；通过实地调研、分类访谈、设置投诉监督渠道等形式，增强嵌入式治理路径与老旧社区治理情境的兼容性。例如，朝阳市红山街道在推进社区违建拆除过程中，鼓励街道干部下沉一线，对多个老旧社区进行网格化整合归并，基于“一区一策”“一楼一策”等方式提升社区治理的精细化和科学化。

四、老旧社区嵌入式治理的适应性挑战及其创新路向

城乡结合部作为城乡二元矛盾和流动人口的集聚地，该场域下老旧社区的嵌入式治理在时间和空间上呈现动态、复杂的发展态势。其中，时间维度上，在我国长期形成的城乡二元结构背景下，城乡结合部多种管理体制相对混乱，缺乏完善的社区管理体制和服务体系，导致多元治理主体在嵌入老旧社区治理时，会受到老旧社区原有治理模式、行为惯例和现行多头管理体制的影响而存在运动式、突击式治理问题，甚至会出现“顾头不顾脚”“治标不治本”的现象。在空间维度上，城乡结合部老旧社区是一种特殊的社会样态和治理场域，多元治理主体嵌入老旧社区的治理效果受社区固有的治理资源、治理文化等特定因素的影响，嵌入式治理路径与社区自治能力的发展间的张力是老旧社区嵌入式治理适应性发展的难点。基层政府“自适应”地实施治理创新既是加强基层治理“底层设计”所内蕴的价值属性，同时也是激发基层社会内源性发展的重要引擎。现阶段，城乡结合部老旧社区治理虽已具有多元治理的普遍特点，但由于老旧社区的治理资源薄弱、居民主体性及多元联动性有限、治理后管理机制滞后等因素交叉影响，导致其嵌入式治理实践容易呈现出以地方政府改造需求为导向、多元治理悬浮于老旧社区治理情境等适应性挑战，加之权宜性的制度设计、策略性的治理行为、简约化的治理模式和碎片化的服务供给，显然难以与老旧社区的“生活世界”有效适应。

那么，在适应性治理诉求下，城乡结合部老旧社区的嵌入式治理何以长效发展？在路径设计方面，菲利普·海恩斯的适应性计划研究具有重要的启示作用。菲利普·海恩斯曾提出，具有适应性的计划包括以下五条基本要点：一是允许尽可能多的人提出组织战略应该是什么的观点；二是公开大量信息，鼓励人们理解并利用它；三是战略文件应作为引导实际操作和商业计划的工作文件，不应该把它们固定成最终的文件；四是揭示并理解政策环境中的主要冲突和矛盾，包括识别可能的机会和风险；五是定期审视重要的战略和计划，不要害怕重新制定，从而使其重新获得优势[25]。在实践发展导向方面，自 2017 年住房和城乡建设部启动城镇老旧小区改造试点以来，各地基于“共同缔造”、“既要面子、又要里子”的改造理念，坚持以问题为导向，强调“以居民为主体，社区引导、政府引领、多方支持”统筹推进改造的原则，并从城市更新的角度通过排查摸底、定期评估等方式创新推进城镇老旧社区改造工程，为提升城乡结合部老旧社区嵌入式治理的适应性提供可资借鉴的宝贵经验。有鉴于此，城乡结合部老旧社区嵌入式治理的适应性创新应是社区居民有序化参与、多元主体合作化治理、管理保障机制一体化设计的共同结果，未来可从居民主体性、治理协同性和管理系统性三方面提升城乡结合部老旧社区的内隐秩序和治理效能。

（一）激发社区居民主体能动性

在强调老旧社区内源发展的新时代，居民无疑是实现老旧社区治理长效发展的关键行动者和责任主体，然而城乡结合部老旧社区中薄弱的陌生人治理体系[26]和式微的社区共同体显然不利于

提升居民主体能动性的发挥。促进老旧社区居民从被动式参与转向自发式参与，可基于社区赋能，从以下三方面发力：

1. 提升社区居民的自主和自为能力。增进社区居民参与治理主动性的前提是肯定居民的参与价值并赋予其自治的权力和能力。为此，政府主管部门可以通过电视媒体、网络平台、报纸等主流媒体和社区宣讲、主题讲座等形式，广泛宣传居民参与治理的价值和渠道，为提升居民的参与意识和技能提供培训机会；通过改造方案公示、专家评审、公众听证和设置意见箱等形式，尊重居民的治理意见和建议，进而增强居民对社区治理事务的认同感和获得感。与此同时，社区主管部门还可以通过创建居民议事交流平台、设置片区责任人和楼长，以及积分换购、服务对换、减免物业费等方式激励居民踊跃参与，从而有效提升居民参与社区治理的成效。

2. 发挥社区精英的能动性和自身优势。一方面，为解决城乡结合部老旧社区中自治主体不足、居民代理人缺位等问题，当地政府可通过发布行动方案、拨付启动资金、定期开展社区治理技能培训等方式，引导老旧社区组建自管委员会和业委会，并利用专项资金建设社区办公室、团体活动室及服务中心等自治活动空间。另一方面，为营造有助于吸纳基层管理者、离退休党员和干部等社区内部精英的民主治理环境和社会氛围，可以利用社区茶话会、微信群等平台吸纳社区积极分子建言献策，基于社区自助服务站吸纳具有家电维修、房屋修缮和管道疏通等技术特长的社会专业人士和热心居民发挥余热，并选荐乐于奉献、有爱心的社区治理精英进入业委会和自管委员会；通过设置有偿协管、选举社区服务模范等激励方式动员社区精英发挥各自资源优势或地位优势，积极参与社区矛盾化解、设施维护等具体事务。例如，锦州市的钟屯社区就通过宣传、劝导、组织动员社区党员志愿者等形式引导社区精英参与治理；邯郸市酒务楼小区依托社区及党支部平台，发动热心居民参与“你点我帮”志愿服务及社区垃圾分类、院墙粉刷等工作。

3. 完善老旧社区自治体系设计。完善城乡结合部老旧社区自治体系设计，可从正式制度和非正式制度两方面为居民参与集体行动提供动力和权力。在正式制度方面，地方政府及主管部门应引导社区加快营造有序参与的制度环境，既要为社区自治配置必要的办公经费并赋予其经费使用权，还应为专业性社会组织和社会工作者提供必要的资金补贴和职业化发展保障，并定期督察社区组织对党和政府的路线、方针、政策的贯彻和落实情况。在非正式制度方面，则应注重惯习和社区公约对于改善老旧社区邻里关系、培育居民的民主政治素养和社区认同感的积极作用，适时将有效、可行的非制度化治理规则和值得推荐的柔性管理措施转化成正式治理规范制度。

（二）推进社会资本再组织化

十九届四中全会提出构建社会治理共同体的实践构想，这为破除城乡结合部老旧社区主管部门行政全能主义的“迷思”及多元治理主体的“集体行动困境”提供完善思路。强化城乡结合部老旧社区嵌入式治理的行动力，既需转变多元治理主体先赋性的治理理念及主体间互动模式，还需不断提升老旧社区对多元社会资本的再组织化能力。

1 完善多元治理的集体行动框架。为减少老旧社区治理中因治理主体法律地位模糊、权责不明、分工不清等问题而造成社区治理的集体行动困境，首先，按照“共同缔造”理念，地方主管部门需主动从老旧社区责任兜底者向多元治理合作者过渡。为此，政府在明确自身职能边界和职责范围的基础上，可以通过综合整治领导小组、线上协商治理平台等形式，整合民政、环保、公安等相关部门治理资源，以突破政府管理中的条块藩篱；还可以通过政策扶持、资金补助、服务外包、孵化基地和特色项目等方式为帮扶类、慈善类、民生服务类社会组织提供参与治理的渠道和机会。其次，多元治理主体应基于社区治理需求和治理问题设计治理项目及行动方案。多元治理主体可以通过问卷调查、分类访谈、居民议事会、恳谈会、分类座谈和入户调研等多样化的民主协商方式，在广泛了解社区基本情况及居民治理诉求的基础上设计治理项目；根据老旧社区的具体建筑年代与结

构、楼道设施和基层自治水平制定个性化的服务供给标准和服务模式，以增加治理活动与居民治理需求的契合性。

2. 构建多层次服务支持体系。解决新时代背景下城乡结合部老旧社区改造中公共空间不足和社会救济、社会福利、服务载体单一等问题，推进老旧社区基建和服务升级，亟须构建多层次、多元化的服务支持体系，提升社区治理的内隐秩序。具体来说，首先，缺乏资金来源是影响老旧社区治理状况的重要瓶颈，为破解老旧社区公共基础设施维护、房屋修缮维护、特需医疗陪护等方面资金难题，需探索适应治理主体多层次需要的投融资渠道。为此，地方政府可通过设立专项发展基金和重点治理项目、颁发减税和免税政策等形式为进驻老旧社区的企业和社会组织给予融资、税费、土地租赁等方面的优惠及必要的运营空间；还可以通过树立标杆示范单位、完善社会组织良性发展机制、搭建观摩会等形式激活老旧社区多元化投资需求。

其次，城乡结合部老旧社区中流动人口、特殊群体的个性化服务诉求被长期忽视，提升其对嵌入式治理的认同度需进一步探寻满足居民多方位、多渠道服务需求的服务格局。地方政府除设立公共维修基金、构建以社区为基础的优势互补产学研机构确保老旧社区基本公共服务和物业维修以外，还可以根据居民需要引导社区成立移动化、开放化服务运营平台，完善街道综合性服务中心、志愿者服务站、治理事务监督站、惠民超市等，畅通社区论坛、微信群等交流渠道，进而延伸街道和社区的服务功能；通过发挥社企共建理事会、行业协会等社会组织在推介企业参与、承接公益服务等方面的积极作用，拓展老旧社区服务的主体和内容。

3. 探索多元联动治理机制。城乡结合部老旧社区治理过程涉及地方政府主管部门、产权单位、居委会、专业性社会组织及物业公司等多类治理主体，为树立利益相关者多元复合目标、促进多元治理主体通力协作。首先，在信息资源整合方面，应引导多元治理主体共享停车管理、房屋出租、社区监控和安保设施运维情况等信息资源，并在缩小分歧形成共识的基础上整合多重治理和服务需求。其次，在多元治理结构方面，可以通过公开招标信息、召开协商议事会、提供活动经费和行动意见等形式，为多元主体参与治理提供必要的治理权限、服务载体和行动空间，以解决社会组织层次较低、专业性不足、公信力低、依附式发展等问题。再次，在联动治理过程方面，可以依托群众信息反馈平台、社区协同治理数字化系统、质量监督机制等建立联动化、组织化的管理体系，动态掌握老旧社区需要更新的物质环境及需要清除的危旧房、违章建筑等，从而分类有序推进老旧社区硬件和软件更新工作。

4. 持续加强社区党建。社区党委既是塑造老旧社区内良好合作治理氛围、动员多元治理主体的主要力量，也是策划社区文娱活动、对接特需群众帮扶的重要主体。首先，针对老旧社区公共生活匮乏、公益性社区服务匮乏等问题，基层党组织可以发动社区党员干部入户宣讲物业知识和服务项目，并通过设置党员服务中心和社区党员数据库、定期组织党员学习的形式，不断优化党组织年龄、知识、技能结构；引导成立治理项目的相关群众监督机制，督促社区及时公开自助服务中心收支情况、重大事项决策和联席会议记录等，提升居民的认同感。其次，为引导社区充分挖掘自身社会资本潜力和群众优势，基层党组织除了通过党员干部包干入户、党员互帮互助等形式重点关怀老旧社区中孤寡老人、低保户、困难家庭等特殊群体，还可以依托家政服务、纠纷调解、餐饮配送、文体娱乐、托老托幼等主题活动拓展居民参与社区治理渠道。比如，永州市宁远县在老旧社区提质改造中就曾推行“基层党建 +”和文明小区示范点创建活动，并提倡社区量身打造与其居民息息相关的主题元素。

（三）完善治理后管理机制

城乡结合部老旧社区之所以面临治理制度的碎片性、治理模式的运动性、社区服务的不可持续性等现实挑战，与其缺乏专业化的物业管理及完善的治理后管理机制有密切联系。从各地治理

实践来看，提升嵌入式治理的适应性还需基于改造项目可持续性，具体加强老旧社区治理的物业化、标准化、精细化管理能力及社区文化底蕴。

1. 加快推介物业化管理。一般而言，城乡结合部老旧社区中老年人、外来流动人口及弱势群体比重相对较大，尤其是封闭的、经济状况较差的老旧社区居民购买服务和缴纳物业费意向比较有限。进一步促进城乡结合部老旧社区物业化管理的全面升级，还需政府、街道及多元治理主体的共同努力。首先，为保障物业公司接管老旧社区的积极性，政府可以通过财政补贴或业务办理绿色通道的形式吸引资质好、服务意识强的物业管理公司或社会企业投标，为社区居民提供个性化的定制有偿服务，并通过政策倾斜和减免税赋等方式降低进驻物业公司的经营成本并弥补其运营缺口。其次，为减少居民对于物业管理收费项目的抵触，街道、物业公司及新闻媒体可以加大专业化物业理念和物业公司服务优势宣传，积极借鉴成功的社区自管物业模式和经验，通过居民议事协商平台、居民论坛、社区微信群等平台征集居民物业管理诉求和服务费可承受区间，在选择物业管理模式时充分考虑老旧社区产权归属、配套设施、居民购买力等情况。再次，当前，部分老旧社区联合街道、社区业委会，通过自筹改造资金、选择性服务外包、设置集中出口、选聘社区内弱势群体或残障人士参与准物业服务等多种形式积极探索自管物业的有效路径。例如，杭州市西溪街道出台《准物业小区居民自管小组管理办法》引导老旧社区成立自管小组、记录民情工作日记，并设立专项资金用于激励社区微治理项目、补贴优秀自管小组和补助社区物业，有效提升了社区居民的主人翁意识。

2. 系统推进制度化管理。为引导老旧社区形成行之有效的制度安排，首先，应进一步提升老旧社区治理规范、改造规则、社区公约、物业服务章程等制度供给的有效性，促进社区制度化建设走向理性化和法制化。为此，政府可通过制定房屋安全管理法制、老旧小区有机更新指导意见和改造施工手册、社区服务供给实施意见和服务供给清单、社工岗前培训制度、改造效果监督评审制度等具体制度，明确社区治理的发展方向及治理行为考核标准，引导社区治理标准化发展。社区主管部门可通过具体的议事委员会选举办法、议题筛选制度、协商结果反馈与公开制度、资金管理和会计审查制度、服务对象回访制度和社会组织责任清单等，将政府对于老旧社区治理和改造指导意见细化为可操作的工作细则，明确物业管理公司、业委会的分工范围和主要职责，并按照多元治理投资利润率、公众满意度、居住环境等内容设置以性能和品质为主导的老旧社区嵌入式治理效果评价指标体系。其次，应保障各项治理规则的融通性和适用性。融通性的治理规则有助于弥补治理架构的结构性失灵、构建替代性的社区秩序[27]。为减少老旧社区因制度缺失或治理结构失衡导致的制度失灵和冲突，相关主管部门还要根据群众调研、效能评估的结果加强融通性社区管理制度体系建设，动态更新老旧社区治理和更新的技术标准。

3. 常态推行精细化管理。城乡结合部老旧社区常常是矛盾多发居民区和城市管理的薄弱地带。为构建完善的精细化管理网络，首先，应以科学、现代社区治理理念为指导，依托社区网格化管理系统等排查整治社区治理难点和痛点，围绕具体治理难点构建整体性治理目标和阶段性治理方案，并根据居民公共空间使用频率、公共服务系统便捷化需求等实时调整整改策略。例如，泰安市泰山区政府为重点攻坚老旧社区、城乡结合部等难点问题，确立县级领导和区直部门的责任清单、成立巡回督导组，着力于“清、换、刷、拆、挡、建”等多样化工作。其次，应以科学的流程设计、严密的立体监管和现代化数字治理技术为依托，对老旧社区内部下岗职工、孤寡老人、残障人士、低保户及社区闲散人员建立登记与安置信息管理系统，以便分类满足不同居民治理需求。再次，为防止老旧社区治理出现管理惰性和治理无序，还应定期养护基础配套服务设施和环境绿化，通过政府主管部门巡查与抽查、居民自查和举报、第三方评估机构复查等多重方式构建联动的动态质量监管机制，动态勘察社区内安全隐患。例如，商丘市平原街道为确保环境卫生整治工作不留死

角，不仅制定老旧社区、城中村等地区整治标准和工作任务表，还围绕基础设施建设、公共秩序、创卫知识宣传等方面组织点位自查和互查活动。

4. 持续推广和营造社区文化。社区文化是社区成员在社区社会实践中共同创造的具有本社区特色的精神财富及其物质形态，发展社区文化，有助于强化社区居民的主人翁意识和社区归属感，维系良好的人际关系，提高居民生活质量[28]。城乡结合部老旧社区是城市记忆和文化传统的承载主体之一，其嵌入式治理的适应性发展需要特别注重老旧社区内在文化的传承与培育。为此，社区主管部门应基于可持续的社区文化发展观，在社区治理过程中尊重居民传统治理习惯和文化传统，可以参考我国成熟的历史文化保护标准和规范，在保护社区标志性建筑或景观的同时，通过居民口述历史、老照片展、楼体墙绘等，或评选社区文化传承接班人负责设计、宣传社区文化宣传主题，深度挖掘本社区特色文化资源。在此基础上，社区管理人员还可依据社区文化特点设计多样化的主题文化活动，并结合社区教育、文创产业、治理知识分享和培训会等形式，丰富社区文化营造方式、挖掘社区文化的商业价值。

五、结语

提升城乡结合部老旧社区治理质量，是推进基层治理重心下沉、改善民众居住条件的重大民生工程和发展工程，在当前存量规划新常态背景下，城乡结合部老旧社区的可持续发展必须关注社区自身独特优势和内源性发展诉求。嵌入性理论为研究城乡结合部老旧社区治理过程中多元治理主体与治理场域的互嵌逻辑提供了独特的理论指导和分析视角。现阶段，多元治理主体在嵌入城乡结合部老旧社区治理的过程中，为满足城乡结合部老旧社区基础性改造需求、超越传统社区治理的行政化倾向、实现老旧社区的内源性发展目标业已形成了资源型嵌入、功能型嵌入和融合型嵌入三种行动策略。但复杂的治理情境及相对滞后的治理后管理机制，导致城乡结合部老旧社区的嵌入式治理因悬浮于老旧社区治理情境而面临适应性挑战。在此形势下，结合此类社区的适应性治理诉求和成功的老旧社区改造经验提炼治理创新路径，不仅能为提升老旧社区的治理效能和内隐秩序提供可循框架，也可为即将在全国范围内展开的老旧社区改造工作提供路径参考。

参考文献：

[1]费孝通. 居民自治：中国城市社区建设的新目标[J]. 江海学刊，2002(3)：15－18.
[2]李晓非. 拿来、改造、中国式运用——社区概念中国化的思考[J]. 学术探索，2012(9)：36－41.
[3]陆学艺. 关于社会建设的理论和实践[J]. 国家行政学院学报，2008(2)：13－19.
[4]徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版)，2001(3)：5－13.
[5]王德福. 社区行政化与街居治理共同体[J]. 行政论坛，2019(6)：84－89.
[6]杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究，2007(4)：137－164.
[7]郑杭生，黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革实践的分析[J]. 东岳论丛，2012(1)：23－29.
[8]陈伟东. 社区行动者逻辑：破解社区治理难题[J]. 政治学研究，2018(1)：103－106.
[9]林闽钢. 超越“行政有效，治理无效”的困境——兼论创新社会治理体系的突破点[J]. 中共浙江省委党校学报，2014(5)：23－28.
[10]颜玉凡，叶南客. 多元融入还是路径依赖：城市社区公共文化服务中的政府行动策略——以对 N 市 JY 区的考察为例[J]. 艺术百家，2016(6)：52－58.
[11]欧阳虹彬，叶强. 社区更新机制的弹性：英国模式对中国的启示[J]. 城市发展研究，2015(12)：63－69.
[12]徐林，方亦儿，薛圣凡. 社区资源禀赋、治理模式与治理绩效[J]. 浙江社会科学，2017(3)：27－36.

[13]刘振,徐立娟. 基层社会治理实践中制度选择的"恰适性"逻辑[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2017(5):111-117.
[14]李迎生,杨静,徐向文. 城市老旧社区创新社区治理的探索——以北京市P街道为例[J]. 中国人民大学学报,2017(1):101-109.
[15]张紧跟. 从结构论争到行动分析:海外中国NGO研究述评[J]. 社会,2012(3):198-223.
[16]陈伟东,吴岚波. 从嵌入到融入:社区三社联动发展趋势研究[J]. 中州学刊,2019(1):74-80.
[17]黄川栗. 专业社会工作嵌入社区公共服务研究[J]. 四川理工学院学报(社会科学版),2013(2):24-28.
[18]张会龙. 论我国民族互嵌格局的历史流变与当代建构[J]. 思想战线,2015(6):16-20.
[19]徐选国. 嵌入性治理:城市社区治理机制创新的一个分析框架——基于对国家-社会关系范式的批判性反思[J]. 社会工作,2015(5):55-64.
[20]纪莺莺. 从"双向嵌入"到"双向赋权":以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构[J]. 浙江学刊,2017(1):49-56.
[21]王名,张雪. 双向嵌入:社会组织参与社区治理自主性的一个分析框架[J]. 南通大学学报(社会科学版),2019(2):49-57.
[22]吴月. 嵌入式控制:对社团行政化现象的一种阐释——基于A机构的个案研究[J]. 公共行政评论,2013(6):107-129.
[23]刘玉,郑国楠. 中外城乡结合部发展比较研究[J]. 国际城市规划,2013(4):53-58.
[24]袁奇峰,蔡天抒. 以社会参与完善历史文化遗产保护体系——来自广东的实践[J]. 城市规划,2018(1):92-100.
[25]菲利普·海恩斯. 公共服务管理的复杂性[M]. 孙健,译. 北京:清华大学出版社,2008:145.
[26]何绍辉. 政策演进与城市社区治理70年(1949-2019)[J]. 求索,2019(3):79-87.
[27]林雪霏. 协商民主与老旧社区的"集体危害品"治理[J]. 国家行政学院学报,2018(2):128-133.
[28]戴溥之,吕洁. 论城乡社区文化的均衡发展[M]. 石家庄:河北人民出版社,2014:60.

The Embedded Governance of Old Community in Urban-Rural Continuum

DAI Xiang-yu[a], BU Fan-shuai[b]
(*a. College of Politics and Public Administration; b. Normal College, Qingdao University, Qingdao* 266071, *China*)

Abstract: This research combines the embedded characteristics of old community governance in the urban-rural continuum, and connects the embedded theoretical perspective with the governance innovation demands of old communities. It deeply explains the practice model and development logic of old community in urban-rural continuum, and proposes a specific embedded governance innovation path from the theoretical and practical dual dimensions. At present, the old community in China's urban-rural continuum has formed three practice models: resource-embedded, function-embedded and overall-embedded. But at the same time, complex governance scenarios and lagging management affect the embedded governance model adaptability. It is necessary to stimulate the initiative of community residents based on the specific transformation needs of the community and sustainable development goals, enhance the reorganization of multiple governance subjects, improve the management mechanism after governance, then enhance community cohesion and ensure governance execution.

Key Words: urban-rural continuum; old community; community transformation; embedded governance; governance innovation