村改居社区融入城市治理体系的差异化实践及后果

梁 琦[a,b]

（广西大学 a. 公共管理学院；b. 区域社会治理创新研究中心，广西 南宁 530004）

摘 要： 在新型城镇化背景下，推动村改居社区融入城市治理体系是实现城乡融合发展的重要举措。由于资源能力、行政能力与社会自主能力主导类型的不同，村改居社区融入城市治理体系至少形成了“福利供给”“任务倒逼”和“自主服务”三类实践路径，呈现出悬浮式、僵化式与激活式三种融入城市治理体系的模式并形成不同的治理结果，其本质区别根植于“国家－社会”力量对比与互动形态所塑造的差异性政社关系结构。研究得出，地方政府应摒弃福利泛化的供给路径及过度行政任务倒逼的行为，遵循村改居社区自主融入的发展规律，建立政社均衡的城乡适配关系。“自主服务”路径旨在维系原本村社关系的凝聚力，建立新型组织与党建下沉机制，为村改居社区有效融入城市治理体系提供了可行思路。

关键词： 村改居社区；类型比较视角；政社关系；城乡融合；新型城镇化

中图分类号： D638 **文献标识码：** A **文章编号：**1672－0202(2025)05－0116－13

一、村改居社区融入城市治理体系的现实问题

深化实施新型城镇化战略不仅是提升城市服务能力和推动城乡融合发展的重要路径，也是实现中国式现代化的必然要求。据统计，2024 年末我国城镇常住人口已达 9.43 亿人，城镇化率比上年末提高 0.84 个百分点；乡村常住人口减少至 4.64 亿人，呈持续减少趋势①。自 20 世纪 90 年代起，伴随着城市向乡村日益扩张的城镇化转型，我国众多城市郊区已涌现出大量“村改居”社区。在经历“征地拆迁”“撤村建居”“农民上楼”以及“就地城镇化”等实践形态后，村改居社区转型尤为显著，表现为国家行政建制重构、农民身份转变及村庄形态变迁等特征。然而，随着“村改居”现象在全国各大城市扩张，学界意识到作为城乡融合、传统与现代接轨的“第三类”社区，村改居社区在融入城市过程中不仅面临着过度依赖政府体制[1]、管理不健全[2]、职能行政化等一系列转型难题，其自身内部的社会结构还展现出不稳定性与脆弱性[3]。有鉴于此，在新型城镇化背景下，如何推动村改居社区有效融入城市治理体系，从而实现城乡融合发展路径？这也构成了本文亟须回应的关键问题。

在面对村改居社区转型难题时，许多学者认为凝聚资源、建立纽带是实现村改居社区融入城市治理体系的核心议题[4]。对于如何以增强政社关系构建村改居社区良性均衡互动的机制，使村改居社区能够有效融入城市治理体系，学界主要有以下几种研究路径：一是规范管理路径。规范

收稿日期：2025－04－29 **DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.05.009

基金项目：国家社会科学基金重大项目(23&ZD139)；广西哲学社会科学研究课题一般项目(24ZZB001)

作者简介：梁 琦(1995—)，男，江西九江人，广西大学公共管理学院讲师，主要研究方向为基层与地方治理、公共政策。E-mail：1007128354@qq.com

①国家统计局. 中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2025－02－28)[2025－06－15]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html.

管理意味着随着村改居社区的制度变迁以及内部管理制度弱化,设置规范制度是实现村改居社区与城市治理体系建立联系的基点,因此需要构建包含人本主义[5]、法治原则[6]和理性规则在内的规则制度。针对村改居社区制度理念核心,学界主流观点认为深化推进新型城镇化必须以改善民生的制度体系为根本目的,关注村改居社区的服务效率及生活品质,保障农民社会保障、医疗、教育等制度权利,进而以宏观赋能角度推动村改居社区融入城市治理体系[7]。二是体系改革路径。这主要体现在通过改革实现村改居社区治安管理体系的技术化[8]、网络治理体系的片区化[9]、双重治理体制并轨化[10]以及公共基础设施与服务的城乡均等化等方面,深化改革是解决上述问题的重要举措。通过财政资金向村改居社区倾斜,提高管理改革力度、加快社会保障等公共服务供给是推动村改居融入城市治理体系建设的重要思路[11]。三是优化内生治理方式路径。总体而言,此路径认为仅靠制度嫁接、模式移植和体系改革等机械手段难以使村改居社区融入城市治理体系,强行构建新型农村社区关系结构及治理机制既不恰当也难以达成目标,因此转向优化内生治理方式的路径[12]。有学者主张地方政府应切实继承与优化村改居社区文化传统,据此建立村改居社区融入城市治理体系的立足点[13]。另一些学者出于对理性、制度和技术治理的反思,强调村居“情感”在村改居社区融入城市治理体系的必要性,提出了村改居社区情感“共同体”“融通互构”[14]“嵌入式联结”[15]等理论概念,主张既要在治理主体、治理资源、治理规则等层面利用传统的村级治理模式,同时以情感羁绊将现代化的治理机制嵌入村改居社区,建构“动之以情、晓之以理”的村居秩序,进而实现村改居社区融入城市治理体系的目的。

从以政社关系推动村改居社区融入城市治理体系的理论建构及其分析模式的研究而言,学者围绕制度建设、体系改革以及优化治理方式等层面进行了详尽且系统的剖析,为本文提供了重要的研究基础。然而,以上三种研究路径与分析视角,聚焦于制度、改革及形式优化等角度,更多的是从宏观视角探讨村改居社区融入城市治理体系的某一侧面与路径,不仅容易忽视村改居社区融入城市治理体系的总体性、多元性与类型化特征,还容易将复杂的政社关系简单化。具体而言,制度管理路径容易忽略村改居社区的转型、变迁性质及其本身的复杂性,过于聚焦于讨论村改居社区的制度建构问题[16],忽视了行政化和制度因循对村居管理带来的难题,例如制度摩擦、规则软化及策略执行等问题。体系改革路径亦如此。治理方式优化路径研究侧重治理主体在日常生活中的互动机制,更多集中在讨论文化、人情、面子等因素,容易忽视除文化、情感治理方式背后的结构性权力不平衡问题。

由此可见,基于制度、体系改革等视角对村改居社区融入城市治理体系的分析路径及案例研究,学术界关注较多。然而,从中层角度审视村改居社区融入城市治理体系的总体性、多元性的类型分析,学术界还欠缺深入探讨。马克斯·韦伯(Max Weber)指出,理想类型是经验事实中具有“共性的或规律性”的总结与提炼[17]。类型比较能够更好地分析不同村改居社区融入城市治理体系的差异化路径及其目标后果,以提出更具针对性的政策建议。基于此,本文将村改居社区建立政社关系纽带作为立足点,引入类型比较的分析视角,从类型化角度分析不同的村改居社区融入城市治理体系的治理机制差异,丰富学界已有研究。

为了探究村改居社区融入城市治理体系的类型差异,本研究采用多案例研究法,以同为特大城市的南京、广州、武汉的村改居社区为例。笔者及研究团队分别于 2020 年 12 月、2023 年 8 月、2024 年 7 月对三个特大型城市的村改居社区,即南京 L 区 X 社区、武汉 W 区 T 社区与广州 Z 区 N 社区①各开展了 20 天左右的调研,访谈了街道干部、村改居社区书记、社区干部、安置社区内的原村书记、村干部、党员、普通居民等群体,以探究村改居社区融入城市治理体系的差异化实践逻辑

① 按照学界惯例,本文出现的人名、地名已经匿名化处理。

与优化路径。

二、村改居社区融入城市治理体系的类型分析视角

村改居社区融入城市治理体系的实践具有突出的差异性，既呈现出体系内部的组织特征，同时也反映了城市治理体系存在的实然状态。从概念内涵来看，虽然城市治理体系的概念较为抽象与模糊，但通过梳理王佃利[18]、朱战辉[19]等人研究得出，在当前语境下，城市治理体系是指在城市空间范围内，多元主体（政府、社区组织、居民等）通过制度化、规范化的互动机制，共同管理公共事务，协调利益矛盾并促进城市可持续发展的制度框架与运行模式。

从分析过程来看，类型视角下村改居社区融入城市治理体系的实践路径，首先展现了地方政府、村改居社区与居民之间的互动机制。这些机制包含了地方政府的“行政推动”、村改居社区及居民之间的“关系建构”，并在政社互动中最终导向“行为后果”（如图1）。因此，本研究构建了“行政推动－关系建构－后果呈现”的分析路径。基于对本文核心问题与分析路径的探讨，上级政府及不同的村改居社区的实践存在分别以资源、行政、群众参与为主导的不同“能力”，这些前提条件决定了村改居社区融入城市治理体系实践路径的走向。其中，恰恰是村改居社区的不同路径选择为其融入城市治理体系的实践提供了差异化的运行基础。针对上述路径的三个维度，学界对此也进行了探讨：一是马光川等[20]学者对东部地区村改居社区资源状况进行分析，清晰地考察了资源运行方式，以理解新型城镇化过程中资源在村改居社区转型中发挥的作用。二是李和中[21]、袁明宝等[22]学者对村改居社区外部的行政过程进行了考察，认为行政力量对村改居社区的融入过程、嵌入程度及效果产生重要影响，是决定其能否与城市治理体系衔接的基本要素。三是张丹丹[8]、李海金等[23]学者从激活自主服务的角度对村改居社区建设目标进行定位，并得出自主服务作为外部力量能够优化城市治理体系的结论。

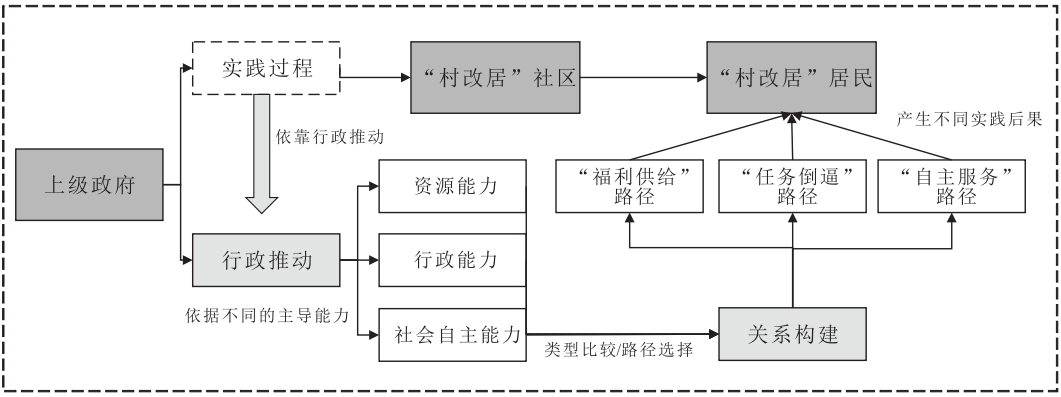


图1 “行政推动－关系建构－后果呈现”的分析路径图

基于学界已有研究及相关探讨，本文尝试以资源能力、行政能力和社会自主能力作为分析维度。由图1可见，村改居社区融入城市治理体系至少呈现出三种差异化路径：（1）“福利供给”路径，即在行政推动下，村改居社区以资源能力为主导实现融入城市治理体系的路径类型；（2）“任务倒逼”路径，即上级政府通过行政能力倒逼村改居社区融入城市治理体系的路径类型；（3）“自主服务”路径，即村改居社区以自主服务能力为基础实现融入城市治理体系的路径类型。三种不同的路径在融入城市治理体系过程中展现出了差异化的行为模式及后果，为本研究提供了基本的实践遵循。基于此，本文的行文逻辑是：一是在既有研究的基础上提出总体性、多元化的类型研究思

路;二是通过“行政推动 - 关系构建 - 后果呈现”的分析路径,结合多案例研究归纳并总结出不同村改居社区融入城市治理体系的路径类型;三是通过比较不同案例的实践路径及其治理模式及后果,提出相应的优化策略以丰富学界的相关研究。

三、村改居社区融入城市治理体系的差异化路径

在新型城镇化背景下,基于城乡融合的复杂实践,不同村改居社区在融入城市治理体系过程中必然产生出差异化实践路径。从南京 X 社区、广州 N 社区和武汉 T 社区的实践来看,三者分别塑造了融入城市治理体系的“福利供给”“任务倒逼”“自主服务”三类实践路径。

(一)“福利供给”路径

南京 L 区 X 社区,位于 L 区西南部 2 公里处,户籍人口 4008 人,常住人口 1 万多人。自 2013 年起,X 社区进行了“村改居”改造。东部地区政府具备极强的财政能力,为了超前、快速地构建服务型政府形象,使村改居社区能够融入城市治理体系,L 区投入了大量的资源进行普惠式供给。此外,X 社区的原始资产规模亦较为庞大。原 X 村在改为社区之前,还有多个集体资产出租,每年集体收入为几百万元。在上级政府打造服务型政府政策下,X 社区由此利用大量资源为村改居社区提供高标准的公共服务。

一是打造高标准的福利服务平台。为了建设人民满意的“服务型政府”平台,2019 年南京 L 区 X 社区在多部门资金支持下,打造出高标准的新时代文明实践站。X 社区整合多种资源对新时代文明实践站进行高档装修,建设 1700 多平方米场地,共花费千万余元,打造出包括理论宣讲、社会服务、教育志愿服务、科技科普和健康促进等多元化高端平台。由此,X 社区通过大量资源建设社区服务载体,提供多方面、精细化设施来构建亲密的社区与居民之间的关系,提升居民满意度。

二是提供高标准“以管代帮”的物业服务。随着东部发达地区政府“创文创卫”的压力渐增,许多行政工作与村改居社区治理相关。一方面 L 区政府能够以自身财政解决复杂问题,又能以资源投入的形式创造政绩,这是本地政府愿意承担村改居社区管理责任的主观动力[24]。自 2020 年开始,街道和 X 社区开始办理政府物业,许诺农民前 5 年内无需负担物业费,同时以提供更好的物业服务换取上楼农民的合作。由于不收取村改居农民的物业费,街道政府办物业一年至少需要花费几百万,而往往收入极少,有限的收入主要来源于广告栏与快递柜的商家投入,导致“政府一直倒贴钱为居民服务”的福利现状。

三是购买高标准的第三方社会服务。L 区 X 社区每年花费 35 万元用于购买第三方组织“金牛居家养老服务中心”(以下简称“金牛服务中心”)的社会服务,以开展社区服务活动。在当地政府要求开展 4 次社会活动的基础上,金牛服务中心每月可开展 8 次以上。一位负责社会服务的工作人员介绍:“我们花了 1 万块钱搞活动,也不知道效果怎么样,但是得让居民知道这是社区安排开展的活动。”(访谈记录:20201218QM)由此可见,X 社区的社会服务活动一般都配备较高的经费标准,以完成高标准的社会服务。

总之,在建设服务型政府的推动下,南京 L 区 X 社区意图以更高标准的服务加快融入城市治理体系,从而开展以福利供给为主的密集的多元化社会服务。

(二)“任务倒逼”路径

广州市 Z 区 N 社区,位于广州市的东南郊区,辖区面积为 1.34 平方公里,常住人口为 2.2 万人,安置了 HZ 村、JR 村等 4 ~ 5 个拆迁村的居民。随着广州市郊区改造出更多的村改居社区,推动村改居社区融入城市治理体系决定了其需要建立一套能够嵌入城市生活体系的管理制度。广州市 Z 区的垃圾分类政策正是遵循城市化管理标准,意图与居民生活建立紧密关联,积极推动社

区融入城市治理体系的行政手段与管理制度。自2018年4月16日起,广东省人民代表大会常务委员会批准《广州市生活垃圾分类管理条例》,Z区政府严格执行落实广州市政府发布的环境保护与可持续发展政策。2019年7月10日,广州市城市管理综合执法局召开生活垃圾分类工作调研会议并下发工作任务清单,提出全市全面启动整体推进城乡生活垃圾强制分类工作。在此背景下,在Z区的政府服务工作中,垃圾分类工作具备极高的政策优先级,其实施主要通过检查考核倒逼机制、制度嵌入及强化基础设施建设投入来推动。这包括以下几种工作落实机制:

一是构建一体化的行政推动机制。当地政府旨在建立一套垃圾分类的基层运转体系,通过行政任务分解并严格执行过程控制来确保政策的落实,从而实现村改居社区的行政管理体系融入城市治理体系。为此,广州Z区政府和相关机构投入了大量行政资源,对分类过程进行严格控制,确保每一环节都符合标准操作程序。通过市区两级政府的行政推动,环境卫生治理与垃圾分类工作落实到辖区社区。行政任务倒逼村改居社区建立规范的管理体系。村改居社区在任务影响下成立了专门的垃圾分类工作小组,同时将物业吸纳到工作小组,物业则将聘请的保洁人员用于开展垃圾分类工作。村改居社区干部与物业成为垃圾分类任务主要的执行主体。

二是以"监督-检查"政策的强考核机制倒逼村改居社区融入城市治理体系。《广州市生活垃圾分类管理条例》明确提出,市、区人民政府应当建立健全生活垃圾源头减量和分类的综合考核制度,将本级行政管理部门、下一级人民政府履行生活垃圾源头减量和分类管理职责的情况纳入管理绩效考评指标,定期公布考评结果。在多重考核与检查压力下,执行垃圾分类在Z区上升为中心工作。调研中发现,在严格落实"监督-检查"政策下,镇街对下辖社区提出了较高的任务要求,包括工作前期的自查补缺、每日的早晚检查和台账清单等报表上报。作为执行者角色,L社区工作人员面临垃圾分类工作的考核检查等多方面压力,尤其是在强考核的环境下,上级政府部门通过设立专门的考核专班,深入社区、小区和住户家庭进行细致检查。由此可见,建立在行政压力与强考核基础上的垃圾分类工作,倒逼社区工作人员需要确保工作任务的各项指标满足频繁的检查要求。

总之,政策要求、行政推动和高标准的频繁检查和考核构成了Z区政府以发展为导向推动村改居社区融入城市治理体系的制度前提,这成为政府与村改居社区之间如何塑造政社关系的关键要素。

(三)"自主服务"路径

武汉W区T社区,是城中村改造的村改居社区,现有3147余户,户籍人口为7918人,常住人口2万人左右。辖区党员共计146名,党委下设4个网格党支部、8个党小组。一般而言,村改居社区具有两类特性:一是村改居社区由传统村落转设而来,熟人社会的人际资源会随城镇化的空间转换而流失;二是村改居社区在实现城镇化过程中,不断纳入城市新的业主群体,他们具备异质性、熟悉城市规则等特点,同时也是村改居社区潜在的治理资源。在此基础上,既能凝聚原本村社关系资源,又调动新的社会力量建立治理关联,构成了村改居社区融入城市治理体系的自主服务路径。武汉W区T社区正是运用了凝聚村改居社区本身的治理资源与激活新业主中的下沉党员这两种实现机制。

一是凝聚村改居社区原本治理形态与资源的实现机制。自2020年初全国疫情暴发之后,武汉市基层社区积累了如何发动群众工作的治理经验。在此基础上,原本超常规治理的党群工作方法成为村改居社区重要的常态化工作方法。2020年以后,面对社区对各小区管理不到位的情况,T社区识别原本村社中的老干部、老党员与村社精英成立了社区"自管组"。T社区干部通过多方工作,在自管组内设置10名楼栋长,其中有3人是老村干部、4人是村社原老组长。楼栋长主要是发挥老村干部、老小组长与原本村民的人际关系,"每个人管几十户,工作能好做一倍,就算他们解决

不了也会知道找谁能做好。社区有什么公共事务让他们在各自楼栋里喊一喊,相当于‘喇叭’,大家就都知道了。楼栋长没有报酬和奖励,在社区挂个名,给个身份,有的人喜欢有个‘帽子’,有荣誉感。”(访谈记录:20230807WPL)通过组织、身份和名誉的激励,T 社区将居民积极分子吸纳到社区管理体系中,作为沟通社区与居民的桥梁。

二是发挥下沉党员的纽带作用与先锋作用的实现机制。下沉党员是指下沉至一线工作、以践行党的初心使命和责任担当为己任的党员群体,一般由普通党员与精英党员两类构成[25]。下沉党员通常承担着联防联控、群防群治、服务群众等工作职责,是党的优良传统和工作方法的重要体现①。武汉市 W 区 T 社区积极探索下沉党员创新管理模式:其一,以小区为基本单元,率先组建起党支部,实现社区与小区物业之间上下管理关系向平等协商合作关系转变,以强化社区的组织架构和组织力量;其二,分类识别党员力量,即一方面动员新业主中的报到党员深入小区,建立组织化党群关系,另一方面积极发动社区内的党员精英,共同建立大党委制度。通过引导下沉党员作为中坚力量的党建引领机制,树立为群众服务的宗旨意识,共同增强社区服务功能,以缓解村改居社区与新业主群体之间缺乏联系的问题。由此可见,自主服务作为一种组织形式,能够促使下沉党员发挥党员先锋与纽带作用。这一形式也确保了下沉党员能够迅速融入社区并熟悉村改居社区的治理过程。

总之,W 社区通过内部激活村改居社区原有的组织资源、外部引导下沉党员构建党员服务体系,使既有的村社组织体系在一定程度上既实现了凝聚与组织功能,又发挥出党员的嵌入能力,提升了社区与居民间的紧密联系,从而有效地促进了社区自主服务的开展。

四、村改居社区融入城市治理体系的模式及其后果

在新型城镇化的政策背景下,如何推动村改居社区融入城市治理体系成为学界和政策界关注的议题。在全国范围内,村改居社区融入城市治理体系存在着差异化的实践路径,至少形成了“福利供给”“任务倒逼”及“自主服务”三种路径(如图 2)。三类实践路径具有差异化的表现形式与行为逻辑。

如图 2 所示,差异化的实践必然会塑造出村改居社区融入城市治理体系的不同模式,同时也会引发其行为逻辑及目标等方面的不同后果。本文将此类差异化实践产生的模式总结为“悬浮式”“僵化式”及“激活式”三种模式。悬浮式模式是福利供给路径的必然产物,表现为村改居社区融入城市治理体系的实践过程容易缺乏群众组织基础[26],导致难以通过制度化、规范化的互动机制来协调社区公共事务,化解矛盾并促进城市可持续发展。“僵化式”则意味着村改居社区融入城市治理体系过程中,过度行政推动导致了公共事务推进中基层压力过重,缺乏矛盾协调机制,以及容易引发形式化的应对行为与策略。而“激活式”模式则是激活村改居社区原本的治理关系,同时将新的治理机制嵌入社区管理的公共事务之中,充分发挥利益矛盾协调机制的作用,实现与城市治理体系的有效接轨。

(一)“福利供给”路径:悬浮式模式及后果

研究表明,随着新型城镇化战略的推进,地方政府财政能力与其目标实现呈正相关[27]。在部分东部经济发达地区,地方政府通常既能通过强大的财政能力实现政策目标,又能以资源能力直接贯通社会的基层结构,以此实现以构建政社关系为基础的服务能力建设,其核心路径是推动“服务型政府”建设并获取村改居居民的社会满意度。运用政府财政资源和村庄原有的集体资产构造

① 参见:湖北 104 万党员干部下沉社区,http://leaders.people.com.cn/n1/2020/1118/c58278-31934920.html。

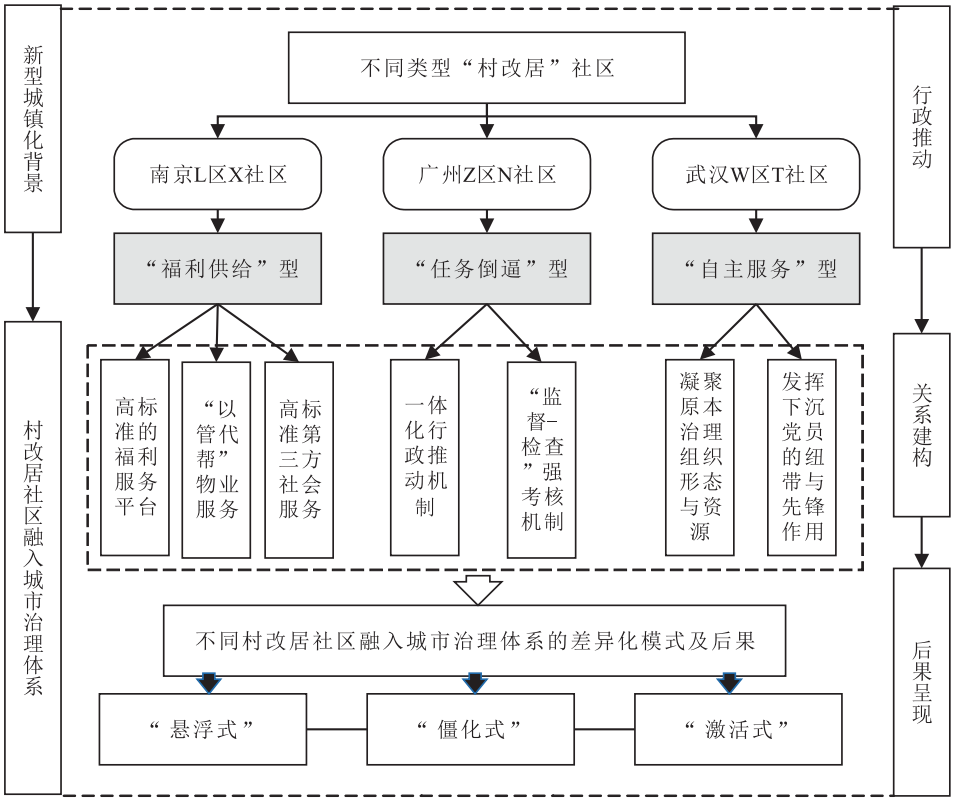


图2 村改居社区融入城市治理体系的差异化实践路径示意图

集体资源福利体系的行为，属于较高体制耗能的政府行为。虽然它实现了短期内资源供给的效果，但也产生了大量的目标异化现象，同时造成了村改居社区融入城市治理体系的“悬浮式”模式：

一是举办的活动大多流于形式，或难以精准对接居民需求，导致群众参与不足。例如南京X社区花费重金打造出“美轮美奂”的新时代文明实践站，然而很多活动和设计都与本地上楼农民脱节，第三方社会组织开展的活动被认为“只是为了活动而活动”，并没有真正与社区的实际情况相融合，或依据社区本身的需求开展。普遍而言，村改居社区处于规则流变阶段，居民在适应城市规则过程中容易出现价值偏离，这可能会导致其行为要求的不甚合理，甚至产生更高的“福利”期待。

> 尽管我们斥巨资建了新时代文明实践站，建了乒乓球室、练功房、台球室、托儿室、图书室、党建宣传室、多功能厅，也请了社会组织提供各类服务，但是居民似乎都不太爱用，他们觉得不实用，活动也不来参加……我们社区还好，有那么些个老面孔，有的社区叫不来人，怕拍照“不好看”，还要花钱买观众。（访谈记录：20201215HYX）

二是资源供给缺少组织性，居民在资源供给时难以组织，容易发生秩序问题。特别是服务型项目决策与落地无需动员群众，使输入村改居社区的资源缺乏公共品属性。不仅如此，政府还投入大量资源进行服务建设，但由于无需对群众动员导致活动也难以达到预期效果。由此可见，福利供给路径在实践过程中容易缺乏群众的组织性，进而走向低效乃至失效的境地。

> 我们这边上楼农民多，文化程度比较低，每次我们举办一些类似包饺子比赛活动，为了鼓励参与也不浪费，我们承诺的是参与者包多少自己带走。但是参加活动的阿姨包着包着就抢起来，最后都把你的面粉、馅料、锅碗瓢盆都拿走，场面混乱都没办法维护的。（访谈记录：20201213QYG）

三是政府高标准资源供给容易转变为“泛福利化”的资源福利，导致农民产生高度的国家福利

观,进而影响农民的市民化进程[26]。上楼农民与政府及村改居的关系,本质上区别于其与市场盈利主体间的互动关系。政府提供的“以管代帮”物业服务、高标准第三方服务具备更为显著的体制资源与天然的福利导向,这使村改居农民群体普遍认同政府管理的正当性。然而,政府服务的强服务逻辑让农民以较低成本享受高质量服务的同时,进而衍生对政府的福利依赖心理,极大增加治理成本。在市场失灵后,政府介入管理进行兜底服务,使农民认为所有的事情政府都具备兜底义务,于是对公共服务更加挑剔,导致政府需要提供更加巨大的资源和福利,进一步挤占了公共服务份额。

> 下雨天有人打电话给社区干部让我们帮他买菜上门,我们说,买菜是你个人的事,不是社区负责的事情。他说,不是有事情找政府吗,让你们去菜市场帮买个菜怎么就不乐意了?这样类似的事情经常遇到,我们都哭笑不得……后来,我们还是去了(帮忙买菜),不然万一他打“12345”投诉你,有投诉工单会影响我们评奖评优。(访谈记录:20201221QYT)

总之,作为资源福利导向的村改居社区,南京 L 区 X 社区未能培养出合理的社区行动力和组织体系,社区本身与上楼农民之间并没有建立一致的价值纽带,塑造了融入城市治理体系的“悬浮式”模式。

(二)“任务倒逼”路径:僵化式模式及后果

村改居社区在融入城市治理体系过程中,受到上级行政推动与中心任务考核体系的影响,无论是强考核带来的基层动员体系的张力,还是提升居民参与度方面,都容易造成上级行政要求与任务倒逼下社区治理的形式化应对的问题,导致产生村改居社区融入城市治理体系的“僵化式”模式及其后果。

一是制度执行机制很少强调对长期结果的评估,可能会导致动员的压力和政策的盲目推进。Z 区在执行广州市的垃圾分类过程中,严格执行上级任务,形成了多检查、细致化、细条例、重考核、动员式、碎片化、被动型的辖区垃圾分类管理体系,这给村改居社区带来了长周期的动员压力。自 2024 年 1 月至 6 月,广州 Z 区 N 社区共开展了 45 次垃圾分类主题宣传活动,平均每个月开展 8 次。村改居社区干部普遍抱怨活动过于密集与频繁,宣传活动也难以取得真正的效果。

> 上门的任务是宣传分类,老人是比较烦被我们打扰的,有的时候听到了是我们敲门都故意装作不在家的样子。最后只能是我们社区和物业去做“分类”。我们想为居民做好服务,但是上级任务下来我们没精力做好。(访谈记录:20240707ZXC)

二是居民参与度低,行政任务变成社区干部、物业的专项工作。来自广州市、区的垃圾分类政策严格统一化、一体化的制度规则使得村改居社区难以适应。由于缺乏足够的管理机制,居民对垃圾分类的认识不足,参与度不高,导致垃圾分类的实际效果大打折扣。村改居社区居民逐渐上楼,大多都缺乏城市化的生活习惯与观念,因此对来源于城市理念的垃圾分类政策执行较差,抱怨较多,最后村改居社区只能发动物业、社区干部去参与垃圾分类的管理工作。物业队伍对此也只是应付而已,比如检查来了就提前通知把全部的垃圾清理掉。另一方面,在商品房小区的陌生人社会中,上级政府也难以直接介入居民的生活空间,居委会和物业人员有限,难以完全承担起整个辖区的垃圾分类的教育、监督和管理责任。

> 垃圾分类是长期的工作,要慢慢转变居民意识才能看到初步效果,“村改居”都是些老村民,很多都没有垃圾分类的意识。新业主也不太搭理。我们开展这么多次活动,效果非常不好,但没办法,这是全市统一工作,加急压力又大,我们就只能把台账、资料、表格做好看,时间都用在应付上了。(访谈记录:20240723LJ)

三是强行政推动下的垃圾分类开展更多是通过检查考核倒逼、制度嵌入和基础设施投入,以

实现严格的过程控制而建立的一套运转体系。运动式检查本质是超常规的工作方式,迎检方集中力量来完成考核工作,构成超越常规的工作样态[28]。但在制度实践下,基层的任务以应付考核和检查为主,其作为越积极越形式化,成为一套形式应对的逻辑。作为被检查考核的一方,村改居社区往往采用掩饰问题的方式,这种形式性的应付工作引发了制度实践的真实性错配。由此可见,强考核检查下垃圾分类应对性逻辑,是由于社会动员难度大、强问责机制、居民参与度低以及系统设计问题等多方面因素共同作用的"僵化式"模式所致,反而阻碍了村改居社区融入城市治理体系。

(三)"自主服务"路径:激活式模式及后果

不同于"福利供给"路径在资源推动与职能设定上的高耗能与成本,以及"任务倒逼"路径对政社关系塑造的僵化与形式主义,"自主服务"路径作为激活内外部治理活力的基本形式,在组织设定与资源配置上都较为灵活,进而能以良性均衡的政社关系实现村改居社区融入城市治理体系的"激活式"模式。

一是村改居社区发挥对自主服务的引领和支持作用,发掘小区中的关键性"领头人",用居民自我管理补足市场和政府的需求管理空缺。武汉T社区在疫情防控进入常态化阶段后,在上级政策与行政指引下,积极利用疫情防控带来的工作组织机制。从根本上说,自管组提供社会服务是搭建原有组织体系的自主服务逻辑。由于村改居社区居民业主多为征地拆迁的老年农民,他们并不懂政府管理的规则,需要关键人物的引导。自管组能够做通他们的工作,前提在于原本的治理体系能够缓解上楼农民的适应性问题,帮助其解决问题与反馈诉求。在重构传统治理体系的基础上,社区干部、自管组能够跟居民讲道理,并将小区物业管理公共规则以居民能够理解和接受的地方性话语表达出来,通过组织化沟通让居民接受,进而逐渐影响和改变其习惯与行为方式。

二是在社区党支部的深入推动下,村改居社区得以有效识别、吸纳及组织居住于本社区的下沉党员。通过党建共建及差异化策略的实施,社区报到的普通党员能够为社区提供组织体系支持,而精英党员则具备能够为村改居社区引入多元化的资源优势。

> 在辖区范围内我们摸排出有专业技能的党员职工、政府部门与企事业单位的党员、退休干部。我们通过党员下沉以及单位与社区共建等方式,积极联系各类党组织,为社区举办活动、解决矛盾纠纷。下沉党员为社区改造与建设链接了相关资源,在一些社区活动上,下沉党员可以找他们党支部进行联谊。通过共同举办党员活动日,社区可以依靠企业、单位党支部资源把活动做得更实在,真正发挥出党的引领带动作用。(访谈记录:20230820WL)

基于组织自管组和构建下沉党组织的内应外联的自主服务体系,T社区的社会服务、党建活动更加丰富实在。小区内设施维护等生活需求得到了有效回应,行政任务等工作完成和运行良好,居民的凝聚力和购买服务意识得到培育,实现更好地融入城市治理体系。从这一角度,武汉T社区构成以内部激活与外部链接为原则的自主服务路径,其核心在于引入了多个在层级上相对侧重、利益上超越、行动上积极且观念上具备较好引领性的自主服务主体。此主体旨在构建平等对话、协作与服务的基石,协调各方主体利益,并把控整体发展的方向,实现"激活式"融入城市治理体系的模式。

五、村改居社区融入城市治理体系的内在逻辑与优化路径

(一)"政社关系均衡":村改居社区融入城市治理体系的内在逻辑

在新型城镇化背景下,村改居社区融入城市治理体系差异化的实践路径决定了不同类型划分的基本要义,既突显了差异化的模式及后果,又折射出政社关系建构的内在逻辑。基于对村改居

社区融入城市治理体系实践路径的类型比较,本文聚焦“行政特征”“核心要素”“实践形态”及“主导模式”等核心维度,提炼出三种政社关系及其内在逻辑(见表 1)。

表 1　村改居社区融入城市治理体系的三类实践路径比较

比较维度	“福利供给”路径	“任务倒逼”路径	“自主服务”路径
代表社区	南京 X 社区	广州 N 社区	武汉 T 社区
行政特征	强推动力	强主导力	强激活力
核心要素	福利供给	行政任务	自主组织
实践形态	“泛福利化”抑制	“行政压力”抑制	“自主能力”强化
主导模式	“悬浮式”模式	“僵化式”模式	“激活式”模式
政社关系	“强地方能力”型	“强国家能力”型	“政社关系均衡”型

(1)“强地方能力”型:村改居社区融入城市治理过程主要以地方财政能力为支撑,高度依赖政府高福利标准供给,此形态虽短期提升了村改居社区服务供给水平,却抑制了社区内生动力与社会自主性的培育,容易形成“泛福利化”路径并导致“悬浮式”模式及后果。(2)“强国家能力”型:村改居社区在融入城市治理体系过程中高度依赖行政要求与任务倒逼,其资源优势在强化压力模式下难以有效转化为村改居社区的活力。在行政任务倒逼下,该形态容易产生抑制社区自主性的结构性力量,导致产生“僵化式”模式及后果。(3)“政社关系均衡”型:村改居社区在融入城市治理体系过程中,运用政府的常态化治理机制构建自管组、下沉党组织等内外部激活式的治理体系,达成“激活”行政任务与自主服务的良性均衡。其中,依据自主服务实践路径建立的“政社关系均衡”型,不仅证实了村改居社区融入城市治理体系所需的协同机制,同时也揭示出村改居社区融入城市治理体系并非单纯依赖强制性国家能力或过度主导的地方力量,而在于培育一种能够激发社区自主性,实现政社力量动态均衡的制度化能力。本研究的核心发现与理论启示在于,“国家 - 社会”力量对比与互动形态所塑造的差异性政社关系结构塑造了三类村改居社区融入城市治理体系的实践路径、模式及后果的深层根源,因此推动村改居社区融入城市治理体系的核心要义在于探索并强化这种均衡关系的构建机制。

(二)村改居社区融入城市治理体系的路径优化

理解当前全国实践中村改居社区融入城市治理体系的差异化模式及后果,不仅是厘清不同政府行政运作的实践机制,更是认识如何提升村改居社区治理能力,进而实现路径优化的重要内容。培育自主服务能够通过构建良性均衡的政社关系实现村改居社区融入城市治理体系。由此,本文提出村改居社区融入城市治理体系的优化路径:

其一,优化村改居社区服务资源的供给机制。首先,在意图建立良性政社关系的过程中,地方政府大包大揽的行为和做法容易强化居民的福利依赖心理,不仅无助于社区规则重塑,反而会削弱社区自治力量,造成公共资源的浪费。其次,行政服务下高标准政府福利对满足社区差异化需求的效果往往不佳,且行政服务需要第三方的过度介入,这不仅增加了政府的财政压力与村改居社区的工作压力,也难以与社区内生性需求相匹配。这说明,在村改居社区融入城市治理体系过程中,地方政府的工作重点应是提供基础性的兜底服务,而非跨越式的超前服务,依靠资源的高成本治理体制必然难以维系与可持续。相比之下,自主服务模式能够更精确、更低成本地实现村改居社区融入城市治理体系的有序性和稳定性,其具备的抗风险韧性使社区管理能够在较低成本下实现常态化的运行。

其二,建立适配村改居社区的政策环境与行政引导机制。实际上,由传统村落转型而来的村改居社区内部有一套组织体系,能够形成有效的组织规则为居民服务,确保社区的平稳过渡和健康发展。自上而下的政府行政化、制度化要求和考核检查下沉等强发展逻辑与村社相对传统的简

约治理特征之间呈现出明显的错配。超额的行政干预对村改居社区来说会产生负面作用，仅仅依靠形式主义的应付并不能实现融入城市的根本目的。在此过程中，若政策干预过度，非但无法强化村改居社区的内生治理机制，反而可能扰乱既有的规则秩序，结果不仅难以对接城市治理体系，反而挤压了社区本身的服务质量，严重损害服务主体活力，进而增加村改居社区治理成本。相反，嵌入适配的治理结构中，动员村改居社区社会力量最大化地参与，才能保证激活社会活力。

其三，完善与优化村改居社区的自主服务体系，建立自组织、公众与党员等深度参与的长效机制。通过建立良性均衡的政社关系，推动村改居社区融入城市治理体系，不仅需要外部资源和制度建设，更关键的是提高公众参与度和加强组织体系建设。在行政压力、公共服务压力之下，村改居社区应该更多地去培育社会组织的主体性，同时引导辖区党员积极下沉参与社区公共事务之中。这个过程一方面能够实现对原本村社的治理机制的有效运用，另一方面能够建立新的治理机制从而实现新旧治理机制的接轨。总之，村改居社区的特殊性迫切需要为自组织建设提供动力，在各种亟待解决的问题中引导居民形成群众组织，在问题的解决过程中形成对社区的主体意识，在自我管理的实践中让党建引领发挥作用。如此，村改居社区治理才能更加高效、合理，真正实现有效融入城市治理体系的目标。

六、结论与讨论

村改居社区融入城市治理体系是城乡融合的必经之路，也是实现城乡一体化发展的重要举措，对实现国家“十四五”规划新型城镇化发展目标具有重大战略意义。从构建良性均衡政社关系的维度来看，现有研究对村改居社区融入城市治理体系的实践形态仍缺乏系统性比较与类型分析。本文通过多案例比较研究，解构村改居社区融入城市治理体系的差异化实践路径并构建类型学框架，旨在为我国新型城镇化进程提供经验借鉴与价值启示。

基于类型视角及本文分析路径，研究发现：在全国范围内我国村改居社区在融入城市治理体系过程中，至少形成了三类差异化实践路径，分别是“福利供给”“任务倒逼”与“自主服务”路径。“福利供给”路径依据地方政府的财政能力及村改居社区原本较为强势的集体经济，通过外部资源推动政社关系的构建，容易导致资源福利泛化。“任务倒逼”路径由行政任务推动实现，在地方政府以超强的行政力度、注意力推进中心工作时，政社关系朝着泛“命令－管控”机制转型，导致村改居社区在融入城市治理体系时，带着较强的行政目的，开展群众工作的本质是完成对上任务的逻辑。“自主服务”路径由内外部的组织构建与资源链接的形式实现，通过构建自主服务体系，既可以实现原本村社关系的凝聚，又能建立新型组织与党建下沉机制，发挥新旧治理机制的衔接作用，从而推进村改居社区有效融入城市治理体系。通过三种类型比较发现，不同的实践路径所构建的政社关系本质上是“强地方能力”型、“强国家能力”型以及“政社关系均衡”型三类，最终导致了村改居社区融入城市治理体系的“悬浮式”“僵化式”“激活式”三种不同模式与后果。

基于以上分析，本研究的政策涵义在于：第一，在村改居社区融入城市治理体系过程中，当地政府既需摒弃以过量资源福利来推动村改居社区融入的路径，同时也需要破除以过度行政任务倒逼加速其融入的路径，前者不利于政府服务能力的培育也会带来高昂治理成本，后者则会导致村改居社区的适应性困境，以及降低社区服务质量与效率的应对逻辑。本质是地方政府过度干预了村改居社区融入城市治理体系的自身规律与节奏，扰乱了其原本的融入发展的规律，从而阻碍了目标实现。第二，过于强大的国家能力或过度主导的社会力量都不利于深受国家及社会影响的村改居社区转型，推动村改居社区融入城市治理体系需要注重实现政社关系的良性均衡，通过自主服务路径实现融入城市治理体系的根本目的。第三，在村改居社区融入过程所具备的组织与资源的基础上，优化利用、合理激活党建下沉力量，通过重构原本的治理体系与发挥党建凝聚村改居社

区群众的作用,进而培育内生的组织体系与提升外部凝聚能力,逐步、适度及平稳地推动村改居社区融入城市治理体系。

总之,在新型城镇化背景下,推动村改居社区融入城市治理体系的本质是重建村改居社区的关系纽带、增强自主能力,因此需建立良性均衡的政社关系,培育具备自主服务能力的社区组织与运用党建赋能,以此思路推进村改居社区融入城市治理体系,实现稳定、有效的城乡融合发展。

参考文献:

[1]安永军. 县域经济发展与农民城市化的区域差异[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2024(2):33 - 41.
[2]叶敏,熊万胜. 人口流入型地区城乡基层治理的主要问题与地方创新经验[J]. 地方治理研究,2018(2):29 - 40.
[3]毛春合, 徐珍. "村改居"社区治理的经验、问题及路径优化:一种嵌入性理论分析框架——以济南市 X 社区的实践为例[J]. 四川行政学院学报,2023(4):90 - 100.
[4]杜鹏. 郊区社会:城乡中国的微观结构与转型秩序[J]. 社会科学研究,2021(3):107 - 115.
[5]崔月琴,张扬. "村改居"进程中农村社区"公共性"的重建及其意义[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2017(4):151 - 158.
[6]张静. 培育城市公共空间的社会基础——以一起上海社区纠纷案为例[J]. 上海政法学院学报,2006(2):7 - 16.
[7]黄春蕾. 我国新型城镇化背景下"村改居"社区公共服务供给转型研究——基于济南市的调查[J]. 天津行政学院学报,2015(4):11 - 19.
[8]张丹丹. 双轨制到嵌入式:"村改居"社区基层组织转型研究——基于绍兴市 S 社区的治理实践[J]. 农村经济,2022(5):79 - 87.
[9]吴莹. 空间变革下的治理策略——"村改居"社区基层治理转型研究[J]. 社会学研究,2017(6):94 - 116.
[10]纪芳. 集体主导型双轨治理:城中村治理的实践路径——基于武汉市一个城中村的实践调查[J]. 天津行政学院学报,2021(1):76 - 86.
[11]石伟. 城市安置社区的吸附性治理及其治理成效——基于苏州市 GT 社区的田野经验[J]. 天津行政学院学报,2020(3):70 - 78. .
[12]吴晓燕. 从文化建设到社区认同:村改居社区的治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(5):9 - 15.
[13]田鹏. 文化转型视角下农村社区文化治理体系重建的实践逻辑[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2021(11):77 - 89.
[14]曾莉, 周慧慧, 龚政. 情感治理视角下的城市社区公共文化空间再造——基于上海市天平社区的实地调查[J]. 中国行政管理,2020(1):46 - 52.
[15]侯同佳. 再造社群:"村改居"社区治理共同体的建设路径——以广州市 N 社区为例[J]. 地方治理研究,2023(2):26 - 39.
[16]谷玉良. 转型社区公共性变迁及其治理研究[J]. 宁夏社会科学,2018(4):163 - 170.
[17]马克斯·韦伯. 经济与社会:第一卷[M]. 阎克文,译. 上海:上海人民出版社,2019:19.
[18]王佃利. 城市治理体系及其分析维度[J]. 中国行政管理,2008(12):73 - 77.
[19]朱战辉. 数字时代城乡关系的可沟通性与融合发展路径[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2024(5):118 - 128.
[20]马光川,林聚任. 分割与整合:"村改居"的制度困境及未来[J]. 山东社会科学,2015(9):79 - 83.
[21]李和中,廖澍华. 行政主导的"村改居"社区治理困境及其化解——基于深圳市宝安区 S 街道的个案分析[J]. 社会主义研究,2017(2):105 - 111.
[22]袁明宝. 行政动员与社会吸纳:安置社区混合治理实践及其反思[J]. 求实,2021(2):37 - 50.
[23]李海金. 城市社区治理中的公共参与——以武汉市 W 社区论坛为例[J]. 中州学刊,2009(4):104 - 108.
[24]沈迁. 村改居社区物业治理共同体:逻辑理路、实践形态与优化路径[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学

版),2022(3):99-109.
[25]陶振. 重大突发事件防控中的应急组织动员何以实现?——以党员干部下沉为例[J]. 理论与改革,2023(2):135-149.
[26]梁琦. 从国家义利观到国家福利观:地方政府强发展逻辑下农民的国家观变迁——基于南京市溧水区转型社区的治理经验[J]. 中国农村观察,2022(3):76-93.
[27]王向阳. 国家治理转型、村庄社会类型差异与基层治理重构——基于国家治理转型与村庄社会基础耦合适配的分析视角[J]. 学习论坛,2023(5):60-68.
[28]吴春来. 条块关系与基层形式主义演化逻辑[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2021(2):129-140.

Differentiated Practices and Consequence in Integrating Rural-to-Urban Transformed Communities into Urban Governance Systems

LIANG Qi[a,b]

(*a. School of Public Policy and Management; b. Research Center for Regional Social Governance Innovation, Guangxi University, Nanning* 530004, *China*)

Abstract: In the context of new urbanization, it is an important measure to promote the integration of village-to-residential communities into the urban governance system. The integration of village-to-residential communities into the urban governance system has formed at least three types of practice paths: "welfare supply", "task reversal" and "self-service", which are manifested in different types dominated by resource capacity, administrative ability and social autonomy, and present three modes and consequences of integrating into the urban governance system: suspension, rigid and activated, and their essential differences are rooted in the differential structure of political and social relations shaped by the contrast and interaction of "state-society" forces. Local governments should abandon the generalized welfare supply path and the behavior of excessive administrative tasks, follow the development law of independent integration of village-to-resettlement communities, and establish a balanced urban-rural adaptation relationship between government and society. The path of "self-service" aims to maintain the cohesion of the original village-community relationship, establish a new type of organization and party building sinking mechanism, and provide a feasible idea for the effective integration of village-to-residential communities into the urban governance system.

Key Words: rural-to-urban transformed communities; typological comparative perspective; state-society relations; urban-rural integration; new urbanization

【责任编辑:王娟】