

双轨共治：过渡型社区的治理实践

韩庆龄

(山东师范大学 公共管理学院, 山东 济南 250000)

摘要: 过渡型社区是高速城镇化进程中出现的新社区类型, 探讨与其社会基础相匹配的治理模式, 对于推进我国基层治理体系与治理能力现代化有重要意义。江苏、浙江等发达地区, 立足过渡型社区的社会基础、治理环境和制度体制, 形成了技术规则之治应对“城”特征行政事件, 传统关系治理应对“乡”特征自治事件的“双轨共治”格局。双轨共治是立足乡村本位的过程治理, 主要通过社区干部职业化与治理体系行政化改革、公共服务与项目资源下乡等推动行政轨道运行; 通过自治单元下沉与社会精英动员、正式制度规则引入与自治规则重塑等来完善自治轨道建设。由此, 行政体系建设与村居自治制度实践共同构成整体性的基层治理结构, 有效回应了过渡型社区兼具乡村内核与城镇化发展的复合治理诉求。不过, 双轨共治是与治理资源和治理事务双密集型社会基础相匹配的复杂治理模式, 不能脱离实际盲目照搬。

关键词: 过渡型社区; 双轨共治; 乡村本位; 治理; 村民自治; 转型

中图分类号: D669.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2024)03-0053-13

一、过渡型社区的界定与治理脉络

当前我国正处于高速发展的城镇化进程中, 过渡型社区作为一种新的社区类型, 近年来逐渐成为学界关注的重点。蓝宇蕴用“都市村社型共同体”来指称与“城中村”相伴生、具有鲜明过渡性意涵的农民城市化空间, 认为这一新型社会空间是弱势的非农群体“小传统”得以依托、乡土行动逻辑得以体现的社会场域^[1]。折晓叶等通过对长三角、珠三角地区村庄发展模式的个案研究, 发现“超级村庄”作为一种新的社区形态, 表现出诸多传统意义上的“乡”与现代意义上的“城”之间的中间性特征^[2]。毛丹则把中国农村 30 年的变迁放在村庄与市场、国家、城市社会三大关系转变中加以考察, 认为村庄正在通过农村和城市的中间形态来实现从农业共同体向弱质自治社区的大转型^[3]。此外, 还有学者直接用“过渡型社区”^[4]、“半城半乡”^[5]等概念来指称中国特色城镇化进程中既包含着城市社区空间形态的特征, 又延续着一定的农村社区属性的特定社区演进形态。简言之, 学界普遍认为过渡型社区呈现出行政主导性、人员组成异质性和不稳定性的典型特征^[6], 是随着中国快速城镇化发展而产生的一种新社区类型。

与社区类型和形态研究相对应, 当前学界对过渡型社区的治理问题研究也逐步提上日程, 主

作者简介: 韩庆龄, 山东师范大学公共管理学院, 副教授。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“乡村数字治理体系的嵌入性发展研究”(20CSH013), 项目负责人: 韩庆龄; 济南市哲学社会科学课题重点项目“乡村振兴进程中基层治理数字化转型的困境与对策研究”(JNSK23B26), 项目负责人: 韩庆龄。

要围绕过渡型社区的产生原因展开相应的治理困境探讨。学者们认为,低质量的城镇化、城乡分治的二元管理体制^[7]、政府主导的强制性变迁是过渡型社区及其治理问题产生的根本原因,由此衍生出地域空间转变、身份价值认同、行为方式适应、生产生活变迁等诸多结构性问题^[8]。对此,从以下具体层面提出治理之道:一是个体层面,认为通过外部赋能与自身增能^[9],使农民顺利实现市民化角色的建构与认同,从而适应城市生产和生活方式^[10],成为合格的新市民。二是社区层面,通过激活社区的组织体系、公共文化服务和社会关系网络等,培育社区自主性,重视公民参与^[11],激发社区发展和治理活力。其中,学者们认为与原有村庄的“共同体关联”是过渡型社区走向现代公民社区的强有力的黏合剂与推动力^[6],主张重视村社集体记忆对社区治理的整合功能^[12]。三是国家政策层面,学者们主要从推进政策制度设计入手,认为应该完善过渡型社区中对失土农民、流动人口等边缘群体的社会支持体系^[13],打破城乡二元对立的关系结构,建立“农村—城市”的连续体结构^[14],采取城乡两种治理因素相互融合与渗透的混合治理模式^[15],或是消弭过渡型社区多元空间张力的包容性治理^[16],才能助推过渡型社区顺利实现城镇化转型。

综上,学界对过渡型社区发展前景的定位与治理策略的研判,主要从它向成熟城市社区转型的角度展开,即从结果型的城市社区治理模式出发,对其治理基础、治理体制、手段资源等对标找差,导致了这一研究路径下的治理策略相对泛化,难以形成与过渡型社区社会结构的吻合与匹配。同时,过渡型社区亦城亦乡的“中间特征”到底是一种“过渡形态”,还是一种“可持续形态”,抑或是一种新型的结构要素问题,学者们认为还有待时间验证和理论探讨^[2]。由此,我们不能简单将城市社区的治理模式直接套用于过渡型社区,而应采取不同的治理路径。根据系统治理理论,不管城乡过渡型社区的未來走向如何,都需深入其发展的社会环境系统中进行深度考察,探索与此类社区基础相匹配、可持续发展的治理机制,避免用城市社区的治理模式对当前转型社区的治理实践进行“一刀切”式的应然判断和错位指导。过渡型社区治理是立足乡村生活方式城市化转型、生产方式非农化转变的现代化转型之路。这一立足乡村本位的过程治理,需要兼顾静态结构层面的乡村内核与动态变迁层面的城镇化旨趣,深入过渡型社区自身的社会系统和复杂结构中探索过程主义的治理之道,才能走出以城市社区治理为导向的误区,切实推进过渡型社区的治理现代化转型。

本研究立足江苏苏州吴中区、浙江宁海等东部发达地区乡村的实证调研,从社区田野经验出发,发现在征地拆迁和区域工业化驱动的典型过渡型社区中,县乡村等基层治理主体根据过渡型社区“城”“乡”社会性质兼具的转型实践,进行治理力量和治理事务的分类梳理与匹配,形成了双轨运行的复合治理模式,实践出一条不同于单向城市现代化治理导向的创新路径,笔者将其总结为“双轨共治”,为我国具有多元发展前景的过渡型社区治理提供了重要经验。本研究主要对该模式的治理脉络进行宏观层面的运行基础分析和中观层面的实践机制探讨,以期理顺过渡型社区的治理之道,助力转型社区治理体系与治理能力的现代化。

二、双轨共治的理论基础与田野经验

(一)理论基础

国家与社会的互动关系一直是政治社会学的经典分析框架,“双轨政治”的概念则来自费孝通对传统国家与社会的关系研究。他认为,一个健全的、能持久的政治必须是上通下达、来往自如的“双轨形式”^{[17]379},包括由官员与知识分子围绕中央集权实施社会治理的上层政治轨道,以及由乡绅等乡村精英借助薄弱的基层组织展开治理的下层自治轨道^{[17]381-383}。并且,传统结构中的

自治轨道因依托无形的组织和士绅社会关系,并非常有效^{[17]396}。简言之,双轨政治重在结构层次指出了传统中央集权和地方自治分权之间的分工关系,但国家层面的行政管理与社会层面的乡村自治处于相对分隔的独立领域,这一分立的研究传统成为 20 世纪早期中国乡村中社会与国家关系的主流认识。

鉴于国家与社会二元分立的研究范式在解释乡村治理复杂性方面的诸多现实局限,学界逐渐出现了“官僚与士绅共治地方”的新研究传统。比如黄宗智发现,清代在解决民间纠纷时,许多问题的解决既不依赖社群的非正式方式和亲属的调解,也非依赖正式的法庭调解,而是借助国家与社会之间的“第三领域”来调节,在此领域中,正式的和非正式的制度共同参与并相互影响,呈现出“集权的简约治理”^[18]。与此类似,李怀印基于对晚清和民国时期华北村庄基层行政的研究,用“实体治理”来阐释基层治理中国家治理目标与地方非官方制度之间的融合,在该领域中国家与社群共同参与,官方职能与地方制度安排交织在一起^[19]。由此,开启了基层社会中国家与社会相互依赖的新型双轨治理之路。

进入 21 世纪以来,伴随着我国综合国力的增强,基础性国家能力发展进入新阶段。上层国家层面的治理能力和行政能力显著提升,国家与农民的利益关系由紧张转为一致^[20],这些转变为基层社会治理提供了新动能。同时,基层社会层面,社会基础的变革直接影响乡村的治理体制,使特定治理体制呈现出迥异的治理效果^[21]。过渡型社区处于城乡一体化变革的转型发展阶段,其社会基础结构的变迁亦产生新的治理需求。在国家治理能力提升和基层社会变革的双重背景下,区别于传统双轨治理中国家与社会的独立与分立,延续国家与社会相互依赖的新型双轨治理思路,本研究用“双轨共治”来概括过渡型社区的治理实践。“双轨共治”中的行政与自治双重嵌入基层社区,并直达最基层的治理单元,共同应对和回应过渡型社区带有半城半乡性质的治理事务(见图 1)。该治理模式中,国家不再悬浮于基层社会,行政体系建设与村居自治制度实践相辅相成,共同构成了整体性的基层治理结构,有效推动了过渡型社区治理的现代化转型。

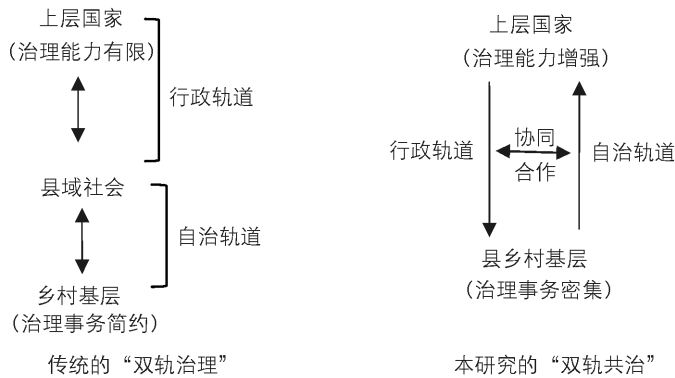


图 1 传统“双轨治理”与本研究“双轨共治”的结构图

在传统双轨治理中,国家建设和社会自主性的发育发展相对区隔,两者之间以县域社会作为连接点来进行必要的上层国家政策转译和基层社会重大治理事件的向上传递,以行政轨道主导的国家大传统治理和以自治轨道主导的地方小传统治理形塑出两种相对独立的治理场域。其中,传统皇权的无为主义是出于客观情势的限制,包括技术和行政的条件。这些限制使得加强中央对地方权力的改革难以实践。值得注意的是,费孝通“双轨政治”的概念,虽然侧重强调自上而下政治轨道和自下而上自治轨道的平行而非分层运行,但是他本人也意识到依靠无形组织和绅士社会关系的自下而上的轨道之薄弱,所以他又提出了“中国传统政治结构是有中央集权和地方

自治两层”^[17]的观点。双轨共治模式则是强国家时代的基层治理实践,上层国家和基层社会直接打通,农村基层治理程度越来越大地被纳入国家治理的整体范畴中,国家治理与基层治理相互强化^[22],行政和自治轨道形塑出整体性的治理格局,两者纵向通达并横向合作。双轨共治模式为国家与社会之间的良性和协同互动提供了新可能,是缓解上层国家政权建设与基层社会治理之间内在张力的有效路径。同时,只有国家与社会从传统的统治—反抗、竞争—博弈关系转为协同治理的关系,“国家能力”才得以转化为“国家治理社会”的能力^[23]。从该角度讲国家与社会协同建设的双轨共治模式是助推过渡型社区治理现代化转型的重要实践。

(二)田野经验

本研究将过渡型社区界定为在城镇化进程中由国家行政主导、地域工业化驱动或城市化大规模扩张以及城市辐射能力增强背景下,传统农村社区在自身的乡土文化和社会关联基础上,向城市形态、半城半乡形态、新村落共同体形态等多元方向转型发展的新社区类型。其中,国家行政主导的拆迁安置和合村并居的村庄、地域工业化驱动的东部工业型村庄、城市化大规模扩张以及城市辐射能力增强驱动的城郊村庄,都是当前我国社会发展中过渡型社区的典型类型。

本研究的田野经验来自苏州吴中区的大马社区和浙江宁海的祝村,大马社区是以城市基层社区为行政区划属性的管理单位,而祝村是以行政村为行政属性的单位,两者分别代表了拆迁安置的过渡型社区和区域工业化驱动的过渡型社区类型。笔者与研究团队于2020年和2021年暑假(7月5日—26日)分别在两地展开为期20天左右的驻村调研,对街道或乡镇的基层干部、村居社区干部、普通村民等进行半结构式访谈,关注基层社会治理、村居管理与服务、外来人口管理、乡土关系与互动等方面的内容。且根据研究需要,笔者2022年和2023年均通过电话回访的方式进一步补充完善了调研资料。

具体而言,苏州大马社区是征地拆迁推动农民上楼的典型过渡型社区。该社区经过两次合并,由原来的大马村和周边几个村庄合并而成,于2006年正式建立,目前总户数约886户,3350人,现有社区两委干部7人,居民代表30人。2006年以前,大马村一带是典型的农业村庄,耕地面积6000多亩。因吴淞江科技产业园建设征地,在政府的统筹规划下,大马村一带在2010年基本全部完成征地拆迁工作,被纳入城市社区管理体系中。现社区的配套设施正处在建设之中,乡民也面临从传统乡村生活向城市小区居住生活的转型。浙江宁海一带,则是区域工业化发展带动本地城镇化发展的典型代表地区,祝村地处镇工业园区所在地,全村157户,共469人,现有村两委干部5人。祝村原耕地面积近千亩,人均3亩左右。由于该村位于镇工业园区旁,从2000年开始工业园区在建设的过程中多次在该村征地,导致该村的耕地面积现不足300亩。现在村庄耕地由少数大户承包,村民多在镇工业园区就业,是典型的区域工业化推动的就地城乡过渡型村庄。在两案例地区,社区转型过程中社会结构和社会关系的变迁,相应带来“城”“乡”事务兼具的治理内容变革,呈现出复合治理的实践样态。为应对过渡型社区的复杂治理,仅靠少数正式社区干部难以应对,因此在政府行政体系进行下沉和动员的同时,亦需对社会力量和村庄积极分子等进行充分吸纳,形成行政事务和自治事务的分类匹配与双轨共治。

简言之,在国家公共服务下沉和基层治理现代化的进程中,过渡型社区的发展亦伴随着城市公共服务体系向农村社会的延伸,具有城市社区治理特点和高度行政化的治理事务需要通过技术治理来实现。但是过渡型社区终究没有转变成完全的城市社区,还保持着诸多传统农村社会的特质,这些具有农村社区治理特点和自治化的治理事务则依靠传统乡土关系网络的简约治理来实现。基层社区内部形成了行政化与国家技术体系延伸结合、自治化与农村社会关系网络运

用相匹配的双轨路径,形成了城镇化转型发展中国家行政与社区自治之间“二元共治”的新衔接机制,其运行基础和实践机制值得探讨。

三、双轨共治的运行基础

(一)社会基础:半熟人社会与公共性生产

过渡型社区既不是完整的城市陌生人社会,也不是费孝通笔下“生于斯、死于斯”的传统熟人社会,而是兼具城乡社会性质。拆迁安置和区域工业化带动的过渡型社区多是就近集中安置,原来村庄里的左邻右舍、亲朋好友并没有在地理空间上拉开距离,因此生活生产方式的城镇化转型并没有彻底断掉村庄生活里的人际关系。并且,东部沿海的过渡型社区成员普遍分享了城镇化转型的土地增值收益,经济水平普遍提升,社区经济与社会结构没有出现明显的分化。苏州大马社区按照当地的拆迁政策,平均每户居民会分配2~3套住房,居民满足自住需求之外,多将剩余房屋出租给工业园区的外地务工者,房租收益极大提高了家庭收入。宁海祝村则因镇工业园区的建设发展,村庄土地征用率达到70%以上,95%的适龄村民均购买了政策保障性的失地保险,人均每年有约2万元的保险收益。由此,形成了半熟人社会的扁平社会结构。在这一较高的经济均衡结构下,社区精英没有外流,中老年人均有相对充足的经济保障和闲暇时间,他们构成了社区生活的完整主体。该背景下,社区配套的活动空间以及小区内部乡民自发集聚聊天形成的公共空间较多,且在社区精英的带动下各类文化活动组织逐步发育,社区公共性逐步滋养起来。

宁海祝村专门修建了“聊天长廊”,苏州一带则基于地域社会苏剧的传统文化底蕴,各种民间社团在政府牵头和文化精英的带动下逐渐繁荣。与以往学界对过渡型社区中成员交往的陌生化和身份认同的内卷化危机认识不同^[7],当地在社区公共活动的参与中,原来同村但不熟悉的居民之间也逐步建立互动关联,新的居住空间里的地缘关系不断织进原来的社会关系脉络,社区公共性的成长又进一步增益了过渡型社区半熟人社会的性质。在此环境中,社区成员之间容易产生社区共同生活的“我们感”和“自己人”意识,逐渐树立起社区互动中正向的价值评判和正义伦理。这些弥散在社区公共空间中的社会评价,构成了日常治理中规约越轨边缘人和搭便车行为的重要软约束力量,如社区成员所言“闲言碎语比宪法还好使”,这种凝聚共识的能力为过渡社区实现有效治理提供了重要的社会条件。

简言之,过渡型社区半熟人社会的性质与社区公共性的生产机制,在很大程度上提升了社区成员与社区整体的社会资本,激活了基层治理的内生力量,为双轨治理提供了有效的自治资源和环境场域。

(二)治理环境:密集的治理事务与社会风险

伴随农业社会向工业社会的快速转型,社区内部滋生出密集型的治理事务,主要有三方面的表现:一是过渡型社区是城市小区的居住模式与农村村民的居住主体之间的错位。具体表现在拆迁安置小区村民搬迁上楼后,人口的城镇化、市民化往往有一个滞后延续的过程,原先与单家独户的自家院落相适应的生活方式,在城市压缩密集的空间格局中变得不合时宜,衍生出负外部性效应。比如,苏州大马社区中楼道里面养狗、门口放多个腌咸菜的罐子、门口堆放废品等,给社区协调工作增加了很大难度。在宁海区域工业化推动的过渡社区中,以城市小区的环境卫生标准对标中老年村民的生活方式,亦有很大的难度,比如正在推行的垃圾分类工作就步履维艰。

二是过渡型社区因其行政主导性强,政府对多元社会问题具有较强的兜底逻辑,这在一定程度上增加了治理事务的密度。农民在适应和应对过渡型社区生活的过程中,一旦遇到问题,很容

易天然地溯源并归结为被动失地,从而将本应由其他社会主体承担的社会责任转嫁到政府层面。苏州大马社区服务中心的工作人员表示,拆迁安置小区不同于商品房小区,与社区居住相关的生活事宜以及楼顶漏水、门窗墙面渗水等与房屋质量相关的建筑问题,居民不是第一时间向物业和开发商反映,而是习惯向社区干部反映,新安置小区的业主投诉与维权就成为社区工作的重大难题。

三是过渡型社区多处于人口流入的劳动力市场高地,本地人口与外来流动人口之间的关系处理,以及对外来流动人口的社会管理和公共服务等均构成社区工作的重要任务。大马社区工作人员表示:“本地人口与外来人口之间的矛盾以居住方面的纠纷为主,比如有一个租房户在阳台上安装马桶,楼下居民意见很大,这种租房户和本地住户的纠纷调解就很难处理。出租房的流动人口,每月都要定期检查,看看他们有没有乱拉电线、阳台有没有住人、电瓶车有没有上楼充电,等等。”与苏州大马社区的外来人口管理类似,宁海C镇有一个数控机械产业园,外地职工1600余人,祝村作为这个镇域工业园附近的小村庄,外来务工人员就达到90人,占本村常住人口的20%左右,他们集中居住在8户出租房内,由社区网格员定期走访与服务。

由此,居住空间压缩与生活方式之间的冲突、群众对社区多元问题的政府指向性、外来流动人口的综合管理等均构成了转型社区密集型治理事务的来源。过渡型社区的人口密度高,空间集聚,事物繁琐,不仅面临着维系底线秩序和底线安全的小微问题治理,还有宏观上的生产、居住、消防、人口管理等方面的安全问题,均需进行适当的危机预警与科学防控,以应对多元复杂和密集型治理事务带来的不确定性风险。双轨治理能够针对事务与风险的类型进行分类管控和精准对接,与复杂的治理环境之间能形成有效契合。

(三)体制支持:强政府统筹与制度输入

面对过渡型社区中的多元治理事务,国家对社会适度介入,是维系社会运行秩序的重要保障。苏南地区以土地为核心抓手的强政府统筹能力是双轨共治的政治基础。2010年以后,苏州吴中区政府统一规划开发,通过整村征地、以土地换社保的形式完成土地整合,建设产业园区来招商引资,形成了以地租为中心的利益统筹机制。该过程中,基层社区与土地脱钩,资源分配权上移,由区政府统一分配。由此,区政府和街道办与基层社区之间形成了以资源下移为核心的连接机制,基层社区的各项经费支出由社区集体经济和区政府、街道办共同承担,保证了基层社区运行资源的充足,为双轨共治体系的运行提供了充分的组织资源。

相较于苏南地区处于完成时的整体性统筹规划,浙江地区以镇域为基本单位的工业发展一直处于持续的进程之中,在工业化和市场化持续深入发展的背景下,乡镇与村庄之间围绕资源的提取与分配一直有比较密切的制度性关联。在积极有为的乡政村治模式下,灵活的制度输入机制就构成了当地治理体系有效运行的重要特色。县乡基层政府在资源下乡和征地开发的进程中,面临加强对基层社会监管和服务的双重需要,而在这个过程中相应的匹配制度规范下乡,才能形塑基层社会对资源的分配能力和纠纷的调节能力。比如,为规范资源下乡中的基层小微权力运作,宁海制定了“三十六条”;为引导村级重大事务民主自决,该县推行“五议决策法”等。在制度下乡的过程中,村庄基层的村级组织体系不是单纯对上负责的流程逻辑,而是根据村庄基础和利益有适度的变通,使得自上而下的制度输入在一定程度上兼顾了村庄社会的需要,呈现出对基层社会的嵌入性特征。富有弹性和灵活性的制度输入,给双轨共治体系的运行提供了体制性支持,促使上行行政轨道与下行自治轨道之间可以有机协同。

综上,过渡型社区中城与乡的双重属性交相碰撞,半熟人社会性质与社区公共性的成长为双

轨共治提供了社会基础条件,密集型的治理事务与不确定性的社会风险使精细化治理模式不至于空行空转,强政府统筹能力与灵活的制度输入体系则使双轨共治能够在基层社区落地扎根。

四、双轨共治的运行实践

双轨共治模式的实践机制,是国家与基层社会互动过程中对基层治理结构的重塑。传统双轨政治以“县”域为衔接点,行政与自治分别在国家上层与基层社会两个独立的领域中运行。本研究中的“双轨”则直通下沉到社区层面,行政与自治轨道在社区具体治理单元中协同互动与分工合作,实现“双轨共治”。

(一)行政轨道的运行实践

1. 社区干部职业化与基层行政化改革

在地方政府强有力的财政支持下,东部发达地区的过渡型社区中,社区干部完成了职业化和规范化改革,通过坐班制和工资制的形式实现对社区居民的全面服务和社会管理。村居社区管理体系纳入到上层乡镇或街道层面的科层管理中,人员招聘任用、工作安排和晋升考核等,都遵守政府行政体系内标准化和规范化的统一要求。具体而言,苏州大马社区作为村改居类型的过渡型社区,社区干部大多需要通过街道及上级部门的统一招聘,学历、年龄、基层工作经验等构成基本选拔条件,符合并通过招聘要求的人员,就以聘用干部的身份参与社区中接触群众较多的管理服务工作,经过一段时间的接触后再参加居民选举,完成从聘用干部到正式定工干部的转型。具有正式体制性身份的职业社区干部,主要完成上级政府围绕国家政策和资源服务下乡分配的行政任务。这些行政任务主要转化成条线职能部门的常规性工作任务下沉到基层社区,并构成村居社区两委会的主要工作内容。在苏州大马社区7个在职的正式社区干部向上对接的街道条线共有36项,每个社区干部平均负责五六个条线工作,每个条线都有微信群,由街道部门的分管领导和各基层社区的基层干部组成。科层体系内的条线工作构成基层社区干部的主要工作内容,且每个条线每月都会排名考核,与社区干部的年终绩效挂钩。职责清晰的工作任务、规范化的行政流程与考核机制,使基层社区的行政化改革既能完成上级政府的工作任务,又能满足群众精准的服务需求。

除了常规性的条线工作任务,联动公单是基层社区干部的另一主要工作内容。为打破科层体系内部“条强块弱”的管理传统,克服传统层级治理体系内部不同条线、块块之间的隔阂和行政惰性,在过渡型社区常规性和非常规性治理事务均比较密集的情况下,苏州吴中区依托网格化治理和联动中心体系建设实现公共服务的有效下乡和基层行政化改革。即“市区—街道办—基层社区”中的各级力量在市区联动中心的平台上形成联动整合机制,通过该联动机制,市区层面的联动中心将上层国家的治理需要和公共服务内容转化成为基层实践中可操作的标准性事物指标,然后以联动公单形式分类划归相关部门,再具体下沉到各社区干部管理的职责范围和地域范围内,自上而下实现了各种治理性、管理性、服务性工作在基层社区的有效下沉与分类治理。联动中心以“条块结合、以块为主”的原则重塑了基层治理的科层管理体系,实现行政轨道建设的提质增效。

2. 公共服务与密集项目资源下乡

伴随着我国产业经济发展和综合国力的增强,国家治理能力因丰富资源支撑而得到巨大提升。国家通过取消农业税费等一系列惠农举措,打破了围绕着农业税费提取建立的相对紧张的国家与农民的关系,开启了以工补农、以城带乡的资源下乡新进程。资源汲取政治转变为资源分

配政治,国家对基层治理的重心相应转变为有规划地对基层社会进行规范管理和公共服务。

当下,居住空间获得高质量的公共物品与公共服务日益成为农民治理需求的核心^[24]。伴随过渡型社区生产生活方式的类城市化转型,加之东部发达地区的强财政支持,案例社区中的公共安全、环境卫生、休闲设施等相关项目资源密集。比如,在村庄城镇化转型过程中,宁海大祝村在2000年以来配合镇政府征地500多亩,围绕村庄环境绿化、道路硬化、健身休闲公园、人居环境整治等展开了一系列的项目建设(详见表1)。在过渡型社区发展过程中,基层治理不是对社会进行单向的监督管控,而是以改善民生为主的资源和服务下乡,公共服务建设和密集的项目资源下乡成为基层行政轨道运行的重要内容。

表1 宁海祝村2000—2023年期间的村庄建设项目

年份	村庄建设项目	投入资金(元)
2000—2015年	村庄环境绿化	200万
2007—2015年	河港整治2000米与护栏齐全	180万
2009—2016年	硬化道路2500平方米	120万
2009—2014年	完成休闲公园、健身广场、聊天长廊、凉亭等建设	150万
2011年	完成水电的二次改造和安装	30万
2011—2013年	开展森林村庄建设	150万
2013—2014年	新农村环境卫生整治、五水共治	250万
2013—2020年	美丽庭院创建	50万
2014年	西环路建造	250万
2015年	污水处理	210万
2016年	党建精品村、文化礼堂创建	25万
2017—2018年	美丽乡村示范村建设	200万
2019年	扶贫厂房建设	200万
2018—2020年	人居环境整治(垃圾分类奖补)	30万
2020—2021年	河道砌石	30万
2020—2023年	村庄道路修复(交通局项目)	300万

随着公共财政资源大规模进入乡村社会,为保证各项资金安全高效落地、增强群众对国家的认同感,资源下乡绑定了监管下乡和制度下乡的程序性要求。宁海县推行的“三十六条”就是在该背景下应运而生,它通过明确村级小微权力清单,保障了项目下乡过程中的规范化运作以及其他重大村务事件的公平公开处理,也保障了村民在该过程中的知情权和参与权。过渡型社区基层行政轨道的建设呈现出服务和监管一体化的典型特征。

(二)自治轨道的运行实践

1. 自治单元下沉与社会精英的动员

在服务和资源下沉的过程中,为了避免国家政权在基层社会的脱嵌悬浮和过度干预的两极困境,以充分激发基层社会的自治活力,案例地区通过治理单元的优化与下沉,关键是通过制度性赋权和灵活多样的信息载体实现对社会自治力量的动员,再造了治理主体及其权力的合法性。

过渡型社区空间结构的转型,打破了原来传统的居住边界,社会关系面临重组重构。苏州大马社区由原来多个村庄合并而成,社区人口规模巨大,当地政府根据转型社区的实际特征,依托网格治理体系,将街道部门的行政指导力量与社区层面的基础参与力量进行了优化整合。即立足过渡型社区半熟人社会的扁平社会结构,在传统地域生活建构的熟悉关联和现代楼房居住带来的空间拉近基础上,以居住楼栋和原来的村庄边界为依据重设治理单元,大多以70~100户为一个治理网格/片区,在社区层面形成了街道指导员协助、各部门专职力量配合(多由社区在职干部担任)、社区参与员为基础的治理主体格局。其中,社区层面的专职网格员主要对接县乡层面

各职能部门通过网格下沉的行政工作、社会服务和常规管理事项。社区参与员则分为线下参与员和线上参与员两类,他们主要负责收集听取并向社区反馈片区群众的生活诉求、协调处理人员纠纷和利益资源分配等非指标化的关系事件,与群众做好面对面的交流与沟通等。线下的社区参与员多是村庄中的退休老干部、红白事的记账先生、老党员等,案例地区通过网格员职务、社区干部返聘的方式给予这些社会精英正式的组织身份。线上的社区参与员以年轻人群体为主,江浙地区二、三产业发达,处于全国就业市场的高地,当地年轻人多在本省就业,并倾向本地婚姻,向内的社区发展面向决定了年轻群体相对关心基层社区的发展建设。这部分“不在村的参与员”群体,多通过微信群等方式,积极参与社区单元中的公共事务。过渡型社区中依托网格单元重设基层社会的自治单位,通过线下与线上方式的联动,实现了对社区不同年龄的社会精英群体的有效动员。

2. 正式制度规则引入与自治规则的重塑

在东部发达地区,城镇化、半城镇化的高速转型形塑出流动理性的乡村社会。过渡型社区内部建立在血缘、地缘关系基础上的信任、伦理、人情网络等非正式治理资源,在日常公共性的交往中仍然存在规约作用,但是这种社会性规约延伸到基层治理中,往往因群众日益多元的利益诉求、社会精英个体家庭和家族的利益影响而难以单向发挥作用。在这种情况下,国家正式制度规则的输入与引导,成为基层自治实践中形成民主共识和集体决策的重要保障。

具体到案例地区,2009年大祝村所在的宁海县政府推行了“五议决策法”,为基层社区的民主自治提供了有效的规则引导。所谓“五议决策法”,是指村级重大事项必须通过“村党组织提议、村三委联席会议商议、村党员会议审议、村民代表会议决议、村民评议”的程序来进行决策。其中村党组织提议环节结合“党员联系群众制度”,要求每个党员都要入户,到每户村民家里进行走访和沟通。党员入户走访,一方面可以倾听群众建议,了解他们的诉求和利益要求,另一方面也可以激发群众对村庄公共事务的关心,建立群众与村庄的有机联系。同时,在村民代表或村民会议决议之前增加党员大会审议环节,这从根本上保证了村庄公共事宜的决策方向,避免了村民代表不合理的诉求对村庄政治的捆绑。在具体实践中,这一亮点进一步演变成“党员联系村民代表制度”,即党员会议与村民代表会议一起开,通过激发党员的政治觉悟和公共身份,有效约束了基层社会中策略治理的边界^[25]。比如在祝村调研时,村书记表示“村里征地时开村民代表会议,开了三次都没有形成统一意见,后来加进去开党员会议,党员的觉悟很快就带动起了村民代表,那些站在自己或家族私人利益角度考虑问题的代表很快就被边缘化了”。“五议决策法”一方面提供了基层自治正式性的规则流程,另一方面通过将基层党建嵌入治理程序,实现了国家正式制度规则的输入和正确的政治方向引领。

由此,国家政策层面的正式制度规则与日常生活层面中的道德伦理双向结合,即可发挥自治轨道简约治理和情感治理的低成本优势,又可保证基层治理的公平正义。在基层社区下沉的新自治单元,具备健全的治理主体和乡土自治的规则程序,为村民参与社区治理提供了民主协商的有效途径。

五、双轨共治的治理效能

双轨共治模式下国家政权下乡带来的行政改革与基层社会的村居自治制度相互激活,丰富了基层社区的整体性治理结构,同时有效回应过渡型社区复杂治理环境和密集多元的“城”“乡”治理事务,有效推进了转型社区的治理现代化转型。

（一）人人参与共享和行政事务的有效治理

双轨共治中行政轨道的建设,主要回应公共服务下沉和基层国家政权建设进程中的治理新要求。在服务指标化和标准化、行政流程效率化的技治要求下,针对公共服务和社会治理中带有“城”特征的标准化流程事件,行政轨道一则致力于科层体制内的多方力量合作和信息共享的平台打造,二则完善细化技治体系的内容与流程,形成群众不再缺场的精准对接,促使过渡型社区的行政化治理需求得到高效回应。

以往公共服务供给中,政府层面偏重信息提供和服务供给,深层次的政民互动、公民参与、合作治理相对式微^[26]。案例地区在公共服务下乡的过程中除了在村庄层面建立常态化的群众意见征求渠道,亦在各类网上政务平台开设群众投诉窗口,提供群众充分参与公共事务的空间渠道。比如,宁海祝村在村级层面就常设群众办事服务和意见征询窗口,此外群众还可以通过12345、网格系统以及各类政务服务的平台软件就村庄项目建设、政府社会服务、各类便民民生问题等进行申报,且相关政府部门以群众满意评价为标准,对参与问题解决的基层社区干部进行逐级考核计分,在群众反馈与政务服务优化之间形成有效对接。

党的二十大报告提出,“畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道”,建设人人享有的社会治理共同体^[27]。案例地区通过行政轨道的建设和运行,有效回应了国家资源下乡和政权下乡进程中基层治理规范化、正式化改革的新需要,保障了基层群众的参与权,对国家公共服务在基层社区的有序落地、基层政府为民服务能力的提升,都具有重要作用。

（二）权力文化网络重建与自治事务的有效治理

过渡型社区中自治单元的下沉找到了基层自治和村居民主运转的合适规模范围,不再囿于传统的行政村自治组织;村居自治规则的再塑造,主要依靠国家基层政权建设带来的制度下乡,以及传统熟人社会的非正式治理资源,展现出自治规则国家与社会层面的双向供给。通过自治单元的下沉与自治规则的再造,乡村社会以国家建构为底色,重建起基层治理的权力文化网络,有效回应乡土自治事务的协商与治理。

过渡型社区内部,关于国家资源落地、基础设施建设、村集体经济发展等需要民主协商的重大村级事务,均通过“五议决策法”的自治程序来有序推进。同时,转型社区发展变革的过程中,还涌现出诸多琐碎性的日常生活事件,比如新居住空间里的邻里关系磨合、上楼后传统红白事件的仪式变迁和场地转化、物业与社区成员之间的管理纠纷等。面对此类渗透社区社会关系、传统习俗和日常生活的带有浓烈“乡”性质的转型问题,社区成员延续村居传统,第一时间习惯性向社区干部反映,这些事件多由社区中熟悉原先村庄社会关系的中老年干部和片区中的社会精英,借助熟人社会的道义伦理来进行协商梳理和调节解决。在该过程中,社区的政治实践与社会生活形成良性的互促循环,私人性和公共性的传统生产生活问题在社区内部获得就地消解的空间。

以往的村民自治运行,主要依靠国家制度设置和熟人社会基础,且制度化水平较低,具有自生自发的特点^[28]。在过渡型社区自治轨道的运行实践中,依靠自治单元下沉与自治规则再造形塑的权力文化网络,激发了村居自治制度的活力,并重构了村居自治的运行基础,形成自治轨道与行政轨道之间的协同互动,共同回应过渡型社区社会结构的转型与治理事务的变革。

（三）“双轨共治”:城乡复合治理诉求回应与整体性治理

传统治理与现代技治的结合渗透是双轨共治模式运行实践的具体表现,是基层场域中行政与自治互动融合的基本方式,而两者的融合程度直接决定了基层治理的有效性^[29]。具体而言,一是行政轨道上的治理主体主要是通过事业单位招聘考试的年轻群体,他们主要从事自上而下

分解到社区层面的流程性行政工作,实现现代治理体系要求的精准精细治理。即面对规则化和程序化的事务性治理事件,具备专业化技能的年轻干部充分利用技术化、信息化的手段来收集基层治理的有效资源和信息,对于社区发展和治理事务的科学预测提供帮助。他们运用国家行政权力支持的正式治理方式,借助条块科层组织和现代技治体系实现对标准性社区事物的政策对接和监督反馈,推动过渡型社区治理中带有“城”特质的标准化和流程化事件得到高效和精准处理。二是自治轨道上的治理主体主要是基层社区在职中老年干部和社区内部精英聚合产生的本地社会精英群体,他们在国家正式制度规则和政治方向的引导下,运用乡土规范支持的非正式治理方式,通过调动半熟人社会内部的面子伦理、公共舆论、人情关系等传统治理资源,发挥简约治理和关系治理的优势,在合理地域范围和治理单元内发挥“当家人”与“代理人”角色。他们负责需要深入群众、与群众打交道的面对面型治理事务处理,针对转型社区中处于法律模糊地带或乡村人情规范中的小微事件,重塑起与转型社会基础相匹配的灵活地方规则和公共问题的解决方案,实现对非规则乡土事物的高效回应。

乡土实践中,苏州大马社区现任在岗的社区干部有7名,返聘的退休干部包括原来行政村合并前各个村里的老书记、老会计、妇女主任等,有4~5人,在大马社区陈书记看来,“退休的老干部通过返聘的方式回到社区可以发挥余热,我们正式干部主要对接上面政府的管理和公共服务,返聘老干部则主要对接下面的群众声音,对现在的干部队伍是很大的助力和补充”。在工作过程中,大马社区形成了新老搭配的工作格局。比如,作为社区老干部的妇女主任和通过街道考试新招聘的大学生村官小陈相互配合,妇女主任初中毕业,电脑操作主要在工作中自学,不太精通;小陈精通电脑操作,却不熟悉村庄社会关系。于是,小陈帮助妇女主任整理条线下来的数据、报表等行政任务,妇女主任则帮助小陈梳理夏天送清凉走访的老人关系网络,等等。对乡村治理事务做出科学有效的分类是乡村治理有效的基础^[30]。通过上述案例可见,根据过渡型社区内部“城”“乡”交杂的复合型治理事务,社区内部年轻的专职干部与中老年权威群体形成了合作型的治理主体结构。通过这两部分群体的分工合作,现代技术治理方式与治理手段和传统的面对面做工作的群众工作方式实现对接融合,使过渡型社区中的城式性标准事件与乡村性非程式性事件都能得到精准回应,确保了科层体系内的治理事务和溢出科层体系的剩余事务均能得到有效处理,在社区层面实现了行政管理与自治管理优势相结合的整体性治理。

综上,双轨共治模式的运转,不仅仅是国家行政力量在基层社区的输入与扎根,更是借助这一行政改革的契机将乡村内部的社会力量有效动员和组织起来,实现国家政权下乡过程中对社会力量的重新整合,建构出基层的权力文化网络。可以说,双轨共治既重视上层国家行政资源的下沉,又兼顾社会资源的动员和整合,通过两种资源的协调互补,一方面推动国家政权在乡土社会嵌入性发展,另一方面推动了基层治理公共规则的形塑和基层民主建设的进程,形塑出双轨协同的整体之治,有效回应过渡型社区的复合治理诉求。

六、结 语

党的二十大报告提出了坚持城乡融合发展、畅通城乡要素流动的要求^[27],2024年中央1号文件进一步明确要统筹新型城镇化和乡村全面振兴^[31]。在高速城镇化进程中,过渡型社区的出现表面上是行政主导、区域工业化、城市发展辐射的结果,其实质是社会结构现代化转型的内在驱动使其然。过渡型社区的发展变迁,是中国社会结构转型的缩影,它既延续和传承了部分村居传统和文化记忆,又不断实践城市社区的生产生活方式。该背景下,过渡型社区亦城亦乡的社会

结构有较强的流动性和不确定性,发展前景多元多样,衍生出复合治理的诉求,难以依靠单一的城市或乡村治理模式实现有效治理。案例地区立足过渡型社区的乡村基础与资源禀赋,根据社区治理事务的社会属性进行梳理分类和精准对接,形成了规范技术之治应对具有城市特征和行政化特质的标准性、程序性事务,传统简约治理应对具有乡村特征和自治性取向的非标准性、群众性事务的分工治理格局,走出了一条与过渡型社区的结构基础相适应的系统性和整体性的过程治理之路。

具体实践中,双轨共治模式深入到基层社区的毛细血管,将制度监管与基层社会的自主性融进治理过程,实现了社区行政化管理与村居自治制度之间的良性互动与整体性治理,创造出国家行政与社区自治有机衔接的新机制。不过,过渡型社区转型发展中还面临诸多不可预测的治理难题,很多在基层各部门体系和现有的政策框架内难以找到治理依据,而基层政府多从自身利益出发,以村居自治为理由,将这些超出村居自治管理范围的复杂事件交由社区民主协商,导致村居自治被过度工具性利用,给基层社区治理带来较大的合法性压力。此外,还有学者发现,城乡转型社区中,由于行政动员过于强大,从而限制了社区自主性和居民自治性的发展^[92]。可见,过渡型社区治理的现代化转型,不能走向过度自治或自治萎缩的两极,双轨之间要在治理主体的协同合作中进一步打通,国家政权的嵌入性和乡村社会的主体性之间不能失衡,国家治理与基层自治的关系是相互强化而非零和博弈。

双轨共治是与复杂社会和高风险社会相匹配的现代治理模式,它的有效运行需要具备充足的治理资源以及利益密集和事物密集的社会基础,在基层社会的落地成长不能一刀切。我国社会地域幅员辽阔,区域经济的发展很不平衡,自上而下的现代国家治理能力建设,需要与具体地区的经济社会基础相匹配,才能带来治理体系与治理能力现代化的统一提升。双轨共治对于我国高速城镇化进程中治理资源和治理事物双密型地区的治理转型具有重要意义。

参考文献:

- [1] 蓝宇蕴.都市村社共同体——有关农民城市化组织方式与生活方式的个案研究[J]. 中国社会科学,2005(2):144-154.
- [2] 折晓叶,陈婴婴.超级村庄的基本特征及“中间”形态[J]. 社会学研究,1997(6):37-45.
- [3] 毛丹.村落共同体的当代命运:四个观察维度[J]. 社会学研究,2010(1):1-33.
- [4] 周晨虹.城乡一体化进程中的“过渡型社区”研究[J]. 济南大学学报(社会科学版),2011(1):8-13.
- [5] 纪芳.村改居社区的概念辨析及其性质特征[J]. 农村经济,2023(1):63-74.
- [6] 刘祖云,李焯.理解过渡型社区认同之三维:时空、记忆及意义[J]. 理论探讨,2017(2):149-154.
- [7] 吴晓燕,赵普兵.“过渡型社区”治理:困境与转型[J]. 理论探讨,2014(2):152-156.
- [8] 张晨.城市化进程中的“过渡型社区”:空间生成、结构属性与演进前景[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2011(6):74-79.
- [9] 郑杭生.农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题[J]. 甘肃社会科学,2005(4):4-8.
- [10] 毛丹.赋权、互动与认同:角色视角中的城郊农民市民化问题[J]. 社会学研究,2009(4):28-60.
- [11] 徐宏宇.转换角色与规范秩序:空间变革视角下过渡型社区治理研究[J]. 社会主义研究,2019(2):110-116.
- [12] 赵呈晨.社会记忆与农村集中居住社区整合——以江苏省Y市B社区为例[J]. 中国农村观察,2017(3):16-26.
- [13] 汪萍.失地农民社区重建何以可能[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2010(12):186-189.
- [14] 文军.农民市民化:从农民到市民的角色转型[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004(3):55-61.
- [15] 刘丽娟,聂君宇.混合治理:城市化背景下过渡型社区治理的实践逻辑[J]. 农村经济,2021(12):109-116.
- [16] 吴宗友,丁京.过渡型社区的空间“聚一离”与包容性治理[J]. 中州学刊,2022(6):62-70.
- [17] 费孝通.乡土中国·生育制度·乡土重建[M]. 北京:商务印书馆,2011.
- [18] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代,2008(2):10-29.
- [19] 李怀印.华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村[M]. 岁有生,王士皓,译. 北京:中华书局,2008:15.

- [20] 王海娟,胡守庚.新时期政权下乡与双层治理结构的形成[J].南京社会科学,2019(5):78-84.
- [21] 仇叶.城乡一体化地区乡村治理逻辑的转换——对沿海农村村级治理行政化改革的反思[J].求实,2020(6):82-95.
- [22] 桂华.迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J].人文杂志,2021(4):122-128.
- [23] EVANS P. State-society synergy:Government and social capital in development[M]. Berkeley:University of California International and Area Studies,1997:204.
- [24] 印子.职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(2):42-49.
- [25] 李永萍.基层党建、基层治理与村庄公共性——基于对佛山市南海区禾村党建创新的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):59-68.
- [26] 黄建伟,陈玲玲.国内数字治理研究进展与未来展望[J].理论与改革,2019(1):86-95.
- [27] 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[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [28] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):1-8.
- [29] 汪锦军.嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡[J].中国行政管理,2016(2):70-76.
- [30] 王向阳.当前乡村治理中群众工作式微及其有效治理——基于“事务面向—工作方法”的二重组分析[J].西南大学学报(社会科学版),2023(4):63-73.
- [31] 中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[EB/OL].(2024-02-03)[2024-03-01].https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11186/202402/content_6934551.html.
- [32] 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.

Dual-track Co-governance:The Governance Practice in Transitional Community

HAN Qingling

(School of Public Administration,Shandong Normal University,Jinan 250000,China)

Abstract: Transitional community is a new type of community emerging in the process of rapid urbanization. It is of great significance to explore the governance model that matches its social foundation for promoting the modernization of grass-roots governance system and governance capacity in China. The author investigates that Jiangsu, Zhejiang and other developed areas have established a “dual-track governance” pattern based on the social foundation, governance environment and institutional system of transitional communities. This pattern employs technical rules to manage administrative events with the characteristics of “city” and traditional relationship governance to address autonomous events with the characteristics of “township”. Dual-track co-governance constitutes a process-oriented governance rooted in rural areas. It mainly promotes the administrative track operation through the professionalization of community cadres and the administrative reform of governance system, and the development of public services and project resources to rural areas. Simultaneously, it enhances autonomous track construction by decentralizing autonomous units, mobilizing social elites, introducing formal institutions, and reshaping autonomous rules. Therefore, the construction of administrative system and the practice of village autonomy system jointly constitute a comprehensive grass-roots governance structure, effectively coping with the complex governance demands of transitional communities, which combine rural core with urbanization development. However, this model needs to be matched with the social foundation of governance resources and affairs, and cannot be blindly replicated without considering reality.

Key words: transitional community; dual-track co-governance; rural standard; governance; villager autonomy; transformation

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>