

我国城市社区治理创新的四种模式

葛天任, 李 强

(清华大学 社会学系, 北京 100084)

[摘要] 以社区调研为基础, 从社会学关于政府、市场与社会三大机制的理论视角出发, 对于多种类型社区治理模式进行分析、归纳和总结, 提出了城市社区治理创新的四种模式: 政府主导模式、市场主导模式、社会自治模式和专家参与模式。政府主导模式是主流模式, 其制度优势明显, 但不足在于社会被动、居民参与不足、社区缺少活力; 市场主导模式的资源配置能力强, 发展潜力较大, 但也存在着市场失灵等问题; 社会自治模式最符合居民自治原理, 但缺少资源支持、最难操作、遇到的困难最多; 专家参与模式由于有专家的外力支持, 在制度设计、顶层设计等方面有优势, 但是, 容易产生外部依赖性, 需要探索专家撤出后也能自我运营的模式。因此, 统筹多种社会资源、激发多元社会活力、创新居民参与机制是社区治理创新的关键环节, 政府可以通过发挥多元力量的作用, 完善相应制度设计和政策约束, 进一步形成多元共治、共建共享的社区治理新格局。

[关键词] 社区治理创新模式; 政府主导; 市场主导; 社会自治; 专家参与

[中图分类号] C 916. 1

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2016)06-0005-09

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2016.06.001

一、如何理解社区治理创新的多元模式?

近年来, 全国各地社区治理创新案例不断涌现。总体上看, 社区治理主体正从传统的“一元治理”向“多元治理”转变, 治理方式也从传统的“自上而下”向“双向互动”、“多元互动”的方式转变。那么, 如何从理论上理解当前中国城市社区治理创新出现的多元模式呢? 不同的创新模式之间又具有怎样的动力机制和类型特征? 如何解释这些创新模式之间的共性和差异? 本文尝试通过对一些典型案例的分析来回答这些问题。

一般而言, 城市社区治理研究主要是针对城市基层社会层次上的相关治理主体、治理机制和治理行为的研究。其中, 治理主体一般包括党和政府的派出机构, 如街道党工委、办事处、社区党支部、社区工作站或社区服务中心等; 居民自治组织, 如社区居委会、小区业主委员会、社区社会组织或社区志愿者组织等, 如深圳近年来还在全市推广了居

民议事会等; 专业社会工作机构、辖区单位、房地产开发公司、物业公司等。目前, 随着住房市场化改革以及城市管理体制改革的推进, 多元治理主体之间总体上形成了复杂交织的共治格局。由于不同城市的社区发展状况差异较大, 社区内部的社会阶层分化、空间分化也较大, 各地往往因地制宜采取多种社区治理的组织架构, 形成了差异化的社区治理创新模式。

纵观这些创新案例, 在这些不同的治理创新模式背后, 隐含着一些类型化的主导因素和共通的治理机制, 从中可以抽象出四种具有理论意义的治理类型。笔者从社会学关于政府、市场与社会三元分析的视角, 在理论高度抽象模式的意义上将这四种理想类型区分为: 政府主导模式、市场主导模式、社会自治模式和专家参与模式。需要说明的是, 在实际的社区治理模式中, 多种治理主体和治理机制往往同时存在于同一个社区的实际运行之中。

特别需要注意的是, 自古以来, 中国社会就具

[收稿日期] 2016-08-26

[基金项目] 国家自然科学基金重大研究计划“非常规突发事件应急管理基础科学问题与‘情景一应对’型总集成升华平台研究”(91224008); “马工程”与国家社会科学基金重大项目“社会结构与阶层变化研究”(2015MZD054)

[第一作者简介] 葛天任(1984—), 男, 吉林吉林人, 清华大学公共管理学院博士后, 同济大学政治与国际关系学院讲师, 从事管理学、社会学研究

有政府主导特征，政府主导模式具有极强的制度优势，在中国目前的社会和社区运行中，党和政府发挥着极其重要的领导作用。因此，这四种社区治理类型都是在党和政府领导之下，这是毋庸置疑的。所以，本文所说的四种模式，亦可以视为党和政府主导模式的四种不同实现方式。本文仅仅是在学术理论的意义之上，抽象出了政府、市场、社会和专家四要素，提出了四种理论模式。在实际的社区治理中，这四要素是可以并存的。在四种抽象理论模式中，除了比较容易理解的政府主导模式和市场主导模式外，本文特别区分了两种社会主导或参与的模式：社会自治模式和专家参与模式。前者更强调通过社会、社区自身力量来组织、参与和创新社区治理，提供社区服务，增强社区参与，后者则突出了专家学者在社区治理创新中的引领作用。专家参与模式独具中国特色，具有深厚的历史文化传统，为此，笔者将其单独列出以便进行专门分析。

表 1 四种社区治理创新模式及创新案例

治理模式	创新案例
政府主导模式	田村街道（北京）、右安门街道（北京）、瑞泉馨城社区（成都）、美丽社区建设（厦门）
市场主导模式	怡海花园社区（北京）、桃源居社区（深圳）、百步亭社区（武汉）等
社会自治模式	翠竹园社区（南京）、太湖国际社区（无锡）等
专家参与模式	清华大学清河实验（北京）、大栅栏（北京）、塘桥街道（上海）

在研究方法方面，大量丰富的案例、经验研究为本文理论探索提供了研究基础。本文的研究材料来源于笔者直接组织调研的多种社区治理案例，以及收集的其他社区治理资料、田野材料、座谈资料等。笔者对于北京市社区的研究最为广泛，在2012—2016数年间，先后调研了北京不同类型的几十个社区，又由于在北京建立了“清河实验”，创新了可供日常观察的社区研究。除了北京以外，本文研究的其他城市社区还包括：深圳、武汉、上海、南京、无锡、成都、厦门等地（见表1）。从笔者所调研的社区看，像北京的田村街道、右安门街道的社区治理创新，是由政府主导推动的，是典型的政府主导模式。像北京的怡海花园社区、深圳的桃源居社区、武汉的百步亭社区等，在社区治理中，市场力量和市场机制发挥了关键作用。再如，南京的翠竹园社区、无锡的太湖国际社区等，社会

自组织的特征十分突出，社区居民自发组织起来参与社区治理，尤其是“社会自我调节”^①因素起到了很重要的作用。再如，像在清华大学社会学系的“清河实验”、大栅栏社区营造、上海浦东塘桥街道等社区治理模式中，许多专家、学者参与到社区治理创新之中，起到了引领社区发展、推动社区治理创新的重要作用。

本文逐一分析和阐释政府主导模式、市场主导模式、社会自治模式和专家参与模式的优势与劣势，并对四种模式进行比较分析，也对其创新和治理要素进行比较、总结和讨论。

二、政府主导模式：制度优势明显，但难以激发社区活力

政府主导模式是指依靠政府的行政力量，提供社区公共服务、完善社区治理架构、培育社区自治组织、发展社区公共参与的治理模式。政府主导模式在中国具有强大的制度优势，权威性较强，能够在短时间内迅速动员各种组织和财政资源，因此具有组织动员能力强、行政效率高等特点。但与此同时，这一模式不可避免地过度依赖政府领导者的个人魅力。因此，也存在着“人走茶凉”、“政随人废”的现象。由于政府主导模式的行政干预力量强大，社会往往处于被动接受的位置，社区自治能力没有得到培育，因而与社区自治的大方向存在着一定程度的背离，形成了某种治理悖论：政府越干预，社会自我运行和社区自治能力反而越弱。

（一）优势：依靠有魅力的“带头人”推动，资源动员能力很强

政府是社会公权力的代表，也是社区治理中最重要的主导力量。在我国体制下，政府集中了大量资源，拥有强大的资源动员能力^[1]，能够在短期内迅速改善社区治理状况并提供基本公共服务。在项目制为主要特征的基层管理体制下，我国的基本公共服务主要是以基层政府为单位、按照户籍人口配比相应公共服务和资源投入，因此基层政府相对于其他治理主体而言，资源动员能力更强。由于基层政府在一定程度上掌握着基层社区管理的人事权和财权，因此由基层政府推动的政府主导模式，其制度优势十分明显，具有效率高、能力强的特征。

例如，北京市海淀区的田村街道推动实施的“宜居街区”建设，就是典型的政府主导的社区治理创新。该街道地处城乡结合部，户籍人口3.5万，流动人口约7万人。在2014—2015年期间，

该街道利用各种环境治理专项资金以及市政府各类专项扶持资金，先后对辖区地块进行清理整顿，并对街道辖区内的公共空间进行统一规划和美化，完成了两条景观街、三个面积达到上万平方米的主题公园、上百个微型花园以及蓄洪生态休闲园、产业发展带、社区生活圈等建设，实现了绿色田村、文化田村、平安田村和宜居田村的目标。再如，北京右安门街道的老旧小区——翠林三个社区的改造提升，如果没有政府的推动，则根本无法实现。在街道主要领导的推动下，该街道在2015年争取到了市社区治理创新试点的政策性辅助资金约600余万元。街道办事处先对社区改造方案，以入户问卷的方式征集意见，在获得90%以上的支持率以后，制定了翠林三社区的空间规划，并迅速推动了内部空间改造、停车管理、卫生管理等诸多改革措施的落地。

在以上案例中，离开政府的主导，几乎是不可能实现的。但问题是，在中国大地上，任何一个社区都是党和政府领导的，可为什么有些社区治理得井然有序？而另一些社区则混乱不堪、问题丛生呢？如果细究其原因，就可以看到，凡是比较成功的、具有创新意义的政府主导案例，都缺少不了一个重要条件，这就是有优秀的干部作为带头人。而所谓优秀带头人的具体表现则是：有一定的理想主义情怀、有干劲儿、有智谋、敢于负责任。然而，在目前国内大多数的社区治理中，有这样的优秀带头人的总是少数。相反，看到的功利主义者是大多数，不愿承担责任是普遍现象^[2]，甚至出现不作为、不做事的局面。这一方面固然是因为社区治理绩效常常难以衡量，所谓“锦标赛”的官员竞争机制^[3]在社区治理领域并不存在。另一方面，也是由于一些基层政府更关心的是上级指令，而对民众诉求并不真正关心，加之缺乏公共参与机制，社区自治能力较弱。也正因如此，社区治理创新就越发依靠基层政府的强势领导人来推动。

（二）不足：政府越干预、社会越被动、社区自治能力越弱

虽然政府主导模式发挥了资源动员的制度优势，能够高效地解决基本公共服务供给不足的问题，但是由于缺乏引入社区治理的公共参与机制，治理主要依靠基层政府的行政干预，民众的社区自治意愿和能力没有得到培育，最后往往是政府干预越强，社区自治能力越弱。从短期来看，政府主导模式的管理绩效提升很快，但从长期来看，政府主

导模式不仅没有起到推动社区自治的作用，反而不利于社区自治的形成^[4]。在这个意义上，政府主导模式的劣势也很明显，缺少制度设计和机制设计来保障社区民众公共参与的意愿和能力。

例如，在相当一些“后单位制”的老旧小区^②，由于长期以来，政府和单位包办了大量社区事务的管理工作^[5]，社区居民的自治能力十分弱小，大量社区居民也缺乏公共参与精神，更难以适应新的市场机制。在笔者调查的M社区，单位改制转居后，由于居民拒绝缴纳物业费，社区长期以来一直缺乏物业服务，一度导致社区环境卫生衰败不堪，最后政府不得不进行干预，由政府出资改造社区危房和环境卫生。

相反，在政府主导的过程中，适当引入公共参与，则可以起到良好的治理效果。例如，右安门街道创建的“社会监督员”做法，让社区意见领袖、社区民众定期见面，政府将其意见吸纳进政策过程之中，这是一个良好尝试，达到了很好的效果。再如，深圳市政府在全市推行的“居民议事会”，也是在基层治理中引入公共参与的体制性创新举措。居民议事会由民主选举产生，主要对社区公共服务项目资金进行审议和裁决。由于居民议事会在政府资金分配上发挥了关键性影响，这一创新在很大程度上促进了居民对社区事务的参与和关心，取得了良好效果。可以说，在一些大城市，社区居民的教育水平较高、民众参与热情逐渐高涨，以适当方式引入有效有序的社区参与机制，已经成为一些基层政府回应社会矛盾和民众诉求的实践性选择。

三、市场主导模式：资源配置能力强，但存在市场失灵现象

市场主导模式是指依靠市场力量（如房地产企业、物业公司等）提供小区物业服务，乃至社区公共服务，培育社区自治组织、发展社区公共参与的模式。市场主导模式，是住房商品化改革以来诞生的新模式。这一模式相比之前计划经济时期，在社区治理的资源配置方面，具有天然合理性，资源配置能力很强。但是，由于居住社区的集团消费性质，以及社区公共服务提供的公共属性，市场主导模式的成功往往依靠具有社会责任感的企业家，而大量商品房居住社区仍然存在着较为普遍的、不同程度的市场失灵现象，其社会整合能力较弱。

（一）优势：依靠有社会责任感的企业家，资源配置能力强

在计划经济时代，社区生活主要由国家计划和安排。国家通过单位体制给城市居民分配房屋、食品以及各种生活必需品，按照一定空间范围和人口规模为城市居民配备粮站、副食店、理发店等基本生活服务设施。但是，计划体制在资源配置方面具有天然局限性，难以做到合理有效配置资源。与之相比，市场在资源配置方面具有天然合理性。在市场改革后，市场在社区生活资源配置方面开始发挥越来越大的作用，社区市场更是与社区生活紧紧地联系在一起。社区市场不仅包括基本生活服务市场，还包括房屋租赁和交易市场，尤其是后者对社区治理影响很大。

随着城市商品房交易市场的建立和发展，市场主导的社区治理模式开始出现。目前，多数的商品房小区的管理，都是由物业公司操办的，都应该属于市场模式。然而，市场模式与社区治理存在基本的悖论，市场强调交易双方的平等交换，而社区治理具有公共物品性质，小区有些公共服务确实不适合市场原则。所以，在市场模式的社区治理中，居民业主与开发商、物业因经济利益产生纠纷、冲突的屡见不鲜。在笔者调研的案例中，真正成功的、得到居民广泛认可的市场运营案例也只是少数。如果仔细观察这些成功案例，就会发现，在这些市场模式中，总是有“超市场”的因素存在，也就是说其经营行为已经超越了一般市场原则的界定。其之所以成功，往往是因为有理想主义的、有社会责任感的企业家承担了一些乃至很多提供公共服务的职能和责任。

例如，深圳的桃源居社区是国内较早的由开发商主导建立的社区治理创新典型。著名企业家李爱君女士所主导经营的桃源居社区在全国率先成立了社区公益基金会，并大力支持社区服务中心建设，促进了社区整体的发展建设以及社区公共参与程度的提高。桃源居社区公益基金会给社区组织提供资金支持和具体指导，在很大程度上推动了桃源居社区养老、妇女儿童教育、体育健身、义工和志愿者组织等方面的发展。社区服务中心通过支持社工机构和义工群体，推动了社区便民服务、居家养老、老年大学、社区救助等公共事务的深入发展。桃源居的创新模式赢得了广泛的社会声望，获得了中央和地方政府的认可。与李爱君女士类似，北京怡海家园的企业家王林达董事长，武汉的百步亭集团总裁、管委会主任王波女士，都提供了超出一般市场原则限定范围的社区公共服务。

(二)不足：难以克服市场失灵问题，社会整合能力较弱

如上所述，由于社区公共服务具有负外部性，理性市场主体缺乏提供社区公共服务的激励，这导致市场主导模式难以克服其与生俱来的市场失灵问题。当市场原则与社区公共服务的原则发生冲突的时候，市场模式的不足就会充分地展现。

尤其是在城市的老旧社区、中低收入群体聚集的社区治理中，市场原则的失灵就充分暴露出来了。目前，在城市众多老旧社区、后单位制社区中，居民不交或拒绝交物业费是普遍现象，这就与市场原则产生了尖锐的冲突。以笔者调研的M社区为例，社区基本公共服务的提供相对匮乏，需要政府的长期支持。由于单位制传统，M社区居民的物业服务长期由原单位负责，改制后居民的相对剥夺感很强，不愿意缴纳物业费，街道办和社区居委会也难以组织集体消费购买物业服务，导致社区环境、基本公共卫生一度陷入无人管理状态。类似M社区这一类后单位制社区，其市场失灵固然有历史原因，但在本质上还是因市场机制难以介入，缺乏有效组织集体消费的体制机制所造成^[6]。这就需要政府提供“兜底式”服务，保住社区公共服务的底线。在此意义上，应该让社区物业管理回归到政府保底、托底，市场提高服务增量的政策定位，进而确保社区集体消费过程能够有序、有组织地进行。

社区的灵魂在于人们对于社区共同体的认同和社区参与，而在这方面，市场失灵也颇为明显。目前，市场模式主导的商品房小区，居民往往由中产或社会地位较高的群体构成。这类社区中，中上层社会地位群体的自我保护感很强，加之多种社会因素的叠加，居民的社区参与意愿比较低。因此，这类社区的社会整合能力比较弱。虽然市场主导模式由于资源配置能力较强，能够很好地解决社区的物业服务、基本公共服务问题，但是在促进社区参与、激发社区活力方面则有其局限性^{[7][8]}，需要政府机构的规范和支持、社会力量的广泛参与和促进，如此才能弥补市场主导模式的局限与不足^{[8][9]}。比如上文中提到的深圳桃源居社区，社区服务中心、社区公益基金会、社区社会组织、义工团体就扮演了促进社区整合、提高社区参与活力的角色。

四、社会自治模式：社会整合能力较强，发展遇到极大困境

尽管从法理上说，我国城市社区居民委员会是城市居民的自治组织，但是，笔者在调研中看到：在实际运营中，居委会是街道的下属机构，居委会成员的工资由街道支付，他们每天上班完成上级交付的任务，日常工作十分繁忙，也实在没有能力组织居民实现自治^{[10][11]}。所以，这里所说的社会自治不是指居委会的自治，而是指社会力量尤其社区居民自发组织起来的社区自治模式。笔者在调研中，也确实发现了个别社会自治案例。在这些案例中，社区成员依靠自己、依靠社会资源，建立了社区自治组织，推动社区社会组织的发育，处理社区公共事务，推动社区参与和社区服务的完善。但即使在笔者所发现的社会自治案例中，这一模式目前仍然受到诸多体制性限制，缺少基本社会条件的支撑，包括体制认可、社区认同、社会组织发育、接受捐赠机制、人力资源管理方式、组织持续发展能力等等，发展遇到的难题非常之多。当前，在绝大多数社区中，比起政府和市场机制，社会机制还没有充分发挥作用，社会发育程度也最为弱小，社区成员的自组织能力非常之弱^{[12][13]}。

（一）优势：依靠有公共理念的社区领袖，共建共享特征突出

社会自治模式的重大优势，就是最合乎居民自治原理^[13]，符合制度设计初衷，具有十分突出的共建共享特征，社区自治能力得到了培育。但是，目前，社区自治模式的形成主要依靠具有公共理念的社区领袖来推动，尤其是需要来自政府的认可和支持。这一模式最主要的实现方式，就是通过建立和扩大社区居民的自发参与，来激发社区活力的形成。

在我国这样一个幅员辽阔、政治经济体制高度集中的国家，社区自治模式有着天然的政治合理性。因为中央集权社会的最大问题在于，高层指令与基层老百姓的生活距离太远，甚至经常脱节，所以，社区或居民自治最大的合理性在于治理者熟悉自己身边的事务、了解老百姓的实际诉求，具有其他治理者所难以获得的“地方性知识”^[14]，因此，其治理的方式、治理内容也往往最符合实际需求和实际情况。

以南京市翠竹园社区为例，社区居民、建筑师阿甘和林先生在 2011 年创建了社区自治组织——

社区互助会，从而推动了翠竹园公共事务自治模式的形成。在社区居委会的支持下，这一南京最大的民间社区公益组织逐渐“孵化”了 43 个社区俱乐部，从体育健身到妇女儿童教育，从社区图书馆到社区义工队，从社区养老到网络虚拟社区建设，覆盖了社区居民生活的方方面面。社区互助会每年开支 60 万元左右，资金来源主要是自筹，大多来自社区捐款、外来赞助，只有小部分是政府资助。截至 2015 年，互助会共募集到资金 100 余万元。阿甘等人还借鉴了企业质量管理模式，采取定岗定责的方法组织运营社区互助会，这一治理模式的治理绩效明显。在社区互助会成立之前，社区事务主要是依赖政府、物业公司来解决，社区居民往往是被动参与，但通过阿甘和林先生推动建立的社区互助会，社区居民的民主参与意识得到了培养，社区居民的公共参与程度得到大幅度提升。

（二）不足：几乎没有资源动员能力，发展遇到多重困境

从全国来看，真正实现社会自治模式的可以说是凤毛麟角。笔者调研的个别案例，也还处在发育阶段。在社会发育阶段，社会自组织能力还比较薄弱，社会自治模式的发展还有来自于制度和自身的多重限制因素。

当前，这一模式存在如下五个发展困境：第一，社会自治或社区自治的基本条件严重欠缺，尤其是社会自组织能力还有待培育。第二，社会自治模式还缺乏制度保障和政策支持，居民自治制度在很大程度上还没有很好地推行，社区组织、社会组织的职能定位、运行规范等还比较模糊、不够清晰，还受到各种制度制约和政策限制。第三，社区自治组织缺乏资金保障，可持续发展的能力还比较弱。第四，总体上看，社区居民的参与意识和参与能力还有待提升，社会自治模式主要依靠有理想、有能力的社区领袖。第五，社会自治模式仍普遍存在于一些中产社区。在大量非商品房社区，住房产权性质模糊、多元住房产权并存^[7]，对于这些内部分化或者碎片化较为严重的城市社区治理而言，实现社区自治或者社区共识仍困难重重^[15]。

尽管如此，社会自治模式的发展方向是明确的，党的十八届三中全会提出了要“激发社会组织活力”。社会组织的发育需要一个过程，社会自治能力的提高也需要相当长的时间，全国各地区的社会发展阶段也各不一致，这些都是培育社会、提高社会自治能力所需要考虑的现实状况。但是，单纯

等待、消极应对的治理态度和政策导向也是不可取的^[2]。因为，社会自治模式的出现却恰恰证明社会力量正在不断地生长，正在不断地推动社会治理模式的改变。这一模式证明，如果调整制度设计和政策导向，在一定程度上实现社区自治是完全可行的。社会自治模式极大地促进了社区参与和社区共同体意识的塑造，激发了社区自我运行的活力，这一模式所代表的发展方向是应该值得肯定的^[16]。

五、专家参与模式：具有制度设计和顶层设计优势，但可持续性较弱

专家学者参与推动的社区治理创新，本文称之为专家参与模式。从政府、市场与社会三大机制视角看，专家学者群体属于社会机制的部分，但是，该模式又区别于社会自治模式，因为学者们属于外部力量来介入社区治理。这一模式的主要内容是，学者们通过提供咨询，或者通过直接参与到社区事务之中，为社区治理创新提供合法性论述、变革动力，并为社区发展带来诸多体制资源和社会资源。无论是出于现实研究需要，还是出于具有长期历史传统的“士大夫精神”，或者近代以来逐渐形成的社会改造和社会干预传统，学者参与的社区治理模式，在中国有着深厚的价值感召力和一定程度上的资源动员力。比如，目前，清华大学社会学系在海淀区清河街道开展的“清河实验”，在学术传承方面接续了历史上社会学家于20世纪30年代在清河地区所开展的“清河实验与清河调查”。这一模式的优势在于学者们熟悉社会治理的发展趋势和脉络，可以做出较好的制度设计、顶层设计，学者们的立场也相对比较客观，有利于探索改革方向。其不足则在于，社区运营容易产生对专家的外部依赖性，一旦专家撤出，治理是否能够延续则会受到民众的质疑，其可持续性较弱。

（一）优势：具有制度和政策咨询的有利条件，适合于探索改革方向

专家参与模式的重要优势，在于专家了解全国乃至全世界社区治理的大趋势，可以有选择地引入适合该地区的治理方式。专家有理论和方法优势，可以做出治理的长远规划和顶层设计。专家不介入社区利益、立场客观、处事比较公正。专家的声望容易得到管理者和居民双方的信任。专家参与模式还适合于探索基层治理的改革方向，将一个地方的经验教训加以总结并探索在其他地方推广的可能。

毫无疑问，专家参与模式在政策研究、政策咨询方面具有明显的优势。

例如，在“清河实验”中，清华大学课题组首先开展了针对清河街道28个社区的定性、定量社会调查，根据社会调查结果来指导社会干预。调查发现，清河不少社区存在的较为突出问题主要有两点：一是不少社区基本公共服务普遍不足，一些社区缺乏基本物业服务、社区秩序混乱，这是居民们首要关心的问题；二是难以实现真正的居民“自治”，居委会成员大多并非来自本社区，街道和社区的职能划分模糊，社区承担了大量街道政府的事务，无法担负起反映民意的职责。

清河实验有针对性地提出了“社会再组织实验”和“社区提升实验”，通过社会再组织来激发社会活力，通过激发社会活力来实现社区提升。在社会再组织方面，课题组选择了3个社区作为试点，建立“社区议事委员会”，通过选举议事委员来增进社区居民与居委会、基层政府之间的沟通和信任，进而促进社区事务的解决。在社区提升方面，课题组对老旧小区、缺乏物业服务的社区进行物质和社会环境综合提升。目前，在清河的阳光社区，采用居委会及议事委员民主协商的方式，广泛动员居民参与，推进了社区绿化、建设了公共活动室、创建了阳光学堂、组织了社区标识评选等等，居民积极参与社区建设的热烈场面十分感人，通过共建共享，实现了阳光社区的整体提升。

（二）不足：容易产生外部依赖性，可持续性较弱

专家参与模式的劣势也是明显的。由于专家学者并非直接的利益相关者，专家关心的往往是学术和治理模式，这样与社区居民直接利益相关者的立场有所区别。社会自治模式最大的优点是自治者最理解自己社区的问题与居民意愿，专家是否能够设身处地地理解居民意愿也存在疑问。专家是外部力量介入，外部力量是否可以长期持续介入呢？这也是值得思考的问题。

改革开放以来，随着城乡社区巨大变迁，一系列新的社区治理难题涌现出来，一些专家学者开始参与到社会治理的实践中来。学者们的优势是理论水平高、学术视野广，不少专家也有外部资源的动员能力，但不是任何学者都善于实践操作的。一般而言，专家不是专职而是兼职，一旦撤出，专家所创建的模式是否可以持续就成为问题。仅就我们运

作的清河实验为例，课题组成员不在时，实验也常常会受到影响。所以，尽管专家学者可以组织、指导社区工作，专家也具较强的外部资源动员能力，但是一旦专家学者撤出社区治理实践和干预，社区就会面临外部资源输入困境、治理动力不足等严重问题，社区治理实践的可持续性也就大打折扣。目前，清河实验课题组也在思考，治理机制建立以后，社区要有自我运行能力，还是要实现社区自治。课题组认为，如果在专家撤出后社区还能够实现良好运行，这才是真正成功的专家参与模式。

当然，值得注意的是，我们观察到，在上海的一些社区治理创新案例中，专家学者以政策咨询者身份介入社区治理之中，也是专家参与社区治理的一种方式，也是改进社区治理模式的一种有益尝试。学者们为基层政府和社区领导者提供政策建议、决策咨询，发挥了良好的平衡利益、沟通上下、参政辅政功能。上海市具有重视专家咨询的传统，尤其是在近年来，上海市又不断尝试建立这种专家长期参与社区事务咨询的体制、机制，取得了较好的效果。当然，这种类型的专家参与模式的实际运行机制能否推广，或者存在什么具体问题，仍需进一步梳理、观察和研究。

六、城市社区治理创新模式的类型比较

根据社会学中政府、市场和社会三大理论视角，本文总结并分析了中国城市社区治理创新的四种模式：政府主导模式、市场主导模式、社会自治模式和专家参与模式。

首先，政府主导的社区治理创新模式，其动力主要来自于政府精英的推动。这一模式具有很强的制度性优势，政府整合资源的能力十分强大，推进速度快，但因居民参与不充分，往往难以激发社区活力，社会往往处于比较被动的地位。由于社区治理绩效难以衡量，政府主导模式更多地是依靠魅力型的领导人、带头人，政府领导者们并非仅仅基于晋升激励、政治压力、抑或危机事件^[17]而做出创新选择和行动。这一模式往往由于主导官员的离任而难以为继，因缺乏社区居民的公共参与而导致政府干预越强、社区自治能力越弱。

其次，对于市场主导的社区治理创新模式来说，尽管资源配置能力强，发展潜力较大，但却难以克服市场失灵问题。其中的一些成功案例往往是“超市场”因素在起主导作用。按照一般市场原则

来运营社区的企业家们，并非具有提供公共产品的激励机制或理性偏好。只有部分具有公共理念的企业家群体，会选择通过改善社区治理而获得品牌的商业价值的行为，乃至追求社会价值的实现，这就是“超市场”因素在起作用。其次，在实现治理创新的过程中，市场精英们需要获得体制权威的认可和支持，这对于市场主导模式而言至关重要。但这一模式的不足则在于社会整合能力较弱，需要依靠社会的力量来实现社区参与度的提高，也需要政府来处理市场失灵社区的基本公共服务供给困境，并进一步规范物业管理服务和市场交易过程。

第三，社会自治创新模式虽然具有较强的共建共享特征、最符合制度设计和政策预期，但由于受制于当前的社会环境以及体制和机制，这一模式往往存在多重发展困境，缺少资源、难以操作、发展中遇到的困难也非常之多。这一模式既难以获得体制内资源的支持，也难以获得其他多种社会资源的支持。因此，推动社区自治创新模式的实现，既需要社区精英们具有较高的社会资本，又需要他们具有极强的社会动员能力。调查发现，社区精英、社区领袖推动的社区治理创新模式的实现难度非常大，相应的创新案例少之又少。但是，这一模式无疑最符合居民自治制度的设计，最符合社会自治的基本原理，能够在很大程度上激发社区的活力，需要长期发展，也需要更多的鼓励、肯定和支持。

最后，专家参与的社区治理创新模式具有深厚的历史传统，虽然具有制度设计和顶层设计的优势，能够在很大程度上动用外部力量和资源来推动社区治理创新，但问题在于，依靠学术精英群体的推动和支持，容易产生对专家的外部依赖性，其可持续性较差。专家参与模式优势比较明显，在治理方向上具有更多的客观性立场，非常有利于探索社区治理改革创新的正确方向，也有利于促进社区治理的议程设置、决策咨询、执行评估和相关经验总结。同时，学术精英的体制内属性也较容易获得体制认同。然而，由于学术精英群体不具备直接动员政治经济资源的能力，需要通过较为间接的方式来实现社区外部资源的导入，因而这一模式也具有一定程度的局限性。

为了更好地比较分析上述四种创新模式之间的共同点与差异性，本文参考政府创新模式五要素的分析方法^[18]，将之扩展为六要素分析框架，并对各模式进行了比较和分析（见表2）。

表 2 四种社区治理创新的模式类型及其比较

模式要素	政府主导	市场主导	社会自治	专家参与
主体	基层党和政府	企业、物业经营者	社区领袖	专家学者
方式	行政力量主导	直接动员企业市场经济资源	社会捐助、自筹资金以及向政府申请资源	依靠学术影响和社会影响，吸收多元社会资本
动力	政府精英推动	企业精英推动	社会精英推动	学术精英推动
资源	政府财政资源、整合多种社会资源	企业运营资源	居民自有资源	广泛社会资源
内容	提供基本公共服务、提供附加公共服务、设立专项、组织社区治理体系、引入居民参与和监督	提供社区公共服务、创建社区公益基金会推动社区参与	创建社区互助会、推动社区参与度的提高	推动政府改革、科学调查社区状况、促进社区基本公共服务提高、推动社区参与机制建设
绩效	公共服务有很大改善、社区参与度有很大提高、社会参与和自治的负效应较大	公共服务、社区参与均有较大改善；社会整合效益较低、自治能力有一定改善	公共服务改善不明显；社区参与有较大改善；居民自治能力提高	社区公共服务、居民参与、自治能力均有一定改善

首先，上述四种创新模式的共同点在于，其动力都源自于精英群体的推动。四种模式的主要内容，都聚焦当前社区治理中的两个核心问题：社区公共服务和社区公共参与。不论是建立居民议事会、社会监督机制、社区公益基金会，还是创建社区互助会、社区居民议事委员会，本质上都是在政府与社区民众之间建立一个交流和互动的平台，从而改进社区治理模式，解决当前社区治理过程中存在的实际问题。

其次，四种创新模式的治理方式和治理绩效存在着明显差异。政府主导模式依靠行政力量推动改革创新，具有资源动员和体制权威双重优势，因而执行能力强、行政效率高，在社区治理中具有核心作用。但以笔者研究的案例观察，政府能力的强大也带来了社会社区的更为被动的处境，造成了居民的不参与或“等、靠、要”现象，所以，从绩效看，存在着行政运作的高速度与社会参与的负效益并存的现象。市场主导模式依靠直接资源动员方式，能够解决社区存在的基本公共服务缺失问题，并能够大量支持社区组织的发展，在一定程度上促进了社区公共服务水平的提升，这一模式的资源配置合理性比较强，尤其是经济绩效较高，一些商品

房社区能够做到维持基本运营和总体供需平衡，但该模式仍需获得体制权威的认可，从而获得各项社区发展创新的合法性。另外，相对而言其社会整合效益相对较弱。社会自治模式能够获取各种资源的能力相对较弱，往往以采取社会捐助或者申请政府资助的方式获得资金，动员民众参与又需要借助政府权威而建立创新的信任基础和合法性基础，因此社区公共服务提供的绩效相对较低，但是这一模式的社区参与效益较高、社会自治绩效较高。专家参与模式由于具有相当程度的资源动员能力，能够运用外部资源改善社区治理状况，其在公共服务提供、社区参与、社会自治提高方面具有一定程度的正向效应。

必须强调，本文所说的四种治理模式是抽象的理论模式，在实际社区治理中，往往是多种模式类型共存共生的。所以，社会治理和社区治理实践中，必须从多种模式中吸收营养，吸纳四种模式中的优点，尤其是吸收四种模式的精髓，避免或规避四种模式中的缺点、弱势与不足，尝试适合各个地区的多元共治模式，真正实现社会治理和社区治理的创新。

[注 释]

① 党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：要“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社

2013年版，第49页。

② 所谓后单位制社区，主要是指原为单位制社区，后来单位改制或解散，单位社区转变为居住社区，社区居民的主体仍然是原单位职工。

[参考文献]

[1] 周雪光. 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考 [J]. 开放时代, 2012, (9).

周雪光 [J]. 开放时代, 2012, (9).

- [2] 孙立平. 走向积极的社会管理 [J]. 社会学研究, 2011, (4).
- [3] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007, (7).
- [4] 李强等. “被动社会”如何变为“能动社会” [J]. 人民论坛, 2011, (10).
- [5] 李路路. “新传统主义”及其后——“单位制”的视角与分析 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2009, (6).
- [6] 李强, 葛天任, 肖林. 社区治理中的集体消费——以特大城市的三个基层社区为例 [J]. 江淮论坛, 2015, (4).
- [7] 郭于华, 沈原. 居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究 [J]. 开放时代, 2012, (2).
- [8] 李强, 葛天任. 社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究 [J]. 学术界, 2014, (1).
- [9] 李友梅. 社区治理: 公民社会的微观基础 [J]. 社会, 2007, (2).
- [10] 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的分析 [J]. 东岳论丛, 2012, (1).
- [11] 杨爱平, 余雁鸿. 选择性应付: 社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例 [J]. 社会学研究, 2012, (4).
- [12] 姚华. 社区自治: 自主性空间的缺失与居民参与的困境——以上海市J居委会“议行分设”的实践过程为个案 [J]. 社会科学战线, 2010, (8).
- [13] 罗家德. 自组织——市场与层级之外的第三种治理模式 [J]. 比较管理, 2010, (2).
- [14] 吴晓林, 郝丽娜. “社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察 [J]. 政治学研究, 2015, (1).
- [15] 肖林. “社区”研究与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评 [J]. 社会学研究, 2011, (4).
- [16] 刘娴静. 城市社区治理模式的比较及中国的选择 [J]. 社会主义研究, 2006, (2).
- [17] 燕继荣. 社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新的理论解释 [J]. 天津社会科学, 2010, (3).
- [18] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析 [J]. 管理世界, 2013, (8).

The Four Models of Community Governance in Urban China

GE Tian-ren, LI Qiang

(School of Sociology, Tsinghua University, Beijing, 100084, PRC)

[Abstract] According to the sociological theory of government, market and society, this paper analyzes the four models of Chinese urban community governance and their advantages and disadvantages by investigating the community governance innovation in the mega-cities in China. The results show that the government-led model has institutional advantages but cannot create self-governed community by more governmental intervenes with less public participation and community vitality. The market-led model has capacity for better resource allocation and better community development, but it cannot overcome market failure problems. The social self-governance model has been subjected to multiple difficulties because of lack of resources and restricts, although it is expected to be realized by the current institutional design. The scholar-led model is helpful for community to find an effective way to make the right decision, but it is unsustainable because it cannot solve problems when scholars leave from such a community. Finally, this paper makes a conclusion that government is supposed to encourage civic participation and innovation in local community level, by using more social resources and plural strengths to create more effective mechanism of supervision, accountability, response and participation, and to make an autonomy and vibrant grassroots society through further reforms.

[Key words] community governance; government-led model; market-led model; social self-governance; experts' participation

(责任编辑 岳天明/校对 正圭)