

转型社区的自组织及其法治化保障^{*}

——基于重庆市 L 社区的个案分析

陈柏峰 李梦侠

提 要: 本文立足于个案经验,在自组织网络的意义上讨论治理理论的中国适用性。在新型城镇化战略的推动下,农村社区的转型为基层社会的治理提出了新的挑战。社区自组织模式能够通过协调国家、市场和社会三方关系的方式来回应挑战。培育新组织、党组织领导、能人参与和政府介入组成了转型社区的自组织网络;契约机制、情面机制、互惠机制和行政包干机制则保障了转型社区的自组织运行。然而,法治化不足限制了自组织机制的发挥,通过强化社区自治职能、提升群众参与、建立健全社会治理规范体系有助于完善转型社区的自组织机制。通过个案,本文对作为自组织网络的治理的中国适用性进行了探讨,认为“治理”理论在中国的适用需要坚持马克思主义的国家观、重视地方政府的治权建设、重视基层社区的基础结构。

关键词: 自组织 治理理论 城镇化 转型社区 法治保障

一、问题与文献

自治理理论被引入国内之后,针对其“中国适用性”的探讨一直持续,诸多学者对其进行了广泛而深入的研究。然而,现有的研究多集中于宏观的话语层面,试图通过建设“本土性”的话语体系来说明理论的适用性。该类研究虽然取得了丰硕的理论成果,但是却难以在研究视角上规避“治理”概念的模糊性。王绍光(2018)的研究即明确指出“治理”得以大行其道的原因是基本概念不清,空有新

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“新型城镇化建设的法治保障研究”(主持人:陈柏峰,项目编号:16ZDA062)阶段性成果。

自由主义的主张却缺乏实证性根基，是一个“空洞的能指”，概念的含糊不清限制了理论的解释力，也为适应性的讨论带来了困难。按照罗伯特·罗茨的理论，“治理”具有多个方面的含义，包括作为最小国家的治理、作为公司治理的治理、作为新公共管理的治理、作为“善治”的治理、作为社会—控制论系统的治理、作为自组织网络的治理等（罗茨，1999）。为了使讨论更具有指向性和明确性，本文以自组织网络为切入点，在此意义上探讨“治理”的适用性问题。既有关于自组织的研究大致可以区分为以下几条进路。

第一，从国家与社会关系的角度来探讨基层社区的自组织问题。该类研究在立场上有所分化，其中部分观点认为国家、政府的放权有利于基层社会的自组织，典型的观点例如行政放权、市场化过程中的理性社会和农民自我组织、农村公民社会有助于村级自治的开展（徐勇，2005）；另一类观点则认为国家与社会的合作有利于自组织的发展，例如国家的政治思想、法律思想等意识形态是社会自组织的重要组成部分（万斌、陈明，2008），自组织的过程要重视党的群众工作并重构“政社关系”（胡献忠，2013；李凤，2016），自治的发展离不开国家的有效介入（叶敏，2015），政府支持型自组织有利于组织创新和风险管理（谢康等，2017），“授权式动员”保障了自组织的公共性和可控性（赵欣，2012），个体自组织与政府他组织是城镇化的动力来源（杨新华，2015），基层政府与社区之间明确职能、强化衔接、创新考核则有助于实现行政权与自治权的良性互动（沈承诚、金太军，2010）等。

第二，以自组织能力为对象的研究。有的学者集中关注了自组织的能力问题，并针对自组织的能力提升做出回应。相应的观点认为健全社会组织、扩大群众有序而自主的参与（杨贵华，2009）、专业化的社会工作介入（杨贵华、王瑞华，2010；王瑞华，2011）、纠正政府作用失当、坚持政府合理定位（王瑞华，2008）、自组织与他组织相结合（钱宁、田金娜，2011）是提升自组织能力的重要途径。在针对农民自组织能力研究中，有观点认为自组织文化、自组织创新模式、自组织的内部管理影响了农民的自组织能力（汪杰贵，2014），也有观点指出血缘关系、地缘关系、情感、共同利益能够强化农民的自组织能力（刘成良，2015），还有观点从制度层面出发，认为参与制度供给不足、制度运行不畅、制度绩效低下等原因限制了农民的自组织能力（汪杰贵，2018）等。

第三，聚焦于自组织过程的研究。有的学者将研究聚焦于自组织的过程，在具

体社会背景，特别是乡土社会的背景中探析自组织的发生机制。这类观点认为村治制度的变迁（袁方成、李曾元，2011）、能人现象（罗家德等，2013）、社会认同、乡村社区的外部环境、监督机制（罗家德、李智超，2012）、社会资本（吴光芸，2009；蒋文能、李礼，2010；聂磊，2011；罗家德、方震平，2014）、圈子现象（张田、罗家德，2015）等是自组织网络建立和运行的影响因素。

从既有研究来看，针对自组织的研究是探讨“治理”中国适用性的重要进路。将自组织问题放在“国家—社会”关系下进行分析是研究的主流，“治理”理论强调“去中心化”，政府只是社会系统的行动者之一，自组织相对于国家而言保留有一定的自主性，强调国家放权的自组织研究虽然突出了“治理”的“去中心化”观点，但是其将“国家—社会”置于二元对立的理论假设忽视了国家、政府在基层治理中的重要作用，难以贴合当前的治理实践。主张国家与社会合作的自组织研究弥补了前述研究的不足，既能够兼顾复杂的治理实践，又能够扣紧治理中协商、合作的理论要点。以自组织能力为对象的研究，最初以自组织内部要素探讨为主，在此基础上逐渐转向对外部结构的认识，自组织的社会基础、制度背景成为重要的分析要素。聚焦于自组织过程的研究，在微观层面对宏观的自组织理论进行了反思，并通过明晰本土化的影响因素来探讨治理理论的中国适用。

前述研究极具价值，但是也有不足。首先，对宏观背景的把握不够，既有研究中少有结合宏观的政策背景对微观实践进行解读，因此难以将分析深入。其次，经验质感不够，在既有的研究当中，除了罗家德等少数学者之外，多数学者对于经验的把握仅停留在现象层面，造成研究对于理论的反思不足。最后，既有研究的理论容量较小，难以把握更多的影响变量。结合前述分析，本文选择将研究置于城镇化进程的背景下进行探讨，并通过解析个案的方法来研究社区的自组织问题。本文要回答的具体问题是：在城镇化进程的宏观背景下，微观层面的自组织网络是如何被建构的？何种机制促成了自组织网络的运行？治理理论以法治为实现前提，那么当前自组织网络的实践反映了怎样的法治问题？法治能否，以及如何促进自组织发展？

文章写作所依据的经验材料来源于笔者及其所在的团队于2017年8月在重庆地区的调研，主要调研方式是质性访谈和参与观察，访谈的对象以乡镇干部、社区干部、社区居民为主。

二、转型社区的治理难题

(一) 转型社区及其背景

本文中的转型社区是指在新型城镇化战略推动下就地实现社区化，由传统农村社区转向新型城镇社区的共同体。在新型城镇化进程当中考察农村社区的转型，需要结合具体的城镇化背景。自2002年以来，L社区加速城镇化的脚步，至2007年，共历经了三轮“撤村并组”，原有的4个行政村共27个村民小组归于当时L村的建制之下，合并为9个村民小组，全村辖区9平方公里。2009年下半年，L村依托成渝地区的统筹城乡发展政策，在重庆市人民政府的批准下，正式转变建制为社区。时至2017年，L社区下辖9个居民小组，1130多户，总人口2575人，其中城镇人口600余人，农业人口1900余人。党支部下设9个党员小组，共有党员109人，其中流动党员20名。全社区60岁以上老人632人，70岁以上老人338人，80岁以上老人101人，90岁以上11人，100岁以上3人。社区现有耕地3764亩，林地4000余亩。

相较于一般的“村改居”社区，L社区体现出显著的乡村特点。首先，大部分社区居民保留了旧有的村居格局，全社区有7个居民小组分布在山区，没有集中居住，2个居民小组与乡镇城镇地区相邻。其次，该社区为当地有名的“空心社区”，全社区9个居民小组的青年人基本上选择外出务工，当地居民的主要收入来源是“务工经济”。再次，虽然已经实现“村改居”，但是当地的部分居民依旧保留有耕地和林地，部分居民在户籍上实现了“转非”，但是在事实上仍旧保留传统的农业生产和生活方式。最后，随着城镇化进程的进一步加速，L社区及其周边社区的土地被大量征收，失地居民不断增加，土地的城镇化和居民社会保障的城镇化是近年来当地城乡统筹政策的重点。总体上来看，L社区虽然在建制上已经由“村”转变为“社区”，但是生产生活依旧保持着显著的乡村特色，可以说是一个以社区方式管理的农村。L社区的模式在当地推进城镇化建设中具有一定代表性，因此将其作为典型个案进行分析。

(二) 治理难题

1. 居民小区管理问题

2005年回迁安置时，乡镇政府选择使用集体土地，以农民自主建房的模式建设

安置小区。由于小区选址邻近市镇、房价上涨等因素，部分建房农民发现了安置房建设中的商机，于是通过多建房、多加层的方式增加房屋数量。2012年，房地产开发商参与到小区的建设当中；2013年小区基本成型，全小区共有18栋楼300多套住宅。这些住宅在法律上属于农民自建房，住户难以获得房屋的完整产权，但在当地居民旺盛住房需求和谋利心理的作用下，大部分住宅和门面被用于出售和租赁，安置房“商品化”成为既定事实。

小区投入使用后，环卫工作成了棘手问题。首先，在传统村居模式中，环卫问题以分散、零碎的方式呈现，农户自行打扫即可，集中居住之后环卫问题集中呈现，住户自己处理难有实效，“谁来管”成为小区环卫面临的第一个问题。其次，安置房“商品化”增加了管理难度，一方面本社其余居民小组、邻近村社、附近乡镇的居民购房入住，使小区住户结构多元化；另一方面部分居民持有多套住宅与门面，而部分居民只有一套住房，住户财产状况差异较大，“如何管”成为小区环卫面临的第二个问题。

为了响应日趋严格的环保政策，区政府提高了环保在乡镇工作考核中所占的比重，结合上级政府的考核要求与发展地方经济的现实需要，乡镇政府开展了“生态文明示范镇”的创建工作，其中人居环境整治和镇容镇貌改善的实质性工作以“行政包干”的方式被“发包”到各个村社。按照以往的治理经验，“包干”至社区“两委”的环境整治任务再经分解细化后“分包”到各居民小组，由小组予以落实。但由于居民小区的出现，部分居民小组失去了承接行政任务的基础，乡镇政府的政策在基层面临执行能力不足的问题。

2. 社区老人关怀问题

对社区老人的关怀也面临着相似的问题。依托于成渝地区统筹城乡的政策和财政优势，当地的老人享有高水平的社会养老保险^①。不过农民的生存逻辑在于，既要有温饱的物质生活，又要有丰富的精神生活（谭同学，2006），养老不只需要物质上的满足，还需要实现公共文化和情感方面的满足。较高水平的社会养老保险虽然能够满足老人的物质需要，但是欠缺公共文化和情感的供给。此外，随着城镇化的不断推进，农村人口大量流出，“打工经济”的发达带来了社区“空心化”的后

^① 该社保政策于2008年开始实行并很快实现社区覆盖，目前该社区六十岁以上的老人每人每月可领取1000元至1500元不等的养老金。

果。作为传统的生活单元，家庭原本所具有的养老能力受到年轻人外出的冲击，社区留守老人的精神养老需求难以通过家庭得到满足。由谁、以何种方法来实现老人的精神关怀是L社区的治理所不能规避的问题。

从乡镇政府的角度来看，社区老人精神养老的问题同样属于政府工作的范畴。地方政府的惠老政策执行在社会保障城镇化的背景下显得尤为重要，但是由于社区层面缺乏具体的政策“接口”，以至于政府的政策执行工作难以开展。

总结来看，L社区在转型的过程中所面临的是公共服务供给不畅的问题。城镇化进程改变了农村社区的传统面貌和居民的生活方式，让社区产生了新的公共服务需求，既有的社区治理模式又难以满足居民在功能服务上的新需求，致使社区的治理面临难题。对于乡镇政府而言，社区的自治在很大程度上影响着政府对地方社会的治理，特别是在公共服务领域，社区公共服务机制的缺失影响了乡镇政府履行其职能。

三、作为应对措施的社区自组织网络

建立自组织网络以完善公共服务的供给机制，是L社区应对治理难题的主要手段。

（一）社区公共服务的自组织实践

2013年，在社区“两委”的倡议和号召下，小区住户召开全体会议，决定成立小区业主委员会（以下简称“业委会”）来解决小区的管理问题。成立业委会的想法最初来源于社区王书记，王书记早年在外从商时创办过物业公司，对现代化物业服务比较了解，因此将这一服务形式引入社区。作为社区治理的创新手段，L社区的业委会相较于城市小区的业委会，体现出了明显的不同：第一，业委会的成立并不是依据《物权法》和《物业管理条例》，而是依据社区“两委”的积极倡导，其中社区干部对于业委会的成立具有重大影响。第二，区别于城市的物业服务供给，L社区的物业管理采取了业委会与物业服务方合一的组织形式，业委会既要为小区管理做出决策，又要负责向小区住户供给物业服务。第三，社区“两委”倡导建立业委会的目的是为了完善特定类型的公共服务供给机制，业委会的管理以公共利益

为本位，不存在通过服务谋取市场利润的空间。第四，业委会接受社区“两委”的领导，在人事和财政上受到社区“两委”节制，换届也与社区“两委”同时进行；在业委会管理人员的选拔上，“两委”推荐、住户选举是主要的遴选机制；在运作经费上，部分工作经费和主要管理人员的酬劳由社区“两委”支出。

同年，L社区成立老年人协会（以下简称“老协”）。协会共有成员503人，全部来自本社区的九个居民小组，成员中年岁最高者超过百岁，最年轻者也有60多岁。“老协”的组织架构沿袭了“居民小组”的结构，协会设会长一人，主要负责“老协”活动的召集与协会账目；设出纳一人，负责管理“老协”经费；其余的“老协”骨干在各自的居民小组以“老协小组长”的身份组织、参与老年人活动。“老协”的骨干由协会成员选举并经社区“两委”认可。在活动经费上，“老协”采取了成员自筹和社区补贴相结合的方式，每个成员每年缴纳会费25元，一旦协会的活动经费出现缺口，则由社区进行补贴。

业委会和“老协”是社区“两委”针对新问题所制定的应对方针，该举措得到了乡镇政府的大力支持。由此，L社区形成了一张包括乡镇政府、社区“两委”、群众性组织等主体在内的社会网络，新的公共服务供给机制和协助行政机制由此产生。

（二）自组织网络的必要性

转型社区自组织的必要性在于，该治理实践能够在深层次上有效协调国家、市场和社会三者间的关系。治理理论的提出，反映了实践对于国家角色、政府职能、政治—行政合法性的多维度、动态性挑战，在更深层次上体现了对国家、市场、社会三者定位的重新认识（王诗宗，2009：12）。L社区的转型以城镇化为宏观背景，国家、市场和社会都在不同层面以相异的方式影响着基层社区的运作，理解三者之间的作用方式和相互关系是思考转型社区治理的关键。我国特有的政治经济体制确保了国家对于城镇化进程的主导，在国家权力的推动下，大量资源得以调用，城镇化的发展目标能够在短时间内得到实现。这种推进方式虽然在发展初期有其相对优势，但随着城镇化的深入推进，城镇化持续发展的动力不足等问题逐渐凸显（李强等，2012）。地方政府主导、市场和社会共同参与的方式有效地提升了L社区及其周边地区的城镇化水平，但相对激进的城镇化进程也存在不足：土地、社保方面的城镇化基本完成，但群众生活方式的城镇化却没有实现。地方政府、市场和社区“两委”缺乏相应的手段来应对当前的管理问题，国家、市场和社会三者之间的关

系并没有完全得到协调。

个案中的小区管理是一个政府不便管、市场不愿管、社区“两委”管不好的问题。居民小区的形成基于国家权力的推动，但管理问题却属于社区自治事务。从国家的角度看，地方政府选择农民自主建房的模式推进城镇化，其主要目的是为了高效完成移民安置、基础设施建设、建设用地“增减挂钩”等行政任务，相关的政策实践只涉及小区的建设环节，并不包含管理环节；加之小区建设使用的是集体土地，其中的公共环境卫生问题属于自治的范畴，因此该问题未纳入城市环卫工作。从市场机制的角度看，参与自建房的农户、地产企业等市场主体对于小区建设的介入带有“机会主义”色彩，其目的是抓住自主建房的良机，通过安置房“商品化”实现谋利。相比于建设环节，管理的利润空间极低，原因在于以相对昂贵的价格“购买”环卫服务不符合传统的农村居住习惯，致使通过现代化的物业手段管理小区缺乏观念基础和经济基础。从社区自治的角度来看，小区住户的异质性加强，外来住户游离于传统的治理单元——居民小组之外，使得小区的治理不能机械套用原有的组织基础。对于社区的内部住户而言，小区的居住方式将“邻里”变为“邻居”，压缩了居民交往的公共空间，人际关系呈现疏离，降低了以“亲密”为核心的“人情”规范在小区管理中的作用。

社区老人的精神养老则是一个政府没法细管、市场不愿管、社区“两委”没空管的问题。对于国家权力而言，执政党所秉承的政治伦理要求地方各级党委政府重视党群工作，面对着精神养老问题，党群工作细化为公共文化产品供给政策，当地各级党委政府不遗余力地开展文化活动，但是由于缺乏社会层面的对接口，预期的政策目标难以实现。对于市场机制而言，老年人需要的是轻松的、廉价的文化产品，这一需求决定了市场主体难以谋利，因此老年人难以通过市场化的方式实现精神上的满足。对于社会层面而言，提供符合老年人需求的公共文化产品属于社区自治事务，并且各级党委政府也有相应的资源输入，但是在“行政下沉”的大趋势中，满足老年人的精神养老并不属于社区治理的优先事项，社区“两委”更多的精力还是用于完成其所“包干”的行政任务。

总结来说，国家权力的深入程度有限、市场谋利空间较小、旧有社区缺乏相应的治理主体，国家、市场与社会在基层公共服务供给上没有形成协调的关系，致使相应问题在旧有的社区治理模式中成为“不可治理”的问题，通过形成自组织网络的方式来克服既有不足成为L社区的必要选择。

(三) 自组织网络的特征

1. 多元主体参与

转型社区的自组织网络吸纳了多个治理主体，乡镇政府、社区“两委”、群众性组织共同参与到转型社区的治理当中，并且承担了不同的角色。治理是较政府管理更为宽泛的术语，政府部门、私人部门和志愿部门被自组织网络吸纳，政府不再是唯一的治理主体，而是社会系统的众多行动者之一，政府、私人部门和志愿部门之间的责任界限相对模糊，其在服务功能上能够相互替代（罗茨，1996），L社区的公共服务供给依托于多元主体的共同参与，但是不同治理主体的作用却有明显的区别。

业委会和“老协”是特定类型公共服务的供给者，其建立和运转体现了社区在特定公共服务上的自我满足，管理小区和组织老人活动是这两个群众性组织的基本职责和日常工作。社区“两委”则在业委会和“老协”的背后发挥着领导、支持的作用，这种作用体现在人事和经费两个方面：在人事方面，社区“两委”以推荐、认可的方式对管理人员结构进行控制，业委员会主任、副主任由“两委”推荐，由全体住户选举，各栋楼由住户推荐管理人员，“两委”对其进行认可；社区“老协”的组织骨干也采用会员选举、“两委”认可的办法，而参与管理的居民基本上都属于本社区的精英能人。在经费方面，由于市场化的物业服务和养老服务花费不菲，缺乏相应消费观念和经济基础的农村社区难以适应以营利为目的的市场化服务，业委会和“老协”所收取的低廉费用只能维持组织的基本运转，这就决定了社区需要以“输血”的方式来培育业委会和“老协”。乡镇政府的作用则在于为自组织网络提供必要的资源，L社区的集体资产有限，限制了社区的行动能力，从集体资产构成来看，L社区的集体资产包括两类：第一是固定资产，主要是社区“两委”的办公楼，部分楼层虽然用于出租，但是所能够获得的租金有限；第二是居民小组的现金资产，这部分资金主要来源于库区移民和失地农民的土地补偿款，只有部分居民小组拥有该类集体资产。集体资产的不足和分布不均降低了社区独自开展公共服务的能力，乡镇政府对于社区的“资源输送”弥补了社区的不足。

2. 多重目标并存

参与社区治理的多元主体虽然具备了共同的目标，但是不同的主体也都秉持各自的目的，换言之，社区治理的实践既要服务于共同的治理目标，又要满足于治理主体各自的诉求。社区“两委”是传统的村治主体，其在自组织网络的运行中具有

双重目的：第一，为社区居民提供公共服务，方便居民的生产生活，“两委”牵头成立群众性组织的目的在于应对新的治理问题，完善公共服务的自我供给；第二，协助乡镇的行政管理，乡镇政府负责执行国家法律与上级政策，并按照其职能向基层社会投放公共服务，“两委”参与乡镇政府的“中心工作”不仅能够帮助乡镇政府履行其职能，还能够获得乡镇政府在资源和政策上的倾斜。相应地，参与到社区自组织网络中的乡镇政府也有其明确的目的，即领导社区“两委”参与乡镇工作，以获得行政权力深入基层社会的渠道与帮手。两个群众性组织在“两委”和乡镇政府的帮助下开展公共服务的自组织供给，并实现了社区的公共利益。但需要注意的是，两个群众性组织所代表的是内容、形式截然不同的公共利益，这在一定程度上说明了社区居民的利益开始出现分化，不同群体的居民对于社区自组织所抱有的预期是不同的，其在治理中所追求的目标也出现差别。

3. 治理资源交换

治理资源的交换是多元治理主体实现合作的主要表现。格里·斯托克（1999）认为集体行为中的各主体之间存在着权力依赖关系，集体行动的开展是组织相互依靠的结果，社会网络中的各个主体为了实现各自的目的而需要进行资源的交换和共同目标的协商。L社区通过设立自组织网络的形式来完善公共服务的供给，多元治理主体之间的合作是公共服务供给得以实现的基础，而不同主体之间的资源交换保证了合作的实现。

社区“两委”与乡镇政府间的交换为社区治理带来了大量的资源，政府也在交互的过程中获得了基层社会的组织资源。首先，乡镇政府通过项目制的方式，申请市级财政的项目资金十万元，在社区建设养老基础设施“老年人活动中心”。项目的具体运作由乡镇政府负责，目前该设施为社区老人专用，已成为老人日常集中活动的场所。其次，乡镇政府以下拨文化建设资金的名义拨款至社区“两委”，再由“两委”通过“老协”开展老人活动，仅2017年乡镇政府就向L社区下拨资金3500元专门用于老年人的文体活动。最后，乡镇政府为社区老人的文体活动输送文化资源，为了能够提高社区老人的活动水平，乡镇政府派遣专人对“老协”组织的广场舞活动进行业务指导。作为交换，乡镇政府在行政的过程中获得了社区的鼎力支持，“两委”干部、业委会成员均参与到“生态文明示范镇”的创建当中。

除了社区“两委”与乡镇政府之外，社区内部在治理过程中也存在着资源的交换。“两委”之所以吸纳精英能人参与社区的治理，很重要的一个原因就是借助

能人所具有的素质、才能、社会关系、威望来实现治理。业委员会主任洪某曾担任过社区干部，长期的干部经历让其在社区、乡镇层面积累了丰富的人脉资源，这使得洪某在小区的管理中游刃有余。“楼长”周某既是老党员，又是老干部，在社区中受人尊敬，其身份和经历使得住户能够服从于他的管理。“老协”出纳唐某是社区老干部，卸任前长期管理集体资金，干部经历和丰富的管理经验让其获得了社区老人们的信赖。为了迎合社区日益开放、外来居民增加的现实，“两委”也吸纳外来的精英参与社区治理，小区住户卢某来自邻镇，其职业为中学教师，高于一般住户的知识水平让他在小区住户中备受青睐。住户陈某来自本镇的其他社区，其职业是“包工头”，较强的沟通与组织能力使他成为业委会的重要骨干。除了群众性组织的骨干之外，领导社区治理的王书记也是当地有名的能人。能人的加入提升了社区的治理能力，而他们在治理的过程中也获得了经济、声望上的回报。

4. 多种手段并用

多种手段并用是自组织网络实现其治理目标的重要保证。治理既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制（罗西瑙，2001：10），公民不尽相同的喜好通过治理所涉及的内容和手段体现在政治选择和政治措施当中（卡蓝默，2005：10），尽管治理的诞生是为了应对国家失效和市场失效，但是其并不排斥国家的强制行为和市场行为，依据目标选择治理手段成为自组织网络的重要特征。从L社区的治理实践来看，自组织的手段包括了行政手段、市场手段和社区习惯。

行政手段主要通过乡镇政府来实施，例如政府通过执法来对居民小区周边的占道行为进行整治，这一行为所带来的后果是乡镇政府为居民小区提供了良好的周边环境。市场行为主要表现在小区的管理当中，尽管L社区在引入物业服务时对服务机制进行了简化和改良，但是住户与作为服务提供者的业委会之间依旧通过契约行为相联系。作为传统的治理手段，社区习惯在当前的社区治理中依旧发挥着作用，其中的典型代表就是“面子”。社区能人在治理当中具有较高的威望，社区居民在和他们交往的过程中“很给他们面子”。“面子”作为一种治理手段被运用于小区物业费用的征收当中，住户也会看在能人的“面子”上完成缴费，能人的“面子”越大，其动员住户缴费的难度就越低。然而，“面子”也有失灵的时候，本社区的小区住户于某借口小区没有管理的必要而成为欠缴“钉子户”，业委会因为没有强制措施而迟迟没有完成追缴。业委员会主任洪某打算在小区张榜公布欠费住户名单，寄望于形成小区内部的舆论压力来“拔钉子”，但是该计划碍于社区熟人的“面子”而迟迟无法实施。

社区习惯在当前仍旧具有良好的治理效果，但也表现出了明显的局限，如何在农村社区变迁的过程中适用传统习惯，这是社区自组织必须要面对的问题。

L社区的自组织网络符合普遍意义上的“治理”特征，但是值得关注的是，转型社区的自组织网络并没有像西方治理理论所假设的那样建立在市民社会的基础之上，而是发生在城镇化进程中的乡土社会，这为进一步探索自组织网络的中国适用提供了一个简要的方向，即在具体的、历史的条件下，转型社区的自组织网络是如何建构以及如何运行的。

四、自组织网络的建构机制

治理理论强调治理主体的开放性和多元性，政府部门、私人部门、志愿部门等主体的加入为自组织网络的建立提供了必要的组织基础。L社区通过自组织模式很好地应对了社区转型所带来的治理挑战，自组织网络成为提升社区治理水平的关键。L社区的自组织网络建立于具体的基层语境当中，契合基层社会的网络建构过程是探寻治理理论中国适用性的重要切入点，从个案情况来看，新组织培育、党组织领导、能人参与和政府介入共同完成了对社区自组织网络的建构。

（一）新组织培育

治理的开展需要符合社区的基础结构，契合社区治理单元的群众性组织解决了“谁来管”的问题。新设立的群众性组织以满足治理的功能性需求为导向，其意义在于依据新的治理单元匹配新的行动单位。

血缘关系和地缘关系渗透到农民日常生活的细节并主导农民的社会经济活动（杨华，2015），二者结合着农村集体经济制度形成了以联合家庭、小亲族、户族、宗族、村民小组和行政村为表现形式的农民行动单位（贺雪峰，2007），这一系列行动单位包含传统村级治理中正式和非正式的治理单元。随着城镇化的推进，社区治理单元发生转型，旧有单元的治理作用逐渐降低，新生单元所带来的问题则日益凸显。在L社区的治理实践中，居民小组是传统治理的组织基础，无论是自治事务，还是协助行政，均以居民小组为单位展开，居民小组因此是当地社区最重要的治理单元，也是最主要的行动单位。然而，随着居民小区和以精神满足为需求的老人群

体等治理单元的出现，传统以居民小组为基础的治理模式难以生效，致使社区“两委”对内难以管理小区和有效关怀社区老人，对外难以协助乡镇行政。

在城镇化的影响下，农村社区从封闭走向开放，原有的社区治理单元也产生变迁。L社区的居民小组作为重要的组织基础在传统的治理事务中依旧发挥重要作用，但新生治理单元却为其带来了新的挑战，针对新的治理单元建构新的组织基础，使得社区的自治有了新的抓手和渠道，也为社区的内部治理从总体性治理向分类治理转变提供了可能。从总体上来看，新组织培育的过程既是社区治理模式契合治理单元变迁的过程，又是社区培育新生社会权力的过程。

（二）党组织领导

党组织的领导是自组织得以实现的重要前提，“两委”在社区自组织实践中的地位与作用保障了社区治理的协调统一和持续可行。社区“两委”是社区自组织网络的核心，为自组织的实践提供了制度化的基础。该制度化基础主要源于三个方面。

首先，社区党支部在社区各项工作中居于核心地位。农村基层党组织与农民组织之间的关系实质是政党与社会的关系，在中国的政治语境中即党群关系（王建国，2014），中国共产党最大的政治成就之一，就是深入基层，在基层与人民群众之间建立起血肉联系（韩毓海，2011），这一联系为执政党在基层社会获得了稳定的组织资源。从事实的角度看，农村基层党组织在国家政权建设和社会经济发展的过程中发挥了重要作用；从规范的角度看，农村基层党组织在农村各项工作中的领导核心地位由《中国共产党农村基层组织工作条例》和《村委会组织法》所确立，基层党组织据此被赋予制度化的特征。其次，社区居委会是实现社区自治的重要主体。社区居委会是自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。在L社区的治理中，社区“两委”的领导使得社区自组织有了制度化基础，这一基础在为培育社会权力提供制度保障的同时提升了社区治理的动员能力和权威性。最后，社区“两委”与乡镇党委政府具有制度上的联系，乡镇党委政府和社区“两委”在治理的过程中能够实现资源交换，“两委”能够在自组织的实践中获得更多的资源支持与权威保障。总结而言，党的基层组织嵌入基层社会，在社区自组织网络的建构中发挥着“枢纽”作用。

（三）能人参与

能人参与是社区自组织得以开展的重要因素，能人则是社区的自组织网络得以

建立的重要基础之一。从L社区的自组织实践来看，能人参与提升了自组织网络的动员能力，并带来了自组织网络所需要的信任与认同。

首先，能人参与提高了社区自组织网络的动员能力。掌握优势资源的村庄精英在村务决定和村庄生活中具有较大的影响（贺雪峰，2013：303），任何自组织动员过程都是由单个人或一小群人动员一大群受众开始的，所以动员者及其特质以及动员过程就成为问题的关键（罗家德等，2013），社区能人提升了自组织网络的动员能力。第一，能人具有较广的人际网络，广泛的社会关系使其能够在治理中调动社区居民参与治理；第二，能人具有一定的权威性，社区干部、老党员等身份赋予了参与自组织管理的能人以相应的权威，有助于他们在自组织过程中获得社区居民的服从；第三，外来能人的参与降低了治理难度，城镇化打破了农村社区原有的封闭形态，具有良好组织沟通能力的外来住户参与到社区的自组织过程中，极大地提升了业委会对于外来住户的管理能力。

其次，能人参与为社区的自组织网络建构带来了信任与认同。格兰诺维特（1973：67—97）在对社会网络的研究中区分了“强连带—弱连带”，强连带是信任产生的主要根源，亲密与情感是强连带的重要标志，情感的依赖使双方保持善意的互动，增加相互间的信赖。长期共同生活的记忆，以及日常熟人之间的亲密情感建立了能人与社区居民之间的相互信任，信任关系的建立和巩固为集体行动带来了认同上的一致，共识基础由此生成。例如“老协”出纳唐某自集体化时期就是村社干部，长期的情感积累和共同的生活经历让她颇受社区老人信任。对于外来能人而言，其所具备的区别于本地居民的优势素质为其带来了被信任的资本，例如优于社区居民的文化素质、良好的社会沟通能力等，这些素质为信任的产生奠定了基础。

（四）政府介入

政府介入为社区的自组织实践提供了重要保障。社区自组织网络的建构不仅需要非政府主体的参与，而且还需要政府的加入。

首先，社区治理存在政府介入的必要。从社区层面来看，乡镇政府是自组织网络其中的一个治理主体，其存在和运作为社区的自组织提供了行政资源和权威保障。但是从乡镇政府的角度去审视，政府还需要在治理的过程中完成行政执法、政策落实、公共服务供给等职责。因此对于政府而言，治理不仅是参与社会自组织网络的建构，而且还是“社会—控制系统”的建构——乡镇政府需要在与基层社会多主体的互动过

程中实现社会控制的目标,因此对于乡镇而言,存在着介入社区自组织的必要性。

其次,当前的“乡一村”体制决定了政府与社区是相互抱和、彼此共生的关系。从自组织的实践来看,乡镇政府和社区“两委”之间存在着资源交换的关系,这种交换建立在资源占有不均的基础上,乡镇政府拥有相对充足的财政资源和行政权力,而社区则拥有灵活多变的治理技术和可供支配的组织资源,乡镇政府为了实现其利益需要社区“两委”的协助,而社区“两委”对财政资源和公共服务的需求离不开乡镇政府的支持(王文吉、丁煌,2014)。两者之间在“资源—利益”关系上的契合使得政府成为社区自组织网络的重要基础。在此意义上,“乡一村”体制影响了社区自组织网络的建构。

最后,社区“两委”需要在治理过程中得到乡镇政府的赋权。乡镇政府与社区“两委”之间的密切联系使得“两委”在治理实践中被乡镇吸纳,成为政府科层体制的基层延伸。这一事实强化了“两委”在社区之内的领导能力,因此可以说“两委”的权威既来自基层民主选举,又来自乡镇政府赋予。

五、自组织网络的运作机制

(一) 契约机制

契约机制主要用于业委会的运作中。业委会将现代化的治理手段带入转型社区的居住管理,物业服务所具有的契约机制成为社区自组织的运作机制之一。在业委会对小区的管理当中,契约机制主要发生在三个环节:资金筹措、服务提供和管理激励。

首先,业委会通过向住户征收物业费来筹措管理费用。物业服务将传统社区治理中以“人”本身为对象的治理转变为以“物”为基础的治理(杜鹏,2016)。按照住户间的约定,每套住房每年需要缴纳费用100元,租赁的房屋由租户缴纳费用,为了照顾居民外出务工而难以享受小区环卫服务的现实,外出务工住户每套房屋每年只需要缴纳费用50元。^①不同的收费规则共同体现了住户权利和义务的平衡,突

^① 业委会的收费规则反映了乡土社会对朴素“公平”观念的追求,在小区住宅户型一致的前提下,按套收费的规定兼顾了住户的财产状况,居民拥有住房数量越多,缴纳的物业费用也就越多,其在小区管理中所承担的责任就越大;外出务工住户费用减半的例外规定则考虑到了住户享受物业服务的实际情况,尽可能地平衡了住户享受服务的权利和缴纳费用的义务。

出了乡土社会朴素的“公平”观念，客观上降低了业委会的管理难度。此外，通过缴纳物业费，住户与小区管理之间的联系日益紧密，小区的自我管理获得可持续性。其次，业委会通过聘用保洁人员来管理小区环境卫生。业委会以每人每月900元的工资雇用两名保洁人员开展环卫工作，工作内容包括清扫小区道路、处理小区垃圾，业委会对保洁人员的工作进行监督，并处理住户的环卫投诉。最后，业委会通过向管理人员支付报酬的方式实现管理激励。小区住户所推荐的楼长负责收取物业费，业委会规定楼长可从所收取的物业费中提取10%作为服务报酬。一位楼长认为自己所能获得的报酬其实不多，参与管理的目的也不是为了获得报酬，但是能够从自己的服务行为中获得物质激励还是能够提高自己参与小区管理的积极性。

值得注意的是，业委会结合社区居民的消费观念和经济水平对物业服务进行创新，使其区别于市场化的物业服务。第一，居民小区的物业服务不以营利为目的，而是追求住户的公共利益，这就使得物业服务的费用较为低廉，按照当前的收费水平和小区的住宅面积计算，每平方米住房所负担的费用每月不到一元。第二，小区的物业服务通过简化组织的方式降低了运作成本，小区的管理并未区分业委会和物业服务机构，而是将两者合一，业委会既是小区事务的决策者，又是物业服务的提供者，此举在减少了管理环节的同时也减轻了住户的负担。

（二）情面机制

契约机制并不能完全替代传统的社区治理机制，事实上在社区自组织的不少环节，传统的治理机制仍旧发挥着重要作用。转型的农村社区保留了明显的熟人社会特征，社区居民之间的亲密关系要求居民遵循情面原则，即居民的交往互动必须讲人情、顾面子，这是熟人社会人际关系的基本原则（陈柏峰，2010：47）。作为传统的治理机制，情面在业委会和“老协”的运作中发挥着重要的作用。

情面为小区的管理提供了乡土性的社会规范。物业费用的征收虽然有着现代化的契约基础，但是其在行为规范意义上的作用有限，情面的存在使得业委会的征收行为有了规范基础，基于情面原则，小区住户能够在心理层面服从业委会的管理，并逐渐为日后的物业管理建立共识。情面机制的另一个作用是维护社区情感提供纽带，业委会在“拔钉子”问题上的踟蹰虽然降低了小区的管理效率，但是从更深的层面来看，讲情面、不走极端的做法维护了社区居民之间的亲密关系，从此角度来看，情面机制为关系社会的存续提供了伦理基础。

情面原则在“老协”的运作中呈现出另外一种形态。情面兼具了“人情”的三种不同含义：第一是人在不同生活境遇下可能产生的情绪反觉；第二是人与人之间的资源馈赠；第三则是人与人之间相处的社会规范（黄国光，1985）。“老协”的情面运作首先表现在特定时日的礼品慰问，“老协”会在春节、中秋和老人生病的时候对其进行探望慰问，以使老人在特定的情境中获得关怀感。“老协”的情面运作其次表现为对老人生日、葬礼的参与，“做酒”是当地老人过寿或葬礼的习俗，具有社区规范的特征，“老协”以组织的名义参与到老人的寿辰与葬礼当中，通过出“份子”、帮忙料理等形式表达对老人或家属的关怀，该举措不仅符合社区的传统习俗，还使得老人对社区生活抱有较高的精神预期。

（三）互惠机制

熟人社会的另一个人际关系基本原则是互惠原则。以“人情”为核心的熟人社会秩序机制使乡土社会的人际交往牵涉经济和社会文化意义上的“亏欠”（陈柏峰，2011），“亏欠”产生了经济和社会文化意义上的交换，互惠原则是这种社会交换的表现形式之一。通过互惠机制，社区居民在人际交往的过程中完成了相互之间情感、情面和生活预期的再生产。

互惠机制在业委会的运作中表现为物业管理方式的变通，例如关于住户自办酒席所产生的环境污染的治理。在传统的村居方式中，家庭院落或者乡村公共场地为村民自办酒席提供了场所，而“农民上楼”之后酒宴的场地成了问题。为了降低宴席成本、提高“人情”收入，小区住户将小区空地和道路作为酒席场地，后来甚至小区之外的居民也选择到小区里自办酒席，由此产生了大量的生活垃圾。从业委会的角度出发，禁止居民自办酒席是难以做到的，一方面是因为自办酒席符合社区的传统习俗，禁止办酒席极易伤害住户和社区居民的情面，不仅对管理无益，而且容易引发纠纷和对立；另一方面，业委会的成员也是小区住户，也会面临着同样的问题，禁止自办酒席将使得业委会成员自身被社区的传统秩序所排斥，降低管理人员的社区关联，甚至损及自身在社区的名誉。为了应对这一两难局面，业委会采用折中方案：自办酒席的小区住户负责清理酒席产生的所有垃圾，业委会负责监督，小区之外的居民来办酒席需要向业委会缴纳200元的场地费，并且需要按照业委会的要求清理置办酒席所产生的垃圾，互相给予便利的交往模式降低了矛盾纠纷的发生概率，同时也为社区生活中的日常往来保留了空间。

(四) 行政包干机制

社区治理存在政府介入的必要，但政府机制难以完全在社区层面发挥作用，社区的自组织实践为政府行政提供了新的路径。从L社区的自组织实践来看，行政包干不仅能够完成乡镇政府的工作，而且还能对社区带来物质激励。

“行政包干”之所以能够介入社区治理，首先在于“行政包干”具有较强的灵活性。科层制所具有的层级性和纪律性使得其运转“讲究条理，谨慎行事，严守规章”（默顿，2008：300），这一要求能够确保规范化的实现，但是限制了治理一线所需要的灵活性，一旦遇到规范化手段难以处理的复杂事务，科层制就表现出相应的缺陷。针对这一缺陷，“行政包干”将治理的末端环节“外部化”，通过社区“两委”和群众性组织来完成复杂的行政任务，此时治理进入“简约治理”的路径，包括非正式权威、非正式规范在内的多种治理资源得到综合运用，从而增加了治理的灵活性和效果。同时，“行政包干”具有较强的激励性。社区“两委”的日常运转和公共基础设施建设依赖于国家的资源输入，乡镇政府通过将“包干”事务与资源投放相结合的方式刺激社区完成“包干”事务，待“包干”事务完成之后乡镇政府再依据完成情况对社区“两委”进行考核评价，以此来决定资源的投放。

社区“两委”对乡镇政府工作的配合与协助既是义务使然，也是激励所致。区别于社区“两委”在乡镇工作中所受到的直接激励，业委会和“老协”以间接的方式受到激励。群众性组织做好相应的“包干”工作能够让社区“两委”在乡镇政府的中心工作中获得不少加分，使社区“两委”在资源上能够获得乡镇政府更多的支持。能否办好事情的并不在于政府下命令或运用其权威，而是如何动用新的工具和技术来控制 and 指引。无论从乡镇政府，还是从社区的角度来看，转型社区的治理都存在着政府介入的必要性，关键在于通过何种方式使得政府机制符合社区治理转型的需要。结合着“治理”理论来看，“行政包干”在很大程度上体现了社会网络中组织间的相互依赖和资源交换，具有明显的“合作治理”的特征。

六、自组织的法治化保障

社会组织的良性发展和有效运行离不开“依法”，法治化是提升社会治理水平的必要途径。转型社区的自组织虽然能够在一定程度上回应新的治理挑战，但其局

限也限制了治理作用的发挥。以法治化保障来完善转型社区的自组织机制，既有理论层面的必要，又有现实层面的必要。

（一）自组织法治化的必要性

从理论层面来看，对转型社区的自组织进行法治化保障，符合法治建设的要求。首先，转型社区的发展要求法治“在场”。尽管转型社区在建制上完成了社区化，但是其运行依旧体现出显著的农村特征，作为主要的治理主体，村社集体是自治、法治、德治的运行场域，也是村民自治实践和乡村治理体系的基础性制度（陈柏峰，2018），村社集体依法而治、依法自治是提升转型社区治理水平的重要手段。其次，法治是提升社会治理水平的重要机制。法治在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中具有基础性地位和作用（徐汉明，2014），改革开放以来，我们党既高度重视国家治理，也十分重视社会治理，不断推进社会治理创新。社会治理创新的重要标志，就是实现依法治理，不断提高社会治理法治化水平（张文显，2016），作为社会治理的重要实践，转型社区的自组织需要通过提升法治化程度来完善治理功能。最后，法治是转型社区建构治理规则的重要机制。治理主体的开放性决定了治理是一种公私合力的治理，政府“命令—服从”式的硬性管理方式不再具有垄断地位，私人部门的介入使得治理手段发生变化，发生软化（罗豪才、周强，2013），换言之，治理的实现不仅需要“硬法”，还需要“软法”。对自组织进行法治化的保障，有助于建构多层次的社会治理规范体系，使得转型社区的治理获得更多的治理资源，从长远来看，自组织的法治化有助于“规范公民社会行为，推进参与民主、协商民主”（姜明安，2014），这符合治理的理论意涵。

从现实层面来看，转型社区的自组织存在法治化不足的困境，急需对其进行法治化保障。首先，作为传统的自治单元，L社区的自治空间受限，自治功能发挥不畅。“行政下沉”普遍化在很大程度上挤压了社区自组织的空间。社区“两委”承担了较多的行政任务，用以从事社区自组织的人力、财力和物力因此受到挤占。借助社区“两委”，政府权力得以延伸到基层社会，但也使得社区“两委”承担了本应由政府部门承担的责任。其次，“行政化”降低了社区“两委”对群众的代表性，稀释了社区自组织的民主基础。从社区“两委”运作的财政基础来看，“两委”的工作经费依赖乡镇政府支持，工作经费成为乡镇政府控制社区“两委”的主要抓手；从社区工作的主要目标来看，落实地方政府政策、完成政府目标成为社区“两

委”工作的主要内容。“行政化”了的社区“两委”难以反映群众的需求偏好，社区群众难以参与到“两委”的运转中。最后，社区自组织面临着“软法”缺失的困境。传统以“人情”为代表的社区规范在治理中发挥了重要的作用，但随着社区开放程度的增加和治理事务的庞杂，其局限也日益明显；法律虽然进入了基层社区，但是其运行难以完全贴合乡土社会的具体语境，传统社区规范与法律规范的局限使得转型的农村社区面临着“软法”缺失的困境，转型社区需要新的规范来为治理服务。

（二）自组织的法治化保障机制

无论在理论层面，还是在现实层面，基层社区的自组织都存在着法治保障的必要，从个案经验出发，对转型社区的自组织进行法治保障应从强化社区自治、强化群众参与、建立健全社会治理规范体系三个方面入手。

第一，强化社区的自治职能，保障社区的依法自治，为社区自组织拓展实践空间。社会自治作用的良好发挥，是法治国家良好运行的保证，也是法治国家区别于非法治国家的重要标志（张文显，2007：407）。当前地方政府大量“下沉”的行政任务挤占了基层社区的自治空间，影响了基层社区自治职能的发挥。确保基层社区依法自治需要从政府和社区两个方面入手，一方面政府应当加强自身的能力建设，从人力、财力、物力等方面保障自身职责得到切实履行，减少村社组织、社会团体对于政府履职行为的参与、协助，释放基层社区的自治空间；另一方面社区要强化自治能力，运用包括市场机制在内的多种手段筹集资金、动员群众，夯实社区自组织的物质基础。

第二，强化群众参与，为群众参与社区的自组织提供有效的制度渠道。依法治国的主体是人民，人民有权通过多种途径和形式来管理国家和社会事务，对于人民治理国家的途径和形式，必须予以足够的法律保障（张文显，2007：403）。然而就当前的基层实践来看，群众在治理的实践中缺乏制度化的途径来合理表达自己的利益诉求，这在很大程度上影响了基层民主的发展，同时也限制了社区自组织作用的发挥。强化公众参与，一方面要通过法律对参与治理的多元主体进行平等保护，尤其要保护弱势群体参与治理的权利；另一方面法律要对地方政府、精英能人等强势群体进行限制，防止其在治理过程中滥用公权力和强势地位来“以偏概全”地主导治理事务。

第三，建立健全社会治理规范体系，使基层社区的自组织实践既有“硬法”保障，又有“软法”依托。法律虽然有国家强制力作为实施保障，但是其适用并非没有局限：其一，任何社会中，法律都不足以为社会提供充分、恰当的规范资源；其二，某些社会生活的领域，并不适合于法律手段的运用；其三，即使在法律适用的具体情境中，也会因某些因素而使法律实施变得困难（顾培东，2017）。基层社会的复杂情境放大了“硬法”的局限，为了实现自组织机制的完善，需要在规范层面对“硬法”的不足进行弥补。通过建构团体章程、村规民约等“软法”规范，多元化的治理主体能够在社区的自组织实践中获得贴合情境的规范资源，这有助于基层社会的“规则之治”。

七、结论与启示

本文对转型社区的自组织经验进行了分析，立足于个案的经验，认为转型社区的治理具有以下特点。

第一，治理背景转型。城镇化是农村社区转型的宏观背景之一，城镇化既表明人们的生产、生活方式的转变，又意味着社会组织体系、人居空间状态、公共管理服务、文化习俗传统等方面的深刻变化，这一系列的变化为农村社区的治理提出了新的要求，基层社区的治理需要在体制和机制层面回应城镇化带来的深刻影响。“行政下沉”是农村社区转型的中观背景，地方政府承担着统筹城乡发展、促进地方经济、完善公共服务等职能，多重政策目标的实现需要地方政府进一步“下渗”其行政权力，在“行政下沉”的趋势下，地方政府与村级组织、基层群众的联系日益密切，政府权力对于农村社区的影响也日益加深。群众的需求转变是农村社区转型的微观背景，随着社会经济的发展，基层群众的需求发生转变，除了提升物质生活水平之外，基层群众致力于从多方面改善生活水平、改变生活方式，群众需求的转变催生了多元化的利益诉求，进而影响基层社区的治理。

第二，治理任务多样化。组织自治、协助行政是村级组织长期以来的主要任务，随着治理背景的转型，组织自治、协助行政的内容日益增加，村级组织的治理任务也日趋多样化。首先，农村社区的村级组织需要在更多的方面来组织自治，提供公共服务以方便群众生产生活是自治的重要目标，随着城镇化的推进以及基层群众需

求的增加，既有的社区公共服务难以适应当下的服务需求，村级组织需要提升服务能力来完善自治功能。其次，“行政下沉”要求社区承担大量的行政任务，治理背景的转型为地方政府带来了大量的行政任务，两方面的原因使得地方政府需要将村级组织吸纳到行政实践中，一方面是因为地方政府在人、财、物上难以应对大量的行政任务，特别是处于行政体制末端的乡镇政府；另一方面的原因则是现代行政所依赖的科层化行政技术难以适应乡土社会的运作逻辑，吸纳村级组织，使之成为基层正式行政结构的代理人是地方政府重塑基层治理面貌的主动选择。

第三，新旧治理单元并存。家庭、亲族、行政村等是农村社区的传统治理单元，集体土地制度、家庭联产承包责任制、村民的血缘和地缘关系是传统治理单元得以存在的社会基础，在统筹城乡政策的作用下，土地、人口等资源禀赋在城乡之间获得了强于以往的流动性，大量农村宅基地以“指标化”“货币化”的方式投入到城市建设、公共基础设施建设当中，“外出务工”也逐渐成为农民的主要收入来源，旧有治理单元的社区基础发生松动。土地利用方式的变化和农村人口的流出松动了旧有治理单元的社会基础，并形成了新治理单元赖以存在的社会基础，新旧治理单元并存的格局得以呈现。

治理背景、治理任务和治理单元三个方面的转变为传统农村社区的治理提出了挑战，从L社区的经验来看，这种挑战主要表现在以下几个方面：第一，总体性的组织技术难以应对分化的治理需求，基层群众的需求在城镇化的进程中呈现出分化趋势，然而社区层面却缺乏相应的组织基础和服务手段来满足日益分化的群众需求。第二，传统治理主体的“行政化”倾向挤占了基层民主自治的实践空间，“行政下沉”使协助地方政府行政成为村级组织的日常性工作，社区缺乏足够的人、财、物来开展自我服务。第三，社区自治在很大程度上能够影响政府对于地方社会的治理，社区层面公共服务供给能力的不足在很大程度上波及了政府职能的履行。

社区自组织的模式对当前转型社区的治理难题做出了有效回应。在治理实践中，社区的自组织网络呈现出多元主体参与、多重目标并存、治理资源交换和多种手段并用的特征；通过契约机制、情面机制、互惠机制和行政包干的机制组合，转型社区的自组织实现了国家、市场和社会公共服务供给等问题上的关系协调。从个案来看，转型社区自组织网络的建构受到社区基础结构、社区权力结构和行政体制的影响，新组织培育、党组织领导、能人参与和政府介入的机制组合建构了社区自组织网络。然而，在看到自组织的优势的同时也要正视其缺点，法治化不足的局限在很

大程度上限制了自组织功能的发挥,限制了社区治理水平的提升,有必要通过提升法治化程度的方式来完善自组织机制。对社区自组织进行法治保障应从三个方面入手:第一,强化社区的自治职能,保障社区的依法自治;第二,强化群众参与,为群众参与社区的自组织提供有效的制度渠道;第三,建立健全社会治理规范体系,使基层社区的自组织实践既有“硬法”保障,又有“软法”依托。

从个案经验出发,文章对作为自组织网络的治理进行了分析,在此基础上对“治理”的中国适用问题进行思考。自组织网络的治理要在中国的基层社会得到广泛适用,需要注意以下几方面。首先,治理的中国适用要坚持马克思主义的国家观,坚持中国共产党对于治理的领导。中国共产党的基层组织是连接国家与社会的重要纽带,在组织社会建设和培育社会权力的过程中具有无可替代的作用,重视基层党组织在社会自组织中的作用,其意义在于凸显治理的人民主体性,赋予治理以人民民主的基础。其次,重视地方政府的治权建设。治理理论倡导减小政府对社会的干预和管制,对政府盲目地进行“去中心化”处理,这与当前的基层实践不符。在既有的社会自组织实践中,非政府机制虽然发挥了重要的作用,但是其不能完全替代政府机制的作用。从个案的情况来看,目前地方政府对于社区治理的干预过度很大程度上源于地方政府缺乏渗透社会的能力,因而需要借助社区的渠道。转变的重点应该是强化政府对于基层社会的渗透能力和制度执行力,将基层社区从“行政下沉”的趋势中释放出来,使其有足够的精力和能力开展自我管理、自我服务,因此在重视社区建设的同时也要重视政府建设。最后,重视社区基础结构对于自组织实践的影响。社区自组织网络的建构、运行是基层性、地方性的问题,社区基础结构对于自组织的建立和发展具有关键作用,贴合基层社会、契合社区基础结构的机制建设是自组织未来的发展方向,忽视基层社会具体的、历史的条件将严重阻碍自组织的发展。

参考文献:

- 陈柏峰, 2010, 《乡村江湖: 两湖平原“混混”研究(1980—2008)》, 北京: 中国政法大学出版社。
- , 2011, 《熟人社会: 村庄秩序机制的理想型探究》, 《社会》第1期。
- , 2018, 《乡村振兴战略背景下的村社集体: 现状与未来》, 《武汉大学学报》(哲学社会科学版)第3期。
- 杜鹏, 2016, 《村级物业化治理: 农村社区治理转型路径与反思》, 《学习与实践》第10期。
- 顾培东, 2017, 《当代中国法治共识的形成及法治再启蒙》, 《法学研究》第1期。
- 格兰诺维特, 2007, 《镶嵌: 社会网与经济行动: 马克·格兰诺维特论文精选》, 罗家德译, 北京: 社会科学

文献出版社。

韩毓海, 2011, 《中国发展五大战略基石》, 《国外理论动态》第12期。

贺雪峰, 2006, 《行动单位与农民行动逻辑的特征》, 《中州学刊》第5期。

——, 2007, 《农民行动逻辑与乡村治理的区域差异》, 《开放时代》第1期。

——, 2013, 《新乡土中国》(修订版), 北京: 北京大学出版社。

黄光国, 1985, 《人情与面子》, 《经济社会体制比较》第3期。

胡献忠, 2013, 《社会“自组织”现象与党的青年群众工作》, 《中国青年研究》第9期。

姜明安, 2014, 《软法在推进国家治理现代化中的作用》, 《求是学刊》第5期。

蒋文能、李礼, 2010, 《社会资本: 自主组织和治理理论的脊梁和软肋》, 《社会科学家》第12期。

卡蓝默, 2005, 《破碎的民主: 试论治理的革命》, 高凌瀚译, 北京: 生活·读书·新知三联书店。

李强、陈宇琳、刘精明, 2012, 《中国城镇化“推进模式”研究》, 《中国社会科学》第7期。

李凤, 2016, 《治理理论视野下群众工作机制创新探讨》, 《宁夏社会科学》第6期。

刘成良, 2015, 《农民集体行动的动员机制分析——对桂北一个宗族村落的考察》, 《南京农业大学学报》(社会科学版) 第4期。

罗茨, 1999, 《新的治理》, 木易译, 《马克思主义现实》第5期。

罗豪才、周强, 2013, 《软法研究的多维思考》, 《中国法学》第5期。

罗家德、孙瑜、谢朝霞、和姗姗, 2013, 《自组织运作过程中的能人现象》, 《中国社会科学》第10期。

罗家德、李智超, 2012, 《乡村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例》, 《管理世界》第10期。

罗家德、方震平, 2014, 《社区社会资本的衡量——一个引入社会网观点的衡量方法》, 《江苏社会科学》第1期。

罗西瑙, 2001, 《没有政府的治理》, 张胜军、刘小林等译, 南昌: 江西人民出版社。

默顿, 2008, 《社会理论和社会结构》, 唐少杰译, 南京: 译林出版社。

聂磊, 2011, 《作为自组织研究变量的社会资本》, 《兰州大学学报》(社会科学版) 第4期。

钱宁、田金娜, 2011, 《农村社区建设中的自组织与社会工作的介入》, 《山东社会科学》第10期。

沈承诚、金太军, 2010, 《基层行政管理权与社区自治权良性互动的路径研究——以苏州Z市为例》, 《江苏社会科学》第5期。

斯托克, 1999, 《作为理论的治理: 五个论点》, 华夏风译, 《国际社会科学杂志》(中文版) 第1期。

谭同学, 2006, 《老年人协会、村庄生活与民族精神——乡村建设视野中民族精神的培育与弘扬》, 《华中科技大学学报》(社会科学版) 第2期。

万斌、陈明, 2008, 《自组织视域下的意识形态》, 《浙江大学学报》(人文社会科学版) 第3期。

王建国, 2014, 《新时期农村基层党组织与农民组织的关系》, 《社会科学研究》第2期。

王绍光, 2018, 《治理研究: 正本清源》, 《开放时代》第2期。

王诗宗, 2009, 《治理理论及其中国适用性》, 杭州: 浙江大学出版社。

- 王瑞华, 2008, 《政府在社区自组织能力建设中的作用》, 《中国行政管理》第1期。
- , 2011, 《农村社区自组织在社会工作中的功能论析》, 《齐鲁学刊》第3期。
- 王文吉、丁煌, 2014, 《乡镇政府与村民委员会之间的关系——一种交换理论的分析框架》, 《理论与改革》第1期。
- 汪杰贵, 2014, 《论我国农民自组织“内卷化”危机与出路》, 《农村经济》第11期。
- , 2018, 《我国农民自组织公共参与制度的系统改进》, 《马克思主义与现实》第2期。
- 吴光芸, 2009, 《社会资本: 连接公民社会与协商民主的桥梁》, 《理论探讨》第3期。
- 谢康、刘意、肖静华、刘亚平, 2017, 《政府支持型自组织构建——基于深圳食品安全社会共治的案例研究》, 《管理世界》第8期。
- 徐汉明, 2014, 《推进国家与社会治理法治化》, 《法学》第1期。
- 徐勇, 2005, 《村民自治的成长: 行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思》, 《华中师范大学学报》(人文社会科学版)第2期。
- 杨贵华, 2009, 《转换居民的社区参与方式, 提升居民的自组织参与能力——城市社区自组织能力建设路径研究》, 《复旦学报》(社会科学版)第1期。
- 杨贵华、王瑞华, 2010, 《社会工作与社区自组织能力建设》, 《科学社会主义》第2期。
- 杨华, 2015, 《中国农村的去阶层分化机制》, 《南通大学学报》(社会科学版)第3期。
- 杨新华, 2015, 《新型城镇化的本质及其动力机制研究——基于市场自组织与政府他组织的视角》, 《中国软科学》第4期。
- 叶敏, 2015, 《社区自治能力培育中的国家介入——以上海嘉定区外冈镇“老大人”社区自治创新为例》, 《南京农业大学学报》(社会科学版)第3期。
- 袁方成、李曾元, 2011, 《农村社区自治: 村治制度的继替与转型》, 《华中师范大学学报》(人文社会科学版)第1期。
- 张文显, 2007, 《法理学》(第三版), 北京: 高等教育出版社。
- , 2016, 《习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点》, 《法制与社会发展》第4期。
- 张田、罗家德, 2015, 《圈子中的组织公民行为》, 《管理学报》第10期。
- 赵欣, 2012, 《授权式动员: 社区自组织的公共性彰显与国家权力的隐形在场》, 《华东理工大学学报》(社会科学版)第6期。

作者单位: 中南财经政法大学法学院
责任编辑: 吴莹

MONOGRAPHIC STUDY

Social Governance

Host' s Comments *Feng Shizheng* 1

How does the Institutional Arrangements of Multiple-Job Holding Affect “Projects Entering the Villages”? *Deng Yanhua & Jia Nan* 2

Abstract: Based on two National Surveys on Community Governance in China, this paper analyzes the influences of Multiple-Job Holding (MJH) of the leaders of Villagers' Committees and Party Branches on “Projects Entering the Villages”. The empirical analysis shows that MJH as an institutional arrangement can significantly reduce the possibilities of projects entering the village. Our research further explores that the large clan as a social mechanism and the Village Council as a formal institutional mechanism can weaken MJH' s negative influences. We claim that the probable intermediate influential mechanisms between MJH and “Projects Entering the Village” are the “guanxi mechanism” and the “legitimacy mechanism”.

The Self-Organizing and Legalization of Transforming Community: A Case Study of L Community in Chongqing *Chen Baifeng & Li Mengxia* 22

Abstract: This paper discusses the applicability of the “governance theory” in term of self-organization networks in China. Driven by the new urbanization strategy, the governance of rural communities has been experiencing transformations, which rise many new challenges for the governance of grassroots society. The community self-organizing model can meet the challenges by coordinating the relationship among the state, the market and the whole society. On the one hand, it forms the self-organization networks of the transitional communities by new organizations cultivation, leadership of village-level party organization, capable people' s participation and government involvement. On the other hand, it

ensures the self-organizing communities by the contract mechanism, the sensible mechanism, the reciprocal mechanism and the administrative contracting mechanism. However, the underdevelopment of legalization limits the functional ability of communities. It is worthy to strengthen the autonomy function of the community, promote the participation of the masses, and establish a norm system of social governance. This paper argues that the application of “governance theory” in China needs to adhere to the Marxist state concept while attach importance to the construction of the local government’ s power and the infrastructure of the grassroots community.

State-Owned Enterprises and the Autonomy of Environmental Regulation in China: A Case Study of the State-Owned Petroleum Enterprises in China *Huang Dongya & Yang Dali* 47

Abstract: In the process of market transformation and regulatory state formation, the patriarchal relationship between the state and state-owned enterprises (SOEs) has profoundly changed. Focusing on the environmental regulation of the petroleum and petrochemical industry, this paper attempts to reveal the unique challenges faced by China’ s regulatory state and the influential mechanisms of SOEs on regulatory autonomy. SOEs can directly make standards, circumvent legal rules, and influence the environmental impact assessment. Compared with private enterprises, the state-owned enterprises have a more politicized relationship with local governments. Weakening the political identity of SOEs and continuously promoting the rationalization of regulation based on universalism and legalization would benefit the autonomy of the regulatory state in China.

The Administrative Construction of Farmland Property Rights: A Case study of Nanxian Land Reform *He Yanling & Cheng Yu* 69

Abstract: The farmland collective ownership in China makes it insignificant that who holds the property right. It is important who are entitled as the members of village collective organizations. The history of land reform in Nanxian (county) over the past 20 years shows both social and administrative construction. The process of Nanxian land reform is the result of mutual games among members of collective organizations, dominated by administrative force. By integrating and coordinating the interests of multi-players, the local government dissects the property rights of the farmland, defines and makes the connotation of it, and further clarifies the ambiguous collective property rights as the substantive rights, such as management rights, income rights and distribution rights.