

# 整体性治理：新时代基层社会治理共同体的实践及其启示——基于X社区“治理合伙人”模式的考察

[摘要]

基层社会治理共同体是实现国家治理能力现代化的重要载体，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，增强社会治理效能，是新时代构建基层社会治理共同体的核心要义。改革开放以来，随着我国城市社会结构和社会关系的不断变革，城市社区出现治理主体、治理内容、治理理念等层面的“碎片化”难题。构建“整体性治理”是对治之道，即通过完善共同参与机制，培育社区公共精神，强化共同行动能力的方式，搭建起“治理主体、治理责任、治理目标、治理行动”高度协调统一的整体性治理网络，构建起整体性治理的基层社会治理新格局。同时，构建基层社会治理共同体需要确立人民本位价值、强化公共利益联结、厘清主体责任边界、建立协同共治机制以及完善社会治理制度。

[关键词] 社区治理；整体性治理；共同治理；社会治理共同体；基层治理创新；中国式现代化

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2024) 04-0090-07

基层治理是国家治理的基石，是检验国家治理成效的最终场域，也是提升人民幸福感、获得感的关键。当前随着中国式现代化的深入推进，社会关系与结构的变化对国家治理现代化提出了新的挑战。“大抓基层”、夯实国家治理基层基础成为国家重要战略导向。党的二十大报告提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的重要命题。城乡社区是基层治理的基本单元，也是构建社会治理共同体的重要载体。如何构建基层社会治理共同体对于夯实基层基础具有重要意义。对此本文以湖北省X社区为例，对构建基层社会治理共同体的实践路径进行分析。

## 一、碎片化：社会转型与基层治理挑战

新中国成立之初，由于国家对资源实施整体配置，对政治经济领域进行全面干预，我国社会被视为一种“总体性社会”，人民群众处于高度组织化状态。改革开放以后，随着“单位制”的解体与城镇化进程

的推进，我国城市社区的社会结构和社会关系发生深刻变革，呈现出人员复杂化、诉求多元化、利益分散化的特征。尤其是对于“村改居”社区而言，在市场化改革浪潮的冲击下，原先的“熟人社会”演变为异质性的城市社会，使得城市社区面临“碎片化”的治理困境。具体而言，这种“碎片化”的治理困境是指城市社区的各治理主体之间缺乏有效的协调互动机制，难以达成整体性的社区治理效果，主要体现在治理主体碎片化、治理内容碎片化与治理理念碎片化三个层面。

一是治理主体碎片化，难以构成治理体系。从参与者和利益相关者的角度来看，城市社区治理的主体涉及社区居委会、社区自治组织以及居民个人等。随着城市化进程的加速推进，“乡土中国”正逐渐演变为“都市中国”。在传统村居转型为现代城市社区的过程中，社区居民原有的情感纽带逐渐弱化，而新生的利益诉求则日益强烈，城市社区的原子化状态凸显，社区治理主体之间的合作与互动变得异常艰难。首先，社区居民作为社区治理的核心主体，其治理行为受到年龄结构、职业界属、教育背景、人际关系等多重因素的影响，难以将其进行有效整合。其次，尽管社区成立了业主委员会、居民委员会等自治组织，但由于自治组织间缺乏系统的管理机制，导致社区治理呈现“各自为政”局面。最后，由于社区物业公司的市场属性，使其具有“盈利大于治理”的特性，在利益的驱使下淡化了公共利益与公共价值理念的导向作用。因此，如何实现治理主体间的有机团结，整合社会治理力量与资源，实现共建共治共享，是当前城市社区治理亟待解决的难题。

二是治理内容碎片化，难以落实治理责任。城市社区治理是一项复杂的系统工程，其内容涉及社区成员、社会生活的诸多方面，包括社区安全与综合治理、公共卫生与疾病预防、社会保障与社会福利等。然而，随着社会治理重心下移，各类行政事务也随之下沉至社区，社区居委会呈现一定程度的行政化倾向。除履行提供公共产品与服务的基本职责外，社区居委会还承担着大量行政工作。受繁重工作任务影响，社区居委会往往无暇顾及社区居民的需求，在碎片化的治理事项面前难以履行相应的治理责任。此外，就“村改居”社区而言，“撤村建居”涉及复杂的利益分配调整等问题，导致在后期的社区建设过程中普遍存在居民集体意识淡薄、各类矛盾纠纷突出等复杂问题，使得治理内容更加细碎繁杂，规模大、诉求多、人员不足成为此类社区的普遍现状。因此，在城市社区碎片化的治理事项面前，明确治理内容是治理主体有效落实责任的前提和基础，亦是节省治理成本的关键。

三是治理理念碎片化，难以凝聚治理合力。在合作共治的过程中，治理主体间的治理理念是否一致关乎整体治理效能。调研发现，由于社区居民自治意识淡薄，社区社会组织缺乏主动参与治理的意愿，导致社区治理共识难以形成，社区集体活动难以开展。一方面，从社区居民的自治意识来看，在社区居民普遍缺乏认同感与归属感的背景下，大量社区居民并不认为社区居委会是居民自治的场所，在社

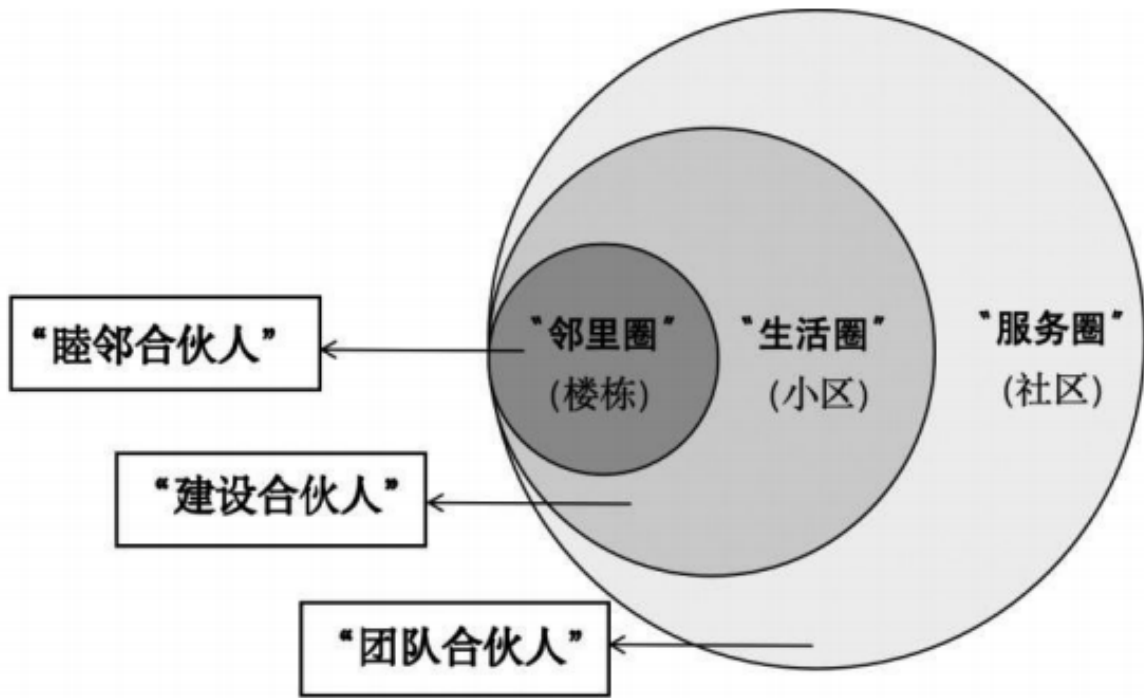
区举办活动的过程中，社区居民的参与率不高。另一方面，从社区社会组织的参与意愿来看，社区妇联、社区志愿者服务队等社会组织的成员大多仅关注组织内部或相关领域的事务，对与组织无关的公共事务则缺乏参与热情。同时，社区其他组织也大多只从自身利益出发，并不关心社区公共利益，尚未具备社区共治的公共意识。因此，在共治理念未能达成共识的情境之下，社区治理的力量难以进行汇聚，共同的治理行动也难以达成。

## 二、走向“整体性治理”：构建基层社会治理共同体的实践探索

X社区是由渔业村“撤村建居”的社区，下辖4个小区，目前社区总户数7191户，居民21235人。在X社区转型的过程中，由于利益联结松散、共同情感式微、社区认同淡薄，使其面临治理主体彼此独立、治理责任边界不清、治理机制衔接不畅、治理行为难以联动的“碎片化”治理困境。鉴于此，X社区通过探索“治理合伙人”模式，在“治理主体-治理责任-治理目标-治理行动”的整体性运作链条中构建起基层社会治理新格局。需特别指出的是，传统整体性治理理论更多应用于政府治理领域，而作为一种新的研究范式，中国语境下的整体性治理概念已由单纯的政府治理向更多领域拓展。因此，本文的整体性治理是为解决基层社会碎片化治理难题而提出的概念，整体性与碎片化相对应，“协调、整合和信任机制是整体性运作的关键性功能要素”<sup>[1]</sup>

，强调在有机协调与整合机制的作用下，达到一种“协调、整合、分工、合作”<sup>[2]</sup>的理想治理状态。

一是以培育共同情感为依托，联结治理主体。共同情感是增强各治理主体互动往来的核心要素。为有效联结治理主体，X社区从情感维度出发，以居民的“邻里圈”“生活圈”“服务圈”为抓手，以“楼栋-小区-社区”为关键支点联结治理主体（如图1所示）。首先，打造楼栋“邻里圈”，形成“睦邻合伙人”。为充分发挥居民的自治作用，X社区引导党员和热心居民组成“睦邻合伙人”，根据居民需求组建了12支志愿者队伍，注册志愿者达1192人。其次，延伸小区“生活圈”，联结“建设合伙人”。针对与居民生活息息相关的停车、绿化、环境卫生、宠物管理等问题，X社区通过挖掘有专业特长、自愿投身社区治理的“社区能人”“能工巧匠”65人，组建“建设合伙人”共同建设文明和谐小区。最后，拓展社区“服务圈”，凝聚“团队合伙人”。为满足社区居民的多样化需求，X社区进一步扩大“团队合伙人”规模，将居住地报到党员、组织派遣下沉党员、志愿者服务队、户外工作群体等力量进行吸纳，打造若干支专业红色工作队，以需求为导向精准服务社区居民群众。



(图 1) 联结治理主体图

二是以理顺治理内容为抓手，细化治理责任。在科学划分社区事项类别的基础上，X社区全面收集民情民意，并分类分责进行处理。首先，划分事项类别，明确权责边界。合理划分事项类别是明确功能角色的基础，X社区根据事务性质与解决的难易程度，将社区无法独立解决的事项划分为“难事”，将改善社区居住环境、健全社区文体设施、丰富居民娱乐生活、停车管理等社区公共事项划分为“大事”，将关怀帮扶孤老、调解家庭矛盾等琐碎事项划分为“小事”。其次，收集居民诉求，完善事项清单。为更精准地服务社区居民，X社区通过“网格走访”“楼栋听访”“线上集访”等方式拓宽居民利益诉求渠道，做到问需于民、问计于民、问策于民。“网格走访”即社区网格员每天下沉到网格，做到晓民情民意、听百姓心声；“楼栋听访”即发挥小区楼栋党小组组长、党员中心户作为人民群众“身边人”的作用，全面知晓人民群众的急难愁盼问题；“线上集访”即通过居民微信群、电话等方式，随时收集居民群众反映的意见诉求。最后，建立担责机制，提升办事效率。在全面收集居民诉求的基础上，X社区进一步建立责任共担机制，通过厘清事项权属、落实责任主体、找准解决途径，实现明责、担责、尽责。“难事”号召下沉干部、居住地报到党员、户外工作群体等主体联动议事解决，“大事”依托楼栋党小组组长、党员中心户、社区能人等主体共商共议解决，“小事”发动社区志愿服务队、社会组织等主体协同合作解决。

三是以强化集体认同为载体，形塑治理目标。理念是行动的先导，共同认同是形成治理目标的必要前提。为有效建构社区认同，X社区探索榜样激励、积分激励、评价激励等多元化激励方式，引领人民群众共建共治共享。首先，通过榜样激励，激发积极性和创造力。为动员人民群众积极参与社区治理，X社区常态化设立线上、线下光荣榜和先进典型人才资源库，积极向上级推荐“先进个人”，同时定期开展“身边好人”评选活动，依托榜样激励功能激发人民群众的参与动力。其次，利用积分激励，提升责任感和使命感。X社区将治理合伙人所提供的社区服务纳入志愿者积分范围，采取“量化积分”的管理方式，规定积累到一定程度的积分可兑换物质奖品，使治理合伙人获得切实的参与感和获得感。最后，依托评价激励，强化服务意识和能力。为鼓励治理合伙人为社区提供更优质的服务，X社区建立全过程评价机制，提升社区治理效果和社区居民满意度。在项目确定前，组织群众进行事前预评，并将群众评价作为事前决策的重要依据；在项目实施过程中，社区规划师则变身为工程监理师，协助群众监督项目实施；在项目完成后，组织群众通过“汉阳知音”“汉阳微邻里”“民情民意”等线上、线下参与方式，开展项目成果评价。

四是以建立共同制度为保障，整合治理行动。共同制度是制约、规制、调节各治理主体行为的强制机制，治理主体的行动依托于体系化的治理制度机制。为提升社区治理效能，X社区坚持以问题导向建立协商议事机制与矛盾化解机制。一方面，建立协商议事机制，提升治理效率。X社区从协商主体、协商内容、协商过程、协商结果等基本要素出发，搭建协商平台，成立周周议、逢四说事等协商议事规则，建立“问题-商议-办理-落实”的闭环处理机制，通过有组织、有议题、有结果、有反馈的协商议事解决社区治理难题。另一方面，构建矛盾化解机制，拓展合作领域。X社区以夯实城市治理基础为出发点，鼓励合伙人中的“社区能人”、社会组织负责人、有威望的老党员参与矛盾调解工作，积极探索新时代的“枫桥经验”。针对一些小区业主委员会和物业公司在公共收益分成与使用上出现的矛盾，X社区动员社区网格员、小区老党员等主体参与协调，拉近了业主委员会和物业公司之间的距离，大大提升了治理效能。

### 三、从“碎片化”到“整体性”：构建基层社会治理共同体的实践效益

改变基层社会治理的“碎片化”状态离不开各类治理主体的功能发挥和紧密互动。X社区因地制宜构建主体多样、资源丰富、多向交流的“合作关系网”，最大限度激发社会参与动能，激活社会共治效能，使基层社会治理实现从“碎片化”向“整体性”转变，进而构建起整体性治理的基层社会治理新格局，为完善基层社会治理体系和提升基层社会治理水平提供了有益探索。

一是联结各类治理主体，完善共同参与机制。X社区通过治理合伙人的全方位联结和多领域参与，实现了“人人都是参与者，人人都是治理者，人人都是受益者”的重大转变。首先，调动多方主体，充分激活参与活力。X社区通过加强合伙人之间的交流互动，推动合伙人资源共享、优势互补，最大限度地将社区治理的中坚力量进行整合。目前，依托“治理合伙人”模式，社区共总结收集“草根经验”“群众智慧”300余条。其次，更好服务居民，全面提升参与效果。X社区深入挖掘社区现有资源，不断引导各类优势资源和服务力量向社区倾斜，有效提升了各方力量参与社区治理的能力。目前，一些小区依托“治理合伙人”模式已合作完成生活垃圾中转站、非机动车停车棚建设、电梯安全检查与维修等事宜，使得小区居民的幸福感和获得感大大提升。最后，促进责任落实，有力保障参与效能。X社区在分类分责处理居民诉求的基础上，推动形成合伙人责任共担机制，确保治理责任落实到位。目前，通过责任共担机制，社区共完成“微改造”项目4个、“微服务”项目4个、“微心愿”项目3个、“微空间”项目4个、“微治理”项目3个，共计18个治理项目。

二是实现共同价值引领，培育社区公共精神。依托“治理合伙人”机制，社区居民形成了强烈的社区认同感，塑造了社区的内生凝聚力。首先，强化互助互惠，丰富社会关系网络。“治理合伙人”模式将处在原子状态的各个个体有效联合成社区人，在频繁互动中促进了社区居民间的交流和了解，激发了社区居民参与社区公共事务治理的积极性。其次，弘扬奉献精神，营造和谐社区氛围。X社区通过建立多元化激励机制，让合伙人在实现自身价值的同时享受治理成果，有效培育了社区居民的集体主义精神和公共品格。最后，增强社会信任，建构居民社区认同。“治理合伙人”模式构建了有效的协作与对话机制，通过合伙人之间长期、密切的合作互动，培育了社区居民强烈且稳定的社区认同感和归属感。X社区居民自发创作的《社区之歌》《家风家教点点歌》等，即是社区居民对社区强烈认同的重要标识。

三是创新协调联动机制，强化共同行动能力。X社区以“共联动、同协商、齐化解”为抓手，在协商议事中强化“治理合伙人”的协作配合能力。一方面，积极开展协商，提升共商共议能力。X社区重点围绕居民切身利益以及社区治理中的重难点问题，打造民主协商阵地2个，目前已收集居民意见和建议上百条。针对一些小区房屋外墙脱落渗水的问题，经过区人大代表、街道负责人、区房管局、小区党支部、物业、业主等多方协商，迅速制定了维修方案并处理到位。另一方面，引导居民共建共管，增强协作互助能力。X社区搭建“治理合伙人”联动机制，推动了社区居民之间的共同行动。在修建社区“共同缔造公园”的过程中，各合伙人积极配合、群策群力、投工投劳，协助社区完成平整场地、搬运工料、修建草坪等事宜，释放出共建共治的巨大能量。

#### 四、形塑“整体性”治理结构：构建基层社会治理共同体的经验启示

基层社会治理共同体的构建是一项系统性工程，涉及治理理念更新、治理环境营造、治理效能提升、治理制度完善等诸多方面和环节，强调通过治理主体的有机联结实现社会的组织化，构成共同参与、协同联动、高效运作的整体性治理网络。在整体性治理格局之下，有利于进一步实现公共利益最大化，促进基层社会治理共同体构建的可能，并最终迈向社会治理有效的目标。

一是确立人民本位价值，更新社会治理理念。纲举方能目张，树立科学治理理念是准确把握社会治理方向的前提。社会治理是国家治理的重要组成部分，蕴藏着深厚的人民性特质。习近平强调，“人民群众中蕴含着丰富的智慧和无限的创造力。要把广大基层群众组织起来、动员起来、凝聚起来，充分激发人民群众的积极性、主动性、创造性”<sup>[3]</sup>

61

。基层社会治理效能是否更加高效，取得的成果是否令居民满意，最核心的因素是人，居民能否从中获益，能否提升幸福感和满足感是关键所在<sup>[4]</sup>

。因此，构建基层社会治理共同体必须在整体上确立人民本位的治理价值，畅通人民群众参与社会治理的渠道，做到从人民群众中凝聚共建力量，在人民群众中吸收共治智慧，让人民群众共享治理成果，使每位社会成员都能成为社会治理的积极参与者、建言献策者、受益者。

二是强化公共利益联结，营造社会治理环境。公共利益是社会成员参与社会治理的客观动力和集体行动有效开展的纽带。在马克思看来，人们奋斗所争取的一切都是出于满足或维护自身利益的需要。诚然，人民群众对社会治理的积极参与，除受公共精神的引导之外，最重要的动力源在于“利益关联”，当个体利益与社会利益保持一致时，个体的理性认知会引导社会主体积极投身基层社会治理工作。然而，随着城镇化的快速推进，民众诉求日益多元化，社会利益关系日趋复杂，处理不同层次、类别的利益关系问题成为基层社会治理的重要内容。因此，在构建基层社会治理共同体的过程中，必须在个体诉求中寻求利益共同点，大力培育并拓展社会公共利益，通过民主协商、沟通议事等形式妥善处理不同个体间的利益分歧和冲突，进而营造和谐有序的治理环境。

三是厘清主体责任边界，提升社会治理效能。基层社会治理共同体是一个由基层党组织、经济组织、自治组织、群团组织、社会组织与公民个体等行动主体所构成的集合体，其中每一个行动主体都居于不同地位、扮演不同角色。要充分发挥不同行动主体在社会治理中的主体性和自觉性，建立常态化的责任分担机制，使个体的社会责任意识在持续的共同参与中得以形塑和强化。这就要求，必须明确制

定不同行动主体的治理责任清单，明晰不同行动主体的治理责任边界与行为准则，引导形成科学有效的治理网络，在基层社会治理的过程中实现人人有责、人人尽责。因此，需切实提升基层社会治理主体的协同力，实现主体协同效能的最大化，进而助推基层社会治理共同体建设。

四是建立协同共治机制，完善社会治理制度。协同共治是推动基层社会治理共同体建设的核心机制，对推进中国社会治理现代化具有重要作用。协同共治强调治理主体的积极参与、共识导向、协商决策，尤其强调治理过程中各治理主体之间的密切合作与有机协调。然而，从以往协同共治的经验来看，以多元治理主体共同参与为基本形态的基层社会治理态势已初步形成，但由于缺乏制度化的保障，往往陷于“有协同而不持续”“有协同而无效果”的治理困境。因此，构建基层社会治理共同体必须探索建立协同共治的长效机制，加强共建共治共享的社会治理制度建设，有机整合基层社会治理力量与资源，从而实现共识统一、行动协同、结果共享的基层社会化治理。

#### [参考文献]

[1] 胡象勇,唐波勇.整体性治理:公共管理的新范式[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010,(1).

[2] 杨君,徐选国,徐永祥.迈向服务型社区治理:整体性治理与社会再组织化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015,(3).

[3] 习近平.习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022.

[4] 赵瑞泽.社区韧性治理能力建设:基本构成、制约因素与优化路径[J].决策与信息,2022,(9).

[责任编辑:李利林 朱苗苗]

Holistic Governance : Practice and Enlightenment of Shared Community for Primary-level Social Governance in the New Era:

Inspection Based on the 'governance partner' model in X Residential Community



LI Huiyu, YUAN Xia

Abstract: Grassroots social governance community is an important carrier to realize the modernization of national governance capacity. It is the core of building grassroots social governance community in the new era to adhere to and improve the social governance system of co-construction, co-governance and sharing and enhance the efficiency of social governance. Since the reform and opening up, with the continuous change of urban social structure and social relations in China, there have been 'fragmentation' problems in urban communities at the levels of governance subjects, governance contents, and governance concepts. The construction of "holistic governance" is the way of governance, that is, by improving the mechanism of joint participation, cultivating the public spirit of the community, and strengthening the ability of joint action, a highly coordinated and unified holistic governance network of "governance subject, governance responsibility, governance goal and governance action" is built, and a new pattern of grassroots social governance of holistic governance is constructed. At the same time, the construction of grass-roots social governance community needs to establish the people's standard value, strengthen the connection of public interests, clarify the boundary of subject responsibility, establish a collaborative co-governance mechanism and improve the social governance system.

Keywords: community governance ; holistic governance ; co-governance ; social governance community ; grassroots governance innovation ; chinese-style modernization

[收稿日期] 2023-12-14

[作者简介] 李慧宇，女，山西朔州人，华中师范大学中国农村研究院博士研究生；袁霞，女，贵州毕

节人，华中师范大学中国农村研究院硕士研究生。