

# 多元主体联动：中国城乡结合部共治模式的优化路径研究

刘浩男

湖北文理学院政法学院，湖北 襄阳

收稿日期：2023年4月19日；录用日期：2023年6月12日；发布日期：2023年6月21日

## 摘 要

多元主体共治是治理体系现代化建设的一项重要举措，实现了基层治理场域中党政机构、社会组织、居民群众的有效联动。以多元主体共治为视角，在理论层面探讨各治理主体的功能定位以及运行机制，在实践层面明晰城乡结合共治实践的要素与困境。城乡结合部共治模式优化路径中应通过强化党建引领、推进体制改革、激发各主体治理活力、社会资本有机嵌入等途径，充分探索其优势并加以完善。

## 关键词

城乡结合部，多元共治，合作治理，社区治理创新，基层治理

# Multi Entity Linkage: Research on the Optimization Path of the Co Governance Model in China's Urban-Rural Fringe Areas

Haonan Liu

School of Politics and Law, Hubei University of Arts and Sciences, Xiangyang Hubei

Received: Apr. 19<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Jun. 21<sup>st</sup>, 2023

## Abstract

Multi entity co governance is an important measure for the modernization of the governance system, achieving effective linkage between party and government institutions, social organizations, and residents in the field of grassroots governance. From the perspective of multi-agent co governance, explore the functional positioning and operational mechanisms of each governance entity at the theoretical level, and clarify the elements and difficulties of urban-rural integration co go-

vernance practice at the practical level. We should fully explore and improve the optimization path of the joint governance model in the urban-rural fringe by strengthening the leadership of party building, promoting institutional reform, stimulating the vitality of various governance entities, and organically embedding social capital.

## Keywords

Urban-Rural Fringe, Pluralistic Co Governance, Collaborative Governance, Community Governance Innovation, Grass-Roots Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的二十大报告指出：“要深入实施区域协调发展战略，推动实现城乡区域的高质量发展，围绕推动以人民为中心的城市化，全面提升地区生活品质。”以此为指导，各地立足实际情况积极构建党建为引领、多元治理主体并行的基层治理体系，取得了许多丰硕的成果。多元主体共治模式优化了基层治理模式，激发了基层治理活力，极大的完善了基层治理生态，对探索基层有效治理格局提供了宝贵经验。中国治理能力现代化的推进需要多元主体的共同参与，城乡结合部治理作为社会治理的难点与关键点，更需要我们去把握好多元主体共治这一关键领域，充分激发多元主体参与城乡治理的活力。有鉴于此，本文将从合作治理理论视角及城乡结合部多元嵌入治理的属性特征为背景出发，深入探讨共治模式的运行逻辑、现实挑战以及优化路径，以期在理论与实践层面上进一步推进城乡结合部共治模式的创新路径研究。

## 2. 文献溯源：城乡结合部共治模式背景与现状

合作治理(Cooperative Governance)理论指出：政府、社会组织和居民自身都可以成为参与基层社会治理的主要力量，多元主体在合作参与社会治理时具有自愿参与、互利共赢、资源共享和共同努力的特征[1]。嵌入式治理(Embedded Governance)模式则是源于嵌入性理论，由卡尔·波兰尼最早提出，而后马克·格兰诺维特等学者基于社会学视角，提出个体以及组织的互动行为紧密地嵌入在特定的社会结构当中。在合作治理理论与嵌入性理论的指引下，理论界很早就关注到了基层政府、社会资本、非政府组织、居民群众等主体合作治理、多元嵌入社区的重要意义，并对共治模式推进基层有效治理的若干问题进行诸多研究。

在概念分析层面，不少学者将合作治理理论作为解释多元共治的理论支撑，认为“多元共治就是基层政府、社会组织、居民个体等子系统通过协同作用，以主体多元化为特点而形成的纵横相结合的主体关系网络”[2]。沈永东的研究则认为多元合作治理能够有效促进政府与公民间的协同增效，重振自愿参与和社会凝聚力[3]。而在研究内容层面，主要是关于各主体间如何协同参与的问题，多元主体共治模式不仅注重各主体间的良性互动，更强调多元主体本身功能的有效嵌入。一些学者注意到了社区治理实践的嵌入性特点，并将嵌入性理论应用在社区建设当中，认为社会组织对社区治理的嵌入有利于扩大公民参与，推动社会主义民主政治建设[4]。另一些则着重把握政治、文化、社会资本等外部要素对组织运行规律的植人性作用[5]，强调多元主体有机嵌入对“优势互补、资源互通、信任传递、有效治理”的共治

模式的建立有着极大的推动作用。

作为农村之首、城市之尾，城乡结合部是城市化建设的核心，同时也牵引着农村的发展，其有效治理不仅承载了改善地区居民生活条件、筑牢全面小康成果的重大使命，也对城乡融合发展、城镇现代化建设起到了关键性作用，是基层治理的重要组成部分。然而多年以来，城乡结合部治理往往是政府事无巨细、眉毛胡子一把抓，堆岗砌牌、机构滥设，“专事专管、小事大管”式的治理方式不仅让治理成本不断增大，更使得政府统筹引领的职责被弱化，服务型政府的建设进程受阻。传统的行政管理模式下，政府独揽一切事务的做法不可能有效应对基层治理实际环境，而在居民异质性强、问题复杂多变的城乡结合部，治理困境尤为凸显。在我国城市发展从无序扩张向高质量发展过渡之际，城乡结合部社区存在的配套功能欠缺、共同体困境显现、政社服务碎片化等一系列问题与居民追求美好生活的需要的矛盾日益激化。

在上述背景下，基于多元主体共治模式强调基层政府、社会资本、非政府组织、居民群众等治理主体联动合作、有机嵌入社区环境的核心思想，多地积极构建城乡结合部场域下的共治体系，推动了治理体系现代化的长足发展，但仍存在许多适应性问题。首先大部分城乡结合部共治模式主要是对城市共治模式的简单模仿，且偏向于对理论进行直接套用，对于如何从实地发展特征出发，再结合相关理论进行的路径构建还是较为欠缺，其次合作治理理论具体运用实施以及多元主体的有机嵌入方面的研究依旧不够深入。在这种情况下，城乡结合部多元主体共治实践中出现了创新举措效果不彰、治理潜能发挥不全面、多元主体嵌入悬浮等问题，亟需我们明确其发展需求与实践困境，进而真正发挥多元主体共治模式的巨大作用。

### 3. 创新诉求：城乡结合部共治模式要素与困境

各地就多元主体参与城乡结合部治理进行了许多探索，依照各自不同的治理场域特点，衍生出了诸多不同的治理模式，如以行政为主导的宁波市下畈村“小微权力”模式，亦或是以社区精英为主导的湖州德清县乡贤参事会模式等。值得注意的是，各地共治模式的参与主体虽然有所差异，但基本是以党政机构、社会组织、居民群众为主要构成元素。如表 1 所示，治理主体有三类：一是以党政机关为引领、自上而下的行政力量，二是以社会组织为参与、组织合作的社会力量，三是以居民群众为主体、自下而上的内生力量。这三者的合力作用下，党建为引领，为城乡结合部建设注入政治能量，极有力地凝聚了社区资源和社会资本，为社区满足居民多样化服务、社区良好发展提供了物质支持。城乡结合部居委会、社会组织和居民等多元主体共同参与，行政机制、社会机制与社群机制在城乡结合部社区治理中共同发挥作用，形成党建引领、多元主体并行的有效治理网络。

**Table 1.** Governance elements and operating mechanisms of the co governance model

**表 1.** 共治模式治理要素与运行机制

| 治理主体  | 治理机制 | 功能定位  | 治理方向 | 治理目标          |
|-------|------|-------|------|---------------|
| 党委，政府 | 行政主导 | 政策支持  | 自上而下 | 党建引领开拓，供给公共服务 |
| 社会组织  | 合作共建 | 活动组织者 | 平等合作 | 吸纳社会资本，组织开展项目 |
| 居民群众  | 协商共治 | 行动主力军 | 自下而上 | 协商参与共治，促进民主治理 |

在机制设计层面，党政机关、社会组织、居民群众等要素通过多元联动能够有效化解城乡结合部社区的困境，而在实践探索层面，不是所有共治实践都可以达成这种有机整合。首先，政府作为行政主导的核心，虽然可以通过制度嵌入、法规制定等手段明确权责边界以提供更加细致的公共服务，但长期以来我国街居制、单位制的运作很大程度上固化了基层治理模式，城乡结合部治理体系与治理现状严重脱

节, 权利施行未能得到有效监督。城乡结合部作为城市发展及村改居政策推进新产生的治理场域, 无法直接套用原有的治理模式, 城乡结合部管理制度混乱, 缺乏完善的管理制度与服务体系, 多元主体参与治理受到原有治理体制阻滞。前文提到的宁波市下畈村“小微权力”模式便面临着因监督制度缺乏而产生的资产资源低价发包、项目规避招标等权责问题。协同治理受制于地方碎片化治理体制以及非政府组织的缺乏[6], 亟需进行治理体制改革, 以增强各主体间的协同作用, 提高协同治理在城乡结合部社区中的调节功能。

其次, 群众参与治理的体系与机制不健全, 居民自治效果不佳。一是城乡结合部居民参与社区民主化建设意识不强, 居民大都习惯于政府主导治理事务, 主观能动性不足, 且居民的专业性不足, 在实际参与到城乡结合部治理的过程中缺乏理论指引, 往往凭借主观判断来进行治理, 参与效果差。二是城乡结合部流动人口众多, 且大部分为非户籍居民, 诉求难以表达、资源链接受限, 广泛而全面的参与机制缺失。学者刘卫平便指出“协同治理的现实困境源于社会缺失信任、正式规范资本先天不足、公民参与网络不健全以及公共精神尚未形成”[7], 应当系统推进居民参与机制改革, 完善共治网络构建。

最后, 社会力量嵌入状态悬浮, 社会资本、社会组织流动性大、自身稳定性不强, 未能真正扎根于城乡结合部建设。社会力量嵌入手段粗糙、状态疲软, 政府项目制、合同制式的引入手段未能真正契合社区需求, 往往是“赢了面子, 丢了里子”。城乡结合部社区也未能对社会组织建立交流与互信基础, 服务提供浮于表面、成效甚微。社会组织培育不全面, 且多为文娱活动型组织, 多类型尤其是协同治理型组织尚未充分发育, 难以满足居民的治理诉求。此外, 治理模式差异化的需求也尤为重要, 城乡结合部社区形态各异, 面临的困难也不尽相同, 多地治理模式的确立未能结合地方实际需求, “一刀切”而造成的资源配置错位现象凸显[8]。

#### 4. 路径优化: 城乡结合部共治模式创新策略

上文的分析表明, 城乡结合部共治模式的有效实现需要三个主体来共同作用: 由党政机关以行政主导的形式为共治实践提供政策支持、制度保障, 由社会组织以合作共建的形式提供覆盖全体居民的非营利一般服务与活动平台, 以及由居民群众以民主自治的形式为共治模式注入源源活水, 三者形成合力。有鉴于此, 党建引领、多元主体共治模式的构建应是政策制度一体化、居民联动参与化、多元主体合作化的共同结果, 未来可从制度优化性、居民自主性和有机嵌入性三个方面提升城乡结合部的治理效能。

##### 4.1. 系统推进治理体制改革, 因地制宜施策谋发展

在新时代治理体系现代化建设的诉求下, 各地基于“共创共建”、“内外兼修”的治理理念, 坚持以问题为导向, 从有效治理的角度通过体制改革推进共治体系发展, 取得了许多丰硕的成果。例如, 青岛市市南区为了解决街道社区治理机制逐渐不适应城市基层治理需要的问题, 通过优化机构设置、实施赋权减负、建强区域化社区党委、推动服务转型、提升“两委一站”整体功能等改革措施, 基本建成科学高效、多方整合、群众满意的基层治理体系。银川市北京中路街道则是通过建立以社区党委、居委会、服务站为核心的“三个一”服务模式, 精简社区数量, 优化社区服务流程, 使社区不再承担行政性工作, 而是回归本位, 将更多的精力放在服务居民、促进多元共治上。多地改革的成功范式为城乡结合部共治模式的构建提供了宝贵经验, 总结起来主要有两点: 一是要契合实际确立改革重心, 无论是城市社区还是城乡结合部社区, 多元主体共治的实现离不开从实地出发、完善相应的配套体制。二是要结合需求制定创新策略。城乡结合部社区多元治理的长效发展离不开政策制度、治理理念的全面更新, 其治理体制的构建是一项系统性工程, 面临着制度体系碎片化、资源配置失衡、居民服务缺失等现实挑战, 需要合理定位政府、组织、居民多元主体间的关系。



综上所述,稳步推进城乡结合部体制体系改革,一是要坚持基层党组织领导,确立以党为核心的治理改革体系,根据权责一致原则,合理规范城乡结合部政府权利责任,通过网格化联动,构建适应城市化发展的管理模式。基础政府要合理转变职能,改变全权包揽式的管治传统,从政治制度、供给体系以及固有观念等层面入手,优化不合时宜的制度体系,构建合理的多元联动基础。二是要针对城乡结合部的具体发展困境,因地制宜实行资源配置政策,避免“一刀切”的资源配置标准和管理要求,结合地区实际需要,合理配置管理人员编制、地区财政补贴,积极探索城乡结合部街区管理体系,实现乡镇治理模式向城市现代化治理模式的转变。三是要构建多层次的服务支持体系,以社区居民为服务对象,以满足社区居民公共服务和多样性生活需求为任务中心,力促由管制型政府向服务功能型政府转变。打造多元主体共同参与的服务网络及运行机制,加强城乡结合部治理的标准化、精细化管理能力,形成政府主导、社会参与、民众收益的基层治理新格局。

#### 4.2. 激发居民自治能动性,铸牢社区治理共同体

我国自古以来就有基层自治的传统,不同于传统宗法制场域下的自治模式,现代基层自治是基于民主、平等、互助原则在党的领导实践中逐步形成的,是宪法保障的正式制度[9],在强调城乡结合部内源发展的新时期,社区居民必然是实现自治体系建设的行动主体。此外,城乡结合部社区共同体的建设也至关重要,城镇化的浪潮阻断了原本建立在地缘与乡土人情基础上的联系纽带,新居民的大量涌入以及本土居民的诉求分化导致社区异质性、排他性逐渐增强,逐渐原子化的社区关系和式微的社区共同体显然不利于居民自治主动性的发挥。赋能居民个体,提升居民自治参与动力、铸牢社区共同体可以从以下三个方面发力。

一是要培育本地居民自主参与意识。自治体系效能的发挥不仅需要合理体制的构建,更需要人民群众广泛参与,居民参与度的提升事关重要,要着重培养居民的集体意识和公共精神,激发他们参与社区自治的热情。其次,在推进社区共同体建设中,要培育居民的社区归属感,树立社区治理的责任意识。二是要完善外来人口参与机制。城乡结合部是流动人口的主要聚集地,社区要善于利用外来人口的鲜活力量,为社区自治注入源源不断的活水,赋权和明确流动人口的社区治理参与权,积极接纳新居民融入社区共同体建设,使外来人口逐渐成为自治的稳定参与者,例如,佛山市的罗行社区就通过组建“新市民”委员会,扩建,定期组织自治活动,帮助非户籍居民更好地融入社区、参与社区治理事务。三是要完善自治体制设计,从正式制度和非正式制度两方面设计,为居民提供参与自治的权利与动力。正式制度方面,主管部门既要厘定自治组织权利,为居民自治活动提供政策支持,也要为社区自治团体提供场地、经费,保障其健康有序发展。南京市翠竹园社区便通过构建“四方平台”协商议事制度,串联居委会、业委会、物业、社区自组织,使得社区多方定期确定议题,共商社区近期发展规划[10]。非正式制度方面,则应当注重社区自治文化的构建和社区公约的缔结,培育社区居民民主政治素质,并适时将行之有效的契约型规章转化为正式的管理制度。

#### 4.3. 培育多元主体共治土壤,引导社会资本有机嵌入

城乡结合部社区面临着公共产品供给不足、社区外部助力缺乏等问题,因此需要我们去营造社会组织参与治理的良好环境、推进外部资本嵌入机制建设,以实现社区有机整合以及居民生活水平的提高。帕特南的社会资本理论指出:社会组织的信任网络、规范体系构建,可以促进社会多方合作、减少机会主义行为,进而提高社会效率。社会资本对城乡结合部多元治理体系的构建至关重要,共治模式的维系离不开社会组织、市场化资源的有机嵌入,嵌入项目的实施要避免落入事本化和形式主义的怪圈就必须完善合作制度构建、优化嵌入路径。

构建多元主体有效参与体系，一是要培育社区文化环境，营造良好嵌入氛围。城乡结合部缺乏社会资本生长的天然条件，为此应当加强宣传，增强社区群众对社会组织的认同感，为社会组织的有机嵌入培育适宜土壤，社会组织也应当做好群众工作，挖掘群众切实需求并依此做好服务方案，为项目的实施提供舆论支持和技术保障。二是要加强社会组织自身建设，激发嵌入主体活力。首先是要拓宽社会组织的资金渠道，支持其广泛吸收社会资本，增强其发展生存能力，减少政府扶植压力。其次是要增强社会组织的稳定性，为其提供政策护航，保障其服务提供的长效性，并且注重社会组织从业人员专业能力建设，大力引进优秀人才，保证组织服务的专业性。三是要健全政府为引领、民众为主体的监督评议机制，保证社会组织能够切实完成项目任务。社会组织作为公共服务的提供者，应当保证项目开展的合理性与有效性，政府部门应当牵头定期对社会组织的项目运行进行核查监管，保证民众的知情权和监督权。社区群众也可以通过问卷、投票等形式参与对服务项目的评估，使民众真正成为项目实施效果的阅卷人。

## 5. 结论与展望

基层建设始终是国家发展的基石，共治模式的建设不仅关乎于城乡结合部治理体系完善的进程，更影响着国家治理体系和治理能力现代化的建设进程。现如今，城乡结合部社区仍旧存在着治理体系不健全、社区治理效果不彰等问题，影响着基层治理的发展。本文的研究是在多元主体联动视角下对城乡结合部治理路径创新的一次探索。随着发展形势不断更新，如何把握共治模式在当代基层治理体系构建的应用、如何发挥多元主体在基层治理中的作用等问题仍需要我们进一步研究。

## 参考文献

- [1] 敬义嘉. 合作治理: 历史与现实的路径[J]. 南京社会科学, 2015(5): 1-9.
- [2] 杨志军. 地方治理学习型政策变迁路径分析[J]. 云南大学学报(社会科学版), 2021(6): 91-101.
- [3] 沈永东, 陈天慧. 多元主体参与基层社会治理的共治模式——以宁波市鄞州区为例[J]. 治理研究, 2021, 37(4): 82-89.
- [4] 李立国. 改革社会组织管理制度激发和释放社会发展活力[J]. 求是, 2014(10): 48-50.
- [5] 熊晓宇. 从“机械嵌入”到“有机嵌入”: 社会组织参与城市社区治理的困境及路径探究[J]. 南方论刊, 2022(2): 36-39.
- [6] 杨华锋. 谈社会协同治理的缺憾及过渡性[J]. 商业时代, 2012(32): 118-119.
- [7] 刘卫平. 社会协同治理: 现实困境与路径选择——基于社会资本理论视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2013(4): 20-24.
- [8] 容志. 从失序到有序: 大城市城乡结合地区社会治理困境的成因与对策分析[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(1): 29-38.
- [9] 赵月静, 刘玉珂. “三治”融合视域下城乡结合部的有效治理——基于长沙市 Y 社区的分析[J]. 三晋基层治理, 2021(6): 61-66.
- [10] 民政部编写组. 新时代党的群众路线的生动实践: 优秀社区工作法 100 例[M]. 北京: 人民出版社, 2020: 5.