

从乡村到社区

——以杭州市向涛社区治理实践为例

欧圆媛

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年9月2日; 录用日期: 2025年10月9日; 发布日期: 2025年10月20日

摘要

随着新型城镇化进程的加快, 回迁安置小区规模不断扩大, 存在着居民构成复杂, 生活习惯各异, 治理方式多样, 管理机制不明确, 居民生活融入性差, 物业管理不规范, 社区基础设施不健全等问题。向涛社区是一个典型的回迁安置居民集聚社区, 具有多村融合的特点。在其普惠型未来社区建设的背景下, 向涛社区始终坚持党建引领、因社制宜, 积极探索科学有效的社区治理方式, 有效解决居民组成复杂、融入难等问题。为此, 本文拟以杭州市向涛社区为例, 通过对该社区治理现状、治理困境进行剖析, 进而提出相应的政策建议, 以期推动该社区的良好发展, 同时也为全国其他区域城镇化进程中遇到的难题提供借鉴。

关键词

回迁安置社区, 个案研究, 基层治理

From Rural Areas to Urban Communities

—A Case Study of Governance Practices in Xiangtao Community, Hangzhou

Yuanyuan Ou

School of Public Administration, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: September 2, 2025; accepted: October 9, 2025; published: October 20, 2025

Abstract

With the acceleration of new urbanization, the scale of relocation and resettlement communities continues to expand. These communities often face issues such as complex resident composition, diverse living habits, varied governance approaches, unclear management mechanisms, poor resident

integration, irregular property management, and inadequate community infrastructure. Xiangtao Community is a typical example. Against the backdrop of its inclusive future community construction, Xiangtao Community—characterized by the concentration of resettled residents and the integration of multiple villages—has consistently adhered to Party building leadership and adapted measures to local conditions. It actively explores scientific and effective community governance methods to address problems like complex resident composition and difficulties in integration. Therefore, this paper takes Hangzhou's Xiangtao Community as a case study. By analyzing the current state and challenges of its community governance, corresponding policy recommendations are proposed to promote the community's sound development. This aims to provide insights for addressing challenges encountered in urbanization processes in other regions across the country.

Keywords

Resettlement Community, Case Study, Grassroots Governance

Copyright © 2025 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. 现实与政策背景

改革开放以来,我国城镇化建设取得了举世瞩目的成就。根据国家统计局数据,我国的常住人口城镇化率已从 1978 年的 17.92%显著提升至 2024 年的 67%,城镇常住人口达到 9.44 亿人(国家统计局, 2025),城市经济、社会发展、城市面貌都发生了巨大的变化。但是,现阶段,我国仍存在大量农业转移人口难以融入城市社会、市民化进程滞后的问题。部分回迁安置社区、城中村存在诸多治理难题,如基层公共服务和设施供给不足、群租房乱象、侵占公共空间、违章建筑、房产纠纷、乱停车、破坏绿化带等。上述问题造成了很大的安全隐患,影响居民的生活质量和居住环境,还引发众多邻里纠纷、居民与物业的矛盾。2022 年,中共中央、国务院印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》,作为新时期城镇化的纲领性文件,其核心再次强调要全面落实县城落户限制政策,加快农业转移人口市民化,并明确提出推进县城老旧小区改造、加强社区服务设施建设、健全社区治理机制等具体要求,为基层社区治理提供了最新的方向指引[1]。创新农村居民回迁安置社区的治理模式,提升治理水平,已成为推进城镇化的迫切任务。

2. 概念厘定及理论框架

2.1. 概念厘定

2.1.1. 社区治理

20 世纪 70 年代至 80 年代,在金融危机及福利国家失灵的背景下,“新自由主义”“社区主义”等概念相继在西方国家治理中出现,并对其产生了一定的冲击。第二次世界大战之后,随着全球化、城市化和信息化的不断推进,发达国家的社会阶层结构逐渐走向衰败[2]。20 世纪末期,欧美发达国家兴起了一股由下而上的居民参与到社区管理之中的新浪潮。20 世纪 90 年代,“社区主义”和“新自由主义”相结合,使“社区”回归到了人们的生活之中,并赋予了它新的含义。学界对共同体的认识,已经不再仅仅限于国家或市场的义务,而更多地表现出一种公共与私人两个领域之间越来越模糊的治理模式。社区治理是指在社区层面上,以其所拥有的各种资源为基础,形成互动关系的一种方式。以上述国内外对社区

治理的定义为基础, 本文将社区治理界定为: 在社区党组织的领导下, 协同其他治理主体, 通过科学的方式, 利用社区资源, 强化社区功能, 解决社区公共事务, 促进社区政治、经济、文化、环境协调发展, 完善综合服务设施建设, 满足社区需求, 增强社区凝聚力, 优化社区秩序, 不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程或机制。

2.1.2. 回迁安置社区

随着我国城镇化进程的不断推进, 在国家政策与市场的共同推动下, 城市的地域范围与空间形态发生了巨大的变化。大范围的城郊农村被牺牲, 取而代之的是大量的城市新区、经济技术开发区、工业园区的陆续发展建设。“回迁安置社区”是政府给予被拆迁居民的“实物补贴”, 一般具有原址回迁和择地重建两种形式, 新建住区规模根据实际情况不同而大小不一[3]。回迁安置社区是政府对被拆迁人进行的一种实物补偿, 与一般的商品房有很大的不同。因为城镇住宅和乡村住宅在建造形态上有一定的区别, 所以国家对农民发放的实物补贴, 通常都是按照每户的实际人口进行发放[4]。回迁安置社区是一类经济适用房, 其建成后的社区内部空间和景观品质都比较差, 通常还不如其他的商业住宅小区, 而且, 回迁安置社区以高龄失地村民居多, 租房成为其主要经济来源, 因此, 在长期的发展过程中, 回迁安置社区中原有居民和外来租户都占据了一定比例, 形成了原村民和外来人口混合居住的情况[5]。

2.2. 理论基础

2.2.1. 社会转型理论

社会转型理论旨在解析社会形态发生根本性更迭的宏观进程, 其关注焦点超越了表层的政策调整或经济指标变化, 深入至社会结构、制度安排、文化模式及个体心理的整体性变迁。该理论的智识渊源可追溯至古典社会学时期, Ferdinand Tönnies 关于共同体向社会转变的论述[6], 以及 Émile Durkheim 对“机械团结”与“有机团结”的区分, 皆揭示了现代化进程中社会联结方式的深刻变革[7]。Karl Polanyi 在《大转型》中进一步指出, 现代市场经济的扩张是一场“巨变”, 它使得经济体系从嵌入并受制于社会关系, 转变为迫使社会关系依附于市场逻辑, 从而引发了社会结构的剧烈解体与重构[8]。当代社会转型理论承继了上述思想, 强调转型是一个多维度、系统性且充满张力的复杂过程。它涵盖了社会阶层结构、职业结构、城乡结构等核心框架的重组, 也伴随着产权制度、分配制度与社会保障制度等运行机制的根本性调整。

2.2.2. 社区韧性理论

社区韧性理论源于生态学, 其后逐渐拓展并广泛应用于社会 - 生态系统、灾害管理及区域发展研究领域。该理论的核心内涵在于描述一个社区面对外部冲击或内部压力时, 所展现的抵御、适应、恢复乃至实现创新转型的整体能力[9]。社区韧性远不止于物理基础设施的坚固性, 它是一个融合了经济、社会、制度与环境等多维度的综合性概念。经济韧性强调本地产业体系的多样性与灵活性, 以缓冲外部市场波动; 社会韧性则根植于深厚的社会资本, 包括紧密的社会网络、高度的人际信任、有效的互惠规范以及强烈的集体认同感, 这些要素构成了社区应对危机的内在社会资源[10]。制度韧性关注治理体系的适应性与包容性, 即能否在压力下迅速响应、有效决策并动员资源。因此, 社区韧性理论为理解和发展社区应对不确定性的内在能力提供了一个重要的理论视角和分析框架。

2.2.3. 协同治理理论

协同治理理论是公共管理领域为应对日益复杂的公共问题而发展起来的一种重要理论范式。它代表着对传统官僚制模式下政府单一主导、自上而下管理方式的反思与超越。Ansell 与 Gash 将其界定为一个或多个公共机构直接让非国家行动者参与到一个正式的、以共识为导向的集体决策过程中, 以期制定或

执行公共政策或管理公共项目与资产[11]。这一理论建构基于一个核心认知：在复杂的公共问题面前，任何单一组织都无法拥有足够的知识、资源与合法性来独立提出有效解决方案。因此，协同治理强调政府、市场组织、社会团体及公民等多元利益相关者，通过制度化的平台与审慎的协商程序，进行平等、开放的对话与博弈，旨在构建共识、整合资源并采取协同行动，最终实现共享的公共价值。该理论的核心价值在于，它通过构建多中心、网络化的治理结构，能够有效聚合分散的资源与知识，增强公共决策的合法性与回应性，从而更有效地应对那些“棘手”的公共难题。

2.2.4. 理论分析框架

社会转型、社区韧性与协同治理三者共同构建了一个层次清晰、动态关联的分析框架，用以系统性理解与评估城镇化进程中社区治理的复杂实践。该框架以社会转型作为宏观背景与动力源。

社会转型理论揭示了从传统乡村社会向现代城市社会转变过程中，在结构、关系与认同层面产生的深刻变迁。协同治理则构成了在这一转型背景下的核心应对机制与主导行动模式。它强调面对政府单一主体无法独立解决的复杂公共问题时，必须通过构建制度化的多元主体合作平台，整合资源、知识与合法性，以共识为导向进行集体决策与行动。而社区韧性成为衡量协同治理成效的核心价值标尺与长远目标。它关注的不仅是当下具体问题的解决，更是社区系统在面对内外扰动时，是否通过治理过程增强了自身持久的适应、恢复与创新发展能力。

简而言之，这一分析框架的内在逻辑是：社会转型提出了治理的现实挑战与时代命题，协同治理提供了应对这些挑战的核心路径与组织方式，而社区韧性则成为评估治理模式是否成功应对转型、实现可持续发展的关键准则。三者环环相扣，共同为剖析类似向涛社区这样的案例提供了一个既观照宏观背景、又聚焦微观机制、更兼顾长远发展的有力分析工具。

3. 研究方法

本研究采用质性研究中的单一案例研究法。案例研究法适用于对现实生活情境中的复杂现象进行深入、情境化的考察，尤其适合于回答“如何”(How)和“为什么”(Why)的问题。

3.1. 案例选取理由

向涛社区作为一个典型的“多村融合”型回迁安置社区，其治理实践具有高度的代表性和启发性。其代表性体现在：它集中展现了快速城镇化地区回迁社区在人口构成、治理挑战和文化适应等方面的普遍性问题。其启发性在于：它在“普惠型未来社区”建设背景下所进行的系列治理创新，为理解多元主体协同治理的可行路径与潜在张力提供了一个宝贵的理论样本，有助于深化对回迁社区治理机制的理解。

3.2. 数据收集

本研究的数据收集工作于2024年9月至2024年12月期间进行，主要采用半结构化访谈和实地观察法，并辅之以文献档案分析。

访谈：共计对13位关键人物进行了深度访谈，每场访谈时长约30~60分钟。访谈对象包括：(1) 社区干部3位，涵盖社区党委书记、副书记、各条线社工；(2) 居民代表4位，包括原村民、外来租户、党员代表、楼组长；(3) 物业公司管理人员2位；(4) 参与社区治理的“能人库”成员4位，包括退休干部、律师。访谈提纲核心围绕“治理模式的转变”、“参与体验与挑战”、“社区融合的感知”等主题展开。

实地观察：研究者参与了两次“向和”网格议事日活动，观察社区矛盾调解流程一次，并对社区公共空间的使用情况进行了非参与式观察。

文献档案：收集并分析了包括社区工作报告、议事记录、政策文件、新闻报道等在内的内部档案，用于交叉验证访谈信息并梳理社区发展历程。

4. 杭州市向涛社区治理现状

4.1. 向涛社区基本情况

向涛社区建立于 2020 年 9 月，位于浙江省杭州市钱塘区义蓬街道，是一个典型的回迁安置居民集聚、多村融合社区，钱塘区也是目前杭州市城市化进程最快的区域之一。向涛社区辖区总面积 1.88 平方公里，常住人口 21000 余人，下辖 9 个居民小区，其中 4 个拆迁安置小区，占总体量的 50%。建立初期，向涛社区也曾遇到回迁安置社区的共性问题，如老旧物品堆积、高空抛物、非机动车乱停放、房屋维修纠纷、电动车飞线充电、老年群众在小区广场拜佛、基层公共服务与设施供给不足、居民对新社区缺乏认同感等等。一位受访的社区干部坦言：“初期的工作很难做，你跟他讲楼道不能堆物，他说我在村里堆了半辈子了；你跟他讲电瓶车不能上楼，他反问你那我去哪充？”(访谈对象 A02, 20240922)。这种观念和习惯的冲突，对现代化社区治理提出了诸多挑战。在“村转居”的过程中，回迁居民持守传统的民俗民习，不适应新的楼房住宅生活，各类问题纠纷频发，对现代化社区治理提出了诸多挑战。2020 年，向涛社区筹备组只有五名工作人员。如何及时回应民众的需求，解决纠纷问题，为居民提供更好的公共服务，增强居民的幸福感和获得感？如何帮助居民适应新社区生活，培养社区公共生活习惯，逐渐完成从村民到居民的转变？如何提升社区的向心力，重塑邻里关系，获得居民对社区的认同和信任？这些问题都是向涛社区工作人员的大挑战。5 年过去了，向涛社区和居民共同成长，社区建设获得了居民的肯定和喜爱，社区工作队伍得到了居民的信任，居民的基层身份认同从回迁前的行政村村民转变成了“我是向涛人”。

4.2. 向涛社区治理实践模式

4.2.1. 强化“1+1+N”工作机制，探索多村融合治理新模式

面对 20 个村的回迁安置，向涛社区推进具有鲜明特色的治理新模式——“1+1+N”回迁安置小区共治模式，即社区党支部领导 + 物业单位主导 + 拆迁安置村多元倡导。坚持以发现问题、解决问题为导向，充分了解居民需求、解决居民困扰，打通服务群众的“最后一公里”，有效解决回迁安置群众关心的问题，增强居民的获得感、幸福感、安全感。

4.2.2. 细化“1345”议事工作法，推动网格自转释放大效能

向涛社区下设 9 个网格、125 个微网格，为进一步释放网格治理效能，让基层治理“有底气”。向涛社区以“1+1+N”为基础，在“民事民提、民事民议、民事民行、民事民评”上凝聚群众智慧，形成“向阳而议·政清人和”的“向和”网格议事品牌，依托定位“1”核心、打造“3”场景、议事“4”部曲、实现“5”融合的“1345”工作法，实现议事全流程管理，让居民从旁观者变成参与者，实现小事不出网格，大事不出社区。一位参与议事的居民代表表示：“以前觉得事儿不归我管，现在有了议事亭，真能说上话，解决了我们楼道照明的问题。”(访谈对象 B04, 20240922)

4.2.3. 深化“向心”能人库，盘活人才队伍赋能社区治理

以“向·心”议事队为基础，扩充建立“向·心”能人库，盘活本地退休老干部、在职党员、流动党员、乡土文化人才、科技政法能人、乡贤、有群众威信的居民代表等队伍，以能人汇民智，上传民情、下达政策，搭建畅通民意的“连心桥”。同时，遇到一些专业性强的诉求或事项，也会邀请律师、规划师、

民警等专业人士前来助力解决，尽早将问题隐患消除在萌芽状态。做到群众诉求处理关口由专家专业化把关，指导居民主动化解矛盾、解决纠纷，让“自己的事情自己议”成为现实，构建民治民享的和谐社区。

4.2.4. 以党群服务中心为主阵地，打造“4+4”模式的未来社区

在“未来邻里”部分，将建设公园青年步道、向阳步道、社区中心、老人活动中心；在“未来教育”层面，在艮山东路两侧，兴建“全龄全时”向涛成长中心，并以此为基础，打造一座共享式的田园学农园基地。在“未来健康”方面，除了已经建成的向涛社区卫生服务站和居家养老服务中心之外，还将兴建更多的嵌入式体育场地，配备更多社区健身设备；在“未来治理”方面，构建“望江议事亭”与“志愿者服务站”，构建“1+1+N”的共治治理模式，以“网格智治”为保障，充分保障社区议事、邻里闲谈、休憩等需求。

4.3. 向涛社区治理面临的困境

4.3.1. 现代社区的治理模式在实践中难以推进

回迁前，各村长期实行以村委会为核心的一元治理模式。回迁后，原有的村级组织仍在新型社区治理中扮演重要角色，导致“村务”与“社区事务”在管理实践中相互交织、边界不清。一旦出现复杂公共问题，容易出现多元主体间职责推诿、协调不畅的现象。尽管社区主要领导具备丰富的基层经验，但许多居民仍固守传统村民身份认知，拒绝适应新的社区规则与管理方式，致使治理体系缺乏有效的权威性与统筹力。尽管“1+1+N”机制在设计上旨在协同，但在实践中，党支部、物业、原行政村等多方权力结构并存，有时可能导致协同惰性，即在需要快速决策时，反而因权责不清而陷入磋商僵局^[12]。

4.3.2. 居民社区主体意识薄弱，参与积极性低。

社区居民构成复杂，包括原村民、非本村安置者、外来租户等多元群体。多数回迁居民尚未完成从“村民”到“市民”的身份转变，对社区缺乏归属感和主体意识。传统熟人社会关系网络被打破，而新的社区信任机制尚未健全，居民之间互信不足。社区目前很大程度上依赖于能人效应和社区干部的个人魅力与辛勤付出，这是一种“动员式参与”而非“制度性参与”。访谈中有年轻租户明确表示：“(社区活动)都是阿姨妈妈和老干部去的，我们上班族不了解，也觉得和自己关系不大”(访谈对象 C07, 20241110)。这揭示了其模式在覆盖面上的局限性，以及向深度参与转化的挑战。

4.3.3. 社区运营缺少长效机制

当前社区公共服务供给仍很大程度上沿袭“重建设、轻运营”的传统模式，未能实现从“验收即结束”到“验收即开始”的长效服务模式转变^[13]。尽管向涛社区积极拓展健身房、老年食堂、儿童托管中心等便民服务设施，但因立足于普惠性质而非商业盈利，对运营企业吸引力低，选择范围有限。面对体量庞大的服务需求，目前仅依靠 18 名专职社工承担主要服务管理工作，人力与资金均面临巨大压力，严重制约公共服务的品质提升与可持续运转。

5. 杭州市向涛社区发展的对策及建议

5.1. 建立跨村落协商平台与文化融合专项基金，破解“多村融合”治理难题

针对向涛社区等多村融合型社区中存在的认同隔阂与治理碎片化问题，建议由街道或区政府牵头，建立制度化的跨村落议事协商平台，定期就资源分配、公共空间使用、文化习俗尊重等议题进行磋商。同时，可借鉴“向和”品牌经验，设立“文化融合专项基金”，资助开展基于共同记忆的社区节庆、邻里活动及村史编纂等项目，主动塑造“新社区居民”的集体认同，推动从“物理集中”到“社区融合”的深

刻转变。

5.2. 创新分层成本分摊机制，保障普惠服务可持续运营

针对普惠型服务面临的运营压力，建议基于向涛社区的实践，设计一套可持续的成本分摊模型。对于老年食堂、儿童托管等基础公共服务，采取“政府补一点、运营企业让一点、居民付一点”的模式。同时，鼓励社区探索商业反哺公益路径，将便民超市、快递驿站等盈利性空间的部分收益，用于补贴非营利性服务，形成自我造血机制，减轻对政府资金的过度依赖。

5.3. 以数字化积分平台激发参与活力，构建居民主体的常态化治理格局

建立“一站式”的诉讼服务体系，以最小的杠杆推动基层治理，深化诉源治理的重要前哨。完善居民参与的鼓励机制，借助社区数字化平台为居民建立积分管理档案，根据居民参与议事、志愿活动等内容，按标准折算成积分，通过以服务换积分、以积分换物品、以积分换服务的方式，实现自治“双向循环”，充分发挥居民参与网格治理的主观能动性。

5.4. 重视“村-社”权责指引，明晰治理边界与专业支撑位

为化解回迁社区中村委会与经济合作社同社区居委会之间的权责摩擦，建议上级政府及时出台具有操作性的“村-社”权责清单与协作指引，明确各自在集体资产经营与社区公共服务中的角色与界限。此外，可试点推行“社区规划师制度”，聘请专业规划师、律师、社工等常驻社区，为空间改造、纠纷调解、项目运营提供第三方专业技术支持，提升治理的科学性与公信力，减少因职责不清导致的推诿扯皮。

6. 结语

相对于普通的城镇居民居住区，拆迁安置区的管理更加复杂，管理问题也更加突出。本文发现，向涛社区在建设未来社区的过程中，面临房修问题协调难、小区物业管理难、装修期间约束难、人的城市化推进难等治理问题，应坚持“一体推进、多方联动”原则，实现“社区党支部领导 + 物业单位主导 + 拆迁安置村多元倡导”的社会治理新格局，探索与自身发展相匹配的回迁安置小区治理新模式。同时要谨防社区运营私利化、治理主体界限模糊化、治理手段表面化等风险，努力实现社区治理实现多方主体的价值自洽，从而推动基层治理体系和治理能力现代化。最后，要加强对拆迁安置社区的重视，健全社区管理制度与相应的法律制度，使社区的治理结构得到进一步的优化，提升城市治理长足效能。

基金项目

1. 新时期政法体制建设中共建共治共享型的社会综合治理模式研究(24YJRC06ZD-2YB); 2. 未来社区建设的实践与经验研究(2023475 纵)。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见[EB/OL]. 中国政府网. 2022-05-06. http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/06/content_5688895.htm, 2024-10-27.
- [2] 陈曙光, 周正刚. 新时代改革方法论研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2023.
- [3] 杜悦凡, 王培训, 李希. 合肥市回迁社区公共文化活动空间的调查与思考[J]. 安徽建筑, 2010(5): 26-27+77.
- [4] 武中哲. 城市更新中拆迁弱势群体的利益诉求及表达机制[J]. 求实, 2013(5): 63-67.
- [5] 张金峰, 李思涵, 周俊杰. 城市更新背景下回迁社区的治理困境和创新之策[J]. 大连干部学刊, 2023, 39(6): 58-64.
- [6] Tönnies, F. (1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Cambridge University Press.

-
- [7] Durkheim, É. (1893) *The Division of Labour in Society*. Free Press.
- [8] Polanyi, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press.
- [9] Manyena, S.B. (2006) The Concept of Resilience Revisited. *Disasters*, **30**, 434-450.
<https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x>
- [10] Adger, W.N. (2000) Social and Ecological Resilience: Are They Related? *Progress in Human Geography*, **24**, 347-364.
<https://doi.org/10.1191/030913200701540465>
- [11] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [12] 谭九生, 邓江爱. 乡村数字治理中协同惰性的样态、成因及消解[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2023, 26(6): 138-145.
- [13] 王勇, 李富慧. 试点缘何“点”到为止?——管窥基层治理创新难于持续的结构性因素[J]. 淮阴师范学院学报(哲学社会科学版), 2024, 46(3): 245-255+323.