

元治理视域下“村改居”社区社会治理路径研究

——以扬州市雷塘社区为例

文 颖, 吴思璇, 陈 睿

扬州大学马克思主义学院, 江苏 扬州

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年3月26日; 发布日期: 2026年4月29日

摘 要

在城市化加速推进背景下,“村改居”社区作为城乡转型的特殊产物,面临着多元主体协同不畅、制度衔接失衡、治理效能不足等深层次困境。元治理作为“对治理的治理”,强调由权威主体对科层、市场、自治等治理模式进行顶层设计、统筹协调与规则校准,为破解此类社区治理难题提供了系统性视角。本文以扬州市雷塘社区这一典型“城中村型村改居”社区为案例,通过文献分析法、实地调研法、案例分析法等研究方法,探析其治理实践现状、成效与现存问题。研究发现,雷塘社区依托“三以九微”等工作法,在网格治理、多元服务等方面取得显著成效,但仍存在元治理统筹主体缺位、协同机制不健全、制度衔接不畅等困境。基于此,本文构建“统筹规制-制度保障-多元参与-效能提升”的元治理优化框架,以期“村改居”社区治理现代化提供实践参考。

关键词

元治理, 村改居社区, 社会治理, 雷塘社区, 治理路径

Research on the Path of Social Governance in “Village-to-Residence” Communities from the Perspective of Metagovernance

—A Case Study of Leitang Community in Yangzhou City

Ying Wen, Sixuan Wu, Rui Chen

School of Marxism, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: March 13, 2026; accepted: March 26, 2026; published: April 29, 2026

Abstract

Against the backdrop of accelerated urbanization, “village-to-residence” communities, as a special product of urban-rural transformation, are confronted with deep-seated dilemmas including inadequate coordination among multiple stakeholders, unbalanced institutional connection, and insufficient governance efficiency. As the “governance of governance”, metagovernance emphasizes that an authoritative entity should conduct top-level design, overall coordination and rule calibration for hierarchical, market, autonomous and other governance models, providing a systematic perspective for solving such governance dilemmas in these communities. Taking Leitang Community in Yangzhou, a typical “urban-village type village-to-residence” community, as a case, this paper explores the current situation, achievements and existing problems of its governance practice by means of literature analysis, field investigation and case analysis. The study finds that relying on the working methods such as the “Three Orientations and Nine Micros”, Leitang Community has achieved remarkable results in grid governance and diversified services, but still faces dilemmas including the absence of a metagovernance coordinating entity, imperfect coordination mechanisms and poor institutional connection. Accordingly, this paper constructs a metagovernance optimization framework of “overall regulation, institutional guarantee, multi-stakeholder participation and efficiency improvement”, so as to provide practical references for the modernization of governance in “village-to-residence” communities.

Keywords

Metagovernance, Village-to-Residence Community, Social Governance, Leitang Community, Governance Path

Copyright © 2026 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

我国城镇化进程已进入高质量发展阶段，“村改居”作为破解城乡二元结构的重要举措，推动大量村庄向城市社区转型。其中，“城中村型村改居”社区因土地性质多元、居民构成复杂、城乡属性交融等特征，成为治理难度最大的细分类型，面临着多元主体竞合、制度衔接不畅、文化融合缓慢等多重挑战[1]。

元治理理论由 Jessop 率先提出，核心是“治理中的治理”，即由具备统筹权威的元治理主体，通过顶层规则设计、多元主体协调、治理模式组合、过程监督与效果校准，统筹科层、市场、自治与网络治理，从而防范和克服治理失灵[2]。该理论强调对多元治理形态的“掌舵”而非“划桨”，与“村改居”社区主体多元、规则双轨、协同困难的复杂治理场景高度适配，能够有效破解多元主体协同难题、平衡城乡治理逻辑[3]。扬州市雷塘社区作为 2009 年由村改居的拆迁安置社区，下辖 8 个村民小组与 1 个安置小区，总人口 5400 余人，涉农居民与城市居民混居，具有“庄台分散、需求多元、文化融合难度大”等特征，是典型的“城中村型村改居”社区。社区打造的“四雷”服务品牌、“三以九微”工作法等实践，为研究元治理理论的本土化应用提供了丰富素材。

从理论意义来看，现有研究多将政府或国家作为元治理主体，对社区层面专职统筹主体的元治理功能关注不足，且缺乏对城中村这一细分类型的元治理方案研究[4]。本文将元治理理论与社区统筹治理相

结合，明确社区居委会与街道作为元治理核心主体的地位，丰富元治理理论的本土化应用场景，完善细分类型社区治理的理论体系。在实践层面，雷塘社区作为全国示范性老年友好型社区、江苏省民主法治示范社区，其治理实践积累了宝贵经验[5]。本文通过剖析其治理成效与困境，构建针对性优化路径，既能为雷塘社区进一步提升治理效能提供具体方案，也能为全国同类“村改居”社区提供可复制、可推广的实践范式，助力基层治理现代化。

2. 案例分析：扬州市雷塘社区治理实践与现状

2.1. 雷塘社区基本概况

雷塘社区位于扬州市蜀冈瘦西湖风景名胜区内，2009年5月由雷塘村改居，是平山乡最大的拆迁安置社区。辖区面积约1.2平方公里，下辖8个村民小组与江阳佳园安置小区，总人口5400余人，其中老年人口占比22%，呈现“涉农居民与城市居民混居、庄台与小区并存”的核心特征。社区构建“社区负责人-综合网格长-微网格-居民代表-志愿者”五级治理体系，为治理实践提供组织保障[6]。

2.2. 雷塘社区治理实践与成效

(1) 统筹引领：社区统筹凝聚治理合力

社区以统筹协调、快速响应、全域排查、安全保障为核心，形成治理推进机制：以稳定持续的服务导向践行为民宗旨，聚焦就业、养老、托育等民生需求；以高效务实的工作作风办实事，快速响应居民诉求，解决停车难、排水不畅等急难愁盼问题；以全域覆盖的排查机制守底线，强化人员管理与安全隐患排查；以果断处置的责任担当保安全，建立企业安全生产与居民安全防范联动机制，建成2个微型消防站[5]。

(2) 网格治理：“三以九微”实现精细服务

推行“三以九微”工作法，构建精细化治理体系：通过“微走访”全面掌握居民“微需求”，针对性开展“微服务”，累计收集就业、养老、环境等8大类92项需求；以社区谈心亭、居民议事点等等“微议事”平台破解“微难题”，推动“微自治”，成立社区少儿议事会、庄台自管会等自治载体；通过“微亮点”树立“微典型”，凝聚“微力量”，打造好人广场宣传公益榜样，形成示范效应[7]。该模式本质上是对自治治理与网格治理的整合，是元治理“流程再造”的基层实践。

(3) 多元服务：全龄覆盖满足差异化需求

在为老服务方面，构建“四养”服务体系，与扬州大学合作开办12个老年业余课堂，联合玖玖邻里整合照顾中心提供嵌入式养老服务，推行“十时十送”精准服务，获评全国示范性老年友好型社区；在为小服务方面，打造向日葵托育园与儿童友好社区，开展“启航梦想”“向阳花开”等活动，辐射700余名未成年人；在特殊群体服务方面，建立残疾人康复中心，依托扬州市五台山医院专业团队提供个性化康复服务[5]，形成社会服务治理与专业组织治理的元整合。

(4) 文化与环境治理：筑牢精神与生态根基

常态化开展“扫黄打非”工作，通过文化广场活动、庄台宣讲、新媒体传播等方式，构建健康向上的文化圈，创成江苏省“扫黄打非”进基层示范点；推进垃圾分类工作，设立7个垃圾分类厢房，通过“宣传-讲解-点评”三阶工作法提升居民参与度，获评扬州市垃圾分类绿色社区；打造法治广场、乡邻和事堂等阵地，实现自治、法治、德治有机融合[8]，对文化治理、环境治理、法治治理进行统筹与协同，进行元治理的“价值校准”。

(5) 技术与协同赋能：提升治理效率

搭建三维治理平台，整合警情处置、为老服务、特殊人群管理等数据资源，实现“数据联通、平台联

调、处突联动”；深化五社联动机制，引入专业社会组织开展公益创投项目，累计实施“老年读书·阅享夕阳”“关爱空巢高龄老人”等多个项目，拓展服务专业化水平[9]，体现元治理中对技术治理与社会治理的工具整合。

社区先后获得全国示范性老年友好型社区、江苏省民主法治示范社区、江苏省文明社区等称号，成功解决停车难、排水不畅、天然气入户等民生问题，矛盾纠纷化解率超 95%，初步形成多元参与、共建共享格局[1]。

2.3. 元治理视角下雷塘社区治理现存困境

(1) 元治理统筹主体缺位与顶层规制不足

社区居委会作为治理统筹核心，在多元主体协同中的制度化统筹力度不足：对政府部门、社会组织、驻区企业等主体的协调缺乏制度化渠道，部分治理措施呈现“碎片化”特征，如庄台环境整治与小区物业服务标准不统一，涉农服务与城市公共服务存在脱节[4]。社区层面缺乏稳定的元治理规则设计、目标统筹与监督评估功能，导致治理资源配置效率不足[6]。

(2) 多元主体协同机制不健全

政府、社区、居民、社会组织的协作缺乏长效机制：政府部门的政策支持与资源保障存在滞后性，集体资产处置、社保衔接等制度衔接不充分[1]；居民自治参与深度不够，老年群体参与度较高但中青年群体参与不足，“社区少儿议事会”“庄台自管会”等载体的作用发挥有限[10]；社会组织参与范围较窄，主要集中在养老、托育领域，在文化融合、矛盾调解等领域的介入不足[7]。

(3) 制度衔接存在结构性短板

村改居后，城乡治理制度融合不充分：庄台治理仍沿用部分农村治理规则，与小区的城市治理规范存在冲突，如庄台宅基地管理、集体收益分配等问题缺乏明确制度规范[1]；治理流程规范化不足，“三以九微”工作法虽成效显著，但缺乏标准化操作手册与反馈机制，部分服务存在“重形式、轻实效”倾向；考核评估制度单一，主要依赖上级部门考核，居民评价与第三方评估的权重较低[6]。

(4) 治理效能与服务覆盖不均衡

治理资源向江阳佳园小区倾斜，庄台地区的基础设施与公共服务相对薄弱，如部分庄台道路未完全硬化、照明设施老化、文化活动场所匮乏[11]；服务供给存在“普惠性不足”问题，针对原村民的农耕服务、就业指导等特色需求响应不及时，文化融合类活动开展频次不足，小农意识与城市文明的冲突仍未完全化解[8]；三维治理平台的应用范围有限，老年群体的数字化适应能力不足，技术赋能未能实现全覆盖[9]。

(5) 文化认同构建缓慢

原村民与新居民的文化隔阂尚未完全消除：原村民保留着单门独院的生活习惯，参与集体活动的积极性不高；新居民因缺乏邻里交往基础，对社区的归属感不强[8]；社区文化活动多聚焦老年群体与少年儿童，针对中青年群体的文化供给不足，未能形成统一的社区文化认同，影响治理凝聚力[12]。

3. 元治理视域下雷塘社区治理路径优化

3.1. 强化社区与街道联合元治理统筹主体作用

(1) 深化“四雷”服务品牌元治理内涵

将元治理理念融入品牌实践，明确社区居委会在治理中的核心职责：以稳定导向聚焦制度设计，牵头制定社区治理总体规划与协同规则；以高效导向强化执行协调，建立多元主体联动响应机制；以全域导向完善监督评估，构建全流程治理监督体系；以底线导向聚焦问题破解，针对治理顽疾开展专项行动

[5]。通过品牌内涵升级,实现社区居委会从“事务执行者”向“治理引领者”转变[6]。

(2) 优化五级治理体系

强化微网格的协调功能,在每个微网格设立“居民联络站”,吸纳社区骨干、乡贤、驻区单位代表等组成协调专班;建立社区与多元主体的常态化沟通机制,每月召开“治理协同联席会议”,统筹政府部门、社会组织、居民代表等主体的诉求与资源,形成治理合力[4]。

3.2. 构建元治理导向的制度设计体系

(1) 健全协同治理制度

制定《雷塘社区多元主体协同治理章程》,明确政府、社区、社会组织、居民的权责边界:政府部门负责政策支持与资源保障,重点推进集体资产处置、社保衔接等制度落地[1];社区负责统筹协调与服务供给,牵头开展网格治理与民生服务;社会组织负责专业化服务承接,拓展养老、文化、调解等服务领域[9];居民通过自治组织参与决策与监督,保障治理知情权与参与权[10]。

(2) 优化治理流程规范

将“三以九微”工作法制度化,制定标准化操作手册:明确“微走访”的频次与记录规范;细化“微议事”的流程与参与机制;建立“微服务”的反馈评价体系,通过居民满意度打分、第三方评估等方式优化服务质量[7]。

(3) 完善考核评估制度

构建“居民评价 + 第三方评估 + 社区监督”的多元考核体系:居民评价权重占比不低于 50%,通过线上问卷、线下座谈等方式收集意见;引入专业第三方机构,每年开展一次治理效能评估[6];社区负责日常监督,建立治理问题台账与整改销号机制,考核结果与相关主体的资源配置、评优评先挂钩[5]。

3.3. 推动多元主体协同治理机制创新

(1) 政府层面: 强化政策与资源保障

优化村改居相关制度衔接,加快推进集体资产股份制改革,明确集体收益分配规则[1];加大对庄台地区的基础设施投入,重点推进道路硬化、照明升级、污水管网改造等项目[11];建立政策直通车机制,及时传达城乡融合、民生保障等相关政策,为社区治理提供政策支撑[4]。

(2) 社区层面: 提升服务精准化水平

针对庄台与小区的差异化需求,推行“一区一策”治理模式:庄台地区重点强化农耕服务、环境整治、文化传承等服务,建立“庄台便民服务站”[11];小区重点优化物业服务、停车管理、社区文化等功能,提升城市生活适配度;针对原村民与新居民的文化差异,开展“邻里节”“我们的节日”等融合活动,促进文化认同[8]。

(3) 居民层面: 培育自治意识与能力

完善自治载体建设,扩大“社区少儿议事会”“庄台自管会”的参与范围,增设中青年议事小组;建立居民参与激励机制,推行“治理积分制”,积分可兑换物业服务、文化活动名额等权益;开展自治能力培训,通过“议事技巧 workshops”“治理案例分享会”等方式,提升居民的参与能力与责任意识[7]。

(4) 社会组织层面: 深化五社联动

拓展社会组织参与领域,引入文化类社会组织开展社区文化建设,引入调解类社会组织化解邻里矛盾,引入就业类社会组织提供技能培训[9];建立社会组织孵化机制,培育社区本土社会组织,重点扶持养老服务、文化传承等领域的草根组织[5];完善公益创投机制,每年设立专项基金,支持社会组织开展特色服务项目[6]。

3.4. 深化治理方式与技术赋能

(1) 优化网格治理闭环

结合“三以九微”工作法与元治理协调功能，建立“发现 - 上报 - 协调 - 解决 - 反馈”的闭环机制：微网格员通过走访收集问题，上报至综合网格长；综合网格长协调相关主体制定解决方案；社区对解决过程进行监督，确保按时办结；办结后及时向居民反馈，收集评价意见，形成治理闭环[7]。

(2) 技术赋能升级

扩大三维治理平台应用场景，整合垃圾分类、文化活动、就业信息等数据，新增“居民需求申报”“治理进度查询”等功能；针对老年群体数字化适应能力不足的问题，开展“智慧助老”培训，在社区服务中心设立“技术帮扶站”，安排志愿者协助操作；利用微信公众号、抖音视频号等新媒体平台，宣传治理政策与成效，拓宽居民参与渠道[5]。

(3) 文化融合赋能

以文化建设为纽带，构建社区共同认同：深挖雷塘历史文化资源，打造“村史记忆堂”，传承本土文化；开展“文明家庭”“邻里榜样”评选活动，弘扬正能量；针对不同群体开展差异化文化活动，为原村民举办农耕文化节，为新居民举办社区融入沙龙，为中青年群体开展户外拓展、读书分享等活动，促进文化交融[12]。

3.5. 聚焦重点领域治理优化

(1) 为老服务提质扩容

深化“四养”理念，扩大普惠性为老服务覆盖面：增加日间照料床位供给，完善老年康复服务设施[5]；推进智慧养老建设，为高龄、失能老人配备智能手环等设备，实现健康监测与紧急呼叫；拓展老年社交平台，成立老年歌舞队、书画社等兴趣组织，丰富精神文化生活[9]。

(2) 环境治理一体化推进

推进庄台环境整治与小区垃圾分类一体化，建立“庄台 - 小区”环境治理联动机制[11]；开展庄台绿化提升工程，打造“微景观”，改善居住环境；建立环境治理长效监督机制，由居民代表、网格志愿者组成监督小组，定期开展巡查，确保治理成效常态化[8]。

(3) 安全治理筑牢底线

强化微型消防站功能，定期开展消防演练与安全培训[5]；完善企业安全生产责任体系，与辖区 18 家企业签订安全生产责任书，每月开展安全隐患排查；加强反诈宣传与治安巡逻，通过“网格宣传 + 案例警示”提升居民安全防范意识，构建“社区 - 网格 - 家庭”三级安全防护网[6]。

4. 结论与展望

4.1. 研究总结

雷塘社区作为典型的“城中村型村改居”社区，在长期治理实践中逐步形成了“社区统筹 - 网格治理 - 多元服务”的基础框架，其创新打造的“三以九微”等工作法精准对接居民需求、化解基层矛盾[5]；多元服务维度则覆盖为老、为小、特殊群体等全龄段需求，构建起普惠性与针对性兼具的服务体系[5]。这些实践不仅在民生服务优化、人居环境改善、社区文化培育等方面取得显著成效，更积累了可复制的本土化治理经验，为同类“村改居”社区提供了重要参考[1]。

元治理理论的核心是“对治理的治理”，强调由权威主体进行顶层规制、统筹协调、制度供给与效能校准，这与“村改居”社区面临的多元主体竞合、制度衔接不畅、治理效能不均等核心困境高度适配

[2]。在雷塘社区的治理实践中，社区居委会与街道并非单纯的治理执行主体，而是承担元治理核心职责的关键力量——在统筹协调层面，牵头整合政府、社区、居民、社会组织等多方资源，打破治理“碎片化”壁垒，打破治理“碎片化”壁垒[4]；在制度设计层面，围绕网格治理运行、多元服务供给制定规范化流程，为治理实践提供刚性支撑[6]；在目标引领层面，锚定城乡融合、居民幸福的核心目标，推动治理方向与群众需求同频共振，其不可替代的元治理作用，成为社区治理保持活力的重要保障[5]。

优化“村改居”社区治理的核心逻辑，在于构建系统完备的元治理框架，而这一框架的落地需要形成“统筹规制-制度保障-多元参与-效能提升”的治理闭环[10]。其中，社区与街道的元治理统筹地位是贯穿始终的关键，通过强化统筹功能、完善组织架构，确保治理方向不偏、力度不减[6]；制度设计作为保障，需将实践中成熟的治理举措转化为刚性规则，明确各方主体权责边界、规范治理流程标准，为治理有序开展筑牢基础[4]；多元参与是重要路径，需进一步激活政府、社区、居民、社会组织等主体的参与活力，形成优势互补、协同发力的治理合力[9]；技术赋能与文化融合则是效能提升的重要支撑，通过优化治理技术工具、培育社区文化认同，推动治理从“有效”向“优质”升级，最终实现“村改居”社区治理体系和治理能力的现代化[12]。

4.2. 未来展望

实践层面，雷塘社区可按优化路径逐步推进治理创新，重点深化社区元治理统筹与多元主体协同机制，优先解决庄台基础设施薄弱、文化融合不足等突出问题，持续提升治理精细化与专业化水平[5]。研究层面，可扩大调研范围，选取不同地区、不同类型的“村改居”社区进行对比研究，提炼共性规律[1]；开展长期跟踪研究，评估元治理路径的可持续性[6]；结合大数据、AI等数字化技术，探索治理升级的新方向，为“村改居”社区治理现代化提供更全面的理论与实践支撑[9]。

参考文献

- [1] 张娜. 村改居社区微治理面临的困境与对策——以郑岭社区为例[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽农业大学, 2024.
- [2] 鲍勃·杰索普, 程浩. 治理与元治理: 必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 国外理论动态, 2014(5): 14-22.
- [3] 刘祖云, 李焯. 元治理视角下“过渡型社区”治理的结构与策略[J]. 社会科学, 2017(1): 11-20.
- [4] 张平, 隋永强. 一核多元: 元治理视域下的中国城市社区治理主体结构[J]. 江苏行政学院学报, 2015(5): 49-55.
- [5] 刘梦姣. “村改居”社区治理研究——以 T 市 W 社区为例[D]: [硕士学位论文]. 山西大学, 2025.
- [6] 丁冬汉. 从“元治理”理论视角构建服务型政府[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2010, 28(5): 18-24.
- [7] 熊惠平. 新市民的社会关系的重构: 以村改居为途径或方式[J]. 生产力研究, 2011(10): 35-36.
- [8] 杨绘荣, 刘佳佳. “村改居”居民文化认同的消解与重塑——多元空间的视域[J]. 华侨大学学报(哲学社会科学版), 2023(3): 34-44.
- [9] 于慧, 娄成武. 元治理视域下乡村治理创新何以可能[J]. 农业经济, 2024(8): 50-52.
- [10] 陈军亚, 李慧宇. 转型社区治理共同体的构建路径与逻辑——以湖北省武汉市 J 社区的实践探索为例[J]. 理论与改革, 2024(6): 81-90+173-174.
- [11] 崔宝琛, 彭华民. 空间重构视角下“村改居”社区治理[J]. 甘肃社会科学, 2020(3): 76-83.
- [12] 吴莹. 空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究[J]. 社会学研究, 2017, 32(6): 94-116+244.