

---

# 基于“群体-行为-绩效”框架的 城市社区治理路径研究 ——以上海市S公租房社区治理实践为例

张传勇<sup>1</sup>

(上海交通大学中国城市治理研究院

国际与公共事务学院, 上海 200030)

**【摘要】**相比由房屋产权衍生的社区利益关系所驱动在社区治理模式,在当前租售并举的住房模式下,如何有效调动无产权的租房群体参与到公租房等社区治理实践当中,既是基层社会治理面临的现实问题,又是亟待突破的社区治理理论困境。本文通过梳理上海市S公租房社区治理实践以及居住群体特征和诉求等内容的调查分析,借鉴产业组织理论SCP范式构建了“群体-行为-绩效”(GCP)分析框架,即以社区居住群体特征为基础,明确群体的行为诉求,以居民的居住满意度和社区服务满意度为治理绩效评价指标,进而重塑城市新型社区治理逻辑框架。研究表明,虽然S公租房初步确立了社区治理结构,但针对居民有意愿参与社区治理,比较看重基层组织、认可市场组织、认同自我管理,要求建立社区治理网络平台以及愿意接受社区守则等诉求,社区治理当中还应充分考虑居住群体的行为诉求,在租购并举的住房模式下实现城市新型社区的善治。

**【关键词】** 新型社区 公租房群体 GCP框架 治理路径 社区善治

## 一、问题的提出

20世纪末,社区治理问题开始受到国内外学者的广泛关注。西方学者一般将社区治理作为西方国家治理理论与实践转轨的重要“节点”,从国家与社会关系、政策网络、社会资本理论等视角,分析影响社区治理的因素和现实困境<sup>①</sup>。中国的城市社区首先是作为行政共同体存在,这与西方社区从地缘共同体向精神共同体过渡的自治目标不同<sup>②</sup>。国家默认基层治理组织(例如居委会、街道办)以一种惯性的方式成为社区自治的主体,因而社区自治被模糊而又合法地推向城市管理的前台。新中国成立以来,我国的城市社区经历了从单位制向社区制的结构转换,基本形成“一核多元”的治理结构,即以社区党组织为核心,社区居委会、社区老年组织、社区义工组织、驻区单位等作为多元参与主体。而伴随着20世纪90年代末期我国城镇住房商品化和私有化改革的推进,以房屋产权为载体重新构建了城市社区关系,物业公司和业主委员开始作为主体逐步纳入社区治理结构,城市社区治理迈入多元合作

---

<sup>1</sup>基金项目:上海市人民政府决策咨询研究社会调查中心专项课题“购租并举模式下提升居民参与社区治理调研(2017-D-03)”

的治理结构<sup>⑧</sup>。

党的十九大报告指出,坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。2017年以来,国家和地方连续出台多项租赁住房引导政策,随着住建部公布《住房租赁和销售管理条例(征求意见稿)》和九部门联合印发《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》,租购并举成为构建新时代住房保障体系的重要内容。租购并举的新型住房模式为以往建立在“产权”利益关系基础上的社区治理带来了一定的挑战。如何有效调动租赁住房(特别是政府主导的长租公寓)的居民参与社区治理和社区建设当中,而避免出现类似于传统无产权老公房社区中社区治理不力等问题,是亟待深入研究并提出分析框架和解决方案的重要议题。基于此,本文以上海市杨浦区S公共租赁住房项目的社区治理现状和模式作为研究对象,并通过实地调研、走访和问卷调查等方式进行了全面调查分析。该社区以租赁居民为主,群体特征表现为人口密度大、外来人口多、人户分离现象突出等,在缺乏“产权”引致的利益关系驱动下,亟须创新社区治理模式,提升居民参与社区治理的能动性,进而在租售并举的住房模式背景下提高社区治理水平。

本文借鉴产业组织理论中的SCP(Structure-Conduct-Performance,结构-行为-绩效)范式,它最早由梅森提出<sup>⑨</sup>,贝恩则通过实证分析进一步丰富了SCP范式的内涵,并且更直接关注结构和绩效之间的关系<sup>⑩</sup>。在此基础上提出“群体-行为-绩效”(Group-Conduct-Performance,简称“GCP”)分析框架,即以社区居住群体(Group)特征为基础,充分了解群体的行为及诉求(Conduct),以居民的居住满意度和社区服务满意度为治理绩效(Performance)的评价指标,在缺乏产权利益关系驱动的内在动力下构建社区主体间的合作与协作机制,培育社区精神和合作氛围,实现新型社区治理分析框架的重塑。研究发现,依托GCP分析框架的新型社区治理逻辑,即首先基于对群体特征的归纳分析,进而采取相应的调动其参与社区治理积极性的行动方案,显著提升了S公租房项目的社区治理绩效。

文章的现实意义在于,一方面,探讨提升租赁住户参与社区治理和社区建设的途径,在丰富城市治理理论的同时积极为租售并举模式的可持续发展提供决策支持;另一方面,针对公租房居民社区治理行为的特点,以此为抓手有效提升居民参与社区治理的水平,促进政府、社会组织与居民自治之间的良性互动,为提高城市治理绩效水平提供经验借鉴。

## 二、文献综述

### (一)社区治理模式的演进

社区治理应包含政治、经济、文化等维度,注重考虑不同群体的心理因素<sup>⑪</sup>。李友梅则通过分析“civil society”和“community”两个概念的具体内涵,通过比较“社区共治”和“社区治理结构”之间的联系,提出社区治理必须关注其空间的权力关系及其协调情况<sup>⑫</sup>。而从欧美国家的社区治理情况来看,受治理主体间的关系和治理目标约束,政府权力的分割形成了政府赋权和社会资本的耦合,社区治理、公民参与和政府的政策实施之间高度相关<sup>⑬</sup>。

中国当代社区治理的情境源于20世纪90年代以来城市单位制的解体及社区制的建立,大致经历了三种治理模式:第一是政府管理,第二是社会力量主导,第三是社区成员主导的合作自治模式<sup>⑭</sup>。近年来,随着民间力量开始参与,社区治理大量依靠基层自治组织,但权责的区分和社区体制的建设还需进一步完善<sup>⑮</sup>。魏娜等学者也指出,我国社区治理是一个由行政型社区向合作型社区和自治型社区的发展过程,其重点在于新型政府与社会关系、社区制逐步取代单位制以及城市街道制体制的改革<sup>⑯</sup>。学者对于社区治理的研究主要集中在社区民主建设、社区自治建设、社区实践建设、社区治理结构四个方面<sup>⑰</sup>。而在城市治理这一现实问题上,做好城市社区自治的关键在于要能够既受到公民认同也受到党和政府的支持<sup>⑱</sup>。而针对我国房改后出现的大量新式社区,肖林认为,此后的社区治理模式主要围绕国家、市场与社会在其中的力量和相互权责关系变化<sup>⑲</sup>,社会和市场力量的扩张使得国家权责的空间缩减,因此当前中国城市社区治理正在逐渐构建“多方协同、合作共治”新的合作治理框架<sup>⑳</sup>。但政策前提的缺失影响了治理框架的有效运行,需要通过完善物业管理法规和培训以及公民意识的提升来优化城市社区治理效果<sup>㉑</sup>。

## (二) 公众参与、住房产权与社区治理

就如何激发居民参与社区治理的积极性,首先要聚焦于社区治理的变化和整合过程,这影响到社区权利秩序和社区资本的构建<sup>①</sup>。刘春荣发现中国城市社会邻里关系和居民区的信任治理关系有较高的相关性,国家基层网络的实施能够有效提升社区之间的组织联系<sup>②</sup>。石发勇则基于中国城镇住房改革这一背景,通过对一个居民社区中所有业主委员会发展状况长达八年的深入跟踪调研,发现虽然这些市民组织的建立源自于国家启动的正式制度变迁,但社区非正式社会网络即社区资本对其实际运作状况具有重要影响<sup>③</sup>。刘威则从邻里政治的动员路径将国家社会的治理问题延伸到城市基层社区治理上,认为社区治理是居委会为中心的情理政治和物业运作为中心的法理政治结合起来,而情理政治是基于居民之间的关系而形成的,这种社会资本是社区治理的基础动力<sup>④</sup>。

利益关系作为居民参与社区治理的重要驱动因素,住房产权在居民参与社区治理中发挥了关键性的作用<sup>⑤</sup>。李骏认为对于商品房这类新式社区,有个人产权的居民参与社区治理的积极性要显著高于旧式社区,在不同的社区情境下住房产权对于居民参与政治积极性的影响有所差异<sup>⑥</sup>。刘安的研究也发现,业主委员会的自治性质强于居民委员会的自治性质,这解释了产权所有对于社区治理的影响<sup>⑦</sup>。吕大乐认为城市社区之内道德秩序的构建关键要素之一是对“公共”和“私人”的界定与协调,它是调动居民参与社区治理的基础<sup>⑧</sup>。娄成武、张平基于全国20个城市的调查数据,发现虽然居民参与社区治理的态度比较积极,但社区治理的总体参与水平较低,需要通过强化利益联系、培育社会组织和社会资本等手段来提高居民参与度<sup>⑨</sup>。闵学勤利用2008年南京市白下区10个街道居民的抽样调查数据,发现当前的社区治理主要存在“以居委会为中心”和“以自我为中心”的内外两大群体,但这种分割对于社区治理效果是不利的,需要通过政府的权利让渡和企业机制的引入来强化社员的利益相关性并强化社区治理<sup>⑩</sup>。熊易寒则认为城市居委会的参与积极性并不高,在利益不相关的情况下,居民存在较强的政治冷漠,从而使得居委会投票呈现出低参与率和高投票率的怪圈<sup>⑪</sup>。陈家喜从住房商品化和私有化改革的视角出发,认为仅依靠物业公司难以进行有效的社区治理,应当积极调动业主委员会参与增进社区合作氛围,通过协商合作有效提升社区治理的效率<sup>⑫</sup>。邢春冰和罗楚亮发现,社区居民之间信任水平与居民参与投票的概率呈显著的正相关关系<sup>⑬</sup>。陈鹏对于城市社区治理的问题提出了社区政体的概念,对于社区的治理问题提出了业主委员会能够将社区治理从“寡头化”和“碎片化”到“多元化”和“民主化”的过程,业主委员会对于社区治理效果存在正向的影响<sup>⑭</sup>。

## (三) 以租赁群体为主的社区治理逻辑困境

随着我国房地产市场的逐步健全,住房保障体系正逐渐完善,2007年开始九部委联合出台《廉租住房保障办法》,以国家和地方出资进行建设的保障房社区正式登上历史舞台,以公租房为主的保障房成为我国住房供应体系的重要部分。在此背景下,有个别学者就以租赁群体为主的保障房社区治理进行了探讨。闫建认为,当前中国保障性住房社区服务和治理严重滞后,社区治理难度较大,管理部门沟通不到位,缺乏公共服务<sup>⑮</sup>。刘新庚、黎雨宸运用社区综合性评估方法,评估了长沙市10个公租房社区治理结构与服务状况,认为当前公租房社区治理一般以行政主导型模式为主,水平相对初级化,且存在回应机制不顺和治理效果欠佳等问题<sup>⑯</sup>。而具体解决的办法,就是需要充分发挥社区自治的能力,变政府购买服务机制为政府引导机制,厘清政府和社会在公租房社区治理中的地位和作用,着力解决社工等社会力量对政府的依赖问题。邹劲松基于北京市公租房社区治理现状,分析了在公共租赁房、保障房大规模竣工的背景下,社区治理问题十分突出这一现实情况<sup>⑰</sup>。他构建了由社区居民、政府、社区治理机构组成的双层委托代理模型分析公租房治理机制的问题,并以北京市公租房社区治理为案例进行讨论,认为应当重视租户筛选等手段强化社区治理,建立社区合作治理模式,即以政府部门主导、社会组织进驻、社区居民积极参与来解决相应社区治理问题。

## (四) 文献总结

由以上文献梳理可以看出,城市社区治理问题已经引起国内外学者的广泛关注。自我国实施城镇住房商品化改革以来,针对城市社区治理问题的研究也逐渐增多。最新的社区治理模式是基于房屋产权所衍生的利益关系所驱动,通过调动和发挥业主委员会参与社区治理的积极性并发挥相应作用,构建由政府部门主导、社会组织 and 社区居民积极参与的社区合作治理模式。但随着我

国住房供应体系的日渐健全和住房保障体系的逐步完善,租购并举将成为今后主要的住房模式,以租赁群体为主的社区缺少了产权利益驱动进而不再以“业主委员会”这一组织形式参与社区治理当中,这对当前多元主体合作治理的城市社区治理框架提出了挑战。因此,本文旨在通过实证分析公租房社区治理的现实困境,尝试构建新的城市社区治理框架,实现公租房社区的善治。

### 三、公租房社区治理困境与诉求:以S项目为例

#### (一)S公租房社区治理结构

公租房是上海构建多层次住房保障体系的重要组成部分。自2010年以来,上海公租房累计筹措房源超过15万套,受益人群超过20万,在解决更多人住房问题的同时也面临着较大的社区治理难题。2011年12月30日,S公租房项目作为上海市首批市筹公共租赁住房项目正式启动。多年来,在多方参与协作下,S公租房项目投入了较多的人力和财力,以保证公共租赁住房社区治理的正常运行,在解决公租房社区居民交通、入托、日常购物等硬性服务等方面取得一定成效,但仍然较难调动居民参与社区治理。S公租房项目社区治理结构如图1所示。



图1 S公租房社区治理参与主体

1. 房屋经租运营公司。2012年4月首批申请人签约入住之后,S公租房项目开始转入房屋经租常态化管理阶段。2012年5月,运营公司在S公租房项目设立常驻式服务管理窗口——S公租房项目公共租赁住房管理中心进行现场办公,对房屋经租实行常态化管理。具体管理任务包括选房、与承租人签订房屋租赁合同、与物业公司进行交接验房、承租人入住后的房源日常监管、收缴租金管理、租约动态管理等事项。

2. 物业管理公司。2011年区运营公司接手S公租房项目之后即聘请专业的物业管理公司负责项目的物业管理。物业公司在S公租房项目下设了物业服务管理中心,在公租房管理中心的现场督导下,负责组织实施社区的物业管理。

3. 区级和街道派出机构。包括所在街道实施的综合管理和区职能部门派出机构实施的专业管理两个部分。按照市、区的有关政策,街道在积极落实对职能部门派出机构“双重领导”的基础上创新机制,成立了由社会发展委员会、市政管理委员会、社会治安综合治理委员会和财政经济委员会等4个委员会组成的指导协调机构,对社区公共事务进行指导、协调和监督,强化了综合管理与专业管理的联勤联动。

4. 入住群体所在单位协调部门。公租房入住群体以在企事业单位工作人群为主,其所在单位一般会专门设置协调部门与公租房项目有关部门进行业务对接。

#### (二)S公租房项目社区治理问题

从社区治理主体上来看，S公租房社区的治理框架仍然延续了当前产权住房构成的社区治理模式，治理主体主要包括政府主导的属地街道管理或居委会、房屋经租运营公司以及物业管理公司，初步建立起治理结构相对合理、职能区分明显、能够满足居民基本需求的社区服务和治理结构。但由于租户群体缺乏产权利益驱动，以业主委员会为主体的居民参与社区自治主体长期缺位，而短期内并未建立租户委员会或者社区委员会，因此难以实现“自下而上”的社区治理模式，社区自治陷入困境。

按照上海市民政局《关于本市2012年居(村)民委员会换届选举的实施意见》，S公租房项目小区有相当比例居民尚未达到选民登记资格的居住期限规定(在登记所在地居住满一年)；同时由于S公租房项目小区租户的户籍均不在本地，全部处于人户分离状态，也对选民登记工作带来很大困难，加之租户租期两年一签，存在选民大比例流动更换的可能性，S公租房项目选举产生居委会的条件还无法满足，因此，S公租房项目入住初期居委会一直处于筹建状态。

### (三)居民对社区治理的诉求

针对上述S公租房居民参与社区治理严重缺位的现状，本文立足于寻求调动居民参与社区自治的可能动机。首先，基于对S公租房社区实地走访和抽样问卷调查<sup>9</sup>，发现居民对于社区治理存在明确的诉求，主要体现在：

1. 社区治理要素诉求：主要包括综合治理、环境卫生、社区服务、健康保健、社区精神文明建设等。其中依次为：非常重要占46.1%，比较重要占41.8%，一般占10.8%，不太重要占1.2%，不重要占0.1%。整体上，八成公租房社区居民认为社区治理非常重要，最看重的是安全、物业和社区治理，再次是社区私密性、社区服务、社区品质、租户的素质、社区公约和邻里交往。

2. 社区硬件服务诉求：从均值上看，居民认为公租房社区硬件设施和服务中最重要的是租金、房屋质量，其次是公共配套设施、商业设施，再次是室内生活设施、地段、房型及面积、社区公共场所、楼层。

3. 社区公共设施诉求：居民对公租房社区公共设施需求最高的是体育健身(67.6%)、公共绿地(63.5%)，其次是社区学校(22.1%)、图书馆(15.3%)。

4. 社区商业设施诉求：居民最希望公租房社区旁拥有的商业机构有银行网点(61.5%)、餐饮店(54.9%)、药店(45.1%)，其次有理发店(22.3%)、糕点点心店(4.7%)、社区食堂(12.8%)、咖啡馆、茶楼(10.5%)。

5. 希望居委会开展的社区服务：居民最希望居委会组织开展的服务活动是修理等各类便民服务(52.4%)、体育健身活动(50.0%)，其次是文艺活动(17.7%)、政策咨询(17.1%)、法律咨询(15.8%)。

从上述居民对于社区治理的诉求来看，既涉及社区硬件基础设施的要求，还涉及社区治理和社区服务等方面的要求，其中八成居民认为公租房社区治理重要。这些基础调查为后续调动居民参与S公租房社区治理提供了必要条件。

## 四、S公租房社区治理问题剖析及框架重塑

通过对当前公租房社区治理现状以及社区居民的现实诉求等内容的调研分析，为更好地满足S公租房社区居民的诉求，调动公众参与社区治理的积极性，改进社区治理绩效，本文尝试提出“群体-行为-绩效”(GCP)分析框架，即从了解社区居住群体(Group)特征入手，以居民的居住满意度和社区服务满意度为治理绩效目标(Performance)，调动群体参与社区治理的动机和行动(Conduct)。

### (一)S公租房社区居民群体结构特征

1. 以混合型居住为主:该公租房社区是一个典型的混合型社区,新上海人和外来人口的比例之和超过一半。其中,上海本地人占47.1%;上海人(有上海户籍)占28.9%,在上海平均生活了5.5年;外地人(无上海户籍)占23.6%,在上海平均生活了5.6年;外国人占0.2%。

2. 以青年住户为主:受调查的社区居民平均年龄为35岁,主申请人平均年龄为34岁,其中,主申请人中26岁至40岁占81.4%,41岁至55岁占11.7%,56岁及以上占4.4%,25岁及以下占2.4%。

3. 住户以中等收入阶层为主:该公租房社区是一个中等收入家庭为主的社区,从主申请人对家庭经济水平的主观评价看,4.6%认为自己家庭收入较高,68.6%认为一般,20.2%收入较低,6.6%认为自己属于低收入家庭。

4. 住户工作相对稳定:该公租房社区主申请人以单位职工为主,3.1%属于机关,89.8%属于企事业单位,其中事业单位30.9%,合资或外资企业21.8%,国有企业19.6%,民营企业17.5%。

5. 住户学历相对较高:该公租房项目社区内有复旦、二军医大、上海财大等三所高校的单位整体租赁住户,受此影响,高学历的居民较多。其中主申请人学历在研究生以上有32.3%,本科以上76.1%,是一个典型的“高学历”社区。

6. 以家庭住户为主:该公租房社区居民以家庭入住为主,受访居民中,七成以上为已婚家庭,占73.3%,未婚占23.9%,离婚或丧偶占2.8%。户均居住人口2.73人,六成以上为核心家庭成员共同居住,由于在申请过程中严格按照户数,其中1人居住占8.2%,2人居住占37.4%,3人居住占35.0%,4人及以上居住占19.4%。

从以上分析可以看出,从群体特征(Group)来看,S公租房社区是一个典型的混合型居住社区,社区居民较为年轻化,平均年龄为35岁,且以已婚家庭居住为主。从教育程度看,七成以上居民为本科以上水平;从收入上看,以中等收入阶层为主;从职业类型看,八成以上居民为单位职工。

## (二) 调动S公租房社区群体参与社区治理的行动

结合上述S公租房居住群体特征,接着就如何调动其参与社区治理的可能行动(Conduct)展开了调查,具体包括选择S公租房项目的动因、对于社区治理结构中组织作用的评价以及参与社区治理方式的意向等。

### 1. 居民选择S公租房的动因

居民选择“S公租房项目”的主要原因是“居住稳定,不需要经常搬家”(53.7%)、“政府项目,比较放心”(46.4%),其次是“社区环境好”(38.5%)、“新建社区”(37.9%)。

### 2. 居民对于社区治理结构中组织作用的评价

总体上,居民看重基层组织,认可市场组织,认同居民自治。(1)居民更看重社区基层组织在社区治理中的作用。从均值上看,居民更看重公租房社区治理中基层组织的作用,物业管理部门、居委会、住户委员会等基层传统的社区治理机构对他们而言更为重要,而区、街道层面的住房保障部门、运营公司、街道办事处等排序略靠后,党组织和民间社团的重要性也高于平均值3分,但相比较而言,排序更后。(2)居民认可物业管理部门在公租房社区治理中的重要作用。居民认为最重要社区治理机构是社区物业管理部门,均值为4.18,在所有社区治理组织中排序第1;对公租房运营公司的认可程度为3.75,排序第5。(3)居民认同自我管理,但不太认同自发管理,居民认为需要成立住户代表大会/住户委员会。参与社区治理的比例较高,认为应该建立占34.3%,有一个比较好占47.0%,说不清占13.5%,不太需要和不需要分别占3.5%、1.8%。此外,在公租房社区治理中,代表自我管理的住户委员会排序并列

第2, 而代表自发管理的居民自发组织的社团则排序第7。

### 3. 居民参与S社区治理的意愿

居民的社区参与意愿以及参与居委会活动和志愿活动的积极性都较高。(1) 四成居民愿意积极参加志愿者活动。具体为: 非常愿意占7.7%, 比较愿意占33.2%, 一般占41.9%, 不太愿意占10.8%, 不愿意占6.4%。(2) 四成居民愿意积极参加居委会组织的活动和社团。具体为: 非常愿意占6.2%, 比较愿意占34.4%, 一般占47.4%, 不太愿意占8.6%, 不愿意占3.4%。(3) 三成居民愿意积极参加社区党组织开展的活动。具体为: 非常愿意占10.9%, 比较愿意占21.0%, 一般占42.6%, 不太愿意占14.6%, 不愿意占10.9%。在调查对象中, 有196人为非党员, 非党员比例为16.3%。党组织活动参与意愿略低, 和居民的“单位”身份有关, 在职工工多在单位参加党组织活动, 在社区的参与率还有待进一步提高。

### 4. 居民参与社区治理方式的意向

(1) 要求建立网络平台进行社区治理的民意较高。七成居民要求建立网络平台进行社区治理, 具体为: “公租房社区应该建立BBS、论坛等网络平台”占26.5%, “有一个比较好”占47.7%, “说不清”占9.4%, “不太需要专门建立一个, 管理方可以参与QQ群或现有论坛即可”占8.3%, “不需要, 有管理方参与, 住户交流会受影响”占8.2%。

(2) 愿意接受《文明公约》或《社区居住守则》。八成居民认为有必要制定《文明公约》或《社区居住守则》来规范社区居民行为, 具体为: 非常有必要占37.9%, 有点必要占44.1%, 一般占14.4%, 不太必要占2.6%, 没有必要占1.0%。此外, 在利用法律手段执行社区守则、进行社区治理上, 居民支持率也比较高。调查中问及“香港或新加坡的公屋都非常严厉地执行社区守则, 如果居民违反, 甚至会被起诉, 受到法庭相关惩处。您愿意接受这样的管理吗?” 近七成居民愿意接受法庭惩处, 具体为: 非常愿意占25.1%, 比较愿意占44.3%, 一般占22.9%, 不太愿意占4.8%, 不愿意占2.9%。

### (三) S公租房社区治理绩效评价

为充分调动居民自治, S公租房项目首先筹建了居委会, 人员构成上包括从所在街道其他居委会抽调的居委会主任(兼任调解委员)、文教委员、妇代计生委员等以及从社会招聘的卫生委员、治保委员、民政福利委员。同时, 积极思考机制突破, 居委会从居民中选拔了多名积极热心、乐于任事的楼组长, 并以此为基础建立社区志愿者队伍。S公租房项目居委会配套办公场所已经投入使用, 居委会工作人员基本配齐, 工作制度初步健全, 居委会工作开始步入正轨, 社区治理结构得到完善。调查显示, 居民对S公租房社区治理的总体绩效(Performance)评价较好。

1. 总体居住满意度较高: 公租房社区居民总体满意度较高, 均值为3.56, 具体为: 非常满意占2.6%, 比较满意占56.4%, 一般占36.8%, 不太满意占3.3%, 很不满意占0.9%。详见图2。

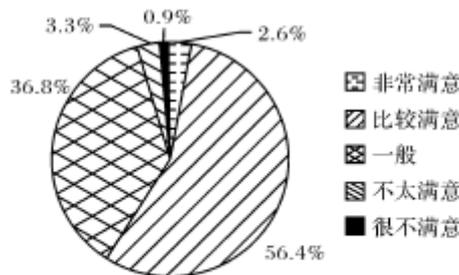


图2 住户对社区服务满意度

---

2. 对社区治理效果的评价较高:入住居民对公租房社区治理效果的评价较高,均值为3.60,具体为:非常有序占4.5%,较好占57.6%,一般占32.6%,不太好占4.5%,混乱、没人管占0.8%。另外,不后悔住进公租房社区的居民占80.3%,后悔占1.4%,说不清占18.3%。

## 五、公租房社区治理逻辑重塑的实施路径

基于上文对于“群体-行为-绩效”(GCP)框架下重塑社区治理结构的阐述,本文最后从以下几个方面提出在无产权利益关系驱动下的公租房社区,如何调动居民参与社区治理的实施路径。

### (一)建立“自上而下”与“自下而上”相结合的社区治理模式

公租房是城市住房保障政策的一部分,针对公租房的社区治理,一方面,应继续统筹并贯彻“自上而下”模式,在监督考核方面则可考虑将公租房社区治理绩效纳入属地政府履行社会管理和公共服务职能的范畴当中,并尝试在市、区建立公租房社区建设管理联席会议制度;另一方面,应积极发挥社区居民“自下而上”的自主性,考虑建立由公租房所在街道办事处、物业公司、各类政府派驻公租房社区机构以及居委会代表等组成的公租房社区委员会或租户委员会。

### (二)建立“多位一体”的社区合作治理机制

以社区党建为统领,建立“多位一体”的社区合作治理机制,参与主体包括社区党支部、公租房管理机构、物业公司、居委会、公租房社区委员会和租户委员会等。实行社区党支部领导、居委会协调下的多主体共同协商决策社区事务的运行机制,明确各主体的责任分工,考虑制定定期的例会制度、社区治理意见收集和反馈制度等,共同参与社区建设和事务管理、共同开展社区服务与设施共享、共同组织社区活动等。

### (三)结合社区居民的现实特点,创新公租房社区治理结构

针对公租房社区居民来源广、社区服务不足以及社区治理任务重等现实特点,创新公租房社区居民委员会的组织架构和人员构成方式,合理充实社区居民委员会的管理力量,如可在公租房社区居民委员会下设立若干下属委员会。在落实公租房社区工作人员并适当提高人员配置标准的前提下,实现委员会成员与社区专职工作人员相分离,各下属委员会成员可由若干兼职或专职人员组成。

### (四)发挥社会力量,通过市场手段提高社区治理绩效

考虑到政府直接管理社区的行政成本较高,可以充分发挥社会力量,通过市场手段提高社区的治理效率,比如政府在保障提供好政策、资金资源、服务监管为主体的间接服务的同时,直接服务更多通过市场手段(购买服务),由社会组织实施。此外,还应当积极发挥社会组织在社区治理中的作用,在社区服务队伍建设上广泛利用专业社会工作者。

### (五)调动居民自主性,培育社区成员主导的自治模式

针对居民参与社区治理的强烈意愿,可借助互联网建立BBS、论坛等网络平台进行社区治理,调动居民参与社区治理的积极性。同时,居委会定期组织社团居委会活动和志愿活动,制定《文明公约》或《社区居住守则》来规范社区居民行为,逐步培育和形成社区成员主导的自治模式。

感谢上海师范大学房地产研究中心提供的调研支持。

---

## 注释

- ①吴晓林、郝丽娜：《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》，《政治学研究》2015年第1期。
- ②参见F. T. Innies, *Community and Society*, London and New York: Routledge, 2017.
- ③④⑤陈家喜：《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2015年第1期。
- ④E. S. Mason, “Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise,” *The American Economic Review*, vol. 1, supplement, 1939, pp. 100-103.
- ⑤J. S. Bain, *Industrial Organization*, New York: John Wiley & Sons, Inc, 1967, pp. 11-12.
- ⑥I. Prilleltensky, “Psychology and the Status Quo,” *American Psychologist*, vol. 44, no. 5, 1989, p. 795.
- ⑦李友梅：《社区治理：公民社会的微观基础》，《社会》2007年第2期。
- ⑧吴素雄、吴艳：《欧美国家社区治理的结构、功能及合法性基础》，《山东大学学报(哲学社会科学版)》2017年第2期。
- ⑨Y. Bian, J. R. Logan, H. Lu, Y. Pan, Y. Guan, “Work Units and Housing Reform in Two Chinese Cities,” In Xiaobo Lu and Elizabeth J. Perry, eds, *Danwei. The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective*, London: M. E. Sharpe, 1997, pp. 223-50; 刘新庚、黎雨宸：《社会工作参与公租房社区治理的行动领域、组织模式与路径选择》，《中南大学学报(社会科学版)》2015年第2期。
- ⑩刘云刚、叶清露：《中国城市基层地域的领域化与领域政治——基于东莞东泰社区的案例研究》，《地理学报》2015年第2期。
- ⑪魏娜：《我国城市社区治理模式：发展模式与制度创新》，《中国人民大学学报》2003年第1期。
- ⑫赵岩、孙涛：《国内社区治理研究知识图谱分析：基于CSSCI论文(2005—2015)》，《中国行政管理》2016年第5期。
- ⑬黄瑞瑞：《国家与社会分权视角下的城市社区自治探讨》，《宁波大学学报(人文科学版)》2010年第1期。
- ⑭肖林：《重塑的边界：中国新型城市社区中的国家、市场与社会》，日中社会学会『21世紀東アジア社会学』第5号(2013年3月)。
- ⑮卢玮静、赵小平、张丛丛：《中国城市社区治理政策的困境、原因与对策——基于政策分析的视角》，《城市发展研究》2016年第8期。
- ⑯张虎祥：《社区治理与权力秩序的重构：对上海市KJ社区的研究》，《社会》2005年第6期；陈伟东、许宝君：《社区治理社会化：一个分析框架》，《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第5期。

---

⑬刘春荣:《国家介入与邻里社会资本的生成》,《社会学研究》2007年第2期。

⑭石发勇:《业主委员会、准派系政治和基层治理——以一个上海街区为例》,《社会学研究》2010年第3期。

⑮刘威:《街区邻里政治的动员路径与二重维度——以社区居委会为中心的分析》,《浙江社会科学》2010年第4期。

⑯M. Davis, *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, New York: Vintage Book, 1990; C. E. Nevitt, "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" *The China Journal*, no. 36, 1996, pp. 25-43; B. M. Nicolaidis, "The Neighborhood Politics of Class in a Working-Class Suburb of Los Angeles, 1920-1940," *Journal of Urban History*, vol. 30, no. 3, 2004, pp. 428-451; 孙三百:《住房产权、公共服务与公众参与——基于制度化与非制度化视角的比较研究》,《经济研究》2018年第7期。

⑰李骏:《住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主》,《社会学研究》2009年第5期。

⑱刘安:《社区业主委员会的发展与城市社区自治》,《社会学研究》2006年第1期。

⑲吕大乐:《中产小区:阶级构成和道德秩序的建立》,《社会学研究》2010年第6期。

⑳娄成武、张平:《计划行为理论视角下的中国城市居民社区自治行为影响因素探析——基于全国20个城市的调查数据》,《大连理工大学学报(社会科学版)》2014年第2期。

㉑闵学勤:《社区自治主体的二元区隔及其演化》,《社会学研究》2009年第1期。

㉒熊易寒:《社区选举:在政治冷漠与高投票率之间》,《社会》2008年第3期。

㉓邢春冰、罗楚亮:《社会信任与政治参与:城镇基层人大代表选举的居民投票行为》2011年第4期。

㉔陈鹏:《城市社区治理:基本模式及其治理绩效》,《社会学研究》2016年第3期。

㉕闫建:《公租房社区服务与管理——基于重庆市“民心佳园”公租房社区的调查》,《理论探索》2013年第2期。

㉖刘新庚、黎雨宸:《社会工作参与公租房社区治理的行动领域、组织模式与路径选择》,《中南大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

㉗邹劲松:《公共租赁住房社区治理机制研究》,《管理评论》2017年第3期。

㉘包蕾萍、吴岩:《公共租赁住房建设与新型城镇化》,《科学发展》2013年第12期。