

“行政激活治理”：社区行政化的新阐释

张庆贺¹

(重庆大学, 重庆 400044)

【摘要】 社区居委会的行政化并没有消解社区治理,反而呈现出行政引导治理,促进社区多元共治的现象,这一现象可以界定为“行政激活治理”。社区行政化的过程能够提高居委会的治理水平。行政事务下沉能够促进居委会对治理资源的积累,国家赋权则增强了居委会的治理权力,属地责任制能够倒逼居委会激活多元治理主体,治理锦标赛进一步激发居委会的治理动力。在实践中,强行政属性的居委会的治理功能表现为四个方面:促成合意,维护公共利益;化解纠纷,构建协商平台;引领自治,培育社会力量;治理补位,克服市场失灵。

【关键词】 社区治理 社区居委会 行政化 行政激活治理

一、问题的提出

随着改革日益深入,城市基层社会治理体制从“单位—街居制”转变为“社区制”。社区居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的自治组织。社区建设一方面被寄予提高居民自治能力的期望,另一方面也被看作是发育社会力量,形塑多元共治的土壤。在实践中,社区治理仍是一种以社区两委组织为主、其他力量为辅的“主辅结构”¹,社区居委会表现出明显的行政性。在国家治理重心进一步下沉、城市治理日益精细化的当下,居委会需要承担的行政事务更加繁重。在此情况下,社区居委会能否引导居民自治,发挥社区自我完善的作用?社区居委会的行政化对社区治理将产生何种影响?

社区居委会的行政化一方面与其自治属性的定位相冲突,另一方面也与学术界构建的居委会理想角色相去甚远,这使得社区“去行政化”成为学术界及政府改革的共识。但在实践中,部分地方居委会的去行政化改革却陷入“越改革越行政化”的困境,而且社区内市场力量、社会力量的发育并没有因为居委会的行政化而被抑制,甚至两者呈现出一定的正向关联。理论与实践的张力促使本文重新思考,居委会行政化现象是否是阻碍社区善治且亟待根除的问题?居委会行政化究竟如何影响社区治理?笔者基于多地的社区实地调研经验发现,社区居委会的行政化并不必然给社区治理带来负面影响,甚至能够促进社区居民自治,构建多元主体共治格局。在行政事务向社区居委会下沉、行政逻辑向社区居委会渗透的过程中,居委会的治理能力也在不断提高。一定程度的行政化非但不是社区居委会亟须甩掉的“包袱”,反而是社区治理可以凭依的资源。本文的材料来源于笔者及团队于重庆市万州区、浙江省绍兴市、广东省东莞市进行的社区田野调查。调研方式主要是深度访谈,访谈对象包括但不限于社区工作人员、楼栋长、小区物业经理、业委会成员等等。

二、文献回顾及研究进路

围绕社区治理主题,相关研究多是采用“国家—社会”分析框架,以国家、社会的二元分立为理论前提阐释社区治理的形态和不足之处。根据切入点的不同形成国家分析路径、社会分析路径以及国家与社会互动三种研究路径。

(一)“国家—社会”分析框架下的社区治理研究

¹作者简介:张庆贺,男,重庆大学法学院博士研究生。

基金项目:湖南省社科基金项目“基于美好社区构建的城市社区治理机制研究”(项目编号:19YBA212)

1. 国家分析进路：社区去行政化的合理性及必要性

国家分析进路的立意点在于把社区营造为自治的社会空间。这一进路主要聚焦于社区居委会的“行政化”以及“去行政化”。有研究者指出，压力型体制是导致居委会行政化的根本原因，街道办事处通过常规模式与动员模式切换、年终考核、居财街管、选聘结合的方式肢解居委会自治力，进而导致社区的行政化⁽¹⁾。社区的行政化是一种不经济的、不可持续的发展机制，会导致居委会变革的内卷化⁽²⁾。社区组织去行政化要通过理清政府与社区的关系、优化社区自治环境、健全社区自治体系等途径来实现。

2. 社会分析进路：社区共同体的塑造与多元治理

社会分析进路一方面强调重建社会，营造社区共同体，另一方面提倡培育社会力量，构建社区多元共治模式。有研究者指出，虽然城市单位制已没有，但单位制的遗产即共同体精神值得效仿，并提出通过“单位—生活”的组织形式培育社区居民的共同体精神⁽³⁾。另外，社区共同体的营造需要培育社会资本，社区社会资本的培育要挖掘居民归属感需求、互助需求、合作需求等内生性需求，同时也要完善社区组织结构，发挥国家和政府的引导作用⁽⁴⁾。构建社区多元共治模式则倡导由政府一元管理模式转向多元治理模式，强调不同主体在治理中的平等协商合作。研究者对此关注较多，并归纳出多种模式，如“多元联动治理”“多中心协同治理”等。

3. 国家与社会互动：国家与社会的粘连模式

国家与社会的分析进路从社区治理中透视国家与社会之间的关系，以及此种关系所塑造的社区治理形态。社区是解决城市基层社会再组织的基本治理单元⁽⁵⁾，国家与社会既非“断裂”也非“嵌入”，而是一种“粘连”关系⁽⁶⁾。在社区中，国家权力是一种“柔性运作”⁽⁷⁾，对社会进行“柔性治理”⁽⁸⁾。

(二)超越“国家—社会”：行政力量激活社区治理

比照社区治理的实然状态，我们会发现既有研究进路存在一定的解释困境。首先，社区的去行政化研究多以居委会的法定性质为出发点，试图构建一个“高纯度”的居委会。而这种诉求形成“去行政化”与现实中行政化不断加重的悖论⁽⁹⁾。其次，社区共同体的营造忽略了我国社区的特性即社区规模大、结构复杂，社区治理与理论意义上的多元之治存在明显差异。国家与社会的互动分析进路忽视了“国家”与“社会”的碎片化与复杂性，以“国家”和“社会”概念简单概括会遮蔽多元行动主体真实的行为逻辑及复杂的互动关系。

从实践来看，社区居委会不只是居民自治组织，而且是行政与自治相结合的组织。在社区治理场域中，居委会作为核心治理主体承担着提供公共服务、引导居民自治、落实行政任务的职责。行政属性也是居委会在社区治理中可以凭依的资源，以此来监督和引导其他治理主体，构建多元主体合作的治理格局。可以说，社区居委会的行政化并非是亟待克服的治理“顽疾”，反而具有一定的合理性。在由居委会、物业公司、业委会三者组成的社区治理“三驾马车”中，居委会在其中发挥引导、监督、综合协调的功能。

治理资源的相对匮乏决定了社区居委会的治理能力相对不足。但是在行政压力的倒逼下，居委会反而能够不断积累治理资源、提高治理水平，本文将这一现象概括为“行政激活治理”。这可从三个方面来理解。一是“行政”指的是国家或政府及其行为，包括国家的代理人居委会；“激活”的内涵是指指导、引导之意。二是国家力量与社会力量、市场力量合作完成资源分配、利益协调的治理任务，国家及其代理人在治理过程中扮演协调治理主体行为的核心角色。三是国家(行政)力量的增加并不必然会压缩社会力量的发展空间，两者呈现正向互动的关系，国家或行政力量的增加能够提升社区整体治理水平。

三、居委会行政化逻辑与治理能力的提升

在国家治理重心下移、技术治理普及的当下，城市社区居委会的行政职能愈加凸显。多数研究对于社区居委会的行政化现象持批判态度，认为居委会行政化会压缩社会力量发育空间，挤压社区自治。但是从社区居委会运行的实然状况来看，行政化虽然会给社区居委会带来行政负担，但也能够通过行政赋权、责任倒逼、治理锦标赛等机制促进居委会积累治理资源，提升社区治理水平。

(一) 行政事务下沉与治理资源的积累

社区内的行政事务可以笼统地分为“行政服务”与“行政任务”两大类。行政服务包括低保申请、社会救助、就业指导等，是政府职能部门置于社区的服务入口；行政任务是由上而下推动的政策任务，比如拆除违建、环境整治等。行政服务下放到社区能够降低居民获取公共服务的成本，而且有些行政任务虽不是“自下而上”的社区内生事务，但与社区居民需求并不相悖。

与行政事务日渐增多相冲突的是，居委会的正式治理资源并不充裕。无论是权力资源、物力资源、人力资源，居委会都处于相对匮乏的状态。权责不匹配的状态倒逼居委会在处理行政事务时不得不利用非正式治理资源。社区作为以非正式的人际互动为主要运作机制的组织，为本土化资源的运用提供了可能性⁽¹⁰⁾。

1. 非正式治理资源的积累

首先，社区工作者通过各类行政服务，比如办理低保、残疾人救助、就业指导等事务，与社区居民建立良好的情感关联。在服务的过程中，社区工作者一方面帮助居民把事情办成，满足社区居民的具体需求；另一方面，社区工作者还可以通过同理心、移情的方式为居民提供一定的情感回馈，从而获取居民的认可和支持。

其次，网格化管理往往要求社区干部定时、定点地去社区走访。在走访的过程中社区干部与居民互动增多，这为社区干部主动发现居民需求、解决居民问题提供了可能性。随着社区干部与居民之间的交往增多，彼此的关系也由“陌生人”转向“熟人”，以“人情”“面子”为代表的传统规则也随之被激活。

最后，行政任务的执行也需要社区干部与居民互动，在此过程中同样伴随着治理资源的积累。一般来说，政府职能部门会鼓励居委会利用柔和的方式落实政策。正是在柔性治理过程中，社区居委会可以充当社区居民利益的维护者，代表居民的利益与相关利益方“讨价还价”。

2. 积极分子的发掘和培育

社区积极分子是社区治理的关键性辅助力量⁽¹¹⁾。积极分子是指热心参与公共事务、主动参加社区治理的居民。一般来说，积极分子多是社区内有闲、有公益心的中老年人。由于此类人群多已退休，生活半径主要集中于社区内部，社区治理状况与其切身利益直接相关，具有较强参与社区治理的动力。

对于行政事务日渐增多的居委会来说，发掘和培育积极分子是化解自身权责不匹配的有效途径。在行政事务下沉、行政压力的倒逼下，社区居委会利用积极分子分担压力的动力更加强烈。首先，积极分子能够分担部分社区治理任务，尤其是一些信息统计事务、志愿者服务活动。其次，积极分子还是引领居民自治的重要力量，比如一些积极分子主动担任楼栋长，带领居民实行“院坝自治”。最后，有特长的积极分子也可以担任兴趣团体授课老师，培育兴趣团体，为社区营造治理亮点。

(二) 国家赋权与社区治理权力的拓展

依据法律规定，社区居委会是引领居民自治的社会组织，其权威性来源于自下而上的民主选举。但在现实中，居委会的权威性不仅只是由体制所赋予，更是得到了国家自上而下的权威赋予。国家对居委会的权威赋予使其能够作为国家的代理人介入到公共事务中，可以对社区内不同的治理主体进行监督引导。国家对居委会的行政赋权是提高社区居委会治理能力的关键要素。

国家对居委会赋权体现在两个方面，一是身份赋权，二是行为赋权。身份赋权是指国家承认居委会是其在社区中的代理人；行为赋权则是政府将部分行政任务下放到社区居委会，由其负责推进和完成。这两方面是居委会行政化的表现，而正是由于行政化才使得居委会具有更多介入社区治理的权力和空间。

1. 身份赋权：作为国家代理人的居委会

居委会通过以下两个途径来建构国家代理人身份：一是居委会代表国家向社区居民提供各项福利；二是居委会承担着维护基层社会稳定的行政任务。首先，社区服务的本质是面向社区居民的福利性、公益性的社会服务。此类服务和福利多是由国家提供，居委会只是在其中扮演政策宣讲、信息审核、福利发放的角色。但是这一角色能够把居委会与国家权威进行关联，从而获得国家代理人的身份。

其次，社区作为城市的基本治理单元，也承担着巩固国家政权、维护社会稳定的职责。社区居委会一方面要定时排查社区内各类隐患，并及时向各职能部门汇报情况。另一方面，居委会也会介入到社区矛盾纠纷的处理中，通过一系列手段从中协调，防止矛盾纠纷的恶化。以上行为都是居委会作为国家代理人所履行的职责，而这能够进一步强化居委会的国家代理人身份。

2. 行为赋权：政策推行中的角色确认

行为赋权是指居委会可以国家的名义采取行动，或是推行国家政策，或是制止违规行为。虽然政府各条线部门会在社区设置专员负责相关事务，但更多的是把此类工作任务下派给社区干部，由其代为行使。虽然居委会履行的行政任务多是政府的“辅助职能”，但在向居民宣传或推行政策的过程中，居委会逐渐建构起国家代理人的形象。居委会通过政府赋予的“事权”不断强化自身的形象定位。更重要的是，居委会在履行行政任务的过程中需要与其他治理主体沟通协调，甚至要对相关主体的行为进行纠偏。比如居委会对社区内物业公司的监督，对业主委员会的指导，对各类文娱组织的支持。这种行为不仅进一步强化居委会的国家代理人身份，更能确立自身在多元主体合作共治中的主导性地位。

(三) 属地责任制与多元合作模式的构建

社区两委组织虽然不是政府机构，但在与政府的互动中逐渐呈现“条块体制”的特征。社区两委组织作为统筹社区事务的“块块”，在具有治理权的同时也要担负起属地责任。虽然各条线职责分明，但发生于社区内部的条线事务仍需社区两委组织进行处理。正如前文所述，为了缓解权责不匹配的治理困境，社区居委会通过动员社区积极分子、积累非正式治理资源来提高治理能力。除此之外，社区居委会还通过激活市场主体、社会主体，构建多元合作的治理模式，以此来为自身赋权增能。

1. 属地责任下的权责失衡

压力型体制容易导致责任积压在基层。虽然社区组织不隶属于政府科层体系，但街道作为政府科层最末端，往往会把任务转移给社区，并由社区承担一定的责任。街道则通过财政支持、考核奖励等各类手段向社区施压。社区居委会不具备行政执法权，各条线部门下沉的行政任务可能会超出居委会的权力范围。而很多行政任务都事关居民的切身利益，比如拆除违建、拆除不合格热水器，等。这会导致部分居民对居委会的反感与抵触，有的甚至拒不配合居委会的工作。而在街道办及各职能部门的考核压力之下，社区干部不得不反复“做工作”“磨嘴皮”。

但换个角度来看，这也能够激活居委会的治理活力，迫使居委会在社区治理中充当更积极主动的角色。治理资源的有限倒逼社区居委会必须与社会力量、市场力量相配合，从而构建多元共治的格局。居委会通过引导协调把多元主体整合到社区治理体系之中，以此来增强社区解决问题的能力，从而为社区治理赋权增能，化解权责不匹配的困境。

2. 多元合作与社区治理赋能

在属地责任的压力之下，居委会为了化解权责不匹配的困境，自觉承担起促进多元主体共治的职责。首先，社区居委会注重扶植社会力量的发育，通过激活社会组织来分担治理的压力。政府和居委会为社会组织提供资源支持，而社会组织可以辅助社会治理，双方能够形成一种双赢的局面。比如重庆市J社区内部存在6个半正式的社会组织，其内容包括弱势群体帮扶、医疗卫生服务、安全巡逻等。这些社会组织为社区治理赋能，能够提升社区公共服务供给能力以及综合治理能力，从而缓解社区权责不匹配困境。

其次，引导市场主体参与治理也是增加社区治理资源、缓解权责不匹配的路径。物业公司是社区治理中典型的市场主体，由其提供的物业服务是构建住宅区良性秩序的关键因素，也是居民生活得以正常运转的必要基础。基于物业公司在治理中的重要性，政府和居委会不仅会对其进行监督，而且也会引导其参与社区治理。比如东莞HQ社区专门设置“楼盘小组”，在监督物业公司的同时也与物业公司合作，共同在住宅内开展各类文娱活动⁽¹²⁾。重庆J社区海棠晓月小区物业经理表示自己经常参加居委会召开的多方联席会议，并主动配合社区治理⁽¹³⁾。

居委会与社会力量、市场力量合作形成的多元共治模式能够为社区治理赋能，这使得公共服务的提供者由一元转向多元，有利于社区居委会及时高效地完成治理任务。在这个过程中，居委会不仅可以激活社会、市场治理主体，而且可以将其吸纳到社区治理体系中来，提高社区治理的整体水平。

(四) 治理锦标赛与治理动力的提升

锦标赛是政府治理的典型模式，研究者从不同的研究角度归纳出晋升锦标赛⁽¹⁴⁾、锦标赛体制⁽¹⁵⁾以及治理锦标赛⁽¹⁶⁾等理论。职能部门或街道办为激发社区治理的积极性，往往采取量化考核、差序激励的技术手段营造社区间互相竞争的锦标赛氛围。锦标赛模式对于社区治理水平的提升具有积极作用。这种积极作用表现为两点：一是差序激励可以提升社区干部的工作动力；二是社区间的治理竞赛能够促使居委会创造治理亮点。居委会必须充分发掘治理资源，激活多元治理主体，构建新的治理模式。

1. 差序激励与工作积极性的提升

社区治理锦标赛的核心机制是对社区干部以及社区整体的差序激励。针对社区干部的差序激励可分为经济激励和人事激励两种。一般来说，大部分地区的社区干部属于编外人员，其工资除了财政统一拨付以外，还包括绩效奖励。绩效奖励的水平及额度由当地街道办根据各自情况确定。街道办往往会利用绩效奖励来调动社区干部的积极性。人事激励则是针对社区干部无编制的现状，考核优秀的社区干部可以直接入编，或者通过定向招考的途径入编。

对于社区干部的差序激励建立于社区综合考核得分之上，只有整体治理水平优良的社区才能够获得较高分，而社区整体治理水平与每一位社区干部的工作状况密切相关。这就将考核压力传导给每一位社区干部，进而提高社区干部的工作积极性。

2. 社区创建与多元治理力量的激活

街道和条线部门会在辖区范围内设置若干“锦标”，比如“五星社区”“文明社区”“健康社区”。这些“锦标”不只是荣誉称号，其背后更有专项建设资金以及各种优先政策。从组织社会学视角来看，激励分配权是上级政府对下级政府实施控制的

重要手段⁽¹⁷⁾，上级组织通过合理的激励措施确保下级组织完成组织目标⁽¹⁸⁾。街道和条线部门通过设置示范点这一稀缺性资源来正向激励社区，以此来提高社区治理的整体水平。

但社区居委会治理资源有限，要想在锦标赛中胜出就必须充分激活社区中的各类治理主体，尽可能吸纳更多治理主体参与社区治理，共同打造社区治理亮点。打造社区亮点的关键在于社区治理资源的整合。社区内存在的治理资源包括社会资源以及市场资源，对于不同治理资源的整合可形成不同的治理模式。比如重庆市 DJ 社区能够作为街道范围内的“党建引领社会治理”的示范点，原因在于社区对基层党组织治理能力的激活。

四、社区治理中“行政激活治理”的具体实践

上文从行政事务下沉、国家赋权、属地责任制、治理锦标赛四个方面阐释了社区居委会行政化的内在逻辑，并指出正是行政化的过程提高了居委会的治理能力。在社区治理场域中，社会主体、市场主体等属性特征、利益诉求不尽相同，多元主体在互动中难免出现矛盾纠纷。居委会一方面要调整各主体间的分歧，协助各治理主体形成合意，另一方面也要构建协商平台，促使治理主体间形成良性互动。本文以具体案例阐释已然行政化的居委会如何在实践中展现“行政激活治理”的功能。

（一）促成合意，维护公共利益

物业公司与业主、业委会之间的利益诉求呈现出一定的互斥性，彼此之间存在利益分歧。而这种利益分歧并非无法调和，双方合意的形成除了要依靠当事人的协商沟通，更需要第三方介入，而作为国家代理人的居委会则是较为恰切的第三方调解者。

案例 1：XDC 小区是 JBC 社区最大的住宅小区，小区内有 2000 多住户，居住人数接近 10000 人。2012 年 XDC 小区业委会选聘 ST 物业公司提供服务。但是部分业主对 ST 物业公司的物业服务不满，要求更换物业公司。由于 XDC 小区的业主委员会已解散，一直未选举成功，无法更换物业公司，部分业主遂以拒缴物业费的方式进行抗争。在 2020 年 11 月 30 日物业服务合同到期之时，部分业主呼吁招标新的物业公司，而 ST 物业公司也已准备撤离。但也有部分业主担心 ST 物业公司撤离后小区会陷入物业失管困境，并且认为 ST 物业公司的服务质量其实是与极低物业费收费标准相匹配的，并希望 ST 物业公司继续提供服务。在此情况下，JBC 社区居委会多次召集小区业主代表和物业公司经理协商，由各方提出意见和诉求，并从中调解。居委会秉持公共利益最大化原则，对物业公司的服务质量提出了要求，并将行使监督物业公司的职责。居委会还对部分业主不合理、不现实的要求进行了解释，并且要求欠缴物业费的业主补交物业费。在多次协商和调解之下，双方最终达成合意。XDC 小区由 ST 物业公司继续服务，物业费标准不变，但物业公司要提高物业服务质量，增加保安数量，提高小区绿化水平，后续改善工程由居委会进行监督。如 ST 物业服务质量改良不到位，则居委会在获得业主委托之后，启动物业公司更换程序。

上述案例是一起典型的物业公司与业主之间的矛盾纠纷。部分业主以物业公司的服务质量不到位为由，拒缴物业费。而物业公司则以“质价相符”的原则为由，认为业主缴纳的物业费本就偏低，不可能获得高端的物业服务。双方各持己见，陷入僵局。物业公司和业主都是从各自的利益诉求出发，但却忽略了社会公共利益。首先，物业公司虽是以追求经济利益为行动目标，但也必须服务于公共利益。如果物业公司贸然撤出，则容易使得住宅小区陷入物业失管的状态，这不仅会对业主正常生活秩序造成损害，甚至会造成社会不稳定。其次，业主以拒缴物业费的方式进行抗争也损害了公共利益，此类行为的本质是“搭便车”，而且也属于违法行为。

居委会在召集物业公司、业主代表进行协商调解过程中，以公共利益为根本出发点，在此基础之上兼顾物业公司的经济利益、业主的个人权益。首先，居委会反复做工作稳住物业公司以免其贸然撤离，并承诺协助物业公司向业主收缴物业费。其次，广泛搜集业主对物业公司的不满之处并列出清单，将其中合理的要求集中反映给物业公司，并要求其解决。同时对于拒不缴费的业主“动之以情，晓之以理”，督促其按时按约缴纳物业费。在居委会的持续协调之下，物业公司与业主之间的对立情绪有所消解，并最终促成合意。

(二)化解纠纷，构建协商平台

在由居委会、业委会、物业公司组成的社区治理“三驾马车”中，业委会发育不成熟且运行不稳定是普遍现象，与之相对应，物业公司相对强势且规制不足。如何建立多元主体间协商平台、有效化解治理主体间的矛盾纠纷，是关系到城市基层社会稳定的重要问题。

案例 2:东莞市 HL 镇 HQ 社区是全镇范围内唯一的社区，辖区零散，除了包括镇政府所在区域，还包括散落在全镇范围内的住宅小区。随着社区内业主委员会、物业公司、开发商之间的矛盾纠纷异常增多，成立专门负责住宅小区内事务的工作组迫在眉睫。由于 HQ 社区居委会的资源有限，镇里牵头在 HQ 社区成立住宅小区服务与治理小组(简称楼盘小组)，辅助居委会处理社区内住宅小区事务。楼盘小组有 5 名工作人员，与社区居委会工作人员交叉任职、共同办公。楼盘小组的核心职责是住宅小区矛盾纠纷调解以及业主委员会的培育。楼盘小组没有具体权力，主要扮演中间平台的角色，比如某小区出现了问题，楼盘小组会联络相关部门比如房管所、住建局、环保局以及小区的开发商、物业公司等共同协商解决。

HQ 社区楼盘小组的设置本质上是政府职能的下沉，同时也是社区属地责任制的体现。虽然楼盘小组由镇里直接领导，但楼盘小组的工作人员主要由社区工作人员兼任，这无疑给社区居委会增加了行政负担。但是楼盘小组的设置为社区多元治理主体的协商互动创造了平台，同时也为治理主体间的矛盾纠纷化解提供了途径。楼盘小组主动走访住宅小区，以搜集业主对物业公司的意见，同时也会主动了解物业公司的运营情况。对于物业公司与业主矛盾较大的小区，楼盘小组会组织召集多方联席会议，除了有物业公司经理以及业主代表参与外，还会邀请镇房管所工作人员参会。

另外，针对一些尚未成立业主委员会的小区，楼盘小组会发掘、培养小区积极分子，支持他们成立业主委员会。有些小区虽然成立了业主委员会，但是业委会运行不畅，或者与业主之间的矛盾纠纷比较突出。此时楼盘小组也会从中调解，消除双方的对立。除此之外，由于楼盘小组的直属领导是镇里，便于与镇其他职能部门沟通协调。比如在处理工厂废气污染小区环境的问题上，楼盘小组先后与环保局、应急管理局联系和协调；再比如在住宅小区内大型供电设施的更换上，楼盘小组先后与镇国家电网、供电所直接沟通。

楼盘小组本身没有实质性权力，其功能主要是“牵线搭桥”。楼盘小组作为“牵线搭桥”的协商平台，有助于理顺治理主体间的权责关系，化解矛盾纠纷，从而克服治理困境。

(三)引领自治，培育社会力量

社会主体一方面能够丰富居民的精神文化生活，另一方面也可以培养居民的公共参与意识，引导居民自治。但在实践中，社区社会力量仍面临发育不足、缺乏整合的困境，无法在社区治理中发挥应有功能。培育和吸纳社会力量参与治理是提高社区治理水平的重要路径。

案例 3:重庆市 LS 社区是典型的移民社区，社区居民以库区占地移民、三峡移民为主，常住人口 10000 余人。为了把闲散无事的居民组织起来，LS 社区 M 书记在 2015 年利用移民后扶资金建立了市民学校，该学校的运营和维护由社区负责。市民学校开展合唱、舞蹈、朗诵、乐器等课程，由社区文艺骨干授课。目前由市民学校发育出来的文艺团队有舞蹈队、朗诵队、合唱队。据 M 书记介绍：“没有成立市民学校的时候，他们都是打牌，自从有了市民学校，让他们打牌他们也不去打了。”另外，市民学校在进行兴趣团体培育过程中，也在逐渐转变居民的价值观念，实现“寓教于乐”的目的。

LS 社区的市民学校不仅满足了社区居民的文化需求，更是成为街道范围内的亮点工程。事实证明，市民学校挖掘和培育出多位文艺骨干，并孵化出多个兴趣团体，对社会力量的发育起到了积极推动作用。此类兴趣团体不仅丰富了居民文化娱乐生活，而且能够把闲散居民再度整合，提高社区的整体稳定性。在社区居委会的组织下，住宅小区楼栋长的选举以及自治委员会的成

立使得小区成为居民自治的基本单元，形成了小区“微自治”格局。小区自治委员会的成立一方面解决了老旧小区物业管理难题，另一方面也推动了小区居民自治，培养了居民的公共参与精神。

(四)治理补位，克服市场失灵

由于利润空间不足，规模较小、设施老化的老旧小区往往难以获取市场化物业服务。在这些老旧小区中，部分小区能够通过成立自治组织进行物业自管，而大多数只能任由小区陷入物业失管的困境。这种由市场主体缺位造成的治理困境只能由政府以及作为国家代理人的居委会兜底。

案例 4:浙江绍兴市 BH 街道为解决老旧小区物业失管的问题，由街道办事处成立物业管理总公司，各个社区成立物业管理分公司。社区内无物业或者物业管理质量差的小区由社区物业公司接管。社区物业公司的管理人员由社区居委会干部兼任，社区主任负责物业分公司的整体运转。社区物业公司虽然也会向业主收取一定的物业管理费，但公司不以营利为目的，收取的物业费主要用于小区物业管理的各项开支，包括安保清洁人员的聘用、管道线路的维修、公共设备的维护等。这种由街道、社区提供的“准物业管理模式”使得老旧小区得以成功摆脱物业失管的困境，重建小区良性秩序。与此同时，“准物业管理模式”还能够完善城市基层治理体系，打通基层治理“最后一公里”。

浙江绍兴 BH 街道的“准物业管理模式”能够克服老旧小区由市场主体缺位带来的物业失管困境。社区居委会在正常工作的同时还要负责住宅小区的物业管理，虽然这加重了社区工作人员的负担，但却能够显著提高社区治理效能。首先，社区物业分公司提供的物业管理质量显著高于市场同价位的物业管理服务。社区物业分公司不以营利为目的，即使出现经营亏损，也由街道总公司“买单”。丢掉营利的“包袱”，社区物业分公司更看重物业管理的质量。其次，居委会通过成立物业分公司可以获得更多的人、财、物资源，能够提高居委会回应居民需求的能力。这种准物业管理模式为国家力量介入小区治理提供了平台，使住宅小区内部治理与城市治理相对接。

五、结语及讨论

通过对社区治理实践的考察可以发现，社区治理并不排斥政府职能的发挥，社区居委会一定程度的行政化能够提升社区治理水平。首先，行政事务的下沉可以促进社区居委会对非正式治理资源的积累，比如对情感资源的积累、对积极分子的激活。其次，行政化也是国家对居委会的赋权，通过身份赋权和行为赋权能够拓展社区治理的空间。再次，行政逻辑中的属地责任制，倒逼社区居委会激活社会主体、市场主体，以实现社区治理的增权赋能。最后，社区治理锦标赛中的差序激励能够提升居委会的治理动力，打造治理亮点的逻辑能够提升社区构建多元主体共治模式的动力。

注释：

1 王德福：《主辅结构与模糊化运作：城市社区的简约治理机制》，《北京行政学院学报》2019 年第 3 期。

2 侯利文：《压力型体制、控制权分配与居委会行政化的生成》，《深圳大学学报(人文社会科学版)》2020 年第 3 期。

3 何艳玲、蔡禾：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，《中山大学学报(社会科学版)》2005 年第 5 期。

4 周建国：《单位制与共同体：一种可重拾的美德》，《浙江学刊》2009 年第 4 期。

5 方亚琴、夏建中：《社区治理中的社会资本培育》，《中国社会科学》2019 年第 7 期。

6 杨敏：《作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》，《社会学研究》2007 年第 4 期。

7 桂勇：《邻里政治：城市基层的权力操作策略与国家—社会的粘连模式》，《社会》2007 年第 6 期。

8 何艳玲：《都市街区中的国家与社会》，社会科学文献出版社 2007 年版，第 109 页。

9 郭伟和：《街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展》，《开放时代》2010 年第 2 期。

10 刘太刚、刘开君：《居委会“去行政化”：错误理论误导下的“骑士战风车”》，《北京师范大学学报(社会科学版)》2017 年第 3 期。

11 桂勇：《邻里政治：城市基层的权力操作策略与国家—社会的粘连模式》，《社会》2007 年第 6 期。

12 王德福：《主辅协作：社区治理的基本结构与运作机制》，《湖湘论坛》2019 年第 1 期。

13 调研笔记, XHF, 2019-04-19。

14 调研笔记, YW, 2018-07-18。

15 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007 年第 7 期。

16 周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009 年第 3 期。

17 金江峰：《服务下乡背景下的基层“治理锦标赛”及其后果》，《中国农村观察》2019 年第 2 期。

18 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012 年第 5 期。

19 练宏：《弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例》，《中国社会科学》2016 年第 1 期。