

新型农村社区“三社联动”治理： 模式转换与创新路径 ——基于多案例比较分析

申云 潘世磊 吴平¹

【摘要】新型农村社区“三社联动”治理模式创新对于乡村治理体系和治理能力现代化具有重要意义。通过对比分析三种新型农村社区“三社联动”治理模式的效能、选择标准、转换条件，发现城镇化水平和市场化程度越高，新型农村社区“三社联动”治理模式越倾向于“嵌入式→融入式→内生式”的转换路径；社区居民参与度越高，新型农村社区“三社联动”治理模式越倾向于“嵌入式→内生式→融入式”的转换路径；受制于不同社区治理能力的差异性，农村社区“三社联动”治理模式也呈现出相互转换的趋势。此外，从新型农村社区“三社联动”治理模式选择、治理主体自身建设、多元主体“三治”融合体系建设层面提出了创新新型农村社区“三社联动”治理的有效路径。

【关键词】新型农村社区 “三社联动” 社区治理 模式创新

【中图分类号】F303.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2021)-06-0087(09)

一、引言

新型农村社区是新型城镇化进程中通过合村并居发展起来的兼具传统农村与现代城市双重属性的新型社区形态，是农村基层社区治理主体结合自身发展需要进行的实践探索创新。然而，中国农村社区治理仍面临治理人才匮乏、治理主体角色缺失、社区组织发展滞后、基层社区治理法治建设不完善等问题。^[1]“三社联动”作为中国社区治理模式创新的重要探索，如何在新型农村社区有效选择“三社联动”治理模式，不同模式之间如何进行转换，进而提高治理效能，对于促进乡村治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

新型农村社区“三社联动”治理是指在基层社区治理中，以居民需求为导向，以社区公共利益为纽带，以各种社会组织为载体，以资源整合为保障，逐步构建政府组织、社会组织以及公民个体共同合作、互联、互动、互补的社区公共管理和公共服务体系。三社联动实质是社会组织培育、社区建设与现代化的社会工作机制构建的三大要素的联动。^[2]目前，新型农村社区“三社联动”治理模式主要包括“嵌入型”“内生型”“融入型”三种。^[3]“嵌入型”三社联动治理模式是指基于社区自治无法取得有效成果的社区通过引入政府、社会等外部力量，在以社区居民为服务中心的基础上形成政府主导、社会组织和社工参与的互动格局。该模式主要通过政府向社会购买服务来引导社区治理。“内生型”三社联动模式是以社区治理为主，以居民需求为系统

¹作者简介：申云 讲师 四川农业大学经济学院 四川成都 611130

潘世磊 讲师 四川农业大学经济学院 四川成都 611130

吴平 教授 四川农业大学经济学院 四川成都 611130

基金项目：本文系四川省社科规划一般项目“四川省民族贫困地区农村社区治理‘三社联动’协同机制与模式创新研究”（编号：SC19B085）和成都市哲学社会科学规划项目“成都市社区治理网络参与机制创新研究”（编号：YY0920200191）的研究成果。作者感谢四川农业大学经济学院王璐瑶在调研资料整理中的努力付出，吴平为本文通讯作者。

运转的内部推动力，通过汇集意见、诉求，选择专业社会组织和社会工作者介入并提供服务，再通过政府或其他社会力量提供政策、服务、资金等支持。“融入型”三社联动模式是以居民需求为导向，以向居民“增能”为重点，由社区工作者、社区居民、社区组织共同策划、运作项目以促进各类行动主体合作的增能式服务模式。因此，正确认识不同新型农村社区“三社联动”治理模式之间的异同，寻找农村社区“三社联动”治理模式创新及其转换过程中存在的问题和治理短板，有效识别不同新型农村社区“三社联动”治理模式选择标准及转换机理，探究各治理主体在不同阶段的角色扮演，成为合村并居后新型农村社区治理主体与新社区秩序调整、农村社区治理能力和治理体系完善必须直面的核心问题。

二、文献回顾与述评

伴随着农村合村并居运动的逐渐兴起，部分农村地区开始逐步借鉴城市社区的发展理念探索新型农村社区的有效治理模式创新，而新型农村社区“三社联动”治理尤为突出。自2000年以来，全国多地已经逐步展开农村社区建设工作，总体上经历了试点阶段（2000～2006年）、实验阶段（2007～2008年）、全覆盖阶段（2009～2014年）和深入推进阶段（2015年至今）。^[4]由于中国农村社区“三社联动”治理起步较晚，使得农村社区、社会组织和社会工作者之间往往存在角色定位不明晰、协调能力较弱、利益联结程度不高、地区发展模式差异大等现实困境，导致农村社区“三社联动”治理成效不高，各地区探索实践的模式缺少有效的联动和规律可循。

由于农村新型社区“三社联动”治理主要是社区内部不同主体以各自资源进行的相互交流与合作，使得各主体之间基于信任而形成的协同治理、合作共治、共建共享等合作治理模式。^[5]同时，农村社区组织、宗族德高望重之人不同程度地承担了农村社区治理主体的角色，由此诞生了一系列治理形态，包括扁平化治理、合作型治理、嵌入式治理、服务型治理、协同治理、协商治理、参与式治理等社区治理模式。^[6-7]不同社区治理模式也导致各主体在协作机制、合作路径及协同参与能力等方面存在较大的差异，特别是社会需求与公共资源有效对接的方式与途径更加需要“三社联动”的网络化联动。

此外，农村社区建设相比城市社区建设相对滞后且更为复杂，不同于传统以村民自治为主的乡村治理模式，农村社区与村民自治之间表现为村民个体自治与社区协同治理之间的矛盾和利益关联。农村社区中基层政府、市场、社会组织以及农民等多元主体参与治理过程中，农村基层政府是组织者和支持者，农民是社区建设的主体和参与者，市场是农村社区建设的关键，社区组织是农民利益的代表者。各主体之间的利益相关和协同是关系村民自治有效性的重要因素，^[8]不同新型农村社区“三社联动”治理中利益主体和联动模式的差异，使得不同类型下的新型农村社区具有不同的功能属性。^[9]其中，“嵌入式”三社联动治理模式以政府向专业社会组织购买服务，引导社区居委会嵌入社区，由专业的社会组织为社区居民提供服务。在“嵌入式”社区服务中更加重视社区对服务的依赖性，容易造成农民被动地接受所提供的服务。为解决居民主体性不强的问题，增强居民自治能力，由此产生了“内生式”三社联动模式。“内生式”三社联动模式更加注重降低社区对社会服务机构的依赖程度，政府通过组织强化社区工作者和社区组织的专业技能，内生型社区工作者，引导居民自我组织、自我行动，实现社区工作者、社区组织和社区居民的联动发展。“融入式”三社联动治理模式强调各主体“共同行动”，在基于居民的需求上，通过政府简政放权，由社会工作者、居民和社会团体共同参与和组织社区服务活动，从而为社区发展持续增能提效，这种渗透融合的服务模式有利于调动各方参与的积极性，为农村社区的发展提供强大的发展动力。^[11]因此，农村社区“三社联动”治理模式是一个多元主体共同参与的过程，各主体之间存在着较为复杂的连接关系，通过相互作用、相互协调深刻影响着农村社区组织的治理结构和治理效能。

三、新型农村社区“三社联动”治理模式：案例剖析

1. “嵌入式”农村社区“三社联动”治理模式：天乡路社区

天乡路社区是成都市温江区按照“城乡统筹、四位一体”的发展要求建立起来的新型社区，社区位于温江区域北。其主要依赖政府以购买服务的形式引进和培育孵化八支社会组织为社区居民提供一站式服务，属于典型的“嵌入式”社区“三社联

动”治理模式。其主要做法为：一是农村集体资产股份合作改革。在区、镇政府和区农发局的指导下，天乡路社区率先探索“两股一改”工作，按照依法、自愿、民主、公正的原则，将集体的所有经营性资产、集体土地所有权量化确权到个人，将股权股份分为“土地股”“资产股”和“商铺股”，并向持股成员出具统一印制的记名证书，作为享受收益分配的凭证。在充分尊重农民意愿的基础上，成立天乡路社区股份经济合作社。二是培育社会组织，提高服务能力。社区积极引进和培育专业社会组织，组织引导社会组织开展公共服务配套设施建设，成功构建“15 分钟社区便民生活服务圈”。三是提高居民自治能力和“三社联动”能力。社区联合国色天香控股有限公司，动员 200 余名居民积极开展老旧院落升级改造工程，成立六支定期开展文化活动的群众性特色文化队伍，提高居民参与社区治理能力。在党委核心领导下，天乡路社区开展“两股一改”和“六项权能”改革，盘活集体资产，壮大集体经济。通过“社区+景区+小区+居民”的农村社区“三社联动”模式，使“三社”资源有效融合，提高社区治理效能。

2. “内生型”农村社区“三社联动”治理模式：岷江社区

岷江社区位于成都市温江区寿安镇北部，距镇政府 3 公里。在新型农村社区治理中，形成了党建引领、村两委引导、村民积极参与的“内生型”农村社区“三社联动”治理模式。主要做法：一是加强组织领导，强化带动作用。在政府相关部门和政策支持下，村两委加强基层党组织建设，岷江社区获得“阵地提升改造专项资金”用于建设党建阵地。在政府支持下，村干部积极发挥模范带头作用，争取镇政府专项资金，投资建设新型产业“盆景集市”，发展集体经济。二是坚持市场导向，引进培育社会组织。为提高村集体经济发展水平和发展质量，同时也为更好服务村民提供充足的资金支持，岷江社区坚持市场导向，积极引进驻村企业，采用“合作社+农户+公司”的模式，发展乡村旅游项目增加集体经济收入。利用集体经济收入引进社会组织为村民提供诸如帮扶重病老人、照看留守儿童等社会服务，形成“互帮互助，和谐融洽”的社区氛围。三是发挥党建引领作用，全面提升居民自治能力。为整合农村宅基地资源，打破组间界限，村民采取民主自治原则，就近将散居村民划分为不同院落，分设院落管理协会，并由村民自主推选院落长，负责本院落的事务管理。村两委在政府“阵地提升改造专项资金”支持下成立院落党支部，完善社区建设工作，为提高村民自治能力提供组织保障。在基层党组织尤其是村委引领下，村民自治意识和自治能力得到显著提升。社区居民先后自主成立老龄文化协会、爱心互助会等公益性自发组织，提升了居民的文化素养和道德风范。

3. “融入型”农村社区“三社联动”治理模式：幸福社区

幸福社区位于成都市温江区万春镇，距温江城区约 6 公里。在新型农村社区治理中形成了群众主导、村委推动、外部社会组织参与联合共治的模式，属于典型的“融入型”三社联动治理模式。一是以居民需求为导向，充分发挥居民自治能力。社区以居民需求为导向，在社区项目建设、社区发展规划等方面充分考虑居民需求，采取“三自两化”的方式，即自发、自愿、自主、市场化和专业化的方式，通过“百姓代表大会”对居民自发提出的项目、居民宅基地和承包地等农村资产的分配、安置、赔偿等事项进行表决。居民通过自建自营自管的方式开办“陌见”民宿，实现家门口就业，增加经营性收入。二是强化组织保障，充分发挥村委基层领导作用。在充分发挥居民自治基础上，以村两委为代表，带领居民以入股的方式组建幸福田园投资有限公司。以新村内产业发展和旅游景观项目为推介重点，吸引社会企业投资参与合作开发，形成了政府搭台、村委代表、企业开发、居民参与的多元主体共治模式。通过“集体经济组织+企业+高校+农户”合作运营机制，创建了“乡村音乐节”“倾听幸福田园”等幸福文化品牌。居民需求的表达、实现以及投资公司的成立、运作无疑需要基层强大的组织保障，居民自治是以党委领导下的强大社会组织为基础前提。三是完善多元共治体系，提升综合治理效果。社区以幸福田园投资公司为依托，村委会牵头，联合外部投资公司在社区五个项目园区内成立由子公司、社区居委会和巾帼志愿者组成的景区管委会，制定规章制度，做到权责分明。其中，子公司主要负责对景区、社区总体环境进行统筹管理，社区居委会和巾帼志愿者主要负责日常管理中细节上的监督。随着社区自治组织的高度介入，社区自治力量、社区居民和社区工作者之间形成了良性互动，利益联结机制和多元共治体系逐渐形成，综合治理效能显著提升。

四、新型农村社区“三社联动”治理：模式比较

1. 实施条件基础各异

实施基础条件决定“三社联动”治理模式的选择。天乡路社区“嵌入型”三社联动治理模式以政府主导，社区、社会组织 and 居委会等难以形成有效力量对社区事务进行治理，政府以购买服务的形式组织居民参与社区治理。这种模式主要通过政府主导，社会组织进行社区事务治理，对政府决策、社会组织服务能力等有较高要求。岷江社区施行的“内生型”三社联动”模式主要依靠社区、居民公共参与治理。该种模式对社区居民的自治能力、社区事务参与度、积极性等要求较高，通过社区搜集居民意见，借助社会组织和社会工作者实现对社区的有效治理。幸福社区“融入型”三社联动治理模式是基于政府负责、居民主导、社会组织参与，多主体共同协作参与的一种治理模式。该模式要求社区居民对社区事务有较高的参与度，基层政府组织有较强的组织管理、制度保障能力，社会组织和社会工作者有较强的专业性。

2. 治理主体利益联结

三社联动不同模式的治理主体虽然基本相同，但不同模式治理的主导主体不同。天乡路社区施行的“嵌入型”三社联动模式中政府是治理主体，主导社会组织的引进、管理以及社区居民意见的搜集与表达。岷江社区“内生型”三社联动治理主体是村两委领导下的村民，该模式以村两委主导，充分发挥村民的自治意识和自治能力，以村民自治作为社区治理的主导力量。幸福社区“融入型”三社联动的治理主体是社区居民，政府作为组织管理和制度保障的提供者，联合社会组织和社会工作者共同实现社区治理。

3. 治理形式多元丰富

治理形式是治理模式在社区治理中的具体表达，治理模式是治理形式在实践基础上的规律性、方法性以及经验性的总结提升。因此，由于社区情景存在差异，“嵌入型”三社联动模式的天乡路社区采取基层党委核心引领下的“社区+景区+小区+居民”的农村社区治理形式；“内生型”三社联动模式的岷江社区采取村两委引导下的社会组织参与的院落式管理；“融入型”三社联动模式的幸福社区采取政府保障下的“三自两化”+“百姓代表会”的治理形式。

4. 治理效能各具特色

三种治理模式施行的基础条件不同，产生的效果也存在一定差异性。一是天乡路社区的“嵌入型”三社联动模式，通过开展“两股一改”和“六项权能”改革盘活、壮大集体经济；通过“社区+景区+小区+居民”的农村社区“三社联动”治理形式，使“三社”资源有效融合，提高社区治理效能。二是岷江社区“内生型”三社联动治理模式通过党组织领导、群众广泛参与打造特色产业，集体经济发展成效突出。三是幸福社区“融入型”三社联动模式通过充分发挥居民自治，利用村集体建设用地招商引资建设休闲旅游项目，逐渐形成集特色美食、传统养生、农耕体验、高端酒店等多个产业为一体的新农村综合体。

综合对比发现，天乡路社区“嵌入式”治理模式更多的集中于城镇化覆盖区域，部分原属于农村区域被纳入到城镇化建设规划范围之内，其治理主体大多是以基层政府行政主导为核心，政府扮演着决定性的作用。幸福社区“融入式”治理模式中，相应区域大多处于城郊结合部，仍然属于农村地区的范畴，城镇化规划尚未纳入其中。但由于城市化的辐射带动作用较强，村庄市场化发展动机和需求也较迫切，这种近郊村庄主要以自治主导为主，通过各村民协助社区的内部治理，共同为有效治理社区提供良好的外部环境来提升社区的市场吸引力和竞争力，这种市场意识的强化使得村民对社区自我管理的动机更强。岷江社区“内生式”治理模式中，由于这种农村社区往往相对远离城区且大多处于农村区域，市场化程度和政府推动强度均相对较弱，村庄为强化自身发展更多的需要聚焦农村社区的内生治理能力的提升，而党员及村干部成为内生治理的核心，这种半行政半自治的治理方式使得社区工作者的职能和作用更加明显，党建引领和村干部带头示范促推社区的有效联动治理（见表 1）。由于不同类型的治理模式本身受制于发展背景和自身禀赋的差异性，不同社区之间的禀赋也可能发生相应的转换。

表 1 新型农村社区“三社联动”治理模式比较

治理模式	“嵌入式”治理模式 (天乡路社区)	“融入式”治理模式 (幸福社区)	“内生式”治理模式 (岷江社区)
地理区位条件	城镇化覆盖区域	城乡结合部	城市远郊和农村地区
治理主体	政府	村民	村干部
治理形式	行政主导型治理	自治主导型治理	半行政半自治型治理
社会组织 扮演角色 (政府)	决定性作用：引导社会组织， 购买服务嵌入社区	间接调节协助作用， 不直接参与社区具体事务	引领推动作用：强化 内生社区工作者
社区工作者 扮演角色 (居委会/ 村干部)	协助作用，在政府 引导下为居民服务	协助作用，负责小部 分社区管理事务	主导作用，负责大部 分社区管理事务
社区居民 扮演角色	被动参与，参与度低， 不负责社区管理，被动接受服务	积极主动参与，参与度高， 负责大部分社区管理	部分主动参与，参与度不高， 基本不负责社区管理
治理 问题	居民积极性难以调动	主体利益难以协调	界限不清，权责不明

此外，由于三种新型农村社区“三社联动”治理模式各具特色，导致不同模式的治理效能也存在一定差异。天乡路社区“嵌入式”三社联动模式主要基于基层组织行政主导、居民被动接受政府、社会组织提供的服务，居民参与社区治理的自治意识亟待提高，自治能力急需增强。由于社区自治力量的缺乏以及行政主导下的居民过度依赖政府、社会组织和社会工作者的情况长期存在，影响社区治理效能的提升。岷江社区“内生型”三社联动治理模式，是一种一定程度上依托宗族网络、地缘因素和道德约束条件建立起来的一种半行政半自治型的农村社区治理模式。由于农村长期以来形成的相对稳定的社会人情关系，在社区治理中难免出现权责界限不清，治理专业性不强，治理效率不高的现实困境，进而导致部分责任主体“悬浮”、治理效能尚待提升。幸福社区“融入型”三社联动模式是以村民高度自治为主导的一种治理模式。社区居民、基层政府组织、社会组织以及社区工作者在社区治理中，不同治理主体间利益诉求存在差异，使得相关治理主体间形成利益联结机制以降低矛盾冲突。政府在社区治理尤其是社会组织引入社区治理中，治理制度以及治理程序尚未做到公开公平公正，政府主观管理思想严重而服务意识不强。村民自治水平的提高伴随着村民知情权、参与权以及部分民主权利要求的提高，政府主导的管理模式与村民日益增强的民主意识以及对服务型政府需求之间产生不可调和的冲突。新型农村社区“三社联动”治理模式创新一定程度上均是基层群众自我管理、自我服务意识和能力提高的表现，也是基层政府组织在基层尤其是农村长期缺位、错位，组织涣散，组织领导力低下的反映。

五、新型农村社区“三社联动”治理：模式转换

通过对比不同模式下新型农村社区“三社联动”治理效能，明确各治理模式适用条件、各治理主体相应的角色定位以及不同模式之间的转换机理，对农村社区因地制宜管理、依据外部环境及内部条件变化及时调整治理模式尤为重要。为此，从地理

区位条件、市场化程度、社区居民参与度、治理能力等四个维度对其转换机理进行分析（见表2）。

1. 依据地理区位条件进行转换

地理区位条件是指社区与城镇核心区域或区政府之间的距离，属于社区的外部环境。地理区位条件的不断改变决定了社区治理的不同选择。随着农村城镇化的不断发展，农村社区地理区位条件呈现出“远郊地区-近郊地区-城镇地区”的动态变迁，并相应地呈现出依据城乡地理区位而表现出“内生式-融入式-嵌入式”的治理模式转换路径。位于远郊地区的岷江社区，其与城镇核心区域距离较远，地理区位条件决定了政府无法成为其城镇化规划的主要治理力量，而处于“三社联动”治理的初级阶段使得社区自治力量较为薄弱。因此，政府通过引导社区工作者作为主要治理力量并提供资金和政策扶持成为其最优选择。位于近郊地区的幸福社区，距离城镇核心区域相对较近，这种地理区位优势使得社区居民自身可以借助政府、银行等外部社会组织力量和培育社区自治力量，以此形成社区、社会工作者、社会组织之间互联互通、共建共治共享的多元治理模式。纳入城镇规划范围的天乡路社区属于典型的新型农村社区，符合“城乡统筹，四位一体”的要求，农村城镇化进程的成熟性在此得以体现。在城乡融合发展的趋势下，新型农村社区直接接受政府购买引入的各项服务，逐步达成与城镇地区互为资源、互为市场、互相服务的目标。

2. 依据市场化程度进行转换

社区利用市场化手段来化解社区内部治理困境也是农村社区“三社联动”治理的重要体现。政府对农村社区集体经济的不同干预程度决定了政府这一治理力量所起的不同作用。为顺应农村社区治理的市场化趋势，农村社区“三社联动”治理也逐渐由政府主导向市场主导过渡，而社区治理的市场化程度高低也决定了农村社区“三社联动”模式转换的趋势，市场化程度由高到低依次表现出“嵌入式-融入式-内生式”的发展趋势。由于天乡路社区已经纳入城区规划范围，市场化程度相对较高，地理区位优势也较为明显，但由于政府的统一规划也直接导致政府对社区的统一治理更为有效，特别是在天乡路社区“两股一改”试点工作中，区镇党委政府对其进行工作指导并负责绩效监督；政府积极采用购买服务等方式向社区引入社会组织、社区工作者参与社区治理。此外，市场化工具如委托经营、BOT经营等也作为辅助工具运用到集体经济的壮大过程中。但相较而言，政府行政化手段仍是社区治理的主要方式。在幸福社区，由于处于城郊结合部，市场化程度相对适中，暂未纳入政府城镇化统一规划的范畴，幸福社区积极利用市场进行社区资源配置，而“民营化”和集体经济股份化公司运营成为“三社联动”社区治理的重要手段。在幸福社区“三自两化”社区治理体系中，村民自主成立公司并自愿入股实现集体经济资源整合。同时，社区采取“特许经营”手段吸引外聘专业管理人才，有效解决社区管理层专业能力不足的困境。岷江社区由于远离城区，市场化程度最低，社会资本和市场化力量介入难度较大，依托外部资本来带动社区的有效治理和社区发展相对困难。为此，社区依托村干部和党员的引领示范，通过贯彻落实合同外包、产权交易等措施寻求与外部企业的合作。一方面，吸引外部企业投资成为驻村企业从而获得资金支持；另一方面，将社区特色集体产业经济使用权、部分收益权、占有权等与社区居民进行利益联结，实现党建引领与社区居民利益有机融合，提升当地农村社区“三社联动”的治理效能。因此，当市场化程度较弱的区域被纳入到城镇化建设范围后，相应的社区治理模式也可能基于市场化程度从低到高呈现“内生式-融入式-嵌入式”模式转换的趋势。

3. 依据社区居民参与度进行转换

居民参与度是指居民在农村社区治理中的介入程度，即社区自治力量的强弱。居民参与度是影响社区治理模式的决定性因素。社区自治力量作为新兴治理力量，自“诞生”以来便快速发展，逐渐成为社区治理主体。随着居民参与度的逐步提升，农村社区治理模式也呈现出“嵌入式-内生式-融入式”的发展态势。在居民参与度较低的天乡路社区，由于地理区位条件及政府“行政化”治理的影响，居民长期依赖政府引入的社会组织提供各项服务，逐步形成被动接受服务的习惯，自治意识相对薄弱。而社区自治力量缺乏将进一步强化行政力量，如此循环导致“嵌入式”三社联动治理使得行政主导社区内部治理更加集聚，最终使得“嵌入式”社区治理模式更加稳固。在居民参与度居中的岷江社区，由于政府管控力度减弱，社区工作者作为治理主体开始积极调动社区自治力量共同参与治理。一方面，将社区划分为不同院落并要求各院落自主推选村民为院落长，实现分权管

理与监督；另一方面，协助村民成立“爱心互助协会”、“老龄文化协会”等社区组织，充分调动居民积极性，以此形成半行政半自治型的“内生式”社区治理模式。在居民参与度较高的幸福社区，随着社区自治力量不断发展以及社区的不断鼓励，居民自身需求不断强化，实现需求的动机不断增强，促使居民参与度显著提升，逐步代替社区工作者成为社区治理主体。在村委会搭建的“百姓代表会”居民自治平台上，村民自发成立、自愿参与、自主决定，为壮大村集体经济提供了可靠的解决路径与经济支持；同时，推选村民成立社区委员会、巾帼志愿者参与社区及景区治理，从而形成自治型治理的“融入式”治理模式。

4. 依据社区治理能力进行转换

每种治理模式都存在各自难以避免的治理缺陷，而社区治理能力和治理体系的异质性也使得不同农村社区“三社联动”治理模式存在差异，相应的转换机理也可能有所不同，其并不呈现某种特定的发展趋势或状态，而主要体现为三种治理模式之间的相互转换。在天乡路社区的“嵌入式”治理模式中，当政府与外部社会组织高度介入社区治理时，居民积极性难以调动成为长期积压、亟待解决的治理难题。此时，政府和社会组织通过有意识的调整行政干预方式降低社区行政管理的强度，增强社区工作者、社区居民等内部力量的措施鼓励居民参与社区治理，激发居民产生实现自身需求的动机，从而转换为社区居民参与度更高的“内生式”或“融入式”社区治理模式。在岷江社区的“内生式”治理模式中，该状态下社区自治力量处于初级阶段，往往面临着社区治理主体之间界限不清、权责不明的问题。社区不仅需要加强社区治理人才队伍建设，提高社区治理人才的专业素养，优化社区治理体系，减少管理幅度，通过一系列措施避免陷入界限不清的困境，从而稳固内生型治理根基。另外，通过一系列分权措施将社区治理各项权力细化分配给社区居民，促使社区居民成为治理主体，从而实现向融入式治理模式的过渡。在幸福社区的“融入式”治理模式中，社区自治力量与社区工作者之间形成的利益联结不仅有利于提高治理效能，而且通过引入政府力量进行宏观调控与调解，建立完善的规章制度，将情感约束转换为制度约束，为基层工作的推进疏通渠道。此时，融入式治理模式向政府驱动式程度更高的内生式或嵌入式的转换机理也可能更加有效的实现。

表 2 新型农村社区“三社联动”治理模式转换条件与路径

转换条件	发展趋势	转换路径
地理区位条件	远郊地区→近郊地区→城镇地区	内生式→融入式→嵌入式
市场化程度	政府行政化→市场化发展	嵌入式→融入式→内生式
社区居民参与度	参与度逐渐提高	嵌入式→内生式→融入式
社区治理能力	有所差异	相互转换

由于每种农村社区“三社联动”治理模式本身与其所处发展阶段和资源禀赋存在较为紧密的联系，不同模式之间进行阶段转换时需要坚持循序渐进的原则逐步推进，切莫忽视自身条件与资源禀赋而随意对新型农村社区“三社联动”治理模式进行转换，同时配套相应的政策体系和治理规范，强化新型农村社区“三社联动”治理中的自治和行政之间的有机协同。

六、新型农村社区“三社联动”治理模式：路径创新

1. 因地制宜选择新型农村社区“三社联动”治理模式

深入了解新型农村社区“三社联动”治理的现实条件和利益主体关系成为模式选择的重要前提。一是针对不同农村社区治理现状与背景，开展对新型农村社区“三社联动”治理的实践创新路径进行可行性评价，针对不同模式下农村社区“三社联动”治理的形成条件、转换机制、路径选择、制度保障等，因地制宜地选择适宜的自身所在发展阶段的有效模式。二是深入了解农

村社区实际发展现状,厘清社区组织架构和各利益主体关系。由于每个社区政治、经济、文化、历史和社会风俗等存在差异,每个新型农村社区在“三社联动”治理模式选择以及实际应用中也并不尽相同。三是打造新型农村社区“三社联动”治理的新型场景,^[12]以农村社区为基本单元建立信息数据库,鼓励吸引村民参与到社区建设中来,以信息化建设来不断提升乡村治理体系和能力的现代化。

2. 合理定位各治理主体角色,加强自身能力建设

一是转变政府治理理念,实现由管理型政府向服务型政府的转变。基层政府在社区治理中应起到引导、监督、保障的作用,引导社区居民、社会组织和社会工作者参与社区治理,监督各治理主体依法、依规行事,制定政策制度保障基层社区治理的顺利施行。合理定位自身角色,明确职责,推行权利清单制度。在此基础上,深化“放管服”改革,将治理重心向社区下移,提升社区自治权限。二是提升社区自治能力。在基层政府职能转变的过程中,社区居民利益的代表(居委会和街道办事处)应以提高自治能力、强化自身发展能力建设为重点,提升社区自治能力。三是社会组织的引进和本土化组织的培育。引进、培育提供专业化服务的社会组织是满足社区多样化服务需求的现实要求,公平对待各种社会组织、加强社会组织融入社区各个团体的培育以及引导社会组织本土化无疑将会促进社会组织发展壮大。四是加强社区工作者培训、培育和培养。建立社会工作者职业发展规划制度,加强社会工作者职业进入退出制度建设与职业技能考核,增强与社区各组织之间的融合,提高社会工作者专业化、职业化服务社区、扎根社区的能力。五是建立社区各组织间有效对接、协调发展机制。界定各组织在社区工作中的权责利,建立各组织提供服务的检查监督组织和机制,建立矛盾冲突解决机制。

3. 建立健全新型农村社区“三社联动”治理的融合体系

一是需要提高基层治理主体法治意识,提高治理主体的法治能力。通过法律知识的宣传、教育和培训,厘清基层社区治理中的问题、权责,杜绝基层治理中的缺位、错位和越位,依法行政保障社区居民的合法权利。二是完善自治、法治、德治建设的体制机制。自治要实现居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,实现由治理对象向治理主体转变的全面发展的自我治理过程。法治通过法律、制度建设,实现普遍性的标准化、正式化的行为规范。德治通过乡风民俗、村规民约、内心信念等对人们的价值取向和行为方式进行引导。建立健全自治、法治的监督与考评体系、机制,完善德治软约束和引导机制,将起到切实维护居民正当权益的作用。三是建立自治、法治、德治相结合的协调机制。在农村社区“三社联动”治理中,如何根据各个社区实际(自治型、法治型、德治型和综合型)平衡自治、法治和德治间的关系、权重,是“三治结合”有效实施的前提,而构建“三治结合”的协调机制等是“三治结合”顺利开展的基础保障。建立居委会或村民代表大会、基层政府、乡贤连接沟通平台,依据社区实际修改与完善自治体系、法律法规和乡规村约。同时根据基层社区治理自治、法治和德治相结合的要求进行补充完善,为国家治理体系和治理能力现代化进程中的“三社联动”提供机制体制保障。

参考文献:

- [1]张鸣鸣.新型农村社区治理:现状、问题与对策[J].农村经济,2016,(09).
- [2]曹海军,刘少博.社区公共服务合作网络模式辨析——以“三社联动”为例[J].中国行政管理,2020,(08).
- [3][9]陈伟东,吴岚波.从嵌入到融入:社区三社联动发展趋势研究[J].中州学刊,2019,(01).
- [4]王景新.中国农村发展新阶段:村域城镇化[J].中国农村经济,2015,(10).
- [5]陈荣卓,刘亚楠.共建共享:十八大以来农村社区治理机制的优化路径[J].社会主义研究,2016,(04).

[6]唐有财,王天夫.社区认同、骨干动员和组织赋权:社区参与式治理的实现路径[J].中国行政管理,2017,(02).

[7]吕超.新型农村社区“1+6”模式构建探索——以陕西省L县B村为例[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,(01).

[8]邓大才.规则型自治:迈向2.0版本的中国农村村民自治[J].社会科学研究,2019,(03).

[10]闫臻.共生型社区治理的制度框架与模式建构——以天津KC社区三社联动为例[J].中国行政管理,2019,(07).

[11]王学梦,李敏.接纳、嵌入与融合:“三社联动”的内在机理与关系建构[J].治理研究2018,(06).