

---

# 整合式治理：城市基层治理的一种选择

## ——基于对常州市采菱社区的观察

潘金珠

当前基层治理难度不断加大，但民众对治理效果的期望水平却不断攀升。这种张力下，欲实现基层善治，需要更多有效的治理手段和经验。创新就是一种探索基层治理手段和经验的尝试，但并非所有的社区都会选择原始创新。一方面是受制于有限的治理资源，另一方面是创新中可能存在风险。而创新扩散有助于解决既需要创新又不能贸然进行原始创新的问题。在借鉴创新举措的基础上，探索出适合本地的治理措施是很多基层社区的理性选择，其在治理的层面表现为整合式治理。

目前，学界对整合式治理的研究总体偏少，既有文献对其主要有两种理解：一种认为整合式治理中整合的是组织内外的资源、纵向和横向之间的关系，是整体性、全要素、全过程的治理；另一种将某一单一要素的组合也称为整合式治理，重点在于整合过程，无需过于强调整合的是单一要素还是综合要素。综合相关研究，笔者认为，整合式治理是一种学习借鉴和自主创新相融合的治理，是缺乏创新条件下基层社区探索有效治理方式的一种尝试。整合式治理从微观层面看是学习整合的过程，从宏观层面看是创新扩散的过程。由此，本文试图在进一步分析整合式治理的基础上对常州市采菱社区的治理经验进行解读，以期助益基层治理。

### 一、整合式治理：缘起、特征及运行逻辑

#### （一）整合式治理的缘起

整合式治理的出现主要与治理问题频发、治理资源有限、试错成本增高、信息通讯技术发达密切相关。

##### 1. 治理问题频发。

工业化和后工业化背景下，治理和服务的叠加会催生治理中的新问题。加之，改革开放后诸多新思想、新理念的熏陶下，人们的价值诉求更加多元、维权意识和抗争能力不断增强，治理中的棘手问题也频频出现。新问题和棘手问题的频发对基层治理提出了更大的挑战。

##### 2. 治理资源有限。

治理困局存在的情况下，并非所有的社区都会选择原始创新。这源于基层治理资源的有限，治理资源主要包括具有一定能力的基层工作者和治理资金。缺乏以上主要治理资源的情况下，基层开展原始创新相对比较困难。

##### 3. 试错成本增高。

创新意味着破旧立新，意味着对过去部分甚至全部否定，这必然伴随风险。创新的试错成本不仅是资金的耗费，更有可能导致群众的不满，甚至会引发群体性事件，影响社会和谐与稳定。

---

#### 4. 信息通讯技术发达。

信息通讯技术的发展使创新成果的获取方式更加便捷、获取手段更加多元。信息化、网络化的发展为创新扩散提供了绝佳的平台。创新单位的网站、微信公众号、微博、官方媒体的宣传报道等途径都使创新成果从原发地到学习地之间能做到无缝衔接，且网络的留痕特征使得对创新的学习更加精准和全面。

### （二）整合式治理的特征

整合式治理是基层人员在资源有限情况下，积极主动探索的一种治理策略。它具有如下特点。

#### 1. 勤政导向。

基层治理问题虽然琐碎繁杂，但都是涉及群众切身利益的事情。在服务型政府构建背景下，积极探索基层治理困局的解决之道，成为基层工作者主要的行为选择。从纵向维度看，基层治理主体的行动逻辑大体分为响应号召型与回应需求型两类，整合式治理属于需求回应型，与响应号召型相比，需求回应型更能体现出基层治理主体的积极性和主动性，体现勤政的导向。

#### 2. 结果导向。

从注重过程抑或结果方面，整合式治理的目标是解决基层治理中群众急难愁盼的问题，具有很强的结果导向。至于创新的做法是源自社区自身还是其他社区并不是考虑的核心要素。结果导向是一种实用主义的体现，在工具理性与价值理性方面，体现了价值理性的复归。

#### 3. 稳健导向。

林德布洛姆的渐进主义决策模型主要倡导决策时小步徐趋、渐次改进，属于改良主义的主张。而整合式治理也具有改良的导向。在基层治理的措施上，一方面学习基层治理的优秀成果，另一方面将成果与本地的实际情况进行比对，进而整合为更切合实际的治理措施。这样既不冒进也不固守，更有针对性解决社区中的问题，表现出其稳健性。

### （三）整合式治理的运行逻辑

从动态的角度看，整合式治理是一个追踪学习—资源整合—实践应用的过程。

#### 1. 追踪学习：外部创新知识的搜寻与学习。

在企业管理中存在如下的创新方式：通过持续的扫描外部环境，低成本地获得不同领域的技术和资源的创新学习和跨界搜寻方式，使得互补资产和知识开发成为企业保持创新增长的持续动力。（周飞，钟泓琳，林一帆. 外部创新知识搜寻、资源拼凑与双向开放式创新的关系[J]. 科研管理, 2020, 41 (08): 23-30.）整合式治理的逻辑与企业中的创新方式相同，该治理类型的第一个重要环节是对创新做法的追踪与学习。当前阶段，学习的内容主要有两种来源，一种是自上而下推广的既有创新成果。一般学习者更偏好学习这种创新，因为得到官方认可并推荐的创新，其正确性和成功率比较高，学习的成本较低。第二种是学习者通过自身渠道获得的创新信息，包括微博、微信、政府官方网站、学习者个人的人际网络等，这种创新知识的获取方式多元且来源信息比较繁杂，一般在没有官方认可的学习典型时，学习者才会考虑此种方式。在学习的方法上主要有文件的学习与研讨、深入学习地区的实地考察等形式。

## 2. 资源整合：治理方法的排列组合。

这一过程包括资源的拼凑和资源的整合两个步骤。“资源拼凑是一种克服资源约束的战略性创新路径，从过程上来看，资源拼凑就是立足企业现有的资源，重新构思方案，整合组织内外部可利用的资源，资源拼凑需要企业的创新搜寻活动等组织其他行动进行相互配合，寻求最佳的技术创新战略。”整合式治理下，资源整合不仅仅局限于拼凑，往往还表现在拼凑后资源的排列组合、删减增加上。一方面，学习的内容比较多，需要整合的创新知识比较多元。另一方面，学习创新的方式方法与本土情况也需要匹配。整合的资源通常表现在治理主体的增加、组织的重组、治理内容的聚焦、治理方式的多元化、治理制度的优化等方面。

## 3. 实践应用与调试：再创新。

“知识搜寻和资源拼凑都是一种问题解决活动，目的是实现在组织间资源和技术的共享化、集约化利用。”经过资源的整合阶段之后，学习者形成了理论上适合于本地区的治理组织、手段和制度，但这种整合后的结果究竟能发挥何种作用，在具体治理中还会呈现何种问题？对以上的作答就进入到了第三个阶段：实践的应用与调试，这是一个动态的调整过程，也是治理资源进一步增减和组合的过程。经过这个阶段的调试，形成真正适合本地的治理模式，治理效果不断凸显，整合式治理走向成功。同时，这个实践应用调试的过程也是再创新的过程。

# 二、案例剖析：常州市采菱社区整合式治理的尝试

常州市采菱社区的治理探索是整合式治理的典型，该社区通过对部分江苏省创新案例的追踪学习，探索出了适合本地的有效治理方式。

### （一）采菱社区治理中面临的问题

调研发现，探索创新之前采菱社区治理中存在以下问题：

#### 1. 治理方式单一。

社区工作变成了做群众工作，做群众工作变成了做群众思想工作，做群众思想工作变成了领导做群众思想工作，一方面仅仅采用说教式方式，缺乏对工作方式方法和领导艺术的关注、使用，另一方面也产生了对能人型领导的依赖，治理中难以取得良好的效果。

#### 2. 运动式治理明显。

社区治理中经常出现领导一重视，各方一呼吁，就开展一次活动。但活动结束后，由于注意力和资金的分配转移，往往不能形成持久的效果。

#### 3. 各治理主体职责不清，参与治理的主动性差。

如一些居委会常迫于居民满意度考核，经常越位做物业或业委会职责范围内的事情，这使本来工作繁重的居委会出现捉襟见肘的问题，如果矛盾解决不好，居民的满意度不升反降。还有一些治理主体遵循“不找不理”的原则，只有群众提出问题才着手解决，治理的预见性和积极性不高。

### （二）采菱社区中的整合式探索及效果

---

针对社区治理中的问题，结合社区村改居的性质，采菱社区采用了整合式治理方式，通过学习、整合和应用相关实践经验，提高了治理的实效。

### 1. 追踪模仿。

采菱社区追踪模仿的主要有三个典型，分别是南京栖霞区的“掌上云社区”、苏州太仓市的“能动善治”、常州天宁区的“政居务分离+社区营造”三个案例，这主要来源于2019-2020年度江苏省基层社会治理创新成果奖的前三名。

### 2. 整合与再创新应用。

采菱社区充分挖掘以上基层治理中典型案例的内涵，结合自身的实际，提出了本社区的治理策略和项目。

**掌上云社区：**主要是学习了栖霞区信息技术在社区治理中的应用理念，创造适合本地区的掌上云社区，实现了党建引领、信息交流、工单流转、不见面服务、协商议事、多群管理朋友圈等功能。同时，结合本社区的实际情况，深挖微信功能，如在“一分也是爱”的理念下采用微信红包发送功能，宣传文明标语、识别关注人数。采用群公告形式辅助信息的发布等。

**“6+X”民主协商及其发展：**“6+X”四邻协商民主理事会是采菱社区自主探索的治理经验，其成员由党组织代表、居委会代表、居民代表、专业人士、社会组织和有一定威望的老同志及利益相关方组成，他们共同确立了“五议三不议”“议事十条”等制度。学习相关创新成果后，社区在原有的“6+X”协商民主会模式上，结合自身实际，融入全要素治理理念，进一步创设了“流动小板凳”这一协商民主的“能动善治2.0”新形式。

**“五治”融合：**采菱社区按照“党建引领、群众自治、社会参与、多元共治”的思路，探索了具有本地特色的“五治”融合（德治、法治、精治、共治、自治）模式，充分整合了“能动善治”“政居务分离+社区营造”的理念和内容。

通过整合式探索，采菱社区治理成效凸显：社会组织和基层民众参与性增强，形成了多中心协商治理新格局，改变了治理中的路径依赖问题；运动式治理的情况得到很大改善；社区居民生活环境得到美化、居民幸福指数提升。该社区先后获得了第六届全国文明单位、全国最美志愿服务社区、江苏省和谐示范社区、常州市先进基层党组织、常州市党员教育实践课堂等荣誉。

## 三、借鉴与启示

笔者以为，常州采菱社区成功的整合式治理给基层治理带来了诸多借鉴与启示。

1. 处理好自主创新和借鉴学习之间的关系。在基层治理工作中，自主创新是开拓进取、积极创造的表现，不仅表现出基层奋发有为的精神面貌，而且能够带动基层群众的干事创业热情。因此，具备条件下基层需要自主创新，学习借鉴是克服资源劣势、节约治理成本的一种有效措施，是一种经济的治理方式。在治理中应把握好两者之间的关系，既不能单独蛮干、搞自主创新，也不能只学习借鉴不思考，要将两者紧密结合起来。实践中，采菱社区兼顾到了自主创新与学习借鉴，在既有经验的基础上探索了适合本区域的诸多治理措施。

2. 处理好学习借鉴的数量与质量之间的关系。地域之间的差异性客观存在的实际，多方学习才有可能找到适合本地区的治理思路和措施，因此，需要有一定数量学习借鉴的对象，且学习对象的质量也是影响整合成功与否的关键变量。这需要在既定的时空限制下，处理好数量和质量的问题。对此，提高信息的获取和甄别能力至关重要。除此，可靠的信息来源也是提高选择正确性的一种有效方式。采菱社区治理中主要采用了江苏省官方认可的三个创新典型案例，既照顾到了学习的数量，也兼顾了学习的质量。

---

3. 处理好“地缘”与“业缘”（这里主要指业绩的原因）之间的关系。整合式治理中，学习借鉴的内容容易受地域的影响。一方面源于相邻地域治理条件的相似性，另一方面也源于沟通的便利性。这种基于“地缘”基础上的学习模仿自然会有一定的适应性，但也有与更好的学习对象失之交臂的风险。因此，开展学习创新过程中，如何利用现代技术手段在“地缘”“业缘”之间做好取舍也是值得关注的问题。采菱社区借鉴的案例，既在地域上与该社区相邻，又是非常典型的创新案例，兼具“地缘”与“业缘”的特点。

## 小结

大众创业、万众创新热潮下，我国城市社区治理也出现了诸多的创新成果。创新扩散下，相关成果走出原发地，到处生根发芽。在缺乏创新资金与人才等诸多因素的情景下，整合式治理成为运用创新成果提升基层治理水平的理性选择。整合式治理主要包括追踪学习、资源整合和实际应用与调试三个主要环节。通过整合式治理探索，基层既克服了资源的弊端，又成功解决了治理中的问题，是一种有益的治理探索，但也应看到，从整合式治理的角度对采菱社区成功的经验进行解读，只是一个思考的维度，从创新扩散、多中心治理等视角切入也可能会得出不同的研究成果。