

“红色物业”嵌入村改居社区治理的运行机制与治理效能——基于武汉市 J 街道物业治理实践的考察¹

沈 迁

（华中科技大学公共管理学院，湖北 武汉 430074）

【摘 要】：村改居社区的过渡性与复杂性要求治理视角的实践性与适宜性，推动物业治理嵌入社区治理，实现治理模式的创新，进而提升治理效能。既有稳定的“制度性视角”和发展的“市民化视角”指向的治理模式无法突破主体互动不足和权责分工不清的壁垒。引入实践的“嵌入式视角”，提出“国家、农民与市场的关系”作为分析框架，基于 J 街道红色物业治理实践的考察，研究发现：村改居社区物业治理一体化模式形塑基层党组织统筹的多元主体嵌入与资源共治的物业治理格局，发挥党建引领与组织再造的协商机制、动员治理与事务治理的规范机制和责权分配与资源整合的激励机制。红色物业真正提升村改居社区治理效能，突破村改居社区治理的“参与”困境、“悬浮化”困境、“市场失灵”困境和“整合”困境，对构建中国特色村改居社区治理理论提供重要的路径思考。

【关键词】：村改居社区；红色物业；嵌入式视角；党建引领；治理效能

【中图分类号】：C93 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1004-3160（2023）01-0082-13

引言

随着我国城市化进程的推进，农村社区结构不断向城市社区结构转型，由此产生大量过渡型社区，有别于农村社区与城市社区，是城乡二元结构作用下的特殊形态，学术界将其界定为“村改居社区”。村庄的消失打破原有社区结构的平衡状态，同质性强且社区关联紧密的村落共同体瓦解，农民之间的权力义务关系断裂，城市化与市场化的负面因素在村改居社区凸显，矛盾纠纷频发，物业治理乱象丛生，导致社区治理失序。^[1]而 2017 年《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出“基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系”是我国社区治理转型的目标^[2]，村改居社区因其结构断裂与治理困境成为我国城乡社区治理的重心。村改居社区治理表现为基层政府自上而下行政主导的制度设计与由外到内市场引入的服务供给，并通过简单复制城市商品房社区的市场物管模式来治理村改居社区，导致合同治理结构约束不足，加剧村改居社区治理难度。^[3]村改居社区治理体系中，街道党工委与办事处、社区党组织与居委会、物业企业和农民等多元主体在治理事务上缺乏联动效应，物业服务与社区治理脱嵌，社区治理风险增加。这需要引起学术界反思：村改居社区转型是系统性与结构性的变化，利益格局衍生的多元治理主体形塑其过渡性与复杂性特点，现代城市社区物业治理事务的产生要求厘清国家、农民与市场之间的权责关系，进而结合村改居社区的现实条件创新治理机制。村改居社区治理效能关系到我国城市化的顺利程度，影响城乡一体化政策实践。因此探索如何在村改居社区治理转型背景下将物业服务嵌入社区治理体系与调试治理效能，形成多元主体权责分工与治理有效的物业治理模式具有学术研究意义与政策实践价值。

¹ 收稿日期：2022-11-07

基金项目： 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”（项目编号：22ZDA101）

作者简介： 沈迁，男，湖北武汉人，华中科技大学公共管理学院博士研究生，主要研究方向：城乡变迁与基层治理。

针对既有研究与村改居社区治理实践，本文引入国家、农民与市场的关系作为分析框架，以武汉市J街道红色物业为研究对象，通过田野研究方法进行参与式观察与半结构式访谈，分析红色物业如何嵌入村改居社区治理，其运行机制与治理效能为何。本文论述思路为：红色物业与市场物业及社区其他治理主体的差异是什么，它在村改居社区治理中的必要性体现在哪里，红色物业治理的运行机制为何，进而指出红色物业对于我国村改居社区治理困境的破解发挥怎样的治理效能。在此基础上，本文将进一步思考我国村改居社区治理转型的路径。

一、分析框架：国家、农民与市场的关系

村改居社区治理主体关系的有效建构直接影响社区治理效能。梳理已有村改居社区物业治理研究文献发现，基本与村改居社区治理转型中多元主体关系互动与责权分配的分析具有一致性，并形成两种研究视角。一是稳定的“制度性视角”，主张依托制度设计强化基层政府建设村改居社区的责任，认为国家力量介入是社区自治组织转型与农民诉求回应的稳定保障；二是发展的“市民化视角”，强调市场规则在村改居社区顺利过渡到城市社区中的重要作用，凸显社区发展导向。

一是制度性视角下的村改居社区物业治理研究。相关研究认为村改居社区治理的主体框架是基层政府与社区组织的互动，以基层党政行为促使公共服务落地，指出物业治理属于准公共品，基层政府介入社区物业治理事务具有必要性^[4]。沿着这一思路展开，有学者指出“双轨制”党建发挥基层党组织的领导作用，引领村改居社区的社会性、群众性、公益性等工作，物业服务供给则是责任范畴。^[5]学者雷望红通过调查村改居社区自办物业发现，上楼农民对基层政府与社区居委会存在依赖心理，将物业服务看作治理问题，淡化市场观念，通过行政资源输入与社区资源开发相结合的方式自办物业，有效维持社区秩序，提升农民幸福感。^[6]进一步研究表明，国家进场与资源下沉是农村社区私人生活变革的重要驱动机制，通过基层党政行为与群众动员工作提升基础设施建设和公共服务供给水平，推动基层社会有序转型。^[7]事实上，制度性视角反映地是国家与社会的关系，形塑“社区物业治理中的国家中心思维”，强调国家通过制度设计建设社区物业治理过程进而提升治理效能。这类研究遵循“国家与社会的关系”的分析框架，为本文认识国家力量与制度设计在村改居社区物业治理转型中的主导作用奠定方向启示。

二是市民化视角下的村改居社区物业治理研究。研究发现国家介入阻断社区秩序的延续，国家治理方式导致政府、市场与社区边界不清，难以激活农民参与意识，社区矛盾激发。^[8]相关研究提出村改居社区的走向是城市社区，村改居社区应以进步的现代城市社区治理取代传统农村治理体制^[9]，突出“商品化”即市场因素在农村日常生活变迁的重要影响^[10]，将农民身份等同于业主身份，为了顺利实现市民化与社区发展，引入现代物业治理，通过市场规则形塑社区契约意识^[11]。有学者基于江苏省村改居社区经验得出市场组织、社会组织为社区治理带来源源不断的资源与活力，强化农民契约意识。^[12]也有学者提出转居农民的市民化是“空间身份权利”的实践，为市民权的建构引入行动的维度。^[13]沿着这一视角，有学者研判村改居社区治理困境的破局需要回归到“人的城镇化”路径上，围绕人的需求引入市场资源进而提供城市社区化的公共服务，明确发展思维。^[14]实际上，市民化视角揭示国家、社会与市场三者所代表的多元主体在村改居社区治理转型中均发挥作用，其中以市场规则为主导，形塑“社区物业治理中的市场中心思维”，推动社区发展进而构造一个具有市民社会性质的城市公共空间。这类研究将“国家、社会与市场的关系”作为分析框架，强化市场参与和农民责任激发的意义，为本文发现市场主体对于村改居社区物业治理规则形塑具有推力作用提供学理依据。

回顾既有研究，制度性视角下的研究大多主张保障村改居社区民生和维持社区治理秩序，国家力量与政府资源主导村改居社区治理转型，但是存在三点不足：一是将“国家与社会的关系”作为分析框架时，将社区简单归于“国家”主体，没有真正吸纳社区传统资源；二是进行制度设计时，理念层面的建构居多，往往脱离于社区实际，具体实践机制的分析较少；三是过于强调稳定导向，忽视物业治理事务作为准公共品包含市场属性，导致国家治理成本大大增加，村改居治理转型的行政色彩过重。而市民化视角下的研究凸显市场规则对于村改居社区资源整合与社区发展的价值，却将上楼农民身份简单等同于城市社区业主，导致“国家、社会与市场的关系”的分析框架运用于村改居社区时水土不服，激化农民与基层政府和社区自治组织的矛盾。既有研究表明，制度性视角与市民化视角仅仅侧重村改居社区治理中多元主体的单一化责任导向，治理主体之间缺乏互动机制，产生治理主体脱嵌于社区治理，是脱嵌思维的表征。基于此，村改居社区物业治理实践要求更具有理论解释力与实践指导力的研究视角及其分析框架。

不论是制度性视角还是市民化视角，最终指向社区治理研究的宏观分析框架，即“国家与社会的关系”以及“国家、社会与市场的关系”，并以此分析村改居社区不同治理主体，诸如街道党工委与办事处、社区党组织与居委会、物业公司和农民等之间的责任关系。两者视角均难以突破主体互动的壁垒，受单一化责任主体的影响，导致村改居社区治理资源碎片化现象突出，治理主体之间难以形成联动效应，国家治理脱嵌于社区，治理成本增加而治理效能有限。制度性视角与市民化视角仍处于城乡二元对立思维，忽视村改居社区作为城乡过渡形态的社会事实，过渡形态的实践本身需要予以重视。^[15]基于此，村改居社区治理转型需要实现主体嵌入，由脱嵌思维转向嵌入思维，形塑实践的“嵌入式视角”，凸显主体性治理体系重建的嵌入性演化规律。^[16]“嵌入式视角”强调村改居社区转型的渐进性与实践性，以社区稳定促社区发展与农民市民化，注重对村改居社区治理主体互动的研究，通过分析实践过程来实现治理主体的嵌入进而达到治理有效。村改居社区治理效能的提升必须立足社区基础，积极探索物业治理嵌入社区治理的方式与机制，推动多元主体共治。村改居社区因为物业治理事务的出现而不同于农村社区治理，而农民身份属性的延续又促使其治理模式不同于城市商品房社区，由此本文在实践的“嵌入式视角”指向下，回溯制度性视角与市民化视角下分析框架的局限性，提出“国家、农民与市场的关系”作为村改居社区治理的分析框架具有理论延续性与解释适宜性。

嵌入式视角是经济社会学的核心方法论，经济行动嵌入于社会结构，受制度、文化和社会关系网络等因素影响。^[17]村改居社区物业服务供给本身属于物业公司的经济行动，但受到村改居社区过渡性特征及多元治理主体权力回应的影响，要求物业服务行为嵌入村改居社区治理结构，进而形塑多元主体共治的物业治理格局^[18]。嵌入式视角指向下的“国家、农民与市场的关系”作为分析框架具有三点考虑：一是“国家”与“市场”均没有平衡好农民诉求与农民责任之间的关系，增加“农民”主体，有利于厘清农民的政府依赖心理与农民社区参与之间的衔接机制。二是构建多元主体权责关系需要实现主体嵌入，在既有研究视角的基础上，嵌入式视角能够深刻揭示“国家”“农民”“市场”等主体要素的互动机制。三是“农民”与“社会”之间具有本质差异，进一步明确国家治理责任的中心地位，同时“市场”对于农民参与具有重要补充作用，从而保证村改居社区治理有序进行，突破村改居社区治理研究的理论瓶颈与实践困境。

“国家、农民与市场的关系”作为分析框架，融合以上两类分析框架的优势，因地制宜地发挥国家治理优势和市场规则优势，同时强化社区资源优势。这一分析框架界定村改居社区物业治理体系中多元主体的参与内涵与权利责任，实现了村改居社区研究中分析框架的超越。基层政府、社区、市场与农民等治理主体在村改居社区物业治理事务中落实权责分工，其中“国家”具象化为基层政府—社区，表征为国家力量与政府权威；“农民”则指向社区—农民（居民）的利益诉求，需要社区资源的开发与农民（居民）责任的识别；“市场”是物业企业，体现为市场规则的保障。农民（居民）参与与物业服务作为村改居社区物业治理结构中的主要主体关系，但是农民（居民）组织化程度低以及责任意识薄弱，导致社区参与动力与能力不足，因此基层政府和社区自治组织的领导与组织成为村改居社区物业治理主体嵌入与权责分工的重要推力。

二、红色物业的嵌入特性与实践形态

本文研究遵循的分析框架为“国家、农民与市场的关系”，相应地，将村改居社区多元治理主体纳入其中，红色物业则是通过基层党委统筹，依托党建嵌入物业企业，形塑物业治理平台，进而重塑社区治理能力，强化农民参与，兼顾国家力量、社区资源与市场规则，实现多元主体互嵌的物业共同体结构。本文红色物业则是街道财政支持，统一面向村改居社区提供物业服务与落实物业治理责任的国有物业企业，对其嵌入特性与实践形态的分析有利于认识红色物业如何嵌入村改居社区并实现多元治理主体的互嵌。

（一）红色物业的嵌入特性

红色物业作为核心概念，首先需要界定其内涵。2017年，武汉市实施“红色物业”计划，主张将物业企业打造成基层党组织的重要力量，使之既发挥物业服务功能，又发挥政治引领作用，打通基层党组织服务群众的“最后一百米”，并在村改居社区大力推行。红色物业用于村改居社区治理实践时，强化街道党委对于村改居社区公共服务的能力，弥补农村社区过渡到城市社区时出现的服务真空与治理不足。村改居社区农民参与意识不足，需要强化基层党组织与物业企业的联动来落实物业治理责

任，将党组织建立在物业企业，接受基础党组织的领导与统筹。因此红色物业形塑的社区物业治理委员会，有利于确保治理秩序的基础上促进群众参与事务协商。^[19]红色物业推动村改居社区治理主体互嵌，通过治理责任的形塑保障社区稳定，通过社区稳定与社区动员形塑市场规则，通过市场规则进一步整合资源，实现多种力量的互嵌，达成村改居社区治理有效。

红色物业是嵌入村改居社区并由基层党组织领导的物业企业。相较于村改居社区治理主体脱嵌式地结构，红色物业作为嵌入主体的物业企业及其治理模式有效嵌入村改居社区治理体系，其嵌入特性赋予其在治理主体、治理目标、治理资源与治理规则等方面重塑与再造村改居社区治理秩序。

从治理主体来看，事务协商平台与治理主体重塑。一方面居委会虽然由村委会演变而来，但是村落共同体的消解导致其失去社会基础；另一方面，村改居社区治理重构要求保障上楼农民的合法权益，包括社区参与和民主协商。红色物业形塑的社区物业治理委员会，实现多元治理主体的嵌入：一是通过成立红色物业党支部将街道干部下沉到红色物业，任职物业党支部书记，监督物业服务，回应社区诉求，而各社区书记则是红色物业党支部的委员，接受领导；二是以社区为单位成立社区物业治理委员会，依托党建动员社区干部、物业人员与社区精英参与事务决策与协商。“红色物业党支部+社区物业治理委员会”的治理结构因此成为多元治理主体协商与落实治理责任的物业治理平台。

从治理目标来看，社区物业服务与治理目标重合。优化物业服务与创新物业服务模式是村改居社区公共服务供给与治理有效的重要内容。“红色物业党支部+社区物业治理委员会”的治理结构在社区治理主体嵌入的基础上，为村改居社区提供高效与专业的物业服务体系，同时治理主体的联动效应保障社区治理事务协商有序的制度基础与组织基础。物业服务嵌入村改居社区治理体系，将为居委会发挥治理功能提供制度化的行动空间，进而实现治理有效的治理目标。武汉市红色物业即是将村改居社区物业服务定位为“以人民为中心”，推动物业服务嵌入社区治理，通过物业服务提升社区治理效能。

从治理资源与治理规则来看，治理规则再造与治理资源整合。村转居社区治理规则再造和治理资源整合主要通过街道党委统筹与社区书记交叉任职，依托物业治理平台动员红色物业、社区精英等多元主体协同共治实现。红色物业运用于村改居社区的治理经验表明：一旦红色物业的党建化运作方式适应村改居社区的治理需求，则物业服务因为嵌入居委会而强化治理能力，再造治理规则与整合治理资源。“国家、农民与市场的关系”背后指向的国家力量、社区资源与市场规则作为村改居社区三种主体资源，在“红色物业党支部+社区物业治理委员会”的治理结构中实现资源互嵌，形塑党委统筹、社区动员与合同治理的公共性规则。物业治理平台为村改居社区治理规则形塑奠定组织基础与实践空间；而治理规则的再造进一步保障社区治理主体单一化的治理资源实现互嵌。

（二）红色物业的实践形态

2017年武汉市在村改居社区推行红色物业政策实践，将基层党组织建设与社区物业服务相结合，构建村改居社区物业一体化平台。2017年6月武汉市J街道基于村改居社区物业治理困境的现实背景，依托街道财政成立红色物业，作为街道的二级国有单位，统一面向村改居社区提供物业服务。经过四年努力，红色物业通过一系列机制创新实现社区有序治理，获得群众好评，其治理经验值得分析与推广。2021年5月笔者在该街道调研，与区物业科科长、街道党工委书记与办事处副主任、红色物业党支部书记、社区书记、社区干部、党员与普通群众进行深度访谈。之所以选择J街道红色物业作为研究对象，基于两个原因：一是J街道红色物业服务村改居社区较多，服务总户数约2万户，管理面积约220万m²，便于剖析红色物业嵌入村改居社区治理的过程与成效；二是J街道依托红色物业形塑的“红色物业党支部+社区物业治理委员会”治理结构相对完善，在此基础上落实的三级物业治理平台有利于窥探红色物业的运行机制。

J街道位于武汉市郊区，处于快速城市化进程中，已建成7个村改居社区，均成立社区党组织和居委会。J街道成立的红色物业则专门针对村改居社区落实物业治理责任与提供物业服务，其组织架构为“内设机构+项目部”，其中内设机构主要是党建工作部、财务部与物业服务部；项目部则设立在居委会，共有7个项目部，服务各自社区。内设机构与项目部的班子成员由街

道办事处任命，均为党员身份，成立红色物业党支部，企业总经理兼任党支部书记，也是街道办事处副书记兼任，党支部副书记则由街道办事处委派干部任职；项目部经理由社区书记兼任，副经理则由红色物业管理人员担任。截止 2021 年 5 月，红色物业共有管理人员 50 多人，一线员工 400 多人，其中管理人员除由街道办事处任命外，均由社区干部或者红色物业大学生兼任；一线员工由市场招聘进入，工资由基础工资与考评工资组成。红色物业作为独立的财政核算单位，自付盈亏，积极与农民互动，服务于村改居社区，并配合社区干部治理社区，创新社区物业治理一体化的治理体系。从治理结构、治理技术与治理对象的角度理解这一治理体系的基本要素，有助于认识红色物业嵌入村改居社区治理的实践形态与运行过程。

第一，治理结构：党委统筹与基层自治的结合。J 街道党工委重视红色物业党建，将基层党建嵌入红色物业，构建三级物业联动平台，调整党群关系，激活村改居社区自治。立足于 J 街道红色物业的治理结构，用图 1 表示红色物业与其他社区治理主体之间的关系及其形塑的社区物业治理结构。一级平台为街道物业联席会议，每月由街道党工委书记主持召开，区物业科干部、红色物业党支部书记与社区书记均出席，协商解决物业治理难题。二级平台由红色物业党支部负责，组织红色物业应急会议，与街道干部、社区书记一起专项解决农民反馈的物业诉求，集中资源提升物业服务质量，实现物业信访机制的创新，将矛盾纠纷解决在基层。三级平台则是社区物业治理委员会，也是社区自治的核心，社区党支部动员社区精英与农民参与事务决策与协商，并积极监督项目部的服务与治理行为，强化农民当家人意识。J 街道建立红色物业治理效能考评奖惩制度，作为对街道、社区和红色物业考核的重要内容，同时强化农民的监督考核权，激发参与物业治理的动力；考核结果直接影响红色物业和项目部的年终奖金，有效增加治理积极性。

第二，治理技术：权威治理与合同治理的结合。红色物业作为村改居社区物业一体化治理实践，涉及上楼农民权利义务关系形塑的权威治理，与伴随物业服务产生的合同治理。红色物业缴费制度为街道财政补贴与居民自费相结合的方式，按照 1.3 元/㎡的物业费提供物业服务，其中街道财政承担 0.7 元/㎡，居民自费 0.6 元/㎡。权威治理以社区集体成员身份为基础，通过 J 街道党委统筹的行政支持，部分承担农民物业费，构成农民与政府和社区之间的权利义务关系结构；同时将社区精英吸纳为项目部物业人员，将社会权威转化为治理能力，实现农民个体事务与社区公共事务之间的有机转化，物业服务及相关治理事务成为社区治理的内容和对象。而合同治理则是红色物业作为服务供给方与农民作为服务需求方之间的合同治理关系，明确规定农民承担的物业费缴纳义务，具有“拟市场”属性，从而在红色物业内实现权威治理与合同治理的互嵌。权威治理有利于重塑合同治理关系，明确合同约定的行政合法性与社区合法性，进而规定街道政府与社区集体的权责边界，为多元主体参与提供治理有效的村改居社区物业治理模式。

第三，治理对象：农民身份与业主身份的结合。J 街道红色物业虽然面向村改居社区提供物业服务，但是社区居民不仅是上楼农民，还有大量外来居民，治理对象是农民身份与业主身份的结合。不同治理对象对应不同治理技术：外来居民具有业主身份，要求遵循完全市场化逻辑承担权利义务关系，接受红色物业的合同治理；上楼农民具有农民身份属性，需要基层政府与社区集体发挥权威治理承担更多责任，同时以合同治理方式强化农民契约观念。村改居社区的复杂性在于，业主与农民的身份可能存在错位，进而引发国家、农民与市场等多元主体权责模糊。因此治理对象的梳理要求治理技术的配套，红色物业的治理结构与治理技术恰恰满足这一治理需求。以合同治理的市场规则来引导权威治理的过渡，在村改居社区保持稳定的基础上实现社区发展与治理转型的目标。

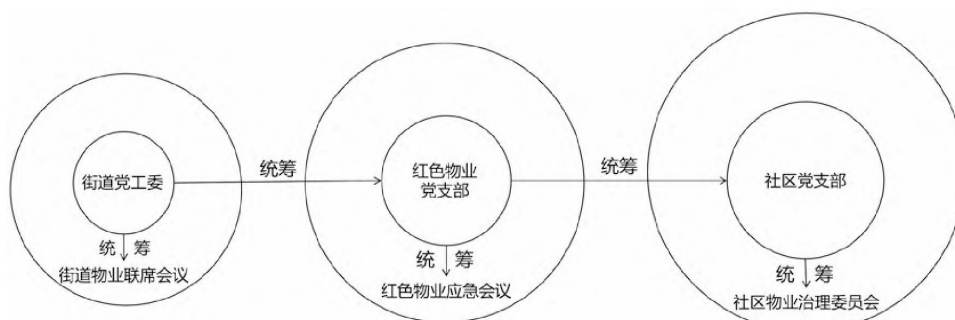


图 1 红色物业嵌入村改居社区的治理结构

三、红色物业嵌入村改居社区治理的运行机制

武汉市 J 街道红色物业嵌入村改居社区治理体系进而形塑的三级物业联动平台成为村改居社区治理有效的机制保障。依托红色物业，街道党工委厘清村改居社区多元治理主体权责义务边界，从回应社区治理诉求与推动社区治理转型出发，破解物业治理难题与打通党组织服务群众的“最后一公里”道路。J 街道村改居社区多元治理主体有效互动与权责分工表明：街道党工委的行政支持与资源输入和基层社区的参与是村改居社区治理有效的基础，两者间的关系不是“强制—执行”的命令关系，而是在三级物业联动平台框架内按照“党建引领、物业服务、社区自治与群众参与”的角色定位，遵循“嵌入—共治”的互动关系，创新性地实现村改居社区物业治理的组织再造与资源整合，有序地构建常态性的村改居社区物业治理体系。由基层党组织统筹的多元主体嵌入与资源共治的物业治理格局，其运行机制为党建引领与组织再造的协商机制、动员治理与事务治理的规范机制和责权分配与资源整合的激励机制。

（一）党建引领与组织再造的协商机制

村改居社区治理有序转型的关键在于农民在社区公共事务决策时能否有效参与与达成共识进而产生认同。J 街道党工委依托红色物业为社区公共事务的参与协商与组织决策落实党建引领路线，为三级物业联动平台的组织再造提供制度基础与资源支持。一方面街道党工委明确红色物业的政治性，不仅承担物业服务功能，而且发挥教育党员、组织群众和联系居委会的治理功能。通过街道和红色物业党建，激活社区党建，凝结基层党建的组织能力，有效发挥基层党组织的政治统筹作用，实现社区资源整合集聚效应。当 DXY 项目部所在社区的外来居民要求与上楼农民享受同样的物业费补贴政策而不愿意全额缴纳物业费，导致治理失序时，街道党工委积极为群众代表互动，依托红色物业党员干部资源做群众工作，顺利收取物业费，确保治理秩序。笔者调研该社区时，一位农民表达对红色物业的赞美与信任，“自从红色物业来了，服务非常到位；红色物业代表党的责任，我们反馈的诉求都能得到回应，我们愿意支持工作。”另一方面街道党工委通过党建下沉资源进而成立的三级物业联动平台为党员联系群众与物业服务群众落实组织桥梁的协商机制。三级物业联动平台的核心抓手是社区物业治理委员会，这一组织促使农民能够有效反馈诉求与参与事务决策，增加群众参与感与获得感。JLW 社区书记表示，“社区物业治理委员会相当于过去的村民代表会议，并且更具权威性与专业性，有街道干部与红色物业管理人员参与，是更有决策能力的党群组织”。因此，党建引领与组织再造的协商机制成为村改居社区建设基层党组织与提升居委会合法性的组织保障，也是党领导基层治理的主线。

（二）动员治理与事务治理的规范机制

J 街道红色物业嵌入村改居社区推动治理事务更加规范化，落实动员治理与事务治理的规范机制，提高治理效率。过去村委会依托社会权威与关系资本运用动员治理化解村庄矛盾，达成集体行动与供给公共服务。然而随着农民上楼与村改居社区的组织建设，动员治理的社会基础弱化，成为非常态化的治理形态，同时空间产权的变革与政治关联的转型产生大量物业治理事务，包括设施维护、房屋维修、绿化养护与公共空间营造等。这些事务与物业服务相关，专业化且琐碎化，需要事务治理的技术将私事转化为公事，“事务主义”应运而生。居委会直接运用事务治理，缺乏治理能力，甚至导致治理成本高昂与治理效率低下。一旦明确治理事务的责任边界和提供治理平台，分离物业治理事务，以红色物业为治理主体，发挥社区书记在项目部与居委会交叉任职的身份优势，通过三级物业联动平台动员社区干部与群众精英，将针对性地回应物业治理事务，运用市场规则解决农民需求，从而避免居委会完全走向事务主义进而提升居委会治理能力。例如，YFY 项目部所在社区发生草坪毁坏事件，社区干部做工作时，居民不以为然，认为社区环境保护应该由居委会负责，不愿意承担责任。社区书记报告给红色物业，物业人员介绍草坪属于社区公共财产，草坪毁坏损害的是全体居民的利益，遵循“谁毁坏谁负责”的原则，最终该居民承认错误并赔偿修复费用。J 街道村改居社区因为红色物业的嵌入，实现治理机制的创新，将动员治理与事务治理有机地结合，成为社区治理体系中的“前台”和“后台”，激发多元主体的治理优势，成为村改居社区有序转型与服务有效的规范保障。

（三）责权分配与资源整合的激励机制

村改居社区治理转型不是简单的应然过程，而是复杂的实践过程，核心是多元主体责任结构与资源集聚效应的构建，否则会因为资源供给不充分导致政府治理成本增加。J街道党工委深刻认识村改居社区多元主体共治的必要性，为治理主体赋权与落实责任，激活治理主体性，强化红色物业与街道、社区、群众之间的利益关联，进而夯实责权分配与资源整合的激励机制，在三级物业联动平台的框架内优化配置治理主体的资源禀赋，促成资源集聚效应与治理联动效应。首先，街道党工委作为国家力量的权力主体，具有行政资源输入的责任。街道将公共财政注入红色物业，夯实服务社区的经济能力；同时下沉街道干部到红色物业，发挥资源统筹作用，强化治理能力。其次，红色物业成为村改居社区的服务主体与组织主体。将物业服务嵌入社区党建，及时回应居民诉求，提升红色物业服务群众的效率。再次，赋权社区书记，促其成为社区资源的主导者。社区书记来源于村庄，作为社区生活的特殊“农民”，过去因治理能力不足而缺乏治理动力；而街道赋权社区书记，推动社区书记在项目部交叉任职，赋予物业服务的指导权与监督权，强化物业治理权力，从而释放其治理禀赋。最后，达成农民承担物业治理成本的社区规则。农民缴费不仅能够明确治理责任，更为重要的是推动农民与红色物业、社区、街道进行合法的、规则的互动，培养当家人角色与形塑社区契约意识。据J街道党工委书记介绍，三级物业联动平台将物业服务纳入基层治理体系，为治理事务的责权分配与资源整合提供利益关联的制度基础。因此，村改居社区责权分配与资源整合成为规范多元治理主体行为与提升治理动力的激励保障。

四、红色物业治理效能：对村改居社区治理困境的破解

武汉市J街道红色物业嵌入村改居社区治理实践表明，“国家、农民与市场的关系”背后指向的多元治理主体必须基于组织功能再造、治理技术组合与权利责任分工融入村改居社区治理体系，从而真正实现村改居社区治理主体关系的拓展与治理困境的突破。依托红色物业进行的三级物业联动平台的机制创新，完善村改居社区多元治理主体的协同机制和提升治理效能，表现为“参与”困境、“悬浮化”困境、“市场失灵”困境和“整合”困境等四方面的突破，并成为村改居社区物业一体化治理模式推广的效能依据。

（一）以党建激发主体性，破解农民当家人意识不足的“参与”困境

村改居社区面临同城市商品房社区一样的“参与”困境并且更为特殊，上楼农民公私观念不清，容易将公共利益转化为个人利益，导致集体行动意识欠缺，参与能力与参与渠道更是不足。然而村改居社区具备独特的治理优势，即由村落共同体演化而来，“知邻居是何人”意味着具有集体行动的社会基础，只是需要基层政府积极引导与居委会有效动员。J街道红色物业企业成立后，通过机制平台的创新对于破解农民“参与”困境发挥重要作用。第一，红色物业为多元主体参与社区物业治理事务的协商提供组织化平台。社区物业治理委员会依托党建主动动员群众党员参与社区治理，将热心关心社区发展的积极分子吸纳进治理平台，培养了农民当家人角色。第二，红色物业通过协商政府行政资源，积极在各个项目部所在的社区装修党建活动室，号召党员干部与群众互动，调整党群关系，提升农民主体性进而增加农民对社区的认同，也强化农民参与热情。据红色物业党支部书记介绍，“红色物业服务态度好，面临群众意见与投诉时都积极回应，项目部管理人员会与社区干部一同前往党员活动室召开座谈会，面对面提出解决方案。因为与群众打成一片，许多意见就能得到及时处理，也能得到群众的理解与支持。”

（二）优化权责利结构，破解居委会治理动力不足的“悬浮化”困境

村改居社区正处于转型阶段，居委会还没有完成组织建设工作，受基层政府行政主导色彩明显，难以发挥自治功能，表现出治理动力不足的“悬浮”困境。一方面村委会变为居委会，导致来自街道办事处行政任务增加，居委会工作精力集中于此；另一方面，物业治理事务相对复杂与专业性较高，对社区经济存在一定要求，居委会治理能力弱化进而难以回应群众诉求。J街道三级物业联动平台之所以能够提升治理效能，破解居委会“悬浮化”困境，很大程度在于社区书记交叉任职的实践举措，优化权责利结构，赋权社区书记，调动治理积极性与增强治理能力。J街道下辖7个村改居社区，社区书记均是过去的村书记或者村干部，对社区治理具有热情，一旦让社区书记兼任项目部经理，则具有介入物业治理事务的身份与能力，既可以监督物业治理行为，又能够动员党员干部与群众精英参与社区治理，保证居委会成为社区的治理主体。这一交叉任职的举措概括为“正式权力的非正式运作”，借助社会权威及社区治理规则，将农民和红色物业之间的市场契约关系、正式权力转化为基于社区书记

的非正式权威及生活治理。红色物业提供社区服务时离不开社区多元主体的共治，其中居委会的作用较大，尤其是物业矛盾纠纷与安全知识宣传均需要社区干部的支持，通过动员社区书记实现物业治理的主体联动效应，提升居委会的社会合法性。为什么农民愿意支持社区书记的工作呢？DXY项目所在社区的一位农民回答了这一问题，指出“社区书记都是过去村里的干部，关系好，处理我们家的房屋渗水问题时必须要给面子，支持工作，否则以后不好办事。”

（三）发挥红色物业的纽带作用，破解公共服务无序的“市场失灵”困境

村改居社区物业治理模式不能简单等同于城市社区的市场物管模式，上楼农民缺乏现代物业管理意识，仍停留于农村社区时期的自我管理阶段，公共意识不足导致物业费收缴成为村改居社区的治理难题，产生公共服务失序的“市场失灵”困境。据区物业科科长介绍，“村改居社区过去采取公开招标的形式引进市场物业，但是效果极差，农民很少缴纳物业费，市场物业人员经常抱怨物业费收缴率过低，有的仅仅只有20%，社区公共服务陷入瘫痪状态。后来成立红色物业，协调街道干部与社区干部做群众工作，群众反响强烈，物业费收缴率大大提升，每年最低也有60%。”J街道红色物业成为村改居社区主体协同共治的纽带，聘请社区干部作为红色物业管理人员以及项目负责人，专门协助物业人员收缴物业费，一方面给予社区干部合同治理的身份，发挥市场规则的治理优势，另一方面运用权威治理方式动员农民，提升农民社区参与意识，形成自觉缴费的现代物业观念。“市场失灵”困境的破解表明红色物业嵌入村改社区治理的实践效能，从“社区一物业”互动和治理主体嵌入的角度看，村改居社区干部的交叉任职不仅有效回应社区公共服务和治理机制创新的现实需求，也通过社区干部个人权威与社区关系等权威治理方式和社区化治理规则的激活，实现村改居社区“市场有效”的治理重构。

（四）借助红色物业的嵌入优势，破解资源碎片化的“整合”困境

村改居社区治理转型与农民城市化不仅仅是居住空间的变革与生活方式的转变，更为重要的是真正形成社区资源再造能力，避免多元主体回避治理责任进而引发资源碎片化的“整合”困境。事实上，村改居社区治理资源丰富，包括街道财政、社区集体经济与农民物业费等，但是因为多元主体之间缺乏互动机制而难以形成资源合力，导致治理资源匮乏。只有村改居社区治理主体得到有效组织与整合，才能产能治理增量，提升社区治理效能感，治理权威的激发则是关键。J街道红色物业承担这一角色，成为整合作用的核心主体。相较于街道办事处、居委会、市场物业进行物业治理，红色物业具有天然的治理权威，主要来自两方面：一是红色物业党支部具有公信力。由J街道党工委统筹成立的红色物业党支部直接领导各社区书记和物业管理人员，将街道行政资源与社区资源整合起来服务群众，不仅提升治理社区的经济能力，而且将作为社区治理主体的居委会激活，调动干部资源。二是来自红色物业为群众与社区提供物业服务后获得的认同感。多位社区书记与群众均对红色物业的服务表示满意，这是因为红色物业整合治理资源并用于服务社区，调解社区矛盾纠纷，提升群众幸福感，也降低居委会治理难度。

五、结论与讨论

村改居社区是中国农村城市化道路过程中的重要社区形态。村改居社区的治理效能关系到城市化进程与农民市民化的顺利程度。与传统农村社区与现代城市社区相比，村改居社区内在的过渡性与复杂性要求治理视角的实践性与适宜性，推动物业治理嵌入社区治理，实现治理模式的创新，进而提升治理效能。J街道红色物业治理实践是村改居社区物业治理一体化模式的创新，突破过去稳定的“制度性视角”和发展的“市民化视角”两者主体互动不足和权责分工不清的壁垒，超越“国家与社会的关系”和“国家、社会与市场的关系”两类分析框架的解释局限，依托实践的“嵌入式视角”引入“国家、农民与市场的关系”的分析框架，分别从治理主体、治理目标、治理规则与治理资源四方面认识红色物业嵌入村改居社区的治理优势，有效回应村改居社区农民参与、物业服务与社区治理之间的理论关联所在和现实实践抓手。作为村改居社区物业治理模式创新的“典型案例”，形塑基层党组织统筹的多元主体嵌入与资源共治的物业治理格局，发挥党建引领与组织再造的协商机制、动员治理与事务治理的规范机制和责权分配与资源整合的激励机制。在此基础上，红色物业真正提升村改居社区治理效能，突破村改居社区治理的“参与”困境、“悬浮化”困境、“市场失灵”困境和“整合”困境。

当前中国正处于快速城市化进程与村改居社区建设实践中，理论视角与分析框架的研究明显滞后，进一步加剧村改居社区

治理无序，导致村改居社区治理转型效果不佳与农民市民化进度缓慢。造成现状的重要原因在于，中国村改居社区治理研究带有“西方中心主义”色彩，过于强调“国家与社会的关系”和“国家、社会与市场的关系”两种市民社会的分析框架，无法适用于中国城市化进程中的村改居社区。而“国家、农民与市场的关系”的分析框架符合中国村改居社区治理阶段，是具有中国本土性解释力的理论实践，农民（居民）参与与物业服务作为村改居社区物业治理结构中的主要主体关系，但是农民（居民）组织化程度低以及责任意识薄弱，导致社区参与动力与能力不足，因此基层政府和社区自治组织的领导与组织成为村改居社区物业治理主体嵌入与权责分工的重要推力。红色物业成立与嵌入，凸显中国村改居社区治理的政治性与市场性，在稳定与发展之间注重实践的平衡，从而为构架中国特色村改居社区治理理论提供路径思考。

参考文献

- [1] 吕青. “村改居”社区秩序：断裂、失序与重建[J]. 甘肃社会科学, 2015(3):135-138.
- [2] 民政部编写组. “中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见”辅导读本[M]. 北京：人民出版社，2017.
- [3] 仇叶. 住宅小区物业管理纠纷的根源——基于合同治理结构变形与约束软化视角的解读[J]. 城市问题, 2016(1):78-84.
- [4] 刘媛. 政府介入社区物业管理的路径选择——以和谐社区治理中政府职能“正位”为视角[J]. 江西社会科学, 2013(11):169-174.
- [5] 黄立丰. “村改居”社区“双轨制”党建模式的运行逻辑与实践启示[J]. 中州学刊, 2021(5):15-19.
- [6] 雷望红. “村改居”小区中的自办物业与社区治理[J]. 济南大学学报（社会科学版），2016(6):117-122.
- [7] 王向阳. 国家如何引领私人生活的变革——基于近年来农民生活治理实践的考察[J]. 上海行政学院学报, 2021(5):14-23.
- [8] 陈晓莉. 新型城市化发展中村改居社区治理变革[J]. 求实, 2013(10):60-63.
- [9] 蓝常高. “村改居”和增进城市特质[J]. 社会科学家, 2006(2):135-140.
- [10] 姜立强, 张勤谋. “物”视域中的农村制度变迁与农民日常生活[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2011(2):117-121.
- [11] 何演, 马晴. 快速城市化进程中过渡型社区的发展困境及出路分析[J]. 农村经济, 2013(10):82-86.
- [12] 李焯, 刘祖云. 纪律、契约与礼俗：论过渡型社区三元治理规则——基于江苏省J市拆迁安置社区的田野调查[J] 中国农村观察, 2019(4):65-81.
- [13] 吴莹, 周飞舟. 空间身份权利：转居农民的市民化实践[J]. 学术月刊, 2021(10):142-153.
- [14] 郑延瑾. 城乡“过渡型”社区的治理困局如何破解[J]. 人民论坛, 2020(Z2):94-95.
- [15] 杜鹏. 村级物业化治理：农村社区治理转型路径与反思[J]. 学习与实践, 2016(10):107-115.

[16] 田鹏. 嵌入式治理视角下“村转居”的行动逻辑及反思——基于苏北新型农村社区的实地调查[J]. 南京农业大学(社会科学版), 2021(2):85-95.

[17] 马克·格兰诺维特. 镶嵌:社会网与经济行动[M]. 罗家德, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2015:175.

[18] 沈迁. 村改居社区物业治理共同体: 逻辑理路、实践形态与优化路径[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2022(3):99-109.

[19] 叶娟丽, 韩瑞波. 吸纳式合作机制在社区治理中为何失效? ——基于H小区居委会与物业公司的个案分析[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2019(2):136-160.