

社区书记创新因素及路径异质性研究

夏巧颖¹ 谢冰月¹ 程蓝梦¹ 袁彦鹏²

1. 浙大宁波理工学院商学院 浙江 宁波 315100

2. 浙大宁波理工学院马克思主义学院 浙江 宁波 315100

摘要：社会治理创新是当下社会发展难题，社区治理作为社会治理基本单元，是社会治理创新的重要场域。通过现有文献及相关实证分析，发现社区书记创新受多重要素作用。而在不同场域下，社区书记创新路径产生异质性，因地制宜形成独特创新模式，为建设“共建共治共享”社会治理制度提供保障。

关键词：社区治理；社区治理创新；社区书记

Research on innovation factors and path heterogeneity of community secretaries

Qiaoying Xia¹ Bingyue Xie¹ Lanmeng Cheng¹ Yanpeng Yuan²

1. Business School, Ningbo Institute of Technology, Zhejiang University, Ningbo Zhejiang 315100

2. School of Marxism, Ningbo Institute of Technology, Zhejiang University, Ningbo, Zhejiang 315100

[Abstract] Social governance innovation is the current social development problem, community governance as a basic unit of social governance, is an important field of social governance innovation. Through the existing literature and relevant empirical analysis, it is found that community secretary innovation is affected by multiple factors. In different fields, the innovation path of community secretaries is heterogeneous, and a unique innovation model is formed according to local conditions, which provides a guarantee for the construction of a “co-construction, co-governance and sharing” social governance system.

[Key words] Community governance; Community governance innovation; Community secretary

引言：

“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度”的提出，为我国新时代社区治理指明了方向。随着新时代的发展，各种社会利益矛盾凸显、经济社会转型发展、城市规模日益庞大，这使得基层社会治理面临的形势和环境更加复杂。目前研究侧重于对社区治理创新的功能、载体、要素、机制等探讨，但对于社区基层治理创新的重要主体——社区书记却缺乏足够关注。

因此，我们重点研究的是影响社区书记创新的因素有哪些？导致社区书记不同创新因素有哪些？研究得出的结论对于基层治理创新与发挥社区书记治理作用具有重要的理论与实践意义。

一、社区治理及创新现状

社区治理作为国家治理的基础，推进其创新发展，是助推国家治理体系和治理能力现代化目标全面实现的关键。进行社区治理创新首先要强化密切联系群众的功能，构建多级管理网络体系，从而扩大社区治理的覆盖面和服务范围，提高治理工作的针对性和实效性。^[1]第二，要通过鼓励居民、社会组织等多元主体参与社区治理，提高社区管理质量，并鼓励居民积极参与社区公共事务，增强居民的社区参与和责任意识，促进社区治理的民主化和法治化。第三，新型社区服务体制创新发展是新型社区治理的基础。要不断推动新型社区服务体系和服务标准的建设，全面协调各类社会资源，满足社区居民的个性化需求。再次要通过基层工作者的入户服

务，针对性地解决社区居民所面临的医疗和教育等方面的问题，提高社区服务的质量和服务居民的能力。最后，新型社区支持保障机制的建设是新型社区治理的重要内容，通过对社会组织和企事业单位等的倡导，开展各类社会公益事业，并加强志愿队伍组建，培养出一支具有专业技术和丰富经验的队伍，为新型社区治理提供保障。

二、社区治理创新的不足

建立健全基层民主协商体系社区治理共同体是目前社区治理创新的主要路径之一。然而很多地区在社会治理创新中存在基层政府引领力不足、创新理念无法有效融合、治理能力不足等方面的问题。

首先，社区治理基层治理存在“各自为政”、各部分融合度不高的问题。原因是多元主体参与社区治理

过程中,权责关系的不清晰与利益诉求的不一致;以及各行业领域基层组织对社区共建意识不强,与社区沟通紧密程度不高。这导致工作目标和职责不清晰,使基层政府引领作用弱化。此外,社区治理无法有效融合居民服务等创新治理理念。由于基层政府与社区创新治理间融合程度不高,社区治理工作内容主要是政府下派的行政任务,日常事务呈现行政化趋势。社区基层治理创新也面临明显的“内卷”困境,社区建设和为居民服务的意识受到挑战。基层政府权力悬浮导致治理脱节,无效内卷现象造成人才资源浪费。基层工作者层面治理能力的问题也是目前所面临的挑战。许多社区工作人员缺乏应急管理能力、组织动员能力、群众工作能力等必要的专业素养,这导致他们在工作过程中与社区居民之间发生一些矛盾纠纷,产生治理困境。同时很多社区基层工作者长期从事社区相关工作,思维逐渐僵化,无法创新地解决社区治理问题。

社区治理极为复杂,治理单元的政治属性与社会单元的社会属性为社区治理带来一系列难题。社区的多重属性和复合功能意味着在社区治理创新中,基层政府需要同时运用政治和行政双重逻辑进行社会整合和“条块”整合^[2],社区书记作为社区创新治理关键人物,其个人素质能力与关系网络对社区治理与资源整合起到至关重要的作用。然而就当前社区治理实务而言,目前存在的主要问题是作为关键主体社区书记的正向激励不足,这在一定程度上影响了社区书记作用发挥。

三、社区书记治理创新

社区书记作为社区治理重要主体之一,在治理创新中处于“兵头将尾”位置,向上汲取制度资源与承接行政任务,向下吸纳社会组织与动员居民参与,实现各主体共建共治共享。当前社区探索形成“嵌套式”、“协商式”、“共生式”等多种治理创新模式^[3],而当社区面临治理创新路径抉择时,社区书记往往扮演制度决定者的角色,有机嵌入基层社区治理框架中,提升各主体参与性并促成其有效互动,通过链接多方社会资源回应居民需求,助力社区创新路径可持续性发展。为顺应时代发展要求,社区书记由原先引导式的渐进型创新不断向主动式的突破型创新^[4]转变,即走向选择性创新,受到诸多因素影响。

基层政府的推动始终是社区治理创新重要动力机制。一方面通过授权赋能下放治理权,以“嵌入式”机制促进社区多元主体交互,有助于社区书记拓宽信息与资源渠道,并在肩负治理任务下沉、治理需求上达职责中提升治理创新能动性。^[3]政策支持下社区书记充分发挥主观能动性,涌现出“上海模式”、“武汉模式”等创新治理典范。另一方面,为完成政策推行下的绩效改进,社区书记出于公共价值与自身利益双重因素考量,

基于结果导向或以项目形式主动完成创新突破,但社区书记需要注重绩效治理的过程创新,避免自上而下的传统行政压力导致“伪”创新。

社区书记作为社区治理重要主体,其职责之一是服务社区居民,满足居民需求。“需求为本”的社区发展模式,要求社区书记需识别社区场域内以居民失业、用房紧张、主体矛盾等为难点的各种问题。社区治理创新本质在于着力处理好“社会发展不充分”的问题,进而有效提升居民生活质量。随着经济社会发展,居民需求大大超出公共服务供给范围,社区治理需求趋向多元化与精细化,加大社区书记了解并实现居民诉求难度,致使其难以依赖原有治理思路。为保障居民需求有效落实,社区书记必须结合社区特性与现实政策,以居民需求为本,从中找到治理创新的“破题之举”。

资源稀缺性与排他性致使社区书记向上汲取政治势能与行政资源有限。为保证创新措施稳步实施,社区书记需要在资源禀赋不足的困境下调动自身社会资源以增加社会资本存量达到适配。除却物质资产与制度资产两大重要内驱力,社区书记可有效激活以人际关系良好、信任机制完善、社会组织丰富、社区文化繁盛为代表的隐形社会资本转化为社区有形资产^[5],联结内外资源借力提升其社区治理能力。近年来,智慧化转型成为互联网时代背景下社区治理创新的又一新型模式,为社区书记资源整合与信息获取开拓便捷路径,也充分考验信息技术与社区书记主体二者耦合性。

在基于自我发展的内部驱动力与环境红利的外部驱动力共同作用下,社区书记会激发创新意识并通过自我赋能,从理念创新到能力建构,逐渐培养形成提高社区治理的新策略。作为社区治理的领头羊,社区书记持续推动社区发展,整合社区所需资源,在治理过程中充分体现个人能力禀赋,形成社区居民依赖与认同氛围,为创新路径实施奠定稳固基石。社区书记创新意识越强烈,创新能力越出众,则能在使命感和责任感的支持下跨越路障,当辅适度的外源条件时则可产生创新路径。

四、社区书记创新异质性分析

基于规制与自治双重因素,社区书记会表现出不同的“任务偏好”,在完成任务的进程中创新突破。在访谈过程中,发现部分社区书记治理创新受行政性事务导向,在完成上级政府下派的如垃圾分类、适老化改造等针对性任务时开发创新模板。另一些社区书记则展现出对自治类任务的偏好,以自下而上治理方式调动社区多元主体积极开展创新。造成异质的根本在于社区书记需要在评估社区资源与识别任务中完成最优选择,而决策时往往受到“注意力瓶颈”影响,在短期内关注某项任务时往往忽视其他任务。因此,社区书记的个体特征对任务选择能够产生重要影响,即社区书记的个人偏

好。个人偏好也由许多因素打造而成。有学者在研究中发现,随着年龄增长,书记对具有彰显度的议题关注随之递减,^[6]因为这类任务能在短期内帮助年轻书记取得政绩获得上级激励。社区书记中也存在此类现象,不同的任职年龄以及个人背景等特征,都会对社区书记个人偏好产生影响。此外,社区书记个人偏好还受到社区资源条件影响,因自身能力、资源不同而在任务偏好中展现不同选择。

社区书记选择创新路径还受社区类型异质性影响。当前社区治理已然步入全面创新阶段,各地社区纷纷探索社区治理创新模式。其中不乏有社区已然打造出社区

亮点形成特色品牌,有些社区取得初步成果但仍有难点亟待解决,也有部分社区甚至因自身存留问题而尚未能满足居民基本需求。然而并非资源禀赋条件类似的社区就会产生相似的创新模式,社区治理创新可复制性低的重要原因在于受历史环境、人口素质等因素共同影响,社区分化为老旧小区、农村社区、商品房社区等不同类型,导致其产生不同定位标准与治理难题。为实现社区治理创新可持续性发展,社区书记必须把握好“个性化”与“系统化”二者关系,弥合因个性化差异带来的社区治理张力,因地制宜探寻创新方式,避免出现“面子工程”。

小 结：

社区是基层治理的重要单位,社区书记作为社区治理多元主体的重要组成部分在治理创新中发挥关键作用。通过梳理社区治理创新面临的现实困境与社区书记治理创新要素驱动内在机制,发现社区书记多以主动创新为主,基于多重因素影响产生创新思路,并受自身偏好、能力与环境异质形成不同创新之路,为社区治理可持续发展提供新思路、新策略、新模式。

参考文献：

[1] 吴方彦,黎道武.海南自贸港城市社区治理的困境及创新路径[J].海南热带海洋学院学报,2023,30(06):118-127.
[2] 蔡禾,黄晓星.城市社区二重性及其治理[J].山

东社会科学,2020,(04):89-100+149.

[3] 郝文强,黄钰婷.基层治理的复合联动结构与长效互动机制——基于C市R社区的案例研究[J].北京理工大学学报(社会科学版),2023,25(06):210-219.

[4] Bower, J.L., and C.M. Christensen. "Disruptive Technologies: Catching the Wave." Harvard Business Review 73, no. 1 (January - February 1995): 43 - 53.

[5] 朱亚鹏,李斯旸.“资产为本”的社区建设与社区治理创新——以S社区建设为例[J].治理研究,2022,38(02):85-97+127.

[6] 燕阳,鲜逸峰,杨竺松.当代中国地方治理中的议题政治学——基于政策注意力视角的分析[J].海南大学学报(人文社会科学版),2023,41(4):94-104.

基金项目：2023年国家级大学生创新创业训练计划立项项目阶段性成果之一（项目编号：202313022059）。

作者简介：

夏巧颖（2002—），女，浙大宁波理工学院本科生；
谢冰月（2002—），女，浙大宁波理工学院本科生；
程蓝梦（2003—），女，浙大宁波理工学院本科生；
袁彦鹏（1986—），男，浙大宁波理工学院讲师，浙江大学公共管理学院博士研究生。