

【社会现象与社会问题研究】

农转居社区治理能力：维度、影响因素与提升路径*

叶继红

摘要：农转居社区作为一种独特的社区类型，面临着各种复杂的治理问题，内在地要求提升社区治理能力和服务水平。与成熟的城市社区相比，当前农转居社区治理能力总体水平不高，相关主体参与治理的能力偏弱。究其原因，主要在于基层党组织转换不彻底、政府服务缺位、社会组织发育不良、居民参与意识不足等，制约了社区治理能力的提升。因此，有必要在优化各治理主体结构的基础上，强化各主体的能力建设，注重形成整体合力，以提高农转居社区的治理绩效。

关键词：社区治理能力；农转居社区；影响因素；治理绩效

中图分类号：D669.3

文献标识码：A

文章编号：1003-0751(2021)02-0059-07

农转居社区治理能力是国家治理能力在基层的反映和表征，也是建构国家治理能力与治理体系现代化的逻辑起点，对于推进国家治理体系和治理能力的现代化具有基础性的作用与价值。当前农转居社区呈现的一些突出问题对社区治理能力提出了新的要求，即要求在社区范围内通过多方力量的介入、协调和整合，最终形成治理合力，以达到提升社区治理效能的目的。

一、农转居社区治理能力的提出与意义

农转居社区治理能力是在借鉴社区治理能力概念的基础上为应对农转居社区复杂问题而提出来的。作为强制性制度变迁的结果，农转居社区一般是指在政府主导和强力推行下，由传统的农村社区向城市社区转型和过渡的一种社区类型。农转居社区也因此被称为村改(转)居社区、撤村并(建)居社区、合村并居社区、农民集中居住区等。由于农转居涉及征地拆迁、补偿安置、农民上楼、身份转变、职业转型、社区融入等诸多问题，迫切需要有效的应对与治理之策。农转居社区作为农民由乡入城的“桥头

堡”，也内在地要求地方政府以社区为平台提高公共服务供给水平，提升新市民的生活质量，促进新市民的城市融入与市民化进程。所有这些都涉及农转居社区的治理效能，内在地要求不断提升社区治理能力。社区治理能力是相对于治理体系而言的，是将治理体系置于社区的范围和背景下提出的，是与国家治理能力相对应、反映基层治理水平的概念。通常，一定的治理体系会形成相应的治理能力；而且，一定的治理能力必然要求相应的治理体系与之匹配。社区治理能力一般会指向既定的治理体系在治理主体能力发挥与多元共治下产生的预期治理绩效。对于社区治理能力的认识，学界目前代表性的观点主要聚焦在两个方面：一是“社区治理能力不是某个主体的能力，也不是多个主体能力的简单叠加，而是在社区层面，多元治理主体之间在互动过程中形成的整体合力”^①，突出社区治理能力作为一种整体合力的属性；二是“政府、企业、非营利组织、公众等在社区治理的互动过程中，改变治理结构、解决社区问题、提升资源利用，进而实现公共利益的总能力”^②，进一步指出社区治理的四大主体、治理目的

收稿日期：2020-12-28

* 基金项目：国家社会科学基金一般项目“新型城镇化背景下农转居社区转型与社区治理研究”(15BSH071)。

作者简介：叶继红，男，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，苏南治理现代化研究基地主任，江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心研究人员(苏州 215123)。

及其能力特征等关键要素。但是,上述观点(包括以往的相关研究)均未突出基层党组织在社区治理过程中的重要能动性作用。在此基础上,本文认为农转居社区治理能力是指在社区党组织领导下,基层政府及其社区延伸机构调动社会资源,引导营利组织、非营利组织、社区居民共同参与农转居社区公共服务,解决社区问题而形成的整体合力或总能力。提出农转居社区治理能力概念既是深化理论探讨的需要,也是回应现实问题的需要。

1. 将治理的国家制度优势转化为基层社区治理效能的需要

党的十九届四中全会在“国家治理体系”的基础上提出了“国家治理效能”的问题,要求“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”,“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。^③也就是说,治理效能是治理体系逐步完备后的进一步要求。从社区层面上看,可以将其理解为在社区治理体系完备的基础上进一步将体系优势转化为社区治理效能。而效能内在地包含能力这一要素,如治理有效就代表治理的能力与治理的水平较高;反之,治理无效则在很大程度上代表治理的能力与治理的水平不高。治理效能实质上就是公共服务供给是否满足以及在多大程度上满足公众需求的问题。这就涉及社区治理的能力问题,尤其是政府公共服务的供给能力问题。因此,提出社区治理能力问题有着重要的现实意义,尤其是对于农转居社区而言,提升社区治理能力是当务之急。

2. 形成农转居社区治理合力的需要

社区治理各参与主体的能力及其形成的合力是决定社区治理机制有效性的重要因素。正如社区居委会、业委会、物业公司及其相互间的良性互动形成社区治理较为稳定的“三驾马车”结构。这一结构有助于形成社区治理的合力,即通过“把公共服务供给自下而上与自上而下两种方式相结合”,达到“一种居民、社会组织和政府交互产出的能力”状态。^④同样,农转居社区治理合力的形成也离不开各治理主体的积极参与、能力发挥与良性互动。从现实层面来看,当前农转居社区治理主要以政府为主导,市场组织和社会组织的参与较为有限,尤其是业委会普遍不健全,多元主体格局尚未形成,尚很难形成多元主体的治理合力。因此,亟须加强各参与主体的治理能力建设,促进多元共治的合力形成。

3. 提升农转居社区治理效果的需要

不同于成熟的城市社区,农转居社区具有自身的特殊性和复杂性,面临的问题与矛盾较多,治理难度系数普遍较大,对治理资源和治理主体的能力要求也相应的更高一些。根据相关研究成果和实地调研的情况来看,农转居社区的治理效果还很不理想。一方面,社区工作人员希望实现更好的治理效果,但囿于治理资源有限而力不从心;另一方面,“社区居委会的大多数工作人员还是过去的村两委成员,很多村改居社区的居委会缺乏新鲜血液的注入”^⑤,他们习惯于传统村庄环境下的工作方法和思维方式,对新问题的预见性和洞察力不足,社区治理与服务能力有限。因此,有必要加强对农转居社区的治理资源供给以及提升社区工作人员素质水平,并以社区居委会的治理能力建设为契机,改善社区治理的效果。

二、农转居社区治理能力的维度与表征

农转居社区治理能力作为一个综合的考量指标,反映多元主体所代表的多维能力在共治行动中所形成的一种总能力。这种能力具体表现在以下四个维度。

1. 基层党组织的领导能力

社区党组织(支部、总支、党委)是社区治理过程中一个不可或缺的重要角色。作为执政党的基层组织,“社区党组织是党在社区全部工作和战斗力的基础,是社区各类组织和各项工作的领导核心”^⑥。基层党组织主要通过政治领导、价值引领、利益协调发挥作用,如在社区层面宣传和贯彻党的大政方针、培养社区居民的民主意识、引导居民参与基层民主政治建设等。^⑦这样一种定位要求社区党组织必须具备作为基层领导核心的能力。考量社区党组织领导力的指标主要包括党组织在广大群众中的号召力、凝聚力、向心力与影响力。很显然,社区党组织越是具有号召力、凝聚力、向心力与影响力,社区居民对党组织的认同度就越高,党的执政基础和群众基础就越巩固。

2. 政府及社区部门的公共服务能力

这里的政府主要是指区(县)级政府及其派出机构(街道办事处,简称街道办),社区部门主要是指社区居委会。从政府与社区部门之间的关系来看,前者是后者的上级部门,后者要在前者领导下开

展面向社区居民的各项公共服务。从这个意义上讲,可以认为政府部门委托社区居委会代为提供公共服务。作为联结政府与公众的中介,社区居委会扮演公共服务直接提供者的角色。政府及社区部门的公共服务能力体现为政府及相关部门调动资源服务居民需求的能力和水平。考量公共服务能力的指标主要有:社区规划能力、需求识别与回应能力、资源调动能力、公共政策理解力与执行力、矛盾纠纷的排查与化解能力、学习成长能力等。社区规划能力主要体现在农转居社区前期居民点规划建设过程中基础设施与公共服务设施配备情况以及后期居民入住后的管理与服务情况;需求识别与回应能力是指政府及社区部门是否以及在多大程度上能够获知居民需求并满足居民需求的能力;资源调动能力是指政府及社区部门在多大程度上调动外部人力、物力和财力用于社区公共服务的能力;公共政策理解力与执行力是指基层政府与社区部门对于国家推进新型城镇化、被征地农民的补偿与安置、被征地农民社会保障等政策的理解程度与贯彻执行力度;矛盾纠纷的排查与化解能力是指基层政府与社区部门(特别是社区居委会)对发生在社区内的矛盾纠纷的排查与化解的程度和水平;学习成长能力是指“政府针对服务供给结果和所识别到的需求之间的差距进行评估、学习和持续发展的能力”。^④很显然,政府及社区部门的公共服务能力越强,社区居民的满意度就越高。

3. 社会组织与市场组织参与服务的能力

社会组织与市场组织是社区治理中除政府及其延伸组织之外的重要参与力量,它们参与公共服务的能力主要取决于组织自身的能力和水平。就社会组织而言,其能力主要涉及“一个组织治理和管理自己、开发资产和资源、建立正确的社区联系以及提供有价值的服务诸方面的能力”^⑤。因而,可以认为社会组织能力主要包括发育能力、动员能力、代表能力、承接政府购买服务能力。通常情况下,社会组织的发育能力越强,其数量就越多;社会组织的动员能力越强,其承接社区的居民自组织化程度就越高;社会组织的代表能力越强,就越能维护居民利益;社会组织购买政府公共服务的能力越强,就越能充分参与到社区公共服务中去。就市场组织而言,其能力主要指专业化服务能力。市场组织的专业化服务能力越强,就越能充分参与到社区公共服务中去。目

前,一些社会组织(主要是外部输入型社会组织)与市场组织通过政府购买服务的方式参与农转居社区的公共服务供给。例如,苏州市高新区和工业园区中的一些农转居社区在社区第三级网格服务外包以及社区物业“混改”试点方面进行了一系列有意义的创新。其中,社会组织承接的社区公共服务项目主要涉及社区养老、优生、助残、楼道文化建设等方面(见表1);市场组织承接的社区公共服务项目主要涉及社区物业管理服务、网格化信息采集服务等方面。

表1 苏州高新区枫桥街道康佳社区社会组织服务项目

时间	机构	项目
2020.1—2020.12	苏州市姑苏区蝴蝶妈妈社工服务社	乐享佳年华—康佳社区协商议事平台建设
2018.4—2020.12	苏州市萌芽优生服务中心	康佳社区0—3岁婴幼儿家庭合力营造项目
2019.4—2021.12	苏州北联新翼众创空间管理服务服务有限公司	枫桥康佳残疾人之家服务运营
2018.6—2021.6	苏州市姑苏区居家乐养老服务中心	枫桥街道康佳日间照料中心运营管理服务
2018.4—2019.4	苏州市姑苏区居家乐养老服务中心	枫桥街道助残服务进社区(康佳残疾人之家)
2018.3—2018.11	枫桥街道康佳社区萤火虫邻里服务队	“手绘康佳”——康佳社区楼道文化建设

资料来源:苏州市高新区枫桥街道提供

4. 社区居民的自治能力

居民自治能力是考量社区治理能力的一项重要指标。自治是相对于他治而言的,指“某个人或集体管理其自身事务,并且单独对其行为和命运负责的一种状态”^⑥。作为城市治理体系的重要构成要素,居民自治反映的是社区居民在社区生活中进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的程度与水平。^⑦与自上而下的科层制管理不同,社区自治体现了居民自觉、自愿、自主地参与社区公共事务的特征与状态,即作为行动者的个体对公共事务有着自觉的参与意识,自愿而非强迫参与其中并能够独立作出决策。从自觉到自愿再到自主,是一种层层递进的关系。这种建立在自觉、自愿与自主基础上的参与行为是一种深度参与,能够形成自下而上的内生性力量,从而真正实现居民自治自管。考量居民自治能力的指标主要有居民对社区参与重要性的认

知能力、居民的组织管理能力、自我服务能力等。显然,居民认知能力、组织管理能力、自我服务能力越强,其自发形成的各种社团数量就越多,参与民主协商、民主决策以及进行自我服务的水平就越高。

综上,可以将农转居社区治理能力的维度、具体表征与治理绩效作一概括(见表 2)。不难看出,代表不同主体的各维度能力的合力构成社区治理的总能力(见图 1),它能够反映社区治理系统在合力影响下的总体治理效果。如果各治理主体的能力都能得到充分发挥,那么社区治理的总能力就会实现最大化;反之,如果各治理主体的治理能力发挥受限或能力不足,那么社区治理的总能力就会弱化。

表 2 社区治理能力维度、具体表征与治理绩效

维度	具体表征	治理绩效
党组织的领导能力	党组织的号召力、凝聚力、向心力、影响力	公众对党组织的认同度,党的执政基础和群众基础
政府及社区部门的公共服务能力	社区规划能力、需求识别与回应能力、资源调动能力、公共政策理解力与执行力、矛盾纠纷的排查与化解能力、学习成长能力等	居民对公共服务的满意度,享有城镇化发展成果的程度和水平
社区居民的自治能力	居民对社区参与的认知能力、居民的组织管理能力、自我服务能力	居民是否参与及其参与社区民主协商、民主决策的程度和水平,居民进行自我服务的程度和水平
市场组织、社会组织参与服务的能力	社会组织的组织发育能力、动员能力、代表能力、承接政府购买服务能力;市场组织承接政府购买服务能力(市场组织的专业化服务能力)	社会组织的数量与质量,社会组织与市场组织参与公共服务的程度与水平

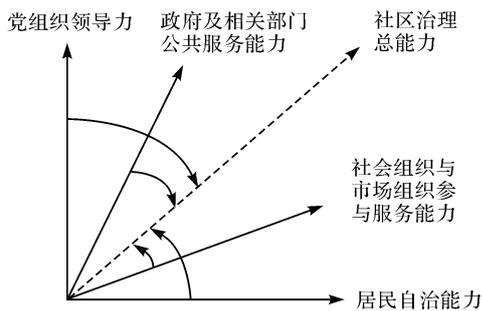


图 1 农转居社区治理能力合力示意图

三、农转居社区治理能力的影响因素

农转居社区治理整体合力的最大化与治理效果的最优化是社区治理追求的理想目标,也是善治的根本要求,但在实际治理过程中,各治理主体囿于各种因素导致能力发挥受限,影响治理效果。对这些

影响因素的分析需要将其置于国家(政府)与社会、权力与权利的视域下。

1. 影响基层党组织领导能力的因素

农转居社区是党的基层组织实现党的全面领导的一个全新场域。征地拆迁和农民集中后的社区建设与社区发展,关系到农转居居民的民生保障、社会的和谐稳定以及国家新型城镇化战略在基层贯彻落实的成效。这就内在地要求进一步加强基层党组织对农转居社区工作的有效领导。然而,现实情况是当前农转居社区基层党组织的组织能力建设面临一定的挑战。具体而言,一是来自自身工作能力的挑战。相当一部分农转居社区党组织的书记是之前的行政村书记,这些人的学历、素质、能力、工作方法与新型城镇化发展以及农转居社区治理的要求不相匹配。而且,“多数‘村改居’社区党组织班子成员没有接受过系统的相关知识培训,社区建设、社区发展、社区管理、公共服务等所需要的基本理论知识较为欠缺”^⑫,导致基层党组织的领导能力下降。二是来自群众信任度的挑战。当前,一些地区农民因征地拆迁标准偏低或补偿款迟迟不能落实到位而产生较大不满,对原村支书/村干部产生不信任感,再加上一些地方在征地拆迁中出现比较严重的村支书/村干部腐败案件^⑬,使得基层党组织的威信下降,直接影响到党在群众中的形象,并进一步制约基层党组织凝聚力、战斗力的发挥。

2. 影响政府与社区部门公共服务能力的因素

首先,从区政府和街道办层面来看,基层政府的公共服务能力在很大程度上受制于政府的行动导向。在推进新型城镇化和农民上楼的过程中,相较于征地拆迁、居民点建设等有形的、可见的工程,就业、社保、文化等软性的公共服务的社会“显示度”不高。在这种情况下,地方政府更倾向于优先解决有形的、可见的工程建设事宜,对于农民上楼后涉及的各项公共服务问题以及对失地农民的需求等关注不够,存在一定程度的服务“缺位”。其次,地方政府的公共服务能力还取决于地方的经济实力,即可以调动的用于失地农民公共服务的财力。不难推断,经济越是发达的地区,可以用于失地农民公共服务的财力越有保障,相应的,政府可以用于购买公共服务项目的资金也越多。最后,从社区居委会层面来看,一方面社区居委会因其自身浓厚的行政化色彩,通常被看成国家政权在城市基层治理中的延伸,

而且在实际运转中一些社区居委会“早已脱离基层自治组织的法理属性,蜕变为国家政权的末梢环节”^⑭,导致社区居委会在日常工作中疲于应付上级交办任务,很难专心服务居民。另一方面,农转居社区居委会的工作人员和负责人大都由之前的村干部转型而来,他们转型成功与否及其素质水平高低直接影响社区居委会的公共服务能力和水平。

3. 影响社会组织与市场组织参与服务能力的因素

一方面,社会组织和市场组织承接政府购买服务受到自身能力的较大限制,特别是对于社区社会组织而言,情况更是如此。当前,我国社区社会组织还处于发展的初级阶段,组织规模较小,组织的治理结构较为松散,缺乏组织发展的独立性和可持续性。相比较而言,登记的社区社会组织在治理结构上要比备案的社区社会组织更加完善,很多备案的社区社会组织如社区的娱乐、体育和兴趣小组,尚谈不上存在内部治理结构。^⑮另一方面,社会组织和市场组织承接政府购买服务也受到政府向社会力量购买服务政策的影响。政府购买服务涉及政府如何提供公共服务的问题,是公共服务供给的一种新机制,其实质是在公共服务供给中引入竞争机制,从而使公共服务更加高效。然而,从理论上讲,当前政府购买服务还面临如何构建公共服务社会企业的竞争性关系、完善政府购买服务的制度机制、建设理性的社会信任等任务。^⑯就经济较为发达的东部地区(如苏州市)农转居社区的实际情况来看,社会组织和市场组织承接政府公共服务的范围还比较有限,政府购买服务制度还有待进一步完善和加强。

4. 影响社区居民自治能力的因素

作为影响居民自治效果的一项重要指标,居民自治能力受到内外部条件的多重制约。一是社区居民的自治能力与政府的权力黏性有关。在征地拆迁与推进农民集中居住的过程中,政府部门过于倚重行政手段,惯于为农民“包办”,形成了权力的黏性与固化现象。农民只能被动地卷入城镇化进程,缺乏参与机会和诉求表达渠道,形成了强政府与弱农民的基本格局,进而导致农转居后社区居民自治空间狭小以及居民自治能力弱化。二是与居民的参与意识有关。由于习惯了政府的包办行为,“当前社区居民还主要将社区治理看作是居委会甚至是政府的事务,而很少意识到自己作为社区一分子所承担

的自治责任”^⑰,导致居民参与意识弱化,参与能力不足。三是与居民的社会资本存量有关。按照帕特南的观点,社会资本表现为个体在参与行动中由相互熟悉而建立的信任与互惠关系,这种信任与互惠能够克服集体行动的困境,达到自愿合作的目的。^⑱因此,居民在自愿合作的基础上通过结成各种民间社团参与社区治理与民主协商,是形成社区自治良好绩效的必要条件。然而,相关研究显示,由于农转居社区人员构成复杂,居民间熟识度和信任感降低,导致社会资本总体偏弱。^⑲人与人之间缺乏组织和联结成为制约农转居社区居民自治能力的重要因素。

四、提升农转居社区治理能力的对策建议

农转居社区治理整体合力的形成离不开各治理主体间的通力合作与协同共治,尤其需要各治理主体最大化地发挥各自的参与能力。因此,要在优化各治理主体结构的基础上,持续加强各治理主体的能力建设。

1. 充分发挥社区党组织的领导核心作用

坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,要把党的领导落实到国家治理最基础的环节,将党的政治优势、组织优势转化为基层治理的效能。具体而言,一是不断完善党的基层组织体系。要根据农转居社区治理工作的要求,通过在网格层面、楼栋层面建立党支部、党小组等组织形式,将党组织延伸覆盖到社区的每个角落,增强党建工作的针对性和有效性。二是持续加强基层党组织的能力建设。基层党组织的能力发挥情况在很大程度上取决于基层党组织带头人的能力和素养。因此,要加强基层党组织带头人队伍建设,将党性强、能力强、有公心的优秀党员选拔和充实到农转居社区党组织书记的岗位上,组织带领广大党员在社区治理中发挥先锋模范作用,增强党的威信和影响力。三是着重提升基层党组织的政治引领能力。政治与经济是一对矛盾关系,“社区党委既要在关键政治问题上起到领导作用,也要在利益协调中发挥核心作用”^⑳。鉴于农转居社区面临的矛盾与问题的复杂性,社区党组织和党员干部要直面问题,善于解决问题,勇于维护失地农民利益,协调好、处理好社区内部和外部各种关系。唯有如此,才能赢得群众对党组织的政治认同,巩固党的执政基础。

2. 提升基层政府与社区部门的公共服务能力

农转居社区转型与失地农民城市融入迫切需要地方政府更新发展理念,并将理念转化为政策行动,提升公共服务能力。当前,以人为核心的新型城镇化战略将人的价值、人的发展、人的需求提升至首位,要求以提高质量为导向,改变“重物轻人”的传统城镇化思维。因此,地方政府必须重视失地农民的就业、社会保障、文化娱乐、居住环境等民生需求,要将集中居住区打造成失地农民对接城市文明、共享美好生活、融入城市社会的重要载体,让失地农民切实感受到城镇化的巨变,分享城镇化的发展成果,提升失地农民的幸福感和获得感,彰显新型城镇化的政策效果与政策魅力。对于社区部门的工作人员而言,他们处在社区服务的第一线,与社区居民的关系最为密切,面对由“农”转“居”的新对象与新要求,其服务能力与管理水平直接关系到社区公共服务的质量、社区治理的效果以及农转居的平稳过渡。因此,要加强社区工作人员(尤其是那些由村干部转变而来的人员)的能力建设,通过在岗培训、考察学习、干部交流、公开选拔年轻干部充实到基层等途径,提升社区工作人员的业务素质与政策水平,使其具备驾驭不断变化条件下社区治理局面的能力。

3. 提升社会组织与市场组织参与公共服务的能力

社会组织与市场组织是社区治理中不可或缺的两组织化力量。首先,从提升参与能力的角度而言,社会组织要加强自身能力建设。社会组织要实现高质量承接政府购买服务的目标,就必须完善组织内部治理结构,加强组织人力资源建设,锤炼“内功”。其次,要对那些具有社会正能量但没有登记注册备案的社会组织的合法化身份转换及其规范运行予以支持。相较于外部输入的社会组织,扎根于社区的社会组织在了解居民需求、服务居民方面有更大的优势。在一些农转居社区,由居民自发形成的草根组织,如舞蹈队、歌咏队、健身队,在发挥居民自娱自乐功能的同时,也提升了居民的组织化程度,促进了社区文化融合,融洽了邻里关系。但由于这些组织形式比较松散,成员不固定,常常存在“登记难”的问题。这就要求在加强草根组织自我规范的基础上,政府及社区部门能够承认其合法地位,在场地、资金等方面给予相应支持。最后,要加大政府向

社会组织(包括市场组织)购买服务的力度。研究表明,政府等外在资源的介入(如购买服务)对于社会组织的能力建设具有积极的支撑作用。^①苏州市一些农转居社区开展的农家书屋项目孵化、网格化信息采集的服务外包、日间照料中心的养老服务外包等都为社会组织和市场组织承接政府购买服务提供了借鉴。因此,有必要从提升农转居社区公共服务水平的角度,加大政府购买服务的力度,营造有利于社会组织发展与能力提升的外部环境。

4. 提升社区居民的自治能力

农转居社区治理离不开以社区参与为主要表征的居民自治,正是这种自下而上的内生性力量决定了社区治理的质量和水平。因此,首先要提升居民对社区参与重要性的认识。居民充分参与社区公共事务是建立在其对社区参与重要性的认识基础上的,这就要求重视和加强对社区居民的宣传与引导。社区工作人员要通过橱窗、公告栏、电子显示屏等媒介和载体,就社区参与、民主自治等内容及其意义积极开展宣教活动,提高居民社区参与意识。其次,提升社区居民的组织管理能力。一方面,要让社区居委会回归自治本位,使其做好“赋权者”“增能者”和“引导者”的角色^②,组织、引导和推动居民参与社区治理;另一方面,要依托社区精英、党员干部、热心公众、志愿者等群体,引领和发动社区居民参与社区议事协商、民主决策,提升他们的组织管理能力。再次,提升社区居民的自我服务能力。“居民不仅仅是政府治理的被动受益者,同时也是社会生活共同体的主动参与者。”^③社区居民要力所能及地参与到社区环境保护、扶贫帮困、居家养老等公益活动与志愿服务中,以实际行动实现互帮互助、助人自助,从而提升社区居民的自我服务能力。最后,社区居民自治能力的提升还离不开政府相关部门的放权,即通过“让渡部分权力于社会”^④降低政府部门的权力黏性,拓展社区居民的自治空间,进而形成政府与社会的良性互动机制。

注释

①马建珍、陈华等:《社区治理能力现代化指标体系研究——基于南京的调查》,《中共南京市委党校学报》2016年第6期。②孙锋、王峰:《城市社区治理能力:分析框架与产生过程》,《中国行政管理》2019年第2期。③习近平:《关于〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉的说明》,《人民日报》2019年11月6日。④陈诚:《社区

治理能力评估指标体系研究》,经济日报出版社,2017年,第40页。

⑤黄成亮:《村改居社区治理的现实困境及其破解》,《中州学刊》2019年第2期。

⑥杨贵华:《转型与创生:村改居社区组织建设》,社会科学文献出版社,2014年,第127页。

⑦欧江:《社区党组织在社区治理中的“为”与“不为”》,《人民论坛》2017年第7期。

⑧何艳玲:《中国政府公共服务能力评估报告》,社会科学文献出版社,2013年,第4页。

⑨V. C.Scott, S.M.Wolfe. *Community Psychology: Foundations for Practice*. Sage Publications, Inc, 2014, p192.

⑩[英]戴维·米勒等:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社,1992年,第693—694页。

⑪徐勇、贺磊:《培育自治:居民自治有效实现形式探索》,《东南学术》2014年第5期。

⑫黎明泽:《“村改居”社区党组织功能“适应性”再造研究——基于18个“村改居”社区的调查》,《中州学刊》2020年第5期。

⑬2019年4月9日,湖北省纪委通报9起群众身边不正之风和腐败问题典型案例,其中有6例是曝光村干部挪用、套取国家征地补偿款、非法转让土地使用权并私分转让款等问题;2015年,河南省焦作市博爱县人民检察院对2010年以来所查处的农村基层干部职务犯罪案件调查发现,贪污挪用征地补偿款案件达16件30人,占整个基层职务犯罪案件的

91%。

⑭杨爱平、余雁鸿:《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以C市L社区为例》,《社会学研究》2012年第4期。

⑮王名:《社会组织与社会治理》,社会科学文献出版社,2014年,第153—168页。

⑯王浦劬:《政府向社会力量购买公共服务的改革意蕴论析》,《吉林大学社会科学学报》2015年第4期。

⑰孙莉莉、伍嘉冀:《城市社区治理中的居民自治:实践探索与演进》,上海交通大学出版社,2019年,第85页。

⑱[美]罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,王列译,江西人民出版社,2001年,第207—212页。

⑲刘建娥、顾宝昌:《新型城镇化阶段“农转居”转型社区家庭发展评估》,《思想战线》2018年第4期。

⑳于湃:《提升社区治理能力从哪些方面抓起》,《人民论坛》2017年第29期。

㉑吴新叶:《城市治理中的社会组织:政府购买与能力建设》,《上海行政学院学报》2018年第5期。

㉒陈伟东、马涛:《居委会角色与功能再造:社区治理能力的生成路径与价值取向研究》,《吉首大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

㉓徐勇、贺磊:《培育自治:居民自治有效实现形式探索》,《东南学术》2014年第5期。

㉔方亚琴:《社区、居住空间与社会资本》,中国社会科学出版社,2019年,第245页。

责任编辑:翊明

Governance Capacity of Rural-to-Residential Communities: Dimensions, Influencing Factors and Improvement Path

Ye Jihong

Abstract: As a unique type of community, rural-to-urban community is faced with a variety of complex governance problems, which inherently requires the improvement of community governance ability and service level. Compared with the mature urban communities, the current overall level of governance capacity of rural to residential communities is not high, and the ability of relevant subjects to participate in governance is weak. The main reasons lie in the incomplete transformation of grass-roots party organizations, the absence of government services, the underdevelopment of social organizations, and the lack of residents' awareness of participation, which restrict the improvement of community governance ability. Therefore, it is necessary to optimize the governance structure of the relevant subjects, strengthen the capacity-building of each subject, and pay attention to the formation of the overall joint force, so as to improve the governance performance of the rural to residential community.

Key words: community governance capacity; rural-to-urban community; influencing factors; governance performance