

社区治理创新的条件与动力：基于 J 社区 “社团主理人”项目的多源流分析

尹亦凡, 马帅

中共上海市委党校, 上海 200235

DOI:10.61369/SDR.2025020019

摘要： 本文以 J 社区“社团主理人”项目为研究对象，运用多源流理论剖析社区治理创新的条件与动力。社区作为社会治理基本单元，其治理创新对实现治理体系与治理能力现代化意义重大。本研究创新地将多源流理论应用于社区微观层面，拓展了理论适用范围，并通过参与式观察与访谈获取数据。研究发现，多源流理论虽对 J 社区“社团主理人”项目的产生具有一定解释力，但该理论通常解释的是“政策原汤”中既存政策的选择，而社区治理创新中的“小政策”常有新颖创意，这显示出理论在解释此类现象时存在局限性。本研究为同类型社区治理创新提供了参考路径，同时为后续拓展多源流理论在社区治理领域的应用、对比不同社区案例以及研究治理创新的可持续性 with 扩散性奠定了基础。

关键词： 社区治理创新；多源流理论；新型居住社区

The conditions and driving forces for innovation in community governance: a multi-source flow analysis based on the J Community "Club Leader" project

Yin Yifan, Ma Shuai

The Party School of the Communist Party of China Shanghai Municipal Committee, Shanghai 200235

Abstract： This paper takes the Community Association Manager project in J Community as the research object, and uses the Multiple Streams Theory to analyze the conditions and driving forces of community governance innovation. As the basic unit of social governance, the governance innovation of communities is of great significance for achieving the modernization of the governance system and capacity. This study innovatively applies the MST to the micro-level of communities, expanding the theoretical application scope, and obtains data through participatory observation and interviews. The study finds that although the MST has a certain explanatory power for the emergence of the Community Association Manager project in J Community, this theory typically explains the selection of existing policies within the Policy Soup. However, the minor policies in community governance innovation often contain novel ideas, indicating the limitations of the theory in explaining such phenomena. This research provides a reference path for similar community governance innovations, and lays a foundation for the subsequent expansion of the application of the MST in the field of community governance, comparison of different community cases, and research on the sustainability and diffusibility of governance innovations.

Keywords： community governance innovation; Multiple Streams Theory; new residential community

引言

社区治理承担着治理体系与治理能力现代化在基层的重要使命。本研究关注社区治理创新的条件与动力，引入多源流模型，将社区微观层面的治理创新视为微观的“小政策”。聚焦 J 社区的案例，试图回答“社团主理人”项目产生的条件与动力，为该类型政策进一步的可持续性、可扩散性研究打好基础。

一、研究回顾

社区治理创新如何产生？条件是被动因素，动力则是主动因素，二者均不可或缺。既有研究针对社区治理创新的生成机制进行了丰富的论述，梳理如下。

条件方面，经典的社区治理理论未能充分考虑到政党在治理中的特殊地位，基层党建与社区治理具有高度的契合性，这为党建引领社区治理创新提供了天然的条件。例如，部分地区探索“红色物业”模式，再造了物业管理相关方之间的关系，取得了社区和谐稳定的成效^[4]。技术应用也能创造条件，集中表现为“赋能”。例如，数字技术赋能社区治理成为研究的热点，有学者认为数字技术的应用能够降低治理过程中的交易成本，这种“赋能”可以为社区治理创新提供条件。

社区治理创新的动力。创新的动力既有外生的“拉力”，也有内生的“推力”。社区居民公共参与是社区治理创新重要的内生动力。自治组织具备一定的自主性与创新精神，能够在实践中展现生命力与活力，助力社区治理创新^[7]。同时，外部的政治压力会促使社区治理创新。例如，“治理锦标赛”及其正向收益会促使一项社区治理创新扩散到其它地区，形成该地区的“创新”^[1]；但这种街道在外部压力下打造的“明星社区”受到了批评。冷向明（2023）等^[3]认为，应当采用“遴选赛”的机制，让社区治理创新促进全面发展。

既有研究在社区治理创新的条件研究上，强调党建引领与技术应用的重要性；在动力研究上，明确社区居民自治和公共参与是重要内生动力，外部政治压力则构成外生“拉力”。但其多聚焦于宏观层面的影响因素，对微观社区场景下，不同社区特点如何塑造独特的治理创新条件与动力探讨不足。在理论应用上，经典多源流理论用于解释国家、地区层面政策变迁，而本文将其应用于社区微观层面的治理创新研究，进行微观化、中国化改造，克服其解释范围和深度在基层社区的局限性^[2]。

二、理论基础

（一）多源流理论

多源流理论由约翰·金登在1984年提出，旨在解释政策议程设置中“为什么某些问题被提上政策议程，而另一些则被忽视”。多源流理论的核心框架由三条相对独立的“源流”及“政策窗口”“政策企业家”两大关键机制构成。

三条独立的“源流”包括“问题源流”“政策源流”和“政治源流”。“问题源流”即社会中被识别为“需解决”的公共问题；“政策源流”即由政策相关者提出的解决方案集合，也被称为“政策原汤”；“政治源流”则反映政治环境与权力博弈。“政策窗口”和“政策企业家”是政策变迁的关键环节。三条源流均可能突变，触发产生“政策窗口”，提供政策变迁的契机。此时，“政

策企业家”作为关键行动者，推动三流汇合，实现政策变迁。

（二）社区治理创新中的多源流理论

多源流理论是针对广泛意义上的政策的，尤其突出国家、地区层面的政策变迁。本文对其进行微观化、中国化的改造，对其在社区层面的特殊表现进行具体说明。

1. 社区公共问题：社区治理创新的问题源流

社区公共问题产生并被识别后，需要来自社区工作者和居民的回应^[5]。当方案依据社区特点产生新的要素时，社区治理创新的雏形就产生了。

社区公共问题与一般公共问题的区别主要体现在以下几点。第一，问题属性。社区公共问题一般聚焦于社区内部问题，通常较为直观，要求短期内的解决。第二，影响范围。社区问题的“公共”性并非绝对的“公共”，一般不会受到来自社区外的关注。第三，参与主体。社区公共问题是“家里事”，解决主体一般为当地居民，依靠社区内资源协商解决。

2. 社区“生发”政策：社区治理创新的政策源流

社区“政策原汤”的制定者更加草根化，解决方案不仅来自自上而下的传授，还有自下而上的“生发”。可供选择的政策仅有一部分可以列为“清单”，大部分来自于本社区实践，创造性地提出非正式的解决方案。例如，居民、商户利用自身资源，依靠“在地化”的实践知识，提出简明而高效的方案，直接参与社区公共问题的解决。

3. “邻里关系”：社区治理创新中的政治源流

相较于经典理论，社区层级的政治源流在主体上存在本质差异。一方面，其作用主体从国家层面转向社区自治组织。另一方面，其参与主体从法律意义上的“公民”转向地理意义上的“居民”。社区的政治源流中，“邻里关系”是最主要的关系，因涉及整个社区的居民甚至商户，类型较为多样。正是社区中一系列关系的矛盾变动，形成社区治理创新的政治源流。

三、案例呈现

J社区是新型居住社区的标杆之一。社区居民们以业缘、趣缘为纽带，推出了一系列专属活动项目。随着活动类型的逐渐丰富、参与规模的不断扩大，社区形成了一系列社团，邻里得以凝聚。“社团主理人”的制度创新，提高了邻里亲密度，增强了居民的社区归属感。

（一）社区基本情况

J社区位于核心地段，由公寓和半开放式的配套商业组成。社区受到社会广泛关注，针对其运营模式与居住特点，多层次媒体均有报道。社区住房租金较高，住户普遍属于高收入、高学历人群。社区环境优美，设施完备，交通便捷。它具备许多与高校相似的特点：第一，主体为青年人。许多租户更加习惯将社区作为“宿舍”来居住，将邻里作为“舍友”来相处。第二，流动性强。

J流动性往往意味着归属感不足,影响参与意识。社区建成后,容量迅速饱和,治理面临挑战:其一,个性化诉求与传统治理方式存在适配困境;其二,流动性削弱社区认同培育;其三,商居融合背景下如何达成商业与公益的“双赢”局面成为难题。这些问题客观上要求治理主体结构的创新。

(二)“社团主理人”项目

项目运营的基本单位是“社团”。目前,J社区共有9个已登记的社团,半年内已举办数十场活动,取得了良好的成效。项目的产生是充分听取居民意见后的精准服务供给。

1.J社区的社区公共问题

由于居民不具备业主身份,他们选择租住于此,大多考虑工作与生活的高水平均衡。一旦工作发生变动,租户便会迁移至其它社区甚至其它城市^[6]。因此,J社区的公共问题表现为:

第一,社区居民认同感与归属感弱。居民来自四面八方、各行各业,对社区难以形成认同感与归属感。社区工作人员说:

“我之前工作的老小区,小事情相互帮帮忙就解决掉了,邻里纠纷化解得也快。但是在J社区就不一样了,居民之间熟悉起来需要一个过程。”(访谈编号:20250216)

第二,租户权益保障面临挑战。由于业委会组织无法形成和发挥作用,居民需要建立高效的组织。J社区规划设立“住委会”,在开展自治的同时,探索租户的权益保障方式。

第三,多种生活方式并存的矛盾。“养宠”群体和“遛娃”群体的摩擦时有出现。一位养宠居民说:

“我们以前都是要确保楼下没有小孩再下来遛狗,不然可能比较麻烦。”(访谈编号:20250216)

2.“社区主理人”政策的“生发”

“社团主理人”项目的形成可以分为三个阶段。第一阶段为萌芽阶段。居民遵循“找搭子”的本能,社区则愁眉于治理模式“一张白纸”,二者实现了“相互奔赴”。户外运动社团主理人称:

“一开始只是想小区里找一找志同道合的搭子。后来社区听到我们有活动,也提供了不少后勤保障方面的支持。”(访谈编号:20250213)

根据社区工作人员的访谈资料,当时社区方面的想法为:

“我们刚开始不知道工作该如何开展。首先的想法是要让居民先下楼,形成社群,然后才谈得上参与治理。所以居民之间有自发的活动,我们都全力支持。”(访谈编号:20250214)

在这一阶段,社区出现了各种“搭子”,一些活动出现了常态化的迹象,建立了人数增长迅猛的微信群。社团的雏形出现,初创者也多成为主理人。

第二阶段为发展阶段。部分居民提出了“社团”的模式。社区虽然意识到这一模式的潜力,但并没有“大包大揽”:

“我们社团虽然很多,但没有一个是自上而下去要求设立的。这些社团都是有居民提出来的,已经组织很多活动受到广泛喜爱的,然后再来社区登记,所以参与的人数很多。”(访谈编

号:20240910)

具备活力的社团会持续吸引居民加入;而日益冷清的社团,则会酌情撤销,节约社区资源。在发展阶段,社区提供的资源有限,一是由于社团发展过快,二是由于需求收集的过程漫长。部分商户利用自身场地、技能服务居民,成为主理人,实现了公益与商业利益的统一。

第三阶段为成熟阶段。“社团主理人”项目的成熟体现在三个方面。第一,服务的质量和匹配度均大幅提高。社区工作人员称:

“我们充分收集了各社团的意见,每一个房间功能都由成员们投票确定的。原先我们规划的影音室,后来听取他们的意见改为会议室了,因为有些社团会有比较多的室内交流需求。”(访谈编号:20250214)

第二,“社团主理人”项目受到了管理部门重视。街道开始对“社团主理人”模式的机制、成效进行总结^[8]。第三,“社团主理人”项目助力居民参与服务与治理,“社团”逐渐转变为服务社区事务、投入治理资源的组织。

3.政治源流

作为新型居住社区,社区内“邻里关系”与传统社区具有差别。第一,青年群体与其它群体的关系。社区优先考虑青年群体状况,许多活动围绕他们的需求展开。社区工作人员的一项比较值得参考:

“老旧小区老龄化程度比较高,我们社区工作张口就是柴米油盐酱醋茶。新型居住社区它不一样。我常去安慰遭遇情感问题的居民,年轻人易冲动。”(访谈编号:20250214)

第二,居民与居委会的关系。J社区居民中,对于来自居委会的“指令”的接受度较低,不仅“自上而下”的制度安排行不通,“由外而内”的“照搬”或政策扩散也行不通。这一关系意味着J社区有效的治理创新只能“自下而上”地产生。

4.创新动力:恰当的时机与合适的人

居委班子扮演了政策企业家的角色,在正确的时机积极采取行动,推动了“社团主理人”项目的产生^[9]。它具备的一系列特征使其能够利用现有的资源与条件,推进社区治理创新:

第一,年轻化。社区书记与社区中绝大多数青年人年纪相仿,天然具备亲和力与共情能力。第二,能力与声望突出。社区书记此前在应急管理方面具备专业能力。在参与式观察过程中,居民多与其熟悉,时常寒暄来往。这体现了社区书记的影响力。

当“社团主理人”制度处于萌芽阶段,居委班子的行为会影响政策生成的走向。社区书记作为政策企业家,在前期采取“提供资源与服务”的方式,既保证了居委会的“在场”,又不过分干涉与管理,为“社团主理人”的成熟提供了发展空间。等到社团活动开展与人员组织逐渐成熟,社区书记在恰当时机为这一制度的形成提供了动力,抓住了这一“政策窗口”,从而推动了社区治理创新。

四、结论与讨论

J社区“社团主理人”项目的产生是“社区居民认同感与归属感弱”“多种生活方式并存产生矛盾”等问题源流、自下而上“生发”并参考高校社团制度的政策源流和青年、居民占主导地位的政治源流汇流，由社区书记为代表的居委班子在恰当的时机推动而形成的社区治理创新。这一案例充分展现了多源流理论在社区微观政策层面的解释力，也为其他社区治理创新提供了宝贵经验。

同时，这种创新模式超出了传统多源流理论的解释范畴，显示出理论在面对基层社区治理创新时存在一定的局限性^[10]。未来的研究可以从以下几个方面展开：一是进一步拓展多源流理论在社区治理领域的应用，细化各源流的影响因素，增强理论对社区“小政策”创新的解释力。二是对比不同类型社区治理创新案例，分析多源流理论在不同场景下的适用性和差异性。三是关注社区治理创新的可持续性和扩散性，研究如何将J社区的成功经验推广到更多社区，推动社区治理整体水平的提升。

参考文献

- [1] 丁辉侠, 夏梦寅. 治理锦标赛何以影响地方政策创新扩散?——以全国社区治理和服务创新实验区为例 [J]. 学习论坛, 2024, (03): 42-51.
- [2] 葛天任, 李强. 我国城市社区治理创新的四种模式 [J]. 西北大学学报 (社会科学版), 2016, 53(06): 5-13.
- [3] 冷向明, 肖瑶. “遴选赛”: 社区治理创新“逐顶竞争”的组织机制研究——基于W市N街道的案例 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2023, 62(01): 20-30.
- [4] 卢文刚, 谭喆. 党建引领基层社区治理创新实践研究——以广东省“红色物业”为例 [J]. 中国行政管理, 2024, 40(06): 156-160.
- [5] 燕继荣. 社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新理论解释 [J]. 天津社会科学, 2010, 3(03): 59-64.
- [6] 严志兰, 邓伟志. 中国城市社区治理面临的挑战与路径创新探析 [J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(04): 40-48.
- [7] 汪玉凯. 社区治理中群众组织的自主性和创新性研究——基于深圳福田Y街道的案例 [J]. 社会治理, 2024, (02): 81-88.
- [8] 王海荣, 闫辰. 党建引领城市社区治理创新: 问题与发展 [J]. 中共福建省委党校学报, 2018, (02): 46-55.
- [9] 王义保, 陆孙楠, 翟军亮. 适应、协同、网络: 城市基层社区治理机制创新研究——基于33个社区案例的复杂网络理论分析 [J]. 城市发展研究, 2024, 31(06): 21-26.
- [10] 郑杭生, 黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析 [J]. 东岳论丛, 2012, 33(01): 23-29.