

# 党建引领村转居社区三治融合的实践进路

——基于C市X社区的调查

彭园园<sup>1</sup>, 吴 烁<sup>2</sup>

(1. 常州工学院马克思主义学院, 江苏常州 213032;

2. 常州工学院经济与管理学院, 江苏常州 213032)

**[摘 要]**村转居新生社区是近年来中国基层社会治理亟需提升效能、补齐城市社会治理短板的关键场域。由于这类社区正处于“过渡期”, 尚缺乏三治融合的条件和基础, 面临治理虚化、自治乏力、德治无奈、法治弱化的现实挑战。调研发现, C市X社区通过党建引领社区治理、传统德治激活志愿、丰富公共事业项目、内外联动治理等举措, 改善了村转居社区治理困境。对该社区实践进行分析发现, 村转居社区实施“三治融合”治理, 在党建引领下激活治理力量之余, 还要明确“三治”的内涵关联、拓宽“三治”实施路径、建立“三治”协同治理机制。

**[关键词]**党建引领; 三治融合; 村转居; 社区治理

**[作者简介]**彭园园(1994—), 女, 河南许昌人, 常州工学院马克思主义学院助教, 管理学硕士, 研究方向: 基层治理、思想政治教育。吴烁(2001—), 男, 江苏南通人, 常州工学院经济与管理学院毕业生。

**[DOI]** <https://doi.org/10.62662/kxwxz0103009>

**[本刊网址]** <http://www.oacj.net>

近年来, 随着城乡融合步伐加快, 我国基层社会产生了众多村转居社区, 也有称集体居住、撤村并居型社区, 本质上都是城市化推动下几个传统村庄由分散向聚集的形态进行的空间重组, 为便于表达, 本文统称村转居社区。村转居社区指将原来的自然村落整合集中, 其社区管理撤销原有的行政体制, 包括将村级行政改成居民委员会, 依法征用集体土地变为国有, 进行村集体资产改革、房屋产权改革、村民与城市居民享有同等的权力义务等内容。这一系统性工程使得原住村民的生产生活、乡俗习惯、人际关系等各方面发生重大转变。区别于传统的农村和城市社区, 这类新型社区具有一定的特殊性, 尤其具有过渡性质, 其治理过程和模式处于一个摸索阶段, 也必然面临诸多亟需关注和破解的治理难题。

新时期, 贯彻党的二十大精神和中央有关政策精神, 在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下, 推动建立在党领导下的自治、法治和德治三位一体的新型基层社会管理体系, 已经是一种必然的

选择。基层治理“三治融合”从浙江桐乡的先行先试已上升成为国家战略高度, 形成了可供借鉴的理论经验, 指引着越来越多的基层社区创新治理实践。其中, C市X社区探索“三治”融合, 取得了良好成效。研究该社区治理实践, 能够为城乡融合中村转居新型社区开展“三治”融合有效治理提供借鉴。

## 一、村转居社区“三治融合”的现实挑战

“三治融合”是一个体系化的治理实践策略, 良好的组织与社会基础是促进“三治”得以实施的前提基础。社会转型的日益加剧, 带来社群团体利益分化、缺乏公共精神等问题, 持续挑战着基层社会治理格局的构建。对此, 村转居型新社区还没有做好充足的准备, 也没有适当的综合机制和处理复杂管理情况的能力。

### (一) 治理虚化——缺乏健全的社区治理结构

纳入城市格局的村转居社区, 是否建立了有效的治理结构, 直接影响其真正融入城市化的速度。然而, 从顶层设计来看, 有关这类社区的政策设计

往往侧重加速撤村建居步伐,完成城市化进程,产生了很多遗留问题引发的目标替代行为,例如制度安排缺少对村转居社区实际治理环境的考虑,引发治理主体权责、主体间运作规范方面的法理空白。社区治理由谁来治理?治理什么?如何治理?党委、街道办、基层政府、居委会、业委会、居民等主体各自应发挥什么角色作用是需要明确的,而这也是新生社区难以权衡的。作为一种“失意的社区”,新社区往往体制不顺、治理主体缺位:基层政府更易受制于眼下的拆迁纠纷和补偿补贴,鲜有关心对新社区的指导;街道办事处则往往限于上传下达的“夹层”,主管考核督促等工作,与社区保持着领导与被领导的关系,与社区的合作交流尚且有限,难以争取有利治理资源;处于压力之下的社区管理者刚接手社区治理,便很快在各种条线下受制于结构性困境,忙于应付来自政府的各种考核、评比及各种创建活动,不得不把时间用于整理资料和汇报工作上,社区自治难逃与行政的矛盾,条块分割等问题叠加。一旦遇到公共服务新问题,他们以旧知识储备和熟人关系管理社区事务便会束手无策,陷入治理困境;就物业公司而言,作为城市化社区的参与主体进入这类新社区,如何冲破村民传统的思想禁锢接受商业化服务运作,也是一个亟待梳理和建立理性关系的过程。随着搬迁村民居住时间的累加,对城市公共服务的多元化需求也与之增长,要求社区社会组织迅速成长和具备独立性与创新性,为新居民所接受认同,也是一个缓慢的过程。简言之,离开了有效的治理结构,治理主体得不到整合,自治、法治、德治皆无从施行。

### (二)自治的乏力——社区异质化冲蚀自治基础

无论从建筑群落、居民身份、法律意义哪个层面上看,村转居新型社区都已融入了城市化布局。但实际上,“嫁接”过去的新型社区,社区居民正处于一种“边际人”状态,这与村转居后产生的群体分化有紧密关系。村转居后的居民主要有两种:一种是村转居的原村民,其中部分村民选择移居到成熟社区但保留“村籍”,拥有宅基地以分享集体经济红利,有的则是自己居住或选择依靠自有宅基地以出租形式获利,如包租公(婆);一种是受相对低廉的房租等吸引涌入的大量外来人员,各地外来人群与本地人群彼此交往不深,群体内外界限分明。以往的农村社会已从“熟人社会”过渡成为“半熟人社

会”,甚至随着房屋租赁买卖、社区成员的混杂逐渐转向“陌生人社会”。城市化摧毁了原有社会组织间的亲密关系,讲究情感与传统的社会关系瓦解,他们在思维方式、生活方式、生存方式等方面难以融入,有种“无根”的空洞感,自我认同与归属感产生严重危机。空间上的位移,带来传统乡村从生产生活共同体向生活共同体的转变,组织管理也将村级领导成员合并重组为新的两委,结构职能转变,社区自治不再依靠村集体内部村委会主持以及传统村落的情感道德对村民整体形成非正式的制约关系,新的社区治理系统融入了社区两委、市场组织、社会组织等治理组织,社区的异质性增强呼唤社区成员增强新的身份认同和利益趋同意识,要求新生的调解机制。

### (三)德治的无奈——居民矛盾增多、纠纷升级

马克思指出,社会是物质生产关系的总和,利益是人们矛盾纠纷的根源,社会加速发展在不觉中破坏着人们原有的利益关系均衡,并促进构建起新的利益格局。村转居前以村为单位,呈现的是一个单一的高凝聚性的利益共同体,人情互动是最为基础的交往法则,村规伦理、社会资本能够发挥强有力的影响力,推动着利益整合和村集体内部的村民自治;村转居后,随着村落封闭性的破灭,居民个体差异拉大,相互关系掺杂着更复杂的利益分化,导致居民对广场舞活动、宠物饲养等行为的互斥,社区生活矛盾纠纷同时兼具传统性与现代性,并呈现传统性纠纷数量不减与新型纠纷数量激增并存的特征。社区矛盾纠纷的主客体和类型呈现出多元化、复杂化趋势,矛盾纠纷的对抗性色彩也越来越明显,束缚个人的关系网渐趋脆弱,利益问题成为纠纷的焦点,以往的价值观念开始被市场规律和法理为标准的准则替代,人情社会道德基础的行动准则逐渐瓦解,使得社区纠纷协调治理的难度加大。例如现在经常出现与财产损害和物业权利相关的一类问题,由于经济利害关联大,仅凭协商方式处理根本无法使事件有实质性进展,当事人倾向拒绝“协商”等道德途径的柔性处理,转而要求明确的经济赔偿或补偿,若难以妥协便采取法律途径等强制措施保全自我利益。新型纠纷主要是房屋拆迁纠纷、物业纠纷、施工扰民、交通事故纠纷等,尤其是物业房屋装修施工类对居民的影响,一旦引发纠纷极可能造成群体性纠纷事件,社区将无力调解和处

理,治理难度升级。

#### (四)法治的弱化——个人与集体利益难以调和

法治是化解村转居后居民矛盾纠纷的有效手段。在过渡期,尽管新社区与原农村治理主体基本延续,但各种规范无法充分衔接,加上居民利益分歧极易造成个体“私益”行为与满足社区“公益”的制度冲突。根据马克思·韦伯的观点,社会生活变迁是从传统走向现代的一个“理性化过程”,即目的合理性相长,价值合理性相消的过程,理性的标准在于“祛魅”和系统化的程度。村转居后,村民处于物理空间城市化与精神境界尚未同步的城市“边缘”地带,其社会行动的价值准则尚处于断裂的、真空的状态,传统惯习有所作用,新的社区契约精神有所欠缺,这就对社区秩序产生很大的影响。如原村民习惯农居小院的生活方式往往在现居住小区表现为对公共空间的肆意改造,甚至还有传统文化心理导致的烧纸祭奠等习惯,影响范围较大,极易引发矛盾冲突,本质上暴露出陌生人社会居民个体对自我利益的保全与追求,较少考虑他人对公共空间生活秩序的需求,此类问题是社区当前难以妥善监管和协调的。此外,过渡期社区治理的目标和方法也比较模糊,运用以往的基层治理艺术导致的是对社区失范行为的柔性处理,对制度长此以往的变通引发社区秩序规范的混乱,居民行为与社区规范常常冲突,使社区、居委会和物业这些社区管理者的实际主体工作能力和方式也备受考验。与此同时,受“枪打出头鸟”的思维影响,多数利益受损的居民既希望维权,又习惯“搭便车”,居民权利与义务的意识不对等,引发对失范居民行为的约束向行政管理规范靠拢,如若不成,则维权行为极易走向非理性化,成为村转居社区法治化面临的严峻挑战。

### 三、C市X社区党建引领“三治融合”的实践探索

#### (一)C市X社区基本情况介绍

X社区位于江苏省C市,隶属当地一个经济开发区。该社区所属街道原本是农村,2003年,随着地区城市化进程推进,该地区开始撤乡变街道,实施整村、整片大规模拆迁。该地区区划面积约24万 $\text{m}^2$ ,街道下辖5个安置房社区,4个商品房小区,4个行政村,2个工作站。X社区总建筑面积约100万 $\text{m}^2$ ,是C市最大的安置小区。2005年,村民开始逐

渐搬迁到新居,随后社区迅速完成所有村庄的居民搬迁入住和旧村拆除复垦工作,同时内部所有配套服务设施已建设完成并投入使用,硬化、亮化、绿化、水、电、路、通信、燃气、污水处理、垃圾收集、物业管理、休闲娱乐等基础设施一应俱全。随着C市外沿扩宽,街道区域内逐渐新生起更多商品房社区,街道城乡生活面貌基本呈现。由于村转居,新生社区的建设 and 治理一度坎坷不平。笔者从2019年开始对X社区进行跟踪调研,发现该社区经过近几年“三治”融合治理实践,有效解决了居民参与积极性不高、社区发展内生动力乏力等问题。2020年底,X社区一共获得包含街道级到国家级的66项奖项,最高荣誉“全国民族法治示范社区”。此后,该社区继续创新实践,探索方向以自治社区建设为载体,不断推动城乡社会融合发展,提升社区治理能力。

#### (二)C市X社区“三治”融合治理实践探索

##### 1. 党建引领社区治理,构建社区治理体系

过渡阶段的村转居社区急需一个强有力的治理主导主体,破除治理职能重叠和盲区问题。X社区主要通过党建引领,将各治理主体与多方资源进行整合,理清治理主线。其党支部书记说到,“虽然2012年我们开始尝试社区改革,那时(社区治理)相关的口号很多、很响,对我们现阶段的发展有指导性的却很少……社区贴得花花绿绿,哪一波条线来就上制度,墙上密密麻麻,什么制度要上墙,牌子要上门,台账要做做好,很疲惫。后来我觉得,社区定位本是居委会,包罗万象,兜底的,结果80%工作属于政府工作,社区变成政府机构,20%才是社区工作。而它实质本是居民自治的组织。”明确社区职能定位后,X社区以网格为基础的资源配置和业务下沉单元,尝试将党支部建在网格中,通过“大党委”“大社区”“大公委”建设,将党员、网格员、楼道长、居委会、议事会、监事会、业委会、物业公司、妇联、联防队等主体纳入进来,健全社区网络治理架构,强化党委组织协调,引领治理方向、制定治理规则、整合各方力量。社区设立书记和主任,分管政务和居务,认真选拔培养,定期培训。将网格员社工划分出4个居务小组(党群服务组、宣传综合组、社区治理组、文体活动组、1个社区便民服务中心,实行“多居自治+一个行政服务站”开展社区工作,在市级、街道职能部分支持下,将原先街道的职能

触点下沉到社区服务中心,尽可能便捷居民行政服务。居务小组在社区委员会及支部委员会的领导下,处理社区内的各项自治事项,实行灵活的梯级管理,以结果为导向培养锻炼社工人才,社区同时培育社会组织等志愿团体力量。由此,X社区通过党组织引领,整合治理结构,汇聚人才,逐步完成对管理的补充,为整个社区治理指明了一个总体方向,同时也为以后的正常自治打下坚实基础。

## 2. 传统德治激活志愿,引发居民参与治理

群体复杂化、利益的分化,往往制约着社区的共同行动。志愿组织是促进居民自觉、能动参与治理的重要载体,内生性志愿组织更具天然优势。X社区充分运用传统德治资源,以居民生活需要为突破口,在动员、组织居民群体中激发治理参与意愿。起初小区引入物业第三方管理就引发了村民反抗,据社区书记描述,“村民都有自留地,不习惯商品房管理模式,还把种菜工具搬过去,不配合物业管理,认为物业是‘外人’”。作为安置房探索,社区先是沿袭村庄管理模式,集聚村里有威望的热心人士成立“和谐会”帮助治理,逐步过渡。“像刚开始拆房和清坟这类工作,多是爷爷辈的人员组成的和谐会,先去做和事佬商量调节……和谐会在社区建设中发挥了积极作用。大家刚搬进来时,很多事都不懂,包括文明检查时期,都是和谐会出面。几个老人围着(不配合的居民)一直讲,他也不好意思。有时候有软有硬,但社区不行。和谐会就是真骂了,也是当晚辈在骂的,这缘于乡村历来的一种亲情关系……”“大家都是一个村上的,都认识,活动参与率还是比较高的……而且区政府搬过去之后,街道整体面貌环境都在改变,包括风景区都是国家级的,环境的提升也推动着居民素质的提升。”经过10年时间磨合,村民完成向居民角色的过渡,自治意识被激活,经过新一轮民意征集和论证,再度引入新的物业管理。

在广泛调动居民参与的基础上,X社区通过志愿者协会整合小区热心党员、德高望重的老年人、楼栋长等志愿主体,承担物业监督、矛盾调解、设施检查、卫生治理、法律道德宣传、文明劝导等事务,协助改进治理乱象。针对物业难题,社区党建引领成立物业联盟,考虑把不同物业融合合作,统一标准。每隔两个月由一个物业主持开一次会,专谈问题,为物业把脉解决,必要时召集街道部门合作商

议。对于涉及社区集体利益的公共事务,X社区成立了居民议事组织,每两周组织一场“一事一议”民生问题推进会,对公共区域规划、消防通道、停车位划分、垃圾站改造等问题形成全民参与、民主商议的开放治理。

## 3. 丰富公共事业项目,营造社区共同体意识

村转居社区转型,要将集中居住区打造成共享美好生活、拥抱城市文明、分享城镇化效益的重要载体,提升群众幸福感、获得感和满意度,彰显城镇化的政策效果。X社区党支部书记向我们分享了其对社区的规划和理念:“X社区是有规划的,做的品牌,目前的五年规划是打造全龄社区。2020年是从少儿开始的,亲子类活动……所有活动都是以家庭为单位的,社区治理也是家庭的治理,家庭治理好了,基层治理也就好了……所有的社区活动都是把很多家庭融合在一起,活动推广也都是家庭服务和治理。所有活动都交给我们活动组来做的,各个条线像妇联、团委、社会组织这些,他们要参与的也会加入。”由此,X社区以志愿者为推手、社区相助力、居民为主力、专业社会组织为指导,整合资源开展多样化的民生活活动,如:横幸福一全·龄距离、科学育儿、科学探秘、一小时自然时光、人机对话·未来语言一编程普及进社区、舞蹈房、沙龙角、阅读吧、故事爸妈、邻里帮共创业一做好家门口的创业服务、熟人社区·你约我帮、银发课堂、春晖心理俱乐部、首家城市社区主体科普馆及优秀科普基地——“深海之光”海洋科普馆等品牌活动。为建立居民互动合作关系,X社区探索通过共建共治共享激发社区居民的认同感和荣誉感,以此增强社区凝聚力。其中,“睦邻园”被评为城乡社区“微治理”十佳案例,小小规划师项目从花园的设计、营建、运营维护等方面责任认领,在不改变绿地空间属性的前提下,对闲置空地进行共治的景观改造。X社区还依托居民爱好培育了“爱生活格子铺”等社区社会组织,并引导发展社区社会组织协会,按照行业规则监管培育,双管齐下,形成社区服务资源池。社区定期办公益创投大赛,建立互助基金,公开征集民生类公共事业项目,改善居民生活氛围,让居民能在这里真正找到家的感觉。

## 4. 内外联动规范治理,筑牢上下“一盘棋”根基

良好的新型社区治理需要足够关注规范与实践,填补制度缺失,完善相应的制度保障。X社区主

要通过内外联动,规范社区治理。社区内,通过健全制度来强化党委的领导作用,包括建立健全大党委制、党建联席会议制等一系列制度,整合起社区各类基层党组织,使社区党委居于组织协调的领导地位,并完善岗位职责和工作细则,强化社区廉勤委监督力度,着力整治社区治理过程中职责不清、组织软弱、力量分散、作风不良等问题,理顺条块关系,明确工作程序,推动社区工作制度化、规范化。在居民自治方面,X社区架构起村级—小区—社区的多级协商平台,通过居民会议确定协商议题、制度协商规则、决策流程、居民参与对协商结果的执行和评估等,完善了民主协商机制。另外,将德治机制有效融入自治,借鉴传统“软法”,发挥传统德治、礼治等共有规范作用,同时根据社区特点以及居民的权利和义务,社区制定《居民守则》,以法治工具规范治理过程,并发挥模范带头作用,如报送社区道德标兵参评全市“平安网格”之星和“平安网格”积极分子等,营造人人向上的社区氛围。另一方面,社区联防联控,联合社会组织等其他主体力量,为社区纠纷解决和各项社区制度的制定提供专业的法律服务与支持。如将警网结合,依托“警格+网格”双网融合工作机制,多元联动社区、物业、网格员等治理主体,共同做好维护社区秩序,推进电动车充电点、高空抛物摄像头、人脸识别系统、独居老人预警系统、后台可报警窨井盖等以数字技术为支撑的设备完善,建设智慧社区。

#### 四、村转居社区党建引领“三治融合”的进阶思考

##### (一)党建引领:激活基层社区治理力量

村转居社区本质是政府主导下多个村落的合并居住,社区居民及治理情况复杂,社区自治具有天然弱化的倾向。新社区建立之初可谓是“群龙无首”:治理主体分散、利益诉求差异化、治理资源碎片化,基层自治团体无力统筹,缺乏能担起过渡社区治理主导角色的主体,统领社区全局,构建完备的治理载体,让基层民主与自治运转起来。党组织作为政治核心,充当领导四方的“主心骨”,具有政治优势、组织优势,能够转化为治理势能。一方面,三治融合是一个系统有机整体,需要从全局出发,构建一整套多主体参与自治的体系,并使内部各要素按一定机制协调运转,这就需要自上而下构建起多种基层治理载体。案例中党组织加入引领社区

治理设计,以网格嵌入深入群众基础,引导居民成立自治组织,搭建社区治理架构和各类载体平台,整合各部门多主体,汇聚治理合力,构建起新的统合机制,打破了“条条块块”的限制,化解治理资源的碎片化难题。另一方面,党的引领使“失序”的社区重塑了新的价值方向,为三治融合构建起新秩序,带来新活力。案例中X社区形成“党委领导下的多居自治+政务服务”,除居委会、社区社会组织和社工“三社联动”外,社区议事机制等载体不断丰富和成熟,社区居民通过共治实践,参与丰富的社群活动开展互动,培育了主体意识和共同体精神,促进社区内生性发展。需要明确的是,党和政府拥有突出的调控优势、理论优势、技术优势,过渡期的新社区治理需要在强有力的主体主导下以多重整合机制有效实现治理结构的高度耦合,但自治是实现基层治理现代化的长久内生性增长机制,内外结合才能最大化激发社区自治的可能。

##### (二)治理基础:明确“三治”内涵关联

自治、法治、德治是不同的治理模式,彼此间又存在关联:自治是基层治理运转的基础形式;法治是自治、德治的保障;德治是共识基础,往往在矛盾的萌芽期就能发挥预警和消解作用,同时也能为自治与法治的实施充当“润滑剂”。三治融合的制度取向本是不同治理优势的选用适配,由此发挥三治合力效果:首先,自治和法治的互补。传统村落范围狭小,熟人社会结构稳固,村规民约处理村内事务适宜有效,进入新时代,这一自治方式要有所扬弃,必须制定符合法治精神和地区实际的自治纲领文件。另外,强调自治在于现代社会权利在民的思想内核,这也是法治的精神追求,但基层自治时有可能逾越法治的藩篱。国家立法保障了自治权利的安定,避免基层自治长期式微的传统影响自治在新时期的运用,更警醒了执法方面的权力应在规定的范围内行动,减少异化自治的可能,在司法方面也无一例外地提供自治救济,避免国家权力与民主自治的冲突;其次,德治与法治的互补。在我国,德治有着深厚的文化底蕴和传统经验,乡土资源更为丰富,一些尚未上升到法律层面的私人问题依靠德治便可“自行消退”,这是原子化社会所无法比拟的。道德共识可以遏制矛盾萌芽,但当矛盾冲突越过了法律的范畴,则不可忽视法治作为他治的本质,具有规制和保障的优势作用。以嵌入理论来

看,德治和自治的强连接关系明确可以将道德规范中合乎良法善治的部分纳入法律,弱连接则意味着二者可以并向独立发展,互为促进;最后,自治与德治的互补。以道德规范而治是自治的显著特征,这种规范多是不成文的规约。正如费孝通在《乡土中国》中所述“规矩不是法律,规矩是‘习’出来的礼俗……在乡土社会中法律是无从发生的”。乡村治理中达成的一致认同和遵守往往表现为民风、乡风,以德自治有显著的地缘性,这种道德也对应特定的自治群体,当自治群体不再运用一些德治规约时,则意味着德治规约应有所更替。市场经济保护私有产权,催化熟人社会向利益社会的过渡,德治也应包含和容纳现代社会道德,肯定个人合法利益并推动公民对涉公利益的治理参与。简言之,自治有边界,德治不完全,在基层治理场域中,法治是三治融合的调控系统。德治与法治的应用应在刚性的制度约束和柔性的德治环境约束相结合的视角下,将社区事务纳入依法治理中。

### (三) 治理关键:拓宽“三治”实施路径

新时代,城乡社区自治在党和政府引领下运转,也更需要培育自治的载体,推动公民社会向前发展。基层治理向来不是单向的治理,它是国家“自上而下”的制度政策与资源输入和“自下而上”利益表达的合体。对村转居社区而言,一方面,居民参与度直接影响社区定纷止争的效果,要撬动起社区各种居民的参与热情,还要在制度设计、参与模式上尽可能避免参与无门的制度梗阻;另一方面,要重视来自民间、关注居民需求的社会组织,发挥社会组织参与作用,运用其作为政府与自治团体的纽带身份,精准对接政府服务项目,帮助改善公共服务,及时补给民生需要,改善居民生活。特别地,三治融合贯穿于基层社会公共政策执行落地、法规宣传、社会纠纷调解等各项治理事务,相关资源囊括政治、经济、文化、社会等方方面面,要求新的社区积极拥抱时代发展变化,形成大社区、全社区治理观,具备资源整合的能力。案例中X社区的成功突围很大因素在于社区能够充分集结社会组织参与力量,以多样化的社会组织带动居民参与社区生活,加入自治,促使人民的矛盾人民内部解决。在法治方面,重点在于完善法制规范,保障治理环境:一是加大法治宣传力度,强化群众法律意识、法治思维,引导社区居民自觉维护公序良俗,通过正

式会议修缮居民公约;二是健全法治体系,强化法律服务供给,保障社区治理多元主体的合法身份,界定各治理主体职责权限;三是重点把握权与法的关系,遏制人治思想,强化干部管理法治思想,推动信息公开和群众监督,打造公正公开透明的办事环境。在此基础上,厘清职能部门及人员职责权限,预防上级不加区别地将事务管理职责“甩锅”到基层,根据社区多元、复杂的生活现实,适当增加基层社区工作者的处理权限,赋予他们灵活处理各类矛盾纠纷的权威资源,提高社区管理效率。德治方面,重点在于促进价值融合:自治和法治的合力效果终是不完全的,德治的要点在于直指人心,从价值观的培育和耦合出发,村转居社区初期通过和谐会、乡贤理事会等传统资源的留存运用,运用了道德的引导和规范功能,推动居民自我调解,效果好。在社区不断跟随城市化步伐大步前进中,还要注意培育社区区域的道德和社会整体道德两方面,即要以地方优秀传统文化融入社区公约建设以重塑共识,还要凝聚多元主体,丰富公约道德的内涵,辅以德治奖惩机制和个人、家庭、社会的道德评议活动,形成以德自律的氛围。

### (四) 治理保障:“三治”协同治理机制

根据“三治融合”治理,多元主体能够面对社区公共事务时形成治理共识和采取行动,要发挥“三治”的优势作用,社区应构建完善的协同治理架构,建立多层次、多主体的共建共治机制。人民群众是三治融合中最主要最活跃的因素,要尽最大可能调动群众参与意识、畅通参与渠道,让居民群体能够在参与中有获得感。激励机制的设置,既要在道德法治理念上有所输送,也要适当运用物质激励方案消除精神激励的疲软;保障居民有序参与,要完善信息公开和决策参与程序,打造线上线下两个平台,便于居民参与决策,建立反馈机制畅通决策和监督信息,细致规范、公开及时地推动治理事务进展,消除疑惑,真正落实。随着液态社会发展,社区社会关系越发复杂,各群体间的关联度也随之提高,有关公共利益的议题更加广泛,社区矛盾有着相互联结、转化的发展态势,基层政府、社会组织、居民等多主体共同参与治理,共享治理权力分担责任,需要一个有机协调的治理机制,要及时构建以“社区—社会—政府”为基础的协调联动机制,提升社区共治的内生动力,促进公共交往和公共利益,

构建权责互动机制,通过制度化赋权,明晰各主体间的权责划分,实现有序衔接、协同共治。当然,社区自治也不是一个能解决所有社区矛盾的终极方案,必须明确解决复杂问题的方案是在不完善的各主体、不完善的网络之中以及多元主体各种结合之间进行的抉择。为此,避免治理失灵,要明确合作网络的能力限度,在三种不同治理模式实施中搭建三治融合的兼容性机制,在实现共治的过程中保障自治的基础地位和法治、德治的辅助作用不变,保持“三治”的张力,实现多元主体不同程度形式的合作共治。

#### 参考文献:

- [1]李菁怡.论“村改居”中的社区自治与居民参与[J].中共南京市委党校学报,2011(4):90-93+100.
- [2]王灿.村转居社区的治理困境及其应对策略[J].山东开放大学学报,2021(3):86-88.
- [3]曾艳.城市社区治理创新中的“三治融合”路径——基于成都实践的考察[J].成都行政学院学报,2021(3):49-54.
- [4]贺晓星,仲鑫.异乡人的写作——对赛珍珠作品的一种社会学解释[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2003(1):126-135.
- [5]顾永红,向德平,胡振光.“村改居”社区:治理困境、目标取向与对策[J].社会主义研究,2014(3):107-112.
- [6]马晓宇.乡村振兴背景下农村社区矛盾纠纷治理机制研究[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2021,18(8):85-89.
- [7]王威刚.论我国城市社区的纠纷解决——以社区内部解决为视角[D].北京:北京理工大学,2015.
- [8]马克思·韦伯.经济与社会[M].上海:上海人民出版社,2010:108.
- [9]史斌,吴欣欣.社会资本在社区治理中的功能分析——以社区治理“失灵困境”现象为视角[J].科学决策,2009(7):83-89.
- [10]邓建敏.“三治融合”视角下基层治理现代化的技术创新[J].湖南行政学院学报,2022(2):52-58.
- [11]舒瑶芝,郭倩伶.治道变革:基层治理中“三治”融合的深化进路[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2019(5):1-7.
- [12]费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社:2008:7.
- [13]桂华.论我国农村基层治理的不均衡性——村级治理的区域类型建构[J].北京行政学院学报,2018(4):19-27.

## Practice of Party Construction Leading the Integration of Three Governance in Village-to-City Community—Based on the Survey of X Community in C City

PENG Yuan-yuan<sup>1</sup>, WU Shuo<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Changzhou University of Technology, Changzhou Jiangsu 213032;

2. School of Economics and Management, Changzhou University of Technology, Changzhou Jiangsu 213032, China)

**Abstract:** In recent years, village-to-city community has been a key field of China's community-level social governance to improve efficiency and make up for the shortcomings of urban social governance. As this kind of community is in the “transition period”, it still lacks the conditions and foundation for the integration of three governance, and faces the realistic challenges of empty governance, weak autonomy, helpless moral governance and weakening rule of law. The survey found that X community in C City improved the governance dilemma of village-to-city community by community governance led by party construction, activating volunteers through traditional moral governance, enriching public projects, and enhancing internal and external linkage governance. The analysis of the community practice found that the implementation of “integration of three governance” in village-to-city community, in addition to activating the governance force under the guidance of party construction, should also clarify the connotation of “three governance”, broaden the implementation path of “three governance”, and establish the collaborative governance mechanism of “three governance”.

**Key words:** led by party construction; integration of three governance; village-to-city; community governance