

情感嵌入：城市基层治理共同体建构的实现逻辑

——基于佛山市南海区的实践考察

文 宏 林仁镇

【摘要】情感是城市基层治理共同体的重要组成部分，在陌生化城市和原子化社会中发挥着联结个体与群体、个体与国家的重要作用。通过对佛山市南海区的实践考察，描绘城市如何在规则确立的基础上，借助情感回归实现城市基层有效治理的现实图景，阐释情感作为载体助推城市基层治理共同体建构的内在逻辑。研究发现，面对快速城市化进程中出现的邻里关系对立化、矛盾解决离地化、治理工具形式化等问题，需要在规则遵循的基础上，通过情感召唤、情感培育、情感激励重新找回城市基层治理过程中的温度、温情与温暖，塑造基层治理的共同愿景与共同目标、共同场域与共同事务、共同利益与共同记忆，降低基层治理成本，增加社会资本存量，助推城市基层治理共同体建构。

【关键词】情感治理；治理规则；城市治理；基层治理共同体

【中图分类号】D422.6 【文献标识码】A 【文章编号】1000-4769(2023)02-0043-10

一、问题的提出

改革开放以来，伴随着社会环境的时代变迁和社区环境的空间演变，以人际矛盾为核心的社会治理问题不断显化，城市正经历从“熟人社会”到“陌生社会”及“本城邻居”到“异乡邻居”的转变，以往建立在血缘、地缘和业缘关系等基础上的传统共同体在城市社会经济发展中逐步消解，这为当前基层社会治理提供了全新的治理命题。如何构建适应时代的社会治理共同体成为新时代基层政权建设的重要任务。与此同时，理论研究也同步关注到社会治理共同体这一议题，主要围绕社会治理共同体的概念内涵、结构要素、生成逻辑及构建路径等维度进行初步探索^①，从技术治理、空间治理、韧性治理、合作治理等视角进行阐释分析。一是技术治理角度。既有研究关注数字技术的革新与发展，为社会治理共同

【作者简介】文 宏，华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师，华南理工大学社会治理研究中心研究员；

林仁镇，华南理工大学公共管理学院博士研究生，广东 广州 510640。

【基金项目】教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“重大突发公共卫生事件背景下的城市治理研究”（21JZD037）；教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代我国基层社会治理研究”（18JZD042）；广东省哲学社会科学规划2021年度项目“广东省市域社会治理现代化实施效果评价及推进策略研究”（GD21CGL01）

① 文宏、林仁镇：《多元如何共治：新时代基层社会治理共同体构建的现实图景——基于东莞市横沥镇的考察》，《理论探讨》2022年第1期。

体的构建提供了权责对等、激励机制、共识机制与共享机制等关键要素^①，强调社会治理共同体需要重视技术治理撕裂与重塑的双重效应，进一步平衡好社会治理共同体的公共价值与技术治理的工具理性。^② 二是空间治理角度。既有研究关注社会治理共同体生成过程的空间重构，通过散建、拆建、移建和集建等再造过程^③，形成和孕育全新的治理空间^④，在社会空间、文化空间、生态空间、柔质空间和经济空间中，推动社区空间再造与共同体重塑^⑤，为“空间正义”提供治理结构。^⑥ 三是韧性治理角度。既有研究关注“韧性治理”在可持续发展领域的热点议题^⑦，从社会需求角度，强调以问题、需求、服务、互动、合作为导向，不断增强信任与培育韧性^⑧，构建具有韧性的社会治理共同体，实现治理与社会的互嵌。^⑨ 四是合作治理角度。既有研究认为合作治理是当前人类社会治理模式的新形态，重视多元治理主体驱动社会治理发生实质性改变^⑩，借助“能力建设-惯习积累-信任强化”的理性逻辑^⑪，通过加强主体建设、推动多元治理主体之间的理性共识与合作治理^⑫，增强多元主体间的合作关系和合作行动，促进社会治理共同体建构。

既有研究从不同维度探讨了社会治理共同体建构问题，但相对忽略情感在基层治理共同体中的联结作用，较少从情感治理的视角探讨如何构建基层治理共同体。在基层治理实践中，城市治理场域通常是陌生人社会与原子化的社会结构，现有治理过程多强调非人格化、市场化与法制化，并未显著降低城市基层治理成本，民众较少感受到治理的温情与温度，未能较好凸显治理成效，制约了城市基层治理共同体的建构。同样地，我们可以提出一个理论命题：如果治理过程仅仅依靠规制确立，通过目标设定、过程管控、技术支撑等管理过程，并不能有效推进城市基层治理共同体的构建。在一定的制度规则基础上，需要充分发挥法治、德治、自治模式的功效^⑬，注入情感要素，打破治理客体的认知差异和群体隔阂，充分发挥情感的联接效用，找回城市的温情与温度^⑭，增加社会资本存量，让不同主体在城市中更有归属感和认同感^⑮，避免简单治理事务的复杂化，进一步降低基层治理成本。那么，在既有规则基础上，为何需要注入情感要素，以及情感如何助推城市基层治理共同体建构，这两者之间又存在何种内在作用逻辑。这些理论探索可以成为城市基层治理共同体形成的理论依据，能够助推城市基层治理共同体的构建。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

情感治理在城市基层治理中发挥着重要作用。新时代城市基层治理共同体的构建，需要注重治理规

-
- ① 关爽：《数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理》，《浙江工商大学学报》2021年第4期。
 - ② 刘伟、翁俊芳：《撕裂与重塑：社会治理共同体中技术治理的双重效应》，《探索与争鸣》2020年第12期。
 - ③ Zeng Weihe, "The Social Governance Community in Transforming Neighborhoods: A Spatial Reconstruction Perspective," *Social Sciences in China*, vol. 41, no. 3, 2020, pp. 173-198.
 - ④ 王佃利、孙妍：《脱域流动与情感共生：城乡融合发展中基层社会治理共同体的构建何以可能——基于空间与治理互塑视角的分析》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2022年第3期。
 - ⑤ 蔡静诚、熊琳：《“营造”社会治理共同体——空间视角下的社区营造研究》，《社会主义研究》2020年第4期。
 - ⑥ 范逢春、马浩原：《新发展阶段城市基层治理的空间正义及其制度实现》，《上海行政学院学报》2021年第3期。
 - ⑦ 张勤、宋青励：《韧性治理：新时代基层社区治理发展的新路径》，《理论探讨》2021年第5期。
 - ⑧ 刘琼莲：《中国社会治理共同体建设的关键：信任与韧性》，《学习与实践》2020年第11期。
 - ⑨ 朱健刚：《疫情催生韧性的社会治理共同体》，《探索与争鸣》2020年第4期。
 - ⑩ 张康之、张乾友：《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》，《社会科学研究》2011年第2期。
 - ⑪ 李慧凤、孙莎莎：《从动员参与到合作治理：社会治理共同体的实现路径》，《治理研究》2022年第1期。
 - ⑫ 公维友、刘云：《当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析》，《山东大学学报》（哲学社会科学版）2014年第3期。
 - ⑬ 张康之：《论社会治理中的权力与规则》，《探索》2015年第2期。
 - ⑭ 文军、高艺多：《社区情感治理：何以可能，何以可为？》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2017年第6期。
 - ⑮ 潘小娟：《基层治理中的情感治理探析》，《中国行政管理》2021年第6期。

则,充分发挥情感的联结作用,培养社会成员的归属感和认同感,培育更多的社会资本,理顺治理核心问题,实现基层有效治理。在既有研究中,部分学者也关注到情感治理,分析了治理过程中情感作用,刻画了基层治理中的情感维度,为夯实基层治理提供了很好的思路启迪。总体而言,现有文献多结合传统熟人社会中的情感要素,围绕现代社会交往及特定社会秩序进行研究,主要聚焦个体情感、群体情感、社会情感和国家情感四个层次。在个体情感层面,注重个体层面的情感能量、情感体验、情感治疗,强调类似福柯“自我技术”意义上的自我情感控制等^①,如费孝通先生所论述的差序格局,实质上就是围绕自身而形成的不同层次社会关系^②,重视社会特定圈层秩序中的个体情感,多是以自我为中心且区分不同层级的动态情感格局。^③在群体情感层面,关注社会结构急剧变化带来的群体心理波动与情绪变化。借助情感唤醒、塑造、守护等机制,实现群体心理的有效联结。不同人群的情感关照,需要借助不同的切入方式。如在精准扶贫中,需关注特定情感需求,审视贫困群体的情感认知,围绕“以理驭情”和“以情治情”等治理框架进行分类治理^④,破解不同群体之间的利益失衡问题。^⑤在社会情感层面,关注不同领域的情感变迁。在制度设计上,将情感纳入社会建设的视野,充分考虑不同治理场域的情感维度,通过培育积极的共同情感^⑥,借助情感注入,有效呈现工作领域的整饰体制、消费领域的体验体制以及交往领域的表演体制等类型^⑦,应对关键社会领域发生的制度变迁。在国家情感层面,注重政治活动的情感立场,在国家治理体系中,将情感作为一个基本的、不可或缺的、具有核心地位的元素^⑧,把国家视为一种情感与道德维系的载体^⑨,强化其社会性、阶级性以及政治性等价值维度,而将国家治理行为视为特定政治目标的情感表达。^⑩中国自古以来就有“家国同构”传统,延续着“个人-家庭-国家”之间的情感纽带^⑪,利用“送温暖”“忆苦思甜”“戏剧表演”“树典型”等情感技术,促进不同社会阶层的整合,实现国家与社会的连接。^⑫

(二) 分析框架

城市基层治理共同体并非泛化和抽象的研究对象,而应是特定指向的载体。其建立在一定的治理空间范围内^⑬,拥有特定的治理空间或载体,有一定资源,是要素汇集的组织或链接形式,形式可以是家庭,也可以是工作单位,最常见的是居住的小区或社区。当前不同层次的情感研究范式,为城市基层中的情感治理提供了思路指引。然而,在城市治理过程中,通常会遭遇本地居民与外来居民的身份冲突、农村村民与城市居民的服务冲突、传统存留与城市更新的发展冲突、法律法规与乡规民约的文化冲突等,既有研究尚无法为城市基层治理提供具有实操功能的分析框架。如何充分利用情感的社会属性,在规则建立的基础上,注入情感要素,注重情感联结,扩充城市治理的社会资本,降低基层治理成本,更好地助推城市基层治理共同体建构,是一个亟待解决的现实问题。而组织理论蕴含愿景、目标、场域、事务、利益和记忆等要素,契合治理空间与治理技术相融合的需求,可以为我们深入理解城市基层治理共同体提供一个很好的研究切入点。本文结合组织理论,基于“人人有责、人人尽责和人人享有”的逻辑起点,通过注入情感的范式,延续“召唤-培育-激励”分析框架,阐释如何有效构建城市基层治理共同体。

首先,城市治理的共同愿景和共同目标,实现不同群体的情感召唤,在价值层面引领城市基层治理

① 罗朝明、王晓涵:《激情、节制与好生活:西方情感治理话语的兴起》,《江海学刊》2018年第4期。

② 费孝通:《乡土中国》,上海:上海人民出版社,2013年,第24页。

③ 刘太刚、向昉:《“以规治情”与“以情治情”:社区情感治理的再认识》,《中国行政管理》2021年第6期。

④ 卫小将:《精准扶贫中群众的“求贫”心理与情感治理》,《中国行政管理》2019年第7期。

⑤ 郭根、李莹:《城市社区治理的情感出场:逻辑理路与实践指向》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2021年第2期。

⑥ 成伯清:《社会建设的情感维度——从社群主义的观点看》,《南京社会科学》2011年第1期。

⑦ 成伯清:《当代情感体制的社会学探析》,《中国社会科学》2017年第5期。

⑧ 何雪松:《情感治理:新媒体时代的重要治理维度》,《探索与争鸣》2016年第11期。

⑨ 项飏:《普通人的“国家”理论》,《开放时代》2010年第10期。

⑩ 王丽萍:《国家治理中的情感治理:价值、逻辑与实践》,《山东社会科学》2021年第9期。

⑪ 任文启、顾东辉:《通过社会工作的情感治理:70年情感治理的历史脉络与现代化转向》,《青海社会科学》2019年第6期。

⑫ 向德平、向凯:《情感治理:驻村帮扶如何连接国家与社会》,《南开学报》(哲学社会科学版)2020年第6期。

⑬ 郁建兴、任杰:《社会治理共同体及其实现机制》,《政治学研究》2020年第1期。

共同体的构建。共同愿景本质上是人们内心的愿力，是组织全体成员普遍认同的未来图景。^① 其强调用长远眼光解决“共同体走向何方”“建设何种共同体”等问题，反映了组织全体成员的共同价值观和目标方向。共同目标整合了来自组织内部和外部环境的要求^②，在复杂性和不确定性条件下具有一定的变动性^③，为不同组织和个人在方向指引上提供了特定指向，能够整合不同的资源力量。其与共同愿景息息相关，不仅能够为组织的行动选择提供准则，而且指导组织结构^④，是治理的重要手段。

其次，城市治理的共同场域和共同事务，促进不同主体的情感培育，在执行层面助力城市基层治理共同体的落地。共同场域意味着多元主体能在一定的治理空间或载体中实现互动。其中，场域多是指由不同社会客观关系构成的网络所建立的社会实践空间^⑤，这种实践空间既包含了物理空间，也包含了网络空间。共同场域必然有不同主体在同一治理空间或载体中，采取各种不同形式的互动内容，形成不同程度的社会网络。而共同事务则是多元主体围绕特定治理目标进行处置的事项或载体，具有政治属性、经济属性、民族属性、自然属性、国家战略发展属性等多重属性。^⑥ 根据事务的多重属性，共同事务可以进一步划分为邻里互助、兴趣爱好、维权行动等，不同群体之间可以发生信息及资源的深度互联、互通，积累社会信任，降低社会运行的交往成本，实现基层社会治理的平稳有效。

最后，城市治理的共同利益和共同记忆，提供行为活动的情感激励，在激励层面推进城市基层治理共同体的运作。共同利益是处于同一社会关系和社会地位中人们各自利益的相同部分^⑦，通常包括特定利益关系中相关社会成员的多重价值要求^⑧，其紧密性是基层社区良性自治的决定性因素^⑨，同时也是特定治理目标在不同人群中得以实现的关键要素，是维系社会顺畅运行的本质逻辑。共同记忆通常可以看作是个体记忆的聚合^⑩，主要指社会群体对各个时间断面内所有有形物质环境和无形精神文化。^⑪ 其不同主体的接触、碰撞和杂糅中形成，是特定场域形成个体认同感和归属感的关键因素。

上述分析可以呈现城市基层治理共同体建构的关键要素，为进一步的因果机制分析提供基础。结合已有研究及调研过程可以发现，在规则建立的基础上，共同愿景和共同目标下的情感培育为“人人有责”提供了价值引领，共同场域与共同事务中的情感培育为“人人尽责”提供了实践落实，共同利益和共同记忆上的情感激励为“人人享有”提供了动力推进，详见图1。

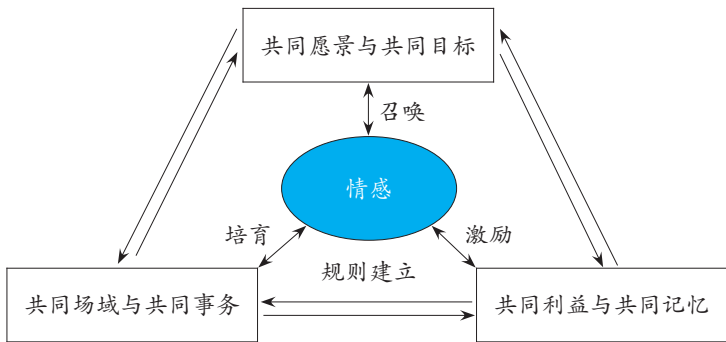


图1 情感联结城市基层治理共同体分析框架

三、案例选择与调研过程

(一) 案例选择

佛山市南海区在城市化进程中的治理实践，是当前构建城市基层治理共同体以化解挑战的典型样

① 张振刚、张易、李云健、高晓波：《管理创新、共同愿景与市场绩效关系研究》，《科技进步与对策》2016年第4期。
 ② 王利平、葛建华：《组织理论的整合框架研究——从多视角到一体化》，《经济理论与经济管理》2009年第5期。
 ③ 张康之：《论复杂性和不确定性条件下的组织目标》，《江海学刊》2019年第2期。
 ④ W·理查德·斯科特、杰拉尔德·F·戴维斯：《组织理论：理性、自然与开放系统的视角》，高俊山译，北京：中国人民大学出版社，2011年，第41页。
 ⑤ 布尔迪厄、华康德：《反思社会学导引》，李猛、李康译，上海：商务印书馆，2015年，第131—133页。
 ⑥ 王浦劬：《中央与地方事权划分的国别经验及其启示——基于六个国家经验的分析》，《政治学研究》2016年第5期。
 ⑦ 王浦劬等：《政治学基础》，北京：北京大学出版社，2018年，第68页。
 ⑧ 华学成：《公共治理视角下的社会矛盾化解机制创新研究——以江苏H市为分析视角》，《学海》2015年第6期。
 ⑨ 卢宪英：《紧密利益共同体自治：基层社区治理的另一种思路——来自H省移民新村社会治理机制创新效果的启示》，《中国农村观察》2018年第6期。
 ⑩ 阿维夏伊·玛格利特：《记忆的伦理》，贺海仁译，北京：清华大学出版社，2015年，第47页。
 ⑪ 周玮、黄震方、唐文跃、沈苏彦：《基于城市记忆的文化旅游地游后感知维度分异——以南京夫子庙秦淮风光带为例》，《旅游学刊》2014年第3期。

态。南海区地处广佛都市圈、粤港澳大湾区腹地，毗连广州，面积1071.55平方公里，辖6个镇、1个街道、290个村（社区），户籍人口165.85万，常住人口366.72万，海外侨胞40多万。^①与2010年第六次全国人口普查相比，南海区增加1078403人，年均增加10.78万人。^②同时，城市的快速发展带来了人口的快速流动，改变了原有的熟人社会结构，加剧了城市的陌生化和原子化。2020年，南海区全区登记在册流动人口共221.95万人。^③人口不断向城市集聚，公共服务需求骤然增加。同时，由于地处粤港澳大湾区腹地，城市居民收入及生活水准相对较高，对城市治理有更高的要求及期待。在南海区的基层治理场域中，治理对象有很大比例是流动人口，不断变化的“陌生人”，使社区人员的异质性不断增强，原有熟人社会的信任基础逐步被消解，城市基层治理面临着巨大挑战。

为回应城市基层治理难题，南海区转变以户籍为据、小家为主、依赖市场、实践分散、情利分离等传统理念，通过坚持加强社区党员组织、重构居民协商平台、坚持群众需求导向、整合社区各类资源，走出了一条创建“熟人社区”（简称“创熟”）的新型治理道路。通过“创熟”场域及小区的扩散，南海区实现基层治理理念的逐步转变，切实促进了政府与民众之间的和谐共治；促进组织平台的重构，显著提升了基层党组织的机制活力；发挥情感治理的优势，有效增进了民众的互动联结；促成体制机制的变革，稳步形成了本土化治理策略。总体而言，南海区施行的“党建引领创新服务，‘创熟’推动基层善治”新型治理道路，构建了“多元共治治理模式”，为打造富有“中国机理、中国特质、中国方案”的城市基层治理提供了先进经验，为中国特色城市基层治理共同体构建提供了实践样本。

（二）研究方法资料来源

为充分挖掘南海区城市治理的实践经验，从理论层面总结城市基层治理共同体的实现机制，探讨南海区如何在规则确定的基础上，通过情感注入和情感联结的方式，有效推进城市治理进程。为了契合研究主题，结合资料获取的便利，本文主要采用案例研究法进行回溯性追踪，运用访谈、观察、历史档案等方法收集相关资料，遵循严谨规范的可行性分析^④，聚焦城市基层治理共同体议题进行针对性探究，以期得出具有普遍性的结论。所收集资料主要是研究团队于2021年9月至2022年3月期间，多次前往佛山市南海区进行蹲点调研记录，研究团队实地跟随南海区民政局参与“创建熟人社区，推动基层善治”系列活动。相关资料主要来自三个方面：一是通过对南海区“创建熟人社区”工作领导小组、“创熟调解工作室”、社区工作人员、部分居民等当事人进行的深度访谈，获得参与城市基层治理的当事人的一手资料，访谈内容基本涵盖本研究案例所涉及的各方面^⑤；二是在研究过程中对南海“创熟”实践的参与式观察记录，在同一治理场域，结合治理措施，主动探讨治理对象的主观感受，为了解情感嵌入城市基层治理提供了针对性素材证据；三是南海区改革办、政法委、民政局等有关部门机构提供的工作简报、书籍视频、总结报告、图片文件等材料，以及新闻发布会实录，《珠江时报》、南海区人民政府网等官方媒体相关采访报道。在长期实地蹲点调研、参与式观察的过程中，所获得的大量研究素材能够相互佐证，满足了案例研究所需的详实性要求，能够回答情感如何在城市基层治理共同体建构中发挥纽带作用这一关键问题。

四、情感助推城市基层治理共同体建构的内在逻辑：治理何以有效

在新型城镇化、信息化和工业化推进背景下，以“熟人”为特征的传统基层社会逐渐解体，社会治

①《佛山市南海区基本情况》，2021年5月26日，http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/rwnh/zjnh/nhgw/content/post_4829713.html，2022年10月1日。

②《佛山市第七次全国人口普查公报》，《佛山日报》2021年5月18日，第A04版。

③《佛山市南海区人民政府关于印发佛山市南海区人口发展规划（2021—2030年）的通知》，2022年4月15日，http://www.nanhai.gov.cn/gkmlpt/content/5/5231/mpost_5231210.html#1977，2022年10月21日。

④侯志阳、张翔：《公共管理案例研究何以促进知识发展？——基于〈公共管理学报〉创刊以来相关文献的分析》，《公共管理学报》2020年第1期。

⑤“创建熟人社区”工作领导小组组长由区委常委担任，副组长由区委区政府办一级主任科员和区民政局局长担任，成员包括区委组织部、区委宣传部、区委政法委、区教育局、区民政局、区司法局、区财政局、区住房城乡建设和水利局、区农业农村局、桂城街道、九江镇、西樵镇、丹灶镇、狮山镇、大沥镇、里水镇等政府部门工作人员组成。

理的法治化规则尚未完全建立，非人格化与法制化的治理逻辑有待进一步完善。城市基层治理出现了邻里关系疏远、情感淡漠等问题，严重制约城市基层治理成效。在城市基层治理共同体建构中，结合佛山市南海区的具体实践可知，可以依据“情感召唤-情感培育-情感激励”的思路，嵌入“共同愿景目标-共同场域事务-共同利益记忆”框架，情感注入的确能够在规则确立的基础上，极大地降低成本，扩充社会资本，实现个体与群体、个体与国家的联结，提升基层治理绩效，建构城市基层治理共同体。

（一）共同愿景、共同目标与情感召唤

现代社会的迅猛发展，极大地冲击了传统社会结构，城市治理的主导力量遵循利益与竞争维度，在实现经济社会快速发展的同时，城市面临着精神生活的共同性缺失困境。为了解决治理难题，南海根据自身发展实际，在治理过程中，注入“家国情怀”“邻里深情”等情感，逐步推进创建熟人社区工作，唤醒城市的诗意和乡愁，激发了民众在城市治理过程中的认同感，强化了不同群体对居住社区的邻里归属感，居民在城市基层社会中找寻到共同愿景与共同目标，为建构城市基层治理共同体，提供了价值层面上的引领作用。

共同愿景是一种积极向上的情感期待，在城市治理中注入“弘扬家国情怀”“创造美好生活”的情感要素，从价值观引导未来城市发展的前进方向，让城市中的各位成员能够有普遍认同的未来途径，为城市治理提供特定的前进方向，使得基层治理更有温情，发展更可持续。具体而言，在南海区创建熟人社区的过程中，充分借助了党建引领的要素，依托基层治理的党组织，激活党员的服务意识，发挥党员先锋模范作用，将中国共产党为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命与家国情怀联系起来，用身边党员的先进表率，召唤其他民众积极参与社区治理活动。让基层党组织和党员干部在共同愿景的引领下带领更多主体一起找回初心、共担使命，将党的组织资源转化为推动基层治理的发展资源，实现治理愿景的优势聚集，激发基层社会活力，为城市基层治理共同体注入灵魂。换言之，将“家国情怀”“美好生活”等情感期许，通过党建引领的方式，进一步嵌入城市基层治理的共同愿景之中，有助于推动城市基层治理共同体的建构。

传统的熟人社会是以血缘关系、宗族关系为纽带，在城市治理中，并没有这样的资源，那么我们就在思考城市治理的动力和凝聚力究竟来源于哪里。后来在工作中，我们一直从事党建工作，发现这个工作刚好可以成为我们凝聚人心的载体。所以我们当时提出了“跟党走，一起创熟”的口号，用党建工作来引领我们的社区治理工作（20211118GCJDS）^①；说实话，我们社区的很多党员还是很有担当和责任心的，疫情期间我们很多有责任感、党性强、有威望的党员带头参与到疫情防控的一线中，他们的行为也带动了很多居民的参与。（20220325MZJY）

与此同时，在南海创建熟人社区的过程中，立足于现实实践，吸收了优秀传统文化，将“与邻为善”“以邻为伴”等朴素情感，注入到城市治理中，用人与人之间最真实的情感，召唤城市治理中的温度，激发人民群众对美好生活的期待，让人在陌生城市中，能够感受传统社会中的“熟人文化”“邻里深情”，建立与城市未来发展紧密挂钩的情感纽带，吸收中华民族优秀传统文化精华，增加对城市归属与认同，促进城市基层治理共同体的构建。

“创熟”这个工作还是很具有中国特色的，因为它很符合我们中国的国情，中华民族长久以来都有“与邻为善，以邻为伴”的传统。在启动“创熟”项目之前，我们就曾思考过城市治理成效如何沉淀，怎么才能够传承下来，在一个快速发展的城市中，怎么样才能实现长久的发展。在以往的城市治理过程中，我们的治理口号与治理理念都经常发生变化，今天说这个，明天讲那个？没有一个固定的指向。我个人特别怀念小时候的亲情，大家守望相助，有共同的记忆……所以当时觉得我们要从传统的熟人文化入手，把传统社会中的情感找回来，并把它做成一件可以代代相传的事情。（20211118GCJDS）

共同目标能够督促不同成员朝着确定方向持续努力。城市治理具有形成多元共治的特定指向，在复杂性和不确定性条件下，注入情感要素，将情感嵌入城市治理的共同目标中，能够以不变应万变，唤起异质性多元主体间的责任意识，形成具有体系结构的责任共识，聚焦城市治理的主要内容持续发力，促

^① 文章引用的访谈材料和经验数据源于2021年9月至2022年3月在南海区的多次实地调研，遵循学术管理规范，行文对所涉及的单位和工作人员作了技术处理；访谈记录编码规则：8位数字为访谈日期，大写英文字母为被访者身份代码。

进城市治理效能的提升。这具体包括了整合和动员两方面，在整合层面，面对多元主体日益多样化的社会需求，以创建熟人社区为抓手，可以激发不同主体的主动意识，基层政府搭建社会治理的平台，让居委会、民间组织、企事业单位和居民主动参与，回应多元主体的情感诉求，缓和多元主体间因利益矛盾所产生的对抗和冲突，驱动多元主体形成相互尊重、互助、信任氛围，围绕责任理念形成治理共识，更好地实现治理要素的合理搭配，有效地提升治理效能。同时在共同目标中引入情感的变量，可以动员更多社会成员积极参与基层社会治理，在流动性和陌生化的城市治理中，提供情感支持，实现相互体谅、换位思考，激发不同主体主动明晰自身责任，进一步形成多元共治的社会治理格局。

我们区出台的“创建熟人社区”三年行动计划（2021-2023）中指出，要构建以社区党组织为核心、自治组织为基础、居民为主体、其他各类组织共同参与的社区治理格局，有一个很重要的考量是如何让大家除了在基层政府的要求下，如何自觉主动地推进工作，很大程度上，大家都对“创熟”工作的各项活动很热情，很好地完成了我们的“创熟”目标，有一种劲往一处使的感觉，而这里面涉及到大家对我们“创熟”工作的认可度。（20220325QMZJZ）

在动员层面，共同目标是对共同愿景的进一步细化，将情感融入共同目标中，能够进一步提升多元主体的公益心，强化主动而为的使命感，激活不同主体的参与热情，实现正向情感的再生产。情感的注入，可以强化共同体意识，形成城市治理多元主体的集体认同。若在目标中融入情感，增强目标的共同属性，能够更好地运用共同目标对多元主体进行参与动员，化解多元主体之间的冲突、紧张、危机和不确定性，进而带动更多主体参与到城市基层治理的公共事务当中来，推动城市基层治理共同体的形成。

我们通过“创熟”这一共同目标，试点探索了建立党建引领下的新型特色社会动员体系，在提升社区党组织的组织力和解决问题能力的基础上，培养了一批社区骨干，带动和吸引了不同群体加入到“创熟”活动中来（20210927QZZBK）；“创熟”的总体目标是要提升社区自治能力、优化社区服务体系和培育社区共同体精神，这一目标其实跟大家生活的社区是息息相关的，现在已经成为我们开展社区各项工作的指引。（20210927QMZJL）

（二）共同场域、共同事务与情感培育

在当前城市治理实践中，城市治理主体面对的是异质化和流动性强的治理对象，以往建立在血缘、地缘、业缘等关系基础上的传统社会逐步消解，同一城市或同一社区的居民相互之间并不熟悉。城市治理手段多是借助现代治理技术与依靠法律规则，需要关注不同类型的社会需求，呈现不同性质的治理事务，导致治理程序较为繁琐，治理成本相对较高。因此，在城市治理中，存在人与治理环境、人与人之间、治理载体与治理目标之间的张力。如何遵循城市发展的基本规律，在不同治理主体之间，深化彼此之间正向互动沟通，激发基层治理更多的治理情感，有效协同处置共同场域中的共同事务，实现治理主体的同频共振。

作为一种建立在主体间关系基础上的产物，基层治理过程中的情感培育往往需要在持续的治理互动中产生。当前在城市治理中，存在相对固定的物理空间和虚拟世界的网络空间。城市治理需要着力推进人口、资源、环境的协调发展，致力于发展空间的合理布局，作用功能上的宜居宜业，管理追求一定的城市发展品味，实现精细化管理。当这些管理目标形成之时，治理主体需要关注共同性治理命题，产生共同性的治理需求，在相对固定的城市治理空间中，营造形成新的治理场域，需要协同处理共同事务，产生更多的治理互动。与此同时，基层治理形成共同场域，也意味着在共同场域中能够培育积极的情感，在推进共同事务中增进了解与信任，进而产生更多的情感需求，将原子化的个体联结起来，在治理过程中相互交融，整合和润滑城市治理场域。

共同场域蕴含着“重塑社会结构”“优化治理空间”的情感共振，为城市基层治理共同体建构框定了具体边界。城市治理通常有基层党组织、基层政府、社区组织和社区居民等主体。共同场域可以明晰城市治理不同主体之间的责任权利边界，充分调动各自主体的积极性，激发不同空间层面的情感共振，让城市基层治理共同体建构有了空间依托。具体包括链接和吸纳两个层面。在链接层面，情感可以润滑地理载体的物理空间，在不同主体中激发需求，触发更多的行为互动。也可以在虚拟的网络空间中建立联系，彼此熟悉并形成互动。物理空间与虚拟空间的相互融合，可以重新塑造原有的社会结构，链接更多的治理主体，形成共同的情感基础，产生归属认同感。例如，由于情感的注入，在南海基层城市治理过程中，激发不少居民形成了家的归属感。很多居民对家的场域认知发生了变化，由以往的“小家”不

断延伸至小区。与之相对应，各个门栋每个楼道都建立了各自的微信群，很多住户及居民愿意分享更多的生活趣事，相互之间产生了信任，城市治理中的情感链接建立起来，大家很多共同的诉求也会在见面时候相互提及，并在微信群中分享，在治理过程中，逐步构建起共同的治理场域。

我们将所有小区的楼道群建起来，并尝试利用“线上+线下”的方式，培养大家之间的感情，打通了治理的最后“一米”，让住同一条楼梯的人在共同的场域中变成利益共同体，进而形成情感共同体（20211118GCJDS）；以前，只有回到家关了门，才是回家。但自从我们小区开展“创熟”有了楼长之后，进到楼栋就知道到家了，而现在，随着“创熟”的深入开展和信息获取渠道的增加，我们有更多的机会参与其中，对小区的感情自然而然就多了，目前我走到小区门口就有家的感觉了。（20220315SSZT）

在吸纳层面，由于形成了共同场域，治理空间进一步明晰化，各个楼道也成立了非正式的组织，组建了各类社区生活兴趣事务的微信群，居民可以更加便利地参与社区活动，也可以获取更多的社区信息，共同事务的边界逐步形成，让居住在一个区域的城市陌生人逐步熟悉，相互有了交流的载体，有了更多的互动形式，彼此能够相互熟悉，互相了解，形成信任。非正式组织既能够清除不熟悉人群交往的“破冰”尴尬，也能够拥有一个共有的空间，提出不同的利益诉求，化解不同主体间的矛盾。总之，共同场域让城市中的“陌生人”之间有了更多的接触机会，增加了彼此间的沟通交流，为真正实现共同场域下情感共振提供了可能。

“创熟”之后，我们通过引导规范，让原来跳广场舞的舞蹈队与社区治理发生关系连接，把她们吸纳到我们的组织中来。也正是因为有了“创熟”这个载体，比如在测核酸、预防登革热宣传需要志愿者的时候，就可以让他们参与进来了，大家互动多了，也就有了更多相互理解的机会，很多事情大家也就更容易互相配合了。（20211118GCJDW）

共同事务蕴含着“激活内生力量”“增加社会资本”的情感交融，为城市基层治理共同体建构搭建了活动平台。城市治理有不同的个体对象，分布在不同的空间领域。而共同事务，能够使原子化的个体有了相互接触的机会，也让碎片化的社区有相互沟通的载体，打通信息沟通的通道，消除异质性主体相互之间的陌生感，增进熟悉感与互信程度，彼此间实现情感交融，扩充了城市治理的社会资本，让城市基层治理共同体建构有了更为具象的实现路径，具体包括了参与和互动两方面。在参与层面，共同事务为不同主体间的交流互动创造了更多的机会，社区具体事务的处置过程中，多元主体间行为的协作配合和深度交流互动，提升了彼此间的熟悉度与信任度，为培育共同的归属感和认同感创造了条件。以“楼长制”实施为例，各社区依据自身的特点开展楼长的选拔活动。这个选拔过程，不仅为有意愿、有想法和有能力的居民提供了机会通道，而且也为整个居民提供了相互了解的机会，让大家能够通过此种活动相互了解，增进认可程度；社区依托楼长处理居民的各项事务，协调邻里关系，因地制宜地开展各项活动，促进不同主体在共同事务中逐步熟悉。在楼长制推行过程中，不少社区放宽了楼长的候选条件，允许外来人口或是租住人参与楼长遴选，外来人口借助楼长制有了参与社区建设的通道，有效地促进了“本外人口”的融合。社区中开展的志愿服务、兴趣组别、趣缘群体等互动，亦拓展了参与事务的广度，破解了参与态度冷漠、参与动力不足和参与方式单一的难题。

我们放宽了楼长的候选条件，起码有2/3的楼长都是外来人员或新市民当选，这些楼长都是居民自行评选然后我们居委会任命考核，其中还有不少是租住在本小区的外来人员。这些楼长虽不是业主，但通过楼长这个平台，他们能够有机会参与到我们的基层治理中来，大家在互信基础上有了更多接触后，邻里之间的情感温度也就很好地培养起来了（20211221GCJDH）；我当楼长好几年了，当了楼长后我发现我越来越快乐了，也更关注身边大小事，更热情帮助邻里。（20220330GCJDX）

在互动层面，通过参与具体的公共事务，社区人员增加了互动，增进了彼此间的熟悉度，强化了“事缘型”纽带，促进了社区居民的共识性合作，有效解决成员关系松散、情感冷漠的现状，实现居民与居民、社区与社区的情感粘合。共同事务中的互动频率增加，意味着不同主体可以增进彼此间的认识和了解，进一步筛选相处人员，增强了彼此间的对话、沟通与协商，对正向情感的培育产生重要影响。总体而言，通过不断地协调合作产生更多的互动，实现了正向情感的再生产，实现了真正意义上的“相互理解”，是形成更加紧密治理共同体的关键。

怎么利用“创熟”推动多元参与呢？你光动员还不够啊，还要有具体的抓手，所以我们成立了

街坊会。街坊会很大的一个作用在于能够把人组织起来，让小区的住户有了参与治理的渠道和方式，给大家创造了更多能够互动的机会，这样在大家遇事的时候也能够多商量，减少了邻里之间的很多撕裂和对抗。(20211118GCJDS)

(三) 共同利益、共同记忆与情感激励

公众在基层治理过程中参与度较弱的很大一个原因在于激励不足。缺乏集体行动的制度激励，共同体最终将难以为继。^① 城市基层治理共同体的建设，最终要实现人人共享治理成果。在情感召唤和情感培育的基础上，运用共同利益和共同记忆的情感激励手段，形成激励相容的制度体系，强化多元主体对共同体的认同，提升共同体的建设效果。总体而言，在高度复杂性和不确定性的城市基层治理中，共同利益和共同记忆基础上所形成的情感纽带，为城市基层治理共同体提供了激励机制，增强了个体与群体间的聚合力，让基层治理更有温度，让治理成效更加可持续。

共同利益蕴含着“解决矛盾纠纷”“维护集体权益”的情感保障，为城市基层治理共同体建构提供和谐关系基础。利益与情感互为表里，情感是调解利益纠纷的有效工具，在解决矛盾纠纷的过程中，情感往往能够满足多元主体间的不同价值诉求，形成紧密的利益共同体，让城市基层治理共同体建构有了支撑条件，具体包括平衡和动力两方面。在平衡层面，利益是治理的核心要素。然而，利益诉求具有相互争夺特性，不同主体拥有不同的利益诉求，有限稀缺的利益存量与充足的利益追逐之间存在较大的落差，必然激发很多矛盾纠纷，引发不同主体的疏离与失序，阻滞治理成效的产生。而情感的注入，则能够有效化解相应的纠纷矛盾，润滑不同主体之间的利益关系，纾解不同主体的对立，减缓基层出现的冷漠，实现公共利益的最大化。因此，情感可以成为链接更多主体的组织要素，维系有序的治理格局，保持可持续性的治理成效。不仅如此，情感还可以提升不同人群的熟识程度，消融不同主体利益争夺的强度，促进基层治理的和谐程度，有效解决历史遗留问题，推动生活共同体、利益共同体和价值共同体的构建。

“创熟”的目的就是为了让公共利益最大化，让每个人都能获益。但在追求利益最大化的过程中，肯定会有人利益受损，比如说我们在解决一个老旧小区的停车位分配时，便遇到过类似的问题。最后是怎么解决的呢？我们想了一个办法，就是在规则确立的基础上融入情感，按照“尊重历史，面向未来，利益均沾”的“创熟”方式妥善地解决了。(20211118GCJDS)

在动力层面，利益是情感生成的前提和基础，情感则是强化利益功能的具体导向。二者能够在具体的治理过程中共同发挥作用，促进形成有韧性的城市基层治理共同体。具言之，基层治理过程中不同主体既有维护自身合法权益的内在诉求，又有“让生活更美好”的现实需求，如何将个人利益和集体利益有效联结，情感扮演着重要的角色并发挥着重要的作用。其中，情感能够重新建构城市治理活动的价值与意义，使治理对象由被动参与转化为主动参与，为基层治理提供动力来源，助推多元主体对共同体的归属感和认同感形成。可以说，在具体的治理过程中，利用时间的弹性换取空间上的共建，辅之于情感上的对接，能够实现多元主体的共赢，是城市基层治理共同体建构可持续的一个重要因素。

每个人具有自利性，都具有获利的动机，关键是如何将情感和这种自利性有效结合，把治理的氛围做起来，让身边充满温度和温情，这样大家便有动力参与到治理的过程中来了。(20220325-QMZJY)

共同记忆蕴含着“塑造社区意识”“增强文化自信”的情感升华，为城市基层治理共同体建构强化了归属认同。社区通过开展各种活动，促进多元主体间的接触，通过各种价值观的碰撞与杂糅，培育社区的“创熟文化”，构建“熟人社区”，形成社区中的共同记忆。熟人社区能够赋予社区更多的自主意识，增强居民的文化自信，让城市基层治理共同体建构有了纽带，具体包括教育和聚合两方面。在教育层面，共同记忆能够重构基层治理的价值，通过组织新型邻里节活动、建设社区学院等方式，为多元主体提供精神层面上的激励，调动居民参与“创熟”热情，鼓励人们积极参与基层社会建设，塑造居民的社区意识，形成小规模的城市基层治理共同体。同时，“创熟”可以提供有效的活动载体，通过关键主体的引领，结合“创熟”宣讲会、书香文化等活动，借助活动的经历分享与情感交流，唤醒居民的公共

^① 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁、郭宇峰、李崇新译，上海：上海三联书店、上海人民出版社，1995年，第68—74页。

精神与自治意识，带动更多主体参与其中，获得共同的价值守望和情感慰藉，形成独特的共同记忆，完成身份与文化的认同，进一步增强邻里间的互助互信，促进城市基层治理共同体建设。

我们镇目前在各个社区开展了很多教育活动，希望说能够借助各类活动塑造居民的社区意识，让“创熟”理论飞入寻常百姓家，当我们在解决日常矛盾时，我们结合“创熟”过程中发生的一些邻里故事，发现取得的效果还是不错的。（20211221LSZL）

在聚合层面，共同记忆能够在共同场域的共同事务中逐步累积，能够以文化为引领，以邻里情为纽带，增加城市人文关怀，逐步形成具有标识性的符号价值，有助于基层凝聚力和认同感的形成，是共同体得以维系的重要心理纽带。“创熟”过程中，通过将传统文化的优秀基因与现代都市文化融合，在个体记忆聚合的基础上形成共同记忆，构建了和谐的邻里关系，增进了不同文化间的认可，夯实了现代社区的认同基础。同时，共同记忆的形成拉近了民众之间的心理距离，强化了不同住户的熟悉程度。民众之间情感的关联，激发了不同群体的主观能动性和内生活力，让参与主体看到更多的信心、希望和价值，促进了个体的聚合，增强了城市基层治理的正反馈。

我们以文化融合为切入点发展更多的“创熟”群体，重塑小区的邻里情，增进新市民对城市文化风俗的认同，促进文化的融合，夯实社会治理基础（20211118GCJDW）；社区组织了“水果拼盘”等活动，营造了一种“我的小家、社区大家”的共同记忆，作为居民的我们还是在“创熟”过程中获益很多的，小区的人们也在这个过程中更加亲近了。（20220330DHSQY）

五、结论与讨论

城市基层治理共同体建构，并非是对传统社会共同体的回归，而是重点关注城市基层治理活力与秩序的统一，其建设是一项极具复杂的系统性工程。本文回应的理论问题是城市基层治理如何在规则确立的前提下，让陌生化和原子化的城市能够通过情感嵌入，实现城市基层治理共同体的建构。研究发现，共同愿景与共同目标下的情感召唤机制、共同场域与共同事务中的情感培育机制、共同利益与共同记忆上的情感激励机制三者之间的有效衔接，是确保城市基层治理有效的重要内容，能够助推城市基层治理共同体的建构。佛山市南海区通过创建“熟人社区”的方式，坚持以党建引领为抓手，以人民为中心，以邻里事务解决为轴心，将原本个体化的居民、碎片化的社区粘合成一个共同体，实现基于异质性、流动性、开放性社会的“陌生人”之间的联结，找回了城市的温情和温度，回应了人民日益增长的政治需求和社会需求，是中国社会转型后实现基层秩序与活力的共生及动态平衡的真实刻画。总体而言，佛山市南海区在规则确立的基础上，以情感为纽带助推城市基层治理共同体建构的相关经验能够延伸和辐射至全国，凸显情感治理在国家治理中的重要作用，已然成为打造中国方案的鲜活样本，能为其他城市构建基层治理共同体提供一般性的框架借鉴。

未来的城市是一个开放性和流动性更强的社会，城市基层治理共同体的建构将面临着更多的挑战，需要实现规则与情感的契合。对于情感和规则而言，情感治理的入场需要建立在规则的基础上，反过来，当情感治理达到一定程度时，能够进一步推动规则的完善。当然，在城市基层治理共同体建构过程中，还要预防“搭便车”的行为，降低不愿意共建共治但只想共享的群体数量，真正实现城市基层治理共同体的建构。同时，如何进一步处理好个体与群体、个体与国家的关系，建立国家与个体之间的情感联结，实现国家与社会的紧密联结，是未来研究需要关注的重点。

（责任编辑：陈 果）