

重新找回社区

——兼论如何让社区自治运转起来

靳永翥 姚雨汐

【摘要】 因历史原因，中国的城乡社区是一种独特的存在，而当前的城乡社区更像是一个完成政府任务的行政末梢，失去了真正的自治功能，这也成为当下少数学者研究中国地方治理时提出“皇权下县”的现实理据。在各地政府不断推陈出新的所谓社区自治“模式创新”中，我们愈发看不清社区的真实面目。这也令我们不禁反思并发出疑问，中国话语体系中的社区究竟如何构建，如何让社区自治运转起来？从多元关系互构看，中国城乡社区治理既有历史遗产的继承，也有新中国革命成果的体制性嫁接。因此，对中国式社区的定义不应拘囿于“地域”，而应着眼于内生性的“附近”。党建引领下的社区治理作为中国共产党对于基层社会治理模式的创新，对自治提出了更高的要求。回归社区本位，揆诸现实，当下社区自治存在着治理结构内卷、社区弱集体行动和自治主体缺位等问题，厘清其根源，亟须创新自治体制、健全法治保障和打造智慧社区以保障中国社区自治高质量运转。

【关键词】 社区；社区自治；党建引领；基层社会治理；治理场域

【中图分类号】 D669.3 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000 - 4769 (2025) 02 - 0090 - 11

一、序言

中华民族历来重视制度与治理体系的继承和创新，传统中国丰富的政治思想与实践为现代治理体系的构成提供了现实对照。伴随着“历史社会学”与“历史政治学”热度的提升，学界逐渐兴起传统中国与现代中国的对比研究，通过源远流长的历史连续性实现对现代中国的深度剖析。在此背景下，“皇权不下县”命题也被再度审视，并与现代中国“社区自治”进行对比参照。但是，在认可历史与文化遗留所起到的镜鉴作用，承认传统政治文化对现代社会发展路径选择存在“暗示”的前提下，一些学者仍然认为“皇权不下县”毋宁为一种“惰想”，是一种武断的定论。这种否定表面上是对历史命题实然形态的探讨，实为对现代中国“社区自治”的误解与否认。

纵观中国社会变迁史，随着生产方式的转变，中国正在逐步实现由传统社会向现代社会的缓慢转型，“国家-社会”二维秩序在建构与再建构的回路中不断循环。“大政府”模式的失败使得社会逐渐被赋予资源配置与调控的功能，社区及社区治理的逻辑演变意涵随着社会发展而不断变化。时至今日，作为基层治理最基本单元的社区已成为一个多主体交织而成的网络合作场域。社区治理也不再被当作

【作者简介】 靳永翥，西安建筑科技大学公共管理学院教授、博士生导师；

姚雨汐，西安建筑科技大学公共管理学院助理研究员，陕西 西安 710055。

行政部门的“分内事”，而是作为社区网络范围内组织机构及个人通过协商处理社区公共事务、提供公共服务和公共物品以实现对社区合作网络的管理而存在，逐步由“对上负责”转为社区自治。

2019年政府工作报告提出，要加强和创新社会治理，推动社会治理重心向基层下移。党的二十大报告强调，要健全共建共治共享社会治理制度。在中国，社区自治成为基层社会治理现代化过程中治理重塑的必然选择。但是，在当前“政府-公民”合作模式尚未成熟、社会利益关系格局分化严重、实践严重滞后于政策及理论的情况下，社区自治推进效果相较于“应然想象”大打折扣。在社区自治实践过程中，对刻板模式生搬硬套、居民自组织发育程度不足与社区共同体归属感缺失使绝大部分社区建设仍需行政化手段主导推动，“居民代表人”角色空缺、治理成本高居不下更加剧了社区治理对于“行政化”的“路径依赖”。在某种程度上，当前的中国社区更像是一个完成政府任务的行政末梢，失去了真正的自治功能。对于自治的延展仿佛失去了社会性的话语体系，而被一种行政治理的话语权取代。在各地政府不断推陈出新的所谓社区自治“模式创新”与“路径创新”中，我们愈发看不清社区的真实面目。

本文尝试把握中国基层治理的演变脉络，通过回顾中国社会变迁历史轨迹，将对社区发展起潜移默化作用的传统及现代因素抽丝剥茧。通过不同时期基层治理模式与其时代背景下的矛盾与需求相互参照，发掘历史长河中基层治理的演化锚点，以社区的“内生属性”重新定义中国式社区。同时，通过中国基层权力架构的理论争鸣，对党建引领社区自治的逻辑与形态作出诠释，阐明自治的重要性，并借助对当前社区自治困境的望闻问切，重新找回社区，助其在基层治理现代化背景下高质量运转起来。

二、历史遗产还是新中国革命成果——中国城乡社区治理中的多元关系互构讨论

现阶段，学界对中国社区发展演变的学理分析可分为两种维度：一是自上而下的行政化视角，依靠科层制框架进行纵向分析。二是根植于乡村基层本身，试图从内生属性中寻求答案的“基层中心主义”。这两类研究虽然都有极为扎实的理论支撑，但很容易陷入视角偏颇。实际上，无论是传统中国的乡村社区，抑或现代中国的城市社区，其体制性架构往往都呈现一种多元化的共同体形态。所以，中国城乡社区治理中多元关系的回溯性叙事便极为关键，对厘清社区的真实形态与架构具有重要意义。

（一）传统中国“皇权不下县”时期

传统中国基层社会共同体是极为典型的“血缘组织”，农耕生产的弱流动性与“种”的绵续稳固相结合，带来源远流长、恒久不变的血缘组织形态。^①所以，传统中国乡村社区实际上是基于家族关系所形成的“血缘聚落”，即所谓的“氏族”。因此，在这样的“组织”中，辈分与血脉厚薄程度便与组织内支配地位直接挂钩，“父为子纲、夫为妻纲”的宗法制便由此而来。

传统中国的国体便是这种宗族式血缘共同体的延伸，君主扮演的正是一个由各个小共同体组成的大共同体中地位最高的“父亲”角色，故传统中国的“国家-社会”格局被称为“家国同构”。在秦朝实现大一统后，历朝历代的皇帝都将中央集权看作重中之重，通过“乡里制度”试图最大程度实现对乡村社会人力、物力的控制。但经济基础决定上层建筑，建立在传统封建王朝与小农经济背景下的传统中国乡村社区，按行政科层划分属于最末端，“靠天吃饭”的封建王朝很难汲取足够的财政资源保障行政层级的延伸，且“薄薪”乃至“无薪”是此类机构组织人头薪俸开支的常态，并无足够激励使其将“皇权”意志传达渗透至基层治理领域的各个角落。因此，除税务收缴与户籍管理，传统中国乡村社区在很大程度上仍被当地宗族所把控。邻里监督虽是社会控制的基本组织形式^②，但少了当地“宗族领袖”的配合，乡村公共事务的处理很难推进。在某些地区，就连治安与司法判决地方行政单位都需要与当地宗族乡绅进行合作。这种情况甚至一直延续到民国时期，所以温铁军称传统中国基层治理为“皇权不下县”。

因此，传统中国的治理模式通常被定义为“双轨制”，其国家权力被称作“集权的简约治理”^③，基层乡村社区治理模式也被总结为“皇权控里、绅权辅里、民治于里”。^④在这一时期，血缘是乡村共同体得以形成的直接原因，中央官僚、地方乡绅、普通百姓以直接或间接的方式共同实现治理。

① 唐文玉：《演进发展中的基层社会治理共同体——一种本土理论体系框架建构》，《学术界》2023年第7期。

② 周平：《中华民族的现代构建及其意义》，《社会科学研究》2021年第6期。

③ 黄宗智：《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》，《开放时代》2008年第2期。

④ 吴晓林、岳庆磊：《皇权如何下县：中国社区治理的“古代样本”》，《学术界》2020年第10期。

（二）新中国成立后的集体化时期

自洋务运动起，中国已经走上工业化道路，但是农村社会仍呈现血缘共同体形态。国族主义的缺失使得中国难以形成坚固一致的御敌战线，军阀割据为王，大革命时期到来。中国共产党创造性地提出“农村包围城市”，扎根农村并建立根据地，现代政党元素的介入使得传统乡村血缘共同体开始松动。毛泽东将“族权”称为束缚中国农民的四条绳索之一^①，借助军事武装力量、农民运动、土地改革等方式破除、改造传统宗法思想，为新中国国体的改变奠定了重要基础。

新中国成立后，中国共产党的工作重心由农村转为城市，秉持“群众路线”领导人民进行基层建制的重构。一些发展较为迅速的城市如北京、天津等地居民自发组成基层群众组织，并协助政府推进城市改革。1953年，彭真向中央提议建立群众性自治组织——“居民委员会”。次年，国家颁布了《城市街道办事处组织条例》，正式确立了社区居民委员会的职责范围、设立条件及管辖范围。但社会主义建设实践经验的缺失与传统历史元素的影响，使得社区居民委员会未能发挥相应作用，外忧内患的危机感、对“发展建设”的狂热推崇与对社会主义“共产”的错误理解，使得其职能愈发偏向行政。在乡村，基层单位被设立为带有浓厚平均主义色彩和军事共产主义色彩的人民公社制度。工农商学相结合，党政军民齐动员的集体化模式，是其最鲜明的特点。在城市中，农村根据地的成功被套用至城市社区，兼具“政治动员”“经济发展”与“社会控制”的“单位制”产生。

在这段时期，自上而下的国家权力以一种强势的态度介入乡土社会。在政治运动的冲击下，传统宗族法规逐渐消融瓦解，教育与科学的普及则证明了过去所信奉的天上地下不过是一种迷信。^②传统血缘共同体逐渐转型为“行政体”，国家通过政治途径对资源进行分配保障，以实现对社会的控制。在城乡社区的体制架构中，社会自身活力被挤压殆尽，几乎只能看到国家的身影。

（三）改革开放后城乡社区治理转型时期

随着改革开放的逐步推进，市场经济体制加速了城市化过程，社会秩序得以重组。在中国经济飞速发展的同时，“机械团结”的弊端开始显露，“单位制”与“人民公社”逐步退出历史舞台。伴随生活空间的位移，社区逐渐被赋予资源配置与调控的功能，展现于人们眼前的是更为开阔的社会空间。^③市场调控能力的提升、治理权力的下放，使得社区不再是行政科层的神经末梢，而是为社区内部人员提供公共服务的载体。人们也不再与传统“决裂”，优秀传统文化被继承与发扬，并与当今现实相联结。

社区摆脱了单纯的地域属性，人们因为趋同性而自发地构成集合，追寻相似目标的满足。为了更好地地区分这种集合，通常按照最终聚集形成的地理区域进行划分。因而，在这一时期，行政区域仅为一个地理区划的实践状态，而非社区性质的决定因素。社区主体为了某些共同需求或被某种特质所吸引，从而聚集在一起形成社区，这种“聚合”带有因果性，各主体之间的相互作用又使社区作为一个小型“有机整体”不断地运动和“再生产”，从而带动新一轮“聚合”。譬如，政府在某不发达区域规划建设名校分校，家长为了给孩子提供良好的教育环境争相购买此区域住房，房价提升使得房地产商纷纷投资建楼，形成更大的居住圈。人群的聚集使得餐饮、书店等产业蓬勃发展，最终自发形成商圈，吸引更多社会组织入驻和消费者前来消费。人流量的增多促进了此区域的经济繁荣，但与此相伴的次生问题滋生，不匹配的公共服务系统引起当地居民不满，政府不得不注重该地区市政建设、治安保障等公共服务项的提升。政府加大投入最终形成良好的居住环境（公园等），又吸引更多有此需求的居民，由此循环发展。

三、重新找回社区：社区到底需不需要自治

（一）如何定义中国式社区

自社区概念出现以来，国外学者对其的定义便极为多样，大多为地域、价值与互动的排列组合。鉴于国内相关文献梳理与基础理论研究成果颇丰，本文不再赘述。国内学界对社区的定义一般围绕邻里与地理区域展开，加之官方政策文件对于社区的界定，社区的实践层面几乎与“居委会辖区”完全挂钩。相较于西方学界稍显单一且被局限于一定范围内的“行政区域”，有学者认为这是因为“社区”概念是

^① 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第31页。

^② 贺雪峰：《村庄精英与社区记忆：理解村庄性质的二维框架》，《社会科学辑刊》2000年第4期。

^③ 林尚立：《社区：中国政治建设的战略性空间》，《毛泽东邓小平理论研究》2002年第2期。

舶来品的原因。但事实上传统中国的宗族式血缘共同体完全可以被看作中国本土的“社区”，其概念单一的根本原因在于传统社会遗留下的政治文化影响过于强烈，以至于学界在进行概念界定时颇有约定俗成之意。现代中国的社区更像是一个历史与现代交融贯通的“新鲜事物”，它具有符合一般性社区的特点，又因历史文化和革命要素显得极为独特却毫无违和；市场经济与西方思想为社区带来新的气象，民主与协商的需求使得社区主体自我治理的诉求不断高涨，同时又经历现代中国“党领导一切”体制之下的再建构。所以，中国社区发展历程呈现一种不断重组再建构的过程，各种因素和矛盾性互相混杂。

上文提到，中国数千年的发展历程中充斥着自然灾害、战乱与人口迁徙，原本聚集扎根的农耕文明不断被打散重聚。在这一过程中，人们开始根据需求自主选择聚居，政府也乐于按照这种人口地理分布进行行政区划。同时，教育、医疗、就业等民生需求最终凝结为一种价值认同，此种认同促使不同的人汇聚于同一区域，而价值认同凝聚融合的过程就是社区精神的培育成长过程。

比之传统中国，当今社会特有的国家力量与多元民间主体共舞所体现的主体要素，党领导下的行政末梢与NGO的组织化关系所形成的体制要素，共同搭建出一个多治理主体的大戏台。而资源与责任分配的不均，则让“谁出钱”和“谁掌控话语权”的复次博弈与对谁负责、谁来负责拷问的戏码不断上演。因此，本文更倾向于通过社区的内生属性进行探究，并引入人类学中的“附近”（the nearby）概念来解释中国式社区。“附近”是项飙教授为应对“时间的暴政”所提出的一种社会空间概念，是一个不同立场和背景的人们在生活常态下频繁相遇的生活空间（a lived space），可以不断增加人们看到多维世界的的能力（capacities of seeing）。^①他曾多次强调，“附近”与“社区”有很大不同，“附近”是“变动不居且具有衍生性”的，而“社区”则“建立于稳定的成员身份与同质性之上”。^②也许是自幼在“单位制”的环境中长大，他似乎习惯于通过地域、户籍对中国的社会群体进行划分，这一特点在其著作《跨越边界的社区：北京“浙江村”的生活史》中尤为明显。从其文章与访谈中可以发现，他将“社区”定义为“受国家、资本和科技影响的行政单位、消费场所和数据来源”，这显然与本文社区自主内生聚合的观点背道而驰，这种对于中国社区的刻板印象也是本文意图找回“真正的社区”的原因之一。实际上，他对于“附近”的定义才是本文所构想的中国式社区。

根据项飙的定义，“附近”强调人的具体经验，以“我”为中心，是“我”与周围的人和事组成的社会日常网络联结；“附近”又是流动的，个人对于环境具有选择权，它承认当今社会的原子化，但又主张自发融入周边环境，在生活的“共时与交互”中消除陌生。简而言之，便是强调人周围的空间组成与个体对于生存环境的选择，这与徐勇将社区构成要素分为“地域性与认同感”^③有异曲同工之妙。严飞则将“附近”的属性总结为“空间性、社会性和情感性”，并认为“附近”是以自己为出发点，不断延展到社会网络中更多结点的方法论^④，这种描述与费孝通提出的“差序格局”在某种程度上几乎一致。而“差序格局”作为中国传统乡村社区关系结构，其逻辑在现代社会“熟人社区”的建构与社区共同体“人格化社会交往动机”的激发中仍被沿用，这也证明了传统中国遗留的遗传因子在现代中国基层社会的染色体中仍有体现，不可将传统与现代对立看待。因此，本文在对中国式社区的定义中引入“附近”一词，并非对概念的偷换嫁接或“形而上学”的空想，二者于内在逻辑上本就是相通的。

将“附近”与“社区”结合来看，社区里的每个人都是独特个体，拥有主观意识，个体与个体之间也存在异质性与流动性，但刻在中国人骨子里“群”的思想使得不同的人因某一同质需求流动至同一空间场域，不同个体的主观“附近”相互叠加，最终构成社区的雏形，政府的行政区划又给予了社区客观存在的身份。因此，既不能否认社区的同质性聚合，也不可忽略社区成员的异质性。辩证唯物主义认为一切事物都处于不断运动、发展中，而需求亦是如此，作为联系纽带的“需求”一旦断裂，就会造成个体的脱离。正如加诺威兹所言，个体总是倾向于从社区中寻求比他本人所能贡献得更多的东西。当社区无法满足他的需要时，他就会迁出这个社区。^⑤

① 严飞：《以“附近”为方法：重识我们的世界》，《探索与争鸣》2022年第4期。

② 项飙、张子约：《作为视域的“附近”》，《清华社会学评论》2022年第1期。

③ 徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2001年第3期。

④ 严飞：《以“附近”为方法：重识我们的世界》。

⑤ Janowitz M, *The Community Press in an Urban Setting*, Chicago: University of Chicago Press, 1967, p. 45.

综上所述，中国式社区是极为复杂的集合体，而相比于内涵的复杂性，其现实的复杂性更胜一筹。虽然当前“单位制”基本消失殆尽，但社区治理的内卷化却未曾降低。国家通过理念渗透与服务性渗透实现国家权力的再建构，通过程序渗透实现基层与国家意图融合下的有效治理，并通过组织渗透在基层寻找代理人。^①此场域中的社区既“受到自上而下国家行政体系管制”，又承载了社区居民与社会组织参与社会公共事务治理的意志，国家、社会、市场等多元主体在社区内部共同交织。其外形依托地理位置搭建，以满足政府基层治理触角延伸的边界原则，“相似需求”则是社区人口聚合的内在动力，并作为神经元串联起社区中的所有个体。在这一空间场域中，具有不同特质的个体相互联结组成一张具备现代公共属性的社会网络。所以，中国话语体系中的社区应被定义为：由若干社会群体内生性需求聚合而成，其空间场域由“附近”叠加并通过行政区划进行体现，在此场域范围内的社会活动中，多主体在保留异质性的同时秉持价值共识，受党组织整合以回应社区多元需求的社会共同体。

（二）理论争鸣：拨开思想混沌的迷雾

在对国家与人民关系价值维度的探索中，毛泽东指出，只有人民才是创造世界历史的动力。^②费孝通认为社区自治就是让居民自己来管理社区中的各种事务，从而在社区内创建一个适应于中国当前市场经济的、贴合居民具体生活的服务系统。^③陈伟东等认为，社区公共事务的多样性、差异性、复杂性需要多种制度安排和多元化组织与此相适应，但社区行政化逻辑却是政府将社区建设当成自己跳“单人舞”。^④可见，自治是社区的天然属性，推进社会主义民主建设中的社区自治既是现代中国转型中城乡社区治理制度创新的前提，也是现代政治文明价值彰显的常识。社区的自我治理不只是为了减少基层管理中居民对政府的依赖，还是新时代中国高质量发展的新需要，也是社会发展客观规律的必然结果。

需要强调的是，对社会自我调节的认可并不代表对国家权力的否定。在关于国家与社会关系的论述中，国外学界存在社会优先论与国家优先论两种观点，但国内学界却达成了一种默契，即“二元对立”在中国并不成立。在中国人的思维中，“国家”和“社会”从来就不是现代西方主流理论所设定的二元对立、非此即彼。^⑤中国自秦代以来就形成了以强大的中央政府为核心统领的国家治理体系，与此同时民间社会又保持了相当活跃而充满韧性的自治传统，形成了国家治理“大传统”与民间自治“小传统”并行不悖的治理特色。^⑥这是中华民族关于政治的“集体记忆”，是现代中国无法根除也无需根除的基层社会变迁轨迹中残存的传统中国历史文化遗产。如果“皇权不下县”是小农经济生产力不足的无奈选择，那么党建引领下的社区自治便是中国共产党对基层社会治理模式的一大创新。

政党在现代化国家的政治秩序建构与社会团结生成上发挥着关键作用。^⑦相较于西方政党利益同国家和人民利益的割裂与对立，由崇高政治理想指引、严格纪律规矩约束、强烈使命担当驱动、以为人民服务为执政宗旨的中国共产党^⑧，不仅具备超越科层的力量，其在领导基层民主政治发展中也具备被民众认可的合法性，这种合法性是经过历史考验、宪法赋权与价值认可的。以马克思主义为核心指导思想的中国共产党继承了其本质属性——“人民性”，这一属性决定了中国共产党的历史使命由人民所决定，也使得党不能脱离人民群众，相较于西方竞争性政党制度具有更有效的民主保障、更深厚的群众基础。^⑨在基层治理中党组织与基层自治组织互联互通，将“从群众中来，到群众中去”的“群众路线”执行彻底。所以，党对社区自治的引领是具有内在逻辑的，是党的政治权威与中国国体共同决定的。

（三）党建引领社区自治的逻辑与形态

如果将前述内容归结为党建深入社区的内生性原因，那日益多元的治理架构便是党建引领社区自治的现实原因。现代国家历经经济增长与社会转轨后，基层治理结构逐渐趋于多主体协同，其权力分布呈

① 侯利文：《行政吸纳社会：国家渗透与居委会行政化》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2019年第2期。

② 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1031页。

③ 费孝通：《当前城市社区建设一些思考》，《群言》2000年第8期。

④ 陈伟东、李雪萍：《社区行政化：不经济的社会重组机制》，《中州学刊》2005年第2期。

⑤ 黄宗智：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》2019年第3期。

⑥ 刘帅顺、吴军、尹德挺：《党建引领社会治理的学理基础、制度经验与深层机理》，《新视野》2023年第2期。

⑦ 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海人民出版社，2008年，第366—388页。

⑧ 薛君、曹胜：《全过程人民民主的价值意蕴和对人类政治文明的贡献》，《南京社会科学》2023年第10期。

⑨ 李俊斌、于鑫：《中国新型政党制度：历史背景、生成逻辑与实践启示》，《贵州省党校学报》2022年第3期。

现新的“政府-市场-社会”格局（如图1）。在此格局中，现代性国家权力指涉公共权力，即外交（会晤、谈判、交战等）和内政（立法、大政方针、政府治理、征税、国家资源分配、司法裁判等）两大权力体系，被称为“有形之手”；市场指涉私人权力，被称为“无形之手”；社会则指涉为第三域、NGO或NPO，李培林称其为“另一只看不见的手”。^①俞可平则将其更精确地概括为“公民社会（civil society）”^②，是独立于国家和市场的第三部门，即协助政府治理和公共服务供给的自组织领域。简言之，政府（国家权力代表）实现公平价值，负责提供公共物品和公共服务；市场（私人权力代表）实现效率价值，负责满足私人的差异化需求；社会（公民权利代表）实现自治价值，协助国家部分领域的管理和公共服务。虽然这种“三维框架”的权力介入可以有效克服单一依靠市场或政府的不足，但也带来了治理碎片化与分散化的难题，亟须一个打破上下壁垒与信息孤岛、实现流程再造的整体性运行机制。

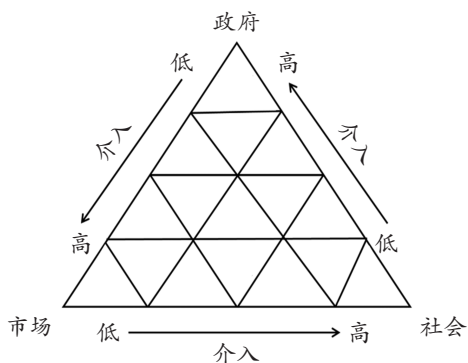


图1 “政府-市场-社会” 三维权力介入

党的十九届四中全会提出完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑的社会治理体系。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》进一步指出，在基层治理中“健全基层治理党的领导体制”“完善党建引领的社会参与制度”。党的二十大报告也强调，加强社区党建工作，推进以党建引领基层治理，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。从一系列文件可以看出，中央对于党建引领功能的设定与整体性治理所倡导的整体性、协同性理念高度契合。中国共产党不断发挥其主体优势，并谋求制度创新以强化治理的整体性。一方面，希望用“他治”弥补自治不足的缺陷；另一方面，又着重于社区单元的内生属性，形成针对性治理策略。

在党建引领社区自治实践中，基层党组织凭借其全方位的组织资源构建“一点多元”治理格局，以扭转社区治理“碎片化”的局面，通过政党力量对基层的渗透不断强化权威属性。这一过程奠定了社区党组织的领导核心地位，强化了基层党组织的政治引领功能。因此，基层党组织便能充分发挥其整合力量，通过在政府、市场、社会间构建合作治理平台，实现资源整合力量凝聚，在统合的同时相互联动配合。由此，本文构建党建引领社区合作治理模型（图2），借助同心圆表现党政的统合能力，这种统合通过渗透的形式与政府、市场和社会形成互联，通过科层组织链条与政府实现赋权与激励，通过政策工具在不破坏其内在调节能力的情况下实现对市场的监督，通过民主协商构建基层社会动员与响应体系。

1. 党建与政府的联动。现如今，多地社区基层组织仍是社区党组织与居委会一体化运作，社区党组织书记由居委会主任“一肩挑”。社区与街道、民政局、派出所及社区民警等关系密切，通过组织链接传递的行政赋权给予了基层党组织面对执法、财政等资源短缺的底气。在此过程中，社区虽承受了行政化的负面影响，但借助上级的政策支持和资源投入增强了自身治理权能。^③在政府对社区党建赋权时，社区党建的绩效考评也对政府科层起到正负向激励作用。不同于科层制中结果导向的固化考核，社区党组织根据不同治理任务和治理主体进行“选择性”“差异性”激励，通过层级化传导实现对党政部门的整合性动员。^④相较于物质激励，与党员干部“前途”直接挂钩的政治激励更能激发其工作动力。

2. 党建与市场的联动。市场对于社区的介入不只是社区物业、社区超市等一般性生活服务项目，在养老、文化、卫生等公共服务领域，政府也在有意识地引入市场机制。新加坡“邻里中心”社区商业模式便有效结合了国情，在为社区居民提供生活配套服务时延伸社区活动空间，营造了社区文化氛围。中国的社会企业也在逐步打破公益与商业“水火不相容”的局面，在沿海省份，尤其是上海、苏州等较发达城市，“邻里中心”已成为“社区+企业”合作模式普遍性实践，其提供的“专业化服务”填补了社区公共服务个性化需求的空白。但企业毕竟是遵循市场化运行的自主行动者，难免因为成本、利润等原

① 李培林：《另一只看不见的手：社会结构转型》，《中国社会科学》1992年第5期。

② 俞可平：《治理和善治引论》，《马克思主义与现实》1999年第5期。

③ 汤彬：《基于整合的协同：城市社区统合治理的实践逻辑》，《甘肃行政学院学报》2022年第2期。

④ 张丹丹：《统合型治理：基层党政体制的实践逻辑》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2020年第5期。

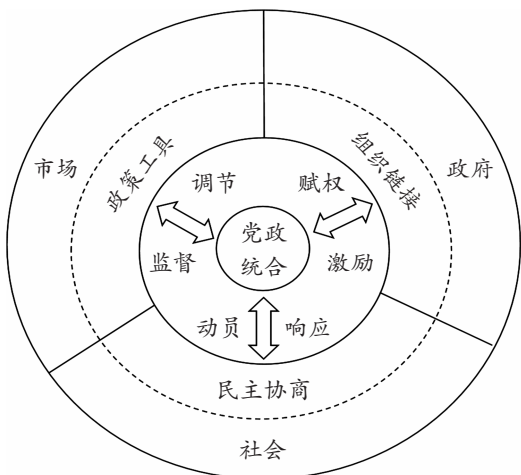


图2 党建引领社区合作治理的理论光谱

因导致商品、服务供给质量参差不齐。在市场介入社区治理相关制度尚未完善的情况下，社区党组织的监督便成了保证市场化服务落到实处的可行之策，通过监管介入与政策扶持调整营利企业与社区居民的利益关系，以形成企业服务民众的格局。尤其是，一些具有周边配套自主招商权的社区居委会可提前筛选，根据社区民众的需求进行个性化配置。

3. 党建与社会的联动。党建与社会的联动往往通过自上而下的动员与自下而上的响应实现。随着社会异质性增大，党建动员方式不断更新。首先，意识形态教育被更加看重，通过“党员”“积极分子”的模范作用引领群众，以身作则地指导社区群众参与社区治理，形成以社会主义核心价值观为中心的价值共识，将理论与实践不断结合。其次，随着数字化技术推陈出新，不断改进动员与宣传方式，借助公众号、视频号与微信群等“网络社区”宣传党的

路线、方针、政策，逐步实现对现实社会的延伸。并且，针对社区内部的居民群体开展相应活动，提升居民对于社区治理的参与程度，形成党组织与基层民众的互动。在社区事务的处理中，社区党组织也积极通过社区民主协商以增加决策执行的民主性与科学性，不断提升社会对于党建引领的响应程度。

综上所述，党建引领社区自治是一种社区多元主体在基层党组织统合下各司其职、协同配合的“共治”模式。但在各地当前的社区治理实践中，社区治理相关行政工作机制与政策不断推陈出新，而对如何加强自治却无从着手，其结果便是“一体多元”变成“一元治理”，不仅是对自治配合党建力量的削弱，还会从整体上影响党建的统合功能。强调党的引领不是否认自治，而是对社区自治提出了更高的要求。社区民主建设对国家政治民主化具有重要意义，社区中多元主体的联动和自组织法律框架内的自治治理创制实践，更有利于激发市场活力，保障社会健康良性运行，社区居民以目标需求为导向的多主体互助便于更精准地实现自我服务。正如博克斯所认为，今天的创新是一个以公民为中心的社会治理的复兴实验过程，社区治理中任何一个人都无法解决社区问题，吸引社区内的公民的参与至关重要。^①

四、中国社区自治的当代困境

社区自治作为党建引领社区治理的重要一环，是实现“社区治理共同体”的基础保障。在当前全面深化政府“放管服”改革和国家治理体系、治理能力现代化战略推进背景下，中国基层政府正致力于激发社区自治活力，试图打造政府、市场、社会等多元主体统一联动的基层社会治理新结构，并以打造“三感”社区（安全感、获得感和幸福感）为近期目标。但随着改革进入深水区、地方治理实践机制的间歇摇摆及社区资源禀赋的差异化 and 不断试错，社区自治的问题与冲突不断显露，这关乎基层治理现代化的质量问题，影响着国家治理现代化的脚步，因此对当前社区自治困境的归纳与理解意义重大。

（一）治理结构内卷

受权力传递属性的影响，国家治理结构往往呈金字塔形，当下中国的治理结构便是以“领导一切”的中国共产党为核心的“一核多元”模式。自党的十八届三中全会首次提出“社会治理”理念以来，“基层治理”作为其核心不断被赋予新的内涵。中国也一直试图打破国家与社会的二元对立结构，将“社会治理”作为“国家治理”的下位概念去处理社会治理的理论与实践问题。^②

“内卷”一词最早被杜赞奇应用于政治领域，以描述国家仅靠复制或扩大原有行政机构来扩张其行政职能。社区治理中的内卷指国家过于依赖自上而下的行政权力对基层进行干预，使得基层治理系统更像是政府行政层级的衍生物，导致基层治理运行存在一种“策略主义”。中国计划经济时期的基层运行

① 理查德·C. 博克斯：《公民治理：引领21世纪的美国社区》，孙柏瑛等译，北京：中国人民大学出版社，2014年，第12、109页。

② 张文显：《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》，《法商研究》2020年第2期。

机制已不必赘述，高度集中的权力体系与国家对社会、市场的全面干预决定了社区自治仅为纸上空谈。但在改革开放后，在突破了市场经济与社会主义理论对立的今天，社会、市场力量仍未与行政权力达成平衡，在很多地区政府仍是“掌控全局”的存在，造成这种内卷情形的原因是政府扮演角色的错位。

目前，国家对社区自治的定义已经非常清晰，但仍有地方政府将自身角色定位为“领导者”而非“指导者”，在基层建设中通过下达目标、定量考核等行政化手段指挥街道、居委会“抓”工作。这种工作方式看似高效实则完全违背社区建设的价值观，本应作为居民自治组织存在的居委会成为“一根针承受千条线”的新行政层级，承受了不该承受的考评压力。在此环境下，社区居民自然而然地将自己排除在社区治理之外。被当作政府层级纵向末端、社区治理唯一主体的居委会无法通过横向协同进行治理，只能通过行政化手段运行，热衷于“向上汇报”而非代表居民利益，基层治理结构的天平面临倾斜。

（二）社区“弱集体行动”

社区自治建立在民众日臻成熟的权利意识之上。“自我管理”的实现是政治民主最深刻的愿望^①，这是一种理性的自我支配。随着社区居民受教育程度提高，公民权利意识与公共诉求急剧增强，对社区治理与公共服务的质量要求不断增加，但伴随着的却是与“治理共同体”要求完全不匹配的集体意识。

集体意识概念由埃米尔·涂尔干提出，他认为集体意识是社会成员信仰和情感的集合，是个体在集体层面形成的共识，构成了其自身生活体系。^②中国以往建立在“机械团结”基础之上的单位制社会已经逐步解体，以社会分工为基础的“有机团结”型社会亟待建立。而社区作为一个内部同质性较高的社会单位，居民本应具有较强的集体意识。但在当前的社区治理中，多数居民只作为自治的“看客”而不参与其中，民众在日常事务的处理中也过度依赖政府（甚至邻里纠纷都要报警处理），致使政府被繁杂的社区事务所束缚，居民自治组织形同虚设。公共精神的乏力造成了现阶段社区自治内生性动力不强，“治理精英”对资源的瓜分使得普通民众被挤离于社区治理中心之外。当代年轻人对内卷的反感与“佛系”生活的流行又造成社会原子化的进一步加深，缺少居民参与的自治车轮陷入泥潭。

曼瑟尔·奥尔森曾指出，理性的个体因自身利益的需要不会为了实现群体的利益而采取行动。^③在社区公共服务的内源性供给中，“利己主义”的存在致使社区居民常常采取“搭便车”行为，而原始社区形态的固化使得消弭“搭便车”行为的成本极高。个人理性无法有效转化为集体理性，没人愿意打破现有的“纳什均衡”。“一个和尚挑水吃，两个和尚抬水吃，三个和尚没水吃”，这种“责任分散效应”对社区自治的影响几乎是毁灭性的。在社区日常事务的处理中，社区居民想要表达异议时，往往迫于主流价值观或舆论压力欲言又止，形成“沉默的螺旋”。社区自治源自集体却又迷失于集体行动的困境中。

（三）自治主体缺位

社区自治虽是一种协同治理模式，但也需要一个权威主体承担公共责任。社区居民委员会作为《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》承认的权威性组织，在社区治理中并未起到预想中“承上启下”的协调作用，而造成此种情形的原因为行政与民主双重授权的缺失。在基层治理的纵向关系中，对民主化建设的误解使得地方政府不愿让居委会借用过多行政权威，在下放职能时并未赋予相应权力，社区居委会作为衔接政府与社会的纽带，只有管理运行之义务，没有资源支配之实权。权力的悬浮与激励手段的缺失导致居委会在群众层面的响应度不高，政府不得不通过发号施令式介入来推动工作。

当然，社区自治的权力不仅来源于国家，更需要借助对多元社区组织资源的汲取转化，形成制约与互补，以此协调处理社区内部事务。但这种权力的实施需要配备相应政策法规来保障有序运作，制度供给一旦缺失，社区自治就如无根之木，运行上的任何偏差都会导致秩序崩塌。目前，现有的法律法规仅仅呈现出一种宏观上的支持，没有详尽的实施细则。模糊化的权力边界致使社区自治中多方势力纠缠不清，在具体的社区治理实践中仍存在许多涉及交叉管理或无人负责的空白（抑或模糊）地带。^④

^① 以赛亚·伯林：《自由论》，胡传胜译，南京：译林出版社，2003年，第199页。

^② 埃米尔·涂尔干：《社会分工论》，渠东译，北京：生活·读书·新知三联书店，2000年，第42页。

^③ 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，陈郁等译，上海：格致出版社，上海人民出版社，2021年，第2页。

^④ 靳永翥、莫桂芳、赵远跃：《“智慧信任”：数字革命背景下构建基层社会共同体的新动力——基于贵阳市沙南社区的个案分析》，《中州学刊》2020年第1期。

同时,仅靠自上而下的行政授权并不能提升居委会在社区治理中的权威。“体制身份”是一把双刃剑,极易导致依赖与失信两种极端。在社区自治实践中,权威与自治并不互相对立,与其说居委会需要在社区治理中树立权威主体地位,不如说需要增加社区居民对其服务能力的信任程度。但在现实中,社区居委会仍以上级指派任务与绩效标准为目标导向开展工作,即便其内容与居民实际需求完全不符,这就导致居委会难以与社区居民进行深层良性互动。社区居民对于居委会这种在他们眼中“高高在上”的组织机构,与其打交道时常常抱有天然的戒心,再加上居委会在处理社区事务时常常是“大事化小小事化了”的“和稀泥”态度,进一步加速了社区公信力的流失。群众认可的缺失使得居委会难以同时肩负起回应国家与社会的责任,社区治理多方主体因缺少协同各自为政,社区自治陷入沼泽。

(四) 自治孵化成本高昂

社区自治作为一种理想的治理状态,意味着社区内部居民的自我组织、资源的自我供给、矛盾纠纷的自我化解、公共服务的自我提供。目前,学界对于地方自治可以降低中央的监督成本^①,是一种“管理成本较低的体制创新”,这一点基本达成共识。但在中国当前社会环境下的实际操作中,要想根除“单位制”遗留思想,完成社区从管理到自治的转变,还存在着巨大的成本。

一方面,城市人口流动性增大使得组成同一社区的居民常来自不同地域,拥有不同风俗习惯,传统中国“熟人社会”中以宗法习俗为指导的自治手段在此失效。在社区治理中,民众普遍缺乏对社区自治的了解,在社区事务治理中无法有效运用合理合规的手段程序。再加上“逃避思维”作祟,人们较难达成集体认同,要想发动全体居民协同推进社区建设,要花费极大人力物力进行大面积知识普及与民主协商。社区规模与居民参与规模的不匹配增加了自治参与成本,成本增加又导致居民参与规模减小,形成恶性循环。同时,基层干部素质良莠不齐,囿于岗位待遇低、权力小等原因,虽然国家通过选调等进行激励,但高水平人才仍不愿到基层工作,久而久之,基层组织特别是街道与社区的工作人员普遍都是年纪较大的“老油条”。本该代表居民利益的他们在基层时间长,通晓人情世故,在工作中习惯对上推诿,对下扯皮“打太极”,在利益偏好影响下对政策有独特的“利己式”诠释。基层官员不作为加上民众竞相“闹大”的激进诉求方式使社会层面出现的矛盾冲突不断“扩大再生产”,引发更多的社会问题。^②对此,政府需要耗费大量精力去收拾烂摊子。要想根除此类问题,就必须推进建设社区自治文化,统筹多组织多部门协同联动,盘活社区,提升服务水平。然而,要推进这一系统工程,各种成本显然巨大。

另一方面,当前城市社区存在划分不科学、治理机制不完善等问题。“枫桥经验”虽作为社会治理的经典案例被广泛推行,但其特有经验却难以完全复制,实践指导的缺失使得具体实施过程中时常出现模式固化的现象。改革中最常见的情况就是多方权力在同一地域相互交织,导致权力打架和分工模糊。社会资本缺少有效引导,社会组织在社区中扎根的深度广度不足。基层治理组织对社区资源的统筹调度缺少经验支持,资源储备量呈两极化,要么无法提供满足社区居民需求规模的公共服务,要么溢出过多,造成人力与服务的浪费,加剧自治成本。

五、基层治理现代化背景下如何使社区自治高质量运转

目前,中国的社区自治体制并不健全,也面临诸多困境。随着中国特色社会主义进入新时代,现阶段社会主要矛盾已化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在生产力更新换代的同时,如何有效有序推进基层民主自我变革,因地制宜、因势利导社区自治实践创新,实现基层治理现代化并达成“善治”目标,是当前亟待解决的问题。因此,本文从创新自治体制、健全法治保障和打造智慧社区出发,探寻契合人、物、环境高质量发展的解决方案,以保证社区自治高质量运转。

(一) 形成高质量自治体制

长远来看,社区建设的最终目的是实现社区自治与社会主义民主。但市场经济尚存在诸多隐患,社会层面也未建立起成熟的自治体系。只有坚持“人民至上”,不断探寻政府、市场与社区权力的最佳配置比例,才能实现社区治理有效,形成“全生命周期”多主体协同服务,生成社区自治有序结构。

1. 厘清政府介入边界。坚持社区建设中的自治导向,并非否认和弱化政府的作用,相反,对政府

^① 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

^② 韩志明:《行动的选择与制度的逻辑——对“闹大”现象的理论分析》,《中国行政管理》2010年第5期。

的要求更高。过度的权力介入易引起边际效益递减,造成资源浪费与自治倦怠。而政府一旦彻底抽离,薄弱的民主基础又无法支撑社会治理这艘巨轮。因此,政府介入社区自治时需注意边界,既不能大包大揽,也不能冷眼旁观,而要适度主导,要基于法定职责厘清政府行为边界,明确政府主导、政府动员等具体领域。在深化社区自治改革过程中,政府要引导社区发展方向,为社区自治营造良好环境,提供相应政策、人力、财政支持,在公共事务处理中时刻保持界限。作为一个重要变量,政府支持程度应随公共意识与社区资源的变化而适时调整,是一个从“保障”到“协助”,“监督”再到“放开”的过程。

2. 形成自治主体多元合力。社区作为联结政府官员与社区居民的“最后一公里”,身上是带有行政标签的,要提升社会治理整体效能,须发挥社区自治主体的协同作用。当前社区治理中主体关系互动异化造成社区自治主体的二元隔阂^①,社区协同治理难以开展。作为社区共同体最主要成员的居民与“独立于政府的第三方”——社会组织缺少互动,人们拥有民主权利却不懂得如何去使用,需要大量体制外权威精英对社区组织进行重构和多元整合,自主治理和多元协同、公共参与才是基层民主的自带特质。

以“全心全意为人民服务”为宗旨的中国共产党天然具备强大领导力与向心力,拥有以“党同人民群众的血肉联系”为纽带的治理权威。^②因此,以群众路线为根本工作路线的基层党组织通过生活化接触,能够引导区域内党员、群众更加主动融入社区^③,在社区自治中充分发挥引领思想和激活治理效能的作用。党的二十大报告强调,健全基层党组织领导的基层群众自治机制。这就要通过设立基层党组织,依靠党员示范作用带动整体积极响应社区治理活动,推动“共建共治共享”社区自治建设。同时,基层党组织可以有效发挥辐射功能,建立社会组织党建网络,整合区域资源,培育公共服务型社会组织。党同人民群众本身就是一体的,基层党建引领所形成自治主体多元合力,是打牢自治基础的关键。

(二) 健全高质量法治保障

法治若缺少民主,难免沦为少数人的特权;民主若缺少法治,往往会走向极端无序,二者本就相辅相成。有序推进民主,关键在于制度,制度确保“权为民所有”“权为民所赋”“权为民所谋”和“权为民所用”。^④在此,可将社区治理中涉及的制度保障分为“硬法”与“软法”,以此阐释中央与地方如何通过围绕“全面依法治国”同频共振,健全法治保障,提供法治服务,推动社区自治高质量运行。

1. “硬法”规范治理。所谓“硬法”,是指那些需要依赖国家强制力保障实施的法律规范。^⑤最早关于基层治理的法律是国家1954年颁布的《城市居民委员会组织条例》《城市街道办事处组织条例》。1989年又通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,经2018年修订后沿用至今。在过去的三十多年里,中央与地方陆续在《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国人口与计划生育法》及各地方性立法中增加关于社区治理的条例内容,为社区治理提供了一定法律依据。但作为建立于集体选择之上的社区自治,需要更加完备的规则配套体系来支撑民意表达、规范公共权力运行。

相较于中国社区自治发展速度,《城市居民委员会组织法》等法律法规仍显滞后,一些法律条文与中国社区建设的顶层设计相悖,这使得社区自治建设时常遇到障碍。这就需要国家层面迅速健全法律体系,修缮法律条文,在制度上保障社区自治的基本权利。尤其是,针对社区居委会等社区自治组织,应细化程序性规定,填补立法空白,让各治理主体在产生矛盾冲突时有法可依。在居民权利的表达式中,应制定相关法律保障社区自治组织作为民主载体,能够科学规范地行使选举权、监督权和诉讼权。

2. “软法”统筹兼顾。所谓“软法”,是指那些效力结构未必完整、无需依靠国家强制保障实施、但能产生社会实效的法律规范。在中国古代社会,受差序格局的影响,乡、里等基层组织通过各地习俗、宗法礼节形成自治。而当前的社区不再是以往的“熟人社会”,习俗信仰不同、信任因子缺失造成社区认同感较低,在社区公共事务的处理中难以达成共识,所以在社区自治中需要具有更高民主协商性

① 闵学勤:《社区自治主体的二元区隔及其演化》,《社会学研究》2009年第1期。

② 王浦劬、汤彬:《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析》,《管理世界》2020年第6期。

③ 曹海军:《党建引领下的社区治理与服务创新》,《政治学研究》2018年第1期。

④ 俞可平:《沿着民主法治的轨道推进国家治理现代化》,《求是》2014年第8期。

⑤ 罗豪才、宋功德:《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》,《中国法学》2006年第2期。

的软法，以减少管理过程中出现的对抗和冲突。^①同时，国家层面的法律因标准性和同质性，无法完全契合各地的民风民俗，所以亟须各地区联合治理主体，因地制宜，有针对性地制定社区治理相关规范性文件，实现“软法”与“硬法”的有机衔接，让社区治理中不存在法治的死角。

社区“软法”与当地风俗、族规并不等同，在制定过程中需要遵循以下原则：第一，以尊重人权、保障“主权委托者”最基础的民主权利为前提，在“软法”制度条文中一定要体现社区自治中公共资金监督使用的简单透明性、公共精神塑造的示范引领性、有违公序良俗行为劝诫的足够警示性。第二，明确社会组织责任义务以避免职责空白，使社会组织能依法有序协助政府从事特定公共服务，保证慈善活动与志愿者服务的绩效。第三，“软法”必须是社区各治理主体在法律框架内多次协商产生的，是各治理主体都要承认、遵守的共同规则。

（三）创新高质量智慧社区

随着数字时代区块链、物联网等新技术不断涌现，中国全要素生产率激增，社会治理变革随之加快。党的二十大报告强调，要加快建设网络强国、数字中国。社区智慧化是新时代基层治理高质量发展的要件，以信息技术实现社区交互式、精细化治理已成为未来社区发展形态。“智慧社区”是指运用信息技术变革社区居民的社会关系、生活空间以实现新的社会治理和服务模式。^②在中国，智慧社区的建设发展仍相对滞后。一是因为智慧社区建设对城市基础设施与信息化程度要求较高，二是建设后的运营维护需要大量经费支持。况且，智慧社区建设缺乏统一标准，典型案例也不具备代表性，如何发挥其效能也对社区治理主体提出了巨大考验。所以，必须明确智慧社区建设发展的核心导向与基本支撑。

1. “人本”导向技术赋能。高质量智慧社区并非简单的技术赋能，过度追求数字化只会加深“数字鸿沟”，容易激化技术工具与社会需求之间的矛盾。所以，智慧社区的核心导向在于“以人为本”。

所谓“以人为本”，就是基于法律法规，辅以公序良俗，以社区需求为导向，建立契合社区需求的数字化公共服务供给体系。显然，技术应用往往因技术开发标准限定，无法满足用户的多样化需求，唯有借助市场实现技术与需求的自我适配，社区才能依据自身条件（如社区规模、人口密度、地理位置等）选择合适的开发运营商，实现智慧建设的精准定位。此外，商业化介入产生的“技术扩散”效应也可推动技术创新进步，促进社区商业结构自主优化，政府只需加强引导监督，拓宽参与机制，有针对性地制定相关政策即可。同时，“人本”导向的智慧社区建设也为服务型政府打造提供了全新思路，公共服务本就具备“非排他性”，而治理工具的数字化有利于突破空间限制，促使社区公共服务的范围不再被限制在物理空间，而是以人为节点实现跨区域联动，确保社区公共服务的全覆盖。

2. 数据集成助力精准服务。精确化与人性化程度是衡量智慧社区公共服务供给质量的重要指标，而服务精准与否则在于数据支持是否全面。因此，在提高数据统筹、运算能力的同时，也要加速数据统筹融合，推动信息处理集成平台建设。虽然伴随着城市网格化进程的加快，社区已经建立了较为详细的信息网络，但其内部复杂的环境很容易使得各条块间产生信息孤岛。在当前的数字化建设中，政府部门与社会机构仍处于各自为政的状态，大量的人力、精力都被耗费于搜集重合信息，不仅加剧治理成本，还导致数据资源的碎片化，社区在“智慧化”的过程中出现整体功能小于局部功能之和的现象。

因此，政府应当从顶层设计出发，通过构建核心统筹框架、创新数字集成体制机制、加强制度保障等方式促进数据资源的整合。通过以政府为中心、以网络为媒介的蛛网式协同架构，有效并联多层次单位，搜集一切可用信息，实现数据互联互通的规模化、规范化与标准化。在加强引导与风险控制的同时，有意识地采取政府统筹、服务外包的“委托制”，以减少政府运营维护成本，提高数据资源整合效率，并加快健全数据资源与信息隐私相关立法，通过法治规范大数据库的建立，在牵扯到利益纠纷、隐私侵犯等问题时做到有法可依。

（责任编辑：陈 果）

^① 罗豪才、苗志江：《社会管理创新中的软法之治》，《法学杂志》2011年第12期。

^② 田毅鹏：《“未来社区”建设的几个理论问题》，《社会科学研究》2020年第2期。