

以培育社会资本为路径构建城市社区治理共同体：基于国际经验的比较研究

王新松 付云翠 杨若辰*

【摘要】建设人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体，是我国在社区层面提升社会治理效能的重要内容。有效的社区治理共同体建设是以社区成员对社区事务具有责任感以及对社区具有认同感和共同价值观为前提的，社会资本的培育和积累对于社区认同的提升能够起到积极作用，因而能够促进社区治理共同体的建设。本文以中国、纽约、东京和新加坡的城市社区治理为案例，从组织网络、民主协商和科技支撑三个维度，探讨社会资本的形成过程如何影响了社区治理共同体建设。比较分析显示，在不同的国家与社会关系模式下，以社会为主导的社会资本形成过程更有利于促进居民有效参与、提升社区信任和凝聚力。然而，在社区建设发展初期，国家仍需要发挥一定主导作用，通过扶持社会组织的成长促使其发挥民主协商的功能，从而提升社区成员的认同感和促进社区治理共同体建设。

【关键词】社会资本；社区认同；社区治理共同体；国际比较

一、引言

党的十九届四中全会公报提出建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，这既是加强和创新社会治理的目标，也是确保社会安定有序的手段。社会治理的重心在基层，因此建设社会治理共同体的关键在于社区层面，也就是建设社区治理共同体。在党委领导、政府负责、法治保障和科技支撑的基础上，打造以民主协商、社会协同和公众参与为特色的社区治理共同体，有利于将矛盾纠纷化解在基层，推进社区公共事务的协商解决，这与党的二十大报告所提出的以促进群众诉求表达、为群众提供精细化服务从而提升治理效能的社会治理目标一脉相承。

建设社区治理共同体的关键是实现各治理主体对社区的认同。如滕尼斯对共同体的描述，共同体的成员有着共同的价值观和传统，有着共同的朋友，存在着“我们”或“我们的”意识^①。我国社区治理经过二十余年的发展，在制度建设、资源投入、多元共治等方面都取得较大成绩。同时，

* 王新松，北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授；付云翠，北京师范大学社会发展与公共政策学院；杨若辰，北京师范大学社会发展与公共政策学院。本文系教育部人文社会科学一般项目“中国特色社会主义政治发展道路的比较政治学意义研究”（编号：21YJAZH090）阶段性成果。

① [德]滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，北京大学出版社，2010年版，第45页。

随着经济持续发展和社会结构的不断变化，当前社区治理也面临着挑战，一方面是社区承载着庞杂的行政职责，另一方面是居民在个人权利意识提升的同时对社区的责任意识仍有所欠缺^①，表现为社区成员对社区的认同感不足。二者共同导致基层自治组织单向度实施的自上而下的政策任务无法与居民需求准确匹配^②。因此，建设共商、共治、共享的社区治理共同体，其本质是实现“权利与职责共享共担的‘价值共同体’”，主要目标是共同价值的构建^③。

当前对社区治理共同体建构的研究主要集中在制度创新层面，特别是在完善社区治理体系、理顺政府和社区组织关系^④、开展社区营造^⑤、践行市场化社区运作方式^⑥等建构路径上。然而，推动基于“认同”的社区治理，还需要重视社会资本的培育。社会资本相关理论告诉我们，通过构建基层组织网络为社区成员开展社会交往提供平台条件，鼓励彼此就共同关注的议题展开协商，从而建立居民间信任和包容，培养共同解决问题的能力，这些都有利于增强居民的公民意识并提升对社区的认同度。帕特南对意大利的研究发现，北部的居民因频繁地参加各类社团活动使其具有更高水平的社会资本存量，对公共事务参与热情更高^⑦，从而为有效应对公共事务挑战、维护社区稳定和谐奠定基础。

以培育社会资本为路径推动社区治理共同体建设，仍需要结合体制机制的因素。社会资本的形成过程是国家与社会互动的过程，国家为社会资本的形成提供制度基础，社会资本的培育也促进了国家治理效能的提升。社会资本多大程度上由国家和政党的引领下产生，或是由社会中自发形成，这与各国的政治体制紧密相连，并无统一模式。在不同的国家与社会关系模式下，社会资本如何培育产生、又如何有利于社区治理共同体建设，是本文关注的核心问题。本文基于国际比较研究，选取纽约、东京、新加坡三座城市作为典型案例，并将中国城市社区治理经验放在国际语境中，探究各国在城市社区层面的社会资本培育特征和社区治理共同体的建设路径。本文既试图在学理层面对社区治理共同体建设展开探讨，也期望通过国际比较对我国未来的社区治理共同体建设实践提供一定的启示和借鉴。

二、社会资本视角下的社区治理共同体概念框架

社会治理共同体“是一种关系相对稳定的群体，群体内成员遵照互动协商和权责一致等原则来共同解决治理难题、实现治理目标”^⑧。社会治理共同体在社区层面的体现，即社区治理共同体，通过多主体间利益关系的协调、制度的规范化运行以及价值共识的凝聚来形成“多元主体联合体”^⑨，其主要目标是促进各主体间协作行动^⑩，这需要以社区成员对社区事务具有责任感和认同感

-
- ① 王星：《利益分化与居民参与——转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向》，《社会学研究》2012年第2期。
- ② 关爽、郁建兴：《国家主导的社会治理：当代中国社会治理的发展模式》，《上海行政学院学报》2016年第2期。
- ③ 尹栾玉、隋音：《村改居社区治理共同体的构建路径探析——以北京市昌平区霍家营社区为例》，《社会治理》2022年第2期。
- ④ 许宝君：《城市社区治理共同体构建：一个实践类型的分析框架》，《求实》2023年第4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 许晶、赵麟斌：《治理共同体：自组织嵌入城市社区建设的当代塑造——基于福州市公园社区复园里1号个案的实证研究》，《福建论坛（人文社会科学版）》2020年第3期。
- ⑦ [英]帕特南：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社，2001年版，第156-170页。
- ⑧ 郁建兴：《社会治理共同体及其建设路径》，《公共管理评论》2019年第3期。
- ⑨ 李永娜、袁校卫：《新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径》，《云南社会科学》2020年第1期。
- ⑩ 陈艾、陈伟东、张彩云：《协作行动：建设社会治理共同体——以湖北省第六届社区公益创投大赛为分析对象》，《社会科学动态》2020年第12期。

为前提。因此,如何推动居民建立共同价值观并形成社区认同,是构建社区治理共同体的重要议题,而社会资本的培育和积累对于社区认同的构建可以起到重要的作用。

从社会资本的视角对社区治理进行研究现已较为成熟。以信任、网络和规范为主要特征的社会资本,有利于制度的运行和社会秩序的构建,在参与分配和统合社会资源的过程中能够增进个体与群体利益,创造更大的社会价值^①。科尔曼认为,社会资本作为社区治理运转的润滑剂^②,能够通过多元化的行动提高社区资源利用能力,从而提高社区治理的绩效水平^③。Berger通过调查表明,在瑞士伯尔尼的低社会资本存量地区居民普遍对合作和遵守规范的预期不太乐观,而在高社会资本存量地区更容易促进繁荣和合作^④。方亚琴、夏建中认为社区社会资本为当前我国城市社区治理所面临的“弱参与”困境提供了更具包容性的视角^⑤。李东泉、方浩依据在成都市X街道得到的问卷调查数据指出社会资本在促进社区治理和社会融合方面具有中介作用^⑥。

当前在社会资本视角下对社区治理展开的研究主要着眼于制度运行、治理质量等方面,对于共同体建设方面的关注尚显不足。社区治理虽然与共同体建设不可分,但是后者更加强调社区认同的构建。社会资本通过促成社区成员的信任与合作,有利于提高集体行动能力、增进社区的凝聚力,为建设社区治理共同体提供内生动力^{⑦⑧}。例如刘敏基于深圳市宝安区的调查发现,普遍互惠规范以及横向居民参与网络的构建能促进个人信任转化为社会信任,进而构建社区治理共同体^⑨。丁红玲强调社会资本可通过培养共同的兴趣爱好、开展多元化的社区活动等方式促进社区学习共同体、社区生活共同体的形成,进而有利于在互帮互助和相互信任中构建社区治理共同体^⑩。本文基于社会资本对社区认同和共同体的促进作用,进一步探究在不同国家与社会关系模式下的社区社会资本的培育过程和路径。

社会资本的培育得益于组织建构、民主协商、科技支撑三个方面的发展。组织建构是社会资本培育的基础保障。志愿性社团内部成员之间日常的联系互动、非正式的邻里协作以及社区层面的正式集体合作行动都是社会资本不可忽视的来源^⑪。从中国经验来看,党和政府为社会资本的培育和积累提供了诸多平台^⑫,依托基层党建建立起院落级别的党组织、议事会和居民自治委员会,形成了促进社区融合的“三驾马车”式组织结构^⑬。

① 黄海平、杨艳秋:《“新熟人”关系:社会资本视角下城市社区治理的实践探索》,《南方论刊》2023年第6期。

② 俞可平:《社会资本与草根民主——罗伯特·帕特南的〈使民主运转起来〉》,《经济社会体制比较》2003年第2期。

③ 姜振华:《社会资本视角下的社区治理》,《河南社会科学》2005年第4期。

④ Berger J. Social Capital is Associated with Cooperation and Indirect Norm Enforcement in the Field: Behavioural Evidence From Switzerland, *European Sociological Review*, 2023-6-26.

⑤ 方亚琴、夏建中:《社区治理中的社会资本培育》,《中国社会科学》2019年第7期。

⑥ 李东泉、方浩:《社会资本视角下社区治理促进社会融合的实证研究——以成都市肖家河街道为例》,《重庆社会科学》2019年第7期。

⑦ 燕继荣:《社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新的理论解释》,《天津社会科学》2010年第3期。

⑧ 吴灵璇:《社会资本视角下“村改居”社区共同体治理研究——以Y社区为例》,硕士学位论文,华中师范大学,2020年。

⑨ 刘敏:《社会资本视阈下的社区治理共同体构建——基于深圳市宝安区的调研》,《特区实践与理论》2017年第1期。

⑩ 丁红玲:《社区学习共同体的社会资本属性与社区治理》,《中国成人教育》2018年第23期。

⑪ 方亚琴、夏建中:《社区治理中的社会资本培育》,《中国社会科学》2019年第7期。

⑫ 张洪武:《社会资本视角下的社区治理分析》,《党政干部学刊》2022年第12期。

⑬ 李东泉、方浩:《社会资本视角下社区治理促进社会融合的实证研究——以成都市肖家河街道为例》,《重庆社会科学》2019年第7期。

民主协商是社区社会资本培育的必要环节。组织建构旨在搭建促进社区成员之间互动与协商的平台，协商活动将不同利益主体纳入这一对话平台，在互动过程中有利于建立成员间的信任和互惠意识，进一步增进居民对社区的认同。反过来，社会资本的积累也会进一步提升协商的水平与质量。例如当社区中存在利益差异性冲突，社区成员可以基于信任互惠、团结合作的情感基础，以协商沟通的方式探寻共同利益与个人利益之间的平衡。此外民主协商还强调居民通过充分行使话语权来达成价值共识，这有助于提高居民对公共政策的认同感^①。

此外，科技手段正在被很多国家应用于公共治理中^②。科技手段打破了治理主体间互动的时空限制，不仅有利于降低治理主体间的互动成本，促进互动关系与模式的转变，也有助于识别和回应社区需求^③。虽然有学者指出互联网技术发展所催生的一系列高科技产品可能会减少邻里之间面对面互动的机会，但从整体情况来看，信息通讯技术为治理主体提供了更多的参与渠道和沟通交流平台^④，不仅丰富了人们之间的沟通方式，也使得社区超越其物理边界^⑤，为多元治理主体参与公共事务提供了更广阔的空间。

社区治理共同体的建构需要基于社区成员的价值认同，而社会资本的培育有助于社区凝聚力和认同感的提升。因此，在实现社区治理共同体建设的直接目标之前，需要先实现社会资本增长这一间接目标。对社会资本相关文献的梳理表明，组织建构、民主协商和科技支撑三方面因素对社会资本的发展具有重要作用，同时需要注意到，国家与社会关系的模式决定了社会资本的生成动力和过程。在社区治理发展初期，政府的行政力量可以在促进社会资本增长方面发挥重要影响^⑥，促进建立多元主体的治理模式^{⑦⑧}。在社区发展较为成熟的国家，以社会力量为主导而形成的社会资本和社区认同感，能够使社区治理共同体的建设具有可持续性。基于以上，图1反映出以培育社会资本为路径建设社区治理共同体的分析框架，该框架为接下来对纽约、东京、新加坡和中国城市社区治理共同体建设的国际经验比较提供了分析思路。

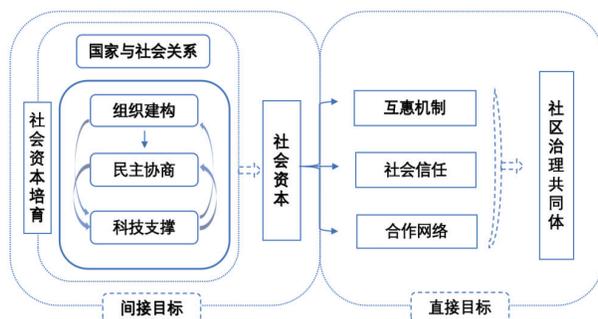


图1 社区治理共同体建设路径

- ① 黄建宏：《协商民主与社区治理的理论契合及实践形态》，《广东行政学院学报》2017年第2期。
- ② 郁建兴：《社会治理共同体及其建设路径》，《公共管理评论》2019年第3期。
- ③ Huang B, Yu J. Leading Digital Technologies for Coproduction: the Case of “Visit Once” Administrative Service Reform in Zhejiang Province, China. *Journal of Chinese Political Science*, 2019, 24(3).
- ④ 关婷、薛澜、赵静：《技术赋能的治理创新：基于中国环境领域的实践案例》，《中国行政管理》2019年第4期。
- ⑤ González-Bailón S. Networked: The New Social Operating System, *Information, Communication & Society*, 2015, 18(12).
- ⑥ 孟祥林：《我国社区治理的三个向度：制度创新、社会资本建构与社区共同体塑造》，《新疆财经》2019年第4期。
- ⑦ 吴海红、郭圣莉：《从社区建设到社区营造：十八大以来社区治理创新的制度逻辑和话语变迁》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2018年第2期。
- ⑧ 孟祥林：《我国社区治理的三个向度：制度创新、社会资本建构与社区共同体塑造》，《新疆财经》2019年第4期。

三、社区治理共同体建设的主要国际经验

本文选取美国纽约、日本东京和新加坡市为例对社区治理共同体建设的国际经验进行分析,并将之与中国城市的社区治理实践相比较,主要出于三个方面的考虑。其一是中、美、日、新四国都在城市社区治理共同体的建设方面做出很多努力,但也不同程度面临挑战,这对于我们理解社会资本的培育过程如何影响到社区认同以及社区治理共同体建设,提供了有益的差异性经验材料。第二,四个国家的国家与社会关系模式不同,并体现在社区层面的组织建构、民主协商和科技支撑方面,例如美国、日本在社区自发的组织建设以及民主协商方面有更明显的特征,中国和新加坡在自上而下的民主协商方面有诸多努力,此外对科技手段的运用也体现出各国制度环境的不同,这些对于我们观测、分析以及比较社会资本的培育过程提供了宏观的解释视角。第三,尽管各国的制度不同,但是通过对国际经验的比较分析,仍然能够发现各自有益的实践经验和对困境的突破路径,这为我国城市社区治理共同体的建设提供了有益的经验借鉴。

(一) 纽约

作为美国最为繁荣的城市之一,纽约的社区建设相对比较成熟,也反映出美国的社区治理体系特征。自1915年提出“社区发展”的概念之后,美国在1960年代兴起了“社区治理”和“公众参与”的概念。这一时期,美国通过缩减地方财政、推进第三方力量提供社区服务等措施,形成了以“第三方组织为主要实施主体,社区为主要治理单元,市民为主要参与主体”的社区治理模式^①。1970年起,作为由社区代表管理的非营利组织,社区发展公司开始崛起并促进了政府、社区组织与银行、企业等主体的合作,为社区发展带来了更多资金支持。1990年,美国为了促进社区各类组织的协同合作,推出了新社区项目,通过在每个社区建立专门机构的方式来引导居民参与社区活动。经过几十年的发展,美国社区治理逐渐形成了政府监督引导、社会组织等第三方力量主导实施、社区公众广泛参与的形式,社区治理展现出高度的自治性。

1. 组织建构

纽约的社区组织结构主要包括社区委员会、社区非营利组织、社区志愿者和社区居民四部分。社区委员会是存在于每个社区的官方基层组织,参照“市议会——市政管理者”(Council-Manager Form)^②模式成立。根据《纽约城市宪章》,社区委员会每月至少举行一次委员会会议、一次听证会,其职责涵盖了解社区居民需求、促进政府与居民间的沟通与协调、制定社区规划、评估和监督社区资金项目等多个方面。社区委员会还建立了履行各种职能的专业委员会,例如,纽约皇后区第三社区委员会就由行政委员会、健康和社区服务委员会、教育委员会等20个专业委员会组成^③。总的来说,社区委员会对于社区的规划体现为提供广泛的政策性引导,但直接的资金支持较少,难以开展实际行动,因此其作用是有限的。

此外,纽约的每个社区还拥有众多非营利组织,为社区提供各类社会服务。20世纪80年代以来,美国非政府组织在数量、规模、活动领域、影响力等方面都大幅提升^④。在社区层面,这类组织通过协助居民表达意见、自主开展活动改善社区环境、加强社区基础设施建设、提高社区服务质

① 边防、吕斌:《基于比较视角的美国、英国及日本城市社区治理模式研究》,《国际城市规划》2018年第4期。

② 郑晓东:《美国城市社区自治的现状与趋势》,《浙江学刊》2008年第5期。

③ 罗艳:《社会组织参与社区公共服务的实践与启示》,硕士学位论文,华东政法大学,2012年。

④ 王名、李勇、黄浩明:《美国非营利组织》,社会科学文献出版社,2012年版,第19页。

量等，成为培育社会资本和促进社区治理高效运转的重要力量之一。同时，纽约庞大的志愿者队伍也促进了社区治理效能的提升，社区的非营利组织通过为居民提供志愿服务平台、发布志愿信息等方式鼓励居民以志愿形式参与社区自治。例如，纽约皇后区第三社区的“街区行动组”通过邻里居民、小企业主相互帮助的方式，为本社区居民提供社区治安服务和困难人群救助等服务^①。

2. 民主协商

美国居民的基层民主协商基于镇民大会制度（town hall meetings）的传统，乡镇居民通过镇民大会这种直接民主形式参与到集体利益决策中。与镇民大会类似，城市社区采取社区听证会来进行协商决策，议题主要聚焦于社区预算、社区福利、教育、医疗等方面。通常在涉及居民重大利益问题的解决或决策前，由社区委员会召集，社区居民、政府代表等参加，并设有公众代表发言和公众作证环节^②。居民通过社区听证会对社区议题表达个人意见或公开辩论，增强了居民对社区事务的责任感和公共精神的培养，也有助于促进公民间尊重和信任的建立，推动社会资本的培育。此外，非营利组织等社会团体也在社区民主协商过程中发挥重要作用，这些组织代表居民与政府或其他社会组织进行协商以共同解决问题，或是联合起来形成利益集团就一些重大问题与政府进行讨论商议，政府也会邀请利益集团进行协商并致力于达成共识，由此有利于推出社区居民具有高度认同感的政策，并有利于政策的执行^③。

3. 科技支撑

纽约市在运用科技手段为居民提供公共服务方面走在世界前列，科技手段不仅大幅提升了服务递送效率、提高了居民满意度，也有助于提升居民对政府的信任，进而激发居民参与社区事务的热情。纽约于2019年提出了2050年成为国际智慧城市的“One NYC 2050”战略^④，此后智慧社区的理念逐渐覆盖到政务服务、社区医疗、城市建设、交通运输、文化建设等多个领域^⑤。例如NYC 311系统使居民能够通过电话、网络、社交媒体及APP随时向政府反馈意见，投诉社区环境、卫生、供暖等问题，政府也会高效解决问题。在社区医疗方面，“健康纽约App”通过健康服务地图为市民提供全面、具体、实时的在线公共卫生服务设施信息，帮助社区居民开展健康监控和疾病康复等工作^⑥，切实提高了社区医疗服务递送效率。在社区文化方面，纽约市皇后区公共图书馆开设社区数字记忆“Queens Memory”项目，通过搜集皇后区居民的个人口述历史、照片和生活记录等信息并保存到项目网站上，有利于强化居民的社区归属感和认同感^⑦，促进社会资本的累积。

（二）东京

日本传统上有着个体效忠于超越家族的社会团体的社会规范和注重社区集体利益以及邻里社会

① 罗艳：《社会组织参与社区公共服务的实践与启示》，硕士学位论文，华东政法大学，2012年。

② 王堃、张扩振：《西方地方治理中的协商民主制度构架》，《学术界》2014年第6期。

③ 高红、杨秀勇：《西方国家非营利组织参与社区治理的理论与实践逻辑》，《天津行政学院学报》2018年第3期。

④ 《纽约：智慧城市如何在“算法”与“公平”之间寻求平衡》，腾讯研究院网，<https://www.tisi.org/17291>，访问日期：2023年8月3日。

⑤ 徐静、边婷婷：《城市信息化国际比较研究——以纽约、东京、香港为例》，《国际城市规划》2014年第5期。

⑥ 肖华斌、郭妍馨、王玥等：《应对高温健康胁迫的社区尺度缓解与适应途径——纽约清凉社区计划的经验与启示》，《规划师》2022年第6期。

⑦ 余昕红、许春漫：《美国公共图书馆构建社区数字记忆的实践与启示——以纽约市皇后区公共图书馆“Queens Memory”项目为例》，《图书馆学研究》2022年第11期。

关系的“共同体意识”，然而随着现代化进程的不断推进，传统的社区意识也受到冲击。因此，日本政府通过鼓励非营利组织发展来刺激居民参与社区公共事务的积极性。以东京为例，作为日本第一大城市，其基层治理经历了由政府主导型模式向多主体协调参与、市民广泛参与的混合型治理模式的转变。

1. 组织建构

东京市在社区基层既有町内会、自治会、社区营造研习会等具有官方背景的组织，也有各类非营利社会组织，为社会资本的培育提供了组织基础。町内会最早可追溯到明治维新时期的社区自治组织，其职能分为对内的居民自治和对外的行政辅助，对内包括调节邻里关系、维护和建设町内基本公共设施等职能，对外包括传达政府行政指令、协调政府与民众的关系等方面^①，它与地方政府职能互补，共同服务社区建设^②。

自20世纪90年代阪神大地震后，东京政府和公众进一步认识到了社会组织的积极作用，政府开始制定相关政策法规来对社会组织的发展进行监督、协调和引导并为其提供物质基础^③，由此大量非政府组织和非营利组织开始涌现，涵盖社会福利、教育、养老、环保等各个方面。其中有些组织依靠政府提供的资金和技术支持来促进社区环境、服务和文化等方面的改善，有些组织为动员和组织公众的社会力量提供技术和资金支持，发挥政府和企业不可替代的作用^④。这些社会组织通过各类活动促进了邻里合作和集体行动，逐渐形成合力并与政府展开协商和竞争，在此过程中推动了社会资本的培育^⑤。

2. 民主协商

在基层组织网络的基础上，东京社区民主协商的渠道也比较丰富。町内会通过意见书、资料汇编和举办听证会等方式向政府行政部门反馈居民需求意见，帮助居民更好表达和维护自身的利益。诸如儿童委员会、灾害对策委员会、学区联络协议会等各类社会组织也为居民参与民主协商提供了重要平台，这些平台的构建既有利于促进居民福利水平的提升，也鼓励了居民对社区事务的参与^⑥。随着互动和协商程度的加深，居民的参与意识和社区认同感也有所强化。

3. 科技支撑

日本在利用科技手段推动社区治理方面也做出了很多努力。东京市于2010年开始推广智慧社区的建设，致力于在日常生活、社会福利、电子政务、应急管理等方面为居民提供便利^⑦。为促进居民的社区参与，政府通过官网提供政策信息并征集社区议题，居民可使用官网平台进行投票。平台一体化使政府与居民的互动更加平等，增强了居民对政府的信任以及居民参与公共事务的积极性。此外，东京市对住宅建筑材料的智慧改造使得家庭能够通过太阳能实现能源自给自足，在此基础上，通过构建独立共享的社区能源管理系统将各家庭联结在一起，实现了富余能源的家庭间传

① 刘培功：《新型城镇化视角下边缘社区包容性治理研究》，博士学位论文，苏州大学，2018年。

② 卢学晖：《日本社区治理的模式、理念与结构——以混合型模式为中心的分析》，《日本研究》2015年第2期。

③ 曹克兢、吴松涛、吕飞：《日本社区营造经验及其对我国公众参与的启示》，《低温建筑技术》2022年第1期。

④ 王名、李勇、廖鸿等：《日本非营利组织》，北京大学出版社，2007年版，第59-75页。

⑤ 边防、吕斌：《基于比较视角的美国、英国及日本城市社区治理模式研究》，《国际城市规划》2018年第4期。

⑥ 呼连焦：《共建共治共享目标引领下的城市社区协商治理研究》，博士学位论文，东北师范大学，2019年。

⑦ Granier B, Kudo H. How Are Citizens Involved in Smart Cities? Analysing Citizen Participation in Japanese 'Smart Communities', *Information Polity*, 2016, 21(1).

输，这种能源合作网络拓宽了居民的联结方式，也有助于建立共同体意识和提升社区凝聚力^①。

（三）新加坡

新加坡政府于1991年提出构建包括“国家至上、社会为先；家庭为根，社会为本；关怀扶持，同舟共济；求同存异，协商共识；种族和谐，宗教宽容”五项内容的“共同价值观”^②。为了实现高度的社会凝聚力，新加坡在社区层面充分发挥社会组织的力量以促进社区成员和社会群体的互动。

1. 组织建构

新加坡的社区组织形态较为多元化，既有政府垂直管理的各类基层组织，也有社会组织和社团，共同形成了“网络化”的社区管理和服务模式^③。人民协会作为政府的职能部门对社区基层组织进行管理，以此架起政府和居民之间沟通的桥梁^④。在人民协会的指导下，公民咨询委员会、民众俱乐部、居民委员会等制度化的社区基层组织通过开展多样化的社区活动，促进了公民参与并在这一过程中实现了民意的上传下达。同时，在良好的社区基础设施支撑下，诸如健身中心、乡村俱乐部、基督教青年会、托儿中心等涉及日常生活的各类组织^⑤也得以开展更多类型的社区活动，不仅进一步丰富了社区居民的业余文化生活，也为居住在同一组屋区的居民提供社会互动、跨群体对话和相互了解的机会，有利于增进理解和包容^⑥，为社会资本的培育奠定坚实的组织基础。

2. 民主协商

在加强民主协商以培育社会资本方面，除社区基层组织发挥重要作用以外，新加坡还采取了其他政策措施来为民众参与公共事务提供平台。例如2002年新加坡政府发起“跨种族和宗教会议圈”活动，并建立了包括华人发展援助委员会、门达基、新加坡印度发展协会、欧亚联盟在内的自助团体系统^⑦，均有利于增进群体间接触和理解。2012年，新加坡政府又推出了全国对话会，在全国对话委员会、社会组织、对话会协导师三层组织系统的保障下，通过线上线下发布信息、线下分组讨论、负责人回应总结、形成书面报告以及探讨反思这五项流程，为民众提供了与政府面对面交流的机会，不仅使民众能够更好地了解政策方向，确保决策过程的相对公正透明，也有利于实现“让人人都有机会发言和聆听”这一初始目标^⑧，使得社会资本在参与和互动的过程中得以积累。

3. 科技支撑

新加坡积极探索如何将科技手段嵌入社区治理，期望利用技术手段进一步提升民众的生活品质，并在此过程中增进民众对于社区的认同。自2014年9月新加坡建屋发展局推出智慧市镇框架以来，越来越多的智能技术被引入社区建设之中。例如土地管理局邀请公众与科技团体合作研发的“OneMap IdeaWorks!”及其系列关联活动，为技术专家、数据分析专家、社区、公共机构、学

① Gao W, Fan L, Ushifusa Y. Possibility and Challenge of Smart Community in Japan. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2016, (216).

② 徐国冲：《社区公共价值的实现机制：基于新加坡的比较分析》，《上海行政学院学报》2022年第2期。

③ Chua V, Koh G, Tan E S. *Social Capital in Singapore: The Power of Network Diversity*, Routledge, 2020, pp.24-32.

④ 李林：《新加坡“智慧岛”建设经验与启示（连载三）》，《中国信息界》2013年第5期。

⑤ 袁方成、耿静：《从政府主导到社会主导：城市基层治理单元的再造——以新加坡社区发展为参照》，《城市观察》2012年第6期。

⑥ Pearl L. *Society for the Comparative Study of Society, History(US). Comparative Studies in Society and History* Cambridge University Press, 1983, pp.178-193.

⑦ Chua V, Koh G, Tan E S. *Social Capital in Singapore: The Power of Network Diversity*, Routledge, 2020, pp.24-32.

⑧ 吕元礼、张彭强：《全国对话会与新加坡协商式民主》，《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2015年第5期。

生、个人及团体提供了广泛合作的平台,不仅有利于汇集群体的智慧推出可解决社区多方面问题的备选方案,也有利于提升社区内居民参与热情以及加深互动程度。与此同时土管局还推出手机版OneMap,试图综合解决社区、环境、卫生和交通等多方面问题^①。另外,新加坡社区事务署及资讯通信发展管理局联合开发的“一联通”新网络平台,通过与居民手机下载的特定APP相连,使居民足不出户就可以在手机上对社区问题提出反馈意见,以及与其他居民及时沟通交流^②。

四、中国城市社区治理共同体建设经验

为建设具有高度凝聚力和认同感的城市社区治理共同体,我国各地区都在积极探索社会资本的培育路径,但由于社区建设发展相对较晚,社区治理仍旧面临着居民参与性不高、认同感不足等问题^③。

(一) 组织建构

我国的城市行政管理架构经过不断调整,形成了当前的“两级政府,三级管理,四级网络”的模式,即在市、区两级政府基础上建立市、区、街道办事处三级管理体制,强调市、区、街道办事处、社区居民委员会的服务职责^④。基层政府在社区治理和社会组织网络搭建中发挥了关键性的引领作用,特别是近年来加强了对基层党建工作的依托。例如北京市通州区Z镇在镇党委统筹下建立了接诉即办党支部、南北融合发展联合党支部等功能型党组织,还成立了枫桥式警务室、“老赵事务所”“四老协会”、退伍老兵义务服务队、读书会、志愿团队等基层组织,是比较典型的党委领导的基层治理体系^⑤。还有的将市场化运作方式嵌入社区治理,例如成都市X社区通过成立成都H和M服务有限公司,来解决社区服务供给不足的难题,此外又设立了社区公益基金及其相对应的资金监管制度来确保市场机制运行的可持续性^⑥。

(二) 民主协商

加强基层民主协商是进入新时代我国社区治理的重要特征。党的十八大以来,中央和国务院先后出台了《关于加强城乡社区协商的意见》和《关于加强和完善城乡社区治理的意见》等涉及基层民主协商的文件,逐步将“全过程人民民主”的理念嵌入基层治理工作中。根据2022年民政部的统计数据,全国超过70%的县(市、区、旗)围绕社区内事务开展了灵活多样的协商活动^⑦。例如陕西省西咸新区S社区通过设立“邻里议事坊”为政府、社区、群众三者间的沟通搭建平台,秉持“居民事居民议”“居民事居民决”的原则,加快了车辆停放、小区供暖、小区停水等一系列社区问题的解决。然而,由于长期以来政府在社区事务中起到主导作用,民众的协商意识和能力仍有所欠缺。

① 邓华贵:《土管局邀公众与科技团体合作研发应用解决社区等问题》, <https://www.zaobao.com/news/singapore/story20170721-780599>, 访问日期:2023年8月27日。

② 宋慧纯:《社会事务署试验用科技减少对人力依赖》, <https://www.zaobao.com/realtime/singapore/story20160930-672534>, 访问日期:2023年8月27日。

③ 史云贵:《当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考》,《上海行政学院学报》2013年第2期。

④ 费孝通:《居民自治:中国城市社区建设的新目标》,《江海学刊》2002年第3期。

⑤ 《推进“三大三强”张家湾镇召开接诉即办工作总结推进会,130余个集体及个人摘得荣誉》,北京通州发布公众号, http://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MzIxMDIwNjY2Mg==&mid=2247913224&idx=1&sn=2081aff50472a5df157233569645f27f&chksm=976e5a1a0176cb7c31dd13a23ea3c0e6199e420cbeb97e44afa5cdf5126c3daf3c9b869b1b8#rd, 访问日期:2023年6月3日。

⑥ 陆军:《营建新型共同体:中国城市社区治理研究》,北京大学出版社,2019年版,第89-114页。

⑦ 张大维、邓华:《全过程人民民主视域下推进社区协商的本质属性、发展形态与建设路径》,《中国社会工作》2023年第13期。

缺，基层民主协商过程中“政府推动大于居民自主”的现象仍较为突出^①。

（三）科技支撑

我国各地都已逐步展开利用科技手段促进社区治理的实践，各地的做法虽有不同，但总体思路一致，即通过搭建线上沟通平台来缩短政府与居民之间的物理距离。例如成都双流区针对居民投诉渠道分散、部门业务交叉复杂、诉求办理缺乏有效监督等情况，探索了“融媒+问政”模式，通过构建“一网尽收尽办”平台体系，将人民网“领导留言板”、12345市长热线、问政四川、麻辣社区等11个诉求渠道整合在一起^②，使居民能够通过“云上双流”手机APP来反馈各类社区问题。相类似的，深圳市宝安区通过“掌上小程序”“微心愿”等平台的建设，以及在社区张贴“书记/主任信箱”微信二维码的方式，促使居民直接向社区、街道反映诉求^③，有利于减少沟通成本，提升参与效率。此外，AI智能设备也开始用于协助巡街、排查安全隐患等方面^④，进一步提升了社区治理的智能化程度。

五、城市社区治理共同体建设的国际经验比较分析

以上案例显示出各个城市在社区治理共同体建设方面都具有鲜明的特征，同时，在社会资本的培育过程以及社区认同的提升方面，各城市也存在一定的差异，这不仅与社区层面的组织建构方式、民主协商过程以及科技支撑的结合度等因素有关，也与国家与社会关系的模式有紧密联系。表1对本文所选取的四国城市社区治理共同体建设经验进行了比较和总结。

表1 社会资本视角下四国城市社区治理共同体建设经验总结

国家/城市	组织建构	民主协商	科技支撑
美国纽约	1. 政府主导的社区委员会职责范围较窄，作用有限。 2. 社会组织和志愿者团体数量多，自治性强。	1. 社区听证会定期开展民主协商，居民能够参与社区重大事项决策。 2. 社会组织形成利益集团参与社区重大事项的政策制定。	1. 政府建设各类信息和智慧平台促进信息公开、提升公共服务递送效率。 2. 利用科技手段促进社区认同方面仍有待提升。 3. 特色：社区记忆项目。
日本东京	1. 町内会等基层政府组织仍发挥治理职能。 2. 非营利组织蓬勃发展，激发居民参与热情。	1. 町内会等基层政府组织通过听证会和书面材料汇编等方式向政府反馈居民需求，促进居民的意见表达。 2. 社会组织提供了针对特定事务的协商平台。	1. 政府建设各类信息和智慧平台促进信息公开、提升公共服务递送效率。 2. 利用科技手段促进社区认同方面仍有待提升。 3. 特色：居民通过能源共享的新形式形成互联互通。

① 宋庆华：《中国基层社区协商民主的原则、特点和发展方向》，《社会与公益》2021年第4期。

② 《双流区突出体制机制赋能构建智慧治理体系》，成都机构编制公众号，http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=Mzg4MTYyNDEzOA==&mid=2247497010&idx=3&sn=5cfd1b272e68a2dcd2fcff9368765153&chksm=cf61a017f81629014fec23e8747197d139b40ba01aad4ca868ef69c77db081cb0b929c53e54b#rd，访问日期：2023年4月21日。

③ 《宝安：大力发展“智慧社区”，让居民生活更美好》，宝安先锋公众号，http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MjM5MzY5NjE2NA==&mid=2649997283&idx=1&sn=48ed375d41cc23d6f8f41f4a8aa87580&chksm=be940f2889e3863e1fc3a68e5e64caa68367941c1811fc48b9a7e63e3b762091b466267d3fb4#rd，访问日期：2023年2月16日。

④ 《博·览|智慧民政建设：宝安区聚力“国字号”智慧社区共享共治向未来》，博拓咨询公众号，http://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzAwOTU1MDEwNQ==&mid=2689212004&idx=2&sn=7363aff0a9de7559c90d0623eca84ec5&chksm=bee35e128994d704985282514c462455da4f945c863fb591f6097b02435030349ab630228df#rd，访问日期：2023年2月20日。

（续表）

国家/城市	组织架构	民主协商	科技支撑
新加坡	1. 基层组织网络严密；人民协会作为国家职能部门对社区基层组织进行管理。 2. 社会主导的社区组织比较多元化，对激发社区活动起到一定作用。	1. 国家主导开展了形式多样的协商对话平台和活动。 2. 社会组织也在增进群体间接触和理解方面发挥了作用。	1. 政府建设各类信息和智慧平台促进信息公开、提升公共服务递送效率。 2. 利用科技手段促进社区认同方面仍有待提升。 3. 特色：鼓励居民参与促进社区治理的科技平台建设。
中国	1. 党和政府在社区治理和社会组织网络搭建中发挥了关键性的引领作用。 2. 社会组织虽有所发展，但受行政力量主导，缺乏自主性。	1. 基层协商总体由基层党政主导，社会组织参与主动性不足。 2. 居民参与协商的积极性和效能有待提高。	1. 政府建设各类信息和智慧平台促进信息公开、提升公共服务递送效率。 2. 利用科技手段促进社区认同方面仍有待提升。 3. 鼓励居民利用科技手段反映社区问题。

就国家与社会关系模式在社区发展中的体现而言，中国和美国处在光谱的两端。美国的社会治理表现出很强的自治性，社会组织在社区服务和诉求表达等方面发挥了重要的作用，尽管政府提供一定的资源，但社会组织从社区基金会等其他渠道获得较多支持。此外，社区居民总体认为个体参与社区事务的权利不应被国家过多干涉，社区事务应由社区居民来推动解决^①，并进一步在解决和互动的过程中增进了社区认同，促进了社会资本的产生。同时，也因为社会组织数量众多，信息相对庞杂，居民在参与过程中较难形成统一的关键性意见，特别是在美国社会阶层、族群分化不断加剧的情况下，政府主导的不足不利于维护社会上的公平正义。

在中国的社区治理共同体建设中，党和政府发挥了重要的引领作用，社区发展目标皆由国家主导推进，社区治理的各类资源主要由地方政府提供，社区工作人员承担较多行政任务。尽管近年来在社区层面新增了社工组织、志愿者组织等各类组织，但基层政府与社区组织之间仍表现为上下级关系，社区社会组织相对缺乏自主性，社区居民对其认同感和参与积极性总体不高，使得这类组织所能发挥的民主协商功能有限。由于缺少建立社区层面横向网络联结的机会，居民间难以形成交流互动，对彼此缺乏认同，对社区难以建立起责任感和主人翁意识。然而，考虑到我国的城市社区发展起步较晚，现阶段由国家对社会治理和社会组织发展进行引导仍旧具有一定的必要性。

在光谱的中间是东京和新加坡的国家与社会关系模式。以东京为代表的日本城市社区一定程度上延续了传统上的社区意识，但是社会经济的发展也对传统意识带来冲击。从组织结构上来看，町内会等政府主导的社区组织所能发挥的作用变得有限，作为补充，日本通过各项立法为社会组织的发展提供了合法性，使其在社区治理中发挥的作用极大提升，从而形成了政府引导、社会组织 and 社区居民积极有序参与的多主体协调参与模式。但是老龄化问题日趋严重、年轻人承受的工作压力不断加大等社会问题都对居民参与社区事务的动力构成制约，不利于社区社会资本的发展。

新加坡的社区治理模式在党政主导方面与中国有相似之处，这与新加坡建国时人民行动党需要在社区开展大量工作从而与左翼政党竞争的历史有关。建国后人民行动党持续对社区工作投入大量资源，其对社区基层组织的 management 表现出国家法团主义的特征，在给予基层组织一定的政治参与空间的同时又保证了参与的可控性，从而有利于实现稳定的国家与社会关系^②。与中国不同的是，除了国家主导的社会组织外，新加坡也鼓励和扶持各类具有自治性质的社团和志愿者组织发展，这类社

① 郑晓东：《美国城市社区自治的现状与趋势》，《浙江学刊》2008年第5期。

② 王新松：《国家法团主义：新加坡基层组织与社区治理的理论启示》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2015年第2期。

会组织可以从社区基金会获得资源，所开展的事务也更加贴近社区居民的兴趣和需求。国家主导类的组织和自主类的组织相结合，保证了社区的稳定，同时也增进了居民的参与意愿，促进了社区社会资本的产生。但同时，随着经济的不断发展，也要看到新加坡所面临的贫富差距扩大、族群矛盾显现、新老移民隔阂等问题，为社区治理共同体建设提出了新的挑战。

在科技支撑社区治理共同体建设方面，四个国家的城市在利用科技手段促进公共服务的可及性和便利性方面做出很大努力，在发挥社会组织的功能和促进民主协商方面成效并不明显。中国的城市社区治理在促进社会参与方面表现相对突出，各地开始普及市长热线、问政平台、扫码提交诉求等方式，缩短了居民和基层政府间的距离，居民的公共参与以及日常问题的有效解决有利于促进居民对政府的信任。但同时，当前科技手段主要用于促进居民和政府间的沟通，在促进居民之间的沟通互动方面还有所不足，因此对于社会资本在社会信任和互惠维度上的培育，效果仍旧有限。

六、结语

社区治理共同体的构建是未来我国基层社会治理的重要方面，对于维护基层稳定和谐与提升治理效能具有重要意义。建设社区治理共同体的核心是在居民中建立社区认同，形成共同价值观，从而做到人人有责、人人尽责、人人享有。换言之，社区治理共同体的构建要回应的是“谁的社区”的问题，只有当居民真正建立“我的社区”的意识，治理共同体才能落到实处。本文提出建设社区治理共同体需要强调培育社会资本的重要性，即在社区层面建立社会网络，促进居民沟通互动，形成居民间的社会信任，促进居民的有效公共参与，从而有利于建立居民对社区的认同和社区凝聚力。通过对纽约、东京、新加坡和中国的城市社区社会资本的形成进行比较，从组织网络、民主协商和科技支撑三个维度展开分析，本文展示了培育社区社会资本的国际经验及其对于促进社区认同的重要性。通过国际比较分析，我国在社会资本视角下建设社区治理共同体方面有以下几方面经验值得借鉴。

第一，在坚持党建引领、政府指导原则的基础上，鼓励多种类型的社区自组织的发展。国际城市的治理经验显示自治性的社区组织在社区服务提供和居民诉求表达等方面能发挥关键作用，原因是组织的自主性使得社区居民与之心理距离更近，参与意愿更高，并在参与过程中逐渐发展出“社区事务应由社区居民解决”的理念。同时，社区自组织的类型可以多样化，就培育社会资本而言，无论哪种自组织都能够在不同程度上促进居民间的持续互动并培养包容、互惠和志愿精神。例如文体类组织和活动对于建立认同有着直接的影响，在我国农村地区广泛开展的“和美乡村篮球大赛”不仅是一项民间娱乐赛事，也对当地居民的属地认同产生了较大影响，促进了各地群众的凝聚力，这对于城市社区发展具有借鉴意义。

第二，将自上而下与自下而上的民主协商有机结合。居民自主参与社区事务并寻求合作解决的过程更能够反映居民的真实需求，从而更有利于政府有针对性地进行回应。因此，一方面有必要采取积极措施拓宽民主协商的参与渠道，突破由社区居委会发起和举办社区活动的单一形式，广泛引导社区自组织开展各类形式的议事活动。另一方面，在街道和社区主导的民主协商平台中可以引入社区自组织的参与，并将自组织的协商建议纳入民主协商平台的议程中，实现自上而下和自下而上民主协商内容的对接。

第三，更有效地利用科技手段支撑社区自组织发展，推进民主协商。在这方面，国际城市的

治理经验显示出科技手段在促进社区社会资本和社区认同方面有很大的潜力可以挖掘，其中一个重要启示是科技手段除了用于增强政府和居民之间的信息对称以外，更重要的是通过技术赋能促进居民间的沟通与合作，建立居民间的联结，形成居民间的共同价值和共同体意识。

最后，社会资本的形成受到各国国家与社会关系模式的影响，当社区建设发展处于初期以及社区群体需求差异程度较大时，国家仍需要发挥一定的主导作用来扶持社会组织成长并促使其发挥积极作用。通过国际比较可知，中国的城市社区治理共同体建设仍需立足于中国国情，继续发挥党建引领和政府主导的作用，但同时也应进一步培育社会组织的自主性，并通过法治方式约束社会组织权义务，逐步增加具有自主性的社会组织的规模、加强社会组织的能力建设，以及搭建居民主动参与公共事务的平台，从而提升居民的社区认同感和凝聚力，发挥社区治理共同体对于促进基层和谐稳定的功能。

Building the Community of Urban Grassroots Governance through Nurturing Social Capital: An International Comparative Study

WANG Xinsong FU Yuncui YANG Ruochen

[Abstract] Building a community of urban grassroots governance in which everyone fulfils their responsibilities and shares in the benefits is an important aspect of enhancing the efficiency of social governance at the community level in China. The effective construction of a community of urban grassroots governance is reflected in the recognition and common values of various governing entities towards the community. This article emphasizes the importance of social capital in building a community of urban grassroots governance and, through international comparisons using cases from New York, Tokyo, Singapore, and China, explores how the cultivation and formation process of social capital under different state-society relations models affects the construction of a community of urban grassroots governance from three dimensions: organizational networks, democratic deliberation, and technological support. Comparative analysis shows that the cultivation of social capital varies according to the models of state-society relations. The process of social capital formation led by society is conducive to effective citizen participation, promoting community trust and cohesion. However, in the early stages of community development, the state still needs to play a certain leading role in building community identity and facilitating the construction of a community of urban grassroots governance, by supporting the growth of social organizations, encouraging them to engage in democratic deliberation, and promoting the use of technological means.

[Key words] Social Capital; Community Identity; Community of Urban Grassroots Governance; International Comparison

（责任编辑：朱瑞 责任校对：张青青）