
双轨制到嵌入式：“村改居”

社区基层组织转型研究

——基于绍兴市 S 社区的治理实践

张丹丹¹

【摘要】政府主导实现的“村改居”社区，因治理体制急剧转型，必然要面临村委会和居委会双重治理主体长期并存的局面。S 社区的治理实践表明，“村改居”社区双轨制治理存在着居委会行政化程度较高、村委会功能定位不清、社区自治组织虚化等治理困境。在此基础上，本文提出居委会统筹、村委会协助和社区居民参与的嵌入式治理结构。从双轨制向嵌入式转型，能够整合多元主体间的结构性冲突、重塑多元主体间的权责边界，为“村改居”社区基层组织转型提供路径创新。

【关键词】组织转型 多元主体 协同共治 双轨制治理 嵌入式治理

【中图分类号】F29K1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-05-0079(09)

一、问题的提出

改革开放的四十年，是我国城市化高速发展的四十年。国家统计局数据显示，中国的城市化率从 1978 年的 17.8% 迅猛发展至 2018 年的 59.58%。我国的城市化路径主要包括农民自发性城市化和国家主导式城市化，^[1]其中前者是指产业结构调整和资源配置效率大力吸引生产要素向城市积聚，个体农民家庭通过劳动力非农化就业实现进城买房，后者是指“土地财政”促使地方政府积极地实施城市扩张政策，“村改居”社区因土地征收实现整体性的就地城镇化。两股城市化浪潮是推动中国经济增长的持久动力。

“村改居”是中国城镇化进程中所特有的现象。^[2]在城乡二元社会结构中，农民自发性城市化是农村先进生产要素单向度的“趋城性”流动，是源于城乡差距的市场化要素流动，只有精英农民才能实现个体性和分散性地进城，而国家主导式城市化是城乡一体化背景下的城市发展策略，是城镇化进程中地方性的制度实践，形成整村推进式的城市化。“村改居”是将城市周边区域或乡镇下属村建制实施“农转非”，在户籍管理制度上将农村村民成建制地转为城市居民，在土地所有性质上将集体所有成建制地转为国家所有，在基层自治组织上将村民委员会成建制地转为居民委员会。因此，“村改居”是一种过渡型社区，^[3-4]在基层行政建制单位转型以后处于“亦城亦乡”的转型阶段。^[5]

关于“村改居”社区的既有研究主要集中在农民集中居住区的结构功能分析、社区身份认同和社区秩序重构等，^[6-8]但对“村改居”社区基层组织结构转型的研究较少。正因为“村改居”社区“亦城亦乡”的过渡形态，目前学界对“村改居”社区治理主体制度化变迁的研究存在三种认识论，其一是村委会功能“延续论”，即“村改居”社区仍然按照传统的村庄治理模式，实行

¹作者简介：张丹丹 博士研究生 武汉大学社会学院 湖北武汉 430072

基金项目：本文系国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”（编号：18ASH002）及国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”（编号：18CZZ037）的阶段性研究成果。

社会视角下的居民自治型社区治理。^[9-11]其二是居委会功能“替代论”，即“撤村并居”后集体土地等村集体资产解体，自下而上的基层自治丧失社会基础，形成了国家视角下的行政主导型社区治理。^[12-14]其三是村委会居委会“并行论”，在“村改居”后进行社区治理体制创新，提倡多元主体协同共治的社区治理模式，^[15]形成了主体关系视角下的政府社会协作型社区治理。^[16-17]

既有的理论研究和治理实践表明，通过单一视角无法透视“村改居”社区基层组织转型的内在机制，只有同时纳入国家与社会关系的视角才能深入地剖析“村改居”社区治理结构转型的实践逻辑。^[18]“延续论”和“替代论”无法全面解释“村改居”社区基层组织转型的复杂性，“并行论”找到了相对全面的研究视角，但是未能够深入探究多元共治的内在机理，仅仅将多元主体间的结构性互动简化为多元主体并轨运行。笔者在实地调研中发现，“村改居”社区的基层组织转型，不仅需要村委会和居委会双重主体并行，还要理顺二者的关系和结构，形成嵌入式的治理模式，才能型塑出整合型和能动型的“村改居”社区基层组织。

在此基础上，本文基于绍兴市越城区 S 社区的治理实践，进一步探讨国家与社会主体关系视角下村社共治的运行机制，研究发现，“村改居”后村庄社区双重治理主体存在着结构性困境，需要从“双轨制”治理向“嵌入式”治理转变，重塑“村改居”社区多元治理主体间的公共规则，形成“一核多元共治”的治理格局，才能形成协同性、嵌入性、公共性和合法性的治理效果。

二、“村改居”社区基层组织转型

1. S 社区的基层组织转型

根据城市化推进模式和土地开发方式的不同，可以将“村改居”社区大致划分为城市扩展型、新城开发型和旧城改造型三种类型。^[19]绍兴市 S 社区属于城市扩展型“村改居”社区，随着城市人口的快速增长，周边的农村区域被纳入整体性的城市发展规划，通过房屋置换的方式动员农民上楼，在农村宅基地复垦之后集中城市建设用地指标，以实现更高层级行政统筹型的土地利用规划。

S 社区是由 J 村、W 村和 Q 村合并安置而成的“村改居”社区，2006 年村民回迁之后由三个原行政村的村两委共同代行社区管理职责；2010 年撤销 J 村和 W 村建制，改村委会为经济合作社，主要负责集体资产管理与分配，而 Q 村因为仍有 300 多亩土地因城市建设用地指标不足而未被征收，所以原村级组织保留不变，但由公共服务功能向集体资产管理功能转变，同时，成立 S 社区居委会，社区干部由区民政局统一招聘，负责常规性的社区治理事务。所以，“村改居”之后 S 社区的基层组织转型主要体现在两个方面，一是单一权力主体向双重权力主体转变，通过制度化的权力主体再造，形成村委会和居委会双重治理主体并存的权力格局。二是社区治理事务在双重主体间进行职能分割，村委会主要负责集体资产的管理与配置，居委会则负责城市社区的公共事务，以解决过渡期基层组织职能转变的问题。

“村改居”社区处于农村治理体系向城市治理体系转变的过渡阶段，不能完全依据传统的村庄治理模式，也不能照搬现代的社区治理模式，而是出现一种兼具农村基层治理和城市基层治理的过渡型治理，具有渐进性、策略性和实践性等特点，因此，在发展转型期形成了村庄社区双轨制治理结构。所谓双轨制治理，是指“撤村并居”的社区对村庄原有的基层组织结构调整，在过渡阶段形成了村委会和居委会双重主体并存的治理格局，其中村委会以集体经济组织的形式负责集体资产管理，居委会以基层自治组织的形式发挥社区管理和公共服务等职能。

在一定时期内，村委会和居委会两套组织并存的局面将长期存在，^[20]因为村集体经济进行股权量化或资产变现需要一个过程，村委会暂时不能撤销，而是以集体经济组织的形式继续保留，同时社区服务组织尚未健全，仍需要村级组织发挥治理主体的角色。因此，“村改居”社区基层组织转型并非简单的村委会“延续论”或者居委会“替代论”，而是村委会和居委会“并行论”，通过两套组织体系并存合作来确保转型期顺利过渡。

2. “村改居”社区双轨制治理的困境

“村改居”社区双轨制治理作为城镇化进程中基层组织转型的实践样态，往往无法实现双重治理主体相契合的治理均衡，反而会因为多元治理主体并存消解社区治理能力。从 S 社区基层组织转型的治理实践来看，“村改居”社区双轨制治理存在以下困境：

(1) 社区治理泛行政化。“村改居”社区在行政权力主导下从村庄直接过渡至城市社区，既不具备行政村所特有的“半熟人社会”的特征，^[21]也不像成熟社区的居民意识足够觉醒和社会组织充分发育，^[22]而是具有一种泛行政化特点。“村改居”社区治理的泛行政化主要体现为，首先，行政任命型的社区干部。“村改居”后内生性的村干部转变为上级政府任命或委派的社区干部，“空降”干部由于对社区居民的熟悉程度较低，容易产生基层组织悬浮问题，因此社区居委会的自治功能弱化。其次，财政输入型的社区资源。“村改居”社区的治理资金从村集体经济负担转变为街道拨付，因此社区活动经费的自主性空间被压缩，需要依据专款专用、合理支出的原则向街道申请，强化了社区治理的行政属性。最后，“指导变领导”的街居关系。社区作为街道的派出机构，不仅要承担基层群众自治功能，还要协助政府进行社区管理和公共服务，然而，由于社区居委会行政化突显而自治功能虚化，则导致居委会角色错位，街道与社区从业务指导模式转变为行政领导模式，形成“一竿子插到底”的行政管控。治理重心下沉所带来的社区行政化是导致社区治理困境的根源，^[23]特别是在“村改居”社区双轨制治理结构中，居委会高度行政化，则会进一步压缩社区自治空间。

(2) 村级利益集团固化。村改居之后，村委会以集体经济组织的形式得以保留，原有的村两委成员转变为经济合作社成员，因此村级封闭化的利益集团并没有被打破，在村庄治理任务消失的同时仍然要保留村干部职位以获得固定的工资收入。“村改居”社区双轨制治理因为村级利益集团固化，对社区治理产生较大影响。一是村干部在领取高额工资的同时没有参与公共服务，其面子、人情等社会性权威丧失合法性基础，在社区治理中不仅无法发挥积极作用，反而会消解社区治理能力。二是集体经济组织的保留使得集体资产分配过程中的利益矛盾转变为社区治理矛盾。在 S 社区，村集体经济没有经营性空间，主要通过卖地获得一次性收入，集体分红使得集体经济趋于萎缩，当村集体经济剩余只能维持村干部工资而无法保证村民的福利水平时，则会因干群关系紧张导致社区治理矛盾。三是集体经济组织的保留在共享成员权的基础上会强化村民的福利依赖，比如分配型集体经济所形成的“利益均沾”原则，会增加社区治理难度。综上，“村改居”社区双轨制治理因为村级利益集团固化，村委会和居委会双重治理主体并存，反而导致社区治理能力弱化，因此村委会治理角色的功能定位以及能否协助居委会开展社区治理工作，成为“村改居”社区基层组织转型的重要问题。

(3) 社区自治功能虚化。S 社区形成了行政吸纳型的业主委员会，即业委会并非全体业主的需求表达平台，而是被社区吸纳为行政化的治理资源，在集体决策过程中通过表决来实现形式民主和程序正义，但实际的决策权仍然掌握在社区干部手中。S 社区业委会等自治组织虚化，型塑出行政吸纳自治的社区治理格局，其根源在于，一方面，“村改居”社区因为急剧转型没有充分培育社区居民的民主意识，导致社区管理的参与性不足，业委会、居民小组长和楼栋长等自治形式完全是为了应付上级规定而设置的，而社区居民基于社区归属感和认同感所形成的自组织能力较差，仍然习惯性地通过人情、面子和家族势力等村庄熟人社会的关系准则进行社会互动。另一方面，社区居委会本身也是群众性自治组织，然而在行政管控模式下蜕变成一级行政组织，逐渐丧失组织居民参与社会事务管理的自治功能。

由于“村改居”社区存在着居委会行政化程度较高、村委会功能定位不清、社区自治组织虚化等治理困境，在“村改居”双轨制治理中，居委会和村委会双重治理主体难以形成行政和自治相结合的自治式治理结构，而是导致行政干预自治的社区治理格局。在“村改居”社区基层组织转型过程中，双重治理主体并存并未实现新的治理均衡，反而消解社区治理能力。

3. 双轨制到嵌入式：“村改居”社区的治理路径创新

嵌入性理论是新经济社会学的核心理论之一，马克·格兰诺维特指出，“我们研究的组织及其行为受到社会关系的制约，把

它们作为独立的个体进行分析是一个严重的误解”。^[24]因此基层组织的多元主体并非单独存在，而是作为一套组织系统和谐共生，并在社会结构中与其他系统相互嵌套。嵌入性理论应用于不同的研究领域，仍然具有较强的解释力，近年来学界提出“嵌入式治理”概念，以解释社会治理体系的复杂性。在“村改居”社区基层组织转型中，因多元主体并存消解社区治理能力，可以用嵌入式治理取代双轨制治理，来探索“村改居”社区基层组织体系的实践策略和运行机制。

由于社区行政化的必然趋势，“村改居”社区形成了行政干预自治的治理格局，而双轨制治理实践无法实现双重治理主体间的协作机制，特别是村干部作为既得利益群体以避责的逻辑成为社区治理中的破坏性力量。因此“村改居”社区双轨制治理结构是多维度、多面向和多层次的，多元治理主体在秩序整合中相互作用、互相影响。只有实现组织运转最优化，达成治理目标的一致性，才能使得多元主体形成互惠、分工和协作的良性互动，进而在基层组织转型过程中构建新的治理均衡，最终实现转型期社区治理有效。需要指出的是，“村改居”社区双轨制治理包含着层级化的治理主体，即居委会行政化主导、村委会消极避责和社区自治组织虚化，呈现出结构性的治理困境，即不同层级的治理主体相互干预，而同一层级的治理主体相互割裂，因此需要有机地整合在一起，型塑出能动性的基层组织。

而嵌入式治理能够实现“村改居”社区整合性的治理结构，通过强化多元主体间的有机关联，将各治理主体与系统性的组织结构相对接，在组织运转最优化原则下互相配合、互相嵌套，最终将破坏性的结构关系扭转为建设性的治理力量，因此各治理主体能够在组织系统中找到自己的位置，并在与其他主体的互动过程中发挥正向的治理功能，形成多元主体协同共治的社区治理结构。“村改居”社区嵌入式治理的核心机制在于，构建多元治理主体间的结构性关系，一是各治理主体具有固定的角色分工和职能担当，通过不同的治理能力对接不同的治理事务，因此“村改居”社区基层组织能够吸纳不同的治理资源。二是各治理主体能够形成合力，每个部分依赖于其他部分才能发挥作用，在互动过程中形成咬合力，进而保证“村改居”社区基层组织运转有序。三是多元主体在治理结构中能够分层级、分主次地整合在一起，形成居委会、村委会和社区社会组织共同参与的嵌入式治理结构。

总而言之，在“村改居”社区基层组织转型过程中，从双轨制治理向嵌入式治理转变，核心机制在于理顺多元治理主体间的结构性关系，形成整合性和能动性的治理结构。其中，双轨制治理仅仅实现了村庄转型期村委会和居委会双重治理主体并存，然而嵌入式治理在多元主体并存的基础上进一步探讨多元主体在组织结构中的互动关系和发生机制，因此嵌入式治理成为“村改居”社区基层组织转型的理想类型。

三、“村改居”社区基层组织的嵌入机制

1. “村改居”社区嵌入式治理的运作机制

探讨“村改居”社区嵌入式治理的实践机制，即“村改居”社区村委会和居委会双重治理主体间的互动关系，可以深入理解“村改居”社区过渡型的治理样态，并为我国城镇化进程中的拆迁安置小区提供借鉴。“村改居”社区嵌入式治理以组织转型为支撑，构建双重治理主体间的协作机制，分别在组织结构设置、治理事务转型和治理规则重塑三个方面实现权力主体再造、治理职能分工和权力结构整合，进而实现村委会和居委会双重组织体系间的互惠协作。

(1)通过组织结构设置再造权力主体。从管理架构上，农村基层组织管理体系与城市基层组织管理体系存在很大差别，农村基层治理主体主要为乡镇政府和村民委员会，城市基层治理主体则是街区政府和居民委员会，“村改居”社区需要对原有的农村基层组织结构进行改组或重建，通过制度输入的方式再造居委会等权力主体，以纳入城市组织管理体系。居委会作为国家治理体系的末端环节，是联结国家与城市居民的“最后一公里”，具有实现国家公共服务资源与居民差异化需求相对接、社区公共服务与城市基层社会稳定相匹配和国家基础信息提取能力与基层治理现代化相促进等社区治理功能。^[25-27]从组织结构的设置上来看，“村改居”社区嵌入式治理既包含纵向上的统筹与参与，也包括横向上的分工与协作，前者表明“村改居”社区基层组织是居委会统筹型的组织结构，居委会在多元治理主体中占据较高的层次，后者表明“村改居”社区基层组织又是一个整合型的组

织结构，多元治理主体在同层次间能够实现分工协作。

(2)通过职能分工应对治理事务转型。“村改居”社区嵌入式治理通过城乡两套组织体系相结合，动员不同的治理主体来对接不同的治理事务，使得复杂架构与复杂事务相匹配，进而适应村庄治理转型的需要。与传统村庄相比，“村改居”社区的治理事务多元，既包括传统村庄的内生性事务，也包括城市社区的公共性服务，甚至还包括工商、消防和外来人口管理等城市治理职能，因此需要城市社区的规则化治理和农村社区的模糊性治理相结合、社区干部的专业化治理和村干部的简约化治理相结合，通过治理工具多元来实现转型期社区治理有效。村委会和居委会嵌入式治理能够实现事务型分工，行政事务的上传下达、社区居民的公共性服务等条线性工作等社区干部负责，而集体资产管理、村干部换届选举等内生性事务则是由村干部负责。从治理体系而言，“村改居”社区嵌入式治理还是一个居民参与型的基层组织，能够广泛动员基层群众参与社区自治，形成行政体系和自治体系相对接。所以，居委会统筹、村委会协助和社区居民参与的嵌入式治理结构，能够多层次、多维度、多面向地整合社区治理资源，实现“村改居”社区基层组织最优化，进而实现社区治理效能最大化。

(3)通过治理规则重塑实现权力结构整合。实质上“村改居”社区双重组织体系能够良性运转的实践机制在于，通过重塑治理规则来实现权力结构整合。村委会和居委会双重治理主体不能“各自为政”，因为张力形成“割裂式”治理，出现治理事务边界模糊、治理主体责任不清、治理体系权力失衡等问题，也不能“一家独大”，其中一方职能范围不断扩大，在权力格局中占据压倒性位置，对另一方造成挤压和排斥，而是要“协同共治”，将构建新的治理均衡作为基层组织积极运转的一致性目标，在功能依赖、角色互补和关系从属的基础上实现权力结构整合。因此，“村改居”社区嵌入式治理的实践机制在于双重组织体系间的协作机制，即村委会和居委会双重治理主体能够在分工协作的基础上有机地整合在一起，形成治理效能最大化。从理想型而言，“村改居”嵌入式治理应该形成居委会和村委会相协调的自治式治理结构，即居委会和村委会双重治理主体能够进行良性互动，其中社区组织负责行政事务和社区服务，村委会负责村庄选举等村民自治部分，形成行政和自治相结合的双重治理结构。^[28]

2. “村改居”社区嵌入式治理的内在逻辑

“村改居”社区嵌入式治理可以被形象地概括为“一核多元共治”的治理模式，其中，“一核”是指社区居委会发挥综合性统筹的作用，在基层组织结构中占据主导性地位，进而在社区层面形成高度整合的基层组织；“多元”是指村委会、业主委员会、居民小组长等多元化的自治组织，承担着不同的治理主体角色，在发挥自治功能的同时，协助居委会开展社会管理和公共服务；“共治”是指多元治理主体通过同向的作用力，实现基层组织积极运转，最终达成协同共治的社会协作机制。“一核多元共治”模式能够更为细致深入地探讨“村改居”社区在过渡转型期多元主体间的实践关系，具体来说，形成居委会统筹、村委会协助和社区居民参与的嵌入式治理结构。

(1)居委会统筹：社区秩序再造。“村改居”社区基层组织在发展转型期出现村委会和居委会等多重主体并存的治理格局，嵌入式治理取代双轨制治理的关键在于形成集体统筹型的组织结构，即将多元治理主体整合起来，实现多元共治从“形似”到“神似”的转变，型塑社区治理的凝聚力。城市社区治理体系依然是以“两委制”为核心，其中社区党委（或党总支、党支部）是街道党工委的派出机构，是社区全面事务的领导核心，居委会是社区的常设机构，负责办理居民的日常事务，是社区总体事务的執行者。本文所指代的居委会“一核”，正是在社区党委领导的前提下，居委会作为城市基层组织运转的核心发挥着积极的整合力量。一方面，居委会作为社区基层组织，协助基层党委政府联系群众，做好与居民群众利益相关的社会保障、计划生育和文化教育等工作，实现自上而下的行政任务和自下而上的居民诉求相对接；另一方面，居委会作为基层群众性自治组织，并且具备一套完整的组织系统，可以组织城市居民群众依法开展自治活动，因此居委会的自治属性不仅包括亲自为居民提供自治服务，还包括对居民小组长、楼栋长等社区多元自治力量进行组织动员。所以，“村改居”社区想要整合多元治理主体，应当重塑集体统筹能力，形成以居委会为主导的高度整合的组织结构，在实现行政体系与自治体系相衔接的同时，能够广泛动员社区自治力量。

(2)村委会协助：治理资源整合。作为与居委会长期并存的治理主体，村委会在“村改居”社区基层组织转型过程中依然能够发挥较大的作用。因为村委会曾作为农村基层组织体系的核心，本身具备一定的组织能力和治理基础，而且村干部一般是能

力较强、关系网络庞大、谙熟地方规范和村民心理的地方精英，所以村委会仍然是“村改居”社区重要的治理资源。然而，在村庄转型过程中利益分化，村委会可能发挥辅助性作用，也可能发挥阻碍性作用，因此需要重新对村委会治理角色进行功能定位，在基层组织转型阶段形成居委会主导、村委会协助的治理秩序，进而在双重治理主体间形成嵌入式互动。村委会辅助性的治理功能主要体现为，将村干部作为社区积极份子的识别对象和社区自治体系的支撑性力量，对村干部的公共身份进行组织吸纳和制度化重塑，让其在具体的社区事务中承担相对重要的治理角色，形成村委会和居委会相衔接的社区治理体系。国家推行群众自治的初衷是运用地方资源维持基层内生秩序，村改居之后村委会因为治理资源的丰富性和独特性，本身是一把双刃剑，因此要理顺相关主体之间的利益关系，对村干部等治理资源进行引导和吸纳。

(3) 社区居民参与：自治体系重构。社区治理体系不仅包括自上而下式国家治理体系制度化输入，还包括自下而上式居民自治体系的组织动员，社区居民积极参与公共事务治理甚至是社区治理的重要面向，也是在社区层面构建社会协作机制的实质要义，特别是在社区行政化趋势下，社区治理体系转型和创新更是需要激活居民自治力量。在“村改居”社区中，除了居委会和村委会等基层群众自治组织，可以动员居民参与社区治理的载体主要包括五类，一是妇联、工会、共青团等制度化的正式组织，二是居民小组长、楼栋长等制度化组织的基层单元，三是文体协会、公益活动等居民自发性组织，四是业委会等基于社区居民的共有共管原则所成立的公共性组织，五是非营利公益性组织等社区社会组织。社区内部组织类型的多元化决定了组织结构的复杂性，同时也决定了群众动员的广泛性。但由于“村改居”社区的民主意识未经充分培育，社区社会组织大多是外在输入而非社区内生的，社区居民参与程度较低。所以，应该发挥“村改居”社区组织多样化的独特优势，以居民小组长、业委会等组织转型为契机，将有能力、有热情的社区精英选拔出来，通过制度建设引导其参与社区治理，同时充分动员老年志愿者、义务巡逻队等社区积极份子，将其作为半正式的治理资源，来提升社区的服务水平和社区自治能力。

整体而言，“一核多元共治”模式是多元主体协同治理模式，即在多村合并安置的“村改居”社区，通过村委会协助居委会实现社区秩序再造、对多元主体进行组织吸纳实现治理资源整合、动员社区居民积极参与公共事务实现基层自治体系重构的一种社区治理模式创新。嵌入式治理作为“村改居”社区基层组织转型的路径创新，可以理顺多元治理主体间的结构性关系，呈现多元主体协同共治的实践内涵。

3. 嵌入式治理的实践效果

(1) 从悬浮到内嵌：强化社区统筹式治理体系。“村改居”社区通过制度转型和组织变迁直接对接城市社区治理体制，同时国家通过制度化的资源输入、干部输入和组织输入来重塑基层社会，国家与城市居民的互动关系最终以社区基层组织为纽带，因此“村改居”社区嵌入式治理结构首先要实现组织嵌入。然而，在村庄转型过程中，生产型村庄向生活型社区转变，社区治理的主要任务是公共服务提供而非居民组织动员，村民与村集体之间对等性的权利义务关系被打破，单向度的国家资源输入难以产生治理绩效，因此，在村庄共同体解体以后，“村改居”社区基层组织出现悬浮于基层社会但又被行政事务裹挟的困境。居民委员会作为基层组织转型期制度化的再造主体，本身具备制度输入的合法性权威，可以成为“村改居”社区多元治理主体中的整合性和主导性力量，在社区治理单元重构集体统筹能力，进而型塑社区共同体。因此，强化社区统筹式的治理体系，不仅可以解决“村改居”社区基层组织悬浮、再造主体无效的问题，还能够实现基层组织结构的集中、高效和充分权威，促进“村改居”社区基层组织的整合性和团结性。

(2) 从割裂到协同：厘清多元治理主体的权责边界。针对“村改居”社区多元治理主体并存的客观实际，学界对多元主体协同共治的研究仅仅停留在政策性倡导和理论化演绎的阶段，然而对多元主体协同治理的实践内涵把握不清。调研发现，“村改居”社区多元治理主体间存在着相互割裂的结构性冲突，所以双轨制治理难以实现村委会和居委会等多元主体间的协作机制，而是要厘清多元主体间的权责边界，确定不同层级治理主体的从属关系和同一层级不同主体的职能分工，形成嵌入式的治理结构。首先，要明确居委会在“村改居”社区基层组织结构中的枢纽角色和统筹功能，同时还原并强化居委会的自治属性，确保其在多元治理主体中的“一核”地位。其次，村委会应当与居委会密切配合，协助居委会处理社区内部的公共性事务，而且村干部因为既有的社会性权威，仍然可以合理利用本土性的治理规则和内生性的治理资源，实现社区社会秩序重塑。最后，提升社区居

民的参与意识和参与能力，积极培育社区社会组织，发展城市基层自治力量。“村改居”社区嵌入式治理，能够充分动员各部分治理主体，在多元主体间构建均衡的权责体系，从而实现多元主体从相互割裂到协同共治的转变。

(3)从公共性丧失到集体性参与：重构居民自治体系。传统村庄的公共性主要来源于三种方式：一是基于地缘、血缘和业缘等关系的村庄共同体具有天然的亲和性，村民之间的关联度较高。二是村庄社会结构型塑了稳定的村庄规范和村民共识，村庄社会评价体系具有一定的价值生产力。三是灌溉、抗旱等共同生产事务能够生产村庄公共性。然而，村改居之后，因为居住方式、生活方式和就业方式等多维度的城镇化，村庄的社会基础和治理基础同步转型，“村改居”社区从村庄熟人社会向城市陌生人社会转变，因此村庄内生的公共性丧失，导致社区居民对公共事务的参与意识较低、参与能力较弱。由于村庄急剧转型，“村改居”社区的认同感和归属感都需要经过后天培育，但因为城市居民生活方式个体化的倾向，需要重新构建社区公共领域，特别是通过社区公共事务来强化社区单元的公共性。因此社区公共性与居民参与意识具有互构性，社区公共性越强则居民对公共事务的参与程度越高，同样村民对公共事务越热心则社区的公共空间越有效。“村改居”社区实现从公共性丧失到集体性参与的转变，则意味着居民自治体系的构建，形成了自下而上式的基层动员，是嵌入式治理结构的体现。

四、结论与讨论

“村改居”社区建设的首要任务就是基层组织重建问题，本文将“村改居”社区基层组织转型问题置于国家与社会主体关系视角下，探讨多元治理主体间的协作机制及协同共治的实践内涵，并丰富和拓展学界关于“村改居”社区治理主体制度化变迁问题的村委会居委会“并行论”。本文认为，“村改居”社区村委会和居委会等多重主体并存的格局将长期存在，但关于多元共治的既有研究仅限于政策倡导的层面，而忽视了其实践内涵，本文立足于绍兴市S社区基层组织转型的治理实践，发现“村改居”社区多元主体间相互干预、相互割裂，不仅难以“共治”，反而会弱化社区治理能力，因此试图理顺多元主体间的结构性关系，强调对多元主体进行整合、引导和吸纳，从双轨制治理向嵌入式治理转变。

“村改居”社区双轨制治理存在着居委会行政化程度较高、村委会功能定位不清、社区自治组织虚化等治理困境，因此需要重构多元主体间的权责边界，形成居委会统筹、村委会协助和社区居民参与的嵌入式治理结构。“村改居”社区嵌入式治理能够实现纵向上的统筹与参与和横向上的分工与协作，形成整合型、团结型和能动型的基层组织，进而实现“村改居”社区治理效能最大化。因此，“村改居”社区双轨制治理仅实现了村庄转型期多元治理主体并存，而嵌入式治理则进一步探讨多元主体在组织结构中的互动关系和发生机制。

“村改居”社区嵌入式治理的“一核多元共治”模式，本质上是多元主体协同治理模式，通过村委会协助居委会实现社区秩序再造、对多元主体进行组织吸纳实现治理资源整合、动员社区居民积极参与公共事务实现居民自治体系重构，最终实现“村改居”社区转型期治理有效。嵌入式治理作为“村改居”社区基层组织转型过程中的治理模式创新，可以实现社区治理体系从悬浮到内嵌、多元治理主体从割裂到协同、居民自治体系从公共性丧失到集体性参与转变，可以为中国城镇化进程中拆迁安置小区的组织重构提供借鉴。

此外，“村改居”社区嵌入式治理对理顺国家与社会的关系具有重要意义。在传统的生产型村庄，因为农民家庭和集体经济的发展路径与利益取向具有一致性，因此村民与村集体是命运共同体，双方之间具有对等的权利义务关系。村改居之后，在生活型的城市社区，单向度的国家资源输入导致权利义务关系失衡，无法构建社区层面的命运共同体。同时，居民自治体系不足，国家难以调动地方资源维持基层内生秩序，导致社区治理成本较高。而“村改居”社区嵌入式治理可以重构居民自治体系，通过居委会、村委会和社区社会组织等自治载体，动员社区居民积极参与公共事务，实现社区自治。

参考文献：

- [1]李强，陈宇琳，刘精明.中国城镇化“推进模式”研究[J].中国社会科学，2012，(07).

-
- [2]李鑫. “村改居”社区治理中面临的困境[J]. 山西大同大学学报(社会科学版), 2014, (01).
- [3]王杨. 治理转型何以可能: “过渡型社区”的“过渡”逻辑——对“村居并行”治理模式的案例研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020, (04).
- [4]刘丽娟, 聂君宇. 混合治理: 城市化背景下过渡型社区治理的实践逻辑[J]. 农村经济, 2021, (12).
- [5]蒋福明. “村改居”社区文化及其困境探讨[J]. 北京行政学院学报, 2013, (03).
- [6]杨贵华. 城市化进程中的“村改居”社区居委会建设[J]. 社会科学, 2012, (11).
- [7]叶继红. 集中居住区移民社会网络的变迁与重构[J]. 社会科学, 2012, (11).
- [8]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, (03).
- [9]陈伟东. 社区行动者逻辑: 破解社区治理难题[J]. 政治学研究, 2018, (01).
- [10]赵呈晨. 社会记忆与农村集中居住社区整合——以江苏省Y市B社区为例[J]. 中国农村观察, 2017, (03).
- [11]管其平. 空间治理: 过渡型社区治理的“空间转向”[J]. 内蒙古社会科学, 2021, (06).
- [12]李昌平, 马士娟, 曹雅思等. 对“撤村并居”“农民上楼”的系统思考[J]. 中国党政干部论坛, 2011, (03).
- [13]李棉管. “村改居”: 制度变迁与路径依赖——广东省佛山市N区的个案研究[J]. 中国农村观察, 2014, (01).
- [14]李志强, 曹杰. 城镇过渡型社区公共安全治理研究新视野——基于“结构-场域”的分析[J]. 江苏社会科学, 2017, (05).
- [15]李晟之, 冯杰, 何海燕. 以组织制度建设破解保护与社区发展中的集体行动困境——以四川省平武县关坝村为例的实证分析[J]. 农村经济, 2021, (08).
- [16]田鹏, 陈绍军. 论“村改居”后村委会的功能嬗变EJ]. 湖北社会科学, 2015, (07).
- [17]李焯, 刘祖云. 纪律、契约与礼俗: 论过渡型社区三元治理规则——基于江苏省J市拆迁安置社区的田野调查EJ1 中国农村观察, 2019, (04).
- [18]袁明宝. 行政动员与社会吸纳: 安置社区混合治理实践及其反思[J]. 求实, 2021, (02).
- [19]吴莹. 空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究[J]. 社会学研究, 2017, (06).
- [20]吴莹. 村委会“变形记”: 农村回迁社区的基层组织建设研究[J]. 社会发展研究, 2014, (03).
- [21]贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000, (03).

[22]李和中, 廖潜华. 行政主导的“村改居”社区治理困境及其化解——基于深圳市宝安区S街道的个案分析[J]. 社会主义研究, 2017, (02).

[23]潘小娟. 社区行政化问题探究[J]. 国家行政学院学报, 2007, (01).

[24]Mark Granovetter. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, (03).

[25]王德福. 城市社会转型与社区治理体系构建[J]. 政治学研究, 2018, (05).

[26]潘维. 当前“国家治理”的核心任务[J]. 人民论坛, 2014, (13).

[27]欧树军. 基础的基础: 认证与国家基本制度建设[J]. 开放时代, 2011, (11).

[28]黄思. 行政激活: 农村公共品治理成本内部化的路径创新[J]. 农村经济, 2021, (07).