

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

卢宪英

摘要：自治单元下沉在提高基层社区治理效率方面取得了一定成效，但这种事先划定固定地域或者空间作为自治单元的思路有局限性：一是无法保证紧密共同利益，无法从根本上解决自治组织的“悬浮”；二是仍然存在被行政化的风险。H 省移民新村社会治理机制创新实践及效果说明，紧密的共同利益而非更小的自治单元是基层社区良性自治的决定性因素。最好的基层社区治理方式是能与群众的共同利益保持紧密一致的方式，紧密利益共同体自治可能会成为基层社区居民自治的另一更优路径。因此，应以紧密利益共同体自治为基本形式，构建多层次治理体系。

关键词：紧密 利益共同体 自治单元下沉 社区治理

中图分类号：D630.9 文献标识码：A

一、问题的提出

社区自治是中国基层社会治理的基本模式，但基层社区自治常常存在“悬浮”和低效率问题。自治单元下沉作为一种应对基层社区治理低效率问题的重要制度创新，近年来涌现出很多实践模式，如广东清远市的自然村自治模式、广西河池市的屯级党群共治模式、贵港市的“一组两会”模式、成都都江堰地区推行的“一核多元、合作共治”基层治理机制，以及湖北宜昌秭归县推行的“两长八员”模式等。

自治单元下沉得到了很多学者的认同。李周、党国英（2015）认为，自治组织设置下沉在很大程度上避免了乡村社区治理的低效率，形成了由比较高效的小型熟人社会单元所支撑的公共品供应机制。

*本文案例来自中国社会科学院农村发展研究所“H 省南水北调丹江口库区移民村社会治理创新研究”课题。感谢魏后凯研究员、党国英研究员、谭秋成研究员、任常青研究员、吴国宝研究员以及外审专家对本文提出的宝贵修改意见。当然，文责自负。

赵秀玲（2014）指出，注重村民小组，甚至更小单位的“微自治”，是对以往村民自治的超越式发展，“微自治”可使基层社区自治真正落到实处。汤玉权、黄建荣（2014），汤玉权、徐勇（2015）认为，村民自治单元下沉符合群众直接参与、自我治理的要求，使自治不再悬浮在行政村一级……体现了村民自治的应有之义，是村民自治在内容上的回归，也从根本上夯实了村民自治的社会基础，有利于推进村民自治的健康发展。

但一些学者并不认同自治单元下沉对优化基层社区治理的价值。比如，唐鸣、陈荣卓（2014）指出，“以村民小组为基本单元的村民自治并非村民自治的有效实现形式。开展村民小组为基本单元的村民自治试点的理由、依据，并不是很充分、确实。”陈明（2014）认为，未来中国农村的自治方向不是“单元下沉”，而是“单元上移”。朱敏杰、胡平江（2014）认为，自治单元下沉在现代化社会中，难以为人们提供发展所需。汤玉权、徐勇（2015）也认为，村民自治不能沉迷于小共同体。完全回归到过去村落小共同体既不现实，也不可能。自治下沉是为了探索有效自治单元，提升自治品质，而绝非向传统体制回归。

一些学者讨论了划分自治单元的依据。比如，侣传振、李华胤（2016）提出，应该以集体行动为主体因素探索村民自治的基本单元，要考虑群体规模与利益关联度两个关键变量。李松有（2016）认为，探索村民自治基本单元最重要是保证群众的有效参与，应该根据资源的集中程度来探索村民自治的基本单元。李华胤（2016）认为，要以政策落地单元为自治的基本单元。在“政策距离越近、政策参与性越高”的地方建立政策落地单元，有利于政策落地，也越容易形成有效性较高的村民自治基本单元。

一些学者拥有更开放的思路，认为各地社区自治单元的划定不应统一，但大都持有事先人为划定固定地域或空间作为自治单元的思路。比如，邓大才（2016）指出，不能将农村基层治理视为统一的、同质的，农村基层治理也应该分层次。他给出的建议是，应该遵循产权相同、利益相关、血缘相连、文化相通、地域相近五个原则来划定农村基层自治基本单元。同时，形成以乡镇为行政基本单元、村庄为协调服务基本单元、自然村为自治基本单元的多层次基层治理体系。杨帆（2015）的研究发现，并无数据能够直接证明自治组织规模大小与村民自治运行效果之间的关联，但他还是认为，合理划定自治规模是村民自治的前提。村民自治的合理规模应该根据经济、社会、文化和自然条件来确定，要综合村庄面积、人口、地理条件、交通条件等因素。张茜、李华胤（2014）认为，对于村民自治有效实现单元的地方性实践，既不能阻碍这一探索，也不可“一刀切”式地盲目推行，不同情况下的村民自治肯定有不同的有效实现形式。但他们同时指出，村民自治的有效实现单元，应该由原有的、建立在行政村范围内单一自治单元基础上的自治，拓展为行政村—自然村或社区—自然村等多级自治单元基础上的、形式丰富多样的村民自治活动。

从以上的分析可以看出，现有研究对自治单元下沉或者“微自治”对基层社区治理的意义尚未形成统一认识。而且在居民自治单元的设置方面，始终沿着人为划定自然地域或者空间范围的思路，比如：以一个行政村、自然村落（屯、小组）、一个或多个居民小区或者楼区，甚至某一居民楼的几个单元或者楼层为自治的基本单元。本文探讨的问题是，与人为事先划定固定地域或者空间作为自治单元

的思路相比，是否存在基层社区自治单元形成的另一种更优路径，使其效果能超过自治单元下沉或者“微自治”？

人为划定自然地域或者空间范围作为中国基层社区治理单元的思路存在先天不足。紧密利益共同体自治或许可以成为中国基层社会治理单元设置的另一种思路。本文首先从学理层面对这一思路进行分析，继而以H省移民新村社会治理创新实践为案例，对本文的论点进行佐证。最后，提出本文政策启示。

二、紧密利益共同体：基层社区治理的合理单元

自治单元下沉在一些地方实践中的确取得了一定成效，其原因是多方面的。汤玉权、黄建荣（2014），汤玉权、徐勇（2015）认为，自治下沉适应了自然屯居民地域相近、利益相关、文化相同，具有共同体的特点。梁贤艳、江立华（2017）认为，社区自治单元下沉带来居民共同利益需求的产生、垂直分化程度的降低、自治收益的提高和自治成本的降低，并为部分选择性激励措施的实施创造条件。刘强、马光选（2017）认为，村民治理单元的细化和下沉，因为治理单元小、集体行动易于达成、利益关联密切和激励及时有效等特点，在农民组织化、农民公共利益和农民公共生活的创建等方面都大有作为。谢正富（2015）认为，“微自治”比一般传统的基层自治更加有效，关键在于“微自治”的自治单元小、文化认同高、利益联结紧、激励有选择的特点符合集体行动理论中的“小团体理论”和“选择性激励理论”。

但上述原因并不同样重要。利益是人类行动的起点，紧密的利益联结是社区自治单元下沉取得成效最根本和必要的因素。没有足够紧密的共同利益，地域再相近、文化再同质、集体行动的成本再低，也不足以促使人们参与公共事务。当前村民自治的关键正在于，公共事务与村民的利益关联不够紧密。正如邓大才（2014）所言，利益关联是社区居民参与治理的重要内驱力，利益关联的紧密度决定了社区居民介入治理的事务和采取治理行动的程度，以利益相关度为核心的利益共同体决定了成员的自治程度。

在利益关联的诱发下，居民可以通过不断增强个体间横向的平等对话交流，催生互信合作关系和社会资本的建立，形成团体成员对彼此身份的认同感、对组织的归属感，进而建立非正式的行为规范，并基于信任互惠的原则就共同利益开展集体行动，获得非物质性的内在选择性激励。有紧密利益联结的群体可以自行摸索和决定适宜的组织规模、行动与决策方式，确定集体行动的规范，塑造共同的文化，甚至解决地域分散的困难。

人为事先划定固定地域或者空间作为自治单元的局限性在于无法保证紧密共同利益的永恒存在。即使在某一时刻划定出了适合各地的有所区别的自治单元，甚至实现了自治单元的多层次、多类型化，也无法保证自治单元能与群众不断变化的需求和利益联结始终很好地契合。若没有经常性的紧密利益联结，公众对社区公共事务缺乏热情，自治组织的“悬浮”将是常态。人为事先划定固定地域或者空间作为自治单元的另一问题在于：无论行政村自治或者自然村（屯、村民小组）自治，这种自治组织始终存在被行政力量吸纳、消解的风险，而这又会进一步加剧自治组织的“悬浮”。一方面，乡镇和

“村两委”将会把越来越多的行政任务转移、分解给下一级自治组织；另一方面，“村两委”对下一级自治组织会采取各种考核和补贴相结合的措施。在考核规则的引导下，自治组织为群众的付出不再是纯粹的贡献，而有了与工作量相挂钩的报酬，虽然报酬不多，但这意味着最初成立为解决村落事务、由村落成员自治的机构进一步被吸纳进行政体系之中，开始变得像“村两委”一样，逐步被行政化了（刘成良，2016）。

本文认为，不将居民自治单元建立在事先人为划定的固定地域或者空间，而建立在灵活可变的、自发形成的紧密利益共同体基础上，可能会成为基层社区居民自治的另一更优路径。在这里，“自治单元”不再是一个城市社区、行政村、自然村（屯、村民小组）等地域或者空间上的概念，而是一个有着紧密共同利益的居民联合体，是社会内生出来的居民自组织。这种社会自组织，其作为“组织”的规范化程度可不一而足，组织的规范化程度由共同体成员或者自治组织自行决定。它们可以根据成员的需要，在国家政策范围内登记注册成更为正式和规范的社会组织法人，也可以不予登记注册，作为更松散的组织存在。它们可以因“紧密共同利益”的存续以及居民的需要长期存在，也可以因“紧密共同利益”的丧失和居民的愿望而随时解散。在同一社区或者行政村、自然村，因居民利益联结与需求之不同，可能同时存在若干个作为自治单元的紧密利益共同体，同一居民也可能同时参与到多个紧密利益共同体之中。当然，也有可能在一时点甚至时间段内，因为紧密共同利益未凸显，并不存在作为自治单元的紧密利益共同体。不同于村落共同体或者社区共同体，紧密利益共同体联结的唯一必要纽带是成员间足够紧密的共同利益。紧密利益共同体成员不一定产生于同一地域或者行政区域，跨自然村、行政村或者社区的居民因为紧密共同利益的联结，也可以对其共同关切的公共事务（利益）进行自治。成员间也不一定需要长期的社会互动和相对稳定的社会关系，不需要共同的生活方式和价值观。身份地位、生活方式和价值观等各不相同的居民，完全可以基于共同的紧密利益而联结起来。总之，作为自治单元的紧密利益共同体是居民根据不同的利益诉求，自发决定其生成和消解，在国家法律和政策范围内自行决定其组织架构与身份、服务宗旨与内容、决策机制与行动规则、组织规模与文化等的一种极为灵活的自治体。

需要指出的是，作为一种居民自治单元的紧密利益共同体，本文所指的共同“利益”，概指社区居民共同面临的、正当的、合法的社会、经济和情感利益，并且与党派之争、宗教利益和国家政治等无关。“紧密”程度并无客观标准，在很大程度上取决于居民认为所涉利益对自己重要程度的内心感受，对集体行动成本与收益的利弊权衡等。

紧密利益共同体始终与共同体成员的利益高度一致，它随居民紧密共同利益的产生而产生，因紧密共同利益的消解而消解，因此可以更有效地避免“悬浮化”。作为一个生成和退出、组织架构和决策机制都更为自由、灵活和弹性的自治单元，紧密利益共同体也缺乏被“行政化”的条件。利益共同体自治不同于当前制度框架下，以地域或者空间范围为自治单元的社区自治、行政村或者自然村自治。利益共同体自治的空间会伴随治理事务的关联度不断调整，社会资本也将在治理空间的缩扩中拓展叠加，交往互惠网络的扩散又将进一步促进社会资本的生产性，提高居民的社区参与能力和参与效能感，成为居民自治的新增长点（夏建中，2012）。

三、案例分析

2016年，中国社会科学院农村发展研究所承担了H省政府委托的“H省南水北调丹江口库区移民村社会治理创新研究”课题，笔者是课题组成员之一。本文就以课题组通过实地调研了解到的H省南水北调丹江口库区移民村社会治理的创新过程为例，对“以紧密利益共同体为基层社会自治单元”这一思路提出的逻辑进行进一步说明。

南水北调工程是缓解中国北方水资源严重短缺局面的战略性工程，也是迄今为止世界上最大的水利工程，包括东、中、西三线。中线工程重点解决湖北、河南、河北、北京及天津等沿线城市的生活和工业用水，并兼顾农业和其他用水，规划总调水规模130亿立方米，分两期实施。南水北调中线工程二期2005年实施，共导致H省X县143.9平方公里被淹没，涉及11个乡镇184个行政村1276个村民小组16.5万人，其中14.6万人被迫外迁。X县内安置的移民，分布在8个乡镇52个行政村，同时建立了55个80人以上的安置点。县外安置的移民分布在6个省辖市24个县（区、市）135个乡镇698个行政村，建立了155个安置点。移民搬迁从2008年12月启动试点，到2011年8月全部完成，历时近三年。移民工程采取大分散、小集中，建制制搬迁的方法，在最大程度上保持了原有村组建制，而且搬迁后尽量保留搬迁前的村名，最大程度上保持了移民原有的文化同质性、地域相近性和利益关联性。

（一）居民紧密共同利益下基层社区治理机制的变革与成效

搬迁关系到移民方方面面的共同重大利益。搬迁导致移民原有社会关系断裂，需要重新适应安置地的风土人情、生活习惯、耕作方式和创收方式，移民的心情和感受是共通的。移民搬迁涉及到集体资产分割、移民款发放、房屋质量、公共设施建设、低保准入、环境治理和集体发展项目建设等重大事项，关系到每一个移民的切身利益。共同的困难和境遇，以及紧密的利益联结，使移民形成了共同的利益诉求，进而形成了紧密的利益共同体。

紧密的共同利益激发了移民对公共事务的参与热情，而这给移民新村原有社会治理机制提出重大挑战。移民对“村两委”、基层政府等相关公共事务的决策机构及其治理机制产生了较高期待，但问题的复杂性，以及原决策班子及机制本身存在的各种问题，使得移民面临的公共利益问题无法得到协调和妥善解决。搬迁工作让移民将主要矛盾和抱怨更多集中到了原来村干部身上，对“村两委”的信任感丧失，失去了在体制内解决问题的意识和耐心。新旧矛盾叠加，搬迁后的2012年，H省移民新村上访人数达3000多人。

移民上访事件大量出现，既反映出移民新村社会治理机制的无力和维稳压力，又给了政府制度变革的动力。2012年12月，H省下发移民村社会治理创新相关政策文件，在18个移民新村试点“村两委”领导下的“三会两组织”模式。2013年，该模式被推广到384个移民重点村，2014年被推广到全省水库移民村。“三会”指民主议事会、民主监事会和民事调解委员会，“两组织”指经济管理组织和社会服务组织。民主议事会在村民会议授权范围内行使村级自治事务参与权、议事权、决策权，讨论决定村级日常事务。民主监事会负责监督村务管理、决策执行和财务收支等重大情况。民事调解委员

会负责移民之间或者移民与“村两委”之间冲突的解决。经济管理组织和社会服务组织为公共事务自治和公共物品供给提供支持。H省移民新村社会治理结构见图1。

H省移民新村社会治理机制的一大创新是在很大程度上细化甚至优化了当前《中华人民共和国村民委员会组织法》确立的乡村治理结构和机制。一是成立民主议事会作为专门的议事机构，赋予群众更多提出和参与议题决策的机会。民主议事会每月召开一次，而不是像村民代表会议每季度召开一次，有1/5以上的村民代表提议，且有2/3以上的组成人员参加方可召开。H省移民新村社会治理机制创新后，只要10名以上的移民联名就可提出议题，本村村民、村集体经济组织或其他组织主要负责人、议题相关人可列席会议，虽不享有表决权，但可发表意见。此外，H省移民新村社会治理创新相关政策文件还明确规定了不同规模村民民主议事会成员最低人数，其中，中小型村小于等于20人，大型及以上村大于等于30人。二是强化监督和调解机制，成立实体化、常设的监督和调解机构。民主监事会成员由村民（代表）会议选举产生，并在“村两委”领导下开展工作，每年向村民（代表）会议报告工作，并由村民（代表）会议对其成员进行信任度测评。民主监事会一般由5名成员组成，会议每月不少于1次，遇到重大或紧急事项可随时召开。“村两委”干部及其近亲属、报账员不得担任民主监事会成员。民事调解委员会成员经村民（代表）会议推选产生，由村委会主任、治保主任、村民小组组长及村内德高望重的代表共10人左右组成。

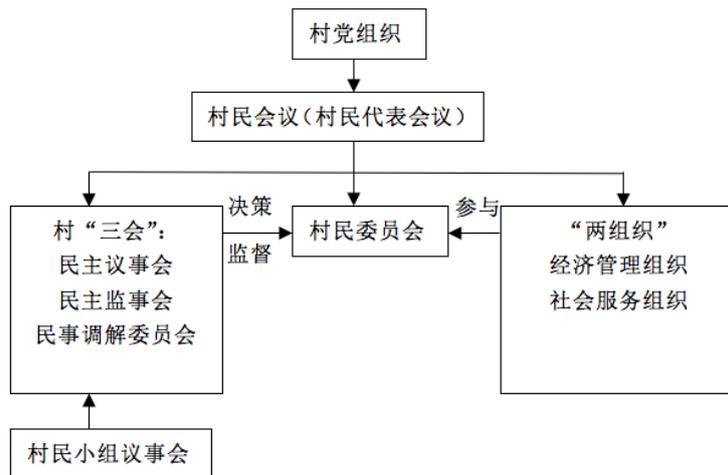


图1 H省移民新村社会治理结构图

H省移民新村社会治理机制的另一重要创新是实现了自治单元的下沉。H省移民新村成立了村民小组民主议事会。村民小组议事会成员采用一户一票方式选举产生，村民小组民主议事会成员原则上不少于5人。行政村一级民主议事会由各村民小组议事会推选适量代表和县乡驻（包）村干部、“村两委”班子、组长、党员代表及其他相关人员组成。此外，移民新村发生纠纷通常也先由村民小组解决，村民小组解决不了，再由行政村民事调解委员会按规定程序调解。移民初期，H省移民新村村民小组和村民小组民主议事会发挥了重要作用，这种作用在那些由原来的几个自然村或小组合并而成的新移民村尤为显著。H省南水北调丹江口库区中线工程移民搬迁过程中，有不少移民新村是由原来的几个

自然村或者村民小组重新组合而成。比如，H省H市C镇C移民新村共安置南水北调丹江口库区95户移民，由原来的3个自然村（屯）合并而成，一个移民新村28个姓。在这类重新组合的移民新村，涉及到自然村或者村民小组的公共事务或者纠纷，大都在自然村或者村民小组内解决。

移民新村的社会治理创新也重建了移民对治理机构和机制的信任。一是社会治理体系创新的宏大改革名义及仪式感使那些对原有治理机制丧失信任的移民重建了信心。二是重新选举“村两委”、利益代表和监督与调解机构，使移民的怨气得以转移，能够以更为平和的态度对待新的公共事务决策团队。三是紧密利益联结下产生的移民参与热情保障了选举、决策和监督程序的合法性。移民初期，关系村民重大利益的问题和矛盾纠纷众多，而选举利益代表并通过他们反映、解决村民的问题是唯一的合法渠道。因此，移民对“村两委”和“三会”的选举表现出前所未有的重视和热情，确保了利益代表和村干部选出程序的公开、公平、合法和透明性，选出了能最大程度代表他们利益，或者与他们利益高度一致的代表，也很好地监督了决策的产生、执行过程和结果。四是压力下的作风转变。移民工程产生的诸多相对重大、紧密和普遍的利益诉求和纠纷，以及搬迁过程中移民对原来村干部的抱怨、上访行为，上级政府给予的巨大维稳任务，给新一届“村两委”干部很大压力，使他们有做好工作的主动性和规范性。此外，中央和H省每年分别有200亿元以及50多亿元的移民资金投入，H省通过资金整合、大力发展移民新村集体经济组织和社会服务组织、解决移民困难和提高移民收入等举措，也起到了重要作用。

利益联结下居民对公共事务的经常性参与形成了良性循环。搬迁初期是各类矛盾的集中迸发期，一旦新的治理机制初次尝试得到成功，就容易激发移民的信任感和继发的参与和互动，形成社区治理的良性机制。通过社会治理创新，H省移民新村各种不和谐因素逐步减少，各类矛盾纠纷在基层得到及时化解。2012年以来，首批18个社会管理创新试点村没出现一起上访事件；2013年在全省移民新村推广后，全省移民到省和赴京上访批次与人次较2012年分别下降34.2%和56.8%，这在中国移民史上是很少见的。

（二）紧密共同利益缺失下基层社区治理效果的削弱

有意思的是，当搬迁初期的矛盾集中迸发期结束后，重新形成的移民新村社会治理机制没有任何变化，由于采取了整建制搬迁、自治单元下沉等做法，移民新村的自治单元也尽可能落实在了文化更同质、地域更相近、更容易产生共同利益的层面，利益代表也是群众基于信任选出的，但是，到课题组调研的2016年，移民新村群众对公共事务的参与热情已经明显降低。移民新村民主议事会和村民小组议事会召开的次数均明显减少，很多村和村民小组都已经做不到每月召开一次民主议事会。而且从会议纪要记录的内容来看，民主议事的内容也更多变成了与普通群众利益紧密度不高的事情，比如：讨论党务工作，布置村庄安全、环境整治等工作，程序上更像是上级对下级布置任务，会议记录的文字也变得寥寥数语，非常简单。议题的提出多集中于议事会成员中的几个人，与会成员签名更像是代笔。通常认为，群众参与程度越高，村民自治就越有效。上述现象证明，H省移民新村社会治理的后期效果出现了显著下降。

H省移民新村社会治理后期效果显著下降的根本原因在于紧密共同利益的丧失，及因此带来的信

任缺失与制度失灵。一方面，脱离了共同利益诉求的信任关系，并不足以带来自治的发生。信任或者社会资本只是有助于紧密利益共同体基于共同的利益诉求采取集体行动。另一方面，没有永恒的共同利益，也没有不变信任。根据乌斯拉纳（2004）的解释，与局限于某个人的家庭或群体的特殊信任相比，那种能增进社会资本的信任是一种能够被推广至陌生人的信任。普遍信任才有助于建立大规模的、复杂的和相互依存的社会网络和制度。当前中国基层社会治理的运行机制，在很大程度上正是依赖于对利益代表的特殊信任而非对社会公众的普遍信任。而这种特殊信任的维系是非常困难的，利益代表与所代表群体利益的一致性并不稳定。H省移民新村移民初期，群众所面临的问题和矛盾大多是共同的，利益是高度一致的。但随后，村民利益诉求不断分化，利益紧密度逐渐变小，利益代表与所代表群体的利益一致性降低，村民对利益代表的信任感也因此而下降。而且，合作过程中的各种矛盾，以及利益诉求的不能被完全满足，也会逐渐侵蚀这种信任关系。而这也决定了，不稳定或者不可持续的利益一致和特殊信任关系无法保证基层社会的良性自治，也无法保障基层社会治理制度和机制的持续有效。

（三）H省移民新村治理变革带来的启示

H省移民新村社会治理机制变革的历程和效果证明，紧密的共同利益而非更小的自治单元是基层社区良性自治的决定性因素。因为具备了紧密的共同利益，居民对公共事务的参与热情才明显提升。紧密的共同利益也保证了利益代表选举程序和决策过程的合法性，保证了基层社区治理机制的效果。而居民共同利益一旦丧失，曾经有效的社会治理机制，基于信任选出的利益代表，自治单元下沉到村民小组或者自然村，文化的同质性、地域的相近等，都不能避免群众参与热情逐渐降低，以及基层社区治理重新落入低效率陷阱的尴尬。H省移民新村的治理实践同时说明，以固定地域或空间为自治单元，因为并不总存在或者产生紧密的共同利益，或许不是基层社区治理的最佳方案。最好的基层社区治理方式是能与群众的共同利益保持紧密一致的方式。

四、构建紧密利益共同体自治模式的思路

紧密利益共同体自治因为能与参与者的利益联结程度密切统一，或许会成为设立基层社区自治单元的另一种更优方案。以紧密利益共同体为自治单元不是一种单纯构思或设想，其可行性已经得到了一些地区的实践检验。比如，邓大才（2014）发现，有些村庄以治理要件为载体，探索村民自治的有效实现形式，具体包括：以道路建设和维修为利益关联载体组织自治；以河流治理为利益载体组织自治；以生产、生活用水的解决和营运为利益关联来组织自治；以宗族活动、祭祀活动为内容进行自治等。这形成新的共有产权或者共有财产、公共空间，村民自治围绕着共有产权、财产、公共空间的管理、维护而展开。杨帆（2015）也发现了人们通过某一事项所关涉的人群来确定自治规模的做法。比如，通过村民认领的方式，将小型广场、水库、池塘、绿地等公共资源交由村民自己管理，以所管理的公共资源的利益关涉人群为一个自治单元。

紧密利益共同体自治也得到了学者的认同。比如，张大维等（2006）指出，中国城市社区内部治理单元不仅应该在有形的社会空间（社区、院落、门栋等）上实现多层次、多元化，还应该在无

形的社会空间（各种志愿文体娱乐等民间组织）上实现多层次、多元化。一方面，政府和社区公共管理组织（主要是社区居委会）要主动退出民间自治空间，积极重构社区治理单元；另一方面，政府和居委会还要引导民间组织的发育和壮大，创建多类型、多层次的无形社区治理单元。白雪娇（2014）也指出，不同地区、不同文化传统、不同社会结构的规模需求是不同的，没有统一的阈值，在实践中的体现就是构建多层次、多类型、多元主体参与的自治组织体系。应该在提升社区居委会自治化的同时，着力培育社区或者小区内生出来的社会自组织。

但上述观点显得过于保守。他们大都认为，紧密利益共同体自治，作为一种社区内生的社会自组织，应该成为当前以固定地域或空间为主要单元划分依据的村（居）委会自治形式的补充，而不是基层社会多元治理或多中心治理的主体形式，更不是对村（居）委会治理方式的替代。

本文认为，基层社会治理或许可以尝试更为彻底的改革方案，要建立以紧密利益共同体为基本自治单元，以此替代以固定地域或空间为自治单元的村（居）委会自治模式；并在此基础上，进一步调整和完善政府对基层社会的行政治理，建立起以紧密利益共同体自治为基本形式的基层社会多层次治理体系。

一是大力支持社区工作者发展，使社区工作者运用专业知识、技能和方法，改善居民的自我组织能力、协调能力和沟通能力，帮助居民形成社区自组织，实现自我管理并有能力解决利益共同体内的公共事务。可考虑成立社区工作者站，其发展参照社会企业或社会服务机构，可接受来自政府和社会的经费捐助。社区工作者前期工作类似市场开拓，需要主动去发现、引导群众采取集体行动解决公共事务；后期居民自治意识和能力形成后，社区工作者站则负责接受居民委托，甚至可以适当收费。条件适合的地方，可试点村（居）委会向社区工作者站转型。政府设立专门机构，对社区自组织在资金、政策、合作以及其他方面向政府寻求的帮助，及时做出回应和支持，但没必要在社区自组织内部具体事务上进行主导和干预。

二是允许社区自组织根据需要走向联合自治，形成多层次、多类型、多领域的社区自组织体系。政府应该允许社区自组织通过对利益的共同表达，借助系统性的互动合作机制，将小规模、随机性的自治参与向有序化、规范化的自治转变。对那些自治事项超过某一建制村范围的，也应允许其尝试跨建制村、跨社区的利益共同体自治。需要政府基层治理机构进行配合的，政府应予以积极支持和配合，但政府行政治理单位与紧密利益共同体之间应探索建立融洽的伙伴式合作关系。社区工作者站也可以根据居民利益共同体的要求提供相应的协调服务。如果必要，社区工作者站可自行决定建立跨行政村、跨社区级别的上级机构。

三是将政府对基层社会的行政治理与基层居民紧密利益共同体自治相结合。当前各地出现的自治单元下沉和上移（比如河南省、山东省多村撤并建立“农村社区”的做法）两种实践模式，其实质是对理想自治和行政单元的探索。实行以紧密利益共同体为基本自治单元后，政府应在实践中继续探索行政服务单元规模的合适设置标准，具体是基本行政单元上移，或者继续以行政村为单元，应该以有利于政府行政资源统一配置和效率的提高为原则。至于政府行政治理和居民自治的界限，也应由效率来决定。基于紧密利益联合体的基层自治组织能解决的公共物品和事务由自治组织自行解决，解决不

了的或者无效率的，由政府来解决。从目前来看，政府首先要承担起在社区公共服务和基础设施建设等方面的职责，使农村与城市享有同等待遇。

四是大力培养公民自治意识和能力。必须承认，实现以灵活变化的紧密利益共同体而非固定地域或空间为自治单元并非朝夕之功，实现紧密利益共同体自治，还依赖公民公共事务参与意识的自主性生长和自治能力的培养。而在中国这样一个深受儒家文化影响的父爱主义国家，虽然村民自治实践也已经有四十几年的时间，但公民自治意识的内生性生长和自治能力的培养仍需要很长时间。因此，政府除了需要采取正确的方法帮助社区自组织发展外，还要努力培养公众自发参与公共事务的意识和能力，引导紧密利益共同体自治单元和机制的形成。

需要指出的是，实施利益共同体自治可能增加政府监管压力。政府对社区自组织要建立一套科学系统的监管体系，引导社区自组织完善内部治理和监管机制，并配合第三方评估、信息公开等方法，监督、评估社区自组织的活动和资金使用去向，确保这些社区自组织遵守法律和公序良俗，各类活动符合参与者公共利益，资金使用合理合法、公开透明。考虑到政府监管力量不足，应积极动员社会力量参与其中。当前各地推行的社区网格员和精细化管理、网络信息化建设、公众网络问责机制等，可成为社区自组织监管的重要力量。此外，应继续通过党组织建设，加强对基层社会，包括社区自组织的领导。

参考文献

- 1.白雪娇，2014：《规模适度：居民自治有效实现形式的组织基础》，《东南学术》第5期。
- 2.陈明，2014：《村民自治：“单元下沉”抑或“单元上移”》，《探索与争鸣》第12期。
- 3.邓大才，2014：《利益相关：村民自治有效实现形式的产权基础》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第4期。
- 4.邓大才，2016：《中国农村村民自治基本单元的选择：历史经验与理论建构》，《学习与探索》第4期。
- 5.李华胤，2016：《政策落地：探索村民自治基本单元的现实因素》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第3期。
- 6.李松有，2016：《群众参与：探索村民自治基本单元的主体基础》，《山西农业大学学报（社会科学版）》第4期。
- 7.李周、党国英，2015：《村民自治的有效实现形式：村民自治体适度下沉》，《中国党政干部论坛》第7期。
- 8.梁贤艳、江立华，2017：《自治单元下沉背景下的城市社区“微自治”研究——以J小区从“点断”到“全覆盖”自治的内生探索为例》，《学习与实践》第8期。
- 9.刘成良，2016：《微自治：乡村治理转型的实践与反思》，《学习与实践》第3期。
- 10.刘强、马光选，2017：《基层民主治理单元的下沉——从村民自治到小社区自治》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第1期。
- 11.倡传振、李华胤，2016：《集体行动：探索村民自治基本单元的主体因素》，《内蒙古社会科学（汉文版）》第6期。
- 12.艾里克·M·乌斯拉纳，2004：《民主与社会资本》，载马克·E·沃伦编，吴辉译：《民主与信任》，北京：华夏出版社。
- 13.唐鸣、陈荣卓，2014：《论探索不同情况下村民自治的有效实现形式》，《当代世界社会主义问题》第2期。
- 14.汤玉权、黄建荣，2014：《重心再下沉：“屯级自治”的崛起与自治的复归——基于广西贵港市“一组两会”工作

机制的探讨》，《中国农村研究》第2期。

15. 汤玉权、徐勇，2015：《回归自治：村民自治的新发展与新问题》，《社会科学研究》第6期。

16. 夏建中，2012：《中国城市社区治理结构研究》，北京：中国人民大学出版社。

17. 谢正富，2015：《集体行动理论视角下的“微自治”有效性分析》，《云南行政学院学报》第6期。

18. 杨帆，2015：《规模适度：村民自治有效实现的合理单元研究》，华中师范大学硕士学位论文。

19. 张大维、陈伟东、孔娜娜，2006：《中国城市社区治理单元的重构与创生——以武汉市“院落自治”和“门栋自治”为例》，《城市问题》2006年第4期。

20. 张茜、李华胤，2014：《村民自治有效实现单元的讨论与研究》，《中国农业大学学报（社会科学版）》第4期。

21. 赵秀玲，2014：《“微自治”与中国基层民主治理》，《政治学研究》第5期。

22. 朱敏杰、胡平江，2014：《两级自治：村民自治的实现新形式——兼论农村基层民主实现的合理规模》，《社会主义研究》第5期。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

（责任编辑：曙光）

The Autonomy of a Close Community Network of Common Interests as Another Way of Thinking about Grassroots Community Governance: The Enlightenment from the Innovative Effect of Social Governance Mechanism in New Resettlement Villages in H Province

Lu Xianying

Abstract: The subsidence of autonomous units has made some achievements in improving the efficiency of grassroots community governance, but limitations also exist with regard to setting down a certain area as an autonomous unit in advance. First, it cannot guarantee a close community network of common interests, nor can it fundamentally solve the “suspension problem” of autonomous organizations. Second, it still bears the risk of a loss of autonomy. The innovative practices and effects of social governance mechanism of the new villages in H province show that creating a close link of mutual benefits is a decisive factor of good autonomy of the grassroots community, rather than establishing smaller autonomous units. The best way of grassroots community governance is a way that can maintain a close link of common interests of the masses. Based on the analysis, this study proposes that self-government of a close community network of common interests may become another way of practices for community residents’ autonomy at the grassroots level. At the same time, the study puts forward a construction scheme of multi-level governance system based on the autonomy of the close community network of common interests as a basic form.

Key Words: Close Link; Community of Interests; Autonomy; Community Governance