

村改居社区协商治理的制度化路径

——以兰州市一亲三心工作法为例

邢师阁

兰州交通大学建筑与城市规划学院

DOI:10.32629/bd.v10i1.4593

[摘要] 随着我国新型城镇化进程的不断纵深推进,村改居社区作为城乡过渡地带的治理单元,其协商治理的制度化构建已成为基层治理现代化的核心议题。本文探寻村改居社区协商治理的制度化发展路径,选取兰州市安宁区“一亲三心”工作法作为分析案例。该工作法依托“干群联亲—入网知心—联户交心—议事暖心”的闭环架构,形成完备的协商治理流程并取得良好的基层治理实践成效,但制度化建设存在三重核心症结:熟人社会的封闭特质使得外来租户难以参与其中,协商议事的开展过分依靠社区干部的个人才干,量化考核在实施过程中易催生形式主义倾向。上述问题的核心诱因是运动式治理逻辑与社区日常治理常态化需求之间的内在矛盾。突破这一困境的核心在于构建从集中推进到制度化运转的转化机制,把干部在实践中积累的经验转化为统一规范的操作流程,将熟人之间的情感信任延伸为覆盖社区全体成员的制度信任。

[关键词] “村改居”社区; 协商治理; 运动式治理; 一亲三心

中图分类号: S157.2 文献标识码: A

Institutionalization Path of Deliberative Governance in Village-to-Community Transformed Communities: A Case Study of the "One Closeness, Three Sincerities" Working Method in Lanzhou

Shige Xing

School of Architecture and Urban Planning, Lanzhou Jiaotong University

[Abstract] With the in-depth advancement of China's new-type urbanization, the village-to-community converted community, as a pivotal governance unit in the urban-rural transitional area, has made the institutionalization of deliberative governance a core issue in the modernization of grassroots governance. This paper explores the institutional development path of deliberative governance in village-to-community converted communities, taking the One Closeness, Three Sincerities working method in Anning District, Lanzhou City as a case study. Supported by the closed-loop framework of “cadres-masses kinship connection, knowing the people in grids, communicating with households sincerely, and deliberating for public warmth”, this working method has established a complete deliberative governance process and achieved sound practical effects in grassroots governance. Nevertheless, three core dilemmas exist in its institutionalization: the closed characteristic of the acquaintance society excludes migrant tenants from participation; deliberation practices rely excessively on the personal competence of community cadres; and quantitative assessment tends to induce formalism in implementation. The fundamental cause of these problems is the inherent contradiction between the logic of campaign-style governance and the demand for normalized daily community governance. To break through this dilemma, it is essential to construct a transformation mechanism from centralized promotion to institutionalized operation, convert the practical experience of cadres into unified and standardized procedures, and extend the emotional trust among acquaintances to institutional trust covering all community members.

[Key words] Village-to-Community Converted Community; Deliberative Governance; Campaign-Style Governance; One Closeness, Three Sincerities

引言

村改居社区是我国新型城镇化进程中催生的过渡性基层治理载体,由农村行政村经过建制调整转化而来,由行政村改制而成,虽完成村委会转居委会的建制调整,但人口结构、社会关系与治理模式仍带有浓厚的乡土社会与熟人社会特征。原村民依托熟人社会联结,外来租户大量涌入又赋予社区城市异质性与流动性,双重属性使其治理难度远超普通城市社区,矛盾纠纷化解与基层治理创新成为重要议题^[1]。

国家始终将基层协商治理体系建设作为推进基层治理现代化的重要抓手,党的十九届四中全会提出构建基层社会治理新格局,党的二十大强调健全党组织领导的基层群众自治机制。各地涌现北京“吹哨报到”、上海社区议事厅、杭州睦邻点等基层治理创新实践。兰州市安宁区“一亲三心”工作法立足本土探索,落地见效并形成可复制案例,成为西北基层治理创新典型样本。

基层治理创新的实践成效不能等同于制度体系的成熟完善,治理创新从试点到长效、从个人能力到制度运转仍面临基层治理领域普遍存在的共性难题。本文以“一亲三心”为研究对象,剖析村改居社区协商治理的制度化困境与突破路径,为同类社区治理现代化转型提供理论参考与实践借鉴。

1 “一亲三心”的发展背景、实践过程与政策设计

1.1 发展背景、探索过程与实践效果

兰州市安宁区城市化推进速度迅猛,村改居社区呈现原村民、外来租户、商品房业主混居格局,群体诉求割裂、信任壁垒突出、协商参与不均等问题长期凸显。为破解基层治理“联而不通、议而不决、服而不到位”痛点,安宁区自2021年启动“一亲三心”试点,历经试点探索—全域推广—制度化尝试三个阶段。试点阶段以孔家崖、刘家堡街道为核心,搭建干部下沉、网格兜底、党员联户、协商议事的基本框架;推广阶段覆盖全区村改居社区,完善四级主体联动机制与基础流程;制度化阶段试图将实践经验固化为长效规则,但遭遇覆盖不全、稳定性不足、考核异化等问题。

实践成效可通过量化验证。政策施行后,干群联结呈常态化,2243名党员干部下沉基层,民意收集覆盖率显著提升;民生难题高效化解,累计帮办实事1305件、解决各类问题1.6万个,电动车棚建设、老旧小区改造等事项顺利落地见效;基层秩序持续优化,矛盾纠纷化解率稳步提升,社区治理效能明显增强。但该模式仍停留在工作法层面,未完成稳定可复制的制度转化。

1.2 政策设计的四个环节

“一亲三心”搭建四层递进实施体系,对应机关、乡镇、村社、村居党员四类主体,形成分层联民服务机制,有效激活村改居社区自治资源。

机关干部“返乡走亲”,按户籍与成长地制定对接规则,依托熟人社会优势提升走亲效能;乡镇干部“驻村连心”,建立驻村对接与领导包联机制,实现行政村全覆盖与统筹监督;村社干部“入网知心”,推动干部全员入网格,配强专职网格员,筑牢网格治理基础;村居党员“联户交心”,党员固定联络3—5户群

众,落实“三个必讲”“三个必听”,履行政策宣传、民意收集等职责。

1.3 政策的内在逻辑

“一亲三心”的内在逻辑是一套完整的系统性治理逻辑,以多层级主体下沉为抓手、以信息畅通为前提、以信任重构为核心、以协商议事为载体、以闭环解决为目标,五大逻辑彼此衔接、闭环运行、缺一不可。

主体分层联动是组织运行基础。机关干部统筹联结、乡镇干部驻村督导、村社干部网格落地、村居党员做好末梢覆盖,四类主体责任清晰、协同发力,推动治理力量下沉基层,破解村改居社区治理力量薄弱、下沉不到位的难题,实现治理主体全域覆盖。

信息精准传导是治理落地的首要前提。村改居社区人口流动性强、群众诉求零散,原村民、租户、商品房业主三类群体诉求相互隔离。“入网知心”依托网格常态化摸排民情,“联户交心”通过党员直联群众打通信息末梢,“返乡走亲”借助亲缘地缘拓宽信息渠道,三者协同搭建传导机制,保障治理与群众需求精准对称,从源头避免决策脱离实际。

信任重构培育是协商治理的核心关键。村改居社区信任结构二元分裂,原村民内部强信任、群体间信任薄弱,协商议事难以达成共识。“一亲三心”通过入户走访、面对面沟通,将行政事务往来转化为情感互动,在干群、群体间积累社会资本,为协商治理筑牢信任基础。

协商闭环运行是保障治理实效的核心环节。该工作法形成联系群众、收集诉求、组织议事、协调资源、落实反馈、监督评估的完整治理闭环,以“议事暖心”为落脚点,把零散民意转化为协商议题,把沟通成果转化为解决方案,实现小事不出网格、大事不出社区。

本土资源激活是模式适配落地的重要支撑。该模式盘活社区熟人社会、亲缘网络、党员队伍等非正式治理资源,以低成本、高认同的本土机制弥补正式制度短板,将协同治理理念融入社区治理实践^[2],让协商治理更贴合村改居社区实际,凸显本土化适配特征。

2 制度化困境及根源

“一亲三心”在实际运行中成效显著,但在向制度化、长效化转型的过程中,暴露出三方面突出问题。深入分析后能够发现,这些困境并非执行层面的零散问题,其核心根源都是运动式治理的运行逻辑,与村改居社区日常治理的常态化要求之间,存在难以调和的结构性矛盾。

2.1 参与壁垒与群体边缘化

“一亲三心”落地高度依赖社区熟人社会网络,对原村民动员效果较好,但对外来租户存在天然排斥。租户长期居住并使用公共服务,却因户籍与熟人联结缺失,难以纳入正式协商议事体系。基层干部联户走访多对接房东,房东无法准确传递租户诉求,还常替代租户表达意见。社区协商以原村民和业主为主,租户无固定席位、缺少发声渠道。这是熟人治理的固有局限,造成协商

参与窄、代表性不足、公共性缺失^[3],违背制度化治理全员平等参与的原则。

2.2 治理运行的干部依赖

社区协商议事成效高度依赖社区主责干部的责任心、实践经验和沟通能力。能力突出的干部可以统筹各方、反复协调,推动协商达成共识;可一旦干部岗位调整,工作就容易停滞,议事标准、操作流程也难以保持统一。目前很多管用的治理做法,还停留在干部个人经验的层面,没有被提炼成统一、可复制、可推广的制度流程,形成了“人在政在、人走政息”的依赖状况,治理工作的稳定性很差,也难以形成稳定的治理共同体^[4],不符合制度化治理去人格化、靠规则运行的核心要求。

2.3 考核异化与形式主义

政策配套量化考核机制,将走访频次、会议数量、问题办结数与干部绩效挂钩,本意是督促落实,但基层执行中逐渐走样,变为重程序、轻实效。部分民生问题受权限、资源限制短期难以解决,干部为达标仅完成开会、补台账等形式化工作,协商治理从解决问题异化为完成任务。社区干部的治理能力与履职状态直接影响治理实效,考核错位也制约了干部能力的有效发挥^[5],考核体系与治理目标错位引发制度悬浮、权责失衡,形式主义不断消解制度化治理的真正价值。

综上,“一亲三心”由上级统一部署、集中推进、打造典型,属于典型的运动式治理,擅长集中资源解决短期突出问题、打造示范案例;而村改居社区治理是日常性、持续性、精细化的工作,需要稳定的制度规则、全员参与的治理机制和长效运行的保障体系。运动式治理难以适配日常治理需求,个人能力无法替代组织化的制度体系,基于熟人的情感信任也覆盖不了全体社区成员,最终让制度化转型举步维艰。

3 制度化破局路径

本部分针对前面提出的三类核心困境给出对应解决办法,紧扣运动式治理向制度化治理转型的核心目标,保证问题与对策精准匹配、逻辑连贯。

3.1 保障流动群体参与权

针对熟人网络排他、租户边缘化问题,以制度打破群体壁垒,实现治理参与全覆盖。将租户纳入网格信息采集,建立台账掌握诉求;协商代表按比例预留租户名额,涉租户利益议题须有租户代表参与表决。搭建村民与租户结对交流平台,配套线上线下药事渠道,将租户权利写入规程,保障全员平等参与。

3.2 构建标准化规则体系

针对治理过度依赖干部个人能力、人员变动影响工作连续性的问题,用制度化规则替代人格化依赖。按事务重要性制定分层分类议事规范,明确全流程标准并形成手册,不受人员调整影响。提炼干部经验为标准化指引,转化为组织能力,建立流程记录与复盘机制,以制度流程保障治理稳定,规避社区治理中的制度悬浮问题^[6]。

3.3 优化质效导向考核机制

优化质效导向考核机制,破解量化考核形式主义问题。缩减

过程性指标,提升实效类指标权重,引入多元评价方式替代台账考核。赋予基层自主空间,允许复杂问题分步办理,引导干部聚焦实际问题解决,杜绝应付考核的表面工作。

3.4 强化党建与文化支撑

完善社区党委、网格党支部、楼栋党小组三级组织架构,落实党建联席会议制度,统筹各方资源、协调相关部门、监督流程。设置党员协商议事先锋岗,发挥党员政策讲解、矛盾调解作用。借鉴网格化协同治理的实践经验^[7],优化社区公共空间,制定社区公约,培育社区公共精神与文化认同,为制度化治理提供文化支撑。

4 结语

“一亲三心”工作法是贴合村改居社区特点的基层协商治理探索,在密切干群联系、解决民生难题、维护基层稳定等方面取得了较为突出的成效。但该模式在制度化推进过程中,遇到了参与壁垒、运行依赖、考核异化三大难题,其本质是运动式治理与常态化基层治理之间的内在矛盾。

破解这些困境,需要紧扣问题精准施策:用全员参与制度打破熟人网络的排他性,用标准化规则体系解决干部依赖问题,用质效型考核机制遏制形式主义。通过构建从集中推进到长效运行的转化机制,把干部个人经验转化为统一的制度规范,把熟人之间的情感信任拓展为覆盖全体居民的制度信任,把临时性治理举措固化为长效工作体系,让协商治理成为村改居社区实现有效治理的稳定支撑。基层治理是动态发展的系统性工程,协商治理的制度化建设不是一次性完成的,需要结合实践中的新情况、新问题持续优化完善,不断提升治理体系的适配性与实效性。

【参考文献】

- [1]李倩,薛倩.“四治融合”:城乡融合发展背景下村改居社区矛盾纠纷治理路径[J].农村经济与科技,2025,36(19):198-201.
- [2]桂宇.协同治理在“村改居”社区文化建设中的实践[J].村委主任,2024,(18):240-242.
- [3]邴正,李英博.村改居社区公共性困境与重构——以H镇J社区创办和顺茶馆为例[J].社会科学战线,2025,(04):235-244.
- [4]李芸慧,刘伟红.从流动到依归:“村改居”治理共同体的建构之路[J].重庆社会科学,2025,(04):148-160.
- [5]陈乐敏,金卉.“村改居”社区干部治理能力的结构、呈现及其提升路径——以杭州三个社区为样本的考察[J].浙江树人学院学报,2025,25(05):38-45.
- [6]李泽.“村改居”社区环境治理共同体的建构逻辑与实践路径——基于H省T社区的案例研究[J/OL].西北民族大学学报(哲学社会科学版),1-11[2026-03-15].
- [7]侯同佳.治理共同体建设与“村改居”社区有效治理——以鄂东社区“1+N”网格化治理模式为例[J].行政与法,2024,(07):94-107.

作者简介:

邢师阁(2000--),女,汉族,河北省石家庄市人,硕士研究生,研究方向:城乡规划。