

DOI: 10.13317/j.cnki.jdskxb.2023.056

# 社区微更新的项目制： 性质范畴、类型机制与优化路径

魏沁茵,叶继红

**摘要:**作为社区成长方式之一的社区微更新,在实践中取得项目制治理形态时,或隐或显地呈现出合作生产的样态。这是一种新治理取向,虽颇有成效,但亦问题频仍。从需要多元主体参与交互及利益交汇的治理理论内涵设定看,散布于城市社区的微更新,以项目制方式实施在一定程度上整合了政府、市场和社会的多重逻辑,但镶嵌其中的权力、资本与权利之间的持续张力难以在短期内得以有效消弭。从“社区微更新何以有效达成”的务实理解出发,持续强化社区合作治理,需要激发社区各类主体合作治理的自主性,寻求“最大公约数”,即以对社区微更新项目制的新认知、新规则、新参与、新借鉴与新监管为基本路径,引导对项目制治理逻辑的新调谐。

**关键词:**社区微更新;项目制;合作治理;治理网络;秩序生产;社区营造

**基金项目:**国家社会科学基金青年项目(21CZZ023);苏州大学中国特色城镇化研究中心新型城镇化与社会治理协同创新中心项目(22CZH009)

**作者简介:**魏沁茵,苏州大学政治与公共管理学院博士研究生,从事基层社会治理研究;叶继红,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,社会学博士,苏南治理现代化研究基地首席专家,苏州大学中国特色城镇化研究中心研究员,从事社区治理、基层治理现代化研究。

中图分类号: D669.3

文章编号: 1671-6604(2023)06-0058-10

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



大规模的工业化与城市化促使现代社区越发广泛地承载着人们的生活需求。居民对居住品质、安全品质、环境品质、社区交往、社区自治等方面的需求逐渐提升<sup>①</sup>。通常而言,在既已落成的社区内,伴随着社区投入使用的年份渐长,社区的一些基础设施、公共空间乃至文化娱乐载体等均处于持续更新的状态,以更好符合社区居民生活,进而促进社区功能升级、社区品质维持和发展的多重需要。近年来,社区微更新成为社区成长的常见方式,得到基层各方广泛关注。所谓社区微更新,就是对社区内老旧建筑和微型公共空间进行改造提升,创造有社区归属感的空间,实现社区活化。社区微更新的“微”,在明确的意义上限定了在社区“围墙根儿”

<sup>①</sup> 吴晓林.理解中国社区治理:国家、社会与家庭的关联[M].北京:中国社会科学出版社,2020:31-33.

内的更新范围、所涉主体以及相关权益等事宜,虽有“微”的形态,但密切关涉百姓日常生活以及基层治理秩序,因而以项目制展开的微更新究竟应如何认知,如何实现推进,需要怎样来更新发展,仍是亟待深化的理论和实践研究课题。

### 一、文献回顾与分析框架

项目制,简而言之就是以项目展开的方式来实现组织目标的一种组织行为和政策过程。不同角度对项目的解读有不同的侧重。从国家治理体系角度看,项目制旨在通过国家财政的专项转移支付等项目手段,加大民生工程和公共服务的有效投入,实际形成了中央与地方政府之间的分级治理机制<sup>①</sup>。从制度机制运作模式的角度讲,有研究者指出,项目制作为新旧体制衔接过程中对既得利益补偿的一个重要机制,为分级治理逻辑的汇合搭建了一个制度平台,涉及国家部门的“发包”机制、地方政府的“打包”机制和基层的“抓包”机制等丰富内容<sup>②</sup>。项目制拥有自身的执行过程与运作逻辑<sup>③</sup>,从项目制的理想类型角度出发(如以目标导向、契约性与强激励为核心特征),实践中则存在着锥型、链型、铤型和钳型等四种典型模式<sup>④</sup>。从项目制治理的边界变迁与异质性角度看,实践中存在压力推动—全面动员、层级分包—抓大放小、层级卸责—以点代面以及目标技术—重点铺开等多种项目制运作模式<sup>⑤</sup>。

可操作是项目制的内生品质预设。从基层动员的角度看,项目制在基层政府的推行使得科层体系发生重构,政府内部动员由“层级动员”转向“多线动员”,行政资源的分配也演变为项目中心模式<sup>⑥</sup>。项目制供给需要考虑公共产品自身的属性特点,当软公共服务也开始用项目制的形式供给时,其可持续发展开始成为一个“真问题”<sup>⑦</sup>。从国家自主性的角度来说,项目制的基层实践不仅是特定国家治理方式的具体应用,也是依托公共财政实现公共意志、提升公共福祉的过程,但存在精英俘获与结构替代绑架国家政府依托项目实施的公共意志问题<sup>⑧</sup>。相关的研究发现,项目制具有较强的“技术理性”特征,在向下“委托”项目时,项目管理技术能够较好地解决项目“监督”问题,但却陷入对“代理人”“激励”不足的困局<sup>⑨</sup>。从地

① 渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012(5):113-130.

② 折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011(4):126-148.

③ 陈水生.项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察[J].公共行政评论,2014(3):133-156.

④ 史普原,李晨行.从单位制到项目制:中国国家治理机制沿革[J].公共管理学报,2023(1):20-30.

⑤ 史普原.项目制治理的边界变迁与异质性——四个农业农村项目的多案例比较[J].社会学研究,2019(5):69-93.

⑥ 陈家建.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013(2):64-79.

⑦ 余成龙,冷向明.“项目制”悖论抑或治理问题[J].公共管理学报,2019(2):147-158.

⑧ 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究,2015(5):111-122.

⑨ 桂华.项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例[J].政治学研究,2014(4):50-62.

方治理困境的角度,政府项目制、社会组织项目制和企业项目制等类型在实践中的复合碎片化问题值得高度关注<sup>①</sup>。此外,还有从社会组织角度研究公共服务项目供给<sup>②</sup>,从制度演化异化角度研究政府转型<sup>③</sup>,从效应分化角度研究项目制绩效<sup>④</sup>,从实践有效性的角度研究项目监督<sup>⑤</sup>,等等。

上述研究从不同的学科视野和分析角度,对项目制进行了多方面的研讨,富有启发。但结合到社区微更新,依然有如下问题需要进一步解答:社区层面的微更新作为项目制的一个种类,应如何合理地予以认知?作为“落地”的“微项目”,其在组织实施过程中的治理逻辑与其他项目制有何不同?社区微更新中的项目制治理,存在怎样的内在逻辑,又存在哪些问题和优化方式?这其中,存在这样一个基本问题,即区别于那些政府主导的大工程项目,当发乎于“微”的社区微更新以项目制展开实践的时候,更多是以社会自治方式展开,而其真正具有扎根性的合作生产是否能够顺利展开,展开后效能如何,对于作为基层社会治理单元的社区之秩序究竟会产生怎样的影响,亟待深入探究。更进一步讲,在社区微更新的项目制中,涉及政府、社会组织或专业化公司、社区等多方主体,其主要依托的核心资源分别为权力、资本和权利,其对应的核心逻辑则分别为权力逻辑、资本逻辑和权利逻辑,这些逻辑之间存在着持续的张力。从某种意义上讲,社区微更新中项目制治理的质量或效能究竟如何,很大程度上取决于上述多主体在复杂的治理过程中如何达成治理逻辑的耦合,因而其质量本质上是三重逻辑的权变函数,是一种合作生产效应。而复杂的项目制治理过程,则是合作生产的运行和调谐过程(见图1所示)。

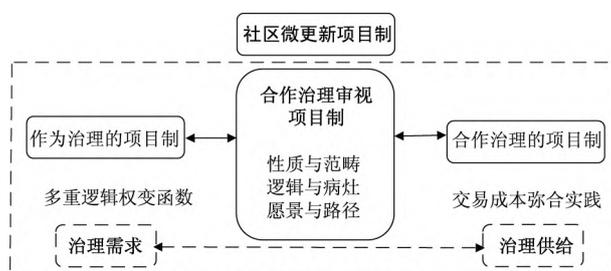


图1 社区微更新项目制的合作治理分析框架

合作生产的社区微更新项目制,意在揭示社区微更新的合作治理如何得以实

① 豆书龙,王山,李博.项目制的复合型碎片化:地方治理的困境——基于宋村项目制的分析[J].公共管理学报,2018(1):84-95.

② 王清.项目制与社会组织服务供给困境:对政府购买服务项目化运作的分析[J].中国行政管理,2017(4):59-65.

③ 姚金伟.项目制与服务型政府转型:制度演化中的异化[J].中国行政管理,2016(9):28-33.

④ 陈家建,巩阅瑄.项目制的“双重效应”研究——基于城乡社区项目的数据分析[J].社会学研究,2021(2):115-137.

⑤ 温丙存.特派式、专门性、全程化的项目监督——项目制基层监督的地方创新及其实践逻辑[J].中国行政管理,2017(6):18-23.

现。为此,使用合作生产理论、治理理论对于揭示社区项目制的性质范畴、项目制的逻辑与病灶以及项目制的愿景与路径,有积极的“解码”作用。众所周知,社区是一个基层民众交互的治理单元,属于典型的自治场域。但是,这种自治又并非完全“自生自发”,而是一种具有显著国家政府意志关照特征的治理形态。在此空间和实践场域之中,这种类似于“混沌”状态的自治,将国家秩序需要与社区自我发展需要结合起来,此外还有诸如社会组织、项目公司企业或服务机构等介入其中。在社区微更新中,合作治理理论能够提供的理论解构力和解释力在于,当多主体协同行动在信息不对称问题以及利益偏好部分交汇问题得到社区协商机制充分运行介入的时候,它便成为一个由应然到实然的行动策略问题。与此同时,在缓释甚至消解社区行动者不合作成为一个大趋势的背景下,微更新的社区成为一个更集聚人气和高参与度的实践活动。为此,要在“深描”微更新项目制的病灶基础上,以合意的行动逻辑替代原子式的利益分利,就有可能成为塑造项目制利益偏好和行动交汇的现实选择。但依然需要谨慎的是,对于其间的信任搭建和合作行动所需的交易成本,如何以制度化或稳定预期的机制路径予以解决,是基层治理提高质量的关注焦点,也是难点之所在。

## 二、作为治理的社区微更新项目制:性质与范畴

社区微更新项目制,从基础意义上讲,是一种面向实践,解决既已建成社区的结构与功能优化的一种组织化行为,是社区维持其品质并实现社区成长的基本方式。从社区微更新的“三微”出发,可以对社区微更新过程中的项目制有更为清楚的认识:一是更新对象微,如社区入口、小广场、小公园等节点的更新;二是实践投入微,资金投入少且易操作;三是导向切入点微,即从具体问题出发,为社区居民解决微小需求,逐步解决问题<sup>①</sup>。因此,基于社区微更新中所涉及的特定因素,如对象、范围、资金以及参与主体、建设方式等所采取的以项目为实施平台和实施过程的组织化社区发展方式,即社区微更新中的项目制。

从内容上看,社区微更新属于城市更新中的一个子目,广泛涉及老旧社区改造、社区参与以及广受关注的各类“中心花园”建设等内容。从实践样态上看,社区微更新业已成为重塑地方政府与社区、社会组织等第三方关系的调节器,也成为各地探索基层社会治理创新的活态样本。

从领域上讲,社区微更新项目制的实施通常包括两大层面:一是行动层面的项目制,包括物质层面的空间更新和功能更新的项目制,前者涵盖空间结构的更新、步行道路的优化、静态交通的管理、梳理限制的公共空间,后者涉及精准化配套服务设施和布局、完善流动服务项目、智慧物业管理、海绵措施、中心绿地改造、老人

<sup>①</sup> 戴祥玉,唐文浩.嵌合式治理:行政主导下老旧小区“微更新”的实践探索[J].学习与实践,2021(9): 91-101.

和儿童友好理念;非物质层面更新的项目制,常体现在挖掘社区文化底蕴,以有形和无形形式塑造社区特色方面。二是制度层面的项目制,包括社区教育、社区治理、社区养老、社区与服役、社区自治与法律支持、社区矫正工作、社区护理等丰富内容<sup>①</sup>,在实践中更多地以政府购买服务的方式进入到社区治理之中。

社区微更新项目制作为一种新的基层治理实践,有三方面值得密切关注的特性。一是治理属性。社区微更新涉及包括地方政府、社会力量(含社会组织或企业)以及社区等多重主体,他们在实践中也存在着不同的价值偏好和利益取向,而且需要多方广泛合作才能产生成效。这种需要多主体参与交互及利益交汇方可达成实践预期的过程<sup>②③</sup>,是一个典型的治理过程。二是项目制属性。无论是对社区的公共设施还是公共空间的更新,抑或是对社区文化精神的建设,从最具有现实可操作性的角度讲,以项目制来实现诸多微细甚至琐碎事务的“组织化”“再组织化”,项目制本身是一种导向实践目标的管理组织方式和实践机制<sup>④</sup>。也正因为如此,关注项目制对社区微更新的进入,便成为探究社区治理发展的可行路径。三是合作属性。从治理属性出发,项目制实践中的多重逻辑如政府的权力逻辑、市场的资本逻辑和社区的权力逻辑,都会或隐或显地“跑”出来。但是这三者之间基于秩序、盈利、自主的不同逻辑,在实践中始终会面临种种张力,寻求逻辑套嵌或实践整合的合作,便成为降低项目制运行过程中复杂交易成本、规避各种风险的可行选择。然后,合作本身如何有效达成,即合作逻辑如何基于诸如动力与资源整合的现实可能性而达成实践的有效性<sup>⑤⑥</sup>,本身就是社区项目制需要探究的重要问题。为此,以治理、项目制、合作作为基础范畴来看待社区微更新,项目制治理的合作性质及其丰富内涵就需要得到更为深切的理论和实践关注。

### 三、社区微更新项目制的实施:类型与机制

当前,社区项目制治理已成为城市基层社会治理的重要范式,也是城市更新过程中以“社区微更新”方式在基层落实全过程民主的鲜活实践。近期调研小组对 S 市第二批全国社区治理和服务创新实验区结项验收的 X 区、第三批全国社区治理和服务创新实验区结项验收的 Y 区进行了围绕“社区微更新中项目制实施”的追踪研究。多个社区的调研发现,社区微更新中的“项目制”已作为一种常态化治理在基层蓬勃展开,发现通过项目制,各社区以“民事、民议、民决、民办”方式,创新与

① 张云翔,容志.我国社区服务共同生产的形成机制研究——以上海市 R 社区微更新为例[J].上海行政学院学报,2021(3):93-95.

② 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:1-2.

③ 徐勇.GOVERNANCE:治理的阐释[J].政治学研究,1997(1):63-67.

④ 蔡云楠,杨宵节,李冬凌.城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J].城市发展研究,2017(4):29-34.

⑤ 张康之.合作的社会及其治理[M].上海:上海人民出版社,2014:8

⑥ 徐国冲.合作治理研究的理论脉络及其发展[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2022(6):28-39.

居民需求紧密对接的路径与机制,形成深化社区多元参与、增强社区活力等方面循序渐进的格局,探索出的“党建引领、民主协商、项目运作、协商共治”社区治理新机制,服务民生的积极效果正不断显现。

#### (一) 社区微更新项目制的类型

从类型化的角度看,社区微更新的项目制包括政府主导社区落实、政府扶持社区主导、多元主体合作和居民主导等多种类型及运行机制。其中,前三类项目制的多元主体比较典型,差异在于主导性或控制力的分殊。四种大类的项目制,从权威性与自主性的变化光谱看,总体代表着从行政到自治的渐进变化,其中各主体发挥的作用程度以及实践治理逻辑也颇有不同,因而也就形成了项目制的如下形态:行政型项目制、助力型项目制、合作型项目制、自治型项目制。项目制类型不同,在社区微更新中所产生的秩序构造效应也各不相同。

从治理逻辑上看,社区微更新的项目制实际上运行的是一个复杂的交叠逻辑,是多主体、多因素和多机制混合作用的结果。简单而言是一种务实的秩序导向逻辑。

其一,在行政型项目制中,政府的权力逻辑为主导。由X区政府基于城建计划启动的年度社区环境整治计划(A社区),以及由政府公共服务主管部门启动的社区“文化弄堂”项目(B社区)等,均属此类。但是,该类项目制容易导致基层将政策目标置换成为管理目标,进而在提供一种看似正规化的社区秩序的同时,让社区内生的自主性难以得到较为顺畅的成长。

其二,在助力型项目制中,政府“扶助之手”的样态表现得更为充分,同时需要社区“自助之手”充分动起来。这样的情况,如在Y区多个政务部门启动的“美丽社区·爱微更新”项目(C社区、D社区),以及X政府年度划拨资金、社区居委会启动的“健美楼道”文体竞赛项目(E社区)等,就是典型。但项目制的在地性不足,所需的技术支持有所欠缺所导致的治理低质量甚至“烂尾”状况也时有发生。

其三,在合作型项目制中,多元主体的“出场”丰富度显著增加。在X区社企合作的“和合社区”建设项目(F社区)、Y区的社区和高校合作如“校社互动·红脚印”项目(G社区、H社区)、社区与艺术家合作的“想象力空间与你”项目(I社区)等等,都是比较突出的例子。但是,这类项目持续“在场”的有效性却因资源限制等因素而最后演变为资本逻辑的“角斗场”和盈利导向的“修罗场”,招揽项目成为地方政府的核心任务<sup>①</sup>,项目制的“排他性”侵蚀了治理的应有自主性。

其四,在自治型项目制中,行政力量的介入有限而有质量的自治和合作有其建设效应。X区的多个社区如J社区、K社区在老旧住房加建电梯项目,主要由居民自发协调申请,政府依据特定情况给予一定支持,就属于此类。但是,这类项目依旧存在着权利的“蜷缩”状态,社区公共利益的实现度参差不齐。

<sup>①</sup> 沈荣华.昆明样本:地方治理创新与思考[M].北京:清华大学出版社,2013:137-138.

## (二) 社区微更新项目制的机制

在项目制治理中,多种类型里分别运行着不同的主导机制,主要有以下几类。

一是政府主导机制。从项目制具体类型的运行实施来看,主要包括两种机制方式,即先由政府制订年度计划,居委会再告知居民并协调;以及由政府部门制订计划,区、街道和社区居委会落实实施,其中某些设施由民办非企业机构经营(如养老设施)。两种机制分别对应服务于由政府基于城建计划启动的项目,以及由政府公共服务主管部门诸如民政、体育、文化、教育、医疗等启动的项目。

二是政府扶持机制。这类项目制类型中的机制,以街道、社区申报项目并组织实施,由高校和社会设计力量参与,和居委会一起组织公众参与,吸纳居民意见。这种方式对社区微更新竞赛类别的项目制比较适用。此外,居委会根据社区现状问题和居民诉求设定项目也需要较强的政府扶持,方可运行有效。

三是合作治理机制。外援主体和社区合作,依据基金目标实施计划,如养老、亲子、旧房改造、历史建筑保护等。同时,社区主动联系关联主体、吸引资本以及根据资本运营类型,相关机构或社区提供有利于社区发展的条件。

四是居民自主机制。实践中这样的机制是多元表达形式的,如物管企业提出年度计划由业委会审核或业委会提出计划由物管企业实施;居民协调、规划局审批、电梯商承建、政府补贴和居民自筹;社区居民代表构建社区内生组织,与业委会、物管企业、居委会等合作;按照历史地段保护要求,在政府机构指导下进行更新;等等。

需要注意的是,我国当前城市空间发展侧重“存量规划”的阶段,老旧社区公共服务设施的配置无法较好体现居民的实际需求,存在种种问题<sup>①</sup>。社区微更新是一种以人为本的“空间重构”和“社区激活”的方式。正如既有研究所指出的那样,集体性空间权利边界不清、社区居民参与度不够、微更新经费来源相对单一、长效支持机制不足等,是社区微更新存在的四大主要问题<sup>②</sup>。从内容上看,各社区的微更新项目制总体上比较集中于物质层面,对于组织、管理、文化和治理等方面的更新,还属于较为浅表层次。从参与上讲,社区微更新的单向度治理模式缺乏多元主体的参与,导致社区治理低效甚至失败,不利于社区营造与共同体建设<sup>③</sup>。这个问题较为凸显,参与主体虽以不同程度参与到社区微更新中,但目前老旧社区微更新的公众参与仍处于“象征性参与”阶段<sup>④</sup>。

## 四、社区微更新项目制的优化:愿景与路径

基于社区合作生产的角度,将社区微更新作为社区治理的协作行动,需要从打

① 黄泓怡,彭恺,邓丽婷.生活圈理念与满意度评价导向下的老旧社区微更新研究——以武汉知音东苑社区为例[J].现代城市研究,2022(4):73-80.

② 章丹音.社区微更新:创新基层社会治理的有效尝试[J].人民论坛,2019(29):76-77.

③ 吴丹.从空间微更新到社区营造:社区微更新的模式选择[J].公共治理研究,2022(3):46-54.

④ 陈伟旋,王凌,叶昌东.广州市老旧社区微更新中公众参与的模式探究[J].上海城市规划,2021(6):78-84.

造基层社会治理共同体的角度,以共建共治共享的方式来回应社区民众对美好生活的需要。为此,社区微更新的项目制优化,核心的就是要回应新需求持续强化呈现背景下的社会实践新结构和社会治理新模式发展的需要,以权威核心、治理体系、治理格局、治理方式、治理实现的连续构建,来整合权力逻辑、资本逻辑和权利逻辑,从而实现社区治理的共生性与根植性,从而构建向基层治理现代化发展的社会治理新秩序。

寻求新的治理路径,社区项目制需要有新的策略。

第一,以面向社区美好生活需要刷新微更新项目制的范围认知。社区微更新意味着社区迭代,但这种迭代并非全面更新,可能涉及其中的一项或数项更新,而且所涉及的更新诸领域之间的进展是不同步的。为此,就需要回归到“以人为本”的社区建设和社会建设上来,从美好家园、美好生活的角度出发,来回应社区微更新的项目制建设。譬如,从内容上看,社区微更新项目制可以包含更为丰富的领域,如社区领导力更新的党建项目制、社区空间发展更新的规划建设项目制、社区设施设备更新的器物项目制、社区成员素质更新的技能项目制、社区共同意识培育更新的文化项目制、社区功能性需求更新的服务项目制,以及社区组织管理更新的治理项目制等。从社区成长的领域看,包括自然复愈的项目制、空间复愈的项目制、社会复愈的项目制。从项目来源看,还可以划分为公共服务的项目制、志愿服务的项目制、市场服务的项目制。如果从公共产品角度出发,社区微更新的许多项目都属于准公共产品、混合公共产品,对其以政府购买方式进行购置、建设、运营等,则属于社区公共服务或公共治理,尤其需要在党组织的引领下强化社区居委会、业委会和物业服务企业三者之间的黏合度和信任度,从而从赋意、赋权、赋能等角度来刷新微更新项目制的理解空间和实践空间。

第二,以更充分的民意集成提升社区项目制的自治质量。对于中心城区尤其是历史文化保护城区,老旧社区以老人、儿童、弱势群体和外来人口为主,基础设施相对落后,居民对社区的依赖性较强,平时遇到问题就只能寻求社区帮助。同样,社区面对居民接踵而至的问题也显得比较被动,往往是遇到一件解决一件,无法预判居民的苦难和需求。这就更加需要加强民主协商的自治制度建设,以“有事好商量”“援法议事”等方式,在规范议事流程和完善制度的基础上,形成以自治民主导引社区项目制的较高质量发展态势,具体而言可从以下几方面入手:(1)建立制度。通过居民代表大会明确共治协商小组,社区评议委员会建立规则以及相应的项目征集,确立项目决策、项目管理、项目实施、项目经费使用、项目评估等规则。(2)需求征集。通过社区党组织、居委会向全体居民发放“需求建议书”,采取入户、设点、开放空间会议、民意征集会等渠道汇聚需求,社区按照社区服务类、社区环境类、社区安全类、社区文化类、社区管理类以及其他领域,进行筛选、梳理和归类汇总梳理出公共需求。(3)需求初选。社区居委会牵头召开居民议事会,对各类需求进行民主评议,确定预选项目并议事会向社区“两委”提交报告、进行公示。

(4) 编制项目。召开社区两委会议,讨论决定居民项目要不要做、如何做等问题,对社会公开征集项目承接方,以及各项目共治协商小组对征集的项目实施方案和承接方进行初选。(5) 确定方案。社区居委会牵头在规定的时间内召开项目评议会,通过项目申报主体陈述、委员询问评议、由居民代表民主票决程序形成最后的实施项目。(6) 项目实施。合同签订后,项目承接方根据合同内容开展项目实施,由共治协商小组全程监督评估;对共治协商小组自我承接的项目,由社区居委会和项目受益居民进行监督评估。(7) 结项评估。推行“双述双评”制度,项目实施方在分别向居民代表、社区居委会陈述项目完成情况的同时,接受双方评估。居民代表及社区居委会根据有效性、参与性、量化等原则综合考量项目完成情况。(8) 汇报总结。社区居委会主任分别向党员代表大会、居民代表大会汇报项目实施情况,由居民代表大会讨论决定居民自治项目化规则、流程的修订,项目评议会,社区议事会成员的变更,并且布置下年度居民自治项目化工作。这样的努力,旨在以居民自治项目化来破解社区治理难题,有效落实社区需求由居民表达,社区问题由居民讨论,社区事务由居民参与的理念,推动政府服务由社区管制向社区善治的转变。

第三,采取针对性全过程监管方式管控项目制实施的各类风险。社区项目制以政府购买方式实施,容易出现各类风险,从防范和化解的角度,可以采取以下措施:一是以全过程社区自治民主的方式来实现对诸环节的风险监控。二是导入专业的政府购买风险监控和防范手段,例如以信息化手段构建社区公共服务需求信息收集系统,综合运用问卷调查、面访、电访、移动客户端、政务公众号、公共论坛等手段收集需求信息。又如以全面推行零基预算方式、设定宽松的预算时间以确保预算编报具有较高质量。再有,进一步完善政府采购的流程和制度规范,抑制或化解“合谋低价”竞标或不当竞争。复如,对于履行合同环节的监管不力风险,通过培养或引进专业化的监管人员方式,建议合同执行的全过程监督和风险防范机制等。最后,在微更新项目制的绩效评价方面,宜考虑引入第三方评价制度,体现专业性、独立性和公正性,从而反向“倒逼”项目制的质量提升。

第四,学习借鉴国内兄弟城市社区微更新项目制的经验做法。城市更新会带来诸多社会问题,对社会结构产生一定程度的冲击,社会复愈具有在地性和参与性,是有效支撑城市修复的基础。在社区层面更是如此。可以拓宽视野,学习北京“街乡吹哨、部分报到”中的驻地单位党委、党员乡社区“双报到”方式,提高社区与所在区域周边政府部门、企事业单位的融合程度,从而减少社区微更新中凡事凡事都“购买”的方式,以“组织倡导+志愿服务”方式也可以实现社区微更新。又如,可以学习上海推动规划师进社区,广泛发动居民群众参与社区建设“微系列”项目;推动健康师进社区,提供专业指导,促进社区健康;推动律师进社区,培育社区“法治带头人”“法律明白人”,帮助居民修订完善居村自治章程、村规民约。再有,学习广州社区多元参与项目制化解基层矛盾的“3+X”多元矛盾纠纷化解机制,打造以司法所、派出所、律师事务所为主导,党代表工作室、人大代表联络站、行政职能部门、

专业性行业性调解组织、高校志愿团队、法官助理、政协委员等共同参与社区项目制的“3+X”矛盾纠纷化解模式。这些都表明,面对新的社区发展需求,基层社会治理的创新方向已然出现新的变化,这些变化包括从维稳到维权的治理逻辑转换,从生产到生产生活统筹、发展与安全统筹的功能定位转换,从碎片化改良到集成式改革的路径转换,以及从单向推进到双轮驱动的动力转换,都可以给我们的社区微更新项目制优化带来新的发展思考。

第五,以地方立法或规范方式为社区微更新项目制提供制度保障。社区微更新的项目制,本质上是社区自治项目化,是把社区当成一个生命体来对待,那么要让复杂多样的,且已在社区治理中越发凸显积极作用,但风险常在的社区微更新项目制能够更好地造福民生福祉,维护基层社会的和谐稳定,极有必要探索为“社区项目制”或“社区微更新项目制”立法,或确立规范性的指导文件,从而提高基层社区项目制的内涵质量,同时也为社区作为生活共同体、权益共同体以及发展共同体的可持续发展,特别是有机接续社区“风序良俗”“社规民约”奠定基础,从而引导实现自治为本、法治为基、法安天下、德润人心的共建共治共享模式。构建“引领型”的党领导社区治理制度体系,推进“赋能型”的社区治理能力,完善“全周期”的社区居民幸福美好生活体系,探索“敏捷型”的社区治理,加强“友好型”的社区智慧治理平台建设,健全“强韧性”的社区社会风险防控体系以及加快“持续性”的社区治理创新政策扩散,让社区微更新的项目制在制度化的“轨道”上行稳致远。

(责任编辑:张向凤 助理编辑:刘雨轩)

## Project System of Communal Micro-update: Nature Category, Type Mechanism and Optimization Path

Wei Qinhan<sup>1</sup>, Ye Jihong<sup>1,2</sup>

(1. School of Politics and Public Administration; 2. Research Base of Governance  
Modernization in Southern Jiangsu Province, Soochow University, Suzhou 215123, China)

**Abstract:** As one of the ways of communal growth, communal micro-update is implicitly or explicitly manifested in the state of cooperative production in project governance form. This is a new approach to governance, which is problematic though effective. From the perspective of the connotation setting of the governance theory of multi-subject interest pool and wide participation, the micro-renewal widely scattered in urban communities integrates the multiple logic of government, market and society to a certain extent in project system, but the inherent tension between power, capital and rights embedded in it is difficult to eliminate in a short time. To strengthen cooperative communal governance continuously, we need to stimulate the autonomy of various subjects and seek the “maximum common divisor”. That is to say, based on the new cognition, new rules, new participation, new reference and new supervision of the communal micro-renewal project system, we should guide the new adjustment of the governance logic of project system.

**Key words:** communal micro-update; project system; cooperative governance; governance network; production of order; communal building