

城市大型社区的治理单元再造与治理能力再生产研究:以上海市 HT 镇基本管理单元实践为例*

熊 竞 陈 亮

[摘 要] 对于治理规模与治理有效性的问题,既有研究主要集中在宏观层面的大型国家治理下一统体制与有效治理以及微观层面的乡村治理运作,缺少对于城市基层治理规模以及治理能力的深入研究。本文基于上海市的基本管理单元实践以及 HT 镇的个案,采取访谈和案例研究方法,分析了以治理规模适度化与治理能力再生产的耦合作为城市大型社区治理单元再造的运作逻辑,并对基本管理单元的类型进行了划分。本文研究发现,以基本管理单元再造推动治理能力再生产表现为科层链条上下联动的行政能力再生产和执政党、政府、社会、企业多方合作的共治能力再生产两个方面,它们共同构成了解决社区问题、提供公共服务以及实现社区公共利益最大化的总能力。

[关键词] 治理单元;大型社区;治理能力再生产;基本管理单元

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2019) 09-0056-06

一、研究回顾与问题提出

治理规模以及由此产生的负荷问题是影响治理能力的关键因素。围绕治理规模探讨治理能力的研究是一项经典议题,理论界已多有讨论,主要集中在宏观层面的国家治理规模和微观层面的乡村治理规模两个层面。一是幅员辽阔、人口众多是中国国家治理的典型特征,围绕这一现状,近些年来,学者们提出多种解释大国治理能力运作的视角或机制。如,中国特色财政联邦主义^[1]、政治集权与经济分权的结合制^[2]、数目字管理^[3]、简约治理^[4]、政治承包制^[5]、上下分治理^[6]、行政发包制^[7]、项目制^[8]、运动式治理^[9]等。二是乡村是国家政权的神经末梢,既有研究集中在组织再造^[10]、协商民主^[11]、村民自治^{[12][13]}、目标管理责任制^[14]、治理单元^[15]等正式治理和人情、面子、礼俗、关系网络^{[16][17]}等非正式治理两个方面,核心主线是探讨大国治理下国家与乡村的互动逻辑及治理能力体现。

毋庸置疑,既有研究成果为后续研究的深入奠定了一定的知识基础,特别是治理规模与治理有效性的

探讨,为我们城市大型社区治理的研究提供了具有启发性的思路。但综观现有研究,还存在一些有待拓展的地方:一是既有研究多集中于探讨大型国家治理下的一统体制与有效治理以及微观层面的乡村治理运作逻辑,缺少对城市基层治理规模与治理单元的探讨。二是关于治理能力的探讨多以国家治理能力^{[18][19]}、政府治理能力^[20]以及地方治理能力^[21]为主,缺少对微观层面社区治理能力的研究。

城市社区是城市基层治理的重要单元,近些年来,一些特大城市郊区由于撤镇、人口导流的原因出现了大型社区,这些大型社区共性的问题是治理规模过大以及单位空间内基本公共服务供给不足与人口过多的结构性矛盾突出。为应对上述问题,2015年,上海市率先在国内探索非行政层级的基本管理单元,以治理单元再造的思路推动治理能力再生产,在这个过程中,执政党、政府、社会组织、企业以及个体等主体发挥各自优势,解决社区问题、提供公共服务最终实现社区公共利益的最大化,这一探索既破解了大型社区治理中的

* 基金项目:国家社科基金一般项目“基层政区空间重组视野下的基本公共服务均等化研究”(编号:18BGL257);中国博士后科学基金第11批特别资助“城市群区域治理的‘边界排斥’困境及跨界联动机制研究”(编号:2018T110385);党建引领社会组织参与社会治理的协同困境与长效联动机制研究(编号:2018EDS002)

作者:熊竞,上海交通大学中国城市治理研究院、国际与公共事务学院助理研究员;陈亮,上海交通大学国际与公共事务学院博士后研究人员、副教授,上海 200030

体制瓶颈,又赋予了“镇管社区”模式一定的灵活性,是一项改革成本低、相对稳妥的增量治理思路。

本文立足于上海市基本管理单元的实施经验,通过HT镇基本管理单元的个案观察,探讨城市大型社区的治理单元再造与治理能力再生产这一问题。针对这一问题,本文力图完成以下三个任务:结合理论与实践,分析城市大型社区治理中基本管理单元遵循什么的逻辑实施再造;二是城市大型社区的治理单元再造呈现出哪些类型;三是基于个案研究,分析基本管理单元如何实现治理能力再生产,体现出哪些运行机制。

二、城市大型社区治理中基本管理单元的再造:运行逻辑与类型划分

(一)城市大型社区治理中基本管理单元再造的逻辑:一个治理规模适度化与治理能力再生产的耦合逻辑

近些年来,随着城市郊区化和乡村城镇化的发展,特大城市城郊结合部出现了一些大型社区,它们一般位于中心城区公共设施大集聚核的边缘以及郊区公共设施次级集聚核之间的洼地,公共设施建明落后,公共服务可及性和便捷性较差。“出行难、上学难、养老难、就医难”一直是社区居民呼声较高的议题。为应对单位空间内基本公共服务供给不足与人口过多之间的结构性矛盾,2015年,上海市尝试将城市基层治理的重心下沉至镇(街)以下,探索合适的治理单元。同年11月,上海市民政局、市编办、市发改委、市财政局联合发布了《关于做实本市郊区基本管理单元的意见(试行)》(沪民区划[2015]19号)(以下简称19号文)。截止2016年底,上海市首批共有66个基本管理单元投入运营中(如表1所示)。

表1 上海市首批基本管理单元的建设情况

区名	总个数/涉及镇数量	实有人口 (万人)	户籍人口 (万人)	面积 (平方公里)
浦东新区	34/12	175.86	72.56	525.35
闵行	6/5	25.08	-	24.33
宝山	4/3	41.7	15.09	25
嘉定	6/5	35.3	9.9	93.71
金山	2/2	5.6	4.5	67.96
松江	4/4	14.98	3.1	34.77
青浦	8/6	28.8	18.8	246.25
奉贤	2/2	12.1	5.8	81.4
总数	66/39	339.4	-	1098.77

数据来源:作者自制,根据调研数据整理而成。

从19号文来看,基本管理单元是特大城市郊区城市化区域集中连片、边界范围相对清晰、人口达到一定规模、管理服务相对自成系统的城市人口聚集区,是承载和配置城市基本公共服务、基层社会管理的非行政层级基本单元。基本管理单元的设置受一定前提条件的约束,从治理规模来看,基本条件是“2+2”,即2平方公里和2万实有人口。从基本管理单元的管理和服务资源配置看,目前主要是解决“3+3+2”的标准力量配备问题,第一个“3”是指社区服务相关的“社区事务受理中心”、“社区卫生服务中心”、“社区文化活动中心”,第二个“3”是指社区管理相关的“公安派出所(警

务站)”、“城市管理所(网格中心)”、“市场监督管理所”,“2”则是指社区党委和社区委员会。考虑到各地实际,各基本管理单元也可以因地制宜、力所能及的设置社区中心、社区生活服务中心、养老服务中心等“X”项目。

基本管理单元的设置初衷,属于典型的增量治理思路,不是建设一层新的行政层级,而是为了实现对公共事务的有效治理,在一定空间范围内通过治理规模再造配置各类资源,如行政资源、市场资源以及社会资源等,推动新的治理层级、治理载体构建,进而实现治理能力再生产的一种柔性治理模式。需要指出的是,这里的治理规模是指行政主体在统领、管理、整合其管辖区域以及生活上民众的空间规模和实际内容,^[22]涵盖空间、人口两个方面。治理能力更多的是微观层面的社区治理能力,既涉及公众和精英的个人参与,又涉及社会和跨组织的社会网络关系;既包括社区问题的解决、问题解决技能、临界反射等,又包括资源利用;既包括社区权力,又包括社区意识、社区价值等。^[23]基本管理单元的设置,一方面以治理规模适度化推动治理能力再生产,另一方面以治理能力再生产探索治理规模适度化的区间、走向,呈现出治理规模适度化与治理能力再生产的耦合逻辑。

一是以治理规模适度化推动治理能力再生产。如前所述,之所以设置基本管理单元,是因为空间、人口等治理规模过大,造成镇、社区等原来的治理单元负荷过重,一方面,大镇受镇级管理权限、机构设置等限制,承担的职权与资源不匹配,出现“小马拉大车”现象;另一方面,社区规模过大,除行政事务外,还出现一些基本公共服务供给不足的问题,村委(居委)在疲于应付上级行政事务后,难以开展有效治理回应这些居民诉求。为破解镇难以下沉、社区难以上达的问题以及由此衍生出的治理能力与治理规模不匹配问题,以2平方公里以上的集中城郊区域以及2万人以上的常住人口规模为标准重新设置治理单元,在组织、经费、设施、制度以及人员方面给予一定的保障,改过去“镇—社区”两层结构为“镇—基本管理单元—社区”三层结构。在这个过程中,基本管理单元承接了一些行政事务,减轻了社区的压力,使得社区有精力开展自治回应民众多样性诉求,社区治理能力得以再生产和提升。

二是以治理能力再生产探索治理规模适度化的区间、走向。从规模上来看,大型社区,特别是一些超级社区甚至超过一些镇的规模,但是配置还是社区的架构,这显然无法应对基本公共服务供给不足的问题。针对大型社区的治理,比较激进的思路是直接析出街道,通过提高行政建制级别配备人员、机构、资源,确实能够立竿见影,但改革的成本、改革的幅度过大且周期较长。如果不析出街道,那么如何回应社区居民的基本公共服务需要呢?这就回到治理能力再生产这一问题的轨道上来。增加一个非行政性层级的基本管理单元来解决大型社区的治理问题,不仅比析出街道的成本要小,更是通过镇、基本管理单元、社区之间的职责

设置以及行政对社会的吸纳,实现基于破解基本公共服务供给不足的治理能力提升。这一探索,起到很好的过渡性作用,通过治理能力的提升以及各项条件的培育,在适当的时机析出街道不失为成本小、相对稳妥的一条增量治理思路,既在一定意义上很好地应对了现实的管理瓶颈,又通过这种过渡性的机制设置赋予镇级管理体制调整更大的灵活性。^[24]

(二)城市大型社区治理中基本管理单元的类型划分

根据上海市民政局对首批基本管理单元的全覆盖调查,上海在设置基本管理单元的实践中形成了撤制镇型基本管理单元、大型居住社区型基本管理单元、城镇居住人口密集区型基本管理单元等三种类型(表2)。

表2 上海基本管理单元的类型划分

主要类型	数量和占比	平均常住人口	平均面积	主要特点
撤制镇型基本管理单元	28个 42.42%	4.48万人	28.26平方公里	占比最多,平均面积最大,以撤并前乡镇的人口和面积规模为基础设立
大型居住社区型基本管理单元	12个 18.18%	4.44万人	5.92平方公里	占比最少,平均面积和人口最小,郊区大居作为人口导入而设置,同时作为政府市中心动迁的民生项目以及服务设施从零建设等原因,需强化资源配置
人口密集区型基本管理单元	26个 39.0%	7.35万人	10.30平方公里	平均人口规模最大,以近郊快速城镇化区域为主,一般在镇政府周边商品房小区较多区域设置一片人口密集区设立基本管理单元

资料来源:SH市民政局问卷调查报告

一是撤制镇型基本管理单元。自1998年开始,为缓解乡村治理中乡镇财政负债过多、乡镇机构臃肿和人员冗余以及解决城市郊区乡镇数量多导致产业和城镇建设分散等问题,乡镇撤并工作在全国展开,上海也在这一时期撤并了大量建制乡镇,乡镇数量从200多缩减到100多。由于乡镇政府的撤销使得这些区域的管理和服务资源老化、更新不足、供给短缺,造成当地百姓在生产生活上的不便利,为破解这些问题,上海市在撤制镇空间内连续城镇建成区设置基本管理单元。从撤制镇与基本管理单元的区别看,撤制镇范围不仅包括了城镇功能集中的集镇区域,往往还包括周边农村区域,而基本管理单元主要是指连续的城镇建成区。

二是大型居住社区型基本管理单元。大型居住社区是在空间范围和人口规模上远大于一般社区的超大型居住社区。《上海市大型居住社区导则》认为:大型居住社区是一种以居住功能为主体、生活与就业适当平衡、功能基本完善的城市社区。自2003年以来,上海在宝山顾村,浦东周康、三林,闵行浦江,嘉定江桥,松江泗泾等设置首批大型居住社区。它们一般位于中心城区公共设施大集聚核的边缘以及郊区公共设施次级集聚核之间的洼地,公共设施建设明显落后,公共服务可及性和便捷性较差。^[25]为应对这些问题,一些基本管理单元的设置就以大型居住社区规划范围为标准建设,与大型居住社区空间对应、匹配,这里称之为大型居住社区型基本管理单元。

三是人口密集区型基本管理单元。与大型居住社区的人口导入不同,这里人口密集区更多的是受自然、经济、行政等因素综合影响形成的,集中出现在特大城市近郊快速城镇化区域。通常采取的方式,是在镇政府周边商品房小区较多区域划出一片人口密集区范围设立基本管理单元。

三、个案研究:上海市HT镇基本管理单元与治理能力再生产

上海市HT镇面积59.51平方公里,2018年户籍人口7.9万、常住人口14.1万,共有14个居民委员会和13个村民委员会,全镇共有三个基本管理单元,其中HSHC和XS基本管理单元建成并纳入上海市首批66个基本管理单元,HN基本管理单元则基本建成并正在申报中,此外,HT镇还有一块DMW工业园,具体空间分布如图1所示。深灰色区域为HSHC基本管理单元,属于大型居住社区型基本管理单元,位于镇域北部地区;浅灰色部分为XS基本管理单元,属于撤制镇型基本管理单元,驻地在XS居委会;深褐色区域为HN基本管理单元,为镇政府周边的居民密集区型基本管理单元,目前已基本建好并申报市里批准;镇域白色区域为DMW镇级工业园区。

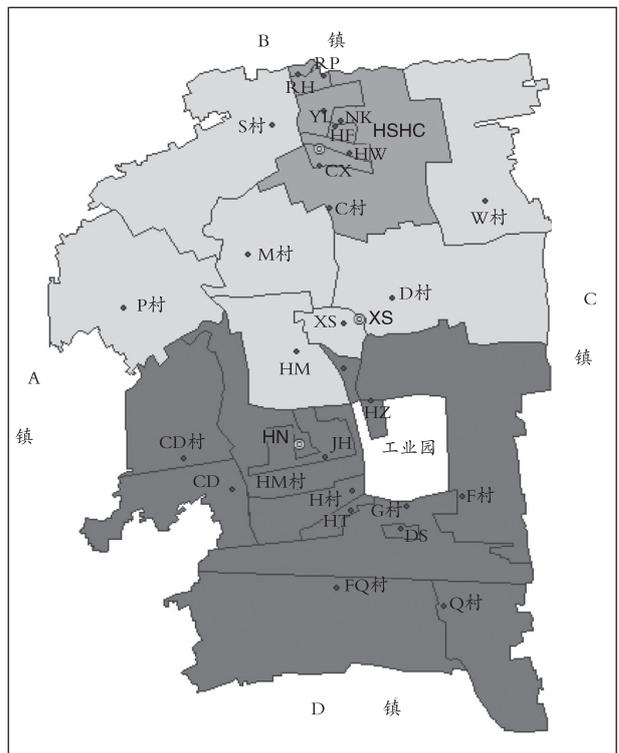


图1 上海HT镇基本管理单元和村居空间分布示意图

本文之所以选择HT镇基本管理单元作为个案的理由在于:一是HT镇基本管理单元类型较为全面,大型居住社区型基本管理单元和撤制镇型基本管理单元两种类型已建成并获得市里批准,而人口密集区型基本管理单元也基本建成待市相关部门审批,三种类型的基本管理单元在HT镇都有分布,基本能够反映出上海基本管理单元的实际运作。二是HT镇HSHC和

XS 两个基本管理单元建设较早,建制较为完整,运行也较为成熟。已基本建成并在申报中的 HN 准基本管理单元,在实际中也已按照基本管理单元的组织架构和机制要求在运作管理中。三是作者曾于 2013 年牵头编制 HT 镇“十三五”规划,并长期在该镇进行课题调研和研究合作,对 HT 镇整体情况和发展脉络掌握较为全面。

HT 镇基本管理单元的设置,是在行政力量推动下实施的,牵头部门为上海市民政局,虽然属于非行政层级,但却是镇与社区之间的行政链条,在此意义上,治理能力再生产通常是纵向的自上而下与自下而上互动过程中形成的,当然,自上而下的互动强度、频率通常是大于自下而上的互动强度、频率,因此,纵向上治理

能力再生产实际上是行政能力再生产。在横向上表现政府与社会组织、市场力量合作以推动基本公共服务的供给,属于共治能力再生产。通过行政能力再生产和共治能力再生产,提高基本公共服务供给率和便捷性,满足社区居民的生活需要,形成“15 分钟步行生活圈”。我们以村居办公驻地到镇政府或基本管理单元的步行距离作为社区居民办理基层政务服务空间可达性的指标,利用 GIS 软件工具,通过叠加相关交通道路等数据,对居民办理基层政务服务的便捷度进行了一个空间测算,设立基本管理单元后,村居办理基层政务服务的步行时间大为压缩。测算反映,小于 10 分钟、10-20 分钟步行可达的区域明显增加(如图 2、图 3 所示)。

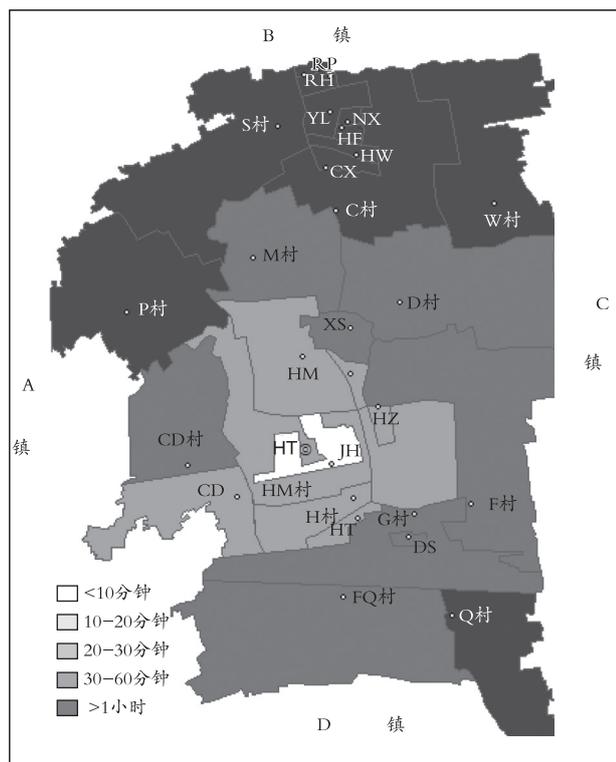


图 2 设置前各村居到镇步行时间分级图

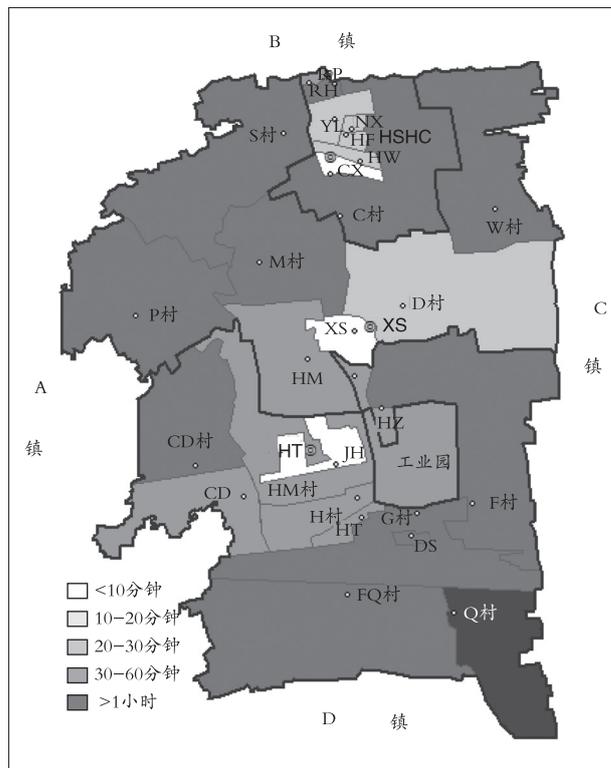


图 3 设置后各村居到镇步行时间分级图

(一) 行政能力再生产:科层链条的上下联动

在设置基本管理单元之前,社区治理的行政链条主要为镇与社区之间,面对社区治理中的问题,社区居委会作为自治组织虽然应该回应,但由于镇派发的大量行政事务,使得居委会不停地围绕行政事务“公转”,而居委会自身开展自治、实施“自转”的业务在很大程度上荒废了,造成了社区治理疏于内容、流于形式。^[26] 设置基本管理单元之后,镇的行政权力改变了过去直接下沉到社区的模式,一些行政事务改为下沉到基本管理单元,这样就给了社区居委会更多的自治空间,社区居委会“自转”业务逐渐运转起来,并借助基本管理单元的依托实现了向上延伸(见图 4)。负责基本管理单元的 M 书记对行政链条的上下联动深有体会:

“没有搞基本管理单元之前,我们的工作就是落实上面派下来的工作任务,搞自治和了解居民自下而上需求的精力很有限,搞了基本管理单元后,我们则可以相对有

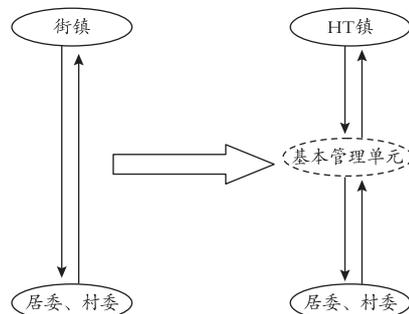


图 4 HT 镇基本管理单元设置前后的行政权力运行对比

资料来源:作者自绘
精力关注社区老百姓的需求,也可以整合各村居的诉求,例如在一些偏僻路段经常发现违法倾倒垃圾,我们就统一向镇里提出增设摄像头等;总之,现在我们还是很忙,有时忙上面的任务,但了解社区居民自身需求,集中向上面反映社区意见更多了。”(访谈资料:HT-2018050601)
这样,通过基本管理单元的设置,镇与社区之间的

行政通道上下得以贯通,行政权力逐层下沉到基本管理单元再下沉至社区;社区有了资源、平台后,通过基本管理单元传递诉求,行政权力自上而下与社区诉求自下而上的通道打开,二者在基本管理单元交汇,行政权力运行精准对接居民诉求,提高了行政能力。

(二)共治能力再生产:执政党、政府、社会、企业的多方合作

HT镇基本管理单元的设置,执政党、政府通过引进社会组织、培育社团组织、借力企业力量实现了向社会领域的延伸,这些多方力量共同应对社区治理中的一些问题,体现出共治能力再生产的特征。

一是积极引进社会组织。为了满足社区居民的需要,经过公开招投标,HT镇年投入150万元引进LQ社工服务社等社会公益组织,参与基本管理单元公益项目管理,提供养老、慈善、幼儿早教等便民服务项目和公益项目。执政党、政府由过去直接提供公共服务转为挖掘社区居民诉求,形成项目,外包项目,验收、评估项目等工作,治理能力通过政府与社会组织合作得以再生产。正如RYY居民区Y书记描述的那样:

“如果我们做那些项目,大部分精力都将耗在那里,其他工作不要做了,引进社会组织后,我感觉就是我们腾出手了,他们搞活动,我们提供场所,就是他们需要什么,我们提供,其他我们基本不用管。”(访谈资料:HT-2018081501)

二是积极培育社团组织。为满足社区居民的多样化、个性化需要,HT镇挖掘各类骨干力量发展社团组织,由政府出资请专业团队提供必要的技术与培训,加强社团组织的能力建设;同时通过党建引领,将“支部建在团队上”,如成立了第一支社团组织党支部——鹤聚斋党支部。截至目前,HT镇的HSHC基本管理单元内已有囊括戏曲、舞蹈、合唱、书画、讲坛等多种类型的社团组织43个。培育社团组织并非是单纯的意识形态控制,而是确保社团组织政治正确性的前提下更好地发挥其功能,助力执政党、政府更好地满足社区居民的美好生活需求。C主任在接受采访时,表达了培育社团组织的意图:

“党建引领是具有正能量的,我们这些社团组织呀,现在参与积极性高的不得了,去年年底搞卫生、写春联、办节目,影响很大,居民反映很好,我们现在请你们来就是想把‘支部建在团队上’做实,怎么更好地发挥作用。”(访谈资料:HT-2018060201)

三是积极借力企业力量。目前,HT镇的基本管理单元已经建成家门口服务站27个,一些家门口服务中心在成立时,镇政府给愿意提供家门口公益服务的企业提供阵地,如,H CJY社区家门口服务点,就有像中国联通这样的大型企业参与,负责提供诸如免费租用(轮椅、拐杖、急救用品包、工具包)、代办服务(水电费)、医院服务、文化教育(毛笔、硬笔、素描、国画、幼小衔接)、联通业务办理(申请宽带、手机号)、旅游咨询、家政服务、职业培训、房产交易咨询、便民服务以及慈善超市

等多项便民服务。这样,通过为企业提供阵地,借力企业力量,执政党、政府间接地提供了居民需要的一些基本公共服务,在这个过程中治理能力通过政府借力企业力量得以再生产,提高了公共服务的可及性、便捷性。HSHC基本管理单元的一位H姓工作人员说到:

“过去政府都是自己建服务点为居民们提供服务,成本太高了,现在我们社区里中国联通本来就建有服务网点,当我们与它们谈合作时,基本没有费什么力气,因为新建的社区,客流量不大,它们空闲时承接一些便民服务,可以赢得居民的好感,吸引更多的人流,这样,居民就会更愿意到中国联通办理业务。”(访谈资料:HT-2019040201)

H姓工作人员的观点,与社区居民的态度基本一致,一个办业务的L姓女士谈到:

“之前,都要坐公交、甚至搭车去镇里办理水电费、电信业务、家政服务等事务,现在直接走路就可以到服务站办理这些事情,节约了很多时间……我们老年人行动不方便、每个月办理的事情又多,现在有了中国联通协作确实方便了很多,我们办手机号、宽带也就直接用它们了,互帮互助嘛。”(访谈资料:HT-2019040202)

四、结论与进一步讨论

治理规模以及由此产生的负荷问题一直是国家治理、社会治理探讨的关键问题。本文聚焦的问题是城市大型社区的治理单元再造与治理能力再生产。无疑,治理单元再造是行政主导下产生的,但呈现出行政链条的贯通、行政吸纳社会、行政与社会合作的复合特征。本文在理论和实践的综合分析上,指出治理规模适度化与治理能力再生产的耦合,是城市大型社区治理中基本管理单元再造的基本逻辑。即,基本管理单元的设置,一方面以治理规模适度化推动治理能力再生产,另一方面以治理能力再生产探索治理规模适度化的区间、走向。本文以上海市HT镇基本管理单元实践作为个案,运用访谈和案例研究,将基本管理单元运行过程中的治理能力再生产,概括为纵向上的行政能力再生产和横向上的共治能力再生产两个方面,它们共同构成了大型社区中多元主体解决社区问题、提供公共服务以及实现社区公共利益最大化的总能力。总体来看,基本管理单元是承载和配置城郊区域基本公共服务的非行政层级单位,在实践的过程中存在做实做强和非行政化两条路径。本文选取的HT镇基本管理单元遵循的是非行政化路径,所以,治理能力再生产既有行政力量,又有社会组织、企业等社会力量的共同参与。对于以做实做强为特色的基本管理单元,其治理能力如何生产,与非行政化的基本管理单元有何不同,有待进一步的理论与实证研究。①

[参考文献]

[1] Qian Y, Weingast B R. Federalism as a Commitment

- to Perserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997 (4).
- [2] Pierre F. Landry. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [3] 黄仁宇. 十六世纪明代中国之财政税收[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2001.
- [4] 黄宗智. 集权的简约治理: 中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J]. 开放时代, 2008 (2).
- [5] 荣敬本等. 从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998.
- [6] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011 (1).
- [7] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014 (6).
- [8] 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).
- [9] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代, 2012 (9).
- [10] 徐勇. 农村微观组织再造与社区自我整合——湖北省杨林桥镇农村社区建设的经验与启示[J]. 河南社会科学, 2006 (5).
- [11] 何包钢等. 中国乡村协商民主: 个案研究[J]. 社会学研究, 2007 (3).
- [12] 徐勇等. 找回自治: 对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014 (4).
- [13] 贺雪峰等. 内生性利益密集型农村地区的治理——以东南 H 镇调查为例[J]. 政治学研究, 2015 (3).
- [14] 王汉生等. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009 (2).
- [15] 邓大才, 张利明. 多单位治理: 基层治理单元的演化与创设逻辑——以中国农村基层治理单元演化为研究对象[J]. 学习与探索, 2017 (5).
- [16] 翟学伟. 人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式[J]. 社会学研究, 2004 (5).
- [17] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900-1942 年的华北农村[M]. 王福明译. 南京: 江苏人民出版社, 2003.
- [18] 薛澜等. 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻[J]. 公共管理学报, 2015 (3).
- [19] 王浦劬等. 论国家治理能力生产机制的三重维度[J]. 学术月刊, 2019 (4).
- [20] 李文彬等. 政府治理能力现代化的评估框架[J]. 中国行政管理, 2015 (5).
- [21] 楼苏萍. 地方治理的能力挑战: 治理能力的分析框架及其关键要素[J]. 中国行政管理, 2010 (9).
- [22] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.14.
- [23] Goodman R. M., Speers M. A. McIeroy K. et al. Identifying and Defining the Dimensions of Community Capacity to Provide a Basis for Measurement. *Health Education & Behavior the Official Publication of the Society for Public Health Education*. 1998 (3).
- [24] 叶敏等. 镇管社区: 快速城市化区域的镇级体制调适——以上海浦东新区 H 镇的镇管社区建设经验为例[J]. 中国行政管理, 2018 (10).
- [25] 张萍等. 基于 GIS 的上海郊区大型社区公共设施空间布局评析[J]. 上海城市规划, 2017 (3).
- [26] 史云贵. 中国基层社会治理机制创新研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2015.100.

(责任编辑 彭心洋)

Research on Reengineering of Governance Unit and Reproduction of Governance Ability in Large Urban Communities: Taking the Practice of Basic Management Unit in HT Town of Shanghai as an Example

Xiong Jing Chen Liang

[Abstract] The scale of governance and the effectiveness of governance are mainly focused on the unified system and effective governance under the macro-level of large-scale state governance and the rural governance operation at the micro-level. There is a lack of in-depth study on the scale of urban grass-roots governance and governance capacity. Based on the practice of basic management units in Shanghai and the case of HT Town, this paper adopts interview and case study methods to analyze the operational logic of governance unit reengineering in large urban communities, which is based on the coupling of moderation of governance scale and reproduction of governance capacity, and classifies the types of basic management units. This paper finds that the reproduction of governance capacity is promoted by the reengineering of basic management units. The reproduction of administrative ability linked up and down in the hierarchical chain and the reproduction of the co-governance ability of the ruling party, government, society and enterprises in multi-party cooperation constitute the total ability to solve community problems, provide public services and maximize the public interests of the community.

[Keywords] governance unit, large community, governance capability reproduction, basic management unit

[Authors] Xiong Jing is Assistant Researcher at China Institute of Urban Governance, School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University; Chen Liang is Postdoctoral Researcher, Associate Professor at School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University. Shanghai 200030