杨晓婷，李雨芯．何以破除“候鸟型”社区人口治理难题？——以温山镇农旅产业发展为例［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（1）：119-129.
YANG Xiaoting，LI Yuxin. How to overcome the governance challenges of "migratory bird" communities ？ —— A case study of the agricultural-tourism industry development in Wenshan Town［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（1）：119-129.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.01.011

# 何以破除“候鸟型”社区人口治理难题？

## ——以温山镇农旅产业发展为例

杨晓婷[1]，李雨芯[2]
（1.北京工商大学 经济学院，北京 100048；2.中国人民大学 人事处，北京 100872）

**摘 要：**提高基层治理水平是推进乡村全面振兴、促进城乡融合、实现中国式现代化的关键抓手。我国目前正处于城镇化大规模存量提质增效阶段，面临人口结构变革、农旅产业融合等多重挑战，“候鸟型”社区如何主动适应变化实现有效治理成为重要议题。本文以中部地区一个发展农旅产业的“候鸟型”社区为例，借助社会资本理论，揭示政党培育社会实现有效治理的行动逻辑。研究表明：党建引领通过价值整合、主体联结、制度供给的治理逻辑，促进了社区中网络关系、信任和规范等社会资本要素培育，破除“候鸟型”社区外来人口倒挂等治理困境，实现了“社区治理效能提升—反哺农旅产业发展”的良性循环。这一研究既证明了政党培育社会的有效路径，又为破解农旅产业发展中的社区融入共性难题提供了理论依据和政策启示。

**关键词：**社会资本；社区治理；农旅产业；经济治理；政党培育社会
**中图分类号：**D267.7 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2026）01-0120-11

## 一、研究背景

农旅产业发展作为重要的经济引擎，已成为促进城乡融合的关键抓手。然而，伴随农旅产业发展，人口季节性流动带来的基层治理问题难度加大，倘若无法被有效治理反而会影响产业的可持续发展，陷入经济治理低效陷阱。2025年8月中共中央、国务院印发的《关于推动城市高质量发展的意见》中提到：“调动人民群众参与城市治理的积极性、主动性、创造性，探索社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业协调运行新模式[①]。”这一文件内容不仅响应了党的二十大报告中强调的“坚持大抓基层的鲜明导向，抓党建促乡村振兴，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理[②]”，而且与2025年中央一号文件指出的“着力健全乡村治理体系”[③]，要

① 《中共中央，国务院关于推动城市高质量发展的意见》，中国政府网，https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_12266/202509/content_7039600.html，浏览日期：2025年3月1日。

② 《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，浏览日期：2025年5月28日。

③ 《中共中央，国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》，中国政府网，https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11906/202503/content_7011166.html，浏览日期：2025年6月1日。

**收稿日期：**2025-10-24 **修回日期：**2025-11-29
**基金项目：**国家自然科学基金青年科学基金项目“以农村基层党组织‘组织力’建设推进乡村振兴的理论、实证与制度路径研究”（72303014）
**作者简介：**杨晓婷，研究方向：农村发展，数字经济，基层治理。
**通讯作者：**李雨芯，研究方向：基层治理，农村发展，数字治理。

求积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值，并行成为城乡基层治理的实践指南。

然而，在城乡融合背景下，乡村人口结构重构与产业融合并重，深度融合现代农业、乡村旅游以及注重居民社区生活，构建起具有产业复合性、功能多元化、空间共享性、治理协同性和发展可持续性的综合性社区形态成为发展趋势。这使得如何利用好要素存量，以治理为引擎促进城乡融合的资源配置和产业发展仍面临“谁来做”“做什么”“如何做”等一系列问题。社区作为基层治理的基本单元，推动和激发居民的参与式治理仍是一大挑战[1]。尤其是伴随城市化和产业化发展，文旅型“候鸟型”社区、外来人口倒挂社区、易地扶贫搬迁安置区等新型社区不断涌现，如何处理好“社区治理”和“产业发展”的经济治理问题，具有研究价值。

对此，本文关注了一类具有典型性特点的新型农旅社区——也即以农旅产业发展为基础呈现“候鸟型”人口流动的社区。其具体是指为实现城乡间的农旅产业发展，打破原始的村庄和城市界限，以产业为纽带，通过城乡统一规划、统一要求和统一建设，在这一地域内组建而成的新的社会生活共同体。并且这一类社区依托其独特的自然资源禀赋，在系统性的空间规划和产业整合下实现了农业资源和旅游功能的高度协同，实现农旅产业的快速发展，而且因旅游产业的特殊性存在人口季节性流动的“候鸟型”特点。本文研究发现，“候鸟型”的新型农旅社区面临着社区治理共性难题：人口流动性和群体异质性所带来的基层治理困境。而如果缺乏有效的社区治理，将削弱社区的社会资本与产业韧性，最终阻碍农旅产业的长期可持续发展。剖析这一典型的社区类型，将为探究“基层治理”与“产业发展”耦合中的人口治理，提供具有一般性的解决路径。

其中，抓住人口治理中“谁来治理”的“关键少数”显得格外重要。从现有文献来看，农民或城市居民个体的原子化致使基层自组织的公共领导力薄弱。因此，基层党组织通过动员与统筹所构建的社会网络，已形成了“超行政治理”的独特优势[2]。但围绕“为什么党建引领能够有效提升社区治理”的核心问题，既有研究多将基层党建作为一个外在变量，通过吸纳、整合、控制等功能和手段来实现对基层社会的有效整合与链接[3]，同时也存在改革回潮与社区失序的风险[4]。然而，党的群众路线让党建引领社区治理超越了西方的行政治理或自组织治理，其更强调与社会基础和主体互动相适应[5]。这一研究不仅在实践层面为社区自治与韧性治理提供了方法论[6]，而且在理论层面为基层治理和产业发展的耦合目标实现提供了作用机制[7]，还为全面深化改革、推进中国式现代化奠定了基础[8]。

基于此，本文的贡献在于：第一，关注到了城乡发展与产业融合中“候鸟型”新型农旅社区的人口治理的现实问题；第二，从现实问题回应经典理论，提出了社会资本在“基层治理”和“产业发展”耦合目标中的作用，强调了治理不好反噬产业成效的悖论；第三，反思党建引领和社区自主性的行动策略矛盾，借助中部地区一个典型的“候鸟型”农旅社区为例，剖析嵌入式统合作用机制下政党培育社会的具体行动逻辑，为阐释破解“候鸟型”社区人口治理难题、实现农旅产业可持续发展，试图构建一个经济治理正向循环的共建共享的新治理范式，为解决城乡融合、产业融合中的新型社区治理问题提供可行方案。

## 二、文献综述与理论基础

### （一）文献综述

关于基层治理问题，国外文献指出了人口结构失衡、人才流失、智慧农业应用率低、环境与资源分配压力大以及治理碎片化等问题[9]，国际实践来看，各国已逐步展开智能化转型[10]。城乡发展和产业发展所带来的人口流动问题也被各国学者广泛关注。值得注意的是，人口融入过程不仅可能面临文化排斥还可能面临公共服务体系的制度性排斥[11]，“半融入”和“区隔化融入”[12]的困境将对社会治理带来极大阻力。为此，拉丁美洲地区通过街头市场（Street Maekets）为土著居民和迁移者搭建起社会网络构建的平台和场所[13]，英国伦敦通过草根组织和非政府组织机构（如俱乐部、志愿者团体）等连接本地居民和外来居民间关系，达成“微观融合”的信任建立与冲突解决[14]。然而，中国农村治理和乡村建设的

情形更加复杂，不仅面临着治理主体缺失、治理能力较弱[15]、同质化建设[16]等难题，还面临资源配置亟待优化、多元主体能力不足、利益联结较为松散[17]等问题。这使得在中国实践情景下，党组织运用价值感召力与政治优势激励主体有序参与，促成有效的集体行动和社会融入①就显得尤为重要[18]。

那么，党建引领缘何能够提升社区治理？既有研究主要从“结构主义—功能主义—制度主义”三个视角展开讨论：一是结构主义的研究视角，认为党建与社区治理是一个有机融合的整体，不应该割裂开来，而应将相关主体纳入一个整体的治理网络，建立各主体间的有效连接、彼此认同、协商合作的社区治理合力[19-21]。二是功能主义的研究视角，认为基层党建使得基层党组织成为沟通国家与社会的桥梁，发挥了“主体补位”和“社会建构”的功能，投射了党“二次构建社会”的意志。社区成为“二次社会建构”的建制性单位，社区党建通过主体补位维持秩序，以组织化撬动社会发展，成为政党组织和改造社会的一种途径，有助于凝聚动员社会和保持政治秩序稳定[22-24]。三是制度主义的研究视角，认为随着市场经济发展带来的社会结构变迁，基层党组织已无法依托行政权力对社区治理主体实行动员与控制，必须从行政权力的结合中分离，转向开放、有机联系的网络化建党模式，通过构建政治机制、组织机制、吸纳机制和服务机制来提升基层党组织的领导力、组织力、凝聚力和回应力，实现有效的党建引领[25-28]。

上述三种研究视角对基层党建与社区治理进行了学理上的分析，从不同层次阐述了社区治理中基层党建的定位、作用与路径，但多从应然角度进行理论探讨，实践层面较为缺乏，难以挖掘基层党建与社区治理的关联细节。此外，社会自主性却遭到了有意无意地忽略，社会成为被动地改造对象。这使得如何在基层治理和产业发展双重目标下，审视社会自主性与党建引领之间的张力[7]，并使其达到一个平衡点的问题，有研究价值。对此，本文欲从党建引领社会自主成功破解新型农旅社区治理难题的中部地区温山镇②案例入手，借助社会资本理论来尝试回答这一问题，为党的领导与社会自主性共同成长找到行动逻辑与理论注脚。

### （二）理论基础

1. 社会资本理论

长久以来，社会资本都被用以解释社区治理成效，认为其与社区治理之间存在一种“互为因果”的良性循环关系[27]。而培育社会资本也被认为不仅是基层政府促进国家与社会合作治理的重要制度设计[28]，也可能是促进产业发展的关键要素。皮埃尔·布尔迪厄（Pierre Bourdieu）将其定义为“实际或潜在的资源集合体，这些资源与一种体制化关系的网络密不可分”[29-30]。罗伯特·帕特南（Robert Putman）认为社会资本指的是“信任、规范和网络等社会组织的某种特征，可以促进合作行动而提高社会效率”[31]。詹姆斯·科尔曼（James Coleman）在《社会理论的基础》中，将社会资本的构成要素表述为“义务与期望、信息网络、规范和有效惩罚、权威关系、多功能组织”[32]。

可以发现，虽然研究层次不同，但是关系网络、信任、社会规范和规则是社会资本共识性的构念。一般而言，社会资本培育有三种途径：政府、非政府组织和传统社会关系。比如通过政府建立稳定的制度机制，来实现稳定的社会结构[33]；利用非政府组织实现封闭的社会网络，满足社区区域需求；或者通过社会关系发掘居民需求、调动居民参与以满足需要实现互利[34]。总结来看，社区治理中培育社会资本需要诸多条件。这些条件具体包括了：作为内生性动力的居民心理需求、互助需求和合作需求；作为结构性条件的社区空间、社区社会组织、社区治理结构等。

2. 嵌入式统合理论

现实中，传统社会关系、政府和非政府组织等社会资本培育的路径（见表1），都不能完全满足上述条件的实现，乃至为其实现捉襟见肘。政府行政化难以充分调动居民需求；非政府组织又缺乏必要的制度保障和合法性优势；而在原子

① 社会融入理论源于迪尔凯姆的社会整合概念，认为社会整合是指个体与群体的内聚性，表明个体对群体参与、认同的程度，以及群体成员之间相互依赖、相互合作的程度，社会整合程度低，易导致自杀现象增多，社会陷入混乱无序之中。

② 这里的温山镇为化名。

表1 不同主体培育社会资本的局限

| | 传统社会关系 | 非政府组织 | 政府 |
|---|---|---|---|
| 关系网络 | 陌生人社区天然的人际关系较少 | 有网络搭建优势 | 识别居民需求，调动居民参与较难 |
| 信任 | 缺少必要的互惠和信任保障 | 合法性缺陷 | 有信任保障 |
| 规范 | 缺少必要的制度保障 | 缺乏必要的制度保障 | 有制度保障 |

化、碎片化的“陌生人”社区，依靠传统的人际关系形成信任、网络和规范更是困难重重。那么，除传统社会关系、非政府组织、政府之外，政党培育社区社会资本是否可行？就政治功能而言，中西政党都发挥了相似的中介功能——连接（市民）社会与国家[35]。尽管如此，功能的相似性却不能消弭两者结构化的差异。西方政党从属于市民社会，而中国共产党则是公权力的核心组成部分。国情的不同，导致了西方普遍忽视政党力量在社会资本培育中的角色。

党的群众路线是基层治理实现的重要途径，其核心与嵌入性理论[36]有相似性，即社区基层党组织是社区的内部治理主体且可以通过动员外部资源和人员更好地实现嵌入式统合[37, 15]。尤其是当社区治理与产业发展目标耦合中，“候鸟型”人口流动性和群体异质性所带来的治理问题，陷入了治理效果削减产业发展效果的经济治理低效陷阱。这也让以温山镇为典型案例探讨党建引领破除“候鸟型”社区人口治理难题，成为解决问题的可行之法。

相较于以往研究，本文的创新点与贡献在于（见图1）：第一，发现了城乡融合和产业融合中社区类型的多样化以及治理困境，这一治理困境并非仅是人口流动的社会层面的问题也是关乎着产业发展和资源利用的经济问题，因此如何利用好“绿水青山”实现“生态优势—产业发展—有效治理—产业可持续发展”的良性循环，是城乡发展的重要议题；第二，证明了政党培育农村地区社会资本的可行性和有效性，特别是在城乡融合背景下涌现的新型农旅社区，其在促进农旅深度融合、应对“候鸟型”人口治理挑战、激活社区内生动力等方面都展现了独特优势，超越了西方政府、非政府和传统社会关系培育的固有路径，在一定程度上拓展了社会资本理论的内涵和边界；第三，以往有关政党培育社会的研究大多强调党建的强制性和制度性，社会成为被动改造的对象，弱化了党建和社会的互动和社区自主性，而本文在理论层面既强调了党的嵌入式统合又强调了其与社会互动中的社会资本不断积累，为社区治理韧性提高提供参考依据。

## 三、新型农旅社区治理的实践困境

### （一）案例选择

由于农村基层治理的研究志趣，笔者所在团队近三年来对全国7省13个乡镇街道进行了实地调研。中部温山镇汉水社区符合“候鸟型”新型农旅社区的典型性，温山镇地处我国中部，以水稻、林业为主的山区农业镇，拥有地下富硒温泉和水稻、菊花、石斛等自然资源，但仅用于生活使用，未进行商业开发。21世纪以来，温山镇以5A级景区国家级森林公园和国内罕见的地下富硒

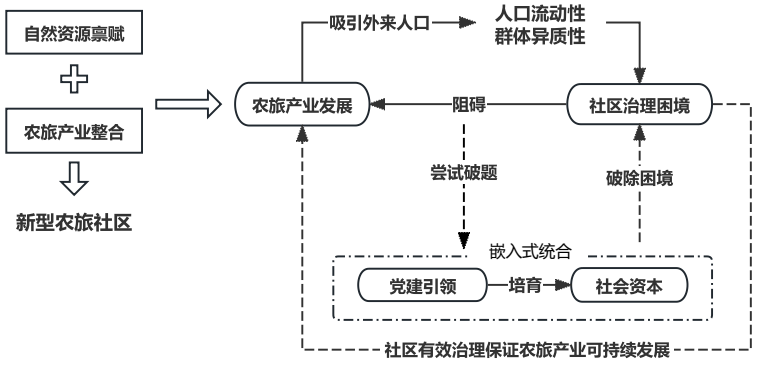



图1 社区治理与农旅产业发展共生共存的互促循环

温泉为卖点，促进了“康养＋旅游”等农旅产业融合发展。通过挖掘本土农产品，提升当地特色农产品附加值，展销富硒农产品、打造当地品牌IP，带动了周围农民就业和农产品的销售，为习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”提供了实践案例支撑。调研发现，党建引领加速了外地定居人员的互动，在集体行动与协同治理中形成政党培育社会资本、社区治理反哺农旅产业发展的良性循环路径，有效缓解了社区治理困境并促进了农旅产业发展。其所体现的模式特征与内在逻辑不仅具备深刻的理论意义，亦为推进类似面临人口流动性和群体异质性的“候鸟型”区域的乡村振兴和产业发展提供可资借鉴的实践依据和操作指南。

**（二）实践困境**

凭借宜人的环境与富硒温泉等得天独厚的自然资源，温山镇吸引了大量外地人（也称“新温山人”）在镇政府所在地的汉水社区定居。由于从全国而来的新社区成员并非像传统农村具有血缘、地缘关系，超低社会资本、人员异质性，带来了诸多社区融入问题。

汉水社区治理面临的难题，既有全国社区治理难题的共性，又有个体的特性。这种共性表现在“陌生人”社区的成员之间互动较少、乡村发展过程中集体行动困难，社区成员之间信任基础较薄、社区公共精神缺乏，社区异质性较高、社区资源分配和整合能力较弱。而新型农旅社区发展过程中的全产业链管理、村容村貌改良、社区公共服务水平提升等方面都需要集体行动和协同治理。然而，这类社区呈现出的“候鸟型”特征大大阻碍了本地农旅产业的进一步发展。

具体来讲，“候鸟型”治理困境主要表现在以下三个方面：

第一，群体异质性带来的多重利益诉求冲突。随着大量的外来城镇人口涌入温山镇，温山镇呈现“本地户籍2.5万，外来常住3万”的倒挂格局，在高峰期“新温山人”甚至是温山镇原住民的两倍，形成“他乡变故乡”的独特城乡融合的社区。“新老温山人”因饮食习惯、思维观念、语言风俗、文化隔阂等差异经常产生纠纷，基本不愿意向对方妥协。“有的新温山人要求24小时热水入户，而老温山人认为这是挤占公共资源，导致温山镇古井取水纠纷每月超五起，时长僵持不下。一些日常社区生活的‘小问题’变成了社区治理的‘大顽疾’。”（访谈资料20201119WJL）

第二，“新温山人”巨大的流动性导致社区治理“双向脱节”。“候鸟型”社区导致温山镇汉水社区治理主体脱节，“新温山人”在温山镇的居住目的主要是旅居康养，呈现高度流动性的特征。加之社区居委会人员有限，工作能力不足，因此只能满足社区居民的基本需求，无法精准匹配居民的多样化诉求。比如高度流动性带来物业费收缴的困难，成为当时汉水社区治理的一大难题。汉水社区居委会坦言：“物业费收缴率长期低于40%，12名工作人员仅能保障垃圾清运等基础服务。”（访谈资料20201218XJK）。但是，“新温山人”大多为社会精英群体，对社区公共生活和服务的需求更为强烈。同时，高度异质性和流动性导致他们的社会生活圈子相对较为封闭，人际关系大多停留在传统的血缘和地缘关系，参与社区生活渠道不通畅。这种“双向脱节”的状态阻碍了“新温山人”的融入和对社区的认同，社区治理参与意识较差。

第三，“新温山人”对当地政府高水平治理能力需求和当地政府治理能力供给不足之间的矛盾。一方面，“新温山人”大多来自发达地区，对于保有原有的生活质量和治理水平有着较高的要求，经常用发达城市的治理水平衡量和要求当地政府。但是作为欠发达地区的温山基层政府，汉水社区并不具备相应的能力和资源，也没有成熟的治理经验，因此只能想方设法“应付”。例如，当地富硒农产品虽质量过硬，但是深加工不足，食材溯源系统尚未建立，“新温山人”对富硒食品的安全和健康提出了更高的要求，要求不仅要有包装还得有品牌和食品溯源码，才能买得安心放心。正如温山镇硒谷农业公司刘先生说：“咱的富硒米收购价28元/斤，但深加工不足没有漂亮的包装和安全码。外地企业收购后贴牌卖到168元，新温山人居然宁可买贴牌高价的富硒米也不买本地温山镇的富硒米。我们也尝试过贴牌，但是镇上大都是小农户，对接市场困难，目前仅30%的参与订单。”（访谈资料20201225LXS）另一方面，随着国家治理中心的下移，基层政府

面临着越来越多的乡村治理任务下沉，例如基层政府数字化建设工作、温山镇三产融合工作等。这些大量重要、系统的工作快速涌入，弱化了基层政府回应居民的及时性和有效性。繁重的工作造成基层工作人员工作重心偏移，强化了对上负责的逻辑，挤占了与社区居民的沟通与联络，社区治理矛盾进一步加剧。

上述三大困境带来社区治理的突出问题就是人口流动带来的不同群体间矛盾缺乏有效的沟通渠道和仲裁权威，也无法有效组织起来参与社区事务的治理。这种分散化、碎片化的个体矛盾累积也会冲击社会的稳定秩序，从而影响其在新型农旅社区发展路上前进的步伐。

传统行政嵌入的治理途径无法应对这些难题时，温山镇不得不转换思路寻求新形势、新问题的破局之路。如何破除群体间结构矛盾并协调各方利益推动多元主体共同参与社区治理、统筹各方力量提升农旅社区治理的精准性和有效性是温山镇亟须解决的问题。党建引领社区治理的方式便是在此过程中不断摸索和逐步确立的。

## 四、党建引领新型农旅社区的治理成效与行动逻辑

### （一）治理成效

借助基层党建活动和2019年成立的“新温山人党支部”，温山镇尝试以党建引领提升汉水社区治理，并在近年来不断总结党委、政府领导下的基层社区治理工作经验，摸索确立党建引领社区治理方式。这是因为汉水社区共有238名党员，“新温山人”党员就有98名。这一部分“新温山人”不仅大多为原机关或企业的精英党员（含院士和企业家），具有一定的治理经验和专业技能，而且还具有较高的党性修养和社会资本。镇长说：“我当时就想，如果党支部能吸纳这部分人加入进来，不仅可以解决新老温山人的内部矛盾，这群城里人还可以提供一些新方法和新思路，助力我们乡镇发展！”（访谈资料20201112SDA）就这样，新温山人党支部吸纳了46名外来党员，建立起流动党员管理机制。党的组织生活的原则，使得“新温山人”这些社区精英有了共同身份和组织关系网络基础，有利于打破“陌生人”的身份边界。此外，这些党员骨干力量的发挥，可以弥补政府行政力量治理短缺的不足，发挥社会力量的自治作用，通过有效培育社会资本提升社区治理。

第一，建立具有广泛代表性的党支部领导班子，为社区的有效治理提供组织权威基础。温山镇党委通过发布公告、自愿报名、组织推荐等形式征集支委班子候选人并召开新温山人全体党员大会，按照“责任心强、有党建业务经验、长期居住在温山的新温山人党员”等标准，选举产生1名支部书记、1名副书记、3名委员组成的支委会。五位支委分别来自江苏、山东、上海、广东等发达地区，都是常年居住在汉水社区的“新温山人”。

党支部自组建以来，通过政策宣讲和资源对接等方式，乡村治理工作卓有成效。如温山镇汉水社区在农文旅发展过程中面临着乡村文旅发展的很多共性问题，例如景区运营混乱、基础配套设施参差不齐、文化开发不足、文旅IP辨识度不够、村庄建设同质化严重“千村一面”等。在党支部牵头下，温山镇通过“五红”党建工程（见表2）大幅提升了温山镇的旅游体验，不仅通过“红驿站”“红店长”等工程夯实了乡镇旅游的硬件根基、提高了农旅产业服务质量，还通过“红导游”“红帮扶”“红家庭”等工程深耕本土乡村文化，活化社区文化，提升村容村貌。

**表2 温山镇汉水社区的“五红”党建引领社区治理工程**

| “五红”工程 | 内容 | 成效 |
| --- | --- | --- |
| 红驿站 | 景区便民服务窗口 | 提升游客服务体验 |
| 红店长 | 党员经营农家乐或为民宿授牌 | 推动诚信经营与行业标杆 |
| 红导游 | 党员义务讲解乡村文化 | 深化文旅融合传播本土文化 |
| 红帮扶 | 党员结对贫困户 | 带动14户脱贫 |
| 红家庭 | 党员家庭挂牌参与移风易俗 | 促进风清气正的乡风文明 |

第二，抓住党员干部这个“关键少数”，发挥党员先锋模范作用。通过骨干党员干部带头，搭建起“新老温山人”交流沟通的平台：举办“他乡变故乡—邻里文化节”、组建汉水社区学院和“汉度乐家”老年大学、开辟“我为群众办实事”的党建阵地等。由党员干部带头积极参与社

区事务并带动居民参与社区生活，积极为温山镇发展建言献策，进一步增进了“新老温山人”间的了解，增加了“新老温山人”对于党员先锋模范作用的认同，也为温山镇汉水社区建设添砖加瓦（见表3）。

**表3 温山镇党员干部带头搭建起“新老温山人”交流沟通平台**

| 党员干部带头开展活动 | 内容 |
| --- | --- |
| 他乡变故乡——邻里文化节 | 百家宴市集、方言课堂、非遗手艺展 |
| 汉水社区学院 | 技能交换课（种植、竹编、咖啡拉花、视频剪辑等）<br>创业课堂（新温山人牵头原企业资源孵化温山小微项目） |
| 老年大学 | 声乐、书画、围棋、温泉康养等活动举办 |
| “我为群众办实事”阵地 | 探索数字化治理问题征集，公示解决进度 |
| “新温山人”讲师团 | 双语微党课：普通话和温山方言讲红色故事<br>流动微党课：在田间、工厂等地实景教学 |
| 准大学生座谈会 | 新温山人党员干部设立“乡情奖学金”鼓励学生毕业后回乡创业，本地名校生分享回乡创业经验 |
| “新温山人”志愿服务队 | 党员干部带头组建医护、维修、垃圾分类等志愿队 |

第三，建立社区事务的制度约束机制，引导居民有效参与社区治理，实现社区的多元协同治理。党支部以“共商温山发展、共抓基层党建、共建文明集镇、共同服务居民”为主要任务，建立了民主协商的领导机制、制定《温山镇治理负面清单》、搭建项目化推进的运作机制和常态化交流的互动机制等。为了有效解决“新老温山人间的矛盾”，党支部成立了“新温山妈妈调解队”矛盾处置机制，大大提高了矛盾调解的效率和质量，例如温山镇一名新温山党员是上海籍退休法官，加入“温山妈妈调解队”后主导调解了当地山体滑坡等赔偿纠纷，避免了群体事件冲突。此外，党支部还建立了日常志愿活动参与规范，每半个月组织开展一次卫生清理、文明劝导、免费授课等志愿活动，如今已成为社区的常态化事务，越来越多的居民开始积极参与社区治理。

在温山镇党委的支持下，汉水社区党支部通过党建引领社区治理的创新实践，让温山镇“他乡变故乡”成为可能，形成了共建共治共享的社区治理格局，为温山镇农旅产业发展注入了新的活力。由于以党建引领模式带动农旅社区建设和提升社区治理水平的成绩突出，温山镇和汉水社区2019—2025年期间，先后被新华社、《人民日报》《中部晨报》等媒体给予宣传和肯定，也成为中部省社区治理的一个典范。

### （二）行动逻辑

国家与社会关系作为社会科学研究中的一个基本范畴，其在中国场景下的具体运用始终伴随着不同维度的反思，政党引领构成了其中一个颇具学术潜力的视角。政党力量的嵌入可以推进社会治理的实践吗？前文所提及的案例已经给出了明确的答案。温山镇汉水社区从一个几乎没有任何社会资本联结的分散式“候鸟型”社区，如今通过党建引领培育社会资本，破解了新型农旅社区治理难题，这恰恰证明了在中国这一模式是独具特色并行之有效的。

社会资本以关系网络、信任和制度规范为主要构成要素，党建引领可以在上述三个构成要素上发挥作用（见图2）。

第一，党建引领通过意识形态与价值整合，夯实社区治理的认同基础，促进社区关系网络的构建。与西方把社区视为“抵制国家暴力”“扩大的个体”的观点不同，在中国，社区就是扩大、延伸的家庭[38]。在此意义下，社区尤其是村改居的社区不仅是生活休息的物理空间，也是情感寄托的精神家园。一方面党建引领通过“政治性吸纳、参与式治理、民主性协商”等方式增加了社区居民参与[39]，实现了人际关系通过社区参与的转向，削弱社区异质性和极端个人主义价值观带来的消极效应。另一方面社区居民越来越多

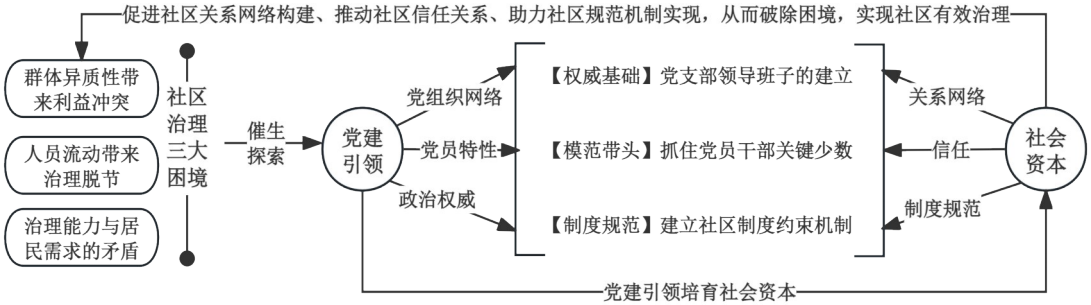



**图2 温山镇党建引领实现资本培育以破除社区治理困境**

地“借助党组织搭建的项目化平台，以自组织化机制参与到社区公共事务治理之中”[41]，重视社区公共利益的共同体价值观，让积极性“候鸟型”人群在社区内部实现了身份认同。

第二，党建引领以党组织网络为核心，再造了社区治理的主体联结，搭建了信任为基础的公共平台。党建引领具有强烈的政治权威性，具体体现在党建引领中具有的法理型组织权威、党员的人格化示范和党建元素的标识化号召，进而推进了社区的普遍性信任。基层党组织能够通过横向的网络整合，实现新型农旅社区各方治理主体的有效连接和互动协作。这一网络也扮演着基层民主协商、社情民意汇聚、居民利益协调等角色，能够有效解决参与网络断裂破碎与原子化个体参与梗阻的问题。此外，基层党组织还可通过上下贯通的组织网络，以信任为基础整合流动性资源，建立起社区治理的协调整合机制。

第三，党建引领通过制度规范的塑造，实现对社区治理主体行为的倡导。在农旅社区的治理实践中，复杂动态的治理环境和社区服务弹性适配的要求等都需要较为稳定的制度规范以确保城乡融合过程中社区动态演化和产业融合的稳定与可持续。基层党组织普遍制定了社区多元主体的参与规范机制，来实现对社区公共事务的有效管理和积极有为的居民参与。通过制定社区互惠、自治等规范，新型农旅社区引导居民积极参与社区治理实践，加强彼此之间的沟通交流，打造社区治理共同体，形成共建共治共享的良好治理秩序。

综上所述，以社会资本作为中介和分析框架，我们更能清晰地回答党建引领新型农旅社区的行动逻辑：①信仰的途径：党建中的党员身份，使得基层党组织成员天然拥有了成员间的共同信念，有利于强化彼此间的信任关系。党员身份使得社区其他成员易于将政治信任转化为社会信任，这为社区居民加强公共事务参与、树立公共思想共识打下坚实的信任基础。②网络的途径：党建中具有原生的党组织网络，这为社会资本的形成搭建了天然的成员关系网络通道，能够建立起社区治理主体间的有效连接，构建起新型农旅社区生产、生态和生活等多重复合功能。③权威的途径：党建中往往带有政治权威，更有利于社会资本中制度规范的形成，推动利益协调、资源共享、责任共担和决策共商，保障社区整体利益和可持续发展。这为党建引领下的社区公共事务集体行动提供了更多的政治信任和制度保障（见表4）。

**表4 党建引领、社会资本与高效能社区治理对应关系**

| | 党建引领 | 社会资本 | 高效能社区治理 | 治理逻辑 |
|---|---|---|---|---|
| 途径1 | 意识形态制度地位党员身份 | 信任 | 社区公共精神 | 价值整合 |
| 途径2 | 党的组织网络 | 关系网络 | 治理主体间关系 | 主体联结 |
| 途径3 | 政治权威 | 制度规范 | 社区公共事务集体行动 | 制度供给 |

## 五、总结与讨论

2025年5月，习近平总书记在考察河南时强调：“以高质量发展和高效能治理奋力谱写中国式现代化新篇章。”可见，在中国式现代化的大背景下，城乡间区域和三产融合的联动，成为经济发展的增长点和现代化的必经之路。然而，在经济发展中城乡社区的形态也在多样化衍生，不同的治理问题日益凸显。其中，农旅产业发展形成的“候鸟型”社区如何应对人口流动性和异质性的治理困境，亟待解决。对此，本文以中部地区一个以农旅产业发展为基础的“候鸟型”社区为例，借助社会资本理论，归纳出了党建引领培育社会资本，以价值引领、主体联结和制度供给的方式整合新型农旅自然资源资本和“候鸟型”群体社会资本的行动逻辑。这为破解“候鸟型”社区外来人口倒挂等治理困境，实现“社区治理效能提升—反哺农旅产业发展”的良性循环，提供了可行的经验样本。

在本案例中，政党并非深度介入和控制社会，而是扮演了培育社会资本的角色，以一种弱连接的方式和服务者的定位，促使原来缺乏有效连接通道的社区治理主体形成了密切的互动网络。这有助于激发社区主体的认同意识、参与意志和服务意识，共同来管理社区事务，有效应对产业融合、空间共享、人口流动等新型农旅社区所独具的治理挑战，形成了良好的自主治理秩序并实现了社区高效能治理。

具体而言，从社会资本的理论视角出发，在党建引领推进“基层治理”和“产业发展”两大目标耦合，形成的经济治理作用机制如下：第一，从培育社会资本信任维度来看，通过党建的价值引领和政治信任，强化了社区成员（涵盖常住与流动人口）间的价值认同和社会信任，特别是在调和“在地性”与“流动性”矛盾、构建主客共享的社区认同方面发挥关键作用，塑造了社区治理的共同体意识，也加剧了社区居民消费者对本地文旅产业的用户黏度。第二，从培育社会资本的网络维度来看，通过党组织网络的延展与创新设置，以政治网络重构社会网络和参与平台，高效整合分散的农旅产业主体及服务资源，实现治理力量整合和治理资源吸纳的目标，降低了产业链的成本，为农旅深度融合提供组织纽带。第三，从培育社会资本的规范维度来看，通过党建政治权威的发挥，凸显了“政社复合”特征，构建适应新型农旅社区多功能、多元化、流动性特性的社区治理的制度规范体系并规制社区成员行为，激发社区治理主体活力，为“候鸟型”社区可持续稳定壮大提供了基础。

进而言之，以社会资本为纽带嵌入式统合的社区治理模式，隐含了“政党培育社会”的理论指向，表现为政党领导权力的合理使用，而不是政治行政权力的无序扩张。这一逻辑在推动产业融合发展的新型社区（如本文关注的新型农旅社区）这一新生事物健康发展中尤为重要。党建引领新型农旅社区治理的实践过程，政党并非深度介入和控制社会，而是扮演了培育社会、搭建议事平台、润滑主体间关系的角色，以一种弱连接的方式和服务者的定位，形成了良好的自主治理秩序。而这一行动逻辑并非仅在公共事务的社会治理层面有效，而且为产业发展提供有信任度的消费群体，避免陷入“改革—失序—再改革—再失序”的恶性循环，形成了“有效治理”和“产业发展”的良性循环，为社会发展必要的物质基础和人员互动发展空间。

基于此，关注于经济治理的耦合关系，借助党建引领培育社会资本的可行逻辑，未来研究可更进一步地挖掘、验证和完善党建、社会资本和社区治理之间的理论框架和逻辑机理，并特别关注其在不同类型（如山区、湖区、城郊）、不同发展阶段的新型农旅社区中的差异化表现与适用条件，为城乡融合与产业融合发展中不同的社区治理问题提供更为针对性的有效建议。

### 参 考 文 献

[1] 方亚琴，夏建中. 社区治理中的社会资本培育[J]. 中国社会科学，2019（7）：64-84.

[2] 彭勃，杜力. “超行政治理”：党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J]. 理论与改革，2022（1）：59-75.

[3] 吴晓林. 党如何链接社会：城市社区党建的主体补位与社会建构[J]. 学术月刊，2020，52（5）：72-86.

[4] 朱健刚，王瀚. 党领共治：社区实验视域下基层社会治理格局的再生产[J]. 中国行政管理，2021（5）：6-14.

[5] Ngido R，Ellis F. Adaptive governance in fragmented landscapes：Evidence from communal irrigation systems in semi-arid Tanzania[J]. World Development，

2025，166：106-201.
[6] 张勤，宋青励.构建中国式现代化的城市社区韧性治理新探索——基于“吸收—传导—转化”的分析[J].理论探讨，2023（6）：48-57.
[7] 王世强.党建何以引领社区自治？——逻辑、机制与发展路径[J].天津行政学院学报，2021，23（6）：55-64.
[8] 黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学，2021（6）：116-135.
[9] Asharma et al. Voice-based AI for low-literacy farmers：Experimental evidence from Rajasthan[J]. World Development，2024，172：106421.
[10] 曾志庆，何邦路，陈灿平.新质生产力赋能农业数字化：理论逻辑、国际经验与推进路径[J].山西农业大学学报(社会科学版)，2025，24（3）：48-59.
[11] Vertovec S. On the institutional and conceptual boundaries of urban migration[J]. Urban Studies，2021，58（3），487-504.
[12] Liu Y.，& Li Z. Social integration of rural migrants in Chinese cities：Current status and determinants. Population[J]. Space and Place，2017，23（8）：5-9.
[13] Mantecón A. R. Street markets as spaces of social integration for migrants in Latin American cities[J]. Geoforum，2021，113，1-10.
[14] Neal S.，Bennett K.，& Jones H.. Community and conviviality? Making space for grassroots initiatives in migrant integration[J]. Sociology，2019，53（1），120-136.
[15] 栗伊萱，杨晓婷，毛寿龙.嵌入式统合：新时代干部下乡优化乡村治理结构的实践逻辑[J].公共管理学报，2024，21（4）：137-150，175.
[16] 郭占锋，钟灵毓.制造景观：旅游型村庄乡村意象的构建——以陕西省袁家村为例[J].山西农业大学学报(社会科学版)，2025，24（6）：74-84.
[17] 张连刚，陈天庆.新质生产力赋能农业产业化联合体高质量发展的理论逻辑与实践路径[J].山西农业大学学报(社会科学版)，2025，24（6）：30-41.
[18] 吴高辉，杨晓婷.统合联营：公共领导力视角下新型农村集体经济发展机理——基于H省H村的单案例研究[J].公共管理学报，2024，21（3）：100-110，173.
[19] 刘永泽，向德平.论新时代党建引领社区治理的社会基础——基于“社区第一书记”模式研究[J].学习与实践，2022（2）：92-100.
[20] 张平，吴子靖，赵萌.中国城市社区治理研究的发展态势与评价——基于(1998-2017年)2049篇CSSCI的文献计量分析[J].治理研究，2019，35（1）：21-30.
[21] 孙萍.中国社区治理的发展路径：党政主导下的多元共治[J].政治学研究，2018（1）：107-110.
[22] 吴青熹.党建引领基层治理的功能定位与实现路径[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)，2024，61（3）：15-22.
[23] 彭勃，邵春霞.组织嵌入与功能调适：执政党基层组织研究[J].上海行政学院学报，2012，13（2）：34-40.
[24] 刘安.吸纳与嵌入：社区党建背景下中国党社关系的调适策略——以江苏省N市C区为例[J].黑龙江社会科学，2015（5）：99-104.
[25] 吴岚波，原珂.社区治理社会化的实践路径与发展趋向[J].学习论坛，2023（5）：79-87.
[26] 田先红.政党如何引领社会？——后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析[J].开放时代，2020，2021（2）：118-144.
[27] 吴晓林，郝丽娜.“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察[J].政治学研究，2015（1）：47-58.
[28] 程秀英，孙柏瑛.社会资本视角下社区治理中的制度设计再思考[J].中国行政管理，2017（4）：53-58.
[29] 托马斯·福特·布朗，木子西.社会资本理论综述[J].马克思主义与现实，2000（2）：41-46.
[30] 皮埃尔·布尔迪厄.文化资本与社会炼金术 布尔迪厄访谈录[M].上海：上海人民出版社，1997：202.
[31] 罗伯特·帕特南.使民主运转起来：现代意大利的公民传统[M].北京：中国人民大学出版社，2015：101-105.
[32] James C. Social capital in the creation of human capital[J]. American Journal of Sociology，1988，94：95-120.
[33] 张诚.培育社会资本：建设社会治理共同体的方向与路径[J].东北大学学报(社会科学版)，2021，23(5)：47-53
[34] 李娟，林莉.转型社区环境治理中居民参与的逻辑——基于社会资本激活的分析[J].上海行政学院学报，2021，22（2）：102-111.
[35] 景跃进.将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J].探索与争鸣，2019，2021（8）：85-100.
[36] Hagedoorn J. Understanding the cross—level embeddedness of interfirm partnership formation[J]. Academy of Management Review，2006（3）：670-680.

[37] 杨晓婷，陆镜名，刘奕辰，等．“资本下沉”赋能“资源释放”：第一书记带动贫困村脱贫的行动逻辑与高效机制[J]．中国农村观察，2020（6）：49-67.
[38] 刘建军．社区中国：通过社区巩固国家治理之基[J]．上海大学学报(社会科学版)，2016，33（6）：73-85.
[39] 谢治菊，陈一儀，陈郯．以人民为中心：城市社区治理创新的动力机制与行动逻辑——以广州市西村街为例[J]．中共福建省委党校(福建行政学院)学报，2020（6）：97-110.
[40] 唐晓勇,张建东．城市社区“微治理”与社区人际互动模式转向[J]．社会科学，2018（10）：79-90.
[41] 徐选国，吴佳峻，杨威威．有组织的合作行动何以可能？——上海梅村党建激活社区治理实践的案例研究[J]．公共行政评论，2021，14（1）：23-45.

## How to overcome the governance challenges of "migratory bird" communities？ —— A case study of the agricultural-tourism industry development in Wenshan Town

YANG Xiaoting[1]，LI Yuxin[2]

（1. *School of Economics*，*Beijing Technology and Business University*，*Beijing* 100048，*China*；2. *Personnel Office*，*Renmin University of China*，*Beijing* 100872，*China*）

**Abstract**：Enhancing the level of grassroots governance is a crucial lever for advancing the comprehensive revitalization of rural areas，promoting urban-rural integration，and realizing Chinese modernization. China is currently in a phase of large-scale urbanization focused on improving quality and efficiency within the existing urban fabric，facing multiple challenges such as demographic shifts and the integration of agriculture and tourism. In this context，effectively governing "transient communities"（or "migratory bird communities"）that must proactively adapt to change has become an important issue. This paper takes a "transient community" in central China，which is based on the development of an agriculture-tourism industry，as a case study. Using social capital theory，it reveals the action logic through which the Party cultivates society to achieve effective governance. The research demonstrates that Party building leadership，through a governance logic of value integration，actor linkage，and institutional provision，fosters the development of social capital elements within the community—such as network relationships，trust，and norms. This approach breaks through governance dilemmas like the population inversion caused by non-locals in "transient communities，" achieving a virtuous cycle of "enhanced community governance efficacy ＋ feedback for the development of the agriculture-tourism industry." This study not only demonstrates an effective pathway for the Party to cultivate society but also provides a theoretical foundation and policy insights for addressing common challenges of community integration within the development of the agriculture-tourism industry.

**Keywords**：Social capital；Community governance；Agriculture-Tourism industry；Economic governance；Party cultivating society