



第四届中国研究生公共管理案例大赛 参赛案例

案例题目：

林深时见鹿，毒非从此清

——涉外林鹿山庄的治理蝶变

2020 年 4 月

案例正文目录

0. 【引言】	5
1. 【起】 早间忽闻众人贺，捷报传来尽欢颜.....	6
2. 【承】 忽接任命思绪长，打定主意不畏难.....	7
3. 【承】 常言林鹿黑气盛，亲探方知路漫漫.....	8
4. 【承】 书到用时方恨少，事非经过不知难.....	12
5. 【承】 三非案件时常有，重重问题惹人叹.....	13
6. 【转】 柳暗花明又一村，巧得思路着手干.....	17
7. 【转】 同舟共济形合力，对症下药保心安.....	19
8. 【转】 全力以赴齐行动，多措并举为民安.....	21
9. 【合】 千淘万漉虽辛苦，荡尽毒非始开颜.....	24
10. 【结束语】： 成果斐然还需静，仍有顾虑在心间.....	28
参考性问题.....	29
附录一： 调查问卷.....	29
附录二： 访谈提纲.....	31
附录三： 访谈编码.....	31

【案例正文】

林深时见鹿，毒非从此清——涉外林鹿山庄的治理蝶变

摘要：改革开放以来世界各国的“淘金者”到我国寻找商机，促进了我国经济发展同时也导致“三非”案件的剧增及外国人犯罪率的上升，其中外国人集聚多的社区问题更甚，因为种种特殊原因的制约，社区外国人管理效果一直不理想。但位于端州市核心区的林鹿山庄却在短短两年内从一个藏污纳垢、管理松散，且涉毒、“三非”、三类可防性等恶性案件长期处于市公安局“光荣榜”的榜首的山庄，转变成为吸引无数体制内外的机构、团体前来参观和调研学习的“三无”小区（无涉外毒品案件、无外国人非法入境、非法居留、非法就业“三非”案件，无入室盗窃、入室抢劫、盗窃机动车三类可防性案件），这其中到底经历了什么过程，又有什么参考意义？本篇案例以主要参与人——林鹿派出所所长张有为的视角讲述林鹿山庄的整治全过程，并由此思考，随着世界经济的一体化进程加快和我国“一带一路”建设的深入开展，基层社区应该怎样做好外国人管理工作。

关键词：外国人管理，基层社区，“三无”小区

Abstract: Since the reform and opening up, the "gold prospectors" from all over the world have come to China to seek business opportunities, which has promoted the economic development of our country. Besides, it also leads to the sharp increase of "three illegal cases" and the crime rate of foreigners, which appeared stronger in the community of more foreigners gathering. Due to various special reasons, the management effect of community foreigners has been unsatisfactory. However, Linlu District, located in the core region area of Duanzhou and used to be a dark den of filth with sloppy management, has been transformed into a "three-non" community during just two years(without cases of drugs, illegal aliens, illegal residence and illegal employment, and three kinds of preventable cases of burglary, robbery and theft of motor vehicles). What kind of process has it gone through and what's its reference significance? This case, in the view of Zhang Youwei, the director of Linlu police station, reflects the whole process of the renovation of Linlu District. And it

本案例实际发生于广东省G市。案例材料均来源于参赛团队成员的实际调研和访谈。2019年12月21-27日，案例团队多次进入现场进行实地调研，取得了大量一手材料。同时，需要进一步说明的是，为了最小化对实践部门产生相关影响，案例中的部分涉密材料均作了脱密处理。所有地名、人名也都经过了技术化处理。

results in more thinking about how the grassroots communities manage the foreigners well with the integration of the global economy and initiative of “One belt One road” carrying out.

Key word : Foreigners management, the grassroots communities, "three-non" community

0. 【引言】

林鹿之治

张有为

皆道林鹿黑人众，毒情三非惹人嫌。

誓不负望到林鹿，遍寻方法深钻研。

综合治理严登记，群防群治不觉烦。

坚持管理不松懈，和谐安宁人人赞。

——引子

这首诗是我们接下来要讲述的主人公——林鹿派出所所长张有为自己写的。

自从下了一番苦功夫搞好了林鹿山庄¹的外国人管理问题，张有为自己也由衷地感到骄傲。现在那里不仅贩毒基本绝迹²，连“三非”案件都少了很多，小区里不论是物业经理、保安队长，还是小区居民都对他们的工作赞不绝口、非常满意，连派出所的地位都高了很多，所有人听到林鹿所都会竖起大拇指。

这不，一大早还没到上班时间，张有为就动身准备出门了，因为他每天上班前必须要到林鹿山庄“打卡”——把上班前的十分钟与下班后的半小时分配给林鹿山庄，在林鹿山庄里走走停停。一大早的林鹿山庄人流量很大，不乏一些外国人。张有为有时跟跳广场舞的大妈聊聊天，有时用半吊子的英语夹杂着中文跟外国人进行简单的交流，有时跟商店刘大姐、水果店老王唠唠嗑……

1 林鹿山庄位于林鹿街道，隶属于端州市。本文要讲的就是林鹿派出所所长张有为治理林鹿山庄的故事。

2 我国坚持依法严厉打击毒品违法犯罪。习近平总书记就禁毒工作作出重要指示强调：“走中国特色的毒品问题治理之路，坚决打赢新时代禁毒人民战争。”毒品治理不仅是重大的现实问题，也是公共管理研究的重要对象，如何实现毒品善治，不仅考验着地方实践者的治理能力，也对公共管理学者提出了更高的要求。本案例聚焦于林鹿山庄的毒品治理，具有很强的典型性和代表性，有助于引导长期毒品治理实践，具有很强的使用价值。



图 1 林鹿山庄

1. 【起】早间忽闻众人贺，捷报传来尽欢颜

2018 年 10 月 25 日，张有为记得很清楚，那天是连绵阴雨半个多月以来的第一天放晴，让人的心情都变好了很多。张有为像往常一样从林鹿山庄一路回到派出所上班，还没坐下，办公桌上的电话就响了起来。看了看电话上显示的号码，是分局李副局长的。张有为心里不免嘀咕：这么早打来电话，难道是有什么紧急的任务，还是最近所里的工作哪里出了问题？琢磨归琢磨，张有为也不敢耽搁时间，连忙接起了电话。

张有为笑着说：“李局，这么早有什么指示啊？”虽然还不知道具体发生了什么事，但是听到电话里李局爽朗的笑声，张有为就知道大概不会是坏事，于是就放宽了心。

只听电话里李局说道：“昨天下午开会，市局王局长专门表扬了林鹿山庄的外国人管理和你们林鹿所，他从一份简报上看到了你们所的措施和成绩，说林鹿山庄创新了外国人管理模式，毒情指向还有‘三非’案件和涉外国人报案率都大幅下降，称得上是外国人管理的模范，让其他分局好好学习。王局长还专门要求给你们发一份通报表扬，连带着我们分局也被表扬了。找个时间开个交流会，让其他派出所也学习学习，由你传授下经验。”

听到这里，张有为脸上挂满了笑意。连忙说道：“都是分局领导的关怀指导，林鹿山庄的治理经验更是在李局长的大力支持下进行的……有机会一定和大家好好交流一下。”面子上的话并没有说太多，由于分局李副局长还有其他事情，张有为不敢耽误，于是短暂的通话之后，就挂掉了电话。

没多久，内勤组小殷兴高采烈地拿来一份通报。

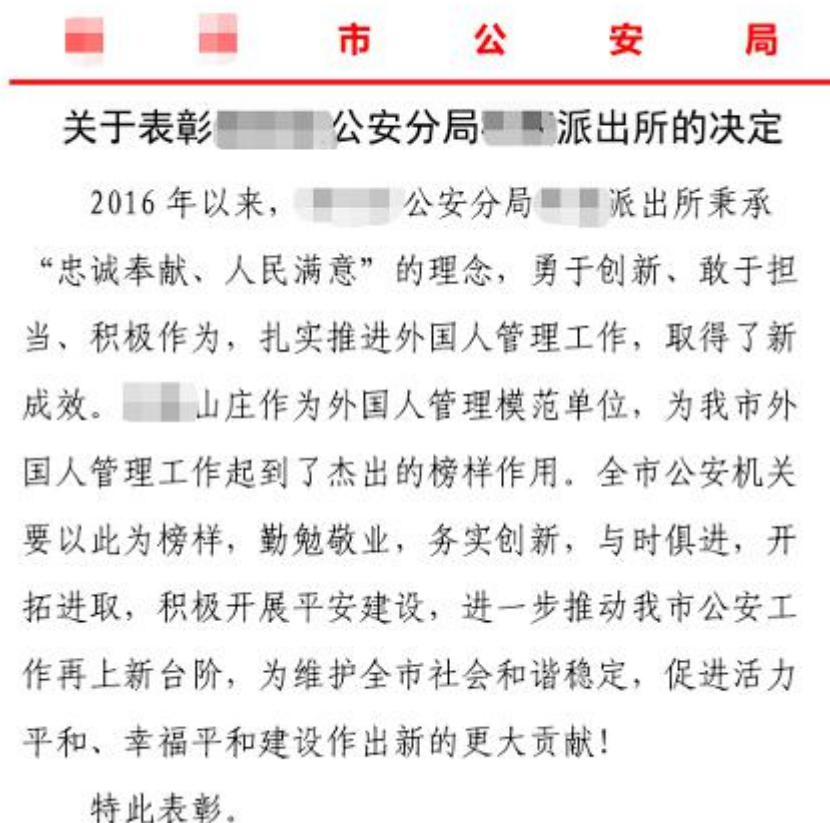


图 2 表彰林鹿派出所的文件

通报还没看完，电话就响了起来，原来是隔壁所的李所长。李所长恭喜道：“老张啊，早就听说林鹿山庄那边你搞得不错，市局都专门表扬你们了，我这里好几个小区的外国人管理也是个大麻烦，我正愁呢，约个时间，我带人去你所里学习学习、去林鹿山庄参观参观。”张有为心情大好也跟好友开起了玩笑：“随时欢迎你来我们这里指导指导工作。”

刚挂掉李所长的电话，又接到分局王队的电话，一连好几个电话，不是恭喜他就是让他去传授经验，张有为忽然有种苦尽甘来的感觉。

看到上面这些内容，我们不免疑惑：市局为什么要专门表彰张有为？林鹿山庄到底有什么治理经验？外国人管理上又遇到了哪些难题？张有为是如何治理林鹿山庄的复杂难题的？要回答这些问题，还要从三年前的一纸人事任命说起……

2. 【承】忽接任命思绪长，打定主意不畏难

2015 年 8 月 13 日，还是刑警大队大队长的张有为忽然被叫到分局王局长的

办公室，然后王局长递给张有为一张人事决定：《关于张有为等同志职务任免的决定》。原来是分局党委决定调张有为去林鹿派出所任所长。

王局长缓缓地说道：“小张，这次调令是党委对你的信任、对你能力的认可……另外，林鹿所管辖的林鹿山庄你要特别留意，那里外国人管理问题没有很好的解决办法，反而有愈演愈烈之势，是毒情高发区、‘三非’、违法案件居多。现在党委让你去，就是希望你能像你名字一样，能有所作为。有什么难题，你可以向局里汇报，局里会支持你的。”

听到这里，张有为心里的石头终于落下了。因为在正式下发任命前，张有为也曾听说自己会调去派出所，可是具体哪个派出所，众说纷纭。张有为虽然并没有刻意打听过这件事，但不少闲言碎语还是进到了耳朵里。听到王局长的任命安排，张有为终于知道了自己的最终去处。

尽管对林鹿派出所不太了解，张有为还是坚定地回答到：“坚决服从组织安排……”

在回单位的路上，张有为忽然想到自己2014年参与的一起林鹿山庄的贩毒案，最终抓获涉毒外籍犯罪嫌疑人10人，缴获毒品高达十多斤，数量惊人。因此，他对林鹿山庄的印象则是外国人聚集，特别多非洲人，对外国人管理松散，赌博贩毒层出不穷，是个远近闻名的‘毒村’，总结起来就是“乱”和“黑”。

想到这里，张有为有点百感交集：一方面他对分局领导的信任感到非常自豪，说明他的工作能力得到了认可，另一方面，他也对接下来要面临的工作倍感压力，因为自己自从参加工作以来都是从事刑侦工作，如果让他去抓人或者办案，不论是怎样离奇的案子还是多么难啃的嫌疑人，他都能想尽办法找出线索，破获案件，但现在让他面对派出所这么一大摊子事，特别是整治那个“远近闻名”的林鹿山庄，做好外国人管理，打击毒品，这实在让张有为没有头绪，当了十几年警察，在这个方面他还真是门外汉。

然而，尽管前方困难重重，但退缩似乎从来不是张有为的作风。张有为坚定地相信，只要迎难而上，紧抓实干、尽心尽力，不负人民、不负自己，就一定能把这件事做好，把林鹿管好。

3. 【承】常言林鹿黑气盛，亲探方知路漫漫

张有为只花了三天时间交接完刑警大队的工作后，就带着调令来到了林鹿所上任。刚到林鹿所，先是由内勤小殷带着他了解林鹿所的内部环境、工作内容，又介绍了林鹿所的工作人员，张有为在心里默默记下。

纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。

接下来的两周，张有为听取各个业务的总结、并亲自办理或跟进各种案件。经过两周的熟悉工作，他对派出所的业务、管辖区域的情况有了整体的认识，也对所里的人有了一定的了解，其中民警魏国和副所长王强资历深、工作经验丰富，能干事。

除了林鹿山庄，其他地方的情况没有张有为想象中的复杂。为更好地了解林鹿山庄的情况，张有为叫来了王强和魏国，让他们来说说对林鹿山庄的看法。

民警魏国先讲出自己的看法：“张所，林鹿山庄外国人多、难治理的原因我们之前主要总结起来有三个：一是外部多头管理、内部管理松散，吸引了大量外籍人士特别是大量‘三无’（无护照、无签证、无收入）的外籍人士，这些人是治安管理最困难的群体，也是各类犯罪行为可能的高发群体；二是由于语言文化、宗教信仰、生活习惯等显著差异，大部分外籍人士难以融入当地社会，他们更喜欢和自己的族群互动，他们还通过共同租住一套房子或者共住一个小区的方式来作为群居方式；三是地理位置优越，林鹿山庄周边有市内交通有近二十条公交线路、毗邻多条地铁线，市外交通有省汽车站、市火车站，而且山庄周边市场、公园、邮局、商场、银行等设施一应俱全，特别是通宵营业的涉外娱乐饮食服务场所数量居全市之首，小区内部交通网络也很便利，为外籍人士的聚集提供很大的便利。”



图3 林鹿山庄内部交通网络

副所长王强又补充道：“张所，外籍人士流动性大，难以系统管理。且外国人管理只靠我们所里，势单力薄，很多举措无法有效实施。想管理又无法管好，现在情况这么糟糕，我们只能走一步算一步，能取缔的取缔，能抓的抓，能遣返的遣返，可是总体的管理成效十分低下。”

听到魏国和王强简单地汇报，虽说对林鹿山庄有了基本的认识。但多年的刑侦工作让张有为深信只有到现场才能更真实地了解情况，找到工作的突破口。

听完他们两个的看法，张有为从椅子上站起来说：“林鹿山庄的确是块‘硬骨头’，但我来到这里的目标之一就是把林鹿山庄管好，这既是我的职责所在，更是当务之急。走！我们一起到林鹿山庄看看。”

三人说走就走，不多久就到了林鹿山庄外面的林鹿街。

民警魏国介绍道：“林鹿街上有一条长长的小巷，本是条鲜有人迹的小巷，却因为毗邻林鹿山庄而受到了居住在里面的外国人特别是黑人的欢迎。曾经群众之间有个说法——‘借问黑人何处有，群众遥指林鹿街’。这条林鹿街，距离林鹿山庄不到 200 米，聚集着数以百计的外企。夜幕降临后，昏暗的小巷中时常聚集着一些黑皮肤的人，夜色的掩护给民警的行动带来极大的难题。他们多为非法从事卖电话卡、兑换货币甚至是贩毒等活动。由于这些人中很多是‘三非’人员，他们通常只在夜色降临后才出来活动，也只跟‘自己人’打交道，拒绝与住在附近的中国人有过多的接触。极小的圈子，也使得他们的私密行动更难被捕捉到，一度让我们头疼不已。”

王强伸出手比划了数字‘六’说：“现在我们林鹿所辖区以外籍人口为主体的犯罪案件中，毒品犯罪案件高达六成，尤其是来自非洲西部的人员，走私贩毒活动十分猖獗。”王强随后又面色沉重地说道：“甚至有市局研判部门推测，林鹿山庄内部一个由来自非洲的境外人员与境内人员相互勾结的小型毒品销售网络已经出现。”

.....



图 4 林鹿街黑人在一起闲聊

经了解，在林鹿山庄以外籍人口为主体的犯罪案件中，毒品犯罪案件高达六成。近年来，外籍人员尤其是来自非洲西部的人员中，走私贩毒活动十分猖獗。而林鹿山庄独特的地理位置和区位优势，刚好为贩毒行动提供了便利。去年上半年起，在林鹿山庄内部一个由来自非洲的境外人员与境内人员相互勾结的毒品销售网络已经出现，2014 年的贩毒案打掉的就是这个网络。

很快他们就到了林鹿山庄的门口，刚进大门，五六个聚在一起的黑人一看到他们很快就一哄而散。进去山庄，一直有几扇窗户开开合合的，好几个黑人探出头来鬼鬼祟祟地打量他们，感觉自己就像是不受欢迎的人，同时给人一种不安的感觉。可能现在是白天，山庄里的黑人都不在外面，当地居民还算比较多的。

张有为他们先去物管处了解了一下情况，因为他想知道物业管理的管理模式。听到所长张有为来视察工作，还在忙碌工作的物管经理蔡勇立马停下来手头的工作跑了过来。

经过一轮寒暄后，张有为直截了当的问起了外国人管理工作，以及小区内部管理规定执行情况和外国租户管理办法。

蔡勇从皮包里顺势掏出一些小区内部管理条例和工作方法出来，并说道：“针对山庄外国人较多、治安不好的实际情况，我们也制定了一些相关的管理措施：一是在特定时段进行内部巡逻，尽可能确保内部安全；二是制定相应的出入登记制度来加强出入安全；三是贴标语、派宣传单、入户等加强业主的安全意识。但因为租住的外国人流动性很大，语言又不通，登记难度很大。而且业主租给哪些外国人、外国人的身份证明这些，我们没有这个权力来强行登记，也不能叫业主不租给外国人，所以整体效果不太理想。”

张有为点了点头，蔡勇继续说道：“这些外国人经常在晚上活动，开 party，吵到邻居。收到的投诉很多，我们物管跟外国人沟通，也没什么效果。因为偷窃、抢劫等事情经常发生，一到晚上这里只能见到外国人。因为治安问题现在这个小区基本我们中国人很少来租的，就算有些人租了也很快退租，转让的就更难了。就像恶性循环，租金比较低，外国人租这里，治安管理混乱，国人很少租这里，租金又降低，更多外国人租这里，治安管理更混乱。”

.....

走着聊着，大概聊了一个半小时，张有为就把整个山庄逛的差不多了。对山庄管理的制度和基本情况也有了基本了解，张有为心里打定主意：做好林鹿山庄外籍人士的管理工作是林鹿街乃至端州市发展过程中不可避免的一道坎。

尽管在这之前没有太多可以借鉴的经验和先例，但只有找到适合林鹿的管理办法，弥补管理漏洞，才能真正保障辖区的长治久安，真正推动辖区发展。

4. 【承】书到用时方恨少，事非经过不知难

回到派出所后，张有为在心里重新梳理了一下林鹿山庄的基本情况和重点问题，希望能够有突破口。他还抽出很多时间在网上查国内外国人管理的制度、政策法规，托同行找其他地区的管理案例和经验，但国内都在探索阶段，经验案例并不多。想借鉴外国经验，去翻阅一些外国人管理的书籍，但与现实又不符，借鉴意义不大。

之后的几天张有为脑海里总是林鹿山庄里一大群黑人的场景，挥之不去，有时甚至吃不好饭睡不好觉。

张有为于是就想着去找上一任的林鹿所老所长李林生请教，李林生倒是提了个很好的思路：从内部着手，现在的问题基本都是黑人聚集造成的，那么减少林鹿山庄乃至周边的黑人应该可以起到很好的效果。

张有为想要利用自己的刑侦工作经验来解决林鹿山庄的问题，因为仅仅是毒情指向这一项林鹿山庄 2014 年就高达 3 万多，位列端州市第一名，占了分局数据的一半以上。还有数量更多的“三非”、偷盗、抢劫等案件。

所以张有为下定决心先从打击贩毒开始。

他加大了传统的治理力度：派出大量警力进行集中治理。所里凡是对毒品案件有经验的警员，都被张有为纳入专案整治小组，每日分时段对林鹿山庄内部及周边进行明查暗访，确保不遗漏每个角落。同时，所里设置举报热线，凡举报一例涉毒活动且被证实的，奖励 2000 元。



图 5 禁毒宣传

但是效果不太理想……

因为接下来越来越多的警情、高居不下的毒情指向和投诉仿佛都在催促着他采取更行之有效的行动，紧接着几单大案子的发生也让他意识到事态的严重性、紧迫性……

5. 【承】三非案件时常有，重重问题惹人叹

“什么！派出所门口有黑人举牌示威？马上去搞清楚怎么回事！”张有为正在办公室办公，民警李君进来报告外面一群黑人在派出所门口示威。多年的刑侦经验让张有为养成了处事不惊的习惯，他并没有显得太过慌张，而是迅速冷静下来，一方面安排民警去了解案件的详情和指导接下来的处理，另一方面安排有经验的民警去控制好门口外籍人士的情绪。



图 6 林鹿山庄警务室

张有为正在思考怎么解决时，分局领导也得到了消息，李副局长第一时间打电话询问情况：“涉外问题非常敏感……你在处理时一定要妥善得当。”

确实，涉外事件处理必须要小心谨慎，要兼顾多方的情绪，既要面对媒体的压力还要面对上级部门的追问，一旦处理不当造成舆论问题，会造成难以估量的损失，严重影响我国的国际形象。

这起示威事件起源于 2015 年 10 月 9 日发生的一起非法外币兑换、非法居留案件。

9 月中旬，派出所就接到报警，称林鹿山庄周边出现多起黑人聚集，疑似进行非法兑换外币交易。于是张有为多次秘密带队到附近进行前期研判及摸查后，最终锁定交易场所为林鹿山庄某栋三楼出租屋内。

案发当天张有为率人到该出租屋实施抓捕行动，但两名屋内的外籍人士突然跳楼逃生致使受伤。

张有为随后派人将两名受伤黑人送往医院，经医院检查，黑人男子 Jack，被玻璃划伤的右臂和肩部共缝合了 8 针，各项生命体征稳定，无生命危险；黑人男子 Harry，小腿骨折，身上多处擦伤。

看到两位黑人均无大碍，张有为迅速安排人手去检查这两名外籍人士的护照和相关证据。经过检查和询问，该两名外籍人士无法提供护照及相关证件。张有为又派人与出入境部门、相关大使馆核对沟通，经核对黑人男子 Jack 为尼日利

亚籍，持 A123456A 号护照、停留期 30 天的 M 签证，查获时在华非法居留近 130 天；黑人男子 Harry 为马里籍，持 A654321A 号护照、停留期 30 天的 M 签证，查获时在华非法居留近 360 天。

然而，没过两天，抓捕报告还没呈给分局领导，网络已将此事发酵，不少报纸、网络以“一名黑人因躲避查护照跳楼死亡”、“疑有黑人被警察打死”、“疑似对非洲友人暴力执法”等作为标题发布新闻，均指向端州市林鹿街林鹿山庄，引起了州市政府、群众以及外籍人士的关注及热议。

了解完前因后果，张有为一方面让副所长王强去跟示威黑人群体解释，尽快化解矛盾。另一方面张有为又赶紧带着抓捕报告，向市局将事件的来龙去脉说清楚并尽快进行舆论导向处理。

随后，王强向黑人群体说明了大概的案情，解释两名涉案人士因伤在医院接受治疗，并非监禁。且基本查明该两名涉案人士涉及非法居留，有关处置需等待上级部门指示。经过好一段时间的安抚解释后，示威的黑人才散去。另一边，张有为向领导汇报了基本情况后，市局各相关部门（指挥中心、出入境、治安、宣传等）也迅速组建工作小组，查明情况。市公安机关也及时在官方网站发布新闻通稿，澄清真相，以正视听。并在市级部门的协调下，通过及时有效措施确保了正确的舆论导向。

然而，一波未平，一波又起……

几天后也就是 10 月 15 日，派出所接到群众投诉，称在清河区某菜市场买了几块豆腐回家煮吃后，当晚腹泻、恶心、呕吐及腹痛，经医院检查为饮食不干净食物引起的肠胃炎。该群众事后找到菜市场的豆腐档，才发现这些豆腐都是由一些地下作坊供货的，这些作坊还向多家菜市场及酒楼送货。最终他选择报警。

派出所接到报警后立即开展现场调查、取证工作，找到生产窝点，位于清河区石头村。张有为特意安排数名民警蹲点了解情况。经过几天蹲点后发现该生产窝点工人均为外国人，每天定时由专车接送，通过相关渠道查明，这些外国人均租住在林鹿山庄。在掌握具体情况后，林鹿派出所配合区公安分局，联合区市场监督管理局及相关街道，依法取缔辖区内黑豆腐小作坊两家，抓捕嫌疑人 5 人（其中工人 4 名，均为外籍人士）、收缴几台豆腐生产机器、生产原料及成品 270 余斤。

在黑豆腐作坊案件中派出所负责监控相关外国人的行程，在此期间张有为细心地发现不止这几个外国人是被人专车接送的，也不单单只接送至清河区石头村，还有送至其他村的。张有为凭借多年刑侦的工作经验与直觉察觉到此事并非那么简单。在黑豆腐作坊案件后，张有为安排数名民警持续跟踪这些人群，发现

几处生产假烟、假酒窝点，但涉及好几个街道，需要多个部门的配合。

张有为紧急向区公安分局报告，希望分局可以牵头与相关街道、市场监管、外事等部门沟通和收集情况，必要时采取联合执法的形式进行打击。分局得到情况后高度重视，多次召集各单位召开会议，并指示刑侦、治安、打私、经侦、出入境等部门迅速抽调警力，成立专案组开展侦查破案工作。在掌握了详细情况后，分局协调各部门制定方案和计划。

2016年4月，在抓捕时机成熟后，区公安机关、市场监管局等部门以联合执法的方式在本辖区内端掉生产假烟、假酒窝点3处，刑事拘留20人（其中工人12名，均为非洲籍人士）。现场还查获烟丝500余斤，假酒1万瓶、包装假酒150箱，造假材料和烟机等一批造假设备。经审讯，这些外籍人士均为非法就业，以打工赚钱为目的合法或非法入境，大部分都住在林鹿山庄或者附近的小区。

可是，案件仍然是一个接着一个……

11月中旬，林鹿派出所接到举报，称深夜时分，林鹿山庄周边常有大批陌生外籍人士聚集外出，行迹匆匆，白天从不出门，疑似非法入境。

张有为非常重视，安排工作人员多次便衣到附近侦查，根据自己掌握的情况分析，并结合外国人管理服务中心提供情况和出入境数据后基本确定此批外籍人士均为非法入境。12月5日，经严密部署，将他们一举拿下，破获组织运送外籍人士偷越国（边）境刑事案件，查获单批14名非法入境越南籍人。

张有为经过审讯后发现，组织此次运送外籍人非法入境的是持旅游签证来我市的越南人阿强。虽然他的签证早已过期，但他并不想回去，因为在中国能赚到钱。实际上在组织外籍人士非法入境活动中，中越双方不法分子互相勾结，分工明确，组织严密，链条完整，形成“需求—招募—组织—运送—接收—务工”一条龙的组织偷渡网络。外籍人士非法入境活动向组织化、规模化发展的趋势明显，大规模成批次非法入境越来越突出。

在此次查获的非法入境人士中，均以非法务工为目的。这说明非法入境活动已由边境省份向内地蔓延。其次，部分人员多次非法入境、非法就业。从查获的人员看，部分外籍人士已非法就业多年，对非法入境线路及前往内地务工情况熟悉，阿强就是一个很好的例子。一些企业安排像阿强这样的人返回家乡引带同乡非法入境、非法就业。

据统计，近五年来每年发生在林鹿山庄内外或者由林鹿山庄内“三非”人员参与的案件近百起，其中不乏赌博、贩毒、非法兑换货币等，频率高居端州市前列。

6. 【转】柳暗花明又一村，巧得思路着手干

连续三宗“三非”案件让张有为忧心忡忡，而打击贩毒的行动本以为都下血本了，总该有些收获，可最终结果还是不尽人意。

一方面，整治行动并没有想象中顺利，整治组在历经一个月的重点搜捕后，仅抓获了一些小型的犯罪案件，跟毒品一点都不沾边。另一方面，举报热线也一直安静着，从未响过。



图 7 林鹿山庄内部实景

下了大功夫的行动没有成效让张有为很疑惑：林鹿街明明是毒品案件高发区域，为什么这次加大人力物力搜索，竟然没什么效果，甚至连一宗小案件都没抓到，难道是方向错了？这跟林鹿街独特的区域位置有关系还是和贩毒的群体有关？

因大量做外贸生意的批发市场集聚，租金相比周边区域又便宜许多，林鹿街吸引了大批来“淘金”的外籍人员，其中黑人占比高达 80%。走在林鹿街头，身边经过的外籍人员比例之高，有时甚至会让人产生身处外国街头的错觉。也正因外籍人员聚集过多，部分三非人群藏匿其中，盗窃、贩毒等违法犯罪行为频繁发生。久而久之，当地人对这个地域唯恐避之不急。

“三非”屡禁不止，贩毒严打不力让张有为非常郁闷。

越想越头痛，张有为索性走出派出所，绕着林鹿街一遍又一遍走着，路边做着水果生意的老王，看到他好几次从店铺门口经过，疑惑问到：“张所长，今天这里是有什么案件嘛，我看您从这里经过好多次了。”张有为停下脚步，无奈地摇摇头，说道：“没什么，这不是最近办案压力大吗，想过来走一走看下有什么新的办案思路。”

老王安慰道：“我们早见怪不怪，整治这个地方可不简单，隔不久就一个行动，可行动完还不是老样子。”说罢老王用手指了指一个方向：“看到那边没有，我们这边的人都说，那就是毒窝根据地，那边的黑鬼可不好抓，一个个狡猾到不行，你去了他们就躲起来了，等到没人的时候才出来”。

张有为伸手递了一根烟给老王，也给自己点了一根烟，吸了一口看了看那个方向，叹气道：“来之前就知道这是个硬梗，可没想到那么硬。”“可不是，这地方自从这群人来了，就这样了，都换了好几班人手了还是不管用。您看我这摊位，好在离那边远点，不然晚上可就只能做黑鬼生意了。”老王附和道。



图 8 林鹿山庄内的水果摊

张有为在一旁默默将老王说的的问题都给记了下来，随后去附近其他商铺了解情况，大家反映的情况大致相同，围绕的核心都是外籍人员。张有为越听面色越凝重，就当前来看，外籍人员的大量聚集与尚未跟上的管理模式已成林鹿街治理的最大矛盾，对周边居民的生活也造成巨大影响。

眼看天色渐黑，张有为离开摊位往林鹿山庄走去。来到山庄门口，便有几个外国人边说着话边从张有为身边经过，这个山庄里面居住了林鹿街 80%的外籍人员，可谓是外籍人口居住聚集点了。山庄坐落在林鹿街的角落位置，门口交通便利，四通八达，张有为望了望山庄外边几条昏暗的小巷，喃喃自语道：“我要是毒贩肯定也挑这里，这么好逃跑的地方谁不喜欢。”

张有为来到了林鹿山庄的物业管理处，想从物管这里的登记信息、监控影像等资料中找出一些线索。物业管理的负责人蔡勇一听到张有为来了，急忙小跑出来迎接。

张有为摆摆手：“放心，我今天不是来处理案件的，我来这里是想了解下山庄居住人群的一些生活习性和你们平时管理模式，你挑一些重点的跟我说下就行。”

蔡勇一边自嘲：“哎，张所您有所不知，每次警察一来就是又出事了，现在我们这边一看到警车都怕了。”一边走进办公室拿了一叠文件出来，递给张有为看：“这是我们物业登记在册的业主和租户，但还有大部分没有登记在里面。有时候业主不配合我们这边也很难管理，大部分都只管租金，不管租户是不是‘三非’人员。”

不一会儿张有为就发现了几个问题：首先在入住登记这一块，外国人入住登记只需要姓名、护照编号等基本信息，护照有效期、允许入住期限在上面却没有显示，甚至连登记信息的真假也无人审核，这样一来不排除有外国人允许入住期限超时、仍滞留在中国，甚至是伪造证件入住等可能性出现。

其次是监控录像，张有为查看了多个录像，发现物业的监控仅安装在小区的电梯里，小区内监控的覆盖率不到 10%，远远达不到物业标准化管理要求的范围。外籍人员即使在小区内从事违法犯罪行为，也很难被发现。除了物力，小区的人力管理也差强人意：上千人口的小区，巡查的保安还不到 20 个。就算是把负责这一块的社区人员、民警全部算上，人数也少之甚少。这种松散管理模式下的小区，说是外籍违法犯罪人员居住“圣地”也不为过。

登记、监控、安保……张有为脑子里突然闪现了思路。

7.【转】同舟共济形合力，对症下药保心安

回到所里的办公室，张有为坐在桌前开始总结思考：过去主要采取传统的整治方式，一是周期性集中加大人力进行整治，二是借助周边群众的举报来开展案件。常规的整治方式虽说单一，但通常能在短时间起到很好的效果，但为何这次整治效果甚微？他认为常规的整治方式一般都是适合用于某个区域内部，但林鹿山庄属于外籍人口聚集地带，人口流动性大且不可控因素多，加上外籍人员本身难琢磨的特性，常规整治手段对林鹿山庄并不适用，对于林鹿山庄，还是得对症下药，因地制宜。

隔天上午，张有为紧急召集社区民警和负责毒品案件的民警到他办公室。

张有为先总结了之前行动的不足：“之前我们开展的几次整治行动，效果都不是很理想。一是整治行动没有结合林鹿街这个地方特有的情况来开展，二是行动形式单一，只是简单地加大巡查力度是远远不够的。”

张有为停顿了一下，继续说道：“我认为整治毒品案件的重点应该放在他们

居住的地方——林鹿山庄上，特别是外籍租户的入住环节这一块。昨日我又去了山庄一趟，发现那边对入住人员的审核工作还是不大到位的。如果把整治三非的工作跟那边的外籍人员管理结合起来，也许可以从根源上减少外籍人员犯罪案件”。

副所长王强想了想，补充道：“我们可以学习我市之前治理的经验，将林鹿山庄划分成网格，并让网格员分片责任，这些网格员最好是懂外语的。”随后又补充道：“单凭派出所单一的整治行动，确实很难从根源上减少犯罪行为，这一块我们可以联合其他职能部门一起搞。外籍人员的管理一直是出租屋和外籍人员管理中心负责的，物业那边确实也是自行管理，两者能想个办法联系一起可能可以达到管理的目的。”

民警魏国也建议严格 IC 门禁卡的发放，未登记租户不能领取 IC 门禁卡，无门禁卡不能入山庄。

张有为深以为然，单靠派出所的力量确实不够，如与其他部门配合，将外籍人员入住登记与小区的人员管理结合起来，也许可以从根源减少外籍人员犯罪案件。“对！想个办法将两者联系起来，达到外籍人员审核的目的，社区网格化是个好建议，最好也能让业主那边发挥监督作用。明天你们随我去林鹿街道办事处一趟，咱这次要搞就搞次大的。”张有为欣喜地站了起来。

第二天一大早，张永贵就带着几个人雷厉风行地去了街道办，打算从外籍人员来端州市入住需要办理的一系列程序这个模块入手。出租屋管理中心主任王艳提道：“很多外籍人员刚来到这边急着找个落脚点，居住登记去哪里办都不知道，林鹿山庄现在聚集了端州市那么多的外籍人员，我们这边可以设个点在小区内部，这样就解决很多难题了。”



图9 林鹿山庄外国人管理服务中心

张永贵也说：“这个做法我表示赞同，我们所这边也会采取一系列措施与你们一同加强外籍人员管理的。”

.....

8.【转】全力以赴齐行动，多措并举为民安

于是，在接下来的时间里，张有为带领一班民警开始了四点一线的生活，从所里到山庄，从山庄到出租屋管理中心，最后才是回到自己的家。

通过对林鹿山庄进行全方位的摸查和警情研判，从进入林鹿山庄到离开的每个环节进行排查疏漏、判断操作可行性，研究细化措施，查漏补缺，林鹿山庄的管理新模式初步形成。

一是严格把控好林鹿山庄居住三大环节。首先是第一道门槛——登记环节。张有为深知，林鹿街的乱象很大程度是由于“三非”人群大量聚集而形成的。与其后期花大力气整治，倒不如一开始就让“三非”人群无处可躲。因此，入住登记这个环节极为重要。为了方便对外籍人员的就近管理，张有为带领林鹿派出所牵头与出租屋管理中心共同在林鹿山庄设立了住宿申报点，外籍人员如果想入住到林鹿山庄，就必须到物业管理处进行居住登记，这在一定程度上从源头杜绝了“三非”人群的进入。同时通过贴牌通知（贴牌会定时更换，保障信息及时准确）、签订告知书的形式，既起到警示外籍租户的作用，又能督促业主对外籍租户进行监督。其次是走访环节，张有为在所里成立一支巡逻分队，队伍人员由毒品整治

组和巡逻组的警员组成。外籍租户的信息在出管中心备案后，整治分队与出租屋管理人员联合行动，采取定期与不定期走访相结合的方式，利用送证上门服务的方式对新入住的外籍租户及时进行回访，使得派出所实时掌握外籍人员的动态，大大提高了办案效率。最后是离开林鹿山庄的最后一道程序——“注销”环节。外籍人员搬离林鹿山庄时，也需办理注销登记手续。派出所及时将注销信息录入系统，有利于掌握每个在林鹿山庄居住的外籍人员动态，更好加强了林鹿派出所对外籍人员的管理，提高办事效率。



图 10 外国人租住房间贴牌

境外人员入住登记流程（现场办理）

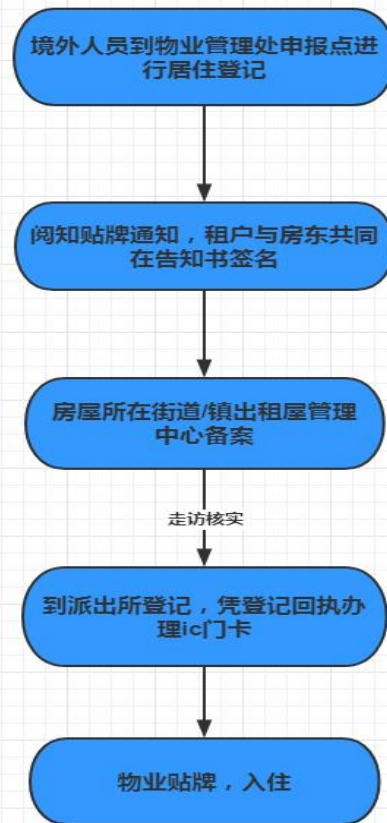


图 11 登记流程

二是通过“三防措施”加强林鹿山庄的日常监督环节。在翻阅研究其他外籍人员聚集区的管理经验后，张有为发现以往的整治方式存在主体单一、形式单一的弊病。在这次林鹿山庄的日常整治中，林鹿派出所联合街道、物业通过三方共同开展日常整治行动。在“人防”方面，林鹿派出所联合社区、物业处组建了一支 30 人的群防队伍，并根据外国人的活动规律特点有针对性地开展巡逻防控工作，对半夜凌晨时分进出山庄的外籍人员实行“逢嫌必检”，最大限度地将违法犯罪分子排除在小区之外。同时设置了多渠道举报热线。使用住户报箱，实行包括邻里、清洁工、快递员、送餐员等在内的全民监督和有奖举报。在“技防”方面，林鹿派出所协调物业管理公司投资近 40 万元在小区内安装了 95 个视频探头，实行 24 小时监控，在小区治安防控方面发挥了重要作用。通过网络“云盘”自设外籍人员管理档案，实时更新，确保民警在工作中能随时掌握外管数据，实时核对被检人员信息。在“物防”方面，在小区的两个出入口安装智能 IC 卡门禁系统，实行封闭式管理，所有小区居民及租户须凭 IC 卡出入，来访人员须进行登记核查方可进入小区。进一步通过守口盘查，利用云数据核查来往人员，加强

林鹿山庄的综合治理。



图 12 林鹿山庄网格员

三是采用管理服务相结合的治理模式。在管理方面，张有为将山庄分几个片区，每个片区都有专门的网格员进行管理。通过网格员分片责任的方式，进一步明确管理责任，同时拉近网格员与租户的关系，让租户明确入住责任的同时，也能与管理者和谐相处，更好共建中外公民和谐社区。在服务方面，考虑到外籍租户的特殊性，为了更好普及法律，张有为组织派出所联合社区、物业通过宣传栏张贴多语种温馨提示和相关法律条文；楼梯出入口设置动态信息屏幕多语种滚动宣传；通过邮政信箱、上门走访等渠道派发多语种宣传单张；发挥警务综合信息系统外国人签证到期的提醒功能，对在住外国人签证到期前 15 个工作日，及时发送中英文短信提醒签证延期，最大限度地减少逾期拘留现象的发生。为了提高租户的居住舒适性，张有为还借鉴其他区经验，在起居生活等方面多方位为外国人排忧解难，向外籍租户派发联系卡，留下社区民警及物业管理处的联系电话，尽力解决外籍租户在起居生活等方面遇到的各种困难。对于一些邻里纠纷热情调处，出面调解。通过看似细微、普通的人性化服务工作，将管理寓于服务之中，为外籍租户营造自我管理、和谐相处、奉公守法的良好居住环境。

9. 【合】千淘万漉虽辛苦，荡尽毒非始开颜

通过构建“综合信息、群防群治、宣传服务、三无山庄”这四张网络，林鹿山庄及周边涉外数据有了以下变化：



图 13 压缩违法犯罪分子的活动空间示意图

三年时间很快过去了，林鹿山庄的管理也有了初步成效。

林鹿山庄从之前端州市“赫赫有名”的“污点小区”，成为在端州市人民心中有名的“亮点小区”。张有为翻看着手中的统计数据，上面一连串的下降符号充分显示了近几年的治理效果。2018年上半年林鹿街零发案，已初步实现无涉外毒品案件、无“三非”案事件、无三类可防性案件的“三无”山庄的预定目标，这可远远超出张有为当初的预想效果。

为了了解林鹿山庄居民的真实意见，张有为还进行了一个调研。调查结果显示不仅林鹿山庄包括周边的几个小区都对现在的情况非常满意，这也令张有为发自内心的欣喜。

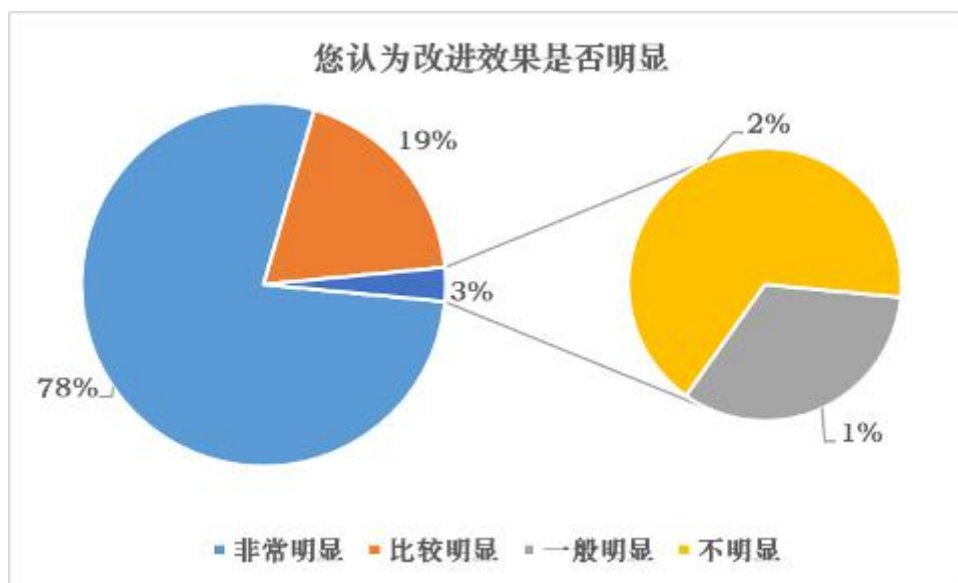


图 14 林鹿山庄改进效果

眼看天色还早，张有为走出派出所打算到山庄看下近期的整治工作情况。到了山庄门口刚下车，远远听到一声叫唤，这才发现原本在山庄远处做着水果生意的老王，现在也瞄准市场，将自家店铺搬到了山庄的斜对面。张有为遇到正摆弄着水果的老王，不禁笑着调侃道：“老王你不是想远离这边么？怎么还赶着往毒窝门口凑。”

老王摸摸头憨厚地笑道：“现在哪能叫毒窝啊，大家都说山庄从以前的三非变为四不，涉外违法人员不敢来、混不进、不敢住、住不了。现在里面住的可都是文明人了，过去这边晚上可一个人都没有，就算有也是一群黑鬼们，现在啊，晚上热闹的很。我寻思着把店铺开到这里，晚上或许还多了些生意呢，住户都喜欢我这里的水果，便宜实惠。要我说呀，山庄现在变这么好都多亏了你们啊。”

正在挑选着水果的陈大妈听到两人的对话，笑着插话说：“可不，现在能住进来的都是经过政府筛选同意的，我们这些山庄的住户可放心多了。过去几年，谁都能住进来。我呀最怕那些乱七八糟的外国人，每次见到心跳都快几拍。晚上别说在小区楼下溜达了，晚一点回家我都不敢走小道，遇到外国人就跑。哪像现在，遇到那些外国人我还敢笑着打招呼呢。”

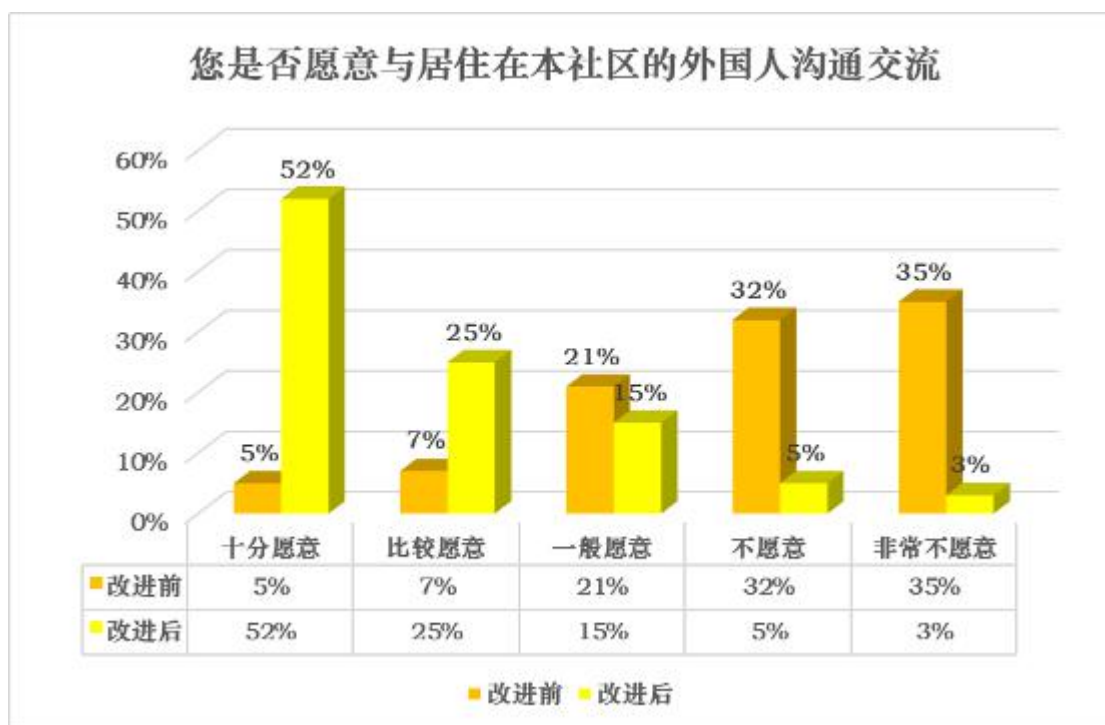


图 15 与外国人沟通交流意愿度

张有为被逗笑了，这次整治行动给他的感触很深。严格的入住环节直接减少了“三非”人群的聚集，从根源上减少了外籍人员犯罪行为的发生，原本在小区里面无所事事想找一些旁门左道发财的人更是销声匿迹，原本对小区外籍人员意见很大的本地居民也再没反映外国人偷、抢、骗等事件了，开始容纳新的租户，小区内外氛围和谐安定。

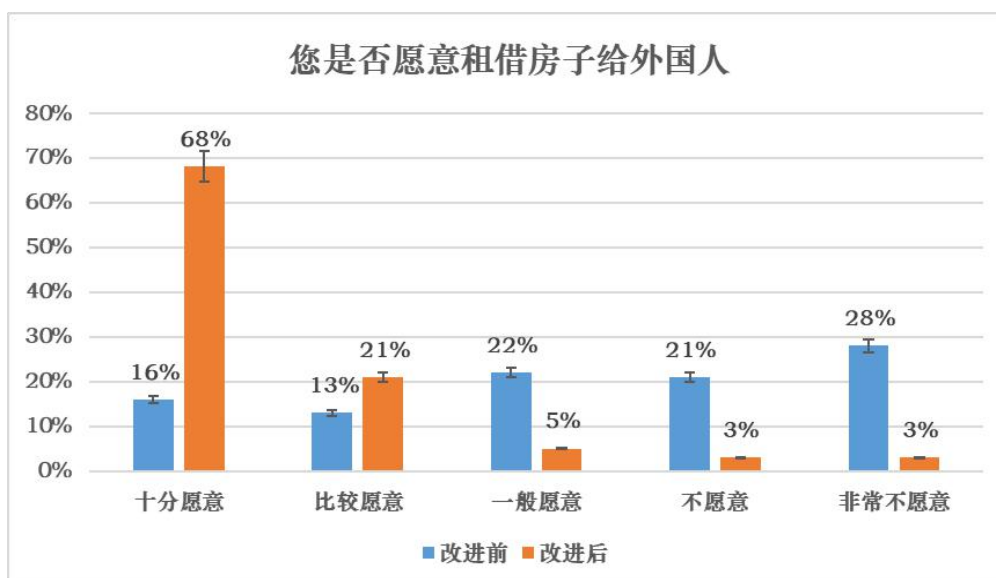


图 16 租借外国人房子意愿度

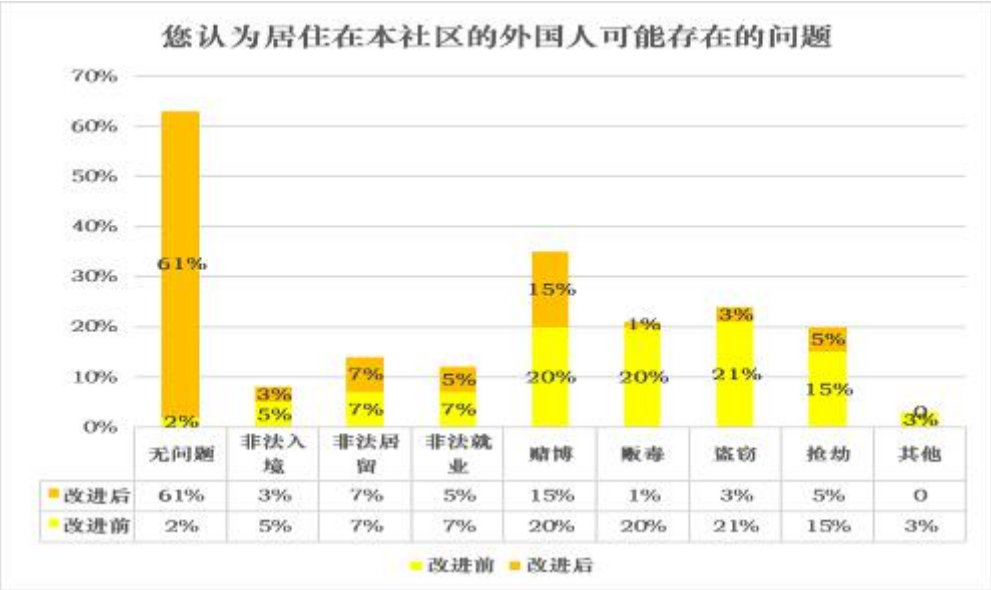


图 17 外国人可能存在的问题

10. 【结束语】：成果斐然还需静，仍有顾虑在心间

张有为一直有总结的习惯，虽然林鹿山庄整治效果很好，但当他回忆起自己经历过的几个案件时他发现尽管问题看似都是由“三非”外国人引起的，但“三非”外国人又是怎样产生的，为什么涉及外国人的案件那么难处理，为什么有这么多个部门，却好像根本发现不了相关的问题，在处理时也是互相“打架”。经过深入的分析他有了更深入的想法：

一是我国自古以来是礼仪之邦，相关涉外政策也往往体现出尊重、宽容为怀的大国气度。然而涉外无小事，涉外事件极易引起国家间、社会内部的舆论压力，变成政治事件，稍有不慎将会对我国形象造成严重损害。

二是目前我国针对外国人管理的法律依据主要是 2013 年 7 月 1 日开始施行的《中华人民共和国出境入境管理法》及 2013 年 9 月 1 日开始施行的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》。该两部法律自 2013 年施行至今，是否应当与时俱进？处罚力度是否应该加大，达到惩戒和威慑作用？

三是我国对来华外国人员的管理涉及多个部门，驻外使（领）馆负责签证签发，边防检查机关主管外国人出入境的例行检查，地方公安机关主管外国人住宿登记及停留居留。来华外国人员的管理还涉及到外专、外事、劳动就业、社区管理等，这些部门之间如何沟通、联系、共同协作？

“林深时见鹿，毒非从此清”。林鹿山庄虽然黑人贩毒问题有了很大的解决，但心里想着这些“三非”管理的其他问题，张有为又不免感叹道：看来现在高兴还为时尚早，外国人管理的任务任重道远，还一直在路上啊……

参考性问题

1. 作为林鹿派出所的所长，张有为面对林鹿山庄这块“硬骨头”，是如何面对的？如果您是张有为，您会怎么做？
2. 在治理外国人社区的过程中，张有为为什么会遇到这么多的难题？有哪些制度或管理上障碍？外国人社区管理有哪些特殊性？
3. 结合公共管理相关理论或知识，如何理解林鹿山庄前期治理不力，陷入禁毒困境的？后期又是如何实现治理蝶变的，这一过程反映了哪些深层次的道理？
4. 观照微观案例，结合所学知识，分析中国情境下社区治理优化的理论蕴涵、内在逻辑和实现路径等内容？
5. 结合中国现实实践，您认为这种外国人社区治理的方向在哪儿？林鹿山庄的治理经验能否在全国外国人社区管理上实现推广？

附录一：调查问卷

关于林鹿社区外国人管理水平调查问卷

亲爱的居民：

您好。为更好地促进本社区的和谐稳定，林鹿派出所等政府相关部门、社区、物管等采取了一系列措施改善本社区的外国人管理工作，为更好地了解并改进本社区的外国人管理水平，特向您进行本次问卷调查。问卷采用匿名形式，答案无对错、好坏之分。我们承诺对问卷中涉及到的您的个人信息绝对保密，所有数据保证仅用于内部使用，对您本人不会有任何影响，请放心填答！请您根据自己的实际情况，在相应的选项里打“√”，感谢您的参与！

XXXX 大学

2018 年 12 月

一、基本情况（请您在相应的位置打“√”）

1. 您的性别 ☐男 ☐女
2. 您所居住的社区
☐林鹿山庄 ☐信通小区 ☐阅路苑 ☐其他
3. 您的年龄
☐18 岁以下 ☐19 岁至 30 岁 ☐31 岁至 40 岁
☐41 岁至 50 岁 ☐51 岁至 60 岁 ☐61 岁及以上
4. 您的职业

- ☐国家机关、事业单位人员 ☐企业员工
☐私营企业主、个体工商户 ☐自由职业者
☐无业、失业人员 ☐其他

5. 您的月均收入

- ☐3000 元以下 ☐3000-5000 元 ☐5000-8000 元
☐8000-10000 元 ☐10000-15000 元 ☐15000 元及以上

6. 您在本社区居住时间

- ☐1 年以下 ☐1-3 年 ☐4-7 年 ☐8-10 年 ☐10 年以上

7. 您所居住的房屋属于

- ☐自己建造的房屋 ☐租住的房屋
☐购买的商品房 ☐其他

二、改进前

1. 您是否愿意租借房子给外国人（非房东可跳过此题）

- ☐十分愿意 ☐比较愿意 ☐一般愿意
☐不愿意 ☐非常不愿意

2. 您是否愿意与外国人沟通交流

- ☐十分愿意 ☐比较愿意 ☐一般愿意
☐不愿意 ☐非常不愿意

3. 您认为哪个主体应当负责管理外国人

- ☐公安部门 ☐街道 ☐居委 ☐物管
☐以上部门联合协作 ☐居民

4. 您认为居住本社区的外国人可能存在的问题

- ☐无问题 ☐非法入境 ☐非法居留 ☐非法就业
☐赌博 ☐贩毒 ☐盗窃 ☐抢劫 ☐其他

三、改进后

1. 您是否愿意外国人沟通交流

- ☐十分愿意 ☐比较愿意 ☐一般愿意
☐不愿意 ☐非常不愿意

2. 您认为改进效果是否明显

- ☐十分明显 ☐比较明显 ☐一般明显
☐不明显 ☐非常不明显

3. 您认为哪三项措施更利于外国人管理

- ☐网格化管理 ☐物管租住登记并签订三方告知书
☐外国人出租屋贴牌 ☐上门走访 ☐守口盘查

4. 您认为居住在本社区的外国人可能存在哪些问题

- ☐无问题 ☐非法入境 ☐非法居留 ☐非法就业
☐赌博 ☐贩毒 ☐盗窃 ☐抢劫 ☐其他
5. 您对当前社区对于外国人的管理是否满意
☐十分满意 ☐比较满意 ☐一般满意
☐不满意 ☐非常不满意
6. 您认为还有什么其他改进措施

本问卷到此结束，非常感谢您的配合！

附录二：访谈提纲

（一）访谈提纲：针对林鹿山庄居民

- 1、您是何时搬过来住的，您能否描述下刚入住时的林鹿山庄？
- 2、如果林鹿山庄还像以前一样管理脏乱差，您是否考虑离开这个山庄？
- 3、您对现在的林鹿山庄的治安环境是否满意？
- 4、您现在对外籍人士入住林鹿山庄是否有抵触心理？
- 5、您认为现在山庄的外国人管理还有哪些地方需要改进的？

（二）访谈提纲：针对林鹿所民警

- 1、您可否描述下整治前林鹿山庄的情况？
- 2、从数据上来说，您觉得整治前后林鹿山庄有什么变化？
- 3、能不能用您的最切身感触来讲一下整治后的变化？
- 4、这次的整治您觉得最成功的地方是哪些？
- 5、您认为现在的措施还有没有改进的地方？

（三）访谈提纲：针对林鹿山庄管理人员

- 1、您是否觉得这次整治的效果很明显？
- 2、作为山庄工作人员，整治前后您的切身体会最大的是什么？
- 3、您觉得整治对您的工作量有没有影响？
- 4、您是否支持整治进一步深入进行？
- 5、您认为下一步可以朝哪个方向进行？

附录三：访谈编码

（一）访谈编码：林鹿山庄居民

序号	访谈编码	访谈对象	访谈对象身份	时间
----	------	------	--------	----

1	Lusz001	Ljq	男、29 岁，租户	12. 21
2	Lusz002	Ljx	男，42 岁，房东	12. 21
3	Lusz003	Lgx	女，35 岁，租户	12. 21
4	Lusz004	Wr	男，58 岁，房东	12. 25
5	Lusz005	Zdy	女，25 岁，租户	12. 25

（二）访谈编码：林鹿所民警

序号	访谈编码	访谈对象	访谈对象身份	时间
1	Lupcs001	Wy	男、40 岁，副所长	12. 27
2	Lupcs002	Llp	男，25 岁，民警	12. 27
3	Lupcs003	Lzb	女，42 岁，民警	12. 27
4	Lupcs004	Lkf	男，58 岁，民警	12. 27
5	Lupcs005	Lwq	女，25 岁，民警	12. 27

（三）访谈编码：林鹿所山庄管理人员

序号	访谈编码	访谈对象	访谈对象身份	时间
1	gl001	Wyf	男、40 岁，保安	12. 22
2	gl002	Jsy	男，25 岁，物管人员	12. 22
3	gl003	Glm	女，42 岁，物管人员	12. 22
4	gl004	Lzy	男，51 岁，物管人员	12. 22
5	gl005	Yl	女，25 岁，物业前台	12. 22

理论分析目录

【理论分析】	34
一、问题的提出：林鹿山庄的禁毒治理	34
二、理论基础及其中国情境下的修正	36
（一）多中心治理理论	36
（二）协同治理理论	37
（三）中国情境下的社区治理：一个分析框架	38
1. 主体维度	39
2. 组织维度	39
3. 制度维度	39
三、社区禁毒工作乏力：林鹿山庄何以陷入治理困境？	41
（一）多方主体协同不足，治理力量较为松散	41
1. 派出所缺乏协助，自身力量难应对	41
2. 社区治理不到位，基础设施未达标	41
3. 居民参与力量弱，社区混乱陷循环	41
（二）缺乏规范组织系统，治理支柱不够牢固	42
1. 组织间权责不明，管理信息不对称	42
2. 主体间沟通不畅，政策执行效能低	42
（三）制度漏洞埋下隐患，社区内部矛盾加剧	42
1. 涉外管理有空缺，信息公开无制度	42
2. 语言文化存障碍，对话机制不健全	43
四、中国情境下的社区治理：林鹿山庄何以实现蝶变？	43
（一）多元主体参与，构建共治网络	44
（二）联合社会组织，协商建设治理	44
（三）深化社区改革，完善治理体制	45
五、实现社区善治的路径优化与方向	46
（一）增强多元主体力量，发挥治理联动效能	46
1. 探索多中心治理模式，促进多方协同发展	46
2. 鼓励直接参与式治理，开发源头监管合力	46
3. 提倡社区组织自主化，集体开展整治行动	47
（二）构建新型自主组织，重构网格区域管理	47
1. 积极探索数字化治理，因时因地创新策略	47
2. 合理采用网格化管理，明细专区专员责任	47
（三）完善责任制度机制，加强合作服务引导	47
1. 提供沟通信息化保障，健全治安综合体系	47
2. 宣扬公共性社区观念，强化法律规则意识	48
3. 加强组织间合作关系，保证生活服务便利	48

【理论分析】

林深时见鹿，毒非从此清——涉外林鹿山庄的治理蝶变

摘 要：随着市场经济的快速发展和社会转型的持续深入，参与社会治理的公共服务主体开始向多元化发展。党的十八大以来，习近平总书记强调，要深入推进社区治理创新，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。本文选取广东省端州市的林鹿山庄社区开展实地调查，发现其在治理前的混乱异常状态，突出了外籍人员大量聚集与管理模式滞后的不平衡，在常规治理手段失效的情况下，经过三年的全面深化社区整治，破解社区治理困境初见成效。为研究林鹿山庄实现“蝶变”的内在逻辑，本文通过总结林鹿山庄初步形成的“三环+三防+服务”社区治理模式、构建“综合信息、群防群治、宣传服务、三无山庄”四张网络等一系列治理经验，借鉴西方治理理论，在主体、组织、制度三者有机融合的基础上，转译出本土情境下多元主体有效参与并运用网格化管理提高社区治理效能的可行性框架，提出具有中国特色的社区多元治理模式。为实现我国社区治理现代化，探索一条社区善治的优化路径。

关键词：外籍人员管理工作，多元治理，网格化管理，社区治理现代化

一、问题的提出：林鹿山庄的禁毒治理

随着国际交流日益密切，长期居留和定居的外国人口剧增。外国人永久居留管理条例的制定也逐渐提上日程，扩大对外开放已成为不可逆转的时代潮流。然而外国人口来华在为经济发展注入人才资源与创新活力的同时，亦使社区治理面临着多元主体间利益博弈冲突等棘手问题。本案例的林鹿山庄作为一个典型的多国籍社区，人口结构复杂、社区管理混乱，吸引了一批涉嫌赌博贩毒且流动性大的外国人，难以建立稳定合理的社区秩序，面临着社区治理的多重困境。通过深入分析我国社会治理的大环境，十九大报告中明确指出加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移的必要性，并强调要发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。实践也充分证明，社区的服务和管理能力越强，社会治理的基础就越牢固。针对社区治理的问题，习近平总书记言道：“基

层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区。”

近年来各地的社区治理实践都在寻求创新突破，努力探索一条全面体现新发展理念、符合城市发展规律的社区治理新路径。纵观各地社区治理创新实践，一个明显的趋势就是从行政力量的一元化管理或单一部门的碎片化治理转向多元主体的合作共治与复合治理。³社区多元化在融合度越来越高的城市已日渐普遍化，呼唤着多元主体共同治理社区。依照共建共治共享的社会治理新理念，多元行动主体在集体层面达成理性共识，向健康良好的社区共同体迈进是社区多元治理的最终目标。在多元共治型社区中，社区治理主体多元化，自上而下的行政主导手段与自下而上的社区自治和协商全面融合，社区居民有较高的社区认同感和满意度。⁴总的来说，多元共治共建的社区是我国社区治理发展的理想方向，对我国经济社会发展有着积极影响。然而现今社区多元治理经历了多方面探索，仍面临着多重困境。其中多元主体的分化是营造社区共同体最大的绊脚石，由此产生的复杂利益关系亦成为社区矛盾的根源。因此，该案例切合中国社区多元化发展现状，对其进行深入探究是有必要性的。

林鹿山庄多元社区治理成果斐然，是当下多元社区广泛化情境下的一个良好范例。首先，林鹿山庄多元治理的问题突出。政府、警局、社区居委会、党委、本地居民、外国居民等多元主体之间的矛盾激烈，单从缉毒案件的纠纷来看就涉及了上下级工作交接、外国犯罪者抓捕、警员与居委会合作等复杂关系。与此同时，社区的案件复杂多样，从不法销售到赌博涉毒，整治难度大。其次，林鹿山庄案例典型性高。林鹿山庄中的黑人数量多且素质普遍较低，多为狡猾的惯犯，已形成特征鲜明的黑人团体，是外国居民集聚案例的突出代表。再者，林鹿山庄多元化治理过程完整全面。通过构建“综合信息、群防群治、宣传服务、三无山庄”这四张网络，在短短几年时间内林鹿山庄实现了从端州市“赫赫有名”的“污点小区”到在端州市人民心中有名的“亮点小区”的巨大转变。最后，案例亲身参与度高。案例材料均来源于团队成员的实际调研和访谈，从2019年12月21-27日，案例团队多次进入现场进行实地调研，取得了大量一手材料，对林鹿山庄的多元治理成果体会深刻。

3 郑杭生，黄家亮. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学, 2012(6): 1-8.

4 林闽钢，尹航. 走向共治共享的中国社区建设——基于社区治理类型的分析[J]. 社会科学研究, 2017(2): 91-97.

基于此,聚焦于林鹿山庄案例中多元主体分化、外国居民登记入住流程治理、整治违法犯罪案件等状况,我们试图回答林鹿山庄何以陷入治理困境、林鹿山庄何以实现蝶变等问题。多中心治理理论和协同治理理论都强调多元复杂的治理主体和网格型治理结构,作为新型公共管理理论,是林鹿山庄案例的重要理论支撑。我们在此基础上构建了一个本土化的“主体—组织—制度”分析框架,以期回答如何实现社区善治路径和方向优化的关键问题,最终为多元化社区治理凝练出宝贵建议,助力社区治理全面深入改革,推进国家治理体系和治理能力现代化和社会治理体制创新。

二、理论基础及其中国情境下的修正

随着治理理论不断发展,多中心治理和协同治理理论成为当下破除治理困境和完善治理体系的最优选择,对西方治理实践产生深刻影响。但由于西方理论不完全适用于中国情境,要想实现中国本土化的治理理论研究,需要在借鉴西方治理成果的同时与国内现实情境相适应。林鹿山庄“三无”小区的构建实际上是在中国情境下对社区治理理念和结构的思考。因此,本文将根据林鹿山庄的案例,借助多中心治理和协同治理的理论结合林鹿山庄实际情况,搭建分析框架,构建多方协同联动的治理体系,在此基础上寻求一条社区善治的最优路径。

(一) 多中心治理理论

“多中心”一词最初由英国学者迈克尔·博兰尼在1951年其发表的《自由的逻辑》中提出,并总结出社会中以多中心为规则的自发秩序体系。他认为个体之间的活动是个人主动性与彼此配合的成果。自发秩序中的个体能在相互调适后达到一致,实现相互关系的整合⁵。文森特·奥斯特罗姆在迈克尔·博兰尼社会秩序理论的基础上,进一步提炼出“多中心”理论,他认为自发秩序只是治理的基础,更突出强调多中心理论是一套囊括分析框架、研究方法等内容的治理理论。

6

相较传统的单中心治理结构,多中心治理体制显示出如下特征:一是治理主体多中心。多中心治理体制不再仅限于以往政府或市场的单一主体,而是主张政

5 迈克尔·博兰尼著 Michael Polanyi. 自由的逻辑 [M]. 长春:吉林人民出版社,2003.

6 奥斯特罗姆、帕克斯、惠特克(美):《公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构》[M],宋全喜、任睿译,上海三联书店2000年出版.

府、第三部门、社会组织和公民个体等多主体共同参与社会事务的管理，在治理公共事务中发挥积极作用。二是治理手段多中心。由传统的政府直接干预转变为法律与经济相结合，吸纳多个合作主体，采取政府支持、社会自主相融合的手段。三是权力分配多中心。传统自上而下的公共治理模式下，政府决策的不可抗拒性和国家机器的不可挑战性形成强大的控制力，而多中心治理体制不再是以国家垄断集权的单一权利控制，通过多元主体间相互制约、相互监督、相互合作的上下互动型管理关系转变，为不同治理主体提供了制约、合作、互助、互补的平台，赋予其一定的自主决策权，发挥各主体在公共事务管理过程中的作用最大化，实现责任承担机制的功能最优化。总而言之，多中心治理是一种以主体多元为基础、合作共治为手段、互惠互利为目标的治理模式。

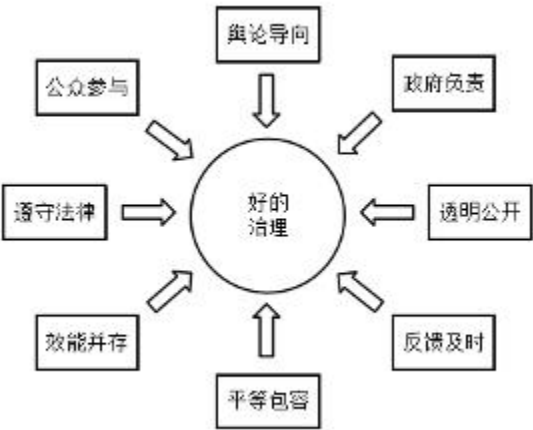


图 1 多中心理论

（二）协同治理理论

1971 年，德国著名物理学家哈肯（H.Hake）在其发表的《协同学：一门协作的科学》一书中首次提出协同学及协同的概念。他认为，协同是某一系统的众多子系统间交互合作形成的联合作用。⁷协同治理是一个联合不同利益主体，整合各种资源要素，充分发挥自身作用，促进棘手事务的解决，进一步实现协同治理的长期过程。

随着公共管理体制不断改革和治理理论不断壮大，协同治理成为当下解决公共问题以及完善治理模式的理性选择，具有以下优势：一是目标导向优势。实现

7 哈肯. 协同学-自然成功的奥秘[M]. 上海：上海科学普及出版社. 1988. 159-160.

协同治理首要前提是各主体与子系统之间拥有明确的总目标，要求在协同治理过程中将多元主体的目标进行有效整合，否则当系统缺乏目标时，协同将无法进行。还需要多元主体间共同参与、协同合作、达成共识，以确保治理的顺利进行。二是系统开放优势。协同治理强调治理主体的多元性、治理过程的开放性和权利的股份性，而开放的状态是治理主体多元性和权利共享性的基础，只有开放状态下才能联合不同利益主体，有效整合资源要素，才能进行平等的协同，实现共同行为。三是多维互动优势。协同治理需要多元主体在治理过程中积极参与、有效沟通，信息共享，合作协商，形成积极互动，多维协作的治理局面，进一步营造相互制约、相互合作的良性互动氛围。四是过程动态性。协同治理是一个长期的治理过程，需要具备阶段性目标，动态性体现为协同治理主体、治理对象、资源要素和治理流程都具有复杂性和不确定性，进而呈现出动态的趋势。

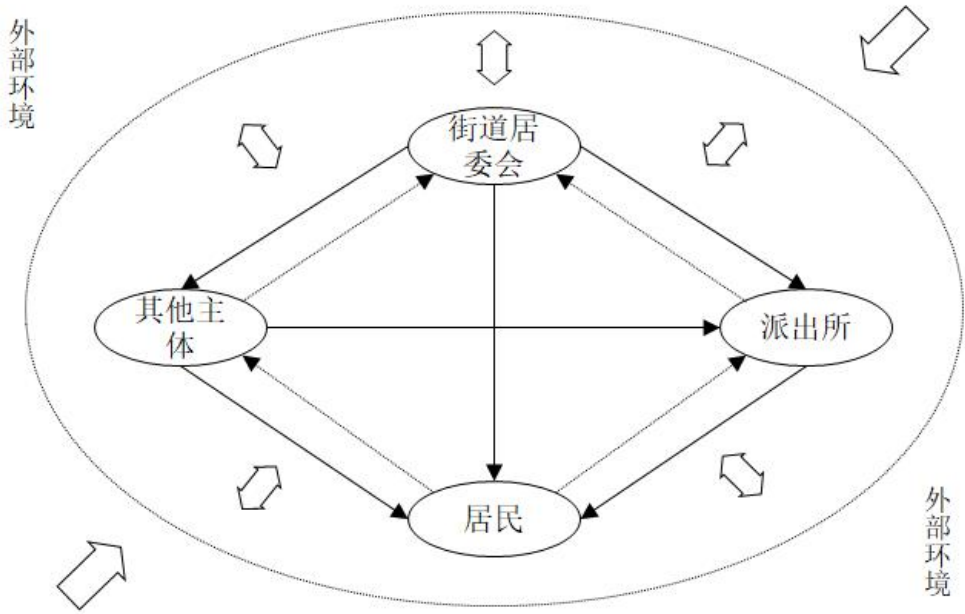


图 2 协同治理理论

（三）中国情境下的社区治理：一个分析框架

多中心治理和协同治理发源于西方资本主义国家，由于历史条件的多样性、发展道路的差异性和现实情景的复杂性，走特色社会主义道路的中国必然无法照搬西方的多中心治理和协同治理理论。从中国传统文化土壤来看，单中心治理和壟

断式治理长期占据中国治理模式的主要地位，近年来虽有所突破，但对于多中心治理和协同治理的实践仍不够成熟。因而要想实现社区治理的完美蜕变，完全套用西方经验是不行的。基于此，本文将借助多中心治理和协同治理理论，结合我国现实情境，试图构建出一个“主体—组织—制度”的整合性框架。要实现高效联动的社区治理，应当从以下三方面入手：

1. 主体维度

根据以往的理论基础，治理主体多元化是治理过程区别于初始治理模式的最大特征。因此，明确社区治理各主体及其利害关系是探索社区治理发展路径的首要议题。在我国的话语体系中，社会的多元治理主体可归类为中央政府、地方政府、企业和各种市场主体、社会组织与公民及公民团体。多元共治体系包含对话、竞争、妥协、合作和集体行动五个核心机制，其中最重要的一环是合作⁸。以合作为核心，采用多元对话的协商方式、多方妥协的大局观念以及集体行动的行为策略更有助于发挥多元共治的优势。多元主体重在“多元”，尽管各方主体利益追求和价值导向的多元可能导致差异和冲突，但多元共治并非零和博弈，而是在协商中携手共进。在此基础上，多元主体共同治理方可成为可能。

2. 组织维度

相较于单中心治理而言，多元主体视域下的社区治理以网格化治理为主⁹，管辖交叉化与权利分散化治理既是其显著特征，也是构建多元治理组织的关键因素¹⁰。这意味着同一社区的治理由多个网格组成。各网格内部都是一个树状组织，各网格间属于相对平行的关系，不论是树状组织的垂直关系，还是平行组织的水平关系都需要构建协调，完善的组织结构有助于梳理各网格内部及网格间的复杂关系，促使权责明晰化，避免因治理主体的多元而导致人员冗余、互相推诿的现象。

3. 制度维度

8 王名, 蔡志鸿, 王春婷. 社会共治: 多元主体共同治理的实践探索与制度创新[J]. 中国行政管理, 2014(12): 16-19.

9 邓渝, 邵云飞. 多层次创新网络协同治理研究: 结构、机制与知识收益[J]. 科技进步与对策, 2015, 32(20): 18-22.

10 王志刚. 多中心治理理论的起源、发展与演变[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2009, 11(S2): 35-37.

治理主体的多元化不仅有利于社区治理的最终效益达到相对平衡的状态，还有利于实现社区治理的总体效益趋向最优结果。假若主体关系相互调试、组织结构平衡，但仍缺乏管理制度的制约，则易造成社区多元共治模式散乱化，使多元治理和组织结构的优势难以得到有效发挥。因此，首先要完善社会认同制度，确证同一社区中，各组织网格间的目标和利益从意识层面到行为层面形成总体趋向的一致。其次要完善利益分配制度，维护主体的利益多元化，使多元主体的利益得到有效保护，进而充分调动其治理积极性。最后要完善应急管理制度，保障突发状况下社区治理主体的上下联动、资源的高效调用、信息的纵向输送与行动的传递畅通。¹¹

总之，多元主体共同参与能够有效化解单中心治理模式下的片面化、独断化与低效化等问题，有利于提升社区各方参与感，同时平衡各方利益，驱动社区治理效益最大化；组织结构的构建有利于更好协调各网格、各主体的职能分工，避免权责不清带来的效率低下问题；制度设计为这一新型社区治理模式提供有力保障，能够推动整个社区治理体系在可控范围内合理高效、有序进行。综上所述，“主体—组织—制度”这三者看似分离，实则是一个相互交融、不可分割的有机整体。由这三部分组合而成的多元治理是当前中国情境下探索社区治理新型发展路径的关键，应当重视这一整体性框架在治理模式中发挥的重要作用，将三个环节紧紧相扣、执行到位，最终实现社区的有效治理。

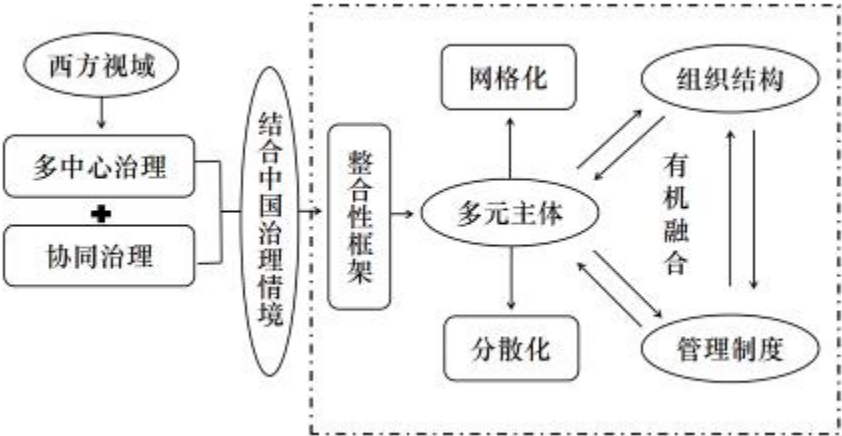


图3 “主体—组织—制度”整合性框架

11 王雪梅. 地方政府多中心治理模式探析[J]. 人民论坛, 2011(14):54-56.

三、外籍人员管理乏力：林鹿山庄何以陷入治理困境？

想要实现社区的有效治理，仅仅依靠某一方面的努力是很难实现的。林鹿社区面临的困境之一，归根结底是没有建立起一个体系化的社区治理模式。诸如社区居委会、街道派出所、小区居民等多元主体都没有在组织架构和制度约束中形成治理合力，真正地发挥联动效应、对症下药，主体之间“各扫门前雪”，亟待解决社区治理效能问题。

（一）多方主体协同不足，治理力量较为松散

1. 派出所缺乏协助，自身力量难应对

面对林鹿山庄的上千名外籍人士，无论是小区内的物业还是业主，都对社区内猖狂的犯罪行为无济于事，加上整个社区的人力、物力有限，难以应对如此大规模的人员流动对于众多的违法行为，只能依靠林鹿街道的派出所来处理。因此派出所成为了林鹿山庄社区治理的最主要依靠力量。然而，派出所的民警数量也十分有限，再加上民警对林鹿山庄内部的情况不如社区和业主了解得多，因此，仅仅依靠派出所的力量是远远不够的，这无法根除林鹿山庄存在的“三非”问题。

2. 社区治理不到位，基础设施未达标

社区与居民生活是最贴近的，其本应是社区治理当中最能够发挥作用的主体。然而，林鹿社区及小区物业在过去几年中，在维护社区稳定，加强社区治理等方面所发挥的作用并不显著。一方面，社区面临着自身力量比较薄弱、人手不足、物资短缺等问题，根本达不到标准化管理的要求；另一方面，社区难以为街道派出所提供切实有效的帮助，社区在管理上的长期缺位就导致街道派出所不得不孤军奋战，疲于治理各项社区安全问题。

3. 居民参与力量弱，社区混乱陷循环

居民作为生活在社区的主体，却因个体力量的分散难以在社区治理中扮演关键性角色。在林鹿山庄这样一个混乱、无序的状态下，社区内的本地居民陷入了一个恶性循环——由于外籍人士的大量聚集和社区管理的失位，林鹿山庄逐渐成为了一个“臭名昭著”的社区，本国的民众都对林鹿社区敬而远之，越来越少的本土民众会选择居住在林鹿社区。与此同时，社区逐渐演变为了非法入境人士的

法外之地，导致它成为这类人士在中国的首选。那些在林鹿社区的业主们不得不将自己的房子租给他们居住，以获取租金收入，因此租户人员素质难以保证，业主陷入两难境地，居民力量整体不足。

（二）缺乏规范组织系统，治理支柱不够牢固

1. 组织间权责不明，管理信息不对称

由于街道派出所与社区存在一定的距离，加上派出所同时承担着许多其他事务，不能实时监控林鹿山庄的动态。对于林鹿山庄之前的情况，派出所只能起到在真正出现恶性事件的时候赶来收场作用，无法从源头对社区安全问题进行彻底地控制和预防。另一方面，由于社区居委会与派出所并无隶属关系，真实、详细的外籍人员信息在这两个主体之间不能做到实时共享，诸如身份信息、签证时效等有关外籍人员的关键信息派出所无法第一时间掌握，加上组织之间还存在着信息阻隔，社区和派出所都难以摸清究竟哪些是“三无”的外来人员。这大大加剧了林鹿山庄的管理难度。

2. 主体间沟通不畅，政策执行效能低

林鹿山庄在管理上暴露出的显著问题是，各主体之间的沟通十分不畅，难以形成系统化、网格化的组织治理合力。除了体现在社区与派出所之间，上文提到社区居民面对如此复杂的困局，其力量的分散薄弱也体现了个人之间较强的相互独立性，导致居民主体在社区治理中很难发挥重要作用。例如业主和社区之间的相互配合非常之少，社区针对外籍人士管理的一些措施和指令，在小区业主这里难以得到有效的贯彻执行，并且社区不能及时有效地收到业主们的反馈。最终，外来人士的违法“三非”案件屡见不鲜，社区情况越发恶化。

（三）制度漏洞埋下隐患，社区内部矛盾加剧

1. 涉外管理有空缺，信息公开无制度

社区管理的不到位可以说是导致林鹿山庄混乱不堪的根本原因。林鹿山庄本身吸引了大量的外籍人士尤其是非洲人来此居住。然而，尤其是在针对外籍人士居住的管理上，社区的管理却漏洞百出。林鹿山庄很大的问题就是聚集了大量的外籍人士，尤其“三无”人员。一个仅持有入境 30 日有效签证的非洲人，却能

在林鹿山庄内滞留好几个月，有些甚至能居住一年的时间。林鹿山庄在这些“三无”人员入住之初，就没有核查清楚他们的身份信息，甚至都不能确定他们所提供的证件和信息是真是假。大量的外籍人士凭着虚假的签证就能够入住林鹿山庄，这毫无疑问地指向了信息公开制度的缺失，增大了潜在的社区的犯罪风险。

2. 语言文化存障碍，对话机制不健全

中外之间的文化差异以及语言的障碍更加剧了社区管理的困难程度，很多外来的人士无法与社区的有关人士进行有效沟通，社区铺发的一些宣传告示他们也难以理解。另一方面，涉及到外国人士的管理本身就是一个比较敏感的问题，如果处理不当很容易引发媒体以及社会各界的强烈关注。因此，在对外籍人士的管理上，社区以及街道派出所等方面也不敢采取过于强硬的手段和方式来处理这些问题，这就更加大了违法案件发生的可能性。而这些问题归根到底，还是没有建立起一个有效的与外籍人士沟通渠道，导致相关信息得不到及时有效的传递。另一方面，针对外籍人员沟通反馈的机制同样是不完善，这就导致这些外籍人员真到遇到了问题，也很难寻求社区人员的帮助。

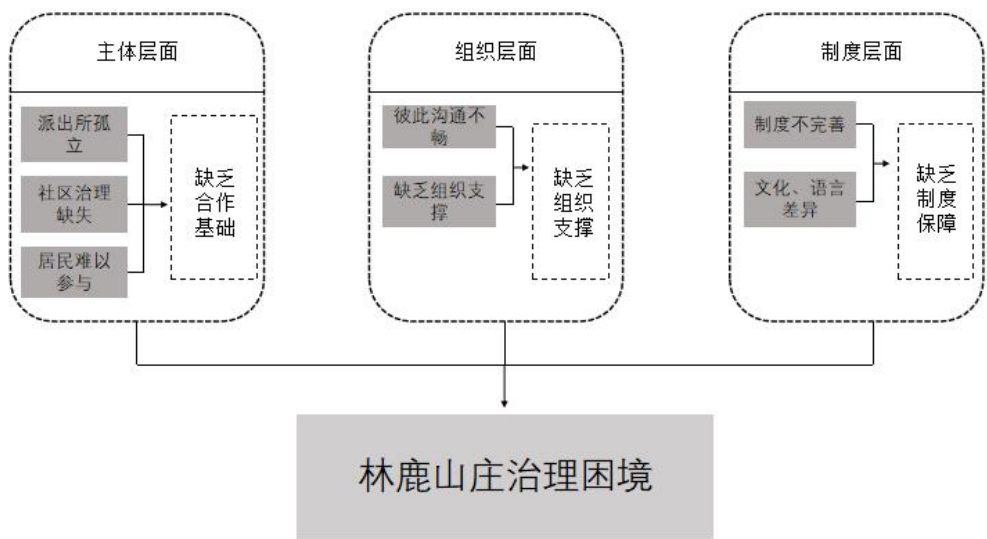


图 4 林鹿山庄治理困境

四、中国情境下的社区治理：林鹿山庄何以实现蝶变？

社区公共事务是纷繁复杂的，在涉及到多方利益情形下难以协调处理，社区治理需采用多元联动的合作关系共同治理，整合内部资源，形成社区内部的共同合力。林鹿山庄传统治理模式为政府单独负责，调配相关机构进行巡查治理，却

未能取得良好效果，后转为政府、社区自治组织、第三部门共同负责，严格把控好三大环节和“三防措施”的日常监督环节，构建“综合信息、群防群治、宣传服务、三无山庄”四张网络，在主体、组织、制度上进行改善优化，政府致力于发动一切力量，促进社区公共治理，打造“金牌”小区。

（一）多元主体参与，构建共治网络

传统中国社区治理依赖政府权威采取政策和措施，但政策意图和执行偏差的矛盾，导致政策浮于表面，在各个执行环节频频碰壁，难以突破治理困境。多元主体构成的参与式治理通过发展政府、社会组织、以及公民各主体间的合作关系，推动社区治理取得良好效果。¹²首先，提高各主体参与社区治理的意愿，避免冷漠观探，大力宣传党的十六届四中全会《决定》提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的目标，灌输现代参与式社区治理的意识，鼓励各主体积极参与到社区治理大环境中，与政府行动保持高度一致。再者，坚持赋权与赋能理念，保证参与主体有能力、有权利参与决策和治理过程，激发参与治理积极性。强调多元主体权力来源，单一中心治理转变为多元中心治理，在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系¹³，严防严控治理死角，提高治理效率。最后，构建多方合作治理网络，形成网格化管理。社区内不确定、多元性、异质性的因素影响，加上“三无”群体，让政府治理难上加难。采用网格化治理模式，¹⁴通过大数据等信息技术手段，将社区治理空间精细化，实现事项及时办理、严格监督考核等功能，并实施以“人”为主体的服务管理，及时了解“民情台账”，切实关心社区居民的利益诉求，为其提供全方位、多层次的社区服务。

（二）联合社会组织，协商建设治理

现代社区治理强调多元参与、理性协商、建设性解决社会问题，社会组织发挥着巨大的作用，有利于动员社会资源，提高公共服务质量和治理效率。作为主体力量的社会组织在政府职能转变，合作监管机制健全，专业化程度提升下，实

12 黄宁莺,柯毅萍,赵豫生.参与式治理视角下的乡村网格化管理服务研究——以福建省长乐市梅花镇为例[J].东南学术,2013(5):57-66.

13 郑建君.公共参与:社区治理与社会自治的制度化——基于深圳市南山区“一核多元”社区治理实践的分析[J].学习与探索,2015(3):69-73.

14 邢海燕.社区侨务网格化管理实践的调查与研究——以上海市F区为例[J].华侨华人历史研究,2019(4):29-38.

现社区自主治理和良性互动。¹⁵第一，推动政府职能转变，完善社会组织支持体系。政府需要加强顶层设计，鼓励社会组织积极参与，通过政府购买服务和重新编制权力清单，将任务分工到社会组织，并赋予相应的权力行使，防止社会组织碎片化随意化，真正参与到社区治理。在让渡治理空间的同时，政府也需打开参与渠道，提供可持续的资源 and 资金支持，完善支持体系和提供机制性安排。第二，搭建合作监管体制，推动社会组织内外交流。搭建政府与社会组织之间的合作平台，加强沟通合作，交流治理经验，整合集体智慧，推动社区治理领域的多元联动。此外，重视社区入住环节的监管，加强人员登记注册，完善监管体系的配套制度，严格把控人员流动。定期宣传信息公开细则，保障内外组织信息对称，并通过各类监管平台建设，推动展开社区高效治理。第三，优化社会组织的专业能力，提升自主性。社会组织要具备学习态度，在合作实践中不断总结经验教训，通过外部学习机制，积极参与能力建设培训，汲取智慧内化为自我能力，提升社会组织的集体战斗力。并且加强内部建设和结构优化，推动民主制度不断落实，保障内部成员的积极参与，通过专家培训和内部交流，逐渐加强职业化队伍的建设。

（三）深化社区改革，完善治理体制

社区治理体制重点整合政府、社会、市场三大主体利益，是社区治理的关键之处。完善治理体制，意味着社区参与主体之间权利与义务关系的制度安排，是推动社区治理现代化的重要渠道，有利于构建社区治理新格局。其一，理清政府—市场—社会三大社区治理主体之间利益关系，¹⁶积极构建社区自治主体。完善相关制度体系，阻断三者间的利益联盟链条，防止政府腐败、社会勾结、市场越轨等行为影响社区治理利益，打破资本权力圈套，职责利益划清界限，实现主体自治。发挥基层自治组织的作用，积极健康引导社区组织依法治理，按照“简政放权，三权分离”的原则，处理好政府—社会—市场三者关系，构建社区自治主体，推动社区和谐发展。其二，划分好社区治理平台，推动治理环节完善。通过整合事权、财权与服务资源，政府主动制定社区发展规划，从领导管理角色转变

15 杨丽, 赵小平, 游斐. 社会组织参与社会治理: 理论、问题与政策选择[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2015(6): 5-12.

16 李晓壮. 城市社区治理体制改革创新研究——基于北京市中关村街道东升园社区的调查[J]. 城市发展研究, 2015, 22(1): 94-101.

为服务供给的角色，向社区平台转移治理功能，分区分责分人，规范化区域化共同治理。立足于社区现实问题，每个环节都管理到位，配置相关治理人员和规章制度，完善社区治理制度。其三，重视业主委员会等工作主体，完善社区监督机制。政府需不断完善相关法律法规，大力支持业主委员会发展，通过业主委员会深入了解居民的利益诉求，维护好广大居民合法权益，推动“两条腿走路，双轮驱动”的相互协作。并且构建监督渠道，密切关注居民行为活动，规范治理程序，完善监督举报平台，着力激发居民参与社区治理热情，推动社区治理发展。

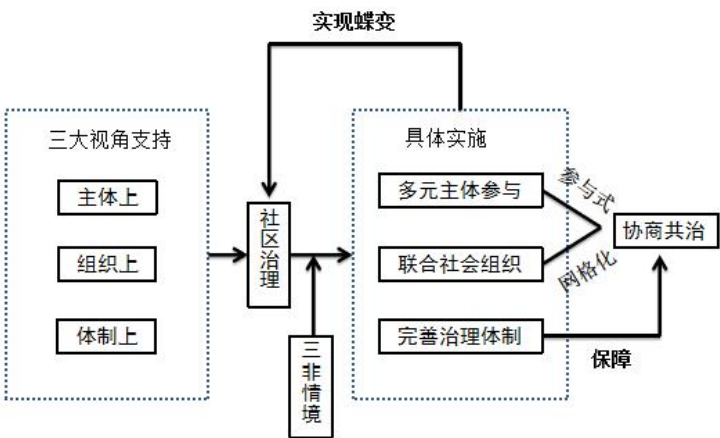


图 5 林鹿山庄实现蝶变路径

五、实现社区善治的路径优化与方向

（一）增强多元主体力量，发挥治理联动效能

1. 探索多中心治理模式，促进多方协同发展

鉴于社区事务的复杂性，社区治理需要通过合作和协商的关系将政府、社区自治组织和第三方组织团结起来，共享资源。在林鹿山庄的治理过程中，为了打击“三非”人群，从源头上解决乱象，派出所联合租屋管理中心、社区居委会、小区居民制定了一套规范的境外人员登记入住流程。多中心的制度安排打破了单一主体和单一形式的治理局面，使得治理过程更加高效，对打击“三非”，加强外籍人员管理有很大作用。

2. 鼓励直接参与式治理，开发源头监管合力

参与式治理是要求非政府组织和公民个人直接地积极地参与社会公共事务的治理过程。在参与式治理中，政府管理的作用相对较小，主要依靠参与地方治

理的主人翁所带来的成就感发挥作用。开展参与式治理的优势在于可以发现隐蔽的问题，实现公共利益最大化。林鹿山庄在严格监管非法外籍居民进入时，可以使用住户报箱，实行包括邻里、清洁工、快递员、送餐员等在内的全社区监督和有奖举报，一方面发挥社区主体的监督作用，另一方面实现自上而下管理和自下而上参与的双向治理过程。

3. 提倡社区组织自主化，集体开展整治行动

我国社区治理的主体除了社区自治组织外，民间自发组织也是居民参与到社区治理的重要平台和渠道。社区自发组织依赖于自身的拥有的群众基础和良好的互动脉络，承担相应的社会服务提供工作，在政府和社区居委会之间扮演着辅助者的角色。¹⁷林鹿社区在社区自发组织和物业管理部门的配合下成立 30 人一支的“群防小组”开展日常整治行动，动员社区服务组织实现“群防群治”。

（二）构建新型自主组织，重构网格区域管理

1. 积极探索数字化治理，因时因地创新策略

自主治理要根据具体情况具体分析，既要求治理主体有积极面对问题的意识，也要有创新型的思路。林鹿山庄长期以来都是贩毒事件多发地点，管理难度大，而且涉及外国居民，治理起来比较棘手。在新一轮治理中，治理主体应该改变原有思路，如采用网络云盘管理档案，IC 卡封闭式管理等方式从源头上规范外国人的登记入住。

2. 合理采用网格化管理，明细专区专员责任

网格化管理发端于城市也主要应用于城市，并在社会控制和公共服务等方面显示出较强的制度潜力。林鹿山庄改变以往的治理模式，将山庄分为几个片区，每个片区有专门的网格员管理。网格管理员主要负责提供相关服务信息，明确租户责任，这样既能让租户了解社区情况，也能拉近网格员与租户之间的关系，增强互信，建设文明和谐的中外社区。

（三）完善责任制度机制，加强合作服务引导

1. 提供沟通信息化保障，健全治安综合体系

¹⁷ 于海利, 李全利. 社会组织参与社区治理的实践困境及优化路径[J]. 中国国情国力, 2019 (4) : 27-30.

一是实现社区管理信息化，信息化管理目的在于建立起居民与社区沟通的桥梁，拓宽居民表达的路径，林鹿山庄通过监控视频和管理档案实现对居民生活情况的有效把控，具有时效性和精准性。二是在社会治安方面，建立“居、物、业、警、民”五位一体的社会治安综合治理体系，如社区派出所成立一支巡逻队，并安排有相应缉毒警员进行定期或不定期的走访，以保证社区环境的安定和安

全。

2. 宣扬公共性社区观念，强化法律规则意识

公共精神是社区治理的重要依托，但在涉外管理中，由于社区居民的特殊性，建立公共意识会受到地域差异、文化传统、宗教信仰等多因素的影响。因此，林鹿山庄尤其重视宣传规章制度，普及法律。例如，通过在物业宣传栏中张贴相关法律条文；在楼梯口滚动屏幕播放动态信息；通过上门走访发宣传单等切实有效的方法提高居民的社区意识。

3. 加强组织间合作关系，保证生活服务便利

合作式管理重点在于建立多组织的协商模式，为居民提供链条式的服务，关注居民在生活中的困难和纠纷。涉外居民对社区是否有归属感对他们是否能够遵守规定条例，遵法守法有很大影响，而归归属感的最主要来源是社区服务的便利化程度。因此，为了营造和谐守法的居住环境，林鹿山庄借鉴多地经验，给外籍居民派发联系卡，联合物业、民警和社区自治组织，共同为居民解决生活起居问题。