

新就业群体参与基层治理的制度位置构建

——基于湖北省H区的案例研究

闫瑞光, 陈军亚

(华中师范大学 政治学与国家治理研究院, 湖北 武汉 430079)

摘要: 新就业群体的高度流动性和去组织化特征给城市基层治理带来了双重挑战, 其根源在于该群体在基层治理体系中缺乏稳定的制度位置。基于制度理论, 构建“制度嵌入—制度赋能—制度吸纳”分析框架, 以湖北省H区为个案, 探讨新就业群体制度位置的构建过程与内在逻辑。研究发现, 制度位置的构建遵循着“先服务、后参与、再认同”的递进逻辑: 以空间形塑承载制度嵌入, 筑牢制度位置的物理基础; 以资源下沉与精准服务实现双向赋能, 提升制度位置的运行效能; 以组织吸纳与角色赋予促进身份认同, 完成制度位置的内化建构, 最终推动新就业群体从治理客体向治理主体转型。制度位置的构建提升了新就业群体参与基层治理的制度化水平, 为推进基层治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

关键词: 新就业群体; 基层治理; 制度位置

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)04-0071-09

Constructing institutional position for new employment groups' participation in grassroots governance—A case study of District H, Hubei Province

YAN Ruiguang, CHEN Junya

(Institute of Political Science and National Governance, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The high mobility and de-organization of new employment groups pose dual challenges to urban grassroots governance, rooted in the lack of stable institutional positions for these groups within the grassroots governance system. Drawing on institutional theory, this paper constructs an analytical framework of “institutional embeddedness-institutional empowerment-institutional absorption” and takes District H in Hubei Province as a case study to examine the construction process and internal logic of institutional positions for new employment groups. The study finds that the construction of institutional positions follows a progressive logic of “service first, participation second, identification third”: spatial shaping supports institutional embeddedness, which consolidates the physical foundation of institutional positions; resource devolution and targeted services achieve mutual empowerment, enhancing the operational effectiveness of institutional positions; and organizational absorption and role endowment promote identity identification, completing the internalized construction of institutional positions, ultimately facilitating the transformation of new employment groups from objects of governance to subjects of governance. The construction of institutional positions has elevated the institutionalization level of new employment groups' participation in grassroots governance, providing strong support for advancing the modernization of the grassroots governance system and governance capacity.

Keywords: new employment groups; grassroots governance; institutional position

一、问题的提出

随着数字信息社会的全面转型, 以智能化、数字化、信息化为特征的新经济形态快速发展, 催生了规模庞大的新就业群体。作为新出现的社会阶层, 该群体关系网络脆弱、缺乏组织归属感, 既难

收稿日期: 2026-05-14

基金项目: 教育部哲学社会科学重大专项(2025JZDZ018)

作者简介: 闫瑞光(1998—), 男, 山东聊城人, 博士研究生, 主要研究方向为基层治理。

以融入社区公共生活,也缺乏成熟的替代性组织,从而呈现出“脱嵌”于社会空间的状态。从基层治理体系和治理能力现代化的视角审视,以外来流动人口为主的新就业群体,其高度流动性与去组织化特征,给城市基层治理带来了双重挑战。

第一重挑战表现为公共服务供给体系与新就业群体服务需求的适配困境。公共服务均等化可及性是影响流动人口留居预期与高质量发展的关键因素^[1,2]。然而,新就业群体居住分散、流动性强,难以进入以属地为基础的传统公共服务供给半径,导致公共服务获取渠道受限。更深层的矛盾在于,该群体对公共服务的需求具有鲜明的职业关联性,集中体现在停车、充电、饮水、如厕等功能性服务上,碎片化的服务获取场景与传统集中式服务供给模式存在明显冲突。第二重挑战表现为属地化治理模式与新就业群体高度流动性之间的内在张力。新就业群体以外来人口为主体,社会联结更多依托职业平台而非城市社区场域,而居委会、业委会、社区社会组织等传统组织化渠道均以稳定的居住关系和持续的社区互动为前提,这些渠道既难以实现对新就业群体的有效覆盖,更难以将其充分吸纳到治理体系中。

上述困境的根源是当前基层治理体系缺乏对新就业群体的有效制度吸纳,即缺乏稳定、制度化的应对路径。但这并不代表该群体未被纳入政策考量范畴。在劳动权益保障方面,2023年人力资源社会保障部印发《新就业形态劳动者休息和劳动报酬权益保障指引》《新就业形态劳动者劳动规则公示指引》《新就业形态劳动者权益维护服务指南》等多份专项文件。在社会治理参与方面,党的二十届三中全会提出“探索加强新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设有效途径”^[3],习近平总书记强调“我们的社会群体正在细化分化,对这些年出现的快递小哥、网约车司机、电商从业人员等,在管理服务上要跟上,填补好这个空白。要既有管理,又有服务”^[4],2025年10月《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强新就业群体服务管理的意见》进一步明确提出引导新就业群体参与社会治理。由此可见,政策层面已逐步构建起对新就业群体成体系的支持,但在实践层面,如何为高流动、去组织化的新就业群体构建稳定的制度化参与渠道,以及如

何建立从服务供给到治理参与的转化机制,仍是实务界与学术界需要破解的重要课题。

学界对这一问题的关注与政策实践同步推进,围绕新就业群体参与基层治理形成了较为丰富的研究成果,并对新就业群体参与基层治理是实现其从“被动管理对象”向“主动治理主体”转变的路径达成了基本共识^[5,6]。具体来看,一方面聚焦党建引领作为核心主导路径与多层级实现机制。既有研究既提炼出以党组织为核心的社会关系结构吸纳路径^[7],也主张通过组织、关系与空间的有机嵌入实现党组织与弹性社会网络的深度耦合^[8],还进一步聚焦功能型、平台型、产业链党组织等创新形态,回应新兴领域的组织覆盖难题^[9]。另一方面关注多元主体的协同联动机制。从外部协同看,党政部门提供公共服务、平台型企业采取激励措施和群众积极反馈共同推动着新就业群体参与基层社会治理^[10];从新就业群体自身看,则需通过再组织化的场域建构、自组织化的集体行动能力激发,以及通过技能培训促进社会资本积累,实现其参与社区治理的主体性塑造^[11]。与此同时,部分学者指出新就业群体参与基层治理仍面临诸多现实困境,主要表现为党组织整合效能不足、参与行动表层化、激励反馈机制失灵、身份认同模糊与算法约束等问题^[12],导致该群体仍深陷“边缘性吸纳”的治理困局^[6]。

上述研究为理解新就业群体参与基层治理提供了重要基础,但从基层治理体系和治理能力现代化的角度来看,仍存缺憾之处:一是多数研究聚焦“如何参与”的操作层面,仅将制度视为外部政策工具,对新就业群体在治理体系中应有的制度位置缺乏系统性建构;二是对参与的关注多停留在形式层面,未能揭示新就业群体因缺乏正式制度位置而陷入“边缘性吸纳”困局的根源,尤其缺乏对如何将零散有效的参与实践固化为稳定、可预期的制度化参与渠道的深入研究;三是新就业群体内部并非同质化整体,而是在参与程度与角色定位上存在显著分化,但既有研究往往以整体性话语统而论之,未能揭示不同参与程度的新就业群体从服务对象向治理主体转化的差异路径。事实上,新就业群体参与基层治理并非基层实践中的偶然创新,而是根植于基层治理现代化的内在需求,必然会以制度化

形式得以巩固和延续。那么,新就业群体如何有效参与基层治理?其参与的可持续性何以保障?回答这些问题,需要深入剖析新就业群体制度位置的构建过程与内在运行逻辑。基于此,本文以湖北省H区的实践探索为例,引入“制度位置”的理论视角,构建“制度嵌入—制度赋能—制度吸纳”的分析框架,剖析新就业群体参与基层治理的实践路径与内在逻辑,以期为其他地区提供有益的经验借鉴。

二、理论视角与分析框架

(一) 制度位置的理论内涵

将新就业群体带来的双重挑战置于制度理论视域下,能够获得更为清晰的理论认知。制度理论认为,制度通过为人们提供日常生活的规则来减少不确定性,它包括人类设计出来的、用以形塑人们交往的所有约束:有时禁止人们从事某种活动,有时则界定在什么样的条件下某些人可以被允许从事某种活动^[13]。制度对人与人之间的社会关系做出规定,也因社会关系的变迁而进行适应性创新。马克思深刻指出:“社会关系和生产力密切相联。随着新生产力的获得,人们改变自己的生产方式,随着生产方式即谋生的方式的改变,人们也就会改变自己的一切社会关系。”^[14]这表明,伴随生产力发展而出现的新就业群体,无论是对其自身权益保障还是对于基层治理体系,都会产生制度创新的需求,而制度正是行动者出于应对那些没有“预定”方案但又重复发生的问题的需要而精心制定的^[15]。

具体来看,一方面是以制度创新优化新就业群体的服务供给。恩格斯认为:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^[16]新中国成立以来,我国基层治理逐步承担起提供公共服务、满足社会公共需求的核心职能^[17]。新就业群体的公共服务供给是数字时代基层治理的新增功能,但当前公共服务供给的制度体系尚未对该群体形成有效覆盖。另一方面是以制度创新回应新就业群体的基层治理参与需求。现代化进程中,政权稳定与否,关键在于该国政治体系能否有效吸纳民众日益增长的政治参与需求^[18]。对于规模庞大的新就业群体而言,基层治理参与既是其表达利益诉求

的制度化渠道,也是其发挥职业优势、参与社会建设的重要途径。

为此,需要通过有效的制度设计构建该群体在基层治理体系中的制度位置^[19],进而实现其参与的制度化与稳定化。制度位置是在城市基层治理体系中,新就业群体所占据的、被正式制度与非正式实践所共同认可和赋予的结构性点位。如图1所示,其包含四个层层递进的维度:一是服务可及位置,指新就业群体能够稳定、便捷、均等地获取公共服务的制度化渠道,旨在破解属地化公共服务供给与群体高流动性之间的矛盾,保障新就业群体的基本公共服务权益,主要对应“被动接受者”群体。二是参与渠道位置,即新就业群体能够表达利益诉求和参与基层公共事务的稳定路径与机制,旨在破解新就业群体“在场而不参与”的治理困境,为其参与基层治理提供制度化空间,主要对应“象征性参与者”群体。三是身份认同位置,即新就业群体在城市社会与基层治理体系中被承认和接纳的社会身份,旨在破解新就业群体的城市融入困境,培育其对基层治理体系的归属感与认同感,是“象征性参与者”向“实质性治理主体”转化的过渡阶段。最后是治理主体位置,指新就业群体在基层治理体系中被赋予的治理责任与功能定位,推动其从治理客体向治理主体的转变,主要对应“实质性治理主体”群体。“被动接受者”以获取基本公共服务为核心诉求,是治理参与的潜在储备力量,“象征性参与者”以偶发、碎片化的简易事务参与为主,“实质性治理主体”则具备稳定参与意愿与组织归属,形成明晰的治理角色认识与身份认同。

上述制度位置的四个维度并非简单并列关系,而是构成了基础层—转化层—内化层—外显层的递进结构。其中,基础层是服务可及位置,面向全体新就业群体,解决基本公共服务可及性问题,是制度位置的前置条件;转化层是参与渠道位置,面向有参与意愿的群体,提供低门槛、碎片化参与通道,是从服务对象走向治理参与的重要环节;内化层是身份认同位置,通过组织化吸纳与价值认可培育群体归属感,是参与行为从外在激励转向内生自觉的关键;外显层是治理主体位置,形成稳定组织归属与持续参与行为,实现从治理客体到治理主体的转型。

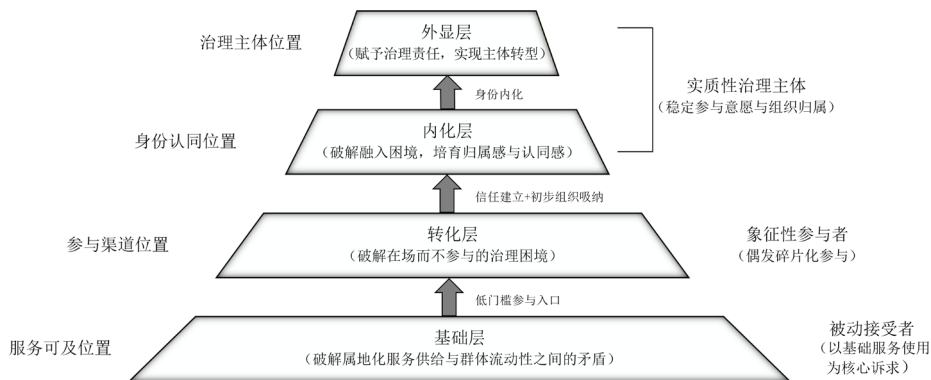


图1 新就业群体参与基层治理的制度位置结构

从制度位置视角审视，服务可及位置、参与渠道位置、身份认同位置和治理主体位置的构建，既可以通过提供不依赖户籍和居所的服务平台以及建立适应流动性特征的运行机制打破属地化治理的时空边界，又能通过功能型党支部、群团组织、志愿团队等组织化载体将原子化的个体有效联结起来，破解“去组织化”困境，形成集体行动的制度基础。在此过程中，基层治理体系既为新就业群体提供了利益表达、诉求解决的制度化通道，赋予其参与基层治理的责任和能力，也利用其独特且丰富的治理资源，提升了基层治理体系的整体效能。

（二）分析框架：制度嵌入—制度赋能—制度吸纳

制度位置作为一种结构性存在，须以稳定的制度为支撑。为此，本文构建“制度嵌入—制度赋能—制度吸纳”的分析框架（图2），对新就业群体制度位置的构建过程与内在逻辑进行分析。

制度嵌入是制度位置构建的基础环节，其目的在于为抽象的制度规则找到稳定的物理载体与实践场域。格兰诺维特的嵌入性理论表明，个体的经济行为与社会行动总是嵌入在具体的社会关系与社会网络之中^[20]，而物理空间是实现嵌入性的核心载体^[21]。就此而言，空间生产是制度嵌入的实现路径之一。空间生产是指社会通过实践活动不断创造出新的空间形态，使其承载特定的社会关系与制度安排。具体到本文，空间生产体现为功能型服务驿站建设，即通过构建适配新就业群体流动特征的服务空间与治理场域，为制度位置的构建奠定物质基础。需要说明的是，在基层治理实践中，部分驿站在空间规划之初就可能将协商议事、民意收集等治理参与渠道同步建设，但这并未改变其运行初期以服务功能激活为先的实际逻辑，治理功能的显性化

仍需依赖后续的制度赋能与制度吸纳。

制度赋能是制度位置构建的关键环节，也是新就业群体从服务对象转向治理参与主体的重要机制。其在于通过资源下沉与精准化的公共服务供给，构建治理主体与新就业群体间的双向互惠关系，激发新就业群体参与基层治理的意愿，提升其治理参与能力。制度赋能包含两个相互关联的层面：一是对新就业群体的单向赋能，通过基础保障、权益维护、职业发展与生活便利四类服务的供给，满足新就业群体的多层次需求，提升其生存保障能力、权利维护能力、社会交往能力与治理参与能力；二是基层治理体系与新就业群体的双向赋能，通过服务供给构建双向信任关系，将新就业群体的独特优势转化为基层治理的资源优势，不仅为新就业群体提供了参与治理的制度化空间，也激活了制度位置内嵌的多元治理网络。

制度吸纳是制度位置持续发挥效能的关键所在，需要通过多元的组织化路径，将原子化的新就业群体纳入基层治理的组织体系，培育其对制度位置的身份认同，最终实现治理参与主体的角色内化。组织化吸纳是制度吸纳的重要载体，即通过政治组织吸纳、群团组织吸纳、自组织吸纳，将分散的新就业群体重新组织化，为新就业群体赋予明确的治理角色，完成制度位置的价值认同建构，推动参与行为从外在激励驱动向内生自觉行动转变。

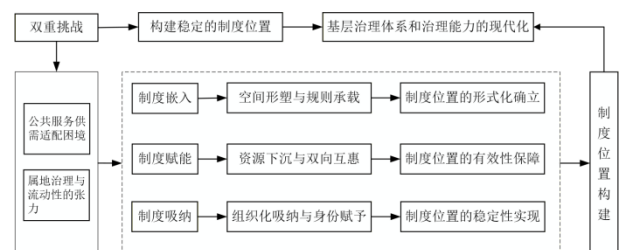


图2 新就业群体制度位置构建的分析框架

三、新就业群体制度位置构建的实践表达

H区隶属于湖北省W市,新就业群体规模超过2万人,占全区总人口的2.2%。其中,外地户籍人口占比83.2%,平均年龄32岁,涵盖快递、网约配送、网约车等业态。选取H区作为研究案例,主要基于其典型性与代表性:一方面,该区人口结构复杂、新就业群体规模庞大,其所面临的治理问题具有普遍参照意义;另一方面,H区自2022年起即从区级层面系统推进新就业群体融入基层治理,已形成一套相对成熟的制度与做法,为本文提供了丰富的经验素材。

(一) 全域驿站建设:服务阵地的空间布局与功能集成

H区以顶层设计明确驿站作为治理载体的制度定位,并以全域空间重构破解新就业群体高流动性带来的治理难题。自2022年起,H区先后印发《H区党建引领基层治理“深根工程”实施方案》《H区社区便民服务阵地提档升级行动计划》《H区加强新业态、新就业群体党的建设行动方案》等系列文件,明确提出“促进新业态、新就业群体融入社区治理”的工作目标,确定驿站从“单一服务载体”向“综合治理载体”的转型方向,将驿站定位为集公共服务供给、利益诉求表达、基层治理参与于一体的制度化载体。在功能规划上,为“被动接受者”配置基础服务设施,为“象征性参与者”和“实质性治理主体”预留议事协商、志愿服务等活动空间,从制度设计源头避免了对不同类型群体的同质化定位。

在空间布局上,H区构建“社区+小区+商业区”三级体系,社区驿站主要依托社区党群服务中心建设,覆盖社区周边的新就业群体;小区驿站主要依托小区物业用房建设,覆盖小区周边的配送员群体;商圈驿站则重点布局在大型商圈、城市主干道、外卖订单集中区等新就业群体流量大、需求迫切的区域。同时,发动爱心企业、沿街商户、公益组织等社会力量共同参与,在全区范围内打造103个特色友好场景,配套升级140处服务站点,形成15分钟暖“新”服务圈。所有驿站的位置信息均同步至线上地图平台,新就业群体可随时就近获取服务,打破了属地化服务的时空边界。全域空间布局不仅满足了“被动接受者”就近享受基础服务的核心需

求,更在人流密集、工作轨迹集中的区域为“象征性参与者”和“实质性治理主体”提供了就近参与、随时参与的空间条件,实现了空间载体与不同类型群体的适配。

在全域空间布局的基础上,H区通过功能集成将转型方向落地为具体功能配置。驿站不仅提供饮水、充电、热餐等基础服务^①,还设置“协商议事之家”“人大代表民情民意点”等治理功能区和积分兑换专区,推动单一服务空间向承载制度规则、联结多元主体、支撑治理参与的治理空间转化。这一过程实质上为新就业群体构建了服务可及位置和参与渠道位置,既解决了“被动接受者”公共服务获取的难题,也为“象征性参与者”和“实质性治理主体”提供了稳定的利益表达和公共事务参与路径,实现了服务功能与治理功能的区分与统一。

(二) 精准服务供给:信任建构与双向赋能的路径

H区构建了涵盖基础保障、权益维护、职业发展和生活便利四个层次的精准服务体系,适配“被动接受者”“象征性参与者”“实质性治理主体”三类群体的差异化需求。其中,“被动接受者”主要使用基础保障性服务,一位外卖员坦言:“驿站对我来说就是个喝水上厕所的地方,别的服务我也不太了解。”(访谈编号:20250325WJ)而“象征性参与者”和“实质性治理主体”则更频繁地使用权益维护和职业发展类服务。F社区副书记讲述了一个典型案例:“有个快递小哥为了两个孩子转学的事情来问我,一个孩子上四年级,一个孩子上一年级,我帮他联络咨询了几次,也不需要花钱,两个孩子最后就都转学成功了。从那以后,他就成了我们社区志愿服务的积极分子。”(访谈编号:20250311LSS)这一转变表明,精准化服务供给在满足新就业群体生存需求的同时,也为后续的治理参与奠定了信任基础。

在服务供给主体上,H区构建了职能部门专业化下沉、群团组织网络化延伸与社会力量广泛参与的多主体协同格局。区总工会通过专项经费为新就业群体统一购买意外伤害保险;团区委和区妇联分别针对青年和女性新就业群体开展定向服务;社会力量则通过捐赠物资、提供优惠和志愿服务等方式补充了驿站资源,如酒店捐赠年夜饭、餐饮商户为

骑手提供专属折扣等。这些社会力量的参与,弥补了公共财政的覆盖盲区,保障了驿站服务供给的可持续性。

在公共服务精准供给的基础上,H区建立了“以服务换信任、以信任促参与”的转化机制。一位骑手提到:“因为工作原因东奔西跑,天气冷热都要自己克服,等餐的时候看到驿站,走进来发现饮水机、微波炉都很全,工作人员还会问我有什么需要帮助的,觉得外卖员也是有人关心的。”(访谈编号:20250311ZCP)在情感信任建立后,H区通过议事协商会、微信群等参与渠道,为新就业群体提供初步的治理参与体验,吸引具备潜力的“被动接受者”转化为“象征性参与者”。此类参与无需投入大量时间精力,契合新就业群体高流动性、时间碎片化的职业特征,有效降低了参与门槛。同时,H区通过积分兑换、荣誉表彰等正向激励,推动参与行为从偶发走向常态化。如成立11个“小哥工作室”,将志愿服务时长与治理贡献量化为可兑换的积分,实现实物、消费券、课程等通兑,形成了从“被动接受者”到“象征性参与者”再到“实质性治理主体”的渐进转化路径。

(三)多元组织吸纳:治理主体身份的生成过程

H区通过政治组织、群团组织与自组织三个方面的吸纳体系,为新就业群体构建了完整的组织化通道。

在政治组织吸纳方面,一是规范流动党员“双报到”制度,引导新就业群体中的流动党员同时向平台企业党组织和工作地社区党组织报到,重建流动党员与社区党组织的稳定组织联系。全区共设立130个“阳小驿”流动党员报到点,选派117名专职党建指导员包保联系社区。二是创新建立功能型党支部。针对新就业群体流动性强、党员分散的特点,H区在驿站、商圈、行业协会等新就业群体集中的区域成立功能型党支部,不转接党员正式组织关系,将功能聚焦于政治引领、组织凝聚、服务群众与推动治理,充分发挥党员的先锋模范作用,带动广大新就业群体参与基层治理,为其提供了坚实的组织保障。

在群团组织吸纳方面,区总工会大力推进新就业群体建会入会工作,在驿站建立工会小组,累计吸纳7 730余名新就业群体入会,实现了工会组织体

系全覆盖。团区委以驿站为依托建立联合团支部,打造“青年之家”服务阵地,引导青年骑手积极参与基层治理、应急处置、志愿服务等工作,充分发挥青年新就业群体的作用。区妇联在驿站打造“妇女微家”,将妇联的组织网络与服务触角延伸到女性新就业群体身边,通过分层吸纳巩固“象征性参与者”的参与习惯,赋能“实质性治理主体”的角色定位。

在自组织吸纳方面,H区培育组建“驿先锋”“路小橙”“龙行骑士”等90余支新就业群体志愿服务团队,累计吸纳2 000余人参与,形成了自我组织、自我管理、自我服务的运行体系,将驿站内的“聚”与驿站外的“散”关联起来,实现空间内的服务向空间外治理的延伸。一位社区副书记提及:“我们社区成立了一支由新就业群体组成的暖蜂志愿服务队,由一位外卖员作为负责人。有次社区有位孤寡老人需要去中医院拿药,但坐车不方便,我就想到外卖小哥,他说顺路的话可以去帮忙。”(访谈编号:20250311LSS)这种参与行为以明确的组织身份为基础,在持续承担组织角色的过程中,完成了从“象征性参与者”向“实质性治理主体”的转变。

四、新就业群体制度位置构建的内在逻辑

(一)制度嵌入:空间形塑与制度位置的物质基础

制度嵌入的本质是制度规则从抽象规范向具体实践的转化过程。斯科特指出,制度要素需要由各种媒介或载体来承载、体现、实施、传递和宣扬,承载制度要素的对象或活动便是制度载体^[15]。制度的有效性不仅取决于规则本身的合理性,更取决于其能否找到恰当的载体嵌入行动者的日常世界。对于高流动性、去组织化的新就业群体而言,固定户籍和居所等制度载体难以有效发挥作用:高流动性使其不断跨越属地管辖边界,去组织化则使其缺乏集体性的中间渠道来承接制度安排。双重特征的叠加意味着,当公共服务仅能通过固定场所获取、治理参与仅能依托社区组织动员时,不断流动且缺乏组织归属的新就业群体便难以被纳入制度覆盖范围。破解这一困局的关键,则是将制度载体从固定的属地空间延伸到新就业群体的日常活动轨迹之中。

空间形塑之所以成为制度嵌入的路径,在于空间既是制度规则得以附着的物质介质,也是社会行动者日常实践展开的场域。空间不仅是物理性的存在,更是制度关系的凝结。空间生产理论认为,空间并非被动容纳社会关系的容器,而是在社会实践中被持续生产和建构的^[22]。就此而言,驿站建设并非单纯的物质设施投放,而是一种制度空间的生产与建构。通过驿站这一载体,抽象的公共服务制度和治理参与制度被同时嵌入新就业群体的日常活动轨迹,使制度规则获得了可感知、可进入的物质载体。与传统的社区党群服务中心不同,驿站不要求服务对象具备属地户籍或居住身份,也不设置准入门槛,制度覆盖范围由此从户籍居民扩展至流动从业者,属地化治理的时空边界被打破。

经由上述转化,空间为制度位置的构建奠定了基础。具体而言,一是场所基础,驿站提供了稳定的服务供给与互动场域;二是认知基础,通过统一标识和标准化流程以及规范化的管理制度,使制度化的服务与认可成为可预期的常态;三是关系基础,借助驿站的节点功能,社区工作者、职能部门、群团组织与新就业群体之间建立起持续的互动联结。由此,原本游离于治理体系之外的新就业群体得以进入制度视野,成为“被动接受者”,制度位置也获得了最基本的物理承载。

(二) 制度赋能:资源下沉与制度位置的互惠激活

制度嵌入使新就业群体以“被动接受者”身份进入治理体系的覆盖范围,但新就业群体投入本就紧张的时间和精力去参与公共事务的意愿并不会自然生成,致使被制度覆盖与主动参与之间仍存在距离,而这正是制度赋能的关切所在。从集体行动的理论视角看,这一距离的实质是个体理性与集体理性之间的张力。奥尔森指出,个体理性并不必然导向集体理性,除非存在选择性激励或强制^[23]。新就业群体的职业特征进一步加剧了这一张力,流动性和时间高度碎片化意味着参与公共事务会产生直接的时间与成本,而治理收益却是非排他性的公共品。在此约束条件下,制度赋能在于通过资源投放的设计,为新就业群体提供激励与支持,推动其从“被动接受者”向“象征性参与者”转化。

首先,需求回应机制是互惠关系建立的起点。

精准化的服务供给消解了新就业群体对基层治理体系的疏离感,当该群体发现治理体系能够识别并回应其现实需求时,治理体系的角色便从管理者转变为合作者。这种角色认知的转变为情感信任的建立提供了基础。其次,信任转化机制是互惠关系深化的枢纽。持续稳定的服务供给与需求回应所积累的人际信任,逐步转化为新就业群体对基层治理体系的制度信任,为该群体尝试参与公共事务提供了心理前提。最后,双向增能机制是互惠关系的核心产出。制度赋能不是单向的资源输送,而是治理体系与治理对象之间的双向增能。基层治理体系在赋能新就业群体的过程中,不仅提升了其生存保障、权利维护和社会交往能力,还将其流动性、分散性、广覆盖性等职业特征转化为信息收集、矛盾预警、应急响应等方面的治理资源。正如相关研究指出,提升群众参与基层社会治理的基本素质和能力,是新时代提升群众参与治理效能的关键路径^[24]。

由此,制度赋能将单向的服务供给关系重构为双向互惠关系,推动制度位置从基础层的服务可及位置向转化层的参与渠道位置升级,使制度位置从静态的结构点位转化为动态的互动网络。这种从单向到双向、从静态到动态的转变,构成了新就业群体从“被动接受者”到“象征性参与者”转化的关键机制。

(三) 制度吸纳:组织建构与制度位置的内化认同

制度赋能推动了新就业群体从“被动接受者”向“象征性参与者”的转化,但外部激励驱动的参与具有偶发性和工具性的固有局限。一旦激励减弱或动员力度下降,参与行为便可能逐渐消退。制度位置能否持续发挥效能,最终取决于制度吸纳能否将外部赋予的治理角色转化为群体内部的自我认同。这是制度位置构建的价值内化环节,也是决定“实质性治理主体”能否稳定生成的关键所在。当身份认同形成后,参与治理便不再是外在的任务或利益交换,而是内化为个体日常行动的自然组成部分。在制度理论中,制度要素主要包括规制性、规范性与文化—认知性三个维度,其中文化—认知性要素建构了人们关于社会实在性质的共同理解,涉及共享的信念与意义框架,是制度获得稳定性的深层基础^[15]。制度吸纳的逻辑正是从规制性约束和规范性

期待逐步走向文化—认知性的认同内化。

组织联结是认同建构的载体。政治组织提供政治引领与组织凝聚^[25], 群团组织延伸联系服务的工作网络^[26], 自组织培育自我管理的志愿力量^[27], 三者共同构成的多元组织体系, 将原子化的新就业群体重新凝聚, 打破其空间脱嵌的孤立状态, 建立起常态化的社会联结。组织在此发挥着双重功能, 既是集体行动的工具, 将分散的个体力量整合为有序的治理资源; 更是身份供给的来源, 为个体提供了一个意义建构的参照框架, 组织内部的互动规范、角色期待和群体认同, 共同塑造着成员对自身制度位置的认知与理解。

角色赋予是认同建构的前提。依托各类组织化平台, 新就业群体被赋予治理合伙人的明确治理角色, 这一过程界定了其在基层治理体系中的权利与义务, 为其从服务客体向治理主体的转变提供了制度化的身份依据。通过角色赋权, 新就业群体从治理体系的边缘参与者被纳入核心行动者范畴, 使其从被动接受服务的客体转变为拥有话语权和行动力的主体。

身份认同是关系建构、责任内化与价值实现共同作用的结果。关系建构使新就业群体与多元治理主体之间形成了超越服务主客体关系的情感联结; 责任内化将外部赋予的治理角色转化为自我价值认知的一部分, 使参与行为从被安排的任务内化为分内之事; 价值实现则通过治理参与中的自我效能提升与社会贡献确认, 使个体获得外部认可与内在成就感。当新就业群体从内心将自己视为城市治理的参与者而不仅仅是服务的接受者时, 治理主体位置便得以确立, 制度位置也由此内化于其身份认知与日常行动之中。

应当注意的是, 制度吸纳的成效并非均质地覆盖所有新就业群体。这不仅源于个体参与公共事务的意愿与能力存在天然差异, 也受新就业群体职业特性的约束。尽管新就业群体作为潜在的治理资源被全部激活难以达成, 但精准吸纳部分有意愿与能力的群体完成从“被动接受者”到“象征性参与者”再到“实质性治理主体”的转变, 亦能形成一支稳定的基层治理新生力量。这部分“实质性治理主体”不仅是治理参与的直接行动者, 更是连接基层治理体系与“被动接受者”的桥梁, 其示范效应降低了

其他从业者对参与治理的心理门槛, 使“象征性参与者”的规模得以持续扩大。以有限的组织化投入撬动更广泛的治理效能, 正是制度吸纳的现实合理性与实践价值所在。

五、结论与启示

本文基于制度理论, 构建了“制度嵌入—制度赋能—制度吸纳”的分析框架, 通过对湖北省H区的实践考察发现: 地方政府通过全域功能型驿站建设、精准化服务精准供给以及多元组织化吸纳, 成功构建了新就业群体在基层治理体系中的制度位置, 推动其从“被动接受者”到“象征性参与者”再到“实质性治理主体”的渐进转化, 最终完成了从服务客体向治理主体的转变。新就业群体制度位置的构建是“寓治理于服务”的本土化治理创新, 遵循“先服务、后参与、再认同”的递进路径, 实现了对新兴社会阶层的吸纳与整合, 彰显了中国基层治理体系的独特制度优势。

本研究从三个方面拓展了新就业群体参与基层治理的相关研究。一是跳出了“就党建谈党建”的既有范式, 以基层治理体系和治理能力现代化为着力点, 阐释了新就业群体突破“边缘性吸纳”困境的内在逻辑, 弥补了既有研究对治理体系整体性与系统性关注不足的缺憾。二是提出了“制度位置”的分析视角, 明确其并非单一的参与渠道或服务平台, 而是涵盖服务可及位置、参与渠道位置、身份认同位置与治理主体位置的结构化点位, 为理解数字时代流动群体的治理吸纳问题提供了具有解释力的理论工具, 也丰富了制度理论在基层治理领域的应用场景。三是将新就业群体划分为“被动接受者”“象征性参与者”与“实质性治理主体”三种类型, 揭示了不同类型群体从服务对象向治理主体转化的差异化路径。

本研究为其他地区提供了有益启示。其一, 必须从制度结构层面为新就业群体预留稳定的制度位置。各地应将新就业群体的服务管理与治理参与纳入基层治理体系的顶层设计, 从服务供给、诉求表达、参与渠道、身份认同等多个维度进行制度安排, 构建清晰、稳定、可预期的制度位置。其二, 以适配流动特征的空间建设打破属地化治理时空限制。各地应科学规划布局全域覆盖、功能集成

的服务驿站网络,通过制度设计将其打造为集公共服务供给、议事协商、民意收集、治理参与于一体的综合性治理载体。其三,构建多元协同的吸纳体系,建立以党组织为核心、群团组织为纽带、自组织为补充的多层次组织化吸纳体系。除此之外,应充分尊重“被动接受者”“象征性参与者”与“实质性治理主体”三类群体在参与意愿、能力与需求上的差异,为处于不同阶段的群体提供差异化的服务与参与通道,最终培育其对城市社区与基层治理体系的归属感与认同感。

注释:

- ① 根据《H区“阳小驿”户外工作者服务驿站管理运行办法》的规定,H区将驿站分为一类、二类、三类三个等级,分别按照“12个一”“7个一”“3个一”的标准进行配置。其中:一类驿站“12个一”标准包括1个饮水机、1个微波炉、1个应急药箱、1个工具箱、1组手机充电装置、1组沙发桌椅、1个吹风机、1组积分兑换礼品展示柜、1组书报架、1台电视机、1台冰箱、1个环卫工作间;二类驿站“7个一”标准包括1个饮水机、1个微波炉、1个应急药箱、1个工具箱、1组手机充电装置、1套休憩桌椅、1组积分兑换礼品展示架;三类驿站“3个一”标准包括1个饮水机、1组手机充电装置、1套休憩桌椅。

参考文献:

- [1] 邓仲良,程杰.流动人口空间分布与公共服务可及性[J]. 经济学动态,2024(6): 114-131.
- [2] 杨菊华.流动人口与中国式现代化关系研究[J]. 江苏行政学院学报,2024(1): 72-80.
- [3] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22(3).
- [4] 给新就业群体更多暖心服务[N]. 人民日报,2025-03-10(11).
- [5] 黄晨熹.从管控流动到运用流动治理:“三新”群体参与基层社会治理的现实基础和实施路径[J]. 贵州社会科学,2026(1): 109-117.
- [6] 罗大蒙.边缘性吸纳:新就业群体参与基层治理的逻辑、困境与生成机制[J]. 天津行政学院学报,2026,28(1): 76-85.
- [7] 郑琦,徐琳.党建引领新就业群体参与基层治理的实践探索与运作机理——基于北京市Y街道的实践考察[J]. 探索,2026(2): 78-89.
- [8] 李乐,徐缙.嵌入式共治:党建引领新就业群体融入基层治理的结构逻辑与协同路径[J]. 湖湘论坛,2026,39(2): 95-104.
- [9] 陈家喜.社会结构变迁中新兴领域党的组织形态创新——以功能型、平台型与产业链党组织为中心的考察[J]. 当代世界社会主义问题,2026(1): 47-58, 136.
- [10] 徐畅.新就业群体参与基层社会治理的实现机制[J]. 中国行政管理,2026,42(2): 81-89.
- [11] 王星,吴佳峻.新就业形态劳动者参与社区治理的组织化逻辑及其主体性塑造[J]. 济南大学学报(社会科学版),2025,35(4): 74-83.
- [12] 王可园.党建引领新就业群体融入社区治理的内在逻辑与推进路径[J]. 中州学刊,2025(6): 5-14.
- [13] 诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行,译.上海:格致出版社,上海人民出版社,2016: 4.
- [14] 马克思恩格斯文集(第1卷)[M]. 北京:人民出版社,2009: 602.
- [15] 斯科特.制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同[M]. 姚伟,等译.北京:中国人民大学出版社,2020: 98-100, 131, 61-73.
- [16] 马克思恩格斯选集(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,2012: 559-560.
- [17] 陈军亚.理解基层:治理属性与改革逻辑[J]. 理论与改革,2023(5): 84-94, 171.
- [18] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等译.上海:上海人民出版社,2008: 119, 332, 350.
- [19] 徐勇,叶敬忠,张静.“推动高质量的中国农村研究”三人谈[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2024,63(5): 42-63.
- [20] Granovetter M S. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [21] Hess M. “Spatial” Relationships? Towards a Reconceptualization of Embeddedness[J]. Progress in Human Geography, 2004, 28(2): 165-186.
- [22] 亨利·列斐伏尔.空间的生产[M]. 刘怀玉,等译.北京:商务印书馆,2021.
- [23] 曼瑟·奥尔森.集体行动的逻辑:公共物品与集团理论[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社;上海人民出版社,2018: 8.
- [24] 王静.新时代群众参与基层社会治理的生成逻辑、实践模式与发展路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2): 97-107.
- [25] 陈军亚,闫瑞光.党建引领社会治理共同体建设的话语内涵与实践逻辑[J]. 治理研究,2025(4): 17-27, 157.
- [26] 褚松燕.基层治理中的群团组织:组织社会的嵌入型桥接[J]. 治理研究,2023,39(2): 20-32, 2, 157.
- [27] 富晓星,刘上.层级文化互动:一个志愿组织的生命史[J]. 社会学研究,2022,37(4): 181-201, 229-230.

责任编辑:黄燕妮