

营造“包容性空间”:国际化社区的治理策略研究

武艳华,张志华

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 211100)

摘要:营造包容性空间,构建包容性社会,加快推进空间治理的现代化进程,是现代化治理的重要目标。基于江苏省南京市Q社区的空间营造案例,从社区空间营造策略的视角出发,剖析国际化社区如何营造包容性空间。研究发现,基层政府基于中国居民与外籍人士的空间服务需求,运用多元参与、互动协商、文化治理等软性手段,通过建设人与居住地、社会、自然相融合的表征的包容性空间,组织温度、服务与文化协同相融的包容性空间的实践,构筑开放、包容与共享的包容性空间的表征等方式营造包容性空间。在营造包容性空间的过程中,基层政府空间营造行动的关键策略是采用“分型管理、内育外引”的主体包容策略、“内外兼修、空间包容”的技术包容策略、“多元网格、协商自治”的制度包容策略及“制度共融、成果共享”的结果包容策略,其根本目标在于打造国际化社区的治理共同体。包容性空间的治理技术对优化基层政府的空间治理能力、提升居民的参与水平与再造国际化社区秩序有积极效应,但亦潜藏多主体协同失序、政社关系掣肘、族群关系区隔、文化不稳定及包容性制度偏差等失灵风险。因此,基层政府需厚植多主体合作的治理机制、经营包容性空间的“适度性”,以利于国际化社区善治目标的实现。

关键词:国际化社区;包容性空间;包容策略;治理效能;失灵风险

中图分类号:C911;C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2024)03-0097-12

开放包容的精神是中华文明生命力的体现^[1]。“社会之善”是现代化治理追寻的重要目标,而要实现此目标,需要构建包容性社会。包容性社会是要实现政治领域的包容性治理、经济领域的包容性增长、社会领域的包容性互动与文化领域的包容性创新^[2]。作为包容性社会重要的目标领域,政治领域的包容性治理具有空间尺度的模糊性,能够适用于地方、国家乃至全球,强调要实现“主体的多元参与性,过程的互动合作性以及成果的利益共享性”^[3]。相较于包容性治理的国家和全球空间尺度,探究包容性治理的地方空间尺度策略有利于提炼与拓展包容性治理技术,推动基层政治领域包容性治理目标的达成。社区是地方空间尺度包

容性治理的重要作用场域。外籍人士聚集的国际化社区,使异质空间在中国城市空间出现,并形塑中国城市社会空间的景观^[4]。国际化社区是以地域为基础,不同国家、种族、民族的人口相处其中,包容各类文化和生活方式的新兴城市社区^[5],是当前社区治理领域最具前沿性、挑战性和国际意义的特殊版块,代表中国大都市持续建设的方向,也可能是未来中国社区建设走向更高阶段的必然方向^[6]。探究国际化社区表征的异质空间的包容性治理,有利于洞悉中国异质空间的秩序与摸索社区建设更高阶段的治理模式。

在社会转型变迁的关键时期,国际化社区治理的目标是实现多元参与、合作共赢与高质

引用本文:武艳华,张志华.营造“包容性空间”:国际化社区的治理策略研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2024,26(3):97-108.

基金项目:国家社会科学基金项目(19BSH081)

作者简介:武艳华(1985—),女,副教授,博士,主要从事移民社会学、移民社会工作研究。E-mail:yhwu85@126.com

量发展,而如何搭建制度架构、动员治理主体、创新治理手段、共享治理成果,并以此为基础建构兼具国际标准与中国特色的新型现代化治理格局,是现阶段国际化社区治理的主要行动方向。近年来,在国际化社区大规模发展的实践推动下,国际化社区治理不断取得进步,但依然被各种各样的公共空间营造难题困扰。其中,空间营造中空间同质化、标准化及被资本主宰现象,忽视空间情感文化与意义价值,削弱空间共同记忆与地方认同功能^[7],导致主体参与不足、关系区隔与利益纠纷;空间异质化、私有化与碎片化使城市基层难以治理,而维权行动的兴起则加剧了治理难度,与和谐可治理的社区空间目标背道而驰^[8]。为破解空间营造困境,稳定国际化社区的治理秩序,基层政府需不断调适治理的技术策略,尤其在“包容性治理”理念的影响下,以多主体参与、过程协商合作和成果共享为核心要件的“包容性空间”营造逐渐成为基层政府响应中国居民与外籍人士的空间需求、消解国际化社区空间矛盾纠纷的重要策略。营造“包容性空间”策略的逐步使用,彰显了国际化社区包容性治理的转型升级。

鉴于此,承袭包容性治理的理论思路,本研究综合运用参与观察法、深度访谈法、拓展个案分析法等,全面收集江苏省南京市Q社区空间营造实践的案例资料,重点阐述国际化社区空间营造过程中的包容性空间结构为何、基层政府运用了哪些包容性治理技术以及包容性空间营造的内在逻辑与治理效能,进而凝练基层政府的包容性治理模式,旨在为提升国际化社区的包容性治理能力和治理现代化水平提供实践支撑。

而之所以阐述包容性空间的结构、技术及逻辑效能,基本的理论逻辑在于包容性空间结构是包容性治理的轮廓,包容性治理技术是包容性治理的内核,营造逻辑、效能与风险是包容性治理的效能机制,三者构成包容性治理的必备要素,又协同阐述包容性治理的运作逻辑,可为理解包容性治理的实践样态提供路径,极具理论价值。特别是,从不同维度系统考察包容性空间的结构可推动分析视角的延展,分析基层政府营造公共空间的行动策略利于深化研究内容,挖掘包容性空间的内在肌理可推进包容

性治理策略的理论凝练。

一、从集权式治理到包容性治理： 城市社区空间与政府治理策略综述

为治理城市社区空间,不同时期政府采取的治理策略不同,并形成各异的治理范式,具体可概括如下:

在20世纪80、90年代的中国城市社区空间改造中,很多研究把政府的改造行动界定为“手术刀式”的大规模改造,认为政府通常主导社区空间改造,运用过于“理性”和“刚性”的手段对物质空间进行大拆大建,侧重空间环境改善与空间市场价值提升,缺乏“以人为本”的理念,呈现宏大叙事、运动式治理的特点^[9]。如,有研究将其定义为国家主导的城市改造,强调城市开发中的主角是地方政府、城市政府,开发商是最主要的参与者,开发是以经济增长为最主要导向,进而主导城市空间的改造、重构和生产过程^[10];还有研究将其界定为“增长机器模式”,强调政府与房地产企业形成“增长同盟”,成为城市空间重构的重要动力机制^[11]。此外,还存在“集权式治理模式”“国家中心治理模式”“自上而下治理模式”“政府行政导向型治理模式”等论述,均强调了政府极大影响城市空间形态变动,政府制度的变迁是塑造城市空间的根本力量^[12]。在实践策略方面,魏立华等发现,依托资本,政府通过城市规划制度、土地、产业、人口、住房政策、财政信贷及收入分配等手段,直接或间接塑造城市社会空间^[13];杨上广等指出,政府可以通过直接的发展战略规划和城市规划手段主导城市建设,也可以利用经济调控方式影响个人和企业的行为决策,进而对城市空间演变产生影响^[14]。李荷等研究认为,政府通过将自然生态系统与城市环境分离、改造自然来获取空间发展和激发城市活力,属于空间扩张叠加资源消耗的增量式治理^[15]。

进入21世纪,随着中国城市更新改革的深入,国家治理现代化方针要求空间治理的规范、共享与可持续,空间治理权适当下放地方政府,导致社区空间治理策略已很难用政府主导的“手术刀式”的大规模改造来形容,否则将无法解析空间治理的复杂性。近年来的大量研究表明,政府的社区空间治理策略正发生转型,包容

性治理越来越多地作为政府治理社区空间的手段,有研究将这种治理理解为“服务型社会治理”^[16]或“社会公平型治理”^[17],即政府的空间改造从大拆大建转向小规模渐进式更新,从政府主导转向多元参与,更多地运用文化、关系网络、社会参与、成果共享等柔性技术手段,注重空间改造的公平正义与社会融合^[18-19]。实践中,有研究指出,基层政府通过打造党建引领的治理体系、公共空间生活化及赋权居民认同感与公共精神等方式,营造社区空间^[20];还有研究指出,基层政府改善空间环境、增强空间公共性、促进居民自治与链接多方资源,营造社区空间^[21]。同时,基层政府塑造空间场景,激活居民参与意识,引导居民承担营造美好社会的责任,激发社区自组织服务本地居民,影响空间行动的样态,打造空间治理共同体^[22]。此外,空间地方化、空间转换、文化融合及增强空间参与性也普遍被视为是较为重要的空间改造策略^[23]。

对于国际化社区的空间营造,近年来基层政府的治理也大多呈现“包容性治理”的形态。有研究指出,国际化社区是中外文化融合的社会空间,是中国居民与外籍人士“共建共治”的社区治理试验田,政府协同非政府组织开展社会公共和公益事务,将移民文化融合在社区,提升社区凝聚力和认同感^[24-25];也有学者强调,基层政府建设“普惠型”和“共享型”的国际化社区,通过发挥资源优势、丰富制度设计和政策激励等策略,激发外籍人士的社会责任和社区参与,推动中国居民与外籍人士有机融入社区治理,并将建设红利辐射所有居民^[26-27];还有学者强调,国际化社区要秉持自治理念,改变对国际化社区治理的“特殊主义”认知,推动居民化治理,从治理理念和机制两方面推动外籍居民参与国际化社区治理,而社会文化空间治理驱动柔性治理、打造“多元自治模式”均是有效的治理路径^[28-30]。

因此,综合现有研究可见,尽管目前有关包容性空间的研究不断拓展,但多限于理论框架的阐述,对治理技术尚未系统提炼。而运用多元参与、协商互动、柔性策略或成果共享等技术手段营造社区空间的新治理样态渐趋成型,为分析国际化社区的治理机制提供新的解析视角。目前,亟须通过理论与实践相结合的研究,

厘清包容性治理技术的内在机理。

二、案例样态:国际化社区营造包容性空间的实践

本研究选取江苏省南京市Q社区为案例。Q社区成立于2014年,面积14.3万m²,下辖国际人才公寓、军队小区、安置房小区、高档商品房小区,是典型的混合型国际化社区。来自欧洲、美洲、非洲、亚洲等四大洲十多个国家和地区的150余名外籍人士,在Q社区生活居住。根据《南京市国际社区建设规划(2018—2025)》的要求,Q社区于2018年被列为南京市第一批试点建设的国际化社区。在国际化社区建设过程中,其营造多样化的中外融合空间,开展融合多主体间关系的服务,出台协商、沟通与赋权的制度,搭建了多元共治的治理平台。经过不断发展,Q社区营造包容性空间的体系化实践既为分析基层政府的包容性治理策略提供社区层面的研究样本,也使其成为通过空间营造开展包容性治理的国际化社区样板。为尽可能地获取翔实的资料,研究团队利用3年的时间,对街道、社区、本土居民、外籍人士、社会组织、城管及物业等多主体进行多轮次半结构式访谈,并通过对非参与观察资料和文献资料的整理分析,多维提取案例资料。

包容性空间是个复杂的概念集合体,兼具包容性和空间的双重属性。包容性具有物质与社会的双重内涵^[31],列斐伏尔三元空间辩证法中将空间分为表征空间、空间实践、空间表征的思想^{[32]266-269}和包容性空间必备的治理结构、治理程序及治理结果三大要素的论述^[33],这为理解包容性空间提供分析视角。区别于其他空间类型,包容性空间蕴含着兼容性、共享性与参与性等包容性理念^[34],是表征的包容性空间、包容性空间的实践与包容性空间的表征组成的集合体。包容性空间是空间集合体,有相对清晰的物理空间边界,既是承载社会关系文化的空间实践,又是多元制度构筑的空间表征。

1. 人与居住地、社会、自然相融合的表征的包容性空间

三元空间辩证法强调,空间实践的基础是物理空间,人们的社会行动归根结底须以物理空间为基本^{[32]319}。作为物理空间的构成部分,

人居环境是Q社区表征的包容性空间中重点营造的内容。包容性的社会属性在人居环境的突出体现是强调人是核心,要协调处理人与居住、社会、自然、支撑等系统的关系^[35]。Q社区基于不同层次人群的表征的包容性空间需求,建设人与居住地、社会、自然包容于一体的表征的包容性空间。

调查发现,Q社区居民主要由中外专家、企事业单位的中高层管理人员、高端商品房住宅住户、事业单位工作人员等构成,整体呈现经济收入高、自我意识强、精神追求高等特征,特别强调人居环境中包容、国际化、绿色环保等元素的嵌入。依据建设国际化社区的治理定位,基层政府采取规划现代国际化社区、国际空间置换传统空间、旧有空间更新的策略,营造以青奥村为核心,以街道社区中心为支撑,以青奥轴线和青奥文体公园为依托,与青年国际会议中心、大剧院、购物中心、儿童医院、国际公寓等相呼应的“点”“线”“面”相结合的现代国际化社区的核心区域^①,打造高端包容的生活居住联合体,以此来满足人口的包容性居住需求。在建设现代化建筑设施的基础上,基层政府结合国际化社区的特征与人口的空间需求,持续营造区域物理空间内人与社会的包容性,整合式推动象征“为人类未来而设计的社区”的青奥中心项目、标志着党政领导下中国发展道路正确性与世界文化和谐共生的万国旗阵项目、表征“服务型政府”现代化治理理念的World·融享空间项目、满足生活休闲功能的国际风情街项目的集聚,使表征的包容性空间的共参、共享与文化包容理念不断落地,创造了融享包容的社会联合体,不断满足人与社会相包容的需求。同时,基层政府提升区域物理空间中人与自然的包容性,建设生态公园、湿地保护区、江豚保护站、青年文化体育公园、健身绿道等项目,打造“人与自然和谐共生”的现代化、国际化与包容性的自然生活空间,以此满足人与自然相包容的需求。营造人与居住、社会、自然包容互嵌的表征的包容性空间,为包容性空间的实践与包容性空间的表征创设最基本的空间基础。

2. 温度、服务与文化协同构筑包容性空间的实践

如果仅停留在物质空间层面的改造,居民

将丧失可供其发声的平台和活力,产生心理藩篱,甚至导致社会区隔^[36]。包容性空间的实践是多元参与、开放创新、包容性互动的行动集合。在表征的包容性空间建设的基础上,Q社区重点协同多主体开展有温度、有服务、有文化的“三有”包容性空间实践,旨在营造满足人口多元需求的开放融合、共享共治的包容性空间,具有浓厚的服务型政府的包容性治理特征。

一是在有温度的空间实践方面,基层政府协同社会组织、辖区人口及辖区单位,以社会关系的营造为核心,打造具有包容性的国际化社区关系。一方面,专为外籍人士设置国际网格员、国际观察员岗位,搭建社区与外籍人士的沟通桥梁,带动外籍人士参与公益服务,形成参与、合作、共赢的新型政社关系。如,社区选聘马来西亚的Tina担任国际网格员,由其带动外籍人士参与停车难调解议事会,共同解决因车位空间引发的邻里矛盾问题。另一方面,专设“外籍人士服务中心”,邀请中外人士共担志愿者,协同开展公益服务,进而黏合中外邻里关系。王先生是通过服务黏合关系的典型,其提出:“服务中心是中外人士的第二个家,大家在服务中交朋友、聊文化、过中外节日,好像是国际大家庭,真正的外中一家亲。”(Wang,2023-11-15,志愿骨干)与此同时,通过公益服务培育Teem Green志愿服务联盟、外籍志愿服务队、“Space Room”、Map Club读书会等社区自组织,外籍人士在组织内强化群体关系,形成国际化社区独有的多元包容的社会关系。John对此深有感触:“参加志愿活动,学习中国文化,交很多朋友,让我更好融入这里的生活,中国太有魅力了!”(John,2023-05-02,Map Club会员)

二是在有服务的空间实践方面,提供“羽毛球国际友谊赛”“垃圾分类指导服务”“科普服务”“青少年及家庭服务”“爱心驿站”“中外文化交流服务”等服务内容,将社区公共空间建成生活、休闲、娱乐的包容性空间,形成包容性互动。实践过程中,Q社区的空间服务立足

^①J大道尽头,是长江与Q社区接壤的“点”,即“南京眼”,展现现代化、国际化;“线”指开阔的中轴道路——J大道,表征社区的包容性;大道旁的居民楼、CBD街区和城市广场沿J大道中轴排开,构成“面”。“对称”特征与当代新潮建筑的结合反映社区文化的多元性。

国际化社区的综合需求,遵循“立意新、易践行、主题突出、多点突破”的服务路径,吸引了150多名外籍人士参与中外融合活动,形成中外人士自由、兼容并蓄及创新突破的包容性互动。就如社区管理者所叙述:“外国人士跟我们还是不太一样,不是特别喜欢这种讲座听课的活动类型,不太喜欢被安排参加活动,不喜欢陌生人上门,更多的是喜欢参与互动类、科技类活动,还有户外活动。所以,国际化社区的服务,不太有界限,更自由一些,交流上更突破一些。空间服务的开展要兼容并蓄,创新突破。”(Dai,2023-04-21,社区管理者)

三是在有文化的空间实践方面,基层政府以建设现代化国际化社区为统领,秉承“文化是社区的灵魂,文化的孕育和传承存在于社区生活,社区是文化的土壤,社区的形成和发展端赖于文化的制约”的治理理念,坚持社区性、国际性、群众性、交流性、服务性的原则,依托青奥文化交流中心平台开展包括物态、制度、行为、心态等文化层面的多元特色服务,旨在提高文化生活品质。基层政府重点打造“传播青奥文化、创新社区文化、挖掘地域文化、融合中外文化、丰富社团文化”等五大板块服务。具体来说,多主体协同开展非遗体验、美食体验、中华国学、戏剧表演、书法篆刻体验、中秋端午传统节日体验等中国传统文化服务,以青奥文化、长江文化、秦淮文化、生态科技文化为核心的地方化特色文化服务,“英语角”“多民族节日庆祝”“中外邻里节”等外国文化服务,形成国际化社区文化的包容性创新。这种文化的包容性创新,突破文化边界,更强调多元文化的交流融合,可从中外文化服务中有所管窥。Q社区开展中外文语言学习活动,以书法、学习南京白话、金陵刻经等活动提升外籍人士对中国文化的了解,以书友会的形式阅读中外文学经典加强中外文化交流,进而推动文化融合创新。通过包容性空间的实践,拓展包容性空间的多元参与、共享共融与包容性文化创新的治理功能。

3. 开放、包容与共享筑牢包容性空间的表征底色

空间的表征是图像和符号呈现出来的直接的社会空间,也是被体验的社会空间^{[32]267}。包容性空间的表征是包容性制度呈现出来的社会

空间,也是居民参与体验包容性制度的空间,包容性制度建立在权力运作与多元分配机制的基础上,以包容性寻求社会公平正义^[37]。基层政府协同多主体建设包容性制度理念、包容性参与制度及包容性结果分配制度,塑造包容性空间的制度秩序。

基于社区居民由中外专家、公司白领、高端住宅业主、企事业及社会团体单位人员构成的事实,基层政府兼具管理者与服务者的双重角色,把服务居民、造福居民作为制度建设的出发点和落脚点。基层政府践行行政社互动、协同发展、自治民主化,促进法治、德治、自治有机融合的包容性制度设计理念,体现社区制度设计理念的开放性,契合包容性治理的开放共享的治理要求;基层政府协同本土居民、外籍人士、辖区共建单位及社区社会组织等多主体,围绕可参与的公共事务与公益事务,协商制定《社区居民公约》、创新性地设立外籍人士担任国际网格员与国际观察员的治理制度、形成“有事好商量”的协商议事平台制度、公益服务的采购规范、志愿服务社团的管理制度及公益事业规范等系列制度,为中外人员参与社区事务提供制度保障,拓展了包容性空间的制度秩序功能。同时,为保障公共利益的最大化,本着社区治理成果共享的原则,基层政府协同多主体共同解决辖区的停车无序、河道环境污染、沿街商铺非规范经营、社区治安混乱等公共性问题,并形成相应的问题处理机制与规范,为治理成果的居民共享提供制度保障,践行包容性治理对成果共享的要求。

三、基层政府营造包容性空间的包容策略

通过对Q社区包容性空间营造的分析发现,包容性治理实践中基层政府更多应用“包容策略”进行空间营造。在本案例中,这种“包容策略”主要体现在主体包容、制度包容、文化包容、结果包容4个方面。

1. 激发包容主体参与的主体包容策略:分型治理、内育外引

主体包容侧重包容性空间营造须打破传统社会中政府主导的国家中心治理模式,转向政府主导、社会组织支持及社会力量参与的多主

体协同共治的空间营造过程,是多元价值复合叠加的结果^[38]。

一方面,充分发挥社区党委在国际化社区空间营造中的核心作用,组织凝聚多主体参与空间营造,保障空间营造方向的本源力量。Q社区孕育了“1+5”的治理服务新模式,构筑了“三委一中心”的组织架构,形成党委统筹全局、居委会着眼自治、综治委牵头治理、事务服务中心专注服务的现代社区治理体制,坚持社区去行政化回归自治、网格去中心化回归服务的改革,带动多主体协同营造包容性空间。比如,Q社区依循发挥社区多元人群和特色社会组织的主体参与作用原则,打造“有事好商量”平台、网络协商平台、肖恩国际网格员工作室,将辖区本土居民与外籍人士代表、社会组织、共建单位吸纳到平台;由网格员、政法系统网格员、社区居民骨干、国际网格员、国际观察员、社会组织成员负责推动协商议事,解决国际化社区的停车秩序、安全巡逻、河道环境整治、沿街商铺非规范经营等公共性问题。这有利于及时将空间矛盾予以反馈或化解,用专业化服务消除社区居民与外籍人士的隔阂、融合其关系,激发双方参与治理的内生性,培育其社区共同体意识。

另一方面,在打造现代国际化社区的目标指引下,基层政府“内育外引”社区社会组织,协同活化社区资源,开展社区服务、处理社区事务及激发社区活性。一是在内育方面,基层政府培育了麦秋外籍人士服务中心、Teem Green志愿服务联盟、外籍志愿服务队、“Space Room”兴趣小组、江豚湾湾俱乐部、肖恩国际网格员工作室等不同类型的社区社会组织。二是在外引方面,依包容性空间营造的主线要求,基层政府以购买服务的方式引进南京麦秋传媒、327戏剧教育研究与发展中心、辣时花开生活社等专业社会组织,开展社区服务及空间运营工作。目前这些社会组织常年开展社区服务,已先后服务150余名外籍人士,孵化多家社区社会组织。依托社区社会组织的载体力量,将国际化社区人员的需求转化为服务,进而将其融纳为社区治理力量。主体包容策略挖掘国际化社区中“人”的资源,并通过多元主体包容性互动驱动“国际化社区中人”的治理,体现了多

主体分工协同形成包容性的社会福利供给与治理的人力资源格局。

2. 空间营造的技术包容策略:内外兼修、空间包容

技术包容的核心是通过开展空间治理促进传统社区与国际化社区的空间融合,以拓展国际化社区的包容性空间及其生产能力。Q社区由部队小区、高档商品房小区、国际人才公寓等构成,是中外人口共同生活的社区。基层政府秉承空间治理、技术包容的原则,以空间包容与文化嵌入为治理技术手段,着力打破传统社区与国际化社区的区隔,创设辖区人口均能平等、安全、便捷地享受社区服务的条件,将包容性治理有机融合到社区,促进国际化社区人口的日常生活融合。

其一,搭建包容性空间平台,开展空间包容性服务,促进人口融合。城市公共空间与公众需求两者是多维辩证关系,城市公共空间既满足公众的变化性需求,又被公众价值观与需求的交融赋予新的意义^[39]。Q社区秉持突破传统空间概念、空间视觉效果突出及空间具有实用性与国际范的营造原则,打造“新颖的”“没有条条框框的”“体现国际化社区精神”“本土居民与外籍人士自由进出”的包容性空间。包容性空间类似“居民客厅”,根据中外人口的年龄、生活习惯、兴趣、需求,基层政府协同多主体开展空间包容性服务。通过合理规划空间功能分区的方式,营造包容性空间的层次感,使其能够满足不同群体的需求;通过空间置换或活灵活用的方式,营造包容性空间的灵活性,满足不同时空、不同人群的空间使用需求;通过共同参与空间留痕、空间价值最大化的方式,营造包容性空间的归属感,促使居民群体高度认同空间存在的必要性,感受空间温度,提升对空间的认同感与归属感。

其二,积极开展社区文化建设,减少空间的文化隔离,促进中外文化的有机融合,带动包容性空间的友好。一方面,Q社区搭建文化平台,秉持“一件事情完成多个任务”的想法,统筹各条线、社会组织、本土居民、外籍人士及社会力量,协同参与文化平台建设;社区搭建“五洲共荣、四季共享”综合文化服务平台,围绕“青奥文化衍生的体育文化”“公益环保文化”“传统

文化”主题,融入妇联、关工委、民宗委、民政、科普等单位的工作,带动多主体协同开展文化服务,融合不同成员。另一方面,Q社区培育文化自组织、文化骨干精英,促使其自主开展文化活动,提升不同成员文化活动的自主权,增强包容性空间的软性吸引力。社区开展五大板块的文化服务,通过文化载体的交流,促使不同成员融入社区的包容性空间,并在不同成员融入空间的基础上,激发其志愿服务精神,孵化培育Map Club读书会、Team Green志愿服务联盟等文化自组织,号召自组织中的居民骨干通过以书会友形式加强中外文化交流、和谐邻里关系。通过文化公益服务活动,开展具备现代国际社区特色的文化交流,共同把社区打造成多元文化共存、交融、发展的精神家园。同时,社区在服务基础上挖掘典型骨干、网红文化项目,树立肖恩国际网格员工作室等具有国际化社区文化服务的品牌,通过品牌的示范引领作用提升国际化社区包容性空间的软实力。

3. 包容性空间秩序运转的制度包容策略:多元网格、协商自治

制度包容是优化包容性空间营造的制度,拓展社区空间治理的制度空间,为多主体参与、协商共治提供制度保障,确保包容性空间治理成果的共享和新治理格局的成形^[40]。包容性治理内含的共建共治共享理念,需要通过制度化的手段来实现。实践中,Q社区突破传统社区的阵地治理概念,挖掘协商制度空间的国际性,疏通不同成员参与社区的通道,筑牢治理基础。

第一,网格员、政法网格员、国际网格员协同治理,共同践行社区制度,保障包容性空间的运转秩序。在传统网格员管理制度基础上,社区协调法院、检察院、公安、政法委系统人员构筑政法网格员,协调辖区外籍人士骨干担任国际网格员,协同负责辖区内人口公共服务需求的满足,不仅解决了社区工作人员少导致的监管或服务不到位的问题,还营造了中国人服务外国人、外国人服务外国人、外国人也服务中国人的良性互动机制,构筑了多主体常态化参与空间治理的包容性制度。

第二,在包容性空间内设置居民参与社区的多元议事平台,拓展居民参与社区事务的范围和层次,畅通参与渠道。基层政府设置“有

事好商量”议事会、楼栋前台的“意见反馈”、以微信群为空间的“网络议事会”、居民微信群的意见接龙等多种渠道的智慧收集平台。在制度设计和服务机制上,带动本土居民与外籍人士协商治理,形成居民自发解决问题的机制。通过设立外籍网格员、外籍观察员、World融·享空间、贤士空间、创客空间、更新《社区居民公约》等多种形式,基层政府动员本土居民与外籍人士参与社区事务。通过系列制度设计,强化与居民联系,规范外籍人士在社区中生活与生产规则,增强其社区融合度,夯实治理基础。

第三,“六法”“四人”的工作方法,提升包容性制度落地效能的治理技术。为全面提升国际化社区的治理体系和治理能力现代化,社区坚持以群众为中心的制度建构理念,在治理实践中总结出“六法”“四人”的工作方法。所谓“六法”,即“尊重居民的活法,了解群众的想法,社区建设有章法,开展工作有方法,建议提出有说法,解决问题有办法”;所谓“四人”,即“服务的工作目标是建立一支高素质的社区党组织带头人,使社区居委会成为社区居民的代言人,使社区综治委成为社区居民的娘家人,使社区事务服务中心成为社区居民的办事人”。这些工作方法既有利于居民的良性自治,也是保障包容性空间运转的治理技术。

4. 包容性空间的结果包容策略:制度共融、成果共享

在包容性空间中,成员拥有平等的权利和地位分享利益成果,包括均等的参与分享的机会,还包括平等的分享结果,且要保护弱势群体的利益成果。结果包容既塑造表征的包容性空间、包容性空间实践,又影响两者的营造。

Q社区不断尝试创新包容性制度,试图将本土居民与外籍人士的日常生活规范纳入包容性制度,提高其参与分享机会。Q社区的包容性制度围绕居民的公共需求,搭建麦秋外籍人士服务中心等包容性平台,并将多主体纳入解决社区中外文化隔离、邻里关系疏远、小摊贩占道、河道污染等危害公共安全的问题,为居民提供平等参与的机会与共享公共问题治理成果的机会。同时,Q社区包容性制度落地时,将多元文化共存、交融与发展的理念灌注实践,力图听取各类人群的声音,注重各类人群的平等参与,

尤其是急需帮助的弱势人群的诉求。另外,基层政府注重不同成员意识的培育,将制度制定的依据、平台打造的理念传递给居民,孵化其诉求提出的方式、公共生活的规划创制能力及分享其在社区享有的权利,实现包容性空间的结果共享平等。

四、包容性空间的营造条件、治理效能与失灵风险

1. 包容性空间:作为善治制度框架下的基层治理新范式

政府将增强国家治理能力和创新治理体系作为国家治理的重要内容,蕴含“包容”“民主”“效能”等内涵的善治是推动治理实践创新的重要载体^[3]。在这种良性社会治理的体制推动下,基层政府采用刚性治理、柔性治理、运动式治理、常规治理、国家中心治理、市场中心治理、用户中心治理等多重叠加的治理范式,而“包容性空间”作为包容性治理、善治的治理载体,是国家现代化治理能力的重要组成部分之一,也表征着城市空间治理深化改革中社区治理的转型,能显著促进社区治理能力现代化的发展。

与政府主导的集权式治理方式不同,包容性空间作为基层治理的载体,强调城市居民共享住房、基础设施和基本服务,让所有人最大程度地对公共服务拥有可接近性和均等化,提升居民的生活品质,是包容性城市建设的根基^[41]。作为基层社会空间治理转型的治理范式,包容性空间核心包括3层内涵:第一,包容性空间是在包容性治理理论与包容性发展基础上融合而成,以公平、共享、参与为主要理念;第二,包容性空间不仅是具象的物理空间,还包括空间实践与制度设置,是复杂的空间复合体;第三,包容性空间是多主体合力治理,治理过程民主充分,治理成果平等共享的概念谱系,通过倾听利益诉求、体现价值偏好与赋予表达机会等手段提升社区治理活力。因此,在善治治理情境下,从居民需求出发,多主体参与、过程协作、成果共享等包容性手段,将成为基层政府通过营造空间解决问题的方式。

相对于政府主导的集权式治理,包容性空间是以多元参与、过程协作与成果共享为基础

的治理载体。包容性空间是当下政府促进空间融合的有效方式,本质上是包容、协作与共享的交融,是善治制度的行动实践。一方面,包容性空间的治理主体以政府、个体与社会等多元主体参与为主,倡导多主体间的良性互动;另一方面,包容性空间的实践坚持以人为本的原则,以人民为中心,强调治理过程的互动协商合作,追求社会公平与平等,提供广泛且多元普遍的空间服务。与此同时,包容性空间内居民平等享有分配资源的权利,治理成果共享,推动居民自治,“包容、协作与共享”的治理方式是包容性空间治理的本质体现。

2. 治理效能:优化国际化社区包容性治理能力的关键要件

在推动现代国际化社区的建设中,营造“包容性空间”的实践作为一种创新的政府治理方式,起到关键作用,并有效提升了基层政府的现代化治理能力。

一是通过“社会关系”“社会服务”“文化”“非正式制度”等手段,强化空间治理能力。作为社区事务管理主体的基层干部,能够完成治理任务是其基层治理能力现代化的关键所在^[42],而营造“包容性空间”表征的包容性治理的新范式,则为处理国际化社区复杂治理任务提供可能,尤其是在建立新邻里关系、中外文化融合与共享共治等任务上效果明显。基层干部可通过营造“包容性空间”避免空间矛盾与纠纷恶化,从而在包容性空间中达到共融,提升基层空间矛盾与纠纷的解决能力与空间功能转换的建设能力。本案例营造的“包容性空间”即如此,面对本土居民与外籍人士关系区隔引发的治理难题,基层干部通过关系营造、文化纽带及制度建设等方式分阶段解决问题。

二是以“平等、参与、共享”为理念,提升居民的参与、融合及成果共享能力。基层社会的治理目标是打造基层治理共同体,解决基层社会问题和矛盾纠纷,实现基层共建共治共享^[43]。而包容性空间表征的包容性治理奉行“平等、参与、共享”的实践理念,充分尊重国际化社区里本土居民与外籍人士的平等参与权利与治理成果共享权利,力求通过非正式制度、文化、社会关系等手段满足国际化社区成员的多元需求,共享国际化社区的治理成果,这推动了

本土居民与外籍人口的参与积极性、利益表达能力与政社关系改善的作用。在 Q 社区的公共空间营造实践中,面对中国居民与外籍人士对文化、服务及社会关系的不同需求,社区以人性化、多元化、国际化的方式进行回应,体现出基层政府在国际化社区空间治理中的人性化与包容性。

三是通过多元、包容、共享的方式,再造国际化社区的秩序生产能力。包容性空间作为包容性治理的重要组成部分,是新阶段善治治理体制下的策略实践,完善了善治治理框架,国际化社区中的正式规则与非正式规范共同在空间治理中发挥效能。于实践而言,现行的包容性空间的治理策略优化了国际化社区的秩序生产能力,保障了国际化社区的稳定与可持续发展。Q 社区包容性空间所发挥的作用,即证实了包容性空间实践在国际化社区秩序生产能力上的内在优势。

3. 包容性空间营造的失灵风险

(1) 包容性空间多主体协同的失灵风险

基层政府在包容性空间营造中处于主导地位,但面对新型国际化社区建设的要求与外籍人士的特殊性,仍存在着治理角色困惑、治理权力部分缺失及治理服务断档等参与障碍。Q 社区居民,特别是外籍人士高度依赖物业服务,基层政府如何将居民从对物业服务的依赖转向黏合社区服务且如何引导社区服务持续黏合居民,这对社区治理提出了挑战。同时,外籍人士所需的签证、居留证、就业许可证等服务均由公安部门办理,导致部分服务只能间接通过公安平台为外籍人士服务,造成部分服务的间接性或断档,不利于外籍人士与社区形成服务黏性。包容性空间营造的范围广泛、内容繁多,但基层政府并不具备对所有事务的管理协调权力,存在着行政执法权的困境,限制了基层政府主导作用的发挥。除基层政府外的其他主体,在社区参与维度也存在各种问题,如本土居民与外籍人士整体包容性理念不足,积极主动参与社区治理的数量与质量均需提升;尽管社区提供包容性空间,但工作和生活的“私人化”潮流,导致部分社区成员参与社区公共事务的意识不强,所能发挥的效能受限;社会组织在营造包容性空间的过程中,也暴露出社会组织之间的恶

性竞争,社会组织服务疲软、能动性弱、灵活性差、活动质量参差不齐及能力差等诸多问题,大大影响政社合作信心与服务效果;辖区内企事业单位的规模相对较小且更侧重参与文化交流服务,对包容性空间建设、空间矛盾调解、空间制度完善等参与不足,影响包容性空间的深度与广度;辖区内高等教育资源相对不足,智库参与缺失,致使国际化社区包容性空间营造容易陷入技术困境与可持续发展的治理焦虑。上述风险,均会威胁包容性空间的建设与成果共享。

(2) 包容性空间实践中关系与文化的失灵风险

包容性空间实践中潜藏政社关系不对等、外籍人士过分抱团导致本土居民与外籍人士关系隔离等风险。尽管基层政府营造了包容性空间,但受限本土居民与外籍人士的能力,部分活动中仍存在强政府主导—弱居民自治的问题,致使政社关系的对等性较弱。包容性空间为本土居民与外籍人士良好互动创造条件,但也存在外籍人士内部抱团互动,直接或间接造成与本地居民的关系隔离。国际化社区是新型的社区模式,如何打造国际化社区的文化内涵,并保障其延续发展,对社区造成了挑战。如, Q 社区的文化内涵特别侧重青奥文化与国际化的传承,但青奥文化的内核、操作化与生活化还需厘清,这远超基层政府能力范围,需多主体的参与建设。与此同时,国际化的传承是国际化社区的内核,需要国际之间的持续不断的友好交流,但基层政府层面显然欠缺主导提炼国际化内涵、持续的国际交流的能力,致使国际化社区建设文化内核的打造和传承存在困境。包容性空间的实践更多基于社区现有资源、特色与治理体系,但并不意味着其所开展的服务能够满足国际化社区建设的需求,还存在着服务体系需拓展的问题。

(3) 包容性空间制度的失灵风险

包容性制度中潜藏着制度与现实存有偏差的风险,主要表现在 3 方面:其一,制度执行过硬与社区成员柔性需求的偏差。尽管包容性制度侧重民主、公平及合理的民主管理要求,但在执行过程中仍然存在部分过于刚性的特征,这与本土居民和外籍人士的柔性管理产生偏差,导致部分追求自由、对地方政府有偏见的外籍

人士或本地居民脱离包容性空间,减弱空间治理效能。其二,制度过于宏观框架化与社区治理繁复精细化的偏差。在营造包容性空间过程中,从居民自治、多元参与及成果共享等视角,建立诸多具有协商、参与、共享特征的包容性制度,但国际化社区治理过程中仍会存在制度体系化、完备性及可操作性方面的缺陷,导致回应复杂化问题与精细化需求上存在弊端,进而影响包容性制度的效能。其三,制度更新速度慢与社区发展过快的偏差。包容性制度的制定需要复杂的过程,而且后续的制度更新比较慢,这远不能满足日新月异的国际化社区治理实际的需要,导致部分包容性制度形同虚设或者制度被架空,影响包容性空间的制度秩序。除上述偏差外,还存在制度打架、制度简化等诸多问题,均对包容性空间秩序的运转产生消极影响。

五、结论与讨论

本研究运用拓展个案分析法,从基层政府空间营造策略的视角出发,重点分析包容性空间的结构、包容策略、发生逻辑与影响效应。通过对江苏省南京市 Q 社区包容性空间营造案例的分析发现,在现代化与国际化交织背景下,国际化社区的建设过程中基层政府主要利用“包容策略”营造包容性空间,这种包容策略具体包括了主体包容、制度包容、技术包容与结果包容。作为善治与包容性治理的重要发展指向与实践载体,“包容性空间”可理解作为一种更加人性化、包容性、柔性的回应策略。“包容性空间”的实践对活化空间、回应空间矛盾、塑造空间样态、优化空间治理效能均有重要的价值,是实现基层空间治理能力现代化的重要手段。

“包容性空间”的营造手段主要体现为集现代、人文、自然、服务、文化、温度、开放、包容、共享等技术与理念于一体的技术策略集成式组合,而非是强权、压制与狭隘的粗放式的治理策略。“包容性空间”的营造目标是在扎实满足社区成员多元需求的基础上,创造多元参与、协商民主与治理成果共享的包容性空间,从而融合社区居民与外籍人士,维持国际化社区治理秩序的稳定。“包容性空间”的营造本质是营造社会互动、社会团结与社会整合,是一种柔性的治理行动规范,是一种对集权式治理模式的

策略调适和方向转型。这一新型治理范式特别适用于国际化社区治理经验相对不足的发展阶段,通过党领导下以居民为主体的包容性治理机制,调适国际化社区复杂的空间问题,进而产生融合不同族群居民、提升基层政府空间治理能力及国际化社区秩序再造能力的多元效能,是基层政府国际化社区空间治理领域包容性治理范式的积极探索。

但应关注的是,作为特定时期国际化社区的空间包容性治理方案,多主体空间营造实践的过程中可能衍生多元参与异化、空间营造过程减效与制度偏差等问题,因此,有必要采取针对性的包容策略提升包容性空间的治理效能:一方面,在基层政府由总体性控制向技术治理发展转型的过渡阶段,应践行以人民为中心的理念,实现城市与区域空间的功能定位由经营性“增长机器”向服务导向的治理载体的转变,逐渐实现从发展型政府向服务型政府的转型^[44]。在转向过程中,基层政府应明晰治理角色、协调多种资源不断赋能升级,综合提升治理的统筹角色。基层政府应牵头总领社会组织,通过市场化的服务运行模式,多维注入公益服务购买资金,筛选、协调与引领社会组织共同参与包容性空间的营造服务。如,针对辖区内智库不足和企事业单位属性受限的问题,基层政府可通过跨区合作、多栖合作与灵活合作等方式,链接多元治理资源,摆脱包容性治理困境。另一方面,对于多元参与关系秩序混乱、文化传承与延续难、包容制度偏差等问题,基层政府要经营包容性空间治理的“适度性”,通过打造多元主体参与关系的适度、文化传承的适度、制度的适度来解决上述问题。多元主体参与关系的适度性方面,可建立完善的多元参与合作机制,明确合作框架、操作规范及风险方案,规避上述风险;文化传承的适度性方面,可通过参访交流、智库介入、政策咨询及多主体参与自治等方式,凝练包容性空间的文化内涵、操作路径及品牌发展,打造适度的文化传承体系;制度适度性方面,可在善治、包容性治理等理念引导下,立足国际化社区的实际与特点,协同实现制度的刚性与柔性适度,制度的内容与实际需求适度,制度的更新与现实发展适度,营造包容性空间的良性制度支撑。特别需注意,营造“包容性

空间”应有机融合到包容性社区的建设过程,形成空间与社会的有机联动,以此推动包容性社会的良性发展。

参考文献:

- [1] 杨共乐. 中华文明及其对人类的重大贡献——中西文明比较的视角[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2022(2): 59-64.
- [2] 刘述良. “包容性社会”建设顶层制度分析: IAF模型的构建与运用[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2012, 12(4): 17-26.
- [3] 徐倩. 包容性治理: 社会治理的新思路[J]. 江苏社会科学, 2015(4): 17-25.
- [4] 吕红艳, 郭定平. 中国外来移民小社会治理研究——基于上海、义乌和广州的实证分析[J]. 湖北社会科学, 2019(9): 38-50.
- [5] 戴春. 社会融入: 上海国际化社区建构[M]. 北京: 中国电力出版社, 2007: 5.
- [6] 樊鹏. 国际化社区治理: 专业化社会治理创新的中国方案[J]. 新视野, 2018(2): 57-63.
- [7] HE S J. New-build gentrification in central Shanghai: demographic changes and socioeconomic implications[J]. Population, Space and Place, 2010, 16(5): 345-361.
- [8] 孙小逸, 黄荣贵. 再造可治理的邻里空间——基于空间生产视角的分析[J]. 公共管理学报, 2014, 11(3): 118-124.
- [9] 黄晓君, 李诚固, 黄馨. 转型期我国大城市社会空间治理[J]. 世界地理研究, 2009, 18(1): 67-73.
- [10] 陈映芳. 都市大开发: 空间生产的政治社会学[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2009: 4-5.
- [11] 张京祥, 吴缚龙, 马润潮. 体制转型与中国城市空间重构: 建立一种空间演化的制度分析框架[J]. 城市规划, 2008(6): 55-60.
- [12] 王海稳, 郭胜甫. 论我国城市公共空间治理的经验借鉴与路径选择[J]. 云南行政学院学报, 2022, 24(1): 37-45.
- [13] 魏立华, 闫小培. 转型期中国城市社会空间演进动力及其模式研究——以广州市为例[J]. 地理与地理信息科学, 2006(1): 67-72.
- [14] 杨上广, 王春兰. 国外城市社会空间演变的动力机制研究综述及政策启示[J]. 国际城市规划, 2007(2): 42-50.
- [15] 李荷, 杨培峰. 自然生态空间“人本化”营建: 新时代背景下城市更新的规划理念及路径[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 90-96.
- [16] 祖国华, 祖语. 新时代建构服务型社会治理模式之伦理意涵及当代价值[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(4): 100-105.
- [17] 葛天任, 李强. 从“增长联盟”到“公平治理”——城市空间治理转型的国家视角[J]. 城市规划学刊, 2022(1): 81-88.
- [18] GUY S, HENNBERRY J, ROWLY S. Development cultures and urban regeneration [J]. Urban Studies, 2002, 39(7): 1181-1196.
- [19] CAMERON S. Gentrification, housing redifferentiation and urban regeneration: ‘Going for growth’ in Newcastle upon tyne [J]. Urban Studies, 2003, 40(12): 2367-2382.
- [20] 孙九霞. 旅游社区的社会空间再生产[M]. 广州: 中山大学出版社, 2020: 254.
- [21] 蒋艳, 郭强. 社区治理的公共空间维度——以上海市Y社区“首位公共空间”治理为例[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2022, 33(5): 54-62.
- [22] 颜昌武, 刘锦. 国家治理的空间向度及其意蕴[J]. 学海, 2023(6): 117-125.
- [23] 罗奇, 邬书海. “居游共融”视角下旅游服务型乡镇农贸市场营造策略探究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 15-19.
- [24] 华峰. 国际化社区的出现与应对[J]. 学海, 2013(1): 40-45.
- [25] 林丹. 国际社区建设与移民治理研究[J]. 社会建设, 2021, 8(6): 85-95.
- [26] 王名, 杨丽. 国际化社区治理研究——以北京市朝阳区为例[J]. 北京社会科学, 2011(4): 63-69.
- [27] 武艳华, 张志华, 房子琪. 政社互动下国际化社区协商治理的类型化研究——基于南京市四个案例的比较分析[J]. 城市问题, 2022(1): 95-103.
- [28] 赵聚军, 齐媛. 我国国际化社区治理中的外籍居民参与[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2020(3): 27-36.
- [29] 武艳华, 张志华. 社会文化空间治理驱动的国际社区柔性治理——基于南京市Q社区的案例研究[J]. 社会工作与管理, 2024, 24(1): 79-89.
- [30] 林移刚, 谭霞. 社会工作介入国际社区治理的模式与路径研究——以重庆市红岩村社区为例[J]. 社会工作与管理, 2016, 16(6): 49-56.
- [31] 罗燕, 黄建云, 肖洪未. “包容性”内涵及其对我国城市规划工作的启示[J]. 城市发展研究, 2018, 25(8): 1-6.
- [32] 刘少杰, 程士强. 西方空间社会学理论评析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [33] 白维军, 王邹恒瑞. 寻求社区治理的包容性空间[J]. 中国高校社会科学, 2021(4): 73-80.

[34] 张清,武艳. 包容性法治框架下的社会组织治理[J]. 中国社会科学,2018(6):91-109.

[35] 吴良镛. 人居环境科学导论[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2001.

[36] 叶怡君,张一兵. 城市中心区毗邻隔离住区整合与更新研究:基于有机更新理论[J]. 城市规划,2019,43(10):80-85.

[37] 常修泽. 包容性体制创新论:关于中国改革、两岸整合和新普世文明的理论探讨[J]. 上海大学学报(社会科学版),2012,29(5):1-15.

[38] 向玉琼,蒋亚琴. 从技术变革到价值共创:智慧社区的发展与演进逻辑——基于南京市栖霞区“掌上云社区”的历时性考察[J]. 行政论坛,2023,30(6):142-149.

[39] ZUKIN S. The culture of cities[M]. Cambridge MA: Blackwell,1996:59.

[40] 吴宗友,丁京. 过渡型社区的空间“聚-离”与包容性治理[J]. 中州学刊,2022(6):62-70.

[41] 陶希东. 建设包容性城市的路径与策略研究[J]. 城市问题,2021(3):99-106.

[42] 韩鹏云. 乡村治理现代化的实践检视与理论反思[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2020,20(1):102-110.

[43] 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.

[44] 李云新,文娇慧,贾东霖. 尺度重构视角下地方政府空间治理策略研究——基于鄂州市功能新区建设的考察[J]. 北京行政学院学报,2019(2):18-26.

(编辑:高虹)

Creating An Inclusive Space: Research on Governance Strategies for International Communities/
WU Yanhua, ZHANG Zhihua (School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: Creating inclusive spaces, building inclusive societies, and accelerating the modernization process of spatial governance are important goals of modern governance. Based on the spatial creation case of Community Q in Nanjing, Jiangsu Province, this paper investigates how to create inclusive spaces in internationalized communities from the analytical perspective of community spatial creation strategies. It is found that, according to spatial needs of both Chinese residents and foreigners, grass-roots governments apply soft means such as diverse participation, interactive consultation, and cultural governance through building inclusive spaces characterized by integrating people with their residence, society and nature, organizing friendly, service-oriented and cultural inclusive space activities and constructing open, inclusive and shared spaces. To achieve the fundamental goal of building internationalized communities of governance, the key strategies for grass-roots governments are to adopt the subject inclusiveness strategy of “differentiated management, internal cultivation and external attraction”, the technical inclusiveness strategy of “internal and external cultivation and spatial inclusiveness”, the institutional inclusiveness strategy of “diverse grid, negotiation and autonomy”, and the consequence inclusiveness strategy of “institutional integration and achievement sharing” in the process of creating inclusive spaces. The governance technology of inclusive space has positive effects on optimizing the spatial governance ability of grass-roots governments, enhancing the residents’ participation level and rebuilding the order of internationalized communities. However, certain failure risks, such as collaborative disorder of multi-agents, constrains on political and social relations, ethnic segregation, cultural instability and institutional deviation of inclusiveness are also hidden in the governance processes. Consequently, the grass-roots governments should establish a governance mechanism of multi-agent collaboration and create moderate inclusive spaces in order to achieve the goal of effective governance.

Key words: internationalized community; inclusive space; inclusive strategy; governance efficiency; failure risk