

中国城市社区治理现代化进程的 结构性张力与适应性创新

向 昉

摘 要 中国城市社区治理现代化是制度、资源与技术三要素动态互构的复杂进程，其演进始终伴随结构性张力与适应性创新的双重逻辑。制度要素通过权威规则与科层逻辑框定治理边界，资源依赖财政分配与社会资本支撑治理能力，技术以效率驱动重塑治理流程。自 1991 年治理重心从单一服务逐渐转向综合性治理空间重构以来，社区治理现代化历经了试验探索期、全面深化期与转型赋能期三阶段演进。然而，社区治理在取得阶段性成效的同时，也面临制度刚性约束与流动社会需求的适配落差、资源输入密集化与自治能力消解的悖反、技术效率崇拜与治理价值脱嵌的冲突。对此，未来社区治理现代化需以弹性治理重构制度韧性，通过权责再平衡与动态调适机制突破行政主导逻辑；以痛点驱动激活社会资本，构建“主辅协同”的内生参与网络；以人本导向纠偏技术工具，推动算法规则与地方性知识的双向调适，从而在制度韧性、资源适配与技术包容的协同共振中实现适应性创新。

关键词 社区治理 现代化进程 结构性张力 适应性创新

作者向昉，中国社会科学院中国社会科学评价研究院助理研究员（北京 100732）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)11-0083-14

一、问题的提出

中国城市社区作为国家治理体系的微观场域和基础性单元，是政策落地和服务群众的“最后一公里”，其治理现代化的实现过程是夯实国家治理现代化进程的基石。城市化进程中的社区生成与转型机制始终是学界与政策界共同关注的焦点议题，芝加哥学派早期研究揭示了两条理论路径：滕尼斯式的线性发展模型认为工业化与城市化解构了传统地缘纽带，将社会关系重构为契约性联结^①，而系统模型则揭示出国家主导的结构化互动对社区形塑的决定性影响。^② 这种理论分野映射到实践层面，形成了两种迥异的社区建设路径，即美国“社群网络”运动倡导基层自组织对抗国家过度干预，英国“第三条道路”则构建起政府引导的伙伴治理模式。然而，中国城市社区的形成轨迹显然超越了这种非此即彼的二元框架：它既非工业化自然衍生的产物，也非单纯的国家意志投射，而是在政策干预与既存社会结构共同作用下，通过不断试验与迭代生成的兼具二者特征的“建制性社区”——以价值主张和基础设施建设的形式提供了特定的国家参与模型，以动员和维持居民的参与^③，从而在复杂互构中生成独特的治理单元。

① Wirth L., "Urbanism As A Way Of Life," *American Journal Of Sociology*, 44(1), 1938, pp. 1-24.

② Thomas W. I., *On Social Organization and Social Personality*, Chicago: University of Chicago Press, 1966.

③ Cheng, X., Zhong, W., Li, D., "Urban Neighborhood Self-Governance and Community Attachment: Evidence from Southwest China," *Cities*, Vol. 112, 2021, 103128.

这种独特性在单位—街居制时期已初见端倪。1954 年出台的《城市街道办事处组织条例》《城市居民委员会组织条例》第一次用法律的形式确定了街道办事处和居民委员会的性质、地位和作用，自此中国城市治理逐步形成了“单位—街居制”。此时单位几乎涵盖了全市所有从业人员，街道办事处和居民委员会则整合了少量单位体制外人员，并逐渐被纳入行政命令体系，成为政府事实上的管理体制。^① 单位在实体围墙内为其成员提供的不仅是工作的经济报酬，还有完善的社会保障和福利服务，包括住房、免费医疗、幼儿园、食堂、澡堂、物业服务、雇用员工子女等，是城市居民身份、面子和归属感的主要来源。^② 类似苏联式“微型区域模式”（mikro-rayon model），单位以政治国家对社会资源的全面垄断为基础，通过空间规划与制度嵌套实现社会整合^③，甚至在单位制解体后仍持续形塑城市景观——封闭式社区的蔓延即是单位空间逻辑的当代延续。^④

1985 年启动的城市经济体制改革改变了国家与社会之间的权力分配、社会的组织原则以及政社互动的形式^⑤，物理空间上职业组织与生活空间一体化的传统单位解体了^⑥，单位—街居制逐渐转变为社区制。“单位”住区随住房商品化发展和单位福利分房体系瓦解日渐式微，终身制就业改革和劳动力市场化催生了“下岗工人”与农民工两大新群体，在此基础上商品房业主与租赁人口混居于社区，使社区异质性空前加剧。当以单位为基础的利益分配模式和熟人社会结构瓦解后，国家亟需填补原子化个体与流动性社会带来的治理真空：集体主义意识形态遭遇市场经济个体理性的冲击，传统道德共识面临利益分化的解构，物理空间的陌生人化更使社会支持网络趋于脆弱。^⑦ 这种结构性断裂不仅考验着政府对社会资源的吸纳能力和对社会矛盾的化解能力，更暴露出单位制遗产与现代治理需求间的深刻张力——被围墙区隔的物理单元仍在，但其承载的社会整合功能已难以为继。

为接单位管理社会的职责，自 1989 年《社区建设法》颁布和 20 世纪 90 年代中央政府在全国范围内大力推进“社区建设”以加强基础设施建设的运动以来，城市社区已成为中国政策干预的突出领域。^⑧ 由于社区层面难以成立行业性功能组织，国家转而依托地域性替代组织进行治理，即城市社区居民委员会。^⑨ 1989 年《城市居民委员会组织法》的修订使得居委会工作有了很大发展，包括实行居委会直接选举，动员辖区居民和单位开展便民惠民服务活动，以及扩大职能面向社区各方面。1998 年民政部成立“基层政权与社会建设司”，政府建立和推广社区行政管理体制并提供社区公共服务，通过标准化建设运动将社区重构为三重功能叠加的治理容器——政府规划单元、社会整合单元与居民自治单元。这种建制性社区通过制度赋权与资源下沉构建起国家治理的“最后一公里”抓手，但在提高服务广度和效率的同时，大量行政任务的层层下派也使社区多项治理工作异化为绩效指标竞赛。

2013 年党的十八届三中全会将社区治理正式纳入国家治理现代化议程，标志着治理逻辑的深层转型。^⑩ 《城乡社区服务体系规划 2016—2020》等一系列文件的出台，进一步促进社区治理通过考核机制倒逼服务效能提升，党建嵌入与“三社联动”机制试图重构国家—社会互动界面。然而，为确保城市空间的可治理性，社区治理中行政主导的路径依赖仍未根本改变。^⑪ 作为行政发包制的末梢，社区承担着空间辖域内行政任

① 孙涛、董永凯：《利益关系网络变迁与社区治理多元模式的形成》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2019 年第 5 期。

② Bray, D., *Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform*, Stanford: Stanford University Press, 2005, pp. 2–4.

③ Wissink B., “Enclave Urbanism in China: A Relational Comparative View,” in *Handbook on Urban Development in China*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 171–186.

④ Tomba L., *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*, Ithaca: Cornell University Press, 2014, p. 9.

⑤ Saich, T., *Governance and Politics of China*, London: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 198.

⑥ 容志：《推动城市治理重心下移：历史逻辑、辩证关系与实施路径》，《上海行政学院学报》2018 年第 4 期。

⑦ Lin S., Wu F., Li Z., “Social Integration of Migrants Across Chinese Neighbourhoods,” *Geoforum*, 112, 2020, pp. 118–128.

⑧ Wan, X., “Governmentalities in Everyday Practices: The Dynamic of Urban Neighbourhood Governance in China,” *Urban Studies*, Vol. 53, No. 11, 2016, pp. 2330–2346.

⑨ 康晓光、韩恒：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》2005 年第 6 期。

⑩ 夏建中：《从社区服务到社区建设、再到社区治理——我国社区发展的三个阶段》，《甘肃社会科学》2019 年第 6 期。

⑪ Xu J., He S., “Can Grid Governance Fix The Party-State’S Broken Windows? A Study Of Stability Maintenance In Grassroots China,” *The China Quarterly*, 251, 2022, pp. 843–865.

务和公共服务的兜底责任，并通过党组织发挥联动、整合和吸纳的作用。哪怕是多元主体协商格局也在很大程度上建立在社区依托党建联席会议、“在职党员双报到”等制度整合辖区资源的基础之上。^①这一时期伴随着智能化时代的到来，带来了扁平沟通的互动理念、政务数据的协同共享、精准服务的优化供给以及科学决策的有效输出，构建了打通政民信息传递和政府内部上下级信息流动的数字治理体系。^②党的二十大明确要求完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。城市社区治理被纳入智慧城市建设，通过搭建大数据与联动指挥平台，打破部门数据壁垒，构建市—区—街道—社区四级指挥体系，实现基层问题的实时响应与处置，提升了治理效能。^③

回溯中国城市基层治理历程，从单位制的解体到社区制的渐进确立，从单向度的行政管控到多元主体的协同共治，这一过程中国家权力始终通过制度建构实现权威渗透，并伴随着社会资源利益调整重构分配逻辑，以及技术工具迭代创新重塑治理范式。虽然在此过程中纵向权力“一竿子插到底”的基层政权和治理体系的建构取得了系统性改革成效，然而也出现了基层治理自主权收缩而治理任务膨胀的不对称难题^④，属地管理制度的扩张异化导致信息封闭迟滞危机应对的反应速度、权责失衡带来的基层负担过载问题^⑤，纵向考核日益强化带来事务过密、规则过密、督查考核过密和责任过密等过密化治理困境。^⑥以上问题的本质源于随着当下社会人、物、信息的加速流动，这种传统固化的、应对“块状”社会的管理方式已难以应对“流状”社会的发展现实。因此要发现问题和解决问题，既需在历史纵深中解构制度变迁的累积效应，亦需在结构维度上剖析资源流动的隐性约束，同时需要审视当下社会流动的根源之一——技术嵌入带来的治理效能增益与异化风险。

既有研究多从单一维度解构上述困境，如社区治理结构中存在“资源分配内部化”内部矛盾^⑦、技术赋能的效率悖论^⑧，但实际在城市社区治理现代化的过程中，脱离制度约束的技术应用易陷入工具空转^⑨，缺乏合理制度设计的资源支撑易导向治理悬浮^⑩，忽视技术赋能的资源配置则难以突破低效均衡。^⑪单位制遗产塑造的行政主导逻辑、市场化转型催生的资源错配、技术赋能却也产生“负能”的悖论性结果^⑫，实为社区治理现代化难题的不同面向。为此，本文提出“结构性张力”概念，揭示制度、资源与技术三要素在动态演进中无法形成适配性共振时，产生的非对称冲突导致治理现代化的效能困境。

与此同时，王绍光等学者认为中国政治体制的适应性强大之处在于其“学习型”特征，通过不断的制度化改革增强了系统的稳定性和弹性。^⑬对应地，“适应性创新”成为解决这些张力的关键路径。它强调在保持制度框架的前提下，通过制度重构、资源协同和技术迭代等手段优化治理能力，实现渐进性变革。例如田先红将乡镇层面的适应性治理定义为不改变体制本身的前提下，通过机制创新重新调配人财物等资源，从而激活体制以适应新的治理需求。^⑭ Lu 等学者在对中国城市社区的研究中，提出了“结构—制度—功能适应性”的框架，强调治理结构和制度的适应性是实现社区功能适应性的基础。^⑮ 经合组织研究也指出，适应性创新强

① 李威利：《新单位制：当代中国基层治理结构中的节点政治》，《学术月刊》2019年第8期。

② 沈费伟、诸靖文：《数据赋能：数字政府治理的运作机理与创新路径》，《政治学研究》2021年第1期。

③ 吴晓林：《城市基层治理的历史传统与现代化进程》，《学术月刊》2023年第9期。

④ 仇叶：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》2021年第1期。

⑤ 高飞：《流动的社会与固化的管理：属地管理限度及其呈现》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2020年第5期。

⑥ 张新文、杜永康：《过密治理与去过密化：基层治理减负的一个解释框架》，《求实》2022年第6期。

⑦ 赵时雨：《社区韧性：社区风险治理中的结构张力及因应调适》，《吉首大学学报（社会科学版）》2023年第4期。

⑧ 安永军：《应用强度：技术治理效率悖论的一种新解释——基于B市“12345”热线的实践分析》，《探索》2022年第1期。

⑨ Zuboff, S., *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York: Public Affairs, 2019.

⑩ 贺雪峰：《资源下乡与基层治理悬浮》，《中南民族大学学报（人文社会科学版）》2022年第7期。

⑪ 张毅、贺欣萌：《数字赋能可以纾解公共服务均等化差距吗？——资源视角的社区公共服务价值共创案例》，《中国行政管理》2021年第11期。

⑫ 张森、邱乾：《数字治理何以滑向“数字负能”——基于技术、制度与文化的三重分析》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2025年第2期。

⑬ 王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008年第6期。

⑭ 田先红：《适应性治理：乡镇治理中的体制弹性与机制创新》，《思想战线》2021年第4期。

⑮ Lu W., Qiu B., Wu Y., “Exploration of Urban Community Renewal Governance for Adaptive Improvement,” *Habitat International*, 144, 2024, 102999.

调在变化的环境中不断测试和尝试新方法，需要涵盖外部需求、组织资源投入、领导支持及容错实验空间等多重驱动因素，从而提升应对能力。^① 现有文献通过聚焦制度变迁的路径依赖^②，剖析资源稀缺下的行动策略^③等，提供了社区治理适应性创新的有益启示，却较少将制度、资源和技术三要素置于同一分析框架，解释其协同效应与张力生成的内在机理。本文旨在探究城市社区治理现代化进程是如何演进的？影响其治理效能的结构性张力如何形成？如何进一步实现其适应性创新？

二、“制度—资源—技术”：社区治理现代化三要素

城市社区治理现代化本质上是治理系统从传统科层逻辑向多元协同逻辑转型的过程。这一过程既需突破单一要素的线性作用，更需关注制度、资源与技术三者间的结构性互构关系。制度提供治理系统的合法性框架与规则秩序，资源构成治理实践的物质基础与社会资本，技术驱动治理流程的效率革新与权力重构，三者共同构成治理现代化的基础、保障和支撑。明晰三者的运行规律，旨在形成关于城市社区治理迈向现代化的动力和阻力来源的整体分析框架。

首先，制度作为治理体系的基础性规则系统，通过正式政策法规、组织结构与权责分配的复合作用，构建起治理行动的合法性框架与行为边界。其功能实现依托权威性、稳定性与约束性三重属性：权威性源于制度对政治权力与法律效力的承接，是治理主体行动的合法性来源，例如 2004 年《社区居民委员会选举规程》为社区选举程序的正当性奠定基础。^④ 稳定性体现为路径依赖下的自我强化机制，行政主导模式通过层级任务下派不断巩固社区的“准科层化”结构，形成制度惯性。^⑤ 约束性则表现为规则框定主体行为的规范和效力、资源配置方式与技术应用范围。

制度对治理能力的塑造逻辑遵循“规则生成—结构固化—系统边界”的核心逻辑。规则生成层面，正式规则与非正式规则共同定义社区治理中多元主体的权责关系，前者通过刚性条款设定政府、居民与社会组织的职能分工，后者依托地方性知识补充柔性协调机制。结构固化层面，社区治理架构在国家治理中心持续下沉与考核压力向下传导的过程中形成科层逻辑，尤其其上级机构街道办事处会通过人事任免、财政控制与目标责任制不断强化社区的行政化属性。系统边界层面，制度既框定资源流动的渠道和对象，也限制了技术创新的尺度和数据流动的方向，构成治理现代化的刚性约束框架。

其次，资源依赖理论揭示组织的生存离不开外部环境，其行动的核心是为了控制关键性资源。^⑥ 因此资源作为治理的核心载体和实践保障，其充足和适配与否深刻影响着社区的治理效能。资源只有相对满足，没有绝对满足，因为它受到需求强度和偏好的影响。资源一般涵盖物质资源与非物质资源，即体现为物质性支撑与社会性赋能双重维度。物质资源包括财政投入、基础设施等实体要素，直接支撑公共服务供给与治理工具落地；非物质资源则以社会资本、居民参与度与信息流动性为表征，通过信任积累与协作网络增强治理韧性。

资源对治理能力的建构遵循“配置逻辑—能力转化—动态适配”的核心逻辑。配置逻辑层面，资源分配受制度规则与技术工具的双重调节。例如财政拨付标准与数字化平台的资源调度算法共同决定社区基础设施的空间分布与使用效率。能力转化层面，物质资源通过专项经费投入保障制度正常运行，而非物质资源通过居民议事会协商机制、社区情感网络提升集体行动效能、强化治理韧性。动态适配机制则依赖“一事一议”“专款专项”的项目制，绕开常规科层体制推动国家资源下沉到基层，既精准有效地通过财政政策集中资源

① Oecd, *Public Sector Innovation Facets: Adaptive Innovation*, Paris: Oecd Publishing, 2021.

② 李靖、李春生：《我国城市基层治理体制变迁研究——基于历史制度主义范式》，《湖北社会科学》2018 年第 1 期。

③ 阎波、朱衡：《重组式执行：资源稀缺背景下基层治理何以可能？》，《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2024 年第 5 期。

④ 陈文新：《中国城市社区居委会直接选举：发展历程与现实困境》，《学习与实践》2008 年第 3 期。

⑤ 陈军亚：《科层化和社会性：基层治理的结构性问题及破解思路》，《探索与争鸣》2023 年第 1 期。

⑥ Pfeffer, J., Salancik, G., "External Control Of Organizations — Resource Dependence Perspective," in *Organizational Behavior* 2, London: Routledge, 2015, pp. 355–370.

为基层社会提供公共服务并短期内处理公共议题^①，又通过国家部门“发包”、地方政府“打包”和基层“抓包”各类公共项目的过程推动各级政府和基层组织迅速动员力量实现上级部门意志^②，从而缓解资源错配和碎片化困境，提升资源需求与供给的匹配度或集中资源打造亮点。

最后，技术作为治理现代化的效率杠杆，涵盖数字化平台、智能终端的工具应用与信息整合、算法决策的数据逻辑，本质体现为工具理性与规则渗透性的双重属性。持技术决定论的学者集中讨论前者，认为工具理性指向效率最大化导向的流程再造，帮助基层减负赋能、系统压缩政务服务时限和提高治理效能，例如北京市“吹哨报到”转向“接诉即办”，上海市“五权下沉”转向“一网统管”^③。后者则表现为技术标准与制度体系的双向塑造，制度架构与规则体系对技术方案的选择偏好、应用边界进行规范，而技术则隐性地传统科层制转化为数字科层制，例如通过数字平台自动划分资源配置优先级，算法驱动的议题推送逻辑重构社区协商议程设置权等。

技术对治理能力的驱动逻辑包含“效率优化—规则重构—双向赋权”三个层级。效率优化层面，技术通过减少信息不对称与流程压缩提高时效，通过构建去中心化网络架构推动治理主体协同共生，通过数字技术形成虚拟集聚效应与资源深度耦合实现降本增效。^④ 规则重构层面，技术工具内置的操作标准倒逼制度调适，数字治理平台通过技术规则替代科层规则。例如上海市街镇“一码通用”的数字化平台将不同部门涉及城市管理的工作进行标准化，促使政府层级与部门职能划分的条块关系转变为街镇层面职能部门间的协调关系。^⑤ 双向赋权层面，技术通过算法设计隐性地影响主体行为，实现对社会群体的向下赋权与对行政组织的向上赋权。例如 12345 热线通过前台社会赋权机制促进政民双向信息传递；中台组织赋权机制通过流程再造与治理重心上移，驱动政府职责体系重构与效能迭代；后台空间重塑机制依托数据智能实现政策动态调适，形成多元主体数字协同的治理生态。^⑥ 这一过程既拓展了治理效能的上限，亦引发技术理性与价值理性间的张力。

总体而言，制度、资源与技术通过规则供给、能力支撑与效率驱动的链式反应，形成治理能力的生成闭环。制度为资源配置与技术应用提供合法性框架和实践基础，资源为制度运行与技术落地奠定物质与非物质保障，技术则通过流程优化与规则渗透支撑制度重构与资源适配。那么这三者如何在社区治理现代化进程中演进与互动？三要素内部和之间的张力如何造成治理现代化进程中效能提升的困境，又如何成为继续向治理现代化迈进的适应性创新的动力源？则需要在纵向历史和横向结构的交织中进一步厘清。

三、中国城市社区治理现代化的基本脉络和要素变迁

中国城市社区治理的现代化进程始终与制度逻辑的转型、资源配置的优化及技术工具的迭代深度交织。从行政兜底到多元共治的范式转型，既受制于科层逻辑的路径依赖，又需回应社会流动加速与治理需求分化的现实挑战。基于政策重心的阶段性转向与学界对治理分期的共识^⑦，1991—2024 年的演进轨迹可划分为试验探索、全面深化与转型赋能三阶段。这一划分不仅反映治理目标从“秩序缝合”向“效能优化”的深层跃迁，更揭示制度、资源与技术三要素如何通过协同适配突破固有张力，在历史进程中重构治理能力的生成逻辑。

（一）试验探索期（1991—2000 年）：制度刚性主导下的社会兜底与秩序重构

1991—2000 年为社区建设试验探索期，此阶段的核心任务在于应对单位制解体引发的社会断裂。计划经济向市场经济转轨的制度断裂，单位共同体的消解和社会原子化的状态迫使国家通过行政主导的规则生成重构基层秩序。尤其是 1998 年《关于切实做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》将社区居

① 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012 年第 5 期。

② 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011 年第 4 期。

③ 刘旭、彭勃：《流失与再造——基层治权修复的数字化路径研究》，《学术月刊》2023 年第 8 期。

④ 陈潭、刘璇：《制度赋权、技术赋能与社区能动治理——中国式社区治理的三元里经验及其实践逻辑》，《理论与改革》2023 年第 6 期。

⑤⑥ 李辉：《双向赋权与主体互动：基层技术治理的实践逻辑与范式转换》，《中国行政管理》2024 年第 10 期。

⑦ 向德平、华汛子：《中国社区建设的历程、演进与展望》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019 年第 3 期；张勇：《我国六十年城市社区建设历程、脉络与启示》，《深圳大学学报（人文社会科学版）》2012 年第 3 期。

民服务业作为下岗职工再就业的重要方向之一，社区成为改革震荡的“缓冲带”。1991 年民政部明确提出“社区建设是健全、完善和发挥城市基层政权组织职能的具体举措，是建立‘小政府、大社会’的基础工程”，政策实践随之突破“社区服务”的单一范畴。从制度要素的角度看，1998 年“基层政权与社区建设司”的设立将社区建设正式纳入行政职能体系，1999 年《全国社区建设试验区工作实施方案》推动地方创新，2000 年《关于在全国推进城市社区建设的意见》则系统总结了不同试验区经验，初步确立了社区建设的制度框架。居委会在法律名义上保留自治属性，实则通过计生、治安等任务延续“单位—街居制”的行政管控逻辑，其职能不断得到强化，体现为路径依赖下的“准科层化”结构和“微型行政单元”属性。一方面，居委会承担起承接便民服务（如家政、助老助残）、经营性项目（如裁缝店、自行车修理）及资产运营（如房屋出租）等服务职能，形成“福利—经营”混合模式，其收入分配包括上交街道、居委会干部福利、储蓄积累。另一方面，通过吸纳下岗人员任职，推动居委会专职化强化管理职能。总之，政策工具呈现鲜明的强行政特征：通过物理空间的重组、提升街道办事处地位、强化资源配置，以行政主导的“空间实践”弥合单位制消解后的治理裂隙。^①

在资源要素角度，体现为物质应急与动员式社会资本。国有企业破产、下岗失业人员增多，城市人口结构复杂化（如农民工群体涌现），倒逼基层治理重心从“单位”向“社区”转移。但此时居委会的规模仍较小，一般只有 1 到 3 人，构成为单位提前退休或下岗的人员，特点是逐渐专职化并依赖社区骨干辅助。居委会辖区多数是一两百户规模，治理能力有限，为后续社区规模化重组埋下伏笔。^② 另外，1998 年中国实物分房制度宣告终结后，以拥有房屋产权的商品房业主为主体，通过业主委员会聘请物业管理公司开展社区业主自治模式逐渐成为主流。^③ 住房市场化使得人们拥有购房自主权，家庭购买力日渐成为决定小区居住群体的最核心要素，在此基础上形成的居住区逐渐成为陌生人社会。物理空间的应急改造和基础设施建设，成为缝合“单位人”向“社区人”身份转换、应对下岗职工安置和社会断裂的关键媒介。与此同时，非物质资源则通过精神文明创建活动尝试构建社会资本。“文明城市”评选启动后，社区通过“五好家庭”评选、爱国主义教育及黑板报宣传等，将思想道德教育嵌入居民日常生活，实现全民素质提升以适应现代化的要求。^④ 但居民参与呈现“被设计的秩序”，单向动员机制难以激活内生协作网络。资源分配受制度刚性约束，如财政转移支付优先投向社会保障重点群体，形成“兜底型”资源配置逻辑。

囿于发展水平，技术要素在该阶段对治理产生的作用尚不明显。政府在部分中高端楼盘开展数字小区试点工作，内容涵盖通信系统、报警系统以及监控系统等方面。另外，1996 年国家发布了《2000 年小康型城乡住宅科技产业工程城市示范小区规划设计导则》，旨在提升商品房的品质，以更好地满足人们对居住环境的需求。^⑤ 但该阶段的技术应用主要围绕服务中高端商品房小区管理展开，多数社区仍未普及，尚未形成系统性的技术驱动力。总体而言，治理工具仍以行政指令和物理空间改造为主，正如社区卫生服务网络化布局等依赖政策强制力推进，技术理性尚未触及治理流程和效率革新。

（二）全面深化期（2001—2012 年）：资源整合与治理体系的标准化转向

2001—2012 年为社区建设全面深化期，伴随社区建设被纳入国家“十五”计划，其战略地位从地方探索升级为国家治理现代化的重要支点。中国加入 WTO 后的经济转型加速，加剧了国企改革遗留问题与农民工流动压力等问题，倒逼社区通过“政社分开”吸纳市场与社会力量，并进一步加强党的建设，继续承担社会矛盾的“稳定器”功能。在制度要素层面，政策重心从物质补缺转向制度建构，呈现出标准化规则与风险治理特征。2003 年《物业管理条例》规范社区物业管理的市场机制；2004 年《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》进一步夯实党在城市基层的执政基础，增强党的执政能力；2004 年《社区居民委员会选举规程》规范基层民主程序；2006 年《关于加强和改进社区服务工作的意见》推动服务网络

① 李春根、罗家为：《从动员到统合：中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻》，《管理世界》2021 年第 10 期。

② 王德福：《治城：中国城市及社区治理探微》，桂林：广西师范大学出版社，2021 年，第 212—213 页。

③ 陆军：《营建新型共同体：中国城市社区治理研究》，北京：北京大学出版社，2019 年，第 45 页。

④ 赵修义：《试论社会主义初级阶段的社区精神文明建设》，《毛泽东邓小平理论研究》1998 年第 1 期。

⑤ 王伟进：《我国智慧社区建设的历程、方向与路径》，《人民论坛》2024 年第 8 期。

化布局；2010年《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》则进一步健全城市基层管理和服 务体制。另一方面以风险防控为导向重构空间功能。市场与社会力量虽通过“半嵌入性互动治理”模式参与社区事务^①，例如各地设立公共服务站、合署办公（杭州）、服务外包（南京“蓝旗模式”）等，但行政主导的路径依赖仍使居委会呈现组织结构科层化、功能行政化、成员职业化、职能广泛化的内卷化倾向。^② 居委会承接民政、劳保、城管、综治、安全生产等下沉行政职能，制度空间仍以科层逻辑运转。另外，司法资源下沉（社区矫正制度）、社区禁毒宣传制度化、社区卫生服务体系完善等制度设计，将社会风险转化为可管控的治理议题。

在资源要素层面，通过系统性供给与社会力量吸纳增加资源供给。社区成为和谐社会建设的前沿阵地，通过合并辖域较小的居委会（如杭州市撤销160个居民区形成“万人社区”），实现资源整合与治理效能提升，物质资源投入转向建设居民卫生、养老、读书、上网、娱乐、健身等提高居民素质、营造和谐社区的活动场所，体现资源动态适配能力。同时，社区工作者队伍通过“社工编”公开招录引入年轻高学历群体，替代传统“居委会大妈”，形成专职化队伍^③；深圳等地还探索通过“社工+义工”的模式吸纳社会力量。另外，这一阶段奥运会、世博会等大型国际活动带来品牌效应，将环境整治、志愿服务、文明交通等纳入国家形象工程，通过空间美化与行为规训重构居民的公共认同，积累社区非物质资源。^④

在技术要素层面，智能基础设施建设为社区数字化治理提供了硬件基础。一方面，行业标准化进程快速推进。2006年住房和城乡建设部率先颁布《智能建筑设计标准》，首次系统构建了智能化住宅建筑的技术框架。2010年《智能建筑工程施工规范》出台，形成了从设计到施工的完整标准体系，为社区数字化建设奠定基础。另一方面，新建住宅项目普遍启动基础智能化改造。建设单位结合国家技术标准与项目实际需求，重点部署四大基础系统：电话线/网线/有线电视网络的通信网络系统；涵盖周界视频监控、单元门禁及户内紧急报警装置的安防系统；实现公共区域照明与电梯智能控制的设备自动化系统；初步搭建物业信息化系统。这一时期的建设虽未在社区数字治理方面有明显突破，但成功构建了数字化的基础框架，为后续数字治理升级预留了拓展接口。

（三）转型赋能期（2013—2024年）：技术驱动下的共治效能与价值重构

2013—2024年为社区治理转型赋能期。2013年，党的十八届三中全会提出，加快形成科学有效的社会治理体制，把城乡社区治理纳入到国家治理体系和治理能力现代化的改革布局当中，此后“社区治理”逐渐取代“社区建设”成为主流话语体系。^⑤ 从制度要素上看，党政统合是本阶段社区基层组织运行的结构基础，同时强调党建引领下的多元协商共治。2015年《关于加强城乡社区协商的意见》确立多元协商主体和社区参与的大众化；2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》推动资源下沉增强社区自主权，建设素质优良的专业化社区工作者队伍并支持居民提高协商能力；2021年《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021—2023年）》提出通过多种培训方式，提升社区工作者、社区社会组织负责人、社区社会工作者、社区志愿者等主体的能力；同年《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中推行社区党组织书记和居委会主任及其他“两委”班子成员交叉任职，进一步凸显党建引领作用；2024年《关于加强社区工作者队伍建设的意见》构建社区工作者职业体系。这些政策和举措旨在赋权赋能社区和居民，积极推动基层治理创新，对于构建社区治理共同体具有重要意义。此外，通过强调社区党建和基层政权建设，国家在继续确保城市空间的可治理性和自身元治理角色的前提下^⑥，创新“三社联动”、服务外包等机制，进一步构建“有为政府、

① 刘伟、翁俊芳：《半嵌入性互动治理的形成逻辑与主要类型——以H街道四个社区的业委会与物业管理运作为例》，《理论与改革》2021年第1期。

② 何艳玲、蔡禾：《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》，《中山大学学报（社会科学版）》2005年第5期。

③ 王德福：《治城：中国城市及社区治理探微》，第213页。

④ 庄德林、陈信康：《2010年世博会与上海国际大都市形象塑造研究》，《城市发展研究》2010年第4期。

⑤ 夏建中：《从社区服务到社区建设、再到社区治理——我国社区发展的三个阶段》，《甘肃社会科学》2019年第6期。

⑥ 谢岳、葛阳：《城市化、基础权力与政治稳定》，《政治学研究》2017年第3期。

有效市场、有能社会”的治理格局。^①

在资源要素层面，当前社区资源供给呈现多维度扩展态势：在人员配置方面，社区工作者队伍已形成包含公务员、事业编、聘用制、社工、网格员等多层次结构，通过细化网格管理实现精准服务。财政支持方面，各地持续加大社区建设投入，专项资金重点投向养老设施维护、社区空间改造、弱势群体补助等民生领域。以北京为例，每个社区的城乡基层党组织服务群众经费在 2020 年从 20 万元增至 40 万元，并创新引入社会资本参与社区运营。健康服务方面，通过建立区域养老联合体和分级诊疗体系实现“健康守门人”的功能，让居民在社区就能获得医疗护理和康复资源。同时，社区还探索非物质资源的创新转化模式。“时间银行”互助机制让志愿服务形成可持续循环，文化资源通过特色活动转化为社区凝聚力，例如北京胡同文化节通过老城保护唤醒居民共同记忆，成都社区公共艺术计划用公共装置重构邻里互动，从而强化社区认同、带动文化经济发展。

该阶段的实质性突破源于数字技术深度嵌入社区治理，效率驱动成为重塑治理范式的核心逻辑。各地依托大数据、人工智能与物联网技术，通过对“人、机、物、环境”等要素的全链路管理，实现从“经验决策”向“数据驱动”的社区治理范式转型。^② 全国范围内推行的网格化管理平台与接诉即办系统，通过智能派单算法压缩了传统科层制的信息传递层级，将民众诉求直接分类、定位并分派至责任部门，大幅缩短了问题响应时间。这种效率提升源于三个关键转变：一是决策依据从经验判断转向数据分析，例如 15 分钟生活圈的规划系统会根据实时人口密度调整设施布局，网格化管理以小区或楼栋为单元，依托信息化平台提升网格员问题反馈效率。二是信息传递从层级上报变为跨部门共享，像上海“一网统管”平台就整合了民政、城管等多部门数据；三是服务流程从人工协调升级为智能调度，北京从“吹哨报到”到“接诉即办”的演变，呈现了技术对治理流程的重塑。然而，技术带来的不仅是效率提升，更在重构治理规则。数字平台内置的算法会自主设定资源配置优先级，热线系统通过数据分析自动识别高频诉求，这些技术规则既为居民提供更便捷的反馈渠道，也强化了政府的数据决策能力，正在形成新的治理生态。

四、城市社区治理现代化的结构性张力与效能困境

正如吉登斯认为现代性在生成秩序的同时必然制造新的风险^③，制度、资源、技术三要素的协同演进在提升治理效能的同时，也催生了结构性张力的内生性积累。从历史制度主义视角审视，单位制解体后构建的“建制性社区”虽通过制度赋权与资源下沉实现了国家治理的“最后一公里”触达，但其演进轨迹始终受制于行政主导的路径依赖与治理需求动态演化的结构性矛盾，并在三要素的非对称互构中逐步彰显：一方面，科层逻辑通过层级任务传导与权责关系固化，持续强化社区的“准科层化”属性；另一方面，社会流动加速、利益诉求分化与治理场景复杂化倒逼治理系统突破传统框架的刚性约束。在此张力下，社区治理现代化进程呈现出三重典型的效能困境——制度惯性下的治理结构固化、行政导向的资源错配激励以及工具理性对价值理性的系统性遮蔽。

（一）制度惯性：路径依赖下的治理结构固化

制度惯性作为社区治理现代化的核心张力之一，本质上是国家权力嵌入城市治理体系的制度逻辑与治理需求动态演化之间矛盾的结构性呈现。单位制解体、流动人口激增、治理空间扩张、利益诉求分化等带来的城市治理复杂化催生了治理重心和行政资源下沉的必然性^④，而这一进程并非线性的制度替代，而是新旧规则系统的交叠升级。

单位制时期形成的行政主导逻辑，通过层级任务下派、资源垂直分配与权责关系固化，逐步构建起“街道—社区”的准科层化治理框架。随着单位制的解体，街道办事处作为区级政府的延伸机构，承接执法部门

① 陈伟东、余君珏：《改革开放以来党领导基层社会治理变革的内在逻辑》，《社会主义研究》2021 年第 6 期。

② 沈一兵、于璇：《智慧社区应急管理的内在机理及多重样态探索》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2025 年第 3 期。

③ 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，南京：译林出版社，2011 年。

④ 李友梅：《为建设基层治理共同体提供学理支撑》，《人民日报》2023 年 12 月 11 日。

派驻机构的管辖权和人事权、财权与事权的系统性转移。在此过程中街道管理逐步受限于资源与人口规模的不匹配，部分行政程序和便民服务又进一步下沉至更加贴近居民生活的社区，旨在缓解服务压力与信息不对称问题。国家通过层级重构强化对基层社会的渗透，实现精细化治理的制度逻辑，社区逐步演化为“准一级政府”。尽管市场化改革推动了社区治理主体的多元化尝试，但行政体系对治理资源的垄断性配置与绩效考核的刚性约束，使得行政任务垂直传导，社区治理始终难以突破“向上负责”的行动逻辑。^① 居委会名义上的自治属性被繁重的行政职能（如文明创卫、安全生产、防疫）取代，形成政治秩序统驭生活^②和“行政吸纳自治”的制度逻辑。

治理结构的固化更深层次地源于刚性规则系统与流动社会现状的非对称性演进。社区治理现代化要求构建多元协同的弹性框架，但既有制度框架仍以刚性政策法规和层级权责分配为核心，框定了治理主体的行动边界。条块矛盾的缓解策略虽部分整合了执法资源，却因权责分配的模糊性陷入新的困境——属地化管理未能彻底消解部门垂直管理的碎片化特征，反而因职能交叉与责任推诿弱化了治理效能的优化。此外，社区治理现代化强调技术赋能与资源适配，但既有制度框架对技术工具的应用范围和数据整合的合法性边界进行了刚性限定。例如，数据隐私立法虽规范了信息采集的法定范围，却未能为跨部门数据共享提供协同数据需求清单的考核权力；网格化管理条例虽明确了责任分工，却未赋予社区对跨领域问题的协同处置权。这种制度滞后性导致技术赋能往往受限于既有规则体系的约束。

社区组织的复合型结构进一步强化了制度惯性的再生产。党政统合作为社区治理的核心机制，通过社区党组织书记和居委会主任的“一肩挑”制度实现了政治权威与行政权力的深度融合，不仅消弭了传统“党政分工”的模糊地带，更通过组织权威的垂直渗透重构了基层权力网络。^③ 这种制度设计本质上是压力型体制下政治势能高位推动的微观映射，其优势在于通过组织同构快速响应上级政策，但同时行政任务的刚性传导与属地责任的不断扩张，使得社区不得不在有限资源内以牺牲自治空间为代价换取上级的行政认可。同时组织层级化趋势下通过网格化管理作为典型的治理工具实现了治理单元的空间重构，提升了治理精细化水平，却也在科层逻辑下将“命令—执行”逻辑延伸至基层末梢。社区工作人员的多元化身份编制（公务员、事业编、聘用制等）折射出行政体系对人力资源的刚性控制，其职责涵盖行政职能、经济职能、社会服务等多重维度。这种科层逻辑和职能泛化增强了社区在属地管理原则下的兜底能力^④，但也加剧了社区工作者的工作压力、稀释了居民自治的实践空间。

（二）资源依赖：公共资源配置的激励机制偏差

公共资源配置的激励机制偏差本质上是国家基础权力与社区自治能力结构性张力的制度性产物。资源依赖理论所揭示的“策略性依附”现象，即当组织生存高度依赖单一资源供给方时，其行为逻辑必然异化为对控制者的策略性依附^⑤，在党政统合体制下呈现出特殊的权力博弈形态。行政体系通过项目制发包与财政专项化构建起资源定向输送系统，其核心机制在于将关键资源配置与行政考核指标刚性捆绑。这种“资源—责任”的契约化联结导致社区治理的价值序列发生重构：量化的行政绩效指标（如文明创卫达标率、接诉即办办结率和满意率）被置于治理目标体系的顶端，而社会资本培育、居民参与网络构建等自治性要素则因难以指标化被系统性边缘化。这种非对称依赖关系的本质，是行政理性通过资源控制实现了对社区治理价值序列的隐性重构，社区被迫通过“目标置换”将自治诉求让位于行政合法性获取。

公共资源配置的碎片化与组织同构机制的叠加效应，共同加剧了社区治理的结构性矛盾。政府部门资源

① 孙道胜、柴彦威：《城市社区生活圈规划研究》，南京：东南大学出版社，2020年，第7页。

② 陈家喜：《中国城市社区治理的新变化：基于政党功能视角》，《政治学研究》2023年第1期。

③ 李庆瑞、曹现强：《党政统合与自主治理：基层社会治理的实践逻辑——基于2020年至2021年社会治理创新案例的扎根理论研究》，《公共管理学报》2022年第3期。

④ 刘建军、马梦岑：《“政治速度”与中国城市治理的街道体制》，《经济社会体制比较》2022年第5期。

⑤ Malatesta D., Smith C. R., “Lessons from Resource Dependence Theory for Contemporary Public and Nonprofit Management,” *Public Administration Review*, 74(1), 2014, pp. 14–25.

配置碎片化与基层治理的全局性之间存在矛盾^①，加之社区内建筑物的不同产权因管理体制差异陷入资源分配的“马太效应”：商品房小区依托市场化机制形成的内生资源循环体系，与老旧社区依赖财政转移支付的“输血式”治理形成鲜明对比。而行政体系将资源配置简化为均质化的技术问题，试图以“一刀切”逻辑弥合社区异质性——人口结构、空间形态与文化传统的差异本需动态适配的资源供给。此外，正如社区工作者总是用“上面千条线，下边一根针”来比喻自己的工作，意味着许多政策最终都依赖于他们的具体执行。这是因为在中国现行政治行政体制中，地方各级政权结构实际上是政治中心各种基本要素向下辐射的同构结果。因此，地方各级政府的职能构成和机构设置要与中央或上级政府保持高度一致，进而实现机构总体布局。随着行政级别的逐步降低，各级政府职能机构的规模和数量也相应减少，直至基层呈现出一个人代表行使一个或多个职能部门职责的现实。在社区一级中，则导致教育、民政、安防等条线部门的专项资源难以形成协同效应，催生出“蜂窝状”治理孤岛。

另外，治理主体的功能性异化与居民参与的结构化分层，导致社区自治能力的系统性消解。行政体系通过购买多元服务构建的“合作治理”实为科层控制的延伸：社会组织虽被纳入治理网络，由于政府购买服务会介入社会组织的成立和运行，且偏好大型活动承办、品牌项目孵化等“可视化”领域，社会组织的资源获取受限于“活动规模”“媒体报道量”等行政化指标，导致市场属性与专业壁垒依旧受权力支配^②；而基层组织的群众性优势因资源支配权缺失陷入结构性萎缩——社区工作者疲于应付台账迎检和绩效考核，无力深耕社区关系网络。这种异化的深层逻辑在于，资源输入越密集，社区对行政指令的依赖性越强，行政体系通过资源垄断实现了“责任转嫁”而“权力截留”。在此框架下，资源配置的激励机制偏差进一步催生居民参与的结构化分层。首先，城市功能完善削弱了社区自足性，居民的多数需求依赖于社区外部体系和城市资源，自治效能感难以激发。因此活跃在社区参与中的积极居民多是退休人员、热心主妇这类与社区生活利益相关度更高的人群，以及被动员起来的党员群体^③，大部分居民则是沉默的大多数。其次，社区难以对破坏公共利益行为进行有效约束，执法成本高、取证难以及违规成本低，导致少量消极分子可能会占用更多治理资源。社区整体形成“积极分子—消极分子—沉默大多数”的居民分化格局——积极分子被嵌入辅助基层治理主体框架，沉默大多数则因缺乏利益关联等激励保持旁观状态，若社区缺乏对破坏公共利益行为和“搭便车”行为的负向激励，少数消极分子则可能起反作用，使自治更加脆弱。^④

（三）技术异化：工具理性与价值理性的张力

技术异化的本质在于工具理性对治理价值的系统性置换。随着数字时代来临，信息正在成为一种重要权力，尤其体现在对信息资源的控制与解释权分配。^⑤ 在实践中，技术工具与行政权力相互影响，服务于效率最大化与风险可控性，通过数据建模、流程标准化与智能决策形成算法科层制。^⑥ 这种权力重构通过双重路径展开：在政民互动中，政府通过政务服务热线、智能平台等渠道高效汲取民众诉求信息与服务评价，及时分类派发给对应部门进行响应；在科层体系内部，上下级政府间形成“监测预警—绩效评价—过程反馈”的信息交换网络，上级通过算法模型将治理目标分解为可量化的技术指标（如工单响应率、事件办结数）传递给下级，下级则基于数据可视化的压力优化执行策略，并将治理过程和结果信息反馈给上级。^⑦ 这种技术理性导向的治理范式，优化了行政效率和治理精准性，却也通过数据抽象化剥离了社会关系价值——居民对公共空间的个性化诉求、对邻里关系的深层期待，被压缩为标准化数据条目，导致治理实践与生活世界的脱嵌。技术异化的根本矛盾在于，工具理性对效率的绝对崇拜，消解了城市作为人类诗意栖居与精神成长场所的本

① 向春玲：《基层治理新趋势：以系统化改革破解基层治理的难题》，《北京行政学院学报》2024年第1期。

② 管兵：《竞争性反向嵌入性：政府购买服务与社会组织发展》，《公共管理学报》2015年第3期。

③ 向昉、徐文、张友浪：《个体异质性对社区共同体情感的影响——基于中国综合社会调查的实证分析》，《电子科技大学学报（社科版）》2024年第2期。

④ 王德福：《治城：中国城市及社区治理探微》，第92—97、219页。

⑤ 约瑟夫·奈：《硬权力与软实力》，北京：北京大学出版社，2005年，第105页。

⑥ 吴进进、何包钢：《算法科层制的兴起及其形态》，《社会学研究》2023年第6期。

⑦ 田先红：《算法嵌入、信息赋能与基层政府治理能力建设》，《政治学研究》2025年第1期。

体价值。^①

技术异化的权力重构效应进一步体现在科层制结构与数字技术的耦合性异化。传统科层制的“条块分割”特性在数字化转型中衍生出“数字科层悖论”：一方面，数字技术本应通过信息整合突破层级壁垒，但科层制固有的职责碎片化、部门间信息孤岛现象和“数据烟囱”导致数字治理陷入“纵向贯通难、横向联通过弱”的困境^②；另一方面，算法技术与行政考核体系的深度嵌套，催生了“算法影子官僚”的治理主体异化。^③基层公职人员过度依赖算法系统生成决策方案，自身沦为技术规则的执行者，而算法系统则以“非人格化代理”身份实质参与治理流程，形成“技术决策+人力执行”的责任悬空。这种异化通过“指标数字化”和“流程标准化”双重机制强化：上级政府将治理目标转化为可量化的数字指标（如事件响应速度、数据填报准确率），基层为满足考核要求，将主要精力用于技术平台的数据合规性操作，导致“数字形式主义”泛滥。当数字技术从治理工具异化为治理本身的目的，科层制与技术理性的合谋便会消解社区作为“生活共同体”的本质属性，使治理体系陷入“有技术无温度”的现代化困境。

技术异化还表现为信息权力的集中化与社会关系的原子化悖论。跨部门数据共享平台虽宣称打破信息孤岛，但其底层逻辑仍是行政体系对信息资源的垄断性整合。居民行为数据、诉求信息与社区动态被转化为治理数据库中的抽象变量，而居民作为数据主体却难以实质性参与数据的解释与运用。这种信息权力的不对称分配，加剧了“治理者—被治理者”的认知鸿沟：行政主体依托数据建模构建“理性决策”的合法性叙事，而居民因信息解释权缺失，难以形成有效的监督与反馈机制。更深远的影响在于，技术治理通过非接触式服务（如智能派单、线上投票）解构了传统地缘关系的互动频次，居民在享受便捷服务的同时，日益退化为离散的数据节点，社会支持的构建从基于情感纽带的共同体互动，转化为算法匹配的临时协作，进一步削弱了社区治理的内生社会资本。

五、城市社区治理现代化的适应性创新与优化路径

结构性张力所揭示的制度惯性、资源依赖与技术异化问题，共同指向治理系统动态适应能力的不足。在此背景下，适应性创新需突破局部调整的局限，从三要素的协同维度重构治理框架。制度重构旨在打破路径依赖的锁定效应，主体激活致力于培育内生性参与动力，技术纠偏则聚焦工具理性与价值理性的再平衡。三者的系统性整合能够推动社区治理从被动应对转向主动适应的治理范式，实现治理效能与治理价值的有机统一。

（一）制度重构：弹性治理框架的构建

制度重构的核心在于突破传统治理体系的刚性约束，通过构建动态适应性的制度框架，回应城市社会流动性增强与地缘关系脆弱性加剧的结构性挑战。既有制度体系植根于行政主导的路径依赖，其科层化逻辑通过权责固化与规则僵化，抑制了多元主体的协同潜力，更导致制度供给与治理需求间的非对称性矛盾。弹性治理框架的构建需以“动态适配”为核心逻辑，在维护基本制度权威性和稳定性的前提下，引入开放性的规则生成机制，允许基层在法定边界内探索差异化的治理模式，从而化解行政逻辑对技术赋能与资源适配的束缚，提升治理系统适应复杂社会需求的韧性。

1. 纵横路径：权责再平衡与规则创新。

制度重构的实践路径需聚焦于权责关系的再平衡与规则生成机制的创新。在纵向治理层级中，需通过分权赋权重构权力配置，下沉自治单元至利益直接关联的居住小区层级，甚至楼宇自治机制。内生性社会资本的生成依赖于集体行动的有效性，而集体行动的有效性根植于“小规模群体”与“直接利益关联”^④。社区治理单元因覆盖范围广、利益关联度低，易陷入“搭便车”困境。将治理重心下沉至居住小区层级，聚焦物业费调整、公共空间改造等与居民生活品质直接相关的议题。例如，电梯维修基金的使用决策涉及每户居民的

① 柴彦威、陈昱龙、罗雪瑶：《时间城市规划的概念、内容与方法——兼论时间城市规划的时间观、空间观与人间观》，《国际城市规划》2024年第3期。

② 何宗元：《社区治理数字化转型：现实困境、内在逻辑及优化路径》，《城市发展研究》2024年第9期。

③ 郑崇明：《警惕公共治理中算法影子官僚的风险》，《探索与争鸣》2021年第1期。

④ 曼瑟尔·奥尔森：《集体行动的逻辑》，李崇新、郭宇峰译，上海：格致出版社，2014年。

经济成本分摊,这种显性利益关联能够自然激发居民参与动力。在横向治理网络中,需构建多元主体协同的规则协商平台,通过法定化居民议事会等协商载体,将非正式的地方性知识纳入正式制度框架,形成自上而下规则供给与自下而上经验反馈的双向互动机制。

2. 动态调适:原则导向预留试错空间。

制度重构的目标在于提升治理系统应对不确定性的内在韧性。城市社区治理场域的复杂性源于人口流动、利益分化与技术迭代的多重冲击,传统制度框架的预设性规则难以覆盖所有治理场景。弹性治理框架通过建立“原则导向”的规则体系,为治理实践预留试错空间。例如,在老旧小区改造中,制度可设定基础安全标准与居民共识形成程序性要求,而非硬性规定改造的具体方案,从而激发居民基于在地知识创新解决方案。同时,在守住底线的前提下允许社区通过协商试错探索弹性规则,并以司法保障赋予自治结果约束力。通过“建构—反馈—调适”的循环机制,治理系统能够在外界环境变化中持续进化,实现制度稳定性与灵活性的统一。这种框架既包容社交形态的多元化,通过政策支持兴趣社群与线上协作组等新型组织,又通过模块化机制织就一张既守护个体自由又能随时因需联结的柔性之网,使社会支持网络生长于居民的真实需求之中。

3. 弹性治理框架:三要素协同互构提高韧性。

弹性治理框架通过重构制度、资源与技术三者的协同关系实现治理效能的系统性提升。首先,制度需为资源流动与技术应用提供动态适配的合法性框架。例如,在数据隐私保护与跨部门共享的平衡中,制度应设计分层授权机制,允许社区依据实际需求申请特定场景的数据使用权限,而非遵循一刀切的限制条款。其次,资源分配机制需突破行政考核导向的静态配置逻辑,通过引入居民需求大数据分析,实现财政投入与社区异质性特征精准匹配,建立需求驱动的动态适配体系。最后,技术工具的应用需嵌入制度框架,通过算法透明化与伦理审查机制,规避技术异化对治理价值的侵蚀。例如,数字化平台的非接触式服务网络(如智能物业系统、线上议事厅)和流程透明化既能保障居民隐私,又能降低协商与执行成本,还能增强程序正义,将抽象自治转化为可操作的议事流程。三者的协同重构推动治理系统从刚性管控向韧性适应转型。

(二) 主体激活:培育内生性社会资本

主体激活的核心在于破解城市陌生人社会的治理困境,解决资源不足和错配的困境。城市生活的自由根植于地缘关系的疏离性——居民在享受私密空间的同时,天然缺乏传统熟人社会的强纽带联结。行政体系追求“全民参与”的治理愿景,既忽视了个体对公共事务的差异化利益关联,也遮蔽了城市社交形态的流动性与多元性。培育内生性社会资本需摒弃整齐划一的共同体想象,转而构建“主辅协同、痛点驱动、规则为本”的弹性治理原则^①,在尊重个体选择自由的基础上激活有限但有效的公共参与。

1. 认知改变:从“共同体幻象”到“媒介式动员”。

城市社区的治理效能需超越对物理空间共同体的执念,而依赖于关键行动者的枢纽作用。传统动员模式试图通过行政指令或道德号召实现广泛参与,却因居民利益分化与时间成本限制陷入低效循环。主体激活需认识到“主辅结构”的客观性——社区“两委”是治理网络的“主节点”,少数积极分子(如业委会成员、楼栋长、志愿者、老党员)构成治理网络的“辅网络”,而大多数居民则以“弱连接”状态存在于该网络中。首先,社区两委干部通过筛选兼具公共服务意愿及能力的积极分子培育关系中介,形成差序化治理联盟。中国社会具有独特的“差序格局”特征,资源整合主要依赖于社交圈子的形成。在圈子内部,包括核心的“亲信”和“班底”,以及外围以熟人为主的圈层,泛亲情化是人际关系成为社会资本的必要机制。^②因此,这些积极分子构成社区工作者在工作中的核心圈层,他们为化解棘手纠纷及历史遗留难题提供情感支持和实际帮助。^③其次,这些积极分子形成辅助和协作力量,他们通过日常聊天的半正式渠道二次动员居民,将分散的个体需求整合为集体行动。这种“媒介式参与”并非治理能力的不足,而是对城市社会原子化现实的理性回应。

① 王德福:《治城:中国城市及社区治理探微》,第20—23页。

② 罗家德、孙瑜、谢朝霞等:《自组织运作过程中的能人现象》,《中国社会科学》2013年第10期。

③ Hu J., Wu T., Fei J., “Flexible Governance In China: Affective Care, Petition Social Workers, And Multi-Pronged Means Of Dispute Resolution,” *Asian Survey*, 58(4), 2018, pp. 679–703.

2. 痛点驱动机制：从“外部动员”到“内生激励”。

社会资本的可持续积累依赖于居民对治理效能的直接感知。城市居民对公共生活的参与日益呈现“碎片化”特征：有人热衷广场舞社群维护，有人依托业主论坛讨论物业改革，更多人则通过匿名投票表达关切。强制动员这些异质化群体高强度的社区参与，反而会加剧参与倦怠。治理创新应从“要你参与”转化为“你要解决”的逻辑：一方面，以垃圾分类、停车纠纷等生活痛点为切入点，快速激活居民参与意愿。这些议题直接关联个体生活质量，且解决成果具有可见性、即时性特征。通过政策背书与小额资助，鼓励正式社会组织和临时的自组织团体申报“微治理项目”；另一方面，开发线上协作平台，允许居民基于兴趣标签（如环保、育儿）自主组建虚拟议事小组，其共识成果可经法定程序转化为社区规则。这种“线下一线上”的双层网络既保留了地缘治理的兜底功能，又为流动性参与提供了弹性出口，使社会支持网络能够自然生长于居民的真实需求中。

3. 规则信任重塑：从“人情逻辑”到“程序正义”。

传统人情网络的非正式约束在某些单位制社区、老旧小区中仍旧发挥重要作用，但对于许多商业化程度高、居民异质性强的陌生人社区则效果不佳，反而规则信任的构建成为维系合作的基础。这要求治理过程从“结果导向”转向“程序透明”，让沉默的大多数能以低门槛方式发声，同时避免过度消耗积极分子热情：其一，通过区块链技术实现公共决策的全流程存证，居民可追溯维修基金使用、公共收益分配等关键事项的决策依据与执行痕迹。这种透明性打破传统算法“输入—输出”的黑箱^①，使居民能够验证分类逻辑是否合理，避免因算法偏见或行政干预导致诉求被误判或忽视。其二，建立异议响应机制，对超过某阈值的反对提案自动触发听证程序，确保少数群体诉求不被算法或行政效率逻辑淹没。其三，推动规则的地方性调适——例如，在老旧小区改造中，制度仅设定安全标准与协商程序底线，具体方案由居民基于在地知识自主设计，并通过司法备案赋予其约束力。当居民在反复博弈中体验到规则对个体权利的平等保护，在解决噪声扰民、停车难等生活痛点中积累信任，让居民感受到“自治有用”，对制度的信任便会与“能人治理”形成双轮驱动，为社会资本的长效积累奠定基础。

（三）技术纠偏：人本导向的赋能媒介

技术纠偏的核心在于重构技术赋能的价值逻辑，从“效率至上”的工具理性转向兼顾“需求适配”的价值理性。算法科层制虽通过数据建模提升了治理效率，但其对信息的单向控制将居民诉求压缩为量化指标，导致治理实践可能与居民真实需求脱嵌。这种异化的根源在于技术工具与治理价值的割裂——算法系统仅服务于行政目标的线性增长，却忽视了对居民主体性的激活。技术纠偏的学理逻辑通过构建“数据—规则—参与”的三角互构机制，将技术工具转化为居民自治能力的延伸载体。

1. 数据伦理的重构：从控制到共治。

算法嵌入治理能力的核心矛盾在于技术工具加剧了“纵向控制”与“横向赋权”的张力。传统技术治理模式下，数据采集与应用的合法性框架以行政需求为中心，居民行为数据被简化为治理对象的静态标签。技术纠偏需打破“技术吸纳自治”的逻辑闭环，重塑数据伦理：其一，数据实时采集和共享可赋能多元共治。通过智能体接诉审核、诉求识别等全自动巡查技术，实时采集居民诉求的原始数据，将模糊的社会事实转化为标准化、可计算的信息流，从而压缩了科层体系的信息传递层级，使行动网络的节点能够基于同一数据底座展开协作。例如，智能系统对噪音扰民诉求的自动识别与分类提升问题响应速度，并通过数据共享打破了部门间的信息孤岛，使城管、物业、居民委员会等主体得以同步介入，形成动态联动的治理网络。其二，技术工具需成为居民对抗行政惯性的媒介。例如，针对社区公共收益分配争议，智能系统可基于历史协商案例自动生成法律依据与流程指引，这种设计使技术在提升治理效率时，遏制行政权力对自治空间的挤压。

2. 规则生成的本土化：从预设到演进。

既有算法规则依赖静态的政策编码，难以应对社区治理场景的复杂性 with 动态性。技术纠偏需推动规则生成机制从“制度移植”转向“在地演进”。首先，建立算法模型的动态调适能力。持续输入社区实际问题解

① 曾维和：《区块链赋能社区治理现代化：逻辑、风险与应对》，《兰州大学学报（社会科学版）》2023年第6期。

决的案例数据，成为算法训练的底层逻辑。这种“在地化投喂”使人工智能能够定向识别社区矛盾的类型谱系以及治理规则的适用边界，进而生成适配性政策解读、流程指引与对策建议，赋能社区工作者引导居民制定弹性规则，而非被动执行科层指令。其次，技术工具需支持“规则试错”。在守住法律与安全底线的前提下，允许居民通过数字化平台对临时性规则（如垃圾分类时段调整）进行效果模拟与投票修订，使算法成为规则创新的实验场而非执行终端。这一过程既增强了治理规则的弹性，更通过居民参与提升技术工具的合法性——规则的“在地生长”使算法系统从外来技术植入转化为社区内生治理能力的组成部分。

3. 价值理性的回归：技术赋能与治理韧性的耦合。

技术纠偏的目标是实现其与价值理性的动态平衡。算法系统的优化需以提升治理韧性为导向：一方面，通过跨部门数据共享与智能预警模型，系统可识别社区治理的潜在风险点（如老龄化社区的服务缺口），并提前生成干预方案；另一方面，技术工具需增强对多元价值的包容性。算法需避免对诉求进行简单分类，而是结合协商记录与地方性知识，识别社区问题的结构性特征，如老旧小区基础设施老化与人口老龄化的叠加矛盾、特定区域的文化冲突或利益博弈模式，进而优化派单策略与资源分配优先级，生成差异化调解策略。同时，居民协商结果的持续学习能使算法逐步内化社区自治的地方性逻辑，避免技术工具与治理价值的脱嵌。在此过程中，技术既非支配性权力，亦非中立工具，而是行动网络中各主体博弈与协商的媒介——通过信息能力的再分配，推动治理系统从“刚性科层”向“韧性网络”演进，最终在人本导向与技术效能之间达成可持续平衡。

[本文为国家自然科学基金项目“社会拓扑视角下城市密度演化动态与治理机制研究——以北京市为例”（42101196）的阶段性成果]

（责任编辑：王胜强）

Structural Tensions and Adaptive Innovations in the Modernization of Urban Neighborhood Governance

XIANG Fang

Abstract: The modernization of urban neighborhood governance in China is a complex and dynamic process driven by the interconstruction of institutional, resource-based, and technological elements. This process is consistently shaped by a dual logic of structural tensions and adaptive innovations. Institutional elements delineate governance boundaries through authoritative rules and bureaucratic logics; resource elements depend on fiscal allocations and social capital to sustain governance capacity; and technological elements reshape governance processes through efficiency-driven mechanisms. Since the governance paradigm began shifting in 1991 from single-service provision to a comprehensive restructuring of governance space, the modernization of neighborhood governance has undergone three stages: experimental exploration, comprehensive deepening, and transformative empowerment. Despite periodic achievements, this process has encountered persistent challenges, including the mismatch between institutional rigidity and the fluidity of societal demands, the paradox of resource intensification undermining autonomous capacity, and the conflict between technocratic efficiency and the detachment from governance values. Moving forward, the modernization of neighborhood governance must enhance institutional resilience through flexible governance by rebalancing responsibilities and introducing dynamic adjustment mechanisms to transcend administrative dominance; activate social capital by addressing governance pain points and constructing an endogenous participatory network characterized by “primary-auxiliary collaboration”; and recalibrate the role of technology through a human-centered orientation that enables mutual adaptation between algorithmic rules and local knowledge. Ultimately, adaptive innovation can be achieved through the synergistic resonance of institutional resilience, resource adaptation, and technological inclusiveness.

Key words: neighborhood governance, modernization process, structural tensions, adaptive innovation