

## “政策—技术”互动与社区治理的组织变迁

兰 峻

**摘 要：**社会治理组织变迁的宏观叙事更多关注权力及政策等关键参数，而忽视在实践真切发挥作用的一些参数，导致难以真正澄清观察对象的内在层次和逻辑。从“政策—技术—组织”有机结合、互动形塑视角观察与分析深圳建市以来社区治理组织从街居体制到“街居制+小区物管制”，再到“一会两站、居站分设”制，进而发展为“社区党委+党群服务中心”模式的三次变迁，可以发现不同政策在实施中会对治理技术提出相应要求，而技术的吸纳和应用能对社区治理进行赋能，政策与技术的相互塑造最终促进了城市社区的组织变迁。

**关键词：**社区治理；政策—技术互动；组织变迁；一会两站

**中图分类号：**D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2023）02-0071-08

党的二十大报告指出：“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系。”<sup>[1]</sup>近年来，治理技术伴随着现代科学技术迅猛发展而持续更新，并被广泛运用到政府治理实践中，学界认为技术治理（technocracy）已经成为公共治理领域一种全球范围内的普遍现象，呈现出“当代政治的技术治理趋势”<sup>[2]</sup>。这为分析社区治理组织变迁提供了新的视角，也为健全社区治理体系提供了新启示。深圳从建立之初就被赋予“先行先试”使命，改革开放以来一直在社区治理和社区组织创新方面主动探索、率先实践。基于深圳经验的典型意义，

剖析其社区治理模式，探析其面对政策演化采用相应的治理技术，进而推动城市社区组织变迁的实践，对社区治理体系和治理能力现代化建设有启示作用。本文以深圳建市以来城市社区治理组织变迁为案例，尝试将治理技术与政策一道纳入社区治理组织变迁的分析视野中，从政策—技术有机结合、互动形塑的视角探究深圳社区组织变迁的发展逻辑，从而为社区治理组织的继续变革提供价值参考。

### 一、政策、技术与组织：一个分析框架的三个主要变量

改革开放以来，我国城市治理形态丰富且变

基金项目：国家社科基金项目“党领导基层群众自治的社会整合机制研究”（20CDJ014）；广东省党校系统社科规划课题“新发展阶段城市社区治理持续创新研究”（2022GDDXXT013）。

化迅速。原因有三：一是我国经济社会快速发展，城市形态也随之快速变迁，如城市自组织从无到有，就业问题出现与就业政策不断变化，社会保障体系建立和完善；二是进入新世纪后，“互联网+”、大数据等技术因素日趋成熟，被广泛地运用到城市治理中，“技术优化治理”“技术与政策互动”等问题成为城市治理的重要课题，并深刻影响了城市治理形态；三是党的十八大以来，城市治理实践创新的广泛性、深刻性、复杂性前所未有，其改革系统性、整体性、协同性同样前所未有，提出诸如“推进中国特色的城市治理现代化”“探索中国特色超大城市治理新路子”“加强基层治理体系和治理能力现代化建设”等崭新命题。传统的城市治理分析框架面对新的发展要求难以给出系统应对方案。

为了弥合宏观结构分析的缺陷，更有效地解释深圳城市社区治理的经验逻辑，有必要把不断演化的政策如何吸纳新技术、政策和技术如何共同作用社区治理组织变迁纳入研究视野，建立一个涵盖政策、技术、组织的中观分析框架。

以组织的核心要素—权力及作为外在表现的政策—变迁为基础进行剖析，可发现治理变迁主要经历了传统公共行政、新公共管理、新公共治理等阶段。在斯蒂芬·奥斯本等学者看来，传统公共行政着重关注政治系统，突出表现为政府的“单一集权”、治理及服务的“封闭性”，创新与变迁成为政策制定和理性设计的结果。新公共管理着重关注组织层面，突出表现为政府行政“管制型”、治理及服务的“开放理性”，创新与变迁更多地成为效率目标引导下内部资源运营与外部市场化竞争的结果；但对组织间关系和价值分散性尚未引起足够关注，仍将治理当作单一主体的内部问题看待<sup>[3]</sup>。新公共治理着重关注组织及其所处环境构成的治理网络，突出表现为治理、服务的协商合作特征，强调多元主体互动下公共产品的共同生产<sup>[4]</sup>。与此相比，我国学术界中“国家管控—社会管理—社会治理”的变迁，也是以政策导向的演变为依据，而这种政策导向演变既反映政府组织内部权力关系的结构性转变，也体现国家权力与社会自治边界的持续波动。

“深圳用40年走过一些国际化大都市上百年的历程。”<sup>[5]</sup>在这个过程中，从计划经济体制到社会主义市场经济体制，从3万人口到实际管理人口超过2000万，从传统乡村、城镇社会到信息化社会，城市社区治理必然不断吸纳诸如市场手段、自治手段、数字化手段等治理技术。而治理技术在应用中也会影响组织运行。如诸多文献都提及从政府信息化到电子政务，进而到数字政府的发展跃迁中，互联网技术被持续运用于治理和制度变革，“数据”不仅成为外在资源、治理手段，而且成为治理对象的内在要素，治理的核心目标、政策议题、制度架构都实现了从“用数据治理”向“对数据治理”扩展<sup>[6]</sup>。如果数字化转型导致外部资源依赖格局或者内部权责结构彻底变更，那么，引发组织结构与治理模式的变革就成为可能<sup>[7]</sup>。这就需要我们建构“政策—技术—组织”的中观分析框架，把治理技术作为一个分析工具纳入到治理变迁和组织变迁的研究中，综合考量政策、技术在组织发展变迁中的作用。

## 二、城市社区治理组织变迁：深圳的“三次转型”

### （一）案例锚定与整体描述

对深圳社区治理变迁的考察具体指向三个目标，一是描述深圳社区治理变迁的整体情况和主要特征；二是考察典型模式，探究推动转型的重大“事件”如何被赋予政策意义并促进政策的演化；三是在分析中探讨政策、技术的作用及两者在特定历史场域、价值和资源双重约束条件下的相互作用，解释社区治理组织变迁的特征及内在逻辑。

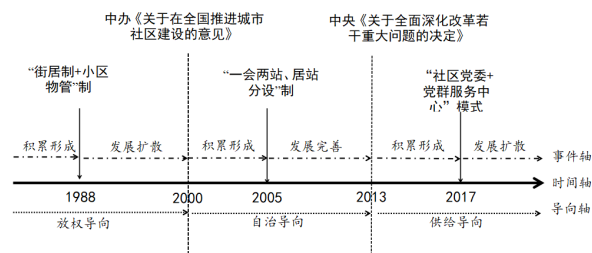


图1 深圳改革开放以来社区治理变迁的“事件—历史”线索

如图1所示，首先，就宏观历史叙事而言，深圳社区治理实践与“国家管控→社会管理→社

会治理”的三阶段论高度吻合。从改革开放前形成的街居制到20世纪80年代的“街居制+小区物管”模式,本质上是一个放权的过程,即从传统的国家管控向市场力量参与社区治理的尝试。进入新世纪后,深圳先是探索让居委会回归法定的自治组织地位,畅通社区民众参与社会治理的渠道;之后又探索在党群服务中心平台下,让社会组织作为整合的民意代表参与社区治理,都是在努力尝试让多种力量参与社区治理。这种探索有助于推动社会力量从被动到主动参与、从动员式到合作式参与,契合了从社区管理向社区治理转变的要求。

其次,由“重大事件”引发的组织变革对深圳社区治理的变迁路径产生了具体影响。从1988年的“街居制+小区物管”,到2005年的“一会两站、居站分设”,再到2017年的“社区党委+党群服务中心”模式,均是原有的组织模式无法容纳新的发展要素,社区探索中的“偶然事件”能够有效解决原有政策的功能缺陷,加之这种“偶然事件”符合改革趋势和政策导向,于是经过“实践探索、机制形成、政策确认”后被推广、扩散,成为全市的政策并在一定程度上为各地“示范”,产生了更广泛的政策意义。

最后,社区组织变迁受上级政策导向和组织运行的关键技术共同影响。作为社区社会治理的组织形态,“街居制+小区物管”、“一会两站、居站分设”、“社区党委+党群服务中心”等模式在发展需求、政策导向、政策路径、组织结构、支撑技术方面既反映了时代的差异性,也有一定的延续性。

## (二) 深圳社区治理的组织变迁

1. 从街居体制到“街居制+小区物管”。深圳设市正值中央决定恢复街居体制。1979年8月,深圳率先探索,撤销深圳镇,分设为人民路与和平路两个街道办事处。在新中国成立初期颁布的《城市街道办事处组织条例》《城市居民委员会组织条例》于1980年被“重新公布”后,恢复街道办和居委会有了现实法律依据。此后,深圳加快了撤镇设街步伐。1983年6月,深圳经济特区设罗湖、上步、南头、沙头角4个区办事处(后改称管理区)。同年10月,四个管理区开始改变“政

社合一”建制,撤销人民公社和生产大队,改设街道办事处和居(村)委会。如罗湖管理区撤销附城公社和人民路、和平路街道,设立桂园、笋岗、蛟湖等6个街道;上步、南头、沙头角管理区分别设立了5个、4个、3个街道。截至1988年底,深圳经济特区已有建成区面积61平方公里,街道办事处19个,居委会121个,街居体制全面形成<sup>[8]</sup>。

小区物管出现并参与小区治理出现在20世纪80年代。当时,深圳经济特区各项建设加速铺开,吸引了大量的国内外投资和创业者。非公有制经济迅速发展壮大,出现了外资经济、民营经济和公有制经济“多元化经济格局”。非公有制经济的发展催生了大量脱离单位制的社会成员,对这些社会成员的管理成为社区的重要课题。深圳市在传统“街道+居委会”模式基础上,把住宅小区物业作为重要主体纳入社区治理范畴。

1980年成立的“深圳经济特区房地产公司”是中国第一家房地产企业。1981年1月,该公司与香港妙丽集团合作开发了“东湖丽苑”项目,其1982年12月建成后成为深圳第一个商品房项目。同年,深圳市物业管理公司诞生,率先打破传统的住宅管理模式,对东湖丽苑花园小区实施综合性、专业化的物业管理。自此深圳住房建设和住房管理开始走上市场化道路。1988年6月10日,深圳市出台《深圳经济特区住房制度改革方案》《住宅区管理细则》两个文件。前者提出“补贴提租、鼓励买房”的改革思路,规定各机关事业单位不再自建住宅房,而是由市住宅局统一建设配套了幼儿园、学校、商业网点等的住宅小区,然后,全市机关、事业单位、国有企业的在编干部和工人,统一打分,统一分房,深圳住房分配货币化进程由此开启;后者则彻底结束了政府管房产、管物业模式,推动企业承接物业管理,随后深圳市住宅局下属的房管所全部改制为物业管理公司,成为企业,标志着物业管理市场化模式正式启航<sup>[9]</sup>。以《深圳经济特区住房制度改革方案》《住宅区管理细则》两个文件的发布为标志,“街居制+小区物管”社区管理体制在深圳逐步得以建立(见图2)。

居委会的运行使政府的“放权”行为有社会承接主体,小区物管市场化使政府的“放权”有



了市场承接主体。在这种过程中建构的“街居制+小区物管”使政府从直接提供物业管理及公共配套转向间接保障,而这又为城市社区的自治打开了空间。《城市居民委员会组织法》颁布后,特区内于1990年建立罗湖、南山、福田三区,下设街道和社区的工作逐步走向规范化。

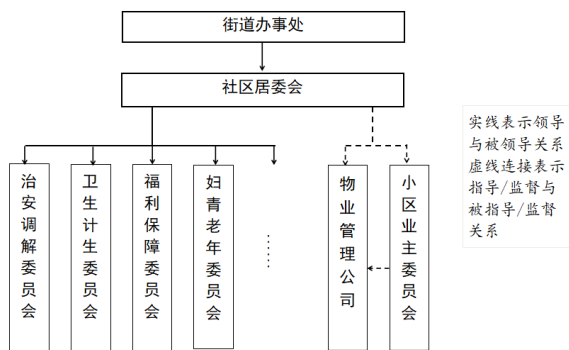


图2 “街居制+小区物管”社区管理组织架构图

针对物业管理存在的多头管理、政出多门导致管理效率低下等问题,1990年10月,深圳市房产管理局提出“改革现行管理体制”,将住宅区管理纳入社会化、专业化、规范化轨道的方案,要求物业公司不仅管房,还管治安、绿化、卫生、水电、机电设施设备、社区文化等。市房管局选定正竣工交付使用的福田区莲花二村住宅区进行试点,一年多后,莲花二村小区被评为首批“全国模范文明小区”。从此,深圳的物业公司广泛采用了“一体化”模式,即在承担住宅区物业管理的法定职责同时,通过各种方式承接政府委派和购买的公共管理服务,协助承担人口信息、消防信息、租赁信息普查与排查等之前由城管局、消防局承担的公共管理职能<sup>[10]</sup>。这就使得小区物业管理有序嵌入到深圳的社区治理中,“市场手段”在社区治理中充分运用。1991年3月,罗湖区天景花园小区成立国内第一个业主管理委员会,通过《天景花园业主委员会章程》,选出15名业主管理委员,首创业主参与社区物业管理的“共管模式”<sup>[11]</sup>。1994年,在住建主管部门总结业主参与物业管理相关做法基础上,深圳市人大颁布了《深圳经济特区住宅区物业管理条例》,这是我国第一部物业管理法规,对业主委员会予以法律定位,从发展社区自治和政府有效监管两个层

面确立了社区治理的基础架构。

居委会的成立本来就是随着政府“放权”的探索而推进的。但随着经济社会迅猛发展,社区管理出现了许多新领域,大量行政事务向社区延伸,致使居委会等社区组织疲于应付,成为事实上“政府的腿”。同时,法律关于“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”定位,又成为居委会推诿、抵制街道办下派任务的理由。1995年深圳开始实行居委会选举制度后,居委会法律属性和现实处境的冲突日趋明显。

2. 探索“一会两站、居站分设”模式。“一会两站”模式正是对上述问题的回应。1999年民政部推行“社区建设试验区”,探索以“社区自治、议行分社”为突破口的社区建设。经过艰辛探索,以社区党组织为核心、社区居民自治组织为主体、社区中介组织或社区民间服务组织为补充的整体框架,初露端倪。2000年,中办、国办转发《关于在全国推进城市社区建设的意见》后,社区制在全国得以推广,深圳又开始在社区建设上率先探索。

2002年,盐田区率先试行“一会两站”制度,主要内容是新成立社区工作站和服务站,将社区自治、行政及服务功能交由社区居委会、社区工作站及服务站分别承担,居委会类似权力机构,社区工作站、社区服务站对居委会负责。这就改变了此前居委会既是议事机构又是执行机构的角色状况。但由于事实上的“多块牌子、一套人马”,并没有改变居委会成员的角色错位,因而在实践中引起了冲突。

围绕解决居委会法定属性和现实处境的冲突,盐田区于2005年再次探路,这次改革聚焦“两个转移”:将原居委会承担的行政职能转移至新成立的街道办派出机构—社区工作站,原居委会全班人马转移到工作站,作为“政府雇员”承担行政职责;由社区居民直接选举产生居委会,居委会不再承担政府行政工作,只从事自治事务;分设的居委会与工作站是平行关系。此次改革的作用明显,形成的“一会两站、居站分设”模式(见图3)具有重大创新。一是让政府的行政工作有了名正言顺的承接主体;二是较好地解决了广受诟病的居委会是“准政府”“政府的腿”问题,凸

显其自治组织属性；三是社区服务站提供物业管理公司不愿意提供或无法提供的公共服务（如物业公司不愿进驻的老小区）；四是赋予社区居民对居委会的选举权。“选举是民主的本质内涵”，因此学界普遍认为这次改革是“社区民主的跨越式发展”<sup>[12]</sup>。

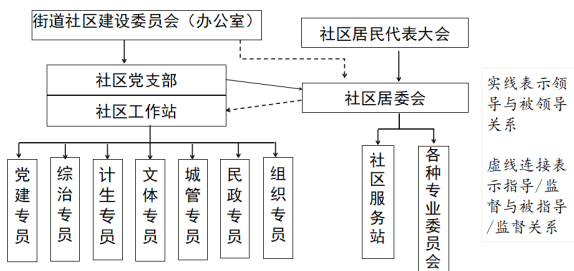


图3 “一会两站、居站分设”社区组织架构图

三年一选，“一会两站、居站分设”的社区治理模式自2008年在深圳推开，到2011年居委会换届选举时，深圳所有社区都成立了工作站，居委会的直选比例超过99%。社区工作站的设立加强了政府对社区的管控，其承担的100多项行政事务，也基本满足了城市社区管理的现实需要。但问题也随之而来，社区居委会在剥离行政职能后，却未能迅速回归“承担居民自治职能”的初衷和本位，造成这种问题的原因是多方面的。社区居委会没有法定民事主体身份，缺乏有效的自治载体；在“钱随事走”背景下，工作站掌握着大量的行政资源，居委会缺乏人、财、物保障；在自治文化不发达情况下，区、街道领导不可能依赖居委会进行“自我管理、自我教育、自我服务”，而这又进一步加剧了“站强居弱”，“居民已经慢慢看不见居委会的作用了，现在找的都是工作站”<sup>[13]</sup>。社区居委会、服务站等其他社会组织边缘化，反映在社区群众身上，即认为社区提供的服务生硬且有限，政府对民意关注不够，民众的参与渠道缺失。面对社区群众需求的多样化，如何在完成社区行政事务的同时有效收集汇集民意、加快培育社会力量成为现实问题。

3. 探索“社区党委+党群服务中心”模式。深圳各区从不同角度落实群众建议权，积极探索有效发现和回应民众需求的途径和形式。2010年，

盐田区开始探索民意畅达机制，即在社区建立民意表达工作室，“两代表一委员”按区域范围分配，采取网格化方式联系社区党员群众及企业，采取包干到户的方式联系辖区常住家庭和企业，收集民意并通过民意办理系统处置问题。同期，龙岗区率先推行网格化管理，推进管理机构架构、网格队伍建设、基础网格管理、数据资源应用、事件立体分拨、网格协同联动、网格系统考核、楼栋长管理等八个“标准化”。改革中，融入“互联网+”模式，如为辖区3823名网格信息员配发信息采集终端PDA，实现了“一格一员一PDA”，使流动人口数据采集、报送、处理等工作信息化、自动化、电子化。网格化管理使得基层政府能够很好地回应社区居民的需求，“过去不希望居民提意见、提要求，因为难解决，现在热切希望居民提意见、提要求”<sup>[14]</sup>。福田区探索建立社区居民议事会制度并设置“阳光议事厅”，由社区居民代表带着民意对社区治理、小区维修等事宜表达诉求、形成意见，供政府参考。上述探索以不同方式保障了居民的参与权、监督权，并在一定程度上落实了社区居民的决策权。

在充分吸收各区探索经验基础上，深圳民政部门着眼提供有效服务对“一会两站”中社区服务站职能进行拓展、强化。2011年，深圳出台《深圳市社区服务中心设置运营标准（试行）》，提出三年内普遍建立社区服务中心。同年，深圳市委提出每个社区至少建立一个社区党群服务中心，社区服务中心（党群服务中心）建设全面铺开。在“党建引领城市基层治理”成为新时代政策导向后，社区党委逐渐从领导社区其他组织转向直接面对民生问题，带领社区各种力量和多种社会组织为群众提供公共服务，因而更加注重发挥作为党委工作平台的社区党群服务中心作用。2017年，社区服务中心（党群服务中心）统一改成社区党群服务中心，当年底深圳建成“1+10+N”党群服务中心联盟体系（即1个市级中心，10个区级中心，一大批社区、园区、楼宇、商圈和大型企业、大型社会组织中心）。截至2020年底，深圳642个社区建成社区党群服务中心668家。政府为每个党群服务中心提供不少于650平方米的

场地,将社区助老服务、助残服务、自助互助等七大类 40 小类的服务项目打包并以招标方式向社会组织购买服务,社会组织进驻场地并按质按量向妇女儿童、老年人、青少年等 14 个对象提供专业社工服务。这样,党群服务中心实现了“以专业社会工作者、专职党务工作者为骨干的工作人员队伍”的人员配备,并“鼓励各类志愿者到党群服务中心提供服务”<sup>[15]</sup>,在“阵地优势”“平台优势”基础上又具有了“队伍优势”,有利于辖区力量的快速整合。社区党委依托党群服务中心开展工作,社区工作站、居委会依托党群服务中心开展工作或委托部分工作给党群服务中心的社工承接,使得社区治理事实上发展为一种“社区党委+党群服务中心”模式。

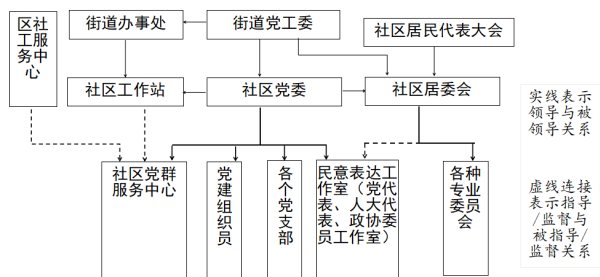


图4 “社区党委+党群服务中心”  
模式社区组织架构图

党群服务中心的发展满足了群众多元化的社区服务需要,而信息技术的采用则使得社区民众的监督权和决策权进一步得到保障。如深圳坪山区自2016 获批组建后,就开始探索“党群服务中心+民生诉求系统”改革,一方面下沉 88 项服务事项至社区,推动 215 项事项在社区窗口服务、176 项事项在智能政务一体机办理,实现“个人服务事项不出社区”“全天候通畅办理”;另一方面开发民生需求诉求职责细化为 1685 个具体指标,落实到区直部门、街道、社区,民众只需“@坪山”,即可反映和办理诉求。这样,在社区党委统筹下,社区党群服务中心面向党员群众提供各项服务,民意表达工作室面向居民提供诉求代理,党建组织员则面向党员提供服务。在社区党委的统筹下,“街道办事处→社区工作站→社区居民”的行政链条,“社区居民代表大会→社区居委会→社区居民”的

自治链条,“社工服务中心→社区党群服务中心(社会组织)→社区居民”的服务链条分别发挥作用。虽然这“三个链条”仍有所交叉,如社区党委是社区治理的领导核心,领导社区居委会和社区工作站的工作,但由于执行主体对上级政府负责、对居民(选票)负责、对服务质量负责等不同的运行逻辑,使多种民意反映渠道分别发挥作用,推动社区各类组织运行从“有形”向“有效”过渡。

### 三、从政策驱动到“政策—技术”互动：深圳社区治理组织变迁的逻辑

社区治理变革是面对不断变化的发展需求,政策、技术与资源配置相互作用的历史进程。根据前述分析,下表对三种典型模式从发展需求、政策导向、政策路径、技术支撑、组织结构等维度进行了比较。通过比较,不难发现深圳社区治理的组织变迁遵循了“发展带来需求→政策引导探索→技术提供支撑→服务满足需求”的逻辑关系。

深圳社区治理三种典型组织模式的比较

| 典型模式 | “街居制+小区物管”                     | “一会两站、居站分设”                    | “社区党委+党群服务中心”模式            |
|------|--------------------------------|--------------------------------|----------------------------|
| 发展需求 | 住房供给与经济发展                      | 民主选举与社区自治                      | 精准化的公共服务                   |
| 政策导向 | “放权”导向                         | “自治”导向                         | “供给”导向                     |
| 政策路径 | 政府向市场让渡空间,发挥市场主体作用,让居民自行购买市场服务 | 建立社区行政工作平台,由政府购买公共服务,让自治组织“归位” | 广泛有效收集处置民意;政府搭建平台,提供多元社会服务 |
| 技术支撑 | 市场手段的引入                        | 行政手段的介入                        | 数字化技术的运用                   |
| 组织结构 | 行政主导,市场组织为补充,自治组织初步“有形”        | 行政主导,行政、自治、社会组织分离,且均“有形”       | 党建引领下行政、自治、社会组织分工合作,运转“有效” |

#### (一) 社会发展带来对社区治理的“新预期”

作为组织行动的“起点”,社会预期的改变不仅仅发端于社区民众的现实需求,也发端于上级政府对社区治理的要求和整个社会对城市有效治理的企盼;不仅契合深化改革、扩大开放的政策导向对政府职能转变及城市治理机制创新的目标,也契合深圳承担的“杀出一条血路”的先行先试城市使命。在经济发展、基层民主、有效服务等需求不断变化的过程中,基层政府、社区及



相应治理主体的可控资源及由资源依赖所影响的政策导向、政策路径都进行了相应重组,进而从不同角度、不同权重作用于社区组织的变迁。

#### (二) 政策导向变动引发政策实现路径的调适

政策更新制度安排一定要考虑到政策的政治从属性,即要考虑政府结构的政治复杂性、政策与政治的关系以及政府的结构和运行机制<sup>[16]</sup>。改革开放以来,深圳社区治理的政策变动,在一定程度上示范引领了各地的治理导向,但更多的是由自上而下的政策导向决定的。事实上,深圳社区治理探索也是对中央“松绑放权搞活”“基层群众自治”“扩大有效供给”等政策的具体实践,而这种政策导向又对深圳社区组织变迁的具体实现路径产生影响。如2007年,党的十七大将“基层群众自治制度”首次纳入中国特色政治制度范畴,深圳在此前后推行了居委会的民主选举,力求让社区居委会“回归”其法律属性,正是对上述政策导向的回应。

#### (三) 政策有效实施对技术应用提出相应要求

依据开放系统理论,在投入方面的缓冲是对所有类型组织都可行的一个非常适当和重要的策略;在产出方面的缓冲则对于大批量制造的组织尤为重要,但在产品易于腐败或服务客体与技术过程高度互动时,该缓冲不太现实<sup>[17]</sup>。城市社区治理的产品体现为群众的获得感和满意度,具有“无形”的特点,对资源投入、技术应用高度依赖。在三种模式的转换中,有效信息的获取和处置一直是一个核心的技术话题,“街居制+小区物管”引入的市场工具对深圳社区治理产生了深远影响,购买服务一直是社区治理的内在选项。针对行政、党建等无法采用市场机制解决的事务,则通过行政手段和自治手段加以解决。如果说深圳前30年的社区治理主要通过人际互动实现信息有效传递的话,那么进入2010年后,“互联网+”广泛适用于社区治理和社区服务中,民众与政府实现直接沟通,通过业务流程的数字化改造,这种直接沟通又进一步变成有效沟通。技术所带来的信息资源的便捷获取和可控分析,会极大降低社区治理的其他资源交易成本,从而为组织结构的变迁打下基础。

(四) 政策演化与技术应用的相互塑造引发城市社区组织的变迁

在改革开放进程中,社区建设先后经历“放权”“自治”“服务”等政策导向,与国家层面推进简政放权、加强城市基层基础建设、实现基层治理现代化等改革相互映衬。在这一过程中,社区获得更多自上而下转移分配的资源以及来自社会的多方面力量支持,尤其是2010年大运会举办以来的社区治理实践越来越明显地体现为志愿者、社会组织、企业等多元主体的广泛而有效参与。这种政策改变了社区治理的资源依赖格局,也为新技术的应用打开了空间。当然,在从“街居制+小区物管”到“一会两站、居站分设”转变过程中,信息技术是以起辅助性功能的外部工具而存在的,探索更趋向于“数据连接的治理”。在从“一会两站、居站分设”向“社区党委+党群服务中心”模式转化的过程中,社区治理规则与技术规则产生了更深刻碰撞和互适,进而在2013年以来的社区治理实践中实现了技术反向驱动治理的数字化变革,而数字化变革又驱动社区治理组织的结构再造和效能提升,即实现了真正意义上的“技术赋能”。

透视政策适应需要进行调整、技术满足需求支撑治理所导致的三次社区治理典型组织的变迁,揭示了社区治理的组织变革既由可透视的政策导向、可预期的政策目标、可调动的内外资源牵引,又深深受制于发展阶段、政策环境、关键技术及组织运行模式,最终由政策和技术的互动关系所决定。

#### 四、结语:面向未来的社区治理组织变迁

通过对深圳社区治理结构变迁的历史考察,可以发现,从“街居制+小区物管”到“一会两站、居站分设”,再到“社区党委+党群服务中心”模式的转型,不仅说明了改革开放以来我国社会治理从“国家管控”到“国家治理”的发展跃升,也表明政策的改变能为治理技术的应用打开空间。如果说小区物管纳入社区治理还是政策对市场手段“解制”的结果,那么“一会两站”模式则使得社会力量和自治力量开始反作用于社区治理的政策,“社区党委+党群服务中心”模式下的互联网技术对则延伸了社区组织的“触觉”,推动了城市社区治理的扁平化和矩阵化,提升政社互动水平和有效供给

水平,实现了技术对社区治理的赋能。由此可见,只有“政策—技术”结合起来分析,才能更清晰地阐释身处特定历史情境中的社区力量突破思想限制、利益限制、资源限制,探索治理变革的内在逻辑。

实践没有止境,创新也没有止境。进入新发展阶段,深圳社区治理面临着诸如新冠肺炎疫情常态化防控等新的政策导向,也面临着诸如区块链技术、“城市大脑”兴起等新的技术支撑,对持续优化组织结构提出了新要求。在社区治理组织的持续优化中,必须正视以下问题:一是着力避免社区治理组织的臃肿。如为做好常态化疫情防控,一些区直部门将力量和职责下沉社区,并要求社区配备相应的对接人员,使得社区的组织机构及“牌子”进一步增加。又如各区纷纷探索民意代理机构,在居委会之外,成立民意表达工作室、人大代表工作站等组织,由不同的区直部门主管,但承担类似职责。运用现代信息技术让本该由区直部门和街道处置的职责真正“回归”,如何让社区职责类似机构合并“同类项”,进而压缩社区的组织机构,成为现实命题。二是更加重视数字化治理。区块链等数字化技术正日益成为治理创新的动力,近年来一些学者将平台技术推动组织变革新逻辑的探讨<sup>[18]</sup>,为社区治理研究提供了新思路。进一步释放数字化演进对社区社会治理的功能,不但需要研究数字化这一治理技术本身,而且需要深化基层政府的职能转变,明确基层政府及各部门在数字化治理中的权责关系,实现基层政府数字化治理与社区数字化治理有序衔接。当然,在分析社区组织变迁中,无论技术如何发展,都不应忽视政策的主导作用,而应让政策与技术实现有效互动。

### 参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2] 刘永谋.技术治理的哲学反思[J].江海学刊,2018,(4):46-52.
- [3] [英]Stephen P. Osborne.新公共治理?——公共治理理论和实践方面的新观点[M].包国宪,

赵晓军,译.北京:科学出版社,2016:8.

[4] 梅耶尔,利普斯,陈凯萍,等.开放治理:理解信息时代城市治理的新范式[J].江苏师范大学学报(哲学社会科学版),2020,(5):100-111.

[5] 习近平.在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[N].人民日报,2020-10-15(2).

[6] 黄璜.中国“数字政府”的政策演变——兼论“数字政府”与“电子政务”的关系[J].行政论坛,2020,(3):47-55.

[7] 胡重明.社会治理中的技术、权力与组织变迁——以浙江为例[J].求实,2020,(1):49-61.

[8] 深圳经济特区年鉴编辑委员会主编.深圳经济特区年鉴1988[M].广州:广东人民出版社,1988:296.

[9] 曾宇青.双重驱动与深圳社区治理体制改革40年[J].特区实践与理论,2019,(4):52-59.

[10][14] 郭永丰.论进一步规范深圳的物业管理[J].特区经济,2000,(4):21-22.

[11] 深圳市罗湖区革命老区发展史编委会.深圳市罗湖革命老区发展史[M].广州:广东人民出版社,2020:159.

[12] 曾宇青.深圳社区治权的来源与分配研究[J].特区实践与理论,2013,(5):73-76.

[13] 盛佳婉.强化居委会枢纽功能 健全我市社区自治机制[N].深圳特区报,2016-04-20(A04).

[15] 深圳推进城市基层党建“标准+服务阵地”建设打造“1+10+N”党群服务中心联盟体系[Z].中共深圳市委组织部材料汇编,2018-01-22.

[16] 李兵.社会服务政策属性及构建的探索分析[J].社会发展研究,2016,(2):138-155.

[17] [美]詹姆斯·汤普森.行动中的组织:行政理论的社会科学基础[M].敬义嘉,译.上海:上海人民出版社,2007:25.

[18] 韩万渠,柴琳琳,韩一.平台型政府:作为一种政府形态的理论构建[J].上海行政学院学报,2021,(5):58-67.

作者:兰峻,中共深圳市委党校坪山分校副教授

责任编辑:毛军吉