

《新城市议程》视角下城市社区治理的范式转变及启示

□ 李佳佳, 耿 虹

[摘 要] 在快速的城市化进程中, 我国的城市社区治理经历了治理结构的变迁, 也遇到了治理秩序失衡、治理失效等问题。

《新城市议程》强调从全球、国家、区域、城市及社区尺度建立所有人和社区力量有效参与的治理体系, 为我国的城市社区治理提供了新的思路。文章在系统梳理我国城市社区治理范式演进历程的基础上, 从治理思维、治理内涵和治理维度 3 个层面面对《新城市议程》视角下的城市社区治理范式转变进行解读, 并提出关注多元主体、拓展治理内容、完善治理结构、创新治理技术和健全治理机制的城市社区治理建议, 以期构建具有中国特色的城市社区治理体系提供参考。

[关键词] 《新城市议程》; 城市社区治理; 治理结构; 治理体系; 治理内涵; 范式转变

[文章编号] 1006-0022(2021)07-0021-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 李佳佳, 耿虹. 《新城市议程》视角下城市社区治理的范式转变及启示 [J]. 规划师, 2021(7): 21-27.

Paradigm Shift and Inspiration of Urban Community Governance from the Perspective of The New Urban Agenda/Li Jiajia, Geng Hong

[Abstract] China's urban community governance experienced governance structure transition, governance order imbalance, and governance failure and other issues in fast urbanization. The New Urban Agenda emphasizes governance systems with the effective participation of all people and communities at the global, national, regional, city, and community scales. With a systematic review of China's urban community governance evolution, the paper analyzes the paradigm shift of urban governance in concept, connotation, and dimension from the perspective of New Urban Agenda, and proposes suggestions such as concern on multi-stakeholders, expansion of governance content, integration of governance structure, innovation of governance technology, and integration of governance mechanism. It provides a reference for the construction of urban community governance system with Chinese characteristics.

[Key words] New Urban Agenda, Urban community governance, Governance structure, Governance system, Governance connotation, Paradigm shift

0 引言

在全球城市化背景下, 为应对城市化进程中出现的社会不公平、环境不安全、城市贫困和气候变化风险等城市问题, 2016 年召开的第三届联合国住房和城市可持续发展大会通过了对全球城市化可持续发展具有重要指导意义的纲领性文件——《新城市议程》, 其核心是建设“包容、安全、有韧性及可持续的城市和人类住区”, 这为城市的转型发展提供了一套可遵循、可管理和可评估的规划思路, 以实现城市范式的转变。《新城市议程》提出“加强城市治理”“建设城市治理结构”“推广包

容的大都市治理”等城市和人类住区治理的相关举措, 关注治理结构、治理能力和治理工具等多方面内容, 强调提升城市治理能力和建立完整的城市治理体系的重要作用^[1]。

我国作为世界上最大的发展中国家, 在全球化与快速城市化进程中必然出现一些具有普遍性、复杂性甚至是顽固性的城市治理问题。21 世纪以来, 我国结合自身发展实际, 已在制度建设、法律法规制定、队伍建设和基层社会组织构建等层面对治理问题进行了系统关注与深度探讨, 并已逐渐形成具有中国特色的治理经验。党的十九届五中全会提出进一步推进国家

[基金项目] 中央高校基本科研业务费专项资金资助 (2021yjsCXCY076)

[作者简介] 李佳佳, 华中科技大学建筑与城市规划学院博士研究生。

耿 虹, 通讯作者, 华中科技大学建筑与城市规划学院城市规划系主任、教授、博士生导师。

治理体系和治理能力现代化，实现国家治理效能得到新提升、社会治理特别是基层治理水平明显提高。城市社区作为国家治理体系的基本单元和重要组成部分，其治理能力是对国家治理能力现代化的体现，也是保障个人权利、社会公平和现代化城市建设的体现。从 2019 年底至今，从新型冠状病毒肺炎疫情爆发到现在疫情进入常态化防控阶段，城市社区是应对突发公共卫生事件的最有效的空间适配单元，也是城市区域隔离的最后一道防线，这使得社区治理的价值与意义更为凸显。然而，我国的快速城市化使得城市社区在空间、功能、环境和社会等方面发生了转变，新的城市社区治理问题不断显现，如社会结构变迁、社会秩序失衡和社区治理失效等问题；同时，人们更关注社会公平、公众参与和利益表达等以人为核心的生活诉求。在此过程中，传统的城市社区治理模式逐渐解体，并以碎片化状态在社区中延续与嬗变；而新的城市社区治理模式已

不断生长演变，以适应城市社区治理的发展需求。因此，本文基于《新城市议程》视角，通过系统梳理城市社区治理的范式演进历程，从治理思维、治理内涵和治理维度 3 个方面解读《新城市议程》视角下城市社区治理范式的转变，并探讨《新城市议程》对新时代城市社区治理范式的启示。

1 我国城市社区治理的范式演进历程

随着社会的发展，社区逐渐具有不同的内涵和特征，国内外学者对于社区的解释也处于不断发展和完善之中^[2-3]。一般来说，社区是人们聚居的场所，是由人组成的社会生活共同体^[4]。城市社区是指聚居在一定地域内，且相互之间具有利益关系、社会服务和社会互动的生活空间单元^[5]，我国主要将城市社区分为原生社区、单位制社区和现代社区 3 种类型（表 1）。而治理作为一种新的理论范

式和分析工具，当前并未形成统一明确的界定。总的来看，治理具有以下内涵：①治理是一种协调过程，强调的是协调社区内外各利益主体之间关系的过程；②治理是一种不断完善的规范机制，是通过正式与非正式的规范制度约束利益主体的行为，使其为共同利益努力；③治理是一种制衡机制，其主体不仅包括政府组织和权力机关，还包括各种自治组织，是各组织间联合行动实现共同利益的过程^[6]。从治理的发展历程看，随着社会的发展，城市社区治理工具也在不断演变，主要有政府主导型、合作型和多元型 3 类，据此划分方式，大体上可将城市社区治理范式演进历程划分为 3 个阶段（表 2）。

1.1 城市社区行政管理范式（1949 ～ 1990 年）

城市社区行政管理范式主要是指以政府为主导的社区行政化管理方式，具有较强的强制性和控制意识。新中国成立初期，为构建城市基层组织体系、形成稳定的社会秩序和满足人们的生产生活需求，全国各地开展了广泛的城市社区建设，也凸显了城市社区在城市发展中的重要地位。同时，国家制定和颁布了相关的基层社区管理政策法规，进一步明确了街道办和居委会的地位，建立了“区—街—居”三级社区行政管理组织体系，形成了以单位制为主、以街居制为辅的城市社区治理模式^[7]。随着国家经济体制改革的深化，单位制逐步弱化、街道与社区的功能迅速增强；同时，在经济发展过程中，城市吸引了大量的乡村人口，城市社区流动人口规模增加，影响了城市社区的社会结构和居民的生活方式。由此，国家将“社区服务”引入城市社区管理中，社区服务中心、居民委员会等基层自治组织应运而生，以政府为主导的城市社区行政管理范式逐步发生转变。

表 1 我国 3 种城市社区类型

对比项	原生社区	单位制社区	现代社区
出现时间	最早、历史悠久	计划经济时期	20 世纪 90 年代
居民意识	共同体意识	互助体意识	意识多元化
社会交往	血缘、地缘、业缘	地缘、业缘	业缘、网缘
存在形式	城市老旧社区	单位社区	高、中、低档住宅社区
典型社区	汉口洞庭社区等	北京同仁堂社区等	上海陆家嘴社区等

资料来源：根据相关资料整理。

表 2 城市社区治理范式演进历程

对比项	城市社区行政管理范式 (1949 ～ 1990 年)	城市社区政社互动型治理范式 (1991 ～ 2011 年)	城市社区多元治理范式 (2012 年至今)
治理主体	政府、单位、街道办事处	政府、居民委员会、自治组织	各利益相关者
治理客体	居民	居民、社区服务	公共事务
治理目标	统一管理	社区全面建设	共建共享
治理特点	行政强制型的社区管理	新政服务型的社区治理	党政协调型的社区治理
治理策略	纵向治理	以纵向治理为主，横向治理拓展	网络化治理
治理机制	政府主导	政府主导、社区组织、居民自治	党建引领、政府协调、公众参与

资料来源：根据相关资料整理。

1.2 城市社区政社互动型治理范式 (1991 ~ 2011 年)

城市社区政社互动型治理范式主要是指政府与社区协同治理的社区治理方式,这一阶段社区内部开始具备自治能力。自 20 世纪 90 年代起,随着社会主义市场经济化水平的不断提升,国家全面推进社区建设,城市社区由街居制向社区制转型,“社区建设”的概念被明确提出^[8]。随后,国家陆续出台了城市社区服务、物业管理等方面的政策法规,鼓励、支持政社互动。在此过程中,政府的职能逐渐转变,更加强调社区的服务职能,使社区建设与社区服务相辅相成,推动了城市社区管理向社区治理的范式转变。这一转变一方面体现了城市社区的治理主体已从政府主导向政社协作及居民自治转变,治理主体逐步多元化;另一方面体现了城市社区治理方式的转变,社区管理更强调带有政府强制性的管理范式,而社区治理强化了社区的职能,更关注政府与社区的协作互动。随后,在国家系列政策的推进下,城市社区治理向新的方向迈进。

1.3 城市社区多元治理范式 (2012 年至今)

城市社区多元治理范式主要是指治理主体多元化、治理过程互动化、治理结构扁平化的社区治理方式,这一阶段的城市社区治理更多的是关注多元主体的利益诉求。党的十八大将“社区治理”纳入党的纲领性文件中,凸显了社区治理的重要意义^[9]。随后,党和国家在借鉴国外社区治理理论和实践的基础上,在重要会议、政策文件 and 实践中剖析了城市社区发展存在的问题并总结了社区治理经验,形成了符合我国城市发展需求的社区治理体系。主要体现在:一是社区治理作为城市治理的基本单元,其地位逐步提高,习近平总书记在多次重要会议中均强调了社区治理在国家治理

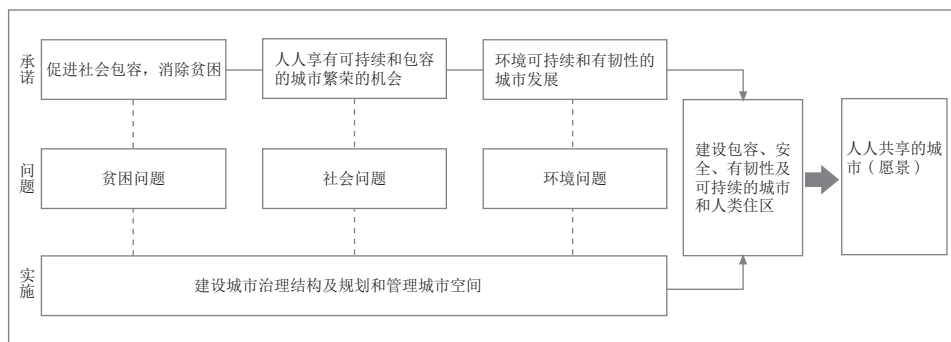


图1 《新城市议程》框架示意图
资料来源：根据《新城市议程》相关内容绘制。

体系中的重要作用;二是社区治理主体逐步多元化,形成了政府、居民、企业和社会组织等多元治理主体共同参与的治理方式;三是社区治理内容逐步拓展,更强调社区的服务职能,以提升城市居民的生活质量为导向,不断丰富社区治理的内容;四是社区治理关注多元利益的平衡,党和国家高度重视人民的利益诉求,在社区治理中强调建立多方协同的治理体系,保障多元利益主体的权利及社会的公平与效率。现如今,在国家治理现代化背景下,社区治理正向现代化方向迈进。

2 《新城市议程》视角下城市社区治理的范式转变

《新城市议程》代表了未来城市可持续发展的愿景,提出了恰当的规划设计、有效的治理结构和持续的财政支持是实现可持续发展目标的三大支柱^[10]。《新城市议程》中提到“治理”或“管理”达 66 次,“治理”与“管理”的相关内容几乎贯穿于行动纲领的每一个部分,不但显示了治理的基础性地位和重要作用,而且更加明确了城市规划在国家治理体系中的定位。《新城市议程》基于世界城市面临的问题与挑战,提出城市可持续与包容发展的具体实施行动,旨在通过构建有效的城市治理结构及规划和管理城市空间发展两大手段,实现建设“人人共享的城市”的发展愿景^[11-13](图 1)。

城市社区作为城市治理体系的基层组织,也是规划和管理城市空间的基本单元。一个缺乏包容性、安全性和持续性的社区将难以适应社会的发展,且由于缺少抗风险能力,其对城市的健康发展将带来巨大的考验。如何发挥多方治理主体的参与性和治理体系的优越性、增强突发事件的应对性及实现治理的有效性将成为学界探讨的重要课题。为此,本文以《新城市议程》为分析工具,从治理思维、治理内涵和治理维度 3 个方面对城市社区治理范式的转变进行解读。

2.1 城市社区治理思维的转变

在全球城市化浪潮下,各个发展中国家无论其城市化路径与城市化水平如何,都普遍面临着城市贫困、机会不平等和社会不安全等新的挑战。即便是发达国家,其城市化也因面临全球化或各种地区性危机造成的新移民涌入局面而出现上述问题。而《新城市议程》为促进城市发展及城市化良性互动提供了一种新思路,其以“人人共享的城市”(人人享有平等权利、机会及城市所提供的公共福利)为发展指引,重点关注多方治理主体的协调合作、平等权利、广泛参与、过程监督及治理框架的建立,推动协作治理,保障城市发展具有协调性和可预测性。因此,在治理现代化背景下,城市社区治理应针对当前社区治理的短板,在融合、创新的整体氛围下,以“人

人共享的城市”理念为引领，探寻城市社区治理的新模式，实现从“工具理性”向“价值理性”的思维转变^[14-15]。同时，以实现公共价值的最大化为目标完善城市社区治理体系^[16]，满足城市社区各主体的诉求，促进多方利益平衡，保障城市基层组织的和谐稳定，提升城市应对风险的能力，最终实现城市社区包容、城市健康可持续发展（图2）。

2.2 城市社区治理体系建构的内涵

《新城市议程》提出了一个包容、可持续、安全的城市发展方案^[11]，强调从全球、国家、区域、城市、社区尺度建立所有人和社区组织有效参与的治理体系^[17]，实现“人人享有平等的权利、机会及城市所提供的公共福利”，体现了以人为核心的价值取向和发展范式。

《新城市议程》中制定了一套相对完整

的治理体系，这对城市社区治理体系的建构具有重要的启示和参考意义。基于此，本文从城市社区的治理价值、治理关键和治理目标3个方面解读《新城市议程》视角下城市社区治理体系建构的内涵（图3）：在治理价值方面，强调社会的和谐稳定与生活本质的回归。《新城市议程》推广包容的城市治理、关注城市问题的解决、提倡为所有人提供基本服务，落实到城市社区层面就是通过尊重所有人的生存、生活和发展价值，促进多方利益平衡，维护公平公正，形成社区有机共同体。在治理关键方面，强调人在城市社区中扮演的角色。《新城市议程》中多次提到“人人”“所有人”“任何一个人”，体现了其以人为本的根本立场，落实到城市社区层面就是要通过满足人的物质需求和精神需求，提升社区的服务能力和水平。在治理目标方面，强调实现城市社区包容、安全和可持续发展。城市社区治理目标的设定是实现《新城市议程》中城市发展目标的基础，因此针对当前存在的城市社区治理问题，应通过构建稳定的城市社区治理体系，提升社区治理能力，保障城市社区健康可持续发展。

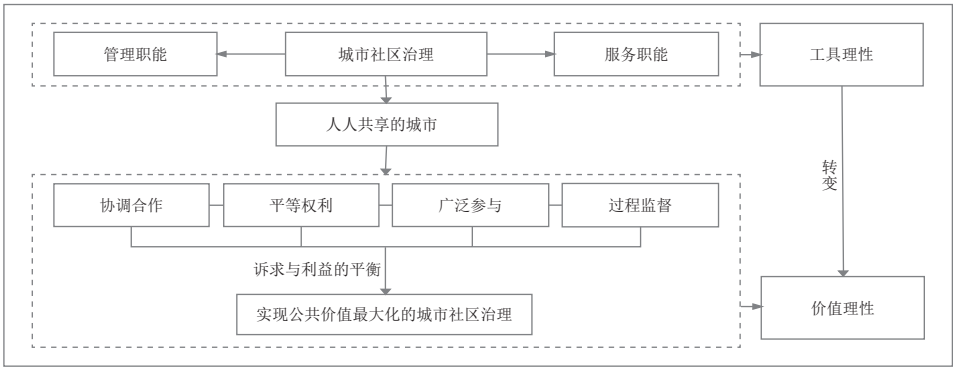


图2 《新城市议程》视角下城市社区治理思维转变示意图

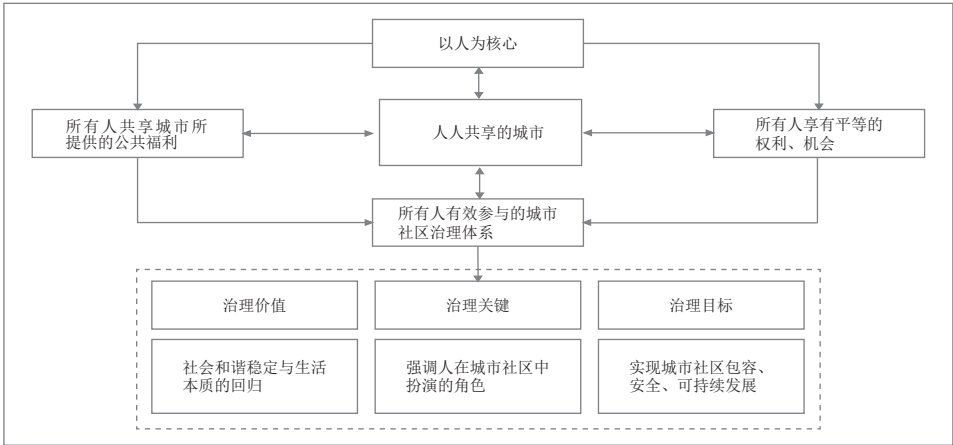


图3 《新城市议程》视角下城市社区治理体系建构内涵示意图

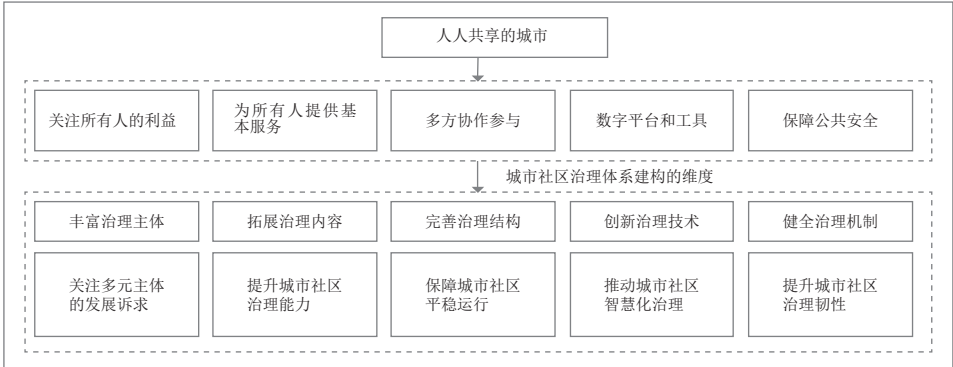


图4 《新城市议程》视角下城市社区治理体系建构维度示意图

2.3 城市社区治理体系建构的维度

《新城市议程》中提出建设有效的城市治理结构的具体路径，强调政府、社区、所有居民、社会组织机构等的共同参与和协调合作，旨在通过建立多层协商、监督机制，在现代治理体系的支持下实现所有人平等、有效地参与城市治理进程。具体到社区治理要求的落实与社区治理体系的建构上，可从5个方面进行解读（图4）：一是扩展治理主体的内涵，以关注“所有人的利益”为原则，关注政府、居民和社会组织的发展诉求，尤其是关注弱势群体的利益诉求；二是拓展治理内容，以“为所有人提供基本服务”为原则，关注社区空间的营造，

满足社区不同群体的需求,同时关注社区场所精神的塑造,增强社区认同感,进而提升社区治理能力;三是完善治理结构,《新城市议程》主张多方协作参与,因此应通过建立有效的服务、参与和运行机制,充分利用多方主体的互补性优势,形成治理主体多元化、治理过程互动化、治理结构扁平化的“多元合一”治理模式;四是创新治理技术,以现代数字技术为治理工具,充分动员社区力量,激发居民参与社区治理的积极性,推动智慧化治理;五是健全治理机制,以建立安全、可持续的社区为目标,提高社区治理保障水平,提升社区治理韧性。

3 《新城市议程》视角下城市社区治理的启示

与非洲、南美洲等地区不同,我国通过开展棚户区、城中村改造,消除了城市绝对贫困问题;与欧美等发达地区的社区衰落不同,我国的城市社区更新具有政策、资金和人员等的持久保障。整体来看,城市社区治理在我国本土化发展背景下形成了具有中国特色的治理新模式。但在全球城市化与国家治理现代化的新命题和新趋势下,如何通过有效的城市社区治理来提升生活品质、保障社会公平、防范重大风险及避免新城市贫困,是构建城市社区治理体系和提升治理能力需考虑的重要问题。基于以上讨论,本文结合《新城市议程》中强调的治理相关内容,提出《新城市议程》对城市社区治理的几点启示。

3.1 关注多元主体,凝聚多方力量

随着社会经济的发展,社会力量不断壮大,居民参与社区公共事务的能力不断提升,社会性组织和团体等也逐步介入社区公共事务中,企业的支持成为社区发展的有力保障,多元主体的参与成为城市社区治理的重要力量。《新城

市议程》强调“多方组织的全面合作,安全、平等的全对象的公众参与”,因此城市社区治理应充分尊重人的诉求,调动公众参与、平衡多方利益、培育社区自组织能力,实现多方力量的凝聚。

首先,明晰时代治理目标、建立时代价值共同体。现代城市社区在以生存为目标形成地域价值共同体的基础上,更关注生活环境、情感寄托及时代价值。因此,应从权利、责任、利益、安全、需求和精神等方面建立城市社区治理主体的共同价值体系,使社区成为多元利益共享、多元主体身份认同及其情感归属的家园,激发多元主体的治理合力。

其次,以治理主体多元化推动社区治理的多维平衡。应强调城市社区治理的公平性,促进基层政府、社会组织、社区居民以共同的利益目标和社区认同感为基础,共同参与和管理社区公共事务,在社区治理中实现多元主体的利益均衡,以及社区治理的立体多维平衡^[18]。

最后,实现多方力量介入下社区自组织能力重启。社区作为一定地域内的生活共同体,其自身具有一定的自组织能力,如在城市公共突发事件影响下,社会多元力量以多种自组织形式参与到社区治理中;不同类型的社会组织、企业等多方社会力量积极参与社区治理,为社区提供咨询、扶持和救助等服务,提升了社区的治理能力和治理效率。因此,应更加关注城市社区自组织能力的培育,建立完善的社区自组织运行保障机制,促进社区自组织能力重启。

3.2 拓展治理内容,回归社区生活

在城市社区治理范式的引导下,城市社区的职能从行政管理职能转向服务职能,旨在为社区主体提供全方位的服务,提升社区治理能力。《新城市议程》强调“人人共享”,落实到城市社区治理中就需要考虑所有人的服务需求,通过对物质空间的合理规划和精神空间的

有效营造,丰富治理内容,实现社区生活的回归。

(1) 科学规划社区物质空间。

随着物质文明的快速发展,居民的主体意识不断增强,其对于社区空间环境、生活方式提出了更高的要求。因此,首先应合理配置空间资源,满足不同人群的需求,尤其关注弱势群体的权益,保证资源配置的公平性,同时健全社区服务体系,基于居民的异质性提供党建服务、生活服务和医疗服务等多元治理内容。其次,相对于传统社区的“熟人共享”,现代城市社区未来应以邻里为单位,建立信任、互助的“邻里共享”。因此,应挖掘传统社区的空间结构与尺度,创设邻里空间,将邻里作为社区的基本治理单元,培育邻里社会空间^[19]。最后,应塑造具有多种功能及普适性、共享性的社区公共空间,促进社区关系网络的形成。

(2) 有效营造社区精神空间。

当前,社区主体对社区精神文明建设的需求逐步增加,社区治理更应强调对文化、情感、平等和合作等社区精神的培育,以满足居民的精神文明需求。因此,应在社区内创建社区文化空间,唤醒居民的社会记忆,使城市社区具有持续的生命力和时代价值;同时,构建感性与理性并存的社区,在建设感性社区的基础上加强法治、德治建设,明确社区居民的权利与责任,通过鼓励、支持公众参与社区管理、安全保障、环境整治等公共事务,整合多元主体的利益、价值取向,建构“利益共享、责任共担”的社区治理模式。

3.3 完善治理结构,推进协作治理

城市社区治理结构是一种网络化、层级化和综合化的协作治理结构^[20],完善的治理结构是城市社区稳定运行的基础保障。《新城市议程》强调“多级政府、多元主体的互动协作”,因此城市社区

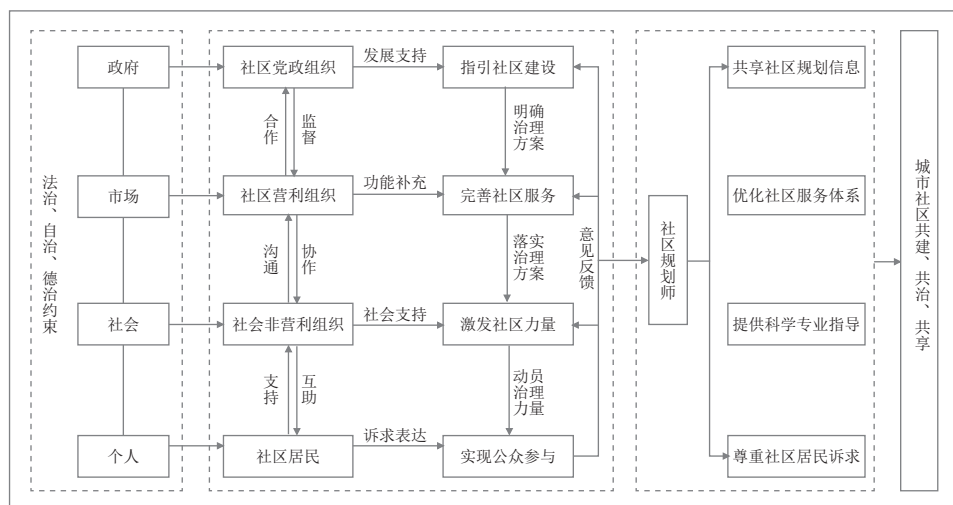


图5 《新城市议程》视角下城市社区治理结构示意图

治理的关键是建立从政府延伸到居民尤其是弱势群体的多元主体协作治理结构，通过制度约束、主题协作和社区规划师的介入来共同推动社区高效治理，实现社区共建、共治、共享（图5）。

(1) 制度约束。

城市社区是一个集法治、自治和德治于一体的社会单元，在城市社区治理中，应以正式制度为基础，引导、支持非正式制度发挥作用，构建法治、自治、德治兼具的多元社区治理制度保障体系，明晰社区多元主体的权责，实现社区治理向“民主法治”与“行政人治”兼具的纵深方向拓展，将社区治理权力赋予社区居民，将国家权力归还于社会，激发社区治理活力，提高社区治理水平，最终走向善治^[21]。

(2) 主体协作。

在城市社区协作治理中，应以实现社区共治为目标，通过政府对社区基层组织与社区机构进行引导、管理和赋权，推进社区公共事务的发展与调控；通过建立社会及市场服务组织，整合社会力量，为社区居民尤其是弱势群体提供服务，提升社区公共服务的供给水平；通过社区居民直接或间接地参与社区治理过程，凝聚社区治理合力，保证社区治理的有效性。

(3) 社区规划师的介入。

社区规划师是社区治理中的专业力量，能够为社区治理提供科学化和专业化的指导，提升社区治理能力。因此，应建立社区规划师信息共享平台，在社区规划中协调政府、市场、居民三者间的利益矛盾；通过公众参与社区规划，使社区居民的诉求得到尊重，并提升社区居民的生活品质。

3.4 创新治理技术，提升治理效能

大数据和人工智能等技术的应用极大地提升了城市社区治理的效能，大数据时代的来临为创新城市社区治理手段创造了更多可能。《新城市议程》在城市空间规划与管理的各个方面都反复提到技术创新，强调“技术与创新”的作用。可见，智慧治理是未来城市社区治理的必然趋势，这就需要建立城市社区治理信息网络，实现城市社区治理过程的公开化、智能化。

(1) 搭建社区互助平台，实现社区信息公开。

应结合现代信息技术，搭建社区主体线上交往互动平台，实现社区“社群”线上互动平台从被动式输入向实时互动转变，促进社区的信息、医疗和教育等资源的高效共享；同时，建设社区人才

资源库，通过对社区居民的专业特长信息进行汇总，并开展社区专业志愿服务，促进社区内的智力共享。

(2) 以现代化的安全管理，保障公共安全。

应利用人脸识别、云计算等技术，促进社区安全管控系统的智慧化升级；通过对社区进出人员信息进行智能识别，并实时对社区信息进行智能化的统计、审核、导出和分析等，提升城市社区治理水平，保障公共安全。

(3) 以现代化的社区服务提升智能服务水平。

应以服务居民为导向，借助大数据、移动互联网等技术搭建社区智能公共服务平台。一方面，通过整合社区生活服务平台，形成智能公共服务平台；另一方面，通过建立公开透明的信息公开平台，鼓励、支持多元主体利用线上平台共享信息、资源和服务，共同协商社区事务。

3.5 健全治理机制，提升治理机能

随着全球城市化进程的快速推进，城市中的不确定性因素日益增多，社会风险日益加剧，已威胁到城市公共安全和居民健康，城市社区治理面临考验。《新城市议程》提出要“建设安全、健康、包容、有抵御灾害能力、可持续的城市和人类住区”。而有效的城市社区治理不仅需要为社区提供有序的公共管理和完备的公共服务，还需要保障公共安全与居民健康。因此，应重新审视城市社区应对突发公共事件的能力，通过健全城市社区治理保障机制，提升城市社区治理韧性，实现城市社区的健康可持续发展。具体包括：①建立“分级—分类—分区”的时空应急防控网络体系与梯度式的应急响应机制。其中，分级是基于城市社区的特征构建空间治理格局；分类是针对突发事件中不同群体对公共服务的需求提出有针对性的对策；分区则是基于

不同社区管理单元公共服务体系的差异及其应对突发事件的能力,力求更加精准、科学地判断突发公共事件中的非均衡需求,并及时提出时空响应与资源供给的结构性方案。②建立“灾前预警—灾中防控—灾后恢复”的全过程应急防控机制。通过建立社区风险监测与防控平台,对社区内的人、环境和设施等要素的风险性进行可视化分析与监测评估,实现对社区综合评估、风险预警和应对预案等的功能模拟,形成集监测、预警、防控和治理于一体的综合风险防控平台。③建设“组织—动员—互动”的应急保障机制。合理建立各级应急管理体系,强化对应急管理组织人员的培训,从组织架构层面提升社区应对重大突发公共事件的能力;建立社区应急动员机制,提升多方力量协作的系统性、整体性与协同性效能;立足长远需要,建立健全突发公共事件中的区域联防与阻隔互动机制,及时补充和提升社区公共服务的内容与质量,避免服务共享关系的结构性崩溃。

4 结语

通过系统回顾城市社区治理的范式演进历程发现,我国在转变治理理念、改革治理制度、完善治理结构及提升治理能力的过程中不断调整治理范式,以应对新形势、新要求下的发展新需求。在新时代的国家治理体系下,随着我国城市社区治理体系的不断完善,针对城市社区治理的本土化发展情况,为避免可能出现类似其他国家城市治理面临的问题,我国可借鉴《新城市议程》中城市社区治理相关思路来指导城市社区治理体系的建构。《新城市议程》以建设“人人共享的城市”为共同愿景,其中所蕴含的公平、包容、安全、创新、有韧性和可持续发展理念与城市社区治理的目标相契合。因此,基于《新城市议程》

视角,未来城市社区治理体系的构建应以“关注多元主体,凝聚多方力量”为关键,保障治理的公平性;以“拓展治理内容,回归社区生活”为导向,提升社区主体的生活品质;以“完善治理结构,推进协作治理”为基础,保障社区稳定运行;以“创新治理技术,提升治理效能”为工具,提升社区治理效能;以“健全治理机制,提升治理机能”为保障,防范重大风险。我国社区治理的经验映射了城市发展和社会进步的深层需求及自组织逻辑,而《新城市议程》也为完善我国城市社区治理体系、提升城市社区治理能力与现代化水平提供了一种新的范式。

[参考文献]

- [1] 王红扬. 人居三、中等发展陷阱的本质与我国后中等发展期规划改革:再论整体主义[J]. 国际城市规划, 2017(1): 1-25.
- [2] 杨贵庆, 房佳琳, 何江夏. 改革开放40年社区规划的兴起和发展[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 29-36.
- [3] 原珂. 中国特大城市社区类型及其特征探究[J]. 学习论坛, 2019(2): 71-76.
- [4] 杨贵华. 社区自组织能力建设的体制, 政策法律路径[J]. 城市发展研究, 2009(5): 11-17.
- [5] 刘艳丽, 张金荃, 张美亮. 我国城市社区规划的编制模式和实施方式[J]. 规划师, 2014(1): 88-93.
- [6] 边防, 吕斌. 转型期中国城市多元参与式社区治理模式研究[J]. 城市规划, 2019(11): 81-89.
- [7] 刘佳燕, 邓翔宇. 权力、社会与生活空间——中国城市街道的演变和形成机制[J]. 城市规划, 2012(11): 78-82, 90.
- [8] 陈广宇, 罗小龙, 应婉云, 等. 转型中国的城市社区治理研究[J]. 上海城市规划, 2016(2): 20-25.
- [9] 李立国. 在推进社区治理中维护基层社会和谐稳定[J]. 求是, 2014(1): 47-49.
- [10] 石楠. “人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J]. 城市规划, 2017(1): 9-21.
- [11] 高荣伟. 《新城市议程》新在哪里[J].

- 环境研究与监测, 2017(1): 76-78, 75.
- [12] 石崧. 《新城市议程》视角下的中国城市总体规划转型[J]. 规划师, 2017(12): 5-10.
- [13] 吴志强. “人居三”对城市规划学科的未来发展指向[J]. 城市规划学刊, 2016(6): 7-12.
- [14] 张鸣春. 从技术理性转向价值理性:大数据赋能城市治理现代化的挑战与应对[J]. 城市发展研究, 2020(2): 97-102.
- [15] 李翠玲. 从发展到生活:当代城市社区治理的价值转向[J]. 新视野, 2019(5): 72-78.
- [16] 赵颖, 宁昱西. 网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究——对广州市黄埔区规划实施路径的思考[J]. 规划师, 2020(12): 72-77.
- [17] 赖楚杨, 王红扬. 《新城市议程》的整体主义解读[J/OL]. 国际城市规划: 1-13[2021-06-15]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200918.1618.004.html>.
- [18] 张腾龙, 王晓颖, 计昕彤, 等. 沈阳市“社区共治”体系构建探索与成效[J]. 规划师, 2019(4): 5-10.
- [19] 王振坡, 张安琪, 王丽艳. 新时代我国转型社区治理模式创新研究[J]. 城市发展研究, 2020(1): 89-94, 101.
- [20] 盛洪涛, 周强, 汪颢, 等. 新冠疫情考验下的武汉社区治理新思考[J]. 城市规划, 2020(9): 9-12, 21.
- [21] 王承慧. 走向善治的社区微更新机制[J]. 规划师, 2018(2): 5-10.

[收稿日期] 2021-02-20