

# 超大城市民族互嵌式社区精细化治理：理论内涵与实现路径

王雨秋<sup>1</sup>, 李春阳<sup>2</sup>

<sup>1</sup>西南民族大学马克思主义学院, 四川 成都

<sup>2</sup>西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2025年11月14日; 录用日期: 2026年1月21日; 发布日期: 2026年1月29日

## 摘要

随着城市化进程的加速, 超大城市成为各民族交往交流交融的重要场域, 如何提升超大城市民族互嵌式社区精细化治理水平已成为一项紧迫课题。本文将民族互嵌式社区和精细化治理理念作为出发点, 以成都市浆洗街街道S社区为案例, 系统分析超大城市民族互嵌式社区的治理现状、实践困境与优化路径。研究发现, 民族互嵌式社区存在治理结构方面: 政府与社区协同不顺, 社会参与治理程度低; 治理理念方面: 差异冲突导致交流不畅, 难以实现精准性治理; 治理机制方面: 治理数据失真, 刚性约束过强和治理功能方面资源错配致服务能力低下, 社会矛盾难以化解的实践困境。最后, 研究提出构建“党建引领 + 多元协同”的治理结构、打造“智慧治理 + 文化温度”的科技赋能模式、深化“符号融合 + 代际对话”的文化认同工程、完善“差异化 + 动态化术”的制度供给的实现路径, 以期完善民族互嵌式社区精细化治理的能效与方法。

## 关键词

超大城市, 民族互嵌式社区, 精细化治理

# Refined Governance of Interwoven Ethnic Communities in Megacities: Theoretical Connotations and Realization Paths

Yuqiu Wang<sup>1</sup>, Chunyang Li<sup>2</sup>

<sup>1</sup>School of Marxism, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

<sup>2</sup>School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

## Abstract

With the acceleration of urbanization, megacities have become important venues for the interaction and integration of various ethnic groups. How to enhance the refined governance level of ethnic interwoven communities in megacities has become an urgent issue. This paper takes the concept of ethnic interwoven communities and refined governance as the starting point, and takes S community in Jiangxi Street, Chengdu City as a case to systematically analyze the governance status quo, practical difficulties and optimization paths of ethnic interwoven communities in megacities. The research finds that in terms of governance structure, there is an unsmooth collaboration between the government and the community, and the degree of social participation in governance is low. In terms of governance concepts, differences and conflicts lead to poor communication and it is difficult to achieve precise governance. In terms of governance mechanisms, there is data distortion in governance, excessive rigidity and in terms of governance functions, resource misallocation leads to low service capabilities and it is difficult to resolve social conflicts. Finally, the research proposes the realization paths of constructing a governance structure of "Party building leadership + multi-party collaboration", creating a technical empowerment model of "smart governance + cultural warmth", deepening the cultural identity project of "symbolic integration + intergenerational dialogue", and improving the supply of "differentiation + dynamicization" systems, in order to improve the efficiency and methods of refined governance in ethnic interwoven communities.

## Keywords

Megacities, Communities with Interwoven Ethnic Groups, Refined Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

在城市化快速发展的大背景下,超大城市逐渐成为多民族聚集生活的关键区域。民族互嵌式社区作为促进各民族交流融合的重要平台,对维护民族团结与社会稳定意义重大。然而,传统的社区治理模式难以应对民族互嵌式社区多元化、复杂化的现实需求,在公共服务、民族关系协调与文化融合等方面面临挑战[1]。当前学界对民族互嵌式社区治理的研究已取得一定成果,但仍存在三方面不足:一是研究方法偏重于理论思辨,缺乏基于超大城市场景的经验实证支撑,难以反映治理实践的复杂性;二是理论对话局限于单一学科视角,未能实现城市民族社会学、社区治理与批判性政策研究的跨学科融合;三是对策建议多为宏观导向,缺乏可操作的政策工具与风险规避机制。基于此,本文聚焦超大城市这一特定场域,通过案例研究与混合研究方法,重点回答以下问题:超大城市民族互嵌式社区的治理实践呈现何种特征?治理过程中面临哪些结构性困境?如何构建兼具理论深度与实践价值的优化路径?因此,深入探索超大城市民族互嵌式社区精细化的治理模式,已成为当下城市治理领域急需解决的重要问题。通过精细化治理,精准把握各民族居民的需求、合理配置资源、提高治理效率,既能够增进各民族之间的理解信任和推动民族团结,还能为超大城市的可持续发展创造稳定和谐的社会环境,最后助力实现中华民族伟大复兴的中国梦。

## 2. 理论内涵与文献综述

### 2.1. 民族互嵌式社区

习近平总书记在 2014 年的第二次新疆工作座谈会上, 首次明确提出了“推动建立各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境”的总体性指示[2], 自此之后, “民族互嵌式社区”这一概念迅速成为公众关注的焦点。所谓民族互嵌式社区是多民族相互嵌入和多民族社区共同体建设的新视角和方法论, 主要从三个层面来进行理解: 一是多主体; 二是内容层面物质、精神和心理等互嵌; 三是目的建立起新型平等社会结构[3]。而超大城市民族互嵌式社区则打破了传统的民族聚居模式, 实现各民族在空间、经济、社会和文化等多维度的相互嵌入。这种互嵌不仅是居住空间上的混合, 更是各民族在日常生活、就业、教育等方面的深度融合, 促进了各民族之间的相互了解和信任。

### 2.2. 精细化治理理念

社区治理是国家治理体系和治理能力现代化的基础条件和重要内容。提高社区治理效能的重要方式之一是实现精细化治理。精细化治理理念起源于精益管理思想, 强调通过精细化的思维方式和创新管理模式, 实现高效、精准、人性化的治理, 具有“精准化、规范化、信息化、多元化”[4][5]的特点。在民族互嵌式社区, 精细化治理有着更为特殊且重要的意义。它要求治理者充分考量各民族的文化差异、需求特点, 全力提供个性化、多元化的公共服务, 以此实现社区治理的高效、公平与可持续发展。基层社区精细化治理还呈现出治理主体更多元、治理主体更整合、治理责任更明晰、治理结果更精准[6]等显著特征。

## 3. 民族互嵌式社区精细化治理的分析维度

实现超大城市民族互嵌式社区精细化治理是一个循序渐进的动态过程, 需要各方面的主体来形成合力。在民族互嵌式社区治理的实践过程中, 有着多样的道路、框架和理论。在主体互动维度强调多元协同与权责重构, 有政府主导与社区自治的张力[7]、社会组织与民族精英的角色[8]模式; 制度机制维度强调差异性 with 包容性平衡, 有分类治理与动态评估[9]、法律保障与柔性协商[10]模式; 技术赋能层面强调数据驱动与精准服务, 有打造智慧社区平台的应用[11]和网格化管理的风险提示[12]模式; 在文化心理维度强调认同建构与情感联结, 有打造符号整合与集体记忆[13]和建立情感治理[14]的实践模式。以上四种维度的分析有较好的借鉴意义, 尤其是主体互动和文化心理维度, 强调多元主体参与共同治理, 打造集体记忆和情感的实践, 然而, 现有研究的局限性存在着理论整合不足, 多数分析视角单一的缺点, 无法全面反映出民族互嵌式社区精细化治理的刚性制度约束和柔性文化引导作用。

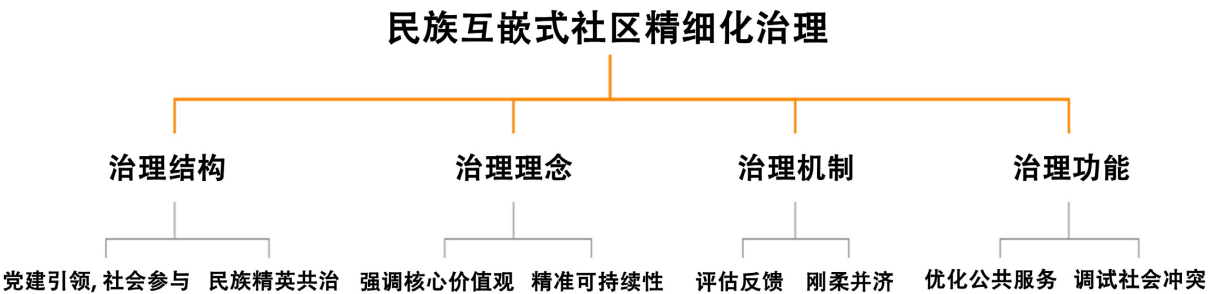


Figure 1. Analysis dimensions of fine governance in interwoven ethnic communities

图 1. 民族互嵌式社区精细化治理分析维度

基于此, 有必要结合上述四种分析维度建构起民族互嵌式社区精细化治理具体的治理分析维度。以

上四个维度包含了治理结构、治理理念、治理机制和治理功能四大方面, 引入上述内容可以将民族互嵌式社区精细化治理总结为如图 1 所示的分析框架。

民族互嵌式社区精细化治理主要便从这四维度进行展开。其中治理结构聚焦于治理的主体, 通过党委领导、政府主导、社会参与等形式, 形成多元的治理主体, 以政府为核心, 引领治理的大方向, 而在具体的治理实践中, 发挥党员先锋的带头作用, 树立榜样, 打造民族精英角色, 实现共治和调节民生纠纷; 治理理念更强调文化方面的属性, 以铸牢中华民族共同体意识为主线, 社会主义核心价值观为引导, 倡导共享的社区文化符号, 此外还要针对不同社区进行精准治理和可持续性治理, 提高精细化治理的效能; 治理机制方面强调以什么样的手段实现精细化治理, 通过建立评估和反馈机制, 精准定位民族互嵌式社区的就业、教育、医疗等问题, 由此制定具有针对性的政策建议并监测政策取得的成效。此外, 细化民族自治条例与社区自治条例, 明确民族事务的范围和边界, 促使民众自觉遵守相关法律规定。还可通过民族社区之间的非正式文化形成软性的补充和约束, 化解不同民族之间的冲突, 通过刚柔并济的机制实现善治; 治理功能则强调治理所取得的成效, 针对不同民族群体的语言、文化需求, 提供定制化公共服务, 形成公共服务均等化, 通过协商议事平台化解因习俗差异引发的矛盾, 避免冲突升级, 巩固精细化治理的结果与功能。四种治理维度能够有效的进行链接, 能够结合社区空间结构、治理过程演化与文化心理调适, 探索多变量交互机制。

## 4. 民族互嵌式社区精细化治理的实践特征与困境

### 4.1. 实践特征

#### 4.1.1. 党建引领的治理框架基本形成

成都市 S 社区构建了“社区党组织 - 网格 - 楼院”三级治理体系, 将民族工作纳入党建考核。浆洗街街道 S 社区推行“商家联盟”制度, 将议事平台延伸至商家与居委会, 实现民族事务“接诉即办”; 此外, 浆洗街街道还通过党员“双报到”制度, 整合辖区高校、企业资源, 推动“社校联盟”“社企联盟”建设, 对促进民族互嵌具有重要作用。

#### 4.1.2. 文化互嵌成为治理核心抓手

当地注重通过文化活动搭建互动平台。S 社区每年举办“开斋节文化周”“民族美食节”“民族文化进校园”“结对认亲”等活动, 1 年间累计举办十余场民族交流活动。访谈中, 当地少数民族居民表示“文化活动是促进民族交往的重要渠道”。

#### 4.1.3. 数字化治理工具逐步应用

南宁市蟠龙社区的“民呼我应快办”平台经验被两地借鉴, S 社区搭建“红石榴”数字化服务平台、推行“网格 + 民族”数字化管理, 实现民族事务的精准对接。但数字化工具的应用仍处于初级阶段, 主要集中在信息发布与诉求收集层面。

### 4.2. 治理困境

#### 4.2.1. 治理结构: 政府与社区协同不顺, 社会参与治理程度低

在民族互嵌式社区精细化治理中, 政府人员存在政策执行不力以及社会参与主体较少是面临的最主要难题。首先, 在政府人员方面, 不少汉族干部欠缺民族语言和了解民族习俗的能力。在落实政策时无法精准对接各民族居民的需求, 这不仅让政策大打折扣, 还容易引发民族间的误会和矛盾。例如, 社区在推行某项政策时, 因不了解少数民族的风俗习惯, 便会不考虑民族差异, 采取“一刀切”的做法, 影响社区治理的实际效果。其次, 政府与社区之间的协同也存在问题, 政策在“最后一公里”难以有效落地。



基层党组织和社区居委会在执行政策时, 面临资源短缺、信息不对称等难题, 无法充分发动社会力量参与社区治理。再者, 社会参与方面, 由于民族互嵌式社区治理主要还是政府主导, 社会组织、居民等社会力量实际参与度不高。社会组织常面临资金紧张、专业能力不够的情况, 难以充分发挥其作用。最后, 居民参与方面, 居民参与社区治理的意识和能力也不足, 导致社区治理缺乏内在动力, 多元主体协同治理的良好局面迟迟未能形成[15]。

#### 4.2.2. 治理理念: 文化差异冲突导致交流不畅, 难以实现精准性治理

第一, 由于文化风俗差异导致共同体认同度低, 民族间的交流陷入困境。年轻一代少数民族成员对本民族传统文化的疏离与对主流文化的向往, 导致代际观念冲突, 加剧社区文化整合难度[16]。不同民族在风俗习惯、语言和宗教信仰上的差异, 导致社区居民之间的交流不畅, 难以形成共同体认同。例如, 一些汉族干部由于语言文化等方面的障碍, 在发表公共服务信息、参与社区治理时面临困难。部分民族居民可能因文化习俗不同而对社区活动缺乏兴趣, 导致社区凝聚力不足。此外, 代际差异在民族互嵌式社区中表现尤为明显。年轻一代少数民族成员往往更倾向于接受主流文化, 而对本民族传统文化的认同感较低。例如, 年轻一代少数民族群众可能更愿意参与现代化的社区活动, 而对传统民族风俗节日缺乏兴趣。第二, 我国有 56 个民族, 不同民族之间有自己的生活方式和管理方式, 仅仅依靠政府是难以做到精准化的治理。由于各民族存在显著差异, 单一的政府主导模式难以充分满足各民族居民的多样化需求。例如, 一些少数民族地区由于语言障碍和文化差异, 导致政策执行过程中出现“一刀切”的现象。再者, 不同民族的生活方式和管

#### 4.2.3. 治理机制: 治理数据失真, 刚性约束过强

首先, 科层制组织结构引发的治理数据失真。虽说社区本质是自治组织, 但在一定程度上也遵循科层制架构, 在这种层层传递的体系下, 社区基层人员出于自身业绩考量, 应对考核时易出现虚报治理成效的情况。例如, 基层人员在数据采集、统计环节中, 为了达到考核指标, 可能会有意虚报数据。其次, 刚性制度规定也会带来不良影响。地方政府的硬性规定会忽视社区民族结构差异, 一味机械套用统一的治理模板, 缺乏灵活性与针对性。而且, 民族精英作为社区治理的关键力量, 作用因制度约束而受限。民族精英通常具备出色的沟通能力, 对本民族文化认同感强烈, 在促进各民族交流融合方面能发挥重要作用, 但会因制度的刚性, 在参与社区治理时遵循繁杂、严格的官方程序, 导致与少数民族居民沟通时难以充分施展自身优势, 无法有效推动社区治理工作的开展。刚性的约束也会降低办事效率, 若少数民族居民的合理诉求长期得不到有效回应与解决, 会导致不满情绪, 加大社会矛盾与冲突的潜在风险, 严重的甚至会威胁民族互嵌式社区的和谐稳定。

#### 4.2.4. 治理功能: 资源错配致服务能力低下, 社会矛盾难以化解

首先, 在公共产品供给层面, 相关部门统一供给的模式缺乏针对性, 难以让公共服务发挥最大效用。在民族互嵌式社区, 各民族文化、生活习惯、宗教信仰差异大, 对公共产品需求各不相同。但社区在配置公共服务资源时未能充分考虑这些实际需求, 致使资源分配不合理、供给和居民需求脱节。例如, 人口密集社区资源不足, 人口少的社区却资源过剩。资源错配还会引发公共服务供需失衡。部分社区文化场所设置不符合居民需求, 延时服务落实不好, 导致大量公共资源被浪费。供需失衡问题严重会加深民族间文化差异和误解。其次, 民族文化差异方面。由于文化习俗不同, 不同民族群众在日常生活里容易产生矛盾。居住环境上, 一些少数民族民俗习惯会和其他民族传统习惯有别, 例如饮食文化方面, 部分民族饮食禁忌严格, 若社区餐饮场所或集体活动饮食安排没充分尊重这些禁忌, 便会容易引发冲突矛盾。若不能及时妥善解决, 会在民族群众间滋生隔阂, 破坏和谐社区氛围, 最终降低对社区的认同感和归属感。在参与社区公共事务时, 矛盾也会阻碍各民族居民协同合作、削弱社区治理功能, 阻碍民族

互嵌式社区的健康发展, 最终导致精细化治理效能低下。

## 5. 民族互嵌式社区精细化治理的实现路径

### 5.1. 构建“党建引领 + 多元协同”的治理结构

强化党建引领与动员多元主体参与是实现精细化治理的首要前提。第一, 强化党建引领作用可在 S 社区党组织下设立民族议事小组, 协调政府、社会组织、民族代表等多方力量。通过推动党员与少数民族家庭开展“结对帮扶”项目, 并建立起常态化沟通机制。特别是在就业帮扶方面, 党员凭借自身掌握的资源与渠道为相关人员收集招聘信息、挑选岗位等工作。子女教育方面, 党员可以主动帮助少数民族家庭针对学业困难的孩子组织课外辅导。政府部门据此能够根据实际情况, 及时调整政策, 优化公共服务供给。第二, 社会组织积极承接更多民族特色服务项目。民族精英充分表达本民族居民的诉求, 让各项工作更加贴合民族需求。第三, 积极动员多元主体参与民族互嵌式社区的精细化治理。整合政府、社会组织、社区居民、企业等多方力量形成协同治理的强大合力。

### 5.2. 打造“智慧治理 + 文化温度”的技术赋能模式

打造适配多元民族需求的数字平台以及保障技术弱势群体权益是实现精细化治理的关键举措。第一, 开发文化敏感性数字平台, 构建多语言智慧社区 APP 是重要保证。APP 涵盖 S 社区内各民族常用语言, 不同民族居民都能毫无障碍地使用。内容规划上专门开辟民族文化专区, 详细展示各民族独特的历史、特色习俗、艺术作品, 以此增进民族间的文化了解。同时设置还需社区事务板块, 使居民通过 APP 便捷办理各类社区事务, 如水电费缴纳、还有社区活动报名等一站式服务。发布社区通知时, 利用大数据分析各民族居民接收信息的习惯, 精准推送通知内容, 确保信息及时传达。此外, 针对居民常见问题引入智能客服用多语言进行解答, 提升服务效率。第二, 保留“人工 + 智能”双通道服务, 对保障技术弱势群体权益意义重大。在 S 社区里, 老年人群体、部分少数民族居民以及受教育程度低的人, 在适应智能技术上困难重重。因此人工服务尤为重要。如在社区服务中心设立专门的人工服务窗口, 安排熟悉各民族文化习俗、沟通能力强的工作人员值守。除人工服务外, 还需在智能服务方面持续优化操作流程, 让其更简洁易懂。在社区线上办事平台和 APP 里, 设计清晰明了的操作指引、引导技术弱势群体完成事务办理。

### 5.3. 深化“符号融合 + 代际对话”的文化认同工程

打造共同的价值认同是实现精细化治理的重要一环。第一, 鼓励 S 社区各民族居民共同参与社区公共空间的设计, 以铸牢中华民族共同体意识为主线, 推动少数民族居民参与文化符号生产。通过在社区范围内广泛组织设计征集活动, 激发各民族居民的创意, 使其自然地成为各民族文化交流与展示的核心平台。第二, 开设“民族非遗工坊”和建立“跨代议事会”。在“民族非遗工坊”建设方面, 要方便各年龄段居民都能便捷参与; “民族非遗工坊”合理划分出不同的功能展示区, 尤其重视年轻一代对非遗传承的积极性; “跨代议事会”用以促进不同代际居民交流、共同参与社区民族文化事务决策。议事会成员由各民族老中青三代居民代表共同组成, 为各项活动注入创新活力, 形成老中青三代人合力文化认同。

### 5.4. 完善“差异化 + 动态化”的制度供给

差异化是指能够根据不同民族的需求精准提供服务; 动态化是指对互嵌式社区实行动态监测的过程。第一, 依据社区民族构成类型来制定差异化服务标准。针对 S 社区少数民族聚居比例较高、民族文化特色突出的社区, 服务标准重点领域放在民族文化的保护与传承上。在公共文化服务领域, 加大对民族文

化场馆建设的投入力度, 打造具有浓郁民族风格的图书馆和文化馆等。第二, 制定《S 社区治理条例》。在条例内容的规划上, 要全面覆盖民族互嵌社区治理的各个关键领域。如在民族权益保障方面, 明确规定各民族居民在社区内享有平等的政治、经济、文化等权利。此外, 还需建立健全监督与评估机制、成立专门的民族事务监督小组。定期对社区治理工作进行全面监督检查, 及时纠正不符合条例规定的行为, 保障民族互嵌社区治理工作在法治的轨道上有序运行。

## 参考文献

- [1] 郝亚明. 民族互嵌式社会结构: 现实背景、理论内涵及实践路径分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2015, 36(3): 22-28.
- [2] 中华人民共和国国家民族事务委员会. 习近平在第二次中央新疆工作座谈会上发表重要讲话[EB/OL]. <https://www.neac.gov.cn/seac/c100500/201405/1085610.shtml>, 2015-09-24.
- [3] 中国社会科学院网. 准确把握民族互嵌的内涵 推动民族互嵌社区结构建设[EB/OL]. [https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202401/t20240108\\_5726426.shtml](https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202401/t20240108_5726426.shtml), 2024-01-08.
- [4] 刘中起, 郑晓茹, 郑兴有, 等. 网格化协同治理: 新常态下社会治理精细化的上海实践[J]. 上海行政学院学报, 2017, 18(2): 60-68.
- [5] 徐明. 社区精细化治理的逻辑与功能[J]. 人民论坛·学术前沿, 2024(17): 103-111.
- [6] 王勇. 推进基层社会治理精细化的路径研究[J]. 重庆行政, 2019, 20(6): 67-68.
- [7] 周平. 民族问题的整体性治理及其构建[J]. 社会科学研究, 2023(4): 1-10.
- [8] 田阡, Lisa, Lai. 寻求“无讼”的社会生活: 以渝东南的人民调解为个案(英文)[J]. 中国社会科学, 2016(2): 143-163.
- [9] 张继焦, 吴玥. 铸牢中华民族共同体意识下民族工作实践中的重大问题[J]. 广东技术师范大学学报, 2022, 43(1): 51-59.
- [10] 李迎生, 郭燕. 推动社会工作精准介入反贫困实践[J]. 中国人民大学学报, 2018, 32(5): 92-103.
- [11] 熊治东, 刘箭. 数据殖民主义的政治经济学批判[J]. 社会主义研究, 2023(3): 133-140.
- [12] 王志刚, 郭国坚, 王舒璇. 技术赋能与组织下沉: 网格化管理的双重逻辑与治理效应[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2025, 25(6): 111-122.
- [13] 岩温宰香. 节日文化空间的建构与区域民族的交往交流交融——以勐海县勐满镇“民族团结广场”为例[J]. 节日研究, 2023(1): 174-190.
- [14] 杨菊华. 社区治理中的情感劳动与信任再生产——基于北京市三个民族互嵌社区的实证研究[J]. 社会学研究, 2020, 35(4): 123-145.
- [15] 殷星辰, 马晓燕, 袁振龙. 北京社会治理发展报告(2021-2022) [R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2022: 69-82.
- [16] 王平, 严学勤. 论民族互嵌与和谐民族关系的构建: 以新疆塔城市的实证研究为例[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2015, 36(5): 57-63.