

新就业群体融入城市基层社区治理的运作机制研究

王姿予

南京邮电大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2026年7月13日; 录用日期: 2026年8月20日; 发布日期: 2026年8月28日

摘 要

随着平台经济、数字经济蓬勃发展, 快递员、外卖骑手、网约车司机等新就业群体规模持续扩大, 成为城市基层社区治理不可忽视的新生力量。如何将这一“流动性强、组织化弱”的新兴群体有效融入社区治理体系, 是新时代基层治理的重要课题。文章在梳理既有研究的基础上, 从“吸纳-融入”的视角出发, 考察新就业群体参与社区治理的运作机制。当前实践中仍存在组织覆盖表层化、制度保障机制缺位、群体能力适配性差等现实困境。对此, 文章需从健全组织覆盖面、完善制度支撑体系、提升群体能力等方面提出优化路径, 以期推动新就业群体从基层治理的潜在参与力量, 转化为可释放持续正向效能的核心建设主体, 从而为基层治理提质增效注入坚实动力。

关键词

新就业群体, 城市基层社区治理, 运作机制

A Study on the Operational Mechanism of Integrating New Employment Groups into Urban Grassroots Community Governance

Ziyu Wang

School of Marxism, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing Jiangsu

Received: July 13, 2026; accepted: August 20, 2026; published: August 28, 2026

Abstract

With the rapid development of platform and digital economies, new employment groups such as

delivery workers, food delivery riders, and ride-hailing drivers have continued to grow in scale, emerging as an influential force in urban grassroots community governance. How to effectively integrate this highly mobile yet loosely organized group into community governance systems has become a key challenge in contemporary grassroots governance. Building on existing research, this article examines the operational mechanisms through which these new employment groups participate in community governance from the analytical perspective of “inclusion-integration”. To this end, the article proposes optimization pathways by enhancing organizational coverage, improving institutional support systems, and strengthening the capabilities of these groups, aiming to transform new employment populations from potential participants in grassroots governance into core contributors capable of delivering sustained positive impact, thereby injecting solid momentum for improving the quality and efficiency of grassroots governance.

Keywords

New Employment Groups, Urban Grassroots Community Governance, Operational Mechanisms

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

数字技术的深度应用催生了平台经济的爆发式增长，一批以“灵活就业、平台依赖、流动性强”为特征的新就业群体快速崛起。这些新就业群体为社会发展注入了新活力的同时，也面临着一系列新的问题与挑战。据第九次全国职工队伍状况调查显示，全国新就业形态劳动者已达 8400 万人，占职工总数的 21% [1]。新就业群体每日穿梭于城市街巷、扎根社区末梢，熟悉社情民意、直面基层问题，成为城市运行的“毛细血管”和基层治理的“流动哨兵”。但受就业形态、用工模式、社会交往等因素影响，该群体普遍呈现“高流动、弱组织、弱归属”的特点，游离于传统单位体系与社区网络之外，不仅自身权益难以得到充分保障，其蕴含的治理潜能也无法有效释放。因此，如何将这一庞大而活跃的群体有效融入基层治理体系，使其从“治理对象”转变为“治理力量”，成为当前基层治理现代化面临的重要课题。

新就业群体作为社会治理的重要主体之一，吸纳其融入基层治理的程度直接关系到社会治理共同体的构建质量。从学理层面看，“吸纳”是治理体系通过资源供给、场景嵌入等方式，将游离于治理网格外的流动群体有序纳入既有组织框架，实现其从“外部旁观者”到“体系参与者”的身份转变；“融入”则是吸纳后的深层发展，强调群体基于身份认同主动形成公共参与意识，与社区公共事务形成稳定联结，二者是新就业群体参与基层治理前后衔接的两个核心阶段。近年来，各地纷纷探索“流动网格员”“积分治理”等创新模式，更好实现对新就业群体的吸纳与动员。然而，既有实践多停留在个案经验层面，对这一现象背后的运行机制缺乏系统性的分析框架。基于此，文章系统梳理新就业群体融入城市基层社区治理的运作逻辑，剖析现实困境，并提出针对性优化策略，从而为推动新就业群体有序参与城市基层治理、完善基层治理体系提供理论支撑与实践借鉴。

2. 文献综述

国外学界围绕零工经济、平台灵活就业者参与城市公共治理研究起步较早，大多聚焦网约车、外卖零工的城市参与价值，重点探讨数字平台与地方政府协同模式。Gretchen M. Spreitzer 指出，灵活就业并非偶然出现的就业形态，它的兴起主要得益于网络技术的进步，与传统固定就业模式相比，它的核心特

征主要围绕雇佣关系的灵活性、工作安排的灵活性和工作完成地点的灵活性等方面展开[2]。对于政府在新就业形态方面发挥的作用,国外学者指出,政府应当实施适度科学的监管举措并配套相应保障机制,促使新兴就业形态在法治范围内健康有序发展。对于社区治理方面,戴维·奥斯本等人指出,社区治理的核心在于通过参与式民主的机制让居民真正掌握社区事务的控制权,在实践中逐步养成自治能力与主动参与的公共意识[3]。总体来看,国外关于新就业群体参与社区治理的研究内容相对匮乏,多侧重平台经济与政府双边合作,缺少适配我国社区网格化管理、多元化社会组织协同的机制,本土化适配性不足。

随着互联网技术的快速发展,新就业形态层出不穷,国内学者对其展开了相关研究。莫荣指出,借助互联网等现代化信息技术催生出来的新就业群体,区别于传统固定就业以及旧式灵活就业,是以平台化为特征的用工模式与就业选择,整体呈现出较强的灵活性[4]。而在参与社区治理方面,蒲新微和衡元元认为,完善的制度体系是新就业群体投身社区治理的重要保障,制度建设方面存在短板,会在一定程度上导致新就业群体参与社区治理的积极性不高[5]。张宏如等人提出应通过搭建由政府提供服务、市场进行主导、社会加以引导的多元协同治理格局,以此探索助力新就业群体高质量发展的全新路径[6]。但现阶段对于新就业群体的研究尚处于初级阶段,在研究内容上,目前关于引导新就业群体投身城市基层社区治理的研究较为稀缺。现有文献大多侧重依托阵地建设与资源供给开展群体帮扶,以此提升新就业群体的职业自信与身份认同,却较少深入剖析群体在参与治理过程中遭遇的现实阻碍,存在一定的局限性。

综上,通过梳理国内外现有文献能够发现,学界肯定了政府在保障新就业群体参与社区治理中的重要作用。但阻碍新就业群体参与城市基层社区治理的制度机制问题依旧是后续研究需要继续深挖的内容,需进一步分析现实困境,更好整合新就业群体力量推进社会治理现代化的实现。

3. 新就业群体融入城市基层社区治理运作机制的四重维度

3.1. 制度吸纳机制:从“个体流动”到“有序参与”

新就业群体往往在平台用工机制的长期塑造下,以高度原子化、分散化的个体形态被纳入社会治理视野中,且由于长期游离于传统社区管理体系之外,缺乏清晰的岗位边界与职业归属,导致分散个体难以稳定参与基层社区治理,更难以建立稳固的集体认同[7]。制度层面的吸纳机制,是依托明确的规则体系、数字化服务平台与网格化配套管理体系,实现对新就业群体的规范化组织与有序引导。各地纷纷出台兼职网格员选聘、社区报到制度,系统梳理隐患上报、便民帮扶等服务清单,更好适配新就业群体碎片化的工作习惯。同时,同步上线治理小程序,推行“随手拍”线上报送模式,并搭建起全天候 24 小时开放的群众参与响应通道。通过建立新业态从业者动态台账,以配送站点、商圈片区划分治理单元,配套信息收集、分派、回访闭环制度,将零散自发行为转化为标准化参与渠道,解决无序流动带来的治理吸纳难题。

3.2. 服务供给机制:从“疏离排斥”到“信任凝聚”

新就业群体与社区、居民之间普遍存在的空间隔阂与身份疏离,是阻碍新就业群体深度融入城市基层社区治理的主要情感障碍。新就业群体在劳动时空层面的无界化与弹性化使其在基层治理中经常呈现出脱域流动的特征,这类打破地域限制、具备高流动性的劳动方式,让新就业群体扎根基层治理的一线,及时发现潜藏的风险与隐性矛盾,为基层治理提供了全新的信息渠道。政府、市场、社会等依托“服务换共治”互惠逻辑,全域布局暖新驿站、构建 15 分钟服务圈,提供歇脚、饮水、充电、应急医疗等基础服务以及专属休闲社交场所。同时延伸服务链条,开展免费体检、职业培训、矛盾调解、子女关爱、困难帮扶等民生服务,精准回应群体急难愁盼。通过持续精准服务消解对立情绪,搭建起居民与新就业群体的信任纽带,能够为其主动参与打下情感基础。

3.3. 激励相容机制：从“被动参与”到“主动融入”

仅依靠制度与服务难以维持新就业群体长期参与社区治理的动力，亟需搭建利益平衡的激励相容体系。各地相继上线的积分激励体系，隐患排查上报、应急支援帮扶等行为都可累积对应分值，积分不仅可以兑换生活物资、线下餐饮优惠，还能享受平台派单的优先待遇。并同步设置荣誉激励，通过评选最美骑手、流动网格员等，进一步吸纳更多优秀新就业群体参与城市基层社区治理。同时，平台将志愿服务纳入内部评优晋升参考，兼顾物质、职业、精神等多重回报，促使网约配送员等新就业群体形成积极的自我评价，继而能够有效消除身份认同失调等负面情绪，更好激发新就业群体主动扎根社区的内生动力[8]。

3.4. 算法治理机制：重塑平台、政府与劳动者的权力关系

算法治理是新就业群体融入社区治理中最具数字时代特征的治理维度，其本质是对平台、政府与劳动者之间复杂权力关系的再平衡。当前，平台企业凭借算法技术构建起精准嵌入服务体系，对新就业群体实施精细化管理，从派单、定价、路线规划到绩效评估，算法权力已深度嵌入劳动过程，能够更好依托平台发挥社区服务功能[9]。政府在这一权力格局中既要做好规范平台算法以保障劳动者权益，又要借助平台数据提升治理效能。通过赋予劳动者平等协商权力，更好实现三方权力制衡。算法治理的目的并非以政府权力取代平台权力，而是在多元主体空间建立权责对等、利益共享的治理格局，使算法控制工具转变为共治媒介，从而完整构建新就业群体深度参与基层治理的运行体系。

4. 新就业群体融入基层社区治理体系的潜在风险

4.1. 公共性“异化”风险

新就业群体兼具“治理对象”与“治理主体”双重身份，其参与动机并非天然具有公共性。当议事协商、志愿服务等融入渠道与职业便利深度绑定时，公共参与就容易异化为部分群体争取派单优先、投诉免责等特殊待遇。这种对公共参与初衷的背离，可能使基层治理平台沦为群体间资源争夺的场所，既消解基层治理的公共性，也会让新就业群体产生被当作治理工具的负面认知。

4.2. 结构性“依赖”风险

现行新就业群体的融入机制普遍以平台企业开放的数据接口与成熟管理体系为核心支撑，社区对群体的动员、评价与激励，高度依赖平台算法调度与奖惩规则体系。一旦平台企业因市场竞争或商业策略调整而收缩数据开放、调整原有激励机制，社区治理的数字化底层架构将直面冲击，前期逐步构建完成的群体社区融入网络可能在短时间内失效，最终诱发系统性治理风险。

4.3. 主体性“消解”风险

在“吸纳－动员”的治理逻辑下，新就业群体往往被编入网格员、信息员等行政辅助角色。这种偏向工具属性的角色定位易使其沦为行政任务的被动执行者，而非真正扎根社区、主动参与治理的共建主体。当志愿参与与绩效指标、积分落户过度挂钩时，原本支撑他们参与的内在归属感，就会被逐利性的外在功利计算所取代，新就业群体作为新社会阶层的主体性与创造力也将面临消解的风险。

5. 现有运作体系面临的现实困境

5.1. 组织覆盖：从“有形覆盖”到“有效覆盖”的落差

组织建设是凝聚群体合力的重要基础，当前部分地区的组织嵌入停留在“有形覆盖”层面，“有效覆盖”仍显不足。其一，传统组织模式建立在相对稳定的单位制或地域制基础之上，以固定成员关系和

互动机制为前提,而新就业群体具有高度的流动性与时空分散性,存在“液态联结”与“固态结构”之间的张力,使传统组织形态难以有效适配这一群体。即便建立了组织架构,常态化活动也难以持续开展。其二,当前的组织化多集中于头部站点和大型平台,大量零散从业者、兼职群体、跨区域流动人员仍处于组织覆盖之外。其三,部分地区组织运行存在形式化倾向,活动内容与群体工作实际相脱节,时间安排与工作节奏冲突,导致参与率偏低,组织对成员的凝聚力难以维持,动员效果大打折扣。例如,南京市雨花台区世贸商圈依托“宁小蜂”驿站搭建骑手联络网络,仅实现浅层有形覆盖,其联络体系侧重吸纳站点全职骑手,众多众包骑手难以纳入。骑手流动性较强,稳定联络难度大,联络架构难以持续动员骑手参与社区隐患排查、民生帮扶等治理事务[10]。

5.2. 制度保障：多制度供给的结构性的不足

健全的制度是机制长效运行的根基,在实践中,由于缺乏科学化的制度设计与激励机制,新就业群体的参与积极性未能得到有效激发。一是参与管理制度缺位。新就业群体参与社区治理的岗位设置、职责边界、工作流程缺乏统一规范,现有参与多为自发行为,随意性强、规范性不足。其中,江苏省泰州市当地暖“新”驿站存在“重建轻管”问题,部分驿站因选址偏离骑手聚集区、功能单一而使用率极低,例如某商圈驿站日均服务骑手不足 20 人次,而同区域活跃骑手达 300 人,服务供给与群体需求严重脱节,规范性有所欠缺[11]。二是激励机制单一。现有激励多以用积分兑换生活用品、临时物资补贴等短期物质奖励为主,缺乏与职业发展、落户优待、社会认同、政治荣誉等深度挂钩的长效激励机制,难以构成持续的行为驱动。三是权益保障制度不健全,针对灵活就业的社保、工伤等制度仍存在漏洞,参与治理产生的时间成本、经济损失、安全风险缺乏补偿机制。四是跨部门协同机制不畅。新就业群体的诉求往往是复合性的,涉及社会治理、人社、市场监管、交通等多个部门,但现有制度框架下信息共享与联合处置机制尚不健全,诉求回应效率偏低。

5.3. 群体能力：人力资本与治理需求的结构性差距

新就业群体主要分布在快递、外卖配送、网约货车等行业,大多从事体力劳动,且从业人员在学历层次、专业技术,尤其是社会治理知识能力方面有所欠缺,缺乏系统的治理知识与技能培训[12]。其一,多数从业者对社区治理的基本规则和参与程序缺乏系统了解,面对复杂治理情境时“有心无力”,能发现问题但不清楚如何规范上报,有参与意愿但不了解议事协商的基本规则。其二,受工作强度大、收入不稳定、社会认同偏低等因素影响,部分成员倾向于将自身定位为“城市过客”,主动参与社区治理的内在动力不足。其三,新就业群体内部在年龄、教育背景、职业类型等方面分化显著,“一刀切”的参与形式难以适配其发展需求。数据显示,目前江苏南通登记在册“五类”新就业群体 12.5 万人,而 71.2% 的从业者学历低于大专,较低的受教育水平不仅在一定程度上限制了部分新就业群体的就业机会和发展空间,同时也成为制约新就业群体持续参与基层公共事务的重要瓶颈,使得参与形式难以适配当今时代的差异化需求[13]。

6. 新就业群体融入城市基层社区治理的优化路径

6.1. 构建灵活适配的组织网络体系

作为新兴治理力量,新就业群体与其他主体的联结与协同深刻影响其参与融入的程度,需构建起灵活适配的组织网络体系,形成多元共治格局。首先,需突破传统单位制组织逻辑,推动政府从服务供给者向多元协同组织者转变,通过建立协商议事制度,邀请相关群体代表与政府部门共商配送路线、停车管理等难题,更好依托配送站点、司机驿站等建立组织联络点,使组织触角延伸到新就业群体的工作领

域[14]。其次，采取分层覆盖策略，对与平台存在相对稳定劳动关系的从业者，依托企业建立较为完整的组织体系，督促平台企业落实主体责任，并通过优化算法、保障权益、开放资源等，为新就业群体提供必要的资源支持，促使他们主动参与社区共治。最后，通过组织归属强化新就业群体的主体认同，积极培育新就业群体自治队伍，推选骨干担任网格员、议事代表，让新就业群体从“参与者”变为“共建者”，凝聚多方治理合力。

6.2. 构建全链条的制度支撑体系

加快构建全方位制度保障体系，是新就业群体更好融入城市基层社区治理的关键，要把握好稳定性与灵活性的平衡，推动参与行为制度化、常态化。第一，完善参与管理制度，明确新就业群体参与社区治理的岗位、职责、流程，设立常态化志愿服务岗位，规范参与渠道。第二，优化分层激励制度，满足新就业群体高层次需求。通过构建“物质激励 + 精神激励 + 发展激励”的多元体系，积分不仅可以兑换物资，还可用于换取免费的职业技能培训、评优评先、公共服务优待等，提升长期参与动力，并增强其对社区的归属感[15]。第三，健全权益与风险保障制度，完善灵活就业社保、工伤保险政策，建立参与治理误工补偿、风险救助机制，打消从业者后顾之忧。第四，推动跨部门协同制度化，依托联席会议实现信息共享与联合处置，建立诉求处理的闭环流程。

6.3. 搭建赋能群体成长的能力建设体系

新就业群体参与基层社区治理的实际效能，根本上取决于其自身能力素质与治理需求之间的匹配程度，亟需从多维度构建系统化的能力建设体系。首先，加强发展型教育培训与保障，提升其基层治理能力水平。通过统筹联动各级教育行政部门、职业院校与平台企业等多方力量，推动多元主体深度参与、协同共治，面向新就业群体打造内容多元、形式灵活的基层治理知识培训与服务，不断提高其应对突发事件的应急处置能力[16]。其次，采用“微课程”“线上学习”等灵活形式，将相关课程“搬”到新就业群体基层治理“云平台”，推动新就业群体依托碎片化时间开展自主学习，丰富基层治理相关知识储备，切实增强其投身基层治理的综合能力与专业素养。最后，发挥骨干带头与同伴教育效应，发掘培养骨干力量，组织内部交流分享，形成以老带新、互帮互学的机制，降低学习成本，更好提升整体能力水平。

7. 结语

进入新时代，随着经济发展迈入新阶段、新业态蓬勃兴起，新就业群体队伍日渐庞大，这为基层治理带来挑战的同时也蕴藏着机遇。新就业群体是城市发展与基层治理不可或缺的重要力量，推动其融入社区治理，是健全基层多元协同治理体系的必然要求。文章从“吸纳－融入”的视角出发，梳理了新就业群体融入城市基层社区治理运作依赖于制度吸纳、服务供给、激励相容、算法治理的四重机制，并针对组织覆盖表层化、制度保障机制缺位、群体能力适配性差等现实困境提出优化路径。未来，需结合多元社区治理实践差异，深入探讨新就业群体参与基层治理的长效机制，让新就业群体认同社区、扎根社区，才能充分释放这一新兴群体的治理潜能，持续推动基层治理效能实现系统性跃升。

基金项目

本文系 2025 年江苏省研究生科研与实践创新计划项目 Postgraduate Research & Practice Innovation Program of Jiangsu Province (项目号: KYCX25_1290)阶段性成果。

参考文献

- [1] 第九次全国职工队伍状况调查综述[N]. 工人日报, 2023-03-01(002).

-
- [2] Spreitzer, G.M., Cameron, L. and Garrett, L. (2017) Alternative Work Arrangements: Two Images of the New World of Work. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 4, 473-499.
<https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-032516-113332>
- [3] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 102-104.
- [4] 莫荣. 新就业形态的概念、现状与协同治理[J]. 新经济导刊, 2020(3): 12-16.
- [5] 蒲新微, 衡元元. 还权、赋能、归位: 群众制度化参与社区治理之路[J]. 南京社会科学, 2021(2): 68-73.
- [6] 张宏如, 刘润刚. 新就业形态多中心协同治理的模式创新[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2019, 35(6): 102-107.
- [7] 刘思齐, 刘雨航. 不确定性工作: 新就业群体的劳动属性及其治理张力[J/OL]. 人口与社会: 1-19.
<https://link.cnki.net/urlid/32.1851.C.20260515.1111.002>, 2026-07-11.
- [8] 徐畅. 新就业群体参与基层社会治理的实现机制[J]. 中国行政管理, 2026, 42(2): 81-89.
- [9] 韩梦娟, 刘润泽. 算法时代新就业群体参与社区治理的场景实践与路径研究[J]. 中国国情国力, 2026(3): 9-11.
- [10] 以驿为港 因需而驿——雨花台区打造新就业群体差异化服务矩阵[EB/OL].
https://shgz.nanjing.gov.cn/lqsx/xjyqt/202607/t20260707_5872320.html, 2026-07-07.
- [11] 暖“新”更要懂“新”(工作手记) [EB/OL].
<https://www.zyshgzb.gov.cn/n1/2025/0515/c460432-40480431.html>, 2025-05-15.
- [12] 李荣梅. 新就业群体融入基层治理的价值意蕴、现实挑战及实践路径[J]. 新东方, 2024(4): 46-51.
- [13] 让“新才”与城市同成长共进步[EB/OL].
<https://www.nantong.gov.cn/ntsrnz/ntxw/content/49c2e2e5-5432-4735-9b7b-6993c184ddde.html>, 2025-06-19.
- [14] 叶佩燕. 构建“暖心+”服务体系: 宁波新就业群体社会治理的基层实践与若干思考[J]. 宁波经济(三江论坛), 2026(1): 45-48.
- [15] 王金胜, 王巍凯. 新就业群体融入社区治理的价值意蕴、现实挑战及实践路径[J]. 中国社会工作, 2025(19): 23-25.
- [16] 刘雨航, 吴照辉. 新就业群体职业教育的多重功能、实践困境与建设策略——基于新质生产力的视角[J]. 教育与职业, 2026(6): 20-27.