

城市复合型街区的柔性治理实践研究

——以成都西源大道为例

吴 婷

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2026年9月9日; 录用日期: 2026年10月17日; 发布日期: 2026年10月30日

摘 要

随着城市功能日益复合化, 复合型街区成为基层治理的高频问题区域, 传统刚性管控难以回应其情境化需求。本文以成都西源大道为例, 从多元协同治理视角出发, 运用文献分析与基于公开资料的二手数据案例研究方法, 基于2024年9月至2025年6月的公开新闻报道与政务公开信息等二手资料, 考察其柔性治理的实践逻辑与运行机制。研究发现, 柔性治理形成“政府引导-多元协同-方式组合”三重机制, 实现秩序维护与民生需求的动态平衡。研究表明, 柔性治理是治理理性的转向: 以规则适用的弹性处理实现从“结果导向控制”向“过程导向调适”的转变, 为同类街区治理提供经验参照。

关键词

柔性治理, 复合型街区, 协同治理, 多元参与, 成都西源大道

Research on the Flexible Governance Practice of Urban Complex Blocks

—A Case Study of Xiyuan Avenue in Chengdu

Ting Wu

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: September 9, 2026; accepted: October 17, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

With urban functions becoming increasingly complex, complex blocks have emerged as frequent problem areas in urban grassroots governance, where traditional rigid regulation can hardly respond to contextualized governance needs. Taking Xiyuan Avenue in Chengdu as a case, this paper,

from the perspective of collaborative governance, employs literature analysis and a single case study based on publicly available secondary data, drawing on news reports and government information released from September 2024 to June 2025, to examine the practical logic and operating mechanisms of flexible governance. The study finds that flexible governance operates through a triple mechanism of “government guidance, multi-agent collaboration and combination of governance approaches”, achieving a dynamic balance between order maintenance and livelihood needs. The findings indicate that flexible governance represents a turn in governance rationality: through elastic application of rules, it shifts from “result-oriented control” toward “process-oriented adaptation”, providing an empirical reference for the governance of similar neighborhoods.

Keywords

Flexible Governance, Complex Blocks, Collaborative Governance, Multi-Agent Participation, Xiyuan Avenue in Chengdu

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. 问题提出与文献综述

1.1. 问题提出

城镇化推进与城市空间重构促使街区功能走向高度复合。复合型街区集聚交通、教育、居住、产业多重功能，主体构成复杂、各类需求交织，不同群体的时间安排、出行模式与利益诉求差异突出，传统刚性管控、集中整治的治理模式难以适配复杂多变的现实场景，复合型街区由此成为观察城市基层治理转型的重要样本。

成都西源大道(高新区合作、西园街道段)便是这类治理难题的典型代表。在改造前期，社区依托保障资金项目开展“文明护学路”建设，设置临时接送区、组建家长护学队，并先后开展6轮问卷调查、覆盖1200户家庭，召开2次“家校社”联席座谈会，多次举办居民坝坝会，将居民从治理“旁观者”转化为“参与者”[1]。在充分吸收居民意见的基础上，西源大道街区综合改造工程于2024年1月启动，从道路、景观、智慧配套三个维度同步推进：道路由双向4车道拓宽为双向6车道，设置1.2米机非分隔带与3.5米非机动车道，实现人车分流、机非分离；打造800米绿化带，并实施“多杆合一”等集约化智慧改造[1][2]。2025年4月工程完成后，早高峰送学车辆排队时长由约1小时缩短至20分钟，晚高峰路段通行效率提升40%，“堵心路”转变为“舒心道”[1][2]。

伴随城市治理现代化建设，柔性治理与多元协同成为基层治理的重要方向，如何将柔性治理理念转化为复合型街区可落地的实践方案，是亟待破解的现实命题。据此，本文以成都西源大道为案例，依托多元协同治理视角，采用文献分析与单案例研究，探究柔性治理的实践逻辑与运行机制，重点分析在功能与主体高度多元的街区环境下，柔性治理的必要性、实现条件，以及平衡公共秩序与民生诉求的内在机制。本研究既能够拓展柔性治理的情境化研究，也可为国内同类街区治理提供实践参考。

1.2. 文献综述

围绕本文核心议题，既有研究大体沿三条脉络展开：柔性治理的内涵界定、发生逻辑与运行机制；柔性治理与刚性治理的关系及其限度；多元协同治理、多元主体参与与街区空间治理。

一是柔性治理的内涵、发生逻辑与运行机制。谭英俊较早将其界定为 21 世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向[3]；周根才提出以协商、引导等软治理手段重构基层政府治理能力[4]。在发生逻辑层面，郝邹琴等指出，柔性治理的生成源于刚性治理手段与复杂治理情境之间的适配失衡[5]；武小龙以拆迁纠纷为例揭示了柔性治理的发生动因及其双重影响效应，提示其可能衍生策略化风险[6]。在运行机制层面，胡卫卫等构建了“权力－话语－技术”三维分析框架[7]；吴同、胡洁人发现柔性治理依托非正式关系运作得以实现[8]；文军、高艺多从情感维度论证了社区情感治理“何以可能、何以可为”[9]。在行政执法领域，刘福元指出非强制框架下的执法安排在成本控制与社会可接受性上具有比较优势[10]，并强调柔性执法须实现实践合理性与制度合法性的统一[11]；李天相的市民公约分析表明，倡议性规则运行成本较低、社会接受度较高，能够在不诉诸强制的条件下引导公众行为[12]。

二是柔性治理与刚性治理的关系及其限度。柔性治理并非对刚性治理的简单替代，二者关系构成该领域的核心争论。冷向明、何强洲发现基层权力运行呈现刚柔并济的逻辑，柔性治理在争取群众支持、提升治理灵活性方面具有独特优势[13]；张荆红、陈东洋基于邻避治理案例指出，柔性治理本质上是地方政府的回应性治理，具有明确的策略性特征，其常态化前置有助于提升治理品质[14]；杨杨、于水以“柔性治理失灵”为分析对象，表明柔性治理存在明确的适用边界[15]。

三是多元协同治理、多元主体参与与街区空间治理。曹海军、鲍操从制度化角度阐释了社区治理共同体建设的理论逻辑与实现路径[16]；梁琦指出，柔性治理能够在制度安排与社会参与之间形成连接机制，实现对基层治理主体的增权赋能[17]；卢义桦、陈绍军表明，情感互动与日常协商有助于缓解治理冲突、增进居民认同[18]；车峰等提出“刚柔并济”的社区治理共同体建构解释性框架[19]。在宏观制度层面，王浦劬对国家治理、政府治理与社会治理关系的厘清，为理解多元主体协同提供了概念基础[20]；周毕芬从集体行动理论视角指出，多元主体协同面临“搭便车”困境，需以选择性激励予以优化[21]；姜晓萍概括了主体多元化、机制协同化与手段法治化的总体趋向[22]。周丽霞、李俊对复合型居住街区的规划研究较早揭示了此类空间功能叠加、主体多元的基本特征[23]。

总体来看，既有研究围绕柔性治理的内涵、逻辑、工具及其限度进行了较为充分的探讨，构成本文的理论基础，但仍存在三方面不足：其一，研究对象多集中于社区、乡村及行政执法场域，对功能高度叠加的复合型街区情境关注不足；其二，柔性治理研究多停留于价值阐释与经验描述，对其在复杂街区情境中如何机制化运行缺乏系统解剖；其三，多元协同治理研究与柔性治理研究尚未充分对话，二者在街区尺度上如何耦合有待揭示。基于此，本文将柔性治理分析引入城市复合型街区情境，以成都西源大道为例考察其“政府引导－多元协同－方式组合”的实践机制。

2. 研究设计

2.1. 案例选择与研究方法

本文采用单案例研究设计，案例选择遵循三项标准。其一，典型性。西源大道同时承载交通、教育、居住与产业等多重功能，通行需求高度叠加、行动主体高度多元，是城市复合型街区的典型样本，能够集中呈现此类街区治理的核心矛盾。其二，问题集中性。该路段交通拥堵、涉学安全隐患、跨区管辖争议与多元需求冲突等问题在同一空间内交织显现，治理困境具有结构性与持续性，且经历了从刚性管控向柔性治理的转型过程，为观察柔性治理的介入条件与运行过程提供了充分的问题情境。其三，资料可及性。围绕西源大道的公开新闻报道、市民服务热线公开数据与政务公开信息较为丰富，多元主体诉求与治理举措在公开渠道中呈现较为充分，便于多源资料的交叉印证。

在研究方法上，本文将文献分析与基于公开资料的二手数据案例研究相结合。文献分析用于梳理柔性治理的理论脉络与研究进展，为案例分析提供概念工具；案例研究则通过对西源大道公开资料的系统

梳理与交叉印证，还原治理过程，揭示柔性治理在复合型街区情境中的运行机制。

2.2. 资料来源与收集

本文资料全部来源于公开渠道，主要包括三类。其一，学术文献。系统梳理柔性治理与街区治理等领域的研究成果，把握研究脉络与理论进展，为案例分析提供概念工具。其二，公开新闻报道与本地公开资讯。本地媒体及资讯平台对西源大道交通与治理问题的报道，是案例事实与运行数据的主要来源。其三，政务公开信息与政策文件。包括市民服务热线公开数据、交通管理部门公开信息以及相关规划与政策文本，用于还原治理背景与制度安排。

在资料分析上，本文以多源资料的三角互证提升资料可靠性，同一事实尽量以不同来源的报道与公开数据相互印证，但需要坦承的是，本研究未开展系统的一手访谈，故以公开资料中呈现的多元主体诉求与治理举措作为分析依据，相关局限将在第 6.2 节说明。

3. 复合型街区的治理困境与柔性治理的介入

3.1. 治理困境的形成机理

前文已从现象层面呈现西源大道的治理问题，本部分立足案例内在结构，剖析其治理困境的形成机理。

从空间功能结构来看，西源大道同时承担区域交通通道、教育服务支撑与社区生活连接等多重功能，不同功能在同一时空单元内集中释放需求，使道路资源配置长期处于紧平衡状态。已有研究揭示，城市基层治理呈现“复合结构”特征，治理权力、服务供给与居民参与在同一场域内高度交织，任何单一维度的调整都可能牵动治理整体[24]。西源大道正是这一复合结构在街区尺度上的典型呈现：单一功能的优化往往以挤压其他功能为代价，治理协调由此面临“牵一发而动全身”的局面。

从治理边界来看，西源大道部分路段涉及跨区管理，在行政隶属、执法权限与市政维护等事项上存在多头参与的格局。已有研究注意到，治理重心下移背景下，街区关系若缺乏制度化重塑，条块之间的职责缝隙容易演化为治理盲区，亟须通过调适性治理重建街道、职能部门与社会主体之间的协同关系[25]。西源大道的运行状况与此相印证：治理行为呈现“分段负责、整体不足”的特征，治理边界与问题边界的错位拉长了问题处置周期。沿线居民在公开平台反映，通过热线反映问题时，常常需要先解释该路段究竟归哪个区管辖，问题在部门之间多次转接后仍悬置未决。

从需求结构来看，沿线家长、居民、商户与企业员工的出行目标与行为逻辑差异显著，其对道路空间的使用诉求彼此交织，却缺乏稳定的表达与协商渠道。据公开报道，沿线家长普遍面临送学停靠的两难：早高峰既难以找到临时停靠位置，在主车道停车上下客又影响后续车辆通行并存在安全隐患。相关研究表明，“植入型”的精细化管理若不能与基层治理形成互嵌，往往难以精准识别并回应差异化诉求[26]；治理方式一旦滞后于空间变革，矛盾便会在日常运行中持续累积[27]。成都的本土个案亦显示，多元主体围绕空间展开的利益行动，是超大城市基层治理复杂性的重要来源[28]。在西源大道，需求表达机制的不足使多元诉求以占道停靠等“非制度化”方式集中显现，治理实践长期处于被动应对状态[29] [30]。

3.2. 柔性治理的现实必要性

从问题性质来看，西源大道的治理矛盾并非“违规-执法”的二元对立，而更多体现为不同主体合理诉求之间的冲突：送学车辆临时占道源于停靠资源供给不足，企业员工对通勤拥堵的不满反映交通组织与通勤节律的错配，居民对人行通道与公共环境的关注指向日常出行安全与生活品质的基本需求。学校周边交通治理的实证研究表明，此类矛盾具有鲜明的时段性与结构性特征，单纯依赖处罚与驱离难以

奏效,唯有采取“一校一策”、疏堵结合与多部门协同的组合式治理,方能实现秩序的持续改善[31]。若继续倚重集中整治与强制执法,虽可在短期内改善表层秩序,却难以触及需求与资源配置失衡这一根本问题,甚至可能累积治理对象的抵触情绪。

从政策环境与社会基础来看,国家层面将柔性化治理与多元协同治理确立为重要发展方向,强调以协商沟通、引导激励等非强制性方式推动多元主体参与基层治理;西源大道沿线的社区居民、学校、企业与家长群体亦表现出较强的参与意愿,这为柔性治理的落地提供了政策依据与社会基础。从治理效能来看,柔性治理使治理对象从被动服从转变为主动协同,在自我约束与相互监督中降低政府治理成本;治理力量与基层社会的互嵌亦有助于提升治理措施与实际需求的契合度[26],增强治理的稳定性与持久性。因此,引入以协商参与、弹性规则与多元协同为特征的柔性治理,既是对结构性治理困境的现实回应,也是推动街区治理由“短期整治”向“长效治理”转型的重要制度选择。

4. 成都西源大道柔性治理的实践机制

对公开资料的系统梳理显示,西源大道的实践可概括为“政府引导-多元协同-方式组合”三重机制:政府以制度供给确立治理框架,多元主体在制度化互动中形成协同行动,多样化治理方式围绕具体情境组合配置,三者环环相扣。需要强调的是,三重机制的运行并非水到渠成,每一环节都伴随着需要克服的现实困难。

4.1. 政府引导机制

在多元协同治理格局中,政府角色的重新定位是柔性治理得以启动的制度前提,多主体合作的有效性依赖于清晰的职责分工与互动网络[32]。基层柔性治理的研究进展表明,通过制度化的授权赋能与组织化引领搭建议事协商平台,是提升社区共治能力的行动逻辑[33]。据此观之,西源大道治理中政府作用的关键,不在于直接替代社会行动,而在于为多元协同提供制度框架与运行条件。

首先,在治理结构层面,政府通过制度化协同机制重塑治理关系。针对跨区“托管式”管辖造成的治理碎片化,地方政府搭建跨部门、跨区域协商平台,明确各主体在交通秩序维护、市政管理 with 问题响应中的职责分工。这一安排并非简单的任务分派,其逻辑与治理重心下移背景下重塑条块关系、破解基层治理难题的探索相通[25];跨部门协商平台同时为沿线社区整合分散资源、增强治理韧性提供了组织载体[34]。分散的治理行为由此被纳入统一框架,治理摩擦成本从结构上降低。

其次,在规则制定层面,治理规则的形成以需求摸排与多方协商为前提,对道路使用、临时停靠与秩序维护等事项分类设计,既明确基本秩序底线,又为不同情境预留调整空间。再次,在资源配置层面,政府通过协调周边单位开放停车资源、优化道路设施配置,将分散资源转化为服务多元主体的共享载体,治理重心由“限制行为”转向“改善条件”。最后,在治理方式层面,政府注重以引导替代强制、以协商替代命令。辖区将市民服务热线等渠道的诉求信息作为治理议程的重要来源,形成快速响应、限时处置的运行节奏,体现出“接诉即办”式诉求驱动的回应力政府特征[35];高频诉求数据被归集分析并转化为治理议题,使个体诉求聚合为可制度化处理的公共问题[36]。在此过程中,社区组织化引领、技术赋能与制度激励的有机结合构成了方式转型的支撑条件[37],政府还通过孵化社区自组织、培育社会自治力量的“社会创制”提供组织依托[38]。总体而言,政府在柔性治理中实际扮演“制度供给者与协调者”角色,并保持“有边界的柔性”——对轻微失序行为强调沟通引导,对涉及公共安全的问题坚守规范底线。

4.2. 多元协同机制

柔性治理框架下,街区治理的运行基础不再是单一主体的权威控制,而是多元主体之间的协同行

动。已有研究表明,城市社区中的多元主体长期处于“总体分散、局部协作”状态,协同治理并非自然生成,有赖于主体间关系结构的重新构建[39]。西源大道的实践印证了这一点:多元协同是在明确治理边界与基本规则的前提下,通过持续互动逐步形成的。沿线居民、学生家长、企业员工与商户既是治理对象,更是不可或缺的行动主体:居民与家长关注出行安全与秩序维护,企业侧重通勤效率与运行协调,商户在规范经营的同时参与门前秩序维护,基于差异化诉求形成的参与路径使协同不致流于形式。

协同行动的持续展开,离不开组织化载体与制度化互动场域的支撑。一方面,社区居委会等基层组织逐步回归自治本位,在行政体系与居民自治之间形成结构性衔接[40],成为联结政府与居民的枢纽节点;另一方面,通过议事协商与日常沟通,治理议题由个体问题转化为公共问题。从公开报道呈现的协商过程来看,仅临时等候区的选址一项,社区便同家长、商户、学校等多方开展了多轮协商,各方诉求存在差异,共识只能在反复沟通中逐步形成。协同关系的生成还具有空间维度:等候区优化、共享停车开放与沿线微空间改造使多元主体在空间的共建共用中持续互动,空间由此发挥“黏合”作用,推动分散个体聚合为治理共同体[41]。

在协同机制运行中,两类力量的作用尤为突出。其一,社区组织化力量为柔性治理提供结构支撑与过程润滑,社区组织通过嵌入协商过程、协调利益分歧、涵养公共精神,将松散的参与整合为有方向的集体行动;相关研究表明,情感联结的培育是基层治理应对不确定性的资源[42]。其二,家长委员会、志愿者协会、妇联等群团组织以“自己人”身份嵌入治理过程,主动介入接送秩序维护、停车纠纷等日常矛盾的调处,依托情感纽带与熟人信任将大量摩擦化解在正式执法程序启动之前。从更宏观的尺度看,这一实践呈现街区尺度复合治理的特征,形成超越单一部门职责边界的整体性治理格局[43],许多秩序问题未经正式执法程序便被提前消解。

4.3. 柔性治理方式组合

柔性治理并不意味着对秩序要求的弱化,而是通过多样化方式的组合运用,在规范行为与回应需求之间建立动态平衡。对流动摊贩治理的观察表明,治理双方在长期互动中形成的“默契性互动”,能够在不诉诸强制的情况下以较低成本维持基本秩序[44]。西源大道的实践呈现出“需求回应-正向激励-柔性约束-成果共享”的方式组合逻辑。

需求回应是方式组合的起点。针对送学高峰、通勤集散等高频场景,治理实践并未简单将相关行为界定为违规加以排斥,而是通过优化空间使用、调整时间安排,为合理需求提供制度化出口,使治理冲突在源头处得到缓解。

正向激励构成方式组合的驱动环节。通过荣誉认定、积分兑换与服务便利等方式,对积极配合治理的主体给予可见的正向反馈,促使其从“被管理者”转变为“秩序维护者”。情感治理研究表明,公共空间再造能够以情感联结激发居民参与公共事务的内生动力[45];西源大道以等候空间改善与环境品质提升增强主体的归属感与认同感,正体现了这一逻辑。

柔性约束构成方式组合的底线保障。相较于直接处罚,治理实践更注重以沟通说明、限期整改与信用约束等方式,引导相关主体在规则框架内自行修正;对严重危害交通安全的行为仍依法处置,并以集中整治巩固常规治理成效。上海街道空间管控的研究表明,运动式治理与常规型治理互为补充,是街道空间秩序长期维持的重要条件[46];唯有守住秩序底线,弹性空间才具有正当性与可预期性。

成果共享是方式组合的价值归宿。交通秩序改善、出行安全提升与公共空间品质优化,使治理成效在不同主体的日常出行中被共同感知,群众由此增强对治理体系的认同并反哺参与意愿,形成治理的良性循环。

5. 实践成效与批判性反思

5.1. 实践成效

成都西源大道的柔性治理实践，在秩序改善、关系重塑、成本降低与成果共享四个维度取得了初步进展。从秩序改善来看，通过将送学停靠、通勤集散等高频出行场景纳入制度化调适轨道，以弹性规则替代简单禁止，道路通行秩序与出行安全性获得一定改善，因临时占道、非机动车混行引发的秩序冲突有所减少。从关系重塑来看，治理过程由单向管理转向多方互动，居民、家长、企业等主体逐步形成相对稳定的合作关系，治理关系由紧张对抗转向低度摩擦。从成本降低来看，随着多元主体由被动服从转向主动协同，治理运行对强制执法的依赖有所降低，一定程度上改变了以往“高投入、低持续”的治理格局。从成果共享来看，治理成效通过出行安全、通勤效率与公共空间品质的改善被多元主体共同感知，群众对治理的认同感随之提升。需要说明的是，由于治理实施时间尚短，上述成效主要基于公开报道所呈现的治理过程与各方反馈作出的定性判断，量化成效仍有待持续跟踪评估。

5.2. 问题反思

与此同时，柔性治理在实践中仍面临多重内在风险与外部约束，其限度值得辩证审视。

就内在风险而言，首先是策略化风险。柔性治理具有明确的策略性特征，这既是其回应性的来源，也可能使其沦为权宜之计：武小龙的研究早已提示柔性治理可能衍生策略化风险[6]，张荆红、陈东洋亦指出回应性治理的策略性面向[14]。就西源大道而言，若弹性处理仅作为缓解短期压力的应急手段而被选择性调用，治理者便可能在“以柔化解矛盾”与“以柔回避责任”之间失去边界，弹性由此异化为“以柔避责”。其次是选择性适用风险。弹性空间在不同情境、不同对象之间的分配难以完全均一，执行中的尺度差异若缺乏公开标准，易被解读为“因人而异”，进而损害规则的公平性与可预期性。再次是规则模糊被利用的风险。弹性规则的解释空间可能被机会主义主体利用：将通融视为理所当然，把临时性安排固化为长期性占用，以试探性违规累积“既成事实”，使守规则者产生相对剥夺感，诱发“劣币驱逐良币”的效仿效应。

就外部约束而言，其一是参与依赖与效果波动。柔性治理的运行高度依赖协同机制与主体参与；一旦协商渠道弱化或参与积极性下降，治理效果便容易波动甚至回潮。相关研究表明，当参与基础薄弱、规则共识不足时，柔性手段可能演变为治理的“空转”[15]。就西源大道而言，沿线主体参与仍以利益直接相关群体为主，人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体尚处于培育阶段[47]。其二是资源约束与常态化运行的张力。柔性治理对组织协调能力与资源投入要求更高，协商平台运转、激励兑现与空间改造均需持续资源供给，在基层资源有限的条件下，常态化运行仍面临挑战。其三是考核逻辑的潜在扭曲。若将柔性治理作为短期考核的“亮点工程”加以推进，其工具化、运动化倾向可能透支社会信任，使柔性治理异化为新的形式主义。街头行政场域的研究提示，一线柔性执法若长期停留于策略化运用，易因标准不一而损害规则的公平性与可预期性，唯有推动柔性从策略化走向规则化，才能在治理弹性与治理权威之间取得平衡[48]。

需要强调的是，指出上述风险并非否定柔性治理的价值，而是提示：柔性治理的可持续性最终取决于其制度化水平——包括参与渠道的稳定化、弹性规则适用标准的公开化与协商成果兑现的刚性化。唯有以制度化约束柔性，方能防止“柔性”滑向“随意”。

6. 结论与讨论

6.1. 研究结论与理论贡献

通过考察成都西源大道治理实践，本文阐释了复合型街区柔性治理的内在逻辑与理论内涵。研究表

明,功能叠加、主体多元街区的治理困境并非管理能力缺失,而是传统治理范式难以化解复杂互动催生的结构性张力;传统“合规-违规”二元评判简化现实情境,漠视行为背后的合理诉求,持续累积治理矛盾。柔性治理的核心价值便在于调适该类张力,它并非弱化治理权威,而是治理理性的转向:不否定规则本身,而是优化规则运行模式,依托规则适用的弹性化处理,完成由“结果导向控制”到“过程导向调适”的转型。本研究从三方面拓展柔性治理理论:一是凸显复合型街区柔性治理的空间属性,空间既是治理对象,亦是协商协同载体,空间改造类举措构成实践落地的关键支点;二是厘清政府角色,政府并未从柔性治理中退场,而是转变为制度供给者与协调者,对柔性的边界把控是多元协同得以实现的基础;三是深化刚柔并济的理论认知,刚柔并非治理工具的简单组合,而是同一规则运行中的动态调适,底线刚性赋予过程柔性正当性,过程柔性则让刚性底线具备现实可执行性。

将上述发现与既有文献对话,可以进一步明确本案例的理论位置。案例发现支持了吴同、胡洁人关于柔性治理依托非正式关系运作的判断[8],群团组织与熟人信任在日常矛盾化解中的作用即为印证;张荆红、陈东洋强调柔性治理的策略性特征[14],本案例在确认其回应性面向的同时发现,经由制度化协商平台实现常态化前置后,策略性可部分转化为稳定的治理能力;杨杨、于水提出的柔性治理失灵边界[15]在本案例的参与波动中得到支持,且制度化水平是移动该边界的关键变量;车峰等提出的“刚柔并济”共同体建构框架[19],则被进一步具体化为“过程导向调适”的机制解释。

6.2. 研究局限与适用条件

本研究存在三方面局限。其一,本研究基于二手公开资料展开,未获取一手访谈与实地调研数据,对治理过程细节的还原受公开资料完备性限制:公开报道对协商过程与主体互动的呈现难免具有选择性,部分机制性细节可能未被充分揭示。其二,单案例研究遵循分析性概括逻辑,研究结论的外部效度有待后续经验研究检验。其三,治理实践考察期较短,成效评估主要基于公开资料呈现的定性判断,柔性治理的长期效果与制度稳定性有待追踪研究加以验证。

更需注意的是,西源大道治理模式的形成嵌套于特定的社会经济与治理情境。成都作为超大城市,具有较为成熟的社区治理基础,治理重心下沉与社区组织体系的健全为多元协同提供了组织前提;沿线教育资源高度集聚,使学校成为高度组织化的治理参与者,送学停靠等议题因此能够获得稳定的协商对手方;跨区“托管式”管辖体制既制造了治理碎片化的困境,也反向催生了跨区域协商平台的建立。上述情境因素共同塑造了该治理模式的生成条件。因此,本文经验向普通街区的迁移须以情境评估为前提:在社区组织基础薄弱、资源投入不足或缺乏高组织化参与主体的地区,应先行培育组织载体与协商渠道,而非直接移植具体做法。

6.3. 实践启示

在明确适用前提、不简单移植具体治理措施的基础上,西源大道的实践仍为具备基本组织化条件的同类复合型街区提供了若干启示。

其一,坚持以关系为中心的长期治理思路。治理问题反复出现的根源并非单一行为失范,而是主体关系长期紧张;通过持续沟通与情境调适重塑互动预期,方能促成问题的长期缓解。这一思路的深层指向,是培育人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体[47]。其二,精准把握柔性治理的规则边界。柔性并不等同于模糊,反而对规则清晰度提出更高要求:唯有基本规范明确、弹性适用标准公开,弹性调整才具有正当性与可预期性。其三,尊重治理方式转型的渐进性。柔性治理不追求一次性解决复杂问题,而是通过多轮互动逐步调整治理状态。城市更新研究表明,公众利益往往在“冲突-共识”的往复中得以实现,冲突的充分表达是共识生成的前提[49]。对同类街区而言,应允许矛盾在制度化渠道中显现与化

解,避免将柔性治理工具化、运动化。其四,将成果共享理解为治理过程的内生结果。这种共享并非均等分配意义上的共享,而是基于差异化需求的“可接受共享”。参与式规划研究提示,公共参与可从动机、过程与结果三个维度评估,参与深度直接决定成果分配的认同基础[50]。唯有参与渠道真实开放、协商结果切实兑现,共享才不至于流于口号。

上述启示的成立均以一定的组织基础、资源供给与制度保障为适用前提。复合型街区柔性治理是围绕复杂情境展开的治理方式重构;唯有在制度理性与情境理性之间保持动态平衡,柔性治理方能发挥其应有价值。

参考文献

- [1] 光影合作|从堵心路到舒心道 合作又一段路更新! [EB/OL]. 2025-10-17.
https://mp.weixin.qq.com/s/DacsQrKyWQ_0oR5wHEj5Dg, 2026-10-24.
- [2] 4 车道变 6 车道! 成都高新这条道路改造升级[EB/OL]. 2025-10-24.
<https://mp.weixin.qq.com/s/uUTHg4-tu6NzUxlbORvniA>, 2026-10-24.
- [3] 谭英俊. 柔性治理: 21 世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向[J]. 理论探讨, 2014(3): 150-153.
- [4] 周根才. 走向软治理: 基层政府治理能力建构[J]. 学术界, 2014(10): 34-42.
- [5] 郝邹琴, 陈雨露, 李亚. 城市社区柔性治理的内涵、发生与实现路径[J]. 领导科学论坛, 2023(11): 127-130.
- [6] 武小龙. 柔性治理的发生逻辑及影响效应——以拆迁纠纷事件中政府的回应策略为例[J]. 社会发展研究, 2021, 8(2): 89-105.
- [7] 胡卫卫, 杜焱强, 于水. 乡村柔性治理的三重维度: 权力、话语与技术[J]. 学习与实践, 2019(1): 20-28.
- [8] 吴同, 胡洁人. 柔性治理: 基层权力的非正式关系运作及其实现机制——以 S 市信访社工实践为例[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 53(2): 137-145.
- [9] 文军, 高艺多. 社区情感治理: 何以可能, 何以可为? [J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 49(6): 28-36, 169-170.
- [10] 刘福元. 城管柔性执法: 非强制框架下的效益考虑与路径选择[J]. 中国法学, 2018(3): 167-187.
- [11] 刘福元. 非强制行政的问题与出路——寻求政府柔性执法的实践合理性[J]. 中国行政管理, 2015(1): 44-51.
- [12] 李天相. 市民公约在城市生态环境治理中的运用[J]. 社会科学战线, 2021(11): 217-227.
- [13] 冷向明, 何强洲. 刚柔并济: 新时代乡村治理中的权力运作逻辑——基于典型案例的扎根研究[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版), 2022, 44(2): 139-146.
- [14] 张荆红, 陈东洋. 柔性治理: 走出中国式邻避困境的新路径——基于仙桃案例的分析[J]. 江苏海洋大学学报(人文社会科学版), 2021, 19(6): 41-53.
- [15] 杨杨, 于水. 城市综合行政执法柔性治理失灵: 发生逻辑与矫正策略[J]. 城市发展研究, 2020, 27(2): 91-96.
- [16] 曹海军, 鲍操. 社区治理共同体建设——新时代社区治理制度化的理论逻辑与实现路径[J]. 理论探讨, 2020(1): 12-18.
- [17] 梁琦. “政社共建”下的柔性治理: 乡村振兴政策过程的增权赋能之道——以湖南省宁乡市 D 镇“美丽宜居村庄”项目进村为例[J]. 地方治理研究, 2023(2): 52-64+80.
- [18] 卢义桦, 陈绍军. 情感、空间与社区治理: 基于“毁绿种菜”治理的实践与思考[J]. 安徽师范大学学报(人文社会科学版), 2018, 46(6): 141-149.
- [19] 车峰, 周雅琳, 原珂. 刚柔并济: 社区治理共同体建构的一个解释性框架——基于 C 市 X 社区的考察[J]. 上海行政学院学报, 2024, 25(1): 97-111.
- [20] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [21] 周毕芬. 城市社区多元主体协同治理机制及其优化——集体行动理论的视角[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2022, 42(5): 14-18.
- [22] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理创新[J]. 中国行政管理, 2019(2): 10-15.
- [23] 周丽霞, 李俊. 复合型居住街区规划研究——以台州为例[J]. 价值工程, 2010, 29(30): 53.
- [24] 吴晓林. 治权统合、服务下沉与选择性参与: 改革开放四十年城市社区治理的“复合结构” [J]. 中国行政管理,

- 2019(7): 54-61.
- [25] 陈水生, 叶小梦. 调适性治理: 治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J]. 中国行政管理, 2021(11): 13-22.
- [26] 杨旒. 城市精细化管理与基层治理创新互嵌: 实践模式与理论探讨[J]. 新视野, 2020(3): 73-79.
- [27] 吴莹. 空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究[J]. 社会科学研究, 2017, 32(6): 94-116.
- [28] 杨菁, 陈雨. 拆迁安置社区权力、资本与行动的空间生产逻辑——基于成都市 S 社区的个案研究[J]. 中国行政管理, 2020(11): 67-75.
- [29] 杨辰, 辛蕾, 兰蓓, 等. 超大城市治理的“社区”路径——《成都市城乡社区发展规划(2018-2035 年)》的编制与思考[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 71-78.
- [30] 明亮, 李春艳, 王苹. 提升社区精细化治理水平研究——以成都市社区治理实践为例[J]. 晋阳学刊, 2016(6): 105-109.
- [31] 费晨仪, 姜洋, 赵旭阳, 等. 中小学校周边交通环境整治——以北京市副中心两所学校为例[J]. 城市交通, 2020, 18(2): 37-45.
- [32] 田丰, 李雪. 分责性网构: 城市社区治理中多主体合作的机制分析[J]. 社会建设, 2025, 12(2): 57-74.
- [33] 张文斌, 李晚莲, 江梓瑜. 基层柔性治理研究进展及展望——基于 CiteSpace 的知识图谱可视化分析[J]. 新东方, 2023(3): 81-88.
- [34] 赵宝静, 奚文沁, 吴秋晴, 等. 塑造韧性社区共同体: 生活圈的规划思考与策略[J]. 上海城市规划, 2020(2): 14-19.
- [35] 李文钊. 从“接诉即办”透视中国基层之治——基于北京样板的国家治理现代化逻辑阐释[J]. 中国行政管理, 2023(6): 34-41.
- [36] 孟天广, 黄种滨, 张小劲. 政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例[J]. 公共管理学报, 2021, 18(2): 1-12.
- [37] 王亚华, 毛恩慧. 城市基层治理创新的制度分析与理论启示——以北京市“接诉即办”为例[J]. 电子政务, 2021(11): 2-11.
- [38] 吴晓林, 谢伊云. 国家主导下的社会创制: 城市基层治理转型的“凭借机制”——以成都市武侯区社区治理改革为例[J]. 中国行政管理, 2020(5): 91-98.
- [39] 胡小君. 从分散治理到协同治理: 社区治理多元主体及其关系构建[J]. 江汉论坛, 2016(4): 41-48.
- [40] 孙柏瑛. 城市社区居委会“去行政化”何以可能? [J]. 南京社会科学, 2016(7): 51-58.
- [41] 吴晓林, 李一. 空间黏合: 城市生活空间改造中基层治理共同体的形成机理[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2022, 58(4): 28-39.
- [42] 文军, 陈宇涵. 面向不确定性: 城市社区治理的情感风险及应对[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2023(2): 70-81.
- [43] 陈世香, 苏建健. 复合治理、发生机制与创新策略: 城市街区公共文化服务模式创新的个案分析[J]. 湖北社会科学, 2018(3): 66-73.
- [44] 李春生, 韩志明. 默契性互动与基层有效治理——基于 A 路流动摊贩治理的观察[J]. 甘肃行政学院学报, 2024(6): 38-47, 125-126.
- [45] 曾莉, 周慧慧, 龚政. 情感治理视角下的城市社区公共文化空间再造——基于上海市天平社区的实地调查[J]. 中国行政管理, 2020(1): 46-52.
- [46] 周鸣浩, 王笑, 伍江. 当代上海城市街道空间管控实践中的观念与方法[J]. 上海城市规划, 2024(3): 60-64.
- [47] 李永娜, 袁校卫. 新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径[J]. 云南社会科学, 2020(1): 18-23.
- [48] 杨亚南. 街头行政场域中城市管理综合执法的研究——基于柔性执法的视角[J]. 城市发展研究, 2014, 21(8): 109-113.
- [49] 赵楠楠. “冲突-共识”: 城市更新规划的公众利益实现路径——基于暨宁路二期和碧江社区实证[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 51-58.
- [50] 陈宇琳, 肖林, 陈孟萍, 等. 社区参与式规划的实现途径初探——以北京“新清河实验”为例[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 65-70.