

微更新如何触发大变革？

——广州市“口袋公园”建设的政策网络分析

姽 娜

中央民族大学管理学院，北京

收稿日期：2025年12月19日；录用日期：2026年1月12日；发布日期：2026年1月19日

摘 要

在中国城市发展从“增量扩张”迈向“存量提质”的转型阶段，以“口袋公园”为代表的微更新已成为推动城市治理现代化的重要实践。通过政策网络理论，构建了“结构-过程-效能”三维分析框架，并选取广州市D与Y两个典型案例，系统阐释微更新如何通过差异化的治理网络触发城市治理的系统性变革。研究发现：第一，政策网络具有显著的权变性，可适配形成“政府主导-社会参与”与“多方协作-功能复合”等不同模式；第二，微更新通过“由内而外”的文化认同修复与“由外而内”的技术协同创新双路径，共同推动治理结构、政策范式与制度体系三重变革；第三，治理效能的关键在于“目标-网络-工具”三者的精准匹配。研究为理解中国语境下城市微更新的治理逻辑提供了机制性解释，也为其他城市推动精细化治理与可持续更新提供了可操作的“广州经验”。

关键词

口袋公园，微更新，政策网络

How Can Small Updates Trigger Major Change?

—A Policy Network Analysis of Guangzhou's "Pocket Park" Development

Na Cha

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: December 19, 2025; accepted: January 12, 2026; published: January 19, 2026

Abstract

As China's urban development transitions from "incremental expansion" to "quality enhancement

of existing stock,” micro-renewal initiatives—represented by pocket parks—have become crucial practices for advancing modern urban governance. Drawing on policy network theory, this study constructs a three-dimensional analytical framework encompassing “structure, process, and efficacy.” Using two representative cases in Guangzhou (D and Y), it systematically elucidates how micro-renewal triggers systemic transformations in urban governance through differentiated governance networks. The study reveals: First, policy networks exhibit significant contingency, adapting to form distinct models such as “government-led with social participation” and “multi-stakeholder collaboration with functional integration.” Second, micro-renewal drives triple transformations in governance structures, policy paradigms, and institutional systems through dual pathways: “inward-outward” cultural identity restoration and “outward-inward” technical collaborative innovation. Third, governance effectiveness hinges on the precise alignment of “objectives networks tools.” This study offers a mechanistic explanation for understanding the governance logic of urban micro-renewal in the Chinese context, while also providing an actionable “Guangzhou experience” for other cities pursuing refined governance and sustainable renewal.

Keywords

Pocket Parks, Micro-Renewal, Policy Networks

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. 问题的提出

随着中国城镇化率突破阈值，许多特大城市纷纷进入以城市更新为主导内涵的“城市病”高发期与发展转型期。过去大拆大建的“宏更新”模式因其社会成本高昂、文化脉络割裂等问题而难以为继[1]。在此背景下，“微更新”作为一种“针灸式”的、以人为本的城市治理新范式，日益受到青睐。其中，“口袋公园”(Pocket Park)——指规模小、布局灵活、就近服务公众的开放式城市小型绿地——因其“小、多、匀”的特征，成为微更新实践中最具代表性的形态之一。

然而，在实践和学术讨论中，一个普遍的困惑在于：这些看似零散、微小的空间干预，其意义是否仅仅停留在“见缝插针”地增加绿地面积？其背后是否蕴含着更深层次的治理逻辑变革？广州市自2018年起系统性推进“口袋公园”建设，截至2023年底已建成超过400个，并规划在“十四五”期间新增1000个以上。2024年广州市政府工作报告中便提出，建设一批城市公园、社区公园、口袋公园，优化提升城市出入口、交通干道等重点区域绿化美化水平。目前，广州正按照“每5分钟社区生活圈至少建设1处口袋公园”的标准推进建设。其建设规模与速度均位居全国前列，累计服务市民超千万人次，其规模与品质均走在全国前列。这一现象不能简单归因于政府的单向投入，其背后必然存在一个有效的动员与协作机制。因此，本文的核心研究问题是：在广州市“口袋公园”的建设过程中，形成了怎样的政策网络？这一网络中的多元主体是如何互动的？这些微观层面的互动又是如何触发城市治理模式系统性变革的？

城市微更新作为具有非正规性的社区公共空间更新手段，是社区治理的重要载体，能通过在地性、针对性和可操作性回应微观层面需求，改善建成环境的物质条件，激发地方创造性，促进社区成员情感融入，从而发挥社区治理效能。现有关于城市微更新的研究多集中于规划设计层面，探讨其空间形态、景观设计手法(李郇等, 2019) [2]，或从社会效益角度评估其对社区活力的激发作用(李铁等, 2020) [3]。部分研究开始关注其治理维度，但多停留在“多元共治”、“公众参与”等原则性倡导，对其中具体的权

力运作、资源交换和策略互动缺乏深入的机制性分析。

政策网络作为政策分析工具,起源于20世纪70年代,现已成为欧美国家政策过程研究主流范式之一[4],用以探讨国家、市场、社会三方关系。近年来,国内学界实证研究数量增多,研究关注在大学生就业、保障性住房、大气污染、水电建设、区域发展等方面,应用于社区治理的研究涉猎不足。治理手段和政策分析工具是政策网络在相关研究中扮演的两种角色,本文研究倾向于后者,即用政策网络构建一种分析框架来探究广州市“口袋公园”如何通过“微更新”推动“大变革”的内在治理逻辑。

本研究采用质性案例研究法,选取广州市作为案例,是因为其“口袋公园”建设具有代表性(规模大)、系统性(有顶层设计)和前瞻性(注重共治)等特点。同时,为超越单一案例的局限性,更深刻地揭示广州市“口袋公园”建设背后政策网络的复杂性与动态性,本研究引入比较案例研究法。选取了D口袋公园(“政府主导-社会参与”模式)与Y口袋公园(代表“多方协作-功能复合”模式)两个具有典型意义的子案例进行嵌入式对比分析,旨在回答一个更深层次的问题:在不同的初始条件与约束下,政策网络是如何通过差异化的互动模式,自适应地实现公共价值创造的?本章将构建一个“结构-过程-效能”三维比较框架,深入剖析两种模式的异同、内在逻辑及其对城市治理变革的启示。

2. 微更新的治理内在逻辑与政策网络分析适切性

2.1. 微更新的内在特征:为何它必然是一个治理问题?

城市微更新作为具有非正规性的社区公共空间更新手段,是社区治理的重要载体,能通过在地性、针对性和可操作性回应微观层面的需求,达到宏观层面的需求,即触发大变革。微更新通过改善建成环境的物质条件,激发地方创造性,促进社区成员情感融入,从而更好地发挥治理变革的效能[5];但实践中的微更新,不仅是“空间工程”,其具有的“小、多、匀、人本、针灸式”等特征,也决定了它面临产权与空间碎片化、需求与价值异质化、实施主体的多元化以及资源分散化等问题。因此,微更新的内在特征决定了它是一个“如何整合碎片化资源以满足异质性需求”的复杂治理过程[6]。在本文中,通过探讨“星式网络”D口袋公园以及“联盟网络”Y口袋公园,证明了广州作为中国具有代表性的特大城市,是如何解决“微更新”这一复杂议题,成功触发“大变革”的。

2.2. 传统治理模式的局限:为何需要新的分析工具?

传统以“科层制命令”与“工程承包”为核心的治理模式,在面对微更新所内嵌的治理复杂性时,呈现出显著的结构性错配与功能局限。首先,科层制依赖纵向的权威链条与标准化的行政流程,其回应机制迟缓且同质化,难以有效捕捉回应社区要求。其次,严格的部门分工与职能壁垒,使得“剩余空间”等权属模糊、涉及多部门管辖的“跨界”问题极易陷入“集体行动困境”。再者,无论是作为命令终端的科层体系,还是作为任务承包方的市场企业,均倾向于将在地社区与社会力量视为被动的管理对象或服务接受者,而非平等的治理伙伴。这导致蕴藏于社会之中的“在地知识”、“情感认同”与“志愿维护”等关键资源被系统性忽视,造成了治理资源的巨大浪费。

广州市“口袋公园”建设之所以能超越“见缝插绿”的简单工程范畴,取得规模化、高品质的成效,恰恰暗示其实践中孕育并依赖着一套能够突破上述局限的新型治理安排。这种安排的核心特征在于,它并非依靠单一权威的指令,而是通过一种灵活的、网络化的结构,将多元主体及其资源纳入持续的协商与协作之中。因此,要透彻理解这一实践并提炼其普遍逻辑,就必须摒弃传统的线性分析视角,转而采用一种能够精准捕捉并分析“多主体间持续互动、资源交换与策略博弈”的理论工具,这正是政策网络理论得以介入并展现其强大解释力的起点。

2.3. 政策网络理论：一个适配的分析透镜

政策网络理论为我们理解复杂的政策过程提供了关键的分析透镜[7]。其核心主张在于，公共政策的制定与执行并非单一权威主体自上而下的线性控制过程，而是由政府、市场企业、社会组织、社区乃至媒体等多元行动者所构成的一种稳定的网络化互动形态。该理论将分析焦点从静态的科层结构转向了动态的关系格局。

这一理论视角与城市微更新治理的内在诉求高度契合。微更新项目固有的空间碎片化、利益多元化和主体多样性特征[8]，决定了其成功必然依赖于跨部门、跨领域的协作，以及对分散在社会中的知识、情感与物质资源的有效动员[9]。政策网络理论摒弃了“政府绝对主导”的先验假设，采取一种开放的实证立场，这正与微更新的内在逻辑与特征形成一种相互印证与支撑的关系。基于此，本文将政策网络理论确立为核心分析框架，旨在穿透“口袋公园”作为物质空间产出的表象，揭示其背后动态演化的治理网络。

3. 案例分析：广州市“口袋公园”政策网络的构成与互动

3.1. 案例选择与分析框架

为深入探究广州市“口袋公园”政策网络的构成、互动模式及其触发治理变革的内在机制，本研究采用质性案例研究法。案例研究适于探究“如何”(how)与“为何”(why)等类问题，能够对复杂社会现象进行深入、情境化的理解，尤其适合用于剖析政策过程中多元主体的互动关系与深层逻辑。为超越单一案例的局限性，增强研究的解释力与理论建构潜力，本研究进一步引入嵌入式比较案例研究设计，通过在同一主要案例(广州市口袋公园建设)内选取并对比两个具有典型差异的子案例(D公园与Y公园)，旨在揭示政策网络如何因应不同情境条件而呈现出差异化的结构、过程与效能，从而系统回应“微更新如何通过差异化网络触发大变革”这一核心命题。

3.1.1. 理论抽样与筛选流程

本研究的案例选择严格遵循“理论抽样”原则，即案例的选取不是基于统计代表性，而是以其在阐释关键理论概念、揭示研究问题核心机制方面的潜力和价值为导向。具体筛选过程遵循“总体初筛-维度聚焦-典型确定”的三步流程。

在总体初筛阶段，以广州市自2018年系统性推进至2023年底已建成的400余个“口袋公园”为研究总体。首先通过系统收集与分析政府规划文件、工作报告、官方媒体报道、学术文献及部分项目档案等公开资料，进行初步扫描，筛选出那些在建设背景、主导主体、参与过程或社会影响方面有相对丰富、可追溯记录的项目，形成备选案例库。

在核心筛选维度，基于政策网络理论及本研究构建的“结构-过程-效能”分析框架，确立了四个核心筛选维度，以确保所选案例能最大限度地服务于研究问题：

- 1) 网络结构差异度：能否清晰体现政府、市场企业、社会组织、社区公众等多元主体间不同的权力关系、资源依赖与联结方式？
- 2) 空间与议题典型性：是否分别代表了当前城市微更新中两种核心议题类型——历史文化遗产与认同修复(侧重价值理性)与灰色/剩余空间效能提升与功能复合(侧重工具理性)？
- 3) 过程可追溯性：项目的决策流程、主体互动、争议协商等关键过程是否有迹可循，便于重构其政策网络互动？
- 4) 效能显现度：项目在空间产出、社会反响(如社区认同、公众使用)或制度影响(如模式推广、规则形成)方面是否产生了显著且可观察的效果？

最后,依据上述维度,最终案例锁定了D口袋公园与Y口袋公园作为进行深度比较的“关键案例”:

D公园(越秀区历史街区):该案例地处广州传统历史街区,更新过程紧密围绕“东山少爷”文化等历史文脉的挖掘与再现。其政策网络呈现出以区政府与文化部门为强有力核心,深度、高频吸纳在地居民、“文化学者等社会力量进行“共识导向”协商的典型特征,完美契合政府主导-社会参与”模式,是观察价值理性驱动下网络化共治的较佳样本。

Y公园(“云道”桥下空间):该案例源于对高架桥下消极灰色空间的活化利用。其建设涉及林业园林、交通、水务、体育等多个职能部门的复杂协调,以及面对大规模公众的功能需求征集。网络呈现出多部门“联盟式”协作、专业设计团队作用凸显、公众参与方式相对标准化等特点,是“多方协作-功能复合”模式的典范,为分析工具理性引领下的跨部门协同与创新提供了清晰场景。

3.1.2. 比较逻辑与独特价值

D公园与Y公园的比较设计,遵循“最相似体系”下求“最相异结果”的逻辑。二者同处广州市统一的“口袋公园”建设政策周期与宏观治理环境之下,受相同的顶层规划与考核激励影响,这最大程度控制了宏观制度变量。然而,二者在核心议题属性(文化遗产 vs.空间效率)、初始资源条件(历史文脉 vs.灰色空间)、面临的关键约束(价值敏感性 vs.技术复杂性)上存在根本差异。这种差异恰恰是驱动其政策网络形成不同结构、选择不同互动过程的根本原因。其他口袋公园项目或许各有特色,但D与Y案例在对比维度的清晰性、过程资料的相对丰富性以及理论对话的潜力上,构成了最具分析价值的一对比较样本。

3.1.3. 比较分析框架简述

为系统比较这两个案例,并贯穿全文分析,本研究构建并应用一个整合性的“结构-过程-效能”三维分析框架(该框架将在第5章进行深度应用与阐释)。结构维度主要聚焦于政策网络的行动者构成、核心节点位置、资源依赖关系与权力分布形态。过程维度重在从议题设定、方案形成到决策实施的关键互动环节进行剖析,关注协商频率、沟通方式、冲突解决机制等动态过程。效能维度则重点评估政策网络运作最终在物质空间产出、社会资本变化(如信任、认同、连接)、以及制度规则创新等层面的综合结果。

3.2. 政策网络的行动者分析

在广州市“口袋公园”的建设过程中,逐渐形成了一个结构清晰、功能互补的政策行动者网络。该网络以市、区两级政府为核心主导者,其中广州市委、市政府扮演“发起者”与“赋能者”角色,其利益诉求集中于推动城市更新与治理现代化,关键资源包括政策制定权、财政支持与政治动员能力,策略上主要通过顶层设计与制度激励为整体网络设定框架。区政府与街道办则承担“集成者”与“执行者”职能,着眼于完成考核任务与改善辖区环境,依托其在土地整合、属地管理与项目执行方面的资源,具体负责选址、协调与建设管理,成为联结政策意图与落地实践的关键枢纽。

规划设计机构与施工企业作为专业协作者,以获取商业回报与实现专业价值为诉求,凭借其技术与实施能力参与项目。在“共同缔造”理念影响下,其角色从被动执行者逐渐扩展为“社区顾问”,主动与基层及居民互动,促进在地文化与需求融入设计。社区居民与社会组织作为关键参与者与直接受益者,旨在提升居住环境与社区归属感,他们依托在地知识、使用反馈及志愿力量,通过事前议事、事中监督与事后共管等策略,贯穿于项目的全流程,体现出社会资本在微更新中的激活与运用。

此外,媒体与专家学者作为隐形影响者,分别通过舆论塑造与学术支持,为政策推进提供合法性背书与理论指导,间接影响着网络的议程设置与政策优化。综上所述,广州市“口袋公园”政策网络融合了行政主导、专业协作、社会参与与智力支持等多重力量,各类行动者基于各自的资源与诉求,在差异化的策略互动中共同塑造了微更新的政策过程与实践形态。

3.3. 政策网络的互动模式分析

以广州市 D 口袋公园与 Y 口袋公园为例，证明广州“口袋公园”的建设并非单一模式，而是政策网络灵活互动的结果，如图 1 所示。

3.3.1. 模式一：政府主导 - 社会参与型(D 口袋公园)

该公园位于越秀区历史街区。区政府(主导者)在项目初期就引入了专业规划团队(协作者)，对地块的历史文脉(“东山少爷”文化)进行挖掘。通过多次社区座谈会(参与者)，收集了老街坊对保留历史记忆的意见。最终的设计方案不仅增加了绿地，还融入了文化景墙、复古街灯等元素，使其成为一个承载集体记忆的场所。建成后，社区志愿者(参与者)自发承担了部分讲解和秩序维护工作。在这个网络中，政府提供了资金和协调，社会力量贡献了智慧和情感，形成了良性互动。

3.3.2. 模式二：多方协作 - 功能复合型(Y 口袋公园)

依托广州“云道”(空中步道)项目，桥下空间原本是消极的灰色地带。市林业园林局(主导者)牵头，联合交通、水务等部门(网络内其他政府节点)进行协调。设计团队(协作者)提出了将桥下空间改造为兼具休闲、运动、科普功能的“口袋公园”群的概念。过程中，通过线上平台征集市民(参与者)创意。最终，这些公园设置了篮球场、滑板场、儿童游乐设施和节水科普园，极大地激活了城市“剩余空间”。这里，互动体现在不同政府部门的横向协作，以及政府与专业力量、广大市民的开放式互动。

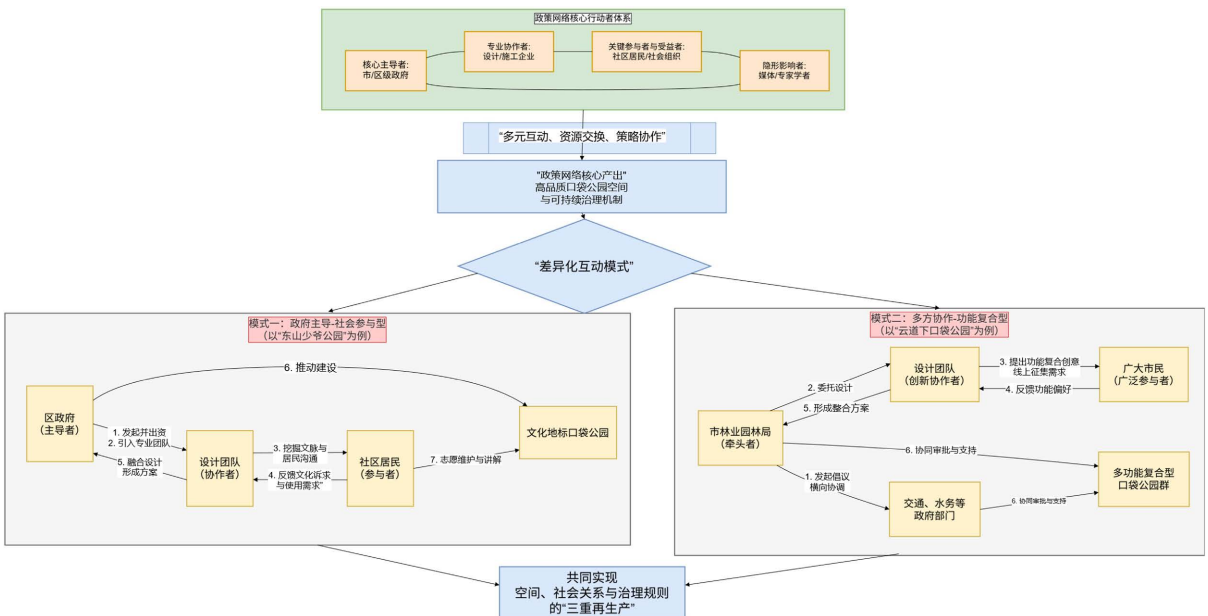


Figure 1. Network structure and interaction patterns of Guangzhou’s “pocket park” policy
图 1. 广州市“口袋公园”政策网络结构与互动模式

4. 从“微更新”到“大变革”：政策网络触发的三重变革

4.1. 治理结构的变革：从“单一管理”到“网络化共治”

社区治理已经经历了一场革命。当前，公共行政官员不再关注控制官僚机构和提供服务而是正在对“掌舵而非划桨”的告诫做出反应[10]。从 D 口袋公园与 Y 口袋公园的建设议程中可得知，在广州“口

袋公园”的政策网络中,政府角色从“划桨者”向“掌舵者”的转变,例如,通过搭建平台、制定规则,有效吸纳和整合了市场与社会的资源与力量。这种网络化结构,打破了部门壁垒和公私界限,形成了一种更具韧性、更富创新能力的治理新结构。这为处理更复杂的城市问题(如社区养老、垃圾分类)提供了可复制的治理模板。

4.2. 政策范式的变革:从“工程导向”到“人本导向”

从D口袋公园的建设中可以看到,与社区居民的深度沟通和政策网络的持续互动使得政策目标从单纯的“增加绿地面积”这一工程指标,转向了“满足人民对美好生活的需求”这一人本价值。决策逻辑从“我们觉得市民需要什么”转变为“市民告诉我们他们需要什么”。公众参与从过去的“事后被告知”变成了“事前的共同策划”,这标志着城市治理价值理念的升华型转变。

4.3. 制度体系的变革:从“碎片化尝试”到“制度化运作”

《广州市“口袋公园”建设指南》的出台,将公众参与、文化遗产、生态环保等要求标准化、流程化。市级考核与财政激励相结合,形成了稳定的动力机制,以及从“见缝插绿”到结合“云道”、“碧道”等大型工程进行系统化布局的实践,充分证明其已脱离依赖短期动员的“运动”模式,进入了常态化、体系化发展的新阶段。这表明广州的经验并非个案的偶然成功,“口袋公园”建设从一时的“运动式治理”,演变为一项可持续、可推广的制度化常态工作,这才是“大变革”的坚实保障。

5. 基于比较案例研究的政策网络模式与效能深度分析

前述分析表明,广州市“口袋公园”政策网络在实践中引发了治理结构、政策范式与制度体系的三重变革。然而,一个关键问题随之浮现:这种变革是均质的、单一的吗?第四部分所总结的“网络化共治”、“人本导向”等趋势,在不同情境下是如何通过差异化的具体路径实现的?为回答这一问题,并更深刻地揭示政策网络内在的复杂性与动态性,本章在案例研究的基础上,进一步引入比较案例研究法。

本研究认为,广州的“大变革”并非源于一种僵化统一的模式,而恰恰在于其政策网络能够根据不同项目的初始条件、资源约束与核心议题,自适应地形成不同的互动模式,并最终生产出多元的公共价值。为验证这一观点,本章将通过对D公园(代表“政府主导-社会参与”模式)与Y公园(代表“多方协作-功能复合”模式)两个典型子案例进行嵌入式对比分析,旨在探究:在不同的约束条件下,政策网络是如何通过差异化的结构与过程,自适应地实现公共价值创造的?本章构建的“结构-过程-效能”三维比较框架,正是为了系统剖析这两种模式的生成逻辑、互动机制与效能差异,从而从微观机理上回应“微更新如何触发大变革”这一核心命题,并揭示治理变革背后多元并行的实现路径。

5.1. 比较案例研究的设计与框架

5.1.1. 案例选择的理论依据

本研究案例选择遵循“最相似体系”与“最相异结果”相结合的逻辑。两个案例同处广州市统一的顶层政策框架之下,面临相似的城市更新宏观背景,此即“最相似体系”。然而,它们在空间禀赋、核心议题与行动者互动模式上存在显著差异,导致了治理过程与产出特色的不同,此即“最相异结果”。这种选择策略能够最大限度地控制外部变量,从而将观察焦点集中于政策网络本身的运作机制上。

D口袋公园位于历史底蕴深厚的越秀区,毗邻中共三大会址纪念馆,是社区居民和游客的重要休憩场所,其核心议题是如何在微更新中平衡历史文化保护与社区生活需求。这预设了其政策网络需要处理更多关于“价值理性”的协商。而Y口袋公园位于现代基础设施(云道)下的灰色空间。其核心议题是如何将被遗忘的“剩余空间”转化为高活力的“功能复合体”,这要求其政策网络更侧重于“工具理性”下

的技术创新与部门协同，如图 2 所示。

5.1.2. “结构 - 过程 - 效能” 三维比较分析框架

为系统比较，本文构建一个三维分析框架：

- 1) 网络结构维度：关注行动者的构成、核心节点、资源依赖关系与网络权力分布。
- 2) 政策过程维度：聚焦于从议题设定到项目落地的关键决策环节，分析互动频率、协商方式与冲突解决机制。
- 3) 治理效能维度：评估政策网络最终在空间产出、社会资本增进与制度创新方面的综合表现。

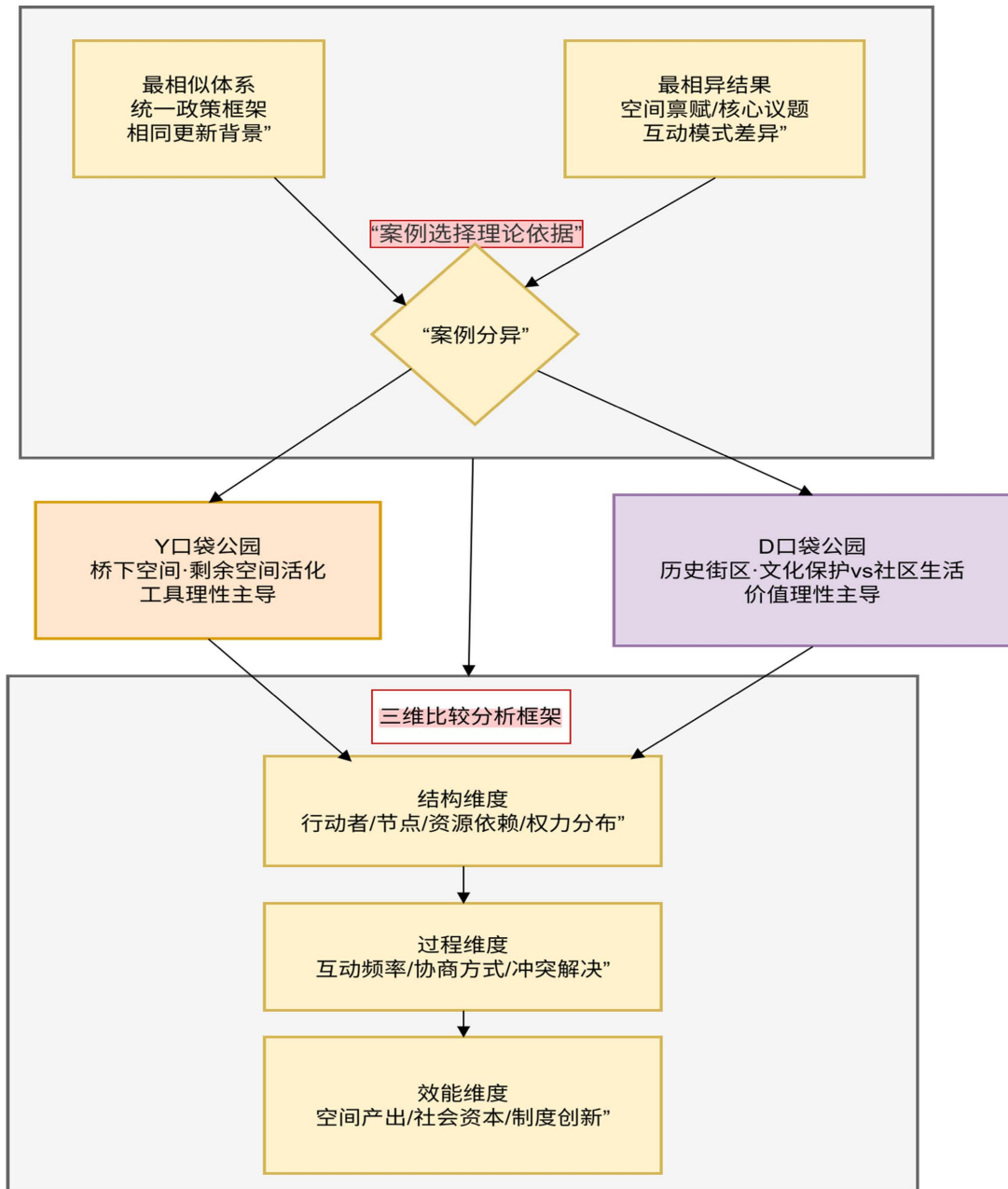


Figure 2. Case selection and analysis framework
图 2. 案例选择与分析框架

5.2. 双案例的比较分析：模式分异与机制探源

5.2.1. 网络结构维度的比较：核心节点与权力分布的差异

D 口袋公园呈现出以地方政府为单一“锚点”的星形网络结构。其核心节点高度集中于区政府与文化部门，财政与行政资源集中于两个部门，并具有“历史风貌保护”的规则制定权与合法性判断权，成为网络中无可争议的权威锚点。在此基础上，形成了以行政权威与文化权威为中心的向心式资源交换模式：专业设计团队依赖政府授予的项目合同获取参与资格；社区居民亦需借助政府搭建的渠道方能表达其“乡愁”诉求；而政府则反过来依赖居民的“在地知识”与“历史记忆”来确保文化更新的真实性，并依赖设计团队将抽象的文化诉求转化为具体的空间语言。这种资源互赖结构决定了权力高度集中于政府，社会与市场力量虽被吸纳，但其影响力实质上源于其为政府主导进程所提供的“文化合法性”与“专业合法性”支撑，政府保有对最终方案的决定权利。

相比之下，Y 口袋公园则演化出以职能部门为多“枢纽”的联盟式网络结构。市林业和园林局虽为初始发起者，但因项目涉及复杂的桥下灰色空间活化，其必须与交通、水务、体育等多个职能部门构建横向协作联盟。在此网络中，设计团队因提出创新的“功能复合”方案而获得了关键的议程设置能力，这催生了一种跨部门、跨领域的分布式资源依赖：林业园林局需依赖其他部门让渡其管辖的“剩余空间”；各部门共同依赖设计团队的专业知识以解决采光、排水等技术难题；而所有公共部门则都依赖市民的广泛使用与认可，以证明项目的公共价值并换取政治声誉。这种分散的资源格局导致了权力的扁平化与流动化，没有任何单一主体能独自决定项目走向，权力在持续协商与博弈中动态分配，专业权威在该网络中占据了至关重要的地位。

5.2.2. 政策过程维度的比较：协商方式与决策逻辑的嬗变

在政策过程维度，两种模式呈现出公共决策中价值理性与工具理性的典型分野，体现了差异化的制度设计逻辑。D 口袋公园实践了一种共识导向的迭代决策过程。该过程以哈贝马斯交往理性为隐涵前提，通过高频次、小范围的深度协商(如社区座谈会、参与式工作坊)，构建了基于地方性知识的“话语伦理场”[11]。决策遵循“价值确认-情感整合-技术实现”的序列演化：首先在公共价值层面确立“历史记忆保存”的优先性，继而系统吸纳居民的情感叙事作为合法性来源，最终通过专业技术进行空间转译。这种迭代式协商本质上是审议民主在微观治理层面的实践[12]，其冲突解决机制依赖于“共同价值框架”下的创造性转化，如通过设计创新将居民诉求(保留古树)转化为空间要素，实现了从对抗性矛盾到协同性解决方案的治理艺术。

与之形成制度性对照的是，Y 口袋公园采用了一种问题导向的模块化决策流程。该模式体现了林德布洛姆渐进决策理论在复杂行政协调中的应用，通过低频次、广覆盖的标准化参与(线上征集、问卷调查)，实现了偏好聚合的效率最大化。其决策逻辑遵循“问题结构化-方案竞争-择优合成”的技术路径，将复杂政策问题分解为可操作的模块(运动区、儿童区等)，形成“政策工具箱”式的解决方案储备[13]。这种设计实质上构建了一个多属性决策的竞争性市场，当面临群体偏好冲突或部门管辖权争议时，其治理智慧体现在“空间并行性”制度安排(如多功能分区共存)与“管辖权清晰化”的契约设计，体现了现代公共管理中对“冲突制度化”处理机制的成熟运用。

5.2.3. 治理效能维度的比较：公共价值产出的多元化

D 口袋公园的实践导向一种基于地方根脉的“内聚式发展”。其核心产出是一个承载集体记忆与社区认同的文化地标，其价值内核在于不可复制的历史叙事与情感归属。这一过程培育了社区内部的社会资本，强化了既有的邻里信任与共同责任。在制度层面，它的关键创新在于验证了“文化守门人”这一行政角色的必要性，以及“社区议事厅”作为情感协商与价值整合平台的实操可行性，为处理类似的敏

感型社区议题提供了以共识为核心的制度参照。

Y 口袋公园则体现了一种基于问题解决的“外拓式创新”。其首要产出是一个高效复合的功能空间，其设计逻辑可被抽象为活化城市“剩余空间”的通用性技术模型，具备较高的标准化复制潜力。在社会关系上，它主要促进了异质群体间的连接性社会资本，为原本陌生的市民创造了共享场所与建立弱连接的机会；在于成功运转并固化了一套协同工作流程。

5.3. 比较发现与理论对话：政策网络的权变性与治理变革的多元路径

通过对两个案例在“结构－过程－效能”三个维度的系统比较，本研究得出以下核心发现，并与政策网络理论进行对话，如图 3 所示。

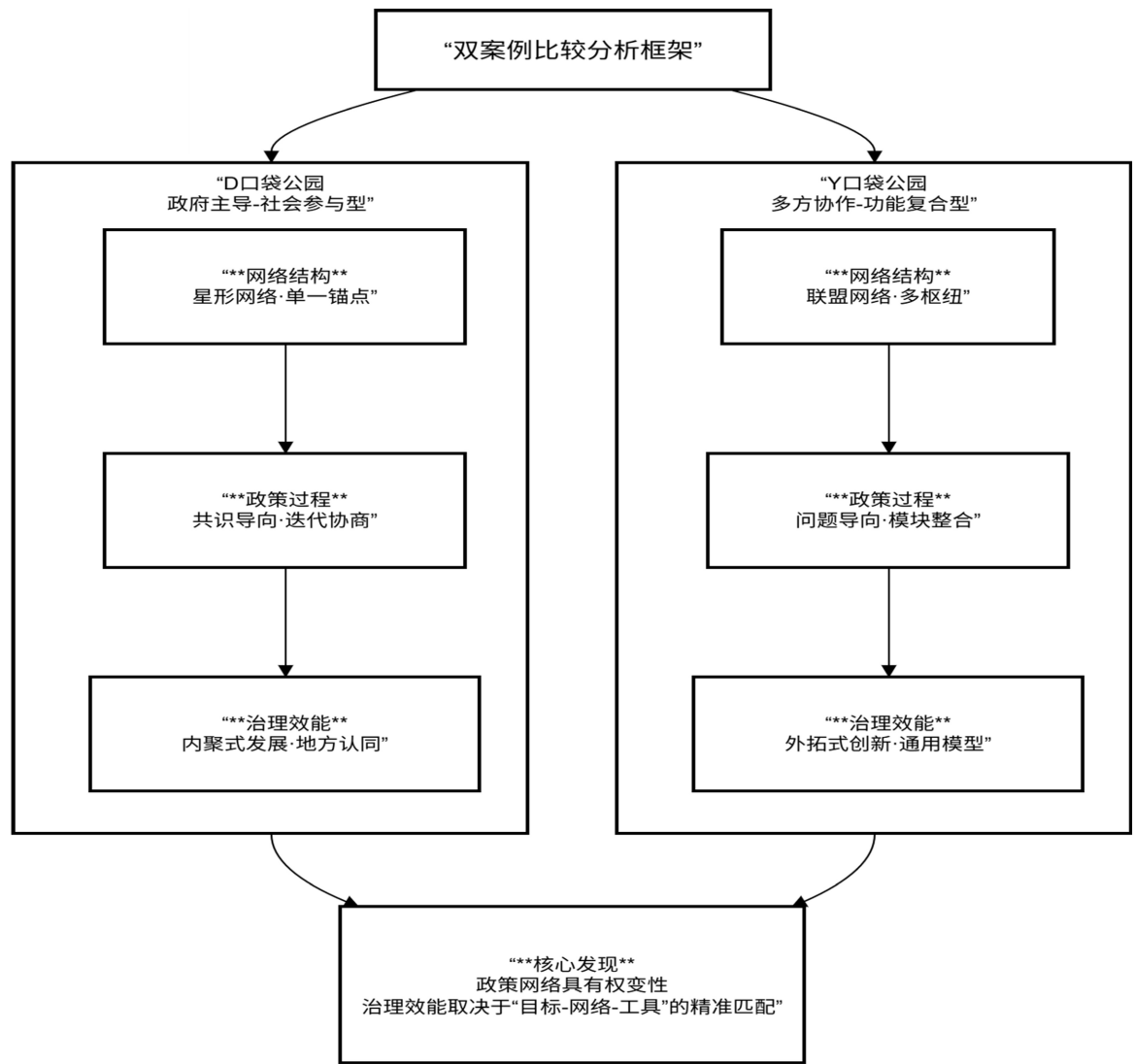


Figure 3. Pattern differentiation and comparative findings
图 3. 模式分异与比较发现

发现一：政策网络具有显著的“权变性”，不存在唯一最优的网络模式。网络的结构与过程，是行动者针对特定政策问题的属性(如文化/技术导向)，和所处制度环境进行策略性互动与自适应调整的结果[14]。

这与强调网络类型学的经典理论(如 Rhodes 模型)相比,更突出了其动态建构的本质。

发现二:“微更新”触发“大变革”存在多元路径。D 口袋公园代表的是一条“由内而外”的变革路径,它从修复社区内部的信任与认同(社会资本)开始,逐渐固化为一种注重文化价值与深度参与的治理理念,最终影响制度设计。Y 口袋公园则代表了一条“由外而内”的变革路径,它首先通过技术创新与部门协作解决了一个棘手的空间效率问题,其成功实践作为一种示范,反过来促进了跨部门协作机制的制度化,并重塑了政府看待“剩余空间”的价值观。这两种路径共同证明了城市治理变革的复杂性与非线性的。

发现三:治理效能是“目标-网络-工具”精准匹配的函数。追求文化遗产与社区凝聚力的目标,需要匹配“政府主导-社会参与”的网络结构和“深度协商”的政策工具;而追求空间效率与功能创新的目标,则更需要“多方协作”的网络结构和“模块化整合”的政策工具。成功的微更新,本质上是政策目标、网络结构与政策工具三者之间的高度契合。

通过比较案例的深度剖析,说明广州市“口袋公园”建设的成功,并非源于某种单一、僵化的治理模式。恰恰相反,其生命力在于孕育了一个充满弹性和多样性的政策生态系统。在这个系统中,不同类型的政策网络能够根据具体情境,自适应地采用最有效的结构与过程,从而生产出多元化的公共价值。推动城市治理从“管理”走向“治理”,关键不在于设计一套完美的万能方案,而在于培育能够催生这种多样化、自适应政策网络的制度土壤与行动者能力[15]。这既是“微更新”触发“大变革”的深层密码,也是中国城市治理现代化进程中一份宝贵的“广州经验”。

6. 结论与展望

本研究基于政策网络理论,以广州市“口袋公园”微更新实践为案例,通过构建“结构-过程-效能”三维比较分析框架,系统阐释了“微更新”如何通过复杂的治理网络触发城市治理的“大变革”。研究不仅回应了“政策网络如何构成与互动”这一微观机制问题,更揭示了“微更新”背后蕴含的治理转型逻辑与实践路径。主要研究发现如下:

首先,广州市“口袋公园”的建设实践印证了政策网络的权变性与适配性。研究揭示出“政府主导-社会参与”与“多方协作-功能复合”两种典型网络模式,它们并非预设的蓝图,而是行动者针对具体空间禀赋(如历史街区与桥下空间)、核心议题属性(文化价值理性与空间工具理性)及资源约束进行策略性互动与自适应调整的结果。这证明,成功的微更新不在于复制某种“理想型”网络,而在于实现网络结构与具体问题情境的精准适配。

其次,“微更新”触发“大变革”的路径是多元且非线性的。D 公园代表的“由内而外”路径,从修复社区文化认同与社会信任入手,逐步固化为注重深度协商的治理理念;Y 公园代表的“由外而内”路径,则以技术创新与跨部门协同解决空间效率问题为先导,进而推动协作机制的制度化。这两种路径共同表明,治理变革可以在不同的起点,通过差异化的互动机制,在文化、社会、空间与制度等多个维度积累动力,最终汇聚成系统性演进。

最后,本研究的启示在于,微更新的治理效能本质上是“目标-网络-工具”动态匹配的结果。政策目标(如文化遗产或功能复合)引导网络结构的形成,网络结构又框定了政策工具(如深度协商或模块化决策)的选择范围与使用方式,而工具的有效运用反过来巩固网络并推动目标的迭代升级。这种循环递进的匹配机制,是“小更新”能够撬动“大变革”的微观基础。

与此同时,必须清醒认识到,广州经验的生成与有效性深深植根于其特定的情境条件之中。其成功至少依赖于以下几个关键因素:其一,雄厚的财政资源与持续的投入能力,为大规模、高品质的“口袋公园”体系建设提供了物质基础;其二,高度发达的城市行政体系与较强的跨部门协调能力,为复杂政策网络的运行提供了组织保障;其三,相对活跃的社会力量、较高的社区参与意识以及一定的专业机构储备,为“共

同缔造”提供了社会资本与智力支持。这些条件共同构成了广州实践得以顺利开展的“生态系统”。

因此,将“广州经验”简单移植至其他城市可能面临一些挑战。对于财政能力有限的中小城市,可能需要更加侧重低成本、易维护的更新模式,并探索多元化的资金筹措渠道。对于社会资本相对薄弱或行政协调机制尚不健全的城市,从“政府主导”模式起步,逐步培育社会参与和部门协作能力,可能是一条更为稳妥的路径。换言之,“广州经验”提供的并非一套放之四海而皆准的“标准答案”,而是一种强调适配、培育生态的治理哲学。其实践价值在于揭示了某种原则:即政府应从“执行者”转向“赋能者”与“平台搭建者”,通过灵活的制度设计激励多元参与,并在持续的微观实践中,有意识地培育社会资本、积累协作经验、固化有效机制。这一模式为其他城市推进精细化治理、构建共建共治共享的社会治理格局提供了可资借鉴的“广州样本”。

当然,本研究亦存在一定局限。案例选取虽具典型性,但未能涵盖所有微更新类型;政策网络的动态演化机制还可结合更长时间的追踪数据进一步深化;此外,研究未深入探讨数字技术如何在其中发挥赋能作用。未来研究可拓展至更多城市、更多类型的微更新项目,并尝试构建政策网络演化模型,进一步揭示治理网络从形成、运作到转型的全过程机制,为城市治理体系与治理能力现代化提供更坚实的理论支撑与实践指引。

“口袋公园”之“小”,恰恰成为观察和推动中国城市治理“大变革”的一扇精巧窗口。它提示我们,在城市发展从“增量扩张”走向“存量提质”的新阶段,治理创新的生命力往往蕴藏于那些贴近生活、调动社会、激发共识的微小实践中[16]。正是这些看似微小的变革,如涓涓细流,终将汇成城市治理现代化浪潮中不可逆转的深刻力量。

参考文献

- [1] 黄瓴,沈默予. 基于社区资产的山地城市社区线性空间微更新方法探究[J]. 规划师, 2018, 34(2): 18-24.
- [2] 李郇,张昀. 城市微更新与社区营造[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [3] 李铁,王红卫. 城市微更新对社区社会资本的影响研究——以广州为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(10): 1-8.
- [4] Marsh, D. and Rhodes, R.A.W. (1992) Policy Networks in British Government. Clarendon Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.001.0001>
- [5] 孙施文. 城市更新与社区治理: 理论反思与中国路径[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 12-19.
- [6] 张京祥,陈浩. 基于政策网络的城市更新治理机制研究——以南京为例[J]. 地理研究, 2017, 36(6): 1083-1094.
- [7] Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997) Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>
- [8] 谭羚雁,娄成武. 保障性住房政策过程的中央与地方政府关系——政策网络理论的分析与应用[J]. 公共管理学报, 2012, 9(1): 52-63.
- [9] 刘强强,邱明红. 政策网络的理论审查和完善途径研究——基于社会资本的视角[J]. 甘肃行政学院学报, 2015(3): 52-61.
- [10] 罗伯特·B·丹哈特,珍妮特·V·丹哈特,刘俊生. 新公共服务: 服务而非掌舵[J]. 中国行政管理, 2002(10): 38-44.
- [11] Habermas, J. (1984) The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society. Beacon Press.
- [12] Fung, A. and Wright, E.O. (2003) Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso.
- [13] Lindblom, C.E. (1959) The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
<https://doi.org/10.2307/973677>
- [14] 王绍光,樊鹏. 政策网络与中国治理结构转型[J]. 中国社会科学, 2013(4): 105-120.
- [15] Yin, R.K. (2014) Case Study Research: Design and Methods. 5th Edition, Sage Publications.
- [16] Jacobs, J. (1961) The Death and Life of Great American Cities. Random House.