

智慧社区治理的实践困境与优化路径研究——基于三圈理论的分析框架

张琴兰

西南交通大学公共管理学院，四川成都，610031；

摘要：智慧社区将数字技术融入基层治理，是数字时代创新基层治理的趋势所在。然而，随着人工智能等大数据技术的不断发展，当下智慧社区治理面临着多重挑战，这些挑战严重阻碍了智慧社区建设工作的推进。为此，本研究基于三圈理论视角发现智慧社区治理存在价值圈异化、能力圈断裂、支持圈离散的困境，并从价值理念回归、能力体系夯实以及支持网络整合三个层面提出智慧社区治理的优化路径，为推进基层社区治理发展提供理论参考。

关键词：智慧社区；基层治理；三圈理论

DOI：10.69979/3029-2700.26.03.056

引言

伴随我国基层治理现代化持续推进以及数字中国建设战略不断深化，以云计算、大数据、人工智能与物联网等为代表的数字技术，既作为治理资源，也充当治理工具，逐步融入基层治理体系的各个环节与领域。2025年政府工作报告明确提出，要通过发展数字化、智能化基础设施，提升社区综合服务能力，党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议中亦指出，加强人工智能同产业发展、文化建设、民生保障、社会治理相结合^[1]。这一系列政策部署，既加快了数字技术重塑基层治理的进程，也推动着传统社区向智慧社区加速转型。在此背景下，智慧社区作为数字社会与智慧城市深度融合的载体，已然成为当前及未来城市社区发展的核心实践方向。

目前学术界针对智慧社区治理的研究，多从治理理念、参与主体、实践内容与实现路径展开。在治理理念上，智慧社区被界定为以居民需求为导向、以美好生活为追求，依托多元主体参与、智能服务支撑与资源整合落地的新型治理模式，核心是为居民提供便捷、透明、公平的公共服务^[2]。相较于传统社区更侧重事务处理的特点，智慧社区始终以居民为核心、以服务为根本，着力提供精细化、可感知的精准服务^[3]。就治理主体而言，智慧社区治理强调多元协同，涵盖社区党组织、社会组织、企业及居民等主体，注重通过信息技术整合各方诉求，推动共同参与，构建并完善社区治理协作网络^{[4][5][6][7]}。在治理内容方面，智慧社区治理呈现出动态发

展的特点，实践内容从初期侧重技术升级与服务智能化，逐步推动基层治理整体智慧化转型，实现从传统“人与人”的互动，转向“人+人工智能”的互动，从碎片化管理走向一体化管理^[8]。在治理路径上，多数研究聚焦数智赋能核心，主张从技术层面优化治理流程、推动数据共享，从应用层面实现跨场景赋能，融合物理空间、社会空间与信息空间创新治理^[9]；也有研究提出融入柔性治理，主张平衡技术应用与人文关怀，推动技术治理与情感治理相互融合，以此提升智慧社区治理实效^[10]。

智慧社区治理是一项长期且意义深远的重要课题，随着实践不断深入，其理论价值与现实意义愈发突出。但当前我国智慧社区治理仍处于初步探索阶段，现有研究虽已从理念、主体、内容、路径等方面进行了探讨，整体却缺乏进一步的整合与挖掘。基于此，本研究结合成都市Q区智慧社区治理的具体案例，借助“价值-能力-支持”三圈理论解释框架，深入剖析当前智慧社区治理面临的现实困境，并提出优化路径，以期为破解基层数字治理困境提供参考。

1 智慧社区治理逻辑：三圈理论分析框架

“三圈理论”是马克·穆尔（Mark. H. Moore）在《创造公共价值：政府战略管理》中首次提出的，他认为任何公共管理活动的最终目标都是为了实现公共价值。因此，他提出了“价值（V-value）”“能力（C-capacity）”“支持（S-support）”三要素分析框架。其中，价值圈强调政策应以创造公共价值为根本目的，其目标的设定与实施必须切实回应公共利益诉求；能力圈着眼于公共

目标达成的资源运作可行性,强调具备人、财、物等必要资源是实现政策目标、确保公共决策得以推进的关键;支持圈则强调各利益相关方的认同与配合。价值圈、能力圈与支持圈这三个圈层之间并非孤立运转和简单的要素叠加,而是通过价值重构、能力提升、支持网络的三维互动,形成具有自组织特征的治理框架。因此,三圈理论作为战略分析的常用工具,强调在公共管理或者战略决策时要对三要素进行考量,以达到内有相应价值、外有实施能力并获得利益相关者普遍支持的理想状态“耐克区(V+C+S)”。

三圈理论以价值创造、能力支撑、支持保障为核心逻辑,搭建了公共管理活动的分析框架,与智慧社区治理的公共性、多元性特征高度契合。从价值维度来看,智慧社区并非单纯的技术叠加,而是通过技术的嵌入提升基层治理的公共价值,其终极目标是超越技术层面的智能化,实现以人民为中心的服务理念,推动共建共治共享的治理格局,这与三圈理论价值圈的核心要义高度一致;从能力维度来看,智慧社区治理的推进依赖数字基础设施建设、治理主体运作能力、资金技术资源保障等现实条件,其落地实效直接受制于各类资源的整合运作能力,与三圈理论能力圈匹配;从支持维度来看,智慧社区治理的可持续运行,既需要政府跨部门、上下级的制度协同与行政支持,也需要居民、市场主体、社会组织等多元利益相关方的认同与参与,与三圈理论支持圈的运行逻辑相呼应。基于此,下文将使用“价值-能力-支持”框架对智慧社区治理实践进行分析。

2 三圈理论框架下智慧社区治理的现实困境

智慧社区治理并非简单的制度或执行问题,其深层次挑战源于其承载的价值理念、运行效能和资源支持与实际治理需求难以持续匹配。作为“智慧蓉城”首批试点,成都市Q区依托其航空航天产业科技优势,通过构建“1+12+N”城运体系与“三级平台、五级应用”架构夯实数字基础,并借智慧社区试点推动线上线下融合与多元参与,成为观察超大城市治理数字化转型的典型场景。然而,本研究基于“价值-能力-支持”的框架对成都市Q区智慧社区治理案例进行分析,研究结果发现尽管Q区在数字化基础设施与多元协同机制上取得阶段性成效,但其治理实践仍暴露公共价值目标偏离、运作能力薄弱及内外支持不足等问题。

2.1 价值圈异化:公共价值目标偏离

价值圈出现异化倾向,主要表现为治理中过度推崇技术至上、效率优先的工具理性,却弱化了社区治理本身应有的社会属性、人文关怀与公共价值导向。这种价值取向的偏差,使得智慧社区建设逐渐背离以人为本、公共利益为先的核心目标,催生了技术悬浮等治理困境^[1]。一方面是数字技术逐渐掩盖了治理本质,出现数字形式主义。在自上而下的压力型体制与数字化考核驱动下,基层治理的重心从解决居民实际问题,异化为完成各类绩效考核指标。例如,Q区社区人员反映:“各类政策与要求更新频繁,大多时候我们社区人员为完成安装指标,动员居民下载各类APP,一旦考核结束,这些应用大多都会陷入闲置”(2025-CDQ-S01)。可见,数字技术应用沦为展示政绩的数字符号,而非服务于居民的有效工具,治理行为严重偏离了创造公共价值的初衷。另一方面是技术方案与现实生活需求的脱节。实践中治理过度依赖预设的技术方案,Q区居民也反映:“社区现在有些功能其实用处不大。比如随手拍功能,公共设施出了问题,大家要么直接在微信群里跟负责人说一声,要么下楼当面解决,根本用不着在手机上报修,反而多一道手续。”(2025-CDQ-J01)治理中一味追求数字技术的嵌入,然而这些技术应用看似智能,实则脱离了社区的真实场景,无法有效响应复杂的社会需求,最终只能沦为流于形式的无效治理。

2.2 能力圈断裂:运作能力薄弱

能力圈的不足成为制约治理效能提升的关键。社区在基础设施支撑上的能力不足,导致数据基础与实际治理需求难以适配。智慧社区治理本就依赖统一且动态的数据库作为基础,但受限于现实资源条件,多数社区既缺少足够资金,也缺乏配套技术,难以完成这类基础设施的搭建与日常运维。Q区社区人员反映:“申请资金流程长,最终获批的经费也常低于预期。”(2025-CDQ-S02)这就导致不少社区即便有推进数据整合的意愿,也受困于资金短缺、设备技术不足等现实问题而无法实现,最终出现社区信息更新不及时、数据储备薄弱的情况,无法为社区进一步进行精准化治理提供有效支撑。

治理主体数字素养不足,造成技术工具与实际应用之间能力断层。由于数字技术应用自身所具有一定的选择性和门槛性,对基层数字治理能力提出了要求,包括治理主体的数字参与能力以及治理协同能力。就社区人

员而言,由于社区相关工作人员专业素养不足,使得数据处理难以满足现实需要,管理水平较为有限进而导致数据不能充分赋能社区治理。就居民而言,作为智慧社区治理的重要参与者和服务对象,其数字素养水平直接影响治理实践的落地效果。受认知水平、教育背景、设备条件等因素制约,许多居民尤其是老年群体与流动人口难以有效使用数字平台或者系统表达诉求、参与公共事务。Q区受访居民表示,由于不熟悉流程,“租房事务依赖于房东协助”(2025-CDQ-J02);也有老年人表示,尽管社区开展过宣讲,但“操作复杂、手机功能有限,小程序基本不会用”(2025-CDQ-J03),反映出弱势群体在技术接入、信息获取与工具使用上面临重重障碍,导致其在智慧社区治理中逐渐被边缘化。可见,这种主体能力的非均衡状态,导致智慧社区治理推进过程中出现参与缺位,削弱了智慧社区治理的公共性与包容性。

2.3 支持圈离散:内外部支持不足

智慧社区治理既依托政策赋予的政治合法性,也依赖多元主体参与带来的可行性。制度支持层面,条块分割的行政体制与缺失的数据共享机制,削弱了智慧社区治理的整体性与执行力^[12]。当前智慧社区建设仍主要依靠省市级宏观规划,缺乏区级和街道一级的规划安排,平台建设缺乏细化标准。这导致不同区域在平台功能、服务类型、数据范畴与资金安排上存在显著差异,基层在落实时往往面临负担加重的困境。纵向来看,上下级政务APP标准不一,导致基层需在多平台间重复操作。Q区工作人员所述:“需同时使用智慧社区、智慧蓉城、天府云等七八个平台”(2025-CDQ-S03);横向来看,部门本位主义阻碍信息共享,“很多部门不愿意共享信息,使用数据必须申请”(2025-CDQ-S04),公共数据开放程度仍然不够彻底,跨层级、跨行业、跨部门信息交换共享机制还有待优化。这种纵、横双向的协同失灵,不仅使基层陷入“相同数据重复采集,群众抱怨、工作疲惫”(2025-CDQ-S05)的困境,更因信息冗余挤压了有效数据的处理空间。最终,合法性支持与数字共享机制的薄弱,使得智慧社区治理呈现碎片化运行状态,整体治理能效难以充分激发。

社会性支持层面,尽管多元共治格局已初步建立,但各主体间的协同深度与参与效能仍显不足。市场主体常受经济逻辑主导,其提供的智慧解决方案易与社区公

共性、持续性目标存在偏差;而社会组织则多局限于服务供给角色,在资源依赖与制度约束下,难以有效激活跨部门、跨群体的治理协同。例如,有基层反映“社区组织很少,参与的企业多为物业、家政类”(2025-CDQ-S06),且部分购买的社会服务因“缺乏有效评估与监管”而质量参差(2025-CDQ-S07)。与此同时,居民作为治理关键主体的作用尚未充分发挥,其参与面临渠道不畅、反馈滞后、激励不足等多重制约。基层工作“对上负责”的惯性,往往使行政指令优先于居民诉求,导致民意吸纳机制失灵;而居民大多只在权益受损时被动介入,参与呈现碎片化、偶发性特征。这种供给与需求双向衔接的断裂,不仅削弱了智慧社区治理的社会认同与内生动力,也导致社区共识难以凝聚,最终制约了智慧社区治理的深入推进。

3 三圈理论框架下智慧社区治理的优化路径

针对上述分析,本文从价值理念回归、能力体系夯实、支持网络整合三个维度提出智慧社区治理的优化路径,推动价值、能力、支持三圈深度融合并向耐克区趋近,以充分激发智慧社区治理能效。

3.1 超越工具理性,回归以人为本的价值理性

智慧社区治理需从工具理性主导转向价值理性引领,坚持以人为本的根本导向,以实现公共价值创造。在实践中始终以公共利益为核心目标,让数字技术回归服务社区治理、提升居民福祉的本质定位,推动治理从“技术驱动”转向“价值引领”,确保信息化建设真正回应居民需求^{[13][14]}。在此基础上,注重以情感柔性平衡技术硬性,通过培育社区情感联结、增进文化认同以塑造技术赋能与人文关怀互促的治理,共同推动智慧社区治理的数字化、智能化与人性化,为社区可持续发展注入合力^[10]。落实层面需将居民多层次需求贯穿始终,以生活质量和幸福感的提升为衡量标准。将居民多层次需求嵌入技术设计、实施与评价各环节,建立包容、公平、可及的服务体系,并完善数据权益保护机制,确保技术发展成果惠及全体居民,最终建成有温度、可持续的智慧社区共同体^[15]。

3.2 夯实基础支撑,增强资源保障与能力建设

智慧社区治理需以坚实的数字基础设施供给为硬件支撑,全面加快社区数字基建建设。实践中需聚焦老旧小区、流动人口密集社区等基建薄弱区域,开展数字

基础设施补短板行动,打通社区服务末梢,消除社区内数字鸿沟,保障社区中的数字弱势群体平等享受智慧社区治理成果;同时,智慧社区治理的落地实效,需夯实社区数字人才基础。通过构建差异化的数字素养培育体系,实现治理主体的全方位赋能:针对社区工作人员,开展数据处理、平台操作、协同治理等专业化数字技能培训,配套建立数字治理能力考核机制,推动数据赋能基层治理而非增加负担;针对老年群体等数字弱势群体,开设线上简易教程等定制化培训,简化智慧平台操作界面,保留线下服务兜底渠道,破解数字接入与工具使用的多重障碍;针对社区党员与治理骨干,强化数字思维与数字党建能力培育,推动其成为链接社区与居民的数字桥梁,带动全体居民提升数字参与能力。

3.3 激活社会网络,提升多元主体共治积极性

智慧社区治理需从内部制度完善与外部社会激活双管齐下,构建制度完善、协同高效、参与有序的全方位支持体系,让多元共治从形式走向实质。一是完善制度协同机制,打破行政体制的条块分割与数据壁垒:相关部门从顶层设计层面做好整体规划与统一部署,明确治理的制度规范、责任主体及保障方案,为治理实践筑牢制度基础^[6]。加快建设跨部门、跨层级的信息资源共享平台,并完善数据共享的申请、审批、使用闭环机制,破解各部门本位主义导致的信息孤岛问题,实现全域信息与资源的对接整合,切实提升智慧社区治理效率。二是激活多元社会主体积极性,推动政府、企业、社会组织、公民形成治理合力。政府聚焦规划引导、设立专项扶持资金、建立参与准入与监管机制,以政策激励与规范约束引导市场主体发挥技术与运营优势,推动商业逻辑与公共价值融合,同时依托党群服务中心培育孵化社区议事、数字帮扶类社会组织,通过赋权与专业培训提升其协同服务能力,整合线上与线下渠道,建立民意吸纳与诉求反馈闭环机制,推行社区治理积分制、培育社区治理带头人,全方位保障居民参与权,进而激发多元共治的内生动力,充分释放智慧社区治理能效。

参考文献

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N]. 人民日报,2025-10-29(001).
[2] 姜晓萍,张璇. 智慧社区的关键问题:内涵、维度与

- 质量标准[J]. 上海行政学院学报,2017,18(06):4-13.
[3] 张艳国,朱士涛. 互联网+社区服务:智慧社区服务新趋势[J]. 江汉论坛,2017,(11):139-144.
[4] 吴旭红. 智慧社区建设何以可能?——基于整合性行动框架的分析[J]. 公共管理学报,2020,17(04):110-125+173.
[5] 吴璟. 智慧社区治理中的公众参与:内在逻辑与机制建构[J]. 南京邮电大学学报(社会科学版),2022,24(06):39-47.
[6] 宋晓娟,王庆华. 智慧社区:主体间新关系与治理新形态[J]. 电子政务,2020,(04):121-128.
[7] 赵聪. 数字党建赋能城市社区治理——基于组织、技术、情感的分析框架[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2024,(04):69-77.
[8] 张继涛,范子轩. 智慧社区时代城市基层治理转型:路径与趋势[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版),2024,51(02):153-162+178.
[9] 郑琼. 数字赋能视角下数字政府整体智治的实现路径[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2024,57(03):34-41+142.
[10] 詹国彬,王晴. 迈向“技术-情感”互构的智慧社区:内在逻辑与路径选择[J]. 学习论坛,2025,(06):84-93.
[11] 孙宾,章荣君. 融合工具理性与价值理性:社会治理数字化的实践省思[J]. 湖湘论坛,2024,37(02):57-69.
[12] 孔子南. 智慧社区建设的核心问题与创新实践——基于应用示范案例的研究[J]. 人民论坛,2025,(09):60-62.
[13] 魏波,张睿,王成礼. 智慧社区共同体价值旨归:超越工具理性省思[J]. 城市发展研究,2023,30(12):122-128.
[14] 伍玉振. 智慧社区公共价值创造的理论阐释与实践推进[J]. 湖湘论坛,2023,36(02):114-124.
[15] 徐明. 社区治理共同体的数字化建构逻辑与实践路径[J]. 江苏社会科学,2024,(05):126-133.
[16] 毛佩瑾,李春艳. 新时代智慧社区建设:发展脉络、现实困境与优化路径[J]. 东南学术,2023,(03):138-151.

作者简介:张琴兰(2003.06-),女,汉族,四川眉山人,硕士研究生,研究方向:数字治理。
注:文中编号为访谈编号(访谈年份-成都市Q区-受访者身份与序号)。其中,S代表社区工作人员,J代表社区居民。