

数字平台塑造社区减负增效的实现路径

华翔^{1*}, 郇瑜萱¹

(1.南京航空航天大学人文与社会科学学院, 江苏省南京市, 211106;

*通讯作者, hx19850850378@nuaa.edu.cn)

摘要: 社区减负是加强基层治理现代化建设的重要议题。数字平台作为一种新型治理资源与工具, 能适应当下更为复杂化的治理情景。本研究从“如何生成”和“何以纾解”两个命题出发, 以“及时雨”基层治理平台典型案例为支撑, 基于平台型政府的理论内涵构建“有闲社区”的过程分析框架, 对数字平台赋能社区减负增效的实践路径进行深入剖析。研究发现, 城市基层社区治理面临着工作事项难以有效运行的负担难题。在这一治理场景下, 数字平台的嵌入于组织、技术、主体三个维度产生作用, 通过重塑治理过程、调动治理主体, 实现对社区, 完成了基层社区治理减负增效。

关键词: 社区减负; 数字平台; 有闲社区

引言

城市基层作为社会治理的微观单元, 既是国家治理体系的重要一环, 亦是践行国家治理能力现代化的现实场域。改革开放后, 单位覆盖的逐步弱化以及城市外延的快速扩张带来政府职能和公共事务的双重社会化[1], 国家行政亟须延伸新的基层末梢。于是, 社区带着“承载社会整合功能, 重构基层治理体系”的使命[2], 被推向基层自治的前台。然而, 随着治理重心下移, 社区往往面向权责模糊、事项超载、关系错综、松散增益等多重困境, 现实复杂性与现有社区治理效能间的超负荷张力成为常态。

为社区“松绑减负”、让基层干部“轻装上阵”的呼声由来已久。2019年, 中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》, 强调解决“困扰基层的形式主义问题”; 《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》、《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》、中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议等大体遵循查摆“形式主义”的政策方针。在基层减负专项工作中, 既要纠偏“文山会海”翻新、“重留痕、轻实效”的自我加码等形式主义问题, 也应调适社区治理中庞杂而多元的工作事项难以有序运转所直接引发的减负痛点。中国治理情境中的社区并非滕尼斯观点中“以共同方式生活并能自我满足的有机体”[3], 而作为依赖行政资源的非典型自治组织, 以行政代理人或政策遵循者的身份与社会公众密切互动[4]。自治与行政并行的双重制度身份将社区“当然”地锻造为自上而下行政任务和自下而上社会事务的“中介”[5], 其有限的治理注意力在实际工作中陷入琐碎任务与任务共时性的持续挤压, 陷入治理流程僵化、灵活应对及弹性调整能力衰减的组合陷阱。2024年, 中共中央、国务院印发《关于加强社区工作者队伍建设的意见》, 明确指出“建立健全社区工作事项准入机制和动态调整机制, 规范社区组织的工作事务”。合理规划并有序运转治理事项是社区减负增效的重要方向, 既能压缩非必要劳动环节, 广泛动员基层工作人员将更多时间和精力投入实际工作; 也让社区居委会更为巧妙、精准地应对复杂性治理环境, 提高基层治理的适应能力。

既有研究围绕社区治理如何有序运转“碎片化”事项的问题, 主要形成了“制度论、组织论、技术论”三类视角。制度论认为当下社区居委会的自治属性牢牢依附于基层政府的行政属性, 过度扩散的行政性为行政任务下沉提供了便利, 而重码累加进一步强化了社区的“无限责任”。要想给社区减除“碎片”事项就必须“去行政化”[6], 通过廓清政府职能部门和社区间“命令-执行”的关系定位以及合理配置充足的支持性资源[7], 使社区居委会的具体治理任务从模糊化走向清晰化; 组织论强调社区居委会与基层政府间的非对称

性资源依赖关系，如果社区居委会脱离行政角色，将因为资源与权威匮乏而更加边缘化[8]，而上级由于难以提供有效激励所采取的“缺乏监督”为社区自主性提供了非正式的制度空间[9]。由此，社区居委会需要主动做出激发社会自主性的优势互补[10]、针对任务考核的重要性划分不同行动逻辑等调适行动，为自身创造政策执行与任务完成的自主空间，提高工作的灵活性和适应性；技术论关注数字技术作为内驱力对提升社区治理效能的重要作用，利用技术工具嵌入社区发展系统，不断提高社区业务流程的精细化水平[11]以及开展跨界活动、促成价值共创的潜能[12]。

上述研究为理解社区减负过程中“碎片”事项何以有序运转提供了多元的分析进路，但还存在一些有待拓展的地方：大多从“应然”角度出发，将减负增效的实践置于静态的公共场域中，忽视了社区治理作为一个历时性的发生过程；亦或默认社区作为减负增效过程的“被动接受者”，偏向分析单一视角下的行为逻辑，缺少对整体过程中不同维度互动的分析讨论。事实上，实现社区治理事项的有序运行往往是动态的发生过程，其中既包含自上而下的资源供给拓宽、权责关系明晰，也包含自下而上的社会自主性、居民参与性培育以及横向维度的行动策略选择。基于此种考虑，本文的研究问题是社区居委会在治理过程中如何调适“碎片”工作事项难以有序运行所带来的负担痛点，调适过程中又包含了哪些关键锚点和维系机制。由此，本文通过考察南京市 C 社区“及时雨”数字治理平台的实践过程，建立起一个社区减负增效何以实现的解释框架，以期实现从实践到知识的更迭。

1 案例概况

本研究聚焦 C 社区基层治理的数字化创新实践，探讨社区治理中琐碎事项何以有效运转的内在机理。C 社区位于江苏省南京市雨花台区，成立于 2003 年，区域面积 0.96 平方千米，下辖 31 个居民小区、2 个城中村及近 300 家生产经营单位，现划属 16 个全要素综合网格、1 个居委会共 20 名社区工作人员，服务常住人口约 1.6 万人。自成立后的历时过程中，C 社区逐渐暴露出工作人员肩挑多个担子、临时被抽调完成其他任务、工作时间支离破碎等问题，始终存在着典型的“任务超载且难以合理有序运转”的治理困局。如何有效提升社区治理效能、增强工作任务的协调运转能力成为了 C 社区的首要任务。

2021 年，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，要求数据资源和应用场景向基层拓展、加强基层智慧治理能力建设。党的二十大报告进一步指出“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”，为加快数字技术在基层治理中迅速铺开描绘了清晰路线。在国家宏观政策引导、数字技术纵深发展与区级“及时雨”数字平台系列项目铺设的背景下，C 社区率先在全区范围内自主探索数字技术与社区治理结合的创新路径：2022-2023 年 6 月，C 社区以“党建+数字治理”模式破题，将“及时雨”平台嵌入“为老”、“为小”服务场景。通过三端创新治理、3D 建模及以党支部划分网格，搭建数据融合可视化平台，完成平台基础功能架构，为数字治理筑牢底层支撑；2023 年末，在区委区政府“一盘棋”治理试点推动下，“及时雨”平台整合政务服务入口，被赋予事项分类流转、智慧网格云平台等复合功能，并突破浅层的技术特性，联合区城市治理委员会开展“线上+线下”公共议事会，聚合多元主体参与；2024 年至今，“及时雨”平台完成功能迭代，融入实时视频监控应用、民声诉求直达、风险快速识别等模块，推动系统深度融合。从基础功能搭建阶段到具备治理权威载体的角色转变，再到系统融合与功能新增阶段，C 社区由此实现数字社区治理平台的示范创建，为社会治理实践塑造新的内在驱动力。

然而，研究团队在田野调查中发现，C 社区在推行“及时雨”平台过程中，表现出从“繁忙社区”向“有闲社区”转型的动态变化。特别是在“及时雨”成为区级试点平台之前，这一转向表现得并不明显，但自 2023 年下半年起，社区居委会逐渐呈现出“闲适”的工作状态。这里的“有闲社区”主要有两层含义：一是社区居委会在面对“海量”、“琐碎”工作事项时表现得游刃有余；二是在工作量不变的情境中，社区居委会能够有序运行不同工作事项，实现“有条理地忙碌”。

2 分析框架与研究方法

2.1 理论基础：平台型政府

关于“数字平台”（digital platform），可以追溯至经济学对“双边市场”（two-sided markets）的研究，侧重指技术平台必须“让市场双方都参与进来”[13]，即通过推动两组或更多相互依赖的客户群体之间的互动，形成多类利益主体互动联结、价值共创的组织形式。其中，平台不仅是依托互联网技术及其迭代更新为组织运行提供支撑的技术革新形式，更是一种通过分工实现资源、运作惯例、结构的灵活调整和自由组合的组织形态[14]。

近年来，伴随大数据、云计算、人工智能等数字技术的广泛运用，数字平台的治理理念已嵌入至社会治理的现实语境中。Tim O'Reilly 最先提出“政府即平台”（Government as a Platform）的概念[15]，认为政府本源上就是为了促进集体参与协作的基础性平台，强调将商业中的平台组织逻辑扩展至政府治理领域，以驱动公共产品和服务的协作创新，平台型政府自此成为理论研究和实践探索的共同议题。不同于科层型政府、协作型政府、整体型政府等政府理论的经典范式和运作模板[16]。

平台型政府面临着日益复杂的治理情境，更强调在尊重社会、公众需求以及科层制特性基础上改革政府体制[17]，从而构建一个政府部门集体行动、社会多主体协作互动的平台系统。其中，政府既是建设者，也是运行的助推者，更是多行动者互动的协调者。作为政府治理的新范式，平台型政府可以理解为政府通过平台系统提供在线服务、促进公民参与、优化社会治理，实现跨部门和跨边界治理，以应对复杂多变的社会需求与治理情境，从而推动公共产品的共同生产以及公共价值的可持续发展。

置于现实治理场景中，平台型政府的实践主要呈现出技术架构的模块化建构、组织形态的协同化演进及主体在场的互动化发展。从技术架构来看，平台型政府一般遵循“分层模块化体系”的组合配置，构建集需求收集与回应的用户层平台、对接供需和再造流程的应用层平台以及承载算法、控制的数据层平台的完善运行机制，依托技术要素不断适应高度复杂的治理情境、实现政务服务的高效处置；从组织形态来看，平台型政府超越了传统科层模式的组织结构和资源流动结构[18]，即在技术与政治的持续性互动过程中，平台技术撬动了政府组织的适应性变革，如打破政府内部原本封闭的组织界限，整合治理资源，实现纵向层级和横线部门的协同治理等；从主体在场来看，平台型政府广泛吸纳市场、社会、公众等多元主体，在利益共融和双向对称中推动主体在平台中的政治参与、良性互动。

2.2 分析框架

从实践层面看，随着“互联网+社区”等专项行动如火如荼地展开，数字平台嵌入社区治理逐渐成为提升社区治理水平、为社区减负的重要抓手。快速更新迭代的数字平台有着独特的赋能效应，既包括引入信息化基础设施、线上空间等治理工具以提高治理精准化、精细化、高效化水平的技术发展效应；也包括通过资源整合共享、增强政务协同、多中心共同参与治理、居民需求导向等适配方式加以重构社区治理秩序的制度创新效应。事实上，正如我们所看到的，近年来依托于信息技术的智慧社区、未来社区等改革确实大幅度提高了基层社区的办事效率，大大便利了民众，有效地提升了公众满意度[19]。

落实到本研究聚焦社区治理任务何以合理有效运行的分析中，平台型政府提供了较为适合的切入点。在我国的社会治理体系中，社区居委会在组织架构、资源支持、组织运行等方面都受到了国家力量不同程度的介入，已然被纳入政府科层制体系并成为国家对社会进行渗透、整合、建构的一环。也就是说，当政府的运行样态从科层型走向平台型后，社区作为“准行政组织”在一定程度上也会受到这样或那样的影响。调研发现，当“及时雨”平台进入治理领域试点并运行后，以往因“碎片”工作事项产生的负担感知得以调适。就技术架构而言，“及时雨”作为区级平台，设计了全景统揽、动态跟踪、事件联动等模块化运行模式，以技术要素嵌入至治理的全流程中，使得社区人员的工作事项从繁冗、低效走向简洁、高效；就组织形态而言，基于高位推动，区域内各纵向层级与横线部门在“及时雨”的实践中做出对平台化运行模式的回应，打破原本严密的组织壁垒，共同参与社会治理的过程，缓和社区居委会独自处理、协调域内各项居民事务、矛盾以及治理任务—资源非匹配、权责关系难以明晰等境况；就主体在场而言，“及时雨”糅合党建共建和公众参

与的功能，将其置于平台运行的过程中，以此整合社区内外部资源、部分调动居民参与意识，从而达到多主体协同参与社区治理事项的减负疗效。

2.2.1 案例选择与研究方法

“琐碎事项”得以有序运行蕴含着复杂的任务情景和行为逻辑，想要阐明其发生过程和深层逻辑必须依靠基于田野调查的经典案例予以支撑。通过对典型个案的还原与分析，能够将纷繁复杂的田野“故事”情景化，在最大程度上把握政策执行漂移的内在过程和其背后的微观逻辑，从而提供框架建构的现实透视镜，并进一步对理论检验、修正与创新。

本研究选择南京市雨花台区 C 社区通过平台运行调适“琐碎”工作事项的过程作为案例研究对象，通过半结构式访谈、参与式观察等质性研究方法，于 2023 年 8-9 月、2024 年 4-8 月期间对其展开集中调研。C 社区表现出作为优秀质性案例的典型性和代表性，不仅获评 Y 区“全面创新”十大攻坚项目，还成为数字赋能社区治理的示范样本。此外，团队在调研期间掌握了大量的一手资料和二手资料，能够对发生过程的关键节点和部门互动的个体行动进行复原，具备提炼普遍性结论的基础。

3 数字平台赋能下“有闲社区”的建设路径

3.1 压力性体制下技术工具与自主调适的协同实践

3.1.1 社区负担与自主调适

3.1.1.1 体制性困境：权责失衡与资源匮乏

科层组织框架中，上级将行政负荷转移至基层治理单元。C 社区实际承载的行政职能与制度性赋权之间存在显著张力，纵向从属关系导致被动接受匮乏的资源配置。首先，行政任务超载。多部门的行政指令和部门间的数据壁垒造成工作人员不但要应付民政、公安、物业等数据收集工作，还不得不逐户走访，陷入“填表式治理”的泥沼。其次，属地管理不当。社区因资金匮乏、人员不足，不得不请求居民拨打 12345 投诉倒逼职能部门介入背街小巷积水问题，加剧“行政发包，责任转嫁”的态势。最后，形式主义倾向。考核指标的刚性约束造成社区工作者需在老旧小区狭窄空间内反复清理车辆；“应划尽划”非机动车停车位的要求导致安德门地铁站周边出现压盲道划线的形式主义现象，形成为考核而工作的循环。

“之前我们这老旧小区整治说要‘楼道口车辆零停放’，可小区又没有统一的停放点，有的居民不往楼道放就没地方放了，我们每次费挺大劲挪车，刚清完检查组一走，车又回来了。还有非机动车位‘应划尽划’的硬指标，安德门地铁站人流量那么大，人行道又特别窄，硬要划线就只能压着盲道画。那我们能有什么办法呢，考核看的更多的是完成率。”（访谈记录：20240719Z）

3.1.1.2 过程性困境：压力传导与任务加码

不同于体制机制呈现权责失衡的静态特征，层层加码强调基层治理主体的上级不断下派“更多”任务的动态特征。上级通过“运动式治理”将中心工作转化为刚性任务，导致社区陷入“应急式响应”：首先，响应逻辑异化。燃气安全检查中，社区工作人员为协助住建、消防部门完成专业任务，不得不临时学习软管更换技术，努力营造全能社区的假象。其次，治理效果表面化。区级要求每日上报 40 条工单，社区便借助虚拟数据库应对考核，不但消耗大量行政资源，也无形中挤压了居民服务时间，降低社区生活满意度。

3.1.1.3 能动性困境：内卷化创新与资源错配

基层治理主体的政绩考核与竞争环境加剧工作的内卷化。为应对“创新考核”，社区囿于资源匮乏只能实施表面创新而非实质性改革，如用 A4 纸覆盖破损墙面替代专业修复，用挖坑填埋迎合电线裸露检查，最终只能治标不治本。

“这里有一个电箱，可能是风太大把金属箱门吹掉了或者是被偷掉了，那怎么办呢？去人家店里弄一个纸箱子套上去，再用喷漆喷成统的颜色，那上面就看不出来有问题了。”（访谈记录：20240820L）

综上，面对压力性体制，长虹路社区形成了一套适应匮乏资源的生存策略。首先，“集中力量办大事”的动员逻辑。面对燃气安全检查等重点任务，社区启动“全员皆兵”模式，成立临时工作组，开启白天黑夜连轴转。其次，“时间换空间”的打包逻辑。针对通知张贴等非重点任务，社区策略性更改截止日期，将多个需求累积后统一处理，以节省分散行动的交通与沟通成本。最后，资源约束下的应付逻辑。面对缺乏监督的非重点任务，社区采取“技术性回应”策略，仅敷衍完成任务指标，致使执行效果大打折扣，难以切实满足居民需求。

3.1.2 数字瘦身的韧性治理

C社区融合“及时雨”平台的模块化技术与自主调适策略，实现了任务安排的动态优化，使社区工作者从“疲于奔命”转向“有序治理”。

3.1.2.1 模块化任务分解与专业化分工

平台将复杂任务拆解为可配置的功能模块，如数据采集、工单流转、应急响应等，结合社区“动员逻辑”实现资源精准投放。案例中，燃气安全检查任务被拆分为入户排查、数据录入、整改跟踪三个模块：平台的智能分单系统自动匹配网格员专长，负责数据录入，其他同事专注排查与整改；同时，配合社区的“全员皆兵”模式，20名工作人员3天内完成全部1.67万户排查，比起以往效率大大提升。这种模块化分工既发挥了技术优势，又通过组织动员弥补了专业化不足的短板，实现了“专业人做专业事”与“全员协作办大事”的平衡。

3.1.2.2 数据化流程与行政减负

平台的数据底座整合民政、公安、物业等多部门数据，结合社区“打包逻辑”优化任务处理流程。技术层面，数据自动同步减少了重复填报，同时，基于算法将不同模块任务进行整合，配合社区将张贴通告等非重点任务与志愿活动打包，每周三集中处理，为重点任务腾出更多时间。上述机制既符合技术治理逻辑，又通过打包策略实现了资源高效配置，使社区工作者从“填表式治理”中解脱出来。

3.1.2.3 弹性资源调配与跨部门协同

平台的弹性架构支持资源动态调用，结合社区“应付逻辑”缓解非重点任务压力。案例中，感知预警装置自动识别独居老人安全隐患，并及时通知社区工作者及家属，大大减轻了每日上门查看老人安全状况的负担；同时，对非主干道违停采用短信自动提醒和柔性引导相结合的模式，既维护了治理效能，又能让社区工作者节省贴单提醒的无效劳动时间，体现技术赋能与非正式策略的互补性。

“我们在一部分重点老人家里装了红外报警装置，要是识别到老人发生危险，民政一些部门还有我们网格员都是能收到这些信息的，就会赶紧打电话给老人家属。”（访谈记录：20240405X）

综上，C社区的实践表明，技术赋能与自主调适可产生显著的协同效应：在效率维度，重点任务响应速度大大提升，工单重复率显著下降，社区工作者服务质量日益得到居民认可；在韧性维度，通过“技术化动员”、“数据化打包”、“弹性应付”，社区在文明城市创建等高压任务中保持了组织活力，同时推动非重点任务的高效处置，推动忙碌社区向“有闲社区”的转变。

3.2 合法性困境下基层治理的注意力捕获与资源整合

3.2.1 平台应用的合法性困境

3.2.1.1 规制性合法性困境：制度性排斥

首先，C社区试点及时雨平台，旨在匹配“互联网+社区服务”治理情景，但平台作为非正式创新，尚未被《社区服务条例》等正式法规明确其法律地位，导致跨部门协作缺乏制度性依据。燃气整改等事务需要多部门联动时，因缺乏法定协作流程陷入反复协调的局面。其次，现有制度对社区试点平台的权责边界、数据管理、资金使用等关键问题缺乏明确规定，平台建设缺乏上级资金支撑，形成“责任下沉-资源上收”的权责倒挂现象。

3.2.1.2 规范性合法性困境：形式化创新

跨部门协同缺乏标准化操作流程和绩效评估体系，各部门仍遵循传统科层制逻辑。燃气、住建等部门在平台使用初期，仍然采取去数字化老办法，导致协同效能低下的困境难以逆转。此外，平台的“服务导向”与基层政府的“考核导向”存在价值张力。当数字化服务创新与传统考核指标发生冲突时，社区被迫采取“策略性应对”，通过自购材料等非正规手段完成考核，削弱了治理规范化水平。

3.2.1.3 认知合法性困境：滞后式认同

治理主体对数字平台的接受度存在显著差异。社区工作者中，70后、80后群体普遍存在“技术焦虑”，习惯依赖纸质台账和线下沟通，认为“系统填报不如手写记录踏实”。平台的“敏捷治理”逻辑与传统考核体系的“痕迹管理”要求也存在张力，平台通过数据底座自动生成治理报表，但上级部门仍要求提交纸质台账，导致“线上线下双轨运行”，基层工作人员的减负获得感仍然不强，工作压力和无效劳动时间有增无减。

3.2.2 基于注意力“竞争-捕获”的合法性生产

3.2.2.1 技术创新驱动的注意力捕获机制

C社区通过三端创新构建治理焦点：展示端打造数据融合可视化平台，推动基层党建与社区治理深度融合，实现治理成果动态展示与资源配置优化；采集端依托3D建模与实时视频监控技术，构建智慧感知体系，通过智能分析实现风险预警与需求洞察；居民端整合政务服务平台、微信小程序等多渠道入口，建立“诉求收集-智能分办-跟踪反馈”全流程数字化机制畅通群众参与基层治理路径。上述创新与雨花台区“数字城”建设战略形成共振，触发了“创新探索-上级关注-经验推广”的注意力捕获链条。2023年“及时雨”平台获得市级层面多次专项调研，赢得诸多肯定性的上级政治注意力分配，形成“技术创新引领—政策资源倾斜”的正向互动循环。

“说实话以前只是想着把这个平台做出来，这样能服务好居民，我们也轻松一些，没想到能引起里关注。去年市领导带队来考察，重点问了我们这个平台的一些运转逻辑，在之后的几次大会上还专门表扬了我们，那（我们）也更有动力去做这件事。”（访谈记录：20240405L）

3.2.2.2 注意力资源的制度化转化

上级政府的关注通过制度性授权转化为发展动能：“及时雨”平台先后被纳入区级数字化治理试点，获得行政首长专项批示，并成为区域治理创新典型案例。伴随制度性认可的是资源整合效应：专项经费支持、专业技术人员配置以及企业技术援助的持续注入，形成“合法性建构-资源集聚-能力提升”的良性发展路径。试点期间社区数字化治理投入显著增加，专业技术力量得到强化，为平台的横向推广打下坚实基础。

3.3 跨界参与下的内外协同与机制塑造

在得到雨花台区委区政府的支持后，区委宣传部、区大数据管理局、区民政局等机关部门联合搭建“及时雨”二代民声直达平台，将服务地域范围由C社区扩展至雨花台全区，借助权威行政力量实现全区数据的集中与重新配置，以便跨层级、跨部门之间以最小阻碍交换有关信息，同时自下而上接受群众诉求并直达社区、街道及区政府各层级，打造政府各部门协同共治、社会公众多方参与的全新格局。

3.3.1 组织内部的多边调节：灵活化解条块孤立运作状态

辖区内诸多公共事务通过数据集中及标准统一集成至同一平台，各条块能够依托高度模块化的结构与集约化的数据围绕基层治理问题展开密切协作，实现事件扁平化处理，打破条块间合作壁垒。值得一提的是，“及时雨”平台的协作性还在一定程度激发了各参与机构和部门之间的信任效应，增强不同成员在社会治理过程中的活力。

“过去每个口子都有自己的系统，数据不互通，信息不共享，涉及到跨部门合作的问题都不太好解决。但现在各类事件、各类数据都可以汇集到这个大平台，部门之间彼此能了解问题处理进度。”（访谈记录：20230820L）

“现在各项数据都比较好拿到，碰到复杂问题大家可以一块解决，为居民服务就没之前那么难了。”（访谈记录：20240405X）

3.3.2 组织外部的多边调节：政社互嵌扩大公共服务供给范围

过去，受限于科层组织体系中组织边界与技术基础设施，雨花台区在跨组织或服务共享数据中面临层层障碍。而今随着“及时雨”平台的搭建，原本散落在各小区的志愿团队、共建单位等纷纷“上云”，共同参与社会治理进程中，实现了对超组织边界的资源的利用，由此形成“政社互嵌”格局。一方面，基层政府充分利用社会组织人力资源、服务功能和专业技术等方面的优势使之参与社区共建，在满足基层治理的多元需求的同时降低财政负担。另一方面，社会组织在提供社区服务时逐渐形成对基层政府的反向嵌入，进而为自身谋求发展资源[20]。

“我们平台有一个‘微心愿’板块，社会组织或者企事业单位可以点对点地认领某些特殊人群的需求，这对这些团体自己来说也有好处，它做了好事，那在居民心里的正面形象就建立起来了。”（访谈记录：20240719X）

3.3.3 从技术赋能到机制塑造：“有闲社区”迈向纵深发展

“及时雨”平台围绕回应公众需求，解决社会问题等复杂目标，形成了申请反馈、获取分配、验证比对、信息共享、业务协同、监督评价等一系列环节和过程，上述均已超出平台表面的技术特性，蜕变为政府应对复杂社会需求的一套组织机制。这套机制能够提升基层社区难题的解决效率，降低资源损耗，具体可归纳为三个维度。

其一，可重构的模块化结构。首先，居民的需求通过“雨花e家数字社区”公众号、“及时雨”公众号等各类前端统一汇聚到服务平台，而后通过算法将具体需求分解为更小的业务数据并推送到各模块化部门所属的业务办理系统，再将办理过程和结果信息传送回服务平台，实现复杂社会问题的清晰化与简化。其次，在得到上级政府批准后，不同模块还可根据居民需求和意愿进行实时调整，以便提供灵活多样的资源与公共服务。

其二，调适的分工形式。分工明确是传统科层组织体系的典型特征，而在平台运作机制中，当公众需求较为复杂综合，仅靠平台上单一模块化部门无法解决时，“及时雨”平台会在多对多关系的基础上识别、混合并匹配以不同的模块化部门，形成调适性分工形式。例如，工作人员在访谈中提到，诸如不动产登记类的事项涉及较多环节，平台将构建起并联审批系统，保障各类信息资料无缝对接、顺畅流转。

“去年有个居民要继承房产，涉及遗产公证、产权变更、税费减免蛮多环节，我们系统当时就匹配了住建、司法、税务和社区几个主体，然后生成并联审批的工单，大家同步接收任务，数据在云端也可以实时共享，本来要挺多天的，这样一下就办好了。”（访谈记录：20240719Z）

其三，密切的质量反馈。与按照常规体制运作的科层组织体系相比，平台运作的监督反馈具有密度高、强度大的特性，能够有效实施过程管理。通过访谈发现，南京市政府每隔一天会对工单办理情况在平台上进行数字化视察，并根据视察情况定期作出通报、监督。此外，决定平台具体运作绩效的评价权利被部分地移交到了公众手中，居民可在服务评价模块对服务效能、办理结果给予星级评价，倒逼服务效率提升。

4 结论

负荷过载和资源匮乏是“小马拉大车”问题的一体两面，互为因果。长虹路社区借助“及时雨”平台，坚持“为车减负”和“为马赋能”双向发力：一方面，从“车载千重”到“车释千斤”转变。面对体制性、过程性、能动性困境，社区积极采用“集中力量办大事”、“时间换空间”等自主策略，与“及时雨”平台的模块化任务分解、数据化流程优化、弹性资源调配紧密结合，有效降低社区治理难度。另一方面，从“小马独拉车”到“多马齐拉车”转变。在合法性困境面前，社区借助技术创新驱动的注意力捕获机制，赢得上级关注与资源支持，实现从技术工具到治理机制的转型，有效增强社区治理长驱力。

轻车壮马启新程，制度护航正当时。当前应锚定“三个一”发展坐标：

一是健全一套法规易参考。政府需加速出台专门政策，明确社区自建平台的法律地位和权责边界，破除跨部门协作的制度性壁垒，以法治化手段筑牢基层数字治理根基。

二是构建一套标准能应用。聚焦治理流程标准化，建立覆盖事项流转、风险预警、服务供给的全链条协同机制，通过统一技术接口、数据共享规则和行为评价体系，织密基层治理规范化网络。

三是强化一批保障促支撑。设立专项财政基金，建立“政府+企业+社会组织”多元投入机制，同步完善人才引进与培育政策，通过技术赋能与智力支撑双轮驱动，激活数字社区发展动能。

“互联网+社区服务”治理情景是时代发展的必然趋势。面对当前基层社区点多面广、差异显著、治理复杂等挑战，长虹路社区的“及时雨”平台正以“智能甘霖普惠万家”的姿态，为基层治理现代化提供创新样本。

基金项目

国家级大学生创新创业训练计划项目《从“上下夹击”到“双向调适”：城市基层社区“加压式减负”的纠治路径研究》（202410287064Z）

参考文献

- [1] 田毅鹏,张帆.转型期社区组织的科层化及其走向——以C市J社区为例[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(3):115-126,175.
- [2] 徐昌洪.社区居民委员会行政化及其治理研究[J].社会主义研究,2014(1):103-110.
- [3] 滕尼斯,斐迪南.共同体与社会:纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999:1-348.
- [4] 崔子傲,张平.基层治理示范效应的生成与异化研究——以A市X社区的旧改典型示范项目建设为例[J].公共管理学报,2024,21(3):137-151,175.
- [5] 吴晓林.中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构-过程的分析框架[J].华中科技大学学报(社会科学版),2015,29(6):52-61.
- [6] 陈鹏.社区去行政化:主要模式及其运作逻辑——基于全国的经验观察与分析[J].学习与实践,2018(2):89-97.
- [7] 张雷,刘朵朵.社区减负增效政策执行的制约因素与破解路径——以成都市社区治理实践为例[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022,43(12):197-203.
- [8] 苗延义.能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识[J].社会主义研究,2020(1):84-92.
- [9] 凌争.“以闲养忙”:社区居委会的自主性研究[J].社会科学研究,2023(5):45-53.
- [10] 安园园,陈家喜.超大城市基层减负增效何以实现——基于党建引领街道—社区职责异构的解释[J].理论月刊,2023(8):38-46.
- [11] 陈桂生,徐铭辰.数字技术与城市社区互嵌治理——以“两津联动”的天津实践为例[J].上海行政学院学报,2022,23(2):66-77.
- [12] 刘悦美.边界跨越:数字平台赋能超大城市社区治理的机制研究——以S市B区“社区通”平台为例[J].电子政务,2024(1):78-89.
- [13] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[EB/OL].(2021-07-11)[2024-09-14].https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm.
- [14] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而奋斗[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [15] Rochet J C, Tirole J. Platform competition in two-sided markets[J]. Journal of the European Economic Association, 2003, 1(4): 990-1029.
- [16] Ciborra C U. The platform organization: Recombining strategies, structures, and surprises[J]. Organization Science, 1996, 7(2): 103-118.
- [17] O'Reilly T. Government as a platform[J]. Innovations: Technology, Governance, Globalization, 2011, 6(1): 13-40.

- [18] 韩万渠, 柴琳琳, 韩一. 平台型政府: 作为一种政府形态的理论构建[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(5): 58-67.
- [19] 民政部, 等九部门. 关于深入推进智慧社区建设的意见[EB/OL]. (2022-05-10)[2024-09-14].
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/21/content_5691593.htm.
- [20] 朱萌. 流程式赋权: 界面治理如何提升政府运行保障效能——兼论数字界面对组织界面的调试与补充[J]. 学术月刊, 2023, 55(7): 89-101.
- [21] 余敏江, 王磊. 平台型政府的“重层嵌套”组织结构及其制度逻辑[J]. 学术月刊, 2022, 54(9): 73-85.
- [22] 刘天文. 行政借道社会: 基层治理创新中的政府调适行为研究——基于Z省S区的经验案例分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024, 50(3): 66-79.