



B.2

“十五五”时期超特大城市 社会治理的整合模式

刘 能*

摘 要： 本文试图引入一个新时代超特大城市社会治理的理想型，用以描述在物质设施、技术手段、身体惯习、集体心智、理性规划和演进中的规范体系等一系列理论要素依次出场的前提下，一个自反馈的且以人为中心的城市治理体系究竟可以以何种独特的形式表达出来，结晶成为一个新的整合模式，用于指导我们当下和未来的城市治理实践。具体来说，首先从一个关于超特大城市之社会科学特征的简短讨论开始，紧接着，抛出三个以英文 R 字母开头的概念作为当代中国社会治理场域的三大激励机制（正向+反向），并将其看作调节政体及其内部行动者动机的三个主要解释变量，从而凸显当代中国社会作为“三全社会”的本质特点。最后，将“技·物/人·情/道·理”六字口诀作为理解当代中国超特大城市治理的六个关键维度，由

* 刘能，教育部文科重点研究基地北京大学中国社会与发展研究中心副主任，社会学系教授、博士生导师，主要研究方向为城市治理、智慧治理、社会工作。



此提出关于超特大城市治理的一个整合模式。

关键词： 超特大城市 治理体系 三全社会 整合模式

一 引言

城市治理是当代社会科学的一个热点研究领域，也是多重重大社会变迁密集堆叠的一个实践场域。从地理单元的视角来看，中国的超特大城市经历了从自然形成的居住区（老居委会）向人工形成的居住区（新建商业住宅小区）迅速转型的结构进程，这就涉及单位制的解体和属地概念的诞生，后者意味着行政责任的转移，但却并未附带财政权益的转移，这一点已经成为制约当代城市治理效能的一个隐形张力。对超特大城市而言，越来越多的近郊农村社区迈入城市化进程，并村并居，拆迁上楼。在不少城市，农转非社区村务治理的复杂程度要远远超过其他原生城市社区。另外，以获得战略土地储备为目的的基层政区调整日益频繁，也导致一系列新型治理空间（如开发区/保税区/各式新区等）开始涌现。此外，商业住宅楼建设的普及也带来更加复杂的治理关系，出现了一系列新的治理参与者，如物业公司、业委会或功能性党支部等。技术的演进也成为城市治理场域中的一个新型要素：智慧治理和未来社区之类的议题，在多个福利供给的细分领域（如城市应急体系建设、智能交通和智慧养老）带来新的发展契机。最后一重变迁趋势，便是城市治理领域的一系列政策倡议（积极应对老龄化/儿童友好社区/青年友好社区/低碳社区/未来社区等）层出不穷，也给基层治理者带来持续动力和压力。本文就是希望在这样一个背景下，来探讨“十五五”时期超特大城市的社会治理整合模式。

二 超特大城市的社会科学特征

从社会科学的视角来看，超特大城市具有哪些重要特点呢？本文结合城



市研究文献的之前成果和笔者对当代城市内生结构性变迁趋势的解读，提出以下五个重要特征。

（一）高密度

高密度指的是人口、活动和设施在某个地理单位上高度聚集的一个特征。这是超特大城市的一个外显特征，以高密度路网、高流量通勤和城市基础设施/舒适物的集中供给为其符号呈现。此外，从城市应急管理的视角来看，高密度也意味着，一旦发生冲突性的负性事件，其外溢社会成本较高。最后，高密度也意味着高度的社会相遇和社会互动，不仅仅属于城市内在承载功能的一部分，如国内商贸活动和文化活动的密集发生，也涉及超特大城市作为全球城市网络节点的外部承接功能，对城市治理部门提出了跨越边界的风险防范和安全控制等在先治理要求。

（二）高流动性

与高密度这一特性直接相关的就是可称为高流动性的特性，包括人流、物流、信息流和意识流（后者特指人与人之间的互主观性和在公共空间内或舆论空间内相互影响和相互感染的可能性）等四个层面。对于超特大城市而言，其游客和商务人群的规模就很大，货物运输的量也很突出，因此，城市要去处理陌生的 IP、陌生的电信信号和系统信息之外的额外信息的压力也随处可见。从后一个维度来看，平台化时代的大型商业行动者在这里扮演着日益重要的角色，它们利用用户的过往行为轨迹数据，建立起了各种评价体系并加以标签化，将其赋予每一个用户（如几乎每个人都有专属的芝麻分值作为各自商业信誉的背书），从而在信息共享的前提下，为城市治理贡献了一系列不可或缺的基础图层。

（三）次级关系的普遍性

从芝加哥学派早期代表路易斯·沃思（Lewis Wirth）的匿名性（anonymity）概念出发，超特大城市的各种“流（flow）”当中充斥着次级关系，即相对



陌生的、表面上的互动。社会学传统中的一个重要类比，就是乡村社区作为首属社区其内部相对亲密的面对面互动，与城市社区中相对肤浅的、以满足工具性目标为主的次级互动关系之间的对照。这一对照传递出的一个隐含结论，那就是城市社会互动中缺乏人情味，存在如格奥尔格·齐美尔（Georg Simmel）所称的为预防“（信息或情感）过载”而刻意表现出来的社会冷漠现象（social indifference）。因此，对于当下的城市社会治理而言，超特大城市尤其需要发展出一种人本主义倾向的、包容性很强的精神气质，来调节和规约这一特性下的高密度社会互动。

（四）价值观方面的异质性

超特大城市人际社会互动的实质是不同价值观的相遇和交换。当前城市社会治理面临的一个突出挑战，那就是社区居民价值观多元和利益分化现象日益严重。比如，对于城市流动性治理来说，不在地房东现象的存在，便是一个相当棘手的挑战：租客比例高的社区，社区的集体认同感相对较低，“以社区为家”的认识水平也相对欠缺，因此社区很难发起有意义的集体行动。价值观异质性的另一个表现，是相对显眼的代际价值观冲突：究竟是遵循传统意向还是坚持个体自由选择，已经成为中老年群体和青年一代之间价值观冲突的一个焦点。而在媒体空间中，此类价值观冲突则往往以戏剧性的方式展现出来，典型如广场舞大妈和青年篮球爱好者之间的空间争夺战。此外，城市基层治理之中常见的小区噪声投诉和红白喜事投诉，也反映了较低的社会容忍度和包容性（意味着邻里之间缺乏互惠意识和利他主义倾向），而个别住户的极端个人主义价值观也往往导致传统思想工作模式的失效，并使得公共决策难以达成，公共物品的供给（如加装电梯）有时也不得不暂时悬置。

（五）人口多样性和文化生产

超特大城市拥有频谱范围极广的人力资源，且人口多样性也是城市活力的一个基础条件。城市也是文化交流和文化碰撞的基本空间，是文化符号生



产、传播、转型和再解释的中心场域。对于当前的城市规划而言，各类人口的空间需要都要照顾到，尤其是儿童友好、青年友好、女性友好和老年友好等城市运动的开展，意味着城市作为空间载体的社会政策意涵在日益强化。以青年友好城市为例，值得关注的一个议题便是在 24 小时的一个时间循环中，容纳和承载青年人之消费和文化需求的基础设施的活跃度究竟如何。因此，诸如自动售卖机和 24 小时消费场所等基础设施的空间分布和活跃度，对于我们评估一个城市的青年友好度来说，便成为一个基础性的支撑数据。另外，文化消费密度也直接和城市等级挂钩，就好像我们之前也会把城市动物园中动物的种类和数量（包括稀缺保护动物的总数和整个园区的维持费用开支），作为衡量一个城市综合等级的重要指标一样。

至此，我们对超特大城市的社会科学特征有了一个基本的了解，容纳（accommodation）变成了上述梳理所获得的一个核心议题：作为特定的城市空间类型和人类高密度聚居地，超特大城市的基本功能就是承载并满足各色人类的种种需要，由此提升他们的总体社会福利（well-being）。而这一点，也恰恰是“十五五”城市发展规划所隐含的一个总体目标。

三 当代中国社会治理场域的三大激励机制 和“三全社会”的诞生

本研究将提出三个以英文字母 R 开头的概念——Responsiveness（回应性）、Risk-Responsibility（风险-责任）和 Resource Mobilization（资源动员），并将其看作当代中国社会治理场域中的三大基本激励机制。其中，“回应性”意指各级政体需要了解辖区内所有发生的事情，需要了解辖区民众的真实需求，需要在第一时间做出反应，需要明确给出供给预案：可以说，首接制、12345 热线和电子政务的推行，便是回应性这一理论概念在治理实践中的具体体现；而从“两新”（新经济组织/新社会组织）发展为“三新”（新增新就业群体），也是体现政体回应性的典型表征之一。“风险-责任”概念凸显的则是如下一种政治事实，那就是安全风险和政治责任



从等级制上层一路传递下来，落在属地身上，并以此为动机动员的基石之一；此处，一票否决制范围的逐渐扩大便是一个很好的例子。而“资源动员”概念则表明，当代社会治理的核心是如何在恰当的时机把恰当的资源动员或开发出来，因此，我们在各地看到的治理实践中的一个特定类别，便是围绕资源动员而展开的：新乡贤称号的风行、属地单位沉没资产的社会性利用、城市微更新和空间盘活，以及地方治理体系围绕“政策实验”所作的种种尝试，都可以看作资源动员的具体特例。

三 R 概念的提出，最终为我们理解一个“三全社会”的到来提供了理论依据：包括超特大城市在内的中国社会，将成为一个“全知全应全控社会”；这是当代中国社会治理的一个最新理想型：它解释了 12345 热线之类的制度设置为何在等级制下层付出极大成本的情况下仍然得到坚持；也解释了社区工作者这一社会治理力量在专业社会工作力量之外更为显著的发展和扩张。“三全社会”的提出，也是当代治理话语的一个最新演化：全知全应全控=全心全意/以人民为中心/让人民有获得感/一个都不能少……

四 “技·物/人·情/道·理”：超特大城市 治理的全谱系工具箱

从社会管理向社会治理的转型，有两个评价指标，一个是权力关系方面发生的实质性变化，另一个则是治理手段的演进。前者涉及多元治理主体在一个日益中心化的权力关系网络中，仍然获得较高程度相对自主性的一类治理实践（以村庄或社区议事会/理事会为例）。后者则意味着治理工具箱的极大扩展。比如，仅就网格化治理而言，经历了从大网格到微网格的转型（不仅涉及网格规模的细化，也涉及微信群的有效利用），而且在各个基层政体之中，网格员也日益被吸纳进来，被赋予更多的职责和角色。在自发性这一维度，我们也看到了组织孵化的最新成果，如社区基金（会）的活化。另外，政府购买社会组织服务，已经成为一个相对稳定的合作模式，尽管当前的财政下行情势对该模式造成了一定程度的冲击。可以说，几乎每一类弱

势群体都有独特的项目支持：残疾人、精神病人、自闭症儿童、事实无人抚养儿童，等等。严肃的学术研究也会涉及一系列新话题，如治理技术的身体化，关心诸如 12345 热线、OA 系统、政务钉钉和楼栋微信群等技术利用与基层治理主体的身体调用之间的关系。如前面所说，“社会面”概念的启用，促成了“三全社会”的日益成型。最后一种技术设施方面的高强度卷入，则涉及城运中心、城市数字底座和智慧城市建设这一类的话题。接下来，围绕“技·物/人·情/道·理”这六字口诀，展开进一步的阐述，将其看作梳理超特大城市社会治理所可能动用的全谱系治理工具箱的一个基础框架。

（一）物：物理性基础设施和各类社会服务空间网络作为城市治理的底层架构

这一层面主要涉及城市舒适物的规划和配置，以及有利于提高交通效率和空间利用效率的一系列基础设施建设，尤其是城市公用设施的建设（路网建设、城市应急设备的配置和维护、电信和电力设施建设等）。另一类物理性基础设施，则是社区党群服务中心或社区服务站之类的服务网络。目前，全国各地都推出了社区党群服务空间，它们标志统一，可视度高，服务于城市居民的生活需求，且附设多种福利设施：社区食堂、社区图书馆、小蜜蜂驿站、社区健身广场、社区文化礼堂等。

（二）技：有形或无形的技术体系

在上述两类基础设施中，有形或无形的技术体系得到了广泛应用。以“天网”为例，通过监控探头的密集分布，高度城市化区域的街头治安形势有了根本的好转。在物联网、传感器和遥感卫星等一系列新兴技术的支撑下，城市应急体系也有了更加全面的监控、评估和预警能力。以未来社区、人工智能和居住两个案例为例，来具体阐明城市治理中的技术维度。

未来社区。在未来社区的设想中，涉及一系列应用场景的智能化设计：如智能扫地机器人代替保洁以降低人工开支；又比如，电子围栏技术确保对



指定地理范围内的个体、设备/物件和法人组织之状态的实时统计，从而支撑起社区的有效治理。再比如，城市数据底座和城市大脑支撑下的社区应用支持：包括时间银行和各类积分制的引入、智能停车系统，以及对人群需求的精准预测和项目设计的精准供给，如儿童友好型社区建设中对育儿嫂或保姆社区内移动轨迹的精准分析，可为儿童游乐设施规划提供第一手数据。

人工智能和居住。城市微观治理的其中一个重要侧面，涉及居家场景作为人工智能应用的主要开发需求：E-home 功能的实现，需要一系列物联网设备、远程传感器和集成平台的居间调停，并首先满足诸如远程开机、状态设定、安全报警、应急预警等功能。这一套技术体系特别适合对残障人士的一般性设备支持和辅助，以及特定的家居环境适残改造中的人工智能应用。此外，智能养老设施的开发也是如此：其主要目的在于用人形机器人这一智能服务体，代替最需要喘息的照顾者（如瘫痪卧床者、老年痴呆症患者或老年重症精神病患的照顾者）；因此，在这一领域，符合中国老年人社会心理特点的对话系统是当前人形服务机器人开发工作的一个主要关注焦点。

（三）人：治理行动者网络的扩展和激增

当前，党建引领成为城市治理的有力保障。在社会治理行动者网络当中，我们看到了这一网络的日益清晰和扩张：除了弥散在各个社区的网格员队伍之外，还有日益集中化的 12345 热线接线员；而党务工作者队伍、社区工作者队伍、志愿者队伍、专业社会工作者队伍等，也是中央社工部成立之后日益明确的参与社会治理的一支又一支组织化力量。从社区工作者的角度来看，越来越多的社区工作者拥有社工师、心理咨询师、营养师等专业职业资格证书，也有越来越多的大学毕业生进入社区成为社区工作者（大学生村官制度只是最早的尝试而已）。来自其他行业的求职者进入社区成为社区工作者的渠道也越来越宽敞：商业服务业/制造业从业者、军嫂、退伍军人、离退休老干部、业委会成员等。部分地区的组织部专门设立了村社干部科，设计可持续的人才培养规划，启动人才培育项目，为村社这一基层自治组织培养青年人才，甚至网格员也有机会进入村社区领导班子。



党建引领也日益成为组织化社会动员的一个代名词：我们在全国各地的社会治理实践中看到了各式各样的创新——双报到、楼宇党建、联合党支部、功能性党支部、党建联盟等。属地各条线单位/事业单位成为基层党建网络中的重要成员，动机不外如是：一是党建作为规定动作，所有单位都需要寻找有意义的活动来完成常规要求；二是党建为所有单位赋予了政治合法性；三是通过人际互动机会的供给，党建活动加强了人际联系和情感连带；四是党建本身也是社区治理中资源动员和动机动员的渠道和平台。从结果来看，党建也在事实上扮演者城市治理发动机的角色——首先，城市治理单位可以通过党建联盟筹集所需资源：属地/驻区单位贡献低成本资源（成本价资源）成为常规做法。其次，党建促发了个体和私营商业部门的参与热情：企业社会责任意识加强；企业主获得政治称号；党员作为优秀职工得到进一步重用，党建演变成为企业的人力资源成长战略。再次，党建拥有强大的动员力和凝聚力，可以促成社区大派对的实现，搭建起真正的社区联盟。最后，党建促进了属地/驻区单位沉没资产的开发和利用：如社区对辖区内电力公司配电站、闲置库房的利用等。

在城市社会治理行动者网络上，除了城市网格化体系和网格员队伍的日益卷入之外，还可以讨论的额外社会治理后备力量，甚至包括对商业行动者的容纳。一个最典型的例子就是物业公司的角色转型。疫情前，物业公司围绕“满意度”和“收费率”两个业务指标，已经开始尝试提供特定的公共物品，如针对小区内主要人群（老人/儿童/青少年/女性）开展意在生产和维持社区团结的事件策划（如中秋宴和小区春节联欢晚会等），并开始积分制的尝试。疫情期间，物业公司直接参与封控的第一线，垫付应急开支，并由此获得部分社会治理权。这一组织遗产导致物业公司开始正式进入城市社区治理的拼图之中。但物业管理过程中也提出了一系列城市社区治理的难题：空间秩序和空间管理（绿地圈占/顶楼违建/电动车管理/围绕加装电梯的复杂公共劝说/公共维修基金使用/物业经营收入的分配，等等）。相关议题还包括如何将物业用房部分地转变为社区治理用房。可以设想，未来的小区建设规划中应事先对社会治理的空间需求做出预留性规划。



（四）情：情感和情绪在社会治理中持续被忽视

“情”这个层面，是社会治理领域长期以来被忽视的一个维度。“情”指的是理性概念所要驱除的非理性成分，也即情感和情绪的部分。社会治理要不要讲情感，要不要处理集体情绪，这个问题，在习近平总书记提出“人民获得感”的时候，就已经解决了。因此，城市治理必须将治理参与者和治理对象的情感和情绪包含在内。这一情感工作或情绪治理的其中一个重要组成部分，实际上就是所谓的初级关系再生产的议题：之前我们也提到过，城市生活与乡村生活的一个对比，就是匿名性程度大大提高；如果说乡村是一个熟人社会，大家都知根知底的话，那么城市住宅小区中的邻居大多保持着一种彬彬有礼的“浅社交”状态。过往研究也着重指出，城市不同部分的聚居区拥有不同程度的社会团结：单位大院、农转非社区和老街坊住区的社会团结度相对较高，而新建商品房小区、廉租房小区和租客比例高的社区，集体认同和社会团结程度则相对低一些。因此，城市社区治理的一个主要任务，就是要把社区打造成一个有着集体认同感的生活共同体。以下场景都是初级关系再生产的绝佳例子：社区食堂成为聚居区人们相互结识、相互交往的空间；社区广场舞成为来自天南地北的中老年人群相互熟识、相互提供社会支持的开放社交空间。出于抚养婴幼儿的需要，宝妈宝爸们结成了多家庭育儿网络（或者因为他们的孩子上同一个幼儿园，他们居住在一个居住小区；或者因为他们有着同样的教养需求，甚至同样的出游需求）。而物业公司组织的节日小区活动（如中秋晚会）也为来自不同地域的购房者提供了互动和熟悉的机会。最后，社区组织的各类文体活动、竞赛项目和兴趣爱好团队，更是常见的初级关系建设场景。

其次，“情”的层面也涉及城市治理者社会感染和劝说能力的生产和维持。俗话说，讲人情，给面子，便是我们这里所说的日常接触和互动中人际影响力的一个主要来源。换句话说，个人的人格魅力和感染力，也是城市治理中一个不可或缺的要素。另外一个要素，也是我们此处提到的“情”的一个应有之义，也即社会治理者的同情理解能力。



（五）理：合法性和正当性生产，理性监测和理性预策，对非预期后果的调控

这里的“理”也有好几层意思。第一层就是必要性的含义，城市治理需要“你”的存在，需要“你”的出场，因此，首先便是合法性和正当性的议题。第二层是信息生产效率、信息传递效率和财务效率的层面，包括需求分析和财务可行性等。第三层含义，则是对非预期后果的预先猜测和管控。第一层含义和第二层含义是直接相关的，因为城市治理的合法性、正当性和美誉度本身就取决于需求满足方案的理性化程度和需求分配的公正性；而社会多元力量的参与（包括第三方评估）可以在某种程度上确保治理方案的理性化程度和公正性水平。在这里，需求分配的理性化程度，主要指的是需求优先顺序排位的明确化：也即哪些事情要比另一些更重要，更值得花费宝贵的财务资源投入其上；而项目财务投入的费效比分析所要回答的问题，则是方案设计中和执行中的哪一种做法最为经济，尤其是在经济下行和财政紧缩的阶段。未预期后果则是社会政策实践中最为生动的一个社会事实，很多理性动机和理性方案随着时间的流逝暴露出其非理性的一面，如超特大城市的城中村改造，将导致“负担得起的住房”的供给减少，最终导致整个城市的经济活跃度降低。

另外一个与之相关的议题，便是社区治理的理性决策往往要遭受舆情的“绑架”。如何争取自媒体博主的信息发布有利于社区治理而不是相反，是当代城市社区治理的一个棘手任务。解决方案之一就是基层社区也要遵循公共关系的规律和原则，通过针对性的培训，加强社区治理团队在日常工作中的政治正确立场，以及情理法“三位一体”的“影响/劝说”能力。我们分三个维度对“理”做进一步的阐释。

更细致的需求分析框架。面对基层社区描绘一幅分化的需求地图，需要极为细致的需求调查作为数据基础。精确需求分析来自于一系列有意识的治理行动，如社区领导层的密集走访、社区网格员的常规观察、业委会或邻里委员会的每周需求分析会议、物业管家与业主的日常互动、12345 热线电话



的大数据分析，以及由多个层级的吹哨者带来的需求信息等等。

更广泛的财务动员机制。在经济下行阶段，如何提升城市治理的财务韧性，将是各级治理主体优先考量的议题。提倡一个更加广泛的财务动员机制，所涉及的财务资源来源，包括但不局限于如下一整个系列：财政资金、项目资金、公益慈善捐助、社区基金、地方性集市义卖、社会企业赞助，以及最新在基层看到的，党建联盟提供的资源。城市治理当中的自发性，有时候往往是以议题确认为前提的：当一个具有高度正当性的治理议题出现时，相伴随的资源贡献的意图也会产生，尤其是当资源贡献将会产生持续的“效能感”时。将议题确认和财务动员与效能感的集体生产勾连在一起，也许是当前城市治理研究急需触及的一个新方向。

更温和的共识形成机制。基层治理单位能否形成更顺畅的共识，是当前城市治理其中的一个重要议题。社区共识的形成，首先取决于共识形成机制的确立，如社区议事机制的建立和公示制度的常规化。其次，社区共识的形成要有一个有吸引力的平台加以支撑，在这个平台上，建设性意见的交换和建立在理性说服基础上的意见集中，成为其最为重要的日常功能，因此，一个高效的能够容纳绝大多数成员参与其中的舆论平台——如社区公众号——可以扮演重要角色。最后，针对特定需要的项目设计也要能够最大限度吸纳专业意见，并在广泛讨论和公开宣讲的基础上发布执行。一个常见的例子，便是第三方评估团队在项目实施之前就介入进来（可使用低成本的志愿团队或采用低成本招标来招募合适团队）。

（六）道：治理之道——道德和道义

此处，“道”指的就是“道德”和“道义”的结合，其中“道德”是在治理者个体层面上讲的，是治理者高度内化了的规范、价值观和信仰的体现，也是前面所讲的人格感染力和魅力的构成基础，而“道义”则是在治理法人的层面上讲的，代表的是一个制度化治理主体对公平、正义原则的追求。城市治理并非总是符合“道”的，因为在很大程度上，现行的治理秩序和治理结果有赖于“结构性牺牲”的存在。城市相对于乡村的战略地位，



导致过去一段时间乡村为城市发展做出了重大牺牲。一个延伸议题就是城市治理主体对“户籍人口”和“非户籍人口”的分类处理，导致后者的福利供给长期处于边缘化的状态。具体来看，10年前左右发生的各大都市人口调控的缘起之一，便是起源于城市容量这一概念，也即城市接纳不了太多的人口。事后来看，城市容量概念在理论上表现出很大的保守性——也即把人口当作负担而非资产来看待。城市治理之道要将人本主义容纳这一理论立场践行到底。人民城市概念的提出，为我们这里所说的治理之道提供了政治上的引领和保证。

五 两个实践场域作为引申案例

至此，我们已经对以“技·物/人·情/道·理”六字口诀面目出现的城市治理整合模式进行了简要阐明。这一整合模式为我们思考城市治理领域的制度创新提供了良好的出发点。下面，就以超特大城市社会工作转型和气候韧性这两个实践场域为引申案例，来对该整合模式的治理潜力做一个简要阐发。

（一）总体社会工作和超特大城市社会工作的转型

在此提出总体社会工作的概念，用以概括从民政部转隶中央社会工作部这一变化给社会工作带来的范式变迁。这一概念借鉴了战争研究中的“总体战”概念中的两个基本要素：全面动员+彻底消除未来的安全风险。之所以这么提，是因为转隶之后的焦点，面对的也是总体社会稳定和社会安全的事情。比如，从“两新”到“三新”，增加了对新就业群体的关注：他们的社会地位相对更低，社会流动性相对更高，需要对其所蕴含的“不确定性/风险/需求/积极性”进行持续检视和评估，因此社会治理方面的紧迫性更为凸显。此外，信访、志愿服务和基层社会治理等领域的主要接触面也是更广泛的社会领域，而新冠疫情的政治遗产之一，那就是“社会面管控”概念作为治理核心议题浮现（疫情凸显了这一任务的关键地位）。因此，总体



社会工作要求社会工作兼顾微观实务能力和宏观诊断/预警能力。一方面，专业社会工作力量在微观层面的非对抗性“福利提升/福利保障”上的重要作用要继续维持和加强：各种人群服务；个案/小组工作；各种创新方法，如认知疗法/叙事方法等。另一方面，专业社会工作力量在微观层面上相对更具对抗性的“秩序维护”（社会怨恨消解/社会风险管控）上可以扮演更积极的角色：信访、人民调解、社会仲裁、社区矫正、民族地区筑牢、医务社工化解医闹风险、学校社工消解学生自杀意念等。与此同时，未来专业社会工作力量也要进入社会治理的后台，在智能社会治理平台的帮助下，圈定对抗性业务的潜在工作对象，及时派驻前线社会工作力量做初次和继发的“接触—投入”：比如说，珠海事件的预警能否做到？如果能够做到，如何实施接触—投入？这一“接触—投入”的制度化如何逐步实现？效仿乡镇社工服务站，设立超特大城市跨学科多专业备勤站（multi-disciplinary experts watch station），在城市智慧大脑的帮助下，做专业服务的派遣、追踪和评估，可以是未来城市治理的一个新型创新发展方向。

（二）韧性城市和韧性社区

应对极端气候越来越可能成为城市治理的一个重要议题。城市韧性概念在应急领域可以得到广泛的应用，其中的一个方向就是城市如何应对极端气候，主要包括：短时强对流天气/强降水；持续干旱；持续低温和高温；弱势群体、低度团结社区和资源薄弱社区最容易受到极端气候的侵袭和影响的（具体如持续高温天气和老年人死亡率上升之间的高度相关性等）。打造集体行动共同体是提升城市社区应急韧性的主要手段：而如何打造则是一个经验议题。

六 结语

本文的理论旨趣在于回答城市治理究竟是什么这样一个问题。研究将物质设施、技术手段、身体惯习、集体心智、理性规划和演进中的规范体系看

作城市治理的六个核心层面，并以“技·物/人·情/道·理”六字口诀加以概括化。希望这样一个框架，足以覆盖新时代城市治理的内涵和外延，并能对解读当前的治理实践和规划未来的治理努力有所帮助。治理概念的时空扩展是当代的一个特色，当中国的高等教育机构开始成立星际航行学院之际，我们的治理视域也随之向一个更宽广的领地——星际社会——延展。

参考文献

李友梅：《城市发展周期与特大型城市风险的系统治理》，《探索与争鸣》2015年第3期。

杨文帅：《数字时代市域社会治理的拓扑模式》，《北京理工大学学报》（社会科学版）2024年第1期。

吴晓林、邢羿飞：《权力、利益与价值：城市数字化风险防控的实现机制——基于11座特大城市的调查研究》，《社会学研究》2025年第1期。

王阳亮：《数字时代超大城市治理的政策创新与系统变革》，《政治学研究》2024年第3期。

Simmel G. , “The Metropolis and Mental Life,” In Kahn H. , Coser L. A. , *Georg Simmel on Individuality and Social Forms*. Chicago: University of Chicago Press, 1971.

Park R. E. , *Race and Culture*. New York: The Free Press, 1950.