

协同治理理论下的老旧社区治理共同体建设路径研究

——以济南市为例

文 / 赵蓬雯 济南市规划设计研究院

李 雯 山东建筑大学

邱 宁 山东建筑大学

朱昕虹 济南市规划设计研究院（通讯作者）

摘要：本研究以协同治理理论为基石，深入探寻老旧社区治理共同体建设的完整路径。协同治理理论强调政府、市场、社会组织以及居民等多元主体在治理过程中的互动协作，倡导借助共同决策、资源共享和责任共担来有效解决社会问题。在此背景下，社区治理不能仅局限于空间的物理建设和功能改善，更需依靠各方的协同参与，推动社区治理体系的完善，达成社会共识。研究基于协同治理理论框架，深入剖析如何强化不同主体间的合作，进而实现公共服务的高效提供、环境设施的安全保障，构建起行之有效的协同治理体系，推动社区朝更具包容性、可持续性和高效性的方向发展。以济南市社区为实例，详细阐述在实践中如何整合各方利益，提升社区文化认同感，增强居民的归属感，有效推动社区共同体建设。

关键词：协同治理理论；老旧社区；城市更新；实施路径；济南市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.17.008

引言

随着城市化进程的不断加快，老旧社区面临着日益严峻的改造挑战，城市更新作为城市发展进程中的核心议题，贯穿了现代城市建设的全过程。从20世纪60年代起，社区建设就成为国家社会繁荣与稳定的重要支撑。在西方国家，城市更新经历了从“更新”到“再生”再到“复兴”的政策演变，并逐步转向“自下而上”的治理思维模式^[1]。在我国，从计划经济体制向市场经济体制转型过程中，城市社区建设与治理经历了“行政社区—社会服务—社区建设—社区治理”四个阶段。随着市民意识觉醒与社会需求变化，城市建设逐渐进入存量更新阶段，改善老旧社区的生活环境质量成为当前城市治理中的重要任务。

协同治理理论，作为一种强调多元主体之间合作、互动与共治的治理框架，为我们提供了理解城市社区更新改造的新视角^[2]。特别是在城市更新和社区治理中，该理论突出不同利益群体之间的协调与合作，认为社区治理不仅仅是物理空间的改造，更涉及社会关系的重塑与文化认同的构建。

本研究旨在运用协同治理理论，探讨如何在城市社区建设中推动多元主体的有效协作，整合各方资源，实现空间功能、社会治理和文化认同的综合发展；如何通过强化各方参与，提升公共服务供给效率，推动社区治理现代化，保障环境可持续性，实现更高品质、更大包容、更可持续的建设目标。通过理论分析与实践案例相结合，试图为城市老旧社区治理提供新的思路与路径，推动其从单一的物理空间建设向多元主体共建共享的社会功能、文化认同全面发展转变。

一、研究背景与意义

（一）城市社区治理结构建设背景

2012年，国家“十二五”规划首次提出“完善社区治理结构，鼓励因地制宜创新社区管理和服务模式”，这一政策的出台标志着我国对社区治理重要性的高度重视，为后续的理论研究和实践创新提供了有力的政策支持。2014年，民政部确定了31个全国社区治理与服务创新实验区，旨在通过地方试点，探索不同类型的治理模式^[3]。此举不仅推动了城市社区治理的区域性实践，并且政府主导型、市场主导型、社会自治型、专家参与型等多元化治理模式的尝试为理论发展积累了丰富的实证资料。2017年，提出“共建共治共享”的社会治理格局，明确社会治理从单一由政府主导向多方参与、共同协作转型，推动基层社区治理进入构建社区共同体新发展阶段。如何实现治理体系与治理能力的现代化，推进技术手段的运用、社会参与的深化和公共资源的合理配置，成为破解城市社区改造困境的关键环节。在这一过程中，信息化和智能化技术的应用为社区治理带来新机遇，数字化平台的构建使得社区治理变得更加便捷和高效^[4]。

（二）研究意义

理论方面，本研究为老旧社区治理共同体建设提供新视角，不仅能够揭示老旧社区治理中各方参与的重要性，还能为推动老旧社区的社会融合、文化认同和资源共享提供理论支撑，探索通过多方协作与共治推动老旧社区转型与发展的方法。

实践方面，本研究为解决老旧社区治理困境提供创新思路和有效路径，强调不同社会主体的互动合作、优化资源配置、促进共同决策和责任共担，促进老旧社区治理的现代化、法治化和可持续发展。

二、协同治理理论下老旧社区治理共同体建设综合路径

(一) “人—人关系”：鼓励多方参与，促进治理协同与决策

在老旧社区改造中，处理好“人—人”关系是关键，要推动政府、市场主体、社会组织和居民等多元主体根据各自的职能和资源优势，共同参与社区治理决策。政府作为主导力量，负责制定政策框架和提供资金支持；市场主体则提供创新的资金和技术支持；社会组织在社区服务和居民动员中起到桥梁作用；居民则是治理过程中的核心，能够从自身需求的角度提供社区改造的实际反馈。通过这种协同决策机制，能够提高决策的科学性、公平性和透明度，避免单一主体主导决策下带来的治理盲区，推动老旧社区改造朝着更加合理与可持续的方向发展。

(二) “地—地关系”：优化资源配置，推动空间共享与均等

“地—地”关系的关键在于合理规划和配置社区空间资源。政府应通过政策引导和规划管理，确保社区公

共设施、绿地、道路、停车场等资源的合理布局，避免因开发过度而导致资源浪费或社会不公平现象。同时，鼓励多方主体合作，实现社区空间的共享利用，避免单一市场化开发导致的空间资源商业化和利用效率低下。通过这种优化资源配置与共享的方式，能够提升老旧社区的公共服务功能，促进区域发展更加均衡，提升社区整体的生活质量和居住环境。

(三) “人—地关系”：耦合人地关系，提升文化认同与活力

“人—地”关系强调人类活动与空间的互动共生。在老旧社区改造中，要确保空间设计和改造方案能够满足居民的情感需求和文化认同。通过引入更多的文化元素和社区特色，加强居民的参与感、归属感和集体认同感。合理配置公共空间和共享空间，为居民提供更多的社交和文化活动场所，促进社区文化创新、活力提升和长期发展。通过耦合人—地关系，社区不仅能够物理空间上实现更新，更能够在文化上实现焕发新生，形成一个具有深厚文化内涵和活力的可持续发展社区。

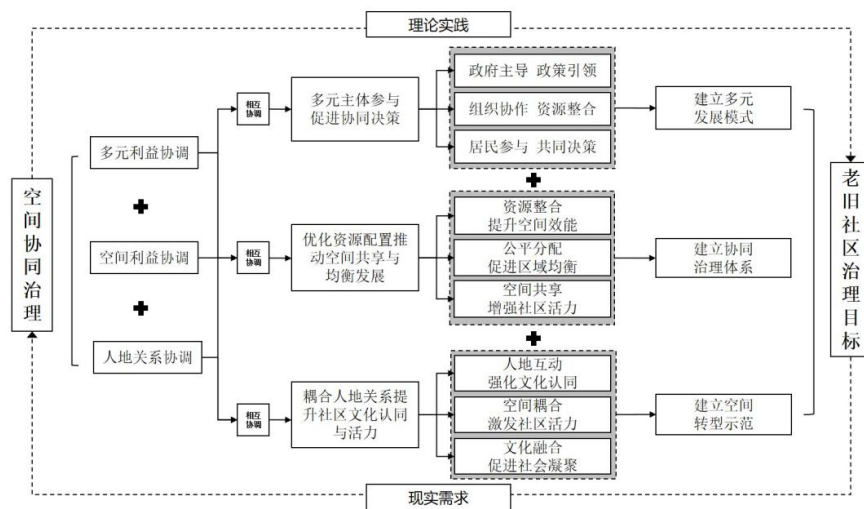


图1 社区治理共同体建设路径框架

三、案例与解析

本研究选取济南市30个典型老旧社区作为实证对象，按照建设年代将其划分为三类：历史街坊住宅（1949年前后）、传统新村与单位大院（1950～1990年代）、转型期商品住房（1990～2000年）。在每类中分别选取三个社区进行重点分析。

(一) 历史街坊住宅——济南历下区曲水亭街社区

曲水亭街社区位于济南市历下区核心区域，是具有深厚历史文化底蕴的传统街坊住宅区。社区以老旧民居和传统胡同为主，街道狭窄、布局复杂，保留了大量济南传统建筑风貌。居民构成上，社区多为长期居住的本地老年人，社会网络紧密、文化认同感较强；社区治理方面，面临基础设施老化、公共服务匮乏等问题，治理

模式以政府主导为主，居民参与度较低。但近年来，随着居民自治意识的觉醒，开始有更多的社会组织和志愿者参与到社区治理和文化遗产中来。

该社区的治理路径应在政府主导的基础上，逐步加强居民参与和自治力度，鼓励社会组织和志愿者在文化遗产、社区活动等方面发挥更大作用。同时，推动包括政府、市场、社会组织等多元主体的协同合作，重点解决基础设施老化、公共服务匮乏等问题，注重历史文化的保护与传承，确保资源整合和公共服务优化，满足居民多元功能需求，推动社区的可持续发展。

(二) 传统新村与单位大院——济南市历下区解放路社区

解放路社区位于济南市中心的繁华地带，由传统新村

和单位大院构成，历史上是工人阶级和机关单位的集中居住区。社区建筑多为简朴单元楼和院落，空间布局紧凑，且具备一定的自给自足功能。居民构成多元，包括原单位职工及其后代，年龄层次涵盖老中青，社会结构相对稳定。

该社区治理路径应围绕政府主导、居民自治与社会组织协同合作的多元治理模式展开。同时，注重优化资源配置，解决社区内空间紧张、公共设施不足等问题，为居民提供更完善的服务。充分发挥居民和社会组织的参与作用，利用传统单位大院结构中较强的集体认同感，推动居民参与社区事务管理，加强邻里互助和自我服务功能。在治理过程中，注重传统文化的保护与现代需求的平衡，尤其是在提升公共服务的同时，保留社区独有的历史文化特色，打造既具现代化功能又富有文化底蕴的社区空间。通过这三方面的协同作用，实现传统与现代的有机融合，推动社区向更加宜居、可持续发展的方向发展。

（三）转型期商品住房——济南市历下区千佛山街道佛山苑社区

佛山苑社区是济南市历下区千佛山街道的典型转型期商品住房社区，规划较为现代化，主要由90年代末期到2000年代初期建设的商品房组成。社区建筑风格以高层住宅为主，配套设施相对齐全，环境较为整洁，社区功能也逐渐趋向多样化。居民构成上，以中产阶级和年轻家庭为主，居民职业和收入水平差异较大，整体上具有较高的流动性和外来人口比例。社区治理由政府主导，结合物业管理公司和居民委员会共同管理。随着外来人口的增加，社区治理面临着提升居民参与度、整合不同群体的利益诉求以及提供高效公共服务的挑战。

该社区的治理路径应聚焦于多元化治理主体的协同合作，推动政府、物业管理公司、居民委员会和社会组织共同参与。政府继续发挥主导作用，做好社区规划和公共服务的保障，特别是在基础设施建设、环境管理和公共安全等方面提供支持。物业管理公司作为管理主体，应加强与居民的沟通与合作，提升服务质量，解决居民日常生活中的实际问题，如停车难、绿地维护等。随着外来人口的增加，社区治理需要更多依靠居民自治和社会力量的参与，推动居民委员会发挥更大的作用，鼓励居民积极参与社区事务、表达需求和提出建议，通过建立常态化的沟通机制来整合不同群体的利益诉求。此外，社会组织可以在社区文化活动、志愿服务、邻里关系建设等方面发挥重要作用，增强社区的凝聚力和归属感。通过这一治理路径，佛山苑社区能够更好地平衡居民多元化需求，提升社区服务的灵活性与效率，推动社区治理向更加科学、合理的方向发展。

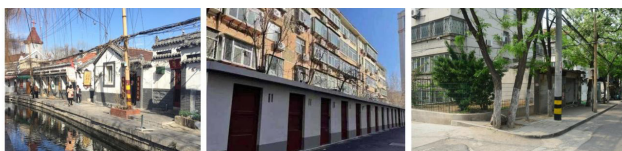


图2 曲水亭街社区（左）解放路社区（中）佛山苑社区（右）现状图

四、思考与总结

在协同治理理论的框架下，老旧社区治理共同体建设应注重多元主体参与和空间共享，避免利益单一化或资源配置不均衡，通过构建和优化治理网络，实现各方资源、信息、力量和责任的有效整合与协作。

一方面，防止“治理商品化”，充分体现社区空间公共价值和社会性功能。以社区整体利益和长远发展为出发点，控制市场化开发程度，满足不同年龄、职业和背景居民的空间需求，突出各类空间的公共性和包容性，合理挖潜社区公园、广场、文化活动中心等公共空间的多功能利用。同时，确保空间资源配置覆盖到社区的每一个角落，尤其关注弱势群体聚居地区，保障高质量公共服务和环境资源的均衡性与普惠性。

另一方面，避免“治理异化”，确保政府部门、市场主体、非政府组织（NGOs）、社区居民以及其他社会力量等各方利益得到平衡。通过系统的规则、流程和互动机制，保障多方主体平等参与，实现政策的制定、资源的分配、实施的效果以及后期的监督和评估。通过人性化设计、需求导向的治理模式以及强化社区文化认同感，提升居民的归属感和参与感，同时保障社区空间的多功能性和可持续发展。

综上所述，协同治理理论下的老旧社区治理共同体建设，不仅要关注空间的功能性和适应性，更要注重社会公平、资源共享和多元主体的有效合作，致力于构建一个充满文化内涵、富有活力且公平公正的社区治理体系。

参考文献

- [1] 于江浩，田莉．从拆除到赋能——巴西非正规住房的演进历程、价值转向与政策启示 [J]．国际城市规划，2024 (01): 83-90.
 - [2] 吴尧，吴秋颖，吴勇澜，等．多要素协同更新理念下居住性历史文化街区的保护策略研究——以苏州山塘桐星社区为例 [J]．西部人居环境学刊，2024 (06): 127-133.
 - [3] 陈荣卓，刘亚楠．城市社区治理信息化的技术偏好与适应性变革——基于“第三批全国社区治理与服务创新实验区”的多案例分析 [J]．社会主义研究，2019 (04): 112-120.
 - [4] 洪少华，卢晓华．数字化平台参与智慧社区建设的经验探索——以“晋我家”为例 [J]．传媒，2022 (01): 68-69.
- 基金项目：2025年度济南市哲学社会科学规划研究项目“老旧社区治理共同体建设与空间利益关系协调路径研究”（课题编号 JNSK2025C025）；2025年度山东省住房城乡建设厅科技计划项目“基于多维数字画像的城市存量地区智能诊断关键技术研究”（项目编号：2025RKK-CSGX001）。