

整体性视角下保障性住房社区治理路径选择

陈泽淦 王利平

摘要：在我国建成世界最大住房保障体系的宏大背景下，早期建设的老旧保障性住房社区因政策支持与资源投入方式的转变，正面临日益凸显的治理挑战。此类社区普遍面临信息壁垒、组织失灵、资源错配与服务断裂等多重问题，呈现显著的“碎片化”治理特征，严重制约了社区的可持续发展。本文以整体性治理理论为分析视角，围绕信息共享、组织协同和服务供给三个维度构建分析框架，指出碎片化治理的根源在于横向部门协同失效与纵向层级联动不畅所导致的系统性失灵。为此，文章探索了从碎片化迈向整体性的治理转型路径，提出应通过构建智慧平台、强化多元主体协同、优化资源配置、完善全周期服务和建立居民赋能机制等系统性策略，旨在为破解老旧保障房社区的治理难题提供理论解释与可行方案，以推动治理效能的整体性提升。

关键词：社区治理；老旧保障性住房；碎片化治理；整体性治理

一、问题的提出

安居乐业，是我国人民自古以来的理想追求。为实现“住有所居”这一核心民生目标，我国在保障性住房建设领域持续探索与深化，通过发展保障性租赁住房、共有产权住房及推进棚户区与农村危房改造等系列举措，构建了世界上最大的住房保障体系，并取得显著成就。2021年8月31日，国务院新闻办公室举行的“努力实现全体人民住有所居”新闻发布会，指出我国的住房发展取得巨大成就，建成了世界上最大的住房保障体系。截至2019年，我国城镇居民人均住房建筑面积已达39.8平方米，超过2亿困难群众的居住条件得到改善。2022年1月，经国务院审议批复，国家发展改革委等21个部门近日联合印发《“十四五”公共服务规划》，进一步强调发展非产权型住房，并将政策焦点转向“新市民”群体的住房困难问题。2025年，“好房子”一词被写入《政府工作报告》。在保障性住房领域，央行新增4.4万亿元地方政府专项债，支持筹建保障房和收储存量商品房，构建配租和配售型保障性住房体系。深圳、广州、重庆、郑州等地已率先启动配租配售型保障性住房建设，重点面向工薪收入群体，以及城市亟需引进的科技人员、教师、医护人员等人才群体。这一系列举措体现了我国住房保障的焦点从早期侧重于解决“有没有”的基础数量问题，逐步转向当前更加注重居住品质提升与体系可持续发展。政策和资源向“新市民”等群体的倾斜，虽有效回应了新的社会需求，却在客观上使得那些早期建成、问题积累较多的“户籍人口”保障性社区在政策关注度和资源投入上相对减弱，其原本固有治理难题更难得到系统性解决，逐渐演变为城市治理体系中的“洼地”。这些社区为大量中低收入本地户籍家庭提供了安身之所，随着时代进步及社会对宜居环境期望的提高，其在规划理念、设施配套、社区管理等方面与现实需求间的差距持续扩大。尤其是

当住宅承载了更多关于优质公共服务、教育资源及养老环境的期望时，早期建成的老旧保障性社区的治理能力和服务水平面临更为严峻的挑战。这种治理的滞后性与当前国家住房保障事业的蓬勃发展形成鲜明对比，治理困境的核心表现为多维度的碎片化现象，形成了“各管一摊、相互掣肘”的治理僵局。

学界主要从问题识别与对策探索两方面进行了深入研究。研究普遍关注到老旧保障性社区的几大异质性特点，如因财政收益最大化逻辑导致的“区位偏僻”^[1]，由此引发的职住分离、生活成本高昂及居民社会联系断裂问题^[2]；大规模集中迁入造成的“人户分离”与“速成社区”特征，使得社区归属感薄弱^[3]；以及同质化弱势群体聚集可能带来的“负面同化倾向”^[4]，对社区生态和公共服务构成挑战。针对这些问题，既有研究提出包括从预防性角度主张“优化空间布局”^[5]，并提出了政府兜底^[6]、市场化运作^[7]及多元主体协作^[8]等物业管理与服务供给模式。同时，基于人口结构多元化的需求导向研究，特别是针对不同年龄阶段及弱势群体的需求分析^[9]，也为优化规划选址和服务供给提供了指引^[10]。以往研究为理解和应对保障性住房社区的治理问题提供了宝贵见解，但鲜有研究涉及学理层面，且较少聚焦于老旧保障性住房社区治理的整体性研究，社区治理转型依旧步履维艰。如何有效破解治理难题，让居民真正安居乐业、提升生活品质，已成为当前社区治理工作的核心目标，具有重要的现实意义。因此，本文试图结合老旧保障性住房社区的特殊性，从整体性视角审视目前存在的碎片化治理难题，并构建起适合这些社区的整合性治理路径，以期为破解此类社区的治理难题提供新的理论视角与实践启示。

二、整体性治理：老旧保障性住房社区治理分析框架

(一) 整体性治理理论阐述

新公共管理强调分权、竞争和市场化，在该理念的指导下政府部门虽然提高了行政效率，但随着社会问题日趋复杂化，新公共管理所带来的部门化、碎片化模式难以有效回应治理挑战，产生服务碎片化、协调困难等问题^[11]。整体性治理最早由英国学者佩里（Perri）提出，作为一种新兴的管理理念，自20世纪90年代以来在西方国家兴起并发展成为重要的治理范式，强调以公民需求为导向，整合治理层级、功能和公私部门，以应对日益复杂的公共问题，克服新公共管理造成的碎片化弊端^[12]。王余生等在综合相关文献基础上认为，整体性政府即“重构政府组织结构，建立以合作和协调为核心的治理机制，推动跨界联合，创新工作方式，有效提升政府的工作绩效和治理能力，满足公民的服务需求，实现公共利益和承担公共责任”^[13]。这表明整体性治理的核心要义即在当下的治理情境中蕴于“协同治理、服务导向和信息驱动”。首先，Dunleavy等提出“数字时代治理”，强调通过信息技术实现服务的无缝对接和一站式提供^[14]。信息是驱动政府洞察力、响应力与创新力的核心引擎，有利于打破部门间的“信息孤岛”和碎片化管理模式，驱动政府决策的科学化与整体绩效的显著提升。其次，协同治理以合作和协调为核心，以推动跨界联合为关键，运行过程则通过上下级政府之间、不同层次政府部门之间、同级政府不同部门之间、政府与各种非政府组织之间等^[15-16]，弥合政府功能的“缝隙”，以期实现预期利益与公共责任。此外，“满足公民的服务需求”是以人为本的应有之义，是政府有效性与合法性的体现^[17]。在实践中，我国的“大部制”“一站式”服务等也体现了整体性治理的理念，尤其是“放管服”“最多跑一次”改革等，通过流程再造和部门协同显著提升了政府服务效能。然而，实践中面临条块分割严重^[18]、协调成本高昂、部门利益冲突、制度化程

度重^[19]、责任界定不清^[20]等问题，严重制约了整体性治理的推进，这表明整体性治理理论在我国治理场域仍存在适用性限制，尤其是老旧保障性住房社区异于其他社区的治理情境，具有区位偏僻、人户分离、社区归属感薄弱、负面同化倾向等特征，这使得它们与一般社区的治理需求存在显著差异。因此，面向保障性住房的治理，不仅需深入探讨整体性治理理论的具体调适路径，更要考量其在实践中的可行性与有效性。

（二）整体性治理视角下老旧保障性住房社区治理路径

信息共享：从技术畅通到韧性治理。信息共享很多时候都被视为技术性难题，关注技术标准、数据格式、技术设施等问题的解决^[21]，蕴含突破技术障碍是实现信息共享的基本假设。我国的信息共享面临更复杂的制度障碍。一方面，信息孤岛不仅是技术问题，更是“权力部门化、部门利益化”的结果，部门间的信息壁垒源于责任规避、绩效竞争、信息资产观念等深层动机^[22-23]。另一方面，制约信息技术的深层次运用亦涉及信息隐私的考量，缺乏明确的法律规范成为重要障碍^[24-25]。此外，我国基层治理面临高度复杂性，要求信息系统具备更强的适应能力。在保障性住房社区，维稳压力、突发事件、特殊人群管理等方面都要求信息系统不仅能共享数据，还要能预警风险、支持决策以迅速响应。信息作为精细化治理的关键要素，通过优化信息的获取、整合、传播和利用方式，可以从根本上提升治理系统的自组织、控制和适应的能力^[26]。基于此，信息共享维度需扩展为信息贯通和韧性构建两个维度。信息贯通维度在保留原有的技术整合内涵的基础上，应进一步强化制度保障和开放互动。韧性构建维度则是应对基层治理复杂性的创新，强调通过信息化手段提升治理系统的适应能力。信息共享作为整体性治理的基础支撑，为组织协同提供了必要前提，其核心价值在于打破长期存在的“数据壁垒”和“信息孤岛”，只有实现了信息的有效流动和共享，各部门、各层级之间的协同才具备可操作性。

组织协同：部门整合与资源优化分配。西方理论的组织整合内涵主要聚焦于横向协调机制的建立，然而我国的行政组织体系呈现出与西方截然不同的特征。我国府际关系具有职责同构的特征，“上下对口、左右对齐”的组织设计使得横向协调必须依托纵向权威^[27]，跨部门协调往往需通过“议事协调机构”这种超部门的权威机制才能实现^[28]，纯粹自发的组织协调难以奏效。其次，部门能够成功整合的关键还在于资源的优化分配。在“行政发包制”下，资源分配遵循行政层级而非实际需求，导致资源配置与实际治理需求脱节^[29]。资源之于行政体系，犹如血液之于生命，然而权责不清、资源与责任不匹配的现状导致公共服务供给的结构性失衡^[30]。因此，在推进部门整合过程中，资源的优化配置也需予以重视。综上，协同统筹维度重在回应纵横协调问题，强调党组织的领导作用和层级联动机制。资源优化维度则聚焦于资源配置体制优化，包括财政、人力等资源的统筹配置。组织协同在承接信息共享成果的基础上，通过有效的部门整合和资源统筹，为服务供给的精准化和高效化提供了有效支撑。

服务供给：供给侧与需求侧的双向发力。我国公共服务的非均等化除了受社会经济结构、户籍制度、区域发展水平、城乡差距影响^[31-32]，还与公民的个体禀赋相联系^[33]。这意味着我国公共服务非均等化不仅体现在供给侧，亦体现在公民获取公共服务的能力差异上。仅从供给侧推进服务整合可能导致供需错配，导致“有服务无人用”的尴尬局面^[34-35]。西方社会的服务理念之所以有效，是因为它建立在成熟的公共服务体系和较高的公民素质基础上，隐含着公民具备基本服务获取能力

的前提。然而，这一前提在我国保障性住房社区较难成立。弱势群体普遍存在“服务利用能力”严重不足、需求主动性不高、表达渠道不畅等问题^[36]，公共服务的可及性困境反而因其禀赋特征而进一步加剧^[37]。基于这一现实，服务供给需要“供给侧与需求侧并重”^[38]。一是服务精准维度，继承原有的服务整合理念但更强调基于需求分层的精准供给；二是赋能参与维度，通过能力建设提升居民的服务获取能力和治理参与能力^[39]。

基于上述，信息共享、组织协同和服务供给形成了一条递进的治理路径（如图1所示），信息共享是组织协同的必要前提，组织协同是服务优化的有效支撑，而服务供给则是整体性治理的最终落脚点，既关系到居民需求的有效回应和社区功能的充分发挥，也体现着治理效能的实质性提升和治理体系的价值实现。

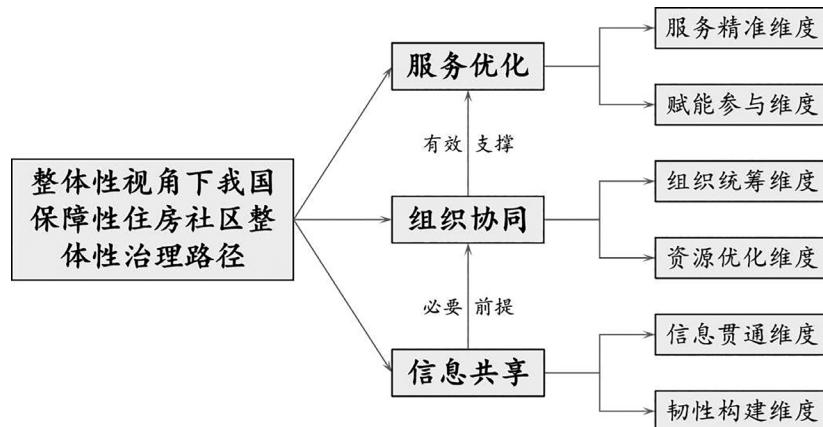


图1 整体性视角下我国保障性住房社区治理路径

三、老旧保障性住房社区的现实治理样态

在整体性治理的视角下，老旧保障性住房社区目前存在如下问题。

（一）信息碎片化：数据孤岛与隐私考量

信息壁垒严重制约了治理效能，对于保障性住房社区而言，信息就是精细化治理的资产。当前各行政职能部门虽已建立独立信息系统，但因系统互不连通，导致关键的就业社保、低保救助、住房分配、户籍信息等民生数据无法有效共享。此外，各部门因数据安全顾虑，如“无权公开数据”等合规性约束普遍封闭数据，而居民亦因信息采集流程繁琐产生抵触情绪，进一步加剧信息流动性不足。以广州市为例，尽管民政部门已通过“长寿金”系统采集老年人口数据，但因数据仅限内部使用，未能转化为有效的治理资源。信息壁垒不仅造成行政资源重复投入，更使本可预防的社会风险因信息延迟被放大，形成治理效能与隐私权益的结构性矛盾。信息壁垒制约了基层社区精细化治理，譬如社区缺乏居民准确实时的收入信息，无法及时核实住户经济状况并清退不符合条件者，导致公共住房被侵占，严重影响治理效率。

（二）韧性不足：信息基础设施滞后

保障性住房社区的人群结构复杂，社区内弱势群体高，为治理带来潜在隐患。不同住房类型居民之间的经济利益与生活方式冲突，导致邻里纠纷频繁，增加了治理的复杂性，这些问题对现有治理模式构成直接挑战，要求其必须足够灵活、高效应对。但当前社区在一手信息的获取与应用方面的严重滞后，制约了其韧性治理能力提升。韧性治理强调社区在面对内外部冲击时，能够有效吸收、

适应并迅速恢复其基本功能，而信息不对称恰恰是削弱这种韧性的关键症结。社区在信息采集端口建设上的结构性不足，智慧门禁、人脸识别、智能安防等现代化技术普及率远低于平均水平，缺乏对居民动态、访客信息、异常行为等基础数据的实时获取能力。其次，现有技防设施的严重老化与功能不足，进一步加剧了信息的断裂与失真。以广州市白云区集中大型的保障性住房社区为例，监控摄像头投入正常使用的不足三成，当偷盗、聚众围堵等突发事件发生时，物业保安、民警等安防力量无法介入迅速响应，缺乏数据支撑，只能凭借经验判断和有限人力资源进行被动应对，遑论进行事后追溯与预防性分析。信息获取的缺失和技防设施的落后导致关键信息无法被有效整合并转化为治理决策和风险预防的依据，极大地削弱了社区的危机管理能力，限制了社区从被动响应向主动预防和智能决策转变的可能性。

(三) 组织碎片化：协调失灵与权责不对等

首先，层级与部门间协调不足。在纵向上，市、区、街道、社区各层级之间的日常沟通机制存在明显断裂，执行效果大打折扣。基层社区普遍反映“上面电话打不通，沟通断裂”。这助长了上级将问题和压力下推的倾向。在横向上，部门协作问题难以高效解决，往往需要街道甚至区级领导推动。此外，公私合作也面临机制僵化、资源调配受限等问题，限制了社区治理的多元参与和资源整合。因此，当事件涉及“上下左右内外”协调时，即使是简单的家具维修申请，需经过社区上报、街道审核、住建局审批、合规机构维修与验收等多个环节，整个流程历经数月，不仅增加了行政成本，也错过了问题解决的最佳时机。其次，组织碎片化加剧了基层社区“有责无权”的困境。社区作为居民服务窗口，承担房屋维修、邻里纠纷、就业帮扶、子女入学等职能之外的繁杂事务，充当“传声筒”角色，缺乏入住管理、违规处置、责令清退等事权。当居民诉求集中涌向社区，社区人员疲于应对也难解决问题，挫伤基层治理积极性与效能。组织碎片化也造成了行政主体避责的倾向，更深层次上，它源于长期存在的“数据孤岛”与协同机制的缺失。如人户分离现象普遍存在，户籍地常常出现责任推诿，倾向于将迁出人口视为负担，不愿承担相应的管理责任，进而加剧了常居地社区的治理难度和责任不对等性。

(四) 资源碎片化：配置失衡与利用低效

一是经费资源配置不协调。由于人户分离现象普遍，按户籍人口分配的经费与实际服务人口需求严重不匹配。人口净流出社区经费充裕但服务对象有限，而保障性住房社区等人口净流入地区却经费紧张。街道虽然“拆东墙补西墙”进行二次分配，但这种临时调整既缺乏制度依据，也难以解决根本问题。与此同时，财政资源的部门化管理进一步加剧了配置碎片化。各部门专项资金使用范围严格限定，民政救助资金、就业培训经费、住房维修基金等“戴帽”资金无法统筹使用，即使某项资金结余而另一项紧缺，也无法调剂，造成资源配置结构性失衡。二是人力资源配置存在结构性问题。保障性住房社区工作量大，问题人群需重点防控，但目前广州市老旧保障性住房社区的工作人员/居民人数几乎达到1:500，无法应对实际服务需求，人员流动率高。且现有人员中行政管理人员多、专业服务人员少，面对居民心理、法律、就业等专业需求力不从心。虽然引入专业社工，但因待遇低、压力大，难以形成稳定队伍。三是空间资源利用同样呈现碎片化特征。党群服务中心、社区卫生站、文体活动室等设施缺乏共享机制，既造成资源浪费，也限制了综合服务功能发挥，常出现设施空置与居民缺乏活动场所并存的矛盾现象。

(五) 服务碎片化：供需错配与响应迟缓

首先，现有服务内容与居民实际需求的结构性偏差。社区受限于经费和人员配置，主要提供户政办理、政策宣传、基础维修等常规性服务，而居民迫切需要的专业化服务却严重缺位。保障性住房社区聚集了大量社会与生理性弱势群体，急需戒断康复、心理辅导、法律咨询、就业指导等专业服务，但社区仅能提供基础性帮扶。同时，各类司法援助、就业帮扶、民政社工等服务资源无法有效下沉到社区层面，形成“居民够不着、社区提供不了”的尴尬局面。虽然职能部门汇集由党建活动派遣社工、心理咨询师等专业人员进驻社区举办服务日，但蜻蜓点水，断断续续的供给难以形成持续的支持体系。现有的综合治理委员会虽名为协调机构，但只能调动有限的街道资源，并未对各职能部门进行功能链接与下沉整合。其次，社区服务能力被多重任务挤兑与切割。一方面，社区需承担大量日常行政事务，在条块高度同构的管理体制下，一个工作人员往往身兼数职，要负责多个领域业务，同时还要应对各类留痕工作要求，如网格化管理、台账建立等程序性任务，行政负担挤压了实际服务时间。另一方面，部门协同不足导致社区服务效能低下。由于缺乏统一的信息平台和共享机制，社区需要反复收集居民基本信息，每当有新的工作任务就要重新入户调查、填表登记，大量时间和精力消耗在重复性信息采集上，真正用于服务居民的时间反而减少，削弱了社区的服务能力和响应效率。

(六) 参与碎片化：能力缺失与动力不足

首先，居民参与能力的结构性缺失构成了参与困境的基础。社区居民普遍存在受教育程度低、经济条件差、社会资本薄弱等特征，缺乏参与公共事务的知识技能，不了解参与渠道和程序，更缺乏理性表达诉求的能力。当居民面临就业、医疗、教育、心理等综合性困难时，需在不同部门间奔波，重复提交材料，各部门服务缺乏衔接整合，增加参与成本和难度。其次，居民参与动力的持续衰减。由于社区流动性强，许多居民缺乏社区归属感，抱着“过客”心态对社区事务漠不关心，给社区治理带来了巨大挑战。即使是长期居住的居民，由于忙于生计也难以投入精力参与社区活动。更为关键的是，居民参与后往往看不到实际效果，提出的意见得不到重视，反应的问题得不到解决，无效参与经历进一步削弱了参与意愿。同时，刚性保障体系产生反霍桑效应，扶贫和救济政策未能激发自力更生意识，反而加剧了“等、靠、要”的消极依赖心理。再次，参与机制的形式化设计削弱了能力与动力。虽然建立了居民议事会、民主评议会等参与平台，但这些平台往往成为完成上级任务的工具，会议议题预设、讨论过程受控、决议内容既定，缺乏广泛代表性。最后，参与困境导致社区关系僵化。部分居民转向通过频繁信访投诉寻求问题解决或获取利益；部分居民因对社区服务不满，为了便利在公共区域私自扩建、违规停放、堆放垃圾等，其行为从消极参与滑向了与社区治理目标相背离的破坏性行为。

四、从分散到整体：老旧保障性住房社区治理优化路径

基于上述分析，本文提出老旧保障性住房社区从碎片化走向整体性的治理优化路径。以信息共享、组织协同和服务供给三大维度为核心（如图 2 所示）。

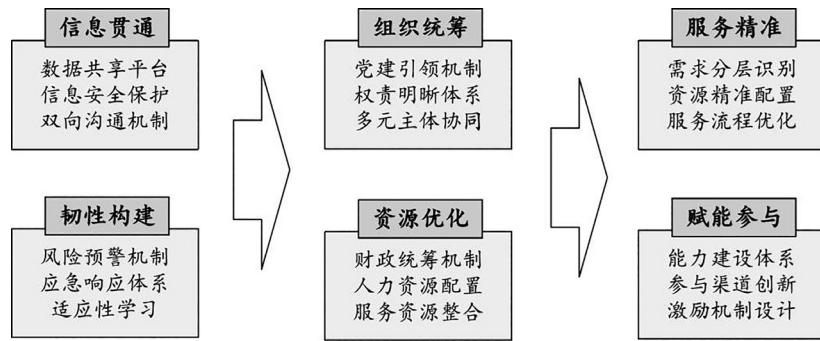


图 2 老旧保障性住房社区治理优化路径

(一) 打造安全互联互通的智慧治理平台

为实现信息贯通，首先应整合各部门信息系统，建立覆盖市、区、街道、社区四级的统一信息平台，并制定统一的数据标准与接口规范，实现不同系统之间的数据交换和共享。在此基础上，构建部门化、层级化的信息查询系统，访问非本部门领域核心信息需在系统提交申请审批；同时，对不同层级主体授予差异化的信息查询权限，确保信息共享的精准与安全。其次，在严格保护居民隐私的前提下，建立居民信息“一次采集、多方共享”机制，避免重复采集，并辅以技术手段对敏感信息进行加密保护，建立信息使用审计机制，确保信息使用的合法合规与溯源。最后，构建双向沟通机制，通过线上平台与线下协商相结合，确保居民的意见和诉求能够有效上传，治理信息和政策能够透明下达。提升信息化应用水平，开发面向居民的程序，提供政策查询、服务申请、问题反映等功能，实现足不出户享受服务，弥合信息不对称带来的隔阂，提升治理的透明度与信任度，切实增强居民的幸福感。

(二) 健全风险预警，强化应急响应与适应性学习

老旧保障性住房社区的韧性建设核心在于提升信息感知与数据生产能力，将社区从传统的信息被动接收者转变为关键信息生产端^[40]。为此，政府应拨付专项经费，支持社区全面升级技防设施，如高清视频监控系统、智慧门禁及人脸识别系统等；提升社区物联水平，增强数据采集端口的触达广度与深度，譬如通过加强与水电煤气等公共服务机构的合作，在特定区域部署生物感应设备，实现对居民尤其是弱势群体生活状态的实时、非接触式监测，为潜在风险提供早期预警的数据流基础。在坚实的信息化基底之上，通过运用大数据分析技术，建立面向社区的风险评估模型，实现对各类潜在风险的及时、精准识别与预警，涵盖盗窃事件、邻里冲突升级、群体性诉求苗头，乃至独居老人的异常居家情况；建立分级分类的风险防控预案，明确不同风险等级下的应对策略与责任主体；同时，加强对重点人群的动态监测与个案帮扶机制，确保干预的及时性和有效性。最后，构建学习型治理组织。建立常态化的学习交流机制，促进社区工作者对先进治理经验与方法的吸收与转化；鼓励治理创新，设立创新激励机制，对成功的实践案例进行推广复制，例如可试点探索租金、水电费精准划扣制度，以提升行政效率并回应居民实际需求；建立健全错误容忍机制，在依法合规的前提下，为基层探索创新提供必要的试错空间，营造积极进取、勇于实践的治理文化，实现“被动应对”向“智能韧性”的根本性转变。

(三) 完善党建引领的统筹协调机制

强化党组织的统筹协调功能是破解组织碎片化的关键。首先，设立跨部门联络人机制，确保信

息上传下达与问题及时反馈；街道层面，建立由党委书记牵头的保障性住房社区治理工作领导小组，吸纳住建、公安、综法办等多部门力量，定期召开联席会议，实现跨部门问题的会商与解决；社区层面，充分发挥社区党组织的核心领导作用，通过党建联建、区域党委等形式，整合辖区内各组织与资源，形成治理合力。其次，建立权责匹配的治理体系。推进管理权限下放，赋予街道和社区在资源调配、服务购买、应急处置等方面更大的自主权；建立权力清单和责任清单，明确各层级、各部门的职责边界，避免推诿扯皮。最后，创新协调机制的运行方式。摒弃单纯依靠行政命令的协调方式，建立基于共同目标的协作机制；通过签订跨部门合作协议、制定联合工作方案、开展联合督查考核等方式，将松散的部门联系转化为紧密的工作伙伴关系；探索建立跨部门工作专班制度，针对人户分离、特殊人群服务等重点难点问题，抽调相关部门人员组成专班，集中攻坚，确保形成合力，实现精准施策。

（四）创新资源配置的统筹机制

为实现资源优化，需创新统筹配置机制。首先，改革财政资金管理方式。探索建立保障性住房社区治理专项资金池，将分散在各部门的相关资金进行整合，统一管理、统筹使用，并放宽资金使用限制，允许在不改变资金用途的前提下，根据实际需求灵活调配；依托人口流动的大数据信息，建立以常住人口为基础的经费分配机制，实现“费随人走”，确保经费调整的周期性与及时性。其次，优化人力资源配置。根据实际服务人口调整人员编制，适当增加保障性住房社区的人员配备，并优化人员结构，提高社工、心理咨询师、法律工作者等专业人员比例；同时，建立人才共享机制，通过轮岗交流、柔性引进等方式，实现优质人力资源的共享，并提高社区工作者待遇，明晰职业发展通道，增强岗位吸引力。最后，提升空间资源利用效率。打破部门分割，实现公共空间的统筹管理和综合利用，推行错时共享机制，并因地制宜改造利用闲置空间，增加社区公共服务设施；引导社会力量参与，通过共建共享方式扩大空间资源供给，特别是盘活各类闲置低效资源，全面提升资源利用效益。

（五）建立需求导向下的识别与高效响应服务机制

为实现服务优化，必须构建需求导向的精准服务体系。首先，运用大数据分析等技术手段，建立健全保障性住房社区居民需求数据库，实现需求的精准识别与分类管理，将需求细分为基础保障类、发展提升类、特殊帮扶类，基础保障类需求通过标准化服务满足，发展提升类需求通过个性化服务回应，特殊帮扶类需求通过专业化服务解决，并建立动态评估机制，确保服务供给与需求变化同步。其次，推进服务供给的整合与优化，在街道层面设立综合服务中心，实现“一门受理、内部流转、限时办结”；推广“全科社工”模式，培养复合型社区工作者，要求全科社工不仅具备多领域知识，更要进行索引式培训，能够引导居民自行查阅或获取信息解决问题，并提供帮询服务，而非仅仅是事务代办；加强与高校社工、法律以及心理学专业的合作共建，达成“校社”互惠合作，选拔实习专员，充分发挥校园社工的专业功能，制定个性化的介入帮扶计划，对特殊群体增设个案追踪，对困难家庭开展“关爱档案”计划，提供情绪疏导、关怀倾听、资源链接等服务。最后，构建快速响应的服务机制。对居民诉求进行分级分类管理，紧急事项立即处理，一般事项限时办结，并简化服务流程，推行“最多跑一次”改革；建立服务反馈评价机制，将居民满意度作为重要考核指标，通过定期收集与分析反馈，精准识别服务短板，并据此优化资源配置与工作流程，以驱动服务质量持续提升；进行“吹哨报到”改革，将就业、社保、法律援助、心理咨询等区级专业化服务力

量垂直下放，与街道和社区的综合服务中心无缝对接，解决“居民够不着、社区提供不了”的结构性矛盾，确保专业服务能够“沉”到社区一线。

(六) 构建递进赋能参与体系

实施系统的居民能力建设计划。首先，开展公民素养教育，提高居民的民主意识和参与能力。组织议事协商能力培训，教授理性表达、民主协商的方法技巧；开展社区骨干培养计划，培育栋长、层长等；发掘和培育社区能人，比如维修电梯，培育绿植，广场舞带队，发挥其示范带动作用；建立学习激励机制，对积极参与学习和培训的居民给予适当奖励。其次，创新多元化的参与渠道。除了传统的议事会议外，开辟线上参与平台，方便居民随时表达意见；组织形式多样的社区活动，增进交流、凝聚共识；建立项目化的参与机制，让居民深度参与社区微改造、环境整治等具体项目，探索积分制参与模式，将参与行为转化为可兑换的积分，从而提高参与积极性。最后，确保参与的实效性。建立参与意见的反馈机制，对居民提出的意见建议及时回应并有效解决，不能解决的亦需回应说明原因；将居民参与纳入社区治理的决策程序，畅通线上线下多种参与渠道，确保重大事项必须经过居民讨论；建立参与效果评估机制，明确评估标准，并根据评估结果进行调整完善，激发居民的主人翁意识与内生动力。

五、结语

在我国“住有所居”民生目标基本实现、全球最大住房保障体系建成的背景下，保障性住房作为一项重要的社会福利政策，在维护社会稳定与促进公平正义方面发挥了基石作用。然而，随着时间推移，早期建设的老旧保障性住房社区因其历史特殊性，治理困境日益凸显，呈现出显著的“碎片化”特征，已成为制约其健康可持续发展的现实瓶颈。本研究立足于整体性治理理论，对老旧保障性住房社区的治理困境进行了系统分析。碎片化治理的根源主要体现在三个方面，首先，信息壁垒导致数据不通、情况不明；其次，组织协同失效，尤其表现为横向部门间的协作不畅与纵向层级间的联动失灵；最后，资源配置与服务供给错位，难以精准满足居民的实际需求。针对上述问题，本文提出了从“碎片化”迈向“整体性”的系统性改进路径。综上，唯有通过构建一个系统性、整合性的治理框架，才能切实破解老旧保障性住房社区的治理难题，推动其治理效能的整体性提升，最终让住房保障的成果更好地惠及每一位居民。

作者简介：陈泽淦，汕头大学法学院硕士研究生；王利平，汕头大学法学院讲师，管理学博士。

基金项目：本文系广东省哲学社会科学规划项目“社区微更新的‘针灸’治理与长效机制研究”（GD22CGL08）阶段性成果。

参考文献

- [1] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础 [J]. 中国社会科学, 2012 (5): 95–112.
- [2] 李永安, 张旭文. 从“政府引导市场”到“市场引导政府”: 我国保障性住房制度改革的路径转向 [J]. 宜春学院学报, 2021, 43 (4): 26–34.
- [3] 金桥, 徐佳丽. 上海大型居住社区的特征、问题与未来发展——基于 2014 年问卷调查数据

的分析 [J]. 城市与环境研究, 2016 (1): 15–28.

[4] 解永庆, 荆锋, 杜澍. 基于社区视角的弱势群体生活质量研究 [J]. 城市规划, 2014, 38 (S2): 59–66.

[5] 孙洁, 朱喜钢, 林晓群, 余思奇. 混合居住视角下“收储保障房”的社会效应评估——以江苏常州市为例 [J]. 现代城市研究, 2017 (11): 73–80.

[6] 吴开泽, 陈琳, 谭建辉. 保障房社区物业管理状况调查——以 G 市为例 [J]. 城市问题, 2014 (4): 82–89.

[7] 郭林, 张学峰. 租赁型保障性住房后期运营管理的现存问题与破解之道——基于河北省的经验分析 [J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2014 (5): 24–29.

[8] 方舒. 保障房社区治理路径新探——以北京 C 社区的治理实践为例 [J]. 甘肃社会科学, 2015 (1): 11–15.

[9] 谷甜甜, 李灵芝, 李德智. 保障房住区老年人居家养老服务需求及其影响因素分析——基于南京岱山保障房住区的调查 [J]. 兰州学刊, 2019 (7): 182–195.

[10] 朱小雷, 徐建, 王博. 大型保障性社区养老配套环境发展演进的多维特征与启示——以广州为例 [J]. 城市建筑, 2018 (34): 64–69.

[11] 徐国冲. 迈向合作治理: 从新公共管理运动说起 [J]. 江海学刊, 2023 (2): 117–126+256.

[12] CHRISTENSEN T, LÆGREID P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform [J]. Public Administration Review, 2007, 67 (6): 1059–1066.

[13] 王余生, 陈越. 碎片化与整体性: 综合行政执法改革路径创新研究 [J]. 天津行政学院学报, 2016, 18 (6): 22–29.

[14] DUNLEAVY P, MARGETTS H, BASTOW S, et al. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2006, 16 (3): 467–494.

[15] POLLITT C. Joined-up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2003, 1 (1): 34–49.

[16] 谢治菊, 黎明霖. 共同富裕视域下的整域性帮扶与整体性治理——驻镇帮镇扶村的一个解释框架 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22 (6): 112–123.

[17] 张茜, 徐家林. 以人民为中心: 国家治理公共性价值的中国话语表达 [J]. 江苏社会科学, 2023 (6): 122–131.

[18] 黄毅, 文军. 从“总体—支配型”到“技术—治理型”: 地方政府社会治理创新的逻辑 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 35 (2): 35–44.

[19] 王立军, 夏志强. 效率与效果: 从专业化到整体性治理——兼论整体性治理理论在中国语境中的适应性 [J]. 云南行政学院学报, 2020, 22 (6): 145–153.

[20] 陈建平. 构建区域公共事务整体性治理模式面临的困境及其应对——以厦漳泉同城化为例 [J]. 中共福建省委党校学报, 2017 (1): 68–74.

- [21] GIL-GARCIA J. Towards a smart State ? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond [J]. Innovation & the Public Sector, 2012, 17 (3/4): 269–280.
- [22] 唐要家, 林梓鹏. 基于产权理论的智慧城市信息共享机制研究 [J]. 情报杂志, 2019, 38 (2): 166–171.
- [23] 曲延春. 数字政府建设中信息孤岛的成因及其治理 [J]. 山东师范大学学报 (社会科学版), 2020, 65 (2): 125–132.
- [24] 肖唐镖. 中国技术型治理的形成及其风险 [J]. 学海, 2020 (2): 76–82.
- [25] 韩志明, 马敏. 清晰与模糊的张力及其调适——以城市基层治理数字化转型为中心 [J]. 学术研究, 2022 (1): 63–70.
- [26] 陈桂生, 徐铭辰. 基于数字素养与技能的韧性治理 [J]. 江淮论坛, 2023 (1): 42–49.
- [27] 吕同舟. 嵌套型异构: 关于中国政府间纵向关系结构的理论探索 [J]. 公共事务评论, 2020 (0): 24–32.
- [28] 文宏, 钟刚华. 议事协调机构高效能执行非常规任务: 实现过程与作用机制——以 A 县安全宣传 “五进” 工作为例 [J]. 学海, 2024 (6): 75–85+213–214.
- [29] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014, 34 (6): 1–38.
- [30] 卢盛峰, 黄坤. 财政管理体制与中国地方公共服务均衡保障: 研究状况及未来展望 [J]. 技术经济, 2025, 44 (1): 80–87.
- [31] 吴军民, 李丹妃, 徐志毅. 居住空间、生计禀赋与 “弱有所扶” 政策均等化效应 [J]. 中国行政管理, 2019 (10): 105–111.
- [32] 吴昊, 陈娟. 基本公共服务均等化的实现路径新探 [J]. 云南社会科学, 2017 (2): 64–69.
- [33] 卢盛峰, 周洋. 中国公共服务均等性评估及影响因素分析——基于 CHNS 数据的实证研究 [J]. 财贸研究, 2014, 25 (3): 75–81.
- [34] 陈秋霖, 葛润. 个体特征对公共服务利用的影响——基于公共卫生服务的研究综述 [J]. 劳动经济研究, 2018, 6 (6): 116–127.
- [35] 吕炜, 周佳音. 国家治理视域下的公共服务供给——现实定位与路径创新 [J]. 财经问题研究, 2018 (3): 78–86.
- [36] 郭喜. 社会保障、残疾人与安全基本公共服务均等化研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 134–135.
- [37] 许军, 白欣宇. 医保整合能否促进县域医疗卫生资源均等化? ——来自机会平等理论的经验 [J]. 公共管理评论, 2025, 7 (1): 222–245.
- [38] 孙飞, 付东普. 供给侧结构性改革下公共服务供给方式创新 [J]. 甘肃社会科学, 2017 (4): 244–248.
- [39] 沈费伟, 赵济雨. 适配性数字服务保障乡村数字弱势群体权益研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2024 (5): 100–111+128.
- [40] 骆建云, 曹彦萱. 基于韧性理念的老旧小区改造探索与实践——以广州市彩虹街周门片区老旧小区改造为例 [J]. 城市设计, 2022 (2): 18–27.