

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 6

VOL.17 NO.6

# 公共行政 评论

JPA  
Journal of Public Administration

● 专栏：基层治理

专栏导语：基层治理中的政策执行及其影响

.....	肖 滨	1
基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论		
.....	刘元贺 周振超	4
基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑		
.....	何 雷 唐 娜	23
压力聚合与结构利用：常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作		
.....	黄源源 唐银彬	40
调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？		
.....	蒋红军 张 东	60
可解释性何以影响基层公务员的算法决策采纳偏好		
.....	段哲哲 焦嘉欣	78

## ● 论文

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

..... 祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲 99

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

..... 彭 婧 杨 桥 肖 帅 118

县域城镇化进程中技术赋能如何促进整体性治理？

——基于 30 个案例的定性比较分析

..... 李燕凌 陈梦雅 139

人工智能技术应用如何影响街头官僚的自由裁量权使用意愿？

——一项调查实验研究

..... 孙 宇 邓 怡 孙琳之 158

## ● 理论综述

公共创新实验室的作用功能、创新成效与关键因素：文献回顾及启示

..... 袁千里 刘新萍 176

## ● 英文目录与摘要 ..... 196

## ● 年度总结

《公共行政评论》2024 年评审人和专栏导语作者名单 ..... 201

《公共行政评论》2024 年总目录 ..... 203

## 调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？

蒋红军 张 东\*

**【摘要】**伴随中国经济的快速发展，大量流动人口涌入城市，且游离于既定社区治理体系之外。如何缓解城市社区流动人口与本地人群之间的治理张力是基层社区治理现代化必须回应的重要挑战。论文通过对S社区的案例研究发现，基于调适性赋权逻辑，融合社区创建进程中的新制度及政策，增量叠加于户籍身份等旧制度之上。在组织化赋权、专业化赋能以及网络化互动三大机制支撑下，新旧制度互动实现了“为社区参与赋权”与“向户籍身份妥协”之间的制度均衡，从而推动形成相安无事的流动人口社区融入新形态。研究深化了流动的城市性认知，对探索社区韧性治理和中国式基层治理现代化具有参考意义。

**【关键词】**调适性赋权 流动人口 社区融入 历史制度主义

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674 - 2486 (2024) 06 - 0060 - 18

### 一、问题的提出

流动人口治理的现代化，关乎“五化并联”的中国式现代化成败（杨菊华，2024）。根据第七次全国人口普查结果，当前流动人口为37582万人，跨省流动人口为12484万人。进入人口大流动时代，流动社会对社会治理提出新的变革要求（张康之，2019）。面对封闭的社区治理体系，流动人口的公共服务需求与公共参与诉求难以有效解决，使得流入地社区治理遭遇信任危机和效能危机（吴越菲，2017）。然而，在全国的流动人口流入地社区，却很少出现流动人口与本地人群不可调和的大面积冲突。不仅如此，大量流动人口逐渐进入“不流动”状态（齐嘉楠，2012），在社区顺利安顿自身生活，与户籍人群进入相安无事的社区治理形态。这在某种意义上表明，数量众多的流动人口在未对户籍身份等制度产生剧烈冲击的前提下实现了社区融入，蕴含着渐进的内生制度变

---

\* 蒋红军，广州大学公共管理学院、乡村振兴研究院副教授，硕士研究生导师。通讯作者：张东，重庆工商大学法学与社会学学院、社会学西部研究基地副教授。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，感谢肖棣文副教授、研究生周艺苑在实地调研、论文修改中提供的帮助。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“基层政权‘资源-能力’转化研究”（24BZZ057）。

迁意涵，其背后的逻辑机理值得深入探究，对于认识人口规模巨大的中国式基层治理现代化具有重要价值。

多数流动人口城市融入的研究着重考察融入现状及其影响因素（肖子华等，2019；李晓壮、李升，2021），主要从市民权利的应然发展出发（唐亚林、郭林，2019），呈现流动人口融入的现实落差，探索难融入、难扎根的因由，呼吁推进流动人口城市融入尤其是社区融入。近年来，诸多流动人口融入、扎根城市社区的创新案例不断涌现，其价值不应受到忽视。而为数不多的相关研究主要强调流动人口如何发挥自主性（张广利、张瑞华，2012；张霁雪，2014），将社区两委及本地居民的接纳意愿视为当然的事实，忽略流动人口社区融入是城市政府、社区两委、社会组织等多方治理主体协同推进治理创新与制度变迁的结果。由此观之，流动人口社区融入的变迁过程与逻辑机理，仍是待解的“黑箱”。

党的十八大以来，国家大力推动流动人口城市融入，各地积极开展融合社区治理创新，为流动人口在城市社区落地生根创造更好条件。经由城市政府主导、社会组织助力，A市S社区试点创建融合社区就是其中的典型案例。该社区通过强化制度创新与政策调整，积极打造流动人口与本地居民共治共享的社区治理共同体，回应流动人口的社会需求与治理诉求，流动人口与户籍居民相安无事的社区治理形态逐渐成型。据此，本文聚焦S社区，通过实地走访、半结构化访谈和档案资料整理收集研究信息，探究以下研究问题：在户籍身份等制度约束下，新型城镇化进程中相安无事的流动人口社区融入创新如何发生？流动人口社区融入何以可能？

## 二、研究进展与分析框架

当前我国的人口流动已经发生诸多变化。虽然流动人口的社区融入总体水平仍不高，但新型城镇化进程中仍有不少流动人口融入社区的创新案例。面对流动人口融入社区的新形态，现有研究因割裂宏观制度约束与微观主体实践，难以有效解释实践创新背后的内在机理，急需引入历史制度主义视角探讨流动人口社区融入的制度逻辑。

### （一）流动人口融合治理研究进展

关于流动人口城市融入，现有研究从不同维度对流动人口的融入程度进行测量，并探讨相关影响因素。由于户籍身份等制度约束以及城镇化的不平等效应（陈云松、张翼，2015），在经济、社会关系、心理、文化满意度等主要维度上（汪明峰等，2015），流动人口的社会融合水平总体不高（李晓壮、李升，2021），不同融合维度之间差异也较大（肖子华等，2019）。青年流动人口（宋月萍等，2024）、老年流动人口（李雨潼，2022）等特殊群体的城市社会融合

也有待提升。影响流动人口城市融入的因素多元而广泛，包括政府、企业和个人之间的成本分配（宁越敏、杨传开，2019）、社会质量（徐延辉、龚紫钰，2016）、社会互动（李培林、田丰，2012）、社会网络（李树苗等，2008；悦中山等，2012）、社会资本（吴玉锋等，2019）、公共服务（邓大松、胡宏伟，2007；刘乃全等，2017）等。

从流动人口参与在地社会治理来看，在流入地城市政府的推动下，流动人口参与地方社会治理的实践经验不断涌现。现有研究发现流动党组织能够把去组织化的流动人口组织起来，提升流动人口的社区参与水平，进而促进社区融合（钱晨、张桂金，2022；朱亚鹏等，2022）。也有研究者主张通过自治组织边界重塑（郎晓波，2016）、激发流动人口的个体或群体能动性（张江龙等，2017；杨高、周春山，2019）来提升社区融合程度。还有研究指出，社会组织能够为外来人口提供公共空间与服务平台，通过有效化解冲突来促进融合秩序再生产（周利敏，2019）。

上述研究对我国流动人口城市融入的现状、影响因素以及流动人口参与在地社会治理等方面进行了深入探讨。然而，现有研究仍有两大不足：一方面，流动人口城市融入状况研究主要考察户籍身份转换及其权益落差，对于聚焦治理体系转变而非身份转换的融合实践经验关注不足，容易夸大户籍身份等制度的约束作用。另一方面，流动人口参与在地社会治理研究主要关注特定治理主体的微观行动，对于社区多元治理主体受到制度体系的塑造认知不够，难以有效解释村居自治组织及本地居民为何愿意接纳流动人口参与。事实上，新型城镇化进程中流动人口社区融入是户籍身份等制度约束下多元社区治理主体互动的结果，是社区治理体系渐进性内生演化的重要表征。流动人口社区融入的深层机理考察，需要将宏观制度塑造与微观主体实践有效结合起来，发展中观维度的制度分析，才能更好贴近流动人口的 actual 社区生活。历史制度主义是研究制度与政策变迁的一种重要中层理论工具，有助于洞察流动人口在户籍身份等制度约束下融入流入地社区的逻辑机制。本文将在历史制度主义的理论脉络中构建新的分析框架，探索基于身份差异性而非同一性的流动人口社区融入创新实践，探讨流动人口社区融入的内在机理。

## （二）历史制度主义视域下流动人口社区融入分析框架

历史制度主义强调制度在政治与政策分析中的核心地位，既不同于旧制度主义的宏观分析，又异于行为主义的微观分析，主张通过中层制度研究将宏观政治现象与微观主体行为结合起来，着重从结构性、时序性等维度探究制度安排如何塑造行动者互动，推动制度变迁（凯瑟琳·西伦、斯文·斯坦默，2022）。历史制度主义视角下的制度变迁存在激进式与渐进性两种类型。虽然间断均衡模型、关键节点理论等识别了特殊时期激进式制度变迁的外部诱因，但更多研究侧重关注

稳定时期的渐进性制度变迁，其是制度功能变化的常规状态（马雪松，2022）。

历史进程中的内生渐进性制度变迁常常表征着细微而连续的社会变革，蕴含着制度增量调整的内在逻辑。从新制度与旧制度的互动出发，詹姆斯·马洪尼与凯瑟琳·西伦将渐进性制度变迁分为制度层叠、制度替代、制度漂移、制度转换四种模式（Mahoney and Thelen, 2010）。其中，制度层叠是指新旧制度层层叠加，形成影响公共政策、政治权威分配、政治联盟演化的复杂制度结构，在不破坏既有制度前提下实现制度渐进变迁，达至维护社会稳定、推动社会变革的治理效果。制度层叠又可分为厚化层叠与良性层叠两种情形。前者指嵌入旧制度的新制度保护或增强原有制度的效能（Van Der Heijden, 2010），而后者则是有目的地创造出一些脱离原有制度框架外的新制度，打破制度结构单一的格局，为政策创新与制度多元化创造空间（Strambach and Halkier, 2013；胡晓辉、张文忠，2018）。不管是何种制度变迁，历史制度主义研究者均关注由制度、观念和利益等要素构成的制度复合体演化，三者之间的互动将为制度变迁提供机会，从而创造新的制度均衡（李过，2024；段宇波，2016）。

新型城镇化进程中的流动人口社区融入，体现出良性层叠的制度变迁与政策创新本质。由此，本文构建了如下分析框架（见图1）。

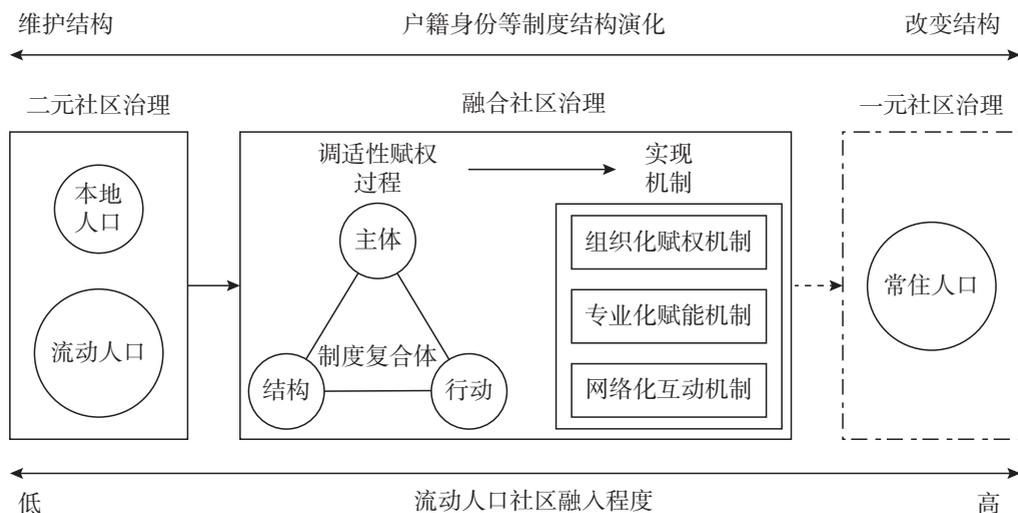


图1 历史制度主义视域下流动人口社区融入分析框架

资料来源：作者自制。

第一，流入地社区治理经历了从“二元社区”治理到融合社区治理的制度变迁过程。在户籍身份等制度结构约束下，流动人口流入地社区治理可分为“二元社区”治理、融合社区治理和“一元社区”治理三种类型。其中，“二元社区”治理强调外地人与本地人的户籍身份区隔，融合社区治理突出流动人口参与流入地社区治理，“一元社区”治理作为理想类型，则主张完全打破户籍制度约束，推行基于常住人口的本地人与外地人同一治理。在实践中，部分城市政府通过人口

管理政策创新，驱动流入地社区治理从“二元社区”治理向融合社区治理渐进变迁。融合社区成为介于“二元社区”治理与“一元社区”治理之间的中间状态，在不破坏户籍身份等制度的前提下开展融合社区治理制度创新，推动新旧制度互动达至新的制度均衡，形成相安无事的流动人口社区融入新形态。

第二，城市政府的调适性赋权驱动流动人口融入治理创新及新旧制度互动。为促进流动人口融入在地社区，向其开放社区治理权限尤为关键。城市政府在创建融合社区进程中着力破除封闭的社区治理体系，通过调适性赋权向流动人口开放社区治权，构建更具包容性的公共领域，化解流入地社区治理危机。具体到融合社区治理情境之中，治理主体、结构与行动“三位一体”的制度复合体变化，构建了不同于过往的流动人口社区融入形态。其中，治理主体维度重在围绕流动人口流入地社区特定情境识别和培育多元参与行动者，进而带来新观念和新利益，驱动制度结构的优化与吸纳；治理结构维度旨在搭建关系架构，为流动人口参与社区治理、接受社区公共服务奠定制度基础，展现新的制度实践；治理行动维度则反映多元主体互动的动态关系，呈现出制度塑造下的利益网络建构。

第三，组织化赋权、专业化赋能、网络化互动三大机制有效保障了流动人口社区融入制度变迁。组织化赋权机制与专业化赋能机制着力从顶层设计、参与激活、技能提升等管理性要素为新旧制度互动提供支持性情境，而网络化互动机制则从关系性要素出发着力构建合适的关系结构，驱动制度约束下的多主体良性互动，保障流动人口社区融入制度变迁的质量和效能。

### 三、研究方法 with 案例选择

#### （一）研究方法

本研究采用案例研究方法考察融合社区创建进程中流动人口社区融入创新的发生逻辑与内在机制。一方面，案例研究法适用于回答“怎么样”“为什么”的问题（罗伯特·K. 殷，2017）。现有研究对于流动人口社区融入治理创新的逻辑机制认识不足，使用案例研究方法能够“聚焦于一点”“解剖麻雀”“钻到里面看”（风笑天，2022）。另一方面，高质量案例研究需要反复融合理论与实践（李大宇、黄欣卓，2024），选择典型、极端或反常案例，通过案例外推，实现从经验到理论的跃升（管兵，2023）。本研究选择的融合社区试点创建案例，旨在探索身份差异性背景下的流动人口社区融入规律，不同于过往研究聚焦户籍身份转换、追求身份同一性，属于拓展现有理论认识的典型案例，围绕该案例的研究具有理论创新的潜力。

本文主要使用访谈法、观察法收集质性资料，在个案社区开展了为期两年

多的追踪调研，从2018年到2020年深度访谈了街道干部、社区干部、社会组织负责人及社区代表等28人，并在2023年进行了两次回访座谈，搜集整理了大量的政策文本、案例资料、访谈记录等，以期完整呈现案例社区创建融合社区的故事。

## （二）案例选择

S社区邻近省城火车站和批发市场，生活便利、租金低廉，成为众多流动人口首选的“落脚社区”。该社区面积约0.6平方千米，却容纳着上万名外来人口，2020年社区常住人口15640人，其中流动人口高达11020人，是典型的人口倒挂社区。从1997年W镇的流动人口大量涌入开始，S社区开始探索人口倒挂社区治理，经历了防控管理、“以外管外”、融合治理三个阶段（见表1）。随着融合社区治理创新探索的不断深入，S社区的社区环境、治理秩序与流动人口社区认同显著提升，本地人与外地人良性互动频密，流动人口社区融入的成效明显。其流动人口社区融入经验先后被新华社、光明日报、南方日报等媒体广泛报道，社会评价和反响好。其中，全国首个由外地人和本地人共同构建的“社区共治议事会”入选2017年全国“砥砺奋进的五年”大型成就展；融合社区创建经验向省外扩散与推广，复制用于江苏常熟服装城治理，助力其在2017年获评首批全国流动人口社会融合示范社区；2019年S社区治理创新案例入选A市全面深化改革优秀案例。

在人口大流动背景下，本地人与外地人在流入地社区的互动压力普遍存在。S社区直面互动压力，探索创建融合社区的案例，推动结构与制度变革，流动人口社区融入效果显著，具有典型个案研究的价值。

表1 S社区的流动人口治理历程

治理阶段	时间	治理举措
防控管理阶段	1997—2006年	“以证管人”，采用暂住证检查、罚款、收容遣送等管控措施
“以外管外”阶段	2007—2013年	流出地委派专职人员，成立“流动党支部”承担外来人口管理职责
融合治理阶段	2014年至今	引入社会组织，设置非户籍委员，推进“五加二工程”，实行“五长共治”，深化融合社区治理

资料来源：作者自制。

## 四、调适性赋权：流动人口社区融入的基层创新实践

基层治理创新具有制度变迁的意涵，是制度、环境与行动者有机互动的产

物。融合社区创建意味着城市政府采用新的政策破解“二元社区”治理难题，促进流动人口社区融入。故此，融合社区创建进程中的制度复合体演化、新旧制度互动不仅形塑了相安无事的流动人口社区融入新形态，而且决定着制度变迁的未来发展。

### （一）政策试点与流动人口社区融入渐进性制度变迁

在稳定的治理体系中，制度架构与公共政策之间的运行摩擦以及由此带来的行动激励，是促进渐进性制度变迁的重要诱因（马雪松，2022）。S社区的流动人口治理因长期受到户籍身份制度约束，其社区融入水平较低。而A市政府获得新的政策试点资格，则为流动人口社区融入政策创新提供了契机。旧制度与新政策的互动，驱动“二元社区”治理向融合社区治理发展变迁，为流动人口社区融入创造了新的制度生态环境。

2014年，A市被中央批准为国家新型城镇化综合试点城市，为创新流动人口城市融入机制打开了政策窗口。同年成立的市流动人口服务管理部门在多方调研后，决定开展融合社区创建试点，着力在全国率先探索超大城市“小社区、大融合”社会治理模式。在此背景下，S社区于2015年成为试点社区，启动融合社区创建工作，着力破解流动人口社区融入难题。

根据《L街道开展融合社区“五个一工程”实施方案》，街道、社区两委、流动人口党组织以及被引入的F社会组织协同在S社区探索推进融合社区“五个一工程”，即建设一个流动人口融合服务工作站、创建一所社区融合学堂、成立一个流动人口党支部、创设一个社区共治议事会、组建一支流动人口志愿服务队。2017年，街道在S社区进一步增设人大代表社区融合联络站和商会企业融合服务站，让人大代表、市场企业成为融合社区治理的重要力量。由此，融合社区创建的“五加二工程”框架基本形成。此外，2017年G省在全国率先开展“两非”进“两委”选举试点，S社区还据此设置了社区非户籍委员；2019年，社区开始探索党小组长、网格长、议事长、楼组长、治安队长“五长共治”。这些举措为流动人口社区融入的渐进性制度变迁创造了条件，驱动融合社区治理不断走向深入。

### （二）制度复合体多维实践与相安无事的流动人口社区融入新形态

历史制度主义注重研究制度复合体的观念、利益和制度要素之间的相互作用（凯瑟琳·西伦、斯文·斯坦默，2022）。本文聚焦于融合社区创建情境，这一核心研究旨趣直接体现在主体、结构与行动“三位一体”的制度复合体多维实践之中。

#### 1. 再造治理精英

“二元社区”空间人口聚集、流动性大，选择流动人口中相对固定的精英参

与社区事务，搭建流动人口社区精英参与平台，以及组建流动人口党支部和对应的社会组织，以此驱动新旧社区精英对公共事务进行协同治理，是现阶段融合社区治理的必要选择，在理论上和技术上具有可行性（卢学晖，2015）。社区精英再生产是推进融合社区治理的前提条件，有助于夯实流动人口党支部、社会组织等主体力量。不仅如此，这些新的治理精英也成为城市政府和社区两委联系、管理与服务流动人口的中间人。为此，S社区一开始就着力在流动人口中发掘、动员与培育精英，再造融合社区治理主体，吸纳新的观念和利益，推动社区多元共治。

**精英发掘。**S社区将流动人口中人脉广、威望和受信任度较高的精英吸纳进社区治理体系，借此动员流动人口参与社区治理。一是制度化选聘体制内精英。2009年社区专门聘请一位来自W镇的外来人员担任社区计生管理员，负责流动人口的计生管理服务；2017年社区选举产生一名社区非户籍委员，为流动人口参与社区治理提供机会与平台。二是外部引入专业精英。在市政法委等引荐下，F社会组织负责人带领团队进驻社区，成为融合社区治理的重要推动者。三是通过观察举荐方式发掘民间精英。比如，社区在与人口流出地政府工作交流中发现了一名“爱管闲事”、受人尊重的共产党员，最终将其发展成为流动党支部书记。

**精英动员。**S社区注重动员和激励流动人口社区精英参与社区治理。一方面，在城市政府支持下，S社区于2016年制定《社区共治议事会章程》《社区巷长工作制度》，2019年再搭建社区网格“五长”微治理平台等，为流动人口社区精英参与社区治理赋权。另一方面，社区通过荣誉表彰、适当经济补贴等形式，增强流动人口获取私人关系、社会报酬、物质报酬、政治报酬和组织认可的动力（钱晨、张桂金，2022），有效降低流动人口精英参与社区治理的成本，在一定程度上有助于带动更大范围的社区参与。

**精英培育。**S社区注重依托社区融合学堂，培训新老社区精英及其积极分子，提升他们参与社区治理的能力。在融合社区创建之初，社区融合学堂为社区议事代表、小巷巷长等群体举办了多场民主协商议事培训，讲授议事范围、议题选择、议题表决、意见表达等方面的议事技巧和议事规则，助其自主参与社区议事协商。正如承担培训任务的老师所言：

“我们培训社区骨干用尽了心思，第一个我们搞写作班，写作班的目的就是让他们认同自己、提升自己……然后大家就分小组讲，锻炼他讲的能力。刚刚第一次议事的时候，我们先培训他们怎么选议题、怎么确定议题、怎么发言，还给他们编一个顺口溜啊。”（访谈编号20171227WZP）

截至2019年底，社区融合学堂共开设各类课程900多场，培训流动人口9000多次，极大强化了流动人口参与社区治理的信心和意愿（张丹羊，肖桂来，2020）。

## 2. 塑造共治结构

S 社区所在街道主动设计了外地人与本地人社区共治的制度结构，并将其嵌入社区自治体系，形成面向实有人口的治理结构。该共治结构不仅为流动人口党支部、社会组织参与社区公共事务提供正式渠道，也为城市政府、社区两委制度化吸纳流动人口利益、组织化动员流动人口搭建了规范化制度平台。具体而言，街道通过“五加二工程”系统性地构建了人口流动性治理框架，该框架与原有的属地性治理框架有效匹配，在街居层面形成支撑融合社区创建的治理结构。流动人口融合服务工作站、流动人口党支部等组织，为流动人口享受基本公共服务、流动人口精英参与社区治理以及本地人与外地人交流交往提供了条件。

社区则重点依托社区共治议事会来推动跨群体边界的参与式治理。S 社区于 2015 年创立社区共治议事会，安排 13 名议事代表，含本地居民、外来人口代表各 6 名，以及 1 名街道委派的议事长。社区共治议事会再通过投票方式选出本地居民、外来人口代表各 1 名担任副议事长。社区共治议事会按“一事一议”的原则组织召开议事会议，共同协商处理社区公共事务，并协助配合居委会和街道开展相关工作。这打破了原有以户籍为基础的社区治理边界，通过协商共治平台赋予了流动人口及其精英参与社区治理的权利。正如受访议事代表所言：

“本地居民也好，外来居民也好，都把我们当成社区的管理员，有什么问题都喜欢跟我们反映，因为我们解决得快，跟居委会反映不一定有这么快。我们解决不来的话，我就去居委会反映，然后再督促居委会落实，那就快很多。”（访谈编号 20180901LXD）

2018 年，社区共治议事会成立议事会党支部，强化党建引领，进一步实现在党的领导下本外居民共治、户籍居民自治的高度统一。

## 3. 强化共治共享

社区新老精英交叉任职与组织交迭是推动协作治理网络形成的主要方式，并以此深化社区共治共享行动。不同社区精英通过交叉任职拥有多种组织身份，他们扮演着“联结销”（Linking Pin）的角色，推动社区组织交迭，进而增强社区参与以及融合治理的整体效能（见表 2）。其中，在社区居委会、社会组织、流动人口党支部和共治议事会等社区组织之间处于“联结销”位置的社区精英，在创建融合社区和推进流动人口社区融入中发挥着最关键的作用。他们不仅形成了良好的互动合作关系，更引领精英群体和普通居民共同推动融合社区治理。正如流动党支部书记在受访中表示：

“我们三个人（居委会主任、社会组织负责人和流动党支部书记）经常一起商量社区的事情。有初步方案之后，我们再和其他人进一步商量完善。”（访谈编号 20180524CZ）

表 2 S 社区主要精英交叉任职情况

姓名	主要身份	其他身份
SWM	社区党支部书记、居委会主任	社区共治议事会副议长
WZP	F 社会组织理事长	流动人口党总支书记、社区融合学堂校长
WW	F 社会组织秘书长	区人大代表、社区基金会理事长
CZ	流动人口党支部书记	社区共治议事会副议长、社区志愿服务队长、社区非户籍委员、外来人口调解员
LXD	流动人口党支部副书记	社区共治议事会成员、社区志愿服务队成员、社区小巷巷长、外来人口调解员
PZL	流动人口党支部支委	社区小巷巷长、社区志愿服务队成员
JZM	社区居家养老员	社区共治议事会成员、社区志愿者

资料来源：作者自制。

社区新老精英还在公共服务供给、纠纷调解、疫情防控等社区公共事务中协同共进，积极回应社区多元化需求。在共治层面，以社区共治议事会为代表的组织治理绩效显著，助力社区协同破解诸多难题。截至 2019 年底，社区共治议事会共召开 103 场，议事 189 件，完成事项 176 件，解决了包括社区微型公园选址、租金合理上涨、社区微改造等事项 153 件。其中，2018 年社区推进微改造项目，先后召开 6 次共治议事会广泛吸纳民意，凝聚微改造共识，选择微改造方案。最终，2018 年 5 月 9 日印发的《社区共治议事会会议纪要》显示，经社区共治议事会代表多次充分讨论，在市城市更新局提出的 4 个微改造方案中，方案四因设计全面、规划合理、设施优化、后期维护成本低、改造内容契合居民需求等优点，被共治议事会推选为最佳改造方案并落地实施。社区居委会主任对这些议事记忆犹新，受访时谈道：

“社区微改造共治议事实践很成功，形成了治理合力，激发了外地居民与本地居民的共同参与热情，居民提出的意见被有效整合进社区决策中，既促进了社区融合，又解决了社区的实际问题。其实，现在社区不仅通过共治议事会，还通过社区志愿者服务队、‘五长’共治等畅通外来人口参与，流动人口社区融入效果都还不错。”（访谈编号 20191115SWM）

在共享方面，街道流动人口服务工作站、F 社会组织等既重视为流动人口提供公共服务，又在服务中突出本外人口交流、融合，极大提升流动人口社区融入水平和居民获得感。截至 2019 年底，流动人口服务工作站累计办理 12 万项业务申请，为流动人口办理居住证近 6000 张，开展职业病危害知识和健康讲座 30 多场，定期开展义诊保健、健康咨询、预防宣传等医疗服务，累计服务近 10 万人次。F 社会组织在社区提供亲子读书、作业辅导、环境教育等服务，不仅契合流动人口的需求，还为外地居民与本地居民提供了交往的机会。该组织负责人表示：

“开始本地居民不相信有我们这样的公益机构，现在相信了，他们就提

出能不能也受益一下本地居民的孩子。我们就根据流动人口和本地居民3:1的比例招收早教班和其他项目学员。家长们经常跟班学习,这样也促进了本外居民的交流融合。”(访谈编号 20180810WZP)

总体上,融合社区创建进程中的共治共享行动得到了外地居民和本地居民的双方肯定,促进了流动人口社区的融合。

“融合社区让我们外地人感受到了尊重,有什么问题也有渠道提出来,我已经将这里当成我的第二故乡了。”(访谈编号 20230406HSL)

“现在有了共治议事会,社区各方面的情况都在逐步变好变美,我们这些本地人也觉得他们(外地人)就是我们社区一分子,矛盾大大减少,很多都成为了生活上的朋友。”(访谈编号 20230406PMY)

#### 4. 相安无事的流动人口社区融入新形态

通过制度复合体的多维实践,S社区治理创新在推进流动人口社区融入等方面取得了显著的治理成效:一是构建起面向社区实有人口的共建共治共享框架。通过流动人口精英参与,流动人口从“外来人”变“自家人”,从被治理者变为治理者、参与者和服务者,推动实有人口协同共治水平与公共服务共享水平显著提升;二是流动人口与本地人的矛盾冲突大幅下降,进入“有事商量着办”阶段,流动人口的社区归属感不断增强;三是借助流动人口党支部的动员能力及流动人口党员及其他精英的示范作用,越来越多的流动人口以志愿者的身份参与社区管理与服务,他们与本地人之间的互动交往愈加紧密,隔阂不断消除。由此观之,S社区的治理创新让流动人口逐步融入流入地社区,形成相安无事社区治理格局。

相安无事的流动人口社区融入形态在较长时间内将持续存在,具有类型学意义。一方面,此前众多研究将流动人口和本地居民的户籍身份差异视为融入障碍,执着于转变户籍身份的社区融入道路,将破除本地人群与外地人群的身份边界、流动人口在生活上向城市居民转变,视为融入的本质特征(童星、马西恒,2008)。本研究的案例表明,融合社区建设可以跳出户籍身份“求同”的单向思维,将流动人口社区融入理解为尊重差异性的社会重建过程(李佳,2021)。通过在社区治理结构上的选择性调适和开放社区治权,可以逐渐达成相安无事、守望相助的治理目标,推进和而不同的流动人口社区融入。另一方面,党的二十届三中全会明确要求完善城乡融合发展体制机制,由常住地提供基本公共服务,深入实施以人为本的新型城镇化战略。在此背景下,流动人口社区融入也将更多依靠社区治理变革而非户籍制度改革,基于身份差异性而非同一性的流动人口社区融入实践将是未来的主流。

#### (三) 调适性赋权逻辑与新旧制度互动演化

旧制度与新制度的互动博弈界定了制度变迁的不同类型(Streeck and Thelen, 2005)。在本案例的融合社区创建情境中,新旧制度互动遵循调适性赋

权逻辑，为制度复合体的多维实践创造了条件，是构建相安无事的流动人口社区融入形态的前提。

一方面，创设新的制度平台，为流动人口参与社区治理赋权。融合社区作为社区发展的新框架，尤其强调流动人口与本地居民的共同参与，建构守望相助、团结和谐的社区秩序。社区发展需要在尊重差异、平等协商的基础上激发社区成员的高质量参与，并实现社区可持续发展和社区成员共享发展成果的相互促进（Zhang et al., 2023）。在本外人口区隔的“二元社区”中，流动人口普遍处于“无权”“弱权”或“失权”状态，社区参与度不足。在此背景下，融合社区创建的首要任务便是激发流动人口的参与意识和行动能力，使其成为更具自主性的社会治理参与主体。在本文案例中，S社区在地方党政力量的推动下开放社区治权，通过再造社区治理精英、塑造社区共治结构、强化社区共治共享等方式，逐步破除封闭的社区治理体系，为流动人口社区参与赋权，形成本外人口共治嵌入社区自治的融合治理格局。

另一方面，将融合社区建设限定在社区社会事务领域，避免威胁户籍居民的政经利益。户籍身份并非简单的人口管理制度，而是绑定了户籍居民拥有的关键政治、经济利益。唯有契合流动人口与户籍居民各自的利益诉求，融合社区建设的阻力和成本才能最小化，融合社区建设才能顺利实现。开放社会治理层面的治权，不仅能够契合本地人与外地人的治理需要，而且不会冲击户籍居民的政治、经济利益。在这个意义上，户籍制度与融合社区创建的系列政策形成博弈格局，塑造了流动人口参与流入地社区治理的制度结构，影响了流动人口的社区融入水平。流动人口党支部建设、共治议事会等新制度按照增量调整原则不断叠加于户籍制度之上，新制度在与旧制度渐进有序的互动中进一步内嵌，进而建构出相安无事的流动人口社区融入新形态。

## 五、调适性赋权的实现机制

依循调适性赋权逻辑，融合社区创建实现了“为社区参与赋权”与“向户籍身份妥协”之间的制度均衡。在此过程中，组织化赋权机制与专业化赋能机制为新旧制度之间的有效互动创造了条件，为行动者尤其是流动人口党组织、流动人口社区精英的参与权利和行动能力提供了坚实保障。而网络化互动机制则为制度复合体演化提供了高质量的关系联结，是良性制度层叠与制度变迁的动力。

### （一）组织化赋权机制

为促进流动人口社区融入，街居启动融合社区建设，推动流动人口参与社区管理与服务。然而，案例社区的融合治理创新需要诸多保障条件，包括破除封闭的属地社区治理体系、流动人口的社区参与主体性建构、融合治理共识凝

聚、融合社区资源供给等等。因此，组织化赋权机制重点聚焦城市政府对社区两委、社会组织、流动人口党支部的增权措施，为人口流入地社区治理的新旧制度互动与制度复合体实践提供支持。

第一，凝聚赋权共识。设定具有共识性的任务场景是社区治理创新的首要环节，能够为制度约束下的行动者互动提供议题和权限限定，规范社会治理创新方向（门理想等，2024）。在案例社区，融合社区建设是城市政府落实试点任务和破解流动人口社区融入现实难题的重要政策选择，有助于社区两委提升原住民的城市文明素养、社会组织发挥赋能社区发展的专业所长、流动人口参与社区公共事务及共享公共服务。因而，上述四大治理主体都有推动流动人口社区融入的意愿，很快就融合社区创建达成共识并推出“五个一工程”工作方案。

第二，选择性开放治权。融合社区创建的系列政策举措，是“为社区参与赋权”与“向户籍身份妥协”博弈的均衡结果。城市政府、社区两委主要从化解社会治理难题角度选择性开放社区治权。具体而言，随着融合社区建设的推进，原来封闭的社区治理体系在政治、经济及社会层面逐渐分化。政治层面的治理边界随着社区非户籍委员的出现而开始破题，但离突破仍有较大距离；经济层面的治理边界仍然十分明确，社区经济议题并未被纳入融合治理讨论范畴；社会层面的治理边界则变得日益模糊，随着共治共享举措的不断深化，面向实有人口的社区共建共治共享格局正在形成。社区开放治权的进程是渐进和有选择性的，社区优先开放满足流动人口的公共服务需求和社区公共事务参与诉求的参与场景，以化解本外矛盾，建构相安无事的融合共治秩序。

第三，组织承接赋权。流动人口的分散性和流动性较强。在融合社区创建进程中，城市政府采取了精英组织化参与的策略向流动人口赋权。组织承接赋权既是社区开放治权的具体实践，又为流动人口党支部、社区社会组织等的规范建设给予充分支持。在实践中，城市政府不断强化流动人口党支部、社区共治议事会、志愿服务队、社区融合学堂、融合服务工作站等组织建设，使之成为流动人口参与和传递公共服务的重要载体。其中，流动人口党支部还通过模范带头作用、涟漪式扩展等方式推进社区参与（朱亚鹏等，2022），成为数量众多的流动人口寻找稳定存在感、实际融入感的关键参考锚点（Grzymala-Kazłowska，2016）。

## （二）专业化赋能机制

行动者的参与权利和行动能力是引发制度变迁的重要条件。组织化赋权机制解决了权利资源保障问题，而专业化赋能机制则着重提升行动者的行动能力。融合社区创建对于社区两委、流动人口党支部来说是一个复杂难题，没有经验可循，面临诸多能力和技巧方面的挑战。社会组织的工作专业性较强，服务居民群众与推动社会建设的经验也较丰富。为此，社会组织着力从管理技能培训与专业化引导两个方面，为社区两委、流动人口党支部赋能，并链接相关资源，

推动制度复合体的发展，深化流动人口社区融入。

其一，以管理技能培训提升参与能力。社会组织被引入案例社区后，通过融合学堂为流动人口开设就业技能、写作、素质素养提升等诸多培训课程，帮助他们提高职业能力及文明素养。同时，社区通过为共治议事会、志愿服务队中的议事代表、社区管理者、精英骨干提供相关培训，有效提升了社区两委、流动人口党支部等协同推动融合社区创建的能力。这些能力是流动人口党支部、社会组织得以影响融合社区创建的前提，更是社区治理渐进性制度变迁的重要驱动力。

其二，专业化引导良性制度层叠。在融合社区创建初期，社会组织便基于社区需求调查，着重开展早教培训、村史馆建设、社区垃圾分类等项目，借此快速组建和培训骨干队伍。在创建中期，社会组织积极倡导和参与社区共治议事会建设，着力通过制度化、平台化创新推进流动人口社区融入。在创建后期，社会组织与社区两委、流动人口党支部推动“五长共治”，进一步解决融合社区建设“谁来落实”的问题。这些都体现出社会组织支持社区治理的专业素养和资源链接能力。它在不破坏既有户籍身份等制度的前提下，不断引导新制度层叠于旧制度之上，夯实了渐进性制度变迁的变革基础，推动了融合社区创建，使流动人口社区融入走向深入。

### （三）网络化互动机制

制度约束下的行动者互动影响制度变迁的内容和方向。为此，网络化互动是指关键行动者在社区治理中建立连通多方的关系联结，并不断提升关系质量，通过正反馈效应推动制度渐进变迁。在“二元社区”中，街道、居委会与流动人口联系不密，常出现“找不到人”“敲不开门”的现象，本地人与流动人口之间多仅维持“房东-房客”的单一关系。这些关系结构的社会连接性弱，互动不稳定，容易出现群体分割。在融合社区建设过程中，城市政府、社区两委、社会组织、流动人口党支部中的关键行动者通过正式和非正式的交流交往发展出网络化互动机制，进一步积累社区总体社会资本。

一方面，构建正式关系。在融合社区创建中，融合服务工作站、社区融合学堂、流动人口党支部、志愿服务队、人大代表社区融合联络站、商会企业融合服务站（“五加二工程”）与社区居民建立正式的管理服务关系，这丰富了融合促进机构与社区居民的关联，有助于推动资源下沉，提升流动人口的公共服务共享水平。而社区共治议事会、“五长共治”等制度创新则搭建起流动人口代表与本地人代表的互动联系，为流动人口、流动人口党支部、社会组织等参与社区治理提供了制度支持。这让原本没有联系或联系较少的群体关联起来，丰富了社区场域中的行动者网络。

另一方面，强化非正式关系。在创建融合社区过程中，流动人口党支部在

动员、示范、联系流动人口时，通过打“同乡感情牌”强化私人联系，逐步依靠关系共情延伸参与网络。不仅如此，社会组织、流动人口党支部、社区两委的负责人及骨干也在工作中建立起良好私人关系。这些非正式关系不仅有助于抑制“搭便车”等机会主义行为，而且能够为进入关系网络内的行动者提供合作便利。

## 六、结论与展望

我国庞大的流动人口在城市融入过程中面临巨大挑战。近年来，中央大力推动流动人口参与在地社会治理，以融合社区创建破解流动人口治理难题，促成了相安无事的流动人口社区融入新形态，这是在中国特色新型城镇化背景下破解城乡二元发展困局的可行方案。

本研究借助历史制度主义视角发现，融合社区创建聚焦治理体系变革而非身份转换，将宏观制度约束与微观主体实践有效结合起来。在融合社区创建过程中，依循调适性赋权逻辑，诸多新制度及政策增量叠加于户籍身份等旧制度之上。新旧制度互动及制度复合体的多维实践在组织化赋权、专业化赋能以及网络化互动三大机制的共同作用下，实现“为社区参与赋权”与“向户籍身份妥协”的制度均衡，驱动“二元社区”治理向融合社区治理的渐进性制度变迁。本研究通过呈现流动人口社区融入的实践逻辑与内在机制，深化了对流动人口社区融入的认知。

同时，本文展现了移民社会融合模式的中西差异，提供了进一步反思移民社会融合模式的比较价值，助力探寻人口流动性治理叙事。我国流动人口具有“跨域不跨境”的类移民特征。西方国家主要从国家建设角度处理移民的社会融合议题，着重关注移民归化的公民身份条件（Wisthaler, 2016）以及文化身份适应作用等（Alba, 2005；Ersanilli and Koopmans, 2011）。我国城市政府则着力从治权角度探索流动人口社区融入，呈现出一幅不同于西方移民融合的治理图景：不执着于户籍身份转变趋同，而是借助融合社区治理创新，在尊重差异性的同时增强关于“我们”的共同叙事，推动流动人口与本地居民实现共治共享和相安无事的状态，发展出和而不同的流动人口社区融入模式。

目前的讨论仍有不少局限。譬如，基于精英资源禀赋的融合社区治理创新讨论，面临着较强的精英依赖、地缘依赖难题，容易出现精英悬浮现象；相安无事的流动人口社区融入，较少触及流动人口的政治权利和经济权利，具有阶段性与局限性等。未来的研究可以中央加强基层政权治理能力建设为契机，聚焦基层为民服务能力、议事协商能力建设，进一步探索流入地社区精英与大众互动机制创新，进一步挖掘流入地社区全过程人民民主协商形式，深化流动人口社区融入与社区治理共同体建设。

## 参考文献

- 陈云松、张翼 (2015). 城镇化的不平等效应与社会融合. *中国社会科学*, (6): 78-95+206-207.  
Chen, Y. S., & Zhang Y. (2015). The Inequality Effect and Social Integration in Urbanization. *Social Sciences in China*, (6): 78-95+206-207. (in Chinese)
- 邓大松、胡宏伟 (2007). 流动、剥夺、排斥与融合: 社会融合与保障权获得. *中国人口科学*, (6): 14-24+95.  
Deng, D. S., & Hu, H. W. (2007). Mobility, Deprivation, Exclusion and Integration: Social Integration and the Acquirement of Security Right. *Chinese Journal of Population Science*, (6): 14-24+95. (in Chinese)
- 段宇波 (2016). 制度变迁的逻辑框架与方法建构. *山西大学学报(哲学社会科学版)*, 39(5): 117-125.  
Duan, Y, B. (2016). The Logical Framework and Method Construction of Institutional Change. *Journal of Shanxi University(Philosophy & Social Sciences Edition)*, 39(5): 117-125. (in Chinese)
- 风笑天 (2022). 个案的力量: 论个案研究的方法论意义及其应用. *社会科学*, (5): 140-149.  
Feng, X. T. (2022) The Power of Cases: On the Methodological Significance of Case Studies and Their Application. *Journal of Social Sciences*, (5): 140-149. (in Chinese)
- 管兵 (2023). 案例研究的理论化: 三种可行途径. *广东社会科学*, (3): 198-210+292.  
Guan, B. (2023). Theorizing Case Study: Three Possible Pathways. *Social Sciences in Guangdong*, (3): 198-210+292. (in Chinese)
- 胡晓辉、张文忠 (2018). 制度演化与区域经济弹性——两个资源枯竭型城市的比较. *地理研究*, 37(7): 1308-1319.  
Hu, X. H., & Zhang, W. Z. (2018). Institutional Evolution and Regional Economic Resilience: A Comparison of Two Resource-Exhausted Cities in China. *Geographical Research*, 37(7): 1308-1319. (in Chinese)
- 凯瑟琳·西伦、斯文·斯坦默 (2022). 比较政治学中的历史制度主义. 马雪松, 译. *上海行政学院学报*, 23(3): 99-111.  
Thelen, K., & Steinmo, S. (2022). Historical Institutionalism in Comparative Politics. Ma X. S., Trans. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(3): 99-111. (in Chinese)
- 郎晓波 (2016). “人口倒挂”混居村的自治组织边界重建. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 16(5): 43-48.  
Lang, X. B. (2016). Mixed Villages Community Boundary and Reconstruction under Vision of Population Inversion. *Journal of Northwest A&F University(Social Sciences Edition)*, 16(5): 43-48. (in Chinese)
- 李大宇、黄欣卓 (2024). 新型案例研究的认识论与方法论. *公共管理学报*, 21(3): 162-166+176.  
Li, D. Y., & Huang, X. Z. (2024). Epistemology and Methodology of New-Type Case Study Research. *Journal of Public Management*, 21(3): 162-166. (in Chinese)
- 李过 (2024). 分类层叠: 中国政府机构改革的解释性概念——基于“结构-历史”的分析框架. *行政论坛*, 31(3): 95-104.  
Li, G. (2024). Classification Layering: An Explanatory Concept of Chinese Government Institutional Reform: An Analytical Framework Based on “Structure-History”. *Administrative Tribune*, 31(3): 95-104. (in Chinese)
- 李佳 (2021). 基于差异性的流动人口社会融合研究. *东南学术*, (1): 106-112.  
Li, J. (2021). Research on the Social Integration of Floating Population Based on Differences. *Southeast Academic Research*, (1): 106-112. (in Chinese)
- 李培林、田丰 (2012). 中国农民工社会融入的代际比较. *社会*, 32(5): 1-24.  
Li, P. L., & Tian, F. (2012). Intergenerational Comparison of Social Integration of Migrant Workers in China. *Chinese Journal of Sociology*, 32(5): 1-24. (in Chinese)
- 李树茁、任义科、靳小怡、费尔德曼 (2008). 中国农民工的社会融合及其影响因素研究——基于社会支持网络的分析. *人口与经济*, (2): 1-8+70.  
Li, S. Z., Ren, Y. K., Jin, X. Y., & Marcus W. F. (2008). A Research on the Social Integration of Chinese Migrant Rural Workers and Its Influencing Factors: An Analysis Based on the Social Support Network. *Population & Economics*, (2): 1-8+70. (in Chinese)
- 李晓壮、李升 (2021). 流动人口的社区融合概念、维度及测量研究——以北上广深超大城市为实例. *中共中央党校(国家行政学院)学报*, 25(6): 130-139.  
Li, X. Z., & Li, S. (2021). The Concept, Dimension and Measurement of Community Integration of Floating Population: Taking Mega Cities such as Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen for Example. *Journal of the CCPS (CAG)*, 25(6): 130-139. (in Chinese)
- 李雨潼 (2022). 中国老年流动人口的社会融入及其影响因素分析. *人口学刊*, 44(1): 99-112.  
Li, Y. T. (2022). Analysis of the Social Integration and Its Influencing Factors of the Elderly Migrants in China. *Population Journal*, 44(1): 99-112. (in Chinese)
- 刘乃全、宇畅、赵海涛 (2017). 流动人口城市公共服务获取与居留意愿——基于长三角地区的实证分析. *经济与管理评论*, 33(6): 112-121.  
Liu, N. Q., Yu C. & Zhao H. T. (2017). Migrants' Access to Urban Public Services and Dwelling Will in City: Based on the Empirical Analysis of Yangtze River Delta Region. *Review of Economy and Management*, 33(6): 112-121. (in Chinese)

- 卢学晖 (2015). 社区精英主导治理: 当前城市社区自治的可行模式. *宁夏社会科学*, (4): 99-103.
- Lu, X. H. (2015). Community Elite-Led Governance: A Feasible Model of Current Urban Community Autonomy. *Social Sciences in Ningxia*, (4): 99-103. (in Chinese)
- 罗伯特·K·殷 (2017). 案例研究: 设计与方法 (第5版). 周海涛、史少杰, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Robert, K. Y. (2017). *Case Study Research: Design and Methods. (5th Edition)*. Zhou, H. T., & Shi, S. J., Trans. Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 马雪松 (2022). 历史制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析. *社会科学战线*, (6): 187-197.
- Ma, X. S. (2022). A Review of the Paths, Internal Logic and Significance of the Occurrence of Historical Institutionalism. *Social Science Front*, (6): 187-197. (in Chinese)
- 门理想、马亮、骆飞 (2024). 共识驱动、主体吸纳与开放赋权: 合作治理中多元主体关系的再思考. *治理研究*, 40(1): 109-125+159-160.
- Men, L. X., Ma, L., & Luo, F. (2024). Consensus Driven, Actor Absorption, and Open Empowerment: Rethinking Relationships among Multiple Actors in Collaborative Governance. *Governance Studies*, 40(1): 109-125+159-160. (in Chinese)
- 宁越敏、杨传开 (2019). 新型城镇化背景下城市外来人口的社会融合. *地理研究*, 38(1): 23-32.
- Ning, Y. M., & Yang, C. K. (2019). Social Integration of Rural Migrants under the Background of New-Type Urbanization. *Geographical Research*, 38(1): 23-32. (in Chinese)
- 钱晨、张桂金 (2022). 党建引领下的组织动员与公共参与——基于流动人口社区参与的混合研究. *甘肃行政学院学报*, (5): 47-60+125-126.
- Qian, C., & Zhao, G. J. (2022). Organizational Mobilization and Public Participation under the CPC Leadership: A Mixed Study of Migrant Community Participation. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 47-60+125-126. (in Chinese)
- 齐嘉楠 (2012). 流动中的身份跃迁——基于五城市流动人口调查实证. *人口与经济*, (6): 53-58+64.
- Qi, J. N. (2012). The Changing Status of Migrants: An Empirical Research of Migrant Survey Carried Out in Five Cities. *Population & Economics*, (6): 53-58. (in Chinese)
- 宋月萍、刘志强、唐士茹 (2024). 青年流动人口二代的社会融入: 内涵、特征、困境及应对. *中国青年研究*, (6): 35-43.
- Song, Y. P., Liu, Z. Q., & Tang S. R. (2024). Social Integration of the Second Generation Young Migrants: Connotations, Characteristics, Difficulties and Countermeasures. *China Youth Study*, (6): 35-43. (in Chinese)
- 唐亚林、郭林 (2019). 公共服务视角下超大城市外来人口公民权利的建构之道. *理论探讨*, (4): 25-32.
- Tang, Y. L., & Guo, L. (2019). Constructing the Civil Rights of Migrant Populations in Megacities from the Perspective of Public Services. *Theoretical Investigation*, (4): 25-32. (in Chinese)
- 童星、马西恒 (2008). “敦睦他者”与“化整为零”——城市新移民的社区融合. *社会科学研究*, (1): 77-83.
- Tong, X., & Ma, X. H. (2008). “Making Peace with the Other” and “Turning the Whole into Nothing”: Community Integration of New Urban Immigrants. *Social Science Research*, (1): 77-83. (in Chinese)
- 汪明峰、程红、宁越敏 (2015). 上海城中村外来人口的社会融合及其影响因素. *地理学报*, 70(8): 1243-1255.
- Wang, M. F., Cheng, H., & Ning, Y. M. (2015). Social Integration of Migrants in Shanghai's Urban Villages. *Acta Geographica Sinica*, 70(8): 1243-1255. (in Chinese)
- 吴玉锋、雷晓康、聂建亮 (2019). 从“结构”到“认知”: 社会资本与流动人口社会融合——基于2014年中国劳动力动态调查数据. *人口与发展*, 25(5): 111-122.
- Wu, Y. F., Lei, X. K., & Nie, J. L. (2019). From Structure to Cognition: Social Capital and Social Integration of Floating Population: Based on the CLDS Survey Data in 2014. *Population & Development*, 25(5): 111-122. (in Chinese)
- 吴越菲 (2017). 地域性治理还是流动性治理? 城市社会治理的论争及其超越. *华东师范大学学报(哲学社会科学版)*, 49(6): 51-60+170.
- Wu, Y. F. (2017). Regional Governance or Mobility Governance: Controversy on Urban Governance and Possible Overcome. *Journal of East China Normal University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 49(6): 51-60. (in Chinese)
- 肖子华、徐水源、刘金伟 (2019). 中国城市流动人口社会融合评估——以50个主要人口流入地城市为对象. *人口研究*, 43(5): 96-112.
- Xiao, Z. H., Xu, S. Y., & Liu, J. W. (2019). Assessment of Social Integration of Urban Migrant Population: An Investigation Based on 50 Cities of Migration Destination. *Population Research*, 43(5): 96-112. (in Chinese)
- 徐延辉、裴紫钰 (2016). 社会质量、自我效能感与城市外来人口的社会融入. *社会科学辑刊*, (2): 44-53.
- Xu, Y. H., & Gong, Z. Y. (2016). Social Quality, Self-Efficacy and Social Integration of Urban Migrant Populations. *Social Science Journal*, (2): 44-53. (in Chinese)
- 杨高、周春山 (2019). 中国农民工“同乡村”研究: 空间生产与社会融合——以深圳“四川村”为例. *地理科学*, 39(10): 1570-1580.
- Yang, G., & Zhou, C. S. (2019). Space Production and Social Integration of Migrants Homeplace Based Communities in China: A Case Study of Sichuan Village, Shenzhen. *Scientia Geographica Sinica*, 39(10): 1570-

1580. (in Chinese)
- 杨菊华 (2024). 流动人口与中国式现代化关系研究. 江苏行政学院学报, (1): 72 - 80.
- Yang, J. H. (2024). Research on the Relationship Between Migration and Chinese Modernization. *Journal of Jiangsu Administration Institute*, (1): 72 - 80. (in Chinese)
- 悦中山、李卫东、李艳 (2012). 农民工的社会融合与社会管理——政府、市场和社会三部门视角下的研究. 公共管理学报, 9(4): 111 - 121 + 128.
- Yue, Z. S., Li, W. D. & Li, Y. (2012). Social Integration of Rural-Urban Migrants and Social Management: A Three Sectors Perspective Including Government, Market, and Civil Society. *Journal of Public Management*, 9(4): 111 - 121 + 128. (in Chinese)
- 张丹羊、肖桂来 (2020 - 01 - 03). 一张桌议事 他乡变故乡. 广州日报, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1654691200652422603&wfr=spider&for=pc>.
- Zhang, D. Y., & Xiao, G. L. (2020 - 01 - 03). Discussing Matters at the Same Table, a Foreign Country Becomes a Hometown. *Guangzhou Daily*, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1654691200652422603&wfr=spider&for=pc>.
- 张广利、张瑞华 (2012). 城市外来人口“身份-认同”研究的范式转换——从“制度建构”范式到“文化场域实践”范式. 山东社会科学, (5): 64 - 69.
- Zhang, G. L., & Zhang, R. H. (2012). Paradigm Shift in the Study of “Identity-Affirmation” of Migrant Populations in Urban Areas: From the Paradigm of “Institutional Construction” to “Practice in Cultural Areas”. *Shandong Social Sciences*, (5): 64 - 69. (in Chinese)
- 张霁雪 (2014). 城乡结合部外来人口的空间实践与城市融入. 山东社会科学, (6): 46 - 51.
- Zhang, J. X. (2014). Spatial Practices and Urban Integration of Migrant Populations in Rural-Urban Areas. *Shandong Social Sciences*, (6): 46 - 51. (in Chinese)
- 张江龙、谭祖雪、章晓 (2017). 空间理论视域下农民工社会融合实践研究——以“外来者”聚居区福村为例. 学习与实践, (9): 84 - 93.
- Zhang, J. L., Tan, Z. X., & Zhang, X. (2017). Research on the Social Integration of Migrant Workers from the Perspective of Spatial Theory: A Case Study of Foreigner Settlement Area Fu Village. *Study and Practice*, (9): 84 - 93. (in Chinese)
- 张康之 (2019). 论流动性提出的社会治理变革要求. 西北大学学报(哲学社会科学版), 49(3): 23 - 32.
- Zhang, K. Z. (2019) The Social Governance Change Embraced Requirement of Mobility. *Journal of Northwest University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 49(3): 23 - 32. (in Chinese)
- 周利敏 (2019). 外来人口、风险群体及社会治理创新——以广州市海珠区凤阳街联谊会为例. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 40(3): 41 - 48.
- Zhou, L. M. (2019). Floating Population, Risk Groups and Social Governance Innovation: The Case of Fengyang Street Fellowship Association in Haizhu District, Guangzhou, China. *Journal of Southwest Minzu University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 40(3): 41 - 48. (in Chinese)
- 朱亚鹏、李斯旸、肖隼文 (2022). 融合式党建、身份认同与社区治理创新——以G市S社区的融合式党建为例. 行政论坛, 29(5): 68 - 75.
- Zhu, Y. P., Li, S. Y., & Xiao, D. W. (2022). Convergent Party Building, Identity and Community Governance Innovation: An Example of Convergent Party Building in Community S of G City. *Administrative Tribune*, 29(5): 68 - 75. (in Chinese)
- Alba, R. (2005). Bright vs. Blurred Boundaries: Second-Generation Assimilation and Exclusion in France, Germany, and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 28(1): 20 - 49.
- Ersanilli, E. & Koopmans, R. (2011). Do Immigrant Integration Policies Matter? A Three-country Comparison among Turkish Immigrants. *West European Politics*, 34(2): 208 - 234.
- Grzymala-Kazłowska, A. (2016). Social Anchoring: Immigrant Identity, Security and Integration Reconnected. *Sociology*, 50(6): 1123 - 1139.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Strambach, S., & Halkier, H. (2013). Reconceptualizing Change: Path Dependency, Path Plasticity and Knowledge Combination. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, 57(1 - 2): 1 - 14.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. New York: Oxford University Press.
- Van der Heijden, J. (2010). A Short History of Studying Incremental Institutional Change: Does Explaining Institutional Change Provide any New Explanations? *Regulations and Governance*, 4(2): 230 - 243.
- Wisthaler, V. (2016). South Tyrol: the Importance of Boundaries for Immigrant Integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(8): 1271 - 1289.
- Zhang, Y., You, C., Pundir, P., & Meijering, L. (2023). Migrants' Community Participation and Social Integration in Urban Areas: A Scoping Review. *Cities*, 141: 104447.

责任编辑：李棉管

# 英文目录与摘要

**JPA** Journal of Public Administration, Vol. 17 No. 6, 2024

## ●SYSPSIUM: Grassroots Governance

Introduction: Policy Implementation in Grassroots Governance and Its Impact ..... Bin Xiao

The Causes and Resolution of the Burden of Grass-roots Government; Based on the Theory of Complex Adaptive Systems ..... Yuanhe Liu & Zhenchao Zhou

**Abstract** Relieving grass-roots government's burden of an insufficient organizational adaptability to environmental changes is the key to enhancing its governance capacity. CAS theory applied in a view and structural interaction analysis framework explains this phenomenon. Modern governance demand is shaped by the modernized state governance concepts and resonates strongly with the public, thereby creating significant motivation for government action. As grassroots governance tasks increase, overlapping responsibilities and bureaucratic structures lead to incomplete resource allocations that fail to address unforeseen challenges. The proper governance approach is to establish axis-radiation governance. It facilitates the allocation of governance resources through a legalized mechanism, reduces the dominance of "Tiao" over "Kuai", enhances the integration capacity of "Tiao", and transforms grassroots government into a competent regional governance center.

**Key Words** the Burden of Grass-roots Government; Complex Adaptive Systems; View; Axis-Radial Governance

The Multiple Behavioral Logics of "Comparative Execution" in Grassroots Governance ..... Lei He & Na Tang

**Abstract** Comparative execution is a typical manifestation of policy implementation in grassroots governance; but it has been criticized for its "formalist" tendency. Previous studies have also adopted a critical attitude towards the comparative execution model, which does encompass multiple implications. This article examines the overall operational context of the bureaucratic system, provides a comprehensive description of the application categories of "comparative execution" in different scenarios, and explores the multiple behavioral logics of comparative execution. This article is based on a multi case analysis of the implementation of precision poverty alleviation policies in Y province. Under pressure situations, comparative execution with power game and ability matching as the core driving forces presents a behavioral logic of "comparative execution type = pressure type hierarchical system + power ability coupling form". According to the power ability coupling situation in a pressure type hierarchical system, comparative execution can be subdivided into four basic types. They are "adaptive comparative execution", "passive comparative execution", "active comparative execution", and "perfunctory comparative execution." They also explore the multiple behavioral logics of comparative execution in different scenarios to enrich the reality of policy execution research.

**Key Words** Grassroots Government; Comparative Execution; Power Game; Capability Matching

Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? ..... Yuanyuan Huang & Yinbin Tang

**Abstract** Active cooperation between functional departments ( “tiao”) and grassroots governments ( “kuai”) is the key to policy implementation, despite the difficulties caused by the fragmentation between the two. Existing research tends to focus on high-incentive or high-risk policies as implementation scenarios and on tiao-kuai collaboration initiated by higher-level governments and departments. What’s missing is a view of the implementation scenarios of conventional policies and the proactive role of grassroots government. This article goes beyond the constraints of implementation scenarios and structures to retrieve the collaborative autonomy of grassroots governments in the conventional policy implementation scenario. By analyzing the implementation process of the old reform policy for Street A in County H, we found that the grassroots government has the motivation, space , and ability to promote tiao-kuai collaboration. First, higher government’s weak involvement in conventional policies and the non-exitability of the grassroots government make the latter the first to face the convergence of multiple pressures, creating the need for collaboration. Second, the responsibility linkage in a limited and segmented implementation structure and on-the-ground resources held by grassroots governments contribute to the construction of a space for cooperation. In this space , grassroots governments can leverage information, relationships, and community to enable effective collaboration. In fact, tiao-kuai collaborations are dominated by the grassroots government but hampered by contingent triggering conditions, the instability of the cooperation process, and the limited effectiveness of the cooperation. Exploration of tiao-kuai cooperation, with the grassroots government as the main body, can help to improve the path of tiao-kuai cooperation in the grassroots arena and to recover the “conventional narrative” of policy research in China.

**Key Words** Grassroots Policy Implementation; Tiao-kuai Relationship; Grassroots Autonomy; the Conventional Policy

Adaptive Empowerment; Community Integration for the Floating Population

..... Hongjun Jiang & Dong Zhang

**Abstract** China’s rapid economic development has led to a substantial influx of floating populations into its cities, frequently marginalizing them from the established community governance systems. Alleviating the tension arising from the interactions between the floating population and local residents in urban communities has become a crucial challenge for the modernization of grassroots community governance. Through a case study of Community S, this paper uses the logic of adaptive empowerment to show that new institutions and policies in the process of creating integrated communities are incrementally layered over existing systems such as household registration. Supported by three mechanisms—organizational empowerment, professional enablement, networked interaction—the interaction between new and old institutions achieves an institutional balance between the empowerment of community participation and the compromise with household registration status, thereby fostering a peaceful new form of community integration for the floating population. This study deepens our understanding of mobile urbanity and serves as a reference for exploring resilient community governance and the modernization of grassroots governance with Chinese characteristics.

**Key Words** Adaptive Empowerment; Floating Population; Community Integration; Historical Institutionalism

..... Zhezhe Duan & Jiaxin Jiao

**Abstract** Algorithms are becoming an omnipresent means of public sector decision-making. The new-generation governance model of artificial intelligence has emerged as a significant orientation for the future digital transformation of the public sector. Nevertheless, the “black box” attribute of the current algorithm system has been increasingly questioned, giving rise to the “trust deficit” and “lack of accountability” in algorithm governance. This paper explores the logic of Explainable Artificial Intelligence (XAI) through a 2 (interpretation source: rules vs. data) × 2 (interpretation content: procedures vs. results) survey experiment. In this scenario, the tax department applies the algorithm decision system, and the mechanism of different types of XAI on traditional bureaucrats' adoption of algorithm decision suggestions is examined. The empirical results indicate that, first, the interpretable algorithm system can boost the adoption preferences of grassroots civil servants; and the data-driven program interpretation algorithm system or data-driven result interpretation algorithm system can enhance the adoption preference of grassroots civil servants. Second, data-driven XAI can promote the algorithmic decision adoption preferences of traditional bureaucrats more effectively than rule-driven. Finally, the data-driven result-interpretable algorithmic system can heighten the traditional bureaucracy's perception of fairness and technical trust in the algorithmic system, thereby making them more inclined to adopt algorithmic decisions. These findings imply that we should develop the technical capabilities of algorithmic bureaucrats, provide interpretable types of algorithms to traditional bureaucrats, and explore favorable human-machine interactions to facilitate the smooth implementation of algorithmic systems in the public sector.

**Key Words** Algorithmic Decision; Interpretability; Artificial Intelligence; Man-machine Interaction; Algorithmic Bureaucracy; Grassroots Civil Servant

● ARTICLES

Why Ambiguous Policy Is Unable to Be Implemented: A Case Study of the Safety Production Standardization Construction Policy of Gas Enterprises in China's A City

..... Zhe Zhu, Jie Li, Qingjun Zhu & Meilian Zhang

**Abstract** In a risk society, understanding how to implement ambiguous policies is a crucial issue for enhancing national governance performance. Existing research has focused on implementing ambiguous policies in general contexts but has paid insufficient attention to their implementation mechanisms in the field of risk governance. Using process tracing, this single case study explores the failed process of implementing the safety production standardization policy for urban gas enterprises in A City. The findings reveal that policy ambiguity influences implementation strategies in the context of strong accountability. The capability of executors and the attention of leaders act as moderating factors, shaping policy outcomes. Motivated by blame avoidance when regulatory responsibilities and policy tools are clear, competent executors adopt selective implementation strategies to mitigate risks, even without leaders' attention. Conversely, when regulatory responsibilities and policy tools are ambiguous and leaders are inattentive, executors resort to inaction as a blame-avoidance strategy, leading to uncontrolled risks. When leaders are attentive and regulatory responsibilities are clear, but policy tools are ambiguous, incompetent executors adopt a “hot potato” strategy to pass off responsibility. When such shirking is no longer feasible, they resort to superficial implementation, resulting in risk

accumulation. This paper develops a theoretical framework for ambiguous policy implementation from a blame-avoidance perspective, offering insights into the implementation of ambiguous policies in the field of risk governance.

**Key Words** Ambiguous Policy; Blame Avoidance; Policy Implementation; Risk Management

How Does the Government Evaluate Providers of Elderly Care Services in the Context of High-Quality Development? Construction and Validation of an Analytic Hierarchy Process (AHP) Model

..... Jing Peng & Qiao Yang & Shuai Xiao

**Abstract** This paper uses general evaluation theories, such as 3E theory and 3D theory, and the AHP to construct a supplier evaluation model from three indicator dimensions—undertaking capacity, financial capacity, organizational construction and management capacity—to examine the technical support of the high-quality development of elderly care services. Through empirical verification of the practice of purchasing elderly care services by the Y City government, it was found that strong service acceptance capability plays a decisive role in becoming a high-quality supplier. The scale and professionalism of competitive social organizations are strengths that should be employed for targeted development measures. Therefore, effective evaluation of suppliers by the government is an important foundation for the high-quality development of elderly care services. The government should strengthen its evaluation responsibility and increase the number of high-quality service suppliers. The policy recommendation for the high-quality development of elderly care services is not only to enhance the government’s ability to effectively evaluate suppliers, but also to create an institutional environment that promotes the sustainable development of social organizations and optimizes government social cooperation and governance.

**Key Words** Government Purchase of Elderly Care Services; Supplier Evaluation Model; Analytic Hierarchy Process (AHP); High Quality Development

Does Technological Empowerment Facilitate Holistic Governance in the Process of County Urbanization? A Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Cases ..... Yanling Li & Mengya Chen

**Abstract** Holistic governance is a new model and trend in urban-rural governance in the new era, providing strategic guidance for achieving high-quality development in China’s counties. This study examined 30 typical cases of counties with advanced holistic governance practices. Grounded in the theory of holistic governance and aligned with the practical demands of new urbanization, this paper uses an analytical framework of “holistic governance-technological governance” from the perspective of integrated promotion across population, space, and industry. Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), the paper identifies multiple conjunctural causations and effective pathways through which technological empowerment facilitates holistic governance in county contexts. The findings reveal that holistic governance in Chinese counties is the result of interactions among several conditional variables, including technological empowerment, population urbanization, spatial optimization, and industrial upgrading. Configurational analysis identifies four effective pathways: all-factor-driven, “technological empowerment-industrial upgrading” co-promotion, “technological empowerment-population urbanization” dual-driver, and balanced “technology-industry-population.” Among these, the all-factor-driven pathway is the most prevalent, highlighting the critical role of technological empowerment in advancing holistic governance. The paper shows the importance of a people-centered development

philosophy, systematic thinking, and context-specific strategies. It also advocates for leveraging technological empowerment to drive high-quality county development, transitioning from fragmented intelligent governance to integrated intelligent governance.

**Key Words** County Urbanization; Technological Empowerment; Holistic Governance; Configurational Pathways; QCA

How Does the Application of Artificial Intelligence Affect the Willingness of Street-level Bureaucrats to Exercise Discretion? A Survey Experiment ..... Yu Sun, Yi Deng & Linzhi Sun

**Abstract** The full exercise of discretion by street-level bureaucrats is an important guarantee for promoting the combination of education and punishment in the law enforcement process. However, long-term tracking surveys have found that as artificial intelligence (AI) is increasingly involved in traffic law enforcement traffic police officers are no longer inclined to exercise their discretion. Instead, the “penalties substituting for management” phenomenon has emerged in traffic law enforcement. To test these observations and explain the decrease in street-level bureaucrats’ willingness to exercise their discretion, this study conducted a survey experiment in H province’s L city, with a representative sample of 190 traffic police officers. The study found that: (1) AI intervention reduced the willingness of street-level bureaucrats to exercise discretion. (2) Perceived process complexity played a partial mediating effect. The results show that the application of AI technology has changed the objective conditions of street-level law enforcement. The room for action is being squeezed, and these bureaucrats are measurably reluctant to exercise their discretion. This research provides new insights into street-level bureaucrat discretion. It also provides empirical evidence of new mechanisms and shows how AI changes traffic law enforcement work practices.

**Key Words** Artificial Intelligence; Street-level Bureaucrat; Discretion; Willingness to Exercise; Survey Experiment

## ● THEORETICAL REVIEWS

Public Innovation Labs’ Roles, Impacts, and Determinants: A Literature Review

..... Qianli Yuan & Xiping Liu

**Abstract** Facing increasingly complex public management issues and public service demands, government departments need public innovation to enhance their effectiveness and legitimacy. Public innovation labs have become the new vehicles for the promotion of those innovative outcomes and capabilities. This article reviews research on public innovation labs, summarizing their characteristics, roles, outcomes, and influencing factors. These labs mainly play a role in the early stages of public innovation in problem identification and solution design. They also facilitate technological process innovation and management process innovation. This has led to increased efficiency and public participation in public management. As the existing research has shown, team building, organizational structure, and collaboration networks in public innovation labs are key micro-and meso-level drivers to public sector innovation. However, the macro administrative system and its traditions have imposed certain limitations on public innovation labs. This study provides insights for the practice and research of public innovation labs in China.

**Key Words** Public Innovation Lab; Innovation Space; Collaborative Innovation; Institutional Design; Literature Review

# 公共行政评论

双月刊，2008年创刊  
第17卷，第6期（总第102期）  
2024年12月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.17 No.6  
Published in December 2024

主管单位 中华人民共和国教育部  
主办单位 中山大学  
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-  
中山大学中国公共管理研究中心  
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨  
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部  
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司  
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University  
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486  
CN44-1648/D

邮发 国内46-364  
代号 国外BM8839

国内外公开发行  
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248241