“制度－技术”适配互嵌：治理模式创新机制分析

王鑫淼[a,b]，陈　杰[a,b]

（上海交通大学 a. 国际与公共事务学院；b. 中国城市治理研究院，上海 200030）

摘　要：制度与技术有助于赋能基层治理模式创新，但也存在不可持续方面的困境。为探究可持续基层治理模式创新的形成机制，构建“双重嵌入－互构调适－适配性互嵌”分析框架，选取 S 市 W 城中村“户管家＋数字小程序”典型案例展开分析。研究发现，制度与技术嵌入是治理模式创新启动的触发条件，经科层组织、社区自治组织与居民的反馈互动，制度与技术互构调适并推动治理模式创新优化，随着“制度－技术”适配性互嵌的形成，制度与技术协同赋能权责划分、流程再造、秩序稳定和效能提升并形成正反馈，从而驱动可持续性基层治理模式创新的形成。研究认为，应超越制度与技术互构关系，强调制度与技术要素在场景互动中的迭代优化，以及其与治理需求、治理目标、客体特征和主体能力的适配性，两者互嵌融合相互支持协同发挥效能。

关键词：制度嵌入；技术嵌入；城中村治理；治理模式；可持续创新

中图分类号：D422.6；D669.3　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202（2026）03－0123－11

一、基层治理模式创新可持续性的现实挑战

人口流动加剧了基层社会治理的复杂性。基层治理模式创新成为应对复杂治理任务的关键切口。从我国城市基层治理的模式演进来看，国家依托组织、资源和技术等维度的调整与重组以促进治理模式创新及其发展延续，技术创新与制度变革已成为赋能基层治理的关键机制[1]。现实中，组织建设、制度型塑和工具创新是基层社会治理创新的三条关键路径[2]。近年来，学界对制度与技术何以驱动基层治理模式创新的关注日益增加，既有研究形成了三类研究视角。其一，以制度嵌入为视角的研究关注了制度要素何以驱动基层治理模式创新。研究发现，制度嵌入是提升基层组织能力的重要途径[3]，制度性嵌入能够推动国家与社会协同关系的重构[4]，制度的情境性嵌入改革是驱动治理模式创新的基础，制度超越有助于促进治理模式创新[5]。其二，技术嵌入视角的研究关注了技术要素赋能基层治理模式创新的作用机制。研究指出，新兴技术嵌入能够重塑权力配置、业务流程和治理形态以推动城市治理体系和治理能力现代化[6]，数字技术嵌入社会治理场域有助于推动基层治理的数字化转型[7]，数字技术通过结构嵌合和关系重塑赋能基层治理[8]，为基层社会治理创新提供助力[9]。其三，“制度－技术”互构视角的研究关注了制度与技术何以共同驱动基层治理模式创新。研究发现，在数字化转型背景下，“制度－技术”双重嵌入治理场域后能够优化治理结构和提升治理资源整合效率，进而实现基层治理模式创新[10]。在数智治理场域，

收稿日期：2025－07－10　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2026.03.009

基金项目：国家自然科学基金面上项目（NSFC72474131）；国家自然科学基金面上项目（NSFC71974125）

作者简介：王鑫淼（1995—），女，河北石家庄人，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生，主要研究方向为社区治理、公共政策。E-mail：xmwang95@sjtu.edu.cn

通讯作者：陈　杰（1974—），男，上海人，上海交通大学国际与公共事务学院教授，主要研究方向为城市发展、城市治理、房地产经济、住房政策。E-mail：chenjie100@sjtu.edu.cn

技术嵌入与制度调适的双向编译及治理生态的适应性进化共同驱动治理模式创新的形成和落地[11]。总体来看，制度与技术要素在驱动基层治理模式创新方面发挥着促进作用。然而，值得关注的是，制度嵌入基层社会治理时存在科层制路径依赖[12]，数字技术嵌入基层治理面临着效率悖论、权力失范、绩效内卷和实践脱域等挑战[13]，存在着从数字赋能转向数字负担的风险[14]，制度嵌入和技术嵌入驱动的基层治理模式创新面临着难以持续的现实困境。既有研究证实了制度与技术赋能基层治理模式创新的积极效用，揭示了制度或技术嵌入基层治理存在的限度。还有研究揭示了注意力驱动、社会参与和资源支持等因素对基层治理创新可持续性的协同影响[15]，但立足“制度－技术”嵌入情境探究基层治理模式创新可持续性何以形成的过程机制研究尚显不足。如何实现“制度－技术”嵌入驱动的基层治理模式创新的可持续推行成为亟须关注的问题。

现实中，基层治理创新日益增加，但制度嵌入与技术嵌入驱动的基层治理模式创新存在效果差异。典型基层治理模式创新不断涌现的同时，也产生了伪创新、创新异化和创新悬浮等现象。聚焦到城市社区治理场域来看，城中村人口流动性大、治理资源相对匮乏、治理客体复杂且社区原子化程度高，制度和技术嵌入城中村治理的难度较大且稳定性偏低，城中村治理场域的基层治理模式创新难以维持可持续性。然而，本文关注到S市W城中村“户管家＋数字小程序”治理模式创新取得了较好的可持续推行效果。立足上述悖论现象，本文拟探究以下研究问题：“制度－技术”嵌入情境下，基层治理模式创新可持续性形成的内在机制是什么？这一研究问题的解答有助于为基层治理模式创新及社会治理效能提升提供借鉴。

二、基层治理模式创新可持续性的理论分析框架

可持续性指的是长久存在或不断发展、扩散、升华的过程，包括时间维度的长期存续、空间维度的经验移植与扩散传播，以及质量维度的内涵扩展与绩效提升[16]。基层治理模式创新的可持续性包括时间、质量和空间三重维度的可持续性，既包括治理模式创新的长期存续和绩效提升，也包括治理模式创新的移植和扩散。基层治理创新的长期存续和绩效提升是移植扩散的基础，治理模式创新难以长期存续是现阶段面临的突出困境。鉴于此，本文侧重从时间和质量维度分析单个治理场域内基层治理模式创新的可持续性。基层治理模式创新的可持续推行需要行动者的长期合作参与。正如波兰尼提出的“人类的经济活动总是嵌含在社会之中”的观点[17]，制度嵌入和技术嵌入基层治理场域影响和塑造行动者的行为以驱动治理模式创新的形成、落地和持续推行。制度是主体作出行动路线选择的规则和行为准则[18]，个体行为选择受其所嵌入的正式和非正式制度的约束和影响[19]。技术是影响行动的另一关键要素，技术嵌入能够引致组织的变革[20]。制度与技术嵌入基层治理已得到广泛研究。研究指出，制度嵌入科层治理结构能够凭借合法性资源和制度约束力增进治理的联动、协同和高效[21]。资源、规则和主体等制度要素以嵌入的方式进入基层治理场域并通过动员、引导和集体吸纳以激发主体参与治理的积极性[3]。数字技术可以通过重构空间结构、干预行动主体和重塑治理过程等方式推动基层治理效能的提升[22]。新制度规则与新技术工具的嵌入是驱动基层治理模式创新启动的起点。

现实中，制度与技术并非独立运行，两者之间存在互构关系。简·E·芳汀的技术执行框架指出，技术、组织、制度之间相互关联互存因果，制度和组织使得信息技术得以执行，信息技术可以改造制度和组织，使之更好地适应技术的发展，制度安排和组织安排作为一种中介因素干预技术的执行[23]。从互构视角来看，制度变革会影响技术的采纳，技术革新会改变制度的运行，技术与制度在交织影响中不断互塑和调适[24]。聚焦到基层治理领域，“技术－制度”互构已成为破解基层数字形式主义的切口[25]，社会治理存在着“技术－制度”双向调适过程[26]，制度保障与技术支撑在互

构中促进治理效能提升[27]。制度与技术间的互构调适是治理模式创新调适改进的关键。

在基层治理数字化转型背景下,注重制度与技术的适配性已成为提升治理效能的共识。研究指出,数字技术赋能基层治理的有效边界建立在数字技术与其他系统要素的差异化适配基础上[22],只有兼顾技术赋能与制度供给,才能在激发数字治理价值的同时规避基层治理数字化转型带来的风险[28]。数字平台赋能基层治理需引入与数字技术工具相匹配的制度运行机制和社会参与机制[29],注重制度调适与技术嵌入的协同创新[30],保证“空间 - 制度 - 技术”要素的场域适配[31],规避制度、工具、组织、主体等社会基础因适配错位而产生的基层数字治理“内卷化”[32]和“数字化陷阱”[33]。制度与技术要素嵌入基层治理时需遵循适配性逻辑。“适配”即匹配,制度与技术要素需与治理需求、治理目标、客体特征和主体能力相适配。与此同时,制度与技术之间需相互嵌入相互支持,制度与技术经互构实现适配性互嵌,在治理场域中协同发挥作用。制度与技术的适配性互嵌是持续有效赋能基层治理效能提升的前提,亦是保障基层治理模式创新稳定推行和维护治理模式创新可持续性的关键。

基层治理模式创新包括启动成形、拓展延续和深化升级等演变调适环节[34]。基于前述分析,本文立足“启动 - 调适 - 稳定”链条,构建“双重嵌入 - 互构调适 - 适配性互嵌”分析框架(图 1),以期挖掘基层治理模式创新可持续性的形成机制。首先,外部治理环境和内部治理需求的变化带来嵌入窗口,制度与技术的双重嵌入撬动治理模式创新的启动。其次,制度与技术在互构中实现制度调适和技术调适,提升制度与技术的实际嵌入效果进而驱动治理模式创新的调适改进。最后,制度规则与技术工具实现适配性互嵌,协同赋能基层治理效能提升,治理效能的正向反馈驱动治理模式创新的稳定推行和长期存续。

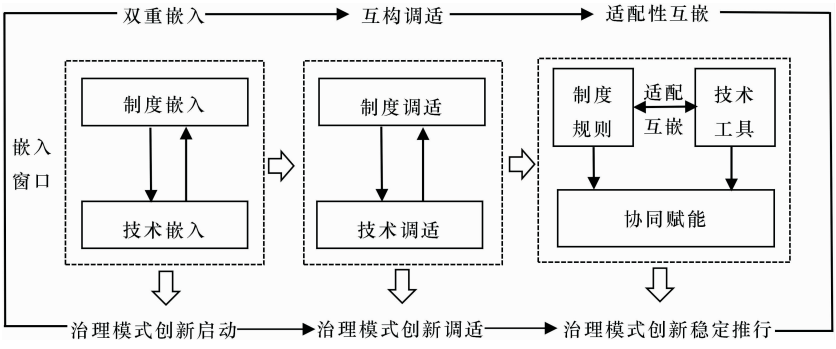


图 1　“制度 - 技术”嵌入视角下基层治理模式创新的可持续性机制

三、研究设计与案例选择

(一)研究方法与案例选取

研究采用单案例研究法剖析基层治理模式创新可持续性的形成机制。采用该方法的原因在于单案例研究有助于聚焦特定情境深入揭示和挖掘现象背后的过程机制。本文选取 S 市 W 城中村作为研究对象的原因如下:一方面,S 市较早经历城镇化,城中村治理需求也较早凸显,政府在制度创新引领城中村治理方面具有先行意识;另一方面,S 市是全国率先开展数字平台建设的城市,技术嵌入基层治理具有较好的硬件基础。通过实地考察 W 城中村“户管家 + 数字小程序”治理创新实践,有助于挖掘“制度 - 技术”双重嵌入背景下城中村治理模式创新可持续性的形成机制。

(二)案例基本情况与研究资料获取

W城中村毗邻商务区,据2023年村情数据,村内156户村宅中153户对外出租,出租总间数高达2374间,外来租客常年超过4000人,村内人口倒挂严重,外来人口与户籍居民人数比接近10∶1。疫情期间,人口管理难度显著增加,村干部采纳了房东建立微信群的做法,在"户代表"基础上形成"户管家"雏形。M镇政府职能部门实地走访调研时凝练社区创新做法,2022年9月,出台《M镇"城中村"民房租赁安全管理办法(试行)》,全镇推进"户管家+数字小程序"模式,以"一户一管家"和"一户一码"推动人房共管。W村引入该治理模式后,租房治理取得明显成效,社区获评第三批全国乡村治理示范村、第七届全国文明村等称号。

2023年3月至2024年4月,课题组承接了S市M区"美好社区 先锋行动"项目,课题组成员对W村展开了追踪式调研,获取了翔实的调研资料(表1)。一手资料和二手资料来自半结构化访谈、实地参观、观察记录、座谈会议记录、村情资料、政策文件、新闻报道等多个渠道。其中,一手资料共计10万字以上,主要包括:(1)面向W村村干部、户管家代表、租客等群体开展线上线下半结构化访谈形成的文字记录及转录内容;(2)W村村干部、M镇职能部门、户管家代表、租客代表等成员的历次座谈会文本记录;(3)课题组成员进村实地观察时的记录。二手资料共计3万字以上,包括:(1)W村所在的M镇发布的城中村民房管理红头政策文件;(2)W村提供的村情资料;(3)官方媒体及公众号对W村的报道。在一手资料基础上补充二手资料,可利用多源数据形成三角互证。经匿名化处理,访谈编号遵循"日期+身份代码"规律进行命名。

表1 "户管家+数字小程序"治理模式实地调研资料来源与具体信息

日期	访谈对象	主要内容
20230320	村党组织书记J书记、村党组织书记助理C老师	村内租房情况、户管家模式、红色物业等
20230404	3位村委会成员、2位村民	租客流动性、自治诉求、集体经济、红色物业等
20230508	户管家代表、红色物业管家代表、村民组长、租客代表、市/区房管局工作人员等	圆桌会形式开展社区议事、探讨"户管家+数字小程序"治理模式
20230523	线上访谈J书记、C老师	村庄产业结构调整和村内房屋出租情况
20230603	3位租客	租住稳定性、社区融入、对户管家制度的了解
20231020	J书记、C老师	户管家制度及小程序推行情况、治理诉求和目标
20240104	村党组织Q副书记、负责宅基地管理的ZL主任、负责户管家工作的Z主任	村内租房治理、户管家制度及小程序的推广使用情况、推广前后的治理成效
20240128	租客13人,房东4人	户管家制度认可度、数字小程序接受度及使用感受
20240129	线上访谈C老师	"户管家+数字小程序"治理模式推行情况
20240411	村委会Q委员、Z主任、X委员、Q副书记	户管家制度、数字小程序推广情况、遇到的问题及治理效果
20240412	人口办驻村X站长、人口协管员	展示数字系统终端平台、人房共管平台,介绍户管家制度及数字小程序引入前后工作效率的变化
20240412	Z主任、3位户管家(志愿团队骨干)	户管家制度、数字小程序使用、与租客的互动情况等

四、"制度-技术"双重嵌入:W城中村治理模式创新何以启动

基层治理模式创新的启动来自特定情境的触发。W城中村"户管家+数字小程序"治理模式创新的启动,源于基层政府自上而下主导推动的制度嵌入与技术嵌入。

(一)制度嵌入:行政主导的“户管家”制度推行

制度是行为选择的约束和准则。长期以来,W 城中村租房治理制度体系不够完善,主体权责存在模糊性且缺乏相应的资源支持和管理能力,城中村租房呈现悬浮化治理样态。公共卫生事件时期,城中村人房信息治理需求明显增加。村委干部发现,“纯租型”楼栋相较于“租住混合型”楼栋在人口信息填报、物资分发和信息传达等方面的工作效率偏低。经协商,村干部鼓励房东担任管家或由房东委派一位常租客担任管家,这一做法成为“户管家”制度的雏形。2022 年 3 月后,M 镇考虑到辖区城中村数量多、流动人口及租房管理难度大,积极开展调研走访、座谈交流和意见征询,收集辖区村居特色方案,探索城中村租房治理模式创新。2022 年 9 月,镇层面出台《M 镇“城中村”民房租赁安全管理办法(试行)》政策文件,同时成立工作领导小组,政府职能部门动员辖区村委推行“户管家”制度。各村党支部书记担任第一责任人,村干部群体发挥带头作用,对户籍居民开展动员工作。村党组织书记助理 C 老师介绍:“村民大会时会把一些流程、好处、需要做什么讲一讲。有些可能涉及哪几户,会有村民小组长再去沟通。”(访谈编号:20240129 C)

分析来看,“户管家”制度的嵌入起源于社区内生的实践探索,自下而上的创新做法引起基层政府的注意力,科层组织自上而下地推动户管家制度的设计、制定和出台。在此之后,镇政府行政部门发挥主导作用,分层动员推动户管家制度嵌入城中村治理场域。户管家制度嵌入社区后,户籍居民的身份角色得到挖掘,被赋权参与城中村租房治理。该制度突破原有制度体系,为城中村租房治理提供新的规则和行为准则。户管家制度立足协同治理目标,回应流动性治理需求,赋权吸纳户籍居民参与治理,提升主体治理能力,触发了城中村治理模式创新的启动。

(二)技术嵌入:数字平台建设与小程序引入

早期阶段,社区居民借助纸质媒介线下登记人房信息,在此情境下,人房信息精度低、更新迟滞且共享不足。随着精准采集人房信息必要性的凸显,产生了数字技术嵌入城中村租房治理场域的嵌入窗口。M 镇引入人房管理系统、数字小程序和“一户一码”标识,推动数字技术嵌入村居治理场域。然而,推广初期,居民的原有惯习受到新技术冲击。房东因担心信息采集会公开租房收益而对“一户一码”存有排斥心理。租客群体出于信息安全的顾虑配合扫码的积极性也不高。在此阶段,村干部向房东及租客讲解数字小程序和“一户一码”的用途,同时依托熟人和亲戚朋友等社会网络关系,鼓励村民以自身经验和感受来宣传数字小程序,逐步取得了村民和租客对新数字技术工具的信任。常年租住在 W 村的租客介绍,“没有一个不扫的。都是熟人,十几年的交情。你不扫不给房东面子的。……我们在这和房东都一二十年了,关系都蛮好的,也不可能坑我们。(从来)没有什么后遗症,什么钱财(损失)、倒霉这些。只要没什么事,哪有什么好顾虑的,扫就扫一下,让填就填一下嘛。”(访谈编号:20240128ZK13)感受到便捷性后,村民态度由排斥转为认可,主动要求村委给房屋贴码,自发动员租客配合线上信息录入工作。2022 年 10 月底起,W 村在两个月内完成了“一户一码”贴码工作。在此之后,W 村不定期开展数字小程序系统的实操培训。

分析来看,技术嵌入起于外部治理环境的变化与内部治理需求的显现,基层政府紧抓嵌入窗口,主导推动数字平台建设,并选择与户管家制度运行相适配的数字小程序。经基于社会网络关系的宣传动员,逐步取得了制度目标群体对数字技术工具的信任,落实了数字技术工具向社区治理场域的嵌入。引入新的数字技术工具后,推动了治理主体组织行为的改变,镇政府职能部门和村“两委”共同开展数字技术工具使用方面的技能培训。数字平台、数字小程序和“一户一码”等数字技术工具成为治理媒介,这种技术嵌入有助于增强户管家群体的主体能力和保障制度运行。技术嵌入为治理模式创新的启动提供了工具性支持。

五、可持续性形成机制:W城中村治理模式创新何以持续推行

(一)互构调适:制度与技术的适配性调适推动治理模式改进

调适改进是治理模式创新存续的必经阶段。户管家制度和数字小程序嵌入城中村租房治理场域后,基层政府和社区层面的反馈互动推动了制度与技术的互构调适。

1.适配制度的技术调适:数字平台的打通优化

技术是制度得以运行的基本工具。“户管家+数字小程序”治理模式下,户管家负责提醒租客使用数字小程序自主填报信息。然而,数字小程序使用初期存在信息确认时效性不足的问题,阻碍了技术工具的有效嵌入,也间接影响了户管家制度的运行。在此情境下,政府职能部门与村委共同推动与户管家制度目标群体实际需求相适配的技术调适。据村干部Z主任介绍,“以前户管家通过小程序提交到外口办,外口办还要去跟派出所核对核查。没有互联网的时候等于把时间浪费在这上了,不便捷。后来房管局、人口办领导过来开调研会,我们把具体碰到的问题提交给他们进行研讨,现在跟‘一标三实’系统已经连起来了。”(访谈编号:20240104ZZR)“人房共管”数字系统与“一标三实”系统联通后,破除了跨部门数据壁垒,提升了数字技术工具的嵌入效果。此外,政府职能部门开展与户管家制度共治理念相适配的技术调适,将数字小程序纳入市级数字服务平台,小程序设有人口登记、租赁备案、社区服务、信息沟通等功能模块,为租客反馈服务需求和参与社区治理提供渠道。

分析发现,在治理模式创新的初期推行阶段,尽管制度嵌入与技术嵌入带来了新规则和新技术,但限于条块分割,数字技术工具未能适配于即时性获取人房信息的治理需求,也间接影响了户管家制度的落地运行。经政府职能部门与社区层面的反馈互动,推动了适配户管家制度目标群体实际需求的技术调适。经调适,跨部门的数字系统平台得以联通,数字小程序功能得到扩展。数字小程序为户管家职责行使提供工具媒介,技术嵌入带来的便捷性进一步增进了居民对户管家制度的认可。总体来说,适配于制度目标群体需求和制度理念的技术调适为新技术和新制度的有效嵌入提供了工具保障。

2.适配技术的制度调适:户管家制度的在地化

制度体系为技术工具的采用提供规则支持。治理模式推行初期,W村结合村情对户管家的产生、职责、考核和奖励机制予以规定。治理模式推行过程中,为保障数字技术工具的常态化使用和户管家制度规则的常态化遵守,村干部自主推动适配技术的制度调适。一方面,村干部优化村规民约,规定村集体经济收入年底分红与村民农龄、人居环境管理和租房安全管理等表现挂钩。以上户管家制度的在地化调整为数字技术工具的常态化使用奠定了基础。另一方面,村干部优化户管家的工作职责,在监督租客扫码录入信息的基础上,增加门前屋后清理、安全监管提醒、服务信息反馈等工作事项。同时,建立金银铜户管家评级体系。以上制度调适激发户管家群体的主体责任感,保障户管家制度的落实和数字小程序的持续使用。此外,W村的租房交易制度也得到了适配数字技术的调适,租房交易由线下窗口式签订合同转为线上签订并实现电子合同备案,这种制度调适有助于规范租房交易秩序,保障租赁双方经济利益,为社区居民常态化使用数字小程序提供支持。

从W村的经验来看,适配技术的制度调适为数字技术的持续采用和功能发挥提供规则保障。一方面,户管家制度和村规民约形成一种隐性激励,调动户籍居民遵守户管家制度并持续使用数字技术工具的积极性。另一方面,户管家的职责扩展和评价体系建设,促使户管家积极履行角色职责,户籍居民从被动参与者转变为村“两委”的协管者。此外,租房交易制度规则的优化为数字

技术工具的场景化常态应用提供支持。总体而言,适配技术的制度调适保障了数字技术持续有效嵌入和制度体系的高效运行。

(二)适配性互嵌:制度技术协同保障治理模式创新的可持续性

制度与技术要素间的适配互嵌是其协同发挥效用的关键。户管家制度与数字技术工具经互构调适,促进了组织层面权责、流程和秩序的变革,在适配互嵌情境下协同赋能治理效能提升。

1.“制度 - 技术”适配性互嵌优化权责划分

权责划分是治理工作开展的基础。在 W 城中村,户籍居民被赋予户管家角色并被吸纳进治理主体,治理权责主体得到横向扩展。户管家制度和数字技术适配性互嵌情境下,租房治理的权责由村居层面下沉至“户”层面,户籍居民在租房治理中的主体责任得到增强。现实中,村干部将治理任务分包给村民小组长,并以绩效分红激励各村民小组长积极监督户管家群体的职责履行情况,户管家群体在房屋财产收益和年底分红等经济利益驱动下积极履行角色职责。户管家借助数字技术工具提醒人房信息填报,同时负责安全隐患排查、宅前屋后卫生、交通工具管理、垃圾分类、信息通知、问题反馈和安全宣传等事项,动员租客配合各项工作。村干部 ZL 主任介绍,“户管家每个月房租要收,水电表也要抄,还有宅前屋后环境卫生、垃圾分类、安全等等。假如说户管家不负责,万一着火了,损失的是自己。户管家肯定得担责。”(访谈编号:20240128ZL)

权责不清是人口高流动性社区治理面临的棘手难题。在“户管家 + 数字小程序”治理模式创新的推行过程中,户管家制度规则与数字技术工具的适配性互嵌,重构了城中村租房治理场域内的主体权责关系。户管家这一新权责主体的塑造,促使户籍居民分担村委干部的治理任务,使权责单元得到有效下沉。户管家群体在层级激励下履行角色职责,保障了治理权责的精准划分和落实。总体来说,“制度 - 技术”的适配性互嵌,促成治理权责划分的优化,提升协同治理效能,其产生的正向反馈为治理模式持续推行提供了保障。

2.“制度 - 技术”适配性互嵌促进流程再造

信息是治理活动开展的关键资源。W 村早期的租房治理以行政监管为主,治理主体主要包括属地公安机关、镇房管所、驻村人口协管员和村委会,人房信息由户籍居民纸质登记,驻村协管员上门排查,户籍居民与租客被动配合,人房信息的准确度并不高。“制度 - 技术”适配性互嵌促成了人房信息协同管理的流程再造。具体而言,人房信息由线下核查转为线上填报,跨部门的平台协同机制增强了信息管理的规范性、便捷性、准确性和动态性,人房信息得以精准识别和动态更新。村干部 Z 主任介绍,“之前是房东登记,信息都要纸质化记录。现在有了二维码,房客可以自助登记,户管家后台确认。不然去找他,不一定在家,一天要跑几次才能登记信息……现在每间房都会贴二维码,相当于房子的身份证。”(访谈编号:20240104ZZR)此外,社区服务需求信息的反馈流程也得到重塑,引入户管家制度与数字小程序后,建立起“村委 - 户管家 - 租客”形式的链式信息反馈流程,租客也可利用数字小程序线上反馈需求,人房管理与服务工作实现融合开展。

分析来看,“制度 - 技术”适配性互嵌情境下,制度与技术要素互嵌融合,户管家制度为数字技术工具采用提供准则,数字技术工具为制度运行提供工具支持,协同重塑人房信息采集共享和服务需求信息反馈的流程。人房信息由线下被动采集转为线上主动填报后,信息获取和共享效率得到提升。居民服务需求信息由“租客 - 户籍居民”及“户籍居民 - 村委”并行反馈转变为“租客 - 户管家 - 村委”链式反馈流程。流程再造提升了社区精准获取信息的能力,能力提升形成的正向反馈促进了治理模式的持续推行。

3.“制度 - 技术”适配性互嵌保障秩序稳定

秩序稳定是提升治理韧性的基础。户管家制度和数字技术工具相互嵌入,协同保障租房交易活动的规范化并引导居民自主参与社区治理。一方面,制度与技术要素协同塑造稳定的契约机

制。户管家敦促租客扫码登记信息,借助数字小程序高效管理人房信息。租客利用小程序便捷办理入住和租赁合同备案,制度与技术互嵌融合增强了租房交易活动的规范性,进而保障租房交易秩序的稳定有序。另一方面,制度与技术要素协同塑造稳定的分层动员机制。户管家制度和数字技术工具互嵌融合,为村委、户籍居民和租客的常态互动提供媒介,租客依托数字小程序接收社区通知和反馈服务需求。村委动员户管家协助社区治理,户管家基于角色认同常态化协助开展社区治理工作,自发动员引导租客遵守村规民约配合社区治理。曾任村干部的房东指出,"住进来以后,第一个讲安全,卫生要搞好。卫生不搞好不行,因为我们是全国文明村,不是市里的,是全国的。这点觉悟大家还是有的,都很配合。"(访谈编号:20240128 FDCGB)。

由此可见,"制度-技术"适配性互嵌情境下,W村形成了规范性契约机制和分层动员机制。其一,户管家与数字技术工具塑造的规范性契约机制,保障了住房租赁交易活动的有序开展;其二,户管家制度与数字技术塑造分层动员机制,村"两委"、户籍居民和租客群体建立起紧密联系,共同自发维护治理秩序。总体而言,在"制度-技术"适配性互嵌情境下,治理秩序的稳定性得到增强,稳定秩序形成的正反馈为治理模式创新的持续推行提供了保障。

4."制度-技术"协同赋能治理效能的提升

从历时性来看,推行"户管家+数字小程序"治理模式后,社区租房治理实现了治理工具升级、治理流程再造、治理机制优化与治理效果提升(详见表2)。"制度-技术"适配性互嵌情境下,户管家制度与数字技术工具协同赋能治理,产生的正向反馈促进治理模式创新的长期存续,城中村租房治理效能得到持续提升。

表2 "户管家+数字小程序"治理模式推行前后对比

对比维度	治理模式创新推行前	治理模式创新推行后
治理工具	纸质登记	线上APP、数字平台系统
治理流程	被动线下核查信息	主动线上填报信息
	人房管理与服务并行开展	人房管理与服务融合开展
治理机制	行政监管机制	平台协同、契约机制、分层动员机制
治理效果	治理存在户籍门槛	突破户籍门槛实现协同共治

(三)W城中村租房治理模式创新可持续性的形成机制

基于"户管家+数字小程序"治理模式创新实践,W城中村经历了制度与技术的双重嵌入、制度与技术互构调适及"制度-技术"适配性互嵌等阶段,分别对应治理模式的创新启动、调适改进和稳定推行三个环节(图2)。具体而言,外部治理环境和内部治理需求的变化为制度与技术提供嵌入窗口,户管家制度的嵌入与数字小程序技术工具的嵌入共同触发治理模式创新的启动。户管家制度与数字小程序技术嵌入社区后,基层政府、职能部门、村"两委"自治组织、户管家群体和租客群体等行动者反馈式互动驱动制度与技术的互构调适。户管家制度与数字小程序技术工具经迭代互构实现适配性互嵌,促进城中村租房治理的权责划分优化、治理流程再造和治理秩序稳定,户管家制度与数字小程序技术工具协同赋能社区治理效能提升,治理效能提升形成正向反馈,最终实现治理模式创新的可持续性推行。

W城中村治理模式创新的案例经验显示:"制度-技术"适配性互嵌是维护治理模式创新可持续性的关键一环。"制度-技术"的适配性互嵌体现在以下两方面:一是制度适配性地嵌入技术,制度规则的高效执行受到技术工具支持并对主体行为产生约束;二是技术适配性地嵌入制度,技术工具依附制度规则激发的主体自主性而持续被使用和发挥作用。制度嵌入有助于赋权激发治理主体的自主性,技术嵌入能够赋能提升治理主体的行动能力,在制度与技术适配性互嵌情境下,

制度规则保障技术工具的规范化持续使用,数字技术工具保障制度规则的遵守执行,持续激发治理主体的自主性和能力提升,制度与技术协同发挥作用最大化赋能治理效能提升,进而驱动治理模式创新可持续性的形成。

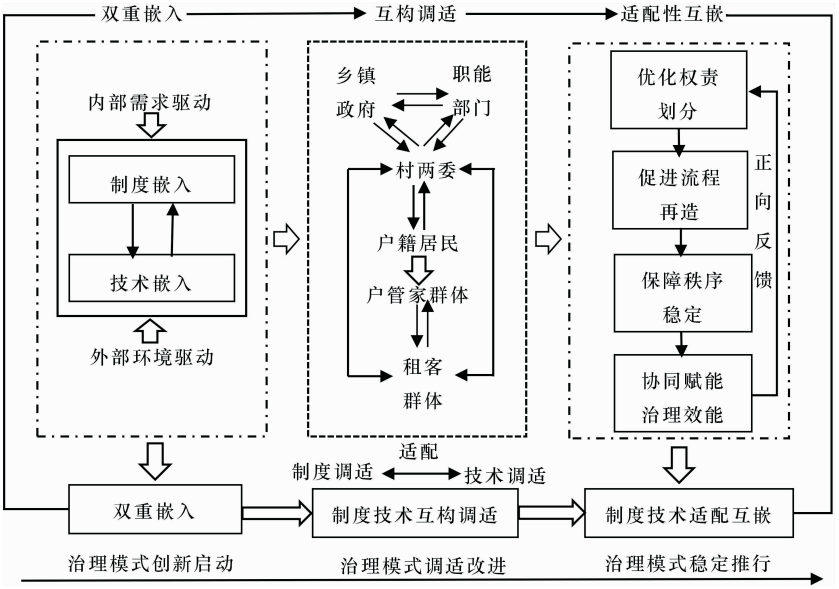


图 2　W 城中村“户管家 + 数字小程序”治理模式创新可持续性的形成机制

六、研究结论、政策含义与未来拓展

正如简 · E · 芳汀在技术执行框架中所揭示的,技术、制度与组织间存在互构关系,制度、技术与组织的互构贯穿于治理模式创新推行的始终。W 村“户管家 + 数字小程序”治理模式创新可持续性存续的经验表明,“制度 - 技术”的适配性互嵌是实现治理模式创新可持续推行的关键。“制度 - 技术”的适配性互嵌既得益于政府注意力驱动的制度设计和数字平台建设,也得益于基层政府、村委、户管家等主体共同推动的制度优化与技术调适。“制度 - 技术”的适配性互嵌有助于协同赋能治理效能提升,治理效能提升形成正向反馈,促使社区居民常态化遵守制度规则和使用数字技术工具,实现治理模式创新的可持续推行。总体而言,治理模式创新的可持续推行得益于场景化互动中的反复迭代与优化完善。

“制度 - 技术”的适配性互嵌具有现实启示意义:首先,基层治理模式创新应超越单一制度嵌入或单一技术嵌入,立足治理主体需求和治理客体特征,协同引入适配治理目标、治理主体与治理客体的制度规则和技术工具;其次,基层治理模式创新推行过程中,应在互动中发现问题并推动制度与技术的迭代互构调适与改进,促进制度与技术的适配性互嵌。此外,政府应激发社区自治组织的能动性,引导多主体形成利益联结和目标共识,维护治理模式创新的可持续推进。

本文探究了“制度 - 技术”嵌入情境下基层治理模式创新可持续性的形成机制,但仍存在以下扩展空间:(1)W 村具有典型超大城市城中村的特色,其治理模式创新的可持续推行经验对其他城市可能存在“水土不服”,未来需展开横向比较研究;(2)本文仅从时间存续和治理绩效提升维度关注治理模式创新的可持续性,未来有待从空间扩散和移植维度进一步探讨和挖掘治理模式创新可持续性的生成机制;(3)本文聚焦揭示了“制度 - 技术”适配性互嵌在基层治理模式创新可持续性形成中的重要性,基层治理创新是多重因素协同影响的结果,未来有待进一步探究基层治理模式

创新可持续性的多组态影响路径。

参考文献:

[1]张志原,燕继荣. 中国城市基层治理的模式演进与内在逻辑——基于"需求-回应"框架的分析[J]. 甘肃行政学院学报,2025(3):26-37.

[2]樊山峰,朱仁显. 组织、制度与工具:城市基层社会治理创新的三重路径——以厦门市湖里区小区治理创新为例[J]. 社会主义研究,2022(5):113-121.

[3]甘颖. 组织化再造:基层组织能力提升的制度嵌入机制研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2022(1):140-148.

[4]程风,邵春霞. 制度嵌入与基层国家-社会关系的重构——基于一个旧村改造案例的分析[J]. 地方治理研究,2021(4):64-76.

[5]王刚,赵思方. 从网格化到路长制:城市基层治理精细化中的制度超越与模式创新[J]. 河南社会科学,2020(8):92-98.

[6]高恩新. 技术嵌入城市治理体系的迭代逻辑——以S市为例[J]. 江苏行政学院学报,2020(6):99-106.

[7]何宗元. 社区治理数字化转型:现实困境、内在逻辑及优化路径[J]. 城市发展研究,2024(9):118-124.

[8]顾丽梅,宋晔琴. 结构嵌合与关系重塑:数字技术何以有效赋能城市基层治理——以S市Z街镇"一网统管"为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2023(6):31-41.

[9]陈双泉,韩璞庚. 人工智能技术嵌入社会治理:创新、风险与防范[J]. 学习与探索,2024(7):142-149.

[10]赵玲玲. 整体智治:基层治理模式创新的实践逻辑与实现路径——以浙江省"大综合一体化"行政执法改革为例[J]. 地方治理研究,2023(1):12-24.

[11]彭小宝,侯思涵,程慧文. 数智治理的理论模型框架与链式发展路径——基于B区治理模式创新的探索性案例研究[J]. 管理世界,2025(8):143-165.

[12]张国磊,张新文. 制度嵌入、精英下沉与基层社会治理——基于桂南Q市"联镇包村"的个案考察[J]. 公共管理学报,2017(4):44-53.

[13]张锋. 超大城市社区技术治理的反思与优化[J]. 学习与实践,2022(3):72-81.

[14]丁波. 数字赋能还是数字负担:数字乡村治理的实践逻辑及治理反思[J]. 电子政务,2022(8):32-40.

[15]桑园,张新文. 基层治理创新的可持续性研究——基于全国基层治理创新典型案例的实证分析[J]. 城市问题,2025(6):52-62.

[16]徐勇,姜晓萍,肖滨,等. 基层社会治理创新何以持续(笔谈)[J]. 探索与争鸣,2025(1):91-107.

[17]波兰尼. 巨变:当代政治与经济的起源[M]. 黄树民,译. 北京:社会科学文献出版社,2017.

[18]丹尼尔·W·布罗姆利. 经济利益与经济制度——公共政策的理论基础[M]. 陈郁,译. 上海:上海三联书店上海人民出版社,2006:45-48.

[19]BRINTON M C, NEE V. The new institutionalism in sociology[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1998: 19-45.

[20]VOLKOFF O, STRONG D M, ELMES M B. Technological embeddedness and organizational change[J]. Organization science, 2007(5):832-848.

[21]丁煌,黄彦智. "挂钩联系"制度的概念特征、实践形态与运行机理——基于Z市推进解决"安置房办证难"问题的实证考察[J]. 理论探讨,2025(1):92-103.

[22]陈世香,牛一凡. 数字技术赋能城市基层治理现代化的有效边界及其生成逻辑——基于"要素-机制-目标"框架的案例比较分析[J]. 理论与改革,2025(5):113-126.

[23]简·E·芳汀. 构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M]. 邵国松,译. 北京:中国人民大学出版社,2010:9.

[24]陈振明,张树全. 技术与制度互构关系转换及其对公共治理的影响[J]. 公共管理学报,2023(4):1-12.

[25]康伟,周润,曹太鑫. "技术-制度"互构视角下基层数字形式主义的敏捷治理——基于广东省佛山市X区填表报数系统的案例研究[J]. 中国行政管理,2024(7):124-132.

[26]章立群,朱训志,翁清光. 县域基层社会治理的技术-制度双向调适——基于福州市鼓楼区"一线处置"机制的实践探索[J]. 中国行政管理,2022(9):155-157.

[27]陈潭,刘璇. 制度赋权、技术赋能与社区能动治理——中国式社区治理的三元里经验及其实践逻辑[J]. 理论与

改革,2023(6):129 - 142.
[28]黄新华,陈宝玲. 治理困境、数字赋能与制度供给——基层治理数字化转型的现实逻辑[J]. 理论学刊,2022(1):144 - 151.
[29]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.
[30]陈家付,杨秋红. 技术下沉何以“悬浮”:社区治理数字化转型中的制度逻辑——基于 B 市 Y 社区的案例分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2025(4):26 - 33.
[31]吴克昌,唐煜金. 以事务为中心:智慧社区建设的典型模式和场域适配——基于“空间 - 制度 - 技术”框架的多案例分析[J]. 求实,2024(4):51 - 67.
[32]曹银山,刘义强. 技术适配性:基层数字治理“内卷化”的生发逻辑及超越之道[J]. 当代经济管理,2023(6):35 - 40.
[33]杨海涛. 当代中国城市社区治理中的“数字化陷阱”[J]. 社会科学研究,2024(6):100 - 106.
[34]杨旭,孟凡坤. 结构性嵌入与过程性吸纳:乡村治理模式创新的可持续性机制——基于浙江“千万工程”的案例研究[J]. 学习与实践,2024(3):36 - 49.

″Institutional-Technological″ Adaptation and Embedding: Analysis of Governance Models Innovation Mechanism

WANG Xin-miao[a,b], CHEN Jie[a,b]
(*a. School of International and Public Affairs; b. China institute for Urban Governance, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai* 200030, *China*)

Abstract: Institutions and technology are helpful to empower innovation in grassroots governance models, yet there also have challenges of unsustainability. To explore the formation mechanism underlying the sustainable innovation of grassroots governance models, this study constructed an analytical framework of ″dual embedding—mutual-construct adaptation—adaptability mutual embedding″ and analyses a typical case study of the ″Household housekeeper + Digital applet″ in W urban village of S city. It is found that the embedding of institutions and technology serves as the trigger for the initiation of governance model innovation. Through feedback and interaction among bureaucratic organisations, community self-governance organisation and residents, institutions and technology undergo mutual construction and adaptation, thereby driving the optimisation of governance model innovation. As ″institution-technology″ adaptability mutual embedding takes shape, institutions and technology work in concert to empower the delineation of powers and responsibilities, process re-engineering, the stabilisation of order, and the enhancement of efficacy, forming a positive feedback that drives the formation of sustainable grassroots governance model innovation. This paper points out that it should beyond the inter-constructural relationship between institutions and technology, emphasising the iterative optimisation of institutional and technological elements within contextual interactions, as well as their adaptability to governance needs, objectives, the characteristics of the governed, and the capabilities of the governing actors. These two elements mutual embedding, mutual integration, and mutual support, to collaboratively empower governance effectiveness.

Key Words: institutional embeddedness; technological embeddedness; urban village governance; governance model; sustainable innovation

【责任编辑:王娟】