

# “智慧社区”建设的政策扩散分析

## ——基于多案例考察

李秋睿

西南大学, 重庆

收稿日期: 2022年10月13日; 录用日期: 2022年12月1日; 发布日期: 2022年12月9日

### 摘要

加强基层治理体系和治理能力现代化建设目标的提出为社区治理的变革发展提出了新的挑战, 对于各地方政府而言, 如何选择合适的政策方案以实现社区治理的地化样本则具有战略性的指导意义。“智慧社区”的社区治理模式有效地减轻了社区组织的工作负担, 提高了工作效率, 促进了社区治理体系的现代化, 是一种可供借鉴并进行政策扩散的新型社区服务模型与行动方案。文章在政策扩散的理论视角下, 从理论和实践上展示“智慧社区”模式的可行性, 通过对比与考察其实践内容的典型案例及特点经验, 指出上级政府在保障政策原型的法治化建设及资源激励支持上的必要性, 且仍要通过完善央地对话渠道来规避政策执行过程中产生的偏差; 强调地方在进行建设时, 需要因地制宜地做出相应的修正和调整, 进行本土化的“再解释”和“再生产”, 避免盲目机械性植入带来的不适应或路径依赖。

### 关键词

基层治理, 智慧社区建设, 政策扩散

# An Analysis of Policy Diffusion in the Construction of “Smart Communities”

## —Based on Multiple Case Studies

Qiurui Li

Southwest University, Chongqing

Received: Oct. 13<sup>th</sup>, 2022; accepted: Dec. 1<sup>st</sup>, 2022; published: Dec. 9<sup>th</sup>, 2022

### Abstract

The goal of strengthening the modernization of grassroots governance system and governance

capacity has put forward new challenges for the reform and development of community governance. For local governments, how to choose appropriate policy programs to realize the local sample of social governance has strategic guiding significance. The community governance model of “smart community” can effectively reduce the work burden of community organizations, improve work efficiency, and promote the modernization of community governance system. It is a new community service model and action plan that can be used for reference and policy diffusion. Under the policy from the theoretical perspective of diffusion, this paper from theory and practice shows the feasibility of “intelligence community” model, through the contrast and study its practical experience and characteristics of the typical case content, points out the necessity of the government at a higher level in the security policy on the prototype law construction and resource incentives support, through perfecting the epicenter dialogue channel to avoid the deviation during the process of policy implementation; it is emphasized that local construction needs to make corresponding corrections and adjustments in accordance with local conditions, and carry out localized “reinterpretation” and “reproduction”, so as to avoid the maladaptation or path dependence caused by blind “symbolization” implantation.

## Keywords

Grassroots Governance, Smart Community Construction, Policy Diffusion

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

社区治理作为国家治理体系中最基本的单元和关键环节,是国家治理体系和治理能力现代化的基石。近年来,随着我国的城市化进程不断加快以及互联网的普及,智慧城市在我国各地蓬勃兴起,伴随着智慧城市理念提出的智慧社区也应运而生。2014年,住建部发布的《智慧社区建设指南》,首次对智慧社区进行了系统性的阐述,拉开了我国智慧社区建设发展的序幕。今年5月份,民政部等九部门印发了《关于深入推进智慧社区建设的意见》,明确了智慧社区建设重点任务“到2025年,基本构建起网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的智慧社区服务平台,初步打造成智慧共享、和睦共治的新型数字社区,社区治理和服务智能化水平显著提高”[1],由此可见,智慧社区体现的是信息技术与社区治理的结合,“智慧”强调了在新时代背景下运用数字化、信息化和智能化等现代化技术进行管理创新的一种模式,“社区”体现的是作为社会系统的基本单元的属性,是推进治理体系与治理能力现代化的基础着力点。特别是在新冠肺炎疫情发生后,传统社区的治理模式难以符合当代数字化背景下的社区转型升级的治理形态,因此就如何运用新一代智能科技建设智慧社区,提高社区服务精准化水平,构建智慧社区新型治理模式,推进社区治理能力现代化已成为当下必须思考的重要问题。

纵观国内各地展开的智慧社区实践,自2011年起,北京、上海等智慧城市建设智慧社区试点起步,到如今全国各地出台相关政策文件推动当地智慧社区展开,可看出智慧社区的建设已逐渐有了初步政策扩散效应,为深化城市社区治理模式和实现基层治理体系及治理能力现代化提供了一种新的范式选择。但需注意到的是,由于不同地区的社区在经济发展水平、文化氛围、资源条件等方面的差异,所以我国目前智慧社区主要集中在北上广这类大城市中的主要社区,并且在不同地区之间呈现出较大的差异。因此,智慧社区的建设在进行政策扩散时,都应对本土政策问题进行针对性分析与本土化改造,避免机械

性植入带来的不适应或路径依赖，以确保数字化背景下社区治理的精确性与适用性。

## 2. 解释框架：智慧社区进行政策扩散分析的形成思路

政策扩散通常是指一项政策在空间上发生转移，并被政府系统中的其他成员采纳的过程。在政府间沟通中，一个地方(部门)的新政策取得显著成效，会引起其他地方(部门)关注并组织学习行动，从而导致政策扩散[2]。任何一项政策创新只有得到推广才能彰显其价值，而政策扩散便是政策创新得以推广的路径。值得注意的是，随着新一代信息技术的发展，公共政策信息的流动与扩散也越来越频繁，各级政府之间的互动所带来的政策行为与实际行动也更加受到人们关注。因此，本文选择政策扩散理论来分析我国不同地区的智慧社区建设的典型案例所出现的政策扩散效应，系统探析不同地区的智慧社区建设的内在建构逻辑，以期在现实方案中透视城市社区治理的数字化转型与现代化发展。

### 2.1. 智慧社区的概念界定

智慧社区的概念源于西方发达国家，1992年，国际通讯中心第一次正式提出了“智慧社区”建设口号，以美国为首的一些西方国家开始相继推出自己的智慧社区建设项目。之后，随着研究的深入，美国提出了众多基于数字与信息的理念，现在将其称为“智慧+”，也就是通过数字化与信息化，辅以技术手段达到如人一样感知现实世界，但在这个阶段，这种兴起的“智慧”理念还没有受到我国的重视。直到2009年，IBM公司首次提出“智慧城市”的概念，掀起了各国“智慧城市”建设的热潮，此时为了更好地解决城市乃至社区问题，智慧社区的概念也随之诞生。

通过对相关文献进行整理发现，我国学者从不同角度对智慧社区进行了阐述。一方面，从智慧社区所采用技术、具体功能等进行概念界定，认为智慧社区建设的关键在于应用现代网络信息技术进行智能化建设，形成基于大规模信息智能处理的新的管理形态社区[3]。另一方面，是从智慧社区建设的最终目的进行了解释，认为智慧社区是在现代信息基础上，整合数据、深入分析，以实现智慧的决策和行动并达到智慧状态的最终目的[4]。总的来说，智慧社区就是充分应用大数据、云计算、人工智能等信息技术手段，通过整合社区各类服务资源，鼓励社会大众多元参与，打造基于信息化、智能化管理与服务的社区治理新形态，以此为当地居民提供高质量的服务，为当地政府打造精准化的基层治理体系。

### 2.2. 政策扩散的理论要义及本土化经验

政策扩散，即政策创新扩散，随着该理论成为政策过程研究的一个热点领域，对政策创新扩散的演进过程的相关研究较为丰富。在政策扩散的时间和空间维度上，布朗(Brown)和考克斯(Cox)将政策创新扩散的过程特征总结为三条经验性规律：采纳新政策的主体数量在时间上呈现S形曲线、空间上表现为邻近效应、多元主体之间存在领导者—追随者的层级效应或短视效应[5]，在此基础上，布希(Boushey)进一步提出了陡峭的S型曲线、R型曲线和阶段模式[6]。在政策扩散的机制上，王浦劬等人总结出学习、竞争、模范、行政指令推行和社会建构机制[7]。围绕中国单一制的政治体系下的特色情景，我国的一些学者也陆续就政策创新扩散理论进行本土化修正以更好地契合中国话语体系下的政策创新扩散活动。如王浦劬与赖先进根据公共政策制定与扩散主体的特点，并结合政策实际运行的情况，总结出了自上而下的层级扩散模式、自下而上的政策采纳和推广模式、区域和部门之间的扩散模式和政策先进区向政策跟进地区的扩散模式四张模式[5]。杨志发现特色小镇政策扩散在时间维度上呈现出非渐进式扩散的R型曲线特征[8]。

总体来讲，中国的政策决策无论是内部动机或外部实践，都更强调共性与个性的协调统一，地方政府在顶层设计的宏观调控的共性引领下，自主创新发展地方区域治理的个性，注重政策扩散过程中目标的切合性、程序的渐进性与经验的累积性，达到共性与个性的合二为一，这就需要避免政府“全能型”

行政指令干预及地方“照搬型”的简单路径依赖，通过理性学习进行效仿，而不是迫于压力展开竞争，防止机械式模仿导致政策扩散的不适应或僵化。

### 2.3. 智慧社区建设的政策扩散分析的可行性

2017年6月，中共中央、国务院在印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中，明确提出了按照分级分类推进新型智慧城市建设要求，务实推进智慧社区信息系统建设[9]，近年来相关部委及各级政府也不断出台政策文件推进智慧社区发展。这意味着智慧社区的建设是一项符合党中央政策设计的新社区管理模式，对于促进基层治理体系和治理能力现代化的顶层设计具有针对性和战略性的指导意义。智慧社区的扩散不仅符合当前风险社会转型的需要，也是得益于相应的政策试验的经验性支持，是适宜推广的新型服务模式与行动策略。

#### 2.3.1. 回应风险社会转型的需要

现代化进程中由于社会加快转型产生的不确定性与复杂性，中国正逐步进入风险社会[10]。城市化进程带来的社区人口增多、社区利益主体的多元化，社区服务及管理方式的落后、自然与人为灾害的风险不确定性显著增加等各类不确定因素正在生成，尤其是在新冠疫情防控面前，耗时且费力，信息采集效率低，存在重复收集、重复上报、信息独立不联通、应急处置以及应急预案不足等情况[11]，如何在“后疫情时代”，让社区这个作为城市治理的“最后一公里”的鲜活载体运用信息技术提供公共服务、增强治理能力成为了当前最重要的课题，智慧社区的建设在局部实践取得了积极成效，契合了风险社会中社区智慧治理刚需，具备政策扩散的基本前提。

#### 2.3.2. 政策试验的积极效应

通过科学总结可广泛复制推广的经验并进行本地化完善是政策扩散的最终目的。随着首批智慧社区试点取得良好效应而获得上级政府认可，从而具有政策扩散的初步效应。现目前，我国有近300个城市正积极探索建设智慧社区，智慧社区建设已经成为一个重要的投资领域，据中研产业研究院公布《2022~2027年中国智慧社区行业发展前景及投资风险分析报告》显示，预计到2022年中国智慧社区市场规模有望达到万亿。同时，智慧社区的学习与创新不仅为地方政府带来了上级政府的政策支持与资源倾斜，智慧社区建设中所涉及到的政府、社会组织、社区居民等主体形成参与和协调配合的多元协同机制为智慧社区建设提供了多方位的保障和支持。除此之外，智慧社区作为新型的社区治理模式，有利于减轻社区工作人员的负担，解决社区居民“办事难”的现实问题，具有巨大的社会效应。因此，智慧社区所带来的政策效益是政策扩散的落脚点与驱动力，我国智慧社区建设从局部到全国、从无到有的推广过程是一个典型的政策扩散过程。

## 3. 多案例考察：智慧社区建设的实践内容与运作逻辑

智慧社区作为社区管理服务的新模式通过新一代信息技术的运用提高了社区各类资源之间的协调性，更好地满足了居民对美好生活需要的需求，促进了基层社会治理能力与城市管理服务水平的提升，根据全国市域社会治理创新优秀案例或者地方试点最佳实践的评估结果中选取一部分案例进行考察，其所反映的实践路径具有一定的典型性和代表性，为实现促进基层治理体系和治理能力现代化目标的顶层设计提供了本土样本和创新范式。

### 3.1. 智慧社区建设实践内容的典型案例

#### 3.1.1. 浙江省杭州市萧山区：打造七彩“未来社区”

继2014年推出“特色小镇”模式之后，浙江省在2019年又率先提出“未来社区”，“未来社区”

是新一轮创新科技革命和数字产业变革中，对“智慧社区”的延伸和发展。萧山区瓜沥镇的七彩社区作为浙江省首批试点“最佳实践”，是最早运用新加坡社区规划理念先行先试推动有关场景落地的典型案例，其将社区分为 A、B、C、D 四个区块，A 区块是其核心引擎项目，以 TOD 公共交通为导向，定制城镇化创新型产品，一站式解决公交出行、公共服务、文化教育和生活配套等需求，其核心理念正是契合了浙江未来社区的“三化九场景”，在未来社区 6 个居民小区中布局实施“沥家园”数字驾驶舱，通过政府数字化驾驶舱管理端、社区居民微信用户端、“沥小二”公众用户端、“沥 MALL”现场实体端等应用，七彩社区整合了广泛的文化产业生态圈资源，通过政企互动、全民参与的形式，以“文化客厅”为载体，组建了十二大社团和线上 34 个社群，并通过加强与关联龙头企业的合作，组建未来社区产业联盟。

### 3.1.2. 四川省成都市成华区：打造“智慧·家空间”智慧社区共同体

“老工业基地 + 大农村”的成华区率先在全省打造区域化融合“智慧·家空间”的智慧社区共同体，其建设理念是“一中心(社区综治中心)+ 三平台(组织、安防、服务)+ N 应用场景(特色应用功能)”的基层治理系统平台。大数据中心将信息资源整合后进行高效反馈，三个平台分别通过保障社区安全、促进居民互动、搭建供需桥梁的方式发挥作用，特别是社区安全中的疫情防控五色卡 APP 全面筑牢了社区防疫基础，并在充分发挥政策的宏观调控与党建的组织领导作用下，将“区 - 街道 - 社区 - 院落 - 居民”五级联动，建设“党员 + 群众”多层次融合学习活动多场景圈层，形成良好的党群互动圈落和多元丰富的互动场景，以政治理念引领打造共组织、共治理、共发展的美丽宜居和谐“熟人社区”共同体[12]。同时，区政府与长虹集团、电子科技大学等区内企业、科研院所进行合作，构建起“四大联盟”，打造高水平、跨行业、跨领域的技术研发机构团队。

### 3.1.3. 广东省佛山市禅城区：构建“大数据·微服务”社区治理服务新模式

广东省佛山市禅城区依托信息化手段构建起区 - 街道 - 社区三级微服务体系，形成了“党建引领、社区主导、社工参与、情感治理、数据赋能”五大机制，通过推进线上线下的“共享社区”建设，注册人数超 14 万人，提供“共享”物品 19 万余件，“共享”技能 9 大项 30 余种，受益人数超 10 万人次，实现需求清单与服务清单的智能高效对接，以‘共享’的方式改变传统观念，从互借物品到技能‘共享’，让“共享小屋”契合居民需求的“微服务”，“共享小屋”延伸了社区服务的深度和广度，也展现了社区治理的新作为。同时还对接禅城区大数据中心、区级微服务“云平台”、“共享小屋”小程序及民生服务系统，汇聚 31.8 亿条民生服务数据，形成了动态更新的“社区需求图”与“社区资源图”，为治理赋能，打通了社区与居民之间、居民与居民之间的联系渠道。

### 3.1.4. 上海市静安区临汾路街道：搭建党建网格 + “数据驾驶舱”

上海市静安区临汾路街道将基层党建、群众工作的传统优势同信息技术、现代管理的领跑优势有机融合，同同济大学经管学院研究所开发建成了“时间银行”“智慧临小二”“数字驾驶舱”等智能化平台和载体，用“精细化治理”最大限度补上老社区硬件设施的短板，围绕“15 分钟生活圈”持续盘活辖区内党建、行政、服务、政策、空间、队伍等资源。基于“数据驾驶舱”，打通街道层面的 11 个应用子系统，超过 1000 万条民生数据形成了民生“数据湖泊”，构建起基层治理的“数字全景图”，目前已在群体画像、社会动员、点位选址、工作分析、服务找人等 8 个领域拓展出超过 50 个应用场景。以上百个成功加梯案例、十余条楼栋居民结构标签为数据底座，分析享受公共服务情况、公共事务支持度、老龄化等 7 个关键性指标，精准开展“居民画像”“加装电梯”等服务业务，对辖区“群租”状况进行实时感知和精准预判，帮助基层干部主动发现隐患，及时跟进服务，提升治理效能。

### 3.2. 智慧社区建设的特点及对比分析

智慧社区建设以技术治理为核心，各种数据平台为支撑，通过政府引领，来推动社会组织、居民等多元主体间的互动，达到为居民提供高质量服务，打造精准化治理体系的目标。针对现阶段涌现出的一些智慧社区建设的典型案例进行分析，呈现出有别于传统社区管理模式特征，而由于不同地区的社区在经济发展水平、文化氛围、资源条件等水平的差异，在政策扩散过程中都应当对本土政策问题进行分析，针对性地借鉴经验后再本土化改造。

在传统的社区管理模式中，各小区管理较为分散，设施设备也不健全，因此无法从整体上进行集中统一高效管理，且政府作为社区治理的主导者，居民只能被动的接受政府的管理，缺乏社会组织及居民的参与及配合。从智慧社区建设实践内容的特点对比看(见表1)，各样本单位通过结合本地特色探索出自身的个性化路径，例如萧山区、成华区和静安区均是通过与当地的龙头企业或者优质科研高校进行合作，将居民的需求融入到研发过程中，不仅促进了市场资本运作发展，而且实现了居民需求与大数据应用的精准对接，并且通过成华区案例更进一步突显出智慧治理的模式在应对重大公共应急事件中所发挥出的重要作用，推动智慧治理融入社区当中势在必行。

**Table 1.** Characteristics and comparative analysis of smart community construction (Case sample collection)

**表 1.** 智慧社区建设的特点及对比分析(案例样本整理)

样本社区	实践内容	创新路径	自身特色
浙江省杭州市萧山区	“规划 + 科技”的融合	在数字化管理基础上，叠加空间、产业、制度以及文化等多类元素，打造“未来社区”	人本化、生态化、数字化
四川省成都市成华区	党建引领下，建造“熟人社区”共同体	一中心 + 三平台 + N 应用场景，打造“智慧·家空间”智慧社区共同体	跨领域多平台，形塑新型社会关系
广东省佛山市禅城区	“共享”互通	推进线上线下的“共享社区”建设，构建“大数据·微服务”社区治理服务新模式	实现需求与服务高效对接
上海市静安区临汾路街道	“算力”化作“治理力”	搭建党建网格 + “数据驾驶舱”，靠数字拓展生活应用场景	精细化、标准化治理

### 3.3. 延伸分析：智慧社区建设的“板块循环”运作逻辑构建

智慧社区的建设不是盲目地引进先进的设施设备，而是要实现信息技术与社区治理的结合。有学者在对“健康码”项目成功实践的分析中，得出创新是靠企业对接基层需求的敏捷项目，关键在于能否理解基层需求，真正解决问题[13]，在智慧社区的建设过程中，经验同样适用。从智慧社区建设的优秀案例中可以看出，智慧社区的建设是党委政府、社会力量与社区多元主体构成的板块间的协调互动形成了良性循环关系，为基层治理提供了新的“创益点”(见图1)。

党委政府是智慧社区建设的基础与前提，政府主导的智慧社区建设过程中既要通过宏观调控实现与各种社会力量的跨组织、跨领域合作以增强科技支撑，又要对社区中的多元主体通过政治、思想、组织的引领来增加他们的认同感和归属感，避免不符合实际需求而盲目地建设。社会力量是智慧社区建设的关键与保障，各社会科研机构基于满足居民、物业等主体的需求，与政府进行双向配合，打造出供需精准匹配的数据智慧平台，避免智慧社区建设项目脱离社区实际的短板，即“智慧社区不智慧，遇事还靠土办法”[14]。智慧社区建设的服务对象是居民，能否让智慧社区真正发挥实效的关键也在于居民。以居民为主的社区多元主体间作为整个系统中的核心力量，一方面积极参与和配合相关科研机构搭建的智慧设备，另一方面在实际的运用过程中真实反映自身需求，促进多元主体之间的平等话语体系构建。在实际运行过程中，形成了研发、治理、使用等各环节的良性循环的闭路互动关系，促进了智慧社区的新型社区治理模式产生效益。

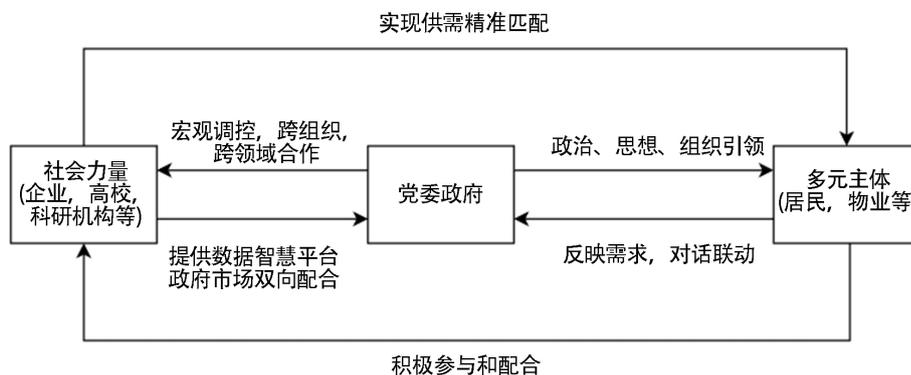


Figure 1. The virtuous circle of smart community construction

图 1. 智慧社区建设的良性循环关系

#### 4. 提高基层治理现代化能力：推动智慧社区建设的政策扩散模式分析

在对我国政策扩散的基本模式路径研究上，学者们普遍认为中国公共政策扩散的路径主要表现为自上而下的层级扩散模式、自下而上的吸纳辐射扩散模式、不同发展水平的区域间政策跟进扩散模式[7]。党中央始终在政策扩散中发挥着主导性作用，通过发动政策试点并总结经验教训，规范智慧社区建设工作，明确智慧社区相关政策的法治化建设及资源激励支持，为政策扩散创造必备的合法性基础与良好资源条件。另外，地方之间还存在着“领导者-追随者”的层级效应，使得新政策能够进一步地实施推广。

##### 4.1. 垂直扩散推动：政策原型的法治化建设及资源激励支持

2011年起，北京、上海等经济发达地区率先开始了智慧社区建设试点，北京分别从基础设施、服务体系、管理体系三个方面推进，上海则在街道、镇、村等地理区域范围内，用信息技术整合社区资源，为社区居民提供高效便捷的服务[15]。为统筹推进全国智慧社区建设，2014年住房和城乡建设部出台《智慧社区建设指南(试行)》，在结合上海、北京等地的实践成果上制定了可操作的建设标准及评估指标。

一方面，有关智慧社区的相关法律法规政策近年都在不断地修正与补充，从2014年的住房和城乡建设部出台《智慧社区建设指南(试行)》到今年五月份九部门印发《关于深入推进智慧社区建设的意见》的通知，上级政府从制度层面逐渐强化智慧社区建设的政策支持与法律保障，从纵向层面完成了政策原型的法治化建设，使各地在开展智慧社区建设时在合法性及制度基础上，明晰建设过程中的条例，接受法治化检视及约束，避免“权力型治理”。另一方面，来自上级政府的推动力除了塑造政策原型的合法性及制度基础外，还通过对地方政府进行资源激励来保障智慧社区能够顺利完成建设，包括资金投入、组织资源、人力资源、技术资源等，通过财政激励的方式为政策扩散提供了良好的环境保障。

需要注意的是，由于我国智慧社区建设起步较晚，总体上仍还是处于起步阶段，且在上级政府直接通过颁布行政命令的压力机制下，容易导致执行过程中产生偏差。所以上级政府保持与展开实践的各地政府联系，通过总结经验教训提出进一步的指导意见促使下级政府修正原政策，建立畅通持续的央地政策对话渠道，就能更大程度上消解政策不适应的劣势。因此，政策扩散的纵向推动应注意到问题研判、不确定性规避和政策修正机制要得到协同性、系统性建构[16]。

##### 4.2. 水平扩散互动：政策原型的知识转移与吸收

虽然上级政府介入后加快了智慧社区的扩散，但智慧社区建设试点始于2011年左右，这就表明了2014年上级政府正式表态之前，智慧社区建设已经在少数城市间实现了自发式的零星扩散。综上，地方政府间的水平扩散互动也是智慧社区扩散的模式之一。政策水平扩散过程最主要经历了政策的转移、吸

收两个阶段。知识转移就是政策原型在政府间的组织网络中互相学习模仿，实现流动与共享。知识吸收则是为了避免出现政策排异的情况，对政策原型的目标、形式与执行流程进行本土化的“再解释”和“再生产”[16]。另外需要注意的是，在我国现行体制下，地方政府间存在激烈的绩效竞争，被称为“晋升锦标赛”模式[17]，这种竞争也是智慧社区建设在同级城市之间扩散的重要机制。

#### 4.2.1. 学习模仿：政策原型知识转移解决社区难题

一般而言，与中央政府的价值导向相同、政治绩效明显、政治形象良好的公共政策在同级政府间横向扩散的可能性就高[18]。作为政策追随者的地方政府通过学习、竞争、模仿，推进政策原型的运用与流程再造，实现知识转移。

通过上文智慧社区建设的四个案例可以发现智慧社区的建设有其一定固定的理念要义，在中国单一制的政治体系下，坚持政府引领是必要前提，牵引社会组织参与，构建统一的信息化管理数字平台，以更好地为居民服务。以跨区域的两个智慧社区建设为例，沿海的上海市静安区经济发达、数字化基础较好，启动智慧社区项目的建设也领先于其他城市，自然在建设过程中走在前列，积累了丰富的政策经验，而西南地区的成都市成华区老工业基地因在资源条件、发展程度等方面的差异，其在推进智慧社区建设时必然学习与借鉴类似于上海这种沿海发达城市的政策经验，开展主动的政策学习行为。例如，成都市党政代表团曾前往浙江省杭州市、宁波市，学习考察两市在城市治理、科技创新和社区治理等方面的经验做法，并在政策实施结果中呈现出目标、途径、工具、风格等维度的趋同。政策原型的运用与流程本土化不限于某一种固定的形态，各有区域特色，尤其是浙江省的“未来社区”项目，借鉴了新加坡、日本等多元创新的社区发展模式，概念更加先进，虽然其仍处于建设过程中，具有较大的不确定性，但其规划方案、创新理念、运营模式等都为其他地区的政策追随者提供了新的思路和样本。

#### 4.2.2. 政策排异：根据社区客观状况与需求进行知识吸收

政策扩散并非简单的照搬，在本地进行建设时，需要因地制宜地做出相应的修正和调整，进行本土化的“再解释”和“再生产”，根据社区客观状况与需求进行知识吸收，避免机械性植入带来的不适应或路径依赖。随着各地的智慧社区不断落地，城市特色初步显现，上述的四个案例分别都基于自身社区特点打造出了有特色的内容板块。作为开放式社区的杭州瓜沥镇和上海临汾路街道，通常出租屋较多，户籍人口较少，外来流动人口占大多数，人员流动性大、构成复杂，所以相比其他不同类型的智慧社区，在实际建设过程中，会更注重先进数字技术的更新升级，靠数字的运用解决问题，实现基层治理，而作为封闭式社区的成都成华区和广东禅城区，虽然也不同程度地进行了数字化改造，但由于环境较为封闭，所以常规的智慧社区技术手段应用也可达到效果良好的目标，因此，成华区在此基础上提出了建造“熟人社区”共同体的理念，禅城区则是从“共享”基础上延伸内容，特别是成华区在应急体系下所生成的疫情防控五色卡 APP，全面筑牢了社区防疫安全，为社区治理提供了良好框架，更有效地呈现出特色化、本土化的实践样本。

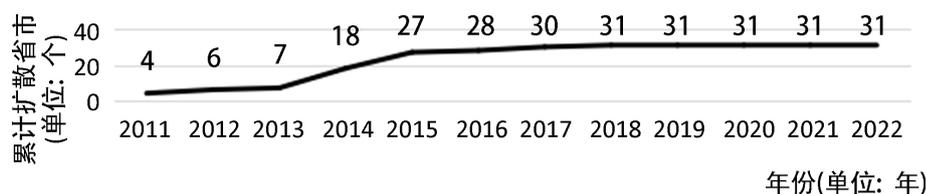
#### 4.2.3. 府际竞争：政策创新需求

在创新社会治理发展过程中，地方政府间存在着经济发展、资源配置、事务改革等方面多维度的竞争关系。在智慧社区建设的政策扩散过程中，政策创新成为地方政府间相互竞争的重要指标，通过地方政府间的相互竞争，可以促进政策创新，使智慧社区建设得到持续发展。通常情况下，智慧社区试点工作开展得越好，地方政府的经济以及政治收益也更加明显，并且智慧社区建设还被纳入考核体系中，这些内容都将成为验证智慧社区是否促进了社区治理水平的重要依据。例如，今年5月份民政部等九部门引发的《关于深入推进智慧社区建设的意见》中强调了要制定完善智慧社区建设标准、统计和评价指标体系等，加强对试点单位的政策指导和支持。这样的形式促使不同地区的智慧社区在建设过程中产生竞

争行为，特别是省内的各地区之间由于面对共同的省级政府考核，竞争关系更加明显。因此，地方政府为了在竞争中获取优势，促进政策创新，在智慧社区建设的立项、手段、工具、配置、管理等一个或几个方面寻求与众不同，以获取上级政府的认可。

#### 4.3. 时间接续：提升社区治理能力的利益驱动

随着时间推移，政策会被更多主体采纳，政策扩散的时间特征体现出政策扩散的速度与规模。本文以各省市地方政府启动智慧社区试点的时间为基准在相关政府网站及新闻报道上搜索，以实施智慧社区试点的发布年为横轴，当年实施智慧社区建设的省市数量及累计数量为纵轴做折线图，通过折线图的分布来揭示智慧社区建设政策扩散的趋势与演进机理(见图 2)。



**Figure 2.** The annual and cumulative number of provinces and cities that started the construction of smart communities

**图 2.** 我国启动智慧社区建设的省市年度数量和累计数量变化图

从图 2 可以看出，我国智慧社区建设存在显著的扩散效应，时间扩散曲线近似“S”型，起初扩散缓慢，随后扩散走速急速攀升，到达一定时间点后，走势变得平缓，最后停滞。具体可分为三个阶段：

第一阶段是从 2011 到 2013 年的政策萌芽期。2011 年，北京、上海等城市智慧社区建设试点起步，在随后的两年内扩散到浙江、江苏等地区，但由于此时还处于探索阶段，可供经验也较少，所以在第一阶段发生的政策采纳行为并不多，因此可将 2011 年视为政策扩散的起点。第二阶段是 2014 到 2015 年的快速扩散期。2014 年，随着智慧社区在提升基层治理效能和探索城市治理现代化中的价值凸显，住建部发布了《智慧社区建设指南》，对智慧社区进行了系统性的阐述，为全面推动智慧社区提供了明晰的建设框架。至此，各地方政府在国家层面的政策引导下，兼顾地方发展情况相继开始了智慧社区试点建设的方案计划，同时，地方政府的先行试点“由点带面”，加速了智慧社区向周边区域扩散，因此在这一时间段，智慧社区进入了快速增长阶段，体现出政策扩散的拓展性。第三阶段是 2016 年至今的政策饱和期。2016 年以来，政策扩散走势变得缓慢，采纳者零星地接受政策创新，直到 2018 年到达政策饱和，全国 31 个省市均已开展智慧社区建设。

#### 4.4. 空间扩散：“邻近效应”的吸纳借鉴

从空间上看，地方政府是否采纳一项新政策在很大程度上会受到地理上相邻的地方政府的影响。由于各地的地理条件、经济水平和社会发展具有差异性，需待解决的政策问题也不相同，在这种情况下，各地政府倾向于与同一区域的地方政府开展政策竞争。因为相邻地区间的差异性较小，且更容易形成沟通网络，信息传递成本较低，所以当相邻地区的地方政府采取某项新政策取得成效时，为了在竞争中不至于落后，本地政府也会倾向于采纳新政策。

从实践上看，智慧社区的空间扩散就呈现出比较集中的特点，主要是在经济发达、数字基础条件好或“城市病”突出的地区率先开展智慧社区试点建设，从智慧社区建设的空间分布来看，政策扩散与创新也呈现出明显的“邻近效应”特征，特别是沿海地区发展速度明显高于其他地区，而像西南片区的各省市也几乎是在同一年进行的试点，条件相近省份积极地借鉴。然而，辖区间的“相邻关系”内涵并不

简单等同于“地理距离”定义，政策扩散还更易发生在政治性因素相近，例如人口与政府预算，而非仅是地理相近[19]。例如上海和广东虽不是邻近地区，但二者作为超大城市，经济发展迅速，资源条件丰厚，都是国内最早进行智慧社区试点的地区。因此，对于智慧社区建设的政策扩散，应把握好两个原则：上级政府既要在“邻近效应”的基础上规划政策，使政策发挥带动作用；地方政府也要把握好地区相近、条件相似、目标相通的原则，促进政策互鉴，推动智慧社区发展。

## 5. 总结与展望

在全面推进数字化背景下，智慧社区建设的政策扩散活动日渐频繁并展现出不同的扩散路径，充分展现出数字化背景下为实现社区治理现代化建设智慧社区不同路径的政策扩散过程。通过对智慧社区案例的政策扩散分析后，得出以下几条结论：首先，在基于中国单一制的政治体系下，坚持政府引领是智慧社区政策扩散的必要前提，要突出党中央在智慧社区建设过程中的示范作用，发挥自上而下权威性高、行动迅速、推广力强的优势，促进政策原型的法治化建设及资源激励支持，为智慧社区建设提供必不可少的合法性基础与良好的环境保障。其次，地方政府间的水平扩散互动也是智慧社区扩散的重要模式之一，地方政府既要积极主动地开展政策学习行为，通过推进政策原型的运用与流程再造，实现知识转移，又要因地制宜地对政策进行本土化的“再解释”和“再生产”，根据社区客观状况与需求进行知识吸收，还要推动地方政府间通过相互竞争的形式以促进政策创新。最后，要注重对智慧社区建设政策扩散在时间维度与空间维度上的分析，在保证总目标实现的情况下创新当地政策方案并把握好相关原则，促进条件相邻地区政策互鉴，对普适性内容加以复制与推广，推动智慧社区发展。

智慧社区作为社区治理的新型治理模式和有效范式，在党中央政策领导下，在地方实践运用中已具有可供扩散的战略性指导意义。但由于发展的时间较短，还未形成一个可供集体参考的诸如“枫桥经验”的普适模式，所以在基层治理现代化的进程中，智慧社区仍需在顶层设计、经验总结等方面进行更加集中、深刻的探讨。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国民政部. 关于深入推进智慧社区建设的意见[EB/OL]. <https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/content.jsp?id=15552>, 2022-05-20.
- [2] 杨宏山. 公共政策学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020: 159.
- [3] 张彭, 王轶斌, 沈玉梅, 李若思. 基于城乡统筹综合信息服务平台构建智慧社区的研究[J]. 中国管理信息化, 2012, 15(6): 83-84.
- [4] 纪江明, 葛羽屏. 基于“三网一云”理念的上海智慧社区发展策略研究[J]. 城市发展研究, 2016, 23(8): 119-124.
- [5] Rown, L.A. and Cox, K.R. (1971) Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation. *Annals of the Association of American Geographers*, 61, 551-559. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1971.tb00806.x>
- [6] Boushry, G. (2012) Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations. *Policy Studies Journal*, 40, 127-146.
- [7] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(6): 14-23.
- [8] 杨志, 魏妹. 政策爆发: 非渐进政策扩散模式及其生成逻辑——以特色小镇政策的省际扩散为例[J]. 江苏社会科学, 2018(5): 140-149.
- [9] 中国政府网. 中共中央 国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content\\_5201910.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm), 2017-06-12.
- [10] 范如国. “全球风险社会治理”: 复杂性范式与中国参与[J]. 中国社会科学, 2017(2): 65-83+206.
- [11] 车辉. 基于大数据云平台的智慧社区顶层架构设计[J]. 广播电视网络, 2020, 27(4): 32-35.
- [12] 胡卫卫, 张迪. 城市社区智慧治理共同体的建构逻辑及运行机制研究——基于成都市成华区“智慧·家空间”的实证考察[J]. 电子政务, 2022(9): 15-26.

- 
- [13] 史晨, 钟灿涛, 耿曙. 创新导入的接力赛——健康码案例中的初创企业、平台企业和地方政府[J]. 科学学研究, 2021, 39(1): 161-169.
- [14] 陈福平. 智慧社区建设的“社区性”——基于技术与治理的双重视角[J]. 社会科学, 2022(3): 64-73.
- [15] 方伶俐, 韩方圆. 基于 PEST-SWOT 模型的智慧社区建设策略探索——以武汉市为例[J]. 决策与信息, 2022(7): 34-43.
- [16] 林雪霏. 政府间组织学习与政策再生产: 政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J]. 公共管理学报, 2015, 12(1): 11-23+153-154.
- [17] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50.
- [18] 朱亚鹏, 丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016, 31(5): 88-113+243.
- [19] 高涵. 政策扩散内的邻近效应影响因素研究[D]: [硕士学位论文]. 济南: 山东大学, 2021.