 DOI: https://doi.org/10.12349/edc.v8i6.10620

Research on the Collaborative Governance Model with Multiple Stakeholders in Flexible City Construction

Yiyang Zhou[1] Bing He[2]

1. Sichuan Zhongyun Zhitou Engineering Project Management Consulting Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China
2. Sichuan Zhonglian Keyi Testing Technology Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China

Abstract

Flexible city development is not merely about increasing the intensity of urban facilities or relying solely on digital platforms to accelerate management processes. Instead, it involves establishing a governance system that is adjustable, negotiable, and resilient throughout urban renewal, public safety, infrastructure operations, community services, and risk response. Currently, China's cities have entered a phase where both stock renewal and safety resilience enhancement are prioritized. Population mobility, aging infrastructure, extreme weather events, community demands, and pressures on public services converge, making traditional departmental, fragmented management approaches inadequate for rapid urban response. Therefore, flexible city development must integrate coordinated efforts by Party committees and governments, collaborative actions among functional departments, implementation by neighborhood communities, professional operations by enterprises, complementary roles of social organizations, and resident participation and feedback, establishing a seamless transition mechanism between routine governance and emergency response.

Keywords

flexible city; construction; multiple stakeholders; collaborative governance model; development; research

柔性城市建设中多元主体协同治理模式研究

周倚杨[1] 何兵[2]

1. 四川中韵智投工程项目管理咨询有限公司，中国·四川 成都 610000
2. 四川中联科仪检测技术有限公司，中国·四川 成都 610000

摘 要

柔性城市建设不是单纯增加城市设施强度，也不是只依靠数字平台提高管理速度，而是在城市更新、公共安全、基础设施运行、社区服务和风险应对过程中形成可调节、可协商、可恢复的治理体系。当前中国城市进入存量更新与安全韧性提升并重阶段，人口流动、老旧设施、极端天气、社区诉求和公共服务压力交织出现，传统部门分割式管理难以满足城市快速响应需求。基于此，柔性城市建设需要把党委、政府统筹、职能部门协作、街道社区承接、企业专业运营、社会组织补位和居民参与反馈连接起来，在常态治理和应急处置之间建立连续转换机制。

关键词

柔性城市；建设；多元主体；协同治理模式；构建；研究

1 引言

随着城市发展进入存量提升的新阶段，城市更新的相关实践和研究逐步深入，多元主体协同参与和治理作为发展共识及重要机制得到广泛关注。在这一背景下，柔性城市建设更需要从单项工程建设转向多元主体协同治理，把城市体检、设施改造、风险预警、社区参与和运营维护纳入同一治理链条。

2 柔性城市概述

柔性城市可以理解为具有较强适应能力和恢复能力的城市治理形态，其重点不是把城市建成完全不受风险影响的封闭系统，而是使城市在面对暴雨内涝、设施老化、交通拥堵、公共卫生事件、社区矛盾和服务需求变化时，能够较快识别问题、调整资源、协同处置并恢复秩序[1]。国家发展改革委将韧性安全城市表述为具有较强抗压、适应、恢复和可持续发展能力，能够预防和抵御多种风险冲击的城市。

3 柔性城市建设中多元主体分析

柔性城市建设涉及的主体并非单一管理部门，而是由权责不同、资源不同、行动方式不同的主体共同组成。第一

【作者简介】周倚杨（1981–），男，中国四川雅安人，本科，从事柔性城市研究。

类是党委、政府及职能部门，主要包括发展改革、住房城乡建设、自然资源、应急管理、公安交管、城市管理、水务、消防救援、数据管理等部门，其职责在于规划统筹、标准制定、项目审批、风险研判和跨部门协调。第二类是区县、街道、社区和网格力量，它们直接面对老旧小区、背街小巷、地下空间、重点人群和居民诉求，是问题采集、矛盾协调和快速响应的前端单元。网格化治理强调通过空间单元细分、数据驱动和主体协同形成动态化治理体系，能够为柔性城市建设提供基层接口。第三类是供水、排水、燃气、供电、通信、轨道交通、物业服务等公共服务和运营企业，它们掌握专业设施、运维队伍和实时运行数据。第四类是规划设计、施工建设、数字平台、金融保险、商业运营等市场主体，它们承担项目实施、技术供给和持续运营任务。第五类是社会组织、业委会、志愿服务队、居民和产权人，它们参与需求表达、风险提示、日常监督和共管共治。城市更新政策也明确提出建立政府、企业、产权人、群众等多主体参与机制，并将公众参与贯穿城市更新全过程。

4 柔性城市建设中多元主体协同治理模式构建

4.1 市级统筹与部门联动治理模式

柔性城市建设首先需要建立能够跨部门调度、跨层级传导、跨场景切换的统筹机制，使多元主体在同一目标下开展行动。第一，市级层面应由党委、政府牵头建立柔性城市建设联席机制，将发展改革、住房城乡建设、自然资源、应急管理、公安交管、城市管理、水务、消防救援、数据管理等部门纳入固定成员，并围绕城市更新、排水防涝、燃气安全、老旧小区改造、交通疏导和应急避难空间建设形成年度任务清单，明确每项任务的牵头领导、完成节点和成果形式，并注明牵涉区县。第二，牵头部门应把每类任务拆解为责任表，明确主管部门、协同部门、属地街道、运营企业和第三方服务单位的职责边界，例如地下管网改造应同步写清道路开挖审批、管线迁改、交通组织、居民告知、施工监管和竣工移交环节，涉及学校、医院、商圈和交通枢纽周边工程的，还应提前制定错峰施工和临时导行方案 [2]。第三，协调机制应设置常态运行和应急运行两套流程，常态阶段实行月度会商、隐患台账、项目督办和资金衔接，暴雨内涝、燃气泄漏、桥梁异常、集中停电等事件发生时，应立即转入联合研判、现场调度、信息发布和处置复核流程，并由属地街道负责现场群众解释和秩序维护。第四，市级统筹不能只依赖会议纪要，应把协同结果纳入项目审批、部门绩效和年度城市体检，凡涉及多个部门的更新项目，在立项前完成联合踏勘，在施工前完成风险交底，在验收后形成管养责任档案，对未按时反馈、重复派单和整改不到位的问题进行专项通报。对跨区事项还应指定相邻区县的联络人，保证道路、河道、管网和交通组织不因行政边界被割裂。

4.2 社区网格承接与现场响应模式

柔性城市建设的落点在街区、小区、楼栋和公共空间，只有把社区网格作为承接单元，协同治理才能进入居民真实生活场景，并形成可执行、可复查的基层治理链条。第一，街道党工委和社区党组织应把网格员、社区民警、物业人员、业委会成员、楼栋长、居民志愿者、养老服务人员和社会组织工作人员纳入同一联系链，围绕电动自行车停放充电、消防通道占用、雨水口堵塞、地下车库防淹、独居老人帮扶等事项建立日常问题清单，并按照楼栋、院落、商铺和公共通道划分巡查责任。第二，社区网格应按照问题性质实行分级处置，物业能够立即处理的楼道照明、门禁故障、环境卫生、轻微渗漏等事项，由物业限时办结并向网格员反馈。涉及违章搭建、排水管网、消防隐患、群体纠纷和公共设施损坏的问题，由街道派单给综合执法、住建、水务、消防等部门共同处理，派单时应附带照片、位置、联系人和初步判断 [3]。第三，街道应在汛期、高温、寒潮和节假日前组织现场排查，低洼小区要检查挡水板、集水井、水泵、备用电源和排水通道，老旧院落要核对弱势群体名册、疏散路线和临时安置点，检查结果应留存照片、责任人和整改期限，无法立即整改的隐患应设置临时防护和提醒标识。第四，社区响应还要建立居民反馈闭环，网格员完成核查后应说明办理进度，街道对反复出现的问题召开小范围议事会，居民代表、物业和相关部门共同确认整改方式，并把处理结果通过公告栏、居民群和入户告知传达给受影响住户。对临时不能解决的事项，社区应设置复查日期和临时责任人，防止问题只登记、不跟踪、不销号。

4.3 生命线数据共享与联合处置模式

生命线工程是柔性城市保持基本运行的关键环节，供水、排水、燃气、供电、通信、桥梁、隧道、地下管廊和轨道交通等系统必须形成数据共享与联合处置模式，防止单一系统故障向居民生活和公共安全扩散。第一，行业主管部门应会同运营企业建立统一的生命线设施数据目录，明确管线位置、建设年代、材质规格、权属单位、检修记录、监测点位、隐患等级、抢修队伍和备品备件等字段，并对老旧资料、纸质图纸和现场实测数据进行校核，重点补齐老城区、城中村、工业片区和更新单元的缺项信息，并将核对结果反馈到市级平台。第二，数据共享应实行分级授权，市级平台掌握总体风险态势，住建、水务、城管、应急等部门查看本行业和关联区域信息，街道社区接收影响居民安全和生活秩序的预警，施工单位只能在审批范围内获取必要管线资料，涉及重点设施位置和个人信息的内容应脱敏展示。第三，联合处置应围绕具体情景设置触发条件，例如燃气浓度异常、泵站水位超限、桥梁位移变化、道路塌陷迹象、通信机房断电等情况出现后，平台应自动生成工单，同步推送主管部门、运营企业、属地街道和应急队伍，并标注现场集合点、处置时限、交通绕行要求和信息报送口径。第四，生命线协同还要重视数据安全和更新责任，数据部门负责平台权限与日志审计，行业部门负责数据质量抽查，运营企业负责运行数据实

时维护，街道负责现场影响核实，抢修完成后应补充处置记录、故障原因和复盘意见。对重大故障影响范围较大的区域，还应同步准备临时供水、移动电源、交通绕行、居民安置和舆情解释方案[4]。

4.4 市场参与和运营责任分担模式

柔性城市建设涉及长期建设和持续运维，政府部门需要引导市场主体参与具体项目，同时把公共责任、运营责任和风险责任划分清楚并落实到合同文本。第一，政府应区分公共安全类、公益服务类和经营服务类项目，排水防涝、消防通道、危旧设施加固等事项以财政保障和政府监管为主，停车设施、充电设施、社区便民服务、智慧门禁和公共空间运营等事项可引入物业企业、平台企业、专业运营商和社区服务机构参与，准入时应核验企业资质、服务能力和既有项目履约情况。第二，市场主体进入项目时应实行运营前置，规划设计阶段就要同步确定设备选型、维护周期、收费边界、数据接口、应急配合和退出条件，例如老旧小区新增充电设施时，应先核定用电容量、消防距离、停车需求和居民付费承受能力，再决定点位数量、线路敷设和夜间管理方式。第三，资金筹措应采用分层组合方式，政府资金优先用于安全底线和基础短板，产权人合理承担直接受益部分，经营性项目通过租赁运营、特许经营、绩效付费、金融信贷和保险保障等方式分担投入压力，涉及老年人、困难家庭和无产权争议区域的项目应设置减免或缓缴安排。第四，政府部门应把企业履约纳入全过程评价，合同中写明设施完好率、故障响应时间、投诉处理时限、数据更新频次、应急支援次数和居民满意度复核方法，考核结果直接关联付费、续约、信用记录和退出处理，对多次延误抢修或擅自提高收费的企业启动约谈和替换程序。对涉及收费的服务内容，应在社区公示价格构成、服务范围和投诉渠道，防止企业以专业服务名义转嫁不合理成本和增加隐性收费[5]。

4.5 建立居民协商和社会组织嵌入模式

柔性城市建设的对象最终是居民生活空间，如果居民只在项目完成后被动接受结果，协同治理容易变成部门和企业之间的内部协作，因此需要把居民协商和社会组织嵌入前期识别、方案形成、实施监督和运行反馈全过程。第一，城市体检和片区更新应吸收居民代表、业委会、物业、商户、老人群体、残障人士家庭和通勤人群参与需求表达，调查内容不能只问满意不满意，还应具体到停车困难、雨天积水、夜间照明、儿童活动、消防通道、公共厕所、无障碍通行和噪声扰民等问题。第二，方案协商应采取小范围、多轮次、可比较的方式推进，社区可以把不同改造方案、资金来源、施工影响、后期费用和空间占用情况做成简明图表，在居民议事会、楼栋会议和线上平台中征求意见，避免一次性公示导致居民无法理解专业内容。第三，社会组织可承担政府和居民之间的缓冲与补位工作，例如在老旧小区加装电梯、公共空间改造、应急演练、困难群体帮扶和社区志愿服务中，由社会组织负责入户沟通、需求分类、矛盾调解和活动组织，使协商过程更加稳定。第四，居民参与不能只强调动员，还应建立反馈闭环，街道社区应公布意见采纳情况、未采纳原因、施工进度、问题整改和运行维护联系人，居民可通过网格平台、议事会和现场监督提出复核意见，社区再把高频问题反馈给主管部门和运营单位，形成需求提出、方案调整、实施监督和后续维护相连接的治理流程。

5 结语

柔性城市建设中，多元主体协同治理的关键在于把城市安全、城市更新、基层服务和设施运行放入同一治理框架，而不是分别形成封闭系统。市级统筹能够解决部门分割问题，社区网格能够提高现场响应能力，生命线数据共享能够减少风险传导，市场运营分担能够补足专业能力，居民协商和社会组织嵌入能够增强治理贴近性。后续实践中，各地应根据城市规模、财政能力、设施基础和社区结构选择适配模式，并通过权责清单、运行流程、数据规则和考核机制保证协同治理持续运行。

参考文献

[1] 李大铁.多元主体参与下城市更新项目的协同治理模式创新研究[J].城市周刊, 2025(33).

[2] 胡安妮,马明仪,李佳彤,等.生成式智能赋能柔性城市空间[J].北京规划建设, 2025(4):179-186.

[3] 杜亚丽,渠珂鑫,胡轶尧.基于权力视角的城市更新项目多元主体协同治理机制构建研究[J].工程管理学报, 2024, 38(5):63-68.

[4] 卢梦华,黄会琳,卢文欣,et al.广西多元主体参与城市社区治理对策研究[J].社会科学前沿, 2025, 14(5):388-396.

[5] 李晓晨.网格化模式下城市社区多元主体协同治理研究——以泰安市D区为例[D].山东农业大学,2023.