

战略三角模型视角下社区更新的公共价值创造

——以成都蓓蕾社区为例

何金亮

西南交通大学公共管理学院，四川 成都 610000

DOI:10.61369/SE.2026010014

摘 要： 在我国城市化进入存量更新阶段的背景下，“以人为本”的社区更新成为高质量发展的重要路径。本文借助公共价值理论中的“战略三角模型”，构建适用于社区更新治理的微观分析框架，从公共价值、合法性和支持、运作能力三个维度，系统剖析成都市蓓蕾社区的更新实践。研究显示，该社区通过凝聚居民共识明确价值导向，创新议事规则与内生公约完善制度保障，构建多元协同网络提升运作效能，最终实现了空间品质与社会资本的双重提升。

关 键 词： 社区更新；公共价值；战略三角模型；社区治理；蓓蕾社区

Public Value Creation in Community Renewal from the Perspective of the Strategic Triangle Model— A Case Study of Beilei Community in Chengdu

He Jinliang

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan 610000

Abstract： In the context of China’s urbanization transitioning into the stage of stock optimization, people-oriented community renewal has become an important pathway for high-quality development. Drawing on the "Strategic Triangle Model" from public value theory, this paper constructs a micro-level analytical framework applicable to community renewal governance. From the three dimensions of consensus-based value objectives, supportive institutional design, and collaborative operational mechanisms, it systematically examines the renewal practice in Chengdu's Beilei Community. The study reveals that the community clarified its value orientation by building resident consensus, improved institutional safeguards through innovating deliberative rules and endogenous conventions, and enhanced operational effectiveness by establishing a multi-stakeholder collaborative network. Ultimately, this led to the dual enhancement of spatial quality and social capital.

Keywords： community renewal; public value; Strategic Triangle Model; community governance; Beilei Community

引言

在城市化进程转向存量更新的背景下，社区更新已成为城市更新的前沿和主战场，呈现出小规模、渐进式、“针灸式”等特征^[1]。社区更新不仅是物质环境的修补，更是一项涉及社会、文化与治理的系统工程，其价值目标日益多元，涵盖空间正义^[2]、社会资本修复^[3]、治理现代化^[4]与文化遗产^[5]等多个维度。在“以人民为中心”的发展思想指导下，公共价值成为城市更新的重要指引，公共价值理论强调通过公众参与和多元协作创造集体认同的价值^[6]。当前，社区更新面临价值导向模糊、协同困难、居民参与不足等问题，需探索有效的治理路径。本文以成都市高新区蓓蕾社区为例，该社区是成都市“公园城市”理念下社区微更新的标杆案例，过程完整、参与深入，具有较强代表性。通过引入公共价值理论中的战略三角模型，本文旨在分析社区更新中公共价值实现的具体路径，为实践提供参考。

一、社区更新公共价值实现的理论框架

穆尔（Moore）提出的“公共价值战略三角模型包含三个维度：公共价值、合法性和支持和运作能力。公共价值被解释为机构、单位或项目的公共价值定位，强调公共治理要有实质性价值，围绕具体使命和目标展开行动；合法性和支持意味着为了实

现特定价值，治理过程要注重营造“授权环境”，在法律和政治层面获得可持续性保障。运作能力强调价值治理需在服务生产实践中具备运作和管理上的可行性，这三个方面是公共价值创造的“战略三角”^[7]。

（一）社区更新的公共价值

根据伊斯顿的“价值即效用”的观点^[8]，有学者提出，公共价

值是公民对政府期望的集合，是公民所获得的一种效用^[9]，在中国城市更新语境下，公共价值可以理解为以人为本、生态文明、高质量发展为核心的城市更新行动所创造的公众效用集，包含空间性和社会性两方面内容^[10]。社区更新的目标是满足社区居民公共利益及其集体偏好^[10,11]。空间性公共价值，主要指通过对存量空间资源的重新配置，提升公共空间品质、完善社区功能、改善人居环境。其核心是物理空间的“再造”与“提质”^[10]。社会性公共价值体现为对公民意愿与权力的保障，充分实现公共参与和民主协商^[12]，以及重建邻里联结，增强社区认同与社会资本，最后是形成可持续的治理格局，推动居民城市成为主动共建者。

（二）社区更新的公共价值实现理论框架

1. 公共价值

公共价值在社区更新中并非抽象的行政目标，而是源于居民日常生活痛点与共同期盼的具象表达。其形成依赖于对社区短板的识别，并通过多元对话与协商，凝聚为如“增加儿童游乐与老人休憩场所”“促进邻里交往”等具体且可感知的共同愿望。因此，本框架中的价值目标强调“以人为本”等核心原则，特指通过多元对话与协商所达成的共同的价值远景^[11]。

2. 合法性和支持

制度设计是将价值目标转化为可持续治理行动的关键保障。这包括三个层次：宏观上，国家层面发布的如《关于进一步支持城市更新行动若干措施》等为更新提供价值导向与合法空间。中观上，各省如《北京市城市更新条例》《上海市城市更新条例》等地方法规的出台，将宏观战略地方化、法制化，不仅细化了实施机制，更重要的是为基层探索赋予了合法的行动空间与稳定的制度预期。其次，中观层级的制度核心任务是针对老旧小区、历史街区、产业片区等截然不同的更新对象，制定差异化的规划与政策工具。微观层级的关键机制在于激发居民主体性，形成可持续的动力。如通过“社区规划师”“居民议事会”等参与式协商机制将民意转化为“需求清单”与“社区公约”。还有通过居民认养、空间低偿使用、社区基金等方式，让更新后的空间和设施有人管、可持续。国家发改委的相关调研指出，建立“居民发起、居民协商、居民实施”的可持续模式，是老旧小区改造成功的微观基石。

3. 运作能力

运作机制是多元主体基于规则化互动实现共同目标的制度化过程。其有效运行依赖于一个强有力的协调核心（通常为基层党组织），负责搭建平台、设定议程、整合资源；专业力量（规划师、社会组织）负责将居民需求转化为可行方案并促进沟通；市场主体通过合理回报机制参与；居民则通过全流程参与成为“共同生产者”。该机制的核心是从“行政驱动”转向“共同生产”，形成功能互补、协同高效的治理网络。

二、基于公共价值理论的蓓蕾社区更新治理路径

蓓蕾社区位于成都高新区芳草街街道，建于20世纪90年代，辖区共有78个老旧小区，常住人口达2.2万人，其中60岁以上居

民占比超过23%。社区呈现老旧小区占比高，老年人口密度高，养老服务需求高的“三高”特征。为解决辖区人口老龄化、公共空间品质不高、活力欠缺等治理难题，蓓蕾社区以“党建引领、老社青治”为治理内核，聚力解决社区“空心化”、“老龄化”等难题，将青年高质量发展与社区焕新式发展有机融合，旨在打造“人文浓郁、活力时尚、老城新韵、宜业宜居”的中国式现代化新社区。

（一）公共价值

蓓蕾社区的更新实践表明，公共价值的创造并非始于宏大的顶层蓝图，而是源于对社区内部具体生存困境的深刻识别。作为一个建于20世纪90年代、老旧院落占比极高、老龄化率约23%的典型街区，社区曾面临人口流失、空间衰败、治理乏力的多重挑战。社区通过反复的民主协商，将抽象的美好生活的愿景，转化为三个维度的具体共识。

1. 空间环境与功能价值

共识在于空间应成为促进交往的“关系场域”，而非静态容器。通过“一院一策”改造（如绿化、加装电梯、配建社区食堂）和“拆墙并院”实践（如蓓蕾东巷1、2号小区合并），缓解了停车压力并提升了空间共享性。同时，通过“两拆一增”将边角地转化为“院朵花园”、“开心农场”，并引入“菜市书屋”、“街FUN”文创街区等复合功能空间，使空间成为文化培育与邻里交往的孵化器^[14]。

2. 社会关系与治理价值

社区活力的源泉在于人的联结与有效参与。首先，社会性价值体现为保障公民意愿与权力。面对突出的“人宠矛盾”，社区通过组织超过100场居民议事会，推动双方代表历经7轮民主协商，共同制定了13条《宠物友好公约》。同样，成立“儿童观察团”赋予青少年议事权，其建立无边界美术馆的意见被直接采纳。其次，社区将更新后的公共空间作为邻里交往的场所。如“院朵花园”、“菜市书屋”等作为居民休闲、娱乐场地，成为了吸引全龄段的居民、孵化邻里情谊的重要平台。更新后的空间成为代际融合平台，同时通过构建线上社群、整合辖区单位资源，推动居民共治。老年人通过“老党员工作室”等平台，从被服务对象转化为治理贡献者。

3. 文化与特色价值

老旧社区的真正魅力根植于其独特的历史文脉与市井文化。因此，蓓蕾社区在改造中刻意保留成都传统街区的肌理与烟火气，利用背街小巷打造“无边界美术馆”，用壁画与艺术展活化消极空间；通过“文化养老”模式，支持老年人将川剧、刺绣等传统技艺转化为文创产品，使个人记忆与文化技能在当代焕发新生。

（二）合法性和支持

蓓蕾社区在承接省市更新政策（如《四川省实施城市更新行动方案》、成都市《城市更新行动计划（2024-2026年）》）提供的合法性基础上，结合小区自身条件，创造性地将政策精神转化为一套以“党建引领，老社青治”为核心的社区级制度体系。为确保更新过程的公平与包容，社区建立了一套制度化的议事协

商流程。在协商老旧小区改造前便会广泛征集民意，组织议事会进行广泛讨论。基于成都市“先自治后整治”的指导理念，社区在更新启动前成立院委会等自治组织以及更新时候实行“一院一策”。并通过引入“社区规划师”及“居民议事会”制度，获得专业力量的同时推动居民参与社区更新。针对公共空间长效运维，创新“社区花园认养制度”，由居民志愿者负责日常养护，实现“共建共管”。针对78个老旧院落“小而散”且缺乏活力的困境，实现党建引领微网格全域覆盖，并在此基础上实施由多元主体参与的“五联共治”工作模式，有效解决商居问题。

（三）运作能力

蓓蕾社区构建了多元主体共治网络，实现了从“行政单一驱动”到“共同生产”的深刻转变。具体而言，基层党组织与居委会发挥平台构建和协调作用。专业社会组织与社会企业则作为技术提供与协作人员，运用专业和项目管理等能力将居民想法转化为可行方案。社区居民作为核心成员参与服务生产，成为方案设

计的共创者、实施参与者与维护责任者。

蓓蕾社区最具特色的协作创新在于其“党建引领，老社青治”模式以及微网格模式：针对老旧小区“老龄化”与“空心化”的困境，将青年群体定位为治理伙伴和活力源泉，打造代际融合的协作平台。通过青老资源对接会，挖掘老年人社团资源，由青年设计师进行创意转化，实现社会价值与经济收益的双赢。街道通过党建引领微网格治理的全域覆盖，有效激发社区活力。

本文基于战略三角模型的分析框架，并以蓓蕾社区为例，阐释了社区更新中公共价值创造的协同路径。实践表明，社区更新的有效性依赖于价值共识凝聚、制度保障与多元协作的有机联动，其本质是从空间改造转向治理重构与价值共创的过程。本研究为微观社区场域中的公共价值实现提供了分析框架与实践参照。未来可进一步开展跨案例比较，以揭示不同社区背景下公共价值创造的差异化逻辑。

参考文献

- [1] 吴丹，潘权骁. 社区微更新何以走向共同生产：政府动员策略的四重调适 [J]. 甘肃社会科学，2024(6): 174-184.
- [2] 王世福，易智康，张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望 [J]. 城市规划学刊，2023(1) 20-25.
- [3] 常江，谢涪湘，陈宏胜，等. 城市更新对居民社区依恋的影响：基于广州新老社区的对比研究 [J]. 现代城市研究，2019(9): 67-74, 96.
- [4] 李晴，林妮. “人民城市”视角下社区微更新参与式规划设计的新模式探索：以上海市 YF 里弄微更新为例 [J]. 城市规划学刊，2023(6): 87-96.
- [5] 杨洪芊. 成都城市社区更新的保障体系建设研究——评《成都城市社区更新理论与实践》[J]. 现代城市研究，2022(8): 136.
- [6] 卢小平，杜亚男. 公共价值与公共服务——兼论我国公共服务价值导向 [J]. 中国特色社会主义研究，2015(3): 46-51.
- [7] 王学军，王子琦. 追寻“公共价值”的价值 [J]. 公共管理与政策评论，2019, 8(3): 3-16.
- [8] 伍玉振. 智慧社区公共价值创造的理论阐释与实践推进 [J]. 湖湘论坛，2023, 36(2): 114-124.
- [9] 何艳玲. “公共价值管理”：一个新的公共行政学范式 [J]. 政治学研究，2009(6): 62-68.
- [10] 杨婧，秦波. 公共价值视域下的城市更新——现实困境、理论逻辑与治理路径 [J]. 城市规划，2024, 48(4): 25-33.
- [11] 陈艳，肖扬，江浩波. 基于“战略三角”模型的历史城区更新公共价值实现路径探讨——以腾冲老城区城市更新为例 [J]. 上海城市规划，2025(3): 59-64.
- [12] 章迎庆，孟君君. 基于“共享”理念的老旧小区公共空间更新策略探究——以上海市贵州西里弄社区为例 [J]. 城市发展研究，2020, 27(8): 89-93.
- [13] 刘悦美，朱志伟. 城市社区公共空间的实践图景与公共价值生成 [J]. 城市问题，2023(6): 78-85.
- [14] 单瑞琦. 社区微更新视角下的公共空间挖潜——以德国柏林社区菜园的实施为例 [J]. 上海城市规划，2017(5): 77-82.