城市社区治理数字化转型的法治保障

李　牧[a]，张益溪[b]

（武汉理工大学 a.法学与人文社会学院；b.马克思主义学院，武汉 430070）

[摘　要]数字化时代，城市社区治理数字化转型对推动社区居民参与治理、提高社区治理水平、提升社区治理效能、推进社区治理现代化具有重要价值，与其伴生的风险也亟待法治应对。当前社区治理数字化转型仍面临多重法治困境，具体表征为治理理念偏差、规范保障供给不足、责任划分不明、数据权益享有不均衡等。为提升城市社区治理数字化水平，切实保障社区治理数字化转型顺利推进，应当秉持以人为本的法治理念，强化社区治理数字化转型的规范支撑，明确多元治理主体的责任边界，规范数据的收集与使用，保障社区居民平等地享有数字权利。

[关键词]城市社区治理；数字化转型；法治化；数字权利

[中图分类号]D90　[文献标志码]A

[文章编号]1000－8284(2026)01－0144－14

城市社区作为城市生活的基本单元和公共空间，是国家治理体系的基础“细胞”，在一定程度上反映了国家治理的现代化水平。[1]城市社区治理主要是指基层党组织、基层政府、社会组织、社区居民等主体，依据法律、法规及社区公约、规范等要求，通过协商对社区公共事务进行有效管理，实现社区和谐发展的各种活动。[2]有研究表明，当

[收稿日期]2025－07－21

[基金项目]湖北省本科高校省级教学改革研究项目“实务型法治人才‘四维一体’协同培养机制研究——面向基层社会治理现代化”(2024102)；湖北省社会科学基金重点专项项目“湖北社会治理法治化研究”(HBSKJJ2023702)；湖北省人大研究项目“全过程人民民主基层示范点建设研究”(HBRDYJKT2024104)

[作者简介]李牧(1968)，男，湖北仙桃人，教授，博士研究生导师，博士，从事行政法学、社会治理研究。

中国知网　https://www.cnki.net

前城市社区的行政化倾向愈发严重，社区已经褪变为压力型体制的末梢环节，扮演着国家代理人的“准政府”角色。[3]党的二十大报告提出，要推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平，完善网格化管理、精细化服务、信息支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系。在数字化背景下，借助数字技术赋能社区治理服务精准高效已成为基层治理的一种新形态，充分彰显了数字技术作为治理工具的赋能价值，促进了数字供给与治理需求的有机匹配。

当前，我国多个城市在社区治理中已经引入大数据、人工智能等技术，致力于建设数字化社区治理模式。然而，数字化运用提高了社区治理水平，但因其制度规范和监管的滞后，引发了数字化与法治化的张力。社区治理数字化转型过程中仍然无法回避规制自身面临的诸多困境。学界普遍认为，数字技术在提升社区治理效率、促进多元主体参与方面具有显著优势[4]，但如果缺乏法治规制，技术治理可能异化为单向度的管控工具[5]。在智慧社区建设中，尽管数字平台如“慧联动”“智慧网格”等提升了社会治理的精细化和智能化水平，但个人隐私保护、信息安全责任、数据分配公正等仍需法律加以规范，否则将导致“目的—手段”倒置、信息共谋和数字鸿沟加剧。此外，数字治理下的“智治”逻辑强调“人人有责、人人尽责、人人享有”，这一价值目标必须依靠法律保障居民平等参与权、数据权利与公共服务的普惠性，避免治理沦为行政化或资本化的工具。[6]因此，若缺乏法治化，社区治理数字化转型不仅难以维持制度合法性，还可能产生权利侵害、社会不平等和治理风险失控等严重后果。

一、城市社区治理数字化转型的理论展开

城市社区是基层社会的缩影，城市社区治理涵盖了复杂的事项范围，牵扯各方利益，承担着关系城市生产、生活等居民个人幸福指数高低的基本功能。[7]《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》等文件明确提出推进社区治理数字化转型的要求。城市社区治理数字化转型为社区发展注入更多活力，对于激励居民参与社区治理、提高社区治理水平、提升社区治理效能、推进社区治理现代化进程具有重要意义，也亟待法治予以回应。

（一）城市社区治理数字化转型的内涵

城市社区数字化转型是指在现代信息技术的驱动下，城市社区通过大数据、云计算、物联网、人工智能等技术手段，构建智慧化的治理结构，推动传统社会管理向智能化、精准化、协同化方向转型。这一转型不仅是信息技术在社区治理中的应用深化，更是与新时代社会发展需求密切相关的治理模式创新。随着城市化进程的加速与社会多元化特征的显现，传统的行政化管理模式已难以满足社区治理的复杂性与多样性。

中国知网 https://www.cnki.net

城市社区治理数字化转型需要从社区的多重主体出发，这些主体在社区治理中扮演着不同的角色，有着不同的利益诉求和资源优势。合理调动各方积极性和创造力，发挥各自作用，形成社区治理合力，这是至关重要的。在城市社区治理数字化转型中要坚持党的领导，充分发挥基层党组织的领导核心作用。政府部门要在数字化治理中发挥主导作用，负责提供资金、制定政策、提供公共服务、维护社会稳定等工作。社区组织是社区居民自我管理、自我服务的主要载体，处于社区治理的中心位置。物业企业等社会组织作为社区经济活动的主体，拥有丰富的市场资源，可以通过提供就业机会、投资社区建设、参与社区公益事业等方式，为社区治理提供支持和帮助。居民是社区治理数字化转型的基本主体，在社区治理数字化转型中，居民的主观能动性和参与性至关重要。居民通过智能终端参与社区活动、提出建议和意见等方式，积极参与决策和管理，发挥其在社区治理中的作用。

随着技术的不断进步，城市社区数字化转型的内涵和实践逐渐从基础设施建设向深层次的社会治理模式创新拓展。从基础设施方面来看，智慧社区已经实现了数据采集、传输、存储与分析的全面数字化，涵盖了居民服务、社区安全、环境监控等诸多领域，构建起了以信息技术为核心的智慧管理框架。而在治理实践中，数字化转型逐步从单一的管理手段向综合性、全局性、长期性的智能治理体系发展。以大数据为支撑的社会问题预警、精准扶贫、民生服务等系统已成为数字化转型的常态应用。同时，社区治理结构正逐步从传统的政府主导型向多元共治、协同治理的模式转变，信息化工具已成为提升治理效率与民主参与的重要载体。总之，良好的智能互动机制能够有效提高社区治理效率和水平，精准发现问题，有效化解矛盾，实现共建共治共享的新格局。

（二）城市社区治理数字化转型的目标指向

1.激励居民深度参与社区治理

城市社区治理数字化转型为居民通过数字技术深度参与社区治理带来了结构性变革。在数字化环境中，信息的传播结构使居民普遍享有了信息媒介的获取权与传播权，推动了居民从信息的被动接收者向主动参与者的角色演化。通过自主选择信息、生产内容、表达利益诉求，居民个体诉求逐渐凝聚为具有公共性的群体目标，倒逼传统管理主体让渡部分决策权，促使社区治理权力结构从“后台”封闭运作转向“前台”透明协商，客观上实现了治理权力的祛魅化与去中心化转型。这种“参与式治理”极大地改变了目前政府在基层社会事无巨细、大包大揽的治理思路，从根本上排除了管理思维科层化、行政化、等级化的倾向，从而更加有利于贴近社区居民意愿和利益诉求的多元社会组织成为与政府平等的合作主体，推进扁平化、多样化、平等化成为城市管理共享的核心价值，实现了从传统科层制治理向整体性治理模式的变革。[8]在此过程中，居民

中国知网　https://www.cnki.net

参与社区治理表现为“治理平台＋制度规范”的双重赋能机制，数字平台成为居民参与治理的通用渠道，显著提升了居民的治理话语权，从而推动治理模式从单一行政指令向多元主体共建共享转型。同时，数字技术不仅重构了社区治理的组织架构，更通过数据留痕、流程可视化等技术特性强化了治理行为的规范性，为多元主体参与共治提供了制度化保障。在更深层次方面，城市社区治理的数字化转型还通过信任建构与资源整合深化了参与效能。申言之，借助数字平台，居民的诉求得以汇集，并转化为具有公共价值的治理共识，不仅增强了社区主体间的信任度，更通过精准捕捉社区民意，实现了有形资源与无形资源的高效整合，最终形成多元主体价值共荣、责任共担的治理新格局。

2.提高社区治理精细化水平

城市社区治理数字化转型依托互联网、大数据等技术，统筹整合城市社区治理的各类资源，推进社区治理场域全要素的信息化和数字化，形成了无缝隙治理的新型精细化社区治理模式。城市社区治理数字化转型利用集成化的信息管理系统，在数据的采集、整合、分析、协同等环节能够进一步盘活各类资源，实现社区服务流程的自动化与标准化，提高了社区治理的精细化服务水平。在此基础上形成的数据库为决策提供了有力的数据支撑，便于科学研判社区治理中的难题，进而提高社区治理决策的前瞻性和科学性。[9]同时，数字技术也带来了便捷、个性化的服务，具体表征为优化资源配置和动态灵活调整两方面：优化资源配置即利用大数据对社区治理的相关多元主体进行分析，精准识别不同主体的实际需求，按需精准供给，推进社区公共服务与资源的个性化配置；动态灵活调整是指利用数字技术实时监测社区治理状态，并根据变化即时开展调度，实现资源分配的灵活调整，提高社区治理工作的时效性。此外，城市社区治理的数字化转型能够进一步深度挖掘并识别锚定既往社区治理中的复杂性难题，深入细致地分析问题产生的原因及化解方向，帮助治理主体把握社区发展的趋势和需求，提高决策制定的针对性和有效性。社区数字化治理能够充分发挥数字技术的开放性，凝聚协调其他相关主体共同参与社区治理实践，构建政府聚合社区合作治理的资源平台，共享治理数据，形成社区合作治理的“群体智慧”，提高社区治理的精细化水平。[10]

3.提升社区治理服务效能

基层治理能力现代化要求不断提高城市社区治理水平，在居民服务需求多样化和社区事务复杂化的双重背景下，推动社区治理数字化转型能够进一步整合社区资源、促进社区管理降本增效。通过新兴数字技术与传统社区治理的融合，数字技术优势为传统的社区治理注入新的动能，构建起高效灵活的社区治理体系，加速社区治理能力现代化的实现。具体而言，在资源整合方面，数字技术能够提高社区挖掘、配置和整合资源的效能，将城市社区治理涉及的居委会、物业、街道办、公安、民政、卫健委等多个

中国知网 https://www.cnki.net

主体的资源通过数据中台、协同平台进行整合，实现数据互通、职责衔接。在降本增效方面，数字化工具可打破传统治理中的“纸质化流程”“层级壁垒”，通过线上审批、数据共享、自动统计等功能，大幅减少人工操作和重复劳动。大数据、云计算等数字技术拥有强大的统计和计算能力，能够推动社区治理更加清晰可视、规范明确，实现社区治理的“数治”转型，并通过标准化度量、集中化管理的方式提升治理主体的工作效率，促进整体治理目标的实现。数字化转型使社区治理从“高成本维持”转向“高效率产出”，让有限公共资源释放最大民生效益。居民以更低时间成本、更少经济支出享受更丰富服务，基层管理者则以更小负荷实现更优治理绩效，最终推动社区整体运行效率的跃升。

4.推进社区治理现代化进程

城市社区治理数字化转型不仅仅是技术的应用，更是推动城市治理体系和治理能力现代化的重要引擎。通过现代信息技术的支持，城市社区治理在决策科学化、服务精准化、资源配置优化等方面实现了全方位的提升，进而推进了社区治理的现代进程。传统的社区治理往往依赖于人工管理和经验判断，面对日益复杂的社区问题，治理效率和决策能力受到极大挑战。而数字化转型使得城市社区治理进入了数据驱动的时代，通过物联网、大数据、云计算等技术的应用，社区治理的效率和决策能力得到了显著提升。城市管理者可以通过数字化平台实时掌握社区的动态，获取居民的需求和反馈，科学分析各类社会问题，作出更精准的决策。例如，通过智慧城市平台，政府部门可以及时获取社区的公共设施使用情况、环境卫生状况、居民生活质量等数据，精确识别潜在问题，从而快速采取相应的措施，有效提升治理响应速度。数字化转型使得城市社区能够为居民提供更加精准、个性化的服务。传统的服务模式往往是“一刀切”，缺乏对不同群体的细致关注，而数字化平台的建设使社区能够通过收集和分析居民的基本信息、需求偏好以及反馈意见，为每个居民提供量身定制的服务。例如，通过社区管理平台，老年人、残障人士等特殊群体可以获得定制化的照护服务，年轻家庭可以享受儿童教育资源，低收入群体则能够获得社会救助和就业培训等服务。这种精准化和个性化的服务不仅提高了居民的生活质量，也提升了社区的治理效果。数字化转型还推动了社区治理的智能化，提升了其自适应能力。在智能化技术的支持下，社区管理可以实时感知和反馈外部变化，及时作出调整。城市社区治理现代化的目标指向是多维的，它既包括治理体系的规范化、法治化，也包含治理能力的提升和创新，更关乎以居民为中心的社会服务功能的实现。通过这些目标的逐步实现，最终推动城市社区治理的全面现代化，建设更加和谐、稳定的社会环境。

（三）城市社区治理数字化转型的法治需求

城市社区治理数字化转型释放的治理价值与其伴生的风险构成辩证统一体，法治正是调和价值实现与风险防控的核心机制，能够为城市社区治理数字化转型提供正当

中国知网　https://www.cnki.net

性和合法性。伴随着上述治理价值在实践中的深化，也同步催生了新的法治需求。具体而言，一是居民深度参与的权利平等保障需求。城市社区治理数字化转型通过数字技术显著提升了居民的参与度，但也催生了新型的权利壁垒，实质将技术可及性异化为权利享有资格，导致数字弱势群体面临制度性排斥。法治是对数字化以人为本发展导向的必要性保障，能够确认数字参与权作为民主权利的新形态，回应技术对权利实现条件的重塑，防范工具理性消解权利本体价值。二是治理精细化的需求。大数据驱动的精细化治理锚定了社区服务的靶向性，使社区资源分配从经验判断转向数据导向决策，但数据采集的广域化与智能化一方面会产生权力扩张，另一方面亦有僭越《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称《个人信息保护法》）第6条“最小必要”边界之嫌。当技术赋予公权力过度的监管能力时，若缺乏法律对数据权力的刚性约束，治理精度将与权利保障存在张力。三是效能提升的程序正当性需求。城市社区治理数字化转型大幅缩短公共服务周期，使行政资源配置效率显著提升，但效率至上的技术逻辑正侵蚀程序正义根基，消解传统行政程序的参与性。当技术效率突破程序约束时，算法决策的自动化偏差将消解法律主体的责任伦理，法治更加注重过程的控制，能够确立算法场景下的知情权、参与权、异议权等程序性权利，从而制约技术权力的恣意行使。四是风险防范的权责一致需求。数字技术赋能社区风险防控体系化强化了基层应急响应效能，然而公私合作治理模式导致责任主体模糊化，即当技术深度介入公共风险防控时，传统“授权—担责”的权责对应链条被技术黑箱割裂，形成责任密度稀释效应。总而言之，城市社区治理数字化转型产生的“技术赋能—法治赋权”共生关系，正是数字时代基层治理现代化的核心特征，而法治所蕴含的正当性要求能够使数字技术的合理运用获得新生，也是下文分析法治困境的逻辑起点。

二、城市社区治理数字化转型的法治困境

城市社区治理数字化转型不仅是实现智慧城市建设的必然选择，更是贯彻落实党中央全面部署社会治理方式转型的有益探索。诚如前述，当数字技术嵌入城市社区治理时，不仅能够提升社区治理效能和服务质量，还为实现社区治理现代化提供了新的路径，但是当技术变革缺乏制度约束时，数字化转型将面临系统性法治风险。

（一）工具理性支配下的社区治理理念偏差

在城市社区治理数字化转型中，数字治理追求组织绩效、制度架构与数字精准的统一，过分倚重外在的工具性因素[11]，呈现“目的—手段”本末倒置的样态。[12]当前，城市社区治理的数字化转型主要由政府部门主导，促成了数字技术与行政权力的嵌入融合，呈现出行政化的倾向。在此情境下，社区治理数字化转型各项工作的推进依赖于政府的行政任务导向，而政府部门在缺乏法律授权的情况下往往以数字技术的应用和

中国知网 https://www.cnki.net

推广作为考核指标，形成“效率至上主义”，背离了“目的正当性原则”。社区治理不仅仅是资源调配和效率提升的技术问题，更是涉及公共利益、社会公平与个体权利的复杂法律问题。在数字化转型的过程中，治理决策的工具理性可能使决策者过于依赖技术模型与数据分析，忽视了居民的多样化需求、价值观差异和社会背景的复杂性。同时，在传统的社区治理模式中，治理理念多强调综合性与系统性，注重社区整体的均衡发展。而在数字化转型中，技术工具的使用往往以数据为核心，推动精准化、个性化的服务。在这种框架下，数字化治理的工具可能被过度分割成孤立的模块和标准化流程，使社区治理理念逐渐趋向形式化，缺乏整体的、系统性的战略眼光。这种治理理念的碎片化，使治理措施和政策可能缺乏必要的协调性与综合性，无法有效应对社区内部的复杂性和多元化需求。实际上，社区治理数字化转型的目的是充分发挥数字技术的优势提高社区服务水平，而并非借助数字技术实现行政权力扩张。恰恰相反，对公权力的精准约束是智能化治理和智慧化服务的应有之义。[13]然而，实践中部分地方城市社区治理数字化转型的改革将数字技术当作新的社会管控工具和充满规训意味的社会关系裁量工具，引发居民权益受侵害的风险，进而出现计算机官僚主义为城市设置的新道德秩序。[14]

（二）治理规范保障设计滞后

实现社区治理数字化转型是顺应时代特点、推进社区治理现代化的应有之义，与之相关的数字权利保护、算法治理、平台治理等方面立法任务需要紧随其后。为满足数字建设发展与保障公民数字权利需求，我国在制定《个人信息保护法》《中华人民共和国数据安全法》（以下简称《数据安全法》）等法律时对公民数字权利保障进行了规定，但在面对城市社区治理数字化转型中存在的诸多新问题时，各法律规范之间衔接不紧密、法律规范与实践应用之间脱节。当前，城市社区治理数字化的法律规制模式和制度探索已步入深水区，数字治理模式和数字社会秩序构建的难题与风险增加，亟待法治在加强数字人文建设、避免技术异化等方面发挥作用。在现有城市社区治理相关的法律文件中可以发现社区治理数字化相关领域立法明显滞后于实践发展，同时部分法律文件呈现可操作性不强，可适用性不足，无法为解决社区治理数字化建设过程中遇到的新问题、新挑战提供法律依据。以数据收集为例，当前法律不仅未对社区居民个人数据收集的条件、程序、范围等方面进行规范，而且未明确信息收集的法定主体，主要表现为地方立法主体的立法效率不足和居民立法意愿支持力度不够。[15]对于地方立法主体而言，虽然社区治理数字化转型是社区治理现代化的应然要求，中央和地方也先后出台了多项政策文件积极推进，但是由于社区治理数字化转型涉及多个领域和部门，建设方向也尚未有明确统一的标准，实践中地方政府准备不足、消极躲避立法或采取保守态度的做法屡见不鲜。[16]对于社区居民而言，社区治理数字化转型的推

中国知网　https://www.cnki.net

进给社区居民的日常生活方式带来巨大变革，部分居民能够适应数字化生活方式已属不易。数字化治理模式需要依赖大量数据的采集和处理，这使得居民在个人信息的隐私保护、数据使用等方面产生了较强的不安与疑虑，居民在相关法律法规制定征求意见的过程中，往往缺乏提供建议的主动性。

（三）多元治理主体责任划分不明

在社区治理的数字化转型过程中，责任主体的划分已不再局限于传统的契约逻辑与自治逻辑，而呈现出“平台化、数据化、智能化”的新特征。大数据、人工智能与区块链等技术的引入，使社区治理的权力结构与责任体系发生变化。一是政府部门在数字化平台的建设与监管中承担着新的制度性责任，不仅要履行公共权力的指导与保障功能，还需确保数据安全、算法公正与隐私保护，从而防止“数字权力滥用”。二是居民委员会在数字化平台下的自治功能被进一步技术赋能，其职责从线下的组织协调延伸至线上平台的运行与治理，成为社区数字化治理中的重要中介主体。三是业主大会与业主委员会通过数字化工具实现更高效的集体决策与民主监督，其责任不仅在于保障业主利益，更在于借助数字化手段提升治理透明度与参与度。四是物业服务企业在数字化平台下的义务被进一步强化，除了传统的合同履行责任之外，还应承担数据共享、服务质量可视化与智能化管理的义务。由此，社区治理的责任划分呈现出多元主体协同、线上线下融合的新格局，即“政府—自治组织—市场主体—居民个人”在数字平台下形成权责互动的网络化责任体系。在传统的社区治理中，责任主体的划分相对清晰，而数字化转型后，多个主体通过平台实现互动与合作，这使得责任主体之间的法律责任边界变得模糊，尤其是在数据管理、技术服务、居民参与等方面，责任划分不明确可能导致法律纠纷和责任推诿。

（四）数据信息过度集中与权利享有不均

在数字化转型过程中，城市社区治理平台、管理机构、企业及政府部门积累了大量的居民数据，包括人口信息、社会关系、经济状况、健康数据等。这些数据集中存储在大型信息平台或数据库中，导致数据信息的所有权和控制权高度集中。例如，一些私营公司或平台通过收集居民在数字社区中的活动轨迹、消费行为、社交信息等，逐步掌握了大量个人数据。这些数据极其庞大且复杂，一方面，它们被赋予了极大的治理价值，可以提供决策支持和精准的公共服务；另一方面，它们也暴露了信息过度集中所带来的隐私泄露和数据滥用的风险。数据的过度集中不仅仅体现在数据的积累上，更体现在对数据控制权的掌握上。城市社区治理的数字平台和企业，通过获取居民数据和行为模式，对这些数据具有完全的支配权。这些平台往往通过算法分析、人工智能等技术手段，进一步挖掘数据背后的潜在价值，进而影响城市治理的决策。这种数据控制权的高度集中，使少数平台或企业掌握了对城市治理的“话语权”，可能导致数字治

中国知网 https://www.cnki.net

理的利益偏向和决策的不公平，尤其在缺乏有效监管的情况下，数据的集中化容易导致技术滥用、信息不对称，甚至对居民隐私的侵犯。

城市社区治理数字化转型的专业性和复杂性要求居民具备数字化方面的基本技能，这可能导致社区居民难以实质性参与社区治理，权利结构的失衡又催生“数字不平等”。理论上，城市社区治理数字化转型应当推进社区服务的精细化，关照每位居民的实际情况并给予充足平等的保障。但在实践中，由于治理规则的不完备以及利益相关方的倾向，社区治理数字化转型中产生了社区居民的数字权利受到侵害的现象。特别是对于老年人、残障人士以及未成年人等弱势群体而言，由于不能适应数字化治理模式，即便是在自己的家园也面临着“数字门难进，琐碎事难办”的窘境，相关权利未得到应有的照顾，既无力抵御数字风险，亦难以获取救济渠道。

三、城市社区治理数字化转型的法治化进路

城市社区治理数字化转型涉及多方利益，实践运行过程中必然存在多重困境及法律风险，诸多因素掣肘了城市社区治理数字化转型的进程。法律不能把技术的社会意义作为压制和规训的对象，而是应该通过回应来安置技术的社会意义和潜在的价值冲突。[17]面对上述问题，应当调适社区治理数字化转型的价值理念和实践路径，为数字时代社区治理塑造良好的法治秩序。

（一）贯彻“以人为本”的数字法治理念

在数字时代，要确立和贯彻以人为本的数字法治理念，将保障人的价值和尊严置于技术发展的优先地位。[18]以人为本是现代法治精神的体现，人文关怀水平是衡量现代法治的重要标准。我国《宪法》第 33 条确立的“国家尊重和保障人权”原则构成了数字治理的宪法基础，新型数字权利作为人权谱系的当代发展，已被纳入国家保护义务范畴。在权利保护方面，数字权利被称为第四代人权，属于国家保护的范围。① 城市社区治理数字化转型应当以保护居民权利作为基本点和出发点，通过法治的人文关怀保障数字技术更好地为社区居民服务。因此，应当超越技术中心主义的实践惯性，回归以居民为中心的人本主义定位，立足居民的实践需求构建社区治理数字化转型的底层逻辑，进一步提高居民的自治能力及主体性地位。同时，在社区治理数字化建设中，

① 第四代人权即数字人权，是以数据和信息为载体，展现智慧社会中人的数字化生存样态和发展需求的基本权利，具体包括数据信息自主权、数据信息知情权、数据信息表达权、数据信息公平利用权、数据信息隐私权、数据信息财产权等等。其目标不再局限于以往的反压迫、反特权、反权力控制，而是旨在反技术霸权、反数据信息控制，努力消解和应对信息鸿沟、隐私侵犯、算法歧视、监控扩张、知情权障碍等诸多人权难题与挑战。参见马长山：《智慧社会背景下的“第四代人权”及其保障》，载《中国法学》2019 第 5 期，第 5—24 页。

中国知网　https://www.cnki.net

应当对数字权利的扩张以及企业平台权力的行使进行合理约束，并对社区居民的个人信息及数据进行保护，既要赋予居民对非法数据采集的防御性权利，又要设定数据处理者的严格合规义务。在权力制约方面，社区在行使对个人信息数据的收集、使用等权力时应当恪守职权法定原则，并构建公共数据采集负面清单。同时，对于平台企业而言，也应当进一步建立健全“公共数据信托”等机制，从而防止平台企业对数据的私有化垄断。总而言之，城市社区治理数字化转型的法治逻辑应当以权利保障为出发点，以权力制约为落脚点，从而使技术理性始终锚定“以人为本”的终极数字法治理念。

（二）健全数字社区建设的规范保障体系

数字社区建设作为信息化时代的重要产物，承载着社会管理、服务创新和社区居民交流的重要职能。数字社区建设的规范化亟须系统性法律保障。《法治政府建设实施纲要（2021—2025 年）》提出了及时跟进研究大数据、人工智能等相关法律制度的要求，强化城市社区治理数字化转型的法律制度供给是当前面临的重要任务。大数据时代所带来的技术进步和相应问题需要各个部门法予以回应的同时，也赋予各个部门法作出数据化发展的良好契机。[19]通过立法既可以将既有成果固定下来，从而为社区治理的数字化建设提供合法性基础，又可以为数字技术在社区治理中的应用划定边界，确保这一改革在法治轨道上有效运行，结合当前的实践需求应当构建“中央—地方”双层立法框架。在中央层面，切实可行的方案是根据《全国人民代表大会常务委员会关于加强社会治安综合治理的决定》的精神和近年来社区治理数字化的改革实践经验，在目前关于城市社区治理的法律法规修订时，就社区治理数字化进行专章规定，并明确权力约束机制、平台责任规则和权利救济渠道等内容。在地方层面，首先，可以通过试点建设的方式，将部分基础条件较好、数字化基础设施较为完善的社区作为先行试点，检验数据收集、信息共享、平台运行、隐私保护等制度设计在现实场景下的可行性与稳定性，并通过动态评估机制及时发现其中的制度漏洞和治理短板。在此基础上，地方立法机关应建立法规评估与修正机制，将试点中形成的经验转化为规范化文本，逐步扩展至更大范围，以实现“由点及面”的制度构建。其次，为确保居民的知情权与参与权，法规应当设计社区协商与意见征集制度，通过听证会、数字化问卷或线上平台广泛征询居民意见，提升立法的民主性与合法性。此外，在实施过程中，应当通过建立独立监督与问责制度，引入第三方机构定期评估数字治理实践效果。最后，通过试点先行、反馈修正、分步施行和监督问责等一系列可操作性强的制度安排，使地方性法规不仅能够回应社区治理数字化转型的现实需求，还能为数字社会秩序的构建提供稳定与可持续的制度保障。面对不同权利主体利益诉求的多元化，城市社区法治化治理规则体系需整合自上而下形成的具有公权力性质的治理规则与自下而上形成的具有私权力性质的治理规则，构建“硬法—软法”协同的多元规范结构，进而形成两类规则良

中国知网 https://www.cnki.net

好运行的多元治理规则体制。[20]为此，需要进一步发挥社区公约、民间习惯法等自生规则的支撑作用，促进多元规范治理体系的衔接，进一步拓宽治理主体的社会观察视野，形成自律、他律与互律的治理秩序。健全数字社区建设的规范保障体系，不仅仅是技术层面的保障，更是法律层面的支撑。通过完善法律法规、加强多方协同、强化数据保护与隐私安全以及增强法律的适应性，可以为数字社区的健康发展奠定坚实的法治基础。

（三）明确社区治理主体责任边界

在城市社区治理数字化转型的过程中，明确社区治理主体的责任边界是保障数字化治理顺利实施的关键。首先要精准界定各方的权利与义务，确保治理过程中各方协调有序，责任分工明确。具体来说，在城市社区治理中以政府部门为主导，充分发挥市场、社会组织、居民等各方力量的作用，实现政府、市场和社会等治理主体的良性互动。[21]政府部门既负责统筹全局，又需加强对社区治理数字化转型过程的技术支持与资源保障。地方人大应当将数字化治理相关的地方性法规尽快纳入立法计划，规范数字化治理平台的建设和运作，确保数据安全与隐私保护，完善公共服务信息化体系，并通过政策引导推动社区治理数字化转型的全面实施。同时，在支持层面，需为社区治理提供必要的财政、技术与人力支持，尤其是在数字化基础设施建设与运营保障方面。政府要通过资金扶持、税收优惠、技术研发支持等方式，为社区数字治理提供全面保障，并通过政府购买服务等方式，吸引社会力量参与到社区数字治理体系的建设中。同时，社区自治组织要加强与政府部门和社会组织的协作，形成有效的信息反馈和治理互动机制。对居民的数字化参与提供必要的支持与引导，保障居民的信息安全与隐私权利，避免因技术不熟悉或平台应用不当导致的社区管理混乱。社会组织在社区治理中的角色定位主要是提供专业化、多样化的服务，这一职责在数字化转型中尤为重要。社会组织通过数字平台可以精准地提供符合社区需求的服务，如心理健康服务、老年人照护、青少年教育等专业化服务，提升社区治理的质量与效率。社会组织在数字化转型中的核心任务是确保其服务的专业性与可及性，并在技术应用中保持高度的社会责任感，避免因数据的不当使用或服务内容的误导，在数字化转型过程中影响社区居民的权益，居民不仅是数字治理平台的使用者，更是数字治理的参与者与推动者。为此，在责任界定上，居民需明确其在数字化治理中的权利和义务：一方面，居民有权通过数字化平台参与社区决策、监督治理过程，并享受数字化带来的便利与服务；另一方面，居民需承担个人数据的合法采集与使用责任，遵循社区的数字化治理规则。居民的参与不限于日常生活中的服务需求，还应积极参与社区建设、问题反馈和公共事务管理，以确保数字化转型过程中，居民的意见与需求能得到充分反映。企业不仅要为社区治理提供基础设施建设、信息系统开发等技术支持，还应参与到社区治理平台

中国知网　https://www.cnki.net

的优化与升级中，为政府、社区自治组织及社会组织提供高效、便捷、安全的技术解决方案。在这一过程中，企业要与政府及其他社会组织密切合作，确保其技术解决方案符合相关法律法规要求，并保障数据的安全性与隐私保护。企业应当履行社会责任，在推动技术创新与市场盈利的同时，注重对社区居民利益的保护，防止因技术滥用或商业化运作影响社区治理的公平与公正。

（四）保障居民平等享有数字权利

社区治理数字化转型中数据信息过度集中是造成居民不能平等享有数字权利的主要问题。由于治理主体对数据资源的垄断性控制，治理方常常借“一网统管”之名行“数据集权”之实，形成了社区治理数字化转型中的“数据寡头”现象，其本质是治理主体对信息控制权的异化。为破解数据信息过度集中的现状，应当平衡治理实践需求与个人信息数据保护，实现二者的最大公约数。为此，应当根据《个人信息保护法》《数据安全法》等法律确立的合法性、正当性和必要性原则，以“国家安全、公共利益、个人权益”三重维度为价值基准，选择性适用知情同意规则，以场景化解释确保个人信息数据处理的正当性，并依据治理事项确定个人信息数据的收集范围和保存时间。[22]同时，要完善数据信息收集负面清单制度和必要性审查制度，要求治理主体提交数据处理影响评估报告，确保数据收集范围与治理目的具有相当性。2025 年出台的《政务数据共享条例》第 14 条虽然按照共享属性将政务数据分为无条件共享、有条件共享和不予共享三类，但具体界定仍然十分模糊，为此应当进一步明确列举社区治理中禁止收集的数据类型，防止“全息化监控”的技术滥用。对于无条件共享和有条件共享的个人信息，应当进一步明确政府、物业等治理主体在收集个人信息数据前的必要性审查义务，将其职责范围限定在法律明确授权的范围内。此外，《政务数据共享条例》第 24 条规定了上级部门的政务数据回流义务以及下级部门合法共享、适用和保障政务数据的义务。为此可以考虑建立数据分析授权与回流机制，自上而下构建贯通“省市县乡村”五级共建共享的基层治理数据库，要求街道、乡镇以上的政府部门向村委会和居委会强制回流属地数据管理权限，实现基层数据“一次采集、动态更新、多方复用”。通过该机制的建立和运行，能够有效防止数据信息向上级政府过度集中，避免上级掌握数据、基层承担事务的窘境。

数字化时代，理想的治理秩序是政府与公民运用数字技术和工具达成良好协作的治理结构，保证公民充分享受数字化红利。为此，应当关注不同群体参与城市社区治理的差异化需求，发挥法律的技术普惠保障作用，消弭“数字鸿沟”和“社会排斥现象”。[23]首先，应当加强城市社区治理数字化转型中技术包容的强制规范，增设强制性无障碍标准。可以通过增设社区数字服务无障碍条款要求政务 APP 和社区数字平台达到三级适老化标准，消解数字弱势群体有效利用公共信息资源中产生的“挤占效

中国知网 https://www.cnki.net

应”。在具体的功能配置中，可以增加“一键呼叫语音助手”“声纹识别替代文字输入”等便利功能。其次，应当建立数字赋能的长效机制，完善政府部门的数字素养培育义务，构建社区居民数字素养和数字能力培育体系。建立三级数字素养培育机制，由街道办事处、居委会和物业服务企业组织数字技能公益培训，针对不同群体尤其是弱势群体制定不同的数字素养培育方案，建立技术援助制度，配置专职数字社工，开展智能技术使用要点的宣讲。[24]最后，亦不能放弃线下服务渠道的建设，应当遵循“便民原则”进一步提高线下等效服务水平，确保数字化转型不仅局限于线上平台的创新，更能覆盖到每一个社区居民的实际需求。

四、结束语

党的二十大报告明确要求“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”[25]。社区作为城市组成的基本单元，也随着掀起了数字化转型的浪潮，依靠大数据、云计算等科技手段推进社区的数字化、智慧化建设。城市社区治理的数字化转型有利于进一步推动居民参与社区治理，提高社区治理的现代化水平，增强风险防范能力。值得注意的是，城市社区治理的数字化转型既需要来自“数智”的计算，也需要来自法治的判断，从而保证法治设计与数字化转型同步。法治保障社区治理数字化转型不仅是为了保障数字技术的推广应用，更重要的任务是探寻符合公共利益的社会关系调整模式，进而重塑约束数字行政权力扩张的法律边界。检视我国当前城市社区治理数字化转型的改革实践，发现在治理理念、规范供给、法律责任界定、数据信息收集与数字权利享有等方面还存在问题，亟待通过纠偏治理理念、完善规范保障体系、科学界定主体责任、规范数据收集与保障数字权利平等享有等途径进行优化。展望未来，需要进一步理性审视社区治理数字化转型中的问题、局限与前景，针对社区治理数字化转型中涌现的新情况、新问题，要坚持靶向施策采取有效的法治化应对方案，进而推动城市社区治理数字化转型在法治轨道上行稳致远。

［参　考　文　献］

[1] 江必新，刘诗豪.习近平法治思想中的行政法治重要论述研究[J].行政法学研究，2024(4)：3－18.

[2] 范如国.加强新时代城乡社区治理体系建设[J].国家治理，2018(35)：18－22.

[3] 杨爱平，余雁鸿.选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例[J].社会学研究，2012，27(4)：105－126.

[4] 武俊伟，高乐.数智社会城市社区治理的人本价值逻辑重构[J].中国特色社会主义研究，2025(2)：60－68.[5] 陈晓伟.技术规范权力：数智时代权力制约监督的技术路径[J].浙江社会科学，2025(8)：64－73.

[6] 刘培功.数字治理视域下社区治理共同体的“智治”逻辑与实践路径[J].理论探讨，2023(5)：77

中国知网　https://www.cnki.net

－84.

[7] 谢小芹，任世辉.数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据[J].城市问题，2022(2)：86－95.

[8] 陶振.城市网格化管理：运行构架、功能限度与优化路径——以上海为例[J].青海社会科学，2015(2)：78－86.

[9] 谭海波，叶玮.数字技术赋能公共服务：内在机制与主要途径[J].行政论坛，2024，31(2)：103－110.

[10] 周济南.数字技术赋能城市社区合作治理：逻辑、困境及纾解路径[J].理论月刊，2021(11)：50－60.

[11] 李晟赟.西北城市社区依法治理研究[M].北京：法律出版社，2022：99.

[12] 熊文瑾.论城市社区智能化治理困境及其破解——以法治化为路径[J].湖南社会科学，2024(3)：98－106.

[13] 汪玉凯.智慧社会与国家治理现代化[J].中共天津市委党校学报，2018，20(2)：62－65.

[14] 张丙宣，周涛.智慧能否带来治理——对新常态下智慧城市建设热的冷思考[J].武汉大学学报(哲学社会科学版)，2016，69(1)：21－31.

[15] 高峰.法治设计需与智慧社区治理同步[J].人民论坛·学术前沿，2020(3)：100－103.

[16] 蒋敏娟.数字技术赋能区域数据协同治理的价值与机理[J].人民论坛·学术前沿，2025(3)：82－91.

[17] 郑玉双.破解技术中立难题——法律与科技之关系的法理学再思[J].华东政法大学学报，2018，21(1)：85－97.

[18] 郭小东.生成式人工智能的风险及其包容性法律治理[J].北京理工大学学报(社会科学版)，2023，25(6)：93－105.

[19] 关保英.行政法的数据化发展[J].荆楚法学，2025(5)：77－93.

[20] 易有禄，熊文瑾.城市社区法治化治理：目标定位、要素构成及路径选择[J].南昌大学学报(人文社会科学版)，2022，53(3)：82－92.

[21] 李牧，梅钰博.乡村全面振兴视域下乡村治理模式选择及其运用[J].学习论坛，2024(6)：78－89.

[22] 胡铭.基层社会网格治理数字化及其规制[J].社会科学辑刊，2023(4)：48－59.

[23] 杨旭.城市社区治理法治化研究[M].北京：法律出版社，2024：196.

[24] 李牧，马卉，李群弟.我国信息无障碍环境建设支持研究[J].残疾人研究，2022(S1)：42－50.

[25] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2022：54.

〔责任编辑：曲丹丹〕

中国知网 https://www.cnki.net