

# 城市柔性治理的底层逻辑及其结构面向 ——基于“淄博烧烤”的分析



何斌<sup>1</sup>, 王若恩<sup>2,\*</sup>, 简浩<sup>1</sup>, 倪钢<sup>3</sup>, 李鸿雁<sup>1</sup>, 于秀丽<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 广东工业大学管理学院, 广东广州 510520

<sup>2</sup> 广东工业大学数学与统计学院, 广东广州 510520

<sup>3</sup> 广东工业大学马克思主义学院, 广东广州 510520

**摘要:** 以“淄博烧烤”为例, 剖析其火爆出圈的城市柔性治理模式, 探讨其底层逻辑和结构面向。研究认为: 城市柔性治理是导致“淄博烧烤”火爆出圈的根本原因, 而“以人为本、民主平等”是淄博城市柔性治理的治理理念, “和谐善治、利益均衡”是其治理目标, “非强制性、协商合作与柔性行政”是其治理方式, “情感治理、服务治理与多元共治”是其治理策略, “情感动人、灵活弹性”是其治理特点, 它们一起构成了淄博城市柔性治理的五大结构面向。研究表明, 城市柔性治理具有价值理性和工具理性的双重意义。作为对刚性治理的一种合理补充, 柔性治理有助于弥合以科层制为基础的刚性治理中的干群隔阂, 改善缺乏柔性的城市治理模式, 实现现代城市的高质量发展。本研究从结构面向的视角丰富了城市柔性治理研究, 为城市柔性治理实践提供了有益借鉴和启示。

**关键词:** 柔性治理; 城市治理; 底层逻辑; 结构面向; 淄博烧烤

**DOI:** 10.57237/j.wjmst.2024.01.001

## The Underlying Logic and Structure Perspectives of Urban Flexible Governance: Taking Zibo Barbecue as an Example

Bin He<sup>1</sup>, Ruoen Wang<sup>2,\*</sup>, Hao Jian<sup>1</sup>, Gang Ni<sup>3</sup>, Hongyan Li<sup>1</sup>, Xiuli Yu<sup>1</sup>

<sup>1</sup> School of Management, Guangdong University of Technology, Guangzhou 510520, China

<sup>2</sup> School of Mathematics and Statistics, Guangdong University of Technology, Guangzhou 510520, China

<sup>3</sup> School of Marxism, Guangdong University of Technology, Guangzhou 510520, China

**Abstract:** Taking Zibo Barbecue as an example, this paper analyzes the root cause of the popularity of Zibo Barbecue, and discusses the underlying logic and the structure perspectives of urban flexible governance in Zibo. This paper proposes that the city flexible governance is the fundamental reason for the popularity of Zibo Barbecue. For urban flexible governance in Zibo, "people-oriented, democracy and equality" is its governance concept, "harmonious and good governance, balanced interests" is its governance goal, "non-coercive, cooperative and flexible law enforcement" is

基金项目: 国家自然科学基金项目 (72071049); 广东省哲学社会科学规划项目(GD23XGL021);  
广东工业大学科学研究项目 (GXLX20210207).

\*通信作者: 王若恩, river2000@163.com

收稿日期: 2023-12-21; 接受日期: 2024-01-26; 在线出版日期: 2024-02-04

<http://www.wjmst.net>

its governance pattern, "emotional governance, service governance and pluralistic co-governance" is the governance strategies and "emotional and flexible" is the governance characteristics, which together constitute the five structural perspectives of urban flexible governance in Zibo. Therefore, flexible governance has the dual significance of value rationality and instrumental rationality. It is not only the core content of urban governance, but also a reasonable and effective tool to repair urban psychological trauma. As a reasonable supplement to rigid governance based on bureaucracy, flexible governance helps to bridge the gap between cadres and groups in rigid governance based on bureaucracy, improve the impersonal urban governance model, and realize the high-quality development of modern cities. This paper enriches both the research on urban flexible governance and provides beneficial reference for urban flexible governance practice.

**Keywords:** Flexible Governance; Urban Governance; Underlying Logic; Structural Perspectives; Zibo Barbecue

## 1 引言

2023 年“五一”和“十一”黄金周期间，火爆出圈的“淄博烧烤”实际上映射了中国城市治理的新风向。作为城市更新治理的一种新模式，贯穿于“淄博烧烤”中的城市柔性治理显然对培育淄博的城市心态秩序、增加城市向心力和凝聚力扮演了重要的作用（陈伟，2023；Chaoyu Y., 2023；何斌，2023）[1-3]。因此，以“淄博烧烤”为例，探讨城市柔性治理的底层逻辑和结构面向，既有理论意义也有现实价值。

国外关于柔性治理的研究主要始自 20 世纪 80 年代，随着新公共管理、新公共服务、治理与善治以及整体性治理等理论形态的不断更迭演进，学界对传统科层制的单级、强制型治理方式进行了反思和批判，在理论上重构了对柔性治理的社会价值和社会地位的认识。受政治制度和计划经济模式的影响，建国以来中国城市基层社会的治理长期聚焦于以司法、行政、制度等管控模式为核心的刚性治理手段，在很大程度上忽视了城市柔性治理手段。进入 21 世纪以来，尤其是随着中国城镇化进程的加快，传统的管控模式越来越无法适应城市治理的需要，柔性治理的研究和实践也逐渐引起重视和关注，并逐步从社会治理走入城市治理和城市社区治理（谭英俊，2014；Oliveira E., 2017；王加利，2022）[4-6]。从总体情况来看，由于城市治理的复杂性以及中国现代城市发展历史比较短的原因，现有柔性治理研究特别是关于城市柔性治理的研究成果还非常有限，还处于起步阶段。比较而言，以宏观社会和微观社区为背景展开的柔性治理研究相对多一点，而以中观的城市为研究对象展开的研究较少，涉

及诸如新冠疫情等重大公共危机事件的城市柔性治理研究则更为少见。

根据上述状况，本文深入剖析“淄博烧烤”背后的城市柔性治理，揭示其底层逻辑和结构面向。理论上本研究期望丰富城市柔性治理研究，实践上本研究期望能为中国城市柔性治理提供有益的借鉴和启示。

## 2 柔性治理及其底层逻辑

在城市治理中，柔性治理是指秉持“以人为本”、“民主、平等、自主、协作”等理念，采用非强制性方式来激发治理伙伴与治理对象的内在潜力、主动性与创造性，以寻求城市基层社会对于政府治理的信任、配合和参与，从而实现善治的目标（谭英俊，2014）[4]。这一内涵全面揭示了柔性治理的理念、方式、方法、目标等特征。作为刚性治理或管控模式的对立面，柔性治理具有降低现代城市治理成本的价值，是对司法、行政、制度等刚性治理的合理补充。尤其当现行的司法、行政和制度等刚性治理手段在面对市场主体、市民采取不合作行为时会表现失灵，柔性治理作为城市治理的一种新模式，是对以科层制为基础的刚性治理的一种必要补充（何雪松，2016；刘太刚，向昉，2021；刘智勇，2008）[7-9]。因此，柔性治理是城市治理无法忽视的重要维度。柔性治理在治理理念、方式、特点等方面与刚性治理有着显著区别，见表 1（何斌等，2023）[3]。

表 1 柔性治理与刚性治理的特征对比

	柔性治理	刚性治理
治理理念	以人为本：民主、平等、自主、协作	以法为本，依法治理
治理方式	（灵活、弹性的）非行政强制性手段	司法、行政、政策、制度等强制性手段
治理特点	人性化灵活弹性	人性化缺乏柔性不足
组织基础	网格制	科层制
文化根基	人本文化	法本文化
治理价值	寻求城市基层社会对于政府治理的信任、配合和参与，淡化或减弱强制性色彩，增强城市的凝聚力，从而实现善治的目标	常态时，实现依法治理；灾难时，实现危机管理、应急管控

柔性治理具有“以人为本”、“非强制性”、“灵活弹性”等特征，必然涉及文化、历史等诸多因素，本研究认为城市柔性治理的底层逻辑主要包括以下四个方面。

#### （一）柔性治理的历史文化逻辑

从历史源流上看，柔性治理的出现与政府失灵现象有深刻的逻辑联系。伴随着全球化、信息化以及分权化的公共治理环境变迁，公共事务的复杂性、动态性与多元性大大增强，以传统科层制为基础的城市刚性治理方式面临着严峻的挑战：一是科层制的自我膨胀趋势，使得原本的效率优势丧失；二是科层制的过分刚性，使其不能灵活处理日趋复杂的社会公共事务；三是科层制的技术统治倾向排斥民主参与（谭英俊，2014）[4]。刚性治理所带来的管理和信任等危机迫使城市治理重新反思。尤其是 20 世纪 80 年代以后，新公共管理与公共服务、治理与善治以及整体性治理等理论形态不断更迭演进，无不对刚性治理方式进行了深刻的批评，并倡导建立一种政府与城市基层社会“合作共治”的柔性治理模式。

在中国社会，柔性治理自古就有举足轻重的地位。事实上，以“情”为先，“情理结合”是中国处理社会关系和社会矛盾的传统法则。以“情”为先的关系结构在一定程度上奠定了中国古代社会的文化基础，重视人际关系的和谐相处以及人与人之间的相互信任，强调成员对“家”的忠诚。合“理”却不合“情”的举措，是普通中国人难以理解和接受的；而合“情”但不合“理”的行为，却能为大多数中国人所宽容或默许。“法无可赦，情有可原”，中国人对事物的评价常常不是从“法”或“事理”角度出发，理性地比较和判断的，而是从“情”的角度出发，充满感情色彩地权衡并做出取舍。

#### （二）柔性治理的理论逻辑

根据马克斯·韦伯的权威结构理论，政府权威来源很重要的一个方面就是获得民众的认可、拥护和支持，即合民意性。虽然依靠强制力也可获得民众暂时的服从和秩序，但难以持久。越来越多的研究和实践均表

明，政府凭借政治权威，运用行政命令等强制性方式对城市公共事务进行单一向度的排他性治理，不但不能满足日益增长的城市公共事务治理需求，反而成为制约城市社会发展的因素，并导致政府能力有限性与城市治理挑战性之间日益突出的矛盾，政府也因此背负了巨大的财政包袱和治理压力（谭英俊，2014）[4]。作为一种新型的治理方式，柔性治理就在这样的背景下产生了。

相对于传统的刚性治理，柔性治理旨在让政府从“高高在上”的权威治理者走向“更加平等协作”的合作者，并逐渐淡化和弱化其权力强制性色彩，更多地体现出“民主、协商”的公共性品格。在这种治理结构中，更多的参与者不是被迫的，而是主动的；不是管制式的，而是协商式的；不是排斥的，而是合作的；不是被阻止的，而是被鼓励的（刘智勇，2008）[9]。柔性治理要求政府由行政强制性管理转化为行政服务化管理，打破惯有的“封堵删”和“打压”策略，由主体中心主义、权力中心主义转化为客体中心主义和服务中心主义，在本质上体现出了现代城市公共治理的科学精神。

#### （三）柔性治理的现实逻辑

尽管改革开放以来中国的社会结构和人际关系发生了很大的变化，但城市或城市社区总体而言仍是一个熟人或半熟人社会，“差序格局”尚未完全被打破，城市所蕴含的互助性、归属感和亲密感等情感因素在基层治理中仍发挥着极大的作用。换句话说，中国社会总体还是“家文化”的，对中国人而言“家”的感觉是一种最为重要的情感标记，家庭是“小家”，城市是“大家”、是“娘家”，“家”的情感是绕不开的话题（何雪松，2016；何雪松，2017）[7, 10]。城市治理实践中，有时握握手、拍拍肩、坐下来喝杯茶或吃顿饭，“动之以情、晓之以理”，打“感情牌”，就有可能因“给了面子”而轻松地化解原本较为棘手的难题。通过共情或情感传染效应，“动之以情、晓之以理”，让各方换位思考，在体谅与包容、协商与合作中消解矛盾，这是城市治理中常常行



之有效的做法。

从现实来看，随着网络社会、数智技术和新媒体的发展，城市基层社会矛盾的传播性、敏感性、破坏性等跟以往相比大大增强，呈现出触点多、燃点低和处理难的特点，维护基层社会和谐稳定的任务艰巨繁重（谭英俊，2014）[4]。刚性治理的方式尽管可以暂时平息事态、获得社会稳定，但与此同时可能积累着更为严重的社会矛盾、蕴含着更为巨大的破坏力（谭英俊，2014）[4]。比较而言，柔性治理可望增强市民的城市认同感和归属感，它们可以转化为促进融合与团结的社会资本，也可卷入市场成为保值增值的物质资本，从而实现城市基层社会的长治久安（何雪松，2017）[10]。事实上，柔性治理以柔和的品格及其弹性作用，立足于“宽容、理解、信任”，通过“引导、沟通和协商”等柔性方式，消除政府和民众之间的行政摩擦，真正把未发矛盾化解在萌芽中，把已发矛盾化解于无形中。

（四）柔性治理的治疗逻辑

在当下中国城市转型发展期，由情感正义受辱所引发的城市怨气是一种普遍性的社会情绪，也是现代性带来的“社会困局与个体焦虑”的一种现实（吕小康，2017）[11]。如何通过心理辅导或治疗调节由中美脱钩、新冠疫情、俄乌战争等 VUCA 事件所引发的不安全感、恐慌焦虑以及对未来不确定性无法把握的信心缺失，提升市民的存在感、利益获得感和主观幸福感，在城市怨气爆发前进行主动化解，实现城市的心理认同，是中国城市心理秩序良性建设的迫切目标。从个体层面来看，神经科学的研究证据也表明，个体的心理（尤其是受过心理伤害的个体）会受到他人、环境因素的社会传染效应影响，激发相应的神经内分泌机制（比如多巴胺、

催产素等的分泌），从而影响机体的生理和代谢功能，表现出一定的生理疗愈作用（何斌，2023）[3]。

实际上，也有越来越多的心理实验和医疗实验研究表明，面对社会性的心理创伤，来自城市政府部门、城市社区、家庭或人际的情感疗愈机制往往比专业的心理辅导和药物治疗有更强的疗愈效果，能够增强心理创伤个体的心理韧性，提升个体心理创伤后的信心和意志力，最终提升个体心理创伤后的复原力和成长力（Calhoun Casey D., et al., 2022; Harzif Achmad K., et al., 2022）[12, 13]。这也意味着，若情感治疗运用得当，并与专业的心理辅导和药物治疗合理搭配，可以对由于心理创伤所引发的恐慌、焦虑和抑郁等心理创伤产生事半功倍的疗愈效果。反之，若个体的心理创伤得不到合理的情感疗愈或心理排解，会加重由心理创伤所引发的恐慌、焦虑和抑郁等心理病症。也就是说，很大程度上，情感治疗对心理创伤修复有锦上添花的疗愈效果，具有不可替代的作用和价值。

因此，面对现代城市因诸如新冠疫情等重大公共危机事件所引发的情感正义受辱或心理创伤，“心病还需心药医”，以心理治理（包含情感疗愈）为基础的柔性治理是最好的疗愈策略，这就是柔性治理的治疗逻辑。

概言之，柔性治理的上述四重逻辑相辅相成，构成城市柔性治理的底层逻辑（如图 1）。也就是说，城市社会发展以及中国社会特有的人情文化传统及其文化积淀构成了城市柔性治理的历史文化逻辑，城市政府权威的合民意性形成了城市柔性治理的理论逻辑，丰富的基层城市治理实践以及城市基层社会矛盾化解的需求催生了城市柔性治理的现实逻辑。

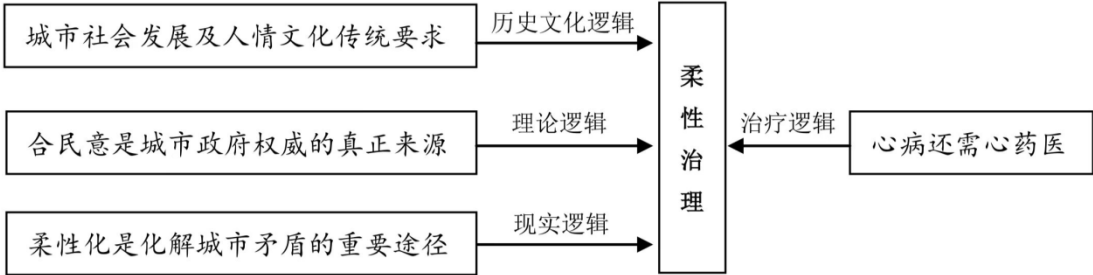


图 1 城市柔性治理的底层逻辑

一方面，柔性治理的上述底层逻辑为“淄博烧烤”及其城市柔性治理提供了逻辑合理性分析依据；另一方面，“淄博烧烤”火爆出圈的过程及其城市柔性

治理模式又生动地诠释和验证了上述柔性治理的底层逻辑。

### 3 淄博城市柔性治理的结构面向及其过程机制

“先天禀赋缺乏，后天禀赋不强”的“淄博烧烤”为何能在 2023 年“五一”和“十一”期间脱颖而出，火爆出圈？其根本原因是什么？本研究认为，淄博的城市柔性治理，打开了人们的“心理开关”，构建了人与人之间的心理联结，拉近了人与人之间的心理距离，激活了淄博商家和市民的主动性、参与性和创造性，是“淄博烧烤”火爆出圈的根本原因。因此，有必要深入剖析淄博城市柔性治理的结构面向及其过程机制。

#### （一）城市柔性治理的结构面向

##### 1. 治理理念：以人为本，民主平等

为了创建国家卫生城市 and 全国文明城市，烧烤摊因“影响环境和空气质量”而被很多城市取缔或限制经营的例子屡见不鲜。但在淄博，烧烤不但“合法合规”，还被当地政府鼓励，还有各种相关的烧烤扶持政策和举措。“淄博烧烤”现象表明，当地政府不是把“以民生为重、以人性化需求为导向”当作口号，而是主动作为、顶住压力，真正贯彻了“以人为本”的治理理念。“以人为本”，不仅主张人是发展的根本目的，而且主张人是发展的根本动力。

与此同时，柔性治理秉持“民主平等”的理念，注重人的身份主体性和平等性，强调市民参与公共事务的基础性地位，重视政府与市民权利之间的互动。“民主平等”既是一种激励、凝聚人心的机制，能调动市民的积极性和创造性，也是一种有效的监督机制，能保障公众对管理主体的监督、批评和建议权利。从淄博的实践来看，“民主平等”所蕴含的对人基本价值的尊重和认可是激发淄博市民参与城市治理、服从政府管理的巨大力量。

##### 2. 治理目标：和谐善治，利益均衡

柔性治理呼吁政府不做“颐指气使”的命令者，而要扮演合作治理的黏合剂，作为对话的组织者、关系的协调者、合作的促进者以及价值的引领者，推动公共权力向度的多元化，建立多元治理主体共同参与的公共治理格局。这既是政府职能转型的内在要求，也符合现代城市公共治理方向。从淄博烧烤的实践来看，政府积极为“市民参与”创造渠道，构建烧烤营商环境，与市民平等对话，让市民在参与公共事务治理中“自我锻炼、自我管理、自我激励和自我完善”，这是淄博政府公共事务实现“和谐善治”的力量源泉。

研究表明，籍助柔性治理，坚持政府、商家和市民的持续对话与和谐善治，才能达成公共利益与个体利益的协调与平衡，最大限度满足个体利益，共同维护公共利益（谭英俊，2014）[4]。从淄博烧烤的实践来看，通过市民参与，淄博增强了市民的向心力和凝聚力，市民越来越关注公共事务，市民的利益诉求也最大限度得到落实和保护。

##### 3. 治理方式：非强制性，协商合作，柔性行政

淄博城市柔性治理主要采纳了“非强制性、协商合作和柔性行政”等方式。

##### （1）非强制性

“非强制性”是淄博城市柔性治理的重要特征之一，“宣传教育、人民调解、民主协商、引导建议和提醒劝告”等是其常用的手段。采用非强制性方式就是将传统城市管理方法和管理过程由单向变为多维。一方面，善于运用非强制性方式，能打破城市管理中单纯使用行政命令和制度约束等刚性方法处理公共事务的局面，维护商家和市民的权益。另一方面，运用非强制性方式可改变传统的“自上而下”、单向度的城市管理过程，完善“自下而上”的反馈机制，根据群众实际要求及时调整策略，满足市民需要，提升城市治理效果。治理方式和治理过程的多维性，有利于多元参与主体之间的沟通和交流，减少摩擦，防控社会风险，缓解社会矛盾，增进干群互信，从而增强市民对城市的归属感和认同感。

##### （2）协商合作

“协商合作”是淄博城市柔性治理另一个重要特征。它是一个“自上而下、自下而上”的互动过程，通过多元主体之间的合作与协商关系，以确立和认同共同目标的方式，对城市公共事务进行共同的管理。柔性治理并不否认政府在公共治理中的重要地位，但它更强调权力的分散性，认为治理的参与主体并不仅仅局限于政府，还包括社会组织、社会企业和社会团体等多元主体。

##### （3）柔性行政

柔性治理虽然并不排斥行政等刚性治理方式，但它更强调和鼓励柔性行政。柔性行政是指在城市行政管理过程中，要准确把握社会心态和市民情绪，充分考虑管理对象的切身感受，规范管理言行，推行“阳光行政”和“柔性执行”。柔性行政能够增加行政管理行为的人情味和温情，提高公众对行政管理行为的认同。但柔性行政也不是“不讲原则、无原则妥协”，而是坚持“刚柔兼济”的原则。在 2023 年“五一”和“十一”黄金周

期间，一方面淄博出台了规范烧烤市场的各种明文禁令，严格执法。比如，所有商家绝对不允许缺斤少两，否则予以重罚；所有出租车司机在烧烤旅游期间不允许拒载乘客，不允许涨价多收费，否则予以取缔。另一方面，面对蜂拥而来的游客以及车水马龙的大街小巷，淄博政府采用了各种柔性策略：对违停的车辆，交警不是简单地给贴罚单，而是不厌其烦地劝说、引导游客和公众摆放好车辆；当地 200 多家党政机关事业单位甚至主动地把停车场和厕所腾出来，免费向游客开放；城管和保安甚至主动出手帮助商贩整理摊档、维护烧烤场所秩序。淄博的所有政府部门（从工商、行政、文旅到社会治安、食品安全、消防安全）全面转换职能，工作重心不是严格执法和管制，而是想方设法为游客、市民和商家提供服务便利，为淄博烧烤“保驾护航”。

#### 4. 治理策略：情感治理，服务治理，多元共治

根据以上治理方式，淄博城市柔性治理主要采纳了情感治理、服务治理和多元共治等治理策略。

##### (1) 情感治理

情感治理是内在于中国的治理传统的，在国家的治理体系里，情感是基本的、不可或缺的、具有核心地位的元素。换句话说，没有情感和情感治理的城市治理，是空洞的、缺乏人性的城市化。在城市治理中，作为一种重要的驱动力，情感治理是以情绪安抚和心灵慰藉为目标的制度化的或非制度化的情感回应，它具有价值理性和工具理性的双重意义（何雪松，2016；何雪松，2017）[7, 10]。

一方面，在后疫情时代，面对经济长周期下行趋势、企业现实的经营预期落差、百年未有之变局下社会结构加速内卷化以及城市社会转型发展期的极化现象叠加所引发的情感正义受辱或情感创伤，“情感比金钱重要”、“信心比黄金重要”，情感本身就是城市治理过程中需要关注的对象，亟待得到安抚和调节。很多的城市实践证明，暖心的情感交流和情感对话可以成为抚慰城市情感创伤或心理创伤的良药。事实上，正是疫情期间的情感联结让山东大学生知恩图报，履行了与淄博“双向奔赴”的承诺，然后引发了外界与“淄博烧烤”的情感共鸣，使淄博成为网红文旅城市，最终使“淄博烧烤”火爆出圈。也就是说，正是情感或情感治理让淄博成为一座“有人情味、有温度”的城市，让当地百姓成为一群“有人情味、有温度”的人（何斌，2023）[3]，然后这种情感呈现外溢效应并通过网络媒体和自媒体进行传播，传递给外界以及慕名而来的游客，才引爆

了“淄博烧烤”。因此，情感治理可望重构城市的情感结构，调节城市的情感认同，构建城市的和谐人际和社会良序，提升游客对旅游城市的形象认同，提高城市高质量治理的能力，甚至能长远地影响城市的地域文化，这些构成了情感治理的价值理性意义。

另一方面，通过共情或情感传染效应，人们的“情感开关”被打开，游客与淄博之间的情感联结被构建，游客与淄博之间的情感距离被拉近，情感治理成为吸引外地游客、引爆“淄博烧烤”以及修复外地游客疫情后情感创伤和心理创伤的有效工具（何斌，2023）[3]，因此情感治理又具有工具理性意义。

##### (2) 服务治理

在淄博政府的组织下，所有政府部门联动，合力开展“烧烤护航行动”，强化烧烤行业的市场化管理，包括店铺管理、酒店管理、食材管理、质量管理和价格管理等。面对外地涌进来的游客，工商、文旅、警察、消防等部门现场办公，只为给游客提供“家一般”的体验；公安系统全力维护社会治安秩序持续稳定；市场监管部门严格质量检测，做到全覆盖；交警集体出动，既当管理员又当“导游”。在淄博，自上而下散发出来的浓浓人情味，既激活了市场主体的获得感和发展动力，也激活了当地百姓的团结力和荣誉感，大家“心往一处想，劲往一处使”，用心地做好烧烤，周到地做好服务，从政府到市民没有一个掉链子的。

从根本上看，“淄博烧烤”的火爆出圈正是仰赖于“有为政府”的“有为服务”，它让八方来客不仅体验到淄博“有淄有味”的特色烧烤，更体验到淄博富于人情味的“走心”服务（陈伟，2023；何斌，2023；张培，2023；张耀军，毛开元，2024；孙平，王德刚，2024）[1, 3, 14-16]。从淄博的经验来看，“有为”的服务治理要做好以下三点：一是充分发挥政府部门的主观能动性，打造优质的营商环境；二是发挥市场机制在资源配置中的效率，建设“有效市场”；三是保持政府与市场之间的良性互动和协同用力，尤其政府部门要合理定位，要关注市场主体的情感，以更贴近人心的方式来实现城市的治理，做到“不缺位、不越位、不错位”。

##### (3) 多元共治

“上下同欲、同心同德”是淄博城市多元共治的重要特色。淄博之所以能火爆，表面上“火”的是烧烤，其实真正“火”的是城市治理。也就是说，除了烧烤的消费体验之外，其实淄博更吸引人的是淄博政府乃至普通市民的真诚朴实和热情好客，是这座充满“有人情味、有温度”的城市。为了当地建设和发展，政府、商家和市



民之间那种难以言说的默契合作，是淄博“政通人和、秩序井然”的集中表现，是对当地多元共治模式的高度认可。淄博商家说，为了淄博拼了；淄博市民说，为了淄博要注意所有言行，不能给淄博抹黑。“上下同欲者胜”，淄博的城市治理，既体现了“党委领导、政府负责、社会协同和公众参与”的多元共治，也体现了“让群众拥有安全感、获得感、幸福感和归属感”的治理理念和治理目标。

在“淄博烧烤”中，除了政府、商家和市民等城市内部主体外，参与“多元共治，合作共创”的城市外部主体还有游客和社交媒体等（何斌等，2023；孙平，王德刚，2024）[3, 16]。其中，游客主要参与了网络互动、实地游览和体验分享；社交媒体主要参与了网红造势、平台互动和热点推送。

#### 5. 治理特点：情感动人，灵活弹性

从以上治理方式和治理策略来看，“情感动人、灵活弹性”是淄博城市柔性治理的突出特点。

“情感动人”既是情感治理的本质，也是淄博城市柔性治理的重要法宝。“淄博烧烤”之所以火爆出圈、吸引游客，除了淄博烧烤本身的特色（比如，“小饼、小葱、酱料”灵魂三件套和特色“小火炉”）之外，很大程度上归因于其“情感动人”的城市治理，归因于淄博是一座“有人情味、有温度”的城市，归因于淄博当地百姓是一群“有人情味、有温度”的人（何斌等，2023）[3]。正是这种人情味和温度，通过共情或情感传染效应，传递给了山东大学的大学生，让他们也成为一群知恩图报的、有情感的年轻人；然后通过大学生的种草效应和网红效应，这种情感又得以网络化扩散，快速传播到大江南北，最终引发了全国人民“进淄赶烤”的现象和热潮。“淄博烧烤”让人们看到了一个不一样的城市，成为三年疫情后人们心中“期待的城市”的样子，它唤醒了人们（包括陌生人）之间一种久违的真诚、热情和善意，它唤醒了人们心底的良善和真诚。

“灵活弹性”要求在依法治理的过程中既坚持“理性、规范”的执法原则，又充分尊重管理对象，积极回应并及时响应市民需求和城市关切，努力采取“引导、建议、提醒、劝告、协商”等非强制性方法，用“充满人情味的、有温度”的执法艺术感化违法者。“灵活弹性”能有效地排除违法者对法律和公共权力的畏惧和对立情绪，进一步增强守法意识，从源头上预防违法行为的发生，实现城市“和谐善治”的终极目标。也就是说，富于“情

感动人、灵活弹性”的柔性治理是基于制度之上，但又超越制度刚性的一种治理形式（谭英俊，2014）[4]。

综上，透过“淄博烧烤”案例，可得到淄博城市柔性治理的五大结构面向。其中，“以人为本、民主平等”是淄博城市柔性治理的治理理念，“非强制性、协商与柔性行政”是其治理方式，“情感治理、服务治理与多元共治”是其治理策略，“和谐善治、利益均衡”是其治理目标，“情感动人、灵活弹性”是其治理特点（如图2）。这五大结构面向五位一体，协同作用，共同推动“淄博烧烤”火爆出圈。

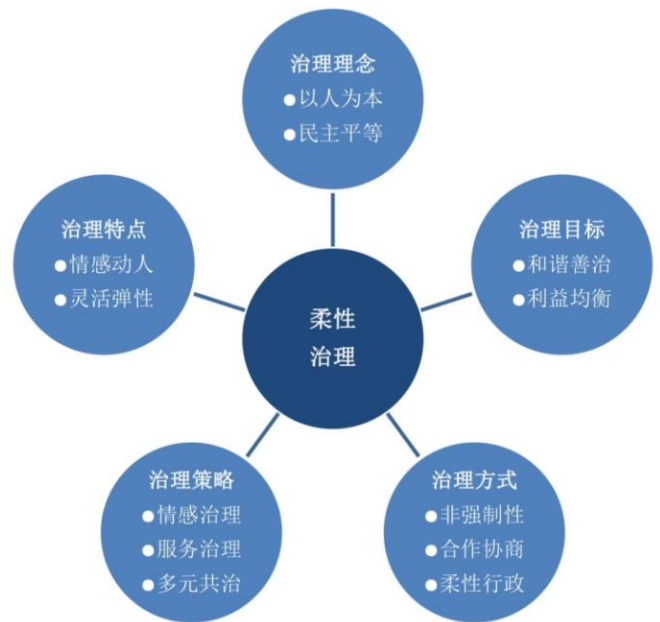


图2 淄博城市柔性治理的结构面向模型

#### （二）城市柔性治理的过程机制模型

综合图1和图2，并从淄博城市柔性治理扩展到更一般情形，可以延伸得到具有更普遍意义的城市柔性治理过程机制（见图3）。图3表明，柔性治理的四重逻辑是城市柔性治理的依据，而城市柔性治理的五个结构面向五位一体、协同作用是城市高质量发展的重要动力。“淄博烧烤”的实践无疑为中国城市高质量发展提供了一个值得借鉴的实验范本。因此，坚持“以人为本”，以人性化需求满足为出发点，以柔性治理补足刚性治理短板，不断提升城市治理能力和治理水平，是中国城市高质量发展的必由之路，也是再造“另一个淄博”的可行之路。

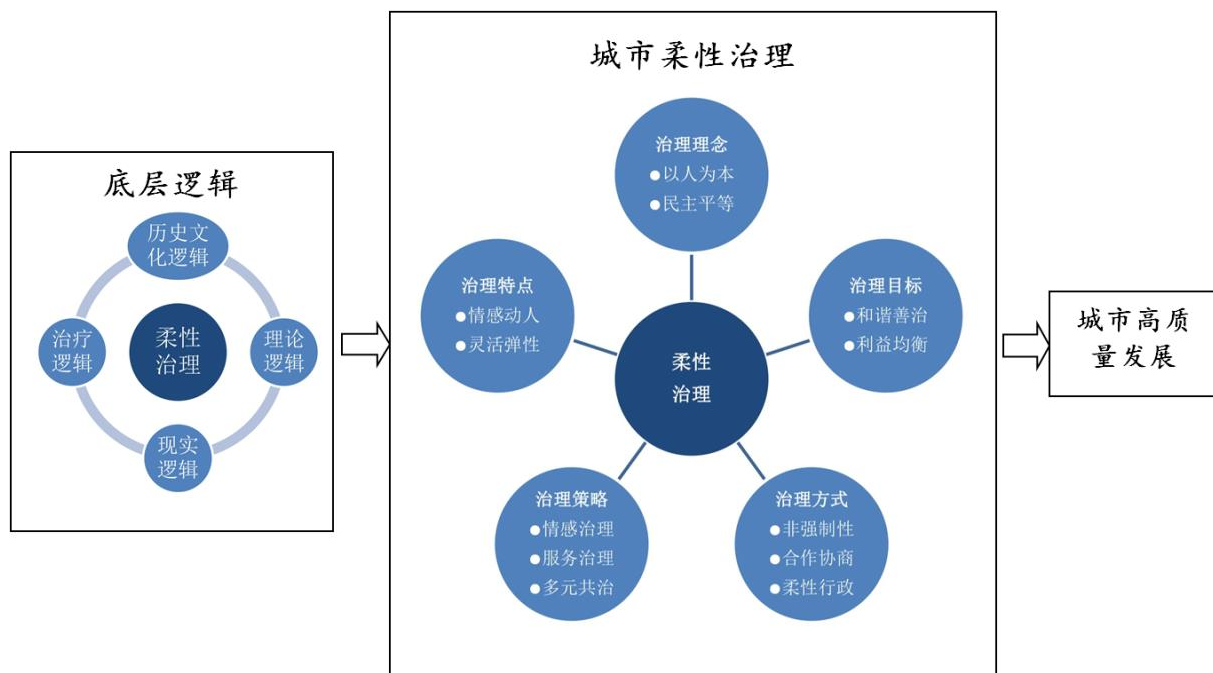


图3 城市柔性治理的过程机制模型

## 4 结论与启示

以“淄博烧烤”为例，剖析“淄博烧烤”火爆的根本原因，探讨城市柔性治理的底层逻辑和结构面向，主要结论和启示如下：

第一，揭示城市柔性治理是“淄博烧烤”火爆出圈的根本原因，指出城市柔性治理的五大结构面向。其中，“以人为本、民主平等”是淄博城市柔性治理的治理理念，“和谐善治、利益均衡”是其治理目标，“非强制性、协商合作与柔性行政”是其治理方式，“情感治理、服务治理与多元共治”是其治理策略，“情感动人、灵活弹性”是其治理特点，这五大结构面向构成了淄博城市柔性治理的基本框架，它们五位一体，协同作用，共同推动“淄博烧烤”火爆出圈。

第二，揭示城市柔性治理具有价值理性和工具理性双重意义。一方面，柔性治理中蕴含的情感安抚和心理慰藉本身就是一种价值，它们尤其能抚慰当下社会结构加速内卷化以及城市化转型期极化现象叠加所引发的各种情感创伤或心理创伤，是城市治理过程中不应忽视的重要内容。事实上，柔性治理可望重构城市的情感 and 心理结构，调节城市的情感和心理认同，构建城市的和谐人际和社会良序，提升城市高质量治理的能力。另一方面，柔性治理打开了人们的“情感和

心理开关”，构建了游客与淄博之间的情感和心理联结，拉近了游客与淄博之间的情感和心理距离，成为吸引外地游客、引爆“淄博烧烤”以及修复外地游客疫情后情感创伤和心理创伤的有效工具。因此，柔性治理是对刚性治理的一种合理补充，有助于弥合以科层制为基础的刚性治理中的干群隔阂，改善缺乏柔性的城市治理模式，实现现代城市的高质量发展。

第三，实践上，“淄博烧烤”对城市柔性治理的启示为：在城市柔性治理中，各地应坚持“以人为本、民主平等”的治理理念，坚守“和谐善治、利益均衡”的治理目标，把握好“情感动人、灵活弹性”的治理特色，运用好“非强制性、协商合作与柔性行政”的治理方式，综合采纳“情感治理、服务治理与多元共治”等治理策略，才能多措并举地打造城市柔性治理的核心竞争力。尽管烧烤并不能让淄博彻底完成城市经济转型和产业转型，“淄博烧烤”与各类城市爆红现象一样总有逐渐消退和回归常态的时候，但蕴含在“淄博烧烤”中的城市柔性治理模式已成为今后中国城市治理及其高质量发展的宝贵财富。

还要说明的是，强调柔性治理并不是否定刚性治理，不是排斥司法、行政、制度和技术治理的重要性，而是要综合考虑“情、理、法”的结合。特别是在后疫情时代，面对经济长周期下行趋势、社会结构加速内卷化以及城市社会转型发展叠加的大背景，要实现城市的高质量发展，更应重视柔性治理。



## 参考文献

- [1] 陈伟. 地方政府推进中国式现代化建设的实践创新: 基于“淄博烧烤”的分析 [J]. 中国软科学, 2023(10): 53-63.
- [2] Chaoyu Y. Opportunities and Strategies for Promoting Cultural Tourism Industry on Small Screens in the New Media Perspective—Take Zibo Barbecue out Circle as an Example [J]. Academic Journal of Humanities & Social Sciences, 2023, 6(18): 72-76.
- [3] 何斌, 简浩, 胡卫敏等. 城市情感治理的内在逻辑及其过程机制——以“淄博烧烤”为例 [J]. 北京交通大学学报 (社会科学版), 2023, 22(3): 74-83.
- [4] 谭英俊. 柔性治理: 21 世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向 [J]. 理论探讨, 2014, (3): 150-153.
- [5] Oliveira E. Editorial for virtual special issue: The emergence of new forms of flexible governance arrangements in and for urban regions: an European perspective [J]. Regional Studies, 2017, 4(1): 1-6.
- [6] 王加利. 城市柔性治理的内涵、价值及其实现路径 [J]. 中共郑州市委党校学报, 2022(1): 63-67.
- [7] 何雪松. 情感治理: 新媒体时代的重要治理维度 [J]. 探索与争鸣, 2016(11): 40-42.
- [8] 刘太刚, 向昉. “以规治情”与“以情治情”: 社区情感治理的再认识 [J]. 中国行政管理, 2021(6): 11-18.
- [9] 刘智勇. 柔性组织网络建构: 基于政府、企业、NPO、市民之间参与与合作的公共服务供给机制创新研究 [J]. 公共管理研究, 2008(2): 170-187.
- [10] 何雪松. 城市文脉、市场化遭遇与情感治理 [J]. 探索与争鸣, 2017(9): 36-38.
- [11] 吕小康. 怨气: 情感社会学的阐释 [J]. 社会科学, 2017 (8): 79-84.
- [12] Calhoun Casey D., Stone Katie J., Cobb Adam R. et al. The Role of Social Support in Coping with Psychological Trauma: An Integrated Biopsychosocial Model for Posttraumatic Stress Recovery. [J]. The Psychiatric Quarterly, 2022, 93(4): 949-970.
- [13] Harzif Achmad K., Lukman Donny D. S., Maidarti M., et al. Social factors influence on anxiety, depression level and psychological trauma of obstetrics and gynecology residents during COVID-19 pandemic [J]. Heliyon, 2022, 8(12): 1-6.
- [14] 张培. 地方政府应急管理能力与城市形象提升——基于“淄博烧烤”的案例研究 [J]. 四川行政学院学报, 2023(4): 82-89.
- [15] 张耀军, 毛开元. 城市网红经济的形成与传导机制——兼论淄博烧烤走红的区域经济学意义 [J]. 开发研究, 2024(1): 40-54.
- [16] 孙平, 王德刚. 从“媒体出圈”到“价值共创”: 非传统旅游城市目的地品牌生态圈塑造研究 [J]. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2024(1): 30-41.

## 作者简介

### 何斌

1967 年生, 教授, 博士. 研究方向为企业管理、城市治理、社会治理.

E-mail: river2000@163.com

### 王若恩

1969 年生, 副教授, 硕士. 研究方向为应用统计、社会治理.

E-mail: ruoen2000@163.com

### 简浩

1994 年生, 博士生. 研究方向为企业管理、公共管理.

E-mail: rajonhao@163.com

### 倪钢

1965 年生, 教授, 博士. 研究方向为科技哲学、公共管理、企业技术创新.

E-mail: nigongnigong@sina.com

### 李鸿雁

1978 年生, 讲师, 博士. 研究方向为企业管理、社会治理.

E-mail: 14831066@qq.com

### 于秀丽

1979 年生, 讲师, 博士. 研究方向为心理学、企业管理、社会治理.

E-mail: 24976796@qq.com