

基层社会治理精细化： 现实挑战与推进路径

文_潘娜 康晓强

党的十八届三中全会把“社会管理”改为“社会治理”，开创了社会建设由“管”向“治”转型的新的成长阶段。在此基础上，党的十八届五中全会把“精细化”和“社会治理”有机相融，擘画“推进社会治理精细化”的新取向、新体系，这是社会治理理念的新凝练、新提升，也是社会治理行动于纵深推进的新规划、新部署。社会治理“精细化”取向的建构及其擘画，意味着我们党对社会治理规律的把握在实践经验累积的基础上达至一个更高的层面。乡村、社区是社会治理的最基层，是推进社会治理精细化的重点行动空间。

一、当前推进基层社会治理精细化面临的现实挑战

基层社会治理精细化的建构和促发，需要有足够的驱动力，主要有两个方面：一是地方政府的主动探索和持续关注，这是基层社会治理创新的首要动力，也是关键性推动力；二是国家宏观战略政策的影响或激励，这是基层社会治理创新不可或缺的因素。由以上两个层面促成的基层社会治理创新的动力大于阻力，即有足够的创新动力时，才能进入社会治理精细化实质创新阶段。当前，

基层社会治理精细化面临难得的历史发展机遇，这是其有效推进的重要现实条件，如新技术革命日新月异的蓬勃发展，社会力量一定程度的快速生长，公共服务型政府的日益形塑等，同时我们也必须清醒地看到面临的重大现实挑战。

（一）精细化治理理念的“缺席”

价值理念的确立、固守是开展基层社会治理精细化的思想前提。然而，在很长一段时期内，基层政府囿于粗放式管理的思维逻辑的支配，秉承“大概”“好像”“差不多”“似乎”的笼统理念，习惯于模糊化、边界不甚清晰的行为范式，基层治理“最后一百米”难以有效到达。从总体上看，阻滞基层社会治理精细化的结构性动因主要表现在如下方面。

第一，对政府职能认识较片面。长期以来，我国社会公众对政府有天然的依赖性和归属感，遇事第一时间找政府，形成政府包揽一切的格局。与此相应，相关社会群体碰到涉及自身利益的事项，一般找政府处理而非寻求相关的社会力量的帮助。实际上，政府在满足不同群体多样化、多层次需求方面的功能是有限的，并非“万能”。政府“包打天下”，不仅不利于政府职能转型，也不利于为基层社会治理精细化建设创造机会与空间。更重要的是，不利于民众公共责任意识

识的培养。

第二,基层社会治理问题的复杂性、不同社会群体需要满足的多样性制约了精细化治理的达成。与其他方面相比,市场化情境下基层社会治理面临的问题更加多元、群众的需要更加多样、利益的区隔更加异质、风险的非常态化更加凸显,要满足所有社会群体、所有区域群众的不同需求,这对基层政府整合资源、利益分配、诉求反馈、秩序优化等方面的治理能力提出了诸多新的挑战,难度系数不小。

第三,传统粗放式管理思维的“路径依赖”。长期以来,基层政府习惯于粗放式管理,表现为重大事轻细节、重结果轻过程、重结果轻流程、重情感轻理性、重氛围轻程序等,对制度、程序、规制重视不够。实践表明,这种粗放式管理思维严重阻滞了治理的精准、细致、具象、人性化,导致治理浮于表面、没有充分到位。究其根源,就是量化、精准化、规范化、标准化意识不强。

（二）部际协同性不足导致治理“碎片化”的掣肘

目前,关涉基层社会治理的有诸多部门,各自拥有自主的行政权限和执行空间,在现实操作中往往出现不同部门协同性不足的困局,导致不同层面、不同层级的治理结构“自成一体”的“碎片化”状态。具体表现在以下几个方面。

第一,信息壁垒造成资源统合不协同。当下,由于经济成长程度的不同,不仅不同地区的信息化发展水平不同,而且同一区域的不同部门推进信息化的进度也不同。由于精细化治理需整合不同区域、不同部门的相关数据资源,“信息障碍”“数据孤岛”的存在不仅阻碍了数据资源的累积和增量式发展,也阻碍对数据的实时、精准分析。

第二,部门间联动协同机制缺乏。精细化社会治理需要不同主体、不同资源、不同力量的协调行动、密切对接,而现实中往往不同部门各自为

战、“各扫门前雪”,常态化的沟通机制、平台没有及时建立,导致不同部门间信息不对称。

第三,部际协同保障机制不健全。比如,相关法律对基层社会治理机构的职责、权限等的规范不甚明晰,导致执行标准各异,自由裁量空间较大。

（三）基层社会治理的共建主体存在结构性缺位

基层社会治理的精细化离不开多元主体的参与、介入,并在参与中实现良性合作。然而,当下民众、社会组织等社会主体参与基层社会治理的意愿有待进一步激活,参与的能力有待进一步提高。主要存在以下两大问题。

第一,社会力量的成长难以完全适应基层社会治理精细化的内在需要,共建结构存在缺位的现象。改革开放以来,人民群众的需要也发生深刻变化:从单一向多元发展,由统一向分散转变,从整合向分化衍化。人民群众的需要不再是集中统一的同质化样态,而是具有差异化、个体化、特色化的异质化样态。因此,满足同一方面的需要,往往需要不同的实现形式。政府主要提供的是统一化、标准化的基本公共服务,个性化、差异化、特殊化、定制化的社会服务有赖于市场主体和社会组织“包罗万象”的有效供给。

第二,多元主体的协同治理存在关联性差的困境。在基层社会治理中,有众多主体参与其中,如企业、群团组织、村委会、事业单位等。原本社会治理的最优化需要多元主体的共同参与,而现实中存在有的参与主体图省事“搭便车”的现象。比如,本该由辖区内相关企业负责的事项,企业把相关业务转交给其他主体,致使多元主体的共治流于形式,最终还得由基层政府来负责。

（四）传统网格的异质性有增强的趋向

当下,随着市场经济的深入发展以及由此所带来社会结构多样化生长格局,不同群体之间的利益取向存在一定的张力,尤其是具体利益

之间可能存在潜在的冲突。基于同质性假设的传统网格管理由此面临一定的挑战,主要体现在以下方面。

第一,网格内成员的异质性提高。传统对网格的划分基于一定的行政区划、一定的标准将离散的空间整合为一个相对封闭的网格,由此,网格内的成员之间较为熟悉。然而,随着城镇化的推进以及人员流动的加速,网格的异质性逐渐增强,管理层级逐渐增加,由此带来的基层治理成本也日益攀升。

第二,从网格管理向网络治理的推进步伐较为缓慢。适时升级是传统网格管理转型的内在需要,其趋向就是网络治理,即按照相对扁平化的结构层级对网格进行重新界分。然而,由于基层管理行政化的掣肘,不少地方推进这项转型的过程步履蹒跚。

二、基层社会治理精细化的推进路径

(一) 让互联网既有效又安全“嵌入”基层社会治理

基层社会治理精细化对互联网等新技术有直接的需求。通过这些新技术的运用和嵌入,基层社会治理有更直接的依托和媒介,创新和变革也将有较大的行动空间。在新一轮科技革命的背景下,每天都有大量的新产品、新技术、新应用产生,不断影响、改变人们对外界事物的感观、体验、认知。基层社会治理要顺势而为,积极引入新技术、新应用,不断提升治理水平。

第一,把前沿科技成果有机“植入”基层。比如,虚拟现实技术通过借助最新传感器创造崭新的人机交互界面,能够全方位调动用户的视觉、听觉、触觉等感官感受。可以设想,在未来基层社会治理领域的信息公布、社容社貌展示、政社沟通交流中植入虚拟现实技术,能让群众享有更直接、立体的感受。再比如,目前蓬勃兴起的区块链

技术,形塑出易回溯、难删改、分散化诸多表征,有助于建构治理过程的主体协同结构。因此,假如将区块链有机“嵌入”基层,不仅有益于治理格局的优化、治理形态的完善,也有益于治理效应的彰显、治理功能的强化。

第二,提升网络安全治理层级。随着“互联网+”的不断拓展和深化,信息数据存量越来越大,隐私性也愈来愈强,因此对信息的安全性提出了更高要求。在用户端,可将面部、指纹、声纹等生物识别系统植入实名认证系统,这样既能建立完整化的个人信息数据库,也能构建更为稳固的安全防护系统。在管理端,既需要跨部门、跨行业、跨领域的数据互通共享,也不能“一股脑”不加分辨地将所有数据全面开放,否则很可能带来隐私、机密的泄露。因此,应基于按需、契约、有序、安全的原则,不断建构既开放又闭合的部际数据共享机制,使数据的形成既有充分的来源又有适度的界限,从而使数据的搜集、使用、监管、风险规制有适宜的制度支撑。

(二) 有效开拓大数据在基层社会治理的运用空间

当前,不少地方的社会治理精细化探索主要依托互联网开展,但仅停留于“互联网+社会治理”的发展阶段,应推进其向“大数据+社会治理”转型。在当今信息化时代,大数据正以其类型多样、容量庞大、存取迅速、应用广泛等特点引领着一场巨大的社会变革,带动社会治理思维方式、行为模式和治理理念的全方位转型。因而,简单的基于互联网的数据采集只是第一步,要真正激发“智慧大脑”辅助基层社会治理精细化的效应,力求做到用数据精准治理、精细服务。

大数据语境下的社会治理更加强调精准化、精细化,即以社会问题和社会需求为靶向,及时感知社会态势、畅通沟通交流渠道,提升社会治理的预见性、精细度、精准度。首先,打破部门间

的信息壁垒。长期以来,政府各部门各自投入建设的不同信息系统被视为其独有资源,每个系统俨然成为“信息孤岛”。实践表明,没有跨领域、海量性、专业化的数据开放共享平台和机制,以大数据推进社会治理精细化就是一句空话。因此,要打破部际信息边界、行政区间障碍,不断将碎片化的数据资源最大限度地予以归拢、统合,并在此基础上进行整合性运用。其次,构建大数据分析系统。通过对相关数据的搜集和比对,推进对群众个体的身份信息、消费行为、交际行为等行为方式的数据化,通过对这些数据的精准分析实现对个体诸方面情况的了解。再次,推进大数据分析结果的精准化运用。比如,在疫情防控方面,可运用大数据对社区相关住户的近期旅行情况、就医情况等精准研判,从而筛选出高危人群。

(三) 建立功能分化、优势互补、协调协同的基层社会治理多元主体结构

治理主体的多元化以及基于此的主体间良性协调,是从“粗放式”社会管理走向“精细化”社会治理的一个突出表征。在经济全球化、社会网络化、文化多元化环境下,各类风险的互动性、跨界性增强,需要相关主体的通力合作、密切协商、精诚合作。因此,现代基层社会治理不能沿袭计划经济时代一元化的主体结构及其运行逻辑,而应秉承系统思维,在坚持党委领导、政府主导的前提下注重发挥包括群团组织、社会组织在内的多元主体的独特优势和积极效应,倡导协商、协调、协同等社会价值,注重资源整合、优势互补、力量互动,着力补齐短板,提升社会治理的协同性、整体性、一体化程度。

第一,加强对社会组织培育发展,及时回应社会组织发展中碰到的最关心最直接最现实的利益问题,有效引导其健康有序成长,为其发育发展提供良好的制度环境、社会氛围。注重为其发展提供服务,在服务中渗透、体现监管,做到服务

与管理并重。

第二,加强社会组织“孵化”建设。创设社会组织孵化机制是培育社会组织的必要路径,也是解决社会组织在初期发展过程中面临瓶颈、障碍的必要路径。当前,大部分社会组织孵化基地由政府主办或运营,这有其积极的一面,但其弊端也客观存在。建议今后可适当鼓励民间性的社会资源适度开创社会组织孵化基地,与政府主导的孵化基地良性互动、紧密合作,共同形塑社会组织健康有序的生长结构。

第三,在经费投入上集中力量办大事。近年来,我们在社会组织培育方面投的钱不少,但效果还不是很明显,主要问题在于好钢没有用在刀刃上。要围绕基层社会治理重点领域,把拳头攥紧,设立社会组织支持、资助专项基金,画龙点睛而非画蛇添足,“雪中送炭”而非“锦上添花”,坚持不懈培育为我所用的社会组织。

(四) 协力促推基层社会治理的整体现代化

基层社会治理精细化可以有多种进路,关键是看其推进的有效性,但核心只有一个,就是增进人民的获得感、幸福感、安全感。因此,只要万变不离其宗,基层社会治理精细化的推进路径将会更为多元、多样、多层面。

必须指出的是,精细化只是基层社会治理现代化的一个重要方向、一个必要选项,但并非全部的方向,需要与社会治理的法治化、社会化、制度化、系统化、专业化等协同融合。因此,精细化不能“单兵突进”,要增强协同意识、合作意识,共同推进社会治理现代化。要深化对社会运行规律和治理规律的认识,善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能,增强社会治理的整体性和协同性。■

(作者分别系中国社会科学院当代中国研究所副研究员;中央党校(国家行政学院)科学社会主义教研部教授)

(责任编辑 胡秀荣)