

城市社会管理:网格化模式与基层秩序构建(专题讨论)

编者按:20世纪晚期以来,伴随着中国迈向市场化和单位制度不断走向消解的进程,中国城市社会的管理也经历了由“总体支配”到“技术治理”的结构性转换。研究如何在变动中处理好“国家建设”与“基层社会活力”之间的关系,营造“官民共治”的城市社会治理格局,是摆在社会科学工作者面前的重要任务。本组文章对近年来颇为流行的一种新型的城市社会管理模式——网格化模式和城市基层社会秩序的构建问题进行研讨,希望能对城市社会管理问题的研究有所助益。其中,田毅鹏教授在《城市社会管理网格化模式的定位及其未来》中提出,我们应努力处理好网格化管理体系构建过程中“行政性”和“社会性”的关系,寻找“政府治理”与“社区自治”之间有效的联结点,使之获得良性持久的发展。文军教授在《从单一被动到多元联动——中国城市网格化社会管理模式的构建与完善》中指出,应当充分整合现有的各类管理资源和管理力量,实现城市网格化社会管理模式从单一被动到多元联动的转变。向德平教授等在《城市社区管理中的公众参与》中对城市社区管理中公众参与的必要性、参与形式以及带来的影响进行了分析,进而指出城市社区管理中合作式的公众参与是比较契合我国社区管理实际的参与形式。王星博士在《利益分化背景下的城市基层社会秩序建构》中指出,在利益分化背景下中国城市基层社会秩序建构中的“悖论事实”要求我们的基层社会管理模式与理论都必须创新。

城市社会管理网格化模式的定位及其未来

田毅鹏

(吉林大学哲学社会学院,长春130012)

摘要:作为新时期中国城市社会治理的一种创新方法,网格化管理在推进过程中存在着运行成本过高、持久性不强、弱化社区自治、网格泛化等风险。有鉴于此,我们应努力处理好网格化管理体系构建过程中“行政性”和“社会性”的关系,寻找“政府治理”与“社区自治”之间有效的联结点。

关键词:城市社会管理;网格化管理模式;社区自治

中图分类号: C4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2012)02-0028-05

近期以来,伴随着中国快速城市化进程的推

进,城市社会管理的改革创新逐渐成为社会各界关注的热门话题。其中,数字城市建设、政府社会治理的技术化和城市管理体制变革交织在一起,汇成了城市社会管理“网格化”的浪潮,在社会上产生了较大影响。值得注意的是,迄今网格化管理虽然已被政界和城市管理者看做一种新的社会治理方略,但却并未引起学术界足够的关注。现有的研究成果中,多数是介绍性和一般评论性的探讨,而少有学者对此展开学理性的研究和分析。事实上,作为当下中国社会管理体制改革创新

收稿日期:2011-12-05

基金项目:国家社会科学基金项目“单位制度变迁背景下的社区建设问题”(08BSH019);国家社会科学基金重点项目“中国本土社会工作的制度建构和创新发展研究”(10ASH006);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“和谐社会与社会转型”(10JJD840003)

作者简介:田毅鹏(1963—),男,吉林吉林人,教授,博士生导师,政治学博士,从事发展社会学研究。

重要举措,网格化管理还有许多值得深入研究和探讨之处。如政府管理部门何以热衷推行网格化管理?网格化管理在其发展演化过程中经历了哪些具有本质性意义的阶段性变化?这些变化对城市基层社会“国家—社会”关系产生了哪些影响?通过网格,国家与民众之间的“距离”是变远还是变近了?网格化管理是一种以“维稳”为目标的非常应急式设计,还是具有可持续性、常态化的管理模式?本文试围绕上述问题,对城市社会管理网格化的生成逻辑及其一般变化轨迹,作一些初步的研究和探讨。

一、从“蜂窝”到“网格”:城市社会管理之嬗变轨迹

欲深入研究理解当下中国城市网格化管理问题,首先应将其置于1949年以来中国城市管理模式形成及其演变的总体进程之中,把握其起源和变迁的轨迹,并注意发现其各阶段之间发展演进的内在联系,提炼出其内在的逻辑。

众所周知,从1949年中华人民共和国成立时起,在现代多民族国家构建的过程中,中国城市社会形成了“国家—单位—个人”三个层级的“总体性社会”管理结构。我们可以将“单位”最具本质意义的特征概括为特殊的“国家—单位—个人”的纵向联结动员和控制机制,即单位成员依赖于单位组织,单位组织乃政府实施社会动员和控制社会的组织手段。

运用西方国家与公民“距离”理论加以分析,由于国家与民众之间存在着“单位”,我们似乎可以得出国家与民众的关系距离变远的判断。但实际上此种判断是站不住脚的。因为党组织自始至终贯穿渗透于单位系统之中,发挥着领导作用。故我们不能仅从控制的角度来理解单位制问题,而要将其置于党的群众路线和社会动员的总体设计之中,这样才能对单位制问题获得深刻的理解。可见,通过上述政策和制度设计,国家与民众的关系非但没有因“单位”的存在而变远,相反却形成了浑然一体的整体性构造。

在单位制的基本框架内,城市“社会管理”问题被最大限度地弱化了,因为单位制度凭借其“合一性”特点,将政治、经济、社会、文化诸要素结合在一起,构成了资源分配和社会整合的封闭堡垒。在“单位制”和“街居制”的双轨体制下,以政府机关和企事业单位为核心的“单位”始终居于社会的“中心地位”,大量的社会事务基本上都由单位自己办理,形成了“单位办社会”的格局。这里所说的“单位办社会”,并不简单地表现为单位为其职工提供种种福利待遇,而是具体表现为

单位(企业)内部政治、经济、文化、社会的高度合一性。在此种体制下,政府直接承担的社会管理任务并不十分繁重,很多社会事务均通过“单位”分解掉了。

在单位体制下,每一“单位”,无论是企业还是机关、学校,都必须在完成自己本职工作的同时,还要“办社会”,即处理好自己“蜂窝”内的各种社会事务。虽然处理好上述工作也需要与辖区所在地政府、居委会以及相邻单位发生关系,但从总体上看,企事业单位基本上是在其单位体系内化解自身问题,而尽量不使之溢出单位门槛之外。故在单位体制下,“国家”与“民众”个人很少直接相遇。无论是源自国家的资源分配,还是单位内部成员的各种利益诉求,都需要通过单位来加以传导和解决。而政府的派出机构——街道办事处和居民自治机构居委会则居于“边缘地位”,其管理的对象基本上是那些没有单位归属的边缘人群。

20世纪80年代以来,在以经济建设为中心的主导思想支配下,延续了30多年的单位制度开始发生变革。在一系列大力度的改革措施推动下,以单位为核心的“蜂窝社会”不可避免地走向解体,在单位之外出现了庞大的“自由职业者”和“非正规就业群体”。而快速城市化进程中的城市“过密化”和乡村“过疏化”趋向,则催生了大量流动人口,使得政府的城市管理模式开始发生转变。学术界一般将此种治理模式称之为“政府社会治理技术化”,其内涵主要包括两个层面:其一是现代国家通过引入新技术、尤其是现代信息技术,更好地提升自己在公共管理和公共服务中的效能;其二是指国家在实现自身管理目标时,其管理技术、治理手段正在变得越来越“技术化”^{[1]123-127}。上述社会治理模式的转变有着深刻的社会历史背景,主要表现在:

第一 转型期社会矛盾的凸显。改革开放后,延续30多年的城乡二元结构虽已逐渐走向松动,但其所承载的社会不平等并未宣告终结,而是以新的形态散布于城乡社会之中。大量农村人口流入城市,沦为弱势,导致中国社会出现了数量庞大的“游民群体”。转型期的中国社会因企业改制、城镇拆迁、农村征地补偿等问题滋生了大量社会矛盾,社会群体性事件和个人极端事件频发,导致政府与百姓之间的关系紧张。而转型期社会原子化的动向则使问题更加复杂化。在中国语境下,我们所使用的“原子化”概念,主要是指在单位制度变迁过程中社会联结状态发生变化的过程,主要表现为个人之间联系的弱化、个人与公共世界的疏离以及由此而衍生出来的个人与国家距离变远、道德规范失灵等一些基本的社会联结被破坏

的现象。社会原子化动向使得个人间以及个人与组织之间的联系中断,导致民众个体利益诉求难以上传,政府的相关惠民举措亦难施行,使得问题呈现出高度复杂化的状态。

第二,城市各级政府社会管理的压力持续加大。改革开放以来政府社会管理压力的持续加大,首先源于“国家—民众”关系结构的变化。进入20世纪90年代,伴随着单位体制的变迁,在中国迈向市场化的进程中,单位作为计划经济的附属物而遭到批判和抛弃,长期居于国家和民众之间的“联结纽带”——“单位”开始走向消解。加之传统动员模式逐渐式微,遂使国家与民众的关系结构发生了剧烈变动,在利益矛盾凸显的背景下,出现了“国家”与“民众”的关系变远甚至直接相对的情形,政府的压力陡然增大。

第三,社区在社会管理领域的局限性。改革开放初期,中国的各级政府将主要精力投入经济建设领域,而对社会管理不甚关注。直到2000年前后,为承接由单位分解出来的越来越多的社会事务,方才掀起了以社区建设为背景的基层社会管理的改革浪潮。毫无疑问,社区诞生后,在中国城市基层社会管理领域发挥了重要作用,但其局限性亦非常明显,表现在:(1)与农村村委会选举的异常火爆不同,城市社区选举相对比较沉寂,居民的参与度较低,这说明社区管理者并未获得“自下而上”的强力支持;(2)在强政府背景下,社区的资源获得不可避免地依赖于政府,从而使社区在与政府及其派出机构的接触中处于弱势地位,而未找到社区与政府合作的“契合点”;(3)社区空间过大,居民人数过多,难以成为独立的社会自治和参与的基本单位。政府的社会管理压力空前加大,而社区尚未成长到足以独立承担社会管理事务的程度,故政府必须寻找新的富有效力的社会管理方式。

二、城市管理网格化模式的移植及其定位

如前所述,在单位制度走向消解以及快速城市化的背景下,政府城市管理的压力空前加大。面对压力,政府必须寻找新的方法和管理运行模式,以应对日趋复杂的城市管理难题,实现由“总体性支配”向“技术治理”的转变。网格化管理正是作为城市治理的一种创新方法应运而生的。

关于网格化管理,学界和政界有着大致相同的理解,认为“城市网格化管理是以街道、社区为基础,在管理辖区内,以1万平方米左右区域为基础划分单元网格,建立城市网格化管理信息平台,对城市部件、事件实施管理,实现市、区、专业处置部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资

源共享系统。”^①作为一种新的社会治理技术,网格化治理模式在其初起阶段(2000年前后)主要是以数字城市发展为目标,以整合资源、沟通信息、强化服务为主要内容,主要关注的是在技术、资源及公共服务之间建立起嵌合关系,更强调数字技术服务平台的建立。

到2005年后,网格化治理技术发生了一些值得注意的变化,主要表现为:网格化治理开始与以“维稳”为主要目标的社会管理体制变革相结合,其应用范围不断扩大,开始扩展到党的建设、工会、妇联等领域,并延及其他行业的管理,“网格”开始作为社会管理的一个重要层级而发挥作用。概言之,网格化管理在其功能及其定位问题上发生了一些值得注意的重要变化。

首先,网格化突破了一般性的管理和服务的范畴,从而导致基层社会管理体制发生变革,形成了新的社会管理格局。近年来,伴随着城市管理的复杂化以及任务量的加大,行政科层体系面临着巨大的管理压力,不得不主动努力推动自身实现由“管理”向“治理”的转变。一般意义上的网格化主要是将城区行政性地划分为一个个的“网格”,从而在“区—街道—社区”三级管理结构之下,增加了“网格”这一新的层级,变为四级责任体系。

推行网格化管理,其目的在于打破以往行政部门条块分割、各自为政、推诿扯皮、责权利不明的种种弊端,而是将资源重新整合,进一步下放事权,构建一个新的社会管理体系。在这一意义上,网格化的核心并非仅仅是增加一级更小的基层管理单元,而是改写了基层社会管理的体制构造。

此外,城市网格化管理模式还是一种“监督和管理分开”的管理模式,其创新之处在于将城市管理、城市监督分开,形成一种新的高效率的管理体制。长期以来,中国城市社会管理体制的改革比较滞后,政府各行政机关之间职责不清、责权不明,政出多门、条块分割,其整体工作效率不高,故如何形成部门协调的联动机制,是政府社会管理所面临的严峻考验。而城市网格化管理恰恰在此方面有所贡献。在这一意义上,我们应该将近来风靡的网格化管理热潮放在政府与社会的关系变动进程中进行统一的考察。

一段时间以来,学术界很少提及“国家”,政府本身也没有被认真地看做是一个独立的行为主体。而社区网格化管理正是从基层社区管理服务中遇到的矛盾出发,在街道层面,突破了条块分割的管理体制,理顺了社区与行政部门的管理职能,

^① 上海杨浦区网站 <http://www.shyp.gov.cn>

将原本高度分散的社区管理职能下放到每一个网格,并明确了所在责任区负责人的职责和任务,从而建立起有效的监督和评价机制^[2]。

其次,城市网格空间由“多元主体”构成。与单纯的政府组织和社区组织的内部构成不同,网格空间中存在着不同性质的“多元行动主体”,主要包括:以区街公务员为主体的“政府行政力量”、以社区工作者为主体的社区自治力量以及社区党员和一般志愿者。应该承认,上述各种力量交互作用于网格空间,对城市社会管理的总体格局产生了重大的影响。网格内虽然存在着多元行动主体,但其在网格内的地位和作用却不是均等的。其中,因政府握有权力和比较丰富的资源,在网格中自然居于主导地位,社区社会工作者则是网格中的主体力量,而其他社会组织和志愿者则扮演着辅助者的角色。

再次,网格空间中不同性质的“多元行动主体”间交互作用。网格化管理标志着政府工作重心的下移,在打通城市管理纵向运行的障碍和通道的同时,也意味着国家权力向地方社会的伸展,导致基层社会国家—社会关系的重大变动。

从积极的角度看,网格平台为政府与社区自治组织之间提供了“联结点”,营造了两两力量交互作用的空间,形成了“官民共治”的格局。而从消极的视角审视,则会发现由于政府力量的强力下沉,容易导致基层社会自治空间的萎缩和板结化,不利于社区自治力量的生长。尤其是将数字技术引入基层社会管理,其影响的微妙性在于:“信息技术引入组织的过程同时也是一个组织内部复杂的微观‘政治过程’,技术提供了变革的可能,并被组织内不同的行动者赋予不同的期望和意义,这些行动者借助技术的引入更确切地说,通过设定技术发挥作用的方式而延续着以前组织内不同部门、力量间的相互角力。”^[3]在这一意义上,注意分析观察网格中不同性质的行动力量的交互作用及其影响,是我们评价网格化模式的重要依据。

三、城市管理网格化模式的局限及其克服

在社会管理体制改革创新的话语背景之下,城市网格化管理获得了政府行政系统的青睐,成为中国城市基层社会管理领域日渐流行的模式。毫无疑问,“网格化”管理运用科层理念和全新的治理技术,在打造“数字城市”、创新社会管理体制以及城市管理服务规范化等方面发挥了特殊的功用,值得肯定。但这并不意味着网格化在日趋复杂的城市管理领域可以无条件地收到“一网就灵”的效果。城市管理网格化模式要想真正深度

地嵌入城市基层社会,还必须克服一些局限。

1. 网格运行成本及其持久性

如前所述,网格化管理启动于社会群体性事件和个人极端事件频发的社会转型期,因而它的提出及运行实际上依托于网络技术和科层治理技术,是一种以权责明晰划分和监督考评为制度保障,将政府公共行政管理服务系统与基层社区组织结合起来的管控模式,带有一定的应急性。毫无疑问,网格化管理为在基层社会与政府公共服务部门之间建立起畅通的信息沟通反馈机制,避免政府各主管部门之间的扯皮推诿从而缩短问题解决的时间,提高政府科层系统的行政绩效等发挥了重要的作用。

但值得注意的是,城市网格化管理的编织及其运行也潜藏着行政成本膨胀的风险。如在一些网格内设置多名网格指导员,增设各级网格管理指导中心办公室,这就使其人力和设备投入势必增加。此外,网格化管理系统的建立虽然可使政府的社会治理力度得到一定的加强,但其效能是否能够持久则令人怀疑。近年来,在一些大城市中,其网格化管理往往是作为大型活动的配套机制而出台的,而每当这些大型活动结束后,无论是政府部门还是社区组织,都不可避免地出现倦怠和松懈,从而导致严重的城市管理事故。上海“后世博”和北京“后奥运”时期出现的种种问题,即是明证。所以,如何将网格化的“非常之举”变为“寻常行动”,则是问题的关键。

2. 网格化与社区自治

近年来,在学界关于社区研究的成果中,很多学者都对社区行政化持一种批判的态度,认为“社区行政化”是“城市政府为寻求经济增长与社会稳定的平衡,依靠行政权力,自上而下地实现社会再组织化的过程。其基本表现是:社会空间行政化、社区组织行政化、社区事务行政化。”^[4]从本质上讲,社区建设的行政化倾向是中国传统的城市管理“一竿子插到底”的全方位管理思想和方式的延伸,影响了社区自治功能的发挥^[5]。

在现实的社区发展建设中,网格空间的诞生存在着削弱社区自治能力的可能性。正如有的论者所言“政府行为的全面回归,不仅使公共服务辐射到社会各个领域,同时也在很大程度上形成了行政强制的倾向:行政体制俨然成为一部设计合理、运转有效的庞大机器,但面对社会出现的突发事件和具体矛盾,则需要每个部件、每个齿轮都随同这一机器系统调整方向,连带运行,失去了灵活多变、敏锐出击的应对能力。”^{[1][123]}

当然,强调网格化对社区自治的消极影响,并不是要拒斥网格,而是要对两者关系展开复杂的

理解和分析。在现实社会中,社区自治与行政化之间是一个此消彼长的过程。在现阶段社区自治尚不完备的情况下,网格化管理的推进和加强可能导致行政力量的强化、社区自我管理的弱化,而弱化社区自我管理则会对社区自治的进程产生消极影响。但笔者认为,在现实中,完全意义上的社区“去行政化”实际上是不可能的。在相当长的历史时期内,社区实际上是作为“政府”和“居民”之间的联结组织而存在的。

社会是一个高度复杂的联结系统,以至于我们很难用简单的话语完全揭示其中的奥秘。但我们必须关注那些基本的关键性联结环节,因为一个社会如果其关键的联结处被破坏了,便会发生社会解组的悲剧。因此,我们应从社会联结的角度来理解社区性质,这样就不会简单地将社区置于与政府相对的立场之上而提出“去行政化”的思路了。

在社会管理领域,最高级的管理境界实际上是“自我管理”,所以我们要大力培育各种社会组织、中介组织,引导更多的社会力量参与城市社会管理。当然,我们这样说并不是要切断社区与政府的关系,而是要弄清行政系统与自治组织之间的关系联结,追问两者是“协调”关系还是“服从”关系,是“联结”还是“从属”。

3. 网格的泛化问题

网格化治理风靡于当下的中国社会,主要是缘于政府为加强社会管理而弥补现有体制的不足,加强各部门间的协调。但随着网格化治理的推行,“网格化的功能与实施范围都被大大地泛化了。就网格化的功能而言,已经被泛化到可以解决任何问题的地步,似乎与党的系统和政府系统相关的所有问题都可以通过网格化来解决,网格化的范围被大大泛化”^[6]。当人们确信一切依赖网格、一切通过网格来解决之后,势必形成严重的网格依赖症,其社会“自我管理、自我服务”的能力必然弱化,其直接后果就是将社会管理简

单化。

总之,新时期的社会治理正在发生一些值得注意的重要改变,其具体表现是:社会治理的主体由单一的政府向多主体、多中心转变,社会治理的手段由平面社会向网络社会转变,社会治理的目的由工具理性向价值理性转变。我们应以理性客观的态度来看待城市管理的网格化模式,处理好“网格管理”与“政府治理”、“网格管理”与“社区自治”之间的关系,寻找“政府社会治理”与“社区自治”之间有效的联结点,调适好“国家”与“民众”间的距离构造。所以,我们应“广泛吸收社会组织参与公共政策的制定,特别是积极发挥社会组织在社会管理创新中的重要作用,鼓励它们承担更多的公共服务,努力营造官民共治的社会治理格局。”^[7]这是我们在构建网格管理模式进程中所应注意的关键问题。

参考文献:

- [1] 渠敬东. 从总体支配到技术治理: 基于中国 30 年改革经验的社会学分析 [J]. 中国社会科学, 2009 (6).
- [2] 韩浩. 多地“网格化”社区,掀社会管理新变革 [N]. 南方周末, 2011-08-28.
- [3] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究——以上海市 L 街道一门式电子政务中心为案例 [J]. 社会, 2010, (4): 12-16.
- [4] 陈伟东. 社区行政化: 不经济的社会重组机制 [J]. 中州学刊, 2005 (3): 78-79.
- [5] 潘小娟. 社区行政化问题探究 [J]. 国家行政学院学报, 2007 (7): 33-35.
- [6] 陈家刚. 社区治理网格化建设的现状、问题及对策思考——以上海市杨浦区殷行街道为例 [J]. 兰州学刊, 2010 (11): 36-40.
- [7] 俞可平. 各级政府应营造官民共治的社会治理格局 [N]. 北京日报, 2011-06-13.

[责任编辑: 高云涌, 常绍荣]