

技术理性与治理逻辑:社区治理 技术运用反思及其跨越*

姚茂华¹,舒晓虎²

(1.长江师范学院 武陵山区特色资源开发与利用研究中心,重庆 涪陵 408100;
2.西南科技大学 马克思主义学院,四川 绵阳 621010)



摘要:社区治理技术体系的建构过程实质是推进社区治理社会化、专业化、技术化的过程,要义在于坚持“多元共治”理念,核心是鼓励多元社会主体创设并应用多样性技术手段和工具,目的是实现社区有效治理和服务。从现实需求、价值取向、实践主体、技术工具、应用评价五个维度看,我国城市社区治理技术面临网格功能泛化、物业管理专制、社工难以退出、协商参与不足等问题。社区治理技术的有效运用,需要政府转变职能,明确社会主体功能边界,增强居民委员会社区治理能力,激活居民自治主体性。从治理现代化的高度看,社区治理需要深刻转变,即政府理念从“管控”到“治理”,治理主体从“单一”到“多元”,各类资源从“分散”到“整合”,主体功能从“泛化”到“精准”,治理技术从“模糊”到“清晰”。

关键词:社区治理;技术;治理逻辑;技术理性

中图分类号:D699.3

文章编号:1007-4074(2019)06-0108-09

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(19YJC810013);重庆市社会科学规划中特理论重点项目(2017ZDZT27);重庆市教育科学“十三五”规划年度项目(2017GX358)

作者简介:姚茂华,男,博士,长江师范学院武陵山区特色资源开发与利用研究中心专职研究员。

推进国家治理体系和治理能力现代化尤其需要治理技术的有效支撑。当前的治理研究中,对理论的思考多,对经验的探讨多,对实践尤其是技术的研究相对缺乏,以致于治理实践常常陷入“问题多而思路少、想法多而办法少”的困境^{[1]总序2-3}。作为社会治理的基层实践,社区治理运用社区治理技术的核心关切是如何通过技术引入、开发和应用,突破治理的困境与难题,实现社区有效治理和协同治理。本文以社区治理技术为研究主题,试图在理论梳理和经验总结的基础上回答下列问题:技术与治理的内涵及其相互关系,社区治理技术运用的构成要素,我国城市社区治理技术应用

现状、限度及其跨越策略。

一、技术与治理:内涵解析及相互关系

一般意义上,技术可以被界定为人们改造自然和组织社会的中介^[2],理性化和实践性是技术的本质特征。从理性化的角度来看,技术是在人们有限认知范围内对客观事物及其规律理性认识的成果,表现为系统性知识(knowledge)和方法(methods);从实践性角度看,技术是人们有意识改造自然和社会的凭借,表现为可操作性手段

* 收稿日期:2019-05-27

(means)和工具(tools)。技术不存在自主性,它只在人们主体意识向客观实在转化过程中起作用,综合表现为一系列可体察的制度、规范、程序、规则、方法、工具、手段等。由于所涉领域不同,技术大致可以区分为自然技术和社会技术。人们理解的技术往往就是自然技术,对自然科学理论、方法及其物质所指较为明晰,但对社会科学理论、方法及其实践转化不甚明了。概括而言,社会技术是指调整人与社会关系,解决社会矛盾和问题,进而实现改造社会目的的实践性知识体系、手段与工具^[3]。

解决社会矛盾和问题,重塑主体间关系的过程,可理解为社会治理过程。长期以来治理与统治概念交叉使用,主要用于描述与国家公共事务相关的管理活动;随着新公共管理、有限政府等理论的引入与指引,人们越来越觉察到“全能政府”的局限,主张将私人部门、公共机构、公民团体等社会力量引入公共事务管理活动中,从而形成多主体间相互信任、相互依存、协商合作的治理结构^[4]。社会治理从政府行政化管理到“政府-市场-社会”合作共治渐成共识,治理主体多元化、治理过程协商化、治理关系合作化、治理体系网络化等已成为我们理解治理理论的基本维度。我国社会治理的理想格局是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”,但现实往往是“党委在领导、政府在行动,但社会无行动、居民不行动”^[5]困境。社会治理需要破题,关键就在于探寻将理论转化成具体行动的机制、技术和方法。

治理的技术路径主要有两条:技术治理和治理技术。技术治理(technocracy)又称技治主义,其逻辑是把科学技术和方法应用于社会治理实践中,“科学管理”和“专家政治”是其主要立场。需要警醒的是,科学管理可能走向唯科学主义的乌托邦,专家政治可能过分注重技术精英统治而反民主。当前我国政府进行社会管理的技术化特征日益明显,主要表现在科层化行政管理技术、新信息手段和平台的应用以及技术所涉公共问题的治理等方面。在我国国情条件下,虽然技术治理没有变成技术极权,但我们仍然需要辩证看待技术治理,警惕技术成为权力的扩张器,防止其工具理性过分膨胀。

比较而言,治理技术(governance techniques)是

一种社会技术,但不排斥对某些自然技术要素的综合应用。治理技术之所以重要,是因为没有治理技术作为中介,治理理论就只能是理论,无法形成具体方案,更转化不成人们的实践行动。从这个意义上讲,治理技术就是使社会治理理论得以落地的技巧和方法^[6]。治理技术一方面依循相关学科的理论支撑,另一方面指引具体情境中人们的社会行动,具体化为与治理相关的制度、程序、规则、方法、手段、工具等。相对于自然技术和硬技术,治理技术更具有社会技术和软技术的诸多特点,这主要体现在:其一,人文性,它坚持人文社会科学“以人为本、公平公正”的价值取向,并综合应用人文社会科学知识来协调和处理人与社会之间的关系^[6];其二,可操作性,它是对公共事务治理进行组织协调的规范化方法体系^[7],是一套可观察、测量、操作的工具和规则体系。社会治理的关键是多元行动者的参与与合作,应用治理技术就是要使他们行动起来、参与进来、合作开来,从而解决社会问题、满足社会需求、激发社会活力。

二、社区治理技术运用的要素构成

技术本身并不能自成一体,作为中介环节的技术,必然要嵌入到社区治理体系之中。通过价值取向、技术设计到技术应用的流程分析,以及治理需求、治理实践到治理评价的过程分析,我们可以初步构建起社区治理技术分析框架,这个框架亦包含了一系列要素。

(一)价值取向

传统观念认为技术(现代科学技术)是价值无涉(value-free)的,只是一种中立的工具。前文已经指出,技术本身并不自主,任何技术的形成、发展及其应用都与人类理性行动相关联。治理技术有特定的价值关怀,民主、参与、平等、自治等便是其核心价值。在实际使用过程中,技术或多或少负载了这些理性价值要素,要么侧重于效率,要么侧重于公平。社区治理涉及的领域多,对不同事务,技术应用的价值取向或有差异,这主要表现为:在公共服务中兼顾公平与效率、在便民利民服务中追求效益与便捷、在公共事务治理中秉持平等与参与等。同时,社区治理是多元行动者之间

关系重构的过程,还需要治理理念的一个综合转变,即从“为居民服务(for)”到“和居民一起服务(with)”再到“由居民自我服务(by)”的转变^[5]。“社区是居民的”,应用社区治理技术必须回应这些价值诉求和理念转变。

(二)现实需求

技术总是要用来解决某些特定问题,反过来,对问题域的限定也规定了技术的目的和性质。“城乡社区治理事关党和国家大政方针落实,事关人民群众切身利益,事关城乡基层和谐稳定”^[8],这就明确了我国社区从建设向治理迈进过程中的问题导向。可以表述为实践中的三类矛盾:其一,政府职能转变与基层组织体系松散的矛盾。大量经验研究表明,政府主导推进的社区建设带有强烈的行政化倾向,致使社区“内卷化”,难以回应社会需求;在社区建设迈向社区治理过程中,体制机制转变的路径依赖明显,社会主体发育依然滞后,政府与社会之间的权责边界仍不明晰。其二,居民需求强烈与社区服务供给不足的矛盾。社区建设解决了“四有问题”(有组织管事、有人干事、有钱办事、有场地做事),满足了居民群众基本生活需要;随着居民需求已从基本生活需求向高层次、多样化、个性化需求转变,亟须社区服务供给主体、供给机制、供给技术进一步完善。其三,社区自治体系建立与居民参与不足的矛盾。被动参与、形式化参与在社区建设阶段表现突出;社区治理体系建立的核心在于提升居民的参与能力和组织水平,这需要扩大参与渠道、健全参与机制、补充参与技术。概言之,对技术的需求综合表现在行政性事务、社区服务和自治性事务中。

(三)实践主体

“技术以人为载体,伴随拥有者自生自变。”^[7]技术的形成是人类实践活动的总结,技术的功能也只有在主体使用过程中才能体现出来。在治理技术“多元参与”理念中,不同主体掌握各具优势的信息、技术资源,所以才需要多元主体协同合作以应对治理难题。面对技术短缺的现实,需要从两方面努力:其一,开发创新具有本土适应性的治理技术。治理技术的开发主体并不限于政党或政府,市场机构、社会组织、专家学者等都可以是技术的引入者和创造者。其二,推广应用具有现实可操作性的治理技术。相对于开发创新,推广应

用社区治理技术实际更难,更需要政府的开放、赋权以及社会多主体积极参与。社区治理技术的主体实践其实就是“知行合一”的过程,政府、市场机构、社会组织、社区组织、社区工作者、专家、居民等都需要转变理念和提升能力。

(四)技术工具箱

技术的工具意义在于人们总是创设和应用特定的技术来应对特定的问题,实现技术的具体化、规范化和系统化。在社区治理过程中,只有搭建起完善丰富的技术工具箱,才能针对社区问题灵活应对。社区治理技术体系的完善需要着重构建三类技术工具:知识技术、操作技术和信息技术。知识技术相当于软技术,指的是治理的方法论指引和治理经验的理论提升,既涉及对管理学、政治学、社会学、经济学等相关理论学科知识体系的整合应用,也包含在实践基础上对治理模式的归纳总结。操作技术是治理过程中的条件配置、操作流程和操作技能。一系列制度安排、财物供给、人力配备等构成了开展治理的前提条件,操作流程设计的规范化、程序化水平在较大程度上决定着治理成效,同时各种实务技能、技巧和工具的灵活应用更是操作者需要终身修习的本领。信息技术主要指信息收集处理技术以及对新技术手段和应用。信息技术在促进需求与供给对接、增强居民交往与参与以及实现治理要素有效整合上发挥重要作用,互联网+、大数据、社会化媒体等在社区治理创新中的价值越发显现。应该强调的是,社区治理过程中的技术应用绝不止于纯粹社会技术的关系调整,还包括对某些自然技术的综合应用。

(五)技术应用与评价

技术总是要拿来用的。我们关心的不是技术本身多么精致完美,而是根据特定的情境和需求,相关技术不可用、好不好用。社区治理的社会化、专业化,除了要求多元主体参与合作外,还在于依靠专业队伍,应用专业技能和技术手段,开展社区治理和服务。对治理技术应用的评价可以从两方面来展开:其一,目的性评价,主要是对一些可量化指标的评价。比如,政府在转变职能过程中对社区投入的人、财、物等数量;引入、孵化或培育的社会机构、社区组织个数;问题处置、服务供给、活动开展次数人次;居民参与度、满意

度量表测评等。其二,过程性评价,主要对一些不可量化指标的评价。比如,相关技术的应用是否遵循治理理念价值;治理结构是否从单向度政府控制向多向度政社合作转变;是否形成协商民主、资源开发、赋权增能等治理机制;是否生成社会主体性和居民主体性等。

社区治理技术体系的建构过程就是推进社区治理社会化、专业化、技术化的过程,要义在于坚持“多元共治”理念,核心是从现实问题和需求出发,鼓励多元社会主体创设并应用多样性技术手段和工具,目的是实现社区有效治理和服务。

三、我国城市社区治理中的技术

表1 社区治理技术类型的要素构成比较

	网格化服务管理技术	社会化物业服务技术	专业化社会工作技术	民主化协商参与技术
现实需求	城市管理压力;公共服务需求;行政效能低下	设施维修;环境秩序维护;便民服务;资产经营等	个体需求(弱势群体);公共需求(社区认同等)	公共事务治理;群众困难解决;政策宣传落实
价值取向	效率与稳定	市场原则;自治原则	正义、人权、责任、尊重	平等、参与、协商、合作
实践主体	地方各级政府及其职能部门	物业服务企业;居民自组织	社会工作机构;专业社会工作者	利益相关者
技术工具	网格信息技术;科层治理技术	现代管理技术与专业技能与设备	专业社工技能与方法	协商民主技术;开放空间会议+
评价	目的性评价	目的性评价	过程性评价	过程性评价

(一) 网格化服务管理技术

网格(Grid)作为现代信息技术,是借助网络互联实现网络虚拟环境上的资源共享和协同工作^[9]。我国社会管理中的网格技术应用肇始于数字化城市管理,它是借助电子地图技术将实体城市空间按照一定单位尺度划分为若干网格单元,建立部件、事件数据库和相应业务处理流程,从而对区域内城市设施、市容卫生、治安状况、突发事件等进行全面监控和即时处置^[10]。作为社会管理的创新模式,网格化管理呈现出明显的“创新扩散”态势,有研究者统计,截至2015年8月我国已有203个地级市采纳了城市社区网格化管理^[11],同时,政府各部门(市政、公安、民政、计生、环保、教育、房产等)职能也开始大量进入网格。各地实践的一个突出特征就是网格化与社区管理和服

应用现状、限度及趋势

社区治理的愿景是共建共享和谐有序、绿色文明、创新包容的幸福家园。弥合社区治理的理想与现实之间的差距,一条可行路径就是加强治理技术的应用。我们以当前城市社区治理和服务中所应用的多种技术类型为聚焦点,从现实需求、价值取向、实践主体、技术工具、应用评价等五个维度,来分析社区治理技术的主要类型及其应用实践,透视、分析和总结社区治理技术应用过程中所存在的问题。

格”这一层级。其二,人、事、责等在网格中绑定。体制内人员都有自己的网格“责任田”,“包干”网格内的管理和服

务事项,要求做到“一员多能、一岗多责”。其三,网格信息系统和业务流程在社区内闭环。搭建区、街、社区信息化综合管理平台和服

舟山的网格服务团队^[12]。从价值取向上看,网格化管理在于追求“社会稳定”和“行政效率”。北京东城区启动城市网格化管理就是为“奥运”提供安全稳定的社会环境。政府希望通过技术手段提高管理效率,解决行政体制机制中长期存在的部门分割、信息孤岛、资源分散、权责不清等问题。在技术工具的选择和应用上,网格化管理可以看作是数字信息技术嵌入到科层化行政体制过程中推动制度与技术互动的产物^[13]。当前的社区治理实践,网格技术已然成为“行政吸纳社会”的中介和工具。从技术应用的评价上看,对应于网格技术的数据化、程序化,以及科层治理的体系化、规范化,对网格化管理的评价以“目标责任,量化考核”为主,网格(人财物)数量、问题发现量及处置率、服务人次等成为评价网格化管理效能的主要指标。

随着实践和研究的深入,各方开始反思网格化管理存在的局限和问题。从行政体系内部关系看,网格技术与科层管理(以部门分割、分级负责、属地管理为特征)的结合造成网格功能泛化、成本膨胀、治理科层化等问题。吊诡的是,越是强调行政效率,就越会在程序技术设计上付出高昂成本;越是强调考核指标的细密,就越会显露技术监管的不充分^[14]。如果不对现行行政管理体制机制进行改革,只是试图通过技术引入和流程再造来解决体制弊端,基层治理不仅不可能实现革新,反而还会陷入“内卷化”。从国家与社会关系看,在社会参与和社区自治不足的情况下,行政强力推动网格化植入或许带来的是社区空间区隔、社区自治弱化、社区行政化等问题。网格化管理强调“寓管理于服务之中”,但实质是通过公共服务达到社会控制的目的^[15]。在我国基层治理体系建构中,社区内部多主体的培育、生成以及内外部资源的有效链接仍是薄弱环节、关键所在,这也反映出网格化管理的有限性。鉴于上述分析和反思,有研究者认为应通过保留功能(技术管控类功能)和整合提升,实现从网格化管理到网络化治理的转变^[15];也有研究者认为应借助网格微单元的优势,组建居民微社团以提升自治和合作能力^[16]。

(二) 社会化物业服务技术

从概念上讲,物业管理是基于建筑物所有权形成的业主与物业服务企业(或其他管理人)之间

的合同治理关系,主要是对“物”(房屋及其设备、基础设施、环境秩序等)的管理和维护,通俗讲就是“保修、保安、保洁、保秩序”。上世纪90年代起,随着我国住房商品化、市场化的扩展,物业管理开始逐步脱离“单位”,走上市场化、专业化、自治化道路。由于房屋类型(产权及建筑格局)、居住群体、治理结构等的不同,社区物业管理进一步分化,形成市场型物业、保障型物业、自治型物业三种主要类型^[17]。我国城市新建商品房小区普遍采用封闭式市场化物业管理,即依靠专属于某一小区的物业公司来提供相应服务^[18];相对而言,大多数旧住宅区专业物业服务供给短缺,要么通过居民自组织提供自助物业服务^[19],要么依靠政府(或原单位)托底提供最基本的物业保障^[17]。在大规模的城市更新改造进程之中,市场化物业服务已是必然趋势。市场力量(以房地产公司、物业服务企业为代表)进入社区生活世界,带来了基层治理结构的转变。基于居住权,社区居民享有公民身份,主要通过社区居民委员会来行使自治权利,同时基于物业所有权获得业主身份,通过自治性业主委员会维护自身权益;社区治理领域“三驾马车”(居委会、业主委员会、物业公司)并进的格局开始形成,由此引发的“政府-市场-社会”的关系建构成为讨论和研究的热点。为了规范各主体间的关系,国家出台并修订了《物权法》、《物业管理条例》等法律法规,物业服务标准化工作已在各地广泛启动。物业管理和服务关系到广大人民群众的生活质量和基层社会的和谐稳定,已成为社区治理的重要内容。

从治理技术要素构成看,市场化物业服务在基层有强烈需求。对于共同生活在同一小区中的居民而言,良好的基础设施、有序的卫生环境和公共秩序、便捷的生活服务等都需要特定的主体来供给;从资产经营的角度看,优质的物业管理和服务更有利于房产的保值增值。物业服务的市场原则主要有两个取向:其一,公平交易,业主与物业服务企业基于平等地位缔结合同关系,履行各自权责;其二,利益最大化,物业服务企业必须考虑收入与成本,除了业主付费与开展增值服务之外,还要通过企业科学管理缩减成本。物业管理和服务有较强的技术性要求,这主要表现在:其一,对“物”的维护。建筑物及其附属设备设施涉及技术

领域广,其正常运转需要有专业技能人员按照相应技术标准和管理要求进行维护;其二,对人事的组织。物业服务涉及项目多、受众广,需要科学的管理制度和规程安排人员分工,规范行为。业主满意度是评价物业服务的主要标准,道理很简单,如果业主对服务不满意、不买单、不付费,必将导致物业停摆退出。

当前,城市社区物业服务面临着两大突出问题:其一,物业企业的经济理性过强,且掺杂行政部门和利益集团的利益^[20]。很多物业管理公司要么是从政府或单位房管部门改制而来,要么是受房地产开发商支配的下属公司,遵循的主要是“管理”而非“服务”行动逻辑。即使是市场化的专业公司,凭借其组织能力和技术优势,也占据了相对于居民业主的先天优势,因此,当他们以利润为主要追求目标时,必然导致与业主之间的紧张(主要涉及收费、小区治安和公共收益等纠纷)。其二,社会主体势弱,难以抗拒行政和市场的强力渗透。“拟单位制”的物业管理模式(以特定小区为边界、全方位管理)造成小区封闭、专制,带来的最大问题就是超越了对“物”的管理范围,演化为对人和社会的管理工具^[21]。由于居民业主自治意识和能力弱,社区自治组织(居民委员会、业主委员会等)受制于外部制度环境和内部集体行动难题,极易被行政权力和市场利益所俘获。结合上述问题,有研究者反思认为,应协调和平衡小区内部各主体利益关系(健全的法规体系和明确的主体权责),建立物业服务社会化的外部环境(通过多样专业服务机构提供各类专业技术服务),打破区域封闭的专制式物业管理^[18]。

(三)专业化社会工作技术

社会工作是一门具有强烈人文关怀的专业化和职业化助人活动,旨在构建社会支持网络,链接各类社会资源,以“助人自助”的方式帮助弱势群体摆脱困境,预防和解决社会问题。社会工作本土化与我国社会转型和社区建设几乎相伴而生,带有明显的阶段性特征。改革开放后,城市社区逐渐成为承载居民群众各种需求的主体,对弱势群体(如失业人员、农民工、老年人、失能者、贫困者、刑释人员等)的关注成为社会工作介入社区的切入点,发展出社区照顾、社区保障、社区矫正、社区康复等实务工作模式。汶川大地震灾后的社会

重建为本土社会工作提供了大展身手的舞台。政策制定部门和学术界从资源整合运作、服务项目设计、心理支持与干预、社会关系重建与反贫困、伦理反思等角度探讨了社会工作介入的原则、定位、方式及过程。这之后,社会各界对社会工作的作用和意义有了更广泛深入的认知。随着《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》(2011年)和《关于加快推进社区社会工作服务的意见》(2013年)的出台,专业社会工作与城乡基层社区治理的结合更加紧密。专业社工机构及工作者作为新主体开始广泛参与社区治理和服务,社会工作从“案主为本”转向“社区为本”^[21]，“三社联动”(社区、社会组织、社会工作者)的实践创新在各地铺开,逐渐发展出项目管理、合作治理、要素联动等新模式。

从治理技术要素构成看,专业社会工作的发展适应了我国社会建设和社会治理进程中解决突出社会矛盾与社会问题的现实需要,这一方面表现为居民个体性需求(特别是对弱势群体和特殊群体的社区照顾、社区矫正、社区康复等),另一方面表现为社区公共性需求(扩大居民参与、提高社区认同、促进社区融合与发展等)。当前,在“助人自助”、公正和人权等核心理念的基础上,国际社会工作进一步拓展了集体责任和尊重多样性等伦理准则,这也意味着社会工作的目标从提升个体潜能逐步转向促进社会发展^[22]。专业社工机构及工作者既是理念践行者,也是实务操作者,大量社工机构、社会组织的培育和准入,为社会治理创新引入了新主体和新能源。社会工作作为一门技术,个案工作、小组工作和社区工作是其开展服务的基本方法;除了职业伦理之外,社会工作者通常还需要掌握心理咨询、人际沟通、团队管理等技能,在服务项目运作过程中规范化的流程(需求评估、服务策划、服务执行、服务评估与改进)和方法(分析评估方法、资源链接方法、支持网络建设方法等)是其专业性的重要体现。对社会工作的评价适用过程性评估,也即案主需求是否得到满足,自主能力是否得到有效提升,社工在介入之后能不能退得出,等等。但是,当前以“项目购买”为主的社区社会工作服务模式关注的主要是项目指标(服务人次、活动次数等)的完成情况。

社区社会工作存在的最大问题是“专业形象”

有余而“本土实际”不足^[22],这表现在两个方面:其一,专业社会工作“进入”社区难。虽然“三社联动”已在全国层面上推开,但是一些地方受制于理念固化和资源有限供给,对社会工作理念和方法敬而远之,更谈不上引入专业社工机构及建立职业社工体系。在开展专业社工服务的地区,很多社工机构固执于自身的专业化,把居民当成单纯的服务享受者,甚至与当地社区工作者区隔开来做项目,并没有真正了解居民的真实需求,难以提供切合社区实际的服务。其二,专业社会工作“退出”社区难。社会工作对体制权力和资源有着较强依赖,为了维持自身的运作不能也不愿意脱离项目资金的接续,只有不断地做项目,渐次被体制吸纳失掉专业性。这也造成了社会工作“居高临下的助人关系”现象:他们仅仅扮演福利和资源提供者的角色,关心项目指标的完成,却不关心服务对象的生存环境及行动能力有没有改变^[23],他们虽然完成了“助人”,但“自助”却还在路上。基于上述问题,有研究者反思认为社会工作需要转型,应该走向社区为本,培育积极公民、形成社会合力、创新社会政策,进而推动社会往公平正义的方向改变,最终形成公民社会^[24]。

(四)民主化协商参与技术

社区协商民主是实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动的有效方式,针对社区公共事务,平等对话沟通,达成利益诉求共识,开展相互支持的合作行动。换言之,能不能进行对话,有没有达成共识,能否实现相互合作,是判断协商民主层次的三个标准。协商民主与社区治理具有极强的内在关联性,它既表现为社区公共事务治理的决策方式,又表现为社区多主体之间的联结形式,还表现为基层社会的整体治理状态。协商民主理论兴起于西方,是在对自由民主和代议制民主进行批判的基础上形成的一种新的民主理论范式^[25],强调公民、社会团体等对公共决策的积极参与和公共精神培育。在我国社区建设从“政府主导的管理”到“多元参与的治理”的话语转换中,协商民主正逐渐从一种民主理论转变为一种民主制度,从一种参与方式转变为一种实务模式。虽然,我国社会结构中缺少一个独立自主的公共领域(或市民社会),但在城市社区建设中,围绕“行政与自治”的衔接和互动,逐步建立居民自治的组

织结构与制度体系,开始形成政府、社区组织和居民等多方利益主体协商、参与、合作的机制。党的十八大报告提出健全社会主义协商民主制度,明确了城乡社区协商制度化、规范化和程序化的发展方向。在基层实践中,民主恳谈会、市民论坛、社区议事会、民主评议等实现了协商民主机制的本土创新,促进了居民对决策的参与^[26]。但是,我国社区协商民主体系建设还不完善,一方面还需要进行制度改进,强化协商功能;另一方面还要培育社会组织,壮大公共领域^[27]。

从治理技术要素构成看,社区协商民主适应了我国社会利益主体多样化、利益诉求多样化的演变趋势,找到各方意愿和要求的最大公约数,有利于群众实际困难的表达和解决,党和政府方针政策的宣传和落实,实现共同的善。参与、平等、协商、合作是社区协商民主的核心特征和价值追求,参与强调公共责任,平等强调权力均衡,协商强调理性对话,合作强调优势互补。在我国社区治理实践中,协商民主不仅是公民、社团对民主决策的主动要求,更是党和政府的领导带动和专业机构的支持引导。相关研究从经验借鉴(诸如公民会议、公民陪审团、愿景工作坊、协商式民意调查等协商案例及其操作步骤)^{[1]25-41}和本土探索(如“四议两公开”工作法、“四民工作法”、市民论坛等)两方面总结了社区协商民主的技术方法。同时,国家制度也对社区协商的内容、主体、形式和程序等进行了规范化要求。相对于对协商民主理论和制度的大量研究,使协商民主运转起来的操作方法和技术的研发和应用仍是短板。总体而言,对社区协商民主的评价可以从参与主体是否广泛、平台形式是否多样、决策程序是否规范、协商成果是否落实等角度来考察。

一直以来,居民主体性弱化、多主体参与不足等是制约社区治理的关键问题。若不能突破社会主体性困境,实现公民有序参与和治理现代化就只能是空谈。缺少技术性支撑和民众参与,社区协商民主在实践中难免“有热情而少思路”“有想法而少办法”“有目标而少路径”的困境^[26]。有研究者进一步分析了居民主体性缺失的问题,认为突出表现在“无意愿、无动力、无规则、不持续、无方法”等五方面^[5]。突破现实条件的制约,需要政策支持、资源供给、技术引导等赋权增能手段增强

居民群众的自主性,进一步提升他们自我组织、民主参与的能力。基于这个目标,有研究团队在借鉴国外“开放空间会议”理念和技术的基礎上,开发出了一套极具本土适应性的“开放空间会议+”技术体系。这套技术贯彻“社区是居民的”理念,倡导把决定权和行动权交给居民,形成从议题提出到行动方案完整的操作流程和技术支撑(包括居民需求调查技术、居民公约协商技术、公益积分兑换技术、资源链接技术、居民活动创意技术、社区问题治理技术、社区社团培育技术等)^[28]。这套技术提供了一种引导居民自我赋权、自我增能的方法,找到了培育居民主体性的实践路径^[5]。只有合理运用技术赋权机制,搭建政府、社区居民委员会、社区社会组织和居民的互动平台,居民行动才能落地,社区才能良性发展^[29]。

四、结语

在社会治理社会化、法治化、智能化、专业化的趋势引领下,技术从来没有像今天得到如此高的重视。作为联结社会治理主体与问题领域的中介,技术的应用就是鼓励多元社会主体采取适当的方法、手段和工具等以应对多样性社会需求和问题。专业人做专业事、专业方法处置专业难题、专业工具实现专业目的,是对技术应用的另一种表达。随着我国经济社会转型发展,带有鲜明主体依赖性的各类技术在社区管理和服务中得到了广泛的应用,比如,政府主导的网格技术、市场主导的物管技术、社会引入的社工技术和协商技术等。这些技术既带有知识性、操作性和信息化特征,也各有侧重,比如网格技术更强调信息化、社工技术更强调知识性、协商技术更强调操作性。需要注意的是,各类技术都有不同的适用领域和对象,超出一定的范围就可能造成功能泛化和异化,不仅达不到期望目的,甚至还会带来其他问题。另外,技术功能的发挥实则有着较强的资源条件依赖,当前,除了物管技术可依赖市场机制自行供给之外,其他各类技术都对行政体制资源有着较强依赖,尤其是我国社区治理技术应用面临居民主体性弱化甚至缺失的突出问题,这还为网格功能泛化、物业管理专制、社工难以退出、协商参与不足等现象的产生提供了土壤。

技术不能取代治理。治理需要理念、体系、机制的建构,以及对技术的合理选择和有效应用。社区治理技术作用的有效发挥,首先,需要政府转变理念和职能,跳出“独自玩耍”圈子,为其他社会主体进入提供空间和必要支持;其次,需要社会主体明确功能边界,致力于弥补“政府失效”和“市场失灵”;再次,需要增强社区居民委员会社区治理的能力,而不是取代他们;最后,需要激活居民自治主体性,提升居民协商议事能力和自我组织能力。从治理现代化的角度看,社区治理实则需要一个大的提升,即政府理念从“管控”到“治理”,治理主体从“单一”到“多元”,各类资源从“分散”到“整合”,主体功能从“泛化”到“精准”,治理技术从“模糊”到“清晰”。

参考文献:

- [1] 谈火生,霍伟岸,何包刚.协商民主的技术[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [2] 刘小年.技术的互动性与社会治理[J].科学·经济·社会,2010(1):98-101.
- [3] 包国光.国内“社会技术”研究综述[J].创新,2016(4):55-62.
- [4] 龙献忠,杨柱.治理理论:起因、学术渊源与内涵分析[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2007(4):30-34.
- [5] 陈伟东,陈艾.居民主体性的培育:社区治理的方向与路径[J].社会主义研究,2017(4):88-95.
- [6] 许宝君,陈伟东.社区治理理念创新及其技术实践[J].中州学刊,2017(7):73-79.
- [7] 邢以群.软技术的特点、功能与作用[J].科学学与科学技术管理,1991(6):9-12.
- [8] 中共中央国务院.关于加强和完善城乡社区治理的意见[N].人民日报,2017-06-13(001).
- [9] 陈颖健.网格技术:互联网竞争的核心[J].求是,2003(15):54-55.
- [10] 阎耀军.城市网格化管理的特点及启示[J].城市问题,2006(2):76-79.
- [11] 杨代福.悬浮式采纳:基于我国城市社区网格化管理创新扩散的实证分析[J].领导科学论坛,2016(21):85-95.
- [12] 胡重明.再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例[J].公共管理学报,2013(1):63-70;140.
- [13] 田毅鹏,薛文龙.城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议[J].学海,2012(3):24-30.

- [14] 渠敬东,周飞舟,应星.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):104-127;207.
- [15] 秦上人,郁建兴.从网格化管理到网络化治理:走向基层社会治理的新形态[J].南京社会科学,2017(1):87-93.
- [16] 孔娜娜.网格中的微自治:城市基层社会治理的新机制[J].社会主义研究,2015(4):90-96.
- [17] 刘成良.城市社区物业管理类型与基层治理困境——基于社区类型分化的视角[J].云南行政学院学报,2017(2):29-36.
- [18] 李国庆.物业管理小区的专制特征与社会化服务之路[J].江苏行政学院学报,2009(2):57-62.
- [19] 孔娜娜,陈伟东.公民社会的生长机制:政府与社会合作——以老旧城区社区物业为解读对象[J].当代世界与社会主义,2011(4):158-162.
- [20] 李江新.社区管理三大主体分析——基于多元共治的视角[J].学术界,2011(5):79-86;284.
- [21] 张和清.社会转型与社区为本的社会工作[J].思想战线,2011(4):38-39.
- [22] 徐选国.从专业性、本土性迈向社区公共性:理解社会工作本质的新线索[J].社会科学战线,2016(8):184-193.
- [23] 杨静,吉家钦,夏林清.行动研究经典读书札记[M].北京:社会科学文献出版社,2015:36.
- [24] 朱健刚.转型时代的社会工作转型:一种理论视角[J].思想战线,2011(4):40-41.
- [25] 杜英歌,娄成武.西方协商民主理论述评[J].国家行政学院学报,2010(5):60-64.
- [26] 袁方成,张翔.使协商民主运转起来:技术如何可能[J].甘肃行政学院学报,2015(4):55-71;127.
- [27] 谈火生,于晓虹.中国协商民主的制度化:议题与挑战[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017(6):30-39.
- [28] 陈伟东,张继军.“开放空间会议+”:一套社会治理的系统机制[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2016(4):34-41.
- [29] 陈伟东,吴岚波.行动科学视域下社区治理的行动逻辑及其生成路径研究[J].吉首大学学报(社会科学版),2008(1):41-48. (责任编辑:陈伟)

Technical Rationality and Governance Logic: Reflection on the Application of Community Governance Technology and Its Leapfrogging

YAO Maohua¹, SHU Xiaohu²

(1. Research Center for Development and Utilization of Special Resources in Wuling Mountainous Area, Yangtze Normal University, Chongqing 408100, China; 2. College of Marxism, Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, Sichuan China)

Abstract: The essence of the construction process of community governance technology system is to promote the socialization, specialization and technicalization of community governance, whose key point is to adhere to the concept of "pluralistic co-governance" and encourage pluralistic social actors to create and apply diverse technical means and tools with the aim of achieving effective community governance and services. From the five dimensions of realistic demand, value orientation, practical subject, technical tools and application evaluation, the urban community governance technology in China is faced with the problems of grid function generalization, autocracy of property management, difficulty for social workers to withdraw, lack of negotiation and participation, and so on. The effective use of community governance technology requires the government to change its functions, clarify the functional boundary of the social subject, enhance the community governance ability of the residents committee, and activate the subjectivity of the residents' autonomy. From the perspective of governance modernization, community governance needs a profound change, that is, from "management and control" to "governance" in the concept of government, from "single" to "pluralistic" in the main body of governance, from "decentralized" to "integrated" in various resources, from "generalization" to "precision" in the main function, and from "fuzzy" to "clear" in governance technology.

Key words: community governance; technology; governance logic; technical rationality