

城市治理的清晰化及其限制

——以网格化管理为中心的分析

□韩志明

内容摘要 清晰化是社会事实的信息量度,是城市治理的前提和基础。在当前社会转型的过程中,网格化管理在基层治理中得到了广泛应用。网格化管理在管理单元的明细化、职责权限的条理化、管理要素的信息化、信息形式的可视化、信息利用的精准化、管理工具的标准化等方面使城市治理变得更为清晰明确。但网格化技术的清晰化也是有限度的,这主要体现在城市规模与管理内容的限制、信息搜集整理的成本限度、社会信息搜集的能力限度、社会事实信息化的有限性、职责权限的模糊性、信息利用的不确定性等。城市治理需要更好的清晰性,但也应该把握其内在限度,从而实现更加适度而审慎的治理。

关键词 城市治理 清晰化 网格化管理 网格 社会事实 社会地图

作者 韩志明,上海交通大学中国城市治理研究院研究员、教授。(上海 200240)

基金项目 国家社科基金项目“现代国家的治理技术及其运作逻辑”(15BZZ036)、中国特色社会主义理论体系研究中心重大项目“中国特色社会主义协商民主研究”(2015YZD07)

社会事实的清晰化是国家治理的中心问题。清晰性是国家权力监控社会的结果,也提供了国家干预的信息条件。随着城市化的迅猛发展,城市治理的艰巨性与复杂性与日俱增,如何改进和优化城市治理变得愈发重要。如同其他社会活动一样,城市治理必须要搜集和整理社会中人财物事行等社会事实的信息,才能灵活而高效地提供精准的管理和服务。因此,如何应用有效的治理技术,实现社会事实的清晰化,已经成为检验城市治理状况及其水平的重要维度,也是决定城市治理何去何从的重要问题。本文将以前网格化管理及其运行机制为分析对象,探讨网格化管理清晰化的维度及其面临的约束,从而更好地理解城市治理面临的问题。

城市治理清晰化的基本逻辑

城市是文明社会的重要标志。城市治理是城市

社会主体共同参与和管理公共事务的过程,其中政府部门运用公共权力来进行规制、实施管理和提供服务,是城市治理的关键和核心。信息是社会行动的基础,是城市治理体系的神经系统。如果说权力是国家治理活动的内核,那么信息就是贯穿其中的主线,是国家治理体系的神经系统。^[1]只有获得更多高质量的信息,充分了解社会事实的情况,政府才能采取恰当的行动,实施有效而精准的治理。

作为社会事实存在及其运动方式的表征,社会信息具有分散性、不对称性和不确定性等特征。国家治理的前提是信息。国家及其官僚体制通过日常管理和集中监控等机制,对社会事实进行长期和系统性的监控,广泛搜集处理社会事实的信息,由此社会事实进入国家的视野之中,成为国家干预的(潜在)对象。而且,充分而准确的知识也可以使国家干预更加客观、理性和审慎。否则,国家及其代理人就不知道要干什么,也不知道怎么干。



从财政税收、社会管理到公共服务等,国家治理的过程也是信息处理的过程,决策、执行以及评估等各个环节都与信息处理密不可分。国家治理的范围和任务越多,涉及的社会事实越多,就越是需要掌握充分而准确的信息,使社会地图更加清晰可见,以对社会事实进行“加减乘除”。国家治理既需要充分的信息支撑,也是生产和再生产各种信息的过程。清晰化不仅是国家治理顺利进行的前提,可以提高国家干预的准确性,也是国家治理的结果,即只有持续地搜集和整理社会事实的信息,才能带来更加清晰化的结果。

由于信息涉及隐私保护、商业机密和公共安全等问题,搜集和管理信息的权力本身就是国家权力的重要表征,其他社会主体则没有资格和能力去监控社会并合法地存储相关信息。作为社会中最为庞大的控制体系,国家不仅排他性地行使着合法的暴力,而且也垄断性地管理和控制着信息。信息就是权力,国家所拥有和控制的信息增强了国家的权力,方便了国家更好地实现国家的意志和目的,甚至是滥用信息权力来操控和支配社会。但随着国家权力和职能范围的拓展,国家监控的范围越来越大,所掌握的信息越来越多,信息的标准化程度越来越高,国家也可以更好地运用清晰化的社会地图来实施有效的治理。

所有的国家治理都必须充分掌握社会事实的信息。古代国家主要通过户籍制度和保甲制度等来掌握人口、土地和财产等社会情况,对相关信息进行调查、登记、分类和编制等,为身份鉴定、赋税征收和征派兵役等提供依据。其中保甲制度要求民众互相监控,相互承担连带责任,将国家的权威监控和个人之间的监控结合起来,提高了国家治理的效率。在城市地区,比如唐朝都城长安和宋朝都城开封,鼎盛时期人口规模超过百万,城市规划严谨,布局合理,纵横交错,整齐划一,还建立坊市制度将住宅区(坊)和交易区(市)严格分开,区分不同区域和人群,对交易的时间和地点加以严格控制,^[2]也都体现了国家治理清晰化的努力。

在不同的社会情境下,国家治理的目标和手段不同,需要不同程度的清晰化,并形成截然不同的治理叙事。古代社会是农业社会,社会内部的同质性

程度比较高,人口和资源的流动性很小,各种社会要素的交互性不多,产生新的社会事实较少,甚至没有监控的必要。由于政府的职能总体上比较简单,国家治理主要是解决赋税徭役等基本问题,清晰化的压力并不太大。特别是在手写笔画的技术条件下,大量社会事实得不到正式的记录,不能转化为标准化或系统化的信息。社会地图及其变化是模糊不清的,国家无法掌握充分而精确的信息,也就无法触及社会事实本身,国家治理的深度、力度和效度也都大打折扣。

现代社会是高度流动的社会,工业社会创造了人们轻便流动的条件,也需要人口与资源的优化组合来促进经济的发展。相应地,人与人之间的关系主要是陌生人之间的偶然遭遇,社会要素的流动速度越来越快,速度甚至就成为判断先进或现代与否的重要标准,成为社会和个人追求的目标。随着城市的规模越来越大,城市已经成为社会的中心,社会的复杂性程度越来越高,国家治理的任务也更加庞杂和艰巨。国家不仅需要处理复杂的矛盾冲突,实现政治稳定和社会秩序等治理目标,还要向国民提供医疗、教育和文化等公共服务。处理这些问题必须对社会事实进行持续的监控,充分获取和掌握相关信息。

在当前信息化的时代,信息技术已经渗入到社会的各个角落,不可逆转地嵌入到社会事实之中,定义、诠释和重构社会事实。社会事实及其运动状态都通过不同的途径和机制转化为可存储、可分析和可利用的信息,其中既包括公安或海关等国家机构的权威性监控,也包括金融、电信和交通等企业组织的信息搜集。具体的信息多种多样,包括各种信号、符号、文本、图片、数据和影像等。通过对社会事实进行持续和密集的监控,社会事实不仅实现了数据化,而且被纳入国家之眼的监控之下。而能否准确和充分地掌握社会事实的信息,使城市社会地图更加清晰,成为决定城市治理成败的关键。详见图1。

网格化在城市基层治理中的应用

一般而言,鉴于人口和领土的规模,中央政府不可能包办处理所有公共事务,也不可能直接向分散

图1 城市治理的信息化逻辑



的个人行使权力,因而需要将领土逐级划分为不同层次的辖区,形成可监控且可操作的管理单元,并设置相应的权力机构来实施监管与控制,最终形成了分层次分区域的治理体系。各管理单元在空间上相互区隔,治理责任与管理辖区“捆绑”在一起。就此而言,细化管理对象和明确管理责任意义上的管理“网格”可以说是古已有之,也得到了普遍的应用。

20世纪80年代以来,随着计划经济体制向市场经济体制的转轨,延续数十年的单位体制逐步解体,个人从依附于单位的“单位人”转变成为松散的原子化的“社会人”,传统社会的关系纽带逐步碎裂。伴随着经济和社会的飞速发展,城市化进程不断加快,城市社会要素日趋多元化,社会关系越来越复杂化,城市社会出现了严重的功能失调和社会失序等问题,比如交通拥堵、环境污染、治安恶化和物业纠纷等。新情况和新问题不断涌现出来,导致了紧张而混乱的治理图景,人们不知道社会究竟发生了什么变化,更不知道应该怎么去适应或应对这些变化,国家治理出现大量的政策失败和治理失灵等。

基层治理是国家治理的基础。在后单位时代的形势下,国家自上而下推进社区建设、社区管理和社区服务,积极探索基层治理的新技术。2004年北京东城区首创“万米单元网格城市管理模式”,开创了网格化管理的新时代。中共十八届三中全会以来,中央持续提出网格化管理的要求,网格化管理被应用到道路交通、公共安全、城管执法和食品药品监管等领域,城市社区治理似乎进入到“无网格,不管理”的程度,“网格化管理”已然成为当前城市管理领域流行的政策标签。^[3] 网格化管理嵌入基层治理结

构,“适应了国家克服碎片化,实现权威统合的需要,折射出国家重建基层治理秩序,夯实基层治理基础的意志”^[4]。

目前网格化管理还没有一个公认的确切定义,考察不同网格化管理的实践形态,网格化管理的基本含义是,以现代信息技术为支撑,将城市空间细分为尽可能小的单元网格,进行集中化的管理。在细化管理对象和明确管理责任等方面,网格化管理除了将人口和空间划分得更加精细之外,并没有提供新的东西。但城市治理网格化的真正价值在于,通过行政权力下沉来实现社会地图的清晰化,建立统一的信息平台处理城市治理中的各种问题,提高城市治理的主动性、精准性和有效性。清晰化是网格化管理的目标,也是网格化管理成功的关键。网格化管理的基本内容主要包括如下几个方面。

(一)划分网格。传统城市管理以街道或社区为基本单位,存在着规模失当、边界模糊、任务不均、责任不清、管理真空等问题。网格化管理打破现有的行政区划,重新划分城市基层管理单元,重塑城市地图。依据行政区划、属地管理、道路等级、人口数量和空间便利性等标准,网格化管理将城市空间划分为若干基础网格,作为最小的管理和服务单位。比如北京东城区以每万平方米为边界划分单元网格,将全区17个街道205个社区,划分为589个网格。^[5] 天津市分级划定大气污染防治网格,将全市16个区县以及海河教育园区划定为一网格33个,二网格200个,三网格2014个,四网格5718个。^[6]

(二)信息入格。网格是“情报采集的基本单元”,“是政府对属地中部件、人户、组织、业态、事件等信息的集聚平台”。^[7] 通过行政权力下沉到社区,给社会事实建立“身份标识”,网格化管理将社会事实纳入信息处理系统,进行统一和集中的管理。比如对于公用设施、道路交通、市容环境等七大类部件信息,按“市辖区代码—大类代码—小类代码—部件名称—归属部门—问题位置—所在网格号”进行统一编码,纳入地理空间数据库。^[8] 网格员借助“信息通”或“城管通”等设备进行的动态监控,将巡查过程中发现或搜集的动态信息实时上传到网格信息中心,保证监控的持续性和有效性。

(三)明确权责。网格化管理建立多层次联动的

管理体系,形成规范化的工作流程,明确各个环节的职责权限,设定办理工作的时限,以网格为框架来确定人、组织、资源和技术的组合或匹配关系,厘清和落实职责权限,比如实行“三定”(定人、定岗、定责),按照“一格一员”或“一格多员”的原则配备网格管理员,制定工作事项标准和服务考评制度等规范性文件来落实权责。网格化管理也注意网格之间的无缝对接,防止管理真空和漏洞,比如汕头交警将城区分成10个网格,每个外勤中队负责两个网格,交警除了管好所在网格责任区基础上,还要负责与之相连的路段等。^[9]

(四)多元参与。既然网格化管理无法达到人盯人的密集化程度,那么就on应该草船借箭,想办法让公民和企业等社会主体更多参与进来。公民或企业等社会主体积极参与,能够提供社情民意方面的信息,降低网格化运行的信息成本,提高网格化管理的效率和能力。大多数地区的网格化管理都把动员或发动群众参与作为重要的内容,比如宁夏石嘴山大武口区的网格化管理采用“1+4+X”的模式,除了配置网格员以外,每个网格还配备由街道干部、社区工作者、下派干部、社区警员组成的“四员”和由社区老党员、4050人员、低保户、热心公益事业人员组成的“六员”,形成广泛而密集的监控。

(五)信息平台。统一的信息平台是基于信息的城市治理的核心机制。网格化管理利用网络信息技术,对分散化的信息进行全面整合、分类处理和开发利用等,形成清晰化的城市社会地图,相关部门根据信息共享、工作协同和流程公开等机制,实现快速反应、主动服务和精准管理等目的。如北京市东城区网格化信息平台包括了9大类、64小类的服务信息。网格化信息平台之间相互联通、资源共享,是网格化的发展趋势,比如山西省长治市创新管理服务资源整合方式,建成了“三网合一”“三位一体”的大型数据系统。良好的信息平台因而成为城市治理的重要支柱。

(六)优化服务。城市治理者掌握城市各方面的信息和情况,才能因时因地因人制宜提供精准而恰当的服务。这些服务不仅是指提供各种公共设施方面的保障服务,而且也包括根据不同社会人群的需求来提供富有针对性的公共服务,比如浙江省舟山

市依托网格化管理打造“组团式服务”,为每个网格配备了一支由6至8人组成的管理服务团队,全面覆盖网格内所有居民的家庭,提供社保医疗就业等全方位的服务,满足群众多元化的需求;^[10]湖北省宜昌市通过公开考试选聘千名社区网格管理员,对他们进行系统的培训,提高其政策水平和服务能力,每个网格还配备1至2名调解员,发挥其调解社会矛盾纠纷的作用。^[11]

网格化管理的清晰化维度

传统的城市管理以直觉和经验为基础,是粗放式的和散漫式的管理。对于城市是什么状况,人们不知道;城市中存在什么问题,也说不清楚;许多问题长期存在,却几乎无从知晓;许多问题没有人管,许多问题却有很多人管;发现问题有快有慢,更多时候是被动应付;问题应对很难明确责任,也缺乏约束机制;问题处理到什么程度,也没有结果反馈……这样形成了大量管理上的盲点、死角和漏洞,制约了城市管理的效能。

网格化管理的实质“是政府行政力的强力下沉,将国家政权力量向基层社会的延伸”,并且“仍是以社会控制作为目标的”。^[12]但信息是行动的逻辑前提,行政权力及其下沉本身并不意味着权力立刻或直接作用于社会事实,而是首先要摸清社会事实,掌握城市运行的状况。就此而言,网格化管理是城市治理清晰化的工具,进而也是国家权力下沉或扩张的途径。作为对于松散的社会控制的制度性反应,网格化管理的目标就是要使社会事实清晰化,依据充分而准确的信息来实施治理。

清晰化解决的是什么问题呢?一是是什么或有什么问题,即有没有社会事实的相关信息,城市社会及其运行究竟是什么样的,相关信息表明城市社会存在什么问题,哪些是需要国家行动来解决的问题;二是如何清晰化的问题,即采用什么方法或手段才能获取和搜集相关的信息,如何将社会事实的信息存储起来,如何开发和利用这些信息;三是城市治理体系的清晰问题,即如何划清或明确权责关系,利用更加简明有效的治理工具,使城市治理体系顺利运转,提高城市治理的效率。

网格化管理的清晰化主要体现在哪些方面?网格化管理从哪些方面带来什么样的清晰化呢?

(一)管理单元的明细化。单位制下的组织边界比较明确,各单位虽然规模不等,但都集政治、经济和社会功能于一身,由于管理强度和标准不同,各单位管理和服务的差异性很大,而且还造成了个人对组织的依附。社区制是市民自治的组织形式,但存在着边界模糊、组织松散、责任不清以及管理不到位等问题。由于承担政府下派的大量管理和服服务事务,社区组织大都处于超负荷的运转状态。网格化以社区为基础重新划分可执行的管理单位,将城市空间按照特定标准细分到足够小的程度,建立横向到边纵向到底的网格体系,覆盖城市的所有区域、组织和人群等,详细划分城市空间的地图,使权力、资源与个人实现最大限度的链接,将社会事实尽可能纳入到城市治理的监控体系,做到“人人都在格,处处有人管”。

(二)职责权限的清晰化。“网格”说到底是一种“责任区”的划分^[13]，“网格划分并不止于一种空间关系的重置,而是责权利的再落实”^[14]。网格所到之处,就是权力的责任所在。网格化管理不仅给个人和组织规定了明确的职责,而且也形成了条理化的工作机制和流程。网格化管理科学地划分网格,制定和出台相关的制度规范,每个人都在网格化体系的某个点上,每个人都与某个确定的网格捆绑在一起,列出明确的职责权限和工作要求,比如设定问题响应的时间节点,每项工作都规定了明确的处理流程,形成流畅的职责关系图。这样不仅可以理顺市区、街道以及社区等层级的关系,明确具体部件和事件的监管责任,还可避免任务不均、责任不清、边界模糊以及推诿扯皮等问题。

(三)管理要素的信息化。随着信息技术的广泛应用,人财物事行等社会事实更多被监控、被观测和被记录,也被纳入到各种社会计算体系中来。但就像是一起没有报警的偷盗、一次街头巷尾旋起旋灭的殴斗和某些没有被正式关注的社会人群等,客观的社会事实如果没有国家权力的介入,就是被遗忘或被忽略的存在。只有经过权威性的定义,进行持续的监控和追踪,社会事实才能转化为国家行动所需要的信息。网格化技术将城市社会的管理要素划

分为部件和事件两种范畴,通过常规管理、视频监控和日常巡检(巡逻)等途径,将各种管理要素符号化、信息化、数据化和量化。管理要素的信息化使社会事实成为可认知、可利用和可管控的对象,也意味着国家权力的进场。

(四)信息形式的可视化。从当前流行的“数字化城市管理模式”来看,网格化管理大都建立了统一的管理信息平台,利用计算机三维技术、计算机信息分析系统、GIS等技术处理地理坐标、事件编码等静态信息,通过信息搜集、录入上报、信息分流、信息调集、问题办理等流程来处理动态信息,不同的数据资源及其信息平台又分门别类显示为业务办公、地理数据、社会管理、社会服务、政民互动等操作平台,^[15]还可以通过数据处理产出静态的图表和动态的问题形势及其走向等可视化的成果。相关数据以及经过处理的信息产品看得见摸得着,面向相关职能部门和社会公众开放,接受外部的监督。这些不仅极大地提高了城市治理的效率,也带来一种“一切尽在掌握”的现实感。

(五)管理和服务的精准化。精准治理是网格化管理的优势,也是网格化管理的目标。网格化细分管理单位,精准定位社会事实,详细获取相关信息,最终是服务于精准治理,实现行之有效的管理,提高城市治理的效率。城市治理的精准化直接对应于社会事实的清晰度,最终取决于能否快速掌握社会事实的变化情况。网格化管理将社会事实纳入管理范围,以网格为单位来锁定社会事实,通过网格直接链接服务对象,构建全面而无遗漏的社会管理体系,管理触角延伸到社会的每一个角落,获取社情民意信息,为社会提供动态化的治理方案,依据相关信息精准定位社会事实,动态跟踪和响应社会变化,精准调度和落实网格内的资源,迅速实施及时、准确和有效的管理和服服务。

(六)管理工具的标准化工具。标准化工具有利于简化认知,减少重复劳动,提升服务水准,方便操作实施。虽然各地网格化管理的制度、机制和技术还有许多差异性,但在城市网格的划分、信息的标识和编码以及工作流程等方面都实现了高度的标准化。网格化技术在网格的划分和信息编码以及网格化管理考核方面都有统一标准,所有城市部件要素根据城

市网格管理部事件分类代码表提交城市网格化管理信息系统,按照标准化的格式进行统一编码,纳入数据库。这就降低了信息搜集、整合和处理的复杂性程度及其成本,保障了信息资源数据化过程的真实性、规范性和准确性。此外,根据相关的制度安排及其量化的考核标准给予相应的惩罚和奖励,也体现了标准化和规范化要求。

网格化技术清晰化的限度

国家治理的雄心越大,就需要更高层次的清晰性,监控和管理复杂的社会事实,以形成国家行动的信息基础。由于社会事实、社会过程和社会后果等方面的复杂性,现实的国家治理只能是在清晰与模糊的链条上跳舞,满足于适可而止的清晰化。现代信息技术助长了城市治理清晰化的巨大雄心,使得清晰化变得可能和可行,但也不可避免地遭遇到清晰化的瓶颈。网格化作为国家清晰化的治理工具,已经在各个方面带来了更加清晰化的治理,但也暴露出多个方面的局限和限度。

(一)城市规模与管理内容的限制。城市是开放复杂的社会生态系统,是各种物质流和信息流的汇聚点,包含了种类繁多的子系统以及数量庞大的要素。随着城市化进程的加速,城市治理的对象或要素不断增多,城市运行过程的复杂性和不确定性程度日益提升,带来了更加艰巨的治理任务。相对于简单的街区制或社区制,网格化管理可以清晰划定城市地图,分出若干边界清晰的多边形块状区域,但实际的网格划分往往会“图方便”,根据单一标准进行“数量化网格划分”,而“不考虑与其他社会管理内容与环节的相互配套和相互衔接”,^[16]而且网格与网格之间的关系并不是一清二楚。尤其是网格化管理包括的城市基础设施等静态信息和经济社会活动等动态信息,都是数量巨大、结构复杂和类型多样的数据,搜集、整理和利用这些信息本身是非常困难的。网格化管理细化管理单元,尽可能接近社会事实,使社会事实清晰化,但网格内动辄数千上万的人和组织,尤其是复杂琐碎的管理和服务内容,都意味着各种各样的不可能。

(二)信息搜集的能力限度。在当前社会治理从

管理转向服务的过程中,网格员充当着公共安全巡查员、困难群众服务员、社情民意收集员、工作情况监督员、政策法规宣传员等多种角色,不仅要加强巡查,密切了解社情民意,随时搜集整理相关信息,而且承担来自上级部门委派的大量职责,做好网格内的各项公共服务工作,还面临着上级的监督和检查,工作非常复杂,工作量非常大,很多网格员都面临不堪重负、压力巨大和激励不足等问题。实际上,大多地区网格员人数众多,素质参差不齐,缺乏社会管理的系统知识,信息处理的主观性很大,加上缺乏专业培训,部分人还存在搜集和处理信息的能力缺陷,^[17]包括应用信息终端设备的能力不足等。对于绿化、市容、环境等方面的具体问题,由于对管理执行标准的认识不一致,网格员通常很难做出明确的判断,很多时候也只能凭印象或感觉来处理。

(三)信息处理的成本限度。信息的背后是成本,信息越多,成本也越高。现代城市人口和其他要素的流动性大,城市治理的复杂程度高,信息量巨大,搜索、处理、存储和利用信息的成本非常高。网格化管理的基础是信息技术,网格化管理要顺利运转起来,必须要充分利用电子地图、地理编码、GPS、手机定位、信息安全等数十项数字信息技术,运行和使用这些技术需要大量的人力和资金投入。从各直辖市、省会城市到其他中小城市等,很多城市都连续多年投入数千万甚至数亿的资金,进行“平安城市”“天网工程”和“智慧城市”等方面的建设。但即便是建成了比较完善的信息监控系统,海量的信息也需要大量的专业人员和信息技术来进行数据分析。许多城市启动资金充足,建立网格化管理信息平台的热情高涨,但后续却缺乏与之匹配的经费和人员,以至于网格化管理的功能大打折扣。而一般城市或基层政府往往由于资金、技术和人才的匮乏,很难突破网格化管理的成本瓶颈。

(四)社会事实信息化的限度。网格化管理的核心是社会事实的信息化,即利用信息技术将城市空间客体化、信息化和数字化。社会事实无穷无尽,不可胜数,有的可准确测量,有的则无法测量。其中对于城市社会中属于“部件”范畴的事物,如道路桥梁、房屋土地和公园绿地等静态化的社会事实,可以比较容易地将其转化为具体的数据信息;但对于像环

境卫生、社会治安、突发事件等属于“事件”范畴的社会事实,由于它们具有复杂性、多面性和多变性等特点,就很难将其直接转译为标准化的信息,并纳入统一的信息平台进行处理。而且,由于个人和社会组织具有隐瞒或歪曲信息的动机和能力,很多时候会选择性地显示偏好和实施行为等,因此要准确地搜集和处理社会事实的信息是非常困难的。此外,网格员作为网格化管理的核心行动者,也有可能由于疏忽或故意而遗漏或隐瞒某些信息,从而导致清晰化目标严重受挫。

(五) 职责权限的模糊性。传统社区管理遵循的是“以条为主、条块分割”的管理体制,各层级各部门之间存在着权责模糊不清等问题。网格化管理自下而上地打破社区边界,重构以块为主的属地化管理格局,努力理清和锁定各层级各部门的责任。但这些仍主要是以社区为中心而展开,“未能完全跳出传统的‘部门—街道—社区’的层级管理模式”^[18],结果是管理扁平化的目标并没有成为现实,反而增加了凌驾于社区之上的管理层级,^[19]而且基于层次和职能分化的条块冲突依然如故,部门之间由于观念和利益而产生的冲突也难以消除。就此而言,网格化管理已经起到了使城市地图更加清晰和使权责关系更为条理化的效果,并对于管理静态的城市部件问题显示出迅速和高效的比较优势,但对于涉及跨部门或跨区域等城市事件的问题,网格化管理没有能力提供更好的答案。城市治理中由来已久的“权责分离”“功能泛化”“推诿扯皮”和“协调失败”等难题,仍然是网格化管理无法避开和无法解答的问题。

(六) 信息利用的不确定性。搜集和整理信息的目的是为了更好地利用这些信息来锁定社会问题,捕捉社会民众的意愿和需求,明确职能部门及其成员的职责权利,更好地提供精准的管理和服务,提高社会运行的效率。技术是由人来操作的,服从于人的意愿和目标。在信息技术嵌入城市治理的过程中,也产生了大量“为信息而信息”和“选择性关注”^[20]等不良倾向。海量的信息和数据被搜集起来,比如经由视频监控而获得的大量信息,却并没有得到充分的处理和应用,从而造成了大量信息资源的闲置。以监控设备、网格员和民众为中心的信息搜集系统,源源不断地向管理信息系统输入大量信息,固

然提高了网格化管理的灵活性、敏捷性和精准性,但由于个人、事件以及情境的差异,相关信息系统和数据库尚未建立起来,也缺乏专业的技术人才来开发和利用数据,具体问题是否构成城市治理需要解决的问题仍需要由相关的人来做出决策,因此就不可避免带来了许多任意性、变通、违规打擦边球等问题。

信息是非常重要的。城市社会的清晰化是城市治理的基础,只有获得充分而清晰的社会事实,城市才能得到更好的治理。清晰化的实质是广泛应用信息技术,充分获取和利用社会事实的信息,为城市治理提供更好的知识基础。网格化管理依靠国家力量的下沉而嵌入基层治理,细分城市管理单元,重建城市基层社会的管理格局,及时而准确掌控社会要素及其动态变化的状况,提高了城市治理的灵敏性和有效性,也提供了精准治理的可能性。

但网格化管理也面临着“旧瓶装新酒”和“换汤不换药”的广泛质疑。社会事实具有多样性、复杂性和模糊性,许多社会事实实际上是难以描述和测度的。因此,社会事实的清晰化是相对的,也是有限的。从城市事件的层面来看,网格化管理的信息过程很大程度上也是社会建构的过程,标准化的信息处理技术并不足以刻画城市社会人们生产和生活及其互动的状况,更何况大量基层的网格员也缺乏精准识别和刻画社会事实的能力。

值得警醒的是,信息技术的应用展示了社会清晰化的远景,也激发了国家干预的欲望和雄心。随着国家权力强势进入基层社会,社会的自主性可能会出现某种程度的萎缩。网格化管理的发展带来了更加良好的社会治理效果,但也会导致社会对国家的依赖甚至依附。此外,清晰化的城市治理不仅意味着巨大的人财物等成本,也会导致许多似是而非的非预期后果。这些也应该是推进网格化管理所需要认真反思的问题。

参考文献:

- [1] 韩志明. 在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑. 中国行政管理, 2017(3).
- [2] 韩光辉、林玉军等. 论中国古代城市管理制度的演变和建制城市的形成. 清华大学学报(哲学社会科学)

学版),2011(4).

[3] 林雪霏.政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例.公共管理学报,2015(1).

[4][7][19] 孙柏瑛、于扬铭.网格化管理模式再审视.南京社会科学,2015(4).

[5] 魏娜.社区管理原理与案例.北京:中国人民大学出版社,2013:60.

[6] 牛桂敏.城市网格化管理模式的创新与发展——以天津为例.城市,2015(7).

[8] 竺乾威.公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”.公共行政评论,2012(2).

[9] 网格化交通管理实招频出.<http://politics.people.com.cn/n/2013/0902/c70731-22770429.html>.

[10] 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.公共管理学报,2013(1).

[11] 汪习根、钱侃侃.网格化管理背景下的制度创新研究——以全国社会管理创新试点城市宜昌为样本.

湖北社会科学,2010(3).

[12] 田毅鹏、薛文龙.城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议.学海,2012(3).

[13] 齐国生、李立明等.城市管理的“网格化”——从政务网格到行业网格再到公务网格.中国行政管理,2008(公务创新专刊).

[14] 杨光飞.网格化社会管理:何以可能与何以可为.江苏社会科学,2014(6).

[15] 熊炎.北京市网格化社会服务管理体系的推广与完善.北京行政学院学报,2013(3).

[16][18] 余华.社区网格化管理范式的演进与创新略探.湘潭大学学报(哲学社会科学版),2014(2).

[17] 何瑞文.网格化管理的实践困扰.苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(1).

[20] 陶振.社区网格化管理的运行架构及其内生冲突,以上海X区Y街道为例.社会主义研究,2015(4).

编辑 杜运泉

全国首届体育伦理研讨会简讯

时值毛泽东《体育之研究》发表100周年,“全国第一届体育伦理研讨会”于7月19-21日在上海体育学院举行。本次研讨会由中国伦理学会、上海体育学院主办,上海市伦理学会和湖南省体育伦理学会协办,上海体育学院体育休闲与艺术学院和体育与健康伦理E-研究院承办。来自全国各地的150多名学者围绕“人民体育与国家责任”主题,展开体育伦理及其相关领域的研讨与交流。

上海体育学院体育休闲与艺术学院院长李海教授主持大会开幕式,副校长王兴放教授代表学校致欢迎辞,他指出在世界体育“膨胀”与体育哲学“贫瘠”的时代背景下,体育伦理学界聚集上海,聚焦全球体育伦理问题,为协同建构具有中国特色的体育哲学社会科学体系迈出了坚实的步伐。作为中国当代体育伦理学奠基人,唐凯麟从“古希腊英雄崇拜中的身体与道德问题”“人的四种需要(恩格斯)与体育之关系”“体育伦理的当代关涉”三个方面阐明了体育伦理的历史渊源、本质及价值标准,他提出要按照“让人更有尊严、更高尚”的价值标准关注体育领域中的道德问题,要以“构建中国特色体育伦理体系和提升我国体育伦理的国际话语权”为己任。中国伦理学会常务副会长、长江学者李建华,国家体育总局政策法规司前司长、中国体育法学学会会长刘岩,中国伦理学会副会长、上海市伦理学会会长陆晓禾分别代表中国体育伦理学会、中国体育法学会、上海体育伦理学会致辞。上海体育学院体育与健康伦理E-研究院首席专家龚正伟教授主持了主题报告。国际足球道德委员会委员、中国足球道德委员会主任何家弘做了题为《足坛腐败与体育道德》的报告,他结合担任国际足球道德委员会委员工作经历,论述了国际足坛腐败的根源、机制与道德治理途径。首都体育学院校长钟秉枢以《运动训练实践带给体育伦理学的思考》为题,梳理了运动训练领域中的道德伦理问题,从“五大发展理念”、构建“大体育”体制机制、中外训练实践比较等视角提出了训练领域中的伦理治理路径。湖南师范大学刘雪丰教授做了《发展体育事业与体育伦理学人的担当》报告,剖析了当代体育伦理问题热点及其成因,提出了“三个区分,一个定位”的体育伦理学学理思路。本次研讨会还从“基本理论、立德树人、科技伦理、竞技伦理、女性体育、传统文化、国际体育、体育治理”八个方面举行了分会场报告,以及“青年学者论坛”活动。与会学者围绕体育理论元理论构建、学校体育改革中的人文关怀、高科技风险及科技异化、竞技场域中的道德秩序、性别视角下的女运动员公平问题、传统体育中的伦理意蕴与价值、国际体育中的道德问题及全球共治、社会转型时期体育治理中的伦理问题等方面展开了探讨与交流,积极探索符合本土文化底蕴的体育道德新秩序和体育道德新风尚。(龚正伟、徐正旭)