

从粗放式管理到精细化治理*

——迈向复杂社会的治理转型^①

韩志明

[上海交通大学, 上海 200030]

摘要: 现代社会的复杂性及其不确定性给社会治理带来了新的挑战。传统社会的治理主要是粗放式的管理, 具有粗线条、松散性和随意性等特点。精细化治理具有注重细节、推崇专业、重视过程和追求卓越的优势, 是应对复杂社会治理挑战的方案。当前各地政府推行的精细化治理实践遍地开花, 主要聚焦于需求的精准识别与匹配、精细化网络治理结构的建构、多主体协作格局的形塑等。从粗放式管理迈向精细化治理, 是多重社会因素复合作用的结果, 包括政治的、技术的和专业的等多方面内在逻辑。深入理解精细化治理的转型逻辑及其困境, 对于持续推进精细化治理具有重要的启发价值。

关键词: 粗放式管理; 精细化治理; 复杂社会; 治理现代化; 治理转型

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-7511 (2019) 01-0107-08

改革开放以来, 经过四十年的持续发展, 中国取得了举世瞩目的巨大成就, 社会生活各个方面都发生了翻天覆地的变化。早在 2010 年, 中国就超过日本, 成为仅次于美国的世界第二大经济体。2017 年底, 中国的城镇化率达到 58.53%, 其中城镇常住人口超过 8 亿人, 中国已经步入中等收入国家行列。^[1] 社会分工更加细化, 利益关系更加复杂, 社会流动性更强, 风险程度更高, 各种棘手的社会问题纷至沓来, 使得传统的治理模式日益捉襟见肘, 也倒逼国家治理的改革。

在日益复杂的国家治理形势下, 治理现代化是推动治理转型和实现治理优化的必然要求, 而精细化治理是实现治理现代化的重要抓手和必经之路, 也是国家治理实践发展的重要目标

和方向。本文立足当代中国社会转型及其复杂性发展来思考国家治理转向的问题。首先揭示复杂社会的特性及其治理需求, 归纳粗放式管理的特征及其衰落, 考察精细化治理的兴起、实践及基本内涵, 接着分析从粗放式管理到精细化治理转型的多重逻辑, 进而反思治理转型可能存在的问题, 从而更好地把握社会转型背景下的治理转型以及治理现代化。

一、复杂性社会的形成及其治理需求

从遥远的蛮荒时代到发达的现代社会, 人类社会的发展经历了漫长而曲折的过程。纵观人类社会演进的历史, 从农业社会发展到工业社会, 再进入到后工业社会, 从刀耕火种到蒸

收稿日期: 2018-09-26

作者简介: 韩志明, 男, 上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授, 博士研究生导师。

* 本文系国家社科基金项目“现代国家的治理技术及其运作逻辑研究”(项目号: 15BZZ036)、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代我国基层社会治理研究”(项目号: 18JZD042)的阶段性研究成果。

① 感谢刘璠同学为本文所做的贡献。

汽机时代,再到今天信息化和网络化的时代,社会生产力不断提高,文明发展水平也逐步提升。伴随着社会分工的发展、科学技术的革新和生产力水平的提升,社会也实现了从简单社会到复杂社会的迈进。

总体上说,农业社会是一个较为简单的社会,其中劳动分工比较简单,社会分化程度比较低,生产力水平不高,经济和社会网络也比较简单,加之交通和信息技术不发达,社会的流动性程度很低,社会事实及其相互关系也较为简单。尤其是,以家庭为单位的农业经济,日出而作,日落而息,靠天吃饭,自给自足,无论是技术上,还是理念上,都具有很大的封闭性和保守性。相应的,社会问题也较为简单,牵涉面比较窄,国家的管理职能也较为有限,治理方式和手段大多比较简单,而且,熟人社会也可以更多地通过以宗族等为依托的社会机制来协调社会关系,解决矛盾冲突。

回到中国的历史场景,从隋唐朝到清朝结束,一千多年的漫长历史,虽然经济和社会情况也有许多变化,人口和领土规模变动不居,但“在13个世纪的大部分时间内,中国民政由著名的吏、户、礼、兵、刑、工六部分掌”。^{[2][P102]}自实行三省六部制以来,唐朝以来的中央行政机关基本保持了六部的核心职能结构。^[3]“国家机构没有,也不可能有更多的兴趣描述整个社会现实。他们的抽象和简单化都被锁定在很少的几个目标上,到19世纪,最突出的目标一般还是征税、政治控制和征兵。他们只需要能满足这些任务的技术和理解就够了。”^{[4][P22-23]}因此除非经过复杂的抽象和简化过程,否则官僚管理系统没有任何能力描述和干预现实。

伴随着工业革命的发展,社会分工不断发展,交通和信息技术更加进步,社会的开放性和流动性增强,社会的变化和发展令人眼花缭乱,社会事实及其关系都越来越复杂,人类社会开始由较为简单的社会迈向更为复杂的社会。复杂性是长期演进的结果,不同的社会形态的复杂性程度是不同的,其中农业社会是“简单社会”,工业社会是“低度复杂性社会”,后工业社会就是“高度复杂性社会”,^[5]过去习以为常的具有可预测性和可靠性的秩序,将被具有

复杂性和不确定性的秩序所取代。社会的复杂性是无法消除的,也是不可逆的。复杂性和不确定性,已经成为普遍性的社会现象,未来不再像过去一样还是一个确定性的王国。

而且,随着社会的持续发展,社会的复杂性也不断加深,最终由量变走向质变,迈入到复杂性的时代。^{[6][P77]}“复杂性”是全球化时代社会的重要特征。^{[7][P49]}20世纪80年代以来,随着信息化、全球化和网络化的发展,社会的分化和发展进一步提速,各种棘手的社会问题联袂而至,社会的不确定性、不可预知性和高风险性逐渐凸显。适应传统简单社会的治理模式愈益捉襟见肘,越来越难以适应复杂多变的社会需求,更遭遇到广泛的政府失灵和治理失灵,公共治理面临前所未有的挑战。这其中,技术的发展既提供了解决问题的希望,但曾经用于解决问题的各种技术,同时也在制造大量需要解决的问题。

社会情景是实现社会目标所面临的各种环境要素,以及与目标实现相关的条件和手段等,不同的社会情景需要不同的治理形态。^{[8][P76]}要想更好地实施国家治理,就必须深入分析和理解社会情景及其特性。“复杂性”最早应用在自然科学领域,后期不断扩展到社会科学领域,被广泛用之于解释社会现象及其演进的规律。与简单性概念相对应,复杂性是关于社会情景的定义,是关于社会事实及其关系的量度,也是国家可治理程度的指标。相较于前现代的简单化社会,复杂性社会是对于现代社会及其运行的重要判断。复杂性社会拥有自己独特的运行机制、社会过程以及治理形态,主要体现在如下几个方面:

首先是多元性。现代社会的事实是多样性的,是高度分化的,不同性质和类型的社会主体发展起来,形成了独特的诉求和意志,从价值观到社会行为,都充满了差异性,不同主体或要素之间不是单一的线性关系,而是复杂的非线性关系,很难用简单的标准来辨别和处理社会事实,也不可能用单一方法来应对所有问题。

其次是不确定性。复杂性社会是一切皆有可能的社会,时刻都会产生大量需要应对和处理的新情况、新现象和新问题,给社会生活尤

其是国家治理形成了难以预料的后果，这些问题的数量及其处理难度，很多超过了政府的权限能力，现有的人力、物力以及智识等资源都严重不足，以至于动辄应对失措，陷入失灵。

再次是联动性。相对于静态的和封闭的社会，复杂性社会是高度开放的和密切联动的社会，伴随着信息和交通技术的巨大发展，人财物等资源在不同场域中快速的流动，社会事实之间的互动建构出多层互嵌的社会网络，社会事实相互联动，牵一发而动全身，充满了可变性和创新性，也具有敏感性和脆弱性。

最后是不平衡性。复杂性社会意味着社会事实之间无所不在的不平衡性，以及由此而形成的差异化空间和对立化状态，这既加剧了社会的分化程度，产生了贫富差距、地区差距以及个体或制度等方面的问题，也不可避免地形成了巨大的摩擦和矛盾，从而加剧政府治理能力的紧张。

面对复杂社会带来的巨大挑战，亟需转变治理思维，探索和应用新的治理技术，形成更具有适应性和有效性的治理模式。这首先是要承认复杂社会的现实，承认政府治理的有限性以及治理失灵，政府应该由“控制”角色转向“引导”角色，积极主动地谋求和多元主体的合作，促成社会治理的多元格局的形成；^{[9] [P18]}其次，要摆脱追求同一性或一致性的惯性思维，承认复杂社会的动态性和偶然性，关注具体的人和事及其行动策略，掌握所有的环节和细节的情况，积极预防和应对可能的风险；最后，积极主动适应社会环境的变化，既要强化整体性思维、战略性思考和前瞻性意识，又要密切关注个体化的社会单元，探索和运用多样化的治理工具和手段，发展具有科学性、弹性化和灵敏性的治理机制，切实提高治理的有效性。

二、粗放式管理的形态及其基本特性

自秦汉以来，在漫长的农业社会中，社会生产力水平不高，社会结构高度稳定，社会要素的流动性程度较低，社会生活是高度静态化的。传统国家的治理，官僚机构的规模及其职权比较有限，规则体系较为简单，充满了大量的模糊地带。虽然国家建立起较为完善的法律

制度，但伦理道德是国家治理的重要工具，国家治理是典型的伦理治国，伦理道德规范是评判社会行为的重要标尺，甚至高于法律制度的规定。治理实践是所谓的人治模式，高度依赖个人能力和经验及其判断，对于做什么、为什么做以及怎么去做等，都缺乏明确的规则约束，治理过程缺乏稳定性、持续性和严谨性，最后的结果具有随意性和不确定性。

从春秋的《诗经》到汉魏的乐府，再到唐宋元明清的诗词曲小说等，古代中国是一个“诗的国度”，相应的，中国文化是一种典型的诗性文化，文学艺术上追求的是“意境”，强调的是“运用之妙，存乎一心”，远离逻辑思考和理性判断。社会生活注重的是个人的体验和感悟，不太去注意形成客观或量化的标准，也很难培养起比较明确的规则意识。由于科学技术不发达，农业生产看的是老天爷的脸色，很难形成“精耕细作”的思维。生活中，大多数国人没有“较真”的习惯，都是生活中所谓的“差不多先生”，甚至连精明强干、精打细算、斤斤计较、锱铢必较等包含“认真”含义的词语，都具有某些明显的贬义。

严格来说，粗放和精细都是对于特定行动方式的描述，主要差异体现在对个体或细节的关注和处理上。作为一个抽象概念，粗放式管理并不构成一种具体化的管理制度，而是指对于管理行为及其特征的抽象和归纳，这其中最为主要的特性包括：规则松散、约束软弱、过程混乱、标准不一、形式主义、表面文章、粗枝大叶、大而化之、顺其自然等。其中最为关键的特征就是，管理的理性化程度低，可预测和可控性程度低，随意性、弹性化和形式化程度高，高投入，低产出，管理的成本和效益不成正比，管理的效益不高。

长期以来，由于与管理相关的科学技术还不发达，无论是私营部门的管理，还是公共部门的管理，都具有显著的粗放式管理的特性。从公共部门角度而言，公共管理主要依赖于政府的力量，政府是单一的公共管理中心，管理体系较为松散，管理过程较为封闭，管理实践通常诉诸个人经验，管理手段比较单一，管理策略具有随意性和个人化，管理结果充满了不

确定性。特别是,在成本控制、人员管理、资源投入、质量监控等各个方面,虽然也不乏具体而明确的机制,但终究是一种“未经充分打磨”的粗放式管理,其特征具体体现在以下几个方面:

1. 结构上,粗放式管理结构松散,缺乏明确的分工及责任体系,管理职权较为模糊,管理制度规则较为混乱,权力运用的自由裁量性较大,对于“做什么”和“怎么做”都没有明确的规范,多数情况下都取决于个人的偏好和抉择,难以将其固化为具有确定性的操作性知识。政府管理过程中经常出现“多头管理”、“政出多门”、“九龙治水”等情况,管理过程的组织协调较为缭乱,经常出现各种摩擦和冲突性情况,严重影响了政府的行政效率。

2. 形式上,粗放式管理重结果而轻过程,缺乏明确的经济思维或成本意识,行动上往往是不拘小节,不计成本,不惜代价,缺乏精心设计,理性筹划。很多时候,管理过程看上去雷厉风行,大刀阔斧,效果显著,实际上却到处充满了漏洞和瑕疵。由于管理的专业化程度低,形式主义问题非常严重,大量存在流于形式和表面文章的问题,尤其是缺乏高效的管理控制体系,以及与制度规范配套的监督和约束机制,很容易导致浪费问题和腐败问题等。

3. 广度上,粗放式管理缺少必要的分权意识,也缺乏科学而合理的分工协作,常有的表现就是各级政府及其官员事无巨细,大包大揽,事无大小,亲力亲为。政府权力干预范围很广,力图将政府之手延伸到一切可以或可能延伸到的地方去,带着权力似乎无所不能的信念,试图凭借政府之力去解决所有的问题,然而却深陷于不能承受之重的泥潭,导致了大量治理失败的结果。这不仅极大地加重了政府的负担,也加剧了政府治理能力短缺的困境。

4. 深度上,管理的基础是信息,任何信息都是有成本的,由于缺乏足够的资源、知识和技能,政府无法充分掌握社会事实及其细节,以至于很多社会事实逃逸在国家之眼的视野之外,很多细节还是政府及其官员的未知领域。这些构成了管理所不及的空白地带。由于可获得信息的短缺性,管理者难以深入掌握社会情况及其规律

性,而不得不经常依赖于个人直觉和经验来处理问题,最终形成大量“拍脑袋”的决策,而政策执行也是脚踩西瓜皮,溜到哪里算哪里。

5. 手段上,粗放式管理在解决问题方面缺乏科学性和专业性,解决问题的手段和方法大多是大而化之,模糊不清,文不对题。由于对问题缺乏专业分析,大多问题的解决停留在社会事实的表层,而且倾向于采取简单粗暴的解决办法,比如“一刀切”的办法。由于管理工具选择和匹配不恰当,造成了“不该干的事干太多,应该干的事没干好,干过的事治标不治本”等情况。管理评价缺乏量化的衡量指标,难以对管理过程及其结果进行科学评价,形成良好的激励。

6. 理念上,粗放式管理背后是整体性的哲学,长于全面归纳而不善于局部分析,缺乏长远的或细致的操作性规划,奉行的是“差不多”和“大概齐”的管理理念,管理态度上缺乏专注、专业和投入,管理过程缺乏稳定性和持续性,常常会出现朝令夕改的情况,比如因人而异、因时而异以及因地制宜等,都是常见的变通之法。更多的时候,管理停留在较为空洞的理念层面,却不能通过切实的执行来贯彻和落实良好的理念。

在社会复杂性程度较低的环境下,由于公共管理的任务较为简单,粗放式管理也多少能够胜任其管理的职责。但粗放式管理模糊化的管理方案、碎片化的管理机制以及大大咧咧的管理姿态等,显然已经难以满足复杂社会的治理需求。这就迫切需要管理形态的转型,逐步实现高度精细化的治理。当然,对于复杂社会的治理需求而言,粗放式管理无疑看上去是千疮百孔,不合时宜,弊病丛生,不可胜数。但粗放式管理并非是一无是处,毫无价值。粗放式治理也包含了大量值得肯定的元素,比如抓大放小的粗线条思维、动态和弹性的治理过程以及注重发挥人的能动性作用等。

三、精细化治理的兴起及其实践维度

“精细化”的概念和理论发端于西方社会,是西方理性化思维和科学化观念长期发展的必然结果。20世纪50年代,“精细化”一词在日本

的工业制造企业中盛行，后逐步运用到企业管理中去。从泰勒的“科学管理”到戴明的“为质量而管理”到今天的“精细化管理”，企业对精细化的要求越来越高，“精细化”的内涵也日益丰富，其核心内容是管理过程的精确化、数据化和可见性，最终的目标就是要降低企业成本，提高企业运转的效率，改进产品和服务的质量。这些都不同程度取得了显著的管理绩效。

20世纪七八十年代以来，“新公共管理运动”席卷全球，掀起了“重塑政府”和“再造公共部门”的浪潮。政府将市场机制引入公共部门，广泛借鉴和吸收企业管理的成功经验，强调公共管理的经济、效率和效益，通过管理流程和手段的改进实现内部的精细化管理，努力塑造具有“企业家精神”的政府。但与企业有所不同的是，政府不仅需要保证政府机构运行的效率，还需要在复杂甚至冲突的情境中去调和利益关系，寻找解决社会问题的合理方案。这其中不但涉及到理念的转变、体制机制的变革和流程的再造等，还需要妥善处理与其他多元社会主体之间的冲突与合作等。

面对高度复杂的现代社会，政府传统粗放式的管理日益窘迫，无力应对和处理纷至沓来的管理需要，更暴露出严重的治理失灵问题。复杂社会不仅形成了更为复杂的治理任务，而且也提出更高的管理要求，迫切需要发展精细化的治理形态，以提高公共治理的适应性、效益性和有效性。精细化治理是相对于粗放式管理而言的，是对于粗放式管理的升华和超越。简单地说，精细化治理就是通过科学的手段和方法，精准而高效地提供公共服务，及时而有效地解决社会问题。精细化治理以科学技术为基础，意味着一整套精心设计的结构和机制，不仅关心结果的可测量性和可计算性，而且要求运行过程的规范性和可见性。

精细化治理是实现治理现代化的必然选择。党的十八届五中全会提出，“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”，明确提出了精细化治理的要求。2017年全国两会期间，习近平总书记在参加上海代表团审议时强调，城市管理应该像绣花一样精细，奏响了精细化治理发展的号角。

实际上，近年来党和国家各个层面推进的许多工作，已经开启了精细化治理的旋律，具体包括网格化管理、权责清单制度（包括负面清单）和精准扶贫以及河长制等。精细化治理成为大势所趋，各级各地政府结合本地实际情况，大力推进精细化治理。对此可以从如下方面进行归纳和总结。

（一）精准定位，立足实情的差异化治理。精细化治理关注个体，重视局部，强调从实际出发，尊重差异和特色。各地党和政府通过开展深度的调研，找准各级政府及其职能部门的位置，明确目标体系和工作抓手，在事关国计民生的关键领域（如环境治理等）推行精细化治理，比如广州市荔湾区聚焦民众环保需求，以旧区改造和垃圾分类等为切入点，推进环境卫生的精细化整治，改善人居环境和地区风貌；浙江等地运用精细化思维，大力开展特色小镇建设，发掘不同地区的特色和优势，打造集约化发展的道路。

（二）精确识别，优化公共服务供给。精准识别是指运用信息化技术，对社会事实进行分类和编码，基于良好的信息和数据来优化公共服务，比如在精准扶贫工作中，明确界定精准扶贫对象，建档立卡形成扶贫对象数据，摸清帮扶对象的需求，了解贫困原因，提高扶贫措施的精准度；在城市管理领域，将管理的对象分为若干类部件或事件，分别对应于城市管理的要素（如路面井盖）和行为（如清除暴露垃圾等），从而做出快速的应对和处理。这也包括发展协商对话等治理技术，准确识别治理对象的需求，探索资源优化配置的途径，提高公共服务的质量。

（三）精准引导，形成共建共治的网络格局。党和政府通过精准引导，将更多治理主体纳入到治理体系中来，优化治理结构及其行动网络，激发其他社会主体的积极性，形成了共建共治的网络格局，实现治理要素的上下左右互通，提升治理的有效性，比如上海各区通过“互联网+党建”、“四治五建”、“8+3”工作法等基层党建新模式，逐步搭建起基层自治的平台；广东省建立“南粤智慧党建云平台”，利用大数据推动党建的精细化治理，激发基层

治理活力。由此,结构良好的治理平台最终促进了共建共治的网络治理格局。

(四) 精细规划,加强协同治理水平。精细化治理需要打破“碎片化”的治理状态,根据治理目标进行系统规划,通过体制机制的创新,盘活有限的治理资源,延伸治理触角,拓宽治理覆盖面,提高协同治理的水平,比如上海徐汇区运用信息技术,吸纳社会力量尤其是志愿者,聚焦公共安全“微治理”,在禁毒、食品安全和矛盾纠纷处理等方面,建立起精细的防控网络;杭州市制定《深化“平安365”社会服务管理平台建设实施方案》,以问题为导向建立“平安365”协同治理平台,打破职能部门间的隔阂,优化公共服务供给的效率和品质。^{[10][P2-16]}

(五) 精准对接,形成供求的有效匹配。粗放式管理粗枝大叶,资源利用成本高,效率低,损耗大,尤其容易产生资源错配的问题。精细化治理使用科学手段,深入摸清社会治理需求,精准匹配治理资源,实现供需之间的精准对接,降低成本和消耗,提高治理效率。其中一方面是通过信息技术监控治理状况,比如智慧城市系统,精准测量和计算治理需求,理顺相关的体制和机制,及时提供灵活而有效的服务;另一方面应用民主参与技术,通过对民意的显示和吸纳,以公民需求为导向,动态地优化资源配置,提高民众的满意度。

(六) 精心搭台,推进制度化治理。“没有规矩,不成方圆”,相对于粗放式管理的松散和随意,精细化治理坚持制度化和规范化的道路,尤其是注意通过标准化的方式来实现精细化治理:一方面是以制度建设推进治理的标准化发展,比如重庆市2017年在全国率先制定了《重庆市城市精细化管理标准》,为城市精细化治理提供了具体的操作依据;另一方面,加强对精细化治理探索的政策支持,比如上海市2018年出台了《贯彻落实〈中共上海市委、上海市人民政府关于加强本市城市管理精细化工作的实施意见〉三年行动计划(2018—2020年)》,全方位推动精细化治理的发展。

四、迈向精细化治理的内在逻辑

虽然各地党和政府使用了精细化管理或精

细化治理的概念,但对于究竟什么是精细化治理,目前还没有形成较为一致的定义。从各地精细化治理的实践来看,从环境治理、垃圾治理到城管执法、交通管理以及土地整治等,精细化治理的内容可谓是无所不包,但各地精细化治理实践的重点是不同的,比如有的强调环境卫生和市容市貌等,这往往与城市的创文明卫生城市等工作捆绑在一起;有的强调垃圾治理和安全生产等,着重解决城市管理中的老大难问题。除了法律法规上有明确标准的,许多要求及其标准也充满地方差异性。

总的来说,精细化治理是超越于粗放式管理的管理形态,包含了多方面的内涵:首先,理念上,信奉理性,追求专业和科学,尤其是关注细节,重视个体和局部,强调精打细算、精益求精、一丝不苟和追求卓越等;其次,在过程上,精细化治理不仅重视结果的品质,还强调治理过程的重塑,建立起全覆盖无死角的制度规范,实施严格的标准化的治理,具有很高的透明性和可见性;再次,精细化治理需要精明能干的管理者,对管理者的专业素质和能力提出了更高的要求,要求形成匹配精细化治理的价值和行为;最后,精细化治理倡导多元化的立场,强调社会主体的广泛参与,整合多种社会资源和社会力量,实现多元协同的共治。

就粗放式管理所对应的社会而言,国家与社会的关系是相对疏离的,政府的职权范围比较狭窄,权力的边界及其实现机制都非常有限,权力行使和运用的过程充满了缝隙,因此对社会的渗透和控制是有限的,国家权力对社会整合的范围及其程度也是有限的。在简单社会的场景中,这种管理形态是可行的,也可以是有效的。粗放式管理权力及其干预的有限性,可能会影响国家的自主性,削弱政府主导经济和社会发展的能力,但也可以避免国家对社会的过度干预及其导致的社会恶果,比如对社会资源的过度攫取和对个人生活的过度宰制等。

相对于粗放式管理下政府的被动式角色及其无所作为——有的时候也是无能为力,复杂社会艰巨的治理任务不仅需要政府及时响应社会民众的需要,而且还需要政府发挥能动性作用,积极作为,实现有效治理,去创造公共价

值。就现代国家而言，政府不仅要积极作为，而且要实现有效治理。就此而言，精细化治理实质上就是国家承担起更为广泛的治理责任，相应的也是国家权力边界不断拓展的过程，国家权力覆盖面更为宽广，权力渗透也更为深入。精细化的治理意味着不断推进国家权力的边界，使之对更为广泛的社会事实进行深度干预，从而实现与社会进行更高效地互动。

并不奇怪的是，正是复杂的社会呼唤更加理性、专业和科学的治理，推动了国家权力的膨胀，也加剧了社会的复杂性。具体而言，迈向精细化治理的转型包含了政治、技术和专业等多方面的内在逻辑。

（一）政治逻辑

社会发展程度越高，社会的流动性越大，复杂性程度越高，社会的矛盾纠纷也会相应增加，这就往往需要一个更为强大的政府，来应对和处理复杂的社会问题。与此同时，国家权力的扩张及其渗透，固然也可以解决某些问题，但也加剧了社会的复杂性，增加了权力滥用和腐败等方面的问题。尤其是，随着权利观念的兴起，公民权利逐渐影响国家权力，向政府施加了广泛的责任，这不仅要求政府做得更多，也要求政府做得更好。几乎成为悖论的是，复杂社会不可避免是高风险的社会，但社会民众却是希望低风险甚至是零风险的，其结果就是向政府施加了更为强大的治理压力，从而导致了政府权力的膨胀以及政府干预的扩张，精细化治理伴随着政府权力的扩张，深入到社会生活的毛细血管之中。

（二）技术逻辑

在从简单社会迈向复杂社会的过程中，利益关系更加错综复杂，社会要素相互关联，相互嵌入，牵一发而动全身，很容易引发矛盾冲突，导致社会失序的后果。由此，局部和细节获得了系统性的意义，要求给予充分的重视和响应。粗放式管理具有模糊性和随意性等特性，增加了公共治理的不确定性，也导致了更高的社会交易成本。复杂社会需要公共治理具有更大程度的可控性、可见性和可操作性，从而能够更准确和有效地实现国家的意志，提高治理的稳定性、可预期性和有效性。信息技术的发展

提供了精细化治理的可能性，具体包括更广泛地搜集社会事实的信息、更加强大的信息处理能力和更加方便快捷的信息传播等，这就使得治理过程能更好地触及、关注个体，处理细节，能更为主动和及时响应社会的需要，也能更好地协调多元社会主体的关系，更好地根据实际可行的需求来配置资源，提高治理效率。

（三）专业逻辑

在低度复杂性的社会，试图通过政府职能的分化和扩张来降低或消除不确定性，最终导致了政府规模的急剧增长，加剧了治理的复杂性。复杂社会的发展呼唤更加专业化的治理，让专业的人来做专业的事，也需要更为理性化和科学化的国家治理，需要更加有能力的政府，从而为社会提供更多高品质的公共服务。根据专业主义的精神，精细化治理要充分利用人财物等要素，提高资源使用的效率，依照一整套科学的制度、流程和标准，来协调盘根错节的社会关系，发挥专业人士及其知识的作用。这尤其体现在广泛应用的各种法律法规、规章制度和操作标准等上面，其中包含了大量跨学科的专业知识。相关知识的发展提供了优化治理的工具，也要求从粗放式管理到精细化治理的转型。说到底，只有发展更加细致的专业分工，形成更为专业化的科学知识，然后才会有精细化的治理。

五、小结和进一步思考

伴随着从简单社会到复杂社会的发展，从粗放式管理到精细化治理的转型，构成了现代国家治理转型的重要内容。精细化治理是复杂社会的必然要求，是治理现代化的应有之义，是现代国家治理转型的必然结果。多年来，面对复杂而艰巨的治理任务，各地各级政府精细化治理的探索已经取得了初步的成果，但受到传统粗放式管理形态的制约，精细化治理才开始起步，任重道远，还需要更大范围和更深层次地予以全面推进。

精细化治理是系统化的管理形态，包括了价值、制度和技术等多个层面的内涵。价值、制度和技术等方面是相辅相成、相互支撑的，

但其中也包含了诸多内在的局限性,比如精细化治理的关键在于“细节”,管理上的细节就是有关细节的信息,但准确掌握全部细节的信息是难以完成的任务;精细化治理离不开精准的制度建设,以及明晰的操作准则,但很难将所有的规范都写入制度,而且过度的制度化会导致僵化、敷衍以及提高制度运作的成本。而要形成精细化的理念,则不仅需要摆脱传统文化的束缚,还需要长期的培育和熏陶,这些都很难快速看到成效。^[11]

实现从粗放式管理到精细化治理的转型,必须要转变思维观念,培养和树立精细化的理

念和思维,形成精细化治理的文化氛围;统筹顶层设计和实践操作,推进各个层面的制度化建设,大力推行规范化和标准化管理,提高治理过程的科学化和专业化水平;充分应用先进的科学技术,为精细化治理提供信息、知识和智慧支持;广泛应用协商对话等民意处理技术,提高公共服务的民主性,提高社会民众的满意度。但与此同时,良好的治理也要注意遏制国家权力的过度扩张,防止政府对社会以及市场的过度干预,更要充分释放社会和个人的自主性,实现张弛有度和多元参与的精细化治理。

参考文献:

- [1] 人社部专家:我国已进入中等收入经济体国家 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0614/c1001-21835560.html>.
- [2] 费正清. 美国与中国 [M]. 北京:世界知识出版社,1999.
- [3] 曹锦清,刘炳辉. 郡县国家——中国国家治理体系的传统及其当代挑战 [J]. 东南学术,2016(6).
- [4] 詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角:那些试图改善人类状况的项目是如何失败的 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2004.
- [5] 张康之. 论高度复杂性条件下的社会治理变革 [J]. 国家行政学院学报,2014(4).
- [6] 柳亦博. 由“化繁为简”到“与繁共生”:复杂性社会治理的逻辑转向 [J]. 北京行政学院学报,2016(6).
- [7] 张康之. 论风险社会中的治理变革 [J]. 天津行政学院学报,2010(1).
- [8] 景天魁,高何荣. 探索复杂社会的治理之道——中国社会治理的情景、逻辑和策略 [J]. 人民论坛·学术前沿,2016(1).
- [9] 郑家昊. 政府引导社会管理:复杂性条件下的社会治理 [J]. 中国人民大学学报,2014(2).
- [10] 孙柏瑛. 突破“碎片化”:构建“回应性”城市政府协同治理框架——基于杭州上城区“平安365”的案例分析 [J]. 地方治理研究,2018(1).
- [11] 韩志明. 从三方面推进精细化治理 [N]. 学习时报,2018-09-17.

■责任编辑/雨桃

From extensive management to delicacy governance: A governance transformation towards a complex society

HAN Zhi-ming

(Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: The complexity and uncertainty of modern society bring new challenges to social governance. The management of a traditional society is basically a type of extensive management with bold, loose and arbitrary characteristics. Delicacy governance has the advantages of emphasizing details, advocating professionalism, attaching importance to process and pursuing excellence. It is a solution to the challenge of complex social governance. At present, the delicacy governance promoted by local governments is flourishing everywhere, focusing on the accurate identification and matching of demands, the construction of a governance structure in the efficient network, and the establishment of multi-subject cooperation pattern. Moving from extensive management to delicacy governance is the result of various social factors, including political, technical and professional logic. A deep understanding of the transformation logic and its dilemma in delicacy governance has much enlightening value for the continuous improvement of delicacy governance.

Keywords: extensive management; delicacy governance; complex society; modernization of governance; governance transformation