

智慧政治语境中市域社会治理的 逻辑与路径优化*

赫曦滢

内容提要:市域社会治理是国家治理体系的重要分支,是勾连顶层治理和基层治理的“神经中枢”。智慧政治语境中的市域社会治理是由数字治理、公共管理共同作用的生态系统,是跨领域、多层次、全民性的复杂性过程,具有赋权、赋能和控制三种能力,需要对政府角色、参与主体和市域治理结构、规则、权责等因素进行系统研究。在实践层面,要超越科层治理、分权治理与合作治理的单维逻辑,遏制城市治理的无序,体现以人民为中心的理念。这就要求加强政府的增量式赋权,通过下沉权力与资源,转换政府职能,实现责任与权能的动态调节;加强多主体的协同共生赋能,寻求私人与公共、政府与社会、统筹与多元之间的平衡点;加强外部整合重构控制,以模块化改革矩阵为切入点,突出全能力建设。

关键词:智慧政治 市域社会治理 人民性 全能力建设 政社合作

在人类发展史的叙事中,新科技革命始终是政治发展的变革性力量,是导致政治语境更替的主要原因。科技革命缔造着权力的运作方式和个人—共同体的交往模式,冲击着固有的政治秩序,推动着新型国家治理样态不断涌现。进入 21 世纪以来,伴随着数字化、智能化与制度创新的快速融合,中国市域社会治理历经了两次重要的思维逻辑更新,即以信息化思维为主导的网格化、数字化城市治理和以智能化思维为主导的全周期、智慧化城市治理。二者虽然都是运用高科技手段为城市治理赋能,对政府角色和治理流程进行重塑,但新一轮变革表现出“制度革新+技术赋能”深度融合互嵌的新特点。智能化场景与治理体系勾连增强,加深了智慧决策的深度和治理模式整体再造的力度,由此拉开了智慧政治的序幕。所谓“智慧政治”探讨的是智能时代的政治关系与政治现象,具体指称因智能化与政治秩序的互动关系而造就的政治革新与重塑,如政治系统运行变革、治理体系重构、权力结构重组等现象。本文着力回答智慧政治如何回应市域社会治理能力的成长问题,并在智慧政治的范畴中,试图建构关于智慧市域社会治理的话语模式。

一、问题的提出与概念评述

关于“市域社会治理”的探讨,无疑是 2019 年以来中国政治学发展的亮点之一。这一概念在党的十九届四中全会作出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治

* 本文为国家社会科学基金项目“基于人类命运共同体理念的空间正义重塑研究”(18CZX004)的研究成果。

理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中出现,体现了时代发展与政治的内在需要。其深刻背景在于智能化带来的治理难题已经突破了既有政治学的知识体系和想象边界,我们迫切需要借助创新性社会治理理念应对挑战,运用制度优势提升社会治理的整体效能。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中,市域社会治理的远景发展目标和具体实践路径得到系统描绘:它是“中国之治”的子系统,是勾连顶层治理和基层治理的“中转站”,承担着承上启下的关键作用。市域社会治理同时扮演着推进国家治理现代化的“排头兵”和基层治理的“指挥官”双重角色,是推进国家治理现代化的前沿阵地,其地位关键而独特,“市域之治”正是在这样的背景下应运而生。

(一) 市域社会治理的内蕴与创新性

“市域社会治理”是集合型词汇,由市域和社会治理两个实词构成。要准确把握市域社会治理这一概念,就必须深度理解市域和社会治理的“耦合”关系。在政治学中,市域社会治理由市域和社会治理共同塑造,二者具有整体性、全方位的密切关联,要通过维护两个子系统的稳定关系、固定位置和功能匹配实现良治和善治的目的。

首先,从概念和范围的角度看,“市域”已经不单是一个空间概念。正如约翰·厄里(John Urry)所言:不同的社会并不仅仅是由地域疆界截然分开的^①。在智慧政治语境中,城市已经不只是以集中性与高密度为特征的区域,也并非是以清晰的边界界定的封闭区域。有学者认为,城市与空间、时间以及情感都具有特定的关联,具有高度的流动性和依存性。“经济体、复杂的组织和地理结构影响着行动者与外部世界的关系。”^②这表明市域社会由复杂的社会关系构成,时间、空间和情感构成的生存共同体,在充满流动性的复杂系统中不断被塑造和组织。在智能化时代,城市已经脱离了物化的存在成为数据交换的载体,基于感性的质性差异被抽象属性所取代,城市参与者在不同层面上相互作用构成了统一的整体。从广义上讲,“市域”是区域一体化发展的自然延伸,最有代表性的例子是城市圈或者城市群,是人流、物流、信息流的汇集之地;从狭义上讲,“市域”代表着行政区划意义,指代设区(县)的城市,不但包括市区,还包括县城、乡镇和农村地区。不管从哪个层面上理解,“市域”都不能固守“市区”这一特定行政层级,而是应将“市域”定位为介于省域和县域之间,具有独立社会功能的空间板块,影响着市域中居民世界观和政治主体性的形成。所谓“社会治理”,是治理主体通过一定秩序和规范平等、合作地参与社会活动,依法依规对社会生活或组织进行引导与规范。而“现代化”则是“市域”与社会治理的耦合之轴,市域社会治理的众多要素及其运行都嵌入这个轴心之上,使得市域社会治理成为实现国家治理现代化的枢纽,突出了中心带动周边的水平治理层级。

其次,从二者互动关系的角度看,市域和社会治理的有机耦合,使得社会治理的市域取向和基于智能技术相互联通的特性更加突出。一方面,“市域”是一种特定类型的社会经济和政治关系,它表征了一种历史条件,标志着一种行动逻辑。城市可以影响国家权力结构,已经渗透到政策制定和国家管理的全过程。“市域”将成为社会治理的“指挥中心”,是真正的政治参与者,影响社会集体行动的逻辑。另一方面,由于幂律分布是数字网络的重要特性,出现了依赖于以自由

^① 参见朱莉-安妮·布德罗:《全球城市政治:国家的非正规化》,第6页,江苏凤凰教育出版社,2019年版。

^② 参见迈克尔·斯托珀尔:《城市发展的逻辑——经济、制度、社会互动与政治的视角》,第208页,中信出版集团,2020年版。

选择、网络生长和优先连接为特征的通用字段和公共字段的创造^①,导致了市域社会治理不同于以国家为中心的传统政治行动模式。其行动是在网络化、流动、移动的空间中展开,这些空间不受清晰边界的束缚。治理行动的时间性呈现碎片化,治理在多重情境中同时展开,行动者不再是单一可辨别的个人或群体,而是基于关系网络构建的行动共同体。

综合以上分析,可以将市域社会治理概念的创新性归结为如下几点。其一是枢纽性。从纵向维度看,市域社会是联系顶层与基层的开合之枢,处于省域治理和县域治理相互联系的中心环节,决定着地方治理的整体效能。从横向维度看,区域内的城市间以社会治理为桥梁构筑协同与合作的关系,通过信息流与人流、物流聚集资本、土地和人口,共同塑造统一的市场与生产交换体系,形成横向协作的城市群,增强区域内的经济、政治和文化联系。其二是联动性。市域社会治理是对城乡二元对立观念的根本性否定,统筹了城市与乡村两大区域,强调治理的分类进行与协同发展。其三是整合性。市域社会治理继承了马克思的社会结构理论,强调社会结构是开放性与协同性的整体工程,这就决定市域社会治理具有高度的依存性、开放性和整体性特征。除了是各种发展要素的聚合之地外,市域社会治理还是各种治理形态辩证施治、综合运用核心场所。

(二)主流的市域社会治理模式评述

社会治理进入中国学界视野并成为政府主流话语的时间节点是2012年,即党的十八大召开的那一年。社会治理先后经历了从理念到实践,由培育期到成长期,从借鉴到超越的历史发展进程。2019年,市域社会治理的概念出现在党的十九届四中全会《决定》中,强调了市级是地方治理的着力点,回应了“城市—乡村”“中央—地方”管理关系发展的新趋势,探索了解决智能化时代社会治理新命题的路径。市域社会治理经历了由宏观经微观又折返到中观的实践历程,并与智能化的爆发期相叠加。智慧政治语境中的市域社会治理脱胎于数字化、智能化场景,以网络化与整体化治理为基石。伴随着治理要素智能化、信息化的技术革新,智慧型治理模式最终形成,这是当前市域社会治理最为显著的特征。主流市域社会治理有三种实践模式,其背后蕴含着对于权力关系和公众参与的不同预期,分别呼应了社会治理现代化的核心关键词,直接影响了学界对市域社会治理多层面的理解。

1. 寡头统治与精英主义支配下的“科层治理”。有学者认为,“寡头统治的铁律”具有合理性,“所有的组织和官僚机构(尤其是政党)都把权威集中于决策树的顶端,选民以及组织中的普通成员扮演的只是支持性角色”^②。很长一段时间里,学者们广泛认同精英统治被嵌入城市社会生活和经济生活的结构本身,经济财富和政治权威代表着大多数人无权参与城市治理。由此,马克斯·韦伯(Max Weber)总结出以“国家为主导”的强治理模式,即“科层治理”模式^③。城市仅仅是中央政府上传下达的工具,在治理中居于被动接受地位,自主性探索和参与程度均较低,政府以外的其他社会性力量几乎不能参与城市治理过程。科层治理的本质是以信息掌握为基础的监控能力,自上而下的国家行政权力通过获取社会信息而进行风险评估和行动规划。治理流程可以分解为“识别政治要求→规划组织任务→科层组织完成任务”^④。其优势是侧重于通过组织化控制来应对各种危机,关注城市社会失调和规模化等问题,有利于统一管理和执行上级指令。

① 参见约迪·迪安:《数字资本主义与政治主体》,《国外理论动态》,2021年第1期。

② 西蒙·帕克:《城市理论与城市经验》,第226页,江苏凤凰教育出版社,2019年版。

③ 段涓:《马克斯·韦伯的科层论》,《江西社会科学》,1982年第6期。

④ 参见韩志明:《国家治理的信息叙事:清晰性、清晰化与清晰度》,《学术月刊》,2019年第9期。

在市域社会治理早期阶段,这一模式高效、统一的特点发挥了积极作用,但也存在成本高昂、条块分割和权责冲突等问题。

2. 古典多元主义支配下的“分权治理”。美国政治学家罗伯特·达尔(Robert Alan Dahl)最早提出后被誉为城市治理“圣经”的“古典多元主义”理论,认为城市领导层应当是多元主义的^①,没有任何群体能够保持长久的垄断地位。受效用理论和博弈理论的影响,理性选择或社会选择理论成为政治行为理论的主流观点,城市自治和分权治理的呼声越来越高。在约瑟夫·熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)看来,人类行动者都想实现效用最大化,倾向于支持多元主义,寄希望于做出对个人和一定群体来说净回报率最高的选择。于是,城市治理的主体发生了“分解”,中央和地方的分工逐渐明晰,财政权力和事权形成逐层负责的结构,城市也由此拥有了特定的治理权限。这一治理模式的优势是侧重于通过分权和自治来应对挑战,关注城市社会的多样性与异质性,不再运用“一刀切”的僵化模式,使城市的活力得到一定释放。在经济全球化和智能化社会初期,“分权治理”模式以其权责明确、兼顾基层的特点得到广泛应用。但是,伴随着第三次工业革命的发展,其整合强度不足、权力过于分散等弱势也逐渐显现,难以适应科学技术发展的需要。

3. 新区域主义支配下的“合作治理”。在第三次科技革命的推动下,市场力量和科技力量逐渐介入政治权力的建构之中,推动了社会力量加速融入政治领域,“公私合作”成为城市治理的主流做法。大卫·哈维(David Harvey)、曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)支持的“城市政治经济理论”、哈维·莫洛奇(Harvey Molotch)倡导的“城市增长机器理论”^②、克拉伦斯·斯通(Clarence Stone)和斯蒂芬·埃尔金(Stephen Elkin)提出的“城市体制理论”以及制度主义等社会治理新观点获得长足发展。这些理论的主要目标是使多元主义的城市治理议题发生转向,从关注“谁治理”变为关注“为什么治理”。“新区域主义”认为城市社会治理的本质是一种调节政治,是对全球资本和技术重新分配的重要手段;城市区域作为推动国家发展的核心力量,其治理的根本目标是促进增长,其背后的主要力量是商业共同体;要通过关注非正式联盟来构筑更为开放和多样化的治理主体,以提升城市区域的全球竞争力。这种“合作治理”模式的优势在于能够充分发挥治理主体的协调、指导和融合作用,侧重于充分发挥市场和科技组织合作的力量来应对城市问题,展现公私合作的特点。但其发展时间短,对于可能出现的风险准备不足,缺乏顶层制度的支持,更易造成极化现象(见表1)。

表1 三种主流市域社会治理模式的比较

模式	原则	优点	缺点
科层治理	政府主导	高效统一	条块分割、权责冲突
分权治理	自治、权责区分	权责明晰	整合力差、权力分散
合作治理	发挥社会力量	协调、指导、融合	风险大、缺乏制度支撑

在中国语境中,第三次和第四次科技革命的叠加给市域社会治理提出了特殊挑战,也提出了治理模式如何与科学技术融合发展的新问题。三种主流治理模式在中国市域社会治理实践中快速更替,中国用几十年的时间走完了西方国家几百年的城市化进程,也将不同市域治理模

① 辛向阳:《罗伯特·达尔的多元主义民主论评析》,《东岳论丛》,2010年第5期。

② Harvey Molotch, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, 1976.

式的优缺点展现得淋漓尽致。“科层治理”和“分权治理”主要从纵向维度解决府际关系问题,“合作治理”主要从横向维度解决治理主体单一化问题,三者针对不同层面的问题开展行动,都具有积极价值。那么,在智能化时代如何取不同治理模式之长,补中国市域社会治理之短,以技术驱动为核心探索市域社会治理现代化路径,理所当然地成为当前政治学研究的重要问题域。对这一问题域的思考;学界沿着智慧政治建设的方向,主张充分运用数字赋能,创造以智能为基础的城市生态系统,提升治理绩效、变革治理结构、创新治理工具。这些观点为本文奠定了研究基调。

二、智慧政治语境中市域社会治理的分析框架与价值取向

第四次科技革命开启了智能化新时代,高度数字化、高度互通与互联、高度透明化和高度智能化是这个“美丽新世界”的重要特征。科技革命将市域社会治理推向新的高度,塑造了市域社会治理的基本形态,使得起支配性作用的权力经历了全面的、革命性转移,控制社会的权力从暴力、金钱转移到信息和知识上^①。智慧政治的发展从未“脱嵌”于社会语境,所有的智能化活动归根结底要依赖社会关系,市域社会治理通过直接对主体行为造成影响来塑造智慧政治的组织形式,使智能技术“嵌入”市域社会治理并构成社会的子系统。“智能化—市域社会治理”双向互动勾勒了市域社会治理的基本逻辑:一方面,具备自我发展能力的智慧政治会不断寻求自我扩张,其所导致的技术创新与迭代催生了新的生产与生活方式,造就社会全新的运行模式,引领政治权力关系和社会组织模式的重大变革;另一方面,智能化的盲目扩张也会造成社会动荡和失序。寻求自我保护的社会将会运用市域社会治理情境这只“看得见的手”对社会进行保护性干预,以维护社会的稳定。所以,智慧政治语境中的市域社会治理既是新技术浪潮中提升市域社会治理能力现代化的历史契机,又是社会治理体系的一场自我革命。以智慧政治为取向的市域社会治理可以从政府视角、公众视角和城市视角三个维度加以剖析,通过树立以人民为中心的价值取向,回答如何将智能技术的巨大潜能转化为社会整体性利益这一核心问题。

(一) 智慧政治语境中市域社会治理的分析框架

本文从三个维度对市域社会治理的核心要素进行拆解,构建了政府角色智慧化+主体参与智慧化+市域治理智慧化的分析框架(如图1所示)。在智慧政治的语境中,市域社会治理已经不再止步于对技术理性的运用,而是以构建共治共享共建的社会治理生态为愿景,打破固化的治理流程与治理结构,通过调和市域社会治理能力的成长性与治理体系回应性之间的矛盾,推动市域社会治理智慧化发展。

从政府视角看,政府是市域社会治理的核心推动者,其决策能力、政策制定和治理水平是决定智慧政治能否推行的关键。因此,确认市域社会治理中的政府角色,或者从构建智慧型政府的角度切入是探讨市域社会治理的第一个维度。所谓的“政府角色智慧化”体现于政府的领导、组织和决策能力的综合智慧化水平提升。高新技术的发展造成社会形态的“变异”和去中心化,政府面临着更加复杂的治理空间。达成“政府角色智慧化”需要将政府嵌入以智慧化为基础的市域生态系统中,同时实现对社会事实的“清晰化”认识,对社会诉求的差异化对待和对组织结构的智慧化“进化”。这样才能实现不同部门的互联互通,进而形成纵横结合的数据集合体系,实现政府治理创新的最终目标。

^① 参见阿尔文·托夫勒:《权力的转移》,第15页,中信出版社,2018年版。

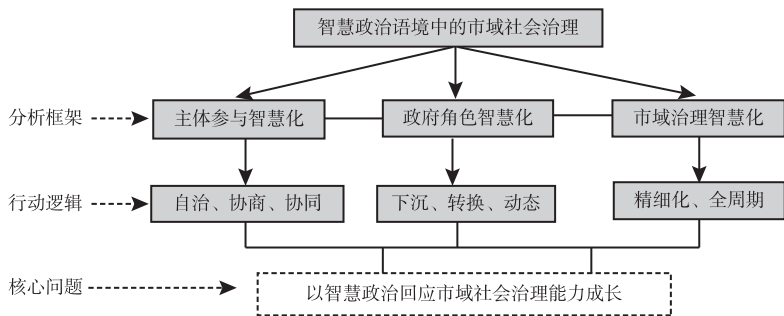


图1 面向智慧政治的市域社会治理解构图

从公众视角看,社会实体互动、多元主体共建是社会治理的应有之意,公众参与不可或缺。构建更加立体的参与模式,通过智慧平台使公民和社会组织都能成为无限治理网络中的一员,构成关系型集合是探讨市域社会治理的第二个维度。所谓“主体参与智慧化”就是要通过智能化手段重新挖掘社会治理的公共价值,降低公民的治理参与成本,构建开放、共享的参与机制,使治理主体之间形成相互依赖、相互合作、相互制衡的良性循环。公众视角内蕴着民主参与的精神特质,要求政府不断让渡权力,为市域社会构建自下而上的公众参与渠道,并实现参与活动的公开、透明和公正,使公众得以表达诉求、参与决策、进行监督。

从城市视角看,城市既是智能技术应用的核心区域,也是社会治理的根本维度,城市规划、制度设计和项目推进都不能脱离智能技术。因此,如何运用新技术重塑城市治理体系、提升治理能力是探讨市域社会治理的第三个维度。所谓“市域治理智慧化”就是要在治理逻辑和范式的智慧化转向中倒逼社会治理流程再造,将智慧思维与社会治理行动高度融合,创造更具包容性、开放性和趋于扁平化、橄榄型的社会治理结构。在智慧化时代,借助大数据、物联网和云计算等信息技术实现城市治理各要素的重新整合,整体主义和数字化成为社会治理的核心主题。从横向看,城市运行的各部门要实现权力并置与治理协同,强化社会治理的互动性,打造治理柔性有机体,提升治理能力;从纵向看,要通过简化流程、精简人员、弱化科层制的等级权威,实现治理结构的优化和治理效率的提高。

由此,市域社会治理智慧化的达成需要“三驾马车”齐发力,共同驱动智能化融入治理体系。其中,政府角色智慧化是顶层逻辑,公众参与智慧化是底层设计,市域治理智慧化是作用载体,三者互为因果、相互支撑,共同作用于市域社会治理的规划、实施与效果评价的全流程。具体表现于治理实践中决策者、行动者和治理活动三者互相依赖的行动逻辑,该逻辑既是参与主体的基本行动依据和内在价值遵循,也是影响市域社会治理智慧化和治理效率的原生动力。

(二) 智慧政治语境中市域社会治理的价值取向

市域社会治理是工具理性与价值理性的统一,对其探讨并不局限于实践应用的范畴,而是天然包含着价值诉求,即如何通过对市域社会治理的探讨提供治国理政的善治方法。中国政治学在经历了多年“求变”之旅后,将中心重新回归于对“求治”的思考。“求治”是一个比“求变”更加复杂的系统化工程,如果说“求变”具有共时性、横向性和外源性特征,那么“求治”则具有历史性、纵向性与本性特征^①。“求治”需要深入时代的洪流当中,对治理实践进行本土化、差异化解读,寻求属于本国的“治国之道”。市域社会治理正是对“求治”的重要思考,其根本目的不单

^① 参见杨光斌、释启鹏:《历史政治学的功能分析》,《政治学研究》,2020年第1期。

单是探讨社会治理本身,更重要的是探索良政善治的价值论与方法论。“市域社会治理”具有明确的“人民性”和整体性价值取向,是运用智能化发展契机最大化人民利益、提升人民福祉的重要方式。

当前,第四次科技革命带来的经济—技术“窗口期”即将到来,经济—技术新范式造成的冲击已经波及政治和法律等上层建筑领域,亟需新的社会治理模式介入调节。中国立场的市域社会治理范式应当反映“以人民为中心”的价值取向,核心在于将智能技术的巨大潜能转化成为社会整体利益服务的能力。这一立场的根本出发点是基于共同体主义的考量,而非盲从西方的个人本位,从整体性角度出发探讨社会治理智能化的前景与潜力。这种价值取向在实践中表现为对以下四个中心议题的回答:一是智能化社会中,何种治理理念最为理想?对这一问题的回答分别对应着社会治理如何释放智能技术的潜能,以及如何保护弱势群体在智能化社会中的根本权益两个面向。二是科技民主相关问题。包括智能算法是否符合民主诉求以及如何算法设计中将公民意愿注入其中?三是国家与社会的关系问题。智能化社会中,国家权力应当增强还是减弱?应当如何强化社会力量,以保证社会对国家权力的柔性平衡?四是科技企业与国家的关系问题。大型科技企业是新技术的核心推动者,对智能技术的发展方向有绝对控制权,造就了某种垄断或者“强权”状态。在这种情况下,如何充分发挥社会治理维护公平性的作用?如何保障公民对算法架构的充分参与,制约科技企业的肆意扩张,维护社会发展的公平与正义?以上问题的凸显,反映了城市智能化时代市域社会治理的特殊性,也对治理的逻辑提出了新要求。构建集调适逻辑、协同逻辑与发展逻辑于一身的市域社会治理逻辑是落实“人民性”和“整体性”价值取向,实现人民根本福祉的重要保障。

三、智慧政治语境中市域社会治理的逻辑

应对科技革命带来的社会新需求,必然要求提高社会制度化水平,“一个社会所达到的政治共同体水平反映着其政治制度和构成这种政治制度的社会势力之间的关系。”^①任何一次科技革命都无法实现从一种政治形态向另一种政治形态的平稳过渡,往往会经历惨烈的“创造性毁灭”过程,旧形态的崩溃和新形态的诞生同步发生。在新旧范式并存的“转折期”,也是经济—技术变革向社会—制度变革的重要“窗口期”。在“窗口期”能否为技术革命提供适合其发展的制度环境与条件,决定了一个社会能否快速跨过技术变革的“利维坦”获得全面的发展。想要实现智能化与市域社会治理的同步匹配、协同增效^②,就要重新规划社会治理路线,调整治理重心。这种开创性变革需要重新捋顺以政府角色智慧化为中心的调适逻辑、以主体参与智慧化为导向的协同逻辑、以市域治理智慧化为重点的发展逻辑。这三大逻辑相互勾连,构建了市域社会治理特有的逻辑链条:政府权力下放与职能转型是市域社会治理的“中心论”,是智慧政治建设的核心区域;参与主体多元化转型是市域社会治理转型的“目的论”,力图通过激活行动主体的积极性塑造共治、共享的治理新格局;市域治理智慧化转型是市域社会治理的“方法论”,是推动科技力量转化为政治效能的重要路径。

(一) 市域社会治理的调适逻辑

市域社会治理的调适逻辑,即通过不断下放权力来调整政府的权力配置与职能边界,实现治

① 塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第34页,上海人民出版社,2021年版。

② 参见张丙宣:《技术与体制的协同增效:数字时代政府改革的途径》,《中共杭州市委党校学报》,2019年第1期。

理过程、任务和体系的契合。国家是人格化的社会治理主体,能够通过发布命令,使其他人格主动服从其权威。在社交软件和互联网等智能技术的推动下,信息不对称、不透明的状况被打破,社会呈现出了开放、透明、流动和分享的趋势,客观上要求授权与分权,中央集权治理难以维系。在智能化进入市域社会治理场景后,悄然构建起了技术权力,形成了算法权力和技术再中心化。技术打破了中心化特质,改变了权力的集中化态势,引领了扁平化、去中心化和多元化革命。因此,在智慧政治语境下,国家将各种监管任务从国家权力的中央协调权转移到市域层面,权力出现了分散化与分权化趋势,社会经济活动在多个空间尺度上分布,尺度多重性是其核心特征。

以政府角色智慧化为中心的调适逻辑表现在三个层面:其一是权力和资源的下沉逻辑。在党委领导、政府负责的总体原则下,将社会治理资源下沉到一线,推进全科网格服务管理机制,推进市域治理信息化智能化。在实践中,探索出“橄榄型”^①城市治理模式、“六和塔”^②工作体系和“主”字型治理体系^③等治理模式。其二是政府职能的转换逻辑。以往的社会治理多聚焦于具体治理功能或者领域的实现,例如对于数字信息的汲取、调控、合法化和强制能力。但是,伴随着治理智能化的发展,政府在市域社会治理中并不局限于特定领域或者功能的控制,而是体现于把握大局,充分利用数字资源、统筹国内外资源以应对数字“陷阱”与挑战。其三是政府责任与权能的动态逻辑。为了顺应智能化趋势,要分层进行党委、政府、政法系统相关权责分配,通过聚焦时代语境对于政府内部体制变革的新要求,推动不同部门数据的充分开放,不断提高政务信息资源的利用水平。将不同部门的电子政府、电子政务、“互联网+政务服务”等功能叠加与整合,实现政府根据不同领域、群体、事务及时调整职能与责任,有效调整职责体系和权能边界。

(二) 市域社会治理的协同逻辑

市域社会治理的协同逻辑,即通过多元化治理主体的整体协调、合作互动、分工明晰,充分发挥政府、社会 and 个人的作用,建设人人“有责、尽责、享有”的社会治理共同体。当前伴随着点对点信息传播方式被颠覆,信息传播更加多中心与全方位,打破了传播中心唯一化局面。互联互通和开放共享促进了平等观念的发展,个性化和独特性在智能化社会空前凸显,使得包容共享的治理理念得到长足发展。在社会治理中更加强制定制性的行政参与路径,强调主体的深度参与和心理体验,针对实际情况进行有区别的制度和个性化服务。在合理差别的基础上,让社会发展的成果与福祉尽可能惠及所有人。这就要求市域社会治理要形成关系稳定的治理集群,实现不同参与主体的协同合作。

以主体参与智慧化为导向的协同逻辑表现为以下三个原则的内在统一:一是主体自治原则。在市域社会治理中,要通过不断强化自治理念,建立自律的规范体系。在智能化时代,原子化的生存方式更加强调自我生产、自我培养、自我完善、自我规范,强调实现个性化发展、自主发展。在自治中满足发展需求和社会期待,实现社会的多元化发展。二是主体协同原则。从本质上看,“市域社会治理的根本目标是实现多个治理主体的良性互动与协调发展”^④,通过重心前移带动社会组织和个人参与市域治理,构建起健康有序、可持续发展的党组织、政府、社会、市场、居民等多元主体协同网络,实现整体、局部、全方位的协同作战。弥补“单兵作战”的劣势,更好发挥不同主体的角色优势,形成共治、共建与共享的良性循环与整体效益。三是资源协同原则。在智能

① “橄榄型”城市治理是“行政三分制”新进展。通过“多规合一”及“综合执法”推进改革,以深圳为代表。

② “六和塔”工作体系是杭州市市域社会治理的代称,以杭州市“六和塔”建筑形态命名。

③ “主字型”治理体系是衢州市“互联网+政务服务”“党建+基层治理”创新基层治理模式的代称。

④ 郁建兴:《社会治理共同体及其建设路径》,《公共管理评论》,2019年第3期。

化社会,协同发展除了包含主体协同之外,还要考虑智能资源的共享、互通与协作。智能技术为市域社会治理提供了新的方法与工具,可以增强治理决策的前瞻性、科学性和统筹性。要充分利用数据共享、数据跨界流动,不断增进治理效能。

(三) 市域社会治理的发展逻辑

市域社会治理的发展逻辑,即通过依托和深度利用现代智能技术,促进市域社会治理与智能化的高度融合。在工业化时代,政府部门按照职能分工运作,尽管高效,但也产生了公共服务供给的碎片化、低效化问题,无法快速满足公民需求。而在城市智能化时代,技术嵌入不断驱动社会治理模式和社会组织模式的创新,不断优化治理体系,把资源集中到效益最高的地方,发挥资源的效益最大化。智能技术为政府和组织提供信息搜集、处理、分享和使用的技术支撑,让多主体合作成为可能,达成了市域社会治理的新发展逻辑。

以市域治理智慧化为重点的发展逻辑体现于两个方面:一是精细化治理逻辑。精细化是与粗放化相对应的概念,在过去的决策中存在着靠经验、靠智囊、靠综合因素判断的局限性,缺乏决策后的跟踪评估和舆论监督。精细化治理主要包括两个层次,其一是利用现代高科技手段,来强化智能化在市域社会治理中的应用和实践。在实践中,确立数据化、互联化思维,依托信息技术提供精准扶贫、医疗、交通、教育、养老等社会服务。其二是在市域社会治理中将工作内容精细化,实现服务与管理的无死角和全覆盖。二是全周期管理逻辑。全周期管理旨在对产品整个生命周期进行跟踪介入,以全过程监督保证产品质量。经过长期发展,全周期管理已经拓展到市域社会治理领域,通过从结构功能、系统要素、运行机制与结构等多层面进行统筹与整合,确保社会治理从前期预判、中期应对到后期复盘的各个环节都能保证系统有序、高效运转和配合协同^①。因此,要树立全周期管理逻辑,以新技术发展为支点,以制度完善为保障,形成全面、系统与协调的治理策略,以提升城市的治理水平。在市域社会治理中,全周期管理包含四个层次,即治理分层次、管控全要素、协同跨区域、监督全流程,这四个层次形成闭环式管理、分级管理体系,能够有效解决社会治理中的“堰塞湖”与城市病。通过厘清智慧政治语境中的社会治理逻辑,我们明确了构建市域社会治理的根本目标是赋权增能,以此为基点展开多维度、多层次的路径优化。

四、智慧政治语境中市域社会治理的路径优化

智慧政治的本质是塑造“智能时代与智能化生存中的社会治理”,与传统意义上的信息政治存在本质区别。信息政治是将信息技术运用于政府内部运行和政社互动关系中,以简化工作流程、提高政府效率,其目标是提高治理的民主程度。而智慧政治突出同构性与互镜式发展逻辑,是信息政治的“版本”升级。智慧政治在强调技术赋能的同时兼顾运行机制与治理结果的价值追求,重视通过技术与组织的并联,实现治理结构的整体再造。这不仅回应了治理手段与模式的智能化需求,更是对技术理性的反思,涵盖了善治理念与价值追求,强调治理过程智慧化的整体关照思维。为了对应市域社会治理的调适逻辑、协同逻辑与发展逻辑,本文以治理理念、治理主体和治理模式三个方面转型为主轴,建构了一条整体性、系统性和迭代性的市域社会治理优化路径(参见图2)。

(一) 治理理念优化:从分域治理到统筹治理

市域社会治理要坚持宏观理念、整体理念和系统理念“三位一体”的治理理念优化原则,是

^① 参见常保国、赵健:《“全周期管理”的科学内涵与实现路径》,《光明日报》,2020年9月4日。

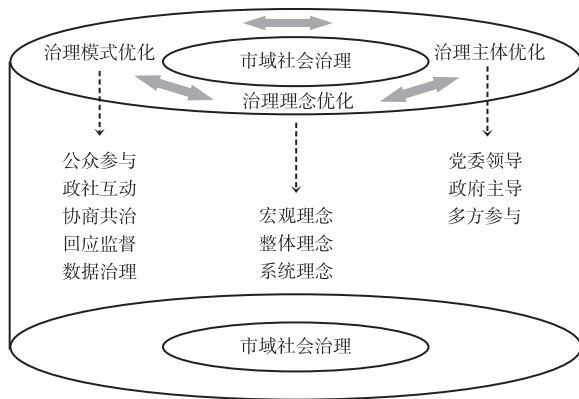


图2 市域社会治理的多维路径优化

各种资源、行为主体共同作用效果的呈现。从改革战略层面看,要始终与国家治理体系和治理能力现代化的总目标同向,坚持人民性的总方向,以化解市域社会治理中的“阻塞点”为总方法,通过互联网构建生态化治理体系,探索体现中国城市特点,符合实际情况的社会治理模式;从改革理念层面看,要充分认识城市发展的阶段性、复杂性和偶然性,做好谋划是重要前提。通过构建系统、联动体系,再造协作式、一体化的流程与技术以实现资源的有效整合与综合利用,为公民提供无缝隙服务。现代政府机构是以智能技术为支撑的政府体系,具有宏观性、整体性和系统性特征。这种宏观、整体、系统理念强调智能技术要在社会治理中发挥关键支撑作用。强调治理要在纵向中进行协调,在横向中加强整合,注重利用科学技术对组织的结构与功能、流程与机制进行优化。在纵向协调中,要发挥市级、县级和乡镇级政府的潜在能力。其中,市级政府核心功能是统筹,从发展全局出发推进战略制定,加强顶层设计,整合要素与资源,完善制度体系;县级政府核心功能是组织,通过优化智能体系,提升协同高效组织实施能力,围绕市域社会治理的总体目标,制定具体方案,压实责任,积极抓落实;乡镇政府核心功能是固本,要强化“循环能力”和“造血能力”,把基层工作做实做强。推动社会服务与治理的重心向基层扩展,由社会治安向其他领域延伸,依托智能技术开展综合治理。在横向整合中,智能技术在治理全流程中的贯穿使用,为整体性治理目标的实现供给技术路径和方法,推动纵向主体跨界整合,使得治理渠道更加通畅,信息传递更加快速。

(二) 治理主体优化:从单一主体到多方参与

市域社会治理的实现,除了不能离开智能技术的赋能,更不能离开“党委领导、政府主导、多方参与”。社会要实现善治,就要为各治理主体发挥功能留有适度空间,保持其彼此分离又适度均衡的态势。同时,各治理主体要自觉形成治理共同体,实现行动的相互支持,而非彼此对抗。基于智能化社会的背景,笔者主张打造“主”字形的市域社会治理主体框架,即以党委的领导为“一点”,党委的领导是市域社会治理顺利推进的“主心骨”,是各项工作开展的前提;用智慧赋能这条“红线”建立与其他参与主体的联系;以“王”^①字形运行机制为“闭环轴”,将政府、社会组织和群众有效串联在一起,共同支撑市域社会治理的主体架构。值得注意的是,这一架构并不是将市域社会治理的模式单一化。多方参与者之间存在着差异性的治理诉求,决定了参与者之间的

① “王”字形运行机制是指通过关口前移、重心下沉、资源下沉和权力下放,推进政府、社会组织和群众三个主体上下贯通,以智能技术为竖线,打通大联动治理、大数据应用、大融合推进。

关系是复杂的,也决定了市域社会治理的框架是多样化和差异化的。在智能化社会,确定市域社会治理框架的关键在于如何定位党委与政府的角色,并据此调整与其他参与者的关系,这是市域社会治理最为关键的要素。

具体而言,打造“主”字形治理主体框架要压实以下责任。一是树牢“一点”,坚持党委在市域社会治理中的统筹地位。党组织是顶层设计的规划者和宏观层面的领导者,是建构多元合作框架,促进良性互动合作治理网络形成的推动者。二是架好“顶线”,坚持政府主导。政府是推进智慧政治的主导者,要在加强智能基础设施建设、构建互动沟通渠道、加强信息安全管理等方面承担主要责任。三是强化“中线”与“底线”,坚持社会组织、企业和公民的参与。作为智慧政治建设的主力军,社会组织的参与不可或缺,要充分发挥其综合衔接作用,体现其纽带功能,促进智能技术与资源的整合、衔接与共享。企业在技术研发中的作用不可替代,应当立足自身技术优势打造核心竞争力,提高智能技术的研发、应用和共享能力。公民参与是共建共治共享的“底座”,应基于各种虚拟社区和网络空间,为市民开辟参与市域社会治理的渠道。四是穿好“竖线”,将“智慧赋能”贯穿始终。在城市智能化语境中,社会治理必将与先进技术相结合,打通信息与数据共享的通道,推动政府信息公开,提高数字执行水平。

(三) 治理模式优化:从单点突破到全能力建设

市域社会治理的关键在于提升治理能力,在市域社会治理中要注重全能力建设,即以集成化、系统化能力建设为目标,打造横向到边、纵向到底的完整治理链条,实现从源头到末梢的治理能力提升。实践中要以“五大模块”为改革矩阵,通过赋能赋权赋责的方式,实现不同主体与事项的有机统一和有效协同。智能技术导致的发展失序问题凸显,“治理真空”与“九龙治水”现象频发。传统治理模式已经无法对突发情况进行快速反应和有效纠偏,需要加强市域社会治理的全能力建设,推进理念现代化、合作化、科学化方式和严谨化制度的有机结合,从而在实质上提升社会治理能力。

在实践中,要构建治理能力建设的“五大模块”,即公众参与、政社合作、协同共治、全程监督和数字治理模块,通过充分发挥各个模块的叠加优势增强全链条治理的效能。其一,公众参与模块主要应对公众参与程度不均,对弱势群体关注不足、参与效度不够、参与方式单一、参与可持续性不强的问题。在市域内激活公众参与机制,扩大参与人员,提升参与水平,增进公民对市域社会治理的获得感和体悟感。其二,政社合作模块是中国现阶段引领市域社会治理改革与发展的重要驱动,是贯穿整体治理全局的最大变量。通过促进政府与社会的全方位合作,加大社会服务供给,扩大社会参与范围,进而形成二者的有序互动。其三,协同共治模块主要回答怎样协同、协同的制度与模式、协同的落实、协同的民主性等一系列还未达成普遍共识的问题。通过协同共治提升城乡共进、多元协同的治理能力。其四,全程监督模块是市域社会治理的反馈和保护机制,通过在治理的主客体之间、政府与多元参与者之间、市域与基层之间、部门与区域之间形成稳定的常态化沟通机制,构建回应与相互监督的双向互动机制。其五,数据治理模块是一套关于数据使用的管理行为,主要制定与实施关于社会治理数据的技术管理和应用的一系列流程与规则。当前,数据治理方兴未艾,无论从理论到实践,还是从人才到方法都处于初步探索阶段,需要制定数据管理、变现与保护等政策,为市域社会治理提供坚实的技术支撑。

五、结论与讨论

智慧政治是现代政府转型的必然趋势。数字和智能技术本身发展的不确定性、演化性、涌现

性、多样性和自组织性等特点,使得社会治理必须要与治理对象的复杂性相适应,复杂性禀赋成为市域社会治理的显著特点。由此,治理的核心在于有效协调各类参与主体的利益分配、资源享有、行为规制、冲突解决与风险规避等活动,复杂性治理理念成为实践首选。正是在这一理念指引下,本文以智慧政治如何回应市域社会治理能力成长为核心论题,从政府角色智慧化、主体参与智慧化和市域治理智慧化三个维度展开市域社会治理的分析框架和逻辑的阐释,从治理理念优化、治理主体优化和治理模式优化等方面探索智慧政治语境中市域社会治理的优化路径。国家“十四五”规划提出要“构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台,加强和创新市域社会治理、推进市域社会治理现代化”^①,并将之视为未来城市改革的重要路向。智能时代促成了市域社会治理在以下方面实现历史性转向,即治理定位由封闭转向开放、治理维度由单维升级为多维、治理机制由被动转向主动、治理方法由定性式转向定量式、治理观念由粗放化转向精细化、治理模式由运动化转向常态化。在此基础上,市域社会治理的传统思维被彻底颠覆,结构性转变促进了治理效能的大幅度提升。同时,市域社会治理完成了从工具理性的追求向价值理性的跃升,人民性的价值取向获得了广泛认可,居民获得感和幸福感成为衡量治理能力的指标,逐渐形成了智能化与社会治理相互促进、共同发展的良性循环,造就了“智能化—市域社会治理”相容共生、不断融通的良好政治生态^②。

在未来的市域社会治理研究中,完善市域社会治理的复杂适应性、自我修复机制是重点方向。其一,要开展复杂适应性治理研究。市域社会治理除了考虑常态化因素外,应激和非常态化时期的治理能力更体现出整体治理水平。要在治理中摸索具备灵活性、包容性、适应性的方法或行动原则,在面对新业态、新模式、新技术而缺乏精准信息和明确对错判断时,适应不断变化、涌现的新问题,进行包容性与适应性治理。其二,要加强自我修复机制研究。智能化激发了城市利益结构的重大变革,形成了新型利益群体和利益结构。同时,智能化正在批量化地制造着各种“技术盲点”“技术鸿沟”和“技术伦理”问题。这就要求在市域社会治理中贯穿自我修复理念,建立一套抵御技术风险和减轻灾害损失的治理机制,通过治理“生态”修复增强城市抵御技术风险的能力,提升发展韧性。

作者:赫曦滢,东北师范大学马克思主义学部(吉林省长春市,130024)

(责任编辑:林立公)

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,第36页,人民出版社,2020年版。

② 参见陈剩勇、卢志朋:《信息技术革命、公共治理转型与治道变革》,《公共管理与政策评论》,2019年第1期。