社会治理中的技术、权力与组织变迁——以浙江为例

胡重明[1]

中共浙江省委党校公共管理教研部

摘要： 社会治理历史变迁的宏观结构研究往往难以确切澄清观察的对象和层次，且在重视权力等关键参数的同时较少关注历史故事中那些未占据主导地位的因素。从“技术-权力”分析出发，以典型组织模式的两次重要转型为切入点对新中国成立70年来浙江基层社会治理的历史研究可见:改革开放前后从“枫桥经验”到“网格化管理、组团式服务”的转型，不仅表明了“国家管控”向着“社会管理”的跃迁，也意味着以权力结构的调整为组织技术核心的革新不断拓展空间。这种权力对技术的“解制”在新世纪以来特别是党的十八届三中全会以来又转向技术对权力的“赋能”，在“平台驱动的全科网格”中推动了权力结构的矩阵化、扁平化，提升了政社合作的水平，呈现了地方行动者如何在特殊历史场域中突破理念和资源的限制，不断创造治理变革的可能性。当然，为进一步改善对历史的理论研究并为推进社会治理的实践提供价值，审慎爬梳史实，将宏观结构分析与中微观分析相结合，完善对不同阶段社会治理的组织属性的认知，就成为必不可少的选择。

关键词： 社会治理； 权力； 技术； 组织变迁； 枫桥经验； 网络化管理； 组团式服务；

中图分类号：D669 **文献标识码：**A **文章编号：**1007 — 8487(2020) 01 — 0049 — 13

一、 社会治理的历史变迁:宏观结构分析及其缺憾

中国社会治理历史变迁的观察者常常聚焦于政社关系的一般性质，进而对宏观结构实施考量、判断，如，基于若干“关键节点”(critical junctures)的历史序列分析，形成了“国家管控”“社会管理”“社会治理”的三阶段框架[1](P1)。在这个几乎成为共识的阶段论图景中，从管控到管理再到治理的跃迁，不仅是一种政府行为方式的更迭，更重要的是一种权力结构的变化，涉及政府(国家)与社会的关系以及政府内部的纵横关系。

值得注意的是，在诸多关于中国社会治理变迁的研究文献中，这种历史的宏观结构分析往往难以确切澄清观察的对象和层次，或者说，这种分析的性质决定了其所观察现象的复杂性和不确定性。一个历史变迁的故事往往关涉或被大量不可确定的因素所影响，而这无疑给长于焦点因素分析和结构性探讨的社会科学研究带来方法论的疑难[2][3]。譬如，权力结构的变化一般决定了社会治理变迁的性质，但又绝不仅仅囿于此面向。由于历史的不可还原性，研究追溯的可得性是有限的，往往只能选择历史故事中那些占据主导地位的或重要的因素加以着墨，而自觉或不自觉地舍弃对那些非关键性因素的考察。由此，在主流政治学或公共管理学的研究中，包括治理的技术工具在内的其他因素都从属或服务于这种大历史或宏观结构的解释，仅成为论证故事逻辑的注解[4](P442-443)。

[1]**作者简介：** 胡重明(1985-)，男，浙江临安人，管理学博士，中共浙江省委党校公共管理教研部副教授、硕士生导师，复旦大学国际关系与公共事务学院大都市治理研究中心特聘研究员，主要从事组织理论、公共服务与社会治理研究。

收稿日期：2019-11-12

基金项目： 国家社会科学基金青年项目“基于行政权规制的网格化社会治理体系规范化研究”(17CZZ031)

进一步说，由于观察幅度之广袤，这类研究可能难以从机制性解释的角度为描摹社会治理变迁提供令人满意的答案，甚至无法将因果关系阐释透彻[5]。随着新的历史沉淀，总是需要对过去已经解释的“阶段”重新定性，以形成“归纳的连续统”(continuum of induction)(1)。而上述困难所造成的一个结果便是，与孤立的经验描述或截面研究所遭遇的困境相似，资料的碎片化与编码规则的不统一使得对社会治理连续性变化的解读难免有失偏颇。有时候，新概念的提出不是提供了完善解释的可能性，而是提供了编写新故事的可能性，进而使得研究的传承存在一定程度的断裂。特别是党的十八大以来政府治理改革创新的广泛实践不但强化了党的领导权，延展了简政放权改革的范围，而且使“互联网+”、大数据等技术因素逐步“走上前台”，引发了一系列对过去未经充分重视的命题的关注。诸如“技术如何优化治理(制度)”“技术与权力的关系”等问题的充分回应，依赖于审慎详尽的爬梳历史、甄别理论，构建更具说服力的解释框架。

为了弥合宏观结构分析的缺陷，更有效地解释新中国成立 70 年来社会治理和政府改革变迁的逻辑，同时发掘新近变化所具有的历史价值，本研究将援引浙江基层社会治理的经验证据，提供一个中观视角的分析，努力从一个相对稳定的分析层次及单位———组织或组织间关系出发来展示地方实践，并结合更宏观的场域变化，对社会治理结构变迁的历史性和理论性做出更充分的解释。第二节将尝试围绕技术、权力和组织变迁的关系，提出相关的理论假定；第三节将在简要交代案例选择和分析方法的基础上，以新中国成立 70 年来浙江基层社会治理典型模式的两次重要转型为切入点，分析技术与权力的关系及其对组织运行的影响，探究社会治理结构性变迁———政府(国家)内部或政社之间关系变化的动力机制与内在逻辑；最后是研究结论以及对相关理论命题的延伸讨论。

二、 技术、权力与组织变迁:一个中观视角

本节将基于理论回顾，为后续经验分析提供基本假定。这个关于社会治理变迁的初步分析立足于组织或组织间关系的层次，试图聚焦组织变迁的过程及动力机制，弥合中微观分析与宏观分析、静态结构分析与时间序列分析的断裂。关键在于，通过将技术因素分析与传统的权力因素分析相结合，有望超越传统论域，将社会治理领域的新近变化纳入阶段论解释，形成更完善的历史说明。

(一) 权力与作为组织现象的社会治理变迁

如前所述，“国家管控-社会管理-社会治理”的变迁既体现了政府组织内部权力关系的结构性转变，也体现了国家权力与社会自治边界的变化。基于西方国家治理经验的理论流变同样呈现了类似的逻辑。斯蒂芬·奥斯本等学者将“新公共治理”看作是区别于传统公共行政和新公共管理的第三种“范式”(尽管他自己否认这一点)。在他们看来，传统公共行政聚焦于政治系统，体现为政府的“单一集权”与治理、服务的“封闭性”，创新与变迁成为政策制定和理性设计的结果；新公共管理则开始聚焦于组织层面，体现政府行政的“管制型”特征和治理、服务的“开放理性”，创新与变迁更多地成为效率目标引导下内部资源运营、绩效管理与外部竞争、市场化的结果。虽然更加关注环境，但后者仍将治理当作单一主体的内部问题，较少关注组织间关系和价值分散性的问题。而新公共治理则聚焦于组织及其所处的环境，体现治理、服务的协商合作特征，强调治理网络和关系契约的重要性[6](P8)。可见，中西方基于治理变迁的理论阐发在很大程度上都是以制度或组织的核心要素———权力及其结构的变迁为基础的。而这种分析路径虽然有助于“概化”宏观历史的一般特征，但存在无法还原“过程”或“机制”的缺憾。

斯科特曾提供了一个“从上到下与从下到上的制度创新与扩散过程”的系统框架，把制度过程划分为宏观的社会制度、中观的组织及组织场域、微观的行动者或组织内实践三个分析层次[7](P200)。这种区分可以为明晰社会治理历史变迁的阐释提供支撑。由于社会治理变迁并不是一个“既已逻辑完整的故事”演绎过程，而是以零散、具体却相关的经验为基础，既包含社会和场域层次的观念和创新扩散，也包含组织和亚组织层次的变革行动，所以，为了能将具体史实与更宏观的结构分析结合起来，本文将分析层次主要置于中观的组织和组织场域层次(第三节将结合经验证据对分析路线有更多详述)。

与韦伯从权威类型及等级制出发界定科层组织的关键特征相似，就解释作为组织现象的社会治理变迁问题而言，需要着重

考量承担社会治理职能或相关组织的权力结构和运行的问题，这一点与主流文献中对社会治理的国家权力、政社边界的关注是一致的。一般而言，地方政府特别是乡镇(街道)政府的有效治理依赖于适当的权力及相应的资源供给，或来源于法律法规的赋予，或来源于上级政府的授权。除了从韦伯的正式权力观的意义上去分析地方政府、基层组织在社会治理中的角色和关系外，本文将更多地遵从资源依赖的权力观。资源依赖理论家承认，“组织是受到环境的控制和限制的”，尽管如此，“控制和限制组织的环境，是由组织参与解读而来的”，即所谓的“议定(enactment)环境”[8](P69-99)。这意味着作为行动者的组织与环境之间实际上是一种互动关系，组织可以主动地、有效地管理、形塑和改变其所处的环境。而决定组织如何解读环境的影响因子并不仅仅建基于外部的客观环境条件，且“深受组织内部咨询系统、权力分配所影响”，而“组织的咨询系统和权力分配又取决于谁能为组织解决环境中重大的不确定性”。所以，真正关键且不可忽视的是组织里的成员是有自主性的，他们是持续为争取自身利益得到满足而“奋战不懈”的行动者。在解决重大的不确定性而获得权力后，通常在位者会采取一系列的措施来确保自己在组织中的权力，此即所谓的“权力制度化”。

值得注意的是，上述所指称的“权力制度化”仅仅指的是一种组织内部权力的制度化过程。也即是说，虽然资源依赖理论家将权力因素用于分析组织这样的行动者之间的交互关系，可是他们给出的“权力制度化”的概念却更多地是指一种组织内部的现象。在复杂的社会治理过程中，政治性的活动常常发生在组织与环境之间的交互过程中，而不只是出现在组织内部(2)。组织在面临重大的战略决策时，实际上总是更深刻地受到外部环境的影响，特别是组织与外部相依组织之间关系的影响。在这种情形下，一个民生项目或一套社会治理方案能否以及如何实现关乎多个行动者之间的权力关系。因而，在承认对于权力的分析有必要扩展至组织间关系的层次(甚至场域层次)的同时，还需将“权力制度化”的现象也纳入到这种中观层面的考察中。虽然在一些学者看来这可能超出了资源依赖理论的传统分析视野，但本文依然沿袭普费弗、埃莫森等人关于权力的定义———权力是一种相对关系，是特定资源和需求的函数。需要进一步明确的是，一种组织间层次或场域层次的权力制度化现象更强调了多方相互依赖关系的结构化过程(譬如建立区域党建联盟或提供基于网格的组团式服务)，而不仅仅关乎单一组织内部的权力的结构化状态。“权力制度化”的产物即形成了一定的“权力结构”，实现了对组织内部纵横关系或组织与环境关系的规范或规制性界定。这种被结构化的相互依赖关系为组织运行提供了稳定性。从以上假定出发，可以进一步将作为组织现象的社会治理变迁的内在属性建立在权力结构的根本性变化的基础上。

(二)从权力分析到“技术—权力”分析

本研究的另一个目标是将新近出现的“互联网+社会治理”等现象纳入宏观历史解释之中。而关于技术因素的分析在政治学、公共管理学的研究文献中以往常常是薄弱的、边缘化的。与“技术如何优化治理(制度)”相关联的一个核心问题就是如何在分析的意义上处理技术与权力的关系。

在既有研究中，技术往往被当作治理变迁的外生因素。即便是建基于组织经济学理论的新公共管理运动开展后，社会治理中依然将技术只当作工具或资源，甚至将人力投入也仅仅当作工具或资源。由于技术过程并不只是关涉“投入-产出”的客观物化过程，也关涉运用技术的行动者的主观行为过程，将技术仅仅当作外在的因素是存在缺陷的。当然，将其作为内生因素也并不能消除风险。基于客观载体的技术过程并不等同于作为社会系统的组织或制度过程，但组织或制度过程总是要借助技术过程而成为可能，且包含了关键性的技术规则嵌入或相融于组织或制度规则的过程，两者从实质上说都属于人类行为的规则(规范)范畴。

权力则往往实质上决定了一个组织内部管理规则或组织间合作规则的属性。正如詹姆斯·汤普森的开放系统理论所提出的，组织的行动包括了内外三方面内容:外部资源交换与配置、组织管理的规则系统以及资源经生产转化的规则系统[9](P25)。其中，外部资源交换由资源依赖关系所决定，组织管理的规则系统由组织内部的权力结构所决定，而资源经生产转化的规则系统则取决于组织的技术核心。他认为，在理性准则下，组织试图通过将技术核心置于投入和产出部门的包裹下，以缓冲环境的影响；而这种“包裹”和“缓冲”作用依赖于组织管理的规则系统来实现。资源依赖理论则进一步提出，组织权力制度化的程度越高，环境就越无法预测和解释组织的活动和行为。也就是说，环境影响组织行动的这种关系，会受到组织权力制度化的干扰。借助

对资源依赖(外部权力关系)和内部管理(内部权力结构)的制度化策略，组织实现了对自身技术核心的维护，并使得与其他主体的合作得以有序开展；反之，当这些内外权力结构被打破时，可能引致组织技术核心的变革，进而彻底改变组织的性质。

另外，技术本身的属性也可能影响治理及组织变迁的过程。若要关照新近“互联网+”和数字化对社会治理的影响，那么，还有必要从理论上厘定数字化作为一种治理技术的作用及性质。诸多文献都提及从电子政务到数字政府建设的重要跃迁，新的变化使得数字化被更加深度地运用于治理和制度变革，“数据”已不再仅仅是外在的资源，而成为治理行动和能力的内在基本要素，从“用数字治理”向“对数字治理”的方向发展。基于学者们的归纳，可从“连接”“赋能”“再造”三个层次来分析:一是数据连接的治理。“连接性治理”(Connected Governance)的概念源于整体性政府(whole-of-government)方案，除了更多地基于大数据、云计算开展在线监测和预警，为评估与决策提供支持，还以新技术推动政府内纵向与横向间协作、公私伙伴间网络关系等机制构建，实现地方性、国家性和跨国性协同与整合，以此在不同层面为共同面临的挑战寻求整体性解决方案[10]。二是流程驱动的治理。它不同于早期以物理空间为基础组织开展的分散化的治理模式，而是强调了移动治理(Mobile Governance)和治理网络的理念，即“无处不在”的管理和服务。如有学者所提出的“虚拟机构”或“平台型政府”的理念[11](P69)，这是一种信息空间的互动，常常以特定的问题和项目为中心，对数据流进行治理，推进数据流与业务流的同步，改造甚至替代传统的业务流程，以此提升政府等相关治理主体的信息能力，对社会治理产生“赋能”的作用。三是再造结构的治理。这既包括政府组织内部的再造，即由社会治理或公共服务的业务流程的再造所驱动或倒逼的组织和制度的结构性调整；也包括部门之间、政府与社会之间正式关系的再造，即政府体制和整体社会治理体制的变革。

不难发现，“连接”与“赋能”还难以保证范式意义上的治理变迁，而“再造”则更趋近于这种可能性。按照汤普森的观点，权力活动是平衡组织技术过程与外部环境关系的关键环节，当无法保证组织内部核心技术活动稳定开展时，就必须对组织的权力结构进行改造[9](P25)。如果数字化转型导致外部资源依赖格局或者内部权责关系的彻底变更，那么，引发组织结构与治理模式的变化甚至是根本性变化就是可能的。从社会治理体制革新的角度来讲，数字化转型可能使得原来自上而下、等级化的治理逻辑在面对特定的社会冲突或危机时变得不再适用，促使政府不得不彻底改变既往的控制方式。韦斯特的“互动式民主”[12](P15)和诺维克的“维基政府”(Wiki Government)[13](P27)都是在社会参与治理权的强化和政社关系变革的意义上去加以界定的。“网络化治理”则强调合作治理模式的可能性建立在纵横交叉、内外互动的制度框架基础上，信息技术可为这种互动提供支持。值得注意的是，社会治理数字化转型中的困难很可能发生在技术(知识或标准)规则与组织既定治理(管理与服务的知识或标准)规则之间的融合过程中，且往往以不同主体之间的权力(包括责任、利益)关系的矛盾形式而展现出来。因此，影响社会治理职能实现的核心问题———权力关系的协调与平衡，可能仍是社会治理转型作为一种系统组织模式得以成立和有效的决定性因素。

三、从权力解制到技术赋能:新中国成立 70 年来浙江基层社会治理的组织变迁

新中国成立以来，浙江一直在基层社会治理和地方政府创新方面积极探索实践，涌现出许多对全国都产生示范性效应的经验。本节将以新中国成立 70 年来浙江基层社会治理经验为证据，从关键事件和典型模式切入，以“技术-权力”分析为路径，探究社会治理变迁及政府管理改革的内在逻辑，同时发掘新近变化所具有的历史价值。

(一)案例锚定与整体描述

下述经验证据分析主要针对三个目标:一是基层社会治理变迁的整体情况的特征描述；二是考察典型案例，即成为“事件”的现象如何被赋予理论和政策意义并影响历史选择；三是结合新近变化，通过比较分析，探讨技术核心与权力结构的性质以及二者如何在特定历史场域的价值引导和资源约束下相互作用，解释治理过程及其结构性变迁的特征与动力机制。图 1 提供了对新中国成立 70 年来浙江基层社会治理变迁的“事件-历史”线索的一种整体描述。

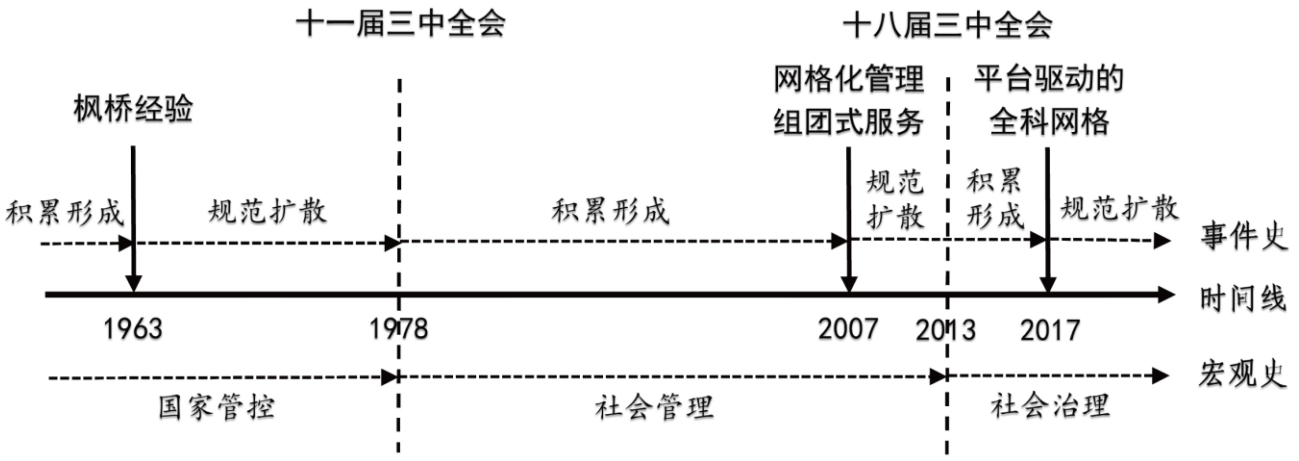

图 1 浙江基层社会治理变迁的“事件-历史”线索

首先，从宏观史的层面来讲，已达成普遍共识的“三阶段论”仍适用于解释浙江省域的社会治理实践，其中以 1978 年和 2013 年的两次会议作为关键节点:党的十一届三中全会开启了改革开放的进程，从“以阶级斗争为纲”转向以经济建设为中心的目标，逐步实现了国家与社会的相对分离，社会利益分化加剧，政府社会治理的方式从“国家管控”向着“社会管理”转变；党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则改变了过去“社会管理”的提法，提出要“创新社会治理”，并将其纳入整个“推进国家治理体系和治理能力现代化”的大框架下，标志着社会治理工作被置于中国国家建设和政府公共政策体系中前所未有的重要位置。这个宏观史构成了浙江基层社会治理变迁的背景，提供了其整体性特征的基本元素。

第二，由特殊事件引致的典型组织模式的两次重要转型影响了浙江基层社会治理变迁的具体性质。从 1963 年绍兴诸暨的“枫桥经验”到 2007 年舟山普陀的“网格化管理、组团式服务”，再到 2017 年以来台州路桥、温州乐清等多地共同推行的“平台驱动的全科网格”，这些地方的“特殊事件”都符合其所处宏观史阶段的特征，同时，原发地事件的典型价值经由上级政府的确认、倡导以及其他地区的学习、扩散，从组织行动拓展至组织场域甚至是社会层次，产生了更广泛的政策意义。

第三，浙江基层社会治理变迁的具体性质及动力机制由组织的技术和权力过程所决定。这意味着，作为基层社会治理的系统组织模式，“枫桥经验”“网格化管理、组团式服务”“平台驱动的全科网格”在价值导向、资源配置方式、权力结构和技术核心等方面存在基本的差异。除了理解场域层次的累积、规范、扩散效应，本文着重考察其组织变革的内在逻辑。

(二)浙江基层社会治理典型组织模式的两次转型

下面，结合案例和宏观制度环境描述，对浙江基层社会治理典型模式的两次转型做出详尽分析。

1．从“枫桥经验”到“网格化管理、组团式服务”“枫桥经验”诞生于新中国成立后的第二个十年。当时，政治建设、经济建设和文化建设得以全面展开。在城市，建立了机关、企业和事业等“单位”；在农村，由于社会分工尚不明确，成立的是五业俱全的人民公社。而这三大领域实际上都只是“国家建设”的组成部分，尤其是“政治建设”，成为了当时国家建设的重中之重。虽然社会需求和社会问题仍然存在，但大部分“社会”领域的议题相对于“国家”的目标而言并不构成关键部分，遂没有被纳入正式的政策体系。可以说，传统的“家国同构”理念下的“社会”并没能成为一个相对独立于“家国”的领域，更不必说自组织活动的开展了。此时，城市中由“单位制”所承载的是所谓关乎人之生老病死的“全部家事”，在农村则是以人民公社

作为“农民的单位”，进而形成了中国城乡独特的社会运行系统及社会需求满足模式。从社会治理的功能定位来讲，其主要的角色便是维持与保障这种国家与社会相统一的秩序和结构的正常运行。作为一种国家建设的工具，社会治理的“管控”功能是时之所需，实质上发挥的是执行国家政治目标和任务同时兼顾了治民和治国的作用。

浙江诸暨县的枫桥镇在开展社会主义教育运动过程中，通过充分动员群众，用“文斗”而不是“武斗”的方式，有效教育了地主、富农、反革命人员和坏分子，使他们普遍接受了社会主义思想。其经验被概括为“在党的领导下，发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现矛盾少、治安好”。因受到毛泽东主席的极大关注和亲笔批示，中共中央还以正式文件形式向全国转发“枫桥经验”，得到各地效仿和推广，成为浙江乃至中国基层社会治理的一面旗帜和传家宝[14](P71)。实际上，无论是“发动和依靠群众”还是“坚持矛盾不上交，就地解决”，都鲜明地体现了这一时期社会治理方法选择的几个特征:从价值导向来讲，以政治建设为首要任务，强调人对政治目标的执行性；从资源配置来讲，以人民公社或国营单位、集体单位为组织和体制的基本依托，形成了计划性的资源供给、配置模式和属地化的动员机制，对人的生产生活需求进行集中统一的回应；从权力结构来讲，以政治力量为单一主导性力量，强化“单位”和“组织”对人的管控，形成政社一体化的结构；从技术核心来讲，以传统的引导说服、思想政治教育为手段，以政治运动为主要的活动形式，坚持走群众路线，加强对人的行为规制[15](P1-3)[16](P22-27)[17](P55-65)。“枫桥经验”实质上反映了这一时期国家和社会系统运行的制度属性。

作为“枫桥经验”的一种传承与弘扬，同样秉持“发动群众、就地了事”理念的“网格化管理、组团式服务”则是在改革开放近 30 年后才诞生的。改革开放后，由计划经济向市场经济转型，政府逐渐向市场、社会和企业放权。虽然政治力量仍然占据主导地位，但是经济力量逐步发展起来，并发挥出越来越重要的作用。这一时期的第一要务是经济建设，社会问题被提上议事日程是党和政府对于经济高速增长过程中所出现的社会矛盾和问题的一种积极回应和矫治。为了顺应市场经济快速发展和人民生产生活日新月异的需求，建立一个有序高效的社会管理体系是此时的工作目标。基层社会治理的现实困境在于如何对基层社会力量进行再组织化。特别是对于面对广大农村社区的乡镇政府而言，农村税费制改革后如何解决悬浮化、碎片化的治理问题是其矛盾所在[18]。

“横向到边、纵向到底”的“网格化管理、组团式服务”(见图 2)正是试图回应上述问题。其主要特征:从价值导向来讲，具有更加明显的行政任务导向，同时加强了对服务需求的回应性；从资源配置来讲，按照地域、人口等因素划分网格，立足基层社区资源，并开始打破原有僵化的部门机制，对基层社会实施资源下沉[19]；从权力结构来讲，试图将国家权力向基层社会延伸，继续强调党和政府在社会治理中的主导性地位，发挥基层党组织在协调和领导社会参与、合作方面的作用；从技术核心来讲，开始借用信息技术建立“连接”部门的采办机制，以组团的方式来改善社会管理与服务，但核心还在于部门行政管理的规则和程序。可以说，这一套做法顺应了中央提出的关于构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制的要求。

从“枫桥经验”到“网格化管理、组团式服务”，表征了在不同经济社会环境和治理需求背景下，作为基层社会治理载体的组织和制度的一系列适应性演化和主动性变革。后者从舟山普陀区的实践出发，经由市级、省级层面推广，产生了全国性的示范意义，“技术治理”的特点越发明显地展现出来。这种转变说明，基层社会治理开始从传统高度集中统一、依赖“人治”的体系中逐渐走出来，向着现代治理理念下专业、合作、高效的全新模式迈进。

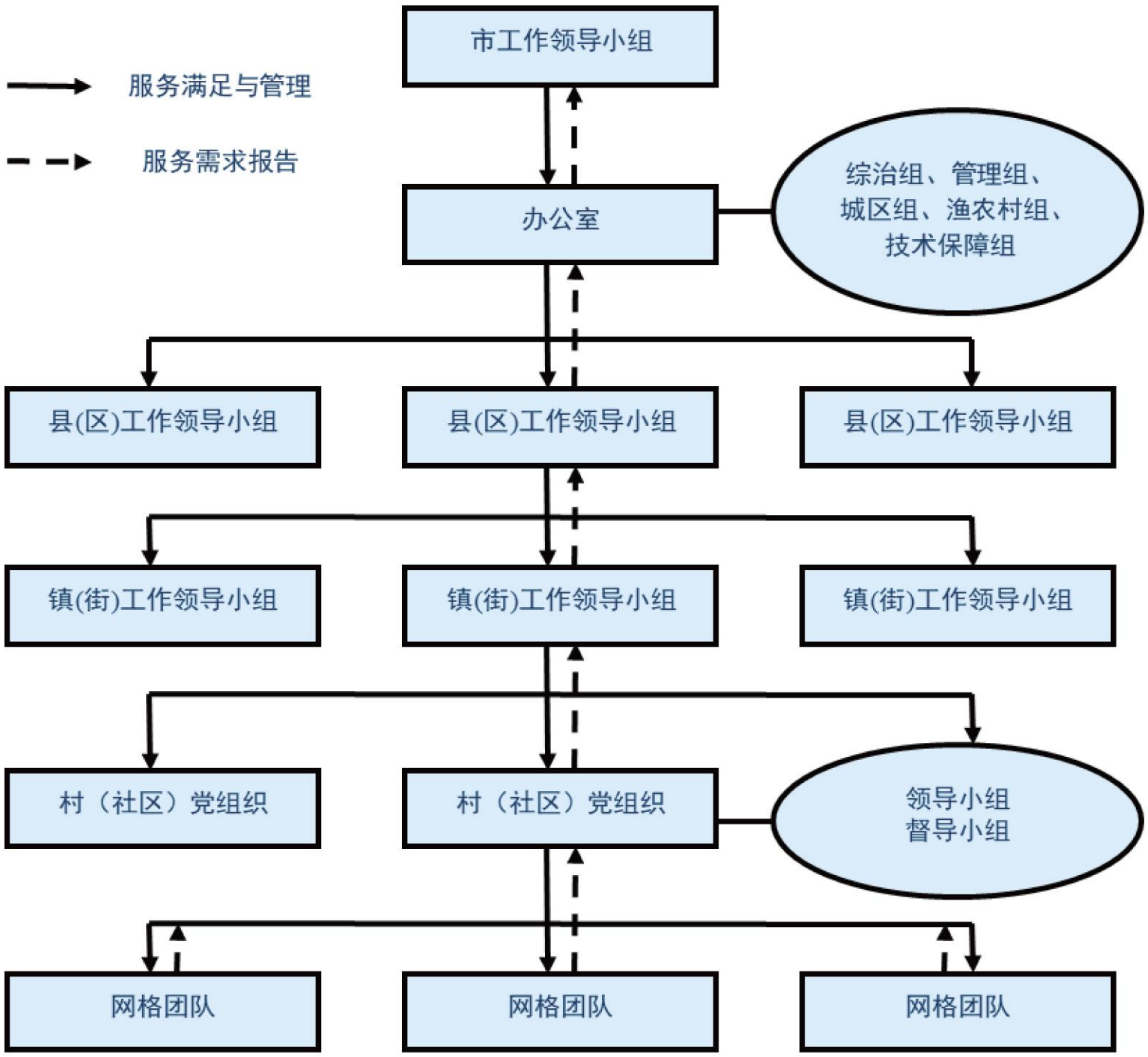

图 2“网格化管理、组团式服务”的组织体系

资料来源:孙建军，汪凌云，丁友良．从“管制”到“服务”:基层社会管理模式转型———基于舟山市“网格化管理、组团式服务”实践的分析[J]．治理研究，2010,(1).

2．从“网格化管理、组团式服务”到“平台驱动的全科网格”

2013 年，党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式将“社会管理”更名为“社会治理”，并详述了社会体制改革的问题，这标志着中国社会治理进入到一个新的历史阶段。在国家治理体系和治理能力现代化的总体部署下，社会治理领域实施了一系列新举措，为各级党委和政府、各类社会组织和公众等主体合力从事、参与社会治理，推动创新改革，提供了框架，明确了系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等主要的治理方式，由此，构建共建共治共享的社会治理格局，形成了一套更加有效的制度体系。

2017 年起由省级统一规范实施的“综合指挥系统+四个平台+全科网格”方案(见图 3)正处在浙江积极推进以“最多跑一次”为目标引领的“放管服”改革的背景之下。这场改革以继续加强简政放权和深度运用“互联网+”、大数据工具作为主要途径，不但延续了“网格化管理、组团式服务”的基本做法，而且呈现出新的特点:从价值导向来讲，全科网格清单的厘定突出强调基

层治理的兜底性、服务性，坚持以人民为中心的发展思想，在工作中更重视“寓管理于服务”，提供全方位、全过程的服务；从资源配置来讲，突出强调网格的“实体化”“专业化”功能，通过部门资源整合和加大县乡财政支持，建立专职化的网格员队伍，形成由专职网格员、网格长、网格指导员和兼职网格员组成的“1+1+1+X”的网格团队；从权力结构来讲，由流程驱动形成矩阵型、扁平化的结构，突出系统和平台对跨部门力量的指挥协调作用，并强调由党建引领基层治理，将支部建在“格”上，以基层政权建设和发挥党员干部的先锋作用来带动各项工作；从技术核心来讲，突出强调大数据、云平台、人工智能等新技术手段在社会治理领域的运用，以政府数字化转型为途径，以平台建设为支撑，推进数据共享和业务协同，更大力度地推动治理方式和服务机制的虚拟化、高效化。

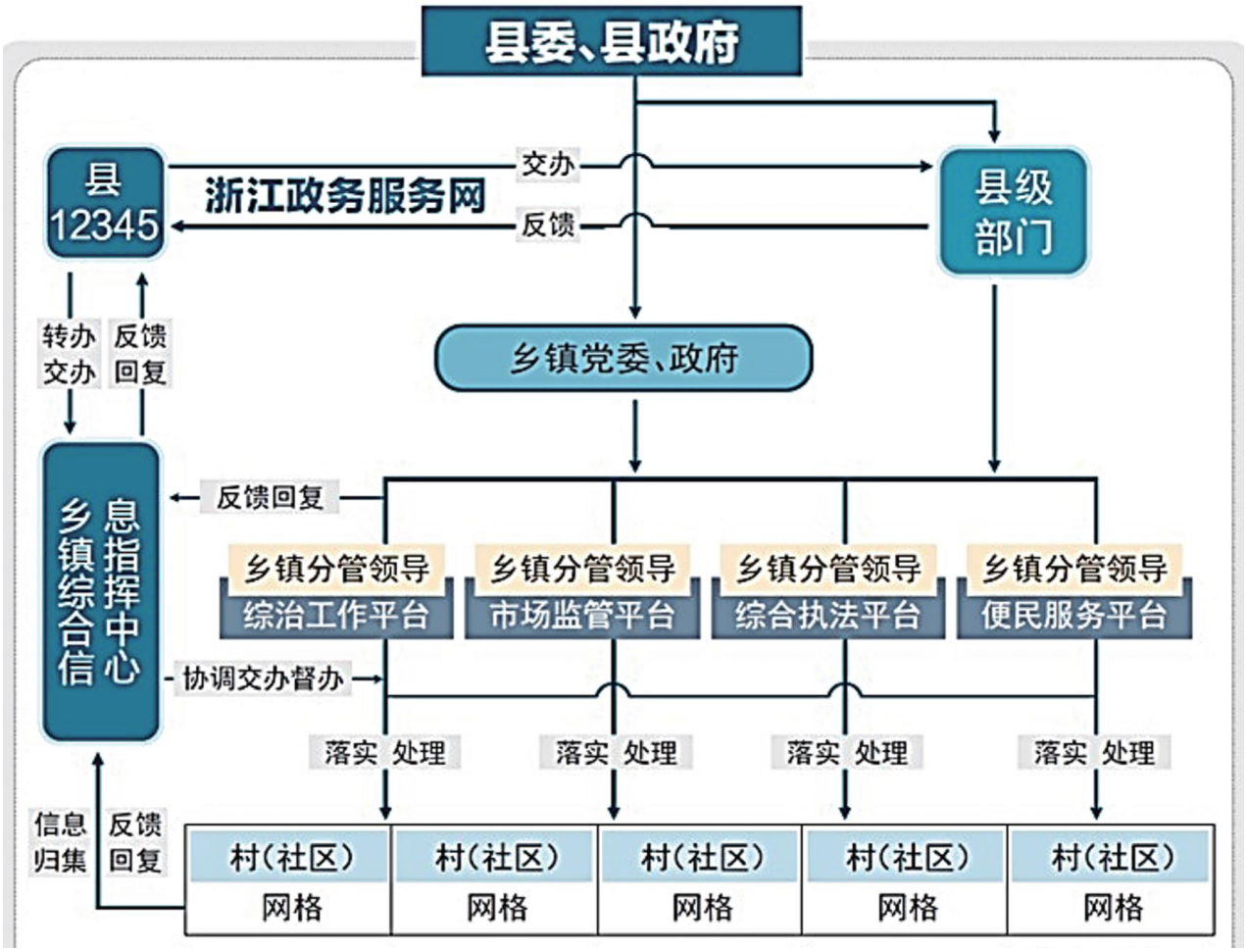

图 3“综合指挥系统+四个平台+全科网格”的基层治理架构

“综合指挥系统+四个平台+全科网格”实际上是在近年来浙江地方所推行的智慧警务、智慧社区、基层治理四平台、全科网格建设等实践基础上形成的一项系统性改革。这种“平台驱动的全科网格”构建了更为高效的采办机制，显著地提升了对基层社会和群众需求的回应力。浙江舟山普陀区还建立了一站式的社会治理综合服务中心，整合“十大中心”和区级部门资源，推行一窗受理、分类流转、综合处置，为基层治理四平台提供更有力的信息支撑，为全科网格有效回应群众需求提供后台保障。可以说，借助“虚拟机构”的运营，体制内主体和外部多元主体的协同合作更加顺畅，为增强人民群众的获得感、提升社会建设和社会治理水平创造了条件。当然，这样的过程方兴未艾，新手段的应用还需要更加深入，系统性的组织和制度建设仍在进行中。

(三)从权力解制到技术赋能:浙江基层社会治理变迁的动力机制

承前所论，表 1 从价值导向、资源配置、权力结构和技术核心四个维度提供了三种典型模式的比较框架。

表 1 浙江基层社会治理三种典型组织模式的比较

典型模式	枫桥经验	网格化管理组团式服务	平台驱动的全科网络
价值导向	政治建设与证券稳定；政治使命导向	经济建设与社会稳定；行政任务导向	社区建设与社会发展；服务需求导向
资源配置	资源的计划分配及属地动员与交换	部门力量下沉与资源的社区集中	基于大数据、云平台、人工智能技术的数据价值挖掘与资源共享；人、财、物的整合
权力结构	以单位或公社为载体的政治一体化	基于网络的垂直化扩张与政治统合	平台驱动的矩阵型、扁平化结构与政社合作
技术核心	人际互动的工具化	部门规则的再生产	业务流程的数字化

资料来源：作者自制。

作为组织现象，基层社会治理变迁的性质正是资源、权力、技术与需求对接的某种函数。从整个历史进程来看，浙江基层社会治理变迁的动力机制实现了从权力解制向技术赋能的转变，主要依赖于相互关联的三个过程:

第一，价值导向的流动改变了对于治理变迁的预期。作为组织行动的先导因素，理念层面的变迁不仅仅来源于地方治理的现实需求，也来源于上级政府和社会层面对基层治理者有效行动的企盼，同时也契合了新中国成立以来不同阶段政府职能转变及相应体制机制创新的目标。在从政治建设、经济建设向社会建设的价值迁移过程中，政府、基层组织及相应治理主体的可控资源以及由资源依赖所影响的权力和技术过程发生了不同的组合，进而在动力影响方面形成了不同的权重位序。

第二，资源依赖的变动引致权力结构和技术核心的属性变化。依据开放系统理论，在投入方面的缓冲是对所有类型组织都可行的一个非常适当和重要的策略；在产出方面的缓冲则对于大批量制造的组织尤为重要，但在产品易于腐败或服务客体与技术过程高度互动时，该缓冲不太现实[9](P25)。在基层社会治理活动中，因产品的无形性对于资源(特别是人才资源)的投入高度依赖，因此，在“枫桥经验”甚至是之后的模式转换中，对于人际互动、关系协调以及借此方式获取信息资源的依赖程度始终很高。并且，当治理技术长期得不到更新或没有可替代的更好选择的情况下，这种资源依赖所导致的结果便是在权力结构方面不断复制传统科层制体系自上而下、等级化的运作逻辑，让条块的(信息)资产专用性依旧很高，在正当性的意义上使以人格化治理、部门管制为基础的技术核心得以稳定延续，而之后的向着权力结构扁平化和业务流程数字化的转变则显然与技术创新所带来的信息资源的可控性及其他资源交易成本的大为降低紧密相关。

第三，权力结构与技术核心的相互塑造最终带来组织和治理模式的更迭。在人格化的治理中，客观化、专业化的治理技术并未从既定的规则体系内分化出来。在“枫桥经验”至“网格化管理、组团式服务”的较长历史阶段里，创新的累积与扩散效应与国家层面整体推进的简政放权及调动地方自主性的改革相互映衬。这一过程可称作权力解制，它实现了对传统体制的解构，助推了国家与社会关系的重塑。从组织层次来看，基层主体获得了更多自上而下转移分配的资源以及来自社区和社会力量的支持，近十年的基层社会治理实践显著体现了志愿者、企业、社会组织等多元主体的参与性。这种体制内外的权力解制过程改变了基层治理的资源依赖格局，也加速了作为社会资源和理念的技术创新的扩散。当然，在舟山早期的网格化管理实践中，尽管

更趋近于“数据连接的治理”，但信息技术依然是作为起辅助性功能的外部工具存在的。随着权力结构调整的深化，正式体制的松动为管理(治理)规则接洽与融合新技术的规则创造了条件，二者产生了更激烈的碰撞和更深刻的互适，进而在“平台驱动的全科网格”模式中实现了技术反向驱动业务流程再造、流程再造又驱动权力及组织结构再造的功能，即所谓技术赋能。

从权力解制到技术赋能的转变以及由此所带来的典型组织模式的两次转型，深刻反映了新中国成立 70 年来浙江基层社会治理领域一系列历史性、地方性因素相互作用发酵的系统效应，揭示了治理创新与改革的方向不但由可欲的目标、可得的资源所牵引，而且深深受到制度环境、组织结构的规范与约束，且可能最终由承载其使命的组织自身的技术核心与权力结构的互动关系所决定。

四、结论与展望:历史进程中的社会治理变迁

本文的目的不仅在于回溯和阐释新中国成立 70 年来各个重要历史时期社会治理的经验，还在于从理论上回应在社会治理变迁的历史研究中结合宏观结构分析与中观组织分析的适用性议题，以进一步弥补既有研究的缺憾。本文对浙江基层社会治理历史实践的考察发现，改革开放前后从“枫桥经验”到“网格化管理、组团式服务”的转型，不仅显示了“国家管控”向着“社会管理”的跃迁，也意味着权力结构的调整能够为组织技术核心的革新不断拓展空间。这种权力对技术的“解制”在新世纪以来特别是党的十八届三中全会以来又转向技术对权力的“赋能”，在“平台驱动的全科网格”中推动了权力结构的矩阵化、扁平化，提升了政社合作的水平。本文的研究也表明，以“技术-权力”分析为途径，结合特殊事件与组织场域的系统考察，可以更为清晰完整地勾勒身处历史中的地方行动者如何突破理念和资源的限制，不断创造和拓宽治理变革的可能性。当然，这项极其艰难的工作至少还存在下述几方面值得深虑的问题。

其一，如何重新解释既成故事的历史现象。历史的“概化”和“标签”提高了分析与认知社会历史现象的舒适度，但在一定程度上也框定了知识创新的界限。正如主流的“国家-社会”“政府-市场”的宏观二元论框架并不能保证对政府、市场、社会各种行动者的冲突与合作的具体形态和机制作充分的解释，随着社会治理实践的推陈出新，这样的矛盾将会愈发凸显。如果囿于历史资料的限制，无法摆脱“既成故事”的干扰，那么，至少需要在继续爬梳历史证据的同时进一步细化和具体化对社会治理中观和微观机制的考察，以避免意义的“先入为主”和理论的“随意演绎”。在此基础上，研究者还需要一方面考虑如何有效解读社会治理变迁的历史连续性，另一方面回应如何有效界定社会治理变迁的具体结构属性。由此引发下面两个问题。

其二，如何重新理解路径依赖的克服之道。历史制度主义和经济史研究都强调了路径依赖的重要作用[20](P69-85)[21](P195-203)，而克服路径依赖的过程则常常被视作一种“断裂式”的变革，正如政策和制度变迁的“间断-平衡”框架所描绘的动力机制[22](P125)。而在本文阐释的浙江经验中，“摸着石头过河”般的改革可能占据了历史的大部分进程，“发动群众、就地了事”的传统得以保留———通过不同历史阶段被修正的组织形态所承载。甚至就场域层次的变迁而言，激进式的改革或许并不显著。这既来源于学者一般会采用的较高的分析层次可能弱化了剧烈程度的相对意义，也来源于中国式的地方探索对“稳定-改革”平衡原则的遵循维护了其经验基础。就此而言，观察研究时的“降维”即便不是一种充分有效的手段，往往也是一种必要的适宜的条件。这将有助于研究者更清晰地观察和说明中国国家建设和社会建设的特殊史实。而社会治理变迁的中微观考察能否对宏观结构分析产生恰当的补充作用，则取决于能否对社会治理的组织行为作恰当描述。

其三，如何重新定义社会治理的组织属性。在新近一些关于基层社会治理实践的观察中，技术依旧仅被当作一种工具，没有真正揭示技术优化和促进制度变革的内在逻辑。如有学者在关于全科网格的分析框架的构建中，将技术作为平行于资源的要素，用以分析权力下沉的过程。在其论述中，虽然提出了流程再造的重要性，但并未分析技术转换的组织过程[23]。事实上，大量对作为社会治理载体的组织和制度的探究依旧承袭了封闭系统理论和结构功能主义的传统，有意或无意地淡化了对技术因素经由理念引导、资源依赖和权力制度化过程而重建组织属性现象的关注。而就本研究来说，虽然从“技术-权力”路径出发，分析了其对社会治理变迁的作用逻辑，但是依旧不够充分。最近一些西方学者提出将信任关系的考察纳入合作治理议题的研究[6](P285)，或将生态型组织的理论假设用于社会治理和公共服务新型组织形态的分析[24]。诸如此类对新参数和方法的探寻都是值得

借鉴和重视的。当然，必须考虑中国社会治理实践的不同制度性质，在由党政机构和部门间关系主导的治理网络中，构建信任关系和生态型组织都非常重要，但主要问题可能还在于权力关系、科层制度的维系和运行的有效性等。关于北京、上海等地基层治理创新改革做法的最新学术解读都表明了这一点[25][26]。这也正是国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。

另外，还可从浙江基层社会治理的历史和新近变化的理论描摹中发掘一定的政策启示。譬如，由于长期以来既定体制的惯性，社会治理资源的可得性或许还会受制于对垂直系统、分散化模式的依赖，所以，无论是打造“新时代枫桥经验”，还是推进基层治理现代化，都必须进一步打破过去经验和理念的束缚，强化简政放权改革对基层政府和基层组织的支持，并继续大力培育志愿者、社区组织、社会企业、专业社工等自治力量。而且，为了进一步释放数字化转型对社会治理的功能，不但要继续以需求为导向，推动数字技术的深度应用，打破信息孤岛，完善业务协同，而且还要继续深化政府职能转变，明确各级各类政府部门的权责关系，建立可持续的激励保障机制。毋庸讳言，这个创新改革的系统性过程仍然可能是“摸着石头过河”式的，必须做好地方探索积累与顶层设计规范并行而进的长期准备。这自然也增强了对于及时挖掘总结历史经验和价值、强化社会治理和公共管理的基础研究的迫切性。

参考文献:

[1]童星．中国社会治理[M]．北京:中国人民大学出版社，2018.

[2]应星．从宏观比较历史分析到微观比较历史分析---拓展中国革命史研究的一点思考[J]．江苏社会科学，2018,(3).

[3]马啸．基于历史的因果识别设计在政治学研究中的应用[J]．公共管理评论，2018,(2).

[4] 王伟光．当代中国社会结构变迁与社会治理[M]．北京:经济管理出版社，2016.

[5]燕继荣．中国社会治理的理论探索与实践创新[J]．教学与研究，2017,(9).

[6][英]Stephen P.Osborne．新公共治理?---公共治理理论和实践方面的新观点[M]．包国宪，赵晓军，译．北京:科学出版社，2016.

[7][美]W．理查德·斯科特．制度与组织---思想观念与物质利益[M]．姚伟，王黎芳，译．北京:中国人民大学出版社，2010.

[8]Pfeffer J.,G.R.Salancik.The External Control of Organizations:A Resource Dependence Perspective[M].New York:Harper&Row,1978.

[9] [美]詹姆斯·汤普森．行动中的组织:行政理论的社会科学基础[M]．敬乂嘉，译．北京:中国人民大学出版社，2007.

[10]孙志建．数字政府发展的国际新趋势:理论预判和评估引领的综合[J]．甘肃行政学院学报，2011,(3).

[11][美]简·芳汀．构建虚拟政府:信息技术与制度创新[M]．邵国松，译．北京:中国人民大学出版社，2004.

[12][美]达雷尔·韦斯特．数字政府:技术与公共领域绩效[M]．郑钟扬，译．北京:科学出版社，2011.

[13][美]B.S．诺维克．维基政府:运用互联网技术提高政府管理能力[M]．李忠军，于卉芹，李晶，译．北京:新华出版社，2010.

[14]车俊．透过浙江看中国的社会治理[M]．北京:外文出版社，2019.

[15]汪世荣．枫桥经验:基层社会治理的实践[M]．北京:法律出版社，2018.

[16]汪世荣，褚宸舸．枫桥经验:基层社会治理体系和能力现代化实证研究[M]．北京:法律出版社，2018.

[17] 吴锦良．基层社会治理[M]．北京:中国人民大学出版社，2014.

[18]胡重明．网格化社会治理:研究回顾与新的议程[J]．行政论坛，2017,(3).

[19]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).

[20][美]B．盖伊·彼得斯．政治科学中的制度理论:新制度主义[M]．王向民，段红伟，译．上海:上海人民出版社，2016.

[21][美]道格拉斯·C．诺思．经济史上的结构和变革[M]．厉以平，译．北京:商务印书馆，1992.

[22][美]保罗·A．萨巴蒂尔．政策过程理论[M]．彭宗超，等，译．北京:三联书店，2004.

[23]张新文，戴芬园．权力下沉、流程再造与农村公共服务网格化供给---基于浙东“全科网格”的个案考察[J]．浙江社会科学，2018,(8).

[24]曹仰锋．生态型组织:物联网时代的管理新范式[J]．清华管理评论，2019,(3).

[25]孙柏瑛，张继颖．解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑---北京市“吹哨报道”机制观察[J]．中国行政管理，2019,(4).

[26]陶振．城乡基层联动治理的实践形态、运作过程与治理逻辑---以上海X区“大联动”为例[J]．求实，2017,(8).