

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.06.011

我国社会治理模式选择的理论基础与现实依据

——以网格化管理为视角

潘德勇

(湖北经济学院 法学院,湖北 武汉 430205)

摘要: 网格化管理已经从早期的犯罪预防扩展到对社会各类事项的综合治理。这种扩张有其深刻的社会背景并产生相应的结果:社会结构变革导致传统社会组织在社会治理中的政治功能弱化,使连接个体与政府的中介趋于消失,最终导致社会凝聚力减弱,国家与民族的核心价值观念得不到认同。网格化管理带来社会组织的重生,但也在不同社会领域产生了价值冲突。只有随着现代国家治理模式和民主形式的探索,这些冲突才能逐步得到化解。

关键词: 社会治理;网格化管理;社会凝聚力;核心价值观

中图分类号: D669 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-626X(2014)06-0076-08

国家与社会的治理形式自古以来就是学者关注的焦点。从社会治理形式的演变来看,人类社会大致经历了德治、人治、法治三个阶段。德治是通过道德、宗教、习俗等制度来自发调整人类社会关系,它在古代人类社会的早期以及现代社会的偏远地区发挥着重要的功能。人治是用个人意志和判断来统治国家和治理社会。在封建社会中,帝王虽然通过颁布律令的方式治理国家,但多数法律却是个人意志专断的产物。法治是现代社会治理的主要方式,其背后是对个体权力的控制以及对社会治理民主的追求。相对于德治的“无为”和人治的“专断”,法治是人类社会“自觉”地规划和安排自身的生活方式。

将人类社会的法治进程进一步区分,可以注意到存在着差异不太明显的两个阶段:在20世纪前半期,社会治理主要依赖于法律制度的引导功能和惩罚功能的发挥,法律制度调整人类的行为,司法救济是法律效力实现和社会行为纠正的主要保障。然而,自20世纪后半期以来,制度性的法律在调整社会关系方面所发挥的作用越来越有限,司法救济逐渐显现

出运行的高成本性和低效率性。仅仅具有“强制力”的法律已不再能够满足社会需求,人们更多地希望法律具有“执行力”。通过法律来治理社会由此从事后救济转向事前调整,从依托司法转向行政主导。

网格化管理作为社会治理模式的一种形式,正是在此背景下产生并不断发展。早期的网格化管理以犯罪预防和社会控制为主要目标。通过将社区划分为不同的格局和区域,并配备专门的执法人员,以移动互联网、即时通讯工具和信息平台为技术工具,实现社会情况的充分掌握,进而化解纠纷、监督违法甚至预防犯罪。时至今日,网格化管理已经成为社会治理的代名词。它将政府各个部门纳入到统一社会综合治理中,通过网络信息平台,合理配置行政资源,从而使行政权的行使更加有效。网格化管理还开放了公众参与社会治理的渠道,将政府的行政行为置于阳光之下,从而受到有效的监督。在这一过程中,网格化管理在政府与公民之间建立起有效沟通的渠道,从而预示着一种新的民主形式的产生。

然而,在另一方面,网格化管理的范围扩张也引

收稿日期:2014-09-16

基金项目:湖北省法学会2014年度重大课题“社会治理体制机制创新研究——以宜昌模式为对象”

作者简介:潘德勇(1978-),男,辽宁庄河人,湖北经济学院副教授,法学博士,主要从事国际法、比较法研究。

发了一系列的担忧:将网格化管理扩展到犯罪率和事务量较低的农村,是否造成社会资源的浪费?网格化管理在信息与数据收集过程中,是否侵犯公民的隐私?网格化管理能否促进在社会治理中日渐式微的社会组织的重生?网格化管理在社会治理民主化和科学化道路上是同向而行还是背道而驰?在社会事务的管理上,网格化管理是使公民更加自由还是更受制约?

网格化管理就像是一辆高速前进的列车,让人越来越看不到它的方向。如果它是一剂社会治理的良药,应该如何避免它可能产生的副作用?如果它在社会治理方面“用药过猛”,那么更加科学的标准又在哪里?尽管网格化管理在我国现代社会的治理进程中仍处于探索阶段,关于网格化管理的目标、内容、方法以及其未来发展方向也都存有争议,但无可置疑的是,它成功地开启了关于社会治理的“问题匣”,激发着政府部门和学者去思考适合我国社会治理的方式、体制和机制。

一、网格化管理的扩张及其结果

从网格化管理的产生背景可知,网格化管理的最早产生于社会综合治理,即以预防犯罪和对重大突发事件的紧急应对为主要目的。自2008年中央政府挑选39个地方城市作为试点以来,网格化管理开始在很多地方推行。随后,在社会结构和社会关系发生变革的背景下,网格化管理的内容也不断扩张,最终实现了从早期的犯罪预防向社会综合治理的转型。与此同时,社会组织的形式也在发生着结构性的变革。

(一)从犯罪预防到社会综合治理

网格化管理已经由最初的犯罪预防走向社会的综合治理。管理的对象也由起初的对重点人群(尤指具有社会危害性的人群)的防范扩大到几乎对所有群体的管理,包括养老、卫生、疾病、社区矫正等群体。特别是管理对象还扩大到对事与物的管理,包括环境、社区、市场、交通等方面。

社会关系的空前发展要求国家和政府职能的转变。就国内政府来说,自20世纪初期开始,政府职能就已经从“警夜人”转变为“调控者”。而到上世纪末期,随着公共领域在私人生活中的比重不断加大,社会要求政府更应成为各类社会关系的“组织者和管理者”。但现实是,国内政府机构对社会、经济事项管理和组织的不力,是近几十年各国面临的重大难题,尤

以发展中国家为甚。社会治安问题、民生问题、秩序问题、交通、公共资源分配、环境污染、食品安全等考验政府的执政能力,甚至危及政府的统治。政府失灵成为继市场失灵后摆在各国政府面前的另一问题。

人类社会大多数的矛盾和冲突产生于两个方面:一是事实与信息的局限,二是政府和人民之间缺乏有效的沟通途径。现代社会治理如想获得成功,就需要对这两个问题作出积极回应。现代科技与信息技术为事实和信息的准确获取提供了技术支撑。事实与行为得以建立在精确数据基础上。大数据已经日益成为决策的重要依据。社区、城市的基本信息完全可以通过现代信息技术即时体现。这为决策提供了重要的参考。另外,公共基础设施的维护和管理同样需要充足可靠的信息。另一方面,网络信息平台的建设也给公民参与社会治理提供了重要渠道。而网格管理员作为公民与政府的“中介”,在一定程度上使这种沟通更加畅通和有效。网格化治理中,居民可以通过主动和被动的参与方式参与其中。主动的方式是指公民向政府主动提供相关信息,表现为公众基于表达诉求,而向相关部门提供关于社会治安、卫生、环境、民政等信息。此外,公民还可以通过参与听证、提出建议等方式参与政府决策;被动的方式是指交往等形式被系统以数据、影音等方式采集。

可见,信息化与公众参与渠道的畅通化,一方面使社会矛盾得以及时、有效地解决,另一方面也便于社会事务的广而告之,为公众参与社会治理敞开渠道。

(二)网格化管理的发展现状:从社会治理到社区服务

网格管理员是网格化管理机制中不可或缺的主体。网格化管理的成功运作是建立在网格管理员的“信息收集”和“沟通”的职能上。网格管理员对于城市和社区中的人、事、物的信息收集,为政府各部门采取行动提供了信息,也使各部门的工作相互协调,避免了推诿或竞合的发生。

值得注意的是,在部分城市,网格化管理已经逐渐从社会治理发展到以社区服务为主。根据不完全统计,网格管理员的活动约有一半以上集中在将原属政府部门或居委会职能的消防、卫生、计生等活动加以落实。

广义而言,社会服务属于社会治理的一部分。并且,网格管理员以其相对专业的素质参与社区服务,

通过与社会居民沟通感情,获取他们的信任,便于将社区居民的诉求传递到政府,而且他们对于社会组织的发展也能够起到积极的促进作用,从而为社会治理奠定重要基础。

然而,争议在于:社区服务所占的比重过大,是否会模糊网格管理员的身份属性?并且,社区服务本身是否属于严格意义上的社会治理?甚至于,很多网格管理员提供的服务已经超出社区公共服务范畴,具有较强的私人服务属性,例如网格管理员为社会居民买卖商品等。这种服务的提供,如果是一种长期性的,难免会使居民养成某种生活习惯,认为网格管理员的服务理所当然。

(三)网格化与社会治理组织的再生

20世纪前半期,中国社会实行的是国家和士绅两个领域管理。国家层面上的社会治理主要是社会治安和公共基础设施。士绅层面上的社会治理通过家族纽带发挥着组织代表、协调矛盾的作用。自20世纪后半期以来,从西方国家开始,各国的社会结构开始发生变革,公共领域同私人领域曾有的明确界限趋于模糊,由政府主导的公共领域的范围不断扩大,一些传统上属于私人领域的事项,如生老病死等逐渐被纳入到公共领域,个体与国家之间的直接联系得以建立。与此同时,随着个体在经济上的独立,传统的社会治理组织对于个体的管理越来越无力,传统、习俗和价值观对个体的影响随之减弱,社会组织化程度降至低点,国家与民族的核心价值观面临着无法被广泛认同的危险。因此,发挥社会组织在社会治理的作用被再次提出。

就我国的社会组织在社会治理中发挥的作用来说,新中国建立后,城市与农村居民所属的组织,如政府部门、事业单位、工厂、农村生产小组等,既是独立的社会与经济实体,也是政府在基层的代理,承担着社会治理的责任。政府通过各级各类社会组织治理社会,“单位”起着平衡政府和个体利益的作用,并在一定程度上调节着个体的私人事务,例如婚姻、家庭等。由于政府较少地承担提供公共产品的责任,公众与政府之间的连接很少。这种社会治理模式符合当时的社会结构。

但自20世纪90年代开始,中国的社会结构开始发生变化。经济的快速发展使得个体的独立性增强,这使得个体得以脱离集体而生存和发展,社会组

织的功能不断收缩。在城市,这一事实表现为改革开放以来的“经商潮”以及国有企业改制背景下的“下岗潮”;在农村,则表现为年轻一代到城市的“求学潮”和“打工潮”。在这些潮流的影响下,社会组织(单位)在社会治理中的政治功能弱化,连接个体与政府的中介慢慢消失;其协调、代表个体和集体的作用也开始弱化。这种结构变革的一个后果是,个体与政府之间的调节机制的缺失,导致利益调节沟通的渠道被封闭。这样,个人的不满就开始激化,转化为对政府的不满。^[9]

当家族、单位等社会组织无法发挥其管理职能时,社会就变成一个个松散个人组成的实体,缺乏共同的意志和信念,更增加了动荡与不安的因素。如果能通过社会组织,将个体聚集在共同文化和价值的旗帜下,社会治理就有了支撑和保障。在此背景下,网格化管理促进了社会组织的产生、聚合和重组。

网格化管理由此促进了新的社会组织的产生。在实施网格化管理的城市,不少地区的老年人协会、文化艺术团、经济产业协会等社会组织在网格化管理的背景下纷纷成立,改变了居民无所事事、缺乏沟通的生活状态,也为一些健康、积极价值观的传播提供重要途径。网格化管理还激活了一些社会组织。基层群众自治组织(即村委会和居委会)在网格化管理的带动下,机构和职能不断完善,道德理事会、红白理事会、矛盾纠纷和事佬协会等,激活和落实了基层组织功能。

网格化也使一些政府组织的职能得以被重新界定,甚至被重新整合。网格化管理模式的成功,使得部分政府机构和群众自治性组织(村委会、居委会)备受压力,充满危机感。通过对网格化管理经验的总结,可以对目前的政府组织和社会组织的职能进行反思,进而优化其结构设计和职能。

二、网格化管理的价值冲突

网格化管理有其产生的社会背景,它管理旨在对社会公共产品进行科学地维护和公正地分配,也对社会主体的行为进行适当的引导和规制。然而,这难免产生价值冲突。

(一)自由与秩序价值的冲突

网格化管理以社会秩序和社会突发事件的控制为主要的价值追求,为了达到这一目的,管理借助现代信息技术,构建网络信息平台,定时更新各网格的

信息,从而确保对社区、社情的随时追踪。然而,网格化管理所借助的科技手段在一定程度上侵入到私人自主的范畴。在大数据时代,个体行为会因为电子信息系统而被记录,个人隐私权具有被泄露的风险。

一方面是社会发所必须确保的经济、政治和社会秩序,以及在此基础上要致力于实现的社会公平,另一方面是国家在社会治理过程中对私人领域的有意或无意侵入,二者之间应当如何选择?能否进行平衡?是否因特定社会结构的存在而产生价值的优先位次?这些问题的回答在一定程度上也是价值判断。并且,即便有令人满意的回答,也只是暂时的,社会结构与社会组织的细微变化,都能引起对这些价值问题认识的根本性改变。

哈贝马斯采取了一种动态的评价标准,主张将价值选择融入到个体与国家之间的“交往性互动”中。他注意到随着现代国家政治和社会事务的增多,自由主义法律范式面临解体,福利国家“家长式”的法律范式(以干预和监管为主要内容)也遭受危机:不符合法律自由的原则。以提供照顾、分配生活机会的福利国家,通过有关劳动、安全、健康、住宅、最低收入、教育、闲暇和自然生活基础的法律,在确保每一个人都具有符合人类尊严的生活的物质条件的同时,也因提供无微不至的关怀而影响个人自主性,而最终要推进的,恰恰就是这种自主性。^{[1](P506)}

然而,一种法律秩序之为合法的程度,取决于它在多大程度上能兼顾公民的私人自主和公共自主。^{[1](P508)}在私人自主的形式法(主要表现为权利法)保障被证明为不充分之后,而通过法律进行的社会导控却最终危害了它本来要恢复的私人自主,唯一的出路是重视那些同时保障私人自主和公共自主之形成条件的交往形式,研究它们之间的相互关联。^{[1](P508)}

为此,哈贝马斯分析了三种解决方案的可能性:(1)倒退到新自由主义所鼓吹的所谓“回到市民社会及其法律去”的退路,已经堵塞;(2)福利国家类型的法律化,与其公开宣称的重新确立私人自主的目标背道而驰,因而必须进行改革;(3)福利国家规划既不能仅仅固定不变,也不能就此中断,而必须在更高的反思层次上加以继续。^{[1](P509)}

在此基础上,哈贝马斯提出,建立在权利体系的高谈论要求,实在法必须把权利人的自主性分成私人自主和公共自主之间的互补关系,法规的承受者

同时也可以被理解成法规的创制者。这种相互指涉关系提供了一个直觉标准,借以判断一个规定是促进了自主还是妨碍了自主。根据这个标准,公民在实现其公共自主的时候,必须以一种特定方式来划定私人自主的界限,从而使私人具有足够充分的条件来履行公民角色。而且,这些标准也可以用来判断一条规定是形式法上的歧视,还是福利国家的家长主义。在限制自由方面,如果某一法律规定造成了事实上不平等的副作用,就是歧视性的;如果产生了国家补偿方面的不平等的副作用,就是家长主义的。^{[1](P517)}

(二)效率价值的质疑

网格化带来的社会治理的巨大成本,引起一些质疑。在犯罪控制理论上,社会学与犯罪学的诸多理论揭示出社会治理的侧重。

“城市同心圆”理论根据城市的功能差别将城市分为不同的区域,位于城市中心的商业区以及与商业区紧邻的富人居住区,犯罪率较高,社会治理相对复杂,因而应当重点防控和管理;而处于城市边缘的贫民区和工业区,犯罪相对较少,对犯罪预防的投入也不与中心区相同。

犯罪容积率理论认为,犯罪和违法行为的产生原因是多方面的,它并不会因为犯罪预防和控制而持续降低。尽管一定的控制措施能够有效预防特定的犯罪行为,但控制措施的采取达到一定程度后,犯罪率将会维持在一个相对稳定的幅度内。并且,犯罪行为具有适应性和迁移性。如果增强了对某类犯罪或某一地区犯罪的预防,行为人就会转向其他地区或其他犯罪。也就是说,特定区域的高压管理会产生犯罪转移的效果。

而社会学理论则认为,犯罪是一种正常的乃至必要的社会现象。犯罪在一定程度上是社会变革的必要。在美国,社会民众对犯罪嫌疑人普遍存在着同情的心理。人们倾向于认为,犯罪人多数是为生活所迫的穷人或是遭受过心理创伤的可怜人。犯罪的重要促发因素被认为是社会,而非个人。在这种社会价值观的主导下,美国的司法体制一方面通过设置完备的诉讼程序以保证犯罪嫌疑人的人权,并充分考虑犯罪动机、危害行为等因素,以尽可能区分各种犯罪的程度、危害性,区别惩罚。另一方面,反思犯罪问题的社会根源,从教育、家庭、就业、福利、医疗等各方面进行社会改革,以促进社会分配公平。

网格化管理带来了巨大的人力、物力成本,尽管今天的网格化管理已超出其原有的犯罪控制范畴,转向更广泛的社会服务。然而,网格管理员目前对于社区居民所提供的服务,或属于社区应承担的职责,或存在“越俎代庖”的嫌疑:相关事项理应由居民自己或社会组织或商业机构来处理。在网格管理中,为不少人津津乐道的是:社区服务的质量和效率提高了。然而,如果这种高效率是以较高的成本为代价,而这些成本支出如果不用在网格管理中,就有可能用于公共设施和居民福利,则不知能使某些看法改变。

(三)权力与职责的异化

网格化管理过程中,在一定程度上存在着通过权力压制的方式来化解矛盾的现象,例如城市拆迁纠纷解决、社区中的物业维修、社区环境治理、社区居民与物业的矛盾解决等。

社会治理中,上级机构和公权机构可以通过权力因素对下级机构和非政府组织下达命令,隐形施加压力。例如,在“网格管理”的意义上,本属公民自治的社区问题,被赋予政治意义。某社区一居民某晚因其他业主的狗吵闹得不到良好休息而求助网格员,网格员将相关信息上报社区主管,最终迫使业主将宠物送走。在“网格管理”的背景下,以“社会秩序”为名,公权力来干预私权利由此获得了正当性。这也证明公共领域向私人领域的侵入。

另一方面,网格管理员的职责感来源于严苛的考评机制。为了达到某种治理的效果,社会治理综合办公室对网格管理员规定了细致的量化考核标准。社区中的网格管理员实际上分担了计生、环境、居委、消防、治安等多个部门的职能。如果在定期考核中,网格管理员没有按照标准收集信息、逐户走访,就会被评价为不合格。同样,其他政府部门的工作也都在这种网格下被异化:网格管理所产生的监督效应不仅仅针对特定群体,而且也针对行政部门的工作人员。这给我们提出一个问题,权力的行使在何种情况下是正当的?职责的履行如何才能形成职业习惯而不再依赖于考评机制?

问题还在于,网格管理员的工作在多大程度上能产生一定的社会效应?如果社区居民安全、卫生、养老等问题严重依赖政府提供的免费的公共服务,这是否是一种社会的进步和人民自主性的提高?个体是更加自由了还是丧失了自主性?更进一步,什么

是好的生活?是放任可能的秩序混乱而保有充分的自由,还是在国家安排的有序生活中去约束自我?显然,这是一个“鱼和熊掌不可兼得”的问题,它不存在正确答案,而只能通过权威意志或是民主决策来选择。并且,时代不同以及人们对自由需求的程度不同,决定了在自由和秩序之间作出的选择也会不同。

在网格管理中,政府为人民该如何生活做出了太多的选择。普特南曾指出:政府为公民个人指定道德是错误的。之所以如此,并不是因为在有关什么生活方式令人满意、什么生活方式不令人满意、或其他方面在道德上是错误的问题上,不存在既成事实。许多人为之担心的一个事实是,如果他们公开承认任何类型的道德客观论,他们就会发现某个政府正在用它自己的道德客观性概念来堵他们的口。^[2]

三、网格化管理与社会治理正当性:现代民主的可能组织形式的探讨

在国家层面上,社会治理体制的创新是探索政府统治合法性的重要渠道。现代各国普遍面临的难题是:议会民主的治理模式因代表有限而遭受“是否真正民主”的质疑,民主决策在某些情形下也无法满足科学的要求。然而,在另一方面,专家式的科学治理却难以获得合法性。在民主和科学之间寻求一种平衡,始终是社会治理的难题。

(一)社会治理的正当性来源:基于价值认同的实质合法性

马克斯·韦伯认为,从历史看,政府可以根据三种方法取得统治的正当性(Legitimacy),即有三种类型的合法性理论:基于世袭的传统基础,基于统治者个人魅力的“克里斯马”基础,基于规则所要求的正当行为之上的法理基础。^[4]然而,在现代社会,尽管这三种正当性类型在某些国家仍能找到证据,但在世界范围内,已经越来越无法满足国家和社会治理的合法基础了。原因在于,这三种合法性理论只是形式的合法性,没有涉及统治的实质合法性。笔者认为,实质的合法性在于社会价值的认同,当某一社会的价值认同越强烈,推行这种价值观的统治就越稳定,从而获得实质合法性。

价值的分歧自古就有。只不过在人类几千年的历史中,没有任何一个时代像今天这样,科技和信息手段将人们的距离如此拉近。人们之间的联系加强,是价值冲突的一个重要原因。因为价值具有较强的

地域性和群体性,当人类交往维持在相对狭小的空间,相对统一的价值观就会在解决价值冲突中发挥权威效力。然而,一旦交往扩大,语言、思想和行为方面的分歧就会增多,利益和观念冲突不可避免。哈贝马斯注意到这种价值分歧的社会原因,提出“商谈价值”(商谈伦理)理论,试图对分歧的价值观进行弥合。在最近几十年内,很多国家将这一理论付诸实践,通过征求法案意见、公众参与等方式在一定程度上实现了价值的重构。

哈贝马斯的“商谈价值”在价值的确立上采取了一种中间道路的方式。根据他的主张,处理价值分析的最好方式在不同主体间建立“商谈”的机制。公众参与、决议听证、反馈机制是其重要表现形式,而哲学是道德或伦理讨论作为一个“有价值的和独特的参与者,无须僭称具有‘终审法院’的权威”。换言之,他强调的是一种“交互式”的价值沟通程序的建立。普特南对此评价道:哈贝马斯向我们提供的并不是“最终的”伦理体系和行为规则的最终集合,而是提供了如何处理我们在行为规则上分歧的规范。^[5]

(二)“商谈式”民主程序的局限

网格化管理将公众参与引入社会治理中,并使其逐渐成为一种新型的民主形式。这种“商谈式”民主是一个巨大的历史进步。在个人意志盛行的政治体制中,社会治理成为任意的、武断的产物,并且时常受制于个体或群体的利益。随着民主、平等观念在近代以来逐渐深入人心,国家治理制度渐趋成熟,民主立法取代了专制统治,法律价值的产生遵循着民主的程序:法案形成——议会表决——国家通过。在法案形成过程中多方利益得以被考虑;在法案通过环节,代表不同利益团体的议会再次对法案的价值进行审查。因此,同强权模式相比,程序模式下的社会治理因对需求的考虑更为广泛而不仅具有民主性,更具有科学性。而在网格化管理的场景下,人们不仅可以通过网络信息系统或是网格管理员参与到法律 and 政策的制定环节,而在在法律的实施过程中,将其对法律制度的实际感受以某种方式有效地表达。由此可见,这种新型的民主方式将公众的法律意志表达从立法环节扩展到法律的实施环节。

然而,民主程序并非万能。德沃金曾反对以程序方式来决定价值。他认为,正义是属于一个结果的问题:当一项政治决定否认人们享有正义的最佳理论所赋予的财富、自由或机会时,不论作出这种决定的

程序是多么公平,它都会导致非正义。^[6]在很多情况下,民主程序是无法在多元价值中作出选择的无奈之举,它可能并不比抽签的方式更公平。建立在法律统治之上的西方国家,其治理的基础是有技术专长的官吏阶级和合理性的法律。政府在某些领域要比普通个人具有更专业的知识。如果在专业性的、棘手的重大事项上采取民主方式,则在某种程度上是疏于行使职权,甚至不敢承担责任。而且,如果因为寻求公平、正义的过程太繁琐或是太有阻力,而采取一种程序模式去兼顾各方,也是一种将团体或组织松散化的表现。正是在这一意义上,Guater Teubner 在民主合法性和实质合法性之外提出反思合法性的概念。主张在社会治理模式的选择上,应把程序的确立与国家对社会的间接控制、社会的自治自决的组织化等理念结合,社会治理既需要依赖于“看不见的手”机制,却又不属于“自然的社会秩序”。它追求的是一种有管理的自治。^{[7](P266)}

季卫东教授曾指出:程序没有预设的真理标准。程序通过促进意见疏通、加强理性思考、扩大选择范围、排除外部干扰来保证决定的成立和正确性。^[8]然而,在价值多元的社会,民主程序所应或所能决定的价值事项,应该是在所有业已被广泛接受的价值准则无法给出具体结论时。并且,在此情况下的民主程序,仍需要以参与者的知情,并遵循明确的决策条件为前提。只有在这一条件下,一方面可以将政府的责任限制在一定范围内,另一方面又不会因民主程序而推卸。同理,现代国家治理中的专家论证、公众参与、听证等形式的适用,是否会产生减轻政府或国家的决策失误之责的后果,关键也在于此。

四、未来网格化管理面临的挑战

林肯曾说:政府要为其居民设法提供其自己无论如何无法得到的需求或自己无法做好的需求。对所有人们自己可以做好的事,政府不应去干预。^[9]后世学者将其发展为“辅助性”或“补助性”原则。该原则既是宪法上的集权主义与自由主义的集中体现,也是行政法中的比例原则的思想基础。补助性原则一方面涉及人们自由的平衡,另一方面涉及国家对此自由的保障。它对多元价值冲突下的社会治理模式的理性选择,提供了本质性的分析视角。

网格化的创新在于通过网格化这种社会治理形式,发掘社会治理的信息和技术手段,理清各类政府机构和社会组织在社会治理中的功能发挥和职能协

调,从而为整合政府各个部门提供决策的信息依据。网格化管理模式的探索,实际上是我国深化社会治理体制的改革的重要组成部分,网格化管理在犯罪控制、社会整合、社会组织培育、公众参与社会治理、决策民主化等方面发挥了有效的作用,但这种管理模式也因管理对象宽泛、治理成本过高、治理方式涉及隐私而遭受质疑。未来网格化管理要想持续推进,就需要对下述问题做出解答。

首先,自由权与隐私权的保护,将是网格化管理面临的最主要的挑战。网格化管理是否过度侵入了私人自主领域,以国家和集体利益为名,或是以效率为主要的价值目的,或以臆想中的公共秩序维护为目的,从而牺牲公民的自由和隐私?除非社会自由价值观发生改变,否则在大数据支撑下的网格化治理,必然在自由和秩序的价值选择上无所适从。美国《连线》杂志联合创始人凯文·凯利曾指出:未来人们会在个人信息保护与个性化服务需要之间达成均衡。对个性化的赋值越高,越倾向于开放个人数据,供服务者量身定制;相反,越不重视个性化(如只顾温饱),越倾向于保守个人数据,让服务者不了解自己。^[10]这似乎让人觉得,对个性化服务背景下信息的泄露,人们大可不必如此悲观。然而,必须注意的是,网格化管理下的大数据的获取和使用,在某种程度上已经超出凯利所说的可以自主选择 and 自主控制的范围。

其次,网格化管理的异化趋势是尤为值得注意的另一个方面。在推进网格化管理的过程中,尤其要防止社会管理异化为社会服务、网格管理员异化为社区服务提供者、社会管理的权力政治异化。当满足居民需求成为网格管理的主要工作时,社会治理在一定程度上就异化为社区工作。而对这一问题的反思,至少在某种程度上有利于重新考虑网格的划分以及网格管理员的配备。

再次,在社会组织创新的过程中,网格化管理本身应作为一种手段,或一种催化剂。通过网格化,不同社会组织在社会治理中的功能被重新界定,也被

纳入到社会评价体系中,从而在社会治理中接受社会的筛选。网格管理员作为政府网格化管理的主体,在社会组织的建立和发展中理当发挥主导作用。然而,由于身份的特殊性,网络管理员也应与社会组织保持一定的距离,以尽量避免社会组织在运行方面过多依赖行政资源。各类社会组织的发展,也为网格管理员提供了未来的职业发展方向。

最后,通过设立综合指挥与分流中心来处理民众的诉求,在一定程度上显示了当前的一些政府部门在社会管理上主动性的不足,也反映了社会公众对于政府部门职能的不关注。集中管理容易滋生某些政府部门和社会公众的惰性,不仅拉大了政府与公民的距离,而且增加了社会成本,也不利于相关领域服务的专业化和市场化发展。因此,网格化管理并非参与的部门越多越好,而应综合考虑相关部门的服务对于公众的可接近性和可获得性。

参考文献:

- [1] [德]哈贝马斯.在事实与规范之间——关于法律与民主政治国的商谈理论[M].上海:三联书店,2003.
- [2] [美]希拉里·普特南.理性、真理与历史[M].上海:上海译文出版社,1997.160.
- [3] 张静.社会情绪为什么越来越政治化[EB/OL].www.shxx.whu.edu.cn/site/shxx/show_artical.jsp?id=122040,2014-08-20.
- [4] Max Weber. Essays in Sociology [M].Oxford University Press,1946.78-79.
- [5] [美]希拉里·普特南.事实与价值二分法的崩溃[M].北京:东方出版社,2006.145.
- [6] [美]德沃金.法律帝国[M].北京:中国大百科全书出版社,1996.161.
- [7] Guater Teubner, Substantive and reflective elements in modern law[J].law and Society review,1983,(2):266.
- [8] 季卫东.法律程序的意义:对中国法制建设的另一种思考[M].北京:中国法制出版社,2004.18.
- [9] [德]考夫曼.法律哲学[M].北京:法律出版社,2003.318.
- [10] 姜奇平.发展大数据关键在于满足人的价值需求[N].中国社会科学报,2014-06-11.

(责任编辑:卢君)

On the Theoretical Foundation and Reality Basis of the Model of Social Governance ——In the Perspective of the Grid Management

PAN De-yong

(School of law Hubei University of Economics, Wuhan Hubei 430205, China)

Abstract: Urban community grids management is one of the innovations of social governance, and it has evolved from the early criminal control to the now comprehensive governance. It also successfully introduces network and information management system. Grids management was born in the context of the change of social construction, with the political functions of social organization gets weak. The traditional intermediate connecting the government and its people are disappearing, that lead to the decline of social cohesion and the core values of the nations being disregard. However, Grids management contributes to the conflict of different values in social areas, and it can only be resolved under the probation of the more suitable models of governance and democracy.

Key words: social governance; grids management; core values; social cohesion