

# 从简约治理到精细治理： 效率视角下的社会治理及其变迁

王 阳，熊万胜

[摘 要] 治理问题作为当前研究的热点概念，在一定程度上体现了中国社会科学的话语自觉。从“简约治理”到“精细治理”作为当前治理模式的重要历史转型，体现了在我国独特的治理体系下，为适应社会发展变化而不断提升社会治理效率的努力，即如何通过组织流程的再造以及灵活多变的治理技术，以相对较低的成本推动公共目标的实现，并满足人民群众差异化需求的达成度。社会治理效率的多维目标是推动治理模式变迁的基本动力，主导中国社会治理模式经历了简约治理、系统治理、技术性治理等不同阶段，并逐步转变为适应新时代社会治理需求的精细治理模式。理解社会治理效率的内涵对于理解当前治理实践的精细化变革以及推动治理理论的本土化具有积极意义。

[关键词] 社会治理效率；简约治理；精细治理；治理变迁

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5072(2021)07-0087-13

## 一、问题提出：从“简约治理”到“精细治理”

“社会治理”已成为当下最引人注目的概念之一，在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。治理概念在官方文件的出现具有标志性的意义，但时至今日，治理的概念仍然模糊。一方面是由于中西方语境的差异；造成了概念理解的差异，另一方面是由于不同学科或不同流派对这一概念有着独特的理解和认知角度，从而形成了一个从内涵到外延都不易界定的巨大话语包容。治理的传统意义就是“治国理政”，但这个意义非常模糊，只大体提出了治理的目标，体现了传统官僚及知识分子对于社会善治的期待以及对治理方式的见解。在西方治理理论传入中国以后，很多学者都在推动治理理论与本土语境的结合，治理概念的中西方碰撞，形成了充满张力又互为补充的两层内涵。一是治国理政的传统意义，其任务就是优化社会整体运行，关注宏观社会的整体性秩序和发展问题，体现了善治的价值追求和国家

作者简介：王阳，华东理工大学马克思主义学院；熊万胜，华东理工大学社会学院。

基金项目：上海市哲学社会科学规划青年课题“超大城市街面治理与公共空间的秩序建构研究”(2019ESH006)；教育部人文社会科学研究青年基金项目“城镇化进程中的街面治理与公共空间秩序问题研究”(20YJC840028)。

治理的宏观视野。而另一层含义则是源自西方公共管理理论的治理(Governance),即在中观或微观层次上探讨解决社会问题的策略与方法,强调国家与社会的对立性,主张社会的主体意义,并以此来回应强势国家理论。

治理的第一层内涵植根于中国的治理传统,尽管传统中国具有完备的国家治理体系,如朝廷制度、郡县制度、土地制度、税赋制度等国家制度,但在大国治理的运行过程中,总体上是简约而粗放的。费孝通认为,1949年以前,我国社会治理主要存在着两种基本秩序——“皇权秩序”和“乡土秩序”,他用“双轨政治”<sup>①</sup>的概念解释了传统中国的社会治理与政府过程,其特点是“国权不下县,县下唯自治”的“简约治理”<sup>②</sup>,对此虽然学术界颇有争论,但大体可以看到传统中国的社会治理过程。传统中国利用儒生来组织官僚机构及基层社会,国家可以利用具有统一意识形态的知识精英建立官僚机构,执行管理国家的功能。但是组成国家官僚机构主干的官员人数毕竟是有限的,一般只占到总人口的0.5%左右。<sup>③</sup>而对于一个幅员辽阔的大国,还需要依靠大量官僚体系之外的知识精英来实现乡村自治。由于他们是自觉遵守儒家规范的知识分子,因而能与国家官僚系统实现有效衔接,这种渗透于基层的非官僚组织,形成了国家官僚机构枝干下广泛而稳固的根基并构成了传统中国治理运行的基础。“在漫长的治理实践中,中国乡村治理的基本目标保持了明显的延续性,始终在追求一种大一统乃至大共同体本位的社会政治格局”<sup>④</sup>。尽管这样的治理方式被许多人病垢,如韦伯认为中国传统的帝国治理技术粗放、落后,这为帝国造成了巨大治理困难<sup>⑤</sup>;黄仁宇认为以道德代替技术是近代中国失败的根源<sup>⑥</sup>,但不可否认的是“简约治理”维系了传统中国治理体系的延续。

随着现代化的发展,基层社会治理的内容因不断嵌入公共政府和党的组织原则而变得更加丰富和多元,一体化的政治共同体结构愈加稳定下来。党的十八大以来,加强社会治理改革,推进国家治理体系和治理能力现代化成了深化改革的重要目标,也推动了社会治理内涵与实践的重要变化。习近平总书记提出“城市管理要像绣花一样精细”,精细化治理已经成为各地社会治理理论与实践变革的核心,中国的社会治理正在经历走向“精细治理”的历史转型。尽管治理的传统意义作为影响国家治理运行的长程因素被传承下来,但不容忽视的是,“精细治理”与“简约治理”有许多本质的区别,这不仅是受西方治理理论的影响后治理内涵的扩展,更重要的是中国的国家治理体系发生了一系列历史性变化。许多学者将精细治理与粗放治理对应起来以界定精细化的内涵,但这样的界定本身就是粗放的,因为治理精细化与传统治理一脉相承,是我国国家治理体系现代化的具体实践。实际上,在传统简约治理过程中,并不是没有“精细”,恰恰相反在基层的治理过程是高度精细化的,这是宏观治理能够简约开展的前提。那么,如何理解当前的精细治理转型?推动治理精细化转型的动力是什么?这些是认识治理变迁的关键。

对于中国社会治理的转型,学术界主要有两类观点:一是从社会治理的内涵出发,认为社会治理的精细化转变顺应了社会治理内涵在中国的本土化进程,是传统治理体系适应现代社会复杂性变迁的自然转型。如有学者认为,相较于前现代的简单化社会,现代社会是具有多元性、不确定性、联动性、不平衡性的复杂社会,迫使社会治理模式从粗放管理到精细化治理。这些学者还

① 费孝通 《乡土重建》,长沙:岳麓书社2012年版,第10—22页。

② 黄宗智 《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》2008年第2期。

③ 金观涛、刘青峰 《兴盛与危机——论中国社会超稳定结构》,北京:法律出版社2011年版,第33页。

④ 熊万胜、刘炳辉 《乡村振兴视野下的中国乡村治理传统及其转型》,《社会科学》2020年第9期。

⑤ 马克思·韦伯著,康乐、简惠美译 《支配社会学》,桂林:广西师范大学出版社2010年版。

⑥ 黄仁宇 《万历十五年》,北京:生活·读书·新知三联书店1997年版。

认为“精细化”的概念和理论发端于西方社会,是西方理性思维和科学观念长期发展的必然结果。<sup>①</sup>这样的概括略显粗糙,但也说明了精细化理论与社会治理理论的本土化进程是一致的。在西方治理理论中,治理代表了一种从新公共管理向后公共管理转变的社会管理模式,“西方政治学家在社会资源的配置中既看到了市场失效又看到了国家失效”<sup>②</sup>。出于对理性主义管理理论的反思以及对社会大众主体性的关注,学者们提出了众多具有包容性的、多元协作的治理模式与善治的价值追求,治理精细化转型而被视为社会治理理论本土化的具体路径。社会治理转型的第二种观点主要从技术的视角,认为技术创新特别是信息技术的变革性发展为社会治理带来了种种机遇,可以有效提升组织效率。一些学者从行政效能与理性管理的角度阐释精细化的内涵,认为精细化管理应主要包括过程细节化、手段专业化、效果精益化、成本精算化等方面;在实施的过程中具备“精、细、准、严”四个主要特征。<sup>③</sup>也有研究者从信息技术的角度来理解治理精细化的内涵,强调通过引进新技术来提升治理效能,如“数目字”管理,“数字下乡”“智慧城市”等<sup>④</sup>,精细化则根源于新技术所带来的绩效想象,治理精细化被视作技术嵌入治理的延伸,期望通过有效计算、复制推广并考核验证的治理流程来追求治理效率的提升。“顶层设计者试图超越基层治理环境中那些具体、特殊甚至琐碎的治理情况,通过整齐划一的技术来规划和推进治理项目。同时,治理技术的推进还能够直观有效地监督下级的政策落实情况,以便减少因为信息不对称、变通和舞弊而导致政策走样的几率”<sup>⑤</sup>。在这类观点中,精细化转型被视为因现代技术的效率特长对以科层体系为内核的国家治理体系的改造。

以上观点大体上解释了当前中国社会治理转型的社会必然性和基本特点,但仍然存在局限性。第一类观点试图将中国社会的治理实践创新与西方治理理论联系起来,与治理理论进行对话,然而,这种尝试只能够解释治理的变迁,却不足以说明精细化的内涵,也无法解释精细化与我国传统治理体系之间的关系。第二类观点虽然说明了精细化意义,也提出精细治理所具有的效率想象,但关于精细治理的研究大多倾向从技术的角度分析政府管理精细化的特征与实现路径,在某种程度上摆脱治理过程中的人格化特征,强调科学管理的过程。这只揭示了精细化的一个面相,仅仅从“数字”角度解释了精细治理的效率特征,对于社会治理效率的内涵依然不够明确,并且割裂了中国治理体系在理论上的延续性。比如,长期以来简约治理也在一定程度上被认为是有效甚至是高效率的。笔者认为,精细化治理从根本上来讲代表了社会治理在适应不同社会特征的组织流程再造,技术只是流程再造的一种手段,从简约治理到精细治理的转型并不是因为技术的进步一蹴而就的,而是经历了不同阶段的治理模式变迁。认识精细治理必须立足中国特有的治理体系以及治理变迁的内在逻辑,对治理转型过程进行系统的理论阐释,精细化治理的效率想象也需要更加明确的研究。然而,迄今为止,学术界尚未对精细化治理以及社会治理效率的确切内涵进行必要的理论研究。本文试图从简约治理到精细治理变迁为研究出发点,结合中国特色社会治理体系,阐释社会治理效率的多维内涵以及社会治理模式的变迁逻辑,并在此基础上明确精细治理的确切含义和实践内容。

① 韩志明 《从粗放式管理到精细化治理——迈向复杂社会的治理转型》,《云南大学学报》(社会科学版)2019年第1期。

② 俞可平 《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

③ 温德诚 《政府精细化管理》,北京:新华出版社2007年版。

④ 黄晓春 《技术治理的运作机制研究:以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》2010年第4期。

⑤ 王雨鑫 《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016年第6期。

## 二、社会治理效率：治理变迁的内在逻辑

对于任何一个组织，当规模达到一定程度时，效率的问题就会凸显出来。就概念本身而言，效率意指单位时间内的工作量。引申到组织，则表现为达成组织目标的情况，这不仅表现为投入时间，更包含着投入成本、目标完成度以及完成质量等多个变量的综合情况。社会治理同样也关系到效率，或者就某种意义而言，社会治理首先应当是效率问题。但在具体谈到效率时，我们评价的因素要复杂得多，治理效率具有宽泛的概念边界。有学者在对政府效率的定义中指出，政府效率是政府从事各种活动所产生的政府成本与收益之间的对比关系，是“数量和质量的统一，价值和功效的统一”<sup>①</sup>。是行政组织及行政人员在处理社会公共事务，实现行政职能和行政目标活动中所得到的最终成果与所消耗的人力、物力、财力、时间、信息、空间的比值关系<sup>②</sup>，是“用最小的成本达到既定的目标或成本既定时产出最大”<sup>③</sup>。可见在对政府效率的定义中，已经不仅仅是出于成本的考量，而是价值与数量的统一。独特的治理体系是理解社会治理效率的前提，因为不管是何种治理方式或方法，都将置于特定的情境中，并最终影响治理的整体效果。在我国的治理体系中，社会治理过程充满了地方特色，这是一个统一大国面对地方差异性必须做出的妥协，那么争取国家目标在地方执行过程中的一致性，防止政策执行的变形，成为了治理效率的主要衡量标准。国家治理在保持社会灵活性与自主性的同时，也更加关注共同体的整体目标，两者之间经常是矛盾的，社会治理就是要促进实现国家整体目标和增进群众满意的辩证统一。另外，社会治理不仅关注政策执行的结果、效果，还关注政策执行的成本。尽管在实际运行过程中，我们更关注于治理产生的结果，特别是在统一大国的政治格局下，大多数情况下对于公共目标的关注往往是超越阶段性问题的，其结果就是基于目标导向的，不计成本的投入，但社会治理始终隐含着对成本控制的期待。

因此，社会治理效率一方面体现为如何以较低的组织成本解决公共问题，另一方面体现为社会治理是否以及能够在多大程度上满足利害关系人的不同偏好。研究治理问题，需要超越在治理主体、结构及机制等应然内涵的理论探究，在吸收社会治理的传统经验和技术的的基础上，重新回到治理最关键的实然问题，即效率问题。考察一个地方社会治理的好坏，既不是看有多少社会组织，有没有社会参与，有没有民主投票，更不是政府扮演何种角色等参照西方社会按图索骥的评价标准，最重要的是考察如何以较低的成本解决公共问题，并在尽可能大的程度上满足利害关系人的不同偏好。在此意义上，社会治理效率的内涵可以概括为：在群众认可的前提下以尽可能少的财政投入实现更多的社会治理目标；或者是在完成上级目标任务的同时，以尽可能少的财政投入获得更高的群众满意。治理的核心内容就是要协调这三重目标之间的矛盾，这一要求确定了治理不能以传统统治或者管理的姿态出现，而应该更多地关注群众的需要，同时又不能导向“民粹主义”，必须保证国家的整体目标。基于上述内涵，关于善治的评价就有了新的标准，治理的好坏主要体现在对治理效率的考察上。有学者在分析社会治理绩效时指出，社会治理绩效在逻辑上应该包含有三个维度：其一是宏观的基础秩序；其二是中观的群体关系；其三是微观的个人福祉。<sup>④</sup>这一定义与笔者对于社会治理效率的理解有一致性，超越阶级属性和分化利益的宏观社会目标往往

① 黄达强、刘怡昌 《行政学》，北京：中国人民大学出版社 1988 年版，第 365—366 页。

② 徐仁璋 《公共行政学》，北京：中国财政经济出版社 2002 版，第 198 页。

③ Robert, T., *Public Administration as Developing Discipline*, New York: Marcel Dekker, 1997.

④ 吴建平 《社会治理绩效及其影响因素——基于 2015 年全国抽样调查的数据分析》，《国家行政学院学报》2017 年第 3 期。

是基础性的,而对于普通大众而言,个人的获得感、满意度才是最关键的,因而笔者理解的社会治理效率主要包含着三层内涵。

首先,实现公共目标的效率。公共目标体现着一个时间段内具有超代表性的突出问题,公共目标既包括国家目标,如由共产党引领的“中国梦”实现,也包括地方政府制定的各项具体的发展目标或公共政策,如地方的综合治理目标。社会治理效率体现为实现公共目标的速度、达成度以及完成质量等,这些目标或政策的执行都依赖于科层体系。阻碍治理效率提升的,既来自科层体系外部,也发生在科层体系内部,因为这些公共目标和政策创新常常具有超前性或者理想化内容,与群众的现实需求和理解程度会产生一定的分离,造成政策执行的迟滞。另外,在科层体系内部因为部门职能的分割、激励的分化以及对政策理解的不同等,也会影响到政策执行的效率。因而社会治理的首要目标就是克服政策执行过程中的阻塞和变形,以提升政策执行的效率。

其次,满足差异需求的效率。实现公共目标仅仅是社会治理效率的一个方面,社会治理效率还包括对普通群众差异化需求的响应速度和满足程度。党的十九大报告中指出,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。人民日益增长的美好生活需要不仅包含了客观的需求,还体现在主观差异上,并且呈现出多元、分化的特点。社会治理不仅要提升推动公共目标实现的效率,还要尽可能地满足利害关系人的不同偏好,这也体现了治理的效率。追求公共目标的实现具有清晰的目标性,但满足差异化的社会需求本身就存在悖论,因而如何通过有效的治理技术,如群众以及多元主体的直接参与,尊重群众的权利,促进精英群体与人民群众更广泛地交流等来促进公共政策的执行,并提升群众的满意度等,是提升社会治理效率与社会治理水平的重要一维。

最后,降低行政成本的效率。成本是考察效率的最直接因素,也是评价政府绩效的关键指标。在西方国家,作为“守夜人”的政府预算被严格控制,公共管理的学科要解决的首要问题就是如何以更少的公共支出提升公共服务的质量。尽管中国国家治理体系与西方国家有着本质区别,在实际运行中也更加关注结果,但成本问题也始终被关注。中国因为幅员辽阔,人口众多,降低行政成本,始终是国家治理考虑的首要目标。无论是传统王朝的政治体系,还是现代政府的运行过程,成本控制都是衡量国家治理能力的重要因素,如果治理成本过高,无论其取得的结果如何,都将影响人民群众的社会体验和对政府的印象,并最终影响到社会治理的整体效率。

社会治理效率应是理解社会治理的内核,治理效率的多重目标不能仅限于对治理成本的考虑,它还包含着对治理目标与治理实效的评价,这与治理环境的繁杂程度高度相关。因而社会治理的模式并不是一成不变的,而是与现实社会的需求高度相关。传统中国是一个相对静态的社会,由制度内的知识精英组成紧密的官僚体系有利于保持国家的整体性和稳定性,并可以有效抵御外部力量的侵袭,由制度外的社会精英引领的地方自治,也可以有效解决地方公共问题,传统儒家意识形态使两者形成耦合,实现了治理目标的统一,因而通过“简约治理”就可以实现社会的有效治理。但进入近现代以来,中国被迫进入现代化的发展进程,从传统向现代的快速转型,迫使精英群体引领的公共目标与普通群众的生活需求产生分离。以知识分子为代表的社会精英对国家有着强烈的发展诉求,社会发展的公共目标甚至遮蔽了群众的基本需求,社会治理的效率也主要体现为实现公共目标的效率,社会治理方式更加关注整体性,形成了特有的系统性治理。改革开放以后,随着社会自主性的发轫,人民群众的差异化需求集中爆发出来,这使得社会治理的问题变得更加复杂,矛盾也更加突出,聚焦公共目标的国家项目往往难以及时回应民众需求,各级政府部门被快速发展又内含矛盾的社会裹挟着前进,在缺乏明确的、整体的治理目标情形下,只能通过

形式上、程序上,规范地技术性处理来实现社会的局部治理,局部治理最直接地体现为“治理运动”“项目治理”“弹性治理”等,有学者将这一阶段称之为“技术治理”<sup>①</sup>阶段。进入十八大以来,在推进治理体系与治理能力现代化的宏伟目标下,社会流动和变迁逐步走向常态化,随着技术的革新,特别是信息技术的发展为实现更加精细化的治理带来了可能。为提升社会治理效率,以相对更低的成本更好地实现公共目标,也更有效地响应群众的差异化需求,一场精细化治理变革悄然发生。

### 三、不同历史时期的社会治理模式

总结而言,对社会治理效率的不断追求是推动社会治理模式变迁的基本动力。在特殊的文化背景下,既承袭传统又不断变革的治理体系在维护社会统一、推动社会进步、满足群众需求上发挥了重要功能。为适应不同时期的公共目标和不断变化的社会环境,治理体系也在模式上展现出不同特点。笔者将其概括为“简约治理”“系统性治理”“技术性治理”和“精细化治理”四个阶段,推动社会治理转变的动力正是在不同治理环境中对社会治理效率的追求。

#### (一) 简约治理模式

黄宗智将传统社会的治理模式称为“简约治理”,道出了这一模式的内核,“简约”即中央政府在处理与地方的关系时,需要考虑两个目标:降低成本,以有效处理地方事务;降低风险,以维护政权稳定<sup>②</sup>;周雪光与周黎安等学者从组织视角提出,在传统中国,中央政府首先考虑的目标是提高治理效率(降低行政成本),同时把降低统治风险作为派生目标。按照这一思路,他们分别提出了“帝国的治理逻辑”<sup>③</sup>和“行政发包制模型”<sup>④</sup>,用于解释中央集权下的地方治理过程。这两种理论都认为,中国因为幅员辽阔,人口众多,在治理上,中央政府首先考虑的是降低行政成本和提高治理效率,由此导致在行政事务上实行地方分权。曹正汉特别强调传统中国治理中的风险问题,但治理风险与效率也是高度相关的,治理风险低,政权稳定,需要国家干预的事情就少,依靠地方乡绅,就可以有效解决办理基层公共事务。如征收赋税、调解民事纠纷、承办公共工程、管理家族事务等。通过建立流动的精英通道,可以有效降低治理风险,以防止因官僚体系的固化而引起内部分裂。而人民群众与儒家知识分子之间有着相近的治理理想,这是“简约治理”得以实现的前提条件,民众安居乐业,那么国家治理也将自然而治,因而在传统语境中,治理并没有明确区分国家与社会,公共目标与群众对治理后果的评价是一致的。如果官僚阶层脱离了儒家意识形态规定的行为轨道,就将危及政权的合法性,势必会带来抗争和不满,通过相互博弈和斗争,会使治理体系重归稳定。因此,传统的治理体系展现了特有的效率优势,传统中国虽然幅员辽阔,但能以较低的成本实现国家治理,使中华帝国始终屹立于世界之巅历经千年而岿然不动。

进入近现代以后,西方文明的扩张对持续千年的治理体系形成冲击,迫使一批先觉知识分子带领整个民族走上了工业化、现代化之路。通过工业化使中国重新屹立于世界民族之林,并走向

① 渠敬东、周飞舟、应星 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

② 曹正汉、薛斌锋、周杰 《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》2014年第3期。

③ 周雪光 《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第2011年第10期。

④ 周黎安 《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

富强,成了近百年来社会精英群体的共识。虽然对于如何走向富强的道路问题一直存在巨大的分歧,但对这一目标的承袭是各个群体和政党合法性的关键。中国共产党正是这一背景下的产物,因而也是这一使命的继承人,以全新的组织体系替代了传统的儒家知识精英,成为了新时代引领社会发展的核心力量。快速地实现工业化、现代化是这一时期最为突出的公共目标,而传统的“简约治理”方式显然无法支撑现实的治理需要。一方面“简约治理”并不能有效引领公共目标的实现,因为快速工业化需要集全社会的力量,分散的地方治理并不利于这一目标的实现;另一方面,后发国家工业化的原始资本积累只能来自农业,这脱离了群众的生活逻辑,更无法使人民群众获得满意;而在简约治理条件下,公共目标与群众需求之间产生的分离,很可能会演化成社会冲突。正是这一矛盾推动着国家治理体系在近现代以来发生根本变革,无数先驱进行了各种尝试,但基于“布尔什维克”的组织原则建立起来的中国共产党,在现实中具有明显的效率优势,通过全社会的高度组织化,开启了社会治理的新篇章。

## (二) 系统性治理模式

中国共产党取得执政地位后开启了轰轰烈烈的国家建设运动,这一时期的中国社会可以约略称为总体性的“单位社会”<sup>①</sup>。这一结构从制度层面彻底改变了以中央集权和分散的地方治理为特征的传统社会,通过科层制度的下沉,创建了全新的国家权力与政治体系,形成了包含经济与资源配置、文化意识形态以及日常生活方式与行动逻辑的一整套“横向到边,纵向到底”的社会治理新模式,笔者称之为系统性治理。系统治理的核心特点是高度集权的政治结构<sup>②</sup>,其合理性源自于两个方面,一是扭转19世纪中叶以后社会政治秩序溃散的趋势,将弥散的社会生活纳入统一的秩序轨道;二是“为国家在一穷二白的基础上调动一切资源,迅速完成工业化体系和基层政权体系建设”<sup>③</sup>,推动国家的现代化。

强烈的发展主义会产生许多负面效应,社会发展的公共目标会遮蔽群众的基本需求和人民内部固有的矛盾和冲突,由于过度注重公共目标而忽视人民群众的社会需求,带来的只能是统治而非治理。这样的治理方式在短期内可以实现,但就长期而言,过度集权容易造成自下而上的总体性危机,在很多情况下,群众会通过消极抵抗来表达自己的不满。在“人民公社后期”,农村的生产效率极度低下,人民群众对“大锅饭”产生了普遍不满。并且在革命群体之间也会产生分化,一批官僚阶级的产生危害着人民群众的革命热情,这反而会影响公共目标的实现效率。为了克服这些问题,党和政府经常会发起内部的自我革命以防止官员的官僚化,通过政治运动来推动党员干部与人民群众的联系,将政治目标通过灵活的方式转化为人民群众的认同,以“政治替代行政”来降低科层系统的协调成本。但这样的治理方式仍旧面临众多的挑战,并且随着时间的推移,系统性的治理方式越来越不适应社会发展的需要,不仅不利于整体目标的实现,还造成了社会治理的高成本和低效率。1978年,国家确立了改革开放的新目标,社会治理的目标也产生了新的变化,这也标志着社会治理进入了新阶段。

## (三) 技术性治理模式

改革开放后,急剧发生的社会转型产生了广泛而深刻的影响。一个典型的特征是,市场经济

① 李友梅等 《中国社会生活的变迁》,北京:中国大百科全书出版社2008年版。

② 陈明明 《在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论》,上海:复旦大学出版社2015年版。

③ 李友梅等 《城市社会治理》,北京:社会科学文献出版社2014年版。

的快速发展所带来的“自主性发轫”，与社会主义建设时期建立起的“系统治理”结构产生了冲突，并由此带来了各种各样的治理问题。一度被系统吸纳和遮蔽的地方与基层获得了充分的自主权，权力的重新配置和地方竞争的驱动，在全国掀起一轮别开生面的经济建设高潮，并创造了世界经济奇迹。在改革开放初期，以经济建设为中心来改善物质生活，成了全社会的共同目标。治理目标的统一性大大提升了社会治理的效率，这是经济能够快速发展的重要原因之一。然而，伴随市场化发展而来的社会分化也是始料未及的，区域分化、城乡分化、贫富分化滋生了大量的社会问题，严重阻碍了社会的进一步发展。对于中国共产党而言，整个社会的经济发展以及现代化建设仍然是其核心目标，但人民群众对公平与平等的渴望日益强烈，这一时期中国社会矛盾日益复杂和尖锐，部分国家项目难以及时回应民众需求，各级政府部门被快速变动的社会裹挟着前进。

尽管如此，中国社会仍然保持了相当程度的稳定，这不仅是不断增长的经济“蛋糕”尚可应付社会大众的差异化需求，还是政府治理方式不断创新以提升治理效率的结果。从中央到地方，科层体系通过不断的组织创新和政策创新以应对层出不穷的新问题、新矛盾，以减小社会风险，应对社会问题。在“中央—地方”之间也产生了权力的规范与转换，这些调整都体现着技术治理的特点。技术性治理可以理解为，由于快速进发的社会转型，各级政府部门缺乏明确的、整体的治理目标，因而只能从形式上和程序上，通过规范的技术处理来实现社会的局部治理，以控制弥散的社会风险。渠敬东等认为，在这一阶段，“政府职能的发挥不仅依赖其已获授权的权威，而且依赖其不断改进的程序和技术，并将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题，依靠‘行政吸纳政治’的逻辑来进行社会建设，同时也改变了行政体系结构、政府行为模式及其与社会经济诸领域的内在关系”<sup>①</sup>。笔者认为，技术性治理主要体现在两个方面：一是在纵向领域，强化科层的规范化建设和基层政府的组织建设，通过各类“技术性”的考核以及资源控制，强化村、居、乡镇、街道的行政特性，使其向内高度统一，增强上级政府的控制力与组织的执行力；二是在横向的领域，通过设置各类专业性的集中处置机构或服务中心，如各类社会事业服务中心等来强化面向社会的管理服务功能。对于一些临时性的或突发性的公共事务，则通过“项目制管理”来提供相对专业的管理和服

务。技术性治理是产生机制性稳定的基础，可以说是为适应社会急速变动的权变之策，对于实现公共目标、克服社会转型的风险具有积极意义。但技术性治理的负面效应也非常明显，即管理所带来的横向部门的“碎片化”和纵向科层的“官僚化”趋势，往往会带来治理过程的冗余和官僚体制的“过制度化”<sup>②</sup>。并且技术性治理为基层政府带来了沉重的负担，过细的条线造成了“上面千条线，下面一根针”的局面。在满足群众的差异性需求时，形成了“会叫的孩子有奶吃”以及“钉子户原理”<sup>③</sup>。但是随着当代社会的流动化、复杂化、网络化转型，政府的技术性创新就显得捉襟见肘。尽管传统的治理体系不断接受现代技术的改造，但破碎的资源分配和权利供给体系，仍然不能与流动社会形成有效联结，成为了社会动荡与社会失范的渊藪。为了破解政府碎片化的问题，地方

① 渠敬东、周飞舟、应星 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期，第104—127页。

② 王阳 《从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例》，《新视野》2016年第1期。

③ 参见吕德文《治理钉子户》《钉子户的抗争“艺术”》等文章，吕德文认为治理钉子户是基层治理的核心，有效地控制和利用边缘人是农村变革有序进行的基础。钉子户抗争是一门技术，很多抗争技术都是就地取材，由于被实践证明具有实效性，被各地的钉子户广泛采用，成为固定的抗争手段。

政府常常会依赖于暂时性的集体协同来实现突出问题的破解,以提升社会治理的效率,并形成阶段性的“运动式治理”,但运动式治理有着固有的弊端,除了无法制度性解决政府的碎片化问题,同时还会带来高昂的治理成本以及每一次大运动后的机构冗余。

概括起来,从简约治理到系统治理,再到“技术性治理”的转变,反映了不同发展阶段对社会治理效率的追求,也体现着精英群体引领的公共目标以及人民群众社会需求的变化。承袭于传统的治理体系,因为特有的整体性和包容性,可以不断吸纳代表不同群体利益的精英意见,并通过不断地改革以回应社会需求。党的十八大以来,社会发展的大势已经基本稳定,社会流动和变迁逐步走向常态化,并且技术的革新,特别是信息技术的发展为实现更加精细化的治理带来了可能。伴随着当前社会主要矛盾的转变,中国共产党提出了推进治理体系与治理能力现代化的宏伟目标,一场以提升社会治理效率为目标的精细化治理变革应运而生。

#### 四、治理精细化与组织流程再造

就宏观层面来看,中国社会已经处于新的发展阶段。一方面,在中国共产党的带领下,中国社会已经基本实现了工业化和现代化,发展不再是唯一的社会目标,构建全民共建共享的全新治理体系,更有效地满足差异群众的社会需求,纾解社会矛盾,成了最迫切的事;另一方面,由于地区差异所带来的社会流动,正在新发展战略下逐步走向稳定,这为社会治理的精细化创造了条件,以往针对流动人口的“技术性”管控,也正在朝着更加精细的共建共治共享格局转变。从微观层面来看,由于政府部门在技术性治理阶段的快速膨胀,“条”的“精细化”导致了机构的臃肿和冗余,产生了治理的碎片化、过密化等问题,并严重破坏了“块”的完整性和自主性,导致治理成本的上升,以往不计成本、结果导向的治理方式其可持续性正面临新的挑战。此外,技术性治理严重忽视了治理的社会性,在满足差异性需求方面很难做到响应及时有效,从而造成了治理的低效率。因而精细化治理除了理解为政府行政系统的细节化、专业化、精算化等组织流程的再造,还包括通过动员社会力量的参与,促进社会成员之间的协调与协商,以更有效地回应高度差异化的社会需求,降低组织社会的无限成本。这是精细化治理区别于技术性治理的本质属性,在技术性治理阶段,政府往往更加重视引入组织管理的技巧,其后果是治理的精细化程度与治理效率成反比,治理越精细、越密集,治理效率反而越低效。而精细化治理更加注重治理整体设计,强调协调环节的精细化,既有效实现政府目标,同时满足群众的差异化需求。从现实实践来看,目前的精细化治理实践主要体现在治理单元精细化、部门职责精细化、治理过程精细化、参与主体精细化几个方面。

##### (一) 治理单元精细化

社会治理单元是社会治理的基础,构成了治理的空间结构和基本单位,治理单元精细化是治理精细化转型的首要特征,主要体现在两个方面:网格精确化和规模精准化。网格精确化主要指近年来在全国普遍推广开来的网格化管理,其核心特点是运用现代信息技术,对基本治理单元进行精确划分,明确治理的管辖范围和责任主体,并在网格内对政府层级、职能和部门建立协同运作的稳定机制,从而更好地解决网格内的公共事务。网格化管理可以在不通过机构合并和权能调整的情况下,通过在治理终端的系统整合来提升社会治理的效率。现代信息技术在社会治理领域

的应用,为网格的终端整合提供了可能,高分辨率的监控摄像头、互联网技术以及完备的综合信息处理平台,将整个网格空间和政府的组织机构有机整合在一起,实现了网格管理的精细化。

规模精准化指基本治理单元的规模设置更加合理。在技术性治理阶段,组织成本控制是提升社会治理效率的重要渠道,而治理单元的规模大小往往是影响成本的关键。在近十年,我国经历了大规模的合村并居浪潮,基层政府的规模偏好,主要出于便于管理的逻辑,更确切地讲,通过治理单元的规模化,可以有效压缩组织的行政成本。但在社会治理的精细化转型过程中,组织成本仅仅只是社会治理效率的一维,要提高社会治理效率,还要求在能有效实现国家公共目标的基础上,更好地满足群众的差异化需求。因而基本治理单元的规模并不是越大越好,规模大只能解决组织成本的问题,但并不利于社会治理目标的达成。影响适度规模的因素则是多方面的,需要结合地方的客观历史文化条件,在方便社会参与的基础上,满足基层党组织更紧密联系群众的要求,这就要求地方政府必须因地制宜,更加精准地设置基本治理单元的规模。在一些城市地区,基本治理单元正在发生重要变化,既有建立在社区基础上的治理单元,也有通过网格化而重新建立的治理单元<sup>①</sup>,甚至还有建立在楼道组<sup>②</sup>、街面组的治理单元。

## (二) 部门职责精细化

精细化治理的另一个要求是消除模糊空间,对科层治理体系进行更为精细的权责划分和分工合作。部门职责精细化主要体现在三个方面。首先是职能精细化。在技术治理阶段,整个科层治理体系都呈现出全能政府的特点。每一个层级不仅要承担大量的公共事务,同时还要发展地方经济,地方政府往往会倾向于推进效益显著的经济职能,而忽视其自身的社会服务职能,并通过强化社会管理和控制来维持社会稳定。职能精细化不仅要求政府职能的转变,还需要对各级政府承担的职能进行精细的划分。在上海市的社会治理改革实践中,明确指出取消街道的招商引资职能,并进一步探索取消镇的招商引资职能,强化街道的公共管理、公共服务、公共安全职责,在区的层面来统筹招商引资和发展经济的职能,形成越靠近基层就越强调公共服务职能的特点,让老百姓最近的基层第一时间回应老百姓的需求。

其次是权责精细化。在明确服务职能的基础上,同样需要赋予基层政府相应的权责。在技术性治理阶段,来自条线的大量事务和责任落实到街道,而与之相匹配的管理权限和资源配置并未到位。基层队伍发展空间小,工作人员态度消极,每天忙于“自上而下”的行政事务,不可避免地会脱离群众。基层工作不是冷冰冰的管理工作,需要基层工作者投入热情、投入感情,但由于权责不匹配,工资待遇较差,很难吸引人才留在基层热情地投入工作。在治理精细化改革过程中,将“减负增能”作为基层改革的立足点,减少基层的事务性负担,严格规定条线部门下沉工作的准入制度,减少社区事务性工作。并将工作经费、公共管理和服务经费直接下拨到村/居委会,通过民主协商和民主监督,建设社区工作者职业化制度体系,赋予基层较大的自主权。各区镇也形成了各种各样的职责清单,这些清单实际上把部门之间、层级之间、人员之间的权责进行了更为清晰地划分,促进了权责的精细化转型。

最后是机构设置精细化。条块分割、边界模糊是技术性治理的必然后果,在现实中,基层部门设置存在着与上级条线部门的简单对应,科室划分过细,职能重复交叉,工作忙闲不均等问题,

① 上海市奉贤区奉城镇通过将区域党建、城市管理、群众工作、群防群治“四网合一”,实际上重建了以网格为基础的基本治理单元,以更好地实现社会治理的目标。

② 武汉市江汉区满春街通过建立“院落自治”“楼组自治”体系,建立起新的社会基本治理单元。

有些街道甚至多达 20 个科室, 严重影响了街道综合效能的发挥。精细化治理要求必须打破行政壁垒, 通过机构设置的精细化, 在整体上形成有效治理。在条块问题上, 推进权责一致, 破除各职能部门的分割, 以块为主, 通过网格化管理, 落实治理责任, 形成资源整合, 并按照“分类赋权, 分类实施”, 赋予与基层职能相匹配的权力, 机构设置精细化。

### (三) 治理过程精细化

治理过程可以理解为社会治理的实际运行机制, 以及机制背后的动态关系, 主要包括两个方面, 一是对社会需求的响应过程; 二是政策执行过程。治理过程精细化就是在治理单元和部门职责精细化转型的基础上, 通过更加精细的社会需求响应和政策执行的制度安排, 以有效提升社会治理效率。在传统的治理阶段, 对于社会需求的响应并不作为治理关注的重点, 层层推进的科层体系确定了“自上而下”有余、“自下而上”不足的特点, 对于社会需求的响应, 也更多表现为“间接响应”<sup>①</sup>。这种制度安排的优势是可以有效解决社会治理中的突出问题, 提升公共政策的执行效率, 但其劣势是群众多元的、差异化的、边缘的社会需求往往很难得到满足, 特别是一些小微需求, 往往无法上升到政府决策层面。社会需求响应过程的精细化目的就是通过响应过程的流程再造来提升社会治理的效率。在现实实践中, 精细化治理着力构建一种发现与处置适度分开, 并形成程序化、精细化的处置流程, 通过打造治理闭环, 形成科层体系的内部监督和制约。例如, 网格巡视制度形成了问题发现、问题上传、问题督办、问题反馈等多个环节的信息流程, 并通过信息化系统形成可视化流转和监督。在一些地区, 也尝试通过治理终端的前移来实现社会需求的及时响应, 例如上海市嘉定区的“空间折叠”<sup>②</sup>, 打破传统的一站式服务平台, 将基层工作空间与老百姓的公共生活空间交错设置, 居民生活与居委工作共享空间, 以提升社会需求的响应效率。

治理过程精细化还体现在政策执行过程的精细化。政策执行是社会治理的重要环节, 在技术性治理阶段, 政策执行只能通过层层发包、强化考核和督察来推动, 这样做的结果是, 下层组织会产生一套有效的策略来应对上级的检查, 在政策执行过程中充满了策略主义, 既增加了社会治理成本, 又降低了群众的满意度。政策执行过程的精细化, 更加强调制度与法律精神, 通过综合性的信息协调处理或联席会议平台, 明确执行主体, 形成政治引导、多元参与、上下协作来推动政策的执行。在有效了解和响应社会需求的基础上, 根据需求信息明确责任部门, 对于一些小微需求, 在信息上传的同时, 形成“小事不出组”“不出社区”等快速治理闭环, 上级部门配合配给响应的资源和支持; 对于一些“疑难杂症”, 则通过综合性的协调平台, 明确职责, 整合政府及社会力量, 推动社会问题的解决, 以提高社会治理的效率。

### (四) 参与主体精细化

精细化治理的目标是提升社会治理效率, 但社会治理效率是一个多维目标的统一体, 这使得精细化治理不仅限于政府自身的精细化改造, 还需要通过动员社会力量的参与, 促进社会成员之间的协调与协商, 以有效回应高度差异化的社会需求并降低行政成本。西方治理理论本身就强调公共行政与管理在非政府方面的特性, 强调多元社会主体的参与, 这不仅是为了降低治理成本, 更重要的是, 在一个高度分化的社会中, 社会需求与社会问题往往表现为不同利益群体的差异性

① 王阳 《风险社会治理与政府过程的间接化转型——以 Q 镇木器行业整治事件为例》, 《社会发展研究》2017 年第 2 期。

② 李一能 《上海走出超大城市社会治理新路: 用管理绣花针 织群众幸福线》, 《新民晚报》, 2017 年 12 月 25 日。

需求,并且不同的群体诉求间还可能是彼此冲突的,造成了社会治理的复杂性与高风险性。单单依靠公共部门的力量,并不利于现实问题的解决,只有依靠社会群体的自我管理、自我协商才能解决一些复杂问题。在当前的社会治理改革实践中,已经越来越关注多元主体的积极意义,例如在社区治理过程中,居委会、业委会、物业公司、社会组织、群众团体等主体,在社区公共事务处理过程中正扮演着越来越重要的角色。此外,政府也越来越清楚地意识到职能的边界,开始广泛地培育和支持社会组织的发育,并通过购买公共服务,为社会提供更加专业的服务。在解决公共事务、服务公共需求过程中,不同主体的职责与分工,以及治理的过程都愈加精细,形成了政府、市场与社会协同参与社会治理的良好局面,提升了复杂社会的治理效率。

## 五、结论与讨论

任何概念或理论能被广泛接受和传播,必定反映着特定阶段的社会需求,治理概念引起的研究热潮,不能仅仅视作学术的探讨,而应该充分认识到概念背后反映的现实需求。一方面,对国家治理体系的关注以及“治体”概念的提出,可以说是中国社会科学自觉过程中的重大事件,是扬弃中国传统又超越西方中心主义的语辞创新,对于理解和解释中国的国家治理及政治运行过程具有重大意义。另一方面,党的十九大提出现阶段我国社会的主要矛盾的转变,对新时代我国社会矛盾和主要问题做出了更加精准判断。“人民日益增长的美好生活需要”,是社会从“量”到“质”的转变,是多方面、多样化、个性化、多变化、多层次的人民需要。党的十九届四中全会提出的“必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,既需要持续发展社会生产力,解决发展过程中的不平衡、不充分问题,也需要不断完善国家治理体系,推动治理能力与水平的提升,通过更高水平的社会治理实现人民群众更精准的社会需求的满足。

本文基于效率视角分析了社会治理从简约向精细转变的过程,提出了社会治理效率的三维目标,一方面解释了社会模式变迁的内在逻辑,另一方面也为社会治理理论的本土化提供了一个新视角。“群众利益无小事”,治理是联结宏观社会运行和微观个体生活的机制,通过治理模式的创新来推动整体社会的发展并且更好地满足人民对美好生活的需要,这本身超越了“国家—社会”框架下社会治理概念的局限性。但如何衡量具有“超代表性”的公共目标或公共政策,以及如何更有效地满足高度分化的人民群众的差异需求,以及如何在降低组织成本的基础上实现三重目标的有机统一,是理论研究和治理实践应当关注的一个重点问题。同时,尽管治理模式的精细化转型期望通过组织流程再造和民众的参与来提升新时代社会治理的效率,但传统治理体系内部的组织惯性和政绩评价观在深层次上影响了改革的效果,财政的软约束以及更加注重感官结果而忽视成本的做法实际是有悖于效率观点的。在具体实践中,不与实际情况相结合的基层治理创新正在侵蚀治理改革的积极性,特别是在一些经济发达地区,“花钱不算账”的治理创新成了许多一线干部和人民群众对精细化改革的共同困惑。如何走出“基层创新综合症”,坚持以综合绩效来形成新的考评体系是精细化治理必须要补的短板,也应是未来治理研究的重点。

---

## Abstract

---

### From Simple Governance to Fine Governance: Social Governance and Changes from the Perspective of Efficiency

WANG Yang , XIONG Wansheng

**Abstract:** Governance, as a hot topic in recent years, reflects the discourse consciousness of Chinese social science to a certain extent. The shift from “simple governance” to “fine governance”, which is regarded as the important historical transformation of social governance, embodies the unique management system in China to adapt to social development and improve social governance efficiency. That is how to promote the realization of the public purpose at the relatively low cost and meet the people's demand for differentiation degree through the organization of the process with reengineering and flexible management technique. The multi-dimensional goal of social governance efficiency is to propel social governance model to adapt to social changes of the basic driving force, and dominate the social governance model in China to go through different stages, such as simple governance, systematic governance and technical governance. And it gradually turns into the fine governance model, which meets the demands of social governance in the new era. To understand the connotation of social governance efficiency has positive significance for understanding the refinement reform in current governance practice and promoting the localization of governance theory.

**Key Words:** social governance efficiency; simple governance; fine governance; governance transition

---

责任编辑 邹雅嘉  
责任校对 王治国