

【乡村治理现代化】

“网格化+数字化”乡村综合治理的运行机制与实践机理

——基于F省Z市“数字坂里”平台建设的实证考察

胡卫卫 刘畅

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,杨凌 712100)

摘要:我国基层综合治理历经了从关注“社会治安”到关注“社会治理”的范式转型。作为农村基层维稳和秩序建构的现代化产物,网格化治理在推进社会管理机制创新的同时也在不断深化“中国之治”理论体系的建构。数字技术的嵌入改变了乡村社会的生产生活方式,为乡村网格化治理创新开辟新的视野。本文将网格化治理研究置于数字化转型的宏大场域,以F省的“数字坂里”平台建设为研究对象,系统剖析“网格化+数字化”乡村综合治理的运作机制和实践机理。技术赋能背景下,“网格化+数字化”乡村综合治理呈现治理过程的可视性、条块联动的有效性、公众参与的实质性和治理导向的服务性等基本特征。“网格化+数字化”乡村综合治理的有效运行在于接诉即办促进流程简化、权限放开推动广泛参与、自动提醒助力有效落实、在线督查倒逼质效提升、全程留痕赋能考核细化。此外,“网格化+数字化”乡村综合治理的有效实现需要刚性与柔性的有机结合、技治与人治的互促共进、考核对行为的有效激励、行政与自治的互嵌共生以及维稳转向服务的导向革新。

关键词: 网格化;数字化;技术赋能;综合治理

中图分类号: F320

文献标志码: A

文章编号: 1671-7465(2024)02-0124-12

一、问题提出与文献回顾

在国家顶层设计和基层现实需求的双向驱动下,乡村综合治理经过四十余年的发展,其实践范围逐步从社会治安的综合治理发展到社会治理的综合治理^[1],其实践理念也从全力维稳的行政管制向以人为本的服务导向转变^[2]。值得注意的是,乡村综合治理在应然与实然之间仍存在显著差距,比如“做作业”^①和“事件性治理”^②等异化现象依然存在^[3]。为进一步提高基层综合治理水平,社会层面展开了一系列探索与创新,其中,网格化治理作为乡村综合治

收稿日期: 2023-07-03

基金项目: 陕西省社会科学基金项目“数字社会背景下陕西省乡村韧性治理的实践机制研究”(2022F003);2023年基本科研业务费人文社科项目“城乡融合发展背景下数字治理共同体的运行逻辑与建设机制研究”(2452023308);四川省高校人文社会科学重点研究基地项目“数字赋能背景下乡村复杂性风险的韧性治理机制研究”(SQZL2023A01)

作者简介: 胡卫卫,男,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授;刘畅,男,西北农林科技大学人文社会发展学院硕士生。

① 基层干部将填写各类文字档案的工作称为“做作业”,其原因在于大量的文字工作源于“迎检”的需要,很大程度上与实际工作状况、工作成效没有关系。

② 事件性治理即“不发生,不知道;不出事,不应对”是一种带有消极被动色彩的治理方式。

理的新逻辑与新模式^[4],在基层应用最为广泛。网格化治理是指借用计算机网络管理的思想,将管理对象按照一定的标准划分为若干网格单元,利用现代信息技术和网格单元间的协调机制,使网格单元之间能有效进行信息交流,从而消除信息孤岛、整合多方资源、实现协同联动的一种现代化管理方式^[5]。其在治理精细化、手段信息化、参与多元化等方面实现了对乡村综合治理的优化^[6]。进入数字化时代,数字技术不仅重塑了人们的生产生活,也形塑了新的治理结构和治理模式^[7]。而与此同时,网格化治理在长期运行过程中再度浮现出了诸多实践悖论^[8]。本文试图回应这两个问题:利用数字技术赋能网格化治理能否跳脱乡村综合治理的异化风险?数字技术赋能网格化治理的乡村综合治理如何实现?

当前学界对于乡村网格化治理应然逻辑与异化风险的研究成果较为丰富,主要围绕下述三方面展开。

其一,重心下移与基层超载。事权下放和服务重心下移是网格化治理的应有之义^[9],但实践中往往出现重心悬浮和基层超载等异化现象。从职责同构^①的角度分析,相较于权力与资源,上级行政部门更倾向于将事务与责任向下级传递^[10]。从网格员的角度分析,合同工性质的尴尬身份既制约了其工资待遇和工作热情,也难以得到居民对其身份认同和主动配合^[11]。网格化治理中重心的下移是为了赋权赋能乡村,实现问题的“在地化”解决。但若缺乏明晰的制度保障或运行机制,就易造成基层治理权能不变而压力集聚的现象。

其二,资源整合与联动失力。网格化治理致力于通过强调“条”的专业功能和突出“块”的统筹作用,实现条块联动和资源整合^[12]。然而,运行过程中条块分割、联动失力等问题仍屡见不鲜。以破除碎片化为目标的治理流程再造时常引发体制问题再复制的吊诡现象,其原因在于网格指挥中心作为部门外的单独命令系统,相当于增加了一个“条条”,因此部门与网格间权力关系的协调难题重现了碎片化^[13]。可见,简单的网格化流程再造未能重塑势能结构^②,当协同行动组织者缺乏位阶优势时,仍面临“吹哨难报到”的困境。如何将势能结构重塑和治理流程再造相统一,推动资源高效整合,有待进一步深入研究。

其三,服务导向与行政维稳。网格化逻辑经历了从维稳向服务、从管理向治理的话语体系转向^[12]。但从实践轨迹来看,很多地区仍延续科层化的层级设计和指令式的管理方式,并未能完全摆脱“网格化行政”的窠臼,因此也引起了学界对基层行政权力渗透和全能型政府复兴的担忧^[14]。

此外,也有学者围绕乡村网格化治理的技治属性展开探讨,并探寻规避风险的“技术药方”。网格化模式被视作网格信息技术与科层制度互动的产物,自其应用以来,关于技术治理风险的讨论就未曾停止^[15]。但技术治理的风险也并不一定是由技术引发的,可能只是技术将原有制度的缺陷进行了放大和曝光^[16]。因此,学界对于网格化治理的批判大多围绕地方盲目跟风和机械照搬网格化模式的风险后果而展开,而非针对技术本身^[17]。置身于数字化时代,通过数字技术赋能网格化治理实现“数网共治”成为乡村综合治理的研究新路径。数字化机制在推动治理重心下移的同时,保证治理主体的协同联动、乡村资源的整合优化、以人为本的有效服务^[18],在一定程度上弥补了网格化乡村综合治理模式的流弊。但要真正实

① “职责同构”概念由朱光磊教授提出,是指在政府间关系中不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一、一致。通俗地讲就是在这种政府管理模式中国每一级政府都管理大体相同的事情,相应地在机构设置上表现为“上下对口,左右对齐”。

② 势能此处指政治势能,由贺东航教授提出,意指公共政策发文的不同位阶所展示出不同强弱的政治信号。通常情况下发文的位阶越高即政治势能越高,政策也更易得到执行。本文中的势能结构主要用以形容行动发起者与配合者之间的政治势能高低关系,进而解释联合行动的执行力。

现乡村综合善治,关键是实现制度与技术的协同适配。

既有研究为本文提供有益借鉴,但仍存在可优化的空间:一是受资源禀赋和政策导向的影响,学界更多关注城市社区的网格化治理创新,而乡村场域的网格化治理研究范式较为单一;二是目前对于乡村综合治理的研究多围绕网格化治理展开,数字化转型视域下乡村网格化治理的研究较少受到关注;三是现有研究虽对“数网共治”的乡村综合治理提出了一定展望与预警,但缺乏与具体案例相结合的实证研究。基于此,本文在既有研究的基础上创新性地提出“网格化+数字化”乡村综合治理这一概念性框架,以F省“数字坂里”云平台为研究对象,在实证考察的基础上,探讨“网格化+数字化”乡村综合治理的运作机制和实践机理,以期助推乡村善治的实现,丰富“中国之治”的理论体系。

二、“网格化+数字化”乡村综合治理:一个概念性框架及解释

(一)“网格化+数字化”乡村综合治理的概念内涵

数字技术的出现为乡村网格化治理提供了新的变革面向,本文从乡村治理的现实情境和网格化治理的异化风险出发,探讨数字社会背景下乡村治理的有效路径,并提炼出“网格化+数字化”乡村综合治理这一概念框架。

首先,在国家治理体系和治理能力现代化建设背景下,地方治理体制与制度的强势建构带来行政权力的向上集中和治理压力的向下聚集,使乡村面临“超载”风险。而行政吸纳自治的同时,会进一步加剧乡村的行政依赖,从而使其陷入恶性循环。网格化治理虽能较好实现矛盾问题的基层化解,但在实践中较为忽视对内生动力的激活,致使乡村行政化趋向愈加明显。内生激活以协同共治为基础,而协同共治则以主体互信为前提。数字技术具有可视化优势,能够以透明化的运作机制助推主体间的平等互动,形塑多元协同的信任机制,突破传统网格化治理中行政权力向基层延伸的效率主义模式,激活乡村治理的内生动力。

其次,部门本位主义削弱了科层体制的高效优势,被寄予厚望的网格也由于缺乏权威统合能力或成本高昂、可持续性弱等问题而陷入虚化的困境。乡村亟待突破联动失力的困境,回应治理诉求,但同时要避免对行政力量的过度依赖,防止沦为科层附庸。概言之,即要实现行政力量在乡村治理中的联动入场与有序退场。网格联动失力的情境下,数字技术嵌入具有刚性统合优势和权威伴生的特质,蕴含着影响和重塑治理模式的潜力,有望实现条块联动和资源整合。一方面,数字技术有助于实现基层事务的复杂化约和前瞻性治理,并通过数据量化分析支撑激励机制运行,破解网格化治理成本高昂和可持续性弱等难题。另一方面,数字技术有助于突破信息传递渠道的单向性和各层级、各部门职能范围的局限性,通过信息多向互动和任务式的治理模式,实现以民众需求为本位的治理内容拓展。

最后,乡村网格化治理作为乡村综合治理的新模式,其在治理内容上具有综合性的特征,其治理逻辑是通过网格的综合性发现问题,通过科层系统的专业性解决问题。但二者间的互补关系同样也是互相依赖的关系,且网格对科层组织的依赖性更强。在此情形下,科层组织的维稳意图将由村级进一步传导至网格。压力型体制下,“容错失灵”致使网格化治理转向“有求要应,有求必应”的维稳思维,既浪费大量的治理资源,也无益于治理的可持续发展。留痕无疑是现行体制下规避维稳高压的迂回之策,学界虽对其褒贬不一,但适度留痕不仅是压力,更是保护,且留痕的弊端不在于其本身,而在于留痕的形式化。数字技术的留痕优势和溯源优势能够较好保证容错与避责机制的运行,落实基层治理“有所为,有所不为”的服务理

念,以公正高效的服务保障乡村社会的稳定,实现对网格化治理“重维稳,轻服务”的导向纠偏。

综上,笔者在案例研究的基础上提炼出“网格化+数字化”乡村综合治理这一概念性框架。“网格化+数字化”乡村综合治理是指在乡村网格划分的基础上,充分发挥数字技术的可视功能助推多元协同,借助数字技术的刚性特点保障条块联动,利用数字技术的溯源优势助推治理转向,实现行政与自治的互嵌共生、刚性与柔性的有机结合、人治与技治的互促共进。技术赋能背景下,“网格化+数字化”乡村综合治理能够对基层复杂社会事务进行有效化解,是数字时代治理创新的再发展(表1)。

表 1 三种乡村综合治理模式的对比

治理模式	兴起背景	治理导向	治理结构	治理技术	治理性质	治理方式
乡村综合治理	新旧体制转换 治安形势不稳	维稳导向	党政主导、依靠 群众	人治	被动性 应急性	刚性治理
网格化乡村综合 治理	信息技术发展 治理重心下沉	维稳为主 服务为辅	党政主导、公众 参与	网格技术 信息技术	主动性 回应性	刚性为主 柔性为辅
“网格化+数字 化”乡村综合治理	数字技术放能 行政吸纳自治	以服务 保维稳	党委领导、政府 负责、社会协同、 公众参与	网格技术 信息技术 数字技术	主动性 前瞻性	刚性赋能下 的柔性治理

(二)“网格化+数字化”乡村综合治理的基本特征

“网格化+数字化”乡村综合治理具备如下特征:第一,治理过程的可视性。借助数字技术实现数据信息实时同步,改变网格化治理选择性公开和结果公开的行为偏好,实现从诉求发起到办结的全过程公开。同时,进一步放开权限,变“相关人可视”为“全主体可视”,实现治理监督的“全员在场”。第二,条块联动的有效性。通过技术造势营造临时性势能高峰重塑势能结构,实现权威统合。在此基础上,发挥数字技术优势对各主体实行差异化的量化考核,并辅以选择性激励机制发挥考核的指挥棒作用,助力条块联动。第三,公众参与的实质性。通过降低民众的参与成本和参与门槛,调动民众的参与热情,营造“人人争当网格员”的良好态势,引导民众实现从“沉默观望”到“反映式参与”再到“行动式参与”的转变。第四,治理导向的服务性。通过平台研判,驳回不合理诉求,从源头掐断了基层干部维稳的压力。通过事件办理全过程留痕可视,使干部行为受监督并保护干部以公共利益为目标的正当行为,保证事件办理的服务导向。

三、案例嵌入：“网格化+数字化”乡村综合治理的“坂里方案”

坂里乡位于F省Z市的C区,良岗山脉西麓,总面积123平方公里,下辖6个行政村和1个居委会,常住人口1.34万人。2018年,坂里乡创新建立了“数字坂里”云平台,对群众诉求进行收集、汇总、研判、处理、督办。通过全过程可视化倒逼干部有所作为,全流程一体化方便群众办实事,有效解决了乡村治理中“有问题没发现、有发现没期限、有期限没兑现、有主管没主责、有渠道不便捷”的五大问题。“数字坂里”云平台实现了群众诉求“件件有回音、事事有着落”,坂里乡在2020年被评为省级乡村治理示范乡镇。2022年,坂里乡在云平台基础上,将数字技术与乡村网格化建设相结合,形成“网格化+数字化”乡村综合治理模式,实现区、乡、村的三级联动,在营造共建共治共享社会治理新格局的同时,为推进乡村治理现代化贡献坂里智慧。

(一) 全流程一体化：“网格化+数字化”乡村综合治理的运作流程

坂里乡“网格化+数字化”乡村综合治理以网格作为发现问题、收集诉求的起点,以信息技术作为数据传输、资源共享的手段,以数字技术作为过程透明、平台互动的保障,将“发现—受理—处理—督办—反馈”的线下进程实时进行线上同步并接受交互指令,实现事务全流程一体化办理(图 1)。

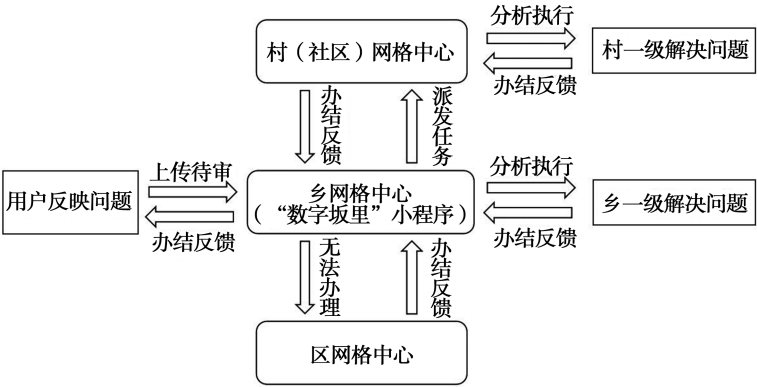


图 1 坂里乡“网格化+数字化”乡村综合治理流程

- 1. 技术式吹哨。面对与自身生产生活息息相关的民生短板问题,如邻里纠纷、防违治违和宅基地矛盾等,通过“数字坂里”小程序,将发现的问题或自身诉求以图文形式发布。信息一经发布便自动上传至云平台进行任务创建并形成任务编码,等待平台工作人员进一步受理。
- 2. 精准化受理。任务创建后,后台将自动提醒管理员受理任务。管理员会对任务进行初步把关,对问题的真实性和诉求的合理性进行研判,确定任务过审或驳回。对于过审任务,管理员会根据任务的性质和各单位의 职能范围,确定任务的承办单位和承办层级,并通过短信形式告知主管单位领导。
- 3. 梯度化落实。接到提醒的主管领导,需要及时登录平台确认任务并将其进一步分派给具体的执行人落实。而执行人员则需要遵照主管领导的要求积极办理任务,并将任务的阶段性执行情况以图文形式上传平台,接受主管领导验收。若验收通过则任务完结,否则将任务交由执行人继续处理。
- 4. 可视化督办。任务创建后,执行人员处理的每项业务都需要上报平台留痕,领导和公众可实时获悉执行人员的工作情况。同时,创建任务的执行进度在平台上会显示不同颜色,工作人员可根据颜色了解任务执行情况,对即将超期的任务进行提醒,对超期未完成的任务交由作风办督办。
- 5. 纠偏式反馈。平台将任务办结情况以图文形式进行公开,接受干群监督。同时,将任务办理的态度、难度、速度、效率、满意度等以数据形式上传至数据库,作为干部量化考核的重要依据。对于多次因主观因素不作为者,交由纪委监委问责处理;对于各方面表现优异者,在评优评先和干部任用上优先考虑。

(二) 全过程在线化：“网格化+数字化”乡村综合治理的运作机制

“数字坂里”利用数字技术赋能网格化治理,以接诉即办打通问题上传渠道、以自动提醒保障任务有效落实、以办结反馈养成干部良好惯习,实现治理流程再造。在此过程中,通过权限放开和在线督查保障回路的正常运转,形成“网格化+数字化”乡村综合治理的善治循环(图 2)。

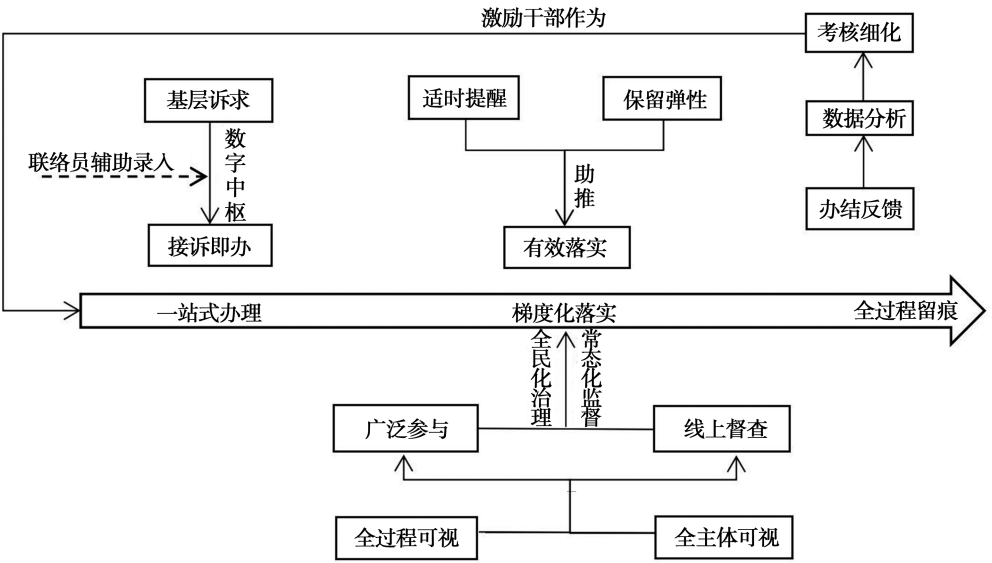


图 2 “网格化+数字化”乡村综合治理运作机制

1. 接诉即办促进流程简化

目前,基层普遍建立了多种信息渠道帮助百姓传递诉求,让上级感知民情,但实际运行中仍然存在“有渠道不便捷”的现象。“诉求怎么反映、向谁反映、何时能反映”等问题仍然困扰着百姓。一方面,面对政府复杂的职能分工,群众难以准确辨别自身诉求的责任归属;另一方面,部分民众自身诉求表达能力有限,即使找到正确的责任部门,也未必能将诉求表达清楚,致使部门无法采取行动。在民众对政府差序信任^①的背景下^[19],无论是何种原因导致的诉求传递中断,都可能使民众采取“闹大”策略来寻求更高权威层级介入。而“闹大”虽然能创造解决问题的契机,但其负面影响不利于治理的可持续发展^[20]。为了解决“有渠道不便捷”的问题,避免乡村居民依赖“闹大”的非正式通道,坂里乡通过“数字坂里”小程序营造诉求传递的“数字中枢”,简化问题反映流程,实行“一站式受理”接诉即办,由专职人员直接派单保证问题“对号入座”,破解民众“门难找、门难进”的问题。同时,坂里乡在村庄设置监督联络员,帮助表达能力较差或数字素养不高的群众上报诉求。在熟人或半熟人社会的村庄,联络员通常对民众情况有着较为详细的了解,能够很好把握民众诉求的本意,保证诉求的真实性、合理性。由此,坂里乡通过“人力”与“技力”相结合,实现“反映问题有人教、上传问题有人管、解决问题有人盯”,畅通了便捷的诉求传递渠道。

2. 权限放开推动广泛参与

乡村社会问题的识别主要依赖于自上而下的干部走访和自下而上的诉求传递,而现实中两条路的狭窄、闭塞使得乡村长期处于“有问题没发现”的尴尬境地,掣肘治理效能的提升。传统村治模式中,基层干部往往负担较重且缠身于庞杂的形式主义工作,深入基层不够,导致群众关心的焦点、难点问题不能得到及时解决。同时,受效率主义影响,部分干部在提供公共服务时习惯于采用行政化的供给方式而忽视群众的真实需求,供需错位造成基层治理有效率而鲜有效果。此外,多一事不如少一事、不出事不治理等行为偏好在基层仍较为普遍,当群众自下而上反映诉求时,干部可能会采取“行政性回应”或“回避性回应”的方式来敷衍群众^[21],造成干群关系的紧张和政府公信力的下降。坂里乡在“数字坂里”云平台基础上,深

① 民众对政府差序信任是指民众对中央政府的信任高于对地方政府的信任,对上级政府的信任高于对下级政府的信任。

人推动权限放开。在实践过程中,用户通过登录小程序,不仅可以了解自己任务的办结进度,做到“心中有数”,还能查看他人任务的办结情况,做到“心中有秤”。从乡(镇)、村两级干部可用到面向社会大众,从诉求选择性公开到合理性诉求全公开,从办结结果告知发起人到全过程接受全主体监督,坂里乡以“网格化+数字化”综合治理实践为契机,全面深入推进“放管服”改革。权限放开有效增进干群互信,同时也唤醒了民众的主体自觉性和能动性,推动多元共治社会格局的形成。

3. 自动提醒助力有效落实

“上面千条线,下面一根针”,面对繁多的基层事务,即使干部有担当、愿作为,也难免会出现“忘作为”的情况,导致问题未能按期解决,这不仅影响干群关系和地方政府的公信度,还可能使殚精竭虑的基层干部陷入自我怀疑,甚至“躺平”,恶化基层政治生态。为提醒干部作为,解决基层诉求“有发现没期限”的问题,“数字坂里”将干部要办、待办的事务在平台上显示,发挥“记事本”作用,干部每天通过登录小程序就可以知悉近期要务。同时,平台会根据每个任务办理的进度情况,将任务自动以红、绿、蓝三种颜色进行标注,绿色代表执行中、蓝色代表任务办结、红色代表超期未完成,通过直观的色彩帮助用户跟踪工作进度,并在任务办结期限过半和即将超限时,自动发送短信提醒主管领导与具体执行人注意进度,从而发挥“闹钟”功能。此外,为避免技术刚性加剧基层负担,坂里乡并没有对任务期限作“一刀切”式的划分,而是通过具体问题具体分析,根据任务的执行难度和部门的资源条件合理确定办结时间,且当受客观因素影响导致任务无法按期办结时,允许基层人员说明情况报领导批准延长时间,保留基层的弹性空间,弱化形式主义动机,激励干部作为。

4. 在线督查倒逼质效提升

相较于“有问题没发现”“有发现没期限”等懒政怠政行为,“有期限没兑现”的“虚假勤政”则危害更甚^[22]。其出于避责与邀功的双重逻辑,忽视为人民服务的行动目标,变手段为目的,通过强化行动过程中的勤政表演来蒙蔽群众和上级。虚假勤政之所以能够发生,主要原因在于信息单向传递的传统监督体系难以对其进行精准识别。一方面,主管领导对任务执行情况的了解主要来源于执行人员的主动汇报,而当基层干部进行虚假汇报或选择性汇报时,领导则缺乏有效手段甄别内容的真实性;另一方面,信息在主管部门内的单向传递使得纪委监委和社会公众缺乏基本的监督条件,甚至存在个别部门为维护本部门形象,上下合谋抵抗监察的行为,造成监管难度提升。为实现民众诉求“有期限能兑现”,坂里乡创新数字化监督机制,通过“数治”缓解“人治”压力、弥补“人治”不足。“数字坂里”小程序通过刚性的程式设定,要求执行人员将任务执行情况以图文形式阶段性上传平台。“谁在办、办到哪、办怎样”等情况一目了然,主管领导登录小程序就能实时掌握任务的落实情况并进行线上督导,不必再像以往一样疲于询问、跟踪和督办,执行人员也不用大小事情都事无巨细地向上汇报,这既节约了时间成本和人力成本,也有效增进了层级互信。同时,“网格化+数字化”乡村综合治理通过全过程信息公开,打造“全员在场”的监管格局,有效规避公职人员“不作为”现象。

5. 全程留痕赋能考核细化

基层事务的复杂性意味着部门联动的必要性,但实践中“有主管没主责”的问题时有发生,致使基层联动失力,其主要有以下两方面原因:第一,基层权力不足。对于复杂事务,基层干部虽然承担发现问题和召集部门的职责,但由于权力有限,其难以实现对各职能部门的有效调动,也难以对各部门推诿敷衍行为进行有效制约,即“吹哨难报到”,导致协同机制空转。

第二,考核机制不完善。传统考核方式难以对各部门的功过进行准确识别,侧重于结果导向,致使各部门在合作过程中呈现“串联结构”,一荣俱荣,一损俱损。但可以确定的是,无论是倾力付出后的“输”,还是“无为而治”后的“赢”,都不利于基层治理的可持续性发展。为了化解联动失力,从而实现整体性治理,坂里乡将号召部门的基层事责吸纳到数字平台,由专职人员对问题进行研判,对于需要联合办理的事务,根据各部门职责分工直接选定协办单位并通过平台派单的方式命令其配合,利用技术的刚性统合功能形塑基层联动格局。同时,“网格化+数字化”乡村综合治理创新利用数字技术赋能绩效识别,其不仅将任务办理的全过程建档留痕进行平台公示,还会对任务的办理态度、办结质量、干部投入等情况做数据化处理,将其作为干部量化考核的重要依据。由此,通过对各部门功过的可视化处理和实质化运用形成基层联动动力,实现以“并联考核”打通协同治理的“串联通路”。

四、“网格化+数字化”乡村综合治理的实践机理

基层超载、联动失力和行政维稳等异化风险使乡村网格化治理饱受争议,其中,基层超载源于权责不清,联动失力源于势能均衡和奖惩不公,行政维稳源于手段错配和导向错位。基于此,本文通过深入阐释“网格化+数字化”乡村综合治理的实践机理,回应如何通过数字赋能有效规避网格化治理异化的风险。

(一)解压增效:数字赋能实现基层减负

“网格化+数字化”乡村综合治理,通过引入数字技术有效破解了基层负担较重的问题,具体体现为以下三个方面:第一,通过权责上行,实现基层权责均衡。“数字坂里”打破了“谁发现问题谁解决”的僵化模式,进而改变了单纯依靠放权赋能实现权责均衡的固有套路。由熟悉各部门职责范围的专职人员对网格发现的问题进行合理分工,将基层协调各部门工作的事责吸纳进数字平台,分散基层压力。第二,通过小程序收集民众诉求,将矛盾化解在萌芽状态。从短期来看,参与成本的降低可能会造成诉求爆发式增长,引发干部对“数字负能”的担忧。但实际上,并非数字技术创造了问题与诉求,而是其暴露了网格中应发现而未发现的问题。正如奥斯本和盖布勒所说,“政府应该使用少量的钱预防,而不是事后花大量钱治疗”,较早的发现问题的能够防微杜渐,从长远来看是为基层减负,且有助于治理模式由回应性向前瞻性转变。同时,坂里乡通过在办结期限设置上保留基层的弹性空间,缓释问题增多时的基层压力,保障基层运转的正常秩序。第三,通过办理进度可视,减轻基层干部的心理负担。基层干群接触的直接性和事务的复杂性使得基层干部时常成为“集火”的中心,对于某些复杂事务,网格员只能承担“吹哨”职能,而对各部门行为难以约束,面对群众反映的“责任转嫁”有苦说不出。“数字坂里”通过进度可视,使群众能够实时了解任务当前的办结进度和执行单位,有效化解民众对基层干部的误解与敌意,改善了干群关系。

(二)技术造势:数字赋权重塑势能结构

势能结构由部门之间的相对地位构成,是指一个部门对另一个部门的影响力和支配力^[23]。条块分割和行政系统的碎片化使得基层事务的解决面临集体行动困境,从势能结构的角度分析,在于牵头单位相较于配合单位缺乏位阶优势,难以对其行为产生控制和影响。网格化治理模式将服务融入网格,在网格内实行部门联动,为化解治理碎片化提供了一条可行之路。但其本质上并未能实现对势能结构的重塑,而是借助领导重视形成势能加持,提高牵头部门的影响力,进而促成部门联动。因此,该方式虽在短期内能够取得良好成效,可一旦

摆脱领导重视的势能加持就可能虚化、形式化。实践证明,“网格化+数字化”乡村综合治理创新通过数字技术赋权网格员、基层组织或职能部门营造临时性势能高峰,保证其对“条条”的号召力,并利用数字赋权的成本优势打造“技术造势”的长效机制,实现治理过程中的有效联动。具体体现为,当基层上报复杂事务时,由平台专职人员根据职责分工直接指定牵头单位和配合单位,为其派发工作任务并通过平台自动提醒督促其有效落实。同时,通过数字技术放开权限,吸纳纪委、监委和民众等监督主体,实现全过程全主体可视化监督,发现任何消极行为或形式主义作风都可以通过平台上报情况,要求其整改落实。由此,“数字坂里”通过“技术造势”重塑势能结构形塑跨部门联动机制,并通过降低参与成本引入监督主体保障联动机制的有效运转。

(三) 量化考核:科学奖惩激励担当作为

奥尔森认为,集体行动中公共利益的非排他性和公私利益的冲突性易引发“搭便车”行为,造成集体行动的困境,唯有通过面向个体的选择性激励^①才能动员理性化、私利化的个体形成集体行动^[24]。因此,依靠“技术造势”重塑势能结构只能形塑跨部门协作的被动姿态,而要营造积极协作的主动态势则有赖于面向个体的选择性激励。但是,选择性激励的实现至少需要两个前提条件:第一,考核制度覆盖集体行动的全体成员并能为每一成员设置差异化的考核标准;第二,考核工具或方式能够准确监测、分离和计算个体绩效^[23]。传统考核模式往往只能满足全覆盖的要求,无法做到差异化和精细化。此情况下,如果个人积极作为之后得到的公利可能小于消极作为产生的私利,就有可能催生“搭便车”的行为动机。“网格化+数字化”乡村综合治理通过事务办结全过程建档留痕和全过程数据化处理,为精细化和差异化考核提供数据支撑,并通过奖励、问责和容错打造公平合理的选择性激励机制,实现公共利益与私人利益共容,具体体现在以下三个方面:第一,根据任务主管、任务执行者、牵头单位和配合单位等不同身份划分其职责任务,实现考核标准的差异化设置。第二,在差异化考核的基础上,依托数字技术对办结过程做数据化处理,将其作为关键要素应用于干部量化考核之中,并通过评优推荐、绩效扣除、问责处理等方式对干部进行奖励或惩罚,助推干部积极作为。第三,通过操作留痕和信息公开为干部提供容错和保护机制,由上级和公众“撑腰”,包容干部为民“试错”的行为,激励干部敢于“冒犯”某些既得利益者。

(四) 内生激活:行政与自治的互嵌共生

张静认为,既有的国家政权组织建设并没有建立起基层权威和村民的现代关系^[25]。从乡村网格化治理现状来看,技术的强权逻辑与自治的强基逻辑之间时常发生冲突,且冲突的结果往往是强权逻辑占据上风,致使行政吸纳自治,民主变为“替民做主”。其原因在于网格化从其源头就未能摆脱行政依赖,网格员作为最前端的治理主体,直接面向群众发现问题和化解矛盾,其职能特点决定了网格员需要具备一定的专业素养,地方多采取公开招考的方式聘请人员担任网格员。而由于地方政府掌握着对网格员进行考核与奖惩的权力,不可避免地会“诱使”网格员按行政偏好行事。“网格化+数字化”乡村综合治理则在乡村网格化建设基础上,通过数字技术降低参与门槛、权限放开调动参与意愿、数字信任化解干群隔阂,建立了政府与社会合作治理的伙伴关系,实现技术强权逻辑与自治强基逻辑的有机结合。具体体现为:“数字坂里”通过小程序收集诉求,一方面简化了反映问题的复杂流程,降低民众参与的时间和经济成本;另一方面将研判任务、号召部门、划定分工等专业职能转移到平台,降低网

① 选择性激励即不参加某一集体行动就不能得到或将失去的东西。

格员的能力要求。由此,双向推动网格员无门槛化,营造“人人争当网格员”的全民化治理格局,通过志愿性消解行政性和利益性,实现对网格员行政立场的纠偏。同时,“数字坂里”通过权限放开吸引民众参与,使民众可以实时查看自己和他人的办事进度,形塑干群之间的数字信任,以数字信任为契机重建乡土机制,夯实乡村自治基础,实现行政与自治的互嵌共生。

(五) 行为纠偏:维稳转向服务的导向革新

改革开放至今,治理模式经历了从“以维稳促发展”到“以服务保维稳”的理念革新。但回看近年来网格化治理实践可以发现,基层干部仍倾向于通过重堵轻疏的“摆平式”治理,实现属地社会表面上的暂时稳定,看似将矛盾化解在基层,实则将矛盾积压在基层。与此同时,基层干部为实现维稳目标有时会采取逾越制度的行为策略,导致社会层面形成“不闹没人管,有闹就解决”错误认知,催生“维权型上访”向“谋利型上访”的行为异化。为实现维稳转向服务的导向革新,“网格化+数字化”乡村综合治理从民众和干部两个层面入手,阻断无理诉求、规制干部行为,落实问题反映与解决的公共利益导向。在民众层面,“数字坂里”通过设立预约调解模块,按照民众需要指派专人实地调解纠纷,做到“小事不出村”;通过普法课堂和法律咨询模块,帮助民众辨别自身诉求的正当性、可行性,前端化解村民的不合理诉求;平台专职人员会对群众诉求进行初步研判,将不合理诉求直接驳回并予以耐心解释,既实现不合理诉求的源头治理,又避免民众对干部产生“不解民忧”的误会。在干部层面,“数字坂里”通过小程序收集诉求,拓展了民众反映问题的渠道,倒逼干部“以疏代堵”积极作为,真正实现将矛盾在基层化解;通过权限放开,实现全过程、全主体的可视化监督,基于制度与法律的行动策略既保证干部办事的公共利益导向,也为其提供了免责保护。

五、结论与讨论

乡村网格化治理作为乡村综合治理的现代化产物,在基层维稳和乡村公共秩序建构中发挥着重要功能。乡村网格化治理虽然在重心下移、资源整合和服务导向等方面实现了对乡村综合治理理论的完善与发展,但在实践中却难以摆脱基层超载、联动失力和行政维稳等异化风险。本文将乡村网格化治理的异化风险作为研究起点,将研究背景置身于数字化时代,通过对“数字坂里”平台建设的个案分析,提炼出“网格化+数字化”乡村综合治理这一学术命题。F省的“数字坂里”平台通过将网格技术、信息技术、数字技术三者有机结合,再造了服务导向的乡村综合治理流程,以技术式吹哨、精准化受理、梯度化落实、可视化督办、纠偏式反馈五个环节形成流程闭环,真正将矛盾和问题消解在基层。与此同时,“网格化+数字化”乡村综合治理通过平台接诉建构“数字中枢”,简化诉求传递流程;通过适度放权激励民众参与,形塑多元共治格局;通过适时提醒推动干部履职,优化基层政治生态;通过进程可视助力线上督查,倒逼干部积极作为;通过全程留痕推动考核细化,夯实条块联动基础。

“网格化+数字化”乡村综合治理是乡村治理数字化转型背景下一个非常具有研究价值的学术命题,在治理重心下移与数字乡村建设的宏观背景下,“网格化+数字化”乡村综合治理势必会引起学界更多的关注。但在推动治理转型的过程中,也要警惕治理创新的两大风险:其一是治理的“困境创新”。数字技术具有“双刃剑”效应,创新过程中要坚持价值理性与工具理性相结合,规避形式创新、过度创新、数字鸿沟、技治主义产生的技术负能,防止乡村治理从网格化困境跳入新的数字化困境。其二是治理的“文字创新”。当前学界关于“网格化+数字化”乡村综合治理的研究相对欠缺,其更多出现于地方新闻报道和治理经验总结之中,

而一些地方存在盲目追创新、造典型的风气,热衷于以文字包装代替实质创新,为治理方式牵强套上“网格化+数字化”的帽子,这既混淆了“网格化+数字化”的概念,也不利于治理创新的有效扩散。

未来“网格化+数字化”乡村综合治理的研究可从三方面深化:一是“网格化+数字化”乡村综合治理模式的创新问题。本文主要是基于东南沿海乡镇的“数字坂里”作为研究案例,而中国幅员辽阔,各地区在经济实力、文化观念、数字素养等方面均有不同,如何结合地方资源禀赋建构差异化的“网格化+数字化”乡村综合治理值得进一步关注。二是“网格化+数字化”乡村综合治理中“合作生产”的建构性问题。近年来,合作生产理论日渐复兴并引起学界的广泛关注,其是指生产系统内所有参与主体相互协作共同生产作用的过程,尤其注重民众的参与。如何基于治理共同体理念,探究“网格化+数字化”乡村综合治理中的合作生产问题值得探讨。三是“网格化+数字化”乡村综合治理的理论拓展问题。当前,理论界关于网格化治理和数字治理融合的探索更多体现在实践层面,理论研究相对欠缺。实际上,从经验中提炼理论,思考如何在网格化实践和数字治理相融合的基础上开辟新的理论分析值得学界进一步关注。

参考文献:

- [1] 张文显.新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新[J].法商研究,2020,37(2):3-17.
- [2] 杨正鸣,姚建龙.转型社会中的社会治安综合治理体系改革[J].政治与法律,2004(2):66-70.
- [3] 欧阳静.“做作业”与事件性治理:乡镇的“综合治理”逻辑[J].华中科技大学学报(社会科学版),2010,24(6):106-111.
- [4] 吴锦良.“枫桥经验”演进与基层治理创新[J].浙江社会科学,2010(7):43-49.
- [5] 郑士源,徐辉,王浣尘.网格及网格化管理综述[J].系统工程,2005,23(3):1-7.
- [6] 杨逢银.需求导向型农村社区服务网络化供给模式研究——基于浙江舟山“网格化管理、组团式服务”的分析[J].浙江学刊,2014(1):209-216.
- [7] 胡卫卫,刘畅.城乡融合发展视域下数字治理的价值意蕴、限度审视与创新路径[J].北京工业大学学报(社会科学版),2023,23(2):132-143.
- [8] 樊佩佩.责任下沉与治理悬浮:基层网格化治理实践何以“内卷化”?[J].贵州社会科学,2023(1):99-105.
- [9] 姜晓萍,焦艳.从“网格化管理”到“网格化治理”的内涵式提升[J].理论探讨,2015(6):139-143.
- [10] 田雄,曹锦清.县域科层组织规则与农村网格化管理悖论——以长三角北翼江阳县为例[J].现代城市研究,2016,31(10):38-45.
- [11] 何瑞文.网格化管理的实践困扰[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016,37(1):16-22.
- [12] 竺乾威.公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J].公共行政评论,2012,5(2):1-21.
- [13] 孙柏瑛,于扬铭.网格化管理模式再审视[J].南京社会科学,2015(4):65-71.
- [14] 吴晓燕,关庆华.从管理到治理:基层社会网格化管理的挑战与变革[J].理论探讨,2016(2):147-152.
- [15] 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[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [16] 庞锐.制度弹性:技术治理刚性风险的生成逻辑与化解路径——基于城市网格化管理的比较案例分析[J].中国行政管理,2022(5):73-80.
- [17] 张权,尹昭慧.“解构”网格化管理[J].河北学刊,2013,33(5):178-181.
- [18] 沈费伟,叶温馨.数字乡村建设:实现高质量乡村振兴的策略选择[J].南京农业大学学报(社会科学

版), 2021, 21(5): 41-53.

[19] 吕书鹏. 差序政府信任: 概念、现状及成因——基于三次全国调查数据的实证研究[J]. 学海, 2015(4): 148-157.

[20] 韩志明. 行动的选择与制度的逻辑——对“闹大”现象的理论分析[J]. 中国行政管理, 2010(5): 110-113.

[21] 李华胤. 回应性参与: 农村改革中乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个乡镇改革试验的调查与比较[J]. 中国行政管理, 2020(9): 128-134.

[22] 尚虎平. “虚假勤政”之“恶”及矫治[J]. 人民论坛, 2018(36): 69-71.

[23] 陈永杰, 胡沛验. 激励失衡、多权威中心与基层跨部门协作困境——基于 X 县的治砂案例[J]. 中国行政管理, 2022(6): 123-130.

[24] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 郭宇峰, 李崇, 译. 上海: 上海人民出版社, 2014: 42.

[25] 张静. 基层政权: 乡村制度诸问题[M]. 上海: 上海人民出版社, 2007: 18-49.

(责任编辑: 宋雪飞)

On the Operational Mechanism and Practical Mechanism of “Grid + Digital” Comprehensive Rural Governance: Based on the Empirical Investigation of the “Digital Banli” Platform Construction in Z City, F Province

HU Weiwei LIU Chang

Abstract: The comprehensive governance at the grassroots level in our country has undergone a paradigm shift, moving from a focus on “social public order” to “social governance.” Grid governance, as a contemporary approach to maintaining stability and organizing rural communities, has emerged as a key innovation in social management at the grassroots level. It not only fosters the evolution of social governance mechanisms but also contributes to the depth and richness of the theoretical framework underpinning “China’s Governance” paradigm. The integration of digital technology has profoundly transformed the rural way of life and production, presenting novel opportunities for the advancement of rural grid governance. This paper conducts an in-depth examination of grid governance within the context of digital transformation, using the “Digital Banli” platform construction in F Province as a case study. It analyzes and elucidates the operational and practical mechanisms of the “Grid + Digital” approach to rural comprehensive governance. Empowered by technology, “Grid + Digital” governance demonstrates core attributes such as the transparency of governance processes, the effectiveness of piecemeal interactions, the substance of public participation, and an orientation towards service in governance.

The efficacy of “Grid + Digitalization” in rural comprehensive governance hinges on several key factors: immediate response to complaints to streamline processes, broad authority transparency to encourage widespread participation, the efficacy of automatic reminders for task execution, the enhancement of online supervision quality, and the detailed tracking and evaluation of the governance process. To effectively realize “Grid + Digital” rural comprehensive governance, there is a need for a harmonious blend of rigidity and flexibility, the synergistic interaction of technology and human governance, behaviorally-based effective incentives, and the coexistence of administrative guidance with autonomous practices, all within a service-oriented and innovation-driven framework that prioritizes stability.

Keywords: Gridding; Digitalization; Technology Enabling; Comprehensive Governance