

DOI: 10.12046/j.issn.1000-5285.2023.02.009

# 基层政府预见性治理的实现机制与政治逻辑

——基于鲁东莱西市D街道治理实践的案例研究

李元元<sup>1,2</sup>, 曹聪敏<sup>2</sup>

(1. 西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心, 陕西杨凌 712100;

2. 西北农林科技大学人文社会发展学院, 陕西杨凌 712100)

**摘要:**“预见性治理”是基层政府超前主动回应广大人民群众潜在诉求的治理模式。基层社会治理实践从“遇见性治理”转向“预见性治理”,既是建设国家治理体系与治理能力现代化的实践需要,也是保持党的人民性底色、巩固党的执政合法性的政治需求。从鲁东地区莱西市D街道办的治理实践切入,展现基层政府“预见性治理”的实现机制及政治逻辑。案例研究显示,基层政府实现“预见性治理”有赖于对“技术为用、科层为体”策略行动的选择。首先,“技术为用”的策略行动为实现“预见性治理”提供了工具性手段,体现了“照看社会”的政治逻辑。基层政府通过技术化的手段为收集潜在民情提供了技术基础,增强了对基层社会的可及性和覆盖力。其次,“服务社会”构成实现“预见性治理”的价值依归。在具体的治理实践中,基层政府通过“科层为体”的策略行动,强化组织内党建和借助区域化党建,拓展和延伸基层党组织在基层社会的触角,增强了影响力和渗透力,为其高效动员体制内外力量解决潜在民情、服务群众提供了重要的组织抓手。基层政府在实现“预见性治理”的背后彰显了国家基础性权力建设的政治逻辑,即“照看社会”和“服务社会”的统一。

**关键词:** 预见性治理; 数字治理; 治理现代化; 基层社会; 党建

**中图分类号:** G912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5285(2023)02-0082-12

## 一、问题的提出

党的十九大以来,“国家治理体系与治理能力现代化”业已成为经验场景中基层政府制定治理策略的基本诉求和目标。在这一制度话语中,基层政府对于人民群众利益诉求的回应速度、模式及效果构成了衡量政府绩效与治理水平的重要标准。与此相对应,学界同步展开了对“政府

**收稿日期:** 2023-02-14

**基金项目:** 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(22ZDA101)。

**作者简介:** 李元元,男,西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员,西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士生导师。主要研究方向:社会治理、政治人类学。

曹聪敏,女,西北农林科技大学人文社会发展学院博士研究生。主要研究方向:农村社会学。

回应性”议题的相关讨论,“政府回应性增强有助于公共治理绩效的提升”<sup>①</sup>成为贯穿于这些讨论的基本价值判断。这些讨论大致勾勒了政府回应的不同模式,并将来自行政科层组织内部的体制压力和外部的社会压力视为影响基层政府回应的结构性要素。但是,基于结构性压力而驱动政府回应,其实质始终是一种由体制倒逼或社会问题倒逼后的被动回应。换言之,此类回应是基层政府在“遇见”广大群众业已表达的诉求后的事后回应,在时间序列中具有明显的滞后性。本文将这种滞后性回应视为基层政府“遇见性治理”的具化呈现。问题在于,即便基层政府表现出足够积极和有效的回应性,“遇见性治理”是否足以回应和满足国家治理体系与治理能力现代化的目标诉求?

党的二十大报告指出,要“提高公共安全治理水平,坚持安全第一、预防为主,……推动公共安全治理模式向事前预防转型”<sup>②</sup>。这一表述明确了基层社会治理实践的未来方向,即强调基层政府超前主动回应广大群众的潜在诉求,提高回应的前瞻性、主动性与精准性,实现基层社会治理的可预见性与可预防性。本文将这种基层治理模式称为“预见性治理”。相较于“遇见性治理”,预见性治理凸显了政府回应时间的前瞻性和回应态度的主动性,更为重要的是,与结构性压力倒逼形成的遇见性治理相比,预见性治理突出体现了“江山就是人民,人民就是江山”<sup>③</sup>的价值取向,是党和政府“人民中心观”在治理实践中的具化体现。可见,从遇见性治理转向预见性治理,既是国家治理体系与治理能力现代化的实践需要,也是保持党的人民性底色、巩固党的执政合法性的政治需求。就此而言,预见性治理应当成为治理研究领域需要重点关注的议题之一。但值得注意的是,社会治理研究领域对于这一议题的关注并不充分;公共管理学/公共行政学领域虽对“前瞻性政府”有较为充分的讨论,但这些延承西方管理学学术话语的既有研究缺乏对基层政府运用何种策略、行动和手段实现预见性治理的机制分析,与此同时,这些研究也未能注意到中国语境下党和政府所主张的预见性治理不仅仅是一种实现治理目标的工具性手段,其背后更蕴含着作为使命型政党的中国共产党“如何建设国家”和“如何服务人民”的目标和诉求。基于上述考量,本文关心的核心问题是:在经验场景中,基层政府预见性治理的实现机制是什么?实现预见性治理的策略和行动中又折射出党和政府怎样建设国家和服务人民的政治逻辑?

## 二、文献回顾与分析框架

作为国家治理体系与治理能力现代化的内在诉求和目标转向,本文所言的预见性治理在治理研究中或许是一个“新概念”,但作为这一概念重要特征的政府超前回应和主动预见,在公共管理学和公共行政学领域却是一个“老议题”。有鉴于此,笔者将预见性治理纳入公共管理学有关前馈控制、前瞻性行政与预见性政府的理论脉络中进行对照,并以此为基础,构建本文关于基层政府预见性治理的分析框架。

### (一) 文献回顾: 前馈控制、前瞻性行政与预见性政府

在西方管理学理论脉络中,对于前瞻性政府的讨论可以追溯到古典管理学中的前馈控制理论。“管理理论之父”亨利·法约尔(Henri Fayol)将管理等同于“实行计划、组织、协调与控

<sup>①</sup> 朱亚鹏、何莲:《如何提升政府回应性:地方行政改革的策略和逻辑——基于M市行政服务中心建设过程的历时分析》,《学术研究》2021年第2期,第54-59页。

<sup>②③</sup> 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第54、46页。

制”<sup>①</sup>，控制因而成为管理的重要职能。依据控制行动在时间序列上的差异，他将控制分为问题暴露之前的前馈控制、问题暴露过程中的现场控制与问题暴露后的反馈控制。所谓前馈控制，意指在科学预测基础上，以未来为导向的控制方式。前馈控制的关键在于对获取的社会信息进行预测，在公共危机萌发之前及时发现问题，制定纠偏措施，提前采取行动予以解决<sup>②</sup>。法约尔认为，前馈控制可以有效克服反馈控制因“时滞”缺陷而带来的“控前损失”，相较于现场控制和反馈控制，能够为管理者赢得更多的民众信任<sup>③</sup>。如果说法约尔的前馈控制理论指向一般意义上的管理实践，那么后续出现的行政生态学理论与新公共管理运动则将政府视为实施前馈控制的主体，前瞻性行政与预见性政府也成为现代政府的重要标识。受环境研究影响，行政生态学强调行政管理行政与行政环境的关联性结构。这一理论认为行政管理以行政环境为发育土壤，其发展和变化需要与行政环境相适应。面对民众对政府的高期望而导致的行政环境变化，政府需要具有前瞻性行政的能力，以防止和避免公众因公共危机而遭受人身和财物损失。始于1970年代的西方新公共管理运动则一改传统管理学中对政府被动回应的角色定位，强调在不确定性日益增长的现代风险社会中弥散着各类潜在的公共危机，无论政府的回应有多积极和有效率，终究会落后于民众的诉求。因此，在新公共管理运动的“政府再造”十项原则中，“预见性政府”成为政府改革的重要目标之一。正是在这个意义上，戴维·奥斯本(David Osborne)等人着重提及了政府变革的两个重要目标：一是使用少量钱预防，而不是花大量钱治疗；二是在作出决定时，尽一切可能考虑到未来<sup>④</sup>。

1990年代中期，西方学术话语中的预见性政府理论作为一种现代公共行政范式被引进至国内。国内学界结合中国改革以来行政环境的变迁，对预见性/前瞻性政府概念进行了本土化的重塑，同时对其功能展开讨论。在概念的重塑维度，有学者从内涵层面强调，前瞻性政府是在以民为本理念的指导下，以解决公共问题、社会问题为责任，以为民服务为宗旨，以科学预测和有效预防为核心职能，具有有效治理公共危机的前瞻能力的现代政府<sup>⑤</sup>。在功能发挥的维度，多数研究将前瞻性政府视为解决风险社会中重大公共危机事件的必然选择：预见性政府不仅能在重大社会突发事件的治理过程中发挥预警功能<sup>⑥</sup>，更重要的是，政府的预见性行动能够形成一种以多主体嵌合为驱动力的治理机制，该机制以循环治理结构替代了线性治理结构、以全过程的行动合作替代了政府为主的断点式分层合作、以跨时空的未来面向规避了现实面向的滞后性，因此具有推动公共应急治理机制演进变迁的工具理性意义<sup>⑦</sup>。

国内外既有研究在公共管理的框架内对预见性/前瞻性政府的概念、特征及其功能进行了较为详尽的讨论。若以之关照本文所讨论的预见性治理，既有研究在为本文提供一定理论借鉴意义的同时，也呈现出若干缺陷：

其一，讨论大多滞留于对前瞻性政府的理论辨析层面。诚然，前瞻性政府无疑是预见性治理建构的必要条件，但在生活世界中发现或寻觅政府借以实现其治理目标的具体行动、策略和手

①③ [法]亨利·法约尔：《工业管理与一般管理》，曹永先译，北京：团结出版社，1999年，第7、1-4页。

② 周定财：《前瞻型政府：公共危机治理的政府模式选择》，《上海行政学院学报》2011年第1期，第57-62页。

④ [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，周敦仁等译，上海：上海译文出版社，1996年，第205页。

⑤ 周定财：《前瞻型政府：理论基础、内涵与特征》，《理论导刊》2010年第7期，第86-88页。

⑥ 胡税根、翁列恩：《预见性政府治理与社会突发事件的预警机制》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2006年第2期，第64-72页。

⑦ 冯晓平、李莉：《预见式行动视角下公共应急治理机制的重构》，《北京师范大学学报(社会科学版)》2022年第1期，第153-160页。

段,可能是讨论预见性治理另一不可或缺的研究维度。从这一角度来看,既有研究缺乏预见性治理“何以可能”的实证研究。

其二,既有研究多将前瞻性政府与重大公共危机事件相关联,强调前瞻性政府对于潜在公共危机的重要治理功能。但预见性治理本质上是国家治理能力与治理体系现代化的重要建设手段,是当前基层社会治理的重要转向目标,这一性质意味着预见性治理不仅是应对重大公共危机事件的特殊治理方式,更是面向更广泛社会问题的普遍性、常态化治理模式。显然,既有研究对前瞻性政府特殊功能的强调一定程度上窄化了预见性治理的运用范围和意义。

其三,无论是奥斯本对于预见性政府“花少量钱预防而非花大量钱治疗”的强调,抑或是国内学者对于前瞻性政府能够“降低行政成本、提高行政效率”<sup>①</sup>的阐释,都在成本—效益的工具理性中定位前瞻性政府及其预见性治理实践。在这一逻辑中,前瞻性政府和预见性治理被视为一种更低成本的工具性手段,其目的在于以最大化效率实现解决问题的既定目标。但从政治社会学的角度来看,治理从来就不是一种问题导向的单纯技术手段。米歇尔·福柯(Michel Foucault)对欧洲“治理术”的知识考古表明,治理技术本身就显示了一种完全不同于中世纪君权的权力模式,反映了国家与人口、领土的全新关系<sup>②</sup>;西方人类学公共政策批判理论则强调,治理模式的改变表明了政府塑造社会的手段和目标发生了变化。这其中,一些人类学者直指新公共管理运动,指出意在鼓励生产“自我激励”“自我负责”个体的新公共管理运动本身就是一种治理技术,其背后折射了西方世界从“福利国家”向新自由主义的意识形态转变<sup>③</sup>。因此,深刻理解一种特定治理技术,就不能仅仅将其视为受工具理性引导的手段,而更应该考虑其背后的政治意义。正如有学者言之,人民立场是马克思主义使命型政党的根本立场和显著标志,坚持以人民为中心、坚持人民至上是中国共产党始终不渝的价值追求和行为准则<sup>④</sup>。由此可见,中国共产党使命型政党的政党性质和为人民服务的政党宗旨,决定了中国特色治理模式显示的是一种完全不同于西方国家的政治逻辑。正是在这个意义上,本文意图远离对预见性治理的工具性分析,转而在国家基础性权力建设的框架中讨论基层政府预见性治理的实现机制及其背后所彰显的政治逻辑。

## (二) 分析框架: 国家基础性权力建设框架下的预见性治理

在《社会权力的来源》一书中,迈克尔·曼(Micheal Mann)对国家权力进行了重要的概念化二分:其一为国家专制性权力,指的是国家精英所拥有的、无须与公民社会协商妥协就能单独采取行动的独断权力;其二是国家基础性权力,指的是国家利用其基础结构渗透至社会并集中协调公民社会活动的权力<sup>⑤</sup>。在乔尔·S.米格代尔(Joel S. Migdal)看来,曼所言的国家基础性权力实际包括了国家通过行政体制、资源配置等结构性手段对公民社会进行治理的能力<sup>⑥</sup>;王绍光则更为直白地强调,没有基础性国家权力,就谈不上国家治理<sup>⑦</sup>。就此而言,国家治理是国家基础性权力建设的重要呈现,基层政府治理模式和治理策略作为“镜像”,可以折射出国家基础性

① 孔凡瑜、周柏春、姜淑华:《前瞻型政府:内涵、核心价值与培育策略》,《理论导刊》2017年第5期,第54-56页。

② [法]米歇尔·福柯:《安全、领土与人口》,钱翰、陈晓径译,上海:上海人民出版社,2018年,第133-151页。

③ Cris Shore, Susan Wright, Davide Pero, *Policy Worlds: Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, New York: Berghahn Books, 2011, p. 16.

④ 周建伟:《马克思主义使命型政党特质和内在逻辑的彰显》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第25-34页。

⑤ Micheal Mann, *The Source of Social Power Vol II: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*, Cambridge: Cambridge University of Press, 2003, p. 59.

⑥ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 21-24.

⑦ 王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期,第8-10页。

权力建设所依循的政治逻辑。

那么,当前中国的治理实践反映了党和政府何种建设国家基础性权力的政治逻辑?对于这一问题的回应,学界有不同声音。有研究从治理技术的概念解读入手,认为国家治理技术的运用旨在强化国家对社会的渗透力和覆盖力,从而彰显了国家基础性权力建设的控制逻辑。基于这样的推论,治理成为国家用来“照看”社会的技术,而“照看”又内含控制之意<sup>①</sup>。但另有一些研究从服务型政府的本质出发,强调治理反映的是国家基础权力建设的服务逻辑。在这种逻辑中,治理的目的在于为社会和民众提供有效的公共服务<sup>②</sup>。

不同于上述讨论,本文主张从价值性与工具性两方面定位国家基础权力建设框架下的治理实践:一方面,中国共产党“立党为公、执政为民”的使命型政党本色决定了中国的国家基础权力建设的目的完全不同于西方国家的“统摄社会”——服务最广大人民群众民生福祉成为社会主义中国基础权力建设的价值依归,这就要求当前各级政府的治理实践体现出强烈的服务性逻辑;但另一方面,为有效达成服务社会和服务人民的目标诉求,就要求具体的治理实践同时能够有效“照看”社会和“规范”社会。正如有学者所指出的那样,在繁多的社会知识与复杂的社会问题面前,国家首先需要建构有效的认证体系,提升认证全面事实和统一规范的能力,否则无法对绝大多数人的需求和期望进行准确把握,进而无法有针对性地对其进行服务<sup>③</sup>。因此,具体的治理实践也需要表现出“照看社会”的逻辑面相。综合以上两点来看,经验场景中具体治理实践需要反映国家基础权力建设的“双重逻辑”,即服务逻辑与照看逻辑的统一。

作为一种社会行动,对于潜在民众诉求的信息收集、评估与主动化解构成了预见性治理行动的两个阶段。就行动的第一阶段而言,西方科技管理学者对技术治理的社会功能评估研究表明,新兴技术的运用能够对社会舆情进行精准搜集、分析和预测,从而为潜在公共危机的发现提供准确的预见能力<sup>④</sup>;国内亦有学者基于案例观察指出,数字技术嵌入基层政府的治理实践之所以关键,原因不仅在于技术化手段减少了治理的时间成本,更重要的是这些技术手段的应用有助于提升治理的超前性与精准性<sup>⑤</sup>。因此,不管从理论维度还是经验场景来看,基于新信息技术应用而构建的预见能力有助于基层政府对潜在风险的提前感知和精准判断,就此而言,技术正日益成为预见性治理实现机制中的重要工具和手段。就预见性治理的第二阶段来说,近年来基层社会治理的实践一再表明,以基层党组织为中轴构建相应的社会治理组织体系能够有效实现既定治理目标,是化解相关社会问题的应对之道<sup>⑥</sup>。这一治理策略体现出鲜明的科层组织“在地化”特征:党组织的基层拓展可以通过群众动员和行政动员实现治理资源的有效配置,从而最大化地实现治理目标。就这个意义而言,在以技术应用发现和锚定潜在诉求后,通过对科层结构的有效利用来化解问题,是预见性治理第二阶段的中心任务。

综上所述,技术嵌入和科层组织的基层拓展构成了预见性治理的实现机制。这一机制同时也

① 彭亚平:《照看社会:技术治理的思想素描》,《社会学研究》2020年第6期,第212-236页。

② 韩志明:《国家治理技术的演进逻辑——以流动人口管控实践为例》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第5期,第106-116页。

③ 欧树军:《基础的基础:认证与国家基本制度建设》,《开放时代》2011年第11期,第80-101页。

④ Ray Quay, "Anticipation Governance: A Tool for Climate Change," *Journal of American Planning Association*, 2010, Vol. 76, No. 4, pp. 496-511.

⑤ 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》,《中国行政管理》2022年第5期,第73-80页。

⑥ 刘玉东、徐勇、刘喜发:《党建引领社会治理的内在机理与系统构建——以南京市域治理为例》,《南京社会科学》2022年第6期,第68-76页。

折射出国家基础权力建设的两种逻辑面相: 通过新兴技术对潜在社会问题和民众诉求进行搜集和摸排是为了“看清社会”——作为一种工具手段, 新兴技术的嵌入呈现出“照看社会”的政治逻辑; 通过科层组织结构实现治理资源的有效配置的趣旨是为了解决民众诉求和社会问题——作为一种组织载体, 科层组织的向下拓展表现了“服务社会”的政治逻辑。因而, 预见性治理在表征上表现为“看清社会”后“服务社会”的行动过程; 在策略上呈现了“技术为用、科层为体”的实践方案; 在内涵上体现出国家基础权力建设“双重逻辑”的统一(如图1)。

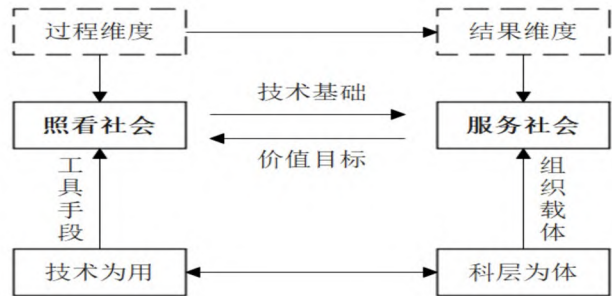


图1 国家基础权力建设框架下的预见性治理

### (三) 案例背景与研究方法

作为本文经验案例的莱西市D街道地处青岛下辖县级莱西市中心城区的西南部, 在20世纪末轰轰烈烈的快速城镇化浪潮中, 于1997年由镇改设为街道。截至2022年1月, 该街道辖区内面积共85.35平方公里, 管理服务210个生活小区, 共计6.17万户, 总人口达到16.5万人, 这其中包括了5个流动人口安置社区。在这样一个人口流动加剧、异质性不断增强的辖区内, 基层社会治理曾经一度成为摆在街道办事处面前的“难题”。2017年, 该街道“进京访”总量曾高居全省第二, 基层社会矛盾的激化程度由此可见一斑。但正是这样一个基层社会矛盾突出的街道, 近年来强化“预见性治理”在实践中的具体运用, 在新兴数字技术的“加持”下, 精准发现潜在的社会问题并加以主动化解, 在基层治理方面交出了一份亮眼的成绩单: 2020年辖区内越级进省与进京信访率分别下降47.9%、42.8%, “进京访”总量从2017年的全省第2名下降到2020年末的第54名, 获评全省信访工作先进集体; 截至2020年末, 街道信访积案化解率85.1%, 刑事警情在连续四年年均下降30%以上的基础上, 2021年上半年再下降34.95%; 在2020年省民生工作评价、青岛市民生评价调查中, D街道办荣获青岛市“双第一”, 创历史新高<sup>①</sup>。

D街道近5年来对比强烈的基层治理效果成为笔者调研的初衷。2021年7月下旬和2022年1月中旬, 笔者综合采用深度访谈和档案资料整理两种研究方法, 两次深入D街道办基层社会治理实践一线, 重点与莱西市委组织部、街道办工作人员、社区居民等人进行了非正式访谈, 并实地走访社区收集信息。文中访谈材料和数据信息均来自上述调研。

## 三、技术为用: 作为“照看社会”工具的数字技术

调研显示, D街道办“预见性治理”的成功运用, 首先依赖于对辖区内社会生活的深度“照看”——这就需要对辖区内的潜在民情进行收集, 准确识别社会的真实需求。在具体的治理实践中, 技术化手段不仅重塑了街道办预测潜在民情的组织渠道, 也突破科层体制的资源局限性, 增强了其对社会的可及性和覆盖力。在此过程中, 街道办借助数字技术构筑了相当程度的治理主动性, 即提前有效发现潜在民情, 并制定相应的解决预案。

### (一) 数字平台: 重塑感知潜在民情的组织化渠道

面对诸多复杂、多元化的居民诉求, 为打破治理任务与街道职能不相适配的现实问题, D街

<sup>①</sup> 数据源自2021年D街道办政府工作总结材料。

道首先依据相关上级文件精神,在实践中对街道职能进行了扩充,将与居民美好生活需求密切相关的内容囊括进街道治理的事务当中。

在中共中央印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》指导下,2019年莱西市先后印发《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》《关于镇(街道)行政管理体制改革的实施意见》,推进政务服务权力下放、明晰街道权责清单,扩张和调适街道职能,丰富街道治理的内涵,在基本职能之外赋予更多的权限。例如,在政务服务权力下放方面,莱西市明确要求市政府、各局、各部门等要将与广大人民群众生产生活密切相关、同时又由街道管辖更为高效便利的治理事项下放于街道;在权责清单完善方面,莱西市政府明确要求为街道减负,例如减少检查考核、不必要的工作等,让街道聚焦抓党建、抓治理、抓服务的主责主业。

遵循这类文件精神,D街道办的职能根据治理任务进行了一定的扩张和调适,但此种职能扩张依旧倚重于高度组织化的科层体系。虽然依赖于科层组织,D街道办可以对其职能进行较快地重塑,但正如有学者言之,此种重塑的职能对居民复杂诉求的回应常处于低水平的运行轨道,难以真正并高效地实现对居民潜在诉求的提前预判并自动回应<sup>①</sup>。因此,为进一步提升对居民潜在诉求的提前回应以增强服务能力,D街道办借助数字化技术手段重塑了回应居民潜在诉求的组织化渠道。近年来,D街道办开始搭建畅通政府与民众互动的数字技术平台,并通过大数据分析 with 模型建立、强大的计算引擎处理以及清晰的图表数据提前预测居民诉求,以实现街道的服务供给与居民潜在诉求的精准对接。此外,随着D街道办数字化政民互动平台的快速发展,原有依赖科层组织以回应居民诉求的线下组织功能也日渐转移到线上,为街道办提前捕捉居民潜在诉求提供了组织化和制度化的平台。2019年以来,D街道办先后开设了微信公众号、微博、网站、短信、邮箱、城市服务以及各类APP等信访受理和便民服务等平台,建立问题、意见、需求、实事项目4张清单,畅通各领域问题反映渠道,根据群众以往提出的问题需求,通过平台上的大数据对居民诉求提前预测,在问题处于萌芽和苗头状态时,提前主动解决。

今年我们街道通过分析去年居民诉求比较多的月份和问题的数据发现,6月底到9月初是雨水比较多的季节,去年有不少老旧小区的居民反映屋顶漏水,所以今年我们就提前行动,排查老旧小区的屋顶情况,发现有裂纹的及时通知物业和相关机构进行维修。(街道干部LJ访谈记,2021年7月15日)

已有研究表明,数字技术的下沉有助于弥合政府与社会之间因信息不对称而形成的“关系结构洞”,进而能够形构一种快速、良性的政社互动关系<sup>②</sup>。我们的调研同样显示,数字平台的建设为D街道办预测潜在民情提供了便捷渠道。正是通过数字化技术手段重塑的组织化和制度化的诉求平台,从而使居民的潜在诉求输送到街道办。就其功效而言,以数字化技术为依托的政民互动平台促进了街道办对居民多元化潜在诉求的提前掌握。

## (二) 技术下沉:科层体制下治理资源限度的突破

通过平台大数据收集、预测潜在民情是D街道办提前感知居民诉求的一个重要方面,但依旧具有一定的局限性。在复杂社会中,问题多种多样,但受限于技术本身的“机械性”,平台数据往往不能包含过去未曾出现的新问题。因此,D街道办难以仅仅依赖平台数据对辖区进行秩序的维持和建构——尤其基层社会的日渐风险化,更需要街道办投入更多的人、财、物等体制资

<sup>①</sup> 何艳玲、宋锴业:《社会治理的国家逻辑:基于警务改革史的分析》,《社会学研究》2021年第4期,第86-108页。

<sup>②</sup> 杨江华、刘亚辉:《数字乡村建设激活乡村产业振兴的路径机制研究》,《福建论坛(人文社会科学版)》2022年第2期,第190-200页。

源,才能提前掌握不断增加的与居民日常生活密切相关的大量治理事务。党的十九大以来,推动社会治理重心向基层下移以强化社区治理体系,业已成为地方政府重要的治理理念。这就相应需要街道办将治理关口前移,对基层社会加强管理。在这种背景下,D街道办起初以资源下沉的方式加以应对,其中政府工作人员下沉成为惯用手段——以网格化为组织载体和工具手段的人员下沉使街道职能蔓延到基层社会,从而使其管理能力得到一定程度的提升。

我们街道的网格员还担任了“社区小管家”的身份,他们随时收集民生民情信息,及时通过网格信息平台进行上报,确保做到“小事不出村、大事不出街、矛盾不上交”。2020年5月通过村级网格员摸排发现,安置社区的某村民因养老分家问题,子女间一直未达成一致想法,但还未发生激烈的矛盾纠纷。接到信息员报告后,确定了以网格员全程参与民间调解为主,以司法所、律师提供法律帮助为辅的化解方案,通过包联网格员多次到当事人家中进行和风细雨式的调解,最终使子女达成了共识,顺利化解了这起家庭养老分家问题。(街道干部 LM 访谈记录,2021年7月15日)

然而,通过人员下沉开展联系群众“大走访”,深化民生难题“大排查”等收集潜在民情的方式逐渐出现弊端。由于社会风险的复杂性和不可预见性,原本依赖自上而下的科层体系来收集潜在民情的方式逐渐捉襟见肘,街道难以仅仅通过人员下沉的方式在较大辖区内提前预见各种风险,由此,在提前预测民情方面,街道社会治理资源的匮乏性问题被逐渐放大。

现在基层工作不好做,我们街道人员有限,每个工作人员都分管不止一项事务。辖区又那么大,我们即使开展走访、排查等活动,也没法面面俱到,事情一旦出来,可能都打你个措手不及。(街道干部 XQH 访谈记录,2021年7月17日)

如何克服居民多元潜在诉求与科层体制乏力之间的矛盾,成为街道办全面准确把握潜在民情的一大难题。在这种治理任务与治理资源失衡的情况下,以数字化的技术手段即技术下沉来缓解此种失衡问题成为D街道办开展治理工作的重要策略创新。所谓技术下沉,是指街道办借助公共安全视频监控系统与微网格相结合的方式,把街道办的触角散布整个辖区中,以达到有效监控辖区内社会风险的目的。在具体的社会治理实践中,D街道办依托“雪亮工程”与网格化服务体系相结合的方式,以高标准建设的“雪亮工程”覆盖了各个村居、各个道路以及人口密集场所,围绕防控违法犯罪、化解矛盾纠纷、排除公共安全隐患三大工作,重点对辖区内的治安进行全天候的远程监控,并通过监控视频进行行为分析、执械分析、聚众分析、火情分析、环境卫生分析,确保问题早发现早处置。对通过“技防”无法覆盖的区域,启动了以网格员参与群防群治工作模式,引导网格员群体积极参与到群防群治活动中去,实现了治安“技防”与“人防”的深度融合。在重大活动期间,D街道办及时启动了一级巡防模式,切实维护了重大活动期间街道社会和谐稳定的良好氛围。

2019年,街道在市政府的帮助下安装了公共安全视频监控系统,利用信息化的手段对人口、房屋、楼栋、街道等进行监控,并对社会问题进行预测预警,之后对重要事项进行推送提醒,及时掌握问题信息,在问题扩大化之前得以进行提前处置。(街道干部 SHL 访谈记录,2021年7月16日)

通过“技术下沉”,有效弥补了辖区内大量潜在治理风险和有限治理资源之间的鸿沟,并在此基础上实现了街道对辖区内潜在问题的可及性和覆盖力。技术下沉在科层体系中的人员下沉方式之外,成为街道收集潜在民情的重要行动策略。D街道办在将数字化的技术手段投入治理事务的运作后,较好改善了科层体制中由于人员、手段等不足而引发的低效率问题。在收集潜在民情的治理实践中,数字化技术手段逐渐填充了街道无法面面俱到的空间地带,提升了街道对潜在民



情的收集效率。

不论是以技术手段重塑感知潜在民情的组织化渠道,抑或突破科层体制中治理资源的局限性,都体现了基层政府“照看社会”的逻辑,为基层政府服务社会提供了信息基础。换言之,“照看社会”是基层政府服务社会的基础环节,即通过数字技术手段把繁杂的潜在社会问题前移至基层政府的视野中,为基层政府提前准确把握潜在民情并有针对性的服务提供了一个工具性手段。

#### 四、科层为体:以“服务社会”为价值归依的基层党组织延展

“照看”社会只是D街道办实现“预见性治理”的一个工具性手段,而服务社会才是其价值目标。在具体的治理实践中,D街道办通过强化组织内党建和借助区域化党建的策略为解决潜在民情提供了重要组织载体。

##### (一)“纵向到底”:以街道组织内党建增强服务能力

在照看社会的基础上,建立与数字化技术相适配的体制机制是实现服务有效供给、增进治理效率的重要手段<sup>①</sup>。为实现对潜在民情的高效回应,D街道办通过组织内党建强化基层党组织建设。D街道办坚持把党建引领作为推动城市治理的“动力引擎”,不断优化完善基层党组织,把党旗插到城市基层第一线,打通基层党组织联系服务群众的“神经末梢”,实现“党员在身边、服务零距离”,有效推动组织优势转化为基层治理的强大动能。

基层党组织建设是加强街道党工委领导的主体工程,旨在实现街道党工委对辖区社会治理的领导。党员管理是基层党建的基础性工作,以组织生活 and 教育培训为手段,以组织规范管理和负向激励为约束,提升基层党组织服务群众和整合社会的能力,是街道组织内党建的重要工作方向<sup>②</sup>。在具体的社会治理实践中,D街道办加强以街道党工委书记为重点的干部队伍建设,负责区域内发展党员工作,督促开展“两学一做”学习教育,落实好“三会一课”、主题党日等制度,在加强业务学习中增强服务意识,提高服务能力,充分发挥“一线主阵地”作用。通过组织学习和教育培训,D街道办充分发挥党员干部先锋模范作用,推动“不忘初心、牢记使命”落实落地,深入开展“述理论、述政策、述典型”,扩大党员教育有效覆盖,切实用习近平新时代中国特色社会主义思想武装党员,开展党员家庭挂牌、设岗定责、结对帮扶、党员“串门”等工作,提升党员干部党性观念、宗旨意识。

随着街道党建在基层社会治理中的重要性日益提升,D街道办日益加强对基层党建的基础性运行保障工作,主要体现在人员保障、场所保障、经费保障与制度保障方面。与此同时,鉴于街道和社区在职党员数量较少的现状,D街道办为动员未在职党员和离退休党员,制作了党员管理手册,并根据辖区内党员的行业特色提出有针对性的志愿服务,动员其加入服务群众的阵营。针对党员的动员问题,D街道办建立了精准高效的考核督查机制:一是街道及社区可将辖区内党员的考核结果反馈给其所在单位,并成为其单位考核的重要依据;二是街道及社区在某些事项上拥有一票否决权。此种负向激励措施大大强化了街道办对辖区内党员的动员力度。

在此基础上,D街道办构建了“纵向到底”的街道党工委—社区党总支—小区党支部—楼栋党小组—党员中心户—党员六级党组织链条。通过党的组织网络建设,一方面基层党组织的触

<sup>①</sup> 朱萌:《技术与制度的变奏:数字化驱动下的机关事务集中统一管理改革——基于N市“智慧机关事务建设”的实践分析》,《中国行政管理》2022年第8期,第37-42页。

<sup>②</sup> 赵聚军、王智睿:《社会整合与“条块”整合:新时代城市社区党建的双重逻辑》,《政治学研究》2020年第4期,第95-105页。

角向基层社会进一步延伸和拓展, 增强对基层社会的影响和渗透, 另一方面为街道办动员党员力量以主动解决潜在民情提供组织抓手。

今年, 我们通过大数据排查发现有不少业主存在违建问题。接下来, 我们把相关业主的违建底数推送给相应社区, 由社区支部成员带领相关楼栋的党员掌握问题点源, 理清问题底数, 对所收集问题实行清单式管理, 销号式落实, 坚持边查边改, 即知即改。例如香港路社区工作人员坚持“刚性拆违、柔性关怀”的原则, 连续对天津路联通大厦对面8家门面房的店主做思想工作, 所有门店全部同意拆除违建。(街道干部 WPZ 访谈记录, 2021年7月16日)

此外, D街道办还坚持以党建带群建, 尝试通过建立“片长—党小组长—居民组长—楼道长”“居委会—典型群众(党员积极分子)—居民”这种有学者称之为“类科层化”<sup>①</sup>的方式对群众进行动员, 吸纳更多的社会力量参与到潜在民情的解决中, 从而优化基层党组织的服务体系。

在涉及冬季供暖方面, 我作为我们小区的联系人, 经常充当志愿体验者, 如果我感觉我们家的暖气有问题, 就及时汇报自己家里的情况, 然后街道或社区会联系工作人员根据这些信息提前排查和维修, 防止影响更多居民的供暖问题。(HY小区居民访谈记录, 2021年7月20日)

## (二) “横向到边”: 以街道区域化党建弱化条块矛盾

上述街道党工委的组织内党建是在街道权责能力范围内实现了“纵向到底”的潜在问题解决。然而, 在现实治理场域中, “看得见的管不着, 管不着的看不见”的“条块”矛盾是街道在提前处置潜在民情时遇到的现实困境。有研究表明, 在长期的基层社会治理实践中, “条条统治”是支配行政科层体制运作的主导性思维, 使街道党工委与辖区内其他单位组织难以形成治理的合力<sup>②</sup>, 尤其随着街道属地与条线属事之间的权责不对等, 制约条块部门建立有效的合作网络体系, 影响基层政府服务群众能力的提升<sup>③</sup>。有鉴于此, 为缓解城市基层社会治理中的“条块矛盾”, 在治理任务与治理资源脱钩的情况下, 横向的资源链接和整合对潜在问题的解决具有关键作用<sup>④</sup>。由此, 街道区域化党建在城市基层社会治理实践中扮演着越来越重要的角色。

D街道党组织构建的“横向到边”的工作机制创新, 即区域化大党建和党建联席的机制创新为其进行全域统筹与链接体制内资源和力量提供了重要的组织抓手。一方面, 上级政府通过对街道党工委进行赋权, 强化街道党工委对派驻机构负责人的考核考察和选拔任用意见建议权、指挥调度权等, 增强其统筹协调各方力量的能力; 另一方面, 将街道、社区、辖区单位以及两新社会组织的党组织进行党建联谊, 通过党建联席会议制度整合和链接资源。

截止到目前, 我们根据大数据共累计摸排各类违建301处, 8.7万平, 累计拆除283处, 8.5万平。其中, 一部分土地用地性质比较明晰的违建, 我们通过党员做思想工作顺利拆除了一部分。但是, 还有一些老旧小区的土地用地不确定, 我们街道也无法靠自身的力量解决。像今年7月份大数据排查到龙翔二苑小区1号楼、2号楼与临街门面房之间的公共空

<sup>①</sup> 侯利文、文军:《科层为体、自治为用: 居委会主动行政化的内生逻辑——以苏南地区宜街为例》,《社会学研究》2022年第1期,第136-155页。

<sup>②</sup> 彭勃:《国家权力与城市空间: 当代中国城市基层社会治理变革》,《社会科学》2006年第9期,第74-81页。

<sup>③</sup> 吴春来、赵晓峰、李立:《条块关系与基层执法属地化的结构困境——Y镇“乡镇综合行政执法”的个案分析》,《中国行政管理》2022年第9期,第50-59页。

<sup>④</sup> 黄六招、罗羽妍、尚虎平:《上下互动与资源下沉: 资源匮乏型地区何以实现创新激活? ——基于一个国家级易地扶贫搬迁安置示范区的讨论》,《公共管理评论》2021年第3期,第113-140页。

间被个别业主私自占用搭建平房，但是这个小区是三十多年的老小区了，小区工作人员前去确定情况，但是业主认为这块地是他家的，我们手里又没有相应的文件证明不是他们的，所以我们就请来国土局的工作人员，向有关业主出具这块地的用地性质，明晰土地用途后，综合行政执法局联合这个小区居委会的工作人员对违建进行拆除。（街道干部 WCX 访谈记录，2021 年 7 月 18 日）

纵观 D 街道办的治理实践，作为上级政府派出机构的街道办遵循了“技术为用、科层为体”的行动策略，从而实现了一种行之有效的预见性治理模式：首先，在基层政府职能狭窄而不能较好掌握居民多方面诉求的现实情境下，依据条块部门下放的权责清单，基层政府借助数字化技术手段重塑对居民诉求回应的组织化渠道，并根据大数据提前预测不同季节、不同月份、不同区域、不同议题等居民诉求，在居民投诉之前提前预测并自动解决，以此增强基层政府的回应性能力。其次，针对科层机构资源下沉尤其是人员下沉的弊端，基层政府通过技术下沉的方式，即借助各类技术应用平台和网格化相结合的方式，一方面缓解科层体系的乏力，另一方面可将触角遍布辖区的每个角落，提前预见感知各种风险。就此而言，技术手段的有效运用实质上体现了基层政府“照看社会”的逻辑，其为基层政府提供了“看清”社会问题的技术基础。最后，通过技术手段实现对潜在民情的收集为基层政府提前感知和预测风险提供信息基础，而问题和风险的解决则有赖于相应的实质性组织载体。在具体治理场域中，基层政府通过基层党建，把基层党组织体系的触角向社会拓展和延伸，为高效动员纵横交叉的体制内外力量以回应潜在民情提供组织抓手，满足了广大居民对美好生活的追求，实现了服务社会的目的。科层体制的有效运作实质上体现了基层政府服务社会的逻辑。因此，基层政府以科层体系与技术手段相结合的方式不仅提升基层社会治理效能，也强化了国家的基础性权力建设，即实现了“照看社会”和“服务社会”的统一（见图 2）。

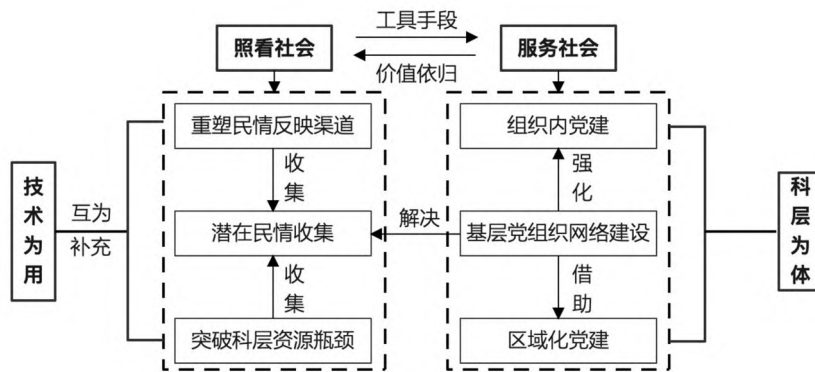


图 2 基层政府“预见性治理”的实现机制

## 五、结语

本文以莱西市 D 街道办提前感知潜在民情并主动解决的治理经验为切入点，探讨了“预见性治理”的实现机制以及背后彰显的政治逻辑。基层政府治理模式从“遇见”转向“预见”，就其治理本体意义而言，有助于通过及时预测潜在民情、主动解决问题和防范社会风险来促进治理效能，从而更好实现“服务于民”的治理目标；就治理的政治功能而言，通过服务效能的强化，有助于彰显中国共产党“立党为公、执政为民”的使命感政党性质，从而达到密切党民关系、巩固党执政合法性的政治目标。从这个意义出发，本文提出的经验问题可能并不具有普遍性，但

是这一问题关涉的基层政府的治理策略却具有较为广泛的现实意义。

本文的案例研究显示:在条块部门权责清单下放的基础上,基层政府首先通过技术化的手段,重塑了提前感知、预测和收集潜在民情的组织化渠道;其次,为突破科层体制中有效治理资源的瓶颈,基层政府以数字化技术手段和网格化相结合的方式增强了其“照看”基层社会的可及性和覆盖力;最后,在“照看社会”的基础上,基层政府通过强化组织内党建和借助区域化党建的行为策略,拓展和延伸基层党组织在基层社会的触角,增强其影响力和渗透力,为其高效动员体制内外力量解决潜在民情提供重要的组织抓手。因此,基层政府通过“技术为用、科层为体”的策略行为实现了对基层社会的“预见性治理”。

需要说明的是,本文中“技术为用、科层为体”中的“体”和“用”非本体论上的用法。本体论意义上,“体”是主体,是核心理念、原则、价值观等;“用”是辅助,是行为方法、工具等。而在本文中,“体”为组织架构、网络等,而“用”为工具、策略等,二者无关主体和辅助之地位差别。基层政府在通过“技术为用、科层为体”的行为策略实现“预见性治理”的过程中,体现了国家基础性权力建设的双重逻辑:即国家在面对原子化、多元化、复杂化以及碎片化的基层社会时,借助技术化手段增强了对基层社会的覆盖力和可及性,实现了对基层社会的有效“照看”,并通过基层党组织建设向基层社会进行拓展和延伸,增强了社会的渗透力和影响力,为其高效动员体制内外力量提供重要的组织网络,从而提升了服务社会的能力。

最后需要强调的是,笔者的调研同时发现,基层政府为实现“预见性治理”而进行职能强化、吸纳社会积极分子解决治理任务,在稳定社会秩序和提升基层社会治理效能的同时,也引发了另外需要关注的问题:基层政府治理职能的扩张和调适不仅有可能加重因治理任务叠加而形成的基层工作人员的疲倦感,也在更深层次上造成了政府治理与社会治理边界的模糊——诸多治理事务加诸基层政府之上,在增强了基层政府对社会的“照看”能力和服务能力的同时,也在一定程度上挤压了社会力量自主参与治理的空间。就此而言,有关预见性治理的研究仍需要在理论和实践层面持续深化和拓展。

(责任编辑:林日杖)

sation comprises three fundamental dimensions of time, space and entropy value and three operational dimensions of fact, stance and affection, among which the dimension of affection requires further research urgently; (3) channel compensation with low level of information entropy decrease is insufficient for achieving actual decrease in information entropy and destigmatization. Using suitable compensation strategies of medium level of information entropy decrease, such as humor compensation, logic compensation and personality compensation, and compensation strategies of high level of information entropy decrease, such as analogy compensation and empathy compensation, can appropriately narrow information gaps, contributing to actual information entropy decrease and destigmatization, as well as facilitating international communication and China's national image building.

### **Why Most of the “Communities Directly Administered by Districts (County-Level Cities)” Have Gone Backwards?**

—— Concurrently Discussing the Flattening Reform of Longgang City

WU Jinqun, CHEN Sijin

**Abstract:** “Communities Directly Administered by Districts (County-Level Cities)” is conducive to reducing the management level, improving government efficiency, and promoting autonomy. However, due to insufficient autonomy capacity, inadequate transformation of government functions, biased practice in leading party building, and imperfect incentive mechanisms, most of the reforms have gone backwards. After the town-to-city upgrading, Longgang successfully implemented the flattening reform of “Communities Directly Administered by County-Level Cities” led by the core guidance of the joint party committee, the “modular” linkage reform of the large ministerial system, the activation of social participation by dual platforms, the construction of grassroots governance systems and technology-enabled community governance. Comparing the reforms of Longgang and other regions, we can find that to ensure the effectiveness and sustainability of flattening reforms, the modernization of the party building, which leads grassroots governance system and governance capacity, is the core, the simultaneous improvement of government efficiency and grassroots autonomy is the key, and institutional reconstruction, institutional incentives, and technological empowerment are guarantees.

### **The Realization Mechanism and Political Logic of Predictive Governance of Grass-roots Governments**

——A Case Study Based on the Governance Practice of D Street in Laixi City, Shandong Province

LI Yuanyuan, CAO Congmin

**Abstract:** “Predictive governance” is a governance model in which the grass-roots government proactively responds to the potential demands of the masses in advance. The practice of social governance at the grass-roots level changes from “encounter governance” to “predictive governance”, which is not only the practical need to build the modernization of the national governance system and governance capacity, but also the political need to maintain the Party's people's nature and consolidate the Party's ruling legitimacy. This paper attempts to show the realization mechanism and political logic of “predictive governance” of the grass-roots government from the governance practice of the D Street Office of Laixi City in eastern

Shandong Province. The case study shows that the realization of “predictive governance” by grass-roots governments depends on the choice of “technology for use, bureaucracy for body” strategic behavior. First of all, the behavioral strategy of “technology for use” provides a tool for achieving “predictive governance”, reflecting the political logic of “taking care of society”. Grass-root governments provide a technical basis for collecting potential civil information through technical means, and enhance the accessibility and coverage of grass-roots society. Secondly, “serving the society” constitutes the value of “predictive governance”. In the specific governance practice, the grass-roots government has strengthened the party building within the organization and expanded and extended the tentacles of the grass-roots party organizations in the grass-roots society through the strategic behavior of “bureaucracy as a body”, which has enhanced its influence and penetration, and provided an important organizational grasp for its efficient mobilization of internal and external forces to solve the potential civil situation and serve the masses. Behind the realization of “predictive governance”, grass-roots governments have demonstrated the political logic of the construction of national basic power, that is, the unity of caring for society and serving society.

### **Using Metaphors in Journalism Studies: A Theoretical Perspective**

BAI Hongyi

Abstract: Metaphor is not only a cognitive tool to help people understand the external world in everyday life, but also a key theorizing tool in the social sciences. Journalism studies has also created and used a great deal of metaphors, but how the workings of metaphor in empirical research and theoretical construction remains less discussed. Journalism studies either use metaphors as a descriptive tool and neglects theoretical transformation, or introduces metaphors from other disciplines that have already been theoretically transformed, leaving journalism itself under-viewed. With the rising emphasis on theorizing in journalism studies, researchers need to consciously recognize and understand metaphors, not only by introducing existing metaphors but also by exploring effective ways of constructing them.

### **“News People”: Professional Dispersion and Cultural Remolding of Digital News Production**

CHANG Jiang, LUO Yaqin

Abstract: The digitization of global journalism has led to a generalization of news production actors, and therefore reshaped the professional culture of journalism. In the ideas and practices of news production, the old “occupation-centered” system represented by “journalist” or “news worker” has been declining, and in response to the dispersion of journalistic professional culture in the digital age. Therefore, the concept of “news people” has manifested its theoretical and discursive significance as a substitute core concept. Starting from the concept of “news people,” the traditional news production system has been reconstructed, new rules of multi-modality, distribution, and intervention have been continuously established, a new system of ethics with publicity and transparency as the core standards has been explored and built, and a highly networked new ecosystem is formed on the two overlapping dimensions of social relations and meaning circulation. The goal theorizing the composition and connotation of news people is to continuously clarify the boundaries between human and non-human journalistic actors in the digital age, expand the humanistic epistemology of journalism theory, and create a professional culture of journalism that equally values knowledge and value.