

“集成治理”的实现形式及其内在逻辑

——以社会矛盾纠纷调处化解中心为例

史云桐

摘要 改革开放以来,我国在社会治理领域取得了巨大成就,但也面临一些治理困境。以“社会矛盾纠纷调处化解中心”为代表的“集成治理”模式的出现,为科层体系的自我调适提供了新的手段,也为基层治理改革提供了新的方案。文章以T市社会矛盾纠纷调处化解中心为例,着重探讨集成治理的实现形式、实际效果和内在逻辑,而后指出,借由集成治理,传统科层体制的不足在一定程度上得到了修正,且呈现出一些“逆科层化”的改变。在此过程中,人民赋予的权力为人民所用,国家既为社会赋权,也被社会赋权。

关键词 集成治理;社会矛盾纠纷调处化解;实现形式;内在逻辑

中图分类号 C912.3 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2021)12-0084-07

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2021.12.010

作者简介 史云桐,中国社会科学院社会学研究所助理研究员,中国社会科学院社会学研究所社区信息化研究中心成员、博士 北京 100732

社会矛盾纠纷的调处化解是关系国家社会长治久安的基础性工作。习近平总书记指出,要“让老百姓遇到问题能有地方‘找个说法’”。以往基层政府在面对各类矛盾纠纷时,有时会采用踢皮球、打太极、拖字诀的方法,小事拖大、大事拖炸,以致百姓缺乏通畅的解纷渠道,矛盾累积迁移、扩大激化。

近年来,以“社会矛盾纠纷调处化解中心”为代表的“集成治理”模式的出现,为基层社会治理提供了新的解纷思路,也为中国之治提供了新的地方经验。集成治理是将科层体系内治理议题相近、目标诉求相似、职能相辅相成的部门从原有的科层体系中剥离出来,整合成新的“治理集群”,同时调动社会协同和公众参与的力量,努力形成治理合力,持续提升治理水平效能,更好满足人民群众美好生活需要的治理模式。那么,与既有的治理模式相比,集成治理尝试应对哪些基层治理

困境,集成治理的实现形式是什么、效度如何,集成治理得以发挥作用的内在逻辑有哪些,文章接下来将逐一探讨。

一、集成治理是破解基层治理困境的现实需要

改革开放四十余年来,中国在社会治理领域取得了系列重要成就,推动了经济稳定增长和社会持续发展,但民生保障仍存在短板,社会治理仍有弱项,基层治理过程中仍面临若干治理困境。

首先,治理供给和治理需求之间存在匹配困境。一是复杂治理事项和基层治理能力之间不够匹配。当今社会治理本质上是风险社会下的复杂性治理。利益诉求多样、价值观念多元、矛盾张力复合叠加,使得社会治理尤其是基层治理涉及的领域越来越广、面临的难度越来越大、工作压力越来越强。这就决定了仅仅依靠单一政府职能部门,乃至仅仅依靠行政力量很难应对风险社会下

的复杂性治理。二是科层体系的“稳定”和治理事项的“多变”之间不够匹配。科层制的特点是标准化、规范化、程序化和稳定性,需要减少自由裁量,而基层社会治理往往需要应变、灵活、快速和创造性,需要一定转圜空间,因而单靠“科层体系规范化的治理方式很难对接复杂的一线治理现场”^①。

第二,不同治理层级之间存在资源错置困境。在社会治理过程中,各治理层级都需要相应的治理资源(包括权力、能力、精力、动力)为群众服务,但有时也会出现资源错置。一方面,基层政府面临的治理任务往往更多,但可以借用的治理资源往往更少。由上到下,压力递增、资源递减。另一方面,基层政府作为属地责任的承担者,有时会陷入权力有限、责任无限的窘境。权力向上集中,任务向下分配^②,上面千条线、下面一根针,上面分系统、下面当总统,以至出现小马拉大车的“职能超载”^③现象。

第三,政府条块之间、不同部门之间存在合作协同困境。条块之间的合作协同困境表现为“看得见的管不了、管得了的看不见”。熟悉基层社会的属地政府缺乏足够治理资源,具备专业能力的条线部门不甚明晰治理需求,资源部门化、责任属地化,属地兜底化、部门督察化。部门之间的合作协同困境则表现为“九龙治水、各管一段”。由于各条线部门都有自己特定的工作领域和专项分工,各部门有时会单兵突进、遇事推诿扯皮、信息不对称、交易成本高,存在一定治理缝隙。

第四,基层治理中大量影子雇员^④的存在,一定程度上增加了治理悬浮的可能性。基层政府为维持自身简约高效,避免陷入“帕金森效应”,往往会将大量前线治理任务外包给编外人员执行,尽管这种做法有助于提升基层治理效率,却存在拉大基层政府和基层社会之间距离的可能。

第五,内卷现象在社会治理领域同样存在^⑤。有些时候,政府治理资源投入不少,百姓感知到的却不多,基层治理精力投入不少,百姓满意度提升却不多。此类现象的发生,很多情况下不是因为政府投入太少、责任压得不实或是基层官员懒政,而是因为缺乏治理模式创新供给和治理机制转型

升级。

“集成治理”模式正是在这样的背景下产生的。它尝试回应的正是基层治理过程中资源如何整合、供需如何匹配、缝隙如何弥补、效能如何提升、诉求如何更好满足等方面问题。其实早在2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中,就可以看到“集成治理”的政策取向——基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点,不简单照搬上级机关设置模式。根据工作实际需要,整合基层审批、服务、执法等方面的力量,统筹机构编制资源,整合相关职能设立综合性机构,实行扁平化和网格化管理。

以“社会矛盾纠纷调处化解中心”为代表的集成治理改革实践,紧紧围绕以人民为中心的发展理念和大抓基层的治理导向,力求权责在基层明晰、资源对基层倾斜、力量向基层集中、问题在基层解决^⑥,是落实中央改革部署的积极探索,也是将制度优势转化为治理效能的重要实践。

文章资料主要来源于笔者所在的“市域社会治理现代化”课题组于2021年在Z省T市所做的田野调查。调查方式主要包括地方政府及相关职能部门座谈、“社会矛盾纠纷调处化解中心”(以下简称“矛调中心”)参观及工作人员访谈、社区两委负责人和社区居民访谈、参与式观察、政策文本资料收集等。接下来,文章将以T市矛调中心为例,进一步探讨集成治理是如何整合治理资源、弥补治理缝隙、推动治理协同、凝聚治理合力的。

二、集成治理的实现形式及其效度

(一) 集成治理的实现形式

2019年初,Z省为推动社会治理领域“最多跑一地”改革取得实质性突破,提出在县(市、区)级实体化建设“社会矛盾纠纷调处化解中心”。T市作为国家“市域社会治理现代化”示范城市,也把矛调中心建设当成工作推进的重要抓手,在市级层面统一形成了“一中心四平台一网格”^⑦的治理格局。既然文章将矛调中心的运作模式概括为集成治理,那么在矛调中心的案例中,“集成”二字具体体现在哪些方面又是如何实现的呢?

首先,集成治理最为直接的实现形式就是通过办公场所的整合,推动实现治理部门集成,为集成治理提供空间基础。如何应对科层体系中的“部门主义”^⑧问题一直是政府机构改革的重要议题之一。以往,政府部门往往通过新设科层组织的方式(比如设置高半格的领导小组),以科层制约科层,通过纵向层级压力和推力,减少横向平级条线间的协调困境^⑨,但有时也会面临“弱势协调”^⑩的问题。矛调中心的集成治理模式则有所不同。它直接与矛盾纠纷调处化解相关的部门资源集成于矛调中心这一统一的物理空间之中,围绕矛盾纠纷调处化解这一治理议题,形成新的“治理集群”(governance cluster),共同行使职责职能。具体来说,县(市、区)级矛调中心整合了本级政法委、法院、检察院、公安、司法行政、纪委监委等方面力量,按情况实行全业务成建制入驻、全业务常态化入驻、分业务派驻、涉业务轮驻、涉业务随叫随驻。服务范围涵盖调解服务、公共法律服务、劳动仲裁服务、司法服务、行政复议、信访接待、社会心理服务等多个方面。使得各类社会矛盾纠纷都可以在矛调中心一站式接收、一条龙调处、一揽子化解。“矛调中心就是老百姓碰到一些疙里疙瘩的事情,需要人家帮他解决,到什么地方?就到这个地方……以前他找不到地方解决,这个部门说不是我的,那个部门也说不是我的。现在都在一起肯定能找到,无差别受理。就好像到了一个综合医院,人生病是生理毛病,矛盾纠纷就是社会毛病,到这里都能找得到,还解决掉。(20210314hymt02)”外显的、表征化的物理空间设置和服务端口集成,不仅表明了地方政府为百姓分忧解难的态度决心,也切实压缩了服务对象与政务服务的物理距离和心理距离,提升了政务服务的可及性。

第二,集成治理通过统合治理集群内部的价值理念,推动实现治理目标集成,为集成治理提供一致的动力方向。集成治理不仅把治理议题相近的部门从原有的科层体系中剥离出来、整合在一起,还把原本分散的,具有一定自利性和外部性的部门目标,统合为一个更加一般化、共享化的整体目标,进而提升治理集群内部行动的一致性。比

如,T市矛调中心的治理目标是:实现县(市、区)级信访总量、诉讼案件总量平稳下降,社会矛盾纠纷总量逐年下降,矛盾纠纷就地化解率逐步上升,人民群众获得感、幸福感、安全感逐年提升。此外,矛调中心还通过不断完善中心价值理念,推动治理目标集成。“矛调中心一开始的理念是方便群众,维护社会平安稳定,后来是要追求公平正义,再后来是要为百姓赋权赋能,让他们也成为积极的治理主体和治理力量。(20210314hymt03)”理念迭代和目标集成不仅有助于明确进驻部门的努力方向,也有助于提升进驻部门的工作热情,使政务服务兼顾工具理性和价值理性,对传统科层体系的僵化刻板也有一定程度的修正作用。

第三,集成治理通过治理集群内部业务的相互配合,推动公务人员身份集成,为集成治理提供统一的服务入口。在集成治理模式下,与分工相比,合作被赋予了比以往更加重要的意义。表现为部分公务人员的工作职责逐步由原来的专业化、专门化、分工化,转向全面化、合作化、集成化。这种身份转化,从某种程度上说,是由集成治理中的服务入口集成(“一口受理”)推动的。在T市公安局的“交巡联勤”改革中,也可以看到类似的公务人员“身份再造”趋势。交巡联勤是指交警和巡警联合执勤,共同承担接警处警、巡逻防控、交通管理、应急处突等职能。也可以简单的理解为,百姓遇到困难找谁(交警/巡警)寻求帮助都可以。“原来警力分得太细了,现在只要你是警察你都要管,因为从百姓的角度,他没有办法识别找什么警察,应该让百姓看到警察就有安全感。(20210315sj03)”并且越到治理层级的末端,这种身份集成的趋势表现得越为明显。比如社区层面“全科社工”和“全科网格员”的设置,也是集成治理模式下公务人员身份集成的典型代表。

第四,集成治理通过整合多样化的治理手段和治理资源,推动实现治理逻辑集成,为集成治理效能发挥提供根本保障。费孝通曾经指出,“政治单位必须根据生活单位”^⑪。矛盾纠纷调处往往也要依托地方社会结构、地方社会知识和地方社会主体性才能更好加以实现。因此,T市矛调中心设置了差异化的解纷方式——既有制度化

的、较为刚性的解纷方式,比如诉讼、信访、仲裁、行政复议,也有非制度化的、柔性更强的解纷方式,比如乡贤助调、全科网格员助调,还有居于两者之间的半制度化的、刚柔并济的解纷方式,比如借助人民团体、行业协会、社会组织、心理咨询机构等。使中心既能在宏观层面综合分析研判,调整政策,改善治理环境,也能在微观层面借助灵活多样的手段,关照个体境遇、回应百姓诉求。此外,在发挥熟人社会在地治理力量方面,矛调中心也进行了大量尝试。矛调中心的全科网格员都是从本社区中遴选出来的,他们对于本地情况非常了解,主要责任是担当矛调中心的“移动探头”,帮助识别、发现、上报基层社会的矛盾纠纷风险隐患。乡贤助调亦是如此。“乡贤们家长里短都熟悉,根节在哪,堵点在哪,你家里人都是谁,他们都清楚……他们威望高,大家就觉得他可信度高。(20210318xjmt03)”。由于同时具备“科层知识”和“地方性知识”,在地力量在矛盾纠纷调解过程中往往更具优势。

再者,集成治理集成了国家、市场、社会三方的治理逻辑。从市场的角度看,T市民营经济发达、民营资本丰厚,尽管企业不直接参与纠纷调解工作,却为社会风险防范提供资金支持。比如,T市L区在平安商家联盟的资助下设立了价值5万元的平安金币,公众只要参与平安巡防、平安宣传、矛盾纠纷调解等,就能获得一定数量的平安金币,用于兑换由平安商家联盟提供的物品奖励。T市L县在当地银行的支持下于2014年创新推出了“慈孝贷”,此后又衍生出“文明贷”“守法贷”等,让“德者有得”,侧面减少了矛盾纠纷的发生。从社会的角度看,社会组织、群团组织、行业协会等在矛调中心也发挥了大量辅助作用——“适合社会组织解决的调解事项,矛调中心就会悬赏、派单,引导他们参与,并以榜单、积分、奖励、表彰的方式激励参与,协助化解社会矛盾。(20210314hymt01)”

此外,集成治理还集成了自下而上和自上而下的双重治理逻辑。为推动治理资源和治理力量向基层倾斜,矛调中心除受理自下而上报送的矛盾纠纷外,还专门设置了“巡回法庭”^⑩、“信访代

跑”^⑪、“干部驻村”等的自上而下的解纷渠道,除综合运用法治、德治、自治、智治等治理方式外,还加入了源头治理、靠前治理、全链条治理等治理手段,合力推进基层社会矛盾纠纷的化解。

最后,借由科技支撑,矛调中心打通了省级矛调协同应用系统、省级平安建设信息系统、基层治理四平台、12345等十余个数据平台,实现了同平安、综治、消防、交通、食品、环保等20多个领域的数据联通和信息集成,也让基层工作人员的“口袋信息”“脑袋信息”,通过数据桥梁过桥汇聚到矛调中心,为集成治理提供了有力的数据支持。

总的来说,部门集成、目标集成、身份集成、逻辑集成、信息集成共同构成了集成治理的实现形式,为科层体系的自我调适注入了新的活力。那么,以集成治理推动社会矛盾纠纷调处化解的实际效果如何呢?

(二) 集成治理的效度

从最为直观的治理效度上看,T市L区矛调中心,仅2020年上半年就受理案件3179件,其中解答咨询类1859件、人民调解类356件、劳动仲裁立案204件、诉讼立案(司法确认)632件、法律援助128件,T市H区矛调中心,在成立两年多的时间里成功调解了18000多案例,有助于切实化解基层社会的矛盾纠纷,增强基层社会的和谐稳定。

从更为深层的治理机制上看,集成治理在一定程度上推动了地方治理的关系重构、体系重塑、资源整合、流程重组,有助于提升治理的整体性、协同性、互补性、高效性和简约性,是“中国之治”国家治理模式下将制度优势转化为治理效能的重要实践。

具体而言,首先矛调中心以入口集成的方式,将由科层治理缝隙导致的、以往需要由百姓承担的沟通协调成本转移至科层体系内部,通过推动治理结构扁平化,提升政务服务的可及性。第二,矛调中心整合了政府、市场、社会等多元治理资源,有利于更好地应对纷繁复杂的基层治理议题,矫正科层体系的制度刚性,提升治理手段的多样性。第三,信息不对称和传导效率不高一直是科层体系需要面对的治理问题。以往百姓遇到难以

解决的纠纷时,有时会通过“问题化”(比如上访、抗争)的方式,加速自身诉求信息的传导。集成治理通过信息集成,推动信息流转通畅化,提升对百姓诉求的回应性。第四,以往百姓遇到矛盾纠纷时,常常不知该向哪个部门寻求帮助,存在“知识壁垒”。借由集成治理,群众诉求被以“系统分流+人工分流”的形式匹配给更为适宜的解纷资源,有利于提升资源配置效率和供需耦合的精准性。第五,集成治理通过治理端口前移(比如前文提及的信访代跑、全科网格员排查),让矛盾纠纷能在更早期和更低治理层级被及时发现、传导、调处、化解,有助于减少矛盾纠纷的放大迁移,消未起之患、治未病之疾。

三、集成治理作用的内在逻辑

有研究者在分析金融监管部门的机构合并改革后指出,如果只是简单地进行机构合并,结果可能只是将原来各个机构间的不协调,转化为合并机构内的不协调^⑭。如此说来,基层治理中的集成治理会不会也只是把不同办公空间内条线部门间的不协调,转化为同一办公空间内条线部门间的不协调呢?作为一种新的、刀刃向内的治理改革,集成治理和以往的改革相比,在提升基层社会治理效能的过程中,得以更好发挥作用的逻辑又有哪些呢?

事实上,集成治理得以切实发挥作用的原因之一是“共同体感”的打造。这种共同体感来源于两个方面:一是实体化。与单纯成立高半格的领导小组相比,矛调中心将相关条线部门集中到同一物理空间之中,使合作由虚化转为具象,借由空间标识,强化合作符号。二是具体化。与一般的政务服务中心相比,矛调中心涉及到的基层治理领域更加单一、具体,通过细分治理议题,统合相关条线部门,聚条成块,合作共赢。

集成治理得以发挥作用的原因之二是以身份作为符号。如前所述,身份集成是集成治理的实现形式之一。在身份集成的过程中,公务人员的身份变得模糊又清晰——其作为“个体”的符号意义更加模糊了,作为“部门”的符号意义更加清晰了,作为“专职”人员的符号意义更加模糊了,

作为“公职”人员的符号意义更加清晰了。有研究指出,在政治输出端提升政府效率的行为表现,相比在政治输入端的民主权利等更有利于提升政治合法性^⑮。当公职人员以负责任的态度和行为出现在公众面前时,一定程度上说,有利于强化科层体系的合法性,提升公众对于科层体系的信任和信心。来自于公众的信任和信心,又会为公职人员责任感的增强提供正向激励,进而形成上升循环。

集成治理得以发挥作用的原因之三,是它在科层体系内打造出更加紧密的“利益共同体”和“责任共同体”,为公职人员更好履职提供了内、外驱力。“利益共同体”更多地表现在自利和互利上。一方面,越来越多样的治理资源希望进入到矛调中心,比如政协、群团组织等,因为矛调中心为他们的工作落地“提供了切实抓手”。另一方面,集成治理从某种程度上说降低了单个条线的工作难度和工作压力,使其享受到“合作红利”。“他们(条线)都有法定职责在那边,这种法定职责,我们做矛调中心的时候不可能剥夺或是否定,实际上我们是在帮部门做加法,给部门赋能。(20210314hymt03)”比如,对于复杂的夫妻纠纷案件,矛调中心会邀请民政、卫健部门的心理咨询部门、夫妻所在地的街乡社区、全科网格员、乡贤等共同协助纠纷化解,提升解纷成功几率。“责任共同体”更多地体现在责任共担和责任捆绑上。有人说,要想政策有力度,最简单易行的方法就是辅之以考核和督查。T市针对一些基层干部工作目标不够明确、工作合力尚未形成、工作动力有待激发的问题,推出了“承诺同作、工作同抓、责任同担”的“三同”考核管理机制。矛调中心除建立“主要数据日通报、工作进度周通报、督导情况月通报”的常态督导通报制度外,每周也会对重大风险隐患或交办后仍未化解的隐患事项挂牌督办。通过主要领导牵头主抓、纪委监委督察督办、两代表一委员参与监督、矛盾纠纷当事人反馈评价,实现了过程监督和结果监督的有机统一。由此一来,集成治理通过正向打造“利益共同体”的激励机制和反向打造“责任共同体”的监督机制,将之前由“相同物理空间”和“相似治理

领域”框定的“共同体感”进一步落到实处。

此外,T市推进的集成治理改革,本质上是一次上下融通的科层改革。从市域层面看,“社会矛盾纠纷调处化解中心”的成立,是T市推进市域社会治理现代化的重要举措之一。矛调中心的工作不仅获得了市级统一部署和高位统筹,也获得了较多注意力配置和制度供给。比如,L区矛调中心成立了区委书记和区长担任双组长的区矛调中心领导小组,在科层结构上也将矛调中心从副科级升格为区委区政府直属的正科级事业单位,归口区委政法委。这一举措在某种程度上来说,也有“党政科层”的调适意味。如果说向上融通较好地解决了基层治理中的制度供给问题,那么向下贯通则较好地回应了开篇提及的基层治理中的治理悬浮问题。与普通编外人员相比,矛调中心聘用的全科网格员更具特殊性——普通编外人员虽然是半正式雇员,但其治理逻辑却是科层化的,全科网格员虽然也是半正式雇员,却能兼顾科层逻辑和熟人社会逻辑,使得科层体系末端和居民连接得更为紧密、融合得更加顺畅、改革也更接地气。

最后,集成治理必须要以现代信息技术作为支撑,这一点是毋庸置疑的。单就T市H区的情况来看,矛调中心已经整合了11类平台的海量数据信息。这些数据信息经过加工后,可作为矛调中心的智慧大脑:一是用于任务分流和指挥调度;二是为决策提供依据参考;三是用于矛盾纠纷的预测、预警、预防;四是提升多元主体间的信息传导效率;五是协助监督考核等,在此不加赘述。

总之,以矛调中心为代表的集成治理模式,看似是单领域内推行的改革实践,背后却是以复杂的系统再造和机制再造作为支撑,也只有这样,此类改革才能持续、推广,并取得长期、实质效果。

四、结语

中国的治理体系通常被看作是科层制的一种。一般而言,科层制具备专业分工、理性化、非人格化、照章办事、可靠、可持续等方面优点,也存在墨守成规、部门割裂、结构僵化、繁文缛节等方面风险。

中国推进治理体系现代化的过程,不仅是治理水平和治理能力不断提升的过程,也是治理体系不断自我“调适”的过程。正是这种可调适性的存在,系统地增强着国家的行政水平和治理效能,为科层体系的顺畅运行做出了重要贡献。文章提出的基层治理中的“集成治理”模式,作为一种新的调适手段,不仅有助于推动基层治理困境的破解,也在潜移默化中助推着基层治理体系发生更深层次的变化。

从科层的角度看,在集成治理的支持下,传统科层体系中一些广为诟病的负功能,在一定程度上得到了修正,且这种“逆科层化”的趋势越到治理层级下部表现得越为明显。具体包括:条线职能分工从碎片化、分割化转向逆碎片化^{①6}、集成化;办事人员从个体化、专业化转向符号化、全能化;治理资源从较为单一转向更加多元;科层体系本身从刻板化转向灵活化,从更适用于常规治理转向亦能适配紧急动员,从信息不对称转向信息快速匹配传导,从非人格化转向更多嵌入于地方社会,从工具理性转向工具理性和价值理性兼具。

从国家社会关系的角度看,在集成治理改革推进的过程中,可以看到“行政激活社会”的治理取向和治理效果。由于需要整合社会资源更好地回应百姓诉求,以党政部门为代表的国家力量,在和基层社会进行互动的过程中,把人民赋予的权力为人民所用,既为社会赋权、也被社会赋权,在一定程度上重塑着民间社会的人际关系、交往规则、精英角色和社会肌理,为社会活力的激发和执政效能的提升注入了双重动力。

行文至此,关于集成治理还有许多文内未及论述但值得进一步关注和探讨的问题。

首先,近年来,在许多地方政府的改革实践中,比如北京的街道大部制改革、党建引领街乡吹哨部门报到改革和12345接诉即办改革;成都成立中共成都市委城乡社区发展治理委员会;南京推行的“两赋两强”“双做双增”改革等,从某种程度上说,都具备集成治理的特点,但又与文中案例不尽相同。那么,集成治理是否有更加一般化的操作模型?其次,文章未及论述集成治理和其他治理模式的异同,比如合作治理、系统治理、综合

治理等。再次,关于可复制性的问题。矛调中心这种集成治理方式是否也适用于其他治理领域和治理议题?第四,关于注意力配置有两点需要注意。一是上级政府的注意力配置将会决定哪些治理事项会得到更多关注,因此,还要考虑矛调中心的长效发展机制。二是基层政府的注意力尤其是乡镇街道的注意力是有限的,所以要警惕由党政各层级、条线的注意力竞争引发的基层注意力配置碎片化,以致街乡工作失去节奏感,基层公务人员疲惫不堪,基层减负难以实现。也就是说,既要警惕集成治理“加强了基层又加压了基层”,也要警惕“科层集成、基层碎片”。

更进一步说,尽管文中列举了很多集成治理的正功能,但并不代表它就是解决基层社会一切治理难题的万金油。集成治理本身也有很多尚待完善之处。不能因为科层体系的负功能被适度修正了,科层体系的正功能也大大受损了,要在二者之间做出平衡。最后,关于政府部门对于百姓诉求的“无差别回应”。这一方面代表党和政府服务民众的坚定决心,另一方面正如费孝通先生所云,自上而下和自下而上的“双轨”^⑩治理不宜偏废。秩序和活力本就应该是可以相互促进的。因此,进一步加强民间社会自我调节和自我管理的能力,对于减少科层体系内卷和提升治理效能来说,都将会是有所助益的。

(文中访谈资料编码说明:前8位数字为访谈日期,中间的字母串为访谈地点的拼音首字母缩写,字母后的编号为该次访谈的访谈对象编号。按照田野研究惯例,已将访谈对象做匿名化处理,比如,hymt01、02、03为T市H区矛调中心的负责人及工作人员,sj03为T市公安局市局负责人,xjmt03为T市X县矛调中心邀请的乡贤代表之一。)

注:

- ①冯川《中国农村基层治理的“浑沌”及其实践形态研究——反思治理方式规范化的一个视角》,《社会科学》2021年第2期。

- ②杨华《基层治理要有自主空间》,载吕德文《基层中国》,东方出版社2021年版,第2页。
- ③景跃进《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》2019年第8期。
- ④吕芳《中国地方政府的“影子雇员”与“同心圆”结构:基于街道办事处实证分析》,《管理世界》2015年第10期。
- ⑤黄宗智《再论内卷化,兼论去内卷化》,《开放时代》2021年第1期。
- ⑥张可亮《南京市秦淮区“两赋两强”:城市基层治理集成改革的“秦淮样本”》,《决策》2020年第6期。
- ⑦一中心是指覆盖市、县、乡三级的社会治理综合指挥中心,其中县级着重建设“社会矛盾纠纷调处化解中心”,四平台是指在乡镇(街道)一级形成综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个基层治理平台,一网格是指在城乡社区设立全科网格。
- ⑧肖金明、尹凤桐《论部门主义及其危害》,《山东社会科学》1999年第4期。
- ⑨张贯磊《“用科层反对科层”:河长制的运作逻辑、内在张力与制度韧性——基于上海市秦镇的实证分析》,《天津行政学院学报》2021年第1期。
- ⑩陈家建、甘瑞霖《县域治理中的协调型部门——对D县发改局的个案研究》,《社会科学研究》2021年第2期。
- ⑪⑫费孝通《乡土中国 乡土重建》,北京联合出版公司2018年版,第343、326—351页。
- 费孝通《乡土中国 乡土重建》,北京联合出版公司2018年版。
- ⑬“巡回法庭”设立于街乡一级,每周五矛调中心会选派一名法官前往,会同当地司法所、全科网格员,对当地矛盾纠纷进行梳理、调解、裁判。
- ⑭“信访代跑”是借助县(市、区)级信访代跑中心、乡镇(街道)信访代跑站、村(居、社区)信访代跑点,由专/兼职代跑员代替百姓跑腿办理信访业务。就T市L区、H区的数据看,信访代跑事项化解率在95%以上。
- ⑮张衍、钟鹏《从“科层逻辑”转向“协调机制”——金融监管组织结构改革的一个理论阐释》,《社会科学家》2020年第12期。
- ⑯Rothstein, B. “The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber”, *Governance*, 28(4), 2015, pp. 533 - 548.
- ⑰丁煌、李雪松《整体性治理视角下综合行政执法改革的深化之道》,《南京社会科学》2020年第12期。

(责任编辑:秦川)

(下转第117页)

Paradigm Construction of Human-Machine Communication Based on Singularity Hypothesis

Quan Yan

Abstract: With the flourishing of automated news, intelligent voice assistant and social robots in various platform, the machine with algorithm technology has not only acted as a media, but has been designed as a communicator, becoming a leading force of intelligent communication. Algorithm technology, as a new force to challenge the dominant position of human beings and build human-machine symbiosis society, is creating the singularity of human-machine relationship. Under the paradigm of singularism, human-machine communication has gradually developed into a communication type with technology as a communicator. It breaks the previous human communication paradigm and produces a series of subversive changes, thus becoming the “singularity hypothesis” in the process of human communication. The research on man-machine communication under the proposition of singularity needs to challenge the ontology hypothesis of communication studies for a long time, carry out researches on the phenomenon, process and rules of communication with machine as communicator, and find a new analytical framework to accommodate the interaction and meaning creation between human and machine.

Key words: algorithm; singularity; singularity hypotheses; communication; human-machine communication

(上接第90页)

The Realization and Function Mechanisms of “Governance Cluster”: Take “Social Conflicts and Disputes Mediation Center” as an Example

Shi Yuntong

Abstract: China has gained great achievements in the field of social governance since the implementation of the reform and opening up policy. Whereas there are still some practical problems left to be solved. Acting as a new means of self-mediation for bureaucratic system, the emergency of the “Governance Cluster” represented by “Social Conflicts and Disputes Mediation Center”, has provided a new scheme for improving the social governance system at grassroots level. By analyzing the “Social Conflicts and Dispute Mediation Center” in T city Z province, the paper examines the realization process, effectiveness and function mechanisms of the newly emerged “Governance Cluster”. Then points out that due to the implementation of “governance cluster”, some shortcomings of the traditional bureaucratic system have been lessened to a certain extent and some “anti bureaucratic” changes are ongoing. During this procedure, the power entrusted by people is used to increase the benefit of people, which strengthened the mutual empowerment between state and society.

Key words: governance cluster; mediation of social conflicts and disputes; realization form; function mechanisms