



大数据技术下的基层社会治理:路径、问题和思考

何晓斌¹, 李政毅¹, 卢春天²

(1. 清华大学 社会科学学院, 北京 100084;

2. 西安交通大学 人文社会科学学院, 陕西 西安 710049)

[摘要] 当前中国社会治理面临新挑战和新机遇,基层社会治理模式亟待创新以适应变化的社会经济环境。互联网、物联网、信息通信技术、传感器和APP等技术手段为基层大数据社会治理模式提供了可能。本文基于社会建构理论,以社区社会资本、行政资源配置力度为划分标准,将北京、深圳、成都三个城市四个街道(区)典型案例的探索实践归纳为不同的基于大数据的基层技术社会治理模式。一种持久的基于大数据手段的技术社会治理模式需要依据各地不同的经济、社会、文化等地域特征和行政资源,结合开发成本、社区居民社会资本等要素因地制宜地探索优化才能取得成功。应用技术进行社会治理还需要注重“以人为本”,合理控制开发成本,考虑社区居民和政府工作人员的教育程度和学习能力,理顺基层行政链条、解决部门分割所形成的“信息孤岛”等问题。

[关键词] 社会治理; 大数据技术; 治理模式; 社区社会资本; 行政资源配置

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-245X(2020)01-0097-09

一、大数据技术社会治理的兴起

党的十九大报告提出:“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。”这一深刻论断与我国市场化和城市化进程中日益引起社会舆论和学术界关注的公共服务供给问题紧密相关。在如何提供优质公共服务这一焦点问题上,我国社会治理面临新挑战和新机遇。从挑战方面看,工业化、城镇化、信息化加速推进,城乡发展不平衡、区域发展不协调问题较为突出,大量“单位人”转变为“社会人”,大量常住人口变成流动人口,社会结构和利益格局发生深刻变化,国家治理模式由总体性支配转向技术性治理^[1],传统的治理模式面临严峻挑

战。与此同时,随着物质生活条件的逐步改善,特别是互联网、大数据的广泛运用,人民群众对政务服务、民生保障的需求呈现出个性化、多样化的新特点,对服务的体验感、参与感、精准化提出更高要求。从机遇方面看,以大数据为主的新兴技术手段,使得信息收集整合、分析处理、沟通交互的效率大为提高,为政府改进回应性、提高公共服务的效率和质量提供了有效的治理工具,政府在治理过程中不仅可以依赖传统权威,还能够依靠不断改进的程序和技术对社区进行微观治理。可以说,以大数据为主的新兴技术为创新社会治理模式、应对社会转型、协调利益关系提供了重要的机遇性工具。

治理的本意是“管理”“统治”,社会治理是通过一

[收稿日期] 2019-03-17

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(16ZDA085);清华大学·野村综研中国研究中心项目(20183910008)

[作者简介] 何晓斌(1977—),男,清华大学社会科学学院副教授。

感谢评审专家对本文详细和专业的评审意见。清华大学社会科学学院社会学系郑路、何晓斌老师学术工作坊也对本文修改提出了一些意见,在此一并表示感谢。当然,文责自负。

系列管理手段使社会更加和谐有序的动态过程。但由于社会系统本身的复杂性,社会治理成为一个涉及多元主体参与、多方单位协同的社会事业。社会治理涉及居民生活的方方面面,其目的是促进社会公共利益的最大化,满足公众的多元化需求。在治理主体、目标和治理手段方面,社会治理都区别于传统的社会管理^[2]。社会管理的治理主体是政府,目标是为了维持社会稳定,更强调强制和法治的治理手段;社会治理则淡化了这种官僚式等级权力的使用,其治理主体除了政府,还有社会和市场力量的参与,目标是社会和谐和居民生活满意度的提高,治理手段更强调协商共治的灵活方式。治理手段与治理需求不匹配是导致目前中国社会治理低效或者无效的主要原因^[3]。技术被广泛应用于社会治理并不是什么新鲜事物,自启蒙运动以来,技术和基于技术的治理被广泛应用到政府管理中,公共治理的技术化已成为现代国家治理的重要趋势之一^[4]。本文所讨论的技术社会治理指的是利用现代科技手段提高行政效率,满足人民群众多层次需求,提高人民群众生活满意度的过程,重点关注技术社会治理过程中以大数据为主的新兴技术手段,讨论和分析大数据技术手段如何应用于基层社会治理,以及由此带来的影响。

随着城市科技化和信息化水平的提升,我国城市治理一直在探索技术社会治理的创新方式。前些年兴起的城市网格化管理即是将科技创新思维应用于社会治理的一种方式,网格化管理是应用计算机网络的思维,将城市管理对象按照一定的标准模式划分为若干个网格单元,建立网格单元间的协调机制,促进信息交流,提升组织行政效率^[5],不过早期的网格化更多是一种数据思维的管理理念,是一种由整合式管理理念所带来的效率提升,而非技术层面的进步以及数据信息共联共通所带来的效率提升。近年来,互联网、物联网技术的飞速发展,为大数据技术社会治理的兴起提供了坚实的科学技术基础,使得新时期的技术治理侧重于采取互联网、物联网、信息通讯技术、传感器和 APP 等手段,建立起由参数、编码、脚本等构成的技术标准体系来协调和重组多元治理主体间的资源、功能与责任^[4]。对大城市而言,大数据将空间属性注入日常生活数据之中,为我们更好地理解城市生活和制定城市政策提供了更为广阔的视角和更多的可能性;同时,大数据也将帮助研究者把公共服务设施与社会群体之间的动态关系更好地联结起来并改进大城市管理。目前,大数据方法已经在交通出行、公共安全管理、房屋

价格、城市公共设施利用、公共参与等方面得到一定程度的应用^[6]。针对目前社会治理领域普遍存在的一些问题,大数据技术通过对海量数据快速收集与挖掘、及时研判与共享,成为支持社会治理科学决策和准确预判的有力手段,为转型期的社会治理带来了新机遇。

我国的社会治理体系从总体性社会走向国家、市场、社会三者之间的分化过程中,街道、社区成为了填补单位制解体后基层治理真空的城市社会治理微观单元,国内各大城市都在积极探索大数据治理概念下的技术治理创新路径,其本质即是为街道、社区社会治理微观单元“赋能”,提升其治理效率与水平。鉴于大数据技术的社会治理手段需要根植于传统的社区治理基础之上,同时又能够促进传统治理手段的发展,本研究在实地调研的基础上对北京、深圳、成都的城市大数据社会治理探索进行分析,关注大数据技术在技术社会治理的微观主体层面——街道、社区的应用,聚焦于在什么样的社会基础条件下开展合适的大数据技术治理手段,同时对不同的治理路径进行归纳和分析,以总结大数据技术在基层社会治理过程中的普遍问题,最后提出应用大数据于基层社会治理的思考和建议。

二、基层大数据技术社会治理的路径探索

(一)理论预设

技术的社会建构理论认为,技术创新的内容和形式受到社会、经济、文化等多重因素的制约,技术成果的变化也受到社会群体的影响^[7]。技术与社会的相容性很重要,技术的发展和实用性必须以现有的社会、文化和习俗为基础,否则制造出来的技术将无法为社会大众所接受,不会真正为社会所用,甚至会触发技术发展的潜能或反功能^[8]。作为创新社会治理的一种技术手段,基层技术社会治理的成功要依赖于基层社会的运作逻辑,如果政策制定者不了解真正的社会基层运作逻辑,就无法真正制定适用于基层实践的技术应用流程,增加基层数据生产或者收集的成本,使得技术脱离于治理结构和居民的真正生活^[9]。因此,西方一些较为成功的社区信息化实践,不仅仅关注技术应用本身,而是将社区性因素纳入统筹考虑范围,注重社区因素与技术应用的结合^[10]。

基层社区社会治理的重点在于如何重新调整治理单元,整合组织资源,促进多元复合主体在社区情境中的互动以及参与社区公共事务,以使其能够回应社区需求、协调不同主体利益。但由于历史和现实原因,我国的社区类型复杂多样,不同类型的社区之间在人口

结构、人际关系、资源结构、文化积淀等方面的差异很大^[11],这决定了大数据应用于我国社区治理的过程中,需要针对不同的社区类型探索因地制宜的技术治理模式。

传统的社区治理过程涉及政府和居民两大行为主体。当代中国素有“强政府”的社会传统^[12],政府在社区治理过程中发挥作用的主要途径是对行政资源、组织资源的调用,运用行政化手段对社会资源进行配置,地方政府作用的发挥影响着社区治理的方向^[13],在社区治理中,政府控制着绝大多数社区公共资源^[14],社区资源的行政配置和调用情况直接影响社区治理的水平和效率。居民在社区治理过程中发挥作用则主要依靠居民主体性下的社区参与,居民主体性下的社区参与的基础是社区社会资本,按桂勇等^[15]对社区社会资本的界定,其包括地方性社会网络、社区归属感、社区凝聚力、非地方性社交、志愿主义、互惠与一般性信任和社区信任七个维度,由此可知,社区社会资本的丰沛程度,直接影响社区民众自我发展和自我管理的能力,从而决定社区自组织的形成和运作效率。大数据等新兴技术在社会治理领域的兴起和应用,其实是对社区各治理主体“赋能”的过程,而政府与居民则是赋能的主要对象,在赋能过程中,技术与社区各传统组成要素相结合,因此对于大数据的不同应用模式应从社区传统要素的维度进行探索。本研究从传统的社区组成要素——政府与居民出发,以社区社会资本丰沛程度、行政资源配置力度(主要指当地财政和行政人员人力资源的丰沛程度、政府介入的方式和程度等)为横纵坐标,对大数据技术应用于基层社会治理过程中的模式适用情况进行分析。

(二) 研究设计

案例选取是定性研究中的首要工作。费孝通^[16]在学术反思中提出应对不同类型的村庄进行调查,用比较方法实现关于社区定性研究的代表性和可推论性。马里奥(Mario)^[17]在讨论定性研究方法的案例问题时指出,应进行基于特定研究假设的个案选择研究,研究者应注重对“关键”案例开展研究,此时得到的研究虽仅是选择性偏差存在后的结果^[18],但案例的类型学研究中基于研究结果的案例取舍是常见的分析处理技巧。总之,有目的性的案例选取方法,可以让研究者针对给定的研究思路选取最合适的案例,以使案例研究与研究推理相结合^[19]。基于这样的方法论思路,在社会建构论^[7]的基础上,本文认为,社区社会资本丰沛程度、行政资源配置力度是影响基层技术社会治理模

式形成的重要街区(社区)基础和维度^①,在这两个维度形成的不同街区(社区)类型的基础上,本文通过理论抽样的方法进行案例选择^[20],选取了北京、深圳、成都三个城市中四个有代表性的街区作为典型案例,对这些街区的社区基本情况、社区社会资本^②和行政资源配置^③情况进行了实地调研,就大数据技术应用于基层社会治理的实际情况进行归纳分析。根据调研结果,在特定的社会、经济及文化情境下,大数据技术在基层技术治理过程中发展出了不同的路径模式,归纳如图1所示。

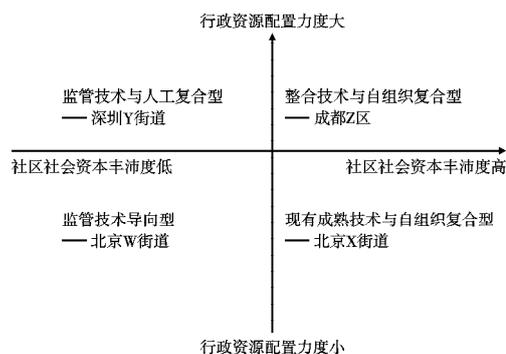


图1 大数据技术社会治理路径

三、基层大数据技术社会治理实践

(一) 监管技术导向型的大数据社会治理——北京W街道

北京市海淀区W街道位于海淀区东北部,处于北五环外围,是北五环以外快速城市化地区。辖区面积

① 这两个维度是笔者根据现有文献和理论总结的可能影响基层技术社会治理方式的重要维度。但这并不意味着影响基层技术社会治理只有这两个维度,也可能还存在其他重要维度(比如地区市场化发展水平)。基于不同维度形成的技术社会治理模式的内涵会有所不同。因此,本文对于技术社会治理模式的概括是一种探索性的研究,有待后续研究进一步完善和改进。

② 对于社区社会资本全面客观地测量是一个有挑战的研究问题。本文在案例分析过程中,利用了街道人口结构特征(本地户籍人口和流动人口比例,职业特征等)、访谈对象所反映的居民熟识程度、社区房屋类型和历史等指标对四个街区的社区社会资本进行了大致划分。这种划分方法带有一定程度的主观成分,有待在后续研究中完善。

③ 相对于全国平均水平,这四个街区都属于经济较为发达、财政资源相对丰富的地区。但是在调研过程中,我们发现各地区负责人在对政府财政和行政资源丰沛程度方面的参照对象是所属城市相同级别的其他地区的行政资源配置,而不是全国平均水平。比如北京X街道工委孙书记就告诉我们,与北京东城区、西城区相比,该地区的财政明显不足。另外,即使一个地区财政资源非常丰富,也并不意味着这些财政资源就一定会大量投入到基层技术社会治理当中,因此这几个地区在行政资源配置方面还是有差异的。

9.37 平方千米,辖有 29 个社区,社区和人口构成较为复杂。从社区构成看,以老旧小区为主的社区占比 37%,以商品房为主的社区占比 22%,混合型社区占比 15%,部队大院为主的社区 15%,还有 11% 的平房社区。该街道存在多种社区空间类型,内部发展十分不均衡。从人口构成看,本地户籍人口与外来人口比例相近,其中本地户籍人口 7.4 万人,外来人口 8.4 万人,多元人群集聚。在这片不大的土地上高度浓缩了我国快速城镇化背景下的多种社会治理问题,如本地人口外地人口倒挂、人口老龄化严重、邻里关系淡漠等^[21],复杂的社区现状与集聚的各类问题使得传统城市社区治理手段在此难有大的作为。

结合自身的实际情况,W 街道在大数据技术社会治理方面开始了一些有益探索。街道运用技术手段,从基础设施、感知设备等层面进行数据采集,从网络融合、数据汇集等方面进行数据处理,希望建立智慧社区公共信息平台,实现社区规划、管理、服务相关技术体系的互融互通。

社区人口的基本信息采集是大数据技术社会治理的基础。针对目前数据采集方式较为原始、效率低下的问题,W 街道选择在试点社区安装智能门禁系统,通过智能门禁系统所产生的相关登记和使用数据,建立由社区居委会管理的社区居民信息数据平台。该系统可以为社区安防、物业管理和社区服务提供数据支持,比如针对社区居民老龄化程度严重的问题,可以通过远程手机 APP 控制楼道门锁、记录家中孤寡老人的居住信息等技术功能。针对存在治安和消防隐患等管理难点的群租房,该系统能够提供常住人口超限报警功能,使得社区管理与服务更加高效。此外,W 街道还设立了街道数据采集监控中心,通过广泛分布的智能摄像头采集道路数据和治安数据,监控道路车辆、基本路况和治安形势,识别可疑人员、可疑车辆和可疑事件,运用技术手段提升街道管控制力。

W 街道的技术治理模式主要依靠门禁系统、摄像头等物理技术媒介,虽然前期投入较大,但数据采集平台的系统体系一旦建成,因数据采集和处理过程中的自动化处理程度高、持续性强,后期无需行政和人力资源持续投入。总体来说,这种模式运行过程高度依托技术手段,行政资源配置力度较小。

但是,这种模式也使得行政层面的技术治理与居民层面的社区参与成为了互相独立的“两张皮”,技术手段与居民的组织体系脱钩,而这种脱钩也与 W 街道社区社会资本匮乏的实际情况有关。W 街道社区的

主要类型是老旧小区,老旧小区由过去的单位宿舍转型而来,虽然社区居民一定程度上保有原来老单位的熟悉度,但人员的更新流动和居民经济、社会资源的高度缺乏,使得居民生活条件较差、房屋老旧、环境垃圾矛盾尖锐,多种问题的共存导致社区邻里关系淡漠、社区归属感差等问题,居民对社区事务的参与热情和积极性相对较低。同时社区老龄化程度严重,居民整体素质相对偏低,部分居民保持着传统的生活习惯,甚至连小区物业费都拒不缴纳。居民不具备对社区事务参与的热情,也没有培养起相应的参与能力,社区个体与社区组织之间以及社区成员之间相互依存度低,社区社会精英的组织意识较为薄弱,种种原因使得社区自组织无法形成与行政社区治理的有效互动,而长期以来政府单方面的社区治理施政传统同样显示出路径因循的惰性。综上,W 街道的技术治理模式属于监管技术导向型的大数据技术社会治理模式,表现出社区管理服务事务守成求稳的特点,并高度依赖于技术手段的作用。

(二) 监管技术与人工复合型的大数据社会治理——深圳 Y 街道

深圳市光明区 Y 街道位于光明区东北部,与东莞市接壤,辖区总面积 40.93 平方千米,下辖 L、M 和 N 3 个社区。总人口约 16.6 万人,其中户籍人口占总人口比例只有 7.34%,流动人口占总人口的 92% 以上,流动人口与户籍人口严重倒置。在这种情况下,社区内部流动人口集聚,社区居民住所更换频繁,给政府的社会治理带来了较为艰巨的任务和压力。如果依靠流动人口自觉自愿登记的方式会导致人口基本信息不全、更新明显滞后等问题,政府相应的配套治理服务也无法及时匹配。

为破解基层社会治理难题,加强社会管理和公共服务,深圳市制定了网格化管理模式方案,光明区结合自身实际,整合区、街道、社区等各层面资源,全面推进网格化管理工作。光明区层面设立网格办,Y 街道 2016 年在街道层面设立网格分拨中心,把街道划分成 220 多个网格单元,设立 300 余人的网格员队伍,以网格单元为依托将人口、房屋、安监、消防、交通、治安等各类事项纳入数据采集和巡察范围,每个网格约覆盖 450~500 套房屋、900~1 000 名居民,设立专职网格员采集数据和开展巡察。网格员每天利用专门配发的手机 APP 对所收集的信息进行登记,对所发现的问题和情况拍照上传,相关数据直接上传到街道网格分拨中心和区网格办。网格员对于现场能够处理的问题,自主

处理后拍照上传,对于不能现场处理的问题则选择分拨上传,由街道分拨中心统一分拨到相应的具体部门执行,具体部门执行完毕后拍照上传处理结果,网格员到场核实,对问题处理完成复核。

深圳 Y 街道的网格治理模式其实是在解决政府社会治理的“碎片化”问题,韦伯对科层制的分析表明,现代政府依托科层制进行部门间的专业分工,而分工过程中的权责划分过细和机构分割将使得政府存在流程破碎、无人负责等碎片化弊病,不同部门之间基于自身利益的本位主义会对各类治理事务互相推诿,从而导致行政效率下降、治理水平不足。网格化治理模式是对政府行政体系的流程化再造,为僵化的组织体系注入活力,从政府机构、业务流程、信息资源、服务与沟通渠道等方面进行了资源整合。通过即时通讯记录工具、整合式数据系统等大数据技术手段的赋能,细化网格管理内容,明确各类事务的部门责任,实现了部门间信息的互通整合,加强与各相关部门的协调沟通、分拨调度,利用由上级政府监督执行的监督、考核和激励措施,提高了社区问题处理的速度和效率。

深圳 Y 街道的大数据技术治理模式是技术手段与人工操作复合的产物。该模式在运作过程中,技术手段的运作依赖于庞大的网格员队伍,需要较多的行政资源持续配置投入,居民主体性和参与度体现出不足。当然,这也与 Y 街道外来人口、户籍人口倒置的基本社会情况息息相关,外来人口普遍为赴深圳各企业打工的工人,工作流动性极强,服务处所和居住场所更换频繁,社区居民之间的互动联系极少,有受访居民表示,“搬到这里,从来不知道自己的隔壁邻居是男是女”,人与人之间的稳定联系无法建立,并且居民都是高度流动的打工者,对于所在社区也无所谓归属感,这些都使得社区居民的自组织难以产生。社区社会资本比较匮乏,从某种意义上说,行政配置资源的持续高投入是在弥补社会治理过程中社区社会资本的“空洞”,以此使得技术治理体系具有高效性和整合性。

(三) 现有成熟技术与自组织复合型的大数据技术社会治理——北京 X 街道

X 街道位于北京市丰台区东北部,南二环与南三环之间,是 20 世纪 80 年代北京市第一个整体开发建设的大型商品房社区。地区总面积 5.53 平方千米,常住居民 3.043 万户,常住人口 8.8 万人,下设 16 个社区,有居民住宅楼 223 栋。

X 街道地区办事处利用现有的成熟互联网技术和即时通讯工具构建起了“街乡吹哨,部门报道”的大数

据综合事务平台系统。该综合平台由办事处部门工作微信群、各楼栋居民微信群两种主要类型的微信群构成,部门工作微信群是由办事处各条块事务的工作负责人和社区干部构成,各楼栋居民微信群则由本楼栋居民和社区干部构成。X 地区党员干部利用组织活动和走访服务居民的各种机会,通过各种线下的互动交流,添加居民为微信好友,邀请他们进入每栋楼的微信群,居民注明房间号实名入群。

目前已经将辖区内 3 万多户居民(不含流动人口)的 70% 都纳入微信群中,进群的居民超过 2 万户,将全区 223 栋住宅楼建成居民手机微信里的 223 个“掌上四合院”,每个微信群人数由于楼栋住宅容量的因素自然控制在 100 人以下,避免了微信群规模过大带来的交流冗余。同时以“地缘”为纽带,创新基层党组织建制,扩大党组织覆盖面,把每栋楼里的在职党员、退休党员和流动党员融合组织起来,成立楼栋功能型党组织,支部建在了居民楼里,223 栋住宅楼的“掌上四合院”微信群同时也是 223 个楼栋型党支部。由此,居民楼栋微信群内包含社区包楼干部、楼栋党员、楼栋群众三种群体,X 街道地区工委通过微信群组建了与区域党员和群众大规模、扁平化、零距离、全天候的沟通联系服务渠道,利用楼栋微信群引导广大群众积极参与社区事务。社区居民可以利用微信群“吹哨”反映各类治理服务诉求,社区干部及时收集群内的各类服务诉求,对问题进行筛选、处置和研判,能直接解决的琐碎问题直接解决,不能直接解决的问题以标准化语言转发到办事处部门工作微信群,由办事处各部门线下“报道”解决问题,当问题解决后,社区干部及时将处理结果反馈到相应的楼栋微信群中,保证事事必有回应。此外,楼栋型党支部的建立也将在职党员在工作时间之外以地缘为依托再组织起来,与楼内退休党员、流动党员相融合,在楼栋微信群内亮明党员身份。楼栋内党员身份的明确化其实是将社会先进分子和精英力量引导参与到基层治理工作中来,楼栋内党员是天然的公共事务积极分子,地区工委利用党支部的组织力激发楼栋党员的社区互动参与活力。对于楼栋内一些细小和易于解决的问题,楼栋党员利用党支部平台组织起来带领群众共同解决,实现“家门口的事情一起干”,提升了社区基层治理效能。

X 街道地区的大数据技术治理模式同样是对行政管理体的流程再造,“街乡吹哨”意味着基层实际问题的统一整合,“部门报道”意味着各部门间协同解决,避免了基层社会治理的行政碎片化问题。同时,微信

群系统的即时性也重塑了基层干部的工作理念和作风,社区干部转变了传统“朝九晚五”和“机关坐班式”的工作状态,通过与服务对象即时交流,以更加务实的态度尽快回应。在技术赋能与行政管理体制再造之外,X街道模式还融合了社区自组织的元素。随着楼栋型党支部的建立,把社会精英的组织意识充分调动起来,产生了责任式社区公共事务积极分子,使得楼栋成员之间的相互依存度提高,个体成员对于楼栋组织有了归属感,楼栋成员间社会联系密度和频度大幅增加,地区工委、社区党委和楼栋功能型党支部互联互通,层层压实责任,带领党员群众一起参与到社会治理中来,社区治理成效更为显著,社区居民满意度更高。

X街道地区模式重视居民的主体性和参与性,构筑了广泛的社区参与,如阿恩斯坦所认为的,通过“重新分配权力使一无所有的公民将来也能自主地成为事情或项目的一部分”^[22],利用技术手段实现了对政府和居民的双向赋权,增强了人们的归属感和信任感。其运行主要依托于微信群,无需行政资源的长期持续配置。据该地区工委孙书记介绍,该地区财政并不富裕,可支配资金相较于开发新数据监管系统的成本比较紧张,因此如何利用现有成熟技术进行技术治理是街道实现技术治理的优化方向。

就社区社会资本而言,X地区是北京市第一个整体开发建设的大型商品房居住社区,常住居民多、流动人口相对少,居民整体素质较高,多从事体制内职业,且地位相对较高,党员覆盖比例高,这些因素均使得X地区拥有良好的社会资本基础。在合适的治理模式整合下,这些相应的社会资本基础发挥出饱满的活力,形成独特的自组织形态,将基层社区治理引导到良性循环的轨道上来,实现社区治理的多元共治、多元参与,提升多元社区治理主体的效能,从而使得社区治理更容易形成满足各方利益相关者诉求的决策。

(四)整合技术与自组织复合型的大数据社会治理——成都Z区

成都Z区位于成都市区东北部,面积108.26平方千米,辖14个街道办事处,105个社区(城市社区63个,涉农社区40个,建制村2个)。截至2017年,共有户籍人口76.1万人(占62%),流动人口46.4万人(占38%)^①。该区地处成都交通要冲,也曾经是成都市工业发展“老基地”、城市建设“老城区”,经过近年来的迅速发展,初具现代化城区特征。但区域内发展不平衡,产业调迁、旧城改造产生不少历史遗留问题,导致从涉农社区到现代化城市社区各阶段社区类型并

存,各类社区有不同的矛盾诉求和治理难点。一是以大型商业体、写字楼、新建楼盘为主的高住型社区,此类社区个体户、小微企业、双职工较多,对不涉及自身利益的社区事务漠不关心,情况掌握困难。二是老旧院落、回迁安置小区为主的居住型社区,此类社区人员结构复杂,低收入群体、外来流动人口多,治安管理压力较大,且基础设施建设不足,难以满足群众需求。三是“村改居”拆迁过渡型涉农社区,此类社区居住密度大,居民关系盘根错节,涉及居民利益的事务如不能妥善解决,往往有演变成群体性事件的可能。四是毗邻产业园区的综合型社区,此类社区通常更注重对居民区的治理服务,在统筹辖区资源方面办法不多。

针对这些治理难点,成都市Z区2015年就开始探索基层社会治理以“互联网+三社联动”为核心的“大联动微治理”技术治理模式。大联动微治理实际上是大数据化了的网格化管理升级版,建立了“区大联动中心—街道服务中心—社区管理站—网格员”四级网络,设立网格员协同工作机制,组建起规模庞大的网格员队伍,将数据治理的神经末梢深入基层。

Z区“大联动微治理”包含8个大的工作模块和19个功能项目,工作模块例如呼叫中心,这是一个整合了实时监控数据、多媒体流数据、数据库、地理信息系统、网络的综合运行平台。功能项目包括事件管理、平安建设、应急管理、综合管理和移动应用、户籍管理、组织常态化管理、流动人口信息管理等,这些功能的实现都来自于完善的子数据库建设,以数据库为基础建立了包含多部门多层次的立体数据系统,不仅体现“安全网”的性质,还兼容了“服务网”和“民生网”。作为一个社会治理的大数据平台,该系统整合了大量实时信息,例如“天网视频”“社区监控”、110公安平台的“警务与非警务事件”平台、社区治理网格等平台。借助这些已有的平台,该平台将线下社会治理单元和对象全部信息化。全部社区所辖的街道、乡镇都绘制了封闭的电子地图。各条街道、转角、小区、公共场所、个别车载的摄像头都时时传控到中心。社区服刑人员、吸毒人员、重症精神病人、易肇事肇祸精神病人的信息也被整合到系统中。

实现数据化便于实时管理,事件管理是数据技术治理的核心功能,所谓的事件包括治安、环境卫生综合

^① 跟深圳、上海、北京等大城市流动人口大部分来自全国各地不同,这里的流动人口大部分来自四川省内,因此在文化习俗、语言沟通等方面跟本地户籍人口更为接近,有利于社区社会资本的培育。

治理、食品药品安全、安全生产等社会治理的上百项问题。该系统从事件受理开始就可以一直实施监控,在平台中实现人员的分派协调和监管,事件处理之后也会将结果反馈在系统中,最后对事件的处理进行考核。该平台不仅实现了上下联动,对内联动也打破了传统管理的界限。人员的分派及处理权限分配则按照事先指定的事权法定原则准确分发,实现了基层事件处理的扁平化,80%的事务可以在街道办和乡镇层面解决,不能处理的需要上升到更高级别的中心,极大地缩短了处理流程,避免了职责不清和推诿扯皮的情况。

与深圳相似,网格员是Z区事件处理的主体。在日常事务中,网格员都携带装配GPS的手机终端,打开APP每天按照要求去网格巡视打卡。但与深圳不同的是,成都网格层级的网格力量由三级网格员、红套袖、社区干部及社会组织共同组成。其中,一级网格员是网格管理的专职力量,其他层级网格员起到协同联勤的作用;二级网格员为院落门卫、楼栋长、商场保安、环卫工等,平时在岗履职;三级网格员为综治巡逻员、城管队员、基干民兵,应急状态下启用、配合专业力量实行联勤联防联控。联动中心有专职的坐席员,负责对受理事项进行立案、派遣、追踪回访等事宜。在网格系统的铺设过程中,成都政府不仅对专职网格员队伍持续投入、配置人员,还重视社会动员机制的建立,发挥社会治理中的居民协同作用,以居民的共同参与搭建网格系统的微触角。

Z区的“大联动微治理”不仅从行政流程的角度协同了条块之间的沟通,还重视社区居民的主体性,各种群众组织、网格员、院落长、志愿者等都参与到数据采集和事件治理的过程中,实现信息反馈、共同参与、共治。所建立的数据系统不仅成为处理问题的管理平台,还成为了借助大数据所连通的便民平台,为群众所反馈的问题直接提供解决方案,既连接了社区问题及解决途径,又连接了群众的需求及满足。社会治理公众化的核心是群众对社会治理过程的广泛参与,传统的社会治理主体是政府,政策的制定和实施都缺乏

本社区群体的参与和讨论,影响了利民政策在社区中的发挥。利用大数据的技术社会治理能够实现群众的广泛参与。群众在社会动员组织体制下,直接利用大数据的平台为社会治理提供信息。这种做法节省了政府的无效治理成本,也能提升居民参与公共生活的积极性,进而促进社区凝聚力的形成。

四、理论总结与问题思考

大数据技术社会治理是我国社会治理模式创新的重要实践。基层社会治理存在自下而上的诉求反应和自上而下的治理整合两种作用机制,而基于大数据手段的技术社会治理,使得社区数据有了汇聚、分析和处理的统一“出口”,其本质是技术手段对基层社会治理主体的赋能。通过技术手段的应用,基层社会治理的作用机制更为活跃、高效,过去许多碎片化、边缘化的社区事务有了整合的平台,强化了条块部门间的协同关系,基层政府对于社区情况掌握得更为清楚、细致,对于治理要求有了更具体的落实手段;而社区居民的诉求有了向上反映的新渠道,提高了基层政府的治理和回应效率。总的来说,未来最优的技术治理机制是打造共建共享共治的基层大数据社会治理格局,实现大数据技术对政府和居民的双向赋权。就居民而言,增加了表达合理治理诉求的渠道和方式,增进了政府工作的透明度和反馈效率。就政府而言,提升了各事务的行政效率,营造更宜居的社区环境,使政府深入挖掘社区居民的日常需求,提供精细化、智慧化的大数据社会治理服务,让全民共享大数据技术进步所带来的成果。

技术社会治理的具体模式则需要依据各地不同的经济、社会、文化等地域要素特征因地制宜进行探索,依据其社区社会资本和行政资源配置力度等地域要素的不同,采取适宜的大数据技术社会治理模式。本研究通过对北京W街道、X街道、深圳Y、成都Z区四个实际案例大数据社会治理的描述和分析,将其基于大数据手段的技术社会治理探索特征归纳如表1所示。

表1 不同特征地区大数据基层技术社会治理探索比较

比较项目	深圳Y新区	北京W街道	北京X街道	成都Z区
社区特征	新区,流动人口多,流动人口与本地人口结构倒置,打工者为主	老旧小区多,老龄化严重,常住居民社会地位普遍偏低	老小区为主,拥有较高社会地位的常住居民多	新老小区混杂,多种社区类型并存,本地户籍人口为主
社区社会资本	匮乏	较为匮乏	丰沛	较为丰沛
行政资源配置力度	高	较低	较低	高
大数据技术社会治理思路	监管技术与人工复合型	监管技术导向型	现有成熟技术和自组织复合型	整合技术与自组织复合型

技术治理的社会建构理论认为,技术的发展有其自身的发展规律,但是技术必须参照其社会性因素才能持久发展^[23]。技术的发展必须符合公众的社会需求,没法满足公众需求的技术最终会被淘汰。因此,本文认为,基于大数据手段的技术社会治理方式的改进和成功需要关注以下几点:

一是有效的技术治理应该是在现有社区社会资本基础上的“以人为本”的治理方式。所谓“以人为本”,指的是技术社会治理应该是能够满足居民的多元化需求的,而这里的需求是更高层次的安全、尊重和人际关系的需求。如果技术社会治理脱离了这些,最终会因为无法实现人们对于基层社区的核心需求而终止。在技术治理过程中,社区社会资本会因地域、人口等客观情况构成而有所差异,以人为本意味着社会资本难以调动时对居民诉求的尊重,社会资本易于调动时对居民参与的鼓励,最终目的都是为了提升社区社会资本。

二是技术治理的开发成本需要控制在合适的范围之内。技术社会治理手段和模式的选择是在现有社区社会资本、行政资源配置力度等地域要素条件下寻求满意解的过程。过高的建设成本势必会超出基层政府和居民的承载能力,而超出承载能力的技术手段本身也是不可持续的,将给治理过程带来不适应性,容易导致技术治理模式最终无法落地。

三是技术治理推广需要考虑社区居民和政府工作人员的教育程度和学习能力。如果一种技术的推广、使用和学习成本都很高,那么也会影响这种技术的推广和使用。因此,技术的开发和使用必须考虑本地社区居民和工作人员的教育水平、学习能力以及学习兴趣。教育程度较高的社区居民往往能够较快地接受和积极使用新的技术治理手段,从而有利于社区互动的形成和社区社会资本的塑造。政府工作人员教育水平的提高也有利于技术手段在基层社会治理中的应用、创新和推广,从而可能减少政府在基层社会治理过程中行政资源的配置力度。因此,技术社会治理需要跟教育培训结合在一起才能更好地实施。

四是技术社会治理的全面实现,需要解决部门分割所形成的“信息孤岛”问题,理顺基层行政链条。对于大数据的采集使用、权属划分、数据交易以及隐私保护等,至今仍没有比较明确的法律法规和政策文件,使得在数据采集、储存和流程管理上还存在较为混杂的局面。比如北京 W 街道侧重监管技术的整合,而其整合监控数据的过程困难重重。各部门或为了自身利益,或以数据信息安全为借口,不轻易给同级别的其他

部门分享数据。各主管部门的数据整合程度较低,各个部门之间的数据分享主要还是通过行政手段来获取和交流,缺少明确的操作化规范和流程,未能全面发挥数据指导决策和有效治理的作用。这些顶层设计的改变和基于大数据手段的技术社会治理创新也最终将会与社区行政和财政资源的配置以及社区社会资本相互联系、相互影响。

参 考 文 献

- [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 [J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [2] 向德平,苏海. “社会治理”的理论内涵和实践路径 [J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 19-25.
- [3] 张凤荣. 大数据社会治理研究的理论进展与政策堕距分析 [J]. 学海, 2018(2): 36-42.
- [4] 张丙宣. 技术治理的两幅面孔 [J]. 自然辩证法研究, 2017(9): 27-32.
- [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(3): 1-7.
- [6] ZHENG S, MENG T. Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China [J]. Social Science Research, 2016, 59(9): 52-67.
- [7] 王建设. “技术决定论”与“社会建构论”: 从分立到耦合 [J]. 自然辩证法研究, 2007(5): 61-64.
- [8] 陈凡. 论技术的社会化——对技术的社会学研究 [J]. 社会学研究, 1992(5): 1-10.
- [9] 王雨磊. 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理 [J]. 社会学研究, 2016(6): 119-142.
- [10] ANDERSON T E, MELCHIOR A. Assessing Telecom Munciations Technology as a Tool for Urban Community Building [J]. Journal of Urban Technology, 1995, 3(1): 29-44.
- [11] 郑杭生,黄家亮. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势 [J]. 甘肃社会科学, 2012(6): 1-8.
- [12] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为 [J]. 社会学研究, 2017(6): 27-34.
- [13] 王力平. 论地方政府角色在社区治理中的失位与归位 [J]. 前沿, 2011(17): 137-141.
- [14] 陈燕,郭彩琴. 社区治理研究述评 [J]. 重庆社会科学, 2016(3): 51-58.
- [15] 桂勇,黄荣贵. 社区社会资本测量: 一项基于经验数据的研究 [J]. 社会学研究, 2008(3): 122-142.
- [16] 费孝通. 学术自述与反思 [M]. 北京: 三联书店,

- 1996; 13.
- [17] MARIO L S. "How Many Cases Do I Need?" On Science and the Logic of Case Selection in Field Based Research [J]. *Ethnography*, 2009, 10(1): 5 - 38.
- [18] ALEXANDER L G, ANDREW B. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences [M]. Cambridge: MIT Press, 2005; 9.
- [19] 臧雷振, 陈鹏. 选择性偏差问题及其识别 [J]. *世界经济与政治*, 2015(4): 137 - 153.
- [20] SEALE C. The Quality of qualitative Research [M]. Thousand Oaks: Sage Publication, 1999; 110.
- [21] 刘佳燕, 谈小燕, 程情仪. 转型背景下参与式社区规划的实践和思考——以北京市 W 街道 Y 社区为例 [J]. *上海城市规划*, 2017(2): 23 - 28.
- [22] ARNSTEIN S R. A Ladder of Citizen Participation [J]. *Journal of The American Planning Association*, 1969, 35(4): 216 - 224.
- [23] BIJKER W E, LAW J. Shaping Technology, Building Society: Studies in Sociotechnical Change [J]. *Technology & Culture*, 1992, 25(3): 438 - 441.

(责任编辑: 赵歌)

Big-Data based Technological Social Governance at the Grassroots Level: Path Exploration and Problem Reflection—Analyses of Four Street/District Cases in Beijing, Shenzhen and Chengdu

HE Xiaobin¹, LI Zhengyi¹, LU Chuntian²

(1. Tsinghua University, School of Social Sciences, Beijing 100084, China;

2. School of Humanities and Social Science, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract At present, China's social governance is facing both new opportunities and challenges. The grassroots level social governance model needs to be innovative to adapt to the changing social and economic environment. Internet, Internet of Things, information and communication technology, sensors and APP offer the possibility of big-data based technological social governance models at the grassroots level. Several cities have carried out a series of innovative experiments on the social governance using big-data technology. Drawing on four street/district cases of big-data based social governance experiments in Beijing, Shenzhen and Chengdu, this study categorizes the four cases by the community social capital and administrative resources available within these streets/districts. Accordingly, there are four big-data based technological social governance models which fit the four cases. Finally, we suggest that a successful and lasting model of social governance based on big-data technology should be continuously improved and optimized, taking into account different economic, social, cultural and other regional characteristics, as well as administrative resources, development costs, community social capital and other local conditions. Technology based social governance should be "human-oriented", manage the development cost, consider the education and learning capabilities of community citizens and civil servants, smooth the administrative procedures at the grassroots level, solve the "information island" problems created by government department segregation.

Key words social governance; big data technology; governance measures; community social capital; administrative resource allocation