

## 细事细治

### ——基层网格化中的科层化精细治理与社会修复

陈玉生\*

摘要:

【问题】国家治理体系的落地需要微观治理机制的完善。网格化是近些年发展出的一种重要基层治理机制。然而，谁在治理，怎样治理，治理什么？网格化治理体现了什么样的治理逻辑，又有何种后果？这些问题在文献中并没有系统答案。

【方法】本文从治理主体、治理方式、治理内容三个角度，采取内容分析法，对广州市某区 2013 年 1—3 月网格化服务管理信息系统登记的 2091 起事件进行研究。

【发现】首先，科层化精细治理：网格化服务管理通过设置网格和购买网格员服务的方式，使得国家科层制组织体系延伸到比社区还要微观的基层社会领域，直接处理日常社会中的“细事”。其次，社会修复效应：网格化服务管理是在社会的日常自我修复能力不足的情况下，国家改革基层以“官进民退”促进基层社会修复的一项制度安排。因此，抑制国家权力过度介入基层日常社会事务需要社会自身提升“日常社会修复”能力。

【贡献】本文尝试立足基层治理内容探究国家治理与社会发展的逻辑，以“治理什么”视角拓展国家治理研究视域，以“社会修复”范畴丰富“社会秩序何以可能”问题的研究范式。

【关键词】基层治理 简约治理 科层化精细治理 社会修复 网格化服务管理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2021) 01-0074-21

#### 【政策之窗】

- ❖ 国家介入基层日常社会事务治理的领域、范围和程度，既考验国家治理体系，也考验国家治理能力，需要从“治理什么”角度评估国家治理（服务型政府）能力和效能。
- ❖ 提升“日常社会修复”能力以应对海量基层日常社会事务是创新基层治理的当务之急。

\* 陈玉生，华南农业大学公共管理学院副教授。感谢匿名评审人提出的修改意见。本文文责自负。

基金项目：国家社科基金重大项目“中国特色社会主义体制改革与社会治理创新研究”（16ZDA078），广州市哲学社会科学“十三五”发展规划 2017 年度广州市服务型政府绩效管理重点研究基地课题“广州市社会治理大数据开发应用研究”（2017GZJD11）。

## 一、引言

基层日常社会事务是如何治理的，黄宗智“集权的简约治理”理论提供了考察该问题的思路。黄宗智（2008）指出：“儒家的政治理想是一个近乎自我管理的道德社会”，“国家制度将‘细事’当作应由社会自己解决的事务”。从逻辑上看，日常社会事务具有琐碎性和日常性，前者要求治理的精细、精准化，后者要求治理的常规、常态化。本文采取“谁在治理”“如何治理”“治理什么”三重视角考察广州市某区网格化服务管理经验现象后发现，国家通过创新网格员服务形式和建立精致的科层组织，直接介入基层治理体系和社会领域，对日常生活领域的一些“细事”进行处理。这些“细事”比黄宗智所述“细事”更微不足道，包括大量非人为的自然损毁现象，大大超出了规范秩序和文化整合的范畴，属于“社会修复”的范畴。

本文围绕两个经验问题展开研究：一是国家基层网格化服务管理的特征是什么？从“谁在治理”“如何治理”“治理什么”视角来看，其特征为“科层化精细治理”。二是国家基层治理为何采取“科层化精细治理”？从“谁在治理”“如何治理”视角看，其原因是为了改革基层“官进民退”治理体制；从“治理什么”视角来看，其原因是为了应对“日常社会修复”能力不足。两个问题探究形成本文中心命题：具有“科层化精细治理”特征的网格化服务管理是国家改革基层“官进民退”治理体制以及弥补“日常社会修复”能力不足的一项制度安排。该命题表明，网格化服务管理体现了国家治理与社会发展双重逻辑效应。反过来看，本文正是通过“治理什么”视角，才观察到社会发展逻辑与国家治理逻辑的交互作用之处，才探究到该命题。因为，追问“治理什么”既要讲说治理，又要讲说社会，必然关联国家治理与社会发展。

本文在内容安排上，首先通过文献综述发现，当前国家治理研究具有明显的国家治理体系研究取向，即侧重“谁在治理”“如何治理”两大视域，从而疏忽了对“治理什么”的探究。其次，通过转换视角，本文考察国家基层治理体制、国家与社会关系这类治理体系问题的同时，还考察国家嵌入社会的程度和领域。这有助于认识到我国当前基层治理重心下移，不仅是治理体系下移，更是治理事务延伸，进而更好地剖析清楚社会发展与国家治理之间的逻辑关系。

## 二、文献综述

当前,不少有影响力的国家治理研究侧重分析中国国家治理中的组织体系和运行机制,试图构建一种形式逻辑来定义和描述当前中国国家治理的形态。例如,狄金华、钟涨宝(2014)认为,对中国传统农村基层治理的研究从注重“谁在治理”转向凸显“如何治理”,形成从研究主体到研究规则的转向。这种“治理体系”研究取向难免疏忽对“治理什么”的研究,导致丰富性的国家治理经验与取向性的研究视域同时并存。总体而言,国家治理研究主要采取了两种经验视域和四种理论范式。

第一种经验视域是国家行政体制。该视域研究者关注的主要领域为国家行政权力运行和公共事务处理,试图探究国家治理的组织结构和权力逻辑,当然也包括关切其间的自然人、部门、单位、非正式群体等主体的行为逻辑和策略。这些领域和主题及其相应的经验现象研究,形成了两大主要理论范式,韦伯的科层制是其中之一。像锦标赛体制(周飞舟,2009)、官吏分途、层级分流(周黎安,2016)、上下分治的治理体制(曹正汉,2011)等理论范畴,虽然看起来与韦伯的科层制有些大异其趣,但彼此间具有很强的“家族相似性”,实为科层制理想类型的演绎与中国国家治理经验现象的抽象共同作用的产物。不过,许多研究者不满足于此,他们研究发现了国家治理中包含着运动式治理(冯仕政,2011;周雪光,2012)、项目制(渠敬东,2012)、行政发包制(周黎安,2014)等治理体制和逻辑。这类理论范畴仍然具有非常明显的科层制概念痕迹,但对其偏离也非常明显,包括从组织体系偏向运行机制,侧重强调治理手段和方式,具有非常明显的技术治理(渠敬东、周飞舟、应星,2009)理论取向。技术治理由于具有很明显的后现代主义色彩和福柯思想渊源,其标签功能似乎不是那么明显。

第二种经验视域是国家与社会的关系。与第一种视域侧重国家行政体制不同,该视域研究者关切正式与非正式制度对于居民行为模式的构建和社会秩序的生产作用,以及关切社会活力和国家嵌入社会的能力之间的关系,同样也包括关切其间的自然人、部门、单位、非正式群体等主体的行为逻辑和策略。该视域研究形成了“社会整合”与“社会参与”两种分析范式。前者侧重国家对社会的作为,形成了汲取型和悬浮型政权(周飞舟,2006)、维控型政权(欧阳静,2011)等理论范畴;后者侧重社会力量介入公共事务和公共权力,形成了参与式治理(Pateman, 1970;王敬尧,2006)、第三领域和简约治理(黄宗

智, 2008、2019) 等理论范畴。虽然社会整合范式触及到“治理什么”, 例如, “吸纳型治理”范畴强调国家对社会人财物力的汲取, 但其分析的重心仍然放在国家治理能力上, 并没有对治理(吸纳)内容的属性进行本体创新。

显然, 上述理论范畴每一个都具有相当的学术影响力, 在其适用的范围内具有明显的话语效力, 奠定了认识中国国家治理的坚实的理论基础。但是, 对此仍然有进一步探讨的空间: 如何融贯两大视域和四大范式, 以便更加系统地描绘国家治理体制; 体制分析偏好忽略了社会本身的发展逻辑和趋势, 在辨析清楚既有国家治理的组织形式的同时容易忽略研究的经验现象本身、历史的发展逻辑和国家治理的目标旨趣; 诸多研究范式背后的认识论和价值论之间存在差异。很显然, 切割出来的历史个体所处的历史处境及其发展趋势, 与通过该历史个体抽象出的理想类型之间具有明显的差别。如果假定国家治理的体制机制与社会发展的逻辑趋势之间存在某种关联性, 那么这种关联性是什么呢? 本文就此做一个尝试, 将治理的逻辑与社会的逻辑联结起来研究。

### 三、经验证据与理论范式

一般而言, 研究基层治理是准确地认识基层社会变迁的关键, 是理解国家治理形态的基础。当前基层网格化服务管理已普遍适用且常规运作, 本文以此为切入点探究社会发展与国家治理之间的关系。

本文选取了广州市某区 2013 年 1—3 月网格化服务管理信息系统登记的 2091 起事件进行研究。这些信息资料非常清晰地记载了网格员登记处理事务的事件名称、事件发生的详细地址、事件处理等级、事件来源、事件分类、事件级别、事件紧急程度、事件描述、事件涉及人、事件登记机构、事件发生时间、登记时间、预计完成时间、调度时间、处理时间、回访时间等信息。首先, 本文采取定量内容分析法, 对这些信息内容进行编码和统计分析, 将事件分为三大类。一是行为秩序修复类, 包括非法经营类(走鬼、乱摆卖、占道经营、非法加工作坊), 乱停放类(乱堆放、乱摆放、乱挂), 乱张贴类, 宠物管理类, 纠纷调处类(邻里纠纷、租赁纠纷、家庭纠纷); 二是特殊群体服务类, 包括计生服务管理, 老年人服务管理, 残疾人服务管理, 青少年服务管理, 流浪乞讨人员服务管理, 咨询代办心理辅导; 三是物理空间维护类, 包括乱张贴清理类(乱张贴、乱贴广告), 卫生环境类(环卫保洁、乱扔垃圾、垃圾清理), 物业维修类, 市政工程和管理类, 安全管理类。其次, 本文采取定性内容分析法, 对上述信息资料的具体内容, 以及相关政策内容、2012 年广州市萝岗区某街道

基层治理调查资料等进行研究。

那么,如何分析网格化服务管理信息资料,并将治理的逻辑和社会的逻辑结合起来研究呢?黄宗智的理论为此准备了分析框架。黄宗智(2008)通过历史档案资料研究指称,中国地方行政实践广泛地使用了以准官员和纠纷解决为主的半正式的行政方法,并将其概括为集权的简约治理。黄宗智的理论表明,集权的简约治理支撑了中国庞大的第三领域。第三领域“既非简单的国家正式体系,也非简单的社会/民间非正式体系,而是在两者互动合一的过程中所形成的中间领域,具有其特殊的逻辑和形式”(黄宗智,2019)。黄宗智提供了分析治理体系的三大范式:国家正式体系、第三领域、民间非正式体系。集权的简约治理有两个特点:一是中央高度集权,二是基层治理极其“简约”。国家将村社的大部分事务,包括纠纷,认定为“细事”。县政府除了征收一定的税额之外,尽可能避免介入村庄事务(黄宗智,2019)。在这里,国家、第三领域、民间等概念表达的是国家治理的主体,对应“谁来治理”;正式体系、非正式体系、集权、简约等概念表达的是治理的体制机制和方式方法,对应“怎么治理”;简约、细事等概念表达的是治理的对象和内容特征,对应“治理什么”。

需要提及的是,黄宗智引入“细事”概念,并非要给事关“治理什么”的治理内容予以定性和本体创新,而是以之作为描述“简约”范畴的一个维度或特征。同样,“简约”概念主要在于表征国家治理和正式治理的简约:如国家不介入民间纠纷等细事,皇权止于县,国家通过第三领域(士绅、幕友、长随、保甲等)治理民间社会,第三领域主体不领国家俸禄、由民间推举产生等。但是,黄宗智引入的“细事”概念为本文研究“治理什么”提供了理论依据和经验分析线索。本文重要的工作就是以网格化服务管理为线索,表征当前我国基层治理中的“细事”以及围绕这些细事展开的治理逻辑。

#### 四、基层治理中的“科层化精细治理”:网格化服务管理的特征描述

这部分从“谁在治理”“怎么治理”“治理什么”三大视角,以黄宗智“集权的简约治理”为理论范式,研究广州市某区网格化服务管理经验现象及其特征。

##### (一) 精细治理:网格化服务管理处理事务的特征分析

资料显示,网格化服务管理所处理的事务比黄宗智简约治理所处理的“细事”还要细微。那么,什么是基层治理中的“细事”?黄宗智提出了两项关键表



述，一是指称“有关土地、债务、继承和婚姻（以及老人赡养）的纠纷都是‘细’微的、相对不重要的事情”（黄宗智，2008）；二是指称“国家将村社的大部分事务，包括纠纷，认定为‘细事’。县政府除了征收一定的税额之外，尽可能避免介入村庄事务”（黄宗智，2019）。可见，除刑事、赋役这类事务外，基层民间事务大部分都是细事。本文以此为标准，评判网格化服务管理处理事务的特性。

这些“细事”在网格化服务管理中怎么定性的呢？在2091起事件中，事件级别被定为“一般事件”占83.8%，“普通事件”占15.6%，“重大事件”只占0.6%；“一般”紧急事件占总体的76.1%，“不紧急”事件占21.8%，“紧急”事件只占2.1%。

这些“细事”具体内容是什么呢？对此，通过一些样本信息定性分析可直观表明。比如，“惠福西路18-20号下水道堵塞，居民出入十分不方便”被定为重大事件和紧急事件，“仓库未配置灭火器”被定为紧急事件，但属于一般事件，“巡查时发现内街道凹凸不平，对行人和老人家造成不便”；“群众反映路灯不亮”则被定为紧急程度和重要程度皆为一般事件。此外，如“垃圾桶乱摆放”“天气寒冷，社区探望独居老人”“自行车乱停放占道”“居民衣服乱挂，影响市容环境”“楼道有积水，影响居民出行”等非常日常的琐事也被登记。

这些“细事”包括哪些类型呢？在2091起事件中，卫生环境管理占25.01%，乱堆乱停、乱拉乱挂占18.13%，乱摆卖、占道经营占9.95%，物业维修占9.33%，乱张贴及清理占8.8%，邻里、租赁、家庭、邻居纠纷占4.4%，特殊群体服务和计生服务占4.16%，安全管理占2.87%，宠物管理占1.96%，剩下的其他类型事件约占6.93%。值得一提的是，在黄宗智所述简约治理中被界定为“细事”的纠纷事件，在样本中不仅占比小，而且是一些更细微的纠纷。

这些“细事”总体规模如何呢？据报道，自2014年7月至2017年2月，广州市1494个社区全覆盖开展了社区网格化服务管理工作，网格员共上报网格事件520.5万件，办结502.8万件，办结率达到了96.6%。<sup>①</sup>

可见，网格化服务管理事件相比黄宗智所述“细事”还更为细微和不重要。这些事件总量巨大，涉及日常社会生活的许多方面，可谓随时随地发生，具有日常性、多元性、非规则性。其中，只有极少部分是重大事件和紧急事件，绝大部分为一般事件；而且环境卫生事件占比最大，达到1/4。相对而言，这些事

① 张伟涛：广州打造居民满意的网格化服务治理体系，中国社会报，2017-3-1（A01）。

## ◆ 论文

件与政治制度、法律秩序等宏大叙事很难联系在一起，但是已经被纳入到国家治理的范畴。可见，国家权力延伸到社会生活的方方面面，纵深进入人们的日常生活；在基层社会失序部分、脆弱部分和风险部分，已经形成了非常精细的管理和国家权力渗透，其日常生活事务处理呈现国家化。我们将这类治理称为精细治理。

### （二）科层化治理：网格化服务管理组织结构特征分析

“谁在治理”基层社会中的“细事”？黄宗智（2008）非常明确地指出，简约治理中民事纠纷这类“细事”国家不管，由诸如乡保、乡地、村长等“准官员”构成的第三领域管理。但是，国家不给“准官员”发薪水，不委任，由社区提名，县令确认，避免将村政权科层化。此外，县令，作为正式科层制的代表，只有在不介入便无法解决纠纷时，或者遇到针对吏役滥用权力的控诉时，才会介入。一旦介入，县令接下来便按照他处理细事案件的方式，解决纠纷，处理控告。这同样也是简约主义的行政。可见，“简约治理”中民间社会“细事”的主要处理者是第三领域主体，他们因为“国家不发薪水，也不委任，由社区提名”而被认为在正式科层制之外。

网格化服务管理中的“细事”谁在治理？在2091起公共事件中，网格处理、社区处理、街道处理、区市处理的分别占73.6%、19.5%、6.4%、0.5%。可见，绝大部分事件在网格和社区层面办结，许多事务实际上由网格员直接处理，尤其是大量环境卫生事件。

网格工作人员结构如何呢？根据《花都区全面推进网格化服务管理工作实施方案》，整合到网格员队伍的各类人员包括社区工作人员、村委会干部、经济社社长、村民小组组长以及出租屋管理员、计生协管员、城管协管员、食药监协管员、治安管理员等。这些被整合的网格员，许多为基层治理的老班底，有本职工作要承担。但是，广州市按照“1+X、1格1长、1格多员”的模式，采取专职和兼职两种方式，要求在每个基础网格配备一名专职网格员，人数不够的则公开招聘人员补充。截至2020年，广州市组建成3万名网格员队伍。

网格员如何组织的呢？2014年10月出台的《广州市推进城市社区网格化服务管理工作总体方案》（以下简称“《方案》”）规定，“原则上按照每200户划分一个基础网格，将城市社区划分为若干基础网格，实现社区无缝对接”，并要求将出租屋管理、消防安全、安全生产、环境保护、治安管理等事务纳入网格。广州市某区网格化服务管理提出了这样的网格设置模式：做到“人进户、户进房、房进楼、楼进格、格进社区”，将公共服务延伸到网格，将任务落实在网

格，将问题尽量解决在网格，形成“网中有格、按格定岗、人在格上、事在格中”的服务管理模式。该区政府在2011年6月的工作报告中称，“把社区办理老人证、计生证、失业证等10大项78小项社会服务内容，以及公共设施、市容环境等城市综合管理工作共12大项121小项管理事务全部入‘格’”；此后，在2013年7月的工作总结中称，“把智慧党建、电子政府、居民自治、机团共建、家庭服务等工作纳入网格，探索出‘五位一体’的网格化模式”。至2020年，广州全市划分了19500多个网格。总体而言，网格比楼大，比社区小，几乎覆盖到全部基层公共空间。

为了规范网格化服务管理工作，2015年以来，广州市以市政府、市社区建设工作领导小组名义先后出台《广州市城市社区网格化服务管理入格事项管理试行办法》《广州市社区建设工作领导小组社区网格化服务管理专项工作会议制度》《广州市关于整合街（镇）聘用人员队伍组建专职网格员队伍的指导意见》等文件；此外，还出台了《社区基础网格划分工作指引》《社区基础网格信息册》《社区基础网格图册》等文件。这些规范性文件明确了网格化管理的组织结构、薪酬制度、劳动分工、工作流程、工作纪律等。

可见，与黄宗智阐述的简约治理避免将村政权科层化模式不同，一是网格员基本都是政府聘用的授薪人员，包括街镇聘用的老班底和新聘人员；二是网格员虽然不是政府公务员，但均按照正式制度规定代理行使国家基层治理职权；三是网格化服务管理既是基层治理体制，又是治理机制，具有非常明显的层级控制和职能分工等“科层制”特征。我们将这类治理称为科层化治理。

综上所述，网格化服务管理最少有两个特征：一是国家介入基层社会从事的工作内容主要是一些“细事”，实为精细治理；二是国家建立了精致的科层组织，直接介入基层治理体系和日常生活领域开展精细治理，实为科层化治理。综合而言，网格化服务管理属于科层化精细治理。

实际上，基层治理单元并不止步于以楼、街、巷等单位构成的基础网格，出租屋管理能说明这点。对于日益增长的流动人口，传统户籍管理制度作用越来越有限。于是，一个行之有效的治理方法被广泛运用：以屋管人。以屋管人采取属地管理模式，首先要管住住屋，通过管理不动的房屋来管住流动的人。基层政府直接聘用大量出租屋管理员从事这项工作。这形成了与户籍管理制度相对应的出租屋管理制度。以屋管人的工作方法主要是对辖区内房屋进行编号，登记屋主姓名、联系电话等信息资料；通过屋主反映和出租屋管理员巡逻等方式，登记居住者的职业、电话等信息资料，将房屋信息与人口信息紧密联系起来。出租屋管理是精细化的，对于减少治安犯罪案件发挥了重要作用，并体现



了国家权力对社会存在隐患和风险的地方加强了渗透。可见，出租屋管理比网格化服务管理的基础单位更为细密，同样属于科层化精细治理。

## 五、基层治理中的“官进民退”：网格化服务管理的治理逻辑分析

那么，国家基层治理为何走向科层化精细治理呢？下文以广州市基层治理的一些重要改革为线索展开分析。

改革开放以后，随着社区制替代单位制，人们由单位人变成社会人，国家通过社区制来整合社会、重塑社会秩序的努力越发明显。各职能部门越来越倚重社区，社区制也因此越发受国家重视。随着国家职能不断延伸到社区，“进”社区的事务名目繁多且层出不穷，诸如“法制进社区”“科技进社区”“安全文明进社区”等，基层居民委员会和村民委员会（以下统称为“村居委”）工作人员甚至因此出现“新政策忧虑症”。村居委对上级政府部门颁布新法规、实施新政策、增加新部门等举动，非常敏感和忧虑，因为这意味着又有新的事务或新的职能延伸到社区。基层村居委被认为承担了过多行政职能而偏离了服务居民的本职职能。

为此，两个基层治理问题被提上议程：一是村居委自治功能受到行政职能的挤压，二是基层条块分离导致基层治理出现越位错位缺位。为应对这两大问题，基层治理进行了大量制度创新，如政社分离、政经分离、权力清单制度、议行分设、大部制、“一大队三中心”等，其主要目的是为基层村居委减负，为基层行政体制瘦身。这些改革，在意图上要推进基层简约治理，但在事实上却导致“官进民退”。

### （一）村居委体制与职能分离的改革

2000年前后，人们依据村居委组织法，提出基层村居委要加强自治功能。大概有三项改革举措：一是体制上搞“议行分设”，即基层设立社区工作站，专门承办行政事务，村居委剥离行政职能，专务自治事务，以便在体制上彻底解决村居委政社不分的问题。二是机制上搞政府向村居委“购买服务”，即各部门的行政性事务要通过村居委进社区，就要付费。三是利益关系上将股份合作社从村居委剥离出去，实现“政经分离”，让村居委少受集体利益牵制，安心搞自治，搞社区服务。三种改革举措的原初目的是限制国家权力和经济利益对村居委的影响，但在改革手段上通过创新基层科层制组织体系，使得国家权力直接插入到社会肌体中，结果导致基层治理“官进民退”。

三项措施其实没有抓住问题本质，显得有点为村居委自治而自治。比如，“政经分离”后，村居委手里没了自己的钱，办事更难，加上清水衙门，缺乏激励，办事动力下降，以致有些村居委没人参选。“议行分设”后，大部分社区公共事务由国家处理，让村居委找自治性事务，留下空间很小，加上积极性又不高，村居委加强自治职能更是难上加难。“购买服务”后，村居委往往盯着政府部门的项目，更不能安心搞自治服务。

为何村居民选举产生的村居委不能专心搞自治服务呢？经济社会发展导致选民与村居委之间的利益关系弱化，村居委选举成立变成传统，变成法定任务，居民重视不够，民主和选举的本意难以真正实现，居民参与也陷入困境。结果，基层选举中国家干预加强，居民实质参与减弱，最后只能走走过场，搞搞形式。村居委自治搞不好，居民有事还是找政府，政府最后也只好管起来，把底兜好。但是，政府职能部门要回应居民需求，最后还是找村居委，村居委也就只好承接政府职能，自治职能逐渐丧失。这形成一个困局。当前，基层治理提出并实施党支部、村居委、经济合作社等基层组织领导一肩挑的方案，基层村居委体制职能分离改革被扬弃。

## （二）条块体制与职能综合的改革

为解决基层治理条块分割问题，各地探索基层大部制改革，走治理职能“综合”的道路。2011年6月，广州市委、广州市人民政府发布《关于全面推进街道、社区管理服务改革创新的意见》，提出要在基层街镇搞“一队三中心”建设，将街道各职能部门重新调整，分别纳入综合执法队、政务服务中心、家庭综合服务中心、综治信访维稳中心。从名称可知，“一队三中心”四大部门按照功能主义原则设置，综合了原来分散于各部门的约54个职能或机构，分别归口到执法、治安、政务服务、社会服务四大综合治理部门。为此，广州市某区委2011年6月作基层社会管理服务创新工作情况汇报时指出，“探索推行‘大民生’‘大综治’‘大城管’的管理模式和‘前店后厂’的服务模式，实现了多个部门的资源整合和数十项业务的归整办理，街道编外人员精简幅度达32%，较好化解了基层社区管理‘政出多门、多头管理’的弊端”。为此，该区计划下一步工作要“全面清理优化编外人员队伍，核定编制外合同制人员配备标准，解决编外人员管理中存在的各自为政、标准不一、力量分散、同工不同酬等问题，实现人力资源的优化配置”。改革直面条块体制的弊端，但遇到许多阻力。

## ◆ 论文

第一，基层人员编制不足。在上述街道承担公共事务的岗位编制人员中，有公务员编制的街道办 21 人、执法队 11 人，事业编 19 人，雇员（含党建）46 人，临聘人员 331 人，此外还有派出所辅警、社区联防队员和治安员、企业保安等。政府通过购买岗位服务方式聘用的编外人员是行政事业编制人员的许多倍。即使如此，不管是街道部门工作人员还是村居委工作人员，受访时普遍强烈反映工作量大，认为上级政府只下沉事务和责任，执法权、行政权、经费、人员编制却没下沉。

第二，上级条线政府职能部门工作抓手不足。如上，基层对上级政府只下沉事务和责任意见很大，但又难以推托，惯用手法就是找各种理由拖延办理，比如人手不够。有些理由是实情，有些是借口。对基层推托、拖延现象，政府各职能部门惯用的手段就是在基层安排自己的办事人员，搞平台建设，搞阵地建设，采取的具体办法主要就是购买岗位服务。对上级政府部门而言，在下面安排了自己的人员，工作才有“抓手”。公务员编制的压力指向编制办，由于国家有非常严格的规定，公务员编制很难增加，各职能部门只好退而求其次，购买岗位服务，这样压力就转向了财政部门。基层治理遇到体制障碍时，通过财政资金解决问题是管用的手段。可见，上级部门控制权力的逻辑和下级条块反控制权力的逻辑强化了基层治理中对权力和财政的需求。

第三，综合治理能力不足。尚且不说各职能部门对综合职能改革的阻力有多大，单就改革后，招聘到具有基层综合治理能力的岗位制人员，就是一个非常现实的大难题。比如，综合执法人才问题，原来基层执法队伍最少包括计划生育执法、安全生产监督执法、城市管理执法、劳动监察执法等队伍，各队伍下面还有更为细致的分类，如城管执法包括违法建设执法、国土资源执法、无证经营执法、食品卫生执法、环境卫生执法、文化稽查执法等。以前执法专业分工很明细，每个人从事一小块业务，现在搞综合治理了，但在业务上能够开展各种执法活动，能够胜任如此综合执法工作的人才非常少。广州市某街道调查资料显示，综合执法只能在管理上搞执法队伍整合，也就是搞搞合署办公，而执法职能难以综合。在专业分工越来越细化的时代，综合治理面临困境。岗位制也一样面临困境，比如，临聘人员本身没有行政权力，也没有执法权力，只能在政府授权范围内行事，而基层政府并不能随意授予他人行政权力，即国家权力不能私相授受。临聘人员处理事情时，很多时候还是需要公务人员参与，临聘人员权能受限导致困境。所以，岗位制和综合治理，还要解决人力资源和职权关系问题。

从为解决基层治理条块分割问题的职能综合改革看，不管基层政府职能部门还是村居委，伴随着事权下沉，均表现出对人力、财力、权力下沉的需求。这进一步强化了基层治理中的“官进民退”。

### （三）“一治于网”体制与空间地理信息技术在基层治理中的运用

继村居委体制改革和基层治理职能综合改革之后，广州市创新实施网格化服务管理。网格化服务管理被认为恰好可用于克服公共服务体制中层级控制太多、职能交叉和管理过于碎片化等弊端（竺乾威，2012）。网格化服务管理在内容上细致化，机制上精致化，追求“精”“细”治理。“精”要求在服务管理的组织、队伍、信息、制度、区划上统一，打破分割分化、多头投入等粗放式管理状态，瞄准的是公共服务效率。“细”体现在服务管理的具体事务要满足多元社会需求，无缝隙社会管理。以“精”为导向，促成“一治于网”体制；以“细”为导向，促成甄别基层治理事务的空间地理技术和信息技术在治理中的运用。

首先，关于“一治于网”体制，《方案》中确定的广州市网格化服务管理总体目标做了最好的说明“按照‘一个组织架构、一张基础网格、一支网格队伍、一套信息系统、一套管理制度’的基本构架和‘问需于民、问计于民、问效于民’的基本思路，以网格为基础，以信息化为依托，以制度为保障，打破条块分割，消除信息孤岛，推动城市治理架构、治理体系和治理能力建设，重塑城市服务管理体制，再造业务流程，形成‘横到边、纵到底、全覆盖、无缝隙’的‘大城市、小网格’服务管理网络，打造好联络群众、服务群众的‘最后一百米’。”

其次，关于信息技术对于职能综合与事务综合的运用，《方案》将“建立一套共享的信息系统”“建立全市统一的网格化服务应用系统”“整合全市现有的信息应用系统”作为推动工作的主要任务。也即，创新实施网格化服务管理的一项重要工作就是整合各级、各部门分割的信息网络，建立“一套信息系统”。《方案》要求打破信息孤岛，建立跨区域、跨部门、跨层级的互联互通、融合共享的基础信息数据库，网格内的人、地、物、事、组织等基础信息要求统一采集、动态管理，各级各部门不得重复采集；对各级各部门现有的分散分割的信息系统进行整合。

可见，“一治于网”首先是基层治理的人、财、物力等重新“织网”。一是空间织网，将大城市空间划分为若干网格，网格中发生的事情，即将那些“细

## ◆ 论文

事”纳入到信息系统。二是处理空间事务的主体织网，对于网格员提交了信息但没能处理的事务，由信息平台整合的相关责任主体跟进处理。三是从事空间治理事务的人员织网，将原基层治理中的村居委工作人员、出租屋管理人员、新聘用人员等，充实到网格中，并在网格中收集信息和处理事务。四是对网格员无能无权处理的事务，通过网格员提交信息指令，让有权能者处理，这就解决了上述综合治理的权能难题。

那么，网格化服务管理是否超越了科层制呢？网格化服务管理通过网格地理技术划分网格，将各政府职能集聚到网格地理空间；通过信息技术实现各部门信息共享，打破各部门隔阂；通过建立纵向的监督和指挥层级结构，从而实现层级控制。这貌似打破了层级与部门壁垒，但其本质是将无缝隙的政府治理模式（治理主体的衔接）和无空隙的空间治理模式（治理区域的衔接）在更为强大的科层制组织下得以实现。与生产工人在车间流水线上从事产品生产一样，网格员在整个城市空间的某个网格中，按流程提供公共服务产品，采集信息、提供服务、执行政策等，从事规则性劳动。倘若没有强大的科层制加以保障，网格化服务管理提出的“横向到边、纵向到底”的精细治理不可想象。

网格化服务管理反映了基层治理体制科层化趋势加强。“一治于网”体制是典型的国家科层制权力网络，取代了权力的文化网络、第三领域、权力的动员网络，超越了单位制、社区工作站、“一大队三中心”等体制，实现了国家科层组织体系向下延伸并直插基层的社会肌体，直接面对和回应基层社会事务与居民个体需求。可见，网格化服务管理并没有超越科层制，而是国家科层制在城市空间网格中的延伸和适用。李强、葛天任（2013）指出，议行分设的制度设计和网格化管理方式，从本质上看，是向传统总体性社会管理模式的某种程度上的复归。时至今日，国家已经发展出能够直接回应公众个人或社会群体诉求的责任体系，发展出直接回应居民需求和解决社会问题的服务管理机制，而不需要像以往那样透过保甲制、单位制、社区制等权力的文化网络或第三领域这些中间环节。

综上，议行分设、基层大部制、网格化服务管理在解决基层治理问题的同时，强化了基层治理中的“官进民退”，强化了基层治理中的科层化精细治理。一方面，基层治理事务远远超出了以纠纷解决为主的传统中国基层治理事务范围，像专业化的社工服务都已经被纳入到基层治理体制机制创新领域，还有更为细致的老人照料服务等，这类事务在传统中国社会，基本是社会自治的事情；另一方面，像网格和“一队三中心”组织体系，不管作为正式官僚体系或非正式官僚体系，都不再简约，而是相当庞大的组织体系。



## 六、基层治理中的“社会修复”：网格化服务管理的社会逻辑分析

从上可见，从“治理什么”角度看，科层化精细治理直面基层社会发生的“细事”。那么，国家为何要建立精致的科层制组织直接介入基层社会的“细事”？下面将治理逻辑与社会逻辑结合起来分析。

“社会秩序何以可能”是社会学的经典问题，并形成了两大理论分析范式，一是秩序模式，关注行为关系，试图通过规范来调节社会行为和社会关系，实现教义、道德或者法律规范下的社会有序化；二是整合模式，关注社会系统的基本组织机制，怀着对传统社会共同体的想象，试图在现代社会重新建设凝聚群体生活的家园，以应对越来越强大的社会分化力量，防止社会碎片化。张静提出的公共制度设计，是典型的秩序模式；李强提出的职业共同体设计，是典型的整合模式。但是，基层网格化服务管理的主要特征既不是规范行为，也不是凝聚群体，而在于处理“细事”。郑杭生、郭星华（1992）认为，中国是一个成熟度很高的传统社会，其中一个成熟性标志就是良好的调节功能和修复机制。也即，成熟社会的一个重要标志就是有良好的修复机制，社会修复能力强。本文将这种社会运行机制或社会秩序模式定义为“社会修复模式”。本文发现，国家建立精致的科层制组织直接介入基层社会的“细事”，就是在基层直接从事“社会修复”。

### （一）社会秩序模式

以张静的研究为例进行说明。张静（1999）研究了“在低度稳定的结构中，基层社会的秩序为什么仍然得到延续”这一问题。张静认为，掌握田地和人丁资料的团体或组织便担当起了记录的重任，而这种任务显然非基层莫属，这使得国家依靠基层。同时，基层通过“报户”而控制税、赋、役、捐、免的权力，所以，“掌握户口及其实际意义者，基层是也”。在理论上，公共领域的法规存在并适用的范围更大，但在乡村实践中，不存在一种超越乡规民约范围之外的公共领域，因为前者通常不能废除后者，也不能取代后者的执行组织自行发挥作用。乡规民约准则是首先或至上的，在村庄建制之内，甚至具有法律效力的公证文书也难以越过乡规民约以及起到个体所需的保护作用。进而，乡规民约所代表的社会建制又反过来强化村庄组织的权威（张静，2000）。张静从乡规民约等村庄秩序具有至上性而免遭国家权力和法律秩序渗透来说明其得以延续的原因。

那么，如何加强基层政权建设呢？张静（2013）认为“这些问题源于结

## ◆ 论文

构、信息和职能的分割体系，它们在效果上不是促进而是妨碍了公众对公共制度的依靠、使用 and 有效连接，造成的后果是政治性的：公共组织的内聚力弱，其获得社会认同的中心地位建立不起来，因为它和人们的切身利益缺少关系。”一个衡量治理品质的重要指标，就是社会成员与公共组织之间是否存在便易及有效之连接渠道。张静因此提出链接个体与公共制度，用公共制度来解决公民个体需求问题的方案。

### （二）社会整合模式

以李强的研究为例进行说明。李强（2006）指出，仅自1979年起至1999年8月底止，除新宪法外，共和国最高立法机关已审议通过了253件法律、106件有关法律问题的决定；国务院颁布了800多件行政法规，各省级人大及其常委会制定或批准了7000多件地方性法规，国务院各部委和地方政府还发布了3万多件规章。20世纪90年代中期以后，最高立法机关平均每13天就“生产”出一部法律，国务院平均每6天就制定出一部行政法规。面对如此多的法律法规，普通老百姓当然不可能在短期内就能够全面了解和适应。从如此大量的立法到这些法律法规变为社会成员普遍遵守的行为规范之间，当然需要一个较长的时期。正是在这个特殊的转型时期，“社会失范”得以滋生和泛滥。这段话可以证明，李强并不赞同公共制度作为社会整合的基础，或者起码认为当前中国还不是时候。问题的关键在于，公共制度不可谓不多，但短时间内普通百姓难以了解，也就很难以公共制度团结与整合社会。谢遐龄（2014）也认为当前中国“理性的制度、治理体系不适合于伦理性的社会结构”。

李强用社区碎片化、社会解组等概念描述我国社会秩序的状况，并且在考察了涂尔干的职业共同体思想后，提出培养职业共同体来推进中国新的社会整合基础。涂尔干指出，相互依存的职业群体将变成国家与个人之间的协调者，创造出有机团结；格鲁斯基与索伦森同意涂尔干所说的，职业共同体的思路可以成为社会分析、阶级分析中的第三条道路（李强，2006；李强、葛天任，2013）。渠敬东（2014）分析了涂尔干职业群体理论，提出了不同于自由主义和社会主义的解决现代社会失范问题的路径，将国家政治安置在职业伦理和公民道德相结合的基础上。李强同时强调中国传统社会关系，像家庭等“小圈子社会”是最具生命力的社会共同体，而中国社会的职业共同体的特征也是这种小圈子、熟人关系，符合小圈子社会的原理。也就是说，在中国新建职业共同体作为社会整合的基础是有文化传统基础的。

综上，重建社会秩序的方案有两种，一种主张建立普遍意义的公共制度关系，强调利益整合和社会制度秩序重建，这属于韦伯主义；另一种主张建立具

有时代特征但仍然保留传统文化基础的职业共同体，强调文化整合和重塑社会整合系统，这属于涂尔干主义。他们的共同点就是都主张社会秩序的重建，在制度和组织体系层面解决问题，从事社会秩序的理论规划工程，皆追求普遍治理逻辑。

### （三）社会修复模式

倘若一个国家公共制度和社会团结机制都难以真正奏效，是否存在隐秘的第三种机制发挥作用呢？网格化服务管理为解答这个问题提供了线索。

首先，网格化服务管理是否有利于建立起公共制度，是否有助于共同体的产生？网格化虽然建立了居民与政府的连接渠道，以及在比社区更小的范围划分网格，但是，从网格化服务管理信息资料看到，这种治理主要是网格员对社会信息的收集及部分社会问题的处理，既没有以建立公共制度为目的，也没有以重塑新的社会团结模式为目的。通过统计 2091 起公共事件的来源发现，日常巡查的事件数量有 1642 起，占样本的 78.5%；群众反映和信访的事件数量分别是 351 起和 15 起，分别占样本的 16.8% 和 0.7%；其他来源的事件有 83 起，占样本的 4%。可见，网格化服务管理中的公共事件大部分产生于日常巡查，群众反映和信访只占很少部分。可见，公共事务的来源渠道主要是公共组织本身，而非与国家相对应的居民个体。这说明，要么公共制度渠道仍然不畅通，要么居民对公共事务比较冷漠。笔者查看处理级别最高的 10 起事件后发现，7 起事件是“树木生长旺盛影响生活”“白蚁蛀树”等非人为事件，剩下的 3 起是“出租屋布置成宗教场所”和“店铺经营不当”事件。这类事件都是日常生活事件。网格化服务管理在很大程度上修复了日常生活秩序，但并没有直接重塑社会公共关系和文化模式。同时，划分网格的依据主要是楼、街巷等管理空间单位，不是文化单位，与共同体没有直接关联。可见，网格化服务管理不在于秩序模式和整合模式所强调的重建社会秩序。

网格化服务管理主要在于修复社会秩序。研究结果表明，遭到破坏的社会秩序可以分为制度规范、社会支持网络、物理空间秩序三类，其相应的修复机制包括适用规范社会行为的管理机制、满足个体需求的服务机制及清除错乱现象的维护机制。社会支持网络在于满足特殊群体的需要，强调的是提供多元化的专业服务，因此其适用满足个体需求的服务机制；制度规范在于纠正制止失范行为，减少越轨行为发生，维护正常的社会秩序，因此其适用规范社会行为的管理机制；物理空间秩序不是针对特定人的行为纠正和服务需求，而是满足某些公共事务的需求和物理世界的维护，因此其适用清除错乱现象的维护机制。这些机制都是社会修复机制。比如，样本数据中事关社会支持网络方面的事件，来源于日常巡查的事件有 140 起，占比为 40.7%；来源于群众反映的有 131 起，

## ◆ 论文

占比为 38.1%，两者占的比例大致相当，因为这些事件主要是提供服务方面的，满足特定个体的需求。网格化处理事件涉及的制度规范、社会支持网络、物理空间秩序破坏都属于日常生活内容。显然，国家单方面介入基层公共领域，甄别公共事务，其精细化程度甚至超出了居民的需求，许多居民需要的、想到的，政府提供了；许多居民不需要的、没想到的，政府也提供了。综上可见，网格化服务管理是应对基层社会秩序自我修复的制度设计。

那么，何为社会修复？社会修复是指有意识地对被破坏了、影响到人们日常生活的社会秩序采取各种方式进行修补恢复以满足人们正常生活需要的社会活动过程。调查资料显示，社会秩序的日常破坏包括矛盾纠纷、特殊群体需求得不到满足、非法经营行为、乱停乱放行为、宠物伤人、宠物随地大小便、乱张贴行为、乱扔垃圾、公共设施 and 楼宇设施损坏、消防安全隐患等。从内涵上看，修复模式与秩序模式、整合模式一样，属于社会秩序范畴。但是，从概念外延而言，社会修复范围既包括秩序模式中规范出问题，以及整合模式中社会支持出问题的地方，如矛盾纠纷、特殊群体需求等；还包括物理空间损毁，如道路老化破坏、绿化带杂草丛生等。秩序模式与整合模式主要侧重人际关系和社会关系，修复模式还包括非社会关系层次，如社会脆弱部分、灾害应急部分、风险社会部分等。毫无疑问，规范再完美、文化凝聚力再强，每天仍然有大量社会破坏现象需要加以修复处理。因此，除了社会秩序的制度规范维护、文化团结机制维护之外，还需要日常社会修复。当然，修复模式与秩序模式、整合模式必然存在关联性。

综上，秩序模式和整合模式共同点就是重建社会秩序。修复模式不同，它不以重建社会秩序为目的，不考虑公共制度和社会整合组织体系重建问题，而是以具体的日常生活问题为导向，关注社会即时失序问题，包括社会脆弱、社会错乱、社会风险等问题，致力于社会运行过程中出现的社会污点、亏损、薄弱部分，是一种人为恢复模式。修复模式实际上采取一种日常的积极姿态，在社会秩序重建和社会整合模式重塑之前，为社会秩序做点什么，但它不是过渡机制，而是常态机制。网格化服务管理属于修复模式，但本文提炼修复模式并不是要鼓吹网格化服务管理，而是希望社会修复的理念能够扎根社会，让人们知道哪些行为及如何行为是修复社会的，以利于形成保卫社会的日常行为机制。

## 七、结论与讨论

为探究基层日常社会事务如何治理，对网格化服务管理信息资料进行内容分析后发现，一方面，网格化服务管理所处理的基层日常社会事务比黄宗智提

出的“细事”更加微不足道，国家介入基层社会从事的主要工作内容是“社会修复”，社会出现非理性化破坏和失序时，国家以理性化方式努力修补；另一方面，网格化服务管理和“一队三中心”体制创新的直接原因是政府需要改革自身各职能部门对基层社会的多头管理，试图通过整合资源，搞“综合”治理来节约行政资源，适应社会发展和居民需求，是国家“权力自我修正”的努力。分析足以证明，在基层治理中，国家花费大量精力用于修复社会和适应社会，以便保障社会发展和跟上社会变化；而变革社会秩序和整合社会在精力和效果两方面都越来越弱。可见，基层治理超越了“集权的简约治理”（黄宗智，2008、2019），开启了国家主导的“科层化精细治理”时代和“社会修复”时代。

有研究认为，网格化服务管理会导致社会“麦当劳化”和基层政权“内卷化”（田毅鹏、薛文龙，2012）等问题。随着我国公共关系多元化，人们对政府的依赖性将降低，自由度将增加，国家权力对社会的干预也将减弱，为何又出现国家直接介入人们的日常生活领域呢？在今天的城市社会，社区制显然难以像单位制那样保障所辖区域居民的社会生活秩序，社会自身逐渐丧失“日常社会修复”功能。社区制与单位制相比，社区村居委作为公共关系的代理人角色相对退化，也没能担当管理居民个体的家长角色，其重要功能恰好是保障社区成为自由个体的松散结合体，居民个体因此获得了更大的自由空间。实际上，公共物品供给的多元化降低了人们对社区的依赖性，社区制难以胜任社会需要，国家介入社会修复成为必然。但是，科层化精细治理下的社会修复模式只是在少数经济发达的区域得到实践，简约治理仍然是重要选择。同时，国家直接在基层社会开展精细治理，并没有给其聘用人员赋予更多的政治权力，但却赋予他们更重要的服务管理和秩序维护职责。这表明国家回归社会，扮演了服务社会的后勤基础保障的角色，表现了国家权力积极的一面，同时，不可避免导致日常生活“殖民化”。国家权力介入日常社会是社会自我失守的后果，是自由的代价。但是，国家权力过于侵入社会基层，长此以往，社会的“殖民化”会越来越严重，社会自我修复能力日渐式微，反而不利于国家的长治久安。

对此，需要综合研究治理的简约与否与治理事务的简约与否之间的逻辑关系，倡导社会自我的“日常社会修复”。任剑涛（2010）指出：“复杂的现代国家结构需要简约的治理机制。”黄宗智（2009）认为：“新时代对福利国家的需求当然会使旧有的简约治理传统的部分内涵成为过时，但是简约主义中的半正式行政方法以及国家发起结合社会参与的模式，也许仍然可能在中国起一定的作用，在其追求自身特色的政治现代性中扮演一个角色。”如何将简约治理落到实处呢？“日常社会修复”模式是对秩序模式和整合模式的一种必要的和主要的补



## ◆ 论文

充,是动态的常规性社会秩序维护机制,尤其是对社会脆弱部分,对社会良性运行与协调发展具有重要意义。在人们的日常生活中,许多社会机能都会衰弱,比如,社会规范跟不上社会发展而出现社会失序,社会公共物理空间出现损毁老化,部分社会群体生活生存出现困境,等等,都需要一种力量来补充和养护,才能保证社会的正常运行。当前一种社会治理理念追求依法治理,这当然非常重要,但依法治理也是一种秩序模式,秩序模式就会出现秩序不能解决的社会问题,人们又怀念传统文化整合模式,陷入了正式治理和非正式治理非此即彼的二元范式(狄金华、钟涨宝,2014;黄宗智2019)。并不是所有社会问题都需要通过体制机制建设、法律规范建制、系统机制整合来应对和解决;而恰好相反,社会每时每刻的运转会产生大量社会问题,通常的应对办法是即时处理,采取一种日常社会修复模式。日常社会修复模式与秩序模式、整合模式一样,是以社会良性运行为取向,是避免社会恶性运行的机制。日常社会修复是理解社会运行、解决社会秩序问题的重要范畴,也是基层社会治理实践的重要模式。

综上,国家权力越来越深入到基层治理体系和社会领域,国家建立了精致的科层组织,直接介入人们日常生活领域。本文因此得出以下几点结论:一是网格化服务管理的主要特征为“科层化精细治理”,国家购买网格员服务直接介入基层社会日常生活“细事”;二是基层社会日常生活“细事”原本属于社会自治领域,而当前国家在基层实施“科层化精细治理”表明基层社会治理出现了“官进民退”现象,也表明社会自身的传统“日常社会修复”功能出现了衰退。总而言之,国家在基层实施“科层化精细治理”是改革基层“官进民退”治理体制,以及弥补“日常社会修复”能力不足的一项制度安排。如何治理基层日常社会事务,既要反思借助制度的社会秩序模式和借助文化的社会整合模式,也要反思国家直接介入日常生活的“社会修复”模式,重视和激发“日常社会修复”模式的功能发挥。

## 参考文献

曹正汉(2011).中国上下分治的治理体制及其稳定机制.社会学研究,1:1-40.

Cao, Z. H. (2011). The Vertically Decentralized Authoritarianism and the Mechanisms of Political Stability in China. *Sociological Studies*, 1: 1-40. (in Chinese)

狄金华、钟涨宝(2014).从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究.社会学研究,5:73-97.

Di, J. H., & Zhong, Z. B. (2014). From Subjects to Rules: Study on Grassroots Governance of Traditional Rural China. *Sociological Studies*, 5: 73-97. (in Chinese)

冯仕政(2011).中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释.开放时代,1:73-97.

Feng, S. Z. (2011). The Formation and Variation of China's National Movement: A Holistic Explanation Based on the Regime. *Open Times*, 1: 73-97. (in Chinese)

- 黄宗智 (2008). 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, 2: 10 – 29.
- Huang, P. C. C. (2008). Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi-Officials and Dispute Resolution in China. *Open Times* 2: 10 – 29. (in Chinese)
- 黄宗智 (2019). 重新思考“第三领域”: 中国古今国家与社会的二元合一. 开放时代, 3: 12 – 36.
- Huang, P. C. C. (2019). Rethinking “The Third Sphere”: The Dualistic Unity of State and Society in China, Past and Present. *Open Times* 3: 12 – 36. (in Chinese)
- 李强 (2006). 职业共同体: 今日中国社会整合之基础——论“杜尔克姆主义”的相关理论. 学术界, 3: 36 – 53.
- Li, Q. (2006). Professional Community: The Basis of Social Integration in Today's China: On the Relevant Theories of “Durkheimism”. *Academics*, 3: 36 – 53. (in Chinese)
- 李强、葛天任 (2013). 社区的碎片化——Y 市社区建设与城市社会治理的实证研究. 学术界, 12: 40 – 50.
- Li, Q., & Ge, T. R. (2013). Fragmentation of Community: A Positive Study on Community Construction and Urban Social Governance in Y City. *Academics*, 12: 40 – 50. (in Chinese)
- 欧阳静 (2011). “维控型”政权: 多重结构中的乡镇政权特性. 社会, 3: 42 – 67.
- Ou, Y. J. (2011). The Maintenance/Control Type of Political Power: Characteristics of Township Governments in the Web of Multiple Structures. *Society* 3: 42 – 67. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制——一种新的国家治理体制. 中国社会科学, 5: 113 – 130.
- Qu, J. D. (2012). The Project System: A New System of State Governance. *Social Sciences in China* 5: 113 – 130. (in Chinese)
- 渠敬东 (2014). 职业伦理与公民道德——涂尔干对国家与社会之关系的新构建. 社会学研究, 4: 110 – 131.
- Qu, J. D. (2014). Professional Ethics and Civil Morals: Durkheim on Relationship Between the Society and the State. *Sociological Studies* 4: 110 – 131. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 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, 6: 104 – 127.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z., & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement—Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104 – 127. (in Chinese)
- 任剑涛 (2010). 国家治理的简约主义. 开放时代, 7: 73 – 86.
- Ren, J. T. (2010). Simplicity in State Governance. *Open Times* 7: 73 – 86. (in Chinese)
- 田毅鹏、薛文龙 (2012). 城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议. 学海, 3: 24 – 30.
- Tian, Y. P., & Xue, W. L. (2012). Discussion on the Relationship Between “Grid” Mode of Urban Management and Community Autonomy. *Academia Bimestrie*, 3: 24 – 30. (in Chinese)
- 王敬尧 (2006). 参与式治理: 中国社区建设实证研究. 北京: 中国社会科学出版社.
- Wang, J. R. (2006). *A Positive Study on Urban Community Building in China*, Beijing: China Social Science Press. (in Chinese)
- 谢遐龄 (2014). 中国社会结构及其启示——从中国可能建立什么样的治理体系角度看. 中共浙江省委党校学报, 4: 17 – 25.

## ◆ 论文

- Xie, X. L. (2014). China's Social Structure and Its Enlightenment: From the Perspective of What Kind of Governance System China May Establish. *Journal of Zhejiang Party School of C. P. C*, 4: 17-25. (in Chinese)
- 张静 (1999). 乡规民约体现的村庄治权. 北大法学评论, 1: 4-48.
- Zhang, J. (1999). Village Governance Power Embodied in Rural Rules and Regulations. *Peking University Law Review*, 1: 4-48. (in Chinese)
- 张静 (2000). 基层政权——乡村制度诸问题. 杭州: 浙江人民出版社.
- Zhang J. (2000). *Grassroots Political Power: Problems on Rural System*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House. (in Chinese)
- 张静 (2013). 公众怎样依靠公共制度? 吉林大学社会科学学报, 1: 14-18.
- Zhang J. (2013). How Does the Public Rely on the Public System? *Jilin University Journal Social Sciences Edition*, 1: 14-18. (in Chinese)
- 郑杭生、郭星华 (1992). 中国社会的转型与转型中的中国社会——关于当代中国社会变迁和社会主义现代化进程的几点思考. 浙江学刊, 4: 51-57.
- Zheng, H. S., & Guo, X. H. (1992). The Transformation of Chinese Society and Chinese Society in Transformation: Some Thoughts on the Social Changes and the Process of Socialist Modernization in Contemporary China. *Zhejiang Academic Journal*, 4: 51-57. (in Chinese)
- 周飞舟 (2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 3: 54-77.
- Zhou, F. Z. (2009). The Tournament System. *Sociological Studies*, 3: 54-77. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响. 社会学研究, 3: 1-38.
- Zhou, F. Z. (2006). Rural Fee Reform and the Changing Relationship Between State and Peasant. *Sociological Studies*, 3: 1-38. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. 社会, 6: 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract, *Society*, 6: 1-38. (in Chinese)
- 周黎安 (2016). 行政发包的组织边界: 兼论“官吏分途”与“层级分流”现象. 社会, 1: 34-64.
- Zhou, L. A. (2016). Organizational Boundary of Administrative Subcontracting: An Analysis of “the Separation of Officials and Local Staff” and Stratified Mobility, *Society*, 1: 34-64. (in Chinese)
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9: 105-125.
- Zhou, X. G. (2012). Campaign-style Governance Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of China's National Governance. *Open Times*, 9: 105-125. (in Chinese)
- 竺乾威 (2012). 公共服务的流程再造: 从“无缝隙政府”到“网格化管理”. 公共行政评论, 2: 1-21.
- Zhu, Q. W. (2012). Public Service Process Re-engineering: From “Seamless Government” to “Grid Management”. *Journal of Public Administration*, 2: 1-21. (in Chinese)
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

责任编辑: 黄冬娅

## ●ARTICLES

How to Evaluate Public Policies Scientifically? ——The Counterfactual Framework of Policy Evaluation Studies and Matching Methods

..... Weichen Liu , Junhua Guo & Dongbo Shi

**Abstract:** The scientification of the public decision-making depends on the scientific evaluation of public policies. Foreign researchers are increasingly relying on causal inference methods , and Chinese researchers have begun to make their preliminary attempts. However , the application of causal inference methods still need a systematic review. This paper introduces the counterfactual framework of public policy evaluation and defines the causaleffects of public policies. Each matching method contains two steps: distance measurement and pairing. This paper summarizes and compares the principles of covariate matching , coarsened exact matching , Mahalanobis-metric matching , propensity score matching , and entropy balancing matching. Combined with cutting-edge empirical research , this paper shows how the matching method can be used in policy evaluation research. This paper also discusses the precautions of matching methods in application , including the applicability of the matching methods , the relationship between matching and regression , the requirement of sample size , and whether it is allowed to put samples back.

**Key Words** Public Policy Evaluation; Causal inference; Counterfactual Framework; Matching

Fine Affairs , Fine Governance: Bureaucratic Fine Governance and Social Repair in Grassroots Grid

..... Yusheng Chen

**Motivation:** The implementation of a national governance system requires improvement of the micro-governance mechanism. Although Grid is an important grassroots governance mechanism , fundamental questions—who governs , how do they govern , and what do they govern , what are the Grid’ s governance logic and consequences , remain unknown. Previous studies provide no systematic answers to these questions.

**Methodology:** Taking 2091 events registered in grid service management information system in a district of Guangzhou from January to March 2013 , this paper analyzes them using the content analysis method from three perspectives: governance subject , governance mode , and governance content.

**Findings:** Firstly , regarding bureaucratic fine governance , by setting up the grid and purchasing grid member services , grid service management extended the national hierarchical organization system into the grassroots. And , it dealt directly with the “details ” of daily life. Secondly , in terms of social repair effect , grid service management became an institutional arrangement by which the state could reform the governance system. It was able to implement a “government promotion and civilian retirement” within the grassroots society. This allowed for social rehabilitation despite the insufficiency of societal self-repair. Therefore , in order to avoid excessive state intervention in grassroots social affairs , society must improve its ability to affect “daily social repair”.

**Contribution:** This paper explores the logic of national governance and social development by observing the content of grass-roots governance. This expands the research horizon of national governance from the perspective of “what to govern ” and enriches the research paradigm of “how to make the social order possible ” within the category of “social repair”.

**Key Words** Grassroots Governance; Simple Governance; Bureaucratic Fine Management; Social Repair; Grid Service Management

How Can the Intermediate Tier Guarantee the Operation of Government? A Study on Deputy Leaders in the Process of Government

..... Hanchuan Bao

**Motivation:** In which ways do China ’ s deputy leaders intervene in government processes? As the intermediate-tiered government group , how do they deal with the relationship between the organizational goals and the executive capacity in the operation of government? What is the theoretical and practical significance of deputy leaders in understanding government governance?

**Methodology:** Based on field investigation and interviews , the paper focuses on interactive “events” in government. It presents 19 cases according to the dimensions of “tiao-kuai” , “upper level-lower level” and “important events-daily events” , and makes grounded theoretical analyses of these materials.

**Findings:** China ’ s deputy leaders as a group have become a “Supportable Coupling Hub” that takes into account organizational goals and capabilities. They operate three mechanisms. The Scheme Transformation Mechanism formulates the action plan