

# 基层治理现代化中如何调适双重理性？

## ——基于农村网格化管理的反思

罗枫珍

浙江师范大学法学院，浙江 金华

收稿日期：2024年4月8日；录用日期：2024年5月8日；发布日期：2024年5月16日

### 摘要

网格化管理是基层治理现代化转型中的重要治理模式，旨在通过技术嵌入实现资源整合和精细管理。但在标准化、精准化和效率至上的技术理性支配下，政府无法有效回应群众的多元诉求，而价值理性影响下的温度治理反过来又会弱化技术治理的就事逻辑。因此，在基层治理现代化中平衡好技术理性与价值理性至关重要，要使得技术理性与价值理性共融共生、相互促进。可见，网格化管理在从城市向农村推广时不能脱离其现实情境，村民自治、农村组织基础、配套制度体系等因素极大影响着农村网格化管理的治理效能。由此，本文提出了技术赋能激活农村内生治理、党建引领提升农村自治能力和制度设计调适双重理性三条优化路径，旨在提升农村网格化管理的成效。

### 关键词

基层治理现代化，农村网格化管理，技术理性，价值理性

# How to Adjust Dual Rationality in Grassroots Governance Modernization?

## —Reflection Based on Rural Grid-Based Management

Fengzhen Luo

Law School of Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: Apr. 8<sup>th</sup>, 2024; accepted: May 8<sup>th</sup>, 2024; published: May 16<sup>th</sup>, 2024

### Abstract

Grid-based management is an important governance model in the modernization and transformation of grass-roots governance, aiming to achieve resource integration and fine management through

文章引用：罗枫珍. 基层治理现代化中如何调适双重理性? [J]. 服务科学和管理, 2024, 13(3): 289-294.

DOI: 10.12677/ssem.2024.133036

technological embedding. However, under the domination of the technical rationality of standardization, precision and efficiency, the government is unable to effectively respond to the pluralistic demands of the masses, while the temperate governance under the influence of the value rationality will, in turn, weaken the logic of technical governance. Therefore, in the modernization of grassroots governance, it is crucial to balance technical rationality and value rationality, so that technical rationality and value rationality are symbiotic and mutually reinforcing. It can be seen that grid-based management from the city to the rural areas can not be detached from the reality of the situation, villagers' autonomy, rural organizational foundation, supporting institutional system and other factors greatly affect the governance effectiveness of rural grid-based management. Therefore, this paper proposes three optimization paths: technology enablement to activate endogenous governance in rural areas, party-building leadership to enhance the capacity of rural self-governance and institutional design to adapt to the dual rationality, aiming to enhance the effectiveness of grid-based management in rural areas.

## Keywords

Modernization of Grassroots Governance, Rural Grid-Based Management, Technical Rationality, Value Rationality

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题提出

在基层治理现代化进程中，国家既要通过技术嵌入实现“化繁为简、简而高效”的治理效能[1]，又要回应中国式现代化的社会正义要求和人民性本质特征[2]。但是技术治理的简化思维难以应对基层社会的复杂情境，也无法有效回应社会自主的张力冲突和标杆性要求的执行偏差[1]。换句话说，技术治理虽然是推动国家高效治理的现代化工具，但并不必然具有现代化特征[3]。标准化的数字治理方案在城乡异质文化的影响下推广难度较大，这就需要在现代化转型过程中，充分考虑数字嵌入能否融合地方文化、能否达成地方共识以及能否协同技术理性与价值理性等因素[2]。

网格化管理起源于城市，是一种以数字技术为支撑的现代化管理模式，具有资源整合、权威统合与社会聚合三重功能[4]，以科学且精准的治理手段切实提升了城市治理效能。后在国家政策的倡导下逐渐运用到乡村治理中，成为政府嵌入乡村社会的重要载体，但相对城市而言，农村网格化管理的研究仍较为薄弱[5]。网格化管理主要由安全、经济、社会、生态和文化五个方面构成[6]，但在从城市向农村的推广过程中出现了主体单一、经费不足、一刀切和技术悖论等问题[7]。与城市的陌生人社会网络不同，乡村的熟人社会中[2]出现的村庄事务的关键是其背后的人和关系，因而技术理性作用下的标准化治理与乡村既有的内生认同之间的错位极有可能引发治理失效[8]。因此，在基层治理现代化转型中协调好技术理性与价值理性至关重要。那么网格化管理作为国家以技术治理的方式“重返乡村”的现代化工具[9]，是否在城市取得极大治理成效后也适合推广到农村治理中呢？

## 2. 技术理性与价值理性：基层治理现代化的现实面向

在国家治理现代化进程中，虽然通过技术治理实现现代化转型已经成为共识[3]，但随之引发的技术崇拜、数字形式主义、数字平均主义、数字鸿沟、数字歧视等技术应用风险也不容忽视。可见，治理现

代化不仅是治理工具和治理模式的现代化，也是人的现代化。政府的人民本位特质决定了其在不断通过数字赋能提高公共服务效率的同时，也不能忽略契合民众诉求的价值治理，只有调适好技术理性与价值理性的博弈冲突，不断通过技术工具的革新助力基层治理的价值转型[1]，才能更好推进人的现代化，进而长效提升基层治理现代化的治理效能。基层社会是多元价值融合共生的复合场域[2]，其中技术理性与价值理性起着不同的治理作用。技术理性指向事务的“实然”层面，强调在不掺杂价值判断的基础上通过精确计算、工具选择、程序规制等，以最佳方法和最优路径实现预期目标；价值理性则指向事务的“应然”层面，是社会主体在价值认知基础上形成的自觉意识，往往以公平正义、社会福祉和公共道德为价值指引，为政府治理赋予了温度[10]。这两种理性标准都指引着国家治理朝着更好的方向发展，并相互渗透、互为补充，可若长期倒置和错位，则容易导致治理失效。行政力量为主导的技术治理与社会力量为主导的自主治理之间的博弈[11]是国家治理无法回避的命题。为实现统一和谐的技术理性与价值理性，既要坚持技术赋能人本治理，通过不断对技术理性的超越实现“温度治理”，也要推动技术升级与标准规范双向赋能，不断减少数字风险以真正做到数字惠民[12]。

### 3. 双重理性调适：农村网格化管理的实践困境

#### 3.1. 技术嵌入削弱村民自治

首先，“网格单元-网格员-网格长”的技术治理结构冲击了既有“村民群众-小组长-村干部”的自治体系，不仅会破坏内生治理秩序，也会弱化村级自治的社会基础[13]。其次，网格技术打破了“乡政村治”的责任边界，进一步强化了政府对村级组织的行政动员和监督问责，行政化色彩愈加浓厚[8]。最后，网格化管理弱化了村务治理的弹性空间。数字治理秉承“理性行政”与“技术化简”的行动逻辑，政府行为不仅严格限定在既有程序、规则和可追溯的平台之内，又力图将各种事项都转化为具体的量化指标[12]。但农村事务的不规则性、整体性和综合性[14]使得其在精细治理中难度较大，在数据留痕时也会加重基层干部的工作负担。传统的情感治理也在技术理性的支配下逐渐淡化，这不仅会割裂干群关系，也容易削弱村民自治的内生认同。

#### 3.2. 农村组织基础薄弱

网格化管理体系主要由网格单元划分、网格管理队伍建设和网络信息系统建设三个部分组成[8]。首先，农村民居较为分散，网格单元的划分存在地域特殊性，而且在农村经济的快速发展下农村居民趋向异质化和流动化，农村的管理难度不断上升[6]。“团结型村庄”、“分裂型村庄”和“分散型村庄”[15]等不同的村庄类型决定了网格化管理模式不能“一刀切”，如果村庄事情复杂，村民自治能力不强，就应该加强网格化管理，反之，则应该削弱网格化力量，尽量依靠村民自治进行自我管理，避免乡村治理的网格依赖[16]。其次，农村网格治理中存在网格队伍松散、缺乏专职网格员、网格员权力受限和村民参与程度较低的问题[6]。最后，农村地区信息化程度较低，缺乏支持网格化管理的基础设施和专业人才，甚至难以支撑常态化网格管理的运行成本。

#### 3.3. 农村网格化管理的配套制度体系不健全

网格化管理模式以行政力量为主导，需要大量的人、财、物投入[16]。与此同时，技术嵌入往往会放大既有制度“结构固化”、“规则硬化”和“内容僵化”的问题，进而引发“灵活性缺失风险”、“完全信息风险”和“同质化风险”[17]，因此在网格化管理下沉农村时与之配套的制度体系的完善不容忽视。一是数字应用的准入制度不健全。不少地方无视当地数字资源条件和民众数字素养盲目推进数字化管理，不仅会导致数字资源浪费也会滋生各种数字形式主义乱象[18]。二是数字技术的责任追究制度亟待

完善。数字治理与基层情境的不适配容易导致虚假上报、走过场等执行偏差，网格管理的精准定责虽然明确了不同主体的责任，但是一刀切式的问责又会导致基层干部“不作为不担当”的策略选择。基层治理的模糊化倾向是实现“温度治理”的重要面向，但可持续性不高，数字归责制度的完善将推动基层治理向制度化和法制化方向发展，并通过线上线下的互动制约形成长效治理机制[19]。三是绩效激励制度不完善。农村网格员的福利待遇相较城市偏低，而且绩效考核中以惩罚为主的负向激励容易导致网格员应付式处理工作，反而不利于培养网格员的自主自觉[6]。

## 4. 技术与价值互嵌：农村网格化管理的路径优化

### 4.1. 以技术赋能激活农村内生治理

在治理现代化的过程中，基层治理主体能力的激活及提升至关重要，这也是基层治理价值转型的内生动力[1]。网格化管理在下沉至农村时要充分嵌入乡村自治体系，充分利用数字技术为乡村自治增权赋能[13]，使得乡村治理更加可视化、智能化和生活化[20]。但农民的性格特征和文化素养制约了网格化管理模式的顺利推行，个人隐私风险也弱化了现代化治理中的人文关怀[7]。基层治理现代化不仅是治理模式的现代化，也是参与主体的现代化。在数字技术嵌入农村治理时不能忽略其“乡土性”，而是要不断通过技术赋能激活农村的内生治理。一要加强现代农民的数字素养教育，不断提升农村内生主体的现代化素养和可行能力。二要对数字产品进行适老化改造，不断缩小因知识素养、年龄差距等因素造成的“数字鸿沟”[18]。三要利用好数字平台激活农村内生资源。“村情通”APP实时公开村务动态，“村务监督微信群”和“乡村志愿服务钉钉群”等群聊也大大提升了农村的自治效率和自治水平。四要推动网格队伍专职化建设[21]，避免技术治理削弱乡村自治。村干部兼任网格员会挤占村级自治的主体资源[13]，而通过推动网格队伍专职化，不仅能提升网格队伍的专业素养和村级治理的行政能力，也能维护好乡村自治的社会基础。

### 4.2. 以党建引领提升农村自治能力

一要积极推进“互联网+党建”，以技术赋能增进党组织之间的信息互通、资源共享、组织联结和治理联动。不断以党建事务公开化、平台化和数字化，推动党建网格与治理网格的有机结合[22]。二要以党建引领大力推进“三治融合”建设。基层社会现代化转型带来了更多元的价值冲突和利益纷争[23]，重构其现代价值秩序不仅要积极利用伦理道德和内生权威等要素，还要顺应现代社会的法治和智治取向[1]，积极在农村开展常态化主题教育和宣讲活动[24]。“枫桥经验”、“桐乡经验”都是党建引领下的成功实践，基层治理现代化转型过程中要包容并借鉴不同的地方治理经验，从而构建更具中国特色的基层治理模式[23]。三要充分发挥党员先锋模范作用，组织开展党员联系群众、党员带头、包片到户等行动[23]，以党员示范、积分激励等措施鼓励村民参与，并通过村务公开、民主协商等途径培育公共精神，逐步提升农村的自治能力[1]。

### 4.3. 以制度设计调适双重理性

好的制度是网格化管理顺利推行的保障。政策制定不仅要契合基层的治理理念和治理传统[1]，也要在提供配套政策支持时兼顾不同的地区文化和治理情境，因地制宜地选择不同的治理侧重和治理强度，从而形成最适宜的主体组合、资源组合与工具组合[2]。首先，政府要着力健全数字制度规范体系，填补数字风险引发的制度漏洞。一方面，要提高数字技术准入标准，警惕数字化建设的盲目推广；另一方面，要强化数字责任追究制度，使得基层治理从“模糊治理”逐步转向“清单治理”[19]。其次，政策制定不能“一刀切”，既要科学统一，也要兼顾地方特色。在不同农村地区推行网格化管理也需要在政策目标、

政策工具和政府考核标准等方面做出相应调整,从而使技术治理有效嵌入农村场域[21]。三要完善网格队伍的绩效考核制度。政府要逐步提高农村网格员的工资待遇,并为农村地区的网格化基础建设提供一定的资金支持[6]。同时,明确农村网格化管理的服务边界,通过技术赋能量化职责体系,以正向激励调动工作积极性,以群众满意度考评减少形式主义乱象。

## 5. 结论

网格化管理是国家实现精细治理的现代手段,彰显着技术理性[9],但基层社会的流动性、复杂性和异质性日益增强,人民群众不断提高的公民意识也要求政府提供更加高效合意的回应治理[1]。技术理性影响路径,价值理念左右方向,价值理性在技术理性的支持下能够获得最优的结果,在技术理性中融入价值理性则会有更长效的认同[10]。但在网格化管理模式中,网格泛化、治理成本高和重管控轻服务等问题不容忽视[5],而且农村中的村民自治能力、组织基础、配套制度体系等现有条件参差不齐,所以一刀切地推广现代治理模式很难达到基层善治的目的[4]。因此,在基层治理现代化中不能忽视农村治理的现代化,更不能无视农村和城市的差异情境而同化治理。要将技术至上、以事为本的惯性思维转向需求优先、以人为本的价值取向,把人民本位作为技术赋能的出发点和落脚点,进而不断赢得民众对技术治理的认可和接纳[12]。

## 参考文献

- [1] 丁忠毅,李宜真. 从简化到简约: 中国式现代化进程中基层社会治理的价值转型[J]. 党政研究, 2023(6): 94-103, 127.
- [2] 许丹,姜晓萍. 中国式现代化进程中地方治理数智化变革风险及其实践规制[J]. 行政论坛, 2024, 31(1): 54-64.
- [3] 彭勃. 技术治理的限度及其转型: 治理现代化的视角[J]. 社会科学, 2020(5): 3-12.
- [4] 连宏萍. 管理还是自治?——审视网格在基层治理中的作用[J]. 行政管理改革, 2021, 7(7): 89-99.
- [5] 刘伟,王柏秀. 国内学界的网格化管理研究: 回顾、反思与展望[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(1): 157-168.
- [6] 马海良,洪楚悦. 农村地区网格化社会治理模式的逻辑体系和优化路径[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(2): 131-138.
- [7] 张新文,戴芬园. 权力下沉、流程再造与农村公共服务网格化供给——基于浙东“全科网格”的个案考察[J]. 浙江社会科学, 2018(8): 65-74, 157.
- [8] 杜姣. 技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 62-68.
- [9] 郑方辉,胡映佳,黄蓝. 数字乡村治理绩效中价值理性与技术理性如何统一——以 H 县党员干部“直联群众”数字化为例[J]. 中国行政管理, 2022(12): 49-56.
- [10] 孟宪斌. 融合工具理性与价值理性: 对地方政府绩效管理运行逻辑的反思[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2020, 22(4): 77-89.
- [11] 韩瑞波. 技术治理驱动的数字乡村建设及其有效性分析[J]. 内蒙古社会科学, 2021, 42(3): 16-23.
- [12] 孔祥利. 数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解[J]. 中国行政管理, 2022(10): 39-45.
- [13] 李凤. 技术治理如何影响乡村自治: 基于村庄网格化治理的反思[J]. 天津行政学院学报, 2024, 26(1): 24-32.
- [14] 刘锐. 事务结构、条块互动与基层治理——农村网格化管理审视[J]. 贵州社会科学, 2020(4): 151-157.
- [15] 贺雪峰. 村庄类型及其区域分布[J]. 中国乡村发现, 2018(5): 79-83.
- [16] 陈寒非. 网格化简约治理——基于湘北 L 县农村新冠肺炎疫情防控实践的考察[J]. 学术交流, 2020(5): 61-76.
- [17] 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.
- [18] 肖建国,陈志仙. 数字形式主义的在场形态、生成逻辑及规制理路[J]. 理论导刊, 2023(12): 66-71.
- [19] 张志红. 数字归责: 基层网格化治理运行机制与优化路径研究[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2023(6): 119-130.

- [20] 盖宏伟, 张明欣. 基层治理现代化的数字赋能机制——以技术赋能和制度赋能为分析框架[J]. 学术交流, 2023(6): 146-161.
- [21] 柴宝勇, 周君玉. 农村网格化管理政策执行研究——基于政策执行系统理论的实证分析[J]. 中国行政管理, 2020(1): 114-120.
- [22] 彭勃, 杜力. “超行政治理”: 党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J]. 理论与改革, 2022(1): 59-75, 156-157.
- [23] 杨开峰, 仇纳青, 郭一帆. “三治融合”: 重塑当代中国基层社会与基层治理[J]. 公共管理与政策评论, 2024, 13(1): 3-18.
- [24] 梁民强. 组织、制度与工具: 以新时代“枫桥经验”创新基层社会治理的路径探析[J]. 发展, 2023(3): 24-28.