

数字技术赋能社区治理的逻辑、困境及其纾解

甘 骏, 戴顾卫, 李嘉威, 丁思佳

(南京邮电大学社会与人口学院, 南京 210000)

摘要: 数字技术的创新发展正不断引领基层社会治理数字化转型实践,推动社区治理提质增效。结合Y社区的智慧社区建设,剖析数字技术赋能社区治理的内在逻辑,发现其遵循着价值、制度与技术的三维逻辑,映射出技术治理中各个要素之间的互动关系。然而,在技术赋能社区治理的实践中,仍然存在社会本位丢失、运行制度缺位以及衍生风险增加等困境。因此,纾解技术治理面临的难题必须从认知、应用与保障层面加以引导与规范,全方位多层次地推动技术治理健康、平稳、有序地发展,从而实现社区治理体系与治理能力的现代化。

关键词: 数字技术; 社区治理; 技术赋能; 治理逻辑

中图分类号: D669.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2024)11-0130-05

近年来,伴随着“数字政府”“智慧社区”的兴起,数字技术逐渐进入公共治理场域,为社会治理创新拓展了新的空间。社区作为社会治理的“最后一公里”,其治理效能是实现国家治理体系和治理能力现代化的“坚实底盘”。2022年5月,民政部、住房和城乡建设部等9部门印发的《关于深入推进智慧社区建设的意见》提出,要充分运用现代信息技术,不断提升城乡社区治理服务智慧化、智能化水平^[1],为智慧社区的建设提供了政策导向,加快了技术与社区治理的深度融合。纵观学界有关智慧社区治理的研究,主要有以下几种路径:一是工具主义的研究路径。即从工具主义的层面,强调社区利用各种新一代信息技术进行技术治理,如有学者认为智慧社区是以社区为应用场景,以大数据、云计算、人工智能等为技术支撑搭建的智能系统和平台^[2]。二是治理主义的研究路径。尽管治理的智慧性和技术的智能化联系极为紧密,但技术治理有其系统的理论内涵。有学者从场域、话语和技术的三维架构出发,提出构建“智慧治理共同体”以应对社区治理的数字化转型^[3]。三是系统主义的研究路径。系统主义的研究是工具主义和治理主义观点的延伸,如有学者提出智慧社区不同于传统社区之处正是在于其具备重塑治理价值、重构治理主体、整合治理资源等系统功能^[4]。数字技术赋能社区治

理打破了传统的政府主导型科层体制,有利于激活社区自治的内生动力,助力社区科学化、精细化与智能化治理。然而揆诸现实,智慧社区在我国发展仍处于起步阶段,数字技术在实现社区治理“赋能”的同时,也带来了“负能”效应^[5],导致社区治理部分领域“增负”以及产生技术风险问题等。究其原因,主要源于技术赋能社区治理的逻辑理路混乱所造成的结构错位。

不难发现,有关研究对技术治理的剖析不够全面深入,研究对象也尚未触及技术赋能社区治理所蕴含的深层次逻辑,这应当是研究智慧社区的首要步骤。因此,本文将结合Y社区智慧社区建设的实践,厘清数字技术赋能社区治理的底层逻辑,剖析Y社区在技术治理过程中遇到的现实困境,进而寻找创新智慧社区技术治理的优化路径,为智慧社区建设中如何实现技术与治理的深度融合以及多主体间的良性互动提供理论依据与现实参考。

1 Y社区基本情况

Y社区成立于1999年,原辖区内遗留有大量老旧、厂居小区,包含征地拆迁者、务工者等常住人口9 000余人,人口结构较为复杂,这给基层社区治理及人口管理带来了诸多挑战。Y社区总面积0.6 km²,下辖4个居民小区,均为拆迁安置房和房改房小区。该社区原住居民老龄人口较多,

收稿日期: 2024-03-21

基金项目: 2023年江苏省大学生创新创业训练计划省级一般立项项目(202310293135Y)

作者简介: 甘骏(2003—),男,江苏南京人,研究方向为社区治理;戴顾卫(2003—),男,江苏南京人,研究方向为社区治理;李嘉威(2002—),男,河南洛阳人,研究方向为社区治理;丁思佳(1999—),女,江苏南京人,硕士研究生,研究方向为社区治理。

拆迁安置后老龄化现象仍较为严重。迫于基层治理的巨大压力,Y社区逐渐向智慧社区转变,积极利用新一代信息技术不断推进智慧政务、智慧楼宇、智慧民生等项目的建设。2016年11月,Y社区首次推行“掌上云社区”智慧化平台,主要依托微信群、小程序与社区网格相融合,由社区党组织联合社区多元主体参与基层治理,进而有利于破解复杂的基层治理难题,科学高效地处理经济、社会、文化等多项公共事务。此外,Y社区依托街道网格化信息指挥中心,在新建的“睦邻里”社区服务中心打造社区“智慧中心”,将辖区内所有的道路监控探头纳入系统,并且录入居民个人信息,重点关照老年人、残疾人等特殊群体,为社区居民提供便利的公共服务。

2 数字技术赋能社区治理的逻辑理路

智慧社区对数字技术的吸纳使其超越了“技术发展”的范畴,逐渐成为架构新型社会基础、反映经济社会发展与治理模式变迁的重要场域与治理空间^[6]。因此,分析数字技术赋能社区治理的逻辑耦合关系,是探究技术与智慧社区各主体间互动的应有之义。传统意义上,数字技术常被认为是一种工具手段,产生的“赋能”效应遵循着特定的线性思维,这无疑模糊了技术与其他主体的复杂性联系。事实上,以价值-制度-技术的三维逻辑构成了数字技术赋能社区治理内设逻辑的主要内容,其具有鲜明的“拓扑结构”特点。

2.1 价值逻辑:工具理性的治理追求

技术赋能社区治理实质上是基层社会治理工具理性化的结果,而非价值理性。工具理性是指把工具、过程作为人行为的取向依据或追求的目的,是一种工具崇拜和技术主义为生存目标价值观;而价值理性则相信人行为的价值信仰,注重终极的价值关怀,是一种实质主义价值观^[7]。工具理性和价值理性是马克斯·韦伯基于形式与实质的哲学范畴所进行的划分方法。从这一视角来看,“技术治理”的工具理性逻辑在于基层政府更注重社会机制和社会技术之“形”,但却较少关注社会主体和社会价值之“实”^[8]。因此,“技术治理”的工具理性遵循技术运行的逻辑,以提高效率为核心,目的是使技术手段更好地融入社会治理,促使社会机制和社会技术相互协作,提高实际治理绩效而忽视公众的幸福感、获得感等价值目标。在治理实践中,Y社区在治安整治、公共卫生预防等社会治理活动中进行动员时,往往围绕治理目标展开,借助技术手段提升

动员效率,而轻视个体的主体性塑造和社区情感共同体的建构。

2.2 制度逻辑:重塑结构的治理需求

技术治理的制度逻辑实质是技术推动制度结构重塑变革的过程,是政府、企业、公众等多方主体利益碰撞交融的现实选择。党的二十大报告指出,“完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。因此,技术作为完善社会治理体系的重要手段在智慧社区建设中需要嵌入到结构性变革中,整合优化社区资源配置,重塑传统的治理结构,激活现代社区治理新动能。在智慧社区的实际运作过程中,技术的嵌入使传统组织中的工作结构、信息结构与制度结构进行调整、优化与升级^[9],打破了效率低下的科层制治理模式,构建起政府主导和多元参与的共建共治共享新格局。此外,借助互联网、大数据、物联网等数字技术推动社区组织架构及责权分配优化调整,促进各部门之间信息共享、资源共用、价值共创;依托规范合理的制度体系打造“全链条”式社区治理服务体系,促进治理结构中主体、要素与机制的有机协调。总之,技术治理的制度逻辑重塑了Y社区治理结构与治理流程,为实现国家治理体系与治理能力现代化提供制度保障。

2.3 技术逻辑:搭建平台的治理要求

伴随新一轮科技革命和产业变革的兴起,数字技术的发展方兴未艾,实现了对一些“旧技术”的超越和替代^[10]。因此,技术的创新发展促使基层社会治理数字化转型,搭建高效、共治的社区一体化治理平台成为“技术治理”的内在要求。通过构建起以数据为基础、以互联网技术为工具、以算法为支撑的赋能体系,数字技术的建构性使得传统治理的显现空间转变为虚拟空间^[11]。这一转变过程无法脱离虚拟空间的工具载体——数字治理平台。通过对数字基础设施的建设、运营与维护,打造以高新技术为支撑的数字治理平台,是提高社区科学化、精细化、智能化治理水平的应然之举。“掌上云社区”是Y社区打造的数字化治理平台,在社区治理实践中表现为“感知”“决策”与“执行”:通过系统、全面地搜集治理信息,感知公众需求,进而借助数字技术对治理问题进行科学剖析,形成解决治理难题的精准决策,并最终付诸执行。因此,数字技术嵌入社区治理实质上是技术建构的协同演化过程,而数字平台作为技术建构的产物俨然成为社区治理数字化转型的基础。

3 数字技术赋能社区治理的现实困境

数字技术为Y社区提供了良好的数据基础和完备的技术支撑,促使Y社区治理能力和治理水平得到有效提升。然而,技术赋能并不等于技术万能。数字技术在赋能Y社区治理的过程中也存在一些观念、制度和技术等方面的现实困境,阻碍数字技术治理效能的输出。

3.1 观念层面:工具理性下的社会本位丢失

基层社会治理创新的核心不只是社区治理体制的变革、新治理技术的引入和新治理机制的生成,更重要的是人的变化^[12]。然而实际上,治理主体的观念严重受到工具理性观念的裹挟,表现出过分地信奉技术主义而轻视人的价值,导致智慧社区建设的“社会”本位丢失。究其根源,主要在于治理主体尚未树立技术价值理性与工具理性相统一的思维观念,片面化地剥离“以人为本”的治理理念。Y社区治理主体深受功利主义价值的影响,一味地追求使用“何种技术”来提高治理效能,却没有深思熟虑技术赋能“为何而治”。一方面,以实用主义和工具主义为导向的唯技术治理将轻视个体的利益与权利,导致参与主体缺乏对社会治理的整体性认识,使社会关系被异化为抽象的符号、数字,危害社区公共意识和公共精神的培育。另一方面,社会本位的丢失导致治理主体更加关注眼前短暂的治理目标实现,而忽视长期的社会公共福利最大化,淡化“以人民为中心”的治理理念,进而陷入技术治理路径依赖的治理旋涡。

3.2 制度层面:重塑结构下的运行制度缺位

社区治理是社会系统的重要组成部分,受社会整体的运行模式的影响^[13]。因此,技术治理并不是存在于真空之中,而是需要通过一定的制度规则来施展,且必须受到社会运行制度的建构才能运用到治理过程中。Y社区的技术治理与社会制度并没有达到耦合互嵌的状态,数字技术在重塑组织、制度结构的同时,却缺乏相应的运行制度来保障实施。由于数字技术代表新兴生产力的发展,其运行规则的制定具有一定的专业壁垒与门槛。然而社区作为国家最基层的治理单元,其本身并不具备顶层制度设计的能力。此外,智慧社区的建设往往带有碎片化、差异化的特点,导致各个社区之间难以形成统一的技术治理路径,进而难以实现标准化的运行制度,于是在实践中治理的规则往往被技术的规则所替代^[14]。由于受到行政目标和政绩考核的影响,社区急功近利地向技术治理转型,缺乏相应

的制度保障,其后果要么是导致技术悬浮于治理之上,难以最大化地提高治理效能;要么扭曲与异化治理主体所追求的治理目标,滋生新的治理难题。

3.3 技术层面:搭建平台下的衍生风险增加

社区从“治理”转向“智理”的过程中,必然要不断加强数字基础设施建设,搭建多样化的数字平台来构建技术治理的底层支撑。然而,搭建平台的过程中会导致技术治理安全风险的骤增,产生一系列危害社会公共安全的隐患。技术治理风险的产生并不是凭空出现,而是技术理性无法有效嵌入社会现实的产物^[15]。技术理性必须受到制度环境、组织条件等要素的限制,且必须相互契合,一旦错位就会产生矛盾,制造风险。这在Y社区中表现为技术的“越位”“错位”以及“缺位”。技术越位是指技术权力不受控制,偏离所预设的运行程序,产生越界行为,如Y社区“掌上云社区”平台过分地收集居民个人的信息,加大隐私泄露的风险。技术错位则指技术使用过程与结果相悖。目前基层社会治理的平台不断增多,行政人员在治理的过程中盲目地使用不仅不会“赋能”治理,反而还会导致治理“负能”。技术缺位则表现为治理过程中的技术“失灵”。数字技术并不是万能的,如果治理完全依赖平台,一旦技术瘫痪,就会出现技术治理“停摆期”,导致事态恶化。

4 数字技术赋能社区治理的纾解路径

由Y社区技术治理的局限性引发的一系列复杂问题,给高质量的社区服务和社区居民生活造成了困扰,进一步影响了智慧社区建设^[16]。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,必须解决好数字技术赋能面临的桎梏,使得数字技术优势转化为高质量的治理效能。对此,面对Y社区技术治理在观念、制度和技术等层面的困境,亟需在认知、应用以及保障等层面加以纾解,以期建构起一种真正引领基层善治的技术治理格局^[17]。

4.1 认知层面:回归以人为本的治理理念

技术作为一种治理工具,其价值的发挥程度关键在于治理主体的认知和观念。基层社会治理始终围绕“人”而展开,治理的主体是人,治理的过程应以人为本,以人民为中心。针对智慧社区建设中的“社会本位”丢失,治理主体应在认知层面上加强对技术的全面认识,推动以人为本的治理理念回归,促进“技术”与“社会”的双向赋能。一方面,必须加强治理主体对技术治理的学习,推动其价值理念转变。政府等职能部门应始终理性看待技术手

段对社会治理的双重影响,谨防掉入“技术统治”的陷阱。通过加强对行政人员有关数字技术的理论知识培训和实践培训,提升行政人员对数字技术的认知水平,引领其价值观回归“以人为本”的治理理念。另一方面,应当加强数字技术赋能社区治理的合法性宣传,推动公众的广泛参与,凝聚社区情感认同。社区应采用线上线下相结合的宣传方式,扩大数字技术应用的覆盖范围,介绍数字技术应用的流程、效果等,不断增强公共服务的便利性与高效性。

4.2 应用层面:设计科学高效的运行制度

数字技术赋能社区治理的前提是技术能够有效地应用,而技术的应用又无法脱离科学高效的运行制度。在传统社区转向智慧社区的背景下,加强社区技术治理的制度构建对于规范社区数字化治理实践具有举足轻重的意义。运行制度的设计并不是千篇一律,否则会扼杀社区数字化转型中的生机与活力。事实上,优化科学高效的运行制度需要从宏观和微观两种视角加以入手。一方面,国家、政府应从宏观视角出发,充分听取公众、专家、企业等主体的意见,从而制定完善的标准性文件、规范性文件、操作指南等加以指导,明确各个层级之间、各个部门之间的事权和责任,使得基层社会治理有章可循,有据可依。另一方面,社区作为社会治理的“细胞”,应从微观视角出发疏通基层治理的“毛细血管”。社区应结合自身的地理环境、人口等要素条件,因地制宜地制定辖区范围内的技术治理运行制度,构建具有特色的技术运行机制,从而促使技术与治理之间的深度契合,不断提升社区智慧治理的系统性与相容性。

4.3 保障层面:健全规避风险的管理体系

技术也是一种治理对象,在提升社区治理效能的同时也带来了一系列衍生风险,因此必须健全规避风险的技术管理体系,防止“技术赋能”转向“技术负能”。首先,必须树立全周期管理的意识。对技术风险的防范不能仅停留于技术应用层面,而是从技术的设计、制造、交付、应用、更新、终结等领域加强全方位的监管。唯有如此才能及时精准定位技术风险,有针对性地加以控制。其次,完善对技术治理的考核评估机制。在立项阶段,应采用量化的方式制定数字基础设施的验收标准,对数字技术进行科学的安全性风险评估;在应用阶段,应定期对技术治理中的组织人员、规章制度、运维情况、应用效果等方面进行评估,更新淘汰具有风险隐患的

数字技术平台。最后,加强对违法违规行为的惩治处罚。数字社会并不是虚拟社会,对于技术治理中的权利越界、非法牟利、隐私侵犯等违反相关法律法规的组织、机构、个人都应当依法严厉惩治,保障数字社会中公民的合法权益,不断提高技术治理的安全性与可靠性。

5 结语

在基层治理现代化的背景下,数字技术俨然成为基层社会治理不可或缺的“动力引擎”,推动实现人民幸福安康的同时,提升了社区科学化、精细化、智慧化的治理水平。然而,在赋能的过程中,技术正面临着诸多的现实困境,亟需全社会多元主体共同去化解。未来,技术在复杂的治理实践中还会不断地产生新的社会问题,治理主体必须充分认识到技术治理的内在缺陷与功能局限,不应被技术所“奴役”,而是始终铭记“人”永远是社会的主体。要始终清醒技术治理的根本目的是为了“赋能”社会治理,而不是“负能”。如此,数字技术的魅力才能在广阔的治理舞台上不断彰显,才能持久有效地为实现国家治理体系和治理能力现代化贡献新兴力量。

参考文献

- [1] 九部门印发《关于深入推进智慧社区建设的意见》的通知[EB/OL]. (2022-05-21)[2023-11-29]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/21/content_5691593.htm.
- [2] 黄伟迪,王钰涵.深度融合:智慧社区传播中的数据赋能与治理创新[J].北京文化创意,2023(1):61-69.
- [3] 胡卫卫,张迪.城市社区智慧治理共同体的建构逻辑及运行机制研究:基于成都市成华区“智慧·家空间”的实证考察[J].电子政务,2022(9):15-26.
- [4] 朱懿,韩勇.我国智慧社区建设及其优化对策[J].领导科学,2020(2):122-124.
- [5] 盛明科,贺清波.数字赋能政府治理何以产生“数字负能”?基于数字技术与科层体制的交互视角[J].湖南科技大学学报(社会科学版),2023,26(4):123-129.
- [6] 关爽.数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理[J].浙江工商大学学报,2021(4):153-161.
- [7] 马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1977:56-57.
- [8] 黄晓春,嵇欣.技术治理的极限及其超越[J].社会科学,2016(11):72-79.
- [9] 顾兴树,吕洪楼.城市社区数字化治理的内在逻辑,现实困境及纾解路径[J].党政干部学刊,2023(5):60-68.
- [10] 孙海军,张长立.技术适配治理:政府治理数字化的限度与人的主体性回归[J].江淮论坛,2023(3):153-158.

- [11] 周济南. 数字技术赋能城市社区合作治理: 逻辑, 困境及纾解路径[J]. 理论月刊, 2021(11): 50-60.
- [12] 孔娜娜. 网格中的微自治: 城市基层社会治理的新机制[J]. 社会主义研究, 2015(4): 90-96.
- [13] 陈振明, 张树全. 技术与制度互构关系转换及其对公共治理的影响[J]. 公共管理学报, 2023, 20(4): 1-12.
- [14] 袁方成, 李思航. 技术治理的风险及其演化逻辑: 以农村精准扶贫为分析对象[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(2): 45-61.
- [15] 盛明科, 贺清波. 数字技术治理风险的生成与防治路径探析: 以技术与制度互构论为视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2023, 47(2): 16-23.
- [16] 文军, 敖淑凤. 社区数字治理中的不确定性风险及其应对策略[J]. 吉林大学社会科学学报, 2023(6): 58-71.
- [17] 张帆. 信息技术赋能基层治理的路径与限度[J]. 兰州学刊, 2021(10): 65-78.

The Logic, Dilemmas, and Solutions of Digital Technology Empowering Community Governance

GAN Jun, DAI Guwei, LI Jiawei, DING Sijia

(School of Society and Population, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210000, China)

Abstract: The innovative development of digital technology is continuously leading the digital transformation practice of grassroots social governance, promoting the improvement of community governance quality and efficiency. Combining with the construction of smart communities in Y community, the internal logic of digital technology empowering community governance is analyzed. It is found that it follows the three-dimensional logic of value, system, and technology, mapping the interactive relationships between various elements in technological governance. However, in the practice of technology empowering community governance, there are still difficulties such as the loss of social orientation, the absence of operational systems, and the increase of derivative risks. Therefore, alleviating the challenges faced by technological governance must be guided and regulated from the perspectives of cognition, application, and guarantee, comprehensively and multi-level promoting the healthy, stable, and orderly development of technological governance, in order to achieve the modernization of community governance system and governance capacity.

Keywords: digital technique; community governance; technological empowerment; governance logic