

# 标准化治理:后疫情时代基层社会治理的实践转向<sup>〔\*〕</sup>

范和生<sup>1,2</sup>, 郭 阳<sup>1</sup>

(1. 安徽大学 创新发展战略研究院, 安徽 合肥 230601;

2. 安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230601)

**〔摘要〕**标准化治理是标准化介入社会治理领域的重要实践形式,对实现国家治理体系和治理能力现代化有重要的理论价值。根据“枫桥经验”与“安吉经验”的标准化探索,标准化治理主要表现为治理主体标准化、治理体系标准化、治理目标标准化和治理手段标准化,在疫情防控的实践背景下标准化治理面临着“结构性”与“功能性”的双重脱嵌困境。基于基层社会“善治”的视角,从制度层面、法治层面、技术层面和效能层面实现标准化治理的顶层设计、软硬兼施、双重理性与实践产出的四维转向,进而构建后疫情时代基层社会治理的实践路径。同时,需要理性辨识标准化治理的优越性与局限性,以期实现基层社会治理的最优解,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供强有力的基层保障与理论支撑。

**〔关键词〕**标准化;标准化治理;后疫情时代;实践路径

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.11.007

党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题。党的十九大报告进一步明确指出“加强和创新社会治理,努力打造共建共治共享的社会治理格局”。作为国家治理中的重要组成部分,基层社会治理事关人民安居乐业、社会安定有序和国家长治久安,提升基层社会治理水平是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。<sup>〔1〕</sup>2020年的新冠肺炎疫情是对我国现代社会治理的一次巨大

考验,作为社会治理的基础与支撑,基层在处理突发性事件时暴露出了在治理能力与治理经验上的不足与缺憾。因此,迈入后疫情时代,基层社会亟需探索实质有效的治理模式,本文在既有研究基础上提出重构标准化治理实践路径,旨在推进基层治理创新,总结优秀治理经验,提出针对性对策建议,进而提高基层治理能力,为治理体系和治理能力现代化建设提供理论支撑与强大动力。

**作者简介:**范和生,安徽大学创新发展战略研究院副院长,社会与政治学院教授、博士生导师,研究方向:政治社会学、消费社会学;郭阳,安徽大学创新发展战略研究院博士生,研究方向:政治社会学、社会治理。

〔\*〕本文系国家社会科学基金项目“全球化视域下中国消费结构升级的社会学研究”(19BSH140)、安徽省社会科学创新发展研究课题攻关项目“安徽学术界对策供给与县级政府决策需求的衔接路径研究”(2019CX034)的阶段性成果,荣获安徽省社会科学界第十五届学术年会论文一等奖。

### 一、标准化的介入：现代社会治理语境的再拓展

根据国家标准化管理委员会的《标准化工作指南》可知，<sup>[2]</sup>“标准化”指的是“结合标准与协商一致的定义，为了在一定范围内获得最佳秩序，对现实问题或潜在问题制定共同使用和重复使用的条款的活动”，涉及到地理、经济、政治、社会等多个领域。

标准化概念经过长期的范畴演化和历史实践逐渐被学术界所接纳，但进入到社会治理语境里主要经历了两个阶段（见表1）。第一阶段是标准概念从市场领域向社会领域过渡。标准一词最早起源于西方经济学领域，泰勒在其《科学管理原理》中通过对工人的工时、技术动作加以标准化，并科学地制定“最优生产标准”，将薪资与个人绩效相挂钩，旨在解决“系统性磨洋工”行为，提高了生产效率。<sup>[3]</sup>在科学管理理论的影响下，以美国为代表的西方国家逐渐推行质量管理和质量控制，在经济贸易全球化的趋势下形成了国际化的质量保证体系标准，如ISO9000系列国际标准。日本在引进西方先进市场管理理念下，也日益重视本国的标准化建设，形成了独特的质量管理模式，显著地提高了日本产品的质量与国际知名度。随着标准化管理取得的不错效果，标准化模式逐渐由私营企业管理部门向社会公共部门延伸。<sup>[4]</sup>20世纪70年代西方国家开始

的政府改革浪潮，如“重塑政府”“企业型政府”“市场化政府”都在无形中借鉴或利用了标准化这一概念，目的在于提高政府服务效能和民众满意度，以新公共管理理论为代表的学者尤其重视如何将企业精神、企业管理办法用于改革公营部门。<sup>[5]</sup>1994年加拿大出台的国家标准、1997年英国制定的政府承诺服务标准、2004年法国发布的公共服务质量标准等，标志着标准化由市场领域引入社会领域，并为制定社会管理服务标准、构建社会制度体系、优化政府服务效能等注入了强大活力。第二阶段是从社会管理标准化进阶至社会治理标准化。社会治理与社会管理相比，具有聚焦覆盖范围、重视社会力量、强调制度建设等特点。党的十六大以来中国共产党开始了社会管理创新的探索，并取得了丰富经验。有学者认为加强民政范围社会管理与服务标准化建设，有助于加强社会法治水平。标准化的简化、统一、协调高效等特点为管理领域标准化建设及持续改进提供了方法指引。<sup>[6]</sup>还有学者对标准化在改善公共服务、增强社会福祉、提高资源配置等方面的重要作用展开了论述。<sup>[7]</sup>党的十八届三中全会正式使用了“国家治理”的概念，由“社会管理”向“社会治理”转变。由此，笔者认为标准化治理就是在社会治理过程中利用标准和标准体系实现多元主体共治、优化资源配置与提升治理效率的规范化治理。

表1 标准在不同领域的具体表现形式

适用领域	市场经济领域	社会管理领域	社会治理领域
标准范围	工时、技术、质量等	民众满意度、政府服务效能等	基本公共服务、综治维稳、治理效果评价等
参与主体	企业、员工	党、政府	党、政府、民众、社会组织等
目标导向	提高生产效率，获取经济效益	优化社会管理机制，提高政府管理能力	实现多元主体共治、优化治理效率与提升治理能力

综上所述，标准并不只是一个自然科学概念，同样是一个社会科学概念。正如魏尔曼所说，完全可以将标准化看作是与社会学、政治学、法学等

社会科学相仿的一种科学。<sup>[8]</sup>为创新社会治理方式与加快完善标准化体系，从而提升我国标准化水平，国务院先后印发《深化标准化工作改革方

案》《国家标准化体系建设发展规划(2016—2020年)》,为落实标准化战略提供了政策支持。

梳理既有文献,现有标准化治理研究多集中在政治学、社会学和法学等学科领域,主要反映在三个方面。

一是宏观层面,国家治理下的标准化治理研究。俞可平认为治理标准化是社会治理现代化的一个重要组成部分,标准化可以为国家治理确立规范、目标、合法性依据以及量化指标等,进一步从实现社会现代化和国家治理现代化的视角高度提倡政府和社会应当进一步重视和加强标准化建设。<sup>[9]</sup>还有学者认为我国现有的标准化管理体系是上个世纪80年代左右形成的,与现有需求相错配,标准化的实质作用难以发挥,因此深化标准化改革是提高国家治理能力的必然要求。<sup>[10]</sup>

二是中观层面,基层治理下的标准化治理研究。王猛研究发现杭州上城区政府公共服务标准化中的“信息技术”和“现代管理手段”的结合对规范“自由裁量”起到了重要作用。<sup>[11]</sup>陈怡晨以“基层社会治理综合标准化”的新“枫桥经验”阐述了枫桥镇的标准化实践对各地基层治理具有示范效应。<sup>[12]</sup>高其才认为浙江省“安吉经验”中的《乡村治理工作规范》对乡村治理“谁来治理、怎么治理、治理什么、检验治理”进行了量化,提高了乡村治理的精细化水平。<sup>[13]</sup>褚宸舸从“枫桥经验”中的标准化工作出发,认为标准对法治具有补强作用,将“标准”和“法治”相结合,通过“标准化”从而实现“法治化”,是基层社会治理的发展方向之一。<sup>[14]</sup>

三是微观层面,社区治理下的标准化治理研究。社区是社会治理的基本单位,也是审视社会治理的微观视角。2016年人民论坛专题调研组前往福田区进行社区治理标准化建设工作的调研,调研发现福田区通过标准化建设建立起社区党组织领导下的“一核多元”新型治理架构,有效地推动了“同责共为”现代社区治理体系的构建。<sup>[15]</sup>谢正富以社会资本理论为基础,从“治理结构”“居民参与”“社会资本”“治理制度”“治理

与服务设施”等五个角度提出社区治理标准化创新,建立社区治理标准化体系。<sup>[16]</sup>姜胜辉认为标准化治理契合城市社区精细化治理需要,具备规范政府公共权力、保障民主自治权利和拓展社区共治空间的功能,但在推动城市社区精细化治理进程中需要加以改进提升。<sup>[17]</sup>

## 二、标准化治理:国家治理现代化的内在逻辑

许耀桐认为将“国家治理体系和治理能力现代化”统称为“国家治理现代化”,可以看作是继工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化之后的“第五化”。<sup>[18]</sup>何增科在区别“国家治理”与“国家统治”和“国家管理”的基础上提出国家治理现代化可以理解成国家治理的民主化、法治化、文明化与科学化。而标准化治理与国家治理标准化两者是密切相关、不可分割的。<sup>[19]</sup>国家治理是无法脱离标准化而独立存在的,标准化治理是化解国家治理现代化进程中诸多问题的有效工具,也为大变局背景下实现国家治理现代化提供了重要思路。

国务院印发的《国家标准化体系建设发展规划(2016—2020)》在其正文首句中提出:“标准是经济活动和社会发展的技术支撑,是国家治理体系和治理能力现代化的基础性制度。”<sup>[20]</sup>规划主要分三个阶段进行。第一阶段:2015—2016年,积极推进改革试点工作;第二阶段:2017—2018年,稳妥推进向新型标准体系过渡;第三阶段:2019—2020年,基本建成结构合理、衔接配套、覆盖全面、适应经济社会发展需求的新型标准体系,迈入世界标准强国行列。由此可见,《规划》着重强调了标准在国家治理现代化中的基础性地位。

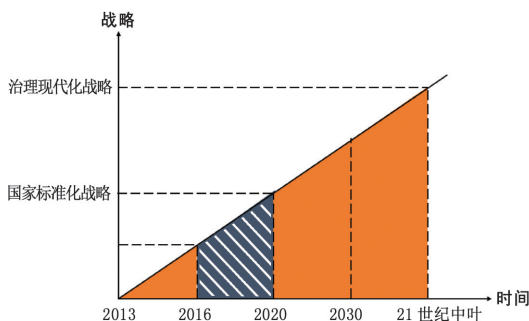
习近平总书记高度重视标准化工作,早在任浙江省委书记时就形成了较为系统完整的标准化思想。2006年7月,习近平在杭州考察工业经济时提出要“积极实施知识产权和标准化战略”,同年9月,在浙江省委政策研究室报送的《加强标准化工作实施标准化战略的调查与建议》中,习近平同志作出重要批示:“加强标准化工作,实

施标准化战略,是一项重要和紧迫的任务,对经济社会发展具有长远的意义。要加强领导,提高认识,积极推进,取得实效”,<sup>[21]</sup>首次将标准化提升至全局和战略性高度。2016年习近平总书记在第39届国际标准化组织(ISO)大会贺信中指出:“标准化在便利经贸往来、支撑产业发展、促进科技进步、规范社会治理中的作用日益凸显。标准已成为世界‘通用语言’。世界需要标准协同发展,标准促进世界互联互通。”无论是当时主政地方还是如今主持中央工作,习近平总书记就经济建设、社会发展、党政工作或者工业、农业、服务业等多个领域多次谈及标准化工作,对推进国家治理现代化具有重大的理论与实践意义。2015年国务院办公厅印发的《深化标准化工作改革方案》中明确指出:“更好发挥标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中的基础性、战略性作用,促进经济持续健康发展和社会全面进步。”总之,标准化在社会治理中发挥着基础性和战略性作用,标准化治理是国家治理现代化的应有之义和内在逻辑,近年来我国政府在城乡社区治理标准体系、基本公共服务体系等方面进行了大量的摸索与创新也进一步佐证了这一观点。

标准化治理作为国家治理现代化的内在逻辑,还表现在我国标准化战略与国家治理现代化战略的相互作用上。根据《规划》可知,我国目前的标准化战略规划时间为2016年至2020年,主要目标是基本建成支撑国家治理体系和治理能力现代化的具有中国特色的标准化体系。而国家治理现代化战略规划时间为2013年至21世纪中叶,目标是在21世纪中叶全面实现国家治理体系和治理能力现代化,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国(见图1)。通过两者的战略规划、主要任务与重点内容相比较,标准化治理与治理现代化的关系主要表现在两个方面。一方面,标准化治理是实现国家治理现代化的重要途径。实现国家治理现代化需要借助“标准化”概念介入社会治理。另一方面,国家治理现代化是标准化治理的终极目标。即标

准化治理的最终目的是提高国家治理能力和完善国家治理体系,从而实现国家治理现代化。

图1 我国标准化战略与现代化战略时间坐标示意图



### 三、我国基层标准化治理的实践经验与理论探索

2012年7月,国务院发布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中要求建立健全9个领域的国家标准体系,同时要求地方政府以国家标准为依据制定本地方基本公共服务标准体系,我国地方政府逐渐开始了标准化治理的实践探索。2014年,枫桥镇申请首批社会管理和公共服务综合标准化试点项目并获批,通过几年的经验提炼与创新治理形成了“基层社会治理综合标准化”的新“枫桥经验”。2018年,在习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”15周年暨毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年之际,中央各部委、地方政府强调要进一步坚持发展“枫桥经验”。至此“枫桥经验”作为基层治理的“金字招牌”已成为一套行之有效的“标准方案”。2018年,浙江安吉县发布了全国首个乡村治理地方标准规范《乡村治理工作规范》,进一步完善了自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。本文以“枫桥经验”和“安吉经验”为例进一步认识标准化基层治理的实践样态,进而概括形成治理主体、治理体系、治理目标以及治理手段标准化的“四化”理论形态。

#### (一) 治理主体标准化

首先,坚持党委的领导作用。党是基层治理的核心和龙头,健全的基层组织体系是党的领导延伸到基层的重要保障,是加强和创新社会治理

所依靠的最基本、最直接、最关键的力量。党委的领导作用在“枫桥经验”的诞生、完善、推广等阶段得以彰显,同时党组织在枫桥镇标准化治理中的政治功能得以凸显,牢牢把握住社会治理的领导权。其次,坚持政府的主导作用。浙江省政府、诸暨市政府、安吉县政府、枫桥镇、余村等各级政府都高度重视,发布了《“枫桥经验”——基层社会治理综合标准化试点项目实施方案》《枫桥镇社会治理工作手册》《美丽乡村民主法治建设规范》等各类规范性文件,在标准化治理中起到了主导作用。再次,坚持社会的协同作用。枫桥镇现有46家社会组织机构,其中“红枫义警”“枫桥大妈”志愿组织、乡贤参事会等社会组织在社会治安、公益救助等方面发挥着重要的协同作用。最后,坚持公众的参与作用。公众在社会治理多维指标构建中积极建言献策,并积极参与乡村治理,为完善治理标准提供了重要的智力支持。“枫桥经验”或“安吉经验”充分体现了多元主体间的民主协商和良性互动,即治理主体标准化。

## (二) 治理体系标准化

健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系是实施乡村振兴战略的重要举措,也是基层标准化治理的重要内容。枫桥镇通过开展标准化工作改变了治理体制碎片化状态,逐步形成完整的治理体系,枫桥镇通过开展全国社会管理创新综合试点、全国基层党建示范建设等各项社会治理试点建设不断积累基层治理经验,在矛盾化解、公共安全、违法监管、公共服务和民主自治五个方面构建了操作性强、科学性高的“枫桥标准体系”。安吉的《乡村治理工作规范》通过吸纳优秀治理经验建构以“模块”和“元素”为系统的乡村治理的静态结构模型和以“农民幸福感”为核心的系统动力学模型。<sup>[22]</sup>

## (三) 治理目标标准化

枫桥镇通过试点、完善、推广、再完善等多道程序最终形成了22个标准,对不同治理领域制定了详细的目标及量化考核标准。如《基层社会矛盾纠纷大调解体系建设规范》在化解社会矛盾

目标上制定了调解工作机制,明确了排查机制、化解流程、奖惩要求等。《乡镇行政服务中心管理与服务规范》对办公柜台高宽、办公窗口数量、工作人员联络牌等具体要求进行了明确。安吉的《乡村治理工作规范》是围绕乡村振兴的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求而制定的,以最终实现“村强、民富、景美、人和”的乡村振兴目标。“枫桥经验”与“安吉经验”都通过细化规范性文件的要求实现治理目标标准化。

## (四) 治理手段标准化

治理手段的标准化是实现标准化治理的重要保障。新时代“枫桥经验”摆脱传统粗放式治理方式,通过“雪亮工程”“四个平台”“一张网”等措施与智能化、信息化、网格化相结合实现“互联网+社会标准化治理”,并深入推行“最多跑一次”“一窗受理、集成服务”等政务改革。枫桥镇在《乡镇社会治安防控体系建设规范》中对组织、设施、标识、台账、机制建设等五个方面进行了详细规定。<sup>[23]</sup>而“安吉经验”中的《美丽乡村建设指南》在村庄建设、生态环境、经济发展等重要领域规定了21项量化指标,对美丽乡村建设给予目标性指导。无论是“枫桥经验”还是“安吉经验”,都对治理手段形成了系统性总结,形成了在社会治理过程中的治理手段标准化,做到了有规可循与有据可依,实现了标准治理与科学治理。

## 四、后疫情时代标准化治理的双重 脱嵌与实践转向

新冠肺炎疫情是新中国成立以来传播速度最快、感染范围最广、社会影响最深、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件,不仅是对国家治理体系和治理能力的一次大考,更是对基层社会治理的一次检视。<sup>[24]</sup>疫情防控下的社会治理重心下移凸显出标准化治理在非正规治理中的优势与不足。因此,迈入后疫情时代,如何既实现标准化治理的全局推行,又提高标准化治理的实践效能,是学术界值得深思的时代议题。

(一)疫情防控下标准化治理的实践优势与双重脱嵌

1. 疫情防控中标准化治理的优势凸显

其一,标准化治理有助于防控工作迅速开展。作为突发性公共卫生事件,新冠肺炎的疫情防控没有现成的模板可以复制,只有依靠上级的防控方案或者源自基层的治理经验,但往往会出现反应迟缓等问题,然而标准化治理可以很好地解决这一难题。如枫桥镇的《乡镇社会治安防控体系建设规范》《枫桥镇突发事件应急预案(11项)》《枫桥镇应急联动管理规范》等应急突发事件的防控方案与联动机制在突发性的疫情防控工作中发挥了重要作用,极大地帮助基层迅速开展疫情防控工作。其二,标准化治理有助于防控措施科学高效。《基层网格员管理规范》《社会治理“一张网”建设与管理规范》等“网格化”治理有助于基层政府在排查风险人群、管控重点人群与构建基层防护网等工作的开展上做到科学高效。其三,标准化治理有助于防控经验复制推广。应对突发疫情,标准化治理可以在短时间内积累防控经验,建构标准化防控体系,标准的科学性与治理的高效率使防控经验得以迅速推广,为疫情防控筑起坚实的基层防线。

2. 疫情防控中标准化治理的双重脱嵌

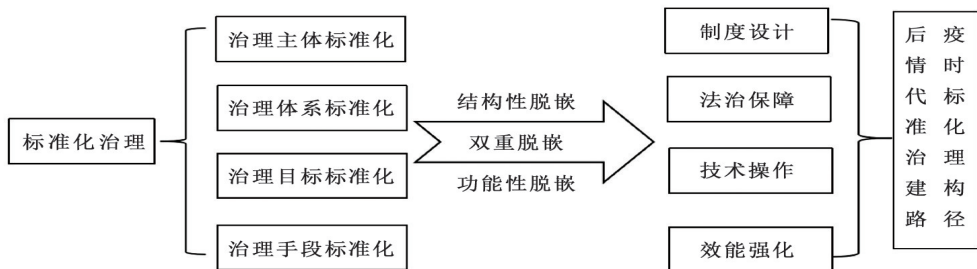
虽然标准化治理在疫情防控中发挥了重要作用,但是由于治理机制与治理能力的缺陷容易出现“双重脱嵌”的困境。一是标准化治理机制的错位导致“结构性”脱嵌。标准化治理本质是对治理过程中的重复性工作制定标准、实施标准与改进标准,并使标准反作用于治理实践的过

程。这就容易出现标准化治理悬浮于疫情防控工作之上的“结构性”脱嵌,即标准化治理在非常规社会运行状态下的治理机制出现错位或者失灵现象,基层政府转而采取运动型治理、政府主导型治理等方式。二是标准化治理效能低下导致的“功能性”脱嵌。标准和法律都属于规范的范畴,但是两者属性有所不同,标准的法律属性存在明显缺陷。即标准在基层治理过程中并不能起到强制性规范的作用,更多的还停留在“自治”或者“德治”的实践状态,尤其在疫情防控工作中标准的“法律缺陷”暴露无遗,标准的薄弱状态导致标准化治理的“功能性”悬浮在规范文本之上,即标准的功能无法有效发挥,从而出现“功能性”脱嵌。标准化治理在疫情防控工作中出现的双重脱嵌反过来对后疫情时代标准化治理提出了新的时代要求与实践诉求。

(二)后疫情时代标准化治理的路径选择

基于我国基层标准化治理的实践经验与理论探索,发现标准化治理在强调治理的“标准化”的同时却忽略了标准化的“治理”,以致局部试验得以顺利进行的同时却没能实现全面推广的初衷。反思疫情防控情境下的基层治理是实现标准化治理全面推广的合理性契机,笔者认为要推进基层治理转向基层“善治”,必须注重标准化治理的顶层设计,从标准治理转向“软法”与“硬法”的软硬兼施,从技术理性转向技术理性与实践理性的和谐统一,从强调前期设计转向注重治理效能,以期优化后疫情时代标准化治理的实践路径,推动标准化治理由理论探讨、局部试验向全局实施的转向(见图2)。

图2 后疫情时代标准化治理的形成机制



### 1. 制度转向:完善标准化治理的顶层设计

将标准化的根本属性纳入社会治理的运行机制之中在本质上也是实现社会“善治”的过程。“善治”就是使公共利益最大化的社会管理过程,其本质特征就是政府与公民对公共生活或公共事务的一种合作管理。<sup>[25]</sup>在制度层面上应当从三个方面加以推进。一是抓住重点领域。标准化治理的适用范围主要在基层,尤其是在县(区)、乡(镇)层面,基层应当认真贯彻《国家标准化体系建设发展规划(2016-2020)》《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》《国家基本公共服务体系“十二五”规划》等方针政策,制定适合本层级的社会治理标准化建设的发展规划、发展目标及具体行动方案,重中之重是抓住标准化治理的重点领域,如贫困治理、社会养老、社区服务、防灾减灾等方面,进一步优化标准体系,改善社会治理环境,提升基层治理能力。二是注重统筹兼顾。标准化治理需要处理好“标准的数量与质量”和“标准化治理的试点与全面推进”两对关系。既要科学研判,设计出大量的标准,实现规模化效应;也要坚持以“质”为本,重视标准的可行性,促进标准化治理的良性运行。既要大胆推行标准化试点工作,鼓励相关地区优先建设标准化治理试验区,积累先行经验,创新发展模式;也要认识到地区间的差异性,做到因地制宜,鼓励从局部试点向全面推广。三是落实治理主体。标准化治理既是参与式治理,更是合作式治理,从制定标准到实施标准,再到治理实践,这个过程需要政府、民众、社会组织等多元主体的共同参与。标准化是一个统筹协调、复杂多元的程序,因而标准化治理既对参与主体的数量有实际要求,更对参与主体的全面性提出了实践诉求。因此,既要确保政府的主导地位,也要保障民众的参与权利,还要发挥非政府组织(私营部门、社会组织、媒体等)的监督功能。

### 2. 法治转向:实现标准化治理的软硬兼施

学界对于标准与法律两者关系的讨论由来已久且存在争议,总体上都肯定了标准与法律之

间存在重要联系,但在标准是否具备法律属性上主要有两种观点。一是认可标准具有法律属性。标准是法律法规中已有内容的重复与延伸,或是法律制度的现状总结,标准从技术层面配套支撑法律法规,由法律法规引用相应标准。<sup>[26]</sup>有学者基于硬法与软法的视角认为法律既引进标准,标准又吸收法律,两者呈现出“你中有我、我中有你”的融合现象。<sup>[27]</sup>二是否认标准具有法律属性。有观点基于比较分析角度认为标准与法律在制定、实施、修订、再实施、废除等方面存在显著差异。<sup>[28]</sup>标准具有程序性、统一性与适用性。标准的制定依次经过预研、立项、起草、征求意见、审查、批准、出版、复审等阶段,需要经过严格的制定程序才得以颁布实施。标准的统一性主要体现在各级标准不能出现矛盾、重复甚至相抵触。适用性在于标准一旦颁发,则具有行为约束力,违反或违背行为标准可受到问责。但是,在标准化治理过程中标准通常是在历史上存在并使用过的村规民约的基础之上加以修订完善而成的,倾向于软法概念,以致在具体操作过程中无法实现类似法律“硬法”的强制性与约束力。因此,必须将治理的标准化加以法治化,实现标准化治理的软硬兼施。一是在法律中引进标准。正如有学者指出,标准与法律的融合已经遍布法律和标准化的诸多领域,其对于法治和国家治理的意义日渐凸显。<sup>[29]</sup>在法律制定的过程中,引入优秀的标准化成果,真正实现标准支撑法律。二是加快标准走向立法。当法律缺位或者某些模糊场域中法律难以发挥作用时,标准可以作为法律的有效补充发挥积极作用,因而,应加快标准走向立法,从而使标准既有“法律属性”,也有“法律硬性”,基于标准与法律的有机融合,达到“软法不软,硬法要硬”的软硬兼施效果。

### 3. 技术转向:增强标准化治理的双重理性

标准化治理本质上就是技术治理,将“标准”作为技术工具引入治理场域。技术治理可以理解成治理方式的规范化、技术化和标准化。德国社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)将“合理

性”(rationality)概念分为价值(合)理性和工具(合)理性。标准化治理的工具理性与基层治理所需要的价值理性存在矛盾,即技术治理强调了效果最大化的工具理性,而忽略了正确手段(人文关怀、法律、社会规范等)的价值理性。有学者指出技术治理在小规模诊疗型治理中效果显著,但由于自身难以突破行政机构的内在缺陷,导致在行政体系传统弱势领域即大规模预防型治理事务中,并不能实现有效治理。<sup>[30]</sup>因此,如何优化技术治理,实现标准化治理的双重理性,即工具理性与价值理性的有机统一,或是技术理性与实践理性的彼此融合,成为当前的重要任务。一是加强跨部门合作。通过整合多部门的工具优势,强化整体治理效益,化解治理盲区、治理漏洞等困境。增加上下级之间的信息沟通,杜绝“信息孤岛”的出现。二是推进权力下沉。通过赋予基层部门更多自主权,实现各层级机构及其职能的合理设置与资源的合理配置,使基层职能部门在标准化治理中得以灵活地转变工作思维与治理方式,提高治理效率。三是借助柔性理念。标准化治理通过标准的介入从而具备“刚性”约束属性,但更需要以社会力量为主的柔性治理。通过借助柔性理念,以柔性方式即非强制性手段处理公共事务,坚持统筹政府、社会、民众三大主体的多元共治,将“刚性”管理与“柔性”治理相结合,构建社会治理共同体。同时,发挥道德的教化作用,以道德为标准化治理的有效补充,实现德法并举、德法共治。<sup>[31]</sup>通过增强跨部门合作、推进权力下沉和借助柔性治理,实现基层标准化治理的技术理性与实践理性的和谐统一。

#### 4. 效能转向:巩固标准化治理的实践产出

治理效能是检验治理效果的关键指标,治理效能的优劣直接关系到治理能力的优化与提升。因此,既要重视治理方式的科学性和治理主体的多元性,也要注重治理的“效果导向”;既要重视治理前期的制度设计,也要注重治理后期的效能产出。一是优化队伍能力建设。把制度执行力与治理能力作为优秀治理人才的选拔标准,培育

一批优秀的基层治理人才是提高治理效能的重要基础。改进人才评价体系吸纳优秀青年人才,加大资金投入健全人才激励机制。如四川省2020年出台《关于加强基层治理人才支撑的若干举措》,通过县乡选调生、大学生定向培养、提升青年人才比例等方式多措并举加强基层治理人才支撑。二是研判评估指标体系。通过设定关键评估指标(KPI),建立综合性治理绩效评估体系,对标准化治理的绩效进行评估,对治理过程中的偏差行为进行有效整治与纠偏。例如,上海市静安区通过建立基层治理指标体系对基层治理情况一年进行一次评估,从而发现静安区基层治理工作中的亮点与薄弱环节。三是加强监督激励机制。除了上级对下级以及同级之间的监督之外,还需要加强社会监督激励机制,鼓励社会大众以及社会组织对基层治理进行监督评价。如针对社会治理的突出领域和社会大众的关心领域制定量化评价制度,建议政府部门、社会组织、普通民众根据量化指标对治理效能进行打分,或者委托第三方专业评估机构对治理效能进行专业性、系统性的评估,按照治理效能的得分高低排序进行奖励或者惩罚,从而达到提高治理效能的目标。通过队伍建设机制、评估指标机制、监督激励机制优化治理效能,提高标准化治理的实践产出。

## 五、总结与讨论

标准化治理不仅是推进国家治理体系与治理能力现代化建设的重要实践手段,也为基层社会治理提供了重要理论支撑。由于标准的程序性、统一性与适用性等特征,标准化治理在基层社会治理中具有巨大优势和积极作用,通过透视疫情防控下的社会治理,发现标准化治理面临“结构性”与“功能性”的双重脱嵌。在迈入后疫情时代的背景下,笔者从制度层面、法治层面、技术层面、效能层面等四个维度立体化地提出有效对策建议,优化标准化治理的建构路径,实现标准化治理在后疫情时代的实践转向。在此基础



上,还需要厘清以下三点。其一,标准化治理与社会治理创新并不矛盾。作为治理工具的标准具有灵活性特点,是在合理范围内进行修改与完善的。基层标准化治理可以在标准的基础上进行治理理念、治理机制的创新,也可以在创新现有治理体制的基础上优化标准的设定与结构。因此,治理过程中标准化的介入并不影响社会治理的创新,反而有助于创新机制的有效性与稳定性,可以做到标准与创新的有机融合。其二,治理标准化与差异化治理并不矛盾。标准化不是亘古不变的工具机器,更不是神通广大的万能模板,而是在一定条件下可以进行转化的基层治理智慧方案。标准化治理是在尊重地区差异的基础上形成的,可以妥善处理共性与个性之间的关系。其三,标准化治理存在一定的局限性。标准化治理对区域内的经济社会发展水平、人文素养、政治生态等方面具有一定的要求,在经济社会发展水平低、人文素养较差、政治生态不佳的地区推行标准化治理难度较大,而且标准化治理是一个循序渐进的过程,需要考虑到地区之间的差异性,要因因地制宜,不搞“一刀切”。

### 注释:

- [1]《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年。
- [2]《标准化工作指南(GB/T20000.1-2002)》,“第1部分:标准化和相关活动的通用词汇”,第229-230页。
- [3]李新春、胡晓红:《科学管理原理:理论反思与现实批判》,《管理学报》2012年第5期。
- [4][日]松浦四郎:《工业标准化原理》,熊国凤、薄国华译,北京:技术标准出版社,1981年,第42页。
- [5][美]凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,孙迎春译,北京:北京大学出版社,2009年,第36-37页。
- [6]马俊达:《社会管理视阈下的标准化问题研究》,《经济社会体制比较》2012年第6期。
- [7]郝建兴、秦上人:《论基本公共服务的标准化》,《行政管理》2015年第4期。
- [8][印]魏尔曼:《标准化是一门新科学》,北京:科学技术文献出版社,1980年,第26页。
- [9]俞可平:《标准化是治理现代化的基石》,《人民论坛》

2015年第31期。

[10]杜飞进:《推进标准化是国家治理现代化的必然要求》,《人民论坛》2015年第31期。

[11]王猛、毛寿龙:《自由裁量、标准化与治道变革——以杭州市上城区为例》,《上海行政学院学报》2016年第1期。

[12]陈怡晨、张鑫等:《标准化推动基层社会治理的实践与启示——以浙江“枫桥经验”为例》,《中国标准化》2017年第23期。

[13][22]高其才:《乡村治理地方标准规范的实践、意义与局限——以浙江省安吉县为对象》,《甘肃政法学院学报》2019年第3期。

[14][23]褚宸舸:《基层社会治理的标准化研究——以“枫桥经验”为例》,《法学杂志》2019年第1期。

[15]人民论坛专题调研组:《创新基层社会治理与社区治理标准化建设的福田经验》,《人民论坛》2016年第3期。

[16]谢正富:《社会资本视角下社区治理标准化创新研究》,《云南行政学院学报》2017年第5期。

[17]姜胜辉:《标准化治理:城市社区治理新模式》,《中共天津市委党校学报》2019年第5期。

[18]许耀桐:《应提“国家治理现代化”》,《北京日报》2014年6月30日。

[19]何增科:《国家治理现代化的维度与面向》,《人民论坛》2014年第27期。

[20]《国务院办公厅印发〈国家标准化体系建设发展规划(2016-2020年)〉》,http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/30/content\_5029624.htm。

[21]郭占恒:《习近平标准化战略思想与浙江实践》,《人民论坛·学术前沿》2016年第2期。

[24]文军:《新型冠状病毒肺炎疫情的爆发及共同疫情防控——基于风险社会学视角的考察》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2020年第3期。

[25]俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期。

[26]王长林:《国家标准中法律法规典型问题分析》,《标准科学》2020年第6期。

[27][29]柳经纬:《评标准法律属性论——兼谈区分标准与法律的意义》,《现代法学》2018年第5期。

[28]白桦、洪生伟:《立法和制定标准的比较分析和研究——法律与标准生命周期过程比较分析研究之一》,《标准科学》2009年第2期。

[30]刘秀秀:《新时代国家治理中技术治理的双重维度及其出路》,《行政管理改革》2019年第10期。

[31]范和生、刘凯强:《德法共治:基层社会善治的实践创新》,《浙江学刊》2018年第6期。

[责任编辑:刘姝媛]