



网格化管理的实践成效与发展方向

吴结兵

【摘要】网格化管理是党的十八大以来我国基层社会治理的重大实践创新，在疫情防控中展现出了良好的成效，代表了未来城乡社区治理科学化、精细化、智能化的发展方向。网格化管理的本质是行政力量向基层延伸、社会治理和服务重心向基层下移，其优势在于管理的精细化和服务的精准化。在推进网格化管理中，既要防止大量无关公共事务进网格的网格泛化，更要防止社会活力建设进网格的网格泛化。在网格体系外要进一步推动社会力量的发展，辩证处理好秩序与活力的关系，在基层公共事务中形成网格化管理和社会自治相得益彰、互为补充的局面，在社会治理体系中实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动。

【关键词】网格化管理 精准化服务 社会治理

【中图分类号】D630 【文献标识码】A



新冠肺炎疫情防控检验了网格化管理的成效

网格化管理是将城乡社区管辖区域细分成若干网格单元，并对每一网格实施动态、全方位、精细化管理的一种管理模式，是党的十八大以来我国基层社会治理的重大实践创新。面对新冠肺炎疫情的严峻考验，网格化管理充分发挥组织和动员广大人民群众的重要功能，有效发挥了数字技术精准防控的作用，为打赢疫情防控的人民战争奠定了坚实的人力和技术支撑。

以浙江省为例，全省6.1万个网格，活跃着33万名网格员，在常态化管理中网格员主要履行基础信息采集、社情民意收集、安全隐患排查、矛盾纠纷排查化解和法律政策宣传等基本职能，并协助开展出租房屋管理、流动人口登记、消防安全管理、安全生产管理等20项网格工作。在疫情防控中，浙江省网格化管理体系经受住了实战检验并取得了良好的成效。依托对网格的精细划分和数字信息技术的运用，全

省组建“省—市—县市区—乡镇（街道）—村（社区）—网格”的六级防疫网，新冠肺炎疫情防控应急一级响应期间，全省网格员累计走访排查家庭1.06亿户次，个人2.92亿人次，每天采集上报各类信息7.36万条，将横向到边、纵向到底的网格化管理优势转化为疫情防控优势。

网格化管理本质上是一种信息化、数字化的管理模式，在疫情防控中，网格化与数字化相结合，实现了疫情防控的精细化、精准化。以杭州市疫情防控为例，利用“城市大脑”海量数据归集分析能力，杭州市融合交通枢纽、疾控、医疗、出行等80多个维度的大数据，搭建高危易感染人员模型，高精度锁定确诊患者及其密切接触者，为实现高效排查、精准防控提供数据支撑。在此基础上杭州市率先推出健康码，借助大数据比对，确定个人风险等级，形成专属三色码，实现市域范围内“一人一码、动态更新、亮码通行”，在网格化管理中可以实现对居民的精准化服务和管理。此外，杭州市还建立健康码运行机制，根据各地防控等级“五色图”实施分

类管理,突出防控重点,精确锁定重点人群,实现动态监测和提前预警,政府能够实现对疫情全面、系统地了解和分析,以此做出科学的疫情判断和抗疫决策。

网格化管理在疫情防控过程中展现出的应急管理能力实际上是常态化社区治理能力的体现。本质上说,网格化管理是政府端对基层治理力量的改造,是各级党委政府为了解决基层办事效率不高、走访服务群众时间不足、社情民意掌握不及时等问题,通过加强对城乡社区工作人员的管理,如把“全科社工”作为专职网格员,或通过购买服务建立一支行政力量能够直接管理使用的专职网格员队伍,从而更好地管理和服务于城乡社区居民群众。作为基层治理的重大组织和制度创新,网格化管理的核心逻辑是通过城乡社区治理单元的进一步细化、通过网格员队伍建设的再组织化,再加上现代信息技术的应用,构建起基层社会治理的新秩序。网格化管理在社会秩序构建中的作用契合了疫情防控、应急管理、安全稳定等工作要求,在疫情防控中,网格员能够充分发挥“人熟、地熟、情况熟”的优势,在人员信息排查、密切接触者管控、异常状况预警等方面发挥突出作用,代表了未来城乡社区治理科学化、精细化、智能化的发展方向。

网格化管理的重要发展方向是强化网格的服务功能

在对网格化管理的探讨中,一个经常被提及的观点是网格化管理侧重管控而服务功能不足。大多数地方基层政府构建的“网格”都是管制型的,网格化管理平台主要整合了公安、城管、维稳、建设、卫生等执法力量,执行社会治安、维护稳定、城市管理等相关的管制功能。但实际上,从政府行政职能来说,管理和服务是一体两面的关系,管理是服务的手段和过程,服务是管理的目的和方向,而基层网格具有贴近群众、服务群众的天然优势。网格化管理通过合理的制度化安排,可以实现政府的管理与服务职能在基层社会中的有效延伸,一定程度上起到了服务民生和改善基层社会工作的目的。例如,网格员通过上门入户为群众提供零距离服务,从而提高社区服务的精细化水平。因此,网格化管理的一个发展方向是强化网格的服务功能。

在网格化管理中,要进一步发挥网格化管理更贴近群众需求、数字技术更精准刻画群众需求的优势,推动网格管理向网格服务转变,通过网格集成服务、贴心服务、精准服务,有效回应百姓诉求、化解矛盾问题,提升治理水平。同时,

充分运用现代数字技术,依托地理网格、信息网络等技术,加快信息搜集、分析、流转,实现各类信息的高效处理、有效利用,不断丰富基层社会治理和联系服务群众的方法手段。

网格化管理应该从单一式管理向多元化治理转变

从国家社会关系来说,秩序和活力的平衡是社会治理的辩证法。一方面,社会秩序代表着社会的有序、和谐与稳定,良好的秩序为社会活力提供了基本前提;另一方面,社会活力蕴含社会生活的丰富多样性,基层社会各群体创造力的竞相迸发和个人潜力的充分发挥,体现了人类社会进步的动力与人类文明的可持续性,为社会持续稳定创造了条件。秩序与活力两者既有内在一致性,也有着潜在的张力。正如习近平总书记指出的:“社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行;管得太松,波涛汹涌也不行。”要讲究辩证法,处理好活力和秩序的关系。

在疫情防控中,网格化管理在维护社会秩序、确保社会安定有序方面发挥了显著作用,但是在推动居民参与、激发社会活力方面还面临着诸多不足。正如一些学者指出的,网格化管理更类似于一种应急式管理,由于缺失多元主体的参与使得其长于处理社区治理中表面、规范性、浅层次的问题,却短于处理复杂化、深层次的问题,甚至一些学者担忧网格泛化可能会弱化社区自治。因此,很多研究认为网格化管理应该从单一式管理向多元化治理转变,从“网格化管理”向“网格化治理”“网络化治理”转变,将居民参与、社会组织发展等社会活力建设纳入网格化管理的范畴。

实际上,网格化管理本质上是政府行政力量在基层的延伸,也是当前资源、管理和服务向基层下沉的重要载体。网格化管理的优势是科层制的优势,体现在社区管理的精细化和公共服务的精准化,将社会机制纳入科层化体系,是另一种形式的网格泛化。因此,完善基层社会治理体系,需要进一步明确网格化管理的功能定位,明晰网格化管理的职权范围,将网格化管理定位在维护基层社会秩序和提供便民服务上。在网格化管理的进一步发展中,既要防止大量无关公共事务进网格的网格泛化,更要防止社会活力建设进网格的网格泛化。

一般来说,秩序和活力这样的二元性问题可以从时间维度和部门维度来实现平衡。第一种是时间维度的平衡,即通过时间先后关系来平衡秩序和活力,同样以基层组织建设为



例,村民委员会的建设就大致经历了从激发活力到秩序建设的过程。而由于政府管理和社会自治在逻辑和机制上的本质差异,这样的平衡过程往往摆脱不了“一收就死一放就乱”的困境,带来诸如社区行政化这样的问题。

第二种是部门维度的平衡,即通过不同的部门来实现两者之间的平衡。这种平衡可以从两个层面来看,在党委政府体系内,秩序和活力的平衡要求维护社会秩序的职能和社会活力建设的职能及相关部门职权的平衡,在维护社会稳定的同时加强社会活力的建设;从更大层面来看,秩序和活力的平衡要实现国家与社会第三部门发展的平衡,从“大政府、小社会”向“强政府、强社会”转型。具体来说,在网格化管理体系发展的同时,也要发挥民政部门、群团组织在社会建设中的作用,在网格管理体系外培育内生的社会自治力量,例如村民议事会、乡贤参事会这样的自治载体,在基层公共事务中形成网格化管理和社会自治相得益彰、互为补充的局面,在社会治理体系中实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动。

总的来说,网格化管理的效能体现在精细化管理和精准化服务上,是当前各级党委政府做好基层社会治理工作的重要抓手。网格化管理在实现基层秩序、保障社会稳定的基础上,能够释放更多的社会活力,推动更高水平的社会赋权,促进社会的可持续发展。在规范网格化管理、增强网格服务功能

的同时,要进一步做好社区公共空间建设、社区公共生活营造、社区社会组织培育等工作,在城乡社区治理中开发更多社会活力建设的场景,加快形成共建共治共享的基层社会治理新格局。人民论坛

(作者为浙江大学公共管理学院教授,浙江大学城市治理研究所所长;浙江大学公共管理学院博士研究生崔曼菲对本文亦有贡献)

【注:本文得到国家社会科学基金重大项目“加快推进市域社会治理现代化研究”(项目编号:20ZDA082)、国家自然科学基金面上项目“我国社会组织‘国家—市场’二元性与组织能力建设研究”(项目编号:71774139)和浙江大学国家制度研究院“新冠肺炎”疫情研究专项(项目编号:YQYB2005)的资助】

【参考文献】

- ①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》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2020年第3期。
- ②何瑞文:《网格化管理的实践困扰》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》,2016年第1期。
- ③姜晓萍、焦艳:《从“网格化管理”到“网格化治理”的内涵式提升》,《理论探讨》,2015年第6期。
- ④文军:《从单一被动到多元联动——中国城市网格化社会管理模式的构建与完善》,《学习与探索》,2012年第2期。
- ⑤吴结兵:《“大数据+网格化”:路径、挑战与建议》,《国家治理》,2020年第29期。

责编/银冰瑶 美编/李祥峰

【资料链接】

随着信息化技术的发展,网格化管理日益成为一种新型城市治理模式。2015年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》,提出要以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,推动社会治安防控力量下沉。近年来,各地认真贯彻落实党中央《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,强化党建引领,推进多网融合,推动资源整合,着力增强社区快速反应、精准落实、服务群众的能力,打通贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。

河北省黄骅市构建“街道党工委—社区大党委—网格党支部”三级组织架

构,形成街道党工委统筹、社区大党委管理、网格党支部落实的运行机制,提升城市社区治理效能。安徽省芜湖市实施网格党建“织网计划”,以直接组建为主,组织联建、孵化培育为辅,推动社区建党委、小区建支部、片区成立党小组、楼栋划分党员责任区。上海市以党建网格引领管理、服务、治理“三网融合”,与政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”深度协同,推动需求在网格发现、资源在网格整合、问题在网格解决。广东省汕头市金平区探索实行“全科网格化”管理,整合党的建设、疫情防控、创文提质、综合治理、消防安全、市场监管、环境卫生等多个系统的网格,

将12个街道171个社区重新划分为685个网格,变“网格林立”为“一网统筹”。浙江省嘉兴市依托数字化技术支撑,建立集处理社情民意、提供居民服务等于一体的“微嘉园”移动服务平台,将联系网格的领导干部、网格工作人员和每户家庭都加入到对应的网格“微嘉园”中,逐步打通12345政务服务与96345民生服务功能,缩短服务群众半径,提升网格治理精准度,逐步实现“互联网+公共服务事项”一网通办、一次办好。——资料来源:人民日报、新华网、中国组织人事报