

【乡村治理现代化】

网格化管理实践的差异化类型及其机制探讨

——基于苏州、佛山的案例分析

崔盼盼

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:在基层治理现代化背景下,网格化管理作为一种治理创新得到广泛推行。田野调研发现,网格化管理在不同地区呈现出差异化的实践形态,在实践中表现出“复合型的国家化网格”与“嵌入型的社区化网格”两种类型。“复合型的国家化网格”通过纵向科层资源的集中配置,将基层社会的扩大化治理事务纳入国家治理轨道,凸显了纵向秩序整合的社会治理机制。“嵌入型的社区化网格”基于社区本位逻辑,嵌入原有治理体系,并通过下沉治理单元,在社区内部塑造了一个多元主体参与的治理格局,显示出横向秩序整合的社会治理机制创新。网格化治理制度实践的差异受到地方治理情境的影响,其中治理需求对接机制、治理资源动员机制和治理主体选择机制是形塑网格化管理实践差异的重要机制。基于中观维度的分析路径有助于理解制度的差异化实践。

关键词:网格化管理;国家化网格;社区化网格;制度实践差异

中图分类号:C913.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)04-0156-09

一、问题的提出

伴随我国深刻的社会转型与变迁,基层治理的社会空间发生剧烈重组,基层治理环境发生重大变化。以科层制为主的治理体系,由于行政层级过多、职能交叉重叠,部门分割和管理碎片化等问题难以有效应对当前社会治理的新需求,社会变迁和治理转型内在地要求基层治理体制的调试与创新。为适应基层治理需求、克服官僚制缺陷、提升政府治理绩效,网格化管理作为基层治理现代化背景下基层治理体制创新的重要举措得以广泛推行。网格化管理的兴起最早可以追溯到信息技术和网络技术的应用^[1],技术化的治理导向打破了结构化和封闭化的组织边界,加速城市管理过程中信息化管理进程,推动了基层治理转型与治理现代化的发展。加入技术维度的网格化管理在形成之初发挥了十分重要的社会管理和维稳的功能。随着政府服务型理念的树立,网格化管理越来越朝着提供和完善社会公共服务的方向发展^[2],并成为基层社会治理有效和治理现代化的重要实现方式。

学界关于网格化管理的研究指出,网格化管理中信息技术的运用促进了组织资源的整合,提高了现代管理效率^[3],建立了城市管理的长效机制,促进了城市管理从粗放式向精准化转变^[4]。随着国家治理转型的推进,学界展开了对网格化管理研究的热潮,并分化出以下两条研究进路。一是从宏观的国家行政体系角度出发,分析网格化管理对提升公共服务和改进社会治理体系的重要价值。相关研究指出网格化管理打破了部门、层级以及职能边界,实现了政府公共服务的流程再造,这一变革是对“无缝隙政府”的超越^[5]。网格化管理依托自上而下的权力下沉,有利于畅通村民需求的表达渠道,进而优化问题处理流程,极大增强了政府公共服务供给

收稿日期:2021-07-22
基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下农村‘三治’协同机制研究”(18CZZ037)
作者简介:崔盼盼,女,武汉大学社会学院博士生。

的有效性^[6]。此外,通过治理技术的运用,网格化管理提高了城市基层社会的清晰度^[7],促进城市管理的主动性、精准性和有效性^[8],提升了国家认证能力^[9]。网格化管理通过系统整合和信息集成,建立起一种新型的、无缝隙的社会管理系统,提升了政府的回应性^[10]。二是从微观的制度实践机制的角度出发,基于个案展开对网格化管理实践的具体分析。相关研究将网格化置于国家治理转型、基层政权建设和社区自治等议题下展开分析,着重关注网格化管理的结构功能、运行机制及其治理效果。网格化管理延长了治理链条、下沉并整合了治理资源,有助于构建服务与管理并重的治理体系^[11]。在疫情防控的过程中,网格化管理发挥了信息整合、条块整合、集中指挥和公共参与的重要功能^[12],实现了高效化、精细化、数字化、社会化的疫情防控目标^[13]。网格化管理代表了后税费时代国家权力以技术治理的方式“重返乡村”的趋势^[14]。但是作为行政力量下沉的一种方式,网格化管理与社区民主自治之间存在一定张力^[15],并出现了科层化治理和流程化运转与基层治理事务不匹配的治理困境,隐藏着基层治理形式化和基层政权“内卷化”的风险^[16]。加强网格党组织建设,构建政府、市场、社会协同合作的关系是优化网格化管理模式和促进基层治理现代化的基本思路 and 战略路径^[17]。

上述研究呈现出网格化管理在实践中的丰富面向,但仍存在以下两方面不足。第一,现有研究缺乏中观视角的分析维度,导致网格化管理研究的宽度不够。以政府治理体系为出发点的研究路径,通过与特定治理模式的比照,对网格化管理的要素和特征进行了学理分析,对于优化社会治理体系具有积极意义。这类研究具有较强的规范取向和应然色彩,但缺乏对网格化治理的具体实践机制的深入分析。基于制度实践机制视角的分析强调网格化管理的经验逻辑,重点在于还原网格化管理在地方实践的微观过程,具有较强的实然取向,有助于把握网格化管理的运行机制和制度逻辑。但这类研究集中于个别地区微观案例的局部分析,尚未形成对网格化管理实践的一般性认识和分析框架。如何融贯宏观体制分析与微观机制分析两大视角,以便更加全面地认识网格化管理对国家治理与基层治理的影响,仍然有很大的研究空间。第二,现有研究缺乏对乡村地区网格化管理实践的理论研究。现有关于网格化管理实践的研究大多聚焦于城市社区,基于这类社区形成的理论共识成为相关研究的主要理论资源。伴随国家治理转型与基层治理现代化的推进,网格化管理正不断从城市向农村扩散,网格化管理实践在乡村社会与城市社区之间应具有一定的治理区分度,有必要打破现有的理论分析框架,回归乡村社会的治理传统与理论资源,便于更好地理解网格化管理在乡村社会的实践机制。

笔者在调研中发现,网格化管理在基层社会的运转过程和治理机制上存在明显差异,实践中存在着不同的“网格类型”。本文围绕不同乡村地区网格化管理实践,通过比较研究,从中观维度透视宏观制度在微观领域中的实践,尝试突破现有研究视角和分析路径的局限,对我国当前乡村地区的网格化管理实践的内在规律和一般性逻辑进行提炼。受到李友梅等学者提出的“纵向秩序整合”和“横向秩序协调”^①,以及“促进纵向秩序整合与横向秩序协调有机衔接”的社会管理创新理论^[18-19]的启发,本文尝试从中观层面建构出两种网格化管理的实践模式,即“复合型的国家化网格”和“嵌入型的社区化网格”,为建立具有一定分析效力的研究框架做出探索性研究。本文的经验材料和问题意识来源于笔者在广东省佛山市南海区L镇G村和江苏省苏州市相城区S镇Y村的调研。笔者围绕当地的网格化管理实践,对区(县)政府官员、乡镇干部、村干部、网格员和村民展开半结构化访谈,对两地网格化管理制度实践过程进行参与式观察,获得丰富的第一手资料。在案例选择上,笔者选择L镇和S镇作为本文的分析样本进行经验比照,是因为两地网格化管理实施得较早,治理模式趋于稳定和成熟。此外,两地分别地处珠

① 纵向秩序整合机制以科层化管理系统著称,是建立在一元权力中心基础上的自上而下的命令协调机制。横向秩序协调则是一种建立在多中心基础上的开放式协调机制,以民主协商制度和多元共治体系为代表。纵向秩序整合与横向秩序协调的有机衔接则在“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”这一理念中有所体现。

三角与长三角发达地区,在村庄社会结构^[20]、工业发展路径^[21]、基层治理格局^[22]等方面都存在较为明显的模式区分,这些因素共同构成了两地网格化管理实践差异的重要基础,本文的个案研究也正是在此意义上具有一定的代表性和科学性。

二、网格化管理的基层实践与类型划分

学界关于政策创新扩散的相关研究指出,地方政府在政策本土化的同时会对政策进行选择吸收和改造,在实践中实现政策的再生产,使得政策和制度实践显示出本土化的、复杂的地方治理特征^[23]。可见,制度在扩散的过程中与地方治理情境之间有着十分丰富且复杂的互动与关联。网格化管理作为一种制度创新嵌入地方治理情境,并进一步引发基层社会体制的适应、调整与改造,进而呈现出差异化的基层实践样态。下文从制度目标、实践机制和权力结构3个维度,对L镇和S镇的网格化管理实践的差异进行比较分析。同时,结合具体的网格化管理的地方实践,提炼出两种网格化实践类型,分别是“复合型的国家化网格”与“嵌入型的社区化网格”,下文具体分析不同类型网格的运行机制与类型特征。

(一)复合型的国家化网格:珠三角“社会治理网格化”的地方实践

珠三角L镇于2014年开始推进社会治理网格化。截至2018年7月,L镇网格化管理的入格部门达到34个,入格事务达到224项。L镇以传统治理单元为基础,结合治理事务的分布和治理场域的特征,划分基础网格。其具体实践表现为以下3方面。

第一,在制度目标上,以社会管理为导向,回应基层社会的治理难题。地处珠三角地区的L镇工业发达,目前正处于产业升级和治理转型的关键阶段,工业的发展促使大量外来人口流入本地,村庄边界被打破,社会流动性增强。流动人口的管理与服务、厂房和出租屋的消防安全问题以及三小场所的环境卫生问题日益突出。同时这些治理事务具有复杂性、突发性和高风险性。传统以村级组织为主导的治理模式难以适应新的治理形势和治理需求,导致地方治理压力激增,引发基层治理困境。L镇网格化管理的主要目标是对分布在村庄中的流动人口、出租屋、厂房、三小场所等进行常态化治理,其中包括出租屋登记与管理、流动人口的基本公共服务、各场所的消防安全与环境卫生治理、工厂和三小场所的安全生产等。L镇的网格化管理制度建立起来以后,网格员的日常工作为在网格内进行巡查、发现问题、处理问题和上报问题,并在网格内高效处理问题。以巡查出租屋为例,G村的出租屋分为两个片区,每个片区安排3名网格员,分别是2个流管员、1名计生员。他们的主要工作是巡查出租屋、登记和掌握流动人口的基本信息,一年要对同一出租屋展开4次巡查;在巡查出租屋的同时,还会对出租屋内的安全问题进行隐患排查,比如飞线充电、明火煮食等。

第二,在实践机制上,通过下沉行政力量和重构治理单元,提升村庄治理能力。随着工业的发展,L镇已经逐步实现了乡村工业化,外地人口大量流入本地,村庄治理的社会基础发生了重大变化。L镇现有的基层理事务呈现出密集、细碎且专业性强的特点,这些理事务超出了原有治理体系的治理范畴,导致大量治理盲区的出现。L镇将乡镇职能部门专业工作人员下派到村一级,实现条线部门进村。乡镇下沉的部门主要包括流管、城管和安监等,职能部门的专业人员担任村一级的网格员,用以填补村庄治理的空白。笔者调研的L镇G村共有网格员14名,其中有流管人员6人,城管2人,安监2人,另有4名村居工作人员。此外,乡镇还向每个村下派1名坐席员,负责网格平台信息流转。政府职能部门下沉的工作人员构成网格中核心治理力量,他们填充到村一级网格中,充当发现问题、处理问题和反馈问题的一线人员。此外,针对治理风险易发点,当地在行政村之下,进一步划分了厂企、出租屋和三小场所等片格,根据理事务和场域空间重新确定治理单元,将属地管理原则、分类管理理念与村社空间结构的分布特点

及居住集散程度有机结合起来,重建新的治理模块,展开对重点事务的重点治理,缓解了社会治理的困境。

第三,在权力结构上,采用技术手段重构行政权力的运转模式,使原本层级化的权力体系转变为扁平化的权力结构。L镇工业发达,在这一社会形态中,基层治理事务具有动态性、频发性和不确定性的特点。因此,快速汲取治理信息对于化解基层治理问题具有十分重要的意义。在原有的层级化治理体系中,任何治理事务需要进入村级组织的治理轨道,才能实现治理信息的反馈与传递。在这一治理链条中,治理信息的汲取和传递高度依托层级化的权力体系,由此导致信息沟通的迟滞。网格化管理建立起一个技术治理平台,可以对治理信息进行技术化处理。技术化导向的信息处理机制的建立能够有效解决信息汲取、信息传递的难题,实现细小琐碎信息的快速处理和精准传递,基层治理结构趋于扁平化,村庄权力的运转模式得以重构。L镇的每名网格员都配备了一台智能手机,并下载好区里统一开发的“社会治理网格化平台”。在日常的巡查过程中,网格员一发现问题,就立即将问题上传到平台系统中,再根据自己的专业知识对问题的重要程度进行基本判断:如果是一般/简单问题,则对其进行现场处理(也称为前置处理);如果是重大/重要问题,或者依靠网格员的力量解决不了的问题,则通过网格平台进一步上报到乡镇网格中心,由网格办协调职能部门处理并限时解决。

综上,L镇的网格化管理具有如下典型特征。第一,网格化管理体系瞄准村庄特定事务展开专门化治理,治理过程中事权与治责划分清晰,村庄内部形成了村干部负责传统村务、网格员负责新出现的专门化事务的基层治理格局。从网格化管理体系与基层自治体系之间的关系来看,二者形成了一种复合型结构,即网格体系在现有的基层自治体系之外再造了一套以科层组织资源为主的条线治理体系和专职化组织,以网格化管理为主的治理体系与原有的村组治理体系之间构成了基层社会中两条平行且相对独立的治理结构,二者分工协作、相互配合,共同推进基层治理目标的实现和基层社会的有效治理。以网格化管理为代表的制度体系,其资源和制度的供给来自纵向的国家科层体制。第二,从网格治理体系建构的目标来看,它旨在将基层社会中扩大化的治理事务纳入国家治理范畴和科层官僚体系,采取职能部门下乡的方式,实现国家治理权力的下沉,消除基层社会中的失序部分和风险部分,通过国家行政资源的集中配置实现对基层事务的直接治理、精细治理和积极治理。由此建构的网格化管理体系代表了国家力量下沉和国家在场治理,基层事务的治理过程呈现出“国家化”和“行政化”的特征。从现有治理体系的结构来看,L镇网格化治理体系的建构提升了“纵向秩序整合机制”^[18]在回应基层治理需求时的治理绩效,即借助等级化的科层管理架构,依托垂直的、自上而下的资源配置系统,将基层治理事务纳入行政科层体系,确保社会“治理盲区”能够被纳入标准化的治理轨道,由此建构的网格类型是一种“复合型的国家化网格”。

(二)嵌入型的社区化网格:苏南“党建引领综合治理网格化”的地方实践

苏南S镇的网格化管理于2016年底开始启动,并于2018年在S镇各个村(社区)建立起来。当地网格化管理的雏形来自综治部门提出五位一体的社会综合管理理念,随着网格化管理体系的建立,当地将党组织资源融入网格化管理制度,形成了当地颇具特色的“党建引领的社会综合治理网格化”,其运转样态如下。

第一,在制度目标上,以综合治理和公共服务为导向。S镇的工业化水平较高,二、三产业的就业机会多,大部分村民都能实现本地就业,村民的收入来源稳定。伴随城乡一体化的推进,村庄社会的基础设施建设也趋于完善,一部分村庄已经实现了集中化居住。村庄治理目标也相应发生转变,即向村民提供高质量的公共服务,以及提升政府和基层组织回应村民需求的能力,成为基层治理的重要工作。在网格划分上,S镇将网格的工作清单分为5大类,分别是人、事、地、物、组织,5大要素将村庄社会中方方面面的事务全部纳入网格。具体而言,网格化管理涉

及内容有8个部分,分别是社区管理、安全生产、治安维稳、社情民意、环境保护、网格党建、公共服务、应急指挥。网格长每天的工作任务是带领专职网格员下沉到小区进行巡逻,工作内容包括楼顶安全排查、楼道环境卫生清理和消防设施检查、公共区域卫生整治、社区矛盾纠纷调解、公共空间私搭乱建排查、出租屋信息登记与安排检查等。在网格员常规性的巡查过程中,社区内的安全问题、环境卫生、矛盾纠纷等都能得到即时性的解决和针对性的处理,这些事务基本上覆盖了村庄治理的基本内容。同时下沉到社区的网格员可以实现与群众的密切接触,了解社情民意,回应村民的公共服务需求,提高群众对基层治理的满意度。

第二,在实践机制上,通过下沉治理单元和基层社会动员,提升基层治理效率。当地在乡镇一级设立一级网格,行政村(社区)设立二级网格,在二级网格之下又设立三级网格站和四级网格室,四级网格室下面设置了若干民情联络员,实现了治理单元的下沉。其中,三级网格是网格体系中充当治理实体的网格单元。三级网格的设置根据地理空间的聚集程度来划定范围,在实践中主要以原自然村或片区作为一个三级网格单元。三级网格站长由村两委班子成员担任,另再配备1名专职网格员,网格站长对本网格负有属地责任,专职网格员负责网格内的日常事务。同时,网格体系给三级网格站匹配了相应的治理资源和治理权力,乡镇条线部门的资源直接对接村(社区)的三级网格站。三级网格站在自然村内部设置办公地点,村民可以随时到网格站反映和咨询问题。三级网格之下又设置了四级网格,四级网格按照村民小组或楼栋来划分,一般1个村民小组1个网格,或2~3个楼栋划分为1个网格。四级网格室设置在群众家中,室长由村民小组长担任。老教师、老干部、老党员、积极分子等都被吸纳进四级网格,成为分布在基层社会各个角落的民情联络员,S镇的每个四级网格下面都有3~5名民情联络员。四级网格的建立赋予党员、积极分子等“社会管理主体”的合法性身份,实现了对社会的有效动员,促使基层治理主体朝着多元化的方向发展。网格化组织体系建立之后,各级网格都有明确的职责划分,四级网格及民情联络员负责发现问题和上报问题,三级网格对事务进行直接处置,二级网格对全村(社区)进行统筹。网格化管理体系的建立,使得基层治理的触角延伸到村庄内部,村内的大事小事都可以首先经由分布在村庄中的民情联络员反馈到网格,再由网格进行处理,确保小事得到快速处理,大事得到及时反馈。另外,村庄内部的小事如果能够在四级网格解决,就不需要上传到三级网格室乃至二级网格。基层社会80%的问题都能够在三级和四级网格得到高效的处理和解决,不会造成矛盾集中和矛盾上交,极大提升了基层的治理效率。

第三,在权力结构上,重整基层社会权力分布状态,建立起党委统筹的基层权力体系。在网格化管理体系组织架构的基础上,组织部门将党组织资源和党建工作融入网格体系。具体做法是调整和重组党支部和党小组,将支部融入网格。其中把党支部设置在三级网格,将党支部下设的党小组整合进四级网格,处于不同网格中的党员被整合进四级网格室下的民情联络员当中。笔者调研S镇共有48个党支部,48个党支部与48个三级网格站重合,48个党支部下设100个党小组,并与四级网格室一一对应。当地将党组织嵌入网格体系建立起自上而下的党委统筹的网格化管理系统,实现了党政资源的高度整合和党建引领下的多元共治。在行政村一级,村(社区)书记担任二级网格长,村两委成员担任三级网格站站长,村庄中的党员则被充实到四级网格室中。在此过程中,每个网格层级中的权力结构都得到重组,党组织力量嵌入行政管理体系和村庄社会,发挥了党建激活基层治理和村庄社会的作用,促使党组织成为社会治理链接体制内外和不同治理主体的新平台。

基于上述分析,可以归纳出S镇网格化管理的如下特征。第一,从网格体系与原有治理体系之间的关系来看,网格体系与原有的组织体系高度嵌入,网格化管理体系依附在原有的镇村科层体系与村组自治体系之上,体系的同构性较强。与此同时,网格化管理通过下沉治理单元,将分散在村庄社会的各类治理主体纳入组织结构,对既有资源和要素进行重组、改造和优化,使

得党组织资源、行政资源和社会资源在最基层的村庄空间中得以重构和整合。区别于珠三角“复合型”的网格体系,苏南地区的网格是一种“嵌入型”网格。网格体系既嵌入原有治理体系,更重要的是它还嵌入基层社会,积极吸纳党员、群众等多元治理主体,并赋予他们参与治理的制度性身份,其中暗含了多元治理的可能性,凸显出横向秩序整合的社会治理机制创新。正是在这个意义上,苏南 S 镇的网格化实践通过网格化体系的“嵌入”,塑造了一条“促进纵向秩序整合与横向秩序协调有机衔接”的可能路径^[18]。第二,从基层社会的治理体系上看,网格体系的建立是基于社区本位的逻辑,在不打破原有组织层级关系的基础上,在社区内部塑造了一个多元主体参与、具有开放边界的组织环境,实现对基层社会的整体性治理。通过网格化管理体系,基层治理资源得以整合,包括将基层社会中非正式的分片制工作方法固定化,将以积极分子为主的非正式治理资源制度化,以及将分散化的党组织资源再组织化。网格化管理体系在社区内部形成了治理的闭环,促使多元治理主体和多方治理资源的社区化聚集。由此,融入村庄治理体系的网格是一种“嵌入型的社区化网格”(表 1)。

表 1 网格化管理制度的实践类型

制度实践类型	制度目标	实践机制	权力结构	网格类型
社会治理网格化	社会管理	治理单元重构 条线人员下沉	从层级化到扁平化	复合型的国家化网格
党建引领社会综合治理网格化	综合治理	治理单元下沉 社会动员	从行政体系主导到党政社高度整合	嵌入型的社区化网格

三、网格化管理实践差异的机制分析

网格化管理在基层社会治理中具有很强的政策扩散效应,但是在具体的制度实践中,各个地方显示出不同的政策实践样态,上文建构出两种网格类型,即“复合型的国家化网格”和“嵌入型的社区化网格”。需要进一步分析的是,网格化管理实践差异的形成机制。本文提炼出形塑网格化管理实践差异的 3 个中层机制:治理需求对接机制、体制资源动员机制、治理主体选择机制。下文将结合案例具体论述。

(一) 治理需求对接机制

地方政府是否接受并应用新的制度安排很大程度上取决于这一制度与地方治理需求的契合程度。为确保新制度的建立能够与地方实际治理需求相衔接,需要对本土性治理需求进行研判和界定。L 镇与 S 镇都属于发达地区,与传统农业型村庄相比,两地的村庄社会事务都发生了较为明显的变化。两地之所以实施网格化管理制度,其中一个重要的共性原因是传统治理模式难以回应社会变迁带来的新问题。L 镇与 S 镇正是在对现有治理需求进行科学研判的基础上实施网格化管理。从案例中看出,L 镇与 S 镇在共性的基础上又进一步对本土治理需求进行了差异化的界定。

地处珠三角的 L 镇,其工业化起源于 20 世纪 80 年代的招商引资,大量外资企业在村庄落地,工业经济的发展改变了当地产业形态和社会结构,并进一步塑造了当地复杂的基层治理环境和多元治理需求。笔者调研的 G 村有户籍人口 2187 人,非户籍人口 6000 余人,出现了明显的人口结构主客倒挂的现象。此外,G 村还有登记在册的工厂 120 家、工商企业 95 户、三小场所 117 户、出租户 206 户。村庄社会人口结构和产业类型趋于复杂化,基层治理事务与治理需求逐渐多元化。因工业发展带来的社会转型极大增加了基层治理事务的总量,而村级组织显然难以全面应对这些新增事务。网格化管理体系的建立,目的在于填补村庄治理的空白,整合现有体制中的治理资源,并向村庄下沉,进而达到增加村庄治理力量,提升基层治理能力的效果。可见,L 镇的网格化管理制度的建立是基于本土治理问题和治理需求的制度选择,其根本目的

在于突破社会管理面临的现实困境,维持基层社会秩序的稳定。

与L镇的治理情景不同,S镇所在的苏南地区,城乡一体化程度较高,村庄基础设施建设基本完成,基层治理环境处于相对稳定的状态,基层社会治理也逐渐成熟。S镇的工业化起源于20世纪90年代发展起来的乡镇企业,乡镇企业吸纳了大量本地农民进入工厂就业,随着工业的持续发展,当地农民较早适应了工业化的生产生活方式,农民早出晚归,村庄社会结构稳定。大部分村民都在县域范围内的工业园区务工,村庄社会和个体农民的现代化程度较高。在此背景下,当地的基层治理事务趋于规则化,基层治理也趋于常态化。与L镇的复杂化和专门化的基层治理需求不同的是,S镇以增强全域性的综合治理能力和提升村庄社会活力为主要治理目标,因此如何激活现有治理资源是当地网格化管理实践的重要目标。S镇通过党建引领的网格化管理体系的建立,激活了既有的党组织资源,实现了党政社资源的高度整合,回应了基层社会综合治理和村民公共服务的需求。

(二) 治理资源动员机制

制度创新的资源投入是影响制度实践的重要因素之一。地方政府通过获取、重组和调整组织内外的治理资源,为新制度的实践提供支持和保障,此即制度创新过程中的治理资源动员机制。网格化管理所动员的治理资源包括物质资源和组织资源。物质资源包括财力投入和技术投入等基础设施资源,它构成了制度实践的物质基础。组织资源是指在当前社会结构背景下和统一性的治理体系下可以动员的体制内资源和社会性资源,它们在一定程度上会影响制度创新空间和资源动员力度。在我国现有体制下,基层社会共享同一套治理体系,即行政科层体系和党政体制。从顶层设计到牵头统筹,从县乡政府的政策衔接到村一级的制度执行,L镇和S镇的网格化管理实践都是在现有体制的基础上对治理资源进行改造和重组,实现了对现有基层治理体制和权力运行模式重构。调动和调整现有体制资源的方式,以及统筹组织内外的治理资源的能力,是影响基层社会网格化管理创新实践的重要因素。其中网格化管理制度的牵头部门及其资源整合能力,网格体系的设计对部门资源、党委资源以及社会资源的动员力度,都在一定程度上形塑了网格化管理的实践形态与制度绩效。

在苏南S镇,网格化管理由党委牵头,组织和综治部门主抓,网格化管理制度建设被赋予了较高的重视程度和政策势能。同时,苏南地区村级组织的行政化和村干部的职业化程度较高,政府行政力量可以直接有效地深入行政村一级。借助政府强大的整合能力,网格化治理最后落在属地管理的架构之上,并与行政村的治理架构相融合,这使得苏南地区在推进网格化管理的过程中,可以依托高度整合的党政体系,充分激活体制性资源和社会性资源。在此过程中,网格化管理体制深入现有治理体系的核心,实现了对现有治理资源的强动员,并为制度实践提供了源源不断的动力。

珠三角L镇的网格化管理由政务办牵头,流动人口管理部门主推。网格化管理的工作内容主要围绕流管等职能部门的工作展开,网格体系的建立主要服务于职能部门的工作,以维持社会的基本秩序为目标。由于治理事务具有专业性,治理过程具有较强的部门导向,L镇在推行网格化管理时,只需充分调动和整合相关职能部门的治理资源,依靠职能部门自身力量的下沉,围绕专门化事务展开精细治理,就能够有效覆盖原有治理体系的治理盲区,弥补基层治理的空白地带。L镇的网格体系并未触及原有治理体系的基本结构,而是在行政体制内部实现治理资源的重组。与苏南网格化管理与体制高度嵌入不同,珠三角的网格化管理体制与现有的治理体制之间的嵌入程度不高,它是在原有的治理体系之外另起的一套新的组织架构。

(三) 治理主体选择机制

网格化管理是一项新的社会治理创新制度,制度是否具有有效性和实用性,取决于其与地方治理事务之间的契合度。制度创新既要契合治理事务的性质,还要根据事务性质来匹配相应

的治理主体,进而促进治理体系、治理主体与治理事务协调统一,此即网格化管理实践的治理主体选择机制。在实施网格化管理制度之前,L镇和S镇都面临着现有治理主体工作方式陈旧和落后,无法有效应对基层社会出现的新问题和新挑战,导致基层治理陷入治理失效和治理活力不足的困境。譬如珠三角L镇面临村干部专业能力有限,缺乏处理专业事务的能力;苏南S镇村级组织的行政化程度高,基层组织以应对上级任务为主,自下而上的信息传递和民意表达渠道不通畅,导致村干部难以顺利接收到来自社会的公共服务需求。网格化管理的实践是有效缓解现有治理困境的重要治理创新,不同地区根据自身的区位条件、经济发展状况和基层治理现状,选择和匹配相应的治理主体,应对地方治理事务。

珠三角L镇的网格化管理制度主要围绕出租房治理、流动人口管理与服务以及厂房安全管理等事务展开,这些事务具有复杂性和专业性,涉及专业技术的提供、不同群体的公共服务供给、劳资纠纷的处理等问题,这些事务超出了村级组织的应对能力,基层治理主体的治理能力与治理事务之间出现严重不匹配。此外,出租屋、厂房等治理事务还具有突发性和高风险性的特点,这些事务属于现代社会的风险,传统治理秩序中的人情、面子等村社关系动员机制无法发挥作用,依赖民间权威的乡村治理模式式微,村庄治理高度依赖公共权力和现代法律。因此需要匹配具有专业能力的工作人员,村级组织则主要发挥配合与协调作用。

从苏南地区网格化管理实践来看,当地旨在通过网格化管理建立一套可以整合治理资源、包容基层社会综合性事务的治理体系,同时借助这套体系,实现行政力量对社会治理资源的吸纳,促进行政与自治的有效对接,并进一步实现党组织资源对行政资源和社会资源的统筹。苏南地区的网格化管理体系要面对的治理对象是整体性的基层社会,而非专门化的治理事务,治理事务的综合性和整体性要求治理主体的多元性。因此,在网格化治理实践过程中,需要将分散、有限的多元主体吸纳和整合到治理过程中。三级、四级网格的建立实现了对社会性资源的动员,内生的村庄资源被纳入治理体系,以实现综合治理的目标和治理效益的最大化。

四、结论

本文通过对两个地区网格化管理实践案例的分析,提炼出网格化管理的两种实践类型“复合型的国家化网格”与“嵌入型的社区化网格”,尝试从中观层面理解网格化管理的差异化实践。复合型的国家化网格在现有的治理体系之外再造一套新的治理体系,这套新的治理体系构成了国家治理体系的一部分,在增加基层治理资源的同时,也在不断强化国家权力对村庄的介入程度,凸显了纵向秩序整合的面相。嵌入型的社区化网格则借助原有治理体系的组织架构,并对原有组织体系进行改造与重组,在下沉治理单元的同时,也在向基层社会注入组织力,实现行政资源、党组织资源与社会资源在基层社会的高度整合,其中暗含了纵向秩序整合与横向秩序协调和有机衔接的可能路径。治理需求对接机制、体制资源动员机制和治理主体选择机制共同作用,形成了网格化管理制度差异化实践的一般性逻辑。网格化管理在长期的实践过程中逐步形成了一套社会治理创新的理论共识,但在机制层面仍然需要与基层社会实践紧密结合,聚焦制度实践的核心机制,厘清这一制度在实践中的复杂机理,并从中观维度探讨制度实践过程中的差异化路径,本文正是基于这一分析路径的探索性研究。

参考文献:

[1]王喜,杨华,范况生.城市网格化管理系统的关键技术及示范应用研究[J].测绘科学,2006,31(4):117-119.
[2]唐皇凤,吴昌杰.构建网络化治理模式:新时代我国基本公共服务供给机制的优化路径[J].河南社会科学,2018,26(9):7-14.

- [3] 郑士源,徐辉,王浣尘.网格及网格化管理综述[J].系统工程,2005,23(3):1-7.
- [4] 王喜,范况生,杨华,等.现代城市管理新模式:城市网格化管理综述[J].人文地理,2007,22(3):116-119.
- [5] 竺乾威.公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J].公共行政评论,2012,5(2):1-21.
- [6] 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.
- [7] 陈柏峰,吕健俊.城市基层的网格化管理及其制度逻辑[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2018(4):44-54.
- [8] 韩志明.城市治理的清晰化及其限制——以网格化管理为中心的分析[J].探索与争鸣,2017(9):100-107.
- [9] 钱坤.国家认证能力与城市治理——以网格化管理为中心的分析[J].现代城市研究,2019,34(1):124-130.
- [10] 杨宏山,皮定均.构建无缝隙社会管理系统——基于北京市朝阳区的实证研究[J].中国行政管理,2011(5):66-69.
- [11] 刘安.网格化社会管理及其非预期后果——以N市Q区为例[J].江苏社会科学,2014(3):106-115.
- [12] 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):89-99.
- [13] 刘春呈.疫情社区防控中对网格化管理的再审视[J].理论月刊,2020(6):69-79.
- [14] 朱政.国家权力视野下的乡村治理与基层法治——鄂西L县网格化管理创新调查[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015,32(6):94-102.
- [15] 田毅鹏,薛文龙.城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议[J].学海,2012(3):24-30.
- [16] 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.
- [17] 唐皇凤.新时代网格化管理的核心逻辑[J].人民论坛,2020(20):17-19.
- [18] 李友梅.中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J].学术月刊,2012,44(7):13-20.
- [19] 李友梅.中国社会治理的新内涵与新作为[J].社会学研究,2017,32(6):27-34.
- [20] 贺雪峰.论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J].开放时代,2012(10):108-129.
- [21] 仇叶.乡村工业化模式与农村土地制度变迁——一项对沿海地区集体经营性建设用地制度的研究[J].中国农村经济,2020(4):101-123.
- [22] 贺雪峰.沿海发达地区农村国家与农民关系[J].社会科学战线,2017(9):164-170.
- [23] 林雪霏.政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J].公共管理学报,2015,12(1):11-23.

(责任编辑:李凌)

On Differentiation Types and Mechanisms of Grid Management Practice: Based on Case Analysis of Suzhou and Foshan

CUI Panpan

Abstract: In the context of the modernization of grassroots governance, grid management has been widely promoted as a governance innovation. Field research found that grid management has shown differentiated practices in different regions. In practice, there are two types of “composite national grid” and “embedded community grid”. The “composite national grid” integrates the expanded governance of grassroots society into the national governance track through the centralized allocation of vertical bureaucratic resources, highlighting the social governance mechanism of vertical order integration. The “embedded community-based grid” is based on the community-based logic, embedded in the original governance system, and through the sinking of governance units, it creates a governance pattern in the community where multiple subjects participate, showing a social governance of horizontal order integration of mechanism innovation. The difference in grid governance system practice is affected by the local governance situation, among which governance demand docking mechanism, governance resource mobilization mechanism and governance body selection mechanism are important mechanisms that shape the difference in grid management practice. The analysis path based on the meso-dimension helps to understand the differentiated practice of the system.

Keywords: Grid Management; National Grid; Community Grid; System Practice Difference