

基本公共服务满意度:农村网格化管理“一网就灵”?

胡新艳 张豫西 许金海

(华南农业大学 经济管理学院,广州 510642)

摘要:网格化管理政策正在逐步从城市向农村社区推广,但其是否适用于农村,一直存有理论争议,有效的实证证据更是缺乏。聚焦于该政策改革的基本目标“基本公共服务满意度”,文章利用浙江大学中国家庭大数据库的两期面板数据和双向固定效应模型展开实证分析。结果显示,网格化管理显著提升了农村居民的基本公共服务满意度,这主要得益于网格化管理对社区公共服务供给的“效率提升”和“公平保障”。异质性分析表明,政策影响效应在非平原地区、宗族网络密集的村庄更为有效。进一步分析发现,网格划分的密度与基本公共服务满意度之间呈“倒U”型关系,最优的网格密度区间为575~690户;专职网格员的配备并不影响普通民众的基本公共服务满意度,但会显著提升特殊群体的基本公共服务满意度。文章为农村地区推行网格化管理提供了肯定性的量化证据,厘清了改革过程中的部分争议与分歧,能为农村网格化改革凝聚共识、汇聚合力。

关键词:网格化管理;基本公共服务满意度;精英俘获;网格划分

中图分类号:D630.1;F320.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2026)01-0142-14

一、引言

“民为邦本,本固邦宁”。基本公共服务涉及最根本的民生问题,不仅是人民群众的基本生活需求^[1],更是新时期扎实推进共同富裕与乡村振兴的重要手段。因此,如何有效提升公共服务供给质量以增强政府治理效能,成为当前学界关注的重大理论命题。

已有文献主要针对基本公共服务的均等化和满意度展开研究。其中,均等化研究涉及影响因素评估和指标测度体系构建^[2]两个维度。一些研究认为,转移支付^[3]、撤县设区^[4]、城镇化^[5]和数字经济^[6]等是重要的影响因素。另一些研究则关注更具综合性的服务满意度,并从不同层面探讨了基本公共服务满意度的决定因素:一是宏观层面,包含财政能力^[7]、财政分权制度^[8]和经济发展水平^[9]等;二是微观层面,涉及公众民主政治参与^[10]、感知透明度^[11]和资源禀赋^[1]等。

近年来,网格化管理政策被视为优化公共服务供给机制,推进乡村治理能力现代化的重要创新举措^[12-13],正逐步从城市向农村推广,但能否有效实现其重点目标——提升农村公共

收稿日期:2024-12-17

基金项目:国家社会科学基金重大项目“土地制度变迁与乡村社会治理机制研究”(20&ZD170);广东省哲学社会科学创新工程第二批特别委托项目“深化广东农村集体产权改革促进共同富裕的运行机制研究”(GD24WTCXGC08)

作者简介:胡新艳,女,华南农业大学经济管理学院教授;张豫西,女,华南农业大学经济管理学院博士生;许金海(通信作者),男,华南农业大学经济管理学院特聘副教授。

服务水平,一直缺乏严谨的经验证据。尽管网格化管理政策在学界引起热议,但早期研究仅是阐明政策推行的背景、概念特点、功能限度及其优化路径等^[14-15]。对于网格化管理政策在农村的适用性问题,学者展开了激烈争论,并提出反思与质疑^[16-17]。钱坤^[17]基于城乡对比视角的分析表明,网格化管理在农村地区实施会面临城乡空间特点、事务类型以及治理结构等多方面的差异。相较于城市社区,农村社区的人口密度更低且分散、事务数量更少且琐碎。尤其是,农村地区的社会关系结构更为复杂,形成了一套基于家庭伦理、宗族传统、熟人网络的“乡土逻辑”以维持乡村社会秩序和村庄治理的有效运转^[18]。这些差异无疑会对网格化管理的治理效果造成潜在影响。为此,越来越多的学者尝试基于农村网格化管理实践案例,分析其如何影响农村基层组织重构和基层社会协同服务机制^[19]、多元共治及管理^[20]和社区自治及群众参与^[21-22]。其中,网格化管理在基本公共服务方面的影响被重点提及,已有案例研究主要提供了一些“肯定性”的事实证据,如白秀银等^[23]的多案例比较分析、张新文等^[24]基于浙江舟山的案例分析、唐皇凤等^[12]基于湖北宜昌等地的案例分析。然而,这些案例提炼出的理论机制往往具有特定性,研究结论的外推有效性也受到很大限制,难以提供适应广泛社会经济背景下的新见解。尤其值得一提的是,李雪峰等^[13]在研究农村网格化管理对公共事务参与的影响中引入了量化研究方法,但他们采用基于截面数据的计量模型,难以有效处理遗漏变量所导致的内生性问题。

基于此,本文针对网格化管理政策“提升基本公共服务水平”的目标,利用浙江大学 2017 年、2019 年中国家庭大数据库(CFD)的面板数据,采用双向固定效应模型,实证分析网格化管理对农村居民基本公共服务满意度的影响及其作用机制。本文可能的边际贡献在于:一是理论上,区别于公共行政管理理论视角,本文从信息经济学及其交易成本理论出发,构建了“网格化管理—效率提升与公平保障—公共服务满意度”的理论机制。这不仅对已有网格化管理的理论研究形成补充,也拓展了基本公共服务研究领域的政策影响分析,从而增进了对网格化管理政策改革影响的认识和理解。二是研究方法上,不同于已有相关案例研究^[14],本文转向量化评估,识别网格化管理政策对公共服务满意度的因果影响,并提供了肯定性的经验证据。相较于基于湖北^[12]、浙江^[24]等地的个案分析,本文量化评估得到的结论更具一般性和普适性,有利于提升研究结论的外部有效性,能为政策制定者提供更科学的决策参考。三是对网格化管理的政策效应发挥进行了细致探讨。除了探究网格化管理在不同村庄地形和宗族网络上的异质性影响,还从网格密度大小和专职网格员配备两个重要维度深入考察其潜在优化问题,从而为制定富有针对性的改革举措提供依据。

二、理论分析

已有网格化管理的文献主要是从公共行政管理学视角,将网格化管理作为一种自上而下的国家建设与治理行为,分析其对基本公共服务等的影响,提供了基于案例研究的事实或定性的指示性证据。为此,本文试图在阐明网格化管理政策本质特征的基础上,从“制度改革—交易成本”的经济学视角,为实证研究构建起“网络化管理—效率提升与公平保障—公共服务满意度”的理论框架。

(一) 网格化管理的政策缘起与本质内涵

城市网格化管理最早于 2004 年由北京东城区创立,2005 年被正式列入国家十五科技攻关计划,并首次在北京朝阳区、上海市长宁区等 10 个城市(区)进行政策试点。截至 2008 年,住建部在全国 51 个城市(区)积极推行网格化管理模式。2013 年党的十八届三中全会提

出网格化管理,以改进社会治理方式,创新社会治理体制,自此网格化管理正式上升至中央政策层面,并开始从城市社区逐步向农村下沉推广。2019年,中央一号文件强调,要深化拓展网格化服务管理,把更多资源、服务、管理运用到农村社区。党的二十大报告再次肯定了网格化管理的推行价值,提出要“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系”,并写入2023年中央一号文件。2025年中央一号文件再次强调“推进农村基层网格化治理‘多格合一’”。自此,网格化管理成为推进乡村治理能力现代化与建设数字化治理体系工作中的重要组成部分与实践工具,并被广泛应用于农村基层治理。本文使用的调查数据显示,截至2019年全国约65%的农村社区实施了网格化管理。但需要指出的是,中国不同地区的农村网格化管理实践既有共性特征,也有独特的一面,因而有必要对其本质内涵进行总结和提炼。

实践中,农村网格化管理的做法是将村庄辖区按照一定的标准划分为若干个网格单元,把人、地、事、物、组织等社会治理内容全部纳入其中。自实施以来,学界不断探究网格化管理的政策内涵,并试图从不同维度予以阐释,但未能完全打开政策“黑箱”,明确提炼出其内在本质特征。通过对各地网格化管理政策的梳理和剖析,可将其本质特征概括为“三化”:

一是精细化。网格化管理的实施是将所辖村庄按照一定标准划分为多个基础网格,并配备网格员进行管理运营。常规化的网格划分主要依据辖区内的居民户数,如浙江舟山和福建长乐^[20,22];也有少数地区以原有的行政区划来划分网格,如云南孟连^[25]。同时,各地在网格划分层次上也有一些创新性实践。比如,云南孟连构建了“县(市、区)、乡(镇)、村、组、班”五级网格^[25]。从网格员的配备来看,中国家庭大数据库的调查数据显示,约80%的村庄配备了专职网格员,其余则为兼职网格员。他们主要负责采集更新网格中特殊人群、社会保障等方面的基础信息^[26],并承担调解民众纠纷、解决群众困难^①、听取民情民意、收集群众意见并及时落实等职责^②。总之,虽然各地在网格划分和网格员配备上的做法存在一定差异,但均促进了农村社区治理的精细化。

二是信息化。网格化管理依托信息化技术赋能得以搭建电子网格管理服务平台。梳理已有的农村网格化管理案例可以发现,网格管理服务平台在信息纵向对接建设上存在明显差异。具体而言,一类村庄借助较为完善的信息化软硬件设施,实现了“县(市、区)-镇(街道)-社区(村)-居民”的信息对接。如浙江舟山^[19]和陕西咸阳的案例^③。另一类村庄则因其薄弱的信息化基础条件,仅实现了“社区(村)与居民”的信息对接。例如,云南孟连通过构建全县政府服务网,努力推广网上为民办事服务站和依托电脑、手机、电视等手段,以确保网格内的农村居民能够及时获取政策宣传、为民办事服务等信息^[25]。总体而言,尽管各地的信息化条件有所差异,但都最大化地利用现有资源服务于网格化管理,能够有效提升服务的信息化水平。

三是综合化。网格化管理的实施为职能部门间的资源整合搭建了良好平台。唐皇凤等^[12]研究指出,全国大部分省份建立了市、县、乡、村“四位一体”的综合信息服务管理平台。从各地的具体实践来看,福建长乐以网格化管理的实施为契机,整合了社保、信访、治安等多个部门的

① 资料来源:《怒江州提升基层治理精度深度温度——善治“小网格”织出幸福“大网格”》, https://www.yn.gov.cn/ywdt/zsdt/202402/t20240217_295408.html。

② 资料来源:《杭口镇:“小网格”撬动乡村“大治理”》, http://www.xiushui.gov.cn/zwx_314/bmxz/202211/t20221110_5839192.html。

③ 资料来源:《杨凌示范区推进全域网格化社会服务管理侧记》, http://www.xiushui.gov.cn/zwx_314/bmxz/202211/t20221110_5839192.html。

公共服务项目,并在一体化的管理服务办公场所中开设了包含来访接待、综合受理等在内的服务窗口,实现了基本公共服务的综合化供给^[22]。类似地,山西平遥也依托网格化管理整合了公共服务、社会服务等信息资源^[27]。总体来看,网格化管理的实施有利于整合不同政府部门间的治理资源,并将资源下沉至基层,从而实现管理与服务的综合化。

(二) 网格化管理对公共服务满意度的作用机理

对效率与公平目标的追求,既是经济发展的两大基本目标,也是影响居民满意度和幸福感的重要因素。仅考虑经济效率而缺乏公平保障,会导致农村基本公共服务效率评价与农民满意水平脱钩^[28]。因此,对基本公共服务满意度的探讨,离不开居民对基本公共服务效率和公平的感知。那么,网格化管理形成的“三化”社区治理体系能否有效提升基本公共服务的效率与公平,进而影响村民对基本公共服务的满意度?

第一,网格化管理有助于降低基本公共服务供给的交易成本,提升服务效率。不同于市场交易,政府部门基本公共服务供给属于管理交易^[29]。交易成本涉及政府(供给方)和村民(需求方)双方因信息不对称、制度摩擦等产生的非生产性成本。基于公共服务的管理交易特征,从组织成本、获取成本和转换成本三个维度阐释网格化管理政策的影响。本质上,网格化管理是一个精细化、信息化和综合化的社区治理体系,能够从不同维度降低基本公共服务供给与获取过程中的交易成本。一是精细化带来的规模适度治理单元,能够减少公共服务供给中的内部组织成本。治理结构和交易属性的匹配性与交易成本的降低密切相关^[29]。网格化管理将农村社区细分为若干个网格单元,并将各个网格单元的治理职责落实到个人,以此来优化治理结构。这种治理结构的优化恰好能够缓解由农村地区人口密度低且分散所带来的治理难题与挑战,也大大降低了政府在公共服务资源供给中的内部组织协调成本。同时,网格的纵向划分从组织体系上弥补了原有管理与服务在“主体缺位”和“管理真空”的不足^[30],还打通了服务村民的“最后一公里”^[12]。二是信息化的管理与服务可以极大降低村民获取公共服务的成本。数字技术能够降低搜寻、交通等五个方面成本^[31]。网格化管理搭建起信息管理服务平台,通过信息技术赋能来实现基本公共服务供给的智能化和高效化,由此畅通了信息公开与问题反馈的渠道,实现了基层治理主体与村民之间的信息共享与交换^[32],公共服务供需之间的匹配性得以动态优化。得益于此,信息搜寻与反馈、空间距离的成本均会出现大幅度下降。三是综合化公共服务平台减少村民的服务转换成本。网格化管理通过整合社保、信访、治安等多个部门的公共服务项目,实现基本公共服务的综合化供给。农村地区村庄治理事务少而琐碎,且具有不规则性和连带性^[17],从而极大增加了农村居民获取基本公共服务的成本。此时,具有多元化公共服务需求的村民能够获得一站式服务供给,避免了对不同类型公共服务进行重复搜寻,大大降低了他们对接不同类型公共服务供给部门引致的转换成本。总之,网格化管理能够有效减少公共服务供给与获取过程中的组织成本、获取成本和转换成本,进而显著提升服务效率。

第二,网格化管理有助于降低村民公共服务中“精英俘获”的监督成本,保障服务公平性。在基本公共服务供给上,村庄精英群体与政府、村民之间存在相互嵌套的双重“委托-代理”关系。一方面,村庄精英阶层作为上级政府的代理人,负责基本公共服务供给的具体执行和资源分配;另一方面,村民通过选举村庄精英阶层作为代理人,委托并监督其进行村庄公共事务治理。对于理性的村庄精英群体而言,如何最大化自身利益是其在落实基本公共服务供给过程中的基本决策准则。然而,农村地区以地缘和血缘关系为基础的“差序格局”依然存在,宗族网络在乡村秩序和村庄治理中发挥重要作用,这为精英群体俘获基本公共服务资源创造了巨大空间。大量研究表明,基本公共服务供给过程中存在信息不对称,村庄精英阶

层作为代理人具有信息优势,加之对基层权力的监督不足^[33],由此产生的道德风险可能会导致精英俘获现象。信息披露有助于公众对公共服务进行监督,能够缓解信息不对称,减少腐败的发生率,进而保障公共服务的供给公平^[34]。网格化管理中的信息化治理措施促使村庄事务信息公开透明度和传达效率的提升,保障了农村居民对基本公共服务相关信息的知情权,极大地降低了农村居民对基层权力的监督成本。因此,网格化管理有助于农村居民加强对基层治理主体的监督,维护自身的基本公共服务权益。而且,随着信息不对称的持续缓解,农村居民也能够快速了解村庄公共事务,并以基层治理监督主体的身份参与基本公共服务资源分配,由此大幅降低基本公共服务供给过程中的精英俘获概率,最终提升基本公共服务资源分配的公平性。这与何欣等^[35]在研究低保瞄准效率时提出的信息监督作用逻辑基本一致。

总而言之,网格化管理的精细化、信息化和综合化社区治理体系,有助于促进农村居民获取基本公共服务的效率提升和公平保障,从而显著提升村民的公共服务满意度(图 1)。

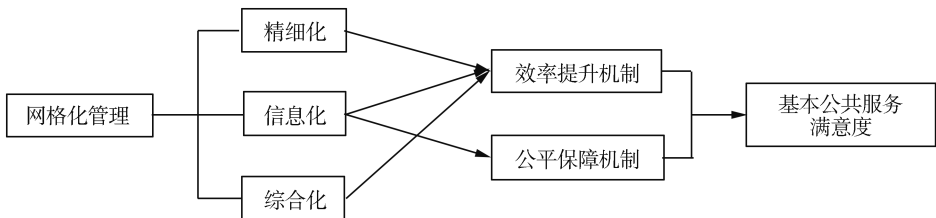


图 1 理论分析框架

三、数据、模型与变量

(一) 数据来源

本文使用浙江大学 2017 年、2019 年中国家庭大数据库(CFD)^①的两期追踪调查数据。该数据库采用分层抽样和三阶段比例抽样法对全国 29 个省(区、市)进行调查,具有一定的代表性。本文研究共涉及该数据库的两个模块:家庭问卷和村庄问卷,需要将家庭问卷和村庄问卷进行匹配处理。此外,我们的研究对象为农村居民,故剔除了城镇样本。在排除核心变量缺失的无效样本后,最终获得 5300 个有效样本数据。本文的基本公共服务满意度、受访者特征和家庭特征来自家庭问卷。村庄问卷则提供了网格化管理政策的实施信息及村庄基本特征。统计数据显示,2017 年、2019 年未实施网格化管理的村庄分别有 220 个、145 个,同期分别有 180 个、255 个村庄实施了网格化管理。

(二) 模型构建与变量选择

基于网格化管理政策的外生冲击,本文利用双向固定效应模型评估其对农村居民基本公共服务满意度的因果效应,模型设定如下:

$$y_{vht} = \beta_0 + \beta_1 \text{treated}_{vt} + \beta_2 X_{vht} + \alpha_h + u_t + \varepsilon_{vht} \quad (1)$$

其中, y_{vht} 表示 v 村庄 h 农户在 t 年的基本公共服务满意度。本文从基本社会保障服务满意度和特殊群体保障服务满意度对其进行刻画,依据在于:首先,养老保险、医疗保险等基本社会保障服务内容与人民群众的日常生活密切相关,具有普惠性高的特点,故可以较好

① 需要指出的是,CFD 的样本调查工作主要依托与其他单位合作的形式展开,具体信息请参见其官网相关说明。
<http://ssec.zju.edu.cn/sites/main/default.aspx>。

地体现基本公共服务供给的“广度”。其次,特殊群体保障主要是服务于社会中的边缘化弱势群体,尽管其目标人群少,但服务工作难度大,是社会公平正义与文明进步的重要体现,能够反映基本公共服务供给的“深度”。 $treated_{it}$ 为村庄层面的虚拟变量,若村庄 v 在 t 年实施网格化管理,则赋值为 1;反之,则为 0。 X_{vht} 为 v 村庄 h 家庭在 t 年的其他特征变量,主要包括受访者特征、家庭特征和村庄特征。参照卫龙宝等^[36]和李雪峰等^[13]的研究,受访者特征纳入了年龄、文化程度、是否党员;家庭特征包含家庭规模和收入水平;村庄特征则考虑了交通条件、收入水平、人口规模。 α_h 为农户固定效应,以消除农户层面不随时间变化的遗漏变量的影响; μ_t 为年份固定效应,以吸收一些同期宏观因素的冲击; β_0 、 ε_{vht} 分别为常数项和随机误差项。以上各变量的定义及统计特征见表 1。

表 1 变量定义、赋值与描述性统计

变量名称	变量定义及赋值	平均值	标准差	最小值	最大值
基本社会保障	“五险一金”服务满意度(由低到高):1~5分	4.167	0.905	1	5
特殊群体保障	最低生活保障、特困人员救助等服务满意度(由低到高):1~5分	4.032	0.979	1	5
网格化管理	是否实施网格化管理:1=是;0=否	0.542	0.498	0	1
办事便利	办事的便利程度(由低到高):1~5分	3.845	0.912	1	5
监督有效	预防制止腐败的有效性(由低到高):1~5分	3.300	1.261	1	5
受访者特征					
受访者年龄	受访者年龄(岁)	56.900	12.262	16	85
受访者文化程度	受访者文化程度:1=未上过学;2=小学;3=初中;4=高中;5=中专/职高;6=大专/高职;7=本科;8=硕士;9=博士	2.543	1.089	1	8
受访者是否党员	受访者是否党员(预备党员):1=是;0=否	0.112	0.316	0	1
家庭特征					
家庭规模	家庭成员数量(人)	3.876	1.858	1	15
家庭收入	家庭总收入(万元)	4.546	5.897	-3.545	40.678
村庄特征					
村庄交通条件	村庄到县中心的道路数:1=0条;2=1条;3=2条;4=3~5条;5=5条以上	2.702	0.810	1	5
村庄收入水平	村庄人均可支配年收入(万元/年)	0.865	0.646	0.066	5.000
村庄人口规模	村庄总农户数(百户)	5.167	3.585	0.320	19.540

(三) 初步统计证据

表 2 给出了是否实施网格化管理村庄居民在基本公共服务满意度上的组间差异分析结果。平均而言,已实施网格化管理村庄的村民公共服务满意度显著高于未实施网格化管理的村庄。从细分不同类型的公共服务来看,相较于未实施网格化管理村庄,实施网格化管理村庄的村民对基本社会保障、特殊群体保障的满意度分别高出 0.066、0.092 个单位,且均在 1% 置信水平上显著。可见,初步的统计证据表明:相较于未实施网格化管理的村庄,已实施网格化管理的村庄居民对基本公共服务的满意度更高。

表 2 是否实施网格化管理村庄的村民基本公共服务满意度的组间差异

变量	实施网格化管理		未实施网格化管理		组间差异 (T 检验)
	均值	样本量	均值	样本量	
基本社会保障	4.197	2870	4.131	2430	0.066***
特殊群体保障	4.074	2870	3.983	2430	0.092***

注:***、**、* 分别代表在 1%、5%、10% 的统计水平上显著。

四、实证结果分析

(一) 基准回归结果

表3报告了网格化管理对农村居民公共服务满意度影响的基准结果。第1、2列分别为网格化管理对村民基本社会保障和特殊群体保障满意度的影响,仅控制了农户和年份固定效应。为缓解遗漏变量造成的估计偏差,第3、4列进一步纳入随时间变化的受访者特征、家庭特征和村庄特征变量。可以发现,即使在纳入这些不同维度的控制变量后,模型估计系数的大小和显著性波动也较小。由控制最严格的第3、4列估计结果来分析网格化管理的政策效应可知,网格化管理的实施对基本社会保障满意度的影响系数为0.092,且显著性水平为5%。这表明,网格化管理将村民的基本社会保障满意度提升了0.092个单位,相当于0.102个标准差(0.092/0.905)。对于特殊群体保障满意度,其影响系数为0.120,置信水平为1%,相当于0.123个标准差(0.120/0.979)。可见,在实施网格化管理后,无论是在广度上,还是在深度上,村民公共服务满意度都得到有效提升。不过,相较而言,网格化管理对特殊群体保障满意度的提升幅度及显著性均更高,体现了网格化管理更能显著提升公共服务满意度的“深度”。这一发现与基于浙江舟山的案例研究结论^[24]相呼应,也在一定程度上回应了杜姣^[16]和钱坤^[17]关于农村社区实施网格化管理的适用性和有效性的质疑。

表3 网格化管理对基本公共服务满意度的影响

变量	公共服务满意度			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	基本社会保障	特殊群体保障	基本社会保障	特殊群体保障
网格化管理	0.085** (0.041)	0.107*** (0.041)	0.092** (0.042)	0.120*** (0.042)
受访者年龄			0.010** (0.004)	0.010 (0.006)
受访者文化程度			-0.038 (0.030)	-0.013 (0.035)
受访者是否党员			-0.022 (0.071)	0.012 (0.079)
家庭规模			-0.009 (0.015)	0.003 (0.015)
家庭收入			0.005 (0.003)	0.005 (0.003)
村庄交通条件			0.010 (0.030)	0.028 (0.025)
村庄收入水平			0.001 (0.033)	-0.020 (0.027)
村庄人口规模			-0.004 (0.014)	0.010 (0.014)
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	5300	5300	4852	4852
R ²	0.006	0.015	0.009	0.018

注:***、**、*分别代表在1%、5%、10%的统计水平上显著;括号内为村层面的聚类标准误。下表同。

(二) 稳健性检验

为确保基准结果的可靠性,本文进行了一系列的稳健性检验^①。第一,使用“二元”虚拟变量替换“五分”赋值法,以缓解受访者偏向于选择“一般”选项而可能造成的测量误差。第

① 限于篇幅,具体结果不在正文展示,如有需要可向作者索取。

二,使用倾向得分匹配(PSM)缓解样本选择偏误造成的内生性问题。第三,纳入“各省份实施精准扶贫政策的时长”,以剥离精准扶贫这一同期政策对基准结果的干扰。第四,为了尽可能排除不可观测且随时间变化遗漏变量的干扰,通过在样本村庄中随机分配网格化管理政策,对基准结果进行安慰剂检验(Placebo Test)。上述结果均支持基准模型的结论。

(三) 作用机制检验

表 4 展示了作用机制的检验结果。第 1 列估计结果显示,网格化管理的估计系数为 0.087,且在 10%的置信水平上显著,可见,网格化管理显著提高了村民的办事便利性,促进了农村基本公共服务供给效率的提升。第 2 列报告了网格化管理对监督有效性的影响,系数值为 0.176,且在 5%的置信水平上显著。这表明,网格化管理能够显著强化村民的监督有效性,从而降低基本公共服务供给中存在的精英俘获的发生概率。综上可知,网格化管理构建的“三化”治理体系,显著降低了公共服务供给的交易成本,提升了村民的办事效率,而且通过信息公开透明和监督强化,促进了服务公平,最终对农村居民的基本公共服务满意度产生了积极影响。这与已有相关研究的观点相一致,即网格化管理能够提高办事效率,增强群众参与治理的便利性^[32],使农村居民能够通过行使监督权利实现对基层治理主体的制约,保障基本公共服务有关信息的知情权与资源分配决策的发言权,进而提升农村居民的基本公共服务满意度。

表 4 网格化管理的作用机制检验

变量	机制检验	
	(1) 办事便利	(2) 监督有效
网格化管理	0.087*(0.049)	0.176***(0.071)
控制变量	已控制	已控制
农户固定效应	未控制	已控制
年份固定效应	未控制	已控制
观测值	2383	4357
R ²	0.019	0.052

注:控制变量与基准模型一致,下表同。由于仅 2019 年的调查询问了受访者关于办事便利性的相关问题,第 1 列基于截面数据进行估计。

(四) 异质性分析

1. 地形异质性

数字信息技术能够突破空间和地理上的局限^[37],依此逻辑,具有信息化特征的网格化管理可以克服地形造成的治理难题,以至于对非平原地区基本公共服务满意度的提升效果更明显。表 5 汇报了网格化管理对平原地区和非平原地区基本公共服务满意度的异质性影响。结果表明:网格化管理的影响效应在非平原地区村庄更明显,而对平原地区的影响为正向不显著。造成这种异质性影响的原因可能是:在非平原地区,网格化管理的实施更能有效地缓解了因居民人口地理空间分散而造成的公共服务供给困难。这与刘能等^[38]在研究浙江德清数字乡村治理成效的结论相一致,尤其是印证了网格化管理的服务效率提升机制,即网格化管理中由信息化赋能带来的公共服务供给效率提升。在非平原地区,由错综复杂地形引发的高昂社区治理成本严重阻碍了当地的公共服务供给。网格化管理中现代信息技术的应用,更加契合其复杂多样的治理环境,由此更有效地提升其基本公共服务供给效率,大幅提升村民的公共服务满意度。

表 5 地形异质性分析

变量	平原村庄		非平原村庄	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	基本社会保障	特殊群体保障	基本社会保障	特殊群体保障
网格化管理	0.050(0.075)	0.097(0.063)	0.119** (0.048)	0.145** (0.056)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	1916	1916	2936	2936
R ²	0.015	0.026	0.010	0.020

2. 宗族异质性

已有国内外众多研究指出,由于信息不完善,公共资源配置中存在明显的精英俘获现象^[35,39]。实施网格化管理政策能否降低公共服务中的精英俘获的发生概率,能否更有效提升村民满意度?一直以来,传统宗族势力在村庄治理中发挥不可忽视的作用,本文参考何欣等^[35]的研究,将“村庄是否存在大姓”作为宗族势力的代理变量,分组估计网格化管理对村民公共服务满意度的异质性影响。表 6 的回归结果表明,网格化管理显著提升了有宗族网络村庄的特殊群体保障满意度,而对基本社会保障满意度的影响不显著。这一结果恰好强化了网格化管理的服务公平保障机制。一方面,网格化管理政策的精细化公共服务供给方式能够提升弱势群体获取服务信息的可能性;另一方面,网格化管理政策的信息化工具有效提高了村庄信息公开透明度,强化了信息监督功能,从而遏制了村庄精英通过宗族关系和网络侵占弱势群体的公共资源。

表 6 宗族网络异质性分析

变量	村庄有大姓		村庄无大姓	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	基本社会保障	特殊群体保障	基本社会保障	特殊群体保障
网格化管理	0.050(0.055)	0.129** (0.052)	0.094(0.093)	0.114(0.119)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	3714	3714	1138	1138
R ²	0.010	0.020	0.032	0.040

注:村庄有大姓是指村庄拥有同一姓氏的人口比例超过 20%。

五、进一步讨论:政策执行细节的影响效应

尽管基准结果证实了网格化管理在提升村民公共服务满意度中的积极作用,但政策学习和基层执行之间往往会有诸多因素产生干扰^[26]。从 2017 年的《城乡社区网格化管理服务规范》以及各地的具体实施情况来看,网格化管理的实施内容均包括网格划分、网格管理员、信息系统等基本构成要素。但从前文所述的网格化管理具体实践中可以发现,网格划分的层次、网格员的专职化程度以及网格化管理服务平台的信息对接建设等执行细节均会因各地政策执行标准的不同而产生差异,进而可能对农村居民的基本公共服务满意度产生差异化影响。依此逻辑,基于使用数据的可得性,我们进一步讨论了网格划分规模和网格员配备这两

大网格化管理的基本构成要素,是否会对其影响效应的发挥产生潜在影响。这一问题的回答对于网格化管理政策的进一步完善具有重要实践价值。

1. 网格密度的划分

科学合理划分网格单元是网格化管理实践的关键步骤^[32]。2017年《城乡社区网格化管理服务规范》中建议,“城乡社区原则上宜按照常住300~500户或1000人左右为单位划分”的标准。本文通过计算每个网格范围内的平均百户数,引入网格密度及其平方项,对网格空间大小的适宜性进行探索性分析。表7的回归结果表明,网格密度与农村基本公共服务满意度之间的关系呈倒U型,即随着网格密度的提高,村民公共服务满意度呈先增后减的变化趋势。根据基本社会保障(第1列)、特殊群体保障(第2列)模型的估计结果,可分别计算出它们的拐点值为575、690^①。这意味着,最适宜的网格密度区间为575~690户,大于2017年国家政策的指导区间。因此,现行网格划分的规模应当适度扩大,以此减少网格化管理的实施成本,并防止网格过度化导致的网格员设置冗余、职责不清等问题。

基于前文关于网格化管理的地形异质性发现,我们进一步感兴趣的是,网格密度划分在平原和非平原村庄是否也存在“倒U型”关系。估计结果见表7。第3—6列的估计系数表明,仅平原地区的村庄网格密度与特殊群体保障满意度存在显著的“倒U型”关系,拐点值为620^②。这意味着,从整体上看,网格密度划分与基本公共服务满意度的“倒U型”关系主要来源于平原地区。这一发现也为前文的地形异质性分析中平原地区的“网格化管理”系数(一次项)不显著提供了合理解释。实际上,网格密度划分与服务满意度之间的“倒U型”关系未出现在非平原地区,是符合现实观察的。一般而言,受地形分割的影响,非平原地区地广人稀,网格密度整体偏小,基本很难出现过密化问题。从数据上看,非平原地区村庄的网格密度均值为177户,更多位于全样本网格密度划分拐点的左侧,且网格密度的方差为1.690,明显低于平原地区的2.043。因此,未能观测到非平原地区的网格密度拐点。

表7 网格密度划分对基本公共服务满意度的影响

变量	全样本		平原村庄		非平原村庄	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	基本社会保障	特殊群体保障	基本社会保障	特殊群体保障	基本社会保障	特殊群体保障
网格密度	0.046** (0.021)	0.069*** (0.018)	0.033(0.036)	0.062** (0.031)	0.068* (0.038)	0.060(0.043)
网格密度平方	-0.004*** (0.001)	-0.005*** (0.001)	-0.003(0.002)	-0.005*** (0.002)	-0.007(0.005)	-0.002(0.007)
控制变量	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制	已控制
观测值	4768	4768	1876	1876	2892	2892
R ²	0.008	0.020	0.013	0.026	0.010	0.022

注:控制变量删除了村庄规模,其余与基准模型相同。

2. 专职网格员的作用

已有研究指出,农村社区网格化管理应设置专职网格员^[13,21]。因此,我们引入网格化管理与是否配备专职网格员的交互项,来检验专职网格员在农村基本公共服务满意度中的潜在作用。表8显示,仅有列2的交互项系数显著为正,表明专职网格员的配备主要强化了网格

① 基本社会保障: $0.046 \times 100 / (2 \times 0.004) = 575$; 特殊社会保障: $0.069 \times 100 / (2 \times 0.005) = 690$ 。

② 平原地区: $0.062 \times 100 / (2 \times 0.005) = 620$ 。

化管理对特殊群体保障满意度的正向影响。从这一结果来看,网格化管理的信息技术赋能基本可以满足广大普通村民的社会保障服务需求。不同的是,能力处于劣势的特殊群体仍需依赖专职网格员提供的精细化服务,这体现于网格化管理实施的日常工作中。一些典型社区案例显示,网格员通过定期走访特殊群体居民,了解其生活状况和日常所需^{①②},并认真倾听低保户们的诉求,积极宣传相关救助政策^③,可以提升特殊群体的公共服务满意度。

表8 专职网格员配备对基本公共服务满意度的影响

变量	基本公共服务满意度	
	(1) 基本社会保障	(2) 特殊群体保障
网格化管理×是否配备专职网格员	0.047(0.039)	0.108*** (0.040)
控制变量	已控制	已控制
农户固定效应	已控制	已控制
年份固定效应	已控制	已控制
观测值	4852	4852
R ²	0.007	0.018

六、结论与启示

新时代背景下,提升基本公共服务满意度是基本公共服务满足人民群众的本质要求和基本宗旨,也是国家治理的良政基准和善治标尺。近年来,网格化管理逐步从城市向农村推广,但网格化管理能否担起政策改革重点目标——优化提升农村公共服务水平,一直缺乏经验证据。基于此,本文从主观福祉评价的满意度切入,构建了“网格化管理—效率提升与公平保障—公共服务满意度”的理论机制,基于浙江大学中国家庭大数据库2017年、2019年的两期面板数据,运用双向固定效应模型评估了网格化管理对农村居民基本公共服务满意度的影响及其作用机理。主要结论如下:

(1)实施农村网格化管理政策,不仅能提升基本社会保障服务的满意度,而且能提升特殊群体保障服务的满意度。这表明,在实施网格化管理后,村民的公共服务满意度无论是在广度上,还是在深度上,都能得到有效提升。不过,相对于基本社会保障而言,特殊群体保障满意度评价提升幅度更大,也更显著,所以网格化管理对于公共服务满意度提升在“深度”拓展上更有效。机制分析表明,该效应主要得益于网格化管理对社区公共服务供给的“效率提升”和“公平保障”。

(2)异质性分析表明,无论是对于基本社会保障还是特殊群体保障的满意度,网格化管理在非平原地区的提升效应均比平原地区更为显著;对于有大姓宗族网络的社区而言,能够显著提升特殊群体保障的满意度,但对于基本社会保障满意度的提升相对有限。这表明网格化管理可以有效缓解公共服务供给中的精英俘获问题。

(3)进一步研究发现,网格划分密度与基本公共服务满意度之间呈“倒U”型关系,“倒U”型曲线的拐点值为575和690户,且主要存在于人口密度更大的平原地区。从这一角度

① 资料来源:《网格员,特殊群体的守护者》, http://dq.wenming.cn/jwmsxf/202412/t20241230_8781380.htm。

② 资料来源:《双童村网格员开展特殊群体走访活动》, http://www.qionglai.gov.cn/qlsgzxw/c150925/2024-08/19/content_6d6d0e4cb7c54dc19c08dcecc1da28fa.shtml。

③ 资料来源:《枣林东社区精准服务特殊群体》, https://zfwf.gansu.gov.cn/anning/zwxz/zxfb/art/2025/art_51255357a81f4718a8307a67f80bfc28.html。

看,网格划分并非越细或越大越好,存在适宜区间。此外,配备专职网格员能够提升特殊群体公共服务满意度。

上述研究结论蕴含着重要的政策启示:一是肯定了实施网格化管理在农村社区基本公共服务方面的影响价值,传递了支持在农村地区推广网格化管理改革的积极信号,有利于厘清改革过程中的部分争议与分歧,为农村社区网格化管理的推广实施凝聚共识、汇聚合力。二是为了最大化释放农村网格化管理改革的政策红利,应优先在非平原地区、宗族网络势力强的地区推广实施,消解因地理劣势、精英俘获造成的治理难题。三是建议分区域、分群体合理划分网格密度和配备专职网格员。非平原地区可优先推广“网格员+数字终端”模式,通过专职网格员的配备和技术赋能,最大化提升农村居民的基本公共服务满意度。针对平原地区,可适当放宽国家政策制定的网格空间划分标准至575~690户,防止网格过密化导致的网格员设置冗余、职责不清等问题,从而在降低实施成本的基础上进一步提升网格化管理的治理效能。而对于特殊群体数量较多的村庄,应尽可能配备专职网格员,以充分提升特殊群体的社会服务满意度。

需要指出的是,由于网格化管理在农村实施推广的时间较短,且受限于数据的可得性,本文仅获得两期跟踪调查数据,评估的仅仅是短期政策影响。后续有待收集更长时间段的数据,并关注政策改革的长期影响。此外,网格化管理对农村基层治理的影响可能并不局限于基本公共服务领域,其是否对农村民主参与、党建创新、居民公共福利等方面产生影响,都是未来值得关注的重要议题。

参考文献:

- [1] 余兴厚,熊兴.居民资源禀赋、主体认知与基本公共服务满意度——基于三峡库区829份调查问卷的实证分析[J].西部论坛,2018(5):99-108.
- [2] 辛冲冲,陈志勇.中国基本公共服务供给水平分布动态、地区差异及收敛性[J].数量经济技术经济研究,2019(8):52-71.
- [3] 郭威,李泽浩.财政纵向失衡、转移支付与基本公共服务供给[J].现代经济探讨,2024(1):35-47.
- [4] 谢贞发,王轩,林铄铄,等.撤县设区、城市规模扩张与基本公共服务配置[J].财贸研究,2022(11):39-54.
- [5] Cheng K M, Liu S C. Does Urbanization Promote the Urban-rural Equalization of Basic Public Services? Evidence from Prefectural Cities in China[J]. Applied Economics, 2024(29): 3445-3459.
- [6] 许满丹,惠宁,韩先锋.数字经济赋能基本公共服务均等化——作用机制与动态调节效应研究[J].经济问题探索,2023(8):132-146.
- [7] 王哲,周麟,彭芄.财政支出、标尺比较与公共服务满意度:基于县级医疗数据的分析[J].中国行政管理,2018(3):49-54.
- [8] Wang Y X, Li J J, Ma W T, et al. Fiscal Decentralization and Citizens' Satisfaction with Public Services: Evidence from A Micro Survey in China[J]. Cities, 2024, 150: 105095.
- [9] 豆建民,刘欣.中国区域基本公共服务水平的收敛性及其影响因素分析[J].财经研究,2011(10):37-47.
- [10] 官永彬.民主与民生:民主参与影响公共服务满意度的实证研究[J].中国经济问题,2015(2):26-37.
- [11] Yang Y H. Is Transparency a Double-edged Sword in Citizen Satisfaction with Public Service? Evidence from China's Public Healthcare[J]. Journal of Service Theory and Practice, 2018(4): 484-506.
- [12] 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(9):7-14.
- [13] 李雪峰,丁一凡.网格化管理对村民参与公共事务治理的影响[J].华南农业大学学报(社会科学版),2024(1):116-128.

- [14] 阎耀军.城市网格化管理的特点及启示[J].城市问题,2006(2):76-79.
- [15] 陶振.城市网格化管理:运行架构、功能限度与优化路径——以上海为例[J].青海社会科学,2015(2):78-85.
- [16] 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(3):62-68.
- [17] 钱坤.城乡比较视角下农村网格化管理审视[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(2):121-131.
- [18] 贺雪峰.新乡土中国(修订版)[M].北京:北京大学出版社,2013:13-17.
- [19] 卢福营.“协同服务”:农村基层社会管理的创新模式——浙江省舟山市岱西镇调查[J].学习与探索,2012(1):64-68.
- [20] 杨逢银.需求导向型农村社区服务网络化供给模式研究——基于浙江舟山“网格化管理、组团式服务”的分析[J].浙江学刊,2014(1):209-216.
- [21] 伊庆山.新时代我国农村社区网格化服务管理创新研究——基于S省网格化政策实践调查[J].兰州学刊,2020(9):171-186.
- [22] 黄宁莺,柯毅萍,赵豫生.参与式治理视角下的乡村网格化管理服务研究——以福建省长乐市梅花镇为例[J].东南学术,2013(5):57-66.
- [23] 白秀银,祝小宁.公共服务供给的网格机制及其效能研究[J].求索,2016(1):41-45.
- [24] 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.
- [25] 张树旺,郭臻,李伟,等.论社会治理视野下农村社区网格化管理的完善——基于云南省孟连案例的考察[J].华南理工大学学报(社会科学版),2016(4):58-64.
- [26] 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.
- [27] 王山东,陈健,金明,等.网格化管理[M].南京:河海大学出版社,2023:102-103.
- [28] 徐亚东,张应良.农村基本公共服务的改善:基于农民需求程度和满意水平的视角[J].农业经济与管理,2021(3):28-38.
- [29] 奥利弗·E.威廉姆森.资本主义经济制度:论企业签约与市场签约[M].段毅才,王伟,译.北京:商务印书馆,2017.
- [30] 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(2):1-21.
- [31] Goldfarb A, Tucker C. Digital Economics[J]. Journal of Economic Literature, 2019(1): 3-43.
- [32] 王同昌.新时代农村基层党组织领导乡村治理的实践路径[J].学习论坛,2023(1):53-60.
- [33] 温铁军,杨帅.中国农村社会结构变化背景下的乡村治理与农村发展[J].理论探讨,2012(6):76-80.
- [34] 张序.公共服务供给信息披露:体系与路径——基于不对称信息理论的研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2017(6):131-140.
- [35] 何欣,朱可涵.农户信息水平、精英俘获与农村低保瞄准[J].经济研究,2019(12):150-164.
- [36] 卫龙宝,张菲.农村基层治理满意程度及其影响因素分析——基于公共物品供给的微观视角[J].中国农村经济,2012(6):85-96.
- [37] 王军,张毅,马骁.数字经济、资源错配与全要素生产率[J].财贸研究,2022(11):10-26.
- [38] 刘能,陆兵哲.契合与调适:数字化治理在乡村社会的实践逻辑——浙江德清数字乡村治理的个案研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2022(5):25-41.
- [39] Galasso E, Ravallion M. Decentralized Targeting of an Antipoverty Program[J]. Journal of Public Economics, 2005(4): 705-727.

(责任编辑:刘浩)

Satisfaction with Basic Public Services: Does Rural Grid-based Management Work?

HU Xinyan ZHANG Yuxi XU Jinhai

Abstract: The grid-based management policy is gradually being promoted from cities to rural communities. However, there have been ongoing theoretical disputes regarding its applicability in rural areas, and effective empirical evidence is even more scarce. Focusing on “basic public service satisfaction”—the fundamental goal of this policy reform—this paper conducts an empirical analysis using two waves of panel data from the China Family Database (CFD) of Zhejiang University and a two-way fixed effects model. The results show that grid-based management significantly improves rural residents’ satisfaction with basic public services, which is mainly attributed to its role in “efficiency enhancement” and “equity guarantee” for the supply of community public services. Heterogeneity analysis indicates that the policy impact is more effective in non-plain areas and villages with dense clan networks. Further analysis reveals an inverted U-shaped relationship between the density of grid division and satisfaction with basic public services, with the optimal grid density ranging from 575 to 690 households. The deployment of full-time grid workers does not affect the basic public service satisfaction of the general public, but significantly improves that of special groups. This paper provides positive quantitative evidence for the implementation of grid-based management in rural areas, clarifies some disputes and divergences in the reform process, and can help build consensus and pool efforts for rural grid-based reform.

Keywords: Grid-based Management; Basic Public Service Satisfaction; Elite Capture; Grid Division