

网格化服务管理与基层自治有效衔接的有益探索

李丹 石嵩 朱瑞*

【摘要】 网格化服务管理与基层自治是基层治理的两个重要部分，二者的有效衔接对推动基层治理现代化具有重要意义。网格化服务管理内含的科层运作逻辑与基层自治依赖的民主协商认同过程存在一定矛盾。本文以山东省青岛市市南区湛山社区为案例，总结湛山社区优化社区治理结构、成立网格自管会、搭建社区共建议事新平台等构建网格自管共治新模式的做法，为推动网格化服务管理与基层自治有效衔接、提升基层治理效能提供经验借鉴。

【关键词】 网格化服务管理 基层自治 民主协商 自管共治

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.03.001

一、导言

网格化服务管理是当前社会治理的重要手段，也是中国特色的基层治理工具。基层自治是基层治理的重要基础，也是基层治理现代化的内在要求。推动网格化服务管理与基层自治有效衔接，不仅是提升基层治理效能，推进基层治理体系和治理能力现代化的现实问题，也是中国基层治理理论的有益探索。

网格化服务管理是按照规模适度、管理方便、功能齐全、区划完整的原则，把城市空间划分为若干网格，以专职网格员队伍为主体，全面掌握社会动态、预防化解社会矛盾、落实组团式服务、维护社会和谐稳定、促进经济社会协调发展的一种社会治理方式。网格化服务

管理的运作是科层逻辑，其工作按照网格事项清单展开，人员受同级网格中心监督考核。基层自治是基层群众通过民主协商等方式，共同解决社会公共事务问题，实现基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。基层自治活动的开展是民主协商认同逻辑，其基础是基层群众自愿参与公共事务，手段是民主选举、协商、决策、管理和监督。网格化服务管理的科层逻辑与基层自治的民主协商认同逻辑之间存在一定矛盾，这种矛盾在基层治理中又通常表现为“行政有余，自治不足”。

网格化服务管理与基层自治是基层治理的两个重要部分，推动二者有效衔接是基层治理现代化的重要议题。2017年中共中央、国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，对网格

* 李丹，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院博士研究生；石嵩，中共青岛市委政法委员会四级主任科员；朱瑞，北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院综合办公室主任。

化服务管理与基层自治有效衔接作出重要部署。全国各地积极落实这一文件精神,创新基层社会治理。山东省青岛市结合辖区实际,出台相关实施意见,并及时作出政策解读,例如市南区制定治理效能提升工程行动方案,打造“暖治理”基层社会治理品牌,其中湛山社区积极探索精细化民主协商新路径,依托街道管理体制改革,优化社区治理结构,构建以基本治理单元“网格”为起始点、以民主协商为着力点的自管共治新模式。本文以湛山社区为个案,深入剖析和总结湛山社区网格自管共治的主要经验和基本做法,提炼网格化服务管理与基层自治有效衔接的可行路径,为夯实基层治理基础、提升基层治理效能提供经验借鉴。

二、文献综述

党的十八届三中全会提出了“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。但在中国基层治理实践中,网格化服务管理与基层自治的有效衔接仍然是基层治理面临的挑战之一。网格化服务管理在政府的主导下,以行政化的方式运行^①;基层自治则通过基层群众参与民主协商的方式,回应基层群众需求^②。二者分别以科层的逻辑和民主协商认同的逻辑运作,在基层治理实践中产生了一定的冲突^③。

自2013年网格化服务管理写入中央文件以来,网格化服务管理在全国范围铺开^④。网格化服务管理在提高服务管理精细化程度、维护社会稳定方面有一定成效,但它与基层自治也产生了一些摩擦^⑤。一方面,网格化服务管理以“事不出格”为目标,把各类基层治理任务全部纳入网格,造成了基层自治组织的边缘化或行政化^⑥;另一方面,网格化服务管理的刚性管理手段和标准化追求,抑制了基层自治的活力^⑦。反过来,基层自治力量发育不足,多元主体共

治格局难以建立,又要求网格化服务管理承担起全部的基层治理任务^⑧。

党的十八大以来,正确处理网格化服务管理与基层自治关系的问题受到普遍关注。2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确指出,“有效发挥基层政府主导作用”“注重发挥基层群众性自治组织基础作用”“促进基层群众自治与网格化服务管理有效衔接”。2021年中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出,“构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台,建立自治、法治、德治相结合的基层治理体系”。

近年来,全国各地创新基层治理,力求破解网格化服务管理与基层自治的矛盾。全国多地实行区域化党建,构建党建联席会议平台,把网格化服务管理队伍与基层自治组织吸纳进党建网络,推动双方共同参与基层治理。北京市开展党员“双报到”工作,鼓励各单位组织、党员参与基层自治,充实了基层自治队伍^{⑨⑩}。上海市多个社区搭建社区共治平台,引导居民参与协商、解决社区公共事务,架起了网格化服务管理与基层自治沟通的桥梁^⑪。成都市探索建立社区基金,规范吸纳、管理和利用社会资金,为基层自治力量参与基层治理提供了途径;同时,基金筹集、管理的过程,为网格化服务管理与基层自治持续互动提供了机会^⑫。

全国各地尝试寻找网格化服务管理与基层自治的链接点,但二者的有效衔接仍存在诸多问题:网格化服务管理与基层自治关系不明、界限不清,基层自治组织承担了许多行政任务^⑬;即使基层自治组织实施了“去行政化”改革,也未能实现自治职能归位^⑭;基层自治发育不足,基层自治组织处于基层治理的边缘地位、基层群众对基层自治组织认同度不高、居民参与社区公共事务意愿不强^⑮。网格化服务管理与基层自治虽然形成了一定的衔接,但还缺乏长效性、常态化机制。

网格化服务管理与基层自治衔接难的实质是科层逻辑与民主协商认同逻辑之间存在矛盾。网格化服务管理的权力来源于科层体系自上而下的授权，而基层自治有赖于自下而上的民主协商认同过程^⑩。从网格化服务管理方面来看，网格化服务管理实质上并没有脱离政府自上而下管理的科层逻辑，反而促使基层政府社会管理职能向更小的治理单元延伸，缩小了基层自治的空间^⑪。专职网格员开展服务管理工作时直接与居民联系，而没有重建居民内部的联系，不利于基层自治力量的发育^⑫。从基层自治方面来看，基层自治组织缺少生存资源、引导基层自治的机构缺位、基层群众参与意识薄弱等造成基层自治发育不足^⑬。而基层自治力量的发育又是网格化服务管理与基层自治有效衔接的客观条件之一。常态化、制度化、合法化的民主协商缺乏，多元治理主体对话协商平台缺少，使网格化服务管理与基层自治理性沟通渠道受阻，进而无法有效衔接。^⑭

本文以湛山社区的探索实践为案例，总结湛山社区网格自管共治的做法，为网格化服务管理与基层自治有效衔接贡献经验和参考。

三、湛山社区的探索实践

湛山社区位于青岛市市南区湛山街道西南部，辖区面积0.8平方公里，辖12所机关事业单位，4所医院。截至2020年3月，湛山街道有122座居民楼，3914户住户，369户企业商户，12242人口，其中党员652人。根据每个网格300户到500户的标准和社区人口分布、居民楼院分布、区域功能等特点，湛山社区被划分为7个网格，全部为基础网格。2019年开始，湛山社区依托街道社区管理体制改革，优化社区治理结构，探索网格自管共治新模式。在市南区政法委的指导和支持下，湛山社区以基层基础较好的网格为试点，成立网格党组织、组建网格自管会。网格自管会吸纳多元主

体，引导、动员和组织居民参与协商和解决网格公共事务。网格自管共治试点工作成效显著，湛山社区搭建社区共建议事新平台，编写自管共治制度规定，在全社区推广网格自管共治经验做法。市南区高度重视湛山社区基层治理创新实践，2021年编制、印发《关于加强社区网格自管共治工作的指导意见》，在全区推广铺开网格自管共治模式。

（一）依托街道体制改革，优化社区治理结构。2017年9月市南区在全区推行《关于转变街道职能深化社区管理体制改革的实施意见》，取消辖区各街道的经济考核指标，进一步推动资源、干部下沉。湛山社区依托街道管理体制改革，优化社区治理结构，理顺居站关系，提升居委会自治能力。

优化社区治理结构，配强基层治理队伍。湛山社区调整基层党组织设置，在社区党委下设立了社区居委会党支部、社区工作站党支部、网格党支部、“两新”党支部。社区党委书记由街道下沉的党工委委员、街道办事处副主任等处级党员干部担任，且下沉的党员干部直接在社区办公，从事社区工作，街道不再保留其办公场所。湛山社区成立社区工作站和社区居委会两个机构。社区工作站定位为正科级事业编制单位，站长由街道下沉的事业编制干部担任，配7-8名专职社区工作者。社区居委会定位为基层群众性自治组织，居委会成员由全体居民选举产生，居委会主任兼任社区党委副书记。

理顺居站关系，提升居委会自治能力。社区工作站负责承接街道延伸至社区的政务服务、社区管理、公共服务工作。社区工作站的具体任务清单和社区公共服务事项清单由市南区统一公布。社区居委会则专门负责基层自治工作，引导社会力量、社会资金参与社区治理，不再承担行政工作。同时，湛山社区参照市南区《加强社区居委会自治能力建设的指导意见》，着力提升社区居委会自治能力。湛山社区建立社区居委会下属专业委员会和社区居委

会特邀委员制度,聘请社区内党代表、人大代表、政协委员、离退休干部和其他有代表性的相关人士担任居委会的特邀委员。

(二) 试点成立网格自管会,网格自管共治工作取得良好成效。2019年,湛山社区借鉴先进地区经验,以基层基础较好的“03”网格为试点,探索精细化民主协商新路径。首先,湛山社区把党支部建到网格上,成立了网格党组织。网格党组织书记与网格长、专职网格员实行应兼尽兼。网格党组织负责统筹协调网格内的各项重要公共事务,采取“重大事项党员先知道、党员先商量、党员先行动”做法。网格内的居民党员全部纳入网格党组织,推动机关党员下沉格、楼院党员浮出格、辖区党员融入格、在职党员回归格。“03”网格通过党的组织建设,把网格党组织建设为基层治理的强大领导力,把网格中的党员队伍吸纳为基层治理的主力军,把网格党员建设为基层治理的先锋模范队伍。

其次,“03”网格在社区党委和居委会的支持下,成立了网格自管会。网格自管会设主任1名,副主任2名和委员若干,且均由网格居民投票选举产生。网格自管会成员包括网格党组织成员、专业网格员、共建单位、楼组长、居民骨干、普通居民等多元主体。网格自管会在网格党组织的领导下,引导、动员和组织居民自管共治。网格自管会围绕居民关心的格内公共事务召开居民议事会、联席会、调解会“三会”,展开民主协商议事。会议作出的决定,由网格自管会协同专业网格员、物业企业、居民骨干等实施。

网格自管会成立以后,组织居民就格内群众普遍关心的公共环境卫生、公共空间使用、不文明养犬、停车难等问题展开协商,联合社区党委、居委会、居民骨干、共建单位等多元主体共同解决了诸多民生关切问题。针对个别绿化区域杂草丛生、卫生脏乱的问题,网格自管会组织网格党员和居民代表召开了议事会,让居民在会上畅所欲言,提出意见和想法。经

过多轮议事协商,居民作出决定,把脏乱差的卫生死角改造为美丽的小花园。此外,网格自管会针对健身广场及晨晚练健身点器材老化问题、辖区道路狭窄、停车难等问题,协调专业网格员参与协商,充分讨论和征求居民意见,切实解决了格内居民的实际困难。

(三) 湛山社区搭建社区共建议事新平台,社区党委牵头制定规则。湛山社区党委高度重视“03”网格的自管共治经验,组织了社区其他网格参观学习,并相继在“04”“05”网格成立网格自管会。同时,为了统筹各网格自管会,促进民主议事协商,湛山社区居委会牵头组建了社区共建议事会。社区共建议事会成员包括但不限于社区居委会主任、社区内“两代表一委员”、网格党组织书记、社区社会组织负责人、党员群众骨干和驻社区单位党组织书记。社区共建议事会负责协调各网格自管共治工作,推动解决网格民主协商议事活动未能解决的问题。2020年,湛山社区党委牵头,先后制定了《湛山社区网格自管会实施方案》(以下简称《方案》)和《湛山社区自管会议事规则》(以下简称《规则》),规范网格自管会运作和推进民主协商制度化。

《方案》从参与主体、组织架构、运行方式等方面规定了网格党员和普通居民参与网格自管共治的内容和形式。《规则》对会议的召集组织、议题的提出审查、议事程序规则、决定执行监督作出详细规定。网格自管会议事会定期每个季度召开一次,如有需要也可随时召开。参与议事的成员,包括但不限于网格自管会成员,与议事主题利益相关方代表、社会组织、机关企事业单位、热心居民均可参加。议事议题可以由网格党组织、网格自管会成员或10名以上年满18周岁的网格居民联名提出。议题必须具体、明确、具有可操作性,议事会议正式召开前,由网格党组织对议题进行审查。协商议事过程坚持民主讨论、公开表决、少数服从多数原则,所有议事成员均有发言权。对意见

分歧较大的议题，应该搁置争议，经实到会半数以上人员同意，交由下次会议审议表决。对波及面广、影响力大、涉及群众企业切身利益的重大事项，网格自管会应组织召开监督评议听证会。议事会议通过的决定，及时向利益相关方和居民公布，向网格党组织通报、向社区党委、居委会备案，并由网格自管会协同相关人员负责实施。

此外，湛山社区深入贯彻市南区网格建设“六定”要求，即“定格、定人、定岗、定职责、定标准、定奖惩”开展社区网格化服务管理工作。在各网格的显著位置设置公示牌，主动公示网格党组织书记、网格长、专职网格员、专业网格员、兼职网格员的基本信息和服务电话；为网格自管会成员配备“服务包”和代表温暖的橙色马甲。

（四）湛山社区探索成果受重视，市南区印发文件铺开网格自管共治。湛山社区的网格自管共治做法成效显著，网格自管会已经常态化，在湛山社区基层社会治理工作中发挥积极作用。青岛市南区委高度认可湛山社区的探索实践，提出要在全区以点带面、全面铺开网格自管共治。2021年10月市南区在湛山街道召开网格自管共治经验推广现场会，组织各街道党工委、各社区党委参观、学习、交流湛山社区网格自管共治做法；11月，市南区梳理湛山社区网格自管共治基本架构、总结湛山社区经验做法，印发了《关于加强社区网格自管共治工作的指导意见》，以政策制度创新在全区的“面”上推广铺开网格自管共治做法。市南区各街道、社区、网格学习借鉴湛山社区做法和其他先进经验，组建网格自管共治会，组织居民协商议事解决网格公共事务，且目前已取得初步成效。例如，秀湛路社区以网格自管共治模式妥善解决渔船收置问题；仰口路社区联合第一、第三网格老旧楼院居民力量，将仰口路20号老旧楼院改造为洁序净美幸福楼院；盐城路社区第13网格联合格内军队共同扮靓楼院环境。

四、总结与启示

湛山社区以网格为起始点，以民主协商为着力点，以多元主体理性议事为主线，成立网格党组织，组建网格自管会，搭建社区共建议事新平台，构建了网格自管共治新模式。本文通过梳理和总结湛山社区的主要做法发现，促进基层自治，提升基层治理效能，需要做到以下几点。

一是要坚持党的领导，发挥中国特色基层治理制度优势。以区域化党建、党组织建设为抓手，把党建作为总揽全局、协调各方的强大力量，充分发挥党在基层治理中的政治引领力、组织领导力和统筹协调力。湛山社区把“两新”组织吸纳进社区大党委，调动和协调“两新”组织助力基层治理，为基层治理注入活力。湛山社区把党支部建到网格上，将网格党组织建成了领导网格自管共治的一线力量。

二是要不断深化基层政府体制机制改革，完善和优化社区治理结构，理顺各治理主体的权责关系。推动治理资源、公共服务、人员下沉，厘清社区工作站与社区居委会权责关系，归位社区居委自治职能。加强居委会自治能力建设，充分发挥居委会在基层自治中的引导、动员和组织作用。湛山社区网格自管共治的探索实践，受益于街道社区管理体制改革的成果。湛山社区实行居站分离，让居委会从繁杂的行政工作中抽离出来，专司基层自治工作。社区居委会在引导、动员和组织居民参与基层治理方面发挥了重要作用。

三是要搭建多元主体民主协商议事新平台，践行“大家的事商量办”理念，以议事协商促自管共治。推动更小的治理单位形成自管共治组织，吸引和动员多元主体参与社区公共事务。社区党委要牵头制定相关制度，以制度化的形式规范民主协商议事、促进民主协商议事常态化。湛山社区成立网格自管会、社区共建议事会，社区党委牵头制定网格自管共治相

关制度,构建起网格—社区议事协商机制,为多元主体共商社区公共事务提供平台。

湛山社区的有益探索不仅为创新基层社会治理、推进社会治理现代化提供了经验,更为网格化服务管理与基层自治有效衔接贡献了可行方案。第一,党全面领导基层治理是网格化服务管理与基层自治有效衔接的制度保障。党的政治引领力统领和凝聚网格化服务管理和基层自治两股力量。党的组织网络为跨组织协调提供组织保障、党的建设活动为网格化服务管理与基层自治有效衔接提供沟通平台。第二,基层自治力量的发育是网格化服务管理与基层自治有效衔接的前提。社区居委会是基层自治的重要力量,以体制机制改革归位居委会自治职能,提高居委会自治能力,是发挥居委会引导、动员和组织基层群众自治的重要手段。基层自治重心进一步下移,以“接地气、聚人气”的方式动员居民,在微空间内组织自治力量,是壮大基层自治力量的有效创新。第三,民主协商议事机制是网格化服务管理与基层自治有效衔接的破题点。民主协商议事平台为网格化服务管理与基层自治提供沟通桥梁,双方借助议事协商沟通信息、凝聚共识。民主协商议事规则的制定和执行,推动民主协商议事规范化、制度化、理性化,促进网格化服务管理与基层自治有效衔接常态化。

虽然湛山社区网格自管共治做法在基层治理中取得了一定成效,但从基层治理实践的角度来看,仍然有许多问题值得思考,比如,社区工作站是否有能力和权力承担公共服务,多元主体自管共治如何克服集体行动的“搭便车”困境,社会治安综合治理服务中心/网格化服务管理中心的建设是否会增加网格化服务管理与基层自治之间的矛盾等。对于这些问题,在今后的实践中需要进一步探索。



① 刘安:《网格化社会管理及其非预期后果——以N市Q区为例》,《江苏社会科学》2014年第3期。

- ② 陈科霖、谢靖阳:《基层群众自治制度的实践逻辑、理论趋向及其展望》,《中共天津市委党校学报》2019年第6期。
- ③ 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》,《学术月刊》2012年第7期。
- ④ 陈柏峰、吕健俊:《城市基层的网格化管理及其制度逻辑》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2018年第4期。
- ⑤ 朱仁昱、郭文英:《从网格管理到合作共治——转型期我国社区治理模式路径演进分析》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。
- ⑥ 侯利文、张宝锋:《网格化与居站分离:逻辑、困局与反思》,《学术论坛》2014年第12期。
- ⑦ 连宏萍:《管理还是自治?——审视网格在基层治理中的作用》,《行政管理改革》2021年第7期。
- ⑧ 井西晓:《挑战与变革:从网格化管理到网格化治理——基于城市基层社会管理的变革》,《理论探索》2013年第1期。
- ⑨ 张勇杰:《多层次整合:基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例》,《社会主义研究》2019年第6期。
- ⑩ 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。
- ⑪ 易臻真、文军:《城市基层治理中居民自治与社区共治的类型化分析》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第6期。
- ⑫ 何明洁、潘语:《资源视角下社区基金对社区治理的作用研究——基于成都市15支社区基金的分析》,《社会工作与管理》2021年第2期。
- ⑬ 朱健刚:《论基层治理中政社分离的趋势、挑战与方向》,《中国行政管理》2010年第4期。
- ⑭ 陈鹏:《社区去行政化:主要模式及其运作逻辑——基于全国的经验观察与分析》,《学习与实践》2018年第2期。
- ⑮ 何雪松、侯秋宇:《城市社区的居民参与:一个本土的阶梯模型》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。
- ⑯ 李友梅:《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》2017年第6期。
- ⑰ 吴晓燕、关庆华:《从管理到治理:基层社会网格化管理的挑战与变革》,《理论探讨》2016年第2期。
- ⑱ 田毅鹏、薛文龙:《城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议》,《学海》2012年第3期。
- ⑲ 卢学晖:《城市社区精英主导自治模式:历史逻辑与作用机制》,《中国行政管理》2015年第8期。
- ⑳ 闵学勤:《社区协商:让基层治理运转起来》,《南京社会科学》2015年第6期。

(责任编辑:朱瑞)