

网格化与基层社会治理：变革、问题与建议

朱 瑞 崔欣雨*

【摘 要】加强和完善基层社会治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的主要内容和基础性工作。网格化在我国建设和发展了二十余年，目前基本覆盖全国城乡地区，对我国基层社会治理的体系、单元、架构、方式、渠道、模式等产生了较大影响，助推了基层社会治理结构性变革。但发展中也存在内部治理架构差异大，网格员职能泛化等问题。在中国式现代化进一步全面深化改革的时代背景下，可从多方面加强和完善网格化建设，以此深化基层社会治理改革。

【关键词】网格化；基层社会治理；变革；问题；建议

党的二十届三中全会明确提出要健全社会治理体系。基层社会治理是国家治理的“神经末梢”，完善基层社会治理体系是健全社会治理体系主要内容之一，是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。党的十八大以来，党和国家尤为重视基层工作，要求资源下沉、权力下移，工作重心落到城乡社区，基层治理现代化水平由此得到整体提升。但随着经济社会发展和人民生活水平的不断提高，居民对基层服务也提出了更高要求，对基层服务和治理带来了新的挑战。2003年，我国一些地方开始探索把网格化技术和理念运用到城市管理实践中，经过二十多年的建设、发展和演化，网格化基本覆盖全国城乡社区，形成的“基层社会治理网格化”成为推动基层社会治理现代化的重要抓手。

总体来看，网格化从最开始的“城市管理网格化”逐步演变为覆盖全国城乡的“基层社会治理网格化”，从运用网格技术管理超大城市的“部件”逐步演变为基层社会数字化转型的基础设施和“底座”。网格化形态和功能在逐渐演变中给基层社会治理带来了哪些影响？是否如人们普遍认为的对基层社会治理带来的是“结构性变革”？在进一步全面深化改革的时代背景下，基层社会治理网格化何去何从？本文通过对诸多地方实践案例的研究以期找到问题的答案。

一、研究综述

把网格化技术运用到城市管理的探索起始于2003年，共经历了初创、拓展、整合和定型四个发展阶段^①，实践发展倒逼学术研究，关于网格化与基层社会治理结构性变革的研究伴随实践发展也呈现出阶段性特征。2003年至2010年，学者们从技术革新角度探讨网格技术对城市管理的价

* 朱瑞，北京师范大学中国社会管理研究院副院长；崔欣雨，北京师范大学社会学院硕士研究生。

① 朱瑞、张青青：《网格化政策演变逻辑和优化路径》，《社会政策研究》2023年第3期。

值，聚焦数字城市网格的系统结构、平台建设和运行流程，认为基于计算机、网络、地理信息系统和无线通信等多种数字城市技术设计的万米单元网格城市管理新模式，在解决城市管理中“政府失灵”、提高城市管理效率等方面具有明显效果^①。2010年以后，特别是在2013年党的十八届三中全会提出“网格化管理、社会化服务”的基层治理方向后，人们开始广泛关注“网格化社会管理（治理）”议题。研究大多从基层社会管理实践创新角度对社区层面展开讨论，普遍认为网格化是我国基层社会管理的新模式^②，是转型中的中国社会的一个再组织化过程^③。具体来看，网格化通过打破旧有的行政壁垒，推动权威整合与行政力量下沉^④，构建多元主体协同共治格局^⑤，促进资源和服务的优化配置，提升了基层社会治理的效能和质量，助推了基层社会结构性变革。杨宝等则认为网格化具备了自然空间和社会空间属性，以机械团结方式提供公共性服务，以有机团结方式提供异质性服务，政社团结的性质决定了网格化管理是社区管理类型的拓展^⑥。当然，在讨论网格化对于基层社会治理积极性变革的同时，也有学者辩证思考这些变革带来的消极影响，认为“网格泛化”模糊了多元主体边界^⑦，是一种行政主导的管理模式，在运行中与社区居民的自治愿望和权益诉求存在冲突^⑧，出现“管控式治理”^⑨和“行政吸纳”^⑩。那么在解决路径上，一些学者提出改善主体治理结构，借助网格化微单元优势，培育居民自治和合作能力，开展集体行动，形成微自治机制^⑪，以及充分发挥社会主体积极性，建立有民主协商特征的新型治理模式^⑫，同时将群众工作与专业社会工作融入网格化社会治理模式，促进政社良性互动^⑬，使社区网格化管理与居民自治有效衔接以及搭建和整合政府、社会、居民治理网络，形成基层社会治理共同体^⑭。从文献中可以看出，网格化对于基层社会治理的影响是显著的和结构性的。如上所述，这种结构性变革主要表现为社会的再组织化、打破行政壁垒、重新配置权力、不断优化资源、多元主体参与等方面。

二、网格化推动基层社会治理变革

“结构性改革”是主流改革理论之一，主要指经济结构，或资源配置的结构，也指体制机制的

-
- ① 陈平：《数字化城市管理模式探析》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2006年第1期。
 - ② 孙建军、汪凌云、丁友良：《从“管制”到“服务”：基层社会管理模式转型——基于舟山市“网格化管理、组团式服务”实践的分析》，《治理研究》2010年第1期。
 - ③ 胡重明：《再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例》，《公共管理学报》2013年第1期。
 - ④ 郑士源、徐辉、王浣尘：《网格及网格化管理综述》，《系统工程》2005年第3期。
 - ⑤ 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。
 - ⑥ 杨宝、吴明海：《政社团结：网格化管理的创新实践》，《湖北社会科学》2015年第3期。
 - ⑦ 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。
 - ⑧ 田毅鹏：《城市社会管理网格化模式的定位及其未来》，《学习与探索》2012年第2期。
 - ⑨ 杨光飞：《网格化社会管理：何以可能与何以可为？》，《江苏社会科学》2014年第6期。
 - ⑩ 毛寿龙、李玉文：《权力重构、行政吸纳与秩序再生产：网格化治理的逻辑——基于溪口镇的经验探讨》，《河南社会科学》2018年第3期。
 - ⑪ 孔娜娜：《网格中的微自治：城市基层社会治理的新机制》，《社会主义研究》2015年第4期。
 - ⑫ 韩伟：《社会治理需要遵循民主法治导向——对基层社区网格化社会治理的反思》，《理论导刊》2016年第1期。
 - ⑬ 王卓：《走好新时代群众路线 网格化社会治理模式的群众基础》，《人民论坛》2020年第20期。
 - ⑭ 秦上人、郁建兴：《从网格化管理到网络化治理——走向基层社会治理的新形态》，《南京社会科学》2017年第1期。

结构^①。后来常被用来描述中国社会转型的样态和程度，如有学者提出中国社会正处于结构性变迁之中，城乡社区在权力结构、制度体系和互动模式等方面发生着深层次、持久性的改变，以应对外部环境的变化和内部效率的提升^②。网格化在我国建设和发展了二十年，对于基层社会治理的体系、单元、架构、方式、渠道、模式等产生较大影响，呈现出对社会治理系统和体系的深层次和持久性的改变，涉及治理制度、流程、方式等的根本性调整。

（一）治理体系：从“四级”到“五级”

从本质上看，治理体系是对社会结构进行调适，使之稳定协同、良好运行的制度安排。从横向来看，治理体系是由政治系统、经济系统、社会系统、文化系统、生态系统等结构要素构成的一整套制度体系；从纵向来看，治理体系可以理解为政府自上而下的权力结构，包括中央政府与各级地方政府之间的权力配置和不同层级政府之间以及同一级政府不同部门之间的权力配置关系^③。权力的重新分配是结构性变革的重要表征之一。

我国传统社会管理体系强调采用“两级政府（市、区县）、三级管理（市、区县和街道或乡镇）、四级网络（市、区县、街道或乡镇、居或村委会）”的模式。新时代以来，社会治理思维逐渐代替社会管理成为党对社会建设的理性判断。党的十九届四中全会首次呈现了社会治理体系结构的新布局，提出要坚持和完善“共建共治共享”的社会治理制度并完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。多年来，“市—区（县）—街道（乡镇）—社区（村）”的四级架构构成了我国自上而下的治理体系。网格技术对地理空间进行重新划分，形成了不同于“片区”的一个个“网格”，这给基层治理体系又增加了一个“界面”。实践中，在全面排查摸清基层户数及人口底数的基础上，综合考虑管理宽度、复杂程度、社会形态等因素，在全域范围内划分若干个网格。一般来看，村常常以自然村、村民小组为单元划分网格，常住人口在500人以下、居住比较集中、情况相对简单的行政村一村一网格；社区一般以小区为单元划分网格，每个网格原则上覆盖300~500户，形成了“市—县—街道（乡镇）—社区（村）—网格”五级网格体系。这样“划区为格”的做法不仅让服务和管理更加系统和精准，还进一步增强了基层的系统治理和精细治理，而且自上而下地重新分配了治理权，特别是下放权力到基层一线工作人员。例如，青岛市南区Z街道在网格内建立了网格自管会，把网格员、楼长、志愿者等先组织起来，充分尊重群众权益，激发群众力量管理好小区公共事务并取得了实效。

（二）治理单元：从“片区”到“微网格”

治理单元是指在社会、政治或经济体系中，为了实现有效管理和治理而设定的特定空间或组织结构，本质是一种空间治理工具^④。基层治理基于基本治理单元展开，2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》，明确了“村民小组和自然村作为国家基本治理单元”。2017年，《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区

① 吴敬琏：《什么是结构性改革，它为何如此重要？》，人民论坛网，<http://www.rmlt.com.cn/2016/0907/439309.shtml>，访问日期：2024年8月9日。

② 张鸿雁、殷京生：《当代中国城市社区社会结构变迁论》，《东南大学学报（哲学社会科学版）》2000年第4期。

③ 郎晓波、李贝贝：《马克思社会结构理论视野下的市域社会治理体系及其现代化构建》，《中共宁波市委党校学报》2020年第5期。

④ 杨龙、吴涵博：《国家治理的空间建构：治理单元的设定与运用》，《天津社会科学》2022年第2期。

治理的意见》进一步提出“城乡社区是社会治理的基本单元”。长期以来，辖区单位（主要指机关事业单位、企业单位）是我国参与基层社会治理的主体^①。新治理范式认为，未来公共问题的核心在于协作性，即第三方组织与政府协同解决公共问题、追求公共目标的相互依赖。城乡社区作为基层治理的“主舞台”，能使各种社会元素充分发挥能动性和创造性，提供多样化的公共服务，满足各类社会需求。运用网格技术将社区重新划分为若干个小网格，这些“小微格”就成为了能够“再组织化”的新单元。区域越小越容易组织和动员，在这些微小单元中可以把分散的个人动员起来，把分散的多元治理主体整合起来，从而促进各治理主体合作共建。如嘉善县按照“1+3+N”模式（“1”是一名网格长，“3”是一名专职网格员、一名兼职网格员、一名包联干部担任网格指导员，“N”是其他网格力量）配备网格力量8772人^②，充分调动激活网格内单位和社会组织等资源力量，同时把党支部（党小组）设立在网格上，建到家门口。这一个个小网格发挥着“再组织化”作用，助推着基层治理共同体建设，有利于基层治理秩序与活力有机统一。又如山东省青岛市市南区湛山社区以网格为基本单元推行“网格自管共治”模式，通过设立网格自管会吸纳多元主体和多方力量共同参与协商议事，依照“四暖”工作法（一是发扬基层民主、实现“暖”协商，二是激发社会活力、实现“暖”协同，三是点燃公众热情、实现“暖”参与，四是细化项目清单、实现“暖”服务）形成了“全过程人民民主”在基层社会治理中的制度化实践。网格自管共治这一模式社区治理单元有序高效地参与社会治理，有利于多元主体形成互联互动、共商共建的社会治理共同体。

（三）治理架构：从“科层”到“扁平协同”

网格化不仅仅是基层治理的技术工具和手段，更助推了治理组织架构的变革、实现了纵向层级一体化和横向部门协同、重构了问题处置流程，强调构建一种整体性、全盘性、连贯性、灵活性的扁平化组织结构，使得基层治理结构更加扁平、更加协同。北京市朝阳区的实践证明，网格化实现了无缝隙政府理论所倡导的无缝隙组织化运作，构建了新型的无缝隙社会治理系统^③。网格化通过减少管理层级、促进信息流通和跨部门合作，显著提升基层治理的效率和响应速度。如一些市县进行线下线上双轮驱动，一方面通过线下高位推进纵横协同，组建由县委书记任组长的工作领导小组，建立党政主要领导调研机制，包镇街进村社入网格机制，每月召开网格例会机制，召开三级干部网格大会等，逐渐形成县镇村三级书记联动，“一把手”抓网格的“上下贯通、一体推进”工作局面。另一方面，通过线上平台加强部门协同共管。打破县级各部门之间、部门和属地、村社之间的界限，把公安、政法综治、应急管理、消防救援、综合执法、人力社保等部门纳入网格体系建设中来，以网格为抓手同向发力，治理效果显著。又如辽宁省数据局开展“12345热线+网格”管理体制变革，将12345热线与基层网格管理紧密衔接起来。聚焦问题导向，坚持“省级统筹、市级调度、县区承接、乡街落地”原则，通过受理渠道、工作体系、运行机制、数据管理的全面融合，推动解决问题关口前移，使诉求问题能够直达责任部门、办件人员，在问题发现和解决之间搭建“直通车”，实现诉求办理的全面提速。

① 孔娜娜：《辖区单位参与社区治理的机制创新》，《人民论坛》2020年第11期。

② 相关数据基于实地调研和深入访谈而得。

③ 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》，《中国行政管理》2011年第5期。

(四) 治理方式：加速数字化转型

当今时代,以大数据、人工智能为代表的新兴技术深刻影响着人类的生产生活和社会治理方式,政府数字化转型是我国国家治理现代化的重要选择。网格化是数字和信息技术赋能公共治理的生动实践,是推动基层治理数字化转型的主要着力点^①,在实现过程中运用了多种信息技术来支撑其功能和效率的提升。网格化应用早期主要运用了“3S”技术集成,即地理信息系统(GIS)、定位服务(GPS)和遥感技术(RS),随着科技的发展进一步引入了物联网(IoT)、区块链、云计算与人工智能技术。其中,GIS是网格化管理的核心技术之一,它用于创建、存储、查询和分析空间数据^②。通过GIS,管理者可以将城市区域划分为网格,对网格内的各种资源和事件进行空间定位和可视化管理。这些技术的结合使用,使得网格化能够实现对城市或乡村地区的精细化、动态化和智能化管理,提升治理效率和居民生活质量。现如今,我们进入了“数智时代”,数字技术已经成为推进经济社会发展和改革的“利器”。浙江省2022年印发了《关于党建统领网格智治推进基层治理体系和治理能力现代化的指导意见》,对网格设置、网格力量、网格运行等方面作出具体指导。这是在全国范围内首次提出“网格智治”概念,着重强调了网格“智”的鲜明特征以及网格化在推进基层治理现代化中的基础性作用。“网格智治”实质上就是数字技术在网格治理场景,特别是基层业务场景中的集成应用。技术变革带来了网格化应用上的变革,从最开始运用到城市“部件”管理逐步与基层治理各业务场景深度融合而形成“事件”管理;从最初的城市监督员(网格员)上门收集数据建立数据库、系统平台,发展到如今以网格为“底座”构建了城市大脑、“数智城”等;从最初的运用手机端“城市通”发现问题到现在把“微信群”作为与居民群众沟通工具,以及最近一些技术公司运用“ChatGPT”技术让机器人来取代网格员等。显然,网格技术正加速改变着基层社会治理数字化转型,推动着各传统业务治理结构和流程变化。

(五) 治理渠道：从城市管理到群感系统集成底座

民生,简言之就是关系人民生活的问题,是人民所有生活细节的总和。民生问题伴随着人类发展全过程。在现代社会,民生包括老百姓的衣食住行、教育、医疗卫生、社会保障、收入分配等。民生诉求通常被看作衡量一个国家或地区社会发展水平和政府治理能力的重要指标,解决民生问题是国家发展建设中的首要任务^③。真实感知群众诉求是治理的“第一公里”,网格化建设的初衷就是采集公共事务问题并督促部门协同解决,随着网格化的不断发展演进,网格逐渐成为基层治理数字底座,居民呼叫热线,政务服务平台以及各业务部门系统平台被不断集成到网格体系中,形成了“一网统管”“一网统办”的多系统联动运行管理体系,拓宽了网格应用价值。如北京社会治理的亮点工程“接诉即办”是通过一套高效的服务响应机制,使得市民的问题能够得到快速有效解决的社会治理模式。这种模式不仅提升了政府的服务效能,也增强了市民对政府的信任和支持。又如嘉善县近年来探索构建矛盾调处“最快神经元”机制,即以网格为基础,将12345政务服务便民热线、110报警服务平台和基层智治综合应用平台等系统集成,同时建立9支7×24小时的146人应急处置队伍并配备车辆^④,第一时间反映,第一时间解决,实现全天候社会矛盾

① 石艳芳:《推动基层“治理”向“智理”转变的数字化实现路径》,《中州学刊》2024年第7期。

② 郑士源、徐辉、王浣尘:《网格及网格化管理综述》,《系统工程》2005年第3期。

③ 于晓媛、赵晋泰:《关于民生诉求的几点新把握》,《理论探索》2012年第6期。

④ 相关数据基于实地调研和深入访谈而得。

“快响快处”效应。

（六）治理模式：创新了中国基层治理方案

2005年5月11日，在美国拉斯维加斯举办的微软全球移动应用开发合作伙伴大会上，比尔·盖茨盛赞北京市东城区的网格化管理是“世界级的案例”。网格并不是新生词汇，生物学、信息学、地理学等学科早在20世纪就广为使用这一概念，虽然各有其应有之义，但大体还是把网格作为一种空间分析技术或方法，希望在空间范围内整合相应资源。把网格技术运用到城市管理以及后来的社区治理中在全世界范围内还是首次，这个首次是来源于中国基层实践的智慧创造。纵观国内外，转型时期不确定性和社会风险大量累积涌现，新问题、新需求层出不穷，传统体制机制难以适应种种挑战，迫切需要各方面各领域做出变革以适应外部复杂的环境。把网格技术应用到治理中，可以通过有序的数据流动、有效的数据治理、安全的数据共享，构建“用数据说话、用数据管理、用数据决策”的运行机制，有望突破传统体制机制束缚，更好地适应当前人民群众对于政务服务和公共服务等更高效、更精准的迫切需要。因此，在社会治理现代化的动态升级过程中，中国的网格化治理在理论和实践层面都为国家治理，特别是治理重心下移这项宏大任务提供了可能的解决方案，创造了网格计算在社会治理领域应用的新案例。

三、网格化仍存在的问题及原因分析

（一）存在的主要问题

一是网格内部治理架构差异过大。我国网格建设的体制机制千差万别，最集中的问题是主管或牵头单位种类繁多。从基层网格工作主管到牵头单位目前有组织部、政法委、数据局、政府办、民政局、城管局等至少6家，即使在一个辖区内也不完全统一，如市级层面主要由政法委牵头，市辖县级层面由组织部管理负责。虽然各地可以结合实际开展特色工作，但是，牵头单位或主管单位决定着工作体系建设以及工作方向和重点，这就造成网格内部治理结构过于多元，长期下去将难以形成合力治理好相对复杂的基层社会。

二是社区网格员和社工职责不清晰。目前仅个别省份或地区建立了专职网格员制度，如山东省各地市根据实际需要招聘专职网格员。枣庄市台儿庄区运河街道在深化“全域覆盖、全科建设、全时服务、信息支撑”的网格化服务治理模式中配备了13名网格长，143名专职网格员^①。大部分地区受财力限制并没有招聘专职人员，常常让社区内的工作人员兼任网格员，即使有些地区招聘了专职网格员，也多赋予其社工身份。如一些地区打造的专兼职网格员队伍，但实际是为社区人员建立的专职队伍补充机制。这在具体社区工作中，容易导致网格员和社工身份不明确，职责内容不清晰，社工一个人干两个人的活等问题，不仅影响着工作积极性，影响着网格员或社工的职业发展，更影响着基层队伍建设的专业性和职业化发展。

三是社区全科服务管理要求与网格员素养不匹配。一些地区提出网格员全科要求，即网格员一岗多能，一人处理社区所有事务，包括信息采集、心理服务、矛盾调处、志愿组织、居民自治组织、一老一小服务等。如山东省济宁市汶上县提出打造“全科网格”，甘肃省L社区提出深化“全

^① 相关数据基于实地调研和深入访谈而得。

科网格”体系建设。然而,一些地区招聘的网格员要么是“50、60后”年龄较大人员,要么是社会闲散人员,即使招聘了大学毕业生,也因学校教育和实践要求“两张皮”而难以胜任全技能的岗位要求。总的来看,岗位全科性的专业技能要求与人员本身素质不匹配,容易造成人们对网格员“期望很高,失望很大”的现象,不利于开展基层群众工作。

四是“城市管理网格员”称谓与实际不相符。全国各地网格员称谓可谓五花八门,有“社区网格员”“城市网格员”“农村网格员”“数治网格员”;也有综治网格员、专职网格员、专属网格员等。2020年6月28日,人力资源和社会保障部、市场监管总局、国家统计局联合发布了“城市管理网格员”新职业;2022年6月27日,人社部发布《城市管理网格员职业技能国家标准》,该职业已经纳入2022年版《国家职业分类大典》。但是,“城市管理网格员”的职业称谓与现实不符。一方面,网格员大多活跃在社区,实践中大多把网格员称为“社区网格员”,如宁夏回族自治区发布的《宁夏城市社区网格员管理办法》、安徽省发布的《安徽省城市社区网格员管理办法(试行)》以及下辖淮北市发布的《淮北市城市社区网格员管理办法(试行)》。社区网格员主要负责收集和核实网格内的基本信息,包括人口、房屋、单位、设施等,确保信息的准确性和及时更新,还负责巡查网格内的市容环境、安全隐患、社会治安等问题,及时处理或上报各类事件。网格员也会参与调解邻里纠纷,提供咨询服务,帮助居民解决问题,促进社区和谐。另一方面,目前全国城乡都在开展社区网格化建设,乡村社区网格员已经成为一支重要的为民服务力量,如山东省聊城市印发的《聊城市城乡网格化服务管理条例》和广东省清远市印发的《清远市城乡基层网格化服务管理条例》。乡村网格员专注于农村地区的网格化治理,主要负责农村社区的治理和服务,乡村网格员需要深入农户,了解村民需求,协助实施扶贫帮困、农村经济发展、文化建设等工作,提升农村居民的生活质量。因此,社区网格员与被官方认定为单一的“城市管理网格员”的称谓有所偏失。

(二) 问题产生的主要原因

一是网格化建设具有过程性和阶段性。任何事物的发展都有其发展过程和规律,如库兹涅茨的经济发展倒U型假说,马克思的社会发展“五阶段”理论等。网格化建设和发展在我国经历了2003年至2009年“网格技术运用到城市管理”的初创阶段,2010年至2013年“从城市管理延伸到社会治理”的拓展阶段,2014年至2019年“社会治理网格化蓬勃发展”的整合阶段,2020年至今“全面建设社区网格化”的定型阶段^①。特别是2013年,党的十八届三中全会把网格化管理纳入了党的最高级别文件。在党和国家重视下,在北京市和上海市等先行先试的带动下,各地铆足干劲积极作为,网格事业高歌猛进直线上升发展。以“网格化”为关键词,知网学术论文数量从2003年的50余篇增加至2023年的千余篇;实践领域,早在2003年,北京、宁波等城市开始网格化管理的实践探索,但尚未印发正式的政策文件。2006年,北京、上海等地印发关于网格化管理的监督考评办法,这是网格化管理开始步入制度化建设,以此保障实践进程。2023年,中央和地方有关网格化的政策文件已近千份。然而,没有政府适当干预和引导,社会自发有序向前发展较为艰难。从发展规律及其阶段性来看,现阶段有必要重视社区网格化发展中的问题,可以适当规范或调适其建设重点和速度,这样才能保障其健康可持续发展。

^① 朱瑞、李丹:《网格化参与式治理的实践逻辑》,魏礼群主编:《中国改革与发展热点问题研究(2023)》,商务印书馆,2023年版,第433—447页。

二是数字技术迭代升级带来的挑战。数字技术创新推动着网格迭代升级，技术升级改造和不断创新需要投入大量资源，资源禀赋差异成为地区之间网格事业发展不平衡的重要影响因素。如有些地区已经把网格作为底座和基础设施，将各项业务模块集成后建立更加综合的平台系统；有些地区只是安装了显示大屏；有些资金不足的地区才刚刚起步。网格化应用中衍生出“指尖上的形式主义”现象，存在上线的系统 and 平台不好用、智慧督查系统反倒“不智慧”等问题。2021年，中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制办公室印发了《关于进一步规范移动互联网应用程序整治指尖上的形式主义的通知》，2023年12月，中央网络安全和信息化委员会印发了《关于防治“指尖上的形式主义”的若干意见》，以进一步深化基层数字形式主义的治理。由此可见，数字技术让城市更加“聪明”，让政府更加“智慧”的同时，也对社会治理带来新挑战，政府自身需要不断调适才能回应时代发展要求，基层工作人员和群众也需要不断调适身心和工作方式才能适应日新月异的数字化变革。换言之，如果不能很好地应对这些变化和挑战，基层社会有可能产生无序问题。

三是社会各界认识不统一。上面千根线全部落到网格员这一根针的针眼里，“什么是网格，一网一大筐”是一些地区基层实践的真实写照。学术界对网格及网格员的解释相对清晰，但是实践与理论差距较大，现实情况是大家对于网格员认识差异较大，如认为网格员是社工、是城管、是志愿者、是楼栋长等。各地都在做社区网格工作，到处都能看到网格员袖章和墙上的名牌，但是网格及网格员到底是什么？牵头单位或主管单位各执己见，工作人员和群众说不清楚，大家似乎并没有对网格形成基本认知。然而网格员活跃在社区，与群众朝夕相处，联系最为密切，是政民互动的桥梁，是推进基层社会有序和活力统一发展的一支重要队伍。因此，需要厘清社区网格化概念及其功能作用，明确网格员身份定位和工作职责等，并面向社会进行舆论宣传引导，增进全社会对这一事业和职业的认识。

四、以网格化进一步深化基层社会治理改革

自2003年网格化被运用到城市管理以来，网格化对于经济社会发展和政府自身建设的影响都是较大的。现阶段在围绕中国式现代化进一步深化改革的大背景下，还需要进一步以网格化深化基层社会治理改革，助推基层治理数字化底座更加坚实稳固。

（一）加强统筹科学分类

从顶层设计上明确统筹机构，制定规范性或指导性专门文件，适度监管各地建设。目前，在中央层面没有明确统筹机构，更没有整体性、专门性的规章制度。鉴于全国基层社会治理网格化全覆盖的现状以及存在的上述问题，应当首先明确中央相关机构肩负起统筹指导职能，从顶层设计上做好组织规划和业务指导，明确建设原则和目标，明确各省份建设归口单位，明确社区工作者和社区网格员的职能定位，提出一般性体制机制运行要求，建立以群众满意度为重点的考评体系等。

面向全国选树基层网格化建设典型并科学分类，让各地“有样可依”“依样建格”。如浙江诸暨产生了跨越半个世纪仍历久弥新的新时代“枫桥经验”；桐乡市创造了“自治、法治、德治”三治融合的基层治理模式；嘉善县形成了13条县域治理经验并被国家发改委面向全国推广。这些经验大多已经上升到国家战略并在全国范围内被复制实施，形成了相对成熟稳定的中国治理方案和实践

执行体系，被全国各地广为效仿。复制其他地方经验也是各地推动网格建设的关键举措，但也出现只复制表层不深入内核、不结合自身实际盲目搬套等问题。为此，可以加强和高等院校合作，将学理、政策和实践结合起来深入研究论证，归纳总结我国现有建设类型，如城市社区微网格类、乡村网格入户服务类等，选树优秀案例进行总结提炼，在全国范围内进行宣讲或展览，让各地“有样可依”“依样建格”。

（二）持续加强“制治”建设

制度具有基础性和根本性作用，能够保障网格化建设有序开展。共建共治共享的社会治理制度是党的十九届五中全会明确提出的重要制度之一，也是党和国家经过长期的探索和实践做出的符合时代发展要求的科学判断。其目的是通过制度建设保障多元主体共同参与社会建设，多元力量共同治理社会和社会成员共同享有治理成果。共建共治共享的社会治理制度体系也是由各领域各子系统的制度安排组成，其中网格化社会治理制度建设是其中重要内容，包括网格划分和设置、群众参与网格治理、网格员培养等的制度安排。如浙江省敏锐地捕捉到网格化“智”的特征以及网格对深化基层改革的重要作用，在全国率先提出以“网格智治”助推基层治理体系和治理能力现代化，并同时要求以党建统领来开展好这些工作。这之后，嘉善县把省委文件精神落实到位，第一时间出台《嘉善县专职网格员综合管理暂行办法》等“1+5”制度文件，这一系列文件有力地保障了“网格智治”在嘉善全县的有序推行，以及保障了在推行过程中治理行为有据可依，这也为进一步深化基层治理改革奠定了制度基础。因此，要不断完善制度体系建设，及时修订完善已有制度，使其适应新形势新任务要求；让制度先行，继而不断健全制度，用先行的制度保障进一步深化改革有序进行，让网格化建设有据可依，依制执行。

（三）持续加强“数治”重构

我们已经进入了数字化时代，数字技术赋能基层社会治理，提升了基层社会治理效能，加速了社会治理现代化进程。从这些年来数字化技术应用到社会治理场景的效果来看，数字化对于社会治理的影响是深远而巨大的。很多技术与业务场景融合，形成了立体化、智能化社会治安防控体系，矛盾调解处置数字化机制，数字系统平台联调联动机制等。2024年5月，国家发展改革委等四部委联合发布《关于深化智慧城市发展 推进城市全域数字化转型的指导意见》，这标志着我国将迈入“全域数字化转型”新阶段，全领域、全方面、规范化、整体性的社会治理数字化转型时代即将到来。又如山东省汶上县充分发挥数据赋能网格化治理的倍增效应，自主打造“数治中都”服务管理平台，建立AI预警24小时全闭环办理机制，极大改变社区服务方式，激活社会治理“新引擎”。显然，在数字化时代背景下，进一步深化基层治理改革仍然需要持续向“智”要动能，运用数字技术和数据资源来倒逼各部门行动和联动，倒逼各级治理体制机制等结构性重构。

（四）持续加强“合力”共治

治理的核心要义之一就是主体的多元性，党委、政府、社会组织以及群众等在治理中分别发挥着“引领”“主导”“协同”“参与”的作用。网格化本身就是来自基层实践的创新创造，是多元主体，特别是广大群众基于实际需要而独创的具有中国特色的基层治理模式。按照国家标准300~500户一名专职网格员，省、市、县、乡、村五级网格中心（综治中心、网格化服务管理中心、治理中心）近60万个的数量，全国有超百万从业人员，而且这些人员大多工作在基层社区。除了从中央层面对网格建设进行指导和规范以外，也可以通过电视、电影、新闻的宣传报道，以及先行先试或

案例分享等各种形式，厘清社区工作者和社区网格员的异同性，以及社区网格属性、特征和范围，向老百姓普及网格基本知识，让各级政府和广大群众了解并理解网格功能定位，在全社会形成相对统一的思想认识。如江苏省张家港组织开展多形式网格宣传活动，网格员结合日常网格工作，充分利用公示牌、电子显示屏、短信、微网群等多种方式，“线上+线下”同步宣传网格化工作，不断提升网格化工作的群众知晓等。这样将有助于社会各界形成共识和合力，在共建共治共享中助推网格化健康可持续发展。

Grid Management and Community-level Social Governance: Changes, Problems, and Suggestions

ZHU Rui CUI Xinyu

[Abstract] Strengthening and improving community-level social governance is the main content and fundamental work for promoting the modernization of the national governance system and capacity. Grid construction and development have been conducted in China for more than 20 years and currently cover urban and rural areas across the country. They had a significant impact on the system, units, structure, methods, channels, and models of community-level social governance in China, promoting structural changes in community-level social governance. However, there were also significant differences in the internal governance structures and generalized functions of grid personnel during development. Against the background of further deepening reform around the Chinese path to modernization, it will be possible to strengthen and improve grid construction in many ways to deepen the reform of community-level social governance.

[Key words] Grid Management; Community-level Social Governance; Changes; Problems; Suggestions

(责任编辑：冯贺霞 责任校对：张青青)