

城市社区网格化治理研究

——以X市X区为例

方小艺

海南大学马克思主义学院, 海南 海口

收稿日期: 2023年3月13日; 录用日期: 2023年5月18日; 发布日期: 2023年5月25日

摘要

中国的网格化治理在世界属于首创, 经过21世纪以来这二十来年的发展, 中国在城市网格化实践的过程中, 尽管研究网格化治理的学者在对网格化治理的阐述不尽相同, 但也形成比较系统的理论。目前, 我国各个城市的网格化管理发展程度, 发展进度, 发展规模, 发展成熟度不一, 在国内尚未形成统一的模式。本文对X市X区城市社区网格化运行进行系统研究, 从中发现出不足和问题, 并结合中国其他社会管理创新先行综合试点的先进经验, 阐述解决X市X区网格化管理中存在的问题。本文的特色主要是针对人口基数较少、管理规模较少、管理范围较小的四五线城市X市X区城市社区网格化管理实践的开展现状、形式、效果进行评估和总结。

关键词

网格化管理, 城市治理, 社区治理

Research on Urban Community Grid Governance

—Taking X District of X City as an Example

Xiaoyi Fang

School of Marxism, Hainan University, Haikou Hainan

Received: Mar. 13th, 2023; accepted: May 18th, 2023; published: May 25th, 2023

Abstract

China's grid governance is the first in the world. After the development of the past two decades

文章引用: 方小艺. 城市社区网格化治理研究[J]. 社会科学前沿, 2023, 12(5): 2442-2447.

DOI: 10.12677/ass.2023.125330

since the 21st century, in the process of urban grid practice in China, although scholars who study grid governance have different explanations of grid governance, but also formed a relatively systematic theory. At present, the development degree, development progress, development scale and development maturity of grid management in various cities in China are different, and a unified model has not been formed in China. This paper conducts a systematic study on the grid operation of urban communities in X District, X City, and finds the deficiencies and problems, combined with the advanced experience of other social management innovation in China, expounds and solves the problems existing in the grid management in X City. The characteristics of this paper are mainly to evaluate and summarize the development status, form and effect of the grid management practice of urban communities in X city and X area of fourth- and fifth-tier cities with a small population base, less management scale and smaller management scope.

Keywords

Grid Management, Urban Governance, Community Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 序言

党的十九大报告指出，社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。并且指出，人民群众对美好生活的需要日益广泛，在物质文化生活提出了更高要求的同时，在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长[1]。党的二十大报告也指出要完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提出要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体[2]。说明社区网格化治理的重要性，为了更好满足人民群众日益增长的美好生活需求，建设和谐社会，离不开社区治理能力发挥的基础性作用，大厦是用坚实的地基建起来，而和谐社会是以良好的社区为基础建设起来了。将社区治理与网格化治理结合在一起，是顺应时代潮流，把握当今大势，有效提高国家治理能力，有效完善国家治理体系，有效满足人民日益增长的美好生活需要的重要举措。

2. X 区网格化管理发展现状

从 2013 年开始，X 区以六个街道和一个镇 76 个社区为试点开展社区网格管理，建立 54 个网格管理工作站，配置专兼职网格员 207，截止到目前为止，已经实现 X 区 90 个社区全方位，无死角覆盖。在网格化管理的实践中，X 区把新时代“枫桥经验”和新时代“110”精神有机结合在一起，在取其精华的同时，根据“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”原则，统筹协调资源，摸索出了以综治网格中心为依托，以社区警员、网格管理员“二员”为主干，治安巡防队、法律援助队、志愿服务队等三支队伍为支撑的符合 X 区自身地域特点的“2 + 3”模式“社区 110”模式，创新基层治理模式，同时根据“定格、定员、定责、定岗”四定工作原则，明确各网格内、各管理员的岗位职责，形成横向到边、纵向到底的“网格化”管理职责体系，塑造网格有边界、无缝隙，事有人管、责有所归的 X 区网格治理新格局，避免事发无人管，大大强化了政府的服务职能，提高人民的幸福感、

获得感、安全感。

3. X市X区城市社区网格化治理存在问题

3.1. 缺乏行之有效的网格指挥机制

X区的网格化管理是由综治办负责，综治办一般同时兼着治安、信访、调解等其他工作，管理原来的这些工作，综治办本来就人手不足，加上网格化管理，而网格化管理又涉及城管、民政、医疗保障等多个行政部门，使得综治办的人员疲于应付。网格化管理的目的是提高行政效率，不是增加行政负担，必须建立一个专职的网格化管理中心，由上一层级的领导来担任负责人，以更加有效率的手段来协调各部门之间的运作，促进各部门的大整合，凝结合力，发挥正能循环，健全完善网格管理体系。

3.2. 网格信息平台建设滞后

在X区的网格建设中，之前是缺乏专门APP和公众号作为连接基层与网格指挥中心的桥梁，现在有网格通公众号，网格内的事务，仅仅依靠网格员下沉到社区(村民小组)中去逐一巡查，然后上报指挥中心，指挥中心在依据网格员上报的问题进行解决，存在时间差，有时候信息不对称，浪费很多人力。X区里的信息化平台建设跟时代发展不同步，不仅极大降低行政效率，而且还浪费行政资源，影响网格内行政事务的办结率和完成效果，这也使网格管理体系的建设面临了很大问题。

3.3. 缺乏专职网格管理员，人员流动性大

网格管理员是伴随网格管理模式兴起的一种新兴职业。专职的网格管理员对网格管理体系运行至关重要，但是网格管理人员的角色定位至今也没有明确下来，相关保障制度也没有制定下来，建设一支专职的网格管理人员队伍的议程拖之又拖。X区的网格员主要是专兼职相结合，主要是村两委来兼任，对于行政事务比较多的网格，会从社会招聘人员，但缺乏政策的支持，这些招聘的人员属于临时工，无法给这些网格员提供政府编制，工资待遇得不到保障，网格管理队伍流动性大，留不住人才，有时候刚培养出一个合格的管理员，随之就离任。

4. 其他城市社区网格化管理经验借鉴

城市社区网格化管理在中国属于首创，北京东城区作为第一批试点城市在2004年率先开展了城市社区网格化管理实践，取得良好的实践效果，之后全国各地又先后开展第二批、第三批城市网格化管理实践试点城市，不断探索中国的城市网格化管理模式。本文在吸收其他前辈和学者研究的基础，总结国内等城市管理模式的先进经验。

4.1. 北京东城区模式

北京东城区是中国首批开展社区管理模式创新试点的城市，开启中国城市社区网格化管理模式探索道路。东城区现有面积41.84平方千米，现有常住人口82.2万人(2018年数据，跟2004年常住人口总体差距不大)，下辖17个街道基层组织同时，国家和北京市的行政、事业机关都集中在东城区，也是北京市历史文化遗迹、非物质文化遗产以及四合院最为密集的地区，选择东城区作为试点城市，是立足于东城区自身的情况，也是适应新时期的发展，积极摸索“精细化管理、人性化服务、多元化参与、信息化支撑”的网格化社会服务管理模式。对随后展开的第二批，第三批社会管理创新试点城市的社区管理模式的探索提供参考意义。

东城区模式的实践经验：其一，东城区采取“万米单元网格化”的社区治理模式，网格单元基本单

位为一万平方米，将 25.38 平方公里地域辖区划分为 1652 个网格[3]，每个网格都配备相应的管理员进行城市社区的实时监控，遵循便利、完整、差异性和均衡的原则，并依托责任制[4]，建立了市区 - 街 - 社区 - 网格四级网络框架和区 - 街 - 社区 - 网格四级责任主体主客观相结合，形成了主、客观相结合的评价监督体系。其二，东城区根据新时代的发展需要和信息技术的发展，加强城市政务网格化平台建设。将东城区的信息资源整合起来，优化信息资源配置，建立了中国城市管理最早的“网格化城市管理信息平台及应用系统”，实行城市部件精细化管理。其三，东城区立足于自身特点和优势，摸索出“双轴化”管理模式，把监督和管理职能分离，调整政府部门集权一身的现状，建立监督体系[5]，以监督系统去对网格实行实时监控，遵循属地归属下达指令，明确各个网格管理员的职责以及管辖范围。同时，各网格员可以以“城管通”，全天候实时动态监控其管辖的网格单元，形成闭环式的工作流程。

4.2. 宜昌模式

宜昌是继北京东城区等城市后成为全国第二批 35 个社区网格化管理的创新综合试点城市之一，是中国中部重要的交通枢纽城市。宜昌市在网格化治理中遵循着“一本三化”的治理理念，科学主义价值观中的“以人为本”即为“一本”；“网格化”、“信息化”、“全程化”相联系起来的有机整体即为“三化”，强调对民意的倾听。宜昌在结合自身区域的特点的基础上，吸收第一批城市管理实践先行试点的先进经验，开创了独有的网格化管理实践模式，并成为中国社区网格化管理实践的典范，对以后其他城市的社区网格化管理实践具有很大的参考意义。

宜昌模式的实践经验；其一，宜昌市遵循“街巷定界、规模适度、无缝覆盖、动态调整”的原则，所有城区被划分为 1110 个网格，相应配备 1110 名专职网格员。每个网格由 250 户左右构成，网格员的主要职责是信息的搜集汇总、网格内社区环境的管理、社保体系的管理、计划生育的践行、民生服务的主要提供者、城市管理的实践、食品安全的监控等七个职责[6]。其二，建立专业的网格化管理员队伍。按照公开公正原则，择优选拔符合条件的网格管理人员。同时，宜昌各级政府还通过业务外包的方式，把业务承包给社会组织，加强对网格管理员的知识和技能培训，培养专业的网格员；加强对网格管理员的道德教育和相关法规政策的授课，深化网格化管理员为人民服务的意识。除此之外，宜昌市委、市政府还拟定了《宜昌市城区社区网格员招录培训方案》，从各方面严格规范社区网格管理员的行为及其工作职责。其三，健全完善的社区网格化组织结构。在“全程化服务”理念的指导下，坚持以人为本原则，宜昌逐渐建立了“社区综合信息服务管理平台”，即由“市 - 区 - 街道 - 社区”四级联网组成，连接城管、民政、社保等综治窗口，把电子政务扩展到基层末端的社区管理上，首创性推出宜昌模式的“三三机制”，第一个“三”是指充当社区和市区级指挥中心的桥梁街道层级的“三个工作站”，由基层社区网格管理、基层社区综治信访维稳站、基层社区便民服务等工作站构成；第二个“三”是担任中枢指挥的市区层级的“三个中心”，分别管理指挥中心、管理分中心、管理监管中心，他们对网格内的公共事务、资源、人员等方面发挥着统筹协调的作用；第三个“三”是“三支队伍”，由近 11 万志愿者组成的队伍、由 1100 名网格员组成的社区网格员队伍、基层社区专职工作人员队伍；负责贯彻执行“三个中心”发出的指令，是基层治理的第一线。宜昌社会治理模式的样本价值以追求公共利益最大化为终极目标的宜昌社会治理模式，积极探索了政府职能转变的有效方式，成功实现了政府、市场、社会三者的互动合作，充分发挥了社会组织参与社会活动的积极性[7]。

4.3. 舟山模式

舟山是浙江省辖地级市，全市由 1390 个岛屿组成，是中国两个以群岛建立的地级市之一，面积 2.2 万平方千米，总人口 96.77 万人(2008 年数据)。舟山市于 2008 年开始在全市全面开展社区网格化管理实

践，首次开创从渔村到城市社区的网格化探索路径，丰富中国现阶段的社区网格化管理实践，对其后中国开展的其他沿海地区社区网格化管理具有很大的参考意义。

舟山模式的实践经验：其一，发挥党组织的堡垒作用，完善组织系统。网格化管理的实践离开党组织提供了领导和组织保障，舟山市在“网格化管理和组团式服务”理念的指导下，建立了市-区(县)-街道(乡镇)-社区(村)-网格五个层级的网格化管理架构，同时，基层党委作为为民服务的第一线，是党组织是群众密切联系的最直接的载体，在每个网格中都建立的党小组，形成了“党政主导，公众参与，社会协同”的基层治理新格局，更好了践行和维护人民群众的利益。其二，健全网格化管理的规章制度，建立专职的网格化管理队伍。为确保网格化管理实践的有序运行，必须完善相关制度，比如激励制度，绩效管理制度，考勤制度，例会制度等，同时为了更好反映民意和满足的群众诉求，舟山市在每个网格中配置 6~8 人的网格管理队伍，队伍由各个层级的政府工作人员、社会组织人员、居民组成，复合队伍内成员的能力素质，能够满足各个领域人民群众的多元化的要求[8]。其三，建设网格化信息平台，网格划分科学化。舟山市顺应现代信息技术发展潮流，整合自身信息资源，实时采集全市各个网格内的基础信息，不断更新信息数据，建立一个区(县)-街(乡镇)-社区(村)三级、覆盖全市的“网格化管理，组团式服务”信息管理体系。同时，舟山市借助现代信息平台，着眼于各个区域的人口密集度、居民生活方式等状况，科学的把全市划分为 2428 个网格，各个网格因所处发展状况、地形地貌、人员集散度所辖范围、户数、人口不一。“网格化管理、组团式服务”的舟山模式在全国是首创的一种管理服务模式，这种模式体现了以人为本[9]。

5. 关于优化 X 市 X 区社区网格化管理的一些思考和建议

5.1. 建立完整的网格化管理体系

借鉴北京东城区模式，X 区可以建立了市区-街-社区-网格四级网络框架和区-街-社区-网格四级责任主体主客观相结合的运行体系，形成了主、客观相结合的评价监督体系。明确各个层级和责任主体的职责。借鉴东城区“双轨化”管理模式，把网格化管理和监督的职能分离来，改变以往职能集权于一身的状况，以监督促管理智能，提高行政效率，优化网格化服务管理。

5.2. 科学划分网格

借鉴北京东城区模式的便利、完整、差异性和均衡的原则，以一定单位为划分基准，同时也结合舟山模式，依据人口数量、群众生活方式、各个区域的发展状况来科学地划分网格。

5.3. 依托现代信息技术，建设现代信息化平台

X 区可以在指挥层面，参考东城区模式的部件精细化管理和宜昌模式中的“三个中心”；在一线执行层面，东城区模式给每个城管人员都配备连接指挥中心的“城管通”。而宜昌模式遵循“全程化服务”理念，建立了“社区综合信息服务管理平台”，连接城管、民政、社保等综治窗口，把电子政务扩展到基层末端的社区管理上。舟山模式则整合信息资源，利用信息技术平台，不断更新网格内的基础信息，完善各个网格信息库，为人民群众提供更好的服务奠定坚实的信息基础。

5.4. 建立专业专责专职的网格化管理队伍，完善相关制度和激励制度

参考宜昌模式，在网格管理员的选拔上，按照公开公正原则，择优录用，集中对选录的网格管理员进行专业知识和技能培训，建设“三支队伍”。并且结合舟山模式中的网格队伍人员构成复合化，以满足群众多元化的要求。在网格管理员队伍明确网格管理员的职责，专岗专人专责，建立一支具有掌握雄

厚的专业知识和熟练技能的网格化管理队伍。同时，建立相关的规章制度，包括例会制度、绩效制度、工作考勤制度等，强化激励制度，不断完善网格管理队伍的管理制度。

5.5. 网格化管理建设坚持以人民为中心的思想

X 区可以参考宜昌模式的以人为本观念，坚持把人民群众的根本利益放在第一位，网格化管理建设与人民群众的需求结合在一起；坚持群众路线的工作方法，网格化管理的方法要适应人民群众的接受度；坚持人民为主体的主人翁地位，不得越界和侵害人民群众的利益。

5.6. 完善组织系统，发挥党组织的堡垒作用和鼓励社会力量的参与

X 区可以借鉴舟山市在“网格化管理和组团式服务”理念下，把党小组建立在网格内，发挥党员的先锋模范作用，发挥基层党组织的堡垒作用，拧合力，激发党员活力。同时，参考舟山市在“党政主导，公众参与，社会协同”的治理理念，提高公众参与度，使公众感觉到自己的主人翁地位，并且鼓励社会力量参与，政府可以通过外包的方式向社会组织购买服务，以满足人民群众多元化的需求，强化服务网格管理的人性化。

参考文献

- [1] 央广网. 中国共产党第十九次全国代表大会[EB/OL]. <http://news.cnr.cn/zt2017/shijiuda/fabu/>, 2023-04-10.
- [2] 求是网. 中国共产党第二十次全国代表大会[EB/OL]. <http://www.qstheory.cn/zt2022/descqgdbdh/index.htm>, 2023-04-10.
- [3] 刘君德, 熊竞. 网格化对社区建设的组织意义与空间关系[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2009, 18(3): 3-9.
- [4] 魏娜. 社区管理原理与案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [5] 罗西豹. 市域社会治理视域下的网格化服务管理[J]. 社会治理, 2020(6): 68-74. <https://doi.org/10.16775/j.cnki.10-1285/d.2020.06.012>
- [6] 向丽, 周伦. 社会管理创新试点城市谈之宜昌社会管理创新:“格格”模式[J]. 社会与公益, 2012(9): 48-50.
- [7] 宋仕平, 徐静. 对公共利益的追求: 宜昌社会治理模式[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2014, 36(6): 21-24.
- [8] 魏礼群. 社会管理创新案例选编(上册) [M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [9] 林乐兴. 论社会管理创新实践——“网格化管理、组团式服务”的舟山模式探讨[J]. 边疆经济与文化, 2012(8): 40-42.