

社会组织参与社区网格化管理研究

王紫荆

天津理工大学社会发展学院, 天津

收稿日期: 2024年4月15日; 录用日期: 2024年6月5日; 发布日期: 2024年6月19日

摘要

社会组织是建设社区的主要力量, 随着社区网格化管理的出现, 社区组织参与其中有利于提升社区的精细化管理水平。作为衔接政府部门和社区居民之间的纽带, 社会组织可以分担政府的局部服务管理职能, 促进合作性社会资本的积累。然而, 社会组织在加入社区网格化管理过程中也面临着一系列问题, 如政府的行政主导和双重管理体制给社会组织参与社区网格化管理产生负面影响, 社会组织自身问题影响其参与效果, 引导社会组织加入社区网格化管理需要探求详细的办法等。针对这些问题, 本文根据我国社区管理的实际状况, 从政策和制度、具体措施、组织方式、能力建设等方面探讨了促进社会组织参与社区网格化管理的路径, 希望对此方面的研究和实务有一定的贡献。

关键词

社会组织, 社区管理, 网格化管理, 双重管理体制

Study on the Participation of Social Organizations in Community Grid Management

Zijing Wang

School of Social Development, Tianjin University of Technology, Tianjin

Received: Apr. 15th, 2024; accepted: Jun. 5th, 2024; published: Jun. 19th, 2024

Abstract

Social organization is an important force in the construction of community. With the emergence of community grid management, the participation of community organizations was conducive to improving the level of community fine management. As a link between government departments and

community residents, social organizations could share part of the government's service management functions and promote the accumulation of cooperative social capital. However, social organizations were also faced with a series of problems in the process of participating in community grid management, such as the government's administrative guidance and dual management system had a negative impact on social organizations' participation in community grid management, social organizations' owned problems affect their participation effect, and guiding social organizations to participate in community grid management needed to explore specific measures. In view of these problems, this paper discussed the ways to promote social organizations to participate in Community Grid Management from the aspects of policies and systems, specific measures, organizational methods, capacity-building and so on, hoping to make some contribution to the research and practice in this area.

Keywords

Social Organization, Community Management, Grid Management, Dual Management System

Copyright © 2024 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. 引言

中国对城市社区网格化管理最早的摸索与践行大概要追溯到北京市东城区对社区的管理模式。2004年北京市东城区依靠数字技术创建社区网格化管理模式成功施行，不仅为在中国范围内展开城市社区网格化管理工作奠定了基础，同时也为推进中国社区网格化管理提供了理论指点和参考实例。2005年，中国建设部在北京市朝阳区、上海市长宁区和武汉市汉江区等10个城市(区)建立中国第一批社区网格化管理模式试点地区。随着试点工作的成功，依靠数字技术创建的社区网格化管理模式逐渐在中国范围内得到大力推行使用，其影响力与日俱增。随着我国数量众多的县市在基层社区运用、推广网格化管理模式，其所能产生的社会效果也明显地表现出来。同时，党中央、国务院也对网格化管理模式所带来的社会效益和经济成果给予了充分肯定，对中国城市内实行社区网格化管理表示了大力支持[1]。

国内对于社会组织参与社区治理的研究，主要集中于社会组织的培育逻辑、功能作用以及存在的困境几大方面。许多学者结合丰富的实践探索，用不同的理论视角研究社区社会组织的培育逻辑，如社区自组织公共性培育的逻辑研究、精英组织参与社区社会组织的培育模式等。有学者认为，社区社会组织应当尝试在居委会和组织间建立一个沟通的桥梁，从而推动社区自治。还有学者认为，执行力是协商的关键，应着重培养社区社会组织自下而上的参与社区治理的能力，充分发挥社会资本在社区治理中的作用，有利于推动基层社会治理创新。

在对社区网格化管理模式的推进过程中，社会组织是社区管理中的一个重要主体，社会组织能够发挥个人无法企及的整体作用、个人社会化的场域等等[2]。但是随着社会组织对社区网格化管理的参与，它面临的问题也逐渐体现出来，我国社区社会组织的发展并非一帆风顺，仍然存在着许多问题。耿云指出，社区社会组织地位窘迫、生存环境严峻、公信能力挑战是我国社区社会组织主要面对的三方面困境[3]。学者王振海、王义、窦泽秀等也指出，社会组织发展主要面临准入制度不完善、组织缺乏自主性、组织提供公共服务效率较低等困境[4]。

我国社区发展较晚，但是在政府大力开展社区建设的背景下，社会组织飞速发展。但是我国社会组

织的飞速发展也存在着配套措施跟不上、整体制度法规落后的问题，因此研究大多集中于社会组织如何在我国这个独特的场域之下发挥它的作用，如何与政府、社区以及社区居民之间形成协调关系。总体上来看，我国社会组织的发展仍然有很大的进步空间，尚未进入机制建设的程度。综上，我国目前关于社区社会组织的研究已经相当丰富，研究成果也较为突出，但是关于社会组织参与社区网格化管理方面，仍有一些欠缺。笔者将在新的时代背景之下，结合专家对社会组织加入社区管理的理论研究，参考中国内外现有社会组织加入社区管理的实践经验，剖析出中国的社会组织加入社区管理存在的弊端，并提出相应的解决方案，希望能够在社会组织发展扩大的基础上，全力改进社会组织在参与社区管理中存在的问题，实现中国更快更好的社区居民服务[5]。

2. 社区网格化管理的成效分析

社区网格化管理是一种依靠数字技术建立的社区治理模式，在日益复杂化和不确定的社会治理环境下，进行政府管理体制的完全变革是很困难的，但对于信息化与社会治理相结合的管理机制创新相对容易，目的在于整合管理资源和实现各部门及社区之间的合作治理，提升基层社会管理的成效。从更广阔的视野看，社区网格化管理是一种政府、社会、居民等多元主体共治的社区治理形式，在淡化政府网格化管理模式的行政色调上，提高社会组织和群众参与度，形成政府、社会和居民的三者协同治理局面，将管理资源整合化，管理程度高效化，管理服务精细化，业务布局规划化，管理机制便民化，评价规范公开化，管理监督透明化，管理时空预警化，管理模式民主化。促使社区网格化管理与社区自治之间统一治理、协同作业，并获得良性长期的发展。

因此，社区网格化管理不但衔接政府与社区民众，成为诉求表达和矛盾解决的桥梁，更推动社会资本的积累，促成社会、政府和群众等多元主体之间的协作，维护社会和谐稳定。这种成效与传统的社会管理方式相比，在管理技术上具有明显的进化意义，尤其是社区网格化管理所表现出来的闭环运作和全覆盖式的管理方式，能够在复杂的社区环境下及时发现和解决各种问题，并能够将社区居民所需服务及时地输送到基层社区。

3. 社会组织参与社区网格化管理的障碍

3.1. 网格化管理的行政化与社会组织的不利地位

国家对基层社会治理问题的重新考虑是一种来改变功能的必要方式。基于社区的基础导致对功能变化的需求增加，但在实践中，网格管理往往是行政性的，不利于社会组织的运作，因为社会组织参与不到公共生活，更参与不到社区网格的真正管理中去，导致政府缺乏部门协调降低了对网格管理的反应能力，阻碍了不同行为者的管理参与热情。

首先，当局的过度干涉致使网格管理的作用低下。以 2005 年社区网格管理模式开展为契机，政府执行适当的政策，加强政府的联网和资源整合能力，使社区网格管理模式得以迅速在全国推行。政府从上到下大力推动，政府的重大干预及其强大的行政权力，不可避免地导致组织参与的减少，行政部门已被下沉到基层，这使它成为一个主要的基层政府的中心，对以网格为基础的社会组织和个人施加更大的社区管理压力。以“网格”作为社区管理的单元，可让社区服务的效率和质量得以进步。但由于社区管理组织机构成员不合理、管理不善、管理层作为门户成员在实施过程中效率低下等情况，门户已成为四级官僚机构，在基层社区和政府之间建立一种等级制度，使网格管理变得冗长；政府对人民生活的干预，导致人民过度依赖政府来解决他们的问题，使社会组织严重流离失所。

其次，当局对社会组织参与管理的注重程度有限。一些研究人员发现，社会组织的网格管理不受重视由若干因素造成的，例如中央或省政府和地方政党的政治领导人的业绩和素质等[6]，这表明政府面临

着越来越多的公众需求的挑战,而地方当局对社会组织和公众参与的重视不够,原因在于地方当局对“实际成果”的重视很高,却指引社会组织参与的执行力不足。作为一个行政效率的政治结果,一方面,社会组织的参与不利于地方政府取得成果,相反会造成秩序混乱和行政效率下降,因此不会积极看待社会组织的加入;另一方面因为社区由基层政府和基层政党委员会领导,社区网格的管理在很大程度上取决于政治领导人的个人素质,一些领导人对网格治理认识不足,并没有改变管理认知,认为参与只是传统的参与选举,而不是参与社区日常生活的负担,这可能导致社会组织的参与崩溃,并降低行政效率。

最后,缺乏部门合作降低了社区网格的应对能力。社会组织参与意愿受自身权利意识限制,也取决于其参与管理的效能感[7]。政府希望对所有的投诉作出反应,却放弃其他的手段,不仅不能及时解决这些问题,而且严重阻碍了社会组织的参与。网格管理平台是在市政府的管辖范围内建立的,它负责向平行机构传递信息,并配合相关部门采取行动解决问题,但内部行政惯例,各部门通常只接受上级部门下达的任务并对上级部门负责,而其他横向部门的任务执行较差。简言之,网格管理平台为各部门之间的信息交流提供了机会,但政府转变的不良运作和旧有的行政认知没有促进各政府机构之间的有效合作,这导致社会问题得不到有效解决,社会组织参与公共生活的意愿受到破坏。

3.2. “双重管理体制”对社会组织发展的负面影响

随着社会变革和经济发展以来,由业务主管机关和登记机关对社会组织展开“双重管理体制”,社会组织在获得合法身份之前,还需跨越业务主管机关的审批门槛。其实设置这种管理制度是为了监管社会组织使其能有序开展,然而随着社会的发展,社会组织被人们的需要越来越广,“双重管理”便不再是一种有效管理社会组织的手段,反而阻碍着社会组织的产生和发展,隔断了社会组织参与管理的信心和意愿。在我国政治民主化不断深入的背景下,我国社会组织正逐渐从“被双重管理”向“简化登记、各司其职、协同业务、依法监管”的社会组织管理转变。但因政策惯性产生的影响,资金、办公场地等条件依然成为社会组织成立的门槛,社会组织法人权益无法得到保证,抑制着社会组织数量增长和功能有效发挥。同时,当局对参与公共事务管理的民办社会组织仍信赖不足。政府在推广社区网格化管理过程中,或许没有适宜的社会组织,或许政府对社会组织参与管理的绩效信心不足,导致社会组织缺乏参与[8]。

实际上,在大多数地区,社区网格管理做法是通过建立社会组织参与这些网格的管理。然而,这些网格却在缺乏体制保障和奖励措施的情况下被摧毁。所以,两个层次的政府管理改革是非常有必要的,因为这是一种不符合旨在加强社会组织发展和赋予权力观念的施政制度。

3.3. 社会组织自身存在问题降低了其参与的效能

社会组织自身建设的完善与否直接影响社会功能的发挥程度。目前社会组织本身建立存在诸多问题。首先,社会组织没有一套适合自己的、准确的、阳光化的管理体系指点组织运行,甚至还存在局部独断专权景象;组织管理理念存在限制和管理方式存在短板,招致做作化和行政化。不健全的社区管理制度形成社会组织内部构建不稳,组织成员各方面得不到落实,招致工作无序甚至失责。其次,财力资源和人力资源缺乏。社会组织资金来源相对单一,主要渠道只有社会捐献、政府扶持和会员会费。资金缺乏使得社会组织在参与公共事务中提供的公共物品和服务上举步维艰,很难衔接政府职能转变的职责和鼓动各社会角色承担相应的社会责任。社会组织工作人员在社会地位、保险、工资等福利待遇上得不到相等对待,造成社会组织工作人员无归属感、荣誉感和工作积极性,社会组织队伍自然就会出现人员流动性高,专业人才缺失严重等现象,这十分不利于社会组织发挥管理服务的功能。在面对财力和人力资源缺乏的情况下,社会组织往往会采用“小型化”战略,在实现直接服务的同时降低运行成本,但这样的策略往往容易让社会组织处于自生自灭的状态,最终被淘汰。社会组织自身的缺陷导致社区网格化管理

的效能低下。

3.4. 引导社会组织有效参与的具体措施有待探索

目前学术界和实务界对于社会组织的发展探索打破制度和体制的障碍、探索打破社会生态的障碍以及探索打破组织建设的障碍。如对于社会组织管理体制门槛高，正逐步改革“双重管理”制度、健全社会组织法律体系；根据奥斯特罗姆的社会——生态系统理论，加强社会组织的信用体系建设，制定社会组织本身建立的条件和标准，等等。这些改革举措是必要的，但另一方面却忽视了探索引导社会组织有效参与的具体措施。尽管社会组织在社区建设中的作用已被认识，但社区网格化管理是新兴的社会治理模式，在如何引导、扶持社会组织有效参与的措施、社会组织参与渠道和参与政策上面是没有任何对策，事实上政府引导社会组织参与缺乏现成经验和可操作性方案。在社会组织资金有限、专业人员有限的情况下，政府如何运用招标投标、项目委托、公益创投、财力支持、充分告知信息等方面的措施，有待收入社区网格化管理的具体实践之中。既然社会组织加入社区网格化管理必然改善网格化管理的成效，那么对社会组织引导参与的措施就应因时因地创设。地区之间相互学习网格化管理的经验时，应将扶持和引导社会组织的参与作为重要的研习或探讨内容。社会组织参与网格化管理服务的具体措施属于中微观方面的新兴课题，是社会组织改革发展和社区网格化管理交叉领域的事务，这些措施的探索和运用具有广阔的空间。

4. 促进社会组织有效参与社区网格化管理的策略

4.1. 政策与制度上保障社会组织的发展与行动

通过适当的法律和政策是社会组织正常运作的基础和先决条件，加强机构管理的法律执行工作和法律政策的管理有助于有效地利用社会资源。优化社会组织的价值观和加强社会组织管理是当前法律法规改革的重中之重。然而，对资金来源的管理、法律地位、管理监督、职能领域等问题重视不够，社会组织无法发挥参与管理的效能。面对社会组织在治理过程中遇到的主要障碍，必须不断完善和优化现有的法律制度，解决在社会组织的管理方面的缺点。立法、政治的控制、公共组织对法律的理解和社会组织的特殊参与都给制定法律和政策带来了挑战。社会组织应更多地参与制定社区管理政策，以调动社会组织的积极性，降低金融政策的税收，避免增加管理的经济负担。

4.2. 界定政府和社会组织的各自角色

随着社会权力的增强，国家应当继续简化政府职能，增强自主性和社会治理，这是一个社会政治进程[9]。一旦社区网格建设完成，政府应该停止过度行使自己的职责，加快职能转变速度，基层要构建社会资源网络，二者共同搭建，让社会组织“唱戏”的舞台，将居民、社会组织、市场、企业、政府等多元力量一起融入到社区网格化管理中来，这样就能实现社区居民需要什么，则社会组织就去做什么，还可通过政府向社会组织购买服务的方式来达到这种目的。调整网格管理系统实际上反映了政府的重组过程，需要从长远看，改进社会管理思想和雇员对工作的态度，优化人力资源的分配和政府机构的建立，打造扁平化管理结构[10]，促进政府简政放权，打造服务型政府，更好地发挥为人民服务的职能，承担好“买单”地角色。

总是以政府为重心的管理模式在处理居民多样的需求时不免显得捉襟见肘，因此，政府、社会组织和群众等主体要扬长避短，相互合作。经过多方力量激发社会组织活力，实现政府、社区与社会组织的互相合作。这同样也要求社会组织提升自身能力，包括专业化运作能力、对外获取资源能力、对内管理经营能力、与其他主体的合作能力等等。与此同时需加强社会组织的公信力，能够让更多社区居民参与

到社会组织的活动中。唯有如此，社会组织服务社区的功能才会得到不断增强，社会组织才会既能得到生存和发展，又能在社区网格化管理中实现其使命，引入更加科学化、多元化、福利化的社区管理服务，以全面的、发展的眼光兼备各个主体的功能作用，发挥各个主体的积极性与参与性，稳步推进社区善治的实现，[11]进而加强居民对社区的认同感、归属感和参与意愿。

4.3. 因地制宜实施网格化管理、提升社会组织参与度

地方政府应根据中央规划和管理网格的目标制定地方社区网格管理标准。社区还可以依据各个地方的特殊性和社会大环境的多样性，自主创新适合社区网格长期管理的执行方案，可以利用召开社区居民大会、网络投稿意见、制作民意调查表等途径收集适用于本社区的网格管理执行策略，科学、合理和可操作规则的公共组织提供的服务内容将涵盖社区活动、组成部分的分配、网格成员的任命和职责的分配，参与城市生活的机会等。社区网格化管理离不开具体的制度，从制度上考量，社区管理制度中的高层规定、地方规定，都可结合网格化管理的实际情况，切实落实到社区，确保在宏观经济规划和地方政府对社区网格进行综合管理，见图1。

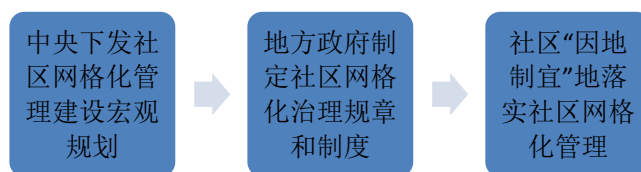


Figure 1. Community grid management implementation path

图 1. 社区网格化管理落实路径

这种社区网格管理的进步和创新模式确保了对社区网格的综合管理制度化和正规化，并加强了社会组织参与。社会组织它反映了社区民主，并进一步促进设计良好的社区管理模式和建立社区一级的施政模式，为社会组织参与管理社区网格创造有利的体制环境。

4.4. 加强社会组织的能力建设、提升其管理服务能力

回归居民委员会的自治功能。在我国城市社区网格化管理实践中，居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织的居民委员会一直充当着街道办事处附属机构的角色，行政色彩比较浓，反而自治性功能受到抑制，也没有发挥成为网格化管理主体的作用，因而要促成社会组织加入社区网格化管理，就要改变居民委员会的概念和职能重点，精简社区居委会工作内容，使其脱离行政管制，回归其民主自治。居民委会应当积极引导社会组织参与管理；改革选举制度，虚心接受居民监督，完善群众政治性参与，增强群众的认同度；居委会工作人员须改变人们对他们的接受态度，改进他们的工作方法，常走访社区，了解居民意愿和生活中的困难并给予积极处理。

培养更多的社区中介组织。“自我管制”是一个社会管理领域，它鼓励中介组织主动参与社会管理。社区中介组织是以社区为基础，满足群众需要而建设的社会组织。社区组织的发展对于加强城市人口对社区网格管理的参与和促进社区间的发展至关重要。第一，在改进相关法律和条例的同时，政府通过适当的权力下放，简化行政授权程序，鼓励和支持社区组织提供社会服务，使其成为民意表达的第一场所；第二，加强社区组织和社区之间的沟通和协调能力，不断提升社区组织专业化水平和社会活动能力，开展宣传和认识活动，以使社区中介组织能够履行与服务、表达和促进社区利益有关的重要任务，并通过组织和参与公共活动，赋予他们权力和使命的第三方；第三，居民应当踊跃加入社区中介组织，以集体行动的方式实现自身利益，同时居民的积极加入也为社区中介组织输入活力，提升社区中介组织发展前景。

5. 结语

城市社区网格化管理模式作为城市社区治理的一个新模式,在确保社会组织参与社区治理方面发挥了非常积极的作用。这不仅有利于当局职能的转变,而且有助于由政府治理转变成社会组织治理,加大社会组织参与治理的范围。在整个社会和更广泛的民主建设中,社会组织参与社区网格化管理,就要完善城市社区网格化管理法律和条例,明确社会组织权益和责任,为社会组织加入社区网格化管理创造外部条件;完善城市社区网格化管理模式,就要拓展社会主体参与门路,为社会组织参与社区网格化管理提供优质平台;重新构建社区网格总体管理结构,界定参与管理的权责边线;为提高社会组织在参与社区网格化管理方面的认识和责任,就要培养理性组织,激发公共精神,为社会组织加入社区网格化管理奠定基础。社会组织参与网格管理是一项重大且复杂的过程,如何既能让社会组织参与社会治理又能规避社会组织带来的各项风险;如何在复杂多变的社会格局中使社会组织参与网格管理的获得有用庇护;如何降低社会组织参与社区网格化管理的成本等综合方面还要继续改善,这些都将是未来社会组织管理探索的目标和方向。

参考文献

- [1] 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): 1-22.
- [2] 黎熙元, 黄晓星. 现代社区概论[M]. 广州: 中山大学出版社, 2017.
- [3] 耿云. 我国城市社区社会组织的发展困境及其对策[J]. 云南行政学院学报, 2013, 15(6): 102-104.
- [4] 王振海, 王义, 窦泽秀. 社区社会组织发展与治理模式构建[M]. 北京: 中国社会出版社, 2013.
- [5] 戴春梅. 社会组织参与社区管理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2013.
- [6] 杨代福. 我国城市社区网格化管理创新扩散现状与机理分析[J]. 青海社会科学, 2013(6): 77-85.
- [7] 石晶. 中国公众的政治参与观念调查报告(2016)[J]. 国家治理, 2016(23): 25-39.
- [8] 蔡晓霞. 社会组织参与社区网格化管理的功能定位和行动障碍[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2017, 110(2): 48-50, 63.
- [9] 姜晓萍, 焦艳. 从“网格化管理”到“网格化治理”的内涵式提升[J]. 理论探讨, 2015(6): 139-143.
- [10] 王胜. 社会管理的创新之路基于“网格化管理、组团式服务”的探索[J]. 前沿, 2013(7): 112-115.
- [11] 池宗仁, 王浣尘. 网格化管理和信息距离理论——城市电子政务流程管理[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2008: 12.