

社区网格化治理的场景实践与效能提升研究

李 怡

成都信息工程大学文化艺术学院, 四川 成都 610100

摘要: 新型城镇化背景下, 传统属地化管理已不匹配人口流动与多元诉求, 网格化治理成为基层治理现代化关键路径。现有研究缺乏多场域对比及数字工具与科层制博弈的深度探讨, 本研究以城中村、农村、城市社区为典型场域, 采用案例比较法剖析其治理实践与运行逻辑。研究发现, 城中村智能治理陷“数字悬浮”, 农村依托熟人社会与制度创新提升效能, 城市社区受科层制制约致精细化服务落地难, 城乡数字化治理存在结构性差异。本文构建“场景—技术—制度”三位一体分析框架, 从三方面提出优化路径, 为基层治理现代化提供理论与实践参考。

关键词: 网格化治理; 场景适配; 技术赋能; 制度创新

0 引言

新型城镇化加速推进, 社会结构加速转型, 然而传统的户籍和行政区划为基础的属地化管理方式已不适应于人口大迁徙的时代、已不适应于公共需求多样化时代, 人口跨区域迁移正常化, 社会诉求日益复杂, 难以有效完成流动人口的动态管控、精准服务等功能, 管理难度不断提升, 防控压力持续增加。

网格化治理是基层治理现代化的一种模式, 将空间划分为更小单元, 把治理流程再造, 实现将资源投得准、服务送到家, 应用场景也出现在疫情防控、矛盾调解等工作之中。但也应看到, 目前多数研究仅从单一事件或技术层面展开, 很少有结合城中村、农村以及城市社区等多种典型性场域进行对比研究, 对于数字工具赋能下的网格化治理之有效性, 少有基于数字工具与科层制博弈的讨论。

通过多视角的讨论, 运用典型案例比较分析的方法, 以城中村、农村、城市社区以及专业监管为典型研究场域, 探讨与分析网格化治理场域, 构建网格化治理场域的运行逻辑, 展现网格化治理的实践张力, 并基于场景适配、技术协同、制度创新三方面提出优化建议, 为基层治理体系和能力现代化提供路径选择和经验借鉴。

1 理论基础

网格化治理是基层治理的重要创新实践, 其理论的基础涵盖了很多学科的交叉融合, 主要有公共管理理论、治理理论、技术社会学理论、空间治理理论等, 对网格化治理的实践逻辑以及优化路径均提供了很好的视角和分析的工具。

协同治理理论为公共管理理论研究中的网格化治理进行了理论说明, 在这方面协同治理理论可为治理实践中多部门参与、跨部门协同

带来启示。协同治理指的是政府、市场和社会三个维度同时作为治理主体参与到某一个事项或者公共问题解决的过程中, 由于这些主体目标是一致的, 但是因为资源不同, 在公共资源、信息资源等相互共享的基础上, 彼此配合起来完成某件事情。网格化治理中无论是城中村流动人口管理中公安还是社区服务部门的数据共享, 都是多元主体协同治理的体现, 从侧面说明多元主体协同治理的原因就是实际治理存在部门间数据共享的壁垒、职责不清等问题造成治理效能的降低, 为“三社联动+”机制、明晰权责边界提供了解释基础。

从技术社会学理论中的技术——社会互构论视角, 研究网格化治理过程中国家科技创新体制优势在为治理模式变革提供可能的同时面临制度约束, 技术和制度相辅相成、相互嵌套; 如果单纯依靠网格化治理中的技术赋能, 从而忽略国家的相关制度配合, 易出现制度体系建设滞后以及技术赋能表象化等问题。例如, 在部分城中村等社会治理前端的技术应用当中容易出现“技术赋能表象化、治理实质悬浮化”的情形。

空间治理理论认为: 空间本身既是一个治理对象也是手段和工具。网格化治理即是根据区域空间网格化分配, 利用空间网格化来进行区域范围的分区划定, 并实现对区域的分区治理。其划分方式打破了传统的属地化管理方式, 使治理资源的分配更加有针对性和精准化。但是由于空间治理理论认为不同类型的治理场景必须依据社会、经济、文化等因素灵活划分网格, 如果仅仅按照场所强加统一的标准划分网格, 则势必会影响治理效能。

2 多维场景下的治理实践与理论对话

广州市作为一座实际管理服务人口超过2200万、流动人口超过1000万、地区生产总值

突破2.5万亿元的超大城市，自2014年10月全面启动城市社区网格化治理工作以来，不断探索创新工作举措，使城市社区网格化治理在社区治安、流动人口管理服务、社区党建、社区医疗、社区养老等不同领域得到了广泛的应用，有效发挥了城市社区网格化治理在广州社会治理和服务管理中的基础性作用。^[1]

在典型城中村场域——广州市天河区石牌村，由于该地人口密集性及流动性大，这里的治理具有特殊性。作为广州市人口密度最大的区域之一，石牌村流动人口众多、出入频繁，其户籍为平台管理的凭借之一，传统的以户籍为基础的管理模式在此日渐失效，在此环境下催生了弹性治理模式。网格员依托智能终端设备运用物联网技术动态掌握重点人群动向，并将出租屋管理系统与公安系统、社区服务等多部门打通共享，建立起分级的风险管控体系，对于一些人员密集的区域如群租房、摆摊聚集区等，基于人员聚集情况及治安事件发生频率等方面自动生成红黄蓝三色预警。

然而，这种由技术驱动的管理模式也存在着很大的缺点，因为有了智能终端和数字化系统以后，大数据采集、信息反馈的速度都是非常快的，但是没有实现实时更新的信息数据。当技术仅仅停留在数据采集、流程再造，并且不涉及具体体制机制创新时，信息就成为一种割裂的状态，在治理者、被治理者面前仍旧是不对称的，形同信息孤岛和数字碎片，社会治理的技术赋能只是表象化的，真正的治理是浮在半空中的。

反倒是浙江安吉县余村走出了“生态+治理”的新路子，“绿水青山就是金山银山”正是余村的行动纲领。该模式依托余村本身独有的乡村生态资源优势及熟人社会关系资本，创新出有特色的余村模式，在这当中，网格员集成了生态管护员的双重身份，把生态治理和村民自治融为一体，村民参与垃圾分类、河道治理、庭院美化等环保活动都可以得到相应的积分，积分可以换成日常生活用品，也可以享受村里的一些特定优惠的服务。

城市社区治理进入到了城市社区精细服务的探索阶段。深圳市南山区推行的“全科网格+双报到”是针对传统网格员的单一职能性角色设计的一种全新的网格化管理手段，在承担好一般网格员的信息采集、信息反馈、基础物管、矛盾调解的基本职能外，还为他们增加了民生服务职能，大大提高了网格员的服务水平。社区治理工作纷繁芜杂，工作人员面对的往往是具有多样化需求的各类群体，其工作难度可想而知，日常工作中不可避免地面临各种难题。同时，随着社会生产力的发展，社区居民对于更高质量的社区服务的需求也水涨船高。^[2]

精细化服务的推进受科层制显著制约：各级部门考评标准与指标日渐细化，导致网格员工作重心偏移，需承担大量报表填报、数据统计等事务性工作，难以抽身深入群众开展实质服务，这也使得网格化治理呈现过度行政化倾向。科层制压力下的管理模式侧重标准化与管理效率，往往会抑制基层的灵活性与创造性，不利于基层治理创新的开展。

3 破局与重构：提高网格化治理效能的三维优化路径。

浙江诸暨市枫桥镇的“枫桥经验”，最早由浙江枫桥镇的干部、群众首创，提出了坚持矛盾不上交，就地解决；“枫桥经验”以“捕人少、治安好”为核心，取得了明显的治理效果。毛泽东同志的指示是：要在全国范围内加以效仿，在试验中加以推广。一九六四年，中共中央下发通知，在全国范围内推广“枫桥经验”。自此，“枫桥经验”在我国政法系统中树立了一面新的旗帜。“枫桥经验”历经调控、治理、智理三个时期，向着善治的方向迈进，而新时期的“枫桥经验”则主要集中在解决社会矛盾、构建平安和谐、构建社会主义道德规范、促进经济社会发展等方面。^[3]

3.1 打造差异化场景治理矩阵，解决匹配度难题。

治理模式需突破标准化网格局限，结合不同场域需求构建差异化、可变性治理矩阵。以城中村治理为例，“基础网格+流动人口专项网格”模式具有实践价值：该模式既为居民提供日常管理与公共服务，又依托电子围栏、智能门禁等技术动态跟踪流动人口，还融入信用考评机制量化承租人与房东行为以推动治理精准化，如整治群租乱象时，对不同信用等级租客实施差别化管理。

针对不同场景的治理痛点，可通过专项网格建设与资源整合实现治理升级。农村地区强化生态保障类网格，将网格员培训与生态补偿挂钩，形成“保护-补偿”机制，推动生态治理模式从“自上而下”转为“共建共治”；城市社区配备专业网格员与适老化智能终端，依托数据建立养老服务机制，提供精准养老服务；食品安全领域整合全产业链数据，运用技术建立风险预警子系统，构建全程追溯体系。这些以治理术思想为核心的举措，通过点面结合纳入日常管理，能在有效管控的同时保障治理的弹性与应变能力。

3.2 促进技术赋能和制度创新协同作战，消除数字治理矛盾。

所谓技术赋能与制度创新协同的欠缺，就导致了目前的数字治理困境，所以需要采取“数

字基建—数字服务—数字治理”的三步走战略。首先在数字基建阶段,通过搭建统一的数据中台,破除各部门之间的数据壁垒,使政务数据全部打通、互联互通。其次,在政务中台建设过程中,使用统一的标准化数据接口,保证不同部门之间的政务数据能够顺利对接使用,并避免“数据孤岛”的出现。

对数字服务要重点开发适老化产品,比如简易版政务服务APP、智能语音咨询系统等;对于数字治理来说,打造“数字孪生社区”,通过3D建模、实时数据采集等技术手段,把物理社区放到虚拟空间上,在这个场景中可以实现不同的治理场景的应用,可以进行一些动态的推演;管理部门通过这种方式可以事先做一些仿真性的测算,看一看模拟的这些方法,使用以后可能会带来怎样的结果。把一些可能产生的问题,通过这种模式事先予以研判。

上海市委市政府积极响应并深刻践行中央指导思想,于2014年推出了创新

社会治理加强基层建设的“1+6”文件,其中特别强调了对基层居民区治理结构的优化与完善,通过将经常性的管理、执法资源下沉,统筹管理的权力下沉,与之相对应的人财物支配管理权下沉,让基层有职、有权、有物、有人,彰显出上海坚定不移推动居民深度参与社区治理的决心。^[4]

3.3 筑牢协同治理制度支撑:平台与保障双提升

提升多元主体协同治理效能,需从改进制度化协同平台与系统化完善制度保障体系两方面统筹推进。一方面,要以搭建制度化平台打破协作障碍,创新“三社联动+”机制,出台专项条例厘清各方职能边界与权益配置规则;构建常态化跨部门联席会议制度,定期会商研判治理成效、解决协作难题,依托信息化手段打造线上协同平台,实现信息共享、任务分派、进度跟踪一体化管理。同时,科学构建网格治

理绩效指数,将居民满意度纳入考评权重,摒弃单一量化考评模式,制定网格员工作操作手册与处置规则,以标准化管理提升效率,形成可借鉴的协同治理机制。

另一方面,需聚焦制度短板完善保障体系,制定技术伦理准则,厘清数据使用边界、明确算法透明度要求,规范虚拟社区数字身份认证与信息发布审查程序;健全跨部门跨层级协同制度,设立协调委员会统一数据采集与执法标准;完善监督问责机制,参考“接诉即办”模式将制度落实情况等纳入绩效考核并追责,建立制度创新容错机制,对合规前提下的改革失误可予免责或从轻处理,鼓励基层探索贴合实际的治理路径,避免“怕出错而不作为”。

4 结论

本研究通过对城中村、农村、城市社区等多维场景的系统性比较分析,解构了网格化治理的实践图景与运行逻辑,证实其效能提升需技术赋能、制度重构与主体能力培育的协同适配。不同场域的结构、资源与需求差异深刻影响治理效能:城中村虽依托智能技术构建风险管控体系,却因跨部门协同机制缺失导致精准管理流于表面;农村则借助熟人社会优势,通过制度创新激活社会资本,实现了治理实效与参与度的双重提升,印证了治理模式与场域特性适配的重要性。

城乡治理数字化转型存在显著结构性差异:城市推行的数字化治理制度因过度行政化催生“数字悬浮”,技术赋能的精细化服务难以落地;农村则受限于数字基建薄弱、群体数字技能不足等问题,“技术鸿沟”凸显,智能治理手段难以融入实践。本研究构建“场景—技术—制度”三位一体分析框架,明确三者相互作用、彼此形塑的动态关系,该框架突破既有研究单一维度局限,为基层治理现代化研究及政策制定提供了全新理论视角与系统化分析工具。

参考文献:

- [1] 李明洁.广州市城市社区网格化治理的优化路径研究[D].兰州大学,2023.
- [2] 林昕辉.基于新时代“枫桥经验”的H区城乡社区全科网格管理研究[D].吉林大学,2024.
- [3] 祝铭敏.上海市老旧小区居民参与社区治理问题研究[D].华东师范大学,2024.
- [4] 李佳伟.新时代党建引领社区治理创新路径研究[D].中共吉林省委党校(吉林省行政学院),2025.
- [5] 刘花.城市社区居民参与社区治理的问题研究[D].山东大学,2024.

作者简介:李怡(1999.07—),女,汉族,广东化州人,硕士研究生,研究方向:社区治理。