

资源下沉、党政统合与基层治理体制创新 ——网格化治理模式的机制与逻辑解析

吴青熹

(江苏省委党校社会和文化教研部,江苏南京 210009)

摘要:在经济社会转型期,资源与任务的矛盾是基层社会治理面临的突出问题。为解决这一矛盾,政府不仅通过网格化治理这种非正式的制度安排将资源有效下沉,而且通过“网格+网络”的双网驱动模式,实现了财政资源、人力资源和信息资源的有效整合。通过网格化治理,基层政府不仅实现了资源的下沉与整合,解决了资源与任务的矛盾,还以中国特色的党政统合模式实现了基层治理的体制创新,促进了基层治理体系和治理能力的现代化。

关键词:资源下沉;党政统合;网格化治理

中图分类号:D267.7

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2020)06-0066-09

一、社会治理创新中的网格化 治理新模式的内涵

改革开放以来,我国社会结构发生了深刻变革,利益格局和思想观念发生了深刻变化。由于新中国成立以来形成的一系列社会管理制度、手段和方法不再适应社会转型发展中出现的新情况新问题,原有的社会治理结构开始松动和调整,如“乡政村治”“街政区治”的传统社会管理格局被打破,单位制和户籍制等基层管理制度开始解体,尤其是随着工业化城市化进程所产生的大规模流动人口管理问题,对传统的基层社会治理模式形成了巨大挑战,许多

社会矛盾和社会问题由此产生,甚至影响到基层社会的稳定。

为尽快走出基层社会治理的困境,各地开始积极探索现代化的城市社区管理方式。在此背景下,城市社区网格化管理模式于2003年,作为一种适时提出的新模式率先出现在上海的社区建设领域。2004年,北京市东城区在城市管理领域应用网格化管理并取得显著成效,2010年起,东城区进一步将网格化管理与社会管理创新相结合,并从网格划分、力量配置、信息平台搭建、管理体制变革、管理流程优化等方面建立了全新的网格化社会服务管理模式。此后,在中央创建全国社会管理创新综合试点

收稿日期:2020-11-02

基金项目:国家社会科学基金项目(19BSH020);中央党校地方项目(2019dfdxkt041);江苏省社会科学基金项目(18ZZA002,17MLB012)

作者简介:吴青熹(1981—),女,江苏南京人,副教授,从事政府管理和社会治理研究。

区的政策背景下,各省市结合东城经验和当地实际开展了一系列基层社会治理创新工作,将网格化管理的应用领域拓展至党建部门、工会、妇联等更多的社会服务管理领域。

在地方实践中,网格化管理呈现出诸如“网格化管理”“网络化治理”“网格化服务”“网格化党建”等多种形态,这些形态的共同点在于既包括对网格技术的应用,也包括对网络技术的使用,还包括应用互联网的电子政务技术对传统社会管理模式进行流程再造以及运用网络化管理方法等,内涵十分丰富。本文在“党建+网格划分+互联网技术+网格化管理方法”这四者统一的基础上,将此类治理模式统称为“网格化治理”模式。网格化治理是顺应政府统一管理、需求即时回应和源头问题解决等治理的实际需要构建的新型治理机制,其多样化形态反映出转型期地方政府构建基层新型管理秩序的多元化路径尝试。由于上述实践填补了基层社会管理和服务的空白地带,并在一定程度上解决了社会转型过程中产生的基层社会管理主体缺位的重大问题,因此受到党和国家高度重视。

十八大以来,中央明确将网格化管理确定为一种导向性的公共政策工具和能够解决基层问题的治理策略。2013年,十八届三中全会明确提出了“网格化管理、社会化服务”的基层治理方向,试图“解决在‘两级政府、三级管理’的行政治理体系下,社区治理的行政力量无法有效下沉到基层的问题”^[1]。2018年的十九届三中全会和2019年的十九届四中全会,中央均将“网格化管理”明确视为具有可操作性的基层社会治理方法,不仅提出要“以网格化管理、社会化服务为方向,推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”^[2],还提出要“健全社区管理和服机制,推行网格化管理和服务,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础”^[3]。2020年9月17日,习近平在基层代表座谈会上指出:“要加强和创新基层社会治理,加强城乡社区建设,强化网格化管理和服务,切实把矛盾化解在基层,维护好社会稳定”^[4]。这反映出:面对日趋复杂的社会环境,中央愿意在不触及现有行政管理体制架构的前提下,统合行政性治理资源并向基层下沉,再造基层治理结构。

中央的认可和治理实践的广泛应用,使网格化

治理这种基层社会治理的新模式逐渐引起学界的广泛关注。国内学者从历史沿革、结构特点、实践经验、内在逻辑等多方面对网格化管理进行了深入研究,并主要基于技术治理逻辑和行政社会逻辑的两条理路进行了分析。

1. 网格化管理的技术治理逻辑

在单位制向社区制转型的过程中,政府通过将法治化、规范化、技术化和标准化作为行政建设和监督的核心议题,实现了从“总体支配”向“技术治理”的转变^[5]。“技术治理”的内涵包括两个层面:一是指通过引入现代信息技术更好地提升自己在公共管理和公共服务中的效能;二是指在实现自身管理目标时,其管理技术和治理手段越来越“技术化”^[6]。

基于技术治理逻辑的学者认为,目前各地以信息化推动网格化管理的实践,体现了基层治理中的技术治理思路。其中,赞同网格化管理的学者认为网格化管理是一种新型的数字城市治理模式,它不仅借助信息技术对政府层级、职能和部门之间进行了全方位打通,以一种整体性的方式进行运作和提供服务^[7],还通过一整套“责任制”的目标管理方式明确了考评内容、考评频率与考评对象,并借助“查台帐”“看现场”和“记分排名奖惩”等程序化的考核手段^[8],对网格长、网格员处理问题的方式、时限和要求进行了标准化规定,建立了一系列操作化的考评指标^[9],凸显了国家将具体社会事实抽象为文字、数字与图表,并以此为依据治理社会的实践^[10]。从技术治理角度提出反对的学者则认为:网格化管理缺乏数据的综合分析利用,更缺乏预警处理,政府部门满足于“技术带来的信息便利”,让技术充当行政部门的“耳目”^[11],将复杂的国家治理活动操作化为智能的“机器”“数据”“算法”“网格”和“部件”等,陷入了行政过密化的陷阱^[12]。

2. 网格化管理的行政社会逻辑

“国家与社会”二元结构以及国家对社会的“侵入”所导致的“行政化”是许多学者分析基层治理的重要框架,部分学者从提高政府行政效率的角度分析了网格化管理的优点,认为网格化管理在管理单元的明细化、职责权限的条理化、管理要素的信息化、信息形式的可视化、信息利用的精准化、管理工具的标准化等方面使城市治理变得更为清晰明确^[13],更多的学者则从这一框架出发分析了网格化管理中的所存在的问题,认为政府的权力行使涵盖

了网格化管理发起、建设、日常运作、绩效考核的全过程,具有明显的“行政社会”逻辑^[14]。一方面,网格化管理将控制和稳定视为第一逻辑,将维护社会稳定,获取良好的社会秩序视为首要目标^[15],通过将治理链条拉长、将行政权力的触角延伸至网格,政府可以从最基础的网格单元掌控社会动向、维护稳定^[16]。在强大的“维稳”压力下,基层政府倾向于在社会治理中采取管控手段,通过“堵”和“压”而不是“疏”和“导”的方式,来防止利益诉求表达可能对秩序造成的冲击。这使基层政府陷入不断增加投入以维持秩序,但维持秩序的压力却日益增大的怪圈^[8];另一方面,政府所特有的“目标责任制”和“行政考评”手段导致的“压力型体制”决定了网格中的一切工作都是围绕上级“指挥棒”进行的^[17],这导致职能行政化、工作方式机关化、运行机制行政化、权力行使集中化和“政绩工程”等问题^[18]的出现。同时,政府所特有的家长式作风,将原本可以由市场和社会来承担的部分公共服务与社会治理职能统统纳入政府范畴,使网格成为社会矛盾纠纷“兜底”的调解者^[19],承担了无限的社会治理责任。此外,学者们认为:作为基层政权行政力下沉的一种方式,网格化管理与社区自治力量之间存在着一定的张力^[20]。一方面,刚性的网格边界和行政手段会影响社区成员间的频繁接触、相互习惯和彼此熟悉,导致“相互熟悉的关系网络、自发形成的公约制度以及居民间的信任感”^[21]等社区社会资本难以生成和发育,从而降低基层治理效率。另一方面,在网格内部,社会组织 and 社区居民更多是作为被管理的对象,参与公共治理的空间有限^[22],由于缺乏参与渠道,社会和市场组织发展受到限制,使得体制外组织的发展动力和日常运行不得不深深嵌入国家体制之内^[23],表现为:政府通过网格化管理将社会团体或个人“吸纳”进政府行政框架内,强化了国家权力向基层的渗透^[20]。为实现高效运行,网格复制了行政化的运行机制和技术手段,但又导致了“治理科层化、运行行政化和管理麦当劳化”^[19]等问题。

总体来看,无论是基于技术逻辑的分析,还是基于行政逻辑的分析,其内部都存在着两种相异看法:一种观点充分认可网格化管理在管理方式、组织架构、运行流程和整合机制等方面的创新价值,认为其不仅实现了从粗放管理向集约管理、从静态管理向动态监测、从被动应对向主动服务、从事后补救向

事前预防的转变,还通过一网式、一站式服务整合了条块资源,实现了社会管理的纵向到底、横向到边。同时,通过形成职责明确、流程简化、运行智能的系统工作流程,网格化管理建立健全了资源统筹、民情研判、民情信息化等各项机制,降低了管理成本、提高了服务效率、极大地提升了为民服务效果。另一种观点则对网格的行政化倾向充满忧虑,认为其陷入了技术理性主义误区,凸显了基层的综治维稳功能,加剧了基层的行政化和内卷化倾向,使网格成为行政力量的新一级延伸,导致社区自治能力不足、体制外力量难以融入等。

事实上,无论是技术逻辑还是行政逻辑,其基本假设都遵循了行政逻辑的分析框架,因为技术的广泛应用只是行政管理信息化程度提高的体现,即:技术逻辑是行政管理与信息系统叠加后的必然结果,在此意义上,技术逻辑与行政逻辑并无不同。此外,在技术逻辑与行政逻辑内部所存在着两种看似截然相反的两类观点,也都是基于行政逻辑展开的。肯定网格化管理的学者,是基于行政逻辑认为网格化管理可以有效提高基层政府行政管理的效能;而担心网格化管理会加剧基层行政化倾向的学者,也是基于行政逻辑认为网格化管理会使政府管理体系向基层延伸,加强社会的内卷化倾向。

笔者认为,形成上述共性分析的关键在于学者们没有从资源的角度来深入分析网格化治理兴起的原因与逻辑,只有超越行政逻辑和技术逻辑,从资源逻辑出发,才能把握网格化治理的意义。换言之,网格化治理是中国社会转型过程中基层在治理责任急剧扩大、治理资源严重不足的大背景下进行的治理创新。这种治理模式的最大优点在于可以帮助基层有效地整合和动员资源,而无论是行政化,还是技术手段的应用,都只是资源整合的手段之一。可以说,技术逻辑和行政逻辑的分析都是从社会的视角出发,强调激发社会活力对社会治理创新的价值,但却没有注意到:社会活力即使被充分激发,却依然无法摆脱治理资源不足的困境。比如,在社区制兴起阶段,“人财不随事走”,区政府和街道将各种行政性事务向下分解到社区,但却并不将与这些事务对应的人、财、物等资源一起下放到社区,这导致居委会为了获取组织生存所必须的治理资源而不得不日趋行政化。这表明,在基层治理中,由于社区缺乏必要的治理资源,即使其活力被充分激发,但很难持续发

挥主观能动性。

从表面上看,现行的网格化治理似乎是按照技术逻辑与行政逻辑在运行,但深层次看,驱动网格化治理的关键在于资源逻辑,即:基层由于治理责任增加而亟须治理资源注入这一客观需要。对于学界普遍提出的社会行政化问题,如果从资源逻辑来看,社区行政化不仅不构成基层治理中的问题,反而成其为优点。因为正是由于一定程度上的行政化(不是完全行政化)与“行政吸纳”,地方政府才愿意将稀缺的资源注入基层社会。基于同样的逻辑,基层政府才愿意组织和动员大量的行政资源进入网格;也正是由于行政化,网格这一最基层的管理单元才能够从行政事务的承接方迅速转变为治理资源的接受方,并承担基层碎片化条块资源整合的重任。这一逻辑在这次抗击新冠疫情的基层治理实践中表现得特别明显:如武汉以网格为单元,组织干部、社区干部、志愿者多渠道开展排查、宣讲、物资配送供应以及统筹医疗设备发放的工作,社区还充分发挥红色物业作用,全力做好居民生活服务保障。与此相反,西方国家社区治理资源普遍不足,在面对疫情时,既没有任何基层组织承担隔离、排查工作,也没有一整套接诊病患的工作流程,甚至缺乏防护物品和医疗物资的发放,整个社会处于一盘散沙状态,特别在贫民社区,由于严重缺乏相关资源,无法有效阻止疫情扩散。可以说,在行政化与“行政吸纳”机制的背后,更深层次的动力是基层社会对治理资源注入与整合的需求。

二、网格化治理中的治理资源下沉

从历史经验看,基层社会存在的大量权力真空地带会对国家在社会的权力基础形成重大挑战。分税制改革以后,由于中央与地方、地方与基层间的财税关系调整,“中央‘拿走了’本来应该属于地方的财力,使地方财政尤其是县乡财政陷入窘迫的境地。对地方政府而言,软预算约束的现象不但没有通过分税制得到解决,反而更加严重了”^[24],相对而言,越往基层政府,其获得的资源相对越少。而与此同时,社会治理开始逐步成为地方政府的重要职能,并与“社会治安综合治理”一起,采取属地化管理模式。这使得基层政府面临治理资源匮乏与治理责任加重间的巨大矛盾。在面对治理资源匮乏与治理任务增加间的冲突时,基层政府的解决办法无非是两

种,一是提高自身的资源能力,如发展经济,二是从外部获取资源。显然,并不是所有的基层政府都有能力通过经济发展等方式提高自身的资源能力,从外部获取资源才是最便捷有效的方式。换言之,大部分地方政府必须借助国家资源才能维持基层治理,然而,国家资源向基层下沉一直缺乏良好的组织载体。网格化治理之所以受到中央和地方的共同推崇,是因为通过网格这一组织载体,可以将资金、信息、人员等关键性治理资源以柔性的方式下沉到基层社会,从而有效地承担起基层治理的责任。

1. 资源约束与任务增加:基层社会治理中的矛盾及其解决方案

在转型过程中,社会稳定问题一直受到党和国家的高度重视。为保持社会稳定,中央通过属地管理的形式明确了基层政府履行社会治理职能的属地责任,使得基层所需承担的常规性治理任务逐年增加;同时,各级政府又将大量行政任务层层下压到基层,使得基层政府不得不投入大量人财物力去完成上级下达的各项指令性行政任务。而自分税制改革以后,由于中央和地方政府都尽可能将财政资源向上集中,造成政府行政层级越低,可动员和筹集的资源越少,导致基层出现了治理型任务和行政型任务不断扩大和下沉,而治理资源却严重不足和悬浮化的问题。处于科层制压力型体制的末端的基层既要应付上级政府对各项资源的抽取,又要承担越来越重的治理责任,这种资源约束与任务增加间的冲突,使得基层治理任务难以顺利完成。

对基层而言,最重要的治理资源是资金和人员。在“街财区管”的体制约束下,街道日常可支配资金均由区财政下拨,发放标准通常是依据该街道的户籍人口数量和往年分配基数,每个街道差别不大。但事实上,由于辖区规模不同、流动人口数量悬殊,每个街道实际工作量差异很大,而财政资金下拨并不据此进行,这导致资金配置无法适应基层治理的实际需求,甚至存在某种程度上的错配。同时,在资金使用过程中,现有的资金监管规定较为细致,不仅经费项目多、金额小,且任何所需新增支出都需逐笔向区政府申请预算经费,这导致许多亟需解决的治理任务往往因为无法进行成本核算而争取不到资金支持或贻误时机,不利于基层治理工作的展开。在预算硬约束的状况下,基层的编制也非常紧张,使得雇用协管员的计划也较难及时获批。在此情境下,

街道只能将增加的工作量摊派到现有工作人员身上,但这种对人力资源的超负荷使用又引发了新的治理问题。

研究表明:对于任务膨胀和资源短缺导致的治理冲突,区政府很难根据基层的实际需要在资源配置方面做出响应性调整,同时,随着治理精细化要求的不断提高,资源稀缺越来越成为基层政府履行社会治理职能过程中的突出问题。可以说,在后单位制时代,政府权力不断收缩在基层留下了大量的管理真空地带,而基层日益显著的资源约束与任务增加间的冲突,正反映出基层在面对这一管理真空时的能力不足,基层社会迫切需要国家将资源下沉,以解决基层的治理困境。

2. 资源下沉的三种模式

从资源角度来看,基层社会亟需国家加大对基层社会的投入;从治理任务与目标的角度来说,国家也并不愿意再作为全能主体,包揽基层治理中的各项任务,而是更倾向于通过资源下沉的方式,让基层社会实现自我管理和自我服务。网格化治理这种模式,既能发挥基层的活力,又便于政府管控,因此,自然成为资源下沉的最好载体。从笔者的调研来看,目前政府将资源注入基层社会主要包括资金、信息和人员三种模式。

(1) 资金下沉

在市场经济时代,资金是最重要的物质资源,也是目前基层治理中治理行动得以正常开展的基础。虽然政府(区与街)与社区都是一线的治理主体,但在这二者中,政府具有自己的财政收入来源,而社区一般不具有自己的财政收入来源,其日常运行大多依赖上级财政拨款,自身既缺乏独立的财政权,又缺乏有效的融资渠道和筹资能力,因此,在社区网格化建设中,其所需的资金主要由政府承担。

实践中,地方政府一般是以专项资金的形式来进行网格建设,因此,财政专项资金是网格化治理的主要资金来源。随着网格化治理的不断深入,财政专项资金的拨付主体也开始由较高层级的地方政府向较低层级的基层政府转变。以浙江舟山为例,该地在“网格化管理”模式创建之初采取市、县、乡镇三级财政拨款的模式,而等到创建了“全科网格”这一新型治理模式后,则主要由乡镇财政依照年度预算下发专项资金。在资金使用过程中,网格化治理的专项资金通常采取单独核算、专款专用的方式,由

基层政府结合当地实际建立专项经费保障机制实施细则、制定专项经费支出标准和对经费进行专人管理,以强化监督管理、保证资金使用规范。

地方政府“在网格建设上的投入通常包含三类:一是网格基础设施建设、维护费用,包括信息系统、多级指挥平台设备、计算机设备、载体使用的房产等;二是网格职责执行的人力资源投入;三是网格事务管理的项目经费或随机发生事件处置的‘一事一议’费用等”^[18]。换言之,政府在网格化治理中的资金投入主要用于两个方面,一是硬件方面的投入,主要用于购置办公硬件、软件、相关设备和建设区域性网络平台等;二是人力资源方面的投入,主要包括人员培训和雇佣人员工资等。硬件投入一般是一次性的,而人力资本的投入则是长期的。在人力资本的投入方面,网格员的劳务报酬是最主要的投入。网格员作为网格化治理中最重要基础的人力资源,既不属于行政编制的公务员、又不属于事业编制单位人员,也没有通过居民选举产生,而是属于公开招聘或与招录单位、劳务派遣公司签订劳动合同的合同工,缺乏体制内正式身份,其工资待遇无法纳入地方财政管理,因此往往需要上级政府以专项资金的方式来补贴。

(2) 人员下沉

在网格化治理中,由于财政硬约束和人力成本等方面的原因,无法做到按照治理任务所需要的人数去配置相应的人力资源。因此,面对繁杂的治理任务,人手紧张和人力资源错配成为基层治理中的突出问题,表现为:基层工作人员既缺乏合理分布,又缺乏有效整合。从组织结构看,区级部门处于科层体系的顶端,街道、社区处于中低层,人员分布本应呈金字塔结构,但现实情况往往是区级政府部门的工作人员相对(部门行政管理任务)较多,而街道、社区等一线的工作人员相对(治理任务)很少。从组织权力看,街道、社区需要承担属地管理责任但没有行政执法权,而区级职能部门虽然有执法权但却不在基层一线,相对街道、社区来说,其发现问题和采取执法行动的反应相对迟缓,这就是目前基层治理过程中“看得见却管不着、管得着又看不见”的困境普遍存在的原因。

实践中,人员下沉到“网格”,是在财政资源不足和资金约束条件下解决基层治理中“人手紧张”问题的重要手段:一是将街居力量下沉到网格。网

格需要专人专责管理,但街道、社区既无权增加人员编制,又无资金大量雇人。许多街道通过重新定岗定责,将街道和居委会全体工作人员驻扎到网格担任指导员,指导网格开展基层治理、帮助网格联系政府及职能部门解决问题,在不增加编制的前提下解决了基层治理中人力资源不足和人力资源碎片化的问题。街居力量下沉到网格不仅充实了网格的管理力量,还夯实了基层的管理基础,街道和居委会的每个工作人员都能在网格中对应岗位、明确职责,增强了网格的综合管理能力。二是将职能部门的执法力量下沉到网格。网格直接面对社会矛盾和社会纠纷,但街道、居委会却没有对社会事务的处置权和执法权,在面对日常纠纷时,只能上报,等待区级职能部门到现场处理。由于条块分割,职能部门力量分散,而大量社会矛盾又涉及维稳、安全等方方面面,需要多家职能部门联合处理,这导致基层治理中“普遍存在多头交叉执法现象,当问题涉及多个部门时,往往不能明确问题的首要责任人或最终责任承担者,陷入‘谁都有权管,谁都可以不管’的怪圈”^[25]。网格化治理正是通过人员下沉的方式,不仅在一定程度上解决了基层治理中存在的人力资源稀缺、人手不足的问题,而且依托网格管理体系,将区级职能部门力量和执法力量直接下沉至网格中,加强了基层的快速响应能力。

(3) 信息下沉

在信息时代,基层治理广泛依赖于对海量数据的收集分析和场景运用,信息资源是提升基层社会治理能力的关键。网格化治理在资源下沉的同时,实现了“政府行政力的强力下沉,将国家政权力量向基层社会的延伸”^[15],但权力下沉并不意味着权力立刻或直接作用于社会事实,而是首先要摸清社会事实,充分掌握社会事实的信息^[13]。特别是基层社会治理涉及范围广、承担任务重,基层治理工作者只有充分了解社会事实,掌握辖区中各项准确信息,才能实现精细化和高效治理。

在网格化治理没有广泛应用之前,地方政府对信息资源的重视程度不够,更没有将信息视作重要的治理资源,与此同时,由于传统的条块分割模式以及信息不流动等因素,在基层社会治理过程中信息资源不足问题较为突出。从“区—街道—社区”的纵向角度看,在政策、平台和渠道等各方面,区级层面明显比街道和社区层面更能全面获取治理信息,

但这些信息不能及时地流向基层,同时,基层一线的人员由于处于行政管理的末梢,只能了解自己所处层面的信息,难以全面、深入、准确地掌握更高层面的信息。从横向职能部门间关系看,由于条块分割,各部门信息壁垒林立,大量有用的治理信息沉睡在各部门档案中,这不仅造成了基层治理中的大量信息盲区,还导致了基层治理工作的重复性和低效率。

网格化治理是“数字信息技术嵌入到行政科层制过程中技术与制度互动的产物,有助于打破原有城市基层社会运作机制中信息在封闭体制中流动的局面,为城市基层社会由被动式、静态式的管理向主动式、动态式的管理转变创造了条件”^[26]。

首先,它可以借助互联网技术,将分散在各部门、各单位中的信息收集起来,汇集至中枢指挥平台进行整合,打破条块分割模式中的信息壁垒。实践中,网格化治理通过“网格+数据平台”的形式横向整合职能部门,以“部门信息联动”的形式强化部门间联系和提升部门间的协作能力,打破条块分割形成的部门间信息壁垒,实现了多部门治理信息的充分汇集、共享。

其次,它可以让信息实现流动和共享,并通过先进的通讯装备打破纵向层级间的信息不对称,实现信息的充分下沉。在实践中,政府吸收了扁平化管理的优点,把“网格”视作一个管理单元,以“网格+智能终端”的形式突破科层制的体制界限,打通区—街道—社区—网格的四级信息传输渠道,将相关治理信息充分下沉到网格,实现了网格和职能部门、网格和上级政府间的信息互通。通过智能终端,每个网格员都能获得过去只有区级层面才能掌握的相关治理信息。在笔者调研的南京市X社区,每个网格长和网格员都拥有专属的网格PC电脑、北斗定位对讲系统和网格手机等专业设备用以进行治理信息交流和网格信息管理。通过信息下沉,网格化治理强化了政府职能部门间的纽带联系、打通了国家与社会的信息流通渠道、增强了基层治理工作者对治理信息的掌控能力。

三、党政统合与资源整合： 网格化治理中的资源整合模式

资源下沉为基层治理提供了物质基础,然而,仅有资源并不一定就能构成有效的治理能力,还需要建构一种“现代化”的具有中国特色的治理体制机

制,才能将这些下沉资源有效地整合起来,形成精准高效的治理能力。在单位制时代,政府(以及属于政府直接管理的各种单位)是这种体制机制的载体。而在后单位制时代,基层社会治理创新的关键则在于建构一种全新的政社关系,这种新型政社关系意味着政府和社会之间必须要通过某种全新的载体或机制产生联结,将合理的资源分配系统与社会生活的多元特征协调起来,以形成规范、有序的社会秩序。这种新载体或新机制的产生之所以困难,是因为它既要能与政府的行政管理属性和资源下沉需要相对接,又要能与社会的自治属性和资源获得需求相融合。

从政府的资源下沉要求与社会的资源需求满足这两个角度来看,网格化社会治理模式对基层社会治理新模式的构建有着重要的意义。因为网格天然具有政府的行政性与社会的自治性这双重属性,能够有效地将国家嵌入社会、将社会吸纳进国家,从而顺畅地将资源下沉到基层并进行有效整合。从运行机制看,网格化治理模式建立在中国特有的党政统合机制之上,政治机制和行政机制通过与网格这一载体实现有机融合,把政治所特有的资源动员与整合能力、行政所特有的科层权威与基层治理单元有效地联结起来,从而满足了国家行政资源下沉和基层有序治理的双重需要。从本文的视角来看,网格化治理是一种资源嵌入与整合机制,它以非正式组织的方式与党政统合机制进行互嵌与整合,实现了以互联网和信息技术为依托、以党政统合机制为支撑,对资金、人力、信息等各项资源的有效整合和基层治理能力的有效提升。

1. 执政党政治机制的嵌入与整合

在制度层面,中央一直强调党在社会治理中的核心领导地位和作用,不仅在十八届三中全会提出了“党委领导、政府负责、社会协同”的社会治理创新基本思路,还在十九大进一步提出:“党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”^[27]。在中国,政治与行政的协调与混合运作是基层政权的运行特色,政治过程往往要借助于行政过程,而行政过程也常常要借助于政治

过程。在行政管理体制改革和规范行政管理的背景下,基层党委的政治主张须借助行政运作才能得到实现,为防止执行过程中行政偏离政治,政治必须对行政进行监督;同时,为克服运行过程中难以规避的技术理性和条块分割的弊端,行政又必须借助政治的弹性与权威,以强化权力的顺利实施。这使得基层政府必须在科层制之外,通过扩大组织网络、吸纳多元主体、激活社会资本、发起政治动员等具有中国特色的政治机制——非正式组织来达到治理目标。

纵观网格化治理产生和发展的全过程,将治理资源注入基层,并非正式行政规定,也没有相应的组织法等法律法规保障(如政府是依据行政组织法成立运行、社区是依据居民委员会组织法成立运行,而网格的成立运行则没有相应的法规与行政规定),而是以一种非正式的制度安排、非正式的组织形式来运作。这种非正式的制度安排主要体现在将网格与政治机制加以互嵌和整合,党组织通过在横向和纵向两个维度不断扩大组织网络,为基层社会治理提供了强有力的组织保证:

首先,从组织网络的纵向维度看,党的组织网络通过嵌入网格这一最基层的治理单元直达社会末梢,为科层化的行政规则注入了弹性,能够实现跨层级、非常规、高效率的社会动员。从学理角度而言,基层社会治理包括政府自上而下的管理和居民自下而上的自治两个层次的意涵,如果基层治理一直不能跳出单向度的政府管理的格局,就很难成为长效的社会治理机制。而党的组织网络与网格的相互嵌入,不仅为各级政府搭建起互联互通的为民服务平台,有利于各级政府及时掌握基层动态,还为群众构建了自下而上的需求表达渠道,密切了群众与政府的联系,从根本上提升了网格化治理的格局和定位。

其次,从组织网络的横向维度看,党的组织网络通过网格吸纳多元主体,缓释了科层化的行政体制与多元主体间的疏离,使得跨部门、多主体、全行业的社会整合得以推进,通过把“以区街公务员为主体的政府行政力量,以社区干部为主体的社区自治力量、社区党员和一般志愿者、民间组织”等不同性质的力量配置在同一网格空间中^[15],让多元行动主体的交互作用打破原有社区治理主体的单一化,以及在政府力量与社区自治力量之间提供联结点,网格化治理为基层社会运行机制中多元力量的协调合作创造了条件^[13]。两种维度相互交织,不仅可以显

著增强常规性治理的效力,还能将其与政治机制所擅长的运动式治理有机结合。从资源角度看,这种跨层级、跨部门的组织网络是用行政资源下沉激发社会的内生性资源,实现对社会资源的有效动员、放大基层能够运作的资源总量,从而实现成本外部化、资源内部化的效果。

2. 政府行政机制的嵌入与整合

在制度层面,中央不断细化政府在社会治理中的功能和作用,要求建立“政府负责”的社会治理体系、“政府主导”的基本公共服务体系、“政社分开”的现代社会组织体制,形成“政府治理和社会调节、居民自治良性互动”的基层社会治理新格局。但由于体制原因,作为基层政府派出机构的街道只有执行权,缺乏决策权等相关法定权力,无法协调党政机关、协同多职能部门和协作多元主体。同时,有限的治理资源主要由区政府管理分配,无法对辖区每个街道充分供给,这导致街道只能通过各种非正式方式不断向上级讨要资源,在面对治理难题时,无法承担起相应的治理责任。而社区居委会只是群众性自治组织,显然也无法合法履行治理职能。

网格化治理的出现,看似是在原有区—街道—社区的传统社会管理层级之下增加了网格这一新的管理层级,事实上,它是通过网格化平台这一非科层制的政府性组织工具,将政府的行政资源直接下沉到基层,并通过“网格”这一最基层管理单元,实现对基层政府和社会关系中既有组织结构和资源配置结构的调整。

从组织结构的角度看,在科层体制内,处于“条”上的职能部门只关注所在条线、所在层级、所管范围内的具体事务,难免与处于“块”上的地方政府产生条块冲突,并对政府的行政权力产生掣肘,一旦面对需要跨层级、跨部门协调的治理问题,政府自然显现出组织僵化和碎片化的弊端。而社区虽然早在新中国成立之初就从性质上被界定为“群众性自治组织”,没有被纳入行政体系,但在长期的运行过程中,早已形成了和街道对接的组织形态,因此,也无法有效地被用于社会治理。从资源分配结构的角度看,分税制改革后,资源分配的权力向上集中,越到基层所获得的治理资源越少,而社区运行的所有资源皆依赖街道下拨,因此,无论是街道还是社区,均无法将所分配的治理资源的效用发挥到最大化。

对于基层政府而言,网格是一个非正式组织,一

般只作为空间区域的划分标准而存在。由于没有被精确定性,因而,网格在实践中具备高度灵活性,可以吸收和被赋予政府、社会、市场、科技等不同类型组织的优点和功能:

一是兼具政府的行政性和社会的灵活性,表现为各级网格负责人通常都拥有两个“马甲”,一方面,他们是基层政府的在编人员,大多具有行政级别,具有一定的行政权力,另一方面,他们又是各级网格的管理员或网格员,可以以社会的身份参与社会治理活动。基于这两种身份的有机融合,网格得以将行政逻辑引入基层社会,实现治理资源的下沉。

二是具备市场的目标导向性,在压力型体制下,网格的日常运作不可避免地受到政府阶段性治理目标的驱动,此时,网格变成了基层政府实施项目制的最基础平台,能够帮助实现政府的运动型治理目标。为尽快实现治理目标,网格开始将市场逻辑引入基层政府和基层社会,完成财政资源下沉后的市场化运作。

三是具备科技平台的智能性,在信息化时代,网格可以与各类最先进科技进行嫁接形成一体化的信息平台,以信息共享的方式实现科层制系统内部横向和纵向的信息互联互通,充分发挥条块、点线面相结合的综合优势实现信息资源的下沉,以及对治理信息的掌控、分析和研判,此时,网格成为基层政府的信息平台,能够帮助基层政府扩展信息治理能力和治理绩效。可以说,通过分别与政治机制和行政机制相互嵌入,网格化治理既实现了对治理资源的下沉和整合,又加强了对基层社会的控制和管理。

四、结 语

正如美国政治学家福山所说:“作为秩序的来源,自我组织和等级制缺一不可;想象一幅扁平化的,没有等级的未来世界图景,相当于想象一个没有政治的世界;加强自我组织并不意味着权威的消失,而是以某种允许自我组织和自我管理的方式内化于组织之中;社会秩序始终都会产生,且来自一个既有等级制又有自发性的源泉”^[28]。就中国目前的基层社会治理实践而言,这个源泉只能来自于国家,尤其是来自国家的重视与资源投入。作为一种在资源约束条件下的复合性基层治理机制,网格化治理并非对传统治理模式的替代,而是对基层治理模式的有效补充。政治机制通过对网格的嵌入,运用政治吸

纳和政治动员的方式,将党委、政府和社会一切可以集中的资源下沉和整合起来,集中解决治理问题,放大了政府汲取和统筹资源的能力,提高了基层治理的协同程度,为强化社会管理创造了条件;行政机制通过对网格的嵌入,实现了行政资源的下沉、重构以及与市场化运作机制的对接,强化了政府的资源运作能力,实现了资源整合、治权统合的治理目标。在资源逻辑的驱动下,网格化治理借助党政统合机制构建起基层社会治理的系统性平台,充分解构了传统治理的碎片化和一元化的缺陷,消解了科层体制中的条块冲突、运行机制不畅的弊端,实现了多元主体的联动协同、行政资源的下沉整合,形成了内部重构、外部协同的基层社会治理新格局。

参考文献:

- [1] 李威利. 党建引领的城市社区治理体系:上海经验[J]. 重庆社会科学,2017(10):34-40.
- [2] 中共中央文献研究室. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定:十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2014.
- [3] 中共中央文献研究室. 中共中央关于推进依法治国若干重大问题的决定:十八大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社,2016.
- [4] 习近平. 把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来 推动“十四五”规划编制符合人民所思所盼[N]. 人民日报,2020-09-20(001).
- [5] 渠敬东,周飞舟,应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学,2009(6):104-127.
- [6] 黄晓春. 技术治理的运作机制研究:以上海市L街道一门式电子政务中心为案例[J]. 社会,2010,30(4):1-31.
- [7] 竺乾威. 地方政府的组织创新:形式、问题与前景[J]. 复旦学报(社会科学版),2015,57(4):139-148.
- [8] 刘安. 网格化社会管理及其非预期后果——以N市Q区为例[J]. 江苏社会科学,2014(3):106-115.
- [9] 石伟. 找回“米提斯”:网格化治理中的技术理性与场域耦合[J]. 宁夏社会科学,2020(3):147-155.
- [10] 杜月. 制图术:国家治理研究的一个新视角[J]. 社会学研究,2017,32(5):192-217.
- [11] 吴晓林. 治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”[J]. 中国行政管理

理,2019(7):54-61.

- [12] 吴旭红,何瑞. 智慧社区建设中的行动者、利益互动与统合策略:基于扎根理论的探索性研究[J]. 甘肃行政学院学报,2019(6):80-94.
- [13] 韩志明. 城市治理的清晰化及其限制——以网格化管理为中心的分析[J]. 探索与争鸣,2017(9):100-107.
- [14] 王春光. 城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑[J]. 社会学研究,2013,28(3):15-28.
- [15] 田毅鹏,薛文龙. 城市管理“网格化”模式与社区自治关系刍议[J]. 学海,2012(3):24-30.
- [16] 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[J]. 河南社会科学,2018,26(3):28-34.
- [17] 孙柏英,于扬铭. 网格化管理模式再审视[J]. 南京社会科学,2015,26(4):65-71.
- [18] 潘小娟. 社区行政化问题探究[J]. 国家行政学院学报,2007(1):33-36.
- [19] 李婷婷. “兜底”的调解者——转型期中国冲突管理的迷局与逻辑[J]. 社会主义研究,2012(2):52-57.
- [20] 田毅鹏. 城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J]. 学习与探索,2012(2):28-32.
- [21] 罗伯特·D·帕特南. 使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M]. 王列,赖海榕,译. 南昌:江西人民出版社,2001.
- [22] 张权,尹昭慧. “解构”网格化管理[J]. 河北学刊,2013,33(5):178-181.
- [23] Christopher Earle Nevitt. Private business associations in China: evidence of civils society or local state power? [J]. The China Journal,1996(36):25-43.
- [24] 周飞舟. 分税制十年:制度及其影响[J]. 中国社会科学,2006(6):100-115.
- [25] 陶振. 大都市管理综合执法的体制变迁与治理逻辑——以上海为例[J]. 上海行政学院学报,2017(1):34-43.
- [26] 田毅鹏,薛文龙. “后单位社会”基层社会治理及运行机制研究[J]. 学术研究,2015(2):48-55.
- [27] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017:83.
- [28] 福山. 大断裂:人类本性与社会秩序的重建[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2015:207-248.

(责任编辑:许宇鹏)