

浅析通江县推动全域网格精细化管理 夯实基层治理根基的路径研究

中共通江县委党校 闫白冰

摘要：党的二十大报告指出，要畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。近年来，通江县创新网格化管理模式，推行全域网格化，实现服务领域横向全覆盖、服务主体及人群纵向到底，在一定程度上紧密了干群联系，畅通了干群沟通渠道，在做好精细化服务方面发挥了积极作用，但也存在管理质效两极分化明显、激励保障机制不完善、服务领域和服务主体不够多元等问题，县委党校课题调研组通过深入调研分析现状，并提出建议对策为夯实基层治理根基提供借鉴。

关键词：基层治理、网格化管理、网络化治理

一、相关概念

（一）基层治理

基层作为政治用语，与国家结构相关。当前世界主要有两种国家结构形式，即联邦制与单一制。我国是单一制国家，实行自上而下的治理，国家政权组织分为三个部分：一是中央，二是由省、市、县（区）构成的地方，三是县（区）以下的基层。基层治理包括两个方面：一是国家对基层社会的治理，即以国家为主体，为实现国家目的而对基层社会的治理；二是基层社会的自我管理，即以社会民众为主体，对与自我相关事务进行治理。基层

治理能力的主要领域有治理体制、治理机制、社区服务、治理主体、治理技术等内容，本文主要探讨治理技术的运用，即在县级层面分析作为政府和民众主体在网格化管理模式下基层治理现状及存在的不足，并试图提出可行的建议与对策。

（二）网格化管理

20世纪90年代，单位制解体后，社会人员管理主体缺失给社会管理造成巨大压力，如何应对社会管理压力成为重大问题，我国各大城市在借鉴国外经验基础上探索出社区管理新模式，比较有代表性的有“武汉江汉模式”、“上海模式”、“青岛模式”、“沈阳模式”、“深圳盐田模式”、“安徽铜陵模式”，之后在全国推进开来，形成了至今我国社区管理的主要架构，随着经济社会的变化，人民的需求不断多元，为更好地提供社区服务，一些地区又进行了进一步的创新与探索，而网格化管理起源于2004年北京东城区对优化社区管理的探索，把社区服务力量继续下沉，将网格再次划分，在社区范围内划分更加细小的网格，并设立网格员负责信息的采集与社区服务的提供，以期为社区居民提供更加迅速、优质的服务。

二、通江县网格化管理模式在基层治理中的作用发挥

（一）通江县网格化管理基本情况

近年来，通江县深入实施网格化精细服务管理，按照“一格划定、多网合一”的原则，确立了“1+4+N”的网络化管理模式。1即全县一张网；4即县、镇（街道）、村（社区）、单元格四级管理；N即纳入网格化管理的工作任务有疫情防控、生态环保、

应急管理、防汛抗旱、安全生产、防返贫动态监测等。按照“规模适度、易于管理、服务高效”原则，以小区、楼栋及生产生活半径、传统聚居院落等为主，将全县细化为 7709 个网格，做到“网不漏格、格不漏户、户不漏人”。每个网格配一名网格员，全天候跟踪服务，做到任何突发事件，1 小时内都能将信息传递到全县每家每户，实现了疫情防控、安全生产、森林防灭火等底线工作“一网打尽”。

（二）精准划分网格实现横向领域全覆盖

1. 服务内容上全面精细

通江县网格化模式聚焦“全域覆盖、全网整合、全程联动、全时响应”的总体目标，坚持“一格划定、多网合一”的原则，在乡镇（街道）设置网格化服务管理中心，以建制村（社区）为基础，划分 561 个网格，在每个网格中按照“规模适度、易于管理、服务高效”的要求，细划 7709 个单元格，创新推行“网格+邻里圈”“网格+单位圈”“网格+单元格”，将网格员和 65 个县级一级部门干部下沉，“一网打尽”即将基层社会事务统揽在网格中，从而实现小事不出格，大事不出村，将基层矛盾风险化解在网格中，实现政府横向服务领域的全覆盖，如疫情防控、防汛抢险、项目建设、安全维稳、政策宣讲等任务均精确到网格中，明确每一个网格的任务，也明确了每一项事务的基本责任人。在网格化管理模式下，提升政府工作效率，并通过开展“民生诉求大起底”等活动，为群众办理各类事项 8400 余件次。

2. 网格化管理模式在各服务领域发挥积极作用的案例

通江县沙溪镇在采集农村机动车信息时，王坪村网格员将信息发布到微信群后，村民陆续将自己车辆信息和个人信息上传到群里。不到10分钟，王坪村第2单元格就完成了信息收集，其余20个网格也陆续上传，半小时内，王坪村就完成农村机动车信息汇总并上传给镇政府。相比与以前单靠村干部收集，办事效率大大提高。

又如地质灾害防控中。2022年某日，涪阳镇第116单元格网格员沿着省道巡逻至红江村清母滩地段时，见山崖有落石，观察到山体有松动痕迹，第一时间向涪阳镇相关部门报告，该镇立即速采取临时管控措施，制止车辆和行人通行，半个小时后，该处发生大面积山体滑坡，由于网格员的及时预警和现场劝导，正在等待通行的车辆行人成功避险。

此外充分显示出网格化管理优势的是在新冠疫情防控中，疫情发生具有突发性、不确定性等特征，如果照“打地鼠”的方式发现一处“按”一处，结果只会是手忙脚乱，而利用网格化管理模式，实现了每一个楼栋都有网格员，以“守株待兔”的方式，使疫情一旦发生，网格员迅速上报并采取应急处置，在最短的时间内控制疫情发生楼栋人员的流动，避免病毒的进一步扩散。

（三）搭建四级体系实现纵向人群全覆盖

1. 服务主体上党政力量下沉

通江县将网格在纵向上建立了四级体系，即县、乡镇（街道）、乡（社区）、单元格四级，设立总指挥、指挥长、网格长、网格员、单元格信息员，明确每一职级负责人责任，每一个网格并非

只有一个网格员的力量，而是由县级部门、乡镇（街道）、村（社区）工作人员加网格员共同构成，网格员平时充当着信息员、调解员、协管员、宣传员、服务员的角色，在重大险情和矛盾发生时，各级党政工作人员按照网格责任，通力合作，及时处理，压缩了科层之间服务人员的界限，有效实现党政资源的整合，为打通各部门之间的壁垒积累了良好的经验，同时党政力量的下沉，拉近了干群关系，对于提升政府形象，促进政府工作开展也产生了积极作用，这也是践行中国共产党一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去的群众路线的重要体现。

2. 服务对象上实现不重不漏

通江县网格化管理模式的划片区分责任方式，使得每一个网格的工作人员都能明确自己的服务对象，同时通过在划分网格时并没有采取“区域面积平均”的方式，而是依据人群分布特点进行划分，在确保全县群众纳入网格化管理同时，又保证了服务力量与服务对象数量的高度匹配。在各个网格下，还设立有 7709 名单元格信息员，这些信息员多是从单元格中的居民小组长、村（社区）两委干部、驻村工作队成员和公道正派的退休人员、离职干部、优秀党员、退役军人、本土乡贤、群众代表、楼栋长、物业负责人等群体中选配。有特定的服务主体、固定的服务区域以及稳定的服务人群，以此保证网格化管理中做到管理排查不重复，服务宣传不漏人。

在网格化管理模式下累计走访吸毒人员、重性精神病患者、刑满释放人员、社区矫正人员等特殊人群和出租房屋近 3 万次，

疫情期间宣讲疫情防控政策 80 余万人次，在主城区全员核酸检测应急演练中，通过网格员、单元格信息员入户宣传动员，仅 7 个小时，完成主城区 13 万余人次核酸采样，检验了网格化管理模式的优越性。

三、当前通江县网格化管理模式存在的不足

（一）管理质效两极分化明显

通江县网格化管理模式在实施过程对城市社区和农村、集镇采取统筹规划统一部署，但城市社区和农村、集镇在地理位置、管理人员、人群特征等方面存在着明显差异，其实施效果也必然存在不同的效果，总体来说城市社区的网格化管理质效明显优于农村、集镇。笔者认为其原因包含但不限于以下几个方面。一是地理条件差异，通江县幅员面积 4119 平方公里，总人口 72 万，辖 33 个乡镇（街道）324 个行政村，但主城区仅 1 个壁州街道办事处和 1 个乡镇诺江镇，其余均为乡镇，分布在通江县广阔的地域面积内，乡镇除主街道外，村民居住地距离分散，交通不便，对于需要实地走访排查的工作，其需要投入的时间、人力成本大大高于城市社区，而随着乡村振兴战略的深入实施，乡镇事务工作本身就复杂纷繁，更是给乡镇及以下的村（社区）基层工作人员带来极大的挑战。二是可整合的资源差异，城乡二元结构是我国几十年来长期存在的重大问题，乡村中可利用的市场资源和社会资本远远少于城市社区，这既是乡村落后于城市的因，又是乡村落后于城市的果，无论是网格员、信息员等服务主体、还是在提供管理和服时服务主体可选择、利用整合的资源，其质量和

数量上城市远高于农村地区。三是服务对象的特性差异，通江县经济不发达，外来人口少，主城区内人员多由离退休干部、有一定经济实力定居县城内的居民、党政部门工作人员以及部分其他社会人员构成，整体受教育程度和综合素质高于农村地区，更加有利于工作的开展。

（二）激励保障机制有待完善

无论采取何种管理技术，其最终目标必然是为人民提供优质的社区服务，满足人民对日益增长的美好生活需要，而提供社区服务的直接提供者就是网格员和信息员，可以说网格员和信息员的素质能力和服务水平直接关系到网格化管理的成效，而影响网格员和信息员的服务水平有以下几个因素。一是其权力配置，即网格员和信息员可使用的资源配置，虽然当前通江网格化管理模式将 65 个县级职能部门工作人员下放到网格中，但实际上职能部门工作人员的问题介入范围更多的是停留在综合维稳和上级统派任务上，而非改善社区服务上，而网格员也没有调度的权力，网格员实际上多是由社区居委会或村委会工作人员担任，居委会和村委会是我国群众性自治组织，在基层治理中它们和政府应该是合作的关系，而当前的局面是社区的行政化趋向，村委会和居委会更像是政府的下级组织，因此社区服务的提供者由于权力配置的缺乏导致其难以更好地开展工作。二是激励机制，基层治理烦杂，是直接面向广大社会群众的工作，对工作人员的身心压力是极大挑战，仅仅是群众主动寻求帮助的事务都疲于应对，更不说激发其主观能动性，积极探索提供更好的服务，如在建立了以

需求为导向的精细化服务之下，如何满足对不能表达自己需求的群众的服务。网格化管理的功能定位一般有社会控制、信息传递、社区服务方面，网格化管理通江县网格化管理模式运行不久，在对基层工作人员的激励机制上还尚不健全，更多的功能停留在社会控制和信息传递上，下一步，激励工作人员将更多的精力放在社区服务上是要面临的问题。三是网格员和信息员本身的素质能力。基层工作考验协调与专业能力，通江县网格员是从单元格中的居民小组长、村（社区）两委干部、驻村工作队成员和公道正派的退休人员、离职干部、优秀党员、退役军人、本土乡贤、群众代表、楼栋长、物业负责人等群体中选派，这是对人力资源的充分利用，但也存在着服务难以下沉、人员流动性大、专业能力不强等问题，因此在选人和育人上还需进一步体系化、制度化、规范化、专业化。

（三）市场服务资源整合不充分

《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中指出“完善支持社区服务业发展政策，采取项目示范等方式，实施政府购买社区服务，鼓励社区服务机构与市场主体、社会力量合作”，购买社区服务，结合当前通江县经济和社会情况，笔者认为是高成本治理，但在探索市场主体和社会力量参与基层治理上，笔者认为通江县发力不足。没有市场的参与，社区服务是不优质的，没有社会力量的参与，基层治理是不活跃的。因此在基础设施和制度建设完成后，要充分发挥人民在生活中的自由性和主动性，还要激发市场主体的社会力量的积极

性。

四、搭建居民与社区服务桥梁，推进治理体系和治理能力现代化

（一）树立管理向治理转变新理念

上文提到，在网格化管理的三大功能中，当前通江县的定位和功能发挥更多地是在社会控制上面，或者说是防范化解风险的有效手段，工作重心是放在管理而非服务上，网格员信息员深入基层，更多的是搜集群众信息，包括家庭人员情况、未来打算等等，其目的自然是维护社会稳定和加强社会控制，笔者也是信息员，作为一个新入职的信息员，与群众尚未建立信任关系，在工作也发现群众实际上较为排斥提供个人信息，提供的信息也无法保证完全真实有效，而要与整栋楼的居民建立良好关系，其所需花费的时间成本和精力是巨大的。此外网格员信息员并未认识到要“寓管理于服务中”和“以服务促管理”的理念，更多只是“求稳”，完成上级任务即可。因此，在网格管理模式中，应促进对网格节点工作人员思想上的转变，在顶层设计上，要把着力点从社会控制向社区服务转变。随着通江县经济社会的发展，社会阶层逐渐分化，就业岗位和就业形式也会多样化，人民的需求也多元化，社区要增强创新能力和主动性，针对不同需求设计提供优质服务，而非仅仅是矛盾的化解、社会治安等方面。

（二）健全网格化管理考评体系

在网格员队伍管理上，应不断压实党政领导主体责任，部门协管责任，加强网格员队伍的业务培训指导，推进专职网格员队

伍建设，扩大网格员队伍社工证持证率，鼓励网格员学习参与全国社会工作职业水平考试，不断提升专业化水平；健全考评激励机制，建立上级考核和群众监督考评并行制度，对网格员实行群众满意度测评，开展先进工作经验总结推广、技能大比评、年度表彰等活动，提升网格员成就感、获得感，激发网格员动力；开设专业技术咨询室和心理调节室，给予心理和物质关怀。在服务机制上，完善案件处理程序，整合数字信息技术，将案件上报、组织配置、行动者有机联系起来，分级分类及时处置，实现闭环跟踪管理，提高案件处理效率；建立案件处理三方评价机制，对完成处理的案件收集群众意见、部门意见，同时给予网格员对职能部门及其工作人员的评价权力，在提供社区服务上全力配合网格员开展工作。

（三）推动服务领域、服务主体多元化

根据当前网格化管理模式来看，政府仍然是网格化服务最主要的提供者，服务内容较为单一，难以满足群众日益多元化的服务需求，而市场主体和社区非政府组织如企业公司、医疗队伍、公益性组织等单位，可以提供丰富多样的服务体验，满足群众多元化需求，并推动服务力量下沉到村（社区）网格，对促进社区管理向社区治理的转变具有良好导向作用。此外，应大力发展村（社区）的自治队伍，如文艺队、志愿队等，这些队伍在村（社区）中的邻里互动、消息传递、推动村（社区）自治、参与社区公共事务上可以扮演重要角色，多元化的服务主体也会使政府的工作负担大大减少。

