

社区网格化治理的创新与思考

——基于枣庄市Y社区的调查

管栗庆¹, 王秋菊²

¹浙江师范大学法政学院, 浙江 金华

²云南财经大学财政与公共管理学院, 云南 昆明

收稿日期: 2022年10月29日; 录用日期: 2022年12月2日; 发布日期: 2022年12月13日

摘要

社区是社会治理的重要基石和载体, 社区要想成为最具有活力的城市细胞、将矛盾化解在基层, 就必须在治理模式上下功夫。而社区网格化治理是新时代一种极具创新性的基层治理模式, 近年来Y社区在网格化治理模式上积极探索、寻求化解难题之道, 取得了一定成效。在此, 本文以枣庄市Y社区为例, 通过实地调研, 阐述其在网格化治理的新实践及其成效, 并对该社区在网格化治理过程中存在的问题进行归纳, 最后基于实践基础提出社区网格化治理的优化建议与思考, 希冀一定程度上提升社区网格化治理的服务能力与水平。

关键词

社区, 网格化治理, 基层治理创新

The Innovation and Thinking of Community Grid Governance

—Investigation on Grid Governance of Y Community in Zaozhuang City

Liqing Guan¹, Qiuju Wang²

¹College of Law and Politics Science, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

²School of Public Finance and Management, Yunnan University of Finance and Economics, Kunming Yunnan

Received: Oct. 29th, 2022; accepted: Dec. 2nd, 2022; published: Dec. 13th, 2022

Abstract

Community is an important cornerstone and carrier of social governance. If community wants to become the most dynamic urban cell and resolve the contradictions at the grassroots level, it must

make efforts in the governance mode. Community grid governance is a very innovative grass-roots governance model in the new era. In recent years, Y community has actively explored and sought solutions to difficult problems in the grid governance model, and achieved certain results. In this paper, taking Y community in Zaozhuang City as an example, through field research, this paper expounds its new practice and effectiveness in grid governance, summarizes the existing problems in the process of grid governance of this community, and finally puts forward optimization suggestions and thoughts on community grid governance based on practice, hoping to improve the service ability and level of community grid governance to a certain extent.

Keywords

Community, Grid Governance, Grass-Roots Governance Innovation

Copyright © 2022 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

十八届三中全会以来, 习近平总书记在全国范围内正式确立了“全面深化”的总体目标, 即“推进国家治理体系和治理能力现代化”。在新时代背景下, 基层治理现代化是我国治理体系与治理能力现代化建设的一个重要组成部分, 关系到党和国家大政方针贯彻落实、事关人民群众切身利益和城乡基层的和谐稳定。习近平总书记强调, “社区是基层基础, 只有基础坚固, 国家大厦才能稳固。要改革创新, 完善基层治理, 加强社区服务能力建设, 更好为群众提供精准化、精细化的服务。基层党组织担负着领导社区治理的重要职责, 要把社区居民和单位组织好, 打造共建共治共享的社区治理格局” [1]。

2. 背景

就枣庄市而言, 社区数量多、社区之间差异大。在全国都在注重社会治理创新的局势下, 2014年, 该市就积极进行社区治理体制的完善, 注重社区建设, 通过到杭州、合肥等地进行实地考察, 学习借鉴了先进的经验。例如, 杭州市江干区“网格化管理、组团式服务、片组户连线”的管理模式; 兰州市的网格化管理模式, 使城市管理常态化、信息化、全覆盖; 借鉴合肥市经济开发区招聘网格员的方式, 与相关单位签订劳动合同, 并将其纳入社区工作站, 实行严格的轮班制度和签到制度。从中获益, 在吸取了全省各地的成功经验的基础上, 根据枣庄市的实地情况, 逐一试点, 摸索出了一条适合于本区域的社区网格化管理路径。

党的十九大报告指出, 要以提升组织力为重点、突出政治功能, 把企业、农村、机关、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。因此, 如何在城市社区网格化管理中不断创新, 探索社区网格化管理的新模式, 是当前枣庄市建设发展中亟需解决的问题。社区作为一个城市的基础, 担负着城市管理的重要责任, 其管理水平对城市的兴旺与安定有着重要的作用。2020年, Y社区所在街道通过贯彻落实“12345”党建引领社会治理的工作要求, 积极探索并创新出“三位一体、五化统筹”的党建引领社区治理的特色模式[2]。通过突出党建引领, 不断推动组织、资源、力量等要素向社区网格下沉, 以此优化网格设置、强化网格服务, 有力推进了社区治理的现代化, 为该市创新社区网格化管理提供了新路径。

3. Y 社区网格化治理的实践及成效

本调查资料系作者于 2021 年在 Y 社区进行的实地调研, 主要采用非结构化的访谈方式, 以社区党委书记、社区网格长、网格员、社区居民等为访谈对象。

3.1. Y 社区网格化治理实践

截至调研时间点, Y 社区共占地 40 平方公里, 约有 11 万居民, 下辖 10 个社区和 60 个居委会, 是市委市政府驻地。Y 社区则是 2020 年 6 月创建的一个规范化示范社区, 在辖区内, 共有 4 个高档物业管理小区, 以及中学、中心小学、体校等 4 所学校, 截止 2020 年年底, 该社区共有 3695 个常住居民, 8307 人。自开展工作以来, Y 社区紧扣“党建引领”这一核心, 积极推行“三位一体、五化统筹”的社会治理模式, 以社区的实际情况为基础, 构建“一核一图一平台一队伍”的“四个一”社区治理模式, 使社区党组织的整体服务水平得到了明显提高, 基本达到了“小事网格办、大事一网管”的基层社会治理目标。

3.1.1. 以党建引领, 构建网格队伍

促进各主体有序参与社区治理的关键是以党建为引领, 以街道、社区为核心的基层党组织, 发挥着统筹动员各主体参与、整合联结各资源到位的重要作用[3]。Y 社区注重在网格化工作中发挥党支部带头作用, 把支部建在网格上, 以居民小区、街巷、商住建筑为主体, 建立“社区党委 + 网格党支部 + 楼栋党小组”的纵向联动党组织体系, 把基层党组织的政治优势和组织优势转化为社区治理的有利优势。并按照“规模适度、方便管理、大小适中、区块完整”的原则, 将辖区分为若干基础网格和专属网格, 由社区党委书记担任网格长, 各网格按照党建指导员、专职网格员、专业网格员的标准进行配备, 并在每个楼栋配备楼长来兼任网格协管员, 与其他网格员共同开展工作。截止调研时间点, Y 社区共有 8 名专职网格员、4 名网格指导员, 整合公安、市场监管、司法等力量作为专业网格员 5 名, 另外整合物业人员、党员、居委会干部等作为志愿网格员若干。

3.1.2. 利用智慧平台, 赋能基层治理

“智慧社区 + 网格化治理”是管理制度信息技术创新和治理模式创新的融合, 能大幅度提升社区精细化服务管理水平和治理信息化水平。Y 社区在其所在街道先行试点, 率先打造智慧社区。智能平台作为网格化治理的媒介, 是管理者与被管理者之间的纽带。“e 呼善应”是该市搭建的社会综合治理平台, 社区通过为每位网格员配备手持智能终端, 每日通过终端上的“e 呼善应”即可对辖区内的人、地、事和组织进行信息采集、矛盾排查、重点人群走访等, 并对巡查遇到的问题在平台上进行记录、处理, 由“群众跑腿”转变为“数据跑腿”。另外, 社区党委书记即网格长, 还可以通过该平台和“雪亮工程”监控平台对工作人员处理事件的情况、办事效率、行程轨迹等做到一目了然, 是网格工作重要的监督手段。技术支撑、信息平台是 Y 社区网格化运行管理的重要依托, 使社会治理在打破纵向层级的基础上, 简化了工作程序, 形成趋于扁平化的治理模式和整体性治理, 帮助基层减负赋能, 促进社会善治。

3.1.3. 明确工作内容, 发挥联动效能

社区辖区的工作由专职、志愿和专业的网格员共同监督、走访, 并由专职网格员承担主要工作。网格员主要从事着巡查走访、隐患排查、便民代办、矛盾调解, 法律法规宣传等一线工作。通常包括: 掌握基础信息、排查安全隐患、调解矛盾纠纷、参与治安巡防、服务网格群众、协助公安机关及行政部门对特殊人群进行帮助和管控、完成上级综治部门和网格管理机构交办的其他工作任务。总体而言, 网格工作大致可以概括为: 发现、上报、处置、反馈四个环节。在发现环节, 网格员与社区居民进行交流沟通, 认真记录社情民意, 全面了解和掌握网格内部的状况; 在上报环节, 网格员对网格内收集的不能立即处置的信息进行整理, 通过手持终端报送至上一级的社区负责人, 或对不能处置的问题再上报至街道

社会治理指挥中心, 直至问题得到解决; 在处置环节过程中, 网格员密切注意时事, 及时向群众告知工作进展或办理情况, 并反馈处理结果。

3.1.4. 建立规章制度, 提供治理保障

为了确保社区网格治理服务的实施和有效性, 街道与社区不仅对专职网格员每月的工资待遇落实到位, 按照三岗十八级标准进行发放, 还通过制定相应的考核制度, 重点考核专职网格员使用手持信息终端录入更新网格基础信息、巡查走访、掌握网格基本人员和重点人员信息、即时报送问题、事项处置等情况, 并将考核结果与网格员所得报酬、奖惩相挂钩, 保障网格员权益的同时, 一定程度上确保了工作的积极性。另外, 社区通过制定工作例会制度, 要求网格员每日做好工作日志, 并且每月定期对社区作总结汇报。而且, 还通过建立工作培训制度, 组织社区网格员定期、分批接受来自社区或街道的培训, 提升了网格员队伍的素质, 是工作顺利开展的有效保障。

3.2. Y 社区网格化治理成效

3.2.1. 社区党建工作不断深入

以党建推动网格化治理创新, 要充分发挥街道、社区党组织的创造力和凝聚力, 为社区管理工作提供强有力的组织保障。Y 社区通过打造“红色物业”, 推行“支部建在网格上”, 设立了 4 个网格党支部, 将 120 名直管党员划分到网格中, 与居民、居委会干部等组成志愿网格员队伍, 同专职、专业网格员一起协同走访、处理突发问题。同时, 通过每月 28 号党员活动日, 组织社区党员、居民代表参加社区联席会议、社区协调会、座谈会、评议会等活动, 并创新出“党建引领 + 文化服务”模式, 不定期与共建单位、物业、学校、社会组织联合开展文化活动, 切实加强基层党建工作, 让党的细胞渗透到社区的各个角落。

3.2.2. 社区治理状况明显改善

实行网格化治理, 将基层矛盾解决在萌芽状态, 有利于改善社区基层治理状况。Y 社区以“智慧联动”为目标, 依托全市“e 呼善应”社会综合治理平台, 有效整合公安、城管等人员作为专业网格员, 实现了共享资源和社区问题的有效处置。另外, 依托“雪亮工程”监控平台, Y 社区所在街道建设了社区治理联动指挥中心、社区及其所辖居委会设立了社区治理工作站, 完善了街道、社区、居委三级网格化服务管理的组织结构, 形成发现、上报、处置、反馈的闭环工作处理流程。自社会治理中心启动以来, 已上传处置 2000 多起突发事件, 自行处置 1950 多件, 上传市级平台 50 多件, 事件自行处置率达到 100%, 群众满意度达到 99.2% [4]。

3.2.3. 居民参与度得到增强

实行社区网格化治理, 为网格居民参与网格治理搭建了平台, 可以使社区的网格治理工作更有着力点。Y 社区根据辖区地域性质, 将其划分为 8 个基本单元网格和 5 个专属网格, 形成了以社区党组织为主导、多元主体参与的联合体。实行社区和物业管理人员的交叉任职, 正如上文所述, 不仅是作为专职的网格员进行网格工作, 而且也积极动员居民、社会组织、综合执法等社会各方参与到网格化服务管理过程中, 社会成员参与程度得到提高。

3.2.4. 服务管理日益精细

网格化治理最突出的特点就是精细化治理。Y 社区以网格为载体, 创新实施了以“3”融合、“6”主动、“5”共联为主要内容的“暖心 365”工作法, 使社区居民的满意度得到了显著提高。首先, Y 社区通过优化组织体系, 创新出党组织为核心、多元参与的新模式, 实现人员、机制、工作的“3”融合,

社区居民得以参与到社区网格治理的过程;其次,为满足住户的需求、将矛盾化解在网格中,社区进一步做实以“民之所呼主动回应、民之所盼主动倾听、民之所困主动帮助、民之所谏主动采纳、民之所忧主动化解、民有所需主动帮办”为主要内容的“6”主动,不仅设立了社区社会治理工作站、老贾品牌调解室等来处理网格内居民纠纷与矛盾,还专门开设“乐在文化”微信公众号与抖音号,定期为居民提供不同服务内容的直播课程,充实了社区居民的生活;最后,为满足居民日益增长的精神文化需求,构建了“组织联合共建、阵地联合共用、队伍联合共管、服务联合行动、活动联合举办”的“5”共联模式,以打造“乐在文化、悦享生活”的社区服务品牌为目标,设立了淬火学院、讲习所、老年活动中心等,定期分时段向居民免费开放,并与共建单位、物业、学校、社会组织共同组织各类文化活动,社区通过为居民提供多样化、精细化的服务,提高了居民的自豪感和幸福感。

4. Y 社区网格化治理面临的难题

网格化模式作为城市社区基层治理的创新模式,目前仍处在实践探索阶段。尽管 Y 社区在网格化治理创新方面积累了一些经验,取得了一定的成绩,但也存在一些问题:

4.1. 工作行政色彩浓厚

一般来说,社区行政化是指社区组织行政化,其具体表现为:设置行政化、职能行政化、工作制度行政化、人事决策行政化、运行方式“机关化”等,而网格化的管理模式在很大程度上具备了上述特征[5]。Y 社区目前实施的网格化治理是依托于政府的行政组织和领导,网格长由社区党政班子担任,其他网格成员也主要来自政府系统。并且公众参与的形态多为政府发动或定向购买的形态,参与的过程多纳入到网格设定的工作职责中[6]。网格化治理中“自上而下”的拉力大,而“自下而上”的推力则相对薄弱,这种集中于行政权的运行方式,使得网络化治理模式的行政色彩更加浓重,社区自治空间受到挤压。

4.2. 专职队伍负担沉重

枣庄市在 2020 年通过社会公开招聘 100 名社区工作者,并将 8 名分配至 Y 社区作专职网格员。目前,8 名专职网格员除了要承担多种日常任务,以及定期走访自己管辖的区域,还要处理、负责辖区内数百个住户的各种事务,并将各种信息录入到相应的系统中。专职网格员往往是一岗多职,不仅是工作量上的,更是对他们工作能力和素质的一个高要求。而较低的薪资待遇,也将会对工作人员的工作热情产生一定程度的影响。

4.3. 服务需求难以均衡

社区网格化治理的最根本特点,就是用户导向。就是说,推行网格化治理必须将以民为本、服务导向作为核心价值理念。社区中还存在一些有特殊需要的人群,比如空巢老人、留守儿童、贫困户、残疾人士等。现在这些关键群体的工作,基本上都是由社区的网格员来完成,但因为工作性质的繁杂,他们没有足够的时间和精力,来为特殊人群提供更优质、更专业的服务。如果照本宣科,只会使事情适得其反。可以说,制度缺位所导致的社区治理效能不足,未能让居民感受到切实的便利,甚至被居民认为“假而空”。居民的实际需求得不到满足,便逐渐积累起对社区的不信任和不认同,更会陷入逃离参与社区治理的泥沼。

5. 优化 Y 社区网格化治理的思考

5.1. 推动治理主体合理化

虽然以政府为推动力的网格化治理在维护基层社会稳定等方面起到了很大的作用,但是在这种模

式下, 社会组织 and 社区居民的参与意愿并不高。Y 社区通过实践, 创新出党组织为核心、多元参与的新模式, 实现人员、机制、工作的相互融合, 建议加快推进社区居民、社会组织参与社区管理的过程, 建立起政府、社区、社会三方的协作关系, 使政府和社区发挥协调作用, 促进社区网格化治理的扁平化、开放化。另外, 社区层面还应不断完善社区听证制度, 激发社区居民参与社区决策和治理的热情, 对于与社区居民息息相关的社区网格事务进行公示, 以便社区居民监督和建言献策[7]。同时, 还应继续打造网络、线下两个信息平台, 定期进行社区网格事务推送, 提高社区年轻人对于网格化管理的熟悉程度。

5.2. 优化财政支持体系

社区的网格治理需要大量的资金、人力和物力的投入。首先, 建议建立健全网格员队伍、配置设施、建设制度、分级保障机制的财政专项基金[8]。其次, 街道、社区应健全更加完善的网格员薪酬体系, 使其与社会保障人员的工资结构达到同等水平, 更能确保工作尽职尽责, 更会吸引人才、留住人才。最后, 街道、社区还可以调动社会资本参与, 鼓励企业、个体工商户根据自身的经营情况, 为本地区的网格化治理提供一定的社会资金支持, 此外社区还可以通过宣传, 招募更多的志愿者参与到社区治理, 这些都可缓解当前社区专项资金短缺、人员不足的窘境, 从而缓解网格化治理的资金、人力压力。

5.3. 加快网格队伍建设

要实现网格治理的科学化、规范化, 就必须要实现人员的年轻化、专业化、标准化。首先, 建议街道、社区通过网格员公开招考录用方式, 扩大专职网格员的招收人数, 并试点资格认证机制, 逐步推进网格员的职业化, 做到持证上岗。其次, 建议进一步健全网格员定期培训制度, 加强培训的频次和质量。注重提高培训的层次, 多邀请一些专家学者为网格员授课, 开拓思路、拓展视野、提升见识, 或邀请一些先进地区经验丰富的网格长或网格员讲课, 确保理论和实际紧密结合, 突出培训的针对性, 最大限度的提高队伍素质。最后, 建议社区重视网格员队伍的正规化建设, 可以通过规范网格员着装、标识等, 以树立网格管理队伍良好的形象, 继而培育管理文化和职业荣誉感。

5.4. 引入专业社工力量

尽管 Y 社区所在城市通过公开招录的方式录用城市社区工作者, 但调查发现对其专业的要求基本不限, 相关专业人员较少。而在社区可以通过引进一些专业社工, 残疾人士、问题少年、空巢老人等具有特殊需求的特殊群体, 这些都可以由专业的社工来处理, 而社区网格员则把重点放在居民普通的需要上, 这样既可以分担社区网格的工作任务, 还能使社区居民享受到优质服务。因此, 街道、社区可以通过培养社会力量, 比如社会工作服务组织等, 或者通过限制招聘职位的专业, 从而让经过专业培训的社会工作者参与到社区服务和网格化治理中来, 这将成为社区网格化服务的重要依托和支持力量[9]。

6. 结语

近几年, 全国各地的社区治理实践都在寻找创新的突破口, 努力探索一条全面体现新发展理念、符合城市发展规律的基层治理新路径。社区作为城市的子细胞, 承担众多社会职能, 常常不堪重负。纵观各地基层治理的创新实践, 一个显著的趋势就是由单一的行政权力或单一部门的碎片化治理, 转向多元主体的协作和整体治理[10]。与此同时, 人工智能、大数据等技术的发展为基层治理提供了契机。依照共建共治共享的社会治理新理念, 多元行动主体在集体层面达成理性共识、分享权利和信息, 向健康良好的社区共同体迈进将会是社区基层治理的最终目标。

参考文献

- [1] 习近平: 奋力谱写新时代湖北发展新篇章[N]. 人民日报海外版, 2018-04-30(2).
- [2] 中共滕州市委组织部. 滕州市北辛街道: 探索推行“三位一体、五化统筹”社区治理新模式[EB/OL]. <https://www.dtdjzx.gov.cn/staticPage/jcdzzjsw/cityexper/20200313/2674673.html>, 2020-03-13.
- [3] 曹海军, 刘少博. 新时代“党建 + 城市社区治理创新”: 趋势、形态与动力[J]. 社会科学, 2020(3): 12-20.
- [4] 邢正亮. 滕州市北辛街道: 小事网格办, 大事一网管[EB/OL]. <http://wap.msweekly.com/show.html?id=123431>, 2020-09-04.
- [5] 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.
- [6] 孙柏瑛, 于扬铭. 网格化管理模式再审视[J]. 南京社会科学, 2015(4): 65-71.
- [7] 王庆华, 盖建泽. 城镇社区网格化管理探析——以黑龙江省 W 社区为例[J]. 学术交流, 2018(8): 107-112.
- [8] 秦红钰, 徐坤. 北京市社区网格化管理问题研究[J]. 现代经济信息, 2017(20): 25-26+29.
- [9] 刘俊. 合肥市社区网格化管理调查报告[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2012.
- [10] 郑杭生, 黄家亮. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学, 2012(6): 1-8.