

# 新公共服务视角下社区网格化管理优化研究

李佳月

四川大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年11月28日; 录用日期: 2023年12月28日; 发布日期: 2024年1月8日

## 摘要

网格化管理是基层社区治理的重要手段。然而, 在新时代基层社会治理的新变化和新需求下, 网格化管理仍然存在着行政化倾向强而服务弱化、社会参与主体定位尴尬、居民互动性较低等问题。为此, 需要以新公共服务理论为指导, 坚持以提升居民利益为导向, 推进服务型政府建设, 提升网格服务效能, 正确定位和引导社会参与主体, 提升网格对居民的回应性, 推动网格化管理优化转型。

## 关键词

新公共服务理论, 基本公共服务, 社区治理, 网格化管理, 多元参与

# Research on Community Grid Management Optimization from the Perspective of New Public Service

Jiayue Li

School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Nov. 28<sup>th</sup>, 2023; accepted: Dec. 28<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 8<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Grid management is an important means of grassroots community governance. However, under the new changes and new needs of grassroots social governance in the new era, grid management still has some problems, such as strong administrative tendency and weak service, awkward positioning of social participation subjects, and low interaction of residents. Therefore, it is necessary to take the new public service theory as the guidance, adhere to the promotion of residents' interests as the orientation, promote the construction of service-oriented government, improve the service efficiency of grid, correctly position and guide social participants, improve the respon-

siveness of grid to residents, and promote the optimization and transformation of grid management.

## Keywords

New Public Service Theory, Basic Public Services, Community Governance, Grid Management, Multiple Participation

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

改革开放以来,随着城镇化水平的不断提高和城市流动人口的持续增加,城市基层治理的管理事务日益复杂,传统的以街道为城市基层管理主体的街居制越来越难以满足加强基层治理、防范社会风险的需求。在这种情形下,2004年在北京市东城区首先展开试点的网格化管理,迅速得到了各地政府的认可并得到大力推广。网格化管理是一种以数字化平台作为技术依托的城市管理模式,它将城市管理区域划分为若干单元网格,针对每个网格配给专职人员进行日常风险排查工作和深入了解居民的公共服务需求。在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,中央就提出了要把网格化管理列入城乡规划,并在2020年实现网格化管理的全覆盖[1]。二十大报告中也再次强调要完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,及时将矛盾化解在基层。在相关政策的加持下,网格化管理模式很快成为了城市基层治理新的探索和发展方向,其治理效能更是在长达三年的新冠肺炎疫情阻击战中得到了验证。一个个网格组合成了一张严防死守的社区防疫网,社区始终站在抗疫第一线,作为疫情防控的坚强堡垒,在遏制疫情扩散、守护人民生命健康安全上发挥了极其关键的作用。然而,在面对错综复杂的城市基层治理工作时,网格化管理模式仍然有其适用局限性,尤其是居民参与度不高以及行政化倾向过重等困境,如何提升居民参与度、加强服务型政府建设就成了亟待解决的问题。

本文将尝试从新公共服务理论的视角切入,在归纳总结该理论主要内容的基础上,由新公共服务理论中为本文带来启发的颇具代表性的三个观点入手,深入分析社区网格化管理模式中存在的潜在风险,并针对阻碍其发展的制约因素提出相应的提升路径,以期不断完善网格化管理模式,助力其在城市基层治理中发挥最大效能。

## 2. 文献综述

对于网格化管理这种创新社区管理模式的研究,现有的学术成果大都是依托网格化管理在各地推行的实践为基础,从多种理论视角展开对其逻辑进路、创新优势、发展局限的探讨。

首先,在网格化管理的研究中学界采取了多种理论视角。郑春勇、张娉婷、苗壮(2019)从整体性治理的视角出发,以浙江省基层社会治理实践为例,分析了网格化管理在基层推进的现实困境[2]。而杜伟泉、朱力(2019)则从权利关系的角度出发,通过比较网格化治理模式和邻里自理模式,提出为了优化基层社区治理,需要在国家和社会的权力关系层面重新建构[3]。

其次,关于网格化管理的功能和作用,围绕“管控还是服务”这一备受关注的争议点,秦上人、郁建兴(2017)提出了网格化管理在维稳管控方面发挥了较好作用,而服务上仍然稍显薄弱的问题,认为网格化管理应该通过一定功能的保留和整合提升向网络化治理转变[4]。而关于网格化管理的创新优势,甘露、

韩隽(2018)分析了网格化管理在合理的网格划分、不断完善的信息服务平台以及强化部门间协作等方面特有的优势[5]。

最后,为了提升网格化管理在基层治理的实际成效,陈荣卓、肖丹丹(2015)以北京、山西、山东三地推行网格化管理的实践为例,通过比较分析总结了一些共通的经验规律,提出了网格化管理优化转型的若干建议[6]。对于网格化管理实行中行政化过强而导致服务弱化的问题,吴青熹(2018)对于网格化管理中政府和社区各自的定位进行了详尽的分析,特别就社区治理中普遍存在的行政化问题提出了相应的解决方案,强调通过社区共同体的构建和服务型政府的转型来打造网络化服务中良好的政社关系[7]。

综上所述,根据既有研究可以发现,学术界对网格化管理模式的主要关注点在于其功能价值的定位上,尤其是维稳和服务的价值偏向之争。不可否认网格化管理是为了应对基层维稳治安压力而诞生的产物,而其发挥作用所依托的网格框架作为科层结构的扩充,沾染上行政色彩在所难免。但我们仍然需要警惕和防范由此导致的社区自治空间缩小、社会参与仪式化、表象化等问题,积极寻求网格化管理从管控向服务的转变。为此,本文将从新公共服务理论的视角出发,它公民利益至上的价值理念、强调服务的责任观点以及协商共赢的治理体系与服务型政府建设的指导精神不谋而合[8],也为网格化管理在愈发复杂的基层社会治理中的转型升级提供了颇具借鉴意义的启示。通过运用新公共服务理论对于网格化管理模式中存在的潜在风险展开分析,以期提出对应的提升路径,进而促进基层社区治理的不断完善。

### 3. 新公共服务理论的主要内容及启示

#### 3.1. 新公共服务理论的背景和主要内容

相比较于传统公共行政、新公共行政以及新公共管理理论,新公共服务理论是对先前理论的更新、超越和批判。威尔逊和泰勒都强调了行政过程应该由专业官僚来主导,而忽略了大众的利益,在这样的官僚制理论的引导下,服务型政府的建设很难得到保障。而在新公共行政阶段,除了对于效率和成本这两个基础因素的关注,学界开始注意到社会公平的重要性。然而在公共事务治理的实践中,官僚仍然凭借着自身的专业优势牢牢掌握了处理相关公共事务方面的话语权,公共利益和公民需求在政策议程中仍然处于边缘地位。同样的,新公共管理理论的关注点在于,在社会事务日益复杂的今天,应该如何降低社会治理成本,节省财政资源,但在为了达到这个目的而实行的公共服务外包和民营化的过程中,公民的利益也会一定程度受损。由此,新公共服务理论应运而生。它批判了处于主导地位的新公共管理理论所倡导的市场化倾向,强调以公民权为核心的公共管理,认为公共行政的核心价值应该是公共利益。服务而非掌舵是新公共服务理论针对新公共管理理论简洁而有力的批判,也充分说明了它公共利益至上的价值导向。

在登哈特夫妇的总结下,新公共服务理论的主要观点有以下7点[9]。第一,政府的职能是服务而非掌舵。在公共服务和公共产品供给的过程中,政府应该发挥服务作用,公职人员应该帮助公民积极表达自身的诉求,调动社会力量参与公共决策的积极性。第二,公共利益是政府供给的最终目标,而不是这个过程中的副产品。政府官员应该时刻秉持为公民提供优质服务、扩大社会公共利益信念。第三,政府应当有战略性的视野和贯彻民主的执行。在科学决策的同时,也要兼顾公众的需求和意见,通过协商式管理动员广大社会成员参与到政策的执行中。第四,为公民而不是顾客提供服务。政府应该将全体公民作为服务对象,和他们在建立起信赖关系的基础上共同合作。第五,政府的责任是多样的。政府在履行职能时,应当兼顾经济,政治,法律和社会等方面的责任。第六,除了对效率的关注,更应该重视人的价值。政府官员和公民的情感及价值倾向应该得到更多关注,以便通过二者间的合作关系实现公共利益最大化。第七,相比较于企业家精神,公民权和公共服务更加重要。财政预算的公共属性决定了政府在决策时需要和公民进行协商,政府充当着中间人的角色[10]。

### 3.2. 新公共服务理论对于社区网格化管理的启示

首先是要强化政府的服务观念，强调公共利益的重要性。新公共服务理论的核心观点是服务而非掌舵，要充分发挥政府在提供公共服务方面的积极性，这和我建设服务型政府的目标以及坚持以人民为中心的理念不谋而合。应该明确实行社区网格化管理的最终目标是让社区居民能够真正参与到社区治理中去，有充分的空间表达自身的利益诉求，并获得高效而优质的公共服务。

其次是要促进多元主体的参与。新公共服务理论认为政府在提供公共产品的过程中发挥着中间人的作用，公共产品和公共服务的主要供给主体并不是政府，政府应该促进和鼓励非政府组织的发展，并重视这些社会主体在供给公共服务中的作用。由于基层治理事务的繁琐和复杂，政府应当更重视社会组织在社区治理中所能发挥的作用，通过服务外包等方式提升网格管理的专业性，在对基层减负的同时起到弱化网格行政性的作用，为社区治理注入新活力。

最后是要重视居民在网格化管理中的参与。新公共服务理论强调公共政策从制定到执行各阶段都需要广泛的公民参与，认为这是实现民主治理的有效方法。而现实的社区治理中居民参与程度较低，权利意识的缺失和政治能力的匮乏等原因都对居民的参与积极性造成了打击。为了实现社区网格化管理的可持续发展，就要最大限度推动居民广泛地参与，打造社区治理共同体。

## 4. 新公共服务视角下社区网格化管理中存在的问题

网格化管理这种新型的城市管理模式，通过科学划分的网格线将城市中复杂的公共管理事务串联在一起，在推动社会治理重心下移以及提升社会治理的现代化和精细化程度方面都有很大优势。然而在社区实践的层面，依然存在着制约该模式发挥最大治理效能的因素。本文将运用新公共服务理论，从“服务而非掌舵”“社会中的多元参与主体”以及“公共服务的互动性”三个方面展开，结合实际情况分析网格化管理在具体实践中的制约因素。

### 4.1. 网格强行政化倾向导致的服务弱化

地方政府通过使用行政手段将所管理的区域划分为若干网格作为基础的管理单元，这是网格化管理推行的前置条件。这种细化到社区层面的单元划分，是对原有社区管理科层结构的扩充。在此基础上，网格化管理需要依托行政关系网络而开展服务和管理的行动逻辑，也加剧了它的科层制色彩。这导致了网格化管理在推行的实践中难以回避的行政化倾向过重的问题。这一倾向的出现，主要可以从两个方面来解释。一方面是街道办事处对于社区居委会的制度侵权。作为实现城市中社区居民自治的核心组织，居委会的主体责任、法律定位等在相关的法律条文中缺乏明确的支撑依据。因此，身份上存在的合法性困境为街道办事处对其进行控制提供了可乘之机。另外，居委会在资金来源和日常考核等方面对于街道的依赖性也使得居委会难以保持自身的独立性。另一方面是社区基层的党建引领对于行政化倾向的加剧。作为基层社区各种组织和管理工作的领导核心，社区党组织能够对居委会行使领导和监督的职能，而社区党组织又需要接受街道党委的领导，这也就导致了居委会不仅要处理街道布置的各类工作，还要肩负党建责任，在政治层面接受街道党组织的领导。基层政府对于社区的控制力度进一步加强，社区的自治空间被不断压缩，居委会疲于处理上级政府交办的各项工作事务，在优化公共服务供给、促进社区居民参与等方面心有余而力不足。

这种强行政化倾向对于社区服务的负面影响还体现在网格员的具体工作中。基层社区面临着“上面千条线，下面一根针”的压力，网格员又大多通过编外合同制的形式招聘，当有限的工资收入遇到繁重的工作压力时，他们会选择用僵硬的执行和敷衍了事的服务态度来减轻自身的工作负担[11]。这一点在疫情期间的社区防控中体现得尤为明显，强制执行、甚至是暴力执法的现象屡见不鲜。这样的行为损耗了



居民对于网格化管理的信任感，居民参与社区自治的积极性也因此受到影响。

#### 4.2. 网格中的社会参与主体定位尴尬

新公共服务理论认为要达到政策目标，必须建立起公共、公民和第三部门之间的联系，而不仅仅是单一的政府机构。网格化管理设计的初衷是通过网格员发挥传达的中介作用，在居民和社区之间建立起更加密切的纽带关系，而社区面临的问题和需要的公共服务则由处于中间地位的社会组织和居民自治组织联合起来共同解决。然而，网格化管理在基层社会的推行实践中，可以发现基层社区在这种模式中的自主性严重缺乏。网格只是根据一定需求进行重组的地域单元，其本质是对基层政府社会治理功能的进一步拓展，网格的大部分工作人员仍然由政府机关的工作人员构成，社区民警、党员干部等占据着网格的主要管理岗位，并由他们落实基层政府的行政命令，履行管理和服务的相应职责。而第三方的社会组织和相应的社会工作者群体在向社区提供公共服务时，其权威性和认可度在居民中较低，由此处于一个尴尬的角色定位中[12]。一方面，社会工作者在网格化管理中的职能定位并不明确，社会工作者应该在职能作用、角色定位上和网格员划分出明确的界限，以此获得身份认同的基础。然而，由于并没有突破原有的街道社区的科层结构，社会工作者的合法性地位可能受到居民质疑。另一方面，社会组织和居民自治组织在目标导向上可能存在差异，社会组织一般都有比较完备的组织结构和远景目标，而居民自治组织与其在组织人员构成、利益实现机制和服务专业程度上均有所差异。

#### 4.3. 居民对于网格互动性低

新公共服务理论强调了公民作为公共管理主体的身份地位，公民应该摆脱过去作为顾客的被动身份，在积极参与公共管理的过程中维护自身利益。然而，在全国各地的网格化管理实践推行过程中，基层政府和居民之间的关系仍然以管理者和被管理者的关系为主。网格化管理的首要导向是维稳和管控，这样的目标取向让它成为了维护社会稳定的利器，但是也同时导致了行政层级的增多和管理成本的提高，进一步缩小了基层社区的自治空间和民众参与的积极性[13]。由于缺乏有效的公共利益表达途径以及相应的政府应对机制，导致了公众对基层社会治理的参与没有实现其应有的广度和深度。

同时，居民对网格化管理的有限了解也是导致居民的参与情况不尽如人意的重要原因。许多社区和街道对于网格化管理的宣传工作重视程度不足，居民对于网格化管理的功能作用和具体运作模式等缺乏认识，导致了参与度有限和监管力度不佳的结果。另外，由于网格工作人员和居民之间缺乏高频次和高质量的交流，导致二者间的信息不对称，使得居民很难及时掌握网格化在社区的运作情况，影响了网格化推行的预期效果。在这样的情形下，大多数居民的实质性参与屈指可数，而主要体现为以志愿性参与为代表的仪式性参与[14]。而广泛的仪式性参与虽然制造出居民对于社区治理热情高涨的假象，却让人容易忽视居民在表达利益诉求和争取福利等方面参与不足的事实。

### 5. 新公共服务视角下社区网格化管理的优化路径

如前所述，通过利用新公共服务理论对于网格化管理在基层社区推广实践中存在的局限和问题进行分析，可以发现存在着网格的行政属性过强而服务弱化、社会主体的参与受限以及居民的互动性较差等问题。为此，本文将对应从三个方面提出网格化管理模式在城市社区持续发展的优化路径。

#### 5.1. 提升网格服务效能

促进社区网格化管理可持续化发展，要加快转变落后的管理思维和管理理念。需要注意网格化管理的重点是满足人民群众的需要，服务居民是进行管理的重要前提。社区工作要从根本上改变过去由上而下的行政管理方式，为居民提供优质服务，解决群众生活中的问题难题，要充分调动各方主体的参与积

极性，不断提高服务水平和服务品质，以满足居民的需求。

为了解决网格的行政属性过强而导致的服务弱化的问题，需要处理好街道办事处和居委会之间的关系，在居委会去行政化的同时，街道也要向着服务型政府的目标积极转型，完成从管理向服务的重心转移。新公共服务理论的一个重要观点是政府应该作为服务者而不是掌舵者，这和我国服务型政府建设的目标不谋而合。基层政府要学会从被动的事后管理转向主动的提前服务，要加强对于网格员的考核和监督，优化网格员的服务态度和工作作风，通过大数据云计算等技术手段主动发现风险隐患并将其扼杀在摇篮中，要积极与社区居民进行沟通交流，回应他们的需要和诉求，力求为居民提供更加优质和公平的公共服务。另外，还需要发挥党建引领的积极作用，在街道的帮助下将优秀人才引进社区党组织，鼓励和支持老党员干部了解民情民意，对社区管理进行监督，协助实现社区居民的利益诉求和愿望合理化。

## 5.2. 对社会主体积极引导和明确定位

新公共服务理论提到不需要由政府直接提供公共产品和服务，政府应该明确自身的职责和义务，将重点放在引导和树立正确的社会价值观念上。要鼓励社会、企业、第三部门等社会力量积极参与公共服务和提供公共产品，通过多种途径调动广泛的社会力量提供各种公共产品和服务。为了提升网格化管理的社会参与度，需要发力实现参与主体从原来的单一政府到多元主体的转变。

一方面要明确定位多元参与主体的角色地位。在网格化管理的实践中，政府、社会组织、社区居民等多方力量都应该包含在内发挥作用，要做到政府管理和社会自治之间的良性互动和紧密合作。因此，要明确政府与社会的功能界限，明确责任范围，正确发挥基层政府在社区治理中的领导作用，积极整合各类社会资源。也要充分发挥社会自治的作用，保障社会组织 and 社区居民能够在积极参与中行使相应权利。政府要以一种更为开放的态度，鼓励各类主体投身于社区公共事务管理的实践中去。另一方面，要不断增强社会参与主体自身的专业能力，提高社区项目的运作水平。要重视对于社会组织的定期培训，加强对社会工作者的工作考核和人员管理，提升工作人员的专业化程度。还要提升社会组织的薪酬水平，吸引优秀人才的加入，为网格化管理注入新鲜血液。政府需要促进社区网格服务项目通过打包交由具有专业优势的社会组织完成，在这个过程中，社会组织获得了相应的经济激励，能够更好发挥专业能力提供优质公共服务，还能促进社区居民的自我管理和自我决策，增强其对社区的归属感，最终实现基层街道政府和社会组织之间的合作型关系重构。

## 5.3. 加强网格化管理对居民的回应性

新公共服务理论认为民主治理的达成必须以公民参与的实现作为前置条件，政府需要不断提高公民对于社会治理以及与自身利益密切相关的公共事务管理的参与意识。社区网格化管理模式要发挥作用，同样离不开居民的广泛参与和大力支持。推动网格化管理工作进一步开展，要发挥好网格大规模发动群众和密切联系群众的功能作用。基层政府要重视社区居民在网格化管理中的主体地位，并切实提高他们的参与意识。社区居民在政治事务的参与方面大多受到传统思想的影响，处于比较被动的地位，需要通过更大力度的宣传提升居民对于网格化管理相关事务的认知程度，引导他们主动参与网格化管理，表达自己的合理诉求与意见，并在主动参与的过程中不断增长自我管理、教育、服务的本领和素养。社区要做好面向居民的宣传和教育工作，通过讲座、情景剧等多样形式向居民普及参与网格化管理的正确方式以及他们自身拥有的政治权利等专业知识，以提高居民参与公共事务管理的权利意识。社区应该尤其关注网格中的老弱病残等弱势群体，由于其对于环境变化的适应能力较差，自身参与社区治理的本领和能力较弱，在平等参与社区网格化治理的过程中，更加需要网格员和社区工作者的照顾和帮助。要不断优化社区居民参与网格化管理的表达机制，通过制度化明确社区居民在利益表达方面的权利和责任，形成

政府和居民间良性互动的合作治理关系。

## 6. 结论

作为一种新兴的基层治理手段，网格化具有精准化、信息化的突出优势。在中央和地方相关政策的支持下，全国各地不断涌现出网格化管理的创新案例，对及时化解基层矛盾、创建基层治理新格局具有重要意义。然而，在网格化管理的实际应用中仍然面临着一些困境，突出表现为网格重行政而轻服务、社会主体参与受阻，以及居民互动性较差等问题。

在新时代建设高质量服务型政府的大背景下，为了寻求网格化管理上述难题的解决之道，本文转向新公共服务理论，其公民利益至上和强调服务的核心价值对网格化管理的优化颇具借鉴意义。在新公共服务理论主要观点的启示下，提出了网格化管理在基层社区治理中可持续发展的优化路径。首先，要转变社区工作中落后的管理思维，处理好街道办事处和居委会之间的关系，将工作重点从管理向服务转移。其次，要积极鼓励和引导社会主体的参与，并通过培训和考核不断提升其专业水平和运作能力。最后，要扩大居民对网格化管理的参与渠道，优化居民利益表达机制，加强网格对于居民诉求的积极回应。

## 参考文献

- [1] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于加强社会治安防控体系建设的意见[EB/OL]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2015/04/id/1582978.shtml>, 2015-04-14.
- [2] 郑春勇, 张娉婷, 苗壮. 基层社会治理中的整体性技术治理: 创新与局限——基于浙江实践[J]. 电子政务, 2019(5): 78-85.
- [3] 杜伟泉, 朱力. 基于权力关系重构的共治型城市社区治理机制探析[J]. 学习与实践, 2019(2): 101-108.
- [4] 秦上人, 郁建兴. 从网格化管理到网络化治理——走向基层社会治理的新形态[J]. 南京社会科学, 2017(1): 87-93.
- [5] 甘露, 韩隽. 城市社区为何热衷于网格化管理[J]. 人民论坛, 2018(13): 70-71.
- [6] 陈荣卓, 肖丹丹. 从网格化管理到网络化治理——城市社区网格化管理的实践、发展与走向[J]. 社会主义研究, 2015(4): 83-89.
- [7] 吴青熹. 基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, 55(6): 117-125.
- [8] 唐晓阳, 王巍. 新公共服务理论及其对我国建设服务型政府的启示[J]. 岭南学刊, 2009(1): 92-95.
- [9] [美]罗伯特·登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [10] 倪芬. 新公共服务理论对服务型政府建设的启示[J]. 中共山西省委党校学报, 2008(5): 54-56.
- [11] 何瑞文. 网格化管理的实践困扰[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2016, 37(1): 16-22.
- [12] 武小龙, 康旭晖. 网格化治理: 多元主体的参与逻辑及实践困境——一个增权理论的分析视角[J]. 社会工作与管理, 2021, 21(5): 83-89.
- [13] 吴晓燕, 关庆华. 从管理到治理: 基层社会网格化管理的挑战与变革[J]. 理论探讨, 2016(2): 147-152.
- [14] 杨敏. 公民参与、群众参与与社区参与[J]. 社会, 2005(5): 78-95.