

农村网格化管理适配性研究

王心睿

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2023年9月25日; 录用日期: 2023年10月25日; 发布日期: 2023年11月6日

摘要

为实现农村治理的现代化, 各地都在探索行之有效的基层治理模式。网格化管理作为技术治理的代表, 其向农村社会拓展已成为一种趋势。然而发端于城市的网格化管理在植入农村的过程中存在一系列不匹配问题, 其运作机制和农村社会治理特性出现冲突。本文以X镇D片区农村网格化管理的实践分析农村网格化管理面临的适配性困境, 旨在说明农村网格化管理的实施需要与农村社会特性相契合。

关键词

治理现代化, 网格化管理, 农村社会, 农村事务, 适配性

Research on the Adaptability of Rural Grid Management

Xinrui Wang

Law School of Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: Sep. 25th, 2023; accepted: Oct. 25th, 2023; published: Nov. 6th, 2023

Abstract

To achieve modernization of rural governance, various regions are exploring effective grassroots governance models. As a representative of technological governance, grid management has become a trend to expand into rural society. However, there are a series of mismatch issues in the process of implanting grid management originating from cities into rural areas, resulting in conflicts between its operational mechanism and the characteristics of rural social governance. This article analyzes the adaptability dilemma faced by rural grid management in the D area of X town through practical analysis, aiming to illustrate that the implementation of rural grid management needs to be in line with the characteristics of rural society.

Keywords

Governance Modernization, Grid Management, Rural Community, Rural Affairs, Adaptability

Copyright © 2023 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. 问题的提出

基层治理是国家治理的基石。伴随着国家统筹城乡发展以及乡村振兴战略的实施,农村在社会结构、利益格局等方面发生了前所未有的改变,陈旧的治理模式与新的治理需求不匹配的问题日渐突出。在此情境下,如何构建更有效的基层治理模式变得尤为迫切和重要。

改革开放后,我国经历了从总体性支配到技术性治理的转变[1],信息技术被广泛运用于城市基层治理,其中具有代表性的便是网格化管理模式,其精细化、整体性治理特征是一种革命性的创新[2]。党的十九届四中全会提出要构建基层治理新格局,需要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,网格化管理模式无疑符合其治理要求。2013年,浙江舟山首次将网格化管理应用于农村,其以服务导向的治理模式为农村网格化管理提供了思路[3]。后续各地借鉴了舟山经验进行了农村网格化管理的有益探索,然而个别农村地区的“照搬照抄”导致适配错位[4],无法发挥网格化管理应有的治理效能并产生了诸多负面后果[5]。因此,为实现农村治理现代化目标,如何让网格化治理模式与基层农村相适应成为需要深入研究的问题。本文将从制度-结构的分析视角出发,梳理网格化管理在农村的运作机制以及农村社会的特性,进而探讨两者间的适配问题。

2. 农村网格化管理的运作机制

网格化管理主要起源于20世纪90年代的网格技术,其最初被用于计算机领域,后于21世纪初被引入社会管理领域。网格化管理借助现代网络信息技术,成为了一种信息化、数字化的管理模式,并被广泛应用于城市社区管理,近些年也被运用于乡村。

网格单元的划分通常具有“层级化、全覆盖”的特征,其划分并不是简单的“拆解重构”,而是利用部件与事件管理法对管理对象进行梳理与信息登记,从而实现基层治理单元的重构[6]。网格化管理的治理逻辑是根据基层治理单元重构的结果将治理资源下沉,其中政党资源是主要下沉资源,行政力量借助网格下沉到农村内部。政党资源是目前网格化管理资源下沉中的主要资源,其来源于党组织和政府。党组织一般为基层党组织,其一般通过党建引领的方式发挥领导核心的作用。在治理实践中,基层党组织通常会与治理网格相结合,实现“党在网格中”。政府资源则主要是各职能部门行政人员下沉到基层,将多数工作职能纳入网格,按照层级提供社会治理与服务。以X镇D区域网格示范点为例,其打造“红色全科网格”,将党组织资源下沉至基层,构建了“支部书记网格指导员+党小组长网格长+党员网格员+村民”网格管理模式。同时,实行联村干部制度,做到81.2%的执法力量下沉到乡镇,80.7%的乡镇干部下沉到网格。

网格化管理以信息化平台为支撑。根据浙江省要求,各基层建立起了社会治理综合信息平台,落实数字平台的各项功能。网格员作为基层治理的依托,将所采集的各项数据信息上传至信息平台,并根据平台分派任务进行辖区的日常管理。在信息上传的过程中有着一套严格的流转机制,严格遵从“逐级上

报、分类流转、分工处理”的事件信息处理流程，表现出规范化、程序化特征。农村网格员在走访过程中发现问题并通过“掌上基层 APP”进行事务上传，具体描述事项信息并以照片作为凭证。镇综合治理指挥中心在对村务进行甄别后会划分为不同级别并委派给相关责任主体。在责任主体完成事务处理后经由网格员查验办结，网格员上传现场照片并提交办结，最终形成完整闭环。在整个事件流转过程中，每一环都在信息系统中有迹可循，并会被纳入相关责任主体的工作考核。工作考核是根据考评的标准进行记分、排名与奖惩，奖惩不仅与网格的资源分配相关，也与负责人的政绩相关。X镇网格化实践中，每个网格每月原则上需报送2条以上三级事件信息，每月事件基数完成率最少要达到100%及以上。事件信息采集主要由专职网格员为主，兼职网格员协助完成。事件信息要素要齐全规范(时间、地点、人物、事件内容、照片等)。而对于上级下发的专项任务，网格长与专职网格员应当及时响应，响应率须达到100%，并按照具体要求格式规范上报。与此同时，还要广泛搜集民意，对收集的各类社情民意要做到“日报到+周处置+月研判”。综合信息指挥室也会定时对网格事件办理情况进行“回头看”，通过回访、督查、倒查等形式，推进网格事项高质量办结，确保事件办理规范率达到100%、事件办理满意率不低于95%。最后，依据网格化管理考核细则，对责任落实到位，工作突出的部门和个人予以表彰；对落实责任、执行制度不到位、考核不达标的，依法依规追究责任。

3. 农村社会治理特性分析

网格化管理兴起于城市社会治理的需要，其治理逻辑与城市治理基础和治理结构相匹配，因此在城市社会范围内可以有效发挥其治理效能。农村与城市相比，具有其内生的社会基础，在生产生活、治理结构方面与城市存在显著差异，将网格化管理模式拓展至农村领域需要厘清两者间的适用关系，探讨网格化管理对于农村的适用性，需要对农村网格化管理对象的特性进行具体分析。自新农村建设以来，农村社会不断转型，其内在特性也在不断变化。这些演变既构成了乡村治理的基础，又对乡村治理提出了新要求[7]。特别是随着城镇化进展，一批农村脱离了传统的农村社会形态却又未完全实现城镇化，处于城乡过渡之间，这样的新农村又有着各自的治理条件[8]。但是，就如今占绝对比例的还是一般农村，即治理结构大部分仍保留传统乡村特性，迥异于城市社会，同时又在向现代农村转型的普通农村。X镇D区域的各村庄正处于传统农村向现代农村的转型期，而这些农村主要具有以下特征：

3.1. 农村治理主体

自改革开放以来，我国农村大多采用“乡政村治”这种具有中国特色的乡村治理模式。“乡政村治”的突出特点便是乡镇政权和村民委员会的结合，国家基层设置乡镇一级政权。在农村，村民通过成立村民委员会进行自我管理。然而在治理实践过程中，乡政和村治之间存在一系列矛盾：由于乡镇政府的行政干预，村治往往会沦为行政的附庸；由于村治的过度自治，往往会使基层政府日常工作的执行受到阻碍[9]。随着市场经济以及村民自治的发展，有学者在继承原来“乡政村治”的基础上进行了优化，提出了“乡村民主自治”的新型模式。这种模式从基层治理主体的关系协调入手，以保证乡村民主自治的有效运行[10]。在具体实践中则体现为基层政府、基层党组织、农村自治组织之间的关系协调。

“乡政”与“村治”之间的关系主要是乡镇政府与村民委员会之间的关系。乡镇政府通过对农村进行指导和帮助使得农村自治活动顺利开展，而农村也需要协助乡镇进行日常管理活动，村两委在乡镇政府和村民之间扮演着“传导带”的作用。然而在实践中，两者关系的限度不好把握，在压力型体制下容易演变为“领导和被领导”的关系，本应以自治为主的村级治理主体逐渐沦为行政的“工具人”。笔者在对D区域Y村进行调研时了解到，在几年前当地村委会还是X镇“下属机构”，村干部的日常工作就是处理镇上下派的任务，而当村内有事需要解决时仍以“上级任务”为优先，“乡政”与“村治”之

间的关系表现为“行政凌驾于农村自治之上”。而在日常事务处理的过程中，村干部作为主要的行为主体，其既要负责配合上级行政任务的执行，又要负责村庄内部事务的管理，承担着过大的负担。

“村治”内部主体之间的关系则是村两委之间的关系，即村党支部委员会和村民委员会之间的关系。村党支部委员会是党在农村全部工作和战斗力的基础，是农村各项工作事务的领导核心；村民委员会则是设置于农村的基层自治组织，是农村事务治理的重要主体。在农村的具体实践中，两者关系深刻影响着党的领导和村民自治结合程度，只有理顺村两委之间的关系才能实现农村基层治理的有效进行。有学者认为，村两委之间关系不协调的主要致因是制度缺陷、机制不畅、体制不顺等问题的综合与交织^[11]。于实际中的主要表现则为村党支部领导力量薄弱；村民委员会不服从党支部领导，出现村两委“两张皮”现象；部分“两委”负责人素质不高；村两委工作相互推诿、扯皮等。在此情境下，“第一书记”、“两委负责人一肩挑”等制度开始广泛推广并取得了一定成效，其目的是协调两委关系从而达成基层自治。归根到底，“村治”的有效性取决于两委关系的协调。除此之外，农村村民也是治理的重要主体。然而根据文献研究以及调研结果显示，农村村民对于农村事务治理的参与度普遍较低，并且积极性不高。

3.2. 农村治理对象

农村范围内的治理对象总结起来主要是对人和事的治理。我国农村人口密度较低，在空间分布上具有不均衡性的特征，呈现出“点状聚集、整体分散”的格局，这样的格局与农村村民的生产生活方式相适应。与此同时，由于城镇化的进展，农村的人口呈现向城市涌入的趋势，农村出现大量的“空心村”和“人户分离”现象，这使得对于农村人口的管理更加复杂。而这样的人口密度和空间分布直接导致农村事务的类型与特点，这也决定了农村事务的治理模式要与其特点相适应。

农村治理事务的数量较少。农村村民的日常生产生活方式较为简单，因此农村产生的矛盾大多为简单易化解的矛盾，且由于农村村民具有守望相助的生活逻辑，能自行化解一些微小矛盾，导致农村日常事务较少；并且伴随着农村人口的大量流失，村庄矛盾纠纷失去基础，农村事务进一步减少。据笔者在农村实地调研发现，当地村干部及村务工作人员的主要工作为对接上级，而对于村民事务的处理时间占比不高。访谈发现，其中主要原因是村民事务量本身并不大，D区18个行政村自2020年起至今，平均每年处理村民事务70件，且其中大多与疫情防控相关。在2023年至今，甚至平均每村不超过30件，总体农村事务量处于较低水平。

3.3. 农村事务治理逻辑

农村事务具有三重属性，即不规则性、整体性和综合性^[12]。农村事务的不规则性体现在处理方式的不规则上，不同于城市社会，农村由于人地关系、血缘地缘等因素的影响，不同的村庄往往会具有不同的“地方性规范”。因此在农村事务的处理过程中，村民一般会优先考虑以“地方性规则”而非现代化规则进行处理。在于调研村庄的村干部交谈中，笔者了解到“村民对于上级刚性要求的服从都较低，村干部往往需要采用‘攀关系、做工作’的柔性方法劝导村民”，尤其是近几年的美丽乡村建设过程中，村干部们普遍采用“地方性规范”解决部分村民对于垃圾分类的抗拒问题。此外在处理人际矛盾时，村民更倾向由村中长辈出面协调解决，而非找村务人员调解，尤其不会寻求镇上下派到村内人员的帮助。农村事务的整体性主要体现在事务间的连带关系上。相对于大多数简单的农村事务，一些事务并非是简单的单件事务，而是一连串事务中的一部分，其处理过程会涉及到诸多“历史遗留问题”，往往需要将背后的一连串问题全部解决才能推动事务的解决。此外，整体性还体现在事务处理过程中的关系网络上，农村是一个复杂的关系网，农村事务则是各关系网络的折射，人际关系矛盾会导致后续事务处理的阻碍。因此在农村事务处理过程中不仅深入事务把握整体问题，也要对人员关系有充分的认知。农村事务的综

合性体现在村庄不仅要处理村内事务，还包括上级下达的一些行政任务。正如前文所述，由于地方乡镇政府和农村存在的联系，农村必不可免地要协助乡镇政府处理一些行政任务，例如各类普查工作等。农村事务的综合性使得农村干部在处理事务过程中要机动应对村内事务和上级任务。

4. 农村网格化管理面临的适配性困境

网格化管理模式在城市社区的应用旨在提高管理效能和水平，但从网格化管理置入农村的实践来看，该模式与农村特性之间存在一定程度的不适配。网格化管理是一种规范化、程序化的特性，且是国家行政权力下沉的体现，而农村社会的治理主体和治理对象的特性更多要求实现“自治”，两者间存在逻辑冲突。

4.1. 规范化管理与非规则化管理的冲突

网格化管理通过现代技术的运用实现了治理单元的清晰化和治理事务的可操作化，这使得其中的治理事务可以按规则化处理。网格化管理依靠其技术治理，对于可按治理规则办事的事务可快速简单地处理。

农村由于其村庄结构和历史因素等影响，其事务具有不规则性和模糊性，大多农村对于本村的事务处理有着其特有的地方性规范。由于当前大部分农村还存在“熟人社会”的特性，村庄在村民的彼此了解中成为了一个情感共同体。在这种熟人背景下，农村的许多事务可以依靠地方性规范以及“面子、人情”等非规则化手段化解。而大部分农村由于其发展状况、宗族关系等因素的不同，农村事务也表现出巨大差异，统一的规则化处理模式难以应对。与此同时，农村内还存在一些历史遗留问题，其解决需要较长周期且体现出拉锯性，无法以规则化手段处理。因此，对于农村事务的治理需要充分考虑当地规范，因地制宜开展治理工作。

4.2. 过程导向与结果导向的差距

网格化管理作为一种技术型治理模式，具有规范化和程序化的特征，其运行有着既定的管理流程。在农村治理实践中农村网格员有着明确的制度规定，其主要作用便是“发现问题”，而没有问题的处理权。网格化管理有着明确的既定的流程，即“发现问题 - 问题上报 - 派单解决 - 情况反馈”，当网格员发现问题并上报后，网格中心会将消息受理并派发给专员进行处理，专员在处理完问题后还要拍照验证上传，这套既定流程大大延长了事务的处理周期。村干部大多都为农村本地村民，对于农村具体情况相对了解。且农村事务大多都较为简单琐碎，村干部一般当场即可解决。然而由于网格化管理的程序化规定，网格员需要严格遵守网格流程。D区Y村村口道路曾有渣土车掉落的碎石土块挡路，原本网格员发现后可以自行清理，但为了按既定流程办事，网格员不得不遵循每一项步骤，耗费了不必要的时间。这类农村事务本可以简约化解，甚至网格员个人便能轻松解决，然而经过网格化管理的流程处理反而会“化简为繁”、效率大大降低，偏离简约高效治理的初衷。

与此同时，部分地方政府为了突出网格化管理在农村的治理效能，常给基层规定事务的上报数量以保证有充足的数据支撑，以此作为考核标准。部分农村网格员为满足上级需求，采取“没事找事”的做法予以应对，通过主动制造事务、上报琐事等满足数量要求。以D区域L村为例，其村民常住人口较少，村内事务也较少，村内一名网格员曾对笔者抱怨指标难以满足，其他农村的网格员为了应对指标也曾采取伪造事务、重复上传等做法。即便网格中心会对网格员上的无效上传进行处罚，但由于上级对网格化管理的重视以及严格的考评机制，部分网格员仍会采取伪造等做法以保障指标的完成。网格化管理在农村表现上呈现正常流转并时刻取得治理效果，然而其内在却早已变样，成为应付工作的形式化工具。

4.3. 行政化与自治的矛盾

网格化管理作为一种技术治理体制，其运作机理使得村委会嵌套在政府官僚科层体系中，这种变化在规范村级治理的同时，也导致村级治理逻辑由自治向行政转变[13]。在传统社会，村内事务的治理多是依靠村内自治力量加以解决。而在网格化管理体系下，网格员在发现问题并上报后，村务不加筛选直接进入网格管理系统并由“村务”转变为了“政务”，政府实现了对村内事务的掌控。与此同时，网格化管理的责任考核机制将原为农村自治主体的村干部们吸纳入技术治理体制中，让其以网格员身份参与农村管理。在此情境下，受到考评机制的约束，上级政府的行政压力成为了村干部处理村内事务的主要动力，村民反映实际问题的社会压力对村干部的驱动效果降低，村干部的治理行为呈现出行政化逻辑。村干部及村委会成员在过去很长一段时间都负责村务的处理，在被纳入网格化管理体系后需要遵守网格化事务处理流程规范化的要求，其要严格按照相关制度规范行事，自主裁量空间被压缩，选择权和能动性缺乏，基层自治弱化，最终造成行政消解自治的非预期后果。

5. 结论

随着技术下乡时代的到来，信息技术在农村治理中的应用已成必然趋势。但农村治理不能光考虑技术手段，还要思考治理手段与治理需求的匹配。网格化管理发迹于城市社区管理，其治理结构和逻辑可以有效回应城市社区的治理需求。但在农村社会，农村事务治理主体间的关系、农村事务的属性、治理结构等决定了村民自治才是最适合农村的治理模式。网格化管理在运用于农村社会的过程中，其运作机制不可避免会与农村具有的特性产生冲突，导致农村网格化管理治理困境的产生。因此，网格化管理向农村的拓展不能简单参照城市社区的治理模式，而要根据农村社会治理结构、治理路径及农村事务特性等寻求契合点，实现网格化管理真正根植于农村社会。

参考文献

- [1] 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+207.
- [2] 王名, 杨丽. 北京市网格化服务管理模式研究[J]. 中国行政管理, 2012(2): 119-121.
- [3] 杨逢银. 需求导向型农村社区服务网络化供给模式研究——基于浙江舟山“网格化管理、组团式服务”的分析[J]. 浙江学刊, 2014(1): 209-216.
- [4] 田雄, 曹锦清. 县域科层组织规则与农村网格化管理悖论——以长三角北翼江县为例[J]. 现代城市研究, 2016(10): 38-45.
- [5] 钱坤. 城乡比较视角下农村网格化管理审视[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022, 21(2): 121-131.
- [6] 刘安. 网格化管理: 城市基层社会治理体制的运行逻辑与实践特征——基于 N 市 Q 区的个案研究[J]. 江海学刊, 2015(2): 99-107+238-239.
- [7] 石伟. 乡村网格化治理与村民自治的冲突与融合——基于成都 Q 村网格化治理实践“离土性”的思考[J]. 西部论坛, 2019, 29(6): 44-52.
- [8] 周功满, 卢福营. 后乡村时代特殊类型社区治理: 条件、困境与创新路径[J]. 天津社会科学, 2023(3): 59-66.
- [9] 韩小凤. 从一元到多元: 建国以来我国村级治理模式的变迁研究[J]. 中国行政管理, 2014(3): 53-57.
- [10] 南刚志. 中国乡村治理模式的创新: 从“乡政村治”到“乡村民主自治”[J]. 中国行政管理, 2011(5): 70-73.
- [11] 王道坤. 村民自治中“两委”矛盾分析及其解决[J]. 社会科学研究, 2004(4): 23-26.
- [12] 刘锐. 事务结构、条块互动与基层治理——农村网格化管理审视[J]. 贵州社会科学, 2020(4): 151-157.
- [13] 伊庆山. 新时代我国农村社区网格化服务管理创新研究——基于 S 省网格化政策实践调查[J]. 兰州学刊, 2020(9): 171-186.