

以网格化治理完善社区公共服务

—以长沙市芙蓉区为例

张承安，钟泽平

(长沙理工大学湖南省社会治理创新研究中心，湖南长沙 410004)

【摘要】新常态下的社区治理必然要求提升社区公共服务的质量与水平，推行“精细化治理，人性化服务”的网格化治理芙蓉模式，是创新社区治理、提升社区服务质量的有益探索。从实践情况看，社区网格化治理有效提升了城市社区治理的精细化水平，但也面临不少问题，如信息收集难、稳控压力大、系统整合慢等，需要通过加强流动人口管理创新、治安管理机制创新、管理平台体系创新等途径加以完善。

【关键词】社区治理；网格化治理；公共服务

【中图分类号】D66 9 . 3

【文献标志码】A

【文章编号】1672 — 934X (2016)04 — 0067 — 05

党的十八届五中全会报告提出创新社会治理，推进社会治理精细化要加强和构建全民共建共享的社会治理格局。新常态下的社会治理，要求符合当前我国处于社会主义初级阶段的基本国情，符合社会主义发展规律，符合全面建设小康社会、实现两个“一百年”目标的现实要求，保障人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。全面推行网格化治理新模式，促进社区公共服务不断完善，是顺应党的十八届五中全会精神的要求，是积极探索与城市社区发展相适应的基层社会精细化管理新路径，是提高城市社区精细化管理水平的重要举措。

一、以网格化治理完善社区公共服务体系的实践探索

2010年长沙被确定为全国社会管理创新综合试点城市，芙蓉区通过积极推行“综合性试点、项目化管理”，进一步创新工作理念、更新方式方法和完善体制机制，将社会治理寓于社会公共服务之中，完善社区党组织、居委会、服务中心“三位一体”的管理模式，探索社区治理新途径，建立了社区网格化治理的——“精细化治理，人性化服务”芙蓉模式。

芙蓉区是长沙市的中心城区，区内面积42.8平方公里，下辖14个街道（园、局），80个社区居委会，常住人口60余万人，且80%集中在面积只占40%的浏阳河西芙蓉CBD，人口集中、经济活跃、地域狭小等特点使得芙蓉区社会治理任务繁重。一是巨大的人口老龄化压力。芙蓉区统计局“六普”数据表明，截止2010年底，芙蓉区60岁以上老人占比达10.38%，老龄人口绝对量大、老龄化增速快、高龄老人占比高等特点，按国际标准已进入老龄化社会。二是流动人口管理压力大。2010年全区常住人口52万多，流动人口近30万，人口密度更是以12243人/平方公里冠居全省。流动人口增多、老龄化加速、社

收稿日期：2016 — 05 — 20

基金项目：国家社科基金（BEA1 50069）；国家社科基金（14BSH063）；湖南省社科基金（15YBA007）；湖南省社会治理创新研究中心课题（Z015ZXAOI）

作者简介：张承安（1966—），男，湖南安乡人，教授，主要从事教育发展与社会治理研究；

钟泽平（1990—），男，湖南湘阴人，硕士研究生，研究方向为思想政治教育。

会阶层矛盾增加、社会诉求更加强烈、人口教育仍显不足等问题令社区治理工作难度加大，社区公共服务压力重重。三是社区自治和行政管理之间矛盾突出。社区工作人员专职少、兼职多，社区管理和服务都依赖为数不多的社区干部，越来越多的行政性工作也挤压了社区公共服务空间，严格控制的编内社区工作人员数与繁杂的社区事务之间的矛盾日益凸显，为完成日常工作只得聘用越来越多的临聘人员，临聘人员待遇受限、素质不高导致人员愈多反而工作效率不高。

芙蓉区网格化治理模式坚持“以人为本服务为先、社会协同广泛参与、统筹兼顾依法治理、多管齐下综合施策”的芙蓉工作理念，以治理创新破解社区公共服务难题，推动社区治理体系创新，建立健全社区治理机制，有力地夯实了社区治理基础。从2012年3月开始，群众工作“直通车”工程在芙蓉区全面启动，规定每月最后两天为群众工作日，全区所有机关干部均要到联点社区服务，直接面对社区群众，答疑解惑、联困帮扶，同时联点干部即为该联点社区的网格治理小组成员，以服务促进治理。据统计，四年来借助“直通车”平台，通过网格化治理模式排查出的纠纷和隐患有45000余宗，收集各类原始信息有56000多条，提供社区服务92800人次，协调解决社区事务8000件以上，有效推动了幸福社区建设、促进了社区和谐善治、完善了社区公共服务，社区治理取得新突破，城市精品社区建设领先省内。预计到2020年，具有创新性、包容性、实用性、与构建和谐社会相适应的社区网格化治理体系将全面建成。

（一）以网格科学夯实社区公共服务基础

网格化划分科学化、网格设计实用性强是实施网格化治理的首要环节，是夯实社区公共服务基础的前提条件。网格划分越科学、越规律、越精细，才能管理更方便、操作更精准、效果更明显、服务更到位。芙蓉区在网格化划分时坚持完整性、便利性、均衡性、差异性四大原则，实现网格划分科学，资源配备充分，职责任务明确。一是科学划定网格。以社区楼栋为最基本的服务单位，将社会治理和公共服务的职能向社区延伸，以方便管理、优化服务、有益发展的原则为前提，兼顾区域均衡、灵活机动、保持传统的原则，将全区14个街道（园、局）统一划分为上百个网格，从而形成覆盖城郊、条块结合的街道、社区（村）、楼栋（单位）三级网格治理体系。具体来说，就是因地制宜划分为三类网络，以社区为单位划分为社区型网格，以主次干道、商业街、街巷道路的起止为标识划分为道路型网格，以各类窗口行业、文博场馆、未成年人活动场所、中小学校、建筑工地等单位划分为单位型网格。二是充分配备资源。区委、区政府成立“群众工作”办公室，以组织部门抓干部、综治部门抓业务的思路，全面组织干部力量投入社区治理工作。整合街道、社区（村）干部以及行政管理部门在基层的工作力量，组成群众工作组深入社区、企业、单位、商户等，精准定位联点服务对象，划定责任区块，转变公共服务模式，改进服务方式，拓宽服务途径，把服务理念贯穿到治理全过程。实现了治理和服务无缝对接。三是明确职责任务。以服务提质为目标、治理精细为手段、维护稳定为重点，将社会管理综合治理工作措施融入到社区管理中、落实到社区年终考核评比中。下放人、财、物、事的管理权到街道，由最贴近社区的街道全面负责社区治理工作，确保基层网格化治理推动有动力、服务增实效。

（二）以网格规范提升社区公共服务水平

科学确定网格化的具体内容，是提升社区治理水平的核心命题，是提升社区公共服务水平的必然要求。芙蓉区立足辖区实情，大胆创新重心下移、条块结合、部门联动的网格化治理模式，定好三大内容，实现网格管治理规范化。一是定好人员，根据网格内服务对象的数量、范围、特点和需求，有选择性、针对性地配备工作人员，将人员、装备、经费统一安排到社区，进一步充实社区力量。二是定好任务，主要是推进“五治”：提升环卫清扫机械化率，科学设置环卫机构和责任机制，着力“治脏”；加大对城市乱象的高压整治态势，着力“治乱”；深化“一推行四公开”，全面推行群众工作“直通车”，优化窗口服务，简化办事程序，提升服务质量，着力“治差”；创新城市交通秩序管理，打通堵点，加强交通乱象治理，着力“治堵”；健全人防、物防、技防相结合的立体化治安网络，坚持严打、严管、严治，不断降低发案率，着力“治安”。三是定好流程，即确定了“信息采集一案卷建立一调度派遣一案件处置一处理反馈一核实结案一综合评价”七个环节的网格工作流程，完善指挥机制建设，确保治理到点到位，服务规范高效。

（三）以网格信息强化社区公共服务能力

网格化治理要求对网格信息甄别迅速、反映及时、高度整合，实现网络技术信息化，有利于克服传统城市管理和社区服务脱节、部门之间信息交流缓滞、层级之间沟通不畅等弊端，实现社区管理服务紧密结合、拓宽信息交流渠道、打通上下沟通层级，对强化社区公共服务能力、建设数字化的智慧社区起到重要作用^[1]。芙蓉区积极整合现有信息资源，将数字化城管指挥中心、治安电子防控网络、社会单位视频监控等信息资源整合起来，构建广覆盖、齐共享、高效率的信息系统，实现社区城市管理信息和公共服务需求信息全时态、全角度、全要素管理。具体来说，一是搭建信息平台。以公安信息中心为依托，配合全市“两实”信息（实有人口信息、实有房屋信息）采集工作，建立网格化治理信息管理系统。各街道和社区（村）统一纳入网格化平台，建成综合性、集成式、共享性的管理服务信息平台。将信息网络连通到区直部门、街道和每一个社区（村），各街道、社区（村）均设立信息站，配备专职社会事务管理协管员，专门从事信息平台管理维护及信息采集、录入、运用、反馈工作。二是加强信息管理。以“两实”信息采集为基础，总结流动人口居住证“一证通”推行经验，在区内全面开展居住证登记管理工作；对重点人员信息实行分类管理，实现信息管理技术专业化、管理规范化、服务社区化。三是开展信息研判，全区各部门充分共享“两实”信息资源，结合网格管理服务工作队，及时采取措施服务群众、化解矛盾，并通过定期召开联席会议进行综合研判，全面、准确、及时地掌握各类治安、维稳信息，为重大事项风险评估提供了可靠依据，有力促进了维护稳定工作。

（四）以网格高效完善社区公共服务体系

充分整合各类资源，积极创新群众工作，不断提高服务质量，切实增强工作合力，继续强化协作氛围，稳步提升网格运行效率，需要进一步构建和完善社区公共服务体系，实现社区网格化治理体系发展。一是整合人力资源，打破城市管理协管员、治安巡防队员和流动人口协管员等队伍身份界限，统称为社区事务工作者，承担网格之中的社会治理和公共服务职责，切实解决“九龙治水”造成工作合力弱、工作效率低等问题。充分调动驻区单位物业管理人员、安保人员等方面的积极性，将其纳入社区治理团队，强化自我管理，使之成为网格中的有效因子。二是抓好民情收集。结合群众工作“直通车”工程，创新群众工作方式，主动将网格化治理的触角伸向社区的各个角落^[2]，通过网格员们上门走访、发放联系卡、电话联系等方式，开展民生座谈、民情走访，把群众的需求带上来，把贴心的服务送下去，以更高的服务赢得网格化治理善治的口碑。三是开展务实服务。充分融合发挥网格治理队员的专长特点，通过干部、党员、专家、教师等人员的多元化来满足社区群众需求的多样化。街道社区结合平安创建等活动，定期确定居民、村民群众服务主题，推行“项目化服务”，将各工作项目分解到队员，使网格治理工作“去有目的，来有问题，后有反馈”，使群众工作更有针对性和有效性，在服务中消解矛盾、在治理中增进和谐。

二、社区公共服务的网格化治理难题

（一）网格化治理信息收集难

一是流动人口不断增多及流动性大、不可预测性强、自我保护意识重等原因，基层网格信息员收集原始信息难度增大，给社区网格化治理带来更大的挑战。二是不断增多的流动人口给所在社区也带来了考验，流动人口的社会福利保障、公平正义诉求以及由此而引发的社会治理等一系列问题^[3]，导致网格化治理难度加大，治理要求更加细致，服务要求更加完善。

（二）网格化治理稳控压力大

网格化治理要求将绝大部分问题和矛盾解决在网格范围内，伴随经济快速发展而来的治安问题增多是芙蓉区当前城市社区面临的普遍问题，群众的物质诉求和精神诉求同步增加，有限的网格治理队员与不断增多的治安重点难点问题成为当前网格化模式能否高效运行的主要矛盾之一，基层街道社区网格化治理的稳控压力与日俱增，社区治理的网格化治理需要更大力度地创新。

（三）网格化治理系统整合慢

社区网格化治理的理想模式是整合现有各职能部门信息管理平台^[4]，搭建市、区、街一体网格化信息管理统一平台。自 2012 年定王台街道试点在各社区建立网格化调度指挥室以来，到目前仍未推广到全区，全区性网格化信息管理平台尚未完全建立，网格化治理系统整合速度偏慢。这主要是由于基层街道、社区技术人员有限、信息技术支撑能力欠缺，一定程度上制约网格化治理工作成效，尤其是需要跨部门、跨层级、跨平台、跨系统，整合难度本身就不小，加之网格化系统建设与移动终端配备及维护需要的成本较高，巨大的开支对于财力有限的芙蓉区街两级财政都是极大的挑战。

三、以网格化治理提升社区公共服务水平的路径依赖

（一）优化流动人口管理，畅通网格化治理信息渠道

一是创新流动人口管理互动机制。要抓紧建立街道、社区两级流动人口和出租房屋管理服务机构，公开受理流动人员的矛盾纠纷、劳动维权、子女教育等困难求助和事项，与对应的维权部门、有关单位及学校建立起信息互通机制，网格事务由被动受理变为主动解决。二是创新流动人口监管工作。网格内的流动人口协管员实行“定人、定位、定责”，做到信息每月汇总，隐患及时反映，切实发挥协管员的信息排查、隐患排查、民情排查、治安排查等多种角色作用，切实发挥社区网格化治理模式的优势。三是创新流动人口服务工作。要创造条件保证流动人口能享受到与本地居民同样的、公平的公共服务，减少或消除限制性、歧视性政策，尤其是就医、就学、养老等社会基本保障上，要做好服务工作，增强网格化治理的群众基础。

（二）创新治安管理机制，化解网格化治理稳控压力

一是创新社会治安管理思维。树立科学治安管理的新理念，对社区社会治安重点地区实行重点治理，倾斜网格化治理力量，实现重点治安问题优先解决；对于管理思维的创新，要抛弃过去事发后再补救甚至“钓鱼执法”的老思维，而应认清风险并防控结合，将可能的风险消灭在萌芽状态。二是创新群众参与社会治安的方式。要积极动员各个社区，尤其是人口较多社区的治安民力，参与所在社区的治安防控，减轻网格化治理队伍的负担。三是创新社会组织引导机制^[5]。加大培育力度，构建居民参与社区治理的平台，发展各类教育、医疗卫生、文体活动、社区养老等领域社会组织，提高社区居民的自组织化程度，及时反映社区居民诉求，化解社会矛盾，促进社区和谐。

（三）创新管理平台体系，完善网格化治理系统整合

一是创新社区信息资源共享。要充分利用信息手段，总结试点经验，将社会管理服务 GIS 系统迅速推广到全区，即将 GIS 系统、移动基站、GPS 定位系统、视屏监控系统等资源，依托互联网在社区网格化指挥中心形成整体，建立一个室内的数字社区。二是加快管理平台建设速度。建立跨区域、跨部门、跨层级的综合室平台，集成各类服务、汇总民生信息，将区内人口、房产、机构、工商、税务和安防视频等信息数据导入网格化体系，实现工作联动，资源共享。三是推动政府部门业务下沉社区。政府各职能部门要整合自身的各项业务，下沉到街道社区，通过数据共享、集中办理等形式实现与其它单位、上下层级业务办理的双向衔接，保证信息流程通畅、信息渠道稳定、信息网络全面，信息系统完善。

当前网格化治理在全国范围内得到各级政府的推广，主要内在驱动力还是源于愈来愈强的维稳压力，网格化治理模式对于优化传统社区管理模式有积极意义，有效提升了社区治理水平，但随着基层治理精细程度提高，基层社会服务更显供给不足，网格化治理已逐步偏离了最初目标，使得城市社区治理出现异化，形成基层社区治理的内卷化危机^[6]。作为网格化治理主要推动者的政府应当合理界定自身角色和职能，更加重视社区自组织能力提高，提升居民参与社区治理程度，鼓励公共参与解决公共问题，避免异化、变质，加强流动人口管理创新，畅通网格化治理信息渠道；加强治安管理机制创新，化解网格化治理稳控压力；加强管理平台体系创新，完善网格化治理系统整合。

参考文献:

- [1]李蔚. 探索社会管理网格化之路 [N]. 湖南日报, 2012 — 06 — 19 (12) .
- [2]郎友兴. 从小区到新故乡: 社区文化与中国城市社区建设[J]. 浙江社会科学, 2013 (5) : 76 — 81 .
- [3]杨玉圣. 论小区善治与社会建设创新 [J] . 社会科学论坛, 2014 (1) : 4 — 37 .
- [4]林诚彦, 王建平. 社区服务在公共领域构建中的作用[J]. 城市问题, 2012 (10) : 92 — 97
- [5]张楚文. 论长株潭城市群社区服务网格化管理模式 [J] . 湖南社会科学, 2011 (3) : 101 — 104 .
- [6]孙建军, 汪凌云, 丁友良. 从“管制”到“服务”: 基层社会管理模式转型— 基于舟山市“网格化管理、组团式服务”实践的分析[J] . 中共浙江省委党校学报, 2010 (1) : 1 15 — 1 18 .