

上海社会治理创新中网格化管理跟踪研究^{*1}

严俊 林伟挚

(上海大学 200444)

【摘要】:上海社会网格化管理创新,遵循“完整覆盖、管理到位、服务便捷、统分结合、联动均衡”的原则,从居民主观满意度的角度出发,探索服务模式的创新;从有效整合资源的角度出发,探索组织模式的创新;从更有效应对问题的角度出发,探索管理模式的创新,进而系统探讨网格化管理中“更快发现问题、更好处理问题、更有效解决问题”的机制和策略。

【关键词】:社会治理;网格化管理;城市综合管理

【中图分类号】:C916.2 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2017)11-0096-011

为了加强城市综合管理,整合公共管理资源,提高管理效能和公共服务能力,上海市政府针对网格化管理的目标、建设方案与侧重点、绩效评估等方面问题提出了指导性意见。主要内容包括:^②(1)科学设置管理网格、厘清工作职能;(2)全面建立城市网格化综合管理中心,做实街道、乡镇城市网络化综合管理中心,加强城市网格化管理与居村自治管理相衔接;(3)推进执法管理力量下沉,建立联动联勤工作机制;(4)健全多渠道、全领域发现机制,确立分级分层派单机制,建立分类处置机制,完善监督考核机制,强化以源头防控为目的直联联动治理机制;(5)加强组织领导,完善城市网格化综合管理信息平台,赋予街道、乡镇与承担城市综合管理责任相应的管理权限;计划用5年时间基本建成以城市网格化管理信息系统为核心,与“12345”市民服务热线相衔接,与“12319”城建服务热线相融合,并与其他相关行业管理信息系统互联互通的城市综合管理信息平台;基本建成包含市、区县、街镇三级管理体系,完善健全标准明确、管理规范、联动高效的综合管理监督指挥体系,形成与联勤联动工作机制的有效对接,实现非紧急类城市综合管理领域的全覆盖,全面提升城市管理水平。

一、上海城区、近郊、远郊地区的网格化实践

(一)中心城区网格化管理的经验与问题:以静安区D街道为例

1. 基本情况。D街道地处静安区中北部,辖区面积6.24平方公里,共有20个居委会、43个居民小区,其中老旧公房和混合型小区22个、纯商品房小区21个。户籍人口5.9万人,实有人口8.87万人。南部主要是1970年代末、1980年代初建设的居民住宅区。北部主要是工业老区,国有大中型企业众多。随着国有企业体制改革深化、土地置换,兴建了一批高档商品住宅小区,并逐渐成为满足居民多层次需求,集文化、休闲、娱乐为一体的商业文化中心,吸引大量的人口导入。经济发展、人口增加、居住区的扩大加之核心的地理位置、发达的交通网络,使D街道成为典型的超大城市成熟社区。

2. 网格化管理的难点。(1)流动人口较多,流动社会面临着清查难、管理难的问题。作为成熟商业社区,人口高流动性与不

¹ **基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2016-A-048-A)。

作者简介:严俊,社会学博士,上海大学社会学院讲师。林伟挚,上海大学社会学院博士研究生。

² ①《上海市城市网格化管理办法》2013年10月1日起执行。

稳定性等特点是社区治理困难的重要原因。一是对流动人口的清查难度较大，经常出现“这次登记，下次人已不见”，“发生突发情况时涉及人员却未登记在案”等情况；二是流动人口的群租现象集中且严重。小区中的空闲房屋多被一些专门做群租的二房东承租下来，分割多间出租。由于群租房环境较差、租住人员复杂，各种经济与社会矛盾纠纷频发，有时甚至会激化导致严重后果，经常引起居民不满。

(2)城市生产与生活体系、经济与社会体系的互适性面临越来越大的张力。目前，D街道正处于城市老区改造、商业区修缮和升级以及市政建设开工的高峰期，因为这些问题引发的矛盾屡见不鲜。各类建设施工对周边小区居民产生严重影响，而与之相关企业的劳资矛盾、经济纠纷也十分常见。生产和生活、经济和社会如何平衡成为当地基层社区治理面临的一个重要难题。社区管理与治安形势面临严峻挑战，化解矛盾、维护稳定的压力也随之增大。在面对日益复杂的区情、社情时，传统以“条线型”管理模式为主的社区治理模式已出现协同不足、职能缺位等问题。为实现社区的平安建设目标，D街道早在2012年便开始社区网格化治理的探索。希望通过引入并优化这一创新治理模式，来突破辖区社会治理的瓶颈。

3. 网格化管理的组织架构。(1)网格工作站的定位与层级结构。在开展网格化管理的过程中，D街道将网格站定位于“大居委+小街道”的功能链接点，以解决以往工作过程中街道层面管理人员无法事无巨细，而居委会管理人员又缺乏街道层面工作权限的问题。将网格站界定为街道和居委会之间的一个中层机构，其特殊优势在于既能够帮助居委会解决一些需职能部门解决的问题，又可以推动街道将管理精细化，理顺基层各项基础工作的协调与配合。D街道设立网格分中心作为网格化指挥中枢，实施网格管理处级领导对口负责制度和定期例会制度，对网格过程中出现的各项事宜进行统一调度。网格化上建立4层组织架构，网格分中心作为指挥平台，下设有9个街区网格工作站，工作站之下为分辖的20个居委会，最下层级为1500多个楼组，通过将网格的组织架构深入到楼组这一层级，能最大程度的满足社区的精细化管理。

(2)网格化管理的权责分配。网格化管理分中心负责对辖区范围内各类网格化社区管理案件的指挥派遣、监督巡查、视频监控、处置督办、绩效评价、分析研判等工作，对应发现、应处置的事件进行处置；对辖区职能单位网格化社区管理工作进行指挥、监督和考核；对辖区工作站进行管理、督办和考核；牵头开展疑难问题的联动处置。街区工作站的职责包括：负责开展日常巡查，做到及时发现问题，并对简易问题快速处置，超越处置范围和能力的问题开展先期处理并上报至街道分中心；组织市容环境卫生责任区制度的落实；处理分中心下达的工单，接受街道分中心的统一调度，参与辖区内的联合执法工作。在网格责任区内，网格协管员需要深入联系依靠居委会，在居民区党总支书记或居委会主任安排下参与服务社安排法律法规、治安防范等宣传工作；对居民区的实有人口实有住房开展排摸和信息采集；开展居民区不稳定、不安定因素、治安隐患的排摸，物防技防检查和管理措施的监督，协助参与居民区小矛盾纠纷和居民区突发事件的调解处置工作。网格协管员还需要完成对劳动监察协管、特种设备安全、环保协管、安全生产、食品药品安全等社会综合治理工作的任务分工，完成现场的检查、数据采集、数据输入等任务。由于网格协管员的工作任务多且繁杂，在调查中他们形象地将自身角色成为“上面千条线，下面一根针”。

(3)网格化管理的运作流程。网格化管理主要有三大任务：发现问题、分派(案件)和监督(处置)。网格基层人员需要对责任网格内的“部件”和“事件”开展日常巡查，做到及时发现问题；对简易问题快速处理，超越处置范围和能力的问题则通过“城管通”以及相应的无线传输、集成系统，第一时间将现场进行定位以及将现场情况发送到监督中心。街道(镇)分中心收到“问题”信息后进行甄别立案，立案，并转批至指挥中心，由指挥中心将案件分派给负有相关处置职能的行政管理部门或相关公共服务单位依法处置。处理完毕后，指挥中心通过呼叫中心指派监督员现场核查、结案，并将处理结果上报监督中心作为评价系统的重要基础数据。

4. 网格化管理的主要经验。(1)功能定位创新，凝结多方力量实现社区的“无缝隙”管理。在功能定位上，实行“条包块管、以块为主”的管理模式，由街道统揽辖区内的全部事务，同时，“条”上派出机构全部纳入街道网格化分中心的指挥调度系统，力量下沉至网格，并由街道行使对这些派出机构的指挥权、考核权和监督权。这就打破了体制上的分割，实现以往“多头管理、各自为政”到现在“街道牵头，多方参与”的转变。通过街道牵头加强各部门间的联防联控，促使各部门各司其职。加强居委会力量、强化居民自治，则重在做实“三社两所”服务结构。街道通过政府购买服务的方式，发挥“三社两所”在网格化管理

中的协管职能，并辅助居委会的自治工作。同时委托街道社工总站进行托管，对相关事项进行评估考核，建立完善的工作、考勤、考评制度。

(2)管理服务方式创新，“三大转变”为网格精细化管理提供保障。从粗放型管理向精细化管理转变。D街道网格化管理逐步实现3个延伸：一是从关注以城市固件为核心的市容市政管理向社会治安综合治理范畴延伸，二是从围墙外街区向围墙内居民区延伸，三是从8小时向24小时延伸：以满足城市精细化管理的需求。从静态管理向动态管理转变。通过政府、群众与商家相结合、人防与技防相结合、治安防范与环境整治相结合，实现社区治理从静态管理到动态管理的转变。动态管理将各方主体(政府、群众与商家)纳入到治理的过程中，充分发挥各方的优势力量，打破了以往仅以政府的力量来解决问题。通过加强宣传、提高群众道德法制意识；加强源头排查、化解社会矛盾；以打促防、严厉整治社会突出问题等方式，使社区治理从事后处理向预警防治转变。D街道在独栋楼组中建立“睦邻点”，在相邻楼组群中建立“公共客厅”，在楼组间建立志愿者总队，通过这些平台提前发现矛盾，将矛盾解决在萌芽状态。

5. 网格化管理的主要问题。(1)日常巡查工作无法及时发现问题，制度设计的“防微杜渐”功能落空。由于网格化管理缺乏专业性，基层工作人员在日常巡查中常常无法及时发现问题。以网格站日常任务之一的社区食品、药品安全巡查工作为例。这类领域涉及专业门槛较高，网格协管员需根据相关法规所设定的卫生标准；需要懂得识别处方药和非处方药分类摆放，保健食品与药品的差别，是否存在非法坐堂行医，是否粘贴虚假广告误导消费者等。由于不掌握专业知识，基层工作人员通常依据经验判断开展此类巡查，甚至不排除“走过场”行为。这类流于表面的工作方式造成的直接后果是各类具体任务无法完成，进而导致网格化管理实际效力低下，为平安社区埋下隐患。

(2)纠纷处理工作不能有效解决问题，导致局部矛盾演变为破坏性后果。网格化管理缺乏专业性导致的第二类常见现象是基层工作人员不能真正、有效地解决纠纷。网格站工作人员在处理居民日常生活中的矛盾纠纷和公共领域的安全隐患时，经常需要运用到一些专业的知识和技能以及沟通技能。缺乏专业性使得网格站工作人员在处理问题时经常会出现过度简化、不规范甚至掩盖问题的行为。这种做法的直接后果是造成矛盾积累和谐隐患持续存在。近年来，劳资纠纷成为群体性事件最大的源头。细究这些问题的产生，往往存在一定程度的社会源头：由于早期处理太过缺乏法律、行业和沟通技术层面的专业性，才会出现集体上访甚至暴力冲突等破坏性后果。

(3)特种作业资质门槛使有些问题无法(或违规)处理，造成社会矛盾积累和公信力下降。在日常工作中，网格站基层人员还会遭遇一些需要专业资质才能解决的问题，如比较常见的拆违工作中就需要具有登高证。由于缺乏专业资质，社区网格站基层工作人员在遇到这类问题时，通常采取不处理或者违规处理(即“无证操作”)这两种方式。如果网格站工作人员违规处理，有可能会因为不具备技能而造成安全事故，并引起更大的矛盾纠纷。除此之外，缺乏专业资质的强行处理或不按程序处理等情况，会招致居民质疑。作为政府在基层的工作队伍与形象代表，违规处理会导致政府公信力下降，深刻影响着政府与社会大众的关系。

(二)近郊区域网格化管理的经验与问题:以宝山区C镇为例

1. 基本情况。C镇，位于上海北郊，总面积27.22平方公里，辖10个村民委员会、73个居民委员会。2014年末，有居民56607户、15.2万人，列入管理的来沪人口17.2万人；人户分离8万余人，境外人口1677人，总人口40.6万人。随着城市快速发展，C镇已经从原来的远郊区域演化为具有明显城郊结合部特征的社区。

2. 网格化管理的难点。(1)人口结构复杂、社区管理困难。随着经济产业发展、各类居住区的建设，大量具有不同背景的人口导入，使得传统相对较为单一的社区人口结构变得复杂。一是农村土地动拆迁的失地农民；二是较大规模到上海务工的外来人口；三是C镇相对较低的房价吸引了大量年轻白领人群在城郊结合部买房；四是从中心城区动迁过来的城市居民。素质参差的人员短时间内在镇内聚集，也带来了流动摊贩、社区偷窃、环境污染、交通混乱等社区治理难题。

(2)社区结构复杂化、资源配置不均衡。从房屋产权形态来讲,宝山区各社区呈现明显的多样分化格局,其中C镇的情况尤其典型:既有以农业经济形态为主的农村社区,也有现代市场化的商品房小区;既有一些拥有较长历史,发展比较成熟的传统城市小区,也有一些从传统单位社区转变而来的老旧小区,以及新近出现的具有混合人口结构特征的大型居住社区。这些群体在人口健康、计划生育、社会保障、社会福利等社区公共服务的需求差异明显,在地公共资源未能满足居民的多样化生活需求,镇政府往往成为各种诉求的责任主体。

3. 组织架构。(1)网格划分及层级结构。C镇按照精细化管理的总体要求,镇网格中心在区划分的13个责任网格的基础上增设了4个镇级责任网格,将全镇划分成三级网格体系(镇一级网格,3块二级网格,网格管理村居工作站三级网格),初步形成“小网格,大服务”的格局。全镇共划分83个基础管理网格,首批确定将25个居委小区监控纳入到信息平台。设立网格化管理居(村)委工作站。原则上按“一居(村)一站”设立,与党支部、居(村)委会合署办公,增挂“C镇城市网格化综合管理中心xx居(村)委工作站”的牌子。实行“三位一体”。党支部、居(村)委会、居(村)委工作站3套机构实行交叉任职、分工负责。原则上设站长1名,副站长2名。站长由居(村)委会书记兼任,副站长由社区民警、治保主任兼任;组员若干,由本居(村)委其他成员及物业保安人员担任。

(2)网格化各部门的权责划分。C镇城市网格化综合管理中心下设主任室、办公室、信息采集科、督办管理科、技术项目科、联勤联动办。承担C镇城市网格化综合管理的规划、建设和日常管理。中心负责对责任网格内部件和事件进行巡查,受理“12345”、公共安全隐患有奖举报等热线转送的市民举报投诉。发现问题及时立案,并对案件进行派遣、核查、督办、结案,并对处置情况进行考核。中心同时负责管理信息系统的运行维护和相关数据的统计分析。负责突发公共事件应急处置工作,与镇联勤联动办对接工作机制、共享技术平台,承担大联动相关协调事务工作。网格化管理居(村)委工作站负责所管辖小区责任块的日常巡查工作,将发现的城市管理事件、现场核实后的公众举报信息等及时上报至C镇网格中心。同时,工作站要自行处理一些力所能及的城市管理事件或部件问题,以及处置由镇网格中心信息平台派送的网格案件。另外,工作站还要承担对管辖小区宣传城市管理的有关法规,完成镇党委、政府下达的其他工作任务。

(3)网格化管理的运作流程。城市网格化管理工作流程包括7个环节,即信息收集、案卷建立、任务派遣、任务处理、处理反馈、核查结案、综合评价。根据系统运行需要,监督指挥中心设置15个受理员座席,负责受理领导批示、监督员上报和社会公众举报的城市管理问题,并进行审核、立案、批转、结案等工作。同时设立5派遣员座席,负责将立案后批转的案卷派遣到相应的责任部门,对相关城市管理专业部门的案件办理情况进行协调督办。

4. 主要经验。(1)注重制度建设,从微细着手开展网格化管理。C镇网格中心在筹建过程中,逐步建立了详细的规章制度:包括镇网格化管理中心及村居工作站的工作任务,详细明确的内设部门的工作职责、人员管理、工作纪律以及绩效考核等制度,统一制作工作证,印制工作手册,制作联系卡等。这些制度保证了C镇网格化管理工作得以快速、平稳的展开,仅用半年时间就实现了整个镇域范围内的全面覆盖。除建立以“分级分层派单工作机制”和“联勤联动工作机制”为核心的工作机制外,镇网格中心不断的探索、创新制度,在细微之处落实网格化管理的功效。如在村居工作站则创新出“零报告”制度,村居工作站每天必须向街镇(园区)网格中心报告“小联勤小联动”巡查情况,即使没有出现新情况,也要在报表上填上“零”,主要的上报内容为新发生的违法搭建(用地)和群租。通过将制度落实到细微之处,网格化管理能够落实它应有的效用。

(2)注重队伍建设,注重整合队伍发挥各部门合力。网格化管理的成效能否落到实处,依赖于是否具有一批素质过硬的工作队伍,C镇网格化建设起步比较晚,在人员素质、队伍协调上面临较大的挑战。为确保村居工作站的顺利运转,镇网格中心提前将全镇82个村居按照片区划分分批次进行培训,主要培训村居工作站信息员网格案件上报、受理、处置,着重强调了“零报告”制度,并现场演示“城管通”操作。村居工作站运转后,中心工作人员还奔赴各村居站点现场亲授,切实做到早发现、应发现、尽发现。二是实行区网格监督员下沉式管理,区网格监督员下沉式管理是城市网格化管理工作机制的重要改革,是推进“下沉基层实行属地化管理”的重要步骤。区网格化监督员下沉到镇网格化中心后,其发现的网格案件将直接上传至镇网格中心信息平台,由镇中心统一处置,以提高事件发现率和及时处置率。三是定期或专门开展工作推进会议促进联勤联动。镇网格中心实

行“交班制度”，中心每天上午由中心主任主持召开由中心内设部门（“12345”热线负责人、网格信息平台指挥长）及派驻单位（交警、城管、市场监管、环卫、综治办、司法所等）共同参加的早交班会议，对前一天工作进行交接点评，对于遗留的疑难问题当场协调各职能部门进行处置。

（3）注重工作效果，着力开展专项整治工作。一是专项整治历史遗留问题。网格化中心运作后，网格中心多次召开协调会，城管中队、市场监管部门、公安、交警、市容等部门联合执法，对长期存在的脏乱差现象进行综合处理。二是专项整治居民投诉较多、影响较大的事项。2016年启动的“网格达标”创建工作便是专注群众感受密切区域，解决居民投诉问题。创建达标的网格一般都是问题比较严重的区域，一般涉及轨交站点、小区、学校、医院、菜场等区域作为首先创建网络达标的区域，增派人员处理发生的问题。三是专项整治基础工作中重复出现的问题。热线工单中的重复工单一直是老大难问题，重复工单一般涉及的问题比较复杂，职能部门一时难以解决，也导致了网格中心热线工单的解决率较低。镇网格中心按照既定的工作安排，每周召开一次专项会议，针对遗留的热线工单及存在的疑难问题进行工作安排、进行专项解决。切实提高热线工单的实际解决率，提高群众的满意率。

5. 主要问题。（1）“一刀切”的管理模式造成社区服务同质化，无法满足多样化需求。C镇在推行网格化管理模式的时候，先以制度的形式统一推行，以便于管理与推行，以村居为单位的“一刀切”管理方式忽视了社区之间的高度异质性，无法满足不同社区的居民的不同需求。网格中心每月都要对C镇的案件数据进行统计分析，将案件按市场监管类、街面秩序类、市容环卫类、公共设施类、园林绿化类等进行分类；网格中心也将上报的案件按部件和事件进行统计，并统计出当月排在前五的部件、事件类别。这样有利于在整体上判断C镇的总体情况，但不利于对社区性问题的识别，从而导致在网格化管理过程中服务单一化。例如，C镇A网格地段社区内多发的事件为乱停车、绿地损毁，还有社区内出现打洞敲墙的行为；在B地区投诉较多的是交通乱象、工地泥头车对社区的影响；在村居地区出现的投诉多为工厂污染、土地纠纷的问题。

（2）案件承办方式单一化，镇城管中队压力过大。根据调查资料，2016年2月，从C镇收到市民热线工单的情况看，C镇网格中心一共收到热线工单254件，其中需要处理的工单数为174件。处理工单工前5位的职能部门为：镇城管中队（133件）、网格中心12345热线办（19件）、综治办（6件）、拆违办、镇教委等（5件）。由于镇城管中队几乎承接了80%的热线工单，使其对案件的实际解决率很低：仅有16.83%的案件能够解决。这反映出C镇网格化管理在处理案件主体方面过于单一，各部门权责安排不够协调，多部门联动方面存在缺陷。

（三）远郊地区网格化管理的经验与问题：以嘉定区N镇为例

1. 基本情况。N镇隶属于嘉定区，位于上海西北部，总面积33.27平方公里，紧靠外环线，属于上海远郊地区。镇内拥有轨道交通线、中环线、外环线、高速公路和铁路编组站。另有十多条公交线路通往市区和周边城镇。N镇交通发达，近年吸引了大批企业落户，导致辖区内外来人口不断积聚。截至2015年12月底，N镇总人口数约18万，其中常住人口5.5万，外来人口约12万。随着人口不断增加，辖区内社区居委会数量也逐年增长，截至2016年1月底，共有12个社区居委会及8个村委会。

2. 网格化管理的难点。经济社会快速发展和快速涌入的大量外来人口，使社区中违法违规现象增加：小摊贩集中，占道经营的情况严重，土方车超载、工地扬尘、建筑垃圾乱倒等情况时有发生。而相关职能部门执法能力滞后也导致N镇社区管理压力骤增。执法部门信息获取滞后，违法现象屡禁不止。城管部门在获取信息方面比较被动，执法通知发放相对滞后，从而导致违法行为频繁发生。执法部门单一，部门联动困难。针对市容市貌环境的整治，N镇经常采取集中整治的方法，联合多个部门，在某一个特定的时间内进行专项整治。但一个专项整治往往“需要提前一周来确定哪些部门参加，再用一周来拟定需要集中整治的地方，最后还要花一周的时间准备执法工具……而联合执法时间可能只有两个小时”，部门间的协调成本高企，工作收效并不明显。

3. 网格管理的组织架构。（1）网格划分与组织架构。N镇将全镇划分为7个网格，对全镇城市部件、事件全面排摸、清算、

分析、汇总后，明确了五大部件，五大类事件类型，确定了 151 项城市部件、事件的范围。全镇共配备 20 名城管、120 名联勤、96 名小联勤、50 名信息员对划分的区域进行全方位巡查监督。2015 年，N 镇建立东社区城市网格分中心，对 N 镇东部 4.7 平方公里区域内的各个街面、小区门口、学校、医院等重点区域安装高清 360 度的电子探头，实行 24 小时实时监控，以应对因流动人口日益增多带来的社区治理问题。N 镇网格管理采用“市、区、镇、社区”四级联网的组织架构，即一级政府、二级管理、三级网络、四级网格。一级政府是指 N 镇人民政府统筹管理；二级管理是指镇联勤和城市网格化管理中心对城市管理的具体实施和操作；三级网络是指村(居)联勤和城市网格化综合管理工作领导小组；四级网格是指村居楼道内自我管理。

(2) 网格组织内的权责体系划分。联勤和城市网格化综合管理中心平台是 N 镇城市综合网格化管理的核心，下设 3 部 1 室，即受理指挥部、协调指挥部、监督检查部及办公室，负责统筹协调城市综合管理的各项事务。中心负责建立本镇网格化综合管理的运行机制；对“12345”市民服务热线、群众举报等涉及城市综合管理的各类业务进行受理、分派、处置等工作；针对城市管理顽疾，由联勤网格化中心负责牵头协调，明确主责单位、工作规范和工作流程，督促主责管理部门制订专项整治方案，相关部门统一进行整治行动，确保执法管理到位。

村(居)层面，成立村(居)联勤和城市网格化综合管理工作领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在综治联勤工作站，管理工作站站长由村主要负责人兼任。村(居)级网格站主要负责巡查发现和受理本辖区内各类综合管理问题，承担办理镇网格化综合管理中心派发的工单；负责本辖区网格内的部件和事件巡查、立案；负责案件登记报送、派单调度、督办核查；对本辖区事件处置工作效率进行督察考核；落实与村(居)综治群众工作服务站的沟通协调；配合本辖区内的联勤执法处置等工作等。

(3) 运作流程。N 镇城市网格化管理主要有 5 个流程：一是信息采集。一线巡查员的巡查上报和市民通过各种渠道的投诉。二是问题受理。联勤和城市网格化综合管理中心人员对案件进行逐项立案。三是问题派遣。中心对问题进行分析，按照各个职能部门的责任分派工单。四是结案反馈。职能部门接到工单后，在规定的时间内进行处置，并将工单处置结果反馈给联勤和城市管理综合管理中心。五是评估。职能部门之间相互评估和群众回访评估，通过内外评估构成对城市网格化管理中心工作人员的考核。

4. 网格化管理的经验。政府主动出击、社区居民主动参与。N 镇开始实行城市网格化管理模式后，将原先政府全面主导的城市管理工作逐步转为与社会共同担当责任，一方面强调政府主动出击，一方面鼓励社区居民共同管理社会。N 镇联勤和城市网格化综合管理中心通过市场化运作模式，向社会招聘基层网格协管员，通过市场化方式，将网格协管员化被动为主动，强调主动出击、在规定时间内将问题解决。

5. 网格化管理问题。(1) 行政资源缺乏，管理内容重部件、轻事件。实施城市网格化管理之后，上报的案件与日俱增，执法人员工作量和难度也大大提升。目前，N 镇网格中心仅配置 2 名工作人员负责工单的接收、配置和跟踪评估任务；城管执法人员仅 20 名，远远达不到与网格化管理模式匹配的要求。虽然 N 镇在网格化运作的设计方案上有部件和事件的完整分类，但由于行政资源有限，目前 N 镇网格化运作的重点还是局限于狭义的城市管理领域，主要集中在市政、环卫、市容方面。对 N 镇来说，社区的居家养老是居民比较关心的问题，但网格化管理对这类社区服务并没有纳入管理范围。

(2) 网格运作机制不健全，联勤联动效率不高。由于 N 镇联勤和城市网格综合管理中心与其他机关部门不存在上下级关系，因此，在网格中心主导的联勤联动工作常常受到限制，相关职能部门的配合缺乏主动性。例如，城市管理中普遍存在“窞井盖”的问题。2015 年，N 镇东社区某路边的红绿灯处缺了一块窞井盖，基层网格巡查员发现问题后立即上报网格中心，由于该事项属于物业管辖范围，于是网格中心便将给事项转接给物业。但物业并不马上对事件进行处理，仅对该事件做了警示，最后导致一市民不慎坠入井中摔伤。这暴露出城市网格化管理系统在衔接各个职能部门时缺乏有效的领导能力。

(3) 职能部门权限不明，网格管理执法效率低下。部门职能权限不明，也会造成部门之间相互推诿，导致联勤联动失败。网格巡查员将绿地上违规停车的事件上报至中心平台后，网格化平台将问题反馈给交警，交警表示这不是在马路上，应当由绿化

所处理；网格化平台再将问题反馈给绿化所，绿化所又表示无法处理车辆问题。因此，针对管理对象不明确、不具体的情况，城市网格化管理在派单的时候便会遇到部门相互推诿的情况，导致执法效率低下。

(4)考核监督体系不健全，职能部门联动不积极。针对城市网格化管理，目前N镇仅建立了网格管理中心的考核体系。对巡查员、城管、社区专项工作的考核也仅对其工作结果给出一个主观评价(好、良、差)，没对事件处置的效率、过程进行考核。而其他职能部门更没有建立相应的绩效考核体系，对职能部门而言，网格中心派遣的工作也仅是部门原本需要做的工作而已，职能部门做好做坏都没关系，导致城市管理中事件、部件处理的效率不高。

三、国内城市网格化管理的经验借鉴

(一)国内网格化管理的优秀案例

1.北京东城模式。(1)合理划分网格，7种力量进入网格。东城区采用“万米单元网格管理法”，以每万平方米作为基准设置网格单元，并综合考虑“人、地、物、情、事、组织”等因素，将187个社区划分为589个网格。每个网格配置党支部书记、管理员、助理员、督导员、民警、司法力量和消防员等7种力量，整合社保、工会、团委、妇联、统战、社会组织等特色力量进入网络，形成“一个多员、一员多能，一岗多责”的“7+X”力量配置模式，多元配置能够及时了解网格内各种情况，在第一时间、第一地点将情况报送社区社会服务管理综合工作站，努力将矛盾纠纷化解在网格内。

(2)服务内容人性化、服务样式多样化。政府基础管理部门针对不同人群、不同层次、不同个人提供公共服务、社区服务、志愿服务，满足个性化需求。以东城区东直门街道为例，东直门地区有“空巢”老人222名、残疾人1251名。在实施“网格化管理”后，针对辖区内空巢老人和残疾人较多的情况，街道积极引导辖区内的多个公益组织参与服务，为老人和残疾人提供更多的帮助。

(3)建设统一信息平台，真正实现资源高度整合。在一个较大区域内实现精细化管理与提供全方位服务，将孤立、零散、无序的信息整合为有序、系统、可以共享的信息。东城区通过整合信息资源，推出了我国第一个覆盖大部分城区范围的“网格化城市管理信息平台及应用系统”。信息平台的各项指标和信息能够在21个行政执法部门、6个政府职能部门和10个街道保洁队绿化队之间实现共享。

2.浙江舟山“网格化管理、组团式服务”。(1)合理划分网格，明确管辖范围。在不改变乡镇、村落行政格局的前提下，网格按照便于管理的原则进行划分。在此基础上，根据社区范围、人口数量、居住集散程度、群众生产生活习惯等，将全市划分为2360个管理服务网格，渔农村一般以100~150户组成一个网格，城市社区则适当扩大。网格划定以后，基本上做到了“全覆盖”，网格联通全市范围，呈现一种网状化的格局。

(2)组团服务、协同管理。“组团式服务”力图整合各方服务资源，为网格内居民提供全方位管理与服务，承担着了解民情、反映民意、化解民忧的责任。舟山市为每个网格配备了一支由6~8人组成的管理服务团队，原则上由1~2名乡镇(街道)机关干部、1~2名社区干部、1名医护人员、1名教师和1名民警组成，力求通过团队成员能力素质的复合化来满足群众需求的多元化。网格服务团队定期或者不定期深入网格“听民情、释民惑、解民忧、带民意”，主要发挥社情民意调研、矛盾纠纷化解、政策法规宣传、民主制度监督、惠民便民服务等作用。

(3)强化激励机制，实施定期考核。为确保群众反映的问题有落实、有反馈，舟山市通过意见处理反馈卡的形式对问题处理结果进行评价，并在区、街、社区3层设立大屏幕，加大公示力度。各街道(乡镇)网格制订了相应的考核办法，对社区网格化管理工作完成情况做出客观、公正的评价。各区网格办分别在每年年中和年末进行考核，考评结果由行政主管部门或第三方定期在各类媒体上公布，并作为年终评选优秀街道(乡镇)、网格团队及个人的依据，以及干部提拔任用的重要条件。

3. 湖北宜昌模式。(1)公开招聘社区网格管理员。宜昌按照公开、公平、自愿、择优的原则,通过社会公开招录网格管理员,组成了一个由 1000 多名网格管理员组成的社区工作队伍,确保了网格管理员队伍的专业能力和工作素质。此外,建立社区公共服务事项准入和政府购买服务机制,通过财政支付的方式向社会组织购买服务,实现社区服务的有效传递。政府制定网格管理员的行为规范准则,从考试录用、人员配置、工作职责、纪律要求、工资薪酬、交流培训、考核奖惩、社会保障、解约续约等方面对社区网格管理员及其工作进行规范。

(2)3 支队伍为社区服务。通过精简机构、资源整合,在街道层面成立便民服务、综治信访维稳和网格管理“三个中心”,并在社区层面建立相应“三个站”,并同时拥有社区专职工作者、1110 个网格管理员和 10.8 万社区志愿者“三支队伍”。搭建“市—区—街道—社区”四级联网的“社区综合信息服务管理平台”,将电政专延电子政务专网延伸至基层社区,形成连职能部门,下接“三支队伍”,力量层层倍增的服务管理新格局。

(3)创新矛盾联动化解机制。每个网格配备 1~2 名义务调解员,与网格管理员和社区工作者一起构成基层矛盾调处队伍,以非政府身份从源头上及时排查纠纷,能及时化解的矛盾就地解决,网格无法解决的问题依次上报,启动相应的行政调解、司法调解以及重大社会矛盾集中调处的综合、联动调解机制。此外,建立专业调解人才库,进一步规范聘任条件、报酬计算以及评价标准,为各领域专业技术人员参与调解提供人才储备和便利条件。

(二)国内案例对上海网格化管理的启示

1. 提高各部门之间、上下层级的协调是网格化管理高效运行的基础。网格化管理模式的初衷是打破以往各部门各自为政,又相互推诿责任的局面。因此,网格化管理要将各部门统一调动起来为居民服务。网格平台要提高协调各相关职能部门的能力,才能快速高效的解决问题。

2. 提升基层人员的职业素质是网格化管理得以发挥作用的重要保障。在城市社区网格化管理的实践过程中,基层工作人员常常要面对复杂的社情,其组成成员的专业能力、工作态度、政治素养等自身素质不足会影响其对待网格化管理工作的心态和成效。

3. 发挥社区自治的力量,多方力量参与网格化管理。网格化管理仅仅依赖基层的协管员来发现问题、处理问题很难保障社区的正常运行。因此,需要动员社区的多方力量参与网格化管理,居委依托网格,充分发挥居民自治的力量。

4. 推行“差别化”治理模式,提供人性化、多元化的服务。上海是人口密集的超大型城市,人员构成复杂,运用“一刀切”的制度管理显然不能满足不同区域异质性的需求。推行差别化治理模式,能够更针对性地解决问题。

5. 增强技术支撑是推进城市网格化管理的重要因素。政府必须推进近远郊的网格技术布局,不断地投入和维护好现有的网络技术。针对城市管理的各种数据库,要定期进行技术和数据维护、保证信息共享,以提高城市管理效率。

四、对上海网格化管理的意见与建议

根据网格化管理中“完整覆盖、管理到位、服务便捷、统分结合、联动均衡”的原则,从居民主观满意度的角度出发,探索服务模式的创新;从有效整合资源的角度出发,探索组织模式的创新;从更有效应对问题的角度出发,探索管理模式的创新,进而系统探讨网格化管理中“更快发现问题、更好处理问题、更有效解决问题”的机制和策略。

(一)中心城区:加强网格站基层人员培训

1. 建立以全面职能领域为对象的专业知识培训制度。网格化管理的专业化程度日趋扩展，要求每个基层工作人员都有必要掌握职能范围内的基本知识。因此，需要建立以全面职能领域为对象的专业知识培训制度，以保障和提升基层人员的专业素质，如基本的法律、政策等宣传知识和现代化信息管理技能等。考虑到基层工作涵盖面广和实际工作中的应用便利性，建议采用编纂工作手册和流动课堂教学的方式对基层工作人员进行培训。此外，这类培训的对象应覆盖所有工作人员。尤其对现存队伍中年龄较大的工作人员，应着重落实课堂培训。

2. 开展以矛盾处理为重点的专业技能培训活动。因人群组成、业态构成差异所导致社区问题的不同，要根据各社区(或各居委辖区)具体特征，向基层人员开展有针对性的矛盾处理和沟通技能的专业培训活动。沟通技能主要解决工作人员服务意识不浓，联系群众不密切与沟通能力不强，处理技巧不足的问题。

3. 加强专业资质培训，鼓励基层人员持证上岗。一是需要梳理社区工作中涉及专业资质的项目。网格化工作人员在任务执行过程中遇到需要专业资质的问题并不常见，梳理必要项目可让培训更加有的放矢。二是采用自我培训和组织培训相结合的方式，降低培训成本。基层人员可结合自己在工作中的实践，通过自我学习和考试获取相关资质。政府根据业务需要，也可推选部分优秀基层工作人员接受专业的培训。三是采取自愿报名的方式，并通过设置奖励机制，鼓励基层工作人员主动学习，获取专业资质。可将专业资质纳入评优评奖的考核体系中；对获取专业资质的工作人员，可给予一定的物质奖励。

4. 充分利用社会资源，相关服务适当外包。社区基层治理的现状，显示出行政力量整合有余、社会力量发挥不足的情况，这一现状也导致了基层治理中行政人员任务过重。对基层治理中专业化要求较高的工作，如果不涉及政府核心机密事务，可交由市场和社会组织提供服务，以达到资源的更优配置。政府要形成多元化的资源汲取模式，充分利用市场和社会组织的力量。一方面通过政府购买，将可由市场和社会组织提供的服务转移出去，这样既可提高质量，同时又缓解了网格化人员的工作压力。另一方面积极培育社会力量并引导其有序参与社区治理。通过帮助社会组织形成长远预期，使其形成长远规划，并且明确服务对象、有的放矢，走向专业化道路。

(二)近郊地区:推行“差别化”治理模式，探索与社区特征相匹配的新思路

1. 注重发现不同小区之间的差别，实行“差别化”治理模式。近郊地区内部地域发展水平差距较大，呈现村居杂糅的复杂现象，即使是在同一居住大区之内，其人群亦会有较大的差别。因此，在网格化管理上，信息平台应对辖区内上报的信息进行地域分类，以发现不同地域(小区)的特征和需求，对案件的高发区域进行严防严控，对不同小区的需求提供针对性、人性化的服务。

2. 细化事件类型，明晰各承办单位的服务范围。近郊地区的职能部门职责范围远没有中心城区明晰，因此会将大多数事件推诿到城管部门，这造成城管部门任务压力过大，不能及时解决问题，导致解决案例的比例过低。因此，网格中心应当在细化事件类型的基础上，明晰各承办单位的服务范围，让每一个职能部门的工作人员都能重视新型城市管理方式，清楚了解在城市网格管理过程中自己应负的责任和管辖范围，同时与网格部门之间相互协作，协同工作，努力把城市管理中发生的问题解决。针对网格部门的工作人员，完善工作机制，制定工作手册，做到有法可依，执法必严的状态，在规定的时间内完成每一项工作，以发挥各职能部门的功能。

3. 调动多方力量，共同维护社区的秩序。城管部门承接较多的任务量，这与案件类型的集中性有关。因此，要依托辖区内的每个居委会，将网格延伸到楼道，将网格划分更加细化，让更多的人自主地参与进来。要不断提高社区居民参与社区管理的热情和素质，鼓励社区骨干、积极分子以及社区居民等更广泛的社会力量参与到社区治理的各类组织之中。要大力发展社区民间组织，让各类志愿者组织、群众性文体组织、慈善组织、社会团体、民间协会等参与社区公共事务。通过让多种力量进入网格，能够为网格化管理提供多重保障。

(三) 远郊地区:联勤联动机制

1. 明确各部门的职责,杜绝执法任务的推诿现象。职责不清是导致联勤联动失效的重要制度因素,要根据实际情况,制定统一的行政条例,明确各一线执法部门的职能和管辖范围,明确责任主体和责任分工,从制度上杜绝职能部门间由于管理范围重叠导致的相互推诿现象。对那些难以对应明确执法部门的事件,应当由相关部门联合执法,杜绝相互推诿,无人执法的现象,还可以在外部建立城市管理部门和公安部门联合执法的工作机制,实现部门作用的互补。

2. 健全网格管理组织体系,联动各方执法部门。城市网格化管理中心管理的部件、事件范围较广,涉及的职能部门较多,理清部门之间的关系是网格化管理得以高效运行的必要前提。一是依照“条块结合,以块为主,统一协调,分级包块,责任明晰”的原则,积极创新机制,实行组织再造,稳定推进“四级网络”组织架构的建设,并积极发挥网格中心统一指挥、协调、监督的功能,整合各职能部门的信息资源、执法力量,建立常态化行政执法和综合管理联动机制。二是建立稳定的联席会议制度。网格管理中心需要定期举行联席会议,邀请各职能部门代表参加,将城市管理中遇到的问题进行讨论,强化每个职能部门间的合作、沟通工作机制。

3. 完善考核激励机制。镇域层面需要制定绩效评估体系,通过定量依据来对整个网格化管理活动进行全面、有效的考核,对未来的管理工作进行指导,提升工作效率。这套绩效评估体系不仅要包括网格化管理组织体系中的各层级工作人员,还应该将各职能部门的执法考核纳入网格中心的评估体系,以促使各职能部门积极、高质量地完成职责范围内的工作。同时通过横向比较和纵向比较,通过各项评估内容之间的对比分析,通过与标准水平和理想水平之间的对比分析等环节,发现管理活动中存在的问题和取得的优势,进一步提高网格化城市管理活动的绩效水平。