
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

石伟¹

(华东理工大学 社会与公共管理学院;上海 200237)

【摘要】:为促进国家治理体系现代化,各地不断创新社会治理方式,其中网格化治理是将现代治理技术应用到城乡社区治理的典型模式之一。然而,在中国城乡二元结构下,城乡治理资源和治理需求存在显著差异,将适用于城市社区的网格化治理直接植入式地运用于乡村治理体系中,将带来治理技术与治理基础的冲突。成都市Q村在推进网格化治理的实践中存在形式化和冗余性等问题,表明网格化治理难以在乡村社会落地(即具有“离土性”)。邻里相知的熟人社会、守望相助的生活逻辑、均衡稳定的社会结构以及内生自治的村庄公共性等决定了村民自治是中国传统乡村社会最为适宜的治理方式,要使网格化等现代治理技术在乡村落地,必须坚持乡村治理的自治属性,提升治理技术的内生性,实现治理技术与村民自治的融合,协同推进乡村治理现代化和乡村社会现代化。

【关键词】:网格化治理 乡村社会 乡村治理 村民自治 治理技术 城乡二元结构

【中图分类号】:D631.43;C916.1 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1674-8131(2019)06-0044-09

一、引言:网格化治理是否适用于乡村?

中国特色社会主义进入新时代,经济社会高质量发展对国家治理能力提出了新要求。党的十八届三中全会提出,要推进国家治理能力和治理体系现代化,创新社会治理体制,改进社会治理方式。社会治理现代化需要治理手段的现代化,各地纷纷将现代治理技术手段运用于社会治理实践,其中网格化治理便是典型代表。“网格”的概念源于信息学,主要是针对信息的搜集。将其借用到社会治理领域,顾名思义,网格化治理就是基于“网格”对社会单元的信息进行搜集和集中,进而实现更加科学精准的社区管理。

实际上,早在古代中国就有网格化的社会划分模式,其中最为典型的的就是保甲制度,五户一保,十户一甲,户与户之间相互监督。中华人民共和国成立后,国家实行严格的个人属地管理模式,很容易搜集到基层的基本信息,实现对基层社会的全面管控。改革开放后,对个人的属地管理逐步放开,人口流动加快,政府对个人的信息掌控减弱,基层社会逐渐模糊化。这时,可以通过网格化模式建立新的属地管理模式,即将每一位居民按照居住地重新划归国家治理体系中,以便于国家实现对基层信息的有效掌控,提高社会治理的效用。2004年,北京市东城区提出“万米单元网格城市管理新模式”,上海市将“社区管理网格化”写入政府工作报告,开启了中国现代网格化治理的先河。党的十八届三中全会后,网格化治理作为社会治理创新的有效方式,开始广泛应用于社会治理、城管执法、道路交通、食品安全监督等城市各领域。

目前,学界对网格化的定义、特征及其主要内容还未达成共识,通常是基于其某些属性或特征展开讨论。同时,由于各地

¹基金项目:国家社会科学基金青年项目(18CZZ037)

作者简介:石伟(1993),男,安徽宿州人;博士研究生,主要从事经济社会学、农村社会学研究。

的网格化治理实践表现出不同的特征，不同学者在分析时基于不同的立足点看到了不同的侧面。比如，韩志明(2017)根据网格化治理的清晰化目标，把网格化治理的内容分为网格划分、信息入格、多元参与、信息平台、优化服务等方面^[1]；陈柏峰和吕健俊(2018)从重构基层治理单元的角度认为，网格化治理包括划分网格的准备工作 and 信息采集的基础工作^[2]。关于网格化治理的优势，相关研究主要从组织创新、无缝隙政府和维稳功能三个视角进行分析，也有学者认识网格化治理还存在诸多问题^[2-6]。

各地实践经验表明，网格化治理有效促进了城市社区治理现代化。近年来，网格化技术开始被直接植入式地运用在乡村治理体系中。但是，中国的乡村社会与城市社会具有显著差异性，适用于城市的网格化治理模式是否适用于乡村？从现有文献看，对网格化治理的研究多基于网格化技术本身，并且主要是针对城市社区治理，只有少数学者注意到乡村网格化治理。吴理财(2015)认为，由于国家和农村群众之间缺乏有效的制度化沟通渠道，导致村级治理的“悬浮性”，网格化模式则实现了“在村治理”^[6]。然而，笔者在四川成都的田野调研发现，当地农村在推行网格化治理过程中存在着落地难的困境，其原因在于网格化治理技术的精细化、规则化及外生性等特征与中国传统乡村社会的治理基础和环境存在冲突^②。有鉴于此，本文立足于城乡社会二元结构分析城乡治理资源及治理需求的差异，并基于成都市Q村网格化治理实践探析网格化治理技术与乡村治理基础的冲突机制，进而提出网格化治理在乡村社会的落地路径——网格化治理技术与村民自治的融合。

二、现实困境:网格化治理在乡村社会难以落地

在网格化治理中，国家行政体系通过网格员对基层信息的搜集上报实现对基层的权力控制，一方面监控基层自治的动态，另一方面可以根据信息提前应对可能突发的事件。网格化治理作为一种治理方式，以现代化技术为支撑，把社区空间按某一要素细分为相对固定的单元网格，进行集中化的管理。乡村治理中的网格化就是国家为实现社会治理精细化的目标，打破原有的社区行政体制划分，将基层农村社会划分为若干个具有明确边界的固定区域，并将其作为最小治理单元的新型治理模式。乡村社会与城市社会网格化治理的最大不同在于治理的场域底色不同，这也带来了网格化治理落地的城乡差异。

1. 乡村治理的社会基础

在城乡二元结构下，中国的乡村有其内生的社会基础，在社会结构、生活特征、生产方式等方面与城市社会有着显著差别；同时，改革开放以来乡村社会一直处于现代化转型过程中，其特性也在不断演变。这些社会基础既构成乡村治理的基础，又成为乡村社会的治理要求，形塑着乡村社会治理。目前，从社会治理的基础来看，中国的乡村社会主要具有以下特征：

(1) 邻里相知的熟人社会

乡村社会的本质属性是乡土性，乡土的现代意义就是生活世界中的熟人性。改革开放以来，国家放宽人口管控，人口流动规模和速度不断加大。个体从原有的以亲友为集体的生活圈子到归属于各种社会组织，在交往圈子扩大、生活世界发生变化的同时，原有的熟人性逐渐被目的性、任务性、偶然性取代，城市中人与人之间的关系变得没有那么亲密，甚至陌生化。而乡村社会作为情感和生活共同体，熟人性并没有被完全消解。村庄内部的矛盾更多的是生活中的邻里磕绊，这些矛盾的琐碎和多态，难以在法律规范中找到可以遵循的规章。生活上的需求、矛盾纠纷的调解通常可以在村庄内部解决，村民也倾向于通过非制度化途径解决矛盾。故而，乡村社会的治理一定程度上仍需遵循熟人社会的模糊化和非规则化。

(2) 守望相助的生活逻辑

城市的社区生活中，居民彼此之间因为某一目的聚在一起，生活上的关联是弱的，人们很少会单纯地因为某一个原因和其

^②① 随着社会经济的飞速发展，中国的乡村社会产生了较大的分异，比如一些发达地区中心城市近郊的乡村社会很大程度上已经城市化，其治理基础也发生了质的变化。本文研究的乡村社会是指与城市社会具有显著差异的中国传统型乡村社会，不包括已经城市化或工业化的乡村社会。

他人在其他方面产生关系，如工作上的联系只会保持在工作状态中。而在乡村社会中，生产生活是一体的，村落是村民的情感共同体、居住共同体和生活共同体。计划经济时期在村庄内部形成了以小组为单位的生产互助体系，水利灌溉、共同收割等使得彼此之间谁也离不开谁。个体在生产互助中既会因为过于亲密而产生矛盾纠纷，又会因为无法独立完成生产而在面对矛盾时选择忍让。生产生活的亲密化使乡村社会形成强有力的非正式规范，并成为乡村治理的坚实基础。即使是进城务工者，这样的生活逻辑也刻印在其心中(参见案例1)。因此，守望相助的生活逻辑消解了一些原本碎片化的治理事宜，导致乡村治理事务的稀少化，这也就是下文中网格员范某所讲的“整天无事可做”。而应对治理需求的碎片化正是网格化治理的主要目的和优势之一。

案例1:Q村刘某和孙某是邻居，两家原本很要好，但因宅基地的矛盾两家大打出手，不再往来。土地征收后刘某和孙某均外出务工，刘某春节回家在村里碰到孙某，竟然打了招呼，春节后还商量着一起出去打工。笔者询问刘某母亲其中缘故，刘某母亲认为，“都是邻居，总不能一辈子不说话吧。孩子说出去打工才意识到村里的熟人关系可贵。”

(3) 均衡稳定的社会结构

在传统乡村社会中，村民的阶层分化不明显，社会结构相对均衡。村民的收入来源相对一致，基本依靠劳动力和土地收入，只有少部分在外做生意的村民收入较高。同时，收入水平相对较高的村民通常会选择进城买房，他们的生活面向是对外的，其主要社会资本也不在村庄。从Q村的实际情况可以看出，该村社会结构相对均衡，村民的同质性程度较高，村内治理需求并不大，维持村庄基本的治理样态即可(参见调研资料1和访谈1)。

调研资料1:成都市Q村总人口3000多人，长期在村人口2000多人，村干部5人，外加区里统一招聘的网格员2人。按收入水平分，高收入人群约占10%，中等收入人群约占70%，低收入人群约占20%;进城买房人群约占40%，其中长期在城市生活、人际关系等完全城市化的大约30%，另外的10%在城市买房但未在城市生活。中等收入群体占绝对多数，社会结构相对均衡;而高收入人群大多不在场，难以在村庄内形成竞争和攀比。村民之间的人际关系相对和谐，没有形成结构性的冲突。

访谈1:Q村会计告诉笔者，“日常村里没什么事情需要处理，唯一要做的就是写文字材料，偶尔村民找过来办事。两名网格员也只是每天巡查两次，其余时间在村办公室。”

(4) 内生自治的村庄公共性

相比城市社区，传统的村庄具有较强的公共性，公共性可以使村庄事务在内部解决，还可实现村庄信息的平等互通传递^[7]。村庄公共性的表现在于村庄内部存在着公共性的人物、公共的治理机制以及公共性的活动。由于日常小范围内的地缘性交流，很容易给村庄积极分子提供活动的机会，这一群体可以利用村庄的熟人关系采取非正规的手段调解纠纷;同时，村干部和村民小组等公共性角色和公共性机制等搭建了村庄内部协调和沟通的平台。村庄的公共性活动，如某些特殊的村庄习俗、共同性生产协作等，成为村民之间联系的纽带，维持村庄内部的信息畅通机制。公共性是乡村治理的内在特征，构成了乡村治理同城市治理的不同形态。一方面，公共性的凝聚力为村庄提供了润滑剂的作用;另一方面，公共性的生产和活动使得村庄的信息交流平等化和透明化;进而，村庄的公共性要求乡村治理的内在化和自治性。

2. 城市治理与乡村治理的差异

城市商品房社区是陌生人社会，它通过居住的空间立体化带来人口集聚，缺少农村社区中人与人之间因地缘形成的情感连接纽带。城市社区的人口流动性强、信息不对称性显著，这也带来了治理的交叉性和复杂性。城市社区因人的流动而缺少人情味，居住人员来自不同地域，邻里之间互不熟悉;同时，人口密度大，人口结构复杂。一个居委会可能下辖几个小区，人口多且流动性强，而社区工作人员少，社区干部难以对社区人口有清晰的认识，治理信息存在上下不对称。此外，由于缺乏公共性的交流空间，居民之间交流较少，加之人口流动频繁，居民之间的信息也是模糊的。信息的不对称和模糊，要求治理的首要任务

是厘清治理对象。城市社区作为城市的末梢，以“块”的形式向上对接着政府各种“条”的治理。各部门在对接社区时有着自己的专门职责，但职责与职责之间可能会出现真空，这将导致治理失效和推诿现象。网格化治理，可以有效地应对城市社区的治理需求。一方面网格化治理的精准化手段可以全面系统地搜集到社区信息，做到社区治理信息的清晰和对称；另一方面，网格化治理以平面的形式划定区域单元，各单元可以有效地链接各部门，进而避免部门之间的治理真空。

改革开放以来，随着产业结构的升级和城镇化的发展，农村剩余劳动力加速转移。农村人口外流导致乡村治理事务减少，乡村社会属于熟人社会，村干部作为村庄的一分子对村庄的基本情况也较为熟悉。因此，乡村社区的社会结构和治理基础与城市社区存在着各种不同(见表1)，乡村网格化治理也呈现出与城市网格化治理不同的样态。网格化治理符合城市社区的精细化治理逻辑，而乡村社区治理具有模糊化治理逻辑。网格化治理使乡村治理逻辑城市化，带来了形式上的城乡一体化，但不一定能真正满足乡村治理需求，进而可能使网格化治理难以被乡村社会消化吸收。同时，很多偏远乡村的治理资源较为匮乏，难以负担维持网格化运转的成本。笔者将网格化治理难以在乡村社会落地的现象称为网格化治理的“离土性”，它反映出城乡社会二元结构带来的城乡治理逻辑差异。

表 1 城乡治理资源及治理需求的差异

	社会性质	治理资源	治理事务	社会结构	社会公共性	治理逻辑
城市社区	陌生人社会	资源丰富	事务多	分异较严重，结构多变	公共性较弱，生产市场化	精细化治理
乡村社区	熟人社会	资源匮乏	事务少	结构较均衡且相对稳定	公共性较强，生产合作化	模糊化治理

3. 乡村网格化治理实践的“离土性”

笔者在成都市Q村调研发现，该村网格化治理在具体落地环节存在两个特征：

一是形式化。网格员若是编外人员，会被村委会“收编”，成为在办公室里处理文职工作的办公人员。村干部认为网格员既然处理得了网格系统，就能胜任村内的行政性事务，如写材料、记账等。而随着国家对村干部职业化和行政化的要求逐渐具体化、严格化，村内年纪较大的村干部难以处理文字工作，而网格员的出现正好为村干部提供了应对性策略。村干部会千方百计地让网格员协助处理村级行政事务，网格员的精力被消耗在村委会办公室中。客观上看，网格员由上级网格中心招募，通常是外地人，对村庄情况也不熟悉，信息的搜集和获取需要村干部的帮助，网格员与村干部形成了职业信息的共同体。网格员若是由村委委员兼任，由于对网格化治理背后的新型治理理念认识不足，通常将其看作是自己的“副业”，将上级网格系统的任务看作是政府众多考核任务中的一项，采取应对式的策略。这种应对式的策略正如学者指出的那样，“农村网格化管理并未有效整合科层组织之间分割的资源和降低基层治理成本，存在着‘准村干部’式的参与和科层组织转嫁行政任务相促进的悖论”^[8]。

二是冗余性。网格员作为与村委不同的隶属体系，对上负责，日常工作是在村内检查矛盾纠纷，及时上报，等待上级政府处理的指示。在成熟的网格治理体系中有着严格且专业的监控系统，要求网格员把工作落到实处。但是由于村内事务较少，需要网格员及时上报的信息很少，网格化治理体系难免出现空转的情况(见访谈2)。在现有的村庄格局中，专业的网格化治理体系的作用不大且难以和乡村治理体系契合。在事务处理方面，乡村自治体系便可将问题及时消灭在萌芽之中，网格化治理技术突兀落地乡村社会，成为一套空转的治理技术体系，既不能提高治理效率，又浪费了治理资源。

访谈2:Q村村级网格员表示，“我们平时没有工作可做，但是系统需要考核，规定了有多少条信息要上报，而且每天还会不时地视频考核。我们的工作手机里都装有GPS定位系统，如果长时间在村委逗留就会自动警告。因此，上班时间内必须在自己的辖区转悠。”

三、“离土性”根源:网格化治理技术与乡村治理基础的冲突

在网格化治理图景中,基层自治的空间受到压缩,基层需要承担上级政府各部门通过网格系统发包的不同任务。网格化治理的作用主要在于三方面:一是在社区场域内为多主体的联动治理提供了制度保障;二是实现主动型治理,使社区工作由被动的等事找人向人主动找事改变,实行更加积极的主动治理;三是通过由社区干部担任网格长实现治理单元下沉,进一步理清社区治理的权责边界。形式上,网格化治理造就了福柯笔下的全景敞视主义权力监控;实质上,网格化治理成为行政权力下沉的直接体现。从当前的网格化治理实践看,网格化治理的内容主要包括环境卫生、治安管理、纠纷调解、灾害预防等,要求网格员及时发现信息、立即上报、快速应对、划片治理和责任到人;其主要特点是信息精确和责任明确,信息包括信息收集、信息分配和信息应对,责任主要是责任到人、责任分工界定清晰以及统筹协调责任。

可见,网格化治理具有对象清晰、供给外生、程序规范以及对上负责等特性,而中国传统的乡村社会是邻里相知的熟人社会,具有守望相助的生活逻辑、均衡稳定的社会结构以及内生自治的公共性,两者之间存在明显的逻辑冲突。网格化技术在乡村治理实践中表现出来的形式化和冗余性,表明网格化治理难以在乡村社会落地,这种“离土性”的根源在于网格化治理技术与乡村治理的社会基础相冲突。从治理机制的角度看,两者的具体冲突主要体现在治理对象、供给主体、操作程序和治理目的等方面。

1. 网格化治理对象的清晰性与乡村社会的模糊性

网格化治理运用现代技术在社会生活中建构起密集且清晰的结构网,最根本的特点是治理对象的清晰化,即治理单元的清晰化和治理事务的可操作化。治理单元的清晰化要求作为治理对象的个体或者具体事件是确定的、唯一的,同时具体的治理事务是可以操作的,能够加以规则化处理。网格化技术具有“头疼医头,脚疼医脚”的逻辑,这种对事的治理规则可以快速简单地将事务处理好。

但乡村社会是熟人和半熟人社会,其本质特征是模糊性。费孝通认为,熟人社会的邻里之间相互了解、相互熟悉,人与人之间相互也是深情交往,村落不仅是空间共同体,而且也是情感共同体^[9]。在熟人社会中“你”“我”没有分得那么清,人与人之间是模糊的,人与事之间也是模糊的。在熟人社会背景下,治理事宜可以策略化解决^[10]。倘若矛盾没有激化到爆发的地步只需要中间人调节可以内化掉,整个乡村社会是一团朦胧式的合气。乡村社会人与人、人与事的熟悉化,对应的是治理的模糊化。只要不出事,没有闹出大的矛盾,村庄就会自我化解。若是单纯地强调技术型手段,第三方难以判定矛盾冲突的性质,更难以断定矛盾是否属于治理事宜^③。

2. 网格化治理供给的外生性与乡村治理需求的内生性

网格员的主要职责是信息的搜集和信息处理,基层网格员充当政府部门“人工天眼”的角色^[11]。通过网格化管理,政府可以详细掌握基层情况;出于维稳的目的,政府可以直接应对基层出现的一系列特殊情况,并将不良因素扼杀在摇篮中,以达到发现问题、解决问题和消灭问题的目的。从网格员的职责可以看出,网格化治理中服务和管理的提供需要上级终端的研判,只有当网格系统的终端研判事件包含着不良因素或者会出现问题时,才会将信息发包给下一层乃至基层服务部门。在这个过程中,服务或管理的提供是外生的,是自上而下的,它遵循的逻辑是政府部门认为自己该为基层提供什么样的服务或管理就提供什么样的服务或管理。

在城市基层社会,人与人之间彼此不熟悉,“私”的界限局限于家庭或者亲友,服务大部分需要政府提供,通过网格化治

^③① 比如,大量外出打工者户籍还在本地,一些户籍事宜还需要在本村办理,如土地整治、新生人口入户等,由于当事人不在场,通常会选择代理人办理,中间牵涉的事物就是多方面的。而且,邻里、亲朋之间的事宜委托到什么程度、矛盾解决到什么状态,也是由双方自行商定的。

理可以很容易实现对居民的服务供给，满足居民的需求。相反，在乡村治理体系中，村级组织作为治理的“最后一公里”，产生于民选，带有自治性。依靠村民小组，村庄中形成村社二级联动机制，可以有效地解决村民事务。相比城市的社区公共性，乡村社区的村民小组不仅是地域性的共同体，其内部的村民通常具有血缘关系或亲友关系，村民小组作为一个“公”的单位，承担着“私”的职能。村社成为“公”“私”的链接纽带，更了解村民的需求和现实的矛盾，它可以在“私”的领域解决需求和矛盾，具有很强的内部性。实际上，它将网格化治理上级组织需求提供的选择权，下移到村组内部。因此，从这个意义上讲，这一点是现有的网格系统无法实现的。

3. 网格化治理程序的规范化与乡村事务的非规则化

有学者认为，网格化存在着“统一化的科层管理与多样化的社区生态矛盾”^[12]。网格化的科层管理在于它的按规办事和按程序流程办事。而村庄本身是非科层化的，按照法律规定村委会只是基层自治组织。从治理手段和治理方式看，网格化治理在设置之初就已严格规定了网格员的信息报送、处置流程以及时效等，网格员的工作必须严格按照工作职责规定的要求进行，具有很强的规则性和程序化特征。而在乡村社会，一方面，村庄事务往往都是琐碎的，很多是网格员在日常行动便可以着手处理的(参见案例2);另一方面，村庄事务有时会出现长期性和拉锯性，难以规则化，无法通过一次或者几次信息报送便可解决(参见案例3)。程序化和规范化的网格系统难以与村庄事务的杂乱化、长期性相融合，网格员的信息处理和事件应对出现“水土不服”也就在所难免。

案例2:Q村的道路两旁的树倒在路中间，妨碍行人通过，需要挪开。这在村庄内部原本是很常见很普通的行为，道路两旁的村民为了自己通行也会主动挪动，或者联系小组长，网格员看见了也可以直接联系村里。但是根据规定，网格员要拍照上报到系统，然后区里后台进行研判，反馈到镇里，镇里再通知村里，村里才采取行动。如果没有网格化系统，这本是很简单的易于处理的日常生活事件，现在信息绕了一圈，最终解决问题的还是原来的责任主体。村干部认为，“既然树要挪，我们当然要等平台派单再行动，这样也算我们的工作任务。”

案例3:Q村新农村建设后，张某的新房子地势低，遇到雨天下水管里的污水就会浸到门前，臭气熏天，张某无法出行。原因在于村里的提污站无人管理，且经常欠费无法工作。张某就此事件向网格员范某多次反映，范某也在雨天拍照后录入系统。要解决张某的困扰，必须增加一个排污泵或者充缴电费维持提污站正常运转。但无论哪种解决办法都需要一笔很大开支，村里难以承担这笔支出。所以，此事迟迟未得到解决。而按照网格化治理的要求，既然上报就必须解决，两者就这样形成冲突，一直消耗着。因此事，范某评选区级优秀网格员的资格也取消，张某也对网格员颇有怨言。

4. 网格化治理的对上负责与乡村自治的对下责任

网格化治理的最终目的是对上负责，它是国家行政权力下沉的典型表现。而网格化治理的对上负责逻辑在乡村自治中能否落地?长久以来，中国乡村社区实施的是村民自治，村委会承担着村民与国家沟通的桥梁。从矛盾的解决来看，村委会起到缓解矛盾的作用，可以将部分矛盾解决在村民内部，只有无法解决、需要政府部门提供资源支持的事务才会上移到政府部门。

综上所述，网格化治理和乡村内生型自治之间的冲突机制如表2。

表2 网格化治理与乡村自治的冲突机制

冲突层面	网格化治理	乡村自治
治理对象	清晰化	模糊化
治理供给	外在推动	内在需求
治理机制	规范化	非规则化

四、落地途径:网格化治理技术与村民自治的融合

网格化治理产生于城市社区,与城市社区的治理基础和环境相适应,是新时代国家治理手段和治理方式现代化的具体体现之一。网格化治理之所以能够回应城市社区治理的需求,因为城市社区的复杂性和多线条性决定了其治理技术需要精细化。习近平总书记提出要“像绣花一样治理城市”^[13]。“绣花”式的城市治理契合中国城市发展现状,“绣花”的功夫是精细化和密集化,这依托于城市生活方式的现代化和城市问题的多样化,而以往的条块式治理难以满足这种“绣花”式治理要求,因此网格化治理就成为城市基层社区治理的有效模式。

而在广大的传统乡村社会,邻里相知的熟人社会、守望相助的生活逻辑、均衡稳定的社会结构以及内生自治的村庄公共性等决定了村民自治是其最为适宜的社会治理方式。乡村网格化治理实践之所以表现出“离土性”,就是因为适用于城市社会的网格化治理技术与乡村社会生产生活一体化的关系逻辑和凝聚着情感共同体的空间形态产生了冲突,进而制约其在乡村社会生根发芽。拒绝治理技术和手段的现代化只会故步自封,难以满足乡村振兴的需要;同时,也应当看到乡村社会有自己独特的一面,要使现代治理技术能够在乡村治理中落地,必须将治理技术融入根植于乡村社会土壤的村民自治,通过技术创新提高村民自治的有效性和效率,而不是弱化甚至替代村民自治。因此,网格化治理在乡村社会的推进,既需要坚持乡村自治的本质属性,又需要融入现代化技术手段,提升村民自治的功效。

1. 坚持乡村治理的自治属性

2018年2月发布的《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出,建立健全现代乡村社会治理体制必须坚持自治、法治、德治相结合,并强调要坚持“自治为基”;2019年6月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,进一步提出要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,构建共建共治共享的社会治理格局。要治理好乡村社会,必须坚持乡村治理的自治属性。网格化治理技术只是治理手段,而非治理目的。但现有的网格化治理体系设计寻求的是以手段带动目的,导致其与乡村社会的自治属性相冲突。村民自治可以充分发挥乡土社会中的熟人关系网络,有效应对来自乡村社会中的各种问题和矛盾纠纷。尤其是解决乡村治理的“最后一公里问题”,必须坚持村民自治。具体来讲,需要对村干部的治理职能进行科学分工。那些年纪较大的村干部,工作经验丰富,群众基础牢,可以灵活应对村庄内发生的各种治理状况。他们都是在乡村自治体系下成长起来的村干部,多为村庄内部的政治精英,虽然由于年龄、知识储备等方面的原因对现代治理技术不熟悉,但是村庄治理工作离不开他们。对于那些工作经验缺乏、阅历浅的年轻干部,可以让其从事技术应用性的工作,对接自上而下的治理手段和要求。这类人大多是大学生村官,他们接受过较高的教育,能够熟练掌握现代化的治理技术,同时也能探查技术系统的不合理之处,并根据自己的学识将其有策略地化解。这样既能培养年轻新干部,又能保持乡村治理的自治属性。

2. 提升网格化治理技术的内生性

村民自治有利于发挥村民的积极性和主动性。村干部由民选,且大多为村内社会地位较高的精英分子,此类人群对村庄事务颇为熟悉,便于开展工作。在乡村网格化治理中,需要转变网格化治理的外在性特点,从村庄社会内部实现治理技术的现代化。如上文所述的网格员的外来性和信息处理的外部主导性,实际上都可以内部化:一是网格员选拔的就近化。虽然在现行的网格化体制下要求有专业化的网格员,并要求由上级部门统一招聘,但是在各地具体落实政策时,可以仅限本乡镇户籍人口报考。通过网格员选拔的地域来源限制,可以保证治理技术的运用者来自熟人社会;上级网格办也可对网格员的工作属地进行适当调整;或者网格员直接从本村选拔,对其进行现代化治理技术使用的培训。二是建立治理信息的基层直接应对渠道,完善网格化治理的三级联动机制。基层直接应对治理信息,可以缓和因事件的突发性带来的冲击,同时提升基层治理的灵活性^[14]。同时,可以

将治理信息的处理权下移到乡镇一级，区县级网格中心保留信息的搜集权。乡镇一级的政府工作人员基层工作经验丰富，与村集体打交道次数多，他们通常可做出切实果断的判断。为防止基层的“怕出事”思维，可以完善上级网格部门对信息处理的审核机制。这样通过村、乡、县三级联动的网格化治理，既可以实现行政权力下沉，又可以坚持村民自治的原有特色。

3. 协同推进乡村治理现代化和乡村社会现代化

治理作为社会服务的手段，取决于社会的需求。治理能力的提升不能单纯地依靠技术手段的应用，采用何种治理手段最终取决于基层社会对治理的需求^[15]。目前，在中国传统乡村，村庄事务、村庄属性、村庄社会结构对网格化这种技术主导的现代化治理没有内生需求，可以说是乡村的社会底色无法支撑起治理的现代化。实现乡村基层治理现代化需要有现代化的乡村社会与之匹配，在当下就要大力促进乡村振兴，切实提升乡村社会的发展水平和能力，建设生活现代化的美丽宜居乡村^[16]。乡村治理现代化与乡村社会现代化的协同推进，一方面，需要将现代化的治理技术融入乡村社会中，要将治理技术“本土化”；另一方面，需要积极推进乡村生产生活方式的现代化，将技术运用渗透到农业生产的方方面面，让技术进步融入乡村生活的方方面面。这样，才能让现代化治理技术根植于乡村社会，才能使乡村社会在现代化治理体系下繁荣富裕。

中国是一个巨型国家，面临的问题复杂多样，治理样态形态各异，治理水平高低不一^[17]。中国城乡发展水平不一，社会形态不一，治理能力不一，城乡一致的网格化治理在乡村难以实现应有的治理效果。网格化治理的外生性与村民自治的内生性之间存在着冲突，使得乡村网格化治理实践表现出“离土性”。乡村治理的现代化，不能单纯地依靠目的式的技术植入，必须根据乡村社会原有的治理路径，在乡村治理的内在需求和原有治理方式中寻求契合点。网格化治理技术必须融入根植于中国乡村社会土壤的村民自治中，才能在乡村社会生根发芽，才能有效促进乡村治理的现代化和乡村社会的现代化。

参考文献：

- [1] 韩志明. 城市治理的清晰化及其限制——以网格化管理为中心的分析 [J]. 探索与争鸣, 2017(9):100-107.
- [2] 陈柏峰, 吕健俊. 城市基层的网格化管理及其制度限制 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2018(4):44-54.
- [3] 杨光飞. 网格化社会管理:何以可能与何以可为? [J]. 江苏社会科学, 2014(6):37-42.
- [4] 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):147-52.
- [5] 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(1):16-22.
- [6] 吴理财. 从网格化管理转向网络化治理:农村基层治理的“在村模式” [J]. 国家治理, 2015(1):32-37.
- [7] 李永萍. 隐秘的公共性:熟人社会中的闲话传播与秩序维系 [J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016(5):46-53.
- [8] 田熊, 曹锦清. 县域科层组织规则与农村网格化管理悖论——以长三角北翼江阳县为例 [J]. 现代城市研究, 2016(10):38-45.
- [9] 费孝通. 乡土中国 [M]. 北京:北京大学出版社, 2016:20.
- [10] 张文博. 现代化转型中法治秩序与乡村社会秩序的融合 [J]. 西部论坛, 2016(3):45-53.

-
- [11] 蔡玉卿. 网格化管理视角下社会监督的逻辑、困境与超越 [J]. 行政论坛, 2018(4):43-48.
- [12] 陶振. 社区网格化管理的运行架构及其内生冲突——以上海市X区Y街道为例 [J]. 社会主义研究, 2015(4):97-103.
- [13] 习近平. 要像绣花一样治理城市 [EB/OL]. (2018-11-09) [2019-06-19]. 央视网, <http://news.cctv.com/2018/11/09/ARTI8V8VnhX4zspX5TY3fQYzk181109.shtml>.
- [14] 张现洪. 技术治理与治理技术的悖论与迷思 [J]. 浙江学刊, 2019(1):160-165.
- [15] 薛美琴, 马超峰. 技术夹层: 嵌入基层社会结构中的治理机制 [J]. 学习与实践, 2019(6):77-82.
- [16] 曾福生, 蔡保忠. 农村基础设施是实现乡村振兴战略的基础 [J]. 农业经济问题, 2018(7):88-95.
- [17] 桂华, 贺雪峰. 再论中国农村区域差异——一个农村研究的中层理论建构 [J]. 开放时代, 2013(4):157-171.