

农村网格化社会治理模式探究

——以宜昌市点军区牛扎坪村为例

郭都¹

(宜昌市点军区点军街道办事处, 湖北 宜昌 443004)

【摘要】: 网格化管理是社会治理方式的大胆尝试, 在创新社会治理中扮演着重要角色, 宜昌市作为全国社会管理创新试点城市, 在全面开展网格化社会治理中先行先试, 积累了丰富的经验。以宜昌市点军区牛扎坪村为例, 针对其近年来开展网格化管理工作进行深入探索, 一方面分析了该村网格化管理的现状以及凸显的优势, 另一方面从多个层面指出了其存在的问题, 并有针对性地提出了若干建议。

【关键词】: 信息化 网格化管理 农村 社会治理

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A

网格化管理是指依托统一的管理以及数字化的平台, 将城市管理辖区按照“街巷定界、规模适度、无缝覆盖、动态调整”的原则划分成为若干个单元网格, 每一个网格配备一名网格管理员对网格进行动态的、全方位的、精细化的服务和管理, 从而建立的一种新型的数字化管理模式。《十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出, “坚持源头治理, 标本兼治、重在治本, 以网格化管理、社会化服务为方向, 健全基层综合服务管理平台, 及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”, 此外, 党的十九大报告中提出, “为建设数字中国、智慧社会提供有力支撑”, “不断推进国家治理体系和治理能力现代化”。在这种大背景下, 如何通过数字化技术实现社会治理体系和治理能力现代化是一个重要的课题, 而基层自治组织作为实现大治理格局的最前线“操盘手”, 无疑扮演着重要角色。该文将以宜昌市点军区牛扎坪村为例, 通过对该村网格化管理现状、优势、存在的问题进行分析, 最后提出若干对策助推农村社会治理现代化。

1 我国农村社会管理的历史沿革

我国农村社会管理主要经历了四个发展阶段。第一阶段是传统的农村社会管理, 在我国古代封建社会, 由于其政权机构只设到县级, 并未延伸到农村, 因此在封建社会时期, 农村是远离国家政权系统的社会组织, 具有相对独立性, 大都实行乡民自治, 这一阶段称之为“县政乡治”; 第二阶段是建国后至 70 年代末的农村社会管理, 党的政权组织开始向农村延伸, 1954 年 9 月颁布的《地方各级人民代表大会和各级人民委员会组织法》进一步规范了农村基层政权体制, 后来施行的人民公社社会管理模式, 达到了基层行政管理、生产管理和社会管理的目的, 使得农民的基本生活完全处在基层政府的直接管辖之下, 这一阶段称之为“政社合一”; 第三阶段是改革开放以来农村社会管理, 1982 年宪法设立了乡人民代表大会和乡人民政府作为基层政权组织, 并且在乡镇以下的农村设立村委会作为群众自治组织, 让村民依法行使民主自治权利, 这一阶段称之为“乡政村治”; 第四阶段是 21 世纪的农村社会管理, 随着信息社会的不断发展, 农村治理方式也呈现多样化, 政府、村委会、民间组织、第三方组织等在农村社会治理

¹作者简介: 郭都(1988-), 男, 湖北宜昌人, 学士, 现就职于宜昌市点军区点军街道办事处综合治理办公室。

基金项目: 三峡大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心专项课题“习近平乡村振兴战略研究(项目编号 2017XZT09)”。

都扮演者重要角色,不断地提升了农村社会服务能力和水平,在这些实践探索中,成效最好的就是“网格化管理”。

2 牛扎坪村网格化管理现状

宜昌市点军区牛扎坪村地处西陵峡口,长江南岸,被称为“三峡第一关”“坝上第一村”,紧邻葛洲坝水利枢纽工程,自古便是最著名的水上通商要道。该村土地面积 11.26km²,耕地面积 69.33hm²,主要经济作物为柑桔和四季小杂水果;森林面积 380.99hm²。现有 4 个村民联组,常住人口 490 户 1810 人,劳动力 1132 人。2016 年实现农村经济总收入 2851 万元,其中,农业收入 530 万元,非农业收入 2321 万元,农民人均纯收入 9750 元。该村被评为省级、市级“美丽乡村”,有村两委班子 4 人,网格管理员 1 名,村后备干部 3 名,共青团、妇联、民兵、工会等群团组织健全,治保、民调、卫计、人社、民政等管理服务分工明确,工作开展井然有序。

自 2011 年宜昌市被确定为全国社会管理创新试点城市以来,该村的网格化管理工作主要包括以下几方面。

2.1 建立网格化管理体系

一是建立了村级网格管理站,由村支部书记担任网格管理站站长,并设网格管理员一名,负责该村网格工作具体事宜,同时按村小组地域对全村地域进行了网格化划分,共设有 4 个单元网格,各小组组长为网格信息员,村级网格管理站在点军街道办事处网格管理监管中心的指导下开展工作。二是定岗定责,该村网格管理员实行村级统一招考选配,网格信息员由村民小组长直接担任,其工作总要求为“一本三化”,“一本”即“以人为本”,“三化”即“网格化管理、信息化支撑、全程化服务”。三是依托信息平台开展全方位服务,网格管理员通过网格信息员及时掌握信息动态,并在宜昌市农村网格化管理平台上进行实时更新,该平台是网格化管理信息化、数字化的重要体现,包含了村民个人、户、房屋等基础信息,为综合服务村民提供基本信息保障。

2.2 提供综合型服务

以网格化管理、综治维稳、便民服务三大版块为支撑,建立高品质、综合化的服务体系,以党员干部、大学生村官、后备干部、网格管理员为服务纽带,提供集政务、学务、服务、商务为一体的综合服务体系,打通服务群众的最后一公里。同时,该村充分利用村级电视平台(四务通),集成电子政务、电子学务、电子服务、电子商务,村民坐在家就可以通过电视看到气象预警、村务信息、农业资讯、农肥说明等最新资讯,极大的拓宽了村民获取信息、享受服务的渠道。

2.3 建立矛盾纠纷调处化解机制

通过矛盾纠纷月排查例会、领导下访等形式,全面摸排搜集矛盾纠纷,发动乡贤能人“金牌调解员”、治调中心户、网格管理站、综治中心的作用,第一时间发现矛盾苗头,早预警、早化解,将矛盾纠纷就地化解,确保“小事不出组,大事不出村”,近年来,该村未发生一起越级上访、群体性事件以及极端恶性事件。

2.4 依托数字平台打造村民“信息库”

一是村网格管理员配备“e 通”一部,可随时随地采集、更新、核查村民基本信息(人、房、户信息),将收集到的信息及时在宜昌市农村网格化管理平台登记更新,确保信息准确性,提供服务及时性;二是建立村民信息电子档案,通过网格员入户收集例如村民户口本、身份证、医保卡、一卡通、残疾证、集体土地使用证、土地经营权证、林权证等证件信息,建立一户一档电子数据库;三是该村按照社会管理创新的要求,开展信访进网格、食药进网格、党建进网格等工作,让每片网格作为开展服务的前沿阵地,让网格员作为提供服务的“代理人”。

2.5 群团、社会组织实现基层社会治理多元化

按照基层群众自治制度以及本地村民实际需求,该村先后建立了近 20 个组织体系及场所(见图 1)。各个组织按照各自章程开展活动,在不同领域推动基层社会治理,例如便民服务中心为村民提供政策咨询、手续办理等综合型服务,文体活动队组建了民间乐队、广场舞队、文艺活动表演队等多支队伍,多次参演了区、乡两级文艺汇演,人民调解委员会由乡贤能人、村小组长、村两委班子等人组成,着力化解各类民事纠纷。



图 1 牛扎坪村自治组织结构图

3 牛扎坪村网格化管理的亮点

牛扎坪村运用网格化管理助推基层社会治理现代化,在探索与实践中形成了自己的亮点与特色,值得借鉴和思考,主要体现在以下三个方面。

3.1 实现了扁平化管理

相较于“等级式”管理架构,网格化管理作为一个全方位的服务体系,直面人民群众和上级行政组织,有效的增加了管理幅度,减少了管理层次,从而形成了扁平状的组织形式,主要体现在高效的自上而下和自下而上的双向传送,上级行政组织对基层自治组织的政策传达,基层组织对上级组织的社情民意传递都是“直达”,削减了层层上传下达的行政层级。

3.2 实现了信息化支撑

农村网格管理系统、矛盾纠纷排查化解系统、村民信息库、e 通、四务通等电子化平台大大提升了牛扎坪村网格化管理的信息化程度,这些系统向下延伸到每家每户,向上集成到各级信息化平台,建立了一个大数据网络,通过大数据网络对服务对象、过程和绩效进行综合分析,可以有有效的改进和优化政府组织的服务水平和能力,有效加强了基层群众和政府组织的沟通联系。

3.3 打造了综合治理平台

一方面,网格管理站作为牛扎坪村进行社会治理的核心机构,其本质是一个综合服务平台,它的功能不仅仅在于对网格员进行日常管理,更重要的是将各类服务在网格管理站进行综合集成,例如组织开展志愿者服务、政策宣传、文艺汇演等等,同时还参

与到村务管理、换届选举服务等工作中来,联系食药、建设、环保以及第三方组织开展服务、发布资讯、实施监管等,实现了多方共同对村庄进行管理,也提升了村民的自主、自治意识。另一方面,通过这种集成服务,使得服务更加高效。网格管理站作为上级组织、村委会与村民之间交流互动的纽带,承接了大量基础性、日常性事务,使得服务更加精细化、全程化,有效的缓解了信息沟通不畅、政令不通的压力,治理模式逐步转化为“软治理”,提升了基层群众对村委会以及上级组织的认同感。

4 牛扎坪村网格化管理存在的主要问题

探索和实践的过程必然会存在一些问题,牛扎坪村在网格化管理探索之路上也存在一些亟待解决的难题,主要是以下三个方面。

4.1 村民对网格化管理的认同感不高

部分村民认为网格员就是“网络员”,在对网格化管理的认识上还有盲区。据调查,该村 24.3%的外出务工人员表示从未听说过网格化管理,32.8%的村民表示对信息采集工作心有顾虑,害怕泄露个人信息,并且对于频繁上门走访不太乐意。据观察,某天到村委会来办事的群众有 16 人,其中直接找村委的有 7 人,找网格管理站的有 9 人,说明网格管理站的实际运作效率并不高。

4.2 缺少专职、专业网格员

城市社区网格员是通过全市统一招考分配,确保了专人专职专责,农村网格员的管理相对不够规范,网格管理员虽然由乡镇进行统一选配,但由于村委会人少事多的现状,网格管理员往往会承担部分非网格管理员职责范围内事务,并不能专职做好网格管理工作。网格信息员一般由村小组长担任,年龄偏大且文化程度不高,尤其在信息化时代下,使得他们在开展工作时多有掣肘。最后,农村网格员福利待遇偏低也是农村网格员队伍不健全的主要因素,高素质人才往往都不愿在条件艰苦的基层从事网格员工作。

4.3 村自治能力偏弱

主要体现在上级政府“伸手”太长以及村民参与社会治理积极性不高两方面。网格化信息系统虽然为农村社会治理带来了便捷,但是与该系统相关的信息、技术、财力等关键要素依然掌握在上级政府手中,从而导致村委会在利用该信息系统进行社会治理时加强了对上级政府的依赖,村委会本身的自治力量被弱化了,同时,通过对该村村民进行走访调查,绝大多数村民仍是传统保守观念,对于参与村级事务、公共事务缺乏热情,利用信息化平台参与村民自治的意愿更是不足。

5 优化农村网格化社会治理的路径

在信息化快速发展的今天,运用网格化管理来有效实施社会管理是一次创新且有效的尝试,在实践中,牛扎坪村所折射出来的种种问题具有一定的典型性和普遍性,相信是很多农村网格化管理中所面临的共性问题,因此要解决好这些问题意义重大,直接关系到农村社会治理现代化的前景,在今后的实践过程中要做好以下几方面工作。

5.1 治理主体多元化

随着城乡建设的不断深入,农民的生产、生活、思维等方式都发生了较大转变,仅靠政府大包大揽治理社会越来越力不从心,同时也有悖于村民自治的理念,要打破这种“一元化”的格局,就要以村网格管理站为枢纽,联动村民、村委会、乡镇政府、村自治委员会、网格员、第三方组织等主体,明确分工开展工作,上级政府组织要将权力逐步下放到村民自治委员会、社会组织 and 网格员手中,给予其它治理主体更多自主权,将“一元化”治理现状转变成“多元化”治理格局。

5.2 治理过程去行政化

农村社会治理去行政化主要就是淡化村民自治过程中的行政色彩,尽可能突破行政束缚,突出村民自治的主导地位,而网格化管理在一定程度上是有助于社会管理去行政化的,其核心就在于治理过程的民主和法治,上级政府组织通过权力下放,充分调动村民自治的积极性,提高村民自治的自主权,实现民主化治理,同时,运用法治思维进行村务管理,以法治为基、德治为魂,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

5.3 治理手段智能化

技术创新是网格化管理不断进步的重要支撑,提升信息化、智能化水平是技术创新的重要手段,也是农村网格化管理发展的必然方向,信息化、智能化要以提高服务质量和效率为导向,构建事件上报、指挥调度、分流督办、督查考核等于一体的社会治理综合平台,让社会治理越来越智能。

参考文献:

- [1]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R].北京:十八届三中全会,2013.
- [2]朱萌.农村网格化管理模式初探-长沙市格塘镇的经验表达[J].长白学刊,2015(3).
- [3]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].前沿理论,2015(1).
- [4]徐佳丽.小城镇特色社区网格化服务模式的初探[J].社区工作,2012(7).
- [5]李琼俐,林小军,张慧,等.宜昌市网格化管理调查研究报告[J].湘潮,2015(6).