

---

# 新冠肺炎疫情下基层治理组织再造研究

## ——以舟山市“网格化管理、组团式服务”机制为例

林巧

中共舟山市委党校

2019年12月，一场突如其来的新冠肺炎疫情对我国基层治理体系和干部的治理能力进行了一次深刻考验。在全国抗击新冠肺炎疫情过程中，源于2007年浙江省舟山市的网格化管理这一基层治理模式发挥了重要作用，成为社区防控的主要手段。随着社会环境的变化、基层群众和干部认识的提升、技术的进步，有必要重新审视舟山市“网格化管理、组团式服务”这一基层治理品牌，改革其组织结构，使之成为一种长效市域治理模式，更好实现基层社会治理现代化。

### 一、新冠肺炎疫情防控对“网格化管理、组团式服务”的再思考

在这场新冠肺炎抗疫战中，“网格化管理、组团式服务”这一机制发挥了重要作用，同时，也存在一些不足，需要进一步完善提升。

#### （一）管理还是服务

对于此次新冠肺炎疫情，社区网格的首要任务就是疫情防控。然而，疫情防控的未知性、人员流动的不确定性、社会群体的异质性等因素，对网格化管理提出了空前的挑战。一些地方政府将网格管理异化为地方政府的社会管控手段，忽视了社会服务职能。在疫情管控期间，网格员协助政府部门把握源头风险，发挥了重要作用。但是，在具体执行中，也出现了诸如随意封路封道导致群众游河出行的现象等。这些现象的发生，降低了人们对社区网格管理的认同感。然而，在疫情期间，不少人遇到了各种困难需要各类帮助，社区网格的援助与服务、相关信息的传递是社会情绪稳定的重要因素。大灾大难面前的温暖是战胜这场疫情的最大合力。

#### （二）普遍还是精准

疫情防控工作既要着眼于普遍群体、所有机构，又要落实到每一个有人群的空间，精准防控到“每人、每户”。在最初网格组建时，网格是小区的万能组织，新冠肺炎疫情暴发后，网格人员疲于应付，忙于完成各类指令，无法做到精准管控与服务。从这次全国抗疫的情况看，绝大多数网格员缺少应对公共卫生事件的知识技能，对疫情的察觉、研判、报告和先期处置都存在着许多问题和漏洞。从舟山的情况来看，防控要求通过网格落实很快，但是一个小区中安全程度如何，每户家庭因疫情影响需要什么服务，网格员能帮助做什么显得比较滞后。当前，网格员队伍的建设亟需加强，网格内部事务尚需细分，除了普遍性公共事务的告知与处理，在服务与管理上还需更加精准。

#### （三）解决还是收集

---

政府组建网格的目的就是通过推动治理重心有效下沉，延长基层管理手臂，达到社会善治的目标。他们试图依靠技术手段推动资源、任务、责任下沉到网格，将需要处理的问题放置到网格中解决。然而，网格不是政府职能部门，网格员本身没有管理社会的公权力，在以管理之职解决社会事务时缺少正当性。疫情期间，一些地方的网格员试图通过“堵”的方式解决人员流动问题，引发社会矛盾，甚至产生极端行为。但是，网格员本身来自群众，擅长收集群众的舆情信息，发挥预警性管理功能，及时传递信息，供相关专业部门研判解决。充分发挥信息收集作用，既可化解网格员身份的尴尬，又能让政府部门及时解决问题。

## 二、“网格化管理、组团式服务”机制再造的可能

所谓“组织再造”，是指基层社会原先的结构出现分化与解体，原有的秩序不再具有规范作用，必须对其进行组织化改造，重建社会的结构与秩序。疫情是试金石，也是推动“网格化管理、组团式服务”组织再造使之蝶变重生的契机，可从三个维度来考察：

### （一）从市域治理的维度看

党的十九届四中全会提出“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”，并把“推行网格化管理和服务”写入了报告中。网格化管理是在我国传统社会管理模式严重滞后的背景下产生的，它的形成与推广，是将呈现流动属性的个体重新嵌入社会组织的尝试，同时，政府对基层社会的管理通过组织嵌入和功能嵌入得以实现。随着信息化时代的到来，社会越来越透明，人与人之间的联系打破了时空的限制，对组织的依赖越来越小。政府对社会全面控制的组织形式正在被一种新型的社会自主性相对强化的组织形式所取代。当前，社区成为了社会管理的基本单元，基于社会“去组织化”现象的存在，“网格化管理、组团式服务”的再组织化已经成为现阶段基层社会管理和基层社会服务的重要课题。

### （二）从技术进步的维度看

在互联网等新技术的冲击下，网格的结构化、封闭化的组织边界被渗透和打破。技术化的趋势成为网格组织再造的动因，社区管理被带入了一个“虚拟化”的工作场景之中。从这场抗疫情来看，居民通过手机 APP、微信公众号、微信群等手段，快速加入到网格信息互动中来，基础信息与社会管理网络间实现了无缝对接，支撑起疫情防控管理信息化平台体系。同时，由于新冠病毒人传人的传播特点，“不聚会、不串门、不走亲、不访友”成为特殊时期人们生活的准则，政府也借助数字化手段开展防控工作，将网格化管理与“大数据”相结合，使各级政府的各项部署能够更快落实。大数据、云计算、GPS、GIS 等先进技术的互联互通，实时满足社区居民的知情权与监督权。可以说，新技术为“网格化管理、组团式服务”的组织再造提供了可能。

### （三）从利益诉求的维度看

社会多元主体间的价值冲突和公共服务需求的多样化，促使人们对更高水平的社会管理有更多的期许。在这次疫情防控中，各种社会服务组织异常活跃，在舟山市，兼合式党组织、“东海渔嫂”成为社区抗疫的重要力量。而网格作为基层社会治理的重要组织平台，一方面没能把这些社会服务组织有效纳入，无法统一协调指挥；另一方面，网格需从“被动处理”向“主动发现、主动服务”转变，网格内部需要调动各方力量进行再组织、再动员。当前，网格化管理尚处于政府网络向社会网络延伸阶段，相应的权力仍在政府手里，抑制了社会自组织的发育。要进一步理清基层政府治理与社区自我管理的边界，为多元主体参与网格管理与服务破除组织壁垒创造条件。

## 三、“网格化管理、组团式服务”机制再造的困境

从 2007 年试点开始，舟山的“网格化管理、组团式服务”已经走过了 13 年。从中央的充分肯定并大力推广，到这次疫情

---

防控中鲜有报道，舟山模式似乎遇到了发展瓶颈。

#### （一）追求创新与坚守品牌的矛盾

创建一项工作品牌不容易，坚守一个品牌更不容易。许多工作品牌出现时轰轰烈烈，过不多久便悄无声息。舟山的“网格化管理、组团式服务”工作品牌建立已经有十多年时间了，历经四任市委书记。一方面，如何坚持创新该工作品牌难度越来越大，许多城市对网格化管理都赋予了新的内容，舟山样式已经没有更多的制度优势；另一方面，舟山肩负国家战略重任，是一块改革试验田，社会治理工作也需有新的工作品牌，在坚守与创新的博弈中，往往更倾向于创新。

#### （二）政府主导与社区自治的矛盾

传统的中国社会管理体制和机制是建立在基于以政府组织作为全能垄断主体的社会组织化的格局之上的。网格化管理实质就是政府管理社会事务的手臂延伸，没有从根本上解决社区自治的问题。它主要依赖于自上而下的管理权的下沉，缺少自组织的“治理网络”的形成。网格化管理的组织再造必须充分考虑社区自治的要求，减少政府强势主导的元素，而因此也必然存在一种内在的矛盾：一方面，网格管理需要进一步从常规模式向非常规模式拓展，促使组织架构、行动边界和人员身份的重新调整；另一方面，网格组织自身迫于人力、财力、物力等资源的限制和成本的压力，总是展现出一种“防卫性”的态度，这无疑成为对组织再造的障碍。

#### （三）标准化建设与多元化需求的矛盾

从管理的效能来看，标准化的组织形态最便于协调指挥，也最容易复制推广。“网格化管理、组团式服务”一直在标准化建设路上奔跑。标准化的配备、标准化的工作分解机制推动了基层群众工作从“以条为主、各自为政”向“条块结合、形成合力”转变。但是，社会主体和资源的多元化，对标准化的管理模式具有先天的排斥性。网格化管理的开展必须充分依靠社区居民的参与和社会多元主体的多维互动，对于社区事务政府应由“主导”转为“引导”，为社区居民“自我管理、自我服务、自我发展”创造条件，培育社区自治的土壤。破除标准化工作建设样式，最大的担忧就是网格组织的不可控，工作落实的无序性。

### 四、“网格化管理、组团式服务”机制再造的路径构建

舟山市的“网格化管理、组团式服务”经过十多年的探索与实践积累了许多经验，同时，随着时间的推移、新技术的不断应用、各地区的创新探索，需要在社会整合的基础上进行“再组织”，才能使这一市域治理品牌破茧成蝶。

#### （一）组织框架再搭建

新的网格组织框架，需着力构建党政认可群众满意的服务管理体系，实现全社会参与、全方位覆盖、全天候运行、全区域平安的目标，促进社区“自我教育、自我管理、自我服务、自我发展”。要突出党建引领。作为基层党建工作的创新，舟山社区兼合式党组织其本质是网格化的又一种形式，舟山网格可嵌入兼合式党组织，以加强党的领导核心作用。要突出差异化管理。对不同社区分门别类，设立重点网格、服务网格、联络网格等，并根据不同类型配备不同的网格员。要做好“加减法”。要借助技术的力量，减少网格数量，减少基层网格任务；要强化网络作用，扩大网格区域划分，增加专业网格员配备。要着眼于构建三张网络。构建一张全覆盖的基础网格网络，实现网格管理纵向到底，横向到边，使全市域无死角；构建一张功能性网格员队伍网络，建立全市网格员档案，发挥海岛渔嫂协理基层的作用，把“东海渔嫂”纳入到网格员队伍来，使“舟山网格”与“东海渔嫂”品牌双频共振；构建一张全市共享的信息网络，各网格信息在统一的平台上发布，网格员的首要任务在于发现收集信息，通过信息网络平台，供政府职能部门及时分析研判解决。

## （二）工作理念再转变

理念决定行动，行动决定效果。网格化管理需要从“重管理、轻服务”向“重服务、轻管理”“先服务、后管理”转变。一是服务常态化。网格员作为网格的责任人，要发挥好连心桥作用，既要宣传好党的方针政策，也要及时收集民意向上反映，对群众遇到的困难予以帮助。二是服务个性化。社区居民构成的复杂性，决定了服务需求的多样性，网格应制定各类服务项目菜单，向各类需求人员发布，分门别类建立联系。三是服务效能化。要构建突发事件联防联控机制，明确网格内不同组织单位及人员在危机处理中的职责；要畅通信息渠道，及时发布各类信息，加强监督落实，提高解决问题的服务效能。四是服务社会化。要弱化行政主导色彩，积极为社会力量大规模参与网格化管理创造良好的制度环境，网格员队伍须以志愿为前提，以社会褒奖的形式鼓励居民实现服务社会的意愿；注重培育社区各类社会组织，努力形成“政府-市场-社会”合作共治的新体系。

## （三）技术手段再提升

科学技术的每一次革新都将深刻影响人类的生产生活。网格化管理是基于信息化技术发展成果构建起来的一种管理技术，信息技术的快速发展必将推动它不断提高技术应用，改革管理方式，实现网格管理机制的智能化。要借助“智慧城市”和“未来社区”建设，把网格作为“城市大脑”的神经末梢，提升网格的“智慧服务、智慧管理”水平。一是要加大信息基础设施建设。优化地理信息、社会数据、身份编码、信息资源等，加快推广应用各类科技手段，加强对各类信息的前端采集、即时录入。二是要提高大数据整合共享水平。打破信息孤岛壁垒，实现全市网格信息整合对接和统一管理，并统一指挥信息处置工作，提高网格服务管理效能。三是要扩大居民参与度。通过设置政务网互动平台，畅通居民参与、线索提供、诉求反映等的渠道；建立网格微信群，由网格员收集汇总梳理居民各类信息，拓展信息来源渠道。四是建立大数据分析研判机制。通过政府购买服务的形式，利用一些信息公司云计算平台，定期开展数据比对和研判，对比较集中或倾向性问题及时预警。

## （四）考核机制再构建

考核是一种导向，科学的考核体系将正向推动制度的落实与完善。舟山市的网格管理从它一开始就着力构建了考核体系，基于把网格作为政府管控基层的触角这一思维的角度出发，其考核必然是自上而下的。但从这次疫情防控工作的情况看，网格员并非是问题的解决者而是信息的收集者，网格是社区居民自治的服务与管理组织，因此网格化管理的考核机制也需要调整倒置。要建立反向考核机制。借助信息平台，网格员把问题梳理后，按问题接单、沟通、处置的流程分别给部门和工作人员赋值，通过问题处理的群众满意度反馈，综合评价政府工作效能。要引入第三方评估机制。以服务购买的形式，引入社会专业评估机构，对网格和网格员进行社会评价和绩效评估。要建立网格和网格员荣誉制度。根据第三方评估结果，对做出特殊贡献，取得重大成果的网格和网格员授予荣誉称号，以资鼓励。荣誉称号的评选要避免设置指标层层考核，也不要给定指标分配名额，而是要突出那些居民公认的、有重大贡献的网格和网格员。