

县域治理中的“网格赋能”:实践逻辑 及现实困境

刘锐, 黄源源

(四川大学公共管理学院, 四川成都 610065)



摘要 中西部地区县域网格化管理政策创新与制度环境密切相关。一方面, 乡村社会转型中的事务治理困境, 要求县级组织积极回应和解决; 另一方面, 县级条块合作治理机制面临现实难题, 需要通过政策创新提高治理能力。中西部地区县级政府引入网格化管理工具, 是为了利用网格技术和网格员队伍不断提升部门的回应能力和运动式治理的常规化水平。但是, 基层事务属性和技术治理的弊端导致信息生成和入格面临诸多限制, 政治、行政与自治的协调困境导致事务治理演变为风险治理。只有构建县域权责协调的协同治理架构, 网格化管理工具方能促进基层善治。

关键词 县域治理; 网格化管理; 乡村事务; 合作治理; 权责关系

中图分类号: C912.6 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2022)06-0089-10

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.06.009

网格化管理研究业已成熟。早期的研究秉持本体论认知, 强调地方政府需要适应信息技术变革的潮流, 利用技术嵌入再造公共服务流程。近来的研究基于工具论角度, 探讨技术引入能否提升行政效率, 尤其是对基层治理的影响^[1]。依据研究旨趣的差异, 已有研究可以分为三类: 一是关于网格化管理的价值和方向。相关研究认为, 网格化管理作为管理方式并非一成不变的封闭体系, 而是应时代要求不断转换实践形态, 有助于基层治理能力提升和服务效能优化, 实现平台化治理和网格化治理的目标^[2-3]。二是关于网格化管理的嵌入过程。相关研究认为, 地方政府普遍采用网格化管理源于其制度性协同治理效能, 既适应了流动社会的公共治理需要, 又满足了基层“小事”的治理诉求。不过, 网格化管理的作用发挥受政府治理情境影响, 只有当条块组织的理念和利益一致, 政府政绩获得冲动和资源动员能力较强, 网格化管理方能实现理想的治理绩效^[4-5]。三是关于网格化管理对社会治理的影响。相关研究认为, 网格化管理虽然强化了基层组织的规则意识, 实现了对基层事务的统筹式治理。但网格化管理的行政化偏向, 会制约社区社会资本发育; 网格化管理吸纳基层治理, 易带来形式主义治理问题; 网格化管理工具运用的泛化, 会模糊基层多元主体权责边界^[6-7]。

既有研究存在三方面可拓展空间: 一是多数研究以城市社会为研究对象, 社区异质性强、人口流动率高、社会风险点多, 网格化管理的施展空间较大。但是, 村庄与城市不同, 村庄事务数量少且属性简单, 具有不规则性和模糊性, 网格化管理如何向农村扩散, 需要进行专门探讨。二是既有研究多分开探讨政府治理和社会治理, 问题分析较宏观, 且不少研究基于政社关系进行演绎分析, 难以厘清“社会”的真正意涵及基层社会与“抽象社会”的差异性。三是既有研究缺乏基层治理视野, 基层治理既受社会变迁影响, 又受组织层级和治理能力影响, 如果不梳理基层治理的问题和现状, 将难以研判网格化管理的具体效果。本研究认为, 网格化管理引入与县域事务治理结构有关, 中西部地方政府

收稿日期: 2021-11-27

基金项目: 四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心项目“农村网格化管理: 运行机制、功能限度与优化路径研究”(SR19A09); 成都市新时代基层社会治理现代化研究项目“新时代‘枫桥经验’的理论机理与成都探索”(CD-SZ21A001); 四川大学创新火花项目“‘三治’结合背景下农村微腐败整体性治理研究”(2018hhf-10)。

受限于有限的治理资源,难以主动推动基层治理创新。不过,当网格化管理被定位于弥补县域治理能力困境,该地区的网格化管理将会呈现出特定的运作逻辑。

近年来,围绕网格化管理的相关议题,笔者及研究团队在多地开展了调查工作。为清晰展示农村网格化管理的实践逻辑,本研究以川西A区为经验分析对象。2019年7月和2020年5月,笔者在川西A区开展20多天驻点调查,重点关注县域网格化管理政策执行情况,采用观察法和访谈法收集资料,调查对象包括县乡干部、网格员、村治主体等。为避免研究议题因规模扩大带来的操作难题^[8],本研究将基层事务界定为乡村公共事务,主要聚焦县域公共事务治理主体行动及其相互关系。

一、县域事务治理困境

县级政府作为理性的治理主体,会基于对现行制度环境的认知,评估基层治理困境的后果。当乡村事务治理和县级组织应对间出现结构性矛盾,县级政府会搜寻可行的辅助解决措施,尽量增强事务的可治理性,避免矛盾聚集的政治风险。县级政府引入网格化管理主要取决于现实治理需要和网格化管理的多重治理功能。

1. 乡村治理存在的问题

在县域治理实践中,县级条块组织负责应对“大事”,乡镇和村组织负责应对“小事”^[9]。“小事”既指事务边界的不规则性、连带性,又指事务性状的模糊性、笼统性,还指量化方面的琐碎性、偶然性。乡村事务的固有属性结构,要求应对过程具有灵活性,以实现低成本高效率的治理目标。村组织作为县域治理的第一道关口,熟悉村庄事务的一般和具体特征,理应发挥自身的治理优势,因地制宜地实施治理。

税费改革后,村干部报酬依靠地方政府的财政转移支付。笔者调查的某城郊村,村主职干部的报酬为每月3000元,村副职干部的报酬为每月2500元,年底以月报酬20%×12为标准发放绩效。年底绩效根据村组织的任务完成情况分为三个等级激励。一般情况下,村干部的年收入高于普通村民务工收入,稳定的工作岗位对村干部有一定吸引力,村干部有完成日益增加的行政事务的积极性。有村干部反映,行政事务增多始于2008年,村组织承接的事务由早期的几十项逐渐上升至现在的130多项,并且规范越来越多,要求越来越严,村组织灵活应对空间逐渐变窄。A区顺势建立村干部坐班制度,实施村级“百分制”考核激励办法。村书记每周二到政府开会,“一条条记录上级的工作,下来再安排一条条做”。从结果来看,村组织运转变得程式化,村干部成为正式的职业,村级治理动力主要来自督查考核,自下而上的事务治理变成对上级负责。相较村组织与基层社会逐渐脱节,形式化处理上级交办的事务,制度环境变迁带来基层事务复杂。

首先,社会变迁带来大量新增事务。随着城乡社会融合进程加快,村庄空间新增不少治理事务,有些事务溢出传统自治范围。一方面,新增的事务无明确处置规定,基层组织难以进行规范化处置;另一方面,事务的细小琐碎及基层治理能力不足,使某些新增事务处于治理空白状态。以农村森林防火为例,以前村民主要利用树枝烧饭,且村民大多在村庄生活,村民能及时发现森林火灾,村组织能动员村民扑救。现在大量青壮年外出就业,村民改用液化气生火做饭,很少上山捡柴,导致森林起火不容易及时发现,发现起火后村组织无法及时扑救,只能上报到当地政府消防部门。但是,消防部门距离农村起火点远,亦难以及时赶到并有效组织灭火。一旦发生事故,现行制度缺乏主导治责界定规则,相关部门认定事故责任较困难。

其次,行政与自治矛盾引出治理事务。近年来,在项目资源下乡背景下,富人治村较为常见,部分村庄主职干部开始由富人担任。富人治村显然不只为“混面子”,他们还有谋取私人利益的目标。A区每年分配20万元村级公共服务资金用于公共设施建设,富人村干部利用行政和自治缝隙,不仅通过间接参与工程项目挪用资金,还利用权力优势构建利益网络。但是,社会监督力量相对薄弱,村民不愿意得罪村干部,完全依靠自治力量难以应对利益冲突,政府介入村级事务治理过程、规范村民自治程序有必要性。但是政府介入主体众多,既包括县乡纪委,又包括乡镇政府,并且规范自治的制

度众多,既包括民政制度,还包括土地制度,等等。地方政府从哪个方面切入复杂的村治问题,以哪个部门为主体主导处置多维矛盾,存在权责界定和行动困难的问题。

最后,政策调整引发的遗留事务。遗留事务的具体原因复杂,有些是政府早期政策法规不完善带来的问题,有些是政策法规变化带来的问题。特别是当中央强调全面依法治国,民众表达意见的渠道越来越畅通,会连带引出过去违法治理的现实。以征地拆迁为例,早期村民的保障意识弱,承诺获得现金补偿,放弃有限的社保指标,多年后发现领取社保金大有益处,就提出当时乡村干部没有通知到位,要求基层政府重新落实社保待遇。类似问题还有不少,如政府为快速推动城镇化,鼓励创新征地方式,采取机会主义补偿机制,不少被征者按照现行标准“找补”,要求惩治当时当地不公平行为。严格说来,基层治理失范的原因较复杂,主要责任不一定是基层干部,但如何化解该类矛盾,没有明确的依据,解决起来较为困难。

乡村组织兼具行政性与社会性。理想情况下,村组织自主处置自治事务,乡镇负责处置职责范围的事务,或者乡村两级组织合作治理。但是,村组织科层化带来村干部治理动力不足,且不少行政事务不一定是村治主体责任,村组织就将不愿意处置的事务上报。与村组织的行动逻辑类似,随着乡镇政府的科层性增强,部门间权责边界逐渐清晰,政府部门同样难有动力应对复杂事务。以违建管理为例,乡镇国土所是A区国土局下派机构,与同级乡镇政府是合作不隶属关系。国土所遵从垂直管理体制,基于部门权力自主运作,以“规制合法性”为主要策略^[10]。国土所虽被授予执法权但工作人员少,普通乡镇只有3~5名工作人员,国土所承担大量国土事务,如宅基地审批管理、农地丈量和确权改革,能简单执法如常态巡查或者小额罚款,无能力实施责任重、难度高的强制性执法。乡镇政府发现了违建,只能转报给国土所,再由国土所上报。当所有执法要素备齐,乡镇有条件进村执法,违建既成事实,强制拆除几乎不可能。导致的问题是,乡镇“看得见管不着”但要承担属地责任,国土所“管得着”却有意无意“看不到”。职责缝隙一方面增加了部门寻租空间,另一方面降低了乡镇综合处置合力。乡镇就通过层级链条上移基层事务,县级组织遂成为事务治理主体。

2. 县级治理存在的问题

应对事务的县级常规组织,统称为专门部门,专门部门承担规范职能。一般是村民到综治部门上访,综治部门依据部门职责归属,将职责事务转给专门部门,专门部门的权责清晰,理应给予专门化回应。但是,专门部门治理易出现以下问题。

一是部门治理动力不足。当乡村治理能力较弱,上移的事务数量增长,专门部门应对压力增大。十八大以前,为提高工作人员的积极性,一些专门部门大多利用自设的“小金库”,通过发放奖金对工作人员进行激励。十八大以来,政府自上而下加强专项清理力度,专门部门的自主激励手段丧失。对部门工作人员而言,当任务加重但薪酬不变,处置的动力就会下降。具体表现为,一方面,工作人员情绪波动大,对不熟悉部门职责、反复细致咨询者,表现出不耐烦的情绪,甚至训斥村民。另一方面,部门人员借故不作为,推脱身体有恙或家有难事,在工作繁忙阶段请假,或将处置时间往后推、或推诿给年轻公务员。多数部门回应率低,信访投诉就会增加。笔者查阅“区长信箱”时发现民众投诉有两大特点:一是多是模糊琐碎的“小事”,如用水供电、噪音污染等应由专门部门处理的问题;二是对工作人员的投诉增多,主要是反映工作人员态度差,不及时回复自己关切的问题,“门难进脸难看事办难”现象突出。

二是部门的“训练性无能”^[11]。专门部门围绕科层职责要求运转,部门工作人员易习得“官僚主义人格”。一方面,工作人员不将有效回应群众诉求作为工作重点,而是倾向于从上级指令和文件中寻找解释,回应过程难以深入人心、获得群众满意。例如,有村民发现电线落地,打电话给村组织,村组织再反映到乡镇,乡镇政府无权处理该类事务,就指派人员与区安办对接。区安办回复说,要确定电线是何种类型,输出的电流是弱还是强。反复沟通的结果是,区安办只是说明和解释,却不派工作人员处理。另一方面,工作人员倾向按惯例来治理,遵循繁琐程序和冗长规章,一旦遇到新情况反应迟钝,难以开展适应性创新治理。典型表现是,部门或者形式化回应,指出反映的情况“有待落实”;或

者有意“拖磨耗”,选择性解决少数问题。从部门有限的资源持有状况看,该种回应方式似乎有合理性,村民的感觉却是政府“庸懒散浮拖”。部分村民追求“大闹大解决”方式,进一步降低了政府的公信力。

三是科层治理的“孤岛效应”。依据科层制的表现程度差异,县级治理事务可分为两类:一类是边界清晰的科层事务,一类是边界模糊的基层事务。针对第二类事务,专门部门合作治理存在困难。首先,部门合作机制难以达成。部门合作是为处置特定事务,特定事务具有常规性、规律性。如果没有构建持续的合作机制,很难进行科学有效的治理,易出现阶段性应付治理窘境;即使建立稳固的合作治理机制,回报延时及收益的不确定,使得激励机制不稳定,互动存有偶然性,难保证合作持续^[12]。其次,部门合作方式待完善。部门作为理性主体,既可能为了政绩有意越权,又可能为了避责无意作为,不同部门能力还有差异,要厘清部门间的权责关系,就要平衡制度和组织治理问题,达成目标需要支付高昂成本,易出现部门中途擅自退出问题。再次,部门合作尺度难把握。合作不仅源于权责边界,还源于事务治理科层化程度,如果主导部门过于强势,就要承担主体治理责任,调度其他部门有难度,易出现“外行领导内行”问题;如果其他部门只对话却不积极参与治理,推诿扯皮现象就会频繁出现。

当部门主义治理弊端无法破解,上访率和投诉率就会上升。从政府组织结构看,综治部门发挥着“神经生理机能”,若缺少沟通、整合和协调机制,政府治理整体将受到挑战^[13]。从政府组织功能看,不同于专门部门有明确组织任务和治理权责,综治部门表面上发挥着综合协调的治理功能,事实上则是作为冗余组织存在。凡专门部门不能、不愿处置的事务,都会归类到综治部门进行处理。综治部门的专业化程度较低,运转的独立性和稳定性差,在县级部门中较为弱势。“综治是个筐,啥都往里装”常被综治人员用来自嘲。为督促专门部门履职保证社会稳定,综治部门要不断穿梭于行政与政治之间。常见的方式是,综治部门将民众投诉数量大的工作识别为阶段性中心工作,向直属政法委汇报,政法委作为党政组织,有县域治理领导权,政法委统筹协调相关专门部门,能提升县级协同治理效率。但是,乡村事务治理难题的产生,既源于科层化治理的缝隙,更源于乡村常规治理不力,当民众诉求增多且多元,政法委统筹回应的难度增大,事务治理风险就容易聚集,就需要在现行治理机制外,探寻补充性的常态治理方式。

二、“网格赋能”的实践逻辑

县级综治部门受同级党委政府管理,综治部门兜底责任压力增大,意味着治理事务的风险程度增高,党委政府要承担的政治责任增大。县政法委作为综治部门的领导单位,既要推动部门合作减少治理风险,又难以使用不规范的协调机制,就会寻找新的统筹协调机制。网格化管理工具因其功能性契合,被A区引进以推动治理机制创新。

1. 合作治理的技术机制

当专门部门治理众多“小事”不力,难以履行法定的科层职责,专门部门就欲再造行政层级,实现县域事务分级治理的目标。2013年,李克强总理答记者问时指出,“财政供养的人员只减不增”“让人民过好日子、让政府过紧日子”^[14]。政府机构“只减不增”成为刚性约束,中央为转变政府职能推动“放管服”改革,开始精简地方政府的工作人员,政府机构逐渐失去基于软预算约束增加支出以提高行政能力的空间。A区某部门年终时对优秀基层干部给予千元奖金,上级政府“回头看”时发现违背政策规定,要求追回资金并在全区通报批评。A区纪检干部告诉笔者,主管领导要求实行高压督查,查不出问题是纪检干部失职。人社局副局长指出,“现在要求干部懂政策,党风廉政建设提得很高,经济审计、离任审计抓得严,(全区)干部做事更规范了”。在新型制度环境下,提升行政治理效能的出路只能是在部门治理外寻求与县级政府合作。

理论上,A区可以针对条块矛盾进行适应性调整,学习北京“街乡吹哨、部门报道”经验,梳理责任清单界定治理领域,建立评估体系强化问责力度,督促条块应对跨部门事务^[15]。但是,权责明晰的县

域治理实践,具有较强的工具治理价值,条块矛盾难以实质解决。当党政领导抓落实的力度下降,就会重现科层治理的壁垒。A区的邻县曾建立社会征信机制,但是,当主抓该工作的领导调走,新领导不再重视该做法,税务部门封闭本部门信息,社会征信机制便难以推行。比较而言,条块合作的有效途径是运动式治理,具体方式是通过条条依附于块块,构建条块政绩共同体^[16]。近年来,不少下达给部门的任务变成硬指标,上级又不断加大监督考核力度,专门部门需要创新任务完成方式。另外,上级为了提升县域治理效果,利用资源配置和考核权力,压实县级组织属地治理责任,政府和部门面临共同治理压力。当条块治理资源有互补性,如县级政府享有层级性治权,专门部门拥有人力和财力,条块组织就会基于减压考虑,构建组织联盟推动合作治理。

常规合作方式是部门向政府传递治理压力,政府利用资源调度和议程设置权,成立县级领导小组重构模糊事务的治责。运动式治理具有权宜性,追求实质效果而非形式合法,治理效果显著。但是,一方面,推动县域运动式治理常规化,易替代科层组织的正常职能,影响专门部门的运行效率;另一方面,事件性治理的“灭火”特点,带来县域两极治理效应,易诱发村民“闹大”行为。当从上到下强调治理组织权责法定,中央多措并举整治“为官不为”,运动性治理易引发“帕金森定律”,条块权宜性合作治理空间变窄。A区纪委副书记指出,“十八大后,A区干部做事程序规范,(主要是上面)要求按程序干事,并且干部问责(实行)终身制,领导做事越来越重依据。”A区近年来的运动式治理多跟从上级指令,如实施非洲猪瘟防控、推动大棚房专项整治,几乎不再自主推动运动式治理。

既有合作治理模式受到冲击后,倒逼政府探索新型联结方式。2004年,北京东城区创新网格化管理模式被褒扬,A区所在市随即探索网格化管理机制。早期网格化管理以条线为主,建立“网格E通”平台助力基层信息收集。不同条线网格员的称呼不同,如称协管员、食安员、巡查员等,履行职责的过程却较相似。各部门拥有的财政资源有限,只能推动网格员的兼职化,一般是村书记或村主任兼任。以治安协管员为例,每月有200元的补贴,主要负责巡访上报。不少村社为确保内部公平,选择平分补贴共同完成任务,当网格事务逐渐增多,部门补贴效力下降,网格工作逐渐停滞。转机出现于2017年,政法委成为网格化管理推动主体,综治办具体负责组建网格中心。A区加强了技术运用力度的治理变革,信息获取和应对能力均快速提升。具体而言包括三个方面:一是网格中心依据网格技术,将专门部门15张网和1689个网格,优化为1张大网和589个网格。相较原来的部门分别下沉治理模式,整合后的网格化管理经费增加,网格员的人员工资大幅提高,政府因此能聘请专人负责。网格员专门负责网格内所有事务,依托规范的发现和汇总机制,践行“人在网中走、事在格中办”模式,不仅提高了事务发现能力,而且优化了部门治理效率。二是网格中心运用信息平台 and 手机终端,建立县级“大联动、微治理”综治平台,对网格内的人、地、事等信息进行全面采集,及时回应群众诉求和风险事务,提升了县乡政府基础治理能力。“大联动”平台运行的关键是信息集成,通过动态搜集、部门汇总、信息分类,实现了信息的互联共通,保证了按需调配资源,促进了部门无缝隙合作。三是网格中心实施流程管理机制,只要事务上报至网格系统,就要遵循链式技术流程。信息治理推动了治理过程公开,既有利于落实条块治责,又有利于重构治理结构。当条块组织能在科层规则外,基于技术赋能实现部门沟通,围绕部门利益进行合作治理,就能提升技术治理水平,重构县域组织治理权责,提升整体性治理能力。

2. 治理力量调适性扩权

技术手段运用多大程度促进治理变革,取决于技术与政府的多维互动。毕竟,技术运用的本质是形式结构,行动结构输入、网格技术应用不仅涉及组织合法性问题,还涉及组织权力和利益的分配^[17]。A区早期网格化管理源于部门自主政策学习,2017年当地市委出台网格化政策的整合意见,要求通过组织保障提升信息治理水平。当网格化管理从策略变为战略,A区便利用“互联网+治理”的潮流,落实政策精神的同时调适性扩权。

首先,网格化管理有多重治理功能,如助力治理智能化、专业化,能打通服务群众的“最后一公里”。同时,网格化管理还具有社会控制功能,考虑到治安与维稳问题高度捆绑,市委市政府就利用

网格技术的功能模糊态势,督促区县结合实际推动网格化管理创新。市级为快速高效发挥网格化管理的作用,默许县级政府编制单列和专项管理,A区因此能自主配置治理资源和技术。其次,立足总体治理不力带来的治理改进需求,A区将政策创新方向调整为建立回应治理机制,核心是借助网格政策和网格工具扩充治理资源,提升县级层面的覆盖治理和风险治理能力。再次,政府改革的方向是稳定编制,促进组织结构规范和稳定,县级组织尝试利用政策创制权力,聘用编制外网格人员合法扩权。只不过,A区需要完成政策要求,在“雇佣群体”外建设网格信息系统。

形式上,上岗的网格员是按政府购买服务原则,由政府与公司签订劳务合同,录用者需要完成合同规定的内容。事实是,除直属管理主体——网格中心和综治办,条块组织均无意遵守合同约定,网格员处在半市场一半科层管理间^[18],要在合同外完成超额的任务。笔者调查的某城郊镇,网格员的任务超过法定职责20多项,凡与网格职责相近的部门事务,县级部门均会给网格员指派任务。A区建立三级网格管理体系,除区级设立有网格中心,还有街道(镇)网格分中心,社区(村)网格工作站,网格员要接受条块组织交叉管理,完成条块组织领导交办的任务。为避免网格员滥用职权带来的治理矛盾,网格中心仅赋予其微小事务处置权,多数事务治理需要政府统筹条块治理权力。

就管理层级而言,网格员是低层级外聘人员。在治理任务增多背景下,网格员的身份类似公务人员,基层组织依托网格信息技术,督促网格员及时参与治理。具体而言,网格员有自主活动空间,只要村组织有增加人手的需要,网格员就要服从村组织指挥。网格员既要撰写资料以帮助村组织减轻压力,又要作为村工作人员参与村社事务治理。一方面,网格员积极上报网格事务,参与网格事务处置过程,会事实性减少基层负担。另一方面,网格员与村组织经过磨合,形成内勤和外勤的分工,凡清晰明确的琐事,网格员会能动处置,如果遇到疑难和复杂事务,网格员先与村组织沟通。当网格员依附基层组织,习得做群众工作技能,就能强化民众的信任,成为事实上的村干部。

网格中心作为网格系统运行的实体,与综治办是“一套人马、两块牌子”。A区网格化管理的实施过程是,综治办与有需要的县级部门多次沟通,动员其将部分职责沉入网格系统。为了提升部门合作的意愿,区综治办先建立网格中心,保证信息系统良性运行,再逐步拓展网格业务。动员型合作的结果是,网格中心对加盟组织提供服务,加盟组织支付网格使用费,网格中心具有目标设定权,专门部门有激励分配权,二者共享检查验收权。如果相关部门有增加网格业务的需要,就要追加网格化管理的服务费用,或设置专项经费激励网格员履职。在网格系统运行早期,加盟部门基于模糊支配权,可随意向网格员安排工作,网格员不堪网格任务的过快增长,频繁向直属管理部门求援。但是,综治办作为区政府直属部门,与加盟部门有共同的治理压力,区政府默许加盟部门的剩余控制权,引导区综治办强化治理责任担当。当立足网格系统的技术优势和人员资源,县级建立起非正式的庇护—回报关系,块块组织既可以基于政治责任,调配网格员再造运动式治理机制,又可以基于维持治理秩序的需要,以专门部门为主体推动专项事务治理,网格组织就转变为混合型科层组织。

三、网格化管理的现实限度

网格化管理的双重治理定位,提升了综治办的行政地位。综治办利用其在县域治理结构中的优势地位,不断向政府争取经费、人员等资源向网格系统倾斜。县域组织对网格化管理的依赖,不仅带来网格员队伍的快速扩容,扩大了县域治理的组织与人力资源,而且发挥出信息技术的治理效能,促进了条块组织的全面合作治理。不过,当网格化管理体系快速扩张,超出其固有发挥作用的领域,技术吸纳就会带来治理难题。

1. 事务上报的选择性

为了推动网格员精准发现问题,网格中心从多个方面进行督促。如依据“万米单元网格化法”,将事务分为“部件”和“事件”,利用数字技术建立编码规则,构造网格事件创建的“三步骤法”:首先,网格员根据事务属性,要按照网格中心制定的类型精炼地拟定标题;其次,网格员要准确描述事务场景,包括时间、地点、过程,描述过程要具象、清晰和简洁;再次,网格员要拍照上传,既包括事务的现

场图片,又包括网格员工作照片。

虽然,在形式上,A区将管辖区域划分为不同网格,统筹网格内的人、地、事要素,动态确定网格事务的全息特征,网格员的全面发现、精准研判和及时反馈,能推动治理事务的信息化、数据化和标准化。但是,基层事务具有模糊性和综合性特征,将基层事务转换为清晰的技术治理过程,需要发挥网格员的自主裁量权。网格员发现网格事务有两个标准,一是看事务是否明确直观,二是看事务是否有风险症候。前一类事务对应“部件”,主要获取静态信息,易转译为标准事务。网格员只要掌握了技术程序,领会了政策精神,就能提高发现的水平,实现事务排查精准。后一类事务对应“事件”,主要获取碎片信息。网格员要遵循科层化、技术化的发现和上报流程,对事务的连带性、笼统性缺少认知,单靠行政技巧难以准确把握事务的性质全貌。且明确“事件”需要多方了解,整理事件需要花费精力,网格员更倾向于逃避有难度的工作,选择上报标准程度高的“部件”信息。毕竟,“部件”事务不仅易发现,而且输入过程较简单,网格中心的通过率高。笔者曾登陆某社区网格系统,发现2017年以来,除社情民意定向信息搜集任务外,环保和消防信息上报数量位列前两位。消防类事务中,网格员主要上报消防通道堵塞和器材损坏问题;环保类事务中,网格员主要上报垃圾堆积和废物乱扔问题。至于矛盾纠纷、安全生产、食品安全等问题,由于难以标准化处理,网格员上报网格系统时会选择性忽视。

网格员日常巡查发现的“事件”,涉及治理责任模糊或者难处理的遗留问题,上报网格系统后会遵循属地管理原则,转由乡村组织承担主体治理职责。乡村组织为规避属地考核压力,会先与网格员沟通事务的属性,再决定是否同意网格员上报。网格员当然可以自作主张,利用手机APP直接上报。但是,A区的网格化管理实行“双轴共管、块块占优”机制,三级网格要接受同级块块管理,乡村组织享有主导管理权,有权决定是否续聘网格员及网格员的考核和评优,网格员就会与乡村组织“共谋”,过滤掉难以处置的乡村事务。网格员避重就轻的信息输入策略,强化了网格空间治理绩效差异。一般说来,城郊农村网格小,但流动人口多、居民诉求复杂,“部件”隐患多;一般农村网格大,但流动人口少,社会变迁速度慢,琐碎“事件”相对少。因此,部分网格面临无事可报的困局,部分网格则是矛盾多、绩效差。

按照A区的网格化管理考核要求,网格员每天要“报一条有效事件”。但是,何谓“有效事件”并无清晰明确的标准。网格员就利用信息优势,制造事务信息完成考核。如网格员将共享单车丢在路中央,指出可能影响行人出行安全,再将单车搬离出来拍照证明,或者夸大事务的风险症候,扭曲事务的情境信息,如指出电线裸露有风险、晾晒衣服有掉落风险,拍符合网格系统要求的图片,夸大自身的风险化解作用。理论上,A区可以利用三维技术、GIS制图技术等,加强监管、要求网格员整改。但是,技术只触及行政机制和工具方面,并不能改变背后的组织权力运行结构。网格员会利用技术治理的短板,寻找监控盲区象征性执行^[19]。如区网格中心设立三个网格打卡点,要求网格员每天扫码完成巡访,巡查不少于两次且间隔大于2小时。网格员就不时开关GPS,开车进行间断性打点,委托他人代为制造轨迹。网格巡查有赖网格中心,网格中心有22名编外人员、6名编制内人员。表面上,人员数量大致满足网格要求,但是,合同制工作人员实行轮休制,白天7个工作人员两班倒,晚上3个工作人员三班倒,加上编制人员公勤出差等,网格中心日常的工作人员较少。笔者多次随机参与观察,发现在岗人员仅3~4人。工作人员负责各自的业务,不同业务几乎没有交叉。导致的问题是,网格中心难以践行制度要求,既不能确认信息的真实性,更不能常态督导网格员,至于网格员上报的网格事务质量,只能进行选择性的核查和跟踪。具体说来,对紧急事务,网格员除上报APP,还通过电话快速反映,网格中心进行多重确认,选择是否直报党委政府;对常规事务,网格员遵循技术流程上报,网格中心再分流给责任主体,由其主导研判事务的真实性。

2. 事务治理的不精准

按照网格事务治理流程,网格中心将事务分流给相关部门后,要及时回访以确保治理效果。网格中心会跟踪事务处理进度,根据对事务发生趋势的研判,决定是逐级上报领导,还是约谈事务处置

主体。对于超期未签收、未处理,与平台流程不符的情况,网格中心会每月一通报,年终扣减部门绩效分数。但是,网格中心作为综治办下设机构,能够依靠综治办的影响力协调部门,并不享有针对部门的管理权、督查权和考核权。因此,加盟部门会根据自身情况,自主裁量适宜的治理方式。以消防部门为例,以往每年接收上万条信息,消防部门疲于现场排查,对接网格技术和网格队伍后,既有静态数据又有动态走势,能形成简便实用的可视化信息,2019年消防部门出警下降到12次,其余则是指挥网格员现场应对。不过,不少加盟部门表示,多数是将原有的窗口机构或处置一线事务的机构,转为联络网格系统的机构,部门组织结构几无变化。无约束力的合作治理方式,只是形式性提高了治理成效。多个网格员向笔者反映,每到特定时节,网格中心会要求他们多上报事件,以扩大处置率的分子提升部门有效回应量,从而提升县级整体结案率。

网格中心难以实质指挥专门部门,又要保证事务处置结果满意,就设法调动网格系统的治理要素。具体而言,网格系统亮起“红灯”标识,表明存在紧急的风险,经网格中心多方确认,再及时上报政法委。政法委作为区党政组织,有政治领导权无行政命令权,会动员区政府目督办挂牌限时督办,目督办再推动责任部门落实。当网格系统亮起“黄灯”,标识事务普通、风险较低,网格中心便赋予网格员部分处置权。“黄灯”标识的事务无当下风险,但处置不力会扩大治理风险,网格员的处置权又是形式性的,民众并不认可网格员的治权。如果没有专门执法人员在场,网格员一般不会主动去处置。网格中心越加强网格员监管力度,网格员就越会选择性上报特定事务。笔者查阅某网格员的手机APP,发现其当月上报的24条信息,几乎全是简单易处置的事务,全都是“黄灯”范围内的事务。该网格员抱怨,他曾经发现“卖老年人保健品理疗床”的非法培训活动,上报给区市场监管部门,得到的回复是机构有正规营业执照,要求网格员加强监控并不时反馈,他只能填“未发现风险”的结论。毕竟,填写“有风险”意味着巡查任务加重,出现问题要承担连带治理责任。

进入网格系统的事务要求按照闭环流程处置,能在网格内办理的事项需要及时办理,不能在网格办理的事务就逐级上报以匹配职责。形式上看,网格事件处置体系构建了规范的处置流程,再造了责任落实机制,设定了事务治理时限,实现了技术、资源与组织匹配,推动了权责清晰和管理精准^[20]。但是,进入网格系统的事务不少是“剩余事务”^[21],既不是严格的自治事务又不是规范的科层事务,难以找到明确治理主体。当处置流程遭遇权责模糊,网格员就实施隐蔽反向卸责。具体而言,随着时间的推移,下沉网格的部门由15个上升到18个,网格员职责由48项升至60多项。职责清单增加的后果是,网格员对基层公共事务几乎具有全部治理责任。一方面,网格员要遵循网格处置流程,监督责任主体的处置情况,不时向上级反馈处置结果;另一方面,网格员处置的事务与村治边界高度重合,不少网格员表示“除开基层党建,其他都沾点边”。权责不对称的基层行政体制,使县乡两级可以下沉治理压力,乡村组织需要兜底治理“剩余事务”。乡村组织拥有对网格员的部分支配权,网格员发现“问题”后就需要自主判断,是否上报“剩余事务”、是否遵循网格规则。多数时候,网格员会与乡村组织共谋,尽量少上报难以处置的事务,密切关注事务的变化态势,当事务敏感程度高且有外溢性的影响,网格员会先评估风险,再与乡村组织沟通,明确其关联县级治理责任,再找准时机汇总上报问题。如此,能减轻乡村治理压力,降低自身处置风险。

网格员基于政策考核及组织压力的策略主义行为,在实现风险治理常规化的同时导致常规治理失败。A区要高效处置县域风险源,就要升级条块合作治理机制。政法委与相关部门沟通后,推动建立网格联席会议制度。总召集人由区政法委书记担任,日常召集人由区综治办负责,加盟部门作为联席会议成员。按照协调工作机制,联席会每月要召开一次,由区政法委或综治办主持,有其他事务时可临时开会。按照联席会议要求,凡开会议定和分配的任务,列席成员须在规定时间内完成。联席会议设有专门的办公室,接收相关部门申报的议题,筹备和协调联席会议召开,跟踪督促议定的任务落实。为推动加盟部门密切配合,形成整体性治理合力,A区要求参会人员是直接责任人,一般是1名分管领导、1名科室负责人,部门按时向办公室报送议题。问题是,“剩余事务”对治理机制要求高,或者需要党政领导统筹协调,或者需要上级部门负责指挥,或者需要多部门联合处理,或者需要行政

与自治协同,其中涉及复杂的制度模糊地带,横向和纵向治理权责缝隙。当合作机制弱约束力产生集体行动难题,“行政政治化、政治行政化”就成为县域治理的常态。

四、结 语

一方面,乡村基层事务的属性结构及变迁现状,要求构建村社主体的分级治理模式;另一方面,基层组织治理动力不足,难以实现有效治理,大量琐碎模糊的事务会上溢至县级组织。当无论部门治理还是部门合作治理、抑或运动式治理均难有效治理县域事务,县级组织就会基于风险管控逻辑探索统筹治理或合作治理的新路径。

网格化管理作为治理工具,能被县级组织引用并推广,至少包含三重治理考量。一是利用形式合法的政策工具,进行县域组织动态权责整合,再造分级分类治理机制。二是利用政策支持合法扩充工作人员,构建县域治理中的混合性组织,实现动态扩权和权责协调。三是运用网格信息技术进行全域监测和分析研判,实现基层事务的全面感知、全方位跟踪和闭环管理,构建即时上报呼应、多部门协同的精细治理机制。形式上看,县级政府借用总体模糊的网格化政策,将原先偏重单方的、集权的、强制的控制模式,转为自愿的、多方的、协同的合作治理模式,提高了县域调适性治理和全周期管理水平。但是,县域治理组织权责协调困境及政策工具的功能适配型运用,使网格化管理演变成基于多方利益进行有限协商合作而非流程再造的载体。一方面,网格员要履行合同职责,凡进入网格系统的事务要遵循流程处置要求,另一方面,不少事务属于“剩余事务”,既无明确责任主体又无有效治理机制。闭合管理的后果是县级组织向下推诿卸责,基层组织成为“剩余事务”的处置者。基层组织利用行政层级间信息不对称,与网格员共谋建立庇护—依附关系,网格员就利用技术治理缝隙,与乡村组织合作隐蔽事务信息,基于事务风险程度反向避责,从而推动网格化管理偏离政策初衷,走向应急治理常规化的治理形态。

当县域基层事务的连带性、混杂性和动态性,超出网格化管理流程处置范围,当权责分立体制、风险约束情境和县域弱治理能力,推动县级组织构建新型合作避责机制^[22],网格化管理工具的县域实践结果,必然是基层组织治理任务加重,基层权责不协调的弊端扩大,最终形成“有组织的不负责任”问题。发挥网格技术及管理机制多重治理优势,打破制度—组织—结构约束,发挥其应有的治理效能,构建权责动态匹配的事务治理制度,探讨网格化管理促进县域善治的路径,应成为学界和政策部门研究的重点。

参 考 文 献

- [1] 李文钊. 界面理论范式:信息时代政府和治理变革的统一分析[J]. 行政论坛, 2020(3):129-135.
- [2] 田毅鹏. 网格化管理的形态转换与基层治理升级[J]. 学术月刊, 2021(3):125-132.
- [3] 吴青熹. 基层社会治理中的政社关系构建与演化逻辑——从网格化管理到网络化服务[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018(6):117-125.
- [4] 陈那波,李伟. 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化管理推行的案例比例[J]. 社会学研究, 2020(4):194-217.
- [5] 陈玉生. 细事细治——基层网格化中的科层化精细治理与社会修复[J]. 公共行政评论, 2021(1):74-94.
- [6] 陈柏峰,吕健俊. 城市基层网格化管理及其制度逻辑[J]. 山东大学学报(社会科学版), 2018(4):44-54.
- [7] 汪锦军. 基层社会秩序构建与“影子政府”的发展——基于浙江X区全科网格建设的分析[J]. 中国行政管理, 2020(4):28-34.
- [8] 吴毅. 小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2007:602.
- [9] 潘维. 信仰人民:中国共产党与中国政治传统[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2017:151-154.
- [10] 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益[M]. 姚伟,王黎芳,译. 北京:中国人民大学出版社, 2010:59-64.
- [11] 何艳玲,钱蕾. “部门代表性竞争”:对公共服务供给碎片化的一种解释[J]. 中国行政管理, 2018(10):90-97.
- [12] 马伊里. 合作困境的组织社会学分析[M]. 上海:上海人民出版社, 2008:115-116.
- [13] 沙夫里茨. 公共行政学经典(第七版·中国版)[M]. 刘俊生,译. 北京:中国人民大学出版社, 2019:300-301.
- [14] 南方日报评论员. 人民过好日子,政府过紧日子[N]. 南方日报, 2013-03-19(2).
- [15] 孙柏瑛,张继颖. 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察[J]. 中国行政管理, 2019(4):72-78.

- [16] 王清. 政府部门间为何合作: 政绩相容体的分析框架[J]. 中国行政管理, 2018(7): 100-107.
- [17] 任敏. 技术应用何以成功? ——一个组织合法性框架的解释[J]. 社会学研究, 2017(3): 169-192.
- [18] 吕芳, 胡轶俊. “科层制”和“契约制”之间: 地方编外人员的定位[J]. 北京行政学院学报, 2018(3): 46-54.
- [19] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.
- [20] 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.
- [21] 吕德文. 兜底部门的运作逻辑[J]. 南京社会科学, 2018(4): 53-63.
- [22] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一个理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5): 116-135.

“Grid Empowerment” in County Governance: Practice Logic and Realistic Dilemma

LIU Rui, HUANG Yuanyuan

Abstract The policy innovation of county grid management in the central and western regions is closely related to the institutional environment. On the one hand, the dilemma of affairs governance in the transformation of rural society requires active response and solution from county-level organizations. On the other hand, the county-level cooperative governance mechanism faces practical difficulties, and it is necessary to improve governance capabilities through policy innovation. The introduction of grid management tools by county-level governments in the central and western regions is to make use of grid technology and grid personnel to continuously improve the department's response ability and the routine level of campaign-style governance. However, the attributes of grassroots affairs and the disadvantages of technical governance lead to many restrictions on information generation and inclusion, and the coordination dilemma of politics, administration and autonomy has led to the affairs governance to risk governance. Only by building a collaborative governance structure for coordination of powers and responsibilities in the county, grid management tools can promote good governance at the grassroots level.

Key words county governance; grid management; rural affairs; cooperative governance; relationship of power and responsibility

(责任编辑: 余婷婷)