

从单一被动到多元联动

——中国城市网格化社会管理模式的构建与完善

文 军^{a, b}

(华东师范大学 a. 中国现代城市研究中心; b. 社会发展学院, 上海 200241)

摘要: 网格化管理作为一种新型的城市社会管理模式, 具有规范、清晰、高效、创新、综合、统一等优点和特征。但在实际运作过程中, 网格化社会管理模式在发现、处理、考核与监督、法规与体制等层面也存在着诸多的问题。为了进一步完善城市网格化社会管理, 应当以社会前端管理为重点, 以服务公众为核心, 充分整合现有的各类管理资源和管理力量, 实现城市网格化社会管理模式从单一被动到多元联动的转变, 从而最大限度地发挥网格化管理的效益。

关键词: 城市社会管理; 网格化管理模式; 社会管理体制

中图分类号: C4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2012)02-0033-04

一、网格化社会管理模式的兴起及其特征

“网格化”的思想最初来源于水、电、煤的应用, 其核心在于用户提交需求的简洁性和网格响应需求的精准性与迅捷性^[1]。根据一些学者的定义, “网格”是指构筑在互联网上的一种新兴技术, 它将高速互联网、高性能计算机、大型数据库、传感器、远程设备等融为一体, 为科技人员和普通百姓提供更多的资源、功能和交互性^[2]。就网格化管理的一般特征而言, 网格除了异构、动态、海量数据等技术层面的特征, 在城市社会管理方面还具有以下四个方面的显著特征: 第一, 以街道、社区等管理单元为基础, 以标准化的方式合理地划分出城市社会管理的若干网格; 第二, 以信息技术为基础, 加强网格之间的交流联系和信息沟通, 实现信息资源共享共用; 第三, 以居民需求和城市管理需要为核心, 建立统一的资源调度和协调机制, 以制度化方式整合各部门原先分散的管理和服务资源, 以实现城市管理的高效化; 第四, 以网格系统的兼容性和开放性为基础, 通过不同网格之间的相互兼容来实现“多网合一”和动态化的

社会管理^[3]。当前, 这些特征要转化为一种管理优势还需要一定的运行环境和发展条件。

作为一种新型的城市社会管理模式, 网格化社会管理相对于传统的社会管理方式, 其最大的特征是利用信息化技术打破了传统的城市管理部门和行政区划空间的界限, 在网格化管理中实现发现及时、反应灵敏、处置有方、管理高效和服务到位。尤其在管理流程和手段上, 依据城市社会管理的基本流程和网格化管理的特征, 将整个网格化社会管理过程划分为信息收集阶段、甄别立案阶段、任务派遣阶段、任务处理阶段、处理反馈阶段、检查结案阶段等7个阶段。各个阶段环环相扣, 成为一个整体, 并明确各阶段的基本任务和各岗位的职责要求, 将城市社会管理问题的发现、分析、执行、监督四种权力分开, 四者相辅相成, 共同维系网格化社会管理模式的运行^[4]。

网格化社会管理模式实际上就是网格化管理手段和方法在社会管理领域中的具体运用。它既是网格化管理理论实践的一个环节, 也是对网格化管理实践的抽象和概括, 是网格化社会管理理论与实践的统一。有关城市网格化社会管理, 目前在上海、北京、广州等一些大城市进行了大量的实践探索。与传统的城市社会管理相比, 网格化城市社会管理模式具有明显的特色和优势。

第一, 规划实施的统一化。城市网格化社会管理需要领导干部的高度重视和各部门的统一有序实施。许多城市提出了统一规划、统一建设、市区联动的工作思路, 将网格化管理工作列入重要

收稿日期: 2011-12-05

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(09ASH002)和教育部重大课题攻关项目(11JZD028)

作者简介: 文军(1969—), 男, 湖南祁阳人, 教授, 博士生导师, 从事城市社会学、理论社会学、社会政策和社会工作理论研究。

议事日程。网格化管理从一开始就建立了全市统一的战略规划和管理信息数据库,统一划分单元网格,统一进行城市部件普查等等,从而形成全市统一标准、统一监管的有组织的管理模式,并颁布实施了一系列的相关政策法规和网格化管理指导手册,以确保网格化社会管理的落实。

第二,管理流程的规范化。城市网格化社会管理模式可以全面整合市、区、街道、社区以及专业管理部门的各类资源,以社区为基础、以区县为单位、以条线为依托,再造发现、立案、派遣、处置、核查、结案这一高效有序、衔接紧密的工作流程。

第三,管理权责的清晰化。城市网格化社会管理一般实行市、区两级分工、监管分离的体制,市级监管平台重在分析、监控、评价,而区级作为运作实体,则重在问题的发现、监督、协调、处置与核实。两级都分别设立监督中心和指挥中心。这种条块结合、重心下移的管理体制,目的是要理顺市、区、街道各级之间的关系,以形成“两级政府、三级管理、四级网络”的网格化社会管理体制,使得各管理主体的权责更加清晰明确。

第四,管理效率的高效化。流程的规范化和权责的清晰化能够减少很多人为因素的干扰,更有利于实现“及时发现问题、快速处置问题”。在传统的社会管理模式下,很多问题仅仅上报就需要经过十多个环节,而网格化社会管理模式建立以后,问题上报的很多中间环节和管理层级都减少了,问题处理时间明显缩短,结案率大幅提高,从而提升了管理和服务的效率。

第五,管理模式的创新化。网格化社会管理在城市管理方面应用了精细的网格城市管理技术和网络技术,创立了单元网格管理法和城市部件管理法。通过高效规范的工作流程,进行精细化管理与服务以及多层次、分工明确的管理体制的建构,从而实现了城市社会管理的创新。

第六,管理效益的综合化。由于管理职责分工更加明确,各专业部门的巡查人员相应减少,因而节约了大量人力成本。从社会效益看,网格化社会管理反映和解决的都是关系人民群众切身利益的问题,这些问题的解决,让市民切实感受到政府务实为民的工作作风。而由于反映城市管理方面的问题变得越来越快捷、畅通,在一定程度上也大大提高了市民参与城市社会管理的积极性和主动性,从而使群众的主体地位得到进一步体现。

二、当前城市网格化社会管理中存在的主要问题

作为一种新型的城市社会管理模式和手段,网格化社会管理在体现其优越性的同时,也有不

尽完美的地方。

(一) 发现问题层面的问题

1. 网格监督员发现问题不够及时、准确。按照城市网格化社会管理要求,各个网格中的监督员的主要职责是在各自的责任网格内巡查部(事)件等问题,并上报区一级网格化信息平台进行处理,同时承担对问题处理是否合理的核查工作。但是,在实际运作中,他们的作用并没有得到充分发挥,因而发现问题不够及时、准确依旧是目前存在的最大问题。

2. 问题的认定标准不规范、不统一。在城市管理的标准认定上,由于各相关的城市管理部門的管理职责交叉,或者是处于管理辖区或权限的边缘,单纯地以条线或分块来管理难以填补空白和漏洞。比如,对绿化和市容环境网格化管理执法中碰到的环境管理问题的认定标准就很难达到统一,垃圾堆积多少是问题、废气排放多少超过标准、噪音多少分贝造成污染等等,专业人士尚且不能做出明确判定,对于一般的网格监督员来说就更加难以分辨了。

(二) 处理问题层面的问题

1. 在处理问题层面上,三类案件的分类处理机制存在较多的问题。许多城市将网格化管理与执法中碰到的问题划分为一般案件、疑难案件以及应急处置三类案件,但没有指出具体的划分依据。因此,对于一些案件的所属类别往往不能做出明确的判定,从而可能导致网格化管理的事件处置效果降低。具体到三类案件的分类处理上,也存在着难以解决的瓶颈。一般案件处理起来相对较为简单,因此能够及时有效地得到解决,但一些行政执法机关迫于考核的压力,为了完成指标,出现一些再处理、重复处理的现象,造成了各方面资源的浪费。疑难顽症问题主要是指没有经费也没有部门愿意管的案件,由于权属不明,一些行政执法人员就会采取放任的态度。对于应急处置案件而言,由于应急案件发生的不确定性和网格监督员对应急案件的处理不够完整和彻底,导致缺乏快速反应机制和有效的预警机制。

2. 在管理层面上,网格交界处的管理往往存在盲区。在理论上,城市网格化社会管理与执法的每一层次、每种类型网格的实际划分,需要以现有行政区域和实际占地空间为准绳,以均衡管理、连续管理和属地管理为原则,以街道、社区管片边界和单位驻地范围为基础,结合自然地理布局现状,将城市管理的行政区域划分出若干个边界清晰的多边形块状管理区域,然后相由城市管理人员对所分管的地域实施监控和管理。但是,在实际的管理中,网格的边界往往不可能如理论上那

般清晰,职权归属也就不是那么明确,在网络的交界处容易出现一些管理盲区,影响到问题的发现和处置。

(三) 考核与监督层面的问题

1. 考核的原则与方法不够具体。在考核的原则和方法上不够具体、详细,其问题主要有:在评价内容上,没有从区域、部门、岗位和责任主体等方面全方位进行;在评价方法上,尽管考核体系包括内评价和外评价,但目前还是一定程度上局限于本组织部门的组织内评价,缺乏各部门间的动态、实时和阶段性的横向比较评价。在考核时间上,多采用定期考核的方式进行,不利于检测每日的工作质量。在考核的指标上,往往过于偏重内部的评价,对市民投诉或建议重视不够。

2. 监督的机制不完善,考核结果不透明。网格化社会管理在流程上一般实行“管”、“干”大分离,通过机构独立设置实现监督和指挥相分离,通过引入社会力量处置城管问题来实现问题处置与具体执行的适度分离。但这种管干大分离的做法在取得效果的同时也不可避免地带来另外一些问题:(1) 缺乏对监督中心及其工作人员的监督机制;(2) 管干分离在一定程度上导致管理机构的臃肿。指挥管理和监督评价两者职能相分离主要还是靠监督创新、工作过程公开、部门和人员责任公开来实现,这必然意味着机构和职能要各自独立。

(四) 法规与体制层面的问题

1. 相关城市社会管理的法律法规不够完善。城市网格化社会管理必须以依法管理为前提,即要建立和完善城市管理法律法规支撑体系,通过法制手段来规范、制约、调整和克服立法不足以及某些地方存在的执法随意性等问题。比如,目前政府部门由于立法分散,导致对侵占城市道路方面的违法行为市政管理、公路交通管理等方面的法规对此都有规定,在没有新的法规出台的情况下,适用任何一方面的法规来处理该违法行为都是正确的、合法的,但市政管理、公路交通两部法规所规定的处罚额度却相差数倍,造成法规适用混乱问题。此外,行政处罚设定过于宽泛,很难收到预期的执法效果。目前城管方面的法规规定的执法程序极为简单、抽象、操作性不强,处罚的手段也仅限于教育、罚款和限期整改等,强制力不足。

2. 管理体制上条块结合及资源整合力度不够。条块合作和各部门之间的资源整合在网格化社会管理的过程中占据了绝对的主导地位。但在现有的管理体制下,城市网格化社会管理的条块合作和资源共享上还存在着以下几个问题:(1)

城市社会管理资源分散、职能交叉,城市社会管理顽疾问题无法得到有效处理;(2) 网格化社会管理的信息资源共享程度不高,指挥、调度、决策的效率较低,部门之间的利益割据无形中会造成信息资源难以共享和整合;(3) 各网格节点之间不能任意到达,且缺乏规范协议来明确信息流的沟通权限。因此,为使资源得到有效共享和高效利用,尚需进一步通过规范协议来明确信息流通权限、时限和资源调用原则。

三、完善中国城市网格化社会管理模式的基本思路

针对目前中国城市网格化社会管理中存在的一些问题,笔者认为,完善城市网格化社会管理应当以社会前端管理为重点,充分整合现有的各类社会管理资源和管理力量,以推行人性化、多元化、精细化、智能化城市社会管理为支撑,以建立网格化的责任机制为基础,建立集综合服务与综合管理为一体的城市社会管理工作新模式,从而实现从单一被动到多元联动的发展。其基本思路如下:

1. 从单一式管理向多元化治理的转变。长期以来,政府在城市社会管理和服务中,采用的主要是计划经济框架下形成的直接管钱、管物、管人的行政管控型的管理方式。即使网格化管理方式在实际环境管理中得以运用,其管理机制仍停留在传统模式上,并未形成与市场经济相适应的管理机制。现代公共行政的“善治”理论认为,社会治理不应再是单一的政府行为,除了政府负起公共管理的职责外,更重要的是培养各种群体自我管理的能力,支持他们自我管理。良好的经济社会秩序的建立,需要政府管理与群众自治的紧密结合,需要政府与群众及社会组织的相互协作和共同努力。社会管理需要从以政府为单一中心的一元化管理,走向与群众参与管理、自主管理相结合的多元化治理。同样,城市社会管理也应该从单一的政府主管部门管理的形式,走向包括各种NGO组织、公众共同参与治理的新局面。这种多元化的治理方式,会充分调动各种社会力量的积极性,并充分发挥各自的优势,对政府的管理起到很好的补充作用,同时也将降低政府的管理成本^[5]。

2. 从粗放式管理向精细化管理的转变。精细化管理是以“精确、细致、深入、规范”为特征的全面管理模式,它既是一种管理理念,又是一种管理方法和管理工程。精细化管理以规范化为前提、系统化为保证、数据化为标准、信息化为手段,把服务者的焦点专注到满足被服务者的需求上,以

获得更高效率、更多效益。制度是精细化管理的精髓,规范化就是从制度入手,建立组织严密、富有实效的管理制度。系统化是精细化管理的保证,在管理实践中要把问题放到系统中去探讨,去全方位地观察和思考,这样才有助于问题的最终解决。数据化管理强调用数据说话、用数据分析、用数据要求、用数据检验,无论是事件、部件管理还是员工的绩效评估都可以以“量化考核”这个关键点来制定,使考核标准量化。实施精细化管理也离不开信息化,信息化在管理中的应用解决了决策与调度的高度化、沟通与控制的实时化、存储与检索的条理化等问题。因此,无论是政策、法律、法规对部门职责的明细还是市区两级社会管理部门对部件事件的划分,抑或是网格化处理的标准、人员的考核等方面,都必须改变以前“差不多”的粗放式管理方式,推进精细化管理才是完善和推进城市网格化管理的发展目标和方向^[6]。

3. 从被动式管理向主动式管理的转变。从被动式管理向主动式管理的理念转变主要体现在两个方面:一是在城市网格化社会管理中存在着“事前控制管理少,事后被动管理多”的现象,对城市环境中的一些“脏、乱、差”的管理活动往往是被动式和适应式的,是一种事后处理的方式,缺乏前瞻性、超前的主动式管理。二是在执法和服务人员中,存在着被动式服从任务、简单根据指标进行执法的管理方式,缺乏主动执法和服务人民的态度。因此,强化主动式管理和服务,不仅要在信息采集和监督复核的过程中实现主动管理,同时还要注意引导舆论方向,提高公众自觉参与城市管理的意识,把问题的解决置于社会预防之中。另外,增强执法人员的服务意识和公仆意识,应当让执法人员了解,他们是对城市环境进行管理的主体,应将主动执法和有效执法作为本职工作的一部分,应当将热情服务置于执法管理中,变被动式管理为主动式服务,在执法管理的同时,为居民提供满意的服务,拉近执法者、服务者与人民群众的距离。

4. 从静态式管理向动态化管理的转变。社会体系的封闭式运行、社会结构的静态化既是静态管理模式的基本层面,又是静态管理模式的基本特征^[7]。目前城市网格化社会管理的方式虽然打破了传统的各自为政的管理方式,但是就运行来说,市、区两级仍然是在一个封闭的系统下运行的,两者仅仅通过网格化平台共享信息,而市级平台却无法准确掌握发现问题和处理问题的衔接。因此,在现有的网格化平台基础上进行优化,既要保证市、区两级封闭运行的有效性,又要保证市区

两级以及区与区之间信息共享的畅通性,从而使市一级层面能从信息分享的终末质量管理转变为能参与到基础、环节、考核以及终末质量的全程管理中。

5. 从单一条线式管理向条块结合管理的转变。城市网格化社会管理涉及市容环境管理、市场监管、劳动保障、巡逻防控、交通管理、民政服务等多个条线的配合,因而从单一条线向条块结合管理的转变是完善城市网格化社会管理的重要思路。一方面,要做到“纵向到底”、重心下移,将该下放的权力下放到区、街道尤其是社区一层,这就需要充分发挥基层社区的作用,实现部门联合、属地管理;另一方面,做到“横向到边”、有统有分、权责明确、范围清晰、责任落实,实现“运转无缝隙化”,形成城市政府主导、主管职能部门统领、各相关部门密切配合的管理体制。

当前,城市网格化社会管理模式作为中国许多大城市社会管理创新和一个发展的一个手段,正在朝着城市综合治理与多元联动的方向发展。对此,笔者认为,应该充分重视网格化社会管理模式的作用,适时地进行城市管理体制和机制的改革,在通过网格化解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题的同时,优化网格化管理流程和服务手段,丰富网格化管理内容,不断强化网格化的服务功能,以管理促服务,从而提升城市管理的水平和质量。

参考文献:

- [1] 池忠仁,王浣尘,陈云.上海城市网格化管理模式探讨[J].科技进步与对策,2008,(1):40.
- [2] 池忠仁,王浣尘.网格化管理和信息距离理论——城市电子政务流程管理[M].上海:上海交通大学出版社,2008:84.
- [3] 郑士源,徐辉,王浣尘.网格及网格化管理综述[J].系统工程,2005,(3):1-6.
- [4] 祝小宁,袁何俊.基于网格化管理的突发公共事件预警机制探析[J].学术论坛,2006,(10):102-105.
- [5] KHARAS,CHANDY,HERMIAS. External Assistance for Urban Development: A Scoping Study for Further Research SSRN Working Paper Series [M]. Rochester: Mar 2010:3-8.
- [6] 姜爱林,任志儒.网格化城市管理模式研究[J].现代城市研究,2007,(2):4-14.
- [7] 刘继同.由静态管理到动态管理——中国社会管理模式的战略转变[J].管理世界,2002,(10):26-50.

[责任编辑:高云涌,常绍荣]