

# 网格员融入基层治理的路径研究

## ——基于对 D 镇的实证调查

高晚霞

(湖北文理学院 政法学院, 湖北 襄阳 441053)

**【摘要】** 网格遍布中国的每一寸土地, 纵横阡陌。上百万的网格员承担着基础信息采集、各项公共服务事项实现基层治理的“横向到边、纵向到底”。网格员被锤炼成千变万化的超人。然而, 网格员不属于官系统, 也不属于民系统的边际位置导致在融入基层治理时遇到身份定位模糊、工作职责不清、权力空置、考核不规范、激励机制不足等尴尬的局面。本研究用生态系统理论分析网格员融入基层治理的困境, 进一步探讨网格员融入基层治理的路径有加强顶层设计、扩大社会认知、细化各项制度、制定职业发展规划、严格奖惩机制、制定激励机制、构建社会支持网络。

**【关键词】** 网格员; 基层治理; 融入路径

### 一、问题的提出

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出, “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”<sup>[1]</sup>。从此, 网格化管理在全国各地推行。网格化管理的内容不断拓展, 涉及公共服务、信息采集等众多领域。党的十九届四中全会指出, “推行网格化管理和服务, 发挥群团组织、社会组织作用, 发挥行业协会商会自律功能, 实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动, 夯实基层社会治理基础。加快推进市域社会治理现代化。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”<sup>[2]</sup>。此时, 网格化社会治理体现多元共治的社会治理, 促使全体人民共建共治共享。《中共中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出, “构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台”<sup>[3]</sup>。至此, 在党的领导下, 基层治理从横向上不断扩大工作范围, 实现一体化服务; 纵向上, 管理权、执法权和资源不断向基层延伸。网格化管理的事项不断增多。《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》指出, “完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台, 健全城乡社区治理体系, 及时把矛盾纠纷化解在基层、化解萌芽状态”<sup>[4]</sup>。完善基层网格化治理以信息化技术为支撑, 以党组织为依托, 充分发挥网格化治理的优势, 将基层治理精细化来满足多元化、个性化需求。信息化、精细化服务要求网格员队

伍的专业化、职业化。

网格员广泛参与基层治理, 在参与中有无遇到困难便进入本研究的视野。本研究从网格员所处的微观、中观、宏观三个层面的问题出发探讨网格员融入基层治理的路径。

### 二、研究方法

本研究采用参与式观察法, 以网格员为研究对象, 深入基层组织中, 参与基层治理、观察网格员的工作内容、分析网格员微观、中观、宏观层面面临的困境。通过阅读、归纳和分析现有政策和文献来探析网格员融入基层治理的路径。

### 三、结果与分析

#### (一) 网格员的宏观系统和问题分析

国家体系代表的是强制力、标准化的理性注意和国家统一的意志。社会文化、信仰、经济体系、法律体系、社会政策等如空气一样环绕在我们周围。我们受到它的影响且不主动参与其中。网格员在基层治理中, 同样会遇到亚文化、地方习俗和乡村能人的抵制和影响。<sup>[5]</sup>

“地域上的靠近可以说是血缘上亲疏的一种反应”。中国广大农村地区经常受熟人社会、人情社会的严重影响。<sup>[6]</sup> 网格化治理处于探索发展阶段, 网格化管理面临配套制度建设滞后、社会认知不足、责任与待遇“倒挂”导致网格员工作被动。

#### (二) 网格员的中观系统和问题分析

微系统间互动产生中观系统。上级各部门的工作安排多面向网格员, 任务分配涉及各项社会事务。在专业化分工的条件下, 每个人不可能是自给自足者。

一种所谓的“委托代理”关系便相伴而生。网格员参与基层治理本质上是一种委托-代理关系。这种委托-代理关系是一种明显或隐含的契约。根据这种契约，一个甚至多个行为主体指定、雇佣另一些行为主体提供服务并授予后者一定的权利，依据提供服务的质量和数量支付相应的报酬。委托方将代理人的行为限制在符合委托人利益的范围内。没有有效的监督机制、激励和保障机制双方就会出于自身利益寻机违约为自己谋利。由于信息分布的不对称性，委托人与代理人的利益偏离和冲突便成为普遍现象。

#### 1. 身份定位模糊、职责不清

网格员和劳务公司签订劳动合同，驻村执行网格任务。其不仅要完成民众系统的各项工作，还需完成干部系统的各项工作。区政府认为网格员隶属于基层组织并以基层组织工作为主，其他工作为辅。镇政府认为网格员隶属于镇综治办并以综治维稳工作为主，其他工作为辅。社会事务随时进网格导致工作任务繁多、职责不清、工作行政化严重。

#### 2. 网格员的权力空置

网格员无决策权，对网格内的大小事只上报不处理导致网格员过度依赖村干部，经常受到村干部的制约、排斥。村书记设置为网格站长并在各个片区设置片长。这种设置导致网格化工作呈现行政层级划分，因行政多层级而产生信息扭曲和不允许发展独立的信息导致信息错误、违法、掩盖罪行等造成纪律松散、腐败、专断、相互推诿等现象<sup>[7,8]</sup>。网格员被边缘化、不能解决实际问题、不了解基层治理的逻辑导致网格化工作过程僵化、时有矛盾。<sup>[9,10]</sup>

#### 3. 考核机制不规范

考核缺乏监督管理，容易造成一维度的纵向考核，忽略多维度的横向考核，甚至出现“一言堂”的局面。考核规定，“连续三年考核不合格直接辞退”会给部分人员机会来阻碍工作的正常开展，很容易成为寻租活动的场所。考核注重分数导致内容僵硬、缺乏灵活性。

#### 4. 网格化治理激励机制不足

网格化治理激励机制不足，专项活动经费短缺、待遇低没有福利导致网格员工作的积极性和主动性大大降低。网格员工作得不到认可、没有组织优秀网格员评选工作、不重视考核结果。网格化工作做得好与不好，都一个样造成“不求有功，但求无过”的工作态度<sup>[11]</sup>。

#### 5. 网格员职位晋升空间小

部分地方将网格员纳入基层后备干部培养、列入事业单位招聘对象。由于缺乏严格的审核考察制度，

晋升渠道和空间被挤占、发展前景狭窄。人员流失、工作频繁变动时有发生。

### （三）网格员的微观系统和问题分析

基层组织工作分工不明确、村干部老龄化严重、信息化能力不足、网格员无决定权、社会权威丧失、专业化程度不高无法有效回应群众的需求。群众对网格员工作不了解。其导致网格员自我效能低下、职业倦怠。网格员接受干部系统、民众系统的工作任务。任务复杂多元引起职责混乱、权利义务不清与角色冲突。

### 四、网格员融入基层治理的路径分析

#### （一）宏观层面加强顶层设计

随着社会分工的精细化要求服务质量的精细化，<sup>[12]</sup>这就需要自上而下的系统性谋划。系统性谋划的总设计师是国家权力机关。从目标、任务、要求、规划、部署等来规划网格化治理工作、拓宽基层组织的工作内容形成完整的系统，避免各方基层组织局限于自己的利益而不能高效的利用资源。横向上扩大工作覆盖面，纵向上延伸管理权限。总设计师提出总体方案、阐明方针原则、目标任务与保障措施，为网格化治理指明方向与道路<sup>[13]</sup>。

#### 1. 统一规划、厘清网格员的权责边界

明确网格员的权责边界、避免职责混乱、角色不清。根据基层组织需求成立农经“一站式”便民服务窗口。该窗口办理土地流转、劳务中介、集体资产经营和管理、村组财务管理和审计、农民负担、资源管理等服务并在便民服务大厅配置触摸屏式电脑。服务内容可以根据需求开发和添加。每个村的基本情况、发展规划、单位部门负责人联系方式，政策文件等政务信息都可以在电脑上查询。窗口包含农产品营销、扶贫开发、三资开发等服务，实现群众有需求，窗口就有服务，不断扩展服务内容。<sup>[14]</sup>根据需求制定工作方案、原则、目标任务和保障措施。

#### 2. 积极发挥舆论引导作用

在社会层面对网格化治理工作开展舆论引导，增强群众认知和社会公信力。利用传统媒体电视、广播、报纸杂志、户外平面媒体大屏和新媒体搜索引擎、社交媒体、短视频平台广泛宣传网格员模范典型。弘扬他们扎根基层、服务群众、敬业奉献的职业形象，强化社会认知。

#### （二）中观层面细化各项制度

1. 健全落实网格事项准入制度，完善准入事项清单

建立网格事项审查机制和网格事项监督制度，完善网格事项清单。严格执行规范制度、做到全程监督杜绝社会事务随意进网格。整合公共资源将基层工作

分类汇总、明确管辖范围、专人协调处置问题避免层级关系中的推诿现象。对网格任务清单外的工作需要下放网格，必须做到人财物同步进入、严格审批和给予指导与培训。

## 2. 制定严格的网格员准入制度

信息化、精细化管理要求网格员具备专业知识和能力。从职位设置、人员招聘、薪酬管理、绩效管理、劳动关系管理、培训与开发、职业生涯规划与管理一系列的统筹协调。在招聘时，注重高素质、有经验的人才。对人员的劳动关系管理严格遵守事业单位用人制度。明确网格员管理的责任主体，避免责任模糊和重叠、防止责任逃避和推诿。

## 3. 制定职业发展规划

建立优秀网格员选拔推荐制度。在基层组织选拔干部、招录事业单位人员时，优先考虑优秀网格员。出现空编情况结合岗位设置，拿出部分编制或参考公务员管理岗位用于定向招录优秀网格员，使其获得职位晋升的机会。结合实际鼓励他们参加职业教育、继续教育从而获得资格认证。提供各种可以选择的机会和信息让其得到更多的资源，促进利用资源更好的履行角色。再次，协助他们与自己进行内部沟通和他人进行外部沟通来分析差距产生的因素、综合加工处理差距、评估差距找到最佳选择后执行自己的选择。最后，帮助他们学会辨别消极观念、进行积极的自我对话、进行相对思考而不是二元思考、学会自我控制、提高解决问题的能力从而提高元认知技能改善决策制定过程，为他们的职业发展奠定坚实的基础。<sup>[15]</sup>

## 4. 健全网格员的教育培训制度

培训可以提高网格员的工作能力、改善工作质量、提高工作效率、提升自我效能感且达到多方需求的满足。这就需要健全培训制度、优化培训内容。培训细则涵盖岗前培训、任务清单、工作流程等增强工作自觉性、主动性、责任感和使命感。分类培训根据网格员的需要进行专业知识和技能培训，丰富培训方式和内容。开展经验分享、情景模拟、自由点评、实地参观等活动提高凝聚力。鼓励支持进行再教育，对有意愿提升学历的网格员给予一定补助、承担部分学费、保留薪资待遇等。<sup>[16]</sup>

## 5. 制定激励机制

根据赫茨伯格的“双因素理论”，利用保健因素改善造成网格员融入基层治理的困境因素，消除和预防网格员的不满，保持其工作的积极性。利用激励因素改善网格员非常满意的因素强化其对工作的满意程度，激励网格员的积极性从而有效提高其工作效率。

建立表彰奖励制度正向选举模范典型提高网格

员的社会地位；反向批评、约束失职或违规情况<sup>[5]</sup>，扩大监督范围，提升其责任感。建立晋升奖励机制、细化奖惩规则来完善政策管理。申请财政拨付成立专项活动经费激发工作积极性，促进活动效益最大、增加工作成就感。参照社会工作者“三岗十八级”完善薪金管理体系，提高其福利待遇、激励其工作积极性而实现动态增长从而为他们营造职业安全感。

## 6. 完善考核机制

根据网格员参与的工作内容制定多角度、全方位的绩效考核细则实现从上级组织、被服务的组织、群众三个维度进行考核，考核过程全流程监督。细化网格员考核指标，考核坚持公开、公平、公正、定性和定量相结合的原则。充分利用考勤、日志记录了解其工作状态。利用大数据将网格外工作事项完成情况与工作考核衔接实现多方面综合考核避免考核的组织和个人谎报、瞒报和“一言堂”的局面。可以量化的考核内容定量，不能量化的内容定性，实现定性和定量相结合。<sup>[17]</sup>

## 7. 充实网格员的权利和能力

制度赋权明确权力的界限和范围，让其承担相应的职责和义务。机制赋权从监督、激励、处罚三个方面避免权力滥用、激发工作积极性和维护各方的公信力；提高网格员的自我激励、自我表扬、适应性技能突破制度与机制限制避免依赖和遵从。环境赋权完善家庭环境、工作环境、自然环境、社会环境形成积极正向作用。心理赋权培养网格员的主体意识与主观能动性，减少社会亚文化与情境对其造成的负面影响。增加网格员的自我控制能力、变化适应能力、社会参与能力，消除网格员的无权状态、减少权利障碍实现主动积极参与、促进网格工作与基层治理有机融合。<sup>[18,19]</sup>

赋予网格员决策权，对网格内事务、网格外事务所需人财物、何时进网格等有网格员来规划实施而不是在层层关系中最后推给网格员兜底完成。

## （三）微观层面构建支持网络

个人或团体缺乏社会普遍认可的社会活动会被边缘化或隔离。由于地位和权利的不平等，他们缺乏足够的社会参与导致社会整合和社会团结遭到破坏。劣势地位导致排斥，排斥又导致更大的社会排斥而形成多重劣势。<sup>[20]</sup>本研究认为网格员的地位是公共事务和社会事务场域的性质及治理关系体系决定的。网格员的专业化程度不高、任务复杂多元、精力和时间被行政事务占据。但是，人们在遭遇困难和挫折时会反弹，能够很快恢复能力。网格员应学会维持社会身份并获得相应资源从而确认别人的重要并弥合微观、中观和宏观层面的裂缝。<sup>[21]</sup>

### 1. 认识自己和情境

使用橱窗分析法认识自我,弄清楚“公开我、隐私我、潜在我、背脊我”的联系与区别,从而全面地认识自己外在、内在、潜能和自己没有看到的自己。促进其学会充分利用优势和特长,合理低进行社会比较,做到上行比较与下行比较相结合从而全面认识自己。

认识个体和情境的关系,从多角度认识、体验情境,探讨问题解决得多途径、多重选择性并寻找新的途径实现从单一解释到多元解释。学会资源利用与有效互动。熟悉基层工作方法、多参与组织活动实现唯一现实到多重选择性。学会与各系统建立关系获得支持实现从混乱体验到理性判断。积极参与各种活动体验社会生活实现从情境服从到自主行动。

### 2. 树立终身学习的意识

《中国教育现代化 2035》指出,“建成服务全民终身学习的现代教育体系”。在终身学习机制不断完善,建构方式更加灵活、资源更加丰富、学习更加便捷的时代背景下,只有持续不断学习,才能更新思维、增加知识、拥抱变革;才能习得先进的知识和能力;才能强化自身政治素质和法律素养。网格员根据自身兴趣爱好和自身需求参加在职教育、成人教育、技术培训等提高自身学历和综合素质,增强与时俱进的过硬本领。

### 3. 重构支持网络

在重构元认知的基础上,用新的方式来看世界。充分利用自然支持系统获得生活照顾与保障、情感支持和陪伴、问题修复与整合从而避免危机的发生。学会整合对自己有利的社会资源争取支持,增强解决问题的能力。多参与政府层面的政策宣传、倡导,社会层面的公益活动、社区层面的事务多途径扩展支持网络。

### 参考文献:

- [1] 中共中央编写组. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2013: 001[2023 - 09 - 28].
- [2] 中共中央编写组. 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2019: 001[2023 - 09 - 30].
- [3] 中共中央编写组. 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见 [N]. 人民日报, 2021: 001[2023 - 09 - 29].
- [4] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [N]. 人民

日报, 2022: 001[2023 - 10 - 01].

[5] 乔尔·S·米格代尔. 社会中的国家 [M]. 李杨, 郭一聪, 译. 江苏人民出版社, 2022[2023 - 09 - 17].

[6] 费孝通. 乡土中国 [M]. 上海人民出版社, 2006[2023 - 04 - 03].

[7] 李侃如. 治理中国 [M]. 胡国成, 赵梅, 译. 中国社会科学出版社, 2010[2023 - 09 - 17].

[8] 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[2023 - 09 - 17].

[9] 张冲. “甩锅”: 农村人居环境整治中的基层官员避责行为策略研究 [D]. 华中师范大学, 2021[2023 - 01 - 26].

[10] 邓砚亮. 网格化治理中社会工作介入研究 [D]. 广州大学, 2022.

[11] 蒋艳. 农村基层组织人员腐败演变及其驱动因素研究 [D]. 华中科技大学, 2014[2023 - 02 - 08].

[12] 袁方成, 罗家为. 十八大以来城乡基层治理的新方向、新格局与新路径 [J]. 社会主义研究, 2016(01): 8 - 17[2022 - 12 - 12].

[13] 曹海军, 侯甜甜. 新时代背景下智慧社区建设: 价值、逻辑与路径 [J]. 广西社会科学, 2021(2): 1 - 7[2023 - 10 - 09].

[14] 邓斐. 11 个便民服务窗口 让社区居民少走“冤枉路” [N]. 南充日报, 2010: 006[2023 - 01 - 23].

[15] 里尔登罗伯特·C. 职业生涯发展与规划 [M]. 侯志瑾, 译. 中国人民大学出版社, 2010[2023 - 09 - 12].

[16] 安洋. 济南市 P 街道网格化治理的问题及对策研究 [D]. 山东大学, 2022[2023 - 06 - 01].

[17] 程淑琴, 倪东辉, 潘彬. 基于大数据视角的基层公务员考核机制创新研究 [J]. 华东经济管理, 2018, 32(7): 174 - 180[2023 - 10 - 13].

[18] 吴帆, 吴佩伦. 社会工作中的“赋权陷阱”: 识别与行动策略 [J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2018, 33(05): 10 - 20[2022 - 10 - 20].

[19] 王英, 谭琳. 赋权增能: 中国老年教育的发展与反思 [J]. 人口学刊, 2011(1): 32 - 41[2023 - 10 - 13].

[20] 王思斌. 社会工作概论(第三版) [M]. 高等教育出版社, 2014[2023 - 06 - 01].

[21] 黄友坤. 基层村组“微腐败”成因及治理对策研究 [D]. 兰州大学, 2021[2023 - 02 - 08].

**作者简介:** 高晚霞(1987-), 女, 湖北襄阳, 湖北文理学院政法学院研究生, 研究方向社区社会工作。