多元协同构建基层社会治理现代化新格局

多元主体参与社区网格化治理效能评价及提升策略研究

□ 大足区委组织部 贺媛

一、多主体参与社区网格化治理现状调查

（一）网格设置概况

城市网格按照300—500户的标准划分。专属网格按照商务楼宇、各类园区、商圈市场、学校医院等特定区域划分。微网格按50—80户的标准划分。网格按照1+3+N（1名网格长+1名专职网格员、1名兼职网格员、1名网格指导员+其他各类力量）模式配备网格力量。

（二）网格化治理工作任务概况

目前，大足区相关文件要求的网格化治理工作细分有11项，归纳起来有以下三类主要工作。一是基础数据与社情民意收集及动态感知。对网格内涉及到人、地、事、物、情等诸多方面的基本要素展开全面且细致的采集行动，并且要及时将实有人口、实有房屋、实有单位以及标准地址等各类基础数据做好更新处理；开展入户走访，广泛且全面地收集社情民意，对于人民群众所提出的利益诉求要做到及时反映并妥善处理。二是社会风险防控。组织辖区专（兼）职巡逻队员、平安志愿者、党员等基层力量开展社会面巡逻，发现报告并协助处理危害国家安全、非法集资、盗窃、抢劫、涉枪涉爆、邪教、家暴、性侵等违法犯罪活动；协助有关部门做好网格内平安创建活动，向辖区居民宣传安全防范知识，配合排查网格内安全生产、公共卫生等行业领域安全隐患并协助开展处置、整治；通过定期排查、街面巡查、入户走访等，全面掌握网格内婚姻家庭纠纷、邻里纠纷、物业纠纷等矛盾纠纷，及时化解和处置，积极协助有关调解组织和职能部门开展调处。三是特殊人群服务管理。掌握网格内信访人员、刑满释放人员、社区矫正人员等重点人员信息，协助相关部门开展服务管理工作；了解掌握网格内居民的心理健康状况，对矛盾突出、生活失意、心态失衡、行为失常人群及性格偏执人员加强人文关怀和跟踪帮扶，协助有关部门依靠专业力量开展心理辅导、心理危机干预等。

（三）网格化治理运行机制概况

一是层级式管理。区综治中心具体承担协调推进、指挥调度、联动处置、绩效考评等工作。区级职能部门对职责范围内的事件进行闭环处置，并对纳入网格的工作事项开展业务指导和培训。各镇街按照分类交办、分级负责、协调联动的原则，负责对本辖区职责范围内的网格事件进行分流、指派、交办、督办和考评，并协助相关职能部门处置网格事件。各村社区对网格员采集报送的信息进行梳理分类，按照网格事件类型进行前期处置或按管理权限及时上报。二是清单式准入。将社会治理、平安建设、基本公共服务、违法搭建、民生需求项目等需要在社区落实的事项纳入网格化服务管理工作清单，对未纳入清单的工作不得随意交由专（兼）职网格员负责。根据社会发展，相关职能部门条线工作确需纳入网格常态化交由专（兼）职网格员开展的事项，由职能部门提出申请，提交区网格化服务管理联席会议审定后统一派单，按照权随责走、费随事转的原则，给予相应工作补贴，并负责对网格员进行业务培训，确保网格工作规范有序。镇街的阶段性工作确需交由专（兼）职网格员开展的，须经各镇街专题研究同意作为临时事项纳入网格开展。三是一体化联动。全区各级综治中心科学设定网格化服务管理事项的职责、流程、时限、办理规范和要求，对在网格中发现、收集的问题隐患、矛盾纠纷、群众诉求、意见建议等，依托区综治信息系统，统一做好采集建档、分流交办、事件上报、检查督促、结果反馈等，形成闭环工作流程。坚持属地管理和谁主管、谁负责，把网格办小事、报大事和部门解难事、办实事结合起来，对于在本级能够解决的事项，在规定时限办结反馈或检查督促同级相关职能部门、下级综治中心及其职能部门在规定时间内办结反馈，对于本级解决不了的事项，按照职责和权限逐级上报，由上一级综治中心受理处置。

（四）社区网格化治理效能评价调查研究

本文基于对已有政策文件及工作现状的梳理，构建了多主体参与社区网格化治理效能评价模型，邀请10位与课题相关的职能部门领导及科室负责人、网格员、社区居民等组成专家组，采用层次分析法对各个维度的各类指标进行了权重赋值。在此基础上设计问卷并展开调查评分（共计回收有效问卷951份），最终通过模糊分析法得出我区多主体参与社区网格化治理总体效能评分。

多元主体参与社区网格化治理效能评价问卷所有问题的均分范围为3.51—4.04，加权后总体效能评分为3.803，说明大足区社区网格化治理在制度建设、资源配置、政府管理、多元主体参与方面的工作基础较为良好、治理体系初步构建、治理效能也初步显现。同时也应看到，所有指标中，均分大于4分的仅有“政府职能部门参与”一项，反映出在社区网格化治理过程中缺乏突出的有效手段和优势领域，在各个方面都有改进空间。四个维度的评价排序为政府管理>多元主体参与>制度与机制建设>资源配置。基于问卷及走访调研情况，总结多元主体参与社区网格化治理的整体趋势如下：一是政府管理仍占主导。政府管理得分最高（3.98），尤其在党建引领（4.04）、人员能力（3.97）和数字化工具（3.96）上表现突出。表明政府执行力强，能迅速调集人力物力办事。但问题也在于太依赖政府主导，其他主体如居民、社会组织没树立主体意识。政府虽然通过强化管理推动大家参与，但资源分配和制度设计没跟上，没形成政府、市场、社会三方均衡发力的局面。二是多元参与初显成效。多元参与得分第二（3.87），物业、第三方组织和居民初步参与治理（均分为3.84、3.89），信息共享（3.88）也有基础。不过总体得分低于政府管理，说明多主体参与深度不够，或是由于权责不清，加之考核评价和资金保障不到位，居民和企业等缺乏持续动力。三是制度建设落后于实践需求。制度建设排第三（3.77），诸如网格划分、事项准入这些操作层面的制度比较完善（3.78、3.80），但考核评价（3.72）、共驻共建机制（3.74）这些顶层设计薄弱。现有制度偏重技术细节，缺乏系统整合。四是资源配置或成短板。资源配置得分最低（约3.56），基础设施（3.61）和资金保障（3.51）双低。财政主要靠政府拨款，社会资本引进较少。硬件和服务不匹配，比如建好的设施可能维护不足，或者不符合居民需求。资源配置是治理的基础，这方面薄弱会拖累其他维度，例如资金不足就难以激励多元主体参与，基础设施落后就会削弱制度执行效果等。

多主体参与社区网格化治理效能评分表

一级指标	二级指标	问卷问题	问卷评分	维度评分	专家赋权	加权评分
制度与机制建设	党建引领制度	社区党建引领网格化治理制度是否健全	3.790	3.77	0.0432	3.803
	工作领导机构	社区网格化治理工作领导机构是否健全	3.790		0.0496	
	共驻共建机制	社区网格化治理的多主体共驻共建机制是否完善	3.740		0.0596	
	考核评价制度	社区网格化治理的考核评价制度是否完善	3.720		0.0481	
	网格划分	社区网格划分是否科学	3.780		0.0404	
	网格准入事项	社区网格准入事项是否合理	3.800		0.0304	
	运行机制	网格化服务管理运行机制是否顺畅	3.790		0.0374	
资源配置	基础设施建设	社区现有公共基础设施能否满足日常需求	3.610	3.56	0.0904	
	财政投入	社区网格治理日常运作资金保障情况	3.510		0.0993	
政府管理	社区治理队伍建设	社区网格治理工作人员从业素质情况	3.970	3.98	0.0961	
	信息化平台建设	渝快政一体化治理智治平台使用情况	3.960		0.0671	

二、多主体参与社区网格化治理的问题及原因分析

当前大足区社区网格化治理正面临着诸多问题与困境，例如，制度设计未成体系，规范有余而执行不足，行政主导资源投入仍处于物理叠加阶段，未能体现差异化适应性的要求，政府为主导的管理模式，多主体参与社区网格化治理的渠道狭窄，治理效能未体现乘积效应等诸多问题制约了治理效能的提升。

（一）体制机制不健全，组织运作不畅通

1.顶层设计不完善，制约系统治理效能

尽管部分制度文本较为完备，但制度体系偏重于完成短期行政目标，多在技术性操作层面明确要求、提出约束，如网格划分、准入事项等具体要求，对权责清单、协作流程、考核评价等管长效利长远的制度缺乏系统性设计，未形成“问题识别—任务分解—协作落实—考核反馈”的闭环机制。制度文本呈现碎片化状态，致使响应行动也变得碎片化，就处理某些具体事务，因为权责边界比较模糊，有时无法精准匹配落实单位，导致任务分派不够妥当，甚至出现相互推诿的情况。同时跨部门协作流程未明确，往往依赖临时性行政指令解决问题，特别是在应急处突时，有时会发生现搭一套班子、临时招募人员、重新摸索流程的现象，协同效率较为低下。除此之外，考核评价制度也未充分发挥指挥棒作用，或因考核指标设置不完善、考核过程难实施、考核结果无应用等，造成考核评价制度流于形式。

2.制度执行有弹性，削弱政策刚性约束

现有社区网格化治理的制度机制虽远未满足善治的要求，但已是在多年实践探索基础上不断迭代和优化的最新版，显然，如果各级政府各类参与主体能充分执行制度，那么网格内的治理目标应是不难达成。但是在现实生活中，制度在执行时仍然存有弹性。这种弹性既源于制度设计层面的模糊性，也受制于执行环境的复杂性。虽说网格准入事项的规范性在提升，但实际执行时，依旧存在权责不够明晰的模糊区域，现行网格员职责共有11项，其表述十分笼统，不只是基层治理，甚至是基层社会的大部分问题都可以放进网格员的责任田里，这为主观裁量留出了制度化的合理空间。同时，制度运行监测体系的薄弱也扩大了弹性空间，“制度—执行—反馈”本应是一个动态闭环，但因事件响应效率、群众满意度等关键指标难以量化评估，致使有制度执行偏差也无法实现常态化纠偏。此外，政策的刚性执行还与激励约束机制息息相关。一方面，现有的考核多聚焦于台账完整性任务完成率等表面指标，变相鼓励执行者重形式轻实效；另一方面，社区基层网格是治理单元的最后一公里，也是党和国家政策落实的最终归属地，各项工作任务十分繁重，为快速实现考核达标，往往选择变通执行。无论是应付式的形式主义还是功利式的点到为止，都无疑是对制度刚性和权威性的消解。

3.流程管理不畅通，组织运作断点较多

社区网格化治理中的流程设计与组织运作，直接决定了治理效能的转化效率。然而，当前实践中，政府主导的层级化组织结构与碎片化的流程管理，拉长了社区网格事件处置周期。在问题发现阶段，信息捕捉依赖人工巡查与被动投诉，智能监测工具缺位，隐患难预警，同时居民参与渠道单一、反馈机制僵化，数据分散于多系统，资源匹配效率低。在问题处置阶段，社区网格事项往往需要多部门协同，但由于跨部门协作机制有待完善，加之部门内部的层级分割、以及部门间的条块分割，导致处理流程存在诸多断点，一些看似简单的问题，需要层层上报、多跨协同，从而造成了处理周期冗长。在评价反馈阶段，为了便于实施，考核往往侧重于入户率走访人数等硬指标，忽视居民满意度与问题复发率的软指标，从而无法及时复盘和归纳出群众的高频需求及治理痛点。

（二）资源配置不均衡，公共需求适配低

1.财政来源单一，资金保障不足

社区网格化治理对政府财政拨款极度依赖，爱心捐款、市场化资本及社区居民自筹资金占比十分有限，也不具稳定性，在现今各级财政紧张的条件下，保基层运转、兜民生底线已力不从心，溢出资金支持社区网格公共服务建设相对有限。反过来讲，正是由于财政兜底的惯性，社区在运行网格化治理过程中，缺乏对社会资本参与模式的深度探索，从而导致了除政府以外的各类社会资本缺乏制度护航下的注入接口。同时社区网格中提供的各类公共服务长期被视为非营利领域，市场价值未被充分挖掘，“公益+商业”混合运营模式有待深入尝试与实践。

2.基础设施供需错配，服务效能受限

公共基础设施建设存在重硬件投入、轻需求适配倾向，过度追求均值达标，需求识别的颗粒度不够细，从而忽视了差异化需求，这种粗放式供给模式与居民日益多元化、精细化的需求形成矛盾，如人口老龄化社区适老化设施普遍缺乏、文体设施未能匹配年轻群体需求、育婴服务供给滞后于政策倡导等。因年龄、职业、收入差异产生的非大众、场景化、品质化的需求，如夜跑路灯、城市书房、共享办公舱等设施及场所短缺，导致治理服务效能感知存在显著代际与群体差异。

3.资源分配不均衡，社区间存在差距

在空间资源配置、财政投入机制与市场运行逻辑共同作用之下，不同的社区网格在资源获取上存在巨大差距。如城市中心地带的社区网格，位于优质资源圈层内，医疗教育机构高度集中，就业和生活都享有极大的便利性。这种地理优势与历史积累形成的资源磁场不断吸引资本、技术和人才持续涌入，形成自我强化的优质服务生态圈。而位于城市边缘的社区不仅基础设施薄弱，还因马太效应要在很长一段时期内承受财政投入的梯度减少，交通网络密度递减、商业设施层级降维、文化体育场所缺位等问题交织叠加，导致居民生活便利度与城市核心区形成落差。

（三）政府管理有缺位，管理手段待更迭

1.政府治理模式传统，数字治理仍需完善

现阶段社区网格化治理工作主要表现为对各级党委政府工作任务的贯彻执行，听从上级指令，对上负责。有的社区工作人员将网格化治理简单等同于行政任务的机械分解，将治理手段理解为行政执行的延伸工具。这种运行模式致使对社区网格的角色定位不准，大量精力耗费在应对上级检查、填报系统数据和完成各级所谓的中心工作上。现阶段，作为管理手段升级的主力，数字化治理被提到了相当高的位置，多类治理平台、智能设备、智慧应用应运而生，很大程度上提升了治理效率，然而部分数字化模块仍然存在于基层需求脱节的问题，演化成了新形式主义的数字化载体。同时各类智能终端采集的海量数据，有的相互隔离、有的标准不一、有的重复冗杂，未形成合理的分析模型，数字化价值有待进一步挖掘。

2.网格组织功能弱化，党建统领作用不充分

部分社区虽然建立了网格党支部、小区临时党委等组织架构，但这类党组织在治理网络中角色定位略显尴尬，自身层级低能量弱，既不参与资源调配又没有管理考核权限，需要统筹协调的往往是上级部门单位，从而导致党建统领、组织动员和资源整合作用发挥不足，存在组织覆盖表面化、工作机制形式化的问题，客观上无法确立在社区网格化治理中的核心地位，也就未能将党建优势转化为有效的治理手段。

3.专业化队伍建设不足，制约治理质量提升

社区网格化治理队伍的专业化短板已成为制约治理效能的关键瓶颈。当前网格员队伍兼职人员多、专职人员少，行政辅助人员多、专业社工少，经验型人员多、复合型人才少，这种结构性缺陷导致网格服务停留在信息采集、事件上报等基础层面，难以开展精细化治理。由于薪酬待遇较低和职业通道狭窄，导致网格员普遍缺乏归属感和存在职业焦虑，部分人将网格员工作作为职业跳板，队伍流动性大。与此同时，网格员既要承担行政事务又要处理居民诉求，角色超载加剧能力瓶颈，而现有的培训体系存在重政策宣讲轻实务操作、重技术使用轻治理思维的倾向，缺乏矛盾调解、心理疏导、项目策划等现代治理技能的系统培养。人才结构失衡、职业发展受限、专业能力欠缺等问题造成了社区网格化治理队伍引不进、留不住、用不好的困局，网格化治理难以实现从粗放管理向精细服务的质变。

（四）多主体参与度低，协同路径需丰富

1.社会主体参与不足，治理资源培育不充分

当前社区治理中社会组织、专业机构、市场企业等多元力量参与不足，从实践层面看，多数社区治理仍以政府主导的行政化模式为主，社会组织承接公共服务的能力薄弱，市场力量参与渠道不畅，专业社工机构发育不充分，这些问题导致治理资源供给单一化，难以满足居民多样化需求。同时部分基层政府存在职能转移焦虑，既希望借助社会力量提升治理效能，又担忧权力让渡带来的治理风险，这种矛盾心理直接体现在项目化运作中倾向于选择行政依附性强的枢纽型社会组织。此外，社会组织自身能力缺陷同样不容忽视，专业人才匮乏、服务同质化严重、项目可持续性差等问题普遍存在，导致其难以在社区治理中形成不可替代的专业价值。

2.居民自治能力不高，治理内生动力不足

过往实践中单位或是政府包揽各项治理事务，客观上造成居民的单向依赖心理，缺乏自治意识萌发和行动的土壤。现今社区功能回归到偏生活化的居住属性，邻里关系陌生化、人口流动常态化以及居住空间私有化，瓦解了传统自治的社会和情感基础，居民更倾向搭便车而不愿自动参与公共事务，同时业委会、楼管会等自治组织面临成立难、监管难、运行难的境地。无论哪种原因造成的居民自治能力退化，都将形成恶性循环，居民缺乏参与治理意识客观上造成自治渠道不完善，没有参与渠道就导致公共事务决策封闭，决策越不透明居民参与意愿就越低。

3.协作沟通效能较低，引发治理结构缺陷

社区多元主体间协作机制失灵的现状，暴露出现行治理体系的结构性缺陷。政府、社会组织、市场主体、居民等利益相关方尚未建立有效的协同治理框架，突出表现为信息壁垒难以打破、权责关系模糊不清、资源共享机制缺失三大痛点。政府组织的横向部门壁垒与纵向的层级阻隔形成矩阵式梗阻，议事协调机构往往沦为空转平台。更深层次的矛盾源于治理权力的结构化冲突，行政部门不愿让渡决策权，社会组织追求自治空间，市场主体注重投资回报，居民诉求强调个体利益，多元价值目标难以在现有制度框架内达成平衡。

三、多主体参与网格化治理效能提升对策

（一）构建长效性制度机制，优化刚性保障与柔性调节

一是完善制度设计体系。针对调研中发现的制度执行弹性大、顶层设计薄弱等问题，构建核心+配套制度框架，在核心制度层，制定适应地方实际的《社区网格化治理条例》，明确党建统领、多元共治、权责划分等基本原则。在配套制度层围绕出台类似《社区网格化治理考核评价实施细则》《多元主体共驻共建管理办法》等，细化考核指标，建立红黑榜公示制度，强化结果运用。二是建立动态监测与反馈机制。引入制度执行指数同质事件发生率等硬性指标，通过网格事件响应时长、跨部门协作频次、居民投诉办结率等指标动态监测制度执行效果。兼顾各社区网格的共性及个性特征，设立制度试运行期，允许基层在试点社区调整制度细则（如调整网格划分标准），并通过定期会商机制收集反馈，每年更新迭代一次具体操作制度文本。三是优化跨部门协作流程。推行“网格吹哨—部门报到”机制，赋予网格长紧急事项直报权限。探索“双向考核”，街道可对职能部门响应效率打分。

（二）多向度整合治理资源，补齐短板实现精准供给

一是优化财政资源配置模式。建立分级分类财政投入机制，根据社区类型（老旧社区、新建社区、混合社区）制定差异化资金分配标准，老旧社区增设适老化改造专项基金，新建社区侧重智慧设施投入。实施社会资本引入计划，鼓励企业认领社区微项目（如充电桩建设），政府以税收减免或冠名权作为回报。二是构建资源共享平台。做好物理资源整合，建立社区资源地图，整合辖区单位闲置场地，如学校体育场夜间开放、政府部门停车场周末可停，通过App实现预约使用。三是创新资源使用效能评价。对重大项目，如社区服务中心建设进行投入产出比测算，设定资源使用效率阈值，如每万元财政投入需提升居民满意度分值等。探索将居民需求响应率、满意度等纳入考核，要求社区网格在收到居民需求后72小时内反馈解决方案并妥善处置，探索未达标者削减下一周期预算等措施。

（三）创新政府管理手段方式，从行政主导到智慧服务

一是重构行政管理流程。改变传统“政府主导—流程设计—任务分发—服务供给”的正向行政逻辑，倒逼政府创新以问题为导向的逆向流程再造，形成“问题触发—精准派单—分工协作—评价反馈”快速响应闭环落实系统。二是推动治理工具数字化转型。开发社区治理大脑，接入人口、地理、事件等数据，通过AI算法挖掘整合数据中蕴藏的有效信息，自动生成“矛盾预警”或治理建议报告，为政策制定和决策参考提供依据。迭代升级云号手特色应用场景，深度融入基层智治体系，实现数据互通、功能互补，通过有事吹号畅通问题反映渠道，实现扫码即参与、问题一键提，同步推送至智治平台协同处置。用智慧化手段为社区工作者真正减负，减少纸质台账、重复报送、多头报送问题。三是培育专业化治理队伍。构建“全科+专科”培训体系，全科网格员需掌握矛盾调解、政策解读等基础技能；专科网格员如法律顾问、职业规划师、心理咨询师等提供定向支持，推动社区网格人员从业素质满足居民的共性化及差异化需求。完善职业发展通道设计，探索设立网格员职称序列，与薪酬待遇挂钩，高级网格员可参与区级政策制定。

（四）重构社区治理主体关系，从被动参与到主动协同

一是明确多元主体权责边界。建立三张清单制度，明确权力清单、责任清单及风险清单。契约化协作模式，政府与物业、社会组织签订《共建协议》，约定各方在垃圾分类、物业管理、社区养老等场景中的具体职责，违约方纳入信用记录。二是搭建立体化参与平台。线下建立网格议事厅，每月固定日期召开议事会，确保居民发言权，线上允许通过APP提交议案。探索微治理项目众筹，居民可发起外立面焕新加装电梯停车位优化等小微项目，通过众筹平台筹集资金，政府按比例配捐或补贴，激发第三方机构参与活力。三是培育社区自组织生态。开展居民领袖培养工程，摸排选拔社区治理参与达人，如机关干部、退休教师、热心商户等，动员其发挥其自身职业、经历、资源优势，积极融入社区网格化治理，辐射带动更多居民参与。开展社会组织孵化计划，设立社区创客空间，为初创型社会组织提供办公场地、小额资助，要求其每年完成相对数量的社区服务项目。

通过构建“制度—资源—管理—关系”四位一体的治理框架，实现社区网格化治理从政府单核驱动向多元协同共生的转型，最终形成党建统领有力、资源适配精准、管理智能高效、主体活力迸发的治理新格局，推动治理效能提升，助力基层治理现代化迈入新阶段。

（标题为编者所加）