

# 城市基层治理的社会化机制

——以深圳市Z街“网格化管理社会化服务”项目为例

徐选国<sup>1</sup>, 吴柏钧<sup>2</sup>

(1. 华东理工大学 社会工作系, 上海 200237; 2. 华东理工大学 商学院, 上海 200237)

**摘要:** 网格化管理作为近来基层社会治理的重要实践形式, 日益受到关注。纵观近年来的实践探索及其研究现状不难发现, 网格化管理在科层体系之中运作, 本质上仍是一种治理技术, 这根源于网格化管理所内在地遵循的行政本位逻辑。深圳市Z街道近年来的网格化实践体现出一种新的治理范式转向, 在党建核心引领下经历了从管理主义取向向基层治理的社会化逻辑演变, 后者更加强调聚焦基层治理中新的社会需求、社会服务、社会治理逻辑。这与十九大强调的“社会主要矛盾变化”“提高社会治理社会化”等重大理念内在一致。这种“基层治理的社会化”逻辑成为网格化管理在基层治理实践中的核心机制, 其在社区场域不断重构着地方国家与基层社会之间的深层互动关系, 促进国家与社会迈向深度的整合形态。

**关键词:** 基层治理; 网格化管理; 政府购买社会工作服务; 社会化机制

**中图分类号:** C913      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1009-1505(2018)02-0122-10

**DOI:** 10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.02.013

## Social Mechanism of Urban Grassroots Governance——a Case Study of the “Socialization Service of Grid Management” of Z Street in Shenzhen

XU Xuan-guo<sup>1</sup>, WU Bai-jun<sup>2</sup>

(1. Department of Social Work, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237;

2. Business School, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237)

**Abstract:** Recently, grid-based management has drawn increasing attention as an important practical form of grass-roots social governance. Throughout the practical exploration and its research status in recent years, it is not difficult to find that grid

**收稿日期:** 2017-12-25

**基金项目:** 国家社会科学基金青年项目“城市社区社会工作理论创新及整合行动体系构建研究”(17CSH051); 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”(16ZDA078); 国家社会科学基金重大项目“构建全民共建共享的社会治理格局研究: 聚焦人口流入型地区”(15ZDC028)

**作者简介:** 徐选国, 男, 华东理工大学社会工作系讲师, 管理工程与科学博士后, 上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”助理研究员, 上海现代公益组织研究与评估中心主任, 主要从事基层治理、社会工作研究; 吴柏钧(通讯作者), 男, 华东理工大学商学院教授, 博士生导师, 主要从事公共经济学研究。

management in the bureaucratic system operation. It is essentially still a kind of governance technology, which stems from the grid management inherently following the administrative-based logic. In recent years, the grid practice of Z Street in Shenzhen reflects a new shift of governance paradigm. Under the guidance of the core of Party building, it has undergone a socialized logical evolution from the management orientation to the grassroots governance. The latter emphasizes more on focusing on new social needs, social services and social governance logic in grassroots governance. This is consistent with the major concepts of "major changes in society" and "increasing socialization of social governance", which promulgated by the 19th National Congress. This kind of "socialization of grassroots governance" logic has become the core mechanism of grid management in grassroots governance practice. It constantly reconstructs the deep interaction between the local state and grass-roots society in the community, and promotes the deep integration of the state and society.

**Key words:** grassroots governance; grid management; government purchasing social services; socialization mechanism

## 一、问题提出

长期以来,单位、街/居、社区依次成为国家进行基层治理的重要单元,但是,随着社会结构的深度转型,上述治理单元都逐渐成为“脱域”的单元。那么,如何在国家与个人之间建立一种替代性机制,以弥补“国家—单位(或街/居、社区)—个人”之间的联结机制?正是在这个意义上,网格成为一种新型的组织化载体被提到基层治理的核心议程中来。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在关于“改进社会治理方式”的论述时着重强调:“坚持源头治理,标本兼治、重在治本,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个层次的利益诉求。”这表明,中央提出“网格化管理、社会化服务”旨在对基层社会服务与管理进行整合,通过切实了解人民大众的需求和利益,以规避长期以来存在的基层治理碎片化、社区治理内卷化等问题,并以此作为社会治理创新的一种发展方向。同时,十八届三中全会以来,中央十分强调“加强社会治理体制创新”,这从根本上要求改变原有“政社不分”的基层治理体制和生态,以探索一种不断激发社会活力、促进政社分工与合作的基层治理新机制。中央的上述理念和决策旨在通过“网格化管理、社会化服务”实践助推基层治理体制机制创新。

深圳市Z街道在顺应我国社区治理历史脉络和发展规律的前提下,不断进行社区治理体制机制探索和创新。自2010年1月以来,Z街道开始实施“一格三员”网格化不和谐因素科学治理模式,实现了基层社会治理工作从单一式运作向综合化运作的转变,奠定了基层管理网格化工作的基础。但是,在此过程中,传统网格化工作中的局限性在实践中逐步显露出来,在一定程度上反过来削弱了基层治理的工作成效,导致网格化管理的“内卷化”效应。基于此,以街道党工委为核心的治理主体对此前治理实践不断加以反思,Z街道对原有网格进行重新划分,将所辖11个社区划分为104个网格,并通过政府购买服务的方式逐渐交由具有专业社工背景的社会服务机构来运营,旨在通过从原先由街道自行开展网格化管理的行政化方式向招标引进社会服务机构承接“网格化管理、社会化服务”的项目化方式转变,开启了政府行政力量逐渐退出社区、“让社区回归社会”的基层社会治理新征程。

基于此,本文关注的核心问题是:Z街道在网格化管理实践中是如何思考和演进的?也即,原先以Z街道行政化管理为本位的网格化实践是如何向政社分开的“网格化管理、社会化服务”转向的?导致上述转向的内在动因/核心动力机制是什么?换言之,我们需要进一步探究以下具体问题:一是政府治理与社会调节之间能否实现调和?实现这种调和与联结的根本机制是什么?二是按照中央以“网格化管理、社会化服务”为基层社会治理方向的定位,如何在网格化管理中凸显社会性元素?本研究旨在通过Z街道近几年网格化管理实践的纵向发展对上述关键问题予以探究。

## 二、基层治理社会化：一种中观层面的分析框架

长期以来,国家-社会关系范式对于上述问题形成了二元分化的分析范式,一是强调国家的绝对性支配地位,指出社会需要依附和归属于政府;二是强调绝对的社会自治,指出国家长期以来形成一种对社会的拒斥或者隐忧态度。可见,以往理论的共同问题在于:一方面强调国家(地方政府)对基层社会(社区)进行管理,存在主动与被动的不平等结构;另一方面,当前的网格化理论和实践缺乏应有的价值内涵,网格化管理成为一种名副其实的治理技术或技术治理,体现出较强的工具理性而非价值理性。笔者认为,从本质上讲,需要将基层社会或者社区重新纳入当前网格化管理体系或架构之中,重新思考基层社会或社区的本质属性及其在网格化体系中的结构性位置,通过分析基层治理中网格化管理创新的运行机制与实践逻辑,以重构基层治理中的国家与社会关系。笔者从具有理论解释力和生命力的“嵌入性”理论出发,旨在寻求基层治理朝向社会化转变的深层机理与实践逻辑。

### (一) 理论视角:嵌入性理论

纵观以往相关理论存在的限度,笔者认为,“嵌入性”理论在回应上述困境时具有独特优势<sup>[1]</sup>:在有关两个或多个相互关联事物之间的关系问题上,波兰尼的“嵌入”“脱嵌”等理论思想为我们提供了充足的智慧空间。波兰尼从“嵌入性”视角分析了市场与社会的本质关系(其实,还隐藏着国家的在场),因而形成两个核心命题:一是市场深深地嵌入社会关系之中;二是自发调节的市场(即市场的“脱嵌”)势必会引发社会的自我保护运动<sup>[2]</sup>。原本嵌入社会的市场(社会的市场),试图反过来让社会屈服于市场的现象(一种市场社会),因而招致一系列社会后果(例如,劳动力、土地等被视为商品加以交换和买卖所带来的后果),形成了市场的脱嵌。“嵌入性”规定了市场与社会之间的本质关系,这种关系强调市场对社会的从属特征,而非相反。

本文受到波兰尼有关市场与社会嵌入性关系思想的深刻启发,认为社区与社会之间存在类似的嵌入性关系,这种嵌入性关系表明社区对社会的从属特征(社区嵌入社会),而非社区对社会的偏离(社区的脱嵌)。然而,实践中却正在发生着这种偏离,即社区并未按照社会的要求来运行,而是必须按照国家政权设定的规则进行运转,使社区成为国家、地方政府(政权)进行基层社会管理的重要工具和治理单元<sup>[3]</sup>,这是导致目前社区行政化或内卷化的主要原因。针对“脱嵌”的社区及其带来的一系列问题,有必要通过国家制度建设、社会组织的积极行动,以及社区居民的广泛参与,形成一系列组织化行动和合力,来共同遏制这种日益“分化的”社区(社区的脱嵌)进程,进而将社区治理引向一种重新“嵌入社会”的根本方向上来。

嵌入性思想既是我们理解市场与社会,抑或社区与社会关系的根本前提,也是理解多元行动主体合作治理得以可能的根本逻辑<sup>[4]</sup>。针对自由市场尝试对社会的“脱嵌”及其带来的一系列灾难性后果,波兰尼提出了“社会反向保护运动”的策略式回应,以重新将市场带回社会的轨道上,形成社会的市场而非市场社会。我们的分析将把这种“社会反向保护运动”定位在以社区为场域和空间的层次上,将不同相关利益主体联结起来,以遏制社区的继续“脱嵌化”过程及其造成的后果,并通过共同行动,实现社区凝聚、社区团结与社区发展(社区的再嵌入)。但是,波兰尼有关双向运动的论述是非常抽象的,其用以支撑期论点的案例也是极端的(纳粹主义、共产主义等),其有关社会民主主义的制度实践也主要是从较为宏观的国家层面来论述其积极的社会保护运动,具体到微观层面的社会行动,波兰尼则缺乏进一步的关注和论述。有学者指出,波兰尼关于社会保护运动的主体与动力主要是国家的保护性立法及其对经济的各种干预措施<sup>[5]</sup>,相近的观点进一步强调这种反向运动是由上层发动的,是在“精英层面展开的”,即“由精英驱动的波兰尼式过程”<sup>[6]</sup>。

我们将参与社区建设过程中的主体定位为地方政府(代表国家权力)、居委会(行政权力在社区的代理人)、专业社会组织、社区自组织以及社区大众等。但是,关键在于,这些行动主体是如何联结起来并共同行动的?他们得以共同行动的基础和实践机制是什么?这些不同行动者之间是如何互动的?在这些方面,波兰尼的理论只是从本体论和实践论的角度为我们提供了分析社区本质意涵的启示,即社区本质上是嵌入社会的,而实践中社区却“脱嵌”于社会,体现为社区建设的“内卷化”或异化特征。正因为如此,波兰尼的理论是抽象且难以操作化的,难以提供对于现实问题的具体解释路径<sup>[7]</sup>。在此基础上,我们尝试从格兰诺维特的“嵌入性”思想中进一步寻求可借鉴之处。格兰诺维特指出,人类有目的的行为(经济行为,乃至整个人类行为)实际上是嵌入在真实的、正在运作的社会关系网络之中的<sup>[8]</sup>。可见,格兰诺维特是在一种方法论意义上使用“嵌入性”思想的,即人类(经济)行为要受其行为背后的社会关系网络所形塑,才能更好地从事相关活动,其关系嵌入和结构嵌入<sup>[9]</sup>与其说是嵌入的两种类型倒不如说是其有关嵌入的两种路径。因此,通过对波兰尼和格兰诺维特的“嵌入性”思想进行检视,分别为我们提供了本体论、实践论和方法论“三位一体”的嵌入性理论思想启示。

## (二) 分析框架:基层治理的社会化

在上述理论分析基础上,我们提出“嵌入性治理”这一分析性概念,用以分析地方政府(Z街道)通过网格化管理进行基层治理创新(旨在探索一种基层治理社会化模式)的内在动因和行动逻辑。“嵌入性”是一种具有本体论含义的理论观点,强调了嵌入主体双方的本质关系,即“A嵌入B”形塑了A与B之间的根本关系逻辑,如果反过来出现“B嵌入A”,则颠覆了A与B之间的内在本质关系,必然会引发一系列不良后果。我们从“嵌入性”视角之中寻找到解释国家(地方政府)、社区各种力量、专业社会组织和社区大众在“社区”空间中的合作治理机制,正是“社区嵌入社会”成为多元行动主体相互关系、合作行动的根本逻辑,在推动“社区再嵌入社会”的过程中,不同行动者之间的行动是嵌入在社区中的“文化网络”<sup>[10]</sup>或社区规范、社区情境之中的。这种“文化网络”,就是社区所具有的内在社会属性,也即,它们构成社区的本质属性。这就实现了本体论层次的嵌入性与方法论层次的治理的联结与相互作用机制。这种嵌入地方情境或文化网络的治理逻辑,体现出较强的基层治理社会化导向。

“嵌入性治理”为我们分析基层社会治理中多主体的合作逻辑提供了重要视角,在此基础上,笔者尝试形成如下三个理论命题或假设:

第一个命题:社区嵌入社会。从本体论意义上规定了社区与社会之间的内在关系,进一步明确了社区、社会、国家、市场等主体之间的边界,即社区属于社会的范畴,而不是国家或市场的范畴,唯此,才能彰显社区的本质属性。第二个命题:社区的脱嵌。从实践性特征上揭示了当前社区建设中出现的困境,即社区建设内卷化、社区行政化日益明显,国家政权的干预、市场的入侵将原本属于社会的社区拖离了既定轨道。第三个命题:社区的再嵌入。从方法论上重构社区与社会之间的本质关系,这就需要结合实践中有别于传统实践的行动路径。如何实现社区再嵌入,也就是如何回归社区本质、使社区建设按照“如其所是”的样子进行,以实现社区建设的名实相符状态。

根据嵌入性治理理论,可以形成图1所示的基层治理社会化分析框架:如我们主要从三个维度上对网格化管理的社会化逻辑机制进行了分析。第一,从本原性层次上,提出了“社区嵌入社会”的命题,试图回答当前国家(地方政府)转移职能、向社会力量购买服务,使得多元行动主体得以合作互动,以共同推进社区建设、进行社区治理的内在依据和根本原则,即社区应从属于社会,而非从属于国家或市场;第二,在实践性层次上,揭示了“社区‘脱嵌’于社会”的生成机制及其表征,回答了国家与相关主体合力进行社区体制改革、推进社区建设的现实诉求,即要走出这种“脱嵌”的社区及其带来的社区建设“内卷化”或异化困境;第三,在方法论层次上,建构了“社区‘再嵌入’社会”的行动机制,回答了多元行动主体得以合作治理、构建社区治理共同体的具体行动逻辑,即通过“让社区回归社会”的理念

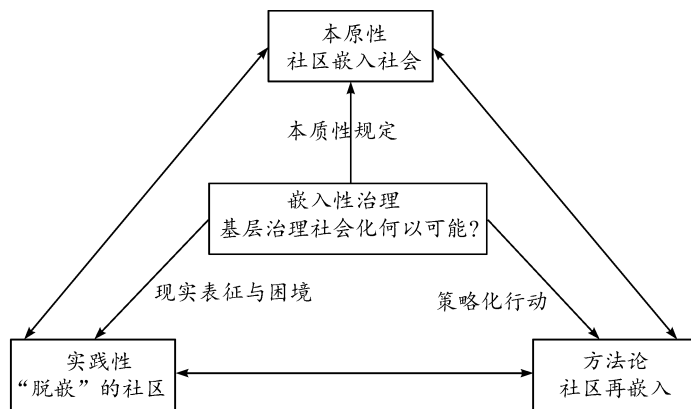


图1 嵌入性治理视角下基层治理的社会化逻辑

指引和实践路径,通过政府购买社会工作服务机构的项目化机制来推进社区建设,以重构社区与社会的本质关系,进而重构地方国家与基层社会的关系格局。

### 三、技术治理及其限度:Z街道传统网格化管理实践

Z街道自2010年1月起正式拉开“一格三员”网格化管理实践,这与街道党工委一把手H书记的治理思想无不相关。自2009年调入Z街道担任书记之前,H书记已在S街道进行着网格化管理,并初步形成了一套网格化管理实践体系。因此,在到任Z街道半年后,H书记就启动了网格化管理实践。

#### (一) 作为治理技术的网格化管理

通过对Z街道网格化管理实践尤其是其改革前的具体情况进行分析发现,其进行网格化管理的内在缘由和动力机制可以概括为对基层治理方式转变、治理结构优化、治理资源整合等方面的诉求:

一是基层工作的挑战剧增,呼唤治理方式的转变。作为改革开放的前沿阵地,Z街道在改革开放现代化建设大潮中取得了卓有成就的发展成果,但也面临着相应的社会问题,传统的工作模式已经难以适应新的时代形势。因此,如何创新基层治理方式,以应对日益增多的基层工作挑战,成为Z街道党工委面临的核心要务。在H书记看来,网格化管理是首要之选。网格化是基层社会问题和风险因素规避的有效方式<sup>[11]</sup>,通过问题的发现与排查,构成了整个基层工作的基础性环节。

二是条块分割的体制之痛,亟待治理结构的优化。网格化管理的推行,在很大程度上是为了规避或者是直面传统的部门分化与条块分割局面。“一格三员”网格化结构由网格管理员、网格协管员和网格督导员构成,其中,网格管理员是指社区工作站的专职成员,与街道相关职能科室形成上下联动形式;网格协管员是指街道通过劳务派遣公司招聘的综合协管员,他们负责协助网格管理员开展网格工作,经常需要网格管理员与协管员同时上门采集信息、化解矛盾和纠纷等;网格督导员是指街道机关干部,他们负责对网格管理员和协管员开展的网格化工作加以指导和咨询。通过“一格三员”网格化模式的推行,一定程度上促进了社区原有治理结构的优化与互动。网格化实现了基层条块的结合,由块来发现问题、由条来解决问题,做到条块联动。

三是基层治理的碎片困境,驱动治理资源的整合。基层治理碎片化,指的是在基层治理过程中由于难以形成共识,缺乏整合不同利益群体诉求的体制机制,导致传统的社会管理方式越来越难以适应城市社会深层结构的转变<sup>[12]</sup>。Z街道通过网格化管理,试图打通部门林立与各自为政的分化局面,通过“纵向到底、横向到边”的治理思路,实现基层治理主体和治理资源的整合。这些举措实质上是将网格化管理视为一种回应基层治理困境的重要手段,是一种问题导向的行动策略和治理技术。

## (二) 网格化管理的实践限度

深入探究Z街道进行的前期网格化管理实践,笔者发现,Z街道前期网格化管理没有跳出传统的行政管理框架和思维,而是从整体上呈现出一种“内卷化”效应。这种“内卷化”效应指的是,Z街道对原有管理模式进行调整,试图以网格化管理方式来促进基层治理优化,但实际上,相应的治理资源和治理举措并未改变原有的局面,甚至产生了一些新的问题。

一是以管理主义为特征的实践导向。自Z街道启动网格化管理以来,实践中体现出强烈的行政管理实践导向。这主要体现在,Z街道第一阶段进行的“一格三员”网格化实践,主要是在街道和社区两个层面开展的,街道相关科室的工作向下延伸,由不同条线的专干(社区管理员)进行执行,社区综合协管员负责协助,街道层面的机关干部发挥督导作用。整个工作强调的是上对下的检查和考核,上级要求社区、网格“不出事”<sup>[13]</sup>,即使有了问题,也要自己“兜着”,阻滞了基层问题的“发现—上报—化解”机制。这是一种强调管控的“大综治”思想。该阶段的网格化工作重点是对网格内的基础信息、人口计生、安全信息等方面进行监控。因此,依靠传统的社区管理人员,其采取的行动类似一种“查户口式”的工作方式,这在当前陌生化社会之中已经越来越难以奏效。如何改变网格化工作的运行理念,是优化网格化模式的根本前提。

二是“一格三员”队伍日益分化。“一格三员”网格化由网格管理员、网格协管员和网格督导员构成,其中,管理员是社区工作站专干,协管员是通过劳务派遣公司雇佣的人员,督导员是街道机关干部。按照原初架构设计,网格管理员、协管员和督导员分别扮演指挥、执行和监督的角色,但在实际执行过程中,由于网格管理员具有更加显性的权力和地位,其有权力指派协管员对各个网格开展工作,逐渐地,网格中的绝大部分工作都落到了网格协管员身上,因而在网格员内部形成了一个上下有别的“行政层级”。“一格三员”的队伍和结构特征存在内在限制,导致网格化队伍存在严重分化,“三员”之间的权责模糊,使得该模式难以为继。

三是条块分割以及基层治理碎片化格局依然存在。虽然“一格三员”网格化管理在一定程度上是针对基层治理中的条块分割现状而进行的创新举措,但是,实际上,由于“一格三员”模式在设计上的一些问题,导致其在具体实践中仍然存在不容忽视的问题。其中,条块关系不畅依然是该阶段网格化管理实践的主要瓶颈。基层治理工作中的网格化实践,并未发挥与社区居民的有效联结,甚至许多居民对网格员这一队伍知之甚少,也容易导致居民难以信任等问题。因此,如何真正促进条线工作的整合?如何实现不同业务科室在基层同类工作中的人力整合、资源整合?如何实现街道与社区、网格之间的上下联动和条块联动,这就需要在后续的网格化运行过程中进行深度革新。

## 四、迈向基层治理的社会化逻辑:网格化管理的价值禀赋与行动创新

由于前期“一格三员”网格化模式固有的缺陷及其实践困境,在一定程度上反过来削弱了Z街基层治理的工作成效。自2012年4月起,Z街道在党建的核心引领下,坚持“一核多元”的治理原则,开始在条件成熟的H社区进行社区体制改革实践,主要是将原先具有体制性的社区工作站撤销,并通过政府购买服务的方式由专业社会工作机构承接运营。这种通过减少行政化力量、向社会赋权的方式,突出了基层社会治理的社会化特征,用具有地方情境性的语言来说,就是“让社区回归社会”<sup>[14]</sup>的治理实践,促进了地方政府与基层社会的积极联动与分工协作,探索出一条基层治理社会化的新模式。

### (一) 党建引领下网格化管理的价值重塑及其机制创新

近年来,Z街道通过将社区党建纳入基层治理框架之中,整体上推进基层党政权力运作、社区自治运行、社区服务供给、社区居民参与“四位一体”的体制改革,探索了一种“让社区回归社会”,进而

实现“政社分开与合作”的新机制。这种党建引领下的社区治理体制机制创新,强烈地体现出基层党建的社会化逻辑<sup>[15]</sup>。自2012年以来,Z街道在H社区进行了“示范性”社区体制改革实践,并从2013年开始推行新的“一格一员”网格化模式。这些做法从根本上体现出党建引领下探寻“基层治理社会化”的整合性治理逻辑。不难看出,这种社会化导向的治理逻辑形塑了网格化模式创新的内在动力。

一是重构网格化管理的价值意涵及其社区公共性品质。追求基层治理的社会性成为网格化的根本意义所在,也成为破解原有网格化实践中条块分离的体制弊端和机制障碍的源头活水。基层治理的根本在于实现基层社会秩序的重构,而这种秩序如何得以建构,这就需要不断探索基层治理的社会化逻辑,这是实现基层社会秩序的根本路径。长期以来,社区建设凸显出强烈的行政化趋向,社区自治性、社区公共性(作为共同体意义上的社区)受到抑制,进一步导致了当前社区的碎片化问题。因此,重构社区本质,是当前社区治理和社区建设的核心诉求。社区在本质上是联结个体及其公共性困扰的桥梁,是生活于其中的人们的生活、精神共同体,它蕴涵着具有相似文化、共有认同以及规范性行动等特征。从根本上讲,就是要追求社区的公共性品质。在当前日益行政化的社区建设中,只有“让社区回归社会”,才能实现社区本质的重构。这种回归社区公共性的行动实践,与波兰尼“嵌入性”理论对我们的启示是深度契合的,即“社区嵌入社会”体现出网格化管理实践朝向社区为本的转变。

二是探索和深化政社分工与合作机制。近年来大力推进的政府转移职能以及政府向社会组织购买服务政策及其实践,可以被视为国家着力打造服务型政府的尝试。探索和实践政社分工与合作机制,是政府向社会赋权的实践,是当前创新社会治理体制机制的重要内容。通过党建引领助推政社合作,是新时代社会治理转型的重要趋势<sup>[16]</sup>。在Z街道的治理实践中,通过以党建带动社会建设与社会治理,使得政府与社会组织之间的合作成为新常态。自2009年以来,Z街道就通过项目化方式引入了相关专业机构承接街道公共管理、公共服务等职能,尤其是将H社区原有社区工作站承接的辅政类服务(也就是从市、区、街道向社区延伸的所有行政性工作)打包委托给专业社会工作机构来做,并取得显著的收效。实际上,社会工作在参与社会治理创新、深化社区治理成效方面具有重要优势<sup>[17]</sup>。在H书记看来,通过新型的网格化管理实践,不断调整和完善网格内部和外部环境,形成责任更加明晰、管理更加精细、服务更加凸显、社区参与更为积极的一种政社合作新机制<sup>[18]</sup>。因此,前期的政社分工与合作经验,为进一步探索由社会组织来承接网格化管理服务的项目化实践机制创造了重要条件。

## (二) 社会化、项目化、专业化:网格化管理创新的行动实践

新一轮的网格化模式在许多方面具有创新之处,体现出以实现基层治理社会化为目标、以项目化运作为关键策略、以专业化发展为导向等多元化特征。具体体现在:

一是分类治理,注重社会化目标。在前期“一格三员”模式的基础上,按照分类治理原则,Z街道将11个社区的网格化工作分为两种实践模式:一是以H社区为代表的综合性模式,也即,将社区内绝大部分社区事务(包括网格化工作、社区家园网、社区行政窗口等)委托给阳光家庭的团队,而且这个团队的成员既包括机构原先的专业社会工作者,又包括从原H社区工作站吸引过渡而来的社区工作人员,两支队伍磨合形成一个团队,合力开展本社区内的相关事务。二是以N园、G园为代表的纯网格模式,也即,街道将这些社区的网格打包,通过招标的形式交由某家社工机构来开展,而街道内的其他工作,包括社区家园网、社区服务中心等工作却是由其他社工机构来做,同时,这些社区还存在着社区工作站。先不论两种模式的具体效应及其差异,从总体上讲,上述做法确实是Z街道在原有行政工作体制上进行的重大创新。这种创新主要体现在,它从原先的行政本位向社区本位转变,即重新强化街道的公共管理与社区建设职能,并将其在社区层面的行政化工作加以调整。将网格化工作通过招投标方式引入专业社会组织来开展实施,并由社区居委会、社区大众共同监督的做法,是Z街道在治理过程中追求社会化目标的重要体现。

二是增进激励,优化项目化运作。原先“一格三员”网格化模式的主要做法是通过“三员”开展网格相关事务,采取的是一种传统的自上而下的科层化工作方式。那么,如何在网格工作手段上进行创新呢?通过激励导向,将网格工作打包,委托给社会服务机构来承接,在街道与社会服务机构之间形成契约化关系,并借助项目合同文本,引导社会服务机构以项目化方式开展实施街道委托的网格化工作。Z街道进行的网格工作项目化实践,更多的是在治理机制上的创新,即它是以项目为载体,将网格工作委托给社会服务机构,而街道、社会服务机构与网格员之间的关系主要通过这种项目化方式得以联结。这有利于规避以往街道直接对网格员队伍进行管理及其实践过程中存在的困境,成为其实现网格工作社会化目标的关键手段。正是这种通过政府购买服务方式实施的项目化实践,重构了地方政府与社会力量之间的关系,逐渐形成了一种政社分开与合作的互动关系机制。

三是注重成效,深化专业化导向。与社会化、项目化密切相关的特征在于,Z街道力图推进网格化工作的专业化发展,也即,实现网格员工作队伍的专业化、职业化问题。原先的“一格三员”网格化模式中,除了网格督导员作为街道机关干部,以及网格管理员由社区工作站的专干构成之外,网格协管员队伍则是由劳务派遣公司提供的人员。这部分人员具有临时性、非专业性、非正式性等特征,也正因为如此,劳务派遣逐渐暴露出其问题,尤其是合法性问题。因此,如何在人员结构上破题,这是Z街道进行新一轮网格化创新的重要任务。Z街道通过引入阳光家庭综合服务中心等几家专业社会工作机构承接网格化工作,逐渐形成一支由社会工作者组成的网格服务员队伍。

### (三) 服务型治理与基层治理的整合性:网格化模式创新的多维效应

反思Z街道新一轮网格化工作实践,我们不难看出其在治理理念、治理手段、治理机制等方面所体现的创新之处,正是在上述创新元素的指导下,新一轮网格化工作取得了积极成效。

一是从管理向服务的拓展:基层建设中服务型治理格局基本形成。在新一轮的网格化工作中,不仅仅从街道角度重新对网格化的本质属性进行了重新定位,即追求社会性,促进基层治理的社会化目标;同时,改革后的网格员队伍也表达了他们对网格化定位问题的关切。街道职能定位进一步清晰,街道作为基层治理的重要主体,致力于推进基层治理的社会化,实现从原先的管理、管制向治理、服务的职能转变。Z街道通过网格化管理社会化服务的探索,旨在通过网格化这一治理机制的创新,进而促进基层治理体系和治理能力现代化的进程。

二是从碎片到整合的演变:基层建设的整合性治理机制初步建立。相比原先开展的“一格三员”网格化模式所面临的问题,如网格工作被视为单一的信息采集、流动人口管理等方面的工具,因而被纳入租赁系统之中,忽视了网格工作的基础性、综合性和复杂性特征。在原先的“一格三员”模式实施过程中,会形成各条线上自己的工作传统,导致各条线之间、街道各科室之间的内部治理存在碎片化状态。Z街道新一轮的网格化工作在管理架构上进行了优化与创新,在运作方式上体现出如下几个方面的整合性特征:其一,在条线工作上的整合。通过街道统筹室的推展,可以将各个职能部门的工作加以联结,而避免了类似案件在每个部门中平行流动的资源浪费局面。其二,在条块工作上的整合。新的网格化实践在实践机制上得以创新,即网格工作“由块发现、由条处理、再由块确认”,实现了条块之间的“双向确认”机制,这有助于确保案件的有效处理以及条块的有序联动。其三,在资源上的整合。基层治理的资源具有分散性、有限性等特征,如果将基层服务主体加以整合,可以同时对不同治理资源加以整合与聚集,以实现治理效益的最大化。

三是从临聘到专业的过渡:社区网格员队伍职业化体系雏形初现。网格员队伍是网格化工作能否有效开展实施的关键变量。之前的“一格三员”网格化模式存在一些明显的弊端,其中,网格员队伍内部存在的分化是限制网格工作持续有序推进的内在因素。基于此,Z街道在新一轮的网格化改革中,将原先由“三员”构成的网格化队伍进行重新调整,通过项目打包的方式,由社会服务机构来聘用、管



理和考核网格员队伍。这种做法有效地使得网格员身份问题得以解决、使其工作责任明晰,并提升了其工作积极性。另外,承接Z街道网格化项目的社会服务机构积极鼓励网格员报考社会工作者职业资格证书,提升了网格员的专业水平,也相应地提高了他们的薪酬待遇及其社会地位。

## 五、结论与讨论

通过对Z街道近几年的网格化管理实践探索与创新进行的历时分析,不难看出,其前后不同的治理理念和策略成为基层治理创新的关键变量。其中,在党建社会化引领下,探索和迈向一种“社会性”的治理成为Z街道当前推进基层治理创新的根本机制。一方面,Z街道将网格化管理纳入基层治理体系之中,构成基层治理的基础性要素;另一方面,在推动网格化管理中强化社会性因素,尤其是以党建社会化来引领基层治理的社会化,旨在实现党建引领下的政社分工与合作机制的生成。这种治理模式有别于国外有关国家-社会之间的清晰界限且持续存在张力的现实,而是体现出中国国家与社会之间模糊边界下的合作、融合关系形态。这与相关学者的研究具有相近之处<sup>[19-20]</sup>。

从理论上,嵌入性治理指的是多元基层治理主体(包括基层政府、村/居组织、社会组织、社区居民等)的治理目标是指向社区或社会的发展,其行动实践是嵌入到基层社会情境之中的,也即,这种治理需要遵循基层社会的运行规律和社区的内在特征,治理主体的行动最终是为了促进社区大众的福祉以及社区的发展。这种嵌入性治理形塑了基层治理的社会化特征:在治理理念上,要认识到政府治理本身的内在限度,吸收和争取其他主体在基层治理中的优势,尤其是发挥党建核心引领在基层治理中的先导作用。在治理目标上,追寻超越于技术治理背后的工具理性视角,尝试寻求社会理性视角下的社区发展和社会进步这一共通性目标而努力。在治理策略上,通过政府职能转移、服务购买等项目化实践,实现政社分工与合作机制,探索基层治理中多元主体的合作治理格局。其中,这种政社分开与合作机制,主要体现在近几年基层治理中日益发挥重要作用的“三社联动”实践之中。笔者曾就该街道H社区的“三社联动”实践研究表明,政社分工与团结是基层治理得以创新的重要动力<sup>[21]</sup>。在很大程度上,Z街道以党建引领、网格化管理、社会化服务为内容架构的基层社会治理体系,实现了地方国家与基层社会关系的重构,也较好地验证了“嵌入性”理论关于多主体嵌入社会情境的治理逻辑,因而体现出较强的理论恰适性和实践有效性。

网格化管理的近来实践出现了两种截然不同的逻辑取向:一种是过于强调以政府行政权力为本的网格化实践,在本研究中不难看出这种网格化实践的特征,然而,这种取向使得网格沦为政府行政权力向下延伸的又一个层级,易于导致基层治理的内卷化或异化。另一种是源自基层社区实际需求,坚持“社区为本”理念而形成的网格化治理模式,这种模式中,政社分工与合作成为基层治理的常态化机制,地方政府与社会力量的互动与合作,成为破解国家与社会二元对立关系、重构国家与社会之间的联结性的重要体现。我们认为,正是第二种取向的网格化治理模式,使得国家和社会在最基层的单元(网格)空间中实现了二者关系的重构。这正是当前基层治理社会化的根本体现。网格化管理并非一种管理体制的延续,而是通过项目化实践、注入社会化元素,逐渐成为基层治理的一种新型机制。

尽管我们从Z街道的网格化管理实践中探寻出其社会化逻辑,但是,现有的实践情形并未完全证明上述论点的绝对性。研究发现,尽管进行了新一轮网格化改革,但是Z街道的网格化管理社会化服务仍然出现运行机制受阻的现象,导致其网格化实践仅仅是在该街道范围内实施的一种内部循环,形成了“街道-社区-网格”之间的联动,难以真正打通与区级、市级之间的通道,导致其实践过程中面临着创新与传统(区、市级管理模式)并存的悖论。同时,网格化管理改革依托的项目制也存在限度,即以“事本主义”为核心项目制造成委托-代理实践存在诸多局限。另外,现行的网格化运行制度尚存在碎片和残缺现象,在街道—社工服务机构—网格员之间存在一系列有形无形的障碍。上诉议题需要在当

前基层治理实践中进行反思和优化,尤其是在党的十九大强调的“将社会治理的重心落在城乡社区”等重大命题的指引下,如何真正探寻符合具有特定情境性的基层治理模式,尤为紧迫。Z街道网格化管理社会化服务项目实践中引入专业社会工作的元素,但目前来看,其专业性及其独特性还有待进一步考察。以社区为本的社区社会工作综合模式,有助于发挥社区连接个人困扰与社会问题关键环节的定位<sup>[22]</sup>,是推进我国社会工作本土化的重要举措。未来的研究应该进一步深化基层治理社会化实践中的“社会”含义和“社会”逻辑,进一步立足社区实际探寻基层治理中党、国家、社会等主体的行动逻辑,以探究新时代中国特色社会主义思想在基层治理中的理论含义及其实践向度。

#### 参考文献:

- [1]徐选国.走向双重嵌入:城市社区治理中政社互动的机制演变——基于对深圳市H社区的经验研究[J].社会发展研究,2016(1):163-180.
- [2]卡尔·波兰尼.大转型:我们时代的政治与经济起源[M].冯刚,刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:112-115.
- [3]杨敏.作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J].社会学研究,2007(4):137-164.
- [4]徐选国.嵌入性治理:国家、组织与城市社区建设——基于深圳市Z街道的经验研究[D].上海:华东理工大学社会与公共管理学院,2015:233-235.
- [5]王绍光.从经济政策到社会政策:中国公共政策格局的历史性转变[M]//岳经纶.中国公共政策评论:第1卷.上海:上海人民出版社,2007:30.
- [6]DONG X Y, BOWLES P, CHANG H Q. Managing Liberation and Globalization in Rural China: Trends in Rural Labour Allocation, Income and Inequality[J]. Global Labour Journal, 2010, (1): 32-55.
- [7]MICHAEL B. From Polanyi to Pollyanna: The False Optimism of Global Labor Studies[J]. Global Labour Journal, 2010, 1(2): 301-313.
- [8]马克·格兰诺维特.镶嵌:社会网和经济行动[M].罗家德,译.北京:社会科学文献出版社,2007:1-2.
- [9]GRANOVETTER M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness[J]. American Journal of Sociology, 1985, 91(3): 481-510.
- [10]杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明,译.南京:江苏人民出版社,2010:207-209.
- [11]何海兵.城市社区体制改革的历程与困境分析——以上海为例[J].华东理工大学学报(社会科学版),2012(3): 110-116.
- [12]杨君,徐选国,徐永祥.迈向服务型社区治理:整体性治理与社会再组织化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2015(1):95-105.
- [13]贺雪峰,刘岳.基层治理中的“不出事逻辑”[J].学术研究,2010(6):32-37.
- [14]钟良,金城.让社区回归社会:深圳花果山社区自治试验进行中[N].21世纪经济报道,2013-01-25(6).
- [15]徐选国,黄立新.基层党建的社会化逻辑:来自深圳市南山区Z街道的探索与启示[J].领导科学,2017(6):19-21.
- [16]李友梅.中国社会治理的新内涵与新作为[J].社会学研究,2017(6):27-34.
- [17]何雪松.基层社区治理与社会工作的专业回应[J].浙江工商大学学报,2016(4):109-112.
- [18]黄立新.创新网格化工作思路与管理要点[C]//中国社会工作联合会社区工作委员会.第二届全国社区网格化、信息化服务讲习班暨2015年社区工作委员会常委会材料汇编.北京:中国社区工作委员会,2015:163-164.
- [19]桂勇.邻里政治:城市基层的权力操作策略与国家-社会的粘连模式[J].社会,2007(6):102-126.
- [20]肖瑛.从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换[J].中国社会科学,2014(9):88-104.
- [21]徐选国,徐永祥.基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市H社区的探索[J].社会科学,2016(7):87-96.
- [22]焦若水.社区社会工作本土化与社区综合发展模式探索[J].探索,2014(4):140-144.

