

【社会问题】

“吹哨报到”机制与 城市基层的网格化治理

陆益龙 孟根达来

【摘要】优化城市基层治理机制既是改善社会治理的要求,也是更好满足基层百姓需要的方式。“吹哨报到”机制和网格化治理的实践创新,有效响应了城市基层治理对提升问题反应能力和及时解决问题的要求,以引入技术治理的多种新形式有效跨越条块分割壁垒,提高了基层治理落实效率。但网格化治理面临网格边界模糊导致功能弱化、协同能力降低和技术治理形式化等问题。这些问题表明,城市基层治理偏重技术的实践创新必须与构建共建共治共享治理格局的体系创新结合起来,才会达到理想的基层治理创新目标。

【关键词】“吹哨报到”机制;基层治理;网格化治理;党建引领

【作者简介】陆益龙,中国人民大学社会学理论与方法研究中心教授、博士生导师(北京 100872);孟根达来,内蒙古大学民族学与社会学学院讲师,18604797571@163.com(呼和浩特 010021)。

【原文出处】《学海》(南京),2024.2.39~49

【基金项目】本文系国家社会科学基金重大项目“深化基层矛盾纠纷化解共建共治机制及风险预判研究”(项目号:2018ZDA167)的阶段性成果。

在城市基层治理实践中,为提高治理效能,有效回应市民的各种诉求,许多城市积极探索治理的变革和创新之道。“吹哨报到”机制便是一项具有中国特色、时代特征的城市治理改革,这一机制要求街乡积极主动“吹哨”,及时反映基层的问题和市民的诉求,同时要求政府相关部门快速“报到”,协调联动尽快解决问题。随着城市基层网格化治理的兴起,“吹哨报到”机制与网格化治理逐渐结合起来,承担起城市基层治理的多种功能。本文旨在总结“吹哨报到”机制改革经验的基础上,分析揭示城市基层网格化治理中的问题,并探讨城市基层治理创新的方向和路径。

城市基层治理问题及观点

中国城镇化在过去二十年得以快速推进,城市化率由2002年的39.08%提高到2022年的65.22%。^①

伴随城镇化进程加快,城市尤其是超大和特大城市无论在数量还是在规模上都快速扩张。在城市快速发展的过程中,如何有效地开展城市治理呢?这一问题给传统的以科层制为基础的行政管理组织、管理体制和管理方式方法带来严峻挑战。^②围绕该问题,学界从多个方面展开了研究,如城市基层治理模式、治理结构、治理困境以及治理创新的可行路径等。

关于城市基层治理模式,相关研究重点从社区建设、城市基层治理的历史演变过程,来梳理不同时期的治理模式。^③有研究从单位制视角出发,回顾总结后单位制时期的城市基层治理模式及其路径特征。^④就城市网格化治理模式问题,一些研究认为其产生背景是新时代基层社会治理重心的下移,其特征是公共服务供给的精准化和精细化,以及利用高

速发展的信息技术。^⑤在城市基层治理理想模式上,有学者认为基层治理现代化转型的目标便是构建科层治理、市场治理与社群治理三种比较稳定的治理模式。^⑥

至于城市基层治理结构问题,较多研究聚焦于多元共治结构,认为构建多主体共同参与和合作治理是新时代社会治理的本质要求。^⑦也有研究关注现行治理体制的结构问题,围绕治理体制的条块分割,探讨基层治理结构的优化路径。^⑧

关于城市基层治理现实困境和创新路径研究,学者从不同的视角揭示了城市基层治理中行政化倾向过重、^⑨社区居民委员会的内卷化、^⑩社会组织与政府衔接机制匮乏^⑪等问题。城市基层治理中的现实困境同样激发了学界对于破解之道的探索。

对城市基层治理有效路径问题的探讨主要从三个视角展开。一是从“国家-社会”分析视角,探讨国家治理与基层自治之间的有效衔接机制,^⑫进而讨论国家与社会的互动策略和联动模式,以及基层治理的多元化发展。二是从制度分析视角,探讨构建社区共同利益纽带,完善社区共治的制度路径。^⑬有学者从“枫桥经验”出发,提出基层社会治理要完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系,形成自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态。^⑭三是从治理手段视角,总结技术治理模式。如有研究指出,技术治理可以有效应对城市基层社会日益复杂的问题,防止基层腐败问题的发生,因此,技术治理也成为城市基层社会治理的新方向。^⑮

伴随城镇化进程中城市社会的转型,城市基层治理也在发生转型,^⑯网格化治理是在此转型过程中的一种实践形式。在单位体制下,单位是城市基层治理的基本单元。随着市场化转型,城市基层治理形态发生了变迁,社区成为城市基层社会治理的基本单元。^⑰城市基层治理体制的转型反映出国家治理逻辑的演变,从单位的解体到社区的形成,体现出国家治理方式呈现从“总体支配”向“技术治理”转变的趋势。^⑱

对城市网格化治理模式和手段的讨论,较多研究聚焦于这一新模式的功能,如有研究认为,网格化在衔接单位制与社区制、推动基层政府由管制型向服务型转变以及搭建政府与社会组织协同共治平台等方面起到了积极作用。^⑲也有学者将网格化治理定位为我国城市体制改革过程中的一种技术治理的思路。^⑳还有学者提出网格化治理的关键在以社会前端管理为重点和整合资源,实现从单一被动向多元联动的转变。^㉑作为基层政权建设、社会治理创新和社区建设的重要实践形式,城市网格化治理确实发挥了一些新功能,从功能总结角度来认识这一新的治理模式具有一定意义。

城市基层网格化治理的推进,不可避免会面临一些现实困境。如有研究表明,作为基层政权权力下沉的一种模式,网格化治理与社区自治之间存在一定张力,由此形成城市基层政权的内卷化情况。^㉒网格化治理作为当前城市基层治理的重要模式,是国家权力依托网格实现权力下沉,进行技术治理和资源整合,实现基层组织权力再生产的重要方式。

在中国特色社会主义新时代,社会主要矛盾已转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。对城市社会而言,社会主要矛盾的变化意味着城市发展需求更新升级。经济社会发展所取得的历史性成就与党领导的中国式现代化进程紧密相连,^㉓体现出党领导的中国式基层治理现代化路径的先进性与优越性。在全面推进中国式现代化的新时代,对城市基层治理现代化的内在核心议题、主要问题、创新方向和基本原则的探索,将进一步促进基层社会治理的优化转型。为此,本文试图通过对北京市推行的“街乡吹哨,部门报到”城市基层治理创新与改革实践的考察,分析总结城市基层治理的有效经验和现实困境,探讨有效推进中国式城市基层治理现代化的基本方向和优化路径。本文基于经验考察,回应城市基层网格化治理的两个理论问题:网格化治理究竟是城市治理体制的改革还是迈向技术治理的一种实践创新?城市基层治理体系创新路在何方?

“吹哨报到”机制改革及其重要性

新时代城市发展面临的新形势、新挑战对城市治理手段、治理方式和治理能力提出了新要求,城市治理体系中的条块分割问题、需求落实效率低下问题需要加以改善,为此需要形成以政府职能部门为主导、快速联动的跨部门、跨界治理机制,这对城市治理特别是城市基层治理变革提出了新要求。

“街乡吹哨,部门报到”来自北京市基层治理的创新实践,主要是基于街乡管理体制机制而进行的一种变革,目的是树立到基层一线解决问题的导向,解决基层治理难题,建立服务群众的响应机制,打通抓落实的“最后一公里”,办好群众家门口的事。这项改革自启动以来,城市下辖各区各部门不断深化思想认识,扎实推进各项工作,形成了一些行之有效的做法,取得了一定成效。“吹哨报到”机制改革的重要性体现在三个方面。

(一)提升基层治理的落实效率

“街乡吹哨,部门报到”机制建立起快速反应和协同联动的工作模式,可提高社会治理的实际效能和效率。依托该机制,基层政府可以更加及时、有效地掌握并应对各种复杂问题和紧急情况,避免推诿扯皮和延误时机,提高解决问题的效率和质量。同时,这一机制也促进了政府各部门之间的信息共享和协同合作,加强了政府内部的协调性和一致性。

“吹哨报到”机制改革进一步推动了基层治理的实践创新,强化了基层党组织的领导作用,提高了基层治理的效率和回应性,构建了“上下联动、多方参与”的基层社会治理新模式。“吹哨报到”机制改革通过明确街道的领导责任,将更多的资源和力量整合到基层治理中。这一改革使得街道和社区成为领导和协调的主体,向上级政府及其职能部门反映问题并提出需求,从而获得更多的支持和帮助。通过这种机制改革,街道和社区可以更好地组织和调配资源,解决基层治理中的问题。此外,“吹哨报到”机制改革通过向上级政府及其职能部门反映问题,使街道和社区可以迅速获得关注和解决方案,这种快速响应和解决问题的能力更好地满足了基层民众的需

求,提高了基层治理化解基层矛盾的效率。

(二)优化基层治理机制

推进中国式社会治理现代化,打造共建共治共享的治理体系是主要目标。其中共建是基础,要求政府、市场和广大社区居民各方共同参与 to 街乡社会建设中;共治是关键,要求社会行动主体共同参与基层治理事务;共享是最终状态,强调城市基层治理成果惠及基层百姓。

在社会主要矛盾转变的新时代,城市基层治理的核心内容也已发生转变,城市基层治理以政府、社区以及社会组织等为多元主体,重点围绕基层社会发展和街乡秩序两方面的公共事务推进的引导性、支持性和管理性的活动及其实践过程。这种转变表明,促进发展和维持秩序是新时代城市基层治理的核心内容。

“街乡吹哨,部门报到”机制突出群众需求导向,充分激发了基层群众的主体性。通过“街乡吹哨”,基层政府能够快速了解基层群众的现实需求和实际诉求,针对具体要求,及时调整并优化公共服务供给,提高治理效能。与此同时,“吹哨报到”治理模式有助于培养社区自组织传统,为社区群众提供了社区治理的参与平台。“吹哨报到”治理模式一方面有助于加强党组织的领导核心作用,另一方面也有利于社区需求的高效表达,促进了政府与社会各界的协同合作,有利于构建共建共治共享的治理格局。

(三)应对基层治理的条块分割问题

“街乡吹哨,部门报到”机制能够有效缓解基层治理中条块分割的局面,在促进政府职能转变和机构改革的同时,推动了政府与社区的双向互通关系。“吹哨报到”机制激励各地因地制宜开展探索与创新,激发基层治理的能动性,为促进基层治理现代化提供宽松的创新环境。与此同时,治理效能和治理能力的提高,为街乡社区的发展和经济增长提供秩序基础,进而促进城市社会的发展。

发展和秩序是基层治理的核心内容,其中秩序问题既是发展的现实状态,又是推动新发展的社会基础,二者相辅相成共同推进基层的全面振兴。^③

“吹哨报到”机制以社区实际需求为导向,不仅可以优化公共服务供给能力,而且通过赋能政府、赋权社会和赋智决策等智能治理路径,^⑤快速、有效地把握街乡状况,为基层矛盾纠纷的风险防范提供合理有效的治理模式。社区秩序的有效维系,不仅有助于缓和基层矛盾纠纷,防范“纠纷异化”风险,^⑥而且为街乡经济发展提供了稳定有序的社区环境。“吹哨报到”机制为其他领域的深化改革提供了有益的借鉴和启示,是推进中国式治理现代化的重要改革创新经验之一。

“吹哨报到”机制改革对解决基层治理面临的实际问题,促进治理效能的优化升级,创新基层治理模式具有重要的意义。这一机制从社区实际需求出发,构建了上下联动的治理路径,有助于打造和谐有序的社区环境,以此推进街乡社区经济社会的有序发展。

在全面推进中国式现代化的新时代,构建并维持和谐稳定的社会环境是基层治理的根本要求,只有和谐稳定的社会环境才能实现各主体之间的高效合作,从而推进基层社会的持续发展。实现社会可持续发展是城市基层治理的必然要求,只有持续增长的经济社会水平才能有效解决发展不均衡不充分的阻滞状态,为秩序维持提供向心力和合法性基础。以社区发展和社区秩序来界定城市基层治理的核心议题,旨在持续促进中国式基层治理现代化的内在本质与主要目标,以此明确基层治理的重点内容和工作要义,把握当下及未来一段时间内的社区发展与治理规律,为提升基层治理效能、改善治理措施,确立行之有效的创新方向和基本原则。

“吹哨报到”机制的改革经验

自“街乡吹哨,部门报到”改革推行之后,基层在具体治理实践中已经积累了较多经验。尤其是围绕着“如何吹哨”“怎样报到”,各地形成了一些具体的工作机制。

(一)街乡“吹哨”经验

城市基层治理“吹哨”机制的功能是发现问题和反映问题,该机制的灵敏性和效率能够体现基层治

理体系的责任意识、主动性和反应速度。基层事务和百姓诉求纷繁复杂,如何进入治理领域,关键在“吹哨”。在“吹哨”机制改革方面,主要有如下经验:

1.党建办“吹哨”。由城市街道或乡镇通过“科室申请—副职签字—一把手批准”,最后由党建办向区相关职能部门“吹哨”。这一做法充分利用基层党建引领和党建协调的综合功能,将基层党组织建设与基层治理有效结合起来。

2.12345平台“吹哨”。市民通过拨打12345电话反映基层问题和治理诉求,平台将问题和需求汇总,及时转到街乡政府或相关职能部门。平台“吹哨”的优势体现在为基层民众参与治理搭建了平台,为居民与政府之间的沟通架起桥梁,从而使得城市基层事务和民生需求及时反映到政府部门。

3.“常规吹哨”与“快速吹哨”。“常规吹哨”是乡镇政府在当地城管部门设立的相关办公室对居民相关诉求进行登记、记录。“快速吹哨”则是街道科室跟主管领导汇报需要“吹哨”的问题,确定需要哪些部门参与,然后直接通过电话跟那些部门的主管领导进行沟通并约定“报到”时间。此种“吹哨”机制既能提升基层治理的反应速率,又具有较高的弹性。

4.数字化“吹哨”。运用数字化、信息化平台,收集、分析、汇总和上报城市基层百姓的需求和诉求信息,并将数据信息分类转换为治理任务送达相应部门或治理单元。如北京市延庆区为了有效满足条块协同治理的需求,开发了“吹哨报到”信息化系统。这一系统涵盖了辖区18个乡镇、74个区级职能部门、57个基层站所、20余家公共性服务企业。通过建立多层次多维度的“吹哨”机制,将社区居民的公共诉求分级列为“普通哨、重点哨、疑难哨”,采取针对性的公共服务供给与治理供给方式,有效降低了治理主体与治理对象之间的交易费用,精简了治理程序,较大幅度提高了基层网格化治理效能。

在城市基层治理中,“吹哨”机制的核心功能在发现问题。该机制是否健全和灵敏,在很大程度上决定基层治理的效果、效能和效率。高效的“吹哨”机制能及时了解、掌握基层百姓的需求,并能将百姓

身边的小事快速转换为基层治理事务。

(二)部门“报到”经验

基层治理要应对和处理的事务关乎百姓切身利益,但这些事务繁杂琐碎,在科层体系中无法一一规制,因而在实践中容易出现部门之间相互推诿的现象。部门“报到”机制针对此问题而采取相关部门联动机制。设置部门“报到”机制,确立街乡与相关职能部门共商共议共治的原则,即街道、乡镇政府与被“吹哨”的相关职能部门以会议、联合执法等方式,共同落实、共同解决基层反映的问题和百姓诉求。在部门“报到”机制改革方面,具体有如下经验:

1. 清单式执法机制。这一做法是将“街乡吹哨”的问题列成清单,由相关职能部门在相应期限内完成执法任务。把“吹哨”问题转化为执法清单,实际明确了部门的具体治理责任和任务,使得基层治理事务有了明确的落实对象,同时使各治理主体有确定的治理目标和任务,从而大幅提升城市基层治理的执行力。

2. 督查问责机制。该机制是由上级部门定期对基层反映的问题在相关职能部门的办理、落实和回复情况加以督查。自上而下的行政督查在较大程度上增强了基层组织的责任意识,由此提高基层治理的落实水平,消除和化解了更多的基层矛盾和治理问题。

3. 力量下沉机制。该机制让干部和职能下沉到基层去,让部门干部融入基层、深入基层,使部门干部和一线职工能够打成一片,部门和街乡利用各自的优势,协同、快速解决基层难解问题。

部门“报到”的协同治理离不开基层治理中的增权赋能和组织机制的完善。在当下属地管理的背景下,基层街道和社区是社区治理问题和服务需求最初的发现者与回应主体。但在条块分明、权责分离的基层社会,街乡治理的资源、人力和合法性欠缺,出现了治理动力不足,无法有效满足社区居民实际需求的情况。

“报到”机制正是为基层增权赋能的措施,为一线管理者提供了召集权和动员能力。一方面,这个

机制有直接的权力赋能,即赋予基层街乡一定限度的问题甄别和处理权限。另一方面,各部门通过执法权下沉的方式,为街乡调动治理资源提供了有力支持。

不同地区在实际治理过程中,“吹哨报到”所涉及的问题既有共性问题,也有各自的重点问题。从改革实施的情况看,社区问题是中心城区和远郊区县的问题,如老旧小区的环境问题、历史遗留问题。这些问题时间久远、责任主体不清,街道或乡镇无法独自应对和解决。治安秩序、应急管理、违章建筑、出租房管理、城市管理等问题也是“吹哨报到”涉及较多的领域。在农村地区,“吹哨报到”所涉及的问题通常是一些政策性问题以及需要联合执法的问题。而“街乡吹哨,部门报到”的工作机制,将条块之间的分隔统一到一线治理过程中,在明确部门责任与执法权边界的同时,为基层街乡增权赋能,有效应对了基层治理的多样化和多变性。如具体治理问题牵涉多个部门时,可通过划分各部门之间的责任和义务,建立跨越条块、部门的治理网络,第一时间满足街乡治理需求。

总体而言,“吹哨报到”机制通过建立综合执法模式,让公安、城管、消防、交通、市场监管等职能部门纵向下沉到街乡,达到为基层治理增权赋能的目标。与此同时,属地管理模式提升了基层街乡的协调能力,为基层治理现代化和优化提供了一种有效机制。

“吹哨报到”机制与网格化治理的问题

“街乡吹哨,部门报到”改革自推行以来,在北京市城市治理实践中取得了多方面的成效。改革建立了条块整合、部门合作的工作机制,大大提高了应对和处理治理难题的效率。“吹哨报到”改革也推动了基层治理创新,各地区根据各自的实际推进多种改革和创新,如北京市石景山区的城管系统改革、通州区的主题实践活动、西城区的“街巷长”机制、东城区的“小巷管家”队伍建设、朝阳区的党政群共商共治机制等。此外,“街乡吹哨,部门报到”改革强化基层治理中党建引领的作用。“吹哨报到”机制增强了基

层治理中党的领导作用,突出以党建贯穿基层治理,保障基层治理,引领基层治理。这个机制充分发挥街道乡镇、社区党组织领导作用,创新城乡管理体制机制,促进街道机构和行政体制改革,强化统筹协调功能,有机联结辖区各类组织,有效协调面向基层的多种服务,有效引导社会力量的参与,促进多元主体共同治理,推进城市精细化管理。当然,作为城市基层治理的实践创新形式,“吹哨报到”机制及网格化治理仍存在和面临诸多问题,其中较突出的问题体现在三个方面。

(一)“吹哨报到”机制与网格化治理边界的模糊化

“吹哨报到”和网格管理服务的范围没有得到明确的、制度化的界定,由此导致问题解决的针对性不强,不仅增加行政成本,而且也给相关职能部门和工作人员带来不必要的压力。由于对“部门报到”有硬性要求,一些职能部门即便与“吹哨”事件相关程度较弱,其负责人员也要集体到场参与,增加了职能部门在岗人员的值班时间与工作强度。多部门参与治理,有利于部门间的协调合作,能够快速、高效地解决实际问题。但如果让“部门报到”形式化,则会削弱此项改革的实质功能。

无论是“吹哨报到”改革,还是基层网格化治理模式,都属于治理实践层面的创新尝试,并非治理体制的深化改革。在新治理实践中,引入新的治理技术和治理手段,可以产生新的治理效果。但这些新技术和新手段之间,没有正式边界,因而相互不配套及难以磨合问题在所难免。

“吹哨报到”与网格化治理边界模糊和效率消解问题,其根源在于城市基层治理改革偏重技术治理手段,而非在治理变革中合理推进技术治理。

(二)网格员身份职责模糊弱化“吹哨报到”功能

从城市基层治理实际经验看,网格化治理中的网格员有专职和兼职之分、行政和专业之分、管理和服务之分。在具体治理实践中,对不同身份网格员的履职尽责通常缺乏有效的监督激励机制,导致网格化治理效率受限,进而影响“吹哨报到”机制的治理效能。如在治理中引入数字信息技术后,虽能减

轻行政性网格员的管理负担,提升民生服务效率及“吹哨报到”效率,但同时,政府购买的专业性网格员服务也存在技术治理形式化问题,即专程式化的技术服务,而不关心具体的治理实效。是否有效满足基层百姓的实际需求,或是否真正解决实际问题,在专业网格员看来是行政部门的事。由此出现专业与行政、服务与管理之间相互推脱责任的现象,导致“吹哨报到”和网格化治理的实际功能弱化。

网格化治理及“吹哨报到”机制功能削弱的重要原因之一是监管和评估体系尚不完善,存在对吹哨频次没有统计,不及时整理任务清单和反馈表格,以及对第三方网格服务缺乏合理有效的监督和评估等问题。这些既是技术治理本身需要改善的问题,又是治理实践创新灵活性与系统性之间的张力问题。基层治理实践中的灵活创新做法可以提升治理手段的实际效能,有助于解决一些繁杂问题。随着新的治理手段增多,不同做法之间的冲突和不配套问题也会凸显。所以,技术治理和规则治理必须保持适度均衡。

(三)行政协同和社会协同能力降低

从城市基层治理的现实经验看,网格化治理的条块关系、自治与行政关系、管理与服务关系出现新的模糊不清,在一定程度上降低了行政协同联动效率和社会动员协同功能。一些需要职能部门才能解决的基层民生问题,在实践中被推给网格化治理,影响了治理的实际效率。

网格化治理的第三方平台提供了更多、更便利的服务,释放了基层行政的压力。以往基层治理中的服务性事务,居民可以通过网格平台加以办理,办事的效率和便捷程度明显提高。但在遇到一些实际问题后,行政协调的难度在某种程度上反而加大了,因为一些网格服务只负责技术和程序问题,而基层治理人员又难以与第三方平台直接沟通。以往部门之间通过协商沟通和联动机制能够应对和解决的问题,在引入网格化服务之后,还需要有第三方的配合,这在无形中增加了协调联动的难度和成本。

此外,在网格化治理改革实践中,引入社会参与机制是重要的突破口之一,如吸纳和鼓励社会组织、社工机构等参与城市社区建设和社会治理,动员社区居民参与基层自治,等等。但从实际效果看,网格化分工变细、服务分包增多,基层社会治理的主体性意识并未增强,反而受到一定程度的削弱。此外,城市基层社会自我协调能力和社区自治能力也受到一定影响,因为来自基层的主体性、主动性和自治性难以在此过程中得到培育和增强。

无论是“街乡吹哨,部门报到”机制,抑或“接诉即办”机制,还是网格化治理,本质上看皆属于城市基层治理的实践创新,也就是实践导向的治理措施和治理手段的更新,都是试图通过引入技术治理、精细治理和快速反应等新的治理方法,解决基层治理中的条块分割问题和跨部门协同问题,从而提升基层治理的效率和效能。实践创新在应对城市基层治理中某些具体问题、促进基层治理提质增效等方面具有积极功能。然而,城市基层治理实践创新会面临体制的“瓶颈”制约。如果实践创新不能结合治理体制的变革,不从体制维度去探索城市基层治理的长效机制,那么一些旨在快速解决问题的新措施往往会陷入“治标不治本”的尴尬境地。

城市基层治理体系创新之路

实践创新是治理创新的重要构成,“吹哨报到”机制改革和网格化治理皆是城市基层治理实践中的创新。这些创新实践把党的政治优势、组织优势转化为城市治理优势。“街乡吹哨,部门报到”改革牢牢抓住党建引领这条“红线”,坚持紧扣治理抓党建,着力强化街乡党委领导核心地位和统筹协调功能,进一步增强基层党组织的政治功能和组织力,把街乡党组织建设成为统筹区域治理、有效联结各方、协调指挥有力的坚强“轴心”,确保城市基层治理的正确方向。坚持发挥党组织政治引领、组织引领、能力引领、机制引领的作用,积极推进街乡管理体制变革,切实强化对改革的统筹领导、系统设计和全面推动,不断突破行政壁垒和体制束缚,增强改革的系统性、协同性,把党的力量、党的主张传递到“神

经末梢”,真正使党的政治优势、组织优势转化为基层治理优势。

城市基层治理创新既要有实践创新,更需要治理体系的创新。基层治理体系的现代化必须走创新发展之路,实践创新必须融入体系创新之中,这样才能够形成基层治理的长效机制。就已有经验和存在问题而言,推进城市基层治理体系创新,在路径选择上需重点关注以下问题。

(一)将“以人民为中心”思想融入基层治理全过程

在新时代,我国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的转变迫切要求在推动基层社会治理中始终坚持“以人民为中心”的理念,将服务和造福百姓作为基层社会治理的目标。在城市基层治理的过程中,应该坚持面向百姓的原则。网格化治理需积极响应群众的呼声,切实倾听群众的诉求,动员群众参与,让治理工作透明公开。把群众知晓和群众参与作为治理过程的重要目标,广泛接受群众满意度调查,提升治理效能。

坚持突出主责主业,明确划分市、区、街乡的事权,推动管理服务资源和力量下沉,抓实为社区“减负”,全力引导街乡增强服务群众功能,引导社区回归“走街串巷、服务群众”的本源;坚持把群众的需求当作哨声,建立健全群众需求的全响应机制,重点围绕综合执法、重点工作、应急处置三个方面吹好哨、报好到、办好事,做到“民有所呼、我有所应”;坚持以群众满意为根本标尺,以“下对上”为主要考核方式,引导党员干部走好新时代党的群众路线,及时回应群众诉求,全力解决群众身边的操心事、烦心事、揪心事,打通服务群众的“最后一公里”,同时在责权界定、过程控制、成果考核等方面进行进一步完善,以达到更为理想的工作效果。

在推进城市网格化治理实践过程中应着力满足人民群众的多层次需求。人民对美好生活的向往是党的奋斗目标。在推进中国式基层治理现代化过程中,坚持以人民为中心的治理路径,需要充分了解社区居民多元化的生计生活需求,开展调查研究,结合

社区反馈机制,提升治理针对性。改善和优化“吹哨报到”和网格化治理,应该加强与高校、科研院所的横向合作,促进社区治理的科学化、体系化发展,充分了解变动中的社区治理需求,满足人民日益增长的美好生活需要,努力推进公共服务的均等化、高效化配置,提升社区居民的幸福感。

(二)构建并完善共建共治共享治理体系

创新和加强城市基层治理,还需充分调动社会各方力量,推动上下联动、多元参与、共建共治。积极推广诸如“街巷长制”“小巷管家”等以党员干部为骨干、广大居民共同参与的开放性治理机制,把群众力量动员起来,共同参与与家门口街巷环境整治提升。还有城市基层治理的“信托制”,也是落实共建共治共享治理理念的一种创新尝试,为探索城市社区物业管理冲突解决之道提供新的思路。^④

城镇化包含从中央到地方的复杂政策体系,城市基层治理便是囊括多方主体,包含多个制度政策的实践过程。^⑤推进中国式城市基层治理现代化,深化网格化治理改革的目标应是构建共建共治共享的基层治理体系。达成这一目标需要进一步完善治理机制,改善治理方式,构建政府、社区、市场多种力量共同参与的治理体系。在具体实践层面,首先要发挥社区居民的主体性作用,推进治理力量的下沉,继承发展自治传统。调动社区居民群体的主体性是新时代推进城市基层治理现代化、促进基层社会深化改革的重要原则。

所谓社区居民主体性,是指社区居民在街乡发展进程中的自主决策能力,即广大居民对自身生计发展以及社区发展方向、路径的选择和主导权利。对社区居民主体性的强调和运用将激发社区自治能力、生计策略、生活知识的当代效益,进而发展出符合社区特质的治理路径。在城市网格化治理过程中要基于体制改革和治理理念的创新,突破条块之间的壁垒,整合多方社会主体参与治理。在治理实践中要挖掘志愿服务组织、社会工作团体的协助力量,发展社区居民的自治传统,调动街乡企业参与治理的积极性。城市基层治理需要创新政府购买服务的

体制机制,提供公平有序开放的竞争平台,做好保障服务,优化公共服务的配置结构。

(三)合理使用数字技术

随着数字时代的来临,技术为城市基层治理带来了巨大变革,但在技术治理运用中也产生一些新的问题,越来越多运用数字技术和越来越依赖技术的网格化治理,也越来越走向形式化。运用大数据采集和分析信息,创新了城市基层公共服务的供给模式,提升了基层治理的智能化水平。借助新技术实施“互联网+政务服务”等工程,的确打造了街乡公共服务综合信息平台,为居民提供了更加便捷、高效的公共服务,但这些技术运用更注重形式,对实际治理效能重视不够。

依赖新技术是网格化治理形式化的表现形式之一,也是产生问题的重要原因之一。各种依托云计算、大数据和人工智能等新技术而搭建起的互动互联、资源共享、立体协作的治理平台,虽可为城市基层治理和社区建设提供多维度、多样化、科学性的工具,但并不一定能有效解决实际问题。这有些类似于越来越多的商业平台使用机器人客服,形式上为顾客提供服务,实际是在应付顾客,使得客服形式化和去人性化。

利用大数据技术搭建智能化公共服务平台,可以提升网格化治理的精准性和有效性。凭借数据挖掘与数据处理,可以把握网格内人民群众的多样化需求,构建精准定位式的数据支持和公共服务。但是,信息技术的投入和应用,还必须关注基层的有效需求,着眼于提升实际治理效能,并与高效执行力有机结合起来。否则,只注重技术的技术治理便会出现偏离治理实效的形式化问题。为避免城市网格化治理的技术化和形式化,技术治理的实践创新要治理形式化问题。完善网格化治理体系,既要建立起合理的网格划分、网格力量配置、网格事项清单和网格员监管激励机制,也要在规则或制度层面压实基层网格化治理的实务和实责,更加扎实有效地在网格化治理中落实“吹哨报到”机制,提高城市基层社会治理的效率和效能。

注释:

①国家统计局:《2022年国民经济和社会发展统计公报》, https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html。

②于文轩:《奔跑的大象:超大城市的敏捷治理》,《学海》2022年第1期。

③张再生、牛晓东:《中国基层社会治理机制与模式研究》,《公共管理与政策评论》2015年第1期。

④田毅鹏、薛文龙:《“后单位社会”基层社会治理及运行机制研究》,《学术研究》2015年第2期。

⑤唐皇凤、吴昌杰:《构建网络化治理模式:新时代我国基本公共服务供给机制的优化路径》,《河南社会科学》2018年第9期。

⑥周庆智:《基层社会自治与社会治理现代转型》,《政治学研究》2016年第4期。

⑦张红彬、李孟刚、黄海艳:《共享经济视角下社会治理新格局及其创新路径》,《中共中央党校学报》2018年第6期。

⑧陈剩勇、卢志朋:《信息技术革命、公共治理转型与治道变革》,《公共管理与政策评论》2019年第1期。

⑨汪锦军:《嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡》,《中国行政管理》2016年第2期。

⑩马卫红:《内卷化省思:重解基层治理的“改而不变”现象》,《中国行政管理》2016年第5期。

⑪李利文、申彬、彭勃:《城市基层治理创新中的“认知内卷化”——以上海XH区物业管理深化改革为例》,《社会科学研究》2016年第2期。

⑫焦亦民:《当前中国城市基层治理问题及对策研究》,《中国行政管理》2013年第3期。

⑬徐永祥、侯利文:《城市基层治理的路径分析》,《社会科学辑刊》2015年第4期。

⑭汪世荣:《“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究》,《中国法学》2018年第6期。

⑮肖福生、郑伟训:《大数据时代廉政政策传播创新的实践探索:以廉政广州全媒体传播为例》,《廉政文化研究》2022年第3期;陈晓运:《技术治理:中国城市基层社会治理的新路向》,《国家行政学院学报》2018年第6期。

⑯李友梅:《当代中国社会治理转型的经验逻辑》,《中国社会科学》2018年第11期。

⑰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》,《社会学研究》2007年第4期。

⑱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》,《中国社会科学》2009年第6期。

⑲童星:《社会管理的组织创新——从“网格连心、服务为先”的“仙林模式”谈起》,《江苏行政学院学报》2012年第1期。

⑳何海兵:《城市社区体制改革的历程与困境分析——以上海为例》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2012年第3期。

㉑文军:《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》,《学习与探索》2012年第2期。

㉒田毅鹏:《城市社会管理网格化模式的定位及其未来》,《学习与探索》2012年第2期。

㉓陆益龙:《百年中国农村发展的社会学回眸》,《中国社会科学》2021年第7期。

㉔陆益龙、孟根达来:《新时代乡村治理转型的内在机制与创新方向》,《教学与研究》2021年第8期。

㉕孟天广:《智能治理:通用人工智能时代的治理命题》,《学海》2023年第2期。

㉖陆益龙:《乡村民间纠纷的异化及其治理路径》,《中国社会科学》2019年第10期。

㉗孙柏瑛、胡盼:《城市社区物管“信托制”实验:行动目标与行动路线》,《学海》2022年第4期。

㉘管兵:《城市化的行政、福利、治理维度:控制权视角下的政策过程分析》,《学海》2022年第5期。