

农村网格化管理

——乡村治理方式的创新

□ 王佳星 龙文军 刘年艳

近年来,在推进“四化”同步发展的进程中,农村社会也在悄然发生变化,传统的乡村治理方式已经不能适应新形势发展的需求,迫切需要根据新形式的要求不断创新。各地积极探索乡村治理的方式,浙江省平湖市作为经济发达地区,率先在农村地区采用网格化管理的方式,大大提高了乡村治理的效率和公共服务水平,已经形成了较为成熟的运行机制。为此,笔者赴浙江省平湖市开展了实地调研,先后在姚浜村、野马村、虹桥社区、鱼圻塘村等地与村民和村干部等进行了座谈交流,对平湖市开展农

村网格化管理的做法有了深入了解。

开展农村网格化管理的背景

平湖市地处浙江省东北部杭嘉湖平原腹地,全市 537 平方公里,海域面积 1086 平方公里,户籍人口 49.1 万,常住人口 68.4 万。平湖市从 1999 年起逐渐撤并乡镇,目前,全市只有 86 个村。随着乡镇撤并,村域面积越来越大,平均每村的村民达 3392 人。村内人员多、居住分散,给平湖市的乡村治理带来了巨大挑战。

网格化管理是社会治的一种创新方式,它将管理区域划分为若干

个网格,以网格为管理单位,利用网络信息技术,把政府的服务更加高效和优质地提供给网格里的居民,这种方式多用于城市社区的管理当中。网格化管理在农村的应用是指把辖区内的乡村及其他特殊单位(大型企业或学校等),划分成块状单元区域,在网格内指定专兼职人员负责网格管理和信息采集,依托网络信息管理系统,及时反映网格动态,解决农村出现的问题,提供村民需要的服务。平湖市为了破解乡镇撤并后带来的乡村治理难题,引入了网格化管理模式。

平湖市从 2012 年起在辖区内全

统性。新形势下的农业农村发展创新不是单方面的,而是涉及农业的产业功能、产业业态以及具体的技术路线、经营方式、经营主体等多个方面。例如产权制度改革,一定要活起来才能真正发挥作用。二是要巩固小农的主体地位。小农是我国农业的基本特点,历史悠久的农耕文化和精耕细作的农业制度是小农的比较优势。在新形势下,既要继承和巩固以小农为基础的家庭经营,又要推动家庭经营发展实现专

业化和多功能化。例如浙江的农业结构调整提倡“小而特、小而专、小而精、小而美”,其核心在于通过多样化发展提高小农和家庭经营的抗风险能力。三是要加快培育农业农村发展新主体。依靠老龄化的农民来搞农业,农业是没有出路的。要打破原来的旧思想,培育农业农村发展的新主体,包括城里人、大学生、返乡农民工,只要有能力、有意愿搞农业的,都是新农民。四是要增强农村改革创新力度。要进

一步解放思想,加快推进城乡配套改革,特别是土地制度、宅基地和农民住房等关键领域改革,把财产权交给农民,让农民的地、农民的房、农民的山真正活起来,只有这样,农民才能有新的活法,活起来的农业农村才有生机和活力。☀

(作者系浙江大学中国农村发展研究院客座教授、农业部专家咨询委员会委员)

面推行网格化管理,通过市综合治理办公室统一把农村划分成若干网格单元,并整合个别部门、行业在村社区以下自行划分的各类网格,纳入了全省统一的网格管理系统。2014年,平湖市打破原有的村级党组织设置模式,创新以网格为基础,在网格上建立农村党员先锋站,将党建与网格建设结合,发挥了农村党组织在基层治理中的作用。2016年,平湖市实现基层党建网、民生服务网、平安建设网三张网在农村网格中的有效融合,形成“三网融合”的基层管理网格,基本实现了对农村“网格化管理、组团式服务”。

农村网格化管理的实践

平湖市基于尊重传统、着眼发展、便于管理、全面覆盖的要求,坚持关联性、整体性、实用性的原则,把全市基层划分为756个网格。平湖市农村的网格分为两种:一是村网格,即以自然村落、农民新村、片组、党员先锋站等为网格划分单元,每个网格内村民户数控制在100户左右。二是专属网格,即相对独立的各类工业园区、流动人口集中居住地、较大规模的企业、学校等特定区域单独划分网格。

网格内发动并培养了877名网格员作为网格的管理人员,农村网格员一般由村干部担任。一般在网格员之下,有若干名网格信息员,这些人一般是网格中原有的村民小组长,或是工作有热心、群众基础好、沟通能力强、善于组织协调的联村干部、妇女联络员、新居民协管员、消防志愿者和网格中情况熟、责任心强的老党员、老干部、老军人、老教师、农村放水员、保洁员、志愿者等。通过划分网格和落实人员,平湖市建起了基层社会治

理的大网。

明确网格管理人员职责。网格管理人员的基本职责是做好村内网格信息的收集和传递。具体职责包括:第一,熟悉自己负责的网格区域范围、实有人口、帮扶管控人员、社会组织等基础信息;第二,排查掌握并及时上报各类矛盾纠纷信息;第三,排查掌握并及时上报各类公共安全隐患信息;第四,排查掌握并及时上报各类重点人员的动向信息,如治安可疑人员、信访上访人员、易肇事肇祸精神病人及闲散青少年等;第五,排查收集并及时上报违法违规占地搭建、违法违规生产经营、违法违规种植养殖、违法违规排污捕捞和其他违法违规行为等方面信息;第六,力所能及或者配合有关部门就地制止违法违规行为、调处矛盾纠纷、整改公共安全隐患、帮教稳控有危害社会治安和社会稳定各类人员,做好生活困难人员帮助关爱工作和网格内的其他民生服务事项;第七,在网格内开展政策、法律法规、防范常识和平安建设等方面的宣传,就这些方面为网格内的村民释疑解惑;第八,做好准入网格其他部门交办的相关事项,如2015年环境保护纳入网格化管理后,网格员需收集环境保护方面的信息,2016年增添输油气管道安全隐患巡查进网格,网格管理人员需帮助收集上报各类管道周边的信息。

规范服务程序。网格信息员作为网格员的助手,分担着同样的职责。座谈会中,姚浜村有一位70多岁的网格信息员既是一位老党员,又在村里德高望重,他有时会直接去调解周围的矛盾纠纷。

网格员在各村民家门口亮身份、亮联户。笔者在姚浜村内调研走访时,看到农户家门口的电表上贴着农户所

属的网格、本网格的管理员、网格服务组的成员(分别是电工、自来水管员、有线电视管理员)的名字及联系方式,并附村办公室的电话,这些信息能方便农户及时反映情况和联系服务组成员解决生活服务需求。例如,在村里的红白喜事上,网格员负责上报食品安全信息,谁家要办事,需要把厨师的联系方式、办事期限等信息报给网格员,网格员及时联系厨师,检查相关资质和餐具消毒情况,确保食品安全。在网格管理中,采取“网格双联”、“星级走访”、干部量化考核等手段,管理效果纳入网格员的考核中,如果出现了未上报的问题或者不达标的情况,网格员要承担一定的责任。

建立信息报送平台。平湖市网格化管理依托“平安建设信息系统”这个信息报送的平台,促进社会治理的信息化。这个系统包含了辖区管理、线索管理、实有人口、实有房屋、组织场所、日常办公、事件处理、研判分析、报表统计、数据管理等模块。平安建设信息系统通过PC电脑端、平安通或平安浙江APP,对全市上报的各类社会治理信息进行受理研判、交办督办,实现社会治理信息在这个平台上达到“一网”受理、交办、反馈。

平安通是网格员上报信息的主要工具,由镇(街道)综合治理办公室统一办理配发,给专兼职网格员和镇街道综合指挥平台管理员,专人专用。平安通的配备有两种方式,一是利用个人原有的智能手机及号码,下载“平安通”APP,每月支付25元流量费;二是由电信、移动、联通三家运营商提供合约手机,以套餐的形式支付费用,平均每月60元左右。平安通的费用由平湖市镇两级财政支付。

平湖市围绕平安通使用率、均台

上报信息数、有效信息率、流转信息数几个指标,定期排名,年终列入平安综合治理考核。在平湖市的“村村争五星”考核中,根据市综合治理办对每个村的检查通报,未达到每台平安通5条/月上报信息数量要求的,就会扣分。综合分数被评为两星以下的村将会扣减村干部的奖金,并约谈村班子成员。严重的,将会免除村支书党内职务。

建立联动工作机制。平湖市网格信息处理的主管部门分为市、镇、村三级:市综合治理指挥中心负责市级层面事件受理、分析研判、分流处理、调度指挥、督办反馈等工作;镇(街道)依托社会服务管理中心,由镇(街道)分管副书记负责镇级层面信息研判、交办督办等工作;村社区通过综合治理工作站处理信息,分派村里的相关网格服务团队上门办理。

网格信息处理工作流程具体来说,网格员将信息录入平安信息系统后,村社区能处理的,由村社区办结,不能处理的,通过信息系统上报镇(街道)社会服务管理中心。镇(街道)社会服务管理中心收到村社区上报的信息后,经过研判,如能处置,由镇(街道)分管副书记签发至相关部门处置办结,不能处理的,通过信息系统上报给市级中心,由市级中心牵头办理或交办到相关部门办理。办理网格上报的事项有一定的时限,紧急事项限3天内办结,一般事项限30天内办结。办理责任单位负责跟踪相关问题的整改过程,将整改信息及时录入平安信息系统,并告知相应的网格员。网格员同办理责任单位共同做好持续监管、信息上报等工作,确保整改的效果不反弹。整个网格信息处理流程形成了市镇村三级事件处置、网上网下一体联动的工作机制。

以奖代补的激励机制。平湖市为激发广大群众参与社会治理的积极性,鼓励基层上报高质量的社会治理信息,专门发了《关于印发平湖市社会治理信息采集上报以奖代补实施办法(试行)的通知》,采取以奖代补的方式对在“网格化管理、组团式服务”中提供有效信息的专兼职网格员、网格信息员和其他社会群众提供奖励。网格员将各类口头、电话或者短信、微信、书面等信息转化为文字,录入平安建设信息系统,同一信息不重复奖励,主要奖励最先上报人。奖励分为四类:第一类是一般信息,指具有低风险,能够在村社区或是镇街道层面及时联动处置的隐患信息,每条奖励20元;第二类是较大信息,指具有中等风险,需经信息系统报送市级相关主管部门处置的隐患信息,每条奖励50元;第三类是重大信息,指具有较高风险,需报送市级网络中心进行协调处置化解的隐患信息,每条奖励100元;第四类是高风险信息,如果不及时掌握、处置,有可能造成

重大事件事故的各种隐患信息,每条奖励500~2000元。

2016年以来,平湖市财政共落实以奖代补经费45000余元,大大激发了基层人员上报安全隐患信息的积极性,有效保障了农村的安全稳定。

服务人员组团驻村。平湖市在推进农村网格化管理的同时,还组织了多个服务团队驻村,尽可能满足农民群众的生活需求。平湖市每个村社区都设有便民服务中心,推行“一站式服务”。鱼圻塘村投资2万多元,在村委会大楼一层修建了“一站式”服务大厅,组织4名村干部坐班,解决民政、计划生育、社会保障等村民日常会遇到的问题,为村民提供信息咨询、权益援助、实事办理等便民服务。

我们看到姚浜村村委会办公楼里设置了矛盾调解室、婚姻咨询室,村民有什么调解不开的事情会到这里来求助。赵霞是一位年轻的村干部,她承担着这两个服务室的调解咨询工作。她专门为此去考了社会工作者从业证书和心理咨询师证书,提升咨询



的专业性。

在姚浜村内入驻着公共卫生服务团队，由镇卫生院常年派出编制内的2名医生和1名护士在村里服务，由镇财政支持，村提供场地。村卫生室是医保定点单位，方便村民就诊，村民一般的医疗问题不出村就可以得到解决。

姚浜村卫生室旁设有居家养老照料服务中心，村民可以到这里喝茶聊天、写字画画、玩棋牌、打乒乓球等。

平湖市的每个村内都建有文化礼堂，设置了图书室、村史展厅、道德讲堂。姚浜村还设有“春泥计划辅导站”，由民间艺术家于照法老师给村内的儿童提供公益教学，在2015年开了为期两周的暑期培训班，村里的儿童在这里学习画画、剪纸、书法，丰富了暑期生活。

农村网格化管理的效果

村庄管理有序，减少了治安盲区。平湖市农村实行网格化管理后，有效地解决了村庄合并后人口多，居住分散带来的管理问题。在网格化管理的运行中，村委担任网格员，发动村民参与担任网格信息员，把村庄原有的区域分成网格，相当于一块“责任田”，让负责人统计基本信息，排查矛盾纠纷和安全隐患。信息通过统一的平台上报后，上级部门能够通过网格掌握地域、人口、重点人员动向等问题，这样能更好服务村民，也能有效地防范不稳定、不安全的因素，村庄的管理更加有序，减少了治安盲区。

网格中嵌入组团服务，丰富了村民生活体验。在调研中，笔者看到平湖市在农村中提供的集中组团服务模式，农村社会服务集中在一处，不仅方便村民办理日常事务，

而且涉及了养老、医疗、心理疏导、文化教育等方面，村民老有所养、病有所医、学有所教。在这样的环境下，村民能够在自己的村庄里满足多种生活服务需求，丰富了生活体验。

财政大力投入，引导了村民参与网格服务。平湖市财政在农村环境整治、村路硬化、村庄绿化等方面均有大力投入，如平湖市设立5000万元专项资金整治河道，严抓五水共治，即治污水、防洪水、排涝水、保供水、抓节水。为引导村民参与农村环境整治，平湖市在网格中组建“美丽乡村服务队”，专门负责全村河道保洁、垃圾收集、绿化美化等工作，参与服务队的村民每人每月可以领取2000元劳务费。这一举措激发了部分村民加入美丽乡村服务队的积极性，提升了村民的环境保护意识，也为整治农村环境的后续工作提供了保障，不仅改善了村民的生活环境，还培养了一批农村网格中的环保服务人员。

农村网格化管理的启示

平湖市农村网格化管理模式运行当中，既有值得借鉴的闪光点，也呈现出了一些值得反思的问题。

网格要将传统内涵与创新模式相融合。平湖市在农村地区引入网格化管理模式，是乡村治理模式的创新，但是并没有因为管理的创新而引起村民的不满。这是由于平湖市在网格的划分和管理上尊重了既有的村庄传统、人员秩序和村民感情，在村委和村民小组长以及村内有威望的人中任用管理人员，保证了管理人员的连续性，村民依然可以找到熟悉的办事人。在网格机制的作用下，管理人员办事效率比从前大大提高，帮助村民的积极性也

大大增强，得到了村民的认可。

平湖市逐渐将平安建设、民生服务、基层党建融合到一张网中，网格内融入的新需求落实到每个网格的管理人员身上，既能确保需求落地，又节省了人力，集约了资源，有效地保障了农村的安定、村民的生活服务以及党组织在基层的建设。

刚性管理需寻找合理方式“柔化”。网格化管理的运行采用政府主导、由上至下推动的乡村治理逻辑，存在明显的行政刚性约束。这种刚性的弊端在平湖市农村地区拆违建、减生猪量时体现得尤为明显，行政硬性拆除并且由网格员排查监督避免反弹，在推行过程中，网格管理者和村民遇到尴尬的困境。平湖市意识到了这一点，将社会组织作为第三方引入农村治理，作为柔化管理方式的一种探索。市财政购买服务，由社工入驻村里做活动和工作，增进了村民对政策的理解和支持，弥补了行政管理的空缺。

激励措施需激活村民参与的积极性。平湖市采取“以奖代补”的方式激发基层上报有效维稳信息的热情，能够使政府及时掌握并处理基层的隐患，在当下有一定的积极作用。但是长远看来，现金激励会带来财政负担，且使村民在思想上认为保持村庄的和谐稳定是在为政府办事，这意味着村民的主体性未被真正激活。在网格化管理中，需要找到能真正调动起村民凝聚力和集体感的方式，激发村民的主人翁意识，激活村民参与社会治理的积极性，自觉付出心力维护共同的家园，培养起农村内生的活力，这是使乡村治理行之有效并能适应变化的长久之道。✿

（作者单位：农业部农村经济研究中心）