

破解基层全科网格建设的实践困境

□ 吴兴智



缘由和破解之道，是进一步深化全科网格建设和推进基层治理现代化的必然要求。

当前全科网格实践中的三个困境

全科等于全能的功能困境。和传统网格化治理相比，全科网格的重要优势就在于重新梳理了网络任务清单，将计生员、安全员、信息员、食安员等的工作进行整合，形成“多员合一，一员多用”的格局，使基层有限的人力财力资源得到了高效利用。但由于缺乏刚性约束和制度规范，在任务层层叠加下，网格员除联系群众、采集信息、政策宣传外，还普遍包括多个条管部门的诸如市容环卫、园林绿化、违章建筑、社会治安、消防安全等十几类、上百项的综合内容，以及各种临时性、应急性任务。“全科网格”演变为“全能网格”，这对网格员的业务素质、工作能力、执法权限等来说，无疑都面临“小马拉大车”的困境。如一些消防、市场监管等下沉到网格的职能，因专业性和执法权限制，条线的监管力量仍需现场勘察与执法，导致重复劳动和资源浪费。同时，由于缺乏行政管理体制变革，除急事要事的综合协调处置，条线各自为政的现象依然广泛存在，镇街与派驻力量的协同不到位，业务流与数据流没能有效同步，基层网格“看得见管不着”的问题无法根本解决。

双向再行政化的制度困境。近年来，随着政府行政重心下移，基层治理的行政化倾向有愈发明显之

势，并由此带来一系列问题，其中最主要就是村（居）自治组织对上有余而对下不足、干部与群众之间沟通不畅隔阂加深。全科网格的出现，很大程度上就是试图弥合基层行政化所带来的政社鸿沟，网格员承担起了本应由基层干部和社工承担的与群众沟通之责。可以说，全科网格之所以能取得明显成效，也正得益于这种沟通对于基层社会治理的重要价值。由此形成一个悖论，即全科网格成效愈明显，愈为村（居）自治组织专注于对上事务解除了后顾之忧，从而为其进一步行政化提供了制度空间。与此同时，全科网格作为政府治理功能的延伸，在行政力量下沉过程中其社会控制的思维没有根本改变，一些地方的网格治理自身亦出现行政化趋向，成为行政等级结构中的衍生层。其结果是，自上而下行政化的任务指派和动员是网格工作最核心的推动力量，居民自治与参与网格公共事务的制度空间仍然相对有限。

技术治理异化的目标困境。以天眼视频监控、GPS定位、手机APP、大数据平台等数字化、信息化的管理系统为技术支撑，推动社会治理的智能化和精细化，是全科网格建设的重要特征。技术治理的嵌入，大大优化了全科网格的信息采集流转以及全流程管理和网格考核等。但在实践中，技术治理的工具理性不同程度地异化为目标替代，如网格考核过于倚重信息技术的定量考核，重点在网格员轨迹、信息报送量、事件办结率，导致实践中一定程度上出现了“虚功”多“实功”少的形式主义问题。一是“人员空

跑”。不少网格员只是按时下去简单转一圈、到任务点拍张照片，上报的有效信息较少。有时因系统不稳定，网格员巡查轨迹没进入系统，不得不再次原路转一圈以满足每日里程“量”的考核。二是“事件空转”。基层多以简单事务为主，很多事务处理完后需再次经过信息录入、事件流转、办结回传等流程，以满足“留痕”和“信息量”的要求。三是“信息过滤”。为不影响网格事件办结率，对于一时难以解决的事件，网格员一般不会录入系统，村社（区）甚至镇街则予以默许，双方形成策略性“默契”。这种“过滤”带来的系统“盲区”，导致基于管理系统信息的数据分析和形势研判容易出现偏差。

作为网格化管理的升级版，全科网格在基层正得到越来越多的关注和应用。全科网格在维护社会治安、各类隐患排查、重点人员管控等基层治理的重点难点问题上取得了较好成效，成为推动基层治理体系和治理能力现代化的重要载体。但囿于各种体制机制因素，全科网格建设在实践中仍然存在一些不容忽视的困境。对此，应实现在功能定位上，从全能型管理向综合型服务转变；在主体协同上，从外生型处置向内

生型治理转变；在运行载体上，从技术型依赖向结构性整合转变；在队伍建设上，从粗放型配置向精准化管理转变。

破解全科网格实践困境的基本思路

基层全科网格建设，仅仅依靠外生性的行政力量下沉和技术嵌入，必然出现机制变革遭遇体制壁垒、工具理性替代价值理性的问题。破解全科网格实践困境，需要在更深层的价值理念和管理体制改革上有所突破。

功能定位上，从全能型管理向综合型服务转变。在政府职能转型和放管服改革的基础上，坚持“全科不等于全能”“融合不等于替代”的原则，防止上级政府对基层政府随意的责任传递和形式主义绩效评估行为，让基层治理回归其本位职能。“服务”是全科网格得到群众认可、具有持久生命力的关键所在。应以综合性、服务性、兜底性为导

向，明确和规范网格“管理”与“服务”职能定位，梳理、精简和整合各条线的工作事项，理清基层综治中心与综合服务中心的关系，理清网格与村居（社区）的职责边界，建立网格员的代办服务事项清单，促进网格工作与基层执法和公共服务工作的有机融合。

主体协同上，从外生型处置向内生型治理转变。作为居民聚集的生活场所，社区的基本属性决定了在基层治理中居民参与的核心作用。将协商与自治相结合，推动网格全科化向治理全员化拓展，激发基层社会内生活力，是全科网格建设的必由之路。应充分调动村居（社区）干部、党员、乡贤、新居民等主体及各类基层组织的作用，建立制度化的居民参与公共事务的渠道及空间，以此推动资源整合、部门联动、流程再造，保障基层自治功能有效释放。同时，从激发网格活力和增强网格治理能力的角度来看，当前需要加强网格的团队建设，整合网格队伍，强化联合巡查和执法力量建设，尤其是推动县（区）与镇街综治力量定时“入格”，从而建立有效的网格横向和纵向的多主体协作机制。

运行载体上，从技术型依赖向结构性整合转变。网格治理的设计初衷就是拓展国家与社会联结通道，全面探知和及时解决各类社会问题。在这个过程中，应防止治理形式与问题本质之间的偏离，关键在于围绕问题解决而非技术运行来重新设计相关体制机制，以数据流倒逼业务流的整合，以业务流整合助推条块间结构性整合。为此，需要

根据实际的工作事项和流程推进系统开发和迭代，着力解决涉及多个职能部门的系统冲突和不兼容问题，加强网格信息数据的整体统筹和标准化建设，为综合信息平台和各条线平台的数据对接制定相对统一的规范和标准，将碎片化的信息转化成集约、可用的数据。在此基础上，推进全科网格、公共服务与政务办事共享互通和无缝对接，最终推动政府部门的功能性变革和政社关系的系统性再造。

队伍建设上，从粗放型配置向精准化管理转变。网格员队伍的整体素质和能力，直接影响了网格治理的实践绩效。应着眼改革目标和需求变化，立足网格工作实际调整考核机制，改变过于倚重系统数据的考核方式。重点强化群众对网格工作的评价考核，加大民生服务方面的权重。规范信息报送和现场巡查制度，设置不纳入“办结率”考核的“事件报备”模块，消除系统的信息“盲区”，以考核指挥棒引导网格工作转型。依据各地差异制定和实施分类改革方案，不搞“一刀切”。在基础较好、需求强烈的县（区）可建立专门负责网格员队伍运营的公益类社会组织或管理公司，破除网格员身份难题，实施政社（企）分开，完善政府购买服务机制，进一步提升网格队伍的专业化与职业化水平。而对于基础偏弱、矛盾不突出的地区可考虑适度或基本保留村社干部兼任网格员的做法，保证网格治理改革的稳步持续推进。

国家治理

核心阅读

按照机构改革的有关部署，各级政府应急管理部门先后组建，我国应急管理工作进入了一个新的阶段。新组建的各级应急管理部门行使应急管理职能职责，实现了全过程专门的管理，使得建立系统性、专业性的风险管理体系和流程成为可能，这必将极大地提升公共安全风险管控能力。

各级地方政府应充分考虑地方的特点和实际，充分考虑地方和国内外应急管理工作的实践及经验，充分考虑当地的风险评估和地方政府应急管理经验和最新的研究成果，充分考虑当前行之有效的各项应急管理工作机制和流程，结合长期以来各级、各部门应急管理工作的得失来重新调整和修订应急预案。



按照机构改革的有关部署，各级政府应急管理部门先后组建，我国应急管理工作进入了一个新的阶段。新组建的各级应急管理部门独立行使应急管理职能职责，实现了全过程专门的管理，使得建立系统性、专业性的

风险管理体系和流程成为可能，这必将极大地提升公共安全风险管控能力。全过程专门的管理意味着要将应急管理工作由重处置向前后两端延伸，在重视事发后应急处置的前提下，更加重视事前的监测与预防 and 事

后的恢复与重建。针对全过程专门的管理，各级地方政府必然要结合机构调整后各部门分工调整的现状，结合长期以来各级、各部门应急管理工作的得失，以及各地的特点和实际来重新调整和修订应急预案。

充分考虑地方的特点和实际。目前，我国地方政府应急预案体系分为省、市、县和乡镇四级，包括总体预案、专项预案、部门预案和大型活动预案四类。各级地方政府应急预案是遵照国家总体预案和法律法规，结合地方应急管理工作实际情况制定，是国家应急预案体系不可缺少的组成部分，在应急管理中发挥着重要的作用。适应地方特点和实际是地方政府应急预案的核心和价值所在、地方政府应急管理工作的基础支撑，更是决定应急管理工作是否有效的核心因素。应急预案所要考虑的地方特色和实际，需综合考虑地方所固有的、客观存在的特殊性。此外，地方政府在修订应急预案过程中，还应充分考虑当前社会主要矛盾变化的新特点，具体来说，就是考虑当地区别于其他地区的发展程度、自然条件、地理环境（尤其是特殊的灾害环境）、经济水平、社会发展模式、风土人情、民族习惯等情况。

充分考虑地方和国内外应急管理工作的实践及经验。在这一次机

构改革中，对于应急管理工作而言，就是要把分散的资源 and 力量整合起来，形成统一高效的应急管理体系。而修订并完善应急预案是构建统一高效的应急管理体系的关键，它能让应急管理工作有据可依，有章可循。地方政府应急预案修订，一方面，应稳步推进，先消化目前各级、各部门已经成熟的工作流程，充分借鉴地方应急管理工作中那些行之有效的经验和做法，并融入到新修订的预案之中；另一方面，应开拓创新，充分吸收和借鉴国内外应急管理工作的实践及经验，借助机构改革整合应急管理资源，完善总体和专项预案，以便缩短各级政府及各部门之间应急管理工作的磨合时间。在地方政府修订应急预案时，考虑结合地方和国内外应急管理工作的实践及经验，就是加强预案的针对性、专业性、科学性，以预案为抓手实现机构改革后应急管理工作的全过程管理，传统靠老经验、老办法、老思路的管理模式，很难适应当前及未来应急管理工作的需求。

充分考虑当地的风险评估和地方政府应急管理经验和最新的研究成果。一方面，没有进行过风险评估的应急预案是没有现实指导意义的，没有风险评估也就无法真正对防灾减灾做到有针对性的管理。为了全过程地把好安全关，各级地方政府在

修订预案之前，必须进行全区域、全周期的综合风险排查，做好风险评估工作。在地方政府预案的修订过程中，特别是在专项预案、部门预案和大型活动预案中，不仅应涉及应急处置方案，还应把风险识别和管理方案具体化、口袋化，形成一本小指南，让应急管理相关工作人员的脑海中始终装着应急管理工作流程和当地风险源地图。另一方面，预案的修订还必须吸取地方政府应急管理经验和最新的研究成果。事实上，学界关于地方政府应急管理机制的研究还不多，而且主要集中在技术层面上的研究。目前，关于政府间应急管理联动、区域应急管理资源配置、应急防灾减灾机制、健全完善应急工作制度和方法等系统的研究成果较少，更多的是以应急管理从业人员的经验、做法和思路等方式保存和传承下来。在机构改革之后的预案修订过程中十分有必要通过访谈、调研、经验分享等方式，多方采纳和吸取这些有丰富实践经验人员的宝贵经验与成果。

充分考虑当前行之有效的各项应急管理工作机制和流程。此次机构改革之前，地方政府应急管理相关部门，尤其是消防和安监部门，实际上已经形成了相对完善的工作机制和流程。机构改革之后，最关键的内容是对工作机制和流程的整合和再造。

基于此，地方政府应急预案的修订，应该借助机构改革的时机，以风险防控和预警整改为导向，关注的重点内容应由重视处置向事前和事后两端延伸。在整合了消防、水利、安监和民政等部门之后，新的应急管理部门在主导修订应急预案的时候，应结合机构改革前应急管理工作的经验和缺陷，既应高度重视突发公共事件的应急处置，更应高度重视事前的预警、防控和事后的恢复、整改。在对工作机制和流程的整合再造过程中，把重视预防和整改的理念贯彻到预案修订中，在今后的应急管理工作中，实现演练和监管的全覆盖，并根据实际需要及时地进行预案的再次评估和修订。

机构改革之后，推动建设地方政府应急预案体系和预案演练是各级政府应急管理部门的基础工作，重新修订应急预案是这项基础工作的重要内容。应急预案是应急管理工作的基础，是应急管理行为事实上的法律依据。各级地方政府需充分考虑地方风险治理的实际需求，既应全面覆盖，又应有所侧重和突破，使各级政府应急预案更具有系统性、整体性、科学性和可行性。

管理视角