

基于资产专用性假说的基层治理网格研究

韩雪

(中共沈阳市委党校,辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 城市基层治理现代化是国家治理体系与治理能力现代化的历史议题和现实命题。社会结构复杂多元、社会群体复杂多样、风险隐患复杂多变的时代场景下,基层治理需要夯实基础的治理空间,在目标设定、检查验收、激励分配等权限的结构化调配中赋予治理网格更灵活的权限,增强专职网格员的资产专用性。在基层事务的解决与行动的“干中学”中不断累积迭代治理经验,提升资产专用性进而夯实基层治理的专业化水平,以治理机制的转型有效应对常态与突发事态下的治理需要,为治理体系与治理能力的现代化提供支撑。

[关键词] 治理; 网格; 资产专用性

[中图分类号] C912

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2023)03-0005-09

一、问题的提出

基层治理是多向度多目标的复杂系统工程。《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出:“力争用5年左右时间,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系,健全常态化管理和应急管理动态衔接的基层治理机制,构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。党建引领基层治理机制全面完善,基层政权坚强有力,基层群众自治充满活力,基层公共服务精准高效,党的执政基础更加坚实,基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。”^[1] 党的二十大以“全过程”的系统观,进一步明确了基层治理在制度建设、能力延展、机制创新等方面的政策要旨和实施要求。从治理作为动态过程的行为模式视角而言,其本质在于,充分发挥制度优势,在行政执行、为民服务、议事协商、应急管理、平安建设等方面推动政策有效执行,降低治理成本、优化治理效能,驱动城市治理模式的变革。

政策执行涉及多种治理要素间的复杂关联。就基层治理而言,建国至今经历了几次较大的体制调适与模式变迁,基层社会的自治空间在不断增大。但在国家与社会高度一体的统合型治理体系下^[2],“庇护”型治理逻辑的锁定效应下,具体的执行属于基于程序的合规性义务,即在既定的程

[收稿日期] 2022-12-25

[基金项目] 本文为2022年度沈阳市哲学社会科学规划课题(课题编号:SYWT202208)子课题《关于推进沈阳市医养结合养老服务体系建设对策建议》阶段性成果。

[作者简介] 韩雪(1980—),女,辽宁葫芦岛人,中共沈阳市委党校统战教研部教授,管理学博士,主要研究方向为城市治理。

序机制架构中履行职责范围内的事务。工作人员只需熟悉本职工作,按程序操作即可。可以说,执行人员的专业性更多体现在程序约束下的例行事务处理中,常态下的基层治理并没有对于执行人员的专业性提出更高的要求。突发事态下的有效执行,需要以基层治理体系的整体韧性与协同联动为支撑。常规形态的治理机制与程序必然要进行调适或重构才能保持基层秩序稳定。在调适与重构的过程中,信息传递与指令输出方式可能超越原有的程序机制,执行人员能否准确理解并有效执行,在很大程度上影响基层作为第一防线的城市治理担当,成为城市韧性的重要影响因子。

政策有效执行本身是一项涵盖广泛的研究命题,从哪些要素切入来考察政策执行对基层治理的影响,避免陷入经验研究和个案剖析的循环叙事型研究理路,同时,又从基层治理场景的提炼与挖掘中,获取政策执行对于基层治理的关键影响。基层治理网格以其“纵向到底、横向到边”的综合治理体系,提供了观察基层治理空间内制度安排与执行者行动方式的现实场景,有助于我们从政策在基层执行链条的行为逻辑中,寻找影响基层治理效能的机制设计因素和影响行为因子。

二、文献回顾

从治理视角分析政策执行效果,政策的有效执行取决于政策制定的科学性(马特兰德,1995)以及地方行政机关依法行政、践行法治政府的规范化程度(周尚君,2014;曹鏊,2018)^[3-4];取决于不同层级政府间内部权力资源的分配及讨价还价,取决于基层政权组织与基层社会的情感基础和有机联系^[5]。中国政策执行研究也经历了类似西方的研究路径:侧重于构建政策分析框架,以理论模型归纳政策执行模式,到侧重研究政策制定与执行,以及与执行者间的功能互动,再到组织网格关系与伙伴关系等的研究^[6]。代表性的研究如周雪光等提出的“地方共谋”“控制权”假说。周雪光、练宏(2012)提出的“控制权”理论假说认为“目标设定权、检查验收权、激励分配权”在不同层级政府间的分配方式可以产生不同的治理模式,并“诱发相应的行政行为”。该假说为“中国政府在不同领域、不同阶段的治理结构、权威关系、行为类型及其变化过程提供了一个统一的理论框架”^[7]。一些研究借助国内外已有的政策理论模型,采用多区域、历时性的案例,或辅以模拟实验、网格分析等研究方法,探索政策执行中的影响变量。如王丛虎等(2022)从政策执行梗阻的经典命题中,通过某地“事转企”改革,提取了“高糊模——高冲突”的变通执行路径,这一执行路径能够化解政策模糊与冲突的关键在于部门间的协作、组织的有效学习,组织部门间及组织与员工间的沟通协商^[8]。这一研究也验证了自下而上政策执行假说所指出的,执行效果需要考虑基层执行主体和目标群体的动机与行为^[9]。

关于政策有效执行的研究为城市基层治理研究提供经验和反思。关于城市基层治理体系与能力的研究主要有宏观和微观两大视域。宏观层面上,主要围绕基层发展与建设对城市新发展理念、新治理格局的影响和作用展开,目的在于以基层治理现代化推动城市高质量发展。俞可平(2014)认为推进国家治理体系的现代化与增强国家的治理能力,是同一政治过程中相辅相成的两个方面。治理体系与治理能力,反映的是国家制度体系与制度执行能力^[10]。微观层面上,主要围绕治理主体的结构与权限展开。由于城乡大规模体制变迁及由此衍生的基层治理格局嬗变,微观层面的研究图景非常丰富。如基层自治主体的事权分配^[11]、参与式治理的吸纳与扩容^[12]、基于不同情境的多重治理逻辑间的平衡等^[13-14]。这些研究拓展延伸了基层治理的管理学研究范式,在善治、法治、协商治理与应急治理等领域,从多面向的研究进路不断追问基层治理失效的原因,探究治理效能提

升的关键。

“基层治理的战略地位、基层的定位、基层治理的发展方向,体现了国家对基层治理的规划与推动,反映了国家意志”^[5]。从国家意志与话语逻辑中,基层治理效能体现为秩序和活力。改革开放特别是党的十八大以来,围绕井然有序和生机勃勃在基层产生了丰富的治理实践,再加上治理自身的地域性特征,大量研究以案例和经验推介等样本形态呈现。在案例分析与经验借鉴中,基层网格治理的经验、网格对于城市治理的影响与作用,网格事权划分,引导群众参与治理等问题都有所探讨剖析。现有的研究更多地关注价值尺度的制度与结构分析范式、权力尺度的国家与社会关系范式以及政府间层级关系等方面,对于治理行为及其深度影响的行为关系范式关注不足。就治理作为动态的政策执行过程而言,治理网格效能意味着政策执行效能。通过有效的政策执行,让基层治理秩序在调适与重构的同时,仍保持适度的弹性与活力。政策执行视角可为基层网格治理研究提供一个新的解释机制。

三、由“控制权”形塑的基层治理资产专用性

1. “控制权”理论假说

周雪光、练宏提出的“控制权”假说旨在从政府微观行为和过程机制着眼,分析政策制定与执行间存在矛盾冲突的复杂原因。这一理论假说为分析政府治理和和行为方式提供了启示。该假说从新产权理论中引入不完全契约和剩余控制权等分析工具,来重新审视“行政发包制”。其主要思路如下:在中央政府(委托方)——中间政府(管理方)——基层政府(代理方)的三级政府模型中,组织内部实际控制权可以由目标设定权、检查验收权、激励分配权三个维度构成。“目标设定的过程可能是委托方单方面制定、以自上而下的科层制度推行实施,也可能以委托方与管理方协商的方式产生”;检查验收权“附属于目标设定权。委托方可能自己行使检查验收权,也可能将这一控制权下放给管理方”,检查验收权里不包含绩效评估;激励分配权,即“针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖惩其表现的权力”。在研究中,周雪光等也引用了埃菲和梯罗尔(1997)关于组织内部权威的分析^[15],即不完全契约的组织中存在着基于组织地位的正式权威和基于信息优势的实质权威,委托方基于实际情况,可能将一些实质权威授予管理方,使管理方在契约之外拥有对资产的实质控制权。委托——管理——代理三者间因控制权在不同维度的不同分配组合,在政府层级间的授权、代理、执行关系中形成了形态各异的治理模式和行政内部激励机制。

2. 政策执行视角下基层治理场景中“控制权”的经验叙事

在研判形势和任务变化提出的新要求、探索群众工作的新途径新办法的进程中,围绕源头施治和人民至上的核心治理问题,基层治理场景与叙事逻辑不断完善。各省市立足自身实际,在政治、组织、机制、能力等方面开展试点创新,这也是地方政府基于本地发展实际的总体考量,对中央政策进行吸纳、借鉴、再生产与转化的过程,这一实践过程积累了大量丰富的理论与实践成果。基于研究的一般性考量,通过对北京、上海、广州关于深化加强城市网格化管理的相关政策方案与实施细则,以及三地“十四五”城市治理相关规划的比较分析^①,考察党建引领、以人民为中心的“系统治理、

^① 参见《北京市“十四五”时期城市管理发展规划》《北京市关于加强城市精细化管理工作的意见》《上海市城市管理精细化“十四五”规划》《关于深化拓展城市网格化管理积极探索和推进城市综合管理的若干意见》《广州市网格化服务管理“十四五”规划》《广州市城市网格化服务管理办法》。

依法治理、综合治理、源头治理”总体指导思想下,不同地区基于各自的历史逻辑、社会结构以及对中央政策议程把握的差异,出台的地方治理指导细则在控制权方面形成的制度化模式,从中提炼基层治理叙事中“控制权”的一般模式。

目标设定与检查验收具有较强的同构性。目标设定体现了地方政府在基层治理需求方面的能动性和积极性。基层治理具有多目标多属性特质,北京、上海和广州在组织、机制、人员及政策效果等方面均设定了多重多维目标,目标设定的逻辑中涵盖并吸纳了检查验收权限,使得两类权属具有较强的同构性。如在推动网格快速反应、联动处置能力建设方面,强化党建引领与平台的智慧化水平。通过“街(镇)党(工)委—社区(村)党组织—综合网格党支部—(小区)网格党小组—(楼宇、单元)党员责任区”五级基层党组织架构,围绕“一网通办”充分整合各方资源,充实网格党组织力量。因政策目标多具有广涵概括特性,相关检查评估嵌入在政策或目标设定的议程中,这一问题在不同城市有一定的差异性。政策目标设得较细,则相关检查评估等制度安排易被整合或吸纳,否则,相关权限易被消解或搁置。

以北京和上海相关措施为例。北京市为贯彻落实《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(下称《意见》)制定的实施意见中,对于《意见》中提出的“党建引领基层治理”目标,进一步从党的政治、组织、能力、机制引领四个层面展开。其中关于“突出组织引领”中,明确设定“推动党的组织和工作向小区、楼门、院落、管理网格等治理单元延伸,向业主委员会(物业管理委员会)、物业服务企业、社区社会组织等治理主体覆盖,把新就业群体纳入基层治理体系”的细化目标^①。检查验收权是为促进目标落地的责任要求。北京市在实施意见中明确了“压实各级党委和政府责任”以及“改进基层考核评价”的具体要求。“加强对基层治理工作成效的评估,评估结果作为区、街道(乡镇)党政领导班子和领导干部考核评价”,“全面落实街道(乡镇)职责规定和社区职责清单,严格实施工作准入制度。”将网格化服务管理纳入党委、政府督办事项及地方年度重点建设考评,或以量化赋分、建档述评等方式推动目标任务落实。其中某些目标也引入第三方评估,并跟踪督办。这些检查验收与目标设定呈现“一对多”的映射关系,这样的组合使政策实践呈现松散状态,政策目标实现的效果具有随机耦合性。

上海市关于深化拓展城市网格化管理相关实施办法中,在实施机制、标准流程等方面提出了更为细化的目标。如对井盖缺失、架空线坠落等存在较大安全隐患的部件类问题,对违法建筑、暴露垃圾、违规户外广告等事件类问题,对不同区位及新拓展的各类综合管理问题都明确提出处置标准与流程,目标的细化有助于提高考核评价结果在政府和部门综合绩效考核中的权重,激活考评结果的“指挥棒”效应,实现正向反馈回路,将相应检查督导真正嵌入基层治理的场域中。

激励分配权缺乏独立性或以消极行权方式体现。市、区县、街镇三级管理体系下,“市级统筹、区为主体、街(镇)负责、社区(村)落实”网格化服务管理架构赋予了区街指挥、协调、处置、监督评价等职责,规定了网格员发现、处置、上报等职责。这一管理架构是条块体制在微观的“条”或“块”管理范畴内的映射。一线网格员无论是对上级还是面向事件,是单线条的纵向应对,缺少事件识别与认知的弹性空间,这也意味着基于授权或下放的分配权非常有限,激励分配权限弱化,大多在相关服务保障或检查评估等要求中体现出来,成为检查权的外溢。如“完善街道(乡镇)经费保障机制,

^① 参见《市委市政府印发意见 加强基层治理体系和治理能力现代化建设》,北京日报,2022-05-31。

加大市、区两级财政对社区(村)经费的支持保障力度。”“强化编制资源统筹,鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制,推进编制资源向街道(乡镇)倾斜……落实乡镇工作补贴政策。完善薪酬待遇调整机制,推动从优秀城乡社区党组织书记和优秀城乡社区工作者中定向招录公务员和招聘事业编制人员。”

延伸或提升网格治理能力,增强其专用性,也是增加激励分配的一种方式。或者说,目标设定在织密延展网格能力维度的同时,也内在地增加了网格员激励分配权限的维度。如广州在多元协同或开放式参与中延展网格的专用性^①。通过专兼职网格员以及社会力量和志愿人员等的协同合作,依靠地缘、亲缘、业缘等关系网络,以开放式的社会化参与实现多元协同发力,将民意收集、政策宣传、事件处置等整合在多元共治的治理网络中,引导实现“一格多员、一员多能”的网格专业化目标。

3. 治理网格的控制权推论

从地方治理实践的经验性分析可以观察到,目标设定权、检查验收权、激励分配权共同构成了基层治理的约束机制和行为函数。结合“控制权”假说提供的三种权力维度,我们引入新产权理论中的“资产专用性”概念,考察这三组权力在基层治理中张弛收放的不同匹配组合,如何增进并影响政策执行中的资产专用性。威廉姆森在交易费用经济学中,基于不完全契约的现实情境,引入资产专用性假说,即“在不牺牲其生产价值的前提,某项资产能够被重新配置于其他替代用途或是被替代使用者重新调配使用的程度”。他认为存在沉没成本的专用性投资可以促进企业效率的提升。同时,为防止“事后准租金”被“敲竹杠”,企业剩余索取权应控制在资产专用性投资者手里。企业通过这一“自我实施的契约”,获得了内部治理的自治秩序,可以对资产专用性进行投资进而实现效率最优,也让企业的承诺具备了可信赖性。威廉姆森的企业治理假说将企业视为一种治理结构,而不是一组生产函数,在一系列缔结不完全契约的过程中,可以通过纵向一体化降低交易成本,一体化的制度安排有助于产生协同专业性。

企业组织中“自我实施的契约”以及“控制权”假说中三维度权力对于城市基层治理提供了可借鉴的分析框架。

我们以基层治理的基础单元网格为分析模型^②。基层网格是在社区空间根据辖区地域面积、人口数量及疏密程度、住宅小区数量、驻区单位性质、辖区事务难易程度等设置的最基础的任务单元,涵盖信息收集、案卷建立、任务派遣、任务处理、结果反馈、核实结案、综合评价等紧密衔接的闭环流程,由专职或兼职的网格员实施全时段巡查。作为一项实用的政策工具,网格将政务资源、服务资源、市场资源等凝聚在最小的基层治理空间内,其目的在于压实基层治理责任,补齐基层治理短板。在各地社区治理实践中,基层治理网格主要地由区、街(镇)、社区三级平台构成。其中区级平台重在决策指挥、统筹协调、监督指导,分析数据研判趋势;街镇平台重在整合梳理数据资源,分析研判形势,上报情况并指导下级平台工作;社区平台重在巡查收集信息、及时上报、快速处置。形成从发现上报、流转分派、受理处置,再到跟踪督办、评价结案的“闭环管理”工作机制。

单元网格一般城市社区 300 户左右,自然村落 200 户左右。北京市网格化管理系统已覆盖全市 16 个区、299 个街道(乡镇)、6045 个社区(村)。上海市网格化管理已覆盖 16 个区、215 个街镇、

^① 参见广州市网格化服务管理“十四五”规划。

^② 在分析模型中,我们主要地还原单元网格治理的全过程,暂不将数据治理纳入分析,以便更清晰地捕捉执行的动态。

16个区县。共划分万米网格44558个,责任网格5386个。广州共划分为20031个基础网格,并按照“一格一员”或“一格多员”的标准共配备基础网格员22367人。网格涵盖了综治、公安消防、民政、自然资源、卫生健康等治理资源,网格员一般由社区工作者或社区协辅人员专任,这些人员数量有限,在社区事务中统筹调剂分配。因资源有限,很多社区网格员一般由社区干部、志愿者、“两代表一委员”、机关企事业单位派驻人员等兼任。专职、兼职及社会化力量共同构成了当前城市网格员的基础组分。北上广三地关于网格服务管理的职责体系中均明确了政策目标设定,对网格治理的职责要求非常明确,即“信息采集、矛盾化解、隐患排查、综治维稳、便民服务、法治宣传、心理疏导”等。既定的流程体系内,一级网格或二级网格设定的目标任务包括:巡查区域内基础设施、人口、环境卫生、交通运行、车辆停放、占道乱建、垃圾噪音等方面存在的安全隐患,采集更新基础信息。定期对所负责的小区进行走访调研,对重点人群、矛盾隐患等常态跟踪。收集整理居民对区域内事件的意见、建议。对于明显的安全漏洞等,应着手解决处理。网格员难以现场处置的,上报二级网格。单元网格员按照目标要求进行巡查走访,及时发现安全隐患,及时处置或上报。其任务的应然逻辑涵盖了公用设施、建设管理、交通运输、市容环卫、园林绿化、房屋管理、水利水务、规划土地、环境保护、地下空间、公共卫生等城市事(部)件管理的诸多领域。对于单元网格以及网格员的要求几乎都包含在目标设定里面,而实施意见中对于网格员履职的质量如何评估,查验等缺乏明确描述性规定,检查验收权较为模糊,更多地以考核奖惩等规定来约束监督。这种约束式的奖惩机制不同于激励分配的开放式赋权,难以激活网格员的工作动力。

三维度的“控制权”如何形塑单元网格的资产专用性,我们需要进行结构化分析。从地方实施细则等规定中可以发现,一些激励分配性的赋权以目标设定的方式包含在网格员职责要求中。如矛盾化解、治安防范、宣传疏导等。很多地方文件中提出的基层治理目标也表现在基于职责要求的职责描述,对于网格员在具体工作中的权限空间,对于其积极履职的激励措施等并没有涉及。即便如上海市相继出台的《关于深化拓展城市网格化管理积极探索和推进城市综合管理的若干意见》(沪府发〔2014〕27号)、上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市管理精细化“十四五”规划》(沪府办发〔2021〕20号)等的规范性文件中,也只是提出理清职责分工,健全协同机制,落实强化工作保障等原则性要求,网格员能否积极主动地作为、相关职责履行的程度等在基层社区因人而异,不一而足。这也表明,单元网格员在基层事务的服务处置中,更多地是按照规定程序执行,具体地执行效果也由程式化的评估决定,而执行过程中的状态缺乏明晰的权力约束。在主要由目标设定权和奖惩机制约束下,专职网格员在长期的基层事务治理中获得了一种基于流程的专用性,我们称之为通用型专用性,也即在治理架构大体相似的基层空间,任何一名专职网格员在常态下,都能合规完成目标要求,也即形成一个从发现问题到解决问题的微自治循环。这也与现实中专职网格员一般会由社区调剂分配的情况相印证。

因此可以推出结论一:目标设定权和检查验收权形塑了基层网格员的通用型资产专用性。常态化下,单元网格员的通用型专用性资产契合基层治理的常态化要求。

当下,包括北上广等在内的全国城市都建立了较为成熟的网格治理架构,明确并完善了事(部)件管理的标准与流程。常态化下发现的问题和事件,网格员能够即时发现处置,这可以称为常态情境下的通用性资产。然而,经典的混沌理论和耗散论也表明,整体社会的常态是远离均衡的复杂非平衡状态,社会发展中的不可控变量相互影响。当系统内各要素间的协调发生障碍,或者环境的不

可控力对系统施加的影响达到阈值,系统将不可逆地沿着这个方向转化,有序性递减,无序化增多。2003年出现的“非典”事件以及2019年末出现且持续三年多的疫情,都深刻地揭示出人类社会渐变式的生存发展与环境裂变式的突变风险间的非线性相互作用。基层治理网格正是风险防范化解的第一道关口。风险预警、决策评估、风险防范的利益表达以及决策等机制的运行都需要基层网格的基础性工作来支撑。突发事态下,目标设定会更加明确,检查验收会更加严格,要求基层网格的执行要更加高效。比如很多地方政府出台的规范性文件中,都明确提出“进一步加强进出通道管控”“全面落实属地防控责任”“严格城乡社区管理”“加强信息填报核查”等目标要求。关于城乡社区,很多地方强调统合资源,强化联防联控和群防群控。完善上门排摸,人员核实以及实施居家隔离的联动机制等,切实落实到户到人,做到防控环节全覆盖。市(区)、街镇领导、职能部门督导组、纪委监委巡查组等定期对街镇进行巡查检查防疫工作落实情况,是否“不折不扣”地落实到位,是否筑牢了基层的防控屏障。部分城市政府出台政策,对一线防控人员和企业给予补贴,支持防控创新产品的研发支持。这种奖惩措施有助于将重点时段的管控转换为常态化的服务,但仍旧没有脱离常态下的事后惩治与救济的管控思维,缺乏对基层网格人员执行的有效引导与激励。可以说,即便突发事态下,基层网格人员仍旧缺乏必要的激励分配权限。而突发事态中,基层网格员面对突如其来的反常与异象,其判断预警、感知事态演变并有效采取紧急措施及时避险等行为,更需要拥有一定的权限空间来判断、应对。有限的权力空间内,专职网格员凭借其对社区安全隐患的了解、矛盾纠纷的跟踪等,对于所在网格内的人、事、物等的特征、关系等都有清楚地了解,能够快速分析研判政策施行的可行性,快速排查重点人群,及时提出最佳响应方案等。专职网格员以其资产专用性在紧急事件的处理方面拥有更好的灵活度,有利于引导事态沿着良性方向发展。

因此,可以推出结论二:突发事态下,基层治理中应面向网格员释放更多的激励分配权。

4. 专职网格员的资产专用性分析

在前述推论基础上,有必要揭示专职网格员资产专用性的作用机理,进而为基层治理从常态到突发状态政策的转圜与落地提供借鉴。

显然,专职网格员的资产专用性属于由“干中学”(威廉姆森,1996)获得的知识资产专用性(迪伯恩,2005)^[16]。“干中学”可以试为一种先验知识,通过边干边学的经验累积与技能提升,获得基于人力资本的生产率提高与技术外溢。网格员在现场获得一手信息,这些一手信息在长期工作累积中,会自然地生成关于社区的基础图景,这是专职网格员所具备的信息优势。这种优势体现在网格员对基层事务最直观的看法与问题识别中,能够对相关事务形成较为正确的判断与把握。“干中学”优势保证了信息感知与处置问题过程的稳定性,即便在数字城市的背景下,经由传感器传输至指挥中枢,也存在信息滞后与片面的可能性。相较于二级、一级治理平台,单元网格员具有信息认知优势,这一优势能否有效转化为有效的政策执行,需要其知识能力做依托。也即在长期服务中累积的情势感知判断、矛盾摸排调处、居民关系处理等方法,这些方法是“干中学”的经验提炼总结。突发事态中,如果上面层级能通过激励分配向网格员让渡一定的权限空间,让网格员基于信息和知识优势,在授权范围内提供更契合实际的响应方案,不但有效降低信息上下联通的失真概率,更有助于在事态负向演变的初期及时按下暂停键,从而为上级部门研判、决策提供必要的缓冲时间。可以看到各地实践中,基层网格员筑起了一道道民生防控墙。通过社区网格资源的整合,强化与养护作业、市容协管、治安联防等基层队伍力量的协同工作,能够优化网格治理路径,拓展管理功能。突

发事态中,A街道可以打通A1社区与A2社区网格员的管辖范围,使之协同联动。很多被发动的网格属于兼职,他们开展拉网排查,通过微信公众号、流动喇叭等方式向居民宣传应急政策。兼职网格员在应急响应中发挥的作用也从一个侧面反映出专职网格员资产专用性的培育非常紧迫。北上广三地实践也反映出,健全高素质专业化网格员队伍的紧迫性。一些地区通过岗前培训、继续教育等方式进行专业化培训,将专业网格员纳入社会工作的职业化管理等,都有助于提升网格员专业化水平。

因此,可以推出结论三:在突发事态中,激励分配权有助于激活专职网格员的资产专用性,弥合基层治理空间的权限空转。

这里面需要指出的是,资产专用性理论中存在一个“套牢”效应,即拥有专用性的人力资本,在变换工作或环境时可能产生沉没成本,这降低了人力资本转作他用的概率。就基层治理空间而言,治理理念与技术大体相同的情形下,不同社区对于人员的吸纳存在同质性,即纠纷诉求解决、社会治安、环境卫生、应急响应等事务的处置流程与模式具有较强的同质性。这种同质性反而消解了专职网格员微观工作环境变动的沉没成本。而且,基层良治能够产生正向的治理外溢效应,资本专用性可能产生的“套牢”效应反而被消释,也即专职网格员在某社区的治理经验同样适用于该地域内的其它社区。专职网格员在突发事态中的信息互通、相互协作还可以产生协同专用性,更契合联防联控、群防群控的政策要旨。这一消解机制引发我们另一层面的思考,也即联防联控、群防群治的落角点在哪里,社会科学的理论是相通的,我们讲组织动员群众,实现参与式治理,从资产专用的角度分析,群众参与式治理有助于增强社区网格的资产专用性,需要大规模引入本地群众成为专职网格员,才能有效破解专职网格员的供需矛盾,其抓手就是真正实现参与式治理,将本社区本小区的群众真正动员起来、组织起来,在群防群治的汪洋大海中培育基层治理韧性。“把群众组织起来,把一切老百姓的力量、一切部队机关学校的力量、一切男女老少的全劳动力半劳动力,只要是可能的,就要毫无例外地动员起来,组织起来,成为一支劳动大军”^[17]。1943年毛泽东同志《组织起来》的讲话今天依然铿锵有力地表明,将“在地化”的群众动员并组织起来,充分利用本地知识、信息、经验等,将其转化为常态下的治理催化剂与突发事态下的安全刹车阀。“在地化”的知识让彼此知根知底的群众们能够实现自我管理、自我服务、自我监督,专有的知识体系化地流转起来,真正组织起来的群众增强了基层网格的资产专用性,专用性的资产转化为突发事态下的兜底民生和基础民主。因而,可以推出,在动员与组织起来的实践中,从资产专用的视角培育的群众参与,能够优化基层治理的组织结构,进而带来治理理念与范式的转变。

四、结 语

回顾建国以来基层治理模式演变与衍生,观照当下治理图景之复杂多维,唯有尊重各地的发展实践,挖掘并总结各地在常态与突发事态下基层网格治理的好经验好做法,夯实基层网格,让专职网格员成为基层治理的专用资产。作为实用的治理框架与治理单元,网格治理须立足民本民需擘画技术理性的可达半径,以系统施治、智慧赋能不断探索推进城市综合治理的优化模式,在法治共治与自治的治理向度内持续输出网格专用性的势能。

文章的分析表明,在完成目标任务并接受检验评估的过程中,基层网格单元网格在常态治理和紧急事态下的响应越有效,其资产的专用程度越高,越成为基层社区治理的重要支撑。网格的科学

设置与网格员的专业素养共同决定网格治理的基础效能,单元网格员的治理能力决定了单元网格的治理边界。只有网格物理边界与网格员的能力边界相匹配,而广泛发动群众参与社区治理,组织起来的群众能够大大拓延基层网格的治理边界。真正践行“一个居民小区一个治理网格”的政策要求,优化组织架构理顺机制,精准划定网格事项,通过联防联控联处联动,实现专业与综合网格协同融合,巩固并完善基层网格员“一员多能”的基础性赋能培训,优化统筹党群社群资源全面均衡地服务于民,才不会出现网格虚置、空转,甚至休眠等问题。我们也需要思考,如何进一步发动小区居民、驻区组织,进一步完善社会化力量参与治理的渠道与机制,将更多的本地群众纳入基层网格成为专职网格员,通过政策激励激活本地化知识并使之联通协同,以“人在网中走、事在网中办”的自治空间织密织细网格,发挥纵向到底、横向到边的协同效应。这正是网格韧性的本质所在。

[参 考 文 献]

- [1] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 光明日报, 2021-07-12(01版).
- [2] 李春根, 罗家为. 从动员到统合: 中国共产党百年基层治理的回顾与前瞻[J]. 管理世界, 2021, 37(10): 13-26.
- [3] 周尚君. 地方法治试验的动力机制与制度前景[J]. 中国法学, 2014(02): 50-64.
- [4] 曹璠. 管好“红头文件”建设法治政府——对推进行政规范性文件法治化的思考[J]. 紫光阁, 2018, (11): 90-91.
- [5] 徐勇. 将基层带入国家: 单一制、基层社会与国家建设[J]. 国家现代化建设研究, 2022, 1(02): 83-94.
- [6] 丁煌. 政策制定的科学性与政策执行的有效性[J]. 南京社会科学, 2002, (01): 38-44.
- [7] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(05): 69-93+243.
- [8] 王丛虎, 侯宝柱, 祁凡骥. “高模糊—高冲突”政策实质性执行: 一个创新性的中国方案——以重庆市公共资源交易服务组织“事转企”改革为例[J]. 公共管理学报, 2023(01): 46-56+171.
- [9] Jo Ann, G. Ewalt. Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation[C]. American Society For Public Administration, March 12, 2001.
- [10] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(01): 5-8+13.
- [11] 程又中, 张勇. 城乡基层治理: 使之走出困境的政府责任[J]. 社会主义研究, 2009(04): 1-9.
- [12] 郑杭生, 黄家亮. 论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析[J]. 东岳论丛, 2012, 33(01): 23-29.
- [13] 陈鹏. 中国社会治理 40 年: 回顾与前瞻[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2018(06): 12-27.
- [14] 叶林, 周寒. 超越增长逻辑: 城市治理的多重情境与转向[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2021(03): 101-112+207.
- [15] Aghion, Philippe, Jean Tirole. Formal and Real Authority in Organizations[J]. Journal of Political Economy, 1997, 105(1): 1-29.
- [16] Jens Dibbern, Wayne W. Chin and Armin Heinzl, “The Impact of Human Asset Specificity on the Sourcing of Application Services”[C]. The 13th European Conference of Information Systems: Regensburg (ECIS) Paper, 2005.
- [17] 毛泽东. 毛泽东选集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 933.

(责任编辑: 闫卫平)

(下转第 43 页)