

A Research on Urban Community Grid Management

城市社区网格化管理的 研究与展望

杨海涛◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

A Research on Urban Community Grid Management

城市社区网格化管理的 研究与展望

杨海涛◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区网格化管理的研究与展望/杨海涛著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5096 - 2834 - 8

I. ①城… II. ①杨… III. ①城市—社区管理—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 286980 号

组稿编辑: 张巧梅
责任编辑: 张巧梅
责任印制: 杨国强
责任校对: 超凡



出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京京华虎彩印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 11.75

字 数: 158 千字

版 次: 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 2834 - 8

定 价: 48.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前 言

党的十六届四中全会提出的构建社会主义和谐社会，给社区建设与管理增添了新的内涵，提出了更高的要求。社区是社会的细胞，和谐社区是和谐社会的基础。随着“单位人”转变为“社区人”，社会问题也逐渐社区化。因此，只有真正把社会工作的重心放在社区，把社区作为整合社会关系、解决社会矛盾、协调各方利益的基础阵地，构建和谐社会才有现实依托。一个健康和谐的社区需要建立与时代发展和社会需求相符合的管理模式。城市社区管理作为中国经济体制和政治体制改革的产物，始于 20 世纪 90 年代，从其诞生之日起，就受到了政府、理论界以及百姓的高度关注。在历经 20 多年的探索之后，我国城市社区管理已经得到了长足的发展。当前，我国的社区管理尤其是大中城市的社区治理在社区管理体制、治理模式和治理方法等方面的探索日趋成熟，但还存在着很多问题，诸如体制不顺、机制不活、理念和方式滞后、服务管理粗放、信息无法实现共享、与居民满意度有较大差距等，为了尽快解决这些问题，各地区都在积极探索基层城市社区组织的制度创新。

2003 年, 网格化作为一种适时提出的管理新模式出现在上海的社区建设领域。2004 年, 北京东城区在全国首次建成了“城市网格化管理新模式”, 该模式投入运行后取得了良好的经济效益和社会效益, 在国内外引起了众多关注, 被比尔·盖茨誉为“世界级案例”。2005 年, 国家建设部确定了深圳、成都、杭州等 10 个城市为第一批试点。2006 年, 国家建设部确定了天津河西区、重庆高新区等 17 个城市(区)为第二批试点。2007 年, 国家建设部确定了 23 个城市(区)为第三批试点。到目前为止, 住房和城乡建设部先后共遴选出 51 个城市(区)进行试点, 并有 33 个城市(区)已经通过专家组的验收。试点工作的陆续展开为网格化管理模式在社区领域的进一步推广提供了宝贵的实践经验。社区是城市的基本单元。将网格化管理引入社区, 为城市社区提供了新的治理理念, 可以优化城市社区管理模式, 对城市社区的管理体制和流程等进行改造。城市社区网格化管理的产生根植于中国社区改革实践的土壤, 同时整合了城市网格化管理技术研究、社区管理创新研究等领域的最新研究成果, 其主要贡献在于通过构建一套完整的网格化信息系统管理平台, 对社区实行多级联动的集成化管理。

城市社区网格化管理是在街道和居委会整个大格局不变的基础上, 既不要求创造新的层级组织, 也不要求进行地域化的分割管理, 而是依托原有组织结构基础, 对社区进行重组, 注重对基本要素和功能进行新的整合。具体来说, 就是依据地理环境、人口密度等条件, 以方便管理的原则统一划分网格单元, 对城市社区实现属地化的全方位覆盖。城市社区网格化管理模式集合了精细化、动态化和扁平化管理理念, 以及以人为本的服务理念: 一方面, 对每一个网格实施动态化、全方位管理, 明确管理对象, 界定管理幅度; 另一方面, 在网格单元内整合公共服务资源, 组织服务团队, 理顺各方关系, 提供多元化、精细化和个性化服务。城市社区网格化管理的物质基础是信息化建设,

依托现有的各级电子政务平台与社区信息化对接，从而终结“信息孤岛”，消除“资源壁垒”，达到信息共享、异地协同和快速反应的目标。城市社区管理可以将遇到的所有事件纳入网格管理的范畴，具有极大的静态包容性和动态扩展性。与此同时，所有相关的职能部门均能从城市社区网格化管理的信息平台上获取归属自己的管理信息。

由于城市社区网格化管理实践还处于起步阶段，当前有关城市社区网格化管理理论的发展还不成熟，在指导时不免会存在一些弊端，其应用范围的广度、深度也非常有限，亟须进一步完善。因此，对我国城市社区网格化管理的研究有助于继续完善和开展城市社区网格化管理工作，对于城市社区的管理和发展具有重要的理论意义和现实意义。此外，本书的一个创新之处在于提出了城市社区网格化管理研究的展望——从“网格化”到“网络化”。近几年来，新兴城市的“社区网格化管理”与“社区网络化治理”研究一直呈现出“各自为政”的局面。然而，笔者认为中国经验的网格化与西方经典的网络化并非泾渭分明，而是可以很好地加以融合的。那么，究竟“网格化”与“网络化”之间存在着怎样的关联与差异，两者又如何在中国城市社区管理中融合将是本书的又一关注重点。笔者认为，注重城市社区治理创新和城市社区网格化管理技术之间的互动关系，将网格化管理技术与网络化治理理念相结合，能够有效地解决当前我国城市社区网格化管理过程中存在的一些问题，重构城市社区网格化管理模式，促进城市社区治理的进一步深化和系统发展。

目 录

第一章 城市社区网格化管理的创新性研究	1
一、管理模式创新研究	1
二、党建创新研究	3
三、实践创新研究	5
四、技术创新研究	7
五、结论与讨论：本书的研究目的	9

基础理论篇

第二章 城市社区网格化管理概述	13
一、理解社区：含义与特征	13
二、城市社区管理	16



三、城市社区网格化管理	18
四、城市社区网格化管理的理论基础	22

实践应用篇

第三章 我国城市社区管理的历史沿革	27
一、街居制与单位制同步发展阶段（20 世纪 50 年代）	27
二、单位制全面发展与街居制边缘化阶段（20 世纪 六七十年代）	29
三、单位制衰落与社区制兴起阶段（20 世纪 80 年代 以来）	30
第四章 城市社区网格化管理的背景研究	33
一、社会转型对传统城市社区管理模式提出了 现实挑战	34
二、传统城市社区管理的弊端	35
三、知识经济时代的到来、信息技术的普及为这一模式 提供了技术支撑	39
四、国内外基层管理的实践为城市社区管理创新提供了 经验借鉴	41
第五章 城市社区网格化管理的发展阶段及典型案例	44
一、城市社区网格化管理的整体概况	44
二、注重管理阶段——北京市东城区“东城模式”	47



三、管理与服务并重阶段——浙江舟山模式	55
四、北京模式与舟山模式的对比分析	65
第六章 城市社区网格化管理实践的总体评价	69
一、城市社区网格化管理实践的创新价值	69
二、城市社区网格化管理的绩效评价	83
三、城市社区网格化管理现存问题及原因分析	89
 研究展望篇 	
第七章 网络化治理理论的导入	103
一、网络化治理相关文献	104
二、网络化治理的兴起	110
三、网络化治理的含义及特征	116
第八章 网络化治理对中国城市社区管理的启示	125
一、对城市社区行动者互动关系的启示	126
二、对城市社区资源配置形态的启示	128
三、对城市社区管理规则的启示	130
四、对城市社区价值规范认知的启示	131
五、结论与讨论：网格化管理与网络化治理相结合的 必要性分析	133



第九章 城市社区网格化管理的理想型构：从“网格化”到“网络化”	138
一、从“网格化”到“网络化”的核心内容	138
二、“网格—网络”一体化平台的结构设计	140
三、从“网格化”到“网络化”的保障机制	145
四、从“网格化”到“网络化”的具体措施	148
第十章 结束语	163
参考文献	167
后记	176

第一章 城市社区网格化管理的创新性研究

目前，我国有关城市网格化管理应用的研究相对较多，主要从市、区、街道三个层级进行研究，而将网格化管理理论应用于社区的研究还不是很多，主要集中于管理模式创新、党建创新、实践创新及技术创新四个方面。

一、管理模式创新研究

有关城市社区网格化管理模式创新的研究数量比较多，其中比较有代表性的研究有：

孙建军等（2010）认为，网格化管理“在基层社会管理理念、管



理方式、管理手段、管理服务内容和组织结构等方面进行了全面创新,实现了从‘管制’向‘服务’的转型,是新时期我国基层社会管理的新模式。这一模式具有行政理念民本化、行政范围有限化、行政职能服务化、行政准则法制化、服务主体多元化、行政决策民主化、行政执行透明化和行政资源整合化八个方面的特征,具有重要的创新意义和普遍推广价值”。^①

竺乾威(2012)在理论上分析了产生于中国本土基于信息技术的网格化管理对无缝隙政府的突破和超越,同时对公共服务的网格化管理模式存在的问题和发展前景进行了探讨。^②

刘君德等(2011)指出,“网格化管理空间、行政社区空间以及自治社区空间的三重空间叠加使得基层社会管理也进入了一个新的发展状态,厘清三种类型、整合三者资源、协同三重关系将是保证网格化管理顺利推进的关键,是基层社会实现资源最有效利用、民主最有效发挥的重要手段和途径”。^③

魏涛(2011)提出,“网格化管理理论引入社区,为社区治理提出了新的治理理念,通过网络化治理理念和网格化管理技术的结合,整合城市网格化管理技术研究、社区管理创新研究等领域的研究成果,结合社区信息化与网络化治理的理念,对社区的管理体制、流程等进行了改造,并构建了一套完整的网格化信息管理系统平台,对社区实行多级联动的集成化管理”。^④

① 孙建军等.从“管制”到“服务”:基层社会管理模式转型[J].中共浙江省委党校学报,2010(1):36.

② 竺乾威.公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J].公共行政评论,2012(2):1-20.

③ 刘君德,熊竟.网格化对社区建设的组织意义与空间关系[J].上海城市管理职业技术学院学报,2011(3):6.

④ 魏涛.城市社区网格化管理模式研究[D].大连理工大学硕士学位论文,2011.



彭建津（2008）认为，基于城市网格化管理平台的数字社区建设是一个系统工程，“在城市网格化管理建设的同时，引入‘数字社区’的概念，将数字社区与网格化管理相结合，为现代社区服务开拓了一条新的道路和服务模式”。^①

陈肖莹（2009）提出，“社区服务网格化管理是有效解决传统社区管理体制中诸多弊端的管理创新，也是数字城市建设和发展的必然趋势。社区服务网格化管理模式与实施策略，是通过服务型社区管理理念和信息技术的有机结合，实现政府管理资源和社区服务资源的一网协同、融合互补，为社区服务有效管理提供一个稳定的、可靠的实现方案，满足我国社区服务体系多元化、信息化、集成化发展过程中的管理需求”。^②

二、党建创新研究

张恺（2012）提出，“实施社区党建网格化的关键在于建立健全科学合理、务实管用、灵活高效的管理和运行机制：一是构建互动机制，整合资源联网格；二是建立责任机制，设岗定责落网格；三是引入激励机制，作用发挥在网格；四是完善保障机制，政策倾斜重网格”。^③

唐颖（2004）认为，开展社区网格化管理应该努力实现三个

① 彭建津. 基于城市网格化管理平台的数字社区服务研究 [D]. 复旦大学硕士学位论文, 2008.

② 陈肖莹. 社区服务的网格化管理模式与实施策略研究 [D]. 复旦大学硕士学位论文, 2009.

③ 张恺. 社区党建网格化实施路径研究 [J]. 中共郑州市委党校学报, 2012 (6): 34.



“化”，即社区管理网格化、社区建设实体化和社区党建社会化。其中，社区党建社会化要进一步增强街道党工委在社区管理中的领导核心地位，进一步深化“凝聚力工程”建设，进一步提高党的工作有效性。^①

中共舟山市组织部（2009）从党建工作模式创新角度对舟山市全面推行“网格化管理、组团式服务”党建工作模式进行了总结，认为“网格化管理、组团式服务”的推广，对于形成“党政主导、公众参与、社会协同、上下联动”的基层工作新格局，创新党在基层的执政方式意义深远。^②

周诗伟（2009）认为，舟山市委在全市全面推行了“网格化管理、组团式服务”工作，形成了“党政主导、公众参与、社会协同、上下联动”的基层工作新格局，取得了较为明显的成效，为群众提供更为直接高效的服务。这一工作深入拓展了党员联系和服务群众制度，进一步密切党群干群关系，不断强化基层组织社会管理和公共服务能力，进一步巩固了党在基层的执政基础。^③

庄跃成等（2010）对舟山“网格化管理、组团式服务”的主要做法、基本特点、初步成效做了具体调查。认为舟山为统筹城乡基层党建工作，充分发挥党的组织优势，打破城乡区域界限和条块分割的局面，改进基层社会管理，创新基层党建工作做了有益探索，做出了重要贡献。^④

① 唐颖．关于加强社区建设和社区党建网格化管理的思考 [J]．上海党史与党建，2004（6）：34 - 36.

② 浙江舟山“网格化管理、组团式服务”党建工作模式的实践与思考，中国共产党新闻网，2010 - 4 - 28，<http://dangjian.people.com.cn/GB/11479104.html>.

③ 周诗伟．党在基层执政方式的积极实践 [J]．今日浙江，2009（16）：28.

④ 庄跃成等．舟山市创新基层工作调查 [J]．党建研究，2010（1）：102.



三、实践创新研究

关于实践创新，有代表性的研究主要有：

王名等（2011）在调研基础上，对网格化管理服务北京模式的做法、成效及问题等进行了研究，并指出“网格化服务管理模式作为一种基层社会治理方式，是实现基层社会管理创新的有益探索”。^①

何军（2009）以北京东城区为例，对网格化管理中公众参与问题进行了分析研究，认为北京东城区创设的网格化管理使公民对城市管理的参与具有了新的特点和发展趋势，公民参与城市管理更加便捷高效，参与质量也得到了提高，为推进公民有序参与和建设服务型政府开拓了新路、积累了经验。^②

汪善翔（2011）研究了“网格化管理、组团式服务”模式在普陀区的实践过程，指出“网格化管理、组团式服务”是社区网络化管理的进一步发展，“既是对中国传统优秀社会管理模式的继承，也是对现代先进技术的科学运用，体现了传统与现代、人性化与数字化的有机结合”。^③

陈志强和张红（2006）以上海社区网格化管理为例，提出建设和

① 王名，杨丽．北京市网格化管理服务模式研究[J]．中国行政管理，2011（2）：119.

② 何军．网格化管理中的公众参与——基于北京市东城区的分析[J]．北京行政学院学报，2009（5）：89-92.

③ 汪善翔．“网格化管理、组团式服务”模式的实践研究——以普陀区为个案[D]．华东政法大学硕士学位论文，2011.



谐社区是构建和谐社区的基础性工程,以社区网格化管理的实践来推进社区公共服务设施建设和资源共享,提高社区综合管理水平,有助于构建和谐社区,同时也为构建和谐社会奠定了基础。^①进行此类研究的还有张红和张素梅(2007)。^②

皮定均(2008)就北京朝阳区网格化管理的实践经验进行了研究,提出网格化管理明显改善了城市的环境状况,城市管理常态化取得了实质性的进展,充分发挥了社区单位的作用,如监督物业公司履行法定义务、监督公共服务企业履行法定义务等。^③

邢月潭(2008)基于对上海市社区网格化管理实践的探索和研究,指出社区网格化管理主要不是改变而是依托原有的组织结构,但注重对社区各类资源进行新的整合。社区网格化管理的基础是资源共享,资源的权属关系无须改变,但在各方默认的体制下完全开放。社区网格化管理的协调具有无形化、规则化、制度化的特点和优势,注重切实做到分工明确、职责落实。^④

宋慧(2005)以上海市第一批网格化管理试点单位华阳社区为研究对象,提出网格化的运用赋予了社区建设多重特征:一是管理内容的全覆盖;二是社区资源的整合;三是快捷反应的机制;四是数字化管理;五是党政为主、市场和社会为辅的管理措施。^⑤

李全科(2007)以北京东城区消防体系建设为例,对社区网格化

① 陈志强,张红.构建和谐社区的社区视角——以上海社区网格化管理为例[J].湖北社会科学,2006(6):51-53.

② 张红,张素梅.和谐社会之建构的路径思考——以上海网格化社区管理为例[J].安徽教育学院学报,2007(1):39-42.

③ 皮定均.朝阳区利用网格化管理的实践与创新[J].中国行政管理,2008(4):108-110.

④ 邢月潭.上海市社区网格化管理研究[D].华东政法大学硕士学位论文,2008.

⑤ 宋慧.上海华阳社区网格化管理研究[D].华东师范大学MPA学位论文,2005.



在应急管理方面的应用进行了有益探索。^①

四、技术创新研究

城市社区网格化管理是以数字技术为基础的，并作为这种全新的管理模式的有力保障，且信息技术是网格化管理系统快速反应、精确管理的关键。没有多种技术作为支撑，再好的管理思想也无法实现。

如表 1-1 所示，陈平（2006）、李鹏（2011）、刘琪（2008）、池忠仁等（2008）等大多数研究者认为，城市社区网格化管理技术可以划分为以下几大类。

表 1-1 城市社区网格化管理的技术构成要素

网格化管理技术	城市部件管理法	城市事件管理法	万米单元格管理法	城市管理体制的“双轴”	信息采集器	管理流程再造	综合绩效评价体系
“3S”技术集成、构件与构件库技术、中间件技术、地理编码技术	对道路、桥梁、水、电、气、热等进行管理	对涉及市容环卫、市容管理、突发事件等纳入管理范围	以 1 万平方米为单位，把辖区划分为若干个网格，对其进行全时段管理	城市管理监督中心和指挥处，置中心分别行使指挥和监督职能	“城管通”——收集信息和发送信息	把管理流程分为受理、审核、派遣、执行、督察、核查、结案七大步骤	区域评价、部门评价、岗位评价

^① 李全科. 我国城市社区网格化管理应用研究——以东城区消防体系建设为例 [D]. 北京化工大学硕士学位论文, 2007.