

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

童 星

摘要：基层社会管理创新是当前社会管理的重要内容，而社会管理创新的重点在于组织创新。南京市仙林街道通过组织创新形成的“网格连心、服务为先、多元联动、协同发展”的管理模式为基层社会管理创新提供了很好的典范。其核心在于通过“网格化”组织创新的手段来增强基层社会管理的动力和活力，提升社区服务的水平和能力。

关键词：组织创新 基层社会管理 网格化管理

南京市栖霞区仙林街道在社会管理和公共服务的实践中，创造性地摸索出了“网格连心、服务为先、多元联动、协同发展”的路子。不久前，由南京大学、南京市有关部门和栖霞区委区政府联合举办的一次高层论坛上，仙林街道的“网格化”社会管理被誉为“仙林模式”，受到与会者的极大关注。所谓“网格连心”，就是指强调以群众为关注焦点，建立横向到边、纵向到底的社会管理网格化体系，使社会管理服务覆盖到街道每一个区域、覆盖到各类人群、覆盖到所有社会组织，同时在社会管理中减少中间环节，缩短管理过程，实施“贴心、安心、暖心、知心、凝心”等“五心计划”，架起党委政府与人民群众之间的“连心桥”；所谓“服务为先”，就是坚持以群众的需求为导向，通过街道干部制

度化、常态化地下沉到底、深入群众、前移关口，更加准确地把握群众意愿需求，及时发现社会管理中的矛盾和问题，强化风险应对、过程控制，不断增强工作的前瞻性、主动性和有效性，把工作重心从治标转向治本、从事后救急转向源头治理；所谓“多元联动”，就是充分依靠群众的力量，优化街道内部干部岗责体系，打破机关干部与社区干部的条块分割，调动一切积极因素和可用资源，建立街道、社区、网格、驻街单位、社会组织、社会成员之间的联动机制，促进干部之间联动、干部与群众联动、政府与社会组织联动，构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的管理格局；所谓“协同发展”，就是牢牢把群众利益放在首位，将经济发展、城市管理、平安法治、民生保障、科教人才、精神文明、区域党建等工作统筹兼顾、整体推进，促进街道经济、社会、政治、文化及人的全面协调可持续发展。¹

“仙林模式”创建并实施以后，街道社会管理模式从过去传统、被动、分散的管理模式转变为现代、主动、系统的管理模式，街道社会管理能力、服务水平明显提高。社会大局日趋稳定，不仅实现了到省市区“零上访”，甚至到街道上访的都很少；街道综合治安治理工作由过去长期的全区排名靠后，到2010年底综合考核位居全区第二；街道的城市管理工作自实施新模式以来，在全市月度考评中始终位居前三名，被列为2010年南京市城市管理十大创新项目；经济建设和社会建设协同发展，2011年以来，在全区月度综合排名中始终位居前两名。²

¹ 参见南京市栖霞区仙林街道：《以群众工作为根本，创新社会管理“仙林模式”》，2011年9月28日。

² 参见南京市栖霞区仙林街道：《以群众工作为根本，创新社会管理“仙林模式”》，2011年9月28日。

不可否认，“网格连心、服务为先、多元联动、协同发展”的管理模式最初是仙林街道的同志们在客观压力（诸如争先创优考评、社会矛盾化解、确保发展后劲等）下被逼得搞出来的，但它顺应了社会的发展、群众的意愿，越来越体现出它的优越性和生命力。

一、网格化：单位制与社区制的“无缝衔接”

长期以来，中国是一个“政府一竿子插到底”的国家。新中国建立以后，毛泽东用“单位制”将其推到了极致。城市分设从事政治活动的机关、从事经济活动的企业、从事文化（大文化，包含科教文卫体等）活动的事业单位，而在社会分工尚不发达的农村，则组建政经社合一的人民公社。党和政府通过这样的单位制，成功地实现了对全国人民的动员、组织和管理，改变了旧中国“一盘散沙”的局面。但是这种僵硬的单位制，束缚了广大社会成员的积极性和创造性，扼杀了经济的活力与社会的活力。这就必然地引发了自党的十一届三中全会以来的改革开放。

毋庸置疑，相比较各类改革，我国的经济改革比较顺利和彻底。在农村，实施家庭联产承包责任制，放手让农民务工经商办企业，解散人民公社，确立村民自治制度，极大地调动了亿万农民的积极性，解放了农村生产力；在城市，企业通过市场导向的改革，逐步变成了自主经营、自负盈亏的独立的经济实体，剥离了过去承担的一系列社会职能；农村人和企业人都变成了“社会人”。另一方面，政治改革和社会改革相对滞后，机关事业单位的改革徘徊不前，种种迹象表明，近期内加快机关事业单位改革的

可能性又不大，机关事业单位的人员仍然是“单位人”。于是，中国进入了“单位制”与“社区制”并存、“单位人”与“社区人”共处的时期。看来这个两类制度并存、两类人员共处的时期还将延续不短的时日。

市场经济的发展带来了越来越频繁、规模也越来越大的人口流动。“单位制”下的各机关事业单位都有严格的编制管理，“社区制”下各社区的管理又都以户籍为基础，这就导致单位中有大量的“非单位人”（包括合同人员、临时雇用人员等），社区中有大量的“非本地人”。长期以来，我们一直奉行“谁的人由谁管好”的原则。现在，“非单位人”算不算该单位的人？“非本地人”算不算该社区的人？各地社会管理的对象到底覆盖哪些人群？各级政府公共服务（特别是其中的基本服务要求实现均等化）的对象又到底包括哪些人群？这些都成了说不清、理不顺的大问题。

刚刚结束的第六次全国人口普查显示，对于不同的地区而言，户籍人口、常住人口、实有人口之间存在着极其悬殊的差别。最为极端的如深圳市宝安区，户籍人口只有数十万，而常住人口和实有人口竟高达400万和665万；实施社会管理的人员编制、提供公共服务的资源配置，都是根据户籍人口确定的，面对大约10倍于户籍人口的常住人口和实有人口，政府的社会管理与公共服务职能怎么才能行使好？最近暴露出的河南省洛阳市“李浩案”（私挖地窖囚禁妇女做“性奴”），更是令人发指，这样的事发生在大城市长达数年之久，犯罪嫌疑人所在单位无人知晓，案发地社区无人知晓，流动人口失踪多年无人知晓，案中已死的两名女性究竟是谁至今也无人知晓。

在“单位制”与“社区制”并存、“单位人”与“社区人”共

处的现阶段，党和政府如何有效地实施社会动员和组织管理？党和政府许多先进的执政理念（如代表广大人民群众的根本利益，建立党政主导的维护群众权益的机制等）、惠民的政策（如保障和改善民生方面的诸多政策、举措等），如何才能落到实处？政府社会管理与公共服务的职能如何才能有效实施？街道办事处这一市（区）政府的派出机构及其工作人员如何才能真正“办事”而非“做官”、真正“派出去”而非“守机关”？管理学告诉我们，“细节决定成败”。这就需要各地各基层从实际出发，开展创造性的工作。

南京市仙林街道的“网格化”管理就是弥合并存的单位制与社区制，涵盖全体共处的单位人与社会人的好形式。它使政府的社会管理职能真正落到实处，公共服务职能真正普惠所有的辖区民众和驻街单位。

单位制、社区制都是实行的“科层制”管理，它们有各自的等级级别，而且通常单位制的级别都明显地高于社区制。南京市仙林街道推出的“网格”彻底打破了等级制的束缚，按工作需要重新设置了6个一级网格、40个二级网格、1144个三级网格。其中作为三级的网格，大的有正厅级的大学或大型的广场、商场，小的则是一座楼栋甚至一个夫妻店。他们之所以能够打破等级束缚，将没有任何行政隶属关系、级别很高的驻街单位纳入其三级网格，依靠的就是“服务”、“互惠”。

二、网格化：管制型向服务型的“有效跨越”

诚然，实施“网格化”管理的并非南京市仙林街道一家，首

次提出“网格化”管理的更不是南京市仙林街道。但据我所知，大多数地方基层政府构建的“网格”都是管制型的，主要由公安、维稳、城管等强力部门构建，执行社会治安、维护稳定、城市管理等相关的管制功能；所不同的在于有的地方是不同的强力部门构建不同的管制功能网格，同一个地方（街道、区甚至全市）覆盖了好几张不同的网格，而有的地方不同的管制功能网格合一，实施信息互通、资源共享。而南京市仙林街道的“网格”则与众不同，它的功能是全方位的，几乎是所有的政府职能（社会管理和公共服务）都进了“网格”，既有管理功能，更有服务功能，而且是“服务为先”。

他们建立了“服务下沉、预先管理、协调共建、责任监督、综合考评”五大机制，把群众工作贯穿到社会管理各个方面、各个环节，零距离、全方位地服务驻街单位和居民群众；他们开展“双枫十联”活动（“双枫”是栖霞区的标识，由两片枫叶合抱成“心”状，以示全区人民心连心，这一标识源于闻名于世的栖霞枫树；“十联”包括城市管理联抓、公共安全联防、平安法治联创、流动人口联管、群众工作联做、民生保障联帮、科教人才联享、发展平台联办、精神文明联建、区域党建联动），密切与社区群众、驻街单位的联系；他们引导各类社会组织、居民群众积极参与社会管理，从源头上减少社会不和谐因素，维护社会安全稳定，促进社会协同发展。

要理解仙林街道“网格化”与其他各地“网格化”的不同，真正把握仙林街道“网格化”社会管理与公共服务的真谛，就不能忽视他们“一张网络、四个中心”的整体格局。四个中心就是：网格服务中心、高校服务中心、物业服务中心、现代服务业发展

中心；这四个中心结成一张网络，承载着各项公共服务的职能。这就突出了建制下设、重心下移、人财物和责权利联动下沉，构筑起基层社会管理和公共服务的新体制和新机制。

政府职能的有效转换，离不开政府工作人员作风的切实转变。仙林街道所有的干部都下到“网格”，承包一块自己的“责任田”；他们个人的手机号码全部对自己承包的“网格”中的民众公开，老百姓有事要解决、有问题需咨询，就直接打电话给街道干部；他们“人往格中去，事在网中办”，每天都要身穿黄马甲下“网格”工作，完全是一副服务人员或志愿者、“义工”的装束；他们准确把握群众意愿和需求，及时发现社会矛盾和问题，强化风险的应对和管理，努力做到“问题第一时间整改、纠纷第一时间化解、安全隐患第一时间处置”。他们正是依靠这种真心的服务，密切了干群关系，赢得了没有行政隶属关系的驻街单位的信任、尊重和支持。

仙林街道的这一创造，顺应了我国政府“管制型→建设型→服务型”转变的大趋势，因而是有生命力的。

三、网格化：公共治理与社会自组织的“平台”

社会管理既是政府向社会提供公共服务并对社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并依照法律和道德进行自我规范和调节的过程。因而社会管理的本质就是“治理”。联合国下属的全球治理委员会在1995年发布了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理作了明确的界定：治理是各种公的或私的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互

冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程，它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则（这就是人们所说的法——笔者注），也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排（这就是人们所说的理和情——笔者注）。它有四个特征：①治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；②治理过程的基础不是控制，而是协调；③治理既涉及公共部门，也包括私人部门；④治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。

3

公共治理与社会自组织是需要平台的，网格就是仙林街道提供的平台。包括制度化的网格联席会议，常规化的“为民服务网格行”载体，多样化的嵌入（政府资源嵌入驻街单位和社区）、吸纳（基层民主、诉求表达、志愿者服务等）、参与（驻街单位、辖区群众、社会组织等）机制，变“政府独奏”为“社会合唱”。

在网格平台上，真正实现了管理主体多元化。他们大力培育社会组织，展开开发园区、行业协会、商务楼宇等党组织建设，充分发挥街道中房地产开发公司、物业公司、商业网点、科研院所、驻街单位等各类社会组织的积极性和作用，街道商品房小区开发商和物业先后腾出约 1200 平方米用房免费给街道作为社区服务中心；开辟“志愿者互助站”、“教育培训园地”等阵地，组织有一定特长、热心公益事业的老党员、老干部、老教师、老医生等，为社会居民提供便民利民服务；借助高校学生资源，组建了 40 多支“文明”、“平安”等领域的志愿者队伍，成立“志愿者人才银行”，开展形式多样的志愿服务活动；积极发动、引导公众

³ The Commission on Global Governance: *Our Global Neighborhood*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.2-3.

依法有序地参与社会管理，形成了街道、社区、网格、驻街单位、各类志愿者之间的协同，构建了“街道领导、社会协同、公众参与、多元互联”的社会管理新格局。

在当前社会自我服务严重不足、自我管理严重不到位的情况下，有人把所谓“公民社会”看成是某些西方国家为我们设计的“陷阱”，提出不要“过多地把政府的事情交给社会去办”，不要“过多强调按照人口比例发展社会组织”，不要“过多强调社会组织的第三部门属性”，甚至担心出现黑社会性质的组织。⁴ 这种看法我们不能苟同：的确，社会组织中会有“黑社会”，但更多的则是自我服务、自我管理、公益性、慈善性的组织；正像市场上会有奸商，但更多的则是合法经营、勤劳致富的良商；政府里会有贪官，但更多的则是勤政廉政、为民服务的好干部。我们不能因为有奸商就关闭市场，不能因为有贪官就解散政府，同样，我们也不能因为有“黑社会”就不允许发展民间组织。

四、网格化：“云”概念在基层社会管理中的运用

“云”概念及其在管理中的运用是个相当新、相当时尚的事情，目前基本仍局限在 IT 行业。然而仙林街道的同志已经开始自觉将其运用到基层社会管理中，这是非常可喜的。

在他们的网格化社会管理中，1144 个三级“网格”每个都是信息的“触手”和“处理器”，4 个“中心”每个都是信息存储和共享的“平台”。他们建立了“每日点评、短信互通，每周小结、简报通报，每月考评、公开排名”的机制，实现信息在“云”中

⁴ 周本顺：《中国特色社会管理创新之路》，《求是》2011 年第 10 期。

的全方位、无障碍流通；通过4个中心对信息集中梳理，对资源综合协调、统一调度，对问题与需求及时解决、有效满足，实现“云管理”的循环往复与可持续发展。这样做，有利于管理环节精细化、管理流程高效化，也有利于防止在网格化管理中出现新的条块分割。

目前全国各地都在积极加强和创新社会管理，涌现了许多新鲜经验。仙林街道在强化网格基础、保持自身特色、发扬已有成绩的同时，也应看到“天外有天”，认真借鉴与吸收各地的经验与创新，以完善自身的社会管理。同时通过自身的实践，发现一系列依靠自身努力尚不能解决的体制、政策、法规方面的问题，积极向上反映情况、提供建议，力所能及地推动国家社会管理体制的改革。

我们相信，自下而上的社会管理创新积累到一定的程度，必然会推动自上而下的社会管理体制的改革。我国当代的发展已进入风险社会、多元社会、开放社会、虚拟社会；随着告别短缺经济、先后实现温饱和小康、正在奔向全面小康，我国绝大多数民众的生存需要都已得到满足，安全、公正、融入、表达成了民众的强烈愿望；长期实施的传统的公共安全和应急管理模式、利益诉求和矛盾调处机制、编制管理和户籍管理制度、网络管理理念和能力水平，都遇到了严峻的挑战。这三者的“交集”，集中在应急减灾维稳模式更新换代、正确处理人民内部矛盾、完善流动人口服务与管理、互联网络管理等社会管理的重点领域，迫切要求各级各部门（特别是基层）创新社会管理。在此基础上，一事的创新连锁化、一时的创新持久化、一地的创新普遍化，势必引发国家自上而下的社会管理体制的创新，势必提升社会管理的绩效和水

平，从而促进我们的社会既充满活力、又和谐有序。

作者简介：童星，南京大学公共管理学院教授、博士生导师。

文章来源：《江苏行政学院学报》2012年第1期