

“人户分离”背景下社区精细化治理的困境及改进 ——以 F 社区为例

孔德斌, 李雨洋

(华东政法大学 政治学与公共管理学院, 上海 201620)

摘要:网格化治理是精细化治理的一种具体表现形式,在实践过程中表现出信息反馈及时、责任主体明确、利于维护社会稳定等优势。但是,通过对 J 市 F 社区的调研发现:在“人户分离”背景下,社区精细化治理存在忽视居民需求、难以实现对流动人口的有效管理等问题。鉴于此,社区治理需要及时转变管理方式,将流动人口纳入网格化管理之中,增加居民与流动人口之间的交流,同时发挥网格员的枢纽作用,发挥多元主体的积极性,逐步形成多元参与基础上的精细化治理格局。

关键词:社区治理;精细化治理;人户分离

中图分类号: F270

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2019)02-0096-06

一、问题的提出与文献回顾

随着市场经济的发展以及城市化进程的加快,全国各地经济发展的不均衡现象日益凸显,巨大的区域发展差异引发了人口大规模的流动,由此导致了“人户分离”人口暴增。“人户分离”是指人户不在一起的现象,对于户籍所在地而言,可分为“人在户不在”以及“户在人不在”两种情况。统计显示,我国“人户分离”人口呈爆炸性增长态势。与第三次人口普查相比,第四次人口普查数据显示“人户分离”一年以上人口所占的比重由 1.13% 上升为 2.61%,^[1]但 2010 年 11 月的第六次人口普查数据表明,全国“人户分离”者达到了 2.61 亿,约占总人口的 19.07%。^[2]截至 2017 年,全国“人户分离”的人口达到 2.91 亿人,约占总人口比重的 20.93%。^[3]“人户分离”人口数量如此庞大,使其成为我国各个社区管理过程中都会普遍遇到的一个管理难题,如何在既有的体制框架内进行创新,以解决上述问题成为当下社区治理的一个难题。

党的十九大报告中提出:“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理,构建共建共治共享的社会治理格局。”社区作为社会治理的末梢环节,影响着全民共建共治共享的社会治理格局的构建。目前,国内关于社区精细化治理的研究已有很多,有学者从精细化治理理念出发,提出以精细化的理念代替以往粗放式和经验化的管理思维,才能克服社会治理的“木桶短板”效应。^[4]也有学者在理论探讨的基础上,基于实地调研,对精细化治理方式做了进一步的探究,如杨宏山等(2011)基于对北京市朝阳区的实证研究说明了如何在网格化管理的基础上,通过系统整合、信息集成、流程再造、绩效评价、合作治理和诚信管理等手段构建一种新型的、无缝隙的社会管理系统。^[5]何海兵(2012)基于上海的实践将网格化管理定位为我国城市体制改革过程中的一种技术治理的思路。^[6]明亮等(2016)以成都市社区为例,提出信息技术的运用和加强人才队伍建设能够提升精细化治理的水平。^[7]但以上文献在探讨精细化治理的过程中,仍是基于现有的户籍管理制度,并未将“人户分离”人口考虑在内。本文拟在上述研究文献的基础之上,

收稿日期:2018-11-13

基金项目:中国博士后科学基金第 61 批面上资助项目“村庄空心化背景下完善农村社区治理体制研究”(2017M611510)

作者简介:孔德斌(1977—),男,江苏泰兴人,管理学博士,华东政法大学法学在站博士后,扬州大学商学院公共管理系副教授、硕士生导师。

以 J 市 F 社区为例,探讨“人户分离”背景下社区精细化治理的方式方法,并进一步总结其面临的诸多现实困境及改进策略。

二、网格化治理:社区精细化治理的新模式

(一) 案例:F 社区概况

F 社区地处 J 市中心地带,周围商场林立,交通便利。但 F 社区属于 J 市老城区,住房多为平房,基础设施落后,居民生活多有不便。因社区内有 J 市出名的小吃街,外来商户较多,约有 190 家左右,嘈杂的环境使社区内许多年轻人选择出去工作或居住。F 社区实际居住人口约有 3000 人,其中户籍人口不足 1000 人,且以老年人居多,社区内“空挂”现象普遍,“空挂户”约占总人口的 60%~70%,^①是 J 市“人户分离”现象较突出的一个社区,治理难度较大。F 社区居委会共有 7 名成员,既面临着上级绩效考核的压力,又面对着纷繁复杂的社区事务,存在工作量较大、不得不加班加点完成工作任务的问题。

(二) 网格化治理:F 社区的精细化治理模式

网格化治理是 F 社区目前采取的主要治理方式。网格化治理经历了从网格化管理到治理的转变,网格化管理最早是由我国北京市东城区在 2004 年提出来的一种新的数字化城市管理模式,然后在其他地区(如上海、舟山等,舟山的网格还包括了农村和渔村)推广。网格化管理借助信息技术,借助社会力量在政府层级、职能和部门之间进行全方位的打通,它经历了一个从着眼于管理走向管理和服务并重的过程(或者说经历了一个“北京模式”到“舟山模式”的发展过程),通过网格进行全方位的管理和提供全方位的公共服务,并以此来提高服务的质量。^[8]在精细化治理取得一定成果的今天,全国各地社区纷纷学习网格化治理的精细化治理模式,F 社区也不例外。

F 社区的网格化治理共分为三个层级,在街道领导的组织下,根据社区所管辖的面积划分为 11 个网格,由街道干部、居委会成员和民警共同组成每个网格的网格员,负责所管辖网格内的政策宣传、信息采集、纠纷排查、社情民意的收集等大小所有事物,确保了“每一寸土地都有人管,每一项任务都有人落实”,从而在组织体系上解决了基层管理与服务中的“主体缺位”和“管理真空”问题。^[9]在网格化治理的具体运作过程中,每个网格的网格长负责自己网格内的所有事宜,一旦发现有问题即刻上报到居委会,由居委会来负责解决;与此同时,若网格内问题发现不及时,责任则由网格长来承担。这样的运作模式使原来作为最基层的管理组织由社区转向了网格,权力的下沉使居民能更好地表达其意愿,反应其诉求,真正实现以居民需求为导向,确保居民的主体地位。

(三) 社会组织:精细化治理的辅助力量

在 F 社区的治理过程中,除了居委会工作人员之外,还有当地政府“购买”的社区“传统文化保育”项目的社工以及青少年心理疏导站的社工,三者共同努力为社区的发展做出自己的贡献。“传统文化保育”的社工是民政局为在社区设置“弘扬传统文化”的基层组织而“购买”的社工服务,在从属关系上并不属于社区,而只是借 F 社区居委会的场所而存在,以 F 社区为主,服务范围辐射周围几个老城区,与 F 社区居委会属于合作关系。社工通过一系列活动,如暑期少儿活动、社区老年手工坊活动等的开展来保护传统文化、弘扬传统文化,与社区居民保持密切的联系,结合居民需求开展有针对性的活动,从而增强社区居民的认同感和凝聚力。因此,社工虽不属于 F 社区,但也可以借助一系列活动的策划与开展来促进社区的良性发展。

F 社区的青少年心理疏导站是 J 市第一家青少年心理疏导站,其服务范围不仅涵盖 F 社区,也包括相近社区的心理疏导服务。心理疏导站通过举办心理健康讲座、心理咨询等来解决社区居民普遍存在的一些心理问题,也会通过个案研究的方式来对患者进行帮助。近些年青少年沉迷网络者越来越多,而许多

^① 访谈记录:201804043.

家长或忙于工作无暇顾及,或难于与自己孩子沟通而束手无策,此时,心理疏导站的存在便可以帮助那些忙于工作或不会沟通的家长解决孩子成长过程中的问题,维护家庭和睦,进而实现社区更好地治理。

“传统文化保育项目”的社工与青少年心理疏导站的社工都属于政府购买的公共服务,虽不是F社区居委会的成员,不参与到网格化治理的具体实施过程中,工作范围也不仅限于F社区,但是两者作为政府与居民之间的沟通媒介,既可以通过自己的工作促进社区治理的成效,让更多居民满意;也可以将民众的更多想法传达给政府,使民众关注的问题得到重视、关心的问题得以解决。在其日常工作中,也会通过培育社区内的志愿者来形成自我支持网络。地方政府通过激活多元社会主体的力量,不断调整与优化多元治理主体之间的关系,与此同时,加快建立完善以政府为主导、社区自治为基础、社会组织为中介、公众广泛参与的社区治理新格局,形成精细化治理为主,多元力量为辅的精细化治理格局。

(四)模式总结:精细化治理的经验推广

F社区作为J市“人户分离”现象较突出的一个社区,在其治理过程中,以精细化治理方式为主,以多元参与为辅,在实际的社区治理过程中取得了良好的成效。F社区主要采用网格化治理的精细化治理方式,街道、居委会与民警共同发力,使问题在基层化解,避免了事态的扩大,从而使精细化治理取得明显的成效。而“传统文化保育项目”的社工和青少年心理疏导站的社工作为政府与居民的沟通媒介,通过开展有针对性的活动以及社区志愿者的培育,增强了居民对社区的认同感与凝聚力,有效提升了F社区的治理成效。在项目的实施过程中,社工既会组织一系列的活动完成政府购买项目的任务,也会积极培育社区内的志愿者力量参与到社区的治理中来;而社区的精细化治理能帮助社工更好地理清社区脉络、人群分布与住户状况,方便社工更好的开展工作。F社区的居委会与社工互相合作,为实现社区的更好治理各尽其力。

但在社区的治理过程中,各主体并未将流动人口纳入网格之中进行管理。因此,在社区未来的治理实践中,不仅要化解社区精细化治理遇到的问题,同时也应将“人户分离”的人口逐步纳入网格之中实施有效管理。我国目前的治理模式主要是基于属地化基础之上的精细化治理模式,但在实际的操作过程中,由于各社区实情不同,需要根据各地情况加以变通,而不只是盲目的生搬硬套,如对“人户分离”人口较多的社区,要适度的下拨资金,增加编制人员,由原来的属地化管理体制逐步过渡为按居住证制度进行管理等。

三、“人户分离”:社区精细化治理的现实境况

(一)“人户分离”:社区精细化治理的困境

F社区在J市“创建文明城市”的过程中积极动员社区内力量,取得了社区治理的一定成效,但大量流入人口和流出人口的存在使F社区的治理面临严峻考验,而基于户籍制度之上的属地化管理体制要求社区居委会人员一方面要管理居住在该社区内的居民,另一方面对户籍仍在该社区“户在人不在”的流出人口的计生、社会保障等权益也不能放松。而“人在户不在”的商户由于户籍不在此地,只有流动人口协管员对流入人口的人数、迁出地等进行登记,并不能同等享受到“五险一金”等基本保障,成为了公共服务的弱势群体。基于户籍制度的属地化管理方式造成了管理过程的冗杂、繁琐,增大了管理难度,降低了管理效率,造成了巨大“管理真空”的存在,导致户籍所在地社区“想管管不了”,人口流入地社区“能管管不着”的问题。

造成“人户分离”现象的主要原因在于传统意义上以户籍制度为基础的属地化管理模式,政府提供公共物品所需要的资源主要由三类要素组成:地方政府可支配的财力、编制管理部门给各级政府所配置的行政编制(主要是公务员编制)、地方政府可供建设公共设施的土地使用指标。^[10]⁸⁷而这三类要素都是由中央政府按户籍人口进行分配,并没有考虑到流动人口的需要,这适合于一个相对静态、稳定的社会。但我国当前由于经济发展水平不均,东西部之间、城乡之间经济发展水平差异巨大,且短时间内难以有较大的改观。区域社会经济发展不均衡而致户籍含金量差异,是社区居民“空挂”户籍行为的主要动力,因此在户籍去留上,居民基于公共资源及利益分享的考虑,遵循“用脚投票”原则而做出“人户分离”的决定。与此同时,国家并未对相关的管理制度、法律法规等予以适时的修改,才造成了巨大“管理真空”的存在,

影响了各个地方的社区治理方式的选择及其治理成效,致使部分地区的社区治理陷入困境。

(二)成效与不足:精细化治理的具体实践

F社区的精细化治理在一年多的实施过程中,采用了网格化的治理方式,取得了一定成效。首先,对管理主体来说,管理责任明确化。在旧的管理方式下,责任不明确,一旦出现问题容易出现推诿扯皮的现象,有利大家抢,无利大家逃,争功诿过现象极其明显。其次,对管理客体来说,管理基层化。原有的管理体制下,最后一级是社区居委会,但在网格化治理中,最后一级是各网格长,各网格长在其管辖区域内与居民直接接触,可随时获得居民的意见反馈,居民对责任主体更加明确,使社区治理真正实现以居民需求为导向。最后,对社会而言,有利于稳定。居民有问题可以及时反馈,各网格长可以迅速发现并解决问题,居民与居委会的积极配合与合作,有利于降低混乱的实质性风险,从而维护社会的团结与稳定。但是,网格化治理作为一种新兴的社区精细化治理模式,也存在一定的问题。

第一,网格化治理在其推进过程中忽视了社区的本来需求。从“北京模式”到“舟山模式”,我国在治理上习惯于“摸着石头过河”,取得经验后在全国范围内推广,但是一些地方盲目推进,急于求成,忽视了各社区的真正需求。对于F社区而言,之所以选择网格化治理的精细化治理模式并不是社区内在需要而是上级要求,这在很大程度上容易出现为迎合上级要求而忽视社区居民真正需求、大做表面文章的现象。

第二,对管理对象的管理仍是基于户籍制度之上的属地化的管理方式,对外来流动人口并没有相应的管理策略,致使大量流动人口游离在网格之外,享受不到其应该享有的社会管理和公共服务。在精细化治理推开之际,各地纷纷效仿网格化治理,但是在大量流动人口存在的今天,部分地区的网格化治理仍然将“人在户不在”的流动人口排除在外。高建明认为,外来人口的大量流入对流入地政府所带来的效应是非常复杂的。一方面,流入城镇的农村人口为城镇的经济发展做出了不可或缺的贡献,但另一方面,当流入地政府需要负起为流入人口提供公共产品责任时,它们所掌握的提供的公共产品资源因无法随人口规模的增加而增加,从而出现对常住人口提供公共产品上能力的不足。^{[10]89}属地化的管理方式使大量流动人口游离在“网格”之外,难以享受到经济发展和社区治理的“红利”。

第三,基层管理的实质并未发生明显变化。精细化治理虽然实现了管理基层化,也实现了街道干部的下沉,但在实际的工作中,社区内的事物仍主要由居委会的工作人员这一位网格员去贯彻执行,网格员力量薄弱,服务精准化不足,致使问题解决成效有限。由于居委会的工作人员并不具备单独解决所有问题的能力,导致各网格员虽然知道出现了问题,却对部分问题的解决束手无策,只能上报居委会,使解决问题的链条拉长、效率降低,问题解决成效不明显。如F社区的网格化治理,虽然每个网格有三个网格员,但在具体的操作过程中只有社区居委会的工作人员在解决实际问题,这难免会带来问题解决的乏力与低效,甚至在一定程度上只是增加了社区居委会工作人员的工作,其实质并未发生变化。

第四,信息化建设滞后,难以及时实现信息共享,存在信息重复采集与管理成本浪费的现象,这进一步导致了管理冲突现象的发生。公安、计生、教育等部门在各自系统内制定了相应的管理办法,但由于各管一块,自成一体,必然造成包括流动人口登记信息、用火安全等公共信息不能充分共享,并且存在信息重复采集和资源浪费的现象。在F社区,外来商贩不归居委会管理,虽然在消防用品检查等事项上,居委会工作人员和城管联合检查,但在其他大部分事情的管理上,居委会并不会置身其中,导致各自的信息系统独立存在,难以实现信息的互通与共享。

四、治理完善:社区精细化治理的新要求

针对以上社区治理在实践中存在的问题,对以后的精细化治理提出了新的要求。

首先,从社区需求出发,因时、因地做出适当修改,避免盲目的生搬硬套所带来的“水土不服”现象,真正实现在党建的引领下,以社区需求为导向,实现社区个性化、可持续发展。在网格化治理的推广过程中,每个社区都有自己的特殊情况,因此要真正从社区需求出发。前期的网络走访要到位,后期的治理要

充分考虑到社区的年龄构成、社区环境、人员流动等社区实际情况，并适时做出变通，避免因模式限制而出现管理呆板、僵化的现象，真正让精细化治理在各个社区“生根发芽”，实现精细化治理的良性发展。F社区内老年人居多，所以在前期的网络走访过程中，走访入户仍是居委会采取的主要工作方式，互联网在F社区精细化治理中发挥的作用依然有限。

其次，要逐步改变现有的管理方式，将“人在户不在”的流动人口纳入到社区的精细化治理网格中来，由原来的按户籍制度进行管理转变为按居住证进行管理的制度，在解决“人在户不在”流入人口问题的同时，也可以解决“户在人不在”的流出人口问题，这也是未来网格化治理的一个改进方向。这要求政府改变现行的管理方式，与此同时，给予社区更多配套的资金与人手，具体可借鉴新加坡在社区治理中的做法，由政府提供大量的物资支持社区建设。^[10]⁸⁹对精细化治理的具体运作过程做出进一步地修改，使网格化治理真正落实到基层，责任落实到个人，避免将所有事务堆积在基层，加重了基层工作人员的负担。F社区每级网格长由街道人员、民警与居委会成员组成，但在实际的运作过程中，真正去落实上级指示、反映居民需求的仍然只有居委会的工作人员，因此要适当地给予基层更多的人手与资金，使管理责任真正落到实处。

第三，以居委会为社区治理的主体，同时也要积极发挥社工的力量，通过有针对性的开展活动来满足居民的需求。这点可借鉴日本、台湾等地区的“社区营造”理论，社区营造以市民为主体，通过行政、居民、非营利组织、企业共同协商合作来解决社区存在的问题。^[11]社区居委会与社区内的社工、社区志愿者一起，积极动员社区居民、流动人口参与到社区的活动中来，通过社区网络实现邻里互惠、多元参与。通过培育多元的社区社会组织及跨社区的社会组织，为基层单元、基层组织提供专业性的社会服务，在维护社区居民利益的前提下，实现对流动人口的多样化管理，从而在不增加或少量增加财力投入、人员编制的基础上减轻居委会的负担，实现社会力量对基层治理的有效介入。在F社区，居委会、社工与社区志愿者一起参与到社区治理中来，居委会主要负责行政类事物，社工负责在社区内开展满足居民需求的有针对性的活动，三者一起为实现社区的更好治理做出自己的努力。

第四，充分发挥网格员的枢纽作用。网格员既包括政府部门的干部，也包括居委会成员，他们在精细化治理过程中下沉到社区，密切联系社区居民。因此，作为政府部门与社区居民联系的枢纽，社区网格员发挥着“承上启下”的关键作用。这要求网格员既要明确政府部门的职责，明确政府部门、社区居委会在网格化治理中的地位与责任；又要能够密切联系社区居民，及时反映居民的需求，实现服务的精准化，并在这个过程中逐渐理清网格员的职责。这要求网格员不仅要及时发现问题，更要及时反映问题、解决问题、有效化解政府部门与社区居民间潜在的社会矛盾，实现基层的精准、有效治理。在F社区，身为网格员的社区居委会成员走访社区各处，及时传达上级各种精神；与此同时，将社区待解决的问题及时向上反映，敦促问题及时解决。

最后，充分发挥互联网的作用，及时实现各部门之间信息的互通与共享。在“互联网+”盛行的时代，政府也应该充分利用网络开放性、便捷化的优势，实现各部门之间、政府部门与民众之间信息的互通与共享，借助互联网、大数据的嵌入，进而提升基层的公共治理水平，提升基层治理的有效性。信息的共享可以在一定程度上减少管理成本的浪费，也可以避免因反复检查所造成的管理冲突。在对F社区商贩的管理过程中，各部门要及时实现信息共享，避免管理过程中出现语言、肢体冲突，影响社会和谐。

2012年3月，国务院办公厅发布了《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》，明确提出“继续坚定地推进户籍管理制度改革，落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策”，并要求今后出台有关就业、义务教育、技能培训等政策措施时，不与户口性质挂钩。可见，“人户分离”的现状短时间内并不能完全消除，精细化治理作为未来治理的发展方向仍有很长的路要走。

作为一种新型的治理范式，精细化治理是对传统粗放式、经验化治理模式的反思、批判和超越，代表着城市治理现代化的基本方向，是未来我国城市治理和发展的主导性策略。^[12]J市F社区的精细化治理

模式在其具体的实践过程中,既反映了精细化治理在推广过程中遇到的普遍问题,如:忽视居民需求、问题难以真正解决等,“人户分离”的现状又使F社区的精细化治理具有特殊性,老年人居多,户口“空挂”现象普遍。“人户分离”是现代社区治理的普遍困境,精细化治理的目的在于将社区居民的个性化需求和各类主体提供的公共服务精准对接。为此,需要引入社会组织、社工等第三方治理机构。社区精细化治理的关键不是强硬的行政指令与要求,不是忽视流动人口的需要,而是在发挥居委会作用的同时,充分调动起社区内社工、社区志愿者、居民的积极性,增加居民与流动人口之间的交流,逐渐建立起人们之间的互惠网络,不断提升其尊严与获得感,真正实现全民共建共治共享。

参考文献:

- [1]第四次全国人口普查公报(第5号)[EB/OL].[2018-4-10].http://www.JtatJ.gov.cn/tjj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/200204/t20020404_30324.html#.
- [2]2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)[EB/OL].[2018-4-10].http://www.JtatJ.gov.cn/tjj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/201104/t20110428_30327.html#.
- [3]中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].[2018-4-10].http://www.JtatJ.gov.cn/tjj/zxfb/201802/t20180228_1585631.html.
- [4]何继新,郁碌.基层公共服务精细化治理的逻辑关系、社会行动与路径创新[J].北京行政学院学报,2018(1):43-51.
- [5]杨宏山,皮定均.构建无缝隙社会管理系统——基于北京市朝阳区的实证研究[J].中国行政管理,2011(5):66-69.
- [6]何海兵.城市社区体制改革的历程与困境分析——以上海为例[J].华东理工大学学报(社会科学版),2012(3):110-116.
- [7]明亮,李春艳,王革.提升社区精细化治理水平研究——以成都市社区治理实践为例[J].晋阳学刊,2016(6):105-109.
- [8]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):1-21.
- [9]张兵.新形势下群众工作的有效机制“网格化管理、组团式服务”[J].党建,2011(3):36.
- [10]周建明.高流动社会与属地化管理体制下的公共产品供给[J].学术月刊,2014(2).
- [11]胡澎.日本“社区营造”论——从“市民参与”到“市民主体”[J].日本学刊,2013(3):119-134.
- [12]唐皇凤.我国城市治理精细化的困境与迷思[J].探索与争鸣,2017(9):92-99.

Dilemma and Improvement of Community Meticulous Governance Under the Background of “Separation of Registered and Actual Residences”

—Take the F Community as an Example

KONG Debin, LI Yuyang

(School of Political Science and Public Administration, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: As a specific type of meticulous governance, grid governance shows the advantages of timely information feedback, clear responsibility subject, and great contributions to social stability in the process of practice. However, based on the survey and the investigation in the F Community, J City, it is found that, under the background of “separation of registered and actual residences”, many problems still exist in the process of community meticulous governance, such as neglect of the needs of the residents, and lack of the effective management on the floating population. In view of this, the community governance needs to change the management mode in time, that is, to bring the floating population into the grid management, which helps increase the communications between the residents and the floating population. Meanwhile, the grid members should play their pivotal roles and multi-subjects should be encouraged to participate in the management, which facilitates the gradual establishment of a meticulous governance pattern based on multi-participation.

Key words: community governance; meticulous governance; separation of registered and actual residences

(责任编辑:魏 霄)