

公共服务的流程再造：从“无缝隙政府”到“网格化管理”

竺乾威*

【摘要】打破部门、层级以及职能的边界，提供一种以公众需求为导向的、精细化的、个性化的全方位覆盖的公共服务是公共管理理论和实践一直在探讨并试图解决的问题。本文探讨了网格化管理在这方面对无缝隙政府的突破和超越，并对公共服务的流程再造进行了分析。

【关键词】无缝隙政府 网格化管理 流程再造

【中图分类号】 D630

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2012) 02 - 0001 - 21

政府的公共服务如何在现有的官僚制结构下打破部门、层级以及职能的边界，实现一种“纵向到底，横向到边”的全方位提供？西方新公共管理改革中出现的“无缝隙政府”在这一公共服务的流程再造方面做出了可贵的努力，影响深远；而中国本土产生的基于信息技术的网格化管理，更是在政府全方位地提供公共服务方面全面突破和超越了“无缝隙政府”，在公共服务流程再造方面作出了令人瞩目的贡献。本文力图在理论上分析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探讨。

* 竺乾威，复旦大学国际关系与公共事务学院，教授。

基金项目：国家社科基金重大项目“‘十二五’时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”（10zd&009）、复旦大学985工程三期整体推进社科项目（2011SHKXZD013）。

一、无缝隙政府的流程再造

打破部门、层级以及职能的边界，提供一种以公众需求为导向、精细化、个性化、全方位覆盖的公共服务是公共管理实践一直在探讨并试图解决的问题。问题的缘起在于官僚制组织。官僚制组织的运作以纵向的层级控制和横向的职能分工为最重要的特征，这种集权和专业化的运作方式在带来效率的同时，也带来了层级过多、职能交叉重叠，部门分割和管理的破碎化，并导致公共服务质量的下降。部门、层级以及职能之间的壁垒带来了协调的困难和管理运作的不畅。拉塞尔·林登列举的美国康涅狄格州劳工部的例子可以说是官僚制组织运作的一个典型例子。劳工部的员工在三个互不相关的项目领域里做着非常专业化的工作，这三个领域是：失业救济、培训和提供就业信息。员工无力处理面临的既复杂又涉及多种交叉职能的难题。这种各自为政的制度让劳工部的顾客和失业的市民们不厌其烦。失业的市民必须排着长队等待失业补偿，接着又重新排队获取工作信息和培训的信息（林登，2001：188）。这在官僚制政府的运作中是一个普遍而常见的现象。如果要提高服务质量，让公众满意，就必须改变这种运作方式。

因此，当新公共管理改革狂飚突起时，官僚制组织及其运作方式的再造自然构成了新公共管理改革的一个重要内容，作为这方面改革声名卓著的、以“无缝隙政府”出现的政府流程再造模式也应运而生。正如欧文·休斯指出的，“公共行政的僵死的、等级制的官僚制组织形式如今正转变为公共管理的弹性的、以市场为基础的形式。这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格的细微变化，而且是在政府的社会角色及政府与公民关系方面所进行的变革”（休斯，2004：1）。“无缝隙政府”不仅是管理风格以及管理流程的变革，而且也是政府的社会角色及政府与公民关系的变革。这可以在无缝隙政府流程再造的“以结果为取向”和“以顾客为取向”两个方面反映出来。

无缝隙的管理流程变革首先体现在围绕过程和结果，提供整合式的服务运作

方式上，它改变了以往政府长期来按照职能和部门来进行运作的方式。围绕过程和结果来运作，首先要解决的问题是如何打破部门、层级以及职能的边界，解决部门机构的协调和整合问题。因此，协调和整合构成了无缝隙政府运作的核心。在奥图尔看来，有五个方面的原因导致了协作性结构的出现：第一，处理艰巨或者复杂问题的政策可能需要这样的结构来执行；第二，基于政府直接干预上的局限性，当公众偏好更多的政府行动同时要求更少的政府干预时，未来在特定问题领域取得成果，人们可能要求采用协作结构，因为只有协作才能做到；第三，政治驱动力诱导出可能必要的联网；第四，信息的不断增多；第五，包括横向规定和交叉法令在内的命令层次为管理网络提供了额外的压力（阿格拉诺夫、麦圭尔，2007：22-23）。这种协作性的结构不仅要解决传统的部门与部门之间的协调问题，而且还要解决在信息化条件下新的协调方式问题，即随着政府的分权，如何通过网络的方式使政府的整体能更有效地协同工作。

解决由专业化运作导致的破碎化的状况的另一做法是进行整合。根据整体性治理理论，在政策、管制、服务和监督等方面的整合表现在三个方面：①不同层级和同一层级的整合，比如中央机构与地方机构，以及地方机构内部的不同部门之间的整合；②职能的整合，可在一些功能内部进行协调，比如使海陆空三军合作，也可以在少数和多数功能之间进行协调，比如健康保障和社会保障；③部门之间的整合，可以在政府部门内部整合，也可以在政府部门与非政府部门之间进行整合（Perri et al.，2002：29）。在林登的以打破职能、层级和部门边界进行流程改造而出名的《无缝隙政府》一书中，有两个例子可以帮助我们更清楚地理解这种流程的变革。

第一个例子是汉普顿市围绕自我管理团队进行的整合。汉普顿市打破了原有的政府组织结构，把原有的典型的市议会——市执行长——助理市执行长——部门负责——小组负责人这样的五个层级的结构改变成市议会——市执行长——部门负责人三个层级的结构（图1、图2）。

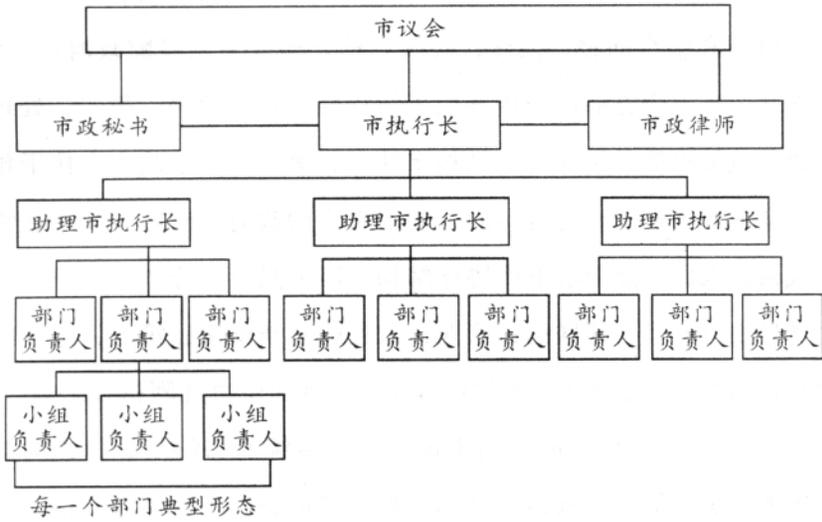


图1 汉普顿市原有的政府组织结构

资料来源：拉塞尔·林登（2002：160）。

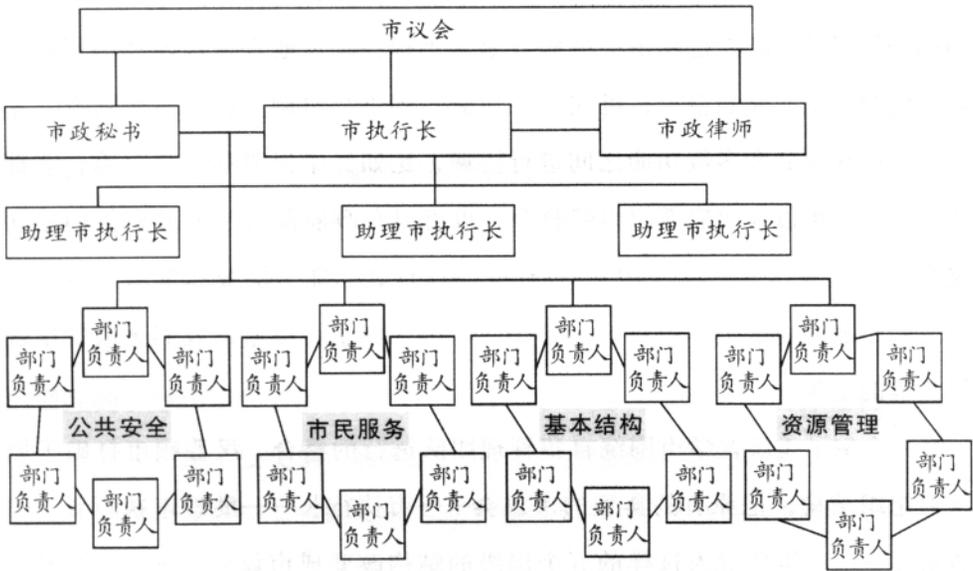


图2 汉普顿市围绕自我管理团队进行的整合

资料来源：拉塞尔·林登（2002：161）。

这一扁平化整合的主要改变在于市执行长直接领导部门负责人，而部门负责人和执行长之间之所以不再需要助理市执行长这一层级，是因为部门根据四个模

块（即公共安全、市民服务、基本结构和资源管理）组成。这样，原来的 37 个部门负责人就分成了 4 个任务小分队，一个部门的负责人作为任务小组的负责人，这一职务大家轮流担任。这里我们看到了职能的整合，也就是把相近的职能组合成四个不同的模块，这首先使扁平化成为可能（原有 37 个部门的幅度太大，以致在市执行长和部门负责人之间需要一个助理市执行长层级）；其次可以打破原有的部门壁垒；再者，由若干职能构成的模块在一定程度上具备了过程的特点，因为运作的方式从原来的从各自职能角度出发变成了为完成目标（结果）而进行协作。此外，助理市执行长的任务变成了监督，监督经济发展和生活质量，简而言之，监督运作的结果。此外，这种职能的整合也导致了纵向层级的减少，从原来的四级较少到三级，使得直线的运作更加迅速。

第二个例子是美国林业局第 9 区以信息化为基础的管理整合。如何借助信息管理来提高整个组织的运作效率在今天已经成为组织管理的一个重要内容。以美国林业局第 9 区为例，以往的分散的地区结构使信息管理通常采用的是功能性的解决方式。从事不同专业工作的人搜集各自所需的信息资料，这使得有些数据资料不仅互相重叠，而且不能共享。不同的员工和单位拥有不同的信息库，每一个信息库都只支持他们自己的、当地的、功能性的项目。这导致不同的员工重复采集相同的数据资料，数据资料自相矛盾而且不能促成有质量的决策，或者无法及时对问题作出反应，人们为此采取的弥补措施耗资巨大。事实上，这也是职能分割带来的一个结果，因为信息管理还是建立在原有的官僚制结构上。美国林业局第 9 区改革的做法是建立一个数据资料共享的平台，将多个数据库进行整合，并将这些数据资料与森林服务的计划和项目系统地整合在一起，同时将数据资料进行标准化处理，使所有员工都可以使用。

如果说这两个例子反映的是流程改革的过程取向和结果取向的话，那么，下面一个例子则展现了改革的顾客取向，也就是说，它涉及了“政府的社会角色及政府与公民关系的变革”。这个例子就是湖地地区医疗中心进行的按照病人需要而不是官僚机构的需要进行的整合。我们可以在林登的著作中看到从里到外的由五个圆圈构成的一个图（图 3）。

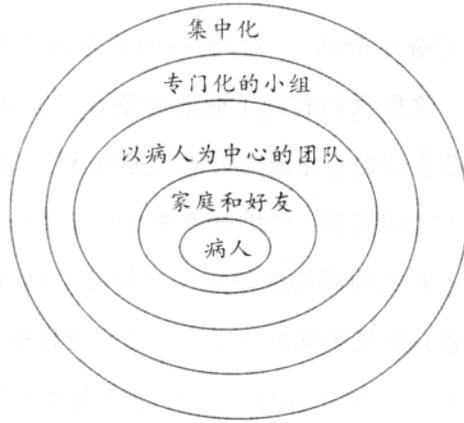


图3 湖地地区医疗中心进行的按照病人需要而不是官僚机构的需要进行的整合

资料来源：拉塞尔·林登（2002：177）。

图3的核心，也就是第一层是病人，后面的四层圆圈都由它而扩展；第二层是家庭和好友，他们能对病人做些什么；第三层是以病人为中心的医疗团队，这是多职能的团队，能够胜任大多数病人的护理工作，他们提供主要的服务；第四层是专门化的小组，医疗团队毕竟不能解决所有的问题，比如它不能配药，因此，它需要专业化的后台支持，专门化的小组就起这样的作用；第五层是集中化，有些湖地无法提供的服务，比如由于技术和资金上的原因，需要其他地方的医护人员来提供。此外，湖地医疗中心还提供了无缝隙式的入院过程。病人入院，首先由一位具有多种技能的辅助人员迎接，在做了各种化验、拍X光等后，此人将病人介绍给将护理他的医疗团队，剩下的事由团队来做。因此，住院那一天，病人直接进入病房，无需等待。

将三个例子结合起来，可以看到“无缝隙政府”这一流程再造的最主要的特征就是围绕顾客展开的以过程和结果为取向的无缝隙流程再造，新流程的特点在于“无缝隙组织以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务”（林登，2002：4）。在拉塞尔看来，流程再造是因应了社会从以生产者为中心到以消费者为中心的变化。要对顾客提供及时和高质量的服务，需要建立机构之间的战略同盟，需要在机构内部拆除“柏林墙”。简而言之，用整体性理论的话来说，就是在部门、层次和职能之间进行全方位的打通。

然而，如果从部门、层次和职能之间全方位打通（用另外的话来说，就是“纵向到底，横向到边”）的角度来看，以上三个例子为代表的无缝隙式的运作还是有其不足之处的。首先，汉普顿市通过以若干职能围绕模块构建的扁平化运作，还是以官僚制组织本身而不是根据公众的需要为出发点的。它缩短了纵向的距离，导致沟通和情况交流的方便以及反应的迅速，但如何纵向到底，直接与一线公众接触，尤其是提供这些公众所需的个性化服务？这一建构的重心还是在官僚组织，没有涉及如何借助或利用其他的途径和渠道来更快更全面地了解公众需求的问题。在这一点上，湖地医疗中心的建构恰恰在一定程度上解决了这个问题。如果我们说汉普顿市的建构是从上到下的话，湖地医疗中心的整合则是从下到上的，也就是以客户为中心来展开的，它颠覆了官僚制组织历来的从上到下，也就是以官僚为中心的建构。但是湖地医疗中心的例子是有局限的，如果把它扩大到一个区域（比如一个城市），如何对如此众多的公众提供满足他们个性需要的服务？其他不论，按照湖地医疗中心的做法，这种运作成本就是无法承担的。因此，在官僚制组织还必须存在的前提下（因为常规的服务还必须由它来提供），如何利用像湖地医疗中心那样的方式，围绕顾客自下而上获取需求信息并自下而上地一层一层地（一层能解决的，不交给上一层）解决问题，也就是在层级间真正打通，仍然是需要解决的一个问题。

其次，汉普顿市的职能围绕模块的建构只是改变了职能的空间布局，将 37 个部门的职能整合成 4 个模块，减少了职能之间的壁垒，但 4 个模块之间的壁垒依然存在，没有解决“横向到边”的问题。如何再打通？湖地医疗中心的建构又在一定程度上解决了这一问题。湖地医疗中心的医疗团队基本上解决了病人所有的问题，尽管它需要后台的支持。但如果也把这种方式放大到一个区域（比如一个城市），它需要解决如何对大量的公众的大量不同的需求进行迅速反应和迅速解决的问题。在官僚制组织还是建立在以部门为表现形态的职能基础上的情况下，如何做到像医疗团队那样把医治病人所需的内科、外科以及其他各科的职能打通？表现在政府方面，如何把满足公众需求的各种职能打通？

由此我们看到第二个案例。美国林业局第 9 区在信息管理上提供了一个共享的信息平台，这有点类似于“一站式”的服务，可在这一集中的空间里得到各种服务或各种信息。但这一改革通过信息技术在相当程度上也只是打破职能和部门

的边界而已，它的运用还是有限度的。

尽管这三个无缝隙流程再造的例子都有其局限，但它们从各自的角度提供了公共服务流程再造的启示：第一，如何在官僚制还是作为政府主要的组织结构的情况下减少层次，缩短自上而下的运作路线；第二，组织结构和运作流程如何围绕顾客来设计；第三，如何在更大层面上利用信息技术。在此基础上，可以考虑这样一个更深的问题：有没有可能在更大的政府管理范围内将这三者综合起来，以顾客为中心，利用信息技术，将政府组织的层级、职能和部门全方位地打通，从而真正做到“纵向到底”和“横向到边”的无缝隙运作？在此，中国北京东城区和浙江省舟山市的网格化管理模式就非常值得关注。

二、网格化管理：中国经验

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了全方位打通的努力，尽管带有浓厚的中国色彩，但它是继“无缝隙政府”模式后在政府管理流程上的一个重大变革和突破。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。

网格化管理首先运用网格地图技术将某一地理管辖区域划成若干网格单元，作为最小的管理和服务单位（网格在某种程度上也可以说是纵向的底），比如北京东城区最先根据一万平方米为网格单位，将整个城区划分为 1539 个互相联结的网格单元，配备 350 名城市管理监督员。监督员的职能是对其管辖的网格内的城市部件进行监控。所谓城市部件指的是市政公用、道路交通、市容环卫、园林绿化、房屋土地等相关设施。这些设施被逐一登记编码，比如东城区的每一部件按“市辖区代码——大类代码——小类代码——部件名称——归属部门——问题位置——所在网格号”编码，并将其纳入地理空间数据库，“从而在 21 个行政执法部门，6 个政府职能部门和 10 个街道的保洁队、绿化队之间形成信息共享”（杨宏山、齐

建宗，2009)。在这里我们看到它同美国林业局第9区的一个相同的做法：利用信息技术通过信息共享来打破职能的边界。两者不同的地方在于东城区的网格管理在更大的地理空间、更多的职能之间进行共享，但这一更大的空间是有限度的，也就是它被定位在一个网格之内，这是网格设计的一个优点，因为在更大的空间里（比如像以前以一个区为地理空间），提供信息平台将多种职能集合到一起在管理上是做不到的。

网格的管理员一般只能发现问题，而没有能力解决他所发现的所有问题，因此，他需要有后台支持。这有点类似湖地医疗中心的医疗团队。团队背后是需要后台的，这些后台就是一个一个的专业部门。一个服务团队可以发现很多问题，但它不能马上同时解决所有的这些问题，一些问题需要背后的一些职能部门来解决。那么，如何以最快的速度将信息传递到有关部门，使有关部门进行迅速反应？这里显然需要进行组织结构的改造，从而在实现职能全打通的同时打通部门和层级。汉普顿市的做法是将37种职能整合成四个模块，但它没有解决模块之间的打通（比如从公共安全到资源管理的流通还有一个壁垒），也就是说，当下面要寻找与上面对应的职能时，尽管可以较快地在四个模块中找到，但如果所涉事项不是一个模块内的职能部门能够解决的话，就要在模块和模块之间进行沟通。因此，在这里至少还缺少一个可以将所有这些职能和部门打通的平台，也就是横向没有到边。

北京市东城区的设计是在网格上面建立两个平行的结构，也就是城市管理监督评价中心和城市管理指挥中心。这样，就构成了只有两个层级的组织结构，完成了“纵向到底”。网格监管员通过城市通信系统^①，将情况报告给这两个中心，然后由指挥中心调度综合执法力量到达网格的部件位置解决问题。在这过程中，监督评价中心根据网格监管员的反馈，对指挥中心的运作进行监督。这样，在任何网格内发生的事可以通过两个中心迅速找到相关的职能部门（图4）。中心这一平台能够触及所有的职能部门，职能之间、部门之间的协调在这个平台上得以完成。这里我们看到了职能和部门的全打通。

^① 东城区为网格化管理开发出了号称“城管通”的通信技术，“城管通”利用移动通信和定位技术，以手机为原型，实现图片、视频、音频等信息的采集、上传与接收的同步化，在第一时间内将现场信息上报到城市管理监督中心处理，极大地促进信息的沟通。

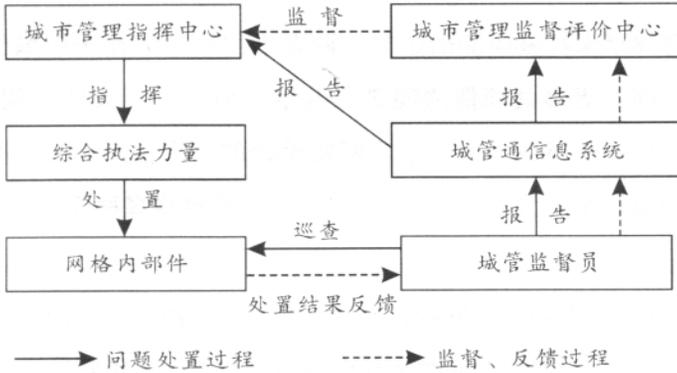


图4 北京东城区网格化管理的组织结构

资料来源：高恩新（2011：92）。

但这只是一种对事的管理，一般只具备静态和机械的特征，尽管网格化的管理在管理的精细化和高效率方面已经大大地跨出了一步。但是，当把网格化管理用于对人的管理和提供公共服务时，怎样也做到职能和部门的横向到边同时层级纵向到底呢？这里进行的流程改造首先必须考虑现有的政府管理状况和政府的组织结构。

以政府进行城市管理组织结构而言，这一结构在20世纪90年代曾经发生过变化。以上海为例，上海从20世纪90年代起开始搞“两级政府、三级管理”的城市管理模式。“两级政府”强调区级政府在管理区域内的作用，也就是具体的管理事务、管理权限，以及财政资源由市级政府向区级政府流动。“三级管理”强调街道党政机关在管理本地区事务的重要作用，承担更加明确的协调和管理职能，虽然街道办事处在法律上不具备一级政府的地位。简而言之，这一模式的特征就是管理重心下沉。但是，在条块分割的体制下，这一模式还是有很多问题。首先，从层级上讲，街道是三级管理中最吃重的，管理下沉到街道的结果，就是它除了要管理辖区内的事务外，还要应付来自上面许多职能部门的任务。例如街道的综合治理办公室涉及多个上级部门。任何一个区级部门，都可以随时向街道综合治理办公室安排工作任务。然而，街道对辖区内的条线部门又缺乏足够的制约能力，这样就形成了条和条以及条和块之间的分割。由于街道掌握的治理资源有限，加上各类矛盾和争纷以及各类管理事务的增多，街道就开始将相当多的行政工作往

下转移到居委会，以致本来是群众自治性组织的居委会也变成了一个行政执行机构，担负起从反恐到计划生育、从统战到公共安全的各项任务，一切事务进社区。

正因为如此，在“二级政府、三级管理”之后又有了一个“四级网络”，其出发点是把居民区作为社会管理中的基础单位，通过居民区各类组织，建立起维系社会管理和稳定的网络体系。但是，居委会无论从哪个角度来说（管理人员的素质、机构设置和工作机制等）都无法适应来自上面千条线的工作，无法履行城市社会管理的重任。很显然，这一模式的特点还是强调政府自上而下的行政调控，还试图用行政力量来整合和调控城市社会。从组织建构的角度来讲，它还是一种从上到下的建构，是围绕上级政府来设计的。因此，在运用网格化管理设计的时候，如何对现有结构进行改革，使它做到纵向到底，横向到边？如何“实现城市管理从多头到统一，从被动到主动，从单兵出击到协同作战的转变”（陈平，2006：77）？

舟山市的设计是在北京网格管理基本原理的基础上进行的，但在网格管理中加入了组团式服务，并在2008年启动这一模式。舟山网格化治理的主要理念是“网格化定位、组团式联系、多元化服务、信息化管理、全方位覆盖、常态化保障”^①。在设计中，它遵循“以公众为中心”的理念，在网格内建立一个服务小组，称之“网格化管理、组团式服务”。舟山市将全市划成2428个网格（渔、农村一般100~150户组成一个网格，城市社区适当扩大），每一个网格配备由6~8人组成的服务团队，“到2008年底，全市网格团队服务人员达13565人，其中县（区）干部772人，乡镇（街道）干部2479人，社区干部2011人，普通党员、医务工作者、片区民警、义工、教师、渔农业科技人员和乡土实用人才8303人”（孙建军等，2010）。“网格化管理、组团式服务”的核心工作是以“为民、惠民、便民”为宗旨，以“网罗民声、了解民情、化解民忧”为手段，以“得人心、暖人心、稳人心”为目标，最大限度地整合资源，全面、及时地回应群众要求，解决基层群众的各种实际问题，做好群众的各方面工作。网格团队与每个网格的所

^① 参见夏仁康“以人为本、创新基层社会管理——舟山市‘网格化管理、组团式服务’调查”，浙江省委党校2011年第二期领导干部进修二班第二组课题。
www.zjdx.gov.cn/1304/30953.htm。

这样的一个层级结构通过网格直接联结服务对象，使它的触角延伸到了最底层，做到了“纵向到底”，从而在组织体系上解决了基层管理与服务中“主体缺位”和“管理真空”问题。原有结构的底，以汉普顿市的例子来说，就是官僚机构的部门，我们看到的是自上而下的运作，无法看到自下而上的运作，因而这一结构还是以官僚为中心的。在原有的中国的城市组织结构中，这一结构的底从严格意义上讲是街道，但街道又进行了延伸，下沉到社区或居委会，但我们也没有看到它们与服务对象的有效联结，因为受到了社区和居委会的管辖空间以及自身的状况的限制。因此，它也是一种自上而下的、以官僚为中心的组织结构设计。而舟山的网格化管理结构既可理解为自上而下的设计，也可以理解为自下而上的设计，因为最底层的网格团队担负着向网格内公众提供服务，或在无法解决网格内问题的情况下向上反映情况的使命。在现实的管理中，这两者实现了双向互动，弥补了原有自上而下结构的不足。

这一结构同时在横向上也把职能和部门打通，做到了“横向到边”。服务团队类似于湖地医疗中心的医疗团队，涉及个人的需要和问题在这里集中。服务团队如不能解决，就通过上一层级来解决，每一级都有这样类似的平台，使得问题和需要可以很快地到达相关的职能部门。“各级政府及部门将开展的各项管理服务活动与网格化治理工作有机结合起来，强化条块协同，通过一网式服务实现了条条与块块之间的有效对接。以避免不同管理部门（条条）之间的沟通协作缺乏、各自为政或政出多门，有效整合和充分利用处于零散状态的社会管理资源。从而形成全市对社区群众管理服务的信息化、精细化和快速回应群众意见的长效机制。”^①实现了政府管理服务由以往的条条、单向朝块块、点面结合转变。

使这一全贯通的管理和服务得以成功的一个途径是信息技术。舟山市为“网格化管理、组团式服务”开发了一个综合性、集成式、共享性的“网格化管理、组团式服务”信息管理系统。该系统由基础数据、服务办事、短信互动、工作交

^① 参见夏仁康“以人为本、创新基层社会管理——舟山市‘网格化管理、组团式服务’调查”，浙江省委党校2011年第二期领导干部进修二班第二组课题。www.zjdx.gov.cn/1304/30953.htm。

流、民情日志和系统管理 6 个模块组成，具有数据查询统计、信息互动、工作交流和网上办事等功能。“基础数据”录入了网格内居民家庭和个人基本情况等信息，并进行汇总整理，建立数据库，同时注重信息的日常收集积累和维护更新，使政府可以动态掌握、全面了解群众的实际情况，提高管理服务的精细化、动态化水平。“服务办事”是为全体网格居民开放的一个网上办事平台，也是政府有关部门为网格居民提供服务的协作平台。在公众的诉求以短信、电话或走访的方式被输入信息系统后，系统便立即自动受理，由相关单位负责限时办理，做到了一口受理、一网协同、实时监控、双向考核，从而使各级各部门为群众服务的每一个环节都留有印记，确保公众反映的问题件件有回音、事事有落实。“短信互动”是网格服务团队、政府有关部门与网格居民之间的短信互动平台，居民可以随时与网格服务团队成员沟通、反映情况，政府有关部门与网格团队也可以及时将有关信息发送给网格居民。“工作交流”是网格团队成员和机关工作人员就网格化管理进行工作交流的平台。网格团队成员可以通过这一平台记录联系服务群众的经验做法、心得体会、难点疑点、意见建议等，促进信息互通、经验共享、困难互帮，提高彼此管理服务水平。“民情日志”是记录网格服务队员走访情况、事情具体处理的情况或体会，尤其是反映走访中发现的各种问题。同时，该平台对网格员无法自行解决的问题，还可以开启流程上报处理。“系统管理”是管理员维护系统正常运行的功能模块。舟山市“网格化管理、组团式服务”系统平台运行 3 年以来，“整合了近 30 个部门应用，累计解决类似的问题 6 万个。办结率达到 99%。记载事件 20 万篇，短信平台将近一年时间发服务短信 1 800 多万条次”^①。

北京东城区后来在将网格化管理从对事的管理升级到对人的管理时，参照了舟山的做法。该区在每个网格配备了 7 类人员，如网格管理员、网格警员、网格司法人员、网格消防人员等，类似舟山的服务团队。每一个网格内拥有 7 大类、32 小类、170 项信息、2 043 项指标的信息数据库。这些信息不仅覆盖了网格内的“部件”，

^① 参见“舟山市‘网格化管理、组团式服务’信息管理平台”，<http://zjnews.zjol.com.cn/05zjnews/system/2011/12/21/018091097.shtml>。

而且还涉及网格内的“事件”和“人员”，实现“人进户”“户进房”“房进网”“网格进图”的精细化管理。每一居民楼的“楼长”要负责采集“10+X”信息（指10项固定信息，包括本楼门户户籍人数、常住人口、流动人口等，“X”指群众诉求、安全隐患等特殊信息），通过家中统一配备的数字机顶盒统一接受或上传相关信息。信息经过网格平台会上传到社区、街道盒区相关职能部门，然后根据网格化总体职能分工盒处置程序，由相应指挥中心下派任务，具体处理相关问题。到2015年，东城区要实现“天上有云（云计算中心）、地上有格（社会管理网格）、中间有网（互联网）”（高恩新，2011）的新的社会管理体系。

打通以后通过什么运行机制来保证整个管理系统有效地工作？这是在新的流程再造中必须考虑的问题。没有运行机制，网格化治理就难以发挥系统特定的功能和作用。以舟山的“网格化管理、组团式服务”系统为例，主要是通过八项机制来保证系统的运行的。一是责任包干机制。要求每个管理服务团队在本网格内“包管理、包服务、包教育、包提高”，它打破了以往根据条线职能进行责任包干的做法，把诸如治安、卫生、计划生育、重点信访户、归正人员、环境整治等工作打通并整合起来，同时充分利用现代信息技术来提升责任包干制度的技术含量。二是民意表达机制。通过网格服务团队“走村入户全到位、联系方式全公开、反映渠道全畅通、服务管理全覆盖”，融诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制于一体，进一步健全和完善了民意表达机制，实现了民意表达经常化、全覆盖。同时，全市出台《“两代表一委员”融入“网格化管理、组团式服务”工作意见》，要求各级党代表、人大代表和政协委员与网格对接，将网格管理服务团队收集的各类群众诉求通过代表、委员们向各级党委政府直接加以反映，从而进一步畅通了体制内民意表达的渠道。三是民情研判机制。建立完善社区每月一次、乡镇（街道）两个月一次、县（区）每季度一次、市里每半年一次的网格化管理民情分析会，分析社情民意，研究解决共性的或需要由本级层面集体研究解决的问题。市和县（区）网格办编制每月一期的群众诉求情况分析，对重大民情信息进行分析整理，为决策提出建议和意见。四是民主决策机制。通过发放联系卡、上门走访、开通短信互动平台等方式在第一时间掌握社情民意，为决策奠定

基础。通过在专门网站上开辟“服务办事”栏目、制订以公民满意为导向的考核办法、实施重大事项决策公示制等措施来保证决策权力的合法行使。通过社区议事室等民主协商机制来发挥公众在社会公共事务管理中的作用，切实保障他们的知情权、参与权、表达权和监督权。五是分层解决机制。五个层级在各自范围内都建立相应的问题处理机制。乡镇一级以下能自行解决的就自行解决，如果各网格管理服务组提交上来的问题在乡镇（街道）层面不能解决、需要通过更高层级来解决的，则通过“服务办事平台”把问题提交到县（区）网格办，提交给各相关职能部门在规定时间内予以答复或解决。六是信息共享机制。开发了专门的信息系统，设立“技术保障组”，负责整合全市电子政务网络资源，建设统一的网络平台，并提供日常维护的技术支持。在各乡镇（街道）、社区（村）均设立信息站，配备专职信息员，专门从事信息平台管理维护及信息输入、反馈工作，实现了信息资源共享。七是考核激励机制。舟山市为网格化治理建立了考核评价制度。该制度采用百分制方法，是平台检查、暗访调查、满意度测评和项目督查相结合的考核方式。考核的内容主要包括组织机构情况、联系走访情况、民情记载情况、服务办事情况、民情研判情况、配合重点项目开展情况和群众公认情况，并将工作创新情况作为附加分项，采取年度申报制，由市网格办根据创新情况及实际效果来确定加分额度。八是组织协调机制。覆盖面如此大的“网格化管理、组团式服务”需要强有力的组织协调机制，否则难以保障系统有效地运行。图6描绘了舟山市网格化管理的运行机制。总体来看，舟山市从三个层面建立起组织协调机制。一是建立从市到网格的五级对应组织体系。二是明确要求各县（区）、各部门、各乡镇（街道）以网格化治理为统领，将条条块块各项管理服务工作有机地整合到网格化治理体系之中，强化条块协同，整合公共管理服务资源，使有限的公共资源发挥最大效能。三是在全市建立统一的问题协调解决机制，形成综合管理服务体系，切实解决群众反映上来的各种问题。^①

^① 参见夏仁康“以人为本、创新基层社会管理——舟山市‘网格化管理、组团式服务’调查”，浙江省委党校2011年第二期领导干部进修二班第二组课题。www.zjdx.gov.cn/1304/30953.htm。

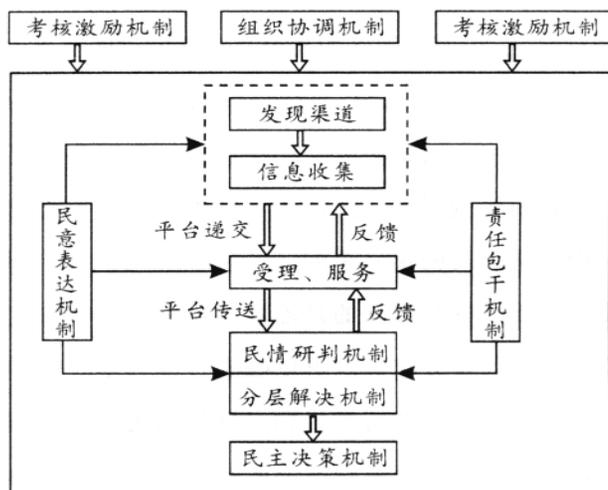


图6 舟山“网格化管理、组团式服务”的组织协调机制

资料来源：张兵（2011）。

三、网格化管理：意义、问题与前景

网格化管理（尤其是舟山的例子）无疑受到了“无缝隙政府”的启发。这主要表现在管理理念上是一脉相承的，也就是以顾客为导向和以结果为导向，改变现有官僚结构部门分割、职能重叠或缺位的状况，以无缝隙的运作方式向公众提供快捷和高质量的服务。另一方面，在前面的分析中，我们也看到了网格化管理在中国具体的管理实践中对“无缝隙政府”的超越。这表现在：①网格化管理在层级、职能和部门之间进行了全方位的打通，实现了真正意义上的无缝隙运作；②流程的再造跨越了政府机构本身，也就是通过社会组织和力量将政府机构的触角延伸到最基层的服务对象，这为根据公众的需求提供个性化的服务提供了可能；③网格的结构形式为一种精细化的管理提供了基础，也为全方位的服务提供了平台，它使得在一个大的区域范围内提供无缝隙的服务成为可能；④北京和舟山根据自身情况开发的信息通信技术为网格的运作提供了有效而坚实的支撑，这是在较大区域范围内进行有效管理和提供全方位服务的一个不可缺少的条件。

但网格化管理也存在着一些问题。首先，通过建立网格服务团队实现了政府组织结构的“纵向到底”，但服务团队的身份是什么？谁能够进入服务团队？它是由志愿者组成的，还是由上级建构的？它的使命是什么？它是一种中间的力量，还是代表着政府力量的延伸，如同居委会？在这里，我们几乎可以肯定地说，团队是上级建构的。在舟山的例子中，团队还加进了党小组，这样就把团队纳入了政府和党的体系。但这里引发的第一个问题是基层民众的自治问题。事实上，根据相关的法律规定，居委会都是群众的自治性组织。基层的自我治理首先是民主行政的需要，其次从政府的角度来讲也可以减少管理成本。但事实是居委会最终都变成了政府的执行机构，或者准行政机构，反映的是政府的偏好，因为居委会的工作人员拿着财政的津贴。这就使得基层的自治变了味道，导致居委会的权威性不高。可能恰恰是这一原因，产生了服务团队。但如果团队还是变成政府的更低一级的组织（尽管像居委会一样不属于政府编制）的话，那么基层的自治就无从谈起。第二个问题是如果团队由志愿者组成，一般问题也不大，因为志愿者通常是出于一种激情奉献自己的力量，他们想达到的是一种自我实现。但是如果不是，这里就有一个团队成员激励的问题。就像居委会的工作人员有津贴一样，如果没有，他们还能保持他们的工作积极性和责任感吗？舟山没有给予服务团队津贴，因此出现了团队成员热情和积极性下降的问题。但是，如果在物质上对团队成员给予津贴补助，那么就会极大地增加财政支出，财政是否能承担？

其次是官僚组织体系和网格化管理体系两个系统之间的问题。网格化管理、组团式服务使得传统的官僚组织的从上到下的运作的之处多了一种自下而上的运作，这种双向的运作在极大地便利政府满足民众需求，提供个性化的、全方位的服务的同时，也存在这几个问题。首先，自下而上的运作是通过非常设的领导机构来解决的。由于下面传输上来的问题可能涉及许多职能部门，因此需要一个平台将这些问题分门别类并尽快传递到相关职能部门。我们从舟山的网格化管理组织结构图看到，市领导小组下的办公室（下面都是对应的）起着这样一个平台的作用，如果没有这一个办公室，那么它的结构同汉普顿市几乎是一模一样的。平台要把下面传输上来的问题尽快进入相关的职能部门，同时平台还要起一种协调

作用，如果问题需要在专项组之间协调完成的话。但办公室必须是一个常设机构（舟山就是一个常设机构）。这样，从机构设置的角度讲，就多了一个机构，多了相应的人员和经费。其次，按照一层一层解决问题的原则来说，如果问题能够在下一层得到解决，就会导致上一层的闲置。如果上一层是非常设机构，那么问题还不大，但如果是常设机构，就会导致浪费。再者，办公室的工作人员必须很专业，要能很快地判断来自下面的问题需要进入哪个职能部门，或者涉及哪些职能部门，以便迅速地将问题提交到这些部门进行处理。最后，办公室必须是一个权威机构，要能够在专项组之间进行协调。但是，按现有组织的行政级别来说，办公室的级别与专项组是同级的，这会使办公室的权威打折扣。

如果说舟山的网格管理主要是服务取向（事实上也带有管理的功能）的，那么北京的网格化管理可以说是管理取向（在某种程度上是出于维稳）的。管理取向带来的一个问题是，信息的全覆盖固然有利于了解情况并对情况作出迅速反应，但是像北京东城区那样网格涵盖所有人和事，“人进户”“户进房”“房进网”“网格进图”的精细化管理是否会涉及对个人隐私的侵犯？是否使人有种一举一动都受到严密监视的感觉？在保证社会秩序的同时如何保证公众生活的多样性和自由是网格化管理必须考虑的一个问题。网格以及信息技术的运用必须服从于公共管理的核心理念和最高追求，就是人的全面而自由的发展。

从某种意义上讲，舟山的“网格化管理、组团式服务”展示着未来一段时间里我国（主要是城市）政府管理和提供公共服务的较好的前景。但是，有三个问题在未来的发展中是需要考虑的。第一个问题是如何在进行网格化管理中把这一管理与公民社会的建设结合起来，不断提高和扩大尤其是基层的自治性管理，变政府管理为自我管理。网格化管理的着眼点应该向这一方向努力。汉普顿市的政府结构到了部门一级后没有再往下延伸，其中一个可能的理由是部门下面有一个成熟的公民社会，民间本身会发挥很强的作用，无需像中国那样政府要管到底。由于历史的原因，我国公众自我管理的能力还不强，这也是在一定程度上需要一个较强的政府的原因，但是，倒过来，政府的较强管理又制约了自我管理的成长。如果不注意去培养公民的自我管理意识，不断地为公民的自我管理创造条件，而

是一味采用强化政府管理的方式，那么，公民社会就永远不会成熟。马克思历来主张社会凌驾于国家之上，而不是国家凌驾于社会之上。因此，网格化管理要促使市民社会的成熟。

第二个问题是政府管理社会和提供公共服务的方式的多样化问题。事实上，在今天市场化的情况下，政府还可以借助市场和社会的力量来提供公共服务。西方的“无缝隙政府”这一政府流程再造是在公共管理的市场化和企业化的背景下进行的。其用意之一就是市场力量来提升政府的竞争力。“无缝隙政府”在某种程度上也可以说是提升竞争力的一个产物，使政府提供的服务可以与其他组织进行竞争。因此，这里首先是要允许并鼓励这样的组织的存在，在没有的情况下要进行培育，也就是政府要有意识地给自己设置一个竞争对手，并以它来倒逼政府有效地运作。正如美国联邦快递的存在最终导致了历来效率低下的美国邮局提高了效率一样。其次，政府要充分运用社会组织包括其他各类组织来向社会提供服务，而不要仅仅借助，甚至强化政府本身的力量。网格化管理的目的不在于强化政府的力量，而在于使政府以更加有效的方式向社会和公众提供他们所需要的服务，并在一些竞争性的服务领域中使政府的运作具有竞争力。从这个意义上说，网格化管理还需要同推进公共服务的市场化结合在一起。

第三，网格化管理尤其是信息技术的运用需要同人文关怀结合在一起。舟山的“网格式管理、组团式服务”比较北京的网格管理的一个可取之处在于它的一种服务取向，而北京的网格化管理更多是出于一种维稳考虑的管理（在其他地方推行的网格化也多以此为出发点）。网格化管理使用的信息技术应该以保护人的权利作为一个最基本的出发点。网格化管理不应该是一种技术至上的冷冰冰的技术理性主义、一种使人产生异化的管理。相反，它应该是一种充满人性关怀的管理。

参考文献

罗伯特·阿格拉诺夫、麦克·麦圭尔（2007）. 协作性公共管理：地方政府新战略. 李玲玲、鄞益奋译. 北京：北京大学出版社.

陈平（2006）. 网格化城市管理型模式. 北京：北京大学出版社.

- 高恩新 (2011). 基于信息整合与人员下沉的城市管理创新研究. 中共浙江省委党校学报, 6.
- 拉塞尔·林登 (2002). 无缝隙政府. 汪大海等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 孙建军等 (2010). 从管制到服务——基于舟山“网格化管理, 组团式服务”实践的分析. 中共浙江省委党校学报, 1.
- 欧文·休斯 (2004). 公共管理导论. 张成福等译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 杨宏山、齐建宗 (2009). 数字化城市管理模式. 北京: 中国人民大学出版社.
- 张兵 (2011). “网格化管理、组团式服务”: 新时期基层治理的舟山模式. 北京: 党建读物出版社.
- 6, P. , Leat, D. , Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave.

●LEADING ARTICLE

Public Service Process Re-engineering: From “Seamless Government ” to “Grid Management” Qianwei Zhu 1

Abstract How to break the border of departments , hierarchy levels , government functions and to provide a kind of public demand-oriented , meticulous , personalized public service is a problem public administration theorists and practitioners have been trying to solve. Based on the case of Zhoushan city of Zhejiang province , this paper discusses the breakthrough of the grid management against seamless government and analyzes the public service process re-engineering in China.

Key Words Seamless Government; Grid Management; Process Re-engineering

●SYMPOSIUM

Politics of Urban Development Lin Ye 22

The Involvement of Economic Actors in Urban Strategies in Europe Christian Lefevre 25

Abstract In the last decade , several European cities have experienced the involvement of private economic actors in the making of their strategies of development in order to address the territorial competition in the globalization process. This paper attempts to unravel the reality of this involvement and to understand the reasons of this participation in an exercise and a policy which have always been under the monopoly of public authorities. Drawing from the literature and from empirical studies of the cities of London , Madrid and Turin , the paper shows that the involvement of economic actors in urban strategies varies greatly from one city to the other. It also shows that this involvement depends on local factors such as the relationships between economic and political players , the active role of political executives in the mobilization of firms , but also on the importance of the “global city ”