

“接点”运作：农村网格化治理衔接机制与治理效能

——基于北京市S镇的田野调查

张艺轲, 张世勇*

(西北农林科技大学 人文社会发展学院, 陕西 杨凌 712100)

摘要: 农村网格化治理是推动治理重心下移、实现基层治理现代化的关键举措。本文以北京S镇为个案, 采用单案例研究方法, 通过结构化访谈采集经验材料并进行质性分析, 深入剖析农村网格化治理作为新型制度化“接点”的发生逻辑、运作机理与治理效能。研究发现, 网格化治理通过组织、资源、技术与情感四大衔接机制的协同作用, 有效打通了国家政策意志贯彻与社会多元诉求反馈的双向通道。作为“接点”, 其治理效能具体体现为: 破解国家与社会之间的结构性衔接断层, 规范二者之间的日常互动秩序, 动态化解国家治理逻辑与地方治理实际之间的张力。

关键词: 网格化治理; 国家与社会关系; 乡村治理; “接点”

中图分类号: D926

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2026)04-0080-11

Junction operation: Linking mechanisms and governance effectiveness of rural grid-based governance—A field investigation in S Town, Beijing

ZHANG Yike, ZHANG Shiyong*

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Yangling 712100, China)

Abstract: Rural grid-based governance is a key measure to promote the downward shift of governance focus and realize the modernization of grassroots governance. Taking S Town in Beijing as a case, this paper adopts a single-case study method, collects empirical materials through structured interviews and conducts qualitative analysis to deeply examine the occurrence logic, operational mechanism and governance effectiveness of rural grid-based governance as a new institutionalized “junction”. The study finds that grid-based governance, through the synergistic effect of four linking mechanisms, namely organization, resources, technology, and emotion, effectively opens up a two-way channel for the implementation of national policy will and the feedback of diverse social demands. As a “junction”, its governance effectiveness is specifically manifested in: Breaking the structural connection gap between the state and society, regulating the daily interaction order between them, and dynamically resolving the tension between the logic of state governance and the reality of local governance.

Keywords: grid-based governance; state-society relationships; rural governance; “junction”

一、问题的提出

农村基层治理是国家治理的基石, 其效能直接关系到乡村振兴战略的实现与国家长治久安。《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》等政策文件明确提出, 要推动治理重心下移, 引导资源、服务和管理进一步向基层延伸。治理下沉既是应对农村社会结构变迁与公共服务需求升级的必然要求, 也内含着国家与乡村社会互动关系的结构性调整。在这一背景下, 网格化治理作为一种更加精细化、技术化的治理方式, 逐步成为落实基层精准治理的重要载体。该模式最早源于2004年部分城市的实践探索, 随后逐步向乡村社会扩展, 成为应对复杂乡村事务、拓展基层治

收稿日期: 2026-04-21

基金项目: 国家社会科学基金项目(23BSH115)

作者简介: 张艺轲(1998—), 男, 陕西西安人, 博士研究生, 主要研究方向为基层治理与技术治理。*为通信作者。

理边界的一种重要尝试^[1]。具体来看,网格化治理将行政村进一步划分为更小的网格单元,并配备相应的人员,在原有村“两委”组织架构之下,网格员形成了一张覆盖更细、反应更快、联系更密的基层治理网络。随着治理界面不断下移,以及乡村治理体系持续创新,网格化治理已经从地方探索逐步走向全国范围内的广泛应用。本文引入“接点”概念作为分析工具。在基层治理研究中,“接点”通常指国家权力与乡村社会发生互动、协商与博弈的结构性界面,也是国家意志向下传导和社会诉求向上反馈的重要枢纽。借助这一概念,可以将分析重点放在国家与社会互动的具体过程及其中间机制上,从而进一步说明网格化治理如何通过重构连接方式、优化治理流程来提升乡村治理效能。

已有关于农村网格化治理的研究,主要围绕运行逻辑、乡村社会适配性以及其与村民自治之间的关系展开。

一是关于网格化治理的运行逻辑与制度建构。网格化治理最初产生于城市管理实践,之后伴随国家治理重心下移被引入农村地区。其政策目标也从早期较强的管理导向,逐渐转向服务与治理并重,整体上呈现出“试点—扩散—优化”的演进逻辑^[2]。学者指出,网格化治理是地方政府通过制定网格划分标准、人员配置规则以及技术平台建设要求,将科层制的规范逻辑嵌入乡村社会的一种方式^[3]。也有研究以江苏、浙江等地实践为例,认为网格化治理通过“纵向层级整合”和“横向部门协同”,在一定程度上重构了基层治理体系^[4]。不过,这类制度移植往往依赖行政力量推动,比较强调技术理性和流程标准化,在实践中也可能忽略乡村社会自身的内生需求^[5]。二是关于网格化治理与乡村社会基础之间的适配问题。农村社会具有空间分布较散、治理事务相对稀疏、熟人社会特征明显等特点,这与城市社会高密度、高频率的事务结构存在明显差异^[6]。在工业型农村或城郊地区,网格化治理能够通过资源下沉和信息整合提升治理效率;但在传统农业型村庄,其标准化、清晰化的技术要求与乡村事务的模糊性、不规则性之间产生张力,可能导致技术空转或形式化困境^[7-8]。对此,有研究提出可利用本土力量作为网格与德治的衔接点,以非正式规则缓解技术治理的刚性^[9]。三是关于网格化治理

对村民自治的影响。部分研究指出,网格化治理可能会进一步强化村级组织的“官僚化”倾向,使基层治理的注意力从回应群众实际需求,逐渐转向完成上级任务和对上负责^[10]。与此同时,行政资源不断下沉,技术监控手段也在增强,这虽然提高了国家对基层社会的掌控能力,但在一定程度上也可能挤压村民自治空间^[11]。具体来看,一方面,网格员角色逐步行政化,使基层干部把较多精力用在考核、填报和任务落实上,由此容易出现“行政消解自治”的现象^[12];另一方面,技术治理强调清晰化、流程化和责任留痕,而乡村自治长期以来又带有一定的模糊性和弹性,网格系统要求事件上报、流程追踪和责任记录,这与传统乡村治理中依赖人情、面子等非正式协商方式之间存在张力^[13]。当然,也有研究给出了相对积极的判断,认为网格化治理可以借助“微网格”的划分培育社区资本,进而激活社区自治,实现行政力量与自治力量之间的耦合^[14]。此外,在弱行政吸纳方式下运行的网格化治理,也有可能释放社会活力,并提升基层自治质量^[15]。

总体来看,既有研究已经为理解农村网格化治理提供了比较扎实的经验基础。但在分析维度上还有一定的拓展空间。现有研究大多沿着技术治理视角展开,关注网格化治理以一种技术工具的身份进入乡村场域的适配性和治理效果。然而现实是网格化治理并不仅仅是管理技术,其更大作用在于对国家权力与乡村社会互动关系的再调整。如果仅从工具理性视角出发,可能难以充分揭示其在重塑基层治理结构、连接国家与社会等方面的作用。这种视角也容易遮蔽其背后的制度意涵。事实上,网格化治理在农村地区的实践形态一直处于调适之中。这种变化受到国家与社会互动关系塑造的同时,也反过来推动着二者关系的转变。基于此,本文借鉴“国家—社会”关系理论和“接点治理”分析框架,尝试回答以下三个问题:第一,在治理压力和资源通过网格化体系下沉过程中,网格作为“接点”是如何承接任务、转换压力并实现治理目标的?第二,在作为治理重心下移与群众诉求表达桥梁的过程中,网格化治理的实践形态呈现出怎样的演进逻辑?第三,网格化治理在国家与社会互动中发挥了哪些调适作用,又体现出何种治理效能?通过对上

述问题的讨论,本研究试图揭示在国家治理扎根乡村基层的具体过程中,国家与社会关系在基层场域中适应性调整的内在机制。

二、研究设计

(一) 理论基础

“接点”作为一个学术概念,为分析中国基层治理中国国家权力与社会自治之间的互动机制提供了重要视角。该概念由徐勇提出,最初用于解释县域群体性事件频发的生成原因,他指出县域处在国家与社会的应力位置,既是政策执行的关键环节,又是社会矛盾的集中点^[16]。在此基础上,后续研究进一步融合社会网络理论,将“接点”视为弥补国家与社会间信息断裂的桥梁^[17]。也有学者把“接点”视作一种治理过程,认为它能够通过持续调适来弥合政策设计与现实运行之间的差距,并由此将“接点”延伸为关系性、过程性分析工具^[18]。“接点”可以通过资源整合、主体协同与规则重构提升治理效能,但也可能因科层压力与乡土结构脱节而面临失效^[19]。近年来,“接点”逐渐呈现国家化趋势,在被科层体系吸纳的过程中,可能出现悬浮化和空转化问题^[20]。有研究指出,当前“接点”研究的关键问题,是如何在国家力量不断向基层渗透的同时,继续保持其双向互动的弹性。换言之,需要防止“行政吸纳自治”造成“接点”简约性流失,并重新激活其作为国家与社会之间动态通道的治理功能^[21]。整体而言,“接点治理”理论提炼于国家力量落地与社会力量回应的双向互动过程,旨在超越国家中心论与社会中心论的二元对立。它聚焦于二者交汇、碰撞与调适的具体界面,从而为基层治理提供一个中层分析框架。

“接点”理论核心在于将其概念化为一个动态的、富有弹性的互动场域和过程。首先,“接点”具有双向调适功能。它既是国家资源和意志向下输送并转化为具体行动的枢纽,也是基层社会信息向上反馈的节点。其次,这一界面呈现出多元逻辑。其运作并非遵循单一行政或自治逻辑,而是行政指令、社会关系、乡土规范等多种逻辑交织并存的结果。最后,该节点处于持续重塑过程之中。其形式与功能随着国家治理重心下沉、技术手段引入以及社会自身变化等形势不断被建构和再定义。这一过

程能强化国家渗透,也能为社会能动性创造新的空间。基于此,本研究引入“接点”理论作为分析框架,以透视治理重心下移背景下网格化治理在乡村场域的具体实践。网格化治理可以看作乡村社会生成的一种新型制度化“接点”。它嵌入原有乡村治理结构,成为国家与社会互动的前沿界面,不仅自上而下承接治理任务,也自下而上回应群众需求。“接点”治理理论突破了网格化治理行政扩张或技术赋能的二元论断。通过剖析网格化治理作为国家与社会中介场域的运作逻辑,展现其复合属性。

(二) 研究方法

本文采用单案例研究方法。单案例研究强调对特定案例展开全面、细致和深入的分析,通过集中考察案例内部的运行逻辑与生成机制,进而提炼具有一定解释力的理论认识或实践启示^[22]。这种方法比较适合分析涉及多主体、多环节、多层次互动的复杂治理现象。网格化治理本身就是一种包含政府、村级组织、网格员和居民等多元主体的基层治理模式。因此,单案例研究能够较为准确地捕捉其在具体场域中的机制细节、主体互动关系和实践形态变化。

北京市A区S镇位于北京市东北部,是一个兼具平原与山区特征的远郊乡镇。该镇下辖12个行政村和1个居住小区,户籍人口约2万人,常住人口约1.8万人。当地蜜桃产业发达,周边分布着多个工业园区,劳动力外流现象相对较少。作为国家治理重点区域,北京持续推动治理体系强化与治理重心下移。在此背景下,A区政府自2022年6月起全面推行网格化治理模式,要求各乡镇按规定完成网格划分与网格员选任工作。S镇随即成立网格化治理综合办公室(以下简称“网格办”),具体落实网格化建设。实践表明,该镇网格化治理有效承接了行政下沉事项,在基层治理中发挥了显著作用。选取S镇作为研究案例,主要基于以下考量。一是案例典型性。S镇虽位于北京,但地处京冀交界区域,治理资源相对有限。其治理压力与治理情境与我国许多农村地区具有相似之处。一方面,治理重心下移带来的任务压力与乡镇自身权限之间存在张力,S镇也面临权责不对等、资源配置不充分等基层治理难题。另一方面,在村庄公共事务、矛盾调处、环境整治、政策宣传等具体事务上,S镇与其他乡镇存在较多

共性。因此，S镇的治理经验能够为同类型地区提供一定参考。二是案例可靠性。S镇网格化治理运行稳定，相关制度与实施过程均有明确记录，为研究提供了真实可靠的现实样本。三是资料可及性。笔者于2024年10月赴A区S镇开展专题调研，通过半结构化访谈，与镇党委书记、网格办工作人员、村“两委”干部、网格员及普通群众进行了深入交流，获取了大量一手资料。同时，笔者还调阅了乡镇网格办的相关文件与工作材料，为研究提供了充分的数据支持。

三、“接点”生成：S镇网格化治理的实践

在乡村治理现代化进程中，网格化治理不仅是一套管理技术或组织安排，也构成了国家与社会在基层交汇的“接点”。它一方面承载着自上而下的治理资源与任务，实现国家力量下沉到底；另一方面也肩负着自下而上感知、吸纳与反馈社会诉求的使命，成为社会力量的上传通道。

（一）治理下沉的制度困境

随着治理任务不断下沉，以行政村为基本单元的治理模式压力增大。来自上级的治理任务持续增加，并进一步向村级延伸。然而，传统的“镇—村—组”治理结构难以适应治理变革。这集中体现在以下三个方面。第一，原有治理单元难以承载当前治理负荷。以行政村为治理单元，即便结合包片与条线分工，村干部人均仍需对接百户，难以实现精准治理。与此同时，村民小组功能严重弱化。小组长缺乏激励与参与渠道，在治理中往往只有象征意义。他们仅在土地调整等重大事务中偶尔发挥作用，已无法支撑日常治理需求。第二，治理主体专业化程度不足。治理重心下移要求治理主体既要熟悉科层化运作，也要能够与上级多个部门进行有效对接。以S镇为例，除村支书外，村干部一般都需要对接2~3个业务部门，这对政策理解、文书处理、沟通协调等能力提出了更高要求。然而，村干部在实际工作中多依赖乡土规则与非正式方式处理事务，部分干部年龄偏大，学习新技术、适应新流程存在困难。因此，他们难以完全胜任规范化、专业化的行政任务。第三，资源保障与下沉任务不匹配。治理任务不断下沉的同时，与之配套的资源保障并没有同步到位，这使村级组织经常处在事多权小、责重资源

少的困境之中。在S镇，不少村庄反映专项工作往往有任务无经费，或者有要求无支持，村干部只能在有限治理资源中不断腾挪应对，甚至有村干部自筹资金完成行政任务，这也影响了治理的可持续性与治理质量。

2022年，A区正式建立网格化治理制度。S镇通过精细划分网格、选优配强网格员、明确网格职责、优化运行机制，将“接诉即办”、环境整治、政务服务等工作全面纳入网格。网格办采取村自主划分网格、推荐网格员的方式，将网格设置主要权力下放至村级。全镇共设163位网格员，男女比例约为5:11，年龄结构为：35岁及以下22人，36~45岁48人，46~55岁57人，56岁及以上36人。

（二）国家力量的网格嵌入

S镇网格办通过一系列制度设置，构建起精细化治理模式。同时，治理下沉的要素也全面嵌入乡村治理之中。

第一是规则要素。治理重心下移的一个重要表现是清晰化、标准化治理规则体系的确立与传导。国家通过明确制度文本、责任清单和操作流程，将原本模糊的乡土治理空间纳入规范化管理轨道。A区、S镇两级政府制定了一系列实施方案、考核办法，并详细规定了网格划分标准、网格员选聘条件等。在具体考核方面，S镇网格员考核满分100分（表1），主要分为重点工作考核、日常考评和民主测评等三个部分。其中，重点工作由镇网格办对网格员进行考核，日常考评由村“两委”及镇网格办打分，民主测评由镇网格办评估村民对网格员的满意度。镇网格治理中心负责月度考核汇总，并依据考评结果核发网格员薪酬。这些具体治理规则为国家治理意志的下沉提供了执行路径，也为基层治理实践划定了行为框架与责任边界。

第二是资源要素。治理界面下移的有效实施离不开配套资源的同步下沉。国家通过项目制与专项转移支付，统筹资金、资源与公共服务向基层倾斜，为基层治理夯实了物质基础。在A区推行网格化治理过程中，区财政为网格员薪酬补贴设立了专项资金，S镇各村网格员因而能获得较为稳定的工作津贴。这在一定程度上改变了以往小组长等治理角色无报酬的情况。此外，网格员的职责涵盖人居环境整治、美丽乡村建设、特定人群上门服务等领域。在治理过程中，他们需承担项目信息上传下达、群

众需求精准摸排、实施过程全程协助以及落实效果监督反馈等任务。资源下沉不仅丰富了网格化治理的实质内容，也使网格体系与国家资源输送渠道紧密衔接。

表1 S镇网格员考核指标及考核方式^①

考核维度	考核指标	分值	考核主体	考核方式	得分
重点工作考核（45 分）	“接诉即办”	10	镇网格办	系统工单核查、村社区反馈、群众回访	
	文明创城	10	镇网格办、村两委	现场检查、活动记录核查、群众抽样调查	
	生态环境类	15	镇网格办、村两委	日常巡查记录、无人机 / 卫星遥感核查、现场抽查	
	其他重点工作	10	镇网格办	工作台账核查、任务完成情况通报	
日常考评（25 分）	基本制度落实情况	5	村两委	考勤记录、台账检查、群众投诉核实	
	基础信息掌握情况	5	村两委	信息台账抽查、现场提问、群众核实	
	日常入户走访情况	5	村两委	入户记录核查、群众回访	
	线上工作开展情况	5	村两委、镇网格办	网格群后台数据核查、线上工作记录检查	
	其他日常工作	5	村两委	工作完成情况反馈	
民主测评（30 分）	群众满意度测评	30	镇网格办	问卷调查、入户访谈	

第三是技术要素。国家借助多样化技术监控手段的下沉，实现对社会态势的精准感知和对执行过程的实时督导。在基层实践中，技术要素已嵌入网格化治理的各项工作中。一是建立统一的信息平台。网格员手机上都安装了“一网统管”软件，用于接收指令、上报信息、处理流程和记录轨迹。二是形成全方位技术监督网络。上级政府通过无人机航拍、卫星遥感图像比对等技术手段，对农村人居环境、耕地保护、违法建设等工作进行不定期巡查。三是构建标准化考核评价体系。网格员的工作量、事件处置率、响应时长、群众满意度等关键指标均成为绩效评价的主要依据。

第四是任务要素。治理重心下沉的一个重要表现是一系列行政任务与量化考核指标被下放至基层。这些任务通常源自上级政府的中心工作与重点部署，通过目标管理责任制逐级分解，最终压实到基层网格。在S镇治理体系中，网格所承接的任务主要包括以下三类：一是常态化管理任务，包括治安巡逻、消防安全隐患排查、环境卫生监督、私搭乱建巡查等村庄治理中的常规内容；二是阶段性重点任务，此类任务通常与基层政府在不同时期的中心工作紧密衔接，例如疫情防控期间排查管控、重大活动期间安保维稳，以及季节性防火防汛等；三是响应治理任务，主要指上级在接到群众诉求后，向下派发并由网格员执行的任务，包括“接诉即办”信访等相关事务，网格员需要根据具体情况迅速核实、协调或上报，并在规定时限内完成办理与回复。

（三）社会诉求的网格识别

治理“接点”在国家与社会之间构建了一个具有双向调节作用的中间层。它既要承接并落实自上而下的政策要求，也要疏通自下而上的社会诉求渠道，最终在二者之间搭建顺畅、制度化的互动桥梁^[23]。与承接治理下沉相对应，网格化治理作为“接点”的另一个功能在于整合并向上传递基层社会的多元诉求。具体而言，网格化治理识别并向上传递的社会诉求可归纳为以下三类。

第一类是生存发展诉求。这类诉求与村民日常生活直接相关，是较为基础、迫切的民生需求。在农业生产方面，主要包括灌溉用水纠纷、农田道路损毁等问题的解决，以及农业技术指导需求；在村民生活方面，包括养老助残服务获取、医疗救助咨询、政策性补贴的申领指导与疑问解答等；在基础设施方面，涉及路灯维修、垃圾清运、饮用水安全等问题的处理。网格员因长期生活在村中，能够及时发现并接收这些诉求，同时借助自身知识与本地资源，对简易问题当场协调处理。这使得大量关乎村民基本生存与生活质量的具体、琐碎事务得以被快速识别并进入行政系统的响应流程，从而提升了治理的可及性与响应效率。

第二类是权益保障诉求。随着乡村社会利益日益多元化，涉及土地、资产、收益分配及程序公正等方面的权益纠纷逐渐增多。典型问题包括：宅基地边界与权属纠纷，集体土地承包或租赁中的利益冲突，村集体经济收益分配方案的争议，以及在征地拆迁、项目实施中产生的补偿争议等。与司法诉

讼或信访渠道相比,通过网格系统反映问题具有在地性和柔性化特征。网格员熟悉村情民意,能够借助地方性知识和人情事理,开展前期沟通、信息核实与澄清、情绪疏导等工作,从而防止矛盾升级。

第三类是公共参与诉求。在治理现代化背景下,村民参与村庄公共事务的意识和意愿逐步增强。网格化为这种参与提供了常态化新平台。村民通过网格化治理表达的诉求不仅限于个人利益,也越来越多地涉及村庄公共事务。例如,对村内公共空间规划与使用提出建议,对环境卫生长效管理表达意见,对村务公开具体内容与方式进行质询,对村集体投资项目决策表达关切,以及对村庄文化活动组织提出期待等。网格体系通过入户走访、议事协商会、线上群组讨论等方式,为村民提供了低门槛的意见表达渠道。

网格化治理有效识别了生存发展、权益保障、公共参与三类社会诉求。它将基层分散的声音汇集起来,进行筛选与初步处理,并导入正式治理体系之中。这使得网格化治理超越了单纯的行政属性,不仅是管控工具,更成为一种治理机制。通过网格,基层治理不仅能够感知社会温度、缓冲社会压力,还能有序吸纳社会参与。

四、“接点”运作：网格化治理的衔接机制

网格化治理有效性不仅在于其作为一种组织或技术工具,更深层次地表现为其作为国家与社会新型“接点”所激活的一系列动态衔接机制。这些机制共同作用,破解基层存在的国家意志下沉不畅、社会多元诉求上传无门等问题,将网格塑造为一个既能传导国家权力、又能吸纳社会反馈的双向通道^[24]。从“谁来执行”“靠什么执行”“用什么工具执行”“如何柔性执行”四个维度,可以提炼出网格化治理组织衔接、资源衔接、技术衔接与情感衔接四大机制。其中,组织衔接机制产生治理主体,整合乡村内生力量并赋予其双重身份,奠定治理结构基础。资源衔接机制激活治理动力,贯通国家资源下沉与社会资源整合的双向通道,提供治理运转保障。技术衔接机制提供治理工具,借助数字平台实现治理信息的上下转化,提升治理响应速度。情感衔接机制柔化治理方式,消解行政理性与

地方情境之间的张力,提升治理韧性。四者从硬件到软件、从理性到情感,共同构成了网格化治理衔接功能的完整逻辑。

(一) 组织衔接：网格员的双重身份

组织形式是网格化治理得以顺畅运转的基础,也构成了其在基层实践中的重要创新^[25]。网格化治理作为“接点”的重要作用在于将乡村社会内部既有或潜在的治理力量进行身份重构与组织整合,使其有序融入国家治理体系。S镇采用村级推荐与镇级备案考核相结合的方式选聘网格员。乡镇政府设定网格员准入条件,明确职责范围并建立考核框架。通过授予网格员身份象征、提供津贴与制度性认可,赋予其形式权威。而具体推选权力则下放至村级。村“两委”基于对村庄人情网络、个人能力与公共声誉等方面的了解,推选出合适人选。由此产生的网格员通常是原本就承担小组长、管水员、护林员等角色的村民,或是在村中享有较高威信、人际关系良好的中老年村民。他们是基层政府在村庄内部的代理人,负责政策宣传、信息采集、事务协调等指定任务。他们也是村庄社会网络的内部节点,与周围村民有着天然的亲缘、地缘联系和深厚的交往信任。

网格员身份的特殊性,使网格组织本身具备结构上的双重性。一方面,基层政府赋予网格员正式身份与明确任务。在保持村级组织架构基本稳定的同时,行政力量更深地嵌入基层,从而完成精细化治理布局。在村庄治理任务繁重、村“两委”治理资源有限的背景下,网格员成为缓解基层治理负荷的重要补充力量。另一方面,网格员又嵌入在乡土社会关系网络和非正式权威结构之中。国家政策指令和资源下沉信息因此可以借助熟人渠道进行传递。这种传递方式采用更容易被村民理解和接受的话语,能够降低政策执行阻力。网格员作为片区常住居民,既熟悉本地情况,也更容易准确判断居民诉求。村民联系网格员比直接联系村“两委”更加方便,网格员也回应及时。基于这种双重性,网格化治理的组织建设在缓解基层治理力量不足的同时,也塑造出一种兼具行政合法性和社会认同度的交互界面。它在不打破原有乡村社会结构的前提下,实现国家与社会之间的柔性对接。它还为治理资源下沉和社会诉求上传提供了制度化的双向通

道,增强了基层治理的适应性和可持续性。

(二) 资源衔接:资源的双向流动

资源是基层治理的基本保障,资源衔接机制则为网格化治理提供持续运转的动力。网格化治理承担着承接自上而下的政策资源,并将其精准传导至社会层面的功能。一方面,国家下沉了大量项目与财政资源。传统村级组织难以实现精准对接与落地,需要借助新的组织载体来承接落实。网格化治理弥补了这一断层,将资源对接细化到户、落实到人,从而提升了资源下沉的利用精度与效率,使真正有需要的村民能够获得支持。另一方面,社会内部蕴藏着大量的资源需求,也存在不少分散、闲置的资源。这就需要建立一个有效的组织层级,对这些资源进行收集、整合与再分配,最终将其回馈于群众。

在S镇网格化治理实践中,资源衔接主要体现为两种匹配形式。一是国家项目与居民需求之间的匹配。上级政府向下拨发的美丽乡村建设、人居环境整治等专项资金都具有较强政策导向性。但是这些资源的使用方向不一定是村民最关心、最急需的领域。因此,资源下沉还需要依靠网格化治理的有效运行。S镇网格员在日常走访、入户沟通等环节中收集村民诉求,形成动态需求清单。例如,村口道路亟需硬化、某片区缺少路灯、公共活动场地维修等问题都通过网格渠道及时汇总。村“两委”和镇政府在项目规划和申报的过程中能够参考民意信息。这样一来,项目设计更贴近实际,资源投放更加精准。二是社会内生资源与公共需求之间的匹配。网格化治理推动国家下沉资源与社会内生资源形成协同效应。国家项目和财政投入因此可以更准确地传导到基层社会的实际需求之处。网格化治理还引导和整合社会力量为国家治理目标的实现提供了支撑。例如,在动员乡贤出资、协调闲置场地、组织志愿者服务等方面,网格化治理体系可以将这些资源聚集并用于弥补公共服务供给不足。网格以这种资源汇聚模式促进治理资源与群众需求的有效对接。“在S镇蜜桃采摘期间,部分已完成采摘的农户手中农具闲置,而周边尚未完成采摘的农户正急需使用这些农具。网格员对接双方,通过租赁、调配等方式,帮助农户顺利完成了农事作业。”(访谈记录:SGT-20241015)资源通过网格这一界面实

现从国家到基层的纵向下沉。社会内部资源也实现了横向流动与整合。这种模式可以提升资源配置效率与治理回应性,构建起国家与社会在资源维度的良性互动格局。

(三) 技术衔接:信息的标准化流转

技术是支撑网格化治理高效、精准运行的重要条件。网格化治理以数字平台为载体,贯通不同治理层级,形成了双向转化的技术衔接机制。一方面,它能够将基层社会中情境化、非正式的社会表达转化为清晰、规范的行政语言,实现社会信息向行政事务的转换。网格员通过手机应用,将巡查中发现的问题以拍照、定位和文字描述等形式生成标准化事件工单,并上报系统。在这一过程中,网格员不仅帮助群众反映和解决实际问题,也完成了社会信息的行政化转译。向上汇报机制把群众诉求导入科层体系,并通过任务派发、处置、反馈和考核等环节形成闭环,使基层问题最终进入政府治理视野。另一方面,技术衔接机制也能够把宏观、抽象的政策语言转化为可以落地、具有针对性的服务信息,并精准推送到网格或农户,实现政策信号向服务指令的转化。上级发布的政策内容,可能包括环境整治标准、惠农补贴指南、特定人群防控要求等。这些内容可以通过网格平台直接派发给网格员,也可以推送到村民微信群。这种机制实现了信息的扁平化和精准传递,改变了过去主要依靠镇村两级层层传达的单一模式。由此可见,技术衔接机制有效提升了治理效率和工作可视化程度。

网格化治理建立起一条超越传统层级汇报的信息渠道,缩短了信息传递链条,加快了响应速度。这种方式尤其适用于“接诉即办”等对时效性要求较高的治理任务。下派到村的群众诉求会优先分配至网格,由网格员第一时间联系处理,从而缩短响应时间。同时,全流程数据留痕使治理行为可追溯、可量化、可分析,既增强了上级对基层执行过程的监督能力,也为优化资源配置与决策提供了依据。“村民通过‘接诉即办’投诉邻居在巷道堆杂物堵路,导致自家三轮车无法通行。网格员了解得知,两家因边界纠纷长期积怨,堆放杂物实为赌气行为。于是,网格员先上门沟通,缓和双方情绪,再提议移开杂物以留出通道。同时,网格员还协调村干部到场,明确两家边界。最终巷道恢复畅通、两

家关系和好。”（访谈记录：SFT-20241013）下沉的技术并未完全取代人情沟通，而是为乡村治理提供了正式化的制度出口，有助于基层治理在规范刚性与乡土灵活性之间取得平衡。

（四）情感衔接：乡土的柔性转译

在治理下沉过程中，制度化的行政逻辑难免与乡村社会人情、面子、关系等柔性运行规则产生摩擦。网格化治理所蕴含的情感衔接机制，能够有效调适国家与社会之间的张力。在乡土社会，情感治理是网格化治理的重要实现方式^[26]。网格化治理作为“接点”，可以依托网格员在地化运作，进而调动起情感纽带、人情往来与道德权威等非正式资本，在正式制度与地方性情境之间实现情感转译与情境化操作。一方面，情感衔接机制有助于提升政策执行效能。网格员在推动政策落地时，凭借对村民的深入了解和情感联系，将抽象的政策语言转化为易于被接受的本地话语，从而避免了生硬照搬条文。“北京规定，农村电动三轮车禁行。部分村民认为村内骑行无安全隐患，偶尔上国道也不是大事。S镇网格员就从自己的熟人开始劝，设身处地跟他们讲道理。同时通过唠家常建立情感联结，直至对方表示接受。”（访谈记录，LHP-20241020）网格员的情感化沟通方式有助于化解居民的潜在抵触情绪，增强其认同感与配合度。这种方式也促进了政策的灵活调整。网格员可根据地方反馈对执行策略进行微调，使政策目标在适配地方实际的前提下得以实现，从而提升政策执行的精准性与可持续性。另一方面，村民诉求在情感衔接机制的作用下社会面向更加清晰。这样一来，在多元共治背景下，群众诉求不仅能够被看见，也能得到有温度的回应。在集体决策过程中，部分村民可能碍于情面不愿直抒己见。他们更倾向于向熟悉且信任的网格员吐露真实想法与困难。村民与网格员的直接交流可以降低正式渠道中可能出现的信息过滤或失真的概率。情感衔接机制因而在行政理性与乡土社会规则之间建立调和路径。以情感互动为核心的柔性方式不仅弥补制度执行中刚性不足的缺陷，还推动国家权力在乡土社会的融入与适应。借助网格化治理，正式规则得以有机嵌入地方性知识系统，从而在提升治理效率的同时降低执行成本。网格化治理还增强了村民对基层组织的认同与信任。情感衔接

机制为化解行政下沉与人情社会之间的结构性张力提供了可行路径，也使网格化治理在技术理性之外更具人情温度。

上述四种机制并非相互独立，而是相互支撑，共同构成了网格化治理作为“接点”的运行逻辑。其中，组织衔接是基础载体，为网格化治理提供兼具双重身份的执行主体；资源衔接是动力源泉，为其提供物质保障；技术衔接是效率工具，为其搭建标准化信息通道；情感衔接是社会粘合剂，为其注入社会认同的温度。四种机制协同发力，实现了行政力量与乡土力量、制度刚性与治理柔性、技术理性与社会情感的深度融合。这些机制将网格从地理单元转化为集组织形式、资源配置、信息交互与情感联结于一体的治理平台。网格化治理作为“接点”促成了国家治理逻辑与乡土社会逻辑的互嵌共生与良性互动。

五、“接点”效能：网格化治理调适下的“国家—社会”关系

网格化治理作为“接点”，其价值不止于结构创新。其双向衔接功能催生了多维治理效能，为理解国家与社会关系的基层运作提供了关键切口。

（一）破解双向衔接断层

在国家治理体系与基层社会长期互动过程中，纵向到底的政策执行与自下而上的民意反馈之间，始终存在一定的结构性衔接缝隙。自上而下的治理资源和政策指令在逐级传导过程中，往往因为难以充分契合地方实际和个体差异，而出现“悬浮化”困境，进而造成公共投入效率降低、政策目标落地变形等问题^[27]。与此同时，基层社会中的诉求和意见如果缺乏制度化、常态化表达渠道与转化机制，也容易在非正式传播中耗散或失真，并逐渐积累为潜在矛盾，难以及时被治理体系识别和吸纳。

网格化治理的建立和运行，为系统破解国家与社会之间的双向衔接断层提供了机制性路径。它将治理单元从行政村进一步细分到村民小组、自然村落甚至个体农户，实际上重构了国家介入社会的微观组织基础。网格员作为常驻基层的治理触手，不仅承担信息采集和事务协理职能，也在结构上成为联通国家与社会的制度化“接点”。借助这一互动界面，国家向下传递的政策、资源和服务，不再完

全受限于科层体系中过于刚性的层级传导方式,而是能够在乡村治理场景中获得更大的弹性,并以更符合地方情境的方式实现精准投送。这种“适配性”投送,一方面推动了政策要求向具体治理实践的转化,另一方面也在一定程度上缓解了治理资源悬浮、资源配置错位等问题。与此同时,网格也为社会诉求向上传递搭建了相对稳定、可进入且成本较低的表达通道。居民在日常生活中产生的各类需求、意见、纠纷,甚至一些情绪性表达,都可以通过网格员这一身边化接口,较为直接地进入治理系统。网格员借助信息化工具和标准化流程,把原本较为零散、非结构化的社会信息,转化为可记录、可分派、可追踪的治理事项,使其能够顺利进入行政体系的识别、响应和反馈循环。这样一来,民意传递的效率和真实性得到了提高,国家也能通过持续的数据积累和事件处置,更敏锐、更系统地把握基层社会状态的变化。依托网格化治理,国家可以更早发现治理盲点、矛盾风险和公共需求变化趋势,从而推动治理模式由事后被动响应逐步转向事前主动治理。总体来看,网格化治理既能向下输送政策与资源,也能向上传导诉求与信息;既增强了国家在基层的渗透和动员能力,也提高了社会在治理过程中的能见度和参与度。这种结构化的双向贯通,在效能层面提升了治理回应性和精准度,在关系层面为国家与社会之间的互信互动搭建了制度化桥梁,在结构层面则推动治理体系从层级管控逐渐走向协同共治。

(二) 规范基层互动秩序

在传统治理情境中,国家与社会之间的互动往往缺少一个稳定的制度化平台,因此容易表现出偶发性、临时性,甚至冲突性的特征^[28]。如果过度依赖运动式治理,基层治理常常会陷入短期高压与后续反弹之间的循环;如果诉求表达渠道长期不畅,又容易引发非制度化抗争。无论是哪一种情况,都会带来较高的治理成本、社会损耗,也可能造成政治信任的流失。换言之,这种非规范化的互动模式,一方面使国家难以对社会进行精准干预,另一方面也使社会难以形成对国家回应的稳定预期。网格化治理作为一种制度性安排,为国家与社会的日常接触提供了一套较为清晰、稳定的程序框架。它通过明确网格员的角色定位、职责清单、行为规范和考

核激励等内容,把网格员身份纳入制度化安排之中;同时,又依靠标准化处置流程和监督考核体系,形成了一套双方都能识别、也较容易接受的互动规则。这套规则在一定程度上重塑了国家与社会的互动模式,使其从过去高度依赖个人关系和特殊处理的状态,逐步转入按照既定章程、标准与程序运行的制度化轨道。

由此产生的直接效果,是基层互动秩序更加规范,治理成本也有所降低。对社会而言,村民表达诉求、寻求问题解决的路径变得更清楚、更稳定,付出的时间和沟通成本也相对较低。他们不必再主要依赖“找关系”“闹场面”等不确定性较高、代价较大的非正式策略,而是可以通过向网格员反映问题等制度化渠道,获得稳定、规范的反馈与处理。对国家而言,政策执行与任务下达也不再只是模糊的政治动员,而是被转化为一系列目标清晰、责任到人、流程可视、结果可溯的行政动作。这种转化压缩了基层治理中因权责不清、信息不对称而产生的推诿扯皮、选择性执行和形式主义空间,也在一定程度上减少了非正式运作滋生的条件。除此之外,网格化治理这一互动界面还推动了监督方式的变化,监督重心不再主要停留在事后补救和结果抽查上,而是逐渐转向过程追踪、数据留痕与动态评价,从而降低了政策执行出现偏差的风险,也减少了整体监督成本。可以说,网格化治理所建构的规范互动秩序,有效承接了原本较为弥散的社会性博弈,并通过制度化吸纳和程序化整合,将其导入正式治理运行轨道。这种秩序不仅在操作层面提高了具体事务的处理效率,也在结构层面塑造出一种更加可控的国家与社会互动新常态。秩序化本身就是一种重要的治理公共产品,它能够降低双方互动中的成本和不确定性,也为实现更高效、更稳健、更具公信力的基层治理奠定了制度基础。

(三) 化解乡村治理张力

国家治理现代化进程蕴含着统一性、标准化与整体性追求,强调顶层设计权威与政令贯通有效。农村地区基层社会植根于具体情境、差异化的利益结构、非正式的地方性规范以及丰富多样的现实诉求之中^[29]。这种结构性张力持续对基层治理体系的有效运转构成挑战,若处理不当,可能导致政策悬浮、社会抵触或治理内卷化等困境。网格化治理作

为“接点”，在动态实践中致力于弥合这一鸿沟，寻求并维系国家意志与社会现实之间的平衡。

网格化治理的调适功能，首先体现在政策执行过程的在地化转化中。网格员并非上级指令的机械执行者，而是依托其“在场”优势，深谙地方性知识、人情网络与情境逻辑，并据此开展治理活动。在落实统一政策要求时，网格员能够在遵循政策核心原则与底线的前提下，进行必要且富有弹性的情境化操作，包括运用乡土社会中人情、面子、互惠等非正式规则，以更易于理解和接受的方式进行政策沟通与动员。这种弹性同样体现在面对非标准化、特殊化的个案问题时，网格员在既定流程之外通过非正式协商、斡旋等方式寻求切合实际的解决方案。这种治理过程，实质上是将刚性制度文本与柔性社会背景相结合的过程，既确保了国家意图落地生根，又最大程度减少了社会摩擦。网格化治理的调适功能，同样作用于社会诉求向上传导过程中的理性化整合。面对基层社会中庞杂、模糊、情绪化甚至相互矛盾的信息，网格员会对信息进行初步筛选，对收集到的诉求和意见进行必要的核实与归纳，随后将其从情境化的表达转译为行政系统能够有效识别、分类、处理与回应的治理信息。这一“转译”过程本身就是一种理性化整合，能够过滤纯粹情绪化的宣泄，进而凸显具有公共性与普遍性的实质问题。这种初步整合使基层政府能够更清晰、准确地捕捉社会真实情况与共性需求，从而为政策适时微调与资源精准投放提供依据。

六、结论与启示

本研究以“接点治理”为理论视角，以北京市S镇为个案，剖析了农村网格化治理作为承接国家治理重心下移的制度性“接点”的生成背景、运作机制与治理效能。研究发现，网格化治理通过组织衔接、技术衔接、资源衔接与情感衔接四大机制协同作用，打通了国家政策意志贯彻与社会多元诉求反馈的通道。它不仅疏解了政策落地的执行梗阻，还以规范化互动降低了治理成本。同时，它还在动态调适中降低了国家统一性与地方多样性之间的张力，提升了乡村治理效能。

通过网格化治理的衔接，国家治理资源与规划能力、基层行政组织执行能力、农村社区内生社会

资本以及村民个体参与积极性得以整合到一个协同互动的框架之中。本研究的启示主要有三点。一是要明晰网格化治理的“接点”定位。避免技术异化导致“接点”单向化。二是乡村网格化治理要在推进技术赋能的同时，充分挖掘乡土社会的情感治理资源。避免资源匮乏导致“接点”空心化。三是要坚持因地制宜的治理原则，根据不同地区的社会基础特征，差异化制定网格管理制度。资源匮乏导致“接点”空心化。需要说明的是，本研究的结论具有一定情境性。S镇地处首都功能辐射区，财政保障充足、治理任务繁重且人口结构稳定。这些条件为网格化治理提供了丰富的治理资源。这与其他农村地区可能存在差异，各地在借鉴经验时需结合本地实际灵活调整。

注释：

- ① 数据来源：S镇网格办网格员考核文件。收集时间：2024年10月22日。

参考文献：

- [1] 韩志明, 陈洲. 界面治理的操作性逻辑——以网格化管理及其改革为例[J]. 探索与争鸣, 2023(4): 103-111, 179.
- [2] 马海良, 洪楚悦. 农村地区网格化社会治理模式的逻辑体系和优化路径[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(2): 131-138.
- [3] 朱瑞, 张青青. 网格化政策演变逻辑和优化路径[J]. 社会政策研究, 2023(3): 112-123.
- [4] 崔盼盼. 网格化管理实践的差异化类型及其机制探讨——基于苏州、佛山的案例研究[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 156-164.
- [5] 李凤. 技术治理如何影响乡村自治：基于村庄网格化治理的反思[J]. 天津行政学院学报, 2024, 26(1): 24-32.
- [6] 纪芳. 社会基础与网格化治理绩效的差异化实践——基于苏州W区和北京P区两地的经验考察[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(4): 22-29.
- [7] 沈承诚, 侯玉芬. 经济发达镇的社会治理创新：“网格化+网络化”的复合模式——基于J市X镇的分析[J]. 江苏行政学院学报, 2020(5): 101-110.
- [8] 石伟. 找回“米提斯”：网格化治理中的技术理性与场域耦合[J]. 宁夏社会科学, 2020(3): 147-155.
- [9] 张兴宇, 季中扬. 礼俗互动：农村网格化管理与新乡贤“德治”协同逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(1): 79-89.
- [10] 袁明宝. 技术治理与条块重构：城乡网格化运作实践及其限度[J]. 原生态民族文化学刊, 2022, 14(4): 86-97, 155.

- [11] 杜姣. 技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(3): 62-68.
- [12] 舒丽瑰. 条块协同型村庄网格化管理的形成机制研究——基于湖南省益阳市赫山区H镇的案例分析[J]. 求实, 2026(1): 98-108, 112.
- [13] 彭珊, 唐少奕. 乡村秩序视角下农村网格化治理的运行逻辑[J]. 贵州社会科学, 2024(11): 137-145.
- [14] 梁健, 樊思睿. “微网格”如何培育“强社会”: 网格化次生治理的社会培育机制分析[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2025(6): 122-133.
- [15] 钱坤. 激活社会: 农村网格化管理的实践逻辑与动力再造[J]. 社会建设, 2025, 12(6): 29-54.
- [16] 徐勇. “接点政治”: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, 48(6): 2-7.
- [17] 葛笑如, 刘硕. 结构洞理论视角下社会组织党建的接点联结与双轨并行——以南京市Q区社会组织党委为例[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022, 24(1): 55-68.
- [18] 文军, 杜婧怡. 结构洞理论视角下城市片区治理的行动逻辑及其反思——基于上海市F街道的实践考察[J]. 河北学刊, 2024, 44(1): 157-167.
- [19] 康儿丽, 谭丰隆. “接点再造”: 数字化转型重塑乡村治理的发生机制——基于S市D区国家数字乡村试点工作的实证考察[J]. 理论月刊, 2025(5): 134-145, 160.
- [20] 李全利. 扶贫“接点治理”对农户脱贫主体性的逻辑形塑——基于豫南Y镇的案例分析[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020, 37(6): 71-84.
- [21] 刘锐, 袁明宝. 接点治理与国家政权建设——湖北荆门J村调查[J]. 天津行政学院学报, 2013, 15(3): 61-68.
- [22] 张静. 案例分析的目标: 从故事到知识[J]. 中国社会科学, 2018(8): 126-142, 207.
- [23] 安建增. 创设“功能性接点”——应对政府治理与社会自治两难困境的中国经验[J]. 社会主义研究, 2023(1): 89-96.
- [24] 江亚洲, 施从美. 从行政吸纳到双向嵌入: 国家—社会关系视域下的网格化治理——基于苏州渭塘的经验探讨[J]. 领导科学, 2019(18): 30-32.
- [25] 郑萍. 乡村网格化治理的空间实践与内在逻辑[J]. 东岳论丛, 2026, 47(3): 29-36.
- [26] 李佳莹, 吴理财. 迈向有温度的乡村网格治理——基于情感治理的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(4): 150-159.
- [27] 张国磊, 张新文. 行政考核、任务压力与农村基层治理减负——基于“压力-回应”的分析视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(2): 25-30, 162-163.
- [28] 刘秀秀. 网络动员中的国家与社会——以“免费午餐”为例[J]. 江海学刊, 2013(2): 105-110.
- [29] 李祖佩, 钟涨宝. 论村级治理行政化——以乡镇政府中心工作推进为切入点的分析[J]. 农业经济问题, 2020(10): 68-79.

责任编辑: 黄燕妮