

# 激活社会：农村网格化管理的实践逻辑 与动力再造

钱 坤

**摘要：**网格化管理作为一种发轫于城市的创新治理模式，近年来被广泛应用于乡村治理。国家通过组织嵌入、需求感知与科层体系再造，试图以强行政吸纳的方式深入乡村社会。然而，农村网格化管理的强行政吸纳模式在实践中面临着悬浮化、形式化和低效化的三重困境。当农村网格化管理转向弱行政吸纳，仅保留基础信息收集、入户走访和政策宣传等职能时，反而产生了自治激活的意外后果。具体而言，农村网格化管理通过常态化联系机制发现并有效回应村庄社会的真实需求，以此为基础动员社会力量形成半正式的自治组织，最终达成激发村庄公共性的效果。因此，乡村治理现代化中的国家介入应更加注重激发社会内生动力，在“国家在场但不替代”的原则下激活社会，再造乡村治理的可持续内生动力。

**关键词：**农村网格化管理 行政吸纳 自治激活 激活社会

DOI:10.20224/j.cnki.shjs.2025.06.001

---

作者简介：钱坤，南京林业大学人文社会科学学院副教授，主要研究方向为城乡基层治理。

基金项目：国家社科基金一般项目“社区微更新视野下基层协商民主的共识困境与长效机制研究”（21BZZ109）。

引用格式：钱坤，2025，《激活社会：农村网格化管理的实践逻辑与动力再造》，《社会建设》第6期。

## 一、引言

住房市场化改革以后，中国借助“土地财政”模式开启了迅速的城镇化进程（孙秀林、周飞舟，2013），根据《中华人民共和国 2024 年国民经济和社会发展统计公报》，2024 年末我国的常住人口城镇化率已经达到 67%。城镇化进程的快速推进带来了经济社会的深刻转型，这要求政府的治理体系和治理能力必须顺应这种转型而不断变革。2004 年，北京为了加强社区建设和社区党建工作、创新城市管理模式，提出了名为“网格化管理”的全新模式。城市网格化管理以“万米网格”为基本单元，最初聚焦于城市基础设施领域，通过网格员的巡查以及各级部门的联动，实现对城市基础设施问题的及时高效回应。此后，城市网格化管理在聚焦城市“硬件”的基础上，开始越来越多地将城市中的“人”以及相应的“事”纳入系统，实现了从物到人的全方位有效管理。经过 3 批共 51 个城市的试点，网格化管理成为具有导向性的政策，其他非试点地区也开始学习运用，网格化管理逐渐成为城市管理和社会治理领域流行的政策工具（王猛，2023）。据统计，在网格化管理正式出现后的十年间，至少有 168 个地级市政府运用了该模式进行城市治理（林雪霏，2015）。2013 年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确强调，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。随后，网格化管理模式进入了推广运用高峰，无论是城市还是乡村都视之为一种推进社会治理现代化的模式。

从农村基层治理的实践来看，税费改革以后，农村基层政权由“汲取型”转为“悬浮型”，国家与农民的关系趋向松散（周飞舟，2006）。随着国家向农村转移大量资源以提高农村的公共设施和公共服务水平，乡村面貌发生了翻天覆地的变化。党的十八届三中全会明确了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，乡村治理的全面现代化正式提上日程。由此，随

着国家财政支出能力增强、全面从严治党和技术治理手段不断运用，我国乡村治理进入强国家时代（桂华，2021）。网格化管理作为一种典型的技术治理模式，是国家重返乡村社会的重要载体，也是国家主动延伸治理边界以面对日益纷繁复杂的社会事务的技术选择（韩志明、陈洲，2023）。农村网格化管理使国家的科层组织体系延伸到比社区更微观的社会领域，主动介入并直接处理日常社会中的“琐事”（陈玉生，2021）。可以说，网格化管理模式在农村地区的大规模推广，极大地提升了国家认证能力这一基础性能力（钱坤，2019），实现了国家将“模糊社会”清晰化的治理目标（韩志明，2016）。但是，由于城乡社会基础的根本性差异（钱坤，2022）以及县域组织难以做到真正有效协同（刘锐、刘磊，2020），农村网格化管理并不能很好地适应农村社会，在实践中出现“形式效能”和“被制造的数据”等问题，最终出现了一种“隐蔽的形式主义”（李沁怡，2024）。

实际上，传统中国的乡村治理实践长期处于国家与社会之间的“第三领域”，国家与社会在该领域合力构建了一个“以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政”（黄宗智，2008）。中华人民共和国成立以来，乡村治理实践仍然依赖各种非科层化的治理方式，是一种“积极有”背景下的“简约治理”（欧阳静，2022）。当代中国乡村治理实践中的“简约治理”传统有着深厚的社会基础，乡村社会也具有维持内生性秩序的能力（桂华，2018）。因此，带有极强行政性、技术性色彩的网格化管理模式在进入乡村社会之后，虽然能够成为国家以技术治理“重返乡村”的重要载体（朱政，2015），也能够消除村民参与乡村治理的“权利泡沫”（黄宁莺等，2013），但问题在于，这种以规范化、程序化、技术化和精准化为目标的治理模式，将大量原本可以在社会内部自行解决和修复的问题纳入行政化渠道，对乡村社会既有的自治体系造成了冲击，带来了“技术消解自治”的后果（杜姣，2020）。网格化管理作为基层治理的载体，具有贴近群众、服务群众的天然优势（吴结兵，2020），可以通过充分激发新乡贤的“德治”优势等乡村社会内部的非正式治理力量，推

动构建一种多主体参与的“网格化简约治理模式”（陈寒菲，2020）。

总的来说，我国乡村治理处在国家与社会“结合点”的结构性位置上，既需要“上承”国家以具体落实各项自上而下的政策，又需要“下应”兼具复杂性和差异性的乡村社会基础。因此，农村网格化管理需要主动求变，为更好地发挥基层简约治理的功能提供支撑。基于此，一个关键性问题亟待厘清：农村网格化管理应当走向何方？

## 二、分析框架与研究方法

### （一）分析框架：行政吸纳与自治激活

网格化管理作为一种治理模式，从出现之初就带着强烈的国家“管理”基层社会的意志，试图有效回应城市的社会问题，创新社会治理模式。正如学者指出，国家力量对基层社会的渗透是基层社会治理场域中最稳固、最清晰的常量（侯利文，2019）。当然，在全国性创新扩散的过程中，网格化管理模式不断吸收各种基层社会治理经验，将一系列柔性治理元素纳入其中，实现了多重形态的转换（田毅鹏，2021）。网格化管理模式在农村基层的大规模应用，本质上就是国家在现代信息技术的加持下，强化自身在农村基层社会的治理“在场”并推动实现农村现代化这一目标。从全国各地的实践来看，农村网格化管理都是由政府行政力量自上而下推行的，呈现出一种典型的行政吸纳逻辑。作为从中观层面和过程维度分析国家与社会关系的概念，“吸纳”很好地概括了当前政府回应模式的转型，即从一种“权宜之计”式的回应模式转向正式、规范且高效的回应。行政吸纳是政府行政体制和政治吸纳相结合的产物，它既具有行政主导的特征，又具有民意吸纳的特征，是二者的混合形态（王清，2015）。农村网格化管理是政府通过组织与技术的双重嵌入，将农村社会发生的各种治理问题以及农民的治理需求“吸纳”到行政体系中，并通过行政动员、组织协同等方式予以有效解决和回应的治理模式。因此，农村网格化管理的行政吸纳，就是国

家借助新兴技术载体重构与基层社会的联系，并建立有效互动模式的过程。

不过，正如上文所述，中华人民共和国成立以来的乡村治理实践依然保留着大量非科层化的治理形态，这些在农村社会广泛存在的非正式治理手段在当下依然发挥着重要的治理功能。然而，无论是基于成本还是效率考量，即使借助技术手段的赋能，基层政府也不可能把所有乡村治理事务都通过导入正式治理体系予以有效回应和解决。当前制约农村基层治理效能提升的关键问题是作为治理对象的“社会”被客体化，逐渐丧失了活力和内生性的治理动力。而且，农村网格化管理进一步加剧了村级治理行政化，其必然后果是村庄公共性消失，资源下乡低效甚至无效（贺雪峰，2019）。因此，动员和组织农民、激发村庄社会内部围绕村级公共事务开展社会自治，是实现农村基层治理的有效路径。农村网格化管理也必须在行政吸纳的基础上实现自治激活，通过行政与自治的有效融合达成基层治理现代化的目标。

基于国家与社会关系的视角，本文将农村网格化管理在实践中的运作模式概括为强行政吸纳与弱行政吸纳两种理想类型。所谓强行政吸纳，指的是国家通过网格化管理系统，深度介入乡村社会，将大量社会事务吸纳到正式行政体系，通过标准化、规范化和数量化的考核，实现对社会问题的全面“感知—回应”。所谓弱行政吸纳，指的是国家在借助网格化管理系统介入乡村社会时仅保留基础性职能，不追求对乡村社会事务的全面吸纳，而是通过网格员的常态化联系机制，激发社会内生力量，形成行政与社会自治良性互动的治理格局。弱行政吸纳的核心特征在于“国家在场但不替代”，为社会自治留出充足空间。

总体而言，基于“国家—社会”“行政—自治”的视野，建构“行政吸纳—自治激活”的分析框架，可以对农村网格化管理的内在逻辑进行深入分析。农村网格化管理模式的治理效果既取决于行政吸纳对农村治理事务的有效吸纳与高效回应，又取决于社会内生动力的自治激活以及有效社会自治模式的建构。

## (二) 研究方法

鉴于农村网格化管理在学界已有较多研究和讨论，为了更深入探究其内在逻辑，本文选择多案例比较研究的方法，具体原因如下：第一，案例研究注重回答“为什么”和“怎么样”的问题，能够深入分析现象背后的逻辑与机制；第二，多案例研究与单案例研究相比，能够发现共同存在于多个案例之中的模式并建立更为完善的理论（Eisenhardt, 1991）。多案例研究要遵从复制法则（replication logic），最重要的一个步骤是建构合适的理论框架，该框架需要申明在哪些条件下，某一特定的现象将可能出现，即“逐项复制”，或者在哪些条件下某一特定现象不可能出现，即“差别复制”（殷，2010）。本文聚焦于农村网格化管理的具体实践，探究农村网格化管理治理效能差异的内在逻辑，并将其纳入统一的框架进行解释。通过多案例比较研究，我们能够在中观层面对农村网格化管理的理论逻辑进行深度阐释。因此，本文遵循殷（2010）的多案例研究设计基本过程，在建构分析框架的基础上对多个案例进行深入分析。

本文的经验材料主要来自笔者于2022年7月在我国中部某省湖市农村、2023年7月在我国东南某省枫市农村、2024年7月在我国东部某省沙市农村的调研<sup>①</sup>。调研期间，笔者主要采用半结构式访谈的方法收集经验材料，对村干部、小组长、村民代表以及乡镇干部等展开了深度访谈，收集了充足的农村网格化管理实践材料。本文之所以选取上述三个案例，是出于以下三个考量。第一，典型性原则。湖市农村是我国中西部人口流出型村庄的典型代表，枫市和沙市两地则是东部人口流入型地区的典型代表。上述三个案例基本上能够覆盖绝大多数推行网格化管理模式的地区类型，所得出的结论亦具有较强的普遍性意义。当然，东部地区部分有大量外来人口涌入的农村的人口密度已经远高于普通农村，甚至与城市相差无几。以笔者曾经调研的南方某市为例，常住人口

<sup>①</sup> 本文所使用的地名、人名均为化名。

数量超过 80 万的镇就有 2 个，超过 60 万的有 2 个，超过 50 万的有 3 个。此类地区推行农村网格化管理模式是应对大量外来人口涌入及其衍生的治理事务的有效选择，与普通农村地区网格化管理模式的实践逻辑有着根本上的不同。第二，多样性与可比性原则。多案例比较研究的优势就是能够通过不同案例之间的比较得出更加具有说服力的结论。枫市和沙市的两个案例都是经济发达的人口流入地区乡村，前者选择的是正规化、专职化的网格化管理组织形式，后者选择的是兼职化的管理组织形式。而湖市的网格化管理则选择了在中西部地区普遍采用的兼职化组织形式。第三，完整性原则。笔者在上述三个田野点各开展了 20 天的连续实地调研，收集了完整、充足的案例材料。

### 三、强行政吸纳的运作逻辑与农村网格化管理的实践困境

网格化管理作为政府有效回应基层社会需求的治理选择，通过技术赋能实现强行政吸纳：一方面，政府通过更加深入、细致的感知系统将农村社会中的各种问题和需求全面“吸纳”进正式治理体系；另一方面，政府又通过强行政吸纳倒逼行政体系的自我变革，以更好地回应社会关切。但是，政府主导下的强行政吸纳进一步加剧了乡村治理的行政化倾向，压缩甚至消解了社会自治的空间，再加上行政体系变革推进困难，当前多数地区农村网格化管理面临着实践困境。枫市和沙市作为经济发达地区的典型代表，其农村网格化管理实践呈现出较强的行政主导特征，可以将其作为分析强行政吸纳运作逻辑及其后果的案例。

河村是枫市的一个行政村，全村共有 732 户，居民总数为 2 024，当地下辖 6 个自然村，共有村干部 7 人。枫市是较早在农村推行网格化管理模式的地区，2003 年就开始了乡村社区综合治理网格化的探索。当前，枫市的网格化管理实行专职网格员制度，不允许村干部兼任网格员，

所有网格员都是由对本村情况比较熟悉的村民担任。河村划分为 6 个网格，每个网格均有一名专职网格员，负责统计信息、日常巡查、发现并上报问题以及宣讲政策等工作，其工资由镇财政直接支付，乡镇综合信息指挥中心负责网格员以及网格化管理平台的日常管理。按照网格化管理系统的建设，专职网格员在现场巡查时发现各种问题和需求并填写工单，经由系统流转后分派到相应的村委会、居委会或者职能部门，他们则需要在系统限定时间内完成工单的处理。

丰村则位于沙市，共有 1 617 户，人口数量为 4 507，当地下辖 26 个自然村，有村干部 13 人。丰村划分为 5 个网格，有 5 名村干部兼任网格员。沙市于 2018 年左右在全市范围内推行农村网格化管理模式，最初由乡镇统一招募专职网格员，由各个村负责支付网格员的工资。当时招募的网格员基本上都是当地的年轻人。大部分网格员进村后被各个村当作普通村干部，除了要承担职责范围内的网格工作之外，还要负责各类行政工作。乡镇层面的网格化管理联动中心负责网格员的日常管理，给网格员设定的职责要求是每个月至少在系统里报送 25 条工单，并完成 5 次以上的入户走访。每一次入户走访都需要在系统内填写村民反馈的具体问题或真实需求。

可以看到，上述两个案例都是网格化管理强行政吸纳的典型代表。两个案例的共同特征包括：网格化管理技术系统覆盖、较高数量的网格工单上报要求、严格的网格员巡查时长和入户数量要求、在系统中完成问题工单流转、严格规定问题解决时限等。因此，这两个案例中的网格化管理系统都初步实现了对乡村社会治理事务的强感知与吸纳，并将它导入正式治理体系，通过自上而下的行政考核驱动乡村两级治理主体的行动，力图实现对乡村社会需求的有效回应。

### （一）农村网格化管理强行政吸纳的运作逻辑

#### 1. 进入社会：农村网格化管理的组织嵌入

随着国家在基层越来越强的“在场”，在大量自上而下的资源进入乡村后，一个需要解决的关键问题是基层组织如何在推动资源规范化运

作的同时，顺利完成国家自上而下的各项行政性工作。由此，农村基层组织开启了村级组织行政化、村干部职业化进程，而行政工作的电子化、文牍化又使很多地方同步推进村干部年轻化进程，以满足新时代农村基层治理的规范化、技术化的治理需要。具有强行政性和技术性色彩的网格化管理模式发挥作用的前提条件在于“进入社会”，将国家的触角扎根到乡村社会。农村网格化管理是一种自上而下推动的治理模式创新，政府搭建技术治理系统的硬件基础设施以及成立管理组织系统运作的专门部门，再招募作为“终端”的网格员，进而构建起确保能有效运转的技术和组织基础。网格员处于技术系统与乡村社会的“节点”位置，决定了社会中的问题和需求能否真实、有效地传递到系统中，因而具有极其重要的作用。

从实践来看，除了少数财政实力较强的东部地区聘用专门的网格员队伍外，大多数中西部地区的农村都是由原本的村干部等兼任网格员。村干部兼任网格员的优势是他们长期在村内工作，对乡村社会非常熟悉。因此，政府在赋予村干部网格员身份的同时，也成功搭建起网格化管理的组织体系并同步实现了对乡村社会的组织嵌入。还有少部分地区采取的是招聘专职网格员且不允许村干部兼任的形式来搭建网格员组织体系。为了确保后续工作能够顺利开展，新招募的网格员基本上都是本村或者本乡镇的。而且由于网格化管理系统的技术性色彩，专职网格员基本上都是受教育程度和文化水平较高的年轻人，他们虽然是本村或者本地人，但对于地方社会的熟悉程度可能不及原有的村干部。不过，专门招募的网格员在队伍建立后还需要逐步熟悉乡村社会并嵌入其中。

我是本村人，但是之前都在外面，回来做网格员以后，下去跑几圈对于情况就比较熟悉了，虽然只是基本掌握人员情况，但是对完成网格工作来说已经足够了。（访谈记录：FT-20240708，丰村网格员）

无论采用哪种模式，网格员作为农村网格化管理的组织载体，成为国家通过技术手段延伸至乡村的触角，在网格这个比行政村更小的治理单元中深入乡村社会。他们每个人都是一个关键“节点”，通过履行网格员的工作职责，在技术系统的加持下，将乡村社会与国家正式治理体系深度对接。

## 2. 吸纳社会：农村网格化管理的日常运作

网格化管理是由网格员发现乡村社会出现的各种问题以及村民的需求，并通过技术化手段反馈到网格化管理平台，进而将乡村社会的问题导入既有的正式乡村治理体系，以实现对乡村社会的行政吸纳。网格员作为技术平台的“终端”节点，就如同国家权力的“眼睛”，通过巡查、入户等方式不断熟悉乡村社会的各种事务以及由此产生的各种问题和需求。

农村网格化管理吸纳社会的路径主要有两种。第一是网格员主动发现，即网格员在负责的网格范围内巡查，及时发现区域内的各种问题，诸如环境卫生状况不佳、公共基础设施损坏、村民诉求矛盾等。各地在推行网格化管理模式的过程中，对网格员日常工作考核的重要内容之一就是主动发现并上报的事务数量。第二是被动收集反馈，网格员在巡查网格区域的过程中会收到村民的意见和需求，进行记录后上报反馈。

最早的时候，镇里面对我们的要求是每天上下午各两个小时要到网格区域内巡查，发现问题就上报系统，每个月要报二三十个工单，有时村民看到我们，有什么问题也会直接和我们说。（访谈记录：FT-20230710，河村专职网格员）

农村网格化管理吸纳社会在内容上也主要分为两类。第一是部件类问题。这类问题主要是指村庄各种公共基础设施所出现的问题，主要以道路、路灯、垃圾收集设施等为主，每一类问题在网格系统中都有专门的类型代码，网格员需要在确定部件所属类别后拍照上报。第二是事件

类问题。与部件类问题相比，事件类问题更加复杂。以处理事务所需要动员的治理力量层级为依据，这些事件又可以分为三类。第一类是由网格员自行处置的事件，这类事件一般比较简单，网格员发现以后可以当场独立处置，诸如环境卫生问题、政策解答问题等。第二类是大多数网格员无法独立解决或回应的问题，需要更有经验的村干部介入，但此类事件一般在村级组织就能解决，最常见的是各种矛盾纠纷，由专门负责矛盾纠纷调解的村干部解决。第三类是超出村庄治理能力范畴和承载极限的问题，需要上级政府部门的介入，以一些复杂的村民问题为主，如各种历史遗留的政策类问题等。

通过对网格员上报事件数量和巡查网格区域时长提出强制性要求，到网格区域进行巡查和入户就成为网格员的主要工作内容。基于此，农村网格化管理系统得以将乡村社会发生的大小事务都导入正式的行政科层体系之中，实现对社会的全面吸纳。

### 3. 自我变革：农村网格化管理的科层再造

本质上，农村网格化管理系统治理效能发挥的关键在于科层体系具有较强的回应能力。因此，为了使得农村网格化管理行政吸纳有效，政府在推行该模式的同时会推动科层体系自身的变革与再造，从而使那些由网格员发现并吸纳到正式治理体系的社会问题和需求能够得到有效地回应和解决。具体而言，一方面，政府在横向维度上推动部门协同，通过制度设计、技术应用以及职能重构等多种手段，畅通各个部门的对接渠道，实现横向部门之间的协作（万华颖，2021）；另一方面，政府在纵向维度上改善基层组织责任和权力不对等的状况，通过治理重心下沉，将大量治理资源和人员下沉到网格之中（伊庆山，2022），以提高基层解决和回应问题、需求的能力。有学者将网格化管理视为继“无缝隙政府”之后政府管理流程的重大变革（竺乾威，2015）。应用技术手段更加有效地发现和吸纳社会的问题与需求只是基础前提，政府只有通过发现问题来倒逼农村治理体系的自我变革，实现对问题和需求的有效回应，才能够真正发挥农村网格化管理效能，进而实现农村基层有效

治理的目标。

在实践中，网格员通过网格化系统上报的需要上级部门处理或多部门协同处置的问题，在经过系统派单后，相关部门需要在规定时间内回复或者解决。网格化管理平台成为一个“中枢”，一方面从作为“终端”的网格员处全面发现乡村社会中的问题与需求，另一方面则将这些问题与需求吸纳并导入正式治理体系中，以督促相关部门迅速回应与解决问题。因此，网格化管理体系的有效运转高度依赖正式治理体系的自我变革，即政府内部需要更加有效地回应乡村社会中的问题与需求，进行体制机制层面的创新。

## （二）农村网格化管理的实践困境

从全国各个地区的实践来看，网格化管理在农村地区的推行一开始就带着强行政吸纳的预期，但是由于科层行政体系变革的滞后，行政吸纳低效能的问题开始出现。而且行政吸纳的高预期和低效能使得网格化管理愈发悬浮化、形式化、低效化，基层社会内生动力与社会自治的激活容易被忽视，整个体系运作呈现“高成本、低效能”的状态。

### 1. 悬浮化困境

任何一种治理模式都需要与治理对象的基本特点和现实需求相契合。实际上，当代中国的乡村社会已经出现空心化现象，其主要原因就在于“人口空心化”（周祝平，2015），最具代表性的现象就是中西部地区大量青壮年劳动力外出务工以及城镇化进程所导致的村庄空心化。村庄空心化的直接后果是村庄人口结构的根本性转型，农村常住人口数量大幅度减少，老人、妇女和儿童成为乡村社会的主要群体类型。随着国家社会保障体系不断完善、社会保障水平不断提高，以及国家资源大量下乡所带来的乡村公共基础设施条件改善，村庄的内生性事务数量大幅度减少。“平静”“无事”是绝大多数中西部村庄的普遍现状，这些乡村不像人口高密度聚集的城市社会那样，每时每刻都有大量事务产生。无事化的村庄社会与需要大量事务输入以保持运转的网格化管理系统之间充满张力。实际上，不仅中西部地区农村出现

空心化，东部发达地区的农村也在逐渐空心化，只不过东部发达地区的人口更多集中到了县域范围内的城镇。总的来说，中西部地区的农村空心化是中青年农民“离土又离乡”式的外出务工造成的，而东部地区农村的空心化则是由中青年群体“离土不离乡”式的在地城镇化所形塑的。

现在我负责的网格区域内一个月可能真正需要上报的事务不到5件，一个村也就十几件，村里实际上没什么事情。（访谈记录：FT-20240812，丰村网格员）

因此，我们可以看到，“积极”的国家权力与“平静”的乡村社会之间存在明显张力。农村网格化管理作为国家吸纳乡村社会的载体，网格员这个“终端”发现的乡村社会事务是国家嵌入乡村社会的“锚点”，但平静、无事的乡村社会使得农村网格化管理运转出现“悬浮”，国家无法有效嵌入社会。

## 2. 形式化困境

国家本来寄希望于通过网格化管理收集乡村各类事件信息，实现对乡村社会更加精细、全面地感知和刻画，进而提升治理的精准性和预见性。但是，乡村社会非均质、不规则的特性与当前平静、无事的现状，导致村庄社会内部事务数量大幅减少且发生频率不均，这一状况与上级部门对工单上报数量及标准化的要求之间的张力难以弥合。因此，基层网格员更倾向于通过编造甚至硬凑工单的方式完成网格化管理考核的硬性任务。

村里面发生的事情根本达不到网格化管理系统对我们上报工单数量的要求，我们只能多找一些路上有垃圾、村民门口有杂物之类的事件硬凑，完成系统的工单数量要求。（访谈记录：FT-20240812，丰村网格员）

当农村网格化管理的要求与农村社会的现实不匹配时，为了完成系统的任务要求，网格员通过上报只有形式而没有实质性内容的工单来完成任务。国家看似通过网格化管理系统吸纳了乡村社会，但这可能并非真实的乡村社会。国家力图通过网格化管理更加清晰地“感知社会”，但越来越形式化且缺少实质内容的系统运转可能难以实现这一愿望。

我们镇网格化管理系统在建立初期，下面网格员上报的工单数量和质量都很高，但是最近工单数量和质量都出现了明显的下滑。（访谈记录：FT-20240725，镇网格化管理联动中心主任）

此外，当前很多地区在建立网格化管理体系后，基层组织除了承担自下而上感知社会并予以回应的职能外，还被正式治理体系派发了大量其他任务，诸如安全生产排查等专业性较强的工作。网格化管理虽然具有通过发现问题倒逼科层治理体系改革的作用，但它作为一种技术治理系统在嵌入科层体系的时候同样会被其运作逻辑所塑造，技术系统与科层体系之间是一种互构关系。这些专业性较强的自上而下的行政工作往往需要相应的专业知识，而网格员基本上不具备这样的知识，这使得实际工作只能“走过场”式完成。从这个意义上来说，本文所说的形式化困境指的就是农村网格化管理在作用发挥方面越来越形式化而缺乏实质性内容。

### 3. 低效化困境

对农村社会问题和需求的行政吸纳只是农村网格化管理模式的一部分，更为重要的环节是政府在发现问题和需求之后作出回应。当前，绝大多数农村网格化管理面临的问题在于其未能实现对科层体制的流程再造，很多复杂问题无法按照制度设计通过网格化管理系统得到有效解决，这极大降低了网格化管理的治理效能。如果网格化管理系统只能解决和回应那些网格员、村干部能直接解决和回应的问题与需求，那么其发挥的作用就会大打折扣。

书记虽然是我们网格中心的负责人，但实际上还是我来负责解决问题，但我和乡镇其他部门的中层领导是平级的，没有上下级关系，遇到问题后我不可能通过系统派单解决，只能在线下和他们沟通。（访谈记录：FT-202030718，镇综合信息指挥室主任）

因此，在实践中，由于超出村庄解决能力范畴的事务得不到有效回应，网格员在发现复杂事务后往往不会在网格系统中上报，而是选择在系统外私下沟通，甚至有一些属于某些职能部门职责范围内的事务，且该部门也愿意积极回应，但是其内部工作流程未能与网格化管理的处理时限要求相匹配，这也会导致网格化管理的低效运行。

我们之前也通过系统上报过道路损坏的问题，交通部门也同意维修，但是需要走内部流程、报批预算和项目，但系统只给了30个工作日的处理时限，我们根本不可能按期结束工单，所以后面我们就不在系统里报了，而是直接联系相关部门。（访谈记录：FT-20240710，镇综合信息指挥室主任）

总的来说，农村网格化管理力图在乡村复制城市网格化管理的成功经验，让国家权力借此实现对农村社会的有效吸纳。但是，农村社会空心化的事实意味着其内生性事务大大减少，且相关事务的非均质性和不规则性使得标准化、规则化的网格管理系统难以适应。悬浮化困境、形式化困境和低效化困境的根源是网格化管理作为一种治理模式未能与当前农村地区的社会基础相适配。国家力图把乡村社会中发生的各种事务纳入正式治理体系，从而实现一种强行政吸纳的效果，但是科层行政体系改革的滞后性不仅消解了行政吸纳的效能，还使得乡村社会的内生性自治能力不断消解。

## 四、自治激活：弱行政吸纳及其意外后果

近年来，伴随着国家对农村的资源输入进程，国家更加深入且具体地介入基层社会，着力推动包括农村生活现代化在内的农村整体现代化。但是，以项目制形式下乡的资源往往也会带来规则和权力的下乡（贺雪峰，2022），这对乡村治理的自主性和农村的参与空间造成了限制（李婷，2023），“干部干、农民看”就是对这种情况的形象概括。农村网格化管理同样遵循着国家权力运作的逻辑，通过技术应用、组织建设与制度建设，试图将原本可以在社会内部通过“简约治理”方式解决的问题纳入科层制的正式治理轨道中。但是，强行政吸纳的实践模式带来了网格化管理的多重困境，消解了社会自治的空间。而湖市的农村网格化管理呈现出一种弱行政吸纳的状态。

湖市齐村是典型的中西部地区农业型村庄，青壮年劳动力大量外流，在村庄留守的主要是老人、妇女和儿童。齐村总面积 5.38 平方公里，共有 559 户、2 059 人。该村下辖 11 个村民小组，有村“两委”干部 4 人，党员 67 名。巧巧是齐村的年轻在村妇女，2016 年，26 岁的巧巧跟随丈夫返乡生活后，被叫到村里担任网格员。巧巧在看到所负责的网格区域内基本上都是留守老人，而且大多数老人面临生活困难的情况下，便借着每日巡查的机会入户走访，帮助村里的留守老人完成话费充值、水电费缴纳、电器维修、水管养护、灯泡更换、就医陪同等日常事务。巧巧的持续行动逐渐赢得了村民的信任与认可，“有事找巧巧”也成了在村老年人的口头禅。2019 年，巧巧在村“两委”的支持下成立了一个志愿服务工作室，将所有村网格员、村干部以及村庄中的积极分子吸纳进来，为村庄老年人提供力所能及的服务和帮助。随着影响力的扩大，部分仍然在村里居住的中青年也被吸引进来，志愿者队伍发展到了 103 人，并且在齐村的 11 个村民小组都有工作室联络点和联系人，负责就近及时回应村民的问题和需求。此外，他们还把服务范围拓展到留守儿童素质提升、临时看护等方面，在村庄内部营造了良好的互

帮互助氛围。

该案例的网格化管理是一种弱行政吸纳的模式，主要表现在三个方面。第一，政府没有对网格员每月上报的事件工单制定较高的数量要求，网格员只需要如实记录乡村社会实际发生的各种事务即可。第二，网格化管理系统没有工单流转和派单功能，仅作为网格员收集录入基础性信息和入户走访信息的平台，正式治理体系并未因此而增加额外的工作负担。第三，网格员的入户走访没有强制性的次数和时长要求，在日常工作过程中以宣讲政策、走访关心村民等形式完成入户。因此，网格员能够持续深入群众和乡村社会。对他们而言，做群众工作并非完成任务式的被动行为，而是有一定自主性的主动选择，这带来了激活乡村自治动力的“意外后果”。

### （一）弱行政吸纳与农村网格化管理的功能定位

任何一种治理模式都需要与治理基础进行有效匹配。当代中国广大的中西部农村社会的一般性特征是人、财、物的流出，当地出现基层治理主体弱化、集体经济薄弱、村庄内部利益稀疏、村庄公共产品供给不足等问题（桂华，2018）。“无事”“平静”是空心化、老龄化的中西部乡村的基本现实，村级治理主体只需将国家基本政策和公共服务落实即可满足乡村的需求，维持村庄社会的基本运转秩序是最底线的要求。如果村庄治理主体能够在此基础上，有效回应村民群体的关切与需求，这种治理模式就称得上有效治理。面对乡村社会的变化，孕育自城市社区的网格化管理模式必须根据农村社会的基础状况进行适应性变革。从具体实践来看，中西部地区的农村网格化管理可以保留以下几个方面的功能。

第一是基础信息收集。并非所有基层组织都能运用技术化手段开展分类和标准化工作，乡村社会存在着大量不可化约和量化、标准化的社会事实。换句话说，追求社会清晰化的努力本身就存在“天花板”和限度，事件的规范化、标准化上报不一定能够帮助国家获得更加全面和精准的认知。但是，国家能力的不断增强在客观上又有着全面清晰地掌

握社会基本信息的需求。因此，在网格化管理的职能中，最为基础和重要的就是信息收集功能，但收集的范围应限于人口、土地、房屋、基础设施等基础信息，网格化管理系统即使在某些情况下需要收集事件性信息，也应当是“记录”而非要求网格员主动发现和上报。

第二是入户走访。近年来，由于自上而下的行政性任务越来越多，村干部需要花费大量时间和精力应对和完成行政任务，村级治理的“行政化”现象严重，使得村干部和村级组织没有更多的时间和精力积极主动深入村庄社会做群众工作，村级组织和村级治理的悬浮化问题凸显。农村网格化管理在制度上给网格员或村干部提出了入户走访、深入群众的要求，虽然具体成效有所不同，但的确在一定程度上扭转了村级治理悬浮化的倾向。无论是主动还是被动，网格员和村干部开始走村串户，主动关心群众需求、发现村庄治理问题，重新建立起了与群众的常态化联系通道。上级部门可以对入户走访提出一些框架性要求，打造网格员深入群众的“制度通道”，但不应提出过于具体和刚性的要求。非均质、不规则的乡村社会天然地与各种规范化、标准化要求存在内在张力，越严格、标准、规范的要求就越有可能走样成为形式化的“应付”，更何况形式化的打卡、拍照等要求还会增加群众的不满情绪和不信任感，难以真正得到群众的认可。

第三是政策宣传。网格化管理除了要求网格员自下而上地将乡村社会的信息收集上报，还要求他们将国家的各种惠农政策宣传到位。网格员每一次入户走访都是宣传政策的良好契机，国家的大政方针、具体的支持性政策以及村庄的重大公共事务等，都可以成为宣传的内容，这也极大地充实了入户走访的工作内容。同时，入户政策宣传是了解人民群众对政策的意见、看法的重要方式，能够为政策更加精准、有效地落实提供支撑。

总的来说，弱行政吸纳定位的农村网格化管理意味着国家在基层社会的有效“在场”，深入基层社会但不“替代”基层社会，给予基层社会充分的自治空间。国家通过网格化管理系统将国家的意志有效传递到

基层社会，并从基层社会获得足以支撑其有效决策和治理的基础信息。而大量可以在乡村社会内部得到有效解决和回应的社会内生性问题和需求，应当交由乡村“简约治理”和社会自治体系负责。

## （二）自治激活：弱行政吸纳的意外后果

湖市的农村网格化管理秉持更加务实和有效的功能定位：通过对基础信息的收集、核实、更新来保证国家治理的信息基础准确；通过定期上门探访高龄老人、“五保户”等重点群体以及入户走访普通民众并进行政策宣传，保证国家与社会之间互动的有效。湖市齐村的案例虽然有其特殊性，例如志愿者工作室负责人巧巧具有个人特质与魅力，但这种特殊性可以说是弱行政吸纳背景下的意外后果。我们能够从中发现很多实现基层有效治理的关键要素，正是因为当地政府给予基层社会充分的自治空间以及对网格员工作群众导向的强调，农村网格化管理才能产生自治激活这一意外后果，其中的关键是发现群众真实和迫切的需求，把村民动员和组织起来，共同解决村庄中的公共问题，回应村庄中的公共需求。

### 1. 对社会真实需求的发现与回应

随着国家资源大量输入农村，自上而下的治理任务亦不断增加，这在客观上压缩了村级治理主体积极主动回应村庄社会内生需求的空间。农村网格化管理作为国家试图更清晰地认识乡村社会的手段和工具，其对巡查和入户的强制性要求在客观上让村级治理主体不断深入人民群众。实际上，农村网格化管理可以成为新时代以行政化方式践行群众路线、促使村级治理主体以群众工作为重，以及进一步激活社会自治动力的有效手段。村级治理主体所处的结构性位置决定了其只有在与人民群众的日常互动中，才可能发现并有效回应人民群众的真实需求。

实际上，当前在中西部地区乡村居住生活的基本上是中老年人，还有部分因县域市场空间相对有限而留下来的中青年人。对于大部分农村老年人来说，国家普惠性基本公共服务是全覆盖的，他们的养老生活得到了基本保障。但问题在于，乡村老年人还需要处理一些琐碎、重复却

对日常生活有很大影响的小事，这往往不属于国家的责任范畴。同时，由于“以代际分工为基础的半工半耕”家计模式普遍存在（夏柱智、贺雪峰，2017），这些问题和需求亦无法由家庭回应和满足。网格员的日常巡查和入户走访为发现村庄的这些日常生活小事提供了“通道”。需要注意的是，这些小事长期以来并不在国家的视野之中，因其私人性而被认为是个人和家庭需要承担的责任。但是，当前绝大多数农村的空心化现状以及养老问题的紧迫性使得这些看似“私人”的问题具备了某种程度上的普遍性和公共性。将乡村社会中的大小事务和需求交由正式治理体系解决和回应，回应这些在村庄社会中真实存在、具有村庄公共性的社会需求，维系村庄社会的基本生活秩序，应当成为农村基层组织重要的工作内容。而按照网格化管理模式将之纳入正式治理体系是不太合适的，是一种既不经济又效率较低的选择。

其实老年人日常生活中的很多细小琐碎的需求处理起来并不困难，可能我花个三两分钟就可以解决了，关键在于我们要积极主动地去发现。（访谈记录：FT-20220710，齐村网格员、志愿服务工作室负责人巧巧）

实际上，这些事务本身并不复杂，处理起来也并不需要花费太多时间和精力，多数需求和问题可以当场回应和解决。从这个意义上来说，网格化管理可以让网格员与农民建立起常态化联系，真正进入他们的日常生活，从而为有效激活自治动力奠定基础。

## 2. 半正式的组织机制建立

由网格员建立并运行的志愿服务组织之所以能够不断发展壮大，关键在于其具有半正式的组织机制，这主要有两层含义。

第一，作为志愿服务组织核心成员的网格员和村干部虽然有着国家“代理人”身份所赋予的正式权威，但其工作并不是完成国家的行政性任务，而是以“当家人”的身份回应和解决村民日常生活中的小事、私

事。实际上，村干部这一角色本身就带有半正式性定位，只是近年来村级治理行政化的趋势使得村干部越来越像科层组织的正式成员，“代理人”的属性超过了“当家人”的属性。当然，村干部或网格员等正式身份能够给予村民天然的信任感，是拓展其他层面信任的重要基础。再者，村干部本身能够接触到很多普通村民难以接触的信息、资源甚至是关系网络，这为他们向村民提供更多的服务，解决更多、更复杂的问题奠定了基础。由于村干部或网格员的工作不是行政性地完成任务，整个志愿服务组织的架构也呈现扁平化和非正式性等特征，既没有层级结构，也没有正式的组织分工，正是这种非正式性使得以网格员为核心的志愿者组织能够以村民的私人性事务为主要工作内容，志愿者也能够迅速地与村民建立起稳固的信任关系。

第二，从组织成员的身份性质来说，除了早期核心成员外，组织后续吸纳的成员基本上都是村庄社会性力量。很多新加入的志愿者都是在自己的父母等亲人得到了组织的无偿帮助后，受到感召而主动加入的。村庄社会性力量的激活和动员使得组织的服务具有群众性特征。对于绝大多数的社会性志愿者来说，大多数志愿服务工作只是传递信息或者帮助老人从事一些力所能及的简单事务，难度并不高，但是志愿服务带来的意义感和价值感很强；而实践中大部分比较麻烦、需要耗费精力处理的事务基本上都由网格员、村干部以及一些核心志愿者负责，这样的运作模式保证了整个组织的持续发展。

### 3. 村庄公共性的激发

有学者指出，当前乡村治理的核心问题是国家的资源下乡并未带来农民组织化程度的提高。因此，国家应当通过分配性民主和分配性动员，激发村庄活力，实现有效治理（贺雪峰、桂华，2022）。从这个意义上来说，自治激活的根本目的是激发村庄社会的公共性，进而促成围绕村庄公共事务进行有效治理的集体行动。分配性民主是一种通过自上而下的资源输入进行分配性动员和过程性民主的实践模式（梁伟、桂华，2024）。湖市的案例就探索了一条通过服务激活自治，进而激发村庄公

共性的道路。实际上，村庄社会日常存在的很多问题和需求并非通常意义上的公共性需求，往往也不会被纳入国家或者乡村治理的视野。但是，这些反而是村民在日常生活中相对急迫的需求，会对他们的日常生活产生较大的直接影响，村级治理主体在解决问题、满足需求的过程中能够与村民建立起良好的信任关系。这种信任关系能够反哺村庄的公共事务处理能力，更重要的是，整个村庄内部形成了一种互帮互助、关心公益和公共事务的良好氛围。在这种氛围之下，村庄的各种公共事务都能够进行公共讨论与协商，村庄也能够形成满足公共利益的公共规则，其公共性得以不断再生产。

国家通过网格化管理构建与群众联系的常态化机制，进而发现乡村社会的真实问题和需求，在充分动员社会力量回应这些问题和需求的过程中，实现自治激活的效果。

## 五、激活社会：农村网格化管理的动力再造

乡村治理现代化离不开国家力量的在场与国家权力的介入，但这并不意味着村庄社会可以完全客体化为服务和治理的对象。自中华人民共和国成立以来，乡村治理体制经历了多次变革，形成了人民公社、“乡政村治”和“三治融合”三种乡村治理模式（吕德文，2019）。近年来，国家在不断推进乡村治理现代化的过程中，资源下乡、规则下乡、监督下乡、技术下乡等相互叠加，但这并未带来乡村治理效能的显著提升，基层治理反而陷入“内卷”状态（陈义媛，2023），村民参与村务的积极性下降，有些村庄甚至出现村民与村干部共同客体化的情况（贺雪峰、桂华，2022）。其中最关键的原因在于乡村治理忽视了村庄社会的主体性，未能实现对农民的有效动员，反而进一步将村庄和村民客体化，村庄社会的公共性逐步消解。国家不断深入社会的各个微小单元和农民的日常生活，力图“照见”社会全面而真实的需求，以实现对社会的有效“回应”。但是，组织、技术与制度的全面建设并未使国家如愿地实现社

会的“清晰化”。相反，由于乡村社会的空心化、乡村事务的不规则性与复杂性，国家越来越“看不清社会”。

当国家力图通过技术治理的方式将大量社会内生性事务吸纳到正式治理体系时，行政力量就成为网格化管理的主要驱动力。但是这种行政驱动的网格化管理压缩甚至消解了基层治理的自治空间和社会活力。越来越客体化的农村社会难以再生产出内生性治理能力，这反而使国家需要更加积极地介入乡村社会以实现对问题和需求的有效回应，最终陷入负面循环之中。农村网格化管理在多数农村面临的“水土不服”困境表明，国家通过强行政吸纳单方面地深入农村社会，力图达成有效治理的努力很难如愿。当前农村社会普遍空心化的基本现状以及村庄事务非均质化、不规则化的特点决定了正式化、规范化、标准化的行政主导模式面临着动力匮乏的困境。

要实现乡村有效治理这一目标，我们必须走动员社会、激活自治的道路，唯有充分激活乡村社会的内生治理资源和能力，才有可能实现对乡村社会治理问题和需求的低成本、高效能回应，进而推动构建简约高效的基层管理体制。从这个意义上来看，农村网格化管理应当在充分发挥技术治理优势、确保国家有效在场的前提下，充分深入和动员社会，进而激发社会活力，重构网格化管理的实践动力。

但是，激发社会活力的目标难以通过社会内部自发自觉的过程实现，围绕村庄公共事务的集体行动亦难以完全由社会自发达成。农村基层组织恰恰可以在支持、引导、组织社会主体围绕共同事务达成集体行动的过程中发挥关键作用，充当“催化剂”的角色，引领、推动村庄社会自治。也唯有如此，激发乡村社会活力的目标才有可能实现，农村基层才有可能真正实现“简约治理”。从湖市的案例可以看出，农村网格化管理模式为网格员深入群众提供了制度化、规范化的通道。网格员在巡查、走访以及完成各项行政性事务的过程中，也顺带解决了许多影响群众生活的私人“小事”，实现了“以公带私”的治理效能转化。这种聚焦和回应社会内部真实需求的做法，逐步激活了乡村社会内部沉睡的

社会性资源，这些资源在和网格员一起回应群众真实、迫切需求的过程中，再次激发了村庄层面的公共性。这体现了一种“由私入公”的再生产路径。农村网格化管理模式经由先“以公带私”再“由私入公”的创造性转化，实现了国家公共权力、公共服务向村庄公共性的转化。农村网格化管理模式也在这个过程中推动了国家与社会的有效融合，实现了以乡村治理现代化为目标的可持续动力再造。

---

## 参考文献

- 陈寒非, 2020,《网格化简约治理——基于湘北L县农村新冠肺炎疫情防控实践的考察》,《学术交流》第5期。
- 陈义媛, 2023,《内卷化的基层政权悬浮：县域多中心工作模式下的基层治理困境》,《湖北行政学院学报》第6期。
- 陈玉生, 2021,《细事细治——基层网格化中的科层化精细治理与社会修复》,《公共行政评论》第1期。
- 杜姣, 2020,《技术消解自治——基于技术下乡背景下村级治理困境的考察》,《南京农业大学学报（社会科学版）》第3期。
- 桂华, 2018,《面对社会重组的乡村治理现代化》,《政治学研究》第5期。
- , 2021,《迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来》,《人文杂志》第4期。
- 韩志明、陈洲, 2016,《模糊的社会——国家治理的信息基础》,《学海》第4期。
- , 2023,《界面治理的操作性逻辑——以网格化管理及其改革为例》,《探索与争鸣》第4期。
- 贺雪峰, 2019,《行政还是自治：村级治理向何处去》,《华中农业大学学报（社会科学版）》第6期。
- , 2022,《资源与规则：国家与农民关系视野中的基层治理》,《社会科学战线》第12期。
- 贺雪峰、桂华, 2022,《农村公共品性质与分配型动员》,《开放时代》第4期。
- 侯利文, 2019,《行政吸纳社会：国家渗透与居委会行政化》,《深圳大学学报（人文社会科学版）》第2期。
- 黄宁莺、柯毅萍、赵豫生, 2013,《参与式治理视角下的乡村网格化管理服务研究——以福建省长乐市梅花镇为例》,《东南学术》第5期。
- 黄宗智, 2008,《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《开放时代》第2期。
- 李沁怡, 2024,《隐蔽的形式主义：技术执行视域中智慧化网格管理的实践机制与现实困境——

- 基于浙江省“基层治理 141 体系”的经验考察》，《电子政务》第 8 期。
- 李婷，2023，《资源分配中的乡村治理现代化差异》，《求索》第 6 期。
- 梁伟、桂华，2024，《分配型民主治理：项目下乡促进治理有效的实践路径》，《求实》第 3 期。
- 林雪霏，2015，《政府间组织学习与政策再生产：政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例》，《公共管理学报》第 1 期。
- 刘锐、刘磊，2020，《权责分立与风险分配：网格化管理困境分析》，《求实》第 6 期。
- 吕德文，2019，《乡村治理 70 年：国家治理现代化的视角》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 4 期。
- 欧阳静，2022，《简约治理：超越科层化的乡村治理现代化》，《中国社会科学》第 3 期。
- 钱坤，2019，《国家认证能力与城市治理——以网格化管理为中心的分析》，《现代城市研究》第 1 期。
- ，2022，《城乡比较视角下农村网格化管理审视》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第 2 期。
- 孙秀林、周飞舟，2013，《土地财政与分税制：一个实证解释》，《中国社会科学》第 4 期。
- 田毅鹏，2021，《网格化管理的形态转换与基层治理升级》，《学术月刊》第 3 期。
- 万华颖，2021，《新时代基层网格化治理的运行逻辑与优化路径》，《重庆邮电大学学报（社会科学版）》第 6 期。
- 王猛，2023，《从地方回应、中央推广到自发学习：政府治理创新的过程演变与结构约束——基于网格化管理的纵向案例研究》，《求实》第 4 期。
- 王清，2015，《从权宜之计到行政吸纳：地方政府回应社会方式的转型》，《中国行政管理》第 6 期。
- 吴结兵，2020，《网格化管理的实践成效与发展方向》，《人民论坛》第 29 期。
- 夏柱智、贺雪峰，2017，《半工半耕与中国渐进城镇化模式》，《中国社会科学》第 12 期。
- 伊庆山，2022，《基层治理中网格化服务管理的实践经验与问题破解》，《领导科学》第 2 期。
- 殷，罗伯特·K，2010，《案例研究：设计与方法》，周海涛、李永贤、李虔译，重庆：重庆大学出版社。
- 周飞舟，2006，《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》第 3 期。
- 周祝平，2008，《中国农村人口空心化及其挑战》，《人口研究》第 2 期。
- 朱政，2015，《国家权力视野下的乡村治理与基层法治——鄂西 L 县网格化管理创新调查》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第 6 期。
- 竺乾威，2012，《公共服务的流程再造：从“无缝隙政府”到“网格化管理”》，《公共行政评论》第 2 期。
- Eisenhardt, Kathleen M. 1991. "Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor and Comparative Logic." *Academy of Management Review* 16(3).

# Activating Society: The Practical Logic and Dynamic Reconstruction of Rural Grid-based Management

Qian Kun

**Abstract:** Grid-based management, an innovative governance model first implemented in urban areas, has recently been widely adopted in rural governance. Spearheaded by the state, this approach involves organizational embedding, needs perception, and bureaucratic reform to achieve deep penetration of rural society through “strong administrative absorption”. However, in practice, this strong absorption model faces three main challenges: superficiality, formalism, and inefficacy. Intriguingly, when the model shifts to “weak administrative absorption”—scaling back its functions to core tasks such as primary information gathering, household visits, and policy dissemination—it inadvertently triggers an “autonomy activation” effect. This is realized through mechanisms of regularized contact that effectively identify and respond to genuine community needs, mobilizing social forces to create semi-formal autonomous organizations and ultimately revitalizing rural public engagement. This dichotomy suggests that, for rural governance modernization, state intervention should prioritize catalyzing endogenous social forces. The path forward lies in “activating society” under the principle of “state presence without substitution”, thereby regenerating sustainable, internal momentum for rural governance.

**Keywords:** rural grid-based management; administrative absorption; autonomy activation; activating society

(责任编辑:赵晰 黄泽宇)