网格化管理对村民参与公共事务治理的影响

李雪峰，丁一凡

（西南财经大学 中国西部经济研究院，四川 成都 611130）

摘　要：加强网格化管理是推进乡村治理现代化的重要抓手。基于 2018 年的中国劳动力动态调查数据，实证分析了网格化管理对村民参与公共事务治理的影响及作用机制。实证结果表明，网格化管理显著提高了村民参与公共事务治理的意愿，并且该结论在经过一系列稳健性检验后仍然成立。机制分析发现，网格化管理能够通过强化以社会网络、社会信任和社会规范为代表的社会资本积累，从而缓解劳动力外流所带来的社会资本流失的负面影响，进而提高村民的公共事务治理参与意愿。进一步讨论发现，网格员队伍的专职化建设能够提高网格化管理的实施效果。村域异质性分析发现，网格化管理在人口规模较小和有社会组织的村庄，能够对村民的公共事务治理参与意愿发挥更加显著的促进作用。

关键词：网格化管理；公共事务治理；社会资本；集体行动

中图分类号：D035　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2024)01－0116－13

一、网格化管理与乡村治理

在推进国家治理现代化进程中，网格化管理作为一种新型社区治理模式得到广泛推行。网格化管理是在二十世纪初由北京、上海等大城市率先提出的城市社区管理模式，它是将管辖区域以街道和社区为标准划分为若干网格状单位，并依托信息技术对城市部件、事件实施全方位管理，实现不同部门之间的联动协作和信息共享[1]。在传统的“区－街道－社区”三级城市管理体制之下，增加“网格”这一新的管理层级，有助于促进基层社会治理信息的即时双向传递，确保城市社区管理问题得到精细化、高效化、协同化解决[2]。在随后十年间，网格化管理作为治理模式创新得到迅速扩散，至少有 168 个地级行政建制通过政府间组织学习推动了网格化管理的再创新，形成了诸如舟山市“网格化管理、组团式服务”等典型实践经验[3]。党的二十大报告明确强调，要“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系”，肯定了网格化管理的推行价值。

近年来，网格化管理被视为推进乡村治理现代化的创新举措，在越来越多的农村社区推广应用。然而，对各地农村社区开展的网格化管理实践，学者们未能就其有效性达成共识。关于网格化管理在乡村治理中的主要实践争议，在一定程度上可以归结于其对公共事务治理的异化影响。一方面，网格化管理是国家权力以技术治理方式“重返乡村”的重要载体，有助于解决社会转型期潜伏的社会矛盾，与村民自治形成治理合力[4]。特别地，网格化管理利用网格推行扁平化服务管理，鼓励村民利用网格平台进行利益诉求表达，有助于拓展村民参与乡村治理的渠道，消除村民的

收稿日期：2023－10－23　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2024.01.010

基金项目：国家社会科学基金后期资助项目（21FGLB090）

作者简介：李雪峰（1991—），男，辽宁锦州人，西南财经大学中国西部经济研究院副教授，主要研究方向为农村人力资本和农村转型、公共服务与政策选择、公共政策绩效评估。E-mail：lixuefeng@swufe.edu.cn

“权利泡沫”,进而促进政府与村民对公共事务的合作治理[5]。另一方面,部分学者对在农村地区实施网格化管理的适用性和实效性提出质疑。有学者认为网格化管理加强了村级组织的行政化,促成了以完成上级任务为目标的自上而下式的治理特征,反而压缩了村民的自治空间,不利于村民参与公共事务治理[6]。还有学者指出网格化管理导致大量乡村熟人社会内部能够快速解决的事务进入正式治理体系,加之其“有求必应”的特征,容易导致私人性的非公共事务被“夹带”进入,既浪费了有限的治理资源,又遮蔽了合理的公共利益诉求,不利于公共事务治理效能的提升[7]。

综上,尽管学术界一直在探讨网格化管理是否能够提升公共事务治理效能,但尚未形成系统性的理论分析框架,且多局限于小样本的案例分析,缺乏最直接的实证证据。网格化管理在实际实行过程中,究竟是否能够促进公共事务治理,学术界对此尚未形成一致性意见。因此,需要通过对网格化管理的公共事务治理功能进行实证检验,以此探究其作为一种新型社区治理模式是否能够促进公共事务的有效治理。农村公共事务指的是在农村地区为了满足广大村民共同需求的各类公共事务,因其与社区的公共利益相关,需要在社区层面达成治理的共识[8],因此需要村民的共同参与。村民参与公共事务治理的过程,是以家庭为单位的农户所构成社区,在政府引导下自主选择参与集体行动的过程[9]。鉴于此,本文基于微观调查数据,以道路修建作为公共事务治理的重要表征,系统考察网格化管理对公共事务治理的影响。本文试图回答以下几个关键问题:网格化管理对于村民参与公共事务治理是否存在显著影响? 如果存在显著影响,是通过哪些机制来实现的? 村庄类型不同是否会导致网格化管理对公共事务治理的影响不同?

本文的边际贡献在于:第一,以大样本的微观数据实证检验了网格化管理对村民参与公共事务治理的积极影响及网格化管理实施过程中网格员队伍专职化建设的实际价值。第二,从社会资本角度出发,分析了网格化管理影响村民参与公共事务治理的作用机制,并探讨了网格化管理应对劳动力外流所引致的公共事务治理衰败的积极效应。第三,通过以村庄人口规模和社会组织数量为划分依据的村域异质性检验,厘清了网格化管理在不同村庄中的适用性。这不仅为回应网格化管理在乡村治理中的有效性争议提供了实证证据,也深化了网格化管理对公共事务治理影响的理论分析,有助于促进网格化管理在农村地区的进一步推广实施。

二、网格化管理影响公共事务治理的理论分析

随着经济社会的快速发展,村民间的异质性正在增强,导致村民对公共事务的需求出现分化,进而会催生出不同的参与策略,增加了行动共识达成的难度,不利于公共事务治理[10]。完善需求表达机制、促进需求相容是应对村民异质性问题的关键途径,但在实践中往往由于缺乏有力的组织者而难以发挥应有作用。尤其是农村税费改革以来,村干部作为乡村治理的组织者,与村民的经济社会联系明显减少,对村民利益诉求、村庄共同利益的切身感知日益减弱[11],无从促进村民需求相容,进而降低了村民参与公共事务治理的积极性。

网格化管理的推广实施,为促进村民需求相容提供了有力抓手。一方面,网格化管理以“网格”为基础,将农村社区治理单元进行再分解,并在每个“网格”中选派网格员,定期开展重大情况通报、入户政策宣传等入户走访活动,与村民开展面对面的沟通交流。在此过程中,网格员不仅承担着收集村民需求信息的职责,还要做到对村民需求的及时回应,加之网格化管理打通了不同层级、职能和部门之间协调配合的堵点[12],极大地提升了基层治理能力,因而能够有效地促进村民的需求表达和需求相容。另一方面,网格化管理将国家权力向基层社会延伸,强调党和政府在社会治理中的主导性地位,尤其是充分发挥基层党组织在领导社会参与、合作方面的作用[13],有助于调

动包括村民在内的多元主体共同参与公共事务治理,形成多元共治的有利局面[14]。根据上述分析,本文提出如下假说:

H1:网格化管理能够促进村民参与公共事务治理。

作为一种无形资产,社会资本是群体中使成员间相互支持的行为和准则的积蓄,能很好地促进彼此合作,已被证实是破解集体行动困境、促进公共事务治理的关键因素[15]。在诸多社会资本的分类标准中,普特南提出的社会资本理论,将社会资本分为社会网络、社会信任和社会规范,与中国农村熟人社会的特征高度契合[16],为理解村民的社会资本提供了理论基础。本文关注的是,网格化管理的实施是否能够发挥组织空间的社区化集聚,促进包括社会网络、社会信任和社会规范在内的社会资本的良性运行与增殖,进而对村民参与公共事务治理产生积极效应。

社会网络指的是不同个体之间基于血缘、地缘等关系所形成的一种关系网络[17],它能够扩充村民的信息获取和传播渠道,缓解各个利益主体之间的冲突,降低交易成本和道德风险,从而能够有效地将村民组织起来达成合作[18]。而网格化管理能够强化网格内村民间的社会联系,对增强社会网络具有积极影响。一方面,网格化管理使得村民的社交接触面得到了拓宽。多元共治是网格化管理的重要特征之一,在其实施过程中,通过社区党组织发挥领导核心作用,充分调动市场、社区、社会组织等多个主体参与到网格化管理中[14]。村民可以利用网格化管理平台,与其他治理主体进行社会交往,以扩大自身的社会网络。另一方面,网格化管理能够将原子化村民个体进行再链接。在农村劳动力持续外流背景下,村民之间的交流时间、见面机会大幅下降,农村社会的原子化程度加深[19]。网格化管理实行由网格长联系网格员、网格员联系村民的制度安排,有助于重塑"由点串线、由线到面"的村民社会关系网络。因此,网格化管理能够强化村民的社会网络。根据上述分析,本文提出如下假说:

H2:网格化管理通过强化村民社会网络促进村民参与公共事务治理。

社会信任是基于社会网络所形成的人与人之间的信赖,体现社会成员间的相互信任程度[20],能够避免机会主义行为以及搭便车现象,降低合作过程中的交易成本[21],促进公共事务治理中集体行动的达成。在网格化管理中,网格员被要求对网格内的村民情况进行详细了解,并通过日常走访联系村民,在交流过程中与村民建立熟人关系,强化网格员与村民之间的相互信任。个体对他人的信任能够传递和延伸出去,通过一个自己信任的朋友介绍,自然也会很容易与这个朋友的朋友建立起信任关系[22]。而在信任传递过程中发挥重要作用的就是熟人关系,熟人关系具有中介作用[23],可以很快实现个体间的关系从陌生到熟悉的转变。以网格员作为中介,将村民对网格员的信任在网格内甚至是村庄内进行转移,有助于村民之间相互信任的达成。根据上述分析,本文提出如下假说:

H3:网格化管理通过强化村民社会信任促进村民参与公共事务治理。

社会规范是指一种非正式的、不成文的,但为社会成员所普遍理解和接受的制度规则[24],能够通过借助舆论压力或者互惠观念等约束并引导个体行为[25],促使村民在做行为选择时兼顾个人利益和社区共同利益,减少机会主义倾向和搭便车现象。网格化管理形成的管理机制和规范能够有效地管理与监督村民的日常生产生活行为,为集体行动的形成创造了良好的社会基础[26]。在网格员联系村民的过程中,通过强化日常管理与监督,可以对村民的机会主义行为开展及时的教育和劝导工作,从而增强村民遵守社会规范的意识,促使村民采取互惠合作行为。因此,网格化管理能够促进村民遵守社会规范。根据上述分析,本文提出如下假说:

H4:网格化管理通过强化社会规范促进村民参与公共事务治理。

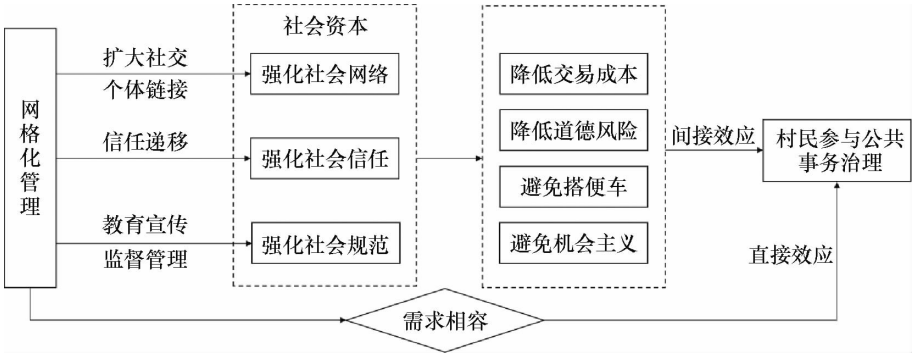


图 1　网格化管理对村民参与公共事务治理的影响机制

三、数据来源、变量选取与模型设定

(一)数据来源

本文数据来源于 2018 年中国劳动力动态调查(CLDS)。该调查是由中山大学负责开展,全面收集了社区、家庭、个人等不同层次的数据。目前,CLDS 数据已被广大学者使用进行社会科学研究。2018 年 CLDS 数据涵盖了 29 个省(自治区、直辖市)的 368 个社区,具有较强的代表性。由于影响村民参与公共事务治理的因素通常来自个人、家庭以及社区三个层面,因而将个体数据与其归属的家庭和社区数据进行匹配合并。此外,由于本文聚焦的研究区域是农村社区,所以剔除了城市地区样本数据,然后对数据进行清洗及剔除缺失值后,最终获得有效样本 9157 个。

(二)变量选取

1. 被解释变量

公共事务治理参与。村民参与公共事务治理的过程通常涵盖两个阶段:第一阶段是村民是否具有参与意愿,第二阶段是村民在具有参与意愿的基础上会选择哪一种参与方式[18]。由此看出,具有参与意愿是村民达成合作治理的前提。本文使用村民参与意愿作为其公共事务治理参与的代理变量。参考相关文献,选取道路修建作为农村公共事务的表征[27],基于个体问卷中“假如村里组织修路,需要劳力/资金,你是否愿意参加/捐款”衡量村民公共事务治理参与意愿,将回答为“非常不愿意”到“非常愿意”依次赋值为 1—5。

2. 核心解释变量

网格化管理。由于在具体执行过程中,网格化管理通常是以行政村为单位进行整村推进的,因而本文基于社区问卷中“本社区是否实行网格化管理”,构建二元变量网格化管理。若受访者所在农村实行网格化管理,则赋值为 1,反之赋值为 0。

3. 作用机制变量

社会资本。以社会网络、社会信任和社会规范为代表的社会资本是本文的作用机制变量。(1)社会网络。借鉴叶文平等的做法[28],从借钱人数和诉说心事人数两个方面衡量村民社会网络。在个体问卷中,分别选择“可以借 5000 元钱的人的数量”及“可以诉说心事的人的数量”进行测度。(2)社会信任。参考刘米娜等的做法[29],从邻里信任和同事信任两个方面对村民社会信任进行衡量。在个体问卷中,分别选择“您对本社区(村)的邻里,街坊及其他居民信任吗?”及“对于一起工作或做事的人,您的信任程度怎样?”进行测度,将回答“非常不信任”到“非常信任”依次赋值为 1—5。(3)社会规范。借鉴胡荣的做法[24],从社会治安角度出发,使用安全感作为社会规范

的代理变量,并进一步将其划分为人身安全和财产安全。在个体问卷中,分别选择“在外闲逛逗留会有安全风险”及“露财会有被盯上的风险”进行测度,将回答“经常”“较多”“有时”“很少”“从不”依次赋值为1—5。

4.控制变量

本文借鉴已有研究[30-32],从不同层面选取相应控制变量。个体控制变量主要有村民性别、年龄、身体健康、政治面貌、婚姻状态、教育程度、保险状态和社交参与;家庭控制变量主要有家庭收入、自有耕地面积和农业生产情况;社区控制变量主要有宗族网络、县城距离、平原地区、丘陵地区和山地地区。本文选取的各变量指标具体赋值说明见表1。

表1 变量定义及描述性统计

变量名称	变量定义	均值	网格化管理		标准差
			=1	=0	
公共事务治理参与	受访者是否愿意参加/捐款:非常不愿意=1,不愿意=2,一般=3,比较愿意=4,非常愿意=5	4.095	4.107	4.081	0.815
网格化管理	村庄是否实行网格化管理:是=1,否=0	0.549	1.000	0.000	0.498
借钱人数	在本地这些关系密切的人中,您可以向他/她借钱(5000元为标准)的有几个?	6.375	6.569	6.137	10.547
诉说心事人数	在本地这些关系密切的人中,您可以向他/她诉说心事的有几个?	6.854	6.986	6.694	10.309
邻里信任	邻里街坊信任程度:非常不信任=1,不太信任=2,一般=3,比较信任=4,非常信任=5	3.906	3.919	3.890	0.769
同事信任	一起工作或做事的人信任程度:非常不信任=1,不太信任=2,一般=3,比较信任=4,非常信任=5	3.357	3.374	3.337	0.824
人身安全	在外闲逛逗留会有安全风险:经常=1,较多=2,有时=3,很少=4,从不=5	4.448	4.458	4.435	0.919
财产安全	露财会有被盯上的风险:经常=1,较多=2,有时=3,很少=4,从不=5	4.253	4.244	4.265	1.047
性别	受访者性别:男=1,女=0	0.492	0.486	0.499	0.500
年龄	受访者年龄(岁)	49.477	49.596	49.332	13.258
身体健康	受访者自评健康状况:非常不健康=1,比较不健康=2,一般=3,健康=4,非常健康=5	3.506	3.523	3.486	1.036
政治面貌	受访者是否为党员:党员=1,否=0	0.044	0.042	0.046	0.204
婚姻状态	受访者是否为已婚:已婚=1,否=0	0.872	0.872	0.872	0.334
教育程度	受访者实际教育程度:小学及以下=1,初中=2,高中/技校/中专=3,大专及以上=4	1.567	1.628	1.493	1.045
保险状态	受访者是否有医疗保险:是=1,否=0	0.937	0.939	0.935	0.243
社交参与	受访者是否会在村里其他人办喜事时送礼:极少会去=1,少部分会去=2,大部分会去=3,全部会去=4	2.341	2.212	2.497	1.086
家庭收入	受访者家庭年度总收入(元)的对数	9.956	10.067	9.820	2.088
自有耕地面积	受访者家庭承包的耕地面积(亩)	7.177	5.254	9.521	10.400
农业生产情况	受访者家庭是否在去年从事农业生产:是=1,否=0	0.651	0.592	0.723	0.477
宗族网络	受访者所在社区的第一大姓氏占总人口比例(%)	43.409	41.456	45.790	25.489
县城距离	受访者所在社区到最近县城/区政府的距离(公里)	25.834	24.201	27.825	22.036
平原地区	受访者所在社区的地势是否为平原:是=1,否=0	0.486	0.504	0.464	0.500
丘陵地区	受访者所在社区的地势是否为丘陵:是=1,否=0	0.258	0.288	0.220	0.437
山地地区	受访者所在社区的地势是否为山地:是=1;否=0	0.256	0.208	0.315	0.437

(三)模型设定

由于被解释变量公共事务治理参与是有序分类变量,因此采取有序 Probit 模型进行估计,构建如下模型:

$$Willingness_i = \beta_0 + \beta_1 Gridmange_i + \beta_2 S_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中,$Willingness_i$是被解释变量,表示村民 i 的公共事务治理参与意愿。核心解释变量 $Gridmange_i$是二元变量,表示村民 i 所在村庄是否实行网格化管理。S_i是一系列影响村民 i 公共事务治理参与意愿的控制变量。β_0为常数项,β_1和β_2为待估计参数,ε_i是随机误差项。

四、网格化管理影响公共事务治理的实证结果分析

(一)基准回归结果

表 2 报告了网格化管理对村民参与意愿影响的估计结果。其中,(1)列仅加入了个体层面控制变量;(2)列在(1)列的基础上加入了家庭层面控制变量;(3)列中进一步加入了社区层面控制变量。在仅控制个体层面变量时,网格化管理的系数为正且在 5% 的统计水平上显著。加入家庭和社区层面控制变量后,网格化管理的系数进一步在 1% 的统计水平上显著为正,表明网格化管理能够促进村民参与公共事务治理,即实施网格化管理有助于农村地区的公共事务治理。假说 H1 得到验证。

表 2　网格化管理对村民参与意愿影响的基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)
网格化管理	0.070** (0.027)	0.097*** (0.028)	0.120*** (0.028)
性别	0.044** (0.022)	0.037* (0.022)	0.030(0.022)
年龄	0.021*** (0.006)	0.024*** (0.006)	0.024*** (0.006)
年龄平方	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)
身体健康	0.044*** (0.013)	0.042*** (0.013)	0.050*** (0.014)
政治面貌	0.352*** (0.063)	0.346*** (0.063)	0.331*** (0.063)
婚姻状态	0.098** (0.042)	0.076* (0.042)	0.080* (0.042)
教育程度	0.020(0.014)	0.027* (0.014)	0.038*** (0.014)
保险状态	0.188*** (0.050)	0.168*** (0.050)	0.153*** (0.050)
社交参与	0.172*** (0.013)	0.164*** (0.013)	0.159*** (0.013)
家庭收入		0.013** (0.006)	0.016** (0.007)
自有耕地面积		0.001(0.001)	0.001(0.001)
农业生产情况		0.225*** (0.029)	0.211*** (0.029)
宗族网络			0.002*** (0.001)
县城距离			0.002** (0.001)
平原地区			-0.133*** (0.038)
丘陵地区			-0.111*** (0.039)
观测值	9157	9157	9157

注:*、**和***分别表示在 10%、5%和 1%的显著性水平;括号内为聚类到家庭的标准误;平原地区和丘陵地区的对照组为山地地区(下同)。

(二)稳健性检验

为检验基准回归结果是否可靠,本部分从以下几个方面进行稳健性检验。具体的稳健性检验结果在表 3 中汇报。

第一,更改被解释变量。为了避免被解释变量的设定方式对模型估计结果的影响,本文将回

答为“比较愿意”和“非常愿意”的赋值为1,其他的赋值为0,从而构建二元变量来重新进行回归。表3中(1)列展示了更改被解释变量后的回归结果,网格化管理的回归系数在1%的统计水平上显著为正,反映出网格化管理显著提高了村民的公共事务治理参与意愿,证明前述基准回归结果具有稳健性。

第二,更改模型设定形式。由于有序Probit模型要求变量服从正态分布,但现实中很难满足,因此本文将基准回归中的有序Probit模型更换为有序Logit模型重新进行回归。表3中(2)列汇报的结果表明,改变模型设定形式以后,网格化管理的系数依旧在1%的统计水平上显著为正,即网格化管理仍然能够促进农村公共事务治理,表明前文的估计结果是稳健的。

第三,重新调整聚类。由于中国农村熟人社会特征没有改变,因而不同农户在面对公共事务治理时,其参与意愿可能受到一些共同的干扰因素影响。本文假设同一村庄内的干扰相互关联,不同村庄间的干扰彼此没有关联,将聚类从家庭层面提升到村庄层面后,放入(1)式中重新进行回归。根据表3中(3)列结果显示,聚类调整至村庄层次后,网格化管理的系数在10%的统计水平上显著为正,表明在重新调整聚类后,网格化管理对村民参与公共事务治理的正向影响仍然显著。

第四,更换研究场景。由于公共事务治理覆盖范畴较广,为检验在其他研究场景中,网格化管理是否还能够促进村民参与公共事务治理,本文将研究场景从道路修建转为环境治理。通过个体问卷中的“遇到有人随地吐痰或践踏绿地花木,是否会采取行动”,构建变量村民环境治理参与意愿,将村民回答为“当面制止”“向有关部门反映”赋值为1,“没有行动”赋值为0,并利用Probit模型进行重新回归。根据表3中(4)列结果显示,网格化管理的系数在10%的统计水平上显著为正。这表明,将研究场景更换为环境治理以后,网格化管理依旧能够促进村民参与公共事务治理,说明本文结论具有良好的普适性。

第五,样本选择偏差。由于CLDS中关于公共事务治理参与的题项只针对当期在农村社区的村民个体进行了调查,而未能有效地覆盖外出在城市务工的村民,因此可能会造成样本选择偏差。为了控制因样本选择偏差产生的内生性问题,本文采用Heckman两阶段模型进行调整。具体而言,本文将村民城市务工选择纳入分析框架中,借鉴王安邦等的研究[33],选择年龄、家庭收入、农业生产情况以及外出务工偏好作为选择方程的排他性约束变量。其中,外出务工偏好用个体问卷中的“外出打工比在家务农好”进行衡量,对回答中的“非常不赞同”到“非常赞同”依次赋值为1—5。这些变量能够直接影响村民的城市务工行为,相应的影响效果也更为显著。表3中(5)列所示的Heckman两阶段模型回归结果与前文分析基本一致。根据估计结果显示,逆米尔斯比率系数显著,说明确实存在样本选择偏差。在考虑样本选择偏差后,网格化管理的估计系数仍然在1%的水平上显著为正,再次表明网格化管理能够提高村民参与公共事务治理的意愿。

表3 网格化管理对村民参与意愿影响的稳健性检验结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
网格化管理	0.150***(0.038)	0.207***(0.050)	0.120*(0.069)	0.105*(0.056)	0.116***(0.024)
逆米尔斯比率					3.071***(0.621)
更改被解释变量	是				
更改模型设定形式		是			
重新调整聚类			是		
更换研究场景				是	
样本选择偏差					是
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
观测值	9157	9157	9157	3458	9157

五、网格化管理影响公共事务治理的机制分析

上文已验证网格化管理对村民公共事务治理参与意愿的因果效应,本部分对其中的影响机制进行检验。根据江艇提出的中介效应检验建议[34],社会资本对村民参与公共事务治理具有显著促进作用的结论已得到广泛证实,因而本文将着重探讨网格化管理对社会资本的影响,建立如下机制分析模型:

$$Channel_i = \alpha_0 + \alpha_1 Gridmange_i + \alpha_2 S_i + \omega_i \quad (2)$$

(2)式中,$Channel_i$是本文关注的作用机制变量社会资本,包括社会网络、社会信任和社会规范三个维度。α_0为常数项,α_1和 α_2为待估计参数,ω_i是随机误差项。

以借钱人数和诉说心事人数衡量的社会网络的机制检验结果如表 4 所示,网格化管理对借钱人数和诉说心事人数的影响系数均在 1% 的水平上显著为正。这表明,网格化管理能够强化村民社会网络。一方面,网格化管理扩大了村民的社交范围。网格化管理通过调动多元主体参与网格服务管理,使得村民有机会与其他治理主体进行交往联系,村民社会网络由此得到扩大。另一方面,网格化管理重新链接原子化村民个体。网格化管理通过网格长联系网格员、网格员联系村民,将原子化的村民个体再链接,村民社会网络由此得到增强。此外,社会网络在促进信息传递和降低交易成本等方面发挥重要作用[18],能够提升村民公共事务治理参与意愿。综上所述,假说 H2 得到验证。

以邻里信任和同事信任衡量的社会信任的机制检验结果见表 5 所示,网格化管理对邻里信任和同事信任的影响系数为正,且分别在 1% 和 5% 的统计水平上显著。这表明,网格化管理能够强化村民社会信任。网格化管理增强了网格员与村民之间的交往,在交往过程中彼此间熟悉程度不断加强,直接增强了村民对于网格员的信任。村民与熟人之间的特殊信任可以通过递移和跃迁转变为整个社会的普遍信任[35],由此,村民对网格员的信任可以转移为村民间的相互信任。社会信任能够避免机会主义行为以及搭便车现象,降低合作过程中的交易成本[21],从而促进村民参与公共事务治理。综上,假说 H3 得到验证。

表 4　机制检验:社会网络

变量	借钱人数 (1)	诉说心事人数 (2)
网格化管理	0.121***(0.033)	0.102***(0.030)
控制变量	控制	控制
观测值	5786	6998

表 5　机制检验:社会信任

变量	邻里信任 (1)	同事信任 (2)
网格化管理	0.102***(0.028)	0.056**(0.027)
控制变量	控制	控制
观测值	9157	9157

以人身安全和财产安全衡量的社会规范的机制检验结果见表 6 所示,网格化管理对人身安全和财产安全的影响系数为正,且分别在 1% 和 10% 的统计水平上显著。这表明,网格化管理能够提高社会规范水平。在网格员走访村民过程中,网格员不仅可以对村民开展教育宣传,还可以对村民行为进行监督管理,从而提高村民对于社会规范的遵从意识。在社会规范水平高的地区,犯罪和越轨行为发生的概率较低,村民因而也有更多的安全感[24]。社会规范能够借助舆论压力或者互惠观念约束村民行为[25],促使村民参与公共事务治理。综上,假说 H4 得到验证。

表 6　机制检验:社会规范

变量	人身安全 (1)	财产安全 (2)
网格化管理	0.081***(0.030)	0.052*(0.029)
控制变量	控制	控制
观测值	9157	9157

六、延展性分析与异质性分析

(一)延展性分析一:网格化管理能否抑制劳动力外流的负面影响

伴随着农村劳动力的大量外流,公共事务治理呈现出集体经济困难、人居环境恶化和农田水利废弛等各个方面普遍衰败的景象[30]。由劳动力外流所引发的社会资本减弱,被认为是农村公共事务治理衰败的重要原因[36]。根据前文研究结论,网格化管理能够通过强化包括社会网络、社会信任和社会规范在内的社会资本,促进村民参与公共事务治理。那么,网格化管理能否有效应对劳动力外流对农村公共事务治理所带来的负面影响呢?

为回答这一问题,本文将沿着网格化管理通过强化社会资本积累,促进村民参与公共事务治理这一作用机制,进一步探讨网格化管理是否会改善劳动力外流对公共事务治理造成的负面影响。本文使用"季节性外流人口占比"和"常年外流人口占比"作为衡量村庄劳动力外流程度的指标,并将两个指标分别与核心解释变量网格化管理进行交互,放入(1)式中回归,结果如表7所示。季节性外流人口占比和常年外流人口占比的系数符号为负,且分别在10%和5%的统计水平上显著,说明劳动力外流确实会对公共事务治理造成负面影响,这与高瑞等的研究结论相一致[30]。需注意的是,交互项"网格化管理×季节性外流人口占比"和"网格化管理×常年外流人口占比"的系数为正,且分别在10%和5%的统计水平上显著。这表明,网格化管理能够抑制劳动力外流给公共事务治理带来的负面影响,即网格化管理能够重塑劳动力外流所带来的社会资本流失,进而促进村民参与公共事务治理。

表7 延展性分析:劳动力外流

	(1)	(2)
网格化管理	0.069*(0.039)	0.063*(0.038)
季节性外流人口占比	-0.213*(0.109)	
网格化管理×季节性外流人口占比	0.264*(0.148)	
常年外流人口占比		-0.248**(0.100)
网格化管理×常年外流人口占比		0.334**(0.163)
控制变量	控制	控制
观测值	9157	9157

(二)延展性分析二:人员专职化能否提升网格化管理的正面影响

对于实行网格化管理是否需要配置专职网格员,学术界一直存在争议。一方面,专职网格员是政府职能向基层延伸的载体,能够强化基层的治理能力。长期以来,基层治理资源配置并不充足,主要表现为人员不足和事项过多的矛盾,而基层通过雇佣专职网格员,能够协助政府履行职能,从而实现基层的有效治理[37]。另一方面,部分学者认为专职网格员虽然扩充了村庄治理主体,但没有提升解决问题的效率。专职网格员、村委会与村民小组长虽然身份职责不同,但在工作内容、工作区域等方面存在重复,呈现出"有分工又有重叠"的特点,会导致治理渠道拥堵、问题解决低效,不利于乡村治理效能的提升[6]。因此,本文进一步从公共事务治理角度出发,为回应专职网格员在乡村治理中的有效性争议提供实证证据。

本文分别构建了"专职人员管理"和"专职人员比例"两个变量对网格员队伍的专职化程度进行衡量。其中,"专职人员管理"通过社区问卷中的"本社区有多少个专职网格员"进行衡量,回答大于等于1的,说明有专职人员管理,赋值为1,反之赋值为0;"专职人员比例"通过"本社区专职网格员数量/本社区网格员数量+本社区兼职网格员数量"进行测度赋值。特别地,为确保回归结

果的准确性,更好地对比网格员队伍专职化与兼职化的区别,本文剔除了未实施网格化管理的样本,最终获得 5030 个研究样本。根据表 8 结果显示,专职人员管理和专职人员比例的系数符号为正,且均在 1% 的统计水平上显著。这表明,相较于兼职网格员,专职网格员能够更好地促进村民参与公共事务治理。可能的原因在于,兼职网格员多由村干部兼任,而村干部由于要应付日益繁重的行政工作,因而在面对要求精细化、专业化的网格管理工作时,会显得力不从心,难以胜任[38]。相较而言,专职网格员要历经公开招考、层层选拔等一系列流程才能最终录用,还需接受基层组织开展的各种知识培训[37],因而具备较强的文化素质和业务能力,能够更好地履行网格化管理的工作职责。因此,网格员队伍的专职化建设能够对网格化管理的实施效果产生正面影响。

表 8　延展性分析:人员专职化

	(1)	(2)
专职人员管理	0.099*** (0.037)	
专职人员比例		0.171*** (0.049)
控制变量	控制	控制
观测值	5030	5030

(三)异质性分析

为加深对网格化管理与村民公共事务治理参与意愿之间关系的认识,本文以村庄人口规模和社会组织数量为依据对样本进行分组回归,检验网格化管理对村民参与公共事务治理的村域异质性影响。

1. 村庄人口规模

群体规模越大,建立合作协议的成本往往较大,并且成员间难以实现有效的监督[39],不利于公共事务治理。因此,村庄人口规模可能在网格化管理对村民公共事务治理参与意愿的作用过程中产生影响。本文借鉴已有文献的划分标准[40],以村庄常住人口 1500 人为界,将村庄类型划分为人口大村和非人口大村,以此检验网格化管理在不同规模大小的村庄中所产生的异质性影响。

表 9 的(1)列和(2)列展示了基于村庄人口规模分组的分样本回归结果。(1)列中网格化管理的系数并不显著,而(2)列中网格化管理的系数在 1% 的统计水平上显著为正,说明网格化管理更能够促进非人口大村的村民参与公共事务治理。可能的原因在于,首先,村庄人口规模越大,村民越易出现异质性特征[41],导致其需求分化程度增强。因而相较于其他村庄,人口大村的村民异质性更强、需求分化程度更高。而由于网格员多为兼职工作,自身精力有限,导致网格化管理仅能促进村民的浅层次需求相容,但难以承担村民大量的个性化需求[38],处理复杂事务治理的能力有限,因而网格化管理在人口大村所发挥的作用并不显著。其次,村民间异质性特征越小,更容易进行深层次的交往互动,塑造社会资本的基础越好[39]。非人口大村的村民由于异质性特征较小,因而拥有更好地塑造社会资本的基础,更容易通过网格化管理强化社会资本积累。因此,网格化管理在非人口大村更能够促进村民参与公共事务治理。

2. 社会组织数量

有学者认为在网格化管理实施过程中,一元管理会导致效率低下和资源浪费,因此必须调动政府、市场、社区、个人、社会组织等多方主体的参与[14]。党的十九届四中全会也提出:“推行网格化管理和服务,发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。”那么社会组织等其他主体的共同参与,是否能够更好地发挥网格化管理对村民参与公共事务治理的促进作用呢?本文基于社区层面问卷中的“当前本社区的社会组织数量”,进一步将样本所处村庄按照是否有社会组织分为两组。

回归结果见表 10 所示。表 10 的(1)列和(2)列表明,网格化管理的系数均在 1% 的水平上显著为正,说明网格化管理不论是在有社会组织的村庄还是无社会组织的村庄,均能够促进村民参

与公共事务治理。为进一步检验在有社会组织村庄和无社会组织村庄中网格化管理的系数大小是否存在显著差别,本文使用 bdiff 命令进行组间系数差异检验,发现两组系数存在显著差异,说明在有社会组织的村庄,网格化管理更能够提高村民的公共事务治理参与意愿。产生这种差异的原因可能在于,面对村庄利益主体日益分化和利益诉求日益多元化的局面,如果单靠网格员作为治理主体已经很难及时回应这些需求,需要引入社会组织来分担一部分治理压力。社会组织广泛参与到农村网格化管理中,能够为村民提供更加精细化和精准化的公共服务[42],使得网格化管理的多元共治功能得以充分凸显。由此可见,在社会组织的共同参与协助下,网格化管理对村民参与公共事务治理能够发挥更大的促进效应。

表 9 异质性分析:村庄人口规模

变量	人口大村 (1)	非人口大村 (2)
网格化管理	-0.022(0.069)	0.173***(0.032)
控制变量	控制	控制
观测值	2014	7143
P 值	0.000	

表 10 异质性分析:社会组织

变量	有社会组织 (1)	无社会组织 (2)
网格化管理	0.252***(0.066)	0.101***(0.032)
控制变量	控制	控制
观测值	2050	7107
P 值	0.000	

七、结论与政策建议

网格化管理被视为推进乡村治理现代化的创新举措,在越来越多的农村社区推广应用,但是其有效性仍待进行验证。本文基于2018 年中国劳动力动态调查数据,探讨了网格化管理对公共事务治理的影响及其作用机制。本文的研究结论如下:第一,网格化管理显著地提升了村民参与公共事务治理的意愿,说明网格化管理能够促进公共事务治理。经过更改被解释变量、更改模型设定形式以及更换研究场景等稳健性检验后,网格化管理能够促进公共事务治理这一结论依旧成立。第二,网格化管理能够通过强化以社会网络、社会信任以及社会规范为代表的社会资本,改善劳动力外流对公共事务治理的负面影响,进而提升村民参与公共事务治理的意愿。第三,网格员队伍的专职化程度对网格化管理的实施效果有一定影响,即专职化程度越高,越能够促进村民参与公共事务治理。第四,网格化管理在不同村庄对村民参与公共事务治理的影响存在差异性,具体表现为在人口规模较小和有社会组织的村庄,网格化管理能够发挥更加显著的促进作用。

基于以上研究结论,本文提出以下政策建议:第一,因地制宜创新模式实践,拓展网格管理服务职能。作为城市社区治理模式创新,网格化管理不能直接生搬硬套应用于乡村治理,需综合考量空间格局、治理事务和治理结构等城乡差异进行适农化调整。尤其是要立足乡村社会实际,对农村地区网格化管理模式进行再创新,拓展其在诸如强化社会资本、重塑熟人社会等方面的作用,以缓解劳动力外流对农村公共事务治理造成的负面影响。第二,加强网格服务团队建设,提升网格管理服务能力。建立健全网格员“选育管用”全链条机制,打造以基层干部为主,乡村能人、热心人为辅的网格服务团队。特别地,在有条件的地方推进网格员专职化,招聘热心社区事业、会做群众工作的高校毕业生充实团队建设。采取“集中 + 自学”“线上 + 线下”等多种方式,切实加强网格员对网格工作的认知与认同,增强网格员联系服务群众、协调处理复杂事务的业务能力。第三,引导多元主体嵌入赋能,构筑网格协同共治格局。网格化管理需要动员政府、市场、社会各方力量共同参与,切实发挥基层党组织在网格化管理中的领导核心作用,充分激活市场组织在优化配置网格公共资源方面的基础性作用,大力提升社会组织与基层群众参与网格化管理的积极性与主动性,构筑相互赋权、相互增能的制度化协同共治格局。

参考文献:

[1]田毅鹏. 城市社会管理网格化模式的定位及其未来[J]. 学习与探索,2012(2):28 - 32.

[2]侯甜甜,曹海军. 中国城市网格化管理研究回顾与前瞻——基于"六何"分析框架的探讨[J]. 城市问题,2022(7):94 - 103.

[3]林雪霏. 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[J]. 公共管理学报,2015(1):11 - 23.

[4]朱政. 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[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2015(6):94 - 102.

[5]黄宁莺,柯毅萍,赵豫生. 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[J]. 东南学术,2013(5):57 - 66.

[6]杨君,周自恒. 治理过密化:理解乡村社会中国家联结个人的一种方式[J]. 公共管理评论,2022(2):143 - 166.

[7]钱坤. 城乡比较视角下农村网格化管理审视[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2022(2):121 - 131.

[8]王晓毅. 乡村公共事务和乡村治理[J]. 江苏行政学院学报,2016(5):54 - 60.

[9]王亚华,臧良震. 小农户的集体行动逻辑[J]. 农业经济问题,2020(1):59 - 67.

[10]王亚华. 提升农村集体行动能力加快农业科技进步[J]. 中国科学院院刊,2017(10):1096 - 1102.

[11]王亚华,舒全峰. 中国乡村干部的公共服务动机:定量测度与影响因素[J]. 管理世界,2018(2):93 - 102.

[12]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.

[13]胡重明. 社会治理中的技术、权力与组织变迁——以浙江为例[J]. 求实,2020(1):49 - 61.

[14]柴宝勇,周君玉. 农村网格化管理政策执行研究——基于政策执行系统理论的实证分析[J]. 中国行政管理,2020(1):114 - 120.

[15]王亚华,舒全峰. 公共事物治理的集体行动研究评述与展望[J]. 中国人口·资源与环境,2021(4):118 - 131.

[16]乐章,向楠. 熟人社会:村庄社会资本水平及其差异[J]. 农业经济问题,2020(5):66 - 78.

[17]王正位,王新程. 信任与捐赠:社会网络在捐赠型众筹中的认证作用[J]. 管理世界,2021(3):34 - 50.

[18]蔡起华,朱玉春. 社会信任、关系网络与农户参与农村公共产品供给[J]. 中国农村经济,2015(7):57 - 69.

[19]王亚华,高瑞,孟庆国. 中国农村公共事务治理的危机与响应[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):23 - 29.

[20]苗珊珊. 社会资本多维异质性视角下农户小型水利设施合作参与行为研究[J]. 中国人口·资源与环境,2014(12):46 - 54.

[21]杨柳,朱玉春,任洋. 社会信任、组织支持对农户参与小农水管护绩效的影响[J]. 资源科学,2018(6):1230 - 1245.

[22]罗家德,李智超. 乡村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例[J]. 管理世界,2012(10):83 - 93.

[23]LUO J D. Guanxi revisited: an exploratory study of familiar ties in a chinese workplace[J]. Management and Organization Review, 2011(2):329 - 351.

[24]胡荣. 社会资本与中国农村居民的地域性自主参与——影响村民在村级选举中参与的各因素分析[J]. 社会学研究,2006(2):61 - 85.

[25]史雨星,李超琼,赵敏娟. 非市场价值认知、社会资本对农户耕地保护合作意愿的影响[J]. 中国人口·资源与环境,2019(4):94 - 103.

[26]蒋培. 规训与惩罚:浙中农村生活垃圾分类处理的社会逻辑分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):103 - 110.

[27]刘建,吴理财. 政府嵌入、村落秩序与村民集体行动:村落治理结构转换的路径及逻辑——基于赣南 G 村道路修建事件的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2017(5):39 - 47.

[28]叶文平,李新春,朱沆. 地区差距、社会嵌入与异地创业——"过江龙"企业家现象研究[J]. 管理世界,2018(1):139 - 156.

[29]刘米娜,杜俊荣. 转型期中国城市居民政府信任研究——基于社会资本视角的实证分析[J]. 公共管理学报,2013(2):64 - 74.

[30]高瑞,王亚华,陈春良. 劳动力外流与农村公共事务治理[J]. 中国人口·资源与环境,2016(2):84-92.
[31]李荣彬. 农村居民公共事务参与的治理之道——来自宗族网络的证据与解释[J]. 经济社会体制比较,2021(5):129-138.
[32]WANG Y H, SU Y Q, ARARAL E. Migration and collective action in the commons: application of social-ecological system framework with evidence from China[J]. Ecology and Society, 2022(1):36.
[33]王安邦,何可,张俊飚. 放开生育政策促进了农村劳动力外出务工吗?[J]. 中国农村经济,2022(9):82-99.
[34]江艇. 因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J]. 中国工业经济,2022(5):100-120.
[35]赵昶,董狮. 民主增进与社会信任提升:对农民合作社"意外性"作用的实证分析[J]. 中国农村观察,2019(6):45-58.
[36]WANG Y H, CHEN C L, ARARAL E. The effects of migration on collective action in the commons: evidence from rural China[J]. World Development, 2016(12):79-93.
[37]汪锦军. 基层社会秩序构建与"影子政府"的发展——基于浙江X区全科网格建设的分析[J]. 中国行政管理,2020(4):28-34.
[38]杨宗辉,田野. 网格化管理的再思考[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2017(12):27-32.
[39]秦国庆,朱玉春. 用水者规模、群体异质性与小型农田水利设施自主治理绩效[J]. 中国农村观察,2017(6):100-115.
[40]李雪峰,戚军凯. 劳动力转移对村庄集体行动的影响[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2022(6):45-55.
[41]POTEETE A R, OSTROM E. Heterogeneity, group size and collective action: the role of institutions in forest management[J]. Development and Change, 2004(3):435-461.
[42]唐皇凤. 新时代网格化管理的核心逻辑[J]. 人民论坛,2020(20):17-19.

Impact of Grid-based Management on Villagers' Participation in Public Affairs Governance

LI Xue-feng, DING Yi-fan
(*China Western Economic Research Institute*, *Southwest University of Finance and Economics*, *Chengdu* 611130, *China*)

Abstract: Strengthening the grid management is an important starting point for promoting the modernization of rural governance. Based on the data of the 2018 China Labor Force Dynamics Survey, this paper empirically analyzes the impact and mechanism of grid management on villagers' participation in public affairs governance. The empirical results show that grid management significantly improves the willingness of villagers to participate in the governance of public affairs, and the conclusion is still valid after a series of robustness tests. Mechanism analysis finds that grid management can alleviate the negative impact of social capital loss caused by labor outflow by strengthening the accumulation of social capital represented by social networks, trust and norms, and then improve the willingness of villagers to participate in public affairs governance. Further discussion shows that the full-time construction of grid staff can improve the implementation effect of grid management. The analysis of village heterogeneity shows that grid management can play a more significant role in promoting villagers' willingness to participate in public affairs governance in villages with small population and social organization.

Key Words: grid-based management; public affairs governance; social capital; collective action