

打造“四型四化”网格 推进基层治理高质量发展

史国君、龙永红、宋伶俐

党的二十大报告提出，高质量发展是中国式现代化的本质要求。基层是一切工作的落脚点，基层的重点在城乡社区网格。打造好网格底座，提升网格化社会治理水平是治理现代化的基础性工程，是实现基层治理高质量发展的重心。江苏在全国首创网格化社会治理，率先全省域推进网格化社会治理，出台首部网格化省级政府规章，基层治理效能显著提升，特色

鲜明。迈入新发展阶段，江苏基层网格化社会治理的高质量发展还需继续提质增效。

一、江苏基层网格化社会治理的主要经验

1. 基层社会治理机制有成效。我省社会治理基础好。目前，全省设立网格10.5万个、微网格41.7万个，配备专职网格员8.8万名（城市3.8万名、农村5万名），兼职网格员41.5万名。市县镇三级社会治理现代化指挥中心

这六个“必须坚持”是新时代中国特色社会主义思想的最鲜明主张和核心特征。每一个“坚持”，都是中国共产党人在百年奋斗史中的宝贵经验凝结，它们构成实现社会主义现代化强国的最坚实思想保证。人民至上，是新时代中国特色社会主义思想的底色和根本立场。自信自立就是坚持“四个自信”，把党在百年奋斗中形成的独立自主品质传下去，把未来牢牢地掌握在自己手中。守正创新就是把那些在党的奋斗中形成的经过实践检验的宝贵经验坚持好，坚持马克思主义基本原理不动摇，坚持党的全面领导不动摇，坚持中国特色社会主义不动摇，在新时代新征程中创造新伟业。问题导向就是勇于面对改革发展过程中的深层次问题、人民群众急难愁盼问题、国际变局中的重大问题、

党的建设面临的突出问题，给出让党放心、让人民满意、让国际社会赞许的答卷。系统观念就是立足前瞻性、全局性、整体性来把握工作遇到的各种关系，做到立场有底线、眼光能全面、措施有侧重、过程有节奏、效果能够持久，从而稳步推进中华民族伟大复兴大业，加快社会主义现代化国家的实现。胸怀天下，充分体现了新时代中国特色社会主义思想的当代情怀和高远抱负。随着迎来从站起来到富起来再到强起来的飞跃，中国共产党十分鲜明地把“为人类谋进步、为世界谋大同”写到自己的纲领上，不仅为解决人类面临的共同问题献计献策，而且积极推动人类命运共同体的建构，使中国民族的奋斗在世界文明的舞台上熠熠生辉。

(综治中心、网格化服务管理中心)建设实现全覆盖。基层治理已形成包括政法机关干部、“三官一律”(法官、检察官、警官、律师)、社工人员、社区志愿者等主体在内的共同体,通过网格党建覆盖率100%、“平安前哨”工程、网格警格融合联动等举措,提升基层治理效能。

2.“一老一小”基层网格服务有特色。江苏“一老一小”人口体量大,服务保障压力大。2021年我省发布《关于促进养老托育服务高质量发展的实施意见》,明确了适老化改造、智慧养老育幼新业态建设等任务。基层社区有效利用大数据库信息,建立“一老一小”服务对象档案,建立网格驿站帮办代办上门办机制,以“尊老助老一件事”“新生儿出生一件事”等示范应用场景,实现网格员精准服务“一老一小”。

3.政策规范与资源投入有保障。我省发布实施《江苏省城乡网格化服务管理办法》(2021),明确网格员的社区工作者身份与待遇、职责;强化城乡社区工作者专业能力建设,推进村书记和社区工作者的职业化管理。2021年我省以社区建设专项资金和公益创投资金结合方式投入3.6亿元,用于城乡社区综合服务设施建设与社区社会组织培育。截至2021年底,我省取得社会工作者职业资格证书的人员达7.93万人,位居全国前列;全省建成社工站1267个,实现全覆盖。

二、我省基层网格化社会治理当前面临的主要问题

1.网格化建设规范还未完全统一。我省网格划分标准尚不完全统一,存在多种网格并存现象,如综合网格、专属网格、企业网格、应

急网格、警务网格等。基层社区党建工作站、社工站与基层网格通常叠加联动,但这些站与站之间、站与网格之间存在人员重合、职能重叠、服务事项交叉;各网格之间在组织架构、信息系统、管理事项、考核评价上不尽相同,还未有统一的指导性规范性要求,这影响了基层事务指挥协调和联动处置的效率。

2.数字赋能存在重复建设现象。我省已有的统一网格平台多为纵向部门业务平台,如网格化联动处置平台是政法委系统的信息化平台,城管、应急、民政等部门通常有自己的信息化平台,各级业务系统数量繁多、模式多样,建设水平参差不齐,“一网统管”还在不断整合中。从调研情况来看,一个地级市的政务服务网目前有33个国家系统和13个省级专网系统没有对接;一个市局部门的信息化系统包括部级、省级、自建的在内达53个。多个平台多个系统造成信息资源浪费、网格化过度负重,带来网格事务处置联动不足、网格信息数据融合不足等问题。

3.网格化系统数据质量不高。基层网格员承担信息采集上报、便民服务、网格巡查、治安巡防、矛盾化解、政策法律宣传等多重任务,通常承担了省里60余张数据表以及当地部门特色业务采集的数据项,事项繁杂,重复性工作多,存在各条线多头录入、重复报送、数据破碎、统计繁琐等问题;存在走访摸排不力、数据不真实不准确的现象;存在为考核而上报虚假数据的问题,易出现“误判”等现象。

4.网格员队伍亟待提升专业化水平。网格员是基层治理的“神经末梢”,既承担着10类左右条线、20个左右部门的网格事项清单任务,

还可能承担着排查和处置双重职责，但又存在身份认同感低、薪酬待遇低、职业发展通道窄的问题，很多时候会出现刚刚进行完岗前培训或平台业务培训，网格员就已离职的现象；会出现为应付行政任务和考核要求，为上报数据而上报数据的“机械式治理”现象。

三、推进我省基层网格化社会治理高质量发展的建议

1. 打造融合型网格，推进治理机制规范化

一是建立网格化管理联席会议制度。建议由政法部门牵头建立联席会议制度，定期和民政、应急管理、消防安全、城市管理等部门联动整合，形成网格事项统一下达、培训统一开展、督查统一布局、数据统一采集的运作规范。

二是建立一格多用多站合一机制。建议以网格工作站为基础，建立党建引领的一格多用多站合一机制，形成网格站是需求发现端、社工站是专业化服务端、党建站是决策中轴端的闭环操作，实现信息联通、事件联商、问题联治、服务联盟的基层治理生态。

三是优化网格事项清单化和准入制。坚持“有限网格”理念，围绕网格化管理主责主业，建立网格任务清单和责任清单，提升网格数据质量；严格实施网格事项“准入制度”，按照“权随责走、费随事转”原则，同步落实好编制、人员、经费、培训、指导等各类保障措施，确保人财物与职责事项对等下放，化解“什么都往格子里装”的困境。

2. 打造实战型网格，推进治理平台一体化

一是健全统一网格工作平台。打造统一的网格工作平台和统一的网格终端应用APP，实现市县乡三级职能部门和村（社区）所有网格共

同使用一个平台，实现“纵向贯通、横向联通”的“一网统管”，打破各职能部门各自建设网格化系统和划分网格区域的现象，打破信息化系统重复建设现象。

二是实行基层数据报表“一表通”行动。在统一网格工作平台推出基层数据“一表通”系统与应用场景，统一开发“基础+业务”数据采集总表，汇总社会保障、应急管理、综合治理等业务部门基础性共性数据需求，变“重复采集、多头上报”为“统一采集、统筹使用”，实现省级数据报表与地方特色业务报表的有效整合。

三是实施“一老一小”代际共融项目。建议发挥我省作为教育强省优势，探索推进养老育幼一体化发展，实施“一老一小”代际共融项目，打造“代际共融”示范服务社区，搭建基于网格的“一老一小”融合发展信息服务平台，以线上+线下相结合方式精准匹配“一老一小”服务需求与供给，实现老人和儿童的相互服务与学习，既发挥老年人余热，又从精神上、心理上为老年人提供更高质量的服务，为托幼服务提供资源，促进学前和中小学教育发展。

3. 打造智慧型网格，推进治理方式数字化

一是健全立体化监管防控模式。利用无人机高空巡检数据推进基层治理监管智慧化，实现对异常情况进行自动捕捉、同步报警。推进城乡社区（街道）公共区域监控视频在安全及权限管理基础上实现共享应用，助力基层治理智能防控和精准应对。日常地面网格化综合巡查对安全隐患进行分类、综合研判和分级联动处置。由此形成“三位一体”立体化监管防控

模式，让人民群众的生产生活更安心。浙江综合行政执法部门已建立“无人机中队”，形成“无人机天上巡、智慧中队网上看、执法队员地上查”的立体式管控闭合圈。

二是强化AI等技术应用于基层治理。强化AI技术应用是基层治理减负增效的重要方式，需要将“AI客服”理念与方式引入基层治理，如AI数字社工可以替代社工80%的重复性通知与信息触达工作，可以进行智能化网格巡查并采集各类信息，从而提升基层事项处置效率与服务的人性化程度，让网格工作人员有更多的时间面向个性类的、复杂类的事项管理与服务。

三是推动社情民情场景应用与宣传推广。推动社区（街道）网格建立“你问我答”“我有事办”“我有话说”等相关的小程序，或在区（县）公众号建立此类专项应用场景，充分赋予居民社会治理报事权，及时收集调解社情民意，实现各类风险隐患、群众“急难愁盼”问题线上流转、线下处置。同时，需组织加强此类社情民意平台与应用场景的宣传，扩大知晓率，提高居民、网民参与率，突破“最后一公里”瓶颈。

4. 打造服务型网格，推进治理人才专业化

一是从管控为主转向服务为重。推动基层治理理念加速从管控向服务转变，充分链接高校、研究机构和社会组织资源，充分吸纳行业精英、退役军人、社工人员等为社区网格志愿者，充分推动“三官一律”进网格工作，实现多主体参与基层治理的规划、实施、服务、能力提升和考核环节，形成政府治理、社会调节、居民自治三位一体的格局，促进基层治理体系的现代化。

二是促进网格员分类发展。2022年福州市出台城市网格员管理办法，将网格员分为网格信

息管理员、网格巡逻巡查员、网格综合执法人员；深圳龙华社区将网格员区分为基础网格员、综合网格员和数治网格员，并明确了各类网格员的人员构成及岗位职责。建议我省在已有的网格长（社区党委主要负责人）+专职网格员+兼职网格员的层级管理体系基础上，推进网格员的分类发展，实现网格员分工明确、职责清晰，减少重复劳动，调动网格员工作积极性，助力基层治理高质量发展。

三是保障网格员职业化发展。建议我省进一步加大财政投入，出台网格员管理办法或考核激励办法，合理确定不同类别网格员工资与社保待遇，建立网格员工资待遇增长机制；建立网格员逐级晋升职级体系，建立定期培训学习机制和奖励表彰机制；改善网格员办公条件，提供必备的办公电脑、打印机、网格化手持终端，提升网格员信息化工作水平，提升网格员的职业认同度。

（本报告为2022年江苏省社科联重大应用研究课题“数字赋能完善江苏治理现代化对策研究”22WTA-014阶段性成果。

撰写人：史国君，南京工程学院党委书记；
龙永红、宋伶俐）



江苏实施文化数字化发展战略的建议

韩顺法

数字化正改变着文化的创作、生产、传播和消费方式，文化数字化已成为助推文化高质量发展与高质量供给的有效着力点。党的二十大报告明确提出实施国家文化数字化战略，标志着该战略已成为全党共识、国家任务。站在新的历史起点上，江苏文化发展必须在数字领域发力，引领文化数字化发展趋势，占领数字文化和数字经济发展新高地，全面提升数字时代文化事业和文化产业发展水平，为江苏“建成社会主义文化强国先行区”作出更大贡献。

一、江苏文化数字化发展的现状分析

1. 江苏拥有丰富的历史文化资源，但数字化转型程度较低。文化资源数字化是文化数字化的最基础部分。首先，江苏历史悠久，文脉源远流长。2016年启动“江苏文脉整理与研究工程”，计划用十年时间全面梳理江苏历史文化脉络。2019年正式启动《江苏文库》数字化工作，目前已完成《江苏文库》数据库一期工程。《江苏文库》的数据库建设加速了文化资源数字化的进程，不过，如何取得更加广泛的社会影响力，依然值得进一步探索。其次，江苏拥有大量的文化遗产。每一项文化遗产类型的数字化都是一个庞大的工程。当前，尽管旅游景区数字化、博物馆数字化、非遗数字化工作已经开展，但总体仍然处于低层次阶段。最后，在江苏地方基层、农村，还有更多数量的地方志、村史和民间文化待收集整理。尤其在

工业化、城镇化和乡村振兴背景下，文化流失速度加快，需要进一步增强数字化保护力度。

2. 国有文化企业占主体地位，但抢抓数字化转型机遇意识不强。江苏国有文化企业占据主体地位，且市场集中度高。江苏入选“全国文化企业30强”的全部为国有文化企业。在推动数字文化供给方面，国有文化企业的优势较为明显，表现为容易统一指挥、统筹管理，便于体现国家意志和社会效益。但是，国有文化企业也存在市场敏锐度不强、抢抓机遇观念意识不强以及经营效益低、过度依赖政府垄断资源和财政补助的缺陷。当前，江苏国有文化企业仍然以传统文化业态为主，虽然开启了数字化转型步伐，加大了媒体融合力度，但是多为内容的数字化传输，没有形成实力强大的数字传播平台，在云计算、沉浸技术、高清视频、算法传播等方面不具备较强的竞争力。

3. 文化数字化发展基础好，但资源转化利用率不高。国家文化部门一直重视数字文化内容建设，先后启动了“全国文化信息资源共享工程”“国家公共文化云”建设。为承接国家工程，江苏依托南京图书馆建设了“江苏文化信息资源工程”，作为全国文化信息资源共享工程江苏省分中心；依托江苏省文化馆建设了“江苏公共文化云”。两者虽然同属文化部门，但是却存在着重复建设与条块分割的现实问题。2020年，中央文化体制改革领导小组办公室发

布《关于做好国家文化大数据体系建设的通知》，明确了建设国家文化大数据体系，依托广电网络，建立国家文化专网。江苏有线承担起华东区域中心建设任务，抢得文化数字化的先机，让江苏在数字文化供给方面有着较好的基础。不过，文化资源数字化的关键在于合理开发利用，形成文化数据的有效出口。总体来看，江苏数字文化资源的社会关注度不高，转化利用率较低，没有实现预想的经济效益和社会效益。

4. 拥有数字文化供给的技术优势，但缺乏整合利用平台。在国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告（2021年）》中，江苏数字化综合水平位居全国第五位。国家技术预测调查显示，江苏在超级计算、物联网等数字技术领域创新水平位居国际前列。但是，江苏的数字技术优势并没有体现于文化领域。在文化领域，互联网平台企业是整合各类数字文化资源的最佳主体，也是数字文化传播的最好渠道，它们拥有海量的文化供给大数据和文化消费大数据，是文化高质量供给的重要依托。江苏没有诸如腾讯、百度、字节跳动等一流互联网平台企业，缺乏互联网文化大数据整合平台，相对处于起点低的状态，追赶难度较大。因此，在下一代互联网技术、人工智能技术和元宇宙技术的应用中，江苏要提前布局，抢抓机遇，实现弯道超车。

5. 重视制造业的数字化转型，相对忽视文化数字化战略作用。文化数字化不仅在于自身的转型升级，而且还是人的思想、认知被加工、被读取的过程，成为网络空间内机器学习的最重要对象，是未来发展高阶阶段人工智能和

文化大数据的关键支撑。目前，江苏还没有出台专门推动文化层面数字化发展的政策法规。值得注意的是，2022年4月江苏印发《关于全面提升江苏数字经济发展水平的指导意见》，其中没有文化数字化和数字文化部分，表明江苏对数字技术在文化领域应用的关注度还不够，需要进一步认识文化数字化对数字经济和人工智能的推动作用。

二、江苏实施文化数字化发展战略的政策措施

1. 加大支持力度，制定江苏数字化发展战略支持政策。江苏推动文化数字化，政府应加大政策供给，建议江苏实施文化数字化发展战略行动计划，加强宏观引导，确立江苏数字化提升行动的重点方向，把数字文化作为江苏建成社会主义文化强国先行区的重大项目推动工程和制度建设示范点。在组织层面，建议江苏省委文化体制改革工作领导小组牵头，统筹宣传、财政、工信、文旅、人社等不同部门，共同参与，出台税收、贴息、信贷、资金扶持等一揽子配套支持政策，形成政策保障体系，着力解决文化数字化提升成本高、人才少、缺协同等问题。

2. 推动江苏优秀传统文化资源数字化，提升公共数字文化可及性。政府应发挥主导作用，协调各方利益，积极推动江苏优秀传统文化的数字化。实施“长江文化、运河文化、海洋文化、丝路文化、吴文化、楚汉文化、金陵文化、淮扬文化”等“数字+”行动计划，广泛开展“乡村数字文化记忆工程”，推动优秀农耕文化的数字保护传承。建议实施“文化基因的数字化解码工程”，提升传统文化的宣传与普及

力度。融入城乡公共文化服务体系，提升公共文化服务数字化、网络化和智能化建设水平，实现供需在“云端”“指尖”有效对接，缩小城乡数字鸿沟，提升数字文化供给的可及性，加大公共文化数字化产品研发供给力度。利用线上线下文化设施，搭建数字化文化体验场景。

3. 加快国有文化企业数字化转型，引领数字文化产业发展。积极推动江苏国有文化企业进行数字化转型，大力推动媒体融合发展，助推成立数字化传播平台，发力数字文化供给；创新体制机制，吸收社会资本，共同组建专门的文化数据公司，加强自身的数据采集能力，通过大数据挖掘和分析，运用算法、机器学习与人工智能技术提升国有文化企业的运营效率和智能化水平。同时，注重完善文化产业数字化产业链，形成数字文化新业态，培育省级数字文化产业集群。提出支持数字文化产业发展的激励措施，加强文化领域的新基建，制定数字文化技术标准，塑造文化数据开放、共享和协同的产业市场环境。

4. 建设国家文化大数据体系华东区域中心，助推文化事业与文化企业双轮驱动发展。江苏应充分利用文化事业单位、国有文化企业集中，以及便于统筹各类文化资源的优势，抢得国家文化大数据建设先机。一方面在“江苏文化信息资源工程”“江苏公共文化云”建设的基础上，打破各方界限，实现共建共享，避免重复建设；另一方面突破各行政部门界限，进一步整合分属不同部门的文化资源，更好地推动文化数字化。进一步支持江苏有线建设好文化大数据华东区域中心，搭建数字文化资源的整合利用平台，服务文化资源数据的存储、传

输、交易和文化数字内容分发，打造成文化数字化的“江苏样板”。成立江苏“数字文化资源版权交易平台”，完善数字文化产权交易、授权机制。通过深化文化体制改革，融通文化事业与文化产业的数字技术、版权要素供给链条，共享文化数据，形成数字化时代分工新格局，双轮驱动文化数字化。在文化数据采集、加工、交易、分发、呈现等领域，培育一批新型文化企业。

5. 建立文化元宇宙实验室，着力完善未来产业链。文化数字化的最终形态是文化元宇宙。在未来的赛道上，江苏需要抢抓历史新机遇，创造文化消费新场景，构建文化元宇宙产业链和产业发展平台。建议由凤凰出版集团等国有文化企业，与数字技术企业、高校科研单位，共同成立“文化元宇宙”实验室，加强技术攻关，在未来媒体技术、元宇宙文创、元宇宙指数、虚拟数字人指数等领域展开研究。政府部门优先对博物馆、图书馆、出版社、高校科研院所、率先掌握领先技术的科技企业等机构进行有针对性的扶持和引导，充分发挥海量数据和丰富应用场景优势，用“元宇宙”赋能传统文化产业转型升级，形成“元宇宙+”的新生态，打造未来产业链，支持符合条件的地区争创未来产业先导示范区。

（本文系江苏省社科联重大应用研究课题“江苏推进文化事业和文化产业双轮驱动的对策研究”（项目号22WTA-011）的阶段性成果。

作者：韩顺法，南京师范大学教授，紫金文创研究院-南京师范大学非遗管理与品牌传播研究中心主任