

突发公共卫生事件防控背景下的 社区网格化管理研究

刘春呈

(云南大学 政府管理学院, 云南 昆明 650504)

[摘要] 在应对诸如此次新冠疫情的突发公共卫生事件中,我国基层社区积极响应党中央和政府的号召,利用网格化管理手段,战斗在疫情防控工作的第一线,起到保障人民群众生命安全和身体健康的抗疫堡垒作用。在防疫抗疫过程中,网格化管理发挥了自身功能优势,确保了疫情防控的及时性,加强了疫情防控的精细化,实现了疫情防控的数字化,增强了疫情防控的社会化。但囿于管理机制,网格化管理亦暴露出诸如配套的法律和机制缺位、网格员综合素质水平亟需增强、地区差异有待弥合、工具性特征日趋锐化等问题。作为基层社会治理的创新手段,网格化管理仍有待完善。在疫情防控工作中的实际检验,正是网格化管理进一步发展的契机,我们亟需针对性推进社区管理服务理念转型优化、深化网格化管理体制改革、利用大数据技术开展深度整合、推进社区网格化管理体系不断完善,在补短板、堵漏洞、强弱项的过程中不断激发相应治理效能,促进制度优势不断彰显,坚持取得疫情防控阻击战的最终胜利。

[关键词] 突发公共卫生事件;疫情防控;社区;网格化管理

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2020)02-0005-09

自2019年12月31日武汉市卫健委首度发文通报至今,新型冠状病毒肺炎疫情^①(以下简称“新冠疫情”)已波及含港澳台在内的全国所有地区,且在世界范围内肆虐。截至2020年2月23日24时,全国31个省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团累计报告确诊病例77150例,累计死亡病例2592例。^[1]新冠疫情以湖北武汉为中心在全国大范围传播,直接威胁到人民群众的生命安全。在此深重的疫情形势下,及时控制疫情蔓延、打好疫情阻击战、最大限度内降低疫情对全社会的影响,均迫在眉睫。针对疫情防控,习近平总书记接连作出重要部署。2月3日,习近平总书记在主持召开中央政治局常委会会议研究下一步疫情防控工作时指出:“各地区要压实地方党委和政府责任,强化社区防控网格化管理,采取更加周密精准、更加管用有效的措施,防止疫情蔓延。”^[2]2月10日,习近平总书记在北京调研指导新冠肺炎疫情防控工作时指出:“社区是疫情联防联控的第一线,也是外防输入、内防扩散最有效的防线。把社区这道防线守住,就能有效切断疫情扩散蔓延的渠道。全国都要充分发挥社区在疫情防控中的阻击作用,把防控力量向社区下沉,加强社区各项防控措施的落实,使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒。”^[3]2月23日,习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议发表重要讲话:“要坚决遏制疫情扩散输出,大幅度充实基层特别是社区力量,加大流行病学调查力度,织密织牢社区防控网,实行严格的网格化管理,坚持关口前移、源头把控,开展拉网式筛查甄别。”^[4]习近平总书记关于“社区防控”、关于“网格化管理”的接连密集讲话,为全国社区疫情防控工作指明了方向。社区作为社会管理的基本单元,毫无疑问是疫情防控的最前线。作为一种创新的社会治理方式,网格化管理在社会控制和公共服务层面均具备一定的制度潜力,在多年的实践推广中不

[收稿日期] 2020-03-01

[基金项目] 国家社科基金青年项目“我国边疆居民的权益保障机制研究”(课题号:19CZZ017);云南省教育厅2020年度科学研究基金研究生类项目“边民国家符号认同意识的培育研究”;云南大学“边疆治理与地缘政治”学科特区项目。

[作者简介] 刘春呈(1993—),男,天津人,云南大学政府管理学院博士研究生,主要研究方向:政治学理论。

断发展,在此次因新冠疫情引发的突发公共卫生事件中被委以重任,成为了社区疫情防控的主要载体。

一、网格化管理:基层社区治理的实践创新

网格(Grid)一词最早源自电力网格(Power Grid)的拆分。网格概念则出现于20世纪90年代中期,最初本为计算机术语,用以描述构筑在互联网上的一种新兴技术,即“利用互联网把地理上广泛分布的各种资源连成一个逻辑整体,为用户提供一体化信息和服务,以最充分地实现信息共享。”^[5]。Forte和Keelman对“网格”进行了如下描述:“网格是构筑在互联网上的一组新兴技术,它将高速互联网、高性能计算机、大型数据库、传感器、远程设备等融为一体,实现计算资源、存储资源、信息资源、知识资源等的全面共享,消除信息孤岛和资源孤岛。”^[6]

(一)何为网格化管理?

作为一种管理技术,网格化管理同时也是一种管理思路。网格化管理自2003年底首度在北京市东城区开展试点工程,迄今已在全国范围内开展。2013年11月,在十八届三中全会上,“网格化管理”在党的最高级别文件中首度出现:“坚持源头治理,标本兼治、重在治本,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。”^[7]2015年10月,在十八届五中全会上,明确要“加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。”^[8]2019年10月,在十九届四中全会上,进一步提出“健全社区管理和服务机制,推行网格化管理和服务”^[9]的具体要求。近年来,国家决策层对网格化管理的关注,指引了基层社会治理的发展,也据此被应用于全国范围内诸多基层治理领域之中。

网格化管理是在管理实践中所产生的新理念,指的是“运用数字化、信息化手段,以街道、社区、网格为区域范围,以城市部件、事件为管理内容,以处置单位为责任人,通过城市网格化管理信息平台,实现市区联动、资源共享的一种城市管理新模式”。^[10]网格化管理模式在构建之初,目的就是“重建政府对特定公共事务管理的组织架构,形成集中指挥、部门并联、无缝衔接、有效应急的管理流程体系”^[11]。在网格化管理理念中,要按照一定标准将管理对象划分进若干管理单元,并利用现代信息技术和各网格单元间的协调机制,在横向维度促使各网格间开展信息交流、共享组织资源、实现资源整合,在纵向维度及时反馈信息、降低沟通成本、提升管理效能。网格化管理技术的现实应用,使人们完成了包括北京奥运会开幕式虚拟研究在内的诸多庞大项目。

(二)网格化管理的早期实践

网格化管理的创新是在我国传统社会管理模式严重滞后的背景下产生的。^[12]新中国建立后,“单位办社会”的高度政社合一的社会管理体制使作为政府延伸体的单位几乎包揽了所有社会事务,造成了个人对单位、对组织的依附。^[10]改革开放后,在经济管理体制方面进行的改革与创新推动下,我国经济取得了快速发展。长期以来实行的单位制走向瓦解,单位曾承担的诸多职能逐步社会化、市场化,国家与社会关系逐渐分离。在市场化、城市化进程下,市场经济的发展、人口流动的加速、城乡格局的巨变均对传统社会管理体制形成冲击,“区域意义上的横向社会流动和职业意义上的纵向流动开始出现”^[12],使社会中流动的个体渐呈去地域性、去依附性属性。信息化时代的信息传播属性,放大了民众对贫富分化、阶层固化等纵向社会流动所产生不满。网格化管理的形成及推广,是将呈现流动属性的个体重新嵌入社会组织的尝试,即对脱嵌个体的再组织化。在此演绎过程中,网格也就在某种程度上取代了单位成为了对人口进行再组织化的基本治理单元。

就目前而言,全国各地的网格化管理模式并不协同。无论是北京“数字化管理模式”、浙江“组团式服务模式”,还是上海、南京等地“城乡一体化模式”,都借助网格平台进行全方位的管理或服务、进行空间或地理意义上的网格划分。且在社区网格化管理过程中,都试图将网格资源共享、协同工作、动态开放的优点移植到具体的管理实践过程中。与传统社会管理模式相比,网格化管理着重利用现代信息技术去打破城市管理部门与行政区划间的空间界限。从整体看,“网格化管理可以被视作国家对基层治理结构的重建途径,它透过信息平台进行权威整合与行政力量下沉,实现社会控制的目标。”^[11]有学者对北京东城、浙江舟山、河南郑

① 2020年1月12日,该病毒被世界卫生组织定名为2019新型冠状病毒(2019-nCoV)。

州的网格化管理实践进行分析,指出“网格化管理的实质是创新社会管理机制,推进人、财、物、权、责全面下沉,强化基层基础建设,维护基层社会稳定,其基本特征是以社区为载体,管理与服务相结合,致力于构建无缝隙的服务型政府”。^[13]

(三)网格化管理的认知取向

在针对网格化管理的价值取向上,学界视角主要集中在组织创新(将网格化管理视作基层组织创新)、无缝隙政府(将网格化管理视为构建无缝隙政府的尝试)、维稳(一方面发挥预警性管理功能,一方面转变维稳理念、创新维稳机制、提升维稳能力)等维度,而对网格化管理的全面审视与系统性反思则并不多见。^[14]在针对网格化管理的认知取向上,学界目前基本形成了优势论、折中论、批判论三种不同的基本评价取向。优势论肯定了网格化管理在面对城市管理的高度复杂性时所表现出的重要作用,如问题制导、精细化管理、责任到人等;折中论同时思考了将网格化管理在城市基层治理结构与秩序重建过程中的积极作用与运行中的缺陷;批判论则指出了网格化管理将会对基层社会治理结构所造成的影响,如社会管控强化、社会活力降低、抑制社会资本生长等。^[11]综合上述三种基本评价取向,如果我们依靠政府与社会关系的视角考察网格化管理,便会看到时下关于网格化管理的讨论大多置于“行政管控社会”的治理逻辑之中。

(四)网格化管理的双重嵌入特征

从根本来看,网格化管理仍属于政府自上而下管理的实质逻辑,是政府职能在基层社会的多维开展。网格化管理的根本目的,就是要推动治理重心有效下沉。这对于具备明显行政主导下双重嵌入特征的网格化管理而言,主要依靠组织嵌入和功能嵌入来实现,同时在管理过程中呈现出复合型的治理效果,在实践中实现了对管理和服务的双重供给。^[15]组织嵌入是网格化管理的纵向贯彻。组织作为实施管理和提供服务的载体,在网格化管理过程中依靠网格员对信息进行搜集与反馈,通过统筹协调机构对信息的归流和协调,实现了行政权力自上而下地嵌入社会空间,将行政权力进一步下渗入基层社会,打破了传统行政力量难以有效进入社会的困局,使国家意志能够更加有效地贯彻执行。功能嵌入是网格化管理的横向融通。伴随着国家意志进入基层社会,国家意志还需实现在基层社会的落地。在网格化管理的过程中,政府将各职能部门的职能嵌入到基层网格之中并与网格管理相融,以促使将矛盾、问题更多地解决于网格之中。在政府各职能部门功能嵌入的同时,网格员的技能培训与提升也得以有效保障。从整体看,网格化管理的组织嵌入与功能嵌入相结合,实现了行政与社会的互联互通。目前,虽然全国各地网格化管理的方式与做法存在差异,但基本都以网格划分、资源配置、责任包干、考核激励作为管理的核心环节。^[16]

二、突发公共卫生事件防控中社区网格化管理功能的发挥

面对来势汹汹的新冠疫情,圆满完成疫情防控阻击战已然成为全国人民的共同心愿。在这场“宅在家里就是为国家做贡献”的战役中,网格化管理的作用尤其凸显,全国都在利用网格化管理的优势,加强对社区的摸排管控,力争“早发现、早报告、早隔离、早治疗”。作为人们生活的基本单位,社区是联系群众、服务群众、组织群众最为紧密有效的组织载体,构建起了我国国家治理体系和国家治理能力现代化的微观基础。在联防联控的形势下,社区站在了最前线。2015年,中山市引进了 BG-Sentinel mosquito trap(BGS-trap)捕蚊器,在登革热疫情中将其与网格化管理联合应用,效果良好,从而有效控制了疫情。^[17]可见,网格化管理对于突发公共卫生事件防控的效能已有实践。面对当下形势,进一步完善社区网格化管理机制,切实发挥社区居民的主体作用,有效提升社区治理效能,才能真正为疫情防控阻击战的胜利夯实根基。

(一)社区网格化管理确保了突发公共卫生事件防控的及时性

网格化管理的价值体现在其本身就是处理复杂性问题的有效方法,能够从根本上解决“信息缺失”的问题,将突发公共卫生事件的不确定性在最大限度转化为确定性,并重新激活原有的、依照传统思维设计的各种预警模型、方法、系统等,同时借助现代信息技术开展有效应对。^[18]在网格化管理的体系中,将管理对象置于网格单元并对其日常问题进行处理,相应处理情况能够实时跟进获知。在此机制下,诸多可能导致诱发突发公共卫生事件的隐患都能及时处理。此次新冠疫情危机产生后,基层社区积极响应党中央、省、市、区、街道的各级号召,在相关部门指导下迅速建立起危机应急管理指挥机制。各社区在将疫情防控列为最优先级任务的同时,更以网格为单位对应急管理工作中的各项任务进行分配部署。在疫情防控的实际过程中,社区对外承担了疫情管控期间的权责,合理调配了社区内部资源,并敦促社区内各级管理主体承担相应管理任务,清除疫情防控过程中的管理盲区,将可能潜藏的传播源及时排出,力争“疫情不入社区,疫情不入街道”。

同时,社区对内依靠网格强化了对社区居民的信息收集与传递工作,将责任落实到人,对网格内部出现的各类问题与情况的细节都做到了实时管控,迅速地处理落实各类问题,及时回应了民众诉求。

(二)社区网格化管理加强了突发公共卫生事件防控的精细化

在不断将群众吸纳进基层社会治理的过程中,以网格员为网格单元主体不断“摸实、摸透”网格内部的社会人际关系、民众社交网络、民众沟通状况、社区安全隐患、社区人员往来等社会基本情况,建立起了人际互动交流网络,并通过工作中的交流访谈、入户走访、安全排查等形式不断强化网格内部的网络连接。通过实施社区网格化管理,一是切实保障治理范围全面性。依靠优化社区网格化管理打赢疫情防控阻击战,实现了以网格为基本单位对网格内的出租屋、公寓楼、宾馆、集体宿舍等进行全覆盖、全掌握,清除疫情防控工作死角。在疫情防控工作中“包网格到人”,实现了全面排查。二是切实保证治理对象确定性。在社区网格化管理过程中,利用建立健全的基层治理信息系统,依靠网格员通过现代通讯手段实时对网格内部的人员流动情况、身体健康状况、居民生活诉求等关键信息进行全面动态掌握汇总,在经合理研判的基础上采取针对性措施,确保“精准到户、精准到人”。三是切实提升治理过程精准性。通过社区网格化管理,以疫情防控为中心、为重心,以社区居民防疫为工作导向,构建起跨部门防疫抗疫运行机制,实现多元主体参与、多层级协同,依靠划定网格、明确责任人的方式,结合信息技术对网格中的各类事项进行及时协调处理。在此过程中,增强社区对人、财、物的统筹分配使用权,将责任与权力同时对称下沉,做好社区疫情防控物资与生活必需品供给,直击疫情防控工作中的“重点、难点、痛点”。

(三)社区网格化管理实现了突发公共卫生事件防控的数字化

在移动通讯网络全覆盖和移动通讯设备迅速普及的情况下,民众依靠手机就能够作为网格联系中的节点快速加入网格信息互动中。手机 APP、微信公众号、微信群等通讯手段的应用,使基础信息与社会管理网格间形成无缝对接,支撑起疫情防控管理信息化平台体系。在疫情防控过程中,由于病毒人传人的传播特点,国家要求居民“不聚会,不串门,不走亲,不访友”,因此部分疫情防控工作转以数字化手段进行,在保障人们生命健康安全的同时,进一步促进社区网格化管理的数字化手段在社区普及。依靠社区网格化管理,一是能切实贯彻落实国家、省、市各级各项部署,抓实抓细。社区治理作为社会治理的基本末梢单元,与各级政策方针能否真正贯彻落实直接相关。将社区的网格化管理与“大数据”手段相结合,对密切接触者及相关人员做好追踪、管理与居家隔离,对聚集性活动进行有效监管,同时在社区内积极传播引导正能量,及时发布相关辟谣信息以消除群众恐慌。二是能切实提升基层社区防控能力。基层决定疫情防控成败,而基层的核心正是在社区。只有牢牢守住社区防线,才能真正有效切断疫情蔓延扩散的渠道。数字化防控在细分网格的基础上,通过常态化信息排查,“将社区网格化大数据上报,使政府能够实现对疫情全面、系统地了解和析,并且以此做出科学的疫情判断和抗疫决策。”^[19]三是能够实时满足社区居民的知情权与监督权。综合运用大数据、云计算、GPS、GIS 等先进技术手段,实现各级数据互联互通。疫情的新增、减少趋势,都能以可视化、动态化、实时化、数据化的形式披露,实现了“依数据说话、靠数据决定、用数据管理、凭数据创新”,实现了资源与信息在多平台、多终端的交互同步。

(四)社区网格化管理增强了突发公共卫生事件防控的社会化

在此次新冠疫情防控过程中,政府对市场和社会组织能自主进行的事情做到了敢于“放手”,并将权限适度下放,做好了相应监督与服务。在疫情防控关键期,社会自治的活力被充分激发,网格化管理体系中网格员的作用更加得以发挥,社会组织、社会志愿者等不断被吸纳进网格化服务队伍,在缓解了疫情防控人员紧缺的同时更增强了疫情防控力量。在社区网格化管理过程中,一是切实构建起了“社区共防”主体协作机制。在防疫过程中切实有效地发挥了基层党组织的战斗堡垒作用和居民委员会的动员凝聚作用,依靠以微信群为代表的信息沟通平台,促使社区居民、社区民警、社区医生、物管人员、保安、社会组织人员、社区志愿者等各司其职、有效联动,共同参与到疫情监测、秩序维护、信息报送、防疫宣传、防疫消毒、困难帮扶、环境整治等防疫工作中,织密了社区疫情群防群治防线。二是切实构建起“社区共防”民生保障机制。面对疫情期间交通出行不便、物资采买困难的客观现实,网格员承担起了网格居民的民生保障工作,协助社区居民日常采买、药品采购、收寄快递,保障了社区居民的日常生活。同时,为降低接触频次,网格内的网格员、楼长、社区党员、社区志愿者等还利用微信群等形式每天定期与网格内居民联络,动态掌握老人、病人的情况,及时有效地提供医疗保健服务。三是切实构建起“社区共防”民情反馈机制。在新冠疫情防控期间,网格员、楼长、

社区党员、社区志愿者等多维联动,对网格内民情及社会事件进行快速采集,并按既定程序及时上报,提升了各级部门对社区民情的发现和处理时效,实现了公民和政府间的双向联通,促进了政府与社会间的良性互动,有力增进了社会和谐与团结。

三、突发公共卫生事件防控下社区网格化管理暴露的问题

疫情防控阻击战的胜利,需将防控工作贯彻落实到社区、小区、楼栋、单元中每一个有人群的空间,精准防控到“每户、每人”。将社区防线“守住、守好、守牢”,就能有效切断疫情扩散蔓延的渠道。以此次新冠疫情防控为例,社区作为第一道防线,更是多元信息交汇碰撞的前沿。在此特殊时期,诸多新问题都最先反映在基层。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导和社会各方面的共同努力下,疫情防控工作正有力、有序开展,防控局势渐趋明朗。但我们必须要注意到的是,在疫情防控未知性显著、人员流动性增强、社会不确定性因素提升、社会异质性上升等诸多因素的共同作用下,基层治理尤其是社区治理所面临的复杂性骤升,新阶段(2020年2月中下旬开始的除湖北省外全国范围内的复工潮)的突发公共卫生事件防控工作使社区压力骤增,更对社区网格化管理体系提出空前挑战。

(一)网格化管理配套的法律和机制缺位

在新冠疫情背景下,社区内部多元主体无论意愿,都在事实层面被拉入这场防疫抗疫工作中。伴随依托网格化管理开展防疫抗疫工作的时日不断增长,不可避免地暴露出诸多问题。一是网格化管理相关法律法规不完善。在网格化管理过程中,首要明确的就是要依法管理,即“要建立和完善城市管理法律法规支撑体系,通过法制手段来规范、制约、调整和克服立法不足以及某些地方存在的执法随意性问题”^[20]。现有法律法规政策均适配于传统城市管理模式,与网格化管理相适配的法律、法规并不完善,这就导致人为因素对网格化管理干扰过多,使其很难朝制度化方向发展。在社会管理过程中,不可避免地会囊括进公民、社会组织的权利和义务,这就需要适配的法律法规对公私边界进行明确划分。二是突发公共卫生事件的防控机制缺失。根据新闻报道和现实感知,基层社区干部在疫情防控工作中均能做到“勇担当、讲奉献”,成为了疫情防控阻击战的中坚力量。但同时,我们不能忽视疫情防控过程中暴露出的不足。无论城乡,现阶段基层社区普遍面临人手不足、信息沟通不畅、法律意识不强、防控手段单一、志愿者动员困难、居民情绪疏导方法缺乏、居民恐慌心理消解不足、特殊群体关爱不够等一系列问题。^[21]探究内在原因,突发公共卫生事件防控机制的缺失使我国城乡基层社区在面对重大疫情危机时只能采取习惯性、因袭性的手段应对,无法满足现实需要。三是网格化管理存在泛化风险。网格化管理在此次疫情防控过程中受到党中央及地方各级政府青睐,主要源自疫情防控所带来的巨大压力。在决策者们眼中,网格化管理能够对现行社区管理模式中的漏洞进行补充,提升社会疫情防控水平。伴随着在全国范围内的普遍实施,“就网格化的功能来看,已经被泛化到可以解决任何问题的地步,似乎与党的系统和政府系统相关的所有问题都可以通过网格化来解决,网格化的范围被大大泛化。”^[22]而当疫情问题都被置于网格管理的框架下时,政府在疫情防控形势倒逼下转变职能的动力也就趋弱。另一个问题是,网格化管理模式在很多地区都是因疫情防控而匆匆落实,并未进行因地制宜的改变,很可能会导致不契合本地现实的现象产生。

(二)社区网格员综合素质水平亟需增强

在日常网格化管理工作中,网格员本身就已承担起繁杂的工作,对网格内部事务进行管理。在新冠疫情防控过程中,网格面积并未缩小,网格人员也无法得到快速补充,但网格承担的任务与工作却呈几何式倍增,且所面临工作的专业性使网格员往往无法胜任,不免使很多工作流于形式。一是担当防疫任务的能力不足。从全国各地网格化管理实践来看,绝大部分网格员都没有接受过专门的应急管理知识和技能培训,对突发情况的察觉、研判、报告和先期处置能力都比较欠缺。^[23]除了能够开展日常网格管理工作之外,网格员在疫情防控防护、应急管理等方面的知识均很欠缺,基本上不具备处理网格范围内突发公共卫生事件的能力。二是医护专业知识技能欠缺。目前,对于未出现被感染病例的社区来说,增加人力投入便能有效增强社区的防控力量。但对已出现疫情的社区而言,就需配备专业医务人员,才能有效增强社区防控力量。比如在排查出密切接触者人员之后,社区工作人员的盲目服务很可能会使自身面临危险,这就需要医务人员主导随访管理,进行预检分诊,并进一步引导发热人员前往指定发热门诊就医。三是网格员身份定位不明晰。网格员既非公务员、事业单位人员,也非居民自主选举产生,而是通过公开招考的形式和社区网格化管理分中心签订劳动合同的合同工。^[14]网格员在疫情防控工作中延展了部分公权力,但其身份属性却制约了其角色认同和社会对

其的身份认同,使该身份无法获得自我认同及居民认同。同时,网格员还需双向承担来自网格中心和居委会交办的各项防疫事务,疲于应对,使预期目的很难达成。

(三)网格化管理的地区差异有待弥合

在新冠疫情暴发前,网格化管理在全国范围内就存在“北京东城”“浙江舟山”等模式,根据各地实际因地制宜实施。在此次疫情防控过程中,地区间网格化管理的实施推进程度存在差异本在情理之中,但疫情防控工作本身也会被这种差异所影响。一是部分地方政府的治理理念滞后。受制于地方政府传统的管控思维惯性,“怕问责、怕担责”,将网格化管理异化为地方政府的社会管控手段,着眼于管控而忽视了服务,造成了与多元公共需求的对立,使民众不得已产生了对网格化管理的疏离感乃至对立感,很可能给疫情防控工作带来疏漏。二是各地网格化管理效能差异化明显。在疫情防控的特殊时期,为避免接触传播,通过网格化管理敦促社区民众和社区管理者之间通过数字化、信息化的手段进行信息采集与上报。但在实际运行过程中,受地方政治生态环境、经济发展水平、文化发展程度、科技支撑力量等因素的影响制约^[24],各地在成效层面必然存在差异性,影响了疫情防控工作的快速落实。三是社区民众参与度偏低。在全国范围内,社区民众对网格化管理的参与度都处于较低水平。从形式上看,原因在于社会民众的社区意识淡薄,对社区的依赖感、认同感偏低,制约了社区居民参与网格化管理的积极性。从本质上看,政府、社区、民众对网格化管理的理解与期望不等,再结合政治文化的制约因素,使民众长期对其抱之以参与低效乃至无效的成见。而民众在疫情防控过程中所处的被动地位,将进一步提升疫情防控的疏漏风险。

(四)网格化管理的工具性特征日趋锐化

网格化管理模式形成之初即基于工具理性。在网格化管理过程中,往往试图依靠信息技术手段的设计与运用去推动资源、任务、责任“下沉”到网格中,将亟需解决的问题放置到基层、网格中去解决,而往往基层、网格又不具备相应的权力与能力,也就导致问题在基层过量堆积,甚至会导致形成更大问题的风险。一是行政化价值取向不断凸显。探究网格化管理的运行机理,即网格员在自己的职权范围内日常巡查所负责的网格,发现问题并解决问题,如遇到超出自身能力范围的问题则及时上报。从本质上看,网格化管理具有突出的行政化主导取向,且该趋势仍不断加重,长此以往将对社区自治力量的成长造成不利影响。二是“碎片化”状态再现。在疫情防控实际过程中,网格管理在协同联动公共事务方面发挥的作用有限,并未起到整体联动的预期效果。多个职能部门的人员进入社区,使疫情防控工作复杂化,在传统条块关系下的人员协同不畅,很难在网格框架下统合,只能完成部分基础性工作。三是管理活动流于“程式化”。伴随着网格化管理日趋常规化、结构化,网格自下而上反应、传输问题的功能逐渐被自上而下的行政性任务指派和动员所取代,这一点在新冠疫情防控过程中尤为明显。^[11]对于部分传递到上级机关的问题,又会重新进入传统管理体系“再定义”,然后重回基层。这样来看,网格化管理再度陷入传统管理体系的“泥淖”。

四、突发公共卫生事件防控是社区网格化管理完善的契机

社会治理是国家治理中的重要维度,而基层社区治理则是社会治理的基础。作为疫情联防联控、群防群控的关键防线,社区这道防线守牢守严的任务就落在社区每一名民众的肩上。2020年1月20日,我国正式将新型冠状病毒肺炎列为乙型传染病,并按甲型传染病采取相应防控措施,从而使新冠疫情防控工作“有法可依,有章可循”。1月25日,国家卫健委发布了《关于加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作的通知》,要求“社区要建立新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作组织体系,鼓励社区居民参与防控活动”。^[25]结合党中央和地方各级政府的工作部署,社区居民应当通过介入网格化管理的形式参与进疫情防控工作中,以网格为单位有组织地开展防疫工作。在突发公共卫生事件防控的过程中,网格化管理正得以不断优化、完善。

(一)推进社区管理服务理念转型优化

在社区管理服务过程中,首要任务就是改变以往“重管理,轻服务”的理念,将公众需求放在第一位,将老百姓的事情真正做进实处。依靠社区网格化管理,将以往的“被动处理”变为“主动发现、主动服务”,将每一个网格都发展为发现、处理社会问题的管理单元,在网格单元中为民众提供公共服务,依托网格单元回应工作诉求。一是要构建起突发公共卫生事件联防联控机制。在应对突发公共卫生事件的过程中,需要迅速对社区内部各方力量进行组织调动、有机联动,以网格为单位,依托网格化管理模式,明确不同组织单位及人员在危机应对处理过程中的职责。日常应由社区党组织牵头针对不同类型的突发公共卫生事件开展活动预

演,及时查漏、补漏。同时,基层社区应当利用好网格化管理中的信息沟通机制,做实信息共享共建,在遇到难题时及时向上级部门汇报求援。二是要树立起依法应急管理的意识。在突发公共卫生事件防控过程中,尤其需要高度专业的知识与技能。社区应以网格为单位,组织网格工作人员定期进行危机应对知识和技能的培训,并就网格工作中应当遵循的法律法规开展学习考核,在促使工作人员专业技能不断完善的同时,进一步保障社区居民的合法权益不被侵犯。三是要重视对老人、病人等特殊群体的关怀。任何突发公共卫生事件的发生都将会导致区域范围内的短暂失序,进而使包括老人、病人、特殊群体在内的社会弱势群体瞬时陷入困境。在此次新冠疫情中,湖北黄冈市一名17岁脑瘫儿就因家人被隔离独自在家,无人照料,六天后不幸死亡。因此,在社区网格化管理过程中应当增设日常对弱势群体的特殊关怀与照料机制,设立“点对点”的关怀档案,由网格员对接社区医院相关医护人员,以在危机产生时能够迅速组织关爱力量。

(二)深化网格化管理体制改革

网格化管理只是一种技术应用于管理的形式,其核心还是在于管理人员的资格和能力。现阶段,网格员只是信息的“中转站”,并不具备行政执法的主体资格,发现问题靠“格内”,解决问题靠“格外”,最终还需依赖上级部门。^[14]如不改革现行管理体制,网格化管理始终处于被动地位,很难发挥实质性作用。一是完善多元主体协同参与机制。网格化管理的开展,必须依靠充分的公民参与和社会多元主体的多维互动。在促进公民有效参与网格管理的同时,还需吸纳不同形式的社会组织有序进入,增强社会组织自我发展和服务社会的能力,使其在为居民服务、丰富居民生活、化解网格矛盾等不同维度发挥功能,为民众“自我管理、自我服务、自我发展”创造条件,培育社区自治的土壤。二是确立基层社会自我管理模式。网格化管理在现阶段处于市政管理的政府网络朝向社会网络的延伸,相应权力仍掌握在党和政府手中,社区网格内事务仍需公务人员协调、处理、解决。但事无巨细地由党和政府包办,将严重抑制社会自组织的发育。对于社区管理事务,党和政府应由“主导”转向“引导”,推进社会组织和民众共担社区管理职责。三是厘清政府与社会间的边界,明晰职能关系。在此方面,需要国家进行顶层设计,在根本层面解决基层政府“大包大揽”和条块分割的现象,界定基层政府的权责范围,确定上下级政府间的权力边界,祛除上级政府对基层的“全能型管控行为”,促使基层治理本位职能的回归。同时,进一步明确基层政府治理与社区自我管理间的边界,为多元主体参与进网格化管理之中提供有力保障。

(三)利用大数据技术对网格化管理进行深度整合

在疫情防控过程中,国家及各省市均充分采用了大数据技术,对疫情情况进行实时追踪。在对全国疫情实时数据更新的同时,更对所在省市疫情实时数据、周边社区疫情分布情况进行实时更新。大数据技术对此次疫情防控形态进行了全新塑造,互联网与社会间的联动已迈入新阶段。一是构建社会综合治理服务平台。借助互联网、大数据等现代信息技术手段,以省市为基本单位,搭建囊括税务、工商、房管、民政等政府部门在内的社会综合治理服务平台,打破“数据孤岛”现象,对政府部门间的数据资源进行有效整合。^[26]通过多部门协作与多主体协同的资源共享、服务并行机制,改变传统社会治理中“九龙治水”低效格局,在大数据技术支撑下将社会治理职能汇聚“下沉”至社区,通过网格处理、反馈、呈递居民诉求。同时自上而下地畅通市、区、街道、社区、网格五级网络的串联机制,保障信息双向有效传递,切实提升管理服务水平和问题处理效率。二是构建突发公共卫生事件应激系统。网格化管理能够使民众以网格、以社区为单位参与到疫情防控工作中,开辟了民众参与应对突发公共卫生事件的渠道。以此次疫情为契机,在网格管理过程中依托大数据技术构建突发公共卫生事件应激系统,及时、高效、精准地对抗疫任务进行分解安排,进而推动民众参与的组织化、制度化、体系化、高效化。三是建设全面、多级的综合信息系统。在网格化管理过程中,信息的纵向传递固然重要,但信息的横向交流也十分必要。在很多地区,社区分布密集,社会治理情况往往近似,实现横、纵信息互通,有利于决策者和参与者形成全局认识。在信息互通过程中,应当制定统一标准,确立技术规范,对数据进行全面、动态分析,以确保数据全域流通,为网格员开展网格管理、处理网格事务时提供支持。

(四)推进社区网格化管理体系不断完善

社区网格化管理体系构建的初衷,就在于将网格化管理从对事的管理升级到对人的管理。^[27]在依靠信息技术将社会网格化管理一全贯通的同时,必须构建相匹配的运行机制,以确保网格化管理发挥系统赋定的功能。一是推进社区网格化管理组织架构不断完备,管理标准更加明确、细化。在网格化管理的过程中,会遭遇很多社会突发问题、热点问题,这就对社区、对网格员的应急处理能力提出考验。将网格化管理纳入国

家应急管理体系,逐步落实分级负责、属地管理原则,并在问题的处理层面统一问题处理标准,根据社区日常实际制定相应规范,不断增强网格管理的公信力。二是完善网格管理工作人员的自我管理机制。在正式上岗前,对网格员进行业务操作规范、业务技能培训、业务素质提升等岗前培训。在日常网格管理工作中,首先要树立网格员的权责意识,对有能力者及时提拔;其次,建立明确的责任追究制度,对有问题者及时追责;再次,落实工作考核机制,根据绩效考核情况进行奖惩;最后建立网格员工作组,对社区内网格员进行不同专业配置,以应对各类情况。三是引导社会自组织进入网格化管理体系。作为政府社会管理重心下移的表征,网格化管理同样为社会自组织参与社区管理提供了条件。网格化管理的根本目标,就在于培育基层社会自治能力,引导社会自组织的成长。^[28]在此过程中,政府应当在尊重社会组织自我发展规律的基础上,积极引导社会自组织间的合作共赢,为社区自治的实现铺平道路。

结 语

网格化管理是我国基层社会治理的创新形式,满足了多元主体参与社会治理的现实需要,同时更成为了此次应对新冠疫情防控工作的关键举措。网格化管理促进了基层社会治理思路的转变优化,确保了社会问题的及时发现、及时处理、及时反馈,实现了社会管理的精细化与数字化目标,有效提升了社区治理的管理效能,延展了社区管理的深度与广度。对于我国基层社会治理体制而言,网格化管理的出现在秩序整合、体制优化等方面产生了一定的积极作用。在疫情防控期间,社区治理既需要按照党中央的统一部署行动,纳入全局统一调配,还需要社区、居民的积极有效参与。以此次疫情防控为契机,在党中央和地方各级政府的推动下,网格化管理满足了当前社会发展新变化、新形态的现实需要,正在全国范围内推广普及,并在实践中得以不断发展。

[参 考 文 献]

- [1] 国家卫健委:截至2月23日24时新型冠状病毒肺炎疫情最新情况[EB/OL]. (2020-02-24)[2020-02-24]. <http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202002/945bd98a9d884aeeb54d76afa02ca813.shtml>.
- [2] 中共中央政治局常务委员会召开会议研究加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作[N]. 人民日报,2020-02-04(001).
- [3] 习近平在北京市调研指导新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时强调以更坚定的信心更顽强的意志更果断的措施坚决打赢疫情防控的人民战争总体战阻击战[N]. 人民日报,2020-02-11(001).
- [4] 新华网. 习近平:在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL]. (2020-02-23)[2020-02-23]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/23/c_1125616016.htm.
- [5] 赵语慧. 网格化管理与政府职能定位[J]. 人民论坛,2013(2):66.
- [6] Foster I, Kesselman C. The Grid: Blue print for a New Computing Infrastructure[M]. San Francisco: Morgan-Kaufmann,1998.
- [7] 新华社. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15)[2020-02-20]. <http://finance.people.com.cn/n/2013/1115/c1004-23559387.html>.
- [8] 中共中央党校(国家行政学院). 中共第十八届中央委员会第五次全体会议公报[EB/OL]. (2015-10-30)[2020-02-20]. http://www.ccps.gov.cn/zt/xxddsbjwzqh/zyjs/201812/t20181211_118164_1.shtml.
- [9] 中国共产党新闻网. 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[EB/OL]. (2019-11-06)[2020-02-20]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1106/c64094-31439558.html>.
- [10] 井西晓. 挑战与变革:从网格化管理到网格化治理[J]. 理论探索,2013(1):102.
- [11] 孙柏瑛,于扬铭. 网格化管理模式再审视[J]. 南京社会科学,2015(4):65-70.
- [12] 杨光飞. 网格化社会管理:何以可能与何以可为? [J]. 江苏社会科学,2014(6):38.
- [13] 周连根. 网格化管理:我国基层维稳的新探索[J]. 中州学刊,2013(6):83.
- [14] 何瑞文. 网格化管理的实践困扰[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(1):16-21.
- [15] 陶建钟,李悟,曹慧. 双向互动:基层网格化管理的逻辑转向与反思——以台州市路桥区网格化管理为例[J]. 中共杭州市委党校学报,2020(1):72.
- [16] 刘安. 网格化管理:城市基层社会治理体制的运行逻辑与实践特征——基于N市Q区的个案研究[J]. 江海学刊,2015

(2):100.

- [17] 罗乐,汪涛,舒波,黄嘉炜,王曼,吴海东,林奕银. 登革热疫情中 BGS-trap 媒介蚊虫监测与网格化管理联合应用效果评价[J]. 中国媒介生物学及控制杂志,2016(6):611—613.
- [18] 祝小宁,袁何俊. 基于网格化管理的突发公共事件预警机制探析[J]. 中国行政管理,2006(10):103.
- [19] 向春玲. 疫情防控要用好社区网格化管理[N]. 学习时报,2020—02—10(002).
- [20] 文军. 从单一被动到多元联动——中国城市网格化社会管理模式的构建与完善[J]. 学习与探索,2012(2):35.
- [21] 俞祖成. 加强基层社会疫情防控能力建设[N]. 团结报,2020—02—22(002).
- [22] 陈家刚. 社区治理网格化建设的现状、问题及对策思考——以上海市杨浦区殷行街道为例[J]. 兰州学刊,2010(11):36—40.
- [23] 涂小莉. 社区疫情防控网格化管理需要注意“四化”[N]. 中山日报,2020—02—13(006).
- [24] 陈荣卓,肖丹丹. 从网格化管理到网格化治理——城市社区网格化管理的实践、发展与走向[J]. 社会主义研究,2015(4):85.
- [25] 国家卫生健康委. 关于加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作的通知[EB/OL]. (2020—01—26)[2020—02—20]. http://www.gov.cn:8080/zhengce/zhengceku/2020-01/26/content_5472235.htm.
- [26] 刘春星. 大数据时代大数据局对数字边疆的治理研究[J]. 四川行政学院学报,2019(5):19—20.
- [27] 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):14.
- [28] 曾媛媛,施雪华. 北京市网格化社会管理的经验、问题与对策[J]. 新视野,2013(3):96.

(责任编辑:闫卫平)

Community Grid Management against the Background of Corona Virus Disease 2019 Prevention and Control

LIU Chun-cheng

(School of Government Management, Yunnan University; Kunming, Yunnan 650504)

Abstract: Since the outbreak of the Corona Virus Disease 2019, China's grassroots communities have actively responded to the call of the party's central government and the government, and played an anti-epidemic role in protecting the lives and health of the people, using grid-based management methods to fight on the front line of epidemic prevention and control. Grid-based management has exerted its own functional advantages to ensure the timeliness of epidemic prevention and control, which strengthened the refinement of epidemic prevention and control, realized the digitalization of epidemic prevention and control, and enforced the socialization of epidemic prevention and control. However, the management mechanism still needs to be improved, and the grid-based management has its limitations, such as the lack of supporting laws and mechanisms, the need to improve the grid members, need-to-be bridged regional differences, and the sharpened instrumental characteristics. Grid-based management is an innovative means of grassroots social governance, which needs to be further improved. The actual inspection in the epidemic prevention and control work is the opportunity to further improve the grid-based management. We urgently need to promote the transformation and optimization of social group management service, deepen the reform of the grid-based management system, and use big data technology to carry out deep integration and promote the continuous improvement of the grid-based management system of the community. Furthermore, it is necessary to further stimulate the corresponding governance effectiveness in the process of bridging shortcomings, plugging loopholes, and strengthening weaknesses, to promote the continuous display of the advantages of the system, and to insist on achieving the ultimate success of the epidemic prevention and control blocking battle.

Key words: Public Health Emergency; Epidemic Prevention and Control; Community; Grid-based Management