

2021年10月31日

中国基层社会中“网格化管理”的开展和社会治理  
—以新型冠状病毒传染病大流行为契机—

南山大学外语系教授  
江口伸吾

2019年12月，始于中国武汉市新型冠状病毒感染肺炎疫情，不仅在中国国内，转瞬之间就成为席卷全球的大流行，从根本上极大改变了人类的生活世界。各国政府的疫情应对，根据各政府政策性重点的不同，选择了不同的政策，而中国政府在党和国家主导下，采取了力争彻底阻断疫情传播的零感染政策，引发各方关注的同时，也提供了一个值得验证的案例。本文基于对基层社会中“网格化管理”政策过程的全面观察，对新型冠状病毒感染肺炎大流行中表露出来的中国的社会治理创新动向进行考察<sup>1</sup>。

### 党和政府的决策与基层社会中“网格化管理”的开展

2020年1月20日，习近平就防控新型冠状病毒感染蔓延作出重要指示。接到指示后，同日国务院成立预防及管理新型冠状病毒肺炎感染的共同防控工作机制（“国务院应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制”），23日武汉封城，24日成立中央军委新型肺炎领导小组（“中央军事委员会应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组”），继而在25日的中央政治局常务委员会上成立中央新型肺炎领导小组，形成了党和政府的领导体制以及政策性应对机制<sup>2</sup>。

在城乡基层社会，对党和政府的政策落地起决定性作用的，是“社区”和“网格化管理”。尤其是当月24日，上述国务院应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制发出《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》，该通知总体要求为“充分发挥社区动员能力，实施网格化、地毯式管理，群防群控，稳防稳控，有效落实综合性防控措施，做到‘早发现、早报告、早隔离、早诊断、早治疗’，防止疫情输入、蔓延、输出，控制疾病传

<sup>1</sup> 本文是“传染病与国家能力项目”（主查：加茂具树）的中间报告。

<sup>2</sup> 关于习近平领导班子对新型冠状病毒感染肺炎的政策过程，参考了加茂具树《习近平领导班子新型肺炎传染病对策的政策过程—启动与新决策》SPF 笹川平和财团、2020年5月7日 <https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail029.html>

播”，强调动员社区组织实施网格化，地毯式管理<sup>3</sup>。另外，同年2月3日，中央政治局常务委员会将中国全国比作一盘棋，要求统筹兼顾，“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”<sup>4</sup>。当月10日，习近平还亲自视察北京市朝阳区安贞街道所属安华里社区，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”<sup>5</sup>。

如果把全国看作一个棋盘，那么最小基本单位就是“网格（grid）”，根据网格来实施“网格化管理”。也就是把基层社会中最基础的行政单位社区按照一定的户数分成若干个网格，由在里面活动的网格员负责收集各个地区内人员、土地、事件、组织等信息，录入“网格系统（grid system）”，在信息共享的基础上进行基层社会管理。特别在新型冠状病毒感染防疫工作中，在社区内活动的网格员，通过记录所管辖网格的状况和居民活动、消毒、防疫宣传、发放口罩和消毒液、监视隔离，为行动受限的居民分发生活用品，利用微信等手机软件共享信息等方式，参与了疫情防控。在此基础上，还通过构建完善“超级网格”，推动党政机关、街道办事处、社区居民委员会、网格等组织相互合作，联防联控，进一步提高防控效果<sup>6</sup>。

“网格化管理”存在于人们日常生活的最基层社会的社区中，取得了制度性的发展。尤其是网格化管理的起源，可以追溯到2003年在抗击SARS（重症急性呼吸道综合征）中广受关注的上海市“两级政府、三级管理、四级网络（市、区、政府，市、区、街道管理，市、区、街道、居民委员会网络）”的城市管理体制、2004年北京市东城区开始的“万米单元网格城市管理新模式（以1万米为单元，将东城区全区分为1,593个网格的管理模式）”，面对SARS危机中暴露出来的基层社会的脆弱性进行了制度建设<sup>7</sup>。另外，《北京市第十三个五年规划时期的社会治理计划（2016-2021）》的《“网格化+”行动计划》，将“网格化管理”得到的信息用于其他领域的城市服务和管理，尤其是通过推动城市管理网、

<sup>3</sup> 《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》、  
<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202001/dd1e502534004a8d88b6a10f329a3369.shtml>、《中华人民共和国国家卫生健康委员会》2021年6月25日浏览。

<sup>4</sup> 《主持中共中央政治局常委会会议研究疫情防控工作/习近平：疫情防控要坚持全国一盘棋》《人民日报（海外版）》2020年2月4日。

<sup>5</sup> 《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》《人民日报（海外版）》2020年2月11日。

<sup>6</sup> 田毅鹏《治理视域下城市社区抗击疫情体系构建》《社会科学辑刊》2020年第1期（总第246期）、22-24页。

<sup>7</sup> 田毅鹏、同上、21页、高健武《网格化治理能力评估方法》国家行政管理出版社、2020年、15-18页。

社会服务网、社会治安网的“三网”合一综合运用，与城市建设、数字化社会联动，发挥了更大的作用<sup>8</sup>。

### 社会治理的创新和问题性

2013年11月，组建不久的习近平领导班子，在党的十八届三中全会上提出“国家治理体系和治理能力的现代化”，作为社会治理的一种改善，提出“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”等<sup>9</sup>。另外，2017年6月，中共中央、国务院公布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出要“拓展网格化服务管理，加强城乡社区治安防控网建设”<sup>10</sup>，并在同年10月党的第十九次全国代表大会上提出“打造共建共治共享的社会治理格局……提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平”<sup>11</sup>，推动了社会治理创新。在抗击新型冠状病毒疫情的过程中受到关注的“社区”及“网格化管理”，受重视程度在这些中长期推进的社会治理制度性创新的过程中显现无疑。

另一方面，“网格化管理”推动基层社会行政化，增加了削弱基层社会作为自治组织固有特性的风险。“网格化管理”原本具有将基层社会民众在日常生活中的各项需求反馈给党和政府的社会性功能，但在抗击新冠疫情的行动中，它提供了在基层社会中贯彻实施党和政府政策的有效政治手段。这一点，和过去一系列社区建设过程中成立的社区工作站等一样，显示其承担了进一步推动本为居民自治组织的社区趋向行政化的职能。习近平领导班子推动的社会治理，作为将全球化之下社会性领域活动活跃化纳入体制内的一种全新理论，可以认为它发挥了功效，另一方面，基层社会中居民自治组织行政化的趋势，不仅仅是对党和政府集权化的补足，也可能加深与中长期经济社会结构变化趋势之间的矛盾，而后者恰恰需要社会治理。

---

<sup>8</sup> 有关内容，参考江口伸吾《现代中国的社会治理—围绕政治统合的社会性基础》国际书院、2021年、118-123页。

<sup>9</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）》中共中央文献研究室编《十八大以来重要文献选编（上）》中央文献出版社、2014年、539页。

<sup>10</sup> 《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》《中华人民共和国中央人民政府》、[http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content\\_5201910.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm)、2021年10月11日浏览。

<sup>11</sup> 习近平《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利（二〇一七年十月十八日）》中共中央党史和文献研究院编《十九大以来重要文献选编（上）》中央文献出版社、2019年、34页。