

协同优势视角下突发公共卫生事件社区网格化治理研究

王安琪^{1,3,4*} 唐昌海^{1,3,4} 王婉晨^{1,3,4} 范成鑫^{2,3,4} 尹文强^{2,3,4}

1. 潍坊医学院公共卫生学院 山东潍坊 261053
2. 潍坊医学院管理学院 山东潍坊 261053
3. “健康山东”重大社会风险预测与治理协同创新中心 山东潍坊 261053
4. 健康风险预警治理协同创新中心 上海 200032

【摘要】突发公共卫生事件对基层治理提出严峻挑战,为提高基层监测预警与响应处置能力,转变以往被动服务与静态管控、资源分散与主体单一的治理格局,社区网格化治理理念被提出。社区网格化治理强调服务理念共生、资源要素共享、多元主体共治的基层精细化协同治理,但在突发公共卫生事件基层协作过程中,仍存在多元主体的目标难以统一、“权力点”固化、成员结构模糊复杂、主体间信任缺失、领导力不足等“协同惰性”风险。利用协同优势理论的“反思性建构”逻辑,对社区网格化协同治理的困境机理进行分析,进而提出价值理念协同、制度体系协同、身份规范协同、考核标准协同、条块政社协同等消解路径,能够实现突发公共卫生事件基层精细化与协同化治理目标。

【关键词】 公共卫生; 突发事件; 网格化治理; 协同优势; 协同惰性

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2021.07.004

A study on community grid-based governance of public health emergencies from the perspective of collaborative advantage

WANG An-qi^{1,3,4}, TANG Chang-hai^{1,3,4}, WANG Wan-chen^{1,3,4}, FAN Cheng-xin^{2,3,4}, YIN Wen-qiang^{2,3,4}

1. School of Public Health, Weifang Medical University, Weifang Shandong 261053, China
2. School of Management, Weifang Medical University, Weifang Shandong 261053, China
3. “Health Shandong” Serve Social Risk Prediction and Governance Synergy Innovation Center, Weifang Shandong 261053, China
4. Collaborative Innovation Center of Social Risks Governance in Health, Shanghai 200032, China

【Abstract】 As public health emergencies constitute serious challenges to the grassroots governance, the concept of community grid-based governance was put forward to improve grassroots monitoring, early warning and responses and to transform the previous governance model featured by passive services, static controls, scattered resources and single subjects. The community grid-based governance focuses on a refined and collaborative grassroots governance which combines multiple service concepts, shared resource elements and the co-governance by multiple subjects. However, when tackling public health emergencies, the grassroots collaboration is also in the risk of “collaborative inertia” including difficulties in unifying multiple subjects, inflexible administrative powers, confusing and complicated organizational structure, lack of trust among subjects and incompetent leadership. Based on the logic of “reflexive construction” in the collaborative advantage theory, this paper analyzes the dilemma mechanism of community grid-based collaborative governance causing such problems, and then provide relevant solutions which integrate the collaboration of values and concepts, systems and institutions, identity norms, assessment standards and the cooperation between local governments and communities, thus achieving a refined and collaborative grassroots governance to tackle public health emergencies.

【Key words】 Public health; Emergency; Grid-based governance; Collaborative advantage; Collaborative inertia

* 基金项目:山东省自然科学基金(ZR2019MG010)

作者简介:王安琪(1995年—),女,博士研究生,主要研究方向为公共卫生危机管理。E-mail:wanganqi2017038@126.com

通讯作者:尹文强。E-mail:yinwq1969@126.com

社区是突发公共卫生事件监测预警与应急处置的第一防线和关键战线,承担着守护群众健康、维护社会稳定的重要使命。^[1]为缓解基层“维稳”考核压力,完成上级层层量化的任务指标,社区网格化治理理念在实践探索中逐渐提出。^[2]社区网格化治理转变了以往静态管控、资源分散、主体单一的治理格局,努力促成“服务理念共生、资源要素共享、多元主体共治”的基层精细化协同治理。^[3,4]在突发公共卫生事件防控工作中,社区网格化治理发挥了至关重要的作用,但在实践过程中也存在着治理主体、治理要素协同配合不足等问题,如何提高协同效能,实现基层精细化与协同化的治理目标仍需探索。^[5]为此本研究借助协同优势的“反思性建构”逻辑,在剖析突发公共卫生事件社区网格化治理协同困境的基础上,依托“协同”运作方式,将资源整合优化,以发挥协同积极效应,提升社区网格化治理成效。

1 社区网格化治理的实践兴起与协同优势理论

1.1 网格化治理的兴起与发展

Goldsmith 和 Eggers 于 20 世纪 80 年代提出网格化治理理论,试图从制度层面构建一个主体间相互依赖、交互互动的新型治理模式。^[6]我国最初在北京市东城区进行网格化管理的实践探索,随后在上海市金山区、浙江省舟山市等地得到创新发展。^[7,8]网格化管理利用计算机网络管理思想,按行政区域与治理层次将社区划分多个网格,配备专门工作人员负责网格内信息采集和日常事务,组建相关部门间的协调和监督工作,通过上下联动、部门协同、无缝衔接的方式实现基层社区精细化协同管理。^[9]而随着治理理念和管理实践的深入发展,网格化管理也逐渐转向网格化治理。

网格化治理强调“服务公众利益需求”的价值取向,“指导监督与多维平行”的权力逻辑,“基层自治与资源共享”的功能导向,“信任建立与多元参与”的角色分配,“合作化与整体性治理”的运行机制。^[10,11]目前,网格化治理在环境保护、经济合作、城市建设、公共服务等领域广泛应用。^[12]社区网格化治理是在基层治理中引入精细化理念与协同思想,对网格内每个个体和问题,采用数据化治理技术和整体性治理思路,实现细致化和人性化的治理效果。^[13]社会精细化治理的内容是协同化,而“以人为本”服务理念共生、资源要素共享、多元主体共治构成了协同三大维度。^[14]

1.2 协同优势理论

胡克斯汉姆通过协同优势理论对合力效益进行整体描述,认为现代社会治理逐渐趋于复杂性与多元化,问题的解决超越了个体或单一要素的能力范围,因此需要多主体与多要素的协同配合取得创造性结果,以实现“协同优势”。^[15]但协同行为并非总能带来积极效应,整体绩效下降等负面结果也时常出现,这被称为“协同惰性”。^[16]多数学者从目标、权力、信任、成员结构和领导力等方面探寻协同惰性出现的可能性。^[17]而由于多主体“共在”、多要素“共存”,社区网格化治理同样存在“协同惰性”的风险,因此利用协同优势“反思性建构”逻辑对“协同惰性”进行分析,能够更好实现基层精细化协同治理。

2 突发公共卫生事件协同治理中社区网格单元的角色任务

突发公共卫生事件社区网格化治理,是以网格单元为基本单位,以社区(村)、街镇、区县、市四级网格管理中心为纵向协同架构,围绕突发事件监测、响应、恢复三个关键环节,结合理念共生、资源共享、多元共治等协同维度,对突发公共卫生事件进行网格化协同治理(图 1)。网格单元的划分主要依据社区的地域面积、人口密度等因素。网格人员配置上,由基层公职人员、社区工作人员、基层医务人员、社区居民、志愿者等担任网格长、管理员和监督员。网格单元的主要角色任务如下。

2.1 践行“服务主导”“以人为本”的价值理念

首先,规范统一价值取向和治理理念,以服务群众需要、保护群众健康为导向,以服务细致、管理下沉为重心。一是以对群众健康绝对负责的态度,开展“自下而上”社区哨点型的网格化监测工作。网格员负责网格内固定区域和人群的日常巡查工作,收集公共卫生与人群健康等信息,并对异常情况或征兆信息(比如网格内出现聚集性发热现象)及时向社区(村)网格管理中心上报,同时根据信息特征和相应规定,上报有关部门。二是树立社区疫情防控主体意识,开展“上下联通”社区主导型的网格化响应工作,基层社区明确网格责任人,承担起响应处置的权责,网格员强化服务意识理念,在上上级协调领导下做好排查消毒、社区监测、保护人群等各项具体工作。三是坚持人本主义、统筹兼顾的原则,开展“横

到边、纵到底”的恢复重建工作。网格员通过交流访谈、入户走访、安全排查等形式明确恢复期需要解决的各项问题,列出问题清单,确保清单兼顾组织机构、社会、物质、精神等各方面,覆盖至网格内每个主体,精准到户、精确到人。问题汇总至社区(村)网络管理中心,网络管理中心协调和监督同级相关部门,并配备专业人员进行问题分析处置,在实现总体目标的同时,兼顾居民个性化需求,体现社区工作的人文关怀。

2.2 及时有效共享信息资源

在信息监测工作中发现的征兆性现象,社区(村)网络管理中心按照预案要求迅速组建评估小组,并指定负责人对上报信息进行归流处置、评估研判,由负责人在规定时间内向上级网络管理中心反

馈评估结果,并在同级网格间进行信息互动与交流。同时根据信息准确度、事件紧迫性与严重度,及时向群众发布健康信息提示,做到信息在纵向与横向网格间、网格内居民中规范合理共享。在响应和处置环节,更应强化信息的透明与共享,网格内居民积极将人际接触、家庭结构、活动轨迹等信息反馈给网格员,落实排查工作。网格员应将社区各网格内传播源追踪情况、确诊病例现况信息、事件处置进展信息等及时在网格间和网格内共享,消除居民因不知情而引发的恐慌,积极在社区内传播正能量。此外,信息技术与应急的人力、财力、物力等管理资源的共享与下沉,能够提高社区网格在突发公共卫生事件监测、响应、恢复各环节的“吹哨”速度、“防线”力度、“堡垒”强度。

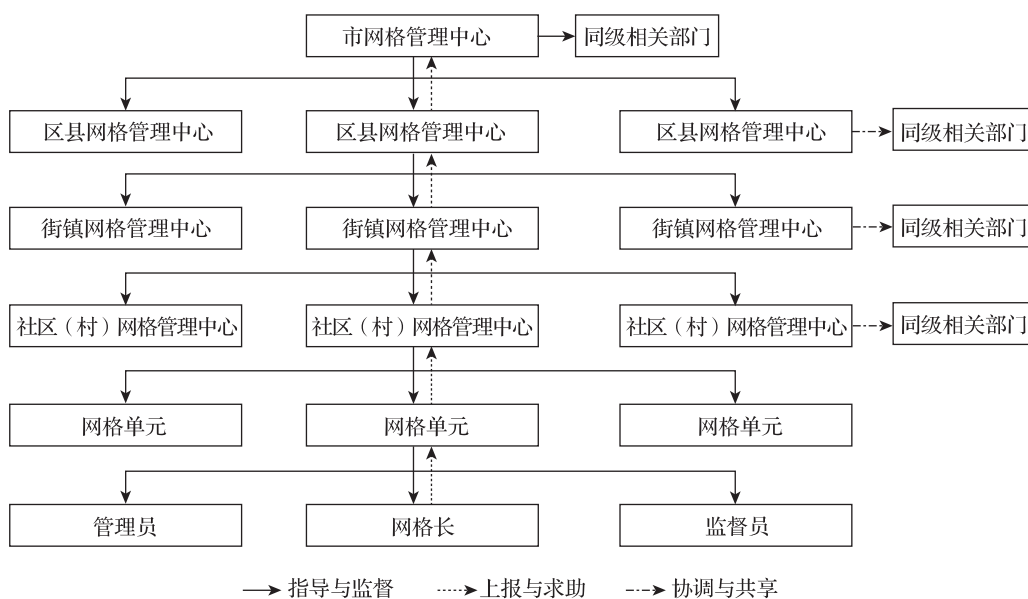


图1 突发公共卫生事件社区网格化治理模式的结构框架图

2.3 多元主体参与共治

结合突发公共卫生事件的紧迫性、复杂性、公共性、快速传播性等特性,单一的政府行政力量难以及时有效的处置突发事件及其衍生问题,需要打破传统的科层制、行政化等思维惯性,重新定位政府在社区网格中的功能价值,积极鼓励并培育多元主体的“参与式治理”。社会力量、志愿组织、网格内居民等积极加入网格化队伍,对疫情信息进行全方位的监督与监测,共同参与到物资采购、消毒排查、困难帮扶、环境整治等疫情防控响应工作中,对恢复环节的细节问题与服务主体进行实时关注与交流反馈,做到多元主体参与、多层次协同,结合信息技术对网格

内事务进行及时协调处理。各环节工作情况及时上报,若问题超过社区处置能力,及时联系上级网络管理中心,落实各级网格的主体责任。

3 协同优势视角下突发公共卫生事件社区网格化治理的困境分析

协同优势理论借助“反思性建构”的逻辑论证回答:协同优势的行为目标为何取得协同惰性的行为结果,对事物反向结果的问题剖析将在更大程度上推动事物发展,因此对协同惰性的原因分析是协同优势理论的核心内容。^[18]而社区网格化治理模式作为突发公共卫生事件预防与应对的创新手段,由单

中心向多中心、事后应对向全方位管理、行政化向民主化的模式发展转变,发展的事物具有协同创新的优势,但多主体的协同行为存在“协同惰性”风险,基于此,本研究对突发公共卫生事件社区网格化治理的困境分析如下。

3.1 多元主体的目标难以统一

协同优势理论认为,共同的理念和行动目标是协同行为的起点,但由于多元主体的“共在”,达成目标共识具有一定难度。^[17]在突发公共卫生事件社区网格化治理中,网格管理中心、网格单元、公民个人间的目标差异始终存在:网格管理中心的目的是打破纵横分割的服务碎片化,实施“平战结合”联合供给,实现公共利益最大化;网格单元的目的在于完成规定的职责任务,提高服务绩效,并通过网格间联合互动获得协同优势;公民个人的目的则是充分地实现自我利益。例如,传染病防控信息披露滞后现象,反映了不同主体价值理念存在差异:网格管理中心考虑到信息的权威性、准确性、合法性有待考证,认为过早的信息披露可能会造成公众恐慌、经济损失、社会不稳定等,未选择第一时间发布疫情相关信息;而网格单元则缺乏主动性,认为自身主要是听从安排,做好服务配合工作;公民个人则认为无法及时有效地获取信息,个人防护措施没有尽早落实,错过疫情防控窗口期。

3.2 传统管理观念影响下的“权力点”固化

“权力点”概念是在协同优势理论中提出的,是指权力以点位形式在不同主体间转移、变动,并影响协同行为的实施,构成了权力基础结构。^[17]而在突发公共卫生事件社区网格化治理中,却暴露出权力的行政化倾向、“权力点”固化等诸多问题。一方面,网格化治理制度体系不完善,社区疫情防控处置的多方主体权责不清、公私边界划分不明确,导致网格化治理难以向制度化方向发展,受传统行政管理方式影响较多。另一方面,基层社区存在智能化信息技术薄弱,治理资源短缺等弊端,需要借助上级行政力量缓解突发事件监测信息不全面、危机应对资源不充足等问题。社区网格仍是传统纵向权力的最底层,政府对社区网格放权赋能不足、资源下放有限,政府长期占据“权力点”,尚未形成权力点位在基层社区、网格单元、社会组织间的流动。而“权力点”失去了动态性,会导致社区网格的整体协作运行陷入“命令—服从”模式的窠臼,致使社区在应对突发公

共卫生事件中,应对资源不足,信息处置技能缺乏,协同自治能力薄弱。

3.3 网格内成员结构模糊复杂

模糊性、复杂性和动态性是成员结构关系的三大表现。^[17]身份定位不清晰是导致模糊性的重要原因,多数社区网格员是与网格管理中心签订劳务合同的临时工作人员^[19],但在突发公共卫生事件响应处置中延展了部分公权力,职责与职权的不对等、社会身份认同的不一致,造成了角色定位的模糊性。与模糊性相伴的是复杂性,网格边界不清晰、功能泛化,进一步衍生成员结构的复杂性,容易造成自我认知与职责定位的困境,引发无序化、不协调的行为。^[7]此外,突发公共卫生事件的特性要求社会力量、志愿组织不断地加入或退出,成员结构多样化,但同时也强调网格员核心队伍的稳定性,确保协作体系有序运转。而目前,身份定位模糊与社会认同偏低限制了网格员的福利保障与工作热情,使得基层网格员队伍稳定性较差,弱化了突发事件的网格治理效能。^[19]

3.4 网格内多方的信任不足

信任是协同行为的前提条件,但协同优势理论分析认为,怀疑或猜忌才是行为过程的常态。^[20]在突发公共卫生事件社区网格化治理中,信任不足主要体现在两个方面:一是网格单元内主体间的不信任,这主要源于信任建立的基础条件不足和存在利益损失风险。信任是在长期协作与风险交换过程中建立的,突发事件的网格成员结构来源多元复杂,缺乏磨合与稳定的时间,未形成有效的信任基础。加之成员间缺乏明确的考核标准,利益分享和风险分担没有明确的规范,信任具有利益损失风险。二是居民对网格员不信任,这源于网格员防护能力不足,在突发事件的监测与研判、报告与先期处置、后续保障与心理疏导等方面表现不佳,现场处置能力不足,比如对被感染病例的预检分诊、随访排查工作不到位。致使居民的社区疫情信息获取、生活物资保障、心理问题疏导排解等需求尚未有效满足,从而对网格员产生不信任、疏离感,在社区疫情防控中处于被动状态,增加了防控风险。

3.5 网格化管理领导力不足

领导力在协同优势理论中不仅是指具有领导特性的公共人物,更强调于促进协同产生成果的机制。^[21]在突发公共卫生事件预防和应对过程中,网格

化管理在横向协同配合机制、纵向双向互动机制、多元主体参与机制等方面表现出领导力不足。首先是“碎片化”服务显现,突发公共卫生事件的处置应对需要多部门的协同配合,但网格管理中心的协调监督效用难以实现,横向联动的效果不理想,人员仍然处于分割状态,难以形成网格框架的统合力量,使防控处置工作复杂化。其次,“程式化”流程涌现,原本上下双向反馈的问题处置机制流于行政性任务指派与组织动员,部分反馈到上级机关的问题,又被领导重新定义,结果便是上级直接指挥基层实施。再者,社会力量动员不足,公众参与度较低,疫情防控工作需要借助群防群控的力量,鼓励社会组织参与,共建“大卫生”观念。但目前依靠政府行政手段的命令执行,只能满足于基本工作的处置,而全方位监测治理目标的实现,需要协同共治体制机制的统领指导。

4 协同优势视角下突发公共卫生事件社区网格化治理的优化路径

从引发“协同惰性”的五个要点提出突发公共卫生事件社区网格化治理困境的消解策略,以消除“协同惰性”,寻求“协同优势”的实现。

4.1 实现价值理念协同,弥合主体间利益冲突,整合目标差异

协作者基于个人利益的理性权衡和计算,而非出于公共利益的考量是“协同惰性”难以超越的重要原因。^[22]为此,要结合突发公共卫生事件的特性要求,克服“重管理,轻服务”的传统管控理念,将“服务公众利益需求”作为价值取向,转变事后被动应对的处置方式,积极主动发现危机征兆,通过突发公共卫生事件的关口前移实现公众损失的最小化,并依托网格单元回应居民诉求。同时,积极引导居民树立“公共性”的价值取向,在“大健康”理念指导下,实现“为我”与“利他”的理念融合,发挥社区网格的主体作用,成为突发事件社会治理的重要合作者。

4.2 实现制度体系协同,确立基层社会自我管理模式,促进权力流动与资源下沉

首先,构建社区网格化治理的制度体系,明确突发公共卫生事件中不同组织单位和人员的职责,摒弃上级政府对基层“全方位”管控,将权力下放至基层并实现权力在不同主体间流动,实现多部门协作、多主体协同的服务并行机制。同时增强“平时”服务与“战时”应急状态下网格治理功能的衔接,强化制

度粘合作用。其次,通过制度体系的建设与完善,明确基层资源配置与存储标准、基层智能化信息平台的建设指南,通过规范财力投入与技术支持,推进基层信息系统健康采集和沟通传递的整体设计,将突发公共卫生事件早期监测与处置的职能汇聚“下沉”至社区,并自上而下地畅通网格间的串联,保障资源流、信息流双向有效传递,切实提升权力运转效率和突发事件处理能力。

4.3 实现身份规范协同,明确网格员岗位职责,稳定基层队伍

首先,明确网格员职业化标准,建立严格选拔机制,给予网格员“编制”岗位,并赋予网格员与岗位对应的行政级别与行政权力,使其在突发状况时可以使用公职权力,实现权责对等。其次,界定网格职能框架,明确网格员的基础性工作、辅助性工作,以及在突发事件响应处置中的行为规范,重点处置好网格员“应干不干”、“应专不专”的工作懈怠问题。^[3]再者,合理规划网格员队伍,客观把控专业配置比例,尤其注重卫生技术人员的配备,同时提高网格员福利待遇与身份认同感,增强工作积极性,稳定网格员队伍,统筹落实常态化服务与应急管理工作。

4.4 实现考核标准协同,增强问题发现与处置能力,搭建网格内信任基础

首先,规范网格员进出标准,稳定基层队伍,创造信任建立的时间条件。其次,明确网格成员考核标准,确定利益分享和风险分担考核指标,采用平时服务与战时应对相结合的方式,针对网格员信息研判和应急处置能力,设立专项督查组并结合群众满意度进行激励评价,各司其职、奖罚分明的考核标准是为了减少模糊制度下成员间的相互猜忌与怀疑。此外,通过课堂讲座、模拟演练等培训方式提高网格员危机应对的理论知识和实践技能,增强突发事件信息察觉的敏锐度和应对处置的专业度,全面提高网格员队伍的专业素养,切实保障居民的健康权益,提高居民信任度。

4.5 实现条块政社协同,促进横纵多向互动,提升领导力

一方面,要打破政府部门间条块分割,上下割裂的现状,网格管理中心积极发挥协调监督作用,组织同级相关部门共同商议处置突发公共卫生事件,落实联防联控工作,强化部门间整合力度和协同速度。另一方面,要推动政府向社会增权赋能,引导社会公

众和社会组织力量有序参与突发事件的社区治理,培育和发展基层社会力量,通过多主体参与的方式逐步提升社区网格化治理体系的风险监测与危机应对等综合能力,凸显协同优势,提升领导力。

5 结语

社区网格化治理是通过理念共生、信息共享、多元共治实现纵横网格的互联互通,管理与服务的下沉,加速我国政府职能转变、体制机制创新,促进社会秩序整合,实现了社会精细化与协同化的治理目标。在社区网格中,社会各界协同参与对提升防控效能,夯实群防群控的基层防线具有重要作用,能最大程度地保障人民群众的生命健康。但作为社会治理的创新形式,社区网格化治理在发展过程中也存在“协同惰性”的风险,借助协同优势的“反思性建构”逻辑对问题进行深刻剖析,将在更大程度上推动发展,实现协同优势。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

- [1] 汪伟全,陶东. 新冠疫情防控情境下区域应急协同机制与效能优化[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版, 2020, 37(2): 117-123.
- [2] 吴晓燕,关庆华. 从管理到治理:基层社会网格化管理的挑战与变革[J]. 理论探讨, 2016(2): 147-152.
- [3] 伊庆山. 新时代我国农村社区网格化服务管理创新研究:基于 S 省网格化政策实践调查[J]. 兰州学刊, 2020(9): 171-186.
- [4] 王梓菲,袁凤林,李婧,等. “互联网+”社区网格化协同治理体系构建与实践[J]. 合作经济与科技, 2020(12): 164-166.
- [5] 吴结兵. 网格化管理的实践成效与发展方向[J]. 人民论坛, 2020(29): 22-24.
- [6] 唐鸣,陈鹏. 网络化治理背景下社区公共服务供给探究[J]. 新疆师范大学学报:哲学社会科学版, 2017, 38(3): 82-88.
- [7] 王雪竹. 基层社会治理:从网格化管理到网络化治理[J]. 理论探索, 2020(2): 76-80.
- [8] 刘佳. “国家—社会”共同在场:突发公共卫生事件中的全民动员和治理成长[J]. 武汉大学学报:哲学社会科

学版, 2020, 73(3): 15-22.

- [9] 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): 67-72.
- [10] 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, 5(2): 1-21,178.
- [11] 秦上人,郁建兴. 从网格化管理到网络化治理:走向基层社会治理的新形态[J]. 南京社会科学, 2017(1): 87-93.
- [12] 高明,曹海丽. 网格化管理视阈下大气污染协同治理模式探析[J]. 电子科技大学学报:社会科学版, 2019, 21(5): 1-7.
- [13] 叶敏. 迈向网格化管理:流动社会背景下的科层制困境及其破解之道[J]. 南京社会科学, 2018(4): 64-71.
- [14] 杨秀菊,刘中起. 推进多元协同共治:社会治理精细化的实践与创新:以上海城市网格化综合管理为例[J]. 行政科学论坛, 2017(6): 22-29.
- [15] 田培杰. 协同治理:理论研究框架与分析模型[D]. 上海:上海交通大学, 2013.
- [16] 陈运超. 大学治理之痛与治[J]. 复旦教育论坛, 2015, 13(3): 17-20.
- [17] Vangen S, Huxham C. Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration [J]. Journal of Applied Behavioral Science, 2003(1): 5-31.
- [18] 鹿斌,金太军. 协同惰性:集体行动困境分析的新视角[J]. 社会科学研究, 2015(4): 72-78.
- [19] 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, 37(1): 16-22.
- [20] Huxham C, Vangen S. Ambiguity, Complexity and Dynamics in the Membership of Collaboration[J]. Human Relations, 2000, 53(6): 771-806.
- [21] Huxham C, Vangen S. Leadership in the Shaping and Implementation of Collaboration Agendas: How Things Happen in (Not Quite) Joined Up World [J]. Special Forum On Managing in the New Millennium in Academy of Management Journal, 2000, 43(6): 1159-1175.
- [22] 张雅勤. 论公共服务供给中“协同惰性”及其超越[J]. 学海, 2017(6): 25-31.

[收稿日期:2021-05-28 修回日期:2021-07-10]

(编辑 薛云)