

【国家治理现代化背景下重大疫情与公共危机应对机制研究】

治理视域下城市社区抗击疫情体系构建

田 毅 鹏

【摘要】 将中国当下正在展开的社区抗击新冠疫情阻击战置于国家社会治理体系和治理能力现代化的总体系统之中加以审视，我们会发现以基层街居为基础建立起来的社区网格化治理凭借其基础性和覆盖性等优势，发挥了关键作用。在疫情袭来之际，基层政府果断迅速地将常态意义上的社区网格升级为社区抗疫的“超级网格”，通过党政机关工作人员“绑定性”下沉到街居，构建起超级网格的“主网”；同时还与社会组织、驻区单位、物业公司建立起密切协同关系，编织起社区超级网格中的“辅网”。在社区展开全面疫情排查，及早发现疫情，切断病毒的传播链，有助于保持社区的秩序和稳定。当然，在非常状态下建立起来的带有应急性的社区抗击疫情体系也存在着特定的局限性。如何调适超级网格中多主体间的互动关系，如何将常态时期积累起来的治理经验转化为非常时期抗击疫情的社区治理行动，如何通过社区抗击疫情体系构建切实提升国家社会治理体系和治理能力的现代化，成为亟待解决的治理难题。

【关键词】 治理视域；城市社区；社区网格化；超级网格；抗击疫情体系

【基金项目】 国家社会科学基金重点项目（18ASH010）

【作者简介】 田毅鹏，政治学博士，教育部“长江学者”特聘教授，吉林大学哲学社会学院教授，博士生导师（吉林 长春 130012）。

【中图分类号】 C913 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-6198 (2020) 01-0019-09

在人类抗击疫情的历史上，社区从来就是作为最重要的主战场而存在的。由于病毒存在的隐蔽性及其社区传播方式，使得社区可能成为病毒传播空间。但同时社区也是作为抗击疫情、斩断病毒传播链条的战斗空间而存在的。尤其是在没有研制出阻击病毒的药物、疫苗之前，在社区层面早发现、早隔离，成为斩断病毒传播链条的唯一手段。而且，即或是在疫情拐点出现、走向消

退的过程中，社区抗疫防控也仍然是减低次生灾害、社会重建最为关键的环节。当下，中国正在以举国之力抗击新冠病毒，社区在其中业已扮演了重要的角色。如何将当下社区抗击疫情的行动纳入到国家治理体系和治理能力现代化的体系中，构建起治理视域下社区抗击疫情体系，成为问题解决的关键。



一、社区抗击疫情体系构建的背景前提及原则

在城市面临严重疫情危机的特定背景下，谈社区抗击疫情体系的构建，首先应弄清的问题是抗击疫情体系构建所面临的特殊背景，要明确在疫情的直接冲击之下，社区到底发生了哪些重要的变化？这些变化的性质应如何确定？在上述背景条件下所展开的社区抗击疫情体系构建应依据怎样的原则？其抗疫行动应选择何种模式展开？

（一）疫情的发生及社会“脆弱性”的凸显

从灾害社会学的视角审视疫情冲击之下的社会，人们集中关注的问题已不仅仅是疫情本身，而是在疫情灾害面前社会所呈现出的严重的社会脆弱性。迄今为止，社会学研究者对疫情灾害研究基本上是循着“社会脆弱性”的分析框架展开的。美国学者克莱普斯曾断言：“灾害是社会或其较大的次级体系（如地区、社区等）遭受社会性破坏和物质损失的突发性事件。”〔1〕著名的灾害社会学学者E.佛瑞茨对灾害的定义也颇具启发性，他认为灾害“是个人及社会集团发挥作用的社会脉络遭到根本性破坏，或急剧偏离通常可预见的模式”，他着重强调了灾害的两个重要特性：一是“具有威胁性的实际冲击”；二是“社会基本功能因这一冲击而遭到破坏”〔2〕。可见，上述定义更多地强调了灾害对人类社会结构和社会功能所产生的影响。在上述学者看来，灾害所造成的巨大的社会破坏性主要表现为所谓“社会系统的破坏”，由于人和物遭到破坏，社会系统不起作用；由于负担过重，社会系统部分或全部瘫痪；由于构成社会的组织遭到破坏，导致社会系统本身也遭到破坏等。〔3〕

循着上述思路，当我们聚焦社会的基础单元——社区，便会更加清晰地看到灾害给社会带来的严重破坏，主要表现在：（1）社区的封闭性。在评估灾害的社会影响时，我们首先应注意对基于灾害不同类型而产生的人们不同社会行为的考察。如在地震、海啸等灾难中逃生出来的人们为了减低其恐惧、交换资源，以共渡难关，往往会聚在一起，其行为是内聚式的。但在传染性极强的疫情面前，则完全是另一番情景。疫情往往使社会迅速地走向封闭，楼道内各住户之间自然隔离，社区内部人与人之间相互封闭，从而导致社会瞬间走向封闭化。

虽然这种封闭性会有一定的保护隔离作用，但也使社区潜在地存在着严重的原子化危机。可见，在疫情危机发生的背景下，整个社会都处于一种非常状态，人们意识到，为了斩断病毒传播的链条，居民之间必须建立起一种有序的隔离机制。由此，社区内部无论是社区居民之间，还是居民与社区组织之间，其互动关系都处于一种非常状态。应该承认，与一般意义上的社会闭锁相比，疫情笼罩下社区的封闭往往具有一定意义上的积极性，是应对疫情的一种必要手段。但就社区封闭的后果而言，其作用机制却非常复杂，一方面社区居民之间封闭性特征的凸显，使得人们的恐惧感无法得到消解和分担，也导致社区集体行动的能力大大下降；另一方面，在社区封闭的条件下，作为居民自治组织和行政末梢机构而存在的社区的地位和作用却空前凸显。在这一意义上，社区治理活动的展开便具有了更加特殊的意义。〔2〕社区弱势群体面临严重的生存危机。一般说来，社区弱势群体主要是指高龄老人、儿童、残疾人和困难群体等。虽然其弱势的类型及表现存在着一定差异，他们共同的表现在于，其应对社会灾害和冲击的能力普遍低下，在疫情冲击下其本来就较稀薄的社会资本也会发生更为严重的流失，导致其无法与外部世界建立起有效的联系，使得其生活世界具有更强的封闭性，最终导致其生存处于空前危险的状态。〔3〕社区恐慌的出现。疫情危机背景下的社区恐慌，其本质及根源是一种社会信任危机，既包括社会成员之间的信任，也包括对政府的信任。有学者曾以非典为例对社区恐慌加以界定，认为社区恐慌“是个体对自己所处的环境丧失信任之后的应激性反应。人们的恐惧表现在社会生活的各个层面上：对公共场所的不信任，对公共交通工具的不信任，对医院的不信任，对来自疫病感染地区邮件的不信任……人们感到危险似乎无处不在。民众的恐慌，表明其对社会、政府和自己的生存环境丧失了信任，这表明如何面对和控制疫情，并不只是一个医学问题，它更是一个社会政治问题，是一个政府如何通过科学的管理运作控制民众的集群行为，进而建立一个社会信任机制的问题”〔4〕。如果社区在疫情的持续冲击之下，陷入社会恐慌和不信任，必然导致社区危机，灾后重建也注定是步履维艰，“受灾人群的自救意识与复原能力低，几乎完全依靠外来力量的支持，甚至在灾

后毫无作为，只能等政府、社会力量的援助”〔5〕。

正是基于上述认识，本文将疫情冲击之下的社区看作是一种非常态的“脆弱性社会”，呈现出一系列反常的变化，最为突出的特点在于其“封闭性”“风险性”和不同程度的社区恐慌的存在。在此背景下展开的任何意义上的社区治理活动都必然面临严峻的挑战。

（二）社区抗疫体系的构建原则及经验支持

面对疫情灾害的挑战，任何意义上的抗击疫情行动，都必须从其本土社会的体制和传统出发，才能理顺各种关系，有效地实现社会动员，实现抗击疫情效能的最大化。具体到中国社会的语境之下，我们必须以“共建共治共享”的社会治理理论为指导原则，将社区抗击疫情的体系构建和实践行动置于社会治理的理论框架之下展开和运行。党的十八大以来，在国家治理体系构建的问题上，我国迅速地完成了由社会管理向社会治理的转换。党的十八大提出了中国特色社会主义社会管理体系的观点。党的十八届三中全会则迅速完成从“社会管理”到“社会治理”的转型升级，明确提出“创新社会治理体制、改进社会治理方式”。党的十九大提出加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。到党的十九届四中全会，更是对治理理论的精髓进行了全面系统的概括：“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”〔6〕可见，社会治理理论为社区抗击疫情体系构建提供了最为有力的理论支撑。

而从社区抗疫体系构建经验支持的角度加以分析，则应注意以下两点：

第一，近年来围绕着基层社区治理，我国各地展开了颇为丰富的治理实践活动，形成了一些值得关注的经验模式，如社区网格化治理、三社联动、民主协商、科技支撑等治理模式和经验。毫无疑问，上述这些社区治理经验对于当下正在展开的社区抗击疫情给予了最为直接的支持。其中最值得我们关注的是社区网格化治理模式。在当下正在展开的抗击疫情的阻击战中，“社区网格化方法及治理”成为仅次于“医疗救治”的热词，引起社会各界普

遍关注。在网格化治理起源的问题上，学界存在着争论。一种观点认为网格化管理起源于北京市东城区城市社会管理的实践；〔7〕另一种观点认为网格化是基于上海2003年抗击非典疫情而形成的“网格化治理”的经验概括出来的，认为“这一管理模式最早起源于上海市在抗击非典中所应用的‘两级政府、三级管理、四级网络’的城市管理体制。在随后取得抗击非典阶段成果的总结里，有关领导对此管理模式做出了更深入的思考。2003年，上海市领导在调研工业企业时，正式提出了‘网格化管理’的概念，并在《中共上海市委常委会2004年工作要点》中作为一个重要内容下发”〔8〕。近年来，社区网格化治理在全国各地的实践探索中逐步走向完善，形成了比较稳定的模式。概而言之，所谓城市网格化管理是“将城市管理区域按一定的标准划分为若干网格单元，利用现代信息技术和网格单元之间的协调机制，依据‘各司其职、优势互补、依法管理、规范运作、快速反应’的原则，按照政府流程再造的要求，将各网格内的经济、巡警、环卫、城管人员之间的联系、协作、支持等内容以制度的形式固定下来，形成新的城市管理体系，以提高城市的管理水平和管理效率”〔9〕。本文将主要以疫情危机背景下的社区网格化治理为主题展开研究和分析。

第二，迄今为止的各种社区治理经验和模式，基本上都是在常态意义上的社会背景下展开的，其模式如何通过强力的转换而运用于危机状态下的社区治理，成为值得特别关注的问题。在相当长一段时间里，我国基层社会治理的实践者积累了大量常态社会背景下的治理经验。但当下我们所面临的却是一种变态的、非常时期的危机治理问题，这意味着我们的治理活动将要面临空前严峻的考验。我们有必要迅速地将我们在常态意义上积累的治理经验迅速升级转换。

从反思的角度探讨社区抗击疫情体系构建的基本原则及前提，我们应认真思考的问题在于：由党和政府发动、以社区为重要主阵地的抗击疫情阻击战如何展开？如何将社区抗击疫情体系构建纳入到国家社会治理体系和治理能力现代化的整体体系之中？如何将我们积累总结的常态意义上的社区治理经验，迅速提升转化到非常时期抗击疫情的社区治理行动之中？



二、“超级网格”：社区抗击疫情体系的建立

自新冠病毒疫情爆发以来，在国家的动员号召下，中国社会开启了前所未有的抗击疫情战役。通过各地的抗疫实践，我们发现，虽然各地疫情的严重程度有所不同，但业已形成的一个普遍的共识就是要抓住社区防疫这个社会的基础性层面，采用网格化治理的方法，建构起具有基础性和覆盖性的社区抗击疫情体系，在社区层面及早发现疫情，切断病毒的传播链，保持社区的秩序和稳定。当下的社区抗疫网格已呈现出“超级网格”的突出特点，实际上是一种由基层政府发动、依托于街道一居委会、吸收部分党政机关下沉社区的工作人员而形成的“超级网格”，主要由一张“主网”和多张“辅网”构成。如何通过此“超级网格”，在社会处于非常态的条件下建立起以社区为本的基层防疫体系，则成为问题的关键。

（一）社区超级网格中的“主网”

突如其来的疫情使得社区迅速走向封闭化，并产生了一定程度的恐慌。而长期以来，社区治理事务基本上是在常态意义上展开的。因此，当社区疫情危机汹涌而至的时候，社区工作不可避免地陷入一定程度的紧张和混乱。复杂的形势要求社区网格治理必须迅速改变常态工作方式，完成网格升级，以街道一居委会为主体，依托于党政机关的下沉力量，建构起社区“超级网格”。从各地的社区网格化治理运行情况看，均普遍经历了一个党政机关力量下沉、网格迅速升级的过程。之所以称之为“超级网格”，主要是因为其具有常态意义上社区网格所不具备的一些突出特点：

第一，以社区网格的基础性和覆盖性优势，展开社区疫情排查防控，稳定社区秩序。就其基础性意义而言，城市网格化管理是按照属地管理的原则，“以街道、社区、网格为区域范围”〔10〕而展开的。无论是超大型城市，还是中小型城市，我们都可以运用网格的方法，将其分组为若干个网格版块实施治理。而社区网格化则是在社区所辖空间范围内展开进一步的区隔和划分，并形成网格内事务发现、处置、评估反馈、责任追究等一整套运行机制。可见，作为一种治理方法，社区网格化最大的优势便是其扎实的基础性和超强的覆盖性。在社区

抗击疫情体系的构建过程中，社区之所以被赋予抗击疫情主战场的地位，也主要是因为其具有这种基础性和覆盖性的优势：（1）通过拉网式的严格排查，在社区内尽早发现疫情，及时报告，虽然此次抗击疫情过程中采用了大数据等技术支撑手段，但仍存在数据与现实间严重的不匹配性，很多真正可靠的数据还必须依靠社区网格员通过上门面对面地核查来完成；（2）将发现的病毒感染者、疑似病人送往医疗机构，与健康人群实行隔离和治疗，切断社区内部人群之间病毒传播途径，控制扩散；（3）通过必要的社区封闭措施，阻止病毒传入社区；（4）为社区弱势群体和处于封闭状态的社区居民提供服务。

第二，党政机关工作人员的“绑定性网格下沉”。常态意义上的社区网格存在着社区自治组织与基层政府间的链接关系，主要是指社区网格空间内，将政府的各个职能部门，包括经济、巡警、环卫、城管人员以及政府派出机构街道办、社区自治组织、社区志愿者，绑定在同一网格空间范围之内，形成一种工作上的关联和契合的关系。从社会治理的角度看，主要是构建起一个基层社会治理的共同体，它既是一个工作的网络，同时也是社区协商共治的空间。因此，在治理的意义上，各种社会治理的主体，在网格内实现了一种有机的链接和契合。在一般情况下，这种链接性行动往往是事本主义的，即依据网格所发现事务的性质和影响度而采取针对性的措施，并保持一定程度上的松紧调解度。而在抗击疫情的非常时期，在社区疫情紧急、抗疫工作严重超负荷的情况下，出现了党政部门齐力下沉的治理态势，如很多省市都采取党组织“五级书记抓防控”，省市区（县）街（乡）社区（村）“五级书记”坚守岗位、靠前指挥，层层压实责任。同时来自党政机关的行政力量也强力下沉，形成了党政机关工作人员、街道办事处工作人员与社区工作者协同作战的格局。

第三，服务功能的升级。新世纪初网格化在上海、北京东城区率先启动时，主要是一种依托数字城市技术创建城市管理的新模式，强调的是其管理功能。但后来浙江舟山逐渐开始赋予网格以服务的功能，舟山市在前期试点的基础上，从2008年8月开始，按照“网格化定位、组团式联

系、多元化服务、信息化管理、全方位覆盖、常态化保障”的要求，在全市全面推行了“网格化管理、组团式服务”工作。〔11〕2013年，党的十八届三中全会提出，改进社会治理方式，提出了“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”〔12〕。可见，基于社区平台而展开的网格化服务，赋予了网格化以新的内涵。而社区之所以能够承担起网格服务的功能，主要是因为社区熟悉辖区内特殊群体和一般居民，并与之有较为密切的亲性和关联。正是以网格化的上述改革和调整为基础，在此次疫情危机发生之际，社区能够在第一时间用其有限的力量锁定社区弱势群体。这里的“锁定”，主要是强调在常态意义上的社区工作中，社区网格员已通过建档立卡、上门服务等方式，与社区弱势群体建立起相当程度的熟悉关系。因此，在大部分社区居民闭门不出、社区邻里关系互动几乎停止、社会脆弱性空前凸显的情况下，社区工作者将其工作重点放在对高龄空巢老人、低保群体、确诊病例家庭等特殊群体的关照和服务上，避免极端性事件的发生，彰显了社区网格化服务的力量和能力。

（二）社区超级网格体系中的“辅网”

社区超级网格体系中的“辅网”，主要是通过社区与社会组织、驻区单位、物业公司等的关系互动展开的。

1. 与社会组织间的联动。通过与社会组织建立起密切的关联互动，推进基层社会治理的职业化和专业化，是近年来社区治理发展和提升的一个重要主题。如前所述，从网格化治理发展和成长的阶段看，初期的网格化主要侧重于城市管理。但随着时间的推移，以“浙江舟山”模式的出现为标志，开始将服务的理念纳入到网格化治理体系之中。上述变化最为直接的后果便是社会组织逐渐开始在社区网格治理中体现出社会服务专业化的作用，因为社会组织在服务社区特定群体方面具有其独特的领域专业性和特殊能力。因此，在常态意义上的基层社会治理实践中，社会组织依托于“三社联动”政策和模式，扮演了重要角色。社区也意识到社会组织的不可替代性，认为社区要想建构起专业化的社会服务体系，就必须通过内生或外联的方式，建立起社区与社会组织

之间的实质性关联。以此为基础，当社区面对疫情挑战的危机状态时，社区抗击疫情体系的构建自然不能没有社会组织的身影。因为与政府组织相比，社会组织更具有灵活性，同时还具有较强的专业性，可以补政府和社区之所不及，其介入抗击疫情工作的特殊视角，使社区网格抗击疫情的行动更具有社会性，可以补政府的短板和不足。社会组织具有职业化、专业化的特点，可以发挥社会工作、心理咨询等专业化的疏导能力来凝聚居民，减轻社区恐慌。

2. 与驻区单位的关联。虽然社区抗击疫情的超级网格似乎已具有真正将“纵向到底，横向到边”原则贯彻到底的超强覆盖力，但我们必须清楚地意识到，面对社会复杂的结构，任何行政、社会意义上覆盖性的实现，都必须通过其主网与辅网顺畅而默契的连接才能得以实现。如那些仍然由单位主管或弃管、半弃管的员工居住区，社区网格必须与其所在单位组织建立起密切的联系，方可实现其对辖区的覆盖。

1949年中华人民共和国成立后，建立起基于“国家—单位—个人”的单位社会，这既是一个纵向的社会动员体系，也是社会管理服务体系。其中，单位组织发挥了最重要的中介功能。在计划经济时期，无论是国家政策的下达，还是一般个人利益的诉求，都要以单位组织为中轴加以展开。在这一意义上，我们可以说计划经济时期的中国是一种典型的单位社会。但从20世纪90年代开始，伴随着社会主义市场经济体制的建立，单位制逐渐走向消解，形成了所谓的后单位社会。后单位社会，实际上就是说虽然单位制开始走向消解，整个社会运行的体制机制已经发生了根本性的变动，但单位组织依然承担着一些其旧有的社会功能。因此，我们在建构社区抗疫超级网格体系的过程中，只有与单位组织建立起密切的协作关系，才能真正实现其覆盖性。主要表现在：（1）由于以党政机关、企事业为主体的单位仍然是高度组织化的实体性组织，其组织内部具有较强的组织性。尤其是在疫情当前的背景下，单位对于其组织内部成员的疫情情况统计，具有不可替代的权威性和准确性，由此，社区的疫情统计必须与驻区单位密切合作；（2）在单位不再办社会的条件下，虽然大部分城市都建立起单位之外的社



会服务体系,但仍然有一些由单位主管或弃管、半弃管的员工居住区,依托于旧有的单位大院形成了带有单位特色的居住体系。因此,社区超级网格覆盖性的实现,必须要借助单位组织的力量,切实承担起其社会责任,才能保证单位社区的平安;(3)驻区单位组织内云集了大量的社会主流人群,可以补充社区抗疫力量的不足。社区防疫网格体系的构建必须与单位之网链接起来,其覆盖性才能得到真正的实现。当然,我们强调社区网格化与驻区单位之间的联系,并不是说要重回单位,建立起一个单位的封闭的自控体系,而是要在强化社区与驻区单位相互关联的基础上来使社区网格化治理真正落到实处。

3. 与物业公司的链接。20世纪90年代末,伴随着住房商品化制度的改革,中国城市社会实现了居住格局的重大改变。虽然通过住房制度改革,中国城市市民的居住条件得到了根本性的改善,但物业公司、业主委员会之间的关系一直难以理顺,成为基层社会治理的严重痛点。因物业公司属于市场主体,社区居委会的居间调解往往也很难奏效,导致被称为社区治理“三驾马车”的三者经常面临着因行驶方向的不一致而发生混乱。在社区抗击疫情战役持续展开的过程中,作为市场主体,物业公司当然应该为业主的安全健康负责,在小区封闭管理、楼道消杀等方面发挥作用。但在外防输入、内防传染、全盘规划小区抗击疫情方案的问题上,物业公司面临很多力所不能及之处。也有个别物业公司也存在管理松懈、算小账、不顾大局、敷衍了事的现象。而在现有的体制下,街道和社区对作为市场主体的物业公司影响有限,只能沟通协调,导致工作存在一定的漏点。因此,在社区抗击疫情“超级网格”构建的过程中,如何发挥物业公司的作用,并将其纳入到抗击疫情的责任体系中来,亦成为一个亟待破解的难题。

三、社区抗击疫情体系构建的局限及其克服

全国范围内抗击新冠肺炎的战役还在持续进行,而以社区“超级网格”为主要形态的基层抗击疫情体系所释放出来的巨大能量也已得到社会各界的认可,但我们必须意识到,在非常状态下

建立起来的带有较强应急性的社区抗击疫情体系,无论是其构成还是动态运行,都存在着较多的局限和缺憾,亟待加以完善和修正。

(一) 关于党政机关干部下沉及其与社区网格嵌合的问题

与常态时期的社区网格化的治理模式不同,所谓“超级网格”主要是指在基层政府主导下,以街道—居委会为主体,依托于党政机关的下沉力量,建构起来的一种特殊的网格化治理模式。当然,此种模式的顺畅运行必须以政府与社区自治组织关系的转换与调适为前提。主要表现在:

第一,在社区疫情危机发生的时刻,如果政府继续循着常态时期“上面千条线,下面一根针”的工作模式,在未提供特殊支持的情况下,单向地向街居施加工作压力,必然导致基层治理的阻滞。应该说,常态时期在社区减负和政府行政事务社区准入制度的规范下,基层政府与社区自治组织之间已基本形成了相对规范的工作性互动。但在疫情严重的非常时期,因整个党政机关系统普遍紧急动员和行动,导致各级政府条线部门大量行政事务和疫情统计工作瞬间下沉,按照属地负责的原则下沉到街居层面,使得基层社区网格的压力空前增大,形成了严重的堵塞。最为典型的案例是表格统计的下沉,省市上级条线部门向社区下派的表格统计工作过多,几乎是上级每个部门都要求上报,存在着内容严重重复、表格体例不一的问题。基层社区工作者不得不把大量的工作时间消耗在填表上,经常是加班到下半夜,造成不应有的工作混乱。实际上,防疫工作离不开表格统计,但绝不是表格无序地满天飞。在抗击疫情的非常时期,街道和社区工作者已是倾力出动,处于严重的超负荷运转状态。此外,来自政府纵向下沉的种种督察压力也日益增大,从而导致社区抗击疫情的工作力和自我调节力严重下降。在此种情况下,如何提高工作效率,避免无效、低效劳动,便成为问题解决的关键。所幸此种现象已经得到中央政府和社会各界的重视,民政部也提出“完善社区防控工作统筹协调机制,最大限度压减不必要的材料报表”〔13〕,使矛盾有所缓解。

第二,党政机关下沉社区人员对社区疫情防控工作“协助”。在常态社会背景下的社区网格

治理体系中，社区网格员实际上是作为政府城市管理的“协动者”而存在的。而在疫情肆虐、社区危机、社区网格处于阻滞状态的背景下，下沉到社区的党政机关的工作人员，不再是以其在党政机关中的级别和身份进入社区，而是以社区网格化治理“协动者”的身份出现在社区，应接受社区的工作安排，真下沉、沉到底、做到位。实际上这不仅仅是一种工作身份和态度问题，而是关系到社区“超级网格”内部的关系是否能够理顺、党政机关是否能够在社区抗击疫情工作中依靠群众和发动群众、真正融入到社区治理共同体之中的问题。因为在“超级网格”模式之下，基层政府与社区自治组织之间关系的性质并未改变。而从党的群众工作的角度看，党政机关工作人员下沉到社区“超级网格”也是抗击疫情战斗中践行党的群众路线的一种创新形式，应该加以总结和探索。总之，在整个社会都处于紧急动员的状态下，包括社区在内的整个社会系统也都应处于非常状态，但在“超级网格”系统中如何处理好党政机关力量下沉及其与社区网格嵌合的问题，成为社区抗击疫情体系构建的关键，也是工作中的难题。

（二）关于抗击疫情中的社区动员与居民参与

作为抗击疫情的骨干力量，社区工作者被称为最勇敢的“逆行者”，获得了社会各界的广泛赞誉。但在社区抗击疫情体系构建的过程中，社区工作者压力过大、精疲力尽、心理情绪不稳，这里有工作量和压力巨大的原因，也有社区工作的体制机制和社会工作者工作方法问题。在这里我们应该强调指出的是，社区网格员既是社区居民服务的承担者，但更应是出色的组织者。如果社区工作者失去了组织者的身份，而仅仅以服务者身份出场，那么凭借社区十余人的力量，其工作的正常展开实际上是不可能的。因此，社区抗击疫情战役还是要加强社区居民的动员和参与。

当然，社区参与度低是现代世界各国城市社区普遍面临的难题，处于疫情危机状态的社区动员和参与更是会遇到超乎寻常的挑战。因为在走向封闭自防的社区，居民的社区参与实际上已被压缩到极其狭小的空间范围之内，发动群众工作的难度陡然增加：一方面，在病毒威胁，社区发生恐慌背景下，居民以家庭为单元的封闭行动使

得社区走向封闭化，邻里关系空前疏远，各种社区聚合式的行动几乎不复存在；另一方面，在非正常状态下，社区工作者缺少协调资源和独自处置问题的权力，在缺少政府下沉社区人员协助的情况下，其在处置入户排查、封闭小区等事务上难以获得居民的积极回应。而在疫情特别严重，实行封城的城市，以往由市场、社会和家庭自己承担的诸多事务，转由政府协助承担，其过程必然会产生许多矛盾，而这些矛盾消解的任务只能由居于其间的社区工作者来承担和完成，其动员群众，调解矛盾任务之困难，可想而知。此外，社区工作者与城市社区主流的体制内人群关联度不强，也对其社区动员产生了不利的影响。近年学界发现了一个值得注意的主流人群“社区缺场”现象。就是说虽然社区具有一定的覆盖性，但是社会主流人群即体制内人群往往把社区作为“睡城”，很少有社区参与行为和行动。因此，我们可以得出社区范围内的主流人群不在场的结论。这些主流人群主要是体制内人物，多在党政机关和企事业单位工作，与社区关联度很弱，自然会影响到社区的覆盖性和动员能力。

纵观世界各国城乡抗击疫情灾害的历史，我们会发现，在社区危机的状态下努力动员和激活社区居民自下而上的参与力量，是社区取得抗击疫情胜利的关键。“社区，作为一个集体行动者，它的行动能力表现为社区中的人们进行集体行动的能力。如何通过有效的集体行动维护内部秩序和管理外部扰动，是社区治理核心问题。在目前研究中，社区组织和社区社会网络的存量及其运行状况被认是社区治理机制和治理能力最重要的响因素。”〔14〕在国际上，很多国家的社会研究者和公共卫生领域的专家也都承认，“动员社会力量参与疾病疫情控制，能有效降低流行病的传播风险。社区居民参与其中是控制区域性疫情的有效方法。通过社会动员可减少社区对防控工作的误解”〔15〕。因此，发动居民群众主动参与社区抗击疫情，是社区工作者必须越过的一道坎。

（三）关于社会组织参与社区抗疫问题

近年来，伴随着我国由管理向治理的转变，无论是基层政府还是社区都对社会组织在社会治理进程中的重要作用给予了较高的期待，认为社会组织的加入，可以在很大程度上增强基层社会



治理的专业性，赋予社区治理以更强的社会性，并已形成了常态时期社区与社会组织的合作经验及模式。但在疫情严峻、社区走向封闭的情况下，社区如何与社会组织之间建立起密切而可操作的协同关系，使之全力参与到社区抗击疫情的进程中来，必然要遇到一系列问题和挑战，主要表现在：(1) 社区危机介入经验的不足。多数社会组织从来没有经历过抗击疫情的实践，缺少必要的经验积累，加之常态背景下展开的社区项目过于形式化，社区进入度不深，导致在疫情面前不知从何处下手。正如一位资深的社会组织管理专家所言：社会组织真正有效的进入，靠的是“平时工作中社区、社会组织与居民之间建立的深度信任关系，社会组织的功夫真的是在平时，平时有信任、有邻里之间的爱与关怀，遇到事情的时候就管用”〔16〕。(2) 社会组织参与疫情抗击的资源匮乏问题。在通常情况下，社会组织介入社区服务，一般都是通过项目引入或政府购买服务等形式，携带一定的资源进入工作现场，带有较强的政府依赖。但在疫情危机、资源断流的背景下，社会组织无法通过一般的渠道获取资源，在失去资源供给的情况下，很难正常发挥作用；(3) 参与社会疫情防控社会组织成员的安全责任问题。与一般的危机和灾害不同，社区面临疫情危机时所遇到的突出问题在于病毒传播的隐秘性和危险性。在缺乏专业防护的条件下，每位抗击疫情活动的参与者，随时都有可能遭遇到病毒的攻击，陷入危险的境地。在此条件下，参与社区抗击疫情的社会组织成员的安全责任，便成为一个真实而尖锐的问题。因此，很多社区和街道在引入社会组织加入抗击疫情队伍的过程中，都采取了比较保守谨慎的态度；(4) 面对上述挑战和局限，社会组织普遍采用了线上活动的方式，通过发布各种抗击疫情的工作指南，发挥了其专业化的重要作用。但在缺场的条件下其服务的展开还是遇到真实的难题。因此，如何如何克服上述局限，成为社区与社会组织协同面临的严峻挑战。

综上所述，我们在构建社区抗击疫情体系的过程中，既要认识到其所面临的诸多局限，同时也要积极地寻找克服问题的对策：

第一，注意加强社区网格内部多主体间的关系调适。要全面深刻地理解概括城市网格化治理

的真实涵义，所谓社区网格化治理，不是单纯的社区物理空间的区隔划分，也不是在基层治理中增加了一个新的组织层级，而是“对社区原有资源的重新整合，其中包括党组织、政府、市场、社会组织。社区网格化管理的基础是资源共享，但资源权属关系并无变化。社区网格化管理，应该是一个政府、社区等多元参与主体的参与平台，目的是要实现资源共享、互利互惠”〔17〕。在近年来社区网格化治理的实践中，业已形成了常态意义上的多主体互动、运行的经验，但如何在危机的状态下使社区网格内各主体间的关系相契合，既发挥党政机关下沉力量的优势，又发挥社区、社会组织、物业公司这些来自社会和市场主体的补充作用，成为网格治理升级的关键。因此，我们应抓住此次抗击新冠病毒的契机，对各地的实践经验进行提炼和概括，以完成对社区网格化治理经验的提升。

第二，通过社区网格化治理实践模式的推进，增强社区的韧性和抗逆力。作为一个社会共同体，社区治理的模式虽然各具特色，但其共同之处在于对社区归属感和认同感的强调，因为只有具备上述特质，社区才会形成一种弥足珍贵的韧性和抗逆力。J. S. 科尔曼曾对社区抗压韧性有过一个形象的比喻，他认为：“(刚出现的)社区很像一个婴儿——不面临一些困难碰到一些挑战，它就不能成长。每次成功地解决一个困难都会使它积累起一些情感和组织经验，而这些积累有助于社区解决更多的问题。”〔18〕灾害社会学家也强调：“社区，作为一个集体行动者，它的行动能力表现为社区中的人们进行集体行动的能力。如何通过有效的集体行动维护内部秩序和管理外部扰动，是社区治理核心问题。”〔19〕在此次抗击疫情展开的过程中，虽然几乎所有的社区都在很短的时间内走向封闭化，但我们依然在社区空间内发现了社区居民志愿者行动的身影。在此前的岁月里，有些小区居民围绕着物业管理问题经常发生锱铢必较式的争端，相持不下，难以形成共识，但在疫情危机到来之际，在居民的微信群中我们似乎可以看到许多带有积极建设意义的观点和议论。由此，我们似乎找到了克服社会“脆弱性”、形成社区居民集体行动能力的方法。

第三，根据疫情的变化适时调整推进社区网

格化的形态转化。在以往的研究中,很多论者多从静态的角度来看待社区网格化的模式运行,而通过当下社区抗击疫情的网格化治理实践,我们发现了社区网格化不同形态演变的动态轨迹。即与常态意义上的网格化不同,出现了所谓的“超级社区网格”。而如果我们将社区应对疫情分为预备、发展、善后重建等若干阶段,便会发现,社区网格化的治理模式往往也存在着对应性的形态变化,因此,我们应根据疫情发展的阶段性适时完成推进和转换。在疫情袭来之际,应迅速地将常态意义上的网格化升级为“超级网格”,而当灾情开始缓解和灾后重建的阶段,应对网格化治理的形态加以调整。

总之,作为新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件〔20〕,此次新冠肺炎疫情对新世纪以来中国社会治理体系和能力现代化是一次全面的考验。通过对社区抗击疫情体系构建及其存在问题的分析,我们可以更加透彻地理解和把握现代社会治理运行的体制机制及存在的诸多障碍因素。“在传统的灾害认识中,灾害被看作是一种解剖社会、揭示社会本质的机会,但这并不只是指社会的弱点会在灾害的破坏过程中得以暴露。而随着时间的推移,尤其是近年以来,人们越来越明确地认识到,灾害是一种彻底打乱人们的生活、使人们无法在固有的社会时空继续固有的生活体验的社会性现象,而引发灾害的各种原因也潜藏于社会过程自身之中。”〔21〕在这一意义上,对抗击新冠疫情整体过程的总结和反思,也是我们进一步认识中国社会、提升基层社会治理水平的良机。

〔参考文献〕

- 〔1〕梁茂春:《灾害社会学》,广州:暨南大学出版社,2012年,第30页。
- 〔2〕〔3〕〔19〕〔21〕〔日〕大矢根淳:《灾害与社会:灾害社会学导论》,蔡麟译,北京:商务印书馆,2017年,第17、56、17、19页。
- 〔4〕陈远章:《转型期中国突发事件社会风险管理研究》,

北京:国家行政学院出版社,2010年,第78页。

〔5〕胡铁俊:《中国社区灾害应急管理》,北京:中国社会科学出版社,2014年,第104页。

〔6〕杨宏山:《十九届四中全会精神系列解读》,2019年11月4日,http://news.jrb.com/jszx/201911/t20191104_2072475.html,2020年2月18日。

〔7〕杨锦炎:《论社会管理创新的动力——基于北京市东城区网格化社会管理模式的个案分析》,《武陵学刊》2013年第1期。

〔8〕龚鹰:《社会管理模式的创新:基于舟山市网格化管理、组团式服务的实践研究》,北京:知识产权出版社,2012年,第118页。

〔9〕魏礼群:《当代中国社会大事典(1978—2015)》第1卷,北京:华文出版社,2018年,第338页。

〔10〕王敬波:《城市管理执法办法理解与适用》,北京:中国法制出版社,2017年,第193页。

〔11〕中共舟山市委组织部:《浙江舟山:全面推行“网格化管理、组团式服务”工作》,2013年6月15日,<http://qzlx.people.com.cn/n/2013/0615/c364864-21851061.html>,2020年2月17日。

〔12〕习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,2013年11月18日,<http://zt.cjn.cn/zt2013/szqh/>,2020年2月18日。

〔13〕《民政部、国家卫生健康委联合印发通知指导各地深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神进一步做好城乡社区疫情防控工作》,2020年2月18日,http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/18/content_5480352.htm,2020年2月18日。

〔14〕〔18〕卢阳旭:《国外灾害社会学中的城市社区应急能力研究:基于社会脆弱性视角》,王世伟、李安方主编:《国外社会科学前沿》(2015)第19辑,上海:上海社会科学院出版社,2016年,第312、308页。

〔15〕卫新:《疫情控制应重视社区作用》,《中国卫生画报》2016年第12期。

〔16〕江维:《抗疫大考当前,成都社会组织如何“答卷”?》,《公益时报》2020年2月21日,第1版。

〔17〕宋洪银:《中国特色社区建设:泰安市泰山区经验》,北京:中国社会科学出版社,2014年,第63页。

〔20〕习近平:《毫不放松抓紧抓实抓细防控工作,统筹做好经济社会发展各项工作》,2020年2月23日,http://www.xinhuanet.com/2020-02/23/c_1125615694.htm,2020年2月24日。

【责任编辑:李 阳】