王琳瑛，张经伟. 网格化管理与运动式治理在农村突发公共卫生事件中的协同运作——以Z县新冠肺炎疫情防控为例[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（2）：10-19.
WANG Linying，ZHANG Jingwei. Collaborative operation of grid management and campaign-style governance in rural public health emergencies——taking COVID-19 pandemic prevention in Z County as an example [J]. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（2）：10-19.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.02.002

网格化管理与运动式治理在农村突发公共卫生事件中的协同运作

——以Z县新冠肺炎疫情防控为例

王琳瑛[1]，张经伟[2]
（1.宁夏大学 经济管理学院，宁夏 银川 750021；2.宁夏大学 农学院，宁夏 银川 750021）

摘 要：近年来，在城市社区常态化管理中绩效显著的网格化管理，逐渐被迁移至乡村域面。具有浓厚中国色彩的“运动式治理”，则是政府面对诸多重大事件时实施的超常规、阶段性治理工具。突发公共卫生事件新冠肺炎疫情时，农村网格化管理与运动式治理协同运作的疫情防控模式是为创新之举，严防死守“最后一公里”稳渡难关。本研究以Z县为例，发现该模式存在决策层政令有违实际、激励政策意外缺失、社会力量松散随意、宣传措施有悖法治的四大弊端。并提出优化网格运行机制，有理有据适度激励，规范组织有效约束，三位一体三治融合的四大对策，以促进网格化管理与运动式治理有机衔接，为同类型农村突发公共卫生事件的应急管控提供必要参考。

关键词：农村突发公共卫生事件；网格化管理；运动式治理；应急管理
中图分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）02-0010-10

2020年初新冠肺炎疫情骤然爆发，给人类社会带来空前灾难。此类突发公共卫生事件，因其具有传染速度快、传播范围广、治愈难度大、危害程度深、负面效应强等特点，极易演变为世界疫潮。首先，正值中国重要传统节日春节之际，农村大量外流人口从城市返回老家过年，致使农村人口阶段性增加。其次，熟人社会对春节拜年、走亲访友、聚餐集会的传统习俗格外重视，使得农村人员流动空前频繁。再次，部分农村地区医疗卫生条件薄弱，农民健康知识与防疫意识欠缺[1]，容易产生防疫漏洞和懈怠思想。由此可见，中国农村社会的特殊性、复杂性及脆弱性，无疑为新冠肺炎病毒的传播提供了客观便利。一旦疫情在农村蔓延，将会给全国的抗疫工作带来重击，进而威胁更多人的身心健康与生命安全。因此，探究一种在农村地区行之有效的疫情防控模式刻不容缓，可为同类型农村突发公共卫生事件的应急管理提供有益参考。

始于十八届三中全会，网格化管理首次被提出并推广运用至社区治理范畴。实操该模式，我国诞生了宁夏石嘴山大武口区“4+6”运作模式、辽阳白塔区“一会一本一单”运行模式、河南漯河“一格四员”运作模式等一系列规范高效且具有地方特色的城市治理典范。近年来，网格化管理逐渐被牵引至乡村层面，具体表现在基层治理精细化程度显著提升、政府职能及行政力量加快下沉、基层公共服务范围持续扩大等方面[2]。迄今为止，针对网格化管理的研究大多瞄准城市社区治理，少有指涉农村地区。然而，运动式治理被定义为治理主体经由一致性的行动方案，调动自身资源，主动打破常规程序，以期解决社会重大问题或某方面突出问题，实现既定治理效果的过程[3]。这种起源于中国的治理方式如若运用得当，将展现极强的感召力与凝聚力，对

收稿日期：2020-10-12 **修回日期：**2020-12-12
基金项目：国家自然科学基金项目“六盘山片区农民工代际传递表现、机理及干预对策研究”（71863030）
作者简介：王琳瑛（1982-），女，副教授，博士。研究方向：农村发展与管理、乡村文化治理。E-mail：nxuwly@163.com

社会产生正面效应；倘若运用不当，则易滋生非制度化、非理性化的行动后果，制约社会良性发展。本研究以Z县为田野案例，结合此次新冠肺炎疫情防治防控，探究非常时刻，网格化管理与运动式治理协同运作模式在农村地区突发公共卫生事件应急管理中的现实缺陷与改进策略。

一、文献回顾

自2002年SARS疫情爆发以来，国内学者开展了大量对突发公共卫生事件的研究，但甚少关注农村地区突发公共卫生事件的应急防控；网格化管理在实践中被广泛应用于城市社区管理，故而国内针对网格化管理的研究也多指向城市社区；运动式治理作为起源于我国的一种本土治理方式，契合国情，在运用得当的前提下具有极强的动员效果，可作为防控突发公共卫生事件的治理方案。

（一）突发公共卫生事件应急管理文献述评

2002年至2003年我国爆发的SARS疫情与2020年新冠肺炎疫情类似，均属高度传染性呼吸系统疾病，其波及范围之广、危害程度之深前所未有。SARS蔓延后，众多学者的研究旨趣转向突发公共卫生事件应急管理，比如，研究医院面对SARS疫情的应急反应，提出突发公共卫生事件期间要缓解医务人员心理压力的建议[4]；从SARS期间政府防治与民间救援关系入手，得出社会总动员及参与是化解特大危机的有效方式之结论[5]；经由SARS疫情防治过程的分析，认为应全面提升农村应对突发公共卫生事件及其他灾害事件的能力[6]。新冠肺炎疫情偶发后，亦有学者由此及彼，展开对SARS的回溯研究。比如，对SARS应急防控及其影响的探究，提出需高度重视公共卫生事件、避免因其产生的长期经济损失[7]；提倡将体医融合理念覆盖公共卫生保障体系战略，形成体医融合兼非医疗健康干预的优化模式促进疾病管理与健康服务[8]；将2003年抗击“非典”、2009年防控甲流及2020年应对新冠肺炎疫情三个案例比较研究，揭示我国国家应急指挥体制的演变过程，并阐明其动态发展中呈现“变”与“不变”的互交特点[9]。

针对此次新冠肺炎疫情，有学者从社区防控的角度切入，对突发公共卫生事件下的社区治理方式展开研究。例如，通过武汉前线疫情调研，提出进一步优化和完善住区空间、人员队伍、邻里氛围等策略推进社区治理现代化建设[10]；通过研究社区疫情防控中的网格化管理模式，发现其可实现高效化、精细化、数字化、社会化的疫情防控目标[11]；锁定新冠肺炎校园传播与防控视域，利用传统SEIR模型提出连续感染模型，提出采用手机应用程序检测记录学生间接触情况的校园防疫模式[12]；探讨实现超大城市社会治理体系的整体性、科学性与协同性为城市治理现代化提供保障[13]。但纵观上述研究成果，对农村突发公共卫生事件应急管理的研究颇少。探索创新高效举措，守住国家疫情防控的“最后一公里”，对中国乡村突发公共卫生事件的应急管理来说具有举足轻重的意义。

（二）网格化管理的相关述评

所谓网格，指基于一定的地理边界范围之内，以明确管理对象为目的，进行地域区块划分的一种精细化管理模式[14]。通过网格划分，可将较大范围的地域进行切割、分片专管，便于管理人员梳理思路、宏观把控，针对不同网格内的实际情况对症下药，更好地实现精准、高效管理。网格化管理的本质是达到社会资源的整合共享和多组织间的业务协同，最终提高管理效率[15]。良好的城市社区网格化管理模式需要多元角色互动，即社区党组织为领导核心、居委会为自治主体，市场业主委员会监督且与物业公司通力合作，公民主动参与[16]。映射到乡村地区，乡镇（街道）党组织为领导核心，村委会平衡行政权和自治权，村民齐心协力、主动将自己嵌入对应的网格化管理范围之内。

有关网格化管理效率问题的研究，主要集中在城市社区管理层面，恰当运作能为社区居民解决真问题、提供真便利[17]，且适时响应调试方能取得理想成效[18]。城市社区运转效率的提升度和各部门之间衔接的流畅度密不可分，以期确保管理的达成度。党政视角下的网格化管理研究，多用来分析在城市社区治理中党建引领的内核作用及角色扮演[19]，以求运用网格实现治理预期、高质量完成日常党务政务[20]。实证角度下网格化管理研究，比如运用ARIMA模型预测与仿真，深挖其在城市建设与管理、决策资源整合方面的重

大意义[21]。高新技术下网格化管理研究，比如构建大数据背景下高校学生网格化管理的优化模式[22]。同时，强调因地制宜，规避管控而侧重服务[23]、设法摆脱科层化管理的制度惯性和路径依赖[24]。综上，现有研究多指向城市社区治理、大学生宿舍治理、经济组织治理等领域，鲜有涉猎农村地区突发卫生公共事件时的网格化管理举措。据此，本研究选择Z县农村地区，尝试探析新冠肺炎疫情期间网格化管理方式在此地呈现出的优与劣，总结相关经验教训。

（三）运动式治理的相关述评

自2004年《淮河治理：运动式治理的败笔》公开发表，“运动式治理”一词跃入学界视野，相关研究继而展开[25]。该治理方式富有中国特色，譬如大众耳熟能详的“严打”“创城”“专项整治”等。作为一种常用的政策工具和治理策略，有利于消解中国式官僚制组织的现实弊端与治理困境[26]。改革开放时期，中国通过“组合拳模式”，即运动式治理加制度建设，克服了土地治理工作的“双重挑战”[27]，印证了该治理模式在特殊时期能够发挥特殊功效。国外也有类似运动式治理的相关研究。曼海姆（Karl Mannheim）在《意识形态与乌托邦》一书中曾提及，运动式治理的旨归在于弥补科层式官僚制度下行政化政治问题的缺陷[28]。美国著名政治学者斯考切波（Theda Skocpol）通过考察中国、法国和俄国的社会革命历程，揭示中国的独特性，即“社会结构与政治结构的根本性变化以交互强化的方式共振。此变迁经由剧烈的社会政治冲突来实现[29]。”怀特（Tyrene White）也曾剖析运动式治理，认为其属中国建国后对传统意义上群众动员行为的延续，逐渐演化为一种“制度化动员”[30]。

国外对中国运动式治理的研究仍停留在碎片化阶段，未能紧扣中国国情和发展现状同步更新。因此，选取中国本土化案例研究运动式治理大有裨益。新冠肺炎疫情乃突发性公共卫生事件，需要政府高度重视、快速回应、措施到位，还须充分调动社会大众的集体参与。运动式治理与此社会危机高度契合，为农村地区疫情防控提供理论支撑。

二、农村网格化管理与运动式治理协同运作的地方实践

Z县位于S省，总面积2218平方公里，2018年末总人口39.99万人，辖7镇2乡、2个街道、438个行政村。农业人口占比53.74%，第一产业占比较大。Z县农村的网格化兼运动式防疫措施效果颇佳，为我国农村新冠肺炎疫情应急管理提供可鉴的地方经验。

（一）科学网格化叠加“一把手”负责制

疫情发生后，Z县迅速应急部署，指挥各乡镇（街道）在原有管区（社区）管理的基础上、按照各自实际情况划分防疫“网格”，如图1所示。即将每个乡镇划分成为若干个网格，把村分配到不同的“格子”中，每个“格子”配备一名网格长。乡镇政府工作人员实名挂钩网格长，归口乡镇下设的管区（社区）管理，各管区（社区）受乡镇政府统筹管理与调度。网格化的布

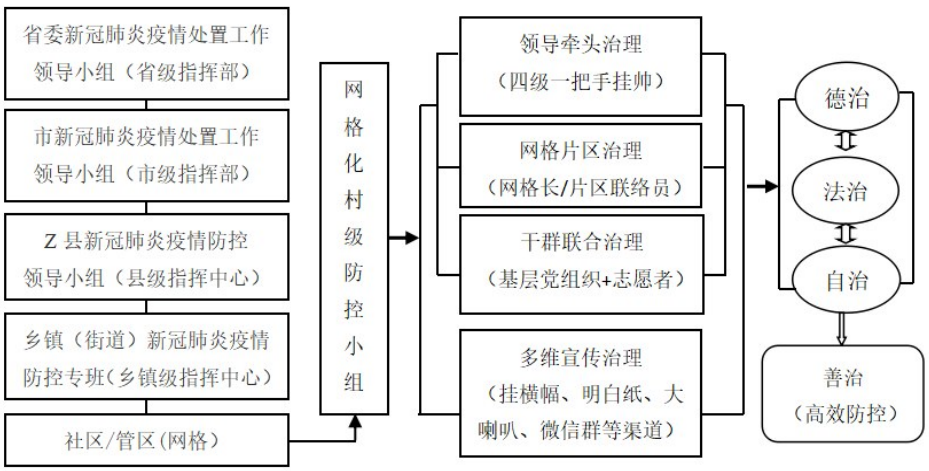


图1 Z县农村网格化防疫治理逻辑图

局，不但保证每个村都能找到对应的负责人，而且明晰了防疫工作的范围与内容，便于精细化防控，有利于乡镇政府更高效地下达指令、部署工作。与此同时，网格内的工作人员也容易及时掌控本网格内的村情村况，便于开展外来人口排查、聚集人群疏散等工作。

同时，Z县明确“一把手抓防疫”的工作宗旨，各级疫情防控机构均由各单位“一把手“担任组长，即县委书记、乡镇党委书记、管区（社区）书记乃至村支书在疫情防控中担任四级“总指挥”，分担层级责任、压实层级任务。这在一定程度上增加了各单位“一把手”的责任感、压力感与使命感，有效促进基础治理能力下沉；同时，各单位“一把手”拥有较高的话语权和威慑力，由其牵头防疫工作，能够敦促行政命令得到下级成员的高度重视，确保各项工作尽快落实。具体而言，上级行政指令通过红头文件传达到县级层面后，Z县结合县域实际情况量身定制防疫措施；具体部署亦通过红头文件传达至乡镇（街道），再由乡镇（街道）传达到管区（社区）；最终由管区（社区）工作人员调动辖村村民共同执行政令。网格不仅承担了管理职能，还兼顾政令传播、任务落地及服务群众的多重职能。每个小网格可链接形成一个庞大的、有机的“集散式”综合性网络。长下贯通、左右联通、网格嵌含，更加有助于“一把手负责制”的扎实推进。

现实运作中，首先，单一的纵向“一把手负责制”缺乏消息反馈渠道。“一把手”每天要处理的工作庞杂琐碎，无法面面俱到。其次，因信息不对称“一把手”难免下达有违实际的政令。再经过执行人员的“自作主张”，最后的防疫过程便存在走样的可能。一线疫情防控人员张某陈述：“一开始说让进出村的人都在纸上登记，大家刚适应，又改成扫微信登记，老头、老太太又没有微信，我们在这里值班还要被埋怨“瞎捣鼓”，乡里乡亲的只能放行，这要是被查到，又得挨领导批评。”由此可见，网格化与“一把手”负责相叠加，强化了特殊时期运动式治理的高效率。但对于治理瑕疵，却甚少批判。原因在于从政人员惯有的服从心理和“多一事不如少一事”的中庸心态。一线防疫人员可能会将一些问题反馈到社区/管区（即网格），然而，这类信息却就此搁浅、难以传达至乡镇党委书记，更不会越级至县委书记。导致工作人员只能心怀侥幸“悄悄放行”，并不得不承担风险行为可能带来的不良后果。

（二）共产党员：网格有序运转的主力军

针对春节期间跨区域流动人口多、流动频率高、排查难度大的窘况，Z县公开招募党员志愿者，并组建疫情防控党员突击队支援防控。这些共产党员成为网格有序运转的主力军。

其一，共产党员具有思想上的先进性和行动上的迅敏性。其能积极响应党组织的号召，第一时间投入到抗疫工作中。尤其是青年党员，因身体素质较好、精力充沛，能够适应值勤值班、物资运送等相对艰苦的户外防疫工作，对Z县农村疫情防控起到了正作用。

其二，共产党员在突发公共事件中拥有身份的特殊性。中国共产党是中国的执政党，“党和政府”是中国人民遭遇险境时的精神支柱和坚实后盾。共产党员自觉冲锋在前，走在一线，是责任更是义务，也能起到辐射带动作用。Z县村民董某坦言，“我们村的党员都去站岗了，咱这些不是党员的也不好意思光跟着享福，给他们买点吃的喝的，提供一下后勤服务。”党员率先抗疫的行动确实能够感染他人，吸引更多人效仿参与。

其三，共产党员是连接政府、社区及村庄的纽带。目前，Z县登记在册的党员48 762人，春节期间还新增了部分党组织关系在外地回家过年的党员。无论是政府、社区、村庄，还是其他各行各业都充盈着共产党员的身影。县委书记作为疫情防控的第一负责人，其指令会以迅雷之势通过基层党组织层层传达，被党员第一时间执行，如此既巩固了运动式治理的成效，又为疫情防控提供了可靠的人力保障。

但是，疫情防控中，终因党员身份蕴含“服务人民”的天然特质，决策者往往忽略对党员群体的行为激励。应对重大疫情，制定思政激励机制具有价值导向、精神传递、社会动员、政治稳定及社会心理疏导的多功能性[31]。一方面，决策者囿于疫情期间的压力负荷、精力透支，考量难免不周；另一方面，党员受置于“服务人民”的身份标签，对党员尤其是党员干部奖励不慎时，极易引发舆情危机或纪律处分。因此，疫情防控中通常对党员激励不足，甚至缺失基本的关心和

理解，长此以往会削减党员的抗疫热情。蹲点值班党员王某直言，“我也不是说非要奖励，疫情确实是特殊情况嘛，作为党员理应挺身而出。但是在这冷风里值班这么久了，单位领导连句口头表扬都没有，好像无视我们的存在，心里多少有点失落。”如何对投身疫情防控的党员进行及时激励，鼓舞广大党员保持高涨的奉献精神，“让鲜活的党旗飘扬在抗疫斗争第一线”，亟需基层防疫网格内的决策者审视改进。

（三）社会力量：同构三位一体的大治理格局

新冠肺炎疫情突如其来，仅凭政府主导、领导挂帅、党员带头防疫防控，显然难以取得现今的阶段性成效。疫情期间，大批社会力量发轫并主动担当，迅速集聚了最美逆行者的社会正能量。来自千行百业的普通大众积极投入到抗疫防控一线，有市民、村民、教师、大学生等，自愿进行社会公益服务而不索取任何利益、金钱及名利。仅抗疫时段，Z县所在的S省实名注册志愿者人数已逾300万，建立志愿者服务基地突破2000个，志愿者队伍得以空前壮大。据最新统计，Z县至今自愿实名注册的志愿者达万人。这些丰裕的社会资源，包括自然人、法人（社会组织、非政府组织、党群社团、非营利机构、企业等）均自主参与治理社会公共事件。初具规模化的社会力量跻身抗疫，从客观上同构了国家、市场及社会“三位一体”的大治理格局。“万众一心、众志成城”“齐心协力、攻坚克难”等抗疫话语无疑折射出人类命运共同体的大治理观。

然而，社会力量毕竟具有弥散化、松散化、灵活化等特征，其参与抗疫普遍具有随意性和流动性，缺乏约束效力。社会力量不计任何物质报酬，能够有意识地无偿承担社会责任，助人为乐、甘于奉献。但是，在农村疫情防控中，也暴露出一些负面情绪。乡镇志愿者陈某是一名普通群众，其在执勤中发现：某些社会志愿者抱怨管理人员排班不合理、夜班和白班分配不均衡、摸排工作太艰巨，偶有怨言；疫情爆发正值冬季，少数社会志愿者因天气寒冷而心生怨气，为村民测量体温敷衍塞责，测温器随便一晃便虚报体温正常；还有社会志愿者不乏“心血来潮”之嫌，工作缺乏长久性，干一干就找各种理由请假或退出。上述“生闷气”“瞎敷衍”甚至“撂挑子”的情况确实需要正面引导和妥善组织。

（四）多维宣传：运动式治理的助推器

新冠肺炎疫情初发之际，网络是相关信息的主要传播媒介，电视等传统主流媒体还未全面报道疫情动态时，网络媒体的信息就已经席卷全国。欠发达的农村因信息相对滞后，且大量中老年人教育程度较浅，不具备使用智能手机的条件与能力。疫情信息已在网络热议时，Z县多数农村人口仍对严峻形势认知错位。部分中老年人甚至不听子女劝告，坚持走亲访友，人为增添了疫情传播的可能性。针对这种局面，Z县摸索出了一套“喇叭＋横幅＋个体”的村级防疫信息传递策略。

第一，适时重用村内“大喇叭”。尽管现代媒体愈来愈发达，但历史遗留下来的“大喇叭”并未被农村淘汰，Z县438个村里都能见到大喇叭。村民尤其是老年人已经习惯了通过大喇叭来获取重要通知。大喇叭里传播的知识、指示、政策往往比他人的口头告知更快速、更高效，方便村民及时判断和决策。Z县各村及时启动大喇叭，实时播报疫情进展、防疫知识和上级指示。“不出门、防病毒”的防疫准则逐渐深入民心，使得Z县农村疫情防控强根固本。

第二，印制疫情防控“明白纸”、悬挂横幅。村民偏好纸质印刷品，尤其是盖了公章的“明白纸”“宣传册”等，容易给人一种正式感，引起视觉关注。Z县各村疾速印制并发放相关纸质宣传读物，确保每户一份，且将其张贴在村庄“宣传栏”等公共空间。同步制作并悬挂横幅，用通俗易懂的话语强化防疫意识。

第三，充分发挥村庄德高望重者的规训作用。在农村倡导“居家隔离”，杜绝“走亲访友、聚众扎堆”的工作难度系数较大。一方面，村支书、村主任或村内德高望重的村民拥有较高的人格魅力和个人威望，对村民进行防疫科普及规劝时更具说服力。村民魏某说，“人家支书亲自上我家来，劝我们别拜年了，这是镇上统一的规定，甭管咋说，得给人家支书面子。”另一方面，其不但熟悉村内事务，且具备乡土语言艺术，便与村民沟通协调。柔性管理并“对症下药”，可助疫情防控事半功倍。

“接地气”的农村防疫治理工具可谓多维宣

传、效果累进。但在地方实践中，却存在过度宣传和错误传扬的情况，甚而将正常、规范的防疫工作演变为暴力行为。譬如，个别防疫工作者和村干部为了达到震慑效果，悬挂诅咒性横幅，宣扬“只要和其他家庭人员碰面就会得肺炎”的非科学、非理性信息，从一定程度上过度制造恐慌。另有防疫人员同村干部暴力执法，对外出村民不分青红皂白地训斥、辱骂甚至采取暴力手段，悖离“依法防疫”原则，致使疫情防控人员的正面形象大打折扣，妨碍农村防疫工作。

三、网格化管理与运动式治理协同运作的完善策略

新冠肺炎病毒传染性强、传播速度快、辐射范围广、潜伏期较长，致使经济停摆、人流停顿、物流搁浅，给全球造成了巨大损失。我国大陆地区31个省（自治区、直辖市）在短时间内陆续启动重大突发公共卫生事件一级响应，应急管控箭在弦上。农村地区相对人口密度低、人员分布散、思想意识弱，面对新病毒、新形势，想要达到精益求精的防控效果则需要投入更多人财物资源。与之相矛盾的是基层政府人员紧缺，适宜奔波、熬夜等工作且年轻有责的疫情防控人员较匮乏，无疑加重了农村疫情防控的压力。应急防控的关键要素在于“控流动”和“治患者”，农村地区大都偏远落后，农民疫情防控的自觉性和服从性相对较差。从Z县的地方实践可知：一方面，网格化管理通过“网格”细化、责任定位、人事匹配，实现了对村级突发公共卫生事件的精准管控；另一方面，运动式治理能够在特定事件爆发的短时间内迅速集结并充分调动人物财力，响应政令、步调一致、锁定目标、重点攻克[32]。网格化管理与运动式治理协同运作，贯穿于Z县农村疫情应急管控的始终，并产生了良好的社会效果。不容否认，两者的协同运作，还留有提质增效的空间，具体完善策略如下：

（一）优化网格运行机制

从Z县政府层面来看，网格的划分将基层政府所辖区域“精准化”：避免应急管理时虽统揽全局却条理不清的状况，防止“眉毛胡子一把抓”；遏制疫情防控系统权责模糊、政令下而不达、各部门推诿扯皮等现象。网格将基层政府所辖区域“分类划片”，即通过基层政府下设社区/管区（网格），社区下辖村庄数量不等，配设网格长、网格管理员，把权责同步下放，形成纵横交错的网格单元。基层政府核心负责人仅需调度各社区/管区（网格）的主要负责人，便可知辖区内工作运转情况，实现全局掌控、垂直管辖和动态跟进。面对农村疫情防控工作中频现决策层政令有违实际的问题，应设法确保政令上传下达、下情上达，及时沟通、互动反馈，方可规避因上下信息不对称造成的政令偏差，切忌朝令夕改、一日三改等现象。从整个网格化管理的运行机制来看，网格是一种精准管理的坐标系，网格中的主要负责人是其得以顺畅运转的关键角色。此类关键人物，对上级政府负责，对辖区人事负责，虽然职级微小，但责任重大。因此其要善于实施请示汇报、随机应变、决策沟通、计划组织等多重管理职能。同时，每一层级的“一把手”须要人职匹配、能力复合、信息贯通、依法执政，才能优化网格运行机制，保持拉网式、全方位的农村管理长效态势。网格化管理是农村突发公共卫生事件应急管控的基底，筑造了“最后一公里”的社会安全网，如图2所示。

（二）有理有据适度激励

激励指组织及其个人通过设计恰当的奖酬形式和工作环境，用以激发、引导、保持并规范组织及其个人的行为，从而有效实现组织及个人目标。适当的激励可激发人的工作动机，调动其工作积极性和创造性。所谓突发公共卫生事件，指发生突然、危害严重、传染迅速等影响公众健康的大事件。新冠肺炎疫情来势猛烈，Z县农村地区的基层党委、政府针对上级指令，因地制宜地制定防疫措施并集中调动物资、人员及资金，各网格工作人员迅速行动、各司其职。整个过程中共产党员成为主力军，不光是“旗帜”更是“先锋”，涌现出众多任劳任怨、甘于奉献、敢于牺牲的抗疫榜样。惯常思维认为，挺身而出、吃苦在前、克己奉公、为民谋福是《党章》赋予每一位共产党员的应尽义务。故而，在农村防疫工作中，涉及基层党员干部、普通共产党员群体的激励政策意外缺失。首先，从人本理论出发，参与化解突发公共卫生事件危机的人员，只要情况属实、表现优异，都应考虑适度激励，充分肯定其

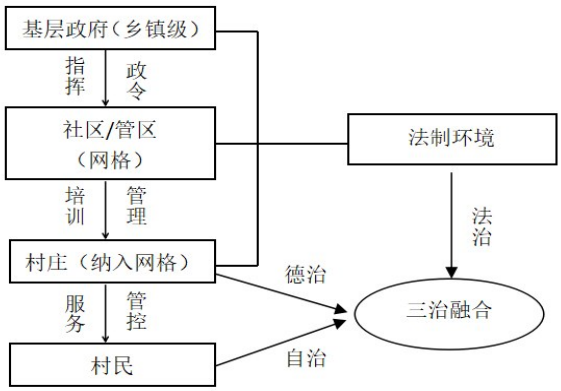


图 2　农村新冠肺炎疫情网格化管理运作图

行为价值。其次，从马斯洛需求层次理论出发，尊重与自我实现隶属人们较高层次的需求，倡导运用激励手段、层进式地激活人的发展潜能。此次突发公共卫生事件情形特殊，农村地区的抗疫环境相对更为恶劣，对于贡献卓著的人员，不论职位身份，皆应适度激励，比如口头表扬等精神奖励或证书、奖金等多种形式的物质奖励。

（三）规范组织有效约束

新冠肺炎疫情防控中，党和政府的主导引领，社会力量广泛参与，成效有目共睹。得益于我国社会主义国家的制度优势，社会力量一触即发并积极参与，成为抗疫的后备军，主要表现在款物捐赠、应急服务、情感支持、协同治理等方面。媒体报道有关社会志愿者的先进事迹不计其数，其为提升国家治理能力现代化的新生要素，是社会公平正义的协管人员，更是社会发育成熟的重要标志。此次突发事件中，个人志愿者能成为首批响应人，即刻采取行动，注入了社会正能量。志愿者产生的典范效应，可以辐射激活公众的社会责任感，增进其社会获得感和成就感，从而有助于形成社会力量积极参与社会发展的新常态。但是，在Z县的案例中，偶有社会力量在防控工作中松散随意的负面举动。相关组织管理者需务必采取行之有效的惩戒、规范措施，抑制、减少甚至消除反向组织行为。由于志愿者身份多元、职业分殊，协调组织难度相对较大，地方政府应多措并举、正面引导、积分管理、适时激励、日常培训、能力建设，挖掘更多的社会力量最大限度地发挥应急治理效能。社会力量规模化地参与此次突发公共卫生事件，充分展现了人类命运共同体的大局观深得民心。

（四）三位一体三治融合

从Z县防疫网格内部而言，基层工作人员包括网格长、网格管理员、党员、村干部等均代表政府力量，社会志愿者、普通群众则代表社会力量，另有各类企业属于市场力量。就农村地区分析，前两者归属内源力量，后者归属外源力量。新冠肺炎疫情严重时段，通过政府、市场及社会三方的协同推进、合力抗疫，效果瞩目。千方百计撬动社会力量的巨大潜能，构建国家、市场及社会“三位一体”的大治理格局，如图 3 所示，为突发公共卫生事件提供行政支撑、精神支柱、人力支持及财物支援，是现今乃至未来、城市乃至农村的抗疫良策。Z县在运动式治理过程中存在粗暴治理、宣传措施有悖法治的实情，必须予以行为矫正。首先，在依法治国的大背景下，法治是乡村治理的底线，遵循有法可依、执法必严、违法必究，法律法规是法治的参照依据，运动式治理亦须依法行事。其次，发挥基层网格的“道德约束”及“道德教化”，实现德治为领，借助村庄关键人物循循善诱、以德服人。再次，实现农村内部的群众“自治”，正视疫情，做到自我管控、自我约束。将法治、德治与自治“三治融合”，是推进抗疫成功、走向善治的必由之路。总而言之，“三位一体”的大治理观统合“三治融合”的善治之道，为治愈突发公共卫生事件的重要机理。

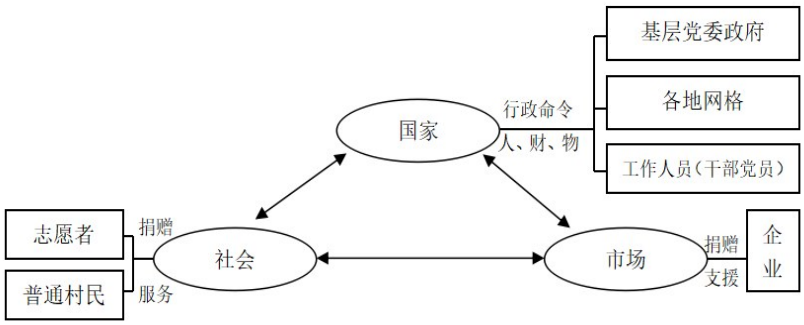


图3 Z县农村新冠肺炎疫情运动式大治理格局

四、结论与展望

从实践之效研判，“网格化管理”与“运动式治理”协同运作的创新防疫模式在Z县彰显了巨大的驱动内力和良好的防控成效。在“网格化管理”方面，农村疫情应急管理因时、因村、因人制宜。农村地域广阔、人员分散，网格化防疫能科学分配人力和物资，做到防疫工作“处处有人负责、村村有人分管”，短时间内实现效用最大化；网格内部施展防控时，要用村民听得懂、听进去的宣传方式，以达到最优的宣传效果和重视程度；充分发挥基层党组织、党员的硬核作用，设法动员有能力的村民配合参与，齐心协力防控疫情；须以谨慎科学的态度和做法施行人员控制，调动村支书、村主任等村内德高望重者，做好思想疏导、沟通协调、后勤保障等工作，真正将防控做扎实、做周密、做精细；务必在遵守法律的前提下开展防控，尊重伦理道德和风俗习惯，让管控更有“人情味”；获得村民的协助与支持，促进村内“自治”，让农村地区的疫情应急管理步入善治轨道。

在“运动式治理”的方面，决策人员能够认清局势、审时度势、集思广益、果断行事，可在短期内井喷较大的行政能量。直面突发公共卫生事件，可急速调动并集结各方资源，形成强大社会推力，取得凸出成效。本案例中，“网格化管理”与“运动式治理”协同运作，效果激增且尚存不足。在夯实网格化管理的前提下，将运动式治理所动员的多元力量合理优配，可做到“纠偏”并促成“凝力”。科学划分网格可保证管理主体配置到位，运动式治理能确保短时间集聚多方资源攻破棘手难题。如此联合推进农村地区“三位一体”“三治融合”，缔造中国特色的防疫创举。不可否认，该种防疫模式在执行中仍有缺陷，需要在政令下达、人员激励、规范组织、科学法治等方面予以改善，让运动式治理下的网格更精细、更优化。首先，政令制定科学可行意义非凡；其次，不论身份适度激励必不可少；再次，规范组织有效约束；最后，严格依法防控，杜绝简单粗暴。

总体而言，网格化管理与运动式治理协同运作在农村疫情防控实践中功不可没。但将风靡城市社区的网格化管理模式应用在农村地区，时间较短、不够完善。有关决策层对基层农村实况的知晓度、政令指示的准确性、激励措施的有效性等薄弱环节亟待完善。同时，运动式治理过程中，许多行为易被紧急化、放大化，合理拿捏各项工作之“度”，依法防控，才有助于网格运转正常、有序、平稳、高效，避免极端事件发生。如何进一步优化网格结构，提升网格运行质量以及如何削减运动式治理的诸多弊端，实现网格化管理与运动式治理的有机协同，并借鉴至农村类似突发公共卫生事件的应急管理，乃未来相关领域的重要研究选题。

参 考 文 献

[1] 白描. 乡村振兴背景下健康乡村建设的现状、问题及对策[J]. 农村经济，2020（7）：119-126.

[2] 李曜坤，宋良刚. 推动网格化管理与基层社会治理机制创新[N]. 中国经济时报，2018-06-07（005）.

[3] 贾秀飞，王芳. 运动式治理的缘起、调适及新趋向探究[J]. 天津行政学院学报，2020，22（3）：22-29.
[4] 杨裕华，巩怀证，寇增强. 山东省省市县乡四级医院非典应急反应调查研究[J]. 现代预防医学，2007（17）：3245-3247.
[5] 朱国云. 特大危机管理中的政府防治与民间救援[J]. 江海学刊，2004（1）：88-93，222-223.
[6] 黄序. “非典”给我们的警示——关注农村[J]. 城市问题，2003（4）：6-8，44.
[7] 薛熠，王若翰. 公共卫生事件的长期经济影响评估——基于2003年SARS事件的分析[J]. 宏观质量研究，2020，8（4）：22-39.
[8] 李明，许文鑫. 体医融合项目的风险治理：一种新的面向与选择——从非典到新型冠状肺炎谈起[J]. 武汉体育学院学报，2020，54（5）：25-30.
[9] 钟开斌. 国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎疫情的案例比较研究[J]. 行政法学研究，2020（3）：11-23.
[10] 盛洪涛，周强，汪勰，等. 新冠疫情考验下的武汉社区治理新思考[J/OL]. 城市规划：1-5(2020-09-15)[2020-09-16]. http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2378.TU.20200915.1921.002.html.
[11] 刘春呈. 疫情社区防控中对网格化管理的再审视[J]. 理论月刊，2020（6）：69-79.
[12] 孙皓宸，刘肖凡，许小可，等. 基于连续感染模型的新冠肺炎校园传播与防控策略分析[J]. 物理学报，2020，69（24）：74-83.
[13] 董慧. 空间、风险与超大城市治理现代化——基于新冠肺炎疫情的思考[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版),2021，23（1）：1-10.
[14] 阳盛益，周超玥. 基于网格化的城乡一体化社会治理平台创新与应用[J]. 中共浙江省委党校学报，2015，31（6）：36-43.
[15] 池忠仁，王浣尘，陈云. 上海城市网格化管理模式探讨[J]. 科技进步与对策，2008（1）：40-43.
[16] 陈沈慧. 城市社区治理多元共治研究——以三明市梅列区为例[J]. 福建行政学院学报，2012（6）：49-55.
[17] 孙涛，韩清颖. 我国城市社区“网格化管理”建设：国家治理现代化在基层的创新——以广州市越秀区为例[J]. 华东经济管理，2019，33（5）：5-11.
[18] 柴宝勇，周君玉. 农村网格化管理政策执行研究——基于政策执行系统理论的实证分析[J]. 中国行政管理，2020（1）：114-120.
[19] 钱全. “多元善治”：基层网格化多元共治及实践限度——以苏南涉农社区个案为例[J]. 新疆社会科学，2019（3）：140-147.
[20] 方卫红. 用“网组片”机制夯实党在基层的执政基础——以杭州市“网格化管理、组团式服务、片组户联系”的实践创新为样本[J]. 中共浙江省委党校学报，2010，26（4）：117-121.
[21] 常燕军，周向红. 基于ARIMA模型的城市网格化管理预测与仿真[J]. 统计与决策，2016（1）：54-57.
[22] 洪雷，张佩. 大数据背景下的高校学生网格化管理模式构建[J]. 现代教育管理，2017（12）：96-101.
[23] 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.
[24] 陶振. 社区网格化管理的运行架构及其内生冲突——以上海X区Y街道为例[J]. 社会主义研究，2015（4）：97-103.
[25] 刘开君. 运动式治理的运行逻辑与现代化转型——基于中国式官僚制组织视角的整体性探析[J]. 江汉论坛，2019（7）：73-79.
[26] 刘效仁. 淮河治污:运动式治理的败笔[J]. 生态经济，2004（8）：25.
[27] 任星欣. 运动式治理与制度建设:中国改革开放时期经济制度变革的组合拳模式[J]. 公共行政评论，2020，13（1）：3-21，195.
[28] Mannheim，K. *Ideology and Utopia ：an introduction to the sociology of knowledge* [M]. New York：Harcourt，Brace and Company，1936：105.
[29] 王连伟，刘太刚. 中国运动式治理缘何发生？何以持续？——基于相关文献的述评[J]. 上海行政学院学报，2015，16（3）：106-111.
[30] White，T. Post-Revolutionary Mobilization in China：The One-Child Policy Reconsidered[J]. World Politics，1990：43，53-76.
[31] 谢成宇，白天伟. 重大疫情背景下思想政治工作激励机制构成、功能及优化[J]. 学校党建与思想教育，2020（7）：75-78.
[32] 周雪光. 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代，2011（10）：67-85.

Collaborative operation of grid management and campaign-style governance in rural public health emergencies——taking COVID-19 pandemic prevention in Z County as an example

WANG Linying[1], ZHANG Jingwei[2]

(1. *School of Economic and Management, Ningxia University, Yinchuan* 750021, *China*; 2. *Agricultural College, Ningxia University, Yinchuan* 750021, *China*)

Abstract: In recent years, the grid management with remarkable performance in the normal management of urban communities has been gradually transferred to rural areas. The "campaign-style governance" with strong Chinese characteristics is an unconventional and staged governance tool implemented by the government in the face of many major risks. Under the public health emergency of COVID-19 pandemic, the rural grid management and the campaign-style governance work together is an innovative move to prevent the epidemic spread, which helps to tide over the difficulty by safeguarding the "last mile". Taking Z County as an example, this paper finds that there are four drawbacks in this model: the decision-making governers disobey the reality, the incentive policy is unexpectedly missing, the social forces are loose and random, and the publicity measures are contrary to the rule of law. In order to promote the organic connection between the grid management and the campaign-style governance, the paper points out that it is necessary to optimize the grid operation mechanism, motivate reasonably and moderately, , standardize the organization and restrain effectively, and integrate different ways of governance, thus providing necessary reference for the emergency management and control of the same type of rural public health emergencies.

Keywords: Rural public health emergencies; Grid management; Campaign-style governance; Emergency management

（编辑：武云侠）