

# “大数据+网格化”：路径、挑战与建议

浙江大学公共管理学院教授 吴结兵

**摘要：**“大数据+网格化”是我国基层治理的重要经验，在疫情防控中取得了良好的成效，代表着未来城市治理科学化、精细化、智能化的发展方向。随着疫情防控常态化，“大数据+网格化”还面临平衡管理与服务、秩序与活力、数据治理与居民隐私保护等问题，需要进一步增强网格服务能力、激发社会活力、加强数据立法，实现政府治理与社会调节的良性互动，为社会治理提供有力的科技支撑和法治保障。

**关键词：**大数据 网格化管理 疫情防控 社会治理

【中图分类号】D630 【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2020.29.005

## “大数据+网格化”是我国疫情防控的重要手段

新冠肺炎疫情是对国家治理体系和治理能力的一次大考，也是对基层社区治理体系和治理能力的一次检验。在新冠肺炎疫情防控中，社区发挥了社会治理基础性作用，是疫情防控的重要阵地，是联防联控、群防群控的第一线，也是外防输入、内防扩散的重要环节。其中，“大数据+网格化”管理是我国疫情有效防控的重要手段，需要进一步总结、提炼和推广。

网格化管理作为社会治理的创新模式最早产生于2004年的北京东城区，指的是以社区为基础，根据一定的原则，将社区划分为若干个网格单元，并利用一定的信息技术，最终实现精细化管理的社会治理模式<sup>[1]</sup>。与

传统的社区治理相比，网格化管理是一种横向到边、纵向到底、全方位的管理模式，通过将城市空间和城市管理范围划分为网格，对复杂的社会治理事务和社会事实进行信息化处理，提高了城市基层社会的清晰度，使精细化治理成为可能<sup>[2]</sup>。网格化管理还通过下沉职能部门人力物力财力，动员基层力量参与排查消防隐患、治安巡逻、矛盾化解，基本实现了对基层社会治理工作“全覆盖”<sup>[3]</sup>。

在社区治理中，网格是基本工作单元。以杭州市余杭区为例，余杭区1468个网格内，活跃着1581名专职网格员和3万余名兼职网格员，主要履行基础信息采集、社情民意收集、安全隐患排查、矛盾纠纷排查化解和法律政策宣传等基本职能，并协助开展出租房屋管理、流动人口登记、消防安全



图1 网格化管理在数字治理中的功能

管理、安全生产管理等20项网格工作，在社会治理中发挥了基础性作用。如果说城市大脑是数字治理的中枢，那么网格就是系统的神经网络，在感受外部刺激的同时传输中枢指令，是连接线上和线下、政府与社会的系统界面（图1）。

在疫情防控中，网格化管理依托对网格的精细划分，能够快速排查和掌握区内的人员流动及其健康状况。以杭州市为例，疫情暴发初期，在地方党委政府领导下，全市1185个社区、2011个村约2.48万城乡社区工作者，通过组建“街道—社区—网格—小区—楼道”五级防疫网，制订包小区、包楼栋、包户、包人的防控工作方案，精准滚动摸排相关人员，严格落实具体管控措施，将“横向到边、纵向到底”的网格化管理优势转化为疫情防控优势。

网格化管理本质上就是一种信息化、数字化的管理模式，“大数据+网格化”管理使得网格管理更加精准、更加智能，显著提高了社会治理效能。同样以杭州市疫情防

控为例，得益于“城市大脑”海量数据归集分析能力，交通枢纽、疾控、医疗、出行等80多个维度的大数据实现了高度融合。在此基础上，杭州市顺利搭建高危易感染人员模型，在很大程度上提升了排查防控的效率和精准度。值得一提的是，目前各地广泛应用的健康码，也是由杭州市率先推出的。在“一人一码，动态更新、亮码通行”的模式下，杭州市实现了对居民的精准化服务和管理。此外，杭州市还建立了健康码运行机制，根据各地防控等级“五色图”实施分类管理，以便政府全面、系统地了解和分析疫情，从而做出科学决策。

习近平总书记2020年3月在杭州城市大脑运营指挥中心考察调研时指出，“从数字化到智能化再到智慧化，让城市更聪明一些、更智慧一些，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路”。在城市治理中，“大数据+网格化”为城市治理现代化奠定了重要基础，在疫情防控中取得了良好成效，代表了未来城市治理科学化、精细

化、智能化的发展方向。

### “大数据+网格化”管理面临的问题和挑战

随着大数据技术的日趋成熟，以及网格化管理方式的全面推广，“大数据+网格化”管理在城市治理中变得越来越切实可行，显著提升了城市治理效能。但与此同时，我们也不得不承认，当前我国在“大数据+网格化”管理中，还面临着许多问题和挑战。

从政府的管理角度来说，“大数据+网格化”需要处理好管理与服务的平衡问题。无论是城市治理大数据系统的建设，还是网格化管理体系的完善，更多的是行政体系中自上而下的政府行为。在数字化基础设施建设和管理体系建立中，这一点无疑是重要的，政府发挥了元治理的推动作用<sup>[4]</sup>。但随着城市治理由基础设施建设向智能化、智慧化过渡，我们认为，自下而上的业务逻辑、需求逻辑将显得更为重要。“大数据+网格化”亟待向网格化服务迈进，发挥网格化管理更加贴近民众需求、大数据更能精准刻画民众需求的优势。

从社会治理的角度来说，“大数据+网格化”需要处理好秩序与活力的平衡问题。秩序与活力的平衡是社会治理中的重要问题。一方面，社会秩序代表着社会的有序、和谐与稳定，良好的秩序为社会保持活力提供了基本前提；另一方面，社会活力蕴含社会生活的丰富多样性，是基层社会各群体创造力竞相迸发和个人潜力充分发挥的总体体现，为社会持续稳定创造了条件。秩序与

活力两者既有内在的一致性，也有潜在的张力。习近平总书记指出：“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。要讲究辩证法，处理好活力和秩序的关系。”当前，“大数据+网格化”管理在维护社会秩序方面发挥了显著作用，如疫情防控、“雪亮工程”等，但是在激发社会活力方面还有进一步提升的空间。

从社会发展的角度来说，“大数据+网格化”还要处理好数据治理与公民隐私保护间的张力。数据采集是大数据治理的基础，但是，个人数据的采集与使用对个人隐私保护带来了极大的挑战。一些学者指出，大数据治理可能导致透明社会的形成，产生诸如隐私威胁、犯过错的人难以返回正常的社会生活、全面监控而不自由、被限制被设计被选择等伦理困境<sup>[5][6]</sup>。因此，“大数据+网格化”管理还应在实现数据治理和保护公民隐私之间寻找到平衡点。

### 完善“大数据+网格化”管理的建议

完善“大数据+网格化”管理，必须坚持基层社会治理的正确方向，增强网格服务能力，激发社会活力，加强数据立法，构建共建共治共享的社会治理格局。

进一步增强服务能力。要充分发挥网格化管理服务群众的优势，推动网格管理向网格服务转变。以嘉兴市为例，2019年嘉兴市创新网格化管理，推出“网格连心、组团服务”，其中包括创新互联网时代群众工作机制，依托“浙里办”“浙政钉”等资源，

建设为居民提供服务的“微嘉园”平台，组建网格服务团队，每月进网格开展集成服务。此外，在网格服务中发挥社会组织作用，积极引进孵化志愿服务团队，将组织的专业服务嵌入到为民办实事中来，提供更加丰富的公共服务产品。

进一步激发社会活力。习近平总书记在参观杭州城市大脑时指出，“该管起来就能够迅速地管起来，该放开又能够有序地放开，收放自如，进退裕如，这是一种能力”。在缺乏有效监督的情况下，以往的社会治理实践往往面临“一管就死、一放就乱”的困境。数字治理应该在保障有效监督约束、维护社会稳定的基础上，实现更高水平的市场赋权、社会赋权，推动社会的可持续发展。例如，在社区治理中开发更多社会活力建设场景，引导居民、社会组织协助构建数字化管理闭环，实现居民公共服务需求、政府公共服务资源和社会组织公共服务供给的有效衔接。

进一步加强数据立法。要加快推进个人信息保护法、数据安全法的立法工作，对于个人信息收集、保护和使用渠道、方式和权限进行全面界定，对于数据的利用、授权使用进行详细规定，保障公民信息安全和数据安全。要加强对数据资源在采集、存储、应用等环节的安全评估，建设面向数据流动的安全评估体系。同时，对社会治理中大数据开发的伦理规范、人机关系、机器权利、自由与安全的平衡等问题，进行前瞻性分析研判，防范社会治理过程中的纯技术导向，将技术分析和价值规范相结合，不断建立健全相关伦理制度规范。G

【本文受国家自然科学基金重大项目“加快推进市域社会治理现代化研究”（项目编号：20ZDA082）、国家自然科学基金面上项目“我国社会组织‘国家—市场’二元性与组织能力建设研究”（项目编号：71774139）、浙江大学国家制度研究院“新冠肺炎”疫情研究专项（项目编号：YQYB2005）的资助；浙江大学公共管理学院博士研究生崔曼菲对本文亦有贡献】

#### 注释

[1]郑士源、徐辉、王浣尘：《网格及网格化管理综述》，《系统工程》，2005年第3期，第1—7页。

[2]陈柏峰、吕健俊：《城市基层的网格化管理及其制度逻辑》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2018年第4期，第44—54页。

[3]唐皇凤、吴昌杰：《构建网络化治理模式：新时代我国基本公共服务供给机制的优化路径》，《河南社会科学》，2018年第9期，第7—14页。

[4]郁建兴、王诗宗、杨帆：《当代中国治理研究的新议程》，《中共浙江省委党校学报》，2017年第1期，第28—38页。

[5]张成岗：《发展人工智能应避免“近视症”》，《人民论坛》，2018年第2期，第10—14页。

[6]陈仕伟：《大数据时代透明社会的伦理治理》，《自然辩证法研究》，2019年第6期，第68—72页。

责编：罗婷 / 王茂磊