突发公共卫生事件防控与推进社区治理现代化研究

文_车吉轩（南宁师范大学经济与管理学院硕士研究生）
陈智霖（广西社会科学院经济师）
田　岗（南宁师范大学经济与管理学院硕士研究生）

突发公共卫生事件（本文简称突发事件），是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。突发事件具有成因多样性、分布差异性、传播广泛性、危害复杂性、治理综合性、种类严重性以及影响严重性等特点，而且近年来随着污染加剧、生态失衡等问题越来越严重，公共卫生事件更是频繁突发。

作为联防联控的第一线，社区治理关系整个突发事件应对工作的顺利开展。习近平总书记强调，要强化社区防控网格化管理，实施地毯式排查，采取更加严格、更有针对性、更加管用有效的措施，防止事态蔓延；社区是联防联控、群防群控的关键防线，要推动防控资源和力量下沉，把社区这道防线守严守牢。高效、科学的社区治理能有效应对外来风险，防范化解自身重大风险。随着中国城镇化进程的不断加快以及经济社会的日益发展，笔者认为，未来中国社会治理应重视基层社区治理，从构建长效机制、增强科技支撑、推动政策创新和完善法律法规四个方面综合施策，精准发力，全面推进社区治理现代化。

一、推进社区治理能力现代化的必要性

社区治理是社区范围内的多个政府、非政府组织机构，依据正式的法律、法规以及非正式社区规范、公约、约定等，通过协商谈判、协调互动、协同行动等对涉及社区共同利益的公共事务进行有效管理，从而增强社区凝聚力，增进社区成员社会福利，推进社区发展进步的过程。社区的治理体系和治理能力，就是在基层群众自治制度的基础上，城市社区制度和制

度执行能力的集中体现。城市社区治理体系是在党的领导下基层群众自治组织对于辖区管理的制度体系，包括一系列制度安排、规章规定等，城市社区治理能力则是运用制度安排、规章规定管理辖区各方面事务的能力，包括应对突发事件、发展社区事业、促进社区经济和社会协调发展等各个方面。

社区是突发事件联防联控的第一线，也是外防输入、内防扩散最有效的防线。基层社会治理是国家治理的基石，突发事件无论涉及范围大小、危害程度强弱，都是一场关乎整个人类的战争。习近平总书记多次强调社区防控工作的重要意义，也多次对社区工作者给予肯定。只有社区防治和医院救治共同发挥高效作用，才能形成应对突发事件的强大合力，遏制突发事件所带来的消极影响。譬如近些年来发生的多次突发事件，既是对中国社会治理体系和治理能力的考验，更是对中国社区治理体系和治理能力的严峻考验，推进社区治理现代化对于未来国家长治久安、人民安居乐业具有十分重要的意义。

（一）社区是应对突发公共卫生事件的主要战场

社区作为社会管理的最小单元，直接面对基层群众，做好基层群众突发事件“认、防、控”工作是首要任务。一般而言，突发公共卫生事件一旦出现，由于认知上的时滞性以及信息传播的滞后性，必然会导致事态的蔓延，做出应对时往往波及范围已经较广。因此，在事态蔓延剧烈、恐慌情绪陡然上升的情况下，如何做好基层群众的工作是一个严峻考验。如传染病发生之时，随着大量的人口流动必然会大大加剧传染病的扩散和蔓延，再如群体性不明疾病发生之时往往会造成较大的恐慌，由于认识不足出现“病急乱投医”现象，导致事态严重性升级。要从根本上遏制突发事件的不利影响，则必须将积极应对的重要性明确地传递给群众，充分发挥群众联防联控的主动性和积极性。在这个过程中，社区起到关键作用，他们的行动影响着整个工作，是突发事件应对工作金字塔的基石。

（二）社区是突发事件信息获取的重要来源之一

尽管随着互联网的普及，大众传媒的兴起，信息的获取已经不再是难事，但必须要考虑到三个方面的问题：一是60岁以上老年群体的信息获取能力，这部分老年群体针对的是那些还没习惯从网络上获取信息的人群，他们往往表现得有些固执和保守，一方面了解不到最新消息，没有引起足够的重视；另一方面则是感觉自身经历过大风大浪，这点所谓的突发事件不足挂齿，故而我行我素。二是对于获取信息的认同，主要针对两部分人群，一部分人是典型的刚愎自用，另一部分则是对于政府发布的信息半信半疑，这部分人群的存在，一定程度上会造成恐慌。三是真相与谣言的区分，互联网的普及和言论的开放在开放信息的同时也促进了谣言的诞生，如何正确引导群众认识真相，摒弃谣言至关重要。城市社区往往根深蒂固于一个社区，在社区内的信服力较高，不分长幼，无论阶层。基于社区发布，对突发事件事件信息进行披露、对防护信息进行宣传显得尤为重要。

（三）社区是政府联系群众对抗突发事件的有力臂膀

社区作为应对突发事件的第一道防线，社区工作的高效开展能有效抑制事态蔓延，积极救治患病人员，保证突发事件工作的有序开展。在突发事件的开始阶段，对于这部分人群进行有效隔离、治疗和安抚可以很大程度阻止突发事件的升级。如何准确识别这部分人群，一方面靠国家各部门积极动员排查，另一方面更加依赖于社区工作人员对社区进行自查。城市社区作为政府最小管理单元，可以在突发事件源头人群的排查中做到准确及时，对于排查工作乃至整个突发事件应对工作的顺利完成具有重要作用。此外，患病人员的及时救治、心理疏导也离不开社区工作人员的努力，有效的社区治理有助于打通患者与医院之间的绿色通道，缩短救治时间，有助于快速构筑患者与非病患之间的隔离墙，能在一定程度减少伤亡风险。

二、目前我国社区治理存在的问题

目前，随着中国卫生医疗体系的逐步完善，突发事件在中国发生时均能得到有效控制，有效地保证了我国人民生命健康安全，但是，多次突发事件所带来的考验也暴露出我国社区治理的短板和社区治理现代化所面临的各种问题，对于这些问题的及时总结与反思，有助于提高我国社区治理体系和治理能力现代化发展，从而使我国社区治理更加完善高效。

（一）社区治理体系薄弱

城市社区的治理体系薄弱主要体现在两个方面，一方面，社区缺乏严格的选举制度，部分管理者能力相对不足，很多城市社区的主要“话事人”是“低效选举”产生，缺乏社区治理知识储备和管理经验，从而不可避免地出现不作为、不担当现象。另一方面，社区治理体制机制不健全，没有制定自己社区的相关机制，尤其是突发事件应对机制，城市社区突发事件应急预案的制定基本上是抄袭政府部门的应急预案，很少结合该城市社区的具体情况来制定应急预案，尤其是应急预案中必须重点进行的风险分析和社区应急能力评估等核心内容基本缺失，缺乏社区危险性评价图、应急资源分布图等。应急预案的制定者也没有制定应急预案的知识储备与专业训练，其结果是沿袭了政府的行政性、职责性预案，缺乏社区的个性特色，导致大多数应急预案的关键时刻应不了急，其针对性和可操作性差成为共识。

（二）社区工作权责不符

社区成为突发事件联防联控的前沿阵地，纷繁冗杂的防控任务和巨大压力落到了基层干部和社区工作者身上。他们承担了同时兼任联络员、心理疏导员、信息员、宣传员、排查员等众多职责，肩负宣传、防治、排查、统计、汇报等大量工作，成为防范社区突发事件的核心队伍。各种自上而下的任务压到他们身上，责任重大，但相对于重大的责任，他们所享有的权利保障却明显不足。例如2020年初发生的公共卫生突发事件中，民政部2月17日的统计结果显示，此次突发事件发生以来，近400万名城乡社区工作者奋战在中国65万个城乡社区防控一线，平均6名社区工作者守护着一个社区，每名社区工作者面对350名群众，任务繁重、工作辛苦。一是形式主义的填表任务过多，许多上级分割带来重复填表，且部分表格设计不合理，改动次数过多；二是社区工作人员在薪资补贴、技能培训、物资配备上缺乏保障；三是社区工作人手紧缺，通常是十几名工作人员面对成百上千的群众，而且一些老旧小区中甚至由于缺乏工作人员，只能吸纳老年人作为社区志愿者；四是缺乏心理疏导，社区工作人员一面承受工作高压，另一面又要直面感染风险，可以说是面临生理和心理双重冲击，亟须喘息时间和有效的心理疏导支持。

（三）预防重视程度偏低

社区治理的预防环节，主要包括应急管理、应急预案的制定与优化、日常值守与信息汇总、定期分析与未来趋势预测、社区居民应急文化与基本应急能力的培育等，这些主要是基层政府及其派出机关（如街道办、派出所等）、社区居委会、物业管理公司等组织实施。但是，就目前的情形来看，很少有负责社区治理工作的各类主体熟悉应急管理，提前防范社区可能会面对的各种突发事件。绝大多数社区治理主体缺乏应急管理的基本知识，不了解应急管理的基本内容与实施程序，不知道或发现不了存在的安全隐患，更不知道如何开展隐患排查。而且，大多数对于突发事件应急的重视程度偏低，缺乏细致有效的社区突发事件应对评估，现有的中国社区风险评估大都是停留在简单的罗列上，没有形成一定的体系，没有固定的模型，因此不免导致社区风险评估流于形式，导致城市社区突发事件的应对在预防环节缺乏科学性和有针对性的分析基础。

（四）应急知识技能缺乏

突发事件应对关系到社区居民个体，社区居民是应急的重要主体，长期以来中国的家庭教育和校园教育尽管对突发事件的应急知识有所提及，但并未系统全面地宣传普及日常生活中可能遇到的突发事件以及应对的方法，因此相当多的社区居民缺乏必要的应急意识、应急知识和应急技能，整个社会也没有形成应急文化和安全文化的氛围，很多时候，基于社区居民总体利益的内生性生成动因，社区居民是在一种动员状态下的被动参与，社区居民主动学习应急文化知识的动力严重不足。应急知识技能的缺乏也导致社区在应对突发事件时出现一些问题，比如四川省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员唐晓勇提到的过激反应、应对不足、以及应对不畅等问题，为了应对突发事件，设置路障、挖断公路，反而容易引发交通安全隐患，在对一些不配合工作的居民的处理上，缺乏更为有效的、人性化的管理措施，一些社区的物业管理工作得不到业主的积极配合，妨碍了突发事件应对工作的有效展开。

三、推进社区治理现代化的对策建议

每一次突发事件都是对社区治理现代化的鞭策，可以说是风险中酝酿着机遇。社区作为基层基础，不仅在突发事件应对中发挥了重要作用，在推动脱贫攻坚、绿色发展等方面也起到重要作用。社区治理体系和治理能力的现代化在很大程度上影响未来经济社会的发展，启示着我们要不断摸索建设道路，积极推进城市社区的治理体系和治理能力现代化，适应不断发展的城市化进程。

（一）构建社区治理长效机制

社区是突发事件应对工作的重点领域，是联防联控的第一道防线，一整套可操作性、强有针对性的突发事件应对机制，能有效增强作为“城市细胞”的社区对突发事件的“抵抗力”。例如，在传染病防控工作中，就是如何在传染病发生时及时启动应对机制，将传染病扼杀在萌芽状态，或者能在第一时间响应国家号召应对传染病，有效控制传染病蔓延。未来应重视构建社区治理长效机制，着力“从无到有”和“从旧到新”，打造“强抵抗力”社区。

1.理顺防控工作机制，建立健全社区应急机制

突发事件的蔓延，很大程度上是由于社区治理缺乏具有针对性和可操作性的应对机制，导致不能及时响应政府要求，以致应对工作存在滞后性，同时由于社区无有效应对机制，使基层工作人员任务加重，心理和生理压力并存。社区应该视自身情况，根据国家突发事件应对机制构建具有针对性和可操作性的应急机制，在出现突发事件时启动相应的应急机制。同时，设立社区应急小组，街道办事处主任作为应急指挥组长，居委会主任为执行组长，全面负责辖区的突发事件应对，并保持与其他社区应急小组的联系，建立突发事件联防联控机制。另外，社区应建立定期公共突发事件应急演习制度，定期实行不同突发事件的应急演习，提高居民风险意识和应急能力。

2.完善属地责任机制，确保社区治理工作落到实处

一个辖区内包括突发事件报告、防治和监管在内的党政事务最高决策者是辖区党政主要领导，基于辖区事务众多、政绩考核和升迁制度，在激励和约束机制不健全的情况下，基于事态不确定性和个人非专业限制，辖区主要领导很有可能基于利害权衡做出错误的决定。基于此，可以充分考虑责任划片制和属地责任制，旨在将社区内的责任进行划片，使应对突发事件的责任落实到个人，片区对应相关人员为主要负责人，居委会主任为社区主要负责人，街道办主任为街道主要负责人。统一实行属地责任制即属地发生严重突发事件首先应依法追究主管人员的行政或者刑事责任，但可以根据具体情节不予、从轻或者从重追究行政和刑事的制度。

3.改善突发事件报告机制，确保群防群控体系的运行

隐瞒真相危害极大，但在各地的公共事件中屡禁不止。尽管2004年国家建立了完备的全国传染病直报网络系统，但是每次突发事件的应对都或多或少有所拖延，除了客观因素的影响（如信息滞后性、个人或集体瞒报行为等），机制设计仍有缺陷也是重要原因之一。为此，应改善突发事件报告机制，建立报告监督机制，并加大片区责任人瞒报突发事件的行政和刑事处罚力度，完善政府对社区突发事件的直接监测和明察暗访制度，完善特殊时期社区对突发事件的监测和区内人员的动向监测机制，完善社区突发事件应对工作的保护和奖励机制。设立常驻片区责任人，缩短并明确规定突发事件请示报告的回复时间。通过有效的突发事件报告机制，确保群防群控体系的运行，以及防治工作在基层的展开。

（二）强化社区治理科技支撑

遏制突发事件升级蔓延最重要的手段就是隔离，但市民生活和城市运行需要联系，互联网等技术可以破解人人接触的两难选择，通过开展互联网教育、在线教学、在线办公等途径既可以更好地战胜突发事件，又可以保证经济能够更少受突发事件的负面影响，更好地创造财富支持防疫和改善人民生活。由互联网支撑的网络化、数字化和智能化不仅是经济增长的动力、结构调整的方向，更是社会发展的未来趋势。未来的社区建设应当向智能化、智慧型社区发展，不断推进网格化管理，增强社区治理科技支撑，通过社区加强各类科学知识的普及，加强社区自身组织能力，增强自下而上的危机应对能力。

1.充分引进高新科技技术，着力构建信息化社区

在突发事件应对工作中，互联网、大数据等信息技术的重要应用，为应对工作插上了“两翼”，基于大数据的实时数据播报使信息高度透明化，基于互联网技术的在线教学、在线办公、在线问诊等服务在突发事件应对中大放异彩，同时电子登记、网络政务、电子商务顺势而起，一大批新技术、新商业模式得到了运用和检验。打造社区“一网通办”的官方平台，将社区内人员集中于统一平台，加强与社区内人员的沟通，通过在线平台发布及时公布突发事件相关消息，及时进行网络辟谣。同时，通过平台开展互联网防控工作，与社区医院展开合作，给予社区内人员线上诊疗、线上答疑，以及线上“查房”等服务。广泛应用大数据技术，与相关数据公司展开合作，建立社区人员的数据库，建设社区数据平台。

2.巩固社区安全基础，发挥社区自组织能力

社区安全是社区治理的重要基础之一，管控得当、安全性较好的社区在突发事件中受到的影响较小，对突发事件的反应以及应对工作也较为及时。但限于我国社区建造的不平衡，建造时间较早的社区管理相对混乱、安全系数较低，较晚建造的社区则相对避免了这些缺点。对于老旧社区进行安全改造，实行访客智能化管理，最大限度保障好社区最后一道屏障。充分利用物联网、人工智能、人脸识别等技术进行出入管控，同时在人群集聚点优化摄像头等图像信息采集终端布设位置，重点追踪与源头人群有直接或间接接触居民活动轨迹，确保监测全覆盖，无盲区。依托互联网搭建“单元—小区—社区”小型治理网络体系联防战线，推动既有的社区社会组织向公益互助型转型升级。

3. 创新社区医疗服务，保障社区公共卫生安全

社区作为应对突发事件的关键一环，是社会公共卫生安全的第一道防线，社区医疗水平的提高能有效助力突发事件应对工作。理性看待每次突发事件中的社区防控实践，着眼科技支撑来实现社区医疗服务水平上升，有助于保障社会公共卫生安全。一是社区治理着力实现应急资源“数据化”、医疗模式“智能化”、医药配送“无人化”，尤其是公共卫生安全方面的现代化。二是设置应急资源数据平台，对资源的捐赠和使用公开透明化，利用人工智能等技术精确测算突发事件应急安全库存，确保社区卫生服务中心突发事件防治物资供给无后顾之忧，并助力医疗前线的不时之需。三是利用智慧化手段，提升社区医疗服务效率，建立健全居民电子健康档案、链接智能传感设备、智能穿戴设备等，及时了解个人及家庭成员健康状况。四是鼓励开发社区机器人、无人机和社区药房O2O服务，形成药品“无人”配送服务机制，提升医疗救治效率，降低医疗救治潜在风险。

（三）推动社区治理政策创新

社区是中国社会治理的基本单元，是共产党与政府联系群众、服务群众的“最后一公里”，对家家户户的情况最熟悉。推动社区治理现代化，必须要坚持与时俱进的态度，不能墨守成规，要有大刀阔斧进行社区治理创新的勇气，进行社区治理政策上的创新。

1.社区治理绩效政策创新

竞争能唤起社区治理动机，严格的考评政策、良好的激励政策均能有效促进社区治理现代化，社区治理的绩效政策创新应从绩效考核、绩效管理、绩效评估等政策方面着手进行创新，考虑将社区治理水平与相关责任人员的绩效考核直接挂钩，建立合理的社区治理水平量化标准，对社区水平进行量化评比，把社区治理水平的高低作为政府工作的一个重要项目，有助于各个社区审视自己的工作质量，发现社区治理问题，找到社区治理短板，从而做到社区精确治理，充分提升社区治理水平。

2.社工权利保障政策创新

社区工作人员的权利应得到充分保障，大部分社工缺乏专业的医学防护知识、有效的医学防护装备，却如医生一样面对高密度病毒、高密度人群和高强度工作。社区工作人员薪资相对微薄，缺乏劳动保护政策和合理的补偿政策，而且形式主义和官僚主义的存在给基层人员不堪重负的身上雪上加霜，应该创新社区工作人员权利保障政策，考虑进行社区工作人员因公殉职烈士申请，增加工作补偿待遇等。

3.社区综合保险制度创新

推动社区对接保险公司，依托政府有关部门、街道办事处，与保险公司展开合作，由政府牵头，由社区工作人员负责，根据社区实际情况搭建社区综合保险平台，并根据社区情况设置附加险种，增

强社区韧性，分散社区风险。设置应对突发事件的财产险、人身险等，并鼓励社区居民参保。社区保险制度不但能丰富社区突发事件预防环节，有效分散社区风险，而且为社区应对突发事件增加了一个缓冲机制。此外，保险公司还可以针对社区自身情况设置险种，增设见义勇为奖励、无主动物袭击、孤老低保人员重疾等一些附加险种，助力日常社区治理。

（四）促进社区治理法制建设

社区治理离不开严密的法律制度，未来推进社区治理现代化更要注重社区治理的依法而治，要从每一次的突发事件所暴露出的法治短板中吸取教训，确立未来社区治理的法制改革方向，更要从突发事件中国际社会相关国家在社区治理的法律建设上所显示出的优点借鉴经验，促进社区治理社会主义法律创新。

1.完善社区法律法规

社区治理的法治化工程艰难复杂，完善社区法律法规应将其与法治国家、法治政府和法治社会结合在一起。首先，必须加强社区治理立法研究，通过实地调研，切实加强社区治理工作理论政策研究，有条件的地方也要着力研究出台社区治理地方性法规和地方政府规章。其次，完善社区治理法律体系，针对目前法律进行修改，努力推出符合实际、针对性强、操作性强的社区治理法律法规，逐步完善法律法规体系，为推进社区治理提供有力支撑。最后，鼓励社区打造居民议事委员会，促进社区在法律基础上的多元主体治理模式，推动社会治理重心向基层下移以及治理资源下沉。

2.加大法律执行力度

目前我国颁布了一系列关于社区治理的法律法规，一些地方政府也制定了关于社区治理的相关地方性法律条例，尽管如此，但社区治理在实际操作中未能切实履行，一些法律法规流于形式，并未有效执行。由于法律执行薄弱，导致社区居民法律意识较为薄弱，因此在社区防疫过程中出现了诸如“攻击工作人员”“不服从指挥安排”以及“刻意隐瞒行程和身体状况”等恶性现象。未来推进社区治理现代化，必须要加大法律执行力度，尤其是在应对突发事件上的法律，在特殊时期的相关条款方面要从严立法、严格执法。

3.大力普及法律知识

突发事件还暴露出社区缺少“法治”基因，主要有二个原因：一是群众法律知识的薄弱；二是群众在基层立法、执法、参政议政、民主监督中缺乏积极主动。因此，未来社区治理应该在普及法律方面“两手抓”，一手抓宣传，提高社区居民法律意识，通过线上教育和线下宣传，对社区治理相关法律知识进行普及，大力培养和提高居民的法制意识；一手抓参与，提高社区居民法治参与度，拓宽居民参与渠道，把社区居民参与法治实践，作为树立法治权威、提高居民法治意识的重要方式。