

基层社区在应对突发公共卫生事件中的能力提升研究

——以温州新冠肺炎防治为例

闫成松¹

(浙江安防职业技术学院(滨海校区)社科·基础部, 浙江 温州 325016)

【摘要】: 基层社区在应对突发公共卫生事件中具有重要作用。本文基于温州社区具体实践, 研究基层社区在疫情的防治中的现实困境。研究发现, 提高基层社区应对突发公共卫生事件的能力, 要明确基层社区主体责任, 制定科学预案机制; 开展专项业务知识培训, 提高工作人员素质; 成立专门思政工作队伍, 加强思想舆论工作; 完善基层社区基础设施, 全面整合应急资源。

【关键词】: 基层社区 突发公共卫生事件 能力

【中图分类号】: D9 **【文献标识码】:** A

0 引言

2020 年春节前夕, 一场突如其来的新冠肺炎全面爆发。在党中央的坚强领导下, 各级政府各部门等同全国人民群众一起全力打赢新冠肺炎阻击战, 目前已胜利在望。此次抗击新冠肺炎疫情阻击战中, 温州由于经商流动人口较多而一度成为疫情的重灾区, 曾被媒体称为“孤悬鄂外的防疫重镇”。经过全市上下努力, 群防群控、众志成城, 疫情很快就被成功控制。这其中, 基层社区发挥了重要的作用。但不可否认的是, 不管是温州还是国内其他地区, 基层社区在此次疫情防控中发挥重要作用的同时在某些方面尚不能很好地满足应对突发公共卫生事件的现实需要。为了更好地掌握基层社区在应对突发公共卫生事件中的现实状况, 我们选择了一些此次疫情防控中表现较为典型的基层社区为对象进行深入调研。在此基础上总结基层社区在应对突发公共卫生事件中的现实困境, 同时思考基层社区在应对突发公共卫生事件中的能力提升路径。

从理论上来看, 基层社区是社会治理, 同时也是应对突发公共卫生事件的重要参与者和责任主体。中国特色社会主义社会治理强调如下三点: 其一, 党委领导, 政府主导; 其二, 主体多元, 共同参与; 其三, 职责明晰, 上下互动。中国特色社会主义社会治理所强调的多元主体中就包括基层社区。另外, 2020 年, 党的十九届五中全会通过的“十四五规划”指出: “国家治理效能得到新提升。社会治理特别是基层治理水平明显提高, 突发公共事件应急能力显著增强。”从实践上来看, 基层社区在突发公共卫生事件实践中是主战场, 是“第一线”。突发公共卫生事件的特征决定了此次新冠肺炎阻击战的工作要点有两个: 防和治, 同时也决定了主战场有两个: 社区和医院。在全面推进医院建设、生产医疗用品的同时, 基层社区的防控工作又显得

¹作者简介: 闫成松(1988-), 男, 安徽亳州人, 硕士, 浙江安防职业技术学院讲师, 研究方向: 基层治理、应急管理。;

基金项目: 2020 年度温州市哲学社会科学规划课题“基层社区在应对突发公共卫生事件中的现实困境和能力提升研究——以温州新冠肺炎防治为例”(20wsk193)阶段性成果之一

尤为重要。基层社区在重大安全事件中的作用可以概括五点：实施严格隔离、阻断疫情传播、提供上门服务、开具健康证明、维护卫生环境。还要担负起封存封路、居家隔离情况下的民生保障工作，还要注意防止继发性突发事件的出现等。基层社区在新冠肺炎防治中的作用，就像习近平总书记在考察中所指出的，“社区是疫情联防联控的第一线，也是外防输入、内防扩散最有效的防线。”

1 基层社区在应对突发公共卫生事件中的现实困境

此次新冠肺炎疫情阻击战中，温州基层社区确如习近平总书记所言做出了突出的贡献，其中很多具有开创性的工作不仅帮助温州很快战胜疫情，还给其他地区的抗疫工作提供了参考经验。但是不可否认，面对具有突发性强、传播范围广、影响人口多、资源消耗大、持续时间长等特征的新冠肺炎疫情，温州的基层社区在应对工作中也存在一定现实困境，有些方面既是问题也是原因。我们在温州天鹅湖社区、望海社区、娄桥社区、金海湖社区采取了对基层社区工作人员进行访谈、对社区群众进行问卷调查(共发放问卷200份，其中有效问卷193份)的方式搜集一手材料。经过整理、分析，可以概括为如下几个方面。

1.1 基层权责划分不甚明晰

在此次疫情防治工作的过程中，基层社区因为受政府科层管理体制的影响，往往是根据上级不同主管部门的要求开展相应的工作，“承担着政策宣传员、疫情排查员、病人转送员、保障服务员、心理疏导员等相关的工作”。事实上，基层社区在疫情防治工作中的具体权限和具体职责是什么不是很清晰，不知道如何主动作为、主动开展自己、主动协调各个参与主体。在访谈中，社区工作人员大多表示疫情爆发后也不知道自己该如何开展工作，很多情况下都是根据上级不同的主管部门的指示开展大量工作，对于自己有哪些具体的权限和责任不是很清晰。问卷中在问及“您认为基层社区在疫情防治中的职责是什么”时，社区群众有86%的人选择“不知道”，10%的人选择“比较模糊”，很少有人选择“知道”。

1.2 应急专业知识较为短缺

新冠肺炎之所以传播之快、影响之广、危害之大，除了因为他具有传播性疾病所具有的特征外，还有一个重要的原因就是它是一种新型的病毒。疫情爆发初期，即使是专业的医疗工作人员对该病毒的了解也十分有限。作为普通的基层社区工作人员也就更是知之甚少。可以说，基层社区的应急工作队伍是缺少相应的专业知识的，尤其是关于该病毒的专业知识。再加上部分工作人员缺少应急意识，没有认识到新冠肺炎的严重性等原因，他们往往只是做一些相应的宣传、排查、统计、汇报、隔离、消毒等工作。在对社区工作人员的访谈中，当被问及“您认为社区应急工作队伍是否具备相应的专业知识”时，他们基本上都表示比较缺乏，很多情况下都是根据政府公布的最新消息和指示“现学现卖”。问卷中在问及“您认为社区应急工作队伍是否具备相应的专业知识”时，有92%的人选择“不具备”，只有7%的人选择“基本具备”。访谈中不少社区工作人员还指出，自己的应急管理方面的知识也是不够的。

1.3 思想舆论工作有待加强

“基层社区在突发事件防范与应对中必须充分发挥战斗堡垒作用，广泛动员群众、组织群众、凝聚群众，构筑起联防联控、群防群治的人民防线。”新冠肺炎阻击战最终的取胜离不开人民群众的共同参与。做好群众思想动员、舆论引导也就成了首要工作。温州一些基层社区忽视了思想动员和舆论引导工作，尤其是在抗疫初期。也因此出现了部分社区群众因为未能有及时、充分的思想认识而没有很好的配合、参与群防群控的情况。针对疫情期间四起谣言和一些非科学的宣传等，也有一些社区没有及时进行相应的舆论引导。在访谈中，社区工作人员大多表示考虑到新冠病毒的传播性，当时主要是通过微信群、QQ群等进行思想动员，并不能保证动员到每一位居民。针对一些居民不配合的现象，他们也表示主要是因为这些居民对此次疫情缺少充分的认识。问卷中当被问及“您认为群防群控中为什么会存在有人不配合的现象”时，选项最高的是“思想动员不够、缺少充分认识”，占83%，其次是居民个人素质低、工作方法失当和其他。当被问及“您认为基层社区的舆论引导是否及时”时，有75%的

局面表示不甚及时，同时受访的社区居民基本上都表示自己受到过一些谣言和虚假信息的影响，如“双黄连事件”“高度酒事件”等。

1.4 应急资源整合存在不足

尽管温州基层社区的基础设施建设总体上走在前列，但面对此次疫情还是暴露了一定的不足。尤其是新冠肺炎防止所急需的一些物资，如口罩、测温计、消毒水等，几乎所有社区都出现过短缺的情况。新冠肺炎的特征既需要实施社区隔离、居家隔离，也需要相互合作、共同努力。然而，部分社区内部、社区与社区之间并没有相应的方式或途径进行有效的资源整合。在访谈中，社区工作人员基本都表示基层社区缺少新冠肺炎防治所需的资源，在对本社区资源进行整合的时候存在无能为力的情况。当被问及“您认为社区与社区之间的资源能否实现有效整合与共享”时，也基本都表示比较难，尤其是在疫情刚开始的时候。问卷中当被问及“您认为疫情防治中本社区的资源是否实现有效整合”时，选择最多的是“没有”，高达81%。

2 基层社区在应对突发公共卫生事件中的能力提升路径

2.1 明确基层社区主体责任，制定科学预案机制

此次新冠肺炎的防治工作中，基层社区都存在一定的职责不明的问题。这其中既包括与上级部门的权责关系问题，也包括在应对突发公共卫生事件中的具体权责问题。为了提高基层社区应对突发公共卫生事件的能力，应该依据相关法律法规明确基层社区与上级相关部门的权责关系以及在应对突发公共卫生事件中的具体职责，以帮助基层社区更好地承担起自己的主体责任。在划分、明确职责的时，要尽可能地减少基层社区的行政事务，避免“上面千条线，下面一根针”的局面。在明确职责以后，要根据突发公共卫生事件的属性制定科学的预警机制，保证突发公共卫生事件防治工作能够“有法可依”“有章可循”。

2.2 开展专项业务知识培训，提高工作人员素质

“现有社区工作者培训项目往往是针对工作量大的日常工作。”《中华人民共和国突发事件应对法》规定，基层社区应开展相应的应急知识培训和应急演练等。调查显示，基层社区工作人员总体上在应急管理常识和新冠肺炎的相关知识都是比较欠缺的。一方面要邀请相关领域的专家学者通过讲座等形式定期对基层社区工作人员进行培训，包括应急管理基本常识和突发公共卫生事件的相关知识。另一方面，在具体的突发公共卫生事件爆发以后，要及时通过恰当的方式对工作人员进行具体专业知识的培训，以新冠肺炎为例，培训内容应该包括新冠肺炎的特征、传播途径、注意事项等。

2.3 成立专门思政工作队伍，加强思想舆论工作

基层社区应该成立一支由专兼职共同构成的思政工作队伍，主要负责突发公共卫生事件中的思想动员和舆论引导工作。第一，在日常生活中甚至是事件发生后，要尽快搭建起信息传播的渠道和平台，如QQ群、微信公众号、社区广播等，并采取网格化管理的方式实现对社区居民的全覆盖。第二，要注意工作方法的科学性和信息发布的及时性，要在遵循思想政治工作客观规律的基础上及时有效的发布相关信息。第三，所发布的信息内容要侧重两点，其一是确保信息的权威性，有效回应虚假信息的不良影响；其二是针对居民关心的热点问题要进行持续性关注和回应。

2.4 完善基层社区基础设施，全面整合应急资源

突发公共卫生事件所需要的资源有如下几个特征：总量大、种类多、跨时长等。针对调查的情况，完善基层社区的基础设施以便更好地整合应急资源，应该做好三个方面的工作。第一，要根据应对突发公共卫生事件现实需要从基层社区的常规经费中拿出部分以不断更新、完善社区的基础设施，必要的情况下上级部门也要提供一定的经费支持。第二，要对储藏的相关设施

进行有效的保管，对于过时的、损坏的及时进行更新和补充。第三，要建立应急资源的使用机制，确保突然出现公共卫生事件时能够及时地整合、使用资源，实现资源利用的最大化。

参考文献:

- [1]代璐遥. 社区建设在重大疫情中的作用研究[J]. 攀枝花学院学报, 2020, (6):6-11.
- [2]张璇. 新冠疫情下的基层社区治理能力现代化研究[J]. 上海社会主义学院学报, 2020, (5):9-15.
- [3]李雪琴. 基层社区在突发事件防范与应对中的角色定位及能力建设研究[J]. 理论月刊, 2020, (7):127-132.
- [4]罗微. 提升基层社区突发公共卫生事件治理能力的思考[J]. 山东干部函授大学学报, 2020, (3):29-32.