

社区在新冠疫情防控中应急响应能力分析

—以新疆 A 市 X 社区为例

王恒

新疆师范大学历史与社会学院

DOI:10.12238/bmtr.v5i5.6508

[摘要] 自湖北武汉爆发新冠肺炎疫情以来,全国上下都受到此次疫情影响。作为此次疫情防控工作的前哨—社区,其应急响应能力对于遏制疫情蔓延和保护人民群众生命健康发挥关键性作用。文章以新疆A市X社区为例,立足“过程—目的”模式,从三个阶段对社区应急响应能力进行分析。在分析过程中发现,社区的应急机制不健全,没有事先制定应急响应预案。在整个疫情防控工作期间,社区只是被动地接受上级的指示,缺乏自由裁量权。同时领导重视程度不足,社区工作人员的应急处置水平较低,防控物资供给和医疗服务无法满足群众需求等问题。鉴于此,社区在未来须提升应急响应能力水平,党委领导须重视应急管理工作,社区工作人员应提升应急处理水平,并依托现有的信息服务平台,联合各方力量加强彼此之间的沟通交流,为预警演练奠定基础。这对于社区基层治理能力的提升具有促进作用,为推进国家治理能力和治理体系的现代化奠定基础。

[关键词] 应急响应; 新冠肺炎; 社区防控

中图分类号: R563.1 **文献标识码:** A

Analysis of Community Emergency Response Capability in the Prevention and Control of the Novel Coronavirus Epidemic

—Taking X Community in A City of Xinjiang as an Example

Heng Wang

School of History and Society in Xinjiang Normal University

[Abstract] Since the outbreak of the novel coronavirus pneumonia in Wuhan, Hubei Province, the whole country has been affected by the epidemic. As the outpost of the epidemic prevention and control work, the community's emergency response capability will play a key role in curbing the spread of the epidemic and protecting the lives and health of the people. The article takes X community in A city, Xinjiang as an example and analyzes the emergency response capability of the community from three stages based on the "process—purpose" model. During the analysis, it was found that the community's emergency response mechanism was not sound and there was no emergency response plan in advance. During the entire epidemic prevention and control work, the community only passively accepted the instructions of the superiors and lacked discretion. At the same time, the leadership lacks sufficient attention, the emergency response level of community workers is relatively low, and the supply of prevention and control materials and medical services cannot meet the needs of the masses. In view of this, the community must improve the level of emergency response capabilities in the future, the leaders of the Party committee must pay attention to emergency management, and the community staff should improve the level of emergency response, and rely on the existing information service platform to unite all parties to strengthen communication and exchanges between each other, so as to lay the foundation for early warning drills, which has a promoting effect on the improvement of community grassroots governance capacity and lays a foundation for promoting the modernization of national governance capacity and governance system.

[Key words] emergency response; novel coronavirus pneumonia; community prevention and control

引言

当新冠肺炎疫情迅速蔓延至全国各地时,作为疫情防控的重点场所一社区,开始受到社会各界的广泛关注。国家领导人在北京市朝阳区安华里社区调研疫情防控工作时强调:“全国都要充分发挥社区在疫情防控中的阻击作用,把防控力量向社区下沉,加强社区各项防控措施的落实,使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒。”各级地方政府也高度重视基层疫情防控工作,相继成立疫情防控指挥部对社区疫情防控工作进行统一指挥和全面监管。在上级政府统一调控下,各基层社区迅速响应,由党员组织成立疫情防控工作领导小组,负责防控本辖区疫情。关于社区能否成功防控新冠疫情蔓延和保护人民生命健康安全,其应急响应能力将是关键中的关键。党的十九届四中全会在《决定》中指出:“加快推进市域社会治理现代化,推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”。此次新冠疫情将是对我国基层社会治理能力的一次大考。这次所考验的是社会基层治理核心能力一应急响应能力。本文立足“过程一目的”模式,将应急响应过程划分为三个阶段,分别是应急准备、应急处置和应急恢复,结合本人在参与式志愿服务和访谈社区一线工作人员收集的资料来分析社区的应急响应能力。国内在有关社区应急响应能力方面研究相对较少,关注的焦点主要在推动社区智能化和社区数字化建设方面,忽视了社区能力方面的研究。本文关于社区应急响应能力方面的研究可以作为社区能力研究领域一项补充。这对于推动我国基层社会治理能力现代化具有一定的实践意义。

1 X社区疫情防控基本情况

X社区位于A市建国路街道,其成立于2014年6月,辖区总面积1.2平方公里,辖晶彩城小区6栋、富友国际小区45栋、凯迪名苑一期12栋、凯迪名苑二期19栋、佳弘尚品雅居16栋,以及A市第十四小学和第九中学,常住人口有7308人,有汉、回、哈萨克和维吾尔等多民族。由于A市濒临乌鲁木齐市,属于新冠疫情传播的重点管控区域,截至2020年3月8日,A市共有新冠确诊病例3例,X社区无新冠确诊病例。自新疆(含兵团)2020年2月6日启动重大突发公共卫生事件一级响应以后,A市以及各基层社区先后采取相应措施强化疫情防控。X社区在各个小区出入口以及单元门口张贴《告示》,同时在各个出入口设置体温检测点(9.00—23.00),每栋楼道每天按时消毒。社区工作人员39人全部下沉到各个小区进行疫情防控工作,居住在本小区的退休干部、热心市民和在校大学生为疫情防控工作提供志愿服务。社区党支部在A市党委和疫情防控指挥部的领导下具体负责本社区的疫情防控任务。经社区实行网格化排查后,X社区无武汉返乡人员,无湖北其它地区返乡人员,从A市以外其它地区返乡人员共有272人。

2 X社区应急响应能力分析

“过程一目的”模式是政府部门与其它公共部门、社会组织对风险实施“事先预防、事发响应、事中处置及善后恢复”

的过程。目的在于保障公民的生命健康和财产安全,维护社会秩序和促进经济发展。本文将X社区应对新冠疫情的防控工作划分为三个阶段。即应急准备、应急处置和应急恢复。通过X社区的具体防控措施来分析是否达到预定目标。

(1)应急准备阶段,包括应对突发公共卫生事件的预防宣传教育、社区医疗物资储备和资源有效整合、危机应急预警演练和信息平台建设几个方面。从突发公共卫生事件的预防宣传方面看,X社区积极响应上级党委号召和落实上级组织的决策部署,在各个小区出入口以及单元门外张贴《新冠病毒疫情防控知识》宣传告示,累积分发103份,广大社区居民对“新冠肺炎病毒”有了初步地认识,有意识地储备医用防护口罩、消毒液等医疗防护用品,在某种程度上起到了隔离防控的作用。但就整个疫情发展情况看,X社区在防控宣传上存在一定的敷衍性。新疆在1月25日宣布启动重大突发公共卫生事件一级响应后,而X社区是1月24日张贴《致广大市民朋友的一封信》开始宣传疫情防控知识。由此可见,此次新冠疫情没有引起X社区领导和工作人员的足够重视,贻误了疫情防控准备阶段最为宝贵的时间,这将为后续的应急处置埋下了重大安全隐患。从社区医疗物资储备和资源有效整合力度方面看,X社区在新疆启动突发公共卫生事件至2月8日实行全面封闭管控期间,只准备了13支测温枪、6箱消毒液和少量医用防护口罩。这些物资对于社区一个月的全面封闭管控期间远远不够。社区工作人员领取不到防护物资,这对于疫情的防控有严重的安全隐患。在走访社区工作人员时发现,很多人配戴的口罩不是医用防护口罩,甚至有人对一次性医用口罩进行反复使用,这种个人防护行为不仅是对自身健康的不负责任,也是对社区居民健康的一种不负责任。社区工作人员每天接触的人流比较大也比较复杂。既有同事和社区志愿者,还有小区物业工作人员和个体商户。如果不能有效做到个人防护,就会使小区成为第二个疫情爆发点,很可能造成大面积扩散,A市将会出现瘫痪的情况。在资源的整合方面看,X社区工作人员积极动员广大社区居民组成志愿服务队,宣传疫情防控知识,做好个人防护工作,同时帮助居民购买日常生活必需品。除此之外,物业工作人员协助社区工作人员做好楼道消毒杀菌工作,检测来往人员的体温状况并及时登记出入人员的健康状况,实行网格化排查,保证每一位居民信息能够及时准确地记录在案,消除疑似感染者的风险,切实保障了居民的生命健康,居民的日常生活井然有序,没有受到太大影响。在危机预警演练和信息平台建设方面看,X社区自2014年6月成立以来,没有进行过突发性公共卫生事件的应急演练,也没有制定公共卫生事件的应急预案,危机应对机制不够健全,社区职能部门在应急管理方面缺失,街道办将部分职能下移社区,X社区原本人手短缺(39),不仅要处理日常的行政工作任务,还要做好维稳安全防控工作,任务艰巨,工作繁重,无暇顾及非常规性公共卫生事件。社区的信息化平台建设也不够完整,只有一个微信公众号且功能单一,在疫情期间没有及时发布疫情有关的信息,居民的知情权受到严重损害。居民微信群也是在疫情期间临时组建,由此可见,社区工作人员和社区居

表1 A市及X社区防控措施表

时间	A市	X社区
2020年1月24日	新冠疫情防控知识宣传片	致广大市民朋友的一封信（新冠肺炎疫情防控小知识）
2020年1月29日	新型冠状病毒防控知识手册	关于建国路街道疫情防控工作中受理检举举报的公告
2020年2月5日	《众志成城打赢疫情防控阻击战》隐瞒，将依法依规严肃处理	社区工作人员实施“网格化”排查，发出《隐瞒疫情者依法惩治》的公告
2020年2月6日	《志愿战“疫”“益”起抗“疫”行动起来积极参与疫情防控志愿服务》倡议书	自1月26日起每天定点在楼道消毒；社区工作人员联合物业人员在小区出入口进行体温检测以及查看个人防护措施是否到位
2020年2月8日	《中华人民共和国传染病防治法》（一）	社区实施全面封闭管控措施，任何人（除患者之外）不得进出小区
2020年2月17日	疫情防控期间A市便民服务汇总	社区工作人员全部下沉小区，禁止居民外出，联合志愿者共同负责居民日常生活需要
2020年2月18日	A市政府补贴口罩购买药店名单	社区定点药店自18日以后陆续向小区居民开放
2020年2月21日	《中华人民共和国动物防疫法》（一）	
2020年2月26日	销售政府补贴口罩医保定点药店明细表	

2020年3月4日		社区解除单元楼封闭,居民可在小区内活动,但不允许聚集
2020年3月6日	销售政府补贴口罩医保定点药店明细表	社区工作人员发放社区居民出入第一期健康证,社区封闭管控结束
2020年3月8日	做好复工复产防控工作(一)	社区发放第二期居民健康出入证,并要求居民注册申请健康码

资料来源: A 市人民政府网站 <http://www.c.js.gov.cn>; X 社区情况根据实地调查整理所得。

民在平时缺乏互动交流,有一种生疏和冷漠感。社区居民找不到一种归属感,工作人员的群众工作很难做到位。这势必会影响到社区未来正常工作和服务。

(2) 应急处置阶段,包括应急机制、应急小组成立、应急事件处理和应急情况反馈几个方面。从应急机制的建设看,X社区自成立以来应急机制的建设重心放在了“维护社会和谐稳定和长治久安”上。应急机制的内容没有过多涉及有关非常规性公共卫生事件的领域。有关突发性公共卫生事件的预案也没有制定。这就使X社区在整个疫情防控工作期间,出现了措施不到位、方向不准确的问题。X社区本应储备足够用来应对疫情防控的防护物资,但是由于应急机制的不健全和领导的重视程度不够高,导致贻误了大量宝贵时间,使社区工作人员很难在市面上再买到进行防控的防护用品。这为后续的疫情管控带来诸多不便,就会出现疫情防控工作流于形式,无法切实保障人民群众生命健康安全的问题。除此之外,X社区在新疆启动重大突发公共卫生事件一级响应后,没有快速制定应急预案。一旦遇到突发新冠疫情事件,社区领导和工作人员能否做到快速响应和快速处置,将影响范围控制到合理区间内,这些都很难进行保证。在应急小组设立方面,X社区响应A市疫情防控指挥部的指示,成立突发公共卫生事件响应小组,由社区第一书记为领导,其他社区工作人员为组员。X社区应急响应小组成员中没有社区卫生服务人员,也没有人在应急管理方面有过的经验,这对于疫情工作的防控带来很多的不确定性。此次新冠肺炎病毒不同以往,传播速度快,感染风险高,致病率程度也高。这就要求疫情的防控工作必须要做到精准高效,否则后果不堪设想。在整个疫情防控期间,不管是社区领导还是一线工作人员重视程度都不是很高,认为只要辖区内不出现新冠病例,防控工作就是做到位了,这种工作态度对疫情防控来说百害而无一利。在应急事件处理和应急情况反馈方面看,X社区对防控工作的细节把握不是很到位,很多工作无法落到实处,不能保证居民的正常生活需要和生命健

康安全。作为一线社区工作人员,每人负责3栋小区楼,平均每栋楼有住户二十多户,每户家庭需求又有所不同。在X社区全面实施封闭管控期间,有些居民出现不良症状,需要进行及时救治。而社区工作人员仅提供A市仅有的12名出租车司机的联系方式。很多时候,患病者较多,司机却很少,造成很多患者滞留在小区内,无法救治,导致病情进一步恶化,群众的生命受到威胁。面对这种情况,工作人员往往请示领导如何处理,自己没有裁量权去解决,并且社区药店和社区卫生服务站在疫情期间没有充足的医药用品来满足社区居民的日常需求,工作人员也没有将此类情况向领导反馈,仅仅和药店负责人沟通协商,协商的内容和结果也没有在居民群里进行详细说明,造成一段时间内,居民与工作人员的关系紧张。这对于后期的恢复工作造成一定的障碍。

(3) 应急恢复阶段,包括恢复生产生活秩序、疫情的影响和评估、未来计划几个方面。在恢复生产生活秩序方面,自2020年3月7日新疆(含兵团)将新冠肺炎疫情防控应急响应级别调整为三级响应后,A市也在3月8日发布《做好复工复产防控工作》的公告。X社区响应上级街道办党委的指示,在3月6日出具第一批健康通行证,这为A市的复工复产提供了便利条件。3月8日社区工作人员又发放了第二批健康通行证,面向受众的群体是所有社区居民。社区工作人员在居民群里要求所有居民注册申请健康码,讲述了其利害关系。居民积极配合社区工作人员,将注册申请的健康码发到群里。X社区有条不紊地协助居民早日复工复产,同时也在做疫情的日常工作。一手抓复工复产,一手抓疫情防控,生产生活秩序逐渐正常化。在疫情的影响和评估方面,X社区领导深刻认识到新冠疫情对经济发展和生活秩序的影响。如果社区不采取紧急防控措施,就会使整个社会乃至整个地区的经济瘫痪和社会秩序发生混乱。X社区领导深刻意识到社区作为疫情防控第一线,防控工作不能有丝毫的懈怠。一旦出现问题,后果很难想象。领导干部和一线社区工作人员

也进行了深刻反思。出现了防控措施不到位、信息的发布不及时、应急机制的不健全等一系列问题。如果这些问题不及时地解决,势必会影响到今后类似突发公共卫生事件的处理。在未来计划方面,X社区将会逐步完善应急机制的建立健全,制定相应的应急预案,完善信息化平台的建设。同时,也会加强有关疫情防控的知识宣传,做好网格化管理工作,切实保障人民的生命健康安全和稳定生产生活秩序。同时,也会加强与社区居民的互动交流,双方进行有效沟通,开展各种文化活动,使居民之间的关系融洽,为建立和谐社区奠定基础。X社区也会强化资源整合力度措施,促使部门之间实现有效合作,共同应对危机。

3 对于加强社区应急响应能力的对策

(1) 建立健全社区的应急响应机制。社区应该坚持“预防为主、防治结合、常备不懈”的指导方针。应急职能小组应该在第一时间迅速成立,并立即开展行动。社区应在第一时间内制定应急预案,按照既定的应急预案,协调有关部门,联合社会组织,动员相关社会力量来应对危机。

(2) 加强社区应急管理队伍的建设。社区领导应该重视应急管理工作的重要性,强化有关应急管理工作的认识,通过不断学习提升个人应急管理能力,组织社区工作人员定时定点进行预警演练,提升应急管理能力和执行人员的素质。同时,社区领导和工作人员也要对居民进行非常规性事件危害性的宣传,奠定一个良好的群众基础,对于今后的预警演练和突发性事件的处置工作有极大的便利性。

(3) 加大对社区的财政投入力度。社区位于疫情防控工作的第一线,担负的责任重大,这就要求社区必须要有充足的物质保障才能有效地应对突发性公共卫生事件。改善社区卫生服务站的基本设施条件,充实社区医院的工作人员和医疗物资储备。引进具备高端素质的优秀人才充实到社区工作队伍中去,提高社区工作人员的办公环境,提升社区工作人员的福利待遇使其有更多的时间接受有关应急管理方面的培训。同时,在社区内部设立应急物资储备仓库,来应对突发性和非常规性事件。

(4) 打造社区信息化智能平台。社区应依托现有的网络技术

条件,不断挖掘其潜力,做好信息发布的工作,日常事务的处理工作以及信息收集和处理工作,这为社区居民提供点对点、精细化服务提供了可能性。社区工作人员要在社区权威信息平台发布官方信息,做到双方的信息对称性,也可以利用社交软件进行发布,方便居民第一时间了解有关政府政策措施,做到双方的信息对称性。社区应继续进行网格化管理,掌握准确的数据信息,并将其录入到社区的数据库,为实现社区的科学化管理提供了可能性。

4 结语

社区是防控新冠疫情的坚强堡垒。疫情防控工作成功的关键在社区。它是疫情防控工作的第一线。一旦第一防线奔溃,后续的防控工作将很难进行,甚至会使整个局面失控。X社区在疫情防控工作中出现了很多问题,主要原因在于社区领导的危机意识不够强烈,对疫情防控的重视程度不够高,对社区工作人员的应急处理能力没有进行培训,这些问题如果得不到有效地解决,将会影响到未来的应急管理工作。因此推进社区基层应急治理水平和能力的提高,对于推进国家治理体系和治理能力的现代化有重要的现实意义。

【参考文献】

[1]周清.充分发挥社区在疫情防控中的阻击作用[N].光明日报,2020-2-25.

[2]杨文娟.嘉峪关北路社区应急管理能力建设研究[D].兰州大学,2016.

[3]王俊秀,应小萍.认知、情绪与行动:疫情应急响应下的社会心态[J].探索与争鸣,2020(366):240-242.

[4]徐方平,周霞.党员下沉社区抗疫刍议[J].学校党建与思想教育,2020(639):36-37.

[5]钱诚.加强社区人才队伍建设任重道远——从新冠肺炎疫情社区防控看基层治理水平[J].中国人力资源社会保障,2020(12):23.

作者简介:

王恒(1999—),男,汉族,新疆奎屯人,硕士研究生,新疆师范大学历史与社会学院,学生,研究方向:社区治理。