

应对重大突发事件基层社区的功能重构与影响研究：“后疫情时代”的总结反思

萧放 贾琛*

【摘要】本文以新冠肺炎疫情防控工作为例，总结党的领导、社区主体、组织合力、群众动员、技术支撑防控重大公共突发事件的行动经验，反思政府管理与社区自治、部门协同与条块分割、战时机制与常态治理、群众运动与依法治理、技术创新与实景应用、技术治理与人文治理之间的矛盾张力，讨论应对重大公共突发事件基层社区组织功能重构与组织重塑的指导理念与基本原则、体制建设与能力培育、行动预案与影响评估。

【关键词】重大公共突发事件 新冠肺炎疫情 社区治理 风险治理

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.06.012

在重大公共突发事件，如公共卫生危机、社会安全事件、自然灾害、事故灾难中，保障人民群众生命财产安全、维护经济社会平稳运行、构建国家安全战略格局，需要建立健全重大公共突发事件防控治理与应急管理体系，尤其要注重完善提升基层社区应对重大公共突发事件的能力水平。新型冠状病毒肺炎疫情是突发性重大公共卫生事件，疫情暴发后，基层社区信息不畅、机制僵硬、能力不强、行动迟缓的惨痛教训以及联防联控的人民战、总体战的成功经验从正反两个方面说明：基层社区是重大公共突发事件防范治理的关键突破口和重要抓手，要重视基层社区组织治理能力、动员能力、应急能力建设。

当前，我国进入常态化精准防控新冠肺炎

疫情的“后疫情时代”^①，但疫情点多面广，局部暴发的风险仍然存在。截至2022年4月，香港、台湾、上海、吉林、浙江等省市地区依然面临着严峻的疫情形势和防控危机。2022年4月6日，国务院联防联控机制召开新闻发布会，国家卫健委新闻发言人指出，“全国新增本土确诊病例和无症状感染者快速增长，部分地区社区传播仍未阻断，疫情仍在高位运行，防控形势严峻复杂。要继续坚持‘动态清零’总方针不犹豫不动摇，快字当头，加紧推进重点地区应检尽检、应收尽收、应隔尽隔、应治尽治”^②。在“动态清零”总方针下，确保疫情“及早发现、快速处置、精准管控，确保疫情不出现规模性扩散”^③，应加强前瞻性谋划，总结经验、反思教训，以基层社区应对重大公共突

* 萧放，北京师范大学社会学院教授、博士生导师；贾琛，北京师范大学社会学院博士研究生。本文系北京师范大学教育与社会发展研究院智库课题“应对重大突发事件基层社区组织的功能重构与影响研究”成果；2020年度国家留学基金“中国乡村治理中的规约传统与自治实践研究”阶段性成果。

发事件的功能重构和组织重塑为预期目标,提升基层社区的治理效能,强化源头管控、坚持关口前移,为化解公共风险和创新的基层治理提供更加组织化、精细化、科学化的体制机制。

一、基层社区应对新冠肺炎疫情的行动经验

城乡基层社区发挥基层党组织的领导核心优势,履行主体职能,上承国家战略部署,对接职能部门具体工作,切实满足社区民众生活所需,制定可行性实施方案,积累了重大公共突发事件防范治理的丰富经验。

第一,坚持党的领导是坚决打赢疫情防控阻击战的政治灵魂。中国特色社会主义的政治优势、制度优势、组织优势、密切联系群众优势在党的核心领导下充分发挥,中国共产党的集中统一领导为取得新冠肺炎疫情防控阻击战战略成果确立了根本政治保证。新冠肺炎疫情集中暴发期,中组部下沉党员干部参与社区“抗疫”,在疫情第一线担当责任使命,不仅高度凝聚了“全国一盘棋”的统战力量,而且高效盘活了“社区抗疫”的整体格局;复旦大学附属华山医院传染科喊话“让党员先上”,践行党员的入党誓言和初心使命;宁波市鄞州区下应街道海创社区动员党员及热心志愿者用不到两天时间完成社区两万余人的摸排任务;全国党员主动捐资捐物支援疫情前线等无不体现出党组织和党员的积极担当、主动作为。

第二,坚持社区主体是坚决打赢疫情防控阻击战的关键依托。作为疫情防控的最后防线和最前线,社区承担着疫情监测、病例追踪、人员摸排、疫区封锁、信息报送、保洁消杀、交通管控、消息传达、生活保障、科普宣教、舆论引导、困难帮扶等综合复杂、艰巨多样的工作任务。通过网格化工作体系,社区引导建立起群防群控、联防联控的战时机制,全面掌握社区人员流动信息,全方位摸排安全隐患,全力做好社区服务保障,为防控疫情做出重大

贡献。疫情期间,武汉市百步亭社区通过“三方联动”组建严格的排查网络,并充分组织红色物业、网格员开展“社区抗疫”工作;台州市仙居县制定乡规民约进行社区管理;衢州市柯城区上阳村规定使用分餐制、公筷制保证饮食卫生等都表现出社区在疫情防控最前线发挥强有力的号召能力和组织能力的关键作用。

第三,坚持群众动员是坚决打赢疫情防控阻击战的根本法宝。联系群众、发动群众,做好深入细致的群众工作,是党和国家始终坚持的方针路线,在本次疫情防控治理中再一次显现出重大优势。社区民众凝聚起众志成城、共克时艰的强大能量,充分发挥熟悉社区环境、社区人员、社区情况的优势,参与社区防疫任务、宣传健康卫生知识、履行邻里互助责任、监督政府群众作为、上传下达民众需求,在人民战、总体战中全面抗击新冠肺炎疫情。武汉严控时期热心市民组建起“善缘义助武汉医疗救援”志愿车队爱心接送医护人员,主动运输生活物资、医疗物资;黔南布依族苗族自治州龙里县文艺志愿者用布依山歌宣传如何做好疫情防控,正是在疫情一线无数的医生、警察、基层工作者、志愿者、快递员、记者、环卫工人无私奉献,坚守岗位,才有疫情防控的重大胜利。

第四,坚持组织合力是坚决打赢疫情防控阻击战的力量来源。各类社区社会组织有效配合社区工作,不仅发挥专业优势助力疫情防控,而且搭建起社会资源整合平台,实现志愿者团队、社会工作者、慈善基金会、乡贤理事会、家族组织与党政队伍、警务机关、小区物业、社区商业中心的良性互动,组建起基层社区防疫共同体,实现了资源、信息、服务、民意的顺畅流通和共建共享,是疫情防控中有动员能力的组织队伍。疫情期间,武汉市“红领之家”志愿者队伍迅速动员成立“红领跑腿服务队”提供日常物资采买服务;广州市天河区“李森党代表工作室”组织心理咨询师、社工开

展“抗击疫情心理援助公益行动”；黄冈市英山县“英山人新一代商会”组织就地转型“英山科学防疫志愿中心”宣传抗疫知识、运送生活物资、回应民众需求；诸暨市枫桥镇借助“红枫义警”、“枫桥大妈”等社会组织力量助力疫情防控；东南沿海省份乡贤理事会带动海外同胞捐款捐物等行动都显示出社区社会组织在疫情防控 and 重大突发事件治理中的强大力量。

第五，坚持技术支撑是坚决打赢疫情防控阻击战的重要创新。依托于信息技术创新的大数据管理、云场景应用是本次疫情防控工作的一大特色，社区借助大数据、人工智能、云平台等现代科技手段，开展流行病学调查、重点人员追踪、每日信息上报等工作，也创新应用了在线办公、线上调解纠纷、无人机巡逻等新型工作方式，超市、电商发展出无接触配送服务，对出行安全、生活保障、民心稳定有重要助益。

二、基层社区应对新冠肺炎疫情的实践反思

新冠肺炎疫情的防控，从根本上考验着国家医疗卫生事业成果、风险应急管理能力和基层社会治理水平。疫情暴发后的一定时段内，有的农村和城市社区存在信息不畅、形式主义、自我封闭、消极应对、矫枉过正、麻痹懈怠、依附心理等现象，造成了消极影响。针对基层治理、社区治理的短板与弱项，应加强系统统筹、科学分析、整体谋断的能力。

第一，要系统思考政府管理与社区自治之间的结构协调。新冠肺炎疫情防控需要强有力的组织领导和统筹部署，我国坚持“全国一盘棋”策略，发挥集中力量办大事优势，赢得了抗击疫情的重大阶段性胜利。但与此同时，基层社区自治能力不足、责大于权、主动性缺失的问题以及社区居民参与公共事务意愿不足、主人翁意识薄弱、参与渠道不丰富、专业能力欠缺、服务意识缺乏等问题需要引起特别关注。它不仅使得社区片面向上负责，不利于提

供个性化、人性化关怀服务，也不利于提升居民的主体能力和公共意识，阻滞了社区成为守望相助的生活共同体。“全国一盘棋”整体部署下，各级政府、基层社区、社会组织、普通民众这几步棋如何排兵布阵、最大程度发挥效力需要得到辩证思考。

第二，要有效避免条块分割对部门协同造成的折损消耗。重大公共突发事件治理需要多层级、多部门、多主体之间的联合行动、系统施治，建立起决策、信息、人员、资源迅速反应、灵活调配的全方位预案和全面性调配。但是疫情防控过程中，不同职能部门条块分割明显，缺乏协同联动、信息互通、有机配合的机制与方法，给托底工作的社区布置重复繁琐的任务、施加无限责任义务、下沉超负荷督查压力，造成了疫情防控过程中形式主义、官僚主义、层层加码现象，以及社区工作疲软、敷衍塞责、矛盾重重情况，极大影响了社区应急行动的效率 and 效力。

第三，要综合把握战时机制与常态治理之间的协调转化。中国坚持人民至上、生命至上原则，统一集中人力、物力资源优先支持疫情防控工作，积极履行职能，最大程度保障民众生命安全、社会稳定。但是“练于平时，用于战时”，只有始终秉持居安思危、防患未然意识，在常态性治理中理顺机制、加强合作、锻炼能力、做好预案，才能在突发性危机中展现出有备无患的行动力量。社区治理体制的建设、治理能力的提升、危机预警机制的建立、危机意识的培养、应急能力的培育、保障物资的筹备在疫情防控过程中并没有完全落实到位，需要我们做出反思。

第四，要具体分析群众运动与依法治理之间的契合与冲突。坚持群众路线是中国共产党的优良传统，疫情防控治理中，城乡基层社区组织部分借鉴传统治理方式，用大喇叭喊话、村头站岗、舆论攻势、盯人战术等“土办法”建立群防群控的人民防线，用最生活化的方式

实践宏观战略,弥补技术治理和行政治理力量所不能及之处。但是疫情防控过程中的粗暴执法、违法执法、一刀切执法等现象侵犯民众的个体权利,部分涉嫌违法违规,需及时纠正和制止,基层治理的专业性、法治性、科学性需要得到提升。

第五,要务实规划技术红利与实景应用之间的衔接平台。近年来,我国高度重视“智慧社区”的培育和“智治”平台的建设,但是疫情防控过程中,这些平台的应用场景有限,社区深融不足,与基层民生服务项目缺乏对接、与应急动员资源缺乏匹配、与民情表达反馈缺乏衔接等问题显现出来,技术的创新应用应以回应民众需求为根本出发点,真正发挥信息平台在推进社区建设、服务百姓民生方面的作用。

第六,要柔化处理技术治理与人文治理之间的边界壁垒。疫情防控过程中,健康码、行程码、大数据在整合流调信息,健康监测跟踪、建模疫情趋势方面发挥了重要作用。但是这个过程中出现的老弱群体不熟悉现代科技的数字鸿沟难题,技术异化为治理目的造成工作人员粗暴执法困境,个人隐私泄露、信息安全受损、电信诈骗风险提升现象等同样体现出单纯依靠技术治理的不足之处。技术治理与人文治理之间的边界壁垒需要基层干部以更柔性、耐心的态度对待。

三、基层社区应对重大公共突发事件的功能重构

基层社区具有熟悉民情、了解民风的优势,组织群众、动员群众的经验,架构完整、灵活机动的特色,关注时政、接近地气的风格,配合行政、服务民众的意愿。预防和应对重大公共突发事件,要实现基层社区组织的功能重构,明确党政部门、社会组织、人民群众不同主体的职能地位,从体制机制、治理体系、治理能力、社区文化、行动预案方面综合规划。

(一)坚持党的领导,发挥党总揽全局协调各方的领导核心作用。习近平总书记指出,“抗疫斗争伟大实践再次证明,中国共产党所具有的无比坚强的领导力,是风雨来袭时中国人民最可靠的主心骨。”^④在重大公共突发事件中,将党的领导贯彻到国家安全、人民安全、社区安全的全领域和全过程,通过基层党组织、基层党员、基层党建将风险防控机制、应急保障机制、基层治理机制落到实处,可以在重大公共突发事件中确定强有力的统一领导,实现国家与社会的快速响应,人力与资源的综合调度。基层党组织作为风险防控的前沿阵地和基层堡垒,要有效发挥党的政治领导力的统领意义,思想引领力的支撑价值,群众组织力的基础作用,社会号召力的氛围功能^⑤,着力贯彻国家方针政策,坚强领导各方主体有序参与风险治理工作。基层党员要在工作岗位和党建事业中展现责任担当、争做先锋模范,积极参与党组织和社区的防灾减灾救灾各项工作,带动社区民众共筑起应对重大公共突发事件群防群控、稳防稳控的人民合力。同时要加强党的自身建设,保持和改进党员干部下沉一线工作机制的常态化、制度化运行,推进社区党组织与属地单位间的合作共建,建立起信息共通、经验共建、资源共享的合作平台。

(二)强化社区主体,形成基于社区的重大风险防控机制。城乡社区,是国家治理和居民自治的基层载体,根据上级部署及民众生活需求,在日常工作中履职尽责,也是社区民众生活的空间,直接面对居民的日常生活,并承担形态多样的基础功能。第一,要深挖细挖社区基层性、基础性特点,夯实常态化工作基础。通过建立健全社区人口登记台账,及时掌握社区人员流动情况,为风险防控工作打牢基础;通过各类宣传渠道,以民众喜闻乐见的方式深化防控风险的专业知识和权威知识教育,确保重要信息的扩散传播;通过专人负责,将风险防控工作落实到人,确保关键时刻不推诿、不

扯皮。第二，要培育支持社区自主性、自治性力量，鼓励村（居）民成立公益慈善、邻里互助、文体娱乐类社会组织，提升自我服务与管理水平，增强上下协作和横向合作能力，使之成为治理重大公共突发事件的强大力量和组织基础。第三，要加强基础保障，建设有效的公共突发事件防范治理预案，并常态化推进机制建设和应急演练，建设风险能防、大灾能抗、小灾能挡、应急预警有保障的平安社区。

（三）把握人民中心，切实提升民众安全意识和应急能力。习近平强调，要“尊重人民主体地位，尊重人民群众在实践活动中所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用，充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力”。^⑥重大公共突发事件的防控需要依靠群众、组织群众、发动群众，善待民众、善解民意、善用民智。第一，要重视人民群众在防范社区风险、维护社区安全中的重要作用。人民群众是社区的主体，是生活于社区之中对社区情况最为熟悉的群体，他们更容易察觉社区的安全隐患，监督社区的运行，也更便于动员组成防控内外风险的有力队伍。第二，要引导人民群众筹建参与社区社会组织。通过社区社会组织平台，人民群众建言献策得到正式表达、公共活动得到规范引导、自治能力得到有效发挥、主体力量得到有序团结，防控重大突发事件所需要的群众观点、群众路线、群众工作方法在社区社会组织建设中得到了锻炼。第三，要尊重支持社区骨干人员的主动精神和治理意愿，重点借助共产党员、社区权威、热心人物、专业人才、志愿团队的力量，培育一批热心社区事务、熟悉社区环境、具备专业知识、拥有群众威望、善于组织群众的社区骨干成员来参与、带动社区治理和风险防范。

（四）推进组织建设，实现多元主体协商共管与协同共治。党的十九大报告明确提出，要“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理

和社会调节、居民自治良性互动。”^⑦社区社会组织搭建了多元主体合作、社会协同创新的重要平台，建立起共建共治共享治理格局的重要依托。防控治理重大公共突发事件，应以问题为导向，针对社区风险防控体系中的弱项和短板，做好社区社会组织的培育发展，孵化具备专业能力和实操经验的社会组织，扶持社会工作者、志愿者协会、义工组织等社会组织，提升风险防控的专业水平，扩大社会动员的广泛力量；以合作为导向，探求基层社区、社会组织、物业公司、社区业主之间的目标协同、行动协作、利益协调方式，为紧急状态下基层社区参与重大突发事件搭建协作服务平台，构建起“统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制”^⑧，形成有序、有效的常备合作机制；以结果为导向，坚持抓在平时、用在战时的基本原则，在常态化社会治理中统筹推进基层社会组织的建设与建设；以技术为导向，充分开发和运用新技术手段，促进业务运作方式升级换代，提供更便民的服务，实现更高效的应急响应。

（五）培育社区文化，共建以邻为伴、守望相助的社区家园。基层社区风险治理不仅需要完善制度、理顺机制、培育能力、多元共治，也需要在文化层面涵养社区精神，以最基本、最深沉、最持久的文化底蕴凝聚社区认同、家国情感、思想风貌，增强民众社区生活的获得感、认同感、参与感、幸福感，建设与邻为善、以邻为伴、守望相助的社区家园。首先，要传承优秀传统文化的利他精神与集体责任意识，培养社区群众的家国情怀、理想担当、公共道德、公民意识、邻里情感，凝聚社区的组织精神和团队灵魂，增强社区作为生活共同体的向心力、凝聚力与关键时刻的动员力、行动力。其次，要充分发扬群众文化和民俗文化的积极价值，尊重群众生活理念和地方文化知识，传承以礼俗和情感为基础的社区文化遗产，通过“礼俗相交，患难相恤”的互惠互助

的结合原则粘合社区空间,赋予社区以家园感,达致人际之间的情感关怀与和谐互助,再造社区文化共同体。其三,基层社区要增强公共服务意识,丰富公共文化活动,举办“邻里守望”志愿活动关爱帮助困难群众和弱势群体,举办“共建共治共享”社区协商活动引导居民有序参与社区自治实践,举办“共创平安”社区治理活动完善社区治安综合治理,举办“文化铸魂”精神文明创建活动加强群众文化教育,在社区文化中融入社会主义核心价值观,使之内化为社区民众的道德价值,外化为服务社会的自觉行动,形成向上向善、守望相助、温暖坚韧、睦邻友好的社区共同体。

(六) 完善制度设计,健全风险治理行动预案与影响评估。习近平总书记强调,防范化解重大风险“既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。”^⑨风险社会特征日益凸显的今天,对于重大公共突发事件,要加强对现代社会风险的预判意识,保持“图之于未萌,虑之于未有”的忧患意识和行动准备,通过建立行动预案制定预防性对策和程序性对策,做好监督、监测、预警、防控、排查、演练等工作,在遭遇突发事件时做到有章可循、有法可依,“指令清晰、系统有序、条块畅达、执行有力”^⑩地以最快速度精准化解突发公共危机。

重大公共突发事件的防控治理能力最大程度反映着国家治理和基层治理水平。新冠肺炎疫情暴发至今已有两年半的时间,但是进入2022年,西安疫情、上海疫情等仍暴露出地方治理的诸多痛点与难点。虽然不同地区所面对和凸显的问题不尽相同,但是不同程度存在的物资保障不完善、隔离方案不健全、病患就医无法保障、群众需求无处反馈、上级部门无法提供有力领导、基层社区自治能力缺乏、上下协调机制不畅、社会舆情回应不及时、志愿组织无法有效衔接等共性问题都关系到国家治理

和基层治理的能力建设。在“后疫情时代”,回顾新冠肺炎疫情防控治理的经验,反思新冠肺炎疫情防控治理的短板,响应当前“外防输入、内防反弹”的总策略和“动态清零”的总方针,提升基层社区组织防控重大公共突发事件的应急能力和治理水平,应着力建设基层社区组织功能重构与组织重塑的长效机制,引导基层社区的治理共同体建设,增强基层社区治理的安全韧性、系统稳定性、功能协调性。

- ① 《习近平出席2022年世界经济论坛视频会议并发表演讲 强调要在历史前进的逻辑中前进 在时代发展的潮流中发展 坚定信心 勇毅前行 共创后疫情时代美好世界》(2022年1月17日),《人民日报》,2022年1月18日01版。
- ② 《坚持“动态清零”总方针不犹豫不动摇 从严从实抓好疫情防控》,《人民日报》,2022年4月7日02版。
- ③ 李培林:《新冠疫情常态化下的社会治理》,《社会治理》2022年第2期。
- ④ 习近平:《在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话》(2020年9月8日),《人民日报》,2020年9月9日02版。
- ⑤ 郭庆松:《中国共产党的领导力:抗击疫情的核心密码》,《毛泽东邓小平理论研究》2021年第1期。
- ⑥ 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》(2018年12月18日),《人民日报》,2018年12月19日02版。
- ⑦ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),《人民日报》,2017年10月28日01版。
- ⑧ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过),《人民日报》,2019年11月6日01版。
- ⑨ 新华社:《习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话 强调提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展 社会大局稳定 李克强主持 栗战书汪洋王沪宁赵乐际韩正出席》,《党建》2019年第2期。
- ⑩ 《习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障》,《人民日报》,2020年6月3日01版。

(责任编辑:杨婷)