

公共卫生危机视域下社区应急治理能力建设现状与路径提升研究

邓潇涵

成都工业职业技术学院, 中国·四川 成都 610218

摘要: 在公共卫生危机频发的当下, 社区作为国家治理的基层单元, 其应急治理能力成为衡量社会治理体系和治理能力现代化的重要标尺。论文基于 C 市 T 区部分社区的实证调研, 结合国内外社区治理与公共卫生应急管理的理论成果, 系统分析了疫情防控常态化背景下社区应急治理的现状, 深入剖析其在组织体系、资源配置、人员能力及居民参与等方面存在的困境, 并从专业化建设、多元协同机制、科技赋能、制度保障等维度提出针对性提升路径, 以期完善中国特色社区应急治理体系提供理论参考与实践借鉴。

关键词: 公共卫生危机; 社区应急治理; 能力建设; 专业化; 多元协同

Research on the Current Situation and Path Enhancement of Community Emergency Governance Capacity under the Perspective of Public Health Crisis

Xiaohan Deng

Chengdu Polytechnic College of Industry, Chengdu, Sichuan, 610218, China

Abstract: In the current era of frequent public health crises, communities, as the basic units of national governance, have their emergency governance capabilities become an important yardstick for measuring the modernization of the social governance system and governance capacity. Based on empirical research in some communities of T District, C City, and drawing on theoretical achievements in community governance and public health emergency management at home and abroad, this paper systematically analyzes the current situation of community emergency governance under the background of the normalization of epidemic prevention and control, deeply explores the predicaments existing in aspects such as organizational system, resource allocation, personnel capabilities, and resident participation, and proposes targeted improvement paths from dimensions such as professionalization construction, multi-party collaborative mechanism, technological empowerment, and institutional guarantee, with the aim of providing theoretical references and practical inspirations for improving the emergency governance system of communities with Chinese characteristics.

Keywords: public health crisis; community emergency governance; capacity building; professionalization; multi-party collaboration

1 概述

1.1 研究背景与意义

社区作为社会治理的基本单元, 是公共卫生危机防控的第一道防线。2020 年以来的新冠肺炎疫情, 暴露出中国社区应急治理体系在应对重大突发公共卫生事件时的短板与不足。党的二十大报告明确提出“加强重大疫情防控救治体系和应急能力建设”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”, 为社区应急治理能力提升指明了方向。在此背景下, 深入研究公共卫生危机视域下社区应急治理能力的现状、困境及提升路径, 对于完善基层治理体系、保障人民生命健康安全、推进国家治理现代化具有重要的理论与实践意义。

1.2 国内外研究现状综述

1.2.1 国外研究现状

国外社区应急治理研究起步较早, 形成了较为成熟的理论体系与实践模式。斐迪南·滕尼斯(1999)指出社区是由有相同的价值意向与较强的归属感、相互之间由亲密关系为纽带组成的社会生活共同体。珍妮特·登哈特(2011)认为社区治理是多元主体齐力共治的过程, 重视公民参与和社区自治。在公共卫生应急领域, 美国通过《伦理守则》明确社区工作者职责, 荷兰居民通过社区企业参与公共服务供给, 体现了多元主体协同治理的有效性。

1.2.2 中国研究现状

中国研究聚焦于社区治理模式创新与应急能力建设。时立荣(2016)提出社区治理是国家、市场、社区的多元互动,

张永理（2017）强调多元主体协同管理公共事务的重要性。疫情后，学界关注社区应急治理的短板，如唐斌尧（2013）指出社区工作者专业性不足、行政负担沉重，孙波等（2018）提出管理体制行政化、队伍稳定性差等问题。同时，学者们提出“三社联动”“智慧社区”等创新路径，为社区应急治理提供了实践参考。

1.3 研究方法与数据来源

本研究采用质性研究方法，结合文献分析、问卷调查与深度访谈。以 C 市 T 区华阳、正兴街道下辖的 A、B、C、D 社区为调研对象，通过目的性抽样选取 4 个社区，随机抽取 50 名社区工作者、100 名居民进行问卷调查，并对社区管理者、医护人员等进行深度访谈，获取一手数据。同时，梳理国内外相关文献，构建“人员专业化—组织制度化—服务精细化”分析框架。

2 社区应急治理能力建设现状分析

2.1 组织体系：行政主导下的应急响应机制

当前社区应急治理以行政化组织体系为主导，形成“街道—社区—网格”三级联动机制。疫情期间，社区依托网格化管理体系，承担人员排查、核酸检测、物资配送等任务，展现出较强的组织动员能力。例如，A 社区建立“社区党委+网格党支部+楼栋党小组”的组织架构，通过党建引领凝聚治理合力。然而，行政化倾向导致社区自主决策空间有限，过度依赖上级指令，应急响应的灵活性不足。

2.2 资源配置：供需失衡与协同不足

2.2.1 物资储备与调配

社区物资储备以政府拨付为主，储备品类单一，主要集中于口罩、消毒液等常规防疫物资，缺乏应对大规模疫情的专业设备与药品。调研显示，4 个社区中仅 2 个设有专门的应急物资仓库，且物资调配依赖上级统筹，社区间资源共享机制缺失，导致应急响应初期出现物资短缺现象。

2.2.2 人力资源结构

社区工作者队伍呈现“老龄化、低学历”特征，专业化人才匮乏。调研数据显示，样本社区工作者平均年龄 45 岁，本科及以上学历占比仅 30%，具备公共卫生、社会工作专业背景的不足 15%。同时，社区与医疗机构、社会组织的协同机制尚未健全，应急状态下专业力量介入滞后。

2.3 能力建设：专业化水平与应急培训短板

2.3.1 专业能力不足

社区工作者缺乏系统的公共卫生应急知识与技能培训，应对突发疫情的能力主要依赖经验积累。访谈中，部分社区工作者表示对病毒传播机制、应急处置流程等专业知识掌握不扎实，在指导居民科学防护、心理疏导等方面力不从心。

2.3.2 演练机制薄弱

社区应急演练频率低、形式化问题突出。调研发现，近一年来仅 1 个社区开展过综合性应急演练，且演练内容以

人员疏散为主，缺乏对物资调配、医疗救治、舆情管控等全流程模拟，难以检验实际应急能力。

2.4 居民参与：被动响应与自治能力不足

疫情初期，居民对社区防控措施的配合度较高，但长期防控中逐渐出现疲劳感，参与积极性下降。调研显示，仅 40% 的居民表示愿意参与社区应急志愿服务，且参与方式以被动服从为主，缺乏主动参与应急决策与管理的意识。同时，社区缺乏有效的居民参与平台与激励机制，难以激发居民自治活力。

3 社区应急治理能力的困境及其成因

3.1 治理结构：行政化与自治化的张力

3.1.1 职责分工边界模糊

社区承担大量行政性事务，如数据统计、文件报送等，挤占了应急治理的资源与精力。调研发现，社区工作者日常工作中行政事务占比达 60% 以上，导致在疫情防控中难以聚焦核心任务。

3.1.2 主体协同机制缺失

政府、社区、社会组织、居民之间的权责划分不清晰，协同治理格局尚未形成。社会组织参与社区应急治理的门槛较高，缺乏政策支持与资金保障；居民自治组织（如业主委员会）作用发挥有限，难以有效整合居民需求。

3.2 资源约束：供给不足与配置低效

3.2.1 财政投入有限

社区应急治理资金主要依赖政府财政拨款，社会资本参与渠道狭窄。调研显示，样本社区年应急管理经费平均不足 10 万元，难以满足物资储备、人员培训、设施建设等需求。

3.2.2 信息共享壁垒

社区与医疗机构、疾控部门之间的信息系统互不兼容，数据互通不畅。例如，疫情期间社区排查数据需多次重复填报，导致信息滞后与失真，影响应急决策的科学性。

3.3 能力短板：专业化建设滞后

3.3.1 职业制度不完善

社区工作者的职业身份不明确，缺乏统一的资格认证与职称评定体系，职业发展空间受限。调研中，60% 的社区工作者认为职业认同感低，人才流失现象严重。

3.3.2 培训体系不健全

现有培训多为短期、碎片化的政策解读，缺乏系统性的专业能力培养。例如，公共卫生应急培训仅占社区工作者年度培训课时的 10%，且缺乏实操环节，培训效果难以转化为实际能力。

3.4 文化因素：应急意识与自治文化薄弱

3.4.1 居民应急意识淡薄

常态化防控下，居民对公共卫生风险的警惕性下降，缺乏主动学习应急知识、参与应急演练的意识。调研显示，仅 30% 的居民掌握基本的急救技能，应急知识普及率低。

3.4.2 社区自治文化缺失

长期以来,社区治理依赖政府主导,居民形成“等、靠、要”的思维定式,自治能力不足。疫情期间,部分居民对防控措施存在抵触情绪,加剧了社区治理的难度。

4 公共卫生危机视域下社区应急治理能力提升路径

4.1 优化治理结构:构建多元协同治理格局

4.1.1 厘清权责边界,推动去行政化

明确社区的自治属性,剥离不必要的行政事务,聚焦公共服务与应急治理核心职能。建立政府部门与社区的职责清单,推行“准入制”,减少行政任务对社区的过度渗透。

4.1.2 培育多元主体,强化协同机制

加大对社会组织的培育与扶持力度,通过购买服务、项目合作等方式,引导专业社会组织参与社区应急物资储备、心理疏导、环境消杀等工作。建立“社区—医疗机构—疾控部门”联动机制,完善信息共享与应急响应流程,提升专业力量的协同效率。

4.1.3 激发居民自治,搭建参与平台

通过建立居民议事会、应急志愿者队伍等形式,拓宽居民参与渠道。制定居民参与应急治理的激励机制,如积分兑换、荣誉表彰等,增强居民的责任感与归属感。加强社区应急文化建设,通过宣传教育、应急演练等方式,提升居民的风险意识与自救互救能力。

4.2 加强资源整合:提升应急保障能力

4.2.1 完善物资储备与调配机制

建立“政府储备+社会储备+家庭储备”三级物资储备体系,扩大储备品类与规模,重点加强防护服、呼吸机、核酸检测试剂等专业物资储备。依托社区网格,建立物资动态管理台账,实时掌握库存情况。完善区域间物资调配机制,建立应急物资共享平台,提升资源配置效率。

4.2.2 优化人力资源配置

加强社区工作者专业化队伍建设,建立职业资格认证制度,将公共卫生应急能力纳入岗位考核指标。通过招聘引进、定向培养等方式,吸引公共卫生、社会工作等专业人才加入社区队伍。建立社区应急专家库,吸纳医疗机构、高校、科研院所等领域的专家,为应急决策提供智力支持。

4.2.3 拓宽资金投入渠道

加大政府对社区应急治理的财政投入,将应急管理经费纳入财政预算,并建立动态调整机制。鼓励社会资本参与社区应急设施建设与服务供给,通过公益捐赠、商业保险等方式,拓宽资金来源。探索“应急治理+产业发展”模式,发展应急产业,提升社区自我造血能力。

4.3 强化能力建设:推进专业化与智能化

4.3.1 健全培训体系,提升专业能力

构建“理论培训+实践演练+考核评估”一体化的培

训机制,将公共卫生应急知识、应急处置流程、心理干预技巧等纳入社区工作者必修课。定期组织跨区域、跨部门的应急演练,模拟不同类型的公共卫生危机场景,检验和提升社区应急响应能力。建立培训效果评估机制,将培训成绩与职业晋升挂钩,确保培训实效。

4.3.2 推动智慧社区建设,科技赋能应急治理

利用大数据、物联网、人工智能等技术,构建社区应急管理信息系统,实现人口信息、物资储备、医疗机构等数据的实时更新与共享。开发智能预警平台,通过监测环境数据、居民健康数据等,提前预警公共卫生风险。推广“智慧防疫”应用,如智能门禁、无接触配送、线上疫苗预约等,提升应急服务的精准性与便捷性。

4.3.3 加强应急制度建设

完善社区应急管理预案体系,结合社区实际情况,制定针对性强、可操作性高的公共卫生应急预案。建立应急响应分级机制,根据危机程度及时调整防控措施,避免过度防控与防控不足。加强应急法治建设,明确各主体在应急治理中的权利义务,保障应急措施的合法性与规范性。

4.4 深化制度创新:完善长效保障机制

4.4.1 建立职业发展保障制度

明确社区工作者的职业身份,将其纳入专业技术人才管理体系,建立职称评定、薪酬增长、晋升通道等制度。提高社区工作者的福利待遇,落实社会保险、住房补贴等政策,增强职业吸引力与稳定性。

4.4.2 完善考核评价机制

建立以应急治理能力为核心的社区工作考核评价体系,将应急响应速度、物资管理成效、居民满意度等指标纳入考核内容。引入第三方评估机构,对社区应急治理工作进行客观评价,考核结果与绩效奖励、评优评先挂钩。

4.4.3 强化应急文化培育

将应急教育纳入社区文化建设范畴,通过社区宣传栏、公众号、文艺活动等形式,普及公共卫生应急知识与技能。挖掘社区应急治理中的典型案例与先进人物,发挥榜样示范作用,营造“人人参与应急、人人支持应急”的社区文化氛围。

5 结论与展望

公共卫生危机对社区应急治理能力提出了严峻挑战,加强社区应急治理能力建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。当前,中国社区应急治理在组织体系、资源配置、能力建设、居民参与等方面仍存在诸多困境,需通过优化治理结构、加强资源整合、强化能力建设、深化制度创新等路径,构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社区应急治理新格局。

未来研究可进一步拓展以下方向:一是加强对不同类型社区(如城市社区、农村社区、城乡结合部社区)应急治理模式的比较研究;二是深入探讨数字技术在社区应急治理

中的具体应用场景与实施路径;三是关注后疫情时代社区应急治理与日常治理的有机衔接,实现应急能力与常态化治理能力的协同提升。通过持续的理论创新与实践探索,不断完善中国特色社区应急治理体系,为应对各类公共卫生危机提供坚实的基层治理保障。

参考文献:

- [1] 陈幽泓.社区治理的多元视角:理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2009.
- [2] [美]罗伯特·普特南.使民主运转起来[M].王列,赖海荣译,北京:中国人民大学出版社,2015.
- [3] H Sullivan. Modernisation, Democratisation and Community Governance[J]. Local Government Studies,2001,27(3):1-24.
- [4] James H Svara. Politics-Administration/Officials-Citizens: Exploring Linkages in Community Governance[J]. Administrative Theory & Praxis,2016,21(3):309-324.
- [5] 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1):135-140.
- [6] 陈荣卓,肖丹丹.从网格化管理到网络化治理——城市社区网格化管理的实践、发展与走向[J].社会主义研究,2015(4):83-89.
- [7] 陈家喜.反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015,68(1):71-76.
- [8] 徐林,方亦儿,薛圣凡.社区资源禀赋、治理模式与治理绩效[J].浙江社会科学,2017(3):27-36+156.
- [9] 王江伟.中国社区治理创新的特征、动因与绩效——基于“中国社区治理创新成果”的多案例分析[J].求实,2017(12):61-73.
- [10] 尹浩,舒晓虎.新时代城市社区治理中的居民主体性培育路径研究[J].求实,2018(4):76-87+111-112.
- [11] 王轲.中国城市社区治理创新的特征、动因及趋势[J].城市问题,2019(3):67-76.
- [12] 龚维斌.应急管理的中国模式——基于结构、过程与功能的视角[J].社会学研究,2020,35(4):1-24+241.
- [13] 刘佳.“国家—社会”共同在场:突发公共卫生事件中的全民动员和治理成长[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2020,73(3):15-22.
- [14] 容志,秦浩.再组织化与社会治理现代化:重大公共卫生事件中社区“整体网格”的运行逻辑及其启示[J].上海行政学院学报,2020,21(6):66-77.
- [15] 陈潭,梁世杰.组织动员、社区学习与应急治理——社区公共卫生应急治理的响应范式与实践逻辑[J].社会科学,2021(12):37-44.
- [16] 曹志刚.城市社区治理体系:常态运转和偶态应急的静态差异与动态转换——重大公共卫生危机的启示[J].学习与实践,2022(1):78-87.
- [17] 王杰,陈义平.新时代推进韧性社区建设的实践经验与议题聚焦——基于党建引领社区治理的考察[J].湖北社会科学,2022(5):57-63.
- [18] 陈志远,杨雨洁,汤镇源.党建引领与社区应急治理的双向赋能:理论逻辑与实践进路[J].社会科学家,2022(8):96-103.

作者简介: 邓潇涵(1997-),女,中国四川广元人,硕士,助教,从事中国共产党与中国社会变革、数字技术与全球治理等研究。

课题项目: 重大疫情防控视域下社区应急治理能力建设现状与路径提升研究——以社区工作者专业化为例(项目编号: 纵 20234010001)。