

# 重大突发公共卫生事件下多形态基层社区应急管理能力的研究

王 进

石河子大学法学院 新疆 石河子 832000

**【摘要】**：现阶段社区公共卫生应急管理能力受到国家与公众的高度重视。从认同理论角度分析，多形态基层社区应急管理包括政治认同、胜任力认同、先进性认同与情感认同等多种机制。通过分析国内外应急能力成熟度模型，需建立起完善的社会公共卫生应急管理能力评价体系，增强多形态基层社区应急管理效果。对此，本文首先阐述重大突发公共卫生事件下应急管理研究现状。提出多形态基层社区应急管理能力指标构建要求，明确多形态基层社区应急管理体系构建要点，制定多形态基层社区应急管理措施，以供参考。

**【关键词】**：重大突发公共卫生事件；多形态基层社区；应急管理能力

DOI:10.12417/3041-0630.26.09.056

## 前言

当前突发性公共健康事件具有影响范围大、发生密度高等特征，需将应急管理工作落实到基层社区管理体系中。例如2020年新型冠状病毒感染在全球相继暴发，依靠社区基层组织，在疫情防控期间系统地开展宣传活动、排查人员情况、报告信息、健康管理等工作，为疫情防治工作提供强有力的保障。为进一步提升重大突发公共卫生管理水平，需结合多形态基层社区特征，构建应急管理指标体系，优化应急管理水平。

## 1 重大突发公共卫生事件应急管理研究现状

通过对我国及国外有关突发事件应急管理能力研究文献的系统整理和分析可知，突发事件应急管理能力研究主要从以下几方面展开：

构建应急管理体系。美国疾病预防控制中心按照社会技术体系理论，就公共卫生突发事件应急管理能力的提升途径展开系统的分析。研究发现心理因素、技术要素、结构属性这三个心理维度的构成要素。我国在应急管理实践探索和社会治理转型的需求下，以整合社会变革和发展目标为依托，改善政府职能体系，完善运行机制，从而形成具有针对性的应急管理体系<sup>[1]</sup>；

构建应急管理能力。国外学者依靠开放型空间计算理论以及多源数据融合的方法，对公共卫生紧急状态时期做出决策时的体系进行了详细的探究。国内学者从情报学角度出发，对疫情发展各个时期的情报需求进行系统的分析，建立完整的突发事件情报收集、处理、应用的闭环系统，提高突发事件应对的决策效能，实现信息赋能；

评估应急管理能力。用公共卫生应急管理理论来评价社区危机应对能力，分析多元化的治理结构中政府、非营利组织、私营机构的职能定位。依靠完善的追责制度来创建起系统的应急管理权责统一治理结构<sup>[2]</sup>。

## 2 重大突发公共卫生事件下多形态基层社区应急管理能力指标构建条件

### 2.1 多形态基层社区为体系实施场域

多形态基层社区是以文化传统、价值观念为依托而产生，并且有社会功能的、具有同质性的群众团体。2000年，我国民政部将社区划分为城市社区、城镇社区、乡村社区三个等级。其中，城市社区比城镇社区、乡村社区的规模大、人员密集度以及成员异质化程度高；城镇社区是社会主义市场经济下衍生出的特殊社区，具有非村、非城的特征；乡村就是打破原乡村地域界线，将两个或两个以上的行政村合并迁移，对农业产业布局进行统一规划及调整<sup>[3]</sup>。

多形态基层社区是公共卫生应急管理的重要微观场域。快速城镇化推动城市空间深度融合、居住密度持续提升，叠加传染病传播与人员出行高度关联的特征，对基层突发公共卫生事件处置能力提出了更高要求。从应急管理载体角度分析，影响范围越小的情况下越有利于应急处理。而社区作为最小传播范围，也需要着力构建多形态基层社区应急管理体系<sup>[4]</sup>。

### 2.2 多维度认同体系理论价值

重大突发公共卫生事件应对机制里，社区认同起着很重要的驱动作用。由于我国社区治理结构中存在着政府主导与居民自治相结合的特点，在突发事件的应急响应当中，加强社区居民支持意愿可以有效地提升整个社区应对事件的能力及协作水平。虽然社区居民成为社区治理工作的重要参与体，但居民自身的参与积极性却不强<sup>[5]</sup>。

社区认同感的形成依靠应急管理过程中的诸多要素，即沟通协调机制是否有效、资源调配是否顺畅、社会资源的整合情况怎样、应急预案的实施效果如何、应急数据管理是否规范等等。通过在多形态基层社区形成政社融合、科技融合与社会关系融合的治理模式，可进一步提升多形态基层社区在提高重大

突发公共卫生事件的应急处理能力方面的水平。多维度认同体系体现在以下几个方面：

政治认同。政治认同体现的是人根据自身社会生活中的价值理性作出的价值判断，对某个政治客体产生支持意向并付诸行动的心理认知过程。突发公共卫生事件之下，社区政治认同就是指居民对基层治理主体权威地位、党员干部示范性所产生的认同感。特殊时期公众政治认同实践是评价应急管理体系建设成果的重要标准，也是改善社会治理效能的主要因素；

胜任力认同。胜任力认同就是成功完成工作任务，承担被赋予的角色与职责本领认同。由于重大突发公共卫生事件的工作负担重、社会影响大，应对方案要加强跨部门协作、分级响应、多主体协同治理的研究，需社区管理人员做好沟通、协调、整合与执行等工作；

先进力认同。社区为党与国家生产力的重要承载空间，通过使用信息化、数字化技术手段，构建多形态基层社区应急管理平台，也可提升应急管理环节的先进性。在突发性公共卫生事件治理环节，可通过在社区各地安装监控设施，收集关于社区环境的各类信息，为高效治理重大突发公共卫生事件提供理论支持<sup>[6]</sup>；

情感认同。人类情感具有超越时空的属性，在个体认知发展的全过程当中体现出它所具有的核心价值以及重要的影响，感染他人，影响事件发生进程。党组织在民族危难之际，发端于人民群众之中，历来重视践行群众路线并开展情感工作，通过情感动员的方式，激发群众革命斗志、处理社会关系。

不同社区对认同体系的认知存在较大差异。部分社区认为政治认同最为重要，能够获得社区群众的支持；部分社区在提升胜任力方面作出了巨大努力，受到群众的普遍关注；还有社区采用了先进技术手段，在重大突发公共卫生事件中时刻关注环境特征，处理中实现攻坚清零目标<sup>[7]</sup>。

当前社区抗疫缺乏统一的行为规划与执行标准，潜藏多重风险：部分居民隐瞒行程与密接信息，部分社区管理方式粗放，存在形式主义、官僚主义问题，制约治理效能。因此，开展多形态基层社区应急管理工作，亟须建立完善的突发公共卫生事件评价指标体系。

### 3 重大突发公共卫生事件下多形态基层社区应急管理体系

评价多形态基层社区应对重大突发公共卫生事件时治理效能的高低，就是考察其整合认同机制是否有效的一种方式。为了弥补现有的管理体系的不足，提高应对策略的有效性，有必要对以前的经验和教训进行总结，进而健全应急响应体系来提高危机处理能力<sup>[8]</sup>。

### 3.1 借鉴基层社区公共卫生应急管理能力评价体系

目前，我国政府对于构建突发公共卫生事件治理体系有明显的发展，在系统化和多维化上同时推进。

我国以“主动干预、动态监测、综合治理”为核心构建“三位一体”应急管理机制，在新冠肺炎疫情防控中成效显著。经过多年发展，基层社区已形成涵盖规划制定、风险评估、预案设计、应急响应的全流程应急管理体系，将公共卫生应急管理纳入核心范畴；各级疾控机构普遍设立专项职能组织，突发公共卫生事件的统筹治理能力显著提升。社区作为应急管理体系的关键节点，承上启下，是联结国家治理体系与群众需求的重要桥梁。

公共卫生危机管理能力直接决定突发公共卫生事件的应对质效，是应急管理效能评价的核心内容。为系统提升基层社区应急管理水平和治理绩效，需建立完善规范的评估指标体系。本研究结合基层突发事件处置涉及多元主体、网络化协作的特征，构建兼具实用性与可操作性的综合评价指标体系。

从认同理论角度出发，结合突发公共卫生事件治理的实践经验，创建起多元化的基层社区应急管理实践中评价指标体系。该体系是以组织认同、能力认同、标杆认同、情感认同这四个主要维度为出发点，按照一定的标准来创建适合中国特色的基层社会公共卫生应急管理结构。从政治认同上来看是考察社区领导效能和党员示范作用，从能力认同上看是研究应急管理中沟通协调、资源整合、资源配置、应急预案执行等各方面的能力，从创新认同上看是评价信息技术应用、应急信息化建设、风险预警体系建设等方面的成绩，从情感认同上看是公民行为规范意识及其参与志愿服务的实际效果<sup>[9]</sup>。

## 4 重大突发公共卫生事件下社会应急管理工作存在问题

### 4.1 部门协调机制尚不完善

重大突发公共卫生事件应急管理的跨部门协同机制存在明显短板。横向上，党政机关、卫生部门多头出台应急管理规定，政策内容重复、职责边界模糊，既加重基层社区的工作负担，也易造成权责混淆；纵向上，现行层级上报模式下社区未获得统筹协调的充分授权，难以直接联动医疗资源、物资保障等单位，制约了应急处置的整体效率。

### 4.2 保障机制不完善

基层社区公共卫生应急保障能力存在明显短板。物资保障方面，生活、医疗类应急物资储备缺口明显，配送链路运转低效，部分受经济水平限制的地区未建立标准化应急储备系统，物资难以及时配送至居民手中。人才保障方面，基层专业应急人员数量不足，社区医疗机构福利待遇偏低难以留住核心人才，且相关应急业务培训缺位，医护人员突发事件处置能力薄

弱,无法有效适配重大公共卫生事件的应对需求。

## 5 重大突发公共卫生事件下多形态基层社区应急管理工作的开展要点

### 5.1 发挥党建在基层社区应急管理中的核心作用

发挥党建引领作用,推动基层社区各单位党建互联互通,针对重大突发公共卫生事件中人员物资信息滞后、物资短缺、跨单位部署混乱等问题,通过常态化、多形式的联动机制畅通部门日常沟通,强化应急协同作战能力。同时组建专项应急管理队伍,统筹防控与民生两大工作体系,明确各参与单位职责,落实分工责任制,精准提升政策宣传、人员摸排、物资调配发放等核心工作的运行效率。

### 5.2 建立多元化主体协同控制体系

推进多形态社区应急管理,可从制度、网格、队伍三方面协同发力:一是做好顶层制度设计,推动放权与赋能相统一,结合社区实际动态调整政策、厘清权责边界,激发基层治理活力;二是完善分级网格体系,划分基础网格与专属网格,以党建引领打通网格协同渠道,实现应急问题快速响应处置;三是培育高素质志愿服务队伍,推动志愿服务规范化常态化发展,

激活居民参与内生动力,夯实群防群治基础。

### 5.3 强化基层社区常态化应急处理能力

建立多主体应急预案,需明确重大突发公共卫生事件应急防控方案与组织架构,厘清应急小组职责边界,规范不同等级事件的响应流程;要广泛征求专家与居民意见,吸纳社区卫生机构、志愿者等多方力量参与,形成多元协同的应急处置格局。同时常态化开展预案演练,及时排查短板、优化流程,提升基层队伍实战能力。此外,通过线上线下结合的方式开展公共卫生知识科普,提升居民健康素养,调动各方参与应急管理的积极性。

## 6 总结

总而言之,在重大突发公共卫生事件中开展多形态基层社区应急管理工作,需建立健全多形态基层社区应急管理评估体系,确立多形态基层社区应急管理工作开展现状,建立社会公共卫生应急管理能力评价体系,进一步提升社区公共卫生应急管理效果。加强社区信任机制建设,可以深化情感纽带、推动居民参与实践,构建和谐的人际关系网,在社区内营造出良好的人际关系氛围,给完善公共卫生应急管理体系奠定更牢固的基础。

## 参考文献:

- [1] 孙文,李珍,陈佳林,徐浩,韦莉,吴晓晓.基于德尔菲法的突发重大传染病社区韧性评价指标体系[J].公共卫生与预防医学,2025,36(02):6-11.
- [2] 尹晓冉,张凌云,张长丽,张国勇.基于 CiteSpace 的我国突发公共卫生事件管理研究可视化分析[J].中国初级卫生保健,2025,39(01):52-55.
- [3] GB/T 44229-2024,基于云计算的重大突发公共卫生事件中社区服务系统基本要求[S].
- [4] 乌吉斯古楞.社交媒体智能推荐对重大突发事件群体信息行为的影响研究[D].吉林大学,2024.
- [5] 黄碧云.F 市突发公共卫生事件中应急准备能力评估研究[D].福建农林大学,2024.
- [6] 朱华桂,刘晗.突发重大公共卫生事件社区与居民演化博弈应急策略研究[J].中国应急管理科学,2024,(07):100-117.
- [7] 黄天翔,张世翔,黄晓燕,朱雯晴,冯瀛尹.突发公共卫生事件下社区应急医疗资源保障系统建设策略研究[J].卫生软科学,2024,38(06):13-17.
- [8] 周昊.Y 市政府应对突发公共卫生事件的应急管理问题研究[D].长春工业大学,2024.