

城市社区在“新冠肺炎”疫情防控中的基础作用与思考*

张霄艳¹ 孙枫华¹ 方鹏骞^{2,3, Δ}

(1湖北大学政法与公共管理学院, 湖北 武汉 430060; 2 华中科技大学同济医学院医药卫生管理学院; 3 健康政策与管理研究院(智库), 湖北 武汉 430030)

摘要: 近期新型冠状病毒肺炎肆虐, 正在严重威胁人们的身体健康和生命安全。政府作为应对突发公共卫生事件的主体, 在疫情爆发初期存在信息沟通不畅、防控工作效率低和民众依从性不理想等局限性, 因此政府需要充分发挥社会力量。社区作为疫情防控的第一道防线, 在疫情防控中具有信息收集及时准确、防控措施执行精准和社会动员效率高等优势, 在应对突发公共卫生事件中的作用日渐显现。应充分发挥社区在疫情防控中的基础作用, 完善城市社区防控体系建设, 使其成为预防与控制疾病的重要堡垒, 意义重大。

关键词: 新型冠状病毒; 城市社区防控; 突发公共卫生事件

The basic role of urban community in the prevention and control of the epidemic situation of COVID-19./Zhang Xiaoyan, Sun Fenghua, Fang Pengqian.//The Chinese Health Service Management.

Abstract The recent outbreak of the novel coronavirus pneumonia is a serious threat to people's health and life safety. As the main body to deal with public health emergencies, the government has some limitations, such as poor information communication, low efficiency of prevention and control, and poor compliance of the public, at the initial stage of the outbreak. Therefore, the government needs more support from social forces. As the first line of defense for epidemic prevention and control, community has the advantages of timely and accurate information collection, accurate implementation of prevention and control measures and high efficiency of social mobilization in epidemic prevention and control, and its role in responding to public health emergencies is becoming increasingly apparent. Therefore, it is of great significance to give full play to the positive role of communities in the prevention and control of this epidemic, improve the construction of urban community prevention and control system, and make it one of the important means of disease prevention and control.

*基金项目: 国家社科基金重大项目“基于全民健康覆盖的推进健康中国发展战略研究”(15ZDC037); 国家自然科学基金青年项目(71704048)

Δ通讯作者: 方鹏骞, pfang@mails.timu.edu.cn

Key Words Novel coronavirus pneumonia; urban community prevention and control; emergency health events;

Author's address School of politics, law and public management, Hubei University, Hubei, P.R.China

2019年12月,武汉市出现首例感染不明原因的病毒性肺炎患者,此后患有不明原因的病毒性肺炎病例人数迅猛上升^[1]。截止2月22日,武汉市累计确诊病例46201例^[2]。目前全国31个省市均确诊了新型冠状病毒肺炎(以下简称“新冠肺炎”)病例^[3]。1月29日全国31个省市启动重大突发公共卫生事件一级响应^[4]。1月30日,世界卫生组织宣布武汉肺炎即新型冠状病毒的爆发构成国际关注的突发公共卫生事件^[5]。为做好新冠肺炎疫情防控工作,打赢疫情防控阻击战,1月20日,国家卫健委发布了1号公告将新型冠状病毒肺炎纳入《中华人民共和国传染病防治法》规定的乙类传染病^[6],随后发布了《关于加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作的通知》以落实社区防控,指导社区有序开展防控工作^[7]。

新冠肺炎的迅速蔓延的问题,引发我们深思:政府作为应对突发公共卫生事件的主体责任重大,但疫情的有效防控还需充分调动社会力量的参与。城市社区是社会的最基础单位,在各种突发事件应急管理中处于基础地位。社区应为疫情防控的第一线和社区居民健康的“守门人”。但目前社区防控却是薄弱环节,是防控的痛点,如何加强城市社区防控发挥其堡垒作用,意义重大。

1 政府防控的主要障碍

1.1 信息沟通不畅

信息沟通在突发公共卫生事件管理中具有重要意义,政府通过下级部门收集和传递的信息来管理和部署新型肺炎防治工作,因此信息的准确、全面和畅通是政府高效管理的重要保障。金字塔形的政府组织结构和行政运行程序,致使政府在信息沟通上存在很多不完善的地方,可能有瞒报、缓报、漏报等现象,不仅导致上下级纵向间信息沟通严重堵塞,且公众与政府的沟通也变得困难^[8]。如在新冠肺炎防控工作中某市卫某地一村支书故意隐瞒其四名家属从武汉返乡^[9];某镇疫情信息报送责任人未按要求履行职责,导致疫情信息报送滞后^[11]。

1.2 防控工作效率较低

突发公共卫生事件的应急防控通常涉及到多个行政部门,突发公共卫生事件有效处置必然要求政府各部门之间、政府与其他社会组织之间密切配合、相互协调^[12]。行政部门的机

构层阶设置导致管理效能递减、条块协同困难。遇突发公共卫生事件时，须逐级汇报请示，高层指令同样需要漫长的信息链下达到基层，导致行动迟缓，从而影响突发公共卫生事件防控的效果与效率。

1.3 民众依从性不理想

疫情爆发后，其短时间内，武汉政府采取了一系列防控措施，如封城、设置定点医院集中收治、对密切接触者集中隔离等。但由于疫情的严重性和相关的保障措施不到位，出现民众对政府制定的疫情防控措施不理解，依从性差。如此次“新冠肺炎”发布封城指令后，某地一退休干部确诊不按要求严格居家隔离，频繁外出并与多人密切接触^[13]。

2 社区疫情防控体系的优势

2.1 信息收集及时准确

社区是城市居民组成的社会生活共同体，它作为社会治理的基层单位，是应对突发公共卫生事件的第一场所和第一单位^[14]。它能够及时了解社区中居民生活的真实状况，准确掌握社区居民的实时健康情况。真实准确的信息收集是疫情防治的基础。

2.2 防控措施执行精准

社区在应对突发公共卫生事件中不仅可以起到事前监测预防、事中处置救援，还可以起到事后恢复和重建的作用，在疫情防治中具有防控措施执行精准、连续的优势。社区通过向居民进行宣传教育、对居民进行排查摸查，达到对疫情的事前监测预防；事中能够对确诊和疑似病人进行救助隔离；在事后恢复和重建方面，社区可依靠政府和专业人士开展救助、补偿、安置和心理干预等工作。

2.3 社区动员效率高

社区是居民生活的所在地，与每位居民的安危息息相关，因此其安全性也是居民最为关注的方面。在面对疫情时，社区动员更能得到居民的理解和高效率的配合，联合个人、物业、社会组织、慈善机构等，发挥社区自治的优势。通过组织和调动社区居民的积极参与，尽早发现和解决隐藏在居民中的社会问题；通过群众力量与组织有效结合，快速筹集疫情防控所需物资，迅速、有效的将其拥有的生活、医疗服务、文化教育等资源聚集起来，投入突发公共卫生事件防控中^[15]。

3 社区在疫情防控中的基础作用

3.1 向社区居民健康宣教

社区由于其深入群众性、对社区人力资源和社会资源的动员性等特性，能够将健康宣传

教育工作做到实处，将疾病防控知识普及到每位社区居民身上。在社区日常工作中，可以借助文字、音频、视频等传播工具为社区居民全面地介绍新冠肺炎的发病症状、传播途径和防护措施，以全面提高社区居民的认识水平，使其对疾病有系统的了解和掌握，引起其充分重视。增强居民对社区防控工作的积极性和主动性，提升居民防范意识和自我保护能力，以最大限度地降低疾病发病率^[6]。如在本次疫情中，某地社区对辖区内各小区张贴通告，同时在微信群积极宣传，确保宣传到每家每户^[7]；某社区通过视频宣传让居民了解病毒的传播方式及预防措施，积极开展健康教育，并发放防治手册和口罩^[8]；某县联合社区通过电话告知、微信群转发、社区广播喇叭 24 小时不间断播报等方式，使疫情的发展及防控措施让每个居民知晓^[9]。

3.2 有效阻断传染源

社区是疫情联防联控的第一线，也是外防输入、内防扩散的最有效防线。社区可以对突发公共卫生事件进行监测并可以实时关注事件发展的动向，一旦突发公共卫生事件，社区工作人员能够第一时间到达现场，可以搜集事件的第一手资料，掌握社区传染病的发病情况，及时发现、控制和转移传染源，对社区内确诊和疑似病例进行治疗和隔离观察，避免新冠肺炎进一步扩散^[20]。如某市以社区为单位，逐户入户走访排查，对湖北返渝人员进行登记和重点排查，督促其居家进行自我隔离^[21]；某地加强社区封闭管理并组织社区统筹安排工作力量，通过上门或信息化手段做好小区居民健康情况的排查、监测和报告工作^[22]；某地对全市社区实行封闭式管理，禁止外来人员和车辆进入，严格控制居民出行^[23]。

3.3 加强政府与民众之间的信息沟通

社区具有社会沟通的优势，决定了它能够在政府与民众之间承担纽带的职能。一方面政府关于疫情防控的决策以及相关知识由社区传递到基层，帮助民众了解疫情，掌握及时有效的信息，提高社会和民众的应对危机能力；同时社区又能够把实际了解到的信息，特别是民众的利益需求和政策建议反馈给政府，帮助政府了解民情、发现和解决问题。

4 “新冠肺炎”中社区防控体系的突出问题

4.1 授权不明、协同不力

基层执行防控措施的组织—社区居委会虽然承担了一定行政职能，但从组织性质上界定为基层群众性自治组织，并非行政执法的主体。在疫情防控、防灾救灾等应急管理中的职责也缺乏明确、详细的规定。因此社区工作人员在执行某些防控措施时显得“气不壮”，出现个别人员对疫情防控工作不配合的现象。如某地区一群众拒不配合社区卡点管理登记，态度

恶劣^[24]；一居民不按社区防疫要求进行身份登记等，社区居民对防疫工作不予配合的现象屡见不鲜^[25]。

社区是多行政部门的基层组织，受多部门的共同管理，而各个部门在疫情防控工作中缺少沟通协调与统筹安排，部门之间权责不清导致工作部署不清，各不同部门各发指令，重复给基层单位布置相同的工作，导致身处疫情防控的一线基层干部的工作精力被无谓消耗。基层干部反映：“走访花了6小时，填表却要2小时”，抗疫工作中经常收到各种上级部门的自制表格，要求基层干部迅速填写和上报，但是各部门调度任务内容却相差不大^[26]。因此，建立授权清晰、统一协同的社区疫情防控体系，确保社区在紧急状态下能迅速采取有力的防控措施，是有效应对突发重大公共卫生事件的必要基础。

4.2 社区公共卫生事件应急能力不足

社区卫生服务中心作为基层医疗卫生机构，应充分发挥在疫情防控中的网底作用，根据区域防控工作需求，配合社区居委会等相关部门做好联防联控工作。但长期以来，我国卫生资源配置呈现“倒三角”的模式，人力资源方面缺乏预防专业人才，尤其是在危重症、疾病的诊疗能力方面薄弱，缺乏规范的卫生应急培训；防护设备资源方面疫区防护设备普遍紧缺，基层卫生人员的防护设备更加匮乏，导致其难以开展有效的疫情防控。例如某市一社区卫生服务中心基本防护设备严重短缺，防疫工作开展困难^[27]。另外，社区卫生服务机构长期以来沿用大医院的服务模式，“重医轻防”现象普遍，甚至社区卫生机构的环境布局难以满足疫情防控的隔离要求。诸多限制使得社区卫生机构缺乏必要的突发公共卫生事件的应急能力，社区疫情防控协作机制不完善更造成其难以坚守住居民的健康第一道防线。

4.3 社区疫情防控人力缺乏

人力资源匮乏是社区防控面临的基础难题，在社会治理重心下移过程中，未同步做好力量下沉。特别是没有物业公司的老城区居民小区，做好地毯式追踪、社区网格排查、网格责任包干更显得人手不足。某社区居委会书记表示，社区内不少小区仍然保留着“城中村”业态，且老旧小区居多，其流动人口为社区排查工作增加了很大的难度。目前该社区工作人员有26人，社区仅有3名工作人员负责运送发热病人去医院，还要承担社区消毒、人员登记等职责，基本上一个人管理片区内7000多民居民，社区防控人力资源极其匮乏^[28]。

5 社区疫情防控体系的完善建议

5.1 将城市社区防疫工作纳入法制化轨道

城市社区防疫工作的法制建设薄弱成为影响其自身发展的瓶颈，其开展的疫情防控工作

由于缺乏法律依据和居民的认同支持，而难以有效实施。因此首先要制定和完善城市社区法律体系，将社区在重大公共事件中的职能纳入城市社区法律体系；其次，社区还应制定各种具体制度规范，以更好地规范社区依法管理工作；最后，加强城市社区法律宣传，使居民了解社区在重大公共卫生事件管理的各项权利，并自觉依法守法^[29]。

5.2 组建社区一体化管理的防疫领导机构

指挥系统的统一领导、高效运转、统筹规划是有效应对突发公共卫生事件的重要保障^[30]。因此，需要组建一体化的防疫领导机构来总体指挥和指导防控工作，各市要组建综合性疾病预防控制中心，实现人、信息、物资的自下而上的垂直管理体制。防疫领导机构实现对社区防疫工作直接部署、安排，社区也能及时将基层防疫工作反馈给领导机构，防止政出多门，并及时有效地解决基层防疫工作中的问题和群众所需，提高行政效能。一体化的信息管理可以让各部门与社区做到防疫信息共享，从而实现疫情报告的全面、快速、准确，提高疫情防控效率，让基层干部把更多的经历投入到疫情防控第一线^[31]。

5.3 落实社区卫生服务机构的各项保障措施

社区卫生服务机构防护设备的短缺，工作人员防护知识的缺乏，保障措施的不到位等都严重影响社会防疫体系的功能实现。一方面，要把保证社区工作人员的健康和安全放在重要的位置，优先保障社区工作人员的防护设备和物资，防护物资调配要向一线、基层医疗机构倾斜，让疫情防控人员能在一线工作无后顾之忧。同时加强社区工作人员的公共卫生应急规范化培训，协同社区卫生机构共同开展疫情防护的培训和心理疏导。另一方面，政府应将社区疾病预防控制工作的必要经费、办公经费、从业人员工资补贴等纳入有计划的预算，并需要增加新技术设备引进的预算资金，确保社区公共卫生服务和疾病预防事业的有效开展^[32]。

5.4 组建志愿者参与社区疫情防控

在发生大面积疫情时，仅仅依赖现有的社区工作人员会出现人员不足的情况。美国的应急志愿者管理制度较为完善，对我国发挥志愿者在新型冠状病毒肺炎防治中的作用具有借鉴意义^[33]。因此，常态化加强志愿者队伍的组建和疫情培训。疫情发生时，迅速调动志愿者作为疫情防控的生力军，落实社区网格化服务和管理，可有效缓解社区疫情防控人员紧缺的问题。社区志愿者征集要以专业为导向，将突发公共卫生事件的应急处理和防护技能纳入志愿者常态化培训内容中，避免疫情中安排无专业背景、未经培训的志愿者上岗排查导致的交叉感染^[34]。此次“新冠肺炎”疫情中，某社区防疫志愿者积极参与疫情防控工作，很好承担了社区内秩序维护、防疫宣传、人员摸排等工作^[35]；某市依靠志愿者落实对社区湖北返乡

人员“一对一”的跟踪服务管理，并对楼栋和社区垃圾进行全面消毒^[36]。发挥志愿者

的作用是当前社区防控面对应急人员不足的重要探索路径。

重塑社区疫情防控体系,通过建立高效、统一、协同的社区疫情防控指挥中心,以家庭为基本单元,调动志愿者力量,落实社区网格员排查、社区医疗人员持续跟踪服务、居委会统筹落实资源保障,做到归口明确化,有效守护居民健康,防止疫情扩散式蔓延。

[参考文献]

- [1] 财新网. 武汉新型冠状病毒肺炎大事记[EB/OL]. <http://www.caixin.com/2020-01-20/101506242.html>,2020-01-20.
- [2] 武汉市卫生健康委员会. 武汉市新冠肺炎疫情动态(2020年2月22日)[EB/OL]. <http://wjw.wuhan.gov.cn/front/web/showDetail/2020022309758>,2020-02-23.
- [3] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 截止1月28日新型冠状病毒感染的肺炎疫情最新情况[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/yjb/s7860/202001/1c259a68d81d40abb939a0781c1fe237.shtml>,2020-01-29.
- [4] 环球时报评论. 中国内地31个省区市已全部启动突发公共卫生事件一级响应[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657067060575346549&wfr=spider&for=pc>,2020-01-29.
- [5] 张鹏辉. 世卫组织对中国控制疫情的能力充满信心[N]. 人民日报,2020-02-01(03).
- [6] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 中华人民共和国国家卫生健康委员会公告(2020)1号[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/jkj/s7916/202001/44a3b8245e8049d2837a4f27529cd386.shtml>,2020-01-20.
- [7] 中华人民共和国国家卫生健康委员会. 关于加强新型冠状病毒感染的肺炎疫情社区防控工作的通知:肺炎机制发(2020)5号[EB/OL]. <http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202001/dd1e502534004a8d88b6a10f329a3369.shtml>,2020-01-25.
- [8] 曹丁,谢少华,王龙昌. 我国地方政府风险管理机制的探索[J]. 消费导刊,2008(12):99+101.
- [9] 人民日报. 唐主任被问责,为谁敲响警钟?[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657676488105769492&wfr=spider&for=pc>,2020-02-05.
- [10] 人民网. 免去职务!浙江温岭一村书记瞒报家属武汉返乡信息被通报[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1656846942027950066&wfr=spider&for=pc>,2020-01-27.
- [11] 中华人民共和国国家监察委员会. 杭州通报5起疫情防控工作履职不力等典型问题[EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202002/t20200203_210715.html,2020-02-03.
- [12] 刘鹏程,徐鹏,吕军等. 我国突发公共卫生事件应急处置关键问题确认[J]. 中国卫生政策研究,2014,7(07):38-43.
- [13] 每日经济新闻. 湖北一退休副厅长及家人确诊后拒绝隔离?省纪委:绝不会放任不管[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658668193342627181&wfr=spider&for=pc>,2020-02-16.
- [14] 李菲菲,庞素琳. 基于治理理论视角的我国社区应急管理建设模式分析[J]. 管理评论,2015(02):197-208.
- [15] 卢芳. 社区在突发公共卫生事件中的作用[D]. 东北财经大学,2005.
- [16] 吴春苑,曾丽. 探究社区公共卫生机构在传染病疫情预防中的效果[J]. 微量元素与健康研究,2017,34(02):14-16.

- [17] 合肥第一生活门户网. 疫情防护, 人人有责[EB/OL]. <http://news.wehefei.com/system/2020/01/27/011679344.shtml>,2020-01-27.
- [18] 徐州市云龙区政府网. 翠屏山:紫金东郡社区开展新型肺炎预防宣传[EB/OL]. <http://www.xzyl.gov.cn/wangzhanjiqu/cpsjdbsc/cpsjdbscsqdt/202001/83567.html>,2020-01-22.
- [19] 中国日报网. 吉林靖宇县联合社区积极开展新型冠状病毒感染肺炎疫情防控的宣传和预防作用[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657156912039297844&wfr=spider&for=pc>,2020-01-30.
- [20] 阎利民,李丽娟. 社区卫生服务中心传染病预防控制有关问题探讨[J]. 中国卫生产业,2013,10(16):36+38.
- [21] 刘相林,贾楠. 重庆市全面开展新型冠状病毒疫情社区排查防控[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2020/01-24/9069005.shtml>,2020-01-24.
- [22] 湖北省新型冠状病毒感染肺炎疫情防控指挥部. 湖北新冠肺炎疫情防控指挥部关于加强城市社区、小区封闭管理工作的通知[EB/OL]. http://www.hubei.gov.cn/zhuanti/2020/gzxxgzbd/zxtb/202002/t20200216_2039128.shtml,2020-02-16.
- [23] 新华网客户端. 哈尔滨发布公共对全市所有居民小区实行封闭管理[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657699318661882434&wfr=spider&for=pc>,2020-20-05.
- [24] 人民日报. 拒不配合小区疫情防控检查,“炫证女”被批准逮捕[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659048720432750273&wfr=spider&for=pc>,2020-02-20.
- [25] 央广网. 成都崇州一辅警不配合防疫登记并与志愿者发生冲突 已被辞退[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1658688977795719501&wfr=spider&for=pc>,2020-02-16.
- [26] 人民日报. 走访 6 小时填表 2 小时:基层抗疫不能这么干[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657322504370108005&wfr=spider&for=pc>,2020-02-01.
- [27] 安阳市第二人民医院. 抗疫前线, 银杏社区卫生服务中心在行动[EB/OL]. <http://www.aeyey.com/m/view.php?aid=843>,2020-02-01.
- [28] 中国经济网. 社区疫情防控最前线需要什么? [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1657693403090384321&wfr=spider&for=pc>,2020-02-05.
- [29] 李国旗. 试论城市社区法制化建设[J]. 山西高等学校社会科学学报,2007(05):34-36.
- [30] 凌玉,陈发钦. 我国突发公共卫生事件应急管理存在的问题和对策[J]. 中国公共卫生管理,2012,28 (02):189-191.
- [31] 郭铁民,黎元生. 论构建我省公共卫生突发事件应急机制的思路与对策[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2006, (03):103-106.
- [32] 耿伟胜. 社区公共卫生疾病防控工作存在的问题与对策研究[J]. 临床医药文献电子杂志,2015,2(07):1211-1212.
- [33] 宋劲松,王宏伟. 美国应急志愿者管理制度及其经验借鉴[J]. 北京行政学院学报,2012(04):34-40.
- [34] 马树海,王斌. 城乡社区疫情防控存在难点盲点要重点解决突出问题[N]. 第一财经日报, 2020-02-04(A11).
- [35] 齐鲁晚报. 招募通知!济南市历下区招募社区防疫志愿者[EB/OL]. <http://www.qlwb.com.cn/detail/11375204>,2020-02-13.
- [36] 临湘市政府人民政府. 五里牌街道:实行网格化管理防疫工作落实到人[EB/OL]. http://www.yueyang.gov.cn/lxzf/24726/24727/content_1653723.html,2020-01-29.