

# 公共危机治理中的社区应急动员机制构建

◇王 涛 翟慧杰

## 一、危机治理的重要领域：应急社会动员

新常态下的重大公共危机事件成为影响我国经济社会发展的重要因素。应急管理是围绕突发公共事件展开的预防、处置、恢复、重建的管理行为，旨在有效减轻突发公共事件造成的损害。

社会动员是应急管理的一个重要环节，贯穿于应急管理全过程，是有效预防和应对突发事件，调动社会资源、融合社会力量参与应急管理建设的重要内容。应急社会动员作为一种非常规的、体系之外的动员社会成员与社会资源的过程，其本身是一个综合性、系统性的管理活动。有效的动员是集中全社会力量、资源控制和战胜危机的前提条件，国家必须借助社会动员才能在短时间里集中调配大量的物资、人力与信息资源。控制公共危机需要民众与社会的配合，对社会的动员是引导民众与社会配合政府危机调控的基础性工作。同时，有效的社会动员可以减轻民众心理焦虑、盲目恐慌，并激发起战胜危机的强大精神动力。此外，社会单位、社区、非政府组织等作为政府与大众之间的中介，在促进二者之间的沟通上能够发挥重要作用，既可以使应急管理的方针、策略得到社会公众的理解、支持与配合，还可以通过社会的监督不断提高应急管理的效率。

当前，我国应急社会动员已初步形成“统一领导、综合协调，分类管理、分级负责，社会协同、全民参与”的模式。应急社会动员初步实现了由“国家完全主导”到“国家与社会良性互动”的调适性转变，社会动员的机制正在由“对社会进行动员”向“社会自主动员”转变，社会动员的思路由“重视危机处置动员”转向“重视危机治理动员”。

## 二、公共危机下的集体行动：社区应急动员

从危机管理走向危机治理，弥补和克服行政动

员的“刚性”缺陷，是应急管理的重大转变。同时，“治理型”动员坚持眼睛向下、重心下移、体系开放，更加强调社区应急动员能力的提升。在社会转型背景下，社区是我们实现社会整合的基础单元。随着“单位人”向“社会人”转变，我国社会管理的重点逐渐从“工作场所”向“居住场所”转移。作为以生活地域为基础的利益共同体，社区成为公众的“道德—情感共同体”，可以发挥强大的社会整合功能。“治理型”社会动员依托社区，发挥社区的自治功能，注重强化社区在预防和应对突发事件方面的能力。

社区作为部分社会职能的承担者和社会主要力量及资源的承载者，既是各类突发事件的承受主体，又是预防和应对的前沿阵地，提升社区应急能力是促进社区稳定、社会和谐有序的有力屏障。从历次应对突发公共事件的实践来看，社区参与应急管理有一定的比较优势：“自下而上”发动，信息搜集与传递及时，救灾行动反应迅速，应急供应渠道灵活，全面关注脆弱群体等。因此，如何加强社区应急管理工作是应急管理理论和实践研究的重要问题。

社区应急动员具有很强的“以人民为中心”的动员伦理，在很大程度上促成了社区参与的集体行动。以新冠肺炎疫情防控为例：一是政治动员为先，党建引领形成社区“大动员”。以社区党组织、党员先锋队为主体，志愿者队伍协同，社区物业组织和业主组织、居民参与，形成多元主体的立体防控格局。二是行政动员主导，夯实社区一线防控体系。以社区为单位，建构市、县(市、区)、街道(乡镇)和社区四级动员运行体系，通过统一指挥、上下联动，激活各社区人、财、物等资源。三是社会动员协同，扩大社区防疫资源供给。物资保障是有效应对突发事件的重要基础，慈善组织参与疫情防控具有特殊优势和

“认同感”，是社区应急动员的一支生力军。四是志愿动员参与，社区服务关爱特殊群体。发动社区志愿者，为不同人群提供柔性、人性化的服务保障是社区应急动员的重要工作。老人、儿童、生活困难者等脆弱人群在突发事件面前将更加“脆弱”，社会工作者、志愿者、慈善义工等参与行动，加强人文关怀、心理干预和疏导，提供上门服务，为其代买生活物资等，增强民众的安全感、归属感，形成社区共同体意识。五是市场动员配合，强调企业要履行社会责任。在重大公共危机事件中，社区菜店、超市、药店等市场主体发挥着重要作用，配合社区做好疫情防控，合理安排营业时间，尽力减少疫情防控对居民生产生活的影 响。六是技术动员支撑，助力社区防控工作。现代信息技术极大提高了疫情防控的效能，网络媒体、社区微信公众号、楼门微信群等网络技术工具成为微观动员的媒介方式，增强了动员的回应性。七是自治动员互助，增强社区防控的精细化。社区成员成为紧密的危机利益相关人，社区的危机自救能力在应急管理中发挥着重要作用，发动居民构建有效的邻里关系，动员居民自救与互救，增强邻里互助。

### 三、社区应急动员机制构建：未来的路径选择

一是健全应急动员体系。强化“以人民为中心”的社区应急动员理念，形成包括应急动员队伍体系、教育体系、信息网络体系、保障体系在内的立体网络体系，以充分动员社会公众参与应急管理工作为目标，充分调动社区多元主体有序参与预防与应急准备、监测与预警、事后恢复和重建等工作。同时，以开展基层应急社会动员创新试点为抓手，探索新时代基层应急社会动员方式方法，有效推进社会力量参与应急管理，构建共建、共治、共享的应急管理基层应急动员体系。

二是改善社区的组织结构。需要重新认识政府与社区居民委员会之间指导与被指导的关系，社区在参与应急工作中应避免其行政化动员的色彩，防止社区在危机应对中的形式主义和官僚主义，有效激发社区自发参与应急管理的热情，让居民委员会回归自治组织的治理本位。从国外的经验来看，社区之所以能够在应急管理中发挥良好的作用，与其

相对于政府的独立地位有关。因此，社区各类主体应在社区党组织的领导下，进一步改善社区组织结构，理顺多元主体参与应急的功能和边界。

三是完善社区应急动员法规。虽然《中华人民共和国突发事件应对法》明确规定了公民、法人和其他组织有参与应急管理的义务，以及属地基层单位进行应急社会动员的责任，但过于笼统，仍缺乏明确的细化方案和流程。另外，城乡社区在疾病防控、防灾减灾救灾等应急管理中的权责也不明确，疫情防控初期出现的堵路封村等“硬核”动员模式，违背了依法防控应有的法治精神。需要进一步制定社会主体开展应急管理活动的法律法规，参与应急社会动员的程序、奖励及补偿机制等相关制度规定。

四是合理使用社区公共资源。城乡社区类型多样化，每个社区都具有其鲜明的特征。社区应急动员应根据这些特征，调度社区公共资源，进行科学的风险分析与预测，编制具体的应急预案，并通过演练不断加以修订完善。加强对城乡社区工作者的支持，社区工作者处在危机治理一线，承受身体与心理的双重压力，要加强其健康防护和心理疏导，开展关心关爱活动。此外，考虑根据风险管控情况，应有序调配和配备一定的应急基础设施设备等资源，通过完善的社区应急物资保障机制，使社区公共资源发挥最大效用。

五是开展社区应急教育。应急管理需要关口前移，实现防患于未然。将公共安全教育纳入社区建设的议程之中，大力弘扬“关爱生命、关注应急、自救互救、人人有责”的安全文化理念，形成覆盖全社会、经常起作用的力量，增强公众风险意识，提高突发事件的防范能力。在危机治理全过程中，应采取社区信息平台发送、张贴海报、循环广播等多样化形式，广泛普及应急知识，引导居民科学防范、正确认知，增强自我防范意识和防护能力。

作者简介：王涛，中共中央党校（国家行政学院）博士；翟慧杰，中共河南省委党校公共管理教研部讲师，管理学博士。

（摘自《中国减灾》2020·5月上）