

中文引用格式: 徐淑华, 陈建新, 祁慧. 基层网格化应急治理: 主要问题及改进路径[J]. 中国安全科学学报, 2021, 31(1): 8-17.

英文引用格式: XU Shuhua, CHAN Kinsun, QI Hui. Grassroots grid emergency governance: main challenges and improvement paths[J]. China Safety Science Journal, 2021, 31(1): 8-17.

## 基层网格化应急治理: 主要问题及改进路径

徐淑华<sup>1,2</sup> 讲师, 陈建新<sup>3</sup> 助理教授, 祁慧<sup>1,2</sup> 教授

(1 华北科技学院 经济管理学院 河北 三河 065201; 2 华北科技学院  
应急管理研究中心, 河北 三河 065201; 3 澳门大学 社会科学院 澳门 999078)

中图分类号: X915.2 文献标志码: A DOI: 10.16265/j.cnki.issn 1003-3033.2021.01.002

资助项目: 2020 年度河北省社会科学发展研究课题 (20200303132); 中央高校基本科研业务费资助项目  
(3142017107 3142018057 3142018050)。

**【摘要】** 为了提升基层应对突发事件的能力, 改善基层网格化应急治理状况, 以新型冠状病毒 (COVID-19) 疫情基层应急防控为例, 采用案例分析法、问卷调查法等, 考虑应急管理事前、事中、事后 3 个阶段, 检验居民对基层网格化应急治理能力的认同感, 以及不同主体在治理中的定位和作用, 从而发现其中存在的主要问题, 找到改进路径。研究表明: 基层网格化治理在事前环节存在诸多不足, 亟需构建并完善政府、企业、社会、民众多方合作的应急网格化治理共同体, 从而形成治理主体多元化、治理方式全程化、治理结构合理化的应急治理能力模式, 有效化解基层网格化应急治理能力缺失的困境。

**【关键词】** 基层网格化; 应急治理; 新型冠状病毒 (COVID-19); 突发事件; 认同感; 合作共治

Grassroots grid emergency governance: main challenges and improvement paths

XU Shuhua<sup>1,2</sup>, CHAN Kinsun<sup>3</sup>, QI Hui<sup>1,2</sup>

(1 School of Economics and Management, North China University of Science and Technology, Sanhe Hebei 065201, China; 2 Emergency Management Research Center, North China University of Science and Technology, Sanhe Hebei 065201, China; 3 Faculty of Social Sciences, University of Macau, Macau 999078, China)

**Abstract:** In order to enhance grassroots' capabilities in handling emergency, and improve their grid emergency management, with emergency prevention and control of COVID-19 as a reference, residents' recognition on grassroots grid management ability was evaluated at three stages, namely before, in the middle and after crisis by adopting case study and web survey. Then, roles and effects of different entities in emergency management as well as problems of the system were identified before improvement path was found. The results show that there are some problems in preparedness, and it is high time to develop a co-governance body of grid emergency management among local government, corporate, community, and residents. Thus, a well structured emergency governance capability model with diversified governance

entities and full governance methods can be established, which can effectively resolve the predicament of lack of grid emergency management capabilities at grassroots level.

**Keywords:** grassroots grid; emergency governance; corona virus disease 2019 (COVID-19); emergencies; recognition; co-governance

## 0 引言

近些年来,网格化管理在基层应急管理中的作用不断凸显,许多地方都在探索并实践基层网格化应急管理的模式和路径。因此,加强非常态下的突发事件基层网格化应急治理,提升应对能力,对于推进基层应急管理体系和应急能力现代化具有重要的现实意义。

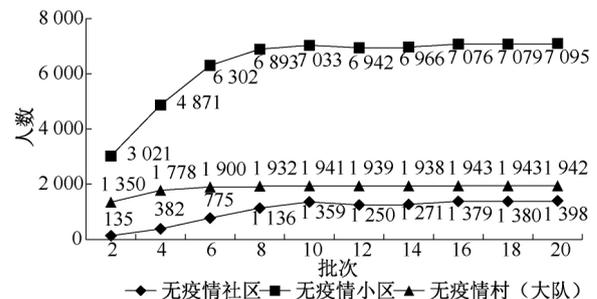
一些学者从不同视角对此展开了研究,例如:卢文刚<sup>[1]</sup>、盘世贵<sup>[2]</sup>等分别指出了网格化管理在基层县区应急管理体制建设和区域应急管理中的优势;程惠霞<sup>[3]</sup>、周永根<sup>[4]</sup>、郭剑鸣<sup>[5]</sup>、郑雨婷<sup>[6]</sup>等分别从一元主体(基层党组织)、二元主体(政府公共部门和社区公众)、三元主体(社区、物业和居民)/(社会组织、经济组织、行政组织)的视角探讨了基层应急管理主体;周永根<sup>[7]</sup>、钟开斌<sup>[8]</sup>、曹海军<sup>[9]</sup>、颜德如<sup>[10]</sup>、庞雨晴<sup>[11]</sup>等分别探讨了社区应急管理、基层应急管理工作、基层社区公共卫生事件应急管理、社区应急管理体制和网格化应急管理存在的问题;王芳<sup>[12]</sup>、朱秀梅<sup>[13]</sup>等分别从应急管理模式和应急管理系统构建方面提出了基层应急治理的措施建议。此外,宋清华等<sup>[14]</sup>构建了突发事件下谣言传播模型,并提出谣言管理的相关措施;陆秋琴等<sup>[15]</sup>提出了层次化云网格划分方法,将影响灾害严重程度指标数据网格化,并据此确定应急物资空间分派的优先级,以提高应急救援效率。

当前关于基层应急管理和网格化应急管理的研究,从不同的视角分析了基层应急管理的主体以及存在的实际问题,并提出了相关对策建议。但已有研究对网格化应急管理主体考虑不够全面,忽视了作为网格化主体的居民对基层网格化应急管理效度的认知和评价。为此,笔者拟采用案例分析法,从应急管理阶段的视角探讨突发事件下基层网格化应急治理存在的主要问题,采用问卷调查法,从居民的视角检验居民对网格化应急治理能力的认同感,并从多元主体合作共治的视角探讨基层网格化治理改进路径,以期提升基层网格化治理能力提供参考和借鉴。

## 1 基层网格化应急治理的主要问题

自 2019 年底,新型冠状病毒(Corona Virus Disease 2019, COVID-19)疫情爆发后,除了香港、澳门、台湾外,我国所有的省、直辖市和自治区都先后启动了重大突发公共卫生事件一级响应,全国大部分地区都在以社区、村组、小区等单位,实施网格化封闭管理,这对基层网格化应急治理来说是一场新的挑战。本文以 COVID-19 疫情期间武汉市基层网格化管理中的典型事件为案例,分析突发事件下基层网格化应急治理存在的主要问题。由于受研究条件限制,本文所引用的案例、数据和资料均来自于互联网。

武汉市一共有 7 102 个小区、1 406 个社区、1 943 个村<sup>[16]</sup>。从 2020 年 3 月 5 日—5 月 15 日,武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部社区疫情防控组一共公布了 20 批次无疫情小区、社区、村名单,具体数据如图 1 所示。



数据来源:武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部社区疫情防控组发布。

图 1 武汉市无疫情社区、小区、村(大队)数量  
Fig.1 Number of communities and villages (brigades) without pandemic in Wuhan

在 COVID-19 疫情爆发初期,武汉市少数无疫情社区都有共同的特征,即应急响应及时、应急职责明确、应急参与广泛<sup>[17]</sup>。大部分社区在疫情防控中处于严重失守状态,基层网格化管理在疫情应对中没有发挥出应有的作用。疫情期间武汉市社区管理层面暴露出的种种问题,折射出突发事件下基层网格化应急治理能力存在的诸多不足,具体见表 1。

### 1.1 事前预防准备能力不足

一般来说,应急管理预防准备工作包括面向突发事件、承灾载体和应急管理需求 3 个方面。突发事件下的基层网格化应急治理在事前预防准备能力方面的不足,主要体现在应急预案、备灾工作、应急教育等方面。

1) 应急预案环节缺失。我国突发事件应急预案体系在县级及以上政府中相对比较完善,在乡镇及以下的基层组织中,由于灾害识别和风险评估不专业,预案编制、审批、备案和公布不规范,以及应急演练严重缺乏等问题,致使应急预案无法在突发事件应对中产生实际效果。特别是在基层网格化管理中,虽然许多城市出台了相关网格化管理办法和条例,其中《衢州市城乡网格化服务管理条例》中规定

了城乡网格化服务管理体系包含应急管理内容<sup>[27]</sup>,但是还没有细化和明确基层网格化建设在应急管理中应承担的本级应急预案编制和演练的职能。由于社区层面缺乏相应的应急预案,当疫情爆发时,网格员风险防范意识薄弱,应急管理职责不明确,应急管理能力不专业,应急响应不及时,应急沟通不顺畅,社区层面无法及时有效应对。本次 COVID-19 疫情折射出武汉市绝大多数社区、村(大队)都缺乏突发公共卫生事件的应急预案,导致应急响应不及时,疫情防控工作不到位,社区服务能力不足,致使疫情爆发初期大多数社区出现疫情失守。如百步亭社区万家宴,既体现了社区层面缺乏风险防范意识,同时也折射出疫情爆发后人员和物资缺乏,防疫工作不到位的问题。

表 1 COVID-19 疫情应对中的武汉市基层网格化管理典型案例分析

Tab.1 Case study of grassroots grid management in Wuhan city in response to COVID-19 pandemic

具体案例	折射出的基层网格化管理问题
百步亭社区万家宴 <sup>[18]</sup>	风险识别能力不足,应急管理人员缺乏,应急物资缺乏,防疫工作不到位等
积玉桥某社区失守问题 <sup>[19]</sup>	应急队伍不专业,社区应急准备工作缺失,应急教育缺失导致居民心理恐慌等
苗栗社区不作为问题 <sup>[20]</sup>	社工与居民之间沟通不畅,疫情防控形式化等
荣华社区不作为问题 <sup>[21]</sup>	应急管理人员缺位,日常生活缺乏保障,社工和居民沟通断裂,疫情防控工作形式化等
翠园社区“假的”问题 <sup>[22]</sup>	物业和居民之间出现疫情防控冲突等
将花社区不作为问题 <sup>[23]</sup>	消毒不及时,社区服务不到位,封闭式管理形式化、疫情信息公布不及时等
黄龙山社区防控问题 <sup>[24]</sup>	应急管理人员缺岗,封闭管理不力等
正康社区患者自杀问题 <sup>[25]</sup>	漏报引起的应急沟通问题,社区救援不及时等
藏龙社区疫情防控问题 <sup>[26]</sup>	疫情数据公布不及时,社区管理人员不足,社工与居民之间沟通不畅等

2) 备灾意识和备灾工作不够。备灾意识和备灾工作主要体现在突发事件应对的思想准备、人员准备、物资准备以及信息技术准备等。COVID-19 疫情爆发初期武汉市绝大多数社区失守,暴露出社区层面备灾意识和备灾工作不够。百步亭社区万家宴体现出社区层面对“新冠病毒一无所知,更谈不上防备”,积玉桥某社区工作人员表示在“肯定有人传人”后“一直没当回事”“没有一点警惕”,“在人传人消息公布之前,社区什么都没有做”,体现出社区层面缺乏备灾意识。百步亭社区万家宴后出现多个发热门诊,网格员反映出“人手不太够”,荣华社区和藏龙社区都反映出应急管理人员不足,体现出社区层面突发事件应急管理人员准备不足。当前,我国已经基本建成了中央、省、市、县四级相互支持、相互补充的应急物资储备体系,但是在乡镇及以下层级,应急物资准备相对不足。应急物资储备指标经验化,储备数量和储备种类都不能满足各级突发事件应急管理的要求。在 COVID-19 疫情爆发初期武

汉市级层面应急物资匮乏,社区层面尤为严重。百步亭社区核酸检测名额严重受限,社区医疗救治能力不足体现出突发事件的物资准备不足。

3) 应急教育不够普及。我国当前应急教育形式比较单一,主要通过学校进行,社区、村组等应急教育非常薄弱,公众缺乏必要的应急管理知识和应急救援能力培训。应急教育普及度不高,既容易造成突发事件发生后的民众恐慌,同时也无法提高公众的自救、他救和互救能力。如积玉桥某社区“涌向社区卫生服务中心的发热病人翻倍,其中一半检测没有问题,大多是封城带来的心理恐慌所致”。

### 1.2 事中救援处置能力不够

应急管理中救援处置指的是突发事件发生后全过程采取的一系列干预或介入措施,在突发事件应急响应中迅速、有效地拯救人员的生命和财产,控制突发事件造成的危害程度。突发事件下的基层网格化应急治理在救援处置能力上的不足,主要体现在应急队伍不专业、应急保障机制不健全、社会参与机

制不完善等方面。

1) 应急队伍不专业。在基层网格化应急管理中,网格员不仅面临着不专职、不专一的问题,同时还存在不专业的问题。我国的应急专业人才培养主要依赖于常规的高等教育,而当前我国直接针对应急专业人才培养的高校和专业数量都十分有限,无法满足应急专业人才需求。应急专业人才的缺乏,在基层网格化建设中表现更为突出。网格员一般承接的是政法工作,社工承担的是民政工作,政工队伍承担的是思想宣传工作,当突发事件爆发时,应急管理工作一般由网格员和社工来承担,缺乏一支专业的应急队伍来承接应急管理工作。如积玉桥某社区工作人员表示在“封城”之后的疫情防控工作中“什么都不懂,不知道也没有人告诉人们该怎么做”。

2) 应急保障机制不健全。在基层网格化应急管理中,应急保障机制不健全主要体现在应急法律保障机制、应急财政保障机制、应急技术保障不健全。在应急法律保障机制方面,网格化建设的“共建、共治和共享”没有法律的明确赋权,基层网格化治理的权限和职能没有明确的法律规定或法律授权,尤其是在突发事件中的应急管理职能、应急管理的社会参与机制等,没有法律规定和法律授权,导致一方面因为应急职能不够明确而无法问责;另一方面因为企业、社会组织以及基层群众参与应急管理没有得到明确赋权,导致应急管理的社会参与程度不足。在应急财政保障机制方面,应急资金和工作经费未落实到基层网络化管理中,没有被列入到地方政府的财政预算中。在应急技术保障方面,由于受现实条件约束,除了一些经济较为发达的地区外,应急技术、应急平台建设并没有在大多数基层网格化管理中发挥应有作用。如积玉桥某社区“社区数据不完善,所有疑似患者信息需要人工手动录入”、将花社区和藏龙社区疫情公布不及时、正康社区患者自杀事件等,都折射出应急技术和应急平台保障能力不够。

3) 公众沟通机制不完善。自 2020 年 1 月 23 日“封城”以来,武汉市开始了以社区、小区、村为单元的封闭式网格化管理。在封闭式网格化管理中,出现了多起疫情沟通问题甚至是疫情冲突问题,如翠园社区居民隔窗高呼“假的”,荣华社区、将花社区、苗栗社区和藏龙社区居民在领导留言板上发布信息,反映社区服务不到位、疫情排查不彻底和形式化、社区和居民之间沟通断裂、社工工作态度敷衍等问题,黄龙山社区出现下沉社区工作领导缺岗且与

社区干部沟通不畅,都反映出网格化管理中的居民、社区以及上级领导之间的沟通问题。

### 1.3 事后恢复重建能力缺失

在基层网格化建设中,许多管理者认为恢复重建属于民政部门的职能,不属于基层网格化管理的职能,因此,没有将恢复重建纳入其职能范围,其主要表现在忽视恢复重建,缺乏总结评估。

1) 忽视恢复重建。我国在突发事件应急管理过程中,存在一个比较突出的理念问题就是重视事中的应急救援处置,忽视事前的应急准备和事后的恢复重建。与政府部门应急管理的恢复重建职能中的 3 个关键问题<sup>[28]</sup>(住房恢复重建、经济恢复重建和心理恢复重建)不同,与基层网格化建设相关的恢复重建问题主要是灾害评估和心理恢复重建问题,一是灾害评估不全面、不专业、不及时,二是没有针对性去开展心理抚慰工作。当前,武汉市 COVID-19 疫情已进入平缓期,除了 2020 年 4 月 17 日武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部发布死亡数订正情况通报外,还没有出台一个完整的社区层面的灾害评估报告;心理抚慰工作主要针对的是社工而不是社区居民。

2) 缺乏总结评估。基层网格化应急治理在事后恢复重建职能上的缺失,还体现在缺乏对突发事件应急管理中的经验和不足进行的总结,缺乏对应急管理能力和应急管理工作的评估,无法进行基层网格化建设中的应急管理工作监督、检查和考核,从而无法改进应急管理工作,提升应急管理能力。从网络上可以获取的各种社工和网格员的疫情防控工作总结资料来看,大多数只停留在具体工作和工作中面临的问题描述,没有上升到从全过程的角度总结突发事件应对中的经验和不足,尤其是对所在网格的突发事件应急管理能力和应急管理进行全面评估。

## 2 应急治理能力认同感调查

为了检视当地居民对基层网格应急治理能力的认同感,所以基于本研究的文献回顾,并参考了相关研究<sup>[29-30]</sup>,从而制定出 32 条应急治理能力认同感评价的问卷。因为对应急治理能力进行有效评价是需要一定认知水平,所以本研究的样本主要是透过高校网络,然后以滚雪球方式取得。

### 2.1 项目分析和因子分析

本文要先检验应急治理能力评价的 32 项问题,因此,会以描述性统计(遗漏值、平均值和标准偏

差)和项目总相关度来验证各项目是否适用于构建相关量表;然后以探讨性因子分析来检验量表的因子结构和结构效度;最后以信度系数来检验量表和子量表的信度。具体结果见表 2 ,情况如下:

1) 项目分析:先删除遗漏率大于 20% 的问题(共有 8 条问题的遗漏率高于 20%) ,然后用系列平均值代替遗漏值。其次以信度系数进行信度分析,因为“我所在的社区应急管理人员与居民之间容易出现疫情防控冲突”的项目总相关度则低于 0.30 ,故也将其删去。

2) 结构效度:以这 23 项问题进行探讨性因子分析。取样适当性的 KMO 值分别为 0.970 ,高于进行因子分析的普遍准则 0.60 的系数。Barlett 球形检定的显著性部分中的 *p* 值小于 0.001 ,小于标准值的 0.05 ,显示适合进行因子分析。以现在数据,可分作 2 个子量表,包括因子 1 为事前准备(0.945)和因子 2 为事中事后应对(0.952)。

3) 信度分析:相关子量表的信度系数皆高于 0.70 ,具有理想的信度。及后的方差分析便以事前

准备和事中事后应对 2 个子量表来检验各社会经济背景的影响。

根据表 2 ,事前准备的认同感较低 ,当中尤以我所在的社区经常组织应急演练、我所在的社区应急管理人员与居民之间容易出现疫情防控冲突和我所在的社区应急管理队伍非常专业为最低分 3 项。相反地 ,我所在的社区不存在漏报误报错报疫情问题、疫情期间我所在的社区封闭式管理严格和政府部门重视我所在的社区应急管理为最高分 3 项。普遍来看 ,事前的项目有较高的遗漏率 ,这也可能导致事前的项目的认同感较低。还有所删除的问题(遗漏率 >20%) 较多是事后重建的问题和对相关机制不了解所致。事后重建的问题包括我所在的社区应急管理工作总结评估及时和我所在的社区应急问责制度规范 ,因为新冠肺炎还未完全过去 ,所以相关事后重建工作仍未开始;不了解对相关机制的问题便包括应急预案、应急管理资源和应急管理组织机构 ,以及社区抚恤补偿与补助等 ,所以相关问题的遗漏率便会较高。

表 2 统计、信度和因子分析

Tab.2 Descriptive statistics , reliability and factor analysis

问题项目	遗漏率 /%	平均值	标准偏差	因子负荷	
				因子 1	因子 2
我所在的社区具备足够的风险识别能力	5.8	3.62	0.93	—	0.732
我所在的社区拥有足够的应急管理人员	11.4	3.45	0.98	—	0.832
我所在的社区应急管理队伍非常专业	9.9	3.22	0.99	—	0.853
我所在的社区应急物资准备充分	17.7	3.35	1.00	—	0.771
我所在的社区应急准备工作充分	14.1	3.45	0.96	—	0.810
我所在的社区应急教育做的很好	8.5	3.29	1.02	—	0.751
我所在的社区经常组织应急演练	16.4	2.74	1.12	—	0.723
我所在的社区对疫情防控的响应很及时	4.3	3.70	0.95	0.606	—
我所在的社工或网格员的应急管理职能明确	19.5	3.60	0.94	—	0.618
本次疫情下我所在的社区日常生活保障足够	3.6	3.82	0.85	0.683	—
我所在的社区具有良好的应急动员能力	11.2	3.61	0.89	0.650	—
我所在的社区应急管理人员与居民之间沟通顺畅	6.7	3.62	0.86	0.662	—
我所在的社区应急管理人员与居民之间容易出现疫情防控冲突	11.7	2.76	1.09	—	—
我所在的社区疫情防控工作到位	3.1	3.66	0.82	0.726	—
疫情期间我所在的社区消毒及时	4.7	3.71	0.85	0.703	—
疫情期间我所在的社区封闭式管理严格	2.7	3.88	0.89	0.684	—
我所在的社区疫情信息公布及时	5.2	3.78	0.85	0.761	—
我所在的社区不存在漏报误报错报疫情问题	17.3	3.93	0.79	0.748	—
我所在的社区应急管理过程和应急管理方式规范	10.5	3.66	0.86	0.694	—
我所在的社区在应急管理过程中 ,公民权利得到保障	6.5	3.74	0.84	0.748	—
政府部门重视我所在的社区应急管理	12.1	3.83	0.83	0.664	—
我所在的社区应急管理技术装备先进	18.6	3.29	0.95	—	0.668
我所在的社区恢复重建工作及时	12.3	3.65	0.83	0.702	—

续表 2

问题项目	遗漏率/%	平均值	标准偏差	因子负荷	
				因子 1	因子 2
我所在的社区应急处置能力充分	19.1	3.52	0.86	0.594	—
我所在的社区拥有完备的应急预案	23.1	3.32	1.01	—	—
我所在的社区应急管理的组织机构健全	23.8	3.49	0.97	—	—
我所在的社区应急管理财力支撑足够	27.1	3.62	0.94	—	—
企业和社会组织等积极参与我所在的社区应急管理	20.4	3.39	1.00	—	—
我所在的社区应急管理资源调动便利	23.5	3.52	0.93	—	—
我所在的社区应急管理工作总结评估及时	25.6	3.57	0.86	—	—
我所在的社区应急问责制度规范	30.0	3.52	0.91	—	—
我所在的社区抚恤补偿与补助及时合适	36.1	3.43	0.96	—	—
信度系数	—	—	—	0.945	0.952

## 2.2 社会经济背景对应对的评价

在构建应急管理评价量表时,发现该量表可以再分作 2 个子量表,包括事前准备和事中事后应对,而这部份适于用方差分析来检验,见表 3。根据表 3,因为本研究的数据收集方法,导致本研究样本有较高比例的本科及以上被访者,同时为了提高本研究的意义,而针对性对北京(国家首都)、武汉(较早出现新冠肺炎疫情地区)、澳门和香港(国家的一国两制城市)和其他地区(作为地区对比群)进行取样,因此,北京、武汉以及澳门和香港都是较正常比例为高的。所在地区、在社区中的身份、年龄以及“是否在社区应急管理一线奋战过?”都是对事前准备和事中事后应对有显著性影响(即其  $p$  值低于 0.05),政治面貌则只对事前准备有显著性影响。当中以北京(武汉)被访者有较高(低)的事前准备和事中事后应对的认同感,小

区居民(基层政府工作人员/社工或网格员)有较低(高)的事前准备和事中事后应对的认同感,20 岁及以下和 51 岁及以上都有较低的事前准备和事中事后应对的认同感,“有在社区应急管理一线奋战过”有较高的事前准备和事中事后应对的认同感,中共党员则有较低的事前准备的认同感。

基本上本调查结果都符合预期,如武汉居民、年龄 51 岁以上和 20 岁以下以及小区居民对应急治理能力的认同感显著地低,可能跟新冠肺炎疫情对这些群体的影响较高,还有对应急治理能力的理解程度也较低有关。而对应急治理较为认识的人群便有较高的认同感,这些人群包括基层政府工作人员/社工或网格员和在社区应急管理一线奋战过的人群。比较有趣的发现是中共党员对事前准备的认同感显著地低,可能跟中央政府对国家治理水平提高有关。

表 3 事前准备和事中事后应对的方差分析

Tab.3 Analysis of variance of preparedness and response of emergency management system

社会经济背景选项		数量	事前准备		事中事后应对	
			平均值	标准偏差	平均值	标准偏差
性别	女	228	3.37	0.75	3.76	0.67
	男	218	3.3	0.78	3.68	0.61
所在地区 <sup>1 2</sup>	北京	120	3.56	0.74	3.89	0.64
	武汉	27	3.14	0.78	3.51	0.58
	澳门/香港	41	3.34	0.67	3.52	0.64
	其他地区	258	3.25	0.77	3.7	0.64
在社区中的身份 <sup>1 2</sup>	社区居民	401	3.3	0.75	3.69	0.62
	基层政府工作人员/社工或网格员	45	3.63	0.89	3.99	0.74
年龄/岁 <sup>1 2</sup>	20 及以下	55	3.29	0.76	3.66	0.71
	21~30	154	3.38	0.81	3.81	0.63
	31~40	119	3.39	0.75	3.75	0.6
	41~50	59	3.43	0.66	3.75	0.59
	51 及以上	59	3.06	0.74	3.45	0.7

续表 3

社会经济背景选项		数量	事前准备		事中事后应对	
			平均值	标准偏差	平均值	标准偏差
教育程度	高中或中专及以下	22	3.23	0.75	3.52	0.72
	本科或大专	251	3.4	0.85	3.78	0.71
	硕士及以上	173	3.26	0.63	3.67	0.5
从事的职业	全职	275	3.39	0.78	3.76	0.64
	学生	139	3.23	0.74	3.68	0.63
	其他	32	3.33	0.77	3.57	0.74
政治面貌 <sup>1</sup>	中共党员	173	3.21	0.73	3.68	0.59
	共青团员	132	3.37	0.81	3.75	0.69
	群众或其他党派人士	141	3.46	0.75	3.74	0.66
是否在社区应急管理一线奋战过? <sup>1 2</sup>	否	354	3.28	0.73	3.68	0.61
	是	92	3.56	0.87	3.88	0.73

注: 1 为事前准备的检验比较结果  $p$  值 $<0.05$ ; 2 为事中事后应对的比较检验结果  $p$  值 $<0.05$ 。

### 3 基层网格化应急治理改进路径

提升基层网格化建设在突发事件时的应对能力,是我国推进基层应急管理体系和管理能力现代化建设的必然要求。针对当前突发事件下基层网格化应急治理能力存在的主要问题,需要发挥政府部门、村组社区以及其他力量在基层网格化建设中的共同作用,构建政企社民合作的应急网格化共同体。

#### 3.1 政府部门: 科学指导和规划

1) 健全基层网格化建设的应急保障机制。首先,要加强基层网格化建设的法律保障机制。加强立法建设,从法律层面赋予基层网格化治理的权限和职能,赋予网格员法定的身份和职能,明确和细化基层网格以及网格员在突发事件应对中的应急管理职能,做到职能和责任的统一,将应急管理职责纳入网格员管理的问责范围。从法律层面明确基层群众、当地企业和社会组织参与突发事件应对的机制,从法律层面构建突发事件下政府与社会在基层网格化建设中平等互动机制,从法律层面保障参与应急管理全过程的企业、社会组织以及基层群众的合法权益。其次,要完善基层网格化建设的财政保障机制。要将基层网格化建设中所需的应急资金和工作经费,列入地方政府的财政预算中,完善基层网格化建设的应急财政保障机制。此外,要将北京、上海等网格化管理平台建设的经验和成果向全国各地推广,在基层网格化建设中要加强先进应急技术和应急平台的应用和普及。如北京市石景山区古城街道西路北社区启动了人脸识别系统,助力于封闭式管理。再次,要建立基层网格化的应急物资保障机制。将已有的四级应急物资储备体系向基层延伸,建立

健全基层网格化的应急物资储备保障,真正做到让应急物资“进基层”。

2) 科学指导基层应急预案编制。在应急预案体系建设中,要加强基层应急预案编制和评审工作,真正做到让应急预案“进基层”。在应急预案编制导则的指导下,在现有的应急预案体系框架中,根据基层网格化管理的职能范围、风险评估和应急能力评估等要素,分类编制具有针对性、适用性、科学性和可操作性的应急预案,并在编制预案的基础上,加强应急预案演练,切实提升突发事件下基层网格化建设的应急管理能力。疫情防控期间北京市某区应急管理部门人员下沉到网格,指导编制网格化管理的相关应急预案,并在疫情防控中发挥了积极作用。

3) 加强网格应急队伍专业化建设。在基层网格化建设中,存在着网格员、社工、基层政工队伍等多个管理主体,分别承担不同的管理职能。在突发事件下,基层网格化管理还缺乏应急管理专业人员。为此,在基层网格化建设中,落实基层灾情信息员制度,实现网格员、社工、基层政工队伍与基层灾情信息员身份上的同一,在网格员选拔和录用时,大力引进应急管理专业人员,加强网格员队伍的应急能力培训,将应急管理能力作为网格员的考核和晋升机制中的重要内容。如北京市城市社区防控专家巡查指导团队,指导各区实施疫情防控网格化管理,并通过现场指导、集中培训等多种方式来提高基层一线工作人员的专业化水平<sup>[31]</sup>。

4) 大力普及应急教育。在基层网格化建设中,不仅要加强对网格员的应急教育,同时也要加强全民应急教育。要突破现有应急专业人才培养方式和培养渠道单一的问题,构建多元化、多渠道的应急

教育体系,既加强应急专业人才培养,同时普及全民应急教育。一方面,大力推广应急专业人才的非学历教育,在加强政治学习和业务培训的同时,定期集中组织网格员进行应急知识和应急救援技能培训,提升网格员的应急管理能力和应急救援能力。另一方面,要通过各种渠道,普及公众应急教育,包括充分利用各种信息技术、网络平台开展全民应急教育,充分发挥现有高校应急专业学生的作用,将专业学习和社会服务结合,使应急教育走出高校,走向社区、村组等基层组织。通过公众应急教育正确引导社会心态,做到“谣言止于智者”,缓解因突发事件造成的群众心理问题。

### 3.2 村组社区: 做实网格化应急

1) 强化备灾意识和备灾工作。强化备灾意识和备灾工作是应急能力提升的重要前提。社区、村组等基层单位,是突发事件应急管理的前沿阵地。在突发事件下的基层网格化建设中,要强化网格员、社工等基层管理人员的备灾意识。根据突发事件战时要求充实网格员队伍,提升基层网格化建设的备灾能力,将日常工作的平时要求与突发事件应对的战时要求结合起来,在突发事件风险评估的基础上,明确基层网格化管理的应急物资储备需求数量和种类,推进网格信息采集工作和信息化建设,使每一个网格在应对突发事件时都有“一本台账”。

2) 完善网格员——居民应急沟通机制。在加强网格员专业化、专职化的基础上,构建和谐高效的网格员——居民之间的双向沟通机制。一方面要落实信息公开制度,将居民切身利益相关的信息及时、真实、完整公开;二是强化网格员的应急管理主体责任,明确网格员在突发事件应对中的具体职责,并建立和完善网格员的问责机制,以此来解决网格员态度问题、缺岗问题和工作形式化问题。如北京市通州区中仓街道四元厅社区在疫情初期采取“划网格”的办法,网格员在自己所负责的居民中建群,并在各自的居民群众传达事项和沟通需求,赢得了居民的信任,获得了居民的理解和配合。

3) 强化应急管理工作的评估总结。突发事件下的基层网格化建设,还需要加强对突发事件事前、事中和事后全过程的各项处置行为的总结和评估,总结应急管理工作经验,优化应急管理工作流程,查找应急管理工作中问题和薄弱环节。对突发事件应急处置中由于工作失误或错误,未履行应有职责或未正确履行职责而造成不良影响的工作人员进行责任追究,对基层网格应对突发事件的能力(包括

领导能力、组织能力、物资保障能力、社会动员能力、灾情评估能力等)进行总体评估,在基层网格化建设中要从重问责走向重学习,从评估总结中提升基层网格化建设在下次突发事件爆发时的应对能力和应对水平。

### 3.3 其他力量: 社企组织、居民积极参与

在突发事件尤其是重大突发事件下,除了政府部门和村组社区之外,还需要社企组织和居民参与网格化应急管理,以提升基层网格应急管理能力和水平。

1) 动员社会组织参与。一是动员社会组织参与防灾和备灾工作,发挥社会组织在基层网格化建设中的应急教育功能,提升居民的风险识别和风险处置能力,充实网格化应急管理的人员准备和物资准备。二是鼓励社会组织参与应急救援处置工作,包括各种专业的医疗组织、消防组织、仲裁组织等,以弥补基层网格应急救援处置能力的不足。三是鼓励社会组织参与灾害评估工作和居民的心理抚慰工作。灾害评估和心理抚慰都属于专业领域,专业社会组织的参与,有助于及时、全面地进行灾害调查,系统、科学地进行灾害评估,有助于发现和鉴别心理创伤严重的受灾群众以及其他弱势群体,为居民提供重大灾害发生后的心理健康知识,减轻灾后心理压力,减低心理恐慌,提高居民承受挫折能力和自我调节能力,进而有助于协助居民进行恢复重建工作。

2) 鼓励企业投入和参与。一是科学评估突发事件应对的“峰值需求”,通过各种途径鼓励企业生产、提供各种应急物资,解决突发事件物质保障问题。二是建立和完善企业应急参与机制,鼓励企业派出应急队伍参与应急救援处置,以缓解基层网格在突发事件应对中的人力资源短缺问题。三是鼓励企业研发各种应急技术和装备,服务于基层网格化应急治理。如2020年2月SAP中国研究院创新商业解决方案部(IBSO)团队基于中国疫情管理开发了一款“网格化疫情防控与预测”App,并被中国一些地方政府的联合创新中心采用。

3) 引导居民参与。突发事件应对需要发挥村组社区等自治组织的主体地位作用,即要发挥居民在网格化应急管理中的主体地位。鼓励居民参与,让居民担当志愿者,既有助于增进居民与网格员之间的互动和认同,同时有助于改善突发事件战时基层应急管理人员不足的情况,进而解决社区服务不到位、风险排查不彻底等问题,同时也有助于解决居民——网格员的应急沟通问题。如武汉市江岸区某小区在封闭管理期间,业主委员会发动居民组织

支援团队 59 名业主分成安全组、协调组、生活组、信息组 4 个小组 积极做好疫情防控工作<sup>[32]</sup>。

### 3.4 合作共治: 打造应急网格化共同体

在基层网格化建设中 要全面提升突发事件的事前预防准备能力、事中救援处置能力和事后恢复重建能力 除了要发挥村组社区等自治组织的主体地位作用以外 还需要发挥政府的主导作用以及企业、社会组织和居民的参与作用 打造政企社民合作共治的应急网格化共同体(图 2)。需要明确不同主

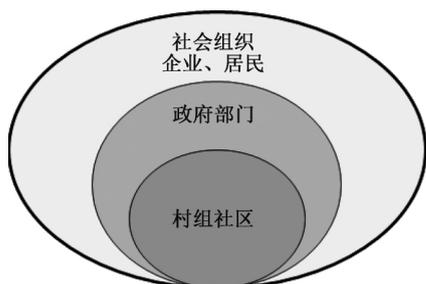


图 2 应急网格化共同体

Fig.2 Emergency grid community

体在应急网格化共同体中的地位和作用 构建不同主体在应急网格化共同体中的协作关系 完善不同主体在应急网格化共同体中的协调机制。

## 4 结 论

1) 针对当前基层网格化应急治理中存在的主要问题 提出应重点加强治理事前的预防准备工作 补足事后恢复重建工作的短板。

2) 本文重点研究基层网格化应急治理的主要问题及改进路径 对于基层网格化应急治理的保障机制仅作了初步探讨 未来要深入分析财政保障、法律保障、人事管理制度、监督问责机制等。

### 参 考 文 献

[1] 卢文刚,温超敏.机构改革背景下县区级基层政府应急管理体制改革发展研究:基于珠海市金湾区的调研[J].学习论坛,2018(12):68-74.

[2] 盘世贵.借助网格化管理推进我国应急管理新常态建设[J].学术论坛,2015,38(9):120-124.

[3] 程惠霞,魏淑敏.基层党组织应急管理“桥角色”:理论阐释与实现进路[J].中国行政管理,2019(6):56-62. CHENG Huixia, WEI Shumin. The bridge role of primary-level party organizations during emergency management process: academic interpretation and implementation approach[J]. Chinese Public Administration, 2019(6): 56-62.

[4] 周永根.基于社区的灾害风险网络治理模式探析[J].城市发展研究,2017,24(7):118-124. ZHOU Yonggen. Research on community based disaster risk governance model[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(7): 118-124.

[5] 郭剑鸣,向科衡.新冠肺炎社区防疫体系复盘:问题梳理与改进路径:基于社区互动仪式链的深度访谈[J].学习与探索,2020(5):32-40.

[6] 郑雨婷,朱华桂.利益相关者理论视角下的社区抗逆力提升路径探索[J].天津行政学院学报,2019,21(6):87-95. ZHENG Yuting, ZHU Huagui. Exploring the path of community resilience improvement from the perspective of stakeholder theory[J]. Journal of Tianjin Administration Institute, 2019, 21(6): 87-95.

[7] 周永根.中国社区应急管理模式调查与分析[J].湖南社会科学,2020(1):165-172.

[8] 钟开斌.新时代基层应急管理体系建设:为何与何为[J].中国减灾,2020(9):18-21.

[9] 曹海军,梁赛.社区公共卫生应急管理的“精控”之道:现实困境、逻辑理路和治理策略[J].理论探讨,2020(3):149-157.

[10] 颜德如.构建韧性的社区应急治理体制[J].行政论坛,2020,27(3):89-96.

[11] 庞雨晴,金文哲.城市公共危机网格化应急管理模式存在问题及解决路径研究[J].法制与社会,2016(12):202-203.

[12] 王芳.我国城市社区应急管理模式的优化选择[J].警学研究,2019(5):100-107. WANG Fang. Optimal choice of urban community emergency management mode in China[J]. Police Science Research, 2019(5): 100-107.

- [13] 朱秀梅, 林晓玥, 王天东. 基层社区数字化应急管理系统构建研究[J/OL]. 软科学: 1-16 [2020-07-28]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/51.1268.G3.20200612.1511.034.html>.
- [14] 宋清华, 陈建宏. 考虑公众辟谣及反馈机制的谣言传播及干预研究[J]. 中国安全科学学报 2017 27(2): 13-17. SONG Qinghua, CHEN Jianhong. Study on rumor propagation and intervention considering rumor refutation of public and feedback mechanism[J]. China Safety Science Journal 2017 27(2): 13-17.
- [15] 陆秋琴, 李芝萌. 灾害应急物资云网格精细化分派优先级研究[J]. 中国安全科学学报 2019 29(5): 185-190. LU Qiuqin, LI Yimeng. Study on fine allocation priority of emergency materials for disaster by cloud grid[J]. China Safety Science Journal 2019 29(5): 185-190.
- [16] 第三次评定公布 武汉市 55.5% 的小区成为无疫情小区 20 天[EB/OL]. [2020-03-12]. <http://www.cjrbapp.cjn.cn/p/167098.html>.
- [17] 超三分之一村(社区)“无疫情”武汉蔡甸区怎么做到[EB/OL]. [2020-02-21]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/21/c\\_1125609033.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/21/c_1125609033.htm).
- [18] 武汉百步亭社区: 从“万家宴”到多个“发热门诊”[EB/OL]. [2020-02-12]. <http://www.nbd.com.cn/articles/2020-02-12/1407799.html>.
- [19] 进入正常轨道之后的回看: 武汉基层社区失守的那 20 天[EB/OL]. [2020-03-07]. <https://www.yicai.com/news/100538034.html>.
- [20] 苗栗社区疫情期间不作为[EB/OL]. [2020-03-04]. <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=6998453>.
- [21] 武汉荣华社区疫情完全封闭期间的不作为[EB/OL]. [2020-02-25]. <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=6962941>.
- [22] 掩饰矛盾解决不了百姓生活保障问题[EB/OL]. [2020-03-05]. [http://www.xinhuanet.com/2020-03/05/c\\_1125669220.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-03/05/c_1125669220.htm).
- [23] 关于东西湖区将花社区疫情期间不作为求助[EB/OL]. [2020-02-23]. <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=6958217>.
- [24] 武汉市纪委监委通报 5 起干部下沉社区典型问题[EB/OL]. [2020-02-20]. <http://www.chinanews.com/sh/2020/02-20/9097785.shtml>.
- [25] 武汉查处 4 起在疫情防控工作中不认真履职尽责案件[EB/OL]. [2020-02-16]. [http://www.xinhuanet.com/2020-02/16/c\\_1125582685.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-02/16/c_1125582685.htm).
- [26] 投诉武汉市江夏区藏龙社区在疫情防控期间不作为[EB/OL]. [2020-02-28]. <http://liuyan.people.com.cn/threads/content?tid=6977289>.
- [27] 衢州市城乡网格化服务管理条例[N]. 衢州日报 2019-12-11(006).
- [28] 杨月巧. 应急管理概论[M]. 北京: 清华大学出版社 2016: 216.
- [29] 林鸿潮. 政府应急能力建设及其自我认知调查——“社会预警与应急管理建设”问卷分析报告[J]. 行政法学研究, 2009(1): 42-52.
- [30] 李荣志, 蔡建淮. 领导干部突发事件应急意识的现状调查与分析: 基于某省的问卷调查[J]. 中国行政管理, 2013(1): 76-79. LI Rongzhi, CAI Jianhuai. The current status and its analysis of the leading cadre emergency consciousness[J]. Chinese Public Administration, 2013(1): 76-79.
- [31] 武红利. 本市成立社区防控专家巡查指导团队[N]. 北京日报 2020-07-01(08).
- [32] 郭圣莉. 疫情防控常态化对社区治理网格化提出哪些新要求[J]. 国家治理 2020(22): 9-13.



作者简介: 徐淑华 (1984—), 女, 江西瑞昌人, 博士, 讲师, 主要从事应急管理、公共安全、公共政策等方面的研究。E-mail: hxbar@pku.edu.cn。