

党建引领多元主体参与韧性社区建设研究

——以全国综合减灾示范社区华胜社区为例

马 丽

中共常州市金坛区委党校 江苏常州 213200

摘 要：韧性社区建设是社区面临重大自然灾害、公共卫生事件的有效屏障。金坛区华胜社区党建引领多元主体参与韧性社区治理模式在公共卫生事件防控中成效显著：“党建引领”为韧性社区建设控局定向，“群防群控”为韧性社区建设筑牢根基，“多元协同”为韧性社区建设保驾护航，“关爱群众”为公共卫生事件防控摄心聚力。对这一时期城市社区多元共治的实践效能再审视，可发现其面临的困境。为此，要加强韧性社区建设，需进一步加强党建引领，创新社区治理理念，加快智能社区建设，实现多元共治落地。

关键词：党建引领；韧性社区；多元共治

社区是民众生存的基本单位，是维系民生的重要构成，在面对高危自然灾害以及各类突然发生的事故时，社区首当其冲承载着危机。面对复杂的管理状况以及高危风险，社区若能主动出击，制定应急措施预案，就能够大幅度降低自然危害以及人为事故造成的财产损失以及生命危险。目前来看，社区风险治理水平亟待提升，特别是韧性社区建设迫在眉睫。

在面对突发状况时，如果社区管理人员能够通过合理调度，积极应对各项自然灾害与人为事故，通过精准高效的应急预案将人财损失降到最低，并能迅速恢复其本来状态，那么这个社区可以称之为韧性社区。二零一九年，金坛华胜社区获评全国综合减灾示范社区。尤其是面对突如其来的公共卫生事件，华胜社区党建引领多元主体参与韧性社区治理模式已成为“外防输入、内防扩散”最有效的屏障之一。

一、现状：华胜社区党建引领多元主体参与韧性社区建设的实践及成效

在此次公共卫生事件过程中，“将社区防控工作做到位就能有效切断传播途径。”^[1]华胜社区在每年培训的基础上紧急提升培训，要求所有党建人员掌握各项应急能力来保障社区公民的生命健康。相关工作人员经过逐年经验总结，从中吸取教训与经验，截至今日，华胜社区的治理体系已不可同日而语，其运行机制、动员能力以及热心便民服务经验，促使社区打出了胜利性的战役。

（一）以党建为引领，稳定事件防控大局

面对公共卫生事件，“要坚持党建引领，广泛组织基

层党组织和党员落实联防联控措施。”^[2]“防控力量向社区下沉”，^[3]在二零二零年二月，在华胜社区，面对社区人多、面广、点杂的特点，迅速组建党员突击队、居民党员志愿者、社会团体志愿者、红色帮帮团等4支队伍，社区党总支书记靠前指挥，党员们戴党徽、亮身份、当先锋，迅速制定措施，深入社区之中，筑就一道坚实的墙壁，使对抗突发事件的堡垒更加坚固。这更说明了党建在突发事件过程中统筹全局、引领大势的作用是无可替代的。

（二）严格群防群控，筑成坚实的突发卫生事件防控根基

面对突发卫生事件，社区作为有效防控的主阵地，抓好群防群控是重要责任。华胜社区是全区规模较大的拆迁安置集中区，共有居民4594户，不仅老龄化程度高，且有很多外地务工人员。在这样流动性强的社区中，防控整体难度大，工作人员稀缺，物资不足，使得整体局势更加严峻。党建工作人员严格把控内外局势，既要防止内部已有病情扩散，又要防止新的病例输入，多元治理体系也发挥了较好的作用。社区内划分三级网格，即社区-单元-楼栋，并设立网格管理员，召集基层干部，招揽居民自发援助，根据他们的特长去分配任务，区分三个主要工作任务，信息传递、物资运输以及门岗，形成了严格紧密的管理流程。在突发事件防控过程中，网格管理员凭借对社区的精准了解为党建管理人员解决了很大困难，他们共同工作在一线，对社区及外来的人员实行“一人一档”式管理，同时做好公共区域消毒、事件知识宣传。

（三）发挥多元优势，稳固突发事件保障

当前的小区在治理上基本遵循多元主体围绕一个核

作者简介：马丽（1980-），女，汉，江苏徐州，高级讲师，硕士，世界史，中共常州市金坛区委党校。

心共同管理社区的模式。核心是社区党总支，它对于治理的方向起决定和引领的作用。而多元指的是社区的业委会、物业服务公司、辖区内企事业单位、“红色帮帮团”、志愿者团体等多个主体，为党总支的工作发挥必要的补充。

（四）关心人民群众，凝聚群众大爱

正确的治理核心是将人民群众放在第一位，是“保证城市服务资源与民众需求切合匹配”^[4]。社区居民所面临的琐事是社区管理者的大事。例如在封闭过程中，居民的衣食住行受到诸多限制，面对繁杂的琐事，如果处理不到位，就会滋生民怨。所以社区党组织切实深入民众内心，将工作落到实处，做到每一个人的需求上。通过“常州网上村居+社区微信+热线电话”为一体的服务平台，为居民采购配送日常生活物资，满足居民需求，打造“网线上的红色堡垒”，让组织不断线，让党员不缺位，实现社区党组织服务居民群众“零盲点”。服务中，社区实行“十户联防、邻里守望”，在保障19户孤寡老人和困难家庭日常生活所需物资到位的前提下，对他们进行了挨家挨户的慰问，解决他们在突发事件期间生活上存在的困难。

二、困境：华胜社区党建引领多元主体参与韧性社区建设面临的窘境

在这次突发公共卫生事件中，华胜社区党建引领多元主体参与韧性使得小区整体在面对突发事件时表现突出，但是其他方面稍显欠缺。

（一）韧性社区建设缺乏弹性公共空间，非常规应对措施实施困难

华胜社区虽然有明确的公共空间使用规定，但在小区规划过程中，公共空间建设一直是放在最后，小区楼层密度较大，活动空间拥挤，缺乏通畅的路径，所以在面对突发自然灾害和公共卫生事件时空间不足。如为解决停车难问题，华胜社区将原本的防空洞改为临时停车场，一旦有突发自然灾害及公共卫生事件，就难以有足够的活动空间。此次突发公共卫生事件中，社区医疗服务设施不足，无法满足对病例的初步检测和筛查需求，极大地增加了居民前往市级医院检查时感染的风险。

（二）韧性社区建设主体力量薄弱，后备力量来源不畅

不同主体之间的资源共享是组织韧性的重要来源。^[5]近年来，基层社区形成了“准分权治理结构”^[6]，导致社区应急治理中分工模糊，同时一些处于补位作用的社区组织和市场也捉襟见肘。社区内的蓝天救援队等社会组织成为独立、自主的社会主体，但独立作用不明显，大

多依靠国家支援，社区组织其融入社区治理的途径遭到限制。此外政府对社区组织管理的门槛极高，很多组织因为法律条文而活动受限，很难发挥其作用，而“模糊的法律规定导致社会组织很难参与风险治理”^[7]。

（三）韧性社区建设制度缺乏，治理水平低

虽然各城市社区制定了很多理论规定和应急措施，但是当真正遇见灾害与突发事故时，民众由于缺乏经验而惊慌失措，社区管理人员实践经验少，使得社区的应急治理“流程存在强烈的个人风格，其思维和作风充满人治色彩”^[8]。而社区作为一个基层管理单位，受到任务与责任双面夹击，肩负的任务比较重，因而在应急制度制定上比较粗糙，现有的治理措施大多是从其他社区中直接复制经验，很难形成符合社区特点的应急管理措施。

（四）韧性社区建设群众参与度不高，意识不强

陌生人社区已成为当前我国城市社区的主要形态。面对社区突发情况以及抗震救灾等自然灾害，社区民众的参与度比较低，对于突发事件反应迟钝，加之缺乏专业的救护知识以及自救能力，那么在特殊情况下，就会产生民众恐慌，在面对自然灾害与人为灾害时，不仅不会起到很好的救灾作用，还会极端排斥工作人员的救助。所以，提高社区居民的心理韧性也是社区躲避风险的重要手段。

三、提升：华胜社区党建引领多元主体参与韧性社区建设的优化路径

十九届四中全会提出“提升整个国家的管理应急能力，以加强抗疫救灾的综合实力。”在此次突发事件，国内管控非常稳重，且局势乐观，而在此期间，其他社区应该反思突发卫生事件中显现的短板，通过合理有效的措施提高抗风险能力，为下次的突发事件做全准备。

（一）以党建引领社区治理为抓手，优化现有治理结构

调整基层管理构架，提升整体治理基础，“健全城乡基层治理体系，德治、法治和自治相结合”，对于整个社区实现优化管理有着关键作用。党建管理组织人员当前的主要工作是，将各个管理主体之间紧密联合起来，打破壁垒，促使小区民众，政务部门、私营组织以及公益组织之间进行参与讨论，进而从整体上推进社区治理水平提升。从最开始的理念到最后付出行动，强烈需要党建管理人员发挥政权职能，首先要想方法吸引社区中的优良组织以及影响重要的骨干，通过他们实现社区自治，提升民众的整体参与度。其次是通过合理的渠道联系物业、社区组织、居委会以及业主委员会等共治主体，为他们创造一个良好的沟通平台。最后是加强社区管理人

员治理能力，通过定期培训，提升社区工作人员的综合能力。

(二) 以满足社区居民需求为目标，创新社区治理理念

韧性社区建设和完善，要求社区的管理者需要对自身做出更加严格的规定。社区管理者要把民众的需求放到第一位，最终实现精细化服务管理。此外，多元管理以及信息共享会使得参与主体获得极大的满足感，同时也会促使民众对自身提高要求，实现自我管理。而在真正深入社区后，发现不同群体的需求是不一样的，华胜社区统计了不同社区人群，通过云计算、大数据得出，社区中的老年人群体是无法参与网络以及共治环节的，而线下的宣传栏以及定期会议也不是一种行之有效的方。所以，立足民众的立场，去开展治理活动，才能使得不同民众获得更多的幸福感与满足感。

(三) 以有效整合信息资源为基础，助力智能社区建设

社区信息共享加强韧性社区建设的重要路径。而社区资源或信息的整合共享，必须要和一个信息平台达成合作才可以让参与者随时随地进行交流互动，利用信息社会的优势，去完成整个社区的信息建设，从而推动整个社区的智能发展。在顶层设计方面，需要坚持党的领导，在他们的组织规划下，构建数据库来关联领域、部门和层级，从而拉近各个管理主体之间的联系，对于社区共治来说，物业公司、居委会、小区居民以及党政部门之间的联系越紧密越好。在这个基础上可以查缺补漏，优化信息互通机制，促进社区韧性提升。微信、政务平台以及微博都是联系的枢纽，当前需要做到的是将线上线下资源紧密融合，现实与虚拟社区互相渗透，使得民众发表意见的途径更加多样化，促使网上事务更加公开透明，且获得实质性的解决，既大幅度降低了人力物力的投入比例，又能够达到民众意愿与社区资源间的供求

平衡。

总之，社区实现合理治理与管控，居民才会满意，人民生活才会安定，整个城市才会更加和谐。华胜社区在突发卫生事件中的突出表现，为广大党建管理者竖起了标杆。并为“综合提高人类社会抗灾防范能力”^[9]的目标，推动实现社区治理体系和治理能力现代化意义重大。

参考文献：

- [1] 李红梅. 人民时评：筑牢疫情防控的“社区防线”[N]. 人民日报，2020-02-21(5). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1659126936714011694&wfr=spider&for=pc>
- [2] 中共中央. 关于加强党的领导为打赢疫情防控阻击战提供坚强政治保证的通知[N]. 人民日报，2020-01-29(1).
- [3] 习近平. 毫不放松 抓紧抓实抓细各项防控工作 坚决打赢湖北保卫战武汉保卫战[N]. 人民日报，2020-03-11(1).
- [4] 李永娜，袁校卫. 新时代城市社区治理共同体的建构逻辑与实现路径[J]. 云南社会科学，2020(1): 19-22.
- [5] 张海波. 风险社会视野中的公共管理变革[J]. 南京大学学报：哲学·人文科学·社会科学，2017(4): 57-65.
- [6] 何艳玲，王广龙. 中国转型秩序及其制度逻辑[J]. 中国社会科学，2016(6): 47-65.
- [7] 董幼鸿. 社会组织参与城市公共安全风险治理的困境与优化路径——以上海联合减灾与应急管理促进中心为例[J]. 上海师范大学学报：哲学社会科学版，2018(4): 50-57.
- [8] 同上.
- [9] 中共中央国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见. 新华社. http://www.gov.cn/zhengce/2017-01/10/content_5158595.htm, 2017-01-10.