

城市社区突发公共卫生事件应急能力研究

——以唐山市X社区为例

杨思宇 何新生

华北理工大学 河北省唐山市 063299

摘要: 世界各地频发各类突发事件, 各个国家遭受了巨大的破坏和损失, 对突发公共卫生事件应急管理研究一项十分重要的任务。构建城市社区突发公共卫生事件应急管理能力评价指标体系, 确定了3个一级评价指标、9个二级评价指标、35个三级评价指标。结合例子, 计算各个层级评价指标评分, 提出了健全应急管理组织机构、完善社区应急预案体系等优化建议。

关键词: 应急管理; 城市社区; 公共卫生事件

前言:

伴随着社会的经济增长, 社会种种不稳定因素逐渐增多, 世界各地频频发生各类突发事件, 各个国家遭受了巨大的破坏和损失^[1-2]。

突发公共卫生事件具有突发性、复杂性、多样性、群体性、综合性^[3-4], 一般分为特别重大(I级)、重大(II级)、较大(III级)和一般(IV级)四级^[5]。应急管理理论有危机管理理论、应急管理的生命周期理论、协同治理理论等^[6-8]。在我国, 社区是城市应急管理最基本的主体, 评价模型比较常见的有三阶段、四阶段、五阶段模型^[8-11], 计算方法有德尔菲法、层次分析法、模糊评价法等^[11-13]。

而我国的社区应急管理工作相对较差, 存在很多问题, 为提升社区应急管理能力, 就要找到应急管理能力的量化方法^[14-15]。

1 指标体系的建立

通过查阅相关文献, 通过频度统计法、分析归纳法等, 梳理汇总有关的高频指标。通过德尔菲法, 最终确定了9组共35个指标。

通过层次分析法分析计算, 得指标权重如下:

作者简介:

杨思宇(1991—), 女, 汉族, 河北唐山市人, 学生, 工程硕士, 单位: 华北理工大学建筑工程学院工程管理专业, 研究方向: 应急管理, 工程咨询。

何新生(1970—), 男, 汉族, 河北唐山市人, 教授, 硕士生导师, 单位: 华北理工大学建筑工程学院, 研究方向: 工程管理, 应急管理, 工程咨询。

表1 城市社区突发公共卫生事件应急能力评价指标权重

一级指标	二级指标	三级指标
事前准备能力 0.2440	应急预案能力 0.11632	应急预案0.08086
		应急预案的修订与评估0.08838
		应急处置机构和应急人员0.17476
		专业的应急队伍0.17476
		应急演练效果0.18344
		应急人员的培训效果0.18344
	监测预警能力 0.12737	政府风险识别和风险分析能力0.53896
		政府信息发布平台建设0.16378
		大数据的统计分析与发布0.29726
	公共服务能力 0.27475	小区物业服务质量0.33333
		设施医疗设施情况0.66667
	应急保障能力 0.29975	社区基本医疗保险覆盖0.11163
		居民应急意识和技能0.09590
		应急物资储备0.30887
		应急避难场所0.19301
	信息处理能力 0.18182	应急资金保障0.28887
		应急信息管理平台0.14286
		信息的监测与收集0.42857
		信息发布0.42857

一级指标	二级指标	三级指标
事中应对能力 0.62960	决策处置能力 0.66667	指挥中心统一部署 0.14162
		政府各部门间协调联动 0.094604
		社会组织的响应 0.04734
		企业的响应 0.04734
		社区居民的响应 0.07722
		人力、物力支援 0.12006
		交通道口管制 0.06770
		社会安全稳定 0.14846
		安抚居民情绪 0.074060
	传染源控制 0.18016	
	专业队伍与志愿者 0.33333	社区专业应急队伍 0.29726
		医疗专业队伍 0.53896
		志愿者队伍 0.16378
事后完善能力 0.12600	灾后调查与评估 0.25	灾后调查机制 0.25
		灾后评价机制 0.5
		灾后追责机制 0.25
	灾后保障能力 0.75	灾后专业技术指导 0.36452
		灾后心理治疗措施 0.12415
		灾后专项资金保障 0.27772
		灾后区域规划完善 0.23360

2 唐山市X社区突发公共卫生事件应急能力评价

本文评价指标的取值范围定为3级，取值区间分别为1-60，60-80，80-100。此次调查共发放问卷221份，回收有效问卷186份。将问卷调查结果进行汇总，计算各评价指标评分结果如下：

二级评价指标：应急预案能力75.59，监测预警能力79.99，公共服务能力77.17，应急保障能力69.33，信息处理能力82.54，决策处置能力85.39，专业队伍与志愿者75.76，灾后调查与评估63.38，灾后保障能力68.95。

一级评价指标：事前准备能力75.97，事中应对能力82.18，事后完善能力67.56。

X社区突发公共卫生事件应急能力评价70.28。

3 社区应急能力评价结果原因分析

(1) 预案、演练、培训效果不好。社区应急预案只是为了应对上级检查的资料，没有及时修正、补充。社

区举办应急演练次数不多、不规范。社区居民对相关法规了解较少，对风险隐患没有警惕性。

(2) 缺乏专业的应急人员。社区无应急专业人员，工作人员知识储备不足。且社区在编人员少，人员流动性较大，人员稳定性不高。

(3) 志愿者队伍建设滞后。现有的志愿者都是自愿、临时招募，无志愿者资金保障，无激励制度，且未构建志愿者服务体系，缺乏应有的保障机制，缺乏激励制度。

(4) 医疗、物资、资金保障不充分。社区医疗设施不多，辖区仅有一个卫生院，医疗保障十分紧张。社区无针对专款财政预算，物资储备短缺，无法满足应急工作使用。

(5) 灾后完善能力缺失。邀请了上级部门到社区进行调研走访，但由于资金、场地等原因，问题并没有得到解决。

4 关于X社区提高应急管理能力的优化建议

4.1 完善社区应急预案体系

在制定应急预案时，在上级应急预案的基础上，要根据自身特点及潜在的危险因素和可能发生的突发事件类型有针对性的制定应急预案，要符合社区医疗位置、人员配备、居民分布等各类实际情况，并通过情景模拟演练或拉练，不断修正完善。

4.2 加大社区应急管理培训

以应急知识、应急技能为内容对社区居民开展培训，提高居民的应急意识，熟悉疏散路线，了解应急避难场所位置，掌握多项逃生技巧与急救技能。而社区工作者，在掌握应急知识和技能的基础上，加强应急指挥、决策、控制、协调等方面的学习培训，同时要详细了解辖区内的支援力量，以便汇集各方力量联动处置。

4.3 规范应急志愿者队伍系统

打造志愿者人才库，整合志愿者信息，保证社区能够高效快速召集专业志愿者队伍。同时，健全志愿者保障机制，为志愿者定期进行健康检查、购买商业保险，身体健康检查制度和购买商业保险，消除志愿者的后顾之忧。建立志愿者补贴制度，为志愿者发放志愿补贴，保障志愿者日常生活。

4.4 搭建社区资源共享平台

首先，政府要适当增加应急预算拨款，合情、合理、合法的对社区进行资金投入，确保社区做好应急物资储备。其次，社区需要搭建资源共享平台，对人力、服务、管理、设施、信息等资源进行综合整合。再次，建立一体化卫生应急联动体系，制定日常管理、协调联动、监

测预警、事后评价等工作机制,实现各个资源的最大能效。

4.5 实现多元联防联控防控屏障

依据多中心治理理论,强调治理主体多元性。一是建立“1+1+N”多元治理体系,提出“一个政府,一个社区,多个社会组织”的应急管理模式。二是推动医疗救治、便民警务、应急保障、宣传部门之间的分工协作,建立高密度的关系网络。三是建立由网格长、专职网格员和兼职网格员构成的社区“网格化”联动管理系统,将社区内居民楼宇进行网格划分。

4.6 建立社区应急管理评价长效机制

要将科学、合理的社区应急管理评价体系运用到管理社区的工作中去,建立社区应急管理评价制度,聘请专业团队对社区进行评价。其次,要建立奖惩制度,对优秀社区提出嘉奖,对较差社区开展问责。

5 结论

(1) 针对事前准备能力中存在的问题,提出了实时修订完善社区应急预案、建立一体化卫生应急联动体系、搭建社区资源共享平台等建议。

(2) 针对事中应对能力中存在的问题,提出了多元联防联控屏障机制、建立“1+1+N”多元治理体系、打造志愿者人才库、健全志愿者保障机制等建议。

(3) 针对事后完善能力中存在的问题,提出了建立社区应急管理评价长效机制、建立奖惩制度等建议。

参考文献:

[1]梁艺.湖北省疾控机构公共卫生应急准备能力评估体系研究[D].武汉科技大学,2018.

[2]孙涛,在疫情大考中不断提升社区应急管理能力[N].青岛日报,2020-03-30(004).

[3]胡澎.日本官民协作的危机治理模式及其启示[J].

日本学刊,2020(2):8.

[4]田香兰.日本公共卫生危机管理的特点及应对[J].人民论坛,2020(4):35.

[5]刘园园,吕文静,王旭.我国公共危机管理的问题及对策思考——以突发公共卫生事件为例[J].公关世界(理论版),2020(4):33.

[6]程滨,冯逸飞,许硕贵,鞠金涛,张从昕.突发公共卫生事件应急处置卫勤指挥关键要素分析[J].传染病信息,2017,30(01):22-25.

[7]杨宏山.构建高效的突发公共卫生事件预警机制[J].人民论坛,2020(5):111-112.

[8]姜长云,姜惠宸.新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J].管理世界,2020(8):10.

[9]张婷,王超男,李娟,董宇.当代公共卫生应急能力现状评估及管理对策的系统评价[J].中国卫生标准管理,2019(2):35.

[10]张秀梅.新冠肺炎对我国公共危机管理现存问题的揭示与对策研究[J].陕西行政学院学报,2020(5):116.

[11]张鸿雁.论当代中国城市社区分异与变迁的现状和发展趋势[J].规划师,2002,018(008):5-8.

[12]王瑜贺.国际公共卫生应急管理体系的核心能力建设[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2020(7):16.

[13]唐炉亮.灾害条件下多层次应急疏散模型的构建方法研究[J].灾害学,2015(2).

[14]黄锐.城市社区的三重性及其危机:兼论建构何种社区治理秩序[J].人口与社会,2016,32(01):14-21.

[15]胡琳琳,赵琪.如何完善公共卫生应急预案管理[N].学习时报,2020(5):5.