

# 政策工具视角下突发公共卫生事件中 社区应急管理政策文本分析

谢 敏, 张梦云

(桂林理工大学 公共管理与传媒学院, 广西 桂林 541010)

**摘要:**社区应急管理政策工具的选择和合理的使用搭配将有助于社区在突发公共卫生事件中更好地发挥作用,产生更好的政策效果。探究现阶段政府在制定社区应急管理政策中的特点与不足,对今后相关政策制定及应急管理政策体系优化具有重要参考价值。为此,选取2003—2021年颁布的18份国家层面的社区应急管理的政策文本,运用内容分析法从政策工具、应急管理维度对政策文本进行量化分析。研究发现,目前应急管理政策体系中供给型和环境型政策工具使用较为充分,需求型政策工具相对短缺,且存在政策工具内部分布不均的情况,同样应急管理维度下政策工具的运用与组合也存在不均衡。基于此,提出完善社区应急管理政策体系的建议。

**关键词:**政策工具;应急管理;政策文本

**中图分类号:**C93 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)02-0204-08

社区作为国家治理的基本单元,既是突发公共卫生事件承受的直接主体和前沿阵地,也是国家应急管理体系的末梢组织和政府应急管理合作伙伴,其在突发公共卫生事件的应急处理中发挥着基础性、根本性的阻击和堡垒作用<sup>[1]</sup>。早在SARS非典的防治网络中,社区已经成为应急管理的最基层组织,起到了十分重要的作用<sup>[2]</sup>。鉴于社区应急管理在应对突发公共卫生事件中的重要性地位,从2003年开始政府先后出台《卫生部办公厅关于加强非典型肺炎社区防治工作的紧急通知》《突发公共卫生事件社区(乡镇)应急预案编制指南(试行)》《新冠肺炎疫情社区防控与服务工作精准化精细化指导方案》等一系列政策文件来指导社区应急管理工作,明确和规范社区在应对突发公共卫生事件中的职责。

但是,学者们对于社区应急管理政策文本层面的关注较少,目前的研究倾向于社区应急管理案例研究和对策分析,主要集中讨论社区应急管理中存在的问题及优化措施<sup>[1-3]</sup>、社区应急管理评估<sup>[4-6]</sup>、具体社区应急管理案例研究<sup>[7-8]</sup>、社区智能化应急管理模式发展<sup>[9]</sup>以及国外社区应急管理建设研

究<sup>[10]</sup>等5个方面。然而,政策工具不仅是实现政策目标的手段,更是连接目标和结果的桥梁,恰当合适的政策工具能够使政策的结果与政策目标最终一致。通过政策工具来审视公共政策文本内容,发现公共政策的特点与不足,可以帮助政府部门正确认识相关政策体系的内部构成进而优化公共政策。基于此,计划从政策工具视角出发,选取国家层面颁布的有关社区应急管理的政策文本,研究重要突发公共卫生事件中社区应急管理政策文本的作用与不足,期望为制定科学合理的社区突发公共卫生事件应对政策和优化政策提供启发和建议。

## 1 研究方法和研究设计

### 1.1 研究方法

采用内容分析法,通过对质化文本内容所包含的信息进行规范性分类编码和信息提取、数理统计,以分析和验证政策文本制定者的意图、目标和有效性<sup>[11]</sup>。运用Nvivo定性分析软件对社区应急管理政策文本内容进行编码,再根据政策工具类型维度(X维度)和应急管理阶段维度(Y维度)构建社区应急管理政策的二维分析框架,在此基础上进行多角度分析。

**收稿日期:**2022-09-09

**基金项目:**广西高等教育本科教学改革项目(2020JGB222);国家社科基金一般项目(20BKS009)。

**作者简介:**谢敏(1982—),女,湖南岳阳人,桂林理工大学公共管理与传媒学院,副教授,研究方向为社会组织发展与管理;张梦云(1997—),女,河南新乡人,桂林理工大学公共管理与传媒学院,硕士研究生,研究方向为公共危机治理。

### 1.1.1 X 维度:政策工具的类型划分

国内外学者将政策工具分为不同的类别,其中最为经典的是 Rothwell<sup>[12]</sup> 将政策工具分为 3 类:供给型、需求型和环境型政策工具。这种分类方法弱化了政策工具本身的强制作用,而是重点关注政策作用的具体领域,更加具有目标针对性和内容导向性,此外二级分类指标明确,操作方法相对具体,与社区应急管理政策相适配。

因此将社区应急管理政策工具统一划分为供给型、需求型及环境型,同时通过大量研读相关政策文本内容,考虑政策应用实际,确定各类型政策工具在社区应急管理中的具体含义。供给型政策工具主要是指在应对突发公共卫生事件时,政府通过自上而下的方式直接为社区提供支持,主要包括对应急管理基础设施建设、人力资源、应急物资、信息协调、技术以及资金等要素的直接供给,

进而保障社区应急管理的各种应急资源需求,推动社区提高应对突发公共卫生事件的能力和效率。需求型政策工具主要表现为政策工具对社区应急管理的拉动力,是指政府通过引导性及协助性的措施来拉动社区居民、企业及社区组织等加入到社区应对突发公共卫生事件的行列中,在社区应急管理政策文本中主要包括公私协作和鼓励引导。环境型政策工具是指政府为社区应急管理营造良好的政策环境,表现为政策工具的拉动力,主要包括借助法规管制、目标规划、宣传教育、机制体制建设、管理措施等外部因素,间接为社区应对突发公共卫生事件提供各种有效的条件保障。3 种政策工具对社区应急管理的作用机制如图 1 所示。以上 3 类政策工具可进一步根据社区应急管理政策文本内容细分为具体的子工具,其分类和解释见表 1。

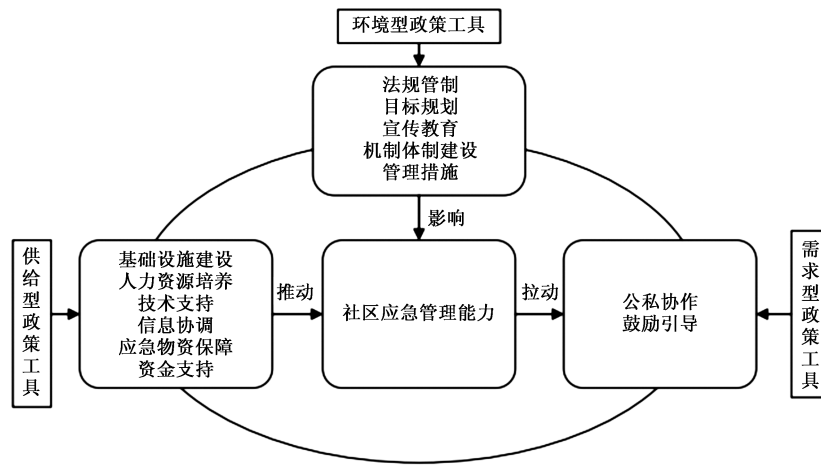


图 1 政策工具对社区应急管理的作用机制

表 1 社区应急管理政策工具类型和含义

| 工具类型    | 子工具    | 子工具含义                                                                                        |
|---------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 供给型政策工具 | 基础设施建设 | 为保障社区能够有效应对突发公共卫生事件,政府支持社区进行应急基础设施建设,包括社区防控设施设备、社区医疗机构、各类突发公共卫生事件应急避难和救助场所等                  |
|         | 人力资源培养 | 政府根据公共卫生事件中社区应急管理的需要,提高社区工作者和医疗人员应对突发公共卫生事件的能力,包括加强对社区医务人员相关业务的培训、专业人才的储备、开展紧急医学救援知识与技能普及活动等 |
|         | 技术支持   | 政府为规范社区疫情防控以及提高应对突发公共卫生事件的能力,向社区提供疫情防控技术指南、将人工智能等信息技术应用于社区防控各环节等                             |
|         | 信息协调   | 政府要求社区通过对接相关政府部门的疫情防控信息平台,直接向社区提供相关信息                                                        |
|         | 应急物资保障 | 政府为满足社区应急管理需要,为其提供突发公共卫生应急物资储备、供应生活必需品以及构建物资配送体系等                                            |
|         | 资金支持   | 政府通过划拨专项资金直接为社区应急管理提供财力支持,如社区应急处置的财政补贴、向社区工作者发放补助等                                           |
| 需求型政策工具 | 公私协作   | 政府通过与企业、社会组织等各方合作,开展防疫物资配送、疫情风险排查、向社区居民提供心理精神疏导和关爱服务等                                        |
|         | 鼓励引导   | 政府通过政策、制度或正面宣传等方式,鼓励和提倡社会公众积极参与社区应急管理建设中,例如鼓励社区进行“安全社区”试点建设                                  |

续表 1

| 工具类型    | 子工具    | 子工具含义                                                                                      |
|---------|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| 环境型政策工具 | 法规管制   | 政府通过建立相关政策法规完善各项应急管理机制,为社区有效应对突发公共卫生事件提供制度保障,如应急物资管理制度、社区疫情防控网格化工作体系等                      |
|         | 目标规划   | 基于突发公共卫生事态的发展以及社区应急管理工作的现状,从总体上规划和描述要达到的目标和任务,包括思想认识建设要求等                                  |
|         | 宣传教育   | 为了保证社区应急管理工作的顺利进行,广泛开展突发公共卫生事件应急知识的普及教育以及指导社区居民以科学的行为和方式对待突发公共卫生事件                         |
|         | 机制体制建设 | 鉴于公共卫生事件的突发性,政府组织社区建立起社区风险监测预警机制和制定社区应急预案,定期开展危险因素的调查以及社区突发公共卫生事件应急演练,提高社区居民的自救、互救、避险和逃生技能 |
|         | 管理措施   | 政府提出的关于促进社区疫情防控效果提升的具体措施,如加强监管力度、督导检查防控措施落实情况、疫区封锁、密切接触者管理、疫区返回人员登记等                       |

### 1.1.2 Y 维度:社区应急管理维度

在突发公共卫生事件的不同阶段采取有针对性的政策措施,可以科学提升社区应急管理水平,即社区应急管理是全过程、综合性的危机应对。根据三阶段理论模型<sup>[13]</sup>,将政策文本划分为事前准备、事中应对、事后恢复 3 个阶段。

### 1.1.3 二维分析框架的构建

根据基本政策工具类型和应急管理维度构建社区应急管理的二维分析框架,如图 2 所示。

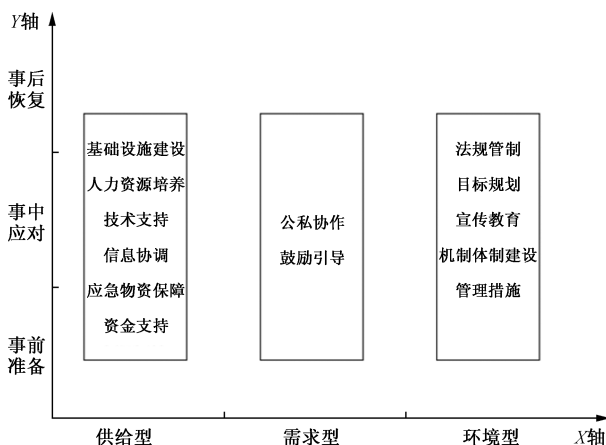


图 2 社区应急管理政策的二维分析框架

## 1.2 政策文本的选取及编码

### 1.2.1 政策文本的选取

遵循完整、公开、可识别与权威性原则,从中央各部委官网、“北大法宝”“万方法律数据库”梳理了 2003—2021 年国家出台的涉及突发公共卫生事件中社区应急管理政策,为了确保政策选取的全面性、科学性和代表性,所选政策符合以下几个标准:①政策制定主体须是中央和国家各职能部门,剔除地方政策法规;②包括应急管理政策中提及社区应急管理部分;③政策现行有效。根据上述原则,最终得到 18 份有效政策文本作为分析对象,见表 2。

表 2。

### 1.2.2 政策文本的编码

依据各政策工具的实际含义对政策文件中的各单元文本内容进行归类与标注。参考已确定的政策工具定义标准,确定文本单元相对应的政策工具子工具,然后确定该政策工具的实施阶段,最终按照“政策工具子工具—应急管理维度”的方式进行文本单元编码,得到 154 条文本分析单元。政策编码示例见表 3。

## 2 不同维度下社区应急管理政策工具的量化分析

### 2.1 社区应急管理政策的 X 维度分析

根据 X 维度的分类要求,对社区应急管理政策文本的政策工具使用频数进行量化统计,如图 3 所示。总体而言,在突发公共卫生事件中,社区应急管理政策综合运用了供给型、需求型和环境型 3 种政策工具,全方位支持和鼓励社区应急管理,但是这 3 种政策工具的使用程度存在差异:环境型政策工具使用的频率最高(占 44.16%),供给型政策工具次之(占 37.01%),需求型政策工具使用频率最低(仅占 18.83%)。这在一定程度上表明现阶段政府在指导社区应对突发公共卫生事件时,对于政策工具的选择运用有一定的偏好,以环境型政策工具为主导,结合部分供给型政策工具和少量需求型政策工具,政策的落脚点在于控制和消除社区公共卫生危机,进而快速恢复和稳定社区生活秩序。

1)供给型政策工具的使用情况如图 4 所示。供给型政策工具的内部分布较为均衡,这说明公共卫生事件发生后,政府能够综合运用各种供给型政策工具直接为社区应急管理提供支持,推动社区应急管理工作的顺利开展。首先,“应急物资保障”和“技术支持”的使用频率一样,均为 23.73%,这主要体现出在疫情发生后,政府首先协调建立了应急物

表 2 突发公共卫生事件社区应急管理政策统计

| 编号 | 政策名称                                                                 | 发文字号                   | 发文年份 |
|----|----------------------------------------------------------------------|------------------------|------|
| 1  | 民政部、国家卫生健康委关于进一步提高城乡社区防控精准化精细化水平的通知                                  | 民发〔2021〕11 号           | 2021 |
| 2  | 中国科协、中央宣传部、科技部等关于进一步加强突发事件应急科普宣教工作的意见                                | 科协发普字〔2020〕22 号        | 2020 |
| 3  | 民政部、国家卫生健康委关于印发《新冠肺炎疫情社区防控与服务工作精准化精细化指导方案》的通知                        | 民发〔2020〕38 号           | 2020 |
| 4  | 中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组关于全面落实疫情防控一线城乡社区工作者关心关爱措施的通知                   | 国发明电〔2020〕8 号          | 2020 |
| 5  | 民政部办公厅、中央网信办秘书局、工业和信息化部办公厅、国家卫生健康委办公厅关于印发《新冠肺炎疫情社区防控工作信息化建设和应用指引》的通知 | 民办发〔2020〕5 号           | 2020 |
| 6  | 民政部、国家卫生健康委关于进一步动员城乡社区组织开展新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的紧急通知                     | 民发〔2020〕9 号            | 2020 |
| 7  | 应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制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         | 2020 |
| 8  | 住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会关于批准发布《城市社区应急避难场所建设标准》的通知                         | 建标〔2017〕25 号           | 2017 |
| 9  | 国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知                                     | 国办发〔2017〕2 号           | 2017 |
| 10 | 国家卫生计生委关于印发突发事件紧急医学救援“十三五”规划(2016—2020 年)的通知                         | 国卫应急发〔2016〕46 号        | 2016 |
| 11 | 突发公共卫生事件应急条例(2011 修订)                                                | 中华人民共和国国务院令<br>第 588 号 | 2011 |
| 12 | 卫生部办公厅关于印发《突发公共卫生事件社区(乡镇)应急预案编制指南(试行)》的通知                            | 卫办应急发〔2006〕215 号       | 2006 |
| 13 | 卫生部办公厅关于加强救灾防病和突发公共卫生事件信息报告工作的通知                                     | 卫办应急发〔2006〕142 号       | 2006 |
| 14 | 国家突发公共卫生事件应急预案                                                       | 无                      | 2006 |
| 15 | 国家突发公共事件总体应急预案                                                       | 无                      | 2006 |
| 16 | 突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法                                             | 中华人民共和国卫生部令<br>第 37 号  | 2003 |
| 17 | 建设部关于印发《城乡社区建筑与环境和公共场所防控非典应急管理措施》的通知                                 | 建科电〔2003〕19 号          | 2003 |
| 18 | 卫生部办公厅关于加强非典型肺炎社区防治工作的紧急通知                                           | 无                      | 2003 |

表 3 政策文本部分编码示例

| 编号 | 政策名称                                              | 政策文本内容                                                                                              | 政策工具子工具 | 应急管理维度 |
|----|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------|
| 1  | 国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十三五”规划的通知                  | 开展以有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练等为主要内容的乡镇(街道)基层应急管理能力标准化建设,推进以有场地设施、有装备物资、有工作制度等为主要内容的行政村(社区)应急服务站(点)建设 | 基础设施建设  | 事前准备   |
| 2  | 卫生部办公厅关于印发《突发公共卫生事件社区(乡镇)应急预案编制指南(试行)》的通知         | 负责本单位专业技术人员的技术培训,提高医务人员应对突发公共卫生事件的能力                                                                | 人力资源培养  | 事前准备   |
| 3  | 应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情联防联控工作机制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 | 鼓励居民和志愿者参与,组成专兼职结合的工作队伍,实施网格化、地毯式管理,责任落实到人,对社区(村)、楼栋(自然村)、家庭进行全覆盖,落实防控措施                            | 鼓励引导    | 事中应对   |
| 4  | 民政部、国家卫生健康委关于进一步动员城乡社区组织开展新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作的紧急通知  | 广泛宣传疫情防控知识,引导社区居民自觉养成佩戴口罩等卫生习惯,疫情防控期间不参与各类群体性活动,使新型冠状病毒感染肺炎防治宣传家喻户晓                                 | 宣传教育    | 事中应对   |
| 5  | 卫生部办公厅关于印发《突发公共卫生事件社区(乡镇)应急预案编制指南(试行)》的通知         | 动员社区(乡镇)各界力量,充分发挥居委会(村委会)作用,调动社区(乡镇)各类资源,开展自助和互助,加快恢复和重建。                                           | 公私协作    | 事后恢复   |

资的生产、调拨和紧急配送渠道,保障基层社区医疗物资和生活必需品的供应,同时在大数据背景下,政府注重推动人工智能等技术应用到突发公共卫生事件应对中,提高了社区的应急管理能力和工作效率。其次是“人力资源培养”,占比为 16.95%,政府在日常中应重视对公共卫生事件的专业医护

人员的储备,但是在现阶段的政策文本中政府对于应急管理人才和专业心理咨询队伍的建设关注较少。紧接着“信息协调”占比为 15.25%,这从侧面反映出政府部门的信息公开在社区应急管理中同样重要,加强疫情信息的公开透明和舆情应对措施有助于建立社区居民与政府间的信任,发挥协同力

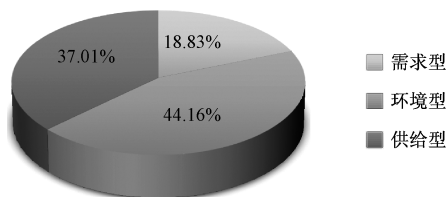
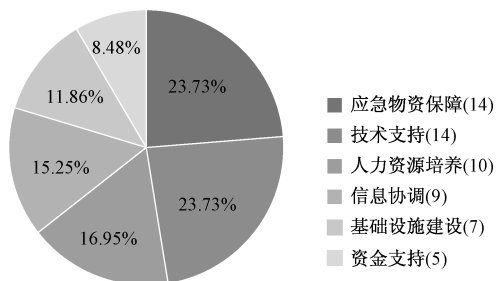


图 3 不同政策工具类型使用比例

量共同应对突发公共卫生事件。最后,政策文本中对于“基础设施建设”和“资金支持”做出明确指示的政策条款还是相对较少的,尤其是“资金支持”,仅占 8.48%,今后政府应加大资金投入的力度,通过加大财政补贴力度引导和鼓励企业和其他社会力量参与到突发公共卫生事件中社区的应急管理工作。



括号里的数值代表该政策工具在政策文本中的使用频次。下同。

图 4 供给型政策工具使用比例

2)需求型政策工具的使用情况如图 5 所示。需求型政策工具中包含的政策子工具分布较为均衡,但是政策工具的数量相对较低,这表明目前政府部门忽视了从需求端来拉动社区应急管理能力的提高。其中“鼓励引导”占比为 55.77%,这表明社区应急管理政策中较为注重宏观引导性政策工具的使用,即政府在指导社区应对突发公共卫生事件时,侧重于运用“鼓励引导”等指向性较为模糊的宏观政策工具来动员社区居民以及志愿者等积极参与到社区应急管理中,满足社区居民的参与感。其次“公私协作”占比为 44.83%,这体现出在社区应急管理中,政府部门不断推动企业、社会组织加入疫情应对的队伍中,多主体的参与治理能够有效缓解政府部门单一主体的压力,同时提高疫情防控效率。

3)环境型政策工具的使用情况如图 6 所示。环境型政策子工具中占比第一的为“管理措施”(占 33.82%),出现这种情况主要是因为政府为确保社区能够顺利开展和有效实施应急管理工作,颁布的政策文本中均会涉及大量关于社区应对突发公共

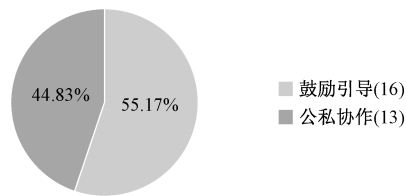


图 5 需求型政策工具使用比例

卫生事件的具体实施办法和策略,这些管理措施能够在较短时间内降低突发公共卫生事件在社区的传播风险,控制疫情的蔓延。“宣传教育”占比 26.74%,居于第二位,这体现出政府部门希望在社区中营造出有利于疫情应对的优良环境,充分利用广播、手机短信等手段,在社区居民中展开全覆盖、全方位的疫情防护知识宣传教育活动,与此同时激发社区居民在突发公共卫生事件中的参与意识和响应意识,最后形成群防群控的局面。最后,“法规管制”和“目标规划”占比相对较低,分别为 13.24%和 10.92%,目前社区应急管理仍处于起步阶段,公共卫生事件发生后,各种快速控制疫情的政策并非以法律法规的形式颁布,政策缺乏强制性,这会导致部分妨碍疫情防控的违法行为的出现。因此,今后政府部门仍需指定、完善突发公共卫生事件社区应急管理的相关法律法规,提升社区应急管理的政策效力。

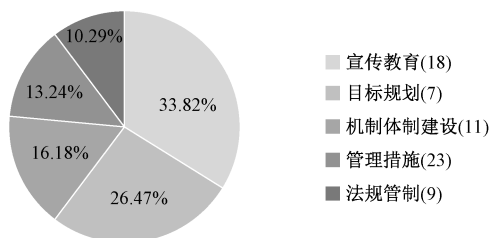


图 6 环境型政策工具使用比例

## 2.2 社区应急管理政策的 Y 维度分析

在 X 维度政策工具分析的基础上,加入 Y 维度,可以得到在应对突发公共卫生事件时各阶段应急管理政策工具的使用情况,如表 4 和图 7 所示。当前的社区应急管理的政策工具在不同的应急管理阶段分布不均。具体而言,在事前管理阶段政策工具的使用程度占比为 27.92%,其中以供给型和环境型政策工具为主,其中居于前列的有“宣传教育”“机制体制建设”“法规管制”“基础设施建设”。这说明政府部门在日常管理中注重的是应急和防疫知识的科普、社区应急管理体系、监测预警和应急演练等机制体制以及应急基础设施的建设,体现

出突发公共卫生事件社区应急管理愈发重视事前的预防与准备,更加趋于科学和理性。相比于事前管理与事后恢复,事中应对在政策工具中占比最高,达到 65.58%,3 种政策工具均有兼顾。其中需求型政策工具的重视程度有所加强,主要是公私协作政策工具的使用程度有所增加,显示出在社区应对突发公共卫生事件时,政府发挥主导作用,同时积极引导企业、社会组织等多元主体协同应对,提高了社区应急管理工作的效率。此外,在事中应对阶段使用最多的政策工具为管理措施,均为社区疫

情防控的一些具体实施方法和策略,这直接体现出社区应急管理政策制定的针对性较强,有利于保障社区应对突发公共卫生事件工作的有序有力开展。最后事后恢复阶段应急管理政策工具使用较为薄弱,占比最低(6.49%),供给型政策工具中仅有 2 条事后管理内容,需求型和环境型政策工具占比相同。这种现象的出现反映出政府现阶段对于突发公共卫生事件后期恢复阶段的关注较少,社区应急管理政策无法为社区恢复常态化管理提供有力保障。

表 4 政策工具(X 维度)在社区应急管理(Y 维度)的分布情况

| X 维度 | 子工具名称  | 事前准备 |        | 事中应对 |        | 事后恢复 |        |
|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
|      |        | 频次   | 占比/%   | 频次   | 占比/%   | 频次   | 占比/%   |
| 供给型  | 基础设施建设 | 5    | 11.63  | 2    | 1.98   | 0    | 0.00   |
|      | 人力资源培养 | 4    | 9.30   | 6    | 5.94   | 0    | 0.00   |
|      | 技术支持   | 4    | 9.30   | 10   | 9.90   | 0    | 0.00   |
|      | 信息协调   | 1    | 2.33   | 8    | 7.92   | 0    | 0.00   |
|      | 应急物资保障 | 2    | 4.65   | 11   | 10.89  | 1    | 8.33   |
|      | 资金支持   | 1    | 2.33   | 3    | 2.97   | 1    | 8.33   |
|      | 小计     | 17   | 39.53  | 40   | 39.60  | 2    | 16.67  |
| 需求型  | 公私协作   | 1    | 2.33   | 9    | 8.91   | 3    | 25.00  |
|      | 鼓励引导   | 4    | 9.30   | 10   | 9.90   | 2    | 16.67  |
|      | 小计     | 5    | 11.63  | 19   | 18.81  | 5    | 41.67  |
| 环境型  | 法规管制   | 5    | 11.63  | 3    | 2.97   | 1    | 8.33   |
|      | 目标规划   | 3    | 6.98   | 4    | 3.96   | 0    | 0.00   |
|      | 宣传教育   | 6    | 13.95  | 11   | 10.89  | 1    | 8.33   |
|      | 机制体制建设 | 6    | 13.95  | 5    | 4.95   | 0    | 0.00   |
|      | 管理措施   | 1    | 2.33   | 19   | 18.81  | 3    | 25.00  |
|      | 小计     | 21   | 48.84  | 42   | 41.58  | 5    | 41.67  |
| 总计   |        | 43   | 100.00 | 101  | 100.00 | 12   | 100.00 |

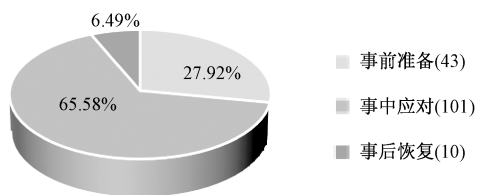


图 7 应急管理维度分布

### 3 研究结论与建议

#### 3.1 研究结论

1)供给型和环境型政策工具使用较为充分,需求型政策工具相对短缺。整体来看,目前突发公共卫生事件社区应急管理政策文件中以环境型和供给型政策工具为主,辅以少量的需求型政策工具,这凸显了政府在指导社区应对突发公共卫生事件时,主要采用行政手段直接推动政策的执行,具体的表现有积极开展应急和防疫知识的宣传教育工作、直接供给基础设施、信息技术和人财物等为社

区应急管理提供应急资源保障、为社区应急管理工作提供制度保障等。但与此同时,需求型政策工具严重不足说明政府部门忽视了对社区应急管理工作的拉动作用,存在着一定程度的政府包办现象。

然而在应对愈发复杂的公共卫生事件时,政府这单一主体精力有限,但是企业和社会组织等社会力量在资源筹集、疫情应对等方面有着更专业的优势,故如何更有效地发挥需求型政策工具的拉动作用,应成为政府部门建设和发展社区应急管理体系的未来侧重点。

2)各类政策工具内部分布不均。各类政策工具内部结构分布存在不均衡,突发公共卫生事件中社区应急管理政策有所倾斜。从供给面来看,政府部门更重视社区应急管理中的应急物资保障和技术支持,这说明了其在应对突发公共卫生事件时为社区提供了充足的物资支持,包括物资的紧急采购和调配渠道,同时,各种现代信息技术的运用和规

范强化了社区的应急管理能力,也是近年来数字政府建设的经验运用。但是资金支持等政策工具在社区应急管理政策文件中较为匮乏,这将不利于防疫工作部署的有效落实,难以广泛吸引企业和社会组织等投入到社区应急管理中。从需求型政策工具来看,“鼓励引导”和“公私协作”政策工具的使用程度较为均衡,政府部门从引导公众和动员企业、社会组织参与两方面入手来拉动社区应对突发公共卫生事件的效率。环境型政策工具中,“宣传教育”和“管理措施”占据了主导地位,这说明政府部门在社区应急管理中主动提供了大量有益的措施和手段,同时对各项工作进行规范和约束,从而保障了社区应急管理工作可以井然有序的落实。但是“目标规划”和“法规管制”的使用程度相对偏低,在公共卫生事件频发的现阶段,法律制度建设是社区应急管理建设的框架,有着至关重要的方向指引作用,今后政府在制定政策时应加强对立法的重视。

3)应急管理维度下的政策工具运用与组合存在不均衡。总体来说,现有政策工具在应急管理维度(Y维度)分布上呈现出事前准备得到重视、事中应对最为突出、事后恢复较为薄弱的特点。这说明在突发公共卫生事件发生后,政府部门能够及时采取相关精细化防控措施来指导社区工作,但是忽视了事前准备及事后恢复阶段相关政策制定。在事前准备阶段,需求型政策工具占比较低,政府部门在日常管理中,忽视了企业、社会组织等需求端治理主体对社区应急管理准备的拉动作用,从而导致在公共卫生事件发生后政府和社区无法及时应对。在事中应对阶段,3种政策工具均有涉及,其中管理措施政策工具占比最高,这说明在社区应对突发公共卫生事件时,仍然是以管控疫情的具体策略为工作重点。另外,需求型政策工具有所增加,表明在事中应对阶段,政府已经逐步引入社会力量来缓解防控工作的压力。在事后恢复阶段,政府部门运用的政策工具寥寥无几,其中以需求型和环境型政策工具为主,供给型政策工具中仅有两条事后恢复内容,这体现出在疫情得到缓解后,社区的事后处置工作主要是通过社区居民、企业和社会组织自发进行的,政府忽视了疫情得到控制后继续向社区直接提供支持社区事后恢复的各种资源,以便保障社区在恢复常态化管理后仍具备有效应对风险挑战的能力。

### 3.2 政策建议

1)推进基本政策工具有机平衡,优化政策工具

内部结构。面对频发公共卫生事件的挑战,政府部门应合理布局社区应急管理政策工具体系和结构,优化政策工具的选择和应用,提高政策工具与现阶段社区应急管理需求的契合度。首先,需要保持供给型、需求型、环境型政策工具之间的平衡,从而实现3种政策工具的统筹兼顾与有效组合,避免单一政策工具使用的弊端。因此,在今后的政策制定过程中要合理增加需求型政策工具运用比例,优化精简供给型和环境型政策工具的运用,以便最大程度地发挥出3类政策工具的合力效应,如政府可通过鼓励引导等政策工具,激发企业、社会组织和志愿者的能动性,实现多主体协同参与社区应急管理。其次,应该注重政策工具内部结构的统筹优化,特别是要优化供给型和环境型政策工具的内部结构。对于供给型政策工具来说,尤其是要加大基础设施建设和资金支持的供给力度,人、财、物等资源的供给是社区应急管理的核心要素,更多的资源可以更好地满足社区治理主体的管理需求<sup>[14]</sup>。对于环境型政策工具来说,要持续推进目标规划和法规管制等政策优化升级,使其在社区常态化管理中占据重要位置,这是保证社区应急管理体系有效运转的基础。

2)提升政策工具与应急管理阶段维度的协调性。政策工具的选择应该与应急管理各个阶段的具体目标与需求相匹配,这样才能为应急管理全过程提供系统的政策保障。首先在事前阶段,一切政策工具的目的都是为了防范突发公共卫生事件,为应对突发事件做好准备。面对新形势下疫情防控“常态化”的要求,政府部门在未来政策中应该将风险防范的理念贯彻至社区应急管理,一方面,继续保持准备阶段的基础设施保障、宣传教育和机制体制建设等政策的实施力度,另一方面加强公私协作、信息协调等政策工具的使用程度,引入多元社区应急管理主体以提高社区应对突发公共卫生事件的能力。其次在事中应对阶段最重要的任务就是控制公共卫生事件的蔓延,最大限度地降低损失,鉴于此应进一步加强人力资源培养、资金支出等供给型政策工具的运用。与此同时,多渠道的公私协作在应对突发公共卫生事件时作用显著,政府部门应给予社会组织和企业必要的辅助与支持,大力引入、有效发挥社会组织 and 企业的协同力量,能够大幅度缓解社区应急管理资源不足的状况。最后,在事后恢复阶段,应急管理的善后、评估评价和经验总结非常重要,应建立社区应急评估及总结机

制,及时评估社区应急管理的能力、总结疫情防控中的经验并生成经验手册,为社区应急管理提供标准化操作流程,以实践中的经验总结指导各阶段的应急管理工作开展。

### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 董瑞华.论社区在灾害危机应急管理中的基础作用[J].理论前沿,2004(10):46-47.
- [3] 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,2015,27(2):197-208.
- [4] 张晓杰,刘娇.社区准备模型:公共卫生事件中社区防控能力的评估框架[J].学习与探索,2020(5):41-48.
- [5] 佟瑞鹏,李丹,翟存利.社区安全脆弱性评估模型的构建与应用[J].中国安全生产科学技术,2017,13(3):108-112.
- [6] 胡映洁,吕斌.城市社区空间应急疏散能力评价模型构建及其应用:以北京市交道口社区为例[J].地理与地理信息科学,2015,31(1):120-124.
- [7] 陈文玲,原珂.基于社区应急救援视角下的共同体意识重塑与弹性社区培育:以 F 市 C 社区为例[J].管理评论,2016,28(8):215-224.
- [8] 高萍,齐乐,徐国栋,等.我国街道社区地震应急管理机制研究:以北京市街道社区为例[J].灾害学,2014,29(3):192-196.
- [9] 梁珺濡,刘淑欣,张惠.从被动韧性到转型韧性:智慧社区的灾害韧性提升研究[J].广州大学学报(社会科学版),2021,20(2):47-54.
- [10] 唐桂娟.美国应急管理全社区模式的实施及对中国的启示[J].中国行政管理,2017(6):142-146.
- [11] 李钢.公共政策内容分析方法:理论与应用[M].重庆:重庆大学出版社,2007.
- [12] ROTHWELL R. Reindustrialization and technology: towards a national policy framework[J]. Science & public policy,1985,3(12):113-130.
- [13] 李程伟.公共危机管理[M].武汉:武汉大学出版社,2010.
- [14] 辛方坤,彭勃.正式组织的非正式实践:基于上海 R 社区的应急处置经验[J].上海行政学院学报,2021,22(4):82-91.

## Analysis of Community Emergency Management Policy Texts in Public Health Emergencies from the Perspective of Policy Tools

XIE Min, ZHANG Mengyun

(School of Public Administration and Communication, Guilin University of Technology, Guilin Guangxi 541010, China)

**Abstract:** The community is the first line of defense and the most important line of defense in dealing with public health emergencies. The community-oriented emergency management policy system is not only the baton of community action, but also an important guarantee for improving the ability of community emergency management. The choice and rational use of policy tools in community emergency management will contribute to communities play a role in public health emergencies and produce better policy effects. At the present stage, exploring the characteristics and deficiencies of the policies has important reference value for the formulation of relevant policies and the optimization of the policy system in the future. Based on this, 18 national-level community emergency management policy texts from 2003 to 2021 is selected, and content analysis is used to quantitatively analyze the policy texts from the dimensions of policy tools and emergency management. The study found that the supply-type and environment-type policy tools are fully used, the demand-type policy tools are relatively short, and the internal distribution of policy tools is uneven. Similarly, the use and combination of policy tools in the emergency management dimension are also imbalance. Based on this, suggestions are put forward to improve the community emergency management policy system.

**Keywords:** policy tool; emergency management; policy text