

# 突发公共卫生事件应对中的社会治理问题研究

## ——以S市新冠疫情防控为例

陈明紫

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年3月2日; 录用日期: 2023年4月12日; 发布日期: 2023年4月21日

### 摘要

突发公共卫生事件所具有的突发性等特点对传统社会治理模式提出挑战。在2022年的新冠疫情中, S市遭遇了极为严峻的疫情防控风险。研究基于当前应对疫情的数字治理和网格化管理方法, 通过抓取微博话题下的原创发表内容, 对文本数据予以归类分析。研究表明, 物资保供市场管理失序、基层治理人力资源欠缺、老龄人口数字鸿沟明显、突发事件应对处置不善是目前疫情防控社会治理的困境所在。政府应当从完善物资供应管理、加强社区工作人才培养、加快数字友好型社会建设、健全信息共享互通机制等方面采取措施, 以提高突发公共卫生事件中的社会治理效益。

### 关键词

突发公共卫生事件, 社会治理, 新冠疫情, 数字治理

# Research on the Problem of Social Governance in Response to Public Health Emergencies

## —An Example of Fighting of COVID-19 in City S

Mingzi Chen

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Mar. 2<sup>nd</sup>, 2023; accepted: Apr. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Apr. 21<sup>st</sup>, 2023

### Abstract

The outbreak of public health emergencies poses challenges to traditional social governance

**model. During the process of prevention and control of the COVID-19 pandemic in 2022, City S has faced many difficulties in community levels. The research is based on current digital governance and grid management methods for responding to epidemics, and the text data is categorised and analysed by capturing original published content under Weibo topics. Study has shown that the disorder of the supply market, the lack of human resources for grassroots governance, the obvious digital divide in the ageing population and the poor response to emergencies are the current dilemmas in social governance for epidemic prevention and control. In order to improve the social governance efficiency of public health emergencies, the government should take some measures, such as, strengthening the material supply management system, training qualified personnel for community, building a digital friendly society and enhancing the information exchange mechanism.**

## Keywords

**Public Health Emergency, Social Governance, COVID-19, Digital Governance**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

突发公共卫生事件是具有明显外溢性、扩散性、复杂性特点的跨界性危机[1]。2019年12月暴发的新冠疫情蔓延全球，被世界卫生组织列入重大突发公共卫生事件。截至2022年5月初，全球报告的确诊人数已增至5.1亿人，成为当前世界发展的最大不稳定因素。突发公共卫生事件的预防与处理是一项十分复杂的、部门关联性极强的系统工程。加强突发公共卫生事件应急处理能力，是增强国家治理能力的必然要求。在中央统一领导下，我国突发公共卫生事件应对的社会治理取得积极成效。然而在严峻的疫情大考中，社会治理仍然存在一些问题，从S市疫情防控情况看，有些居民生活遭遇了较大困难，其中缘由引人深思。政府应当准确把握问题暴露的政策机遇窗口，科学识别问题，优化突发公共卫生事件下的社会治理。

## 2. 突发公共卫生事件中社会治理的内涵及意义

西方的治理指的是由共同的目标所支持，这个目标未必出自合法或正式规定的职责，也不一定依靠强制力量使人服从，包含政府和非政府机制[2]。我国社会治理与西方治理有许多共性，但我国社会治理具有马克思主义理论指导、中国特色社会主义道路指引、党建引领等显著特征，重视调动社会积极因素，实现社会公共利益最大化。

突发公共卫生事件中，社会治理结构表现为政府是治理的领导者，各类企业、非营利性的社会组织 and 社区居民为共同参与者，彰显着国家切实保障人权的精神内核。新冠疫情发生期间，各地区的多元治理主体基于平等合作意识，积极进行协作联动，严格执行防控措施并不断为困难群众生活提供物资供应和医疗援助。政府负责病毒追溯、隔离收治病例、情况通报及打击各类哄抬物价、不配合疫情防控、造谣传谣等违法行为，保障社会秩序；社会组织，如基金会、社会服务机构等，负责捐赠运输物资；居民则以志愿者形式参与社会治理，帮助医务人员进行核酸检测或登记信息。突发公共卫生事件中的社会治理对于最大程度维护人民群众身体健康和生命安全，保持国家内部和开放环境大局稳定，健全国家治理体系、提升国家治理能力具有重要意义。

### 3. 疫情背景社会治理的主要方法

#### 3.1. 基于大数据的数字治理

数字治理理论是在治理理论成为新范式后的数字时代背景下,由英国学者帕却克·邓利维正式提出,其强调数字技术与信息系统对公共管理的作用[3]。当前,数据治理成为我国疫情防控工作中的关键。正如美国学者史蒂芬和维卡斯所指出的,疫情防控过程的公共卫生数据集包括:参与者的生物学测量,如基因组或代谢数据集,参与者的背景测量如地理空间分析,行政系统收集的医疗记录数据,类GPS或Fitbit的以极其频繁时间间隔自动获取的数据,从电子生活产生的数据流[4]。这些公共卫生数据,都有助于解决疫情防控外防输入、内防反弹问题。

基于大数据的数字治理应用于社会治理的各个方面。有学者将疫情中数字赋能场景归纳为疫情检测、病毒溯源、医疗救治、资源调配、联防联控、社区管理、复工复产、疫情生活、辟谣防护、政务服务十大类[5]。最具代表性的就有摸排活动轨迹的健康码和行程码、用于快速诊断新冠患者的AI肺部影片分析、有效物资运输的无接触式配送车等。在疫情期间谣言传播快的情况下,我国政府的数字平台在舆论治理上同样发挥了重要作用,实时更新信息,及时辟谣。数字媒体理性的舆论引导极大地缓解了群众情绪、建立了社会共识。

#### 3.2. 网格化管理

网格化管理意为将管理的地理范围和管理的客体对象按一定的规范划分为网格,再配备上灵活运用信息技术的网格员来整合社会资源,从而达到提高城市治理效率的效果,一般包括街面网格和社区网格[6]。社区是疫情防控的最前沿阵地,加强社区网格化管理是防疫的关键。如S市社区在原有的网格基础上,再按照“社区-小区-单元-住户”的结构精细划分为四个微网格,楼组长兼任“微网格员”,并融合多种力量,以网格为最小单位,实现人员、物资、事务等要素管理。网格化管理是对传统社区管理组织结构的“再组织化”,它打破了政府原有结构条框,对传统科层制进行解构重组,使管理结构变得扁平化[7]。另外,网格管理在社会聚合上体现出协同治理的合作精神。它可以容纳更多的下沉人员,完成社区核酸检测、物资配送、人口流动以及老弱病残的调查任务。在吸引公众参与方面,社区积极设置党员报道站和志愿者报名通道,使网格内的党员和群众得以组织起来。由此,政府与社区自治的力量实现同一治理空间内的协调和互动。突发公共卫生事件发生时,社区网格员可以迅速响应,及时进行转移、隔离等处置。S市网格化管理平台“一网统管”设置的抗疫专页就发挥了巨大作用。在多元治理模式下快速进行资源整合,收集零散碎片化的各类信息,汇总至指挥中心,再由指挥中心统一决策和分配任务[8],在最小治理单元内,居民利用网格服务资源,发挥协商自治作用,灵活地实现各生活单元组成的社区在平时和紧急情况中完成转换,加强了社区共同体的韧性。

### 4. 疫情中S市社会治理中存在的问题

#### 4.1. 研究方法及过程

本轮疫情中,S市2022年4月份的日增新冠患者变化显著,4月10日至4月20日为疫情增长高峰期且全部处于社区封控期。研究以Python程序作为工具,选取该时间区间数据作为分析对象,通过在微博平台搜索“S市疫情”话题,爬取该话题标签下原创文字内容。为确保发言反映情况的真实可信度,笔者在微博爬虫程序编写中特别只选取了发布位置定位在S市的网民。最后得到的文本评论运用GooSeeker软件进行分词解析。

## 4.2. 研究结果

Python 程序依照设定，爬取微博特定话题下文本评论数据后，自动生成包含用户昵称、发布工具、发布时间、发布内容及发布位置的 excel 数据表格，经人工去除重复数据和发布位置不明数据，共获得有效发布内容即评论数据 4258 条。对评论进行文本分词解析，获得词条 14,725 个，去除代词、副词等无实际意义词汇，获得有效词条 11,667 个。根据词频的前 1000 位，生成词云图，如图 1。



Figure 1. Word cloud of original Weibo content under the topic of the epidemic  
图 1. 疫情话题下原创微博内容词云图

将前 1000 位有效词语按照物资、机构、人员、事务等四大类分类，近同义词、从属关系词进行合并统计，取每个类别的前 10 位进行分词归类，归类结果如表 1 所示。

Table 1. Frequency table of microblog classification words  
表 1. 微博分类词频表<sup>1</sup>

物资	机构	人员	事务				
食品	1398	社区	1270	居民/业主	430	核酸/抗原检测	1436
物资	1093	居委会	483	志愿者	350	封控/解封	510
物价/高价	181	政府	293	老人	223	管控/管理	458
快递	136	街道/基层	200	孩子	221	团购/抢购	425
礼包	70	医院	181	感染者/病例	207	求助	425
日用品	65	楼栋/楼道	171	邻居	201	新增/上升	326
口罩	62	企业/公司	161	团长	177	确诊	301
手机	58	管理层/领导小组	128	医护人员	174	出门	184
物流/物资供应	47	超市	82	病人/患者	160	防护	152
药物/中药	46	物业	79	跑腿/骑手	63	情绪	138

由表 1 可见，S 市实行封控、市民居家隔离期间，食品、物资是市民最关心的问题，包括蔬菜、水果等。物价也引发热议，高价是市民关注较多的问题。快递一词通过图 2 可以看出，它与团购、物资、小区、核酸关联最多，说明不少居民生活用品短缺，很多会通过团购等渠道来获得，同时快递物件的核酸检测也是居民所关心的。政府发放的“礼包”也受到居民一定关注。与“手机”直接关联的有老人和<sup>1</sup>因涉及词条过多，采用聚类概括或保留高频词前两位。如蔬菜、水果、牛奶、鸡蛋归入食品；社区、小区、居住小区归入社区；医生、护士、医务人员归入医护人员；管控、管理、管管、防控保留前两位。





值得注意的是，疫情总体“情绪”也高居事务关注度第 10 位，受到较多关注。对微博文本进行分词赋值情感分析，以正面词为 1，负面词为-1。分析结果显示，正面评价为 1189 条，占比 27.92%，中性内容为 1172 条，占比 27.53% (如图 6)。对正面情绪词的分析发现，绝大多数是加油、感谢、希望类的祝福寄语。值得注意的是，负面评价也占到了 44.55%，比例较高，表明本轮疫情的治理效果还远未令市民满意。

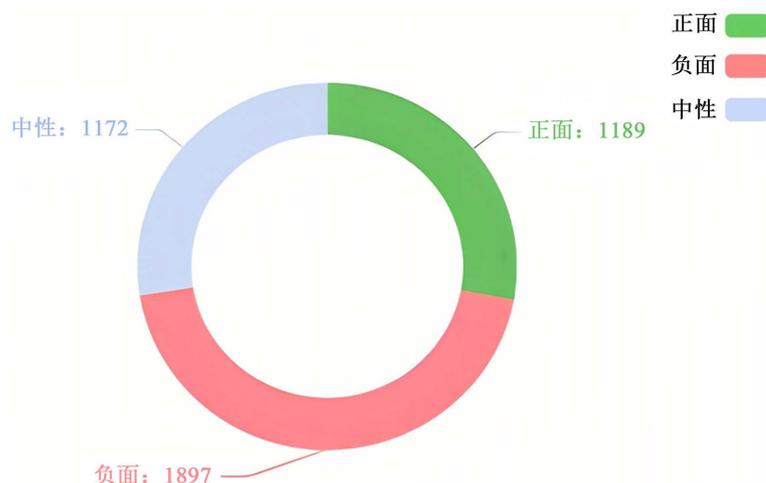


Figure 6. Proportion of sentiment analysis of microblog texts  
图 6. 微博文本情感分析比例图

### 4.3. 存在的治理问题

对数据和评论文本进行综合性解读可以发现，S 市在本轮疫情防控中存在以下几方面的社会治理问题。

#### 1) 物资保供市场管理失序

物资是本次疫情防控社会治理的核心问题，机构、人员、事务等类型都与物资问题息息相关，它直接关系到普通市民的基本生活需求问题。S 市在宣布封闭管理后，各区商场、超市开始出现物资抢购及物价上涨情况。截至 5 月 2 日，S 市共立案查处价格违法案件 443 件，哄抬物价类违法案件中进销差价率最高达到了 486.8%<sup>2</sup>，根据市民举报，市场监督管理部门也对违法商家进行了惩处，但物资即时供应不足导致市面上仍有不法商贩活动。物资分配不均也是居民十分关注的问题。相关报道显示，居委会收到物资后只能粗略估值分发，各小区情况确实存在较多差异<sup>3</sup>。政府微信公众号发布的物资发放通知也显示：各区物资发放次数有明显不同。在团购为主、采购为辅的物资购买模式下，信息源的准确性及团长的能力和水平等，都会影响及产品质量和配送效率，乃至居民的购买体验感和满意度。

#### 2) 基层治理人力资源欠缺

社区、居委会、基层在机构一栏占据前四位中的三位，可见基层社区承载了极大的疫情防控压力。志愿者、邻居、团长等充分发挥着社区互助作用。但在重大突发事件下，社区基层治理的人力资源仍然存在很大缺口。

首先是社区工作人员数量仍然不足。城市化加快带来城市社区人口快速增加，社区又承担着来自基层政府的许多公共管理和公共服务职能。根据现有标准，作为社区工作人员重要组成部分的社工，“小

<sup>2</sup>陈玺撼. 严惩“借疫生财”，上海立案查处价格违法案件 443 件，移送公安部门 3 件[EB/OL]. (2022-05-03) [2022-05-17].

<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-05-03/doc-imcwipii7747226.shtml?cref=cj>.

<sup>3</sup>上观新闻. 上海“民生难点”是否已有改善? 上观记者实地回访[EB/OL]. (2022-04-24) [2022-05-17].

<https://www.shobserver.com/wx/detail.do?id=477056>.

于 1500 户配备 5 人, 2000 户以下配备 7 人, 2500 户以下配备 9 人, 2500 户以上配备 11 人”<sup>4</sup>。这种配备即使在常态条件都是比较紧张的, 在特殊时期更是不够用。虽然政府会从其他岗位调动人员下沉社区, 如此次疫情中 S 市市级机关干部下沉一线等, 但这些人员未必熟悉社区实际情况, 工作效果会受到一定影响。其次是社区事务比较繁杂。在疫情防控过程中, 社区涉及到的工作任务包括社区封控、核酸检测、环境消杀、物资配送、物流管理、医疗需求管理、居民心理疏导、社区治安管理等。繁杂且具有一定专业性的社区事务对社区工作人员的工作产生相当大的挑战。最后是社区待遇不高。调研发现, 街镇社区工作人员大多不纳入事业编制, 平均月薪为 5000 元左右, 对高素质人才、尤其是青年人才缺乏吸引力, 导致社区难以招到优秀人才, 往往只能退而求其次。最终聘用的人员可能存在业务水平不强、工作积极性不高等问题, 在面对社区治理难题时可能会力不从心。上述因素叠加, 社区工作人员的能力不足问题就显得更为突出了。一旦遭遇自然灾害、公共卫生等突发事件, 基层社区治理的脆弱性会被放大。

### 3) 老龄人口数字鸿沟明显

在词频分析中, 老人是微博关注较多的群体。由于老人免疫力较低, 新冠疫情感染者中有不少是老人, 加上一些老人原本就患有基础疾病, 因此, 疫情中, 老人的生活话题被许多新闻媒体聚焦报道。如数字技术方面, 封控中民众生活的外部关联都离不开数字技术。彼时, 老人的数字鸿沟问题得到显著放大。数据显示, 老龄人口互联网普及率仅为 43.2%<sup>5</sup>, 很多老人没有智能手机, 只有配备传统功能的老人机。

在 S 市疫情的严格封控管理中, 叮咚买菜、盒马、京东等电商平台成为市民封闭在家的主要生活物资采购来源; 为获取更多物资, 社区开始广泛出现以“团长”为代表的集体采购模式。但上述物资供给途径无一不以精通智能手机操作为前提。在物资紧缺情况下, 物资采购往往需要争分夺秒, 否则将被一抢而空, 连年轻人都需要订闹钟准时抢购, 不会网购的老人的处境更是困难。与家庭年轻成员的分隔、与电子产品的隔阂、数字化培训的欠缺、网络资费的昂贵等都是老龄人口数字鸿沟问题突显的重要原因。新冠疫情发生后, 无处不在的扫码、网购让老龄人口瞬时成为最无助的群体。

### 4) 突发事件应对处置不善

“核酸/抗原检测”排在词频分析事务类别一栏的首位。以核酸/抗原检测为关键词定位至评论可以发现, 社区虽然核酸检测频率极高, 但由于核酸检测部分信息不能及时公布, 居民无法第一时间知晓楼栋内感染者情况、难以判断环境危险程度、参与核酸检测过程中存在人员漏检、部分居民拒不出门检测核酸无人追究、上一轮还未全部检测又开启新一轮检测等问题普遍存在。在封控问题上, 一些街道、社区在尚未了解及公布各社区内的病例和密切接触者之前, 就匆匆设置封控区、直接封堵道路, 使许多居民遭遇生活和工作的不便。对于居民关心的解封时间也难以给出比较准确的信息, 经常未加说明予以延长, 加剧了居民负面情绪。求助信息也反映出疫情期间医院存在推脱病患、出现就医难等问题。许多医院要求“先提供核酸报告再救治”, 导致一些病人不能及时得到救治。种种现象表明疫情防控过程中有关主体的突发事件应对能力仍存在不足。

## 5. 问题应对策略

针对疫情防控中的社会治理问题, 政府应当有针对性地采取相应策略。

### 1) 完善物资供应管理

政府应当通过协同治理, 事先收集医疗救治应急物资、生活储备物资等信息, 做好应急供应链协同、库存计划及面临实战的组织调配计划。在疫情发生时, 利用区块链技术连接各管控节点, 完成信息对接,

<sup>4</sup>上海市长宁区《社区工作者管理办法》。

<sup>5</sup>第 49 次中国互联网络发展状况统计报告[R]. 北京: 中国互联网络信息中心, 2022.

减少信息误差和传达延时[9]。建设应急物流系统,对物资进行集中保管和调配。对社会捐赠,鼓励定向捐赠,免去上货验收、上单上账、出库调拨等中间环节,直接送至急需物资的一线。同时,政府还应加强物资市场法治建设,以强制力约束不法行为。

#### 2) 加强社区工作人员培养

对于基层治理人力资源欠缺问题,一方面,要在现有社区工作体系中,培养稳定的、具有经验的骨干力量,起到引领示范作用,并使之能够培训带领新人开展工作;另一方面,要完善激励机制,拓展晋升空间,如优秀工作人员可以纳入编制,开展岗位轮换、挂职锻炼等,优化工作形式、创新工作方式,使社区工作更具吸引力,为高学历、高素质人才的进入提供体制保障。要建立规范的收入制度,明确工资增长规则,设立绩效奖金。通过物质和精神层面的激励吸引,留住优秀人才。

#### 3) 加快数字友好型社会建设

当前,数字技术发展迅速,但过度追求数字化、无纸化也会带来社会治理屏障,可能会将庞大的老年人群体边缘化,造成其日常生活的不便。基于大数据的数字治理模式应当完善老龄人口使用机制,为老年人提供简易数字平台等特殊服务通道。政府和社会要为老龄人口营造数字友好型氛围,依托社区或老年大学提供完备的终身学习场所,提高老人数字意识[10];企业可以尝试开发专门针对老人使用的智能型手机。同时,政府也要保留非数字化通道,守住为民服务的最低门槛。

#### 4) 健全信息共享互通机制

数字治理背景下,信息共享互通程度直接关系治理效果。突发事件应急管理不仅要关注事后处置,更要关注事前的防范。可以说,应急管理全过程都要运用协同理论,以指导信息共享互通机制建设,增进数据跨部门跨层级流动。突发公共卫生事件下协调的重点在于政府间理顺纵向权责关系,明晰横向部门协作机制,提高政府与非政府间的沟通效率[11]。这就要求不仅政府要做好信息管理,社区也要加强信息平台建设,让居民迅速了解所在社区情况;各系统内部都应当建立数字化信息传递机制并集成到政府数字平台,充分实现政府系统、政府与社区的信息共享互通,做到有备无患。信息共享互通机制将加速信息上传下达,有利于提高突发事件应对能力,完善精细化治理,避免一刀切,以更合理地实施疫情防控,进而在动态调整中强化应急管理。

## 6. 结语

人类发展的不同历史时期,常会因一些大规模突发公共卫生事件发生,从鼠疫、西班牙大流感到 SARS、新冠疫情等,而给人类社会带来巨大危害。破解突发公共卫生事件社会治理问题已成为人类社会需要面临的共同课题。我国在新冠疫情防控社会治理实践中发现的问题将会转化为人类的共同经验,从而增强人类应对突发公共卫生事件的能力,使人类能够更好地应对突如其来的未来灾难。

## 参考文献

- [1] 秦浩. 突发公共卫生事件的整体性治理框架与优化策略[J]. 中国行政管理, 2021(12): 148-150.
- [2] 詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 5.
- [3] 韩兆柱, 马文娟. 数字治理理论研究综述[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(1): 23-35.
- [4] Mooney, S.J. and Pejaver, V. (2018) Big Data in Public Health: Terminology, Machine Learning, and Privacy. *Annual Review of Public Health*, 39, 95-112.
- [5] 薛小荣. 重大公共卫生事件中市域社会治理的数字赋能[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 53(3): 20-26.
- [6] 李鹏, 魏涛. 我国城市网格化管理的研究与展望[J]. 城市发展研究, 2011, 18(1): 135-137.
- [7] 容志, 秦浩. 再组织化与治理现代化: 重大公共卫生事件中社区“整体网格”的运行逻辑及其启示[J]. 上海

行政学院学报, 2020, 21(6): 66-77.

- [8] 连宏萍. 管理还是自治?——审视网格在基层治理中的作用[J]. 行政管理改革, 2021(7): 89-99.
- [9] 李宁. 新型冠状病毒肺炎疫情应急供应链协同管理研究[J]. 卫生经济研究, 2020, 37(4): 7-9.
- [10] 陈际华, 武豪. 后疫情时代老年人数字鸿沟弥合路径探究——基于社会支持的理论视角[J]. 湖北农业科学, 2022, 61(2): 203-208.
- [11] 李远庆, 王若溪, 付航, 冯达, 冯占春. 突发公共卫生事件多主体协同治理能力提升策略——以新型冠状病毒肺炎防治为例[J]. 医学与社会, 2020, 33(5): 1-4+25.