

疫情时代背景下云南边境社区治理问题与路径研究

许雅茹, 贾志敏

内蒙古工业大学人文学院, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2022年7月4日; 录用日期: 2022年8月9日; 发布日期: 2022年8月17日

摘要

新冠疫情的来袭让全球均呈现出“疫情-共疾-共病”的现象, 云南输入性疫情压力是边境社区治理研究的热点问题之一。目前“疫情时代”下边境社区防控存在诸多问题, 社区治理常受境外疫病传播的“威胁”, 边境社区治理还存在社区多元主体协同弱化、缺乏针对性应急预案机制等相关治理问题。为此, 结合整体治理理论、多方力量协同机制建设的治理思路, 健全法治化体系、培育民族地区社区治理的民族思维, 是推进边境社区治理模式革新的新思路。

关键词

疫情时代, 云南边境, 社区治理

Research on the Problem and Path of Yunnan Border Community Governance under the Background of CoEpidemic

Yaru Xu, Zhimin Jia

School of Humanities, Inner Mongolia University of Technology, Hohhot Inner Mongolia

Received: Jul. 4th, 2022; accepted: Aug. 9th, 2022; published: Aug. 17th, 2022

Abstract

The outbreak of COVID-19 has caused the phenomenon of “co-epidemic, co-disease and co-disease” all over the world. The pressure of imported epidemic in Yunnan is one of the hot issues in the research of border community governance. At present, there are many problems in the prevention

and control of border communities under the “co-epidemic era”. Community governance is often “threatened” by the spread of overseas epidemics, and there are also some related governance problems, such as weak coordination of multi-subject communities and lack of targeted emergency and early warning mechanisms. Therefore, combining with the overall governance theory and the governance idea of multi-force coordination mechanism construction, perfecting the rule of law system and cultivating the national thinking of community governance in ethnic areas are the new ideas to promote the reform of the governance mode of border communities.

Keywords

Common Epidemic Era, Yunnan Border, Community Governance

Copyright © 2022 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. “疫情时代”下云南边境社区治理现状

党的十九届六中全会通过的《决议》中提到要“外防输入、内防反弹、严防输出，打好第五轮禁毒和防艾人民战争”[1]。云南毗邻“金三角”地区，老挝、越南、缅甸边境地区的不法分子乘机将毒品投入消费市场，导致云南地区成了贩毒、吸毒和艾滋病感染的“重灾区”，新冠疫情的爆发又给云南地区输入性疫情带来巨大压力。2021年8月19日，习近平总书记给云南省沧源县边境老支书们回信时写道：“坚决扛实政治责任，全面落实党政军警民合力强边固防机制，构建牢不可破的边境疫情防控体系，持续完善边疆治理体系。”[2]这也是对守好边疆、加强疫情防控等强边固守的工作指引。目前，我国疫情整体呈现向好形式，但外防输入性疫情持续增大，老挝、越南、缅甸三国对我国疫情输入性风险较大，在此形式下，边境社区治理对抗击疫情问题发挥着巨大作用，深入分析疫情时代下边境社区治理体系面临的风险挑战并提出相应的治理意见，是解决好云南边境地区在防疫和发展中的紧迫任务。

2. “疫情时代”下云南边境社区治理面临的风险挑战

作为我国边境省区的云南地区是多种传染性疾病传播、流行的重灾区，而云南地区缺少地理屏障导致境外输入多种疫病存在较高风险。云南与老越缅三国接壤边境长达4062公里，2021年10月29日在瑞丽的发布会上提到“近期境外回流人员阳性检出率持续在20%以上”，可见境外输入疫情的严重性，究其问题进行探究后发现是境外流动人口来回奔走的原因，被采访者提到“云南和缅甸的边境都是深山，没有铁丝网、跨栏或者墙作为边界线，长达几百公里深山很难守护边境的安全”。针对边境防疫安全问题，云南边境开始出现长达500公里的“铁丝网边境围栏”，甚至临沧市政府合作打造“预警围栏”，只要触碰围栏就会报警的方式加大对境外流动人口违法行为的打击，同时派遣基层公务员时常到边境戍守，工作人员谈到“同单位有一个50多岁的同事依然要穿着军大衣巡逻守边，所以对边境管理问题把基层公务人员都投入其中了，但境外流动人口仍然很多”。境外流动人口携带的疫病风险依然影响着云南边境的防控和发展，而其他疫病与新冠肺炎合并感染会进一步增加治疗工作的负担，让云南边境地区陷入困境之中。

2.1. 社区治理受境外疫病传播的“威胁”

社区作为国家与社会、政府与群众的交汇点，社区是党和政府联系、服务广大民众的“最后一公里”。

而境外流动人口可能携带的疫病给社区带来被传播的“威胁”，云南边境社区管理人员谈到：“目前社区工作人员人手少，其中缅甸和中国人民长相相似，戴上口罩不说话、不查身份证就无法辨认，为排查工作带来较大难度。”疫情防控关键工作对疑似或确诊患者精准识别、隔离与治疗，可以在很大程度上遏制事态的升级，而从源头上精准识别这类人群社区工作人员面对面细致排查可以有效开展疫情防控的具体工作。因而也为社区社工和居委会工作人员对可疑人员详细盘查其身份、加大力度进行卫生消毒、进出核查增加巨大工作量，同时存在社区居民不服当地政府疫情防控管制的风险，均为社区治理陷入不定时的危险之中。随着常态化防疫时期的到来，社区居民思想意识松懈，不听从规定佩戴口罩，参与聚集性活动等都为社区工作人员加大工作量和难度，境外流动人员对边境地区社会治安、边境民族社区疫情防控和社区治理带来较大负面影响。

2.2. 边境社区多元主体协同合作弱态化

目前从城市社区疫情防控工作来看，社区居委会依然是主要参与者，对社区物业部门、业主委员会、社工协会和志愿者的引导明显不够，疫情防控的部署工作未能多方组织协调共同推进，以至于防控工作均依赖于基层管理单位，甚至疫情防控的特别时期，社区工作人员需要日夜巡逻检查，测量体温、登记上报等工作高达二十多项，给工作人员带来巨大的工作负担。从农村基层社会治理的实践中来看，有些基层政府的“全能主义”的认知理念，把基层社会组织当做政府的“附属物”，随意抹杀其自治和自主性，导致基层多元治理的积极性不高产生事实上的治理混乱问题。

面对突发公共卫生事件时，一方面群体接受信息并及时作出配合反馈出现应急短板，各类防护知识和官方报道对于老年群体接受信息和及时应对疫情的防护行为缺少动力，为社区防控治理工作带来隐患。另一方面居民在面对网络中大量信息时难辨真假，社区有限工作人员不能及时将真实社会具体情况告知居民，造成民众不必要的恐慌，社区不能根据自身情况迅速整合资源，使社区的不同主体能够凝聚共识展开自救，造成疫情不能及时遏制的危险中，因此未来社区应吸取经验，注重多元主体协同合作应对突发事件的最佳处理时机。

2.3. 社区治理缺乏针对性应急预警机

新冠疫情的爆发初期，社区对于医疗防护物品缺少购买渠道和财力，导致大部分工作人员赤膊上阵扛起防疫的重担，严重阻碍了疫情防控的进行。经调查，云南大部分社区在日常生活中的作用力微小，缺少接受过专业训练的社会工作人员、缺乏对紧急公共卫生事件的预警意识、对所管辖的住户信息掌握不完全等社区治理方面的漏洞给了非法流动人口入境的可乘之机。

社区治理不具备完善的信息化数据处理系统，因新冠疫情的爆发反射出社区基层信息采集以及上传下达的渠道不够通畅，彻底暴露了社区治理中存在的弊端。然而社区体统大多都依赖于当地的公安系统，缺乏重大疫情防控的搜集、预测、落实等精细化工作需要及时上报的数据处理系统，依旧采用手工填写记录，纸质文件存储的低效率方式。社区面对突发公共卫生的疫情情形的准备不足，体现出社区缺乏针对性、系统性、专业性的治理思维，客观上也说明我国基层社区治理缺乏风险储备机制和可操作的应急预警机制。

3. “疫情时代”下对边境社区治理的建议

3.1. 互联网支撑下建设机理与模式创新

2021年7月22日云南省常委、常务副省长、省委省政府应对疫情工作领导小组指挥长在瑞丽开展防控调研时强调：“要加强社区管控，推进智慧化社区管理，做到底数清、家底明，精准施策、精准管

理, 千方百计落实最严格的居家管理措施, 不漏一户、不漏一人, 做到全覆盖、无盲区。”为此, 加快推进网格信息技术和智能装备创新是社区应对非常态化风险的战略主动战, 推进社区治理过程、策略、手段的智能化、数字化, 把握关键环节, 借用互联网打造网格化治理样本。一方面社区通过获取数据强化信息共享, 充分利用数字网络将居民信息和社区服务高效对接, 多方面让社区应急具有自我感知、预防和应对的特性; 另一方面汇合数据管理, 强化数据的反馈功能, 为工作人员及时采取相应措施提供技术保障, 共同促进社区的良性治理与发展。

人工智能是新一代科学技术的重要成果, 为疫情防控、社区治理的模式提供了技术支持, 提升了社区治理的科学性[3]。人工智能结合区块链搭建数字网络平台, 加强数据传送的安全性, 区块链网络中的自我验证功能杜绝了数据的篡改各伪造, 数据每一次的传递均有详细的路径记载, 同时数据应用划分详细的法律责任划分, 能够在错综复杂的边境社区治理中获得真实完整的数字信息, 大幅度提升社区治理的科学性和有效性, 在应对疫情时代下社区治理的关键时刻发挥重要作用, 增强疫情防控的有效性, 同时也是提升居民幸福感、边境社区治理效能的重要手段。

3.2. 聚焦多方力量健全多元协同机制

边境社区治理的难题问题涉及不同领域, 多方面复杂问题交织形成, 因此需要动员多方力量协同解决。面对疫情疾病社区防控治理的关键在于调动各类资源, 迅速的实施对接上级政策、部署实地战略, 社区为战斗的基本单元, 组织引导党员、志愿者、企事业单位、社会组织等多方力量下沉到基层社区, 丰富社区疫情防控的基础力量。云南少数民族众多, 由壮、傣、苗、瑶、景颇等 16 个少数民族守边固土, 一些少数民族群众只会使用本民族语言, 加大了社区工作人员的沟通难度, 制约了防控工作对的顺利进行, 因此社会组织在突破困境推进边境社区治理发挥着重要作用。建设“枢纽型”社会组织, 发挥好边境民族地区工会、共青团、妇联等组织的龙头引领作用, 同时加强对社会组织的监督作用, 建立健全信息公开制度, 健全社会组织的评估体系, 充分发挥评估的导向、激励和约束作用。

其次强化社区治理的制度意识[4], 社区需理顺各类管理主体的关系, 完善管干分离、放权到位、职能明确、责权到位的社区管理制度, 坚持宏观管理和微观管理相结合的原则, 政府负责社区的整体规划、政策法规、资金规划等方面的工作, 操作层面的工作下发至社区的其他主体完成。对社会组织给予多种方式鼓励形式, 激发群众参与的积极性和主动性, 增强边境民族社区的自治能力, 不仅降低社区治理成本, 而且有益于疫情防控工作的顺利进行, 通过发扬社会主义民族、完善基层群众自治制度, 促使群众参与到社区治理工作当中, 可以实现自我教育、自我发展、自我管理的良好自治局面, 合理解决边境社区人手不足等工作量大的问题。在社区内建立一个科学化、民主化、规范化的社区管理体制, 协同多方力量保证各项工作的顺利开展有着重要意义。

3.3. 民族地区社区治理的法治体系重构

边境形势愈加严重, 依法防控显得更为重要。在法治轨道上及相关政策制度上统筹推进疫情防控工作, 建设疫情时代的云南边境社区法治治理体系, 筑牢边境社区安全稳定的坚固屏障。针对边境社区法治体系不健全、法治内容不完整的问题应从“问题回应型”的法治治理路径进行重构, 边境的多民族社区治理环境、治理目标、治理方式等方面存在特殊性, 采用“自下而上”的治理形式回应居民的生活所需、宗教意识形态和治理主体等方面的问题, 社区也可以及时获取到居民主体的真实想法, 将社区治理的特殊性融入进法治建设当中。同时也要引导乡贤等民间力量, 用道德教化、强化道德约束方面起作用, 减少法律治理的约束成本, 重视少数民族习惯法、乡约民规等民间治理法规, 加快形成“法治”“德治”相结合的社区治理体系[5]。

其次疫情时代下云南边境防控工作的各类社会组织在配合社区防控治理时存在诸多不协调的问题, 国外社会组织的正常运行离不开法律法规的约束和保护, 使社会组织有方向、有目标、大胆有序的运行。目前应抓紧制定与实际相结合变通、补充的单行条例或规定, 根据地方经济、社区情况, 制定可操作的特殊政策和灵活措施, 形成包括社会组织在内的法律、法规、规章组成的自治法规体系, 引导社会组织积极配合社区的相关治理, 构建多民族社区良好秩序运行的新格局。

3.4. 培育民族地区社区治理的民族思维

云南边境地区社区治理要注重文化建设, 多民族社区培育民族文化认同感, 强化公民意识。公民意识是边境社区文化建设的核心, 让公民明确自身的权利和义务是边境社区发展和培育的基础条件, 通过对公民意识的宣传和阐释, 让各类社会组织将核心文化凝聚到工作的开展之中, 不仅可以在一定程度上增强中华民族共同体意识, 也可以顺利的开展社区治理的相关工作, 提高居民生活的幸福感。在强化公民意识的基础上, 文化建设和法治精神相结合塑造边境精神的可持续发展。

云南地区是由众多少数民族组成的民族地区, 民族社区治理要尊重各民族的风俗文化, 保护和开发民族文化, 维护社区民族文化的多样性, 在社区治理中体现民族文化价值是首要的目标和任务。社会治理理念、思维方式、采用方法要注重适应社区民族文化环境, 参与治理的政府工作人员和社区人员必须要尊重少数民族群众、尊重少数民族的习惯法。经调查后发现, 不少少数民族的宗教信仰中都有相应的禁忌规定, 社区治理可以先从少数民族内心的“敬畏”“自律”的禁忌规定培养, 制度意识与少数民族的“敬畏”意识一样, 是一种基于内心、刻于行为的遵守, 制定制度实施过程的相关主体对制度本身的敬畏和遵守的得以内化于内心的一套稳定的信念和价值体系。

参考文献

- [1] 王宁. 坚定沿着习近平总书记指引的方向阔步前进为全面建设社会主义现代化谱写好中国梦的云南篇章而奋斗[N]. 云南日报, 2021-12-03(001).
- [2] 云南网. 向总书记报告, 云南这样干[N]. 云南日报, 2022-01-20(001).
- [3] 刘敏敏. 人工智能提升社区治理效能路径探索——以新冠肺炎疫情防控为视角[J]. 宁夏党校学报, 2022, 24(1): 87-92.
- [4] 单菲菲. 城市多民族社区治理结构的演进特征与未来进路——L社区的十年追踪研究(2008-2018年)[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(5): 187-195.
- [5] 王茂美. “三治”社区治理体系建构的民族制度伦理基础——基于云南少数民族村落社区的实证调查[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2018(5): 95-103.