社会工作介入突发公共卫生事件研究

——以新冠疫情为例

庞志[[1]](#footnote-0)，刘国强[[2]](#footnote-1)

（北京城市学院公共管理学部，北京100089）

摘要：2020年初这场始料未及但又来势凶猛的新冠疫情，一度引发人们的恐慌和焦虑，并随之诱发了一系列经济和社会问题，引起社会各界的普遍关注。文章以此为切入点，通过分析社工机构和社会工作者介入新冠肺炎的现状，揭示出社会工作在介入新冠疫情的过程中存在着形式主义、潜力未充分挖掘、协作机制不完善等困境，并在提炼社会工作者抗战非典和埃博拉病毒成功经验的基础上，从社会工作的视角，围绕政府、社会、社区和社会工作者四大主体，提出应对突发公共卫生事件的建议。

关键词：社会工作；突发公共卫生事件；新冠疫情

**一、前言**

突发公共卫生事件是指突然发生、造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染疫情、群体性不明原因疾病、重大食物或职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。爆发于庚子春节之际的新冠肺炎属于典型的突发公共卫生事件，其突出特点表现为：一是，伤害性大，新冠肺炎爆发一段时期后死亡人数已经超过了非典全期死亡人数，严重危害人民的身心健康，不仅如此，在中美经贸摩擦的大背景下其对物价、交通、进出口、中小企业造成严重、乃至致命的伤害，造成巨大的经济损失；二是，影响力强，新冠肺炎疫情是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件，其不仅影响我国还对世界产生了巨大影响；三是，防控级别高，人口超千万的城市为防控疫情采取封城措施，其后各省市陆续启动重大突发公共卫生事件一级响应机制，采取封楼、封小区、封路等强有力的措施，甚至有地区实行战时管制。

新冠肺炎的爆发给人民的生命、财产造成了巨大伤害，对社会产生了深远的影响，由此引发了政府的高度重视。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各级党组织和广大党员干部、医务工作者全面落实联防联控措施，构筑起群防群治的严密防线。在这场疫情面前，社会工作者也积极参与行动，为在疫情下恐慌、焦虑、疑病的人们提供支持，为打赢战役奉献力量[1]。

**二、社会工作介入重大疫情现状与困境分析**

**（一）社会工作介入新冠疫情的现状**

疫情发生后，民政部出台了《社区“三社联动”线上抗疫模式工作导引》(第一版)，指导各地充分发挥社会组织、医务社会工作者、社区社会工作者的积极作用，协助政府开展联防联控的工作。

各类社会组织在疫情防控过程中发挥着重要的作用，助力抗疫一线。山西社会工作服务中心开展“携手抗疫情，暖心伴你行”活动，11名热线志愿者24小时轮班，44名接待辅导员按照AB组轮值模式进行服务；山西阳泉的蓝天救援队组织成立疫情防控消杀队，奔赴各个小区，对小区内的公共场合、健身器材等进行消杀作业，合计服务时长154小时，受益人数8000人以上；湖南省长沙市开福区“青年之家”携手抗疫，开展心理科普，健康咨询等工作。此外，甘肃兰州爱颐社会工作服务中心开展社会工作者线上微信平台服务；上海社会工作者协会动员上海社会工作者加入“战疫情——上海社会工作者服务团”；广州社会工作协会实施“广州社会工作者红棉守护热线”服务行动；四川成都尚善源社会工作服务中心自发组织“社区工作者后援行动”等等。

医务社会工作者们在疫情防控中发挥着举足轻重的作用。云南省医务社会工作者行业协会整合力量，启动《“小家”关爱行动计划》，为 148 名援鄂医疗队员及其家属制定了关爱行动计划，提供无偿的社会及心理支持；江西省新余医务社会工作者，开办了“用心陪您，为您解忧”的微信公众号，免费为人民群众开展心理辅导服务，解决人们疫情下出现的如心理压力大等问题；江苏省医务社会工作者编撰实务操作指南，阐述了医务社会工作者应该怀着什么样的宗旨与理念，遵循什么样的原则，运用什么样的方法去参与疫情防控；北京医务社会工作者轮岗加入了导医导诊工作，在帮助病人进院测体温、登记信息的同时，还会帮助医院寻找对接捐赠方，缓解医院医疗物资缺少的情况。

社区社会工作者们面对疫情也积极行动了起来。山西晋城社会工作者积极参与到疫情防控工作去，他们在社区24小时轮班值守，开展入户摸排工作，以便掌握小区居民真实情况，落实外地人员进出的检测检查，看守小区进出口、协助小区封闭等；临汾社区社会工作者走进防疫点，在显眼处张贴防疫宣传图与政府部门下达的公告，用小喇叭宣传疫情防疫小知识，还开展对过往人员的消毒、登记工作，并对外地车辆、人员进行劝返等。

**（二）社会工作介入新冠疫情的困境分析**

在这场抗击新冠疫情的战役中社会工作者一直在努力，并取得了较好的社会反响，为打赢疫情阻击战做出了不小的贡献，但我们还应看到的是在这个过程中社会工作者们也遇到了一些困难。

1.形式主义存在。 形式主义的存在不仅不利于疫情防控，还会造成恶劣的社会影响。抗击新冠疫情过程中也不免存在一些形式主义的做法，突出表现在以下三个方面：一是，弄虚作假，中央指导组在武汉市某一小区考察时，有居民打开窗户，向外高声喊道：“假的，假的”，后来经过调查，发现居民主要反映的是社区物业假装让志愿者送菜，送肉给业主，实际工作却没到位，只是为了拍照作秀，应付上级检查的情况。二是，表格抗疫，一位社区工作者说，好几个部门下发了各自的表格，其实内容大同小异，有的只是项目的前后次序不同，有的甚至逻辑不通，让人难以理解，社区乡镇表格县里要，县里表格市里要，市里表格省里要，上面一级压一级提前时间要求上报，最基层忙的团团转。三是，作秀留痕，一些领导不热心于抗疫，反而把重点放在组织人员拍照、宣誓上，各种防疫工作群建了许多，各类信息应接不暇，材料天天报一堆，社区人员每天还要花样写材料，一些领导借这些痕迹显政绩。这些重在刷存在感的行为，消耗了社区工作者大量时间、精力，让社会工作者们难以全身心的投入到疫情防控工作中去。

2.潜力未充分发掘。 在防疫过程中，许多潜在的资源没有被充分发掘。就人力资源而言，武汉有社工机构187家，专业社会工作者14000人，持证社会工作者7608人，然而，疫情下涌现出诸多复杂情况使得现有的社会工作者难以满足需求，尽管武汉当地的社会工作者可以直接投入到一线防疫工作中去，其他省市的社会工作者可以从线上为武汉防疫做出贡献，有一些快递小哥、环卫工人、道路运输人员、新闻工作者等志愿者们都想为战胜这场疫情贡献力量，可是由于经验不足、缺少统领不知道该做什么，怎么做；就物力资源而言，疫情的爆发正值春节，许多商家都备足了货物，可是随着严防严控措施的实施，货物卖不出去，导致物力资源浪费，社会工作者如何充分发挥自身资源链接的专业优势，将这些物力资源与前线需求进行链接，打通生活物资从超市到目的地的最后环节，保障居民的物资需要和防疫安全，这些问题的妥善处理离不开社会工作者以及相关人员的智慧和能力。

3.协作机制不完善。 协作机制的不完善不可避免地会影响社会工作者的服务效果，这里的协作机制不完善包含两层含义。一方面，病人治疗协作机制不完善。排查期，疑似病人是否配合隔离；治疗中，肺炎病人是否压力过大；治愈后，他们的心理与精神是否健康，他们还能否正常快速的融入到社会中去......要解决这些问题就需要医务人员、社会工作者、心理咨询师等多位一体的协作模式发挥作用。另一方面，物资收发协作机制不完善，红十字会是物质收发的指定机构，疫情爆发后从青年儿童到年迈老人，从网红明星到爱心企业家，纷纷慷慨解囊捐款捐物，短时间内全国海量物资驰援捐赠于红十字会，而机构人员的力量不足，物资的收发协作机制不完善，调配资源能力有限，造成了大量物资难以及时运送到医院、社区和其他需要的地方，难以满足一线医务人员、社会工作者和居民的有效利用。

**三、社会工作者介入重大疫情的经验借鉴**

**（一）面对非典的香港社会工作者**

香港社会工作早于内陆，已经形成了较为成熟的疫情防御体系。香港社会工作者对抗非典的工作大致包含及时回应、服务项目全面展开和服务对象全面扩展三个方面[2]。

首先，及时回应。在早期对病毒认识不足、又已知此病症具有很强传染性的情况下，医护人员承受着巨大的工作压力，普通民众背负着着沉重的生活压力。香港信义会社会服务部和香港中文大学社会工作学系在经过短期的准备后，率先正式开通“沉着应战——情绪支援热线”，热线每天服务时间为5-10点，每节都有6-8名社会工作者、社工专业的学生及医科和护士学生负责接听和提供服务。

其次，服务项目全面展开。实际上，在第一条“非典支援”热线开通以后，整个社工界都已经行动起来开始提供各种辅导及支援服务，具体内容包括：情感支持，主要针对人们对非典的恐慌或有家人、朋友患非典而产生的焦虑提供心理辅导和情绪支持；网上服务，在网上发布资讯，交流信息等；功课辅导，由于非典疫情，有的学校停课，而学生的学习却不能停，此项服务即为这些学生的需要而设。

最后，服务对象全面扩展。在后续阶段，社会工作机构把目光与帮扶力量转向了社会弱势群体。为困难群体提供的服务和支援：有些家庭因这方面的额外支出而不堪重负，社会工作会为这些家庭申请救援，缓解他们的困难，此外，香港社会服务联会还无偿派送口罩和礼物包给老人家；为老人提供的暂托服务：由于部分老人的自理能力比较差，当照顾自己的儿女被隔离后，他们的生活就成了问题，社会工作机构会帮助照顾老人直到儿女亲人返回家中。

**（二）面对埃博拉的社会工作者**

2014年的埃博拉疫情是世界历史上规模最大的一次疫情传播之一，截至2014年11月，报告的病例超过1.4万例，死亡人数超过5000人。疫情主要发生在西非国家几内亚、利比里亚和塞拉利昂。然而，在其他非洲国家、欧洲和美国也报告了少数病例。为了应对疫情，社会工作者在教育民众了解埃博拉病毒和减轻公众对该疾病的恐惧与担忧等方面积极发挥作用。

利比里亚卫生和社会福利部的社会工作者和非政府组织工作人员接受了红十字国际委员会的培训，在社区、家庭中开展提高认识埃博拉防疫知识和宣传活动，还进行教育戏剧的编排、家访，为热线电话配备受过心理支持培训的急救人员等等。在塞拉利昂，社会工作者为无家可归的年轻人提供服务，帮助那些缺乏基本护理能力和信息的被边缘化的社区。在几内亚，国际红十字会与几内亚红十字会协会、卫生部、世界卫生组织和无国界医生组织合作，提升社区防疫意识，管控疫情蔓延，并向受影响家庭提供心理支持。

社会工作者还帮助确保儿童免受进一步伤害。一些父母死于埃博拉病毒的儿童在街上游荡，缺乏监护、照顾也没有医疗保健和营养，同时这些孩子在其社区被视为感染源，被排斥和边缘化。社会工作者会照顾那些没有家人陪伴的孩子，也帮助这些孩子与其他亲人团聚。总的来说，社会工作者介入的对象很多，一方面社会工作者为患者及其家人提供直接照顾以及社会心理支持，教育家长如何对儿童进行埃博拉知识教育、在疾病中进行自我防护和压力管理，另一方面则是帮助应对埃博拉疫情的人员，包括卫生工作者、尸体清理队、志愿者、政府和非政府组织工作人员来应对压力、自我照顾、处理悲伤和损失等[3]。

**（三）启发**

通过分析香港社会工作者对“非典”疫情的应对和国外社会工作者对埃博拉疫情的应对，从他们的应对措施之中，我们可以借鉴和学习到以下几方面的经验。

1.重视民众力量，强化社区参与。 充分发挥社区网络和社区居委会工作人员的作用，以这次疫情为契机，建立社区单元的线上群，充分发挥社区居民的作用，如果社区居民有医生、心理医生等职业的，可以组织起来为社区居民服务，倡导社区内的互帮互助，可以以小区为单位共同购买生活物资等，增加小区居民的凝聚力与认同感，应该说，社区居委会的工作者是准社会工作者，在长期的工作中已经形成了一套行之有效的社区工作的方法，在与疫情作战的工作中，社区工作者可以运用多种方法帮助社区居民，在社区教育、社区宣传、社区排查援助等方面发挥自己的能力[4]。

2.挖掘社会资源，发挥社工才能。 社会工作者应该挖掘潜在的人力资源，为志愿者提供包括辅导在内的各种社会服务，把参加过培训的志愿者组织起来，使得他们可以再服务于其他人，彰显社会工作的社会功能。倡导社会公益和社会互助行为，挖掘潜在的物力资源，同其他组织或政府部门合作，链接资源到有需要的地方。要特别注意当地社会特有的资源与文化，这样才能在疫情防控中发挥出社会工作者的专业功能，社区里现有的积极赋权资源是面对疫情的优势，只有把它们发挥出来，社会工作者所提供的风险评估、知识教育、心理支持等才会被居民所接受，并起到积极作用。

3.普及公众教育，关注弱势群体。 运用多种社会工作的方法和方案进行公共卫生和健康知识的公众教育，特别关注疾病事件中的边缘弱势群体。世界卫生组织的“疫情应对指南”在针对特别弱势人群，重点提出“社会弱势群体往往面临污名化和歧视，在公共卫生资源供需紧张时，这种情况会更加严重。越是边缘化的社区，其信息资源、医疗卫生等方面越是落后，社会工作者要为弱势群体提供他们所需要的资讯和相关的卫生知识教育等，特别是密切接触人群及其家属隔离期间的社会关怀和支持型服务，要保证所有个人得到公平与公正的待遇。

**四、社会工作介入重大疫情的措施**

面对社会工作介入新冠肺炎疫情存在的困境，我们在吸取国内外社会工作抗击疫情的经验与方法的基础上，提出一些符合我国国情的应对突发公共卫生事件的措施。

**（一）政府层面：倡导政策完善，呼吁宏观支持**

1.事前全力预防。 在疫情爆发之前，作为政府行政部门及其工作者，对突发事件和紧急状况要有敏感性，对于突发公共卫生事件发生的影响和破坏要有预估，事先明确应急岗位的人员职责，更重要的是，对突发公共卫生事件要提前安排处置预案，充分利用起非政府组织的力量，以社区社工应急小组、社工机构多种服务为依托，共同处理突发公共卫生事件，同时要加强社工人才队伍的培养与建设，针对社会上弱势群体的需求及时回应与解决，预防社会问题的发生[5]。

2.事中积极应对。 在疫情发生时，社会工作者可以倡导有关政府部门，应切实增强为民服务观念，进一步检视和提升自身的服务意识和办事效率，切莫搞形式主义。及时搭建应急指挥平台，对疫情防控条件下出现的新情况重点研究，通过应急平台开展信息共享、人员流通、物资调拨等工作，避免出现无指挥或令出多门的混乱现象，以医生、公安为依托，以非政府组织为补充，充分发挥社会工作组织与社会工作者的潜力，共同应对突发公共卫生事件。

3.事后着力完善。 在疫情结束后，社会工作者应该针对此次疫情中暴露出来的不足，如现有检测预警制度不完善、应急管理人员能力有待提高、部门之间缺乏联合机制、野生动物非法交易、滥食野生动物陋习等问题，推动社会政策的制定与完善，促进社会的公平与正义[6]。政府部门针对此次突发公共卫生事件中涌现出来的先进社工机构与社会工作者要予以表彰，树立典型，发挥模范效应的带动作用，增强国民面对突发公共卫生事件的凝聚力。

**（二）社会层面：发挥组织影响，挖掘抗疫潜力**

1.积极行动，带头作为。 社会工作服务中心要发挥社工机构的专业力量应对重大疫情，率先开始行动，发挥带动作用，通过与政府部门的合作，发挥更大作用。社会工作机构手中的案主资料可以得到有效利用，在政府不熟悉当地的具体情况时，可以配合政府人员的摸排走访、关注外地人员流动情况等工作。还可以通过电话回访低收入家庭、特困老人等的情况，来了解到他们的防疫物资准备和心理健康情况，对他们的需求进行评估，之后向社区与政府反应，避免出现弱势群体的需求被忽视情况，促进非常时期的社会稳定[7]。

2.链接资源，统筹协调。 充分发挥各级社会工作行业组织链接资源、统筹协调的功能，整合机构内外的心理、医务、社工等专业队伍，建立线上服务群，运用专业知识与经验，多位一体为患者、居民提供心理疏导与疫情科普等服务。建立疫情重灾区与非重灾区的联动机制，即在重灾区居民自我隔离难以组织生产发展，导致生产资料不足，外地医务人员到达重灾区不适应当地食物时；在非重灾区，由于疫情人们不出门导致商家准备的大量年货卖不出去时，社会工作机构可以为他们建立联系，使得资源得到最大程度的利用。

3.灵活应变，线上服务。 由于疫情传播特点的特殊性，社会工作机构要随机应变，带领机构社会工作者积极参与到志愿者联合行动当中，协助开展线上志愿者培训，为各平台招募的多领域的专业志愿者开展培训。建立居民居家隔离后援微信群，并派遣专业志愿者为居家隔离人群进行服务，包括疫情科普、安全卫生教育、普及心理知识、线上一对一辅导等。

**（三）社区层面：提供专业服务，健全协作体系**

1.社区宣传教育。 （1）开展疫情健康教育。 社会工作者要充分利用贴画、小喇叭等多种方式来做疫情知识宣传，积极倡导讲卫生的好习惯，摒弃乱扔、乱吐等不文明行为，外出公共场所自觉佩带口罩，使社区居民充分了解健康知识，知道避免聚会是保护自己也是保护大家[8]。 （2）营造正面社区文化。 社会工作者应该引导社区居民关注权威发布，不信谣、不传谣，避免恐慌性的食物抢购、医疗资源挤兑等行为；引导社区居民关心社区内弱势群体，形成互帮互助的好风尚；引导社区居民开展积极阳光的线上活动、游戏，消除高楼间居民的陌生感，增加社区凝聚力与认同感。在疫情结束后，还可以变线上为线下。

2.排查援助服务。 社会工作者要配合乡镇（街道）、村（居）委会人员开展疫情发生地人员的健康排查服务，一经发现疑似人员或密切接触者，及时向当地卫生疾控中心报告。社会工作者还要向社区内弱势群体提供援助，主要包括社区内独居孤寡老人、困境残障人士、低保低收入家庭、困境家庭等弱势群体，配合乡镇（街道）、村（居）委会人员，组织志愿者，加强社区支持网络建设。

3.信息咨询服务。 社会工作者可以为服务对象及社区居民提供权威的国家、当地防疫政策与信息，在居民需要办理出入证等各种证明时，为其链接社区、街道办的信息，告知居民办证手续与上班时间等，避免跑空和多跑的情况发生，还可以为服务对象提供安置点、医疗资源、殡葬服务、经济援助、证件办理、资源链接等信息咨询服务。

4.社区环境整治。 社会工作者可以协助乡镇（街道）、村（居）委会进行社区公共空间、社会工作服务场所和设施的卫生检查、消毒清洁等工作。疫情解除前暂停社区图书室、文体活动室、老年活动室等人员聚集型场所服务活动，对于确有需要的可探索采用线上预约等一对一服务方式[9]。

5.社区支持服务。 搭建社区支持网络，营造社区支持氛围。社会工作者要利用社区微信群等平台关注社区内居民动态，及时向专业机构传送有需要的困难人群的需求等，让社区形成支持网络[10]。社会工作者为患者及其家属、居家自我隔离人员及其家属、疫情重灾区来员与社区其他居民的关系提供调适服务，倡导不排斥、不歧视的社区氛围。在患者康复回到社区后，社会工作者要及时介入提供后续服务，缓解患者治疗的压力，安抚患者的心理，让其尽快重新融入社会。

**（四）个人层面：调整保护自己，崇尚助人自助**

1.做好自我防护。 社会工作者首先要加强自我防护，关注自身健康，养成良好的卫生习惯。发挥自身的带动作用，保持适当通风，用消毒液对器物消毒；出门时正确佩戴口罩，避免去人多的地方；回家后勤洗手，换衣服与鞋子；同时还要保持适度锻炼，多吃水果蔬菜，增强免疫力。

2.及时自我调整。 面对正常生活被打断的焦虑，面对自己可能被感染的担心与恐惧，面对突入其来巨大的工作压力。作为以助人自助为基本原则的社会工作者，我们要及时调整自己，接纳疫情带来的冲击与变化，觉察和疏导自己内在的恐惧、担心、愤怒、悲伤、紧张等种种情绪，释放自己的压力。只有把自己调整好，才能更好的帮助到服务对象。我们的服务对象可能是患者、疑似病人、康复病人、病人家属、医护人员、防控人员或者是和我们一样的普通人，他们每个人都有各自的特殊问题，我们要怀着对世界的爱，对生命的尊重，对服务对象的关心、对家人的爱护、对职业的责任，来激发自己不忘初心、挺身而出的勇气。

无论是政府层面倡导政策完善、呼吁宏观支持，社会层面发挥组织影响、挖掘抗疫潜力，还是社区层面提供专业服务，健全协作体系，均有助于公共卫生事件的防控，同时我们社会工作者要及时调整保护自己，保持信心和希望，不忘初心，挺身而出，践行社会工作的专业职责，发挥社会工作的专业优势，为有需要的人们提供服务，为更好的应对突发公共卫生事件贡献力量。

**参考文献:**

[1]王思斌.发挥社会工作专业优势 深入参与新冠肺炎疫情防控战[N].中国社会报,2020-02-28(002).

[2]马凤芝.迅速与周到——香港社工界在非典时期的社会回应[J].社区，2003，(13):10-11.

[3]刘小燕, 王红梅, 余思逊.中国援助利比里亚埃博拉出血热诊疗中心门诊管理模式 [J]. 护理实践与研究, 2016(9):101-103.

[4]黄奕祥.一场“非典”, 一次促进[J].国际医药卫生导报, 2003(06A):59-63.

[5]刘琦.我国突发公共卫生事件危机预警管理研究[D].沈阳师范大学,2016:33.

[6]柳宇龙.突发公共卫生事件的防治对策分析[D].扬州大学,2014:54.

[7]南睿一.从社会工作角度分析突发公共卫生事件的应对之道[J].现代商贸工业,2019,40(08):209-210.

[8]顾湲.面对突然降临的疫病社区医护人员能够做什么?[J].医院管理论坛, 2007，(8):55-56.

[9]李超凡.公共卫生突发事件的社区卫生服务保障体系研究[D].西北农林科技大学,2013:12.

[10]卢芳.社区在突发公共卫生事件中的作用[D]. 东北财经大学, 2005：35.

A Study on Social Work Intervention in Public Health Emergencies——Taking COVID Epidemic as an Example

PANG Zhi, LIU Guoqiang

(Beijing City University, Beijing 100089, China)

**Abstract:** At the beginning of 2020, this unexpected but fierce COVID epidemic once caused panic and anxiety among people, and subsequently induced a series of economic and social problems, arousing widespread concern from all walks of life. Based on this, this paper analyzes the status quo of social work organizations and social workers’ intervention in COVID epidemic, revealing the dilemmas of formalism, under-exploitation of potential, and imperfect coordination mechanisms in the process of intervention. On the basis of summarizing the successful experience of social workers in fighting against SARS and Ebola virus, this paper proposes suggestions for responding to public health emergencies centered on the four main aspects of government, society, community and social workers from the perspective of social work.

**Keywords:** social work; public health emergencies; COVID epidemic

（责任编辑：侯净雯）

1. 庞志（1987- ），女，河北邢台，讲师，博士，研究方向为社会建设与养老服务。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 刘国强（1997- ），男，山西太原，硕士，研究方向为社区治理。 [↑](#footnote-ref-1)