

# 试析城市“韧性”社区构建的实务过程与优化路径 ——基于南京市X社区公共危机应急治理的考察

孙必胜

(南京理工大学紫金学院人文与社会科学学院, 江苏 南京 210023)

**摘要:** 随着城市现代化的不断推进, 城市社区的不确定风险也随之加大。在面对突发公共危机事件之时, 强而有力的公共危机应对能力, 是有效保障城市社区和谐稳定的前提和基础。为进一步探究城市社区公共危机应对能力问题, 本文基于对江苏省南京市X社区在面对突发疫情时应急治理实践的考察, 从基层社区自治性、社会组织培育、市场主体责任和社区居民参与性等方面, 分析城市社区公共危机应对压力形成的原因, 并从基层党组织建设、协同治理力量联合、社区工作人员应急能力建设、现代治理技术运用等视角, 建构城市社区公共危机应对能力提升的可行路径。

**关键词:** 城市社区; 韧性; 公共危机; 应对能力

**中图分类号:** 文献标识码: A 文章编号: 1673-4513(2022)-03-020-05

## 引言

第七次全国人口普查数据显示, 当前全国人口共 141178 万人, 居住在城镇的人口为 90199 万人, 占 63.89%, 与 2010 年相比, 城镇人口增加 23642 万人, 城镇人口比重上升 14.21 个百分点。随着我国新型工业化、信息化和农业现代化的深入发展和农业转移人口市民化政策落实落地, 10 年来我国新型城镇化进程稳步推进。在城镇化建设取得一定成就的同时, 城市常住人口不断增多, 人口密集性程度的不断加大, 人口流动性的不断加快, 不确定性风险也随之加大。

党的十九大报告明确指出, “坚持总体国家安全观。统筹发展和安全, 增强忧患意识, 做到居安思危, 是我们党治国理政的一个重大原

则。”作为城市治理最基层的城市社区, 面对潜在的社会风险和随时可能发生的重特大自然灾害, 在增强“居安思危”和忧患意识的同时, 最根本的还是需要增强城市社区的公共危机应对能力。

当前学术界对城市社区“韧性”和危机应对能力的研究已渐成趋势, 且已取得了一定的研究成果。而在公共管理领域中, 社区韧性是韧性在社会系统研究中的最新理念, 是当前国际上城市韧性研究的前沿热点。最早的社区韧性研究认为, 稳定性是韧性社区的基础构成要件, 注重突出了社区抵抗外部干扰的能力, 韧性被看成是一种恢复原来状态的能力 (ability to bounce back)。理论生态学家霍林 (Holling) 认为社区韧性就是“系统所拥有的应对外来冲击, 并在危机出现时仍能维持其主要结构和功能运

收稿日期: 2021 年 09 月 24 日

作者简介: 孙必胜 (1985 -), 男, 安徽芜湖人, 讲师, 硕士, 主要研究方向: 公共危机管理、城市社区治理。

基金项目: 江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“公共危机事件应对中的城市社区协同治理机制研究”(2020SJA2232)。

转的能力”。这种韧性的“抗逆力”指向表明社区韧性能够克服和降低突发公共事件所带来的损失和破坏。通过对中国知网以“韧性社区构建”为主题的文献进行搜索,经过梳理发现主要集中在以下几个方面:一是基于智慧城市视角,强调现代科学技术的应用,探究社区韧性体系的构建问题;二是以案例研究的形式,探究社区资本在韧性社区防灾体系构建中的应用;三是采用文献计量与知识图谱的研究方法,对国内外韧性城市研究热点及趋势进行了详细分析。对这一领域的研究,专家学者们将会进一步突破学科和专业的限制,关注更为复杂、系统和跨学科的问题。社区韧性的塑造和危机应急能力的提升,也需要更加科学、完善、系统的相关理论作为指导。

## 一、基于公共危机应急治理的“韧性”社区构建过程

### (一) X社区概况

X社区位于南京市栖霞区XG街道,毗邻大学城、科技园区等,辖区由新建商品房小区、门类多样的门面房及商业体中心组成,居住人口近5万人。居民以大中专毕业、求职就业的新购房定居者为主,相较于周边拆迁安置小区居住人群,邻里之间熟悉度相对较低,整体文化素质水平较高,但对社区治理水平和危机应对能力却有较高要求。

因是新建商品房区域,教育、医疗等基层配套逐渐完善中,基层社区主要依托党组织进行管理,并正在逐渐向健全的基层城市社区转变。同时由于优质教育资源学区房的设定,吸引了越来越多的人口。基层社区阵地、人员等配备相对短缺,但人口管控压力却越来越大,不仅承载着成熟城市基层社区的治理功能和任务,且在面对突发公共事件或日常繁重治理任务时,对基层领头雁、社区工作团队形成了一定程度的挑战和压力,因而亟需加强社区本身的“韧性”特质塑造。本文选取江苏省南京市X社区作为调研观察对象,一是资料选取的便捷性;二是X社区在面对人多、事杂的现实治

理环境,尤其是在应对突发疫情这一公共危机时,如何突破人员和资源的限制,顺利完成危机应对任务,成功塑造和体现城市社区韧性特质,提升城市社区的公共危机应对能力,对本文的研究具有一定的借鉴意义。

### (二) X社区公共危机应急治理实践过程

2021年7月底南京市新冠肺炎疫情突发,X社区党委在上级街道党委的“三级联动工作机制”指导下,闻令而动,即刻组建党员先锋队,联合医院、派出所、学校、机关干部、城管等多方力量,链接志愿服务资源,组建应急支援志愿服务队伍,建立全民核酸检测“六级保障机制”。

为高标准完成全民核酸检测任务,X社区将检测点现场工作人员分为“验码测温”“秩序维护”“环节协调”“信息采集”“医疗服务”“后勤保障”六个小组,细化任务分工,压实工作责任,经过前后多日艰苦奋战,顺利完成辖区内四轮次的居住人口核酸检测任务。每轮检测时长2-3天时间,日完成近2万人员核算检测,每轮间隔时间短,任务量重、工作强度大。为壮大危机应急治理力量,联动一切可联动资源寻求支援,通过二级资源联动建成应急防疫人员队伍:一级为区、街道科室下沉到一线点位,专人专岗;二级为社区组建志愿力量,链接志愿服务资源,联合医院、派出所、驻地学校、共青团、党员居民等多方力量,组建应急支援志愿服务队伍,协助全员核酸检测工作。

因X社区防控点多面广,社区工作人员需要完成全民核酸检测工作任务与小区门岗包保制值班同时进行,要排查居住人口行程信息,先后核实下发加自上报的共达5000余人的行程信息,工作任务艰巨,难度非常之大。对核实到的重点人群,还需做好行程跟踪管理,落实居家管控等,形成管控闭环。排查、受理健康码人员信息,有序按照条件、节点、程序等提出申请。联动商业物业发力,落实小区门岗管控,“一小区一网格”,形成24小时应急治理机制。此外,社区还需直接与部分社区居民联络

对接, 安抚应对社区居民急切情绪, 解决社区居民各类需求, 并提供相应服务。长时间的连续坚守, 使社区工作人员难免有疲惫之感, 这也在一定程度上反映了社区力量的“捉襟见肘”。然而, X 社区最终成功应对和处置了这一突发新冠肺炎疫情带来的各种压力和问题, 这不仅是对 X 社区“韧性”特质的有效检验, 更是彰显了 X 社区工作人员所具备的一定危机应对能力。

### (三) 城市社区公共危机应对压力形成的原因分析

#### 1. 基层社区自治性未能充分发挥

突发公共事件是公共危机管理的现实起点。这些事件对组织造成消极的甚至是破坏性的影响, 急剧改变了组织的正常运行环境和运行模式, 从而打破了内部资源与外部资源之间的平衡。此次新冠肺炎疫情在南京市突然爆发, “与病毒赛跑”这一及时性的危机处置要求, 却对基层社区这一群众性自治组织的自治性造成了一定程度的影响。由于基层社区人力、物力、财力等危机应对资源配备的不足, 面对突发疫情可能会造成的重大不利影响, X 社区更多是听从上级街道行政部门的指挥, 借用行政体制内可凭借的治理资源, 然而却形成了对上级行政部门的行政依附关系。由于突发公共危机的不确定性和复杂性, 仅仅依靠行政资源的调动和使用, 往往难以发挥应急系统各治理主体的关联性和整合效应, 社区管辖范围之事, 理应充分调动基层社区组织的自治性。

#### 2. 社会组织培育不足

从治理现代化的视角来看, 基层社区良好社会秩序的维护和善治目标的达成, 需要多元治理主体的共同参与, 多方力量的协同行动。而社会组织培育和不充分, 使得社区在应对公共危机之时, 难以充分发挥各治理主体的协同效应。在应对突发公共卫生事件时, X 社区虽联合了医院、派出所、驻地学校、共青团、党员居民、志愿者等众多志愿和支援力量,

但缺乏基层社会组织的参与, 原因在于 X 社区未能在其辖区内组建实质性的专业性社会组织。社会组织的培育不足, 导致 X 社区在日常治理和危机应对过程中, 不能实现公共服务和应急管理的有效供给和责任分散, 仅有的治理资源更是难以应对复杂的突发公共危机事件, 从而给社区自身带来难以承受的治理负担和应急压力。

#### 3. 市场主体的责任外推

当前城市社区的治理已经实现了由过去单纯的“单位制”向“社区制”的转变, 治理主体、治理对象、治理模式都已发生深刻变革, 国家、市场、社会现已成为当前城市社区治理的三大重要主体, 且各自有着不同的利益诉求和主张。X 社区在此次突发公共危机事件中, 每天不仅需要处理大量的紧急情况和问题, 还要接听和处理社区居民有关“何时可以装修复工”、“家政人员如何能进小区”、“小区何时取消门岗查验”等琐事的电话咨询, 而这些琐事原本属于物业公司职责范围之事。作为市场主体的物业公司, 在应对突发公共危机事件之时, 有着不同于社区居委会较少计较成本的治理逻辑, 物业公司往往会基于行动成本的考虑和“多一事不如少一事”的行动逻辑, 告知社区居民“这事你们得找社区”, 从而将社区居民因突发公共危机事件带来的不解、不满和牢骚, 纷纷转嫁至社区居委会, 从而导致社区居委会的压力倍增。

#### 4. 社区居民的参与性不足

社区居民作为基层社区治理的重要主体和社区治理的重要对象, 关乎社区日常治理的正常运行和危机应对任务的顺利完成。在城市社区相对陌生的社会环境中, 社区居民彼此之间的关联度和凝聚力显得尤为重要。长期以来由于受自上而下的传统社区动员模式影响, 基层社区居民习惯于置身社区管理之外, 缺乏积极主动参与社区事务治理的意识和积极性。然而, 面对突发性公共危机事件, 仅凭社区居委会这

单一治理主体往往难以成功应对，因而社区需要调动一切可以调动的资源和力量，更需要广大社区居民的理解、支持和配合，甚至在一定程度上需要社区居民充分发挥自身的主观能动性，自觉参与到公共危机的应对之中，以增强社区应对危机风险的“韧性”。而社区居民目前的消极参与或被动式参与状况，不利于社区危机应对工作的顺利开展。

## 二、“韧性”社区构建的可行性路径

### （一）党建引领：发挥基层党组织的战斗堡垒作用

坚持党的领导核心地位，是城市社区在塑造其“韧性”特质和提升危机应对能力时的首要原则和前提。社区基层党组织的高度组织性和战斗堡垒作用，是成功应对公共危机的核心力量保障。坚持党建引领，应重构基层党组织架构，切实解决部分社区党员的“空挂”问题，认真落实基层党组织活动，整合社区基层党建资源，真抓基层党建实效。在完善基层党组织运行机制的基础上，探索党建引领社区治理和危机应对新模式，切实解决基层党建与社区治理相脱节的问题，发挥基层党组织的战斗堡垒作用。

### （二）协同治理：调动一切可联动的治理力量和资源

在社区日常治理和公共危机应对过程中，社区党委和居委会发挥着领导核心作用，是社区多元主体中最有号召力的组织者，是凝聚社区多元治理主体的骨干力量，在聚合式运行机制中起着重要的引领作用。而社区内驻区单位、各类社会组织以及物业公司、业主委员会等主体，不仅承载着居民多样化的服务夙愿和利益诉求，亦是城市社区危机应对的重要依靠力量。塑造城市社区韧性，提升公共危机应对能力，需要各治理主体共同参与，调动一切可以联合的治理资源，形成危机应对的快速反应机制。如何调动社区居民参与社区日常治理和危机应

对的积极性，增强其社会责任感和意识，关键在于加大社会资本培育力度，提升社区整体凝聚力。此外，可根据社区居民需要，通过专业化和现代化手段，建立科学合理的评估和激励机制，培育具有一定专业性和创新性的社会组织。

### （三）队伍建设：切实提升社区工作人员危机应对能力

面对突发性、破坏性强的公共危机事件，“打铁还需自身硬”，社区工作人员队伍整体能力建设是基础。“上面千条线，下面一根针”，基层社区在面对日益繁杂的各种工作任务之时，人力配备的不足，更是会加剧基层社区应对危机时的脆弱性。因此，首先，需加大人力资源配备力度，招聘更多的社会工作专业人才，扩充到基层社区工作人员队伍当中，使社区工作人员队伍的整体专业性水平得到进一步提升。其次，改善社区工作人员的工作环境，提高社区工作人员的薪资待遇标准和社会福利水平，进一步激励社区工作人员的工作积极性。在人力资源配备充足的基础上，再进一步加强社区工作人员的整体能力素质建设。再者，还需进一步提升社区工作人员的宣传动员、组织沟通和协调等能力，在处理重大公共危机事件之时，更需具备一定的危机应变能力和心理承受能力。最后，搭建和拓宽社区工作人员与社区居民多元化的沟通渠道，制定危机应急预案，加强对社区工作人员多场景和实操性的危机应急演练，切实提升社区工作人员危机应对的整体能力。

### （四）智能塑造：充分发挥现代治理技术的功能作用

应对突发性公共危机，城市社区不仅需要人力、财力上加大投入和支持力度，现代治理技术的应用往往能节省大量的人力和物力成本。随着互联网、大数据和5G技术的运用，现代城市治理变得更加智能化和现代化，决策也变得更加科学化和精准化。危机应对过程中，城市社区需要加强危机相关数据的深度挖掘工

作,做好危机的提前预判,将危机的治理端口前移,最大程度上减少危机带来的损失和负面影响。另外,可以充分利用城市社区的治理网络资源,将网格员、楼栋长、信息员通过掌上云社区、微信公众号、政府服务小程序、物业服务APP等线上载体,加强危机预防和危机应对环节的信息沟通和联系,建立危机应对的快速响应机制。现代治理技术的充分运用,不仅能够弥补社区治理主体结构上的缺陷,更能进一步提升社区工作人员与社区居民之间信息沟通的便捷性。通过信息共享平台建设,避免“信息孤岛”现象的产生,从而进一步增强城市社区的韧性。

#### 参考文献:

- [1] 宁吉喆. 第七次全国人口普查主要数据情况 [EB/OL]. (2021-05-11) [2021-9-8]. 国家统计局官方网站, [http://www.stats.gov.cn/ztjc/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519\\_1817693.html](http://www.stats.gov.cn/ztjc/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519_1817693.html).
- [2] 乌尔里希·贝克. 风险社会:新的现代性之路 [M]. 张文杰,何博闻,译. 南京:译林出版社,

2018: 3.

- [3] 颜德如. 构建韧性的社区应急治理体制 [J]. 行政论坛, 2020, 27 (3): 89-96.
- [4] HOLLING C S. Resilience and Stability of Ecological Systems [J]. Annual Review of Ecology and Systematics, 1973 (4): 1-23.
- [5] 吴晓林, 谢依云. 基于城市公共安全的韧性社区研究 [J]. 天津社会科学, 2018 (3): 87-92.
- [6] 李通, 胡超男. 基于智慧城市视角的社区韧性防疫体系构建 [J]. 城市住宅, 2020, 27 (7): 85-88.
- [7] 蒋浩宇, 刘佳欣, 孙忆凯. 社区资本在韧性社区防灾体系构建中的应用探讨——以台湾白云里社区为例 [A]. 持续发展 理性规划—2017 中国城市规划年会论文集 [C]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2017: 156-167.
- [8] 许振宇, 张心馨, 曹蓉等. 基于知识图谱的国内外韧性城市研究热点及趋势分析 [J]. 人文地理, 2021, 36 (2): 82-90.
- [9] 赖金茂. 基层党建引领城市社区治理的逻辑、困境及路径 [J]. 城市学刊, 2019, 40 (6): 74-78.

## A Study on the Improvement of Public Crisis Response Ability of Urban Community

——Based on the Investigation of “Resilience” Shaping and Emergency Governance X Community in Nanjing

SUN Bisheng

(Nanjing University of Science and Technology Zijin college, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** In order to further explore the public crisis response ability of urban communities, based on the investigation of the practice of emergency management in the face of sudden epidemic situation in X community in Nanjing, Jiangsu Province, this paper analyzes the causes of urban community public crisis response pressure from the aspects of grass-roots community autonomy, social organization cultivation, market subject responsibility and community residents' participation. From the perspectives of grassroots party organization construction, coordination of governance forces, emergency response capacity construction of community workers, and application of modern governance technology, the feasible path of enhancing public crisis response capacity is proposed.

**Keywords:** urban community; resilience; public crisis; response capacity

(责任编辑: 庞志)