

试析新冠肺炎疫情下的社区危机治理

——基于公共政策执行视角

冯秋月

西南民族大学, 四川 成都

收稿日期: 2022年6月15日; 录用日期: 2022年7月13日; 发布日期: 2022年7月20日

摘要

面对突然爆发的重大公共危机,特别是突发的公共卫生事件,基层社区治理的高效性是关键。但在防疫危机管理工作中,社区的“层层加码”、“一刀切”等行为阻碍了政策执行的有效性,其根源在于政策执行方式单一、社区工作人员对政策附加阻截、抵制和扭曲,在突发公共危机应对中,为了让公共政策更好的得到实施,应当针对性施策,强化政策执行体系的组织建设,不断的提高政策执行者的综合素质,促进政策执行的民主、法制化建设。

关键词

社区, 危机治理, 公共政策

An Analysis of Community Crisis Governance under COVID-19

—Based on a Public Policy Implementation Perspective

Qiuyue Feng

Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 15th, 2022; accepted: Jul. 13th, 2022; published: Jul. 20th, 2022

Abstract

In the face of sudden outbreaks of major public crises, especially sudden public health events, the efficiency of grassroots community governance is key. However, in the management of epidemic prevention and crisis, the effectiveness of policy implementation has been hindered by the “layers and layers” and “one-size-fits-all” behaviors of communities, which are rooted in the single way of

policy implementation and the additional blocking, resistance and distortion of policies by community workers. In the crisis response, in order to make public policies better implemented, we should implement targeted policies, strengthen the organizational construction of policy implementation system, continuously improve the comprehensive quality of policy implementers, and promote the democratic and legalized construction of policy implementation.

Keywords

Community, Crisis Governance, Public Policy

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. 引言

2019 年底，新冠肺炎的爆发给全国人民带来了极大的危机与威胁，至今疫情也未完全消逝，从非常态化的疫情防控到如今的常态化防控，国家在不同阶段时期做出了不同的防控方案。习总书记指出，社区是疫情联防联控的第一线，也是外防输入、内防扩散最有效的防线，发挥着“最后一公里”的重大作用。但在防疫危机管理工作中，社区的“层层加码”、“一刀切”等行为阻碍了政策执行的有效性，对此，本文借鉴政策执行的相关理论，对社区在防疫中的政策执行情况进行了梳理，分析其在政策执行中所出现的问题，并为进一步完善社区在危机治理更好的执行公共政策提出建议。

2. 社区危机治理中公共政策执行中的问题

在突发公共危机卫生事件中，社区工作人员通过政策下放的权利来保障群众的生活安全，例如采取“封城”、“封锁小区、村庄等”紧急的措施。根据布坎南所提出的公共选择理论的三大要素，即个人主义、经济理性和交易政治。公共选择理论对政策执行具有重要的启示，政策执行过程中的执行官僚、地方组织以及受影响着具有自己的利益取向，他们的很多正是基于自身利益最大化考虑，而这些行为都会对政策目标的实现产生制约作用([1], p. 288)。在实际工作中，社区的工作人员在获得授权后，开展疫情宣传、信息登记、摸排梳理等工作，为守好抗疫防线最后一道防线发挥了关键作用。但与此同时，在公共危机应对中仍存在公共政策执行低效甚至失范的现象。因此，应当充分关注这个兼具理论性和实践性的问题，使紧急状态下的社区工作人员的公共政策执行能力高效且规范[2]。

在我国，公共政策的执行大都是“自上而下”的传统强制模式。在这种僵化的模式下，政府的行政领导和行政手段很好地保证了国家政策的顺利实施，但这种执行模式不可避免地存在一些不足。在新冠疫情爆发的非常态化时期，社区在公共政策执行中存在的问题更加突出。

(一) 执行方式单一

执行主体不考虑被执行对象的认识水平、心理承受能力等时机情况，不善于说理而一味采用行政命令和纯粹的方式推进政策的贯彻，直接导致目标群体逆反心理的膨胀，对政策执行任务的完成造成事倍功半的影响([3], p. 146)。在疫情防控期间，社区党组织、居委会和关键的社会组织是这一层次的主要动员者，而社区内的自组织，如业主委员会、意见领袖和一般民众，则是动员的对象。随着单一制的解体，社会的原子化程度加深，居民的利益变得分散。许多居民不在该制度内工作，缺乏政治动员的体制基础[4]。社区工作人员在疫情期间还习惯使用纯粹的行政手段促进政策的执行。

单一的政策执行手段，在疫情期间显得格外的机械和野蛮，例如对疫情中绿码的安装问题，社区中瘫痪在床的孤寡老人，本无出行的需求，却因上级的行政命令，以及将绿码安装覆盖率的问题纳入考核，导致社区工作人员不分人群性质特点，统一要求安装，既加重了社区工作人员的压力，也让孤寡老人深感无奈。严重地影响了政策执行的效果与目标，还有一些政治执行者，他们只使用公共权力来宣传政策，而忽略了意识形态和教育工具的使用，当居民产生抵触情绪时，执行者就采取处罚、不讲道理的方式来执行公共政策。

(二) 忽视思想疏导手段的运用

作为群体活动的公共政策执行，其效率取决于群体行为的协调。而协调又以群体成员思想认识的统一为前提。然后在大量的公共政策执行活动中，许多政策执行人员忽视思想疏导手段的运用，对执行对象所做的政策解释和宣传不到位。一旦执行对象对政策不理解，出现畏难过抵触情绪，政策执行人员就采取带有制裁倾向的方式推进公共政策的执行([3], p. 145)。劝导是社区工作人员实施政策最有效的手段之一。它具有很强的针对性，更容易被目标受众所接受，通过说服和引导引导人们将政策内化，主动地实施公共政策[4]。

在疫情防控期间，主动公开疫情信息，及时告知居民疫情的要求，沟通是政策执行不可逾越的环节，通过说服劝导，非强制手段，采用诱导思维的方法来协调当事人之间的关系、使不配合的居民做好疫情防控的防护，不从事与政策相违背的活动，如不佩戴口罩、聚集等行为。

(三) 政策附加或阻截

在政策执行过程中没有真正依照政策规定的实施对象、范围、目标和力度进行，而是受制于某种利益的需要。这样的政策执行使政策完整性、合理性甚至合法性都受到破坏，使既定政策达不到应有的效果([5], p. 108)。实际上，在疫情期间，社区工作人员大部分是例行性的工作，检查居民的健康码状态、旅居史等，帮助居民在疫情中的生活所需，不过，社区工作人员在执行日常任务时，总有一些自由裁量权，不是认真执行政策，而是寻求符合自己意愿的阐释，使政策的结果对自己有利，又或是阴奉阳违，凡是与自己利益无关的政策执行问题，表面一套，背地里一套。在疫情“封锁小区”的时期，社区工作人员在检查出入人员的旅居史时，可以是亲和的、关系有爱的，也可以是敌对的，起到负面作用的。

(四) 政策扭曲

一般情况下，官僚强烈地相信他们自己规划的价值和任务的重要性([6], p. 49)。就像英国在疫情的封锁的最初阶段，由中央驱动的指令不断变化，给各类机构带来了混乱和挫折感[7]。社区实施者故意曲解政策的精神或其中的部分内容以供自己使用，按照自己的喜好来解读，或者以扭曲的方式来实施。

在疫情防控期间，属地管理原则使基层社区承受巨大的责任风险，而为了减少潜在的责任风险，基层社区在落实返乡防疫政策上“层层加码”行为本质是避免潜在的责任风险。社区工作人员担忧新冠肺炎疫情传播和蔓延而受到不同程度的处罚，将有过中高风险旅居的居民与途径中高风险的居民，采取“层层加码”“一刀切”的防控策略，把途径过和居住在中高风险的居民一起管理，进而容易了产生政策执行的偏差行为。

3. 社区危机治理中公共政策执行中的存在问题的原因

在疫情期间，在公共政策的实施过程中，社区工作人员会受到各种各样的因素影响和干扰，难以实现预期的政策效果。对新冠疫情的应对，主要是社区工作人员合理使用权力，但也暴露出公共权力在分权执行中存在的一些问题。这些问题影响了公共危机应对的有效性，甚至可能削弱了公共权力的信任基石。

(一) 无法克服的外在限制

社区工作人员在疫情时期所面临的情况是复杂的、多变的，有些问题难以靠自己的力量克服外在环

境的限制,比如疫情严峻时期,口罩、消毒液的短缺,口罩、防护服不得不反复使用,无法达到定期更换,也没有办法满足居民的完全所需。例如,在 COVID-19 爆发期间,韩国最初经历了意想不到的口罩短缺,主要是因为对 COVID-19 的恐惧迅速增长和非法囤积,类似于许多其他国家囤积卫生纸、食品和洗手液的情况。为了应对口罩短缺带来的巨大不安,韩国政府决定向公民配给口罩,借鉴学习了台湾的做法。这有助于缓解市民的不满情绪。只有当公民以负责任的态度合作,自愿参与对个人自由进行临时合理限制的运动,如隔离,用于社会疏导和提高疾病意识的方法才会有效[8]。

(二) 执行者对疫情信息掌控能力与政策理解能力的不足

从新冠肺炎疫情爆发的时代背景来看,在大数据时代要求基层政府具备强及时性、高判断力、高传播、高影响的信息掌控能力。尤其是在人口流动性较强的春节期间,社区居民在基层政府的防线内外所获取的信息存在误差和不匹配风险,社区内部居民如果对社区外的疫情风险严重程度不了解或者不清楚,就很难适应基层政府的应急举措[9]。在疫情期间,由于社区工作人员对某项政策的认识和理解能力不足,无法真正的理解政策精神,导致政策的宣传、传播和实施过程中出现不当、歪曲和错误。甚至有一些社区工作人员拜金主义、功利主义严重,只想在防控工作中取得个人成就,为了个人利益,不顾大局,例如为了避免疫情反弹的风险,对疫情防控的政策“加码”、禁止出行等。

(三) 居民缺乏对政策的信任

社会文化中缺乏信任将给公共制度的建立带来极大的障碍。那些缺乏稳定和效能的政府的社会,也同样缺乏公民间的相互信任,缺乏民族和公众的忠诚心理,缺乏组织的技能([10], pp. 26-27)。基层政府的“层层加码”行为暴露出其“唯己不唯民、唯官不唯事”的懒政思想,消耗的是群众的好感,损害的是政府的公信力[11]。在疫情期间,一些政策执行者本着利己主义,将防疫物资第一时间自己囤积,而不是发放给有急需的居民们,在为行动不便的居民采购物资时,也是低效率多借口,正是这些不作为的行为,损害了政策在居民心中的信任力。这就给那些行使公共权力却没有意识到的社区工作人员提供了利用公共权力谋取私利的机会,使他们变得腐败,失去公众对他们的信任。对社区工作人员信任不仅是对他们的道德品质的信任,而且往往转化为对他们执行的政策的信任[12]。

4. 社区危机治理中公共政策执行中问题的解决路径

为了更好地解决社区危机治理中公共政策执行中的问题,在辩证审视政策执行过程中的问题并科学借鉴其相关理论精髓的基础上,立足新冠肺炎疫情的常态化下的社区治理模式,需要从以下几个方面,全面提升社区危机治理事件的能力水平,无论是从理论上还是实践研究上都具有不可或缺的意义。

(一) 强化政策执行体系的组织建设

党的十九届四中全会提出,要“完善群众参与基层社会治理的制度化渠道”,“发挥群团组织、社会组织作用”,“实现政府治理、社会调节和居民自治良性互动”。应对突发公共卫生事件,政府“单打独斗”、社会力量参与不足的局面已然与当前的社会价值理念相悖,必须构建政府为主导,市场和社会参与的多元治理格局[13]。例如,土耳其在新冠爆发时期能有效的控制疫情,在国家对政策问题的反应中,体现出组织政策能力很重要。在组织层面,卫生部拥有组织资源和技能(即分析性政策能力),与有效的政策执行(即操作性政策能力)相一致。这些资源和技能来自土耳其处理各种卫生危机的长期历史经验。因此,国家在应对 COVID-19 大流行病方面准备比较充分,组织能力很强。在公共卫生危机的环境中,土耳其国家也采取了一种选择性和务实的策略,通过行使自由裁量权和混合不同的和多个行为者的各种资源和能力,以积极主动和包容性的方式解决技术和技术保健问题[14]。

政策执行的组织的合理架构是实现政策目标的组织保证。“自上而下”和“自下而上”的横向交织关系相互作用,例如在疫情期间的疫情资料搜集,信息采集主要是有效的搜集各种疫情信息,但是在反

复的各个部门、人员之间填写相同表格，重复提交、重复上传下达，并没有达到政策执行的组织高效，反而造成了社区工作人员的倦怠、工作的无效。

(二) 不断的提高政策执行者的综合素质

由于危机往往恶化得非常快，其风险也很高，领导者需要收集信息，并根据基于现场的专业知识、技能，往往还有直觉，及时做出决定。在危机情况下，必须把权力和权威交给合格的人[15]。提高政策执行者对政策的认同感。政策宣传是政策执行活动的重要组成部分。通过多种形式的政策宣传，一方面可以使政策执行者认真领会和理解政策目标的具体内容，从而认同政策并为有效地执行政策奠定坚实的思想基础；另一方面也可以使广大人民群众的了解政策内容，增加人民群众的政治参与机会和政策认同感，使更多的人能够理解、接受、支持和执行该项政策，进而为政策的有效执行形成良好的政策环境。同时还可以为政策执行者建构广泛的社会监控系统对政策执行进行公众舆论监督[16]。

政策执行者作为政策执行的主体，是影响政策落实的主要因素。政策执行者必须要有较高的思想觉悟与综合能力，才能在疫情爆发的重大危急时刻，主动积极的担起责任，落实好相关的疫情防控政策。

(三) 促进政策执行的民主、法制化建设

公共政策的制定要坚持科学化和民主化，提高政策制定的质量避免没有经过认真的论证就草率和仓促出台，如果政策出台仓促而流于形式，就会造成政策的质量不高，不仅会造成政策执行难，还会在人民的心中失去对政策制订机构和执行机构的信任[17]。在疫情期间，英国在疫情期间的政策执行与其他国家相比，英国对 COVID-19 的反应很差。原因在于未能从对该病毒的了解中学习并采取相应行动。如果政府能够听取威斯敏斯特和白厅以外的领导人的意见，利用更广泛的专业知识，并对其他国家的经验感到好奇，那么错误是可以避免的。似乎不愿意利用分权政府、地区和地方政府领导人的专业知识和智慧。失去了学习的机会，导致了所犯的错误。这包括在 5 月份过早地取消了全国性的封锁，而当时英格兰北部的感染率仍然很高。这些错误由于为政府提供建议的人缺乏多样性而变得更加严重[18]。

在新冠疫情逐渐常态化的情况下，基层社区在应对疫情反弹等危机情况发生时，应该坚持政策执行过程的科学性，政策执行工具的交互协调的配合，实行精细的差异化的防控措施，才能在疫情防控等危机事件中形成长效机制。

新冠肺炎是我国遭受的重大公共卫生事件，国家治理能力的现代化中，社区发挥着不可替代的作用，在公共政策执行时，社区需遵循“因地制宜、因人制宜”原则，充分考虑经济因素、文化因素、人口因素等相关方面，杜绝政策执行中“一刀切”现象，让公共政策更好的得到实施。

参考文献

- [1] 谢明. 公共政策概论[M]. 第 2 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 288
- [2] 祝大勇, 侯雅洁. 突发公共危机应对中公权力下沉执行存在的问题及解决之策[J]. 领导科学, 2020(22): 122-124.
- [3] 陈季修, 主编. 公共政策学引导与案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011: 146
- [4] 徐明, 郭磊, 任韬. 疫情防控中基层应急社会动员的逻辑、机制与优化策略[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(3): 40-51+106.
- [5] 王乐夫, 蔡立辉, 主编. 公共管理学[M]. 精编版. 北京: 中国人民大学出版社, 2012: 108
- [6] [美]戴伊. 理解公共政策[M]. 第 12 版. 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 49
- [7] 吴结兵, 崔曼菲, 李勇. 网格化管理何以实现精细化的应急防控——基于政策执行的视角[J]. 湖北社会科学, 2021(12): 32-38.
- [8] Gaskell, J., Stoker, G., Jennings, W. and Devine, D. (2020) Covid-19 and the Blunders of Our Governments: Long-Run System Failings Aggravated by Political Choices. *The Political Quarterly*, 91, 523-533. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12894>
- [9] Moon, M.J. (2020) Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and

-
- New Governance Challenges. *Public Administration Review*, **80**, 651-656. <https://doi.org/10.1111/puar.13214>
- [10] [美]塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1996: 26-27.
 - [11] 李全利, 周超. 4R 危机管理理论视域下基层政府的危机应急短板及防控能力提升——以新冠肺炎疫情应对为例[J]. 理论月刊, 2020(9): 73-80.
 - [12] 温晓年. 负向强激励背景下基层政府“层层加码”行为的逻辑阐释——以 H 省部分基层政府返乡防疫政策实施为例[J]. 领导科学, 2021(18): 93-96.
 - [13] 曹舒, 米乐平. 农村应对突发公共卫生事件的多重困境与优化治理——基于典型案例的分析[J]. 中国农村观察, 2020(3): 2-15.
 - [14] Bakir, C. (2020) The Turkish State's Responses to Existential COVID-19 Crisis. *Policy and Society*, **39**, 424-441. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783786>
 - [15] Lee, S., Hwang, C., Moon, M.J. (2020) Policy Learning and Crisis Policy-Making: Quadruple-Loop Learning and COVID-19 Responses in South Korea. *Policy and Society*, **39**, 363-381. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1785195>
 - [16] 钱再见, 金太军. 公共政策执行主体与公共政策执行“中梗阻”现象[J]. 中国行政管理, 2002(2): 56-57.
 - [17] 庄国波. 公共政策执行难的原因及对策分析[J]. 理论探讨, 2005(6): 117-120.
 - [18] Ham, C. (2021) The UK's Poor Record on Covid-19 Is a Failure of Policy Learning. *BMJ*, **372**, n284. <https://doi.org/10.1136/bmj.n284>