

疫情防控视角下“村改居”社区的建设与治理——以湖北某地J社区为例

[摘要] 新冠疫情暴发后，笔者作为一名党员志愿者下沉到湖北某地J社区参加疫情防控工作。其间较为详细了解社区的基本情况和疫情防控的工作状况，对社区应对疫情的工作流程、做法、成效等进行系统总结。并以疫情防控工作为切入点，着重对改制后的“村改居”基层社区建设和治理中存在的现象、问题进行归纳和观察，洞悉其深层原因，提出加强“村改居”基层社区建设及其治理的思考和建议，力求为上级部门提供参考。

[关键词] 新冠肺炎疫情；社区防控；“村改居”；基层社区建设

[中图分类号] D669 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 (2020) 05-0028-07

新冠疫情暴发后，笔者响应党组织号召，作为一名党员志愿者下沉到湖北基层J社区参加疫情防控工作。在持续多日的抗疫一线工作中，笔者留意了解和记录了J社区基本情况和应对疫情工作做法，并以新冠肺炎疫情防控作为切入点，力求以点带面，着重对“村改居”基层社区建设和治理中存在的问题进行归纳，分析成因，提出相应的解决对策。在面对重大公共卫生风险或其他危机时，“村改居”基层社区是否具备相应的应对能力至关重要。要把基层社区的治理体系和治理能力建设作为重点，在切实提高国家治理能力现代化程度、提高城镇化建设水平的同时，维护和保障基层群众的根本利益。

一、社区社情及疫情防控基本状况

J社区辖区面积1.5平方公里，耕地面积800余亩，户籍人口546户，2341人；在册党员53人，社区干部3人；集体年收入近20万元。居民就业以蔬菜种植、个体经营、外出务工为主。该社区于2018年从农村村委会改建成城市社区居委会。由于地理位置偏僻，集体经济薄弱，基础设施落后，“村改居”时间较短，在社区内部治理、经济社会运行秩序、社区干部综合能力、社区居民整体素质等方面存在诸多短板，与城市社区相比差距明显。尤其是在重大公共卫生风险暴发时，暴露出的矛盾和问题也更为突出。

在社区疫情防控期间，经入户排查，得知春节前从外地返乡人员126人（其中武汉返乡64人）；精准扶贫户6户8人，空巢老人9户14人，二级以上残疾人员7人，生活困难人员15户33人。在社区党支部的组织领导，“市区街”派驻工作队的指导帮助，社区干部、党员、志愿者辛勤努力和社区居民的积极配合下，社区疫情防控工作取得了阶段性的胜利。截至2020年3月底，全社区无“四类人员”（确诊病例、疑似人员、无法明确排除的发热患者、与确诊病人的密切接触者），是所属街道唯一的无疫情社区，被所在区政府命名为全区第一批“无疫情社区”，并申报市委市政府表彰。

二、防控工作主要体验

下沉志愿者从事基层社区防疫工作琐碎而重要，主要包括逐次敲门入户核对人口信息，为居民测量体温，到门栋巡查并巡回宣传防疫政策和要求，承担对社区公共空间、出入人员消毒以及为居民配送生活物资等工作。笔者深深体会到疫情防控任务之艰巨，社区干部防疫工作之艰辛，基层工作长时间坚守之艰难，深感基层疫情防控工作取得阶段性成果来之不易。

（一）面对疫情，党支部的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用尤为关键

在疫情防控工作的初始阶段，市、区、街道三级都分别向社区派驻了防控工作队，要求居住在社区及附近的党员和国家行政事业单位公职人员就近参加防控工作。社区的党员和积极分子纷纷响应，主动参战，很快组成了一支50余人的社区混合防控队伍，其中市工作队3人（由1名副处级干部任队长），区工作队4人（由1名区属中层干部任队长），街道工作队3名（由1名街道党工委委员带队）。经报街道党工委批准，成立了以“市区街”三级工作队党员干部为主体、下沉党员骨干为代表的临时党支部，协助社区党支部组织、协调社区防控工作。并成立组织指挥组、关卡值守组、政策宣传组、治安巡逻组、生活物资保障组，做到工作职责明确到人，各项责任落实到位，从而保证了整个社区防控工作安排有序、运转协调、分工明确、责任到位，工作落实落细。

（二）依靠人民，社区居民积极配合抗疫防控的自觉性、服从性、主动性至关重要

这次新冠肺炎疫情防控是一场前所未有的人民战争，必须组织人民、动员人民，紧紧依靠人民，让广大人民群众积极参与进来，自觉做疫情防控的参与者和主力军。社区工作队采取广播播报、张贴标语、移动音箱、流动宣传车、上门入户发传单等多种方式，反复向社区居民宣传党和政府的决策部署、市区防控指挥部的通告命令、防控要求及预防基本常识，让社区居民清晰认识到新冠肺炎病毒的传播

性、对身体健康的严重危害性和疫情防控的严峻态势，增强执行行政命令、遵守防控纪律、加强自我保护意识、积极配合防控工作的主动性和自觉性。在整个防控期间，几乎所有居民基本做到了“足不出户，人不出村”，不信谣、不传谣，逐渐养成不聚集、勤洗手、注意个人卫生、房间勤通风、出门戴口罩等良好生活习惯。

（三）战胜疫情，“外防输入，内防扩散”防控举措落实落细

一是摸清人员底数和情况。按照“不漏一户、不落一人”的要求，彻底查清社区现有人员数量及每个人的基本健康情况，做到底数清、情况明。明确将从武汉回乡的人员，与确诊病人有过接触、同乘过交通工具、到过疫情严重区域的人员作为重点关注对象。二是切实加强对重点人员的管理。对疫期内出现的发热病人，实行专人专车送到定点医院检测排查，对暂不能排除新冠肺炎对象的送到指定医院观察，对排除感染对象安排到集中观察点留观，坚决杜绝发热病人回村居家。同时对发热病人家属进行严格体温检测，发现异常情况及时隔离；做好外出从事医疗、保安、保洁、物资供应人员的体温测试和消毒，同时密切关注其家属身体状况，要求每天上报两次体温。三是实行最严格的人员管控。要求所有居民“足不出户、人不离村”，实行居家封闭管理，不得外出；对出入社区的8个通道予以物理隔断，派专人值守，不允许任何无关人员和机动车辆出入。四是实行日常性消毒。组成消毒专班，对辖区公共场所每2天进行一次全面消毒，对重点场所每天进行一次彻底消毒；向每家发放消毒物资，督促居民每天对自家房前屋后进行消毒。五是不间断巡逻巡查，防止人员聚集。组成巡逻专班，对私自出户居民予以劝返，禁止不戴口罩的行为。六是保障居民生活，关爱特殊人群。组成物资代购工作专班，建立购物微信群，居民生活物资、食品药品需求由工作专班代购，社区志愿者送货上门。对社区内空巢老人、残疾人、扶贫对象、重病患者，由社区免费赠送“爱心物资”，保障他们的生活。七是做好环境卫生。安排专人负责社区公共环境卫生，督促居民文明置放垃圾，督促环卫人员及时转运垃圾，组织专人清理村湾积淀垃圾。八是及时调处疫情期间发生的民事纠纷。

三、疫情防控中社区治理暴露出的问题、成因及对策

（一）存在的问题

J社区疫情防控工作虽然取得了阶段性胜利，但实事求是地讲还存在一些不足。其疫情防控成绩从某种程度上讲可以说是“天帮忙，人努力”的结果。所谓“天帮忙”，就是说在社区封闭管理前来自武汉的返乡人员无一被感染，这就从一开始就断绝了社区内“人传人”的最大威胁，带有某种巧合和侥幸；所谓“

人努力”，就是1月26日决定实行社区封闭管理后，市、区、街迅速向社区派驻工作队，督促和指导社区采取最为严格的管控措施，迅速切断了新冠病毒从外部向社区传播的可能路径。但从根本上讲，在新冠肺炎疫情大面积暴发之后，如果不是党中央的强力决策和国家的制度性优势，施之以省市各级党委政府的全力以赴，全国各地和社会各界力量的齐心协力，上级部门工作队长达60余天（有的甚至更长）的悉心指导和苦心坚守，仅凭基层社区目前的硬件设施、管控能力和居民自身的行为能力，是难以取得疫情防控阶段性伟大成果的。换一个角度看，新冠疫情暴露出基层社区建设和治理中的各种问题、矛盾，这是好事。基于此，加强基层社区（特别是“村改居”基层社区）建设和治理迫在眉睫。笔者结合作为下沉干部参与疫情防控的切身体验，反观和反思“村改居”基层社区在建设、管理及治理工作中的差距，认为存在四个方面问题：

1. 社区基础工作不够扎实。疫情防控一个最重要的基础工作就是对人口情况要做到“底数清，情况明”。所谓“底数清”，就是辖区内到底有多少人。包括原有居民、租住人员、因突然封闭管理导致滞留人员各有多少，外地返乡、从重点疫区返回、从外省返回人员各有多少。空巢老人、留守儿童、疫病患者、重度残疾人员各有多少；所谓“情况明”，就是社区居民家庭的基本情况，包括居民有无基础性疾病，是否有发热症状等。按说社区先前对这些基础性情况应有个大致了解。但工作队敲门入户核对居民信息、测量体温时，发现社区提供的基础数据与实际情况误差较多。如：有的登录在册居民根本不居家，而实际居家人员又未登记在册；相当数量的租住户未登记注明；返乡人员从什么地方回来、什么时间回来、乘坐什么交通工具回来、与哪些人结伴回来等基本信息基本缺失；许多居家人家的电话号码要么缺失、要么错误，等等，导致工作人员首先不得不花耗大量的时间和精力。社区人口户籍管理也有漏洞，存在大量户口“空挂”现象。造成这些现象的原因一是社区由农村转隶城区，致使大量人员出于就业、子女上学、享受城市待遇等初衷，通过各种渠道和途径将户口迁移到社区名下，仅在社区户籍挂名而已；原因之二是社区没有专职网格员，平时也没有进行系统规范的户籍管理，这些情况恰恰因新冠肺炎疫情的急剧暴发，给疫情防控初期的工作带来极大的不适和麻烦。稍有不慎，就会造成信息漏报、瞒报的风险。同时，这也对通过大数据开展流行病调查、外防输入等流程造成困难。如果要求社区跟踪核查确诊病人、密切接触者、境外回归人员等基本情况，但这些人恰恰又是户口“空挂”人员，谁也不知他们“花落何处”，那就不仅仅是尴尬的问题。

2. 社区治理水平不够高，公共服务不到位。笔者到该社区后的第一印象，就是道路破旧，房屋建设杂乱无章。特别是卫生环境差，虽说也安装了自来水，但经常出现供水故障，与之前的“社区”印象相差甚远。下沉期间，工作队花费了大量的人力和精力，清理转运多年积淀的大量垃圾，对垃圾场所集中进行消毒，为居民维修供水设施。但这些仅仅是良好的开端，希望许多偏远且相对落后的“村改居”基

层社区转制后，社区公共设施建设和服务水平能够有一个较大的提高。

3. 社区干部力量不够强，难以满足社区居民的服务需求。目前J社区“两委”班子仅有3名干部，党支部没有书记，仅有2名支部委员；社区居民委员会无主任，仅有2名居委会委员（其中一名支部委员兼任居委会副主任），还没来得及配备网格员；社区3名干部中除了一名女同志年龄长一点，参加工作长一点，经验丰富一点外，其余2名干部均是90后。3名干部平时要负责基层社区全部的工作事务，主要应对上级的工作安排、检查、汇报和台账，忙于为居民提供各种服务，基本没有多少时间和精力开展调查研究、厘清工作思路。

4. 部分社区居民素质还不够高。在这次疫情防控工作中，大多数居民能遵守防控纪律，服从管理，但也有少数居民不遵守出门戴口罩、不聚集、不离村等隔离规定，极个别居民毁坏隔离设施强行外出，甚至与社区工作人员发生言语、肢体冲突。对于社区干部和志愿者冒着风险、不辞辛劳到农贸市场批发蔬菜配送给居民、到药店代购药品逐家逐户送上门等善举，有的居民不体谅，或因没有满足自己特定需求，或因有的蔬菜品相不够好，或因代购药品生产厂家不一致等特殊情况，在微信群中说怪话、乱发评论，甚至诋毁、谩骂社区干部和志愿者。

（二）原因分析

1. “村改居”时机不够成熟，带有“跑步进入城区”的急躁性。近年来，类似于J社区的许多地方为加快推进城市化进程，纷纷将原郊区乡镇的村委会改造为城市社区居委会，没有顾及村委会是否具备改为城市社区的基本条件，没有制定和出台支持“村改居”社区建设与治理的相关配套政策，导致一些改制后的社区非但没有得到发展，反而新增诸多矛盾和困难，于是出现了三个较为突出的问题。一是“村改居”并没有给社区发展和社区居民带来更多的政策“红利”，反而失去了原来作为农村能够享受到的“三农”扶持政策，如村级道路建设、农田水利建设补贴、乡镇乡村振兴战略发展资金等，渐渐形成了“城不城，乡不乡”的尴尬状态，致使有的村民产生“今不如昔”的感觉。二是有的社区基于各种原因没有在“村改居”后得到发展，J社区本身是一个农业村，还背负着历史债务，没有社办企业，社区仅靠出租场地每年收入不到20万元，难以维持正常运转，社区还没有找到一条发展经济、增加集体收入的路子。三是“村改居”后给社区带来了巨大经济压力。J社区由于集体经济薄弱，没有财力满足居民对“村改居”后增加福利、提高生活水平的期望值。很多居民看到周边社区都在为老年人发放生活补贴，认为自己也应该享受。社区曾为年满60周岁的老年人发放生活补贴一事算过一笔账，每年需要开支20多万元，仅此一项就会用去社区全年的收入，尽管居民的这一要求并不过分，但社区实在难以实现，自然形成尖锐矛盾

2. 社区基础设施建设体制不顺。按现行政策，基层社区的基础设施建设应纳入城市市政建设总体规划，由政府负责。近年来国家大力实施乡村振兴战略，加大了对农村基础设施建设投入的力度，形成了政府、集体、民间等多元化投资的格局，农村乡镇变化日新月异。但城市周边的部分偏远社区由于城市发展总体规划还未触及到，且又不属于国家“三农”政策的扶持范围，故基础设施缺少投入，欠账太多，得不到发展。比如道路建设，由于城郊社区地理位置偏僻，还未纳入当前城市道路建设规划，社区自身也没有财力建设，又不符合农村道路建设补贴条件，自然形成了“政府指望不上，社区没有能力，居民无力出资”的现状，只能任其破旧。再比如居民反映强烈的环境卫生问题，一方面是社区居民环保意识较差，乱倒垃圾旧习难改；另一方面是社区环卫人员力量薄弱，环卫基础设施欠缺，环卫资金投入有限。常住人口达1800多人的J社区，仅有5个垃圾箱，街道环卫车每天只负责清理一次，基本满足不了垃圾投放需求。

3. “村改居”社区发展思路不够清晰。“村改居”社区既有农村特点，也有城市属性，既不能继续沿用原来农村的发展思路，也不能一步套用城市社区的发展模式。当前，要对“村改居”问题深入研究，对“村改居”社区出台有针对性的政策扶持措施，厘清发展思路，引导发展方式，统筹城市发展规划，助力社区集体经济发展。如怎样引导社区利用土地资源优势发展社区集体经济，引导社区居民利用处于城乡结合部的地理位置发展第三产业等。本文涉及的J社区集体和居民的经济长期停滞不前，除了社区自身的问题外，上级部门没有积极的明确的政策引导也是一个重要原因。

4. “村改居”社区治理制度不够完善^[1]

。“村改居”后，社区治理既不能继续沿用原来农村的治理模式，也不能套用城市社区的治理模式，必须有一种适合其自身特点的治理模式。J社区最大的问题就是还没有寻找出适用自身特点的治理规划，上级部门指导不力，帮扶不够。比如居民建房的规划管理，现行政策是一律不允许居民新建，这固然很有必要。但在相当长的时间里，城市建设的春风来不及吹拂到这里，社区又无力开展整体拆迁开发，这就导致该社区的破旧面貌得不到根本改观。

5. 社区基层党组织较弱，战斗堡垒作用发挥不充分。社区工作成效取决于以社区党组织为核心的社区基层组织建设水平，这也是J社区目前所有问题的根源。多年来，J社区党支部软弱涣散，战斗力不强、公信力不够。一是上级部门对社区干部管理监督不够严格，刚开始有的社区干部还是不错的，但由

于放松了思想改造，内部监督缺位，上级监管不严，就慢慢思想滑坡，行为失范。二是社区党员模范作用缺失。年龄较大的党员抱着事不关己的态度，中年党员有相当数量外出经商或打工，年轻党员数量较少且多为原社区干部亲属，许多党员基于恩怨互相内耗。社区居民中形成了几个团伙影响着社区的格局。不从根本上改变J社区的政治生态，将很难促使改变社区的面貌。

（三）对策建议

1. 研究出台扶持“村改居”社区发展的政策措施。J社区是湖北地区“村改居”的一个缩影。要根据“村改居”社区经济基础差、治理能力弱、居民整体素质不高的特点，制定支持社区经济发展，完善社区治理体系，增加社区居民收入的政策措施，因地制宜促进社区经济发展，使居民尽快富起来。J社区地处河泛区，遍布沙性土壤，现有近千亩土地，非常适合蔬菜种植，居民也有种植农作物的传统。但社区现在还是以家庭为主体的传统种植模式，未能形成规模效应，生产设施和技术落后，生产成本低，作物品质差，经济效率较低。上级党委政府应着眼于将社区打造成城市“菜篮子”工程重要基地的思路，引导发展现代蔬菜种植业。政府要在政策和资金上予以大力扶持，如通过土地整理项目将现有土地使用属性进行改造，引导社区居民转变生产观念，学习先进种植技术，成立蔬菜种植协会，引进先进种植技术和高附加值的品种，提高蔬菜种植经济效益，形成产、供、销链条。上级党委政府要高度重视社区治理体系建设，制定诸如“社区服务指南”和“社区居民公约”等具有约束力的治理制度，加大对居民权利、责任、义务等方面的教育和引导，完善对社区干部工作实绩的评价体系。要加强社区精神文明建设，弘扬社会主义核心价值观，组织开展“五好家庭”“十星级居民”“社区建设突出贡献者”等评选活动，大力倡导新风正气，抵制歪风邪气。同时。要特别注重对居民进行“社区意识”的教育和培养，扭转过去长期形成的“村民”意识和习惯，增强居民的社区认同感、归属感和凝聚力，努力形成“人人热爱社区公益，人人为社区建设出力，人人争当好居民”的良好氛围。

2. 加大对基层社区基础设施建设力度。目前许多“村改居”社区因经济状况和管理服务能力不足，仅能为居民提供简单的公共服务，且服务事项相对较少。要大力加强社区基础设施建设的力度，政府要切实承担起主导责任，将社区基础设施建设纳入城市建设总体规划，形成政府投资为主，社区集体投资、民间投资、居民个人投资相结合的多元投资机制。要在以政府扶持为主的同时，把农村社区土地出让资金尽可能用到改善社区基础设施建设，尤其是涉及社区居民基本生活的水、电、路、气等项目上来，改变社区的环境和面貌，使社区居民切身感受到管理体制改革的和经济社会发展的“红利”。

3. 下决心解决影响和制约社区发展的历史遗留问题。许多“村改居”社区经济难以发展、治理能力难以

提高的根本原因，就是历史遗留问题特别是经济问题太多、太复杂，致使社区发展受到影响和牵制。J社区面临一些历史的、现实的问题需要迫切解决，如社区居民内多年形成的团伙、帮派问题，离职社区干部的账务审计问题，土地厂房的出租、转让的合同及租金问题，居民低保对象评定混乱，存在“人情保”“关系保”的问题。有的问题已经形成顽疾，居民意见很大，但长期得不到解决。寄希望于上级党委政府痛下决心，运用党纪、政纪、法律等手段，扶正祛邪，正本清源，使广大居民受到振奋、看到希望，为基层社区健康发展营造良好的社会环境。

4. 加强“村改居”社区基层组织建设[2]。火车跑得快，全靠车头带。加快社区建设和发展的关键之一，就是要选好带头人，选配好党支部（党委、党总支）书记。但现在有的社区暂选不出素质能力较强、群众威信较高的干部，只能退而求其次，J社区就面临如此困境。要扭转这种被动局面，建议一是对目前确实选不出合适干部人选的社区，采取委派第一书记的办法，明确职责和期限。他们若是公务员身份的，应视政绩优先提拔重用，是事业编制身份的可放宽政策录用为公务员。二是抓紧从富有事业心、正义感和进取精神的经营人才、致富能手、退伍军人、大学生村官中重点培养，可尝试先将他们作为临时人员招录到街道工作，熟悉基层工作方法、积累基层工作经验，特别是加强党性锻炼，为基层社区储备管理人才。三是选派社区带头人，要贯彻德才兼备、以德为先的原则，鼓励他们一心为民，乐于奉献，公道正派，敢于向“黑恶势力”作斗争。

5. 完善基层社区干部的工资薪酬制度。现在社区干部已专业化，社区工作就是他们的职业，应该保障他们的相应待遇。要试点推行社区干部单独职务系列管理制度，出台职务晋升和工资晋级的正常通道，使社区干部在政治上有盼头，经济上有保障，从而珍惜岗位，努力工作。要完善调动社区干部积极性的激励机制。将职务晋升和工资晋级与其所在社区发展和个人业绩挂钩，奖勤罚懒，奖优罚劣。同时要建立社区干部正常淘汰机制。

五、结语

基层社会治理是社会治理、国家治理的重要组成部分，国家治理体系和治理能力的现代化离不开基层社区社会治理的现代化^[3]

。这次新冠肺炎疫情值得反思的问题很多，其中重要的一点就是面对公共卫生安全突发事件，如何提升和确保广大基层社区的防控能力。要重新认识中国广大乡村、包括“村改居”社区在中国公共卫生安全中的位置和价值^[4]

。每当我们国家出现风险和危机时，广大基层乡村和基层社区的价值就越能凸显。要把基层社区的治

理体系和治理能力建设作为重点,把“村改居”基层社区建设成为生态宜居、管理有序、服务完善、文明富裕的美丽家园。

[参考文献]

[1] 孙柏瑛, 蔡磊.十年来基层社会治理中党组织的行动路线——基于多案例的分析[J].中国行政管理, 2014,(8).

[2] 孙柏瑛.基层政府社会管理中的适应性变革[J].中国行政管理, 2012, (5).

[3] 容志.以基层治理完善夯实社区防疫共同体[J].人民论坛, 2020,(Z1).

[4] 张孝德.乡村生活价值的再发现及实践路径[J].行政管理改革, 2019,(6).

[责任编辑: 邹立鸣]

Construction and Governance of "Village to Residential" Community from the Perspective of Epidemic Prevention and Control —— Take J Community in Hubei as an Example

ZHOU Zeyu, ZHOU Yongtao

Abstract: After the outbreak of the new crown epidemic, the author, as a party member volunteer, sank to a community of J in Hubei to participate in epidemic prevention and control work. During

this period, I learned more about the basic situation of the J community and the work situation of epidemic prevention and control, and systematically summarized the community's work process, practices, and effectiveness in responding to the epidemic. Taking the epidemic prevention and control work as the starting point, it focuses on the induction and observation of the phenomena and problems in the construction and governance of the "village-to-residential" grassroots communities after restructuring. Thoughts and suggestions on construction and governance, and strive to provide reference for superior departments.

Keywords: New Coronary Pneumonia Epidemic Situation; community prevention and control; "Village Rebuilding"; grassroots community construction

[作者简介] 周泽宇（1995-），男，湖北孝感人，湖北大学新闻传播学院2019级硕士研究生；周勇涛（1975-），男，湖北武汉人，湖北大学商学院副教授，湖北人才发展战略与政策研究中心办公室主任，管理学博士，主要从事企业战略管理、人才与政策研究。