

引用本文：汪伟全,赖天. 公共危机情境下城市居民响应社区治理的困境——以上海市民参与新冠疫情防控为例[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2021,23(5):83-93.

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2021.05.011

公共危机情境下城市居民响应社区治理的困境

——以上海市民参与新冠疫情防控为例

汪伟全,赖 天

(华东政法大学政治学与公共管理学院,上海 201620)

摘 要:新冠肺炎疫情期间,以政府部门为主导,多元主体共同参与的社区应急治理模式已成为我国基层疫情防控的重要举措。其中的城市居民作为应急响应的主体之一,其参与社区应急治理又具备得天独厚的优势,但在实践中却往往因面临种种困境而导致该群体的应急治理成效大打折扣。此外,该群体面临的困境背后也存在复杂的作用机理,过往的研究对此却少有关注。在此基于扎根理论对35名上海市社区应急响应者进行深度访谈,并对访谈文本进行梳理与编码。经归纳分析后,得到公共危机情境下,城市居民响应社区治理的困境及相关作用机制。研究发现,城市居民应急响应的困境可分为内、外两大部分,其中内部困境可细分为团队困境(包含人手短缺与人员素质不齐)与个体困境(包含家庭负担、工作负荷与负面情绪);而外部困境则反映为政策、制度困境(包含制度僵化、物资匮乏与宣传缺位)与环境困境(包含气候恶劣与群众质疑)。在此基础上,政策、制度困境作用于团队困境与环境困境;环境困境作用于个体困境;而个体困境又作用于团队困境。进一步构建并完善了相应的理论模型,从而有益于学界进一步深化相关领域的研究。

关键词:城市居民;应急响应;社区治理;治理困境;新冠疫情防控

中图分类号:D669.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2021)05-0083-11

一、引 言

当前,我国面临着剧烈的社会转型,各类危机事件在基层社区层面已屡见不鲜且呈现叠加、扩散之势。传统的应急响应模式业已落后于时代的步伐,从而面临一系列根本性的变革^[1]。本次新型冠状病毒肺炎(COVID-19)来势汹汹,对我国各级政府的社区应急治理工作构成了严峻考验。在此情形

下,我国在本次疫情防控中采取刚性的应急管理模
式,实现了“自上而下”的高效管理,由中央统筹全
局,地方大力配合并主导应急防控^[2],最终实现对于
疫情的及时有力的控制。但就本次疫情的社区应
急响应状况而言,城市居民的应急响应积极性未能
得到充分调动,且部分已参与社区疫情防控的应急
响应者也面临种种困境。

事实上,应急响应是应急管理学的重要方法

收稿日期:2021-05-20

作者简介:汪伟全(1975—),男,江西兴国人,教授,从事公共安全与危机管理研究。

论,其可被视为对于灾害的深入“田野研究”^[3],是对于应急动员的一种回应。其上承应急动员,下接应急协同,可谓是应急管理中极为关键的“枢纽”。已有研究对基层应急动员的逻辑机制等作出了阐述^[4],并认为除应急动员阶段外,应急响应阶段也同样会对自我概念产生持久的影响^[5]。有鉴于此,本文认为:城市居民响应社区应急治理是指当面临公共危机时,城市居民对有关部门或组织发出的应急动员所作出的呼应和反馈,可表现为公民参与社区的相关应急治理工作。而本研究也旨在探索公共危机情境下,城市居民响应社区应急治理所遭遇的困境及相关作用机制。针对这一领域,国内外学界已有的研究文献大多基于灾害社会学、应急响应协同网络、利益相关者、应急决策与优化以及影响因素等多重视角进行深入的探究。整体而言,对该领域的相关研究已取得较丰富的成果,但对于公共危机情境下,城市居民响应社区治理的困境研究则较为缺失。尤其是,当居民遭遇诸如新冠疫情这类突发公共卫生危机时,其应急响应过程中又会面临何种困境?其背后的作用机制又如何?以往的文献并未对此加以重视并充分研究。

因此,本文研究的问题在于,当面临公共危机情境下的应急动员时,城市居民在响应社区治理的过程中存在何种困境?这些困境又如何影响着居民参与到社区应急治理的事务中?具体而言,第一个问题需要探索和挖掘居民在应急响应过程中的干扰性因素,而第二个问题的本质在于,探讨居民响应社区应急治理工作所面临的困境的作用机制。上述两个问题在当前的学术界皆存研究空间,本文便对此加以探究。

二、文献综述

公共危机的应急响应环节已得到海内外研究者的广泛关注,且对于公民应急响应的相关研究可谓视角各异、方法繁多。从相关文献看,有五大方面业已成为学界探讨的焦点,现作出如下梳理:

从灾害社会学的视角出发,受灾群众内心形成的“共同情感”将使其增进彼此间的联络,并促成该群体成员的互助以及对灾害的响应^[6]。Lorenz 提出灾害响应过程中的参与行为可被用于衡量系统改变自身结构以应对外部干预的能力^[7]。我国学者周利敏提出,民众是灾害现场的“第一批传感器”,应尽早将其确立为“第一响应者”,方能大幅提升灾害

处置的水平^[8]。学者张海波等基于“鲁甸地震”的案例指出,突生组织网络相较于个体组织更有助于灾害爆发后的应急响应工作,且能进一步提升应急响应的适应能力^[9]。

从应急响应网络的视角出发,应急响应的主体并非单一,而是由多元主体共同构成的“响应网络”,其本身兼具复杂性与动态性。其所涉及的各个机构之间往往缺乏协调,这是临时多机构组织灵活发展的固有难点^[10]。Kapucu 等比较了应急响应情形下的纵向和横向网络,认为高效的应急管理网络可强化灾害响应的成果,因此应急管理人员应尽可能将他们的组织文化、结构和流程运用于应急响应的协作中^[11]。不过,由于响应网络本身的复杂性,其同样会招致各类意外事件。据此,应当“明确应急响应规划的有限性,且强调协同的管辖和治理领域”^[12]。当前,我国应注重“响应网络”中各主体的协同救援水平的提升^[13],引导应急管理体系逐步从“全灾害”管理向“全过程”管理演进。马奔等认为,应急协作的网络管理组织具备“权力和资源的绝对优势”,而灾害预案所设立的目标与事故中实际的应急协同网络的表现之间则存在一定差距^[14]。

从利益相关者的视角出发,危机事件往往引起公民的利他主义和同情主义情感,继而萌生组织(非组织)性的利他性行动,这对于应急响应和救援具有重要意义^[15]。樊博等将应急响应的参与者划分为七大类,从而用“权力性”“合法性”与“紧急性”来加以阐述^[16],并指出“职能分割的不当将导致应急响应的效能大幅降低”^[17]。也有学者指出,应急动员的过程中,不同主体各自的利益也存在差异,因此只有对参与应急治理的利益相关者作出明确界定,并实现公私利益的兼顾,方能建构科学合理的应急治理机制^[18]。

从应急决策与优化的视角出发,在应急响应过程中,相关的决策问题大多具备较高风险性与不确定性,据此可通过建构故障树(FT)来阐述危机事件演化的条件与因素之间的逻辑关系^[19]。与此同时,应急响应可能因地方政府的“决策规避”“决策忽略”及“决策迟疑”而导致“失灵”^[20]。对此,学者钟开斌认为,我国的应急响应工作呈现出“反应缺失”与“反应过度”的极端情形^[21]。国内的应急响应体系仍需要进一步从“科层制”向“有机体”迈进,在保留高速响应能力与高效动员能力的同时,也应改善

诸如僵化、封闭等弊端,从而更有效地应对未知的和“看不见的”风险^[22]。

从影响因素的视角出发,外国学者认为灾前计划、应急管理人员与民选官员之间的公开沟通以及技术的使用均对社区响应产生了重大影响^[23]。事实上,应急动员是否被响应是一种“可被测量的个体差异”,影响要素为“险情、对于突发事件的经验、应急状态下的焦虑和应急准备”^[24]。部分学者运用空间理论提出,国家能力的减弱、应急救灾的道德象征意义和情感意义、民间社会供给公共物品和服务的能力均可以解释公众响应应急动员的相关问题^[25]。此外,如政策法规、媒体、个体自身的能力和素质、是否具备参与意识等均存在显著影响^[26]。

如上所述,灾害社会学视角、应急响应网络视角、利益相关者视角、应急决策与优化视角和影响因素视角均成为国内外应急响应研究领域的焦点。在取得一定成果的同时,过往研究也存在以下缺陷:①对于公共危机情境下,在我国城市占据最多人口的主体——社区居民的应急响应情形少有研究。②过往研究对于社区应急响应者在实际工作中面临哪些困境,困境背后又存在何种作用机理的研究略显缺失。例如,陈迎欣等虽然阐述了公众响应灾害救援的影响因素,但均为正向因素,并未探讨哪些因素会导致负向的结果,表明该方向仍有待进一步探索。③从研究方法角度看,过往对于应急响应的理论探究大多借助于经典案例,或是运用统计学方法进行量化分析来得到相关影响因素,且数据来源也多为二手资料,至于深度访谈法却较少被研究者运用。

有鉴于此,本文以扎根理论为指导,运用深度访谈的方式进行数据信息的采集。通过对公共危机情境下社区治理响应者的访谈文本进行编码和整合,来探索该群体在社区应急治理过程中所面临的困境,并深入挖掘诸困境因素彼此间的作用机理以及相关的作用机制,从而填补过往研究的缺失。此外,本文以探索性研究的形式展开,而非量化统计的方法,研究目的偏重于发现和挖掘,而非检验变量的显著性。

三、研究方法 with 数据资料

1. 研究方法

本文拟通过扎根理论这一探索性的研究方法加以展开。该理论遵循解释性的传统,受到符号互动主义的影响(Blumer 1969),最初诞生于社会学家

Glaser 与 Strauss 的相关著作中^[27]。该理论提倡“在立足数据资料的基础上挖掘理论”,而非依据学界已有的理论和结论去验证自身的假设。

受访者被大致问及:①新冠疫情期间,您如何看待本社区的应急动员和应急响应工作?②您认为是什么原因促成了大家参与社区的应急抗疫活动?③您如何看待身边其他的应急治理参与者?④在您看来,本次新冠疫情期间阻碍人们参加社区应急治理的因素有哪些?

2. 数据来源

本次深度访谈的持续时长均保持在 30 ~ 60 min,确保受访者可以畅所欲言。在得到初始访谈文本后,研究者依据“理论饱和”原则(抽取访谈样本直至不再产生新的概念和主题),在对 35 名受访者的访谈文本进行抽取和编码后,实现了理论饱和。受访者基本信息见表 1。

表 1 受访者基本信息

项目	类型	人数/人	百分比/%
性别	男	16	45.7
	女	19	54.3
年龄	35 周岁及以下	3	8.6
	36 ~ 44 周岁	4	11.4
	45 ~ 54 周岁	3	8.6
	55 ~ 64 周岁	13	37.1
	65 周岁及以上	12	34.3
学历	初中及以下	11	31.4
	高中	7	20.0
	大专	4	11.4
	本科及以上	13	37.1
身份	党员	22	62.9
	非党员	13	37.1

其中男性受访者 16 人,女性受访者 19 人,各自占样本总量的 45.7% 与 54.3%,性别分布较均衡。此外,接受采访的应急响应者的年龄段较偏重于 55 周岁以上的退休人群(占样本总量的 71.4%),因这一群体相对闲暇时间较多,且更为热心于社区公共事务,也大致符合上海市社区的实际情况。值得一提的是,22 位受访者 of 中共党员,占到样本总量的 62.9%,群众则占到 37.1%,反映出党员群体较高的思想觉悟。最后,受访的应急响应者的自身学历分布大体均衡,在地域上也实现了上海市各个区县的覆盖,因此访谈样本选取的客观性较好。

四、范畴提炼与模型建构

扎根理论进行探索性研究需要经过开放式编

码、主轴编码与选择性编码三个关键环节^[28]。“三段式”编码法尊奉归纳与迭代的流程,最终建立起新的理论模型,具体如下:

1. 开放式编码

本研究中,研究者基于 NVIVO 质性分析软件,采取逐行编码的方式,对原始的访谈资料在理解的基础上进行逐字逐句的分析和编码,并形成了初始的抽象概念。在范畴化时,计算相关概念的出现频次,并利用 NVIVO 软件将出现频数较少(小于五次)的概念范畴加以剔除。

基于开放式编码的结果,本研究初步共产生 14 个初始范畴,分别为:制度僵化、物资匮乏、宣传缺位、感染风险、气候恶劣、人员素质不齐、群众质疑、人手短缺、损害健康、家庭负担、亲人反对、工作量大、工作过久以及负面情绪。因篇幅所限,此处仅列出范畴对应的两条原始语句,见表 2。

表 2 开放式编码范畴化

范畴	受访者原始语句(初始概念)
制度僵化	A10 条条框框有时候真的很麻烦,做什么都需要批条和证明。
	A32 还是希望政府部门能够特事特办吧,尽量减少不必要的手续。
物资匮乏	A8 我们当时物资紧缺,用的口罩都还不是 N95 的。至于护目镜、防护服是根本想都不用想。
	A22 疫情当前,相关的检疫肯定比较麻烦的。最紧缺的还是医疗物资吧,我这边口罩、手套、防护服这些倒是能在指定的地点领取,但是这些东西的质量(好坏)就只能碰运气了。
宣传缺位	A19 因为她是一个之前被确诊的(病人),虽然是治愈了,但我也不知道她身上还带不带病毒,也不好意思问她本人。没办法,最后就放弃(离职)了。
	A23 大多数人都是“凡人”,也会害怕,如果再不加以宣传和激励那肯定不愿意上前线的。
感染风险	A1 疫情这么严重,只要是出了家门多少都是在冒风险的,更别提在外面站岗了。
	A11 虽说我们社区群众的参与积极性很高,但是大家扎堆做事情也存在一定的安全隐患,要是谁被感染了,那后果不堪设想。
气候恶劣	A20 那时候真叫是“天公不作美”啊,又是风又是雨的。就算弄个帐篷挡雨,雨水还是会飘进来,打在我们的身上,我们是冷得直跺脚。那晚我们站了差不多 5 个小时(岗),结束的时候手脚冰凉,浑身都冻透了。
	A22 遇到突然降温的时候,特别是半夜里,真的太冷了,戴着手套手都能冻僵。
人员素质不齐	A3 有些志愿者年龄大了身体吃不消、有些学历又不太够。还有个别应急工作者可能是因为连日工作、精神太紧绷了,所以白天就精神萎靡、效率较低。有些年轻的志愿者面对新冠这种严重的疫情也没啥经验,显得手忙脚乱的。
	A4 社区工作种类繁多,我们这边有些志愿者自身时间又不够充裕,也就没有足够的耐心去处理那些琐碎的事情。
群众质疑	A13 会遇到很多不理解我们工作的人,有的不给开门,也有的假装不在家,还有拒不填写的情况。在坚守卡点过程中也同样会遇到极少数特别固执的人,(这类人)不能碰、不能拉,只能联系(他们的)家人给带回去。
	A15 肯定会遇到各种各样的居民,有些非但不理解我们,还把我们当成骗子看待。有些干脆拒绝填写个人和家庭的信息,需要我们苦口婆心去劝说。
人手短缺	A17 我是 1 月份的时候加入的团队,成了我们社区防控点的志愿者,总体来讲我们的人手不够,所以有时候防控工作开展会比较困难。比如说,我们的巡逻人员有限,就不可能经常去那几个群众聚集的场所疏散人群。
	A26 我们这边应急志愿者的人数不多,但是因为小区的人多,所以每天要做的事情倒是不少的,而且也比较琐碎。就算是有(更多)志愿者参与进来,人手也是远远不够的。
损害健康	A9 按照排班的话,我们每人每天差不多得穿着厚实的隔离服工作 8 小时,有时候会更久。站在那边会很闷热、很辛苦,而且心理压力也比较大。之前我们有一位阿姨,本来有风湿病,因为户外工作太久了,她的腿疼又犯了,心情也很糟糕。
	A29 忙起来很难吃上一顿(饭)的,空下来就泡个面、啃点面包啥的。
家庭负担	A5 父母都上了年纪,除了腿脚不好还有一些慢性病啥的,每天都得按时吃药。我在外头站岗,每天都得打电话回家提醒他们按时吃药。
	A24 家里的小孩没有我在边上“盯着”,基本没法静下心来学习的。但是我这边也很关键啊,不能走开的。

2. 主轴编码

作为编码的第二阶段,主轴编码通过持续的整合、归纳以及演绎,可对概念代码和范畴作出进一步分类^[29]。将零散的各类范畴归纳整合后可以得到新的范畴,从中构建范畴之间的相应的逻辑关联。最终,发现各范畴之间具有一定的层级与包含关系,也即是主要、次要的范畴之间存在的联系,进行再次梳理和归纳后,得到制度僵化、物资匮乏、宣传缺位、气候恶劣、群众质疑、人手短缺、人员素质不齐、家庭负担、工作负荷以及负面情绪共 10 条相关范畴(见表 3)。

3. 选择性编码

如表 4 所示,本研究整合得到 4 条主范畴,10 条次级范畴以及在此基础上产生的 8 大联结机理,从而构建了“公共危机情境下城市居民响应社区治理的困境模型”(见图 1)。

续表 2

范畴	受访者原始语句(初始概念)	
亲人反对	A25	我刚走没多久,我爸就知道了,他给我说“你要是走了,我就当没你这儿子。”
	A34	报名的时候是瞒着老婆的,后来给她知道了好几天都没睬我。
工作量大	A2	我们得对每栋居民楼都进行挨家挨户的摸排调查,工作量比较大,有时候可能一整天都要在岗。遇到有些老旧居民楼没有电梯,那就是一层又一层,一遍又一遍地跑。至于平时也都处于临战待命的状态,(上级)要求我们上午到,我们就得上午到;要求下午到,我们就得下午到。
	A16	哪里有需要就往哪里跑啊,如果正好轮到(站岗),那差不多一天得站 10 个小时吧,浑身酸痛。
工作过久	A30	我们早上五六点起,凌晨两三点到家也是常有的。很多时候大家不会说出来,但是疲惫都刻在脸上呢!实在熬不住也会眯一会儿,但是也睡得不怎么踏实。
	A35	这种关键时刻嘛,长时间工作是再正常不过了,我觉得也没啥好抱怨的。
负面情绪	A28	虽说做这个社区应急志愿者,让我收获颇多。但我也算是实实在在地感受到了人性和道德的煎熬吧,也遭受过几次打击,内心会有种被抛弃、被冷落的凄楚。
	A33	有时候我们应急志愿者也会被一些求助者的问题所影响,会引发我们的不安和焦虑。对于一些不信任我们,又不配合我们工作的居民,我们生气归生气,但更多的是无奈。

注:A * * 表示第 X 位受访者的回答(均出自 35 位受访者的原始语句)。

表 3 主轴编码与主要范畴

类别	主范畴	对应范畴	范畴的内涵
外部因素范畴	政策、制度困境	制度僵化	应急响应配套的制度僵硬、刻板,造成应急响应者实际参与工作的不便。
		物资匮乏	应急响应过程中,配套资金、设施等物质资源的缺乏。
		宣传缺位	应急响应过程中,有关部门和组织对于相关事务的宣传不足。
	环境困境	气候恶劣	应急响应者在工作中所遭遇的极端天气。
内部因素范畴		群众质疑	应急响应者在工作中面临着来自周围群众的不理解、不配合等情形。
	团队困境	人手短缺	应急响应者所在的团队和组织面临人手不足的局面。
		人员素质不齐	应急响应者所在的团队和组织成员素质良莠不齐。
	个体困境	家庭负担	应急响应者所在的家庭为其带来的生活压力和负担。
		工作负荷	应急治理事务过于繁重所带来的负担。
		负面情绪	应急响应者在工作过程中所产生的消极情感。

表 4 选择性编码与典型联结机理

联结机理	内涵阐述	代表性语句(提炼出的关系结构)
政策、制度困境→居民响应困境	政府部门制定的应急管理行政法规及政策是否科学、实际在执行的过程中是否走样、变形,以及推行的基层应急治理模式是否存在僵化现象等均会影响公民应急响应的状况。此外,有关部门供给社区应急治理参与者的基础配套设施是否完善、能否在物质层面维持基层应急治理的运作,以及面向社会的宣传动员工作是否到位等均关系到应急响应者的成本收益,在很大程度上影响着有关部门开展应急动员的成效。	A10 条条框框有时候真的很麻烦,做什么都需要批条和证明。 A8 我们当时物资紧缺,用的口罩都还不是 N95 的。至于护目镜、防护服是根本想都不用想。
环境困境→居民响应困境	公民响应社区应急治理与外部的环境因素也有关联。一方面是以气候状况为代表的自然环境因素,例如,过于严寒(或炎热)的天气会使其工作效率和积极性下降。另一方面,社会环境也会产生深刻影响,若是面对过多来自群众的质疑,同样也会挫伤其面对工作的积极性。	A22 遇到突然降温的时候,特别是半夜里,真的太冷了,戴着手套手都能冻僵。 A13 会遇到很多不理解我们工作的人,有的不给开门,也有的假装不在家,还有拒不填写的情况。在坚守卡点过程中也同样会遇到极少数特别固执的人,(这类人)不能碰、不能拉,只能联系(他们的)家人给带回去。
团队困境→居民响应困境	城市居民响应社区应急治理所面临的困境也往往受到自身所处的团队的影响。倘若自身所在的团队面临人手短缺,或是团队成员的个体素质明显良莠不齐等问题,则容易导致部分响应者因身兼数职、不堪重负而导致工作效率下降。	A26 我们这边应急志愿者的人数不多,但是因为小区的人多,所以每天要做的事情倒是不少的,而且也比较琐碎。就算是有(更多)志愿者参与进来,人手也是远远不够的。 A4 社区工作种类繁多,我们这边有些志愿者自身时间又不够充裕,也就没有足够的耐心去处理那些琐碎的事情。

续表 4

联结机理	内涵阐述	代表性语句(提炼出的关系结构)
个体困境—— 居民响应困境	应急响应者面临的困境与其自身因素有关。例如,参加应急治理工作是否会影响其家庭的生活、是否存在家中有老人或小孩无法照看的情形等。另外,响应者本身也可能存在工作量过大、工作时间过久等问题,从而易诱发其本人的负面情绪(焦虑、沮丧、不安等)。	A5 父母都上了年纪,除了腿脚不好还有一些慢性病啥的,每天都得按时吃药。我在外头站岗,每天都得打电话回家提醒他们按时吃药。 A16 哪里有需要就往哪里跑啊,如果正好轮到我(站岗),那差不多一天得站 10 个小时吧,浑身酸痛。
政策、制度困境—— 团队困境	有关部门出台的应急政策、制度等会对社区应急治理的团队造成影响。例如制度的僵化、刻板易导致应急响应迟缓,而相关应急培训政策的缺位也很大程度上造成基层响应者的素质良莠不齐;此外,应急配套物资和设施的缺乏也极易引发人员的流失,而缺少宣传或宣传不力也往往使基层应急治理面临人手短缺的困境。	A17 我们(团队)的应急志愿服务的氛围是有的,但是问题也挺多。没有新人加入(我们),有些志愿者就不得不身兼数职,人手着急是常事;在卫生中心那边,又没有特别好的设备,场地也不够,医护人员高水平的也少,所以实际的作用就比较有限。感觉还是因为统筹不够完善,哪类问题冒出来了,上级要求我们解决哪块我们就突击去把它解决掉,也没有特别明确和系统的规划。 A2 对于社区居民的宣传动员还是应该加强的,至少要让他们知道我们所做的都是有意义的事,就算不能加入进来,也应该积极配合防疫工作。
政策、制度困境—— 环境困境	有关部门出台的应急政策、制度等会对应急响应者的环境氛围造成影响。若应急响应者难以抵御极端的气候,则其士气易下降,工作也将陷入困境。此外,若相关宣传不到位,则难以获取广大社会公众的理解与支持,从而使其产生对基层应急工作和应急响应者的质疑。	A22 这个防护服嘛,就是在(衣服)外面罩一件一次性的雨披起到防护作用。有时候连着几天都持续降温,我们站在外头只能搓手来取暖了,而且站久了也容易累。我们是希望(有关部门)能够尽快送来一些劳防用品,帮助我们更好地工作,但是目前而言可能在经费和物资的统筹方面还存在一些困难。 A15 辛辛苦苦做事,被当成搞推销的、搞诈骗的,你会开心吗?现在的正面宣传还是不够的。
环境困境—— 个体困境	环境因素会对应急响应者本人造成影响。例如,来自社会公众的不理解、不配合,以及各类质疑易引发其负面情绪,从而对其响应工作形成困扰。此外,恶劣的工作环境和极端的气候也给应急响应者带来更大的工作负荷。	A33 有时候我们应急志愿者也会被一些求助者的问题所影响,会引发我们的不安和焦虑。对于一些不信任我们,又不配合我们工作的居民,我们生气归生气,但更多的是无奈。 A20 那时候真叫是“天公不作美”啊,又是风又是雨的。就算弄个帐篷挡雨,雨水还是会飘进来,打在我们的身上,我们是冷得直跺脚。那晚我们站了差不多 5 个小时(岗),结束的时候手脚冰凉,浑身都冻透了。
个体困境—— 团队困境	社区应急响应者本人的一些特质往往对其所属的应急治理的团队造成影响。例如,面临较大家庭压力、对于应急工作不堪重负、在工作过程中堆积过多的负面情绪等均可能导致该应急响应者放弃参与,使整个团队的人手短缺。此外,由于部分应急响应者的家庭负担较重,其往往不具备时间和精力参与相关的应急知识和技能的培训,因此导致所属的应急治理团队人员的素质参差不齐。	A7 有时候你表现得太积极了也不是好事,特别是队员们都想早点回家的时候,你就会显得特别格格不入。 A33 有时候其实基层的抗疫人员也需要心理援助,经常会遇到好心劝解群众反而遭到对方恶语相向(的案例),就会让人比较心寒。这时候就会有志愿者抱怨说好人难做,慢慢地也就不来参加活动了。

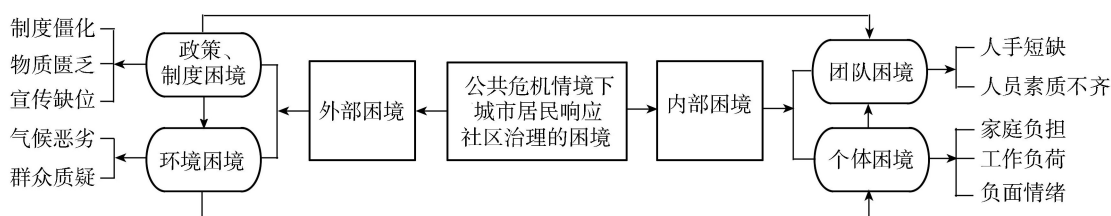


图1 公共危机情境下城市居民响应社区治理的困境模型

五、模型阐述与研究发现

依据上述模型,可以认为,政策与制度困境、环境困境、团队困境与个体困境是城市居民在应急响应过程中所面临困境的4个主要范畴。其中,前两类困境隶属于外部困境,而后两类困境隶属于内部困境。与此同时,10条次级范畴也分别隶属于上述4个主范畴,并由此形成诸多联结机理:

1. 政策、制度困境是公共危机情境下城市居民响应社区治理的外部困境

基于访谈文本的编码分析,发现制度僵化、物资匮乏、宣传缺位等因素对于公民的应急响应行为存在不容忽视的影响。这些因子很大程度上形成了政策、制度层面的困境,并对公民的应急响应形成消极作用。在我国,有关部门的应急政策、制度的制定与落实状况对于城市居民参与社区治理具有一定影响,但诸如参与机制不够完善、参与渠道不畅等问题依旧屡见不鲜^[30]。结合本次访谈的对象,可以发现“批条”“证明”等词屡被提及(A10、A32)。这导致基层应急治理行政成本的扩大,也反映出部分社区应急管理制度的僵化。

而政策、制度的不完善又将直接导致应急物资的短缺。本次访谈充分暴露出我国在新冠肺炎疫情期间,部分社区的保障性物资供应不足、应急配套设施缺失等问题(A8、A22)。这论证了有关部门的应急物资储备制度仍有待健全和完善^[31]。过往的研究普遍认为,对于社区应急治理的参与者,物质层面的激励通常并非他们参与治理的首要目标,但适当的物质保障如食品、药品、防护用品等或将为其提供更为充足的抗疫信心与工作动力;反之,则会大大挫伤其积极性。

另外,应急响应的主体不仅是各级政府,社会力量的加入将有力地填补“政府失灵”带来的空白,形成“社区响应”与“精准防控”的有机耦合^[32],而宣传的缺位则不利于推动社区应急响应工作的开展。已有的研究表明,宣传的缺位将给社区应急响应以及后续工作造成一定的困扰,甚至造成部分参与者的恐慌(A19)。

2. 环境困境是公共危机情境下城市居民响应社区治理的外部困境

已有的研究认为,外部因素中的自然环境与社会环境同时作用于人性^[33],而人类的自我发展也会

对自然环境和社会环境产生引导与促进^[34],从而具备交互的关系。依据已有理论,可知在公共危机情境下,自然环境与社会环境均会对公民的应急响应行为形成作用,二者皆可使应急响应者陷于困境,并削弱其工作的效率(A22)。

具体来说,已有结论表明“对于气候变化的感知的差异,是主动参与和被动参与行为效果差异的重要原因之一”^[35]。本次新冠疫情的基层防控过程中,由于社区应急志愿者大多需要长时间的露天工作,因此极端天气会对其形成较大干扰,反映在“雨水”“寒冷”“冻僵”等词频繁出自受访者之口。

除自然环境外,部分社会公众的不理解、不配合(A13),乃至恶语相向(A33)等所带来的不良社会氛围,也同样对基层应急治理的响应者造成困扰,继而挫伤他们的积极性。已有研究认为,社会公众的事实参与会表现为“特定的制度环境与制度需求”对于特定制度的发展^[36]。若是无法得到周围人的认同,则社区应急响应的行为或将受到影响。

3. 团队困境是公共危机情境下城市居民响应社区治理的内部困境

张勤等认为,应急治理所提供的服务虽然具有灵活机动、面向群众的优势,却也存在专业化程度较弱、信息资源不足、难以组织等缺陷^[37]。因此,通过建立健全相应的应急治理团队,便可在最大程度上实现应急资源的高效整合,通过凝聚起来的人力、物力来弥补上述缺陷。但也不可忽视团队成员的个体差异,以及由此形成的冲突关系。卫旭华等指出,团队内部的关系冲突将抑制团队的整体绩效^[38],从而对应急组织整体的工作效率形成干扰^[39]。本次访谈中也反映出,倘若团队出现人手短缺,或是某些成员素质不高的现象,则往往会影响到团队中的其他应急响应者(A17)。

此外,在基层应急响应团队中,部分成员存在“经验不足(A3)”“精神萎靡(A3)”“缺少耐心(A4)”等现象。而部分受访者认为,这类团队成员的存在将影响整个组织的“抗疫热情”和“工作效率”。事实上,在团队中存在的社群性可有助于个体成员克服在应急响应中的惰性心理。正如Kapucu指出,应急组织中的“友谊网络”对于组织成员参与治理非常重要,而应急准备期间的协作关系则影响了灾害响应期间的协作^[40],也即构建起一套团队成员之间的“协力机制”,从而使应急响应者之

间互信互赖。

4. 个体困境是公共危机情境下城市居民响应社区治理的内部困境

基于相关编码,发现应急响应者自身的特质与其参与社区治理工作之间存在一定关联,如年龄和家庭等个体性因素易导致其参与行为的差异。Janoski 认为,青年应急响应者倾向于受到人际关系的激励并获得与人际关系相关的结果,而中年应急响应者亲社会的态度较为明显^[41],老年应急响应者则更易受到社区义务的激励^[42]。已有理论也指出,从家庭层面看,“父母自愿参加志愿服务”的事例以及父母的受教育程度,可以反映出言传身教的榜样力量^[43]。反之,一旦应急响应者的家庭生活因其参与应急治理工作而陷入困境^[44],则其往往会受到来自家庭的束缚(A5、A24),从而降低其响应社区应急治理的积极性。

除去家庭因素,工作难度过大、持续时间过久所带来的巨大压力也是社区应急响应者所面临的一大难题。Caricati 等的研究论述了应急响应者的自我效能感以及认同感对其职业、生活质量的积极和消极方面的影响^[45]。通常而言,倦怠感是一种“因工作负荷而生成的疲惫无力感”^[46],体现在本次访谈中“工作超时”“工作超额”等屡见不鲜,而这部分受访者均表示“工作量比较大(A2、A16)”。

另一方面,个体的困境也源于自我情绪调控的失败。Jasper 指出,社会应急动员应注重积极的情感因素对于人们参与的影响,如此可以充分动员潜在的社会响应力量^[47]。但从客观上看,新冠肺炎流行期间,社会心态中既有利于抗疫防控的“正能量”,也同样存有不利于疫情防控的“负向情感”^[48]。例如不少受访者均表示,来自部分社区居民的敌视、嘲讽等态度使其在应急工作中产生了诸多负面情绪,譬如焦虑、不安、厌倦、被抛弃(A28)等等,可见消极的个人情绪的确不利于相关应急治理工作的开展,也印证了过往的研究理论。

5. 应急响应过程中,政策、制度困境作用于团队困境

当前,我国的“一案三制”应急管理制度得到了进一步完善,但政府的主导地位被过于强调也弱化了多元主体在相关事务中的参与,导致其他主体的治理能力弱化。此外,我国基层应急治理相关的培训教育机制也有待加强,许多志愿者仅会在大型活

动前接受简单的认知培训^[49]。而这将导致部分受访者所反馈的“年轻的志愿者面对新冠这种严重的疫情没啥经验,显得手忙脚乱的(A3)”这类情形大量发生。

另外,公共危机事件中的应急响应行为往往具有一定的志愿服务色彩,有关部门应把握好制度规范、组织架构与协作机制三个方面,推动我国社区应急响应机制从无序走向有序^[50],尽可能避免受访者所提及的“人手着急”“身兼数职”(A17)等局面。另据“统筹不够完善”“没有特别明确和系统的规划”(A17)等评价,不难发现应急治理的政策制度一旦出现缺陷,或将导致基层应急响应团队的工作陷于困境。对此,学界认为应构建起应急治理中政府职责与行为的整合性解释框架^[51],并基于决策、保障、控制等视角的联动来积极构建快速响应的突发事件的应急管理体系^[52],从而化解应急响应团队的困境。

6. 应急响应过程中,政策、制度困境作用于环境困境

陶鹏等认为,应急响应体系的脆弱性来源于“管理制度与管理内核”,指出应急响应的变革需要横纵向同时推进^[53]。结合访谈发现,公共危机情境下,有关部门出台的应急响应政策、制度等确实会对应急响应的氛围造成一定影响。例如,一旦保障性的应急配套设施难以跟进,则应急响应者或将受困于极端的气候,导致其工作效率和积极性的降低(A22)。

而从社区应急治理的大环境看,来自外界的支持与认可对于治理服务的持续意愿同样具有积极影响。有研究证明,在应急治理服务具有积极社会信号价值的国家中,参与行为的比率明显更高^[54]。反之,若有关部门对基层应急响应工作和应急响应者的宣传不到位,则难以使相关治理工作获取广大社会公众的理解与支持,甚至可能使后者产生对基层应急治理工作和应急响应者的质疑(A15)。

7. 应急响应过程中,环境困境作用于个体困境

新冠疫情期间,内、外部的环境因素均对应急响应者本人及其应急治理工作造成影响。首先,来自外界的恶劣气候与糟糕的工作环境或导致应急响应者的负面情绪,而心情不佳也将显著抑制公民的组织行为与工作绩效(A9、A20)^[55]。

其次,源于社会公众的负面情绪也同样易感染

到应急响应者。由于新冠疫情的威胁性和持续性,社会公众往往会产生较大的心理波动^[56],而许多在公共危机情境下的应急响应者,也往往在同其他群众交流的过程中形成一种“替代性创伤”,乃至形成“创伤后的压力疾患”,引发自身的焦虑不安(A33)或无奈气愤(A15)。

8. 应急响应过程中,个体困境作用于团队困境

应急响应者与其他团队成员的相处情况在很大程度上决定了其是否继续留在该团队^[57]。Vecina 等指出,应急志愿者的主观满意度(对组织管理或任务的满意度等)对应急治理行为的持续性和持久性具有一定关联^[58],甚至被视为是“持续提供应急志愿服务的唯一决定因素”,以及对未来应急志愿行为的潜在预测指标^[59]。与之相呼应的则是,在团队中“缺乏自主权和发言权”“感到疏离”“志愿者与组织之间的脱节”以及“对团队的领导层缺乏信心”等均可导致应急响应者的流失^[60]。基于访谈文本,本次疫情期间,应急响应者在个体层面的困境大多源于家庭方面的压力(A25、A34)、高负荷的工作带来的情绪低落(A16、A30),以及因负面情绪堆积而导致的团队人手短缺(A33)。

与此同时,响应者个体过分讲求“合群”与“中庸”同样会导致其消极的应急响应行为。“中庸”思想在国人的为人处世中具备重要地位^[61],放弃了中庸之道往往易导致自身与团队成员的格格不入,但过于追求中庸又不利于团队整体的工作效率,本次访谈中也体现了传统“中庸”思想所形成的负面效应(A7)。

六、结 语

综上所述,我国在本次应对新冠肺炎疫情中虽取得了令世界瞩目的成绩,但“主导”更多应当是“领导”与“指导”,而非“包办”,由传统的“命令型”应急动员机制向“治理型”机制加以转化也必然是一项循序渐进的重要任务^[62]。而在此过程中,广大社会公众的积极响应和高效参与是极为关键的一环。唯有充分唤醒、发起来自各行各业的群众,并加以妥善有序的组织、引导和协调,方能打造覆盖全社会的高效基层应急响应体系^[63]。但就学界目前的研究而言,尚存诸多缺失之处。

有鉴于此,本文探究了公共危机情境下城市居民响应社区治理的困境,以及困境背后的作用机制,

并据此构建起相应的理论模型。经整合,本文的研究结论为如下六点:①我国社区层面的应急响应工作,以及相关的应急治理事务,往往面临着来自内外部双重困境。就本研究而言,可认为在公共危机状态下,公民的应急响应状况是内外部因素共同作用的结果。②政策与制度困境(含制度僵化、物资匮乏、宣传缺位)、环境困境(含气候恶劣、群众质疑)、团队困境(含人手短缺、人员素质不齐)与个体困境(含家庭负担、工作负荷、负面情绪)四类困境,是城市居民在应急响应过程中所面临的主要困境。其中前两类属于外部困境,而后两类则属于内部困境,它们均可对公共危机情境下的应急响应者及相关应急治理工作形成负面影响。③应急响应过程中,政策、制度困境作用于团队困境。④应急响应过程中,政策、制度困境作用于环境困境。⑤应急响应过程中,环境困境作用于个体困境。⑥应急响应过程中,个体困境作用于团队困境。

本研究的意义在于:①对于学界较为忽视的,城市居民在公共危机情境下响应社区治理的诸多困境,以及相关的作用机制进行了探索性的研究。②从研究方法的角度看,已有的研究大多运用经典案例或是量化统计的方式。前者的数据来源多为二手资料,后者则大多通过“假设-验证”的模式来得到相关的影响因素,整体上对于该领域的质性研究相对薄弱。因此,本文采用深度访谈法来对过往的研究进行完善。

参考文献:

- [1] 何晶. 新媒体时代的应急响应模式变革[J]. 中国行政管理,2012(4):20-24.
- [2] 王磊,王青芸. 韧性治理:后疫情时代重大公共卫生事件的常态化治理路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(6):75-82.
- [3] 张海波. 作为应急管理独特方法论的突发事件快速响应研究[J]. 公共管理与政策评论,2021,10(3):42-53.
- [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.
- [5] STEFFEN S L, FOTHERGILL A. 9/11 Volunteerism: A pathway to personal healing and community engagement [J]. Social Science Journal,2009,46(1):29-46.
- [6] HEEREN J W. Emotional simultaneity and the

- construction of victim unity [J]. Symbolic Interaction, 1999, 22(2): 163-179.
- [7] LORENZ D F. The diversity of resilience: contributions from a social science perspective [J]. Natural Hazards, 2013, 67(1): 7-24.
- [8] 周利敏. 大数据时代的社交媒体与自然灾害治理[J]. 人文杂志, 2021(1): 102-109.
- [9] 张海波, 尹铭磊. 应急响应中的突生组织网络——“鲁甸地震”案例研究[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2): 84-96.
- [10] SMITH W, DOWELL J. A case study of co-ordinative decision-making in disaster management[J]. Ergonomics, 2000, 43(8): 1153-1166.
- [11] KAPUCU N, ARSLAN T, DEMIROZ F. Collaborative emergency management and national emergency management network [J]. Disaster Prevention & Management, 2010, 19(4): 452-468.
- [12] BROOKS J M, BODEAU, et al. Network management in emergency response: articulation practices of state-level managers-interweaving up, down, and sideways [J]. Administration and Society, 2013, 45(8): 911-948.
- [13] 汤敏, 刘斌, 李仕明, 等. 基于社会网络视角的突发灾害应急响应合作者关系网络分析——以“6·24”叠溪滑坡灾害为例[J]. 运筹与管理, 2021, 30(4): 103-108.
- [14] 马奔, 李文静. 天津港“8·12”事故应急合作网络与协同应对[J]. 国家行政学院学报, 2017(4): 91-96.
- [15] 周利敏. 灾害情境中的集体行动及形成逻辑[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2012, 14(3): 82-88.
- [16] 樊博, 詹华. 基于利益相关者理论的应急响应协同研究[J]. 理论探讨, 2013(5): 150-153.
- [17] 樊博, 刘若玄. 应急情报联动的协同管理理论研究[J]. 信息资源管理学报, 2019, 9(4): 10-17.
- [18] 贾学琼, 高恩新. 应急管理多元参与的动力与协调机制[J]. 中国行政管理, 2011(1): 70-73.
- [19] LIU Y, FAN Z P, YUAN Y, et al. A FTA-Based method for risk decision making in emergency response [J]. Computers & Operations Research, 2014, 42(2): 49-57.
- [20] 林雪. 应急响应中的“决策失灵”[J]. 南京社会科学, 2020(11): 78-84.
- [21] 钟开斌. 安全优化与适度应急响应——基于成本-收益视角的分析[J]. 经济体制改革, 2009(2): 11-18.
- [22] 程惠霞. “科层式”应急管理体系及其优化: 基于“治理能力现代化”的视角[J]. 中国行政管理, 2016(3): 86-91.
- [23] KAPUCU N. Collaborative emergency management: better community organising, better public preparedness and response[J]. Disasters, 2010, 32(2): 239-262.
- [24] DICKEBOHMANN A K, COX C B. Predicting successful responses to emergencies: the emergency responsiveness scale[J]. Current Psychology, 2017, 36(2): 209-216.
- [25] GAO H. The power of the square: public spaces and popular mobilization after the wenchuan earthquake [J]. Journal of Chinese Political Science, 2020, 25(1): 89-111.
- [26] 陈迎欣, 张凯伦, 安若红. 公众参与自然灾害应急救助的影响因素研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(4): 39-51.
- [27] DIGARD J P. The discovery of grounded theory. strategies for qualitative research [J]. Homme, 2011, (198-199): 377-380.
- [28] STRAUSS A, CORBON J J. Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques[M]. Newbury Park: Sage, 1990.
- [29] 刘春年, 陈梦秋. 突发重大事件防控中应急联动协同的情报体系建构——基于推特文本的内容分析[J]. 情报理论与实践, 2020, 43(10): 31-38.
- [30] 梁丽萍. 公共政策与公民参与: 价值、困境与对策[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 108-114.
- [31] 梁志杰, 韩文佳. 应急救灾物资储备制度的创新研究[J]. 管理世界, 2010(6): 175-176.
- [32] 雷晓康, 汪静. 基于社会动员的新冠肺炎疫情精准防控体系构建研究[J]. 山东社会科学, 2020(9): 62-67.
- [32] 卢艳芹, 彭福扬. 人性的生态转向: 自然与社会的高度统一[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2016, 37(1): 50-57.
- [34] 潘晴雯. 人的发展与环境的协同及其平衡[J]. 学术界, 2005(3): 195-200.
- [35] 唐林, 罗小锋, 黄炎忠, 等. 主动参与还是被动选择: 农户村域环境治理参与行为及效果差异分析[J]. 长江流域资源与环境, 2019, 28(7): 1747-1756.
- [36] 朱婉菁, 高小平. 公众参与逻辑下的应急管理制度变迁——兼论制度变迁理论在中国的适切性[J]. 浙江学刊, 2019(5): 133-143.
- [37] 张勤, 范如意. 风险治理中志愿服务参与的路径探析[J]. 行政论坛, 2017, 24(5): 131-137.
- [38] 卫旭华, 刘咏梅, 车小玲. 关系冲突管理: 团队效能感和团队情绪智力的调节作用[J]. 系统管理学报, 2015, 24(1): 138-145.
- [39] 陈振娇, 赵定涛. 关系冲突影响团队产出的中介机制研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2011, 13(3): 5-10.
- [40] KAPUCU N, HU Q. Understanding multiplexity of

- p>collaborative emergency management networks [J]. American Review of Public Administration, 2016, 46 (4): 399-417.
- [41] JANOSKI T, WILSON M J. Being volunteered? the impact of social participation and pro-social attitudes on volunteering[J]. Sociological Forum, 1998, 13 (3): 495-519.
- [42] OMOTO A M, SNYDER M, MARTINO S C. Volunteerism and the life course: investigating age-related agendas for action[J]. Basic & Applied Social Psychology, 2001, 23 (1): 73.
- [43] DURY S, WILLEMS J, DE WITTE N, et al. Municipality and neighborhood influences on volunteering in later life [J]. Journal of Applied Gerontology, 2016, 35 (6): 601-626.
- [44] COWLISHAW S, EVANS L, MCLENNAN J. Balance between volunteer work and family roles: testing a theoretical model of work-family conflict in the volunteer emergency services[J]. Australian Journal of Psychology, 2010, 62 (3): 169-178.
- [45] CARICATI L, PANARI C, MELLERI M. Group identification and self-efficacy associated with quality of life in emergency medical services volunteers: a cross-sectional investigation [J]. Journal of Applied Social Psychology, 2020, 50 (8): 476-488.
- [46] 李娟. 企业员工职业倦怠的心理归因及对策[J]. 山东社会科学, 2009 (11): 128-130.
- [47] JASPER J M. The emotions of protest: affective and reactive emotions in and around social movements [J]. Sociological Forum, 1998, 13 (3): 397-424.
- [48] 王俊秀, 应小萍. 认知、情绪与行动: 疫情应急响应下的社会心态[J]. 探索与争鸣, 2020 (4): 232-243.
- [49] 蔡振春. 青年大学生志愿服务长效机制构建探索[J]. 学校党建与思想教育, 2017 (6): 46-47.
- [50] 王法硕. 我国应急志愿服务协同治理的实践与对策[J]. 学习与实践, 2014 (11): 66-74.
- [51] 徐明. 公共安全治理中地方政府行为失范及其治理策略——以新冠肺炎疫情为例[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43 (1): 39-63.
- [52] 袁莉, 杨巧云. 重特大灾害应急决策的快速响应情报体系协同联动机制研究[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2014 (3): 116-124.
- [53] 陶鹏, 童星. 新发传染病应急响应体系建设初探[J]. 学术研究, 2020 (4): 8-13.
- [54] HANDY F, CNAAN R A, HUSTINX L, et al. A cross-cultural examination of student volunteering: is it all about résumé building? [J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2010, 39 (3): 498-523.
- [55] 孙旭, 严鸣, 储小平. 坏心情与工作行为: 中庸思维跨层次的调节作用[J]. 心理学报, 2014, 46 (11): 1704-1718.
- [56] 张世贵, 李朝波. 重大疫情防控中的社会心理疏导研究——兼论社会心理服务体系的完善[J]. 学术交流, 2020 (2): 142-149.
- [57] GALINDO-KUHN R, GUZLEY R M. The volunteer satisfaction index: construct definition, measurement, development, and validation [J]. Journal of Social Service Research, 2001, 28 (1): 45-68.
- [58] JIMENEZ M L V, FUERTES F C, ABAD M J S. Volunteer satisfaction: Internal structure and relationship with permanence in organizations [J]. Psicothema, 2009, 21 (1): 112-117.
- [59] KAO C P, CHIEN H M, LIN K Y. Participation in science service: factors influencing volunteers' intentions [J]. Journal of Social Service Research, 2019, 45 (3): 309-318.
- [60] MILBOURN B, BLACK M H, BUCHANAN A. Why people leave community service organizations: a mixed methods study [J]. Voluntas, 2019, 30 (1): 272-281.
- [61] 杨中芳. 传统文化与社会科学结合之实例: 中庸的社会心理学研究[J]. 中国人民大学学报, 2009, 23 (3): 53-60.
- [62] 王宏伟, 董克用. 应急社会动员模式的转变: 从“命令型”到“治理型”[J]. 国家行政学院学报, 2011 (5): 22-26.
- [63] 卓文昊, 曹现强. 社区参与式治理影响因素的模式构建[J]. 行政论坛, 2020 (6): 116-121.

(责任编辑: 许宇鹏)

